

# 지방자치단체의 남북교류 활성화 방안

2001. 12



---

## 연구진

금창호 (수석연구원)

김병국 (연구위원)

한부영 (수석연구원)

조석주 (수석연구원)

권오철 (수석연구원)

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

## 서 문

평화적인 한반도의 통일은 그동안 남한정부의 지속적이고도 현안적인 과제로 자리잡아 왔다. 특히, 6.25라는 동족상잔을 경험한 우리 민족에게 있어 전쟁 등을 통한 민족통일은 고려할 수도 없는 통일방법으로 치부되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 이념적 대립이 극심했던 남북관계로 인해 평화통일을 위한 노력들은 번번이 무산된 결과로 나타났다.

지난해 개최된 남북정상회담은 그동안의 대립적인 남북관계를 청산하고, 평화통일의 기틀을 마련하는 역사적인 계기로 평가되고 있다. 특히, 남북정상회담은 그동안 민간부문을 중심으로 일부 유지되던 남북간의 교류 및 협력을 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체 차원까지 광범위하게 확대하는 출발점이 될 것으로 전망되고 있다. 실제로도 남북정상회담 이후 북한 지방자치단체와 교류 및 협력을 추진하고자 하는 남한 지방자치단체의 수가 급속히 증가되고 있다.

이러한 상황적 변화를 감안하여 본 연구에서는 지방자치단체의 남북교류를 효율적으로 추진하는 동시에 남북 지방자치단체간 교류 및 협력이 한반도 통일에 긍정적으로 작용할 수 있는 적절한 교류방안을 모색하고 있다. 본 연구가 지방자치단체의 남북교류를 직접 담당하는 실무자뿐만 아니라 관련 분야를 연구하는 학자들에게도 많은 도움이 되기를 바라며, 아울러 그동안 연구에 심혈을 기울인 집필진의 노고에 감사를 드린다.

2001년 12월

한국지방행정연구원 원장 박우서

## 요 약

본 연구는 2000년에 개최된 6.15 남북정상회담을 계기로 새로운 전기를 맞이한 남북한 화해·협력관계 하에서, 상호체제의 경직성을 완화하여 통일의 시기를 앞당길 뿐만 아니라 체제간 동질성 회복을 통해 통일이후의 문제발생을 최소화하는데 기여할 수 있는 지방자치단체의 남북교류사업을 보다 활성화하기 위한 정책적 방향을 제시하는데 그 목적을 두고 있다. 그리고 본 연구에서 설명하는 지방자치단체의 남북교류는 분단한국의 통일달성이라는 기본목적을 그 근저에 깔고 있기 때문에 일반적인 지방자치단체 교류와는 차별적인 몇 가지 특성을 함축하고 있는 바, ① 남북교류 주체들의 상호 이익도모보다는 동질성 확보에 그 목적을 두고 있고, ② 국가적 차원의 남북관계라는 큰 틀에 구속적이며, ③ 정치교류분야를 배제한 채 추진되고, ④ 국내적 교류라기 보다는 국제적 교류의 성격으로 해석된다는 특징을 가지고 있다.

이러한 배경 하에서 지난 1년간 실시된 남북교류사업을 중심으로 그 실태와 문제점을 추출하였다. 법제적 측면에서는 “남북교류협력에 관한 법률”이 구체성을 결여한 동시에 국가보안법과 상충되는 부분들이 다소 존재하고, 지역내 남북교류사업에 대한 합의를 도출하는 기반인 “관련조례”의 제정이 미비하다는 문제점을 내포하고 있었다. 다음으로 추진체계에서는 지방자치단체 남북교류사업의 실효성을 확보할 수 있는 재원기반이 취약하고, 남북교류사업에 대한 체계적인 계획수립이 이루어지지 않고 있으며, 지방자치단체의 남북교류사업을 전담할 수 있는 대북접촉창구가 부재하다는 문제가 있었다. 마지막으로 지원체계에서는 남북교류사업에 대한 중복심사 등 추진절차가 복잡하고, 지방자치단체가 가장 취약성을 노정하고 있는 북한관련 정보에 대한

적절한 지원이 이루어지지 않은 문제가 있었다. 한편 상기한 문제점들을 보다 객관화 하기 위해 그 동안 남북교류를 추진하였거나 또는 계획하고 있는 지방자치단체들을 중심으로 남북교류사업 수행상의 문제점을 조사하였다. 그 결과 정보부족, 예산부족, 절차의 복잡성, 중앙정부의 지원 미흡, 대북접촉창구의 부재 및 북한의 신뢰성 부족 등으로 집약되고 있어 앞에서 제시한 문제점들을 사실적으로 증명해 주고 있다. 이 외에도 시민의 공감대 부족, 신변안전 불확실, 사전심사의 엄격, 전문가의 부재, 접촉비용의 과다, 상호왕래의 부자유, 북한의 개방의지 부족 및 남북교류사업의 성공 불투명 등이 문제점으로 지적되었다.

한편 상기와 같은 문제점을 개선하기 위한 정책방안을 모색하기 앞서, 이미 통일을 달성한 독일이 분단과정에서 경험하였던 도시간 교류를 사례로 분석함으로써 지방자치단체의 남북교류에 유용한 시사점을 얻고자 하였다. 독일의 경우 동서독간의 교류가 대부분 자매결연을 통한 실질적인 교류를 행하고 있는 반면에 우리의 경우는 사업위주의 교류를 행하고 있어 약간의 차이가 있음에도 불구하고 독일의 사례를 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점을 다섯가지로 요약할 수 있다. 첫째, 일시적이고 단기적인 교류보다는 점진적이고 장기적인 접근을 하여야 한다는 점, 둘째, 교류사업에 대한 교류주체의 확고한 의지를 보여야 한다는 점, 셋째, 교류초기에는 북한측에 과도한 부담을 주지 말아야 한다는 점, 넷째, 해당 자치단체의 내부적 준비과정이 철저해야 한다는 점, 다섯째, 중앙정부 차원의 자치단체 남북교류 지원에 대한 의지 및 기준 등을 마련하여 시행착오를 줄일 수 있도록 해야 한다는 점 등이다.

이러한 시사점을 바탕으로 지방자치단체의 남북교류 효율화 방안을 제시함에 있어서 두 가지 측면에서 접근하였다. 하나는 지방자치단체의 내부적 운영을 효율화하는 방안이고, 다른 하나는 외부적 지원체계를 강화하는 방안

이다. 이는 지방자치단체 남북교류의 추진과정이 해당 지방자치단체뿐만 아니라 행정자치부 및 통일부의 관련절차를 거쳐야 하는 까닭에 지방자치단체 내부 또는 외부의 어느 부분의 개선만으로는 효율화를 도모하기 어렵기 때문이다.

지방자치단체의 내부적 운영의 효율화를 제고하기 위해서는, 우선 남북교류전략의 체계화가 필요하다. 이를 위해서는 교류분야에 있어서 단계적이고 점진적인 확대가 이루어져야 하고, 교류목적에 있어서 각 단계별 차별화가 도모되어야 하며, 교류방법에 있어서 다양화가 강구되어야 할 것이다. 다음으로는 교류대상사업 및 대상기관의 적정화가 도모되어야 한다. 교류대상사업은 교류주체나 대북지원의 정도 및 지역의 특성 등을 고려하여 해당 지방자치단체가 효과적 추진할 수 있는가를 판단하여 선정하는 것이 필요하고, 교류대상기관은 행정계층단위나 도시기능, 문화예술, 경제·기술의 관련요인 등의 유사성을 고려하여 적정 대상단체를 선정하는 노력이 수반되어야 할 것이다. 마지막으로 남북교류를 위한 추진체계 역시 확고히 구축될 필요가 있다. 즉, 지역내의 합의를 도출할 수 있는 법제적 근거를 마련하고, 계획수립의 체계화를 도모하며, 남북교류사업을 전담추진할 수 있는 기구를 확충하고, 관련재원의 충분한 확보가 이루어져야 할 것이다.

한편, 외부적 지원체계를 강화하기 위해서도, 우선 남북교류법제의 체계화를 도모해야 한다. 현행의 “남북교류협력에 관한 법률” 중에서 대북접촉의 사전승인이나 결과보고에 관련된 규정의 부분적 개정이 필요할 것이다. 다음으로 지방자치단체의 남북교류사업에 대한 심사체계의 합리화가 도모되어야 한다. 이를 위해서는 현행의 지방자치단체 남북교류사업에 대한 행정자치부 및 통일부의 이중 심사를 축소·조정함으로써 심사단계의 간소화가 이루어져야 할 것이다. 마지막으로 남북교류에서 지방자치단체가 가장 애로를 많이 겪고 있는 정보 및 재정에 관한 중앙정부의 적극적 지원이 이루어져야 한다.

이를 위해서는 행정자치부가 북한에 관련된 정보를 총괄관리 및 공급하는 전담기구를 설치하여 지방자치단체의 정보요구에 탄력적으로 대응하는 한편, 현행의 남북협력기금과 별도의 재정지원프로그램을 설치·운영함으로써 재정지원을 강화하는 노력을 기울여야 할 것이다.

끝으로 상기와 같은 방안들을 실제 정책화하여 적용하기 위해서는 이하의 3가지 점을 신중하게 고려하여야 할 것을 제시하였다. 첫째, 상기에 제시된 각 대안들은 남북관계의 구조적 안정화가 도모될 때 그 실효성을 확보할 수 있다는 점이다. 둘째, 남한의 지방자치단체가 제도적 및 운영적 개선을 도모하고, 또한 남북교류에 대한 단체장의 의지가 비록 강하더라도 북한의 적극적인 대응이 절대적으로 필요하다는 점이다. 셋째, 상기한 방안들에 대한 정책화를 추진함에 있어서는 내부적 그리고 외부적 방안들의 병행추진이 반드시 고려되어야 한다는 점이다.

# 목 차

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 제1장 서론 .....                        | 1  |
| 제1절 연구목적 .....                      | 1  |
| 제2절 연구의 범위 및 방법 .....               | 3  |
| 1. 연구의 범위 .....                     | 3  |
| 2. 연구의 방법 .....                     | 4  |
| 제2장 지방자치단체의 남북교류에 관한 이론적 고찰 .....   | 6  |
| 제1절 지방자치단체 남북교류의 의의 .....           | 6  |
| 1. 지방자치단체 남북교류의 개념 .....            | 6  |
| 2. 지방자치단체 남북교류의 특성 .....            | 11 |
| 3. 지방자치단체 남북교류의 수단 .....            | 14 |
| 제2절 남북간 교류의 이론적 함의 .....            | 18 |
| 1. 기능주의 .....                       | 19 |
| 2. 신기능주의 .....                      | 21 |
| 제3절 남북간 관계변화와 지방자치단체간 교류의 필요성 ..... | 23 |
| 1. 남북간 관계변화의 전망 .....               | 23 |
| 2. 지방자치단체간 남북교류의 필요성 .....          | 32 |



|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 제3장 지방자치단체의 남북교류 실태와 문제점 ..... | 35  |
| 제1절 지방자치단체 남북교류의 일반실태 분석 ..... | 35  |
| 1. 관련법규 .....                  | 35  |
| 2. 추진체계 .....                  | 40  |
| 3. 추진현황 .....                  | 48  |
| 제2절 사례단체의 남북교류 실태분석 .....      | 62  |
| 1. 사례분석의 개요 .....              | 62  |
| 2. 사례단체의 실태분석 .....            | 66  |
| 3. 실태분석결과 비교 .....             | 78  |
| 제3절 지방자치단체 남북교류의 문제점 .....     | 80  |
| 1. 법제적 측면 .....                | 83  |
| 2. 추진체계의 측면 .....              | 84  |
| 3. 지원체계의 측면 .....              | 85  |
| 제4장 동서독 지방자치단체간 교류사례 .....     | 87  |
| 제1절 지방자치단체간 교류협력의 의미 .....     | 87  |
| 제2절 도시간 교류협력의 과정분석 .....       | 89  |
| 1. 교류협력의 전개과정 .....            | 89  |
| 2. 자매결연 대상도시 선정과정 .....        | 98  |
| 3. 자매결연의 협상과정 .....            | 100 |
| 제3절 도시간 교류협력의 평가 .....         | 101 |
| 1. 교류협력의 추진성과 .....            | 101 |
| 2. 교류협력의 한계 .....              | 105 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 3. 교류협력의 통일 후 영향 .....         | 106 |
| 제4절 지방자치단체 남북교류에 대한 시사점 .....  | 107 |
| 제5장 지방자치단체의 남북교류 활성화 방안( I ) : |     |
| 내부운영의 체계화 .....                | 111 |
| 제1절 기본방향 .....                 | 111 |
| 제2절 남북교류전략의 체계화 .....          | 112 |
| 1. 전략수립의 필요성 .....             | 112 |
| 2. 남북교류전략의 체계화 .....           | 113 |
| 제3절 남북교류사업선정의 적정화 .....        | 116 |
| 1. 교류사업의 선정요건 .....            | 116 |
| 2. 교류사업의 선정방법 .....            | 119 |
| 3. 사업선정의 적정화 .....             | 120 |
| 제4절 남북교류 대상기관선정의 적정화 .....     | 125 |
| 1. 교류대상기관의 선정요건 .....          | 125 |
| 2. 교류대상기관의 선정방법 .....          | 127 |
| 3. 교류대상기관의 개요 .....            | 128 |
| 제5절 남북교류 추진체계의 확립 .....        | 131 |
| 1. 추진기반의 확충 .....              | 131 |
| 2. 계획수립의 체계화 .....             | 133 |
| 3. 추진기구의 구축 .....              | 136 |
| 4. 추진재원의 확충 .....              | 139 |

제6장 지방자치단체의 남북교류 활성화 방안(Ⅱ) :

    외부지원의 효율화 ..... 142

    제1절 기본방향 ..... 142

    제2절 남북교류법제의 체계화 ..... 143

        1. 필요성 ..... 143

        2. 관련법제의 체계화 방안 ..... 143

    제3절 남북교류 심사체계의 합리화 ..... 145

        1. 추진절차의 합리화 ..... 145

        2. 행정자치부의 기본관점 정립 ..... 147

        3. 행정자치부의 조정기능 내실화 ..... 149

    제4절 남북교류 지원체제의 구축 ..... 153

        1. 정보지원의 강화 ..... 153

        2. 재정지원 프로그램의 설치·운영 ..... 157

        3. 대북접촉창구의 일원화 ..... 159

        4. 남북교류 매뉴얼의 작성 및 배포 ..... 159

제7장 요약 및 정책건의 ..... 162

    제1절 요약 ..... 162

    제2절 정책건의 ..... 166

< 참고문헌 > ..... 17

< Abstract > ..... 19

< 부 록 > ..... 171

## 표 목 차

|  |     |
|--|-----|
| <표 2-1> 지방자치단체 남북교류의 개별교류방식 .....        | 16  |
| <표 3-1> 남북교류협력에 관한 법률의 구성 .....          | 37  |
| <표 3-2> 남북협력기금법의 구성 .....                | 39  |
| <표 3-3> 지방자치단체 교류사업 심사기준 .....           | 48  |
| <표 3-4> 남북교류협력사업의 관장부서 현황 .....          | 50  |
| <표 3-5> 남북 교류협력사업의 신청내역 .....            | 51  |
| <표 3-6> 불승인 남북 교류협력사업의 내역 .....          | 53  |
| <표 3-7> 지방자치단체의 남북교류 추진현황 .....          | 54  |
| <표 3-8> 교류계획 지방자치단체 현황 .....             | 57  |
| <표 3-9> 계획사업분야 현황 .....                  | 58  |
| <표 3-10> 희망 교류대상기관 검토 현황 .....           | 60  |
| <표 3-10> 솔잎혹파리 공동예방사업의 소요재원 및 조달방법 ..... | 67  |
| <표 3-11> 포항시와 청진간 특성비교 .....             | 77  |
| <표 3-12> 사례자치단체의 사업내용 비교 .....           | 79  |
| <표 3-13> 남북교류사업의 문제점 .....               | 82  |
| <표 4-1> 동서독 도시간 자매결연체결 실적 .....          | 94  |
| <표 5-1> 지방자치단체별 적정 교류사업의 선정내역 .....      | 122 |
| <표 5-2> 지방자치단체의 적정교류대상기관 .....           | 129 |

# 그림 목차

|  |     |
|--|-----|
| <그림 2-1> 지방자치단체 남북교류의 개념도 .....          | 11  |
| <그림 2-2> 남북간 관계변화의 일반적 모형 .....          | 24  |
| <그림 3-1> 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진절차 .....    | 43  |
| <그림 3-2> 사례선정 대상단체 .....                 | 65  |
| <그림 3-3> 남북 강원도 합의서 내용 .....             | 69  |
| <그림 5-1> 남북교류사업의 선정방법 .....              | 120 |
| <그림 5-2> 교류대상기관의 선정방법 .....              | 128 |
| <그림 5-3> 남북 지방자치단체간 교류협력에 관한 조례(안) ..... | 132 |
| <그림 5-4> 남북교류사업에 관한 계획수립 매뉴얼 .....       | 136 |
| <그림 5-5> 남북교류사업 추진기획단(가칭) 기구표 .....      | 138 |
| <그림 5-6> 남북교류사업 추진담당(가칭) 기구표 .....       | 139 |

## 제1장 서론

### 제1절 연구목적

지난해 개최된 6.15 남북정상회담을 계기로 남북간 관계는 새로운 전기를 맞이하고 있다. 남북간의 관계가 종래의 대결구도에서 상호 이익을 도모할 수 있는 화해·협력구도로 전환되고 있는 것이다. 이러한 남북간 관계의 변화는 '국민의 정부' 출범 이래 일관되게 추진되어 온 대북포용정책의 결과라 할 수 있다.

향후 전개될 남북간 화해·협력구도는 일면 종래의 상호대립을 지양하여 평화적 남북관계를 정착시킨다는 의의가 있지만, 보다 중요한 것은 상호간 교류·협력을 통하여 사회 각 부문의 동질성을 회복하고, 이를 통하여 궁극적으로는 이념 및 체제의 통합을 도모하며, 나아가 통일국가를 달성하기 위한 시발점이 된다는 것이다. 따라서 남북간 화해·협력구도가 커다란 변화 없이 정착되고, 또한 장기화될 경우 무엇보다 중요시되는 것이 남북간 교류·협력이다.

그동안 안정적인 남북관계가 정착되지 않은 상황에서도 민간부문을 중심으로 인적교류, 물적교류 및 경제협력 등이 지속적으로 추진되어 왔다.<sup>1)</sup> 이에 더하여 남북정상회담을 통하여 화해·협력구도가 공식적으로 합의·정착됨에 따라 남북간의 교류·협력은 종래에 비하여 양적으로 한층 확대되고

---

1) 예를 들어, 남북간 경제협력은 상호 교류·협력의 제도적 기반을 마련한 1992년도의 "남북기본합의서"가 제정되기 이전인 1988년부터 시작되었다. 이후 IMF 외환위기의 여파로 다소 침체기를 거치기는 하였지만, 2000년 연간 교역액이 425,148천 달러에 이르고 있다. 또한 인적교류도 성사건수를 기준으로 보면, 남한의 북한방문자가 1989년 1명에서 2000년에는 7,280명에 이르고 있다.

분야별로도 보다 광범위하게 이루어질 가능성이 높다. 이러한 경향은 지방자치단체 차원에서도 유사하게 나타날 가능성이 많다. 지난해 남북정상회담이 개최되고 난 이후 2001년 5월까지 14개 지방자치단체가 23개의 교류협력사업을 신청하였고, 그 후에도 지방자치단체의 남북교류 신청이 지속되고 있음이<sup>2)</sup> 이를 입증하는 것이다.

그러나 남북간 교류·협력에 대한 시각이 화해·협력구도의 정착에 따라 종래에 비하여 단순히 교류분야나 양이 한층 확대될 것이라는 전망으로 그쳐서는 아니 될 것이다. 전술한 바와 같이 남북간 교류·협력은 각 부문의 동질성 회복과 상호간 신뢰구축을 통하여 장기적으로 정치·제도적 통합과 통일국가의 달성에 그 목적을 둔 일종의 전략적 수단이라 할 수 있다. 따라서 남북간 교류·협력이 통일국가 달성이라는 목적을 성취하기 위한 효과적이고 전략적인 수단으로서 제 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 적절한 방향을 정립하고 또한 활용하려는 노력이 필요할 것이다.

이러한 차원에서 지방자치단체의 남북교류는 매우 중요한 의의를 함축하고 있는 것이다. 민간의 비공식적 교류에 비하여 다소 제도화에 기여할 수 있고, 또한 중앙정부의 공식적 교류에 비하여 상대적 유연성을 발휘할 수 있는 지방자치단체의 남북교류는 통일한국을 위한 교두보적 역할을 수행할 수 있다. 독일의 사례에서 보듯이 지방자치단체간 교류의 활성화는 상호 체제의 경직성을 완화하여 통일의 시기를 앞당길 뿐만 아니라 체제간 동질성 회복을 통해 통일이후의 문제발생을 최소화하는데 기여할 수도 있다.

따라서 향후 증가될 지방자치단체의 남북교류를 보다 효율화한다는 측면뿐만 아니라 교류·협력의 함축적 의의를 충분히 구현하기 위해서도 지방자치단체의 남북교류를 보다 유용한 방향으로 이끌어나가는 노력이 요청되는

2) 2001년 5월 이후에도 대전광역시, 강동구 등이 남북교류협력사업의 행정자치부 심사를 신청한 것으로 나타나고 있다.

것이다. 이러한 필요에 따라 여기서는 남북간 화해·협력시대에 부응하는 지방자치단체간 남북교류 활성화 방안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 우선 이론적 및 정책적 차원에서 지방자치단체의 남북교류의 분야나 범위를 고려하여 지방자치단체의 남북교류에 관한 적정한 개념을 규정하고, 둘째, 현행의 지방자치단체의 남북교류실태를 분석하여 어떠한 문제점이 내재하고 있는지를 파악하고, 셋째, 이를 토대로 지방자치단체의 내부적 운영을 체계화하는 방안과, 넷째, 외부적 지원체계를 효율화하는 방안을 도출하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

전술한 연구목적을 보다 효과적으로 달성하기 위하여 연구범위는 다음과 같이 설정한다.

첫째, 지방자치단체의 남북교류의 범위를 지방자치단체가 주체가 되는 비정치적 분야의 교류로 국한한다. 지방자치단체의 남북교류의 개념을 규정하는 방법에 따라 연구의 범위는 매우 다르게 설정될 수 있다.<sup>3)</sup> 만일 교류단계를 단기, 중기 및 장기로 구분할 경우 장기의 교류단계에서는 불가피하게 정치적 교류가 포함될 개연성이 높다. 그러나 상호 신뢰구축이나 동질성 회복이 도모되지 않은 단기의 교류단계에서 정치적 분야가 포함될 경우 오히려 상호교류를 단절하는 위험이 초래될 수도 있다. 따라서 여기서는 교류주

3) 예를 들면, 교류주체에 민간부문을 포함하거나 교류분야에 정치적 분야를 고려할 경우 교류실태의 분석이나 방안모색을 위한 접근이 매우 달라질 가능성이 높다.



체와 교류분야를 가급적 축소함으로써 단기적 교류의 활성화 및 효율화를 도모하고자 한다.

둘째, 연구대상기관의 범위는 기초 및 광역을 포괄한 전체 지방자치단체를 그 대상으로 한다. 현재도 기초 및 광역을 망라하여 지방자치단체들이 남북 교류를 추진하고 있고, 이러한 현상은 향후에도 동일한 경향을 나타내게 될 것이다. 따라서 기초 및 광역을 포괄한 전체 지방자치단체를 대상으로 남북 교류에 관한 실태분석과 이들이 활용할 수 있는 보다 일반적 대안을 모색하고자 한다.

셋째, 연구내용의 범위는 지방자치단체를 기준으로 내부적 운영과 외부적 지원으로 구분하여 설정한다. 지방자치단체의 남북교류는 분단국의 상호교류라는 특수성에 기반하고 있는 까닭에 지방자치단체의 일반적인 국제교류에 서와 달리 통일부 및 행정자치부 등 외부적 지원체계의 비중이 매우 높게 작용하고 있다. 따라서 내부적 운영과 동시에 외부적 지원도 동일한 비중으로 연구범위로 설정하고 문제점 및 대안모색을 도모하고자 한다.

## 2. 연구의 방법

연구방법으로는 문헌조사와 조사표조사, 사례조사 및 전문가회의 등을 병행하여 활용한다.

우선 문헌조사를 통해서도 국내외 관련문헌, 법률 및 통계자료를 토대로 지방자치단체의 남북교류에 대한 이론적 고찰과 외국사례를 분석한다. 또한 지방자치단체의 남북교류의 실태 및 문제점을 고찰하여 개선방안을 도출하는데 시사점으로 활용한다.

다음으로 조사표조사는 남북교류에 대한 지방자치단체별 구체적 현황을

파악하기 위하여 활용한다. 조사표조사를 통하여 현재의 남북교류실태에 대하여 향후 해당자치단체의 계획 등을 포괄적으로 조사함으로써 문헌조사를 통해 파악하지 못한 현황을 보다 심층적으로 파악하는 동시에 개선방안에 대한 지방자치단체별 의견조사로 적절한 시사점을 얻고자 한다. 조사표조사는 기초 및 광역자치단체의 전체를 대상으로 한 전수조사를 실시하였으며, 조사표의 회수는 경기도, 강원도 및 제주도를 제외한 245개 지방자치단체의 조사표가 회수되어 98.8%를 기록하였다.

사례조사는 전술한 조사표조사와 별도로 일부 사례자치단체를 선정하여 해당 지방자치단체의 남북교류실태를 심층분석하기 위하여 활용한다. 사례자치단체의 선정은 행정계층단위 및 행정자치부의 남북교류계획 심사 등 두 가지 기준에 입각하여 행정자치부의 남북교류계획 심사를 통과한 광역자치단체로 강원도를 그리고 기초자치단체로 철원군을 선정하고, 행정자치부의 남북교류계획 심사를 통과하지 못한 광역자치단체로 경상북도를 그리고 기초자치단체로 포항시를 선정하였다. 이들 4개 지방자치단체의 남북교류실태를 교차분석하여 보다 적절한 대안마련에 시사점으로 활용하고자 한다.

마지막으로 내부적 운영의 체계화 및 외부적 지원의 효율화 방안을 도출하기 위하여 전문가회의를 활용한다. 전문가회의는 2회에 걸쳐 실시하되, 시차를 두고 개최한다. 우선 일차적으로 연구과정의 초기에 2명의 관련전문가를 초청하여 본 연구진이 마련한 연구방향을 검토하여 그 적절성을 분석토록 하고, 다음으로 연구대안의 시안이 마련된 시점에 다시 2명의 전문가를 초청하여 대안의 타당성, 현실 적용성 및 대안도출을 위한 논리전개의 적절성 등을 검토토록 하여 연구의 이론적·논리적 타당성 및 대안의 적절성 등을 보완하는데 활용한다.

## 제2장 지방자치단체의 남북교류에 관한 이론적 고찰

### 제1절 지방자치단체 남북교류의 의의

#### 1. 지방자치단체 남북교류의 개념

지방자치단체의 남북교류는 분단국의 상호교류의 일종이다. 따라서 일반적 교류와 달리 지방자치단체의 남북교류의 개념을 순수한 이론적 측면에서 접근하기는 매우 어렵다. 즉, 논자에 따라 개념의 구체적 내용은 다르더라도 개념규정을 위하여 이론적 측면에서의 접근뿐만 아니라 정책적 측면에서의 고려도 반드시 병행되어야 한다는 것이다.

일반적으로 교류란 둘 이상의 상이한 주체간에 무엇인가를 주고받는 행위양식을 일컫는다. 따라서 지방자치단체의 교류란 교류의 주체가 지방자치단체가 되는 교류 즉, 둘 이상의 상이한 지방자치단체간에 무엇인가를 주고받는 행위양식을 의미한다. 이러한 측면에서 보면, 지방자치단체의 남북교류란 단순히 남북한의 지방자치단체간에 무엇인가를 주고받는 행위양식으로 규정할 수 있을 것이다.

그러나 지방자치단체의 남북교류의 개념을 규정하기 위해서는 이론적 차원에서 교류형태에 대한 보다 명확한 언명이 필요할 것이고, 정책적 차원에서 교류분야의 범위가 보다 구체적으로 획정될 필요가 있다.

우선 이론적 차원에서 지방자치단체의 남북교류가 어떠한 형태에 포함되는가를 살펴볼 필요가 있다. 흔히 지방자치단체의 교류는 공간적 요소를 기준으로 두 가지의 형태로 구분된다. 즉, 특정 지방자치단체의 교류대상 지방

자치단체의 공간적 위치가 국가를 기준으로 국내이나 또는 국외이나에 따라 국내교류<sup>4)</sup>나 국제교류<sup>5)</sup>로 분류되고 있다. 지방자치단체의 남북교류의 공간적 요소는 남한 지방자치단체를 중심으로 할 경우 교류대상 지방자치단체의 공간적 위치는 북한이 된다. 또한 북한 지방자치단체를 중심으로 할 경우 교류대상 지방자치단체의 공간적 위치는 반대로 남한이 된다. 여기서 문제는 남한에 위치한 지방자치단체와 북한에 위치한 지방자치단체 상호간 교류를 국내교류로 간주할 것인지 아니면, 국제교류로 규정할 것인가이다. 이는 남한과 북한이 동일한 국가의 영토이나 아니냐의 문제이다. 남한과 북한이 공간적으로 동일한 국가에 속한다는 근거로는 현행 우리 나라의 헌법규정을 들 수 있다. 헌법 제3조의 규정에 의하면, 우리 나라의 영토는 한반도와 그 부속도서라고 되어 있다. 따라서 북한도 당연히 우리 나라의 영토에 속함으로써 남한의 지방자치단체와 북한의 지방자치단체간 상호 교류는 국내교류로 간주되어야 한다.<sup>6)</sup> 반면, 남북한 지방자치단체간의 교류를 국제교류로 간주할 수 있는 근거는 실제적인 영토고권<sup>7)</sup>의 적용이다. 남한지역에는 대한민

- 
- 4) 예를 들면, 1998년 경상남도 마산시와 전라남도 목포시간에 체결한 자매결연과 같이 국내에 위치하고 있는 자치단체간의 상호 교류를 국내교류라 할 수 있다.
  - 5) 지방자치단체의 국제교류는 지방자치제 실시 이후 각 지방자치단체가 해외 자치단체와 여러 가지 분야에서 추진하고 있는 교류들이 해당된다.
  - 6) 북한지역에 설치된 인민공화국을 독립된 국가로 인정하지 않으려는 논리는 종래 우리 나라의 다수적인 판례 및 학설이다. 즉, 대한민국이 한반도의 유일한 합법정부이고, 대한민국의 영역은 구한말시대의 국가영역 위에 입각한 것이며, 휴전선 북방지역은 이른바 인민공화국이 불법적으로 점령한 미수복지역이라는 것이다(계희열, 「헌법학(상)」, 박영사, 1995, p.163; 대판 1955. 9. 27, 4288 형상 246; 서울고판 1972. 12. 7, 71 노 998).
  - 7) 영토고권이란 국가주권의 하나로 국가가 국제법상의 제한이 없는 한 원칙적으로 배타적 지배를 할 수 있는 공간에 대한 영역권을 말한다. 이러한 영토고권에는 영역 자체를 자유로이 사용·수익·처분할 수 있는 권리와 영역 내에서 자유로이 통치할 수 있는 권리가 포함된다(김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 1997, p.107).

국이 그리고 북한지역에는 조선인민민주주의공화국이 각각 배타적인 영토고권을 행사하고 있다. 따라서 우리 나라 헌법의 규정에도 불구하고 북한지역에 대한 대한민국의 영토고권이 실제로 적용되지 못하고 있으므로 북한지역에 설치된 국가는 독립된 주권국가<sup>8)</sup>라는 것이다.<sup>9)</sup> 이와 관련된 독일과 중국의 사례를 보면, 대체적으로 공식적·명분적으로는 동독과 대만을 독립적인 주권국가로 인정하지 않으려는 노력을 경주하는 가운데 비정치적인 분야를 중심으로 실제적인 교류를 활발히 추진하였다. 독일의 경우 양독간 민간차원의 교류는 분단직후부터 지속적으로 전개되어 왔음에도 불구하고, 지방자치단체 차원의 교류는 동독의 제의에 서독이 처음에는 거부 의사를 밝혔는데 이는 양독간 지방자치단체의 교류를 실시함으로써 실제로 동독을 주권국가로 인정하는 계기가 될 수 있다는 우려 때문이었다. 그러나 서독이 전술한 문제점을 충분히 인식하고서도 1980년대부터 양독간 교류를 추진한 것은 이를 통하여 평화적이고도 조기에 독일통일을 달성할 수 있을 것이라는 기대 때문이었다. 또한 중국의 경우 대만의 주권국가로서의 지위에 관해서 서로 상이한 견해를 보이고 있음에도 불구하고 양안간 교류는 매우 활발

8) 북한이 국제법상으로도 남한과 별개의 독립된 국가로 인정받고 있는 근거로는 유엔의 회원국으로 가입된 사실을 들 수 있다. 즉, 1991년도에 남한과 북한이 유엔에 회원국으로 동시 가입함으로써 실질적으로 독립적인 주권국가로 인정받는 계기가 되었다. 이에 비하여 중국의 경우 중화인민공화국이 유엔의 회원국임에도 불구하고, 중화민국은 유엔의 회원국으로 가입하지 못함으로써 국제적으로 주권국가로 인정받지 못하고 있다.

9) 이러한 논리는 헌법 제3조의 규정을 해석하는 시각에 좌우된다. 즉, 헌법 제3조의 규정은 비현실적인 것이며, 헌법 제4조의 규정에 의하여 신법우선의 원칙에 따라 이미 극복된 것으로 북한지역은 사실상 북한의 영토라고 간주하는 것이다(권영성, 「신판 헌법학원론」, 법문사, 1996, p.122). 헌법 제4조에는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정하고 있다.

