

남북공동체 기반조성 3차년 사업
결과보고서

<지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색>

최종보고서

2013년 2월

경기개발연구원

동 보고서는 통일부 정책연구용역 수탁과제로
그 내용이 통일부의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

통일부 장관 귀하

본 보고서를 통일부 남북공동체 기반조성 3차년 사업 「지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색」 용역과제의 최종 보고서로 제출합니다.

2013년 2월

경기개발연구원장 홍 순 영

연구진

<연구책임자>

연구 위원 최 용 환 (경기개발연구원)

<공동연구진>

연구 위원 김 동 성 (경기개발연구원)

연구 위원 신 종 호 (경기개발연구원)

연구 위원 양 현 모 (한국행정연구원)

교 수 강 동 완 (동아대학교)

목 차

<국문요약>	1
<영문요약(Abstract)>	35
<연구본문>	
제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	1
제2절 기존 연구 검토 및 향후 연구 방향	3
제3절 연구 범위 및 방법	6
제2장 이론적 검토	7
제1절 지방분권과 중앙-지방관계 변화	7
제2절 중앙-지방 기능분담	9
제3절 중앙-지방관계와 남북교류협력	12
제3장 지자체 남북교류협력 실태	15
제1절 지자체 남북교류협력의 배경 및 목적	15
제2절 지자체 남북교류 현황	19
제3절 지자체 남북교류협력사업 평가	28
1. 지자체 남북교류 사업의 성과	28
2. 지자체 남북교류 사업의 한계	30
제4절 해외사례 분석 및 시사점	35
1. 동서독 지방정부 교류협력 사례	35
2. 중국-대만 지방정부 교류협력 사례	63
3. 기타 접경지역 교류협력 사례	72

제4장 지자체 남북교류 추진 환경	81
제1절 남북관계 변화 전망	81
1. 동북아 국제환경 변화와 한반도	81
2. 김정은 시대 북한체제 변화 전망	83
3. 새정부 출범 이후 남북관계 변화 전망	84
제2절 북한의 대남정책과 남북교류 추진체계	89
1. 탈냉전기 북한의 대남 정책	89
2. 탈냉전기 북한의 대외·대남 전략 특징	92
3. 북한의 협상 구조와 남북협상 행태	95
제3절 지자체 남북교류에 대한 북한의 입장	105
제5장 지자체 남북교류사업 추진 방안	111
제1절 지자체 남북교류의 목표와 비전	111
1. 장기 목표	120
2. 중기 목표	120
3. 단기 목표	121
제2절 지자체 남북교류 기본 방향	123
1. 남북협력 단계 구분 및 추진 로드맵	123
2. 단계별·상황별 추진 방안	124
제3절 지자체 남북교류 추진 방안(예시)	136
1. 지속 가능한 사업 모델의 발굴 및 추진	136
2. 중앙차원의 사업과 지자체 사업의 협력 및 연계	141
3. 지자체간 사업 연계를 통한 시너지 확대	144
4. 남북 상호이익의 창출	147
5. 북한의 개혁·개방 촉진	150
6. 사회문화 교류	153
7. 지자체 교류의 지역별·단계별 추진 전략	157
제6장 지자체 남북교류 활성화를 위한 과제	163
제1절 지자체 남북교류의 위상정립	163
제2절 법·제도 개선방안	169
1. 현행 지자체 남북교류 체계	169
2. 지자체 남북교류 법·제도 분석 및 개선방안	170
3. 지자체 예산 및 재원 마련	189

제3절 지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축	193
1. 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 개념과 필요성	193
2. 현행 지방자치단체 남북교류의 주요행위자와 역할	197
3. 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 구축방향	202
4. 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 구축방안	205
제7장 결론 및 정책 건의	217
<참고문헌>	225
[부록 I] 전문가 델파이조사 결과	235
[부록 II] 동서독 교류협력 사례	256

표 목 차

〈표 2-1〉 한국의 중앙정부와 지방자치단체간 기능분담 현황	10
〈표 3-1〉 연도별 지자체 주요 남북교류협력사업	19
〈표 3-2〉 지자체 남북교류협력 사업 추진계기	21
〈표 3-3〉 2000년대 초반 지자체 교류협력 심사위원회 승인사업 및 결과	22
〈표 3-4〉 1999-2005년 기간 중 지자체의 대북 인도적 지원 사업 내역	23
〈표 3-5〉 광역 지자체 남북교류협력 관련 조례 제정 현황	24
〈표 3-6〉 기초 지자체 남북교류협력 관련 조례 제정 현황	25
〈표 3-7〉 지방자치단체 교류협력의 주요 현황 (완료 및 계속 사업)	26
〈표 3-8〉 자매결연에 대한 동서독의 입장 및 의도	43
〈표 3-9〉 동서독 지방간 자매결연 성과와 한계	47
〈표 3-10〉 통일 후 신·구연방주 자매결연 및 상호지원관계	57
〈표 3-11〉 구동독 지역 인력지원 현황	59
〈표 3-12〉 구동서독 관료들의 상대방에 대한 평가	62
〈표 3-13〉 ‘푸젠성 해협서안경제구 건설 촉진에 관한 의견’ 주요내용	67
〈표 3-14〉 해협서안경제구와 개성공단 비교	69
〈표 3-15〉 1981년 남북 예멘 협력 및 조정에 관한 협정의 주요 내용	76
〈표 4-1〉 협상단계별 북한의 주요 협상 전술	101
〈표 4-2〉 한국의 대북 협상 기법	104
〈표 5-1〉 통일백서에 나타난 한국 정부의 통일정책 추진 원칙	114
〈표 5-2〉 지자체 남북교류 추진 목적 및 원칙, 사업방향(요약)	115
〈표 5-3〉 남북교류협력사업의 단계별 추진방향	122
〈표 5-4〉 지자체 남북교류협력 로드맵	123
〈표 5-5〉 북한의 산업입지 여건과 전략산업 선정	161
〈표 6-1〉 「남북교류협력에 관한 법률」의 주요내용	171
〈표 6-2〉 「남북협력기금법」의 주요내용	173
〈표 6-3〉 「4개 경협합의서」의 주요내용	175
〈표 6-4〉 지방자치단체에 대한 남북협력기금 지원방안	192
〈표 6-5〉 지방자치단체 남북협력자금 지원 심사표(예시)	192

그림 목 차

〈그림 3-1〉 중국-대만 접경지역	64
〈그림 4-1〉 남북협상 구도	97
〈그림 5-1〉 우리나라 지자체의 남북교류협력사업 추진 목적	112
〈그림 5-2〉 북한이 한국의 지자체 남북교류협력사업에 응하는 이유	112
〈그림 5-3〉 중앙정부와 지자체의 남북교류협력사업의 목표	113
〈그림 5-4〉 단계별·상황별 교류협력 추진 시나리오	129
〈그림 5-5〉 농업협력사업의 경제협력사업 전환(예시)	138
〈그림 5-6〉 농업협력 사업의 국제협력 사업화(예시)	139
〈그림 5-7〉 농업협력의 연관산업 확대 및 해외 연계 사업화(예시)	140
〈그림 5-8〉 특구 배후지역 지자체 남북협력 구상 개념도	143
〈그림 5-9〉 북한의 나선·황금평 경제특구	144
〈그림 5-10〉 사업의 공동관리를 통한 효율성 증대	146
〈그림 5-11〉 남북 DMZ 및 접경지역관리협의회 단계적 추진 방안 ..	147
〈그림 5-12〉 지원사업의 경제협력 사업 발전 모델	149
〈그림 5-13〉 북한의 국제경쟁력 확보가 가능한 분야(예시)	152
〈그림 5-14〉 「마스트리히트 조약」 128조 유럽연합의 문화통합 정책의 방향 ..	154
〈그림 5-15〉 지자체 특성 및 남북관계 상황에 따른 남북교류협력사업 추진 개념도 ..	162
〈그림 6-1〉 지자체 남북교류협력사업의 성공적인 추진을 위한 과제	163
〈그림 6-2〉 남북교류협력사업에서 중앙정부와 지방자치단체의 관계	164
〈그림 6-3〉 현행 지자체 남북교류 체계	169
〈그림 6-4〉 지방자치단체 남북교류사업 추진절차	178
〈그림 6-5〉 지방자치단체·NGO·기업의 대북 교류협력 협상 통로	196
〈그림 6-6〉 지방자치단체 남북교류협력사업 상호작용 체계	198
〈그림 6-7〉 지방자치단체 남북교류 거버넌스 모형도	205
〈그림 6-8〉 지방자치단체 남북교류 협의회	211
〈그림 6-9〉 지방자치단체 남북교류협력 네트워크 구축도	214

국문요약

< 요약 >

전통적으로 외교, 국방, 사법 등은 중앙정부의 배타적 관할권에 속하는 사안이었다. 하지만 지방자치가 강화되면서 이러한 업무 영역의 변화가 발생하고 있다. 외교에서 민간외교, 지방외교 등이 논의되는 것처럼, 남북관계에 있어서도 지자체가 새로운 교류협력의 주체로 등장하였다.

지자체의 남북교류는 1999년 제주도의 감귤지원사업이 시초이다. 2000년 1차 남북정상회담이 개최된 이후 여러 지자체들이 남북교류에 나섰다. 지자체들은 남북 동질성 회복, 통일기반 조성들을 내세웠으나, 각 지자체가 남북교류에 나선 계기와 실질적 동기들은 다양했다. 접경지역 지자체들은 개성공단, 금강산 관광 등의 영향을 받았고, 2004년 용천역 폭발사고로 인한 인도지원 분위기 확산의 영향을 받은 지자체도 많았다.

2013년 현재 16개 광역지자체와 34개 기초 지자체가 관련 조례를 제정하였고, 일부 자치단체들은 자체 기금을 조성하거나 전담 조직을 두고 있기도 하다. 그럼에도 불구하고, 아직 지자체 남북교류는 여러 가지 측면에서 제도적 안정성을 확보하고 있지 못하다. 이것은 지자체 남북교류의 짧은 역사와 지자체 남북교류에 대한 인식 부족 등에 기인한다.

본 연구는 남북교류의 새로운 주체로 부상하고 있는 지자체 남북교류의 방향과 활성화를 위한 정책제언을 담고 있다. 향후 남북관계가 개선된다면 지자체 남북교류는 지금보다 양적으로 크게 확대될 가능성이 높다. 하지만 재개되는 지자체 남북교류는 과거보다 더 효율적이고 효과적으로 이루어져야 할 것이다.

본 연구에서는 지자체 남북교류의 방향으로 ① 지속가능한 사업 모델 창출, ② 중앙-지방의 사업 연계, ③ 지자체간 사업 연계, ④ 상호이익 창출이 이루어지는 교류, ⑤ 북한의 개혁-개방 지원, ⑥ 사회문화 교류 확대, ⑦ 지자체 지역별·단계별 추진전략 등을 제시하였다. 또한 이러한 지자체 남북교류 활성화를 위한 과제로 지자체 남북교류의 위상 정립, 법·제도 개선(지자체 사업의 제도적 안정성 확보, 지자체 사업에 대한 중앙정부의 지원과 컨설팅, 지자체 전문성 제고 등), 지자체 남북교류 거버넌스 구축 등을 검토하였다.

결론적으로 중앙정부는 지자체를 남북교류의 주체로 인정하고 제도적·재정적 지원을 제공하되, 지자체는 기본적으로 중앙정부의 정책들을 수용하는 속에서 지역적 특성을 살린 접근을 해야 할 것이다. 또한 모든 정책은 제도적 안정성이 부여되어야 하며, 남북관계의 특수성에 대한 고려도 필수적이다.

I. 연구 개요

1. 연구 배경

- 2000년 남북정상회담 이후 지자체가 남북교류의 새로운 주체로 등장
 - 중앙정부와 민간의 중간자적 특성으로 지자체 남북교류의 위상 불분명
 - 중앙정부는 지자체를 인도지원 분야 남북교류사업의 사업자로 인정하지 않아 대북지원 민간단체와 사업을 공동으로 추진
 - 형식상 민간단체가 사업 주체가 되면서 북한 역시 지자체를 민간단체와 동일시하여, 지자체는 남북 당국으로부터 민간단체와 동일한 취급을 받는 상황
- 지자체 남북교류의 목적과 범위, 추진체계와 내용 등과 관련하여 적지 않은 비판 제기
 - 지자체 남북교류가 지자체 업무 범위를 넘어선 활동이며, 단체장의 정치적 홍보 효과만을 추구한다는 비판
 - 이외에도 중앙정부, 민간단체 등 사업 주체 간 협력체계 부재로 인한 효율성 저하, 중복투자 등 적지 않은 문제들이 지적됨
 - 그럼에도 불구하고 남북관계 개선 이후를 대비하여 많은 지자체들이 남북교류를 준비하고 있는 상황

2. 연구 목적

- 본 연구는 지자체가 남북교류에 나서는 이유는 무엇이며, 남북교류의 주체가 될 수 있는지, 또한 지자체 남북교류는 방식은 어떠한가 등에 대한 문제의식에서 출발
 - 지자체 남북교류사업의 실태 점검, 해외사례 분석 및 지자체 사업 추진 환경 검토를 통해, 지자체 남북교류협력 사업의 목표와 방향을 설정하고, 새로운 추진방안을 모색
 - 특히 지자체 남북교류 거버넌스 구축을 통한 중앙정부와 민간과의 관계 설정 및 협력체계 마련에 초점

3. 연구 방향

- 특정 지자체의 입장보다 중앙과 민간을 연계한 포괄적·종합적 시각 견지
- 지자체 사업에 대한 평가를 바탕으로 향후 정책 방향 제시
 - 기존 연구의 성과는 2000년 초반에 집중되어 있어, 그간의 변화를 반영하지 못하거나 이론적 접근에 집중되어 정책적 대안 부족
- 최근 북한의 상황과 입장 변화를 반영하여 정책 현실성 제고
 - 김정은 체제 수립 이후 북한의 대내외 정책변화를 검토하고, 기존 연구에서 부족했던 지자체 남북교류에 대한 북한의 입장과 전략에 대한 분석 제시
- 다양한 해외사례 검토를 통하여 풍부한 정책적 아이디어 검토
- 향후 남북관계 개선에 대비하여 신규 사업 발굴과 추진전략 마련
 - 중앙정부, 민간과는 차별화된 지자체의 특성과 장점을 부각시킬 수 있는 사업 분야를 모색하고, 이를 효율적으로 추진하기 위한 정책적 과제 도출

4. 연구 방법

- 기존 법령 및 제도 관련 자료와 언론보도를 활용한 문헌분석과 관련 담당자 및 전문가 인터뷰를 종합적으로 활용
- 정책방향 제시를 위해서 전문가그룹을 대상으로 하는 심층 설문조사 실시
- 아이디어 개발 및 정책 타당성 검토를 위한 관련 실무자 및 전문가 대상의 집중 워크숍 개최

II. 지자체 남북교류 실태

1. 지자체 남북교류의 배경 및 현황

- 지자체 남북교류는 남북 동질성 회복과 화해 및 통일 기여라는 명분을 공유
 - 하지만, 지역별 특성과 사업추진 상황 및 시기에 따라 남북교류 추진 배경·목적은 다양
 - 초기 지자체 남북교류는 1990년대 중반 이후 북한의 경제난에 따른 인도적 문제 해결 필요성 증가와 2000년 6.15남북정상회담 이후 남북관계 개선의 영향을 받음

- 지자체의 남북교류 사업은 1999년 제주도가 북한에 감귤 100톤을 지원한 것이 효시
 - 제주도의 감귤지원사업은 과잉 생산된 감귤의 가격 조정 기능에 대한 관심에서 시작
 - 비슷한 시기인 1998년 강원도가 전국 지자체 최초로 「강원도남북협력기금조례」를 제정하고 기금을 조성하여 남북교류 사업을 시작하면서 상당수 자치단체들이 자매결연 사업과 사회문화교류 등에 관심을 보임

- 2000년 6.15남북정상회담 이후, 남북교류에 관심을 보인 상당수 지자체들은 초기에 자매결연 등의 사업을 추진하려 하였으나 실패를 경험하고, 다양한 계기를 통해 점진적으로 사업을 확대
 - 초기 지자체 남북교류의 실패 원인은 주로 사업의 구체성 결여, 성급한 사업추진, 북한의 수용능력 초과, 북한의 과도한 요구 등
 - 이후 지자체의 남북교류협력 사업은 주로 인도적 지원이나 사회문화교류의 성격을 띠는 사업을 중심으로 진행
 - 2002년 부산아시안게임, 2003년 대구 유니버시아드 등에 북한팀 참가
 - 내용적으로는 지원사업과 농업 관련 사업 비율이 높은 편, 지역적으로 평양 일대에 편중
 - 사업분야와 대상지역의 편중 현상은 향후 해결해야 할 과제
 - 6.15남북정상회담 이후 개성공단 등 주요 남북교류 사업이 진행된 접경

지역 지자체들이 남북교류 참여

- 개성공단, 금강산관광, 남북도로·철도 연결 등 대 규모 경험 사업이 접경지역에서 이루어지면서 관련 지자체의 관심 증가

○ 2004년 용천역 폭발사고 이후, 다수의 지자체들이 대북 인도지원에 관심을 보이면서 지자체 남북교류는 전반적으로 확대

- 경기도, 전남, 전북, 경남 등 지자체들은 농업 협력사업을 적극 추진

<지자체 남북교류협력사업의 추진시기 및 현황>

지자체	추진시기	최초사업	주요 남북교류협력사업		추진부서	비고
서울특별시	2004년 용천열차 폭발사건	2004년 용천 피해지원	'04.5.	용천재해 피해지원	경영기획실	조례 제정 (2004)
			'05.5.7-8.21	고구려유물전시회 지원		
			'05.7.25-9.20	남북공예 대전지원		
			'06.4.8-4.23	평양 고구려 안학궁터 발굴 지원		
			'06.4.29	금강산 유이상 음악회 지원		
'06-09년	조선중앙연구소 현대화 지원사업					
부산광역시	2002년 아시안게임 부산 개최	2000년 남북교류 지원협의 회구성	2000.8.18-10.1	2000년 부산전국체육대회 금강산성화 채화	행정자치관실 소속 자치행정담당관	조례 제정 (2007)
			'99.9.-'02.10.15	2002년 통일아시아드 구현		
			'03.8.26-8.30	부산대표단 평양 방문		
			'04.4.30	용천역 폭발사고 피해주민 구호		
			'06-'07.8	평양 항생제 공장 건립 지원		
'07.9.11	북한 수해물자 지원					
대구광역시	인도주의적 관점에서 성금 및 생필품 돕기로 시작	2005.8.10 남북교류 협력에 관한 조례 제정	'09.4.-11	북한 어린이 내북 보내기 운동	전담부서 없음, 민간단체 사업 지원 / 남북교류협력위원회 구성	조례 제정 (2005)
인천광역시	1984년 남한 수해시 북측 수해구호물품이 인천항을 통해 도착한 것이 계기	2004년 인천시 남북교류 협력조례 제정	1984.9.29-10.4	서울·경기 수해시 북측 수해 구호물품 도착-북측의 최초지원	국제협력관실 남북교류팀	조례 제정 (2004)
			2004	<ul style="list-style-type: none"> ·용천 참사지원 ·북한어린이 돕기 모금 행사 ·6.15 4주년 기념행사인cheon 개최 		
			2005	<ul style="list-style-type: none"> ·북한어린이 돕기 ·피치(Pitch) 및 페인트 지원 ·시 대표단 북한 방문 ·제16회 아시아육상대회 북한선수단 및 협력단 참가 ·시 경제대표단 (평양, 남포) 방문 		
			2007	<ul style="list-style-type: none"> ·평양시 체육단 축구장 현대화 ·북측 홍수피해 지원 ·노동당 통전부장 일행 인천방문 		
			2008	<ul style="list-style-type: none"> ·평양 치과병원 리모델링 ·시 대표단 평양방문 ·평양 관광거리음식점 현대화 		
광주광역시	인도적 지원 전개, 민족화해협력에 이바지, 민족 번영과 통일의 기틀 마련	2007	2007.9.21-10.12	북한 수해지역 주택 복구 지원	광주광역시남북교류협의회 (광주광역시 자치행정과)	조례 제정 (2003)
			2008.12-2009	배합사료 생산공장 건설사업		

<표 계속>

<지자체 남북교류협력사업의 추진시기 및 현황>(표 계속)

지자체	추진시기	최초사업	주요 남북교류협력사업		추진부서	비고	
울산광역시	2005.8 남북해운합의서 발효로 남북 해상로 개설시 울산광역시 포함	2004년 농업용 비닐 지원	'07-'08	영유아 이유식 생산 시설비 지원	자치행정 과 내 자치행정 담당	조례 제정 (2006)	
			'07.8.10-'07.12	북녘 국수공장 설비사업 지원			
			'07-11-'08.12	결핵어린이이 돕기 치료약품 지원			
경기도	2000년 6.15공동선언 이후 경의선 연결, 개성공단 건설사업 등 추진	2001.11 경기도남북교 류협력조례 제정	'02-'05	농업·보건·식품 등 인도적 지원	남북협력 담당관	조례 제정 (2001)	
			'06-'08	당곡리 농촌현대화 사업			
			'07-'11	개풍 양묘장 조성사업			
			'08-'11	말라리아 남북 공동방역사업			
강원도	2000년 6.15 남북공동선언 발표가 계기	2000년 농업용 비닐 지원	경제협력 분야	'01-'04	연어자원보호증식	남북교류 업무 전담부서 설치	조례 제정 (1998)
				'01-'08	북강원도 산림병해충 방제		
				'04. 12	원산 농민기술강습소 보수		
			-	금강산 공동영농사업			
			사회문화 교류 분야	'05. 9	남북강원도 민속문화축전		
				'06. 3	남북아이스하키 친선경기		
				'06. 11	북한의 2014 평창동계올림픽 유치 지지 합의 체결		
			인도 대북 지원	'07. 4	북한태권도시범단 초청행사		
				'00. 12	못자리용 비닐 제공		
				'04. 4	북한 통천역폭발사고 성금 전달		
'07. 10	북강원도 수해복구 물자제공						
충북도	황해북도 봉산군과 농업교류협력 사업 추진 이후	2008	2008-	남북농업교류협력사업	충북 농정국 농업정책과	조례 제정 (2008)	
전북도	동질성 회복, 인도주의적 문제 해결, 남북관계 발전 등	2004	'04.3-'05.10	농기계, 영농자재 지원 및 농기계 수리공장 신축	대외협력국 국제협력과 국제협력 담당	조례 제정 (2007)	
			'06.3-'06.6	농기계 추가지원 및 축산지원			
			'07.3-'07.10	돼지공장 신축 및 돼지 지원			
전남도	2000년 1차 남북정상회담 직후 평안남도 와 직접 교류를 위한 도차원의 남북교류협력 기본계획 수립 이후	2000년 남북교류 기본계획 수립	씨감자공급사업(행자부승인 2001.4 → 북측 반대로 사업포기2003.7)		행정지원국 행정과 행정계	조례 제정 (2003)	
			'07.03-'07.10	북 어린이 영양공급을 위한 '평양 발효공 공장' 협력사업			
			'08.3-'09.3	북 어린이 영양공급을 위한 '평양 발효공 빵공장'협력사업			
경북도	남북 사과산업 상생발전 계기 마련	2008	'08-'10 (3년차 사업)	개성지역 사과원 조성사업	새경북 기획단	조례 제정 (2008)	
경남도	경남의 선진농업기술 전수	2005년 조례제정	'06-지속	농업교류협력사업	(사)경남통 일농업협 력회	조례 제정 (2005)	
			'07-'08	평양 소학교 건립사업			
			'07-'08	수해피해 지원사업			
제주도	90년대 말 제주감귤의 과잉생산, 정부의 제주감귤 물류비 지원	1998	'98-'08	감귤·당근 북한보내기 사업	남북교류 협력위원회	조례 제정 (2007)	
			'02-'07	제주도민 북한방문 교류사업			
			'09.1-12	제주흑돼지 평양농장 지원사업			
			'06.7 / '07.9	북한 수해피해 지원사업			
			'04.4 / '07.12	의약품 지원사업			

□ 지자체의 남북교류 추진 형식과 내용은 지자체별 특성에 따라 다양

- 강원도, 경기도, 인천시 등은 지자체가 중심이 되어 사업을 진행한 반면, 제주도, 전남, 전북, 경남 등은 민간단체의 역할이 큰 반관반민 형식
- 경기도 및 강원도는 남북교류 전담 부서가 있고, 통일부와 인력교류를 실시하고 있기도 함. 대부분 지자체의 경우 민간단체와 연계

를 통해 사업을 추진하고 있으나, 강원도 등 일부 지자체는 별도의 민간단체를 설립하기도 함

- 대부분 광역자치단체가 기초지자체와 연계가 부족하나, 전남북의 경우 광역과 기초 지자체간 협력을 통해 기금 조성 및 사업 추진
- 남북교류협력사업에 대한 단체장이나 민간의 관심 정도에 따라 지역 간 온도차 존재

□ 「인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정」은 지자체를 대북지원사업 추진 주체로 불인정

- 2003년 이전까지 정부는 지자체를 남북교류협력 사업자로 인정하는 대신, 사업추진 지침을 마련하고 사업의 심사·승인 등 실질적 조정·통제 기능 수행
 - 2003년 정부가 지자체에 대한 협력사업자 승인 불허 방침을 결정 (이는 역설적으로 사업에 대한 통제권 상실로 이어짐)
- 대북지원 사업자로 인정받지 못한 지자체와 사업자 지정이 가능한 민간단체 간의 협력체계 형성
 - ‘우리민족서로돕기운동본부’, ‘우리겨레하나되기’ 등 남북교류 경험을 갖춘 소수 민간단체에 사업이 집중
 - 지자체 스스로 독자적인 사업 추진을 희망하는 경우 증가 추세

□ 지자체의 남북교류가 증가하면서 사업 추진 근거가 되는 관련 조례 제정과 기금 조성 등을 제도적·재정적 기반 형성

- 2013년 1월 현재 전국 16개 광역지자체 모두 관련 조례 제정
 - 34개 기초지자체도 남북교류관련 조례 제정
- 11개 광역지자체는 자체 기금 조성(2011. 12. 31 현재, 조성액 990억, 잔액 573억)
 - 최근 전남, 충북 등이 각기 2017년까지 매년 10억씩 50억의 기금 조성 계획 발표
 - 강원 고성, 철원, 충북 제천 등 소수의 기초지자체도 기금 조성

2. 지자체 남북교류 평가

□ 지자체 남북교류 사업의 성과

- 남측 농·축산 기술 소개, 북측의 농업 발전 (벼농사, 시설원예, 축산 분야)
- 협동농장 단위의 농촌개발 사업 추진 (당곡리, 장교리 사업)
- 호혜적 협력사업의 개발 및 추진 (술잎흑과리, 말라리아 공동방역)
- 지자체 남북교류협력 사업의 제도화
 - 제도적·재정적 토대 마련으로 보다 안정적 사업 추진
 - 기금의 경우, 신속적 운용이 가능하여 사업추진 과정에서 생길 수 있는 여러 돌발상황에 대한 대응 용이
- 지방 차원의 통일대비 역량 구축
 - 남북관계 현실 및 통일문제에 대한 지역사회의 이해와 관심 제고
 - 지역의 민간단체들의 성장과 발전 촉진

□ 지자체 남북교류 사업의 한계

- 지자체의 특성에서 기인하는 문제
 - 지자체 사업은 국제정세나 남북정세의 급격한 변화에 매우 민감하고 취약하여 상대적으로 위험부담이 적은 일회성 사업에 편중
 - 지자체 사업의 방향이 중앙의 대북정책과 맞지 않는 경우 지자체 사업의 취지를 제대로 살리지 못할 뿐만 아니라, 북한이 중앙정부와 지자체를 분리 대응하는 이중 전략을 취할 가능성
 - 지자체별로 상이한 형편과 사정으로 인해 개별적으로 사업을 추진하다보니 불필요한 중복투자 발생
 - 이윤을 창출하는 수익 모델 없이 생산시설이나 원자재 등에 대한 일방적 '지원' 위주의 사업이 중심이 되어 지속성과 호혜성 결여
 - 지자체의 담당 실무자 및 기술진의 잦은 교체 방북과 방북자간의 업무 인수인계 부족으로 인한 사업 추진 혼선
- 북한의 특성에서 기인하는 문제
 - 지방자치 등 한국 체제에 대한 이해 부족, 남측 지자체에 대한 의도적인 무시
 - 사업의 파급효과를 차단하려는 북한 당국의 정책적 가이드라인

- 당장의 가시적 실적만을 추구하는 북한 담당자의 단기 전망과 정치적 판단
- 예측이 어려운 여러 가지 북한 내부 사정으로 인한 사업지연 및 차질 빈발

3. 해외사례 분석

□ 독일의 사례: 내독 도시간 자매결연

- 미·소관계의 호전과 동·서독관계 발전이 맞물려, 1986년 서독의 자알루이스(Saarlouis)시와 동독의 아이젠히텐슈타트(Eisenhüttenstadt) 간 자매결연을 시작으로 내독 도시 간 자매결연 확대

<자매결연에 대한 동서독의 입장 및 의도>

서독	동독
<ul style="list-style-type: none"> - 내독관계의 실질적 발전 - 민족동질성 유지 - 지방정부 교류 활성화 역시 같은 차원에서 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 내독 교류를 통한 주민불만 해소 - 동독체제의 정당성 인정 및 경제적 이익 추구 - 지방간 교류 통해 서독 국민여론 분열 목적

- 자매결연 체결 이후 동서독 지방정부들은 전문가교류, 청소년교류, 평화문제 관련 교류, 문화교류, 체육교류 등 다양한 교류 사업을 추진
- 기본적으로 양 지역 체제의 상이성과 자치 역량의 차이가 장애로 작용하였고, 동독의 경직성과 관료주의, 서독의 통일된 지침 미비 등 준비 부족과 연방정부-지방정부 간 갈등이 도시 교류 활성화의 한계
- 동서독 도시 간 자매결연 사례는 세부적 계획마련과 신중한 접근의 중요성을 보여줌. 또한 사업 선정에 있어서는 지역 특성과 북측의 수용도를 고려한 다각적 접근이 요구되며, 정부와 지자체간 협력이 중요함을 알 수 있음

<동서독 지방간 자매결연 성과와 한계>

성과	한계	
	동독	서독
<ul style="list-style-type: none"> - 양독 주민 간 접촉 및 대화폭 확대 - 상호유대감 증대 - 도시간 자매결연을 통해 내독교류의 새로운 공간 창출 	<ul style="list-style-type: none"> - 잦은 합의 사항 불이행 및 동독 당국의 부정적 태도 (동독의 주민 접촉 차단 노력, 비자발급 지연 등) - 동독 도시당국의 자율성 부재 - 동독 당국의 통제 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부의 준비부족 (동독 전문가 및 경험 부족) - 연방 차원의 지침 부족으로 혼선과 혼란 - 자매결연을 둘러싼 연방과 지자체간 갈등

○ 통일 이후 구 동서독 각 주(州) 및 도시는 자매결연을 통해 실질적 관계를 유지

- 구서독 지자체들이 자매결연을 체결한 구동독 지자체에 지원한 내용은 인력·물자·재정 등 다양하였으나, 인력 특히 행정인력 지원이 중요
- 1992년 약 35,000명의 행정인력이 동독에 파견됨(주·지자체 인력 18,500명)
- 서독 관료의 동독 파견은 교육과 사전 준비 없이 이루어져, 이질감·갈등 및 시행착오가 발생하였지만, 동독지역 지역행정 체계 구축에 결정적 역할 담당

○ 남북 화해·협력 본격화 단계에서 남북 지자체간 자매결연 방식의 교류를 활성화하고, 남측 지자체 행정인력의 북한 지역 파견 등 가능성을 고려하여 미리 준비할 필요가 있음

□ 중국-대만 지방정부 교류협력 사례

- 중국과 대만은 장기간의 정치·군사적 대립에도 불구하고 민간차원의 인적교류 및 경제·사회교류는 점진적으로 심화·확대
 - 정부 간 공식 접촉은 부재, 반관반민(半官半民)의 대화채널 항상 유지
 - 교류협력 합의서 체결 후 정치·군사적 갈등에도 불구하고 순조롭게 이행
 - 중개지역(홍콩, 마카오)을 활용하여 교류협력의 정치·경제적 위험 분산
 - 접경지역 교류협력으로 위기 시 갈등 완화 및 통일 기반 조성 노력

- 중국-대만 접경지역 특구 개발을 통해 점진적으로 교류협력을 확대하고 군사적·정치적 위협을 감소
 - 중국 푸젠성(福建)과 대만의 진먼(金門)·마주(馬祖)·펑후(澎湖) 간 3통(通商, 通航, 通郵) 허용 이후 양안(兩岸) 간 인적·물적 교류가 활발하게 진행
 - 중국은 경제적 목적(대만기업의 중국투자 유인) 및 정치적 목적(양안관계 발전 및 경제적 상호의존도 제고를 통한 통일 달성 등)을 동시에 고려
 - 대만은 경제적 상호보완성에 기초하여 중국에 투자하고 교류하고 있으나, 중국의 정치·경제적 의도에 대한 우려도 동시에 존재
 - 중국은 ‘푸젠성 해협서안경제구’(海峽西岸經濟區) 건설(2009년 5월)을 통해 양안 간 산업협력과 문화교류 등 교류협력을 선도. 대만은 이미 「리도건설조례」(離島建設條例) 제정(2000년 4월)을 통해 중국과의 접경지역 개발 기반 마련
- 중국과 대만은 정치·군사적 위기 상황에서도 민간 교류를 지속했다는 점에서 남북 교류에도 ‘정경분리’(政經分離) 원칙을 도입하여 ‘경제교류 → 사회문화교류 → 정치적대화’로 이어지는 선순환 패러다임 형성 필요
 - 중국-대만 교류협력이 쌍방향 이익 구조였다는 점에서, 남북한 역시 일방적인 지원-수혜 관계가 아닌 상호 ‘win-win’하는 교류 구조 형성 필요
 - 중국과 대만이 합의서 이행을 통해 안정적으로 교류 협력을 이어왔다는 점에서, 남북 역시 쌍방이 합의 하에 체결한 합의서 준수가 중요
 - 중국의 ‘해협서안경제구’ 건설 경험을 참고하여 남북한 지방정부 차원의 대북 인도적 지원 사업을 지속적으로 실시하고, 남북 경험의 제도적 단점을 보완하고 상호 이익 구도로 발전 필요
 - 중앙과 지자체의 역할 배분·분담을 통해 지자체의 대북교류 권한 및 범위 확대, 특히 인도적 지원 사업은 지자체에 대폭적인 권한 하방(下放) 필요

□ 기타 사례

- 사이프러스: 분단된 수도의 통합적 도시계획 수립 사례
 - 그리스계(남부)와 터키계(북부)의 갈등과 내분으로 1964년 그린라인 설치
 - 분할된 수도 니코시아의 슬럼화, 역사자원 훼손 등 문제 발생
 - 1978년 남북 사이프러스를 대표하여, 남북 니코시아 시장들이 '니코시아 하수처리 사업' 협력에 합의하면서 비정치적 협력의 계기 마련. 1979년 '공동 니코시아 기본계획'을 수립
 - 2005년에는 '새 비전계획'을 수립하고, 남북이 개별적으로 추진하던 도시계획을 서로 조정하는 제도와 규정 등 분석 시작
 - 2003년 그린라인 검문소 개방 → 2008년 니코시아 시내 그린라인 철거
- 예멘: 가능한 분야에서의 협력부터 추진, 공동이익 발굴 사례
 - 1962년 예멘공화국 수립, 1967년 '남예멘 인민공화국' 선포로 분단
 - 1970년대의 군사분쟁 이후, 1981년 '남북예멘 협력 및 조정에 관한 협정': 대통령과 각료로 구성된 협의체, 경제통합 위한 사회개발계획 조정, 접경지역 수자원 공동개발, 연결도로 건설 합의 등
 - 국경지역 석유 발견으로 남북 협력 가속화 → 1990년 통일 선포
 - 남북예멘의 통일은 협상에 의한 통일의 사례가 될 수도 있으나, 1993년 4월 27일 국회의원 총선 이후, 제3당으로 전락한 남예멘 측의 반발 등으로 1994년 내전을 거쳐 실질적으로는 무력통일로 이어짐
 - 조직 및 제도 통합, 양측 지도자간 권력 배분 등 정치적 영역에서의 실질적 내용이 갖추어지지 않은 상황에서의 통일 논의는 한계
 - 특히, 무력에 의한 통일 방식은 통일 이후에도 심각한 후유증을 남길 수 있는 사례 (2013년 현재에도 남예멘 분리 움직임 지속)
- 이스라엘·요르단: 홍해 평화공원 사례
 - 1994년 요르단-이스라엘 평화협정 체결: 양국간 교역, 관광, 통신, 에너지, 문화, 과학, 항로, 운항, 환경 등 제 분야 공동협력에 합의
 - 1996년 '아카바-아일랏 특별협약' 체결: 아카바만 내 양국 수역에 '홍해 해양평화공원'을 지정 (생태계 보호, 특별관광구역 설치 및 자

유무역지대 조성)

- 홍해 평화공원 사례의 경우 오랜 적대국가의 사이에서도 공동이익의 창출을 통해 협력 사업을 추진할 수 있으며, 이것이 양국 간 평화 증진에도 기여할 수 있음을 보여줌

□ 해외 사례의 시사점

- 적대적인 국가들 사이에서도 비정치적이고 실질적인 분야에서의 협력이 추진될 수 있으며, 이는 공동이익의 발굴을 통해 더욱 가속화될 수 있음
 - 분단된 사이프러스 및 이스라엘-요르단의 해양평화공원 사례 등은 지역 차원에서의 실용적 협력이 양국 관계 개선에 긍정적으로 기여한 사례
- 지역 혹은 지자체 차원의 협력은 다양한 분야에서 이루어질 수 있으며, 그것이 단기적으로는 성과가 없을 지라도 중장기적으로 사회통합에 긍정적으로 기여함
 - 동서독의 경우 통일 이전뿐만 아니라 통일 이후에도 지역 간 교류가 사회통합 및 행정통합에 크게 기여
 - 중국-대만의 경우 반관반민의 '해기회'와 '해협회'가 핵심적 역할을 담당
- 철저한 준비와 중장기적 안목을 가지고 추진하지 않은 사업은 실패
 - 동서독 교류에 있어 준비 및 전문인력 부족 등으로 수많은 시행착오 발생
 - 충분한 제도 통합 없이 합의에 의한 통일을 서두른 예멘의 실패 사례

Ⅲ. 지자체 남북교류 추진환경

1. 남북관계 변화 전망

한반도를 둘러싼 동북아 환경 변화

- 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠락으로 인해 양국 간에는 협력과 갈등의 요소가 혼재되어 있으나, 동북아 지역에서는 갈등요소가 우세
 - 미·중 갈등 구도가 심화되면 북한은 중국에 대한 의존 경감을 위해 한국 및 미국과 관계 개선을 시도할 수도 있고, 다른 한편으로는 중국과 한국에 대한 견제를 목적으로 미국과의 대화를 추진하는 등 북한의 전략적 융통성이 증가될 것으로 전망
- 한·일, 중·일, 러·일 간에 존재하는 영토문제, 한·중·일 간의 역사문제 등 민족주의적 대립의 강화
 - 동아시아 국가들 간 근대성으로의 회귀 경향은 6자회담 등을 통한 북핵문제 해결에 장애요인
 - 미중 갈등의 틀 내에서 역내국가들 간의 대립적 상황은 북한의 전략적 가치를 증대시키고, 북중경협을 추세를 강화
- 2015년 전시작전권 반환 등 한국군의 역할 증대 및 군사력 강화 요인 증가
 - 한미동맹과 한중관계의 관리의 중요성 증대
 - 북한의 3차 핵실험으로 대북 제재 강화 추세 지속 예상

김정은 시대 북한 체제의 변화

- 김정은으로의 순조로운 권력 승계 이후, 단기적으로는 안정적으로 유지되고 있으나, 장기적으로 불안정·불확실한 상태가 이어질 것
 - 만성적 경제난과 대외적 고립이라는 구조적인 문제 지속
- 내부적으로 유훈통치를 통해 부족한 정통성을 보완하고 내부 단속 강화
 - 최근 3차 핵실험의 목적 중 하나도 김정은 체제 이후 북한 체제의 능력을 대내외적으로 과시함으로써 체제결속력을 제고하고자 하는 것으로 보임
- 2013년 북한 신년사에 드러나는 것처럼 김정은은 인민의 경제생활 향상

을 통치과제로 여기고 있기 때문에 생산력 증대를 시도하고, 중장기적으로 북한의 개혁·개방 압력은 증가할 것으로 전망

- 내부 생산력의 한계로 외부 자원에 대한 수요 증대는 불가피하므로 제한적 개혁 개방 속에서 외부자원의 동원 시도
- 북·중경협 강화 예상(북한의 대중 의존도 증가는 한편으로 북한의 개혁개방을 촉진할 수도 있으나, 역설적으로 한국이 대북 포용정책 추진하도록 압박하는 효과를 가짐)

□ 대한민국 새 정부 출범에 따른 남북관계

- 이명박 정부 시기 남북은 긴장과 대결 구도에 놓여 있었으나, 새 정부의 '한반도 신뢰 프로세스' 추진 및 대화 의지 표명과 북한의 경제난 등을 고려할 때, 남북관계 개선 요인 존재
 - 북한 역시 경제난 해결과 인민생활 개선을 위한 지원이 시급할 뿐 아니라, 한국의 정권변화 이후 남북대화에 나설 의향을 표시한 바 있음
 - 남북 지도자들 간 정치적 합의에 따라서는 남북관계의 전면적 개선 가능성도 상존
- 한반도 신뢰 프로세스의 전제는 비핵화와 관련된 북한의 책임 있는 조치라는 점에서 남북관계 교착 가능성도 적지 않음
 - 북한도 '6.15남북공동선언'과 '10.4남북공동선언'의 이행문제를 지속적으로 제기
 - 최근 북한의 3차 핵실험으로 남북관계 진전의 명분 크게 약화

2. 북한의 대남정책과 남북교류 추진체계

□ 탈냉전기 북한의 대외적 고립과 경제난의 심화

- 북한을 지원할 동맹세력으로서 사회주의권 국가들이 붕괴하자, 적대적인 국가에 둘러싸여 있다는 피포위 의식 형성
- 북한 경제상황의 극심한 악화로 스스로의 미래에 대한 불투명한 전망이 대외정책에 반영
 - 개혁·개방과 정권유지 사이의 딜레마에 빠지자, 북한의 정책결정자들은 정권을 유지하면서도 경제적 지원을 획득하고자 함

- 체제 생존을 담보로 한 과감한 대안 마련 시도

□ 탈냉전기 북한의 대남 전략에서 가장 큰 변화는 실리 사회주의

- 정치·군사적인 문제 우선 해결을 주장하기 보다는, 체제 생존과 국내외 환경 변화에 적응하면서 경제난을 극복하기 위해 '실리외교' 추구
 - 합의한 사안에 대해서 이행하려는 노력을 보이기도 하고, 협상 과정에서 양보할 것은 양보하면서 협상의 성과를 얻기 위해 노력
- 국제사회의 다변화 추세에 부응하여 당 외곽단체 또는 '준 민간기구' 등을 통한 민간외교 확대
- 과거 혁명전략·전술적 측면이 약화되기는 하였으나 지속적으로 고려
 - 북한의 주장에 동조적인 단체의 제의에는 순조롭게 임하는 한편, 보수적인 단체들에 대해서는 비협조적으로 응하여 한국사회 내부의 분열을 적극적으로 이용
- 북한의 변화된 대남전략으로 남북협상에 임하는 태도 역시 일부 변화
 - 경제지원 획득을 위한 회담 개최에 적극적으로 응하는 등 체제생존과 경제적 실리 추구에 주력하고, 정치·군사적 문제의 우선적 해결 요구중단
 - 상대방을 비난하거나 억지를 부리는 태도, 일방적인 대화 중단 사례 감소
 - 그러나 자신에게 유리한 협상환경의 조성과 의제 조작 등 비합리적인 협상 행태도 지속

□ 2000년 남북정상회담 이후, 민간의 남북교류에서 북한의 민화협, 민경련이 창구역할 담당하며 모든 남북교류협력사업에 개입

- 민화협은 한국의 중앙정부, 지자체, NGO 등을 포괄적으로 상대하는 대표적인 대남창구
 - 한국의 협상주체나 개별사안에 따라서 다양한 종교기구, 학술체육기구 등이 관여
 - 초기 한국의 민간 대북사업에 관여했던 조선아세아태평양평화위원회는 대남기구들의 관리·감독 담당
- 지자체와 접촉하는 북한의 상대사업자는 지역단위체가 아닌 민화협이나 민경련으로 일원화

- 민화협, 민경련의 담당자가 실질적으로 사업을 추진하는 사업 대상 단위의 책임자에 비해 우선적 지위와 권한 보유
- 사업의 경제적, 실질적 효과보다는 정치적 판단에 따라 사업의 내용과 범위가 결정되기도 함

3. 지자체 남북교류에 대한 북한의 입장

- 한국 지자체의 교류에 대해 북한은 당국 간 관계와 달리 정경분리의 입장에서 실질적 이득을 얻기 위한 민간의 사업 파트너로 이해
 - 실제로 김대중, 노무현 정부 시기 지자체 남북교류협력사업의 범위는 사회문화 분야의 교류협력보다는 인도적 지원, 농업·임업 협력 등 경제적 실리 사업에 집중되는 경향
 - 주민 간 직접적인 접촉이 이루어지는 사업은 가능한 제한
 - 이와 같은 북한의 입장은 별다른 변수가 없는 이상 한동안 지속될 전망
 - 대남교류사업의 창구가 민화협, 민경련으로 일원화된 구조 속에서 남북 지방 간 상호협력사업 추진 가능성은 현실적으로 높지 않음
- 한국 지자체를 민간단체처럼 여기는 북측의 인식에 의거할 때, 지자체는 정치적 변수로부터 상대적으로 자유롭게 사업을 추진할 수도 있을 것
 - 이를 위해서는 중앙정부와의 역할배분 및 조정, 지자체의 자체 역량 강화, 민간과의 관계 설정 등 다양한 과제 해결 필요

IV. 지자체 남북교류사업 추진방안

1. 지자체 남북교류의 목표와 비전

<지자체 남북교류 추진 목적 및 원칙, 사업방향>

구분	주요내용	
광역	서울	○ 추진방향: 북한주민에게 실질적 도움이 되는 인도적 지원 중심
	부산	○ 목적: 민족 상호 이해증진과 인도주의 실현, 남북 공동번영
		○ 원칙 및 방향 - 단계적 추진: 인도적 교류 → 문화교류·경협 → 사회단체 교류 → 자매결연 - 문화교류는 부산시 추진, 경협은 기업 추진 부산 지원
	대구	○ 목적: 정부 남북협력사업 뒷받침, 민간 남북교류 지원
		○ 추진방향: 시나 시민의 남북교류 경비 지원, 북한 지자체 등과의 교류 사업 지원
	인천	○ 기본방향: 상생보완 지향, 남북협력의 서해안축 형성, 다부문 복합 연계, 국가 균형발전 도모
		○ 추진방식 - 신뢰구축을 통한 접촉창구확보 - 남북관계 진전 및 정부 정책 감안, 시의회 및 전문가 의견수렴 - 단기적으로 인도지원 및 사회문화 교류 사업 추진 - 인천-개성 연계발전 전략 추진
		○ 목적: 인도지원을 통한 민족화해, 민족 번영과 통일 기틀 마련
	광주	○ 추진방향: 농업 및 보건의료분야부터 시작, 문화·예술·체육 등으로 확대
	울산	○ 정부정책 추진 방향 고려하여 추진
		○ 민간단체를 통한 인도적 지원 지속 추진, 남북 신뢰기반 조성
	경기	○ 목적: 정부 통일정책 지원, 지역 특수성 반영, 민족 동질성 회복, 인도지원, 북한 개혁·개방 지원
		○ 추진원칙: 호혜와 협력, 인프라 지원(지속성), 공개성과 투명성
	강원	○ 목적: 남북강원도 공동 이익과 발전, 통일1번지 지향, 남북교류 선도
		○ 원칙 및 방향 - 국가 차원의 틀 속에서 '분권적·미시적 접근' - 5대원칙: 실질적 협력, 장기적 관점, 공동이익, 공개투명성, 상호신뢰
충북	○ 목적: 남북 간 신뢰구축, 북한농업발전에 기여 ¹⁾	
전북	○ 목적: 통일기반 구축(남북 동질성 회복, 인도주의의 문제 해결, 상호이익 창출)	
	○ 원칙: 공개성과 투명성, 지속성, 점진적·단계적 추진	
전남	○ 사업방향 - 정부 방침의 틀 속에서 지역 특성을 살리고, 상호 이익이 되는 실질적 교류 추진 - 북한 식량난 해결, 장기적으로 통일 농업기반 대비 협력사업 강구	
	○ 목적: 남북 농업교류 확대(사과산업)	
경북	○ 원칙 및 방향: 남북 농업 상생 발전, 민간참여 확대, 점진적 접근	
	○ 목적: 통일에 기여, 농업기술 전수 통한 북한주민 소득증대, 남북간장완화에 기여	
경남	○ 추진방향: 실질적 지원, 인도주의와 상호주의 원칙 견지, 도민공감대 형성과 주민 참여	
	○ 사업방향 - 인도적 차원의 감골·당근보내기 지속 추진, 양돈사업은 사업성·남북관계 고려 추진 - 남북관계 개선에 따라 사회문화교류 확대 추진	
기초	○ 목적: 국가차원 통일정책에 기여, 인도적 지원, 남북철원의 상호발전, 자치역량 제고	
	○ 추진방향: 민간단체와 협력, 남북이질감 해소, 상호이익 창출, 장기적 안목	
제주	○ 목적: 영농기술 소개, 제천시 농특산물 우수성 홍보, 남북의 농업소득 향상에 기여	
	○ 추진방향: 과수원 관리운영 지원, 새로운 영농협력사업 개발, 국도비 예산 확보	

1) 2009년 충북의 남북교류협력관련 조례는 조례명 자체가 「충청북도남북농업교류협력에관한조례」(2008년 제정)로 농업에 특화되어 남북교류를 계획하고 있었음, 하지만 2012년 개정된 「충청북도남북교류협력조례」

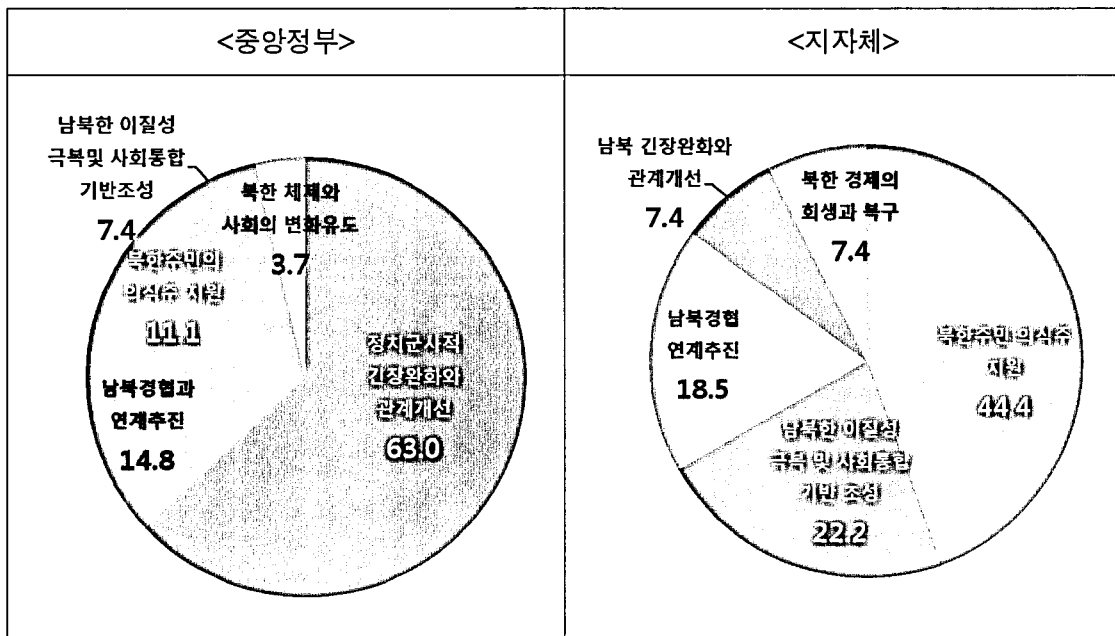
□ 지자체 남북교류의 궁극적 목적은 남북 동질성 회복과 북한의 개혁·개방 및 통일기반 조성에 기여하는 것

○ 지자체들이 제시한 자료를 기준으로 남북교류 추진 목적을 정리한다면 ‘중앙정부의 정책을 바탕으로’ ‘인도지원 및 사회문화 교류’를 통해, 북한 주민의 삶의 질을 개선하고 남북 동질성 회복과 북한의 개혁·개방 및 통일 기반 조성에 기여하는 것

- 추진원칙 및 기조는 ‘지역 특성 반영’, ‘공개성과 투명성’, ‘상호이익 창출’, ‘점진적·단계적 접근’, ‘주민동의 및 참여’ 등

□ 중앙정부와 지자체의 남북교류협력사업 목표는 서로 다르게 설정되어야 하며, 따라서 중앙과 지자체간 협력 구조가 긴요(델파이 조사 결과)

<중앙정부와 지자체의 남북교류협력사업 목표>



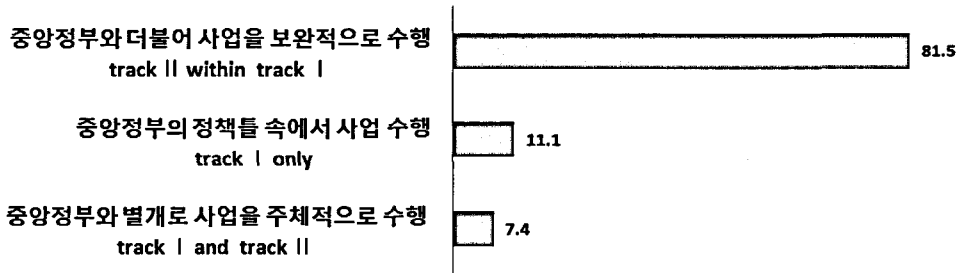
○ 전문가 대상 델파이 조사에서 나타난 지자체의 남북교류 추진 목표는 실제 지자체들이 설정하고 있는 목표와 대동소이

제1조는 “상호이해증진과 인도주의 실현, 남북 공동번영에 기여” 등의 내용을 담고 있어서 충북의 남북교류 목적은 농업발전보다 더 포괄적으로 변화하였음.

2. 지자체 남북교류의 기본방향

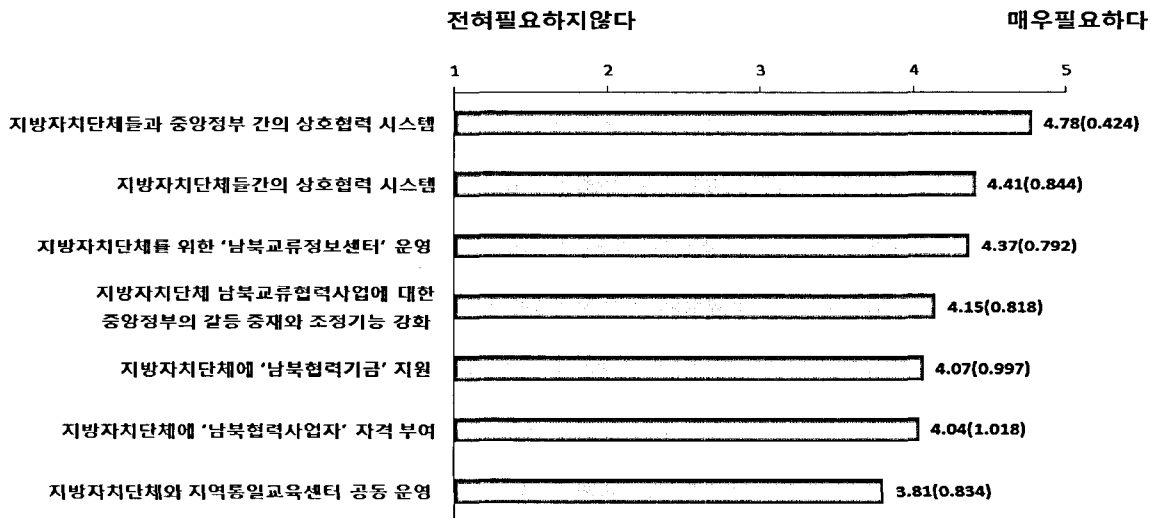
- 남북교류협력사업에 있어 중앙에 대한 지자체의 위상은 'track II within track I' (델파이조사 결과)
- 압도적 다수의 전문가들은 지자체가 중앙정부의 정책 틀 안에서 트랙 II의 역할을 해줄 것을 주문

<중앙정부와 지자체의 관계>



- 지자체 남북교류의 효율적 추진을 위해서도 중앙과의 관계, 지자체간 협력 등 거버넌스적 측면에 대한 강조가 두드러짐

<지자체 남북교류의 효율적 추진을 위한 과제>



3. 단계별 · 상황별 사업추진 방향

단계별 사업 목표

단계	사업 추진방향
장기	<ul style="list-style-type: none"> • 착안점: 지자체 남북교류사업의 최종 목적, 국가적 차원의 정책 목표와 차별 필요 • 목표: 남북한 지역 및 주민 간 다양하고 실질적인 교류를 통해 민족동질성 회복에 기여 • 사업기조: 남북 사회 통합 및 행정 통합으로 이어질 수 있는 행정, 재정, 인적 교류
중기	<ul style="list-style-type: none"> • 착안점: 특정 지역과의 교류를 심화 발전 • 목표: 북한의 개혁·개방을 지원 (중점 교류지역 사업 전개) • 사업기조: (사회문화교류·개발지원), 지속가능하고, 북한 개방성 증진에 기여하는 사업
단기	<ul style="list-style-type: none"> • 착안점: 북측 협상 파트너와의 신뢰를 형성하고, 특정 지역과의 교류를 맺는 단계 • 목표: 북한 주민의 삶의 질을 향상시키고, 남북 간 신뢰를 형성함 (교류지역 선정) • 사업기조: (인도지원), 지속적 교류가 불가피하고 성사 가능성이 높은 새로운 사업 발굴

상황별 구분과 사업추진 방향

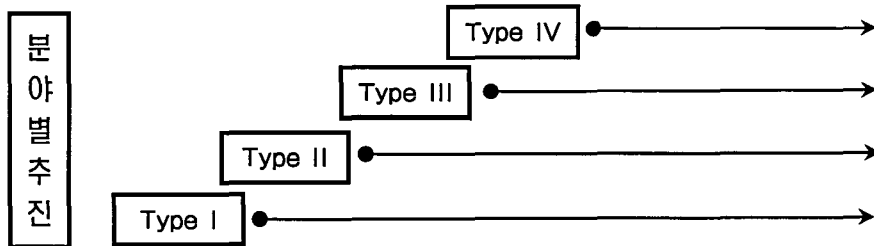
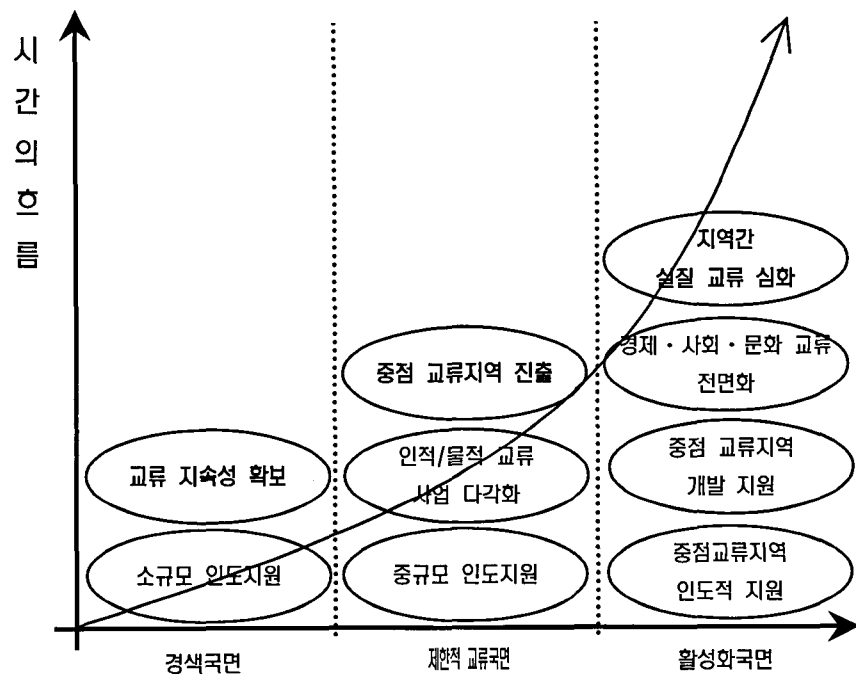
- 남북관계는 직선적으로 변화하는 것이 아니라, 경색과 개선의 국면을 반복하는 경향이 있으므로 상황별 대응 전략 필요

상황	사업 추진방향
경색	<ul style="list-style-type: none"> • 상황정의: 국제적인 분위기가 원활한 남북교류사업 추진에 부정적인 방향으로 형성되고, 한국 정부의 운신의 폭 역시 대단히 제한적인 상황 • 지자체와 북측 카운터파트 간 신뢰를 바탕으로 인도적 사업 중심의 적절한 교류 유지 • 지역 주민들의 북한에 대한 이해와 남북교류사업에 대한 합의 확보에 주력
제한적 교류	<ul style="list-style-type: none"> • 상황정의: 남북관계 및 국제적 분위기를 고려할 때, 전면적 교류는 불가능하지만 한국정부의 판단에 따라서는 제한적이거나 남북교류협력사업 추진이 가능한 상황 • 불시의 경색국면에 대비하는 동시에 새로운 사업 아이템을 적극 발굴하여, 남북 교류사업의 양적·질적 확대와 심화
활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 상황정의: 핵문제 해결에 상당한 진전이 보이고, 북한이 적극 개혁개방을 추진 하면서 국제적인 상황과 남북 간 협력 분위기가 활성화되는 상황 • 지자체 사업의 장기 목표를 중심으로 사업을 적극 추진하는 것이 바람직 • 민간의 대북 경제협력에 대한 지원 및 안내 창구를 조직하고, 지나친 과열과 중복투자나 시행착오 최소화

<남북교류 로드맵>

	물적 교류	인적 교류
남 ↓ 북	< Type I >	< Type II >
북 ↓ 남	< Type III >	< Type IV >

< 단계별 · 상황별 · 부문별 교류협력 추진 시나리오 >

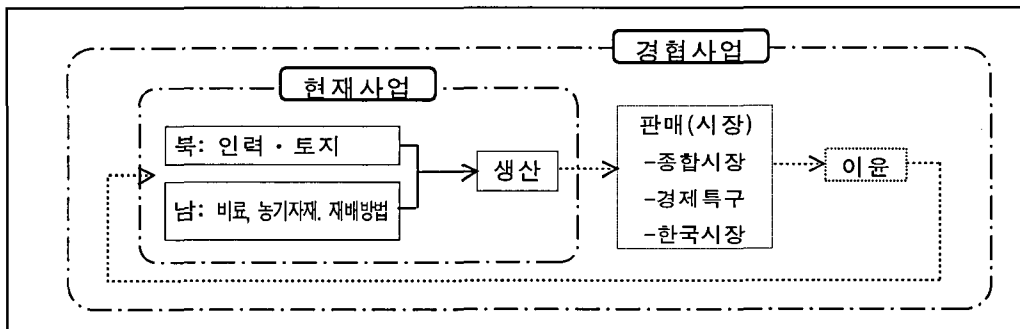


4. 지자체 남북교류사업 추진방안(예시)

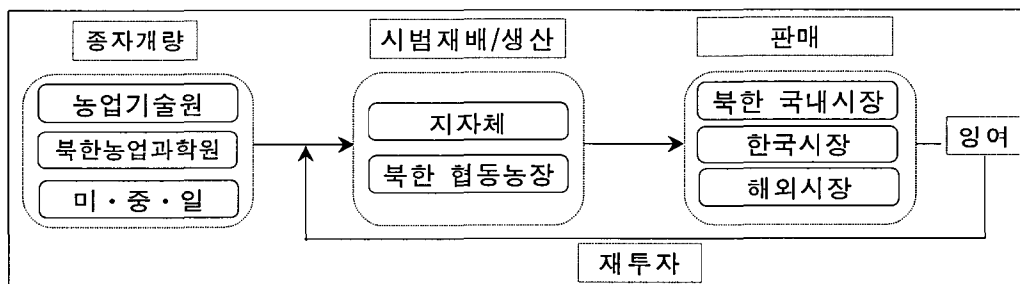
□ 방안 I: 지속가능한 사업 모델 발굴을 통한 북한 개혁·개방 지원

- 수익 창출 및 외부 시장과의 연계성을 통한 지속가능한 협력사업 모델 창출
 - 일방적 지원이 아니라, 협력사업에서 수익이 창출되고 발생한 수익이 협력사업에 재투자되는 구조(이윤의 재투자를 통한 자생력 제고 프로그램)

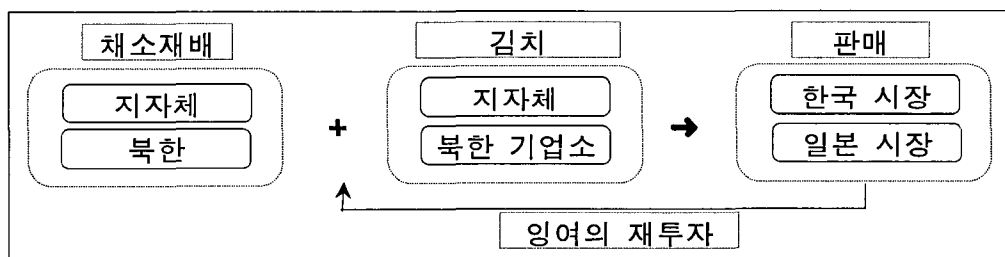
<농업협력사업의 경험사업으로의 전환(예시)>



<농업협력 사업의 국제협력 사업화(예시)>



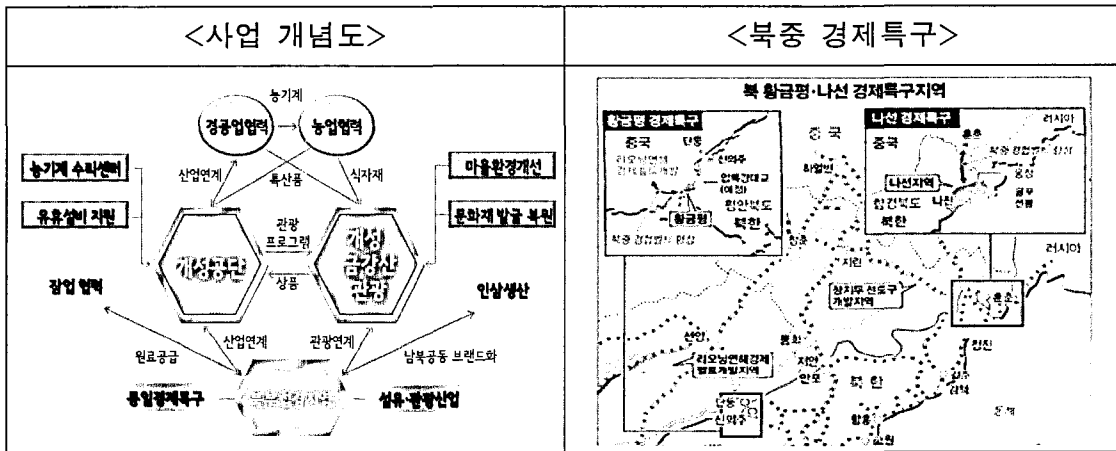
<농업협력의 연관산업 확대 및 해외 연계 사업화(예시)>



- 지자체는 시범적인 사업을 추진하고, 사업의 성과를 확인하여 가능성이 높은 사업 모델을 북한 전역으로 확산시키는 것은 중앙정부가 담당

□ 방안 II: 중앙정부 차원의 사업과 지자체 사업의 협력 및 연계

- 중앙정부 차원에서 관심을 가지는 사업의 성과를 확대할 수 있는 사업.
 - 예컨대 남북관계 개선시 개성공단, 개성·금강산 관광 등 핵심사업들은 확대 및 재개될 가능성이 높다는 점에 주목할 필요
 - 개성 및 금강산 배후지 농업을 통해 관광객을 위한 식자재 제공
 - 개성공단 배후지에서의 경공업 분야 협력사업을 통해 개성공단과 북한 내부 경제의 연계를 강화하는 등



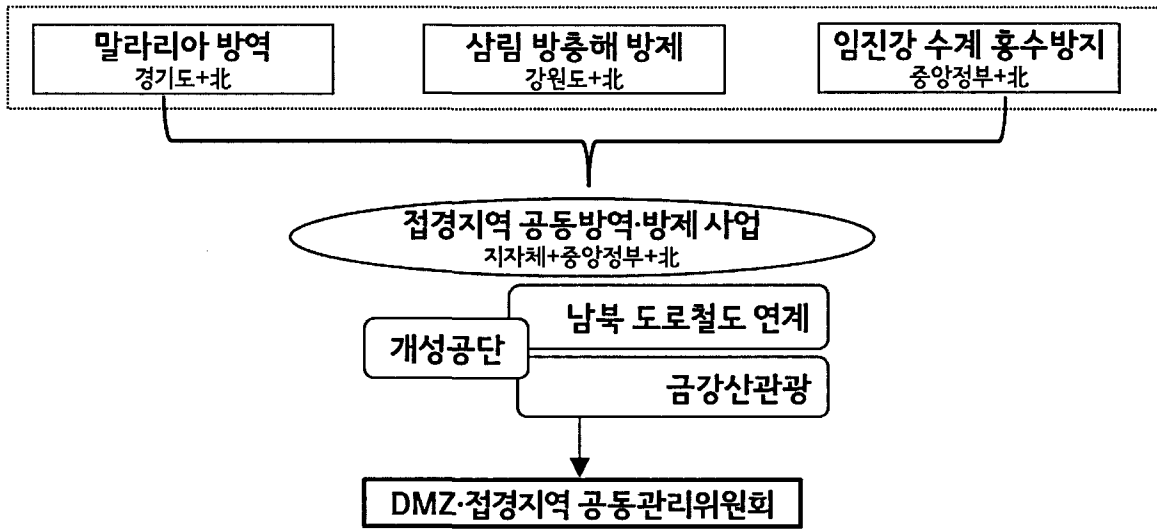
- 경제특구 배후지 협력사업의 경우, 개성·금강산 등 남북접경지역 이외에 황금평·나진 등 북중 경제특구 배후지역에서도 추진 가능
- 중앙과 지방의 적절한 역할 분담을 통해 사업의 시너지를 확대하고, 북한의 개혁·개방을 지원할 수 있을 것임
 - 이를 위해서는 중앙 정부의 정책에 부합하는 지자체 사업을 지원하는 구조가 뒷받침될 필요가 있음

□ 방안 III: 지자체간 협력을 통한 사업의 시너지 확대

○ 개별적으로 추진되던 사업의 연계를 통해 시너지 확보

- 경기도, 강원도, 중앙정부가 개별적으로 추진하던 말라리아 공동방역, 산림병충해 공동방역, 임진강 수계 홍수 방지 협의 등을 연계

<사업의 공동관리를 통한 효율성 증대>



○ 축산분야의 협력사업 추진시 구제역, 조류독감 등에 대한 공동대처 사업 고려

- 접경지역 지자체뿐만이 아니라, 축산 분야 협력에 관심을 가진 전남북, 제주 등 타 지자체의 협력을 통한 가축질병 공동 대처 사업으로 확대

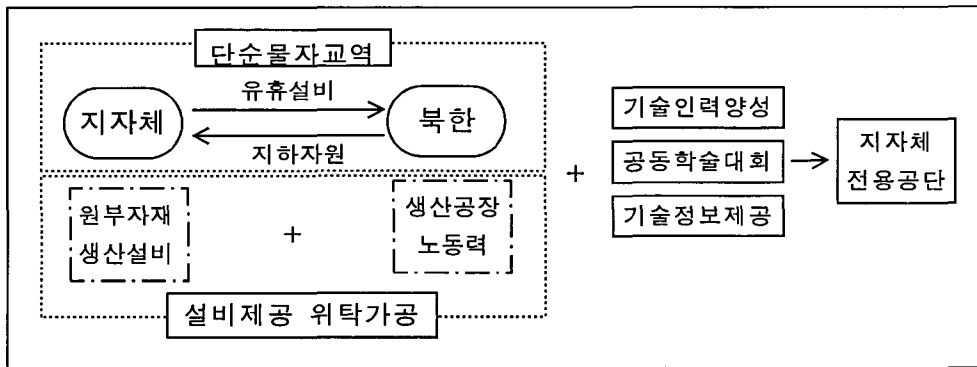
○ 조류독감, 구제역 등 초국경질병 등에 대한 남북공동대처 등의 사업을 연계시켜 남북이 상호 남북교류협력 사업을 논의하는 협의체로 발전

- 동서독의 경우에도 접경지역관리위원회를 설치한 바 있음
- 지자체는 중앙정부 사업의 본격적 추진을 위한 시범사업의 역할을 담당
- 중앙정부는 북한과의 제도적 협의체를 구성하여 접경지역의 남북간 현안 전체를 논의하는 기구로 발전

□ 방안 IV: 상호이익 창출이 이루어지는 남북교류 사업

- 제주도의 감귤지원 사례와 같이 대북 지원의 국내적 효과에 대한 고려를 통해 상호 이익을 얻을 수 있는 사업의 발굴 및 추진
 - 제주도 감귤지원: 과잉 생산된 농산물의 가격조정 기능을 가짐. 대북 쌀지원의 경우도 비슷한 효과가 나타남 (cf. 대북비료 지원이 비료 가격 상승으로 나타난 경우)
 - 대북 지원사업이 국내 취약계층에 대한 지원으로 연결될 경우, 정부가 일부 사업비를 보조하는 방식 등 고려 필요
- 강원도와 경기도가 추진했던 산림병충해·말라리아 공동방역 사업 등도 상호이익이 창출되는 사업에 해당
 - 남한의 유휴 산업 설비를 제공하고 북한은 지하자원을 제공하는 등의 구상무역 형태의 남북교류 등도 가능
- 산업 순환주기가 빨라지면서 발생하는 유휴설비를 북한에 제공하고 이에 대한 반대급부를 받는 방식도 가능
 - 한국 국내기업 구조조정의 계기로 활용, 북한은 경공업 장비를 현대화
 - 사업방식은 단순 물자교역, 위탁가공, 합작투자 등

<지원사업의 경제협력 사업 발전 모델>



□ 방안 V: 북한의 개혁-개방을 촉진할 수 있는 사업

- 중국과 베트남 등 선형 사회주의 개혁·개방 국가의 사례를 보면, 중간간부들이 중요한 역할을 담당
 - 북한의 중간간부들과 전문가(technocrat)들이 보다 많이 외부 정보

에 접할 수 있도록 해외 연수, 공동 세미나 등의 기회를 제공

○ 북한과의 협력사업 자체가 특구 혹은 해외시장과 연계될 수 있도록 추진함으로써, 국제사회의 표준적인 규범과 행동양식을 자연스럽게 습득할 수 있도록 추진

- 예) 애니메이션 등 북한이 장점을 가지고 있으면서도, 해외시장의 동향 등을 고려하지 않아 상품성이 떨어지는 작품을 제작하는 등 문제 시정

<북한의 국제경쟁력 확보가 가능한 분야(예시)>



□ 방안 VI: 지역 특성에 부합하는 사업

○ 산업이 발달한 지역과 농업이 발달한 지역 등 지역 특성에 부합하는 남북교류협력 사업을 적극 발굴하고 추진

- 제주, 전남, 전북, 경남, 경기, 충북 등이 농업 및 축산 분야 협력사업에 관심을 가지고 추진한 것은 우연이 아니라고 할 수 있음

- 경기, 전남, 전북, 제주 등 축산업이 발달한 지역에서는 2012년부터 가축분뇨의 해양 투기가 금지되면서 신재생에너지 사업에 대한 관심이 증가하고 있음. 따라서 축산과 신재생에너지 사업을 연계하여 추진

- 강원도의 경우 관광분야 남북협력사업을 확대하여 환 동해권 협력으로 발전. 경기, 강원도의 경우 DMZ를 활용한 관광 프로그램 등 구상 가능

- 충남, 전남, 경남, 제주 등 수산 양식이 발달한 지역에서는 수산물 양식과 관련된 협력사업 가능

- 서울, 부산, 인천, 대전, 대구, 광주, 울산 등 대도시의 경우 도시개발 및 도시재생, 교통 등 도시생활과 관련된 이슈 중심으로 접근

○ 환동해권, 환황해권 구상 등을 발전시켜, 남북교류와 국제교류의 연계도 바람직

□ 방안 VIII: 사회문화 교류

○ 사회문화 교류는 단기간에 경제적 성과가 발생하지 않지만, 통일 이후 사회통합을 위해 반드시 필요한 사업 영역

- 그간의 일회성, 전시성, 행사위주 사업에서 탈피한 공공의 사업 영역 개척 필요(남북 공통의 정체성 창출(Nation Building) + 실질적 사회통합 준비)

○ 남북이 공유하는 역사·문화 분야 교류

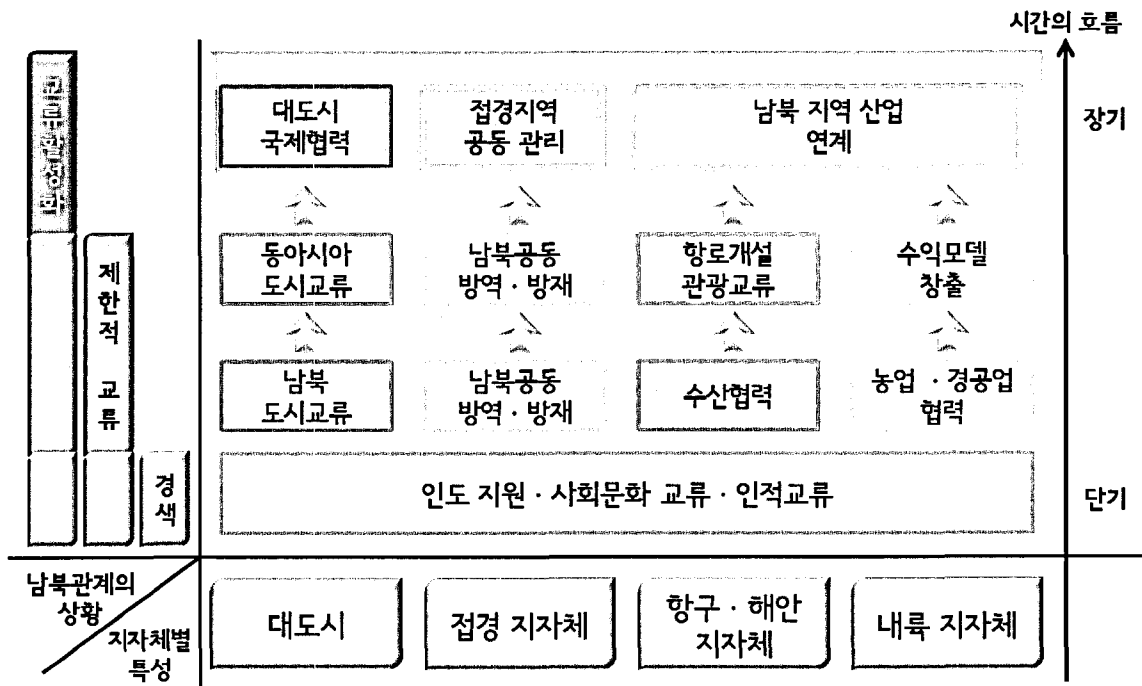
- 고조선사, 고구려사, 고려사 등 북한이 관심을 가지는 분야에서부터 접근

- 훼손되는 북한의 문화유산 발굴·복원 → 남북관광, 세계문화유산 등 연계

○ 각 지역에서 보유하고 있는 역사 문화자원, 스포츠 및 예술단 등 활용

- 태권도, 바둑, 예술 공연 등 북한이 자신감을 가지고 있는 분야부터 접근

<지자체 특성 및 남북관계 상황에 따른 남북교류협력사업 추진 개념도>



V. 지자체 남북교류 활성화를 위한 과제

1. 지자체 남북교류의 위상 정립

- 지자체 남북교류의 위상을 중앙-지방 관계라는 측면에서 명확하게 설정할 필요
- 남북교류 제도화: 남북관계 발전 기본계획 수립과 계획 수립시 지자체 남북교류 부문을 제도적으로 반영
 - 정부의 남북관계 발전 기본계획 수립 시 지자체 남북교류에 대한 내용을 규정
 - 지자체 역시 동 계획에 의거하여 자체 남북교류 계획을 수립하도록 법규를 정비
- 중앙-지방 자원배분 원칙: 자율성과 지원의 반비례
 - 중앙정부가 계획하거나 중앙정부 사업의 시범사업 등에는 행·재정적 지원 제공. 사업의 중요도에 따라 매칭펀드 방식을 통해 지원비율 조정
 - 지자체가 독자적 기획과 재원을 마련한 사업은 정부정책에 반하는 것이 아니라면 원칙적으로 사업 추진을 허용
 - 지자체 독자 기획 사업에 중앙정부의 지원을 받고자 한다면, 중앙정부의 사업 심사와 평가를 수용

2. 법·제도 개선

- 정부는 지자체를 대북·통일정책 과정의 동반자로 인식하고, 독자적 대북사업자로 인정해주는 대신, 사업 심사·평가 기능 강화
- 지자체 남북교류사업 활성화를 위한 법·제도 정비 및 제반 조치 제공
 - 지자체 남북교류를 규정하는 법률체계 부족. 관련 법에 지자체 관련 규정을 보완하거나, 별도의 법률 제정 등
 - 지자체 남북교류 재정확보를 위한 세법 개정 검토 필요
- 정부의 지원을 받는 지자체의 사업들은 정부의 중재와 종합적인 계획 하에서 추진되어야 함 (심사 및 평가 기능 강화와 재정지원의 연계)
 - 평가나 점검이라는 개념보다는 ‘컨설팅’ 개념을 도입 지자체 참여도와 순응도 제고

- 지자체의 남북교류 활성화를 위한 정보 및 전문적 지원 제공
 - 중앙에 지자체 남북교류를 종합적으로 지원할 수 있는 센터를 설립하여 대북정보 제공 등 제반 서비스를 제공
 - 특히 지자체 실무자들은 대북협상 경험이 없을 뿐만 아니라, 북한 자체에 대해서도 전문성이 떨어지는 경우가 대부분이기 때문에 대북협상관련 교육, 협상팀 구성 방안 등 다양한 지원이 필요
 - 집적된 정보는 민간에도 개방하여 효율성 및 활용성을 제고할 필요
- 지자체 남북교류실무협의회 역할 강화
 - 중앙과 지방 간의 실질적 소통 및 지자체 간 정보교류의 장으로 활성화
- 지자체 남북교류 예산 및 재원 마련
 - 일반예산 편성: 지자체 남북교류사업의 제도화, 사업 추진 필요성에 대한 지자체의 인식 제고 선행 필요
 - 기금 조성: 지자체, 민간 기업 및 주민 공동 출자 방식 등 검토
 - 중앙정부 남북협력기금 지원: 민간단체 지원 틀 준용

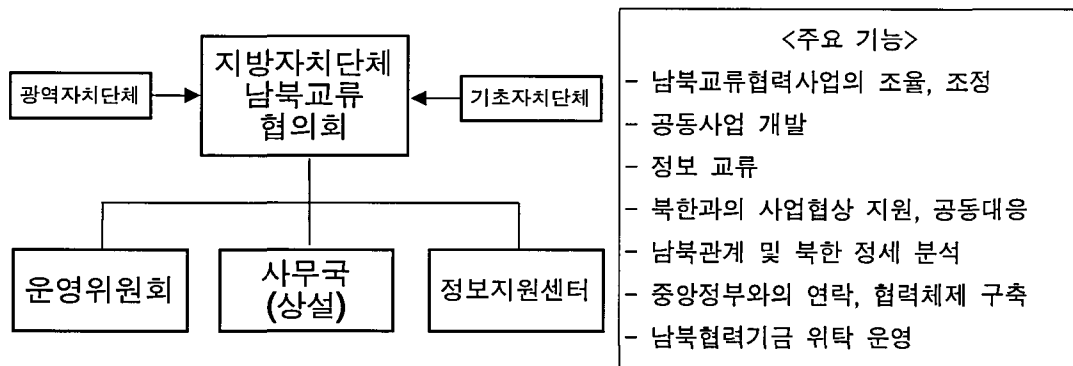
<지자체 남북교류 활성화를 위한 제도 개선 방안>

중앙정부의 지자체 남북교류 조정·조율 방안	중앙정부의 지자체 남북교류 지원 방안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북교류의 제도화 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방의 계획을 사전에 조율, 기획 ○ 지자체 사업 컨설팅(심사·평가) 기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 재정지원과 심사·평가의 연계 ○ 중앙-지방간 정보교류 및 소통 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 남북교류실무협의회 역할 제고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법 제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 남북교류에 대한 법률적 위상 부여 ○ 지자체 남북교류 사업 활성화 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 지원센터: 대북 정보제공, 협상실무 교육 등 ○ 인적교류 <ul style="list-style-type: none"> - 통일부-지방간 인사교류 등으로 전문성 보완

3. 지자체 남북교류 거버넌스 구축

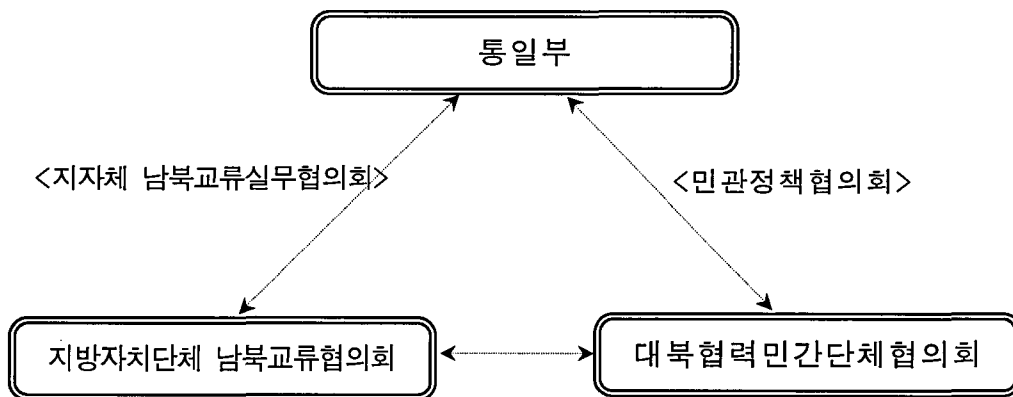
- 지자체 남북교류 사업의 조정 및 정보교류 등을 위한 상설기구로 (가칭) 지방자치단체 남북교류협의회를 구성하여 운영
- 대북지원을 하는 민간단체들은 단체들 간 상호협력과 정보교류를 목적으로 대북협력민간단체협의회(북민협)를 결성하여 운영

<지방자치단체 남북교류 협의회>



- 현재 운영되고 있는 지자체 남북교류실무협의회는 비정기적인 임의기구의 성격을 가지고 있음
- 지자체 남북교류협의회는 지자체 남북교류 실무협의회와 별개로 구성되는 지자체들 간의 자체 상설기구로 정보교류 및 공동사업개발, 대북 협상지원 및 공동대응 등의 기능을 수행

<지자체 남북교류협의회와 통일부, 북민협의 관계>



VI. 결론 및 정책건의

주체	주요 과제
국회	<ul style="list-style-type: none"> • 남북교류 관련 법체계 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「남북관계발전에 관한 법률」등은 지방 간 남북교류를 구체적으로 규정하고 있지 않음 → 지자체 남북교류를 별도로 규정하는 법률 체계 검토 또는 현행 법률의 미비점 보완 - 국가보안법 등 북한의 실체를 인정하지 않는 법률과 남북교류를 규정하는 법률들 간의 상충 보완
중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 남북교류 정책의 원칙과 방향 제도화 <ul style="list-style-type: none"> - 남북관계 발전 기본계획에 지자체 남북교류 부문을 제도적으로 반영 - ‘중앙정부 정책 틀 속에서’ 지자체 사업이 추진되도록 중장기 사업 사전 조율·기획 • 지자체 남북교류 활성화를 위한 행정·재정적 지원 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 남북교류 사업에 대한 심사·평가 체계 적용과, 재정 지원의 연계 - 지자체 담당자들의 전문성 제고를 위한 대북 정보제공, 협상실무 교육 등 • 지자체 남북교류실무협의회 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부와 지자체 간 협력 및 정보 소통 - 지자체 상호 간 정보교류 및 정책 조정·조율
지자체	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 남북교류 계획의 제도화 <ul style="list-style-type: none"> - 단체장의 단기 비전에 좌우되지 않도록, 중앙정부 계획을 반영한 중장기계획 수립 - 지방의회와 지방행정부 간 협의와 협력을 통한 계획 수립 - 기금 출연 이외에 일반예산에 사업비 반영을 통한 안정적 사업 추진 방안 검토 • 지자체 간 협력 거버넌스로서 ‘지자체남북교류협의회’ 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 광역지자체 중심의 상설기구 (기초지자체 참여로 확대 발전) - 정보공유, 중복사업 방지를 위한 사업 조정·조율, 사업간 시너지 제고 • 지자체 공무원 전문성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부와의 협력을 통한 전문기관 위탁교육, 희망자에 대한 학위과정 지원, 별정직 전문인력 채용, 통일부와의 인사교류 등 - 일반공무원 대상의 통일 역량 강화 교육 • 주민참여 및 통일의식 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 주민참여 가능한 남북교류사업 발굴 및 추진 - 주민 통일의식 제고

영문요약

<Abstract>

Traditionally, foreign policy, national defense, and judiciary matters had been regarded as the exclusive spheres of the central government. However, as the local autonomy system has been introduced as a new way of national politics and state administration, the roles and functions of local governments have been getting diversified and expanded, even to the extent of challenging the traditional jurisdictions of the central government. Now, for an example, we can see that many local governments are actively pursuing and participating in foreign relations and affairs under the titles of 'public diplomacy' and 'local initiatives'. The same is true as with the very sensitive policy areas of the North-South relations. Persistently, local governments have been aspiring to be legitimate and active partners in the businesses of the North and South Korean exchanges and cooperations.

It is widely believed that the participation of local governments in the North-South exchanges and cooperations began to start when the Jeju Province delivered its surplus farm products of tangerine to North Korea in 1999 as a sign of good-will and national compatriotism. The 2001 Summit meeting between the two Koreas was a turning point for the more active involvements of local governments in the relations with North Korea. Under the presumably more propitious atmosphere of the politics in the Korean peninsula, various ideas and projects for inter-Korean exchanges and cooperations at the sub-state level were outpouring from many local governments as well as from other civil and religious groups. Although these local governments formally shared 'the rehabilitation of national homogeneity' and 'the preparation for national reunification' as the official objectives of their efforts, the underlying real motives were different depending on the regions and their interests. Some localities at the border regions tried to make the good use of the state projects such as the Gaesung Industrial Complex and the Geumgang Mountain Tour Business by actively contemplating and exploring further

the possible areas of exchanges and cooperations with North Korea at the local level. Some others put more emphasis on humanitarian aids, commercial business opportunities, or reconstruction of the North Korean economy. All these motives reflected the particular circumstances surrounding the local societies and the political and ideological attitudes of the leading figures in their respective governments.

As of 2013, 16 provincial governments and 34 city/county governments have some kind of local legislations for conducting the exchanges and cooperations with North Korea. Some of them have built up relevant fund systems and set up the exclusive offices for dealing with the inter-Korean activities. Despite all these efforts, however, the local governments are still lacking in the institutional stability which is very necessary for the continuity and sustainability of their inter-Korean projects. It is at least partly due to the relatively short history of and a meager understanding for the field of inter-Korean exchanges and cooperations.

This report purports to suggest the proper directions and roles of local governments in the North Korean policy and provide some policy prescriptions for vitalizing and pro-activating their related activities. If the current North-South relations become more softened and improved, the possibility will be very strong that the roles and participations of local governments toward the inter-Korean exchanges and cooperations might be greatly expanded and increased. But, the renewed activities of local governments should be based on the more efficiency and more effectiveness than ever before.

This report suggests the directions of the local government inter-Korean activities as follows; (1) creation of sustainable North-South projects, (2) cooperation between the central and the local governments, (3) connection and linkage among local government projects, (4) assurance of the mutual benefits of the projects, (5) contribution to the reform and opening of the North Korean society, (6) pursuance of the projects matchable with

local's own interests and abilities, (7) expansion of social and cultural exchanges. Also, this report provides policy prescriptions such as (1) recognition of local governments as legitimate actors in inter-Korean activities, (2) ensuring the institutional stability of local government NK projects, (3) the central government's provision of support and consulting for local governments, (4) raising up the professionalism of local government personnel in charge of NK projects, and (5) establishment of the governance networks among local governments. In conclusion, the central governments should recognize local governments as legitimate partners in the policy areas of the North-South relations and provide them with the necessary administrative and financial supports, while local governments should act within the policy frameworks of the central government.

연구보고서

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

2000년 남북정상회담 이후 남북교류가 크게 증가하면서 지방자치단체(이하 지자체)는 남북교류의 새로운 주체로 등장하였다. 제주도와 강원도 등 일부 선도적 지자체들로부터 시작된 지자체 남북교류는 전국의 거의 모든 지자체로 확대되었으며, 이에 따라 관련 제도나 기금 등이 마련되었다. 2013년 2월 현재 전국 16개 광역자치단체 모두가 남북교류관련 조례를 가지고 있으며, 34개 기초지자체 역시 관련 조례를 마련하고 있다. 강원도와 경기도 등 일부 지자체의 경우에는 도(道) 내에 남북교류 전담 기구를 설치하여 운영하고 있으며, 11개 광역지자체들은 자체적으로 남북교류협력기금을 조성하였다.(2011.12.31 현재 조성액 990억 원, 기금 잔액 573억 원)²⁾

지자체 남북교류의 시작은 1999년 제주도의 감귤지원 사업으로 알려져 있다. 제주도의 감귤지원 사업 이후 지자체의 남북교류는 10여년의 역사를 가지고 있으며, 사업의 범위와 내용 역시 다양하다. 지자체들이 남북교류에 나선 이유는 각 지자체의 특성에 따라 다양하지만 많은 지자체들이 남북교류의 경험을 가지고 있으며, 남북교류를 추진하지 않았던 지자체들이 새롭게 남북교류사업 추진을 계획하고 있기도 하다.

하지만 지자체 남북교류의 시작 자체는 다른 분야의 교류사업과 비교하여 결코 빠르다고 볼 수는 없다. 분단 이후 수십 년이 지났음에도 불구하고 지자체 남북교류의 시작이 늦어진 것은 몇 가지 이유에 기인한다. 첫째, 한국에 있어서 지방자치의 역사 자체가 길지 않기 때문이다. 1960년대 초반 도입되었던 지방자치는 한국 현대사의 위기 속에서 매우 짧은 시기 동안만 지속되었고, 실질적인 지방자치는 1995년 이후에야 시작되었다. 즉, 한국 지방자치의 짧은 역사는 지자체 남북교류의 시작이 늦어진 구조적인 요인이 되었다. 둘째, 지자체 남북교류의 시작 시기는 남북관계 개선의 계기와 무관하지 않다. 2000년의 남북정상회담과 이에 뒤이은 남북교류의 양적 팽창은 지자체가 남북교류에 관심을 가지는 계기가 되었다.

지자체 남북교류가 10여년의 역사를 가지고 있지만 남북교류에 있어서 지자체는 법적 주체로서의 지위를 확보하지도 못하였다. 이것은 중앙정부 및 민간과 다른 지자체의 중간자적 특성에 기인하는 문제일 것이다. 하지만 역설적으로 지

2) 이종무 외, 『경기도 남북교류협력 10년 백서』(수원: 경기도, 2012), 30쪽.

자체는 민간에 비해서는 정책 수립 및 집행과 관련하여 상대적으로 많은 자원을 가지고 있으며, 중앙정부에 비해서는 정치적 변수로부터 자유로운 특성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 반면에 지자체 남북교류에 대해서는 지자체 업무 범위를 넘어선 활동이라거나, 단체장의 정치적 욕심이라는 비판이 있어온 것도 사실이다.

남북관계의 경색으로 지자체의 남북교류 역시 크게 위축되어 있는 것이 현실이지만, 상당수의 지자체가 남북협력의 경험을 가지고 있으며 남북관계 개선시 남북교류에 적극적으로 나설 의향을 가지고 있다는 점은 분명해 보인다.

그렇다면 지자체들은 왜 남북교류에 나서는 것일까? 그리고 지자체가 남북교류의 주요한 주체의 하나가 되는 것은 과연 바람직한 일인가? 만약 지자체의 남북교류가 시대적 추세라면, 어떤 방식으로 추진하는 것이 바람직한가? 지금까지 지자체 남북교류의 문제는 무엇이었으며, 이러한 문제들은 어떻게 극복할 것인가? 본 연구는 이와 같은 문제의식에서 출발한다.

제2절 기존 연구 검토 및 향후 연구 방향

지자체 남북교류의 범위가 지속적으로 확대되었음에도 불구하고, 지자체 남북교류에 대한 기존의 연구는 매우 제한적으로 이루어져 왔다. 지자체의 남북교류에 대한 연구는 일반 학자들보다는 일부 국책연구기관³⁾들과 지자체 연구기관⁴⁾을 중심으로 수행되었다.

국책연구기관들의 지자체 남북교류에 대한 관심은 2000년대 초반 남북교류의 양적 팽창 시기에 대부분이 집중되어 있어,⁵⁾ 2000년대 중반 지자체의 남북교류가 활성화되던 시기의 변화를 반영하지 못하였다.

지자체 연구기관들의 경우 남북교류를 비교적 활발하게 추진하는 광역지자체를 중심으로 연구들이 진행되었으나, 대부분의 연구가 총론 수준을 넘어서지 못하고 있다. 즉, 구체적인 사업에 대한 집중적인 분석과 정책대안이 제시되지 못하고 있다. 뿐만 아니라, 개별 지자체에서의 연구 성과들은 자신들이 속한 지자체의 남북교류에 중점을 두고 있기 때문에 타지자체 및 중앙정부와의 정책적인 연계나 정보교류에 대한 관심이 상대적으로 낮다는 한계를 가지고 있다.

지자체 남북교류 전반에 대한 연구는 최근 통일부가 발간한 『지방자치단체 남북교류 10년』 백서⁶⁾가 있으나, 이는 향후 정책대안이라기 보다는 기존 남북교류의 역사를 정리하는데 목적이 있었다고 할 수 있다.

-
- 3) 지자체 남북교류를 주제로 한 국책연구기관들의 주요 연구 성과는 다음과 같다. 통일연구원, 『경기도의 남북교류협력사업 추진방안』(서울: 통일연구원, 2001); 김학성 외, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』(서울: 통일연구원, 2001); 양현모, 『지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업 추진방안』(서울: 한국행정연구원, 2001); 금창호 외, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』(서울: 한국지방행정연구원, 2001).
 - 4) 지자체 연구기관들의 주요 연구 성과는 다음과 같다. 김정량, 『독일 통일과 동서독 자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사 연구』(춘천: 강원개발연구원, 1999); 유병규, 『경상북도의 대북한 농업교류협력 방안 연구』(대구: 대구경북개발연구원, 2003); 성대규 외, 『충청남도 남북교류 활성화 방안 연구』(공주: 충남발전연구원, 2008); 김중구, 『충북 남북교류활성화방안 연구』(청주: 충북발전연구원, 2010); 김범수, 『남북 강원도 교류협력사업에 대한 전망』, 《정책브리프》, 제44호; 김봉현 외, 『제주특별자치도의 국제-대북교류 협력 증진 방안』(제주: 제주특별자치도·남북협력제주도민운동본부, 2007); 김동성, 『경기도 남북교류협력사업 실시 방안』(수원: 경기개발연구원, 2003); 최용환 외, 『북한경제 재건을 위한 남북교류와 경기도의 역할』(수원: 경기개발연구원, 2005); 최용환, 『북한의 특구개발전략과 경기도의 대응방안』(수원: 경기개발연구원, 2006); 최용환 외, 『경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구』(수원: 경기개발연구원, 2006); 최용환 외, 『경기도 남북농업협력사업 성과분석』(수원: 경기개발연구원, 2007); 최용환 외, 『경기도의 남북경제협력사업 추진방안 연구』(수원: 경기개발연구원, 2009); 김동성 외, 『경기도 남북교류협력사업 평가 및 개선방안연구』(수원: 경기도의회, 2011); 김동성, 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축방안』(수원: 경기개발연구원, 2011); 신중호 외, 『경기도의 통일경제특구 유치방안 연구』(수원: 경기도, 2012); 최용환 외, 『임진강 수계를 활용한 경기도의 남북협력방안 연구』(수원: 경기도, 2012).
 - 5) 2007년 통일연구원이 주관 연구기관이 되어 수행한 경제인문사회연구회 협동연구 정도가 비교적 최근에 수행된 국책연구기관의 연구 성과라고 할 수 있다. 양현모 외, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, 경제인문사회연구회 위임(서울: 통일연구원, 2007).
 - 6) 최대석·이종무·박희진·강승희, 『지방자치단체 대북교류 10년』(서울: 통일부, 2009).

개별 연구자들의 연구 성과는 이보다 더 제한적이라고 할 수 있는데, 대부분의 연구들이 동서독 사례에 비추어 지자체 남북교류의 시사점을 도출하는 것에 초점을 맞추고 있다.⁷⁾ 독일은 통일을 달성한 선행 사례라고 할 수 있기 때문에 독일 사례가 많은 시사점을 주는 것은 사실이지만, 남북한과 동서독은 분단배경과 양자관계, 주변 질서 등 여러 가지 측면에서 차별성을 가진다. 따라서 독일 사례의 한반도 적용은 신중한 접근이 필요하다.

일부에서는 남북교류협력 담당자들이 그간의 남북교류 현황을 중심으로 한 연구들을 발표하였다.⁸⁾ 이러한 연구들은 연구를 수행하던 당시까지의 상황을 파악하는데 있어서 커다란 도움을 준다. 하지만 남북관계의 변화나 지자체와 중앙의 관계 등 구조적 상황변화를 반영한 종합적 시각을 부여하는데 있어서 다소 한계를 보이는 것도 사실이다.

지자체의 남북교류에 대한 이론적 접근을 시도한 연구도 있다.⁹⁾ 이는 남북관계의 구조적 특징을 극복하기 위한 track II로서 지자체의 역할을 논의한 것으로, 이론적 측면에서 많은 시사점을 준다. 하지만 이론에 치중한 연구는 실질적인 정책적 방안을 도출하고 있지는 않다는 문제를 가지고 있다.

지자체의 남북교류에 대한 기존연구의 한계를 극복하기 위해서는 본 연구는 다음과 같이 연구방향을 설정하였다.

첫째, 포괄적이고 종합적인 시각을 견지한다. 앞서 지적한 바와 같이 기존 연구들은 대부분 지자체 연구기관이 주도하였기 때문에 개별 지자체의 입장에 연구 초점이 맞추어져 있었다. 그 결과 기존 연구는 지자체와 중앙의 연계 등에 대한 종합적 시각이 부족하였다. 따라서 본 연구는 특정 지자체의 입장이 아닌 포괄적·종합적 시각을 지향한다.

둘째, 기존 지자체 남북교류의 성과와 한계를 극복하기 위한 방안 제시를 목표로 한다. 국책연구기관이나 개별 연구자들의 연구 성과는 시기적으로 2000년대 초반에 집중되어 있어, 그간의 변화를 반영하지 못하거나, 이론적 접근에 집중하여 정책적 함의가 부족한 한계를 가지고 있었다.

셋째, 지자체 남북교류에 대한 북한의 입장과 최근의 변화를 반영할 필요가 있다. 특히 김정일 사망 이후 북한 체제의 대내외 정책 변화 등을 반영할 필요가 있다. 또한 지자체 남북교류에 대한 북한의 입장과 전략을 분석할 필요가 있다.

7) 장원석, 「동서독의 지자체 교류와 남북의 지역교류」, 《평화연구》, 제17권 제2호(2007); 한부영, 「남북 지방자치단체간 교류협력 확대 방안: 독일사례 비교연구를 중심으로」, 《지방행정연구》, 제14권 제2호(2000); 김영윤, 「지방자치단체의 대북교류협력: 현황과 과제」, 《통일정책연구》, 14권 1호(2005) 등.

8) 홍양호, 「지방자치단체 대북 교류협력 현황과 추진방향」, 《KDI 북한경제리뷰》, 2007년 8월.

9) 최용환, 「남북교류의 구조적 특징과 지방자치단체의 역할」, 《북한연구학회보》, 제11권 1호(2007); Choi, Yonghwan, "The Roles of South Korean Central and Local Government in Inter-Korean Cooperation," *North Korean Review*, Vol. 4, No.1(Spring 2008).

왜냐하면 김정은 체제 수립 이후 북한의 대남정책 구조와 현실을 반영할 때, 보다 현실적이고 실현 가능한 정책제시가 가능할 것이기 때문이다. 기존 지자체 연구기관들의 연구는 북한의 입장이나 정책 추진체계에 대한 분석이 결여된 일방적인 정책제시 경향을 보여 왔는데, 정책의 현실성이라는 측면에서 이러한 문제는 반드시 극복되어야 할 것이다.

넷째, 동서독 사례 이외에 대립·적대적인 국가의 협력 사례 등 다양한 사례를 검토할 필요가 있다. 기존 연구의 대부분은 동서독 교류협력 사례에 집중하고 있다. 동서독 사례가 많은 시사점을 주는 것은 사실이지만, 보다 풍부한 사례 검토를 통해 다양한 정책적 시사점을 도출할 필요가 있다.

다섯째, 신규 사업 발굴 및 향후 추진 전략이 마련될 필요가 있다. 이것은 향후 남북관계가 개선된다면 지자체 남북교류의 방향 설정과 관련하여 매우 중요한 문제이다. 남북 간의 경제적 격차 등을 고려할 때 인도적 지원 사업 등이 배제될 수 없을 것이며, 개성공단 등 주요 국책사업의 확대 등은 매우 가능성이 높아 보인다. 그렇다면 지자체의 남북교류는 어떠한 방향으로 나아가야 하고, 중앙정부 및 민간과 다른 지자체의 특성을 살릴 수 있는 사업 분야는 어떠한 것이며, 이의 효율적인 추진을 위한 정책적 과제들은 무엇이 있는지 도출하고 점검하는 것은 매우 중요한 것이라고 할 수 있다.

제3절 연구 범위 및 방법

본 연구의 일차적 분석 대상은 1999년 제주도의 감귤보내기 사업 이후 현재까지 지자체의 남북교류협력사업이다. 기존 지자체 남북교류의 내용을 분석하기 위해서는 기본적으로 문헌분석과 관련 담당자 인터뷰를 병행하였다. 지자체 및 정부에서 생산된 문서와 언론발표 및 기존 법령 및 제도 관련 자료를 분석하되, 문헌으로 파악되지 않는 부문에 대해서는 관련 담당자 및 전문가 인터뷰를 통해 보완하였다. 이외에 남북관계와 관련하여 선행 통일국가인 동서독 지방정부 간 교류협력 사례, 적대·대립적인 국가인 중국-대만 지방정부 간 교류협력 사례, 기타 분단국 사례라고 할 수 있는 사이프러스, 예멘사례와 이스라엘-요르단의 협력사례 등을 검토하였다.

향후 정책방향 제시를 위해서는 관련 전문가그룹을 대상으로 하는 델파이 조사를 실시하였다. 남북교류협력 관련 연구자, 통일부, 지자체 및 NGO실무자 등 전문가들의 집중적 토론을 통해 지자체 남북교류협력 추진 목표 및 방향 설정에 참고하였다. 또한 아이디어 개발 및 정책 타당성 검토를 위하여 관련 실무자 및 전문가 대상의 집중 워크숍을 실시하였다.

제2장 이론적 검토

지자체 남북교류와 관련된 이론은 별도로 존재하지 않는다. 다만 통일정책의 차원에서 지금까지 남북교류는 기능주의-신기능주의적 접근법의 틀 안에서 논의되었을 뿐이다. 본 연구의 관심은 중앙정부의 통일정책 틀이 존재하는 가운데 추진되는 지자체의 남북교류협력이다. 따라서 여기에서는 기능주의적 접근법보다는 중앙-지방관계에 대한 이론적 접근법을 분석한다.