하게 진행되고 있다. 즉, 중국은 「일국양제」 10)의 원칙하에 대만을 지방자치 정부로 간주하고 있으며, 대만은 「일국양구」 11)의 원칙하에 대만의 정치적 실체를 주장하고 있다. 이는 결국 독일이나 중국 모두 양국간의 법적 지위에 관해서는 명확하게 정리하지 않은 채 실질적인 필요성에 의해 상호 교류를 추진한 것이라 간주할 수 있다. 우리나라 역시 독일이나 중국과 마찬가지로 북한의 법적 지위에 관해 시기에 따라 상이한 표명을 함으로써 다소 모호한 입장을 보이고 있다.<sup>12)</sup> 그러나 남북한의 통일정책 또는 국민감정이 어떠한지 간에 북한이 독립적 주권국가로서 유엔의 회원국으로 가입하고 있고, 더욱이 남한과 마찬가지로 북한이 다수의 국가들과 국가간 외교관계를 수립하고 있는 점을 감안할 때 현실적으로 북한을 독립적 주권국가로 인정할 수밖에

10) 「일국양제」의 원칙은 1978년 12월 “11기 3중전 회의”에서 평화통일 방침이 확정되어 1982년 신헌법에서 특별행정구가 채택되고, 이후 영국과 홍콩문제를 해결하기 위한 방안으로 도입되어 중국의 대만통일원칙으로 발전된 것이다. 이는 대만에 고도의 자치를 부여하되, 국가주권과 관련된 권한을 행사하지 못하게 함으로써 근본적으로는 대만의 흡수통일을 전제하고 있다(최의철·신현기, 「남·북한 통일정책과 교류협력: 동·서·독, 중국·대만 사례와의 비교」, 백산자료원, 2001, p.20).

11) 「일국양구」의 원칙은 중국의 평화통일 공세에 대응하기 위하여 대만이 채택한 통일방식이다. 즉, 1991년 대만은 국가통일강령을 제정하여 종래의 “하나의 중국원칙”은 재확인하되, 대륙과 대만의 관계를 「일국양구: 한 국가의 두 지구」로 규정하였다. 이는 “두개의 중국”이나 “대만독립”을 추구하지 않음으로써 중국의 무력사용 위협을 희석시키는 동시에 대만의 정치적 실체를 인정받으려는 의도를 내포하고 있다. 이처럼 대만이 신축적인 입장을 보인 까닭은 중국의 무력침공에 대한 미국의 안보공약을 발판으로 경제발전을 위해서는 중국시장의 진출이 반드시 필요했기 때문이었다(최의철·신현기, 「상세서」, p.27).

12) 예를 들면, 1998년 남북관계가 호전될 가능성이 보이고, 경제교류가 빈번해짐에 따라 남북간 경제교류에 관세부과를 폐지하겠다고 공언함으로써 남북간 관계를 내국간 관계로 규정하는 입장을 보였다. 그러나 2000년 남북정상회담 시에는 공동선언문 작성에서 조선인민민주주의공화국과 대한민국을 동시에 표기함으로써 북한의 정치적 실체를 인정하고 있다.

에 없을 것이다. 따라서 남북한 지방자치단체간 교류는 지방자치단체의 국제 교류로 분류될 수 있을 것이다.

한편, 정책적 측면에서 지방자치단체의 남북교류를 구성하는 교류분야에 관해 살펴볼 필요가 있다. 전술한 바와 같이 단순히 남북한 지방자치단체간에 무엇인가를 주고받는 행위양식으로 지방자치단체의 남북교류를 개념화할 경우에는 교류분야가 특별히 한정될 필요가 없다. 그러나 지방자치단체의 남북교류가 분단국의 궁극적 목표인 통일달성을 위한 효과적 수단의 성격을 갖는 경우에는 교류분야가 정책적 차원에서 조정 또는 제한될 개연성이 높다. 정책적 측면에서 특정분야의 교류는 분단국의 목표인 통일달성에 크게 기여하지 못할뿐더러 오히려 상호교류를 가로막는 저해요인으로 작용할 가능성이 높다고 판단할 경우에는 교류분야에서 제외될 수도 있는 것이다. 이와 관련하여 신중하게 고려되어야 할 것이 정치분야의 포함여부이다. 이는 화해협력시대를 규정하는 시각과 교류의 활용초점이 무엇인가에 따라 상이한 결과를 도출하게 될 것이다. 대체적으로 화해협력시대는 통일달성을 위하여 종래의 이질적 양 체제의 동질성을 확보하는 단계로, 동질성 확보를 위한 전략적 수단으로 상호교류가 제시되고 있다. 따라서 이 단계에서 정치적 분야가 부각될 경우 남북관계에 대한 국내외적 관심이 고조되어 오히려 동질성 확보에 장애요인으로 작용할 가능성이 많다.<sup>13)</sup> 특히, 정치적 분야의 교류는 특정사안의 결정권한이나 여타의 조건을 고려할 때 중앙정부에 비하여 지방자치단체가 교류주체로서 적합성이 크지 않다. 물론 남북간 교류협력을 통하여 일정수준 동질성이 회복되고, 화해협력시대가 “낮은 수준의 연방제” 등 실질적인 통합단계로 이행될 조짐을 보이는 단계에 이르러서는 당연히 논의될 필요성뿐만 아니라 교류에 포함하여 남북간 정치교류에 관한 구체적인

13) 한국법제연구원, 「남북연합의 법적 성격과 전망」, 연구보고 94-11, 1994, p.75.

경험을 축적할 필요성도 있을 것이다. 그러나 화해협력시대의 본질적 성격이나 교류의 전략적 활용의미를 고려할 때 지방자치단체의 남북교류에서 정치분야는 제외된 비정치적 분야를 중심으로 한 개념규정이 타당할 것이다.

이상의 논의에 비추어 보면, 지방자치단체의 남북교류는 비정치적인 분야를 대상으로 남북한의 지방자치단체가 주체가 되어 상호간 무엇인가를 주고받는 국제교류의 행위양식으로 규정할 수 있을 것이다.

<그림 2-1> 지방자치단체 남북교류의 개념도

| 구 분    |        | 공간적 요소 |      |
|--------|--------|--------|------|
|        |        | 국내교류   | 국제교류 |
| 내용적 요소 | 정치적교류  | I      | II   |
|        | 비정치적교류 | III    | IV   |

## 2. 지방자치단체 남북교류의 특성

전술한 개념에서 살펴 본 바와 같이 지방자치단체의 남북교류는 분단한국의 통일달성이라는 기본목표를 그 근저에 깔고 있다. 따라서 지방자치단체의 일반적인 교류와는 그 특성을 달리하는 부분이 많다. 여기서는 분단이라는



현실적 조건 및 통일이라는 궁극적 목적과 관련하여 지방자치단체의 남북교류가 갖는 특성들을 고찰하고자 한다.

첫째, 지방자치단체 남북교류의 목적이 교류주체들의 상호 이익도모보다는 동질성 확보에 있다는 점이다. 일반적인 교류는 대체적으로 교류주체의 이익도모에 그 목적을 둔다. 교류분야에 따라서는 친선도모나 해당지역의 역사나 문화를 알리는 계기로 교류를 활용하는 경우도 있지만, 통상적으로 교류라는 매개수단을 통하여 상대가 보유하고 있는 정보와 기술을 습득하게 되고, 이를 바탕으로 경쟁력을 강화하여 경제적 이득을 최대화하는 노력을 경주하게 된다.<sup>14)</sup> 이러한 경향은 교류주체가 국가이든 또는 지방자치단체이든 보편적으로 나타나게 된다. 이에 비하여 지방자치단체의 남북교류에서는 교류주체의 이익도모가 반드시 중점을 두어야 할 목적이 아니고, 달성되지 않아도 크게 문제되지 않는 부차적 목적으로 전환된다. 논리적으로 분단국의 상호교류는 기능주의적 통합전략<sup>15)</sup>의 수단일 뿐으로 이러한 수단을 통하여 얻고자 하는 일차적 목적은 교류분야의 기능적 동질성을 확보하는데 있다. 물론 남북한에 국한할 경우 북한 또는 북한 지방자치단체를 교류의 무대에 유도하기 위하여 남한 또는 남한 지방자치단체의 경제적 및 재정적 지원을 확대할 수 있을 것이고, 이러한 지원은 결과적으로 북한 또는 북한 지방자치단체의 경제적 이득을 극대화하는 결과로 이어질 가능성도 많다. 그럼에도 불구하고 분단국의 통합전략의 일환에서 활용되는 상호교류는 경제적 이득에 우선하여 동질성의 확보에 일차적 목적을 두게 된다.

둘째, 지방자치단체의 남북교류는 남북관계라는 큰 틀에 구속적이라는 점

14) 이은재, “국제교류가 지역경제활성화에 미치는 영향,” 『2001 지방자치단체국제화교류재단 국제세미나 논문집』, 2001, p.4.

15) 기능주의적 통합전략은 사회 각 기능간 동질성 확보를 통하여 순조로운 통합을 달성하기 위한 접근방법으로 후술할 이론적 함의에서 보다 구체적으로 언급할 것이다.

이다. 이러한 특성은 그동안 전개되어 온 남북한의 교류에서도 뚜렷이 나타나고 있는데, 전체적인 남북관계가 긴장되거나 주요 사안이 발생할 경우 이를 계기로 상호교류가 연기되거나 취소되는 사례<sup>16)</sup>가 빈발하였다. 분단국의 상호교류는 분단국의 거시적 상호관계구조와 밀접히 연관되어 있을 뿐 아니라 이러한 거시적 구조에 의하여 직접적으로 영향을 받게 되는 종속변수에 불과하다는 것은 정치적 통합론에서 지적하는 기능주의적 통합론의 한계이기도 하다.<sup>17)</sup> 달리 말하면, 일반적 교류가 교류주체의 결정에 따라 그리고 교류 자체의 타성에 의하여 지속되거나 전개됨에 비하여 지방자치단체의 남북교류는 남북관계의 기본구조가 변화되는 것에 따라 유사한 변화를 나타내게 된다는 것이다.

셋째, 지방자치단체의 남북교류는 교류분야의 제약이 수반된다는 점이다. 전술한 개념규정에서도 이미 언급한 바이지만, 일반적 교류와 달리 분단국의 상호교류는 통합을 전제한 전략적 수단으로 활용되는 까닭에 통합을 저해하는 분야의 교류는 가급적 억제되거나 제외되는 경향이 많다. 이러한 분야의 대표적인 것이 정치분야이다. 분단국의 상호교류에서 정치분야를 제외하는 현실적 논리는 정치적 사안이란 매우 민감한 동시에 명분의 확보가 필요한 것으로 지속적 교류가 용이하지 않다는 것이다.<sup>18)</sup> 이에 비하여 이론적 측면에서는 분단

16) 예를 들면, 대전광역시의 “제2차 WTA(World Technopolis Association: 세계과학도시연합)에 북한과학도시 초청,” 광주광역시의 “2001 광주김치축제에 북한초청”을 비롯하여 전라북도 및 서울특별시 등에서 추진한 대북교류들이 전체적인 남북관계의 소강상태로 중단된 사례들이다.

17) 정치적 통합론이 주장하는 기능주의적 통합론의 한계는 기능적 차원에서 통합의 필요성이 제기되더라도 정치권력이 이를 거부하면, 그러한 노력은 종말을 고하게 된다는 것이다(정동근, 「한국통일론」, 도서출판 대영문화사, 1997, p.38). 이러한 논리는 기능주의적 통합이 주요 수단으로 활용하고 있는 교류에서도 동일한 맥락을 갖게 된다.

18) 이에 더하여 남한의 경우 남북교류에서 정치분야의 분리는 1998년 김대중 정부가

국의 통합을 전제로 교류를 그 수단으로 활용하는 기능주의 시각 자체가 비정치적 분야를 교류의 대상으로 국한하고 있다는 점이다. 그러나 이러한 분단국 상호간의 교류에서 정치적 분야의 제외가 요청되는 현실적·이론적 논거에도 불구하고, 현실적으로 정치분야를 배제할 수 없는 요인들이 있다. 그러한 요인 중의 하나가 정치적 교류가 선행되지 않는 한 비정치적 분야의 교류를 지속 확대할 수 있는 안정적 기반이 구축되지 않는다는 점이다.<sup>19)</sup>

### 3. 지방자치단체 남북교류의 수단

지방자치단체의 남북교류의 수단은 일반적인 교류에서 지방자치단체가 활용하는 수단과 유사하다. 다만, 전술한 바와 같이 지방자치단체의 남북교류는 일반적 교류와 그 목적, 분야 및 전체적인 남북관계의 영향을 비교적 크게 받는다는 특성이 다를 뿐이다. 따라서 지방자치단체의 남북교류의 수단은 지방자치단체가 국내외 교류에서 통상적으로 활용하고 있는 교류수단을 통해서 살펴 볼 수 있다.

일반적으로 지방자치단체가 국내외 교류에서 활용하고 있는 수단의 유형은 자매결연과 같은 종합적 교류와 그 밖의 개별분야 교류로 크게 구분된다.

---

출범하면서 표방한 정경분리의 원칙에 근거하고 있다. 즉, 그동안 남북의 상호교류가 확대되지 못한 원인이 정경연계에 있다고 판단하고, “남북간 경제 교류협력을 정치적 상황에 연계시키지 않고 시장경제원리에 따라 기업이 자율적으로 추진하도록 한다”는 것이다(통일교육원, 「통일문답」, 통일부 교육원, 1999, p.44).

19) 예를 들면, 나진·선봉지역의 남한기업의 투자가 이루어지는 동시에 북한의 동해안 잠수정 침투 및 서해안 교전, 북한상선의 공해침범 등 교류기반을 저해하는 북한의 이중적이고 가변적 태도로 지속적이고 안정적인 상호교류가 어려운 국면에 처하게 되는 것들이다.

### 가. 종합교류방식

전술한 바와 같이 지방자치단체의 남북교류에서 활용할 수 있는 종합교류방식은 자매결연으로 대표된다. 자매결연은 지방자치단체가 활용하는 전통적인 교류수단으로 인적·물적 교류는 물론 다방면의 종합적인 교류를 위해 지방자치단체 상호간에 형제관계를 맺는 약속을 말한다.<sup>20)</sup> 이러한 자매결연은 교류자치단체 상호간 친선도모와 경쟁력의 강화 및 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 주로 활용된다.

자매결연을 통해 교류하는 분야는 특별히 제한되지 않는다. 단체장의 상호 방문과 자매결연 조인식 등을 통해 상징적 친선도모에 주력하는 경우도 있지만, 자매결연을 계기로 각 분야별 교류를 확대·심화하는 사례도 많다. 특히, 교류의 초기단계에서는 후술할 개별교류방식에 비하여 종합교류방식인 자매결연의 활용이 보다 선호되는 경향이 있다.

이러한 종합교류방식인 자매결연은 교류자치단체간 친선도모나 우호증진과 같이 공식적이고 명분적인 관계개선에는 상당한 기여를 하지만, 특정분야의 실제적인 교류효과를 기대하기는 어렵다. 또한 지방자치단체가 교류의 주체가 되는 만큼 체제나 이념이 다른 경우에는 교류의 수단으로 활용하기가 어렵다. 따라서 분단국의 교류에서는 민간교류나 지방자치단체가 주체가 되는 경우에는 분야별 교류가 일정수준 전개된 이후에 자매결연과 같은 종합교류방식이 활용되는 경향을 나타내고 있다.<sup>21)</sup>

20) 한영주, “국제도시간 자매결연사업의 현황과 과제,” 『국제교류』, Vol. 36, 1999, p.15.

21) 독일의 경우에는 민간교류나 분야별 교류가 오랫동안 이루어진 후인 1980년대에 접어들어서 비로소 양독간의 도시간 자매결연의 교류형태가 나타났다. 또한 중국의 경우 양안간에 아직까지 자매결연형태의 교류는 전개되지 못함에도 불구하고 분야별 교류는 매우 활발하게 진행되고 있다. 그리고 우리나라에서도 지방자치단체 차원의 남북교류 시에 자매결연형태의 종합교류방식은 가급적 지양하도록 행정자치부의 지침으로 권장하고 있는 실정이다.

### 나. 개별교류방식

지방자치단체의 남북교류에서 활용할 수 있는 또다른 교류수단은 개별교류방식이다. 개별교류방식은 전술한 종합교류방식과 달리 특정분야를 중심으로 지방자치단체 상호간에 교류를 추진하는 것을 말한다.<sup>22)</sup>

개별교류방식은 종합교류방식이 지향하는 친선도모나 우호증진에도 관심을 두기는 하지만, 근본적인 목적은 특정분야의 교류를 통해 해당 지방자치단체의 이익을 도모하는 것에 있다. 특히, 경제통상분야의 교류는 해당 지방자치단체의 경제 활성화나 경쟁력 제고에 초점을 두으로써 개별교류방식의 성격을 특징적으로 보여주고 있다.

개별교류방식을 통해 교류가 가능한 분야는 매우 다양하다. 지방자치단체가 관여할 수 있는 모든 분야가 교류대상분야가 될 수 있다. 이와 같이 광범위한 교류분야를 몇 가지 유형으로 구분하면, 문화체육분야, 행정분야, 청소년분야, 경제통상분야 및 기타 분야로 분류할 수 있다. 또한 각 분야별로도 구체적 교류내용은 다시 세분화될 수 있는데, 적정한 사례로 아래의 <표 2-1>과 같이 제시할 수 있을 것이다.

<표 2-1> 지방자치단체 남북교류의 개별교류방식

| 교류유형   | 교류내용                 |
|--------|----------------------|
| 문화체육교류 | 친선스포츠경기, 스포츠교류단      |
|        | 지역축제참가               |
|        | 미술작품전, 사진전, 시낭송회     |
|        | 시립발레단, 시립교향악단, 합창단공연 |
|        | 바둑 및 서예교류전           |

22) 이은재, “전계논문”, p.12.

| 교류유형   | 교류내용             |
|--------|------------------|
| 문화체육교류 | 민속품 및 사료전시회      |
|        | 국악연수             |
|        | 서적기증, 도서교환       |
|        | 가로수종자교환          |
|        | 민간단체방문, 문화사절단파견  |
| 행정교류   | 대학간 자매결연         |
|        | 사찰 및 조사단, 공무원교류단 |
|        | 공무원 교환근무         |
|        | 분야별 공무원연수        |
|        | 행정정보교환           |
| 청소년교류  | 의회우호대표단          |
|        | 스포츠교류            |
|        | 합창단, 공연단 상호교환    |
|        | 미술교환전시회, 아동서화전   |
|        | 서신교환             |
| 경제통상교류 | 어린이바둑대회          |
|        | 홈스테이             |
|        | 경제교류협정체결         |
|        | 상품전시관/특산품상설전시관   |
|        | 전용공단조성           |
|        | 지역기업진출/합작투자사업    |
|        | 산업시찰             |
|        | 과학기술심포지움         |
|        | 상공회의소간 자매결연      |
|        | 중소기업연합회조직        |
| 기술이전협의 |                  |
| 기타     | 투자유치             |
|        | 명예박사학위 수여        |
|        | 의료봉사활동           |
|        | 재난시 원조           |
|        | 동물교환(동물원)        |

개별교류방식은 해당 지방자치단체의 이익증진이라는 교류의 실질적 효과를 달성하기에 매우 용이하고, 특히 체제나 이념이 상이한 국가의 지방자치단체간에도 교류의 추진이 가능하다는 특징이 있다. 다만, 종합교류방식에 비하여 교류자치단체간 상호 이해증진을 도모할 수 있는 측면이 저감된다. 분단국의 경우에는 종합교류방식보다는 개별교류방식을 통하여 상호 신뢰 및 동질성 회복을 위한 노력을 경주하는 것이 오히려 효과적일 것이다. 종합교류방식은 비록 명분적인 측면이 강하더라도 정치적 요인이 개재될 가능성이 높고, 또한 경험적으로 독일의 사례를 보면, 개별교류방식을 통해 일정수준의 상호신뢰가 구축된 이후에 종합교류방식을 채택하였기 때문이다. 그러나 개별교류방식을 활용하더라도 일반적인 교류에서 역점을 두고 있는 해당 지방자치단체의 이익증진은 가급적 지양하고, 초기단계에서는 경제적·기술적 지원에 비중을 두거나 문화·체육교류 등을 통하여 남북간 동질성 회복에 교류의 목적을 두는 것이 필요할 것이다.

## 제2절 남북간 교류의 이론적 함의

분단상태 하의 두 개의 체제 즉, 남북한이 교류협력을 추진한다는 것은 중국적으로 단일의 체제인 통일을 달성하기 위한 전략적이고 단계적인 접근방법의 일환이다. 다시 말하면, 분단체제간의 교류와 협력은 그 자체의 의미가 중요한 것이 아니라 중국적이고 근본적인 목적의 실현을 위하여 교류 또는 협력이 어떻게 활용될 것인가에 보다 큰 의의가 있는 것이다.

상이한 두 개의 정체가 하나의 주권국가로 통합되는 기본전략과 관련하여 나이(J. S. Nye)는 세 가지의 주요전략을 제시하고 있다.<sup>23)</sup> 하나는 기관통합

23) J. S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston:

을 우선시하는 연방주의(federalism) 전략이고,<sup>24)</sup> 다음은 정책통합을 근간으로 하는 기능주의(functionalism) 전략이며, 마지막은 정책통합에 입각하되 기관통합을 병행하는 신기능주의(neo-functionalism) 전략이다. 이와 같은 전략들 중에서 상이한 체제간 교류 및 협력과 직접적으로 관련되고 또한 이를 보다 중시하는 전략은 기능주의 및 신기능주의 전략이다. 따라서 통합을 전제한 상이한 체제간 교류 및 협력은 일반적으로 기능주의와 신기능주의 이론에 입각하고 있는 것으로 간주할 수 있다.

## 1. 기능주의

기능주의는 상이한 체제의 통합을 위해서 비정치적인 기능간 동질화 나아가 통합에 주목하고 있다. 즉, 상호간 분쟁이 발생할 수 있는 정치적 문제보다는 비정치적 분야에서 협력함으로써 관련 국가간 유용한 경험을 축적하게 되고, 이러한 경험이 학습과정(learning process)을 통하여 다른 영역의 협력을 도출하게 되어 궁극적으로는 순조로운 통합을 달성할 수 있게 된다는 것이다. 이러한 기능주의는 정치적 분쟁을 야기할 수 있는 연방제 전략을 대체하여 미트라니(David Mitrany)가 제시한 이론으로 당초에는 국제사회의 전쟁문제를 해결하기 위한 유용한 방법의 하나로 출발하였다.<sup>25)</sup>

Little Brown, 1971, pp.48-54.

24) 연방주의 전략은 상이한 체제간 정치적 통합은 기관통합이 반드시 우선되어야 한다는 입장이다. 즉, 기관통합이 선행되고 이를 통하여 정책이나 태도의 통합 등이 수반되는 것이 효과적 통합을 달성할 수 있다는 것이다. 그리고 여기서의 기관통합에는 관료적 통합과 법적 통합 등이 모두 포함된다.

25) 기능주의는 세계평화를 달성하기 위해서는 비정치적 문제의 해결에 주력함으로써 궁극적으로는 정치적 안정과 평화를 유지하는데 효과적이라는 인식이 그 기저에 깔려 있다.



미트라니<sup>26)</sup>는 상호 다른 교호작용을 하는 사회간에 기능적 의존관계가 발생되면 공통의 통합이익이 도출되고 이러한 공동이익은 두 사회를 불가분의 관계로 전환시켜 통합촉진의 큰 요인으로 작용하게 되며, 또한 한 차원에서 의 기능적 협조관계는 다른 차원의 기능적 협조관계를 유발하는 이른바 분기이론(ramification theory)을 제시하고 있다. 그리고 이러한 분기이론에 토대하여 국가간 통합을 추진하기 위해서는 “비정치적인 기술적 차원의 교류로부터 점차 정치적인 교류 및 통합”으로 이행하는 점진적인 추진전략이 필요하다고 한다.

이와 같은 기능주의는 현존하는 주권체제의 강력한 힘과 자기보전의지를 인식함으로써 구체적인 전략에서는 주권에 대한 공격을 최소화하면서 비정치적인 기술적 문제부터 기능통합의 필요가 발생할 때마다 새로운 기구를 만들어나가면 정치적 압력을 극소화할 수 있다는 신뢰에 기초하고 있다.<sup>27)</sup> 이러한 시각은 정치기구라는 것은 사회구성원의 편의에 따라 형성·유지된다는 매우 민주적인 사고에 토대하고 있다.<sup>28)</sup>

국제사회의 통합을 위한 상기와 같은 기능주의적 접근은 분단국의 통합을 위한 전략으로도 역시 유효하다. 즉, 인도적, 경제적, 사회·문화적 교류를 통해 비정치적 분야에서의 협력을 극대화함으로써 이념적 대립을 최소화하고, 궁극적으로는 남북한의 통합달성으로 연결될 수 있다는 것이다.<sup>29)</sup> 이러한 접근방법은 지금까지 우리나라가 남북문제의 해결을 위하여 활용한 방법

26) David Mitrany, "The functional Approach to World Organization," *International Affairs*, XXIV, July, 1948, p.139; *A Working Peace System*, Chicago, Ill.: Quadrangle Books, 1966, pp.54-90.

27) 이상우, 「국제관계이론: 국가간의 갈등원인과 질서유지」, 박영사, 1999, p.556.

28) 정동근, 「진게서」, p.39.

29) 김용우·박경귀, “기능주의의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설 가능성,” 「한국정책과학학회보」, 제4권 제3호, 2000, p.31.

에서도 찾아 볼 수 있다. 김대중 정부가 정경분리원칙에서 활용한 포용정책은 비정치적인 경제협력을 통하여 사회, 문화, 관광 및 스포츠 등 각 분야의 교류로 확대하여 궁극적으로 정치적 통합을 도모하려는 전형적인 기능주의 접근방법에 근거하고 있다.<sup>30)</sup>

그러나 기능주의 접근방법은 유토피아적 사고<sup>31)</sup>에 기초하여 통합에 있어서 현실적인 힘의 작용을 경시함으로써 현실적 타당성을 결여하고 있다는 지적을 받고 있다.

## 2. 신기능주의

신기능주의는 기능주의의 현실 설명력의 한계를 극복하기 위하여 제시된 접근방법이다. 따라서 기본적 시각은 기능주의에 입각하되, 그 방법을 달리 함으로써 효율적 통합을 달성하고자 하는 것이 신기능주의라 할 수 있다.

신기능주의는 하스(Ernst B. Hass)에 의하여 제시된 접근방법으로 두 가지의 초점에서 기능주의와 차이를 보이고 있다. 하나는 통합구성원이 기능주의에서 보편성을 보이고 있음에 비하여 신기능주의에서는 지역성을 강조한다.<sup>32)</sup> 그리고 다른 하나는 통합의 우선적 대상에서 기능주의는 기능통합에 초점을 두고 있음에 비하여 신기능주의는 기능통합에 더하여 기관통합까지

30) 김용우·박경귀, “상계논문,” p.31.

31) 다렌돌프(Ralf Dahrendorf)는 강제력적 사회이론(the coercion theory of society)에 대비하여 기능주의 접근방법을 유토피아적 사고 또는 유토피아학파로 지칭하고 있다. 여기서 유토피아적 사고란 사회질서는 구성원의 의사와 이익의 다양성을 초월하는 일반의사에서 형성된다는 것을 말한다(Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford: Stanford University Press, 1959, pp.157-165).

32) 김희오, 「국제관계론」, 백산출판사, 2001, p.330.

부분적으로 고려하고 있다.<sup>33)</sup>

이와 같은 신기능주의의 핵심은 상호교류를 통하여 높은 수준의 정책통합을 성취하고 아울러 중간수준의 기구통합을 도모하면, 그 결과 더 높은 태도통합 및 기구통합이 이루어지고, 나아가 공동체의식이 생성된다는 것이다.<sup>34)</sup> 그리고 신기능주의적 접근방법을 전략으로 추진하는데 있어서는 정치적 간섭을 회피하는 방법을 선택한다는 점과 기능적 요구가 발생된 후 이에 따라 기구를 형성한다는 점에서는 기능주의적 시각을 유지하되, 정치적으로 매우 중요한 분야를 고의로 선택한다는 점과 통합을 촉진하는 기구창설을 의식적으로 시도한다는 점에서는 기능주의의 전략과 달리하고 있다.<sup>35)</sup>

결국, 신기능주의는 기능주의와 마찬가지로 비정치적 교류에 의한 기능통합을 도모하여 종국적으로 정치통합을 달성하는 전략이나, 다만, 기능주의에 비하여 의식적으로 제도화를 추구한다는 점에서 차이를 갖는다. 즉, 기능주의는 상호교류로 각각의 기능이 개별적으로 통합을 향해 자동적으로 전개됨을 가정하고 있음에 비하여 신기능주의는 보다 제도화된 기능통합을 의식적으로 모색한다는 것이다.<sup>36)</sup>

그러나 신기능주의에 입각한 상기와 같은 기능통합은 기능주의와 동일하게 역시 비정치적 분야의 교류를 통해 달성되는 것이다. 따라서 신기능주의에서도 비정치적 분야의 상호교류는 매우 중요한 기능통합의 수단이 되는 것이다. 그리고 신기능주의도 기능주의와 마찬가지로 현실적 힘의 작용을 경시하고 있다는 지적을 받고 있다. 달리 말하면, 기능주의와 신기능주의는 모

33) 정동근, 「전계서」, p.39.

34) Ernst B. Hass, "International Integration: The European and Universal Process," *International Organization*, XV, 1961, p.347.

35) 이상우, 「전계서」, p.557; 정동근, 「전계서」, p.39.

36) 이상우, 「전계서」, p.557.

두다 현실적인 힘이라 할 수 있는 정치적 거부에 의해서 언제든지 전략적 노력이 중지될 가능성이 상존한다는 한계를 내포하고 있다. 이는 결국 그 수단으로 활용되고 있는 상호교류에서도 동일한 맥락을 갖게 되는 것이다.

### 제3절 남북간 관계변화와 지방자치단체간 교류의 필요성

#### 1. 남북간 관계변화의 전망

##### 가. 남북관계의 일반모형

남북간의 관계가 어떻게 변화될 것인가 하는 점은 우리나라의 통일전략을 수립하는 기본전제가 되는 까닭에 그 중요성을 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 남북간의 관계변화는 미래에 전개될 상황이 기 때문에 누구도 확언하기 어려운 것이기도 하다. 따라서 남북간의 관계변화를 전망하기 위해서는 현실적으로 미래에 전개될 수 있는 가능성 있는 일반모형에 대한 분석이 선행될 필요가 있다. 미래에 나타날 남북간의 관계는 여러 가지 변수들의 작용에 의하여 전술한 일반모형의 어느 하나로 귀착될 개연성이 높기 때문이다.

남북간의 관계변화의 일반적 모형은 통일유형에 따라 크게 4가지의 조합을 상정할 수 있다(<그림 2-2> 참조). 통일유형은 논리적으로 통일주체와 통일시기를 기준으로 구분되는 각각의 통일방식의 조합을 통해서 도출할 수 있다. 통일방식은 우선 통일주체를 기준으로 어느 일방에 타방이 흡수되어 통일되는 흡수통일과 쌍방의 합의에 의하여 통일을 달성하는 합의통일로 구분되며, 통일시기를 기준으로 급격히 통일이 이루어지는 급격통일과 보다 장

기간이 소요되는 점진통일로 구분된다. 이와 같은 통일주체와 통일시기로 구분되는 각각의 통일방식을 기준으로 4가지의 통일유형을 도출할 수 있다. 즉, 급격흡수통일(I), 급격합의통일(II), 점진흡수통일(III) 및 점진합의통일(IV) 등이 그것이다.

<그림 2-2> 남북간 관계변화의 일반적 모형

| 구분     |      | 통일의 주체      |            |
|--------|------|-------------|------------|
|        |      | 흡수통일        | 합의통일       |
| 통일의 시기 | 급격통일 | 급격흡수통일(I)   | 급격합의통일(II) |
|        | 점진통일 | 점진흡수통일(III) | 점진합의통일(IV) |

#### 1) 급격흡수통일 모형

급격흡수통일 모형에 입각한 남북간의 관계변화는 논리적으로 어느 일방이 급격한 체제붕괴에 직면하여 타방의 체제에 흡수되는 것이다. 현실적으로는 북한의 체제붕괴로 인하여 북한이 남한에 흡수되는 것을 상정하는 것이다. 이러한 모형은 김일성 주석의 사후에 가장 설득력 있게 논의된 모형이기도 하며, 또한 김정일 국방위원장 체제의 초기에 북한의 경제가 파탄 또는 붕괴의 조짐을 보이자 조만간 급격흡수통일이 현실화될 수도 있다는 전망이 대두되기도 하였다.<sup>37)</sup> 특히, 경험적으로는 독일통일이 급격흡수통일 모형에

37) 류길재, “북한의 개혁가능성과 남북한 관계: 정상회담과 북한의 개혁 전망,” 연세

입각하여 전개된 까닭<sup>38)</sup>에 남북한의 통일에서도 적용될 가능성이 없지 않을 것으로 전망할 수 있다.<sup>39)</sup>

## 2) 급격합의통일 모형

급격합의통일 모형에 기반한 남북간 관계의 변화는 논리적으로 남북 쌍방이 상호협의를 통하여 적정한 통일정부의 구성을 합의도출하고, 이를 토대로 단시간 내에 통일을 달성하는 것이다. 그러나 이러한 모형은 논리적으로는 하나의 대안으로 상정하는 것이 가능하나, 현실적으로 기대하기는 어렵다. 우선 장기간에 걸친 교류·협력을 통하여 상호신뢰가 구축되지 않은 상태에서 통일정부의 구성에 합의한다는 것이 용이하지 않고, 또한 합의를 도출한다 하더라도 예멘의 사례<sup>40)</sup>에서 보듯이 통일국가가 안정적으로 지속되기는 어려운 까닭이다.

## 3) 점진흡수통일 모형

점진흡수통일 모형에 입각한 남북간 관계의 변화는 논리적으로 장기간에

---

대학교 사회과학연구소, 「사회과학논집」, 제31집, 2000, p.208.

38) 독일의 통일을 급격흡수통일로 간주하지 않는 시각도 있다. 즉, 동독의 서독으로의 흡수통일은 분명하나 독일의 경우 장기간 양독간 교류가 지속되었고, 더욱이 통일 당시 동독주민들이 서독으로의 흡수를 자원했으며, 투표를 통해 통합을 스스로 선택했다는 점에서 점진흡수통일의 일종으로 볼 수 있다는 것이다(양호민 외, 「남과 북 어떻게 하나가 되나: 한반도통일의 현실과 전망」, 나남, 1994, pp.101-102).

39) 한부영·금창호, 「통일대비 지방행정통합방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제293권, 1998, p.55.

40) 예멘의 경우 두 개의 정부가 국력의 비례에 따라 통합정부의 권력을 배분하는 형태의 합의통일방식으로 연합형태의 예멘공화국을 수립하였으나, 국민의 합의에 기초하지 않은 까닭에 통일 이후 극심한 사회불안정의 초래와 무력충돌의 여지를 남겼다(한국지방행정연구원, 「통일에 대비한 내무행정체제의 구축방안」, 정책연구보고서, 1994, p.69).

걸친 상호교류를 통해 일방의 체제가 타방의 체제로 점진적으로 흡수되어 중국적으로 통일국가를 달성하는 것이다. 이러한 관계로의 변화는 두 가지의 전제가 충족될 때 그 가능성이 높아진다. 하나는 장기간의 상호교류를 통해 충분한 신뢰회복이 이루어지는 것이고, 다른 하나는 일방의 체제가 타방의 체제에 비하여 월등한 우수성을 확보하고 있어야 한다. 이와 같은 두 가지 전제가 충족될 경우 점진흡수통일 모형의 실현가능성은 매우 높을 것이고, 또한 통일로 인한 충격도 최소화될 수 있을 것이다. 현실적으로도 그동안 다수의 분야에서 통일을 대비한 정책연구에서 남한에 의한 점진흡수통일을 유력한 시나리오로 상정하였다.<sup>41)</sup>

#### 4) 점진합의통일 모형

점진합의통일 모형에 입각한 남북간 관계의 변화는 논리적으로 장기간에 걸친 상호교류를 통하여 신뢰회복을 도모해 나가는 동시에 통일정부의 구성을 합의에 의하여 도출함으로써 중국적으로 통일을 달성하는 것이다. 이러한 통일모형은 가장 이상적인 동시에 규범적인 접근이라 할 수 있다. 즉, 평화적인 통일을 달성할 수 있는 동시에 장기간에 걸쳐 상호체제의 이질성을 극복하고 신뢰를 회복하는 노력을 기울인 까닭에 통일비용이나 통일로 인한 사회적 혼란을 최소화할 수 있다. 그동안 우리나라의 역대 정부들이 공식적으로 표방한 통일방안들의 대부분이 이러한 점진합의통일 모형에 입각하고 있다.<sup>42)</sup>

41) 박기덕, “남북한 정치적 통합모델의 모색: 이론적 논의,” 박기덕·이종석편, 「남북한 체제비교와 통합모델의 모색」, 세종연구소, 1995, pp.373-379.

42) 남한의 공식적인 통일방안은 1982년 1월 22일 발표된 전두환 정부의 “민족화합 민주통일방안”이 최초의 통일방안이고, 이후 노태우 정부의 “한민족공동체 통일방안,” 김영삼 정부의 “한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안,” 그리고 현재의 김대중 정부의 “민족공동체 통일방안(연합제)”으로 이어져 왔는 바, 이와 같은 통일방안들

## 나. 남북관계의 전망

전술한 4가지 모형을 상정 가능한 이념적 모형으로 간주한다면, 향후 남북 관계는 4가지 모형 중의 어느 한 모형과 유사하게 전개될 가능성이 많다. 다만, 남북관계가 어느 모형에 보다 가까운 모습으로 전개될 것인가 하는 것은 관련변수들의 작용에 크게 영향을 받게 될 것이다. 향후 남북관계의 변화에 영향을 미칠 변수들로는 외부적 요인, 남한의 통일정책 및 북한의 태도 등 세 가지를 지배적 변수로 제시할 수 있다.

### 1) 관련변수

#### 가) 외부요인

우선 외부적 요인으로는 남북관계에 직접적인 이해관계를 갖는 미국, 일본, 러시아 및 중국의 대한반도 정책이다. 그동안의 통일논의에서 주요한 접근방법의 하나로 제시되어 온 것이 미·소의 제국주의적 세계재편의 일환으로 한반도 분단이 타율적으로 강요되었고, 또한 냉전체제의 지속에 따라 분단의 고착이 이루어졌다는 시각이다. 따라서 통일을 달성하기 위해서는 내부적 통일노력에 못지 않게 외부요인인 4대 강국의 한반도정책이 남북통일에 대하여 우호적으로 전환되는 것이 중요한 것으로 지적되어 왔다.<sup>43)</sup> 물론 이러한 시각에 전적으로 동의하지 않더라도 남북통일에 외부적 요인이 상당한 영향력을 미치고 있다는 것은 현실적인 문제이다.<sup>44)</sup>

은 공히 교류·협력을 바탕으로 한 단계적 합의통일의 방법에 기초하고 있다.

43) 이봉철, 「통일과 통일논의: 구조와 자율의 정치동학」, 인간사랑, 1993, pp.44-53.

44) 대북관계에서 유화적 태도를 견지하여 왔던 미국의 클린턴 행정부 하에서는 남북 정상회담을 비롯한 남북관계의 의미 있는 진전이 전개되어 왔지만, 부시 행정부의 출범초기에 미국의 대북한 정책이 강경노선으로 전환됨에 따라 남북관계도 경색국면으로 접어들게 된 것은 외부요인의 중요성을 실제적으로 입증하는 것이기도 하다.



최근의 미국을 비롯한 4개 국가의 대한반도 정책의 기초는 남북한의 통일 과정에서 자국의 영향력을 확대하려는 의도는 나타나고 있으나,<sup>45)</sup> 통일을 자체를 거부하는 조짐은 보이지 않고 있다. 특히, 미국의 경우 부시정권의 출범 초기에는 김대중 정부의 대북 포용정책과 비교되는 상호주의를 북한에 적용함으로써 북미관계에서 긴장국면을 도출하였으나, 장기적으로는 남북간 대화와 협력을 크게 훼손하지 않는 자세를 보일 것으로 전망되고 있다.<sup>46)</sup>

상기의 전망에 따르면, 외부요인의 경우 현재와 마찬가지로 향후에도 남북통일의 저해요소로 작용하지 않을 것으로 판단된다. 따라서 외부요인들이 다소의 영향력은 계속적으로 유지하게 되겠지만, 보다 중요한 것은 남한과 북한의 양 당사자가 상호관계를 어떻게 정립해 나가느냐 하는 것이다.

#### 나) 남한의 통일정책

향후 남북관계의 변화를 결정하는 또다른 변수는 남한의 통일정책이다. 물론 향후 남한의 통일정책은 북한의 태도변화에 따라 가변성을 갖게 되겠지만,<sup>47)</sup> 주된 기초는 결국 남한의 정부가 결정하는 것이라 할 수 있다.

45) 남북한의 통일과정에서 자국의 영향력을 확대하려는 노력은 러시아와 중국에서 특징적으로 나타나고 있다. 양국 모두 남한과 외교수립 초기에는 남한경도 정책의 일면을 보이다가 최근에 들어서 남북한에 대한 균형정책으로 전환된 점이라든가 특히, 러시아의 경우 초기의 남한우선 정책의 결과 북한에 대한 중국의 영향력이 확대되고, 남한의 경제지원을 기대만큼 유도하지 못함으로써 푸틴 대통령의 당선과 동시에 북한 중시정책으로 전환하였다(최춘흠, “남북한 정상회담과 중러의 한반도 정책,” 연세대학교 사회과학연구소, 『사회과학논집』, 제31집, 2000, pp.224-240).

46) 부시 행정부는 출범 초기에 상호주의에 입각한 대북 강경책으로 북한을 주적의 하나로 간주하는 듯 하였으나, 최근에 들어 점차 남북대화의 필요성을 언급하는 빈도가 높아지고 있는 추세이다.

47) 안병준 교수에 따르면, 북한의 변화 즉, 북한체제의 현상유지, 구조적 개혁 및 개방, 내부갈등의 심화 등에 따라 남한의 통일정책도 탄력성을 갖춰야 할 것으로 전망하고 있다(안병준, “북한의 변화와 통일시나리오,” 연세대학교 사회과학연구소,

남한의 통일정책을 전망하는 출발점은 우선 현재의 김대중 정부의 포용정책이다. 포용정책은 일부에서 다소의 문제점을 지적하고는 있지만,<sup>48)</sup> 그동안의 대립적 구도를 탈피하고 남북간 화해·협력의 시대를 출범시켰다는 점에서 전반적으로 긍정적 평가를 받고 있다. 따라서 현재의 포용정책의 근간이 향후에 변화될 것인가 그리고 변화된다면 어떠한 모습으로 전개될 것인가 하는 것이 향후 남한의 통일정책의 변화를 전망하는 토대가 될 것이다.

전술한 바와 같이 장기적으로 북한의 체제가 급격한 변화를 보인다면, 그에 따라 현재의 포용정책에도 커다란 기초변화를 초래할 가능성이 많다. 경우에 따라서는 포용정책 자체가 다른 통일정책으로 대체될 개연성도 있다. 그러나 북한의 급격한 변화를 상정하지 않을 경우에는 남한에서 정권이 교체되더라도 현재의 포용정책의 근간은 유지될 가능성이 많다.<sup>49)</sup> 다만, 부분적으로 현재의 포용정책이 노정하고 있는 문제점들을 보완하기 위한 전략상

「사회과학논집」, 제31집, 2000, pp.2-13).

48) 김대중 정부의 포용정책은 경제·사회적 성과에도 불구하고 정치·군사적 측면에서는 그 효과가 크지 않은 것으로 볼 수 있는 바, 이는 포용정책이 전형적인 기능주의에 입각하고 있는 통일정책으로 정경분리에 의한 다양한 대북접근이 모두 통일에 긍정적 영향을 미치지 않는 가정을 전제하고 있다는 것이다. 따라서 장기적인 통일계획에 근거하여 남북교류가 활용되는 방안에 대한 구체적 판단이 결여되어 있으며, 이를 시정하기 위해서는 통일정책에서 정책결정자의 의지가 개입되는 신기능주의적 통일정책으로 전환될 필요성이 있다는 것이다(김도태, “남북정상회담과 한반도 통일,” 연세대학교 사회과학연구소, 「사회과학논집」, 제31집, 2000, pp.270-278). 이외에도 포용정책은 “북한의 태도를 고려치 않은 일방적 유화주의”, “일방적 유화주의로 인한 안보태세의 약화 초래”, “변화하지 않는 북한을 변화시키겠다는 천진난만한 낙관주의”라는 등의 비판을 받아 왔다(김기정·정용수, “대북포용정책과 남북정상회담의 의미,” 연세대학교 사회과학연구소, 「사회과학논집」, 제31집, 2000, pp.247-248).

49) 한나라당 이회창 총재도 “6.25 참전 소대장 모임”에서의 강연을 통해 남북간의 교류·접촉 및 화해·협력의 기초를 수용하는 의미의 발언을 하였다.

수정은 충분히 예상할 수 있다.

#### 다) 북한의 태도

향후 남북관계의 변화에서 북한의 태도 역시 중요한 결정요인으로 작용할 것이다. 북한의 태도는 대체적으로 북한의 체제변화에 따라 상응하는 변화를 보일 가능성이 많다.

향후 북한체제의 변화는 현실적인 국내의 조건들에 비추어 세 가지 유형으로 전망할 수 있다.<sup>50)</sup> 그 하나는 생존과 정당성<sup>51)</sup>을 보호하기 위하여 극히 제한적인 개방과 개혁을 추진하는 것이다.<sup>52)</sup> 다른 하나는 정경분리를 기조로 시장친화적인 경제정책을 도입하는 본격적 개방 및 개혁을 시도하는 것이다.<sup>53)</sup> 마지막으로 개방 및 개혁을 추진하는 과정에서 내부갈등과 불안이 증폭되어 붕괴로 연결되는 것이다.<sup>54)</sup>

50) 안병준, “전개논문,” pp.3-9.

51) 북한체제는 ‘남조선 해방’ 및 ‘하나의 조선’의 논리에 정당성의 근거를 두고 있기 때문에 급격한 개방·개혁 특히, 정치·군사적 측면에서 급격한 변화에는 한계가 있다는 것이다(박채용, 『사회주의연구자료집』, 세계아기선교출판국, 1995, p.471).

52) 북한이 제한적 개방 및 개혁을 추진할 수 있는 근거로는 다음과 같은 이유들을 제시할 수 있다. 첫째, 북한의 엘리트들간에 단결이 유지되고 있으며, 둘째, 군부통제가 강화되고 있으며, 셋째, 대외지원이 북한의 현상유지에 기여하고 있으며, 넷째, 북한의 미사일 능력이 안보와 생존을 위한 일종의 보험이 되고 있다는 것이다(안병준, “전개논문,” pp.3-5).

53) 이러한 전망의 논거는 북한과 유사한 사회주의국가들인 중국과 베트남이 정경분리 정책에 의하여 자본주의 경제체제를 도입하는데 성공하였다는 평가를 받고 있다는 점과 김정일이 직접 중국의 개방 및 개혁의 상징인 상해 및 푸둥지역을 시찰하였다는 점을 들 수 있다.

54) 북한체제의 붕괴의 경우 동유럽과 구소련과 달리 북한주민들이 시민사회와 자본주의를 경험하지 못했기 때문에 권력투쟁의 산물이 될 가능성이 높다는 점이다(안병준, “전개논문,” p.8).

상기한 세 가지 유형 중에서 당위적인 측면에서 보면 두 번째 유형이 가장 바람직할뿐더러 남한의 입장에서도 환영할만한 변화이다. 그러나 본격적인 개방 및 개혁이 북한체제에 주는 부담을 고려할 때 당분간은 북한이 원하는 분야에 대해 점진적이고 제한적인 범위에서 개방 및 개혁을 추진할 가능성이 높다. 더불어 개방 및 개혁을 통해 유입될 외부사조나 가치관이 파생하는 부정적 영향을 최소화하는 사상교육 등의 노력을 강화할 것으로 예상된다.<sup>55)</sup> 물론 이와 같은 제한적 개혁 및 개방이 성공적으로 전개될 경우에는 본격적인 개방 및 개혁의 조치를 강구할 가능성도 있다.

## 2) 남북관계의 전망

앞서 남북관계의 변화에 영향을 줄 주요 변수들로 외부요인과, 남한의 통일정책 및 북한의 태도 등을 살펴보았는 바, 이에 따르면, 향후 남북관계의 변화는 다음과 같이 전망할 수 있을 것이다.

우선 외부요인으로서 미국, 일본, 중국 및 러시아는 자국의 이익을 극대화하려는 노력을 경주함에도 불구하고, 전반적으로 한반도 통일에 대해 부정적 영향을 미치지 않는 것으로 예상할 수 있다. 따라서 남북 당사자간에 합의에 의하여 상호관계를 정립할 경우 이를 그대로 수용할 가능성이 높아 향후의 남북관계는 남북 당사자간 합의에 의한 결정이 관건이 될 것으로 전망된다.

다음으로 남한의 통일정책은 북한의 변화에 따라 가변성은 있으나, 현재의 포용정책이 단기적으로는 그 근간을 유지할 것으로 보이며, 또한 북한 역시 내부불안의 요소가 상존함에도 불구하고 단기적으로 제한적 범위에서 개방 및 개혁을 지속적으로 추진할 것으로 예상된다.

55) 류길재, “전계논문,” p.218.

따라서 남북관계는 단기적으로 현재와 같은 제한적 범위에서 상호간 교류·협력이 지속될 것이고, 장기적으로는 북한체제의 내부적 불안요소만 제거될 경우 북한의 본격적인 개방 및 개혁에 부응하여 보다 확대된 남북간의 교류·협력이 전개될 것으로 판단할 수 있다. 이는 결국 남북관계의 일반모형에서 제시한 점진합의통일 모형에 입각한 변화의 양상들이 남북관계의 기초를 이룰 것으로 전망할 수 있다.

## 2. 지방자치단체간 남북교류의 필요성

전술한 바와 같이 남북관계가 현재와 마찬가지로 향후에도 화해협력을 기초로 전개된다면, 남북간의 교류·협력은 화해협력의 정착화와 점진합의통일을 달성하는데 실질적인 수단으로 활용될 가능성이 높다.

이러한 남북간 교류·협력에는 민간부문, 지방자치단체 및 중앙정부를 망라하여 각기 적절한 역할을 수행하여야 하겠지만, 특히 지방자치단체의 경우 아래와 같은 측면에서 그 필요성을 제시할 수 있을 것이다.

### 가. 화해협력시대의 정착화

전술한 바와 같이 지난 해 6.15 남북정상회담을 통하여 남북간 관계의 기본틀을 합의하고, 이에 따라 남북간 다양한 분야에 걸쳐 교류협력을 추진하기로 하였다. 이와 같은 남북의 상호간 교류·협력의 추진은 화해협력시대라는 상호공존의 틀을 정착시키기 위한 데에 그 목적이 있는 것이다.

남북간 화해협력의 공고화는 안정적인 남북관계를 정착시켜 소모적인 비용을 최소화하고, 향후 남북관계의 변화를 예측 가능하게 하는데 기여할 것이다. 뿐만 아니라 남북간 화해협력의 공고화는 장기적으로 상호신뢰의 구축

과 체제와 이념의 동질성 회복을 통하여 평화적인 합의통일을 가능케 하는 주요 수단이 될 수도 있다.

따라서 남북간 지방자치단체 차원에서 상향적 접근방법에 의한 교류협력을 활성화함으로써 정상회담을 통해 합의된 기본틀의 공고화를 도모할 수 있을 것이다.

#### 나. 비정치적 연계강화

화해협력시대라는 현재의 남북관계는 남북정상회담에서 도출된 정치적 합의에 의한 기본구도의 획정에 불과하다. 따라서 남북관계가 실질적인 화해협력시대로 전개될 것인가 하는 점은 또다른 노력에 의해서 가능할 것이다.

이러한 노력으로 간주될 수 있는 것이 바로 남북간 상호 교류·협력이라 할 수 있다. 전술한 바와 같이 남북정상회담을 통해 도출된 화해협력시대는 전형적인 기능주의 접근방법에 기초한 김대중 정부의 포용정책의 산물이고, 통합을 위한 기능주의 접근방법의 핵심수단은 기능간 동질성 회복을 도모할 수 있는 체제간 광범위한 교류라 할 수 있다.

특히, 기능주의에서 상정하고 있는 교류는 주로 정치적 분야를 제외한 비정치적 분야의 교류를 대상으로 하고 있는 바, 지방자치단체의 남북교류를 통해 이러한 비정치적 분야의 교류를 활성화할 수 있을 것이다. 나아가 지방자치단체에 의한 남북간 비정치적 분야의 교류를 활성화함으로써 해당분야의 기능적 연계성을 한층 강화시키는 결과를 가져올 것으로 판단된다.

#### 다. 실질적 행정지원

남북간 화해협력시대가 정착되면, 남북간 교류협력이 다양화되는 동시에 양적으로 확대될 것은 자명하다. 전술한 바와 같이 이러한 남북간 교류는 통

합의 한 과정으로 기능간 동질성을 회복하는데 그 주안점이 있다. 그러나 현실적인 측면에서 보면, 기능간 동질성에 더하여 통일 이후에 파생될 문제점을 해소하기 위한 것에서도 남북간 교류의 역할을 찾을 수 있을 것이다.

이러한 역할 중의 하나가 행정측면의 원활한 통합이라 할 수 있을 것이다. 행정운영의 방식, 기술적 수준, 공무원의 수행능력 및 수요대응 방식 등에 대해 남북간의 이질성을 제거함으로써 통일 이후에 발생될 문제점을 최소화할 수 있을 것이다. 이러한 역할은 민간부문에서 담당하기 어려울뿐더러 중앙정부 차원에서도 수행하기가 용이하지 않다. 따라서 지방자치단체의 남북교류를 통하여 다양한 분야의 기능통합을 도모하는 동시에 남한 지방자치단체가 보유하고 있는 행정운영기술을 북한 지방자치단체에 전파함으로써 실질적인 행정지원이 가능토록 하는 것이다.

## 제3장 지방자치단체의 남북교류 실태와 문제점

### 제1절 지방자치단체 남북교류의 일반실태 분석

#### 1. 관련법규

남북한 교류 또는 협력과 관련된 현행의 법규는 다수가 제정되어 적용되고 있다.<sup>56)</sup> 이러한 법규들 모두가 지방자치단체의 남북교류와 관련해 부분적으로 적용되지만, 보다 직접적인 근거법규로는 「남북교류협력에 관한 법률」과 동법 시행령 및 시행규칙 그리고 「남북협력기금법」과 동법 시행령 및 시행규칙 등을 들 수 있다. 또한 법규형식은 아니지만 지방자치단체의 남북교류를 직접적으로 뒷받침하는 것은 행정자치부의 「남북 자치단체간 교류협력업무 처리지침」이라 할 수 있다.

56) 남북의 교류 또는 협력에 관련된 현행 법제로는 다음과 같은 것들이 있다. 즉, 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북교류협력에 관한 법률시행령」, 「남북교류협력에 관한 법률시행규칙」, 「남북한왕래자의 휴대금지품 및 처리방법」, 「남북한왕래자 휴대품통관에 관한 고시」, 「남북한교역대상물품 및 반출·반입 승인 절차에 관한 고시」, 「남북한간수송장비 운행 승인 신청에 관한 고시」, 「남북교역물품통관 관리에 관한 고시」, 「남북경제협력사업 처리에 관한 규정」, 「국내기업 및 경제단체의 북한지역 사무소 설치에 관한 지침」, 「대북투자 등에 관한 외국환 관리 지침」, 「남북협력기금법」, 「남북협력기금법시행령」, 「남북협력기금법시행규칙」, 「남북협력기금 운용 관리 규정」, 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원 지침」, 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」, 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 [제3장 남북교류·협력]의 이행과 준수를 위한 부속 합의서, 「남북교류·협력 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」 등이 그것이다.



### 가. 남북교류협력에 관한 법률

「남북교류협력에 관한 법률」은 1990년 8월 1일 제정되어 현재까지 시행되어 오고 있는 법률이다. 동법은 남북간 상호교류와 협력의 촉진에 관련된 사항을 규정할 목적으로 제정되었으며, 총 30조의 관련내용으로 구성되어 있다(<표 3-1> 참조). 그리고 동법의 시행과 관련된 구체적 내용들은 동법 시행령 및 시행규칙에 규정되어 있다.

동법에 규정된 핵심적 내용들은 남북교류협력추진협의회 구성과 운영, 인적교류에 관한 사항, 교역 및 협력사업에 관한 규정, 남북교류·협력에 관한 지원, 위법사항에 관한 벌칙 등이다.

우선 남북교류협력추진협의회는 통일부장관을 위원장으로 하는 15인 내의 위원으로 구성되며, 남북교류협력과 관련하여 ① 남북교류·협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립, ② 남북교류·협력에 관한 각종 허가·승인 등에 관한 중요사항의 협의·조정, ③ 교역대상품목의 범위 결정, ④ 협력사업에 대한 총괄·조정, ⑤ 남북교류·협력의 촉진을 위한 지원, ⑥ 남북교류·협력과 관련된 중요사항에 대한 관계부처간 협조 추진, ⑦ 기타 위원장이 부의하는 사항 등을 심의·의결한다.

인적교류에 관해서는 남북한 주민의 왕래 및 접촉시의 통일부장관의 승인 요건과 해외동포 즉, 외국국적을 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 해외거주동포가 남한에 왕래하고자 할 경우 여권법에 의한 여행증명서를 소지할 것을 명기하고 있다.

교역 및 협력사업에 관해서는 교역 및 협력의 당사자 지정, 사업의 내용, 사업의 방법 및 조정에 관한 구체적 내용들을 규정하고 있으며, 더불어 남북교류·협력의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 정부는 당해 사업을 시행하는 자에게 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다.

또한 남북교류협력시 동법에 규정한 내용에 위배되는 행위를 할 경우 사

안에 따라 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금<sup>57)</sup>과 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금<sup>58)</sup>에 처할 수 있도록 규정하고 있다.

<표 3-1> 남북교류협력에 관한 법률의 구성

| 해당조항        | 관련내용                          |
|-------------|-------------------------------|
| 제1조 - 제3조   | - 목적 및 용어정의<br>- 타 법률과의 관계 규정 |
| 제4조 - 제8조   | - 남북교류협력추진협의회의 설치 및 운영        |
| 제9조 - 제25조  | - 남북교류협력에 관한 내용 및 방법          |
| 제26조        | - 다른 법률의 준용                   |
| 제27조 - 제29조 | - 위법사항의 벌칙                    |
| 제30조        | - 북한주민의제                      |

#### 나. 남북협력기금법

「남북협력기금법」은 1990년 8월 1일 제정되어 현재까지 운영되어 오고 있는 법률이다. 동법은 남북한의 상호교류와 협력을 지원하기 위해 필요한 기금의 설치와 그 운용·관리의 제반사항을 규정하기 위하여 제정되었으며,

57) 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금은 다음의 경우에 해당하는 자에게 부과된다. 즉, ① 증명서를 발급받지 아니하고 남북한을 왕래하거나 승인을 받지 아니하고 회합·통신, 기타의 방법으로 북한 주민과 접촉한 자, ② 승인을 얻지 아니하고 물품을 반출 또는 반입한 자, ③ 승인을 얻지 아니하고 협력사업을 시행한 자, ④ 부정한 방법으로 증명서를 발급받은 자, ⑤ 승인을 얻지 아니하고 남한과 북한 간에 선박·항공기·철도차량 또는 자동차 등을 운행한 자 등이다.

58) 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금은 다음의 경우에 해당하는 자에게 부과된다. 즉, ① 신고를 하지 아니하고 북한을 왕래한 재외국민, ② 교역과 관련된 조정명령을 따르지 아니하거나 통일부장관의 요청시에 보고를 하지 아니한 자, ③ 협력사업과 관련된 조정명령을 따르지 아니하거나 통일부장관의 요청시에 보고를 하지 아니한 자 등이다.

총 14조<sup>59)</sup>의 관련내용으로 구성되어 있다(<표 3-2> 참조). 그리고 동법의 시행과 관련된 구체적 내용들은 동법 시행령 및 시행규칙에 규정되어 있다.

동법에 규정된 핵심내용들은 기금의 설치, 기금의 재원, 기금의 운영 및 관리, 기금의 용도 그리고 기금사용의 보고 및 환수 등이나, 역시 중요한 것은 기금의 재원과 기금의 용도이다.

우선 남북교류·협력을 지원하기 위한 기금은 ① 정부 및 정부 외의 자의 출연금, ② 장기차입금, ③ 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금, ④ 기금의 운용수익금, ⑤ 기타 대통령령이 정하는 수입금 등을 그 재원으로 하여 조성되고 있다.

그리고 상기의 재원으로 조성된 기금의 용도는 ① 남북 주민의 남북간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원, ② 문화·학술·체육분야 협력 사업에 소요되는 자금의 전부 또는 일부의 지원, ③ 교역 및 경제분야 협력 사업을 촉진하기 위하여 소요되는 자금의 남한주민(법인, 단체 포함)에 대한 지원 또는 용자, ④ 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공해 주거나 자금을 용자해 주는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전과 금융기관으로부터 대통령령이 정하는 비지정통화의 인수, ⑤ 기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원, ⑥ 차입금 및 공공기금관리법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환, ⑦ 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 등으로 활용된다.

59) 1993년 12월 31일로 제6조가 삭제됨으로써 실제로는 총 13로 구성되어 있다.

&lt;표 3-2&gt; 남북협력기금법의 구성

| 해당조항                | 관련내용                               |
|---------------------|------------------------------------|
| 제1조·제2조             | - 목적 및 용어정의                        |
| 제3조                 | - 기금의 설치                           |
| 제4조·제5조 및 제10조      | - 기금의 재원<br>- 제6조 삭제(1993. 12. 31) |
| 제7조, 제9조, 제12조·제14조 | - 기금의 운영 및 관리                      |
| 제8조                 | - 기금의 용도                           |
| 제11조                | - 기금사용의 보고 및 환수                    |

#### 다. 남북 자치단체간 교류협력업무 처리지침

「남북 자치단체간 교류협력업무 처리지침」은 남북정상회담을 계기로 수요증가가 예상되는 남북 자치단체간 교류협력사업의 효율화를 도모하기 위하여 행정자치부가 2000년 7월 작성하여 각 지방자치단체에 시달한 것이다.

동 지침에 의하면, 남북 자치단체간 교류협력업무에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 동 지침을 적용하고, 행정자치부는 통일부와 협의하여 지방자치단체의 남북교류협력사업을 조정하도록 하고 있다. 또한 지방자치단체는 남북교류협력사업의 시행시 가급적 교류가 용이하고 실현 가능한 사업부터 우선적으로 추진하고, 남한의 기술과 자본을 바탕으로 북한에 실질적인 도움을 줄 수 있는 사업을 중심으로 추진할 것을 권장하고 있다.

한편, 지방자치단체가 남북교류협력사업을 추진하기 위해서는 당해사업을 행정자치부와 사전 협의<sup>60)</sup>한 후 통일부에 사업승인신청을 하고, 교류협력사

60) 지방자치단체와 행정자치부가 교류협력사업을 협의할 시에는 주로 ① 교류협력사

업의 추진<sup>61)</sup> 후에는 그 결과를 행정자치부에 보고하며, 특히 북한 지방자치단체와 자매결연을 체결하거나 대규모 경제협력사업을 추진할 시에는 주민 의견을 수렴하고 지방의회의 지원을 유도하기 위하여 지방의회에 보고 및 의결을 거치도록 하고 있다.

또한 동 지침에서는 지방자치단체의 남북교류협력사업의 타당성을 검토하기 위하여 행정자치부에 「자치단체남북교류협력사업심사위원회」를 설치하여 사전적인 심의·조정을 거침으로써 비효율적인 사업수행을 예방토록 규정하고 있다. 상기 위원회는 행정자치부 내부인력과 북한관련 외부전문가 등 6인<sup>62)</sup>으로 구성되며, 주로 중복성, 실현가능성, 적정성 및 추진능력 등의 기준에 입각하여 지방자치단체의 남북교류협력사업을 심사한다.

## 2. 추진체계

### 가. 관련기관

지방자치단체의 남북교류협력사업에 관련된 기관은 추진기관인 각 지방자치단체와 동 사업을 심의·조정하는 행정자치부와 통일부가 있다. 이 외에도 북한관련자료의 제공을 위하여 국가정보원이 일정한 역할을 수행하나, 공식

---

업의 실현 가능성, ② 남북 지방자치단체간 분쟁야기 가능성, ③ 지방자치단체간 사업의 중복추진 여부, ④ 지방자치단체의 사업추진능력 및 사업효과, ⑤ 상호 이익의 기대 가능성 등의 기준에 입각할 것을 규정하고 있다.

- 61) 지방자치단체가 추진하는 교류협력사업이 일정한 요건을 갖출 경우에는 “남북협력기금법”에 의한 지원기금의 신청이 가능하다.
- 62) 현재는 행정자치부 자치행정국장이 위원장이 되고, 자치행정과장이 내부위원이 되며, 외부위원으로는 북한관련 교수 및 연구기관의 연구원 등 4명이 외부위원으로 참여하고 있다.

적인 절차단계에 포함되어 있지는 않다.

#### 1) 지방자치단체

지방자치단체의 남북교류협력사업에서 지방자치단체는 해당사업의 직접적인 추진기관의 지위에 있다. 즉, 해당사업의 필요성을 판단하고, 계획을 수립하며, 행정자치부 및 통일부의 사업승인이 있을 때 북한의 관련단체<sup>63)</sup>와 협의를 통하여 직접 해당사업을 추진하는 기관이다.

따라서 지방자치단체의 남북교류협력사업에서 지방자치단체는 해당사업을 실질적으로 관장하는 동시에 최종적인 책임을 지게 된다.

#### 2) 행정자치부

지방자치단체의 남북교류협력사업에서 행정자치부는 해당사업을 사전적으로 심의하고 조정하는 지위에 있다. 행정자치부의 이러한 지위는 행정자치부가 작성·배포한 “남북 자치단체간 교류협력업무 처리지침”에 근거한 것이다. 따라서 “남북교류협력에 관한 법률” 등 관련법규에 근거한 지위는 아니다.

특히, 행정자치부는 통일부와 사전 협의를 통하여 지방자치단체의 남북교류협력사업에 대한 전반적인 심의·조정 역할을 수행하며, 행정자치부의 심의·조정에서 승인된 해당사업은 통일부의 승인절차를 가급적 생략하는 것으로 잠정합의하고 있다.<sup>64)</sup> 이와 같은 통일부의 승인절차 생략은 지방자치

63) 지방자치단체가 남북교류협력사업을 추진할 시에 북한 지방자치단체와 직접 접촉하는 것이 아니라 아태(조선아세아태평양평화위원회), 민경련(민족경제협력연합회), 민화협(민족화합협력연합회) 중 어느 한 기관과 접촉하고 있다.

64) 행정자치부의 심의·조정에서 승인을 받은 지방자치단체의 남북교류협력사업에 대하여 통일부의 승인절차를 가급적 생략하는 것은 행정자치부와 통일부의 내부적 합의에 기초한 것으로 공식적인 것은 아니다.

단체의 남북교류협력사업의 원활한 추진을 도모하기 위한 것이다.

### 3) 통일부

지방자치단체의 남북교류협력사업에서 통일부는 행정자치부와 마찬가지로 해당사업을 사전에 심의·조정하는 지위에 있다. 다만, 통일부는 행정자치부와 달리 “남북교류협력에 관한 법률”에 의거 동 지위를 인정받고 있다.

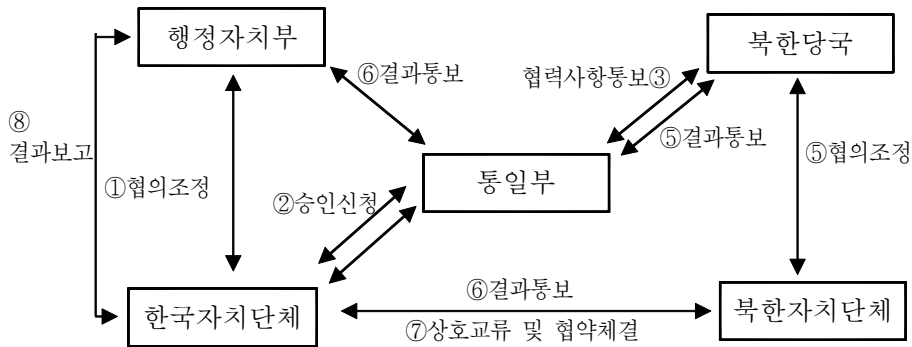
그러나 상기한 바와 같이 지방자치단체 남북교류협력사업에 대한 통일부의 사전 심의·조정은 행정자치부와 협의에 의하여 행정자치부가 전반적으로 수행하고, 통일부는 행정자치부의 결정을 가급적 수용하는 것을 원칙으로 하고 있다.