제1절 지방분권과 중앙-지방관계 변화

중앙과 지방 간 관계는 일반적으로 다음 세 가지로 구분된다.¹⁰⁾ 첫째는 수직적 통제관계로서, 지방자치단체가 중앙정부(부처)의 지시와 명령에 복종하는 상하관계를 지칭한다. 여기서 중앙정부는 지방자치단체를 국가의 통치기관의 일부로 이해하기 때문에 지자체의 자율성이나 창의성이 제한된다. 둘째는 수평적 경쟁관계로서, 중앙과 지방 간 상호의존성을 중시하며 쌍방이 일정한 권한의 범위 내에서 상호 정책 경쟁을 벌이는 대등한 관계로 인식한다. 셋째는 권한이 분리된 독립적 관계로서, 중앙과 지방이 인사·재정상의 완전한 분리를 통해 상호 독립적인 관계를 유지하는 경우이다. 이러한 분류에서 볼 때, 한국의 중앙-지방관계는 수직적 통제관계에서 점차 상호의존적 협력관계로 변화하고 있다고 볼 수 있다.

한국은 1991년 선출직 지방의회 구성과 임명직 지방정부 장(長)의 시대를 마감하고, 1995년부터는 지방의회 및 지방정부의 장을 선출하는 지방자치 시대가 시작되었다. 1999년 국민의 정부시기에는 중앙행정권한의 지방이양이 이루어짐으로써 지방분권의 틀을 구축되기 시작하였다. 그러나 재정적인 측면에서 여전히 중앙정부의 간섭과 통제가 없어지지 않았다. 지방분권에 대한 지역의 실망으로 인해 2003년 출범한 참여정부는 선거공약으로 지방분권과 균형발전을 제시하고 정권 출범 이후에는 두 정책을 국정 의 양대 축으로 구축하였다. 참여정부는 신속하고 지속적인 분권화 추진의 필요성을 인식하고 「지방분권촉진에 관한 특별법」을 제정하고 포괄적 권한이양, 지방교육자치제 실시, 자치경찰제의 도입,

10) 구체적으로 Wright는 권한분리형(seperated-authority model), 권한중첩형(overlapping authority model), 권한포함형(inclusive authority model)으로 구분하고, Dunsire는 하향식 모델(top-down model), 지방자치모델(local authority model), 정치체제모델(political system model)로 분류한다. D.S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*(California: Books-Cole Publishing Co., 1978); Andrew Dunsire, "Central Control over Local Authorities : A Cybernetic Apporach," *Public Administration*, Vol.59(June 1981), pp.173-188.

자치입법권의 확대 등을 천명하였다. 지방분권은 비록 최초의 목표에는 이르지 못하였으나 지방분권의 중요성을 인식시키고 주민참여를 활성화하는 제도의 도입에는 커다란 진전을 보였다. 그럼에도 재정적인 관계는 이전의 시대와 비교할 때 별다른 진전이 없었다.¹¹⁾

이명박 정부 출범 이후 지방분권을 위한 지방분권추진위원회라는 기구를 새롭게 만들고 지방분권 개혁을 추진하였지만 지방분권에 대한 관심은 과거에 비해 상대적으로 약화되었다. 그런데도 지방소비세의 도입이라는 재정개혁이 이루어진 점은 크게 평가될 만하다. 그 외의 지방분권 과제에 대한 논의는 진행되었지만 구체적인 성과는 미미하였다.

새롭게 출범한 ‘박근혜 정부’는 중앙정부 주도의 획일적인 지방정책은 부처간 중복과 낭비를 초래한다고 인식하고 지방이 각자의 스타일을 지키면서 발전할 수 있도록 실질적인 행정권한의 위임과 지방분권의 필요성을 강조하였다.¹²⁾ 이를 위해 다음과 같은 점을 약속하였다. 첫째, 지역마다 각기 다른 다양한 특성을 가지고 있기 때문에 지자체 스스로가 자율성을 가지고 지역사업을 추진할 수 있도록 권한을 부여한다. 둘째, 정부와 지자체의 역할을 재정비하고, 복지사업 등 국고보조사업을 조정하며, 이 과정에서 중앙정부의 정책이 지자체의 지출 부담을 초래할 경우 지자체와 합의하여 결정한다. 이러한 이유로 인해 새로운 정부에서는 실질적인 지방분권을 위해 국가 사무와 지방 사무를 명확하게 규정하고, 현지성이 높으며 주민생활과 밀접한 업무는 획기적으로 지방으로 이양할 것으로 예상된다.

11) 김순은, 「지속가능한 지역정책과 전략 : 지속가능한 중앙-지방 정부간 관계의 구축」, 《The KAPS》, Vol.28(2012), 18-21쪽.

12) 새누리당, 「지역공약」, 『새누리당 제18대 대선공약집』(2012), 126쪽.

제2절 중앙-지방 기능분담

2012년 말 현재 한국의 중앙정부 조직은 15부 2처 18청으로 구성되어 있다.¹³⁾ 15개 각 부처들은 분야별로 고유의 기능을 담당하고 있으나, 교육과학기술부의 지방교육자치 기능과 행정안전부의 선진 지방자치 구현 기능 등과 같이, 지방정부가 충분한 자치권을 가지고 담당해야 할 기능들을 중앙정부에서 담당하는 문제점을 내포하고 있다. 이에 따라, 한국 지방자치단체의 자치권은 중앙정부의 지속적인 간섭 및 통제의 대상이 되는 실정이다.¹⁴⁾

현행 「지방자치법」 제11조(국가사무의 처리제한)는 한국의 중앙정부와 지방자치단체 간 기능 분담을 자세하게 규정하고 있다. 중앙정부는 ① 외교·국방·사법·국세 등 ‘국가의 존립에 필요한 사무’, ② 물가정책·금융정책·수출입정책 등 ‘전국적으로 통일을 요하는 사무’, ③ 농림·축산물·수산물 및 양곡의 수급조정 등 ‘전국적 규모의 사업’, ④ 국가종합경제개발계획·직할하천·국유림·국토종합개발계획·지정항만·고속도로·국립공원·우편 등 ‘전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무’, ⑤ 근로기준·측량단위 등 ‘전국적 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무’, ⑥ 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 ‘지방자치단체의 기술 및 재정능력으로는 감당하기 어려운 사무’를 담당한다.

광역자치단체(시·도)에서는 도시계획, 종합토지이용계획, 상·하수도, SOC 확충의 지원, 전문교육 및 기술교육, 고등학교·농업고등교육기관 지원, 환경영향평가, 종합병원, 공적 부조, 수질오염 및 대기오염, 토지이용, 대중교통, 조세 및 지방세율 조정, 건축규제 등을 담당한다.

기초자치단체(시·군 및 자치구)에서는 지역민방위, 지역주택개발 및 주택 관련 기능, 도시계획, 지방도로 및 하천관리, 공원·녹지, 공공교육시설, 주거환경 관련 규제 기능, 주민생계복지 관련 기능, 사회복지시설, 보건진료·위생, 상가지역 및 공장지대 등의 지역개발 촉진 기능, 교통편의 시설, 지역경제 등을 담당한다.

13) 2012년 1월 15일 제18대 대통령직 인수위원회가 발표한 차기 정부 조직개편안에 따르면 미래창조과학부와 해양수산부가 신설되는 등 현행 15부2처18청에서 17부3처17청 체제로 바뀌게 되었다. 그러나 최종안이 확정되지 않았기 때문에 본문에서는 기존의 정부조직을 중심으로 논의한다.

14) 한국 지방자치단체의 자치역량에 대해서는 다음을 참조. 조성호, 「한국과 중국의 지방정부 자치역량 비교」, 신중호 외, 『한중관계 2.0: 국가를 넘어 지방정부로』(파주: 도서출판 한울, 2012), 39-53쪽.

<표 2-1> 한국의 중앙정부와 지방자치단체간 기능분담 현황

구 분	중앙정부		광역자치단체(시·도)	기초자치단체(시·군·구)
안전	<ul style="list-style-type: none"> · 외교 · 국방 · 경찰 	<ul style="list-style-type: none"> · 사법 · 재난 재해 	<ul style="list-style-type: none"> · 소방 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역민방위
사회적 하부 구조	<ul style="list-style-type: none"> · 국가종합경제 개발계획 · 국토종합개발 계획 · 직할하천 · 국유림 · 지정항만·간척 · 고속도로 · 일반국도 · 국립공원 · 우편 		<ul style="list-style-type: none"> · 도시계획 · 종합토지이용 계획 · SOC 확충의 지원 · 상하수도 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역주택개발 · 주택사무 · 장·단기주택공급계획 · 도시계획 · 지방도로 · 하천관리 · 상·하수도 · 공원·녹지
교육	<ul style="list-style-type: none"> · 지방교육자치 · 대입 자율화 · 영어공교육 · 교원능력 제고 인프라 		<ul style="list-style-type: none"> · 전문교육·기술 교육 · 고등학교·농업고등 교육지원 · 대학·연구소·박물관 	<ul style="list-style-type: none"> · 유아원~고등학교 지원 · 공공교육시설
복지 위생	<ul style="list-style-type: none"> · 보건의료 · 기초생활보장 · 국민연금 · 사회서비스 · 노인·가족·장애인 정책 		<ul style="list-style-type: none"> · 공적 부조 · 모자보건 · 전염병 관리 · 환경영향평가 · 수질오염 · 대기오염 · 종합병원 	<ul style="list-style-type: none"> · 주거환경관련 규제사무 · 주민생계복지관련 사무 · 주거환경 개선 · 사회복지시설 · 보건진료·위생
산업 경제	<ul style="list-style-type: none"> · 지역경제 활성화 · 물가정책·금융 정책 · 수출입정책 · 에너지 및 대체 에너지 · 농수산 산업 육성 · 축산물·수산물·양곡 수급 		<ul style="list-style-type: none"> · 조세 · 지방세율 조정 · 대중교통 · 건축규제 	<ul style="list-style-type: none"> · 상가지역 개발 · 공장지대 개발 · 지역개발 촉진 사무 · 농림·상공·산업 진흥 · 교통편의시설 · 지역경제

자료: 1) 정의동, 「지방이양추진위원회의 설립의의와 운영방안」, 《자치의정》, 제3권 1호(2000).

2) 대한민국정부 홈페이지(www.korea.go.kr)를 중심으로 재구성.

한국은 1960년대 이후 중앙정부 중심의 경제성장 일변도의 발전전략에 입각하여, 비약적인 국가발전을 이룩하였다. 그러나 정치·행정적 측면에서 여전히 중앙집권적 행정체제가 자리 잡고 있어, 1995년 이후 본격화된 지방자치가 역시 아직까지는 성숙되었다고 보기 어려운 실정이다. 예를 들어, 전체 행정사무 중에서, 중앙정부가 담당하고 있는 사무가 전체의 약 85%를 차지하고 있고, 지방자치단체에서 수행하고 있는 순수 지방자치 사무는 전체의 약 15% 정도의 수준에 불과하다. 그리고 우리나라의 총 11,363개 지방사무들 가운데 중앙정부와 광역·기초자치단체 간 공동사무는 3,476개로서 이는 전체의 약 33%를 차지하고 있다. 이는 행정사무들이 아직도 지나치게 중앙정부에 편중되어 있음을 의미한다.¹⁵⁾ 국세 對 지방세의 비율 역시 약 80%가 국세로 편중되어 있다.

한국의 지속적인 경제·사회발전을 위해서는 중앙정부의 노력만으로는 달성하기 어렵다. 중앙과 지방이 상호 파트너십 하에 국정의 부담을 나눌 때 국가의 경쟁력은 향상될 것이다. 중앙-지방 관계가 상하 수직적·통제적 관계일 경우 지방정부의 자발적이고 적극적인 참여와 협력을 도출하기 어렵다. 국정에 대한 자발적인 주체의식보다 중앙정부의 지시에 소극적으로 대응하는 관계 하에서는 지방의 창의성을 극대화할 수 없는 것이다. 향후 중앙-지방 관계는 국정의 동반자 형성이라는 틀에서 정립되어야 한다. 이를 위해서는 중앙-지방의 수직적 통제보다는 중앙-지방의 수평적 협력이 요구된다. 지역이 지니고 있는 인적·물적 잠재력을 극대화하여 국가의 경쟁력을 높인다는 관점에서 지방의 역량을 강화하는 정책이 절실히 요구된다. 더불어 중앙정부가 지방자치단체를 국정의 동반자로 인식하는 태도가 필요하다.¹⁶⁾

15) 일본의 경우에는 2000년 4월에 시행된 「지방분권일괄법」에 의거하여 기관위임사무제도를 폐지함과 동시에, 중앙의 권한을 도도부현으로, 도도부현의 권한을 시정촌으로 이양하였다. 프랑스의 경우에도 1983년 「사무배분기본법」을 제정하여 중앙권한 이양정책을 실시하면서, '중앙-광역-기초' 간 사무배분을 실시하였다. 조성호, 「지방분권과 道 기능 재정립 방안」(경기개발연구원 《CEO REPORT》, No. 19, 2010. 6).

16) 김순은, 「지속가능한 지역정책과 전략 : 지속가능한 중앙-지방 정부간 관계의 구축」, 18-21쪽.

제3절 중앙-지방관계와 남북교류협력

현행 「정부조직법」 제26조에 따르면, 통일부 장관이 통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일교육, 기타 통일에 관한 사무를 관장하도록 하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체 간 관계를 규정한 「지방자치법」 제11조에서 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무는 지방자치단체가 처리할 수 없다고 규정하고 있다.

그러나 현재 남북교류협력사업은 「남북교류협력에 관한 법률」과 동법 시행령 및 시행규칙, 그리고 「남북협력기금법」과 동법 시행령 및 시행규칙, 「남북관계 발전에 관한 법률」 등과 같은 법적 근거에 따라 중앙정부(통일부)가 핵심 주체가 되어 추진되어 왔고, 지방자치단체 역시 이들 법률에 근거하여 남북교류협력사업을 추진해왔다.

다만, 통일부는 남북교류협력사업의 핵심주체는 중앙정부가 되어야 한다고 인식하고 있으며, 많은 지자체의 경쟁적인 남북교류협력사업 추진 경향에 반대함과 동시에 통일부의 조정·통제 역할을 선호하고 있다. 이는 2003년 통일부가 제정한 「지방자치단체 남북교류사업 추진 지원지침」에 잘 드러난다. 동 지침에 따르면 지방자치단체 남북교류협력사업의 심사 및 승인권이 통일부로 일원화되었다. 이에 지자체는 독자적으로 남북교류협력사업을 추진할 수 없고 사업협력자 승인을 받은 민간단체와의 협력을 통한 사업 추진만 허용하고 있다.

그럼에도 불구하고 지방자치단체는 중앙정부 보다는 정치적 상황의 영향을 적게 받을 뿐만 아니라 민간영역과 비교해서는 상대적으로 우수한 사업 기획력과 안정된 재정능력을 가지고 있다는 점에서 남북 교류협력 사업 추진에 좀 더 용이하다고 할 수 있다. 특히 현재와 같은 남북관계 경색국면에서 지자체는 중앙정부가 추진하기 어려운 사업을 추진할 수 있는 장점이 있다는 점에서 정부가 지자체 남북교류협력사업에 대한 규제와 통제 보다는 지자체를 남북교류협력사업의 추진 주체로 인정하는 것은 물론 지자체에 대한 좀 더 적극적인 행·재정적 지원이 필요한 시점이다. 다만, 지자체의 무분별하고 경쟁적인 남북교류협력사업 추진으로 인한 사업 중복 및 예산 낭비를 방지하기 위해서는 정부(통일부)의 조정·중재를 통한 역할분담이 필요할 것이다. 또한 지방자치단체는 구성원(도의회, 도민 등)의 동의와 지지 확보를 통해 남북교류협력사업 추진의 명분 축적과 사업의 지속성 확보를 위해 노력할 필요가 있다.

지방분권을 통한 지방자치의 시대에 국가를 구성하는 주요한 축인 중앙정부와 지방자치단체 간 관계가 올바르게 적정하게 정립되고 유지되어야 국가경쟁력 제고는 물론 국민복리 향상에도 기여할 수 있다는 점은 자명하다. 남북교류협력

사업 추진과정에서도 중앙과 지자체는 국정의 동반자라는 인식하에 상호간의 역할을 합리적으로 분담함으로써 국정의 통일성을 확보하는 한편, 지방의 창의성과 다양성도 동시에 존중함으로써 수직적 상하 통제관계가 아닌 수평적이고 상호의존적이며 상호보충적인 'win-win'의 중앙-지방 협력관계로 나아가야 한다.

제3장 지자체 남북교류협력 실태

제1절 지자체 남북교류협력의 배경 및 목적

지자체들이 남북교류협력을 추진한 배경은 사업을 추진하는 시기 및 각 지자체의 입장에 따라 다소 상이하지만, 남북 동질성 회복 및 남북화해 및 통일에 기여하고자 하는 명분이라는 측면은 모두 공유하고 있다고 할 수 있다. 2000년 남북정상회담 이후 남북교류협력이 활성화되면서, ‘통일’이라는 대의를 명분으로 수많은 주체들이 남북교류에 나섰으며, 지자체 남북교류협력사업 역시 이러한 시대적 상황을 반영하여 시작된 측면이 있다.

또한 1990년대 중반 이후 북한의 식량난 심화에 따른 인도적 구호활동에 대한 관심의 증가 역시 지자체 남북교류협력을 추동한 하나의 계기가 되었다. 이는 단순히 지자체만의 남북교류협력 목적이라고 할 수는 없으나, 지자체의 경우에도 북한의 인도적 위기에 대한 대응의 차원에서 남북교류협력을 추진하였다고 할 수 있다. 실제로 지자체 남북교류협력사업의 대부분은 인도적 지원 분야에 집중되었다.

하지만 지자체가 남북교류협력사업을 추진하게 된 최초의 동기는 지자체별로 매우 다양하다. 강원도와 제주도 같이 매우 일찍부터 남북교류협력사업을 추진한 지자체가 있는 반면에 충청남도 같이 아직까지도 사업의 추진 실적이 없는 지자체가 있기도 하다. 이와 같이 지자체들의 남북교류협력사업은 비슷한 시기에 동시에 시작된 것이 아니라 시간적 편차를 두고 진행되었다. 그것은 각각의 지자체들이 자신들만의 고유한 동기를 가지고 남북교류협력사업을 추진했다는 것을 말해준다.¹⁷⁾

최초의 남북교류협력사업은 주로 인도적 분야를 중심으로 이루어졌다. 2000년대 이후 남북교류 자체가 양적으로 크게 확대되면서, 지자체들의 남북협력에 대한 관심이 높아졌다. 우선 북한에 대한 식량 및 비료 지원 등이 이루어지면서 국내 곡물 및 비료 가격에 영향을 미쳤고, 이는 자연스럽게 과잉 생산된 농산물 등의 가격조정 기능에 대한 국민들의 관심으로 이어졌다. 제주도의 감귤 지원사업이 10년 가까이 지속될 수 있었던 이유는 동 사업이 과잉 생산된 농산물의 가격 조정기능이 있었기 때문에 감귤 재배 농가들의 관심을 유도할 수 있었기 때문이다. 1999년 제주도 감귤 작황이 대단히 좋아 과잉생산이 우려되는 상황에서 동년 11월 27일 ‘새천년맞이 북한에 감귤보내기 제주도민운동본부’가 발족하

17) 최대석 외, 『지방자치단체 남북교류 10년』, 11쪽.

였다.

제주도의 감귤 지원은 민간이 중심이 되어 아래로부터 추진된 사례이자, 지자체 남북교류협력사업의 효시가 되었다. 제주도와 함께 초기부터 남북교류에 적극적으로 나선 지자체는 강원도이다. 강원도는 전국 지자체 가운데 최초로 1998년 9월 9일 남북교류협력 관련 조례를 제정하였고, 1999년 11월에는 「강원도 남북협력기금조례」을 만들어 최초로 2억 2백만 원의 기금을 조성하였다. 뿐만 아니라 강원도는 1998년 9월 최초로 남북교류협력 담당자를 배치하기도 하였다. 강원도가 이와 같이 초기부터 남북교류에 적극적으로 나선 것은 접경지역이라는 강원도의 지역적 특성이 반영된 결과이다. 접경지역으로서 강원도는 남북관계 변화의 영향을 가장 먼저 받는 지역으로서, 남북관계 발전을 강원도가 '통일 1번지'가 되는 기회가 될 것이라고 인식한 결과였다.¹⁸⁾

강원도와 함께 접경지역 자치단체인 경기도가 강원도의 뒤를 이어 남북교류에 나섰다. 경기도와 강원도가 남북교류에 나선 것은 6.15남북정상회담 이후 개성공단, 금강산관광, 남북 도로·철도 연결 등 대규모 경협사업이 접경지역에서 이루어진 것이 계기가 되었다. 남북교류가 양적으로 확대되던 시기에 개성공단, 금강산관광, 남북 도로·철도 연결 등의 사업은 이른바 '3대 경협'으로 지칭되었다. 동 사업들은 공히 남북접경지역에서 추진되었으며, 그 결과 접경지역 지자체들은 직간접적으로 이 사업들과 연관될 수밖에 없었다.

또한 군사시설보호구역 등으로 발전이 정체된 접경지역 주민들의 경우, 남북교류의 확대를 통한 개발 가능성에 대한 관심이 높다. 이와 관련된 대표적인 구상이 '통일경제특구'이다. 통일경제특구 구상은 개성공단 시범단지에서 첫 제품이 출시되고(2004년 12월 15일), 시범단지의 인프라가 거의 완공되는 시점(2005년 말)을 거치면서 논의되기 시작하였다. 즉, 2006년 2월 한나라당 임태희 의원을 비롯하여 여·야 의원 100명이 「통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」을 공동발의하면서 정치권에서도 국가정책안으로 본격적으로 제기되었다.

한국의 접경지역에 통일경제특구 설치를 목적으로 하는 통일경제특구법 제정 논의가 18대 하반기 국회의 주요 관심사 가운데 하나로 부상한 것이다. 「통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」(황진하의원 대표발의)을 비롯하여 4건의 유사법안이 국회외교통상통일위원회의 법안심사 소위원회에 계류 중이었으나, 18대 국회 임기만료로 폐기되었다. 하지만 19대 국회에 들어서도 관련 법안이 국회에 제출되는 등 접경지역 지자체의 통일경제특구에 대한 관심은 지속되고 있다.

접경지역 지자체와 같이 남북교류에 특별히 관심을 가지는 지자체들 이외에

18) 김복천, 「남북 강원도 교류협력 현황과 향후 과제」, (제1회 민화협 강원포럼 발표집, 2003. 6. 3), 27-28쪽.

도 민선 지방자치의 실시로 인한 지자체의 역할 증대 및 민선 지자체장의 남북교류에 대한 높은 관심도 지자체 남북교류가 증가한 원인 중 하나라고 할 수 있다. 지방자치 실시 이후 민선 자치단체장들은 중앙정부와 다른 입장을 제시하기도 하고, 국제교류 및 공공개발원조(ODA) 등 새로운 사업 영역을 개척하여 나아가고 있다.

지자체장들이 남북교류에 대한 관심을 가지게 된 중요한 계기는 6.15남북정상회담 이후 남북교류의 확대이다. 남북교류가 확대되면서 지자체들은 해당 지역에서 개최되는 행사에 북한을 초청하기 시작하였다. 서울시가 추진했던 경평축구는 성사되지 못하였으나, 2002년 부산 아시안게임, 2003년 대구 유니버시아드 등에 북한 대표단과 응원단이 참석하면서 해당 지역이 남북교류에 관심을 가지는 계기가 되었다. 울산시의 경우 2005년 8월 '남북해운합의서'가 발효되고 남북 간 해상로가 개설되면서 울산항이 이에 포함되었고, 이것이 계기가 되어 남북교류에 대한 관심이 증가하였다.

이러한 지자체들의 남북교류협력에 대한 관심은 북한의 심각한 경제난과 이에 따른 인도적 지원 확대로 이어졌다. 2000년대 초반 지자체들의 남북교류협력 사업은 자매결연과 사회문화 교류 등에 집중되었다. 즉, 지자체들은 남북교류를 국제교류와 같은 방식으로 추진하려 하였으며, 뒤에 상술하겠지만 북한의 특성을 반영하지 못한 이러한 접근은 지자체 남북교류 초기 사업 무산의 원인이 되기도 하였다.

2004년 발생한 용천역 열차 폭발사건과 이에 따른 국내의 지원 움직임은 북한의 경제 상황에 대한 관심 증가와 지자체 남북교류 추진의 계기가 되었다. 용천역 폭발 피해 및 2007년 발생한 북한의 수해 지원 등에 여러 지자체들이 나서면서 인도지원 분야의 지자체 남북교류가 크게 증가하였다.

인도지원 분야의 지자체 남북교류가 증가하면서 전라남북도, 경상남도 등 남부 지역에서는 민간 사회단체가 지자체와 연계하여 남북교류를 추동하였다. 앞서도 언급한 바와 같이 제주도의 경우에도 지자체보다는 민간단체가 남북교류에 있어 주도적인 역할을 담당한 사례라고 할 수 있다. 상대적으로 재정이 열악한 전라남북도의 경우, 광역 및 기초 지자체가 협력하여 기금을 마련하고, 민간이 이를 추동하는 방식의 남북교류가 추진되었다. 경상남도의 경우에도 '경남통일농업협력회'라는 민간단체가 주도적인 역할을 담당한 경우라고 할 수 있다.

충청북도의 경우 기초지자체인 제천시가 일찍부터 남북교류를 추진하고 있었다. 충북은 다른 지자체와 달리 남북교류협력사업을 농업 부분에 한정하여 추진하였다. 2008년 제정된 충청북도의 조례는 「충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례」에서 출발하였다. 하지만 2012년 11월 충청북도는 농업분야에 한정되어

있던 조례를 폐지하고 「충청북도 남북교류협력에 관한 조례」을 다시 제정하였다.

이상에서 간략히 살펴본 바와 같이 지자체들은 남북 동질성 회복 및 북한에 대한 인도적 지원 등의 동일한 명분을 가지고 남북교류를 추진하고 있으나, 개별 지자체의 상황에 따라 남북교류를 추진한 시기와 계기는 각기 다르다. 우선 접경 지역 지자체들의 경우 남북 관계 변화의 영향을 직접적으로 받기 때문에 남북교류에 적극적인 관심을 가지기 시작하였다. 반면 북한의 인도주의적 참상이 알려지거나, 지역 행사 등을 계기로 직간접적으로 북한과 인연을 맺게 되면서 남북교류에 나선 지자체들도 있다. 이외에 민간단체들이 먼저 남북교류협력에 대한 관심을 보이면서 지자체와 연결되어 남북교류협력사업을 추진한 경우도 적지 않다.

제2절 지자체 남북교류 현황

현행 「남북교류협력에 관한 법률」은 지방자치단체 남북교류협력사업에 대해 별도의 개념 규정을 해놓고 있지는 않지만 일반적으로 지방자치단체 남북교류협력사업은 ‘한국의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래·교역하며, 학술·문화·체육부문 등에서 상호 교류하는 제반활동’이라고 정의할 수 있다. 지방자치단체가 추진하는 남북교류협력사업은 중앙정부나 민간부문이 주체가 되는 여타의 남북교류협력사업과 마찬가지로 남북한 간의 사회문화 및 경제적 교류를 통해 상호이해와 협력을 제고하고 이를 바탕으로 공존과 평화, 그리고 궁극적으로는 양 사회 간의 평화적 통합을 지향하는 데에 그 궁극적 의의를 두고 있다. 아울러 지방자치단체 남북교류협력사업은 남북교류협력사업의 이러한 일반적 의의와 더불어 ‘남북교류의 접근채널과 교류방식의 다양화’, ‘남북한 사회의 동질성 회복에 기여’, ‘남북교류의 지속성 제고’, ‘남북한 균형 발전과 통일환경 조성’ 등과 같은 의의를 함께 포괄하고 있다.¹⁹⁾

<표 3-1> 연도별 지자체 주요 남북교류협력사업

연도	지자체	사업내용	사업비(백만원)
2001	강원도	산림병해충 방제, 비닐 지원 등	238
	제주특별자치도	감귤 및 당근 지원	3,087
2002	경기도	경운기, 지붕개량재, 축구공 지원	1,000
	강원도	산림병해충 방제, 연어부화장 건립 등	1,277
2003	제주특별자치도	감귤, 북한어린이 겨울 옷보내기 지원	478
	강원도	연어부화장 건립, 산림병해충 방제	1,180
	전라남도	농기계 수리공장 지원	470
2004	제주특별자치도	감귤 및 목초 종자 지원	766
	울산광역시	농업용 못자리 비닐 지원, 용천지원	200
	경기도	경운기, 치과장비, 긴급구호 의약품 지원	1,340
	강원도	산림병해충 방제 등	2,073
	전라남도	농기계 수리공장, 수리부품	470
2005	제주특별자치도	감귤, 북한어린이 겨울옷보내기, 의약품	2,250
	서울특별시	북한 아동 대상 제과원료 지원	1,030
	울산광역시	비료지원, 국수공장 설비 및 재료 지원	343
	경기도	벼농사 시범사업, 농기자재 지원	1,936
	강원도	산림병해충 방제 등	837
	경상남도	농업분야 교류	105
	전라남도	비닐, 모내기·온실자재, 통일쌀 지원	83
	전라북도	농기계 수리공장, 농기계 및 농자재 지원	1,786
제주특별자치도	감귤, 당근, 의약품 지원	3,072	

<표 계속>

19) 김동성, 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축방안』, 5쪽.

<표 3-1> 연도별 지자체 주요 남북교류협력사업(표 계속)

연도	지자체	사업내용	사업비(백만원)
2006	서울	의료장비 지원, 수해지원	550
	부산	항생제공장 건립 및 원료지원사업	100
	울산	수해지원	30
	경기	농촌현대화사업	4,300
	강원	산림병해충 방제, 연어사료공장 건립 지원	1,368
	전남	비닐온실 지원	100
	전북	농기계 및 축산시설 지원, 농기계 지원	427
	경남	농업분야 교류	936
제주	감귤, 당근, 건축자재 지원	3,438	
2007	서울	의료장비 지원, 수해지원	800
	부산	항생제 공장 지원, 수해물자 지원	870
	울산	이유식 시설, 옥수수 국수공장 설비 지원	1,389
	광주	북한 수해지역 주택 복구 지원	170
	경기	농업현대화사업, 산림녹화, 수해 지원	2,320
	강원	산림병해충 방제, 사료공장, 수해복구지원	2,835
	전남	발효콩공장 건립 지원	880
	전북	돼지공장 지원	1,113
	경남	농업분야 교류	2,493
제주	감귤 지원	1,470	
2008	서울	의료장비 지원	800
	인천	치과병원 리모델링, 주택현대화 사업	1,414
	울산	결핵치료약품 지원	226
	경기	양묘장 조성, 말라리아 공동방역, 농촌현대화 등	1,782
	강원	연어사료공장, 산림병해충 방제, 의약품 지원	709
	충북	협동농장 농자재 지원	190
	전남	발효콩빵공장 건립 지원	860
	경남	과수원 조성, 수해 지원 등	1,000
	경북	과수원 조성	100
제주	흑돼지 사육협력사업 지원	4,847	
2009	서울	의료장비, 대북 옥수수 지원	1,030
	인천	대북긴급식량지원 등	630
	광주	배합사료공장 건설	628
	대구	북한어린이 내북보내기운동	8
	경기	양묘장, 말라리아 방역, 식량지원 등	4,126
	강원	산림병충해 방제 등	850
	경남	과수원 조성, 남새온실 건립, 통일딸기 등	425
	경북	과수원 조성	300
제주	감귤 지원, 흑돼지 사육협력사업 지원	6,088	
2010	인천	영유아 지원	41
	경기	묘목, 말라리아 방역, 연탄 지원 등	1,109
	제주	감귤 지원	260

자료 : 2010년 통일부 국정감사 자료

앞서 언급한 바와 같이 지자체의 남북협력 사업은 1999년 1월에 제주도가 북한에 감귤 100톤을 지원한 것이 효시라고 할 수 있다. 1998년 말에 도민사회

일부에서 풍작으로 넘쳐나는 감귤을 대북지원하기로 의견을 모으고 당시 대표적 대북지원 민간단체인 '우리민족서로돕기운동본부'에 협조를 요청했다. 과잉 생산된 감귤을 북한에 지원하면 북한 주민들에게도 도움이 되고 국내 감귤 가격도 안정되는 일석이조의 효과를 얻을 수 있기 때문이었다.²⁰⁾

제주도와 비슷한 시기인 1998년 강원도가 「남북강원도교류협력위원회 조례」을 제정하고, 동년 기획관리실 안에 '남북교류지원담당'을 신설하였다. 2000년 강원도는 반관반민의 '남북강원도협력협회'를 설립하고, 동년 12월 강원지사가 북한을 방문하여 씨감자 원종장 건설, 솔잎 흑과리 공동방제, 연어 자원 보호 증식과 관련된 합의를 체결하면서 강원도의 남북교류가 본격화되었다.

<표 3-2> 지자체 남북교류협력 사업 추진계기

지자체	추진계기	최초사업
서울	2004년 용천열차 폭발사건	2004년 용천참사 피해지원
부산	2002년 아시안게임 개최	2000년 부산 전국체육대회 금강산 성화 채화
대구	인도주의적 관점에서 성금 및 생필품 돕기로 시작	2009년 북한어린이 내북보내기운동
인천	1984년 한국 수해시 북한 수해구호물품이 인천항 통해 전달	2004년 용천참사 피해지원
광주		2007년 북한수해지역 주택복구 지원
울산	2005년 남북해운합의서 발효로 남북해상로 개설시 울산광역시 포함	2004년 농업용 비닐 지원
경기	2000년 6.15공동선언 이후 경의선 연결, 개성공단 사업 추진	2002년 농업·보건·식품 등 인도 지원
강원	2000년 6.15 남북공동선언	2000년 농업용 비닐 지원
충북	2008년 황해북도 봉산군과 농업교류협력사업	2008년 남북농업교류협력
전북	2003년 시장·군수 협의회에서 14개 시군과 남북농업교류협력사업에 대한 공동추진 합의	2004년 농기계, 영농자재 지원 및 농기계수리공장 신축
전남	2000년 1차 남북정상회담 직후 평안남도와의 직접 교류를 위한 도차원의 「남북교류협력기본계획」 수립	2001년 씨감자 공급
경북	남북 간 사과산업 상생발전	2008년 개성지역 사과원 조성
경남	경남의 선진농업기술 전수	2006년 농업교류협력
제주	90년대 말 제주감귤의 과잉생산(정부의 제주 감귤 물류비 지원)	1998년 감귤·당근보내기 운동

자료: 최대석 외, 『지방자치단체 대북교류 10년』, 369-446쪽을 참고하여 재정리.

20) 이러한 접근법으로 국내의 과잉 생산 물자를 북한에 지원한 물품으로는 감귤, 계란, 분유, 미역 등이 있다. 최대석 외, 『지방자치단체 대북교류 10년』, 51쪽.

2000년대 초기 제주도와 강원도를 시작으로 여러 지자체들이 남북교류에 나섰다. 당시 상당수의 지자체들이 자매결연 사업과 사회문화 교류에 관심을 보였다. 하지만 한국 지자체에 대한 북한의 이해 부족과 체제 및 이념적 차이 등으로 자매결연 사업은 이루어지지 못하였다.

<표 3-3>에서 볼 수 있듯이, 사회문화 교류 사업의 경우 상당수의 사업이 무산되었다. 당시 사회문화 교류 사업이 이루어지지 못한 이유는 첫째, 사업의 구체성 결여, 둘째, 성급한 사업추진, 셋째, 북한의 수용능력을 벗어난 경우, 넷째, 사업 제안 시 북한의 과도한 요구 등²¹⁾을 들 수 있다.

<표 3-3> 2000년대 초반 지자체 교류협력 심사위원회 승인사업 및 결과

심사 위원회	지자체	사 업 명	성사여부
1차('00.8)	부산	제81회 전국체전 금강산 성화 채화	사업성사
	대전	제2차 WTA 총회 북한과학도시 초청	무산
	경북	경주세계문화엑스포에 북한인사 초청	무산
	제주	한라에서 백두까지 통일염원 합수·합토	무산
2차('00.10)	충남	2002 안면도 국제꽃박람회 북한 참여	무산
	충남	2002 동아마라톤 북한 초청	무산
	경남	남북교류사업 추진을 위한 방북	무산
3차('00.12)	강원	「금강-설악권」 솔잎혹파리 공동예방사업	사업성사
	강원	남북공동 어린 연어 방류사업	사업성사
	충남	제82회 전국체전 성화 채화	무산
	충남	특산품 교류전 북한 참여	무산
	전북 군산	오페라 「탁류」 북한 공연	무산
	전남 목포	신의주시 인도적 지원 사업	사업성사
4차('01.1)	전북	군산-전주 간 국제마라톤대회 북한 초청	무산
	강원 철원	남북 철원군 간 농업교류	무산
	강원 철원	중예·태봉국 학술회의 및 태봉제 북철원 초청	무산
5차('01.5)	대전	북한도시 WTA 참여를 위한 남북교류사업	무산
6차('01.8)	서울 강동	선사문화학술회의	무산
	강원 고성	농축산분야 교류·협력 추진	무산
	전남	우량씨감자 생산지원	무산

자료 : 양현모 외, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2007), 41-42쪽.

21) 홍양호, 「지방자치단체의 대북 교류협력 현황과 추진방향」, 5쪽. 1990년 2월에 문화부와 통일원은 '남북문화 교류 5원칙'을 발표하였는데, 그것은 "① 분단 이전의 우리 민족 전통 문화를 우선 교류한다, ② 승부 및 경쟁적 분야는 배제한다, ③ 전통 문화의 원형을 변형, 훼손하는 표현 방식은 지양한다, ④ 쉽고 작은 일에서부터 시작한다, ⑤ 공동 실행을 위한 지속적인 노력을 경주한다"로 되어 있다; 이우영, 「남북한 체육·문화교류와 화해 협력」, 현대경제연구원 《통일경제》(2002. 5·6호), 8~9쪽. 이 원칙은 지금 시점에서도 적실성을 갖고 있다.

이후 지자체의 남북교류협력 사업은 주로 인도적 지원을 중심으로 진행되었으며, 동 시기에 지자체와 민간단체의 협력체계 역시 마련되었다. 지자체가 민간단체와 협력체계를 구축하게 된 이유는 1999년 공포된 「인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정」에 ‘대북지원사업자’를 대북지원 사업을 추진하는 한국주민으로 ‘법인 및 단체’에 한 한다고 규정하였기 때문에 지자체가 직접 대북지원사업 추진 주체가 될 수 없었기 때문이다.

<표 3-4> 1999-2005년 기간 중 지자체의 대북 인도적 지원 사업 내역

지자체	년도	사업내용 및 사업품목	금액(백만원)
경기	2002	- 경운기 200대, 지붕개량제 180천m ² , 축구공 2002개	1,000
	2004	- 농업: 경운기 100대, 콤바인 20대 - 보건: 치과장비 5셋트, 환자수송용 버스 5대 - 식품: 평양 식품가공공장 설치(착공) - 구호: 긴급구호 의약품 지원	1,340
	2005	- 벼농사 시범사업(3ha) 및 농기자재 지원 등	1,936
강원	2000	- 못자리용 비닐 27,000롤	234
	2001 ~	- 매년 어린연어 공동방류(50만~55만 마리) - 연어 부화장 건설(부화장비 및 건축자재)	4,284
	2005	- 북강원도 산림 병해충 방제약품 및 기자재 제공	
전남	2003	- 평남 대동군 농기계수리공장 건설 지원	470
	2004	- 대동군 농기계수리공장 수리 부품 및 장비 지원	470
	2005	- 못자리용 비닐, 모내기 및 온실 자재 등 지원	680
제주	1999 ~	- 감귤지원: 1999년(4,336톤), 2000년(3,031톤), 2001년(6,105톤), 2002년(4,000톤), 2003년(7,500톤), 2004년(8,107톤), 2005년(3,049톤) - 당근지원: 2000년(2,000톤), 2001년(4,000톤), 2005년(7,000톤)	4,510
충북 제천	2004	- 북고성군 삼일포 과수원 조성사업	
서울	2005	- 북한 아동 대상 제과 원료 지원	1,030
경남	2005	- 남북농업교류를 통한 식량 증산, 기술교류	105
전북	2005	- 농기계 수리공장 및 농기계 지원	1,786
인천	2005	- 페인트 124톤 등	3,130

자료 : 홍양호, 「지방자치단체의 대북 교류협력 현황과 추진방향」, 7-11쪽.

지자체의 남북교류협력 사업이 활기를 띄면서 이와 관련된 제도적·재정적 기반이 마련되었다. 2013년 2월 현재 전국의 16개 광역지자체가 남북교류협력 관련 조례를 갖추었으며, 34개 기초지자체가 관련 조례를 정비하였다.²²⁾ 조례 제정 이외에도 강원도, 경기도 등 남북교류가 활발한 광역지자체를 중심으로 남

북교류 전담 부서가 설치되기도 하였다.

또한 각 지자체들은 남북교류협력사업을 위한 기금을 조성하였다. 2011년 12월 31일 현재, 광역 지자체 중에서 서울시, 부산시, 인천시, 광주시, 경기도, 강원도, 충청북도, 전라북도, 전라남도, 경상남도, 제주도 등 총 11개 시도가 총 990억 원을 조성하여서, 이 중 일부를 집행하고 남은 총액은 573억 원이다. 기초 지자체의 경우에는 강원도의 고성군, 철원군, 충청북도의 제천시 등 소수의 지자체만이 기금을 조성한 것으로 파악되었다.²³⁾ 하지만 최근 전남과 충북이 각기 2017년까지 남북협력기금을 5억으로 확대하는 계획을 발표하는 등 남북관계 개선에 대비한 지자체의 기금조성 움직임이 활발해지고 있다.²⁴⁾

<표 3-5> 광역 지자체 남북교류협력 관련 조례 제정 현황

지자체	조례명	제정일
서울	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례	04.07.22
강원	남북강원도 교류협력위원회 조례	98.09.09
	강원도 남북교류협력기금 조례	98.12.31
경기	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례	01.11.09
경남	경상남도 남북교류협력조례	05.04.07
경북	경상북도 남북교류협력에 관한 조례	08.01.10
전남	전라남도 남북교류협력조례	03.06.05
전북	전라북도 남북교류협력에 관한 조례	07.12.28
	전라북도의회 남북교류협력에 관한 규정	06.04.28
충남	충청남도 남북교류협력에 관한 조례	11.11.10
충북	충청북도 남북교류협력에 관한 조례	12.11.02
제주	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례	07.05.09
광주	광주광역시 남북교류협력에 관한 조례	09.01.01
대구	대구광역시 남북교류협력에 관한 조례	05.08.10
대전	대전광역시 남북교류협력에 관한 조례	08.06.20
부산	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례	07.07.11
울산	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례	06.04.06
인천	인천광역시 남북교류협력 조례	04.11.08

자료: 행정안전부 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr); 법체처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)를 참고하여 작성.

22) 조례(條例)는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 제정하는 자치입법의 하나로, 지방의회의 의결에 의해 제정된다. 『헌법』 제117조는 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다"라고 함으로써 지방자치단체에 자치입법권을 부여하고 있다. 『지방자치법』 제15조는 『헌법』 제117조의 규정에 의거 "지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다"라고 규정하고 있다. 따라서 조례는 '법령의 범위 안'에서 제정할 수 있다는 것이고, 또한 '지방자치단체의 사무에 관하여'만 제정할 수 있다. 조례의 효력은 지방자치단체의 구역 안에만 미치며, 헌법이나 법률에 위반되는지의 여부가 재판의 전제가 된 때에는 대법원이 최종심사의 권한을 가진다.

23) 최대석 외, 『지방자치단체 남북교류 10년』, 70쪽.

24) 송창헌, "전남도, 남북교류협력기금 50억으로 확대", 《뉴시스》, 2012년 10월 8일자; 오윤주, "남북교류 물꼬 다스리자, 충북도의회, 조례안 발의", 《한겨레신문》, 2012년 10월 11일자.

<표 3-6> 기초 지자체 남북교류협력 관련 조례 제정 현황

지자체		조례명	제정일	
강원	고성군	고성군 남북교류진흥기금 설치 및 운용 조례	99.12.31	
	철원군	철원군 남북교류협력기금설치 및 운용 조례	01.03.21	
경기	고양시	고양시 남북교류 협력 조례	04.04.01	
	부천시	부천시 남북교류 협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례	11.11.14	
	김포시	김포시 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례	08.06.09	
	파주시	파주시 남북교류협력 조례	04.01.10	
경기	수원시	수원시 남북교류협력에 관한 조례	11.09.27	
	연천군	연천군 남북교류협력에 관한 조례	12.03.23	
경남	양산시	양산시 남북교류협력 조례	09.03.04	
	나주시	나주시 남북교류협력 조례	04.04.20	
전남	목포시	목포시 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	09.04.20	
	여수시	여수시 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	03.10.20	
	순천시	순천시 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	03.11.21	
	광양시	광양시 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	12.11.21	
	영광군	영광군 남북교류협력 조례	03.07.24	
	장흥군	장흥군 남북교류협력 조례	03.11.03	
	함평군	함평군 남북교류협력 조례	03.12.15	
	완도군	완도군 남북교류협력사업 지원 등에 관한 조례	03.12.22	
	장성군		장성군 남북교류협력에 관한 조례	08.12.31
			장성군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	
	해남군	해남군 남북교류협력 추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	09.11.27	
	화순군	화순군 남북교류협력 추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	08.05.27	
	구례군	구례군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	03.07.28	
	보성군	보성군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	03.08.05	
	신안군	신안군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	03.09.27	
	진도군	진도군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	03.11.04	
	고흥군	고흥군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	04.05.07	
	강진군	강진군 전남남북교류협의회 지원 조례	03.10.18	
	곡성군	곡성군 전남남북교류협의회 지원 조례	03.07.18	
	담양군	담양군 전남남북교류협의회 지원조례	04.01.10	
무안군	무안군 전남남북교류협의회 지원 조례	03.09.22		
전북	전주시	전주시 남북 교류협력 조례	07.11.15	
충북	제천시	제천시 남북교류협력위원회 조례	07.09.28	
광주	광산구	광주광역시 광산구 남북교류 협력에 관한 조례	10.03.22	
울산	북구	울산광역시 북구 남북교류협력에 관한 조례	11.10.31	

자료: 행정안전부 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr); 법체처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)를 참고하여 작성.

이와 같이 지자체가 남북교류 추진을 위한 제도와 인력, 재정을 갖추기 시작한 것은 지자체 남북교류와 관련된 중요한 진전이라고 할 수 있다. 물론 남북관계의 변화나 지자체 지도부의 관심 정도에 따라서 지자체 남북교류 역시 영향을 받을 수 있으나, 향후 남북관계 개선시 지자체는 남북교류협력과 관련된 주요한 주체 중 하나로 부각될 수 있는 조건들을 갖추어 나아가고 있다.

<표 3-7> 지방자치단체 교류협력의 주요 현황 (완료 및 계속 사업)

지자체	교류협력사업 내용	진행상황
서울	- 북한 아동 대상 밀가루 등 제과원료 지원(2005년)	완료
	- 남북 전통공예 교류전(2005년)	완료
	- 금강산 윤이상 음악제 개최(2006년)	완료
	- 평양 조선중앙연구소 의료장비 지원(2006년, 2007년)	완료
	- 평양 조선중앙연구소 의료장비 지원(2008년, 2009년)	완료
부산	- 평양 항생제공장 건립 및 원료 지원 사업(2006년, 2007년)	완료
인천	- 제16회 아시아 육상 선수권 대회(2005.9.1-4) 북한 참가	완료
	- 평양축구장 현대화 사업 지원(2007년) - 평양 치과병원 리모델링, 평양 관광거리 현대화 사업(2008년)	완료 완료
울산	- 영유아 이유식 생산시설 지원(2007년)	완료
	- 결핵치료약품지원(2008년)	완료
강원	- 금강산 병해충 방제작업	계속사업
	- 연어 부화장 건설(2003년)	완료
	- 원산농업기술소 개보수작업(2005년)	완료
	- 남북강원도 민속문화축전(2005년)	완료
	- 남북강원도 겨울철 체육경기 개최(2006년) - 안변 연어사료공장 건설(2008년)	완료 완료
경기	- 평양시 룡성구역 벼농사 시범농장 사업(2005년)	완료
	- 평양 강남군 당곡리 협동농장 조성·농업현대화 사업	완료
	- 개성 산림녹화사업	계속사업
	- 개풍 양묘장 조성(2008년-)	완료
	- 말라리아 공동방역사업 - 남북유소년 축구교류 지원(2008년)	계속사업 계속사업
전남	- 평남 대동군과의 농업협력사업	계속사업
	- 평양 발효콩 공장 건립 사업(2007년)	완료
	- 평양 발효콩 빵공장 건립 지원(2008년)	완료
전북	- 황남 신천군 농기계지원 및 농기계 수리공장 건설 지원사업	계속사업
	- 평남 남포시 대대리 양돈장 건설 지원 사업(2007년)	완료
경남	- 평양시 강남군 장교리 협동농장 농업협력사업	계속사업
제주	- 감귤보내기 및 제주도민 북한방문사업	계속사업
	- 흑돼지 사육협력사업	추진 중
충북 제천	- 북고성군 삼일포 과수원 조성 사업(2004년)	완료
	- 삼일포 농장 관리동 신축 지원(2005년)	완료
	- 제천시-북고성군 남북협력사업 확대 지원(2007년-)	계속사업

자료: 최유, 『통일재정법연구(Ⅲ)-지방자치단체의 남북교류협력사업-』(서울: 한국법제연구원, 2012), 27~29쪽; 최대석 외, 『지방자치단체 대북교류 10년』을 참조하여 작성.

이명박 정부 출범 이후 남북관계의 경색으로 남북교류가 전반적으로 단절되었으나 2009년 현재 지방자치단체에서 추진하고 있는 사업의 주요 현황은 다음의 <표 3-7>와 같다. 표에 있는 사업들은 2009년 현재 지자체가 완료했거나 추진 중이었던 사업들의 리스트이다. 이 사업들은 이후 남북관계의 경색으로 거의 모든 사업들이 중단되었지만, 어떤 사업들이 성사될 수 있었는지에 대한 중요한

합의를 준다. 사업의 내용을 중심으로 살펴보면 대부분의 사업이 지원 사업의 성격을 가지고 있음을 알 수 있다. 또한 농업분야와 관련된 사업의 비율이 높은 편이다. 이는 농업분야에 대한 북한의 높은 관심을 반영하는 것이라고 해석 할 수도 있다.

지역적으로는 대부분의 사업이 평양에 집중되어 있다. 이는 북한의 정책적 가이드라인을 넘지 못한 때문이지만, 자강도, 양강도, 함경도 등 북한 지역과의 교류에 대한 한국 지자체의 관심도 많지 않았기 때문이기도 하다. 지자체의 남북 교류가 지역 간·주민 간 교류협력의 확대를 추구한다는 점에서 북한의 동북부 지역을 포함한 지역 간·주민 간 전면적 교류의 확대는 향후 풀어야 할 숙제 가운데 하나라고 할 수 있다.

제3절 지자체 남북교류협력사업 평가

1. 지자체 남북교류 사업의 성과²⁵⁾

가. 한국의 농·축산 기술 소개와 북한의 농업 발전

1990년대에 들어 심각한 경제 위기에 봉착한 북한은 장시간 농업기술 발전에 투자 여력이 없었고, 선진 농업기술의 도입도 어려운 상황이었다. 이에 지자체들은 처음에 단순 물자지원 사업만 하다가 곧이어 한국의 농업기술을 적용해서 북한의 농업 생산력을 향상시키고 협동농장의 소득을 증대시킬 수 있는 지원 사업을 추진하였다.

크게 세 개의 분야에서 추진되었는데, 첫째는 벼농사이다. 이 사업은 경기도와 경상남도가 적극적으로 추진하였으며, 북한의 협동농장에서 비닐하우스에서의 벼 육묘 방식과 한국 이앙기를 이용한 모심기를 실시하였다. 하지만 에너지의존적이고 기술집약적인 한국의 농법을 북한에서 실시하다보니, 비료 및 농약이 부족하고, 전력난이 심각한 북한 농촌의 현실과 잘 맞지 않았다. 그러나 이 과정에서 소개된 한국의 벼농사 방법은 향후 북한 벼농사 기술 발전의 방향을 제시했다는 점에서 그 의의가 있다고 할 수 있다.

두 번째는 시설원예 분야인데, 경기도와 경상남도가 평양시 강남군 당곡리와 장교리의 협동농장에 육묘 및 채소를 재배할 수 있는 비닐하우스 시설을 지원한 사업이 대표적인 사례로 꼽힌다. 이 비닐하우스 시설에서 재배된 채소를 평양 시내 지역에 공급함으로써 높은 소득을 올린 것으로 알려져 있으며, 이와 같은 시설원예 농업 지원은 더욱 확대·발전할 것으로 보인다.

마지막으로 경기도, 전라북도, 제주도 등이 추진을 시도한 바 있는 북한 축산 분야 지원 사업이다. 이 사업은 양돈장 건립과 함께, 돼지 사육과정에서 나오는 축분을 이용해 유기질 비료와 신재생에너지를 생산할 수 있는 관련 시설을 함께 지원하는 것으로, 시범적이지만 북한의 자원 순환형 방식의 축산업 발전 도모에 큰 의미를 가진 것으로 평가되었다.

나. 협동농장 단위의 농촌개발 사업 추진

북한은 그동안 한국의 민간단체들이 협동농장에 직접적으로 지원하는 것을 거부해 왔으며, 단지 서류상의 일대일 식 표기 표현도 부정적이었고, 한국의 민간단체들이 북한의 특정 농촌 지역을 지정해서 지원한 경우에도 현장 방문을

25) 최대석 외, 『지방자치단체 대북교류 10년』을 참고하여 작성.

꺼려하였다.

이런 상황에서 경기도와 경상남도는 2006-2007년에 평양시 강남군 당곡리 및 장교리에서 농촌개발 사업을 실시하였다. 특히 경기도는 농업 기술 전수 및 농자재 지원, 도정공장 및 농기계 수리센터 건설, 도로 보수 및 주택 개량, 학교 및 유치원의 개보수, 진료소 및 탁아소 신축 등 다양한 사업을 펼쳤다. 하지만 한국의 도움을 받지 못한 타 협동농장과의 격차가 벌어지고, 남북관계 경색으로 한국의 지원이 중단되자 원래 방식으로 돌아갈 수밖에 없어, 한국의 지원에 기댄 북한의 농촌개발 사업은 지속가능하지 않은 불안정한 사업일 수밖에 없었다. 그러나 지자체가 협동농장 단위로 농촌개발 사업을 추진하였다는 것은 중요한 성과이며, 향후 이러한 문제를 해소할 수 있는 방안을 마련해서, 협동농장 단위의 농촌개발 지원 사업이 재개될 수 있도록 하는 지자체의 적극적인 노력이 필요하다.

다. 호혜적 협력사업의 개발 및 추진

강원도의 솔잎혹파리 공동방제 사업과 경기도의 말라리아 공동방역 사업이 있다. 이 두 가지 사업 모두 남과 북이 공통적으로 피해를 받고 있고, 여기에 효과적으로 대처하기 위해서는 남과 북에서 동시에 공동으로 진행되어야 한다. 이와 같이 상호 협력을 통한 호혜적 이익을 얻을 수 있는 사업 발굴은 남북교류 협력사업의 새로운 장을 열어나가고 있다고 평가할 수 있다.

라. 지자체 남북교류협력사업의 제도화

지자체 남북교류협력사업의 초기에는 각 지자체들이 각자의 사정에 맞게 그 제도와 추진체계를 마련하였다. 가장 먼저 강원도가 관련 조례와 추진체계를 마련하였는데, 이후 타 지자체들은 강원도의 조례와 추진체계를 참조하면서 자신들의 여건에 맞게 변형 발전시켰다. 특히, 경기도의 「남북교류협력조례」는 사실상 지자체의 표준적인 조례라고 할 수 있다. 이런 조례 제정으로 즉흥적이고 일회적인 이벤트성 사업은 줄어들고, 조례에서 규정하고 있는 절차와 기준을 벗어나는 무리한 사업 추진은 어려워졌다.

이들 조례에 의거하여 남북교류협력기금이 조성되었는데, 이는 첫째, 지자체들이 본격적으로 개발지원 사업을 추진할 수 있는 재정적 토대가 생겼다는 것과, 둘째, 신축적 운용이 가능하여 사업 추진 과정에서 생길 수 있는 여러 돌발 상황에 대한 대응을 용이하게 해준다는 데에 의의가 있다.

마. 지방 차원의 통일 대비 역량 구축

지자체는 독일 통합 사례처럼 장기적으로 행정, 경제, 사회, 문화 등 제반 분야의 통합기반을 구축하는 데 기여할 수 있는데, 통일 과정과 통일 후 남북통합 과정에서 지자체 역할에 대한 인식이 높아진 반면, 통일 대비 역량은 거의 갖춰져 있지 않았다. 짧은 역사와 과도한 수도권 집중으로 지방에서부터의 (bottom-up) 역량 형성이 쉽지 않기 때문이다.

이와 같은 열악한 상황에서 지자체 남북교류협력 사업 추진으로 인하여, 우선 남북관계 현실과 통일문제에 대한 지자체 공무원 및 지방의회 의원들의 이해가 깊어졌으며, 남북교류협력 사업에 대한 관심이 지역사회에서 상당히 높아졌다. 또한 지자체가 남북교류협력사업에 나서게 되면서 지방의 민간단체들이 성장 발전하기 시작하였고, 이것이 다시 지자체의 남북교류협력사업에 대한 지지 여론의 형성에 긍정적인 영향을 미치면서 상승작용을 하였다. 이러한 것들이 아직은 광역 지자체에 한정된 것이기는 하지만, 지자체 남북교류협력 사업을 통해 지방 차원의 통일 대비 역량이 구축되고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

2. 지자체 남북교류 사업의 한계

지자체의 남북교류협력사업은 남북관계의 경색에도 한동안 유지되었다. 경기도, 제주도, 전라남도 등 남북교류가 지속적으로 이루어진 지자체들의 경우 남북관계 경색기에도 한동안 남북 간 연락 채널을 유지하였고, 일부 물품과 인력의 왕래는 정치적 변수와 무관하게 이루어지기도 하였다. 하지만 2010년 봄, 천안함 사건이 발생하면서 지자체의 남북교류협력 역시 사실상 단절되어 있는 것이 현실이다.

지자체가 남북교류협력 정책을 수행하는 데에는 사실상 여러 가지 한계가 있다. 이것은 지자체의 특성에서 기인하는 문제, 교류대상인 북한의 특성에서 기인하는 문제, 그리고 교류사업 자체의 특성에서 기인하는 문제 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 몇 가지 주요한 한계를 살펴보면 다음과 같다.

가. 지자체의 특성에 따른 문제

1) 주변정세의 변화에 취약

아직까지도 지자체 사업은 국제정세나 남북정세의 급격한 변화에 민감한 측면이 있다. 핵 문제나 미사일 발사와 같은 북한발 위협요인에 따른 국제정세의 악화를 비롯하여 남북관계의 경색, 그에 따른 여론의 악화 등은 남북교류사업에

치명적이고, 지자체의 남북교류사업도 그에 큰 영향을 받을 수밖에 없다.

남북 당국 간 관계가 경색된 시기에도 한동안 지자체와 민간의 남북교류는 제한된 범위에서만나마 추진될 수 있었다. 하지만 북한의 핵실험과 미사일 발사 등으로 남북 긴장이 고조되면서 방북 자체가 제한되는 경우도 많다. 특히 천안함 사건과 같이 남북관계의 군사적 긴장이 급격하게 고조되는 사건이 발생하면 지자체뿐만 아니라 남북관계 전반이 언제든지 경색될 수 있다.

이처럼 지자체의 경우, 남북교류의 사업 내용을 북한과 협의하여 계획을 수립했으나 핵 실험·개성공단 노동자 억류 사태 등 주요 변수가 발생함에 따라 대부분의 계획이 흐트러지면서 전반적인 사업추진에 많은 어려움을 겪는다. 그리고 이렇게 주변정세에 의해 사업이 제대로 유지되지 않으면, 지자체의 사업은 상대적으로 위험부담이 적은 일회성 사업에 치우치는 결과로 이어진다.²⁶⁾

2) 정부정책과 연계성 부족

정부정책과의 연계성 부족도 지자체 사업의 주요한 문제다. 지자체는 재정역량에 따라 사업규모에 크게 영향을 받기 때문에 개별 지자체의 남북교류만으로는 북한의 의미 있는 변화를 유도하기에 한계가 있다. 그에 더해, 중앙정부의 대북정책과 지자체의 남북교류가 서로 걸들게 되는 경우에는, 지자체 사업의 취지를 제대로 살리지 못하기도 한다. 이 틈을 이용하여 북한은 중앙정부와 지자체를 분리 대응하는 이중 전략을 취하게 될 가능성이 높다.

따라서 중앙정부의 지원을 받아 지자체가 주요 국책사업의 시범사업을 전개할 수도 있고, 당국 간 관계가 경색된 국면에서는 지자체 사업의 진전 여부를 보아가면서 중앙정부의 사업과 연계를 시도할 수도 있을 것이다. 따라서 지자체 남북교류협력사업의 효과를 제고하기 위해서는 중앙정부 대북정책과의 유기적 연계가 이루어질 필요가 있다.

3) 지자체 사업의 중복투자

지자체들의 사업이 개별적으로 이루어짐에 따라 불필요한 중복투자가 발생한다는 점도 간과할 수 없는 문제다. 남북교류협력사업이 개별적으로 이루어지다보니 지자체의 형편과 사정에 따라 사업의 성과도 상이하게 나타나고 있다. 이에 더해, 북한은 지자체들 간의 경쟁을 유도하여 자신들의 정책적 가이드라인 안에서 지자체의 남북교류협력사업을 다루기도 한다. 이렇게 되면, 지자체는 현실가능성이 낮으나 북한이 제의한 사업을 성사시키기 위해 무리하게 사업을 준

26) 최용환 외, 『경기도 남북농업협력사업 성과분석』 참고.

비하는 경우도 발생한다.

이런 문제점들을 극복하기 위해서 지자체들 간에 남북교류협력사업에 대한 정보를 교류하고, 나아가 지자체들 간의 공동사업을 추진하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 이를 통해 불필요한 중복 투자를 줄이고, 보다 효율적인 남북교류가 이루어질 수 있을 것이다.²⁷⁾

4) 일방적 지원의 성격

남북교류협력 사업이 보다 효과적으로 추진되기 위해서는 일방적 지원의 성격에서 벗어날 수 있는 수익 모델의 창출이 필요하다. 지금까지 대부분의 지자체 사업들은 ‘현대화 시설 지원’, ‘생산시설 지원’, ‘원자재 지원’ 등과 같이 ‘지원’ 위주의 교류협력사업을 추진해왔다. 이것은 분명히 북한 사회를 일부 현대화하고, 인도적으로 도움을 주는데 기여하였다. 그런데 만약 이런 사업들이 성공적인 수익모델을 창출하는 것과 연계된다면, 지자체의 남북교류협력사업은 지속적이고 상호 호혜적이며 효율적으로 추진될 가능성이 매우 높아질 것이다.

지자체 남북교류가 수익모델을 창출하는 것은 두 가지 의미를 가진다. 첫째는 지원 사업을 통해 수익모델을 창출함으로써 그 사업에서 창출된 이윤이 다시 그 사업에 투입되는 구조를 만들어내는 측면이다. 이러한 과정을 통해 지자체는 지원의 규모를 줄이고, 북한의 사업 대상 단위의 자생력을 길러줄 수 있을 것이며, 이와 같은 사업모델을 점차 확산시켜 나아갈 수 있을 것이다. 둘째, 남북 경제협력 사업으로의 전환 가능성을 확대하는 측면이다. 이윤이 창출되는 구조를 만드는 과정에서 한국 혹은 외부 시장과의 연계를 증대하고, 이를 통해 크게는 한반도 경제공동체 실현의 초석을 만들 수 있을 것이며 민간 기업의 참여 여지를 확대하는 결과를 가져올 수 있을 것이다.²⁸⁾

5) 실무진의 잦은 교체, 인수인계 부족, 인력부족²⁹⁾

지자체 남북교류사업 담당 실무자 및 기술진의 잦은 교체 방북과 방북자간의 업무 인수인계 부족으로 인한 사업 추진의 혼선이 있다. 방북하는 지자체의 관계자가 변경되면 사업의 연속성에 문제가 생길 소지가 있다. 북한 관계자들은 “지난번에 온 사람은 이렇게 하라고 했는데 왜 이번에 온 사람은 저렇게 하라고 하느냐”면서 불만을 토로하기도 하고 지자체의 기술에 대하여 신뢰를 보이지 않는 자세를 취하는 경우도 있다. 또한 인력 부족으로 기술진의 방북 시 종종

27) 최용환, 『경기도의 남북경제협력사업 추진방안 연구』, 40-41쪽.

28) 같은 글, 41쪽.

29) 최용환, 『경기도 남북농업협력사업 성과 분석』, 85-87쪽.

지자체의 남북교류협력업무 담당자가 동행하지 못해서 사업 추진에 어려움이 발생하는 경우도 있다.

또한 북한 사회에 대한 이해 부족은 지자체 사업을 어렵게 하는 요인 중에 하나이다. 따라서 북한 사회의 기본적인 특성과 그들의 협상행태 등을 미리 숙지하는 것이 지자체 실무자들의 주요 과제 가운데 하나라 할 수 있다.

나. 북한의 특성에서 기인하는 문제³⁰⁾

지자체 사업에서 가장 어려운 점 중 하나는 북한의 이해할 수 없는 협상 행태에 따른 사업 차질의 문제이다. 북한은 일방적으로 약속을 변경하거나, 초청장 발급을 지연시키거나, 한국 언론보도상의 문구 하나로 사업의 존폐를 거론하는 분위기를 만드는 등 지자체 실무자들을 곤란하게 만드는 협상 행태를 보인다.

이러한 북한의 태도는 첫째, 한국 체제에 대한 이해의 부족에서 기인한다. 한국의 지방자치제도는 북한에 존재하지 않는 시스템이다. 북한은 특정 지역이 자율성을 가지고 정책을 추진한다는 것이 불가능한 체제이다. 따라서 지자체 남북교류협력사업 추진 초기 수많은 시행착오가 발생하였다.

뿐만 아니라 한국 지자체에 대한 북한의 의도적인 무시라고 판단되는 행태도 지적할 수 있다. 한국의 지방자치단체장이 방북하였을 경우 형식적으로라도 북한 지역 행정기관의 장(長, 지역인민위원장)이 카운터파트로 나서는 것이 적절하지만, 북한은 이러한 의전을 갖추지 않아왔다.

둘째, 북한 당국의 정책적 가이드라인이 존재한다. 이러한 가이드라인은 외부와의 사업이 미치는 파급효과를 차단하기 위한 것 혹은 북한 체제의 수용력 범위에 대한 자신들의 판단에 근거하고 있는 것으로 보인다. 그 동안 지자체의 남북교류협력이 평양과 그 주변지역을 벗어나지 못한 것은 지자체 남북교류협력을 총괄하는 북한 통일전선부의 정책적 가이드라인이 존재하였기 때문이라는 것이 관련 업무에 종사했던 다수 관계자들의 의견이었다.

셋째, 북한 사업 담당자의 단기 전망이 가져오는 문제도 있다. 남북교류협력 사업에 나선 북한 담당자(참사)들은 보건, 농업 등 자신의 분야가 정해져 있고, 해당 분야에서의 실적으로 평가를 받게 된다. 따라서 나무심기 등 장기적으로 효과가 나타나는 사업보다는 자신이 담당하고 있는 분야에서 단기적으로 성과를 낼 수 있는 분야에 집중하는 경향을 보인다. 그 결과 대부분의 사업들이 중장기 사업이 아닌 단기 사업에 집중되는 한계를 보였다.

넷째, 남북교류를 추진하는 북한 사업 구조에서 발생하는 문제점들이 있다.

30) 최용환, 『경기도 남북농업협력사업 성과 분석』, 87-97쪽 참고. 북한의 협상 행태에 대해서는 최용환, 『남북협상기법연구』 (수원: 경기개발연구원, 2008) 을 참고하여 재정리.

남북교류 협력 사업에는 반드시 민화협 등 정치조직에서 파견된 사업 파트너가 개입하며, 여기에 더하여 실질적으로 사업을 추진하는 단위(협동농장, 기업소 등)의 책임자가 참여하게 된다. 그 결과 사업의 기술적·경제적 효과보다는 정치적 판단에 따라 사업의 범위가 제한되는 결과를 빚기도 한다.

다섯째, 북한의 사업에 대한 전문성도 문제가 될 수 있다. 북한에는 다양한 사업에 대한 해당 분야별 전문가가 분명히 지정되어 있지 않고, 이를 종합적으로 통솔할 지휘체계 역시 갖춰져 있지 않아 원활한 사업진행이 곤란해지는 경우가 많다.

제4절 해외사례 분석 및 시사점

1. 동서독 지방정부 교류협력 사례

가. 동서독 지방정부 간 교류의 단계 및 그 배경

동서독 지방정부 간 교류 과정은 그 주도 국가와 배경을 중심으로 볼 때 크게 4단계로 구분할 수 있는데, 제1단계에서 제3단계까지는 통일 이전까지의 단계이며, 제4단계는 통일 이후의 단계라고 볼 수 있다. 통일 전까지만 해도 동서독 지방정부 간 교류는 독일 내부 또는 국제정치적인 환경변화에 따라 탄력적으로 추진되었다. 따라서 교류의 폭도 그리 넓지 못했을 뿐만 아니라 그 내용도 다분히 형식적이고 또한 정치적이었다고 할 수 있다. 그러나 통일 후 동서독 지방정부 간 교류는 그 내용면에서 이전보다 한 단계 높아진 실질적 교류였다.

1) 제1단계

동서독 지방정부 간 관계의 제1단계는 1949년 동서독 정부수립 이후부터 1960년대 말까지의 시기였다. 이 시기는 동독정부가 먼저 교류를 적극적으로 제의했던 반면 서독이 이를 거부했던 시기였으며, 따라서 동서독 간에 실제 교류가 거의 없었던 시기였다.

이 시기, 특히 1950년대는 동서독 정부 모두 자국만이 독일에서 합법성을 가진다는 이른바 단독대표권(Alleinvertretungsanspruch)을 주장했던 시기였다. 즉, 동서독은 모두 자국의 정부만이 독일의 정통성과 대표성을 가진다고 주장하면서, 상대방의 정부는 미국 또는 소련의 괴뢰정부에 불과하며 전체 독일과 독일인을 대표하지 못한다고 주장했던 시기였다.

특히 서독정부는 단독대표권의 주장을 관철하기 위해 동독을 국가로 인정하는 국가와는 국교를 단절한다는 이른바 할슈타인 원칙(Hallstein Doktrin)³¹⁾을 천명하면서 동독의 국제적 고립을 강하게 추진할 때였다. 국가차원의 할슈타인 원칙은 지방정부의 경우에도 똑같이 적용되어, 서독은 외국의 지방자치단체가 동독의 지방과 자매결연을 체결하는 등 교류를 추진할 경우 이들 지방자치단체

31) 아데나우어(Konrad Adenauer) 총리 재임 시 할슈타인(Walter Hallstein) 차관의 이름을 따른 할슈타인 독트린이란 1950년대 서독정부의 외교 원칙으로, 동독과 외교관계를 수립한 국가와는 외교관계를 맺지 않거나 또는 외교관계를 단절한다는 것이다. 할슈타인 독트린은 동독을 국제사회에서 고립시키고 서독만이 국제사회의 합법적인 정부로 인정을 받으려는 서독정부가 채택한 정치적 수사이었지만 1960년대에 들어오면서 점차 그 효력을 잃었으며, 1969년 이른바 동방정책을 추진하는 브란트(Willy Brandt) 정부의 출범과 함께 정식으로 철회되었다.

들과의 교류도 단절하겠다는 것도 명확히 하였다.³²⁾ 서독은 동서독 지방정부 간 교류를 허용한다는 것은 곧 동독을 국가로 인정한다는 것을 간접적으로 시인하는 것이기 때문에 동독 지방과는 교류를 거부했던 것은 물론 동독의 지방과 교류하는 다른 국가의 지방자치단체와도 교류할 수 없다는 입장을 견지했던 것이다.

반면 동독은 “우리의 시청은 개방되어 있다”라는 표어를 내걸고 적극적으로 서독의 여러 지방자치단체들과 접촉을 시도하였다.³³⁾ 이렇게 동독이 대서독 지방자치단체 교류에 적극적인 자세를 취했던 주된 이유는 이를 통해 당시 서독이 추구하고 있는 동독 고립전략에 대응하면서 서독과의 체제경쟁에서 우위를 지키려고 했기 때문이다. 다시 말해서 당시 서독이 강조하고 있는 할슈타인 원칙으로 인한 외교적 고립을 탈피하고, 동독의 법적 지위의 승인을 획득하기 위한 하나의 방안으로서 우선 서독의 지방자치단체들에게 교류를 제의하였던 것이다. 또한 서독의 지방자치단체와의 접촉을 통해 서독 내 동독의 지지 세력을 확보하고 이를 통해 서독체제의 혼란을 야기하려는 목적도 가지고 있었다.

1960년 들어서면서 동독과의 모든 형태의 교류를 거부한다는 입장을 견지했던 서독의 태도가 조금씩 변화하기 시작했다. 1960년대 미소 양대국이 추구하고 있던 동서 긴장완화정책(Entspannungspolitik)과 다원화된 세계 외교정세 속에서 서독은 할슈타인 원칙을 더 이상 고집할 수 없게 되었으며, 서독 정부 내부에서도 대동독 정책의 변화를 촉구하는 주장이 강하게 제기되었기 때문이다. 결국 서독은 1950년대 고수했던 외교적 원칙을 더 이상 고집할 수 없었으며, 동독을 포함한 동구권 국가들과의 교류 또한 더 이상 거부할 수 없었던 것이다. 할슈타인 원칙의 사실상 파기라고 볼 수 있다. 이러한 국내·국제적 환경의 변화 속에서 서독의 일부 지방자치단체는 동독과의 접촉을 시도하기도 하였으나 이제는 동독이 오히려 소극적인 자세를 보이기 시작하였다.

2) 제2단계

제2단계는 1960년대 말부터 1980년대 중반까지의 시기로서, 이전과는 반대로 서독이 동독에게 교류를 적극적으로 제의한 시기이며 동독은 이를 거부했던 시기이다. 서독에서는 1969년 그간의 기민당·기사당(CDU·CSU) 공동정부가 퇴진하고 사민당(SPD) 소속 브란트(W. Brandt)를 수상으로 하는 새로운 정부가 출범하였다. 폴란드를 비롯한 동구권 국가들과의 적대 관계를 청산하고 새로운

32) 심익섭, 「독일통일과정에서 지방자치의 역할 - 동·서독 지방자치단체간 교류관계를 중심으로」, 《한국행정학보》, 제25권4호, 276쪽.

33) 김경량, 「독일통일과 동서독 지방자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구」(춘천: 강원발전연구원, 1999), 50쪽.

협력관계를 추구하는 이른바 동방정책을 추진했던 브란트 정부는 1972년 동독과 기본조약(Grundlagenvertrag)³⁴⁾을 체결하였으며, 이후 이 조약을 기초로 동독과의 본격적인 교류협력을 추진하기 시작했다.

서독은 이 시기 독일정책 기본노선의 변화에 따라 동서독 간 중앙정부 차원의 교류는 물론 지방자치단체 간의 교류협력도 본격적으로 제의하였다. 특히 서독의 많은 지방자치단체들은 동독의 도시들과 자매결연 체결을 시도하였다. 그러나 동독은 ‘전제조건의 미충족’이라는 애매한 이유로 서독 측의 제의를 거절하였고, 오히려 다른 서방국가의 지방자치단체들과 교류를 추진하였다.

기본조약을 통해 서독과의 관계 개선을 약속한 동독 정권은 서독이 제안한 동서독 지방정부 간의 자매결연 및 교류협력마저 받아들일 경우 이는 서독에 대한 동독체제의 전면적 개방을 의미하는 것이고, 이는 결국 동독 체제에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 판단하여 서독의 제의를 거절하였던 것이다. 대신 동독은 국제사회에서 국제법상 서독과 동등한 국가로서 인정을 받기 위해 동구권 국가와는 물론 서독을 제외한 다른 서방국가의 지방자치단체들과의 교류를 추진하였다.

3) 제3단계

동서독 지방정부 간 교류에 있어 제3단계는 1980년대 중반부터 동독 정권의 붕괴 전까지로, 동서독 도시 간 자매결연이 실제적으로 성사되는 동시에 확산되었던 시기였다. 1985년 11월 13일 서독의 자알란트 주 수상 오스카 라폰텐이 동독을 방문했을 때, 동독의 공산당 서기장 호네커로부터 전혀 예상치 못했던 동서독 도시 간 자매결연에 대한 동의를 받았다.³⁵⁾ 1986년 1월부터 최초의 동서독 도시간 자매결연 협상이 진행되었고, 1986년 4월 서독의 자알루이스시(Saarlouis)와 동독의 아이젠휘튼쉬타트시(Eisenhüttenstadt) 간의 자매결연³⁶⁾이 체결되었으며, 이후 다수의 동서독 도시들도 상호 자매결연을 체결하였다.

이후 동독도시들을 향한 서독의 도시들은 자매결연 신청이 봇물이 터지듯 밀려들기 시작했다. 1986년 중반 약 300여개 서독 도시들이 자매결연을 신청했고, 1987년 말에는 500개 도시, 1988년 5월에는 600개 도시, 그리고 1989년 7월 말에는 총 900여개의 도시가 여러 경로로 동독 측에 자매결연을 신청했다.³⁷⁾

34) 동서독 기본조약은 동서독 어느 한편이 국제적으로 단독대표권을 주장하는 것을 명시적으로 부정하였으며(제4조), 이에 따라 동서독이 동등한 권리를 바탕으로 정상적인 선린관계를 발전시키기로 하였고(제1조), 나아가 모든 국가의 주권적 평등성 존중할 것을 선언하였다(제2조).

35) 김경량, 『독일통일과 동서독 자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구』, 51쪽.

36) 동서독 도시간 자매결연의 자세한 내용에 대해서는 [부록II] 참조.

37) Kurt Plücker, "Innerdeutsche Beziehungen auf kommunaler und Verwaltungsebene," p. 2054; Marlies Jansen,

이에 대해 동독정권은 내독 도시간 자매결연이 동독체제에 미칠 영향력을 우려하여 자매결연 체결과정을 통제하는 조치를 취했다. 그러나 시간이 흐를수록 자매결연 숫자가 증가했다³⁸⁾는 사실에서 동독정권은 도시간 자매결연을 통한 교류의 이익을 중요하게 평가한 것으로 짐작할 수 있다. 나아가 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너진 후 동독 공산정권의 자매결연에 대한 통제가 사라지게 되자 통일이 실현될 때까지 채 1년도 못되는 기간 동안 자매결연은 급격히 증가했다. 이 시기 도시간 자매결연은 특히 동독 지방행정조직에 대한 서독 지방자치단체의 원조 및 자문을 위한 연결고리로 활용될 수 있었다.³⁹⁾

동서독 도시 간 자매결연이 활발히 추진될 수 있었던 가장 큰 이유는 동독이 기존의 입장에서 크게 선회하여 자매결연을 원하는 서독 지방자치단체들의 요구에 응했기 때문이다. 그러면 동독이 기존의 입장을 바꾼 이유는 무엇일까? 대표적인 이유를 열거하면 다음과 같다.

첫째, 체제에 대한 자신감이다. 동독은 1980년 중반 이후부터 동독이 국제사회에서 서독과 동등한 국가로 인정받았다고 스스로 평가하였다. 또한 자신들의 체제는 대내외적으로 안정되었기 때문에 서독을 포함한 국제사회에 개방하여도 커다란 문제가 없다고 판단하였다. 따라서 이 시기부터 동독은 서독이 꾸준히 요구해왔던 지방정부 간 교류에 대해서도 기존의 태도를 바꾸어 점차 허용하기 시작했다.⁴⁰⁾ 한 예로 1987년 9월 서독을 공식 방문한 동독의 국가원수인 호네커(E. Honecker) 국가평의회 의장은 동독의 체제의 안정성을 천명하면서 동독은 서독과 중앙정부 차원뿐만 아닌 지방 간의 교류협력을 적극적으로 추진할 것을 언급하기도 하였다.

둘째, 페레스트로이카(perestroika)와 글라스노스트(glasnost)라는 정치적 슬로건과 함께 소련의 개혁을 주장했던 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 소련 대통령이 동독을 포함한 동구권 국가들에 대해서 내부 개혁과 체제개방을 강력히 요구했기 때문이다. 1985년 소련 공산당 서기장이 된 고르바초프는 소련 내부의

“Entspannungspolitik von unten: Innerdeutsche Städtepartnerschaften,” in: Das geteilte Deutschland im geteilten Europa - Materialien der Enquete-Kommission “Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,” Bd. VIII/2 (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1999), p. 1368 참조.

38) 연도별로 보면, 1986년 6건, 1987년 32건, 1988년 16건, 1989년 8월까지 17건 등 베를린 장벽 붕괴이전에 총 73건이 성사되었다. Manfred Klaus, Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen (Berlin: Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Forschung und Publizistik mbH, 1994), pp. 83-86 참조.

39) 김학성·최진옥, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2001), 37-38쪽

40) 동서독 도시 자매결연에 대한 동독의 대표적인 반응은 1986년 5월 서독주재 동독대표부가 「도시 및 지방자치단체연합」의 질의에 대한 답신에서 “동독정부는 지방자치단체의 긴밀한 관계가 평화정착과 민족동질성 확보라는 동독의 입장에 부합되므로 지원할 것이다”라고 언급한 것이다. (심익섭, 「독일통일과정에서 지방자치의 역할 - 동·서독 지방자치단체간 교류관계를 중심으로」, 277쪽).

개혁뿐만 아니라 동독, 헝가리 등 동구권 국가들에 대해서도 강력한 개혁을 요구하였다. 특히 동독에 대해서는 개혁과 함께 서방세계에 대한 개방을 동시에 요구하였다. 소련의 이러한 요구에 직면한 동독 정부는 소련의 요구에 응하면서 내독 교류의 활성화, 특히 지방차원의 내독관계 활성화를 통해 민주화와 자유화를 요구하는 동독 주민의 요구를 일부 수용하려 했던 것이다.

4) 제4단계

동서독 지방정부 간 교류의 제4단계는 동독의 붕괴과정이 시작된 1989년 이후로, 동서독 지방정부 간의 자매결연이 통일에 실질적으로 기여한 기간이다. 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너진 후 동독 공산정권의 자매결연에 대한 통제가 사라지면서 동서독 도시 간 자매결연의 수는 급속도로 증가했다. 지방자치단체 간 교류의 성격에 있어서도 통일 이전의 지방 간 교류가 다분히 형식적이고 상징적인 성격을 띠었던 반면에 이 시기 동서독 도시 간 교류는 자매결연을 통해 좀 더 실질적이고 체계적인 단계로 발전하였다. 동서독 도시 간의 교류협력 내용을 통일 이전과 통일 이후(통일 과정 포함)로 구분해서 자세히 분석해 보기로 한다.

나. 통일 이전 동서독 도시 간 자매결연을 통한 교류의 실태: 제3단계를 중심으로

1) 자매결연의 실적

언급한 바와 같이 통일 전 동서독 지방정부 간 교류는 주로 도시 간 자매결연이라는 형식을 통해 추진되었다. 동서독 도시 간 자매결연은 1986년 10월 서독의 자알루이스시와 동독의 아이젠훠헤튼쉬타트시가 자매결연을 체결함으로써 첫 번째 가시적인 성과를 보았다. 이후 동서독 도시 간의 자매결연은 본격적으로 추진되어 1989년 말까지 동서독 도시 62쌍이 자매결연을 체결하였으며, 조약의 체결에 따라 다양한 사업을 추진하였다.⁴¹⁾ 특히 주목할 만한 것은 드레스덴(Dresden), 에르프르트(Erfurt), 로스톡(Rostock), 칼막스 쉬타트(KarlMax Stadt) 등 동독의 주요 대도시들이 함부르크(Hamburg), 마인쯔(Mainz), 브레멘(Bremen), 뒤셀도르프(Düsseldorf) 등 서독의 대도시를 상대로 자매결연을 체결하였다는 점으로, 이는 동독 정부가 이전과는 다르게 서독 지방자치단체와의 자매결연에 적

41) 자매결연에 참가한 서독의 62개 지방자치단체 가운데 동독 교류정책을 적극적으로 추진했던 사민당(SPD)이 집권했던 지방자치단체가 41개, 기민당(CDU) 또는 기사당(CSU)이 집권했던 지방자치단체는 15개, 기타 5개로서 사민당 집권도시가 동서독 교류에 적극적이었음을 알 수 있다. 동독도 보수당인 기민당 또는 기사당 보다는 사민당 집권 지방자치단체와 교류하는 것을 더 선호했다는 것을 알 수 있다.

극적인 자세를 보여주었다는 증거이기도 하다.⁴²⁾

자매결연 대상 도시의 선정방법에 있어 동서독은 상당한 차이를 보이는데, 서독의 경우 대체로 지방자치단체 스스로가 동독의 파트너 도시를 결정하고 이를 추진했던 반면, 동독의 경우 중앙의 당(독일사회주의통일당, SED)이 결정하고 지방의 도시는 단지 중앙의 명령을 받아 이를 수행하였을 뿐이다.⁴³⁾ 따라서 동독의 특정 도시가 서독의 특정 도시에게 자매결연 의사를 타진했던 경우에도 이는 대부분 해당 도시의 자체적인 의사라기보다는 동독 정권이 내린 결정이 간접적으로 전달된 것이라고 볼 수 있다. 지방자치제를 인정하지 않는 사회주의 국가 행정체제의 전형적인 모습이라고 할 수 있다.

추진 방법으로 서독은 동독의 지방도시와 자매결연을 체결하기를 원하는 지방자치단체가 직접 동독 측과 접촉하거나 또는 동독의 거물 정치인을 알고 있는 서독의 정치인 또는 경제인들을 이용하기도 하였다.⁴⁴⁾ 이 과정에서 서독의 지방자치단체들은 서독의 지방자치단체 연합회인 ‘독일 도시연합회’(Deutscher-Städtetag) 또는 ‘도시 및 지방자치단체 연합회’(Städte-und Gemeindebund) 등에 협조 또는 자문을 구하기도 하였다. 반면 동독의 경우 서독의 지방자치단체와의 교류는 거의 중앙의 당에서 주도하였으며, 해당 도시는 단지 이를 실행에 옮겼을 뿐이다.

동서독 도시 간 자매결연이 동독 당과 중앙정부가 개입하게 되고 수많은 서독의 지방자치단체들이 동독의 도시들과 자매결연을 원하는 상황에서 동서독 도시 간 자매결연을 자연스럽게 동독이 주도하게 되었다. 즉, 서독의 지방자치단체들이 독자적으로 자매결연을 추진하여 성공하기보다는 대부분의 경우 동독 측의 의사에 따라 결정되는 것이 일반적인 추세였다.

동서독이 자매결연의 도시를 선정할 때는 역사적, 사회적, 지리적 요건 등이 감안되기도 하였다. 예를 들어 항구도시이자 한자(Hansa)도시였던 서독의 뤼벡(Lübeck), 킬(Kiel), 브레멘(Bremen)같은 도시는 각각 동독의 항구도시인 비스마르(Wismar), 슈트랄준트(Stralsund), 로스토크(Rostock)와 같은 도시와 자매결연을 체결하였으며, 동독의 에르푸르트(Erfurt)와 서독 마인쯔(Mainz)는 8세기부터 같은 교구에 속했던 관계로 자매결연을 체결하였다. 이밖에 서독의 함부

42) 1980년 중반 이후 동독정부가 동서독 도시 간 자매결연을 적극적으로 지원했다는 의견에 반해, 동독은 1986년 공식적인 자매결연의 체결 이후에도 자매결연에 대한 적극성을 보이지 않았고 나아가 이를 제한하고 저지했다는 주장도 제기되고 있다. 그 증거의 하나가 1986년부터 1989년 초반까지 서독의 700개 이상의 지방자치단체가 동독의 지방과 자매결연을 체결하기를 원했으나 실제적으로는 62건만이 성사되었다는 것이다 (같은 글, 277쪽).

43) 물론 독일의 연방정부도 내독 간 지방정부 자매결연을 원만히 추진하기 위해 연방수상실에 있는 독일정책전담관에 이 업무를 담당하게 하였으며, 내독관계부에서도 관련 업무를 담당하였다.

44) 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력 - 실태분석과 활성화 방안-』, 46쪽.

르크와 동독의 드레스덴, 서독의 뉘른베르크(Nürnberg)와 동독의 게라(Gera), 서독의 루트히비스하펜(Ludwigshafen)과 동독의 데사우(Dessau) 등은 제2차 세계대전 중 가장 심하게 파괴되었던 인연으로 자매결연을 맺었다.⁴⁵⁾ 그러나 언급한 바와 같이 동서독 도시 간 자매결연이 주로 동독 정부의 정치적 결단에 의해 추진되었기 때문에 대부분 인위적으로 자매도시가 선정될 수밖에 없었다. 대부분 특별한 기준에 의해 결정되지는 않았다는 것이다.

2) 자매결연 조약문의 내용

동서독 지방정부 간 자매결연 조약문의 내용은 조약마다 근소한 차이가 있었으나 대부분의 조약문에서 공통적 사항이 발견되었다. 동독의 경우 중앙정부의 획일적인 지침 하에 서독과의 자매결연이 추진되었으며, 서독 또한 동독과의 교류에 대한 일정한 지침은 없었지만 묵시적인 원칙이 있었기 때문에 그 내용이 크게 차이가 없었던 것이다.

조약문의 내용 중 특이한 사항은 지방정부의 차원에서 맺은 조약임에도 불구하고 스포츠, 문화교류와 같은 단순한 선린관계의 교류뿐만 아니라 평화나 군축, 통일과 관련한 국내·국제적인 문제에 대한 의지표명까지 포함하고 있다는 것이다. 초창기에 체결된 29개 자매결연 조약문의 내용을 분석한 심익섭의 연구에 의하면 과반수 이상(29개중 16개)의 조약에서 동서독 지방정부들은 「유럽안보협력회의」의 정신, 즉 평화공존의 원칙, 국가주권의 상호인정, 동서독 양국 간의 동등성과 갈등완화 등 중앙정부 차원에서 논의해야 할 내용을 천명하고 있다.⁴⁶⁾

또한 1987년 9월 동독 호네커 수상의 서독 방문 이후에 체결된 모든 조약들은, 양국정상에 의해 발표된 「평화공존을 위한 공동선언」정신을 조약에 포함시켰다. 보다 구체적으로 보면 평화와 안전에 대한 보장(29개 조약), 상호 긴밀한 선린관계의 유지(29개 조약), 군축과 긴장완화에의 기여(24개 조약), 정치적인 관계정상화와 시민교류의 지원(21개 조약), 상호 신뢰관계의 구축과 상호 이해의 증진(20개 조약), 독일 영토 내에서의 전쟁재발방지(19개 조약), 사회적 동질성 확보와 사회발전의 도모(16개 조약), 평화공존과 평화적 협력을 위한 최선의 대안 확보(11개 조약), 그리고 기타 민족 이해의 증진, 정치·이데올로기적인 격차의 극복 등의 내용들이 포함되어 있다.

이렇듯 지방 간 교류를 선언하는 조약의 내용에 극히 정치적이며 이념적인 문제가 명시된 것은 동독이 특별히 이러한 조항이 삽입되도록 요구하였기 때문

45) 김영윤, 「동서독 지역 간 교류협력 사례: 도시간 자매결연」, (2004년도 통일문제연구협의회 정기총회 및 공동 의장·운영위원 워크숍 자료집, 2004), 10쪽.

46) 심익섭, 「독일통일과정에서 지방자치의 역할 - 동·서독 지방자치단체간 교류관계를 중심으로」, 278-281쪽.

이다. 즉, 동독 정부는 거의 모든 조약에 실제 지방 간 교류사업의 내용과는 별 상관없이 없는 군축(軍縮)이나, 평화공존, 상호 주권 존중, 양독 국가의 존중성 등의 내용을 명시할 것을 요구하였다. 동독이 자매결연 조약문에 이러한 내용을 명시하도록 요구한 데에는 그만한 이유가 있었기 때문인데, 이는 첫째, 동독이 국제적으로 서독과 동등한 위치에 있는 국가라는 것을 강조하기 위한 것이며, 둘째, 평화 구축 등을 강조하면서 이를 이용하여 대서독 또는 대서방 전체에 대한 이데올로기적 공세의 기반을 구축하려는 의도가 있었기 때문이다.⁴⁷⁾

그러나 물론 조약문에는 정치적이고 이념적인 사항들만이 언급되어 있는 것은 아니었다. 조약문에는 조약 체결 도시 상호 관심사에 대한 공동노력과 의견교환의 증진, 자매결연관계의 시민 지향적인 분위기 조성, 파트너 도시에 대한 대시민홍보, 상대방 도시에 관한 자료전시와 정보교환, 구체적인 사안별 정보교환과 경험의 교환 및 상호자문 등을 규정하고 있다.

특히 도시계획과 도시발전문제, 건축·재개발·기념조형물 설치, 지방행정 서비스와 근린 교통, 사회정책과 보건·복지정책, 산업·교역·경제(지역경제) 발전문제, 환경보호·자연보호·농촌보호, 문화·예술분야, 과학과 교육문제, 여가·레저·스포츠, 청소년보호문제와 청소년정책, 여성문제(남녀평등문제), 공동체 정신의 구현, 여행·관광 등에 대한 공동의사형성과 정보교환 등도 포함되어 있다.⁴⁸⁾

3) 자매결연에 대한 동서독의 입장 및 의도

도시 간 자매결연의 체결 목적에 대하여 동서독 정부의 입장은 각기 달랐는데, 먼저 서독은 교류활성화를 통하여 내독관계의 실질적 발전의 도모와 함께 민족적 동질성을 유지하려는 목적을 가지고 있었다. 지방정부 차원의 교류 활성화는 통일의 당위성을 명시한 서독 기본법은 물론이고 독일정책의 기본정신과 합치하는 것으로, 통일까지 교류를 통해 민족적 동질성을 유지하려는 의지의 구체적 표현이었다.

반면 동독의 경우, 서독 요구에 대한 호응은 내독 간 교류협력을 통하여 주민들의 내적 불만을 해소하려는 일종의 위기관리를 위한 전략적 선택이었다. 또한 지방 간 교류를 통하여 동서독 관계를 국제법적 관계로 접근함으로써 서독을 비롯한 서방국가로부터 동독체제의 정당성을 인정받는 동시에 서독으로부터 경

47) 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력 - 실태분석과 활성화 방안-』, 50쪽; 동독의 이러한 의도를 서독의 연방정부는 물론 대부분의 서독 지방자치단체에서도 파악했으리라고 판단되나 그럼에도 불구하고 동독의 도시들과 자매결연을 추진하려는 의지가 강했으며, 따라서 동독의 요구를 거부하지 못했다.

48) 심익섭, 「독일통일과정에서 지방자치의 역할 - 동·서독 지방자치단체간 교류관계를 중심으로」, 279-280쪽.

제적 이익을 확보하려는 의도를 가지고 있었다. 또한 동독은 대외적으로 서방 국가들의 지방자치단체들과의 협력을 추진하는 한편, 대내적으로는 서독의 지방자치단체들과의 협력을 확대함으로써 서독주민에 대한 영향력을 확대하는 동시에 서독 정부의 내독정책에 대한 국민여론을 분열시키려는 목적도 가지고 있었다.⁴⁹⁾

<표 3-8> 자매결연에 대한 동서독의 입장 및 의도

서독	동독
-내독관계의 실질적 발전	-내독 교류를 통한 주민불만 해소
-민족동질성 유지	-동독체제의 정당성 인정, 경제적 이익 추구
-지방정부 교류의 활성화도 같은 차원에서 추진	-지방간 교류를 통해 서독 국민여론 분열 목적

결국 동서독은 지방정부의 교류에 대한 상이한 목적을 가지고 출발하였으며, 이와 같이 동서독이 서로 다른 목적을 가지고 있었다는 것은 그 추진과정이 순탄치 않았음을 암시하고 있다. 그러나 동서독이 서로 상이한 추진 목적을 가지고 있었음에도 불구하고 다음과 같은 사안들이 지방 간 교류가 가능하게 한 중요한 원인으로 꼽힐 수 있다.

첫째, 독일 민족문제의 일차적 해결이 동서독 교류협력, 특히 인적교류라고 판단한 서독이 동독과의 지방 간 교류가 인적교류를 한 차원 높게 끌어올릴 수 있는 계기라고 인식하고 이를 적극적으로 추진하였기 때문이다. 서독의 입장에서 동서독 인적교류는 기본법상의 자유, 인권, 자결권의 요구를 충족시키기 위한 것이었으며, 또한 분단이 고착화되는 것을 막고 나아가 통일의 가능성을 열어주는 길이었다. 따라서 서독정부는 동독과의 지방정부 간 교류협력 과정에서 다소의 어려움과 문제가 있다 하더라도 이를 적극적으로 추진하려 하였다.

둘째, 동독이 어려운 국내 경제상황으로 인해 서독의 요구를 수용할 수밖에 없었기 때문이다. 서독은 동독이 어려운 경제위기를 서독은 물론 서독이 속해있는 유럽공동체의 여러 국가들과도 경제교류를 통해서 극복할 수 있다고 강조하면서 동독을 압박하였다. 경제적 어려움을 가지고 있는 동독도 경제문제의 해결이 서독의 도움 없이는 불가능하다는 것을 알고 있었으며, 서독의 도움을 받기 위해서는 서독의 요구를 받아들이는 길밖에 없다고 판단하였던 것이다.

셋째, 동독이 그 동안의 태도를 바꾸어서 내독 지방 간 자매결연을 수용하게 된 것은 무엇보다도 소련공산당 서기장 고르바초프가 강조한 소련과 동구권 국가들의 개혁정치가 결정적인 영향력을 미쳤다. 고르바초프는 동독을 포함한 동구권 국가들에게 개혁과 개방을 요구하였으며 서방 국가들과의 교류협력을 권고

49) 김경량, 『독일통일과 동서독 지방자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구』, 55-59쪽.

하였다. 고르바초프의 개혁정치는 동독지도부의 대 서독 정책 변화를 요구하는 것이었으며, 이로 인해 동독이 기존의 태도를 바꾸어 서독의 요구를 수용했다고 볼 수 있다.

마지막으로 체제에 대한 동독의 자신감도 서독이 제의하는 지방 간 교류협력을 수용하는 하나의 원인으로 작용하였다. 당시 동독 지도자들은 동독 체제가 대내외적으로 안정되었기 때문에 서독을 포함한 국제사회에 개방하여도 커다란 문제가 없다고 판단하였다.

종합하면 동서독 지방정부 간 교류의 시작은 독일을 중심으로 한 국내·국제 정치 변화의 산물로, 특히 이를 통해 상호 이익을 충족할 수 있다고 판단한 동서독의 이해가 맞았기 때문에 가능하였던 것이다. 동독의 입장에서는 경제적 이익의 추구는 물론 국제사회와 서독에게 서독과 대등한 위치에 있다는 것을 과시할 수 있었으며, 서독 측에서는 동독의 기대욕구를 적절히 충족해 주면서 교류협력을 확대할 수 있었고, 이를 통해 동독체제의 개방과 민족동질성의 확보를 추구할 수 있었기 때문이다. 또한 서독은 통일을 거부하는 동독에 대해 독일문제에 대한 서독의 기본입장, 즉 동서독은 외국간의 관계가 아닌 특수한 관계이며, 통일은 절대로 포기할 수 없는 독일 민족의 과제라는 것을 상기시킬 수 있었기 때문이다.

4) 자매결연 이후의 교류협력 실태

내독 도시 간 자매결연 사업에 대해 어떠한 서독의 기관도 공식적 통계를 집계하지 않았기 때문에 양적 성과를 종합적으로 평가하는 데 분명한 한계가 있다. 물론 일부 통계자료가 있기는 하지만, 이는 비공식적인 자료일 뿐이다.

1988년 5월 31일을 기준으로 15개의 자매결연 사업을 분석한 자료에 의하면, 첫 자매결연이 체결된 이후 총 2,037명의 동서독 주민들이 자매결연 사업 명목으로 상호 방문한 것으로 나타난다. 이 중에서 57%가 서독인의 동독방문, 43%가 동독인의 서독방문이었다. 그리고 단체방문을 분류해보면, 38%가 문화교류, 27%가 정치 및 행정관련 교류, 24%가 청소년교류, 11%가 체육교류 등을 목적으로 삼은 것이었다.⁵⁰⁾

한편 서독 사민당의 계획에 따르면, 자매결연을 체결한 동서독 도시들은 각각 매년 100여명의 방문단을 상대도시에 파견한다는 것이다. 만약 이처럼 자매결연 사업 당 매년 200여명의 인적 교류가 이루어졌다면, 약 60개의 자매결연이 체결되었던 당시 상황에서 매년 총 12,000명의 동서독 주민이 상호 방문할 수

50) 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력 - 실태분석과 활성화 방안-』, 59쪽.

있었다.⁵¹⁾

물론 이러한 통계숫자는 분단이후 동서독 주민들의 상호방문 수에 비교하면, 극히 미미한 것이었다. 1972년 동서독 기본조약이 체결되기 이전까지 매년 평균 200만 명 이상의 동서독 주민들이 상호 방문했으며, 기본조약 체결이후 그 수는 급증했다. 특히 1980년대 중반 이후 매년 평균 600만명 정도의 동서독 주민이 상호방문 했다. 다음은 동서독 지방정부들이 자매결연 체결 후 추진하였던 사업이다.⁵²⁾

가) 전문가 교류

전문가 교류사업은 지방정부의 정책적 문제들에 대한 경험을 교환하기 위하여 시정 각 분야의 전문가들이 서로 만나 의견을 나누는 형태로 진행되었다. 주요 안건으로는 도시문제를 비롯한 교통문제, 환경문제 등이 주로 다루어졌으며 이외에 다른 다양한 문제도 다루어 졌다. 예를 들어, 수공업자 및 의사들의 교류에서는 양국의 수공업과 의학발전에 관한 주제도 논의되었다. 전문가 교류는 가장 빈번한 지방자치단체 간 교류 사업이었던 동시에 양국 도시에 유용하게 활용되는 까닭에 동서독 교류 기간 동안 지속적으로 이루어졌다.

나) 청소년 교류

청소년 교류는 지방정부 교류사업 중에서 가장 보편화된 것으로 대부분 15세에서 20세 사이의 서독 청소년들이 단체로 동독의 자매도시를 방문한 후 이에 대한 동독의 답방이 이루어지는 방식으로 추진되었다. 그러나 청소년 교류를 주관하는 조직단체는 동서독 간에 차이가 있었는데 서독의 경우 시당국이 청소년 교류를 주관하는 데에 비하여 동독은 시당국이 아닌 국가적 차원의 청소년 기관이 주관하였다. 지방간의 교류를 중앙에서 관리했다는 증거이다.

다) 평화문제관련 교류

평화문제에 관련된 의제는 대부분의 지방정부 교류협력 조약문에 포함될 정도로 비중 있게 다루어졌으며 따라서 동서독 자매도시 간에 평화관련 회의가 매년 개최되었다. 그러나 이러한 평화관련 회의는 정치적 목적을 가지고 있었던 동독 측의 요구에 의해 주로 개최되었으며 서독 측 참가자들은 대체적으로 의무적 참여수준에 머물렀다. 회의의 빈도가 증가하면서 동독 측은 서독 상대도시들

51) 같은 책, 60쪽.

52) 같은 책, 60쪽.

에 평화관련 ‘공동선언’의 채택을 강력히 요구하였으며, 이에는 ‘긴축’, ‘비핵지대화’, ‘평화에 대한 공동책임’, ‘상호 주권인정’ 등의 내용을 포함되었다.

라) 문화교류

동서독 지방정부 간 문화교류사업은 전람회, 음악인들의 상호 교환 연주, 무용발표, 영화상영 및 문학가들의 모임 등 다양한 형태로 이루어졌다. 예를 들면 다음과 같다.

- ▶ 사진전: 1988년 루드비히스하펜-데사우, 프렌스부르그-노이브란덴르그; 1989년 슈베비셰할-노이슈트렐리쯔
- ▶ 합창단 및 무용단 교류: 1989년 하일브른-프랑크푸르트 암오더, 마인쯔-에어푸르트
- ▶ 음악회의 상호 개최: 1988년 오펜부르그-알덴부르그, 뒤셀도르프-칼 막스 슈타트

마) 체육교류

동서독은 1974년 체육협정을 체결하였으며, 1986년 5월 체결된 문화협정에서도 체육 분야의 교류와 협력을 지원하기로 합의하였다. 지방 간 체육교류는 일반 주민들이 함께 동참할 수 있는 종목을 중심으로 구성되었는데 볼링대회(자르브뤼켄-코트부스), 축구대회(쾰른-고타), 탁구대회(호프-플라우엔) 등이었다. 체육교류는 동서독 동질성 유지를 위한 방편으로는 한계점이 존재하였는데, 서독이 모임자체와 정보교환에 비중을 두었던 반면에 동독은 체육교류 조차도 정치적 목적을 위한 수단으로 이용하였기 때문이다.⁵³⁾

5) 동서독 지방자치단체 간 자매결연의 성과, 한계 그리고 문제점

서독에서는 통일 전 동서독 도시 간 자매결연에 대해서 간혹 부정적인 의견도 제시되기도 했지만, 전반적으로 긍정적 평가를 했던 것으로 나타나고 있다. 1988년 독일 도시연합회가 동독의 도시와 자매결연을 체결한 경험이 있는 서독의 도시 관계자들을 대상으로 도시 자매결연이 동서독 관계 개선과 통일에 얼마나 기여했는가를 조사한 설문조사에서 32명의 응답자 중 14명이 긍정적으로 응답한 반면, 6명이 부정적으로 응답하였다는 사실(나머지 응답 유보)이 이를 뒷받

53) 같은 책, 45쪽.

침하는 한 예가 된다.⁵⁴⁾

아울러 국내 연구진의 연구에서도 동서독 간 도시 자매결연은 다음과 같이 세 가지 측면에서 긍정적으로 평가되고 있다. 첫째, 양독 주민들 간 접촉 및 대화의 폭을 넓히는 데 기여했다는 것이다. 자매결연 사업 추진 이전의 동서독 주민 상호방문은 대체로 친인척 방문 또는 서독 주민들의 일방적 동독 여행과 같은 제한된 범위에 국한되었던 점을 고려하면, 자매결연 사업을 통한 상호방문은 접촉 및 대화의 폭을 넓히는 의미를 지닌다는 것이다. 둘째, 상호 접촉과 대화가 확대됨으로써 상호 유대감이 증대되었다는 것이다. 셋째, 도시 간 자매결연을 통해 내독 간 교류와 대화의 활성화를 위한 새로운 공간이 마련될 수 있었다는 것이다. 이와 더불어 교류사업도 민속예술 등 새로운 분야로 확대되는 등 교류 및 대화가 질적으로 증대할 수 있었다는 것이다.⁵⁵⁾

그러나 동서독 간 도시 자매결연은 그 한계와 문제점도 많았는데, 그 구체적인 한계와 문제는 다음과 같다.

<표 3-9> 동서독 지방간 자매결연 성과와 한계

성과	한계	
	동독	서독
-양독 주민 간 접촉 및 대화 폭 확대 -상호 유대감 증대 -도시간 자매결연을 통해 내독교류의 새로운 공간 창출	-잘은 합의사항 불이행 및 동독 당국의 부정적 태도 (동독의 주민 접촉차단 노력, 비자발급 지연 등) -동독 도시당국의 자율성 부재 -동독 당국의 통제	-지방정부의 준비부족 (동독전문가 및 경험부족) -연방 차원의 지침 부족으로 혼선과 혼란 -자매결연을 둘러싼 연방과 지자체 간 갈등

첫째, 동독이 자주 합의 사항을 불이행한 것이다. 동독은 서독과 합의한 사항도 동독의 내부사정 등을 내세우면서 이행하지 않은 경우도 있었다. 특히 합의한 내용 이외의 사항에 관해서는 단호히 부정적인 입장을 보였다.

둘째, 동서독 도시 간 교류협력에도 불구하고 동독당국은 주민들의 접촉을 차단하려고 노력하였으며, 이 때문에 서독의 교류도시를 방문한 동독대표들이 서독 주민들과 사적으로 접촉할 수 있는 기회는 없었다.

셋째, 동독의 관료적 경직성으로 인해 동독방문에 필요한 비자 발급기간이 길었으며, 모든 협의과정상에서 시장 또는 고위 당국자들의 개입 등의 관료주의는 동서독 지방 간 교류에 문제점으로 작용하였다.

넷째, 서독의 도시들은 지방자치행정을 보장하는 기본법과 헌법재판소의 판

54) 김영윤, 「동서독 지역 간 교류협력 사례: 도시간 자매결연」, 16쪽.

55) 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력 - 실태분석과 활성화 방안-』, 61쪽.

결에 따라 지방자치단체 간 교류에 대한 독단적 결정권을 보유하였던 반면에 동독의 도시들은 ‘민주주의적 중앙집중주의’라는 미명아래 중앙집권적 체제에 속박되어 있었다. 따라서 동독 도시당국이 자율적으로 도시 간 교류사업을 추진하기는 사실상 불가능했다.