### 나. 추진절차

지방자치단체가 남북교류협력사업을 추진하기 위하여 특정절차를 반드시 거쳐야 한다는 공식적인 절차규정은 없다. 다만, 지방자치단체의 남북교류협력사업의 전반적인 과정을 토대로 중요한 절차를 도출하면, 다음의 <그림 3-1>과 같이 제시할 수 있다.

즉, 지방자치단체의 남북교류협력사업은 해당 지방자치단체의 계획수립, 행정자치부의 협의·조정, 통일부에 승인신청, 북한당국에 협력사항 통보, 북한내 기관간 협의·조정, 북한의 통일부 결과 통보, 통일부의 해당 자치단체 결과통보, 남북 자치단체간 상호교류 및 협약체결, 행정자치부에 교류협력결과 보고 등의 절차를 거쳐서 이루어지고 있다.

<그림 3-1> 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진절차



1) 제1단계 : 남북교류협력사업의 계획수립 및 보고

이 단계에서는 해당 지방자치단체가 남북교류협력사업을 위한 계획을 수립하고, 이를 행정자치부에 보고하는 절차를 거쳐야 한다. 즉, 해당 지방자치단체는 남북교류협력을 추진할 북한의 지방자치단체를 선정하여 남북 교류협력사업의 세부적 추진계획을 수립하고, 단체장의 결재 등 내부적 절차가 완료되면 이를 행정자치부에 보고하여야 한다.

이 때 해당 지방자치단체의 남북교류협력사업이 북한 지방자치단체와의 자매결연이거나 또는 대규모 경제협력사업일 경우에는 해당 지방의회에 보고 및 의결을 거쳐야 한다.

2) 제2단계 : 행정자치부의 심의·조정

이 단계에서는 해당 지방자치단체가 보고한 남북교류협력사업을 대상으로 행정자치부가 심의·조정하는 절차를 거친다. 행정자치부는 “자치단체남북교류협력사업심사위원회”를 통하여 해당 지방자치단체의 남북교류협력사업을 대상으로 몇 가지 기준에 입각하여 심의·조정하여 승인여부를 결정한다. 승



인여부를 판단하기 위하여 행정자치부는 자체적으로 설정한 5가지 심사기준을 적용한다. 이에 관해서는 후술할 타당성 심사에서 보다 구체적으로 기술하고자 한다.

### 3) 제3단계 : 통일부에 승인신청

이 단계에서는 행정자치부의 사업승인에 따라 해당 지방자치단체가 남북교류협력사업의 추진에 대한 승인을 통일부에 신청하고, 통일부는 승인여부를 판단하여 해당 지방자치단체에 그 결과를 통보하는 절차를 거친다. 해당 사업에 대한 통일부의 승인여부 결정은 “남북교류협력에 관한 법률”에 의거하여 이루어진다. 그러나 전술한 바와 같이 해당사업에 대한 통일부의 승인 절차는 행정자치부와 사전협의를 의하여 가급적 생략되고 있다.

### 4) 제4단계 : 북한 지방자치단체와 교류협력 추진

이 단계에서는 대북창구로 활용되는 일부기관과 접촉하여 특정의 북한 지방자치단체와 교류협력사업의 추진 가능성을 타진하고, 접촉기관의 승인회신에 따라 해당사업을 추진하는 절차를 거친다. 이 때 대북접촉창구는 대체적으로 전술한 조선아세아태평양평화위원회, 민족경제협력연합회, 민족화합협력연합회 중의 하나가 되며, 이들 기관이 북한의 교류협력대상 지방자치단체와 해당사업의 추진여부를 협의한다. 그러나 현실적으로는 협의과정에서 북한의 해당 지방자치단체가 자율적인 결정권을 행사하지 못하는 것이 일반적이다.<sup>65)</sup>

한편, 북한 지방자치단체와 본격적인 남북교류협력사업이 추진될 시에는

65) 남북교류협력사업의 추진여부를 결정하는 과정에서 북한의 해당 지방자치단체가 자율적인 결정을 하지 못한다는 사실은 다수의 탈북자들과의 면담과정에서 공통적으로 지적된 사항이다.

해당사업이 일정한 요건을 갖추었을 경우 통일부의 “남북협력기금”에 기금 지원신청을 하고, 적절한 수준의 기금지원을 받을 수 있다.

#### 5) 제5단계 : 교류협력결과의 보고

이 단계에서는 남북교류협력사업의 추진결과를 행정자치부에 보고하는 절차를 거친다. 해당사업의 추진과정 및 추진결과를 구체적으로 작성하여 행정자치부에 보고함으로써 사실상 해당사업의 절차는 완료된다. 특히, 이러한 결과의 보고는 당해 지방자치단체의 후속사업이나 여타 지방자치단체가 유사한 남북교류협력사업을 추진할 시에 적절히 반영됨으로써 시행착오를 최소화하는 데 기여할 수 있다.

### 다. 타당성 심사

#### 1) 심사의 목적

지방자치단체의 남북교류협력사업에 대한 타당성 심사는 지방자치단체 전체를 대상으로 효율적이고 원활한 교류협력이 도모될 수 있도록 하는데 그 근본적 취지가 있다. 즉, 실현 불가능한 교류협력사업이나 지방자치단체간에 중복적으로 추진되는 교류협력사업을 사전에 예방함으로써 지방자치단체의 남북교류협력사업에서 파생되는 문제점을 최소화하고자 하는 것이다.

#### 2) 심사의 방향

지방자치단체의 남북교류협력사업에 대한 타당성 심사는 다음과 같은 방향에 입각하여 이루어진다.<sup>66)</sup>

66) 행정자치부가 작성·시달한 “남북자치단체간 교류협력업무 처리지침”의 관련항목을 참조하기 바람.

첫째, 단기적으로 자매결연 등의 추진은 가급적 억제하는 방향에서 심사가 이루어지도록 한다. 즉, 일정기간 구체적 분야의 교류협력을 통하여 상호신뢰가 구축되지 않은 상황에서 자매결연을 추진하면 내실화를 기하기 어렵기 때문에 초기의 자매결연 추진은 가급적 지양되도록 한다.

둘째, 전시성 및 일회성 사업은 가급적 지양하는 방향에서 심사가 이루어지도록 한다. 따라서 해당사업이 남북 지방자치단체간에 실질적인 도움이 되고, 나아가 장기적으로 지속적인 추진이 가능한 사업인가 하는 점이 충분히 고려되어야 할 것이다.

셋째, 교류가 용이하고 실현 가능한 사업부터 점진적으로 추진될 수 있는 방향에서 심사가 이루어지도록 한다. 따라서 해당사업이 문화예술, 경제협력사업 등 비정치적 분야의 사업인가 하는 점이 고려되어야 할 것이다.

넷째, 현실성과 적정성에 기초하여 사업계획이 수립되었는가를 검토한다. 즉, 북한에 대한 정확한 정보수집과 대북접촉방법 및 소요예산의 판단 등 사업계획이 현실성과 적정성을 충분히 갖추고 있는가 하는 점이 판단되어야 할 것이다.

다섯째, 지역적 특성에 기반한 교류사업이 적극적으로 발굴·추진될 수 있는 방향에서 심사가 이루어지도록 한다. 예를 들면, 강원도의 남북 강원도간 교류협력 등과 같이 지역특성에 맞는 교류사업인가 하는 점이 심사에서 고려되어야 할 것이다.

### 3) 심사기구의 구성 및 운영

지방자치단체의 남북교류협력사업을 심사하기 위한 기구는 “남북자치단체간 교류협력업무 처리지침”에 의거하여 행정자치부 내에 설치된 “자치단체 남북교류협력사업 심사위원회”이다. 동 위원회는 행정자치부 자치행정국장을 위원장으로 하여 총 6인의 위원으로 구성되어 있다. 위원장을 포함하여 2인

의 위원은 행정자치부 내부직원이 위촉되고, 나머지 4인의 위원은 북한관련 전문가로 외부에서 위촉된다.

한편, 동 위원회는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 수시로 개최되며, 따라서 정기적인 회의개최에 대한 특별한 규정이 없다. 그리고 의결은 재적위원 과반수의 찬성으로 해당사업의 승인을 결정한다.

#### 4) 심사기준

“자치단체 남북교류협력사업 심사위원회”에서 지방자치단체가 신청한 남북교류협력사업의 승인여부를 결정하기 위하여 적용하는 기준은 모두 5가지이다.

심사기준은 지방자치단체의 남북교류협력사업이 효과적으로 추진되기 위해서는 반드시 충족되어야 할 필요성이 있다고 판단되는 요소들로 ① 사업의 실현 가능성, ② 지방자치단체간 사업의 중복추진 여부, ③ 사업의 적정성 및 실효성, ④ 지방자치단체의 사업추진 능력, ⑤ 공공복리 등 국익부합 여부 등이 그것이다.

이와 같은 심사기준은 이의 충족여부를 판단하기 위하여 또다시 세부적 측정기준으로 구분되는 바, 구체적 내용은 아래의 <표 3-3>과 같다. 즉, 사업의 실현 가능성은 교류의 용이성 등을, 지방자치단체간 사업의 중복추진 여부는 유사사업의 존재여부 등을, 사업의 적정성 및 실효성은 사업계획의 내용 및 사업규모 등을, 지방자치단체의 사업추진능력은 재정여건 등을 그리고 공공복리 등 국익부합여부는 정부 통일정책 등을 근거로 측정한다.

&lt;표 3-3&gt; 지방자치단체 교류사업 심사기준

| 심사기준              | 세부기준  |
|-------------------|---|
| 사업의 실현가능성         | - 역사적 동질성, 지역적 근접성, 상호보완성<br>- 교류의 용이성 여부<br>- 민간단체간 인도주의적 지원사업 우선 추진 |
| 자치단체간 사업의 중복추진 여부 | - 자치단체간 동일하거나 유사한 사업의 중복추진<br>- 이미 추진 중인 사업과의 경쟁유발 가능성                |
| 사업의 적정성 및 실효성     | - 사업계획의 내용 및 사업규모의 적정성<br>- 상호 지역발전과 이익기대 가능성                         |
| 자치단체의 사업추진능력      | - 자치단체의 재정여건, 지역주민의 호응도 등 추진역량<br>- 북한측에 실질적 도움을 줄 수 있는 여부            |
| 공공복리 등 국익부합 여부    | - 국가안전보장, 공공질서, 공공복리 저해여부<br>- 정부 통일정책 부합여부                           |

### 3. 추진현황

#### 가. 관장부서의 실태

남북교류협력사업을 추진하기 위한 지방자치단체별 관장부서는 크게 두 가지 형태로 운영되고 있다. 하나는 남북교류협력사업을 추진하기 위한 전담 부서를 설치·운영하는 것이고, 다른 하나는 기존부서 중 적정부서를 선정하여 해당업무를 관장케 하는 것이다. 또한 기존부서가 남북교류협력사업을 관장하는 경우에는 기획, 행정, 총무, 문화체육 및 국제교류 중에 지방자치단체 별로 특정부서를 지정·운영토록 하고 있다.

관장부서를 지방자치단체별로 보다 구체적으로 살펴보면, 아래의 <표 3-4>와 같다. 우선 교류협력을 위한 전담부서를 설치한 지방자치단체는 강원도가

유일하다.<sup>67)</sup> 나머지 대부분의 지방자치단체들은 기존부서를 활용하고 있는 바, 아직까지 지방자치단체 차원에서 본격적인 남북교류가 실시되고 있지 않은 때문으로 간주된다. 기존부서 중 기획부서의 활용은 서울특별시를 비롯하여 총 70개 지방자치단체로 가장 비중이 높게 나타나고 있다. 행정부서의 활용은 대구광역시를 비롯하여 총 34개 지방자치단체, 총무부서의 활용은 마포구를 비롯하여 총 65개 지방자치단체, 문화체육부서의 활용은 영등포구를 비롯하여 4개 지방자치단체 그리고 국제교류부서의 활용은 인천광역시와 전라북도이다. 한편, 대전광역시와 남원시는 전술한 부서 이외의 여타 부서를 활용하고 있는 바, 대전광역시는 남북교류사업의 성격에 따라 관장부서가 달라지고, 남원시의 경우 지역경제과에서 남북교류사업을 관장하고 있다.

이에 따르면, 지방자치단체에서 남북교류협력사업을 추진하는데 있어서 대부분 기존부서를 활용하고 있으며, 특히 기획, 총무 및 행정부서를 집중적으로 활용하고 있다. 이 외에 여타 부서를 활용하는 경우도 있으나, 그러한 지방자치단체의 사례는 매우 적은 것으로 나타나고 있다.

67) 강원도는 남북 강원도의 교류협력을 위하여 1998년 전국에서 최초로 전담부서를 설치하였고, 또한 도민의 역량을 결집하기 위하여 “남북강원도교류협력위원회와 기획단”을 구성하였으며, 2000년에는 민간차원의 교류협력을 추진하기 위하여 “남북강원도협력협회”를 사단법인으로 설립하였다. 한편, 1998년도에 “강원도 남북교류협력기금”을 설치하여 2005년까지 20억원을 조성할 계획을 수립하였다.

<표 3-4> 남북교류협력사업의 관장부서 현황

| 부서명        | 지방자치단체명  |
|------------|--|
| 전담부서 신설(1) | 강원도(남북교류지원담당)  |
| 기존부서       | 기획 (70)<br>서울특별시, 부산광역시, 충청남도, 경상남도, 경상북도, 중구(서울), 강남구, 강북구, 광진구, 화천군, 원주시, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 태백시, 동해시, 삼척시, 홍천군, 인제군, 철원군, 금산군, 아산시, 연기군, 예산군, 당진군, 청양군, 홍성군, 보령시, 서산시, 태안군, 장성군, 완도군, 구례군, 임실군, 군산시, 김제시, 부안군, 정읍시, 고창군, 장수군, 중구(부산), 동구(부산), 서구(부산), 사하구, 영도구, 동래구, 남구(부산), 금정구, 연제구, 수영구, 진구, 북구(부산), 사상구, 강서구(부산), 기장군, 김해시, 양산시, 함안군, 창원시, 진해시, 거제시, 사천시, 하동군, 남해군, 거창군, 함양군, 중구(대구), 동구(대구), 북구(대구) |
|            | 행정 (34)<br>대구광역시, 광주광역시, 충청북도, 전라남도, 종로구, 동대문구, 금천구, 동구(대전), 중구(대전), 유성구, 대덕구, 부여군, 청원군, 청주시, 영동군, 옥천군, 보은군, 제천시, 북구(울산), 남구(울산), 중구(울산), 동구(울산), 중구(인천), 옹진군, 남구(인천), 강화군, 무주군, 창녕군, 의령군, 고성군, 산청군, 함천군, 달서구, 안동시   |
|            | 총무 (65)<br>마포구, 중랑구, 도봉구, 성동구, 강동구, 관악구, 동작구, 강서구, 양천구, 충주시, 울주군, 연수구, 부평구, 서구(인천), 남동구, 계양구, 북구(광주), 서구(광주), 남구(광주), 광산구, 영광군, 담양군, 화순군, 나주시, 함평군, 영암군, 장흥군, 신안군, 목포시, 무안군, 진도군, 곡성군, 광양시, 보성군, 고흥군, 여수시, 해운대구, 밀양시, 마산시, 통영시, 진주시, 서구(대구), 남구(대구), 수성구, 경산시, 청도군, 군위군, 고령군, 칠곡군, 성주군, 구미시, 김천시, 상주시, 문경시, 영주시, 봉화군, 예천군, 청송군, 영양군, 영덕군, 울진군, 의성군, 영천시, 경주시, 포항시  |
|            | 문화체육 (4)<br>영등포구, 구로구, 음성군, 동구(광주)   |
|            | 국제교류 (2)<br>인천광역시, 전라북도  |
|            | 기타 (2)<br>대전광역시, 남원시   |

## 나. 교류추진 현황

### 1) 심사신청 지방자치단체

2000년 7월 “남북자치단체간 교류협력업무 처리지침”의 시달 이후 2001년 5월까지 남북교류협력사업의 추진을 위해 행정자치부에 사전 심사를 신청한 지방자치단체는 14개 단체이며, 관련사업은 23개 사업에 이르고 있다(<표 3-5> 참조).

이를 행정계층단위별로 구분하여 살펴보면, 광역자치단체가 9개 단체에 16개 사업이고, 기초자치단체가 5개 단체에 7개 사업으로 비교적 광역자치단체가 높은 비중을 차지하고 있다. 또한 사업분야별로 구분하여 살펴보면, 경제분야가 4개 지방자치단체에 5개 사업, 학술분야가 1개 지방자치단체에 1개 사업, 문화·예술분야가 5개 지방자치단체에 5개 사업, 체육분야가 3개 지방자치단체에 4개 사업, 자매결연이 5개 지방자치단체에 5개 사업, 기타 분야가 3개 지방자치단체에 3개 사업으로 나타나고 있다. 신청된 사업분야에 따르면, 경제분야, 문화·예술분야 및 자매결연에 관련된 사업들이 다수를 차지하고 있다.

<표 3-5> 남북 교류협력사업의 신청내역

| 구분                  | 신청 단체명 | 사업내용   |
|---------------------|--------|--|
| 제1차 심사<br>2000.8.24 | 부산광역시  | 제81회 전국체육대회 금강산 성화채화                         |
|                     | 대전광역시  | 제2차 WTA총회에 북한과학도시 초청                         |
|                     | 경상북도   | 「경주세계문화엑스포2000」 아시아·유럽포럼에 북한 문화성 및 문화계 인사 초청 |
|                     | 경상북도   | 「경주세계문화엑스포2000」에 북한 예술공연단 초청                 |
|                     | 제주도    | 한라에서 백두까지 「평화통일 염원 합수합토」 행사                  |



| 구분                   | 신청 단체명    | 사업내용                          |
|----------------------|-----------|-------------------------------|
| 제2차 심사<br>2000.10.9  | 충청남도      | 2002 안면도 국제 꽃박람회 북한참여 계획      |
|                      | 충청남도      | 2002 동아마라톤 북한초청 계획            |
|                      | 충청남도      | 황해남도와의 자매결연 체결                |
|                      | 경상남도      | 남북교류사업 추진을 위한 방북              |
|                      | 전라남도      | 평안남도와의 자매결연 체결                |
| 제3차 심사<br>2000.12.20 | 강 원 도     | 「금강-설악권」 솔잎혹파리 공동예방사업         |
|                      | 강 원 도     | 연어치어방류 및 소규모 부화장 건설           |
|                      | 충청남도      | 2001 전국체전 성화채화 및 특산물교류전 북한 참여 |
|                      | 전라남도      | 평안남도와의 교류협력 추진                |
|                      | 군 산 시     | 오페라 「탁류」 공연 등 문화교류            |
|                      | 목 포 시     | 신의주시 인도적 지원사업                 |
|                      | 포 향 시     | 청진시와 교류추진                     |
| 도 봉 구                | 북한과의 교류추진 |                               |
| 제4차 심사<br>2001.1.18  | 전라북도      | 제2회 군산-전주간 국제마라톤대회 북한 초청      |
|                      | 전라북도      | 2001 전주 세계소리축제 북한음악단체 초청      |
|                      | 철 원 군     | 남북 철원군 농업교류 추진                |
|                      | 철 원 군     | 공예·태봉국 학술회의 및 태봉제에 북철원 참여     |
|                      | 도 봉 구     | 북한 자치단체와의 문화·체육교류협력 추진        |

## 2) 심사결과

상기와 같이 지방자치단체가 신청한 남북 교류협력사업에 대하여 행정자치부의 “자치단체남북교류협력사업심사위원회”에서는 4차에 걸쳐 해당사업의 타당성을 심사하였다(<표 3-5> 참조). 제1차 심사에서는 부산광역시의 “제81회 전국체육대회 금강산 성화채화”를 비롯한 4개 지방자치단체의 5개 사업, 제2차 심사에서는 충청남도의 “2002 안면도 국제 꽃박람회 북한참여”를 비롯한 3개 지방자치단체의 5개 사업, 제3차 심사에서는 강원도의 “연어치어방류 및 소규모 부화장 건설”을 비롯한 7개 지방자치단체의 8개 사업

그리고 제4차 심사에서는 전라북도의 “2001 전주 세계소리축제 북한음악단체 초청”을 비롯한 3개 지방자치단체의 5개 사업이다.

4차에 걸친 지방자치단체의 남북 교류협력사업에 대한 심사결과 6개 단체 8개 사업에 대하여 불승인 처리를 하였다. 제1차 심사에서는 경상북도의 “경주세계문화엑스포2000에 북한 예술공연단 초청”이 불승인되었고, 제2차 심사에서는 충청남도의 “황해남도과 자매결연 체결”을 비롯한 2개 지방자치단체의 2개 사업이, 제3차 심사에서는 전라남도의 “평안남도과 교류협력 추진”을 비롯한 3개 지방자치단체의 3개 사업이 그리고 제4차 심사에서는 전라북도의 “2001 전주 세계소리축제 북한음악단체 초청”을 비롯한 2개 지방자치단체의 2개 사업이 승인을 받지 못하였다.

불승인된 남북 교류협력사업은 심사기준 및 세부기분을 충족하지 못한 것으로 주로 직접 자매결연을 추진하기 위한 사업, 사업내용의 구체성이 부족하거나 불명료한 사업, 교류협력 대상이 불명료한 사업 등이 그 대상이었다.

<표 3-6> 불승인 남북 교류협력사업의 내역

| 구 분                  | 신청 단체명 | 사업내용                         |
|----------------------|--------|------------------------------|
| 제1차 심사<br>2000.8.24  | 경상북도   | 「경주세계문화엑스포2000」에 북한 예술공연단 초청 |
| 제2차 심사<br>2000.10.9  | 충청남도   | 황해남도과 자매결연 체결                |
|                      | 전라남도   | 평안남도과 자매결연 체결                |
| 제3차 심사<br>2000.12.20 | 전라남도   | 평안남도과 교류협력 추진                |
|                      | 포항시    | 청진시와 교류추진                    |
|                      | 도봉구    | 북한과의 교류추진                    |
| 제4차 심사<br>2001.1.18  | 전라북도   | 2001 전주 세계소리축제 북한음악단체 초청     |
|                      | 도봉구    | 북한 자치단체와의 문화·체육교류협력 추진       |

## 3) 추진현황

행정자치부의 “자치단체남북교류협력사업심사위원회”에서 승인된 11개 단체 15개 사업은 해당 자치단체별로 추진되어 이미 완료되었거나 현재 추진 중이다(<표 3-7> 참조).

이미 완료된 사업 또는 북한과의 접촉을 통하여 가시적 성과를 확보한 대표적 사업으로는 부산광역시와 강원도에서 추진한 남북교류협력사업이다. 부산광역시가 추진한 “제81회 전국체육대회 금강산 성화채화”는 2000년 10월 완료되었고, 강원도가 추진한 “금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방사업”과 “연어치어방류 및 소규모 부화장 건설”은 2000년 12월 도지사를 비롯한 12명의 대표단이 북강원도와 평양을 방문하여 남북 강원도간 협력사업의 추진하기로 합의하였다.

여타 지방자치단체의 남북 교류협력사업은 해당 지방자치단체의 추진계획에 따라 정상적으로 추진 중이다. 대전광역시와 전라북도에서 각각 추진한 “제2차 WTA총회에 북한과학도시 초청”과 “제2회 군산-전주간 국제마라톤대회 북한 초청”은 북한의 불참통보로 사업이 종료되었고, 철원군이 추진한 “남북 철원군 농업교류 추진”은 최근 철원군이 북한을 방문하여 관련사항을 협의하고 왔으며, 목포시가 추진한 “신의주시 인도적 지원사업”은 현재 제반 절차를 거치고 있는 중이다.

<표 3-7> 지방자치단체의 남북교류 추진현황

| 구분    | 자치단체명 | 사업내용                 | 추진현황                        |
|-------|-------|----------------------|-----------------------------|
| 1차 심사 | 부산광역시 | 제81회 전국체육대회 금강산 성화채화 | 사업종료(2000. 10. 1 부산시장 방북채화) |
|       | 대전광역시 | 제2차 WTA총회 북한과학도시 초청  | 사업종료(2000. 10. 12 북한 불참통보)  |

| 구분               | 자치단체명 | 사업내용  | 추진현황                                  |
|------------------|-------|---|---------------------------------------|
| 1<br>차<br>심<br>사 | 경상북도  | 「경주세계문화엑스포2000」 아<br>시아·유럽포럼에 북한 문화성<br>장관 및 문화계인사 초청 | 사업보류(일정 촉박)                           |
|                  | 제 주 도 | 한라에서 백두까지 「평화통일염<br>원 합수·합토」 행사                       | 추진중                                   |
| 2<br>차<br>심<br>사 | 충청남도  | 2002 안면도 국제꽃박람회 북한<br>참여                              | 실무접촉 추진중(금강산)                         |
|                  | 충청남도  | 2002 동아마라톤 북한 초청                                      | 실무접촉 예정(북한의 미온적<br>반응)                |
|                  | 경상남도  | 남북교류사업추진을 위한 방북                                       | 답보상태(북한의 미온적 반응)                      |
| 3<br>차<br>심<br>사 | 강 원 도 | 「금강-설악권」 솔잎혹파리 공<br>동예방사업                             | 6월 중 농정산림국장 외 7명<br>방북협의 예정           |
|                  | 강 원 도 | 연어치어방류 및 소규모 부화장<br>건설                                | 연어치어방류사업 종료(4. 6)<br>및 소규모 부화장건설 추진 중 |
|                  | 충청남도  | 2001 전국체전 성화채화 및 특산<br>품교류전 북한참여                      | 실무접촉 추진 중(금강산)                        |
|                  | 군 산 시 | 오페라 「탁류」 공연 등 문화교<br>류                                | 내년 검토후 추진                             |
|                  | 목 포 시 | 신의주시 인도적 지원사업   | 목포-신의주 교류협력사업추진<br>위(30명) 구성 등 추진 중   |
| 4<br>차<br>심<br>사 | 전라북도  | 제2회 군산-전주간 국제마라톤<br>대회 북한 초청                          | 사업종료(북한불참 통보)                         |
|                  | 철 원 군 | 남북철원군 농업교류추진  | 북한 방문                                 |
|                  | 철 원 군 | 궁예·태봉국 학술회의 및 태봉<br>제 북철원 참여                          | 북한 방문                                 |

#### 다. 교류계획 실태

전술한 바와 같이 이미 남북교류를 추진하였던 일부 지방자치단체는 다  
른 남북교류사업을 그리고 조만간 처음으로 남북교류사업을 추진할 계획을  
수립하고 있는 지방자치단체 등 현재 남북교류사업을 검토하고 있는 지방

자치단체가 다수 있다. 이들 지방자치단체는 남북교류사업의 추진을 위하여 적정사업 대상, 교류지역 및 소요예산 등 관련사항들을 검토하고 있는 실정이다.

#### 1) 계획 지방자치단체

남북교류사업의 추진경험이 있으나, 새로운 교류사업을 계획하고 있는 지방자치단체와 처음으로 남북교류사업을 추진할 계획을 수립하고 있는 지방자치단체들의 현황은 아래의 <표 3-8>과 같다.

이들 지방자치단체를 행정계층단위별로 구분하여 살펴보면, 광역자치단체는 서울특별시를 비롯하여 총 9개 지방자치단체이고, 기초자치단체는 도봉구를 비롯하여 총 19개 지방자치단체이다. 따라서 단순히 수를 기준으로 보면, 기초자치단체가 광역자치단체에 비하여 보다 많이 남북교류사업을 계획하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 비율을 기준으로 보면, 광역자치단체의 경우 과반수를 상회하는 지방자치단체들이 남북교류사업의 추진을 계획하고 있어 기초자치단체에 비교할 바가 못된다.

또한 남북교류사업의 추진경험 여부를 기준으로 보면, 광역자치단체의 경우 서울특별시와 광주광역시를 제외한 7개 지방자치단체가 1회 이상의 남북교류사업을 추진한 경험을 갖고 있다. 그리고 기초자치단체의 경우 도봉구, 철원군, 목포시, 군산시, 포항시를 제외하고는 남북교류사업의 추진경험이 없는 지방자치단체들이다. 따라서 광역자치단체의 경우 대부분 남북교류사업의 추진경험이 있는 지방자치단체들이 재차 남북교류사업의 추진을 계획하고 있음에 비하여 기초자치단체의 경우 처음으로 남북교류사업을 추진하려는 지방자치단체들이 다수이다.

&lt;표 3-8&gt; 교류계획 지방자치단체 현황

| 구 분            | 지방자치단체명  |
|----------------|--|
| 광역자치단체<br>(9)  | 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 대전광역시, 충청남도, 전라남도, 전라북도, 경상남도, 경상북도   |
| 기초자치단체<br>(19) | 도봉구, 강동구, 관악구, 구로구, 고성군, 원주시, 삼척시, 철원군, 태안군, 옹진군, 장성군, 담양군, 목포시, 완도군, 광양시, 군산시, 창원시, 동구(대구), 포항시 |

## 2) 계획사업분야

남북교류사업을 계획하고 있는 지방자치단체들이 검토하고 있는 걱정한 교류사업분야는 아래의 <표 3-9>와 같다.

현재 각 지방자치단체에서 검토하고 있는 교류사업을 분야별로 구체적으로 살펴보면, 자매결연, 경제분야, 문화·예술·체육분야, 학술분야, 관광분야, 농업분야, 어업분야, 인도적 지원분야 및 기타 분야로 구분할 수 있다. 그리고 분야별 비중을 보면, 문화·예술·체육분야의 교류사업이 대부분을 차지하고, 이외에 경제분야 및 농·어업분야의 교류사업이 비교적 많은 교류대상사업으로 제시되고 있다. 또한 자매결연의 경우도 부산광역시를 비롯하여 3개 지방자치단체에서 검토하고 있는 것으로 나타나고 있다.

한편, 문화·예술·체육분야의 교류사업은 각 지방자치단체의 특성과 상관없이 보편적으로 검토되고 있는 사업임에 비하여 대전광역시의 “대전 테크노마트에 북한 초청”이나 서울특별시의 “경평 친선축구대회”, 부산광역시의 “부산국제영화제 북한 참여” 및 “광주광역시의 “광주비엔날레 북한 예술품 전시” 등과 같이 해당지역의 특성을 충분히 고려하여 교류사업을 검토하고 있는 지방자치단체들도 다수가 있다.

&lt;표 3-9&gt; 계획사업분야 현황

| 지방자치단체명 | 사업분야  |
|---------|---|
| 서울특별시   | - 서울·평양간 친선축구<br>- 서울·평양간 문화, 예술, 체육, 경제 교류                             |
| 부산광역시   | - 2002 아시안게임 북한 참여<br>- 부산국제영화제 북한 참여<br>- 북한 도시와 자매결연(함흥, 청진, 원산)      |
| 광주광역시   | - 김치대축제에 북한 초청<br>- 광주비엔날레 북한 예술품 전시<br>- 남북한 합작건물의 건축<br>- 북한에 김치공장 건설 |
| 대전광역시   | - 대전 테크노마트에 북한 초청   |
| 충청남도    | - 체육 및 농업 교류  |
| 전라남도    | - 농업분야 교류   |
| 전라북도    | - 문화예술분야 교류<br>- 농업분야 교류  |
| 경상남도    | - 자매결연<br>-공단간 경제교류<br>- 관광 및 체육분야 교류                                   |
| 경상북도    | - 동북아지역 자치단체연합체 참여  |
| 도 봉 구   | - 문화예술, 체육 및 경제분야 교류  |
| 강 동 구   | - 학술 심포지움 개최<br>- 장신구 특화사업  |
| 관 악 구   | - 역사자료 공동발굴<br>- 문화분야 교류  |
| 구 로 구   | - 현옷, 서적 등 물자지원<br>- 경제분야 교류  |
| 고 성 군   | - 어업 및 농업 소득 증진시책<br>- 문화 및 체육분야 교류                                     |
| 원 주 시   | - 교육 및 경제협력   |
| 삼 척 시   | - 2002 삼척세계동굴박람회 북한관 전시   |
| 철 원 군   | - 남북농업교류<br>- 공예 태봉국에 관한 학술회의 및 유적조사                                    |
| 태 안 군   | - 2002 안면도 국제꽃박람회 북한 참여   |
| 용 진 군   | - 어획물 국내위판<br>- 공동어장 개발<br>- 관광지 개발                                     |

| 지방자치단체명 | 사업분야                    |
|---------|-------------------------|
| 장성군     | - 문화·관광분야 교류            |
| 담양군     | - 농업기술교류                |
| 목포시     | - 인도적 지원사업              |
| 완도군     | - 사랑의 김 및 미역 보내기        |
| 광양시     | - 농산물 및 비료지원            |
| 군산시     | - 해주시와 자매결연             |
| 창원시     | - 공업기술교류<br>- 해주시와 자매결연 |
| 동구(대구)  | - 문화교류(북한인사 초청)         |
| 포항시     | - 청진시와 자매결연 및 직항로 개설    |

### 3) 교류대상검토 현황

남북교류사업의 추진을 계획하고 있는 지방자치단체들이 적정한 교류대상으로 검토하고 있는 북한 지방자치단체 또는 관련기관의 현황은 아래의 <표 3-10>과 같다.

우선 교류대상은 광주광역시의 “범태평양조선민족경제개발촉진협회”나 전라북도의 “민족화해협의회” 등을 제외하면, 대부분 북한의 지방자치단체들이다. 그리고 북한의 지방자치단체를 교류대상으로 선정하는 경우 대체적으로 동일한 행정계층단위의 지방자치단체를 선정하는 경향이 있다. 즉, 서울특별시는 “평양특별시”를, 충청남도는 “황해도”를, 강동구는 “평양특별시 강동군”을, 창원시는 “해주시”를, 양구군은 “창도군”을 교류대상으로 선정한 것이 그 예이다.

한편, 교류대상을 선정하는 기준은 크게 몇 가지 유형으로 구분되고 있다. 첫째, 도시규모 및 여건의 유사성이다. 포항시가 “청진시”를 그리고 군산시가 “해주시”를 교류대상으로 선정한 사례가 이에 해당된다. 둘째, 분단전 행정구역의 동일성이다. 이러한 사례는 주로 접경지역 지방자치단체의 교류대



상 선정에서 나타나고 있는데, 철원군이 “북한 철원군”을, 고성군이 “북한 고성군”을 그리고 용진군이 “북한 용진군”을 교류대상으로 선정한 것이 여기에 해당된다. 셋째, 역사적 유사성이다. 경주시가 “개성광역시”를 그리고 관악구가 “구성시 또는 의주시”를 교류대상으로 선정한 사례가 이에 해당된다. 넷째, 실향민의 고향이다. 해당 지방자치단체에 거주하고 있는 실향민의 다수의 고향이 교류대상으로 선정된 경우인데, 충청남도가 “황해도”를 그리고 태안군이 “해주시”를 선정한 것이 여기에 해당된다. 이외에도 동일한 지명(강동구가 “평양특별시 강동군” 선정한 경우) 또는 상급지방자치단체가 자매결연을 추진하고 있는 지역(담양군이 “평안남도 군단위 지방자치단체”를 희망한 경우) 등이 교류대상 선정의 기준으로 활용되고 있는 경우도 있다.

<표 3-10> 희망 교류대상기관 검토 현황

| 지방자치단체명 | 교류대상기관명              | 선정이유                                       |
|---------|----------------------|--|
| 서울특별시   | 평양특별시                | - 경평축구의 주체                                 |
| 광주광역시   | 범태평양조선민족<br>경제개발촉진협회 | - (주) 시스젠의 중계                              |
| 대전광역시   | 남포, 개성, 북한<br>과학관    | - 과학담당부서 및 과학기술도시                          |
| 충청남도    | 황해도                  | - 충절의 도민성향<br>- 농업기반<br>- 충남도민의 다수가 황해도 출신 |
| 전라남도    | 평안남도                 | - 행정규모와 여건의 유사                             |
| 전라북도    | 민족화해협의회              |  |
| 경상남도    | 황해남도                 | - 경남, 산동성, 야마쿠치, 북한(황해남도)간<br>4각 교류        |
| 경상북도    | 함경북도                 | - 동북아 경제협력 요충지                             |

| 지방자치단체명 | 교류대상기관명         | 선정이유                                      |
|---------|-----------------|---|
| 도봉구     | 함흥, 청진, 평양시 상원군 | - 화학공업교류(함흥)<br>- 자유무역항(청진)<br>- 농산물(상원군) |
| 강동구     | 평양시 강동군         | - 동일한 지명                                  |
| 관악구     | 평북 구성시, 의주군     | - 강감찬 귀주대첩 전적지                            |
| 구로구     | 평양시 구 또는 소도시    | - 북한낙후지역 지원                               |
| 고성군     | 북한 고성군          | - 분단된 고성군의 동질성                            |
| 원주시     | 원산시             | - 도시규모 유사<br>- 신흥도시                       |
| 양구군     | 창도군             | - 군사분계선 접경<br>- 금강산 육로관광 대비               |
| 철원군     | 북한 철원군          | - 분단된 군으로 역사 동질성                          |
| 태안군     | 해주시             | - 태안군민의 다수가 황해도 출신<br>- 해안도시의 공통성         |
| 용진군     | 황해남도 용진군        | - 용진군민의 다수가 황해도 출신                        |
| 담양군     | 평안남도 군단위 도시     | - 평안남도와 전라남도간 자매결연 예정                     |
| 목포시     | 신의주시            | - 지리적 공통성<br>- 상호 항구도시                    |
| 광양시     | 남포시, 해주시        | - 항만물류도시의 공통성                             |
| 군산시     | 해주시             | - 항구도시의 공통성<br>- 도시여건의 유사성                |
| 창원시     | 해주시             | - 공업도시의 유사성                               |
| 동구(대구)  | 개성광역시 개풍군       | - 대구시에 고려문화재 풍부                           |
| 경주시     | 개성광역시           | - 신라수도와 고려수도<br>- 문화관광도시의 공통성             |
| 포항시     | 청진시             | - 철강도시 및 항만도시의 공통성<br>- 환동해 중심지역          |

## 제2절 사례단체의 남북교류 실태분석

### 1. 사례분석의 개요

#### 가. 사례분석의 목적

남북교류사업을 추진한 경험이 있는 지방자치단체를 사례단체로 선정하여 보다 구체적 실태를 분석하고자 하는 것은 두 가지 목적에 근거하고 있다.

첫째는 사례단체를 선정하여 해당 지방자치단체의 남북교류사업의 전체과정을 분석함으로써 내부적 운영실태를 파악할 수 있을뿐더러 보다 구체적인 문제점 분석을 도모하기 위함이다. 전술한 “지방자치단체 남북교류의 일반실태 분석”에서 지방자치단체의 남북교류에 관한 개략적인 실태를 분석하였지만, 이는 관련법제나 추진체계 등 기반적이고 외부적 요인들에 관한 실태분석이 많은 비중을 차지하고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체에 국한한 추진 현황에서도 실제 지방자치단체가 추진하는 내부적 운영부분은 분석에서 제외되고 있다. 따라서 사례단체를 선정하여 남북교류사업에 대해 집중적으로 분석함으로써 지방자치단체의 남북교류사업에 대한 내부적 운영과정을 보다 심층적으로 분석할 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 심층분석은 지방자치단체의 남북교류사업에 내재되어 있을 보다 본질적인 문제점을 규명할 수 있을 것이다.

둘째는 남북교류사업의 추진에서 행정자치부의 사전심사를 통과한 지방자치단체와 통과하지 못한 지방자치단체를 사례로 선정하여 비교분석함으로써 승인과 불승인 요인을 보다 명확하게 규명하기 위함이다. 뿐만 아니라 이를 통하여 행정자치부가 지방자치단체의 남북교류사업의 심사에서

적용하고 있는 심사기준의 타당성을 검증할 수 있다는 것도 목적의 일환에 포함될 수 있다. 행정자치부는 지방자치단체의 남북교류사업의 효율적 추진을 위하여 사전 심사를 통해 추진여부의 승인을 결정하고 있는 바, 승인 사업과 불승인사업을 비교·분석함으로써 향후 지방자치단체의 남북교류사업의 계획수립방향을 정립하고, 또한 남북교류사업의 본질적 의미에 비추어 현행의 심사기준이 타당성을 갖추고 있는가를 검토해 볼 수 있을 것이다.

#### 나. 사례선정의 기준

지방자치단체의 남북교류사업의 구체적 추진실태를 분석하기 위한 사례단체의 선정은 두 가지 기준에 입각하여 이루어졌다.

첫 번째 기준은 행정자치부의 사업승인 여부이다. 전술한 “사례분석의 목적”에서 언급한 바와 같이 사례분석은 지방자치단체의 남북교류사업의 구체적 추진실태를 파악하는 동시에 승인사업과 불승인사업을 비교·분석하여 승인요인과 불승인요인을 파악하는데도 그 목적을 두고 있다. 따라서 행정자치부의 사업승인 여부를 기준으로 승인사업을 하나의 그룹으로 그리고 불승인 사업을 다른 하나의 그룹으로 유형화한 후 각각의 그룹으로부터 동수의 사례단체를 선정한다.

두 번째 기준은 행정계층단위이다. 지방자치단체의 남북교류사업은 광역 및 기초자치단체를 포괄하여 추진되고 있다. 즉, 광역 및 기초자치단체를 망라하여 해당 지방자치단체가 그 필요성을 인정하면 남북교류사업을 추진할 수 있는 것이다. 따라서 전체 지방자치단체를 대상으로 사례단체를 선정하는 경우 일반적인 기준의 하나로 활용되는 행정계층단위를 활용하여 각 행정계층단위별 동수의 사례단체를 선정한다.

#### 다. 사례단체의 선정

상기한 사례선정의 두 가지 기준을 적용하면, 대상단체의 조합은 아래의 <그림 3-2>와 같이 제시할 수 있다. 즉, (I) 분면에는 부산광역시의 남북교류사업을 비롯한 10개의 사업이, (II) 분면에는 경상북도의 남북교류사업을 비롯한 6개의 사업이, (III) 분면에는 군산시의 남북교류사업을 비롯한 4개의 사업이 그리고 (IV) 분면에는 포항시의 남북교류사업을 비롯한 3개의 사업이 해당된다.

여기서는 <그림 3-2>의 각 분면별로 1개씩의 지방자치단체를 사례단체로 선정하고자 한다. 각 분면별로 1개씩의 지방자치단체를 선정하면, 광역단위에서 승인 및 불승인 지방자치단체의 사업이 1개씩이고, 기초단위에서 역시 승인 및 불승인 지방자치단체의 사업이 1개씩 도출될 것이다. 그러면, 전술한 사례선정 기준과 같이 사업승인 및 불승인 사례단체가 각 2개 단체로 동수가 되고, 행정계층단위별 사례단체가 각 2개 단체로 동수가 된다.

다만, 여기서는 연구의 편의를 위하여 지리적 근접성을 부가적 요인으로 고려하여 가급적 기초단위의 사례단체는 광역단위에서 사례단체로 선정된 광역자치단체의 행정구역 내에 포함되는 기초자치단체를 선정하고자 한다. 이와 같은 요인을 고려하여 최종적으로 광역단위에서는 강원도와 경상북도를 그리고 기초단위에서는 철원군과 포항시를 사례단체로 선정하고자 한다. 따라서 사업승인 사례단체로는 광역단위에서 강원도를 그리고 기초단위에서는 철원군을 선정하며, 사업 불승인 사례단체로는 광역단위에서 경상북도를 그리고 기초단위에서는 포항시를 선정하고자 한다.

<그림 3-2> 사례선정 대상단체

| 구분     | 사업승인 여부   |  |
|--------|---|--|
|        | 승인  | 불승인  |
| 행정계층단위 | (I) : 10개 사업<br>부산광역시, 대전광역시, 제주도, 경상남도, 충청남도a, 충청남도b, 충청남도d, 강원도a, 강원도b, 전라북도a | (II) : 6개 사업<br>경상북도a, 경상북도b, 충청남도c, 전라남도a, 전라남도b, 전라북도b |
|        | (III) : 4개 사업<br>군산시, 목포시, 철원군a, 철원군b   | (IV) : 3개 사업<br>포항시, 도봉구a, 도봉구b                          |

주 : 강원도a: 금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방사업  
 강원도b: 연어치어방류 및 소규모 부화장 건설  
 충청남도a: 2002 안면도 국제꽃박람회 북한참여계획  
 충청남도b: 2002 동아마라톤 북한초청계획  
 충청남도c: 황해도와 자매결연 체결  
 충청남도d: 2001 전국체전 성화채화 및 특산물교류전 북한 참여  
 전라북도a: 제2회 군산-전주간 국제마라톤대회 북한초청  
 전라북도b: 2001 전주 세계소리축제 북한음악단체 초청  
 전라남도a: 평안남도와의 자매결연 체결  
 전라남도b: 평안남도와의 교류협력 추진  
 경상북도a: 경주세계문화엑스포 2000 아시아·유럽포럼에 북한 문화성 및 문화계 인사 초청  
 경상북도b: 경주세계문화엑스포 2000에 북한 예술공연단 초청  
 도봉구a: 북한과의 교류추진  
 도봉구b: 북한 자치단체와 문화·체육교류협력 추진  
 철원군a: 남북 철원군 농업교류 추진  
 철원군b: 공예·태봉국 학술회의 및 태봉제에 북철원 참여

## 2. 사례단체의 실태분석

### 가. 강원도: 금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방<sup>68)</sup>

#### 1) 추진배경

솔잎혹파리는 바람에 의하여 전파되고, 전염성이 높으며, 번식력이 강하다는 특성을 가진 해충이다. 남한(강원도)의 경우 그동안의 지속적 방제로 피해가 감소되는 추세이나 북한(북강원도)의 경우 적절한 방제조치의 미흡으로 아직까지 그 피해가 극심한 실정이다. 따라서 이를 방지할 경우 동일권역인 남한(강원도)으로 확산되어 산림자원이 크게 훼손될 가능성이 상존하고 있는 바, 이를 근원적으로 예방하기 위하여 동 사업을 추진하였다.

#### 2) 사업의 목적

금강-설악권은 하나의 산림권역으로 형성되어 있어 일부지역의 솔잎혹파리 발생은 전체 권역의 피해로 확산될 우려가 있다. 따라서 금강-설악권의 남북 강원도가 공동으로 솔잎혹파리 예방작업을 추진하여야만 그 실효성을 확보할 수 있다. 이에 따라 금강-설악권의 일부지역의 피해 및 확산방지를 위하여 남북 강원도가 공동으로 예방사업을 전개함으로써 일차적으로는 금강-설악권의 천혜의 산림자원을 보호하고, 나아가 장기적인 보존방안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다.

#### 3) 사업의 개요

##### 가) 사업내용

북 강원도의 솔잎혹파리 피해지역은 약 10천ha로 추정되는 바, 특히 피해가

68) 강원도의 “금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방”사업의 분석은 행정자치부 사전심사 분석자료와 강원도 관계자와 면담내용을 중심으로 하고 있다.

극심한 지역은 약 600ha에 이르는 것으로 예상된다. 이들 지역을 대상으로 남북 강원도가 공동으로 피해가 극심한 지역부터 매년 100ha씩 연차적으로 방제를 실시함으로써 솔잎혹파리 피해를 최소화하는 것이다. 그리고 방제시기는 매년 6월중으로 하되, 피해대상면적 중 일부지역은 남측 기술진이 직접 방제하고, 여타 지역의 방제는 남측의 기술전수에 의하여 북측이 방제한다. 또한 방제에 소요되는 약품과 기자재는 전량을 남측이 공급하는 것으로 한다.

#### 나) 재원확보

강원도는 금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방에 소요될 예산은 약품·기자재와 인건비, 기타 등 총 81백만원이 필요할 것으로 추정하였다. 이러한 재원을 확보하기 위하여 국비지원 53백만원과 자체적으로 조성하는 도비 28백만원으로 충당할 계획을 수립하였다.

<표 3-11> 솔잎혹파리 공동예방사업의 소요재원 및 조달방법  
(단위: 백만원)

| 구 분      | 계  | 재원별 |     | 비 고 |
|----------|----|-----|-----|-----|
|          |    | 국 비 | 도 비 |     |
| 계        | 81 | 53  | 28  |     |
| 약품 및 기자재 | 76 | 53  | 23  |     |
| 인건비 및 기타 | 5  | -   | 5   |     |

#### 4) 사업수립과정

“금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방”사업은 강원도가 추진하고 있는 남북 강원도의 협력이라는 큰 테두리 내에서 계획된 사업이다. 강원도는 2000년 6.15 남북정상회담의 개최이후 지방자치단체의 남북교류가 본격적으로 실시되기 이전인 1998년부터 남북 강원도의 교류협력을 위한 준비작업에 착수하였다.<sup>69)</sup>

69) 강원도, 「강원도의 남북협력: 남북강원이 하나로」, 2001, p.10.



1998년에 전국 최초로 남북교류전담조직인 “남북교류지원담당”을 설치하고, 도민의 역량을 결집시키기 위하여 “남북강원도교류협력위원회와 기획단”을 구성하였다. 또한 동년에 “강원도 남북교류협력기금”을 설치하여 2005년까지 20억원을 조성한다는 계획을 수립하였다. 이후 2000년에는 민간차원의 교류협력을 추진하기 위하여 “남북강원도협력협회”를 설립하고, 남북 강원도 간 협력방안을 모색하기 위하여 강원발전연구원에 “북강원연구센터”를 설치하였다.<sup>70)</sup>

이와 같은 “남북 강원도협력”이라는 기본적인 교류협력의 추진노력 가운데 구체적 사업으로 “금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방”을 비롯한 3개<sup>71)</sup>의 사업이 “남북교류지원담당”에서 기획되었다. 그리고 수립된 계획안을 단체장의 보고와 지방의회의 의결을 거쳐 최종적으로 확정하였다. 다만, 기획된 3개의 사업 중에서 “씨감자 원종시설건립 및 기술협력”은 행정자치부 사전심사에 남북교류사업으로 신청하지 않았다.

##### 5) 추진경과

“금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방”사업은 2000년 하반기에 전술한 강원도의 다른 2개의 남북교류사업과 함께 계획이 수립되었다. 이후 동년 12월 20일 행정자치부의 제3차 심사에서 사업승인을 받고, 통일부의 북한주민접촉 및 교류협력사업의 승인을 획득하였다.

그리고 동년 12월 16일부터 20일까지 5일간 행정자치부의 사전심사가 실시되기 전에 강원도 도지사를 비롯한 12명으로 구성된 방북단이 북한을 방

70) 김정삼, “지방자치단체의 남북교류협력: 강원도 교류협력 중심,” 강원발전연구원 북강원연구센터, 「북강원포럼」, 통권2호, 2001, p.177.

71) 다른 2개의 사업은 “씨감자 원종시설건립 및 기술협력”과 “연어치어방류 및 소규모 부화장 건설”이다.

문하였다.<sup>72)</sup> 북한방문에서 남북 강원도는 ① 6.15 남북공동선언의 정신에 부합되게 남북 강원도간 협력을 위하여 함께 노력한다는 기본정신에 합의하고, ② “씨감자 원종장시설”, “술잎혹파리 공동구제사업” 및 “연어자원보호 및 증식사업” 등 협력사업을 공동으로 추진하며, ③ 그 밖의 상호 관심사에 대하여 계속 협의를 추진하는 내용에 관하여 상호 합의하였다(<그림 3-3> 참조).

이후 2001년 6월중에 강원도 농정산림국장을 비롯한 8명의 방북단이 “금강-설악권 술잎혹파리 공동예방”사업의 추진을 위한 구체적 내용을 협의하기 위하여 다시 북한을 방문할 계획을 수립하였으나, 아직까지 실현되지 않고 있는 실정이다.

<그림 3-3> 남북 강원도간 합의서 내용

| < 합의서 >   |                         |
|---|-------------------------|
| 남측의 강원도(이하 남측)와 북측의 민족경제협력연합회(이하 북측)는 2000년 12월 16일부터 19일 사이에 평양에서 협의를 진행하고 다음과 같이 합의하였다.             |                         |
| 1. 쌍방은 역사적인 6.15 남북공동선언의 정신에 부합되게 남북 강원도 사이의 협력을 위하여 함께 노력하기로 하였다.                                    |                         |
| 2. 쌍방은 내년 초부터 씨감자원종장 시설건설, 술잎혹파리 공동구제 사업, 연어 자원보호 증식사업 등 협력사업을 공동으로 추진하기로 하였다(이와 관련한 실무사항은 별지에 첨부한다). |                         |
| 3. 쌍방은 그 밖의 상호 관심사로 되는 문제들에 대하여 협의를 계속하기로 하였다.  |                         |
| 4. 남측은 북측 강원도 인민위원회 대표단이 남측 강원도를 방문하도록 초청하였으며, 북측은 앞으로 적절한 시기에 방문하는데 동의하였다.                           |                         |
| 5. 쌍방은 이상의 문제들을 추진하기 위하여 앞으로 상호 연계를 계속 유지하며 필요한 경우 실무접촉을 진행하기로 하였다.                                   |                         |
| 2000년 12월 19일   |                         |
| 남측의 강원도<br>도지사 김진선  | 북측의 민족경제협력연합회<br>회장 정운업 |

72) 강원도 방북단의 방문경로는 동해를 출발하여 장진·원산과 평양을 경유하여 다시 원장·장전 및 동해로 귀항하는 노선이었다.

## 나. 경상북도 : 경주세계문화엑스포2000 아시아·유럽공연예술 축제에 북한예술공연단 초청<sup>73)</sup>

### 1) 추진배경

지난 해 6.15 남북정상회담의 개최를 계기로 지방자치단체간 남북교류가 본격화되고 있다. 뿐만 아니라 경상북도에서는 “경주세계문화엑스포2000”이 개최됨으로써 다양한 행사가 열리고 있다. 그러한 행사의 일환으로 아시아·유럽공연예술축제가 공연됨에 각국이 자국의 문화를 세계에 홍보할 수 있는 기회가 마련되었다. 이에 따라 북한 예술단을 초청함으로써 한민족 문화의 우수성을 세계에 홍보할 수 있는 계기가 될 수 있다는 것이다.

### 2) 사업의 목적

동 사업의 추진은 세계 각국의 독특한 공연예술을 발표하는 “경주세계문화엑스포2000”의 아시아·유럽공연예술축제에 북한의 전용예술공연팀을 초청함으로써 일차적으로는 지방자치단체 차원의 남북문화교류를 확대할 수 있고, 나아가 이를 통하여 민족동질성 회복 및 남북한 화해와 협력에 기여할 수 있을 것이라는 점이다.

### 3) 사업의 개요

#### 가) 사업내용

경상북도가 추진한 “경주세계문화엑스포2000 아시아·유럽공연예술축제에 북한예술공연단초청”사업은 2000년 경상북도가 개최한 경주세계문화엑스포 행사의 일환이다. 즉, 동 엑스포에서는 다양한 행사가 개최되고, 그 가운데

73) 경상북도의 북한예술공연단 초청사업의 분석은 경상북도가 행정자치부에 사전심사를 신청한 사업계획서와 경상북도 관계공무원의 면담내용을 근거로 하고 있다.

아시아·유럽공연예술축제와 아시아·유럽포럼 행사에 각각 북한 관계자의 초청을 남북교류사업의 일환으로 추진한 것이다.

특히, “북한예술공연단 초청”사업은 북한전통민속공연단 40여명 정도를 문화엑스포 기간 중에 경주로 초청하여 7일간 1일 2회씩의 공연을 개최하고자 하는 것이다. 초청방법은 경상북도가 직접 초청하는 것이 아니라 유네스코를 통한 우회적 방법을 활용할 계획을 수립하였다. 이를 통하여 지역주민에게 북한의 문화예술을 직접 체험할 수 있는 기회를 제공하고, 남북간 화해협력의 분위기를 보다 공고히 도모하려는 것이다.

#### 나) 재원확보

동 사업을 추진하기 위한 소요예산으로는 공연료를 제외하고 총 100백만원 정도가 필요할 것으로 추정하였다. 즉, 항공료가 40,000천원, 체재비가 38,000천원, 기타 교통비 등이 21,000천원이 소요될 것으로 산정하였으며, 공연료는 특별한 기준이 없어 명확한 소요액을 수립하지 못하였다. 그리고 이러한 소요예산의 조달방법은 “경주세계문화엑스포2000” 조직위의 예비비로 충당하기로 계획을 수립하였다.

#### 4) 사업수립과정

전술한 바와 같이 동 사업은 “경주세계문화엑스포2000” 행사의 일환으로 추진된 것이다. 따라서 경주세계문화엑스포 추진기획단이 여러 가지 행사를 구상하면서 북한과 직접 교류할 수 있는 분야를 도출하고, 이를 구체적 시안으로 작성하여 2000년 6월 기본계획을 수립하였다. 따라서 해당사업의 추진과정에서 주민이나 여타의 의견수렴과정을 거치지 않고, 단체장의 보고와 지방의회의 심의·의결을 거쳐 최종안을 확정하였다.

### 5) 추진경과

동 사업은 경주세계문화엑스포 추진기획단이 엑스포 관련행사 개최계획을 수립하면서 시안을 구상하고, 이를 구체화하여 2000년 6월 기본계획을 수립하였다. 이후 단체장 및 지방의회의 승인을 거쳐 최종안이 확정되면서 2000년 8월 24일 행정자치부 사전심사에 신청하였으나, 심사결과 불승인이 확정되었다. 이에 따라 동 사업은 지속적인 추진이 중지되고, 자체적으로 사업종결처리가 되었다.

## 다. 철원군 : 남북 철원군 농업교류추진<sup>74)</sup>

### 1) 추진배경

지난해 6.15 남북정상회담을 통하여 남북간 화해협력시대가 본격적으로 개막되고, 강원도를 비롯한 지방자치단체간 남북교류사업이 구체화되고 있다. 이에 따라 남북 분단의 최일선에 있는 군으로서 대외적으로는 통일에 대비한 전진기지의 조성이 필요하고, 대내적으로는 스스로의 역량 제고가 요청되는 바, 남북교류사업의 추진을 통해 이러한 수요들을 주도적으로 해소할 필요성에서 동 사업을 추진하였다.

### 2) 사업의 목적

동 사업의 추진은 남북 철원군간 농업기술을 상호 교류함으로써 북철원 지역의 농업생산성을 제고하고 식량난을 해소하는데 일차적 목적을 두고 있다. 이에 더하여 장기적으로는 남북 철원군에 적합한 우위작목을 개발하여 상호간 농업발전을 도모하고, 농업상품의 공동개발을 통하여 화해와 협력기

74) 동 사업의 분석은 철원군이 행정자치부에 사전심사를 신청한 사업계획서와 철원군 관계공무원의 면담내용을 근거로 하고 있다.

반을 조성하는데 기여하고자 하는 것이다.

### 3) 사업의 개요

#### 가) 사업내용

동 사업은 크게 세 가지 내용으로 구성되어 있다. 첫째는 벼 적응품종 생산성비교를 통하여 우량품종을 개발하는 것이다. 남북 철원군간에 교류협정이 체결되면 2년 이내에 벼 우량품종전시포 및 채종포를 남측에 2개 그리고 북측에 1개를 설치한다. 그 규모는 전시포의 경우 2개소 0.6ha, 채종포의 경우 1개소 1.5ha로 하고, 이에 필요한 사업비는 전액 남철원이 부담한다. 둘째는 남북 철원군의 특산물 명품화 사업의 추진이다. 이는 협정체결 후 즉시 추진하는 것으로 북철원에서 생산되는 “삼지구엽초”를 남철원에서 반입 후 가공하여 상품화하는 것이다. “삼지구엽초”의 반입수량 및 가격은 상호간 협의에 의하여 결정한다. 셋째는 농자재 등 농업물자를 제공하는 것이다. 이는 협정체결 후 북측이 원하는 시기에 제공하되, 물자의 품목은 협의에 따라 결정하고, 송출방법은 가급적 대한 적십자사를 통해 제공하도록 한다.

#### 나) 재원확보

철원군이 계획한 “남북철원군 농업교류추진”사업에 소요될 예산은 “벼 적응품종 생산성비교를 통한 우량품종개발”에 5천만원이 그리고 “농자재 등 농업물자 제공”에 5억원 가량이 필요할 것으로 추정하고 있다.

그리고 재원확보는 전자의 사업은 전액군비로 조성하고, 후자의 사업은 “철원군남북협력기금”<sup>75)</sup>으로 충당할 것을 계획하고 있다.

75) “철원군남북교류협력기금”은 2001년 3월 21일 관련조례의 제정을 통하여 조성을 시작한 것으로 1차 조성목표액이 6억원으로 2001년 4월 23일 현재 4억원이 조성되었다.

#### 4) 사업수립과정

철원군의 “남북 철원군 농업교류추진”사업은 철원군 민간단체의 주도적 역할로부터 시작되었다. “남북 강원도문화교류재단 철원군지부”는 남북 철원군간 교류협력문제를 협의하기 위하여 2000년 12월 통일부에 북한주민 접촉 승인을 신청하였고, 이에 통일부는 적정한 심사절차를 거쳐 2000년 12월 14일부터 2001년 12월 13일까지 1년간의 승인기간을 규정해 결과를 통보하였다. 이에 따라 동년 12월 22일부터 12월 23일까지 중국 심양에서 남북간 접촉<sup>76)</sup>을 갖고, 남측이 전달한 남북 철원군간 교류협력의사에 북측이 긍정적인 협력의사를 표시하였다.

이러한 민간단체의 선행노력에 따라 철원군은 민간단체와 병행한 협력사업추진의 필요성을 인식하고, 철원군 여건과 군민정서에 부합하는 교류사업을 추진하기로 결정하였다. 이후 철원군 기획감사실을 중심으로 대상사업의 선정을 위한 작업을 추진하였고, 적정 교류대상사업으로 “남북 철원군 농업교류추진”과 “궁예·태봉국 학술회의 및 태봉제에 북철원 참여”의 2가지 사업을 선정하였다.

철원군 기획감사실에서는 2가지 남북교류사업의 대상을 선정하고, 구체적 계획안을 수립하여 단체장의 보고 및 지방의회의 의결을 거쳐 2001년 1월 18일 제4차 행정자치부 사전심사에 심사대상사업으로 제출하였다.

#### 5) 추진경과

철원군의 “남북 철원군 농업교류추진”사업은 전술한 바와 같이 2000년 말

---

76) 남측에서는 이근희 재단법인 남북강원도 문화교류재단 철원군 지부장과 지강열 동재단 철원군지부 운영위원이, 북측에서는 강수린 해외동포원호위원회 국장을 비롯한 4인이 참석하였다. 그리고 입회자로는 최정석 심양요령대학 철학과 교수가 참석하였다.

부터 2001년 초에 구체적 계획의 수립과 단체장 및 지방의회의 의결을 완료하였다. 그리고 2001년 1월 18일 행정자치부의 제4차 심사에서 사전심사 결과 사업승인을 획득하였으며, 곧바로 통일부에 사업승인을 신청하여 2001년 3월 3일 통일부로부터 사업승인과 더불어 북한주민접촉 승인을 통보받았다.

이에 따라 2001년 7월 21일 철원군수를 비롯한 9명<sup>77)</sup>의 방북단이 평양을 방문하여 6차례의 협의를 통하여 4개항의 합의내용으로 된 의향서를 상호 교환하였다. 동 의향서에 포함된 합의내용은 다음과 같다. 첫째, 벼재배 시험포 및 일정규모의 벼재배 시험농장 설치이다. 북강원의 철원, 김하, 평강군 등에 벼재배 시험포 및 시험농장을 설치하여 철원군의 영농방식으로 운영하되, 여기에 소요되는 농자재, 농업기계, 비료 및 농약 등을 2002년 3월까지 남철원군 지원한다. 이를 위하여 양측에 직접 연락망을 설치하고, 2001년 10월까지 2차 방북 등 지속적인 실무협의를 통해 구체적인 계획을 수립한다. 둘째, 경원선과 금강산선을 조기에 복원한다. 남북한과 시베리아를 연결하는 경원선과 금강산선의 조기복원을 위해 남북 쌍방이 중앙정부에 건의키로 한다. 셋째, 북한 봉래호의 물을 철원평야에 공급하는 문제를 긍정적으로 검토한다. 넷째, 공예도성의 공동조사 및 발굴을 긍정적으로 검토한다.

이상과 같이 철원군의 “남북 철원군 농업교류추진”사업은 일단 북한을 방문하여 상호 의향서를 체결한 상태이고, 현재는 향후 10월달의 재방북을 위한 작업을 준비중이다.

77) 방북단에는 이수환 철원군수를 비롯하여 강도원 남북 강원도문화교류재단 이사장, 이근희 남북 강원도문화교류재단 철원지부장, 정호도 동송농협장 외 5명이 포함되었다.



## 라. 포항시 : 청진시와 교류추진<sup>78)</sup>

### 1) 추진배경

청진시는 북한 동해안의 대표적인 철강도시로 김책제철소와 청진제강소가 위치하고 있으며, 북한의 자유무역지대인 나진·선봉지구와 접하고 있어 자유무역항으로 남북 경제활성화에 크게 기여할 것으로 예측된다. 또한 포항에서도 일부 북한의 철강석을 수입하는 동시에 강판제품을 수출하고 있으며, 지역상공인들도 다수가 청진, 나진·선봉지구의 진출을 희망하고 있다. 이러한 와중에 북한 김용순 비서가 포항제철을 방문하여 포항시와 청진시간 교류에 긍정적인 반응을 보임에 따라 적극적인 교류사업의 추진을 도모하게 되었다.

### 2) 사업의 목적

포항시의 “청진시와 교류추진”사업은 지난해 남북정상회담에 따른 남북간 교류증대에 대비하여 환동해권의 중심도시이며, 세계적 철강도시인 포항과 북한 동해안의 대표적 철강도시인 청진간 교류협력을 도모함으로써 인적, 문화적, 경제적 상호협력을 통하여 통일에 기여하고자 하는 것이다. 나아가 장기적으로는 세계화 및 블록화되어 가는 세계질서에 능동적으로 대처하고자 하는 목적도 포함되어 있다.

### 3) 사업의 개요

#### 가) 사업내용

포항시의 “청진시와 교류추진”사업은 일종의 자매결연을 체결하고자 하는 것으로 구체적 사업내용을 담고 있지는 않다. 우선은 양 도시간 특성이 유사

78) 동 사업의 분석은 포항시가 행정자치부에 사전심사를 신청한 사업계획서와 포항시 관계공무원의 면담내용을 근거로 하고 있다.

하고(<표 3-11> 참조), 김용순 비서의 교류추진에 대한 긍정적 반응과 1992년 남북합의서의 관련내용<sup>79)</sup>을 토대로 자매결연을 체결하고, 이후 구체적 사업분야를 선정하여 교류협력사업을 추진하고자 하는 것이 포항시의 계획이다.

<표 3-12> 포항시와 청진시간 특성비교

| 구 분  | 포항시                  | 청진시                |
|------|----------------------|--------------------|
| 인구   | 52만(경북 제1의 도시)       | 18만(함북 제1의 도시)     |
| 면적   | 1,127km <sup>2</sup> | 275km <sup>2</sup> |
| 행정구역 | 2구 4읍 10면 19동        | 6개 구역 76개 동        |
| 주요산업 | 철강업, 서비스업            | 철강업, 원양어업          |
| 특징   | 항만물류도시(물류기지)         | 항만물류도시(물류기지)       |

#### 나) 재원확보

전술한 바와 같이 포항시의 “청진시와 교류추진”사업은 자매결연을 체결하는 것으로 구체적 사업내용이 수립되지 않았다. 따라서 구체적 사업내용의 미계획으로 이에 소요되는 예산 및 재원확보대책 역시 구체적으로 검토되지 않았다. 포항시의 입장에서는 양 도시간 자매결연이 체결된 후 구체적 사업분야가 선정되면, 그에 따라 소요예산의 산정과 재원확보대책을 보다 구체적으로 수립할 계획이었다.

#### 4) 사업수립과정

포항시의 “청진시와 교류추진”사업은 민간단체 및 지방의회의 “포항-청진간 직항로 개설” 건의로 시작되었다. 2000년 6월에 “포항상공회의소”, 2000

79) 1992년 9월 남북 고위급회담에서 채택된 남북간 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 내용 중 제3장 19조 및 부속합의서 제3조 ①호에 포항항과 청진항 사이에 항로개설이 명시되어 있다.