다섯째, 인적 교류 시 동독 시민들은 서독방문 직전까지 동행할 일행에 대해서 알지 못하였으며, 더욱이 대표단을 통제하는 사람의 지시에 따라야 하는 관계로 심리적 압박을 받았다. 따라서 동서독 주민들 간 자유로운 대화를 통한 교류협력의 성과를 기대하기는 매우 어려웠다.

동서독 지방자치단체 간 교류과정에서 나타난 문제는 비단 동독 정부의 내부사정, 동독 정부의 비협조 등으로 인해 나타난 것만은 아니다. 서독 내부의 경우도 동서독 지방자치단체 간 교류는 추진과정 속에서 여러 문제점이 도출되었는데, 대표적 문제점을 언급해 보면 다음과 같다.⁵⁶⁾

첫째, 지방정부의 준비부족이다. 특히 서독의 지방자치단체에는 동독에 대한 정보 및 지식이 있는 자가 매우 적었을 뿐만 아니라, 대 동독 접촉 및 교류업무를 취급해 본 경험자가 없었기 때문에 많은 시행착오를 경험해야 했다.

둘째, 동서독 지방자치단체 간 교류에 대한 법적·제도적인 장치는 물론 연방 차원의 지침도 적기(適期)에 마련되지 못함으로써 교류과정에서 혼선과 시행착오가 있었다.

셋째, 동서독 지방자치단체 간의 교류 및 자매결연과 관련해서 정부의 권한을 둘러싼 연방과 지방자치단체 간의 갈등이다. 특히 지방정부 간 자매결연에 대한 연방정부의 지침과 추진방향에 대한 지방자치단체의 반발 및 거부 문제이다.

이러한 문제점들 가운데 독일 연방정부와 지방정부 간의 갈등관계에 대해서서 조금 자세히 살펴볼 필요가 있다. 이 문제는 지자체의 대외관계를 어느 정도 보장하고 있는 서독의 기본법에 대한 해석을 둘러싸고 여러 논란을 낳기도 했다. 이러한 것은 실제로 자매결연 성사 초기부터 우려되었다. 첫 번째 자매결연이 체결된 직후인 1986년 7월 당시 내독성 장관이었던 빈델렌(Heinrich Windelen)은 지자체 협의회 모임에서 자매결연 사업추진에 관한 유의사항과 연방정부의 입장을 밝혔다.⁵⁷⁾ 여기서 빈델렌 장관은 자매결연에 대한 동서독의 이질적인 목표를 주지시키고 가능한 자매결연 협정에서 정치적 기본입장 표명을 피할 것을 요구했다. 그리고 자매결연 사업은 도시 당국의 관할권에 속하지만, 가능한 유관

56) 같은 책, 63-64쪽.

57) Heinrich Windelen, "Für bürgernahe innerdeutsche Städtepartnerschaften (11. Juni 1986)," *Texte zur Deutschlandpolitik*, Reihe III/ Band 4, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (März 1987), pp. 263-267.

기관들의 협조를 얻을 것을 강조했다. 뿐만 아니라 연방정부는 각종 지자체 정치인들의 모임에서 몇 가지 유의해야할 추진방향을 제시하면서 지자체에 대해 항상 3가지 유의사항을 당부했다. 첫째, 지방정치차원에 직접적 연관성을 갖지 않는 정치적 기본입장표명을 자제할 것, 둘째, 기본조약 및 내독협정을 인용할 경우에 어떠한 내용의 해석을 피할 것, 셋째, 협상 및 협정체결과정에서 가능한 개인 및 단체차원에서 시민들의 접촉확대에 최대의 가치를 들 것 등이다.⁵⁸⁾

그러나 자매결연의 협상 및 협정체결과정에서 연방정부의 권고가 반드시 존중되지는 않았다. 따라서 연방정부는 적지 않은 수의 서독도시들이 연방정부의 권능을 침해하고 있다는 경고를 도시당국에 계속 보냈다. 경고의 주 내용은 도시당국이 연방정부의 독일정책기조와 일치하지 않는 내용을 동독 측과 합의함으로써 독일정책의 혼란을 야기한다는 것이었다.

지자체의 권능을 넘는 행위로 인한 연방과 지자체간의 대표적인 갈등 사례로서 서독의 잘쯔기터(Salzgitter)시와 동독의 고타(Gotha)시의 자매결연사례를 들 수 있다. 양 시의 자매결연 조약문에 동독 측이 항상 요구해왔던 잘쯔기터 소재 동독범죄행위 중앙기록보관소(Erfassungsstelle)의 폐지 필요성이 언급되었다. 문제는 이것이 동독 측의 ‘게라 요구’(Geraer Forderungen)⁵⁹⁾을 반영하고 있을 뿐만 아니라 정치적 목적성을 띠고 있다는 것이었다. 당시 사민당이 집권⁶⁰⁾하고 있던 잘쯔기터시는 동독범죄행위 중앙기록보관소의 폐지를 결정할 권능이 전혀 없었다. 대체로 이러한 종류의 갈등은 사민당이 집권하고 있는 지방자치단체와 기민당이 집권한 연방정부 사이에 발생했다. 사실 자매시를 체결한 서독 도시 중 사민당 집권이 압도적이었던 점을 감안할 때, 내독 도시간 자매결연은 사민당에 연방정부와 다른 독일 정책을 시도할 수 있는 가능성을 부여했다.⁶¹⁾

6) 대동독 지방자치단체 교류협력에 대한 서독 연방정부의 개입

일반적으로 서독에서 동서독 도시 간의 결연관계는 법적 연관성보다 사회적 의미가 더욱 강하게 나타났다. 즉, 서독에서는 동서독 지방자치단체 간의 관계를 국가적 또는 연방적 차원보다는 지방의 개별적 차원으로 해석되었다는 것이다. 서독의 경우 비록 연방총리실 또는 연방내독성 차원에서 동서독 지방교류

58) Andreas von Below, "Innerdeutsche Städtepartnerschaften - ein Weg zu mehr Begegnungen: Eine Fachtagung der Konrad-Adenauer-Stiftung," *Deutschland Archiv*, Nr. 4 (1988), p. 409 참조.

59) '게라요구'는 동독이 서독에게 동독의 국가지위를 법적으로 인정하라는 것을 강조한 것이다.

60) 1988년 3월 사민당 연방사무총장인 안케 폭스(Anke Fuchs)는 연방의 '고위' 차원과 지방차원의 자매시 대화를 구분하는 데 반대했다. 즉 자매결연의 결과가 연방의 독일정책 및 외교정책적 권능을 넘는 것으로 볼 수 없다는 것이다. 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력 - 실태분석과 활성화 방안-』, 64쪽.

61) 같은 책, 64쪽

에 대한 업무를 담당하기는 했으며, 지방교류에 대한 지침 등을 만들어 각 지방자치단체에 전달하였지만, 대부분 사항을 지방자치단체에 위임하였었다. 지방자치단체들 또한 동서독 지방교류는 지방 스스로 결정하고 추진할 사항이지 연방차원에서 간여하고 간섭할 사항이 아니라는 입장을 견지하였다.

따라서 서독의 연방정부는 지방자치단체들이 추진하였던 자매결연과 교류협력사업에 대해 일일이 관여하지도 않았으며 간섭할 수도 없었다. 서독의 일부 지방자치단체들이 앞 다투어 대동독 지방교류를 추진하면서 일부 과열경쟁의 양상을 보이기는 했지만 이를 제도적으로 규제하거나 관리하지는 않았다. 물론 재정적 지원도 거의 하지 않았다. 다만 앞에서 언급한 바와 같이 정치적 문제에 대한 입장표명 등에서 서독 연방정부의 정책기조에 맞추어 줄 것을 요구하는 등 기본적인 사항에 대해서는 지방자치단체들의 협조를 구했다.

주정부 역시 지방자치단체들이 추진했던 대동독 교류사업에 대해 크게 관여하지 않았다. 특히 주정부에서는 연방수상실 또는 연방내독성과 같은 관련 조직도 없었기 때문에 지방자치단체들이 추진하였던 교류사업에 대해 깊이 관여할 수도 없었다.

7) 통일 이전 동서독 지방자치단체 간 교류의 시사점

서독은 1960년대 말 이후 동서독 지방자치단체 간의 대화를 꾸준히 추진해 왔으며, 동독이 어려울 때마다 경제적으로 지원함으로써 동독이 서독의 영향권에서 벗어나지 못하도록 유도하여 왔다. 서독의 이러한 지속적인 노력은 마침내 동서독 지방정부 간 자매결연이란 결과를 낳았으며, 이후 지방정부 사이에 각종 교류가 꾸준히 진행될 수 있었다. 그러나 이 과정에서 많은 문제점이 발생하기도 하였다. 동서독 지방자치단체 간의 교류협력 사례가 우리에게 주는 시사점이 무엇인가를 파악해보기로 한다.

가) 교류 준비에 관한 시사점

서독은 동독에 지방(도시) 간 교류를 제의하였지만 실제 구체적인 사업계획안을 준비해 두지는 못하였다. 특히 서독 정부는 지방자치단체에 내독 간 교류협력관계를 실무적으로 취급해 본 경험자가 없다는 것을 인지하지 못하였다. 뿐만 아니라 서독 지방자치단체에는 동독정치 및 행정체계에 대해서 실무적 교육을 받은 자가 부족하여 동독과의 교류협력 과정에서 많은 시행착오를 겪었으며 기대한 성과를 거두지 못하였다.

따라서 우리의 경우도 정부는 지방자치단체의 남북교류협력사업에 대해 자

세한 계획안은 물론 이에 대한 지침을 마련하는 등 세심한 준비를 하여야 하며, 특히 사업을 추진하려는 지방자치단체들도 사업의 실현가능성, 실효성 등을 꼼꼼히 따진 후에 사업을 추진하여야 할 것이다. 또한 지방자치단체에서는 사업을 추진하는 실무자를 대상으로 북한의 행정 및 사회체계에 대한 기본적인 교육을 시켜야 할 것이다.

나) 교류협력 접근 방법에서의 시사점

서독 정부는 지방 간 교류사업의 접근태도로서 크게 세 가지 점을 강조하였다. 첫째, 점진적 접근 및 인내심에 관련된 지적이다. 즉 동서독 지방 간 관계는 점진적으로 발전해야 하며 처음부터 과도한 사업을 추진하지 말라는 것이다.

둘째, 서독 정부는 서독의 지방 행정가들에게 동독 측과의 협상 시 확고한 태도를 보이는 것이 매우 중요하다고 강조하였다. 예를 들어 지방 간 교류 협상이 시작되었다는 사실 때문에 '무리한 대가'를 지불하더라도 교류협상을 성사시켜야 한다는 태도를 지양할 필요가 있으며, 셋째, 지속적이고 규칙적인 접촉(서면 또는 전화)을 유지하는 가운데 상호 방문이나 관계 확대를 단호하게 요구해야 한다는 것이다.

이와 같은 서독의 교류사업 접근방식은 지방 간 교류사업을 추진하고 있는 우리에게도 교훈을 주고 있다. 즉, 남북 지방 간 교류사업에 있어서 즉흥적이며 일회성의 접근이 아닌 세부적 계획 마련과 함께 신중한 접근방식이 필요하다는 점을 주지시키고 있다. 한국의 지방자치단체는 교류협력사업의 추진을 관련 중앙부처 또는 전문기관과 협의하여 전략을 세워야 한다. 지방자치단체의 경우 일반적으로 외교 능력이 거의 전무하여 북한에 대한 정보도 매우 부족한 것이 현실이기 때문에 전문기관이나 중앙정부와 협의하여 전략이나 상대지역, 그리고 사업 분야를 선정하여야 할 것이다. 또한 북한과의 협상과정에서 북한이 과도한 현물을 요구할 시 이를 지불하더라도 사업을 성사시키겠다는 욕심을 버려야 한다.

다) 교류추진 과정에 관한 시사점

독일의 사례에서 알 수 있듯이 북한은 협의한 사실에 대해 공식적 서명을 하지 않을 수도 있으며, 약속이나 협약 등이 이루어진 이후에도 태도를 바꿀 수도 있음을 유의해야 할 것이다. 따라서 한국의 지방자치단체는 협상 시 가능한 한 책임 있는 북한인사의 서명(수표)과 함께 북한이 사업에 대한 약속 불이행과 태도 변화에도 대비를 하여야 한다.

라) 사업선정에 관한 시사점

독일의 경우 지속적인 지방 간 교류가 가능하였던 것은 결국 정치적 이해관계를 벗어나 다각도의 교류와 함께 실제적 협력과정을 통한 노력의 결실이었다. 남북한 지방 간 교류사업에 있어서도 실현 가능하며 실질적 도움을 줄 수 있는 사업을 발굴하는 것이 교류협력의 성패를 좌우하게 될 것이다. 지방자치단체는 교류협력에 있어서 지방자치단체의 산업기반, 역사적, 문화적 유산 등을 염두에 두면서 북한과의 교류사업을 추진해야 할 것이며 또한 사업선정에 있어서 가능하면 성사 가능한 사업을 선정하여야 하며 지방자치단체들 간에 중복적으로 혼선을 빚음으로써 비용을 증대시키는 우려를 범하여서는 안 될 것이다.

마) 정부의 지원, 정부와 지방자치단체와 협조체제 구축

독일의 사례⁶²⁾에서도 나타나고 있듯이 분단국에서 지방정부 차원의 교류협력은 중앙과 지방정부 간의 갈등이 발생할 가능성이 매우 높다. 특히 지방자치제도가 발달하여 지방정부의 자율성이 확대될수록 지방정부의 요구가 커지게 되며, 이럴 경우 중앙정부와의 갈등도 발생하게 된다. 따라서 중앙정부는 지방정부가 추진하려는 사업을 규제하기 보다는 지원하고 조정하는 입장이 되어야 하며, 지방정부는 지방의 이익만을 위하거나, 지방정치가의 정치적 입지를 높이려는 입장에서 교류협력을 추진할 것이 아니라 국가의 이익을 고려하는 자세로 사업을 추진하여야 할 것이다. 물론 이를 위한 정부의 제도적 장치 또한 필요할 것이다.

62) 지방분권주의에 기초한 서독체제 특성상 연방차원에서 내독 도시간 자매결연에 관한 통일된 지침이 조기에 마련되지 못함으로써 중앙집권적 행정체제를 가진 동독측과의 협상에서 여러 가지 시행착오와 어려움을 겪었다. 지방정치 차원에서는 '기민당/기사당 지방정치 연합(KPV)', '쾰른 소재 서독의 도시간 회의(DST)', '도시 및 자치단체 연합', '기초자치단체 회의(Deutscher Landkreistag)', 연방차원에서는 내독성과 전독연구소가 내독 도시간 자매결연 문제를 체계적으로 취급할 수 있었던 유관기관이었으나, 어느 기관도 내독 도시간 자매결연에 대한 공식 통계조차 집계하지 않을 정도로 체계적 관리 및 협조가 이루어지지 못했다. 1987년 7월 내독 도시간 자매결연에 관한 안내책자가 '기민당/기사당 지방정치 연합'에 의해 처음으로 발행·배포되기는 했지만, 전반적으로 연방·주·지자체간의 협조가 부족했다. 때때로 도시당국의 자매결연 추진 사실조차 내독성에 미리 보고되지 않고 추후 통보되는 경우도 발생했다. 중앙과 지방간의 협조 또는 통일된 지침 부재의 결과, 서독도시 당국의 개별적 사업추진은 지지부진했으며, 심지어 둘 이상의 서독도시가 동독의 한 도시에 대해 동시에 자매결연을 요청함으로써 경쟁적 상태를 유발하기도 했다.

구 서독 사례를 보면 연방제 국가의 특성상 지자체의 과당경쟁에 대해 연방정부가 통제할 수 있는 권한은 매우 제한적이라고 할 수 있다.(서독의 경우, 지방자치행정의 법적 보장: 기본법(헌법) 28조 2항과 헌법재판소 판결에 의거 자매결연의 추진과 체결은 기본적으로 지자체의 자치행정권에 속함.) 또한 자매결연사업이 진행된 기간이 동독붕괴까지 3년 남짓의 기간이었을 뿐만 아니라, 실제 동서독 도시 간 합의를 내용도 거의 실현되지 못했다는 점을 감안하면, 연방정부는 구두로 경고를 했을 뿐, 실질적 통제가 없었다고 해도 과언이 아니다.

다. 통일 이후 동서독 지방자치단체 간 교류 실태

1) 구 동독지역 행정체제 구축

통일 이후 동서독 지방 간 교류 실태를 분석하기 위해서는 우선 구동독 지역 행정체제의 구축 내용을 살펴볼 필요가 있다. 이는 구동독 지역 행정체제 구축 과정에서 구동서독 지방자치단체 간 자매결연 및 기타 활발한 교류협력이 이루어 졌기 때문이다. 다시 말하면 통일 후 독일 지방행정의 변화와 구서독지역 행정체제가 구동독 지역에 확대·적용되는 과정에서 구동서독 지방자치단체 간 활발한 교류협력이 이루어졌기 때문에 이 과정을 우선 이해할 필요가 있는 것이다. 통일 후 구동독 지역 행정체제 구축 내용을 여러 측면에서 설명할 수 있겠지만 무엇보다도 행정구역의 재설정, 행정조직의 재구축, 지방자치제의 실시, 새로운 관료제의 구축 등이라고 말할 수 있다. 구동독 지역 행정체제 구축 내용을 간단히 살펴본 후 이 과정에서 구동서독 지방자치단체 간 교류협력 내용을 분석한다.

가) 행정구역의 재설정 및 행정조직 재구축

전통적으로 독일은 원래 주(州)를 중심으로 한 연방제 국가였다. 심지어 2차 세계대전 직후 독일 동부지역을 점령한 소련도 그들의 점령지역에 5개 주를 만들어 각 주에게 자치권을 부여하기도 하였다. 그러나 독일 전통적 연방제는 1949년 동독 사회주의 정부 이후 종말을 고하게 되었다. 1952년 2월 동독의 공산당인 사회주의통일당(SED)의 노선에 따라 동독 인민회의는 주와 주의회의 폐지를 골자로 하는 법안을 통과시켰는데, 이 법안에 의하여 동독 자치주는 폐지되는 한편 중앙의 직접적인 통제를 받는 15개 관구(Bezirk)가 신설되었다. 이와 함께 지방자치제도 완전히 폐지되어 지방의 행정단위는 중앙의 지시에 의하여만 행정사무를 볼 수 있게 되었다. 사회주의통일당은 연방제와 지방자치제의 폐지를 통해 잠재적인 적대세력이 될 수 있는 지방의 힘을 축소시켰으며 대신 당의 통제를 확대·강화시켜 나갔던 것이다.

동독에서 연방제의 부활, 다시 말해서 주의 부활에 대한 문제는 1989년 말 사회주의통일당의 붕괴와 함께 본격적으로 제기되었다. 동독 국민은 체제의 민주화와 함께 연방제의 부활을 요구하였는데, 동독국민이 연방제의 부활을 요구했던 첫 번째 이유는 그들이 요구했던 민주화를 제도적으로 정착시키기 위해서였다. 즉 국민들은 연방제와 지방자치제의 부활을 통해 권력의 집중화를 막을 수 있을 것으로 믿었기 때문이다. 그러나 동독국민이 주 제도의 부활을 요구했던 근본적인 이유는 단순히 동독의 민주화 때문만이 아닌 조속한 통일을 위해서는

우선 동서독 국가구조가 동일해야 한다고 생각했기 때문이었다.

새로 형성될 주의 수와 관련하여, 처음에는 2개 내지 3개의 연방주를 만들자는 안이 현실성 있는 대안으로 간주되었다. 왜냐하면 동독 각 지역의 역사적·문화적 배경이 유사했으며 경제적으로 대체로 취약했기 때문에 너무 작은 주로 나뉘었다면 많은 문제가 발생할 수가 있었기 때문이었다. 그러나 동독인들은 인위적으로 형성된 주를 원치 않았다. 그들은 지역의 역사적·문화적 정체성을 강조하면서 1952년 이전에 존재했던 5개 주의 부활을 원했다.

따라서 동독의 인민회의는 국민들의 의견을 받아들여 5개 주의 부활을 최종 확정하였으며, 1990년 7월 22일 재적의원 3분의 2의 찬성으로 동독 내 주의 형성에 관한 법률을 제정하였다. 바로 이 법률이 작센(Sachsen), 작센-안할트(Sachsen-Anhalt), 브란덴부르크(Brandenburg), 메클렌부르크 포어포메른(Mecklenburg-Vorpommern), 튀링겐(Thüringen) 5개 주를 형성하도록 규정한 「주설치법」(Ländereinführungsgesetz)이었다.

주의 부활과 함께 제기된 문제는 새로운 주 행정조직의 구축에 대한 문제였다. 주의 부활과 함께 연방제가 도입되면 지금까지와는 다른 주 행정조직이 필요했기 때문이다. 본격적인 주 행정조직의 구축은 1990년 10월 14일에 있었던 신연방 5개 주 도지사의 선출과 함께 시작되었다. 신연방주 행정조직의 구축과 관련하여 도지사를 비롯한 새로운 정치·행정 지도자들은 ‘주 행정계층의 설정’, ‘행정부처 및 하급기관의 구성과 임무·권한 부여’, ‘새로 구성된 각 행정기관의 활성화 방안 모색’ 같은 과제들을 우선적으로 해결해야만 했다.

그러나 신연방주에서 이러한 과제를 해결하기란 그리 쉬운 일이 아니었다. 따라서 신연방주는 이 과정에서 구서독 연방정부는 지방자치단체의 지원과 협조를 구하지 않을 수 없었다. 특히 구서독 주들의 협조와 지원 없이는 새로운 행정조직을 구축할 수 없었다. 따라서 신연방주는 구서독의 주들과 자매결연을 체결하고 행정자문은 물론 재정, 인력 등의 지원을 받았다.

나) 지방자치제의 실시

통일 전 동독의 행정구역은 다음과 같이 구분되어 있었다.

- 14개 관구(Bezirk), 동독의 수도로서 동베를린 관구
- 27개의 시구(Stadtkreis), 191개 군(Kreis), 11개의 동베를린 시구
- 7563개의 시(Stadt)와 읍·면 기초행정지역(Gemeinde)

이러한 행정구역 구분은 민주주의 중앙집권주의 원칙하에 있었기 때문에 자

연히 지방행정의 자율성이 보장되지 못했다. 시, 읍·면의 지방행정조직은 상급 기관에 의해 통제되었으며, 따라서 지역의 주요현안에 대해서 어떠한 결정도 내리질 못했다. 특히 이들 행정조직은 ‘국가권력의 일선조직’(örtliche Organe der Staatsmacht)으로서 사회주의통일당의 지시에 따라 행정업무를 수행하였다.

그러나 1989년부터 시작된 연방제 부활에 대한 논의와 함께 독일의 전통적인 지방자치제의 부활이 본격적으로 추진되었다. 특히 1989년 5월에 실시된 지방선거가 동독 정부에 의해 자행된 부정선거였음이 밝혀진 후 지방자치제에 대한 국민들의 요구는 더욱 더 커지게 되었다.

이러한 상황에서 동독 정부는 국민의 요구를 수용할 수밖에 없었고, 1990년 초 동서독 법학자들은 사회적 변환기에 따른 행정문제의 해결과 통일 이후를 대비하기 위하여 동독의 지방자치법 제정에 관해 여러 차례의 회합을 한 후 이에 대한 초안을 발표하였다. 이후 1990년 5월 17일 동독의 인민회의가 전문가의 초안을 기초로 한 「동독의 지방자치제 실시에 관한 법률」(Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise in der DDR)을 제정·공포하였고, 11일 후 동독지역에서 자유로운 지방선거가 실시됨으로써 본격적인 지방자치제가 실시될 수 있었다.

동독의 새로운 지방자치법은 독일의 전통적인 지방자치제의 부활 그 자체에도 의미가 있었지만, 통일을 앞두고 서독체제에 대한 구조적 적응을 위한 법률으로써 더 큰 의미를 가졌다고 볼 수 있다. 그러나 행정조직의 구축과 마찬가지로 구동독 지역 지방자치제 실시도 구서독 지방자치단체의 지원과 협조 없이는 그 실행이 절대적으로 불가능 했었다.

다) 관료제의 구축

통일 전 동서독 양국 행정체제의 차이점은 특히 관료제에서 나타났었다. 서독 공무원 제도의 특징은 철저한 직업공무원제 이외에 공직자의 임용과 퇴직에 대한 법률규정, 공직자 신분 및 정년보장, 국가에 대한 충성, 공무원의 정치적 중립성 등이었다.

그러나 동독의 공직자는 신분, 자질 등 여러 면에서 서독 공직자와는 원칙적으로 달랐다. 우선 동독에서는 사회주의 관료제 형태로, 서방에서 의미하는 ‘공무원’이라는 개념은 존재하지 않았다. 즉 동독의 관료는 사회주의통일당의 지시나 결정사항을 실행하는 기구에 불과한 ‘국가기관의 종사자’로서 그들의 위상과 권한과 임무 등에 대해서 통일된 법·규정이 존재하지 않았다. 또한 동독에서는 관료란 당의 정책을 수행하는 기관으로 그 정치적 독립성은 보장되지도 않았을

뿐만 아니라 요구되지도 않았었다. 오히려 관료는 당에서 결정한 정책을 집행하는 기능을 담당하여야 했기 때문에 이들에게는 무엇보다도 정치적·이데올로기적 성향과 당에 대한 충성심이 요구되었다.⁶³⁾ 특히 동독관료에게는 서독에서 강조되어온 법적 지식이 거의 없었을 뿐만 아니라 기타 업무수행에 필요한 전문지식도 훨씬 뒤떨어지고 있었음이 명백하게 드러났다.

이상 살펴본 바와 같이 통일 이전 동서독 관료체제는 상이한 형태를 띠고 있었다. 서독의 관료체제는 민주적 행정체제를 유지하면서 국가 공직자에게는 전문성, 합법성 등이 강조된 체제였다. 반면 동독의 관료체제에서는 관료의 정치화는 물론 관료의 자질에 심각한 문제가 나타난 관료의 이른바 ‘정치화된 무능’(politisierte Inkompetenz)⁶⁴⁾ 현상이 크게 두드러졌다. 이러한 상황에서 구동독 행정인력의 재편과 재정비는 필수적인 작업이었으며, 이 작업 역시 구서독 지방자치단체의 절대적인 지원과 협조 없이는 불가능했다.

2) 동서독 지방자치단체 간 교류 및 지원

지금까지 살펴본 바와 같이 통일 후 구동독 행정체제의 재구축은 구서독 지방자치단체의 적극적인 지원 하에 추진되었다. 구동독 지방에 대한 구서독 지방자치단체의 적극적 지원이 없었다면 행정체제의 재구축은 물론 통일 후 발생되었던 여러 행정수요도 충족되지 못했을 것이다. 통일 후 구동독 지방에 대한 구서독 지방자치단체들의 지원과 이에 따른 교류협력 실태를 분석하여 본다.

가) 자매결연

언급한 바와 같이 통일 이전에도 동서독 도시들은 상호 자매결연을 체결한 후 상호간 교류를 추진하였다. 그러나 이때의 교류에는 여러 제약 요소가 있었으며, 문제점도 많았다. 그러나 통일 후 구동서독 각 주 및 도시는 자매결연을 통해 좀 더 실질적이고 체계적인 관계를 유지하였으며 그 자매결연의 수도 큰 폭으로 증가하였다. 통계에 의하면 1989년 말 베를린 장벽 붕괴 후 1990년 초까지 짧은 기간 동안 약 646개의 도시 간 또는 기초자치단체 간 자매결연이 체결되었으며,

63) 특히 카더와 노멘클라투라 충원에 있어서 당에 대한 확고한 신념, 충성심, 당 결정에 대한 과감한 추진력, 확고한 당 이데올로기 무장 등의 요구는 1977년 6월 7일에 있었던 사회주의통일당 중앙위원회 지침서 이외에 1986년 9월 30일에 있었던 사회주의통일당 전당대회 결정사항, 1986년 1월 20일에 있었던 간부회 결정사항에서 더욱 명백하게 나타나 있다. 이에 대한 독일어 전문은 Klaus König (Hrsg.), *Verwaltungsstrukturen der DDR*(Baden-Baden, 1991), p. 395.

64) Derlien, Hans-Ulrich, *Regimewechsel und Personalpolitik - Beobachtungen zur politischen Säuberung und zur Integration der Staatsfunktionäre der DDR in das Berufsbeamtentum* (Verwaltungswissenschaftliche Beiträge der Universität Bamberg, Nr. 27)(Bamberg, 1993), p. 191.

통일 당시에는 총 854건의 자매결연이 이루어졌다. 또한 1993년 당시 구동서독 지방자치단체 간의 자매결연 성사건의 약 2,000건에 달했다.⁶⁵⁾

특히 기존의 동서독 도시 간 자매결연 형태로는 구동독에 대한 충분한 행정 지원을 할 수 없고, 경우에 따라서는 지원이 중복 될 수 있다고 판단한 구서독 주 내무장관들은 회의를 통해 행정지원을 극대화하기 위해 아래 <표 3-10>에서 정리한 것과 같이 구동독의 모든 주와 구서독의 주와의 자매결연을 체결하여 지원하기로 하였다. 이는 통일 이후 동서독 지방자치단체 간의 교류가 좀 더 체계화 되었다는 것을 의미하는 것이다. 즉, 통일 이전의 선별적 교류와 지원에서 구서독 지역이 모든 구동독 지역을 빠짐없이 지원해주는 행정 지원체계가 확립 되었음을 의미하는 것이다.

<표 3-10> 통일 후 신·구연방주 자매결연 및 상호지원관계

구서독주 / 시 (지원하는 쪽)	구동독 주 / 시 (지원을 받는 쪽)
슐레스비히 홀슈타인 (Schleswig-Holstein)	메클렌부르크 포어포메른 (Mecklenburg-Vorpommern)
함부르크 (Hamburg)	드레스덴 (Dresden)
니더작센 (Niedersachsen)	작센안할트 (Sachsen-Anhalt)
노르트라인 베스트팔렌/잘란트 (Nordrhein-Westfalen / Saarland)	브란덴부르크 (Brandenburg)
헤센/하인란트-팔츠/바이에른 (Hessen/Rheinland-Phalz/Bayern)	튀링겐 (Thüringen)
베를린 (Berlin(West))	베를린 (Berlin(Ost))
바덴 뷔르템베르크/ 바이에른 (Baden-Württemberg / Bayern)	작센 (Sachsen)

자료: 심익섭, 「독일통일과 행정통합에 관한 연구」(서울대학교 지역중합연구소 지역연구보고서, 1994), 93-94쪽.

나) 행정인력의 지원

통일 이후 구동독 행정체제 구축과정에서 구서독의 지방자치단체들이 자매결연을 체결한 구동독 지방자치단체에게 지원한 내용은 인력·물자·재정지원 등 다양하였는데, 가장 중요한 사항은 인력지원, 특히 행정인력의 지원이었다.

65) Klaus, Manfred, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*(Berlin, 1994), p. 56.
김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력 - 실태분석과 활성화 방안-』, 66쪽 재인용.

언급한 바와 같이 신연방주 행정체제가 하루빨리 정비되어 자유법치국가의 행정기능을 수행하기에는 구동독 관료의 능력이 절대적으로 부족하였다. 또한 구동독 관료 중 기관장을 비롯한 많은 관료들이 사회주의통일당은 물론 국가보위부(Stasi)와 관련되어 있었기 때문에 자유민주주의 행정체제를 구축하기 위해서는 구서독 지역으로부터 행정지원, 특히 행정요원의 파견 및 전보는 필수 불가결한 조치였다. 행정지원(Verwaltungshilfe)⁶⁶⁾의 일부분으로 실시된 구동독에 대한 구서독의 행정인력지원은 통일 직후부터 상당 기간 동안 치안유지, 행정통합과 행정서비스 제공은 물론 국민통합에 결정적으로 기여하였다.

구동독 지역에 대한 서독 연방 및 주정부의 행정인력지원은 통일 전인 1990년 중반부터 실시되었다. 1990년 6월 동독의 마지막 수상인 드 메이지에르(Lothar de Maizière) 수상이 이끄는 동독 정부는 서독관료의 동독 입국 및 국정보조업무를 승인하는 조치를 내렸다. 통일이 되기도 전에 서독의 관료가 동독에 파견되어 행정업무를 수행하게 된 것은 동독의 행정이 거의 마비상태에 빠질 정도로 내부 상황이 악화되었기 때문이었다. 1990년 중반 이미 독일의 통일이 ‘흡수통일’ 형식으로 될 것이라는 사실은 명백해짐에 따라 군부를 비롯한 동독 정부의 붕괴현상 및 무능력현상이 명확하게 나타났다. 동독 말기에 통과되었던 수많은 법률안 및 규정이 거의 서독관료에 의해 작업되었다는 사실은 당시 동독 정부 및 행정체제의 붕괴현상이 얼마나 심각했는가를 잘 말해주고 있다.⁶⁷⁾

독일정부는 신연방주 행정체제 구축을 위한 지원인력의 모집에 있어서 서독 출신 관료의 자유의사에 따른 결정과 개인적인 근무의욕을 전제로 하였다. 다시 말해서 구서독 관료 중 지원자에 한해서 구동독 지역으로 파견·전출한다는 원칙을 적용하였다. 그러나 통일 직후 구동독 지역의 주택문제, 자녀들의 교육환경 등 열악한 환경으로 인해 지원자가 많지 않을 것을 예상하여 일정한 대비책도 강구하였다. 즉 연방정부와 각 주정부는 구서독 관료의 구동독 지역 파견 및 전출의욕을 촉진시키고 구동독 지역으로 파견 또는 전출시 근무의욕을 고양시키기

66) 행정지원(Verwaltungshilfe)이란 원래 개발지원(Entwicklungshilfe)이란 용어와 동의어로, 제2차 세계대전 후 등장한 신생국에 대해서 선진국들이 추진한 행정지식 및 행정체제의 지원을 의미하였다. 다시 말하면 제2차 세계대전 후 선진국들은 신생 개발도상국에 대한 ‘지원’을 하기 시작하였는데, 이를 위한 이론적 기초로써 대두된 행정학적 이론의 하나였다. 이러한 의미의 행정지원은 독일통일과 함께 구동독 지역에 대한 서독의 인적·행정적 지원이란 뜻으로 바뀌게 되었다. 독일의 행정지원에 관한 연구; Dieter Grunow, *Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität*(Bielefeld, 1996).; Dieter Grunow/Nobert Wohlfahrt, “Verwaltungshilfe für die neuen Bundesländer - vom Reformeifer zur kollektiven Selbstschädigung”, Wolfgang Seibel · Arthur Benz · Heinrich Mading(Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*(Baden-Baden, 1993), pp.162-176.

67) Oliver Scheytt, “Verwaltungshilfe für die Kommunen in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland,” *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 7/1991(1991), p. 3.

위해 지원자에 대해 봉급 및 연금 혜택, 생활비용의 보상, 여행경비, 가족과의 별거수당 지급 여러 가지 유인제도(incentive system)를 적용하였다.

독일정부는 구동독 지역에 대한 행정인력의 지원기간을 처음에는 1991년 6월 31일까지로 정하였다. 그러나 그 기간은 효과가 나타나기에는 너무나 짧은 기간 이었고, 이후 점차 효과가 나타나자 일차로 1992년 말까지, 이후 1994년 말 그리고 1997년 말까지 연장하였다.

행정인력지원의 내용을 살펴보면 1991년 약 10,000명이 구동독 지역의 연방 정부기관, 주 그리고 지방자치단체에 파견, 전출되어 근무하였다. 이 숫자는 매년 증가하여 <표 3-11>에서 보는 바와 같이 1992년 4월 현재 구동독 지역에서 행정 지원자로 근무하는 구서독 출신자는 약 26,000명에 달했는데, 이중 18,500명이 주와 지방자치단체에서 보낸 인력이었다.

<표 3-11> 구동독 지역 인력지원 현황

파견기관	인원수	파견현황
연방정부	16,500	15,000명은 구동독 지역 연방행정기관, 1,500명은 주행정기관으로 파견함.
주정부	8,500	서베를린 출신 공무원 1,600명이 동베를린에 근무함
지방자치단체	10,000	구동독 지역 지방자치단체로 파견

자료: 통일원, 『통일독일 6년, 동독재건 6년 -분야별 통합성과와 향후과제-』(서울: 통일원, 1996), 109-110쪽.

다) 재정지원

통일 이후 독일정부는 공공부문에서 약 1조 마르크의 재정을 구동독 지역에 지출하였다. 구서독 지역의 주나 지방자치단체는 구동독 지역에 대한 재정지원을 1995년까지 실시하였으며, 1996년 이후 구동독 지역은 독자적·자립적 형태로 재정을 운용하였다.

3) 행정지원 기구 조직

통일 이후 독일의 연방정부와 지방자치단체는 신연방주 행정지원을 효과적으로 추진하기 위해 여러 기구를 조직·활용하였는데, 지방자치단체와 관련된 기구만을 열거하면 다음과 같다.

가) 연방-주 조직정비처(Bund-Länder Clearingsstelle)

통일 전부터 시작된 행정인력 지원은 통일과 함께 본격적으로 실시가 되었는데, 그 중 가장 중요한 지원단은 ‘연방-주 조직정비처’(Bund-Länder Clearingsstelle)로서 통일 후 신연방주 주지사 선거 전까지 주 행정업무를 책임진 전권자(Bevollmächtigten)들을 자문하는 기구이었다. 연방-주 조직정비처는 통일조약 제15조에 따라 구연방주의 재건업무를 지원·조정하는 기구로서 1990년 8월 29일 연방과 주정부 수반 그리고 지방자치단체 대표의 결정을 통해 설립되었으며 1990년 10월부터 활동하기 시작했다. 연방-주 조직정비처는 구동독 공공기관의 폐쇄 또는 이관조치에 직·간접으로 관여하였으며 새로운 기관을 설립하는데 지원하였다. 또한 주정부 최고기관과 직속기관의 구축 및 인력수요에 관해 권고임무를 수행하였다.

나) 합동인력소개소(Personalbörse)

연방-주 조직정비처 창설 이외에 연방정부와 주정부는 신연방주에 대한 행정인력의 효율적인 수급을 위해 ‘합동인력소개소’를 조직하였으며 구동서독 주 및 도시 간에 자매결연을 적극 권장하였다. 이 기구는 연방내무부와 ‘지방자치단체연합회’가 주관했던 이른바 ‘신연방주 지방자치단체 구축지원’(Hilfe zum Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern)방안의 하나로, 신 연방주내 지방자치단체의 행정인력소개를 위해 1991년 베를린에 설치되었다. 이 기구는 신연방주 지방자치단체 행정인력의 수급을 중개하는 임무를 담당했으며 1995년 6월 15일까지 총 중개건수는 3,800건 이상이었다.

다) 지방자치단체대표연합회(Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbänden)

1990년 연방정부가 주도하고 다수의 지방자치단체가 참여한 가운데 ‘지방자치단체대표연합회’가 설립되었다. 지방자치단체대표연합회의 목적 중의 하나는 구동독 지방자치단체의 행정체제 구축을 지원하고 조속한 시일 내에 양도 지역의 생활조건 격차를 해소하도록 지원하는데 있다. 한 예로 이 단체는 1990년부터 1994년까지 신 연방주 기초 지방자치단체 행정체제 구축의 일환으로 약 1400여 명의 행정인력을 구동독 지역으로 파견했다.

4) 통일 이후 동서독 지방자치단체 교류 성과, 한계 그리고 문제점

통일 이후 구동독 지역 행정구축 과정에서 구서독 지방자치단체의 지원과

협조는 구동독 지역 체제안정과 체제구축에 절대적으로 작용하였다. 통일 후 구서독 지방자치단체의 지원은 변화기에 구동독 지역의 행정업무를 수행하고 새로운 행정체제를 구축하는데 결정적인 역할을 한 것이다.

특히 구서독 출신 관료의 파견·전출은 짧은 시일 내에 구동독 지역 행정구축을 하는데 결정적이고 중요한 역할을 했다. 구동독 지역으로 파견·전출된 관료는 구서독 시절의 행정경험을 토대로 구동독 행정체제를 자유민주주의 행정체제로 전환하는데 많은 기여를 했으며, 통일 후 최초의 인력교환원으로써 구동서독 국민의 가교역할을 하기도 했다.

그러나 구동독 지역 행정인력 파견 및 전출이 일정한 사전계획에 따라 실행된 것이 아니었고 독일의 통일이 확실시되는 1990년 중반 이후 갑자기 결정·실시된 것이기 때문에 여러 문제점을 내포하고 있었다. 선발된 사람들은 대부분 아무런 교육과 사전 준비 없이 구동독 지역으로 전출·파견됨으로써 해당업무에 대한 잦은 시행착오를 할 수밖에 없었고, 이로 인해 그들은 ‘행정구축을 위한 지원자’라기 보다는 오히려 도움을 받아야 할 입장이 되기도 했다.

또한 구동독 지역에서 일정기간 동안 근무를 하고 다시 자신의 연방주로 복귀한 관료는 새로운 근무환경에 적응해야 했을 뿐만 아니라 새로운 보직을 받기 위해 일정기간을 대기하여야만 했다. 그러나 행정인력지원에 따른 가장 심각한 문제는 구서독출신의 행정지원인력과 구동독출신 관료와의 이질감, 갈등 그리고 편견이었다.

통일 후 구동서독 관료간의 갈등현상은 여러 학자의 조사연구에 의해 밝혀졌는데, 한 예로 1991년 말 라이샤르트(C. Reichard) 교수와 쉬뢰더(E. Schröder) 교수에 의해 통합된 베를린시에서 근무하는 구동서독 관료를 대상으로 실시된 설문조사 연구에서, 관료들은 상대방에 대한 이질감은 물론 심한 편견과 불신감을 나타냄으로써 신연방주에 대한 구서독 관료 파견에 문제가 있음이 확인되었다. <표 3-12>에 나타난 바와 같이 구서독 출신자들은 대체로 구동독 출신자들이 ‘독창력’이 부족할 뿐만 아니라 ‘정치적 감각’도 없으며 ‘권위적’이라고 생각하고 있으며, 반대로 구동독 출신 관료들은 구서독에서 온 관료들을 ‘거만하고’, ‘너무 정치적이며’, ‘형식적’이며, ‘권위적’이라고 생각하고 있었다.

특히 구서독에서 파견·전출해온 관료들에 대한 구동독 출신 관료들의 부정적인 감정은 시간이 지날수록 증폭되었다. 구동독 출신 관료들은 구서독 출신자들이 자신들과 신연방주를 돕는다는 명분으로 높은 급여, 빠른 진급 등 각종 특혜를 받고 있음은 물론 지휘계통을 무시하고 오직 자신들에게 명령할 뿐만 아니라 주민 모두를 ‘이등국민’으로 보려 한다고 비난하였다.

<표 3-12> 구동서독 관료들의 상대방에 대한 평가

구서독 관료들이 생각하는 구동독 관료의 특징	구동독 관료들이 생각하는 구서독 관료의 특징
<ul style="list-style-type: none"> - 결단력 부족 - 독창력 부족 - 독립성 부족 - 명령에만 의존 - 책임의식 부족 - 권위적 - 국정흐름을 알지 못함 - 정치적 감각이 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 거만함 - 형식적이며 관료적임 - 너무 독선적임 - 전체를 파악하지 못하고 특정부분에 너무 치우침 - 너무 정치적임 - 이기적이며 계산적임

자료: Christoph Reichard · Eckhard Schröder, "Berliner Verwaltungselite, Rollenverhalten und Einstellungen von Führungskräften in der Ost- und West Berliner Verwaltung" in Wolfgang Seibel · Arther Benz · Heirich Mäding(Hrsg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, p. 215.

5) 한반도 통일 이후 남북 지방자치단체 간 교류에 주는 시사점

한반도 통일 이후 남북 지방 간 교류·협력사업의 기본목표는 사회·문화·경제적 이질성 극복을 통해 민족동질성을 회복하고 민족의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모함으로써 민족공동체를 형성하는 것이다. 남북 지방 간 인적·물적·문화적 교류협력은 실제로 북한주민들의 일상생활에 가장 큰 영향을 미치는 분야로서, 남북한 가치통합의 성공과 실패를 가늠하는 중요한 요소라고 할 수 있다.

특히 남북 지방 차원의 교류·협력은 남북 주민들 간의 지역감정 및 적대의식을 약화시키고 민족동질성 회복을 유도하며 통합과정에서 심화될 수 있는 남북 간 이질화를 극복하는 데 기여할 수 있다. 이밖에 지역별 교류·협력은 장기적으로 북한사회의 다원화를 촉진하여 북한 내 사회구조의 변화를 가져올 수 있다.

한반도 통일 이후 지방 간 교류 중에서도 특히 자매결연을 통해 국민 통합적인 행정통합을 추진할 수 있다. 통일 초기단계에서 화해·협력이 본격화되면 이 시점에 적정 남북의 지방정부들이 자매결연을 맺고 향후 남북 지방 간 교류·협력은 이들 자매결연 지방들을 중심으로 추진하는 것이 바람직하다.

그러나 통일 후 남북 지방 간 자매결연을 비롯해 교류협력 과정에서 많은

문제가 발생할 수 있다. 특히 북한 행정체제의 전환을 위해 한국 지방자치단체 행정인력의 북한지역 진출 및 파견이 예상되는 바, 이 과정에서 또한 많은 문제점 및 후유증이 발생할 수 있다. 따라서 이런 통일 전부터 점들을 예견하고 미리 준비하는 것이 필요하다.

2. 중국-대만 지방정부 교류협력 사례

가. 양안(兩岸) 교류협력 현황 및 특징⁶⁸⁾

1949년 이후 양안관계⁶⁹⁾는 장기간 지속된 정치·군사적 대립에도 불구하고 민간 차원의 인적교류와 경제·사회교류는 점진적으로 심화·확대되었다. 양안 간 공식적인 정부 간 접촉의 부재에도 불구하고 반관반민(半官半民)의 대화 채널은 항상 유지되어 왔고, 양측이 체결한 합의서 역시 점진적으로 이행되었다. 특히 2008년 마잉주(馬英九) 정권 출범 이후 전면적인 ‘삼통’(三通: 通商, 通航, 通郵)의 실현(2008년 11월)과 경제협력기본협정(ECFA) 체결(2010년 6월) 등을 계기로 양안관계는 한 단계 높은 수준의 교류협력 단계에 진입하였다. 이처럼 중국과 대만이 그동안 어떠한 정치·군사적인 위기 상황이 발생하더라도 변함없이 민간 차원에서의 비정치적인 교류협력을 강화할 수 있었던 요인은 다음과 같다.

첫째, 반관반민(해기회와 해협회)⁷⁰⁾ 기구가 양안 간 교류협력을 주도하였다. 양안 간 교류협력은 근본적으로 상이한 체제와 이념 및 통일정책 등으로 인해 정부 차원에서의 공식적인 교류협력은 거의 이루어지지 않았지만, 양안 업무에 관해 실질적이고 강력한 권한을 행사할 수 있는 지위를 부여 받은 해기회와 해협회라는 반관반민 기구의 양안관계 개선을 위한 끊임없는 노력의 결과라고 할 수 있다.

둘째, 양안은 합의서에 근거한 교류협력을 이행하였다. 중국과 대만 간에 체결된 합의서는 비록 당국자 간 접촉이 아닌 민간 기구에 의한 협상을 통해 이루어졌지만, 모든 합의서는 체결 이후 현재까지 순조롭게 이행 중에 있으며, 중국 지도부의 교체 혹은 대만의 정권 교체 등의 요인으로 인해 축소되거나 취소된 사례가 없다.

셋째, 중개지역으로 홍콩과 마카오가 존재했다. 중국과 대만의 교류협력 과정

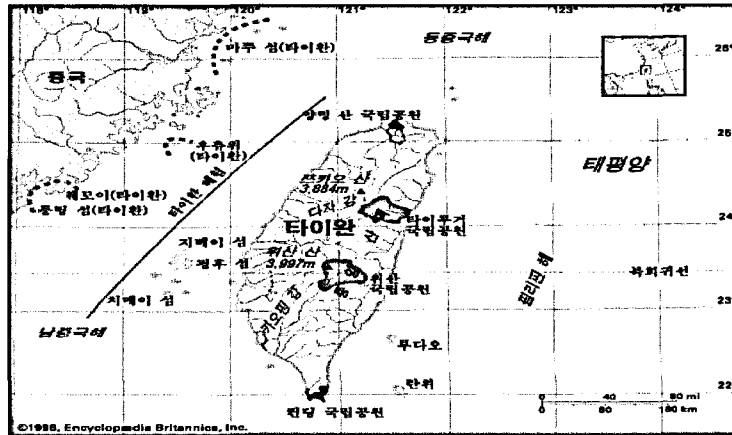
68) 신중호, 『중국과 대만 교류협력의 특징과 남북한관계에 대한 시사점』(수원: 경기개발연구원, 2010) 참조.

69) ‘양안(兩岸)관계’는 대만해협을 사이에 둔 중국과 대만 관계를 지칭한다.

70) ‘해기회’는 대만의 해협교류기금회(海峽交流基金會, SEF), ‘해협회’는 중국의 해협양안관계협회(海峽會, ARATS)를 지칭한다.

에서 홍콩과 마카오 같은 중개지의 존재는 양안 상호 간 정치·경제적 위협을 분산시킴으로써 초기의 안정적인 교류협력을 가능케 하였다.

<그림 3-1> 중국-대만 접경지역



자료: 브리태니커 백과사전(www.britannica.co.kr) (검색일: 2013.2.20)

넷째, 중국과 대만은 접경지역(중국의 푸젠성(福建省)과 대만의 진먼(金門)·마주(馬祖))을 거점으로 하여 체제 전환과 개방, 그리고 통일을 위한 기반 조성을 성공적으로 마련하고 있다. 이 과정에서 대만이 투자하고 있는 중국의 지방정부가 중앙정부 및 양안관계에서의 위기발생시 이를 완화하도록 하는 영향력을 발휘하고 있는데, 중국 푸젠성 정부가 경제특구로 지정한 ‘해협서안경제구’(海峽西岸經濟區)의 경우가 대표적이다.

나. 양안 접경지역 교류협력 사례

중국과 대만은 접경 지역의 특구 개발을 통해 점진적으로 교류협력을 확대하였다. 중국의 푸젠성과 대만의 마주, 진먼섬(71)은 과거에는 양안 간 군사적 충돌이 가장 빈번하게 이루어지는 접경 지역이었지만, 2001년 소삼통(小三通) 실시 이후에는 푸젠성의 샤먼(廈門) 경제특구와 대만 기업 투자구에 대한 대만 기업의 투자가 늘어남으로써 양안 간 간접적인 인적·물적 교류가 활발하게 진행되었고 동시에 이 지역에서의 군사적·정치적 위협은 점차 줄어들게 된다.

중국정부는 경제적인 목적 외에도 정치적 목적을 염두에 두고, 개혁·개방

71) 진먼은 대만의 섬이지만 대만에서는 190km나 떨어져 있으며 중국 본토에서는 불과 1.8km밖에 떨어져 있지 않은 곳으로서 1949년 장제스의 국민당 정부가 중국 본토에서 대만으로 패퇴할 때 최후의 보루로 삼은 대만의 최전방 기지이다. 이후에도 중국이 진먼에 대한 포격(1958년 8월)이 있었지만, 대만은 이후 진먼에 대한 지하요새화를 통해 방어해 왔으나, 양안 간의 교류협력이 활성화되고 중국 대륙과의 직항로가 개설된 이후에는 한 해 수십만 명의 중국인 관광객이 찾는 관광명소가자 양안 간 교류협력의 상징적인 장소가 되었다.

초기 경제특구지역으로 대만과 인접한 푸젠성을 지정하게 된다. 즉 대만 기업에 대한 중국 투자유인 정책은 자본의 유입과 무역 활성화라는 경제적인 요인뿐만 아니라 덩샤오핑(鄧小平)과 장쩌민(江澤民) 등이 제기한 양안의 관계 발전 및 경제적 상호 의존도 제고를 통한 통일 달성이라는 정치적 요인도 크게 작용했다.

아울러 중국의 지방정부 차원에서도 대만 기업 자본을 유입하기 위한 여러 가지 정책들을 시도하게 되는데 중국의 동남 연안 지역 중에서도 푸젠성은 대만인 80%의 고향이자 언어(민남어)가 통하는 지역으로서 1987년 10월 중국으로의 친척 방문이 허용된 이후부터 대만 기업인들이 투자하기 가장 편한 지역으로 부상했다. 1981년 대만 기업의 중국에 대한 투자가 시작된 이후 중국정부는 1989년에 푸저우(福州) 대만 기업 투자구, 하이창(海滄) 대만 기업 투자구, 싱린(杏林) 대만기업 투자구의 설립을 비준하였고, 1992년에는 지메이(集美) 대만 기업 투자구를 추가로 설립⁷²⁾하는 등 대만 기업의 중국 진출을 위한 각종 혜택을 제공해왔다. 2010년 5월에는 푸젠성이 개발 건설한 다섯 번째 대만 기업 투자구인 취엔저우(泉州) 대만기업 투자구가 정식 설립되었다.

대만 기업의 대중국 투자는 주로 양안의 부존자원의 차이와 경제 발전 수준의 차이에 따른 경제적 상호 보완성에 기초하고 있다. 즉 1980년대 이후 경제적 어려움에 직면한 대만 경제는 수출주도형 산업 전략에 대한 위기감이 대두되었고, 특히 미국과 일본에 과도하게 의존하고 있는 해외 시장에 대한 새로운 개척이 요구되었다. 따라서 이미 국제 경쟁력을 상실한 노동집약적 산업의 해외 이전이 절실히 요구됨으로써 대만 기업들은 노동력이 풍부하고 자본 투입이 저렴한 새로운 지역을 향해 시장을 개척하게 된다. 대만 기업의 해외 시장 개척 초기에는 동남아에 집중되었으나 점차 중국 정부의 우대정책의 제시와 우수한 투자여건(저렴한 노동력과 낮은 지대 등)과 맞물려 대만과 인접한 중국의 동남부 연안 지역이 새로운 투자지로 각광을 받기 시작했다.

대만 정부는 2000년 4월 5일 「리도건설조례」(離島建設條例)를 제정하면서 그동안 군사 제한 지역으로 개발은 물론 대만인의 출입조차 어려웠던 중국과의 접경지역에 대한 개발 기반을 마련하였다. 동 법의 제정으로 상대적으로 낙후된 진먼과 마주섬의 개발이 가능함과 동시에 재정적 기반이 마련되었으며, 지역 주민의 불법적인 왕래와 상거래가 합법적으로 이루어지게 되었다. 금지되어 있던 중국인의 진먼, 마주 지역 방문과 상업 행위를 허가함으로써 오랜 세월동안 지연과 혈연으로 맺어져 있던 양 지역의 상호 교류를 활성화하는 계기가 되었다. 「리도건설조례」은 진먼, 마주 지역의 수입품에 대한 관세를 면제, 해당 지역의 적절

72) 2004년 샤먼시의 행정구역 조정에 따라 싱린 투자구와 지메이 투자구가 통합되면서, 규모가 확대되었고 운영 방면에서도 보다 독립적인 권한을 갖게 된다.

한 개발을 위해 해마다 군사시설 존재 여부 검토를 통해 불필요한 군사 시설을 이전하도록 규정하고 있다. 지역의 개발에 필요한 예산을 중앙정부 예산에 편성하도록 하고, 부족할 경우 ‘리도개발건설기금’으로 대체할 수 있도록 하였으며, 양 지역 주민은 타 법에 구애받지 않고 양 지역을 자유롭게 왕래하고 상업 행위를 할 수 있도록 하였다.⁷³⁾

동시에 최근 양안관계의 급진전과 함께 주목해야 할 점은 바로 2009년 5월 6일 중국 국무원이 ‘푸젠성 해협서안경제구 건설 촉진에 관한 의견’을 발표함으로써 푸젠성 해협서안경제구를 중국의 국가급 프로젝트로 격상시켰다는 점이다.⁷⁴⁾ 이에 따라 푸젠성은 해협서안경제구 발전전략에 따라 사회간접자본시설 확충 등 인프라 구축과 산업 구조 조정에 박차를 가하고 있는 바, 최근 양안 간 경제협력기본협정(ECFA)의 체결로 인해 해협서안경제구의 구심점인 푸젠성이 최대수혜지역이 될 것으로 전망된다.

원자바오(溫家寶) 총리는 양회의 정부업무보고에서 해협서안경제구가 양안 교류협력에서 선도적인 역할을 발휘하는 데 대해 지지를 표명함으로써 해협서안경제구 발전에 대한 기대감이 고조되었다. 해협서안경제구의 중심지역인 푸젠성은 중국-대만 교류협력의 선행시범지역으로 선정되었다. 실제로 해협서안경제구 발전전략에는 대만에 대한 우대정책을 최우선으로 하고 있으며, PR에 필요한 문화사업, 인적교류 촉진사업, 대만의 낙도 지역에서의 급수, 전력 공급, 통신케이블 부설 등 정책까지도 포함하고 있다.⁷⁵⁾

중국은 대만과 가까운 지리적 이점을 이용하여 양안 간 산업 협력과 문화교류 강화를 목표로 하여 해협서안경제구를 건설하였다. 아울러 대만의 노동집약형 산업이 푸젠성으로 이전할 경우 푸젠성의 고용기회가 증가하여 지역 발전을 촉진할 것으로 기대하고 있다. 한편, 원가 상승과 노동력 부족으로 인하여 이미 국가경쟁력이 하락한 대만은 심각한 경제발전문제에 직면하였고, 대만의 노동집약형 기업은 저렴한 노동력, 지리적 우위, 동일한 언어 등의 요인으로 해협서안지구의 푸젠성에 투자하고 있다. 해협서안경제구 건설 초기 대만의 반응은 냉담하였으나 중국 중앙정부의 적극적인 조치와 글로벌 경제위기에 따른 중국에서의

73) 이해정, 「접경지역 종합 개발을 통한 남북 상생 구조 구축 방안」, 현대경제연구원 《통일경제》, 통권제100호 (2010), 20~21쪽.

74) 해협서안경제구는 대만과의 경제협력을 위한 거점 마련의 차원에서 2004년 1월 푸젠성 제10기 인민대표대회 2차 회의에서 처음 제기되었다. 여기에는 푸젠성 및 저장성의 윈저우(溫州), 리웨이(麗水), 취저우(衢州), 광둥성(廣東省)의 산토우(汕頭), 메이저우(梅州), 후저우(潮州), 지에양(揭陽), 장시성(江西省)의 상라오(上饒), 잉탄(鷹潭), 푸저우(撫州), 간저우(贛州) 등 대만과 지리적으로 가까운 중국 동남 해안의 20개 도시가 포함되어 있다.

75) 이혁구, 「푸젠(福建)성 해협서안경제구의 발전현황 및 시사점」(대외경제정책연구원 《중국성별동향브리핑》, 10-17호, 2010), 9쪽.

새로운 비즈니스 기회를 엿보는 대만 정부와 기업의 적극적인 자세로의 전환은 향후 해협서안경제구의 전망을 밝게 하고 있다.

이러한 차원에서 볼 때, 중국의 해협서안경제구 건설 및 이를 통한 양안간의 교류협력 강화 사례가 현재 남북한 간 경제협력차원에서 운영되고 있는 개성공단 에 주는 시사점은 적지 않다고 볼 수 있다.

해협서안경제구 건설을 위한 후속조치로서 중국은 2010년에는 대만 본도와 최단 거리인 푸젠성 핑탄현(平潭縣)과 대만 신주시(新竹市) 사이를 해저터널이나 다리로 연결하자고 제안했다. 중국정부는 베이징(北京)-타이베이(臺北) 간 고속도로 건설을 추진 중이며 우선 핑탄현까지 건설한 다음 해저터널이나 다리로 신주시와 인근 타이베이로 연결할 계획인 것으로 알려지고 있다. 또한 중국은 양안 경제특구격인 핑탄 실험구를 중국과 대만이 공동으로 기획·개발·경영해 수익도 공동 분배하자고 제안한 바 있다.⁷⁶⁾

<표 3-13> ‘푸젠성 해협서안경제구 건설 촉진에 관한 의견’ 주요내용

행정 간소화	<ul style="list-style-type: none"> • 대만의 상업투자 심사비준 신속화 • 대만의 투자항목 심사절차 간략화
농업 부문 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 對대만 수출용 농산품 가공기지 설립 • 대만 농업기술 및 신품종 보급센터, 농민창업원 등 설립
세관 특혜	<ul style="list-style-type: none"> • 해관특수감독구역(수출가공구, 보세항, 종합보세구, 공업원구) 정책을 기초로 푸젠성 연해 및 도서(島嶼)지역에 양안 협력을 위한 해관특수 감독구역을 설치하고 특혜정책 실시
금융 개방	<ul style="list-style-type: none"> • 양안 금융 감독 합작조직 설립하고, 대만 금융기관 진출 지원 • 양안 합자의 해협투자기금 조성 • 화폐 태환 및 결제 관련 지원책 마련
물류 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 샤먼, 푸저우 등지에 대만 투자구 확대 • 환저우 내 대만 상업 투자구 건립 추진
문화 교류	<ul style="list-style-type: none"> • 양안 간 공통 기반을 갖고 있는 마주 문화(중국 남방 연해 및 남양 일대에서 신봉하는 여신 숭상 문화)의 세계 비물질 문화유산 등록추진 • 해협양안문화산업구 및 대만 문화 교류 합작기지 건립 추진

2010년 8월에는 광둥성 황화화(黃華華) 성장과 1,000여 명의 경제·무역·문화 교류단이 일주일간 대만을 방문함으로써, 6월 경제협력기본협정(ECFA) 체결 이후 더욱 활발하게 진행되고 있는 양안 간 교류협력 분위기를 잘 반영하고 있

76) 그러나 대만은 이미 2009년 12월 우둔이(吳敦義) 행정원장(총리)이 대만 외곽섬인 진먼과 푸젠성 샤먼시를 다리로 연결하는 것은 시기적으로 부적절하다고 말한 바 있다. 그는 당시 진먼-샤먼을 연결하는 진샤대교(金廈大橋) 건설은 대만과 중국을 하나로 연결하는 것이기 때문에 대만 정부가 견해를 제시하면 불필요한 정치적 연상을 불러 일으킨다고 말했다. (이상민, “中, 대만해협 해저터널 건설 제안”, 《연합뉴스》, 2010년 4월 30일자.)

다. 이처럼 중국의 성급 간부가 대만을 방문하고 중국에서는 ‘대만주간’(臺灣週刊)이라는 행사도 개최함으로써 대만에서 많은 상품 구매를 하는 것은 양안 간 교류 확대와 상호 협력 증진을 통한 경제적 이익을 창출함으로써 양안의 평화로운 환경 조성에도 도움이 될 수 있다는 점에서 매우 중요한 의의를 갖는다.⁷⁷⁾

특히 광둥성은 중국 개혁·개방의 선두주자로서 현재 경제력과 재정 수입은 중국에서 1위를 차지하고 있으며, 광둥성의 총 GDP(3조 7,775.49억 위안)는 대만보다 많다. 또한 2009년 광둥성과 대만의 수출입 총액은 385.8억 달러로 양안 무역의 1/3을 차지하였고, 2010년 4월까지 광둥성의 대만에 대한 직접 투자 누계는 계약액 554.63억 달러이고 실제 투자액은 469.51억 달러로서 광둥성은 대만의 제2의 외부 투자자의 위상을 갖고 있다. 이처럼 광둥성과 대만의 관계는 양안 교류과정에서도 중국 다른 지역과 대만 교류의 모범이 되었다.⁷⁸⁾ 이러한 지방정부 당정 수뇌부의 대만 방문은 지방정부 2인자들의 대만 방문을 촉진하는 효과도 이루어 내어 더 많은 교류 효과를 내고 있다.

77) 富權, “首富省長黃華華訪台能否也來個全國第一”, 《新華澳報》, 8/11/2010 참조.

78) 광둥성 황화화 성장이 대만을 방문하기 전에 이미 광시좡족(廣西壯族)자치구 마표(馬飜) 주석, 장쑤성(江蘇省) 량바오화(梁保華) 성위서기(省委書記), 허난성(河南省) 인민대표회의 상무위원회 쉬광춘(徐光春) 주임, 상하이 한정(韓正) 시장, 후베이성(湖北省) 뤼칭취엔(羅淸泉) 성위서기, 푸젠성 황샤오징(黃小晶) 성장, 쓰촨성(四川省) 리우치바오(劉奇葆) 성위서기, 저장성 뤼쑤산(呂祖善) 성장, 광시좡족자치구 귀성롄(郭聲琨) 구위서기(區委書記) 등이 먼저 대만 방문을 했다. 특히 광시좡족자치구의 경우 일반적인 당과 정부의 수뇌부가 한 지역을 같이 방문하는 것은 특히 드문 일임에도 불구하고 자치구 당위서기와 정부 주석이 모두 대만을 방문하였다.

<표 3-14> 해협서안경제구와 개성공단 비교

해협서안경제구		개성공단	
위치 면적	대만해협의 서안(푸젠성을 중심으로 저장, 광둥, 장시의 일부지역을 포함하는 20개 도시로 구성) / 26만㎢	개성시 봉동리 일원 / 3.3㎢	
인구	약 9천만명	43,496명(2009년 공단내 체류인원)	
추진 주체	중국 중앙정부, 푸젠성 정부	통일부, 북한당국(중앙특구개발지도총국) 한국토지공사, 현대아산	
투자 규모	843억 달러(2010년 교통인프라관련) 492억 달러(2010년 산업부문)	2억3천만 달러(2003-2007년, 기반시설 1억 3천만 달러 포함)	
산업 형태	가공, 무역, 금융, 전자정보, 석유화학, 의류, 요식	가공, 무역	
형성 동기	중국	한국	북한
	<ul style="list-style-type: none"> -대만과 해협을 사이에 두고 있는 특수한 지리적 위치를 활용하여 대만과의 경제협력을 강화 -중국경제 발전의 새로운 성장축 육성 -대만에 대한 정치·경제적 영향력 확대 	<ul style="list-style-type: none"> -경회북과 정치적 안정을 위한 돌파구 -대만의 산업이전 기지로 개발 -중국의 저가 노동력 이용을 통한 가격경쟁력 향상 -인프라, 석유화학 등 산업의 외국 자본 투자 유치 	<ul style="list-style-type: none"> -남북경협외의 거점 -남북화해와 협력이라는 정치적 상징성 -인력난과 자금난을 겪고 있는 한국의 중소기업과 제조업에 활로 제공 -남북한 점경지역개발

다. 정책적 시사점

중국과 대만 간 교류협력 과정에서 나타난 특징들은 같은 분단의 아픔을 겪고 있는 남북관계에 매우 중요한 교훈을 주고 있는 것은 사실이지만, 남북관계는 기본적으로 양안관계와의 차별성이 존재한다는 점에서 중국과 대만 사례에서 나타난 특징을 남북관계에 그대로 적용하기는 쉽지 않다고 할 수 있다. 예를 들면, 남북한 간의 국력 격차와 양안간의 국력 격차, 역사적 경험의 차이, 양안은 ‘하나의 중국’ 원칙 적용이 국제적으로 승인된 반면 남북한은 각기 독립적으로 UN에 가입한 정치단위체라는 사실 등이 그것이다. 뿐만 아니라, 양안은 모두 시장중심적인 체제를 운용하고 있어 기능적인 접근이 용이한 반면 북한은 폐쇄적인 경제체제와 지극히 제한된 시장경제체제를 운용하고 있어 기능주의적 접근이 상대적으로 어렵다. 또한 양안 간 정치체제는 비교적 안정되어 있어 대화와 협상국면을 제공하는 반면에 북한의 정치체제는 불안정하여 안정적인 정책과 협상 또한 쉽지 않다.

이러한 차이점에도 불구하고 양안간의 관계 진전과 최근 정세변화는 남북한에 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 중국과 대만은 정부 간 교류의 부재에도 불구하고 반관반민의 대화 채널이 유지되었고, 양안 간 경제협력은 대부분 대만의 민간기업들이 주도하여 정치·군사적 불신에도 불구하고 교류협력을 지속할 수 있었다.

둘째, 해기회와 해협회를 통한 협상 과정 및 경제협력기본협정(ECFA) 체결 과정에서도 나타나듯이, ‘종합국력’ 측면에서 우월적 지위를 가진 중국이 대만과의 막대한 무역 적자에도 경제 교류 증대가 양안 정치 통합에 미치는 영향을 감안하여 일정 부분 손해를 감수했다. 중국의 이러한 적극적이고 공세적인 교류협력 추진에도 상대적으로 불리한 입장에 있는 대만은 중국에 대한 과도한 경제 의존과 흡수통합을 우려하여 수세적이고 소극적으로 대응했다. 그럼에도 불구하고 양안 간 경제교류협력이 활발하게 이루어졌던 이유는 바로 양안 간 교류협력이 대만과 중국에게 있어서 일방적인 지원-수혜의 관계보다는 쌍방 모두에게 이익이 되는 방향으로 진행되어 왔기 때문이다.

셋째, 대만의 경우에서 나타나듯이, 체제 경쟁에서 상대적으로 열위에 처해있는 곳은 상대적으로 흡수 통합을 우려하여 현상 유지 정책을 선호하거나 심지어는 분리 독립을 주장하기도 한다. 따라서 체제 경쟁에서 우위에 있는 국가는 상대국 주민의 인식 및 여론을 움직일 수 있는 정책을 추진해야 한다.

넷째, 중국과 대만은 쌍방 간의 합의서 체결을 통해 교류협력을 안정적으로 이끌어 왔으며, 양측의 정권 교체 및 내부적인 요인으로 인하여 합의서가 번복되거나 취소된 사례가 없다는 점에서 교류협력 관련 법률 체계 정비 또한 시급하다

고 하겠다. 남북 교류협력의 활성화와 제도화를 위해서는 쌍방이 합의했던 기본 합의서 준수가 가장 중요하다. 따라서 과거에 체결했던 남북한 간 합의서에 대한 준수는 물론 이를 한 단계 더 발전시킨 법령 제정을 고려할 수 있다. 예를 들어, 「남북교류협력기본법」(가칭)을 제정하거나 혹은 현행 「남북교류협력에 관한 법」을 「남북교류협력기본법」으로 개칭하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 각 분야별(경제 교류, 인적 교류, 사회·문화 교류)로 단행 법규의 형태로 입법을 추진할 수 있다.

마지막으로, 중국의 경우, 홍콩, 대만과 인접한 지역(특히 푸젠성)을 거점으로 하여 체제 전환과 개방, 그리고 통일을 위한 기반 조성을 성공적으로 마련하고 있다는 점에서 지방정부 및 접경지역 차원의 교류협력이 강조될 필요성이 있다. 남북한의 경우에도 중국의 해협서안경제구의 경험을 참고하여 지방정부 차원에서 대북 인도적 지원 사업을 지속적으로 실시하고, 장기적으로는 남북한간 경제협력의 제도적인 단점을 보완하고 상호 이익을 취할 수 있는 구도로 발전해야 한다. 또한 중앙정부와 지방자치단체의 역할 배분 및 분담을 통해 지방 외교의 차원에서 지자체의 대북교류협력 권한 및 범위를 확대하고 특히 인도적 지원 사업의 경우 지자체에 대폭적인 권한을 하방(下放)할 필요성이 있다.

3. 기타 접경지역 교류협력 사례⁷⁹⁾

가. 사이프러스(Cyprus)

사이프러스는 지중해 동부에 위치해 있는 섬나라로서 국제법적으로는 1개의 국가(사이프러스 공화국; Republic of Cyprus)이나, 실질적으로는 그리스계의 남부지역과 터키계의 북부지역으로 분단되어 있다.

사이프러스는 유럽과 중동 그리고 아프리카를 잇는 지정학적·지경학적 중요성과 가치로 인해 지중해 주변 여러 국가와 민족들이 끊임없이 쟁탈을 벌여왔던 지역으로서 역사적으로 미케네, 페니키아, 아시리아, 페르시아, 이집트, 그리스, 로마 등이 교대로 지배해왔다. 기원이후부터 사이프러스는 오랜 세월 비잔틴 제국의 영향권에 속해왔으나, 16세기 중반부터는 세력이 융성해진 오스만 투르크의 지배를 3세기 가량 받아오다가, 20세기 초중반 영국령 시절을 거쳐 1960년 8월 독립국가로 새롭게 태어났다.

사이프러스는 그러나 비잔틴 제국과 이슬람 제국의 장기간에 걸친 교차 지배의 영향으로 인해 섬 주민들의 민족 구성과 종교·문화가 그리스계(80%)와 터키계(20%)로 양분되는 결과를 갖게 되었으며, 이는 독립이후 사이프러스가 겪어 온 극심한 민족갈등과 국가 분단의 구조적 원인으로 작용하였다. 아울러 사이프러스의 전략적 가치에 깊은 이해관계를 가진 인접 그리스와 터키가 민족적 동질성을 명분으로 사이프러스의 국내정치에 지속적으로 관여하고 개입하는 것도 사이프러스의 민족분쟁을 심화 및 지속시키는 결과를 초래하였다.

1963년, 신생 독립국 사이프스에서 그리스계 주민과 터키계 주민 간에 극심한 유혈사태를 동반한 대규모 민족 분쟁이 발생하였으며, 이는 사이프러스 국가 공동체의 붕괴를 알리는 서곡이었다. 1964년 국제연합(UN)은 사이프러스의 무력분쟁 종식을 위해 평화유지군을 파견하였으며, 그리스계 지역과 터키계 지역을 분리하는 비무장지대(DMZ)로서 ‘그린라인’이 설치되고 사이프러스 공화국의 수도인 니코시아도 분할되었다.⁸⁰⁾ 1974년에 발생한 쿠데타는 사이프러스가 실질적으로 분단되는 계기가 되었다. 그리스계 군장교들이 주도한 쿠데타로 사이프러스에 친그리스 정권이 수립되자, 터키는 사이프러스내의 터키계 주민보호를 구실로 군대를 파견하고 북부 사이프러스를 점령하였다. 사이프러스 전체면적의

79) 본 절의 작성을 위해 다음의 자료를 참조하였음; 박은진 외, 「분단·대립 접경지역의 해외사례와 한반도 DMZ의 시사점」, (경기개발연구원 《이슈&진단》, 제44호, 2012); 황진희 외, 「남북한 해양 접경지역 공동 활용방안」, (서울: 한국해양수산개발원, 2009), 147-153쪽; 임현영, 「남북한 문화교류의 활성화 방안에 관한 연구」, (중앙대학교 대학원 석사학위논문, 2012), 16-21쪽; 이종호, 「남북한 접경지역의 군사적 신뢰구축 및 평화적 이용에 관한 연구」, (경기대학교 대학원 박사학위논문, 2009), 90-101쪽.

80) 박은진 외, 「분단·대립 접경지역의 해외사례와 한반도 DMZ의 시사점」, 10쪽.

37%를 차지하는 북부 사이프러스에 터키군이 주둔함으로써 사이프러스는 사실상 남북으로 분단되었다. 1983년, 사이프러스의 터키계 세력은 ‘북사이프러스 터키 공화국’(The Turkish Republic of Northern Cyprus)을 수립하고, 기존 ‘사이프러스 공화국’에서의 분리 독립을 선언하였다. 그러나, ‘북사이프러스 터키 공화국’은 민족적 동질성을 가진 터키만이 인정하였을 뿐, 국제사회의 승인을 얻지 못하였으며, 국제사회는 오늘날까지 ‘사이프러스 공화국’만을 사이프러스의 유일합법정부로 대우하고 있다.

사이프러스의 민족 갈등과 내분으로 그리스계 남부지역과 터키계 북부지역은 상호 적대 및 대립의 세월을 이어 왔으나, 남부와 북부를 경계 짓는 그린라인과 특히 분할된 수도 니코시아를 중심으로 남북간의 협력노력도 지속적으로 모색 및 추진되어왔다. 특히, 1964년 그린라인(길이 185.5km, 면적 346km²)의 설치로 분할된 수도 니코시아가 남북 사이프러스간의 장기적인 적대와 대치로 인해 점차 슬럼화되고 유적지 방치 및 훼손 등 역사자원에 대한 관리 문제가 발생하면서, 니코시아의 보존과 관리를 위한 남북 공동의 협력 필요성이 강하게 제기되었다.

니코시아에 대한 남북협력의 시발점은 ‘하수처리’ 이었다. 즉, 1978년 남북 사이프러스를 대표하는 남북 니코시아 시장들이 ‘니코시아 하수처리 사업’ 협력에 합의함으로써 남북간 비정치적 협력의 물꼬를 트는 계기를 마련하였다. 1979년에는 남북 사이프러스의 도시계획가, 상공회의소, 은행 등이 공동으로 참여하여 ‘공동 니코시아 기본계획’을 수립하고 노후 기반시설의 복구와 접경지역의 활성화를 위한 사업을 추진하기 시작하였다. 공동사업 제1기(1981-1984)에서는 분단된 도시에 집중하여 일반적인 개발전략을 설정하였으며, 제2기(1984-1986)에 들어서서는 니코시아 유적지, 중심상업지역에 초점을 두고 통합도시의 균형발전계획을 수립하였으며, 2005년에는 ‘새 비전 계획’을 확정하고, 그동안 남북이 개별적으로 수립 및 추진하던 니코시아 도시계획을 서로 조화 및 조정하기 위해 관련 제도와 규정을 분석하는 등 협력의 폭과 깊이를 더해가고 있다.⁸¹⁾

니코시아를 둘러싼 남북 사이프러스의 상호 협력 노력은 남북을 갈라놓고 있는 그린라인 자체에도 영향을 미쳐, 2003년 그린라인의 검문소가 개방되어 남북의 주민들이 보다 자유롭게 상대방 지역을 왕래할 수 있게 되었으며, 2008년에는 니코시아 시내의 그린라인 장벽이 실제로 철거되는 성과를 거두기도 하였다. 즉, 니코시아 중심부의 레드라 거리(Ledra Street) 한가운데를 32년간 가로막으면서 사이프러스 분단의 상징으로 대표되던 장벽이 그리스계와 터키계 공무원들이 각각 주재하는 가운데 철거되고 거리는 다시 개방되었다. 사이프러스는 오늘

81) 같은 글, 11쪽.

날 남북 양 지역의 종주국인 그리스와 터키 간의 관계개선이라는 외적 환경 변화와 더불어 그동안의 상호협력의 경험과 성과를 바탕으로 분단 해소 및 재통합을 위한 협의와 협상을 진행중에 있다.

사이프러스는 남북 간 대립이 심한 상황에서 하수처리, 통합적 도시계획수립 등 지자체 (분단된 남북 수도) 차원의 비정치적 협력이 성공적으로 추진되고 성과를 거둔 사례라고 할 수 있다. 즉, ‘하수처리’라는 작지만 꼭 필요한 사업에서 출발하여 상호 의사소통과 협력 경험의 축적을 통해 통합적 도시개발협력 및 그 이상의 상호협력 단계로 확대 발전해 나간 경우이다. 사이프러스의 사례는 국가 간의 적대와 대립의 해소를 위해서는 중앙정부 차원에서의 대규모의 획기적인 협력의제 추진 외에도 지자체 수준에서의 비정치적이고 실용적인 협력사업을 단계적으로 실현하는 것도 매우 유용함을 보여주고 있다.⁸²⁾

나. 예멘

예멘은 아라비아 반도 서남단에 위치한 이슬람 국가로서, 남북 예멘으로 나뉘어 있다가 1990년 5월 통일국가 선언, 1994년 내전 발발과 진압 등을 겪으면서 현재는 완전한 통일국가를 이루고 있다. 예멘은 그리스계와 터키계 주민으로 양분되어 민족 분쟁을 겪어 온 사이프러스의 경우와는 달리, 같은 언어와 문화를 가진 아랍민족으로 구성되어 있으나 이데올로기 및 정치체제의 차이로 남북 분단을 경험했다는 차원에서 한반도의 분단 사례와 유사하다.

예멘은 16세기부터 오스만 투르크의 지배를 받아왔으나, 19세기 초중반 영국이 남예멘의 어촌인 아덴지역을 점령하면서 남과 북이 각기 다른 외세의 영향권에 복속되었다. 제1차 세계대전에서 오스만 투르크의 패배는 예멘의 독립(1918년)을 가능케 하였으며, 예멘은 1962년 왕정에서 공화정으로 전환하고 ‘예멘 공화국’(Republic of Yemen)을 수립하였다. 그러나, 노조 및 좌파 세력이 강력했던 예멘의 남부지역은 자본주의와 이슬람 문화를 표방하는 ‘예멘 공화국’의 정치체제에 반발하여 1967년 사회주의 국가인 ‘남예멘 인민공화국’(Peoples Democratic Republic of Yemen)을 선포하고 기존의 예멘 공화국에서 분리 독립을 선언함으로써 예멘은 남예멘과 북예멘으로 분단되었다.⁸³⁾

남북 분단이후 예멘은 국경지대를 중심으로 수차례의 무력 충돌을 겪었으며 특히 1972년의 대규모 군사 충돌이후 휴전협정 체결과 함께 상호 통행이 금지되었다. 그러나, 1979년에 발생한 남북 간의 군사분쟁은 예멘의 통일 필요성을 남북 예멘 모두가 다시금 절감하게 되는 계기가 되었으며 이후 정상회담과 수차례

82) 같은 글, 11쪽.

83) 임현영, 「남북한 문화교류의 활성화 방안에 관한 연구」, 16쪽

의 실무회담을 거쳐 1981년 ‘남북 예멘 협력 및 조정에 관한 협정’이 체결되었다.

‘남북 예멘 협력 및 조정에 관한 협정’은 예멘이 남북으로 분단되어 상호 적대 및 대립을 지속하는 가운데서도 통일에의 의지를 잃지 않고 가능한 분야에서의 합의와 협력을 모색했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 즉, 남북 예멘의 통일 협상이 지속성과 추진력을 가질 수 있도록 양국의 대통령과 각료들로 구성된 협의체를 설치하였으며, 향후의 경제 통합을 위해 양국의 사회개발계획 및 경제를 상호 조율 및 조정하기로 합의하였다. 특히, 접경지대의 지질 및 수자원에 대한 공동조사와 개발 그리고 카타바-두라인 간 연결도로 건설 합의는 비정치적인 분야에서의 매우 구체적이고 실제적인 협력사업 추진이라는 측면에서 의미가 깊다. 또한, 미래세대에 대한 교육과 민족 동질성 회복을 위한 노력 차원에서 합의한 국경지대에 남북 예멘의 공동학교 설립, 교육과목 일치, 대중매체물 공동 제작, 양국민 상호방문 허용 등도 돋보이며, 아울러 남북 예멘의 대외정책기조에 대한 상호합의도 향후의 통일예멘을 위한 받침대로서 그 필요성이 받아들여졌다.⁸⁴⁾

남예멘과 북예멘의 교류협력 및 통합 노력은 국경지역에서 발견된 석유 유전으로 그 추진력을 더욱 얻게 되었다. 남북 예멘은 각기 1984년부터 석유를 발굴하기 시작했으며 1987년 들어 북예멘은 석유를 수출하기 시작했다.⁸⁵⁾ 1980년대 말 국경지역에서 석유가 발견되면서 남북 예멘의 경제협력 필요성은 물론 통일의 당위성이 더욱 증대되었다. 즉, 국경지대의 유전개발을 위해서는 남북 경제협력을 넘어 단일국가로의 통합이 필수적이라는 생각이 남북의 주민 모두에게 퍼졌다. 아울러, 남예멘의 후견국이었던 소련의 개혁개방 정책 전환과 남예멘에 대한 소련의 군사·경제 원조 삭감은 남예멘으로 하여금 북예멘과의 협력과 통일 협상에 보다 적극적으로 임하도록 하였다. 결국, 남북 예멘은 수차례의 협상을 거쳐 전격적으로 1990년 5월 26일 통일을 선포하였다.⁸⁶⁾ 하지만 남북 예멘의 실질적인 통일은 남북 예멘 지도층 간의 암투와 군사적 충돌 등으로 장기간 지체되었다. 결국 1994년 7월, 북예멘군이 무력으로 내전을 진압함으로써 예멘은 실질적인 통일국가를 이루게 되었다.⁸⁷⁾

84) 이종호, 「남북한 접경지역의 군사적 신뢰구축 및 평화적 이용에 관한 연구」, 96쪽.

85) 임현영, 「남북한 문화교류의 활성화 방안에 관한 연구」, 17쪽

86) 박은진 외, 「분단·대립 접경지역의 해외사례와 한반도 DMZ의 시사점」, 8쪽.

87) 임현영, 「남북한 문화교류의 활성화 방안에 관한 연구」, 18쪽

<표 3-15> 1981년 남북 예멘 협력 및 조정에 관한 협정의 주요 내용

구분	내용
정부의 조정	- 양국 대통령으로 구성되는 「예멘 최고평의회」설치 - 회의의 지시사항 실천을 위한 「공동각료위원회」과 「사무국」설치
경제	- 양국의 사회개발계획 및 경제를 조정 - ‘양국연합공사’를 통한 지질 및 수자원분야 공동조사와 개발 - 카타비-두라인 간 연결도로 건설
교육 및 문화정보	- 국경에 공동학교 설립 - 남북예멘 학생들의 거주지 인근학교 입학 허가 - ‘문화·정보위원회’설치를 통해 사회교육 관련 교과내용 개발, 교육과목 일치 - 대중매체물 공동제작 후 방영
상호왕래	- 양국 국민들의 자유로운 상호 방문 허용
외교정책	- 제국주의와 시온주의 반대 - 아랍권에 대한 행동의 통일성 - 외국군의 군사기지 설치와 주둔 반대

자료: 김영봉, 『비무장지대 평화적 이용을 위한 남북한 협력사업 추진에 관한 연구』(안양: 국토연구원, 2009), 55쪽의 표를 수정 보완; 박은진 외, 「분단·대립 접경지역의 해외 사례와 한반도 DMZ의 시사점」, 9쪽에서 재인용.

예멘은 이데올로기로 인한 분단과 군사적 충돌에도 불구하고 상호이익을 위해 경제, 교육, 문화 등의 분야에서 교류협력을 상대적으로 일찍부터 추진한 사례라고 할 수 있다. 예멘은 접경지역을 중심으로 지하자원 공동개발, 교육 및 문화정보시설 공동 설치 및 이용 등을 통해 교류와 협력의 경험을 축적하고, 석유자원의 공동개발이라는 민족적 과제를 발판으로 국경개방과 나아가 양국의 정치·경제 통합을 이루어냈다. 예멘 또한 사이프러스의 경우와 마찬가지로 공동의 이익을 내세우면서 국경지대에서부터 교류협력을 시작하였고 이를 발전시켜 보다 큰 협력과 통합을 이루어 낸 사례이다.⁸⁸⁾

하지만 결국 군사적 분쟁을 거쳐 통일을 달성한 예멘의 사례는 충분하고 실질적인 준비 없는 정치적인 통일의 한계를 보여주는 사례이기도 하다. 군사적·제도적 통합이 이루어지지 않은 상태에서의 통일은 쉽사리 군사적 분쟁으로 이어졌다. 문제는 무력을 통한 통일이 이루어질 경우, 패배한 측이 통일을 수용하기 쉽지 않다는 사실이다. 예멘의 경우, 2013년 현재에도 분리독립 운동이 지속되는 등 불완전한 통일 상태라고 할 수 있을 것이다.

88) 박은진 외, 「분단·대립 접경지역의 해외사례와 한반도 DMZ의 시사점」, 9쪽.

다. 이스라엘 · 요르단

이스라엘과 요르단은 각기 유대민족과 아랍민족으로 구성되어 있어 종교·문화가 매우 상이할 뿐더러, 이스라엘의 독립이후 벌어진 수차례의 중동전쟁(1948년, 1956년, 1967년, 1973년)에서 상호 총부리를 겨누었던 적대적인 국가들이었다. 즉, 이스라엘과 요르단은 예멘과는 달리 동일민족도 아니며, 사이프러스의 경우처럼 민족은 다르지만 양국의 통합 및 통일 논의가 기대되는 지역도 아니다. 다만, 이스라엘과 요르단은 상호 접경해 있는 국가들로서, 각자의 안보와 발전 그리고 번영을 위해서는 서로간의 화해와 협력 그리고 상생이 필요한 지역이다. 이스라엘과 요르단은 이점을 인식하고 수십 년간의 적대와 반목을 떨쳐내고 마침내 ‘홍해 해양평화공원’(Red Sea Marine Peace Park) 등과 같은 공동번영의 협력사업을 일구어냈다.⁸⁹⁾ 이스라엘과 요르단의 협력사례는 민족·종교·문화가 다르고 상호간의 전쟁이라는 아픈 역사를 지닌 두 개의 국가가 상생과 협력의 길로 들어섰다는 차원에서 우리에게 주는 시사점이 크다.

이스라엘과 요르단의 협력사업 중 가장 주목을 받고 있는 ‘홍해 해양평화공원’은 양국이 공동으로 접해있는 ‘아카바만’(Gulf of Aqaba)에 형성된 해양공원사업이다. 아카바만은 사우디아라비아와 시나이 반도 사이에 있는 해역으로서 너비는 19~27km, 길이는 160km이며 좁은 입구와 곳곳에 널린 섬과 산호초가 특징이다. 아카바만의 위쪽 끝 부분은 이집트·이스라엘·요르단·사우디아라비아와 접해 있으며 아카바만은 이들 국가들이 홍해와 인도양으로 나가는 출구로 사용되고 있다. 이스라엘과 요르단은 아카바만 북단의 해안선 41km를 공유(이스라엘 14km, 요르단 27km)하고 있으며, 각기 아카바만 연안에 ‘아일랏’(Eilat)과 ‘아카바’(Aqaba)라는 항구도시를 갖고 있다. 아일랏과 아카바는 관광과 항만업이 주요 산업으로서 양 도시는 유사한 경제·산업 구조를 갖고 있다. 이스라엘과 요르단이 상호 적대적인 정책을 고수하던 시대에는 홍해와 인도양에로의 길목으로서 전략적 요충지라고 할 수 있는 아카바만을 둘러싸고 양국 간에 갈등과 반목이 심했으며 주기적으로 취해졌던 해역봉쇄 및 해로통행금지 조치 등에 따라 아일랏과 아카바는 도시 성장과 발전에 많은 장애를 가질 수밖에 없었다.

이스라엘과 요르단 간의 적대적 관계 종식 및 상호협력은 1991년 스페인 마드리드에서의 ‘아랍-이스라엘 평화회의’(Arab-Israeli Peace Conference)를 거쳐, 1994년 10월 ‘요르단-이스라엘 평화협정’(The Jordan-Israel Peace Treaty)의 체결을 통해 시작되었다.⁹⁰⁾ 동 협정에서는 양국 간의 교역, 관광, 통신, 에너지, 문화, 과학, 항로, 운항, 환경 등 제 분야에서의 공동협력이 합의되었으며, 특

89) 이종호, 「남북한 접경지역의 군사적 신뢰구축 및 평화적 이용에 관한 연구」, 93쪽.

90) 황진희 외, 「남북한 해양 접경지역 공동 활용방안」, 147쪽.

히 아카바만에서의 상호협력방안을 구체적으로 명시하였다. 즉, 아카바만에 현존하는 무력 철수, 아카바만 항행의 안전과 자유 보장, 관광증진을 위한 공동협력, 환경보호 및 개선, 에너지 공동이용, 아카바/아일랏 공동개발 등 6개항이 합의되었다.⁹¹⁾ 이로써, 반세기에 걸친 이스라엘과 요르단 간의 적대적 역사는 막을 내리고 상호협력의 시대로 접어들었으며 아카바만도 양국 공동의 상생의 바다로 발전하는 계기를 갖게 되었다.

1996년 1월 이스라엘과 요르단은 ‘아카바-아일랏 특별협약’(Agreement on Special Arrangement for Aqaba and Eilat)을 체결하고 아카바만내 양국의 수역에 ‘홍해 해양평화공원’을 지정함으로써 협력과 상생의 시대를 본격적으로 열었다. ‘홍해 해양평화공원’ 협력사업은 크게 환경보호, 경제협력, 평화정착 및 확대 등 세 가지의 핵심적 요소로 구성되어 있다. 환경보호와 관련해서 이스라엘과 요르단은 아카바만의 생태적 가치를 보존하기 위해 아카바와 아일랏 각 도시별로 홍해 해양평화공원의 지리적 위치를 설정하고 해안선 관리 및 산호초와 관련 생태계 보호를 위해 공동 협력하는 한편 국제기구의 참여도 적극 독려하기로 하였다. 경제협력과 관련해서는 ‘특별관광구역’(special tourism area)과 ‘특별경제구역’(special economic zone)을 설치하기로 합의하고, 두 도시 시민들의 자유로운 상호왕래와 양 국민들이 함께 참여하는 ‘자유무역지대’(Free Trade Zone)의 건설을 추진키로 하였다. 평화 정착 및 확대와 관련해서는 아카바만에서의 상호협력 경험을 바탕으로 이스라엘과 요르단 간의 화해와 협력을 공고히 하고 이를 다른 분야와 다른 지역으로도 확대 적용하여 양국 간의 항구적인 평화를 구축하기로 하였다.⁹²⁾

이스라엘과 요르단의 ‘홍해 해양평화공원’ 협력사업은 현재까지 상당한 결실을 거둔 것으로 평가받고 있다. 아카바와 아일랏 두 도시의 물동량은 지속적으로 증가했으며 아카바만을 찾는 관광객들의 숫자 또한 크게 늘었다. 항만과 관광산업이 이처럼 성장함에 따라, 두 도시의 건설사업도 크게 늘어 항만 확장 및 공항 건설, 도시 인프라 확대, 호텔 및 주거시설 확충 등 양 도시 모두 비약적인 발전을 거듭해 오고 있다. 특히, 특별경제구역과 자유무역지대의 설치에 따라 아카바와 아일랏 두 도시를 거점으로 이스라엘과 요르단 간의 경제협력은 크게 확대되었으며, 이스라엘의 도시 아일랏에서는 요르단 국적의 노동자들이 대거 고용되어 일하는 등 양국 간의 경제협력이 매우 실질적이고 구체적인 수준으로까지 발전했다.⁹³⁾

아카바만을 중심으로 진행된 이스라엘과 요르단 간의 협력사례는 우리나라

91) 같은 책, 148쪽.

92) 같은 책, 148-150쪽.

93) 같은 책, 150-152쪽.

서해접경지역에서의 남북한 간 협력사업의 필요성과 가능성에 시사하는 바가 크다. 서해 접경지역은 천혜의 수산자원을 갖고 있는 지역이자 인천, 해주 등과 같은 배후도시가 있어 한국과 북한이 상호 협력하면 남북한 모두 상당한 이익과 혜택을 얻을 수 있다. 그러나, 현재의 서해접경지역은 남북한 간의 극단적인 대립과 대치로 인해 남북 공동변영의 기회를 상실한 채, 제3국 선박에 의한 수산자원 남획과 오염물질 유입 등의 문제점으로 몸살을 앓고 있는 안타까운 상황이며물려 있다. 이스라엘과 요르단의 ‘홍해 해양평화공원’처럼 한반도의 서해접경 지역에도 유사한 남북 협력사업이 이루어진다면, 이는 서해접경지역과 남북한 연안도시의 활용과 발전에 직접적인 동인으로 작용할 뿐더러 나아가 한반도의 평화와 안정 그리고 남북한의 상호협력 확대에 크게 기여할 것이다.⁹⁴⁾

94) 같은 책, 152-153쪽.

제4장 지자체 남북교류 추진 환경

제1절 남북관계 변화 전망

1. 동북아 국제환경 변화와 한반도

최근 동북아 국제환경 변화의 가장 큰 특징은 미중 갈등 구도의 형성이다. 미중관계는 협력과 갈등 요소가 상존하는 것이 현실이다. 우선 협력요인을 보면 미국은 중국의 최대 수출시장이며 중국은 미국의 최대 채권국이다. 냉전시대 미소간의 핵무기 경쟁을 통한 공포의 균형이 비추어볼 때, 이러한 미국과 중국간의 재정적 연결구조는 또 다른 형태의 공포의 균형이라고 할 수 있다. 즉, 미국과 중국의 갈등이 첨예해지더라도 한 국가의 치명적 피해는 다른 국가에도 결정적 영향을 미칠 수밖에 없기 때문에 미국과 중국의 갈등이 최악의 상황으로 가는 것은 서로 피하려 할 것이다. 또한 상대적으로 과거에 비하여 중국의 국력이 크게 성장하였다고 하지만 아직도 현실적으로 존재하는 미국과 중국의 군사력과 경제력 격차는 인정할 수밖에 없다.

하지만 미중간에는 갈등요인들도 크게 증가하고 있다. 후진타오(胡錦濤) 체제 등장 이후 중국의 평화적 부상(和平崛起) 정책의 추진, 지역강대국으로 인정받고 싶어하는 중국의 정책적 의지, 여기에 더하여 갈수록 증대되는 중국의 '종합국력'은 아시아·태평양지역 국가를 자처하는 미국과의 갈등 소지를 크게 증가시키고 있다. 1980년대 중반까지 연안방어전략에 집중하던 중국의 해양전략이 근해 적극방어전략으로 전환⁹⁵⁾되었다는 점 역시 미국과의 갈등 요인으로 작용하고 있다.

반면, 2012년 초 발표한 미국의 신국방전략(Defense Strategic Guidance)을 보면 미국 국방정책의 집중 대상지역은 명백하게 아태지역이며⁹⁶⁾, 집중 대상 국가는 중국이라고 할 수 있다. 예컨대 2011년 11월 호주 방문에서 오바마 미국 대통령은 “미국은 태평양 세력이며 여기에 머물 것 ... 미국은 21세기에 아태지역

95) 김열수, 「미국의 신국방전략과 한국의 대비전략」, 《국가전략》, 제18권 2호(2012), 181쪽. 김열수는 중국은 하와이를 연하는 제3도련선으로 방어권을 확대할 것을 희망하고 있으며, 이는 미국과 태평양을 양분하는 것을 의미한다고 주장하였다.

96) 탈냉전 이후 미국의 아시아에 대한 관심은 사실 새로운 것은 아니라고 할 수 있다. 미 국방부가 발표한 “A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Looking toward 21st Century”(April 19, 1990) 서문에서 “미국은 태평양 세력”이라고 언급, “A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Report to Congress 1992”에서는 아시아의 중요성을 강조, 1995년의 “United States Security for the East Asia Pacific Region”에서부터는 중국 군사력의 급격한 성장과 이것이 아시아에 미치는 영향을 평가하기 시작하였고, 1997년 QDR에서는 중국이 2015년 이후에 미국의 잠재적인 경쟁국가가 될 것이라고 전망한 바 있다.

에 온 힘을 쏟을 것(all in)⁹⁷⁾이라고 선언하였다. 이러한 미국의 아시아 중시 전략은 닉슨 독트린의 반대개념이라고 할 수 있다. 닉슨 독트린은 중국과의 협력을 위한 것이었다면 오바마 독트린은 중국을 견제하기 위한 것⁹⁸⁾이다.

이처럼 미중 간에는 협력과 갈등의 요소가 혼재되어 있으나, 아태지역에 한 정시켜 생각한다면 갈등요소가 우세한 상황이라고 할 수 있다. 특히 이와 같은 미중 갈등 구도 속에서 중국의 영향력 증대와 미국 상대적 국력 쇠퇴라는 경향성에 갈수록 두드러지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 그러나 무엇보다도 한반도와 관련된 가장 큰 문제는 바로 미중간의 갈등과 긴장은 냉전시기부터 한반도 남북관계의 영향을 주었고, 양국 관계가 갈등 또는 긴장 국면에 있을 때 남북관계가 악화되기도 하고, 미중간의 협력관계는 남북대화의 기회를 제공하기도 했다는 점이다.

아울러 북한으로서는 협력과 갈등 사이에서 ‘중국의 배신’을 우려해야 하는 부담 경감의 측면에서, 중국에 대한 의존 경감을 위해 한국 및 미국과 관계 개선을 추진하고, 두 나라로부터 원조를 최대한 끌어내기 위해 노력할 것이다. 다른 한편으로 중국과 한국에 대한 견제를 목적으로 미국과 보다 적극적으로 긴장 완화를 위한 대화를 시도할 가능성도 높다고 볼 수 있다.⁹⁹⁾

최근 동북아 환경 변화의 또 다른 특징은 동아시아에서의 민족주의적 대립이 강화되고 있다는 점이다. 한일, 중일, 러일 간에 존재하는 영토문제, 한중, 한일, 중일 간의 역사문제 등이 그것이다. 이러한 동아시아 역내 국가들 간의 대립은 한반도 평화체제 수립에 부정적 요인이라고 할 수 있다. 특히 미중 갈등의 틀 속에서 역내 국가들 간의 대립적 상황은 중국에게 있어서 북한의 전략적 가치를 높여주는 효과를 가져올 것이며, 이는 북중경협이 증가 추세를 더욱 강화시킬 가능성이 높다.

2008년 이후 지속되고 있는 글로벌 경제위기 역시 동북아는 물론 한반도에 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 미국, 유럽, 일본 등 선진국 경제의 위기로 각 국가 정책의 최우선 순위는 경제문제가 되고 있다. 특히 미국의 재정 압박과 군방비 감축 및 전략적 유연성 강조는 한반도 군사전략적 상황에 커다란 영향을 미친다. 미국은 해외 주둔 미군의 성격변화를 꾀하고 있다. 예컨대 모든 해외 주둔 미군은 불박이군이 아니라 순환군으로 전환할 것이며, 이라크나 아프가니스탄에서와 같은 대규모 안정화작전을 수행하는 것도 매우 어려워지고 있다. 이것은 한반도에 있어 한국군의 역할 증대와 직결된다. 이미 2015년에

97) Joseph S. Nye, "A Pivot that is Long Overdue," *New York Times*, Nov. 21, 2011.

98) 김열수, 「미국의 신국방전략과 한국의 대비전략」, 185쪽.

99) 박형중, 「김정은 체제와 남북관계: 전망과 과제」(경남대 극동문제연구소 《통일전략포럼》 발표문, 제50권 2012), 33쪽.

전시작전권 반환을 앞두고 있기 때문에 이러한 변화는 이미 코앞에 와 있는 현실이다. 결국 한국으로서는 한미동맹과 한중관계의 관리가 매우 중요해질 수밖에 없다. 또한 한국군의 역할 증대와 관련된 군사력 증강에 대한 주변국의 반응 및 북한의 대응은 한반도 문제 해결과 관련된 게임을 더 복잡하게 만들 것이다.

2. 김정은 시대 북한체제 변화 전망

2012년 김정일 사망 이후 등장한 김정은 체제의 북한은 일단은 김정일 시대의 유산을 승계할 수밖에 없다. 즉, 완전히 새로운 정책을 펴기보다는 선대 수령의 유훈을 따르면서 부족한 정통성을 보완하려 할 것이다. 다만 대내적 경제난과 대외적 고립이라는 북한 체제의 근본문제 해결을 시도하려 할 것이다. 북한이 이러한 구조적 문제를 어떻게 접근할지를 미리 판단하기는 어렵지만, 북한이 처한 대내외 상황을 근거로 북한의 가능한 선택지를 추정해볼 수 있다.

먼저, 북한 내부적으로 체제 단속을 위한 조치들이 이어지고 있다. 이미 2005년부터 북한 체제의 보수화 경향은 뚜렷하게 나타나고 있으며, 2010년에는 「인민보안단속법」(구 「사회안전단속법」) 개정, 행정처벌법과 동지심판회와 같은 유사 형법제도 등¹⁰⁰⁾을 도입하면서 사회적 일탈 방지를 위한 다양한 규범적, 제도적 조치들을 강화하고 있다. 비록 최근 북한이 시장 인센티브제도 도입을 통한 생산력 증대 역시 시도하고 있지만 북한이 전면적인 개혁·개방을 시도할 것이라고 기대하는 사람은 많지 않다. 문제는 제한적 개혁개방 조치 속에서 현재 북한 체제 유지에 필요한 자원의 획득 구조가 만들어지고 있다는 사실이다. 즉, 생산재와 소비재의 가격이 다른 이중 가격구조 하의 제도성지대(制度性地代)¹⁰¹⁾는 특권층의 수익이 되며, 북한 국가(지도자)는 이를 제도적으로 보장하는 방식으로 엘리트 계층을 포섭하는 방식으로 체제를 유지하고 있다. 이러한 약탈적 방식의 체제 유지 기제가 언제까지 작동할지는 알 수 없지만, 중단기적으로는 이러한 체제가 한동안 유지될 것이라고 보는 것이 정확할 것이다.

또한 경제난 극복을 위한 내부 자원 동원이 한계에 달한 북한으로서는 외부 자원에 대한 수요가 크게 증가하고 있다. 외부 자원 획득과 관련하여 최근 가장 눈에 띄는 것은 북중 경협 강화 추세이다. 중국의 동북진흥 정책과 러시아의 ‘극동개발 2025’는 북한에게는 기회요인이다. 대중 경제의존 심화는 북한의 자율성

100) 박영민, 「김정은 체제의 조건과 대미 편승전략에 관한 연구」, 《한국동북아논총》, 제63호(2012), 106-108쪽.

101) 소비재의 시장가격 거래 허용과 생산재의 국정가격 고수에 따른 이중가격구조 하에서는 제도에 의해 형성되는 제도성지대가 발생하며, 이는 대부분 일부 특권층의 수익이 된다. 이와 관련된 논의는 이영훈, 「김정일 시대의 북한경제 종합평가 및 김정은 시대의 개혁개방 가능성 전망」(북한연구학회 춘계학술회의 자료집, 2012), 139-165쪽 참조.

감소를 의미하며,¹⁰²⁾ 북한 역시 이러한 점에 대한 우려를 가지고 있다.¹⁰³⁾ 하지만 별다른 외부 자원 획득 수단을 마련하지 못한다면 북중 협력의 증가 추세는 한동안 유지될 것이다. 북중경협 확대를 통한 북한의 대중 의존도 증가는 역설적으로 한국으로 하여금 대북 포용정책을 추진하도록 만드는 압박 효과를 가진다는 점을 고려할 필요도 있다. 하지만 북중경협의 강화는 주변 관계의 안정적 관리를 원하는 중국 정부가 북한의 개혁개방을 압박하는 수단이 될 수도 있다는 점에서 이는 북한에게 양날의 칼이 될 수 있다. 결국 북중경협은 강화될 가능성이 높지만, 외부 간섭을 꺼리는 북한은 한동안 폐쇄특구형 외화벌이 사업에 치중할 가능성이 높다.

김정일 사망 이후 김정은으로의 3대 세습 진행이 일사천리로 진행되고 있음에도 불구하고, 2013년 현재 북한 내부의 균열이나 갈등이 발생하고 있다는 증거는 부족하다. 김일성에서 김정일로의 권력 승계에 비해 준비 기간이 짧았으나, 북한 내부적으로는 권력 승계를 나름대로 준비하고 있었으며 계획된 일정을 밟은 것으로 추정할 수 있다. 하지만 지도자가 김정일에서 김정은으로 바뀌었을 뿐 북한이 안고 있는 구조적인 문제(만성적인 경제난과 대외적 고립 등)는 지속되고 있는 것도 사실이다.

김정일 시대와 마찬가지로 김정은 시기 북한 체제에 대한 전망 역시 ‘단기적 안정, 장기적 불안정’¹⁰⁴⁾의 가능성이 높다. 즉, 2012년 4월 15일까지의 과정은 수년간 준비해 온 과정이 안정적으로 진행된 것이며, 이제부터 김정은 체제는 경제난과 대외관계 등 불안정의 세계에 직면¹⁰⁵⁾하여 새로운 지도자의 진정한 리더십을 보여주어야 하는 시기가 되었다고 할 수 있다.

3. 새정부 출범 이후 남북관계 변화 전망

2008년 이명박 정부 출범 이후 한국사회 내부에서는 전임 참여정부가 추진한

102) 북중 무역은 전형적인 선-후진국 간 무역구조가 고착화되는 경향을 보인다. 이영훈, 「중국의 대북 경제 영향력 분석」, (동북아공동체연구회·조선일보 동북아시아 연구소 공동주최 세미나 자료집 『북중 경제협력, 어떻게 볼 것인가』, 2011. 5. 26), 23쪽.

103) 김정은 역시 대중 무역의 핵심인 지하자원 수출과 관련하여 우려를 보이고 있다. “나라의 지하자원을 아끼고 적극 보호하여야 합니다. 지금 몇 푼의 외화를 벌겠다고 저마끔 나라의 귀중한 지하자원을 망탕 개발하여 수출하려고 하고 있는데 이것은 멀리 앞을 내다보지 않고 눈앞의 것만 보는 근시안적태도이며 애국심도 없는 표현입니다” (김정은, “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여”(《당·국가경제기관·근로단체 책임일군들과 한 담화》, 2012. 4. 27))

104) Yonghwan Choi, “North Korea’s New Leadership and Diplomacy: Legacy and Challenges of the Kim Jong Il Era,” *Journal of Peace and Unification*, Vol. 2, No. 1(Spring 2012)

105) 차문석, 「김정은 체제의 안정성 평가: 체제 지탱력을 중심으로」(북한연구학회 춘계학술회의 자료집, 2012), 10-13쪽. 차문석의 표현을 빌자면 김정은 체제는 클로즈드 코스에서 이제 오픈 코스에 접어들었으며, 오픈 코스의 불안정성 요인은 많지만 김정은 체제의 정책 범위는 제한적이거나 부재중이다.