년 7월에 “포항 및 경주지역발전협의회” 그리고 2000년 7월에 “포항시 의회 “가 통일부, 국가정보원, 해양수산부 및 지역출신 국회의원들에게 “포항-청진간 직항로 개설“을 건의하였다.

이러한 민간단체들의 노력들을 반영하여 포항시는 총무과를 중심으로 “청진시와 교류추진”사업을 구상하고, 기본 계획안을 수립하였다. 동 계획안은 단체장 보고와 지방의회의 의결을 거쳐 최적종적으로 확정되었다.

#### 5) 추진경과

포항시의 “청진시와 교류추진”사업은 전술한 바와 같이 민간단체들의 “포항-청진간 직항로 개설”건의 노력을 반영하여 2000년 하반기에 최종계획안이 수립되었다. 이후 2000년 12월 20일 행정자치부에 사업승인 신청을 하였으나, 심사결과 사업 불승인이 결정되었다. 행정자치부의 심사위원회에서는 실현 가능한 사업을 선정하여 재심의 신청을 권장함으로써 해당사업은 사실상 종결되었다.

### 3. 실태분석결과 비교

상기에서 강원도, 경상북도, 철원군 및 포항시의 남북교류사업을 사례로 선정하여 그 실태를 분석하였다. 분석결과를 중심으로 4개 지방자치단체의 사업내용을 비교하여 보면, 아래의 <표 3-12>와 같다.

우선 남북교류사업의 추진배경은 지난해 남북정상회담을 계기로 남북간 화해협력시대가 개막된 것이 직접적인 원인으로 공히 작용하고 있다. 다만, 이러한 시대적 배경하에서 각 지방자치단체별로 고유한 특성들이 남북교류 사업을 추진하게 된 또다른 배경이라 할 수 있을 것이다. 즉, 강원도와 철원

군의 경우 분단지역이라는 점이 그리고 포항시의 경우 지역주민들의 열망과 김용순 비서의 교류사업에 대한 긍정적 반응이 남북교류사업을 추진하게 된 배경으로 작용하고 있는 것이다.

다음으로 남북교류사업을 추진하는데 있어서 전담기구를 설치할 만큼 의욕적인 지방자치단체가 있는가 하면, 그렇지 못한 지방자치단체까지 각기 차별성을 나타내고 있다. 즉, 강원도의 경우 전국 최초로 남북교류사업을 담당하는 전담기구를 설치하여 도정의 핵심사업으로 추진함에 비하여 여타의 지방자치단체들은 기존조직을 그대로 활용하여 남북교류사업에 임하고 있다.

한편, 예산확보에 있어서도 지방자치단체별로 차이점을 나타내고 있다. 강원도와 철원군처럼 사업내용을 고려하여 철저한 소요예산산정과 더불어 재원확보대책까지 구체적으로 수립한 사례가 있는 반면에 포항시와 같이 협정 체결 이후 사업선정의 추이에 따라 소요예산의 산정과 재원대책을 마련하려는 사례도 있다.

<표 3-13> 사례자치단체의 사업내용 비교

| 구분    | 강원도                           | 경상북도                    | 철원군                    | 포항시                        |
|-------|-------------------------------|-------------------------|------------------------|----------------------------|
| 추진 배경 | -분단도의 특수성<br>-술있혹과리 방제의 지역협력성 | -경주세계엑스포를 계기로 문화예술교류 촉진 | -분단군의 특수성<br>-통일전진기지조성 | -지역민의 열망<br>-김용순비서의 긍정적 반응 |
| 사업 내용 | 금강-설악권의 술있혹과리 공동방제를 위한 제반지원   | 북한 예술공연단 초청             | 벼 우량품종의 공동개발 및 농자재 지원  | 자매결연의 추진                   |
| 담당 기구 | 남북교류협력담당관                     | 경주세계문화엑스포추진기획단          | 기획감사실                  | 총무과                        |
| 예산 확보 | -국비<br>-도비                    |                         | -군비<br>-철원군 남북협력기금     | -                          |
| 승인 여부 | 승인                            | 불승인                     | 승인                     | 불승인(재심사 권유)                |

상기한 바와 같이 지방자치단체의 남북교류가 이제 막 시작되는 초기단계인 까닭에 이에 대응하는 각 지방자치단체들의 자세는 매우 다양하게 나타나고 있다. 그리고 이에 따라 행정자치부의 사전심사에서 사업승인 또는 사업불승인의 결과를 초래하고 있다.

상기의 사례에서 보면, 행정자치부의 사전심사에서 승인되는 사업들은 대체적으로 계획내용이 비교적 구체적이고, 또한 소요예산의 산정 및 재원확보 대책이 적절하게 강구된 사업들이다. 이에 비하여 불승인되는 사업들은 계획내용이 포괄적이거나 또는 일회성 행사 위주인 경우이다. 따라서 남북교류사업을 추진하고자 하는 지방자치단체들은 가급적 사업계획의 구체성과 재원대책을 충분히 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

여기서 행정자치부의 사전심사에서 사업계획의 포괄성은 초기의 남북교류에서는 자매결연과 같은 포괄적 사업의 추진은 가급적 지양한다는 행정자치부의 원칙에 따른 것으로 충분히 이해가 가능한 부분이다. 다만, “제2장”에서 언급한 바와 같이 지방자치단체의 남북교류는 상호간 이익도모가 목적이 아니라 기능간 동질성 회복에 일차적 목적이 있는 만큼 가급적 사업승인의 폭을 확대하는 것이 화해협력시대의 취지에 부응하는 것으로 판단된다.

### 제3절 지방자치단체 남북교류의 문제점

상기에서 지방자치단체의 남북교류사업에 대한 일반적 그리고 사례단체를 대상으로 한 구체적 실태를 분석하여 보았다. 이에 따르면, 현재까지는 지방자치단체의 남북교류가 여타 차원의 남북교류에 비하여 그 경험이 일천하고, 또한 북한 지방자치단체와 직접적인 접촉을 가진 사례가 많지 않다는 점이

다.80) 따라서 지방자치단체의 남북교류에서 노정되는 실제적인 문제점을 도출하기에는 다소의 어려움이 있다.

다만, 전반적인 측면에서 보면, 지난 6.15 공동선언 이후 북한에 대한 정보나 교류협력사업의 타당성 여부 등 현실적인 여건을 충분히 고려하지 않고, 지방자치단체별로 경쟁적으로 교류협력사업을 추진하려는 경향이 나타나고 있는 실정이다. 이에 향후 지방자치단체 남북교류의 정착 또는 활성화를 고려할 경우 현재 결여하고 있는 미비점들을 중심으로 문제점을 도출할 필요가 있을 것이다.

이를 위해서 우선 남북교류사업의 추진경험이 있거나 또는 현재 남북교류사업을 계획하고 있는 지방자치단체들을 중심으로 해당사업을 계획 또는 추진하는 과정에서 직면하는 문제들이 실제적으로 무엇인가를 파악해 보는 것도 의의가 있을 것이다. 앞에서 언급한 지방자치단체들이 남북교류사업에서 도출될 수 있는 문제점들로 지적한 것은 아래의 <표 3-13>과 같다. 이에 따르면, 지방자치단체 차원에서 직면하고 있는 문제점들 중 대표적인 것들은 정보부족, 예산부족, 절차의 복잡성, 중앙정부의 지원 미흡, 대북접촉창구의 부재 및 북한의 신뢰성 부족 등이다. 이 외에도 시민의 공감대 부족, 신변안전 불확실, 사전심사의 엄격, 전문가의 부재, 접촉비용의 과다, 상호왕래의 부자유, 북한의 개방의지 부족 및 남북교류사업의 성공 불투명 등이 문제점으로 지적되고 있다.

---

80) 북한과 직접적인 접촉을 갖고 해당사업에 대하여 상호협의를 추진한 지방자치단체는 강원도와 철원군이 있다.

&lt;표 3-13&gt; 남북교류사업의 문제점

| 지방자치단체명 | 문 제 점  |
|---------|--|
| 서울특별시   | ①북한정보부족, ②추진체계 및 사업선정 곤란, ③이중적 사업승인 체계       |
| 부산광역시   | ①정보부재, ②경비과다, ③성과불확실, ④접촉창구의 신뢰부족, ⑤신변안전 불확실 |
| 광주광역시   | ①정보부족, ②교류전담창구 부재                            |
| 대전광역시   | ①국내외 정치·군사적 상황, ②중앙정부의 승인절차 부적절              |
| 충청남도    | ①정부차원의 창구미비, ②예산확보곤란, ③절차의 복잡성               |
| 전라남도    | ①정보부족, ②예산확보곤란, ③북한의 신뢰부족                    |
| 전라북도    | ①북한과의 통신두절, ②대화창구 미비                         |
| 경상남도    | ①방문연기 및 취소빈발, ②상호신뢰 부족                       |
| 경상북도    | -  |
| 도봉구     | ①북한 정보부족, ②접촉절차 복잡, ③사전심사의 엄격                |
| 강동구     | ①입출입 부자유, ②정보부재                              |
| 관악구     | ①전문가 부재, ②정보부족, ③대북접촉 곤란                     |
| 구로구     | ①정보부족, ②인력 및 행정력 미흡                          |
| 고성군     | ①정보부족, ②심의절차 복잡, ③재원부족                       |
| 원주시     | ①시민공감대 부족, ②대북채널혼선, ③상호 이해부족                 |
| 삼척시     | ①절차의 복잡성, ②의견교환의 어려움                         |
| 철원군     | ①접촉비용의 과다, ②추진절차의 복잡성                        |
| 태안군     | ①북한의 비협조, ②절차의 복잡성, ③성공여부의 불예측               |
| 옹진군     | ①북한의 비협조                                     |
| 장성군     | ①추진절차의 복잡성                                   |
| 담양군     | ①북한실정의 불투명                                   |
| 목포시     | ①예산부족, ②대상지역접촉 곤란, ③중앙정부 지원미흡                |
| 완도군     | ①정보부족, ②과다한 운송비, ③공감대형성 미흡                   |
| 광양시     | ①주민의식 미성숙, ②참여율 저조                           |
| 군산시     | ①북한의 비용과다요구, ②상호왕래 부자유, ③여건의 격차              |
| 창원시     | -  |
| 동구(대구)  | ①정보수집 한계, ②북한의사타진 애로                         |
| 포항시     | ①북한 개방의지 부족, ②사전접촉의 실정법 위반, ③정부의 지원미흡        |

상기의 지방자치단체들이 지적한 문제점과 아울러 지방자치단체의 남북교류를 둘러싼 제반의 현실적 여건들이 내포하고 있는 문제점들을 크게 법제적 측면과 추진체계 및 지원체계로 구분하여 살펴보면, 아래와 같다.

## 1. 법제적 측면

### 가. 「남북교류협력에관한법률」의 구체성 결여

지방자치단체의 남북교류를 비롯한 남북간의 포괄적 교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위한 제도적 장치로는 「남북교류협력에관한법」과 「동법 시행령」 및 「동법 시행규칙」, 「남북협력기금법」 등이 있다.

그러나 전술한 법률에서는 남북교류협력의 기준 및 범위를 구체적으로 제시하지 않아 「국가보안법」과 상충되는 부분들이 다수 존재하고, 선언적이고 추상적인 내용으로 교류협력의 세분화에 따른 적용상의 한계를 내포하고 있다.

### 나. 지방자치단체별 남북교류협력에 관한 조례제정 미비

지방자치단체의 남북교류는 해당지역 주민들의 합의에 기초하여 추진되어야 그 실효성을 확보할 수 있다. 이를 위해서는 지방자치단체의 남북교류에 관한 조례를 제정하여 관련사업의 법적 근거를 명확히 하는 것이 필요하나 현재는 지방의회의 승인만 받고 추진됨으로써 지역주민의 광범위한 합의에 기초하여 교류협력사업이 추진되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 조례제정의 미비는 상기한 지방자치단체들이 지적한 문제점에서도 명확히 나타나고 있다.



## 2. 추진체계의 측면

### 가. 재정적 지원기반 미구축

안정적이고 체계적인 남북교류를 추진하기 위해서는 각 지역별 특성을 고려한 지방자치단체 차원의 재정적 토대가 사전에 구축되어야 할 것이다. 더불어 대규모 경제협력이나 인도적 지원과 같은 남북교류사업의 경우에는 중앙정부 차원의 재원지원이 수반될 필요가 있다.

그러나 현재는 해당 지방자치단체의 남북교류를 실질화할 수 있는 관련재원의 확보 및 지출에 대한 방안이 구체화되어 있지 못한 실정이다. 또한 중앙정부 차원에서도 지방자치단체의 남북교류사업을 지원할 수 있는 재정적 지원프로그램이 전무한 상황이다. 물론 일정한 요건을 갖출 경우 “남북협력기금법”에 의한 재원지원을 기대할 수 있으나, 이 또한 현실적으로 용이하지는 않다.

### 나. 사전계획의 미비

지방자치단체가 남북교류를 추진하기 위해서는 교류사업의 선정, 교류대상 자치단체의 확정 및 추진일정 등에 대한 면밀한 사전계획의 수립이 요청된다. 그러나 현재까지 추진된 각 지방자치단체의 남북교류협력사업의 내용을 보면, 일회성 사업이나 전시성 사업, 실적주의 홍보성 사업 또는 교류내용의 범위가 모호한 경우가 많다.

따라서 기존의 해외교류에서 노정된 단체장의 실적홍보나 정치적 이용과 유사하게 남북교류가 활용될 수 있는 우려가 상존하고 있는 실정이다.

### 다. 대북 접촉창구의 미비

현재 남북교류를 위하여 북한과 접촉을 시도할 경우 북한의 주요 창구는

아태(조선아세아태평양평화위원회), 민경련(민족경제협력연합회), 민화협(민족화합협력연합회)의 3개 기관이 있다. 이러한 3개 기관은 경제교류의 경우 민경련이, 비경제교류의 경우 민화협이 그리고 포괄적인 관장은 아태가 주로 북한의 창구역할을 수행하고 있다.

따라서 지방자치단체의 남북교류를 전담하는 북한의 독립적 창구가 존재하지 않으며, 더욱이 상기의 3개 기관에 대한 정보조차 지방자치단체에서 명확히 파악하지 못함으로써 남북교류사업에서 상당한 어려움을 겪고 있는 실정이다.

### 3. 지원체계의 측면

#### 가. 추진절차의 복잡성

현행의 지방자치단체 남북교류사업은 해당 지방자치단체에서 계획수립을 완료하면, 행정자치부의 사전심사, 통일부의 사업승인 등 여러 단계의 절차를 거쳐야 한다. 이와 같은 다단계의 복잡한 추진절차는 남북교류사업을 추진하기 위한 지방자치단체의 과도한 노력 및 시간 투입을 요청하고 있는 동시에 신속한 사업추진을 불가능하게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

물론 이러한 문제점을 해소하기 위하여 행정자치부와 통일부간 협의에 의하여 통일부의 사업승인을 가급적 생략하는 암묵적인 방안을 활용하고 있으나, 근본적인 대책으로 간주하기는 어렵다.

#### 나. 정보지원의 미흡

지방자치단체의 남북교류가 체계화 또는 실질화되기 위해서는 북한에 대한 광범위하고도 정확한 정보의 획득이 기본전제라 할 수 있다. 그럼에도 불

구하고 북한관련 정보를 체계적으로 확보, 관리 및 공급하는 전담기구가 존재하지 않아서 남북교류사업을 추진하는 모든 지방자치단체들이 정보부족의 어려움을 겪고 있는 실정이다.

이를 해소하기 위해서는 지방자치단체에 비하여 정보획득이 용이한 행정자치부의 적극적 정보지원노력이 요청되나 현재까지는 이를 위한 노력이 전무한 실정이다.

## 제4장 동서독 지방자치단체간 교류 사례

### 제1절 지방자치단체간 교류협력의 의미

독일 통일 이전에 서독이 요구해 온 지방자치단체 상호간 교류를 동독이 서독정부의 단독대표권 주장과 할슈타인 원칙을 이유로 해서 수용을 거부해 오다가 1986년에 이르러 동서독 지방자치단체간 공식적인 자매결연(시간 파트너관계협정)이 성사됨으로써 본격적인 궤도에 오른다. 이것은 양독 최고통치권자가 국가차원이 아닌 지방자치단체 수준에서의 적극적인 교류관계의 중요성을 인정함으로써 양독의 도시간 자매결연을 발전시키고 지원할 것을 합의한 것이라고 할 수 있다. 이렇듯 동서독의 지방자치단체간의 교류협력은 자매결연이라는 방법에 의해 추진되었는데, 주정부간에는 직접 접촉을 통해 자매결연협정을 체결함으로써, 자치단체간에는 직접 접촉 또는 연방정부 및 주정부의 중계를 통해 자매결연협정을 체결함으로써 이루어졌다고 할 수 있다.<sup>81)</sup>

양독의 도시간 자매결연협정을 체결함으로써 동독지역은 행정지원을 얻을 수 있었다. 서독측으로부터의 행정자문지원단을 파견받아 인력 및 정보를 확보하였고, 자치단체간 인사교류를 통해 동독공무원의 자질향상을 시킬 수 있었으며, 동시에 각 직급에 상응하는 직원들간의 비공식적인 커뮤니케이션망(전화통화 등)을 확보하여 새로운 행정제도를 습득하는 등의 효과를 보았다. 세부적으로는 서독으로부터 ① 자문, 세미나, 인력지원, ② 버스, 승용차, 쓰레기차 등 차량 및 건축자재 제공, ③ 사무기기, 사무기술, 사무실집기 등 제

81) 행정자치부, 「독일통일과정에서의 내무성의 역할」, 기획자료, 1998. pp.18-19.

공, ④ 의료기구 및 의료보조재 제공, ⑤ 도시정화용 건설자재 제공, ⑥ 에너지, 환경분야기기 제공 등의 지원을 받게 되었다.<sup>82)</sup>

결국 동서독의 지방자치단체간 교류협력은 상술한 바와 같이 동독만 효과를 본 것은 아니고 통일과정에서 양독 모두에 긍정적인 효과를 가져왔다고 할 수 있다.<sup>83)</sup> 첫째로 상대방 도시에 대한 대시민 홍보라든가, 평화보장을 위한 구체적 활동과 가능한 대안에 대한 정보교환이라든가, 구체적 사안별 정보교환과 경험의 교환 및 상호자문을 통한 상호관심사에 대한 공동노력과 의견교환 증진이라는 효과를 거두었다. 둘째로 자치단체 대표들간의 상호교류, 수공업자와 상공인 교환, 청소년·체육인 등 교류 등을 통해 자치단체간의 공동협력과 사회조직들간의 협조 및 유대관계를 강화하는 계기가 되었다. 셋째로 지방자치의 근본이념을 구현하는 서독과 중앙집권적인 행정체제를 갖는 동독이라는 이질적인 체제하에서도 지방자치단체간 교류가 이루어짐으로써 서독의 지방분권주의 전통과 지방자치의 법적 제도가 동독에 유입되어 통일독일의 기본행정체제를 조성하는데 기여하였다. 넷째로 분단시대의 상이한 이념과 체제를 초월하여 지방자치단체간 교류를 행함으로써 동서독 주민간의 신뢰와 협력을 유도하였고, 동독 민주화와 통일분위기 조성에 기여함은 물론 체제상의 이질성을 극복하는데 긍정적인 작용을 하여 원활한 통합과정을 이루는 기반이 되었다.

이러한 4가지 효과를 가져온 동서독 지방자치단체간 교류협력은 평화와 안전에 대한 보장, 상호 긴밀한 선린관계 유지, 군축과 긴장완화에의 기여, 시민교류의 지원, 상호신뢰 구축과 상호이해 증진, 사회적 동질성 확보라고 하는 목표를 자매결연이라는 수단을 통하여 달성한 것이라고 말할 수 있다. 이하에서는 지방자치단체간 자매결연(이하 “도시간 교류협력” 또는 “도시간

82) 내무부, 「통일독일의 동독지역 지방행정체제 구축」, 실무기획자료, 1998, pp.12-13.

83) 통일대비특별정책연수단, 「독일통합실태연구」, 1992, pp.48-51.

자매결연"이라 고도 함)에 대한 구체적인 추진과정과 내용, 그리고 시사점을 밝히고자 한다.

## 제2절 도시간 교류협력의 과정분석

### 1. 교류협력의 전개과정

#### 가. 단계별 전개과정

동서독의 지방자치단체간 교류는 독일 분단 직후부터 양측이 제기하였음에도 1985년 말에 와서야 협력을 위한 구체적인 협상을 시작하고 있는 바, 본 분석에서는 그 전개과정을 크게 세 단계로 구분한다. 즉, 제1단계는 1950년부터 1969년까지로 동독이 교류협력을 적극적으로 제의한 시기이고, 제2단계는 1969년부터 1985년까지로 종래와 달리 서독이 교류협력을 적극적으로 추진한 시기이며, 제3단계는 1985년부터 통일까지로 동서독 지방자치단체간 자매결연이 실제로 성사되는 동시에 확산된 시기이다.<sup>84)</sup>

#### 1) 제1단계(1950년-1969년)

##### 가) 개요

제1단계에 해당하는 시기에는 상기한 바와 같이 주로 동독이 서독측에 도시간 자매결연을 제의하였다. 동독은 할슈타인 독트린<sup>85)</sup>으로 인한 외교적 고

84) 경기도, 「통일대비 경기도의 역할과 과제」, 1998, pp.185-198.

85) 할슈타인 독트린은 기민당의 초대 총리 아데나워가 기초한 동방정책의 기초에 따

립을 탈피하고, 동독의 법적 지위의 승인을 획득하기 위한 수단으로 양독의 도시간 자매결연을 적극적으로 활용하고자 하였다. 그러나 도시간 자매결연을 국제적 교류의 제도화된 형식으로 간주한 서독은 동독을 국가로 인정하지 않은 상태에서 동서독 도시간 자매결연을 추진할 수 없다는 입장을 견지함으로써 실제적인 도시간 자매결연은 성사되지 못하였다.

#### 나) 일반적 교류협력의 배경

1949년 독자적 정부수립 이후부터 1969년 브란트총리의 “신동방정책”이 추진되기 이전의 시기으로써, 이 시기의 동서독관계는 정치적으로 매우 경직되어 있었으나, 경제적 차원 또는 민간차원에서는 제한적인 교류가 있었다. 1961년 이후 약 2년 동안은 제외하고는 동독주민의 고통을 최소화하기 위하여 합법적으로 정부통제하에 친지방문이, 그리고 1951년 체결한 “경제 및 무역에 관한 베를린협정”에 의해 경제교류가 일부 이루어지고 있었다. 1963년 이후 대동독정책의 유연성과 1968년의 할슈타인 독트린의 파기에 힘입어 점차 경제적 지원이라는 수단에 의해 보다 적극적인 교류가 있었지만 도시간 자매결연은 이루어지지 못하였다.

#### 다) 도시간 교류협력의 내용

상기한 바와 같이 동독이 서독에 대하여 지방자치단체간 교류협력을 제의하였지만 서독연방정부는 거부 입장을 분명히 하였다. 동독측은 “동독 도시간 회의”에 서독측이 참관 및 실태조사를 위해 방문하기를 요청하기도 하였고, 개별 지방자치단체간 실무회의 개최를 제안하기도 하였다. 그리고 서독측에

---

라 동독과 외교관계를 수립한 국가와는 외교관계를 맺지 않는다는 것으로 “동독 불인정 원칙”에 입각한 서독의 외교정책이라 할 수 있다.

자매결연을 독촉하기 위하여 프랑스, 이태리, 세네갈 등 비사회주의국가들과 도시간 자매결연은 체결하였다. 이 때 서독측은 양독의 도시간 자매결연은 국제적 교류인 만큼 현재의 동독 불인정체제 하에서 정부가 이를 권고하는 것은 동독을 인정하는 것이므로 거부할 수밖에 없음을 분명히 하였다. 그런데 서독연방정부와 일부 지방자치단체간에는 이를 둘러싸고 갈등이 있어 헤른베르그시 등이 동독측과 접촉을 시도하였으나 동독측의 무응답으로 성사되지 못하였다.

## 2) 제2단계(1969년 -1985년)

### 가) 개요

제2단계에 해당하는 시기에는 종래와 달리 서독측에서 적극적으로 도시간 자매결연을 동독에 제의하였다. 서독은 1972년 제정된 「동·서독 기본조약」<sup>86)</sup>과 독일정책의 기본노선의 변화에 따라 본격적으로 동독의 도시들과 자매결연을 추진하였다. 그러나 동독은 “전제조건 미충족”<sup>87)</sup>이라는 애매한

86) 1972년 12월 21일 서명된 동서독 기본조약은 총10개조로 구성되어 있는데, 동서독관계를 “특수관계”가 아닌 “정상적인 선린관계”로 언급함으로써 논란의 소지는 있었지만 정치적으로 양독간의 기본관계를 설정하였고, 특히 통일과 관련하여서는 기본법의 통일명제조항에 위배되지 않는다는 합법판결(1973년 7월31일)을 받음으로써 양독간의 교류협력의 길을 열어놓은 중요한 법규로 인정되고 있다. 서독측은 기본조약의 성격을 “분단고통을 완화하고 궁극적으로 민족적인 동질성을 유지하기 위해 동독측과 더 많은 협상을 벌이고 협정을 체결하기 위한 하나의 도구”라고 밝히고 있고, 동독측은 “양독간의 관계가 정상화되고 평화공존관계가 성립되는 국제법적으로 유효한 조약”이라고 밝히고 있다.

87) 동독이 제시한 전제조건은 자매결연을 회피하기 위한 구실로 등장한 것이기 때문에 사안에 따라 매우 다양하였다. 그럼에도 불구하고 핵심적인 조건은 서독이 양보하기 어려운 것으로 1980년 호네커가 게라(Gera) 연설에서 제시한 4가지 요구사항과 서독연방의회와 동독인민회의간 공식접촉의 수용이었다. 호네커가 게라 연설에서 제시한 4가지 요구사항은 ① 서독은 동독의 국적권을 인정할 것, ② 서독 잘쓰



이유로 서독측의 제의를 거절하고, 오히려 서방국가의 도시들과의 자매결연을 적극적으로 추진하였다. 따라서 이 시기에도 동서독 도시간 자매결연은 실제적으로 성사되지 못하였다.

#### 나) 일반적 교류협력의 배경

1969년 출발한 브란트총리 정부는 대동독 관계개선을 본격적으로 추진하는 신동방정책<sup>88)</sup>을 펼쳐 정치적 관계의 정상화는 물론 양독간 교류를 활성화시키는 노력을 해왔다. 그런데 동독은 소련의 압력때문에, 서독이 아닌 서방국가와의 관계정상화를 목표로 했기 때문에, 이미 제도화된 양독간 교류가 있어 경제적 이익을 확보할 수 있기 때문에 법적인정(de jure)이 아닌 사실적 인정(de facto)을 한 기본조약을 체결한 후, 서독관계를 차단하는 정책을 취함으로써 도시간 자매결연은 이루어지지 못하였다. 그러나 양독간 교류는 1970년대에는 양측의 필요성에 입각하여 냉전기류 속에서도 교류의 확대는 이어져 갔고, 1982년 콜총리 이후 동독에 대규모 차관이 제공되기도 하였다.

#### 다) 도시간 교류협력의 내용

1969년 브란트총리정부 이후 서독의 도시들이 동독의 도시와 자매결연을 추진하려는 움직임을 보였다. 그런데 동독이 이를 거부하게 되는데 무응답

---

기터(Salzgitter) 소재 동독정권의 범죄행위 기록보관소를 철폐할 것, ③ 양독의 상주 대표부를 대사관 지위로 변경할 것, ④ 동서독 국경에 국제법을 적용할 것 등이다.  
88) 동독불인정 정책을 포기하는 대신 “1민족 2국가”원칙을 세워 동독을 사실상 인정하는 정책노선을 말한다. 이러한 정책 선택으로 말미암아 두차례의 정상회담(1970년)이 개최되었고, 교류협력을 위한 분야별 협정 및 의정서(우편교류 및 전화교류에 관한 의정서(1971년), 통행조약(1972년))를 기반으로 1972년말에 기본조약이 성사된다.

또는 전제조건 미충족에 의한 시기상조를 이유로 거부반응을 보였다. 그리고 십여년이 지난 1982년 콜총리정부도 양독의 도시간 자매결연에 더욱 관심을 보이고 연방차원의 지원도 마다하지 않았음에도 동독은 서방국가와의 도시간 자매결연에 더 의미를 두면서 정치적 사안을 이유로 거부함으로써 양독의 도시간 자매결연은 이루어지지 않았다.

### 3) 제3단계(1985년 - 통일전)

#### 가) 개요

제3단계에 해당하는 1985년 이후부터는 동서독 도시간 자매결연이 그 동안의 고착상태를 벗어나 본격적으로 추진된 동시에 동서독 통일시까지 다수의 도시간 자매결연이 체결된 시기이다. 동서독 도시간 최초의 자매결연은 1986년 10월 자알루이스(Saarlouis)시와 아이젠훠틨텐슈타트(Eisenhüttenstadt)시간에 체결된 것이다<sup>89)</sup>(합의서/의정서/부속문서 : 부록1참조). 이후 1989년 11월 베를린 장벽이 붕괴되기까지 62개 도시간에 자매결연이 성사되었다.<sup>90)</sup>

89) 최초의 동서독 도시간 자매결연인 서독의 자알루이스(Saarlouis)시와 동독의 아이젠훠틨텐슈타트(Eisenhüttenstadt)시간의 자매결연은 1985년 11월 13일 서독의 자알란트 주의 수상인 오스카 라폰텐(Oskar Lafontaine)이 동독을 방문했을 당시 호네커 동독 공산당 서기장의 예기치 못한 승인에 따라 이루어졌다.

90) Nicole-Annette Pawlow, Innerdeutsche Städtepartnerschaften (Berlin : Verlag Gebr. Holzapfel, 1990), pp.150-151.

&lt;표 4-1&gt; 동서독 도시간 자매결연체결 실적(1990년 1월 현재)

| 구분 | 자매결연 조약체결도시<br>(서독도시·동독도시)             | 체결일시<br>(연/월/일) | 주민수(명)<br>(서독측/동독측) |
|----|--|-----------------|---------------------|
| 1  | Saarlouis - Eisenhutzenstadt           | '86.04.25       | 37,625/48,200       |
| 2  | Wuppertal - Schwerin                   | '86.11.14       | 381,903/126,000     |
| 3  | Neunkirchen(Saar) - Lubbn              | '86.11.26       | 50,382/14,200       |
| 4  | Erlangen - Jena                        | '87.02.28       | 100,523/107,000     |
| 5  | Saarbrucken - Cottbus                  | '87.03.18       | 188,763/123,000     |
| 6  | Trier - Weimar                         | '87.05.24       | 94,628/63,600       |
| 7  | Fellbach -Meißen                       | '87.05.28       | 39,733/38,700       |
| 8  | Karlsruhe - Halle                      | '87.05.29       | 268,749/236,500     |
| 9  | Bremen - Rostock                       | '87.07.23       | 530,520/242,000     |
| 10 | Hof -Plauen                            | '87.08.04       | 51,183/77,900       |
| 11 | Kiel - Stralsund                       | '87.08.29       | 250,062/75,400      |
| 12 | Hannover - Leipzig                     | '87.09.14       | 517,855/556,000     |
| 13 | Flensburg - Neubrandenburg             | '87.10.26       | 87,862/83,700       |
| 14 | Lubeck - Wismar                        | '87.10.28       | 220,588/57,800      |
| 15 | Hamburg - Dresden                      | '87.10.30       | 1,590,869/520,000   |
| 16 | Bonn - Potsdam                         | '87.11.01       | 291,680/138,000     |
| 17 | Mainz - Erfurt                         | '87.11.22       | 187,072/215,000     |
| 18 | Osnabrucke - Greifswald                | '87,12.03       | 154,690/63,800      |
| 19 | Braunschweig - Magdeburg               | -               | 225,411/289,000     |
| 20 | Offenburg - Altenburg                  | '87.12.12       | 50,247/54,800       |
| 21 | Marburg - Eisenach                     | '88.02.11       | 76,260/50,900       |
| 22 | Ludwigshafen - Dessau                  | '88.02.12       | 155,965/104,000     |
| 23 | Gottingen - Wittenberg(Lutherstadt)    | '88.03.16       | 132,977/54,200      |
| 24 | Neu - Ulm - Meinigen                   | '88.03.25       | 46,441/25,500       |
| 25 | Boblingen - Sommerda                   | '88.03.27       | 40,568/23,300       |
| 26 | Aachen - Naumburg/Saale                | '88.04.08       | 241,122/32,600      |
| 27 | Dusseldorf - Karl-Marx-Stadt           | '88.04.13       | 570,737/317,000     |
| 28 | Dillingen(Saar) - Hoyerswerda          | '88.04.19       | 20,341/70,700       |
| 29 | Schwabisch Hall - Neutstrelitz         | '88.04.19       | 30,600/27,000       |
| 30 | Heilbronn - Frankfurt/Oder             | '88.04.20       | 110,576/84,800      |
| 31 | Kaiserslautern - Brandenburg a.d.Havel | -               | 98,748/95,100       |

| 구분 | 자매결연 조약체결도시<br>(서독도시·동독도시)               | 체결일시<br>(연/월/일) | 주민수(명)<br>(서독측/동독측) |
|----|--|-----------------|---------------------|
| 32 | Eppelborn - Finsterwalde                 | '88.05.13       | 18,072/23,900       |
| 33 | Wurzburg - Suhl                          | '88.06.10       | 129,995/53,500      |
| 34 | Wurzburg - Suhl                          | '88.06.10       | 129,995/53,500      |
| 35 | St. Ingbert - Radebeul                   | '88.06.10       | 41,015/35,000       |
| 36 | Kronberg - Ballenstedt                   | '88.06.28       | 17,649/9,400        |
| 37 | Mannheim - Riesa                         | '88.06.29       | 297,220/51,300      |
| 38 | Salzgitter - Gotha                       | '88.07.08       | 108,358/57,700      |
| 39 | Nurnberg - Gera                          | '88.07.22       | 468,352/131,000     |
| 40 | Dortmund - Zwickau                       | '88.08.05       | 584,900/120,000     |
| 41 | Lemgo - Stendal                          | '88.08.31       | 39,295/45,800       |
| 42 | Sindelfingen - Torgau                    | '88.09.13       | 55,742/21,500       |
| 43 | Berlin(Spandau) - Nauen                  | -               | 199,400/11,700      |
| 44 | Berlin(Zehlendorf) - Konigs-Wusterhausen | -               | 91,300/15,000       |
| 45 | Nordhorn - Richenbach                    | '88.11.03       | 47,886/25,400       |
| 46 | Bottrop - Merseburg                      | '88.11.07       | 112,580/48,400      |
| 47 | Neuwied - Gustrow                        | '88.11.16       | 58,958/39,000       |
| 48 | Homburg(Saar) - Ilmenau                  | '89.02.22       | 41,600/27,800       |
| 49 | Husum - Heiligenstadt                    | '89.04.25       | 24,153/16,100       |
| 50 | Kassel - Arnstadt                        | '89.05.27       | 189,997/29,900      |
| 51 | Neustadt a.d. W. - Wernigerode           | '89.06.26       | 49,419/35,500       |
| 52 | Unna - Dobeln                            | '89.06.29       | 57,100/27,000       |
| 53 | Recklinghausen - Schmalkalden            | '89.07.01       | 118,410/17,300      |
| 54 | Wolfsburg - Halberstadt                  | '89.07.06       | 122,499/47,100      |
| 55 | Lehrte - Staßfurt                        | '89.07.08       | 38,900/26,000       |
| 56 | Kornwestheim - Weißenfels                | '89.07.08       | 26,187/39,000       |
| 57 | Reinheim - Furstenwalde                  | '89.09.29       | 16,257/34,800       |
| 58 | Leverkusen - Schwedt/Oder                | -               | 156,500/51,500      |
| 59 | Bad Schwartau - Bad Doberan              | -               | 19,553/13,500       |
| 60 | Puttlingen - Senftenberg                 | -               | 20,200/32,100       |
| 61 | Eschwege - Muhlhausen                    | -               | 23,125/43,700       |
| 62 | Bayreuth - Rudolstadt                    | '89.12.29       | 71,811/31,300       |

자료 : Nicole - Annette Pawlow, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*, Berlin: Verlag Gebr. Holzapfel, 1990, pp. 150~151.