대북포용정책의 공과와 새정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’을 둘러싼 논쟁이 끊임없이 지속되었다. 당시 북한은 한국의 새 정부 출범 이후 제기된 대북정책 추진방향에 대한 불만을 구두비방을 통해 제기하였고, 자신들의 입장을 우회적으로 표시하기 위한 군사시위를 벌였다. 북한은 지속적으로 ‘6.15남북공동선언’과 ‘10.4남북공동선언’의 이행을 강조하였고, 만약 이 같은 조치가 이행되지 않을 경우 지금까지 한국과 추진해 온 협력 사업을 중단할 수도 있으며 더욱 강도 높은 대남강경책을 취할 수 있음을 경고하였다. 북한은 이명박 정부가 두 선언을 이행하지 않는다고 비난하면서 남북관계 개선은 두 선언에 대한 전면 이행에서부터 시작될 수 있다는 입장을 고수한 것이다.

남북관계가 점차 경색국면으로 이어지다가 결정적으로 남북한의 대결구도로 전환된 계기는 금강산관광객 피살사건이라 할 수 있다. 금강산 관광객 피살 사건에 대해 북한이 현장 조사를 거부한 것에 대해 한국은 민간인 방북 제한 및 인도적 지원 제한이라는 강경대응 조치를 취함으로써 남북관계 경색국면은 더욱 대결구도로 치닫게 되었다. 더욱이 북한은 이전 정부와의 협력사업 성과로 인정되던 개성공단의 한국인원 출입을 제한하는 이른바 ‘12.1조치’를 취하였다. 한국은 이에 대한 대응으로 대북식량지원을 유보함에 따라 남북간 대결구도는 더욱 악화되었다.

이후 남북 당국 간 대화는 물론 민간부문의 협력이 제한되는 등 남북한 관계는 팽팽한 긴장이 계속 이어졌다. 2009년 8월 이후 북한의 대외전략이 강경책에서 유화정책으로 일견 선회하는 모습을 보이면서 대화의 가능성이 조금씩 모색되기도 했지만 경색된 남북관계를 풀기에는 역부족이었다. 특히 2010년 전반기 ‘천안함 사건’과 후반기의 ‘연평도 포격사건’이라는 북한의 군사적 도발로 인해 남북관계는 최악의 상태에 이르게 되었다. 이명박 정부는 천안함 폭침을 계기로 본격적으로 강경한 태도를 보였다. 천안함 폭침에 대한 조사결과가 나오자 이명박 정부는 북한선박의 제주해협 운항 중단, 개성공단을 제외한 남북교역의 중단, 대북 심리전 재개, PSI 적극참여 등을 포함한 대북 제재조치(‘5.24 조치’)를 발표했다.

2013년 남북관계의 변화에 대한 전망은 단기적으로는 박근혜 정부가 5.24조치를 어떻게 접근할 것인가의 문제로부터 시작된다. 아울러 근본적 문제의 해결은 역시 북한이 지속적으로 주장하고 요구해 온 ‘6.15남북공동선언’과 ‘10.4남북공동선언’을 신정부가 어떻게 이행할 것인가의 여부에 달려있다.

먼저 단기현안인 ‘5.24조치’ 해제와 관련하여서 박근혜 당선인은 대선과정에서 “신뢰가 있어야 갈등을 근원적으로 풀 수 있다”고 보는 한반도신뢰프로세스를 제안했다. 즉, “정치, 군사적 신뢰구축과 사회경제적 교류협력의 상호보완적

발전을 통해 남북관계를 정상화하겠다”는 것이다. 남북정상회담에 나설 용의가 있으며 대화를 위한 채널을 열어놓겠다는 것이 기본입장이다. 하지만 신뢰프로세서는 북한의 핵포기 진전을 조건으로 하며 ‘5.24 조치’에 대해서도 북한의 도발에 대해 아무런 일이 없었다는 듯이 모든 것을 수용할 수만은 없다는 것을 분명히 밝히고 있다.

한국의 경우 현재와 같은 대결구도의 남북관계를 개선하고 대화가 필요하다는 인식에는 사회적 동의가 마련되어 있지만, 국민적 여론을 고려할 때 북한 당국의 사과와 책임 있는 조치가 제시되지 않는 상황에서 남북간 주요 현안을 진척시키는 것도 한계가 있다. 하지만 동시에 남북한 양측 모두 현재와 같이 극단적 대립으로 치달고 있는 남북관계 경색국면의 완화를 모색해야 할 정치적 요구에 봉착해 있다는 점이 이 사안의 중요성을 더욱 높게 한다.

북한은 정권 수립 이후 지금까지 대남정책에서 ‘강경과 유화’ 정책을 병행해 왔으며, 김정은 시대에도 이러한 현상은 지속될 것으로 보인다. 최근 북한의 대남비난 수위의 증가와 군사도발의 위협증가에 담긴 의미는 차기 박근혜정부의 대북정책 변화와 남북관계 진전을 기대하는 것이라 할 수 있다.

북한이 유화 정책으로 나올 가능성 역시 배제할 수 없다. 이유는 바로 2013년 신년사에서 드러나듯이 김정은 시대의 시급한 과제가 결국은 인민생활 경제향상에 초점을 두고 있기 때문이다. 김일성 이후 19년 만에 다시 등장한 육성 신년사는 2013년의 과제가 그만큼 김정은으로서는 자신의 권력 강화와 통치를 위한 주요한 분기점이 될 수밖에 없다는 것을 강조하고 있는 것으로 보인다.

북한당국은 2012년 말 우리민족끼리와 조선중앙방송 등 대내외 매체를 통해 광명성3호 성공을 대대적으로 선전하였다. 우주정복이라는 김정은의 위대한 업적을 찬양하며 체제 정당성과 우월성을 강조한 것이다. 2013년 김정은의 육성으로 공개된 신년사에서 최대의 성과와 업적은 단연 광명성3호의 성공적 발사에 대한 내용이었다. 김정은 체제 1년을 평가할 때 광명성3호의 성공은 새로운 지도자에 대한 리더십과 충성도를 고양하고 체제 결속력을 높이는 효과를 극대화할 수 있다.

2012년 최대의 성과로 제시하고 있는 광명성3호의 성공적 발사를 통해 자신감을 얻은 김정은은 이제 인민들이 실질적으로 체감할 수 있는 경제 분야의 성과를 최우선 과제로 설정하고 있다. 신년사를 통해 “경제 분야에서 경제건설의 성과는 인민생활에서 나타나야 한다”고 강조하며, “모든 것을 인민을 위하여, 모든 것을 인민대중에게 의거하여”라는 구호를 제시한 것도 결국 새로운 지도자가 등장하여 자신의 업적을 만들고 통치의 정당성을 강화하기 위해서는 실질적으로 인민들이 최우선적으로 요구하는 먹고사는 문제를 해결하는 것임을 인식하고

있기 때문이다.

그런데 북한이 경제난 해결을 위해서는 외부로부터의 경제적 지원이 필수적으로 요청된다. 김정은으로 권력승계 과정에서는 불안한 권력체계를 강화하기 위해 주민들에 대한 적개심 고취와 내부체제 결속을 위해 남북관계의 긴장국면을 이용하여 군사적 대결구도를 만들었지만 어느 정도 권력이양이 마무리된 시점에서는 결국 주민들로부터 통치에 대한 실질적 정당성을 부여받을 수 있는 경제문제에 집중할 수밖에 없는 상황이다. 즉, 북한이 현재 처해 있는 경제난 해결과 인민생활 향상을 위한 지원이 절실히 필요한 상황에서 한국 정부의 대북정책이 포용으로 전환한다면 분명 대남유화정책으로 전환할 가능성이 높다. 특히, 대북포용정책의 핵심인 ‘6.15남북공동선언’과 ‘10.4남북공동선언’의 이행문제는 북한 당국이 지속적으로 제기해 온 핵심 사안으로서 만약 대북포용정책이 대북통일정책의 근간이 된다면 북한 역시 유화정책을 통해 남북경협과 협력사업이 확대될 것으로 보인다.

일반적으로 한국의 새정부 출범 이후 전통적으로 ‘한국 길들이기’ 차원에서 긴장과 대결국면을 조성해 온 북한이지만 현재 남북관계가 극도의 대결구도 속에 북한 역시 강경책을 지속하고 있기 때문에 남북 대화 시도의 가능성과 유화국면으로 전환 가능성 역시 배제할 수 없는 상황이다. 김정은 제1비서는 첫 연설에서 진정으로 나라의 통일을 원하고 민족의 평화번영을 바라는 사람이라면 누구든지 손잡고 나갈 것이며 조국통일의 역사적 위업을 실현하기 위하여 책임적이고도 인내성 있는 노력을 기울일 것이라고 발언해 한국의 정권 변화 후 남북대화에 나설 뜻을 내비쳤다.

박근혜 당선인은 대선과정에서 대북정책과 관련하여 정상회담의 가능성을 전면 열어놓고 언제든지 북한과 대화할 용의가 있음을 밝혔다. 하지만 남북간 주요 현안인 연평도 포격도발과 금강산 관광 재개에 대한 재발방지와 북한의 사과 없이 무조건 대화하겠다는 것도 아님을 분명히 제시하고 있다. 또한 ‘6.15공동선언’과 ‘10.4공동선언’의 이행문제는 지난 이명박 정부 시기 내내 남북관계 경색의 요인이었으며, 우리 사회 남남갈등의 최대 이슈였다. 현재 천안함 사건과 연평도 포격 사건, 금강산 관광 재개 등 주요 현안이 남북관계 개선의 최대 이슈인 만큼 북한이 주장하는 두 선언의 전면 이행을 새롭게 출범할 박근혜 정부가 무조건 수용하기도 어려운 상황이다. 따라서 박근혜 정부가 두 선언을 어떻게 인식하느냐의 문제는 향후 남북관계 개선의 중요한 실마리가 될 수 있다.

북한 역시 대내적으로 경제적 안정을 통한 인민생활개선이 절박한 시대적 과제이다. 김정은 등장 이후 1년 동안 남북관계의 군사적 긴장을 통해 대내결속을 강화하고 광명성3호 발사 성공을 통해 체제결속력을 높였다면 이제는 인민들

이 체감할 수 있는 경제적 성과를 반드시 이루어야만 하는 상황이다. 따라서 현재 남북관계의 긴장국면을 완화하여 한국으로부터의 경제적 지원을 요구할 가능성도 배제할 수는 없다. 남북한 당국이 대화 테이블에 앉기를 희망하지만 명분을 어떻게 찾을지가 고민이다. 분명한 것은 현재 남북관계 개선을 위한 새로운 기회가 찾아왔다는 것이다.

따라서 북한은 이명박 정부와는 대화의 뜻을 접었지만 새로운 박근혜 정부와는 남북대화를 진전시킬 가능성이 높다. 북한은 차기 한국 정부의 대북 정책이 보다 유연해 질 것을 희망하고 있을 것으로 추정되나, 이와 관련된 명확한 근거를 발견하는 것은 쉽지 않다. 하지만 과거의 경험에서 유추해본다면 한국 정부의 대북정책이 보다 유연해지면, 북한은 이를 활용하여 필요한 지원을 얻으려 할 가능성이 높다. 그러나 무엇보다도 2013년 2월 실시된 북한의 핵실험은 새로운 정부 출범 이후 남북관계를 전망할 수 있는 가장 중요한 변수가 되고 있다.

제2절 북한의 대남정책과 남북교류 추진체계

1. 탈냉전기 북한의 대남 정책

국가전략이란 한 국가가 특정 시기에 자국의 정치·경제·대외관계·안보·사회·문화 등 다양한 영역에서 추진해야 할 과제들을 총괄한 종합전략을 의미한다. 국가전략의 목표는 해당 시기에 그 국가의 국익을 옹호·증진하기 위한 최우선 과제에 부여된다고 할 수 있다. 대외전략은 이러한 종합적인 국가전략 속에서 국익 극대화를 위한 대외부문의 전략이 될 것이다. 이러한 논리에 따르면 북한의 대남전략 목표와 전략은 북한이 처한 시기와 상황에 따라 변화하게 된다.

냉전시기 북한의 대남전략 목표는 사회주의 혁명의 완성이었으며, 남북협상 역시 이러한 전략의 일환으로 추진되었다고 볼 수 있다. 이 시기 남북협상을 분석한 연구들이 북한의 '전사적'(warrior) 협상 행태를 지적하는 것은 일면 당연한 결과라고 할 수 있다.

하지만 탈냉전이 시작되면서 북한은 대외적 고립에 직면하였다. 동구 사회주의권 국가들과 소련이 순식간에 무너졌으며, 그 뒤를 이은 러시아와 북한의 사회주의 우방이라고 할 수 있는 중국까지 한국과의 수교에 나섰다. 탈냉전의 도래와 함께 발생한 걸프전쟁은 이제 단일 패권국가로 남은 미국이 '세계경찰'을 자임하는 것처럼 보였으며, 이 전쟁에서 북한과 비슷한 전력(戰力)을 가진 것으로 평가되었던 이라크가 불과 40여일 만에 미국에 패배한 것은 북한으로서는 전혀 소망스럽지 않은 상황이었을 것이다.

1990년대 초반 북한의 신년사들은 공히 '제국주의 국가들의 반사회주의 책동이 자신들에게 집중되는 복잡한 정세'에 대한 비판으로 시작하고 있다.¹⁰⁶⁾ 물론 이러한 인식의 차이가 북·중동맹의 본질적 변화를 초래하지는 않았지만 사회주의 동맹국으로서 북한에 대한 중국의 신뢰도가 과거에 비해 떨어지는 것은 불가피했다.¹⁰⁷⁾ 급기야 북한은 1990년대 초반 그동안 혁명의 대상으로 간주해왔던 한국이 거꾸로 흡수통일을 기도하고 있다고 비난하기에 이르렀다.¹⁰⁸⁾

냉전시기 북한 대외거래액에서 사회주의 국가들이 차지하는 누적적인 비율은 55-60% 이상을 유지하였으며, 1988년에는 70%에 이를 정도였다. 그러던 것이 1992년 40%로 급감하였다. 1991년 코메콘이 해체되면서 이에 속했던 국가들

106) 북한연구소 편, 『북한 신년사 분석, 1945-1995』(서울: 북한연구소, 1996), 213-246쪽 참조.

107) 북한과 중국의 동맹관계와 변화에 대해서는 김용호, 「비대칭동맹에 있어서 동맹신뢰성과 후기동맹딜레마: 북·중동맹과 북한의 대미접근을 중심으로」, 《통일문제연구》, 통권 제36호(2001년 하반기호), 5-37쪽 참조.

108) 《로동신문》, 1991년 6월 25일자; 《로동신문》, 1991년 8월 21일자.

은 북한에게 달러 결제와 세계시장 가격의 결제를 요구했으며, 선린가격(friendship prices)으로 수출하는 것도 중단하였다. 더구나 한국의 적극적인 북방정책의 결과 한·러, 한·중 수교가 이루어지면서 북한의 대외적 고립은 더욱 심화되었다.¹⁰⁹⁾

그 결과 탈냉전기 북한의 대외인식에서 발견되는 첫 번째 요소는 ‘피포위 의식’(siege mentality)¹¹⁰⁾이다. 탈냉전질서 하에서 북한은 미국의 위협이 보다 노골적이 될 것이라고 인식한 것 같다. 북한이 느끼는 피포위 의식은 동구 사회주의권의 붕괴로 더욱 심화되었다. 앞서 설명한 것처럼 소련을 비롯한 사회주의권의 붕괴는 북한을 지원해줄 사회주의 동맹세력의 상실을 의미하였다. 물론 중국이라는 우호적인 세력이 남아있는 것은 사실이지만, 적극적인 시장개방을 서두르는 중국이 과거와 같이 북한의 모든 정책에 우호적 지지를 보내는 것은 아니다. 결국 북한은 자신에 대해 적대적인 국가들로 둘러싸여 있다는 피포위의식을 가지게 되었으며,¹¹¹⁾ 이러한 의식이 정책결정에 영향을 미치게 되었다.

두 번째는 북한의 정책결정자들이 인식하는 미래에 대한 불투명한 전망이다. 북한은 당시의 상황이 매우 어려웠으며 장기적으로 개선되기를 기대하기도 어려운 형편이었을 것이다. 현 상황이 극도로 악화되어 있으며, 점차적으로 개선될 것이라는 전망마저 보이지 않는 경우라면 체제의 생존을 담보로 하는 과감한 대안 마련하지 않을 수 없을 것이다. 북한 경제가 1980년대부터 이미 하락하기 시작하였으며, 1990년대 초반 사회주의권의 붕괴로 결정적 타격을 받았다는 것은 일반적으로 인정되는 사실이다.¹¹²⁾ 실제로 1994년 북미 제네바합의 시기에

109) 알렉산더 포포프, 『북한의 경제체제와 대외관계: 1970년대 후반 - 1990년대』, 황의각 외, 『북한 사회주의경제의 체제와 대응』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1995), 141-147쪽. 북한의 전략물자 수입 격감에 대한 사례를 하나만 들자면, 북한은 1980년대 말엽 소련으로부터 매년 80-100만톤의 석유와 석유제품을 수입하였으나, 1991년에는 4만 3천톤으로 감소하였으며, 1992년에는 사실상 원유수출을 중단하였다.

110) 와다 하루키에 따르면 북한의 피포위의식은 탈냉전 이전 시기부터 존재해 왔다. 북한은 처음에는 소련의 국가사회주의를 충실히 수용했다. 그러나 1950년대 후반에 김일성의 만주파가 국내파, 연안파, 소련파를 끌어버리고 당과 정부를 완전히 장악한 후 민족주의가 강해져서 ‘주체’를 고창하기 시작했다. 북한은 일본을 용납하지 않았고, 한·미와는 대결을 계속하였을 뿐만 아니라, 개인숭배를 비판하는 소련을 불신하기 시작했다. 중국과는 가까운 만큼 반발도 생겼다. 문화혁명(文化革命)시기에는 홍위병이 북한에 대해 공격을 가한 적도 있었다. 이러한 완전한 포위상황에서 북한에는 점차 유격대국가라 부름직한 국가체제가 형성되어 갔다는 것이다. 와다 하루키, 고세현 역, 『역사로서의 사회주의』(서울: 창작과 비평사, 1994), 138-139쪽.

111) 북한 스스로 자신이 제국주의 국가들에 의해 포위되어 있다는 의식을 표현하는 것은 무수히 찾을 수 있다. 한 두 가지만 예를 들자면, 사회주의권 붕괴이후 김정일은 “지난날 사회주의를 건설하던 적지 않은 나라들에서 사회주의가 좌절된 것만큼 우리는 자본주의 포위 속에서 혁명을 하지 않으면 안 되게 되었다”면서 우리식 사회주의를 강조하였다. 김정일, 『당 사업을 강화하여 우리식 사회주의를 더욱 빛내이자』, 『김정일선집 12』(평양: 조선로동당출판사, 1997), 254쪽; 또 김정일은 다른 연설에서 “우리는 여러 나라들에서 사회주의가 좌절된 것으로 하여 더욱 오만무례해진 세계제국주의자들의 이중삼중의 포위 속에서 누구의 도움도 없이 사회주의를 건설하지 않으면 안 되게 되었다”면서 자력갱생, 간고분투의 정신을 요구하기도 하였다. 김정일, 『우리식 사회주의를 견결히 옹호보위하는 참다운 사회안전일군들을 키워내자』, 『김정일선집 13』(평양: 조선로동당출판사, 1998), 240쪽.

미국 정가의 많은 사람들은 공공연히 북한 붕괴를 주장하기도 하였다.¹¹³⁾

놀란드(Marcus Noland)는 북한경제의 비교우위가 저임금을 바탕으로 한 경공업에 있으므로, 이러한 산업이 한국과 일본의 사양산업인 점을 이용한다면 북한 경제의 경쟁력이 살아날 수 있다고 보고 있다. 그렇지만, 이 같은 정책이 성공하기 위해서는 중공업 중심의 북한 경제가 경공업 중심으로 대폭 바뀌어야 하며, 노동자와 기업의 의미 있는 조정, 노동 인센티브의 제공, 특히 군대로 대규모 동원되는 인력의 산업활동으로의 전환 등이 수반되어야 한다고 지적하고 있다.¹¹⁴⁾ 이러한 주장은 북한이 그토록 거부하는 개인주의와 자본주의 사조의 유입을 의미하는 것으로 북한이 스스로 받아들이지 않겠다고 수없이 반복해 강조한 조건들이다.

근본적 개혁이 없는 북한 경제의 회생 가능성에 대해 긍정적 입장을 표명하는 연구자는 거의 없다. 이러한 사실은 1984년의 합영법 제정, 1991년의 나선경제특구 설치 등의 실패로 분명해졌다. ‘우리식 사회주의’와 ‘자력갱생’, ‘고난의 강행군’을 주장하는 북한의 정책결정자들 역시 이러한 문제를 인식하고 있었던 것 같다.

북한 정책결정자들의 대응 방식과 관련하여 가장 중요하게 지적할 수 있는 것은 그들이 안고 있는 정책적 딜레마이다. 탈냉전 초기 상황에서 북한의 선택은 둘 중 하나였다. 그동안 쌓아온 모든 것을 포기하고 사회주의권의 변화에 동참하든가, 자신들이 중요시하는 것을 포기할 수 없다면 무언가 적극적인 해결책을 찾아야 했다. 여기에서 북한 정책결정자들의 딜레마를 읽을 수 있다. 당시 북한이 가진 정책적 딜레마는 정권유지와 개혁·개방에 관련된 것이었다. 즉, 경제난 극복을 위해 개혁·개방을 선택해 미국에 유화적인 정책을 선택하면 정권이 붕괴될 것이고, 정권을 유지하기 위해 당면한 개혁·개방을 미루자니 경제난이 너무나 심각한 상황이었다. 북한의 정책결정자들은 정권을 유지하면서 생존에 필요한 경제적 지원을 획득하기를 원했다.

대내적으로 북한은 심각한 경제난에 직면하여 있다. 북한은 경제난의 원인을

112) Marcus Noland, "Prospects for the North Korean Economy" in Dae-Sook Suh, Chae-Jin Lee(ed.), *North Korea after Kim Il Sung*(London: Lynne Rienner Publishers, 1998), p. 38.

113) 전 국무장관 와인버거(Casper Weinberger)는 "지난 40년 동안의 어떤 시기보다 북한은 붕괴에 근접해있다"고 주장했다(Casper W. Weinberger, "The Appeasement of North Korea," *Forbes Magazine*, November 21, 1994, p. 35). 주한미군 사령관 럭(Gary Luck)은 미국 하원에서의 증언을 통해 "북한이 붕괴할 것인가 하는 것이 문제가 아니라, 언제, 어떻게(implosion or explosion) 붕괴하는가 하는 것이 문제이다"라고 주장하였다(Testimony before the U.S. House Committee on National Security (1996. 3. 28)). 미국의 합참의장인 셸리카슈빌리(Shelikhshvili) 역시 럭과 동일한 주장을 하였다 (Selig S. Harrison, "U.S. Policy Toward North Korea" in Dae-Sook Suh, Chae-Jin Lee(ed.), *North Korea after Kim Il Sung*(London: Lynne Rienner Publishers, 1998), p. 61).

114) Marcus Noland, "Prospects for the North Korean Economy," pp. 48-51.

대외적인 변수로 파악하지만, 북한 경제는 1980년대부터 이미 실질경제성장을 기록하지 못하였으며, 탈냉전으로 인한 국제적 고립이 이러한 북한 경제에 더욱 나쁜 영향을 주었다.

1991년 12월 28일 북한은 정무원 결정 제74호를 통하여 함경북도 동북부의 나진과 선봉의 일부지역을 자유경제무역지대로 지정한다고 선포하였다. 김일성은 나진-선봉 지역을 잘 개발하면 여기서 번 돈만으로 전 국민에게 윤택한 생활을 제공할 수 있을 것이라고 기대감을 표현¹¹⁵⁾하는 등 특구 지정을 통한 경제난 극복에 나섰다.

그러나 나진-선봉 지역에 대한 투자유치 실적은 북한의 기대에 미치지 못하였다. 이러한 상황은 단순히 대외 투자의 유치 실패에 그치는 것이 아니었다. 대내적으로는 외화난, 식량난, 에너지난이라는 이른바 3년에 시달리게 되는 결과를 초래하였다. 에너지와 사회간접자본의 부족은 북한의 성장 잠재력을 소진시켰으며, 외화난은 경제 성장에 필요한 기초적인 자본 축적의 실패를 의미하였다. 또한 식량난은 북한 경제 내부에 2차경제의 성장을 가져와 국가의 통제력 약화를 초래하였다. 더구나 1990년대 중반의 거듭된 자연재해는 북한으로 하여금 자존심을 버리고 국제사회의 도움을 요청하도록 만들 정도로 심각한 상황을 만들어 냈다.

이러한 탈냉전기 대내외적 상황에서 북한의 국가 목표는 '사회주의 혁명의 완수'에서 '생존'으로 변화하였다. 1990년 이후 북한 경제는 내리 9년동안 마이너스 성장을 기록했고, 1995년부터 1998년까지 4년 동안에는 국가예산조차 공표하지 못했다.¹¹⁶⁾ 이런 상황에서 북한의 국가목표나 대외전략목표가 변화하지 않았다고 가정하는 것은 비현실적이다.

2. 탈냉전기 북한의 대외·대남 전략 특징

북한의 대외전략과 대남전략은 따로 생각할 수 없다. 특히 북한의 대미전략과 대남전략은 동전의 양면과 같다고 할 수 있다. 한미동맹이 살아있는 한 북한의 대외전략에서 남북관계와 북미관계는 연계되어 있을 수밖에 없다. 탈냉전기 열악한 북한의 대내외적 상황을 반영한 대미·대남 전략은 어떻게 나타났는가?

첫째, 북한은 체제유지에 가장 긴요한 대상으로 미국을 선택하였으며, 미국을 상대로 이른바 '벼랑끝 외교'(brinkmanship policy)를 폈다. 그 수단은 핵과 미사

115) 김일성, 「라진-선봉 자유경제무역지대개발과 수력발전소 건설을 다그칠 데 대하여」, 『김일성 저작집 44』(평양: 조선로동당 출판사, 1996).

116) 1998년 예산결산안과 1999년 예산안은 1999년 4월 7일 최고인민회의에 보고되었다.

일 개발이었다. 북한은 자신들의 핵개발 동기로 ‘미국의 대북 적대시 정책’을 들고 있으며, 따라서 ‘북미 불가침 조약(혹은 평화조약) 체결’과 ‘경제제재 완화’ 등을 주장하였다.

탈냉전기 북한의 대외관계에서 가장 큰 비중을 차지하는 국가는 미국이다. 북한은 미국의 대북 적대시 정책이 지금의 경제난을 가져온 가장 큰 원인이라고 인식하고 있으며, 남북관계에서 주도권을 장악하기 위해서도 미국과의 관계를 변화시켜야 한다고 판단하고 있는 것 같다.

대미관계에 있어 북한의 협상 목표는 무엇보다도 체제안보에 대한 위협을 제거하거나 감소시키고자 하는 것이다. 북한은 미국이 NPR 등에서 핵선제공격 대상국으로 자신들을 지목한 사실에 대해 커다란 우려를 표명하였다. 또한 미국 대통령이나 국무장관 등이 북한을 ‘악의 축’, ‘폭정의 전초기지’ 등으로 언급한 것에 대해서도 이것이 북한에 대한 미국 정책결정자들의 기본적인 인식이라고 이해하고 있다. 또한 미국이 북한에 가하고 있는 다양한 제재조치들이 해소되어야 한다고 판단하고 있다.

하지만 1990년대 초반 핵 위기가 조성되기 전까지 국제무대에서 북한은 미국의 협상 대상이 되지 못하였다. 즉, 미국의 대외정책에서 북한은 무시의 대상이었다. 하지만 1차 핵 위기를 겪으면서 북한은 미국과 단독 협상을 개최하였으며, 그 과정에서 제네바 합의라는 성과를 거두기도 하였다. 북한이 처음부터 핵을 미국과의 관계에서 유용한 수단이라고 판단하였는지는 불분명하지만, 1차 핵 위기의 진행과정에서 핵 카드의 가치를 인식하게 된 것은 비교적 분명해 보인다. 이후 북한은 핵과 미사일 등을 통해 위기를 조성하고, 이를 협상의 유효한 계기로 활용하여 왔다.

미국의 대북 안보위협과 관련하여 북한이 주목하는 목표 가운데 하나는 대북 제재조치들이라고 할 수 있다. 테러지원국 지정이나 적성국 교역법 등으로 인한 제재 조치 등을 해소하는 것이야말로 미국의 대북 적대시 정책 해소의 일차적 신호라고 판단하는 것이다. 결국 북한은 2008년 10월 11일 미국의 테러지원국 명단에서 삭제되었다. 대한항공기 폭파사건으로 1988년 1월 미국의 테러지원국 명단에 오른지 20년 9개월만이다. 이를 통해 북한은 미국의 「무기수출통제법」, 「수출관리법」, 「국제금융기관법」, 「대외원조법」, 「적성국교역법」 등 5개 법률에 의거해 제재를 받았던 것으로부터 벗어날 수 있게 되었다.¹¹⁷⁾

안보위협 제거가 대미관계에서 1차적인 목표라면 부수적인 목표는 경제적 실익의 확보이다. 이는 대북 제재조치의 해소와도 연관되어 있지만, 국제사회의 인도적 지원이나 식량, 중유 등의 확보는 물론이고 가능하다면 현금까지도 확보

117) 한승호, “<테러지원국 해제> 北 개혁개방 의지가 관건”, 《연합뉴스》, 2008년 10월 12일자.

하려고 노력하였다. 예컨대 1990년대 북미 미사일 회담에서 북한은 미사일의 생산과 배치의 자주권에 해당하는 사안이기 때문에 양보할 수 없으나, 수출은 적절한 경제적 보상이 주어진다면 포기할 용의가 있음을 표명하였다. 1998년의 금창리 사건 때에는 ‘관람료’를 지불하라고 노골적으로 요구하였으며, 결국 미국은 국제기구를 통한 지원을 제공하고자야 금창리 지하동굴에 접근할 수 있었다.

북미관계 협상에서 북한은 아직도 기본적으로는 ‘전사적’ 협상 행태를 보이고 있다고 볼 수 있다. 협상이 교착 상태에 빠지면 위기를 조성하여 상대방을 협상 테이블로 끌어내고, 협상장에서는 의제를 조작하거나, 회의를 지연시키거나, 다른 사안과 연계시키는 등 다양한 방법을 통해 협상에 임하고 있다.

둘째, 변화된 국내외 환경에 적응하면서 경제난을 극복하기 위해 ‘실리외교’를 추진하였다. 그동안 부인하여왔던 경제난을 대외에 밝히고 지원을 요청하였으며, 그동안 혁명의 대상이었던 한국으로부터의 도움 역시 실리적인 차원에서 받아들이기 시작하였다.

2000년 이후 남북협상에서 북한의 일차적인 목표는 경제적 실리의 획득이라고 할 수 있다. 이명박 정부가 출범하면서 남북관계의 경색을 초래하면서도 개성공단과 금강산 관광처럼 자신들이 실리를 챙길 수 있는 분야의 교류는 중단하지 않고 있다. 사실 개성공단의 경우만 하더라도 군사분계선에서 가까운 군사지역을 한국에 개방한 것은 과거와 확연하게 달라진 북한의 태도라고 할 수 있다. 내용에서의 실질적 진전을 보지는 못했지만 군사회담에도 나서고, 정상회담을 통해서도 한국 정부의 요구를 들어주면서도 자신들의 경제적 실리를 확보하기 위해 노력하였다.

이 과정에서 북한의 대남 전략에 있어 과거와 같은 혁명전략·전술적 측면이 약화된 것은 사실이지만, 이러한 측면이 완전히 없어졌다고 볼 수 있는 증거는 없다. 즉, 경제적 실리의 확보가 남북협상의 일차적인 목표라면, 혁명 전략적 고려는 부차적이지만 지속적으로 고려되는 목표라고 보는 것이 정확하다.

이러한 목표를 달성하기 위해서 북한은 한국 사회 내부의 분열을 적극적으로 이용하고 있다. 북한의 주장에 동조적인 단체나 NGO와는 단기적으로 성과를 낼 수 있는 협의에 적극적으로 임하는 반면, 보수 언론이나 단체들에 대해서는 초청장을 거부하거나 비협조적인 태도를 보임으로써 한국 사회 내부의 균열을 이용하는 것이다.

남북협상에서 북한의 주된 목표가 경제적 실리의 확보로 변질되면서 협상에 임하는 북한의 태도 역시 냉전시대와는 달라진 측면이 존재한다. 합의한 사안에 대해서 이행하려는 노력을 보이기도 하고, 협상 과정에서 양보할 것은 양보하면서 협상의 성과를 얻기 위해 노력하기도 하였다.

하지만 이명박 정부와 같이 자신들이 동의하기 어려운 입장을 한국 정부가 표명하는 경우에는 대미협상에서와 같은 위기조성 방법이나 대화 중단 등의 극단적인 방법을 여전히 선택하기도 한다.

셋째, 국제사회의 다변화 추세에 부응하여 당 외곽단체 또는 ‘준 민간기구’ 등을 통한 민간외교에 나서고 있다. 이러한 추세는 남북관계에서도 그대로 반영되었다. 다양한 주체들이 남북협상의 주체로 나서기 시작하면서 북한 역시 이에 대응하여 당 외곽단체들을 중심으로 각급 단체들과의 협상에 나서고 있다.

이러한 북한의 대외전략 변화에 따라 남북협상에 임하는 북한의 태도 역시 변화된 모습을 보이고 있다. 첫째, 체제생존과 경제적 실리 추구에 주력하고 있다. 2000년대 2차례의 남북정상회담 이후 후속회담에서 북한은 한국으로부터의 경제적 지원 획득을 위한 경제회담 개최에 적극적인 모습을 보였다. 둘째, 냉전 시기에 지속적으로 주장해오던 정치·군사적인 문제 우선 해결 주장을 중단하였다. 셋째, 회담에서 상대방을 비난하거나 억지를 부리기보다는 유연한 협상 태도를 보여주고 있다. 넷째, 일방적으로 회담을 중단하는 경우가 많이 줄었다.¹¹⁸⁾

그럼에도 불구하고 군사적 긴장완화와 신뢰구축 등에 대한 북한의 관심은 여전히 낮은 편이다. 남북협상의 영역이 확대되고 대화의 빈도도 증가하였지만 여전히 북한은 남북협상의 의제에 있어 핵문제 등 핵심적인 사안을 의도적으로 배제시키고 있다. 또한 정치·군사적인 의제보다는 경제적 실리를 챙길 수 있는 문제만을 다루고 싶어 하는 경향을 보이기도 하였다.

북한의 대외관계에 있어서도 여전히 변화하지 않는 측면이 존재하는 것도 사실이다. 특히 미국과의 핵협상 과정에서 북한은 핵확산금지조약(NPT)나 국제원자력기구(IAEA)를 탈퇴하는 등 국제관행을 일방적으로 무시하는 행태를 여전히 보이고 있다. 이는 북한의 국제정세관이 여전히 ‘사회주의 대 제국주의 세력간의 투쟁’이라는 관념을 벗어나지 못하고 있음을 보여준다. 즉, 국제법과 국제기구들은 자본주의 강대국의 이익을 도모하는 도구라고 생각하는 것이다. 뿐만 아니라 미사일 시험발사나 핵실험 강행, 대내적 준전시 상태 선포 등과 같은 위기 조성 방식에 의존하는 것 역시 여전히 여전하다.

3. 북한의 협상 구조와 남북협상 행태

1) 북한의 남북협상 구조

남북교류협력사업은 남과 북의 협상을 통해 시작되고 추진된다. 따라서 북한

118) 송중환, 「한국은 북한과 어떻게 협상을 하여야 하는가」, 『북한』, 2003년 2월호, 152-153쪽.

의 남북교류협력사업 추진 전략과 행태를 이해하기 위해서는 남북 협상의 구조에 대한 이해가 매우 중요하다. 남북교류를 위한 협상의 구조는 퍼트남(Robert Putnam)의 양면게임(Two-Level Game)이론¹¹⁹⁾과는 다른 비대칭성을 가지고 있는데, 이는 북한 체제의 특성에 기인한다. 즉, 북한은 체제 내 집단의 선호도와 연합관계 및 국내 제도 등으로부터 자유로운 체제 성격을 가지고 있다. 그렇다면 북한 체제의 협상대표가 영향을 받는 국내 변수는 최고지도자의 의중이 거의 유일하다. 뿐만 아니라 북한은 대단히 폐쇄적인 체제이다. 혹시 체제 내 정책결정집단 간에 이견이 발생하더라도 협상 상대방인 한국의 협상대표는 그 내부 정보를 알 수 없다. 따라서 한국의 협상대표는 상대방의 이면 테이블(상대방의 국내정치 협상 테이블)에서 동맹군을 발견할 수 없다. 반면 북한의 협상대표는 한국측 협상대표의 이면에 존재하는 동맹세력을 협상에 이용할 수 있다. 더 나아가 북한 협상대표는 자신들의 국내에 존재하지 않는(혹은 존재하더라도 그 내용을 알 수 없는) 이견을 조장하여 자신의 윈셋(win-set)을 마음대로 조정할 수 있다. 이 경우 남북한 협상대표 간 양면게임은 정보의 비대칭성이 존재하는 비대칭 양면게임이 된다.

실제 북한과의 협상에서 북한은 이러한 협상전술을 자주 사용한다. 예컨대 1993년 북미간 핵협상 과정에서 북한의 협상대표 강석주는 미국이 협상에 미온적으로 나올 경우 북한의 군부가 핵개발에 나설지도 모른다는 식으로 미국 측 협상 대표를 위협하였다.¹²⁰⁾ 이 외에도 북한은 남북이 합의한 남북철도 연결구간 시범운행을 일방적으로 중단하면서도 군부의 반대를 이유로 내세우기도 하였다.¹²¹⁾ 즉, 내부의 균열을 과장하여 자신의 윈셋을 줄이고 상대방으로부터 최대한의 양보를 얻어내려는 방법을 사용하였다. 하지만 북한의 협상 상대방은 북한 협상 대표의 이러한 전술이 내부의 실질적인 균열을 반영하는 것인지, 과장되지 않았는지에 대해 알 수 없다. 반면 북한은 상대방의 국내에 존재하는 다양한 의견 가운데 자신들의 의견에 동조하는 입장을 최대한 이끌어 내거나 이를 이용하는 전술을 사용한다. 대구 유니버시아드 경기 등에 미녀 응원단을 보내어 북한에 우호적인 여론을 만들기 위해 노력하거나, 북한의 입장에 동조적인 사람들을 초청하여 자신들의 의사를 대변하게 하는 것이 이러한 사례에 속한다고 할 수 있다.

이와 같은 남북협상의 비대칭성 이외에 남북협상에는 제3의 윈셋 제한요소가

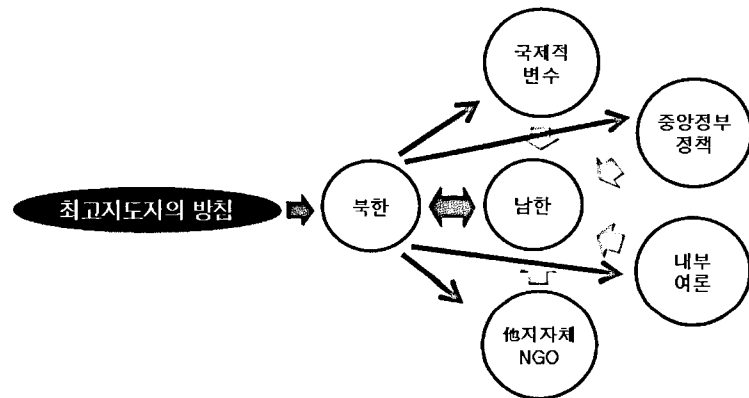
119) Robert D. Putnam(1993). "Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games", *International Organization*. Vol.42, no.3, pp.439-452.

120) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman and Robert L. Gallucci(2004). *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*(Washington D.C: Brookings Institution Press), p.72.

121) 함보현, "열차시범운행 취소로 남북신뢰 손상", 《연합뉴스》, 2006년 5월 24일자.

존재한다.¹²²⁾ 남북관계를 넘어선 국제적 변수가 그것이다. 특히 개성공단 사업처럼 해외투자 유치나 해외 판로 개척이 중요한 사업의 경우 국제정치적 조건이 함께 갖추어지지 않으면 남북 간의 합의만으로는 사업의 성공이 곤란한 경우 국제적 변수는 매우 중요한 의미를 가진다. 특히 북한 핵실험 이후의 상황과 같이 국제사회의 대북제재 움직임이 분명해지고, 개성공단 사업의 성패를 가름할 수도 있는 미국의 입장이 매우 강경할 경우 국제적 변수는 남북협상의 원석을 심각하게 제한할 수 있다. 결국, 남북 간에는 합의의 여지가 있다고 하더라도 국제적 제약조건을 극복하지 못하는 한 남북협상의 합의는 유명무실한 것이 되거나, 합의 자체가 이루어질 수 없게 될 수도 있다.

<그림 4-1> 남북협상 구도



이상의 논리를 중앙정부가 아닌 지방자치단체 등에 적용하면 협상에 영향을 미치는 구조적인 변수들은 더욱 늘어난다. 우선, 중앙정부와 마찬가지로 지방의회 및 NGO 그리고 여론이라는 국내정치적 변수를 고려해야한다. 뿐만 아니라 지자체의 입장에서 중앙정부의 정책적 가이드라인이라는 변수를 무시할 수 없다. 또한 다른 자치단체나 기초자치단체의 요구 등도 고려하여야 한다. 즉, 국내협상 게임판의 플레이어가 훨씬 많아지는 것이다. 이외에 국제정치적인 변수도 고려하여야 한다. 그리고 최종적으로는 북한이라는 상대방과의 협상에 임해야 한다. 반면 북한 협상 실무자는 국내정치적 변수로부터 자유로운 위치에 있게 된다. 뿐만 아니라 북한 협상자는 자신의 협상을 유리하게 이끌기 위해서 사용할 수 있는 한국 협상자의 배후에 존재하는 다양한 변수들이 존재하게 된다. 예컨대 북한은 다른 지자체나 NGO라는 대안을 가지고 협상에 임하게 되는 반면, 한국

122) 임강택은 이러한 남북협상의 특성을 반영하여 삼면게임(three-level game)으로서의 남북관계에 대한 분석을 하고 있다. 임강택(2002), 『새로운 남북협력모델의 모색 : 지속적으로 발전 가능한 협력모델』 (서울 : 통일연구원).

협상자는 그러한 다른 대안이 없는 상태에서 협상을 하게 된다. 따라서 지방자치 단체의 협상자는 보다 많은 준비와 세심한 고려가 뒷받침되지 않을 경우 협상에서 주도권을 장악하기 힘들게 된다.

2) 북한의 남북협상 행태

북한과의 협상에 참여했던 사람들은 대체로 서구적 협상 전통에서 북한 외교를 평가하고 비판한다. 즉, 서구적 합리성의 견지에서 벗어난 북한의 대외 전략·전술이나 행태를 극단적인 것으로 생각하거나, 비합리적인 것으로 평가한다. 국제적 외교 관례를 무시한 북한의 협상 태도나 전략에 대한 비판이 그것이다. 이들은 협상에 임하여 의제(agenda)설정에서부터 시작하여, 협상과정의 문제 더 나아가 특정한 협상을 이끌어내는 북한의 모든 행위가 이해할 수 없는 혹은 극단적인 방법으로 이루어졌음을 비판한다.

한국전쟁 정전협정의 UN측 협상 대표였던 조이(C. Turner Joy)가 북한의 협상 태도에 대해 평가한 내용은 그 대표적인 사례의 하나이다.¹²³⁾ 조이는 북한의 협상 전략을 “협상이전의 정지작업, 결론이 삽입된 의제, 사건의 조작, 인위적 장애물, 계획적 범행, 거부권, 엉뚱한 요구조건, 협상 이후의 위반” 등등으로 설명한다. 북한의 대외협상을 통시적으로 분석한 척 다운스(Chuck Downs)의 역시 이와 비슷한 시각을 보이고 있다.¹²⁴⁾ 다운스는 “북한은 마치 근본적인 정책 변화를 수용할 듯한 모습을 보이며 협상을 시작하고, 협상에 참여할 용의가 있다는 의사를 내비치는 것 자체로 이득과 양보를 요구하고, 원하는 이득을 최대한 챙긴 후에는 회담 결렬을 선언해 버린다. ... 어떤 회담이 진행되건 관계없이 그 회담에는 틀림없이 이같이 반복되는 단계를 적용해볼 수 있을 것이다. 그리고 그 회담이 어떤 단계에 있건 관계없이 그 단계는 틀림없이 다음 단계로 바뀌게 될 것이다. 현재의 북한 정권이 존재하는 한 이러한 사이클은 끝없이 반복할 것으로 예상된다”고 언급하고 있다.¹²⁵⁾ 다운스에 따르면 북한은 협상의 전제조건을 제시하고, 상대방의 관심을 끌기위해 새로운 사건을 만들어 내고, 결론이 포함된 의제를 제시하고, 자국의 제안을 먼저 협상할 것을 요구한다. 즉, 자신의 이익을 위해 상대방을 속이거나 배신하는 것이 북한 외교의 특징이며, 따라서 북한은 대단히 비이성적인 협상 상대라는 것이다.

조이나 다운스의 분석이 틀렸다고 볼 수는 없지만, 이들의 연구는 주로 군사 협상을 대상으로 하고 있어서 남북협상의 주제와 형식이 다양화되는 현실을 반

123) C. Turner Joy, *How Communists Negotiate*(New York : MacMillan, 1955).

124) Chuck Downs, *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy*(Washington D.C.: AEI Press, 1999).

125) 같은 책, p. 254.

영하는데 한계가 있다. 뿐만 아니라 과연 이들이 제시하고 있는 북한의 대외 협상 특징이 북한 협상행태와 다른 나라의 그것을 본질적으로 구분 할 수 있는가에 대해서도 의문을 제기할 수 있다.

그럼에도 불구하고 기존 연구를 검토하면 협상 단계별로 북한의 협상 스타일이라고 할 수 있는 점들을 간략히 정리해볼 수 있다. 협상이 개시되기 이전 단계에서 북한이 자주 사용하는 협상 전술은 첫째, 상대방이 협상을 더욱 원하도록 협상환경을 조성하고, 둘째, 자신들이 원하는 의제를 선정하기 위해 노력한다는 것이다.¹²⁶⁾

전자와 관련하여서는 많은 사례를 들 수 있다. 예컨대 개성공단에 한국 직원이 파견되었을 때, 자신들과 다른 의견을 가졌다고 판단하면 한동안 이 사람을 만나주지 않는 경우가 있다. 한국 직원은 북한과 협의를 통해서 일을 처리해야만 하기 때문에 업무를 진행할 수 없게 되고, 결국 업무의 추진을 위해서 보다 불리한 조건에서 북한과 협의를 진행하게 된다. 당국 간 대화에서도 마찬가지로 행태를 보인다. 이명박 정부가 출범하면서 대북정책의 전환을 표방하자, 북한은 남북 당국간 대화를 중단하고 있다. 과거 김대중 정부 출범 초거나, 노무현 정부 시기에 도 시간을 끌면서 자신들에게 유리한 협상 환경을 조성하거나 기다리는 패턴을 보여왔다.

자신들이 원하는 의제의 선정과 관련해서 대표적인 사례는 과거 휴전협상에서 ‘38선을 군사분계선으로 확정하는데 대하여’라는 의제를 제시한 경우이다. 즉, 군사분계선을 어디에서 확정하는 가를 논의하는 것이 아니라 38선을 군사분계선으로 확정하는가 마는가를 논의하자는 식으로 자신들이 원하는 결론을 의제에 삽입시켜 제안하는 방식이다.

협상 초기단계에 북한은 일반원칙을 제시하고 협상의 주도권을 장악하기 위해 노력한다. 즉, 상대방이 어렵지 않게 동의할 수 있는 추상적이고 일반적인 원칙을 제시하고, 향후 협상 과정에서 상대방이 쉽게 타협하지 않는 경우 협상의 원칙을 지키지 않는다고 압박한다. 북미 핵협상에서 북한은 ‘무력 불사용 및 위협중단, 상대방의 자주권 상호 존중, 내정 불간섭’등에 합의한 후 협상 과정에서 미국이 이러한 원칙을 지키지 않는다고 비난하였다. 최근의 남북대화에서도 북한은 ‘7.4남북공동성명’에서 합의한 자주, 평화, 민족대단결 원칙을 수없이 강조하고 있으며, ‘우리민족끼리’ 등의 원칙을 앞세워 한국이 이를 지키지 않는다고 주장해오고 있다.

협상 중간단계에서 북한은 다양한 전술을 구사한다. 첫째, 새로운 이슈 제기, 기습 제안 등을 통해 의제를 조작하여 상대방을 제압하려고 시도하기도 한다.

126) 김용호, 『북한의 협상 스타일』(인천: 인하대학교 출판부, 2004), p. 39.

1990년대 초반 1차 북핵 위기 당시 북미협상에 있어 최초의 쟁점은 ‘특별사찰’의 실시 여부였다. 하지만 북한이 NPT 탈퇴를 선언하면서 1차 북미협상은 북한의 NPT 복귀 여부를 논의하게 되었고, 이후 협상에서 북한의 느닷없이 경수로 문제를 제기하면서, 경수로 제공 여부가 협의의 중심 의제로 바뀌기도 하였다.

둘째, 새로운 문제를 만들어내어 이를 해결하는 조건으로 혹은 합의 사항 중 일부를 이행하지 않으면서 이를 이행하는 조건으로 상대방으로부터 양보를 얻어 내려고 하기도 한다. 제네바 합의 이후 북한은 금창리에서 핵관련 시설을 건설하고 있다는 의혹을 받았는데, 이 지역에 대한 미국 측의 접근을 허용하는 조건으로 60만 톤의 식량을 지원받았다. 즉, 제네바 합의 전체가 파기되는 것을 우려하는 미국에게 새로운 의혹을 해소하는 조건으로 지원을 받아낸 것이다.

셋째, 의도적으로 위기를 만들어내기도 한다. 2차 북핵 위기가 해결의 기미를 보이지 않자, 미사일 시험발사와 핵실험을 통해 위기를 극대화시킨 후 미국과 직접협상을 이끌어 낸 경우가 대표적이라고 할 수 있다. 반대로 자신들에게 우호적인 인사나 매체를 이용해 협상 의사를 흘리면서 여론을 조성하기도 한다. 미국 내 친북인사의 방북을 통해 협상의지를 밝히는 등이다. 이 외에도 북한이 협상의 중간단계에서 사용하는 전술은 매우 다양하다.

협상의 최종단계에서 북한은 합의에 따른 반대급부를 추구하거나, 합의되지 않은 의제에 대해서 추후협상의 여지를 남기기 위해 노력한다. 또한 합의문 작성을 협상의 종결로 보지 않기 때문에 합의의 이행과정에서 새로운 요구를 내세우기도 한다. 예컨대 제네바 합의 이후 경수로 협상에서 송배전 시설을 요구하는 경우 등이 이에 해당한다. 대북 인도 지원의 경우에도 최초 제공하기로 한 설비의 원활한 유지 및 운영을 위해 추가적인 요구를 제시하는 경우가 비일비재하다.

남북관계의 양적 확대에 말미암아, 협상의 의제는 물론이고, 협상 주체나 성격 자체가 매우 다양화된 현실에서 북한의 전형적인 협상 스타일을 제시하기가 쉽지 않다. 하지만 일반적으로 북한은 협상 테이블에서 의제 선택의 주도권 행사를 위해 노력하고, 남측이 제시한 의제를 무시하거나 실현 불가능함을 강조하는 등의 전술을 보인다. 협상단계에 들어서면 필요 이상의 요구를 내세워 최대한의 지원을 획득하기 위해 노력하고, 다른 단체와의 비교를 통해서 남측 단체 간의 경쟁을 유도하는 등 상대방의 사업 추진 능력을 검증하고자 하는 특성도 보인다. 합의 이행 단계에서는 추가적인 조건을 제시하는 행태도 드러낸다.

<표 4-1> 협상단계별 북한의 주요 협상 전술

<p>1. 협상전단계(Pre-negotiation Phase): 자국에 유리한 협상환경과 의제 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 상대방이 협상을 더욱 원하는 협상환경을 조성하기 위해 노력함. - 결론이 삽입되거나 북한에 유리한 의제 선정을 위해 장기간 노력함.
<p>2. 초기단계(Opening Phase): 높은 요구와 공격적인 자세로 협상의 주도권 장악 시도</p> <ul style="list-style-type: none"> - 매우 공격적이고 비타협적인 자세로 나오는 경향이 강함. - 상대방이 쉽게 동의할 수 있는 매우 추상적이고 일반적인 협상의 원칙을 제시하여 동의를 구한 후 향후 협상과정에서 상대방이 쉽게 타협하지 않는 경우 협상의 원칙을 지키지 않는다고 비난하는 경우가 많음. - 처음에 최대한의 요구사항을 제시함(최종 합의사항에 가까운 제안을 처음부터 내놓는 적이 거의 없음). - 자신들의 제안을 먼저 논의하기를 요구하는 경향이 강함.
<p>3. 중간단계(Mid-Game): 의제 조작 등 다양한 전술 구사</p> <ul style="list-style-type: none"> - 북한은 요구사항을 증폭시키거나, 새로운 이슈를 제기하거나, 부당한 요구사항을 내놓거나, 기습제안 등을 통해 협상의제를 조작(manipulate)하는 능력이 뛰어남. - 합의사항 중 일부를 이행하지 않은 후, 이를 이행하는 조건으로 상대방으로부터 새로운 양보를 얻어내려고 노력함. - 의도적으로 계산된 벼랑 끝 전술 사용. - 상대방을 지치게 만들거나 상대방의 양보가능성을 타진하거나 또는 최종안을 알아내기 위해 비공식 접촉을 시도하거나 지연전술 사용. - 중재자를 동원하여 북한의 진의를 전달하거나 협상의 교착상태를 타개하려고 시도. 중간단계에서 일부 의제에 관해 합의를 하거나 합의의 틀을 만들어 내어 협상의 목적을 달성하려고 노력함. - 일괄 타결 방식을 선호. - 북한은 자국의 언론매체는 물론 외국 언론매체 등을 활용하여 상대방의 기대 수준을 낮추거나 상대방의 의도를 알아내거나 자국의 입장을 비공식적으로 전달하여 협상의 목적을 추구함.
<p>4. 최종단계(End Game): 상대방으로부터 합의에 따른 반대급부 추구</p> <ul style="list-style-type: none"> - 북한은 상대방의 의사를 충분히 타진했거나, 최종합의에 도달하는 것이 국익증진에 유리하다고 판단되면 별안간 최종합의에 나서는 경우가 많음. - 북한의 협상대표들은 재량권이 매우 적기 때문에 최종합의 단계에서 평양의 의사를 타진하기 위해 협상을 중단하고 기다리는 경우가 많음. - 자국의 요구가 받아들여지지 않은 부분이나 합의에 도달하지 못한 사항에 대해서는 철회하지 않고 상대방으로부터 나중에 다시 논의하겠다는 약속을 받아내려는 경향이 강함. - 북한은 이행과정에서 융통성을 확보하기 위해 매우 구체적이고 “계약”의 성격을 가진 합의문보다 상대적으로 모호하고 추상적인 내용을 담은 정치적 합의를 선호하는 경향이 있음. - 북한은 합의문 작성을 협상의 종결로 보지 않기 때문에 합의사항의 이행과정에서 새로운 요구를 내세우는 경우가 있음.

자료: 김용호, 『북한의 협상 스타일』, 47-48쪽.

3) 남북협상과정에서 대북 설득 전략¹²⁷⁾

가) 북한의 협상 행태에 대한 대응 방안

사업 협의 단계에서 남측이 사업을 제기할 경우, 북측의 호감도와 수용가능성 여부를 파악하는 것이 중요하다. 북측이 관심이 없거나 수용하기 어려울 것이라 판단되면, 제안의 철회를 적극적으로 고려하는 것이 좋다. 한편, 북측이 제기한 사업이라면, 비공식 실세를 통해 사업의 성격과 목적 파악을 신중히 하고, 우리측에서 수용 가능·불가능한 부분을 명확히 설명하는 것이 좋다. 또한 합의문을 작성할 경우 공식적 문서로 마무리 하되 북측 사인 주체가 공신력 있는 기관인지 확인해야 한다. 만약 북측이 합의문 이외의 별도 요구를 하는 경우, 선별적으로 수용하거나 전체적으로 재협상할 것을 역으로 제의하는 것이 좋다.

사업의 이행 단계에서는 일단 합의문이 나온 이상 사업의 중도 취소는 북측도 부담이라는 점을 염두에 두고 유연하게 대응해야 한다. 북측의 다양한 협상 전술에 인내심과 원칙을 가지고 대응하되 적절하게 문제를 제기하거나 상황 설명을 요구할 수 있어야 한다. 이 단계에서는 북측이 협상파트너 교체, 당연한 내용 트집 잡기, 약속어기기 등의 협상 행태에 대응하기 위해 최대한 구체적으로 협의하고 문서를 남기는 것이 좋다.

나) 협상 준비 시 고려 사항

협상이 원활히 잘 이루어지기 위해서는 협상 전 준비 과정이 체계적으로 이루어져야 한다. 우선 사업의 추진 목표와 원칙을 분명히 하여야 하고, 제도적·재정적 준비도 필수적으로 해야 한다. 사업 아이템의 선정에서는 북한의 입장과 수용력, 관심 및 현지 사정에 대한 고려가 필요하며, 다른 지방자치단체 및 민간의 사업, 중앙정부의 입장 등 국내 상황에 대한 고려가 필요하다.

다) 협상 팀 구성 방안

남북관계 전문 인력의 양성을 위해서는 전문교육기관에서의 교육, 공무원교육, 협상팀의 실무능력 배양을 위한 단기 교육 및 모의협상훈련 등 필요하고, 기존 남북협상에 대한 자세한 DB구축, 타 지방자치단체와의 정보교류, 대북 전문가 자문 그룹의 확보 등 정보 획득체계 구축이 필수적이다.

북측의 다양한 협상 전술에 휘말리지 않기 위해서는 과거 협상에 지속적으로 참여했던 사람이 반드시 협상 팀에 포함되어야 한다. 이를 위해서는 남북교류

127) 최용환, 『남북 협상기법 연구』(수원: 경기개발연구원, 2008), 67-99쪽 참조.

담당 실무자는 최소한 2인 이상 배치되어야 하며, 순환보직 발령시에도 동시 교체를 피하는 것이 중요하다. 공식적 합의문 이외에 모든 협의 내용을 기록할 수 있는 사람이 중요하며, 기록 담당자는 전문직으로 채용하여 교체 없이 지속성을 유지할 필요가 있다. 현장에서 기술적 조언을 제공할 수 있는 사업 관련 전문가 · 기술자의 참여도 중요하다.

라) 상황별 협상 기법

우리측의 협상력이 높을 때는 사업 추진과 관련된 합의가 가능한 마감 시간이 정해져 있음을 강조하거나, 양보할 수 있는 최소한의 선(bottom line)을 명백히 해야 한다. 또한 다양한 질문으로 대화를 유도하고 대화 중간에 상대방의 발언을 분명히 확인하는 것이 필요하며, 협의의 중단과 재협상이라는 카드를 통해 협상력을 제고할 수 있다. 최종 합의 이전에는 모든 합의를 잠정적인 것으로 남겨두고, 마지막에 힘들게 합의하는 모습을 보여주는 것이 좋다. 북측이 경험하지 못한 새로운 사업일 경우 프리젠테이션을 활용하여 사업의 결과를 보여주고, 북측 실무자가 유관기관을 설득할 수 있는 근거와 논리를 동시에 제공하는 것이 효과적이다.

협상력이 낮을 때에는, 현 단계에서는 추진이 가능하나, 이후의 상황을 보장할 수 없다는 점을 강조하거나, 상대방의 동정에 호소하거나, 협상 실무자의 입장을 설명하는 것도 하나의 방법이다. 또는, 최고지도자의 권위를 높여줄 수 있는 발언을 통해 협상 분위기를 좋게 하거나, 최고지도자가 협상과 관련해서 이미 언급한 내용을 기초로 상대방을 압박할 수도 있다. 북측의 요구조건이 높은 경우에는, 카드를 다 보여주기 보다는 조금 양보하고 상대방의 대응을 기다리는 것이 좋고, 상대방이 일방적으로 결렬을 선언하는 경우, 결렬로 인해 상대방이 잃을 것에 대해 설명하는 것도 하나의 대응 기법이다.

<표 4-2> 한국의 대북 협상 기법

<p>협상력이 높은 경우</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 추진과 관련된 합의가 가능한 마감 시간이 정해져 있음을 강조 - 양보할 수 있는 최소한의 선(bottom line)을 명확히 함 - 다양한 질문으로 대화를 유도, 대화 중간에 상대방의 발언을 분명히 확인 - 비공식적인 실세를 파악하여 상대방의 진의를 파악 - 협의의 중단과 재협상을 통해 협상력을 제고 - 최종 합의 이전에는 모든 합의를 잠정적인 것으로 남겨두고, 마지막에 힘들게 합의하는 모습을 보여줌 - 북측이 경험하지 못한 새로운 사업일 경우 프리젠테이션을 활용하여 사업의 결과를 보여주고, 북측 실무자가 유관기관을 설득할 수 있는 근거와 논리를 동시에 제공하는 것이 효과적임
<p>협상력이 낮은 경우</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 현 단계에서는 추진이 가능하나, 이후 상황을 보장할 수 없다는 점을 강조 - 상대방의 동정에 호소하거나, 협상 실무자의 입장을 설명 - 최고지도자의 권위를 높여줄 수 있는 발언을 통해 협상 분위기를 좋게 하거나, 최고지도자가 기 언급한 내용을 기초로 상대방을 압박할 수 있음 - 북측의 요구조건이 높은 경우, 카드를 다 보여주기보다는 조금 양보하고 상대방의 대응을 기다림 - 상대의 요구가 너무 높을 때는 상대의 제안을 변형시켜 역제안으로 대응 - 다음 협상에서의 양보를 조건으로 압박하는 경우, 그 내용까지 협상 내용에 포함시켜 논의함 - 강하게 합의를 종용하는 경우, 모든 합의를 잠정적인 것으로 만들고 결정을 미룸 - 상대방이 일방적으로 결렬을 선언하는 경우, 결렬로 인해 상대방이 잃을 것에 대해 설명함

제3절 지자체 남북교류에 대한 북한의 입장

지자체 남북교류에 대하여 북한이 명확한 입장을 제시한 바는 없다. 하지만 과거 지자체 남북교류가 진행되는 과정에서 북한의 행태를 분석하면, 이에 대한 북한의 입장을 도출할 수 있다.

지난 2000년 남북 정상회담 이후 민간의 남북교류는 주로 민화협과 민경련이 창구 역할을 담당하고 있다. 그러나 한국의 협상 주체 또는 개별 사안에 따라 민화협과 민경련 외에 조선종교인연합회, 조선카톨릭교협회, 조선그리스도교연맹, 조선불교도연맹과 같은 종교 담당 기구나 조선역사학회, 조선태권도위원회와 같은 학술체육 담당 기관이 직접 관여하기도 한다. 이 밖에도 남북교류협력사업 초기에는 한국의 민간 및 기업의 대북사업에 관여하던 조선아세아태평양평화위원회는 최근 소수의 기업 등을 상대하는 것을 제외하고는 주로 대남기구들의 관리 감독에 주로 비중을 두고 있는 것으로 알려지고 있다.¹²⁸⁾

이같은 북한의 대남기구 가운데 한국 지자체 남북교류는 주로 민화협이 담당하고 있다. 민화협은 1998년 4월 18일 김정일이 ‘민족대단결 5대방침’에서 언급한 ‘온 민족의 접촉 대화와 련대 련합’을 실현하기 위한 실무기구로서 남북한 민간분야의 접촉과 교류 활성화를 목적으로 1998년 6월 8일 설립되었다. 또한 민화협은 통일전선사업부 내 한국의 민간·사회단체를 담당하는 교류 1과로 알려져 있기도 하다.

지난 2000년 남북정상회담 이후 남북교류가 활성화되면서 민화협은 한국의 중앙 정부 및 지자체, 정당 그리고 NGO와 언론을 포함한 민간영역을 포괄적으로 상대하는 대표적인 대남창구로서 역할을 수행해 왔다. 민화협은 설립 초기 주로 ‘6.15 민족통일대회’나 ‘8.15남북 공동행사’와 같은 대규모 남북공동행사를 주로 담당하다가, 이후 대북민간교류가 활발해지면서 한국의 대북지원NGO, 종교, 학술, 언론, 교육 등 다양한 대남 협력사업을 관장하고 있다.

한편, ‘6.15남북공동선언’을 전후로 지자체들이 앞 다투어 남북교류협력사업을 추진했지만 실제 성사된 것은 그리 많지 않다. 이는 지자체의 실현 가능성이 낮은 상징적 의미의 사업을 제안한 면도 있지만, 무엇보다 북한과의 안정적인 접촉창구 및 사업파트너를 갖고 있지 못한 것이 주요한 원인이라 할 수 있다. 즉, 지자체들은 남북협력 사업을 추진하기 위해 중앙정부에 의존하거나, 자매결연 관계에 있는 중국 지방정부나 조선족 단체, 또는 국내 대북지원NGO를 통해서 북한과 접촉에 나섰다. 이 과정에서 결국 대북지원NGO를 통한 북한과의 접촉 및 사업추진이 가장 안정적인 것으로 확인되면서, 이후 지자체 남북협력사업

128) 이종무 외, 『경기도 남북교류협력 10년 백서』, 383쪽.

은 대북지원NGO를 통한 우회적인 방법으로 이루어지게 되었다. 이러한 대북지원NGO의 남북한 접촉 창구 역할로 인해 한국의 지자체는 북한의 지방 행정구역과 사업 파트너가 되는 것이 아니라 대북지원NGO를 상대하는 민화협이 사업주체의 대상이 되는 결과를 초래했다.

북한체제의 특성상 한국 지자체와 접촉하는 북한 사업대상자는 지역단위체가 아닌 민화협이나 민경련 등으로 일원화 되어 있는 것이다. 즉, 각 지자체와 의향서 및 협정서를 체결하는 북한의 주체는 시·도인민위원회가 아닌 대남사업을 담당하는 기관이다. 일례로 지자체 차원의 남북교류협력사업을 처음으로 추진한 제주도와 경기도의 경우 모두 사업계약 체결의 주체는 북한의 민화협이었고, 이후 사업 추진과정에서도 ‘민화협 참사’로 불리는 행정요원이 사업을 담당하고 있다. 남북교류 협력사업에는 반드시 민화협이 개입하게 되는데 실질적으로 사업을 추진하는 단위(협동농장, 기업소 등) 책임자의 권한과 역할에 비해 우선적 지위를 갖고 있다. 그 결과 사업의 기술적·경제적 효과보다는 정치적 판단에 따라 사업의 범위가 제한되는 결과를 빚기도 한다.

이는 지자체의 교류협력 과정에서 여러 가지 문제점을 초래하였다. 즉, 한국의 여러 지자체가 각기 자율적으로 사업을 기획·추진하는 반면, 북한은 민화협으로 일원화 되어 있어 사실상 북한이 사업의 내용 및 지원물자 등을 조정할 수 있는 권한을 갖고 있다. 아울러 북한 민화협으로 창구가 단일화되어 있기 때문에, 지자체간 사업 및 지원물자의 중복문제가 발생하기도 하였다.

더욱이 한국 정부 역시 지자체를 민간단체와 달리 독립적 사업자로 인정하지 않기 때문에 한국의 지자체가 북한의 개별행정구역 단위와 교류협력사업을 추진하는데는 한계가 있었다. 예컨대 지자체는 인도지원을 위한 남북협력 사업자로 지정받지 못하고 있다. 사회문화 교류와 관련해서는 사업자로 인정되지만, 많은 지자체 사업이 인도지원에 집중되어 있는 것이 현실이라는 점을 고려한다면 지자체는 한국 정부로부터도 독자적인 사업자로 인정받지 못하고 있는 것이 현실이다. 지난 2003년 이후 통일부는 지자체를 협력사업자로 승인하지 않고 있다. 지자체가 독자적으로 남북 교류협력사업을 추진하지 못하도록 한 것이다. 이는 대북 정보가 부족한 지자체가 사업 주체가 되어 독자적으로 북한과 사업을 추진하는 것이 긍정적이지 않다는 취지에서 비롯되었다. 대신 정부는 남북 교류협력 사업을 추진하고자 하는 지자체가 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력해서 사업을 추진하는 것은 반대하지 않고 있다. 따라서 지자체는 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력하여 이 민간단체를 후원하는 형식으로 사업을 추진하고 있다. 일부 지자체의 경우 지역단위의 NGO를 설립하여, 사실상 사업을 위임하고 있는 상황이다.

지금까지 살펴본 내용을 종합해 보면 북한은 한국의 지자체를 민간단체와 동일한 협력대상자로 인식하고 있음을 알 수 있다. 물론 민화협 이외에 민경련이나 조선아시아태평양평화위원회, 명승지종합개발지도국 등이 민간 및 지자체 남북교류와 관련된 사업 파트너로 등장한 적이 있으나, 이들은 모두 당 외곽단체로서 한국 민간단체를 상대하기 위한 조직이라는 점에 있어서는 동일하다.

민간의 교류에 대한 북한의 입장은 유명한 통일전선전략의 일환으로 이해할 수 있다. 즉, 당국간 관계와 달리 정경분리의 입장에서 실질적 이득을 얻기 위한 사업 파트너로 이해하고 있다고 볼 수 있다. 실제로 지난 김대중, 노무현 정부 시기 10여년의 지자체 남북교류협력 사업의 범위는, 사회문화 분야 교류협력보다 주로 인도적 지원 및 농업·임업 협력 등 경제적 실리사업에 집중되는 경향이 있었다. 이는 북한측의 실리적 이익과 정치적 기준에 따른 선별적 수용의 결과라 할 수 있다. 북한 당국은 남북 지자체간 인적교류 및 자매결연 보다는, 한국으로부터의 물적 지원을 받을 수 있는 협력사업을 선호하였으며, 가급적 남북주민간 직접접촉을 제한하고자 하였다.

이러한 북한 당국의 의도가 반영되어 이 시기 남북한 교류협력 실태를 보면, 한국에서 북한으로 지원한 사업 내용은 크게 ①농·축산·수산·임업 사업, ②인도적 지원, ③현대화지원 사업(시설개보수), ④사회문화스포츠 교류사업 등이다. 하지만 북한에서 한국으로의 교류는 상대적으로 매우 제한되어 있었다. 사회·문화·스포츠 교류분야에서의 대표단 파견형식의 인적교류가 이루어지는 정도의 수준이었다.

한국 지자체를 민간과 동일시하는 북한의 입장은 별다른 변수가 없는 이상 한동안 지속될 전망이다. 북한에서 대남사업을 총괄하는 통일전선부와 산하 민화협 조직으로 일원화되어 있는 구조를 감안한다면, 현실적으로 북한의 지역 행정구역과 한국의 지자체가 상호 사업을 추진할 수 있는 남북 지방간 교류협력사업 추진은 아직까지 성사되기 어렵다고 볼 수 있다. 그런데 이러한 북한 당국의 인식은 오히려 향후 지자체의 남북교류가 중앙정부와 달리 정치적 변수로부터 상대적으로 자유로울 수 있다는 장점이 될 수 있다. 지자체가 민간에 비해 상대적으로 많은 재원과 정책 역량을 가지고 있다는 점을 고려한다면, 적절한 역할 배분만 이루어진다면 지자체가 남북교류의 새로운 주체가 될 수도 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있는 것이다.

물론 지자체들도 인구와 재정력 등에서 있어 커다란 편차를 가지고 있는 것은 사실이지만, 위에 언급한 특징들 때문에 남북 당국 간 교류가 정체·교착 상태에 있을 때 지자체의 남북교류 역량이 새롭게 주목을 받을 수 있다. 특히 서울시와 경기도 등 상대적으로 재정이 넉넉한 지자체들일수록 중앙정부의 사업을

대신하거나, 시범사업을 추진할 수도 있을 것이다.¹²⁹⁾

북한의 입장에서는 기존의 지자체 교류협력사업을 민간부문과 동일하게 간주하여 민화협으로 일원화하여 사업을 추진할 가능성이 높다. 하지만 최근 김정은 체제 이후 변화의 가능성을 고려한다면 북한의 지방 행정단위와 한국 지자체 간 교류협력 사업도 추진될 가능성을 배제할 수는 없다.

한국의 신정부 출범 이후 남북관계 개선을 위한 접촉과정에서 주요 현안 문제에 대해 이견을 보이고 있는 당국간 대화보다는 오히려 지자체가 남북관계 개선의 물꼬를 트는 역할을 수행하는 것이 현실적인 방안이 될 수 있기 때문이다.

북한 당국의 입장에서도 남북관계 개선의 명분을 확보하고 한국으로부터의 경제적 지원을 확보하기 위한 전략적 대응으로서 지자체간 남북 교류협력사업을 추진할 가능성이 있다.

박근혜 당선인은 대선 과정에서 남북 교류 활성화와 관계 정상화를 위해 서울과 평양에 각각 교류협력사무소를 설치하겠다고 공약을 발표했다. 박근혜 당선인의 대북정책은 한반도 신뢰 프로세스로 귀결되는데 결국 북한의 비핵화에 대한 진전이 이루어지면 한반도 경제공동체를 달성한다는 것이다. 한반도 경제공동체 형성 과정에서는 남북한 당국은 물론 지자체와 NGO의 교류협력과 지원이 반드시 선행적으로 수반되어야 실현가능성을 높일 수 있다. 따라서 신정부 출범 이후 남북관계의 전향적인 조치나 대화가 이루어진다면 당국차원은 물론 지자체의 교류협력과 대북지원사업은 다양한 방식으로 전개될 가능성이 높다.

더욱이 지난 시기 지자체 및 NGO의 대북지원이 일반구호 방식에서 개발지원으로의 전환을 모색하는 초기단계에 진입한 사례¹³⁰⁾를 감안한다면 북한의 농업환경 개선과 사회적 인프라 확장을 위한 개발협력 사업이 구체적으로 모색될 수 있다. 이전 김대중, 노무현 정부 시기 남북한 교류협력이 추진될 당시 지자체 교류협력사업의 문제점으로 지적된 것이 지자체별 특색 없이 일반구호나 사회문화 부분의 이벤트성 사업에 치중되었다는 점이었다. 따라서 신정부 출범 이후 지자체의 교류협력 사업은 이전 사업의 문제점을 보완하여 단순한 일반구호나 이벤트성 사업으로 추진하게 되면 정부는 물론 해당 지자체 지역 주민들의 정책 지지를 얻는데 어려움이 있을 것이다. 따라서 정책추진의 효과성을 제고하고 실현가능성을 높이기 위해서 각 지자체별 특성화에 따른 다양한 사업들이 모색될 가능성이 높음을 시사한다. 이같이 한국의 지자체 교류협력사업이 지역별 특성화에 따라 다각화 된다면 북한 당국 역시 기존의 사업방식을 고수하기 보다는

129) 최용환, 『북한사회의 변화 전망과 대북 정책의 방향』(수원: 경기개발연구원, 2009), 132쪽.

130) 대표적인 초기 개발협력 사업의 사례로서 경기도와 우리민족서로돕기운동이 주관한 북한 당곡리 농촌현대화 사업을 들 수 있다.

새로운 지도자의 등장에 따른 변화의 모색 차원에서 수용할 가능성을 배제할 수 없다.

제5장 지자체 남북교류사업 추진 방안

제1절 지자체 남북교류의 목표와 비전

지자체가 남북교류의 독자적인 주체로 나서게 된 것은 그리 오래된 일이 아니다. 매년 발간하는 통일부 『통일백서』에 지자체 남북교류 항목이 별개로 다루어진 것은 2006년부터이다. 그 이전 「통일백서」에서 지자체 남북교류는 사회문화교류의 사례로 다루어지는 정도였다. 이러한 상황은 지자체 남북교류의 역사 자체가 짧았기 때문이다. 또한 지자체 남북교류는 법·제도적 차원에서 체계적으로 준비되기보다는 남북관계의 전반적인 변화 추세에 따라 개별 지자체 차원에서 교류를 시도하면서 제도가 마련되는 과정을 거쳤다. 따라서 2013년 현재까지도 지자체 남북교류의 위상이나 목표는 여전히 모호한 상태로 남아있다고 수 있다.

통일문제 혹은 남북관계는 기본적으로 중앙정부가 담당해야 하는 사무라고 할 수 있다. 하지만 2000년대를 거치면서 중앙정부 이외에 민간과 지자체들 역시 남북교류의 새로운 주체로 부상한 것이 사실이다. 그런데 남북교류에 참여하는 여러 주체들은 각 주체의 성격에 따라 다소 다른 목표와 비전을 가질 수 있다. 왜냐하면 민족동질성 회복, 인도주의적 문제 해결 등의 추상적 목표를 여러 주체들이 공유한다고 하더라도, 개별 주체의 특성에 따라 더 중점적으로 관심을 가져야 하는 분야가 있을 수 있다. 혹은 각 주체의 능력과 보유한 자원에 따라 더 잘할 수 있는 분야가 있을 수도 있기 때문이다.

그렇다면 지자체 남북교류의 차별화된 목표는 무엇이 되어야 하는가?

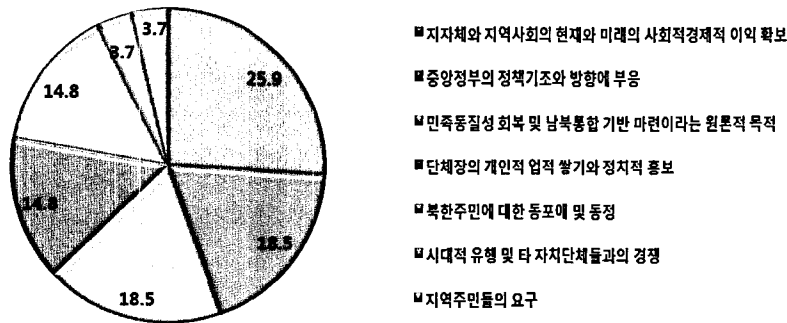
본 연구에서는 남북교류에 있어 중앙정부 및 민간과 다른 지자체의 특성에 따른 목표와 비전을 도출하기 위하여 전문가 델파이¹³¹⁾ 조사를 실시하였다. 동 조사에서는 우선 지금까지 지자체가 왜 남북교류를 추진했는지를 물었다.

<그림 5-1>에서 볼 수 있는 것처럼 지자체가 남북교류를 추진하는 이유에 대해서 지자체와 지역사회의 사회경제적 이익확보라는 의견이 가장 많았으며, 그 다음으로 중앙정부의 정책기조와 방향에 부응하기 위해서라고 생각하는 것으로 나타났다. 이외에 북한 주민들에 대한 동포애와 단체장의 업적 쌓기라는 의견도 적지 않았다.

131) 1차 델파이는 2012년 11월 21일부터 11월 28일 기간 동안 실시되었으며, 남북관계 및 남북교류 전문가(중앙정부 및 지자체 실무자, 교수 및 연구원, NGO 실무자 등) 32명을 대상으로(설문지 회수 28명) 실시되었다. 2차 델파이는 1차 조사를 바탕으로 2013년 1월 15일, 전문가 10명의 집중 토론 방식으로 진행하였다. 동 델파이 조사는 샘플 숫자가 많지 않기 때문에 통계적 의미는 없을 것으로 판단되나, 정책의 우선순위 설정 등과 관련하여 함의를 가질 것으로 판단된다. 델파이 조사 결과에 대해서는 [부록 I] 참조.

<그림 5-1> 우리나라 지자체의 남북교류협력사업 추진 목적

(단위: %)

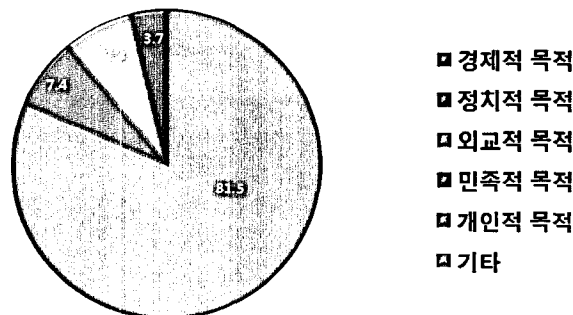


각 지자체들이 마련한 남북교류협력에 관한 조례를 살펴보면 상당수의 지자체들이 중앙정부의 정책 보조 및 인도적 지원 등을 목표로 설정하고 있다. 하지만 전문가들은 지자체가 남북교류를 추진하는 첫 번째 이유를 각 지자체들의 사회경제적 이익 확보라고 인식하고 있으며, 단체장의 업적 쌓기라는 의견도 적지 않았다는 점에 유념할 필요가 있을 것이다.

반면 북한이 한국의 지자체 남북교류협력사업에 응하는 이유에 대해서는 압도적인 다수의 전문가들이 경제적 목적이라고 인식하고 있었다. 즉, 전문가들은 남북 모두 사회경제적 이익이라는 현실적인 측면이 지금까지 지자체 남북교류사업 추진의 가장 큰 동기라고 인식하고 있었다.

<그림 5-2> 북한이 한국의 지자체 남북교류협력사업에 응하는 이유

(단위: %)



그렇다면 중앙정부와 지자체의 남북교류 목표는 어떠해야 한다고 전문가들은 인식하고 있을까? 동 조사 결과 남북교류 실무자 및 전문가들은 중앙정부와 지자체의 남북교류 추진 목표에 대해서 명확하게 구분지어 인식하고 있음을 보

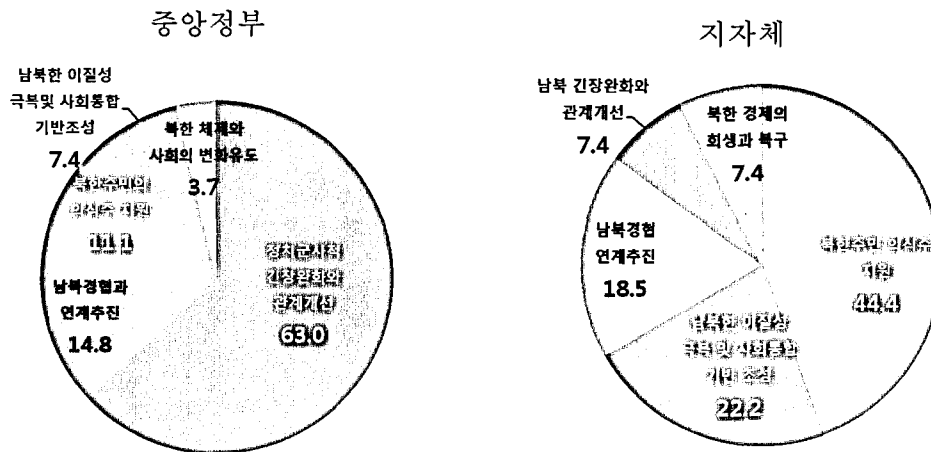
여주었다.

<그림 5-3>에서 볼 수 있는 것처럼 중앙정부의 남북교류사업 목표에 대해서는 남북한 정치군사적 긴장완화와 개선이라는 의견이 과반수를 넘었다. 그 다음으로는 경제협력사업, 북한 주민들의 의식주 지원 등이 되어야 한다고 생각하는 것으로 나타났다.

반면 지자체 남북교류사업의 목표는 북한주민의 의식주 지원 등 인도적 분야에 우선적 관심을 가져야 한다는 의견이 가장 많았다. 그 다음으로 남북한 이질성 극복 및 사회통합 기반 조성, 남북경제협력 등의 순으로 나타났다.

<그림 5-3> 중앙정부와 지자체의 남북교류협력사업의 목표

(단위: %)



이와 같은 조사 결과는 향후 지자체가 남북교류를 추진함에 있어서 중앙정부와 다른 목표를 설정해야 한다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 예컨대 남북한 정치군사적 긴장 완화 및 관계 개선은 명백하게 중앙정부의 영역에 속하는 사안이며, 지자체는 이러한 분야에 관심을 갖기 보다는 인도지원, 남북 동질성 회복, 경제협력 등에 상대적으로 더 많은 관심을 가지는 것이 바람직하다는 것이다.

그렇다면 중앙정부와 지자체가 지금까지 통일정책 혹은 남북교류협력사업을 추진하면서 내세웠던 목표는 어떤가? 아래 표에서 볼 수 있는 것처럼 중앙정부와 지자체의 대북정책 추진 목표와 기조는 사뭇 다르며, 전문가들이 판단하는 내용과 크게 다르지 않다는 사실을 알 수 있다.

우선 중앙정부의 통일정책은 민족공동체 통일방안 → 포용정책 → 평화번영 정책 → 상생공영 정책 등으로 정책의 명칭이 변화하였고 각 시기별로 정책의 우선순위가 달라지기는 하였지만, 기본적으로는 기능주의적 입장에 기초하고 있다고 볼 수 있다. 지자체와 비교하면 중앙정부의 정책목표는 남북 간 긴장해소

및 평화 등 포괄적인 정책 목표를 추구하고 있다.

<표 5-1> 통일백서에 나타난 한국 정부의 통일정책 추진 원칙

구분	통일정책 개요	비고
김영삼 정부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민족공동체 통일방안 기본철학 <ul style="list-style-type: none"> - 자유민주주의와 민족공동체 ○ 통일의 원칙 <ul style="list-style-type: none"> - 자주, 평화, 민주 ○ 통일의 과정: 3단계 <ul style="list-style-type: none"> - 화해·협력단계→남북연합단계→통일국가완성단계 	
김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대북포용정책 목표(2000년) <ul style="list-style-type: none"> - 평화와 화해협력을 통한 남북관계 개선 ○ 원칙(1998년) <ul style="list-style-type: none"> - 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용 - 흡수통일 배제 - 남북간 화해협력의 적극추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추진기조(2002년, 추가) <ul style="list-style-type: none"> - 안보와 화해협력의 병행추진 - 평화공존과 평화교류의 우선 실현 - 화해협력으로 북한의 변화 여건 조성 - 남북간 상호이익의 도모 - 남북 당사자 해결 원칙하에 국제적 지지 확보 - 국민적 합의에 의한 대북정책 추진
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평화번영 정책 목표 <ul style="list-style-type: none"> - 한반도 평화증진 - 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구 ○ 추진원칙 <ul style="list-style-type: none"> - 대화를 통한 문제해결 - 상호신뢰 우선과 호혜주의 - 남북당사자 원칙에 기초한 국제협력 - 국민과 함께하는 정책 ○ 추진전략 <ul style="list-style-type: none"> - 북한핵문제의 평화적 해결 - 한반도 평화체제 구축 - 동북아경제중심 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추진전략(2005년) <ul style="list-style-type: none"> - 북한핵문제의 평화적해결 - 한반도 평화체제 구축 - 동북아시대 추진 ○ 추진전략(2006년) <ul style="list-style-type: none"> - 북한핵문제의 평화적 해결 - 한반도 평화체제 구축 - 동북아경제중심 ○ 추진전략(2008년) <ul style="list-style-type: none"> - 북한핵문제의 평화적 해결(단기) - 한반도 평화체제 구축(중기) - 동북아경제중심 추진(장기) - 동북아 공동번영 추진
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상생공영정책 비전 <ul style="list-style-type: none"> - 평화공동체, 경제공동체, 행복공동체 ○ 원칙 <ul style="list-style-type: none"> - 실용과 생산성에 기초 - 원칙에 철저하되 유연한 접근 - 국민적 합의 최우선 - 남북협력과 국제협력의 조화 ○ 추진과제 <ul style="list-style-type: none"> - 진정성 있는 남북대화 추진 - 한반도 평화정착 노력 - 상생과 호혜의 남북경협 추진 - 사회문화 교류 활성화 - 인도적 문제 해결 	<p>※ 실용과 생산성 원칙의 판단 기준</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 북한주민의 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하는가 ② 비용대비 성과가 있는가 ③ 북한의 발전을 촉진하는가 ④ 북한의 핵문제 해결에 기여하는가 ⑤ 평화통일에 기여하는가

자료 : 통일부, 『통일백서』(서울: 통일부, 1997-2012).

주: 1998년과 2011년 통일백서는 출간되지 않아 제외.

<표 5-2> 지자체 남북교류 추진 목적 및 원칙, 사업방향(요약)

구분	주요내용	
광역	서울	○ 추진방향: 북한주민에게 실질적 도움이 되는 인도적 지원 중심
	부산	○ 목적: 민족 상호 이해증진과 인도주의 실현, 남북 공동번영 ○ 원칙 및 방향 - 단계적 추진: 인도적 교류 → 문화교류·경협 → 사회단체 교류 → 자매결연 - 문화교류는 부산시 추진, 경협은 기업 추진 부산 지원
	대구	○ 목적: 정부 남북협력사업 뒷받침, 민간 남북교류 지원 ○ 추진방침: 시나 시민의 남북교류 경비 지원, 북한 지자체 등과의 교류 사업지원
	인천	○ 기본방향 - 상송보완 지향, 남북협력의 서해안축 형성, 다부문 복합 연계, 국가 균형발전 도모 ○ 추진방식 - 신뢰구축을 통한 접촉창구확보 - 남북관계 진전 및 정부 정책 감안, 시의회 및 전문가 의견수렴 - 단기적으로 인도지원 및 사회문화 교류 사업 추진 - 인천-개성 연계발전 전략 추진
	광주	○ 목적: 인도지원을 통한 민족화해, 민족 번영과 통일 기틀 마련 ○ 추진방향: 농업 및 보건의료분야부터 시작, 문화·예술·체육 등으로 확대
	울산	○ 정부정책 추진 방향 고려하여 추진 ○ 민간단체를 통한 인도적 지원 지속 추진, 남북 신뢰기반 조성
	경기	○ 목적: 정부 통일정책 지원, 지역 특수성 반영, 민족 동질성 회복, 인도지원, 북한 개혁·개방 지원 ○ 추진원칙: 호혜와 협력, 인프라 지원(지속성), 공개성과 투명성
	강원	○ 목적: 남북강원도 공동 이익과 발전, 통일1번지 지향, 남북교류 선도 ○ 원칙 및 방향 - 국가 차원의 큰 틀 속에서 '분권적·미시적 접근' - 5대원칙: 실질적 협력, 장기적 관점, 공동이익, 공개투명성, 상호신뢰
	충북	○ 목적: 남북 간 신뢰구축, 북한농업발전에 기여
	전북	○ 목적: 통일기반 구축(남북 동질성 회복, 인도주의 문제 해결, 상호이익 창출) ○ 원칙: 공개성과 투명성, 지속성, 점진적·단계적 추진
	전남	○ 사업방향 - 정부방침의 틀 속에서 지역 특성을 살리고, 상호이익이 되는 실질적 교류 추진 - 북한 식량난 해결, 장기적으로 통일 농업기반 대비 협력사업 강구
	경북	○ 목적: 남북 농업교류 확대(사과산업) ○ 원칙 및 방향: 남북 농업 상생 발전, 민간참여 확대, 점진적 접근
	경남	○ 목적: 통일과 남북간장완화에 기여, 농업기술 전수 통한 북한주민 소득증대 ○ 추진방침: 실질적 지원, 인도주의와 상호주의 원칙 견지, 도민공감대 형성, 주민참여
	제주	○ 사업방향 - 인도적 차원의 감귤·당근보내기 지속 추진, 양돈사업은 사업성, 남북관계 고려 확대 - 남북관계 개선에 따라 사회문화교류 확대 추진
기초	철원	○ 목적: 국가차원 통일정책에 기여, 인도적 지원, 남북철원의 상호발전, 자치 역량 제고 ○ 추진방침: 민간단체와 협력, 남북이질감 해소, 상호이익 창출, 장기적 안목
	제천	○ 목적: 영농기술 소개, 농특산물 우수성 홍보, 남북의 농업소득 향상에 기여 ○ 추진방침: 과수원 관리운영 지원, 새로운 영농협력사업 개발, 국도비 예산 확보

자료: 통일부, 『지방자치단체 대북교류 10년』, 369-519쪽.

주: 1) 동 백서에 나타난 내용은 지자체 남북교류 추진의 확정된 목표라고 할 수 없으며, 전체 지자체의 남북교류사업을 반영하고 있지도 않음. 하지만 남북교류를 추진한 대부

분 지자체가 직접 제출한 의견이며, 각 지자체에서 발간하거나 담당 실무자 및 연구자들이 발표한 다수의 자료들을 참고할 때 핵심적인 내용은 거의 일치하고 있음.

- 2) 2009년 충북의 남북교류협력관련 조례는 조례 명 자체가 「충청북도남북농업교류협력에 관한조례」(2008년 제정)로 농업에 특화되어 남북교류를 계획하고 있었음. 하지만 2012년 개정된 「충청북도남북교류협력조례」 제1조는 “상호이해증진과 인도주의 실현, 남북 공동번영에 기여” 등의 내용을 담고 있어서 충북의 남북교류 목적은 농업 발전보다 더 포괄적으로 변화하였음.

중앙정부와 달리 지자체들의 경우 인도지원 및 지역 특성과 북한의 현실을 고려한 농업분야에 대한 관심이 높고, 상당수 지자체들의 사업 목적에는 중앙정부의 정책이 고려되고 있음을 알 수 있다. 또한 상호이익 창출, 공개성과 투명성, 점진적·단계적 추진, 주민 참여 및 공감대 형성 등에 대한 강조 역시 두드러진다. 대구시와 울산시 등 일부 지자체의 경우 시가 직접 나서기보다는 민간의 남북교류 지원을 우선하는 경우도 발견된다. 또한 지자체 남북교류는 그 성격상 지자체의 특성이 반영되어 사업 내용과 방향이 설정되는 경우도 다수 있음을 알 수 있다.

구체적인 지자체의 남북교류 추진 목표를 <표 5-2>의 내용을 바탕으로 정리한다면, ‘중앙정부의 정책을 바탕으로’으로 ‘인도지원 및 사회문화 교류’를 통해, 북한 주민들의 삶의 질을 개선하고 궁극적으로는 남북동질성 회복과 북한의 개혁·개방 및 통일기반 조성에 기여하는 것이라고 할 수 있다. 여기에서 주목할만한 부분은 첫째, 지자체 남북교류와 중앙정부 정책과의 상관성, 둘째, 인도지원 및 사회문화분야라는 지자체 남북교류의 방향 등이라고 할 수 있다. 물론 남북동질성 회복이나 북한의 개혁·개방 지원 등 보다 추상성이 높은 목표들이 있지만 이것은 중앙정부와 지자체 남북교류의 공통적인 목표라고 볼 수 있을 것이다.

우선 상당수 지자체들이 남북교류의 추진 목적을 언급하면서 있어 정부의 통일(대북)정책을 지원한다거나, 정부 정책의 틀 속에서 추진한다는 점을 언급하고 있다는 것은 지자체들이 중앙정부와의 관계를 크게 의식하고 있다는 것을 반증한다. 사실 지자체의 남북교류는 중앙정부 정책과의 관계를 고려하지 않을 수 없다. 우선 중앙정부는 지자체의 대북 인도적 사업자 승인권, 실제 사업의 추진 과정에서 대북 접촉승인이나 물자 반출입 승인 등과 관련된 권한 등을 가지고 있기 때문에 지자체가 중앙정부의 정책에 반하여 남북교류협력 사업을 추진하는 것은 사실상 불가능하다.

하지만 지자체의 남북교류협력사업이 중앙정부의 대북정책에 완전히 종속되어 있는 것은 아니다. 앞서 살펴본 바와 같이 상당수의 지자체들은 자체 조례와 조직은 물론이고 남북교류와 관련된 재정도 마련하고 있다. 반면 중앙정부는 지

자체를 대북 인도적 사업자로 인정하지 않음으로서, 지자체 사업을 심사, 평가, 조율할 수 있는 권한을 스스로 포기한 측면이 있다. 중앙정부는 지자체를 대북 인도지원 사업자로 인정하지 않음으로써, 지자체 남북교류를 중단시킬 수 있는 권한만을 가지고 있다고 볼 수 있다. 지자체들이 중앙정부(통일부)의 역할에 대해서 많은 불만을 가지는 이유도 바로 그것 때문이라고 판단된다. 지자체가 남북 교류 사업을 발굴·기획하고 대북 접촉과 협상도 민간과 협력하여 추진한 상황에서 중앙정부는 아무런 도움을 주지 않다가 최종단계에서 사업을 중단시키기만 한다는 것이다.

반면 앞서 델파이 조사에서 볼 수 있었던 것처럼 외부 전문가들이나 중앙정부는 지자체의 남북교류가 단체장의 정치적 홍보나 업적 쌓기로 흐르는 것을 우려한다. 실제 지자체 남북교류 사업 중 상당수는 단체장의 단기적 성과 집착 등으로 인해 실패하기도 하였다. 2002년 부산 아시안 게임과 2003년 대구 유니버시아드 경기에 북측 대표단이 참석하는 성과가 있자, 지자체들은 이와 비슷한 방식의 남북교류를 앞 다투어 추진하였다. 그 결과 서울-평양 축구대회(서울시), 부산 국제영화제 북측 참가 추진(부산시), 동북아 4개국 친선 축구대회 북측 참가 추진(인천시¹³²), 전국체전 북측 대표단 참가 추진(울산시), 개성시와 교류추진(나주시), 청진시와 교류추진(포항시), 세계 역사도시회의 개성시 참가 추진(경주시) 등 수많은 사업들이 성사되지 못하고 표류하였다.¹³³ 이러한 사업 무산 사례들은 지자체 남북교류 초기의 시행착오라고 볼 수도 있으나, 지자체들의 사업이 차별화되지 못하고 비슷한 시기에 비슷한 형식으로 추진된 한계라는 지적도 가능하다.

132) 2005년 인천시장은 북한을 공식 방문하고 ① 2014년 아시안 게임 북한과 공동유치, ② 2005년 9월 아시아 육상선수권대회 북측 선수단·옹원단 참가, ③ 동북아 축구대회 북측 선수단 참가 검토, ④ 강화-개풍 연결 연륙교 건설 논의, ⑤ 유경호텔 개보수, ⑥ 독도문제 공동대처 등에 합의하였다고 발표하였다. 하지만 이러한 인천시의 합의사항은 인천시의 권한이나 재정력의 규모를 넘어서는 것이라는 비판을 받았다. 예컨대 아시안게임 공동유치는 대한올림픽위원회(KOC) 총회를 열어 논의해야 하는 사안이며, 아시아올림픽평의회(OCA)의 입장도 들어보아야 했음에도 불구하고 당시 인천시는 이러한 절차를 전혀 거치지 않았다. 뿐만 아니라 아시안 게임과 같은 국제종합대회를 공동유치하기 위해서는 국가올림픽위원회(NOC)들 간의 최종 합의가 있어야 한다. 하지만 당시 인천시는 KOC와 사전 논의가 없었던 것은 물론이고, 조선올림픽위원회도 아닌 스포츠와 무관한 북측 민족화해협의회와 동 내용을 합의했다고 발표하였다. 아시안게임 공동유치 이외에 105층에 달하는 유경호텔 개보수 문제는 비록 민자를 동원한다는 조건을 달았지만 현실적으로 인천시가 감당할 수 없는 사업이었다. 또한 강화-개풍 연륙교 연결 역시 인천시 독자적으로 결정할 수 있는 문제가 아니었다. 그래서 당시 대북지원 민간단체 관계자들까지 인천시의 합의에 대해서는 “신중하고 길게 봐야 하는데 너무 앞서가는 것 같다”는 평가를 내놓기도 하였다. (곽태영, “역풍 맞은 인천시 남북교류사업”, 《내일신문》, 2005년 6월 13일자; 천병혁, “남북 스포츠 교류 ‘정치쇼’ 전락 우려” 《국민일보》, 2005년 6월 4일자; 김찬희, “지자체 대북사업 20% 공수표”, 《국민일보》, 2007년 8월 17일자 등 참조).

133) 홍양호, “지방자치단체의 대북 교류협력사업의 의의”(한국개발연구원 《KDI 북한경제 리뷰》, 제9권 제8호, 2007년 8월), 4-5쪽.

하지만 지자체에서 실제 남북교류를 담당하는 공무원들의 의견은 이와는 조금 다르다. 지자체 남북교류 담당 공무원들은 외부에서 비판하는 ‘단체장의 정치적 욕심’에 대하여 이를 ‘단체장의 관심’으로 인식하기도 한다.¹³⁴⁾ 즉, 아직 남북교류사업과 관련된 지자체의 자체의 추진체계나 제도가 미비한 상태에서 단체장의 관심이 없다면 지자체 남북교류는 추진 자체가 불가능하다는 것이다. 실제 단체장이 남북교류에 관심을 가질 때, 예산도 배분되고 사업 추진도 가능한 것이 지자체의 현실이다. 하지만 이러한 상황은 역설적으로 아직까지도 지자체의 남북교류가 제도에 기반하여 안정적으로 추진되지 못한다는 것을 의미한다. 왜냐하면 그것이 욕심이든 관심이든 단체장의 의지가 지자체 남북교류 추진의 핵심 동력이라면, 동 사업은 단체장 개인의 판단에 크게 좌우될 수도 있기 때문이다.

문제의 핵심은 중앙정부와 지자체의 입장 차이이다. 중앙정부는 대북 전략적 접근을 위해서 지자체의 남북교류를 조정·조율할 수 있기를 바라는 반면, 지자체는 남북교류사업 추진에 있어서 보다 많은 자율성을 바라고 있다. 이러한 중앙정부와 지자체의 입장 차이는 지방자치의 강화로 인해 더욱 커질 전망이다.

과거 서독의 경우에도 연방정부(기민당)와 주정부(사민당) 수장의 소속 정당 차이로 인해 동서독 도시 간 자매결연을 둘러싸고 이견(異見)이 표출되기도 하였다. 동서독의 경우 자매결연이 성사된 시기가 통일 전 3년 정도로 짧았고, 연방 국가의 특성상 주정부의 독자성이 상대적으로 강한 전통을 가지고 있어서 우리의 경우에 그대로 적용하기 힘들지만 중앙과 지방간 입장 차이는 어떤 형식으로든 정리될 필요가 있다. 한국도 지방자치가 발전하면서 단체장과 중앙정부 수장의 소속 정당이 서로 다를 가능성이 커졌을 뿐만 아니라, 지방정부의 권한 강화 추세도 강화되고 있다. 단체장과 중앙정부 수장의 소속 정당 차이에 따른 입장 차이는 쉽게 해소되기 어려운 문제이며, 자칫 남북교류 자체가 정치적 다툼의 빌미로 전락할 가능성도 있다.

이 문제 해결을 위해서는 남북교류에 있어서 중앙과 지방의 차별화된 역할과 목표설정이 요구된다. 지자체 남북교류가 중앙정부나 민간과 다른 것은 첫째, 지역주민들의 참여를 확대하여 남북관계 현실과 통일문제에 대한 국민적 공감대 확산에 유리하다. 둘째, 대북지원 민간단체들 보다 재정적으로 안정된 환경에서 사업을 추진할 수 있다. 셋째, 당국간 관계에서 발생할 수 있는 획일성에서 벗어

134) 한 지자체 남북교류담당 공무원을 대상으로 한 인터뷰(2012년 11월 2일)에 따르면, 지자체 남북교류에 있어서 단체장의 정치적 욕심이 문제라면, 대통령의 정치적 판단에 의해 좌우되는 중앙정부의 대북정책 역시 ‘정치적 욕심’이라는 비판에서 자유로울 수 없다고 주장한다. 대통령의 정치적 판단은 ‘정책’이고, 지자체 단체장의 정치적 결정은 ‘욕심’이라는 비판은 정당하지 않다는 것이다. 즉 중앙정부의 수장이나 지자체의 수장의 결정 모두가 정치적 판단이라는 점에는 질적 차이가 없다는 것이다. 오히려 이들은 그것이 정치적 결정일지라도 단체장이 남북교류협력 사업에 관심을 가질 때 사업의 원활한 추진이 가능하다는 점을 강조한다.

나 지역 특성에 부합하는 다양한 교류협력 사업을 할 수 있다. 넷째, 북한의 지방 단위와 사업을 추진함으로써 남북간 지역적 연계성을 확보하고 장기적으로 북한 사회의 다원화를 촉진할 수 있다. 다섯째, 북한의 넓은 지역을 망라함으로써 교류협력의 대상지역을 확대할 수 있고 북한 변화 확대의 촉매가 될 수 있다. 여섯째, 독일통합 사례에서 볼 수 있듯이 장기적으로 행정, 경제, 사회, 문화 등 제반 분야의 통합기반 구축에 기여할 수 있다.

즉, 지방자치단체는 민간이나 중앙정부와 다른 특성을 가지고 있어 남북교류 협력사업 추진에 용이하다고 할 수 있다. 우선, 민간과 비교해서는 상대적으로 우수한 사업 기획력과 안정된 재정능력을 가지고 있다. 또한 중앙정부의 남북교류사업은 정치적 상황에 의해 쉽사리 영향을 받는 반면, 지방정부는 상대적으로 정치적 상황에 덜 민감하므로 사업의 지속성과 신뢰를 쌓는데 유리한 측면이 있다. 이러한 지방자치단체의 성격을 최대한 활용하여 남북교류 사업을 추진한다면 예상보다 좋은 성과를 기대할 수 있다.

그렇지만 지방자치단체의 경우에도 의회가 존재하기 때문에 주민의 여론이라는 부문을 무시한 정책 추진은 매우 어렵다. 따라서 지자체들은 의회와 주민들의 협력과 동의를 이끌어내는 또 다른 노력과 과정이 필요하다는 점을 충분히 고려해야 한다. 이는 사업의 명분이라는 측면뿐만 아니라 사업의 지속성을 확보하는데 있어서도 매우 중요한 부분이다.

지자체 남북교류 목표 수립과 관련하여 기존에 지자체들이 내세우고 있는 지자체 남북교류의 추진 기초를 살펴볼 필요가 있다. <표 5-2>에서 볼 수 있는 것처럼 대체로 한국의 지자체들은 ‘지역 특성 반영’, ‘공개성과 투명성’, ‘상호이익 창출’, ‘점진적·단계적 접근’, ‘주민동의 및 참여’ 등을 추진 기초로 설정하고 있다. 이 가운데 ‘지역특성 반영’이라는 원칙은 민간이나 중앙정부와 달리 지자체의 고유한 것이라고 할 수 있다. 물론 주민동의 및 참여 등도 중요하고 기타 다른 원칙들의 중요성도 무시할 수 없다. 하지만 지역적 특성을 반영하여 사업을 발굴하고 추진하는 것은 특정 지역에의 이해관계에 민감할 수 밖에 없는 지자체로서는 매우 중요한 과제이다.

지자체들의 남북협력사업이 모두 동일할 수도 없고, 동일한 사업을 추진하는 것은 바람직하지도 않다. 예컨대 농업이 발달한 지역과 산업이 발전된 지역 지자체의 남북교류는 서로 다를 수 있다. 접경지역 지자체와 해안지역 지자체의 관심과 남북문제 접근 방식 역시 다를 수 있을 것이다.

그렇다면 이상의 논의를 기반으로 지자체 남북교류의 목표를 설정해 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 지자체들이 이미 수립한 남북교류사업의 목표는 북한 주민의 삶의 질 개선, 북한의 개혁·개방 지원, 민족 동질성 회복 등으로

수렴된다. 이와 같은 추상적이고 당위적인 목표를 보다 구체화하기 위해서 여기서는 단계별 목표를 제시해보고자 한다.

남북관계는 예측이 어렵기 때문에 구체적으로 몇 년 단위의 단계 구분은 불가능하거나 무의미하다. 왜냐하면, 부침이 심한 남북관계의 특성상 어떤 사업을 계획된 시간에 맞추어 추진하기 어렵기 때문이다. 또한, 남북교류협력사업은 한국 측의 노력만으로 가능한 것이 아니라 북한 측의 협력과 의지도 중요하다. 그런데 북한의 진의를 파악하기 힘들뿐만 아니라 한반도를 둘러싼 주변 상황 역시 대단히 유동적이다. 따라서 지자체의 남북교류협력사업 목표를 수립함에 있어서 장기적 혹은 궁극적 목표를 설정하고 이에 기반하여 중·단기적 목표를 설정해보고자 한다.

1. 장기 목표

장기적 사업구상은 지자체 남북교류협력사업의 최종 목적과 관련을 가진다. 즉, 지자체 남북교류협력사업이 지향하는 바가 무엇인가에 따라 장기 사업의 내용과 추진체계가 구상될 수 있다. 장기목표 설정에서 우선 고려되어야 할 것은 국가적 차원 정책구상과의 차별성이다. 지자체 남북교류 사업이 통일 자체와 통일 이후를 고민하는 것은 지나치게 장기적인 구상이며, 지방정부 차원의 논의를 벗어나는 것이라고 할 수 있다.

따라서 지자체의 남북교류협력사업이 지향하는 장기적 목표는 북한의 특정 지역과 실질적인 교류 관계를 맺고, 지방 간의 다양한 경제적·인적·물적 교류를 통해 민족 동질성 회복에 기여하고 통일 시대를 준비하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 지자체의 노력은 통일을 앞당기고 통일의 충격을 줄여주는데 기여할 것이다. 독일의 사례에서 살펴본 바와 같이 지역 간 협력의 경험은 통일 이후 사회통합 및 행정 통합 등과 관련해서도 많은 긍정적 효과를 가질 것이다.

2. 중기 목표

장기사업의 목표를 달성하기 위해서는 중간목표를 설정할 필요가 있다. 장기사업의 목표가 북한의 특정 지역과의 다양한 교류를 통한 남북동질성 회복 및 통일시대 준비라고 한다면, 중기 사업은 북한의 특정지역을 중심으로 다양한 교류협력 사업을 추진하여, 사업의 폭과 질을 확대·심화시키는 것이라고 할 수 있다.

이 단계에서는 기초지자체 및 민간과의 연계 및 타 광역지자체 그리고 중앙정부와의 협력과 역할 분담을 통해 사업 영역을 다각화하는 것이 중요하다. 특히

지자체의 제한된 자원과 인력을 고려할 때, 남북교류협력사업의 대상지를 특정한 지역으로 한정하여 실시함으로써 사업의 시너지 효과를 극대화 할 필요가 있다.

이 단계에서 지자체들은 중점교류지역과의 본격적인 협력사업 전개를 통해서 북한 사회의 개방성을 증진시키고, 사업의 파급효과 확대 등에 관심을 가질 필요가 있다. 사회문화교류 및 개발지원 등의 사업을 본격적으로 추진하는 단계라고 할 수 있다.

3. 단기 목표

2013년 현재 지자체의 남북교류는 사실상 중단된 상태라고 할 수 있다. 따라서 남북관계가 개선되어 지자체의 남북교류가 재개되는 경우의 초기 목표가 별도로 설정될 필요가 있다. 남북관계의 경색이 한동안 지속되면서 한국 지자체들의 남북교류 담당자들은 물론이고 북한의 담당자들 역시 대부분 교체되었다. 물론 그렇지 않은 지자체들도 있겠지만, 기존 지자체의 남북교류를 추진하던 인적 네트워크는 상당부분 훼손된 것이 사실이다. 또한 일부 지자체들의 경우 남북교류 경험이 매우 적거나, 완전히 새롭게 남북교류사업을 계획하고 있기도 하다.

따라서 지자체 남북교류 재개시 우선적으로 필요한 것은 북한의 사업 파트너를 선정하고 신뢰관계를 구축하는 것이다. 북한의 현실을 고려할 때 지자체 남북교류가 재개되는 단계에서의 사업은 주로 인도지원 분야가 될 가능성이 높다. 따라서 이 단계에서 지자체들은 교류 대상 지역을 선정하고, 북한 주민들의 삶의 질 개선을 통해 남북간 신뢰를 형성하는 것을 일차적 목표로 삼을 필요가 있다.

또한 이 단계에서는 지자체 남북교류협력사업 추진에 대한 주민 합의 도출, 지속적 교류가 불가피하고 성사 가능성이 높은 새로운 사업 아이템 발굴 등의 기초 작업을 계속하는 것도 중요하다.

<표 5-3> 남북교류협력사업의 단계별 추진방향

단계	사업 추진방향
장기	<ul style="list-style-type: none"> ● 착안점: 지자체 남북교류사업의 최종 목적, 국가적 차원의 정책 목표와 차별 필요 ● 목표: 남북한 지역 및 주민 간 다양하고 실질적인 교류를 통해 민족동질성 회복에 기여 ● 사업기조: 남북 사회 통합 및 행정 통합으로 이어질 수 있는 행정, 재정, 인적 교류
중기	<ul style="list-style-type: none"> ● 착안점: 특정 지역과의 교류를 심화 발전 ● 목표: 북한의 개혁·개방을 지원 (중점 교류지역 사업 전개) ● 사업기조: (사회문화교류·개발지원), 지속가능 사업, 북한 개방성 증진에 기여하는 사업
단기	<ul style="list-style-type: none"> ● 착안점: 북측 협상파트너와의 신뢰관계를 형성하고, 특정 지역과의 교류를 맺는 단계 ● 목표: 북한 주민의 삶의 질을 향상시키고, 남북 간 신뢰를 형성함 (교류 지역 선정) ● 사업기조: (인도지원), 지속적 교류가 불가피하고 성사가능성이 높은 새로운 사업 발굴

제2절 지자체 남북교류 기본 방향

1. 남북협력 단계 구분 및 추진 로드맵

우선 남북교류의 주체는 한국과 북한이며, 교류의 방향은 한국의 일방적인 대북 지원이 아니라 남북 간의 교류와 협력이 되어야 한다. 또한 교류의 유형은 물적교류와 인적교류로 대별하여 볼 수 있다. <표 5-4>에서 보는 바와 같이 향후 남북간의 교류는 Type I → Type II → Type III → Type IV의 순서로 전개될 가능성이 높다. 135)물론 이 과정에서 여러 유형의 교류가 동시에 진행될 수도 있고, 이 순서와 다르게 사업이 진행될 수도 있다. 그렇지만 현재까지 진행된 남북교류협력사업의 궤적과 남북한체제의 특성 등 남북교류협력사업의 전반적인 여건을 감안할 때, 사업의 확대 및 발전 방향은 대략 이러한 순서를 따를 가능성이 높다.

<표 5-4> 지자체 남북교류협력 로드맵

	물적 교류	인적 교류
남 → 북	Type I	Type II
북 → 남	Type III	Type IV

지자체 남북교류와 관련된 중요한 과제 가운데 하나는 지금까지 거의 일방적으로 남에서 북으로 지원이 이루어져 온 한계를 넘어 북에서 남으로의 교류 확대가 본격적으로 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 즉, 일방지원에서 남북의 상호 교류로 사업의 폭이 넓혀지면서 대북 협력 사업의 범위가 현재보다 대폭 확장되고 다양화될 필요가 있다. 더 나아가 북한의 경제개혁과 개방에 도움이 되는 사업이나 남북의 사회문화 통합을 위한 학술, 문화, 예술, 체육 등 사업이 지속적으로 추진되는 상황을 만드는 것이 바로 지자체가 추구하는 교류협력사업의 과제이다.

우선 인도적 지원은 남에서 북으로 물자가 전달되는 Type I의 전형적인 사례가 될 것이다. 반면 북한의 변화를 위한 개발지원의 경우는 Type I과 Type II에 해당한다. 즉 개발지원은 주로 남에서 북으로 물자와 인력이 이동하는 사업이다. 반면 경제협력 사업은 Type I, Type II, Type III 모두를 포괄하는 영역이 될

135) <표 5-4>는 한국과 북한 사이에 물자와 인력이 오가는 상황을 개념적으로 구분하여 표시한 것이다. 예컨대, Type I은 한국에서 북한으로 물자가 지원되는 경우를 의미하며, Type III는 이와 반대로 북한에서 한국으로 물자를 가져오는 경우이다.

것이다. 왜냐하면 경제협력을 위해서는 물자가 남북을 왕래하여야 하며, 인적 교류 역시 불가피한 측면이 있기 때문이다. 만약 남북 간 지역 및 사회문화 분야 교류가 이루어진다면 이는 모든 형태의 남북교류 부문을 포괄하는 성격을 지니게 된다.

남북관계가 개선되어 지자체의 남북교류협력사업이 활성화 단계에 접어들게 되면 남에서 북으로 혹은 북에서 남으로 물자와 인력이 자유롭게 왕래하게 될 것이다.

2. 단계별·상황별 추진 방안

남북관계는 직선적으로 변화하는 것이 아니라 경색과 개선의 국면을 반복하는 경향이 있으므로 상황별 대응 전략을 마련할 필요가 있다. 이와 같은 남북관계의 부침은 남북관계에 영향을 미치는 변수가 너무 다양하기 때문에 발생한다.

남북교류사업 역시 그 특성상 다양한 변수에 의해 영향을 받게 된다. 첫째, 핵문제 등 국제적인 변수에 의해 많은 영향을 받게 된다. 1990년대 초반 이후 지속되고 있는 북한 핵문제는 단시일 내에 해결되지 않을 것으로 전망된다. 또한 미국, 중국, 일본 등 한반도를 둘러싼 주요 국가들의 리더십 교체도 한반도 상황에 커다란 영향을 미칠 수 있다. 특히 최근의 경우와 같이 미국, 중국, 러시아, 일본은 물론이고 남북한의 리더십 교체가 거의 동시에 이루어질 경우 동북아 상황의 예측 불가능성은 더욱 커진다. 뿐만 아니라 북한이 장거리 로켓 시험 발사 등으로 주변국을 자극하거나 핵실험 등을 실시하여 국제사회의 대북제재가 구체화되는 등의 상황이 발생하면 남북관계 자체가 심각한 영향을 받을 수 있다.

둘째, 남북한 중앙정부간 관계에서 정책변화가 초래되거나 뜻하지 않는 변수로 인한 경색국면이 초래될 수 있다. 예컨대 과거의 경우, 북한은 한국의 주요한 선거를 앞두고 군사적 긴장을 고조시키는 조치를 취하기도 하였다. 혹은 북한 공작원이나 잠수정의 침투, 간첩단 사건 등 예기치 않은 사건으로 인해 남북관계가 악화되는 경우도 많았다. 남북관계 자체가 악화된 경우라고 보기는 어렵지만, 대구 유니버시아드 경기에 참여한 북한 여성응원단이 비맞는 김정일 국방위원장의 사진을 붙잡고 오열했던 사건의 경우 전혀 예기치 못한 사건으로 말미암아 그 이전에 북한 응원단이 쌓았던 긍정적 이미지를 한 순간에 무너뜨린 사례라고 할 수 있다.

셋째, 언론보도 등 한국사회 내부 문제를 구실 삼아 남북 교류협력사업 중단을 압박하거나 억지를 부리는 등의 북한의 행동도 남북관계를 경색시키는 요인이 되기도 한다. 이 외에도 사업 내용에 대한 언론 공개 엠바고를 주장하거나,

예측할 수 없는 이유로 예정된 방북이 지연되는 등 다양한 변수가 존재하는 것이 남북관계의 현실이다. 김일성, 김정일 등의 사망 이후 발생한 대북 조문단 파견 논란 등은 어떤 의미에서는 한국 사회 내부의 일이라고 볼 수 있지만 북한은 이를 문제 삼아 남북교류 자체를 경색시키기도 하였다.

따라서, 남북교류협력사업은 다양한 상황 변화에 따른 철저한 준비가 없으면, 쉽사리 북한 측 페이스에 말리거나, 한국 내에 부정적 여론이 조성되어 사업 자체가 표류할 가능성이 높다. 이런 점을 감안할 때, 단계별·상황별 대처방향 기조를 미리 구상하여 상황의 변화에 따라 적절히 대응하는 준비가 필요하며, 중장기 계획에 기초해 체계적이고 단계적인 접근을 시도하는 것이 사업의 일관성, 지속성 유지를 위해 보다 바람직하다고 할 수 있다.

가. 상황 구분: 경색, 제한적 교류, 교류 활성화 국면

중앙정부 차원의 남북관계 변화 등에 따라 지자체 남북교류 추진 환경을 구분할 수 있다. 지자체의 입장에서 남북 당국 간 관계는 일종의 주어진 상황, 즉 구조(structure)라고 할 수 있다. 물론 지자체가 track II의 역할을 수행함으로써 당국 간 관계를 개선시킬 수도 있으나, 아직 지자체의 역량이 그 정도 수준에 이르렀다고 보기는 어렵다.

중앙정부의 남북관계는 국제적 변수와 국내적 변수에 의해 영향을 받게 된다. 국제적 변수는 북·미, 북·일, 북·중관계 등 동북아시아 국제정치 질서에 의한 변수를 의미하며, 국내적 변수는 이른바 ‘남남갈등’ 등 한국 내 여론의 추이 변화, 한국 정부에 대한 북한의 태도 변화 등이 해당될 것이다.

1) 경색국면

국제적인 분위기가 남북 간의 원활한 교류협력사업 추진에 부정적인 방향으로 형성되고, 한국 정부의 운신 폭이 대단히 제한적인 상황이 조성될 수 있다. 이러한 경우는 국내적으로도 남북교류에 대한 부정적 여론이 우세한 상황이라고 할 수 있다.

예컨대, 국제사회의 대북제재 조치가 더욱 강화되거나 미국의 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 등에 따른 실질적인 조치들이 이루어지고, 한국의 경제가 지속적으로 악화되어 대북정책에 대한 국내 여론이 악화되는 상황이 발생할 수 있다. 혹은 한국의 중앙정부가 여러 가지 조건을 고려하여 국제사회의 대북 강경책에 동조할 수밖에 없는 상황이 초래될 수도 있다.

천안함 침몰 및 연평도 포격 사건 등이 발발한 2010년 상황이 대표적인 경우

가 될 수 있다. 북한이 한국 영토에 대해서 직접적인 포격을 가하는 등 도발을 강행하였을 때 남북관계는 극도로 경색될 수밖에 없다.

2) 제한적 교류 국면

남북교류 추진을 위한 국제적 상황과 국내적 상황이 서로 다를 수 있다. 예컨대 2002년 2차 핵위기 발발 이후 한동안 미국은 대북 압박 정책을 추진하였으나, 한국 정부는 포용정책의 기초를 유지하였다. 당시 북한 핵문제로 인하여 대량살상무기 확산 방지와 관련된 국제 레짐들이 가동되고 있어서, 남북교류의 대폭적인 확대는 기대할 수 없었지만 한국 정부의 의지에 의해서 제한적인 수준이나마 남북교류가 지속될 수 있었다. 반대로 한국 정부는 북한에 대해 강경한 입장인 반면, 미국이나 중국이 북한과의 협상을 적극적으로 추진하는 경우도 있을 수 있다.

2013년 현재 남북관계는 극도로 긴장되어 있으며 북미 간 입장 차이를 고려할 때 핵문제의 해결은 매우 어려운 협상이 될 것임을 예측하는 것은 어렵지 않다. 따라서 2-3년 동안 한반도의 정세는 핵문제 해결이 지지부진해지면서 미·북간 줄다리기가 계속되고, 한국의 새로운 정부는 제한된 범위 내에서 남북교류협력사업 추진을 시도할 가능성이 크다. 만약 그렇다면 한국 중앙정부는 북한의 민족공조 주장과, 미국의 정책공조 요구 사이에서 정경분리를 내세워 북한 핵문제 해결에 협조하는 속에 남북교류협력사업의 방향을 모색하게 될 가능성이 높다.

요약하면 제한적 교류 국면은 다소 제한적이지만 남북교류사업 추진이 가능한 경우를 의미한다. 사실 남북관계에 있어 대부분의 경우 전면적 활성화나 경색 국면에 해당하지 않을 수 있기 때문에, 우리의 선택에 따라서 제한적이거나 남북교류가 가능한 상황이라고 볼 수 있다.

3) 활성화 국면

북한 핵문제 해결이 상당한 진전을 보이고, 북한이 개혁·개방을 적극적으로 추진하면서 남북 간 협력적 분위기가 조성되고, 국제적 상황도 남북관계 개선에 유리한 방향으로 이어질 수 있다. 이 경우 남북관계 역시 급물살을 타고 진행될 것이며, 보다 발전적인 남북교류협력사업 추진이 가능할 것이다.

이와 같은 활성화 국면은 아직 남북관계에서 경험해보지 못한 상황이다. 과거 6.15남북정상회담 이후 남북교류가 양적으로 크게 확대되었던 시기도 있었지만, 그것은 그 이전과 비교하여 상대적으로 사업이 확대된 것이지 여기에서 의미

하는 남북교류의 활성화 국면과는 다소 차이가 있다.

나. 상황별 추진 기조

1) 경색국면에서의 대응 방안

경색국면에서는 사업 추진을 위한 국내외적 상황이 모두 나쁘기 때문에 남북 교류협력사업을 추진하는 것이 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 남북관계는 부침과 단속을 반복하는 경향이 있다는 사실을 망각해서는 안 될 것이다. 즉, 경색 국면이라 하더라도 상황변화에 따라서는 언제든지 남북관계가 빠르게 개선되어 교류가 재개될 가능성도 있다는 점을 염두에 두어야 한다.

경색국면에서 중앙정부 차원의 남북교류는 사실상 중단되거나 정체될 수밖에 없다. 그러나 지자체는 중앙정부와 비교하여 국내외의 정치적 상황으로부터 상대적으로 자유롭다는 특성을 고려할 때 적절한 교류의 수준을 유지하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 지자체와 북한의 카운터파트 간 신뢰가 우선되어야 한다.

인도적 지원 사업은 북한과의 신뢰를 유지하면서 경색국면에서도 지속적인 추진이 가능한 사업이라고 할 수 있다. 인도적 지원 사업의 성격상 정치적 변수와 무관하게 추진될 수 있으며, 극도의 경색국면이 아니라면 인도적 지원사업에 대한 부정적 여론도 약한 편이다. 따라서 경색국면에서는 인도적 지원 사업을 중심으로 사업의 지속성을 확보하는 수준을 유지하는 것이 현실적이다. 다만 인도지원의 분배투명성 확보 등 지원 명분과 목표 달성을 위한 핵심적 조건들은 충족되어야 할 것이다. 만약 지자체가 충분한 북한과의 신뢰를 형성하지 못한 상황이라면, 대북 신뢰를 획득하고 있는 민간단체나 국제기구를 통하여 사업을 추진하거나, 인도적 지원과 물적·인적 교류의 규모를 축소하여 소규모의 사업을 추진하는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

이러한 교류협력사업조차 여의치 못한 상황일 경우, 지자체 자체 역량 강화 사업을 통해 향후 상황의 변화에 대비하는 노력을 경주할 수도 있다. 즉 지자체 주민과 공무원들을 대상으로 북한에 대한 이해를 증진시키거나, 남북교류협력사업에 대한 주민의 동의를 획득하는 것 등이다. 이는 지속적인 남북교류협력사업 추진의 정당성을 확보하고, 장기적으로 남북교류의 영역을 확대하는 데 있어서 밑거름이 될 것이다. 결국 경색국면에서 단기적 사업 목표는 대북 접촉창구의 유지, 지자체 자체 역량 강화 등이 될 것이다.

2) 제한적 교류 국면에서의 대응 방안

제한적 교류 국면에서는 정책적 선택에 따라 어느 정도의 사업 확대가 가능하다. 이 상황에서의 사업 목표는 중점 교류 대상지역으로의 진출, 새로운 사업 아이템 발굴 등을 통한 남북교류협력사업의 양적·질적 확대와 심화를 꾀하는 것이다. 새로운 사업을 발굴하는 것도 중요하지만, 지자체가 가진 자원의 한계를 고려할 때 사업 간 연계를 통한 시너지 확보 문제에도 관심을 가져야 한다. 즉, 중점 교류대상 지역에 다양한 사업을 집중하고 사업 간 연계성을 제고함으로써 제한된 자원을 보다 효율적이고 사용할 수 있어야 한다.

여러 번 강조한 바와 같이 남북관계는 언제든 경색될 수도 있는 반면, 정치적 결정 등에 의해 빠르게 개선될 수도 있다. 따라서 제한적 교류 국면에서는 긍정적이든 부정적이든 상황의 변화가 발생할 수 있다는 사실을 기억하고, 북한 사업 파트너와의 신뢰를 확보하여 혹시 있을지 모르는 경색국면에 대비하는 것이 중요하다. 상황이 극적으로 개선될 경우에 대한 준비 역시 필요할 것이다.

과거의 경우에 비추어보면 지자체는 물론이고 다양한 남북교류 주체들이 경색국면에서 남북교류를 추진하기 위해 중국이나 일본 등 제3국 혹은 국제기구 등을 활용한 우회적인 접근 방법을 사용하기도 하였다. 즉, 남북 간 직접 교류가 이루어지지 않는 경우에, 제3국이나 국제기구를 활용하여 간접적인 방식으로나마 남북교류를 추진하기도 하였다. 그런데 남북관계가 개선되고 남북교류협력사업 추진이 용이해지면 애써 개발한 제3국이나 국제기구 통로를 아예 사용하지 않는 경우가 많아졌다. 그 결과 다시 남북관계가 경색되어 우회적 접근이 필요할 때, 다시 처음부터 새로운 대북 접촉 통로를 개척해야 하는 경우도 있었다. 따라서 남북관계가 개선된 경우에도 제3국 등 간접적 대북 접근 통로는 유지하는 것이 바람직할 것이다.

제한적 교류 국면에서 준비하여야 하는 또 다른 과제는 남북교류가 활성화 국면에 진입하는 경우에 대한 대비이다. 남북교류가 활성화되어 여러 지자체들이 동시에 다양한 사업을 진행하는 경우, 중복투자나 과잉경쟁으로 인해서 자원이 효율적으로 사용되지 못할 수도 있기 때문이다. 남북교류와 관련된 법·제도의 완비, 중앙-지자체-민간 사이 거버넌스 구축 등이 남북교류 활성화 단계에 진입한 상황에 대한 대비라고 할 수 있다. 중요한 것은 시행착오를 최대한 줄이기 위하여 활성화 단계에 진입하기 이전에 이와 같은 대비가 이루어져야 한다는 것이다.

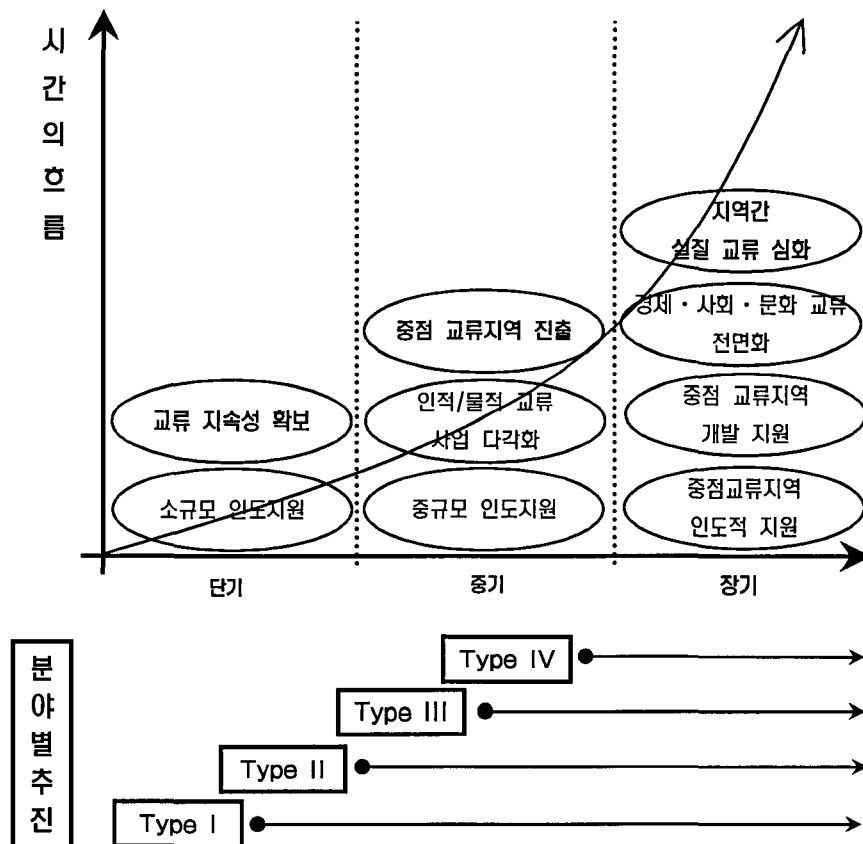
3) 활성화 국면에서의 대응 방안

남북관계 활성화 국면이란 지자체가 남북교류를 추진할 수 있는 국내외적 상황이 모두 긍정적이라는 것을 의미한다. 이러한 상황에서는 지자체 남북교류 협력사업의 장기적 목표를 중심으로 사업을 추진하는 것이 바람직하다.

활성화 국면에서는 지자체뿐만 아니라 중앙 및 민간의 남북교류 역시 대폭 확대될 것이기 때문에 자원의 효율적·효과적인 사용이 매우 중요하다. 이를 위해서 지자체간 사업의 조정과 조율 등이 필요하며, 지역 간 교류의 전면화 역시 중요한 과제이다. 지금까지 지자체의 남북교류는 지역적으로는 평양과 그 주변지역에 국한되어 있었다. 그 이유는 북한 당국의 정책적 가이드라인이 존재하였기 때문이지만, 한국 지자체의 북한 동북지역에 대한 관심이 적었기 때문이기도 하다.

독일의 경우 지역 간, 주민 간 교류가 통일 이후 행정통합 등에 긍정적으로 기여하였다. 한반도의 통일이 반드시 독일과 같은 방식으로 이루어질지는 알 수 없으나, 지자체 남북교류가 남북한 지역 및 주민 간의 실질적 교류를 지향해야 한다는 점은 분명하다. 또한 앞서 지적한 바와 같이 중복투자나 과열경쟁을 피하기 위해서는 제도에 기반한 남북교류에 보다 관심을 가질 필요도 있을 것이다.

<그림 5-4> 단계별·상황별 교류협력 추진 시나리오



다. 분야별 사업 기초

1) Type I (남 → 북, 물적 교류)

앞서 로드맵에서 분류한 바와 같이 Type I의 사업은 한국에서 북한으로 제공되는 물적 교류를 의미한다. 기존 사업의 경험으로 살펴본다면 이미 여러 지자체들이 추진한 바 있는 인도적 지원, 농기계 지원, 보건·의료 분야 지원 등의 사업이 이에 해당한다. 대표적인 사업으로는 인도적 차원의 물자 지원을 들 수 있을 것이다. 정부나 국제적인 차원에서 이루어지는 식량 및 비료 지원 등의 사업 역시 이 영역에 포함된다. 이 부분의 사업은 북한의 경제난과 식량난을 고려하였을 때 불가피하게 제공되어야 하는 것들이 대부분이며, 북한과의 교류 제기 초기에 신뢰를 구축하기 위한 것이라는 성격도 가진다.

이 부분의 사업들은 대북 ‘퍼주기’ 논란의 대상이기도 하지만, 인도적 지원 사업의 경우 북한 내부의 현실 등을 고려하였을 때, 불가피하게 추진될 수밖에 없는 사업이기도 하다. 따라서 인도적 지원 사업은 남북교류의 지속성을 확보하는 차원에서 한동안 유지되는 것이 바람직하다. 남북관계에 있어 수시로 발생하는 정치적 상황의 변화에 따라 인도적 차원의 지원을 포함한 모든 교류를 전면 중단할 경우 남북 간 신뢰 구축이 어려워질 수도 있다. 또한 인도적 지원이라는 사업의 성격상 지원 중단의 명분을 찾는 것도 쉽지는 않다.

이 부분 사업의 지속성을 확보하기 위해서는 첫째, 동서독 교류의 경우에서도 볼 수 있었던 것처럼, 능력 이상의 지나친 사업 확대를 추진하기 보다는 적절한 규모와 속도를 유지하는 것이 중요하다. 둘째, 인도적 지원이라고 해서 일방적으로 물자를 보내는 방식보다는 물자의 투명한 분배와 지원의 효과에 대한 검증 절차를 마련하는 과정을 갖추는 것이 국민적 동의와 지원의 명분을 찾는 데 도움이 될 것이다. 셋째, 인도적 지원이라는 사업의 성격에 대한 사업 추진 주체의 확고한 의지와 이해가 뒷받침되어야 한다. 넷째, 지자체의 특성상 보유하고 있는 자원이 한정적이라는 점을 고려하여 다른 사업과의 연계를 고려한 전략적인 접근도 필요하다.

상당수 지자체는 남북교류 로드맵 Type I 과 관련해서는 어느 정도의 경험과 성과를 거둔바 있다. 남북관계의 특성상 우리나라가 북한에 물자를 지원하는 Type I의 양상은 앞으로도 상당기간 지속될 수도 있다. 따라서 이 부분의 활성화와 제도적인 안정화를 위해 다음과 같은 노력이 필요하다고 본다.

첫째, 인도적 지원 사업의 제도화 노력이다. 인도적 지원이 명분과 정당성을 갖추기 위해서는 왜 북한을 도와주어야 하는가에 대한 주민의 지지와 호응이 반드시 필요하다. 대북 인도적 지원에 대한 필요성과 당위성을 역설하더라도,

지자체의 구성원이 이를 받아들이지 않으면 더 이상 추진할 수 있는 동력을 잃게 된다. 따라서 인도적 지원의 필요성을 설득할 수 있는 객관적인 자료와 명분을 찾아내고 확보하는 노력이 필요하다. 또한 남북관계의 경색과 호전에 크게 구애 받지 않고 인도적 지원을 지속하기 위해서는 이와 관련한 기본적인 제도적 장치가 마련되어 지원의 시기와 규모, 목적에 대한 기대구조가 수립되어야 한다.

이와 관련해서 인도적 지원의 국내적 효과에 대한 고려도 요구된다. 예컨대 과거 대규모 대북식량지원이 이루어지면 이는 국내에 과잉 생산된 쌀 가격의 안정에 기여하기도 하였다. 제주도의 감귤지원 역시 이러한 메커니즘이 존재하였다. 반대로 대북 비료지원의 경우 국내 비료가격의 상승으로 이어져 농민들의 불만이 높아진 사례이다. 인도적 지원의 국내적 효과가 긍정적 혹은 부정적으로 나타날 수 있는 만큼 이에 대한 충분한 고려가 이루어지는 것이 바람직하다.

둘째, 현재와 같은 물적 지원에서 그치는 것이 아니라 물적 지원의 효과를 확인하고 동참하는 새로운 지원협력의 모델을 만들어내는 것이 필요하다. 우리나라 19대 국회 국회의원들을 대상으로 실시한 대북 인도적 지원에 대한 설문조사의 결과를 보면 설문대상 국회의원들의 과반수가 넘는 61.6%가 대북인도지원 문제에 대한 우리 사회의 갈등이 심각하다고 인식하고 있다.¹³⁶⁾ 이처럼 대북 인도지원을 둘러싼 한국 사회의 갈등이 심각한 것은 인도지원 자체에 대한 문제의식이 아니라 인도지원의 효과에 대한 철저한 모니터링이나 정확한 평가가 이루어지지 못한 것 때문이다. 그 결과 대북지원 단체의 활동가들조차도 대북 인도지원 모니터링과 관련하여 ‘패배주의’에서 벗어나 분배투명성을 제고해야 한다고 주장¹³⁷⁾하기도 한다.

최근 북한의 장거리 로켓 발사와 핵실험 우려 등으로 남북관계가 매우 악화된 것이 사실이지만, 일부 지자체들은 남북교류 재개를 위한 준비를 지속하고 있다. 그러나 북핵문제의 진행 여부에 따라서 남북관계는 심하게 요동칠 수 있는 가능성이 여전히 크며, 단기적으로 남북교류사업의 추진 여건 역시 크게 개선되지 않을 수도 있다. 반면 다른 한편으로는 2013년 출범하는 한국 정부의 남북관계 개선의지에 따라서 남북관계가 급물살을 탈 가능성도 배제할 수는 없다.

여러 채널을 통해 북한의 경제 사정 악화에 관한 소식이 전해지고 있고, 국제사회의 지원 역시 감소하고 있어 북한의 경제 상황 개선 증거를 찾아볼 수 없다. 이에 따라 인도적 지원 요구는 증가하고 있으나 현실적인 여건은 그다지 긍정적

136) 강동완·김동진, “인도적 대북지원 사회적 합의에 대한 제19대 국회의원 설문조사 결과분석”, 『대북지원 사회적 합의의 필요성과 추진방안』(대북협력민간단체협의회·민족화해협력범국민협의회 주최 정책토론회자료집, 2012. 8. 29)

137) 이종무, 『대북지원 사회적 합의의 모색 필요성과 추진방안』, 『대북지원 사회적 합의의 필요성과 추진방안』(대북협력민간단체협의회·민족화해협력범국민협의회 주최 정책토론회자료집, 2012. 8. 29)

이라고 할 수 없다.

중장기적으로 북한이 자생적인 내부 발전의 원동력을 발견하지 못하는 한 북한 경제상황은 크게 개선되지 않을 것으로 전망된다. 특히 인민들의 실생활과 관련된 영역의 개선은 보다 더디게 이루어질 가능성이 높다. 따라서 통일 과정 및 통일 이후 민족의 동질성 회복과 통일 기반 조성이라는 남북교류 사업의 취지를 생각한다면 인도적 지원은 국내외의 정치적 변화와 무관하게 이루어져야 할 필요성이 있다.

2) Type II (남 → 북, 인적교류)

인적교류는 물적교류의 확대에 따라 자연스럽게 확산될 수도 있지만 물적지원과 별개로 순수한 인적교류만 이루어질 수도 있다. 예컨대 한국 무용을 북한에 가서 공연하거나, 스포츠 분야 교류를 추진하는 것 등이 대표적이다. 이러한 사업의 경우 지금까지는 평양 중심으로 공연이 진행되었기 때문에 남북 상호 인적교류로 크게 확대되지는 못하였으며, 지속적인 사업으로 발전되기보다는 일회적인 행사로 끝나는 경우가 대부분이었다. 따라서 향후 이 분야의 사업은 지속적이고 정례적인 사업으로 발전시킬 필요가 있으며, 남북 상호 인적교류(Type II & Type IV)로 확대시키는 것이 바람직하다.

Type II 부문에서는 전문 인력 지원의 제도화 방안을 북한과 협의하여 마련할 필요도 있다. 대북 전문 인력을 북한에 지원하는 경우, 관련한 내부 지침과 시행 세칙을 별도로 만드는 작업이 이루어져야 할 것이다. 아직 한국의 전문 인력이 북한에 파견되어 근무한 사례는 많지 않지만, 남북교류가 활성화된다면 사업 분야에 따라서는 한국 전문 인력이 비교적 장기간 북한에 파견 근무를 해야 하는 경우가 발생할 수도 있다. 특히 지자체 방북 인력이 증가하면 이들에 대한 신변보장 관련 제도 등이 보다 분명하게 규명될 필요가 있다. 개성공단이나 금강산 관광의 경우에서와 마찬가지로 한국 인력의 억류나 구금 등의 사태가 언제든지 발생할 수 있는 만큼 이에 대한 북한의 확실한 보장을 받아내는 것은 쉽지 않으나 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

아울러 인적 교류에 드는 비용을 효율적으로 집행하기 위한 노력이 이루어져야 한다. 과거에는 중국을 거쳐 북한을 방문하는 경우가 대부분이었다. 간혹 직항로를 따라 전세기편으로 방북하는 경우도 있지만, 두 경우 모두 방북에 매우 큰 비용이 소요된다. 가까운 거리임에도 불구하고 제3국을 경유해 가거나 굳이 항공편을 이용해야 하는 과거의 관행은 명분도 얻기도 어렵고 지자체 예산에 적지 않은 부담으로 작용하고 있다. 이 점을 고려하여 육로와 철도를 이용하여 시간과 비용을 동시에 절약할 수 있는 방법을 마련하는데 주력할 필요가 있다.

인도적 지원 사업의 경우 정치적 변수와 무관하게 추진 명분을 마련하여 사업을 지속할 수 있지만, 정치적 상황이 악화될 경우 대규모의 방북단의 추진이나 문화·스포츠 교류와 같은 인적교류 사업의 추진은 쉽지 않다. 또한 인적교류 사업을 무리하게 추진하는 경우 북한의 정치적인 이용이나 대가 요구 등 부가적인 문제가 발생할 수 있는 소지 역시 소홀히 할 수 없다. 특히 정치적 상황이 유동적이거나 악화되어 방북이 어려운 시기에 무리하게 사업을 추진하려고 하는 경우에 이와 같은 일이 발생하기 쉽다. 북한의 무리한 요구에 대해서는 사업 진행 초기부터 가능한 한 우리의 '명확한 입장'을 사전에 분명히 고지함으로써 불필요한 사업과의 연계나, 무리하고 부당한 요구를 차단하는 것이 중요하다.

3) Type III (북 → 남, 물적교류)

북한의 산업 수준이나 남북한 경제력 격차 등을 고려한다면 사실상 북한으로부터 한국으로 제공될 수 있는 물자는 대단히 제한적이다. 남북교류가 시행된 이후, 초기에는 북한 물자 전시 등이 호기심으로 많은 관심을 모았으나, 이제는 그러한 수준의 사업으로는 효과를 얻기가 쉽지 않다. 북한의 모래와 특산품을 한국이 수입하여 북한의 이익을 창출하려는 시도도 있었지만, 아직 성공사례가 많지 않다.

향후 북한 물자의 한국 도입과 관련된 사업 확대를 계획한다면, 이익 창출의 측면을 고려해야 할 것이다. 예컨대 제주도의 경우 북한의 값싼 노동력을 이용하여 '북한 마늘임가공 사업'을 추진한 바 있다. 즉 기계작업으로 인해 마늘의 품질이 떨어지는 현상을 극복하기 위해 값싼 북한 노동력을 이용한 수작업을 통해 중국산 마늘에 대한 제주산 마늘의 시장 경쟁력을 확보하는 방식이었다.

사업성과 홍보 차원의 북한 물자 유입이 아닌 이익창출 차원의 물자 유입이 이루어질 경우, 국내 시장 상황에 대한 면밀한 검토 역시 필수적이다. 농수산물이나 축산물과 같은 1차 상품의 반입이 한국에서 동일 상품의 시장 가격을 교란시킨다면 이해 관련자들의 반대에 직면하게 된다. 예컨대 북한은 저렴한 노동력과 토지 등에서 경쟁력을 갖고 있기 때문에 농업 분야의 교류협력 사업이 이익창출의 측면에서 효과적이라고 할 수 있다. 그런데 북한에서 생산되거나 임가공된 값싼 농산물이나 제품이 국내에 유입될 때 이것이 국내 시장에 영향을 주어 피해를 보는 집단이 발생할 경우 남북협력 자체가 무산될 가능성이 높다. 따라서 협력 아이템 및 추진 주체의 선정이 매우 중요하다. 제주도의 '북한 마늘임가공 사업'과 같이 우리나라와 북한주민 모두에게 유익한 사업의 전개 양상을 보면 어떠한 협력 아이템을 찾아내는가에 따라 TypeIII 부문의 성패가 달라질 것이다.

지자체가 주축이 되어 이익 창출을 목적으로 한 남북교류를 지속적으로 추진

하는 것은 한계가 있다. 지자체 남북교류의 목적 역시 통일기반의 구성에 있기 때문에 남북교류를 통해 지자체가 경제적 이익을 추구한다는 것은 명분상 적절하지 않다. 따라서 장기적으로 지자체는 지역 주민 혹은 민간의 수요를 파악하고 이를 남북교류와 연결 및 지원하는 역할을 담당하는 것이 바람직하다. 예컨대 대북 사업을 위한 다양한 정보를 제공하고 사업 추진과정에서 직면한 문제 해결을 도울 뿐 만 아니라, 대북 사업 아이템 개발 등을 지원하는 것이다.

현재 국책 사업을 비롯한 남북경협이 전 영역이 사업의 순조로운 추진과 수익 창출에 어려움을 겪고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 남북교류가 한 차원 도약하기 위해서는 일방적인 지원과 일방적인 수혜의 틀에서 벗어나 남북이 상호 이익을 얻는 방식으로 발전해야 한다는 점은 분명하다.

4) Type IV (북 → 남, 인적교류)

흔히 남북교류라고 하면 북한의 인원이 한국을 방문하는 TypeIV의 형태를 떠올릴 만큼 이 부문의 사업은 남북교류에 있어 상징성을 가진다. 즉 북한의 사람들이 한국을 방문하여 한국의 사람들과 자유롭게 교류하며 스포츠 및 문화 행사 등을 정례적으로 개최하는 상황이다. 그러나 이러한 형태의 사업은 인도적 지원 사업만큼 필요성과 명분이 절박하지 않기 때문에 현재까지의 남북교류에서 TypeIV의 경우는 많이 찾아볼 수 없는 것이 사실이다. 또한 체제유지를 최우선적으로 내세우고 있는 북한 당국의 경직되고 폐쇄적인 태도 등을 고려할 때, 이 부문의 교류가 단기간에 크게 확대되는 것은 한계가 있을 수 있다.

이 문제를 해결하기 위해서는 전반적인 남북관계가 호전되어야 하겠지만, 지자체들이 별도의 준비를 구체적으로 해 나간다면 불가능하지만은 않을 것이다.

또한 비공개로 전제로 북한의 전문 인력이 한국의 관련 현장을 방문·답사·연수하는 방안도 고려할 수 있다. 여기서 중요한 것은 한국으로부터 확실한 신변 보장을 담보 받으려는 북한의 무리한 요구를 우리가 수용해 낼 수 있는가이다. 한국에 북한 인력이 내려올 경우 ‘한국 주민들과 접촉을 할 수 없다’, ‘한국 신문이나 텔레비전을 보지 않도록 보장하라’, ‘한국 길거리에 있는 반공 포스터를 모두 없애야 한다’는 등의 요구를 어떻게 지혜롭게 소화해낼 수 있는가가 관건이 된다. 아직까지는 북한의 무리한 요구를 수용하기가 쉽지 않다. 더욱이 북핵실험 등의 문제로 국내 여론이 좋지 않은 상황에서 TypeIV의 사업을 무리하게 추진하기도 어렵다. 그러나 남북관계가 호전될 경우, TypeIV의 사업을 추진할 상황은 언제든지 발생할 수 있다. 이에 대비하여 예상 시나리오에 입각하여 구체적인 준비를 해두는 작업도 소홀히 해서는 안될 것이다.

특히 북한은 어린이, 대학생, 예술인 등 비교적 편견이 적고 감정적 교류의

폭이 넓은 대상들의 상호 교류에 대해 대단히 부정적인 입장을 보여왔다. 또한 앞서 검토한 동서독 사례에서도 볼 수 있는 것처럼 상호간 인적 교류 초기 북한은 이 사업을 정치적으로 이용하려 하거나, 자유로운 토론이나 교류를 회피하려고 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 진정한 통일기반 조성을 위해서는 북한 인력의 한국지역 방문은 충분히 의미 있는 사업이라고 할 수 있다. 그러나 현재와 같은 남북관계 경색 국면에서는 북한 인력의 한국 방문에 대한 국민들의 동의와 지지를 얻어내는 것도 쉽지 않을 뿐 만 아니라, 북한과의 협력을 통해 인적교류 사업을 추진하는 것 자체가 어렵기 때문에 남북관계의 현재 상황과 북한의 반응을 면밀히 고려하여 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다.

제3절 지자체 남북교류 추진 방안(예시)

2013년 현재 남북관계는 경색국면이 지속되고 있어서 활성화 국면을 논의하기는 어려운 것이 현실이다. 따라서 지자체 남북교류의 목표를 설정함에 있어서도 단기 또는 중기목표 정도를 논의할 수는 있으나, 장기목표를 구체화하기에는 아직 이르다. 더욱이 근래 경색국면의 장기화는 단순한 남북교류의 중단이 아니라 상호신뢰 및 대북창구의 상실, 사업역량 약화로 이어져 장기목표에 근거한 새로운 단계로의 발전을 막고 있는 실정이다. 하지만 어려움이 있어도 남북교류는 발전할 것이고, 그렇게 만들어 가야 한다.

이에 남북 지자체 교류의 활성화국면을 가정하고 중장기 목표에 상응하는 사업추진방안을 제시해보려 한다. 다만, 동서독의 경우와 같이 실질적인 통일과정에서 있을 남북 지역간 행정·재정·인적 교류까지 다루기에는 너무 광범위하여 북한의 개혁·개방을 촉진하고 민족동질성 회복에 기여하는 단계 수준에서 사업추진 방안을 모색하고자 한다.

지자체의 남북교류 추진 방안을 일반화하여 설명하는 것은 매우 어려울 뿐만 아니라, 바람직하지 않을 수도 있다. 왜냐하면, 개별 지자체들이 처한 상황이 다르고, 지역적 특성에 따라 추진 가능한 사업 영역이 다를 수도 있기 때문이다. 또한 사업의 우선 순위를 결정하는 것 역시 개별 지자체들이 결정해야 하는 사안이라고 볼 수 있다. 따라서 여기서 제시하는 지자체 남북교류 추진방안은 특정 지자체를 염두에 둔 것이 아니며, 어떤 지자체들에게는 맞지 않는 사업이 될 수도 있다.

그럼에도 불구하고 지자체 남북교류의 모델(ideal type) 몇 가지를 제시해 보고자 한다. 여기서 지자체 남북교류 추진 방안 모델을 제시하는 이유는 앞서 제시한 지자체 남북교류의 추진 목표를 달성하기 위해서는 과거와는 다른, 보다 유기적이고 종합적인 접근방법이 필요하기 때문이다. 따라서 여기서 제시된 남북교류 모델을 참고하여, 실제 지자체들의 남북교류가 보다 다양하고 현실적인 정책으로 발전되기를 바란다.

1. 지속 가능한 사업 모델의 발굴 및 추진

가. 배경 및 목적

남북교류협력 사업이 보다 효과적으로 추진되기 위해서는 일방적 지원의 성격에서 벗어날 필요가 있다. 지금까지의 남북교류협력사업을 엄격하게 평가한다

면 대부분이 교류협력이라기보다는 일방적 지원의 성격을 가졌다고 할 수 있다. 외부의 지원이 중단되었을 경우 북한의 협력 단위가 자생력을 가지고 협력 당시와 비슷한 성과를 지속시킬 수 있을 때 비로소 사업이 성공했다고 보아야 할 것이다.

북한 사업단위가 자생력을 가지기 위해서는 수익 모델의 창출이 필요하다. 지금까지 대부분의 지자체 사업들은 ‘현대화 시설 지원’, ‘생산시설 지원’, ‘원자재 지원’ 등과 같이 ‘지원’의 교류협력 사업을 추진해왔다. 이것이 북한 사회를 일부 현대화하고, 인도적으로 도움을 주는 면이 있기는 하지만, 만약 이런 사업들이 성공적인 수익모델을 창출하는 것과 연계된다면 지자체의 남북교류협력 사업이 지속적이며, 상호적이며, 효율적으로 추진될 수 있는 가능성이 매우 높아질 것이다.

지자체 남북교류가 수익모델을 창출하는 것은 두 가지 의미를 가진다. 첫째는 지원 사업을 통해 수익모델을 창출함으로써 그 사업에서 창출된 이윤이 다시 그 사업에 투입되는 구조를 만들어내는 측면이다. 이러한 과정을 통해 지자체는 지원의 규모를 줄이고, 북한 사업 대상 단위의 자생력을 키워줄 수 있을 것이다. 이러한 모델이 만들어진다면 이를 점차 확산시켜 나아가는 것도 가능하다. 둘째, 남북 경제협력 사업으로의 전환 가능성을 확대하는 측면이다. 이윤이 창출되는 구조를 만드는 과정에서 한국 혹은 외부 시장과의 연계를 증대하고, 이를 통해 민간 기업의 참여 여지를 확대하는 결과를 가져올 수 있을 것이며, 나아가 한반도 경제공동체 실현의 초석을 만들 수 있을 것이다.¹³⁸⁾

이처럼 지자체 남북교류협력 사업을 기획함에 있어서 외부 경제와의 연계성을 강조하는 이유는 남북협력 사업의 지속성과 효과성에 대한 고려 때문이다. 과거에 추진한 것과 같은 일방적인 지원사업은 한국의 지원이 중단되었을 때, 동 사업의 성과가 전혀 유지되지 못하였으며 그렇기 때문에 다른 지역으로 동일한 사업모델을 확산시킬 수도 없었다. 어떤 사업이든지 그것이 지속 가능하기 위해서는 사업의 결과 이윤이 발생하고 그 이윤이 사업에 재투자되는 구조를 확립해야 한다. 이와 같은 구조를 통해 지원하는 쪽에서는 점차 지원의 규모를 줄여갈 수 있고, 지원받는 쪽에서는 자생력을 키워갈 수 있을 것이다. 그래서 한 지역에서의 사업이 성공하였을 때 그 모델을 다른 지역으로 확산시킬 수 있을 것이기 때문이다.

138) 최용환, 『경기도의 남북경제협력사업 추진방안 연구』, 41쪽.

나. 추진방안¹³⁹⁾

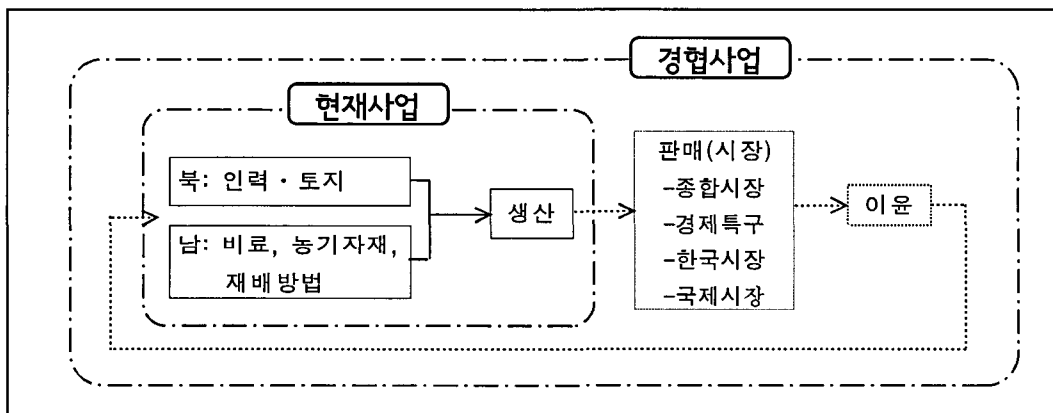
1) 농업협력의 경협사업 전환

지금까지 지자체가 추진했던 사업들 가운데 가장 성공적인 사업영역은 농업 협력이었다. 따라서 그간의 경험을 고려하였을 때, 이미 추진하고 있는 농업협력 사업을 수익모델로 전환하는 방안을 고민해 볼 필요가 있다.

예컨대 농업협력사업에서 생산된 농산물을 시장에 판매하여 그 이익이 전체 사업에 재투자되는 구조로의 발전이 필요하다. 농산물의 판매 시장은 특구나 한국시장, 혹은 해외시장 등 다양하게 고려할 수 있고, 이 과정에서 한국 시장과의 연계가 이루어진다면, 농산물 위탁재배 등의 사업으로 발전시킬 수도 있을 것이다.

또한 이러한 사업은 북한 협동농장의 자생력 제고와도 연관되기 때문에 북한에서도 관심을 가질 수 있는 사업이다. 더 나아가 이윤이 사업에 재투자되는 구조가 확립되면 지자체들은 해당 협동농장에 대한 투자를 줄이고, 다른 지역에서 유사한 사업을 추진함으로써 성공모델을 북한의 다른 지역으로 확산시킬 수 있을 것이다.

<그림 5-5> 농업협력사업의 경제협력사업 전환(예시)



2) 농업협력 사업과 국제 협력 사업의 연계

극심한 경제난에 시달리고 있는 북한은 식량 증산 분야에 대한 관심이 매우 높다. 이에 경기도와 경상남도 등 몇몇 지자체들이 평양 인근 지역에서 벼농사 및 시설채소 등을 중심으로 한 농업협력 사업을 추진한 바 있는 것처럼 기존 지자체의 남북교류협력 사업 가운데 지속적인 사업으로 추진되는 것의 대부분이

139) 이하 내용은 최용환, 「지방자치단체 남북교류: 평가와 과제」(2010년 북한연구학회 추계학술회의 자료집, 2010. 10. 8) 참조.

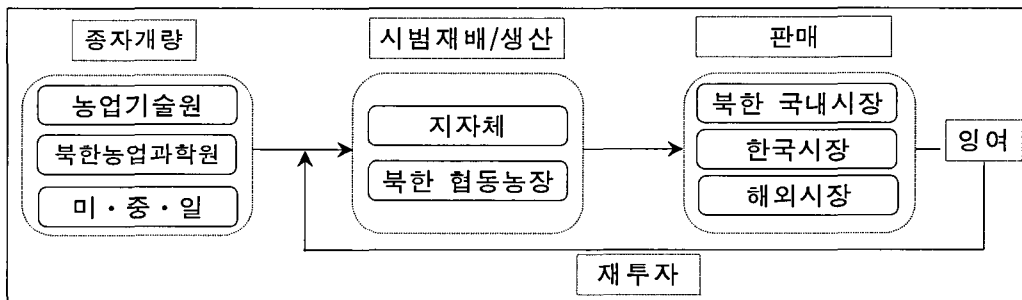
농업협력 사업이다. 이 분야의 협력은 북한이 큰 관심을 보이는 만큼 국제협력 프로젝트로의 발전 가능성도 높다고 할 수 있다.

예컨대, 북한의 농업분야 수요를 고려하여 종자개량 사업을 국제적인 협력 프로젝트로 진행하고 개량된 종자를 북한에서 재배하는 방식의 사업을 구상해 볼 수 있다. 중요한 것은 이 사업이 연구와 시범재배에 그쳐서는 안 된다는 것이다. 해당 협동농장에서 생산된 생산품이 북한 국내시장이나 한국 혹은 해외시장 등에 판매되고, 그 수익금이 협동농장에 재투자되어 자연스럽게 북한 협력단위(협동농장)의 자생력 제고로까지 이어질 수 있도록 사업이 추진되어야 한다.

예컨대 아래 <그림 5-6>에서 볼 수 있는 것처럼 종자개량 사업의 경우, 한국의 지자체 및 미국, 일본, 중국 등의 농업관련 연구기관과 대학 등이 북한의 농업 과학원 등과 함께 프로젝트를 진행할 수 있을 것이다. 이 과정에서 자연스럽게 인적교류가 이루어질 수도 있고, 초기 과정에 참여한 주체들은 이후 시범재배, 생산 등에도 지속적으로 관여함으로써 사업의 파급효과를 높일 수 있다.

해외에서의 종자개량 연구 및 재배와 같은 정도의 사업은 남북관계 경색 국면에서도 진행할 수 있기 때문에 이후의 과정에서 난관에 직면한다고 하더라도 사업의 지속성 확보가 가능하다고 할 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 시장 판매 수익금이 해당 단위에 재투자되어 생산과 판매가 이루어지고, 그 수익금이 다시 투자되는 선순환 구조를 만드는 것이다. 그것은 곧 북한 주민들 혹은 농장 관리인들에게 시장경제적 마인드를 심어주는 과정이 될 것이다.

<그림 5-6> 농업협력 사업의 국제협력 사업화(예시)



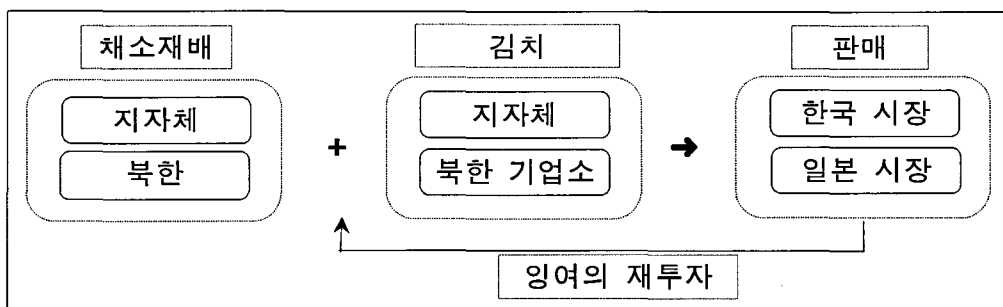
한 지역에서 이러한 선순환 구조가 만들어지면 지자체는 그 지역에 대한 지원규모를 점차 줄이고, 그만큼 다른 지역(혹은 다른 협동농장)에 투자하여 또 하나의 선순환 구조형 사업을 추진할 수 있게 될 것이다. 사실 이러한 구조는 제3세계 개발 지원의 기본적인 구상이라고 할 수 있다. 다만 북한이 여타의 제3세계 국가들과 다른 점은, 피지원단위(supported unit)가 이러한 구조를 만드는 것에 대한 관심이 적다는 것이다. 그 때문에 지원의 효과가 적고, 사업의 확산이

어려울 수밖에 없다.

3) 농업협력의 연관 산업 확대 방안

앞서 언급한 형태의 사업 모델은 단순히 농업협력 사업에만 그치지 않고 다양한 분야로 확대하여 접근할 수 있다. 이미 여러 지자체들이 시도한 바 있는 시설채소 사업을 ‘김치가공산업’으로 확대하는 것이 그 예이다. 2007년 이후 한국의 김치시장의 규모는 연평균 3.0%씩 증가하고 있으며, 수입 김치는 전량 중국으로부터 들여오지만, 한국에서 중국산 김치에 대한 거부감이 높은 것이 사실이다.¹⁴⁰⁾ 또한 유럽, 일본, 중국 등지에서 김치는 건강식품으로 인기가 높아 김치의 해외시장 규모 또한 매년 증가하고 있다. 따라서 한국의 지자체와 북한이 공동의 김치 브랜드를 만들고, 이것을 한국 국내 시장은 물론이고 유럽, 일본 등 해외 시장에 판매한다면, 수익 창출의 가능성은 충분한 것으로 보인다. 창출된 수익을 김치생산과정에 재투자하여 수익을 재창출하는 선순환 구조의 형성 역시 가능하다. 그리고 이와 같은 과정은 앞서 언급한 사업모델과 더불어 북한의 협력단위 정책결정자들에게 매우 중요한 경험이 될 수 있을 것이다.

<그림 5-7> 농업협력의 연관산업 확대 및 해외 연계 사업화(예시)



이상에서 그간의 지자체 사업의 성과에 기초하여 매우 제한적인 사례들을 예시하였지만, 수익 창출과 재투자가 반복되는 선순환 구조형 사업모델은 개별 지자체의 경험과 능력, 정책적 판단에 따라 더욱 다양하게 마련될 수 있을 것이다. 여기에서 핵심은 어떤 방법으로든 외부 경제와의 연계를 통해서 이윤을 창출하고 이렇게 창출된 이윤이 해당 단위에 재투자되는 구조를 만들어주는 것이라고 할 수 있다.

지자체들이 북한의 여러 지역에서 다양한 방법으로 이러한 사업을 추진한다

140) 안상돈·이삼섭, 「2012 국내김치산업동향 및 소비자 김장계획 조사」(농협경제연구소「2012NHERI 리포트」, 제207호, 2012.12.10)

면, 중앙정부는 이 가운데 가장 성공적인 모델을 선정·발전시켜 북한 전역으로 확산시키는 역할을 담당할 수 있을 것이다. 반드시 중앙정부가 그러한 역할을 담당하지 않더라도 지자체들 간 정보교류와 정책 조율이 활성화되면 이러한 모델의 북한 전 지역으로의 확산은 자연스럽게 이루어질 수도 있다.

2. 중앙차원의 사업과 지자체 사업의 협력 및 연계

가. 배경 및 목적

지금까지 지자체의 남북교류협력사업은 중앙정부와 별개로 추진된 경향이 있었다. 물론 중앙정부가 추진했던 대부분의 사업도 지자체를 염두에 두고 진행된 경우는 없었다. 예컨대 개성공단이나 금강산관광, 남북 도로·철도 연결 사업의 경우, 경기도, 강원도 등 접경지역 지자체가 직간접적으로 영향을 받을 수밖에 없었음에도 불구하고, 배타적인 중앙정부의 사업으로 진행되었다. 반대로 경기도나 강원도의 남북교류협력사업 역시 접경지역에서 이루어지고 있는 대규모의 남북교류협력사업과 무관하게 진행되었다.

중앙정부와 지자체의 사업이 별개로 진행되기보다는 상호 연계성을 제고함으로써 더 큰 성과를 거둘 수 있을 것이다. 예컨대 개성공단은 남북관계의 부침에도 불구하고 그 명맥을 유지하고 있는 대표적인 사업이다. 개성공단에 대한 북한 주민들의 평가는 매우 높은 것으로 알려지고 있다.¹⁴¹⁾ 하지만 개성공단의 경우에도 한계가 없는 것은 아니다. 공단 자체가 안고 있는 ‘삼통’(三通: 통행, 통신, 통관)의 한계나 노무관리 등의 문제 이외에도, 개성공단이 처음 시작할 때가졌던 북한의 개혁·개방과 관련된 촉매 역할이라는 측면에서 아쉬움이 없을 수 없다. 개성공단에 대해서는 중국의 심천과 같은 개혁·개방의 시험장으로서의 역할을 기대했던 것이 사실이기 때문이다.

개성공단이 북한의 개혁·개방을 이끌어내지 못하는 근본적인 이유는 북한 정책결정자들의 인식 때문이겠지만, 개성과 북한 내부 경제의 연계가 이루어지지 못한 것도 주요한 원인의 하나이다. 일부 개성공단 입주업체들의 경우 개성공단 배후 지역에 있는 북한 경공업 공장에 일부 하청을 주는 등 북한 내부 경제와 연계된 사업을 추진한 바 있다.¹⁴²⁾ 하지만 2010년 천안함 사건 이후 ‘5.24조치’가

141) 동 연구에서는 지자체가 활발하게 남북교류협력사업을 추진하였던 2008년 이전에 주로 평양과 평안남도 지역에 거주하였던 북한이탈주민들을 대상으로 면접조사를 실시하였다.(2013년 1월 20일) 이들의 증언에 따르면, 북한 거주 당시 금강산 관광에 대해서는 별로 들어보지 못하였으나 개성공단에 대해서는 대부분이 알고 있었다. 2008년 개성공단 근로자들의 월급은 북한 돈으로 약 5만원 정도로 일반 노동자(약 2,000원 내외)들에 비해 매우 많았으며, 한 가족이 한 달을 생활할 수 있는 금액이라고 한다.

142) 개성공단 관련 담당자 인터뷰(2012년 12월 27일)

실시되면서 이러한 연계는 모두 중단되었다.

북한 내부 경제와의 연계성이라는 측면에서 금강산 관광 역시 한계를 보였던 것이 사실이다. 하지만 금강산 관광의 경우 금강산 배후 지역에서 농업협력사업을 추진하고, 여기서 생산된 농산물을 금강산 관광객들에게 제공하려는 시도가 있었다.

이러한 과거의 경험과 북한의 개혁·개방 유도라는 명분 등을 고려해 보았을 때, 남북관계 개선시에 재개나 확대가 분명해 보이는 북한의 특구 혹은 당국 차원의 교류협력사업에 꾸준히 관심을 가질 필요가 있다. 남북관계가 개선되었을 때 지자체는 중앙정부 차원에서 추진하는 대규모 사업을 보완적으로 지원함으로써 그 성과를 더욱 확대하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

나. 추진방안

북한이 특구를 개발하였거나, 계획하고 있는 지역은 개성, 금강산, 신의주(황금평), 나진-선봉 등 북한의 변경지역들이다. 특구의 입지 자체는 외부와의 협력 가능성 등을 고려하여 선정되었겠지만, 북한의 최극단 지역들이라는 점에서 개혁·개방에 대한 북한 지도부의 두려움을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 북한이 개혁·개방을 두려워하지 않는다면 수도 평양에서 가깝고 양호한 항구를 가지고 있는 남포 등을 특구로 개방하지 않는 이유를 설명하기 어렵기 때문이다.

특구 지역 선정의 이유가 어떠하든, 북한이 중국을 대상으로 개발하고 있는 황금평 및 나진 특구, 그리고 한국을 대상으로 개방한 개성공단과 금강산 및 개성 등이 현재 북한의 대표적인 특구이다. 지자체는 이러한 특구 배후지역에서 남북교류협력사업을 추진함으로써 특구와 북한 내부 경제와의 연계성을 제고하고, 그 결과 북한 체제의 개방에 기여할 수 있을 것이다.

예를 들어, 남북관계가 개선되었을 경우 개성공단은 사업의 확대가 가장 먼저 예상되는 지역이고, 개성 관광이나 금강산 관광 역시 재개 가능성이 높은 사업이라고 할 수 있다. 이 경우, 지자체는 개성공단이나 관광특구 배후지역에서 농업 및 경공업 협력 사업을 진행함으로써 개성공단이나 관광 특구사업을 활용하는 동시에 보완할 수 있을 것이다. 농업협력사업으로 생산된 농작물을 개성공단 노동자나 관광객들의 식자재로 공급할 수도 있고, 간단한 경공업 분야의 협력 사업을 통해 북한 지역을 방문하는 관광객들에게 판매할 수 있는 상품을 생산할 수도 있을 것이다. 뿐만 아니라, 농업협력에 필요한 농기계 관련 분야의 협력 사업을 추진함으로써 사업 간 상호 연계를 꾀할 수도 있다.

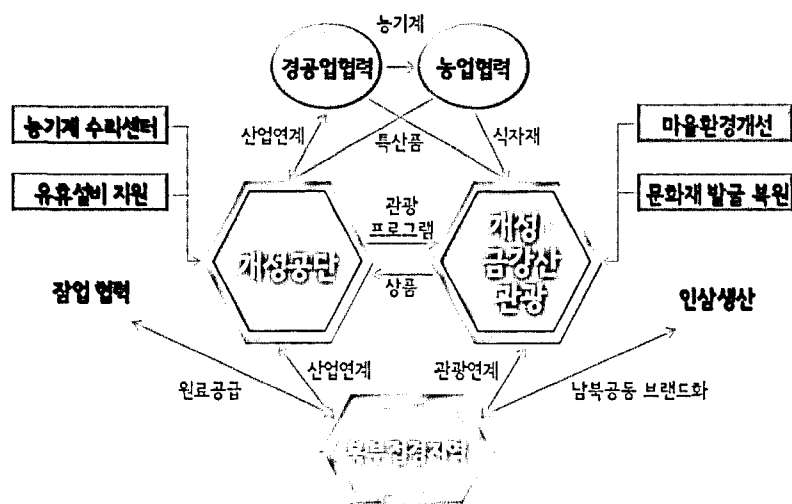
그 밖에 개성공단의 배후지역인 서부 접경지역은 남북 공히 인삼재배 주산지라는 점에서 남북 공동 인삼브랜드화를 시도하고, 동 사업장을 개성공단에 설치

할 수도 있다. 뿐만 아니라 남북 농업협력사업으로 잠업 협력을 추진하는 등의 방안도 고려할 수 있다. 개성공단에 입주한 대부분의 업체들이 섬유 및 봉제 분야이며, 경기북부 지역에도 섬유산업이 밀집되어 있다는 점에서 동 분야의 남북 협력은 매우 유망하다고 할 수 있다.

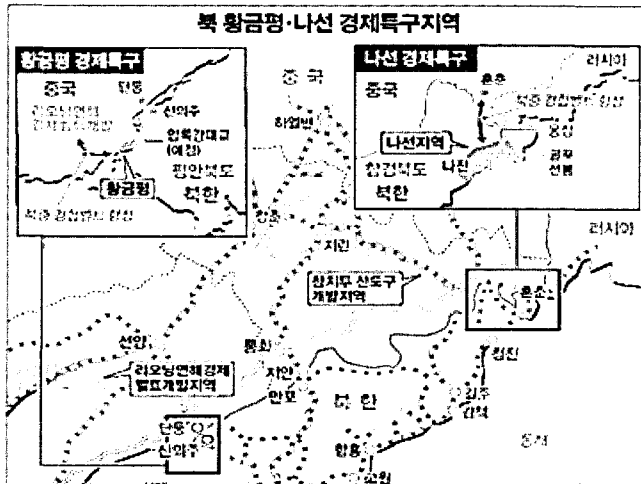
개성공단에서 남북이 협력하여 공장을 운영하는 것 혹은 개성이나 금강산 배후 지역에서 남북이 농업협력사업을 추진하는 협동농장 자체가 훌륭한 관광 상품이 될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 아울러 금강산 관광의 경우처럼 북한 관광의 활성화가 설악지구 등 한국의 지역 경제에 부정적 영향을 미치지 않도록 고려해야 할 것이다. 즉, 남북 연계관광 프로그램 등을 적극 개발하여 남북 모두에게 이익이 되도록 추진하는 것이 사업의 지속성이나 명분 확보라는 측면에서 매우 중요하다.

특구 배후지역에서의 협력사업은 개성, 금강산은 물론이고, 최근 개발이 진행되고 있는 북중 접경지역의 특구 배후지역을 대상으로 하여 접근할 수 있다. 북한의 대중국 특구 개방이 북한 경제의 대중국 의존도 심화를 의미한다는 점에서 우려하는 사람들도 많다. 반면에 북한이 중국에 대해서나마 개방적 정책을 유지하는 것이 장기적인 관점에서 바람직하다는 의견도 적지 않다. 따라서 북중 접경 특구 배후지역에서 남북교류협력사업을 추진하는 것은 북한의 대중국 의존도 심화에 대응하는 동시에 북한 경제의 대외 개방성 증진에 기여할 수 있을 것이다.

<그림 5-8> 특구 배후지역 지자체 남북협력 구상 개념도



<그림 5-9> 북한의 나선·황금평 경제특구



자료: 반중빈, “나선·황금평 개발 북중 합의 주요내용”, 《연합뉴스》, 2012년 8월 14일자.

3. 지자체간 사업 연계를 통한 시너지 확대

가. 배경 및 목적

지금까지 지자체의 남북교류협력사업은 중앙정부와의 협력만 부족했던 것이 아니라 지자체 간 협력도 거의 이루어지지 않았다. 그러다보니 유사한 사업이 여러 지자체에서 동시에 추진되는 사례도 있어서 중복투자라는 비판도 적지 않았다. 혹은 거의 동일한 지역에서 각기 다른 이슈로 중앙정부와 지자체가 별개의 남북협상을 진행한 경우도 있었다.

예컨대 강원도와 북한은 남북 접경지역에서 산림병충해 방제 사업을 진행한 바 있다. 한편 경기도와 북한은 남북 접경지역에서 말라리아 공동방역 사업을 진행하였다.¹⁴³⁾ 남북 말라리아 공동방역이 진행된 지역인 임진강 수계에서는 남북 당국 간에 임진강 수계 홍수 방지를 위한 협상이 수십 차례 개최되었으나, 이 과정에서 남북 당국 간 협상에 관련 지자체는 참여할 수 없었다.¹⁴⁴⁾ 위 세가지 사업은 모두 방역·방제와 관련되어 밀접한 연관성이 있는 이슈임에도 불구하고 지자체 간 혹은 지자체와 중앙정부 간 조율과 협력은 이루어지지 않았다.

2008년 경 한국의 여러 지자체가 관심을 가졌던 양돈 사업의 경우에도 개별

143) 경기도가 2008년부터 추진해온 말라리아 남북공동 방역사업에 2011년부터 인천시가 참여하였고, 2012년부터는 강원도도 참여함으로써 방역사업을 인천-경기북부-강원 등 접경지 전역으로 확대하여 남북접경지 전역 방역 벨트를 형성하고 있다. (김도윤, “말라리아 남북공동방역 접경지 전역으로 확대”, 《연합뉴스》, 2012년 2월 14일자)

144) 정작 2009년 북한의 황강댐 무단 방류로 피해가 발생하였을 때 징계를 받은 것은 기초지자체인 연천군 공무원들이었다.

지자체들 간에 협력이나 조율이 이루어지지 않고 진행되었다. 당시 제주도, 전남도, 전북도, 경기도 등 여러 지자체가 양돈 사업에 관심을 가지고 참여하였지만, 결과적으로는 북한이 사업을 전체적으로 조율하고 한국 지자체와 민간단체들은 동일한 사업의 하위 여러 부문을 담당하는 구조로 진행되었다.¹⁴⁵⁾ 이러한 사례는 지자체들 간의 정보 공유와 조율이 이루어진다면 사업의 규모를 확대하거나 효율적인 역할분담이 가능하다는 것을 시사한다. 특히 한국 지자체들이 동일한 지역에서 혹은 유사한 내용으로 사업을 추진하고자 한다면 지자체간 연계와 역할분담을 통해서 사업의 규모를 키우고 시너지 효과를 제고할 수 있을 것이다.

나. 추진방안

지자체간 사업의 연계는 여러 분야에서 가능하지만, 여기서는 그간 사업의 성과가 상대적으로 높았던 남북접경지역을 중심으로 한 사업 모델을 제시해보고자 한다.

앞서 언급한 바와 같이 경기도와 인천시는 접경지역에서 말라리아 공동방역 사업을, 강원도는 삼림병충해 방제사업을 실시한 바 있고, 중앙정부는 임진강 수계에서의 홍수 및 재난 방지를 위한 남북협상을 진행한 바 있다. 세 가지 사업은 모두 방역·방제와 관련된 논의들이었으며 별개인 듯 보이지만 사업 연계를 통한 시너지 효과의 극대화를 이룰 수 있는 분야라고 할 수 있다.

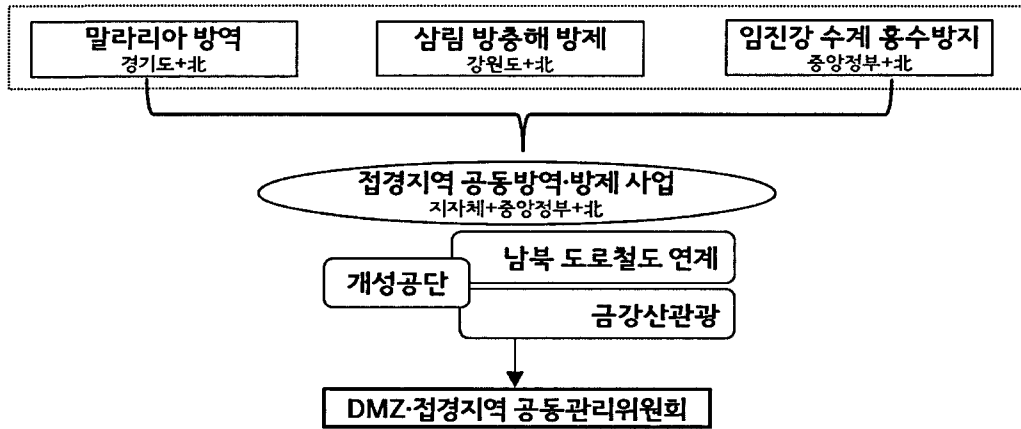
최근 점차 피해가 커지고 있는 구제역이나 조류독감과 같은 초국경 질병은 남북이 공동으로 대처하였을 때 그 효과가 큰 분야라고 볼 수 있다. 구제역, 조류독감 등 가축질병이 대규모로 발생하는 현상은 한국에만 국한된 현상이 아니다. 2005년 북한도 조류독감으로 인해 평양 인근 닭 사육장 등에서 수십만 마리가 집단 폐사하고, 대규모의 매몰처분이 있었던 것으로 알려졌다.¹⁴⁶⁾ 가축 질병은 철새 등의 이동에 의해 국경을 넘어 확산될 수 있기 때문에 가축질병에 대한 공동연구 및 대처 방안을 마련하는 것은 남북 모두에게 매우 필요한 사안인 것이다. 2008년 여러 지자체가 관심을 보였다가 남북관계 경색으로 중단된 축산 분야의 협력사업이 진행된다면 구제역이나 조류독감 등 가축질병 방역체계에 대한 협력은 자연스럽게 관심을 가질 수 밖에 없는 분야이기도 하다. 가축질병 등과 관련된 공동연구, 공동방역 등은 사업의 효율성과 현실적 제약요인 등을 고려할

145) 북한 측이 평양 근처에서 시행된 사업의 전체적 그림을 가지고 지자체를 포함한 한국의 지원단체들에게 동일한 사업의 하위 부분들을 나누어 진행하였다는 것과 관련된 명확한 증거는 없다. 하지만 당시 남북교류를 추진하였던 지자체 및 민간단체 담당자들의 증언을 종합하였을 때, 당시 북한은 양돈 사업을 추진하기 위해서 돼지 공급, 축사, 사료 등으로 분야를 나누어 지자체를 포함한 한국 지원단체들에게 지원을 요구하였던 것으로 보인다.

146) “북한 조류독감 비상”, 《연합뉴스》, 2005년 3월 18일자.

때, 국가 차원의 질병관리 조직과 함께 추진할 필요도 있다.

<그림 5-10> 사업의 공동관리를 통한 효율성 증대

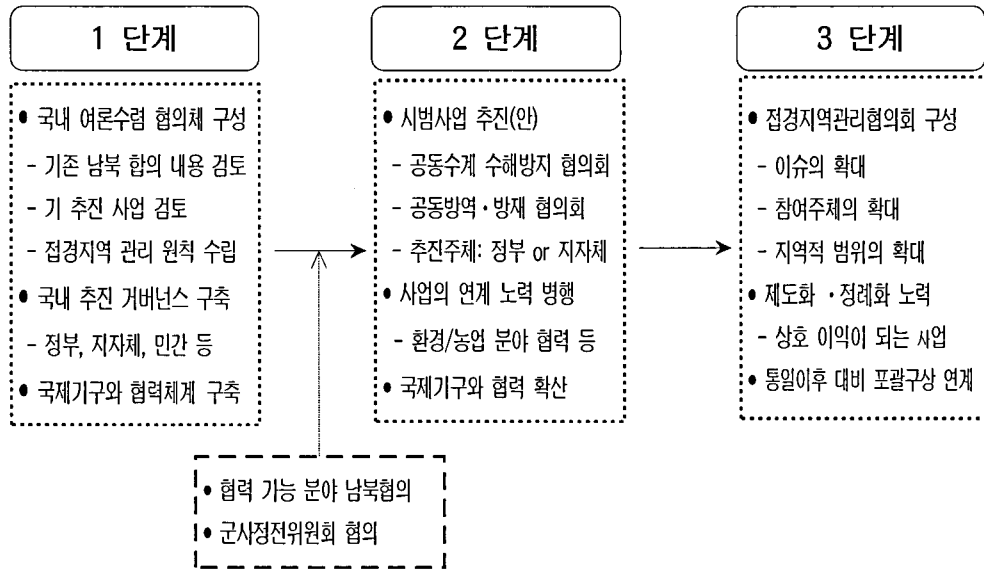


초국경질병에 대한 남북협력사업의 경우, 접경지역이라는 특정 지역을 대상으로 한 협의체로 발전시킬 수도 있다.

동서독의 경우, 1972년 체결된 동서독 기본조약에 의거하여 1973년 1월 31일 국경위원회(Grenzkommision)를 구성한 바 있다. 동 위원회는 국경선 통과와 관련하여 발생하는 문제, 예컨대 수자원, 에너지 공급, 재해방지와 같은 문제를 처리하기 위해 설치되었다. 국경위원회에는 동서독에서 각기 필요에 따라 임명된 대표단이 파견되었다. 서독의 대표단은 내무성 직원을 단장으로 내독관계성, 재무성, 동독과 국경을 접한 4개주(바이에른, 니더작센, 헤센, 쉐레스비히-홀스타인)의 대표로 구성되었다. 동독은 외무성 직원을 단장으로 국방성(국경수비대), 환경 및 수자원 보호성, 내무성 직원 등으로 구성되었다.

독일의 사례를 참고한다면 남북 접경지역에서 발생할 수 있는 제반 문제를 다룰 수 있는 제도적 협의기구를 형성·발전시키는 것은 매우 중요한 과제이다. 물론 이것은 기본적으로 중앙정부의 과제라고 할 수 있겠지만, 이미 접경지역 지자체들이 남북공동 방역·방제 사업을 추진한 바 있고, 전남북도나 제주도 등이 관심을 가지고 있는 축산분야 협력 사업 추진에 필수적인 가축질병 공동대응이 남북 모두에게 이익이 되는 분야임을 고려할 때 지자체와 중앙정부가 협력하여 관련된 사업을 추진해 볼 수 있을 것이다. 이 과정에서 중앙정부는 북한과의 제도적 협의체를 구성하여 접경지역의 남북 간 현안 전체를 논의하는 기구를 발전시키고, 지자체는 중앙정부 사업의 본격적 추진을 위한 시범사업을 수행하는 역할을 담당하는 방식을 생각해 볼 수 있을 것이다.

<그림 5-11> 남북 DMZ 및 접경지역관리협의회 단계적 추진 방안



4. 남북 상호이익의 창출

가. 배경 및 목적

남북교류협력사업이 지속성을 가지기 위해서는 북한 협력 단위의 자생력 제고만큼이나 중요한 것이 한국의 이익에 대한 고려이다. 남북 간에 존재하는 경제력 격차나 대한민국 국민들의 민족주의적 정서를 고려할 때, 북한 주민들의 인도적 참상을 해결하기 위한 지원 사업을 추진하는 것은 언제든지 가능한 사업이다. 하지만 인도적 지원이라고 하더라도 우리가 얻을 수 있는 이익이 분명할수록 지속적인 사업 추진에 더욱 도움이 된다고 할 수 있다.

앞에서도 언급한 바와 같이 제주도의 대북 감귤 지원사업이 10년 가까이 지속될 수 있었던 것은 동 사업이 과잉 생산된 감귤의 가격조절기능이 있었기 때문이다. 대북 지원의 국내적 효과와 관련된 사례는 다수 발견할 수 있다. 예컨대 대북 식량지원 사업은 국내 쌀 수매 가격의 상승으로 이어져 농민들이 반겼던 반면, 대북 비료지원은 국내 비료 가격의 상승 효과 때문에 농민들의 비난을 받아야 했다.

남북교류협력사업의 국내적 효과에 대한 고려는 단순히 대북지원의 경우에만 해당되는 것은 아니다. 남북 농업협력 사업을 통해 생산된 농산물을 한국으로 가져오는 경우, 그것의 효과를 면밀하게 검토하지 않으면 결과적으로 실패할 가능성이 매우 높아진다. 해당 작물이 국내에서 거의 재배되지 않거나 해외 의존도가 매우 높다면 큰 문제가 아닐 수 있지만, 남북교류협력사업을 통해 북한에서

생산된 농작물이 국내 시장을 교란시켜 해당 작물을 재배하는 사람들에게 불이익이 가져다 줄 경우 이들의 거센 반발을 예상하는 것은 어렵지 않다.

따라서 남북교류협력사업을 추진함에 있어서도 사업의 지속가능성 확보를 위해서는 장기적 안목에서 남북한 모두에게 도움이 될 수 있는 분야를 우선적으로 선정하는 것이 중요하다. 과거 경기도가 추진하였던 말라리아 공동방역 사업의 경우 남북 모두에게 이익이 되는 사업의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이외에도 제주도가 추진했던 마늘까기 사업이나 경남도의 통일딸기 등도 이에 해당하는 사례들이라고 할 수 있다.

지자체가 추진한 사업은 아니지만, 개성공단 사업이 남북관계의 부침에도 불구하고 지속성을 가질 수 있었던 것도 결국은 남북 모두 동 사업을 통해서 얻을 수 있는 것이 상대적으로 분명하였기 때문이다. 물론 개성공단 사업이 가지는 상징성이나 이를 고려한 정치적 판단도 개성공단의 지속성 유지에 있어서 핵심적 요인이라고 볼 수 있으나, 개성공단에서 남북이 얻을 수 있는 경제적 이익이라는 측면도 사업의 지속성을 유지하는 주요한 동력이었다고 할 수 있다.

나. 추진방안

앞서 언급한 바와 같이 대북 쌀 지원이나 감귤 지원 사업은 동 생산물의 가격조절기능을 수행한 바 있다. 이렇게 북한에 대한 지원 사업에도 한국 내부의 경제적 효과를 고려하여 추진할 수 있는 사업 영역이 존재한다. 한국의 유희설비 지원 사업 등이 이러한 사업 영역의 또 다른 사례이다. 유희설비 지원 사업의 경우도 단순한 지원에 그칠 것이 아니라 그것이 장기적으로 경협사업으로 전환될 수 있도록 다른 사업과의 시너지 효과를 고려하는 것이 중요하다.

예컨대 최근 한국은 산업의 순환주기가 빨라지면서 다양한 분야에서의 유희설비가 발생하고 있다. 이러한 현상은 상대적으로 제조업에서 두드러지며, 기계설비에 대한 고정투자비중이 높은 산업여건을 가진 지역의 경우 더욱 그렇다. 뿐만 아니라, 최근 세계 금융위기로 초래된 경기 침체로 기업들의 부도가 급증하고 내수부진까지 겹쳐지면서 공장가동률이 급격히 저하되고 유희설비 발생도 급증하고 있다. 향후 기업들의 구조조정 등이 활발히 이루어진다면 유희설비의 발생속도는 더욱 빨라질 것으로 예상된다.

이러한 상황에서 유희설비 활용도 제고와 남북경협 활성화를 위하여 유희설비의 일부를 북한으로 이전하여 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 단순 물자교역과 원·부자재의 대북반출을 통한 위탁가공교역에서 한걸음 더 나아가 생산시설의 대북이전을 통해 북한 산업경제의 한국과의 연계성도 제고하는 방안이 될 것이다.

유휴설비의 대북이전은 국내 기업 구조조정을 원활히 하고 신규 사업 진출과 창업을 촉진하는 계기가 될 수도 있다. 한편 북한의 경공업 부문 생산기술과 장비 현대화가 절실히 요구되고 있는 상황에서 국내 유휴설비를 북한으로 이전하는 사업은 북한의 산업육성에도 크게 기여할 것으로 보인다. 특히 노동집약적인 산업의 유휴설비를 북한으로 이전하여 북한 현지의 저임금 노동력을 활용한다면 지리적으로 산업간 상호 의존성을 높일 수 있고, 문화·언어 면에서도 큰 문제가 없으며, 숙련도가 상대적으로 높기 때문에 시장 확대와 동시에 우회 수출기지로 활용 가능하다는 점에서 의의가 매우 클 것이다.

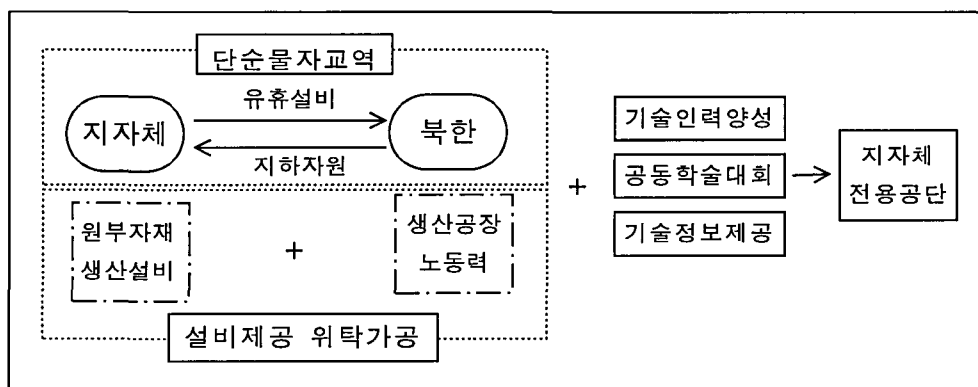
물론 가장 적합한 유휴설비 이전 방식이 무엇인지 검토돼야 한다. 이전 방식은 크게 단순 물자교역방식, 위탁가공방식, 합작투자 방식 등을 모색해 볼 수 있다.

단순 물자교역방식은 국내 유휴설비를 북한으로 반출하고 그 대가로 북한의 지하자원과 북한산 제품 등을 반입하는 형태로서 소액 단순 설비의 대북이전사업 추진 시 적합할 것이다. 북한의 지하자원 등을 국내로 반입하는 문제는 통일부(남북교류협력지원협회) 등 경험과 정보를 가지고 있는 중앙정부 차원의 도움이 필요할 것이다.

합작투자방식은 북한 내 투자여건(기반시설, 통신체제, 대금결제 등) 미흡 등으로 사업추진에 따른 위험성이 높고 부대비용이 많이 소요되어 개별기업이 독자적으로 추진하기에는 어려움이 많을 것으로 보인다.

설비제공 위탁가공방식은 국내 원·부자재와 생산설비 등을 북한으로 이전하여 북한의 생산 공장 및 양질의 노동력과 결합하는 방식으로서 절차가 간단하고 위험부담이 적으며, 북한도 추가적인 투자 없이도 외화를 가득할 수 있어 충분히 고려해볼 수 있는 방식이다.

<그림 5-12> 지원사업의 경제협력 사업 발전 모델



<그림 5-12>에서 볼 수 있는 것처럼 특정 지자체에서 남는 자원(유휴설비)을 지원하는 경우에도 그것의 파급효과를 고려하고, 다른 사업과의 시너지 효과를 살려서 장기적으로는 산업협력 혹은 중소기업의 직접투자를 위한 여건 조성의 방향으로 발전시켜 나아갈 수 있을 것이다.

5. 북한의 개혁·개방 촉진

가. 배경 및 목적

북한 지도부가 개혁·개방에 대하여 커다란 거부감을 보이는 것은 새로운 일이 아니다. 모두가 알고 있는 것처럼 북한은 세계에서 유래를 찾아보기 힘든 폐쇄체제를 유지하고 있다.

하지만 폐쇄체제인 북한에서도 변화의 조짐이 전혀 없는 것은 아니다. 예컨대 북한의 이동전화 가입자 수는 지속적으로 증가하고 있는 것으로 알려지고 있다. 2008년 총 4억달러를 투자하는 조건으로 이집트의 오라스콤이 북한이 이동통신 사업권을 따낸 이후, 오라스콤은 북한 체신성과 합작으로 ‘고려링크’를 설립, 이동통신사업을 진행하여 왔다. 최근 보도에 따르면 북한 내 휴대폰 사용자가 150만명을 넘어서는 등 북한 주민들의 휴대폰 수요가 크게 증가하고 있다.¹⁴⁷⁾ 나기브 사위리스 오라스콤 텔레콤 회장은 미국 경제전문지 포브스와의 인터뷰에서 “고려링크 가입자들이 평양을 비롯해 북한 내 15개 주요 도시, 그리고 100여 개의 중소도시에 분포해있다”면서 “2012년 말 4년간의 독점계약이 끝나지만, 오는 2015년까지 3년 더 독점권을 연장하는 내용의 확인서를 받았다”면서 “앞으로의 잠재적 경쟁업체로부터 우위를 차지하기 위해 통신망을 계속 확장해 나갈 것”¹⁴⁸⁾이라고 밝힌 바 있다. 이와 관련하여 영국의 경제지 이코노미스트는 “북한의 휴대전화 사용자들은 국제전화를 쓸 수 없으며 인터넷 접속이 불가능하고 전화와 문자메시지가 감시당하지 않는다고 상상하기는 힘들다”고 지적하면서 “아직 북한의 휴대전화가 혁명의 도구는 아니지만 어찌 됐든 놀라운 변화를 보여주고 있다”고 평가¹⁴⁹⁾하기도 하였다.

북한의 휴대전화 가입자 수 증가 자체가 의미 있는 변화의 시작이라고 보는 것은 시기상조인지 모르지만, 북한 체제의 개방성 증진과 관련하여 기술적 진보가 이루어지고 있다는 것은 일단 긍정적으로 이해할 필요가 있을 것이다.

이러한 변화가 북한 체제의 의미 있는 변화로 이어지기 위해서 가장 중요한

147) 김광진, “北, 휴대폰 수요 급증하자 대포폰도 뜯다”, 《Daily NK》, 2012년 11월 30일자.

148) 김다슬, “오라스콤 회장 “北 휴대전화 가입자 150만명”, 《Daily NK》, 2012년 11월 20일자.

149) 조종익, “北주민, 휴대전화요금 한달 평균 1만6천원 지불”, 《Daily NK》, 2012년 2월 12일자.

계층은 젊은 중간간부들이라고 할 수 있다. 중국과 베트남의 개혁과정을 참고하자면, 젊은 중간간부들의 열린 마인드가 개혁과정에서 큰 힘이 되었다. 물론 중국과 베트남의 경우 개혁·개방에 대한 지도부의 결심이 최종적으로 가장 중요한 변수였지만, 중간 간부들의 개혁에 대한 신뢰와 믿음 역시 중요한 역할을 하였다고 할 수 있다.¹⁵⁰⁾ 대북 지원 무용론을 주장하는 황장엽 전 노동당 비서도 젊은 간부들의 해외 연수나 인적 교류에 대해서는 아낌없는 지원이 필요하다고 주장¹⁵¹⁾한바 있다.

지자체의 남북교류협력사업 자체가 북한 체제의 개혁·개방을 추동하는 주요한 동력으로 작동할 가능성은 높지 않다. 실제 외부에서 북한 체제의 개혁·개방을 이끌어내는 것 자체가 매우 어려운 과제임이 분명하다. 하지만 여러 주체들의 다양한 노력들이 지속적으로 모아진다면 의미 있는 변화를 기대해 볼 수도 있을 것이다.

나. 추진방안

우선 북한 젊은 중간간부들과의 인적교류에 집중할 필요가 있다. 비정치적 분야, 그들이 원하는 분야에서의 협력 사업이 효과적이다. 과학기술분야, 농업분야의 생산성 증대를 위한 협력사업 등은 북한 수용할 수 있는 영역이라고 할 수 있다. 즉, 초기에는 북한의 수용력을 고려하여 사업을 논의하되, 다양한 아이템으로 논의를 점차 확대하고 이것이 실제 사업에 반영될 수 있어야 한다. 이러한 논의의 구조가 제도화 되고 상호 신뢰가 쌓인다면 보다 구체적인 사업을 진행할 수 있을 것이다.¹⁵²⁾

중간간부들에게 보다 많은 외부 정보를 알려주고, 국제적인 기준을 수용하도록 하는 것이 그 자체로 목적이 된다면 남북관계의 현실을 고려할 때 북한의 수용도가 매우 낮을 가능성이 높다. 따라서 북한의 개혁·개방을 유도하는 것은 다른 사업을 추진하는 과정에서 매우 자연스럽게 접근하는 것이 현실적이다.

북한의 중간간부들이 외부의 정보와 국제적인 기준을 받아들일 수 있도록 하기 위해서는 외부와의 협력 과정에서 성공적인 결과를 이끌어내도록 도와주는 것이 중요하다. 즉 외부와 협력했을 때 더 많은 성과를 거둘 수 있으며, 세계적인 기준을 수용하지 않으면 진정한 발전이 어렵다는 것을 끊임없이 인식할 수 있도록 교류협력사업을 기획할 필요가 있다.

예컨대 북한은 이미 1980년대 중반 외부로부터 만화영화를 수주하여 제작한

150) Bradley O. Bobson, "Potential for Economic Modernization in the DPRK"('경기남북포럼' 자료집, 2009. 10.14).

151) 황장엽, 『북한 민주화와 민주주의적 전략』, (서울: 시대정신, 2008), 64쪽.

152) 최용환, 『북한 사회의 변화 전망과 대북 정책의 방향』 (수원: 경기개발연구원, 2009), 142쪽.

경험을 가지고 있다. 『레미제라블』, 『왕포』, 『삐삐와 에르꼴』, 『에르네스트 밤피레』, 『셀라자드』 등 프랑스 만화영화, 『사자왕 싱바』 등 이탈리아 만화영화, 『은하영웅 전설』 등 일본 만화영화가 북한에서 수주하여 제작된 대표적인 작품들이다.

2005년 개봉된 애니메이션 『왕후심청』의 경우 평양의 조선 4.26 아동영화 촬영소에서 원·동화 및 채색작업을 거친 작품¹⁵³⁾이며, 국내에서 선풍적인 인기를 얻고 있는 『뽀로로』의 경우에도 2002년 처음 제작될 당시 북한 삼천리총회사가 컴퓨터그래픽 작업에 함께 참여한 작품¹⁵⁴⁾이다.

<그림 5-13> 북한의 국제경쟁력 확보가 가능한 분야(예시)



한국이나 일본 만화영화가 초당 7컷을 사용하는데 비해, 북한은 초당 12 컷 이상을 사용하는 풀컷 애니메이션이기 때문에 화면의 움직임이 부드러운 것으로 알려져 있으며, 이는 풍부한 노동력이 있지 않고서는 불가능한 것이라고 할 수 있다. 즉 북한은 애니메이션을 제작할 수 있는 손재주를 가진 기술 인력을 다수 보유하고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한 애니메이션을 국제시장에서 찾아볼 수 없는 것은 수요자 중심의 국제시장에 대한 무지 속은 의도적인 무시의 결과라고 볼 수밖에 없다.

애니메이션의 경우와 같이 북한이 세계 시장에 진출하여 성공할 수 있는 분야를 발견하고, 협력 사업을 진행하면서 자연스럽게 개방적인 사회로 변모하도록 이끄는 것은 매우 중요한 과제이다. 『왕후심청』이나 『뽀로로』의 경우에서 볼 수 있는 것처럼 일정 기간 안에 이윤을 창출해야만 하는 민간기업의 경우 북한과의 협력사업을 지속성을 가지고 추진하기 어렵다. 따라서 해당 분야에 전문성을 가지고 있는 지자체나 지자체 산하 비영리 법인들이 초기 과정에서는 이러한 사업을 추진하는 것이 바람직할 수 있다. 그 과정에서 북한산 상품이나 기술이

153) 『왕후심청』홈페이지(www.empresschung.com)

154) 김진희, “뽀로로 제작에 북한도 참여했다”, 《중앙일보》, 2011년 5월 7일자. 동 보도에 따르면 《뽀롱뽀롱뽀로로》 첫 시리즈 50여 편 가운데 7-8편이 평양의 한 스튜디오에서 남북공동 제작되었다.

국제 경쟁력을 확보할 수 있다면 자연스럽게 민간 사업자와 연계를 주선하여 줄 수 있을 것이다.

6. 사회문화 교류

가. 배경 및 목적

인간의 의식적인 노력에 의해서 평화적 방법으로 통합을 이룩한 가장 대표적인 사례는 유럽이다. 물론 유럽통합은 아직 완성되지 않았으며, 최근의 금융위기로 인해 다시 분열의 조짐을 보이고 있기도 하다. 그럼에도 불구하고 유럽통합의 사례는 역사상 가장 거대한 프로젝트이며 지난 수백년 동안 대규모 전쟁으로 얼룩진 서유럽에 평화를 가져온 의식적 노력이라고 할 수 있다.

유럽의 통합은 ‘유럽석탄철강공동체’라는 경제적 프로젝트로 시작하였으며, 이의 논리적 기반은 ‘기능주의’였다. 즉, 정치적으로 덜 민감한 사안에서 시작된 국가 간 협력이 점차 확대되어 정치적으로 민감한 사안으로까지 협력이 확대된 것이다. 하지만 유럽이 경제적 어려움에 직면할 때마다 유럽인들은 자국의 경제 문제에 우선적인 관심을 쏟았고, 유럽 협력의 의지가 자동적으로 정치적 영역으로 확대되지 못했다. 이에 따라 협력하고자 하는 ‘정치적 의지’가 필요하다는 점을 인식한 ‘신기능주의’의 논리가 제시되기도 하였다.

실제 유럽통합은 다양한 영역에서의 협력과 이를 뒷받침하는 정치적 협상이라는 복합적 과정을 통해 가능했다. 유럽통합 뿐만 아니라 모든 경우에 있어 진정한 통합이 이루어지기 위해서는 전체를 하나로 묶는 ‘공통적인 것’에 대한 합의는 필수적이다.

유럽통합의 경우 전체를 하나로 묶는 힘은 ‘유럽적인 것’이었다고 할 수 있다. 유럽적인 것이 무엇인가에 대해서는 수많은 논의가 가능하겠지만, 긴 문명사적 맥락에서 보면 유럽통합의 하나의 거대한 문화적 프로젝트라고 볼 수도 있다. 그런 의미에서 유럽연합의 문화정책을 살펴보면, 유럽연합은 문화적 유럽시민의 양성을 통한 ‘유럽의 유럽화’를 지향한다. 유럽통합은 베네딕트 앤더슨(Benedict Anderson)이 지칭한 ‘상상의 공동체(imagined community)’를 만들어가는 과정이라고 할 수 있다.¹⁵⁵⁾

유럽공동체(EC)를 유럽연합(EU)으로 개편한 1992년의 「마스트리히트 조약」 128조는 유럽연합의 문화통합 정책의 방향을 다음과 같이 제시하고 있다. 유럽연합이 제시하고 있는 문화통합 정책의 근간은 각 회원국의 다양한 문화를 존중

155) 김명섭·홍익표, 「문화적 프로젝트로서의 유럽통합과 독일의 문화정책」, 《21세기 정치학회보》, 제16집 1호(2006), 172쪽.

하고 진흥시키면서 유럽연합 차원의 문화적 공감대를 정립시켜 나가는 것이라고 할 수 있다.¹⁵⁶⁾ 유럽 연합과 다소 다른 사례이지만 동서독일 통합 사례도 이와 관련하여 커다란 시사점을 준다. 동독의 체제 전환 과정이 폴란드 등 다른 사회주의 국가와 달랐던 가장 큰 차이점은 체제 전환과 함께 서독과의 통합 문제를 해결해야 했던 것¹⁵⁷⁾이다.

<그림 5-14> 「마스트리히트 조약」 128조 유럽연합의 문화통합 정책의 방향

- 공동체는 국가적이고 지역적인 다양성을 존중하며 공동의 문화유산을 강조함으로써 회원국의 문화유산을 꽃피우는데 기여한다.
- 공동체는 회원국 사이의 협력을 권장하고 필요하다면 다음과 같은 분야에서 회원국의 활동을 지원하고 보완한다.
 - 유럽민족들의 문화와 역사의 보급 그리고 그에 대한 지식의 증대
 - 유럽차원의 중요한 문화유산의 보존과 보호
 - 비상업적 문화교류
 - 방송 분야를 포함한 예술과 문화 창작
- 공동체와 회원국은 제3국과 문화 분야 관련 국제기구 그리고 특히 유럽평의회(Council of Europe)와의 협력을 권장한다.

대한민국이 궁극적으로 지향하는 것이 통일이라면 이는 결국 통합의 과제와 연관될 수밖에 없다. 그런데 분단 반세기가 지난 지금 남북한 주민들은 각기 다른 민족국가에 애국심을 가지고 있고, 생활양식이나 가치관, 사회·경제적 제도 등도 서로 다른 상태에서 생활하고 있다. 여기에서 우리가 분명하게 인식해야 할 것은 통일이란 과거의 어떤 상태로 돌아가는 것이 아니라는 점이다. 남북한 통합 혹은 통일의 과제는 미래의 어떤 공동체를 만들어 가는 것이며, 이는 근대적 의미의 민족건설(Nation Building)의 과정과 비슷한 것이 될 것이다.¹⁵⁸⁾

통일이 미래의 어떤 상태를 만들어내는 것이라고 해서, 과거를 무시하고 새로운 무엇을 찾는다면 이는 어리석은 일이 될 것이다. 남북한은 수천년의 역사를 공유하고 있으며, 동일한 언어를 사용하고 있다. 통일과 통합의 과제가 미래의 어떤 상태를 만들어가는 것이라고 할 때에도 그 기초는 남북이 공유하는 역사와 문화에서 출발할 수밖에 없다. 왜냐하면 남북이 공유하는 역사와 문화의 힘은 상호간의 차이에도 불구하고 남북이 하나의 민족이라고 인식하는 가장 강력한

156) 백학순 외, 『남북 사회문화교류 증장기 로드맵 설정 및 추진전략 연구』 (서울: 통일부, 2007), 14-15쪽.
 157) 정용길, 『독일 1990년 10월 3일: 통일을 생각하며 독일을 바라본다』 (서울: 동국대학교출판부, 2009), 316-317쪽.
 158) 최용환, 「한국의 통일정책 평가와 과제」, 《신아세아》, 제17권 4호(2010), 265-266쪽.

원동력이기 때문이다. 그런 의미에서 사회문화 교류는 향후 남북교류와 관련하여 매우 중요한 위치를 차지하는 영역이라고 할 수 있다.

하지만 지금까지 지자체의 남북 간 사회문화 교류는 일회성·전시성 사업으로 평가되기도 하였다. 지자체의 사회문화 교류가 ‘단체장의 업적용’이라는 비판을 받는 것도 대부분은 지역 행사에 북한 대표단을 초청하거나 ‘생색내기용’ 북한 방문 등의 사례가 있었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 남북이 공통의 정체성을 만들어 나아가기 위해서는 지자체 남북교류 역시 사회문화 분야 교류에 대한 관심을 가질 필요가 있다.

나. 추진방안

사회문화 분야의 교류는 역사, 문화, 예술, 스포츠 등 매우 다양한 영역을 포괄한다. 문제는 지자체가 사회문화 교류를 추진함에 있어 어떤 역할을 담당해야 하는가 하는 것이라고 할 수 있다.

우선 단기간에 협력이 가능한 분야는 역사분야라고 할 수 있다. 21세기에 들어서도 동아시아 주요 국가들 간의 민족주의적 대립과 영토분쟁은 지속되고 있다. 이 문제에 관한 한 남북한의 이해는 수렴하는 부분이 있기 때문에 학술적인 차원에서의 협력이 가능할 것이다. 특히 북한이 관심을 가지고 있는 고구려나 고려 역사와 관련된 분야에서부터 시작한다면 보다 쉽게 접근할 수도 있을 것이다. 실제로 남북정상회담 이후 남북 간에 이루어진 대부분의 학술교류는 일제 침략 등에 대한 것이었다. 남북역사학자협의회는 2001년부터 4년간 네 차례에 걸쳐 평양에서 남북공동학술토론회를 진행한 바 있다. 동 협의회는 역사학술연구를 공동으로 진행하면서 개성의 만월대¹⁵⁹⁾ 발굴사업 등을 진행하였다. 학술분야에서의 남북교류는 ‘5.24조치’이후 잠정 중단되었으나, 2011년 10월 28일 남북이 개성에서 실무 접촉을 갖고, 11월 14일부터 22일까지 만월대 발굴 부지에 대한 안전조사를 실시한 바 있어 남북관계 개선 시 사업의 재개 가능성이 매우 높은 부문이라고 할 수 있다.

문제는 남북역사학자협의회와 같이 특정 분야에 전문성을 가진 단체들과 달리 지자체가 할 수 있는 역할을 찾아내는 것이다. 지자체의 경우 개별 단체들이 감당하기에는 다소 부담이 있는 사업, 혹은 중장기적으로 필요하지만 이익이 발생하기 어렵기 때문에 민간이 추진하기 어려운 분야에 관심을 가질 필요가 있다.

지금까지 지자체가 추진한 사회문화 분야 남북교류 사업들을 보면 2006년 서울시의 평양 고구려 안학궁터 발굴 지원, 2005년 강원도의 남북강원도 민속문

159) 개성시 송악동의 고려시대 궁궐유적으로, 현재 북한 국보 제122호이다.

화축전 등을 들 수 있다. 미성사되었거나 진행 중인 사업들로는 2001년 철원군이 추진한 DMZ내 궁예도성 남북공동유적조사, 경기도의 개성시 세계문화유산 등재 지원, 인천시의 강화-개성 고려왕릉 세계문화유산 등재 추진 등을 들 수 있다.

여기에 더하여 지자체들이 북한의 특정 지역과 교류를 추진하면서 교류 대상 지역의 역사 문화 자원에 관심을 가질 필요가 있다. 이는 북한의 문화유물 보존·관리와 관련된 정책 때문이다. 첫째, 발굴 및 보존상의 문제로, 문화유물 상당수가 엄격한 고증 없이 복원되고 있다. 고구려 평양성 군사지휘소인 을밀대의 담장을 요철¹⁶⁰⁾ 없는 막담장으로 복원한다거나, 사찰이나 정각의 기둥에 무광택 단청이 아닌 광택성 페인트를 사용하기도 하였다. 둘째, 관리 부실로 인한 방치와 훼손의 문제로 고분벽화 등이 크게 훼손되고 있다. UNESCO 관계자의 증언에 따르면 고분 내부가 심한 습기와 함께 물이 흐르는 곳이 있을 정도이며, 습기 방지를 위해 벽화 위에 만들어 놓은 유리벽에 성애가 끼어있는 곳도 있다고 한다. 셋째, 현장성을 무시한 유물·유적의 획일적 집결과 이설(移設)도 문제이다. 유물·유적에 대한 발굴 현장 복원·보존 원칙을 무시하고 유적·유물을 과도하게 한곳에 모아 전시하는 잘못을 범하고 있다. 넷째, 문화유물의 유실·유출 문제도 심각하다. 1990년대부터 골동품의 해외유출을 금지하고 각급 검찰소를 통해 감시하고 있으나 밀매업자들이 권력기관의 비호 아래 불법 해외거래를 여전히 계속하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁶¹⁾ 이러한 문화재의 훼손 부문은 개별 단체가 접근하기 어려운 사업이다. 따라서 지자체들이 북한 지역과 교류하면서 교류 대상지역의 문화 자원을 발굴·복원할 수 있도록 지원하는 방안을 마련해 볼 수 있을 것이다. 북한의 경우 무형문화재의 개념이 없고, 그나마 일부 무형문화재의 경우 봉건잔재라 하여 무시하는 경향을 보이기도 한다. 따라서 유형의 문화재뿐만 아니라 무형문화재를 발굴하고 보전할 수 있도록 조치하는 것은 빠르면 빠를수록 좋을 것이다.

이밖에도 우리 지자체들은 남북 사회문화 교류 사업을 추진할 수 있는 다양한 자원들을 가지고 있다. 예컨대 한국의 각 지자체들은 여러 종목의 스포츠팀과 예술공연단 등을 운영하고 있다. 이러한 자원을 바탕으로 남북 사회문화 교류를 추진하되 초기에는 북한이 자신감을 가지는 종목(예컨대 태권도, 사격, 바둑 등)에서부터 접근하는 것이 사업의 성사 가능성 측면에서 유리할 것이다. 이러한 교류를 통해 남북 간에 인력이 서로 방문하고, 문화와 스포츠를 통해 상호 이해의 폭을 넓혀가도록 해야 할 것이다. 또한 사회문화교류는 그 자체로도 의미가 있지만, 이를 통해 다양한 교류로의 확대 계기가 될 수도 있을 것이다.