### 나) 일반적 교류협력의 배경

양국간의 교류협력은 1986년 문화협정의 체결과 동독주민의 서독방문 확대를 통해 성과를 보이다가 1987년 동독의 호네커가 서독를 방문함으로써 활성화된다. 이 때 동독은 소련의 개혁정치에 대한 반발, 동독주민의 체제불만 등을 해결하기 위한 위기관리적 수단으로 교류협력을 확산하게 된 것이다. 이러한 교류확대로 인해 1989년 동독주민의 대규모 탈출로 정권이 붕괴하게 된다.

### 다) 도시간 교류협력의 내용

최초의 도시간 교류협력은 위에서 설명한 자알루이스시와 아이젠훠헨슈타트시 사이에 이루어졌는데, 원래 서독의 자알루이스시는 동독의 할버슈타트시와 자매결연을 추진하였지만 거부되었고 호네커서기장이 아이젠훠헨슈타트시를 지정하였기 때문에 체결된 것이다. 이후 서독의 도시들은 약700여 도시가 내독성은 물론 서독의 “독일도시간회의”, “도시 및 자치단체 연합”, 동독상주대표부, 그리고 동독의 도시당국에 직접 신청·접촉하기도 하였다. 동독측은 신청초기에 자매결연이 동독체제에 미칠 영향력을 고려하여 그 과정을 통제하기는 하였지만 몇 개의 도시에 한정하여 시험적으로 성사시키다가 나중에는 그 수가 증가하게 되었다. 그 이유는 소련의 개혁정치로 인하여 서독이 소련의 도시들과 자매결연을 잇따라 체결함에 결정적인 영향을 받았기 때문이다. 한편 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너진 이후 통일이 될 때까지도 도시간 자매결연은 계속되어 그 수가 2배에 이르고 있는데, 이는 서독 지방자치단체가 동독의 지방자치단체에 대한 원조 및 자문을 적극적으로 행하게 되는 동기가 되었다.

## 나. 도시간 교류협력의 목적

상기와 같이 동서독 도시간 자매결연은 초기에 동독이 그리고 다음에는 서독이 각각 추진의사를 제기하고, 결국 1985년부터 본격적인 성사단계에 접어들었다. 그러나 동서독 도시간 자매결연에 대한 양독의 입장이나 목적은 각기 달랐다. 다시 말해서 도시간 교류협력에 대한 양독일 정부의 입장은 항상 일관성이 있었던 것은 아닌 바, 내독관계를 비롯한 독일문제의 전반적인 상황변화에 따라 그 입장과 목적이 다양하게 나타났던 것이다.<sup>91)</sup>

### 1) 서독의 목적

도시간 자매결연에 대해 서독이 표방한 목적은 양독주민의 교류 활성화를 통하여 내독관계의 실질적 발전을 도모하는 것이었다. 이는 통일의 당위성을 명시한 서독 기본법뿐만 아니라 독일정책의 기본정신에 부합되는 것이며, 특히 통일이 달성될 때까지 인적 교류를 지속함으로써 민족적 동질성을 유지하려는 것이었다.

물론 상기와 같은 목적 이외에도 서독이 도시간 자매결연을 통해 달성하려는 이면적 의도가 있었던 바, 대부분의 서독 도시들이 동독 도시와의 자매결연을 통해 해당 도시의 위신을 고양하려는 것이 그것이다.

한편, 서독의 경우 도시간 자매결연의 목적에 대하여 외형적으로 모든 정당들도 공감하고 지지하고 있었지만 연방차원에서는 찬반의 목소리가 있었다. 보수정당은 도시간 자매결연을 분단극복의 전략으로 보고자 하였지만, 반대론자들은 도시간 자매결연을 동독의 외국화를 초래하는 것으로써 기본법의 전문에 저촉된다고 주장하기도 하였다.

91) 경기도, 전개서, pp.199-203참조.

## 2) 동독의 목적

서독과 달리 동독은 내독교류를 통해 주민들의 내적 불만을 개방없이 해소하려는 것으로 일종의 위기관리를 위한 전략적 선택으로 활용하고자 하였다. 우선 동독은 자매결연을 “세계에서 일반화되어 있는 것”이라는 점을 강조함으로써 내독관계를 국제법적 관계로 접근하여 서독의 동독인정을 강요하고, 자매결연을 통해 서독으로부터 경제적 이익을 확보하며, 대내외적으로 동독체제의 정당성을 확보하려고 하였다.

특히, 동독이 도시간 자매결연을 점차 확대한 것은 상기와 같은 목적들이 실제 상당한 효과를 거두고 있는 것으로 판단한 때문이다.

## 2. 자매결연 대상도시 선정과정

동서독 도시간 자매결연에서 대상도시의 선정은 대체적으로 동독정권의 고위층에 의해서 이루어졌다. 즉, 서독의 도시들이 자매결연 신청시에 직접 대상도시를 지명한 경우도 있지만, 대부분의 경우 동독측에 의하여 결정되었다.

동독이 결정하는 자매결연 도시선정의 경향은 자매결연 초기에는 사민당이 집권하고 있는 서독의 도시들과 특히, 중·대도시를 대상도시로 하였다가 1988년 3월 이후부터는 점차 소도시도 대상도시로 선정하는 추세를 보였다. 1988년 7월 현재 서독의 대상도시의 분포를 보면, 사민당 집권도시 41개, 기민당/기사당 집권도시 15개, 자민당 집권도시 1개, 무소속 집권도시 5개 등으로 나타나고 있다. 또한 주별 대상도시 분포에서도 노르트라인-베스트팔렌 주 10개 도시, 바덴-뷔르템베르그 주 9개 도시, 자알란트 주 8개 도시, 라인란트-팔츠 주 7개 도시, 바이에른 주 6개 도시, 슐레스비히-홀슈타인 주 6개

도시, 헤센 주 4개 도시, 브레멘 특별시 2개 자치시, 함부르크 특별시 2개 자치시, 서베를린 특별시 2개 자치시 등 대체적으로 고르게 나타나고 있다.

초기의 동서독 도시간 자매결연에서 대상도시의 선정은 주로 다음과 같은 세 가지 방법에 의해 이루어졌을 때 그 결과가 성공적인 것으로 나타났다. 즉, 첫째, 단순한 신청보다는 동독측과 밀접한 관계를 갖고 있거나 영향력을 행사할 수 있는 정치나 경제분야 거물급 인사가 주선하는 경우이고, 둘째, 트리에나 부피탈과 같이 마르크스나 엥겔스의 고향이라는 점에서 동독측 고위인사가 먼저 자매결연을 제의한 경우이며, 셋째, 동독도시가 먼저 서독도시에 자매결연 의사를 타진하는 것으로 이는 동독정권의 결정이 간접적으로 전달된 경우이다.

그럼에도 불구하고 동서독 도시간 자매결연에서 일반적으로 나타나는 공통적 명분은 찾아보기 어렵다. 즉, 일반적으로 도시간 자매결연은 역사적, 문화적, 경제적 관련성 내지 인구규모의 유사성 등의 공통점을 매개로 이루어진다. 그러나 동서독 도시간 자매결연은 대체적으로 동독측의 자의적 판단에 의하여 대상도시가 결정됨으로써 뚜렷한 공통점을 찾아보기가 어렵다. 결국 도시선정을 위한 동독측의 특별한 기준도 발견되지 않고 있고, 이에 따라서 서독측 도시들도 특정한 동독의 도시를 지명하지 않는 경우가 많이 있었다.

그러나 예외적으로 분단 이전에 공동생활권이었던 국경주변의 호프(Hof)시와 플라우엔(Plauen)시간의 자매결연<sup>92)</sup>(합의서/의정서/실행계획서 : 부록2 참조), 그리고 유명한 대학도시로서 분단 이전에도 교류가 있었으며 세계적인 지멘스사의 연구소가 있는 에어랑겐(Erlangen)시와 동독의 산업중심도시이며 광학기구생산업체로 유명한 짜이스사가 있는 예나(Jena)시간의 자매결연에서는 공통점을 찾을 수 있었다.

92) 주독대사관, 동서독 교류협력 사례집, 1993. pp.709-710.



### 3. 자매결연의 협상과정

양독의 도시간 자매결연이 체결되려면 조약체결을 위한 협상이 이루어진다. 대체로 이 조약체결을 위한 협상과정도 동독이 주도권을 갖게 되고 서독은 최종적으로 양보하는 선에서 최종적으로 이루어졌다.

동독측의 협상대상자는 서독의 자매결연도시를 선정한 동독정권의 고위층이 아니라 실제로 자매결연은 맺는 도시당국이다. 이 도시의 부시장 등 협상대표단이 서독측 상대도시를 방문하는 것으로부터 출발하는데, 이 방문에서 자매결연 조약체결은 대체로 이루어지지 않고 초안에 대한 상대방의 의중을 인지하는데 그친다. 그 후 서독협상대표단의 동독 방문시에 대체로 조약체결 여부가 결정된다. 이 때 동독측은 1차로 서독을 방문했던 협상대표단을 완전히 바꾸어서 협상과정에 내보내어 1차 협상에서 일부 합의된 내용과는 다른 조약문안을 제시하거나 경우에 따라서는 완전히 새로운 조약안을 제시하기도 한다. 동독측이 새로운 협상안을 제시했던 경우를 보면 1차협상에서 합의한 내용은 전혀 보이지 않은 것은 물론 새로운 내용으로 군비축소, 평화공존, 양국의 동등권 등 국가간의 조약을 연상하는 문안들이 들어있었던 사례도 있었다. 그러나 일반적으로는 별문제 없이 협상이 진행되기도 한다.

또한 협상과정에서 동독측이 난관에 부딪히면 정치적 색채를 지닌 내용을 조약안에 삽입코자 회의 중단 등 시간적 압박을 가하거나 아니면 공산당 관계자와 협의를 가지려고 시간을 소비하는 경우도 있고, 또는 협상결렬이라는 태도를 불사하기도 하여 서독측의 양보를 받아내기도 한다. 이렇듯 서독측은 조약체결을 위해 대부분 양보함으로써 해결책을 찾으려 했고, 동독측은 강압적으로 밀어붙임으로서 양자간의 협상에서 우위를 점하려고 하였는데, 이러한 행태가 나타나게 되는 주요한 영향요소로는 다음을 들 수 있다. 우선 조약문 내용이 양독에 정치적·법적 관계에 영향을 미칠 수 있어 문구 및 용

어선택에 신중을 기하려는 데에서, 둘째로 동독의 평화와 관련한 선언적 성격과 의무적 성격을 규정하는 표현의 강도를 조율하는 데에서, 셋째로 조약의 해지 및 유효기간의 명기와 관련한 내용의 삽입을 둘러싼 논쟁을 하는 데에서 비롯되었다고 할 수 있다.

이로 말미암아 체결된 조약에 의한 실천전략은 서독도시들이 여타 서방국가 도시들과 체결한 조약의 실천전략과 차이가 있음은 물론 질적으로도 한 단계 낮은 수준으로 평가되었다. 이러한 결과를 가져온 것은 동독의 도시당국이 자매결연에 대한 협상권을 가지고 있었지만, 실제적으로는 중앙의 공산당 관료들이 결정권을 가지고 상당한 영향력을 발휘했기 때문이라고 판단된다. 결과적으로 양독의 도시간 자매결연을 위한 협상과정은 통일이전까지 동독측의 의도대로 움직여져 온 것으로 판단된다.

### 제3절 도시간 교류협력의 평가

#### 1. 교류협력의 추진성과

도시간 교류협력의 경우 조약체결 당시 규정된 교류사업의 내용을 수정하거나 추가하는 등의 변동에 동독은 매우 소극적인 반응을 보였고, 서독의 지방자치단체는 실행사업의 다양화를 위한 노력을 지속적으로 행하는 적극적인 반응을 보였다. 예를 들어 조약체결에 의한 교류실천프로그램은 그 기본 골격이라는 면에서 큰 변화없이 유지되었지만 세부적인 내용에서는 일부 변경이 있었고, 즉흥적 교류사업과 관련된 프로그램의 경우 원칙적으로 협상이 이루어지지 않았지만 비공식 형태로 일부 협상이 이루어지기도 한 바 있다.

그러나 신규사업프로그램은 추가되지 못하였고, 이미 정해진 사업의 참가인원 및 개최일자 등의 변경은 유연성을 갖지 못한 것으로 나타났다.

이러한 반응성에도 불구하고 동서독 도시간 자매결연이 성과를 거두었던 것은 대부분 서독 지방자치단체의 자체적인 노력에 의한 것이었다. 이하에서는 도시간 교류협력에 의한 분야별 성과가 있었던 전문가 교류, 체육 및 청소년 교류, 평화포럼, 문화교류 등을 중심으로 기술하고자 한다.<sup>93)</sup>

### 가. 전문가 교류

이는 지방자치단체의 정책적 문제들에 대한 경험을 교환하기 위하여 시정 각 분야의 전문가들이 서로 만나 의견을 나누는 것으로 도시계획을 비롯한 교통계획, 환경계획 등의 관련 전문가들이 참여하였으며, 이 외에 수공업자 및 의사들의 교류가 추진되었다. 전문가 교류는 가장 빈번한 자매결연 사업이었으며, 동시에 양국 도시에 유용하게 활용되는 까닭에 지속적인 사업이기도 하였다.

이러한 사례를 보면, 1988년 할레(Halle)와 칼스루헤(Karlsruhe)간에 “도시계획, 건축, 도시중심지개발, 유적보전에 관한 경험교환”에 관한 전문가협의회가 열렸으며, 1989년엔 함브르크(hamburg)와 드레스덴(Dresden)간에 환경보호에 관한 별도의 협약이 체결되어 서독측이 드레스덴의 3가지 환경오염 제거 투자를 보조하기도 하였다. 이 밖에도 마인즈(Mainz)와 에르후르트(Erfurt)간에는 자영수공업자들의 의견교환, 루에베크(Luebeck)와 비스마르(Wismar)간에는 의사들의 상호방문 및 의견교환이 있기도 하였다.

93) 상게서, pp.723-724 참조.

### 나. 체육교류

도시간 체육교류는 볼링대회, 축구대회 및 탁구대회 등과 같이 일반주민들이 즐길 수 있는 종목을 중심으로 이루어졌다. 예를 들면, 자알브뤼켄과 크트부스간에 개최된 볼링대회, 찰즈기터와 고타간에 개최된 축구대회, 호프와 플란우엔간에 개최된 탁구대회 등이 그것이다. 그러나 체육교류에서 서독측이 모임자체와 정보교환에 중점을 둔데 비하여 동독측은 경기에서의 승리에 보다 많은 비중을 뒀으로써 상호간에 많은 시각차이를 노정하기도 하였다.

### 다. 청소년 교류

청소년 교류는 자매결연사업 중에서 가장 보편화된 것으로 대부분 15세에서 30세 사이의 서독 청소년 30여명이 단체로 동독의 자매도시를 방문한 후 이에 대한 동독의 답방이 이루어지는 방식으로 추진되었다.

그러나 청소년 교류를 주관하는 조직단체는 동서독간에 차이가 있었는데, 서독의 경우 시당국이 청소년 교류를 주관한 데에 비하여 동독은 시당국이 아닌 청소년 여행기관이 주관하였다. 또한 동독의 경우 청소년교류와 학생교류를 구분하여 청소년 교류에 학생들이 포함되는 것을 회피하였다. 이는 주로 동독이 학교를 이데올로기적 체계를 구축하는 제도로 간주한데 따른 것이었다.

### 라. 평화문제관련 모임

평화관련 의제는 대부분의 자매결연 조약문에 포함될 정도로 비중있게 다루어졌으며, 따라서 동서독 자매도시간에 평화관련 회의가 매년 개최되었다.

이와 같은 평화와 안보관련 회의는 동독측의 요구에 의해 주로 개최되었으며, 서독측 참가자들은 대체적으로 의무적 참여수준에 머물렀다. 그러나

회의의 빈도가 증가하면서 동독측은 서독 상대도시에 평화관련 “공동선언”의 채택을 강력히 요구하였으며, 에어랑겐시와 예나시의 경우 실제로 공동선언을 채택하였다.

한편, 서독의 연방정부는 동서독 도시간 평화관련 공동선언이 채택되자, 그러한 형식의 공동선언이 법적 및 정치적으로 문제가 있음을 지적하고, 서독의 관련 시정부에 경고조치를 하는 동시에 동독측의 평화공세에 인권문제를 제기함으로써 대응하고자 하였다.

#### 마. 문화교류

동서독 자매도시간에 다양한 문화행사를 번갈아 개최했는 바, 전람회, 음악인들의 상호 교환연주, 무용발표, 영화상영 및 문학가들의 모임 등이 있다.

대표적인 문화행사들을 보면, 사진전 개최가 1988년 루드비히스하펜과 테사우간, 프렌스부르그와 노이브란덴부르그간, 1989년 슈베비셰할과 노이슈트렐리츠간에 이루어졌고, 각 도시의 축제를 계기로 합창단 및 무용단 교류가 1989년 하일브론과 프랑크푸르트 암 오더간, 마인쯔와 에르푸르트간에 이루어졌다. 또한 동서독 도시간 도자기, 미술작품, 사진, 수공예품, 도서 등 각종 예술품 전시회가 개최되었는 바, 1987년 펠바하와 마이센간, 1988년 함부르크와 드레스덴간, 자알브뤼켄과 코드부스간, 1989년 카셀과 아르쉬타트간, 뉘른베르그와 게라간에 이루어졌다. 그리고 음악회의 상호 개최도 이루어졌는 바, 1988년 오펜부르그와 알텐부르그간, 뒤셀도르프와 칼팍스 쉬타트간에 개최되었다.

## 2. 교류협력의 한계

동서독 도시간 자매결연은 당초의 기대와 교류를 통한 성과에도 불구하고, 여러 가지 한계를 본질적으로 내포하고 있었다. 이러한 한계들은 주로 동독 체제가 지니고 있는 본질적 특성에서 비롯된 것들로 자매결연을 추진한 서독의 도시들이 공통적으로 경험하게 되었다.<sup>94)</sup> 주요한 한계들을 적시하면, 다음과 같다.

첫째, 동독의 체제 경직성에서 비롯된 것들이다. 동독측은 연간 실행프로그램에 확정된 행사는 대체적으로 성실한 이행노력을 보였으나, 그럼에도 불구하고 프로그램에서 이미 합의한 내용 이외의 사항에 관해서는 단호한 입장을 보인 동시에 자유로운 토론을 허용하지 않았다.

둘째, 동독의 주민접촉 차단노력이다. 동서독 도시간 교류협력에도 불구하고 동독당국은 주민들의 접촉을 가급적 차단하려고 노력하였으며, 따라서 서독의 자매도시를 방문한 동독대표들이 민박 등을 통해 서독주민들과 사적으로 접촉할 수 있는 기회가 거의 없었다.

셋째, 동독의 관료주의에 의한 장애이다. 관료적 경직성으로 인해 동독방문에 필요한 비자발급 기간이 길고, 모든 협의과정에서 시장 또는 고위 당국자들의 개입이 광범위하게 이루어졌다.

넷째, 서독의 높은 기대와 동독의 호응부족에서 비롯된 한계이다. 서독의 많은 체육·예술단체들이 자매결연과 동시에 동독측 교류파트너를 물색하였으나, 대다수의 단체들이 실패하였다.

다섯째, 동독 자치단체의 결정권 부재에서 비롯되는 한계이다. 서독의 도시들이 자매결연에 대한 결정권을 보유한 것에 비하여 동독의 도시들은 현

94) 주독대사관, 「전게서」, p.725; 경기도, 「전게서」, pp.222-225.

법상 보장된 자립권에도 불구하고 실제로는 중앙집권적 체제에 속박되어 있었다. 따라서 동독 도시당국이 자율적으로 도시간 교류협력사업을 추진하기가 사실상 곤란한 것이 현실이다.

여섯째, 체제의 상이성으로 인한 제한적 문화교류이다. 사회체제의 상이성으로 인하여 문화적 교류협력의 범위가 상당히 한정적이었던 바, 대표적인 사례로 서독의 프로페셔널 단체는 이를 인정하지 않는 동독에서 교류상대를 찾기 현실적으로 어렵다.

일곱째, 동독 참가자들의 심리적 위축으로 인한 성과의 한계이다. 동독의 민간인들은 서독방문 직전까지 일행을 알지 못하고, 더욱이 대표단을 통제하는 사람의 지시에 따라야 하는 관계로 심리적 압박을 받게 된다. 따라서 동서독 주민들간 자유로운 대화를 통한 교류협력의 성과를 기대하기는 매우 어려운 것이 현실이다.

### 3. 교류협력의 통일 후 영향

통일 이전의 동서독 도시간 자매결연은 통일 이후 사회통합과정에서 적잖은 영향을 미친 것으로 분석된다. 통일 이전에 이루어진 동서독간 교류협력 방식의 하나인 도시간 자매결연은 통일 이후에도 적용되어 적극적으로 활용되었다.

통일 직후 1990년 10월 26일 구동독지역에 새롭게 신설된 자치단체에 대한 행정체제 구축을 지원하는 방식의 일환으로 서독지역의 자치단체와 자매결연을 성사시키는 조치를 연방내무장관이 주도하는 “연방자치단체협의회”에서 추진되었다<sup>95)</sup>. 그러니까 자매결연을 통해서 구 동독지역에 신설된 지방

95) 연방자치단체협의회는 내무성 정무차관을 위원장으로 하고, 다수의 연방 및

자치단체에 서독의 지방자치체제의 실정에 맞는 행정시스템을 구축하고, 그리고 빠른 시간내에 양독일 지역간의 생활환경수준의 격차를 줄이고자 하였다.

이때 연방내무성은 “신연방주 지방자치행정 구축지원프로젝트”의 일환으로 자매결연을 통해 구 연방주의 전문가들로 하여금 동독의 신설 자치단체에 대해 자문케 하고, 행정에 관한 업무협조를 할 수 있도록 각종 행정정보지를 발간케 했으며, 각종 교육훈련 및 연수교육을 통해 행정조직의 재건이 될 수 있도록 협력하도록 하였다.

## 제4절 지방자치단체 남북교류에 대한 시사점

동서독의 도시간 교류협력을 위한 정치적인 추진과정을 남한과 북한이 똑같이 거치지 않더라도 남북상호간 체제가 상이하다는 점과 통일 및 교류협력에 있어서 남한의 지속적인 노력 및 북한의 수동적인 반응이 예상된다라는 점에서 보면, 양독의 도시간 교류협력과정은 우리에게 많은 시사점을 가져다 준다.

그러나 양독의 도시간 자매결연에서 찾아지는 시사점은 현재로서는 남한측이 고려해야 할 일방적인 기준이 될 것이다. 왜냐하면 남한측이 주도권을 갖고 남북한 도시간 자매결연을 실현하려는 노력 없이는 달성될 수 없다는 점을 우리의 햇볕정책이 아니더라도 독일의 도시간 자매결연이라는 경험에

---

주장관 그리고 신연방5개주 장관 및 베를린지방자치단체장으로 구성된다. 그리고 이는 군연합회(Landkreistag), 도시연합회(Stadtetag), 그리고 소도시 및 읍면연합회(Städte und Gemeindebund)로 구분되는데, 구동독지역에 신설된 자치단체에 대한 구서독 지방자치단체의 행정지원 및 인력확보를 총괄적으로 관장하였다(내무부, 전개서, p.14).



의하여 알 수 있기 때문이다. 이하에서는 이러한 관점에서 5가지의 시사점을 협상방법적 측면에서, 그리고 정부단위의 준비적 측면에서 분석하고자 한다.

첫째, 점진적인 접근을 하여야 한다는 점이다. 남북한 도시간 교류협력의 결과가 상호간의 국익에 도움이 된다고 판단되어 실행하게 되지만, 서독이 양보함으로써 사실상 주도권을 잡고 접근했던 상황과 남한이 부딪힐 상황은 비슷할 것이다. 따라서 남북한 도시간 교류협력의 주도권을 남측이 먼저 행사하게 될 것인 바, 많은 욕심을 내지 않고 적은 실익을 챙기면서 인내심과 절제, 그리고 현실감을 가지고 접근하는 것이 중요할 것이다. 이러한 원칙을 달성하려면 북한측과의 대화시 상대방의 의견을 존중하고 신뢰를 보내며, 필요시에는 개인적인 대화를 행할 수 있고 그리고 언제나 타협할 수 있는 준비가 되어 있다는 점을 상대방에게 보여줄 수 있는 여유를 가지는 것이 필요하다.

한편, 도시간 교류협력이 점진적이지만 실제로는 단계적으로 접근하는 것도 필요한 바, 자매결연은 우선 시범자치단체를 선정하여 운영한 후 대도시 중심으로 단계적으로 확대해 가는 것이 바람직하고, 특히 비정치적 교류부터 시작하여 교류협력의 범위와 내용을 확대해 가는 것이 필요하다. 이러한 과정에서 자매결연이 확산되면 국가적 차원에서 결단을 내려 점진적으로 지방자치단체에 대해 교류협력 및 재원확보 등을 위한 재량권을 부여함이 검토되어야 할 것이다.

둘째, 자매결연에 대한 확고한 의지를 보여야 한다는 점이다. 상호간 교류협력을 위한 협상의 경우 상대방의 입장을 이해하고 인정한다고 해도 반드시 우리의 입장을 명백히 하되 교류초기에 많은 사업을 추진할 것을 주장할 필요가 있다. 이러한 주장이 상대방에게 인지되기 위해서는 우선 대가와 사업을 연계하는 것이 있어서는 아니 된다는 입장을 고수하고, 지속적이고 규칙적인 접촉을 유지하면서 많은 대화를 유도하는 것이 필요하다.

한편, 과거 동독이 외교적 고립을 탈피하고 동독의 국가로서의 인정을 강요하며 경제적 이득을 취하려는 전략 속에서 서방국가의 도시들과 또는 서독의 도시들과 자매결연을 행한 바 있으므로, 북한도 남한내 도시간 무분별한 경쟁적 자매결연을 유도하여 유리한 입장을 확보하거나 유리한 협상의 발판으로 삼을 수 있다는 경계심을 갖고 도시간 자매결연이 자치단체간의 과다경쟁 및 정치적 이용의 대상이 되지 않도록 정부의 확고한 의지표명이 필요하다.

셋째, 북한측에 과도한 부담을 주지 말아야 한다는 점이다. 처음부터 북한 도시당국의 대표단은 동독 도시당국의 대표단과 마찬가지로 결정권을 가지고 있지 않을 것이므로 소극적인 태도로 일관할 것이다. 이 때 남한측이 과도한 관계증진을 기하려는 것은 북측으로부터 또다른 대가를 요구받게 될지도 모른다는 점이다. 언제든지 북측은 소극적으로 자매결연 및 교류를 행하면서 또 다른 대가를 얻으려는 접근방법을 활용할 것이라는 점을 간과해서는 아니 되는 바, 남측도 처음에는 소극적인 접근을 행하되 북측의 수용태세가 갖추어졌다고 판단될 때 적극적인 추진력을 보이는 전략도 필요하다.

넷째, 해당 자치단체의 내부적 준비과정이 철저해야 한다는 점이다. 당해 도시는 처음부터 큰 기대를 갖고 교류협력을 행하는 것은 결과적으로 만족감을 갖지 못하게 된다는 점에서 양 도시의 동질성을 찾는 데 초점을 두고 내부적인 준비과정을 철저히 하는 것이 매우 중요하다. 무엇보다도 실질적이고 구체적인 교류계획 및 사업계획안을 준비하고, 이에 대한 전문가적 소양을 갖춘 공무원을 양성하고, 지방정치가(단체장 및 의회의원 등)들의 북한행정 및 정치체제에 대한 이해도를 높이는 것이 필요하다. 결국 당해 지방자치단체는 도시간 교류를 위한 목적 및 의미를 명백히 하고, 대상도시 선정에 있어서의 주민 공감대를 형성함은 물론 교류사업선정의 적정화를 통해 이익을 창출할 수 있어야 할 것이다.

다섯째, 중앙정부 차원의 도시간 자매결연에 대한 의지 및 기준 등을 마련하여 시행착오를 줄일 수 있도록 해야 한다는 점이다. 정치·행정체제상 남북한 지방자치단체의 직접적이고 독자적인 교류협력은 당분간 어려운 바, 중앙정부 차원의 지원 및 협력이 반드시 요구된다는 점에서 도시간 자매결연과 관련한 정부의 내부방침과 지방과의 협력방안을 마련하는 것이 필요하다. 이러한 점이 간과되면 도시간 자매결연과 관련한 중앙정부와 지방자치단체간의 권능상 갈등이 야기될 것인 바, 중앙정부는 도시간 자매결연의 외부적 환경이라고 할 수 있는 교류관련 법제를 완비하고, 국가의 지원내용을 체계화하고, 북한 도시에 대한 정보를 정확히 제공하는 등의 노력을 해야 할 것이다.

또 한편 남북한의 도시간 교류협력이 활성화된다면 지방자치단체는 교류협력과 관련된 행정권의 이양을 요구함으로써 양자간의 갈등이 예상될 수 있는 바, 이러한 갈등의 소지를 없애기 위하여 통일 전단계인 남북교류협력 단계에서는 국가적 차원에서의 창구일원화가 바람직하다. 특히 북한의 지방행정조직의 움직임이 중앙행정조직과 마찬가지로 북한 공산당의 정책방침과 최고지도자의 의사에 의해 결정된다는 측면에서 보면 북한의 도시와 남한의 도시가 직접적인 접촉에 의한 다원적 교류협력이 이루어지는 것은 불가능한 바, 남한의 경우 중앙정부로의 창구일원화를 도모하여 남북교류 확대를 위한 관련정보를 남한 도시간에 공유함으로써 실패를 최소화할 수 있어야 할 것이다.

## 제5장 지방자치단체의 남북교류 활성화 방안(Ⅰ): 내부운영의 체계화

### 제1절 기본방향

지방자치단체의 남북교류는 그 추진절차에서 내부적 요인과 외부적 요인이 각 단계별로 선별적으로 작용하고 있기 때문에 두 요인에 대한 고려가 동시에 수반되지 않는 한 활성화를 도모하기가 용이하지 않다. 따라서 지방자치단체의 남북교류 활성화는 해당사업의 전체 추진과정을 대상으로 각 단계별 내·외부 영향요인을 망라하여 각각의 대안을 도출하는 노력이 필요하다.

다만, 여기서는 전술한 요인들 중에서 내부적 영향요인을 대상으로 그 대안을 도출하고자 하는 것이다. 지방자치단체의 남북교류에서 내부적 영향요인은 주로 계획수립의 타당성을 확보하는 문제와 관련되어 있다. 특정 지방자치단체의 남북교류사업을 위한 계획이 적법성, 타당성 또는 실현성 등을 구체적으로 확보하기 위해서는 계획수립을 위한 내부운영이 체계화되어야 할 필요가 있다. 또한 해당사업이 행정자치부 및 통일부의 사업승인에 따라 본격적으로 추진될 시에는 사업계획에 명시된 바와 같이 효율적으로 추진되는 동시에 적절한 성과를 도출할 수 있어야 할 것이다.

이러한 목적을 달성하기 위해서는 지방자치단체의 남북교류사업과 관련된 내부적 운영의 체계화 방안이 다음과 같은 기본방향에 입각하여 강구될 필요가 있을 것이다.

첫째, 적실성이다. 이는 각각의 대안이 현실에 대한 부합성과 동시에 남북

교류의 실질적 의미에 대한 부합성도 갖추어야 한다는 것이다. 특히, 남북교류의 실질적 의미에 대한 부합성은 충분히 고려되어야 한다. 이는 일반적인 남북교류와 마찬가지로 지방자치단체의 남북교류도 대체적으로 전략적인 활용의 비중이 비교적 높고, 경제적 이익도모가 일차적 목적으로 간주되지 않기 때문이다. 따라서 경제적 측면에서는 일면 타당성을 결여하고 있을지라도 전략적 측면에서 가치를 찾을 수 있으면 그러한 남북교류는 원활히 추진될 수 있도록 대안모색이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 점진성이다. 이는 각각의 대안이 남북교류의 점진적 확대를 전제로 모색되어야 한다는 것이다. 규범적 측면에서 보면, 남북교류는 분야나 빈도에서 있어서 점진적인 확대 및 증가의 경향을 갖는다고 할 수 있다. 이는 상호교류를 통하여 동질성의 회복이나 신뢰의 구축이 이루어질수록 교류의 필요성이 증가하는 것에 연유한다. 이에 따라 각각의 대안의 성격이 달라지는 까닭에 대안모색 시에는 남북교류의 특성을 고려하여 점진성을 전제할 필요가 있다는 것이다.