160) 이는 고구려 성곽의 특징으로 '치'라고 한다.

161) 박영정 외, 『남북문화협정 및 그 후속과제에 관한 연구』 (서울: 한국문화정책연구원, 2002), 185쪽.

다만 과거 경험에 비추어 볼 때 북측 인력 초청의 대가로 지나치게 많은 비용을 지불하거나 다른 대가를 지불하는 등의 행태는 지양해야 할 것이다. 뒷돈을 지불하는 방식의 교류는 일회성 교류에는 효과가 있을지 모르지만, 다른 지자체나 단체의 교류에 나쁜 선례를 남기게 되어 중장기적으로 교류를 위축시키는 효과를 가져오게 될 것이다. 이외에 남북의 인력이 상호 방문할 때, 육로를 통한 직접 방문이 아니라 중국 등 제3국을 경유하는 행태 등도 시정될 필요가 있다. 제3국을 경유하는 것은 비용이나 시간의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 남북교류라는 명분의 측면에서도 개선되어야 할 필요가 있다는 점을 지속적으로 북측에 요구할 필요가 있다.

이외에도 민간이 감당할 수 없는 것 가운데 하나가 남북 간 용어 표준화 사업이다. 남북 분단이 길어지면서 다양한 분야에서의 이질감이 더욱 심화되고 있다. 우리가 통일을 지향하는 국가라면 통일 이후 사회통합을 위한 준비를 지금부터라도 진지하게 추진할 필요가 있다. 거창한 것이 아니라도 생활에 실질적으로 필요한 것부터 접근해 볼 수도 있을 것이다. 예컨대 남북의 자동차 폭을 알아야 통일 이후 차선 폭을 결정할 수 있을 것이다. 북한의 교통 표지판이 어떻게 생겼는지 알아야 통일 이후 남북한 주민들이 모두 직관적으로 알아볼 수 있는 교통표지판을 디자인 할 수 있을 것이다. 물론 역사, 문화, 스포츠 등 다양한 분야에서의 용어 표준화 사업이 필요할 것이다. 용어표준화와 같이 사업성은 불분명하지만 중장기적으로 필수적인 부문에 대해서는 공공의 관심이 필수적이다.

문제는 이러한 사업들이 단기간에 이윤이 창출되지 않지만, 장기적인 관점에서 반드시 필요하다는 점이다. 물론 용어표준화 등의 사업은 중앙정부의 관심과 노력이 무엇보다 중요하지만, 광범위한 분야에 걸쳐 진정한 통합과 통일을 이루기 위해서는 보다 세밀한 부분까지 보완하는 지자체들의 노력이 더해질 필요가 있다. 따라서 지자체들은 표준화 등의 사업을 주도한다기보다는 다른 분야의 사업을 진행하면서 필요한 자료를 축적하고, 이를 보다 체계화하는 작업은 중앙정부의 도움을 얻는 등 보다 유기적인 협조체제를 구축하여 접근해야 할 것이다.

7. 지자체 교류의 지역별·단계별 추진 전략

지금까지 지자체의 남북교류 추진 방안들을 다양하게 검토하여 보았다. 하지만 여기에서 예로 든 사업들이 지자체 남북교류의 표준사업이라든가, 모든 지자체가 이와 같은 사업을 추진해야만 한다는 의미는 아니다. 또한 앞에 제시한 사업 방안들은 각기 별개가 아니라 서로 연계·중복된 형태로 추진할 수도 있다. 예컨대 지속가능한 사업모델과 중앙정부 사업과의 연계모델은 하나로 결합되어

기획·추진될 수 있다. 즉, 지속가능 사업 모델에서 상정하는 외부 시장이 중앙 정부 차원에서 추진하는 개성특구 등이 된다면 이는 하나의 모델로 결합이 가능하다. 또한 지자체들 간 사업 연계 역시 중앙정부 사업과 결합이 가능할 것이다. 동시에 이러한 사업 모델이 남북 상호이익 창출과 연결될 수도 있다. 뿐만 아니라 지역 특성에 부합하는 사업이란 것 역시 어떤 모델과도 연계되어 추진이 가능하다.

가. 지자체별 특성에 따른 사업추진 방향

결국 지자체들은 각 지역의 특성을 고려하여 자신들의 지역에 적합한 사업을 기획해야 할 것이다. 또한 남북교류는 북한이라는 상대방이 존재하는 사업이기 때문에, 특정 지자체가 교류를 원하는 북측 지역의 사정도 역시 고려하여야 할 것이다. 여기에서 개별 지자체들에 부합하는 사업을 하나하나 구체적으로 적시해서 설명할 수는 없지만, 개념적으로 지자체의 특성을 구분하여 사업 추진 방향을 제시해 보기로 한다.

우선 한국의 지자체¹⁶²⁾들을 몇 가지 범주로 나누어 생각해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 서울, 인천, 부산, 대구, 대전, 광주, 울산 등 대도시 자치단체들이 있다. 도시형 자치단체들은 북측 교류 대상 지역을 선정함에 있어서도, 도시 지역을 선정하는 것이 바람직 할 것이다. 예컨대, 평양, 남포, 개성, 함흥 그리고 신의주, 나선 등 특구 지역 등을 북측 카운터파트로 생각해 볼 수 있다. 남북의 도시 구조와 역사가 사뭇 다르지만, 도시라는 지역이 같은 공통점에서 교류 아이템을 적극 발굴해 볼 필요가 있다. 즉, 좁은 지역에 많은 사람들이 모여 살기 때문에 발생하는 공동주거, 상하수도, 에너지 수급, 교통, 환경 등 다양한 영역에서 교류 아이템을 찾을 수 있을 것이다. 특히 대도시간 교류는 이미 동아시아 도시 간 교류¹⁶³⁾가

162) 여기서는 광역자치단체만을 대상으로 하기로 한다. 기초자치단체까지를 고려한 자치단체 특성별 교류 방안은 보다 심화된 다른 연구의 주제가 될 수 있을 것이다.

163) 동아시아 지역 지자체간 주요 국제기구는 아래의 표와 같다.

기구명	성격	창립 연도	회원 숫자	참가범위
동북아시아지역자치단체연합 (NEAR)	지방정부간 다자회의	1996	65	한국9개시도, 일본, 중국, 러시아, 몽골 등 광역단체
아시아대도시네트워크 ²¹ **	지방정부간 다자회의	2001	11	방콕, 델리, 하노이, 자카르타, 쿠알라룸푸르, 마닐라, 싱가포르, 서울, 타이베이, 도쿄, 양곤 등 11개도시
시티넷**	지방정부간 다자회의	1988	107	요코하마, 하노이, 뭄바이, 방콕, 수원
환동해권 지방정부 지사·성장회의(CARTELL)	지방정부간 다자회의	1994	5	강원도, 돛토리현, 지린성, 연해주, 몽골중앙도 등 광역단체
환동해권 거점도시회의**	지방정부간 다자회의	1994	9	동해, 속초, 훈춘, 도문, 요나고, 돛토리 등 기초단체

주: **은 도시 간에 성립된 국제기구

활성화되고 있는 추세이므로, 이를 활용하여 남북한보다 더 넓은 틀의 교류 방식을 고민할 필요도 있다. 남북교류와 국제교류를 연계시키기 위해서는 섬유도시인 대구나 빛의 도시를 자처하는 광주 등 각 도시의 특성에 맞는 교류 아이템을 활용하는 노력이 첨가되어야 할 것이다.

둘째, 인천, 경기, 강원 등과 같은 접경지역 지자체들이 있다. 접경지역은 개성공단, 금강산관광, 남북도로철도 연결 등 국가 차원의 교류협력 사업들이 진행되는 지역이기도 하다. 또한 남북이 접경하고 있기 때문에 공동대처가 필요한 분야가 유독 집중되는 지역이기도 하다. 예컨대 삼림병충해나 말라리아 공동방역과 임진강, 북한강 유역에서의 홍수방지 등 공동 방재는 이미 남북 간에 협력사업이 진행되었거나, 협의되었던 이슈들이다. 이외에도 최근 빈발하고 있는 조류독감, 구제역 등 초국경질병에 대한 공동대처 등 다양한 이슈들이 접경지역에서 증가하고 있다. 따라서 접경지역 자치단체들은 북측의 황해남북도, 강원도 및 개성시 등과의 교류를 중점적으로 추진할 필요가 있다. 특히 접경지역은 그 특성상 중앙정부의 개입은 물론이고 유엔사나 군사정전위원회 등의 협력도 필수적인 경우가 많다. 따라서 일차적으로는 기존의 방역·방재 사업에서 출발하되, 특구배후지역에서의 남북교류 및 주요 국책사업 등과의 연계를 통해 중장기적으로는 남북접경지역 공동관리를 추진할 수 있을 것이다.

셋째, 인천, 부산, 울산 등 항구도시나 충남, 전남, 경남, 제주 등 수산업이나 양식업이 발달한 해안지역 지자체들은 바다의 활용 등과 관련된 다양한 협력사업을 구상할 수 있을 것이다. 예컨대 2차 남북정상회담에서 합의하였던 조선협력은 중소 조선소가 밀집해 있는 남부 해안 지역 지자체들이 관심을 가져야 할 분야일 것이다. 또한 연근해 및 외해에서의 양식 등 수산 양식과 관련된 남북협력사업이라든가 환동해권 혹은 환황해권 국제항로의 개설 및 관광분야 협력사업 등도 적극 검토해보아야 할 부문이다.

넷째, 충남북, 전남북, 경남북 등 내륙 자치단체들 역시 각 지역 특성에 맞는 교류협력 아이템을 발굴할 필요가 있다. 농업이나 축산업에 장점을 가지고 있는 자치단체들은 이미 관련 사업을 추진해 본 경험이 있는 만큼 기존의 경험과 노하우를 최대한 활용하여 앞서 언급한 지속가능 모델로의 발전을 적극 추진해볼 필요가 있다. 남북 모두 각 지역마다 특성이 다르기 때문에 여기에서 사업 아이템을 미리 규정하는 것은 별 의미가 없겠지만, 여러 번 강조하는 바와 같이 각 지역의 산업과 특성을 고려하여 가장 교류에 유리한 분야를 선택할 필요가 있다.

예컨대 남북 지역 간 산업협력 등을 계획한다면 교류를 추진하는 주체인 우리 지자체의 특성과 아울러 교류 대상인 북한 지역의 특성을 동시에 고려해야 할 것이다. 아래의 표는 지자체별로 구분되어 있는 것은 아니지만, 북한의 지역

별 산업입지 여건과 이를 고려하여 접근이 가능한 전략산업을 분류하여 본 것이다. 대부분의 지역에서 유망한 산업은 역시 경공업 분야이며, 초기에서 교류가 가능한 산업분야 역시 경공업일 수밖에 없을 것이다.

다만 남북 간 산업협력은 북측 지역의 특성을 충분히 고려하여 단계적으로 사업을 확대하는 것이 바람직하다. 의류, 직물, 신발, 완구, 가구, 가방 등의 분야는 단기간에 협력이 가능하겠지만 피혁, 원사, 염색가공, 화섬사, 방적사 등의 분야는 폐수처리나 생산 과정에 필수적인 전력 등 기초적인 인프라 확보 여부를 고려하여 진출해야 한다. 기타 음료, 식료, 담배, 종이, 펄프 등의 분야는 북한 지역의 원료, 교통, 관련 산업의 집적 등을 고려한 다음 진출이 가능한 분야라고 할 수 있을 것이다.

나. 남북관계 상황에 따른 사업추진 방향

인도지원, 사회문화교류, 인적교류 등의 분야는 남북관계의 발전 단계나 지자체의 특성과 무관하게 지속적으로 그 규모와 범위를 확대해 나아가야 하는 분야라고 할 수 있다. 인도지원은 남북 간의 경제력 격차나 북한의 현실 등을 고려할 때 한동안 지속될 수밖에 없다. 또한 남북 간 신뢰회복 단계에서는 비정치적 인도지원 분야 지원이 우선 논의될 가능성도 높다.

사회문화분야 교류의 경우 초기에는 일회성, 전시성이라는 비판을 받을 수도 있으나 지속적으로 확대될 필요성이 있다. 이를 통해 인적교류를 확대하거나 앞서 언급한 다른 분야의 사업이 탄력을 받을 수 있도록 도움을 줄 수도 있을 것이다. 뿐만 아니라 사회문화교류 및 인적교류의 확대는 남북 동질성 회복을 위해 가장 시급하고도 중요하며, 많은 시간이 필요한 분야라고 할 수 있을 것이다.

이상의 논의를 개념적 도표로 표시한 것이 다음의 그림이다. 앞서 설명한 바와 같이 각 지자체는 각 지자체의 특성을 고려하여 장기 목표를 설정할 수 있을 것이다. 장기 목표는 남북교류가 활성화되는 국면에서 최종적으로 달성하고자하는 각 지자체의 비전이라고 할 수 있다. 이외에 제한적 교류 국면에서 각 지자체들은 중단기 목표를 설정¹⁶⁴⁾하고 이에 부합하는 사업들을 추진할 수 있을 것이다. 다만 인도지원, 사회문화교류, 인적교류 등은 지자체 특성이나 남북교류의 상황 구분과 무관하게 지속적으로 추진되어야 하는 분야라고 할 수 있을 것이다.

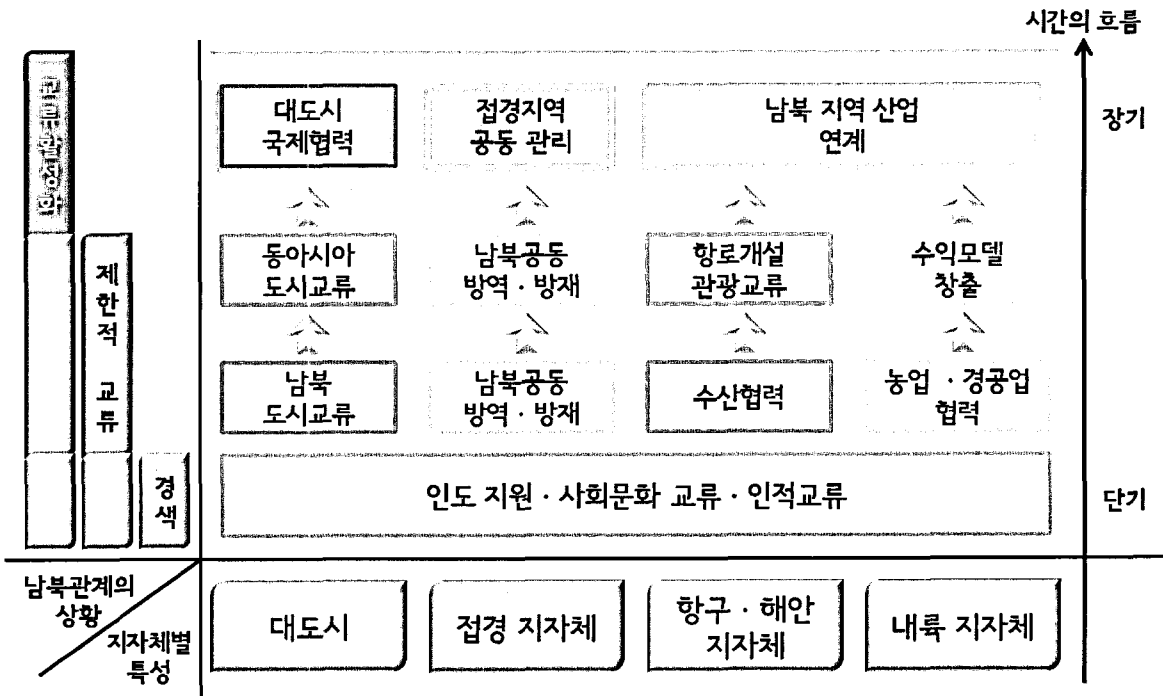
164) 여기에서는 경색국면에서의 사업에 대한 논의는 제외하였다. 왜냐하면 전반적인 경색국면에서는 남북교류 자체가 어렵거나 최소한의 수준에 머무를 것이기 때문이다. 경색국면에서 지자체가 할 수 있는 사업은 인도 지원, 상호이익이 창출되는 사업 등으로 제한될 가능성이 높다고 할 수 있다.

<표 5-5> 북한의 산업입지 여건과 전략산업 선정

구분	입지여건 특성	전략산업 선정
평양 남포권	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 최대지역이자 중심지 - 전체인구의 21% 집중 - 북한 최대 시장 - 용수·전력·철도·도로·항만 등 SOC 발달 	<ul style="list-style-type: none"> - 섬유, 의류 - 정밀화학 - 조선 - 가전, 전자 - 생산자 서비스 - 음식료, 신발 - 철강, 비철금속 - 일반기계 - 관광
개성 해주권	<ul style="list-style-type: none"> - 남한의 수도권에 인접 - 통일 이후 경인지역과의 연계발전 가능 - 넓은 공업용지, 풍부한 용수 공급가능 - 해주항 이용 중국과의 해상 수송가능 - SOC 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 섬유, 의류 - 음식료, 제지 - 가전, 전자 - 관광
서북권	<ul style="list-style-type: none"> - 평북의 대표적 공업도시인 신의주 지역과 평안 남북부 지역 중심의 신흥공업 지역 - 신의주는 중국 관문, 철로 통한 중국 접근성 높음 - 전력과 철도 양호하나 기타 SOC는 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 섬유, 의류 - 석유화학, 정밀화학 - 일반기계 - 신발, 제지 - 자동차 - 생산자서비스
원산 함흥권	<ul style="list-style-type: none"> - 대부분 구릉지대로 동북부 지역은 산악 지대 - 해안지역에 다양한 공업 분포, 동해안의 주요 수산업 기지 	<ul style="list-style-type: none"> - 섬유, 의류 - 석유화학, 정밀화학 - 조선, 자동차 - 중전기 - 음식료 - 철강 - 일반기계 - 생산자서비스
동북권	<ul style="list-style-type: none"> - 청진, 김책, 나진, 선봉 등 포함 - 대부분 산악지대, 철광 니켈 등 금속광물과 비금속 광물 등 산재 	<ul style="list-style-type: none"> - 제지 - 철강, 비철금속 - 일반기계 - 관광 - 석유화학, 석탄화학 - 자동차
금강산권	<ul style="list-style-type: none"> - 금강산 개발 잠재력 큼 - 주로 해안 도로망을 통한 관광 	<ul style="list-style-type: none"> - 관광

자료: 산업연구원, 『남북한 산업협력 기본전략과 실행방안』(서울: 산업연구원, 2007).

<그림 5-15> 지자체 특성 및 남북관계 상황에 따른 남북교류협력사업 추진 개념도



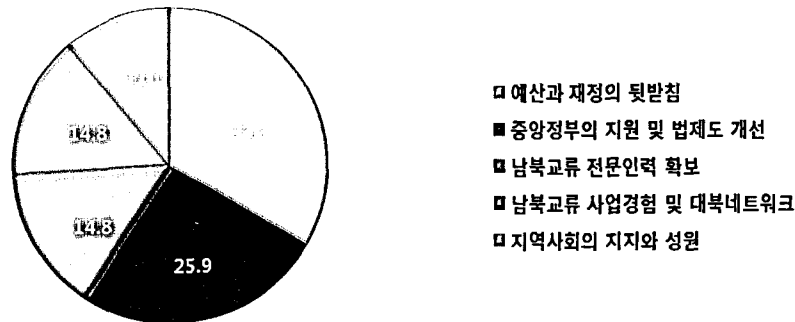
제6장 지자체 남북교류 활성화를 위한 과제

지자체 남북교류협력사업의 성공적 추진을 위해 가장 필요한 것은 무엇일까? 앞서 언급한 델파이의 결과를 보면 전문가들은 중앙정부의 지원 및 법제도 개선을 최우선 과제로 인식하고 있었다. 즉, 지자체 남북교류는 독자적으로 추진되기 보다는 중앙정부와의 협력이 중요하며, 중앙정부의 지원도 필요하다는 것이다.

그 다음으로는 남북교류 경험 및 대북 네트워크 구축, 예산과 재정의 뒷받침 등으로 나타났다. 즉, 개별 지자체의 전문성과 예산 확보 등이 지자체 남북교류 추진의 핵심과제가 된다는 것이다.

<그림 6-1> 지자체 남북교류협력사업의 성공적인 추진을 위한 과제

(단위: %)

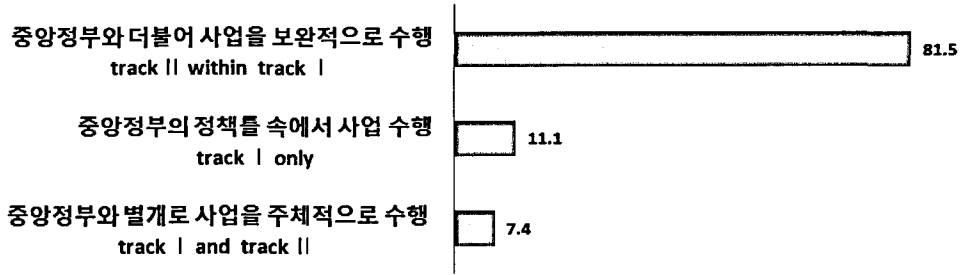


실제로 지자체들은 지난 10여 년간의 교류를 통해서 상당한 경험을 축적하고 있으며 자체 기금 등 나름의 재정도 확보하고 있으나, 아직 법·제도적 부문은 물론이고 재정이나 전문성 등 보완되어야 할 부분이 다수 존재한다.

제1절 지자체 남북교류의 위상정립

본 연구에서 실시한 델파이 결과에 따르면 지자체 남북교류의 위상은 중앙정부 정책 틀 안에서 Track II의 역할을 수행하는 것이다. 중앙정부와 지자체의 관계에 대한 델파이 조사의 결과는 중앙정부의 정책들 속에서 지자체의 정책 자율성을 인정함으로써 상호 보완적 역할을 수행해야 한다(track II within track I)는 것으로 수렴된다. 반면 중앙정부의 정책을 완전히 따라야 한다(track I only)거나 중앙정부와 별개로 지자체 사업을 수행해야 한다(track I and track II)는 의견은 비교적 소수에 불과하였다.

<그림 6-2> 남북교류협력사업에서 중앙정부와 지방자치단체의 관계
(단위: %)



과거의 경험에 비추어볼 때 큰 틀에서 지자체가 중앙정부의 정책을 완전히 벗어날 수 없다는 점은 분명해 보인다. 하지만 개별 지자체가 중앙정부의 의견을 무시하고 독자적으로 사업을 추진하였을 경우 이를 통제할 수 있는 실효적인 정부권한이 부족한 것도 사실이다. 이것은 지자체 남북교류가 아직 제도적으로 미비된 점이 많다는 것을 의미한다.

지금까지 지자체의 남북교류는 개별 지자체의 판단에 의해서 관련 조례와 조직 등 제도를 만들고, 자체 기금을 조달하는 방식으로 추진되어 왔다. 그렇다고 해서 지자체가 중앙정부와 별개의 사업을 추진한 것은 아니지만, 지자체가 남북교류에 나선다는 자체가 새로운 사실이었기 때문에 중앙-지방 관계에서 새로운 문제가 되고 있는 것이다. 즉, 시대의 변화에 따른 지자체 업무영역의 확대가 이루어지고 있음에도 불구하고 관련 제도의 발달이 이에 이르지 못하고 있는 것이다. 지자체 업무영역의 확대는 대북정책에서만 발생하는 것은 아니다.

예컨대 「지방자치법」 제11조에 외교는 명백하게 중앙정부의 사무로 규정되어 있다. 그럼에도 불구하고, 수많은 지자체들이 국제교류에 나서고 있다. 2012년 8월 현재, 한국의 16개 시·도, 209개 시·군·구가 국제교류에 나서고 있으며, 이들은 65개 국가 947개 도시와 교류하고 있다.¹⁶⁵⁾ 심지어 지자체들이 주도하는 국제기구들이 만들어져 운영되고 있기도 하다. 예컨대 1996년 출범한 ‘동북아시아지역자치단체연합’은 6개 국가 수십 개의 지자체들이 참여하고 있으며, 그 사무국은 경북 포항에 위치하고 있다.¹⁶⁶⁾ 이외에도 중국과 일본 지자체들이 주도하는 자치단체들 간의 국제기구들이 증가하고 있는 추세이다.

지자체 간 국제기구를 논외로 하더라도, 한국의 수많은 자치단체들은 독자적으로 국제교류협력사업을 추진하고 있으며, 공적개발원조(ODA)에 관심을 보이

165) 행정안전부, 『지방자치단체 국제교류 현황』(2012), 7쪽.

166) 동북아시아지역자치단체연합 홈페이지(www.neargov.org)

는 지자체도 증가하고 있다. 이와 관련하여 행정안전부는 2012년 최초로 지자체 국제교류 현황과 관련된 자료집을 발간하였으며, 개도국을 상대로 행정 분야 공적개발원조(ODA)와 새마을사업 전수·행정 시스템 수출 지원 등을 위해 행안부 내에 국제행정발전지원센터를 조직하였다. 또한 학술적으로도 공공외교, 민간외교, 지방외교 등 지자체와 민간 중심의 외교에 대한 관심과 논의가 크게 증가하고 있다.

문제는 국제교류의 경우 중앙과 지방의 관계가 크게 문제되지 않는다는 사실이다. 이는 해외 다른 지역과의 교류와 협력을 발전시키는 것이 국가 이익과 관련하여 문제가 되지 않는다는 것이 전제되지 않으면 불가능하다. 2012년 발간된 행정안전부의 자료집 서문에는 “국가 간의 교류 못지않게 지방 정부 간의 국제 협력이 중요하게 되었다”는 내용을 언급하고 있기도 하다.

지자체 국제교류의 경우에도 일회성·전시성 사업이 많고 단체장의 정치적 판단에 따른 홍보성 사업이라는 비판이 제기되고 있음에도 불구하고, 행정안전부나 외교부가 지자체 국제교류를 직접적으로 통제하지는 않는다. 그런데 지자체 남북교류의 경우 사업자 지정에서부터 물자 반출입, 인력 방북 등 다양한 층위에서 중앙과 지방 간에 이견이 발생하고 있는 이유는 무엇일까?

그 이유는 본래 남북교류가 중앙정부의 고유권한이라고 생각하는 중앙정부 입장에서는 중앙이 주도하는 질서 있는 교류를 희망하는 반면, 남북교류를 국제교류와 비슷하게 인식하고 자체 재원으로 추진하는 사업이므로 자율성을 가지고 싶은 지자체의 입장이 서로 다르기 때문이다.

따라서 지자체 남북교류의 위상을 중앙과 지방의 관계라는 측면에서 명확하게 할 필요성이 있다.

이 문제의 해결을 위해 가장 우선되어야 할 것은 남북교류의 제도화에 대한 관심이다. 지금까지 남북교류는 중앙과 지방을 막론하고 확고한 제도적 기반 위에서 추진되지 못한 측면이 있다. 이것은 우리의 잘못이라기보다는 남북관계 자체가 부침이 심하고, 북한이라는 상대방이 한국의 정책을 쉽사리 수용하지 않는 구조적인 한계들이 너무 많았기 때문이라고 보는 것이 정당할 것이다. 그럼에도 불구하고 남북교류 혹은 남북관계를 제도적 틀에서 다루어보려는 노력이 없었던 것은 아니다. 하지만 남북관계의 급격한 변화와 남북의 정권교체 등의 변수가 겹치면서 아직까지도 남북교류의 제도적 안정성은 개선의 여지가 크다고 할 수 있다.

예컨대 「남북관계 발전에 관한 법률」 제13조에 따라 정부는 ‘남북관계 발전에 관한 기본계획’을 5년마다 수립하도록 되어 있다. ‘제1차 남북관계 발전 기본계획’이 2012년에 종료되었으므로, 2013년부터 시행되는 ‘제2차 남북관계 발전 기

본계획'이 수립되어야 함에도 불구하고 관련 계획의 수립이 지연되고 있다. 만약 관련 계획을 수립할 수 없는 중대한 상황변화가 발생하였다면 동 계획 수립의 근거가 되는 법률을 개정하여 변화된 상황을 반영하여야 할 것이다. 동 계획의 수립 여부를 여기에서 거론하는 것은 중앙정부의 확고한 정책 방향과 계획이 분명해지지 않으면, 지자체 남북교류를 '중앙정부의 정책틀 안에서' 추진한다는 기본 전제를 규정하기 매우 어려워지기 때문이다.

2007년 11월 수립된 '제1차 남북관계 발전 기본계획'¹⁶⁷⁾의 수립과정을 보면 통일부가 중앙행정기관 및 지자체의 사업계획과 의견을 받아 초안을 마련하고, 마련된 초안에 대한 의견수렴을 거쳐 기본계획(안)이 마련된다. 이후 남북관계발전심의회와 국무회의 및 대통령보고를 거쳐 계획이 확정된다. 확정된 기본계획은 국회에 보고하고, 국민에게 고시하도록 되어 있다. 아마 향후에도 관련 계획이 마련된다면 이와 비슷한 과정을 거칠 수밖에 없을 것이다.

다만 여기서 관심을 가지고 살펴보아야 할 것은 중앙행정기관은 물론이고 지자체의 사업계획 및 의견을 접수하여 기본계획이 마련되었음에도 불구하고, 지자체 남북교류가 전체 계획의 틀 안에 포함되지 못하고 있다는 사실이다. 뿐만 아니라 지자체 아직까지 대북 인도지원 사업자로서의 지위도 확보하지 못하고 있다. 이러한 제도적 대응이 부족하였기 때문에 남북교류에 있어서 지자체의 위상이 매우 애매모호할 뿐만 아니라, 개별 지자체의 독자적 행동에 대해서 중앙정부가 제도적 대응을 할 수 있는 방안도 별로 없는 상황으로 이어진 것이다.

앞서 검토한 바와 같이 지자체 남북교류의 역사는 10년을 넘어서고 있으며, 관련 제도와 기금 등이 마련되어 있는 상황이다. 물론 아직까지 지자체별로 남북교류에 대한 관심의 차이는 존재하지만, 일부 지자체의 경우 적극적인 남북교류 추진 의사를 보이고 있는 것이 현실이다. 따라서 이제는 중앙정부도 지자체를 남북교류의 주요한 행위자로 인식하여야 할 것이다.

특히 지자체는 중앙정부보다는 정치적 변수로부터 자유롭고, 민간보다는 재정과 전문성이 높은 장점을 가지고 있다. 따라서 남북교류 주체로서 지자체는 중앙정부 남북교류 사업의 성과를 확대할 수 있는 보조적인 사업, 혹은 시범사업을 추진할 수 있다. 또한 지자체는 민간이 추진하는 사업보다는 규모 있는 사업을 상대적으로 중장기간의 계획을 입안하여 진행할 수 있을 것이다.

이처럼 남북교류에 있어서 지자체의 위상이 문제되는 것은 동 문제가 지자체 남북교류의 자율성을 얼마만큼 인정해야 하는지 등의 과제와 연관되어 있기 때문이다. 중앙정부 정책과의 연관성 속에서 지자체 남북교류의 자율성을 일정 정도 인정한다면 중앙-지방관계에서의 자원 배분은 다음과 같은 원칙에 따라 이루

167) 이하 '제1차 남북관계 발전 기본계획'의 내용은 관보 제16639호(2007년 11월 29일자)에 게재된 것이다.

어지는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 중앙정부가 계획하거나 중앙정부 사업의 시범사업 혹은 연관 사업으로 중앙이 상호 역할을 분담하는 지자체의 남북교류는 법·제도적 지원 뿐만 아니라 재정적 지원 등을 적극적으로 제공하는 것이 타당하다. 중앙정부는 정부 정책들을 적극 수용하여 추진하는 지자체의 남북교류에 대해서는 민간의 남북교류와 동일한 수준의 지원을 재정적 지원을 제공할 수 있다. 어떤 정책에 대해서 더 많은 지원을 제공할 것인가의 문제는 특정 시기에 정부의 정책적 판단에 가장 중요한 기준이 될 것이다.

중앙정부의 정책을 수용하는 지자체 교류라고 하더라도 사업 추진 방식은 다양하게 존재할 수 있다. 예를 들어 중앙정부가 정책적 초점을 맞추는 분야에 대해서 지자체 사업을 공모하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 이 경우에 사업의 중요도에 따라서 재원 배분 비율을 조정할 수 있을 것이다. 즉, 정부의 핵심사업에 해당한다면 100% 중앙정부가 재원을 지원할 수 있겠지만, 사업의 중요도에 따라 매칭펀드 방식을 통해 지원 비율을 얼마든지 다양하게 조정할 수 있을 것이다.

둘째, 지자체가 독자적 판단에 의해 사업의 기획하고 독자 재원을 마련하여 추진하는 사업에 대해서는 원칙적으로 사업 추진을 허용하는 것이 바람직하다. 남북관계의 주체를 중앙정부 하나로 한정할 생각이 아니라면, 보다 다양한 교류의 주체와 사업 방식을 개발하는 것이 남북교류의 성과를 확대하는데 유리할 것이다. 그런 의미에서 지자체 남북교류의 독자성이라는 부분을 인정할 필요도 있다. 특히 지자체의 남북교류가 중앙정부의 정책에 반하는 것이 아니라면, 지역별 특성에 맞추어 독자적으로 사업을 추진할 수 있는 자율성을 주는 것도 중요하다. 다만 중앙정부 차원에서는 중앙의 명백한 지침이 있음에도 불구하고, 이에 반하여 지자체가 독자적인 사업을 추진하는 경우에 대한 대비도 필요할 것이다. 예컨대, 정부가 해당 사업을 추진한 지자체의 사업자 지정을 해지하거나 중앙정부 기금 신청 자격을 일정기간 제한하는 등의 조치를 취할 수 있을 것이다. 하지만 현재로서는 중앙이 지방의 돌출적 행동을 우려하여 사업자 지정도 하지 않고, 자금 지원도 하지 않는 상황이어서 역설적으로 제한적 조치와 관련된 권한도 부족한 것이 현실이다. 역설적이지만 우리가 북한의 잘못된 행동에 대해서 별다른 조치를 취하지 못하는 것도 결국은 관계가 단절되어 있어 정책적 지렛대가 없기 때문이다. 이와 같이 중앙이 지방의 돌출적 행동을 통제하지 못하는 것은 지자체 남북교류를 제도적 틀로 담아내지 못했을 뿐만 아니라, 상호 관계의 폭이 넓지 못하기 때문이다.

지자체가 독자적으로 기획한 사업일지라도 만약 지자체가 중앙정부의 지원

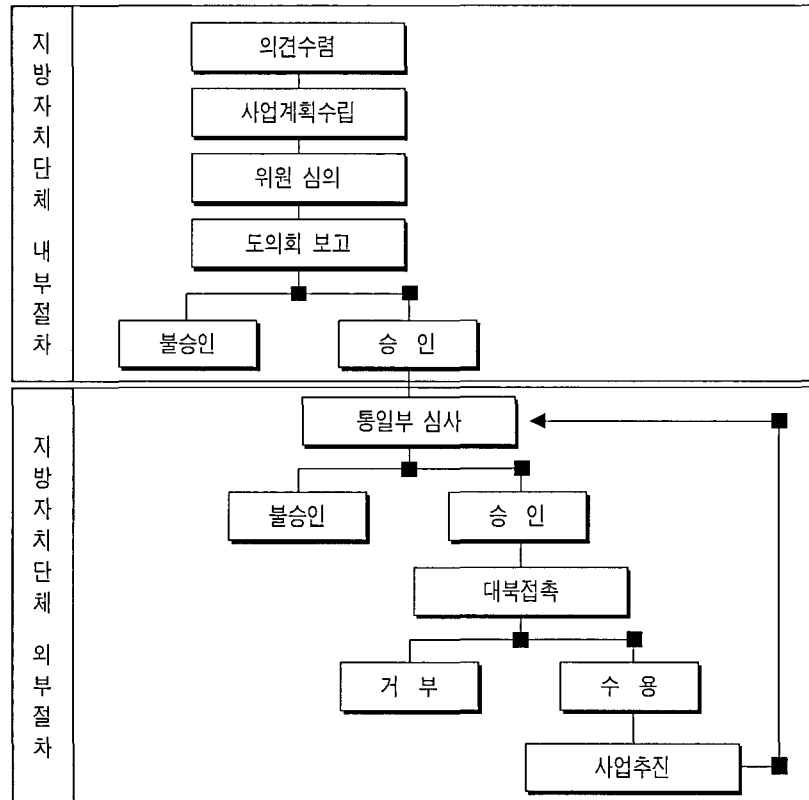
을 얻고자 한다면 중앙정부의 사업 심사와 평가 제도를 받아들여야 할 것이다. 즉, 지자체가 중앙정부의 재정지원을 받아 남북교류를 추진한다면, 중앙정부가 제시하는 사업의 목표와 추진 지침을 준수해야 할 것이다. 만약 지자체가 자체 사업의 자율성을 원한다면 중앙정부의 지원을 기대하지 말아야 하고, 중앙정부 역시 지자체 남북교류사업에 대한 영향력 확대를 원한다면 지자체 사업에 대한 지원을 적극 고려해야 할 것이다. 결국 남북교류와 관련된 중앙-지방 갈등 해결의 핵심은 지자체 남북교류를 제도적 틀로 수용하여 지자체의 권리와 의무를 명확하게 함으로써만 해결될 수 있을 것이다.

제2절 법·제도 개선방안

1. 현행 지자체 남북교류 체계

지방자치단체가 주체가 되어 남북교류협력사업을 추진하는 경우 지자체 내부심사 및 의결, 통일부 심사 및 승인, 사업추진 3단계 추진절차로 구분된다. 지자체는 남북교류협력사업계획을 수립하고 지방의회의 심의 및 의결과 단체장의 결재를 거쳐 통일부에 사업승인을 요청한다. 통일부는 지방자치단체의 사업계획서에 대한 타당성을 검토하여 사업을 승인하고 승인시 동 사업계획을 북한에 당국에 통보한 후, 북한이 이를 수용할 경우 지방자치단체는 본격적으로 사업추진을 전개해왔다.

<그림 6-3> 현행 지자체 남북교류 체계



1999년 공포된 「인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정」에는 ‘대북지원사업자’를 대북지원 사업을 추진하는 한국주민으로 법인 및 단체에 한한다고 규정하고 있으며, 이 규정에 의해 지자체의 직접적인 대북사업 추진은 허용되지 않았다.

지방자치단체의 남북교류협력사업은 「남북자치단체간교류협력업무지침」에 의거하여 통일부의 심사이전에 행정자치부의 심사와 승인을 받아야 했으나 2003년 5월에 동 지침은 폐지되면서 현재 지방자치단체 남북교류협력사업의 심사 및 승인권은 통일부로 일원화되었다. 통일부는 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」을 2003년 5월에 발표하고 남북교류협력을 원하는 각 자치단체로 하여금 적법한 절차를 거쳐 교류협력사업을 자율적으로 추진할 수 있도록 하였다.

2. 지자체 남북교류 법·제도 분석 및 개선방안

가. 현황 분석

1) 법체계 현황

현재 지방자치단체의 남북교류사업은 정부 차원의 남북교류사업의 일환으로 추진되고 있다. 따라서 지방자치단체 남북교류사업은 남북교류협력과 관련된 법률의 영향을 받는다. 지방자치단체의 남북교류사업은 일차적으로 1990년 제정되고 2009년 1월 30일 개정되고 다시 5월 28일 개정된 「남북교류협력에 관한 법률」에 근거를 두고 있다. 동법 제2조는 남북교류협력을 한국과 북한 간의 물품, 대통령령으로 정하는 용역 및 전자적 형태의 물품 등의 반출·반입행위로 규정하고 있다.

지방자치단체의 남북교류사업에 대한 직접적인 법적 근거로는 위에서 언급한 「남북교류협력에 관한 법률」 외에 동법 시행령 및 시행규칙, 그리고 「남북협력기금법」과 동법 시행령 및 시행규칙, 「남북관계 발전에 관한 법률」 등이 있다. 이외 법은 아니지만 남북교류사업에 대한 정부의 지침으로는 2003년 통일부가 제정한 「지방자치단체 남북교류사업 추진 지원지침」이 있다.

가) 「남북교류협력에 관한 법률」

「남북교류협력에 관한 법률」은 남북 간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 기여함을 목적으로 제정된 법률이다. 이 법률은 남북 교류협력의 목적 및 정의, 타 법률과의 관계, 남북교류협력추진위원회의 설치 및 운영, 남북교류협력에 관한 내용 및 방법, 다른 법률의 준용, 위법사항에 대한 벌칙, 북한주민의제 등을 규정하여 놓고 있다. 그리고 동법 시행령에서는 동법과 관련된 구체적인 내용으로서 남북교류협력추진협의회, 남북한 왕래, 교역, 협력사업 등을 규정하여 놓고 있다.

그 주요 내용을 보면 제1조에서는 동 법률의 목적을 그리고 제2조에서는 관련되는 각종 용어의 정의에 대해 규정해 놓고 있다. 그리고 제4조~제8조에서는 남북교류협력에 관한 정책을 협의·조정하고 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 두는 기구로서 '남북교류협력추진협의회(이하 협의회)'에 대해서 규정하여 놓고 있다. 협의회는 위원장을 포함한 18명 이내의 위원으로 구성된다. 위원장은 통일부장관이 되며 위원은 ①차관 또는 차관급 공무원, ②남북교류협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가 중에서 국무총리가 임명 또는 위촉하는데, 위원 3명 이상은 민간전문가라야 한다.

협의회가 수행하는 기능은 ①남북교류협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립, ②남북교류협력에 관한 승인이나 그 취소 등에 관한 중요 사항의 협의·조정, ③반출·반입 승인대상 물품 등의 공고에 관한 사항, ④협력사업에 대한 총괄·조정, ⑤남북교류협력 촉진을 위한 지원, ⑥관계 부처 간의 협조가 필요한 남북교류·협력과 관련된 중요 사항에 대한 협의 그리고 ⑦그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항에 대한 협의 등이다.

그리고 제17조에서는 협력사업의 승인 등과 관련하여 협력사업이 갖추어야 할 요건으로서 ①협력사업의 내용이 실현 가능하고 구체적일 것, ②협력사업으로 인하여 한국과 북한 간에 분쟁을 일으킬 사유가 없을 것, ③이미 시행되고 있는 협력사업과 심각한 경쟁을 하게 될 가능성이 없을 것, ④협력사업을 하려는 분야의 사업실적이 있거나 협력사업을 추진할 만한 자본·기술·경험 등을 갖추고 있을 것, ⑤국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 없을 것 등의 사항을 규정하여 놓고 있다. 그 이외에 법률의 주요 내용을 정리해보면 아래의 <표 6-1>과 같다.

<표 6-1> 「남북교류협력에 관한 법률」의 주요내용

분류	해당조항	주요내용
목적 및 정의	제1조 제2조	- 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항 규정 - 출입장소, 교역, 반출·반입, 협력사업의 용어정의
타 법률과의 관계	제3조	- 남북의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무(役務)의 제공 등 남북교류협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 적용
남북교류협력 추진위원회 설치 및 운영	제4조- 제8조	- 남북교류협력 추진협의회의 설치, 협의회의 구성, 협의회의 기능, 협의회의 회의와 운영, 실무위원회

<표 계속>

<표 6-1> 「남북교류협력에 관한 법률」의 주요내용(표 계속)

분류	해당조항	주요내용
남북교류협력에 관한 내용 및 방법	제9조-25조	- 남북한 왕래 : 남북한 주민 방문 및 접촉시 통일부장관의 승인요건 명시 : 해외동포, 즉 외국국적을 보유하지 않고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 해외거주동포가 한국에 왕래하고자 할 경우 여권법에 의한 여행증명서를 소지할 것을 명기
		- 교역 및 협력사항 : 교역 및 협력의 당사자 지정에 관한 사항 : 사업의 내용, 사업의 방법 및 조정에 관한 내용을 구체적으로 규정 : 남북교류협력에 대한 정부의 보조금과 기타 필요한 지원에 대한 규정
다른 법률의 준용	제26조	- 「외국환거래법」, 「외국인투자 촉진법」, 「한국수출입은행법」, 「수출보험법」, 「대외경제협력기금법」, 「법인세법」, 「소득세법」, 「조세특례제한법」, 「수출용원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법」, 그 밖에 대통령령으로 정하는 법률 등의 법률과 대통령령에 의한 특례 등 규정
벌칙	제27조-제29조	- 벌칙으로서 사안에 따라 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금형과, 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금형에 처할 수 있는 사항 등 규정
북한주민의제	제30조	- 북한 노선에 따른 국외단체는 북한 주민으로 규정

나) 「남북협력기금법」

「남북협력기금법」은 「남북교류협력에 관한 법률」과 같은 해인 1990년 8월 제정되어 2009년 5월 28일 일부 개정된 법률로서, 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 규정할 목적으로 제정되었다. 동법에서는 기금의 설치, 기금의 재원, 기금의 운영 및 관리, 기금의 용도, 기금사용의 보고 및 환수 등에 대하여 규정해 놓고 있다.

<표 6-2> 「남북협력기금법」의 주요내용

분류	해당조항	주요내용
목적 및 용어정의	제1조-제2조	- 남북 간의 상호 교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 그 운용 및 관리에 관한 사항을 정함
기금의 설치	제3조	
기금의 재원	제4-5조, 제10조	- 기금은 정부 및 정부 외의 자의 출연금, 장기차입금, 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 기금의 운용수익금, 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금으로 조성됨 - 장기차입 및 단기차입에 관해 규정
기금의 운영 및 관리	제7, 9조, 제12조-14조	- 기금의 운용·관리, 기금의 회계기관, 여유자금의 운용, 이익 및 결손의 처리 감독 및 명령 규정
기금의 용도	제8조	- 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원 - 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원 - 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위하여 필요한 자금의 한국 주민(법인·단체를 포함한다)에 대한 지원 또는 융자 - 남북교류협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자하는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전(損失補填)과 금융기관으로부터 대통령령으로 정하는 비지정통화(非指定通貨)의 인수 - 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원 - 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환 - 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출
기금사용의 보고 및 환수		

다) 「남북관계 발전에 관한 법률」

「남북관계 발전에 관한 법률」은 2005년 12월 국회를 통과하여 6개월 이후인 2006년부터 발효되었다. 남북관계가 급속히 발전함에 따라 대북정책의 법적 기초를 마련할 필요성이 증대되고, 특히 남북한 합의서에 법적 실효성을 부여함으로써 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하는 것이 중요한 과제가 되었다. 이에 따라 한국과 북한간의 기본적인 관계, 국가의 책무, 남북회담대표의 임명 및 남

북합의서의 체결·비준 등에 관한 사항을 규정함으로써 대북정책이 법률적 기반과 국민적 합의 아래 투명하게 추진되도록 하려는 목적에서 동법이 입안되었다.

남북관계 발전에 관한 법률의 주요 내용을 보면 첫째, 남북관계를 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계로, 남북 간 거래는 국가 간 거래가 아닌 민족 내부의 거래로 규정하고 있다(제3조).

둘째, 남북관계 발전을 위한 정부의 책무로서 ‘한반도 평화증진’, ‘남북경제공동체 구현’, ‘민족동질성 회복’, ‘인도적 문제 해결’, ‘북한에 대한 지원’, ‘국제사회에서의 협력증진’ 등을 규정해 놓고 있다(제6조, 제11조).

셋째, 통일부장관은 남북관계 발전의 중·장기적인 비전 제시를 위해 5년마다 남북관계발전위원회의 심의를 거쳐 남북관계발전 기본계획을 수립하되, 특히 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻도록 하고 있다(제13조, 제14조).

넷째, 남북관계 발전을 위해 필요한 경우 공무원을 일정기간 북한에 파견하여 근무할 수 있도록 하고 있다(제16조).

다섯째, 남북합의서의 체결·비준에 관한 사항을 규정함으로써 남북합의서의 법적 효력에 관한 근거를 부여하고, 특히 국회는 중대한 재정적 부담을 수반하거나 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 갖도록 하고 있다(제21조).

여섯째, 남북합의서는 남북 간에 한하여 적용되며 남북관계의 특성상 대통령은 일정한 요건 하에 그 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있도록 하되, 국회의 동의를 얻은 남북합의서의 효력을 정지시키고자 할 경우에는 다시 국회의 동의를 얻도록 하고 있다(제23조).

라) 4대 경협합의서

4대 경협합의서는 남북 간 경제협력의 안정적 확대를 목적으로 남북경협이 본격적으로 추진될 경우에 발생할 수 있는 다양하고 복잡한 문제들에 대비하고 규율하기 위해 마련된 것이다. 이 합의서는 남북경제협력의 제도화가 시급하다는 인식을 바탕으로 남북한 당국이 지속적인 노력을 전개하여 2000년 12월 16일 개최된 제4차 남북장관급회담에서 채택하였다. 합의서의 주요 내용은 투자보장, 청산결제, 이중과세 방지, 상사분쟁해결이다.

<표 6-3> 「4개 경협합의서」의 주요내용

분류	개요	주요내용
투자보장합의서	우리 기업들이 북한 당국에 의한 일방적인 수용의 불안에서 벗어나 안심하고 북한지역에 투자한 다른 나라의 기업들과 같거나 더 유리한 대우를 보장받을 수 있는 내용	투자자산 보호, 송금, 출입, 체류 등 활동 보장
상사분쟁해결에 관한 합의서	남북경협 당사자가 교류·협력사업 추진과정에서 발생하는 분쟁을 신속하고 합리적으로 해결할 수 있는 절차를 규정	상사중재위 구성, 경협추진과정에서의 분쟁해결절차
이중과세방지에 관한 합의서	북한에 진출한 기업들이 한국과 북한에서 이중으로 세금을 부담하지 않도록 하는 내용	소득·이자에 대한 이중과세방지, 조세관련 분쟁 해결
청산결제합의서	남북이 일정품목에 대해 청산경제방식으로 대금을 결제할 수 있도록 함으로써 남북간 직접결제가 이루어질 수 있는 기반 마련	청산결제은행 지정, 남북간 직접 결제 가능

마) 지방자치단체 남북교류사업 추진 지원지침

통일부가 2003년 5월 제정한 지방자치단체 남북교류사업 추진 지원지침에는 각 지방자치단체에서 추진하는 대북지원, 협력사업 등 남북교류는 해당 지방자치단체에서 적법한 절차에 따라 자율적으로 추진하도록 명시하고 있다. 그리고 정부는 남북교류가 체계적으로 이루어질 수 있도록 제반 여건을 조성하는데 주력하도록 역할을 규정하고 있다.¹⁶⁸⁾ 동 지침에서 규정하고 있는 지방자치단체 남북교류사업의 주요 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 남북교류사업은 「남북교류협력에 관한 법률」 등 관련 법규 및 절차에 따라 추진된다. 지방자치단체의 남북교류는 적법한 절차에 따라 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진해야 하며, 대북 지원단체 등과 동행 시에도 사전에 별도 접촉 승인을 득한 후에 추진해야 한다. 아울러 북한이 남북교류사업 추진단계 등을 통해 지방자치단체에 교류의사 등을 전달한 경우에도 통일부에 접촉결과를 보고하도록 하고 있다.

둘째, 대북협상은 지방자치단체가 직접 수행한다. 다만 국가적·전국적 규모의 주요 사업인 경우에는 남북장관급회담 등 관련회담에서 의제로 제기하는 등 측면지원을 할 수 있다. 통일부는 지방자치단체와 다른 지방자치단체 간의 사업을 알선·중개할 수 있다.

셋째, 사업 관련 소요재원은 해당 지방자치단체 자체예산의 범위 안에서 충당하는 것을 원칙으로 한다. 다만 국민들이 공감하고 상호 이익이 되는 인도적 지원에 한해서는 남북협력기금 중 일부 지원이 가능(매칭펀드 방식)하며, 대북지

168) 통일부, 「지방자치단체 남북교류사업 추진 지원지침」(2003), 6-7쪽.

원사업의 경우는 농수산물 등 지방특산물 위주로 지원하되 현금지원은 불가하도록 명시하고 있다.

넷째, 지방자치단체 소속 대북사업 담당공무원을 대상으로 한 남북교류협력 요원 교육프로그램을 운영할 수 있다. 교육내용은 기존의 남북교류사업 중 모범 사례(강원도 연어부화장 사업, 제주도 감귤지원사업 등)를 선정하여 실무적으로 편성·운영하며 필요시 통일부 실무담당자 등이 강사로 참여하여 대북 협상기법 등을 교육하도록 한다.

다섯째, 대북사업 중 모범적·성공적 사례를 중심으로 지방자치단체 간 상호 정보공유를 지원할 수 있도록 하고 있으며 모범사례, 대북정보 등은 통일부 또는 행정안전부에서 제공하는 것으로 한다. 남북협력기금이 지원되고 국가적·전국적 규모의 사업으로서 공익성이 인정되는 경우 등 대북업무 전담요원 파견 요청 시 인력을 지원할 수 있다.

바) 지방자치단체의 조례

지방자치단체들은 조례나 규칙 등 북한과의 교류협력사업을 규정해 놓은 자치법규를 제정하고 있다. 2010년 현재 충청남도를 제외한 15개의 광역자치단체에서 남북교류협력에 관한 조례 및 규칙 등을 제정하여 놓고 있다. 전라북도에서는 의회의 남북교류협력에 관한 규정을 제정하여 놓고 있는 것이 특징적이다. 강원도는 남북교류협력기금에 관한 조례와 규칙을 별도로 제정하여 놓고 있으며, 충청북도는 농업교류협력에 관한 조례를 규정하여 교류협력분야를 좀 더 구체적으로 언급하여 놓고 있다.

한편 기초자치단체 차원에서도 남북교류협력에 관한 자치법규를 제정한 곳이 있다. 대표적으로 서울의 강동구, 경기도의 파주시, 강원도의 철원군과 고성군, 충북 제천시 등이다. 특이한 것은 전라남도의 경우 22개의 기초자치단체에서 남북교류협력에 관한 자치법규를 가지고 있는데, 그 이유는 기초자치단체들이 광역자치단체의 활동을 지원하기 위하여 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례를 제정하였기 때문이다. 각 지방자치단체의 남북 교류협력에 관한 자치법규 제정현황을 정리하면 제3장의 <표 3-5>, <표 3-6>과 같다.

광역자치단체의 남북교류협력에 관한 조례와 규칙의 내용을 보면 <표 3-5>, <표 3-6>에서도 알 수 있듯이 대부분 교류협력을 위한 가장 기초적인 내용을 포함하고 있다. 각 광역자치단체마다 내용이 조금씩 다르기는 하나 대체로 조례의 목적, 남북교류사업의 추진과 관련된 위한 조직으로서 남북교류협력위원회의 구성 및 기능, 사업을 추진하기 위해 필요한 재정으로서의 남북교류협력기금에 관한 사항 등을 규정해 놓고 있다.

2) 제도 현황: 추진 과정을 중심으로

「남북교류협력에 관한 법률」에 의하면 남북교류사업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 통일부장관의 승인을 얻어야 한다(제16조). 또한 제16조 규정에 의하여 교류사업의 승인을 얻은 자(협력사업자)가 교류사업을 시행하고자 할 때에는 매 사업마다 통일부장관의 승인을 얻어야 한다(제17조). 그리고 통일부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 협력사업자에게 교류협력사업의 시행결과를 보고하게 할 수 있다(제18조).

그런데 지방자치단체 남북교류사업에 대한 이들 정책행위자들의 공식적·표면적 정책목표 및 입장은 비슷하지만 내면적 입장에는 약간씩 차이가 있다. 우선 통일부의 경우 기본적으로 지방자치단체 남북교류사업의 활성화에는 반대하지 않으나, 국내·외 환경 변화 및 대북 전략적 차원에서 사업추진을 제한·규제할 필요가 있으며, 이 역할을 정부가 맡아야 한다는 입장이다. 특히 정부는 많은 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 앞 다투어 남북교류사업을 추진하는 것에 대해 부정적인 입장이다.

통일부의 이러한 입장은 지방자치단체를 협력사업자로 승인하지 않는 현재의 남북교류사업 승인체계에서도 잘 나타나 있다. 현재 통일부는 정책상 지방자치단체에 대해 사업협력자 승인을 하지 않고 있어, 지방자치단체는 독자적으로 남북교류사업을 추진할 수 없다.¹⁶⁹⁾ 그러나 정부는 남북교류사업을 추진하고자 하는 지방자치단체가 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력해서 사업을 추진하는 것은 반대하지 않고 있다. 따라서 지방자치단체는 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력하여 이 민간단체를 후원하는 형식으로 사업을 추진하고 있다.

지방자치단체에 대한 직접적인 재정지원 역시 부정적인 입장이다.¹⁷⁰⁾ 지방자치단체가 남북협력기금의 지원을 받기 위해서는 통일부 장관으로부터 우선 협력사업자 승인을 받고 그 이후 사업을 추진할 때 사업계획서와 함께 남북협력기금 지원 신청을 하여야 하는데, 협력사업자 승인 자체를 하지 않고 있다. 결국 지방자치단체는 사업을 추진하면서 정부로부터 재정지원을 받지 못하고 있는 상황이다. 다만 지방자치단체가 민간단체와 연합해서 민간단체의 이름으로 인도적 지원사업을 추진할 경우 민간단체에게 재정적 지원을 해 줄 수 있다는 입장이다.¹⁷¹⁾

종합하면 남북교류사업을 추진하고자 하는 지방자치단체는 먼저 협력사업자

169) 2003년 이전까지만 해도 지방자치단체가 정부로부터 협력사업자로 승인을 받아 직접 사업을 추진하였다.

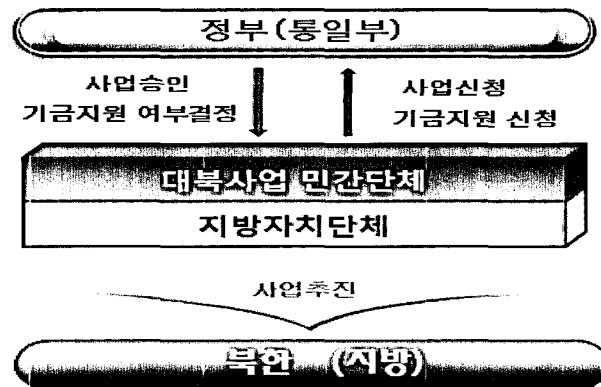
170) 현재 대북 인도적 지원사업을 추진하는 민간단체는 사업 추진 시 「남북협력기금법」과 「대북사업지원규정」에 따라 남북협력기금의 지원을 받고 있다.

171) 기금 지원에 대해서도 현 이명박 정부는 이전의 다른 정부에 대해 엄격한 태도를 취하고 있다. 구체적으로 기금 지원의 타당성 검사를 강화하며 사업 종료 후 기금 사용에 대한 평가 또한 강화한다는 입장이다.

승인을 받은 민간단체를 찾아 사업에 대해 협의하고, 이 민간단체를 통해 통일부로부터 사업승인을 받은 후 사업을 추진하여야 한다. 이후 시행결과도 통일부에 보고하여야 한다. 물론 사업 보고의 형식적인 주체는 지방자치단체와 연합한 민간단체이다. 단, 사업의 성격이 북한에 대한 ‘인도적 지원사업’일 경우 사업승인을 받지 않아도 된다. 남북교류협력법 규정에도 불구하고 실제 정부는 일반 대북 교류협력사업과는 달리 민간단체가 추진하는 대북 인도적 지원사업에 대해 승인 규정을 적용하지 않고 있기 때문이다.

이상의 내용을 종합한 지방자치단체 남북교류사업의 추진절차는 다음과 같다.

<그림 6-4> 지방자치단체 남북교류사업 추진절차



이같이 추진절차 속에서 정부가 지방자치단체 남북교류협력사업을 규제·제한하는 배경에는 지방자치단체들이 앞 다투어 남북교류협력사업을 추진할 경우 정부로서 조정·통제하기 어려울 뿐만 아니라, 이로 인해 예기치 못한 결과도 발생할 수 있다는 우려가 있기 때문이다. 즉, 대북·통일정책의 경우 국내외적 상황에 따라 전략적으로 대응할 필요가 있는데, 만약 모든 지방자치단체가 독자적으로 사업을 추진할 경우 중앙정부와 지방의 갈등이 발생할 수 있으며 나아가 북한에 대한 전략적 대응이 어려워질 수 있다는 생각을 가지고 있다.

정부(통일부)의 이러한 입장에 대해 지방자치단체들은 반대하고 있다. 지방자치단체들은 남북교류협력사업이 민족동질성 회복과 한반도 평화정착에 기여하고 있는 사업으로서 더욱 확대할 필요가 있다고 강조하고 있다. 또한 이 사업은 결과적으로 정부의 대북정책에 동참하는 것이기 때문에 정부가 이를 적극적으로 지원하여야 한다는 입장이다.¹⁷²⁾ 즉, 남북교류협력사업은 정부가 하여야 할

172) 남북교류사업의 추진 이유를 묻는 한 설문조사에서 조사대상 지방자치단체의 50% 이상이 “정부의 대북정

사업인데 지방자치단체가 일부 대신하고 있기 때문에 정부가 이를 규제하고 통제하기 보다는 적극적으로 지원하여야 한다고 주장하고 있다.

따라서 지방자치단체들의 입장에서 볼 때 정부가 지방의 남북교류협력사업을 규제하고 제한하는 것은 이해할 수 없는 조치이다. 지방자치단체들은 정부가 정책의 컨트롤타워(control tower)가 되어 남북교류사업을 조율·조정하는 것은 당연하나, 지방자치단체에게 협력사업자 승인 자체를 하지 않고 있으며, 남북협력기금의 지원도 배제하는 등 소극적으로 대처하고 있는 것에 대해서는 부정적으로 판단하고 있다.

나. 법·제도에 대한 평가 및 개선방안

1) 법 체제 평가 및 개선방안: 지자체 남북교류의 법·제도적 안정성 제고

남북교류사업과 관련되는 법률의 특성과 문제점을 보면 지방자치단체의 남북교류사업과 관련된 법률이 이를 촉진시키기 위한 제도적 기반으로서의 기능을 다하지 못한 것으로 지적되고 있다.¹⁷³⁾ 우선 중앙정부의 법률을 보면 남북 간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있는 「남북교류협력에 관한 법률」, 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 제정된 「남북협력기금법」, 「남북관계 발전에 관한 법률」 모두 실질적으로는 남북 간의 교류협력에 관한 사항을 규정하여 놓은 법률로서 남북교류사업을 규정하거나 지원하기 위하여 제정된 법률이 아니라는 것이다.

물론 현재 지방자치단체의 남북교류사업은 정부 간 교류협력사업의 일환으로서 이들 법률의 규정에 의하여 이루어지고 있다. 그러나 엄밀한 의미에서 보면 지방자치단체 남북교류협력과 정부 간 교류협력과는 차이가 있는 바, 기존에 제·개정된 법률이 지방 간 교류협력이라는 환경변수들을 제대로 반영하고 있지 못하다는 문제점이 있다. 따라서 남북 지방 간 교류 사업을 규정하는 법률의 제정이나, 현재의 법률내용에 지방 간 교류협력을 좀 더 구체적으로 규정할 수 있는 변화가 요구된다고 하겠다.¹⁷⁴⁾

책에 동참하기 위해서”라고 응답하였다(양현모, 『지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업 추진방안』, 92쪽).

173) 이시형, 「남북관계 변화과정에서 지방자치단체의 대북사업에 관한 연구」, 『한국동북아논총』, 제48집(2008), 230쪽.

174) 이와 관련하여 최근 지자체에서 관심을 갖고 본격적으로 추진하기 시작한 공적개발원조(ODA) 사업은 참고 할만 하다. 즉, 한국의 ODA 사업은 2010년 「국제개발협력기본법」이 제정되기 이전에는 무상원조사업(해외 연수생 초청, 전문인력 파견, 해오봉사단 파견 등)은 「한국국제협력단법」에 따라, 유상원조(개도국에 대한 차관 지원 등)는 「대외경제협력기금법」에 따라 기획재정부 산하 대외경제협력 기금이 설치·운영되었다. 이로 인해 ODA 업무가 합의된 기본이념이나 원칙 수립이 미흡한 상태에서 부처별로 분산 추진되어 사업중

둘째, 지방자치단체의 남북교류를 비롯한 남북 간의 포괄적 교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위한 이들 법률들에서 남북교류협력의 기준 및 범위를 구체적으로 제시하지 못하고 있다. 이로 인해 타 법률과 상충되는 부분들이 다수 존재하고, 선언적이고 추상적인 내용으로 교류협력의 세분화에 따른 적용상의 한계를 내포하고 있다.

구체적으로 남북교류사업을 규제하고 있는 제반 법령들이 국가보안법과 상충되는 부분들이 남아있다는 점이 가장 우선적으로 지적될 수 있다.¹⁷⁵⁾ 지방자치단체가 추진하는 남북교류를 규정하고 있는 제반 법령들이 북한의 실체를 부인하는 전제 하에서 제정된 국가보안법과 상충되는 측면이 있다는 것이다.¹⁷⁶⁾ 이로 인해 중앙당국 및 민간기업 차원의 남북교류협력은 물론 지방자치단체의 남북교류 활성화에도 장애요인으로 작용하게 될 수 있다. 따라서 이들 법규 간에 충돌이 발생하지 않도록 관련법을 개정할 필요가 있다.

또한 지방자치단체가 독자적으로 북한과 접촉하고 지원을 추진할 수 있도록 법률이 개정될 필요가 있다.¹⁷⁷⁾ 현재 남북관계 기본법은 남북관계를 특수 관계로

복 등 비효율을 초래하고, 유·무상 원조 간의 연계가 저해되어 ODA의 효율성을 저해하고 있었으므로, 「국제개발협력기본법」을 제정하여 사업에 대한 책임성 및 효과성을 강화하고자 하였다. 지자체 역시 동법에 근거하여 ODA 사업을 본격적으로 추진하기 시작하였다.

국제개발협력기본법[법률 제10919호](2010.1.25 제정, 2011.7.25 일부개정)	
제1조(목적)	이 법은 국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국제개발협력 정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여함을 목적으로 한다.
제2조(정의)	1. "국제개발협력"이란 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지증진을 위하여 협력대상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력(이하 "양자간 개발협력"이라 한다)과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력을 말한다.
제4조(기본원칙)	① 국가, 지방자치단체, 그 밖의 시행기관(이하 "국가등"이라 한다)은 국제개발협력을 실시함에 있어서 다음 각 호의 원칙과 우리나라의 대외정책을 종합적으로 고려하여 추진하여야 한다. 1. 국제연합헌장의 제반 원칙 존중 2. 협력대상국의 자조노력 및 능력 지원 3. 협력대상국의 개발 필요 존중 4. 개발경험 공유의 확대 5. 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진
제5조(국가등의 책무)	① 국가등은 제1조의 목적과 제3조의 기본정신 및 목표 등을 고려하여 국제개발협력 사업을 추진하여야 한다. ② 국가등은 개발도상국의 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하고 이를 위하여 적극적인 역할을 수행한다. ③ 국가등은 관련 민간단체 등과 협력하여 국제개발협력 사업을 체계적으로 추진함으로써 국제개발협력 사업의 효과가 향상되도록 노력한다.

175) 김영윤, 「지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제」, 43쪽.

176) 대표적으로 지적되고 있는 조항이 제2조 반국가단체의 정의와 관련한 정부참청조항, 제7조의 찬양고무죄, 제10조 불고지죄 및 이적표현물에 관한 죄 등이다.

177) 지방자치단체 실무자들을 면담한 선행연구들이나 본 연구자의 면담결과에서도 지방자치단체 스스로가 독자적으로 사업을 추진하는 것이 사업 내용 확대, 자금지원의 여건 등 효율성 측면에서 바람직하다는 의견들이 제시되고 있다.

보면서 아울러 남북 간 거래도 국가 간 거래가 아닌 민족 내부의 거래로 규정하고 있다. 이런 측면에서 보면 지방자치단체가 수행하는 남북교류사업 또한 민족 내부의 거래가 되며 중앙정부의 통제 없이 지방자치단체가 독자적으로 교류를 추진하는 것이 가능하다. 실제로도 형식적인 차원에 머물고 있는 통일부의 심사 과정을 고려한다면 법적으로 지방자치단체 남북교류사업의 독자성을 인정할 필요가 있다.

지방자치단체 남북교류사업 재정확보를 위하여 세법 개정도 고려해볼 필요가 있다. 개인이나 기업의 기금 출연을 확대하기 위하여 지방자치단체 남북교류사업을 위한 기금을 기부하였을 경우 종합소득세 등의 세제감면 혜택을 부여하는 것도 검토해볼 수 있다.

지방자치단체의 남북교류사업은 해당지역 주민들의 합의에 기초하여 추진되어야 그 실효성을 확보할 수 있다. 남북교류사업이 필연적으로 많은 물적 자원과 더불어 인적교류나 기술지원을 포함하게 되므로 이들 자원의 동원을 위해서는 지방자치단체의 노력이나 역량만으로는 부족하고 지역 각 주체들의 동의와 지원이 필요하다. 이를 위해서는 지방자치단체가 남북교류사업에 관한 조례 등 자치법규를 제정하여 관련사업의 법제도적 근거를 명확히 하는 것이 필요하다.

현재 세종시를 제외한 16개 광역자치단체와 34개의 기초자치단체에서 남북교류협력에 관한 조례나 규칙을 제정하여 놓고 있어 외형적으로는 지역주민의 합의를 도출할 수 있는 기초적인 토대는 마련되었다고 평가할 수 있다. 이를 통하여 기금관련 조례는 제정하여 놓고 있으나 여타의 제도적 장치는 제정하지 않은 상태에서 사업을 추진하는 등 제도적 장치가 미흡한 상태에서 사업이 추진되었던 초창기의 문제들은 많이 해소되었다.

그러나 구체적인 사항으로 들어가면 여전히 남북교류사업에 관한 제도적 장치가 미흡한 부분들이 발견된다. 사업을 추진하는데 필요한 구체적인 내용이나 틀을 구축하지 못한 경우도 있다. 앞의 <표 3-5>, <표 3-6>에서도 보았듯이 대부분의 지방자치단체가 관련 조례는 제정하였으나 조례의 내용이 교류협력을 위한 가장 기초적인 내용만을 포함하고 있어 사업추진의 법·제도적 근거로서의 역할이 미약한 측면이 있다.

예를 들어 대구시, 대전시, 울산시 같은 경우 남북교류협력을 통한 남북교류사업 사업에 대하여 재정적 지원을 할 수 있는 규정을 마련하여 놓고 있으나, 여기에 필요한 재정확보나 교류협력기금의 조성재원에 대한 규정은 포함되어 있지 않다. 일부 지방자치단체의 경우는 규칙으로서 필요한 구체적인 사항을 규정하도록 위임하고 있으나 규칙이 제정되어 있지 않은 경우도 있다.

따라서 현재의 조례 등의 세부적인 내용들을 대폭 수정할 필요도 있다. 여기

에 포함되어야 할 핵심적인 내용으로는 사업내용 및 형태, 전담기구, 재정확보, 추진절차 등이 될 수 있다. 지방자치단체의 재정확보를 위하여 조례에서 지방재정에서 일정 부분을 자동적으로 남북교류사업 기금으로 출연하는 것을 규정하는 방안도 고려해볼 수 있다.

2) 제도 평가 및 개선방안: 중앙과 지자체의 협력 및 조정

현재 지방자치단체 남북교류사업을 둘러싸고 지방자치단체에 대한 중앙정부의 견제와, 중앙정부에 대한 지방자치단체의 불만으로 인하여 양자 간에 갈등이 존재하고 있다. 중앙정부는 지방자치단체가 독자적으로 남북교류사업을 추진하는 것에 대해서도 반대하고 직접적인 재정지원에 대해서도 부정적인 입장을 견지하며 지원과 조정 역할도 축소하고 있다. 또한 지방자치단체들이 '지방정부'의 자격으로 사업을 추진할 경우 북한이 이를 거부할 가능성이 많다는 점도 이유로 들고 있다. 그러나 이러한 이유보다는 아직도 정부는 대북·통일정책을 정부만이 주도하여야 한다고 생각하고 있기 때문이다.

반면 지방자치단체들의 중앙정부의 이러한 조치와 태도에 대하여 불만을 가지고 있다. 현재 진행되고 있는 남북교류사업들은 실질적으로 지방자치단체가 계획하고 예산을 지출하는 것임에도 불구하고 공식적으로는 민간단체의 명칭으로 사업을 추진하고 있다. 주민의 세금을 바탕으로 추진되는 지방자치단체의 사업이 민간의 사업으로 포장되어 추진되는 모순이 발생하고 있는 것이다. 이로 인해 지방자치단체와 민간단체와의 갈등이 발생하기도 하며, 법과 원칙에 따라 투명하게 추진되어야 할 대북사업이 실적 위주로 무리하게 추진되는 경우도 없지 않다.

통일 전 독일에서도 지방자치단체 간 자매결연을 둘러싸고 연방정부와 지방자치단체간의 갈등이 심각한 문제로 대두된 경우가 있었다. 연방정부는 적지 않은 수의 지방자치단체들이 자매결연 조약을 체결하면서 연방정부의 권한을 침해하였으며, 지방자치단체들이 연방정부의 독일정책 기조와 일치하지 않는 내용을 동독 측과 합의함으로써 혼란을 조장한다고 주장하였다. 반면 지방자치단체들은 연방정부가 동서독 지방자치단체 간 교류를 지원하기 보다는 오히려 규제한다고 반박하였다. 서독의 기본법은 지방자치단체들의 대외관계를 어느 정도 보장하고 있지만, 법적 토대가 없는 상황에서 동서독 지방자치단체들 간 자매결연과 관련하여 연방과 주의 권한에 대한 해석상의 논란이 분분하였기 때문이다.¹⁷⁸⁾

그러나 결국 독일 연방정부는 지방자치단체들을 대동독정책의 동반자이자

178) 김경량, 『독일통일과 동서독 지방자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구』, 61-62쪽.

파트너로서 인정하고 지원하였다. 특히 독일연방헌법재판소는 동서독 지방자치단체 간 교류협력을 ‘준국가법적’ 혹은 ‘초국가법적’ 지방외교행위로 인정하여 하나의 국가적 외교정책으로 적용 가능함을 확인하기도 하였다.¹⁷⁹⁾ 이후 독일 지방자치단체는 동서독 교류협력의 핵심적 역할을 담당한 것은 물론 통일 후 구동독 지방행정체제 메커니즘을 새로이 구축하여 동서독 행정통합을 신속하게 종결할 수 있도록 하는 데에서도 결정적인 역할을 수행하였다. 또한 통일 이후 구동독지역 행정구축 과정에서 지원과 협조를 통해 구동독지역 체제안정과 체제구축에 절대적으로 작용하는 등 변화기에 구동독지역의 행정업무를 수행하고 새로운 행정체제를 구축하는데 결정적인 역할을 하였다.

독일의 경험에서도 볼 수 있듯이 독일 지방자치단체들의 노력은 상호접촉에서 가지는 불안감을 완화시키고 민족 동질성을 회복시키는데 기여하였다. 또한 통일 후에도 인적(人的)·물적·기술적 지원을 통하여 행정통합을 가속화 시키는데 도움을 주었다. 이처럼 분단국에서 지방 차원의 교류협력과 지원은 분단의 문제점을 극복하는데 크게 기여할 수 있는 토대가 된다. 물론 현재의 한반도 상황이 통일 이전 독일의 상황과 동일하지는 않지만 독일의 사례는 남북교류협력을 통한 남북교류사업과정에서 참고할만한 점이 있다.

성공적인 남북교류사업을 위한 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력방안으로는 다음과 같은 조치들이 있다. 첫째, 지방자치단체가 독자적으로 남북교류사업을 추진할 수 있도록 관련 법률 개정과 더불어 제도적인 제반 조치들을 취해야 한다. 정부는 더 이상 대북·통일문제가 정부만의 과제이며 지방자치단체가 주체가 되어 전면에 나서면 곤란하다는 인식을 바꿔야 한다. 나아가 지방자치단체가 추진하는 남북교류사업을 지원하고 후원하여 지방자치단체가 북한의 개혁과 나아가 통일의 당위성을 전달하는 주체로서의 역할을 인정해 주어야 한다. 지방자치단체에 대한 지원에는 재정적 지원도 포함된다.

물론 지방자치단체들이 남북교류사업을 추진하는 요인 중에는 자치단체장의 정치적 목적 등이 있다는 점을 부정할 수 없다. 민선 자치단체장의 입장에서 보면 남북교류사업의 추진은 지역 주민의 관심과 지지를 받을 수 있는 정치적 수단이며, 이를 통해 자신의 정치적 역량을 높일 수 있는 방법이기 때문이다. 이러한 이유에서 많은 자치단체장, 특히 지역이 분단되어 있고 실향민이 많이 거주하고 있는 지역과 접경지역인 경우 자치단체장들이 남북교류사업에 적극적인 의지를 보이고 있는 것은 당연하다.

그렇다고 해서 지방자치단체가 남북교류사업을 추진하는 이유를 정치적인

179) 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』(서울: 한국지방자치단체국제화재단, 2006), 240쪽.

이유로만 국한하는 것은 잘못된 판단이다. 많은 지방자치단체가 남북교류사업에 대해 적극적인 태도를 보이고 있는 것은 정치적 목적에 따른 자치단체장의 개인적 의욕 이외에도 다른 이유가 있기 때문이다. 우선 남북교류협력을 통한 '지역 경제의 활성화'를 꼽을 수 있다. 많은 지방자치단체들은 인도적 지원 등을 통해 북한과 물고름 트고, 이후 점차 경제교류로 확대하여 지방 차원에서 남북 공동이익을 창출한다는 원칙을 세워놓고 있다.¹⁸⁰⁾ 이밖에 지역 주민의 정서와 요구 등도 사업이 추진되는 요인 중 무시할 수 없는 요인이다. 특히 강원도 등 남북으로 분단되어 있는 지역에서는 지역 주민들의 요구와 호응도가 다른 지역에 비해 매우 높다.

따라서 지방자치단체들이 남북교류사업에 적극적인 태도를 취하는 것이 자치단체장의 정치적 강화 등 일부 다른 목적이 있다하더라도 정부는 지방자치단체로 하여금 남북교류사업의 주체로서의 역할을 수행하도록 하여야 할 것이다. 나아가 정부는 대북·통일정책과정에서 지방자치단체를 동반자로 인식하여 적극 활용하여야 하며 지원도 강화할 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체가 남북교류사업 사업을 성공적으로 추진하기 위해서 전제되어야 할 것 중의 하나가 바로 북한에 대한 정보이다. 남북교류사업 과정에서 필요한 정보는 교류대상 지역에 관한 정보, 대북창구의 선정에 필요한 정보, 추진절차에 대한 정보, 재정지원에 관한 정보 등 다양하다.¹⁸¹⁾ 그러나 현재 개별 지방자치단체 차원에서 진행되고 있는 남북교류사업은 예산, 정보, 전문성 등에서 모두 문제점이 지적되고 있다. 정보와 전문성 문제는 합리적이고 타당성 있는 교류사업 계획을 수립하는데 큰 장애물로 작용하고 있다.

현재 북한관련 정보는 국가정보원, 통일부 등 정부의 독점물로 취급되어 왔으며,¹⁸²⁾ 지방자치단체 차원에서는 북한에 관한 정보를 독자적으로 수집하고 활용할 수 있는 체제와 능력을 가지고 있지 못하다. 물론 2000년부터 남북교류협력 사업을 통하여 직접적·간접적으로 북한을 접하면서 관련정보를 축적하였다. 또한 지방자치단체 남북교류사업의 사업자인 민간단체를 통해서도 정보축적이 이루어졌다. 그러나 이러한 정보는 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 중앙정부 각 부처에서 축적하여 놓은 정보 중 필요한 정보를 지방자치단체에 제공해주는 것이 필요하다. 각 기관에 분산되어 있는 정보의 소재와 내용을 지방자치단체가 개별적으로 접촉하여 획득하는 것이 어려우므로 정보제공 창구를 통일부로 일원화 하는 방법도 고려해볼 수 있을 것이다. 지방자치단체

180) 전라북도에서 발간한 「전라북도의 남북교류협력사업 중장기 추진계획(안)」(2008); 강원도에서 발간한 「남북 강원도의 화해와 협력」(2006) 등의 자료 참조.

181) 황일봉, 「남북교류협력과 지방자치단체의 역할」, 『통일문제연구』, 제20권 1호(2005), 183쪽.

182) 유병규, 「경상북도의 대북한 농업교류협력 방안 연구」, 56쪽.

의 창구도 개별 지방자치단체가 접촉하는 것보다는 지방자치단체 연합회를 통하여 추진하고, 이 기관에서 기존에 수집한 정보를 자료화 하여 보관한다면 정보제공의 효율성이 증가할 것이다.

대북정보 이외에도 지자체 담당자들의 전문성을 보완해 줄 수 있는 다양한 서비스를 정부가 제공할 수 있을 것이다. 예컨대 지자체 대북사업 담당자들은 대북 협상 경험이 거의 없을 뿐만 아니라, 북한 문제에 대한 전문성도 부족한 것이 현실이다. 따라서 지자체 실무자들에 대한 협상 교육 및 협상팀 구성을 비롯하여 다양한 지원이 필요하다.

이러한 관점에서 중앙에 지방자치단체의 남북교류사업을 종합적으로 지원할 수 있는 지원센터를 설립하여 정보제공을 비롯한 제반 서비스를 제공할 필요가 있다. 통일부 내에 설치하는 지원센터는 남북교류사업에 대한 정보와 행정적 지원을 해주는 역할을 수행한다. 북한에 관한 정보를 충분히 가지고 있지 못한 지방자치단체를 위하여 센터설립 초기단계에서는 중앙정부 차원에서 중소기업의 남북교류사업 사업으로 적정한 것이 어떠한 것이 있는지, 또한 북한에서 필요로 하는 사업으로 어떠한 것이 있는지, 어떻게 사업이 진행될 수 있는지에 대해 정보를 집중적으로 제공해줄 필요가 있다. 이를 통해 남북교류사업을 추진하는 지방자치단체의 전문성을 제고할 수 있을 것이다. 중앙정부 차원에서도 이곳이 지방자치단체와의 교류창구가 됨으로써 지방자치단체에서 추진하는 사업의 경과나 지방에서 수집한 정보를 좀 더 용이하게 축적하는 효과도 얻을 수 있을 것이다. 지원센터에서 축적한 정보는 지방자치단체에 국한할 것이 아니라 남북교류사업에 참여하고 있는 민간단체에도 개방하여 보다 효율적인 운영이 되도록 하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 지방자치단체 남북교류사업 활성화를 위한 제도적 조치로서 지자체 남북교류실무협의회(이하 협의회)의 구성 및 활성화가 요구된다. 2006년 지방자치단체 남북교류협력사업의 활성화를 위해 정부가 16개 광역자치단체 및 민간전문가 참여하는 협의회를 구성하였다. 그러나 지자체 남북교류실무협의회에 대한 지자체 담당자들의 반응은 그다지 긍정적이지 않다. 원칙적으로 협의회는 지방자치단체 주도로 구성·운영되어야 함에도 불구하고 정부 주도로 조직을 설치·운영하였기 때문이다.

그러나 보다 근본적인 문제는 공식적으로 지방자치단체가 사업의 주체가 되지 못하고 민간단체 후원자의 자격으로 대북사업을 추진하도록 하였기 때문에 협의회가 개최되어도 지방자치단체가 적극적으로 참여할 이유가 없는 것이다. 따라서 정부는 우선 지방자치단체가 독자적으로 대북사업을 추진할 수 있도록 하여야 하며, 협의회가 활성화되도록 지원하고 이 협의회를 통해 정부와 지방자

치단체, 지방자치단체 상호 간 정책조정과 정보교환을 하여야 한다.

다만 지방자치단체에게 남북교류사업의 주체로서의 지위를 인정할 경우 지방자치단체가 무분별하게 남북교류사업을 추진함으로써 지자체 간 경쟁이 심해지고 사업의 중복이나 예산의 낭비 또는 정부 대북·통일정책의 혼선 등의 문제도 발생할 가능성이 있다. 이를 방지하기 위하여 지방자치단체가 독자적으로 추진하는 사업이지만 중앙정부의 중재와 종합적 계획 하에 추진되도록 할 필요가 있다. 분단국 지방간 교류는 지방의 주도하에 진행되지만 독단적이며 무질서하게 추진되는 것이 아니라, 정부의 중재와 협조를 바탕으로 추진되어야 한다.¹⁸³⁾ 이러한 기능을 실질적으로 적용할 수 있는 일차적 방안이 현재의 통일부 심사기능을 강화하고 실질적 조정 기능을 수행할 수 있도록 하는 것이다.

이를 위해서는 지방자치단체의 준비과정과 사업실행과정에서는 각종 정보제공과 재정적 지원을 확대하는 한편, 심사과정을 강화함으로써 지방자치단체가 무분별하게 추진하거나, 중복 추진하는 사업들을 통제하고 조정할 수 있을 것이다. 특히 이렇게 된다면 지방자치단체들도 사업의 실현가능성, 실효성 등을 더욱 꼼꼼히 따진 후 추진할 수밖에 없기 때문에 무모한 사업 추진을 방지할 수 있을 것이다.

심사 기능의 강화와 함께 고려할 사항은 지방자치단체 남북교류사업에 대한 통일부의 항시적 평가(점검)체제 구축이다. 즉, 지방자치단체 간 과도한 경쟁을 방지하고 지방자치단체들이 통일부의 협조요청에 적극적으로 동참할 수 있도록 하기 위해서는 단순히 사업에 대한 심사 기능만 강화하는 것이 아니라 각 지방자치단체가 수행하는 남북교류사업을 종합적으로 점검하고 확인할 수 있는 평가(점검)체제를 구축할 필요가 있다. 즉, 매년 각 지방자치단체가 수행한 사업에 대해 점검하고 평가하여 우수한 사업에 대해 시상하며, 부족한 사업에 대해서는 지도하는 것이다.

통일부가 지방자치단체의 남북교류사업 추진실태를 점검하고 평가할 경우 각 지방자치단체는 무리한 남북교류사업을 지양할 것이기 때문에 결과적으로 지방자치단체 간 과도한 경쟁을 방지할 수 있을 것이다. 또한 각 지방자치단체 대북교류사업의 실적 평가 결과는 해당 지방자치단체의 차년도 성공적 사업이행을 위한 자료로 사용될 것이며, 최종적으로 정부의 대북정책 추진을 위한 자료로 사용될 것이다. 즉 평가와 지원은 연계될 수밖에 없다. 지자체에 비해 월등한 자원을 가진 중앙정부의 지원이 제공되는 사업으로 지자체 사업은 집중될 수밖에 없을 것이다. 따라서 중앙정부는 지원의 기준을 미리 정하고, 이에 부응하는

183) 양현모·강동완, 「지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로」, 203쪽.

단체를 중심으로 지원을 제공함으로써 지자체 사업의 핵심적 방향을 조정·조율할 수 있을 것이다.

그러나 현실적으로 통일부가 각 지방자치단체의 남북교류협력사업을 일방적으로 평가 또는 점검하기에는 법적 기반이 미흡하며, 이 경우 각 지방자치단체의 반발을 가져올 수도 있으니 조심스럽게 접근할 필요도 있다. 따라서 통일부는 ‘평가’ 또는 ‘점검’이라는 체제의 도입보다는 우선 각 지방자치체를 지원한다는 ‘컨설팅’ 개념을 도입할 필요가 있으며, 이를 통해 각 지방자치단체의 참여도와 순응도를 높일 필요가 있다.

평가결과의 활용에 있어서도 결과에 따른 기관 ‘줄 세우기’, ‘평가저조 기관에 대한 후속조치 요구’ 등의 방법보다는 우수기관 표창, 미흡한 기관에 대한 대북·통일업무 컨설팅 등에 중점을 두는 것이 바람직하다.

다만 특정지역에만 지자체 사업이 집중되거나, 정부정책에 반하는 지자체 사업 추진 등에 대한 대비책도 검토될 필요는 있다. 예컨대 특정한 지역에 지자체 사업이 집중되거나, 동일한 컨셉의 사업을 여러 지자체가 다투어 추진함으로써 불필요한 비용이 발생하는 경우가 있을 수 있다. 이러한 문제는 기본적으로 지자체간 정보 교환 등을 통해서 자율적으로 해결하거나, 지자체 사업의 제도화를 통해 지자체 사업들이 중앙정부와의 조정·조율을 거쳐 미리 계획되고 추진되도록 절차를 개선하는 것이 바람직하다. 다만 중앙정부의 경고에도 불구하고 지자체가 독단적으로 사업을 추진하는 경우에는 사업자 지정 해제, 재정지원 중단 등의 극단적인 조치를 생각할 수 있으나, 이것은 역설적으로 사업자 지정 및 재정지원을 전제해야 가능할 것이다.

한편 남북교류협력사업 추진과정에서 나타날 수 있는 중앙-지방 간 협력 강화 및 갈등 중재를 위해서는 보다 상위 단위의 정책조정기구가 존재하는 것이 더 효율적일 수 있다. 이를 위해 현재 국무총리실 ‘국정운영 1실’ 산하의 ‘외교안보정책관’ 제도를 활용할 필요가 있다.¹⁸⁴⁾ ‘외교안보정책관’의 주요업무는 외교·통일·국방과 관련된 중앙행정기관 행정에 대한 지휘·감독 및 주요 정책의 조정, 외교·통일·국방 분야의 다수 중앙행정기관이 관련된 중장기 정책의 기획·관리에 관한 사항 등이 있다. 그러나 현재 ‘외교안보정책관’실 구성원(19명)

184) 국무총리실 산하 국정운영1실에는 기획총괄정책관, 일반행정정책관, 외교안보정책관, 개발협력정책관, 정책홍보기획관 제도가 시행되고 있다. ‘외교안보정책관’의 주요업무는 ①국무총리의 지원외교 등 관심·특정과제와 관련된 업무의 기획·조정 및 보좌, ②외교·통일·국방과 관련된 중앙행정기관 행정에 대한 지휘·감독, 주요 정책의 조정, ③사회위험관리·갈등해결의 지원 및 현안대책의 수립·추진에 관한 사항, ④외교·통일·국방 분야의 다수 중앙행정기관이 관련된 중장기 정책의 기획·관리에 관한 사항, ⑤고위 공직자 공무국외여행 및 주요 정부대표 임명 허가에 관한 사항, ⑥중앙행정기관의 보안·대테러 업무에 대한 실태점검 및 관리에 관한 사항 등이 있다. (국무총리실 홈페이지(<http://www.pmo.go.kr>) ‘조직소개’(검색일: 2013.2.28) 참조).

중에서 통일부 소속 직원은 1명에 불과하다는 점에서 향후 통일관련 인력 확대를 포함하여 이 제도를 활용할 수 있는 방안을 고민해야 할 것이다. 현행 '외교안보정책관' 제도를 활용한다면 남북교류협력사업의 총체적 전략을 확정하거나, 각 대북교류 관련 부처의 역할과 임무를 조정할 수 있고, 또한 대북 정책 수행 중 발생하는 부처 간 이해관계를 조정하는 역할을 수행할 수 있다. 따라서 이 제도를 제대로 활용한다면 남북교류협력 사업 추진과정에서 나타날 수 있는 중앙-지방 간 갈등 해결은 물론 중앙부처 간 갈등해결에도 기여할 수 있다.

또한 현재 남북교류협력 사업의 실질적 추진 주체가 중앙정부와 지자체로 분산되어 있다는 점에서, 중앙-지방 간 업무조정 및 협력 확대를 위해서는 현재 운영되고 있는 남북교류협력추진협의회(이하 교추협)를 정례화·상시화된 채널로 발전시킴으로써 중앙-지방 간 남북교류사업 관련 협력 및 갈등조정 기구로 활용할 필요가 있다. 국무총리실 외교안보정책관과 달리 교추협은 통일부와 지자체 및 민간 간의 실무차원에서의 조정·조율 역할을 담당하는 것이다. 다만, 현재의 교추협은 통일부장관을 위원장으로 하여 관련 정부부처의 차관급 공무원 및 민간전문가(3명 이상) 등 18명 이내의 위원으로 구성되지만, 지자체 대표는 참석하지 못하고 있다는 한계가 있다. 따라서 교추협에 지자체 대표가 참석할 수 있도록 제도를 개선하는 것은 물론 교추협의 기능 자체도 좀 더 활성화할 필요가 있다. 교추협 출범 초기에는 정부위원으로만 구성되었으나 대북지원 NGO의 요청으로 2005년 12월 관련 법률이 개정되어 민간위원의 참여가 이루어진 전례가 있다는 점에서, 향후 지자체 대표의 교추협 참여 역시 법 개정이 이루어진다면 가능할 것이다. 다만 17개 광역지자체의 대표 모두가 교추협에 참여할 수 없다는 현실을 고려할 때, 교추협에 참여하는 지자체 대표 선정문제가 대두될 수 있다. 그러나 이 문제는 뒤에 지자체 남북교류 거버넌스 부분에서 상술하겠지만 '대북지원 민간단체협의회'와 같은 가칭 '지자체 남북교류협의회'가 구성된다면 이 기구에서 교추협에 참여할 지자체 위원을 자율적으로 선정할 수 있을 것이다.

아울러 그동안 남북교류협력 사업과 관련된 많은 제도(규칙, 지침 등)들이 통일부장관령으로 되어 있다는 점에서, 중앙의 지자체에 대한 통제가 이루어지기 어려웠다는 점에서 이에 대한 보완책으로 국회 외교통상통일위원회 산하에 '남북교류협력 소위원회(가칭)'를 구성할 필요성이 있다. 지금까지 지자체들은 통일부가 일방적인 법해석을 통해서 혹은 통일부 장관령 등을 통해서 지자체를 통제하려는 것에 대해서 반발하거나 의구심을 가지는 경향을 보여왔다. 따라서 통일부나 지자체가 아닌 동 위원회에 남북교류협력 사업과 관련된 모든 규칙들을 제정·제안할 수 있는 기능을 부여함으로써 남북교류협력사업이 정권의 변화

여부와 관계없이 체계적이고 안정적으로 추진할 법적 근거를 마련할 수 있고, 동시에 법에 근거하여 중앙-지방 간 남북교류협력사업 추진 시 갈등을 중재하도록 하는 것이다.

이처럼 남북교류협력사업이 체계적이고 안정적이며 효율적으로 추진되기 위해서는 정책조정기구(국무총리실 외교안보정책관)와 실질적인 실무협의 기구(교추협), 그리고 이들을 감독하고 법·제도적으로 뒷받침하는 기구(국회 외통통위 소위원회) 등이 삼위일체가 되는 구조를 만든다면, 지자체 남북교류는 물론이고, 민간의 대북교류 등의 제도적 안정성을 확보하고 갈등 조정도 원활히 수행할 수 있을 것이다.

3. 지자체 예산 및 재원 마련

현재까지 지방자치단체 남북교류사업은 북한에 대한 지원 위주로 추진되었기 때문에 이를 위해서는 기본적으로 재정적 기반이 요구되었으며, 향후에도 많은 예산이 필요할 것이다. 안정적이고 체계적인 남북교류사업 사업을 추진하기 위해서는 각 지역별 특성을 고려한 지방자치단체 차원의 재정적 토대가 사전에 구축되어야 한다.

그러나 현재 대부분의 지방자치단체들이 남북교류사업을 실질화 할 수 있는 사업예산의 확보가 미흡하다. 자주재정 기반이 열악한 한국의 지방자치단체의 재정적 상황을 고려할 때 사업에 필요한 예산을 지방자치단체의 자체재정으로 충당하는데 어려움이 있다. 한 예로 예산 및 재원확보에 대해서 사업신청단계에서 구체적 계획을 세우지 못하는 경우나, 소요예산을 어떻게 확보할 것인가에 대한 구체적인 계획이 없는 상태에서 개발지원 사업을 추진하는 경우도 많았다. 이 경우 사업승인 후 예산을 확보하거나, 추후 통일부 남북협력기금의 지원을 기대하는 경향도 보였다.¹⁸⁵⁾

물론 여기에는 「남북지방자치단체간 교류·협력업무 처리지침」의 불명확한 규정도 원인이 된다. 동 지침을 보면 지방자치단체의 교류·협력 추진시 인도적 지원사업의 경우 교류·협력기금 신청 가능'이라는 규정이 있어 지방자치단체가 사업예산의 일부라도 남북협력기금에서 지원받으려 기대하게 되는 것이다. 그러나 현재 정부는 지방자치단체 남북교류사업에 대한 재정지원에 대해 부정적인 입장을 취하고 있다.

재정기반이 열악한 한국 지방자치단체의 현실에서 개발지원을 지속하기 위

185) 조동호, 「지방자치단체의 남북교류협력사업 문제점과 합리적 추진방안」, 임길진, 『지방의 국제화』(서울: 한국지방자치단체국제화재단, 2004), 746쪽.

해서는 이러한 재정적 문제를 해결할 수 있어야 한다. 가장 기본적이며 올바른 방안은 지방자치단체의 재정적 문제가 해결되어 남북교류사업을 추진하는 각 지방자체가 자체 예산으로 사업을 추진하는 것이다.

즉, 지방자치단체가 남북교류사업에 소요되는 재원을 일반예산으로 편성·조달하여 사용하는 방법이다. 일반예산 편성을 통해 남북교류사업사업의 재원을 조달하는 것은 여타의 사업예산과 마찬가지로 남북교류사업사업의 예산도 일반예산의 한 항목으로 편성하여 조달하는 것을 말한다.

아울러 남북교류사업에 소요되는 재정을 안정적으로 확보하는 방안이 동시에 마련되어야 하는바, 재원확보 방안으로는 다음과 같은 것들이 적용될 수 있다.

첫째, 남북교류사업을 위한 별도의 기금을 조성하는 방안이다. 이 방법은 강원도나 경기도 같은 경우 남북협력기금을 조성·운영하고 있는 것과 마찬가지로 일정한 금액을 조성하여 그 기금운용 수익으로 남북교류사업사업의 재원을 충당하는 것이다. 기금을 통하여 재원을 조달하는 방안은 일반예산의 편성에 비해 훨씬 신속적인 재원운용이 가능하다는 장점이 있다.

남북교류사업 기금의 조성은 지방자치단체가 독자적으로 감당하기에 한계가 있는 만큼 민간기업 그리고 주민이 함께 출자하여 마련하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 기금을 조성하기 위해서 가장 먼저 취할 수 있는 방법이 지방자치단체 재정의 일부를 출연하는 것이다. 현재 많은 광역자치단체들이 남북교류협력기금의 조성을 위해 지방자치단체의 출연금을 중요한 재원으로 하고 있는 바, 이를 적극 활용하는 것이다. 외국의 경우처럼 재정의 일정 비율이나 구성원 당 금액을 정하여 조성하는 방법이 가장 일반적으로 적용할 수 있는 방법이 된다.¹⁸⁶⁾

둘째, 지자체 남북교류 사업에 대한 중앙정부의 남북협력기금을 지원하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 이 같은 중앙정부의 지원은 지자체 사업에 대한 심사 및 평가 기능과 연관될 수밖에 없을 것이다. 즉, 정부 재정을 지원하기 위해서는 지원 기준이 마련되어야 하고, 그것은 결국 사업 평가와 연계될 것이다. 지방자치단체에 대한 남북협력기금의 지원 조건 및 기준 등은 현재 정부가 민간단체에 대해 지원하는 방안(틀)을 준용할 수 있을 것이다. 현재 NGO 대북 인도적 지원 사업에 대한 정부의 재정적 지원은 남북협력기금법과 대북사업지원규정의 틀 속에서 이루어지고 있다. 특히 대북사업지원규정에서는 남북협력기금의 지원을 받을 수 있는 사업, 지원자금의 규모, 자금 신청 자격, 지원자금의 용도 등 기금 지원에 대한 자세한 사항을 규정하고 있다.

186) 독일과 네덜란드의 도시들 중에는 일인당 특정 금액을 지방정부 국제협력에 투자하고 있으며, 프랑스와 스페인은 지방정부 예산의 특정 비율을 투자하는 방식을 취하고 있다.

남북협력기금의 지원을 받을 수 있는 민간단체의 요건으로 대북사업지원규정에서는 ①대북지원사업자로 지정된 자로서, ②민법 제32조에 의한 비영리법인 또는 법률에 의해 비영리 목적으로 설립된 단체라고 명시하고 있다(제6조 2항). 기금 지원을 받고자 하는 단체는 지원신청서 이외에 대북 지원사업 계획서, 남북협력기금 사용 계획서, 자체재원 확보 내역서, 분배투명성 확보 계획서(북한의 상대방과의 대북 지원사업 추진 관련 의향서 등을 포함) 등을 제출하여야 한다(제7조).

자금을 지원받을 수 있는 대북지원사업의 요건으로는 ①대북 인도적 지원사업과 관련하여 북한을 주기적으로 방문하거나 상주 인원을 파견하는 등 상당한 수준으로 분배투명성을 확보할 수 있는 사업, ②남북한 왕래 등 지속적인 교류협력을 수반하는 사업 등으로 제한하고 있다(제8조 1항). 기금 지원을 받은 단체는 당해 대북 인도적 지원사업의 분배투명성에 관한 증빙 책임을 진다고 명시하고 있다(제6조 3항).

분배투명성 확인보고서 제출과 관련 자금을 지원받은 단체는 ①북한의 상대방과 교환한 반출물품의 인도 영수증, ②북한의 상대방이 작성하여 교부한 반출물품의 분배내역서, ③현장 방문과 수혜자 면담 내용을 포함한 방북 결과보고서 등을 제출하도록 하였다.

지원자금의 규모는 당해 기금지원사업의 추진을 위하여 필요하다고 인정되는 비용 중 ①과거 1년간 자체자금에 의한 대북지원 실적(해외 모금 포함), ②대북 지원사업의 분야와 수혜 대상자의 적절성 ③분배투명성 확보 가능 수준 ④과거 자금지원사업 추진 실적(자체 재원 집행실적 등) ⑤분배 대상 지역 ⑥기타 사업 내용의 효과성과 전문성 및 정부 정책 우선순위 등을 고려하여 당해 연도 기금 운영계획의 범위 내에서 통일부 장관이 정하도록 하였다(제8조 2항).

지원자금의 용도는 ①대북 지원사업에 필요한 물자·시설자재 및 장비 등 물품의 구입비 및 수송비, ②분배투명성 확보를 위하여 남북한 왕래 등에 필요한 기본적 경비 및 현지 활동비이다. 단, 인건비는 제외한다(제9조).

민간단체에 대한 이러한 규정을 지방자치단체에 대한 남북협력기금 지원방안으로 적용하면 <표 6-4>의 내용과 같다. 즉 지원 여부에 대한 기준과 지원 규모 등을 판단할 수 있는 중앙정부의 지침이 그것이다. 자금지원 심사는 객관성과 공정성을 제고하기 위해 관계기관 및 전문가로 구성된 '기금지원심사위원회'에서 <표 6-5>에 예시된 것과 같은 심사표에 따라 실시될 필요가 있다. <표 6-5>에 제시된 것은 절대적 기준이 아니라 예시로서 실제 이것이 적용될 경우에는 보다 정교한 검토가 수반되어야 할 것이다.

<표 6-4> 지방자치단체에 대한 남북협력기금 지원방안

1. 지원사업의 요건	
①남북 상생 및 한반도 동질성 회복 등 분단 극복에 도움이 되는 사업	
②남북 간 상호 이익이 되는 사업	
③대북 지원사업과 관련하여 북한을 주기적으로 방문하거나 상주 인원을 파견하는 등 지속적인 남북교류협력을 수반하는 사업	
2. 지원 여부 및 규모	
지원여부 및 규모는 다음 사항을 심의하여 당해 연도 기금 운용계획의 범위 내에서 결정한다.	
①사업 분야와 내용의 적절성	
②사업 내용의 효과성과 전문성	
③지방자치단체의 추진 능력	
④북측의 입장 및 태도	
⑤정책적 고려사항	

<표 6-5> 지방자치단체 남북협력자금 지원 심사표(예시)

심사항목	심사내용	배점	평가
1. 사업분야와 내용의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업의 필요성(시급성) ○ 사업의 우선순위 <ul style="list-style-type: none"> ①인도적 지원 ②농업기술, 농자재 지원 등 ③기타 사회 문화 교류, 경제적 교류 ○ 지원 물품 및 규모의 적정성 		
2. 사업내용의 효과성과 전문성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업계획의 충실성 ○ 사업계획의 실현 가능성 ○ 사업 추진 방법의 효과성 ○ 사업자의 전문성 ○ 사업대상지역의 적정성 		
3. 지방자치단체의 추진능력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체의 재정 여건 ○ 지역 주민의 호응도 ○ 지방에 실질적으로 이익을 줄 수 있는 지 여부 		
4. 북측의 입장 및 태도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북측의 입장 또는 태도 ○ 북측 분배 결과 확보 가능성 ○ 사업 현장 방문 및 수혜자 접근 정도 ○ 사후 평가계획의 구체성 		
5. 정책적 고려사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부의 통일대북정책 부합 여부 ○ 국가안전, 공공복지 부합 여부 ○ 남북교류협력 관련 법령과 규정의 준수 ○ 남북간 왕래 등 지속적 교류협력 가능성 		
총 평	※ 기금지원사업 관련 기타 종합 검토의견 및 부과조건 등은 별지에 상세하게 기재		

제3절 지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축¹⁸⁷⁾

1. 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 개념과 필요성

지방자치단체 남북교류의 활성화를 위해서는 지방자치단체들간의 남북교류 거버넌스 구축을 검토할 필요가 있다. 지금까지 남북 교류협력사업을 추진하고 있는 지자체는 해당 지역에 특화된 사업 방식보다는 대부분 물자지원 방식의 사업을 추진하여 왔다. 따라서 향후 남북교류협력 사업의 효율성 제고를 위해서는 여러 지자체들 간의 정보교환은 물론 사업 연계를 통한 협력방식을 적극 강구할 필요가 있다.

거버넌스(governance)는 1990년대 들어 공동체 운영의 새로운 패러다임으로 제기된 것으로, 기존의 행정(administration)이나 정부(government)를 보완 및 대치하는 개념이다. 거버넌스는 우리나라에서는 ‘협치’, ‘공동통치’, ‘정책네트워크’, ‘상호협력체제’ 또는 원어 그대로 ‘거버넌스’로 번역이 되고 있는데, ‘공공부문에 있어 정책행위의 수요·공급을 담당하는 주요 이해 상관 집단들(정부, 시장, 시민사회 등) 상호 간에 수평적 협력 네트워크를 구축하여 해당 정책이슈에 대해 공동으로 참여, 조정, 협력, 실행하는 공동체 운영방식’이라고 정의할 수 있다.

즉, 거버넌스는 첫째, 공공정책의 주요행위자로서 정부 뿐만 아니라 공공정책의 대상이자 수요자인 비정부부문(기업, 민간단체, 지역사회 등)을 포함시키며, 둘째, 각각의 집단들은 각기 자발적으로 이루어진 네트워크를 보유하고 있으며, 셋째, 각각의 집단들은 수직적 위계구조가 아닌 수평적 관계에서 상호간에 협력하는 것을 주요 특성으로 한다.¹⁸⁸⁾

이러한 거버넌스 정의에 따르면, 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 지방자치단체 차원에서의 남북교류라는 정책 영역 또는 이슈를 중심으로 지방자치단체, 중앙정부, 민간단체, 지역사회 등이 정책 수립과 집행의 효과성과 효율성 제고를 위해 정책네트워크를 구성하여 유기적이고 체계적으로 상호 협력하는 것을 의미한다. 즉, 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 ‘지방자치단체의 남북교류관련 정책과정에서 지방자치단체, 중앙정부, 민간단체, 지역사회 등이 공동으로 참여하고 협력하는 네트워크 체제’라고 정의할 수 있다.¹⁸⁹⁾

187) 본 절은 김동성 외, 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축방안』의 제4장을 기초로 하여 작성하였으며 일부 수정 및 보완하였다.

188) 양현모 외, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, 15쪽.

189) 같은 책, 16쪽.

지방자치단체 남북교류 거버넌스의 구축 필요성과 기대효과는 ‘남북교류에 있어 지방자치단체의 역할 증대’, ‘시민사회의 참여 확대 및 남남 갈등 완화’, ‘지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적·효율적 추진’, ‘대북 협상력 확보 및 강화’ 등에 있다. 따라서 중앙정부의 입장에서 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 구축을 통한 파트너십은 중앙정부가 수립 및 추진하는 대북정책의 성과 및 효율성을 제고한다는 점에서 의미가 있다.

첫째, 남북교류에 있어 지방자치단체의 역할 증대는 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 구축을 요구하고 있다. 남북교류협력사업은 중앙정부가 전체적인 방향과 틀을 잡고 추진하지만 지방자치단체, 기업, 민간단체, 지역사회 등의 참여가 필요하다. 특히, 지방자치단체는 남북당국 간 관계 및 국제사회 대북정책의 변동에 상당부분 영향을 받을 수밖에 없는 중앙정부보다는 상대적으로 유연하고 자유롭게 남북 교류협력사업을 추진할 수 있다. 또 기업이나 민간단체와 달리 정부기관이라는 공식적인 성격을 가지고 있어 남북교류협력사업의 공공성과 일관성을 확보할 수 있으며 남북교류협력사업에 필요한 인력과 자원 또한 상대적으로 확보하기가 용이하다.

둘째, 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 남북교류에 있어 시민사회의 참여 확대 및 대북정책 및 대북지원을 둘러싼 남남 갈등의 완화와 해소를 위해 필요하다. 남북교류의 당면 목표는 남북한의 동질성 회복과 통일기반 조성이며 궁극적인 목표는 한반도의 통일과 남북통합이다. 따라서 남북교류는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 지역사회가 함께 참여하고 노력해야 그 성과를 거둘 수 있다. 즉, 중앙정부가 통일의 뼈대를 잡는다면 지방자치단체와 지역사회는 통일의 살을 형성한다고 할 수 있다.

중앙정부의 남북교류협력사업은 북한 당국을 상대로 하여 정치적·전략적 성격을 갖고 대규모, 대단위로 추진 및 진행되기에 일반 시민들의 참여가 쉽지 않다. 반면에, 지방자치단체의 남북교류협력사업은 비정치적인 영역에서 북한 주민들의 실생활에 관련된 사업을 중심으로 이루어지기에 그만큼 지역사회 및 일반시민들의 참여 공간을 확보할 수 있다. 가령, 지역산업의 특화사업을 통해 인적·물적 교류를 확대할 수 있으며 이 과정에서 지역주민의 직접 참여가 가능하다. 이러한 측면에서 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 중앙정부와는 달리 지역사회와 일반시민들을 거버넌스의 주요 구성요소로 받아들이고 있으며 이들의 역할을 요구하고 있다. 따라서 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 구축은 남북교류협력사업에서의 활동 공간 제공 및 역할 부여를 통해 일반 시민사회의 참여를 제고하는 효과를 가져다준다.

또한 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 대북정책 및 대북지원을 둘러싼 한

국사회 내부의 갈등 완화와 해소에 기여할 수 있다. 소위 ‘남남갈등’이라고 표현되는 한국사회의 내부 논쟁은 북한의 본질 및 남북한 관계 그리고 한국사회의 향후 방향에 대한 근본적인 인식 차이에서 비롯된 것이지만, 북한에 대한 충분한 정보와 지식의 부족 및 토론과 논의의 공간 부족에 기인하는 바도 크다. 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 남북교류협력사업을 추진하고 있는 각 지방자치단체와 지역사회를 하나의 정책 네트워크로 묶어냄으로써 남북교류협력사업은 물론 북한사회에 대한 정보 및 지식의 수집 그리고 대북정책과 대북지원 전반에 대한 논의와 토론의 장을 전국적으로 마련하는 계기를 제공해 준다. 특히, 시민사회를 남북교류의 정책네트워크에 참여시킴으로써, 대북정책과 대북지원에 대한 시민사회의 인식 지평을 확대해주고 시민사회 상호간의 대화와 소통을 이끌어내고 제고할 수 있다.

셋째, 현재 지방자치단체 남북교류협력사업은 일정한 상호협력체계 없이 각 지방자치단체별로 개별적·분절적으로 이루어지고 있다. 이에 따라, 지자체간 정보교류의 부족, 중복 투자, 과당 경쟁 등의 한계가 지적되어 왔다.

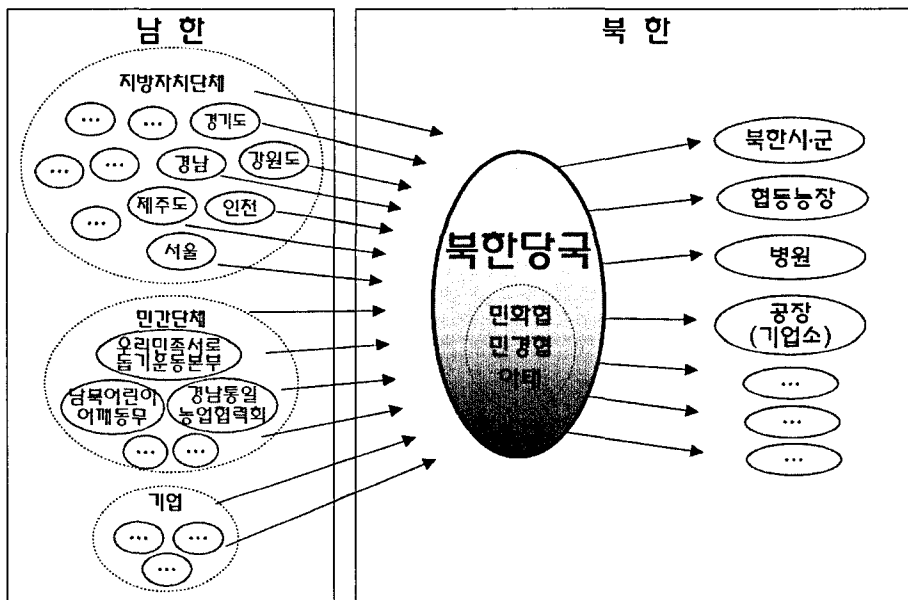
지방자치단체 남북교류협력사업은 상당부분 비슷한 유형의 사업들이 추진되거나 평양 등 특정지역을 벗어나지 못하는 경향을 보이고 있다. 이는 남북교류협력사업 재원의 효율적인 배분 측면에서 바람직하지 못할뿐더러 북한 사회 전역에 대한 전방위적 접근과 교류라는 전략차원에서 이롭지 못하다. 지방자치단체들은 남북교류협력사업에서의 입지 선점과 성과 과시를 위해 상호간에 불필요한 경쟁을 벌이기도 하였다. 민족 동질성 회복과 남북통합 기반마련을 위한 선의의 경쟁은 필요하고 또 적극적으로 장려해야 하나, 개별적·이기적 동기에 의한 경쟁은 남북교류협력사업 재원의 손실은 물론 북측의 전략에 활용되는 결과를 초래할 수 있다. 지방자치단체 남북교류협력사업의 조율과 조정이 절대적으로 필요한 이유가 여기에 있다.

지방자치단체들이 상호 간의 협력체계 없이 개별적으로 남북교류협력사업을 추진하면서 역할 분담 및 규모의 경제가 충분히 실현되지 못하는 것도 문제점으로 제기되고 있다. 일반적으로, 우리나라의 지방자치단체들이 보유하고 있는 남북교류협력사업 재원은 매우 한정되어 있다. 따라서 대규모의 사업들을 추진할 수 있는 역량은 갖추고 있지 않다. 이에 따라, 지방자치단체들은 소규모의 사업에만 치중할 수밖에 없으며 매우 필요하지만 재원이 뒷받침 되지 않아 포기하는 사업들이 다수 발생하고 있다. 즉, 규모의 경제가 확보되지 않는 문제점을 보이고 있다. 그러나 각 지방자치단체들이 상호 연합하여 각자가 갖고 있는 역량과 재원을 합할 경우, 지방자치단체 남북교류협력사업의 수준은 한 차원 더 심화되고 확대될 수 있다.

즉, 지방자치단체 상호간의 협력사업과 공동사업을 통해 규모의 경제를 확보하고 실현하는 것이다. 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 논의와 협의의 장을 제공함으로써 남북교류협력사업에 있어 지방자치단체들의 역할 분담과 상호 협력을 통한 규모의 경제 실현을 이끌어 낼 수 있다.

넷째, 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 남북교류협력사업 추진시 대북 협상력 확보 및 강화를 위해 필요하다. 북한의 남북교류협력사업은 북한 당국의 직접적인 지휘 아래 이루어지고 있다. 즉, 북한 노동당의 통일전선부가 핵심 주체로서 남북교류협력사업의 모든 부분을 직접 관장 및 개입하고 있다. 남북교류협력사업을 추진하고자 하는 한국의 지방자치단체들은 주로 민화협, 민경련, 조선아세아태평양평화위원회 등과 상대하게 된다. 이들 기관들은 모두 북한 조선노동당의 산하 및 외곽기구로서 실질적으로 정부 기구나 다름없다. 남북교류협력사업을 위한 협상에서 북한은 노동당 통일전선부(또는 산하 및 외곽기구)로 일원화된 통로를 운영하는 반면에, 우리나라의 지방자치단체들은 개별적으로 협상에 임하고 있어 당연히 대북 협상력이 떨어질 수밖에 없다.

<그림 6-5> 지방자치단체·NGO·기업의 대북 교류협력 협상 통로



남북교류협상에 있어 한국과 북한은 비대칭적인 양면게임을 하고 있으며, 게임의 구조는 절대적으로 북한에게 유리한 특성을 가지고 있다. 북한은 강력한 중앙집권적 체제로 인해 내부의 여러 집단 및 행위자들로부터 자유로운 위치에서 협상에 임할 수 있을 뿐만 아니라 한국사회의 다양성을 최대한 활용할 수 있다. <그림 6-5>은 현재 우리나라 지방자치단체, 대북지원 NGO, 기업들의 대

북 교류협력 협상 통로를 도식화한 것이다.

우리나라 지방자치단체 남북교류협력사업의 대북 협상력을 확보하고 강화하기 위해서는 우선적으로 지방자치단체들 상호간의 내부적인 협의와 협력이 필수적이다. 즉, 대북 협상에 임하기에 앞서 지방자치단체들 스스로 공동의 협상 전략을 수립해 두어야 한다. 남측의 다양성이 북측의 획일성을 극복하기 위해서는 다양성이 공동의 가치체계와 목표에 기반해야 한다. 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 지방자치단체들에게 협의와 협력의 장을 제공함으로써 한국사회가 갖고 있는 다양성을 공동의 가치와 목표에 기반한 통합된 힘으로 기능하게 해준다.

남북한 교류협력사업은 단순히 북한 당국의 지휘와 통제를 받는 특정 행위자와의 접촉이 아니라 북한 주민과의 직접 접촉은 물론 북한의 변화라는 분명한 목표가 설정되어야 한다. 이러한 차원에서 거버넌스 구조는 상당한 유용성이 있다. 즉, 북한 당국의 일원화된 창구가 아닌 북한의 다양한 행위자들을 발굴, 접촉하여 남북한 행위자간 네트워크를 활성화하여 상호 이질감을 극복할 수 있는 것이다. 190)

2. 현행 지방자치단체 남북교류의 주요행위자와 역할 : 문제점과 과제

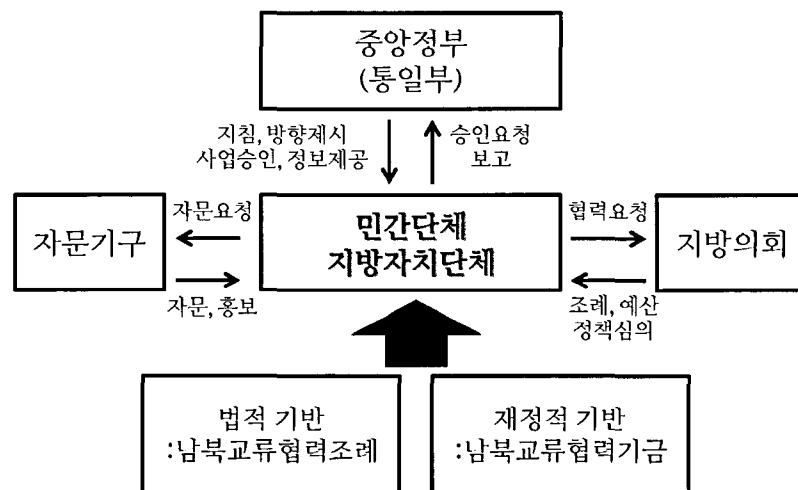
지방자치단체 남북교류 거버넌스의 주요 행위자는 지방자치단체, 중앙정부, 민간단체, 지역사회, 국제기구 등이다. 물론, 지방자치단체가 가장 핵심적인 주체이다. 지방자치단체들을 중심으로 각각의 행위자들이 상호 연계 및 협력하는 네트워크가 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 본질이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체를 비롯한 주요 행위자들의 역할 분석과 정립이 중요하다.

<그림 6-6>는 지방자치단체 남북교류협력사업 추진을 위한 현재의 상호작용 체계를 도식화한 것이다. <그림 6-6>에 의거하여 지방자치단체 남북교류협력사업에 참여하는 주요 행위자들의 현재의 역할을 간략히 기술하면, 지방자치단체는 지방자치단체 남북교류협력사업의 주체로서 사업 목표와 방향을 설정하고 구체적인 사업안을 구상 및 결정하며 확정된 사업의 추진 및 집행의 전 과정에서 행·재정적 지원을 담당한다. 지방의회는 조례와 기금(또는 예산)을 제정 및 승인하여 해당 지방자치단체 남북교류협력사업의 법적·제도적·재정적 기반을 마련하는 한편, 지방자치단체가 추진하는 남북교류협력사업(안)을 심의(승인 또는 부결)하고 사업 집행을 감시, 평가하는 역할을 담당한다. NGO 즉, 대북 지원 민간단체는 남북교류협력사업에 대한 자문, 북한사회 정보수집, 북한과의

190) 최진욱·강동원, 「북한의 국가-사회관계 변화와 대북정책 거버넌스 개선방안: 거버넌스 모델 적용의 유용성 및 사례를 중심으로」, 《국방연구》, 제52권 2호(2009), 135쪽.

협상채널 주선 등을 담당하는 한편, 지방자치단체 남북교류협력사업의 협력동반자로서 사업의 추진과 집행의 전 과정에 참여한다. 지방자치단체와 NGO는 필요에 따라 민간기업들의 자문과 지원 그리고 사업 참여 등을 요청한다. 또한 연구소, 대학교, 기타 전문기관 등에 사업 추진에 필요한 자문을 요청하고 제공받는다. 중앙정부는 남북교류관련 법령의 마련과 정비, 북한 정보 제공 등을 담당하는 한편, 지방자치단체가 신청한 남북교류협력사업(안)을 심사하고 승인 여부 및 예산지원 등을 검토하고 사업 결과를 평가한다. 북한은 사업의 필요성이 인식될 경우, 지방자치단체 및 NGO와 협상을 추진하여 사업 추진 여부를 확정하고 사업대상지를 선정하고 사업인력을 투입 및 지원한다.

<그림 6-6> 지방자치단체 남북교류협력사업 상호작용 체계



자료: 양현모·강동완, 「지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로」, 195쪽.

그러나 지방자치단체 남북교류협력사업의 현재의 상호작용 체계 및 주요 행위자별 역할은 몇 가지 문제점과 과제를 안고 있다. 첫째, 지방자치단체가 남북교류협력사업의 주체적인 협력사업자로 인정받지 못하고 있는 점이다. 이에 따라, 우리나라의 지방자치단체는 남북교류협력사업을 추진하는 데에 있어 남북교류협력사업의 협력사업자로 통일부에 등록되어 있는 대북지원 민간단체와 사업을 공동으로 추진해야만 하는 상황에 놓여있다. 현행 제도와 관행에 따르면, 대북지원 민간단체는 지방자치단체를 대신하여 통일부에 사업신청을 하고 사업승인시 이 민간단체가 사업의 공식적인(또는 형식적인) 주체가 되어 사업을 집행하도록 되어 있다. 191)

둘째, 지방자치단체간의 공식적인 상호협력 체계는 전무한 실정이다. 즉, 현재의 지방자치단체 남북교류협력사업 상호작용 체계는 중앙정부와 지방자치단체간의 수직적 체계가 근간이며 지방자치단체들간의 수평적 체계는 형성되어 있지 않다. 이에 따라, 지방자치단체 상호간의 역할에 대해서는 개념 논의 및 방향 정립조차 이루어지지 않고 있다.

셋째, 지방자치단체와 대북지원 민간단체의 관계는 현재로서는 상호 협력적인 모습을 보이고 있지만 궁극적으로는 쌍방 간의 새로운 역할 정립이 필요하다. 대북지원 민간단체는 지방자치단체에 비해 북한사회에 대한 정보, 대북사업 경험, 대북 협상채널 및 협상기법 등의 여러 측면에서 강점을 갖고 있어 그 자체로서도 매우 필요한 동반자가 아닐 수 없다. 그러나 지방자치단체가 남북교류협력사업의 협력사업자로 인정받게 되고 또 주체적으로 사업을 추진하게 될 경우, 지방자치단체와 대북지원 민간단체는 현재의 동반자 관계에서 경쟁자 관계로 그 관계 양상이 변할 수 있다. 또한, 지방자치단체의 대북사업 경험이 축적됨에 따라 자문기구로서의 민간단체 역할이 점차 축소될 수 있다. 따라서 지방자치단체와 민간단체는 향후 상호 간의 역할 재설정이 필요하다.

넷째, 중앙정부와 민간단체 간의 협의시스템 구축과 강화가 필요하다. 민간단체는 남북교류협력사업에서 공공부문의 한계를 보완하는 역할을 담당하고 있다. 이에 따라, 중앙정부는 남북협력기금을 바탕으로 민간단체의 남북교류협력사업을 재정적으로 지원하고 있다. 그러나 민간단체는 중앙정부 재정지원의 규모 및 방법에 대해 불만을 갖고 있으며 정부의 대북지원정책에 대해서도 이견을 표출하고 있다. 중앙정부와 민간단체가 상호 이격되는 것은 남북교류협력사업의 효율적 추진은 물론 중앙정부 대북정책 전반에 부정적인 결과를 초래할 수밖에 없다. 따라서 중앙정부와 민간단체는 상호협의를 기능을 강화하여 서로 간의 거리를 좁혀야 한다.

현재 중앙정부와 민간단체는 정책협의기구로서 ‘대북지원민관정책협의회(민관협)’를 운영하고 있다. 정부는 민관협 기능을 활성화하여 민관협이 명실공히 중앙정부와 민간단체의 가교역할을 하도록 해야 한다.

대북협력민간단체협의회(북민협)과 정부가 공동대표 형식으로 추진되었던 민관협은 대북지원의 실무적 형태로서 기능했지만, 실제 우리 사회에서 대북지원과 관련한 다양한 행위자들의 이해관계와 갈등을 조정하는 데는 한계가 있다. 현재 민관협은 법률에 근거해서 설립된 기구가 아니기 때문에 결정된 사항이 법적 효과를 갖지 못한다. 또한 민관협은 대표자회의 산하에 운영위원회 및 분과위원회를 두고 있는 전형적인 회의체로서 집행기구가 없기 때문에 결정된 사항

191) 양현모·임병연, 『지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법』(서울 : 통일연구원, 2009), 196쪽.

을 능률적으로 집행하지 못한다. 따라서 기존의 민관협 형태를 넘어서 참여행위자들의 확대를 통한 민관협력위원회 형식으로 역할과 기능을 확대할 필요가 있다. 향후 대북지원이 개발협력 방식으로 전환되면 사업성과 규모가 변화될 것으로 예상되는 바, 대북지원단체로만 한정할 것이 아니라 중앙정부와 지방정부는 물론 정당과 사회단체 등의 동의와 중재, 정책지지를 수반할 수 있는 사회적 협의체로서 기능할 수 있는 기구가 더욱 적절할 것이다.¹⁹²⁾

끝으로, 민간단체 상호간의 협력 제고 및 역량 강화가 필요하다. 통일부에 대북지원 지정단체로 등록되어 있는 대북지원 민간단체는 그 성격에 따라 시민사회단체, 복지단체, 종교단체 그리고 지자체 협력단체¹⁹³⁾ 등 크게 4가지 종류로 구분할 수 있는 바, 각 단체별로 남북교류협력사업의 중점목표가 상이하며 조직의 규모 또한 대형단체에서부터 1-2명이 운영하는 아주 작은 규모의 단체에 이르기까지 매우 다양하다. ¹⁹⁴⁾ 대북지원 민간단체의 내부적 목표와 조직규모가 이처럼 상이하기에 민간단체들 간의 상호 협의와 조정이 그만큼 쉽지가 않다. 대북지원 민간단체의 상호 협력을 제고하기 위해서는 북민협의 기능 활성화가 필요하다.¹⁹⁵⁾

현재 북민협은 남북협력사업 추진이라는 공통의 목표를 공유하고 협의회를 통해 상호 협력체계를 형성하고 있다. 하지만 협의의 내부에서 단체들 간의 정보교환은 원활히 이루어지지 않으며, 네트워크 구조 역시 소수의 일부 단체가 연계하는 파편적인 형태를 나타내고 있다. 대북지원 NGO들은 북민협이 당초 목적에 부합하지 못하고 단순협의체로 전락한 문제점을 인식하고, 북민협 개편이 필요하다는 데는 대체로 동의하고 있다 그러나 구체적인 개편방안에 대해서는 50여개 이상 회원단체들의 의견이 서로 엇갈려 합일점을 찾기가 쉽지 않은 상황이다. 무엇보다 현재 북민협 개편에 대한 회원 단체들 간 쟁점은 북민협의 사무국 운영에 관한 문제라 할 수 있다. 기본적으로 북민협 사무국의 기능을 강화하여 정부와 접촉하는 대표로서의 기능과 권한은 갖고, 북한과의 협상이나 사업에서는 다양한 단체의 자율성을 인정하는 방안으로 전환되어야 한다. 즉, 사무국의 기능을 회원단체 간의 정보교환, 교육, 정부와 정책협의 등의 기능을 강화하되, 개별 회원단체들의 북한 창구 접촉에 대해서는 현행과 같이 자율성을 유지하는 것이다. 이는 북민협을 법인화 하고 독립적 사무국을 설치하되 회원단체들이 자신들의 설립배경에 기인한 고유한 특성에 따라 활동할 수 있도록 하는 것이다.

192) 강동완, 「대북지원 민관협력체계의 평가와 발전방안: 2013년 남북한 정세 변화를 중심으로」 (북민협 주최 정책워크숍 발표문, 2013.1.25), 16쪽.

193) 강원도의 '남북강원도협력협회', 제주도의 '남북협력제주도민운동본부' 등이 대표적인 사례이다.

194) 강동완, 「대북협력민간단체협의회(약칭:북민협)의 네트워크 구조 및 동향: 한국정부와의 관계 및 조직 내부 분석을 중심으로」, 《정치정보연구》, 제13권 1호(2010), 231쪽.

195) 같은 글, 240-241쪽.

그런데 북민협 사무국이 대북 접촉창구로 일원화되면 북한은 정부의 대북지원 NGO 기금지원 규모를 이미 파악하고 있기 때문에 굳이 중소형 단체와 교류하기보다 북민협 사무국을 구성하는 대형단체만 접촉하려 할 것이다. 이는 장기적으로는 정부와 대북지원 NGO의 관계뿐만 아니라 남북 간 교류협력 과정 역시 다양화·전문화 될 수 없다는 문제점이 발생할 수 있다. 따라서 북민협 사무국의 기능을 강화하는 방향으로 나아가되, 북민협 사무국을 통한 대북 직접지원은 제한할 필요가 있다. 아울러 대북지원 NGO 상호 간의 협력 증진을 통해 공통의 의견을 조율하고, 정부와 민관 파트너십을 강화하기 위해서 북민협의 정책협의 기능을 보완할 필요가 있다. 현재 대북지원과 관련한 주요 정책이슈를 정부와 조율하는 과정에서 북민협 내부의 여러 회원단체들 간의 의견 조율이 이루어지지 않아 정부의 일방적 정책추진을 견제할 수 있는 공동대응을 하지 못하는 문제점이 있다. 따라서 북민협이 대북지원 NGO 간의 단순 협의체 기능을 넘어, 정부와 동등한 입장의 정책결정 행위자로서 역할을 수행하기 위해서는 대북지원 NGO 간 각기 다른 입장을 조율·조정할 수 있는 컨트롤 타워로서의 기능이 강화되어야 한다. 정부가 전면에서 대북지원 NGO를 통제·조정하는 것이 아니라 대북지원 NGO 간 네트워크가 효율적으로 이루어질 수 있도록 정부가 보유한 권력자원(예산, 정보) 등을 제공하고, 대북지원 NGO는 자발적 운영을 한다는 점에서 상호 협력적 네트워크 기제가 마련되는 것이다. 정부나 시민사회 중 어느 한 쪽이 일방적으로 주도하는 개념이 아니라 동등한 파트너십에 기반을 두고 각자가 보유한 권력자원을 기반으로 상호작용하며 네트워크를 형성해 가는 것이라 할 수 있다.¹⁹⁶⁾ 한편, 대북지원 민간단체들은 역량강화를 위해 노력해야 하며 단체의 특성에 맞추어 전문화, 특성화, 분업화하는 방안을 강구해야 한다.

상기의 논의를 바탕으로 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 주요 행위자별로 향후 바람직한 역할을 제시하면 다음과 같다. 먼저, 지방자치단체는 중앙정부와 함께 공공부문 남북교류협력사업의 주체임을 인식하고 이에 따른 사명감과 책무감을 가져야 한다. 지방자치단체는 이와 같은 인식 하에 남북교류협력사업 추진을 위한 법적·제도적·재정적 기반 및 조직과 기구를 마련 및 구축해야 한다. 아울러, 지방자치단체는 사회·문화·학술·체육·청소년 등 비정치적·비군사적 분야의 남북교류에서는 선도적인 역할을 수행할 수 있을 것이다. 또한, 지방자치단체는 대내적으로는 지역사회 민간단체, 기업, 종교계, 대학 및 연구소, 일반시민 등과의 연결망을 구축하여 이들을 남북교류협력사업의 동반자이자 후원자로 활용해야 한다. 대외적으로는 타 지역 지방자치단체들 및 국제기구들

196) 북민협 개편에 대한 논의는 강동완, 「대북지원 민관협력체계의 평가와 발전 방안」(우리민족서로돕기운동 주최 정책포럼 발표문, 2012,8.16), 23쪽 참조.

과의 협력체계를 구축하여 남북교류협력사업의 효과성과 효율성을 제고할 필요도 있다.

중앙정부는 지방자치단체의 이러한 역할을 인정하고 지방자치단체 남북교류협력사업에 대한 정책적 지원(정보 제공, 협상 지원, 관계법령 개선, 남북협력기금 지원 등)을 확대해야 한다. 물론, 우리나라 남북교류협력사업의 총괄적인 관제탑으로서 지방자치단체 남북교류협력사업에 대한 심사와 평가 기능도 아울러 강화해야 한다.

무엇보다 정부와 민간단체 간 정책네트워크가 형성될 때 정부가 갖는 권력자원은 재정(남북협력기금 지원)과 사업승인 및 방북허가 권한이다. 남북관계의 특수성을 고려해 남북 간 군사적 상황 발생 시 민간단체에 대한 정부재정 지원에 대해서는 제고의 여지가 있다 하더라도 정부가 민간단체의 인도적 지원 활동 자체를 중지하는 방북승인 불허 및 반출물자 제한 조치에 대해서는 사전에 마련한 매뉴얼과 협약 안에서 이루어질 수 있도록 하는 방안을 고려해야 한다.¹⁹⁷⁾

민간단체는 지방자치단체 남북교류협력사업의 동반자이자 조력자로 기능함과 동시에 전문화와 특성화를 바탕으로 민간부문 남북교류협력사업을 이끌어 가야 한다. 민간단체의 활동과 역할이 강화되면서 기존의 단순지원 방식의 사업을 지양하고 개발협력 및 인적교류 활성화를 위한 사업으로 전환할 필요가 있다. 이 과정에서 지금까지 축적된 사업 경험과 정보를 함께 공유하면서 지자체와 파트너십을 구축하여 공통의 사업을 모색하는 방안을 강구해야 한다.

지역사회는 남북교류협력사업의 최종적인 주역임을 인식하고 지방자치단체와의 협력체계를 구축하고 여기에 능동적으로 참여해야 한다. 지자체의 남북교류협력사업의 장점은 각 지자체별 산업 및 인구구성 특성에 따라 특화사업을 추진할 수 있다는 점이다. 이 과정에서 반드시 지역사회의 구성원들의 참여는 필수적으로 수반되어야 정책 지지의 효과를 제고할 수 있다. 기존의 지자체 교류협력사업으로 지적된 이벤트성의 일회적 사업 방식은 결국 지역사회의 능동적 참여가 아닌 단체장의 성과 위주 사업을 추진되었기 때문이다. 따라서 사업발굴에서부터 추진에 이르기까지 지역사회의 주민들의 동의와 정책지지를 제도화할 수 있는 방안도 마련되어야 한다.

3. 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 구축방향

지방자치단체 남북교류 거버넌스의 구축방향은 ‘지방자치단체 남북교류협력

197) 강동완·김동진, 「인도적 대북지원의 사회적 합의에 대한 “제19대 국회의원” 설문조사 결과 분석」, 『대북지원 사회적 합의의 필요성과 추진방향』(북민협·민화협 공동주최 학술회의, 2012.8.29), 23쪽.

사업 목표의 조율과 통합', '중층적 협력체계 구축', '정부의 지원', '민간단체와 국제기구의 활용', '지역사회와 기업의 참여', '북한내부 동조세력의 형성' 등 크게 여섯 가지로 제시할 수 있다.

첫째, 지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축을 위한 첫 걸음이자 가장 중요한 구성요소는 남북교류협력사업의 목표와 방향에 대한 지방자치단체 상호간의 공감대 형성과 합의이다. 거버넌스는 구성원들이 함께 지향하는 공통의 목표가 있어야만 구심력을 갖고 유지될 수 있다. 구성원들이 각각의 이해관계에 따라서 서로 상이한 목표나 지향점을 고수할 경우 거버넌스는 상호협력체가 아닌 상호경쟁 및 갈등의 장으로 전락하면서 결국에는 거버넌스 자체가 와해될 수밖에 없다. 공통의 목표와 방향은 모든 거버넌스의 전제조건이자 선결요건이다. 물론, 거버넌스가 구성원들의 자율성과 자주성을 저해하고 구속하는 기제로 작동해서는 안된다. 거버넌스의 개념 자체가 구성원들간의 수평적이고 상호적인 협력 네트워크를 상정하기 때문이다. 따라서 건강한 거버넌스는 구성원들 각각의 자율과 자주를 침해하지 않으면서도 구성원들 모두를 하나로 묶어낼 수 있는 공동의 목표 또는 전략적 방향성의 정립을 필요로 한다.¹⁹⁸⁾

둘째, 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 중층적 협력체계의 구축을 지향해야 한다. 남북교류는 가능한 한 다양한 주체들이 여러 측면과 각도에서 참여하는 것이 중요하다. 따라서 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 단층적·평면적이 아니라 중층적이고 입체적으로 구축해야 한다. 즉, 전국 지방자치단체들 간의 포괄적인 협력체계(comprehensive inter-governmental cooperation)와 더불어 비슷한 여건과 이해관계를 갖는 소집단 지방자치단체들 간의 집중적인 협력체계(intensive small group cooperation), 그리고 각 지방자치단체별 지역 내 협력체계(local cooperation) 등을 함께 구축하는 것이 필요하다.

셋째, 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 주체는 지방자치단체들이나 중앙정부는 지방자치단체 남북교류 거버넌스를 외곽에서 지원하고 필요시에는 지방자치단체들간의 갈등을 조정 및 중재하는 메타 거버넌스로서의 역할을 담당해야 한다.¹⁹⁹⁾ 중앙정부는 남북교류협력사업에 필요한 법규, 예산, 정보, 조직, 인력 등의 전략자원을 보유하고 있을뿐더러 우리나라 대북정책의 최종적인 결정권자이다. 중앙정부는 이러한 자원과 권한을 바탕으로 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 구축과 유지 그리고 강화를 위해 노력해야 한다. 즉, 중앙정부는 지방자치단체들이 주체적으로 남북교류협력사업을 추진할 수 있도록 관련 법령의 제·개정과 업무지침의 수정 및 개선을 추진하고, 남북협력기금을 통한 재정적 지원

198) 양현모·이준호, 『남북교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축』(서울: 통일연구원, 2008), 96쪽.

199) 김국신·박형중·강동완, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)』(서울: 통일연구원, 2007), 195-199쪽.

을 확대하며, 북한 사회에 대한 정보와 지식을 제공하고, 지방자치단체 남북교류 협력사업의 제반과정에서 행·재정적인 뒷받침을 수행해야 한다. 특히, 중앙정부는 국가적 시각을 바탕으로 지방자치단체들 간의 갈등이나 경쟁을 조정하고 중재함으로써 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 작동을 총괄적으로 보호하고 지원하는 역할을 담당해야 한다.

넷째, 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 대북지원 민간단체와 국제기구들과의 협력과 연계를 적극적으로 추진한다. 대북지원 민간단체들이 갖고 있는 북한사회에 대한 정보력, 10여년 이상의 대북사업 경험, 협상 창구와 교섭력 등은 남북교류협력사업의 원활한 추진을 위해 지방자치단체들이 반드시 활용해야 하는 자원들이다. 또한, 대북지원 국제기구들의 대북사업 경험과 북한 당국에 대한 영향력 그리고 국제기구로서의 지위는 지방자치단체 남북교류협력사업의 새로운 통로를 제공해준다.

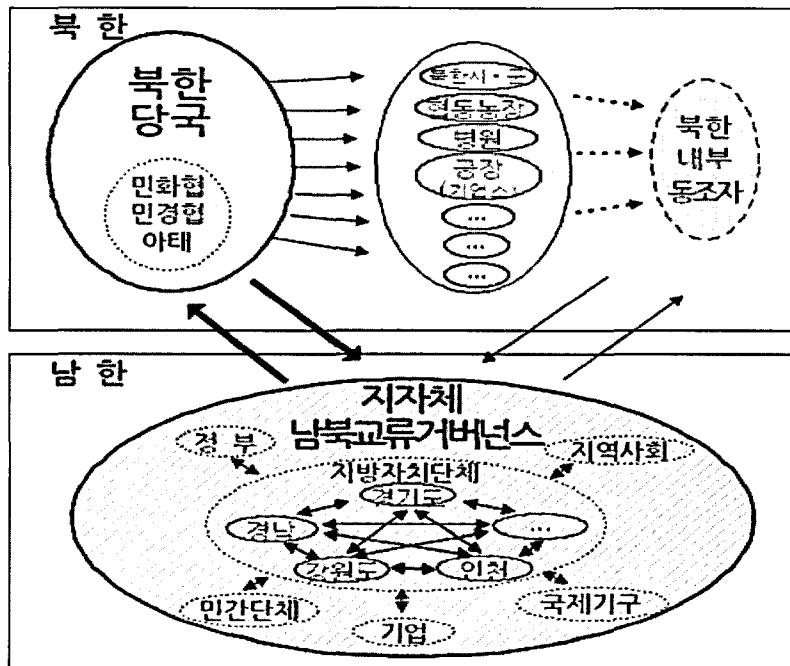
다섯째, 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 지역사회와 기업들의 참여를 적극적으로 추진한다. 지역사회와 기업의 참여는 남북교류협력사업의 외연 확대 및 역량 활용이라는 두 가지 측면에서 특히 필요하다. 남북교류협력사업의 궁극적인 목표는 남북한의 동질성 회복 및 한반도 통합의 기반 마련이다. 남북 통합과 한반도의 통일은 결국 남북한의 주민들이 최종적인 주역이다. 따라서, 남북교류는 중앙정부와 지방자치단체 그리고 대북지원 민간단체와 국제기구 등의 전통적 행위자는 물론 한국사회의 구성원 모두가 직간접적으로 참여하는 것이 바람직하다. 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 지역사회를 적극적으로 참여시켜 남북교류협력 및 통일기반 조성의 외연을 확대해야 한다. 또한, 지역사회와 기업들이 가지고 있는 역량에도 주목해야 한다. 지역사회와 기업이 갖고 있는 인적·물적 역량은 지방자치단체 남북교류협력사업의 기반이자 자원이다. 남북교류협력사업에 필요한 재원과 인력 그리고 지식과 경험은 지역사회와 기업으로부터 상당부분 이끌어 낼 수 있다. 특히 기업은 남북교류협력사업의 활성화 국면에서는 가장 큰 역할을 할 수 있는 행위자들이다.

여섯째, 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 북한 내부에 개혁·개방 동조 세력들을 육성 및 지원하고 이들을 거버넌스의 ‘그림자 구성원’(shadow member)으로 활용하는 전략을 추진해야 한다. 남북교류협력사업의 1차적 교섭과 협상 대상은 북한 당국이지만 사업의 실제 추진과정에서는 북한의 일반주민들이 사업 파트너로 나올 수밖에 없다. 지역의 인민위원장, 협동농장 대표, 기업소의 지배인, 병원의 원장과 의사 등이 북측의 협력사업자가 될 것이며 나아가 일반 주민, 노동자, 농민들도 직간접적으로 남북교류협력사업에 참여하게 될 것이다. 한국과의 남북교류협력사업을 통해, 이들 중 일부는 개혁·개방에 대한 필요성 인식

및 한국사회에 대한 동경심을 가질 가능성이 높다. 이는 남북교류협력사업이 이벤트성의 일회성 사업이 아닌 연속성을 갖고 지속적으로 추진될 수 있는 기반이 된다. 아울러 인적 교류의 확대라는 점에서 기존의 북한 당국의 정치적 접촉점으로부터 일반 주민들을 대상으로 하는 접촉면의 확대라는 점에서 의미가 있다.

지방자치단체 남북교류 거버넌스는 이들과 같은 개혁·개방 동조세력을 적극 발굴해서 북한사회 내부의 동맹세력으로 육성하고 지원해야 한다. 즉, 북한사회 내부에 남북교류협력사업의 지속적인 추진 및 북한의 개혁·개방에 이해관계를 갖는 집단 및 인사들을 육성하고 이들과 적극적으로 제휴하고 연계하는 전략을 추진해야 한다. 궁극적으로는 이들을 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 (보이지 않는) 북측 구성원으로 합류시키는 노력을 전개해야 한다. 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 모형은 아래의 <그림 6-7>으로 도식화 할 수 있다.

<그림 6-7> 지방자치단체 남북교류 거버넌스 모형도



4. 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 구축방안

1) 지방자치단체 전국협의체 구축 (17개 광역시도 및 시·군)

지방자치단체 남북교류 거버넌스의 핵심적인 조직은 남북교류협력사업을 추진하고 있거나 추진할 계획이 있는 전국의 광역시도 및 시·군 간의 상호협력 체계이다. 2000년 6.15남북정상회담 이후, 상당수의 지방자치단체들이 남북교류

협력사업을 추진하고 또 나름대로의 성과를 거두기도 하였지만 지자체 남북교류 협력사업 전반에 대한 컨트롤 타워나 협의체 없이 각개 약진식으로 사업들이 진행되어 왔다. 2012년 현재 남북교류협력사업을 위한 지방자치단체들 간의 정례적인 협의·협력체는 존재하지 않는다. 다만, 통일부가 구성한 ‘지자체 남북교류실무협의회’와 경기도와 제주도가 주축이 되어 매년 개최하는 ‘지방자치단체 남북교류 워크숍’이 남북교류를 위한 지방자치단체 간 상호협력에 일부 기여하고 있을 뿐이다.

지자체 남북교류실무협의회는 지방자치단체 남북교류협력사업에 대한 상호 정보 교환과 사업 조율을 위해 통일부가 2006년 11월에 발족시킨 협의체이다. 협의체 조직은 통일부 교류협력국장이 협의회의 위원장을 맡고 통일부 사회문화 교류과장, 16개 광역자치단체 남북교류업무담당 과장, 민간위원 등 25명 이내로 구성되어 있다. 지자체 남북교류실무협의회의 공식적인 발족 목적은 지방자치단체의 남북교류 관련 네트워크를 구축하여 중앙-지방간, 지자체간 대북정보 공유 및 실질적인 협력체제 구축으로 남북교류사업을 활성화하고, 중앙-지방간 조율된 대북교류 가이드라인을 공유하고, 지자체 남북교류의 현황 파악 및 통계 유지를 하는 것으로 제시되었다.

그러나 현재 지자체 남북교류실무협의회는 별다른 권한이 없는 임의기구로서 별다른 효과 없이 형식적으로만 운영되고 있다는 비판에서 벗어나지 못하고 있다. 지자체 남북교류실무협의회는 당초 출범시 협의회의 성격을 의결기구가 아닌 협의체로 규정하고, 토의사항은 ‘신사협정’으로서 중앙정부와 지자체간 상호협조 차원에서 준수를 위해 노력하며 중앙과 지방간의 관계는 통제가 아닌 안내와 상호협조이며 지자체들은 상호간에 불필요한 경쟁 및 중복사업 추진을 자제한다는 것을 협의회의 취지로 삼았다. 즉, 지방자치단체 남북교류실무협의회는 처음부터 구성원들의 자발성과 상호협조에 기반한 연성 협의체를 지향했다고 분석할 수 있다. 그러나 지자체 남북교류실무협의회는 현재까지는 당초 제시했던 목적을 달성하지 못하고 있는 것으로 평가받고 있다. 즉, 1년에 1-2회 정도의 회합과 일반적인 논의만으로는 중앙과 지방자치단체간의 실질적으로 작동하는 남북교류 네트워크를 구축할 수 없다. 지자체 남북교류실무협의회의 성과 부재는 중앙정부 주도의 하향적 조직, 권한과 책임의 결여, 지방자치단체 참여의 적극성 부족, 형식적인 운영 행태 등에 기인한다고 할 수 있다.

이미 경기도와 제주도는 지방자치단체 남북교류협력사업에 대한 상호 협의 및 정보교환의 필요성을 절감하고 2009년부터 상호 교대로 매년 지자체 남북교류 워크숍을 개최해 왔다. 동 워크숍은 통일부 등 중앙정부 관련부처를 위시하여 남북교류협력사업에 참여하고 있는 전국의 지자체들이 참석하여 각자의 경험과

정보를 소개하고 교환하는 형태로 이루어지고 있다. 지방자치단체 남북교류 워크숍은 지자체 남북교류실무협의회와는 달리 지방자치단체들이 주체가 되어 조직 및 운영되고 있는 것이 특징이다. 즉, 중앙정부가 아닌 지방자치단체가 지자체간 상호협력의 필요성을 스스로 인식하고 자발적으로 추진하는 사업이다. 그러나 지방자치단체 남북교류 워크숍은 1년에 1회만 개최되고 있으며 추진 주체도 경기도와 제주도에 한정되어 있어 그 실효성을 확보하는 데에 한계를 갖고 있다. 보다 상설적이고 정례적인 협의 기회의 마련과 사업 추진 및 참여의 외연 확대가 절실하다고 할 수 있다.

남북교류협력을 추진하는 지방자치단체들은 이제 본격적으로 상호간의 협의와 협력을 통해 남북교류협력사업의 방향성과 체계성 그리고 효율성과 효과성을 정립하고 제고할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 지방자치단체들은 상설기구로서 '지방자치단체 남북교류 협의회'의 구성과 운영을 적극 검토해야 할 것이다. 지방자치단체 남북교류 협의회는 남북교류협력사업의 조율과 조정, 공동사업의 개발, 정보 교류, 북한과의 사업협상 지원 및 공동대응, 남북관계 및 북한 정세 분석, 중앙정부와의 연락 및 협력체제 구축 등을 주요 기능으로 한다. 지방자치단체 남북교류 협의회는 특히 남북교류협력사업 추진에 있어 지방자치단체와 지방자치단체 간, 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등을 조정하고 연계와 협력을 강화하는 기능을 수행한다.

지방자치단체 남북교류 협의회는 광역 및 기초자치단체를 회원기관으로 하며 내부 조직으로 '운영위원회', '사무국', '지방자치단체 남북교류 정보지원센터'를 운영한다. 운영위원회는 지방자치단체 남북교류협력사업의 방향 설정 및 사업의 총괄 조정을 담당하는 기구로서 지방자치단체 남북교류 협의회는 지도기관이라고 할 수 있다. 운영위원회는 지방자치단체 남북교류 협의회에 가입한 광역시도와 기초자치단체의 도지사, 광역시장, 시장, 군수가 당연직 운영위원으로 참여한다. 운영위원회의 결정사항은 모든 회원기관이 준수하는 것을 원칙으로 하되 소정의 절차를 통해 이의 제기와 재심의가 가능하다. 사무국은 지방자치단체 남북교류 협의회는 각종 정책(안)을 수립 및 검토하고, 운영위원회의 결정사항을 집행하며, 장기적으로는 남북협력기금의 일부를 위탁받아 운영하는 기능도 담당한다. 사무국은 상설기구로 운영되며 사무국의 인력은 회원기관의 파견인력으로, 운영 재원은 회원기관들의 회비와 중앙정부의 지원금으로 구성한다. 지방자치단체 남북교류 정보지원센터는 북한 및 남북교류협력사업 관련 각종 정보와 지식을 수집 및 정리하여 이를 회원기관들에게 제공하는 역할을 담당한다.

지방자치단체 남북교류 협의회는 역점사업으로 '남북교류협력사업의 추진주체로서의 지방자치단체 위상 정립', '지방자치단체 남북교류협력사업의 목표와

방향에 대한 논의와 합의 도출', '남북교류 정보 유통 및 공급 체계 구축', '남북교류협력사업 협력네트워크 구축 및 공동 진출', '남북협력기금의 지자체 활용' 등을 적극 추진해야 한다.

이에 대해 구체적으로 살펴보면 첫째, 지방자치단체 남북교류 협의회는 지방자치단체가 남북교류협력사업의 명실상부한 주체가 될 수 있도록 중앙정부와 협의하여 관련 법령과 운영지침 등을 개정 및 보완해야 한다. 앞서 논의했듯이, 남북교류협력사업은 중앙정부가 전체적인 방향과 틀을 잡고 추진하지만 지방자치단체, 기업, 민간단체, 지역사회 등의 참여 없이는 그 효과를 기대할 수가 없으며 특히 지방자치단체의 역할은 매우 중요하다. 우리나라의 지방자치단체도 동서독과 중국·대만의 경우와 마찬가지로 남북교류 분야에서 중요한 역할을 맡을 수 있으며 또 그래야만 한다. 중앙정부는 지방자치단체의 남북교류협력사업은 선택의 문제가 아니라 당연히 수행해야 할 가능이자 기본 업무임을 인식해야 한다. 지방자치단체 남북교류 협의회는 지방자치단체가 남북교류협력사업의 주체적인 협력사업자임을 중앙정부에 명확히 요구하고 인정받아야 한다.

둘째, 지방자치단체 남북교류 협의회는 남북교류협력사업의 목표와 방향에 대해 회원기관들 간의 논의와 합의를 이끌어내야 한다. 지방자치단체 남북교류 협의회 구축의 전제조건이자 선결요건은 남북교류협력사업의 목표와 방향에 대한 지방자치단체 상호 간의 공감대 형성과 합의이다. 모든 지자체가 하나의 목표와 방향을 가질 수는 없으나, 여러 지자체들이 서로 공유하는 공통의 지향점과 사업 원칙 등에 대한 최소한의 합의는 필요할 것이다.

예컨대 대북 인도지원에는 충분한 모니터링이 수반되어야 할 것이다. 왜냐하면, 인도지원의 그 특성상 인도주의적 위기에 처한 당사자에게 적시에 필요한 물품이 공급되어야 하기 때문이다. 즉, 지자체들의 입장에 따라서는 인도지원과 개발지원의 우선 순위를 다르게 설정할 수도 있으나, 인도지원을 할 경우에 필요한 최소한의 원칙 등에 대해서는 서로 공유하고 이를 준수할 필요가 있다.

셋째, 지방자치단체 남북교류 협의회는 지방자치단체 남북교류협력사업과 관련한 정보 유통 및 공급 체계를 구축해야 한다. 현재, 남북교류협력사업을 추진하는 지방자치단체 상호 간에는 체계적인 정보교류가 이루어지지 않고 있다. 물론, 앞에서 논의한 지자체 남북교류실무협의회와 지방자치단체 남북교류 워크숍이 어느 정도의 정보교류 역할을 담당하고 있지만 체계적인 정보 네트워크의 구축과는 거리가 멀다. 또한, 지방자치단체들은 중요하다고 판단되는 사안에 대해서는 보안을 강조하며 타 지자체와의 정보 교류를 거부하기도 한다. 이에 따라, 각 지자체들은 자체적으로 수집하고 분석한 정보에 기반하여 남북교류협력사업을 추진 및 진행하고 있다. 남북교류관련 정보 네트워크의 부재는 정보 수집

및 분석 비용의 중복투자, 신규 진출을 피하는 지방자치단체에 대한 진입 장벽, 지방자치단체 남북교류협력사업들 간의 혼선 초래 및 효율성 저해 등의 문제를 야기한다. 즉, 북한사회 및 대북사업에 대한 정보의 수집과 분석은 상당한 비용과 노력이 수반되는 바, 각 지방자치단체별로 독자적인 정보망을 구축하는 것은 지방자치단체 전체 차원에서는 과도한 비용과 비효율이라는 문제를 가져올 수밖에 없다. 또한, 남북교류협력사업에 새로이 참여코자 하는 지방자치단체들은 대북정보의 수집 및 분석 능력 결여로 사업을 포기하는 경우가 발생할 수 있다. 아울러, 지방자치단체들 간의 정보교류 부재로 유사한 남북교류협력사업들이 중복적으로 추진되거나 북한 당국과의 협상에서 불리한 위치에 처할 수도 있다. 따라서 남북교류협력사업에 대한 지방자치단체들 간의 정보 유통 및 공급체계 구축은 매우 중요하다. 이러한 맥락에서, 지방자치단체 남북교류 협의회는 지방자치단체 남북교류 정보지원센터의 설치와 운영을 중점적으로 추진해야 한다.

사실 대북 정보를 축적하고 이를 지자체에 지원하는 것은 지자체들의 자체 노력보다는 중앙정부의 역할이 절실한 분야이다. 따라서 가능하다면 이 부분에 대해서는 기본적으로 중앙정부의 역할이 강조될 필요가 있으며, 여기에 부차적으로 지자체들이 생산하는 정보를 상호 공유하는 시스템을 마련하는 것이 더 현실적일 수도 있다.

넷째, 지방자치단체 남북교류 협의회는 지방자치단체들 간 남북교류협력사업 협력네트워크 구축 및 공동사업을 추진하고 유도해야 한다. 지금까지는 지방자치단체들이 개별적·독자적으로 남북교류협력사업을 추진해 왔다. 북한 당국과의 협상도 각 지방자치단체별로 이루어지고 사업 또한 개별적으로 수행해 왔다. 북한 내 거점 및 인적 네트워크도 각 지방자치단체별로 구축 및 관리해 왔다. 북한 사회와의 접촉면을 넓힌다는 측면에서 다양한 주체들이 여러 층위에서 북한의 각 지역들을 대상으로 남북교류협력사업을 추진하는 것은 바람직하다. 즉, 지방자치단체별로 독자적인 사업영역을 갖는 것은 그 자체로서는 문제가 될 수 없으며 오히려 적극적으로 권장하고 장려해야 한다. 그러나 각 지방자치단체들이 갖고 있는 대북사업 자원들을 공유하거나 지방자치단체들 간 공동사업을 통해 지방자치단체 남북교류협력사업의 효율성과 효과성을 제고하는 것은 필요하다. 즉, 각 지방자치단체가 보유하고 있는 대북 협상창구 및 인맥, 북한 내 거점과 인적 네트워크 등을 지방자치단체 상호간에 공유하여 이를 보다 확대하고 심화시키는 전략이 추진되어야 한다. 아울러, 북한의 주요지역들에 남측 지방자치단체들의 연합사무소를 개설하는 방안도 검토할 수 있다. 또한, 지방자치단체들 간의 공동사업 추진도 필요하다. 공동사업은 일반적으로 규모의 경제 확보, 거래비용 절감, 위험의 분산 및 공동 대처, 대북 협상력 제고 등의 장점이 있으며

남북교류협력사업의 성격에 따라서는 개별 추진보다는 공동 추진이 바람직할 수 있다. 지방자치단체들 간의 공동사업은 크게 광역자치단체 공동사업, 광역자치단체와 기초자치단체 공동사업, 기초자치단체 공동사업으로 구분할 수 있다. 광역자치단체 공동사업은 대규모의 자원이 필요한 사업들에 적용할 수 있으며, 광역자치단체와 기초자치단체 공동사업은 농업 지원, 보건의료서비스 제공, 마을환경 개선 등 남북교류협력사업이 복합사업의 형태로 추진될 때 필요하다. 또한, 신규로 남북교류협력사업에 참여하는 기초자치단체들은 광역자치단체들과의 공동사업 수행을 통해 대북사업의 경험과 기법을 확보하고 익힐 수 있다. 기초자치단체 공동사업은 소규모이지만 전문화와 특성화가 요구되는 사업들에 적용하는 것이 바람직하다.

다섯째, 지방자치단체 남북교류 협의회는 중앙정부가 관리하고 있는 남북협력기금의 일부를 위탁받아 운영하는 방안도 중장기적으로 검토해야 한다. 남북협력기금은 남북한의 상호교류와 협력 사업을 지원하기 위한 자금을 확보·공급함으로써 남북교류협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 제정된 「남북협력기금법」에 따라 1991년 3월에 처음 설치되었다. 2012년 12월 말 현재 남북협력기금의 총 조성액은 11조 1천여억원에 달하는 것으로 나타났다.²⁰⁰⁾ 남북협력기금은 「남북협력기금법」과 관련 시행령 및 시행규칙 그리고 ‘남북협력기금 운용관리규정’에 의거하여 운용되고 있다. 남북협력기금은 「남북교류협력에 관한 법률」에 의거하여 통일부장관이 승인한 자에 한하여 기금지원이 이루어지고 있다. 현재, 지방자치단체는 남북협력기금의 지원대상이 아니다. 통일부에 의하여 대북 협력사업자로 승인된 경우에만 지원대상의 자격을 갖기에 지방자치단체를 협력사업자로 인정하지 않는 현재의 정책이 계속되는 한, 지방자치단체는 남북협력기금을 지원받을 수 없다. 지방자치단체가 자체 사업의 자율성을 유지하기 위해서는 자체 기금 또는 자체 예산으로 남북교류협력사업을 추진하는 것이 타당하다. 하지만 지자체 가용 재원 확보가 갈수록 어려워지고 있는 현실을 고려할 때, 중앙정부 기금 지원 문제는 현실적으로 검토해 볼 필요가 있다.

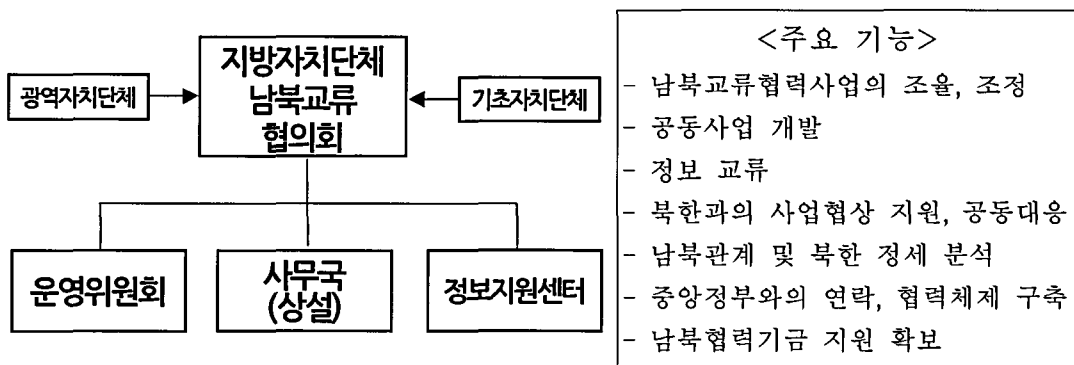
중앙정부의 입장에서 남북협력기금의 효율적 사용을 통해 지자체 간 과당 경쟁과 중복 투자 등을 조정·조율하는 방안을 마련할 필요도 있다. 이 문제는 중앙정부가 지자체의 남북교류협력 사업을 어떻게 인식하는가 하는 것과 직결되어 있다. 즉, 중앙정부가 지자체를 남북교류협력사업의 파트너로 인정하고, 지자체 남북교류를 활성화하고자 한다면 지자체의 열악한 재정사정을 고려하여 일정한 정도의 지원을 제고할 필요가 있다. 재정 지원을 통해 중앙정부가 원하는 분야의 사업에 지자체들이 집중하도록 유도할 수도 있고, 동일한 사업이라고 하더

200) 통일부, 「남북협력기금 통계」, 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr)(검색일: 2013년 1월 16일).

라도 중앙정부의 사업의 추진방식이나 원칙에 보다 부합하도록 조율할 수 있을 것이다.

지방자치단체 남북교류협력사업은 남북협력기금의 용도201)에 부합된다고 볼 수 있다. 남북협력기금은 가능한 한 여러 주체가 크고 작은 사업들을 다양하게 전개하도록 지원하는 것이 한민족 동질성 회복 및 북한 사회의 변화 유도 차원에서 더 효과적일 수 있을 것이다. 따라서 지방자치단체 남북교류 협의회는 남북협력기금의 지자체 활용과 더불어 남북협력기금의 일부를 중앙정부로부터 위탁받아 운영하는 방안도 중장기적으로 검토할 필요가 있다.

<그림 6-8> 지방자치단체 남북교류 협의회



2) 중앙정부, 국제기구, 민간단체, 기업 등과의 협력 체계 구축

지방자치단체 남북교류 거버넌스는 지방자치단체들 상호뿐만 아니라 중앙정부, 국제기구, 민간단체, 기업 등과의 협력체계를 구축할 때 비로소 완성된다. 지방자치단체와 중앙정부간의 협력체계 구축을 위해서는 ‘남북교류 정책협의회 설치’, ‘지방자치단체의 대북사업 협력사업자 인정 및 남북협력기금 지원’, ‘북한 정보센터 운영’, ‘지역통일교육센터 확산 및 활용’, ‘중앙정부의 갈등 중재와 조정 기능 강화’ 등이 필요하다.

중앙정부는 우선 공공부문 남북교류협력사업의 효율적 추진 및 협력네트워크 구축을 위해 ‘남북교류 정책협의회’를 설치해야 한다. 남북교류 정책협의회는

201) 「남북협력기금법」에 따르면 남북협력기금의 용도는 1)남북한 주민의 남북간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원, 2)문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원, 3)교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위하여 필요한 자금의 남한 주민(법인·단체 포함)에 대한 지원 또는 용자, 4)남북교류·협력을 촉진하기 위한 금융기관 지원, 5)그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북 교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원, 6)차입금 및 예수금의 원리금 상환, 7)기금 조성·운용·관리와 관련한 기타 경비의 지출 등으로 되어 있다. 남북협력기금의 7가지 용도 중 지방자치단체 남북교류협력사업은 2항, 3항, 5항은 물론 1항에도 적용된다고 할 수 있다.

중앙정부와 지방자치단체들 간의 정책협의기구로서 기존의 지자체 남북교류실무협의회를 격상 및 확대 개편한 것이다. 남북교류 정책협의회는 중앙정부와 지방자치단체들 간의 수평적·분권적 협력조직이라는 차원에서 중앙정부 중심으로 구성되어 있는 현재의 '남북교류협력추진협의회'와는 구별이 된다. 남북교류 정책협의회의 조직은 중앙정부와 민간단체간의 정책협의기구로서 기능하고 있는 대북지원민관정책협의회(민관협)의 사례를 일부 준용할 수 있다. 즉, 통일부장관과 지방자치단체 남북교류 협의회의 대표가 공동의장을 맡고 통일부 차관 및 시장·군수가 운영위원회의 운영위원으로 활동하며 남북교류협력사업의 각 분야별로 통일부와 지방자치단체의 과장급 인력이 실무협의회를 구성하는 것이다. 남북교류 정책협의회는 남북교류협력사업에 있어 중앙정부와 지방자치단체들 간의 협력체계 구축을 제도적으로 뒷받침하는 기능을 담당한다.

현행 남북교류협력에 관한 법률 제4조는 남북교류협력 추진협의회의 설치를 규정하고 있다. 또한 동 법률 제6조²⁰²⁾는 추진협의회의 기능을 규정하고 있으며 법률 제8조에는 추진협의회의 사무를 처리할 실무위원회를 두도록 되어 있다. 또한 동 법률 시행령 제11조 등에 의거하여 통일부 예규 제27호(2009. 9. 17 제정)로 '남북교류협력추진협의회 실무위원회 운영규정' 등이 마련되어 있다. 이 실무위원회는 중앙부처들이 주된 구성원으로 되어있다.

따라서 만약 통일부가 지자체 및 민간단체들과의 소통을 강화하고자한다면, 지자체 남북교류실무협의회와 민간단체와 함께하는 민관정책협의회 기능을 통합하는 운영규정 등을 마련하여 남북교류정책협의회의 법적 권한을 보다 명확히 할 필요가 있다. 동 규정은 남북교류협력에 관한 법률에 의거해야 하는 바, 동법 및 시행령의 일부 개정이 필요할 수도 있을 것이다.

중앙정부는 또한 대북정보의 수집, 분석, 평가를 총괄하는 기능을 바탕으로 북한 및 남북교류협력사업에 대한 전반적이고 체계적인 정보를 지방자치단체들에게 제공해야 한다. 중앙정부는 이를 위해 '북한정보센터'를 설치하고 지방자치단체 남북교류 협의회 산하의 지방자치단체 남북교류 정보지원센터와 긴밀한 협력관계를 구축하는 한편 각 개별 지방자치단체들과 대북정보를 필요로 하는 여타의 기관 및 단체들에게 북한정보센터의 이용을 개방해야 한다. 중앙정부는 '지역통일교육센터'를 전국적으로 확산하여 이를 중앙정부와 지역사회·지방자치단체 간의 직접적인 소통 및 협력 기제로 활용해야 한다. 즉, 중앙정부는 지역

202) 남북교류협력에 관한 법률 제6조(협의회의 기능) 협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 1. 남북교류·협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립, 2. 남북교류·협력에 관한 승인이나 그 취소 등에 관한 중요 사항의 협의·조정, 3. 제14조에 따른 반출·반입 승인대상 물품등의 공고에 관한 사항, 4. 협력사업에 대한 총괄·조정, 5. 남북교류·협력 촉진을 위한 지원, 6. 관계 부처 간의 협조가 필요한 남북교류·협력과 관련된 중요 사항, 7. 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항

통일교육센터를 발판으로 정부의 남북교류 및 통일정책을 지역주민들에게 알리고 정부의 정책에 대한 지역주민들의 호응과 지지를 이끌어내야 한다. 아울러, 지방자치단체와 함께 지역통일교육센터를 공동운영함으로써 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호협력을 강화 및 제고해야 한다. 또한, 중앙정부는 국가적 시각을 바탕으로 지방자치단체들간의 갈등이나 경쟁을 조정하고 중재함으로써 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 작동을 총괄적으로 보호하고 지원하는 역할을 담당해야 한다.

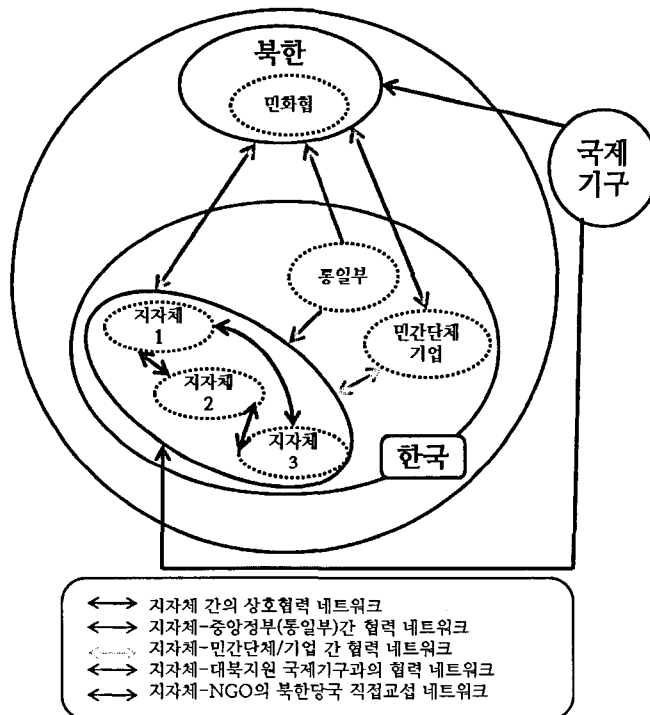
지방자치단체와 대북지원 국제기구들과의 협력체계 구축은 지방자치단체 남북교류협력사업의 새로운 개척 영역이라고 할 수 있다. 대북지원 국제기구들의 대북사업 경험과 북한 당국에 대한 영향력 그리고 국제기구로서의 지위는 지방자치단체 남북교류협력사업의 새로운 통로를 제공해준다. 지방자치단체들은 이제 UN, EU, WFP 등 국제기구와의 협력체계 구축을 통해 북한에 대한 인도적 지원사업이나 지역개발사업(긴급구호, 개발구호, 개발지원 등)등을 공동으로 추진하는 방안을 적극적으로 검토해야 할 것이다. 국제기구와의 협력체계 구축은 지방자치단체 남북교류협력사업의 지속성 확보 및 안정적 추진에 기여할 것이다. 또한 국제기구와의 협력체계 구축은 북한내 지원물자에 대한 분배와 처리의 투명성을 확인하고 제고하는 데에 매우 유용할 것이다. 즉, 지원사업의 진행과정과 결과에 대한 모니터링과 투명성을 강조하는 국제기구의 관행에 우리나라의 지방자치단체들이 자연스럽게 편승함으로써 지원물자 배분의 투명성 요구에 대한 북한의 저항과 ‘대북 퍼주기’의 논란을 최소화하는 한편 당초 의도하였던 사업의 효과를 극대화 할 수 있을 것이다.

지방자치단체들은 또한 대북지원 민간단체와의 협력과 연계를 지속적으로 추진해야 한다. 앞서 제기했듯이 대북지원 민간단체들은 남북교류협력사업의 원활한 추진을 위해 지방자치단체들이 크게 활용해야 하는 자원들이다. 하지만, 민간단체와의 협력과 연계는 반드시 필요하지만 특정 또는 소수의 민간단체들에 대한 과도한 의존은 바람직하지 않다. 물론, 대규모의 사업 또는 전략적으로 매우 중요한 사업들은 당연히 사업경험과 전문인력을 갖춘 대형 민간단체들과 추진해야 하지만 그 이외의 경우는 지역사회의 다양한 민간단체와 그룹들을 활용하는 전략도 적극 검토해야 한다. 역사가 길지 않은 소규모의 민간단체들이라 하더라도 이들이 가진 창의적 아이디어나 사업구상, 의료·보건·건축·농업 등 특정분야에서의 전문성 등은 남북교류협력사업의 추진에 유용하게 활용될 수 있기 때문이다. 현재의 수준과 능력을 감안할 때, 지방자치단체들만의 독자적인 남북교류협력사업 추진은 투입자원에 비해 비효율적이며 비생산적일 수 있다. 대북지원 민간단체와의 협력과 연계는 지자체 남북교류 거버넌스의 효율성 제고

를 위해 필수적이다.

지방자치단체들은 또한 기업들의 남북교류협력사업 참여를 이끌어내고 이들과의 상호 협력을 적극적으로 추진해야 한다. 남북교류협력사업의 최종적인 주체 또는 주역은 결국 일반 기업과 지역사회이기 때문이다. 지방자치단체들은 기업들의 남북교류협력사업 참여를 이끌어내고 제고하기 위해 정보 제공, 행정 지원, 기업 간 상호연계 지원, 금융 지원 등의 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 현재, 개성공단 그리고 북한 지역에서 남북경협사업에 참여하고 있는 일부 기업들을 제외하고는, 대부분의 기업들은 북한에 대한 정보가 크게 부족하다. 이에 따라 북한과의 경협사업을 추진할 의사가 있어도 정보 부족으로 사업을 포기하는 경우가 많다. 지방자치단체는 기업들과 정보공유 시스템을 구축하고 기업들에게 북한사회 및 남북경협사업에 필요한 정보와 여타의 행정지원을 제공해야 한다. 한편, 지방자치단체는 역으로 기업들의 인적·물적 역량을 활용하는 방안도 추진해야 한다. 기업들이 갖고 있는 경영기법, 전문성, 조직과 인력, 자금 등은 지방자치단체 남북교류협력사업에 유용하게 활용할 수 있는 자원들이다. 지방자치단체와 기업들 간의 공동협력사업 추진은 남북교류협력사업의 분야와 규모를 확대하고 효과성을 제고해 줄 것이다.

<그림 6-9> 지방자치단체 남북교류협력 네트워크 구축도



자료: 류석진, 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축방안』(김동성 외, 『지방자치단체 남북 교류 거버넌스 구축방안』(수원: 경기개발연구원) 전문가 자문회의 발표자료, 2011.12.8)

<그림 6-9>는 지방자치단체와 중앙정부, 국제기구, 민간단체, 기업 등과의 협력체계를 도식화한 것으로서 남북교류 분야에서 지방자치단체들간의 상호 협력 네트워크, 지방자치단체들과 중앙정부(통일부)간의 협력 네트워크, 지방자치단체들과 민간단체·기업들과의 협력 네트워크, 지방자치단체들과 대북지원 국제기구들과의 협력 네트워크, 그리고 지방자치단체나 NGO의 북한당국 직접 교섭 네트워크를 표기하고 있다. 다만 지방자치단체나 NGO의 북한당국 직접 교섭 네트워크는 남북 당국 간 관계의 경색 국면에서도 최소한의 안전판으로서 남북 교류의 지속과 한반도 긴장 완화에 도움을 줄 수도 있으나, 중앙정부 대북정책과의 충돌 가능성도 상존하기 때문에 신중한 접근이 필요하다.

제7장 결론 및 정책 건의

남북 분단 이후 60년의 세월이 흐르면서 남북관계에는 많은 변화가 발생하였다. 이러한 변화들 중 새로운 현상의 하나는 남북관계의 주체가 다양하게 변화하고 있다는 사실이다. 냉전시기 남북관계는 명백하게 배타적인 중앙정부의 권한과 역할에 관계된 것이었다. 하지만 탈냉전 이후 남북관계에도 변화의 바람이 불면서 국제기구는 물론이고, 민간 기업과 NGO, 그리고 지방자치단체들까지 남북교류의 새로운 주체로 등장하였다.

이 가운데 지자체 남북교류는 10여년의 역사를 가지고 있다. 지자체 남북교류는 1999년 제주도의 감귤지원사업이 그 효시로 알려져 있다. 이후 2000년대 남북교류가 전반적으로 확대되면서 여러 지자체의 참여가 이루어졌다. 그 결과 2013년 현재 16개 광역자치단체와 34개 기초자치단체가 관련 조례를 갖추고 있다. 뿐만 아니라 지자체들은 독자적인 남북협력기금을 조성하기도 하고, 일부 지자체의 경우 남북교류전담 조직을 운영하고 있기도 하다.

이러한 상황변화를 반영하여, 본 연구에서는 지자체 남북교류 활성화를 위한 방안과 과제를 검토하였다. 우선 본 연구는 중앙정부와 차별화된 지자체 남북교류 목표를 설정할 것을 제안한다. 지자체는 중앙정부의 정책을 바탕으로 인도지원 및 사회문화 교류를 중심으로 남북교류를 추진함으로써, 북한 주민들의 삶의 질을 개선하고, 남북동질성 회복과 북한의 개혁개방 및 통일기반 조성에 기여해야 한다. 이를 위해 지자체는 북한의 여러 지역들과 실질적인 지역간·주민간 교류 확대를 목표로 할 필요가 있다.

이를 위해 단기적으로는 소규모 인도지원 등을 통해 남북 간 신뢰를 회복하고, 중기적으로는 중점교류대상지역에 진출하여 인적/물적 교류사업을 다각화하는 것, 그리고 장기적으로는 경제, 사회, 문화 등 다양한 교류를 추진함으로써 남북한 지역 간 실질 교류를 심화시키는 것을 목표로 삼을 것을 제안한다.

2013년 이후 새롭게 시작되는 지자체 남북교류는 2000년대 초반의 그것과는 내용적 측면에서도 달라져야 할 필요가 있다. 2000년대 초반의 남북교류는 시작 자체에 의미가 있었으며, 그간의 교류 경험이 없었기 때문에 많은 시행착오를 겪기도 하였다. 하지만 남북교류의 역사가 10년을 넘어선 시점에서 지자체의 남북교류는 과거보다 발전된 형태로 추진되어야 할 것이다.

이를 위해 본 연구에서 제안하는 지자체 남북교류 추진 방안은 첫째, 일방적 지원에서 벗어난 지속가능 사업모델의 발굴 및 확산이다. 이와 관련해서는 북측 협력단위의 자생력 제고가 가장 중요한 과제이다. 북측 협력단위의 자생력 제고는 남북협력사업과 외부시장을 연계시켜 수익모델을 창출하고, 이렇게 창출된

수익이 협력단위에 재투자되는 구조는 만드는 것이 핵심이다. 이러한 모델을 만들 수 있다면, 우리 지자체는 특정 지역에 대한 지원 규모를 줄이고 남은 여력을 동원하여 동 모델을 다른 지역에 확산함으로써 북한 사회 전체의 점진적 변화를 꾀할 수 있을 것이다.

둘째, 중앙정부 차원의 사업과 지자체 사업의 연계가 중요하다. 지금까지 중앙정부과 지자체의 사업이 별개로 추진되어 온 한계를 극복하고, 지자체가 중앙정부 사업의 성과를 확대할 수 있는 교류사업을 적극 전개할 필요가 있다. 예컨대 북한이 개발하고 있는 나진, 황금평, 개성, 금강산 등 주요 특구 배후지역에서 남북협력사업을 추진함으로써, 북한 내부 경제와 특구의 연계를 꾀할 수 있을 것이다. 이를 통해 북한 사회의 대외 개방성을 증진시키고, 특구가 명실상부한 북한 개혁·개방의 촉매제 역할을 하도록 지원하는 것이다.

셋째, 지자체간 사업 연계도 중요하다. 과거에는 여러 지자체들이 동시에 비슷비슷한 사업을 추진하는 경우도 많았다. 혹은 동일한 지역에서 여러 지자체가 정보 공유 없이 별개의 사업을 추진하기도 하였다. 그 결과 북측이 지자체 남북 교류 사업을 전반적으로 주도하는 문제에 대한 우려가 대두되기도 하였다. 따라서 지자체 간 사업 연계 및 사업 조정·조율을 통해서 사업의 시너지를 확대하는 방식을 고민할 필요가 있다.

넷째, 남북 상호이익의 창출에 대한 관심도 요구된다. 물론 남북간 경제력 격차 등을 고려하면 남북교류사업은 한동안 대북 지원의 성격을 가질 수밖에 없지만, 사업의 지속성을 확보하기 위해서는 비록 비대칭적이라고 하더라도 우리가 얻을 수 있는 부분을 명확히 할 필요도 있다. 예컨대 대북 지원사업이라고 하더라도 지원이 우리 내부경제에 미치는 영향을 고려할 필요가 있다. 즉, 대북 식량지원이 과일 생산된 농작물의 가격조절 기능을 담당할 수도 있을 것이다. 반대로 대북 비료지원이 비료가격의 상승으로 이어진 사례 등을 충분히 참고할 필요가 있다.

다섯째, 북한의 개혁·개방을 촉진할 수 있는 분야에 관심을 가져야 한다. 개혁·개방에 대한 북한 지도부의 거부감을 고려할 때, 지자체의 남북교류만으로 북한 체제의 개혁·개방을 촉진하는 것은 거의 불가능한 과제일 수도 있다. 하지만 다양한 주체들이 여러 가지 방식을 통해 지속적으로 노력해야만 하는 것이 북한 체제의 개혁·개방을 촉진하는 과제이다. 이를 위해서 지자체들은 북한의 젊은 중간간부 계층에 주목할 필요가 있다. 북한의 젊은 중간간부들의 보다는 많이 외부 세계를 접할 수 있도록 사업을 기획하거나, 글로벌 스탠다드를 받아들였을 때 얼마나 많은 성과를 거둘 수 있는지를 느낄 수 있는 사업 분야를 개척하여야 할 것이다.

여섯째, 지자체의 지역 특성에 부합하는 사업 추진 방식을 고민해야 한다. 농업이 발달한 지역과 산업이 발달한 지역의 남북교류협력사업 추진 분야는 서로 달라야 한다. 대도시 지역과 농촌 지역의 남북교류가 동일하게 추진될 필요는 없을 것이다. 즉, 각 지역의 장점을 기반으로 남북교류를 추진함으로써 사업의 명분을 확보하고 보다 많은 주민들의 동의를 이끌어 낼 수도 있을 것이다.

일곱째, 역사·문화·예술·스포츠 등 사회문화 분야의 교류에 관심을 가져야 한다. 이 가운데 특히 지자체가 관심을 가져야 하는 분야는 단기적으로 이윤이 발생하지 않지만, 통일 이후를 고려하였을 때 시급히 추진해야만 하는 것들이라고 할 수 있다. 예컨대, 역사·문화재를 발굴하고 복원하는 사업, 다양한 분야에서 남북 간 이질화된 용어를 표준화시키는 작업, 북한 인력 교육을 위한 기초 자료를 축적하는 것 등 민간이 감당하기에는 다소 재정적인 부담이 있고, 이윤이 발생하지 않기 때문에 기업도 추진하려 하지 않는 분야에 공공이 관심을 가져야 한다. 다만 중앙정부는 다양한 정치·군사적 변수를 고려해야 하므로, 지자체들이 이러한 분야의 협력사업을 적극 발굴하고 추진하는 것이 바람직할 것이다.

본 연구에서는 지자체 남북교류 사업이 활성화를 위한 과제들도 제시하였다. 첫째, 지자체 남북교류의 위상이 재정립될 필요가 있다. 즉, 중앙정부는 남북교류의 주요한 주체로서 지자체를 인정할 필요가 있다. 또한 지자체 남북교류가 단체장의 정치적 판단에 좌우되지 않도록 제도적 안정성을 꾀하여야 할 것이다. 이를 위해서는 중앙정부가 먼저 정권의 대북정책이 아닌 정부의 대북정책을 제도로써 확립할 필요가 있다. 즉, 법률로서 규정한 남북관계 발전 기본계획 등을 수립하면서 지자체의 남북교류를 제도적으로 수용해야 할 것이다. 만약 그러한 계획의 수립이 불가능한 중요한 상황변화가 발생하였다면, 이를 반영한 새로운 법적·제도적 절차를 확립하여야 할 것이다.

둘째, 그렇다면 지자체 남북교류와 관련된 법·제도를 어떻게 개선할 것인가? 우선 남북 지방간 교류협력 사업을 규정하는 법률의 제정이나, 현행 법률 내용에 지방간 교류협력을 더 구체적으로 규정할 필요가 있다. 또한 현행 법률 체계 내에서 서로 충돌하는 부문, 지자체 조례 내용의 미비한 부분 등이 보완되어야 할 것이다.

지자체 남북교류의 추진과정에서 무분별한 사업 추진을 방지하기 위해서는 지자체 남북교류의 준비 및 실행 과정에서 중앙정부가 각종 정보 제공과 재정 지원을 확대하되, 사업 심사과정을 강화할 필요가 있다. 물론 현실적으로 통일부가 각 지자체의 대북사업을 일방적으로 평가 또는 점검하는 것은 현실적으로 어려운 측면이 있다. 따라서 '컨설팅'이라는 개념을 도입하여 사업을 전반적으로 조율·조정할 필요가 있다.

또한 지자체들은 대북정보에 어둡고, 남북협상 및 북한 체제의 특성에 대한 이해 등이 부족하다. 따라서 중앙정부는 관련 정보를 제공하거나 전문성 제고 프로그램을 운영할 수 있는 지원센터의 설립 등을 적극 검토할 필요가 있다. 2006년 이후 운영되고 있는 지자체 남북교류실무협의회 역시 운영을 내실화하여, 지자체와 중앙정부가 실질적 정보교환 및 의사소통의 통로로서 기능할 수 있도록 해야 할 것이다.

지자체 남북교류 사업의 예산확보도 중요한 과제이다. 가장 바람직한 것은 지자체들이 남북교류에 소요되는 예산을 자체적으로 확보하는 것이지만, 재정기반이 열악한 한국 지자체의 특성을 고려할 때 지자체 사업에 대한 중앙정부의 자금지원도 고려할 필요가 있다. 지자체에 대한 재정지원의 경우 기존 민간단체에 대한 기준을 원용하여 적용할 수 있을 것이다.

셋째, 지자체 남북교류 거버넌스 구축도 중요한 과제라고 할 수 있다. 지자체 남북교류 거버넌스 구축의 핵심적인 조직은 남북교류협력사업을 추진하고 있거나 추진할 계획이 있는 전국의 광역자치단체라고 할 수 있다. 따라서 우선 광역자치단체 차원의 상설 협의기구로서 지자체남북교류 협의회를 구성할 필요가 있다. 동 협의회는 '남북교류 추진 주체로서 지자체의 위상 정립', '지자체 남북교류의 목표와 방향에 대한 논의와 합의 도출', '남북교류 관련 정보 유통 및 공급 체계 구축', '남북교류 협력 네트워크 구축 및 공동진출', '남북협력기금의 지자체 활용' 등 담당하게 될 것이다.

또한 지자체 남북교류 거버넌스는 지자체 상호 뿐만 아니라 중앙정부, 국제기구, 민간단체, 기업 등과의 협력 체계를 구축할 때 비로소 완성된다. 따라서 지자체와 다양한 남북교류 주체들 간의 상호협력 네트워크가 중층적이고 유기적으로 구축되어야 할 것이다.

이상 본 연구에서 제안한 지자체 남북교류 활성화를 위한 과제들을 주요 주체별로 재정리하면 다음과 같다.

첫째, 국회는 남북교류 관련 법체계를 재점검하여, 미비한 법률을 제정하거나 법률 및 제도가 상충하는 문제를 해결해야 한다. 예컨대 현재의 지자체 남북교류는 '남북교류협력에 관한 법률', '남북협력기금법', '남북관계 발전에 관한 법률' 등에 기반하고 있으나, 동 법률들은 지방간 교류협력이라는 점을 구체적으로 규정하기보다는 남북 당국 간 교류에 초점을 맞추고 있다. 또한 남북교류사업을 규정하고 있는 제반 법령들이 국가보안법과 상충되는 부분도 적지 않다. 즉, 우리의 법률 체계 안에서는 북한의 실체를 인정하지 않는 법률들과 남북교류를 규정하는 법률들이 혼재되어 있다. 따라서 국회는 남북교류와 관련된 법령상의 미비점과 관련 법률 내용이 상충하는 부분 등을 우선적으로 정리할 필요가 있다.

이외에도 국회는 지자체 남북교류를 별도로 규정하는 법률 체계를 검토할 필요도 있다. 현행 지자체 남북교류는 지자체의 관련 조례에 근거하여 추진하고 있다. 물론 지자체의 조례들은 ‘남북교류협력에 관한 법률’ 등을 근거법으로 삼고 있으나, 앞서 언급한 바와 같이 동 법률은 지역 간 교류라는 측면을 충분히 반영하고 있지 않다. 따라서 기존 법 체계 내에 지역간 교류의 부문을 보완하거나, 새로운 법률을 제정하는 등의 방안을 마련해야 할 것이다. 또한 지자체 남북교류의 재정확보를 위한 세법 개정도 고려해 볼 만 하다. 개인이나 기업의 기금 출연을 확대하기 위한 세제감면 등의 혜택을 검토해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 통일부는 지자체를 남북교류의 주체로 인정하고 지자체 남북교류를 활성화하기 위한 방안들을 구체화하여야 할 것이다. 다만 지자체 남북교류가 중앙정부의 정책틀 안에서 원활하게 이루어지기 위해서는 중앙정부의 정책 심사 및 평가 기능을 강화시키는 반면, 지자체에 대한 행정·재정적 지원도 이루어져야 할 것이다. 또한 대북 정보나 협상에 어두운 지자체에 관련 정보 및 서비스를 제공하는 것도 통일부가 담당해야 할 과제이다. 이외에 통일부는 지자체와의 지자체 남북교류실무협의회 등 정책협의를 강화해야 한다.

셋째, 지자체는 남북교류의 제도적 안정성 확보에 주력할 필요가 있다. 즉, 단체장의 정치적 욕심에 따라 지자체가 남북교류를 추진한다는 비판을 피하기 위해서 지자체는 지방의회와 지방행정부의 협의 하에 남북교류 관련 중장기 계획을 입안하고 이에 기초하여 정책을 추진하여야 할 것이다.

또한 지자체들은 지자체들 간의 협력 거버넌스를 구축하여, 관련 정보를 공유하고 상호 정책을 조정·조율할 수 있어야 한다. 이를 통해 중복사업을 방지하고, 제한된 자원을 효율적으로 사용할 수 있을 뿐만 아니라, 사업 간 시너지를 극대화할 수 있을 것이다.

이외에 지자체는 관련 공무원들의 전문성을 제고하고, 주민들의 통일 의식을 제고하는 등 자체 역량 제고에 특별한 관심을 기울일 필요가 있다. 지자체 남북교류는 주민들의 동의와 참여가 절대적으로 필요하다는 점에 주목하여 보다 많은 지역 주민들이 참여할 수 있도록 사업이 기획되고, 남북교류 사업이 일방적 지원보다는 상호 이익을 창출할 수 있도록 발전시켜 나아가야 할 것이다.

참고 문헌

<국내 학술자료(단행본, 논문 등)>

- 강동완. 2010. 「대북협력민간단체협의회(약칭:북민협)의 네트워크 구조 및 동학 : 한국정부와의 관계 및 조직 내부 분석을 중심으로」. 《정치정보연구》, 제13권 1호.
- _____. 2012. 「대북지원 민관협력체계의 평가와 발전 방안」. 우리민족서로돕기운동 주최 정책포럼 발표문(2012.8.16).
- _____. 2013. 「대북지원 민관협력체계의 평가와 발전방안: 2013년 남북한 정세 변화를 중심으로」. 북민협 주최 정책워크숍 발표문(2013.1.25).
- 강동완·김동진. 2012. 「인도적 대북지원 사회적 합의에 대한 제19대 국회의원 설문조사 결과 분석」. 『대북지원 사회적 합의의 필요성과 추진방안』, 대북협력민간단체협의회·민족화해협력범국민협의회 주최 정책토론회자료집(2012.8.29).
- 금창호·김병국·한부영·조석주·권오철. 2001. 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김경량·염돈민. 1999. 『독일 통일과 동서독 자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사 연구』. 춘천: 강원개발연구원.
- 김국신·박형중·강동완. 2007. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)』. 서울: 통일연구원.
- 김동성·최용환·이중무·문현미. 2011. 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축방안』. 수원: 경기개발연구원.
- 김동성·강혜정·박성호. 2003. 『경기도 남북교류협력사업 실시 방안』. 수원: 경기개발연구원.
- 김동성·신종호. 2011. 『경기도 남북교류협력사업 평가 및 개선방안연구』. 수원: 경기도의회.
- 김명섭·홍익표. 2006. 「문화적 프로젝트로서의 유럽통합과 독일의 문화정책」. 《21세기 정치학회보》, 제16집 1호.
- 김범수. 2008. 「남북 강원도 교류협력사업에 대한 전망」. 강원발전연구원 《정책브리프》, 제44호.
- 김복천. 2003. 「남북 강원도 교류협력 현황과 향후 과제」. 제1회 민화협 강원포럼 발표집(2003.6.3).
- 김봉현·최용환·정영재·고성준·홍재형·김부찬. 2007. 『제주특별자치도의 국제-대북교류 협력 증진 방안』. 제주: 제주특별자치도·남북협력제주도민운동본부.
- 김순은. 2012. 「지속가능한 지역정책과 전략 : 지속가능한 중앙-지방 정부간 관계의 구축」. 《The KAPS》, Vol.28.
- 김열수. 2012. 「미국의 신국방전략과 한국의 대비전략」. 《국가전략》, 제18권 2호.
- 김영운. 2004. 「동서독 지역 간 교류협력 사례: 도시간 자매결연」. 2004년도 통일문제연구협의회 정기총회 및 공동의장·운영위원 워크숍 자료집.
- _____. 2005. 「지방자치단체의 대북교류협력: 현황과 과제」. 《통일정책연구》, 14권 1호.
- 김용호. 2001. 「비대칭동맹에 있어서 동맹신뢰성과 후기동맹딜레마: 북·중동맹과 북한의 대미접근을 중심으로」. 《통일문제연구》, 통권 제36호.
- _____. 2004. 『북한의 협상 스타일』. 인천: 인하대학교 출판부.
- 김일성. 1996. 「라진-선봉 자유경제무역지대개발과 수력발전소 건설을 다그칠 데 대하여」. 『김일성 저작집 44』. 평양: 조선로동당 출판사.
- 김정은. 2012. 「사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여」. 당, 국가경제기관, 근로단체 책임일꾼들과 한 담화(2012. 4. 27).

- 김정일. 1997. 「당 사업을 강화하여 우리식 사회주의를 더욱 빛내이자」. 『김정일선집 12』, 평양: 조선로동당출판사.
- _____. 1998. 「우리식 사회주의를 견결히 옹호보위하는 참다운 사회안전일군들을 키워내자」. 『김정일선집 13』, 평양: 조선로동당출판사.
- 김충구. 2010. 『충북 남북교류활성화방안 연구』, 청주: 충북발전연구원.
- 김학성·최진욱. 2001. 『남북한 지방자치단체간 교류·협력 - 실태분석과 활성화 방안-』, 서울: 통일연구원.
- 박영민. 2012. 「김정은 체제의 조건과 대미 편승전략에 관한 연구」, 《한국동북아논총》, 제63호.
- 박영정·박기홍·박영옥·오양열·이우승·이우열. 2002. 『남북문화협정 및 그 후속과제에 관한 연구』, 서울: 한국문화정책연구원.
- 박은진·심숙경·최용환·이상대·황금희. 2012. 「분단·대립 접경지역의 해외사례와 한반도 DMZ의 시사점」, 경기개발연구원 《이슈&진단》, 제44호.
- 박형중. 2012. 「김정은 체제와 남북관계: 전망과 과제」, 《통일전략포럼 보고서》, 제50권.
- 백학순·전영선·정현곤. 2007. 『남북 사회문화교류 증장기 로드맵 설정 및 추진전략 연구』, 서울: 통일부.
- 북한연구소 편. 1996. 『북한 신년사 분석, 1945-1995』, 서울: 북한연구소.
- 새누리당. 2012. 「지역공약」, 『새누리당 제18대 대선공약집』.
- 성태규·유병선. 2008. 『충청남도 남북교류 활성화 방안 연구』, 공주: 충남발전연구원.
- 송종환. 「한국은 북한과 어떻게 협상을 하여야 하는가」, 《북한》, 2003년 2월호.
- 신중호. 2010. 『중국과 대만 교류협력의 특징과 남북한 관계에 대한 시사점』, 수원: 경기개발연구원.
- 신중호·이상훈·김동성·최용환·조동호·이승현. 2012. 『경기도의 통일경제특구 유치방안 연구』, 수원: 경기도.
- 신중호·경기개발연구원. 2012. 『한중관계 2.0: 국가를 넘어 지방정부로』, 파주: 도서출판 한울.
- 심익섭. 1992. 「독일통일과정에서 지방자치의 역할 - 동·서독 지방자치단체간 교류관계를 중심으로」, 《한국행정학보》, 제25권4호.
- 안상돈·이삼섭. 2012. 「2012 국내김치산업동향 및 소비자 김장계획 조사」, 농협경제연구소 《2012NHERI리포트》, 제207호.
- 양현모. 2001. 『지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업 추진방안』, 서울: 한국행정연구원.
- 양현모·이준호·최유성·최진욱. 2007. 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, 서울: 통일연구원.
- 양현모·이준호. 2008. 『남북교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축』, 서울: 통일연구원.
- 양현모·임병연. 2009. 「지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법」, 서울: 통일연구원.
- 양현모·강동완. 2009. 「지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로」, 《통일정책연구》, 제18권 1호.
- 와다 하루키(和田春樹). 1994. 『역사로서의 사회주의』, 고세현 옮김, 서울: 창작과 비평사.
- 유병규. 2003. 『경상북도의 대북한 농업교류협력 방안 연구』, 대구: 대구경북개발연구원.
- 이석기·오영석·조운배·박훈·홍진기외. 2007. 『남북한 산업협력 기본전략과 실행방안』, 서울: 산업연구원.
- 이시형. 2008. 「남북관계 변화과정에서 지방자치단체의 대북사업에 관한 연구」, 《한국동북아논총》, 제48집.

- 이영훈. 2012. 「김정일 시대의 북한경제 종합평가 및 김정은 시대의 개혁개방 가능성 전망」, 북한연구학회 춘계학술회의 자료집.
- _____. 「중국의 대북 경제 영향력 분석」. 동북아공동체연구회·조선일보 동북아시아 연구소 공동주최 세미나 자료집, 『북중 경제협력, 어떻게 볼 것인가』(2011.5.26).
- 이우영. 2002. 「남북한 체육·문화교류와 화해 협력」. 현대경제연구원 《통일경제》, 2002년 5·6호.
- 이종무. 2012. 「대북지원 사회적 합의의 모색 필요성과 추진방안」. 『대북지원 사회적 합의의 필요성과 추진방안』, 대북협력민간단체협의회·민족화해협력범국민협의회 주최 정책토론회자료집(2012. 8. 29).
- 이종무·강동완·김동진·황재성. 2012. 『경기도 남북교류협력 10년 백서』. 수원: 경기도.
- 이종호. 2009. 「남북한 접경지역의 군사적 신뢰구축 및 평화적 이용에 관한 연구」. 경기대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이해정. 2010. 「접경지역 종합 개발을 통한 남북 상생 구조 구축 방안」. 현대경제연구원 《통일경제》, 통권제100호.
- 이혁구. 2010. 「푸젠(福建)성 해협서안경제구의 발전현황 및 시사점」. 대외경제정책연구원 《중국성별동향브리핑》, 10-17호.
- 임강택. 2002. 『새로운 남북협력모델의 모색 : 지속적으로 발전 가능한 협력모델』. 서울: 통일연구원.
- 임현영. 2012. 「남북한 문화교류의 활성화 방안에 관한 연구」. 중앙대학교 대학원 석사학위 논문.
- 장원석. 2007. 「동서독의 지자체 교류와 남북의 지역교류」. 《평화연구》, 제17권 제2호.
- 전라북도. 2008. 「전라북도의 남북교류협력사업 중장기 추진계획(안)」.
- 정용길. 2009. 『독일 1990년 10월 3일: 통일을 생각하며 독일을 바라본다』. 서울: 동국대학교출판부.
- 정의동. 2000. 「지방이양추진위원회의 설립의의와 운영방안」. 《자치의정》, 제3권 1호.
- 조동호. 2004. 「지방자치단체의 남북교류협력사업 문제점과 합리적 추진방안」. 임길진. 『지방의 국제화』. 서울: 한국지방자치단체국제화재단.
- 조성호. 2010. 「지방분권과 道 기능 재정립 방안」. 경기개발연구원 《CEO REPORT》, No. 19.
- 차문석. 2012. 「김정은 체제의 안정성 평가: 체제 지탱력을 중심으로」. 북한연구학회 춘계학술회의 자료집.
- 최대석·이종무·박희진·강승희. 2009. 『지방자치단체 대북교류 10년』. 서울: 통일부.
- 최용환. 2007. 「남북교류의 구조적 특징과 지방자치단체의 역할」. 《북한연구학회보》, 제11권 1호.
- _____. 2009. 『북한사회의 변화 전망과 대북 정책의 방향』. 수원: 경기개발연구원.
- _____. 2010. 「한국의 통일정책 평가와 과제」. 《신아세아》, 제17권 4호.
- _____. 2010. 「지방자치단체 남북교류: 평가와 과제」. 2010년 북한연구학회 춘계학술회의 자료집 (2010.10.8).
- 최용환·양성철·임정관. 2005. 『북한경제 재건을 위한 남북교류와 경기도의 역할』. 수원: 경기개발연구원.
- 최용환·김영수. 2006. 『경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구』. 수원: 경기개발연구원.
- 최용환·박성호. 2006. 『북한의 특구개발전략과 경기도의 대응방안』. 수원: 경기개발연구원.

- 최용환·김희동·이병우·박성호·김희은. 2007. 『경기도 남북농업협력사업 성과분석』. 수원: 경기개발연구원.
- 최용환·권은주. 2008. 『남북협상기법연구』. 수원: 경기개발연구원.
- 최용환·김영수·조봉현. 2009. 『경기도의 남북경제협력사업 추진방안 연구』. 수원: 경기개발연구원
- 최용환·김동성·신중호·강상준·김영봉. 2012. 『임진강 수계를 활용한 경기도의 남북협력 방안 연구』. 수원: 경기도
- 최유. 2012. 『통일재정법연구(Ⅲ)-지방자치단체의 남북교류협력사업-』. 서울: 한국법제연구원.
- 최진욱·강동완. 2009. 「북한의 국가-사회관계 변화와 대북정책 거버넌스 개선방안: 거버넌스 모델 적용의 유용성 및 사례를 중심으로」. 《국방연구》, 제52권 2호.
- 통일연구원. 2001. 『경기도의 남북교류협력사업 추진방안』. 서울: 통일연구원.
- 한국지방자치단체국제화재단. 2006. 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』. 서울: 한국지방자치단체국제화재단.
- 한부영. 2000. 「남북 지방자치단체간 교류협력 확대 방안: 독일사례 비교연구를 중심으로」. 《지방행정연구》, 제14권 제2호.
- 홍양호. 2007. 「지방자치단체 대북 교류협력 현황과 추진방향」. 한국개발연구원 《KDI 북한경제리뷰》, 제9권 8호.
- 황의각. 1995. 『북한 사회주의경제의 침체와 대응』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소.
- 황일봉. 2005. 「남북교류협력과 지방자치단체의 역할」. 《통일문제연구》, 제20권 1호.
- 황장엽. 2008. 『북한 민주화와 민주주의적 전략』. 서울: 시대정신.
- 황진희·엄선희·최영석·허소영. 2009. 『남북한 해양 접경지역 공동 활용방안』. 서울: 한국해양수산개발원.

<국내 기타자료>

-웹 자료-

- 대한민국정부 (www.korea.go.kr)
- 법체처 국가법령정보센터 (www.law.go.kr)
- 행정안전부 자치법규정보시스템 (www.elis.go.kr)
- 국정감사정보시스템(likms.assembly.go.kr/inspections)
- 동북아시아지역자치단체연합 (www.neargov.org)
- 『왕후심청』 (www.empresschung.com)
- 통일부 (www.unikorea.go.kr)

-잡지 및 신문-

- 《대한민국관보》. 2007.11.29. 제16639호.
- 《로동신문》. 1991.6.25.
- _____. 1991.8.21.
- 《연합뉴스》. 2005.3.18. “북한 조류독감 비상”.

- 곽태영. 2005.6.13. “역풍 맞은 인천시 남북교류사업”. 《내일신문》.
- 김광진. 2012.11.30. “北, 휴대폰 수요 급증하자 대포폰도 뜬다”. 《Daily NK》.
- 김다슬. 2012.11.20. “오라스콤 회장 “北 휴대전화 가입자 150만명”. 《Daily NK》.
- 김도윤. 2012.2.14. “말라리아 남북공동방역 접경지 전역으로 확대”. 《연합뉴스》.
- 김진희. 2011.5.7. “뽀로로 제작에 북한도 참여했다”. 《중앙일보》.
- 김찬희. 2007.8.17. “지자체 대북사업 20% 공수표”. 《국민일보》.
- 반종빈. 2012.8.14. “나선·황금평 개발 북중 합의 주요내용”. 《연합뉴스》.
- 송창현. 2012.10.8. “진남도, 남북교류협력기금 50억으로 확대”. 《뉴시스》.
- 오윤주. 2012.10.11. “남북교류 물꼬 다시트자, 충북도의회, 조례안 발의”. 《한겨레신문》.
- 이상민. 2010.4.30. “中, 대만해협 해저터널 건설 제안”. 《연합뉴스》.
- 조종익. 2012.2.12. “北주민, 휴대전화요금 한달 평균 1만6천원 지불”. 《Daily NK》.
- 천병혁. 2005.6.4. “남북 스포츠 교류 ‘정치쇼’ 전략 우려”. 《국민일보》.
- 한승호. 2008.10.12. “<테러지원국 해제> 北 개혁개방 의지가 관건”. 《연합뉴스》.
- 함보현. 2006.5.24. “열차시범운행 취소로 남북신뢰 손상”. 《연합뉴스》.

-기타-

- 강원도. 2006. 「남북 강원도의 화해와 협력」.
- 통일부. 2003. 「지방자치단체 남북교류사업 추진 지원지침」.
- _____. 2009. 『2009 통일백서』.
- 행정안전부. 2012. 『지방자치단체 국제교류 현황』.

<동양 기타자료>

-잡지 및 신문-

- 富權(푸취엔). 2010.8.11. “首富省長黃華華訪台能否也來個全國第一”. 《新華澳報》.

<서양 학술자료>

- Andreas von Below. 1988. “Innerdeutsche Städtepartnerschaften - ein Weg zu mehr Begegnungen: Eine Fachtagung der Konrad-Adenauer-Stiftung.” in *Deutschland Archiv*, Nr. 4.
- B. O. Bradley. 2009.10.14. “Potential for Economic Modernization in the DPRK.” 『경기남북포럼』 자료집.
- C. Yonghwan. 2008. “The Roles of South Korean Central and Local Government in Inter-Korean Cooperation.” *North Korean Review*, Vol. 4, No. 1.
- _____. 2012. “North Korea’s New Leadership and Diplomacy: Legacy and

- Challenges of the Kim Jong Il Era." *Journal of Peace and Unification*, Vol. 2, No. 1.
- D. Andrew. 1981.6. "Central Control over Local Authorities : A Cybernetic Approach." *Public Administration*, Vol. 59.
- D. Chuck. 1999. *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy*. Washington D.C.. AEI Press.
- Derlien, Hans-Ulrich. 1993. *Regimewechsel und Personalpolitik - Beobachtungen zur politischen Säuberung und zur Integration der Staats-funktionäre der DDR in das Berufsbeamtentum*. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge der Universität Bamberg. Nr. 27. Bamberg.
- Dieter Grunow & Nobert Wohlfahr. 1993. "Verwaltungshilfe für die neuen Bundesländer - vom Reformeifer zur kollektiven Selbstschädigung." *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*. Wolfgang Seibel, Arthur Benz & Heinrich Mäding(Hrsg.). Baden-Baden.
- Dieter Grunow. 1996. *Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität*. Bielefeld.
- H. S. Selig. 1998. "U.S. Policy Toward North Korea." *North Korea after Kim Il Sung*. S. Dae-Sook and L. Chae-Jin(ed.). London: Lynne Rienner Publishers.
- J. C. Turner. 1995. *How Communists Negotiate*. New York: Macmillan.
- Klaus König (Hrsg.). 1991. *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden.
- Klaus Manfred. 1994. *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*. Berlin: Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Forschung und Publizistik mbH.
- Kurt Plück. 1999. "Innerdeutsche Beziehungen auf kommunaler und Verwaltungsebene," in *Das geteilte Deutschland im geteilten Europa - Materialien der Enquete-Kommission. Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland*, Bd. VIII/2. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Marlies Jansen. 1999. "Entspannungspolitik von unten: Innerdeutsche Städtepartnerschaften," in *Das geteilte Deutschland im geteilten Europa - Materialien der Enquete-Kommission. Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland*, Bd. VIII/2. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- N. Marcus. 1998. "Prospects for the North Korean Economy." *North Korea after Kim Il Sung*. S. Dae-Sook and L. Chae-Jin(ed.). London: Lynne Rienner Publishers.
- Oliver Scheytt. 1991. "Verwaltungshilfe für die Kommunen in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland." *Archiv für Kommunalwissenschaften*.
- P. D. Robert. 1993. "Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games." *International Organization*, Vol. 42, No. 3.
- Reichard Christoph · Schröder Eckhard. 1993. "Berliner Verwaltungselite, Rollenverhalten und Einstellungen von Führungskräften in der Ost- und West Berliner Verwaltung," in Wolfgang Seibel · Arther Benz · Heirich Mäding(Hrsg.). *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*. Baden-Baden: Nomos.
- United States. Dept. of Defense. 1990.4.19. "A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Looking toward 21st Century."

- W. D. S. 1978. *Understanding Intergovernmental Relations*. California: Books-Cole Publishing Co.
- Windelen Heinrich. 1987. "Für bürgernahe innerdeutsche Städtepartnerschaften (11. Juni 1986)." in Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Texte zur Deutschlandpolitik*, Reihe III/ Band 4.
- W. S. Joel, P. B. Daniel and G. L. Robert. 2004. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington D.C: Brookings Institution Press.

<서양 기타자료>

-잡지 및 신문-

N. S. Joseph. 2011.11.21. "A Pivot that is Long Overdue." *New York Times*.

W. W. Casper. 1994.11.21. "The Appeasement of North Korea." *Forbes Magazine*.

부 록

[부록 I] 전문가 델파이조사 결과

[제1차 전문가 설문조사]

1. 방법

- 남북관계 및 남북교류협력 관련 전문가 및 실무자 32명을 모집단으로 선정하여 유선으로 사전 동의 후 e-mail을 통한 설문지 배포
- 1주일 경과 후 총28부의 설문지 회수

2. 기간 : 2012. 11. 22 - 11. 28

3. 대상 : 남북관계 및 남북교류협력 관련 전문가 및 실무자 28명

- 국회 입법조사처 (3) 중앙정부 관련 실무자 (4) NGO 관계자(3)
- 연구원 (9) 교수 (5) 지자체 관련 실무자 (4)

4. 내용

- 남북관계 전망과 대북정책 평가
- 지자체 남북교류협력사업 평가 및 향후 방향
- 남북교류협력사업 거버넌스 구축 방향

[제2차 전문가 의견조사]

1. 방법

- 해당 분야 연구 및 실무경험을 보유한 총10명의 전문가 소집
- 제1차 전문가 설문조사의 분석 결과를 바탕으로 자유로운 의견 교환

2. 일시: 2012년 1월 15일 14:00-18:00

3. 대상 : 남북관계 및 남북교류협력 관련 전문가 및 실무자 10명

- 국회 입법조사처(2) 중앙정부 관련 실무자 (2)
- 연구원 (3) 교수 (3)

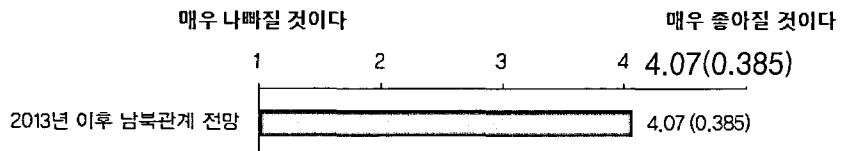
4. 내용

- 2013년 이후 남북관계 및 새 정부의 대북정책 중기 전망
- 지자체 남북교류협력사업 평가 및 향후 방향
- 남북교류협력사업에서의 중앙정부와 지자체의 바람직한 관계
- 지자체의 성공적인 남북교류협력사업 추진을 위한 방안

I | 2013년 이후 남북관계 전망과 대북정책 방향

□ 2013년 이후 남북관계는 ‘약간 좋아질 것’ 으로 전망

<그림 1> 2013년 이후 남북관계를 어떻게 전망하십니까



(매우 좋아질 것 5점, 약간 좋아질 것 4점, 현상유지 3점, 약간 나빠질 것 2점, 매우 나빠질 것 1점)

□ 조사에 참여한 대부분의 전문가들은 향후 남북관계 개선 가능성에 무게

- 김정은 개인의 의지가 어떠한 구조적 요인으로 인해 북한은 사회경제적 변화에 관심을 가질 수밖에 없으므로 남북협력의 유인이 점차 증가할 것
 - 체제 안정과 경제 희생의 절박함으로 인해 무작정 남북대화를 거부하기는 어려울 것
 - 2012년 말부터 유화적 제스처를 보여 왔고, 2013년 신년사에서도 원론적 수준이기는 하나, 남북관계 개선에 대한 기대감 표출
- 새 정부의 대북정책은 현상 유지보다는 현상 타파와 유연성이 더 강하게 작용할 것으로 전망
 - 당선인은 ‘한반도 신뢰프로세스에 의한 비전 코리아 프로젝트 추진’을 표방하면서 기존 합의 존중과 적극적 대화 강조
- 주변국의 리더십 교체 후 대외정책이 남북관계에 긍정적으로 변화
 - 미국: 오바마 행정부 2기 들어 대화파 외교안보 라인 구성으로 대북유화책으로 변화 조짐

- 중국: 자국의 안정적인 경제발전을 위하여 북한의 추가도발을 방지하고, 개혁·개방을 유도하고자

○ 향후 우리 정부의 판단과 정책이 중요

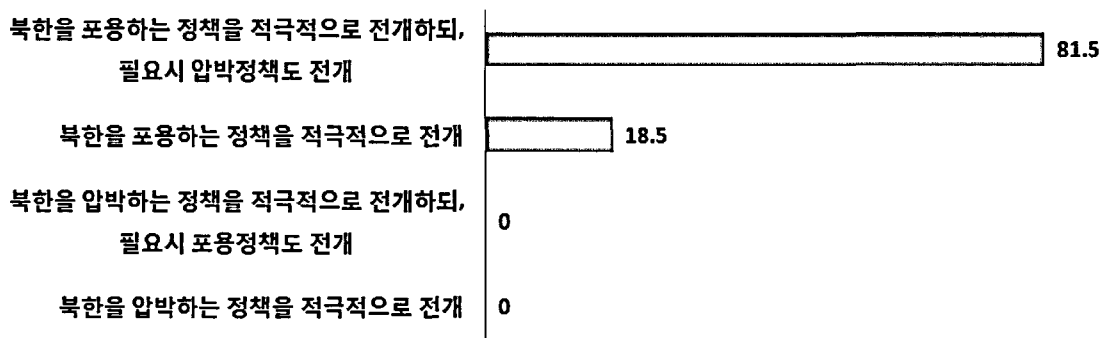
- 남북관계의 개선을 위해서는 특히 ‘첫 단추’가 매우 중요한데 북한의 先 조치만을 요구한다면 대화는 시작조차 어려울 수 있어 ‘先대화 後조치’의 접근 필요
- 시간이 흐르면서 남북관계는 斷續과 浮沈이 있겠지만, 지나치게 강한 전제를 배제하고 인내심을 갖는다면 진전될 것

□ 남북관계 개선의 제한 가능성 또한 상존

- 권력체계의 안착, 인공위성 발사 성공으로 체제에 대한 자신감을 기초로 대내외적 모험을 시도할 가능성도 적지 않아
- 주변국은 영토분쟁 등 동북아 정세의 혼란과 자국의 정치·경제 현안으로 인해 남북관계 개선에는 제한적·소극적 입장 예상
 - 북한 내부의 경제난과 대외관계 경색은 오히려 대중국 의존의 심화를 초래할 수도

□ 한국의 향후 대북정책은 무조건적 포용이나 압박, 압박우선정책 보다는 ‘북한을 포용하는 정책을 적극적으로 전개하되 필요시 압박정책도 전개해야 한다’ 는 의견이 매우 우세

<그림 2> 향후 한국의 대북정책 방향은 어떠해야 한다고 생각하십니까 (단위: %)

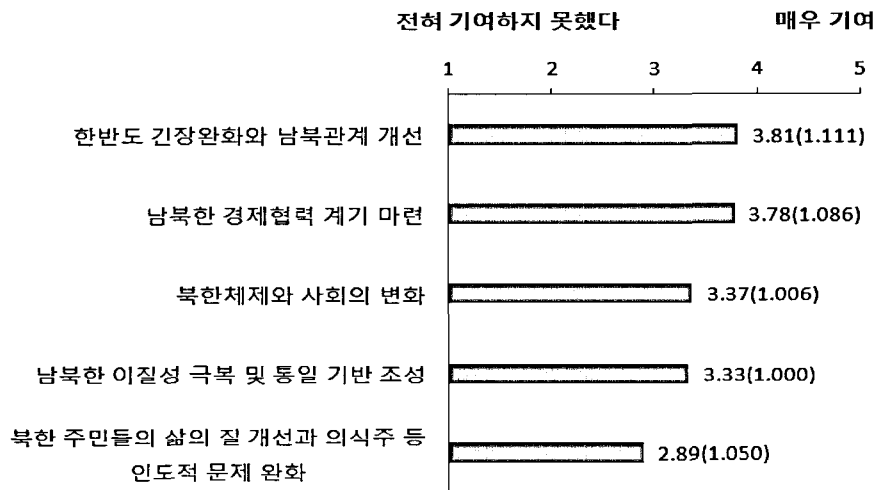


II

중앙정부의 남북교류협력사업 평가

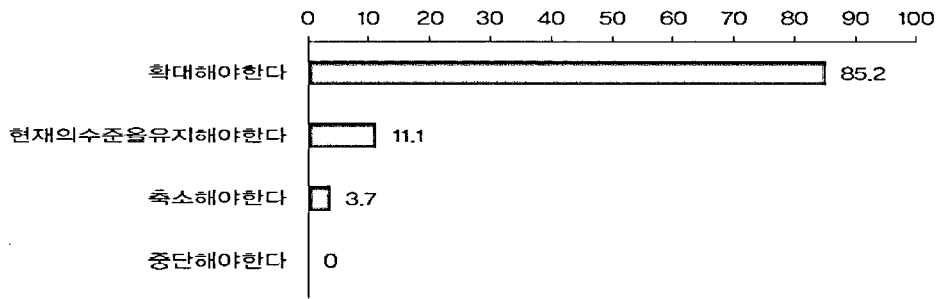
- 6.15남북정상회담 이후 중앙정부의 남북교류협력사업이 ‘한반도 긴장완화와 남북관계 개선’, ‘남북한 경제협력의 계기 마련’, ‘북한체제와 사회의 변화’, ‘남북한 이질성 극복 및 통일기반 조성’ 등에 ‘보통’ 수준 이상으로 기여하였다고 평가하였으나, 북한 주민들의 삶의 질 개선과 의식주 등 인도적 문제 완화에 대한 기여도는 상대적으로 낮게 평가

<그림 3> 6.15 남북정상회담 이후 중앙정부 남북교류협력사업의 성과 여부에 대해 어떻게 생각하십니까



- 향후 중앙정부의 남북교류협력사업도 확대해야 한다는 의견이 압도적

<그림 4> 향후 중앙정부의 남북교류협력사업에 대해 어떻게 생각하십니까 (단위: %)

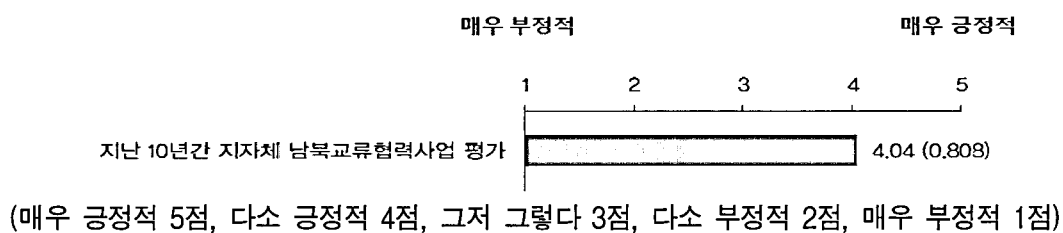


- 북한의 경제위기로 체제내구성이 취약해지면서 한국이 대북지원을 확대하지 않을 경우, 각종 대남 군사도발을 통해 대북강경책의 수정을 요구하고 남남갈등을 유발할 가능성 존재
- 주변국의 개입을 불러와서 한반도 긴장이 고조되는 악순환 구조 형성할 수도

Ⅲ | 지자체의 남북교류협력사업 평가와 방향

□ 2000년 6.15정상회담 이후 남북관계 개선, 한반도 평화, 통일기반 조성과 관련하여 지자체 남북교류협력사업에 대하여 ‘다소 긍정적’으로 평가

<그림 5> 지난 10여년 간의 지방자치단체 남북교류협력사업에 대해 전반적으로 어떻게 평가하십니까



○ 지자체 남북교류협력사업이 추진된 초기에는 사업 성사율도 낮고 시행착오도 많았으나 인도 지원 사업을 중심으로 성사율과 추진성과가 점증

- 지자체별로 사업계획과 실행능력 등에 있어 많은 차이를 보이지만 경기, 강원, 제주, 인천 등은 지역적 특성을 바탕으로 차별화된 사업을 추진하여 성과 획득
- 이명박 정부 이후에는 지자체 사업 추진 자체가 어려웠으나, 경기도의 개풍 양묘장 사업(2008년), 접경지역 말라리아 공동방역 사업(2008-2011년)등이 제한적으로 이루어졌고, 제주도의 감귤지원도 지속

□ 지자체가 남북교류협력사업을 추진하는 이유는 ‘지자체 및 지역사회의 현재와 미래의 사회·경제적 이익 확보’ 라는 응답이 가장 많았고, ‘민족 동질성 회복 및 남북통합 기반마련’ 의 원론적 차원으로 보는 견해와 ‘중앙정부 정책과 기조에 부응’ 과 같은 정치적 의도라는 응답 또한 적지 않아

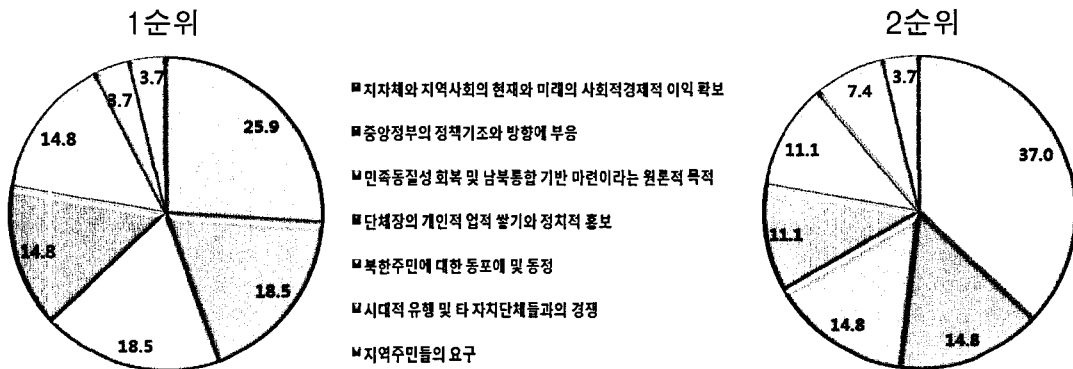
○ 지역적 특색을 기반으로 사회경제적 이익을 고려하여 추진된 사업들

은 비교적 지속적으로 추진되었으며 성공적이라고 평가

- 예: '경남 통일딸기 사업', '제주 감귤보내기 운동', '경기도 접경지역 말라리아 공동 방역 사업' 등

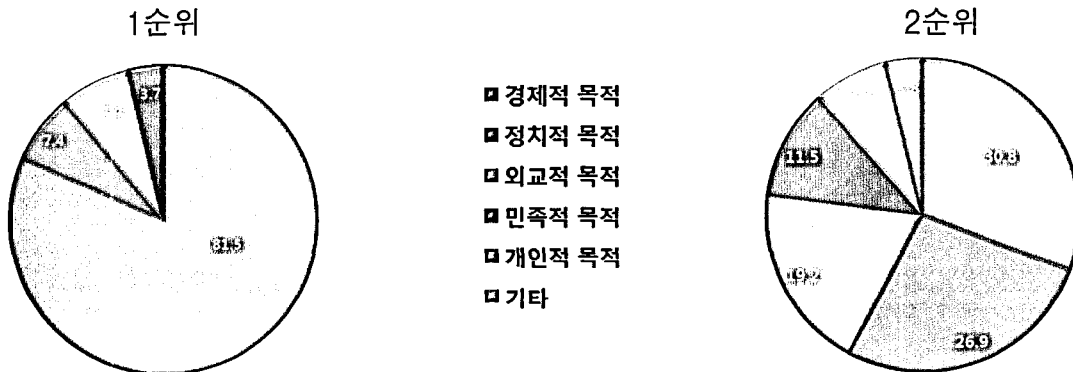
- 지자체 남북교류협력사업이 '지자체장의 개인적 업적 쌓기와 정치적 홍보'라는 비판적 견해도 적지 않게 나타나

<그림 6> 우리나라의 지자체가 남북교류협력사업을 추진하는 이유가 무엇이라고 생각하십니까 (단위: %)



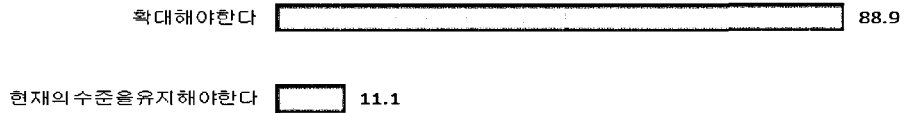
□ 한편, 북한이 한국의 지자체 남북교류협력사업에 응하는 가장 주요한 이유는 경제적 목적을 위해서라는 의견이 절대적으로 많았고, 북한 사업담당자 개인의 목적과 정치적 목적을 위해서라는 의견이 뒤를 이어

<그림 7> 북한은 왜 한국의 지자체 남북교류협력사업에 응한다고 생각하십니까 (단위: %)



□ **향후 지자체의 남북교류협력사업은 ‘확대되어야 한다’ 는 의견이 압도적**

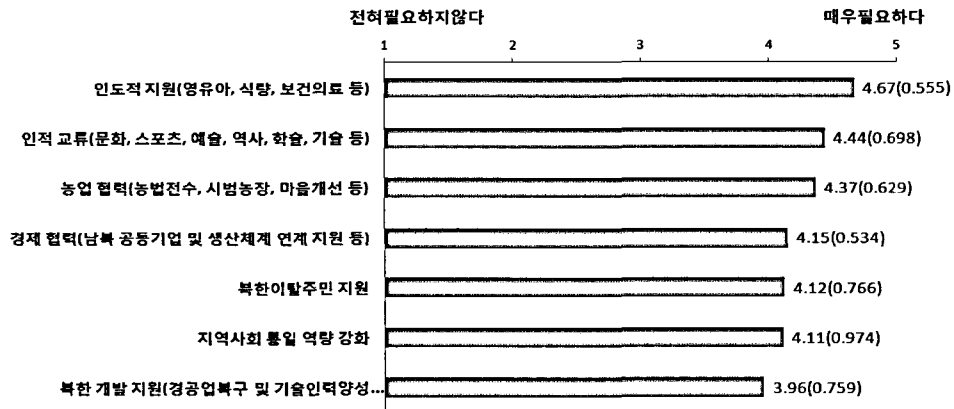
<그림 8> 향후 지자체 남북교류협력사업에 대해 어떻게 생각하십니까 (단위: %)



□ **지자체가 추진했거나 계획 중인 사업 중 필요도가 가장 높은 사업으로는 ‘인도적 지원’ 을 꼽았고, 그 다음으로 필요한 사업은 ‘인적 교류’ 와 ‘농업협력’ 이라고 응답**

- 지자체는 소규모의 인도적 지원, 사회문화분야의 인적교류, 농업·경공업 분야의 소규모 시범 경험사업을 중심으로 남북관계 발전의 기반 마련과 지자체의 사회경제적 이익을 확보하는 것이 바람직
 - 중앙정부 추진사업의 답습, 소모적·이벤트적 사업, 지자체장의 업적쌓기용 사업은 지양되어야
- 2013년 새 정부의 출범과 함께 지자체와 민간단체의 인도적 지원사업 및 사회문화교류사업을 제한적으로 허용할 가능성이 높음
 - 지자체와 민간단체의 인도적 지원과 인적 교류사업을 바탕으로 점차 대규모 경험사업으로 확대 추진 예상

<그림 9> 지자체에서 추진했거나 계획 중인 남북교류협력사업 중 각각의 항목에 대해 어떻게 생각하십니까

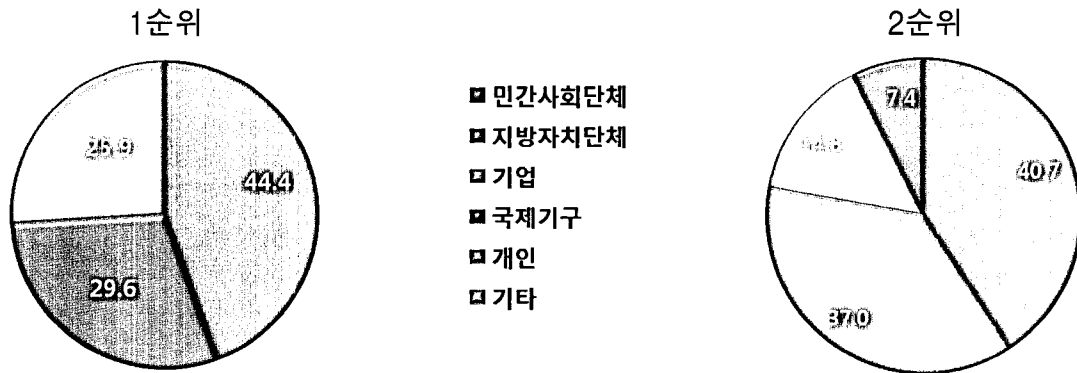


VI

지자체 남북교류협력사업 활성화 방안

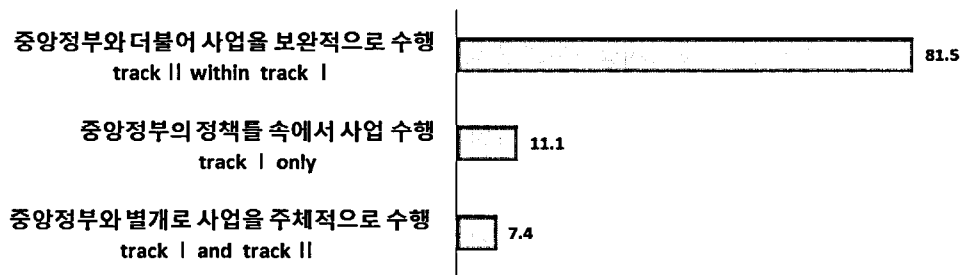
□ 중앙정부를 제외하고 남북교류협력사업에서 가장 중요한 주체는 민간사회단체, 지방자치단체, 기업 순으로 나타나

<그림 10> 중앙정부를 제외하고 남북교류협력사업의 가장 중요한 주체는 누구라고 생각하십니까 (단위: %)



□ 남북교류협력사업에서 중앙정부와 지자체의 관계설정에 있어서 ‘중앙정부와 더불어 남북교류협력사업을 보완적으로 이끌어 가야 한다 (track II within track I)’는 의견이 매우 우세

<그림 11> 남북교류협력사업에서 중앙정부와 지자체의 관계는 어떠해야 한다고 생각하십니까 (단위: %)



○ 남북교류협력사업에 있어서 중앙정부와 지자체는 사업의 규모, 대상, 시기 등에 따라 ‘전략적 협력·보완관계’로 설정하는 것이 바람직하다는

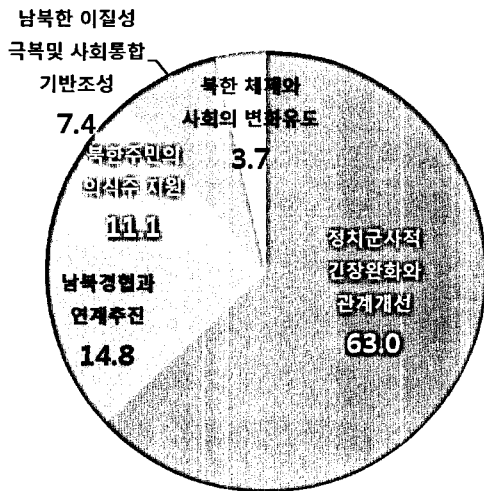
평가가 다수

- 당국 간 교류협력은 남북관계에 따라 영향을 받는 구조적 문제가 있으나 지자체는 상대적으로 유연성을 발휘하여 남북관계 경색시 정부가 할 수 없는 '틈새' 사업(예: 말라리아 공동방역 사업)도 추진 할 수 있음
 - 그러나 지자체가 남북교류협력사업을 '주체적'으로 추진하는 것은 시기 상조이며, 지자체는 중앙정부의 관련 정책과의 연계성에 유념해야
 - 중앙정부는 대북정책의 원칙과 목표를 벗어나지 않는 선에서 지자체의 활동 적극 지원해야
- 한편, 실제 사업을 추진함에 있어서 협력·보완의 관계보다 수혜·후원, 인가·청원이라는 관계의 틀 속에서 중앙정부가 더 많은 권한을 행사하는 것이 문제이며 지나친 개입과 통제를 경계해야
- 지자체의 자율성과 독립성이 강화되지 않고는 실질적인 협력·보완관계의 실현이 사실상 어려울 것
 - 중앙정부(통일부)는 남북교류협력사업에 있어서 실행조직이 없기 때문에 지자체와의 협력이 불가피할 것

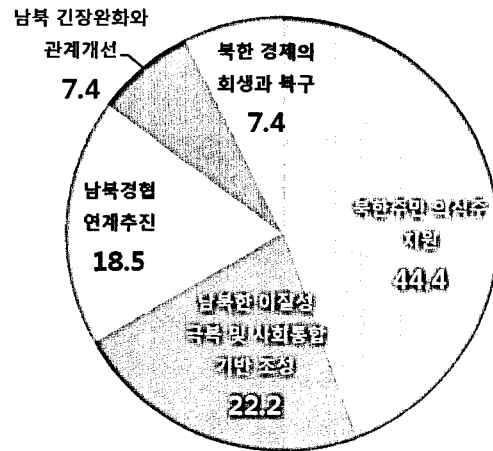
□ 중앙정부 및 지자체의 향후 남북교류협력사업의 목표를 묻는 문항에서, 양자가 추구해야 할 목표는 상호보완적으로 나타나

- 향후 중앙정부의 남북교류협력사업의 목표는 '남북한 정치군사적 긴장 완화와 관계개선'으로 설정해야 한다는 의견이 가장 우세했고, '남북경협과 연계추진', '북한주민 의식주 지원', '이질성 극복 및 사회통합 기반조성', '북한 체제와 사회 변화 유도' 순
- 지자체 남북교류협력사업에서 추구해야 할 목표는 '북한 주민의 의식주 지원'이어야 한다는 의견이 가장 많았고, '남북한 이질성 극복 및 사회통합 기반조성',이 그 뒤를 이었으며, '남북경협과 연계추진', '남북한 긴장완화와 관계개선'의 순
- 중앙정부는 기간산업 건설협력과 대규모 경험 및 대량 인도적 지원 등 전략적 대북교류협력사업 추진에 집중하여 남북관계 개선과 한반도 평화발전을 도모하고, 지자체는 소규모 인도적 지원, 사회문화분야의 인적 교류를 수행하여 남북한 이질성 극복과 사회통합에 기여

<그림 12> 중앙정부의 남북교류협력사업 목표 (단위:%)

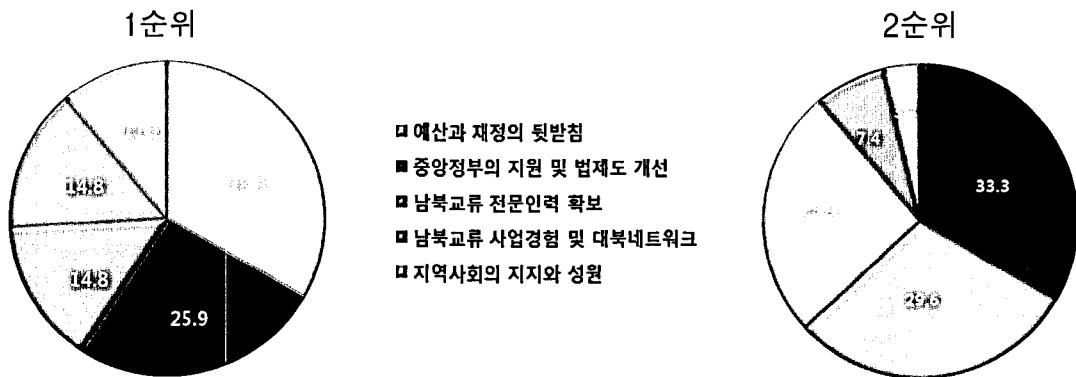


<그림 13> 지자체의 남북교류협력사업 목표 (단위:%)

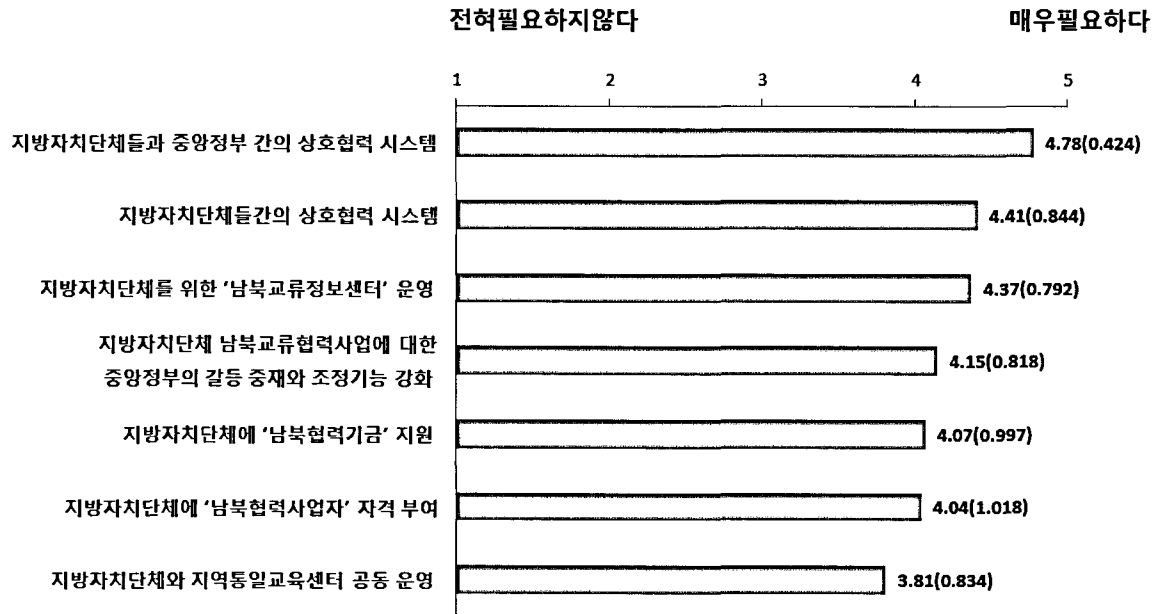


□ 지자체 남북교류협력사업의 성공적인 추진을 위해서 가장 필요한 것은 ‘중앙정부의 지원 및 상호협력 시스템’, ‘법제도의 개선’ 에 이어 ‘예산과 재정적 뒷받침’ 이라는 응답이 다수를 차지, ‘전문인력 확보’ 와 ‘지자체간 경험 및 네트워크의 축적’ 도 중요하게 지적

<그림 14> 지자체 남북교류의 성공적인 추진을 위해서 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까 (단위: %)



<그림 15> 지자체 남북교류협력사업의 효율적인 추진을 위한 다음의 과제가 얼마나 필요하다고 생각하십니까



- (중앙정부의 지원과 협력)지자체의 예산 구조 및 지역 여건을 감안할 때 통일부는 지자체의 남북교류협력에 대한 행정적·재정적 협조와 지원자 역할을 수행할 필요
 - 중앙정부와 지자체 간의 상시적인 남북교류협력 관련 정책조율시스템 작동
 - 중앙정부는 지자체에 전담직원 파견이나 방문 설명 등 지자체 남북교류 협력사업을 위한 서비스도 보다 강화할 필요
- (예산과 재정의 뒷받침)지자체는 독자적 남북교류협력 추진에 있어서 재정적 취약성을 극복하기 위한 노력 필요
 - 중앙정부는 인도적 지원 분야에 있어서 매칭펀드 형식으로 '남북교류협력기금'을 지원하고 있고, 지자체는 남북교류협력기금의 지원범위 확대를 요망하고 있는 상황
 - 지자체는 지역주민과 의회에 대하여 대북지원의 명분을 정립하고, 분배의 투명성이 확보되고 주민의사가 반영된 사업 아이템을 선정하여 추진해야
- (법제도 개선)일부 지자체가 관련 조례를 만들어 법적인 측면에서 뒷받침 할 수 있는 기반은 구축되어 있으나 일부 지역은 사업목적 및 범

- 위, 추진절차, 전담조직, 전문인력, 재정확보 방안 등에서 미흡
- 이는 대북교류협력 추진시 사업의 체계성, 지속성 및 대북교섭력을 약화시키는 요인으로 작용할 것
 - 지자체가 남북교류협력 사업의 주체가 될 수 있도록 '남북교류협력에 관한 법률'에 남북교류협력 관련 지자체의 역할을 명시하는 방안 검토
- (지자체 간 네트워크 확대 구축) 지자체간 연계망을 활성화하고 남북교류협력 관련 정보와 경험을 공유하는 노력 강화
- '지자체 남북교류 실무협의회'의 기능과 역할 활성화하고 장기적으로는 중앙정부에 지자체의 남북교류협력사업을 종합적으로 지원하는 '지원센터' 건립 검토
- (전문인력 확보) 남북교류협력사업 전담 인력의 순환 보직으로 복측 담당자와 신뢰가 쌓인 직원이 교체되어 사업의 지속성과 전문성이 보장되지 않는 경우가 많기 때문에 전문인력의 양성과 체계적 배치 필요
- (다양한 대북 창구 모색) 사업의 성격과 환경에 따라 접촉 창구 모색에 다양한 통로를 확보해야 하며, 국제적 창구도 활용해야
- 지금까지 성공적인 남북교류협력사업을 추진해온 지자체는 민간단체의 도움을 받아왔으나, 조선족, 친북재외교포, 대북사업 추진 민간기업, 중앙정부의 대북대화통로 등으로 대북 접촉창구 다양화 할 필요
 - 동북아협력의 증진으로 역내 지자체간 교류협력의 확대 속에서 북한 지자체를 포함시키는 방식도 구상 (예: 북한이 자매결연 혹은 우호협력 관계를 맺고 있는 지역(중국, 베트남 등)을 찾아보고, 만일 평양과 북경이 우호도시라면 서울이 합류하는 방식)

[부록 I -1] 제1차 전문가 설문조사 설문지

안녕하십니까?

저희 경기개발연구원은 경기도의 공공정책연구기관으로서 도내 주요 정책 및 국가의 현안들을 연구하고 있습니다.

경기개발연구원은 현재 통일부와 함께 “지방자치단체의 대북 교류협력 발전방향 모색”이라는 주제로 연구과제를 수행하고 있습니다. 본 연구과제는 남북관계 개선과 향후 한반도 통일의 기반 조성을 위한 지방자치단체의 역할과 기능 정립 그리고 보다 체계적이고 효과적인 지자체 남북교류협력사업의 방향과 추진방안을 수립하는 데에 그 목적을 두고 있습니다.

주지하다시피, 우리나라의 지방자치단체는 2000년 6.15 남북정상회담을 계기로 북한과의 남북교류협력사업을 본격적으로 추진해 왔습니다. 김대중정부, 노무현정부, 그리고 현재의 이명박정부를 거치면서 지자체 남북교류협력사업은 많은 변화와 고통을 겪어 왔습니다만, 남북교류협력사업에서 차지하는 지방자치단체의 역할과 참여는 지속적으로 증가해 왔습니다. 지난 10여년간 지자체 남북교류협력사업의 성과에 대한 평가는 다양하게 제기될 수 있습니다. 또한, 향후의 지자체 남북교류협력사업의 방향에 대해서도 여러 논의가 있을 수 있습니다. 이제 지금까지의 지자체 남북교류협력사업에 대한 객관적인 평가와 더불어 향후의 방향설정이 필요한 시점입니다. 특히, 내년 초 신정부의 출범과 더불어 새로운 대북정책의 필요성에 대한 기대와 논의가 제기되는 현 시점에서는 더욱 더 필요한 작업이 아닐 수 없습니다.

본 설문조사는 이와 같은 맥락에서 지자체 남북교류협력사업에 대한 전문가 여러분들의 인식과 의견을 조사하는 것입니다. 전문가 여러분의 의견은 지자체 남북교류협력사업의 발전방향과 추진방안의 정립과 체계화에 귀중한 자료로 활용될 것입니다. 본 설문조사는 익명으로 진행되며 개인의 신상에 관한 사항이나 의견은 본 연구목적 이외의 다른 어떤 용도로도 이용하지 않음과 동시에 외부로 유출되지 않는다는 점을 알려드립니다.

전문가 여러분의 많은 협조를 부탁드립니다.

감사합니다.

2012년 11월

경 기 개 발 연 구 원
김동성, 최용환, 신종호

※ 문의처 : 경기도 수원시 장안구 파장동 179 (전화 031-250-3235)

※ E-mail : dskim@gri.re.kr

3. 향후의 중앙정부 남북교류협력사업에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 확대해야 한다
- ② 현재의 수준을 유지해야 한다
- ③ 축소해야 한다
- ④ 중단해야 한다
- ⑤ 모르겠다

4. 향후의 중앙정부 남북교류협력사업은 주요 목표를 다음 중 어느 것으로 설정해야 합니까? 우선순위로 두 개를 선택해주시기 바랍니다. 1순위 (), 2순위 ()

- ① 남북한 정치·군사적 긴장 완화와 관계 개선
- ② 북한 주민의 의식주 지원
- ③ 북한 경제의 회생과 복구
- ④ 북한 체제와 사회의 변화 유도
- ⑤ 남북한 이질성 극복 및 사회통합 기반 조성
- ⑥ 남북한 경제협력과 연계 추진

5. 향후 한국의 대북정책 방향은 어떠해야 한다고 생각하십니까? ()

- ① 북한을 포용하는 정책을 적극적으로 전개해야 한다 (engagement)
- ② 북한을 포용하는 정책을 적극적으로 전개하되, 필요시 압박정책도 전개한다 (engagement with confrontation)
- ③ 북한을 압박하는 정책을 적극적으로 전개하되, 필요시 포용정책도 전개한다 (confrontation with engagement)
- ④ 북한을 압박하는 정책을 적극적으로 전개해야 한다 (confrontation)
- ⑤ 모르겠다

지자체 남북교류협력사업 평가 및 향후 방향

6. 2000년 6.15 남북정상회담 이후 지방자치단체의 남북교류협력사업이 본격적으로 추진되기 시작했습니다. 남북관계의 개선과 한반도의 평화 그리고 통일기반 조성과 관련하여, 지난 10여년간의 지방자치단체 남북교류협력사업에 대해 전반적으로 어떻게 평가하십니까? ()

- ① 매우 긍정적으로 평가한다
- ② 다소 긍정적으로 평가한다
- ③ 그저 그렇다
- ④ 다소 부정적으로 평가한다
- ⑤ 매우 부정적으로 평가한다

7. 향후의 지자체 남북교류협력사업에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 확대해야 한다
- ② 현재의 수준을 유지해야 한다
- ③ 축소해야 한다
- ④ 중단해야 한다
- ⑤ 모르겠다

8. 지자체 남북교류협력사업은 주요 목표를 다음 중 어느 것으로 설정해야 합니까? 우선순위로 두 개를 선택해주시기 바랍니다. 1순위 (), 2순위 ()

- ① 남북한 긴장 완화와 관계 개선
- ② 북한 주민의 의식주 지원
- ③ 북한 경제의 회생과 복구
- ④ 북한 체제와 사회의 변화 유도
- ⑤ 남북한 이질성 극복 및 사회통합 기반 조성
- ⑥ 남북한 경제협력과 연계 추진

9. 우리나라의 지자체가 남북교류협력사업을 추진하는 이유가 무엇이라고 생각하십니까? 우선순위로 두 개를 선택해주시기 바랍니다. 1순위 (), 2순위 ()

- ① 중앙정부의 정책기조와 방향에 (적극적 또는 수동적) 부응
- ② 단체장의 개인적 업적 쌓기와 정치적 홍보
- ③ 지자체와 지역사회의 현재와 미래의 사회적·경제적 이익 확보
- ④ 북한주민에 대한 동포애 및 동정
- ⑤ 시대적 유행 및 타 자치단체들과의 경쟁
- ⑥ 지역주민들의 요구
- ⑦ 민족동질성 회복 및 남북통합 기반 마련이라는 원론적 목적
- ⑧ 기타 ()

10. 북한은 왜 한국의 지자체 남북교류협력사업에 응하고 있다고 생각하십니까? 우선순위로 두 개를 선택해주시기 바랍니다. 1순위 (), 2순위 ()

- ① 경제난 타개를 위한 각종 물적 지원 획득(경제적 목적)
- ② 통일전선전술, 남남갈등 조장 등 정치적 목적(정치적 목적)
- ③ 북측 교류협력 사업기관(사업자)의 실적쌓기(개인적 목적)
- ④ 남북교류에 참여한다는 대내외적 명분과 과시(외교적 목적)
- ⑤ 민족동질성회복 및 남북통합기반 마련(민족적 목적)
- ⑥ 기타 ()

11. 지자체 남북교류협력사업의 성공적인 추진을 위해 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까? 우선순위로 두 개를 선택해주시기 바랍니다. 1순위 (), 2순위 ()

- ① 남북교류 전문인력 확보
- ② 예산과 재정의 뒷받침
- ③ 남북교류 사업경험 및 대북 네트워크
- ④ 중앙정부의 지원 및 법제도 개선(남북협력사업자 자격 부여 등)
- ⑤ 지역사회의 지지와 성원

12. 다음은 지자체에서 추진했거나 계획 중인 남북교류협력사업의 사업분야 예시입니다. 각각의 항목에 대해 어떻게 생각하십니까?

구분	매우 필요하다	어느 정도 필요하다	그저 그렇다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다	응답
인도적 지원(영유아, 식량, 보건의료 등)	①	②	③	④	⑤	
인적 교류(문화, 스포츠, 예술, 역사, 학술, 기술 등)	①	②	③	④	⑤	
경제 협력(남북 공동기업 및 생산체계 연계 지원 등)	①	②	③	④	⑤	
농업 협력(농법전수, 시범농장, 마을개선 등)	①	②	③	④	⑤	
북한 개발 지원(경공업복구 및 기술인력양성 지원 등)	①	②	③	④	⑤	
지역사회 통일 역량 강화	①	②	③	④	⑤	
북한이탈주민 지원	①	②	③	④	⑤	

남북교류협력사업 거버넌스 구축 방향

13. 남북교류협력사업에서 중앙정부를 제외하고 가장 중요한 주체는 다음 중 누구라고 생각하십니까? 우선 순위로 두 개를 선택해주시기 바랍니다. 1순위 (), 2순위 ()

- ① 지방자치단체
- ② 민간·사회단체 (NGO 등)
- ③ 기업
- ④ 국제기구
- ⑤ 개인
- ⑥ 기타

14. 남북교류협력사업에서 중앙정부와 지방자치단체의 관계는 어떠해야 한다고 생각하십니까? ()

- ① 중앙정부와 별개로 남북교류협력사업을 주체적으로 이끌어가야 한다 (track I and track II)
- ② 중앙정부와 더불어 남북교류협력사업을 보완적으로 이끌어가야 한다 (track II within track I)
- ③ 중앙정부의 정책을 속에서 남북교류협력사업을 수행해야 한다 (track I only)
- ④ 모르겠다

15. 다음은 지방자치단체 남북교류협력사업의 효율적 추진을 위한 과제 예시입니다. 각각의 항목에 대해 어떻게 생각하십니까?

구분	매우 필요하다	어느 정도 필요하다	그저 그렇다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다	응답
지방자치단체들과 중앙정부 간의 상호협력 시스템	①	②	③	④	⑤	
지방자치단체들간의 상호협력 시스템	①	②	③	④	⑤	
지방자치단체에 '남북협력사업자' 자격 부여	①	②	③	④	⑤	
지방자치단체에 '남북협력기금' 지원	①	②	③	④	⑤	
지방자치단체를 위한 '남북교류정보센터' 운영	①	②	③	④	⑤	
지방자치단체 남북교류협력사업에 대한 중앙정부의 갈등 중재와 조정기능 강화	①	②	③	④	⑤	
지방자치단체와 지역통일교육센터 공동 운영	①	②	③	④	⑤	
기타()	①	②	③	④	⑤	

[부록Ⅱ] 동서독 교류협력 사례

사례1. 3개 분야 동서독 공동위원회

1. 국경위원회(Grenzkommision)

- 양독 국가는 1973년 1월 31일 기본 제3조에 대한(1972년 12월 21일 서명, 1973년 6월 21일 발효) 부속의정서에 따라 양독간 국경위원회를 구성함

-기본조약3조: “국제연합의 헌장에 따라 동서독은 양국간의 분쟁을 평화적인 방법으로 처리하고 무력에 의한 위협이나 무력의 사용을 억제한다. 양국은 현재와 미래에 있어 양국 간에 협존하는 국경선의 불가침을 재확인하며 양국의 영토보존을 존중할 의무를 진다”

-기본조약3조에 대한 추가의정서(Zusatzprotokoll): “양국은 양국정부가 임명한 자로 구성된 위원회를 설치하기로 합의한다. 동위원회는 양국간에 현존하는 국경선의 확정을 재검토하고 필요에 따라 국경표시를 개정 또는 보완하며 동시에 국경선 통과에 관한 필요한 문서를 작성한다. 동위원회는 국경선 통과와 관련하여 발생하는 문제, 예컨대, 에너지공급, 재해방지와 같은 문제 처리에 기여한다. 위원회는 조약의 서명과 즉시 활동을 개시한다”

- 국경위원회는 동서독에서 각기 필요에 따라 임명된 대표단을 파견하였음
 - 서독측에서는 내무성 직원을 단장으로, 내독관계성, 재무성, 동독과 국경을 접한 4개주(바이에른(Bayern), 니더작센(Niedersachsen), 헤센(Hesse), 슐레스비히-홀스타인(Schleswig-Holstein))의 대표로 구성되어 있었음
 - 동독측에서는 외무성 직원을 단장으로 국방성(국경수비대), 환경 및 수자원보호성, 내무성 직원으로 구성됨
- 국경위원회의 회의는 국경부근의 도시에서 동서독을 번갈아가며 개최되었는데 1978년 11월 정부간 의정서에 의해 1년에 정기적으로 4회 개최 합의 시까지 보통 이틀 간 계속되는 회의가 45회 개최되었음
- 국경위원회의 임무는 기본조약3조에 대한 추가의정서에서 규정된 대로임
 - 현존하는 국경선을 재검토하고 필요하다면 국경표시를 개선 또는 보완

하며 국경선 통과에 관한 문서를 작성함

- 기존 국경선 표시의 법적인 근거는 4대 전승국이 합의한 1944년 9월 12일자 독일과 베를린 점령지역에 관한 런던 의정서임
- 국경선 통과와 관련하여 발생하는 양국 간의 문제 특히 수자원, 에너지 공급과 재해방지 문제의 처리였음

○ 6년간의 양독 국경위원회 공동작업 끝에 양독 정부는 1978년 11월 29일 '정부간 의정서' 형식으로 국경문제와 관련한 공동 최종문서(ein gemeinsames Schlusdokument) 작성에 합의함

- 동 의정서 제1조에서는 그간 양독 간의 1,297km에 달하는 국경표시의 확인작업 결과에 관하여 규정하고 있음
 - 다만 엘베강(Elbe) 유역의 일부구간에 대해서는 런던의정서 자체가 불명확하여 양독 간에 엘베강 동쪽 하안선인지, 서쪽 하안선인지에 대해 합의를 보지 못했다고 규정함
 - 이 엘베강 국경확정문제는 계속하여 양독 간에 쟁점으로 남음
- 동 의정서 제2조에는 국경선 통과와 표시 및 국경지도 작성에 관한 문서(Grenzdokumentation)에 관해 규정함
- 제3조에서는 이제까지 국경통과와 관련하여 발생된 문제점 해결을 위해 국경위원회가 합의한 10개의 정부 간 합의와 의정서 주석의 효력발생에 대해서 규정함
 - 1973년 9월 20일 양독 간 국경에서 재해방지에 대한 정부 간 합의
 - 1975년 12월 11일 홍수에 관한 정보교환에 대한 정부 간 합의
 - 1978년 3월 9일 상대편 국경을 넘어서는 에너지원 채취 금지에 대한 정부 간 합의
 - 1973년 9월 20일 국경 수자원 보존과 수자원 관리시설 설치에 관한 정부 간 합의
 - 1978년 9월 14일 수자원 관리시설 운영에 관한 의정서 주석
 - 1973년 12월 6일 지적/토지대장 및 계량기 관련 서류 교환에 관한 의정서 주석
 - 1976년 2월 3일 국경 부근의 산림자원 관리업무에 관한 의정서 주석
 - 1977년 2월 2일 국경 부근의 도로에 관한 의정서 주석
 - 1977년 10월 27일 동독의 국경부근 수자원 채취 및 관개로에 관한 의정서 주석
 - 1978년 5월 18일 국경수로인 베라(werra)와 살레(saale)간의 스포츠

- 용 보트와 다른 해상운송수단의 월경에 관한 의정서 주석
- 제4항에서는 국경위원회의 업무처리 방법에 관해 규정함
 - 국경위원회 회의는 통상 1년에 4회 개최하며, 양측의 요구로 추가회의를 개최할 수 있음
 - 국경위원회는 한시적으로 일정한 지역조사를 위해 실무위원회나 전문가들을 위촉할 수 있음
 - 국경위원회에서 결정된 사항들은 별도의 규정이 없는 한 서명과 동시에 효력을 발함

○양독 정부는 이 국경위원회 최종문서 형태와 관련하여 입장을 크게 달리 하였음

- 동독측은 완전히 국제법적으로 유효한 국가조약(Staatsvertrag)형태로 이를 체결하고, 국제연합 헌장 제102호에 따라 국제연합사무처에 등록하여 명실공히 외국과의 조약체결로 서독측이 받아들일게 하려고, 시도하였음
- 반면 서독측은 조약형태를 처음부터 거절하고 정부 간 의정서(Regierungsprotokoll)형태를 주장했으며 만약 동독이 유엔에 이 최종문서를 제출하면 일방적인 동독만의 행동이 될 것이라고 경고했음

2. 통과여행위원회(Transitkommission)

○통과여행위원회는 1971년 12월 17일자 “동독지역을 경유하여 서독·서베를린 간을 왕래하는 민간인들의 통행과 민간물자 통과에 관한 양독 간 협정” 제19에 의거하여 1972년 7월 양독 간에 설치되었음

- 동 협정 제19조에 의하면,
 - 1항: “협정당사자인 양측은 본 협정의 해석 또는 시행과정에서 일어나는 어려움과 견해를 해결하기 위해 위하여 위원회를 설치함”
 - 2항: “이 위원회에 참가할 양측 대표단의 대표는 서독 교통성 장관으로부터 전권을 위임받은 자와 동독 교통성의 전권을 위임받은 자가 각각 맡음”
 - 3항: “위원회의 소집은 협정당사자 쌍방 중 일방의 요청에 의해 이루어짐”
 - 4항: “회의 절차에 관한 구체적인 사항은 위원회 회의에서 확정함”

- 5항: “만약 위원회가 그들에게 위임된 문제에 대한 견해차를 조정하지 못할 때는 쌍방은 이 문제를 각자의 정부로 위임함”

○이 통과여행위원회 회의는 본(Bonn)과 동베를린을 번갈아가면 개최되었음.

- 1986년 3월까지 약90회가 개최되었음
- 양측의 회의참가자는 교통성 직원을 대표로 관련부처가 참여했으며 서독측은 내독관계성 직원을 추가로 참석시킴

○이 위원회에서 동서독측이 주로 제기한 문제는 다음과 같음

- 서독측은 주로 서독지역으로부터 서베를린 지역을 왕래하는 주민들로부터 동독지역 통과여행시의 불편한 사항을 청취하여 동독측에 전달하였고, 특히 동독기관의 반복되는 검문·검색과 통과절차의 복잡성 등에 항의하였음
- 반면, 동독측은 동독지역 탈출을 기도하는 동독주민들이 이 통과도로를 악용하고 있다고 주장하며 이를 서독측이 방지하여 줄 것을 요청함
 - 그러나 이러한 동독측의 항의에 대한 서독측은 모든 독일인의 여행자 유보장권은 기본권에 속하는 문제로 간주하여 이를 반박함

3. 통행위원회(Verkehrskommission)

○통행위원회(Verkehrskommission)는 1972년 5월 12일자 “양독간 통행문제에 관한 조약”(Verkehrsvertrag)제32조에 따라 1972년 11월 설치됨

-동 32조에 의하여,

- 1항: “본 조약의 적용이나 해석상 쌍방 간에 이견이 대두되는 경우 양 조약당사국이 참여하는 위원회에서 해결함”
- 2항: “이 위원회에 참가할 양측대표단의 대표는 서독 교통성으로부터 전권을 위임받음 자가 각각 맡음”
- 3항: “위원회의 소집은 협정당사자 쌍방 중 일방의 요청에 의해 이루어짐”
- 4항: “회의 절차에 관한 구체적인 사항은 위원회 회의에서 확정함”
- 5항: “만약 위원회가 그들에게 위임된 문제에 대한 견해차를 조정하지 못할 경우 쌍방은 이 문제를 각자의 정부에 위임함”
- 아울러 본 조약 32조에 대한 의정서 주석에 의하면 “제32조에 의하여 구

성되는 위원회는 여객이나 화물운송의 간소화 및 합리적인 운영의 문제에 대한 자문하도록"되어 있음

○이 통행위원회 회의도 본과 동베를린을 번갈아가며 개최되었으며 1972년부터 1986년까지 45회가 개최되었음

○이 위원회에서는 양독 간 국경에서 인적 또는 물적인 상호교통왕래 및 제 3국으로의 통과교통과 관련하여 제기된 문제들을 다룸

사례2. 국경 부근에서 동서독 협력사업

○국경이 동독 측에 의해 점차 공고화되어 가게 되자, 서독 정부는 국경을 통과하는 여행·방문의 용이화 이외에도 국경지역에 살고 있는 주민들의 분단에 따른 고통 완화를 목적으로 국경 지역에서 동서독 간 협력사업을 모색함

-국경지역에서 상대방 지역에까지 영향을 미칠 수 있는 문제가 발생하여 구체적으로 주민들에게 피해를 준 경우 이를 동서독은 서로 협의를 통해 해결해 나감

-기본조약에 따라 설치된 국경위원회에서 자연재해 방지, 수자원 관리, 환경오염, 국토의 이용, 도로망의 연결문제가 광범위하게 토의되었고, 협정이 맺어졌으며 특정 분야의 경우는 양 정부의 대표단이나 경제단체의 대표끼리 합의를 한 경우도 있었음

○국경에서의 동서독 협력사례의구체적인 경우를 살펴보면 다음과 같음

-국경의 통과로 인해 주택, 공장 또는 도로를 완전하게 사용하지 못하게 될 경우 협상을 통해 상대방의 양보를 얻어 한편이 완전히 사용할 수 있도록 함

-가장 괄목할 만한 것으로는 1973년 9월 20일 국경위원회에서 양측이 합의한 국경지역에서의 공동재난방지에 관한 협정을 들 수 있었음

· 동 협정에 의하면 국경지역에서 화재가 발생하거나 홍수, 산사태가 발생하거나 인간이나 가축에게 해를 주는 전염병이 발생하거나 산림이나 농경지에 병충해가 발생하거나 수자원이 오염되거나 인간이나 가축, 농작물에 피해를 유발하는 매연이 방출되거나 폭발물 사고 등이 있거나 국경 지역에서 교통사고나 방사선 누출사고가 있어 상대방 지역에 영향을 미치게 될 경우 이를 상대방에게 신속히 알리고 공동대처하기로 함

· 위와 같은 재난이 발생할 우려가 있는 경우에는 이를 상대방 상주대표부(상주대표부 설치 이전에는 국경위원회)에 사전 연락키로 함

· 재난이 이미 발생하였거나 상황이 급박하여 즉각 응급조치를 통해서만 상대방 지역에서의 재난을 방지할 수 있다고 판단될 경우는 즉각 서로 구두나 전화로 관련 사항을 통보키로 함

· 이러한 국경에서 재난방지 전화통화를 가능케 하기 위해 양측은 14개소에 국경정보교환소(Grenzinformationsstelle)를 설치함

- 국경통과로 인해 수자원 관리 및 이용에 지장을 초래한 경우 주민들의 식수이용이나 공업용수 이용에 지장이 없도록 양측이 합의한 경우도 있었음
 - 1973년 9월 20일 국경위원회에서 양측은 국경지역에서 수자원과 관리 시설 설치 및 보수유지에 경제적인 지원을 하고, 그 수자원의 공동이용권을 확보하는 방식을 취함
- 천연자원이 국경지역을 넘어 상대편 지역까지 매장되어 있어 상대편 지역의 천연자원까지 채굴해야만 기술적으로 이쪽 천연자원이 개발되는 경우 상호 지하 월경의 허용과 정보교환에 합의함
 - 갈탄의 경우 1976년, 천연가스의 경우 1978년, 칼리의 경우 1984년 각각 회사 대표 간에 합의됨
- 국경에 관계없이 상대편 지역에 피해를 주는 환경오염에 대해 양측이 공동으로 대처하기 위한 합의도 있었음
 - 구동독 지역의 공장이나 도살장, 목장에서 폐수가 서독지역으로 흘러들어 하천이나 수원지를 오염시키는 경우, 동독측이 비용문제 정화시설을 마련하지 않자 서독연방정부와 주정부가 비용을 공동 부담하여 정화시설을 마련해주는 경우도 있었음
 - 구동독 지역에서 원인이 발생한 대기오염의 경우 특히 겨울철 기압이 낮을 때 장벽이나 철조망에 관계없이 서독지역에까지 커다란 영향을 미쳐 서독정부는 환경보호협정을 체결하여 공동으로 대처하는데 노력함
- 국경통과로가 직접 연결되지 못하여 많은 국경 지역에 거주하는 사람들이 시간을 소비하며 멀리 돌아가야 하는 경우가 있었는데 서독정부는 이러한 통과로 연결에 많은 노력을 기울임
 - 분단 이전에 40개의 철도 노선, 30개의 고속도로와 국도, 140개의 지방도로, 수천개의 각 지역 간 통과도로가 있었으나 동독 측의 차단조치에 의해 극소수만 허용됨
 - 통독 이전에 양독 간에는 10개의 국경통과국도(이중 4개는 고속도로), 8개의 국경통과 철도, 2개의 내륙운하, 3개의 항공로만이 허용되었음
 - 동서 베를린 간에는 8개의 통과로가 개설되어 있었음

사례3. 양독 국경지역에서 하천 보호문제

- 동독은 수리(wasserwirtschaft)영역에서 많은 어려움을 안고 있었음
 - 우선 수량이 풍부한 하천이 부족한데다 연간 강우량 역시 서독에 비해 200mm나 적은 편이어서 대단위 상수도 소비자이자 하수오염의 주범이 화학산업이 동독의 주요 업종이라는 문제가 있었음
 - 자연수의 공급량은 제한된 반면 산업, 농업 및 일반주민들의 급수량은 점점 증가추세를 보이고 있는 관계로 하수정화문제는 시급한 사항이었음
 - 심지어 일부 공업지역에서는 하수를 5차례 이상 정화시켜 재사용하는 경우도 발생했음
 - 따라서 하수오염 방지책이 마련되어야 했으나 실제상황은 그렇지 못했으며 이로 인해 동독뿐만 아니라 서독 역시 심각한 환경피해를 겪고 있었음

- 양독 국경지역에서 벌어진 하천의 환경오염문제로서 다음 예를 들 수 있음
 - 동독 튀링엔 주 칼름공장은 1968년까지 염화나트륨 및 염화마그네슘을 대량 포함한 하수물을 일부는 지하로, 나머지는 베라강과 엘스터강(Ulster)으로 방출시켜 오다가 1968년 이후부터는 매일 4만톤에 달하는 소금물을 베라강으로 직접 방출시켰음
 - 그 결과 그래도 방출된 대량의 소금물이 베라강과 베이저강(Weser) 좌우 400m반경의 지하수에까지 침범하여 그 지역 식수처리에 큰 피해를 준 사건이 발생하였음
 - 엘베강의 피해 역시 심각했는 바, 체코슬로바키아에서부터 흘러들어온 오염물질 외에도 엘베강 유역의 대규모 화학, 금속, 섬유공업 단지로부터 흘러들어온 브롬화물, 수은, 카드뮴, 납 등 보다 위험한 물질들이 엘베강의 수질을 심각하게 오염시키고 있었음
 - 서독 하노버 지역의 칼름공장을 최신처리시설을 개발하여 대부분의 찌꺼기를 지하 900m깊이에 묻어놓고 있는 바, 이로써 더 이상 하천의 염화를 야기하고 있지 않았음
 - 그러나 이 같은 처리방식은 동독, 칼름공장에서 채택하고 있는 처리방식보다 5배 이상의 비용이 들었음
 - 동서독 관계전문가들은 동독 튀링엔주(Thüringer) 칼름공장에서부터의 서독 하노버 지역을 통과하여 직접 북해로 연결되는 염화부 파이프라인

건설을 대안으로 제시했으나 이에 따른 어마어마한 시설비용 때문에 이 계획은 무산되었음

-동독은 베라강 염화감축에 기본적으로 큰 관심을 보이지 않았으며 따라서 동독이 서독식 최신처리시설을 도입하리라고 기대를 걸 수 없었음

- 1982년과 1983년 동서독은 하천 오염을 줄이기 위해 두 가지 협정을 체결함
 - 이를 통해 동독은 슈프레강(Spree)과 하베강(Have) 그리고 베를린 지역 호수보호를 위해 동베를린 정화시설을 추가로 보완하기로 결정함
 - 이에 대한 투자비용중 6천8백만 DM을 서독이 부담하기로 함

사례4. 도시 자매결연

1. 협상 및 협정 체결

1-1. 역사적인 전개과정

○1950년대와 1960년대 냉전기간 동안 서독측은 할슈타인 원칙에 의거 동독측의 외교적인 고립화 정책을 추진하였는 바, 동독측은 이에 대한 대응으로 국가적 차원의 접촉이 아닌 서독측의 지방자치단체와 접촉 및 자매결연을 통해 이러한 국가적인 승인을 대체하려는 시도를 하였음

-1967년까지 동독은 프랑스의 16개 도시와 이탈리아의 1개 도시, 세네갈의 1개 도시와 자매결연을 맺었음

○동방정책을 추진하던 사민당 집권 이후부터는 동독보다 오히려 서독측이 도시 자매결연 성사를 위해 노력하였음

-특히 서독측은 기본조약 체결 이후 각 분야에 걸친 동서독 주민들간의 접촉을 도모했는데 자매결연을 통한 도시간 접촉도 장려되었음

-이렇듯 서독측이 공세적인 입장으로 나오고, 동·서진영간 긴장완화를 통해 냉전기에 동독측이 추구했던 정책적인 목표(동독의 국제적 승인)가 달성되자 동독측은 수세적인 입장에서 접촉을 회피하며 전제조건을 내세우기 시작함

-동독 외무성과 본 주재 상주대표부는 서독의 지방자치단체들이 신청한 자매결연 요구에 대해 다음과 같은 동독정부가 서독정부에 요구하는 전제조건이 충족되지 않았기 때문이라고 동서독 도시간 자매결연을 거부하였음

- 서독에 의한 동독주민들의 독자적인 국적인 인정
- 동독 인민의회와 서독 의회의 공식적인 접촉개시
- 잘츠기터(Salzgitter)에 있는 중앙 구동독폭력행위 기록보존소 폐지
- 상주대표부의 대사관으로 승격
- 국제법에 따른 엘베강 유역의 국경 확정

-동독측은 또한 서독의 대동독 정책이 기본조약체결에도 불구하고 '평화 공존의 원칙'에 입각해있지 않고, '주권존중'과 '내정불간섭의 원칙'을 지키지 않고 있기 때문에 도시자매결연 체결이 불가능하다고 주장했음

-다른 분야의 후속협상이 거의 체결되고 고위 정치인들의 회동에서 이러

한 도시간 자매결연의 필요성이 끊임없이 언급되었음에도 불구하고 내
독간 도시 자매결연은 1985년에 가서야 체결될 수 있었음

○도시 자매결연에 대한 동독정부의 완강한 태도는 1985년 11월 샤를란트
주지사 라폰테인(Lafontaine)과 호네커(Erich Honecker) 서기장의 회동에서
전격적으로 최초로 Saarlouis(자알루이스, 서독 샤를란트주)와 아이젠휘텐
슈타트시(Eisenhuettenstadt)간에 도시 자매결연을 체결할 것을 공표함으로
써 변화하기 시작함

-이러한 결정의 직접적인 배경은 소련측이 1985년 가을에 서독의 도시들
과 도시 자매결연을 맺는다고 발표했기 때문임(2개월 안에 2개 도시간)
· 이 과정에서 소련과 동독 측은 외교경로를 통해 긴밀히 협의했으며
소련측의 권고로 동독측은 서독과의 자매결연을 체결하기로 결정한 것
으로 보임

-또한 80년대 후반에 들어 미소간 군축협상의 재개와 더불어 동서 진영
간 화해무드가 고조되어 이러한 분위기가 내독간에도 영향을 미쳤음

-또한 호네커의 고향이 서독 샤를란트주였기 때문에 서독 샤를란트주가
방문과 때를 맞추어 샤를란트주의 도시와 자매결연이 최초로 성사된 것
이 아닌가 하는 평가도 있음.

-동독 측은 도시 자매결연 초창기에 매우 신중한 자세를 견지했으나 도
시간 자매결연으로 인한 이익과 손실을 저울질한 결과 득이 된다고 보
고 자매결연을 점차적으로 확대해 나갔음

· 동독측의 입장은 1986년 5월 동독 상주대표부가 서독 시연합회(DST:
지방자치단체 연합회로서 최고 의사결정기관임)에 보낸 서신에 잘 나
타나 있는데 도시 자매결연은 “양국간 관계의 진전수준에 맞추어 발
전시킬 것인바 국가 간 관계에서 성사가 불가능한 것은 도시간 관계
에서도 성사가 불가능할 것이다”라고 밝힌 바 있음

· 서독측 지방자치단체는 동독측과 많은 접촉을 갖기를 희망했는데 198
9년 9월까지 62개 도시 간에 자매결연이 성사되었으며 700여개의 서
독 도시들이 자매결연을 희망하고 있었던 것으로 나타남

-동독 공산당은 다른 비사회주의권과 제3세계와의 도시간 자매결연을 계
속 추진하면서도 서유럽 국가 중 유일하게 서독과 도시 자매결연 분야
에서 관계를 맺지 않는다는 것을 외교정책 추진상의 맹점으로 받아들였음

· 1983년 현재 동독의 도시들은 외국도시와 총 243개의 자매결연을 맺
고 있었는데 그중 46개는 사회주의권 및 비사회주의권과, 197개는 제3

세계 국가군과 맺고 있었음

1-2. 자매결연 합의문 작성

- 동독측은 결연의 상대를 정하는 문제는 중앙정부의 정치적인 결정에 의존했으나 합의문 협상에 있어서는 지방행정자들이 직접 서독측과 접촉했음
 - 거의 대부분 동독측은 부시장을 단장으로 한 실무방문을 했는데 그의 대표단에는 공산당(SED) 시위원회 간부와 국가보위부 직원이 동행했음
 - 주요한 결정은 실질적인 대표단장으로서 공산당 시위원회 간부가 내렸음
 - 첫 방문에서 동독측이 합의문 초안을 제시하고, 서독측도 초안을 제시하면 통상 문안의 검토가 이루어짐
 - 동독측 대표가 돌아간 다음 서독측은 답방을 했는데, 대개 동독에서 문안작성을 끝내고 서명을 하는 경우가 대부분이었는데 동독측은 동베를린에서 이 합의서가 서명되기를 원했음
 - 동독측은 합의문안 협상시 공산당 주(州)당위원회에 긴밀한 연락을 취했음

- 합의문 작성시의 주요쟁점을 각 도시별로 다양했음
 - Berlin-Spandau(베를린 슈판다우)와 나넨(Nanzen)간에는 베를린의 지위문제가 쟁점이었음
 - 뉘른베르크(Nuernberg)와 게라(Gera) 간에는 뉘른베르크 측이 자매결연 사업으로 교회의 활동과 역할을 강조하자 동독측이 이를 거부하여 문제가 되었음
 - 자매결연 합의문에 교회의 활동을 삽입하자는 서독측의 요구는 동독측이 완강히 반대하여 결국 서독측이 대부분 기존 동서독 교회 간의 교류에 맡기기로 하고 동독측에 양보하였음
 - 상트 잉베어(Sankt Ingber)와 라이보일(Radebeul) 간에는 별로 중요치 않은 협상 대표단의 숫자와 관련하여 문제가 되었음
 - 슈베비쉬 할(Schwaebisch Hall)과 노이슈트렐리츠(Neustrelitz) 간에는 청소년 스포츠 교류와 관련하여 동독측은 청소년 단체 관광여행사를 통한 교류를 서독측은 동서독 체육연맹을 통한 교류를 각각 주장하여 쟁점이 되었음
 - 특히 동독측은 서독측 도시 자매결연의 일환으로 광범위한 청소년 교류 주장에 대해 이를 제한하기 위한 논쟁을 벌였음

○구체적인 사례로서 서독의 자알루이스시와 동독의 아이젠휘텐슈타트시 합
의서, 서독의 에어랑젠시(Erlangen)와 동독의 예나시(Jena), 서독의 호프시
(Hof)와 동독의 플라우엔시(Plauen) 간의 합의문 내용을 보면 [부록Ⅱ-1]과
같음

2. 주요쟁점

○도시 간 자매결연이라는 형태에 대해서는 양측에 별 이의가 없었으나 양측의 지방자치행정체도가 상이했기 때문에 자매결연을 둘러싼 의사결정과정에서 양측의 입장이 달랐음.

-서독측은 기본법 28조 2항에 의거 지방자치단체의 자치행정권이 완전히 보장되어 있기 때문에 모든 의사결정을 자치적으로 할 수 있었음

· 반면 동독측은 헌법41조에 ‘중앙의 지도와 계획 하에서만’ 지방자치단체가 활동할 수 있으며 당의 영도성의 원칙과 소위 ‘민주적 집중주의 원칙’에 의거 행정권력이 고도로 중앙집권화되어있었기 때문에 지방자치단체는 자치권이 없었음.

· 공산당에 의해 각 지방에 인민위원회가 설치되어 지방기관이 상부의 지시를 이행하는지 여부를 중앙으로부터 통제하였음.

-1989년 11월 동독의 대변혁시까지 동독의 지방자치단체 지도자들은 서독과는 달리 도시 자매결연을 독자적으로 체결할 수 없었으며 자기 책임 하에 서독과 교류협력도 실시할 수 없었음

○서독 정부의 동서독 도시 간 자매결연 추진은 독일정책 추진의 수단으로써 더 많은 주민들의 접촉과 왕래를 실현하여 분단을 극복하고 민족의 단일성을 확보하는 데 두었음

-서독 정부는 분단이 독일인들의 의지에 의해서 이루어진 것이 아니고 동독 주민들이 공산당 지배하에 있는 한 동독 주민들의 자결권이 확보되지 않은 것으로 간주함

· 동독과 지방자치단체 수준에서의 교류 증대는 동독주민들이 자결권을 확보하는 가능성을 열어 줄 수 있는 것으로 보았음

· 도시 간 자매결연이 사람과 정보와 사상의 자유스런 이동을 실현할 수 있는 중요한 통로가 된다고 보았음

○반면 동독측은 서독과의 도시 간 자매결연을 동독의 외교적 승인을 위한 중요한 단계로 간주하였음

-동독측의 대서독정책의 궁극적인 목표는 서독정부에 의한 완전한 외국으로서의 승인이었음

· 동독 정부는 2개 국가론을 넘어선 2개 민족론을 주장하면서 동독 정부

- 의 독자성을 부각시키려 노력하였음
- 동독 공산당은 장기적으로 동서독 도시 간 자매결연을 통해 외국으로서의 지위를 서독으로부터 획득할 수 있다고 보았음
 - 1986년 1월 호네커는 《Die Zeit》지의 인터뷰에서 서독도시와의 자매결연을 "다른 나라와의 도시 간 자매결연과 똑같은" 의미로 파악했음
 - 동독에게 서독은 비록 역사를 공유하고 있기는 하지만, 다른 선린우호 관계에 있는 다른 나라와 마찬가지로 특별한 외국이었음
- 동독 지도부가 정치적인 정통성을 획득하기 위하여 지방자치단체의 교류를 이용한 측면도 있음
 - 1987년 동독 공산당 중앙위 5차위원회에서 "양국 도시 간 자매결연, 장관급 정치인 및 의회지도자들의 교류는 양국관계를 정상화시키는데 결정적인 기여를 한다"고 언급한 바 있음
 - 동독지도부는 서독의 정통성 있는 집단이나 그 대표들과 대화를 가짐으로써 대화의 상대로서 동독 지도부도 아울러 정통성을 획득하는 것으로 간주했으며 서독은 지방자치단체가 자율성을 확보하고 있었기 때문에 지방자치단체의 지도자들과의 교류 그 자체가 동독 지도부의 정통성 부재 문제를 해결해 줄 것으로 간주했음
 - 동독 지도부는 지방행정 단위 뿐 만 아니라 서독과 접촉하는 모든 분야에서 그들의 대서독 정책의 궁극적인 목표인 국제법적 승인과 체제내적인 정통성 부재 문제해결을 위해 도움이 되도록 최선을 다했음
- 자매결연에 의해 상대편 도시를 방문한 동독의 대표단들은 상대편 주민들과의 대화에서 이러한 당 지도부의 정책적인 노선에 따라 특히 국제적인 평화, 긴장완화, 군축 등에 관한 주제를 가지고 논의했음
 - 도시 자매결연을 통해 주민들 간의 접촉증대와 상호 동질성 회복을 위한 기회의 제공보다도 동독 지도부가 추구하는 목표를 상징하여 서독의 일반 주민들이 그들의 생각에 동조하거나 최소한 이해하고 이러한 견해들이 정치적인 의사형성 과정을 통해 정책에 반영될 것으로 희망했음
 - 그러나 이러한 동독측의 의도는 서독이 연방주의적인 원칙에 의해 외교와 국방정책 추진은 연방정부의 소관이고 지방행정기관은 의사정책 결정 권한이 없었기 때문에 별효과가 없었음
 - 다만 동독측은 서독의 지방정부 지도자들을 통해 연방정부의 외교·안보·독일정책에 어떤 영향력을 행사할 수 있다는 점을 노렸음
- 그러나 서독이 연방주의적인 정치 구조 하에 있고 내독관계에서 서독 주

정부 정치지도자들의 역할과 영향이 적지 않았기 때문에 동독 측은 이러한 주정부 정치지도자들과의 접촉을 모색했음

- 특히 기민당이 정권을 인수한 80년대에는 야당이 사민당이 집권하고 있는 주들의 지도자들과 접촉을 강화했음
 - 도시 간 자매결연도 사민당이 집권하고 있는 사를란트주 라폰테 수상과의 회동에서 처음으로 이루어졌음
- 동독은 또한 주정부 정치지도자, 의회와의 접촉을 동독 인민의회와 서독의 연방의회가 공식적인 접촉을 갖는 중간단계로 간주했음
- 물론 국회의원의 신분을 보유한 고위 정치지도자들이 동독측의 정치지도자들과 개별적인 접촉을 갖기는 했으나 서독 연방의회는 1989년 구동독에서 대변혁이 일어날 때까지 동독 인민의회와의 공식적인 접촉과 교류를 거부했음
 - 서독측의 거부이유는 동독측의 인민의회가 민주적인 자유선거에 의해 선출되지 않았으므로 국민으로부터 민주적인 정통성을 확보하지 못하고 있다는 데 있었음
 - 물론 서독 의회에서 이러한 동독 인민의회와의 공식 접촉에 관해 논의된 적이 있기는 했으나 (1988년 2월) 동독측이 서베를린의 독자성을 인정하지 않고, 베를린 지역에서 선출된 국회의원들을 차별하였기 때문에 이러한 차별이 시정되지 않는 한, 서독 의회는 동독인민의회와 공식적인 접촉을 갖지 않는다는 입장을 천명한 바 있음

○서독측은 제한받지 않은 기층 주민들 간의 광범위한 접촉을 원했던 반면, 동독측은 '통제받지 않는 대중들 간의 접촉'을 결코 허용하지 않았음

- 서독 자매도시의 방문단은 이념적으로 무장된 당원을 중심으로 선발했으며 이들은 서독에서 기층 주민들에게 동독의 대외정책과 대서독 정책을 선전하며 주민들의 반공주의를 회색시키고, 자기체제에 대한 서독 주민들의 호응을 확보하는데 주력하였음
- 동독측은 기층 주민들과의 대화를 정치적으로 최대한 활용하여 동독 주민들의 독자적인 국가인정, 나아가서는 동독 체제를 인정하도록 하는데 주력했음
- 서독 방문단의 동독 방문시에도 서독 주민들의 동독 주민들과의 대화가 예상치 못한 결과를 가져올 것을 우려하여 될 수 있으면 공식적인 접촉만을 허용하려고 방문계획을 세웠음

○서독측에서 일부 제기된 견해이기는 하나 동독측의 도시 자매결연 수용은 서독에 친척이 없는 동독 주민들의 서독지역을 방문하지 못하여 갖는 불만을 해소해주기 위한 ‘배출구’ 기능을 했다는 평가도 있음

-동독측은 서독에 친척이 없는 연금 생활자나 긴급가사사유 발생자에게만 제한적으로 서독으로의 여행을 허용했으며 공산당(SED) 당원의 대서독 여행은 당에서 공식적으로 허용된 경우가 아니면 일체 금지해왔음

· 1986년 동독은 이러한 대 서독 여행규정을 완화했으며 아울러 공산당원의 대서독 여행금지도 해제했는데 도시 자매결연으로 당원이 아니거나 서독 내에 친척이 없는 일반주민들의 불만이 증가하자 이를 해소해주기 위하여 취해진 조치하는 것임

-그러나 동독측이 상대편 지역 방문단의 구성시 늘 열성당원을 중심으로 편성하여 서독측으로부터 도시 자매결연이 ‘당원들의 여행’에 악용되고 있다는 비판이 제기된 만큼 결코 자매결연을 통해 일반주민들의 여행욕구를 충족시켜 주려고 한 것 같지는 않음

-그럼에도 불구하고 도시간 자매결연, 여행조건 완화, 당원들의 대서독 접촉제한의 완화조치 등은 호네커 하의 동독 지도부가 내독 간 국경을 완전히 개방하지 않으면서 동독 기층 주민들로부터의 체제내적인 압력을 효과적으로 희석시키며 권력을 유지하려는 체제위기 관리정책의 일환이었음

· 동독 주민들의 대서독 자유왕래에의 욕구는 동독 지도부의 엄격한 제한조치에도 불구하고 늘 체제유지에 부담이 되는 ‘아킬레스건’이었기 때문에 이러한 주민들의 불만을 아무리 독재체제라 하더라도 어떤 해소장치 없이 마냥 억제할 수만은 없었음

-이런 의미에서 도시 자매결연은 동독 체제의 ‘개방’이라는 측면보다는 점증하는 주민들의 압력으로 인해 발생하는 체제내적인 위기를 타개하기 위한 동독 지도부의 애로타개책이라고 볼 수 있음

· 동독 지도부는 서독과 도시 자매결연을 맺을 당시 동독 주민들의 서독 체제로부터 지속적인 격리조치가 결국은 체제유지에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다는 판단을 하였던 것 같음

3. 자매결연 상대의 선택

○서독 지방자치단체들의 동독측과 상호 결연을 모색하는 과정에서 겪는 어려움은 주로 다음과 같은 이유에 근거하였음

- 서독의 지방 행정가들이 서독과는 다른 동독의 지방행정체제에 대해 사전 지식이 없어 오해가 발생하였음
- 서독과 다른 외국과의 자매결연 경험만 염두에 두고 동독과의 결연에 너무 많은 기대를 하였으나 동독측이 무성의하게 반응하였음
- 서독 내에서 연방정부와 지방정부 간에 공동보조가 잘 이루어지지 않았음
 - 동독의 경우 중앙정부가 전적으로 개입하여 서독과의 접촉을 통제한 반면, 내독관계성은 연방주의에 의거, 서독 지방자치단체들이 이미 동독과 접촉을 시도한 후에야 이를 인지하는 경우가 많았음
- 서독의 여러 도시들이 경쟁적으로 동독의 한 도시와 자매결연을 맺고자 시도함으로써 특히 정파가 다른 정당이 집권하고 있는 도시 간에 대동독 접촉에서 과열현상마저 보이기도 했음
 - 어떤 기준에 의거하여 동서독 양측의 지방자치단체는 상대방을 자매결연 상대로 선택하게 되었는지는 일률적이지 않음
 - 동독측에서는 고위급의 정치적인 결정으로 서독의 자매결연 상태가 결정된다는 것은 확실하나 결코 공식적으로 어떤 기준이 있다는 것을 공표한 적은 없음
 - 1988년 6월 내독관계성 장관 빌름스(Wilms)는 한 인터뷰에서 “아직까지 동독측이 자매결연을 확약하는 어떤 신뢰할만한 기준은 알려져 있지 않으며 만약 그러한 결정 기준이 있다하더라도 공표되지 않고 있다. 우리는 동독측의 선발기준을 설정하는 데 그 어떤 영향력을 행사하고 싶지도 않고 할 수도 없다”라고 밝힌 바 있음
 - 따라서 서독 지방 행정가들은 희망하는 동독 도시와 일단 접촉을 모색하고 나서 그들의 긍정적인 반응을 기다릴 수밖에 없었음
 - 다만 1989년 9월 현재 동독과 체결된 62개의 도시 자매결연의 현황을 분석해 볼 때, 몇 가지 특이한 사항을 발견할 수 있음
 - 서독지역 도시 중 사민당(SPD)이 집권하고 있는 도시가 41개로 압도적이고 기민당·기사당(CDU·CSU)이 15개, 자민당(FDP)이 1개, 기타가 5개 순이었는데 동독측이 대화의 상대로서 사민·자민 연정기간 동안 오래 대화를 지속해왔고 이념적인 적의가 덜한 사민당을 선호했다는 것을 알 수 있음.
 - 1988년 3월까지의 주로 대도시 위주로 이루어지다가 그 이후로부터 중소도시로 확산되었는데 동베를린을 제외한 동독의 41개 도청 소재지 전부 서독과 자매결연을 맺었으며, 3만 이상의 시군이 전체 자매결연의 1/3을 차지했음

-서독측은 지방자치단체들의 역사적·경제적·문화적인 공통성에 의거하여 동독측에 자매결연을 신청하는 경우가 많았으나 꼭 절대적인 이유는 아니었음

- 역사적으로 같은 항구도시이자 한자도시였던 관계로 자매결연이 맺어진 경우는 뉘벡(Luebeck)과 비스마르(Wismar), 킬(Kiel)과 슈트랄준트(Stralsund), 브레멘(Bremen)과 로스토크(Rostock)를 들 수 있음
- 8세기 중엽부터 같은 교구에 속했던 종교적인 관계로 맺어진 경우는 함부르크(Hamburg)와 드레스덴(Dresden), 뉘렌베르크와 게라, 루트히비스하펜(Ludwigshafen)과 데사우(Dessau)를 들 수 있음
- 내독간 국경에 의해 분단되기는 하였지만 2차대전 이전부터 인접도시로서 경제적·문화적 접촉이 많았던 국경도시로는 호프와 플라우엔을 들 수 있음
- 유명한 극작가인 하인리히 폰 클라이스트(Heinrich von Kleist)가 프랑크푸르트(Frankfurt)에서 출생하여 “Das Kaethchen von Heilbron”이라는 희곡을 써서 유명해졌기 때문에 프랑크푸르트와 하일부론(Heilbron)이 자매결연이 맺어진 경우도 있음
- 농민전쟁 당시 공통성을 근거로 뵐블링겐(Böblingen)과 (Soemmerda)가 자매결연을 맺음
- 같은 고성과 정원이 있다는 이유로 크론베르크(Kronberg)와 발렌슈데트(Ballenstedt)간에 자매결연이 맺어짐
- 철도교통의 요지이자 신발류 제품 생산의 공통성을 강조하며 코른베슈하임(Kornwestheim)과 바이센필트(Weissenfeld) 간에 자매결연이 맺어짐
- 같은 대학도시로써 대학간 교류를 근거로 맺어진 경우는 카를스루에(Karlsruhe)와 할레(Halle)를 들 수 있음
- 같은 박람회 개최도시로 맺어진 경우는 라이프치히(Leipzig)와 하노버를 들 수 있음
- 뉘링겐(Dillingen)과 호이에르스베르다(Hoyerswerda)는 단지 경제적인 이유만으로 맺어졌는데, 두 도시 다 철강·석탄 등 중공업 산업단지였기 때문임
- 동서독 간에 처음 맺어진 자알루이스와 아이젠휘텐슈타트는 다 같이 철강산업의 중심지라는 이유로 맺어졌음

-그러나 이러한 진정한 상호 공통성에 기초하여 자매결연이 맺어진 경우는 전체로 보면 소수에 그치고, 많은 경우 인위적으로 공통성이 강조되는 경

우가 많았음.

- 특히 동독측은 서독측과 자매결연 시 이러한 공통성을 의식적으로 강조하려고 하지도 않았음.

-서독측에서는 자매결연을 성사시키기 위해 동독을 잘 아는 전문가인 유명 정치인을 내세우는 경우도 있었음

- 플렌부르크(Flenburg)는 동독의 비스마르와 자매결연을 맺기 위해 동독상주대표부를 통해 접촉한 결과, 동독측으로부터 아무런 확답을 얻지 못했으나, 대 동독 협상의 주역이었던 에곤바르(Egon Bahr)를 내세워 성사시켰음
- 동독 정치국원들이 지시하여 성사된 경우는 서독의 수도인 본과 포츠담(Potsdam) 임
- 내독관계가 성숙됨에 따라 동·서독에는 각 협상에 참여하고 접촉을 빈번히하여 각각 상대편 체제를 잘 아는 정치인 그룹이 형성되게 되었는데 이들은 대부분 상대편 지도부에 의해 신뢰를 받고 있었으며, 이들은 각 분야에서 접촉을 적극 장려하기도 하였음

-동독측이 서독측에 특별히 요청하여 맺어진 경우도 있음

- 서독의 트리에(Trier)는 칼막스(Karl Marx)의 고향이고, 부퍼탈(Wuppertal)은 프리드리히 엥겔스(Friedrich Engels)의 고향으로서 동독측이 각각 자매결연을 맺자고 동독인민의회 의장이 직접 요청해 왔음
- 또한 동독의 지방자치단체가 중앙정부의 지시에 의해서만 움직이지 않고, 독자적으로 이니셔티브를 발휘하여 서독과 접촉하려 한다는 인상을 서독측에 주기 위해 제안을 했던 경우도 있는데, 비스마르가 튀벡에 게라가 뉘른베르크에 제안한 것 등이 이에 속함

-서독의 지방자치단체는 아무튼 자신들이 원하는 도시를 자매결연 상대로 100% 선택할 수는 없었음

- 한 설문조사에 의하면 서독 52개 도시 중 24개만이 자신들이 원하는 도시와 자매결연을 맺을 수 있었음
- 또한 서독의 도시 중에는 특별히 어떤 도시를 희망한다고 의사표시를 하지 않은 경우도 있었음
- 동독측은 서독측의 유명 정치인이 중개인으로 나서는 경우는 서독측이 희망하는 도시와 자매결연이 이루어질 수 있도록, 서독측의 희망을 고려하는 입장을 보였음

4. 구체적인 교류 사례

○ 전문가 협의회

- 도시 간 자매결연에 따른 개최행사 중 가장 빈도가 많은 것으로서 지방자치·지역행정에 관한 의견 및 경험교환을 위한 전문가 협의회 개최를 들 수 있음
- 주요 협력 분야는 도시계획, 노후화 된 주택정비, 도로 교통계획 등이며 상호 정보와 실제 경험을 전문가들이 모여 교환하였음
 - 1988, 할레와 카를스루에 간에 ‘도시계획, 건축, 도시중심지개발, 유적 보존에 관한 경험교환’에 관한 전문가 협의회가 열린 바 있음
- 이 밖에 환경문제에 관한 상호 의견교환을 위한 협의회가 많이 개최됨
 - 1989, 함부르크와 드레스덴 간에는 환경보호에 관한 별도의 협약이 체결되었으며, 서독측이 드레스덴의 3가지 환경오염제거 투자를 보조하기로 합의하였음
- 자영 수공업자들의 의견교환 (마인츠(Mainz)와 에르푸르트(Erfurt) 간), 의사들의 상호 방문 및 의견교환 (뤼베크와 비스마르크), 노동자 및 노조원들의 방문 및 의견교환

○ 체육교류

- 각자 선수단을 선발하여 종목을 합의한 다음 상호 교환경기를 가졌는데, 서독측은 상대편을 꼭 이기는 경기보다는 광범위하게 상호 접촉해서 친선을 도모하는 경기를 희망했음
- 종목 선정은 정상급 스포츠인이 참여하지 않고 주민들이 광범위하게 즐기는 볼링, 축구, 탁구 등이었음

○ 청소년 교류

- 서독측이 특히 중점을 두었던 분야로써, 보통 15~30세 사이의 청소년 30명 정도가 상대편 지역을 방문하여 상호 의견을 교환함
- 동독측은 학교와 학생들이 이러한 청소년 교류에 관여하는 것을 적극적으로 회피했으며, 주로 결혼을 한 장년들을 방문단원으로 선발하여 보내곤 했음
 - 동독측 지도층은 서독학교를 ‘이데올로기적인 학습장’으로 간주하였기 때문에 학교 간의 접촉은 가능한한 금지시켰으며, 학교와 학교 간의 편지

접촉도 편지를 반려하곤 했음

○ 문화행사

- 도시 자매결연 사업 중 거의 대부분의 도시들이 연간 실행계획서에 주요 사업으로 포함시켜 추진한 사업임
- 구체적으로는 전시회, 음악회, 영화상영, 작가들의 초청강연 등이 주종을 이룸

○ 신문교환

- 전체 자매결연 도시 중 16개 도시가 지방신문을 상호 교환하였음

○ 평화운동 활동

- 동독측의 강력한 요구로 주민들이 참여하는 평화운동이 연간 실행계획에 포함되는 사례가 많았음
- 예를 들어 Neunkirche와 Luebben 간에는 1988 ‘주민들이 어떻게 평화보장을 위한 이니셔티브를 발휘할 수 있는가에 대한 대화’를 개최기로 하였음
 - 1989 잘츠기터와 고타(Gotta) 간에는 ‘세계의 평화’를 위한 어린이 미술경시대회를 개최기로 함
 - 할레와 카를스루에 간에는 평화를 위한 여성의 기여와 사회생활에서 여성의 역할에 대한 의견교환행사가 개최됨
- 동독측은 평화운동과 관련하여, 그들의 대외정책적인 목표를 달성하기 위해 서독측 자매도시에게 평화문제에 관한 ‘공동성명’을 발표하자는 사례도 빈번했음
 - 이러한 동독측의 시도는 동·서 간 핵무기 경쟁시대에 사회주의 국가는 평화옹호세력인 반면 자본주의 국가는 호전성과 제국주의성을 버리지 않고 있다는 것을 부각시키려는 정치적 선전의 일환이었음. 특히 서독의 운동권 단체들이 반핵운동을 전개하면서 블록탈퇴와 군축을 주장하는 것에 목표를 두고 있었음.
- 서독 연방정부는 서독 지방자치연합회 또는 지방자치단체들에게 연방정부의 소관이면서 지방정부의 권한을 넘는 사항인 독일정책 및 대외정책의 문제를, 동독측의 요구로 합의서 작성시 언급할 경우는 반드시 내독관계성과 협의하도록 하였음
 - 내독관계성 차관인 프리스니츠(Priesnitz)는 1988. 9월 “독일정책 및 대외정책에 관한 동·서독 도시간 공동선언은 결코 자매결연 협약이나 도

시간 접촉의 대상이 되어서는 안 되는 바, 그 이유는 독일정책 추진은 지방자치단체 소관이 아니기 때문이다”라고 지방자치단체들에게 주의를 환기시킨 바 있음

- 자매결연 사업 추진 시, 서독측에게 가장 어려웠던 점은 동독측이 연간 사업계획서에 합의된 내용 이외에는 결코 예외적인 접촉이나 사업추진상의 재량의 여지를 허용하지 않았다는 점임
 - 동독측은 비용문제를 이유로 추가적인 접촉이나, 참가인원수의 초과 등을 허용치 않으려 했음
 - 또한 서독측은 동독측이 허용한 범위 이외의 개인적인 동독 주민들과의 광범위한 접촉을 방해했으며, 개인 가정집에서 숙박하는 것을 단지 한·두 번 예외적으로만 허용하였던 점을 비판했음
- 도시 자매결연이 민족적인 공통성의 유지나, 독일민족의 통일에 얼마나 기여했는가는 1988년 독일 시연합회의 도시 자매결연을 맺고 있는 도시에 대한 설문조사 결과로 평가 해 볼 수 있음
 - “도시 자매결연이 귀 시 주민들이 동독 주민들과 공통귀속성을 갖고 동독 주민과 더욱 친밀해지며 결국 독일통일에 기여한다고 생각하느냐”는 질문에 대해, 답변한 32개 도시 중 14개 도시가 ‘그렇다’고 대답한 반면, 6개 도시는 ‘그렇지 않다’, 나머지는 답변을 유보했거나 부분적으로 그렇다고 답변하였음
 - 뉘른베르크는 도시 자매결연을 통해 주민 상호 간에 ‘접촉공포증’이 사라졌다고 답변했음.
 - 트리에네는 주민들 간의 접촉이 반드시 국가적인 통일에 대한 합의를 형성하는데 직접적으로 기여하는 것은 아니라고 답변했음
 - 많은 도시들이 상호도시와 접촉·교류를 통해 동독주민들의 생활실상, 생활조건 등을 이해하게 됨에 따라 동독에 대한 선입견을 제거하는데 도움이 됐다고 지적하고 있음
 - 지방언론매체(신문, 방송, 유선상업방송 등)들이 각 지방의 도시 자매결연 사례를 적극적으로 보도함에 따라 서독주민들의 도시 자매결연에 대한 관심이 고조되었음
 - 도시 자매결연이 독일통일이나 민족공통성 형성에 직접적으로 기여하지 못했다고 답변한 도시들의 주요 답변 근거는 동독의 방문단 구성이 당원이나 체제옹호세력을 중심으로 이루어졌기 때문이었음

[부록 II-1] 동서독 자매결연 합의서

서독의 자알루이스시와 동독의 아이젠취텐슈타트시 합의서

독일민주공화국의 도시 아이젠취텐슈타트와 독일연방공화국의 도시 자알루이스간의 도시 자매결연에 관한 협정

아이젠취텐슈타트시와 자알루이스시는 1986년 2월 26일에 있었던 아이젠취텐슈타트 시의 회와 자알루이스 시의회의 결정에 의거하여 양독간에 평화와 정상적 선린관계, 그리고 양도시 주민들간의 우정과 협력을 촉진시키는데 기여하기 위해 도시간 자매결연 협정을 맺는다. 양 도시는 가능한 범위 내에서 평화와 안전, 군비축소, 긴장완화, 협력 등을 위한 시민들의 노력을 지원하고자 한다. 양 도시는 모든 분야에서의 군비경쟁이 축소 내지 종식되어야 한다는 데 공감한다.

양 도시는 이런 의미에서 주민들간의 정치적 대화를 장려하고, 사회체계의 차이에 구애받지 않고 평화적 미래와 인간의 복지를 위해 전력을 기울이고자 한다.

이러한 목표와 안보 및 협력을 규정한 헬싱키 협정의 평화공존 원칙, 그리고 주권, 상호존중 및 양독관계에 있어서의 동등권 및 차별금지 내용을 포괄하는 기본조약 정신에 입각하여 양 도시는 양독 국민간의 상호이해와 평화적 관계조성을 위한 다음 사항에 합의한다.

- 서로 관심이 있는 정치적 문제에 대하여 의견을 교환하고, 양 주민들이 평화, 군축, 긴장완화를 위해 어떤 기여를 하고 있는가에 대해 상호 정보를 교환한다.
- 양 도시 주민들에게 상대도시 주민들의 생활 및 활동을 적당한 방법으로 소개한다.
- 양 도시의 발전과 지방자치조직의 일에 대한 정보와 경험을 상호 교환한다.
- 양 도시의 지방자치기관, 사회조직체, 단체간의 협력을 촉진시킨다.

이 협정은 아이젠취텐슈타트의 시의회와 자알루이스 시의회의 승인 후에 효력을 발휘한다. 협력의 구체적 조치, 만남, 대표단과 자료의 교환 및 다른 협력의 형식들에 대해 양 도시는 시간적으로 나열한 사업계획에 대해 합의하고, 적당한 방법으로 양 도시는 그 계획의 추진에 대해 의견을 교환한다.

자알루이스 시장
(서 명)

아이젠취텐슈타트 시장
(서 명)

의정서

1986년 4월 21일부터 25일까지 아이젠휘텐슈타트시와 자알루이스시 공식대표단의 협상결과에 대한 의정서

시장이 인솔하는 자알루이스 시의회 대표단과 아이젠휘텐슈타트 시의회 대표단은 다음과 같은 계획을 마련한다.

- 독일민주공화국의 도시 아이젠휘텐슈타트와 독일연방공화국의 도시 자알루이스간의 도시간 자매결연에 대한 협정,
- 위에 언급한 합의를 실행하기 위한 1986년도 연간실행계획,
- 이후 계속적으로 아이젠휘텐슈타트시와 자알루이스시간의 협력을 더욱 확대하고 심화시키기 위한 가능성.

이 계획에 합의하며, 1986년 9월 아이젠휘텐슈타트와 자알루이스 시의회에 이를 제출할 것을 밝힌다.

1986. 4. 25. 아이젠휘텐슈타트

자알루이스 시장

아이젠휘텐슈타트 시장

의정서 부속문서

1986년 4월 21일까지 아이젠휘텐슈타트시에서 있었던 아이젠휘텐슈타트와 자알루이스시 공식대표단의 협상결과에 관한 의정서에 대한 부속문서

양 대표단은 다음 사항들에 합의한다.

1. 대표단, 문화사절단, 체육사절단들의 체류비용은 매번 초청도시가 부담한다. 대표단, 문화사절단, 체육사절단의 숙박은 호텔 혹은 공동숙소에서 한다.
2. 대표단, 문화사절단, 체육사절단 소속원의 여행비용과 일상비용은 각자가 부담한다.

1986. 4. 25. 아이젠휘텐슈타트

자알루이스 시장

아이젠휘텐슈타트 시장

권장사항

이후 계속될 아이젠훠헤텐슈타트시와 자알루이스시간의 협력을 위한 권장사항

- 평화와 군축에 관한 현실적 문제 해결을 위해 양 도시는 세미나와 정보교환을 위한 대화를 실시,
- 경제정책과 사회정책적 문제, 즉 인간의 사회적 관계와 환경에 대한 과학기술적 발전의 의미, 작업조건과 생활조건인 형성, 특히 주택건설, 근거리 교통, 문화, 스포츠, 근거리휴양, 문화, 스포츠, 근거리휴양과 건강관리축진을 위한 지방자치단체의 과제 등의 문제에 대해 지방자치단체 정치인들의 경험과 입장을 알리기 위한 정보교환 방문,
- 사회문제와 관련한 각 분야에 대한 상호이해를 증진하기 위하여 특정 주제를 가진 대표단들의 상호방문,
- 여기에는 노동조합원, 청년, 여성, 수공업자, 정신, 문화예술 및 여타 분야의 단체가 해당됨.
- 청년여행자 교환,
- 문화단체와 예술가들의 교환, 특히 매년 열리는 <자알루이스 문화주간> 행사와 <오데르 축제 공연>에 상호 참가,
- 조형예술과 사진작품의 전시 및 아마추어 영화 교환,
- 양 도시 박물관간의 협력과 도시역사의 홍보를 위한 자료의 교환, 전시 및 대여전시,
- 체육경기 및 행사에 참가하는 체육인들의 교류.

실행프로그램

독일민주공화국의 도시 아이젠훠헤텐슈타트와 독일연방공화국의 도시 자알루이스간의 도시 자매결연에 대한 합의를 실행하기 위한 1986년도 연간실행프로그램

1. 도시자매결연 협정에 대한 계획, 1986년도 연간 실행프로그램 및 다음 해의 협력가능성에 대한 의견을 교환하기 위하여 자알루이스 시장이 이끄는 대표단(9명)이 4월 아이젠훠헤텐슈타트에 체류
2. 도시자매결연 협정의 비준을 위해, 아이젠훠헤텐슈타트와 자알루이스 시의회에 각각 시장이 인솔하는 시대표단의 상호방문 (일정: 9월)
3. 6월초 <자알루이스 문화주간>에 아이젠훠헤텐슈타트 문화사절단(약 30명)의 참가 및 9월 아이젠훠헤텐슈타트 <오데르축제공연>에 자알루이스 문화사절단(약 30명)의 참가
4. 11월 유엔평화의 해를 맞아 양 도시 주민의 사업계획과 관련한 정보교환 및 언론매체에 발표

서독의 에어랑겐시와 동독의 예나시 간의 합의서

에어랑겐시와 예나시는 1987년 4월 19일자 에어랑겐 시의회의 결의와 1987년 4월 8일자 예나 시의회의 결의에 따라 도시간 자매결연을 체결한다.

자매결연을 통하여 양 도시는 각자의 능력과 권한 내에서 평화정착, 군비축소 그리고 긴장완화에 기여하며, 독일민주공화국과 독일연방공화국간에 체결했던 기본조약의 기반 위에 우호선린의 관계 건설에 동참할 것이다.

양 도시는 주민 및 사회단체들이 다양하고 집중적인 접촉을 통하여 친선을 도모하고, 이를 통해 상호 신뢰를 형성할 수 있기를 원한다.

양 도시는 상호협조의 기반 위에 점진적으로 관계를 확립하고 가능한 충실하게 그 관계를 형성해나갈 의무를 가진다.

양 도시는 다음 사항에 대해 합의한다.

- 정당과 사회조직 및 단체들이 관여하고 있는 공통의 정치적 관심사항, 특히 평화, 군축, 긴장완화를 위해 주민들이 어떠한 기여를 할 수 있는가의 문제에 대한 지속적인 의견교환,
- 상호 이해와 우호적 관계의 형성을 위하여 사회조직 및 단체와 양 도시 주민들 (예컨대 주민대표, 노동자, 회사원, 수공업·가내공업자, 청소년, 학자 대표, 예술가, 체육인들) 간의 접촉 증진,
- 노동 및 생활조건, 도시계획, 환경보호, 성인교육, 청소년정책, 문화, 스포츠 분야와 같이 양자가 관심을 갖는 지방자치단체의 문제들에 대한 정보 및 생각을 규칙적으로 교환한다.

이를 위한 구체적인 조치는 일년마다 갱신되는 실행프로그램에서 합의된다.

이 합의문은 에어랑겐의 시의회와 예나 시대표자회의의 비준이후 효력을 발생한다.

1987년 4월 8일 예나

예나시 시장
한스 쉬판(Hans Span)

에어랑겐시 시장
디트마르 할벡(Dietmar Hahlweg)

실행프로그램

독일연방공화국의 에어랑겐시와 독일민주공화국의 예나시의 합의문에 의거한 1987년도 실행프로그램.

1987년도에는 다음과 같은 조치들이 합의되었다.

1. 자매결연 합의문 및 실행프로그램의 체결을 위한 에어랑겐 시의회 대표의 예나시 방문.

일정: 1987년 2월 26일 - 28일

2. 에어랑겐시의 시의회 그리고 예나시의 시대표회의에서 자매결연 합의문의 비준시 각각 시장 및 상대도시의 3-5명의 대표가 참석.

일정: 에어랑겐시 의회 1987년 3월

예나시 시대표회의 1987년 4월

3. 성인교육과 평화보장, 건축 및 긴장완화를 주제로 에어랑겐시와 예나시에서 각각 15명의 대표가 참석하는 세미나 개최

일정: 예나 1987년 6월 26일 - 27일

에어랑겐 1987년 10월

4. 양 도시는 1987년도 실행프로그램의 보완을 검토한다.

5. 이를 목표로 1988년도 실행프로그램의 합의는 1987년 10월에 서면으로 결정된다.

일정: 1987년 10월

1987년 2월 28일 예나

예나시 시장(서명)

한스 쉬판(Hans Span)

에어랑겐시 시장(서명)

디트마르 할백(Dietmar Hahlweg)

서독 호프시와 동독 플라우엔시의 합의서

호프시와 플라우엔 시는 상부상조하며 주민들의 재산을 보호하고, 평화를 보전하며, 긴장완화와 신뢰와 상호 이해를 바탕으로 한 선린우호관계를 정립에 기여하기 위한 염원 하에

- 1972년 12월 12일자 동서독 기본조약의 정신,
- 1975년 8월 1일자 CSCE 헬싱키 최종의정서와 1983년 9월 6일자 마드리드 후속문서의 정신과
- 동서독간 체결된 기존 조약과 협정을 양도시가 공동협력을 통해 실현해 나가고 지원하려는 노력 하에

다음과 같은 협약을 체결한다.

제 1 조

호프시와 플라우엔 시는 도시간 자매결연을 맺는다. 양측은 각각의 이해관계를 가진 정치적인 문제해결을 위해 상호 의견교환을 하고, 우리 시대의 생존과 관련된 문제의 해결을 위해 상호 기여하는 바를 각자 주민들에게 알리고 이러한 대화의 장에 양측 주민들을 참여시킬 의무가 있다.

호프시와 플라우엔시, 그리고 각 주민들에게는 평화적인 삶과 성공적인 공동협력을 지향하는 모든 국가들의 노력을 더욱 발전시켜 나갈 임무를 가진다. 양 도시는 각자의 관할권과 능력 안에서 이러한 노력들을 실천한다.

제 2 조

(1) 양 도시는 각자의 발전사와 양 주민들의 생활을 서로 이해하기 위해 모든 사회 계층 및 사회집단에 속한 주민들의 접촉과 만남, 관계를 조직화하고 지원한다. 특히 양 도시 청소년들 간의 접촉에 중점을 둔다.

(2) 1988년에는

- 양측 도시에서 거행되는 문화 및 체육행사에 관해 정기적으로 정보를 제공하며
- 양측 도시가 소장하고 있는 역사적인 문서를 이용하여 각 도시, 지역사 연구 결과를 상호교환 및 공표하며
- 상대편지역에 각 도시 특산품을 진열하는 전시관을 설치하고 정보를 제공한다.

제 3 조

양측은 아래와 같이 지방자치단체 활동과 관련된 주제에 관해 정기적인 정보 및 의견 교환에 합의한다.

- 도시계획, 도시정비, 주택문제, 유적관리
- 상하수 처리시설, 근거리 교통, 보건·사회분야를 포함한 도시 서비스 행정
- 여가활동, 휴양, 체육
- 청소년 지원
- 예술과 문화
- 환경 및 자연보호

제 4 조

- (1) 이 합의서는 무기한 유효하다.
- (2) 이 합의는 호프시와 플라우엔시의 시의회 동의를 필요로 한다.
- (3) 합의서에 의해 양측에 부여된 임무를 실행에 옮기기 위하여 연간 실행계획을 작성한다.
- (4) 양측은 각 도시 주민들에게 합의된 사항을 공식적으로 알려야 한다.
- (5) 1987. 8.4일자 의정서 주석 또한 이 합의서의 일부이다.

호프시 시장
헨(Dr. Henn)

플라우엔 시 시장
마틴(Dr. Martin)

호프시와 플라우엔시 간의 자매결연 합의서 의정서 부속문(1987. 8. 4)

1. 양측에 의해 합의된 모든 조치는 상호주의 원칙에 의거하며, 재정보조에도 이 원칙이 적용된다.
2. 방문단과 그 일원에 대한 여행경비는 방문단을 보내는 측에서 부담한다.
문화행사라 할지라도 공연진행 비용과 사례금은 초청자측이 부담하지 아니한다.
방문단의 체제비와 문화·체육행사 요원들의 체제비는 초청자측이 부담한다.
초청자측은 초청자측 관계인과 방문단이 공동으로 숙박을 할 수 있도록 계획한다.
비용부담문제와 관련하여 이와 다른 규정은 양측의 동의를 필요로 한다.
3. 양측 도시의 활동과 발전상에 관한 정보자료는 무료로 제공된다.
4. 플라우엔시는 독일체조·체육연맹(DTSB)과 호프시는 해당기관과 협의하여 체육과 스포츠를 장려한다.
5. 양측은 청소년교류를 장려하고 지원한다. 플라우엔 시는 동독 청소년여행사와 공동으로 청소년 교류를 장려한다.
6. 다음 해의 연간 실행계획은 매년 4/4분기에 양측 시장들간에 서명된다. 실행계획에 구체적으로 포함될 내용에 관해서는 9월말까지 양측의 실무진 간에 협의된다.

호프시와 플라우엔시 간의 1988년 연간 실행계획

1. 플라우엔시에서 평화와 안보를 위한 주민들의 이니셔티브와 기여에 관한 세미나 개최
일정: 1988년 9월
2. 호프시는 양 도시 간 상호이해 증진을 위해 호프시의 발전사에 관한 전시회를 플라우엔시 시청에서 개최
일정: 1988년 4월
3. 플라우엔시는 사회·문화적인 생활 발전상을 소개하기 위해 호프시에서 전시회를 개최
일정: 1988년 10월
4. 호프시는 플라우엔시 시립극장에서 호프시 교향악단의 봄맞이 음악회 개최를 주선
일정: 1988년 5월
5. 플라우엔시 시립 극단 교향악단의 호프시 공연
일정: 1988년 11월
6. 노조의 공동결정권과 기타 노동문제에 관한 호프시 노동자들의 연구·토의에 플라우엔시 대표단을 초청
일정: 1988년 6월
7. 30명 범위 내에서 청소년 여행단을 조직하여 상호방문 및 체류
8. 호프시와 플라우엔시에서 각각 한 종목의 체육경기를 개최

[부록 II -2] 동서독 도시간 자매결연 체결 실태

(1989년 8월말 기준)

체결일시	순번	체결도시 (서독-동독)	각 도시 집권당	
			서독도시	동독도시
1986				
3.26	1	Saarlouis - Eisenhüttenstadt	SPD	SED
7.2	2	Erlangen - Jena	SPD	SED
8.6	3	Wuppertal - Schwerin	SPD	SED
	4	Neunkirchen - Lübben	SPD	SED
10.22	5	Trier - Weimar	CDU	CDU
11.18	6	Saarbrücken - Cottbus	SPD	SED
1987				
2.13	7	Karlsruhe - Halle	CDU	SED
2.24	8	Fellbach - Meißen	FDP	SED
4.6	9	Bremen - Rostock	SPD	SED
	10	Hof - Plauen	CSU	SED
5.28	11	Keil - Stralsund	SPD	SED
6.23	12	Hannover - Leipzig	SPD	SED
7.27	13	Braunschweig - Magdeburg	SPD	SED
8.4	14	Hamburg - Dresden	SPD	SED
	15	Lübeck - Wismar	CDU	SED
	16	Osnabrück - Greifswald	CDU	SED
	17	Flensburg - Neubrandenburg	SPD	SED
	18	Nürnberg - Gera	-	SED
	19	Marburg - Eisenach	SPD	LDPD
	20	Mainz - Erfurt	SPD	SED
9.2	21	Offenburg - Altenburg	CDU	SED
	22	Bonn - Potsdam	CDU	SED
9.29	23	Ludwigshafen - Dessau	SPD	SED
10.21	24	Düsseldorf - Karl-Marx-Stadt	SPD	SED
	25	Würzburg - Suhl	SPD	SED
	26	Dillingen - Hoyerswerda	SPD	SED
	27	Neu-Ulm - Meinigen	CSU	SED
	28	Kronberg - Ballenstedt	CDU	SED
	29	Eppelborn - Finsterwalde	CDU	SED
	30	Lemgo - Stendal	SPD	SED
	31	Göttingen - Wittenberg	SPD	SED
	32	Kaiserslauten - Brandenburg	CDU	SED
	33	Aachen - Naumburg	SPD	SED
	34	Schwäbisch Hall - Neustreilitz	-	SED
	35	Mannheim - Riesa	SPD	SED
10.28	36	Böblingen - Sömmerda	CDU	SED
11.17	37	Heilbronn - Frankfurt/Oder	SPD	SED
12.9	38	Kulmbach - Saalfeld	-	SED

<표 계속>

체결일시	순번	체결도시 (서독-동독)	각 도시 집권당	
			서독도시	동독도시
1988				
1.6	39	Salzgitter - Gotha	SPD	SED
	40	St. Ingbert - Radbeul	SPD	LDPD
3.9	41	Dortmund - Zwickau	SPD	SED
	42	Berlin-Spandau - Nauen	SPD	SED
	43	Berlin-Zehlendorf - Königs Wursterhausen	CDU	SED
6.6	44	Bottrop - Mersburg	SPD	SED
	45	Sindelfingen - Torgau	SPD	SED
6.28	46	Nordhorn - Reichenbach	SPD	SED
?	47	Neuwied - Güstrow	SPD	SED
11.11	48	Homburg - Ilmenau	CDU	SED
	49	Kassel - Amstadt	SPD	SED
	50	Recklinghausen - Schmalkalden	SPD	SED
	51	Neustadt a.d.W - Wernigerode	CDU	SED
	52	Husum - Heiligenstadt	SPD	CDU
	53	Barmstedt - Waren(Müritz)	CDU	SED
12.2	54	Bad Kreuznach - Neuruppin	SPD	SED
	55	Wolfsburg- Halberstadt	CDU	SED
	56	Püttlingen - Senftenberg	CDU	SED
1989				
2.1	57	Komwestheim - Weßenfels	-	SED
	58	Reinheim - Fürstenwalde	SPD	SED
3.3	59	Lehrte - Staßfurt	SPD	SED
4.26	60	Köln - Freiberg	SPD	SED
	61	Unna - Döbeln	SPD	SED
	62	Leverkusen - Schwedt	SPD	SED
	63	Neumünster - Parchim	SPD	SED
	64	Bad Schartau - Bad Doberan	SPD	SED
8.30	65	Ahlen - Annaber-Buchholz	SPD	SED
	66	Grevenbroich - Auerbach	SPD	SED
	67	Worms - Bautzen	SPD	SED
	68	Soest - Bemburg	CDU	SED
	69	Oberhausen - Freital	SPD	SED
	70	Wiesbaden - Pima	SPD	SED
	71	Bayreuth - Rudolstadt	SPD	SED
	72	Oppenheim - Werder	SPD	SED
	73	Villingen-Schwenningen - Zittau	SPD	SED

자료: 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력 실태분석과 활성화 방안』에서
재인용, Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen
Kommunen*, pp. 83-86.

주: SPD(사민당), CDU(기민당: 동·서독), CSU(기사당), SED(독일사회주의통일당: 동
독공산당), LDPD(독일자유민주당: 동독)