## 제2절 남북교류전략의 체계화

### 1. 전략수립의 필요성

지방자치단체의 남북교류는 분단국간 교류라는 점과 북한의 체제특성을 감안할 때 일반적인 국내외교류와 동일한 방법으로 접근하기는 어려울 것이다. 즉, 지방자치단체의 남북교류에서 작용하는 변수들이 일반적인 국내외교류에서의 변수들과 상이하고, 또한 그 변수들을 정확하게 예측하는 것도 용

이하지 않다. 따라서 지방자치단체의 남북교류에서는 보다 체계화된 전략을 수립하는 것이 요청된다.

지방자치단체의 남북교류를 추진함에 있어 체계화된 전략을 수립함으로써 일차적으로는 북한 지방자치단체를 남북교류의 장으로 유도할 수 있고, 장기적으로는 지방자치단체의 남북교류를 지속시킬 수 있는 효과를 얻을 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 남북교류를 통하여 남북간의 상호이해 및 동질성 확보에 더하여 상호이익이라는 교류의 일반적 목적까지 달성할 수 있는 효과를 도모할 수 있을 것이다.

## 2. 남북교류전략의 체계화

지방자치단체의 남북교류전략을 체계화하기 위해서는 다양한 변수들에 대한 고려가 필요할 것이다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 남북교류를 전반적으로 구조화하는 요인은 교류분야, 교류목적 및 교류방법의 세 가지라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 남북교류전략을 체계화하는 방안도 이러한 세 가지 요인에 대한 합리적 고려를 통하여 도출하고자 한다.

### 가. 교류분야

지방자치단체의 남북교류분야는 “제2장의 개념”에서 언급한 바와 같이 비정치적인 분야로 그 범위를 한정하였다. 그러나 교류의 단계에 따라서는 정치적 분야가 교류분야에서 반드시 제외될 필요는 없을 것이다. 장기간의 비정치적 분야의 교류를 통하여 상호간 신뢰가 충분히 구축되었을 경우에는 오히려 정치적 분야를 교류분야에 포함시킴으로써 통일달성의 촉진제로 활용할 수 있을 것이다. 또한 비정치적 분야의 교류도 지방자치단체의 남북교

류의 초기단계에서 모두 추진되는 것은 바람직하지 않다. 자매결연과 같은 포괄적인 분야의 교류는 현재와 같이 북한의 지방자치단체와 직접적인 협정 체결이 용이하지 않은 상황에서는 오히려 전반적인 남북교류를 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 있기 때문이다.

따라서 지방자치단체의 남북교류에서는 교류분야의 단계적이고 점진적인 확대전략이 필요할 것이다. 남북교류의 초기단계에서는 비정치적이고 구체적인 분야를 그 대상으로 하고, 중기단계에서는 비정치적이되 포괄적인 분야까지 교류대상에 포함하며, 장기단계에서는 정치적 분야까지 교류대상에 포함 시킴으로써 교류분야에 제한을 두지 않는 것이다. 다만, 장기단계에서도 매우 민감한 정치적 분야는 교류대상에서 제외하는 것이 바람직할 것이다.

#### 나. 교류목적

지방자치단체의 남북교류에서는 교류목적도 각 단계에 따라 차별화될 필요가 있다. “제2장의 특성”에서 언급한 바와 같이 화해협력시대에 지방자치단체의 남북교류는 경제적 이익도모보다는 기능간 동질성 회복과 상호신뢰 구축에 일차적 목적이 있다. 그러나 남북교류의 모든 단계에서 이러한 목적이 추구될 필요는 없을 것이다.

남북교류의 초기단계에서는 북한의 지방자치단체가 남한 지방자치단체의 교류제외에 적극적인 수용의사를 보일 것인가 하는 점이 주된 관심사가 될 것이다.<sup>96)</sup> 따라서 비록 과도한 재정지출이 수반되더라도 북한 지방자치단체를 남북교류의 장으로 유도하기 위한 것이 일차적 목적이 될 가능성도 있다. 또한 전술한 교류분야에서와 마찬가지로 장기간의 남북교류를 통하여 상호

96) 물론 이러한 수용의사는 북한 지방자치단체의 의사가 아니라 관련 중앙기관의 결정에 의하게 될 것이다.

간 신뢰가 구축된 다음에는 상호 이익도모를 일차적 교류목적으로 설정하여도 무방할 것이다. 남한의 자본과 기술 그리고 북한의 자원과 노동력을 결합하는 적절한 경험방식을 모색함으로써 남북 지방자치단체간 상호 이익을 도모하는 교류를 실현시킬 수 있을 것이다.

이상과 같이 지방자치단체의 남북교류에서 교류의 목적을 고정화하는 것이 아니라 초기단계에서는 북한 지방자치단체의 교류유도, 중기단계에서는 상호이해를 통한 신뢰구축, 장기단계서는 적절한 경험을 통한 상호이익의 도모 등과 같이 목적의 차별화를 기하는 것이다. 이처럼 지방자치단체의 남북교류의 목적을 교류단계에 따라 신축적으로 설정하는 것이 오히려 남북교류의 활용도를 최대화하는 방법이 될 것이다.

#### 다. 교류방법

일반적으로 지방자치단체의 교류는 해당 지방자치단체간 직접적인 접촉 및 협정체결을 통하여 이루어진다. 그러나 지방자치단체의 남북교류에서는 이러한 일반적 교류방법을 다소 변화시킬 필요가 있다. 즉, 지방자치단체의 남북교류를 순조롭게 추진할 수 있다면, 상황에 따라 교류방법의 다양화를 고려하는 것도 대안이 될 수 있다는 것이다.

우선 남북교류의 초기단계에서는 비록 남북정상회담을 통하여 화해협력시대의 전개에 상호 합의하였음에도 불구하고 지방자치단체간 직접교류가 용이하지 않을 수도 있다. 이러한 경우에는 남북의 지방자치단체와 여타 외국 지방자치단체간 다자간 교류·협력의 방법<sup>97)</sup>을 활용하거나 또는 국제기구를

97) 남북 지방자치단체를 포함한 다자간 교류·협력의 방법은 독일 지방자치단체의 교류에서 이미 활용하였던 경험이 있으며, 우리나라에서도 포항시가 자매결연을 체결하고 있는 중국의 훈춘시 및 일본의 조에츠(上越)시와 북한의 청진시를 연결하여 다자간 교류·협력을 모색하고 있다.



활용<sup>98)</sup>하여 남북 지방자치단체간 교류·협력을 추진하는 것도 대안으로 고려할 수 있다.

이와 같은 다양한 방법을 통하여 지방자치단체간 남북교류가 일정규모에 진입하면, 일반적 교류방법과 마찬가지로 남북의 지방자치단체가 직접 접촉하고, 교류협정을 체결하는 교류방법을 활용함으로써 교류의 효율성을 제고하는 것이다.

### 제3절 남북교류사업선정의 적정화

#### 1. 교류사업의 선정요건

지방자치단체의 남북교류에서 적정한 교류사업을 선정하는 것은 해당교류의 성과를 결정하는 관건이 될 수 있다. 따라서 교류사업의 선정 시에는 여러 가지 요인들을 고려하여 최적의 사업선정이 도출될 수 있도록 신중한 판단이 수반되어야 할 것이다.

지방자치단체의 남북교류에서 적정한 교류사업을 선정하기 위해서는 다음과 같은 요인들이 사전에 고려되어야 할 것이다.

##### 가. 주체의 적합성

남북교류를 추진하는 주체는 크게 세 가지로 분류된다. 중앙정부, 지방자

98) 국제기구를 활용하여 지방자치단체의 남북교류를 추진하는 방법은 경상북도가 “경주세계문화엑스포2000 아시아·유럽 예술공연축제에 북한 예술공연단 초청”사업에서 유네스코를 활용하려는 계획을 수립한 바 있다.

치단체 그리고 민간부문이다. 그동안은 주로 중앙정부<sup>99)</sup>와 민간부문<sup>100)</sup>이 남북교류를 담당하여 왔다. 이에 비하여 지방자치단체는 그동안 남북교류에서 적절한 입지를 구축하기 어려운 위치에 있었다.<sup>101)</sup> 이는 주로 남북교류에서 교류주체에 그 역할이 달랐음을 말하는 것이다.

상기의 측면을 고려하면, 남북교류에서 각 주체의 특성에 따라 교류사업은 그 내용을 달리할 필요가 있을 것이다. 일반적으로 중앙정부는 정치적·정책적 기능을 관장하고, 지방자치단체는 중앙정부와는 차별화되는 종합적인 집행기능의 비중이 높다. 그리고 민간부문은 비정치적 분야 중에서도 특히 경제분야에 대한 역할의 비중이 높다. 이처럼 교류주체간 특성을 충분히 반영하여 남북교류에서 각 주체별 역할배분을 도모함으로써 오히려 효율성을 기할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 지방자치단체의 남북교류에서 교류사업 선정의 적정화를 도모하기 위해서는 중앙정부 및 민간부문과 달리 지방자치단체의 핵심적 역할이 기대되는 분야가 무엇인가 하는 점이 주요 요건으로 고려되어야 한다.

#### 나. 대북 지원도

지방자치단체가 남북교류에서 적정사업을 선정하기 위해서는 해당사업이 북한 지방자치단체에게 실질적으로 도움을 줄 수 있는 사업인가를 고려하여야 한다. 지방자치단체의 남북교류는 북한 지방자치단체라는 상대가 존재하는 교류이다. 따라서 남북 지방자치단체의 상호합의를 통하여 해당교류가 성

99) 중앙정부는 특정분야의 교류보다는 정치적 합의와 같은 남북관계의 큰 틀을 구조화하기 위한 남북접촉을 추진하여 왔다.

100) 민간부문은 인도적 대북지원, 경제교류 및 인적·물적 교류 등에 주력하여 왔다.

101) 남북교류에서 지방자치단체가 역할을 수행할 수 있는 기반은 지난 해 6.15 남북 정상회담을 통하여 비로소 구축된 까닭이다.

사된다는 점을 감안하면, 북한 지방자치단체가 충분한 매력을 느낄지 못하는 사업일 경우 남북교류 자체가 성립되지 않을 것이다. 특히, 현재의 북한의 경제실태를 고려할 때 재정적 또는 경제적 지원이 수반된 교류사업일 경우 북한 지방자치단체를 남북교류의 장으로 유도하는데 실질적인 도움이 될 것이다.<sup>102)</sup> 따라서 지방자치단체가 남북교류사업에서 적절한 교류사업을 선정할 시에는 해당사업이 북한 지방자치단체에게 어느 정도의 지원효과를 줄 수 있는지를 반드시 고려하여야 한다.

#### 다. 지역의 특성

남북교류사업을 선정할 시에 마지막으로 고려할 요건이 지역의 특성이다. 남북교류사업의 선정시에 지역적 특성을 고려하는 것은 해당사업의 효율적 추진을 확보하기 위한 것이다. 지역적 특성을 고려하지 않고 각 지방자치단체가 남북교류사업을 추진할 경우 지방자치단체간 유사·중복사업을 추진할 가능성이 많고, 더욱이 해당 지방자치단체의 입장에서는 당해지역이 보유하지 않은 자원을 통해 남북교류를 추진하게 됨으로써 사업의 효율성이 저하될 우려가 있다. 따라서 남북교류시 교류사업선정의 적정화를 도모하기 위해서는 반드시 해당지역의 특성을 충분히 반영시킬 필요가 있다.<sup>103)</sup>

102) 독일의 경우 동독이 베를린 장벽을 설치하여 동서 베를린 주민의 왕래를 단절하려고 하자 서독정부가 경제적 지원 용의를 밝힘으로써 인적교류의 지속을 가능케 하였다. 특히, 베를린 장벽 붕괴시까지 서독정부가 동독정부를 직·간접적으로 지원하였는 바, 인도적 지원이 약 700억 마르크, 여타의 방법을 통한 지원이 210억 마르크에 달한다.

103) 예를 들면, 대전광역시는 과학분야의 사업을, 경주시는 역사와 관련된 관광분야의 사업을 그리고 경기도는 경제분야의 사업을 선정함으로써 교류추진의 효율성을 확보할 수 있을 것이다.

## 2. 교류사업의 선정방법

### 가. 선정기준

지방자치단체가 남북교류에서 활용할 수 있는 사업은 비정치적 분야의 매우 다양한 사업들이 존재한다. 이들 가운데 특정 지방자치단체가 남북교류사업으로 활용하기 위하여 적정한 사업을 선정하는 것은 결코 용이하지가 않다. 따라서 적정한 교류사업을 선정하기 위해서는 선정기준을 설정하여 이의 충족여부를 판단하여 선별하는 것이 바람직하다.

지방자치단체가 남북교류사업을 선정하기 위해 활용할 수 있는 기준은 관점에 따라 다양할 수 있으나, 여기서는 전술한 주체의 적합성, 대북 지원도 및 지역의 특성 등 세 가지 요건을 활용하는 방안을 제시하고자 한다. 즉, 전술한 세 가지 요건은 지방자치단체가 남북교류에서 적정 사업을 선정할 시에 반드시 고려해야할 전제적 요인이기 때문이다.

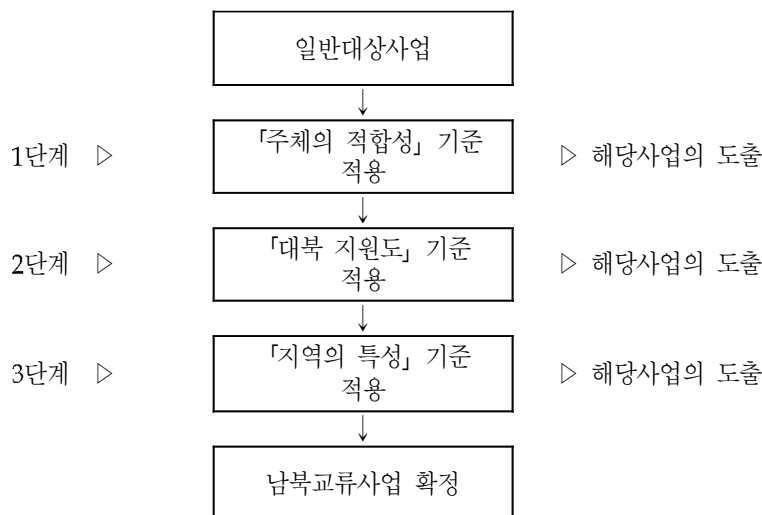
### 나. 적용방법

특정 지방자치단체가 남북교류사업을 선정하기 위해서는 전술한 세 가지 요건을 단계적으로 적용하는 방법을 고려할 수 있다. 즉, 일반적으로 지방자치단체의 남북교류에서 활용할 수 있는 다수의 사업들을 대상으로 전술한 세 가지 요건을 단계적으로 적용하여 그 충족여부를 판단하면, 최종적으로 해당 지방자치단체에 가장 적합한 일부의 사업들이 도출될 것이다. 최종적으로 도출된 일부사업들을 대상으로 단체장이 특정사업을 직접 결정하거나 또는 지역주민의 의견을 수렴하여 확정하는 것이다.

기준으로 선정된 세 가지 요건의 적용방법은 다음과 같다(<그림 5-1> 참조). 우선 일반적인 사업들을 대상으로 1단계로 “주체의 적합성”을 적용하여

이를 충족하는 해당사업들을 추출한다. 그리고 이들을 대상으로 2단계로 “대북 지원도”를 적용하여 이를 충족하는 해당사업들을 도출한다. 이들을 대상으로 다시 3단계로 “지역의 특성”을 적용하여 이를 충족하는 해당사업들을 최종적으로 선정하는 것이다. 그리고 3단계의 과정을 거쳐 최종적으로 선정된 해당사업들을 대상으로 해당 지방자치단체의 단체장 또는 지역주민의 의견수렴을 거쳐 남북교류사업을 확정하는 것이다.

<그림 5-1> 남북교류사업의 선정 방법



### 3. 사업선정의 적정화

#### 가. 대상사업의 개요

지방자치단체가 남북교류에서 활용할 수 있는 일반적인 대상사업은 교류단계에 따라 다소 상이하나, 초기단계의 경우 정치적 분야와 자매결연

과 같은 포괄적 분야를 제외한 비정치적 분야는 망라적으로 포함될 수 있다. 이러한 대상사업들은 전술한 <표 2-1>에서 제시한 “지방자치단체 남북교류의 개별교류방식”의 각종 교류수단들이 해당된다. 분야별로 보면, 문화체육분야, 행정분야, 청소년분야, 경제통상분야, 기타 분야 등으로 구분할 수 있다. 그리고 각 분야별 세부사업으로는 <표 2-1>에서 제시한 사업들과 이 외에 새로이 각 지방자치단체별로 세부사업들을 구상할 수 있을 것이다.

#### 나. 지방자치단체별 적정사업

지방자치단체별 적정사업은 일반적인 대상사업들을 중심으로 전술한 적정사업 선정방법을 적용하여 도출되어야 할 것이다. 그리고 이러한 방법에 의하여 도출된 적정사업은 각 지방자치단체별로 상이할 것이나, 일부 유사한 사업이 확정될 가능성도 있다.

다만, 여기서 전술한 방법을 실제적으로 적용하지 않고, 각 지방자치단체별 적정한 남북교류사업을 제시하기는 어렵다. 따라서 지방자치단체별 남북교류의 적정사업은 해당 지방자치단체가 실제 남북교류를 추진할 시에 상기의 교류사업 선정방법을 적용하여 최종적인 사업을 선정하는 것이 바람직하다. 여기서는 남북교류의 경험이 있는 지방자치단체와 남북교류를 계획하고 있는 지방자치단체들이 자체적으로 적정교류사업으로 선정한 남북교류사업을 제시하고자 한다.

&lt;표 5-1&gt; 지방자치단체별 적정 교류사업의 선정내역

| 단체명   | 교류가능사업   | 교류적정사업  |
|-------|--|---|
| 서울특별시 | -서울평양축구<br>-문화예술교류<br>-체육경제교류 등                      | -서울평양축구<br>-문화유적<br>-미술작품<br>-월드컵개막식 평양책임자 초청<br>-메트로폴리스총회 북한책임자 초청 |
| 부산광역시 | -체육, 문화, 예술분야<br>-신발·섬유·의류산업 생산기지<br>-수산가공<br>-조선기자재 | -체육<br>-문화예술<br>-관광<br>-신발·섬유·의류 생산기지<br>-수산가공<br>-조선기자재            |
| 광주광역시 | -인도적 지원<br>-문화행사 초청<br>-경제교류                         | -문화예술<br>-청소년<br>-체육<br>-산업연수생<br>-경제교류                             |
| 대전광역시 | -과학기술<br>-인도적 지원<br>-문화·예술·관광·체육                     | -도시간 자매결연<br>-문화·체육·예술단<br>-벤처과학기술<br>-시민단체<br>-경제교류                |
| 충청남도  | -체육·문화·예술·관광<br>-농업 및 경제                             | -농업<br>-문화·관광·체육<br>-인적교류   |
| 전라남도  | -농업기술<br>-공동어장<br>-청소년, 문화교류                         | -농업생산지원<br>-해양수산지원<br>-도립국악단 교류<br>-잉여농산물지원<br>-청소년교류               |

| 단체명  | 교류가능사업                               | 교류적정사업  |
|------|--------------------------------------|---|
| 전라북도 | -문화·예술·체육<br>-경제                     | -문화·예술·체육·관광<br>-농업·경제  |
| 경상남도 | -다자간 경제교류<br>-문화·예술·체육·관광            | -전통민속놀이<br>-5대명산순례<br>-한반도종단 사이클경기<br>-창원-해주간 자동차 랠리<br>-청소년 문화체험 |
| 도봉구  | -문화·예술·체육<br>-민간경제                   | -문화·예술·체육<br>-민간경제  |
| 강동구  | -학술심포지움<br>-모조장신구 특화사업<br>-강동군 특산품사업 | -학술교류<br>-노동집약산업<br>-특산품 명품화<br>-예술단 교류<br>-학생교류                  |
| 관악구  | -공동유적지 발굴<br>-관악벤처타운과 경제교류           | -강감찬장군 귀주대첩지, 낙성대 등<br>역사공동연구<br>-관악문화원교류<br>-벤처타운경제교류            |
| 구로구  | -중고가구 보내기<br>-헌옷 및 서적 보내기<br>-문화·체육  | -중고가전품 보내기<br>-헌옷 및 서적 보내기<br>-오리알 보내기<br>-문화·체육·예술               |
| 고성군  | -농업소득기반<br>-어업소득기반<br>-문화·체육         | -어업<br>-농업<br>-문화·체육<br>-산림조성<br>-병충해방제                           |
| 원주시  | -문화관광<br>-교육학술<br>-경제                | -문화관광<br>-교육학술<br>-경제<br>-농업기술                                    |
| 삼척시  | -수산                                  | -수산<br>-관광  |
| 철원군  | -농업교류<br>-문화·예술                      | -농업교류<br>-궁예·태봉국에 관한 학술회의 및<br>유적조사                               |



| 단체명 | 교류가능사업   | 교류적정사업   |
|-----|--|--|
| 태안군 | -관광<br>-농수산업<br>-문화  | -화훼산업<br>-관광<br>-수산업 기술<br>-해양자원 및 학술연구<br>-특산품        |
| 용진군 | -남북테마관광코스개설<br>-남북 공동어장개발<br>-이산가족 상봉<br>-어획물 국내위판<br>-특산물 상호교환<br>-문화교류 | -남북테마관광코스 개발<br>-공동어장개발<br>-이산가족상봉                     |
| 장성군 | -문화관광<br>-산림   | -문화관광<br>-농업<br>-산림<br>-축산<br>-환경                      |
| 담양군 | -농업기술<br>-자매결연   | -농업기술교류<br>-농업생산물공급<br>-유적지방문<br>-자매결연추진<br>-특산물 상호사주기 |
| 목포시 | -어업 및 수산업<br>-조선업<br>-경공업  | -어업 및 수산업<br>-조선업<br>-어구생산업<br>-경공업<br>-문화·예술분야        |
| 완도군 | -상호 특산품교류<br>-어업교류   | -상호 특산품교류<br>-어업교류                                     |
| 광양시 | -경제지원<br>-기술지원<br>-문화교류  | -경제지원<br>-기술지원<br>-문화교류                                |
| 군산시 | -문화·예술<br>-스포츠   | -문화·예술<br>-스포츠<br>-수산물가공<br>-시행정                       |

| 단체명    | 교류가능사업                               | 교류적정사업  |
|--------|--------------------------------------|---|
| 동구(대구) | -문화<br>-특산물교류<br>-자매결연               | -문화교류<br>-특산물전시판매장운영<br>-제조업체진출<br>-자매결연          |
| 포항시    | -철강산업 및 농어업<br>-직항로개설<br>-환동해 연안도시교류 | -인적·문화적 교류<br>-철강 및 농업교류<br>-직항로개설<br>-환동해 연안도시교류 |

## 제4절 남북교류 대상기관선정의 적정화

### 1. 교류대상기관의 선정요건

지방자치단체가 남북교류를 추진할 경우 어떠한 요건을 고려하여 교류대상 지방자치단체를 선정할 것인가도 매우 중요한 문제이다. 지방자치단체의 남북교류에서 적정한 교류대상기관을 선정한다는 것은 남북교류의 효율성과 지속성을 확보할 수 있기 때문이다.

이러한 측면에서 지방자치단체의 남북교류에서 대상기관을 선정할 시에는 다음과 같은 요건<sup>104)</sup>들을 고려하여야 한다.<sup>105)</sup> 다만, 후술할 일반적인 요건

104) 행정자치부, 「통일대비 행정자치부의 역할과 과제」, 1998, pp.301-303.

105) 남북교류의 경험이 있거나 또는 남북교류를 계획하고 있는 지방자치단체를 대상으로 희망 대상기관을 조사한 결과에 따르면, 대상기관의 선정근거를 크게 5개 유형으로 구분할 수 있다. 즉, ① 도시규모 및 여건의 유사성, ② 분단전 행정구역의 동일성, ③ 역사적 유사성, ④ 실향민의 고향, ⑤ 동일지명 등이 그것이다. 본 보고서의 <표 3-10>의 관련내용을 참조하기 바람.

들 외에 한반도의 특수한 분단상황을 고려할 경우 우선적으로 적용되어야 할 요건들이 있다. 예를 들면, 강원도와 철원군처럼 분단전 동일한 행정구역이었던 지방자치단체는 분단후 분리된 북한의 지방자치단체가 가장 적합한 교류대상기관으로 선정되어야 할 것이다.

#### 가. 행정계층단위

지방자치단체의 남북교류에서 대상기관의 선정시 가장 우선적으로 고려할 요건은 행정계층단위이다. 이는 동일한 행정계층에 포함되는 북한의 지방자치단체를 교류대상으로 선정함으로써 교류효과를 제고하자는 것이다.

물론 남북 지방자치단체간에는 전체의 수나 그 규모에서 다소 상이성이 존재함으로 일률적으로 행정계층단위를 대상기관 선정에 적용하는 것은 물리적으로 문제가 있을 수는 있다. 그럼에도 불구하고 행정계층단위별로 유사한 기능을 수행함으로 기능적 측면에서 동일한 행정계층단위의 지방자치단체를 대상기관으로 선정함으로써 교류효과를 극대화할 수 있는 기반이 마련된다는 것이다.

#### 나. 도시기능 관련요인

교류대상기관의 선정에서 고려할 수 있는 또다른 요건으로는 도시기능 관련요인을 들 수 있다. 이는 도시기능이 유사한 지방자치단체를 교류대상으로 선정함으로써 교류의 효과를 극대화할 수 있다는 것이다.

여기서 도시기능 관련요인에 포함시킬 수 있는 요소들로는 도시규모, 도시의 특성, 행정기능 등을 들 수 있다. 이러한 요소들 중 특정요소를 기준으로 이에 부합되는 북한의 지방자치단체를 교류대상기관으로 선정함으로써 상호 시너지 효과를 제고할 수 있을 것이다.

### 다. 문화예술 관련요인

문화예술 관련요인도 교류대상기관의 선정에 활용할 수 있는 요건이다. 즉, 해당 지방자치단체가 보유하고 있는 역사적 유산이나 문화예술측면과 유사한 북한의 지방자치단체를 교류대상기관으로 선정하는 것이다.

예를 들면, 신라의 고도인 경주시와 고려의 수도였던 개성시가 역사적 유산의 유사성을 매개로 상호 교류협정을 체결한 후 여타의 문화예술분야로 관심을 확대함으로써 교류효과를 극대화할 수 있을 것이다.

### 라. 경제·기술 관련요인

경제 및 기술 관련요인도 지방자치단체의 남북교류에서 교류대상기관을 선정하는 요건으로 활용할 수 있다. 이는 주로 지역개발 측면에서 상호간 자금, 기술 및 물류 교류를 통해 시너지 효과를 창출하고자 하는 것이다. 예를 들면, 철강도시인 포항시와 청진시간, 물류이동을 위한 인천과 남포 및 속초와 원산간 상호 교류대상기관이 될 수 있을 것이다.

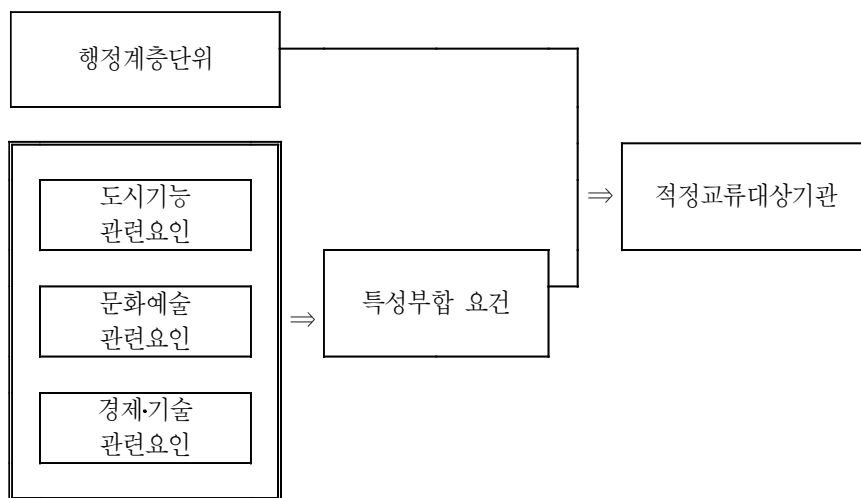
## 2. 교류대상기관의 선정방법

지방자치단체의 남북교류에서 적정대상기관을 선정하는 방법은 전술한 4가지 요건들 중 해당 지방자치단체의 특성에 비추어 가장 적합하다고 판단되는 요건을 선정하여 적용함으로써 가능하다. 다만, 전술한 4가지 요건 중 “행정계층단위”는 나머지 3가지 요건에 선행하여 적용할 필요가 있다. 따라서 교류대상기관의 선정은 1단계로 “행정계층단위”요건을 그리고 2단계로 나머지 3가지 요건 중 1개 요건의 적용을 통하여 도출하는 것이다(<그림 5-2> 참조).

우선 1단계로 “행정계층단위”요건을 적용하여 북한의 지방자치단체 중, 이

를 충족하는 지방자치단체의 군을 추출한다. 다음으로 잔여 3개의 요건 즉, “도시기능 관련요인”, “문화예술 관련요인” 및 “경제·기술 관련요인” 중 해당 지방자치단체의 특성에 가장 부합하는 요건을 선정하고, 이를 충족하는 북한의 지방자치단체를 선정함으로써 교류대상기관이 확정되는 것이다.

<그림 5-2> 교류대상기관의 선정방법



### 3. 교류대상기관의 개요

#### 가. 대상기관의 개요

지방자치단체의 남북교류에서 교류대상기관을 북한의 지방자치단체로 한정할 경우 교류대상기관은 1999년 현재 평양특별시, 남포직할시, 개성직할시, 9도, 25시, 147군, 2구 및 38구역이 해당된다. 이들을 광역 및 기초단위로 구분하여 보면, 광역단위의 교류대상기관은 평양특별시, 남포직할시, 개성직할

시 및 9개 도가 해당되고, 기초단위의 교류대상기관은 25시, 147군, 2구 및 38구역이 해당된다.

#### 나. 지방자치단체별 적정대상기관

지방자치단체별 적정대상기관은 북한의 지방자치단체를 대상으로 전술한 적정대상기관 선정방법을 적용하여 도출할 수 있다. 다만, 남북한의 지방자치단체 수가 상이한 까닭에 남한의 모든 지방자치단체가 각기 다른 북한의 지방자치단체를 교류대상기관으로 선정하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 남한의 모든 지방자치단체가 북한의 지방자치단체와 남북교류를 추진할 경우 일부 지방자치단체는 중복될 가능성이 있다.

여기서는 전술한 방법을 일부 지방자치단체에만 적용하여 적정대상기관을 선정하고자 한다. 즉, 남북교류의 경험이 있거나 또는 남북교류를 계획하고 있는 일부 지방자치단체들이 제시한 교류대상기관을 대상으로 상기의 대상 선정방법을 적용하여 적정성 여부를 판단하는 것이다. 이에 따른 결과는 아래의 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 지방자치단체의 적정교류대상기관

| 단체명   | 교류대상기관명              | 선정이유               | 적정성 여부 |
|-------|----------------------|--------------------|--------|
| 서울특별시 | 평양특별시                | - 경평축구의 주체         | ○      |
| 광주광역시 | 범태평양조선민족<br>경제개발촉진협회 | - (주) 시스젠의 중계      | ×      |
| 대전광역시 | 남포, 개성, 북한<br>과학관    | - 과학담당부서 및 과학기술도시  | ○      |
| 충청남도  | 황해도                  | - 충남도민의 다수가 황해도 출신 | ×      |
| 전라남도  | 평안남도                 | - 행정규모와 여건의 유사     | ○      |
| 전라북도  | 민족화해협의회              |                    | ×      |

| 단체명    | 교류대상기관명         | 선정이유                                      | 적정성 여부 |
|--------|-----------------|---|--------|
| 경상남도   | 황해남도            | - 경남, 산동성, 아마쿠치, 북한(황해남도)간 4각 교류          | △      |
| 경상북도   | 함경북도            | - 동북아 경제협력 요충지                            | △      |
| 도봉구    | 함흥, 청진, 평양시 상원군 | - 화학공업교류(함흥)<br>- 자유무역항(청진)<br>- 농산물(상원군) | ×      |
| 강동구    | 평양시 강동군         | - 동일한 지명                                  | ×      |
| 관악구    | 평북 구성시, 의주군     | - 강감찬 귀주대첩 전적지                            | ○      |
| 구로구    | 평양시 구 또는 소도시    | - 북한낙후지역 지원                               | △      |
| 고성군    | 북한 고성군          | - 분단된 고성군의 동질성                            | ○      |
| 원주시    | 원산시             | - 도시규모 유사<br>- 신흥도시                       | ○      |
| 양구군    | 창도군             | - 군사분계선 접경<br>- 금강산 육로관광 대비               | ○      |
| 철원군    | 북한 철원군          | - 분단된 군으로 역사 동질성                          | ○      |
| 태안군    | 해주시             | - 태안군민의 다수가 황해도 출신<br>- 해안도시의 공통성         | ○      |
| 웅진군    | 황해남도 웅진군        | - 웅진군민의 다수가 황해도 출신                        | ○      |
| 담양군    | 평안남도 군단위 도시     | - 평안남도와 전라남도간 자매결연 예정                     | ×      |
| 목포시    | 신의주시            | - 지리적 공통성<br>- 상호 항구도시                    | ○      |
| 광양시    | 남포시, 해주시        | - 항만물류도시의 공통성                             | ○      |
| 군산시    | 해주시             | - 항구도시의 공통성<br>- 도시여건의 유사성                | ○      |
| 창원시    | 해주시             | - 공업도시의 유사성                               | ○      |
| 동구(대구) | 개성광역시 개풍군       | - 대구시에 고려문화재 풍부                           | △      |
| 경주시    | 개성광역시           | - 신라수도와 고려수도<br>- 문화관광도시의 공통성             | ○      |
| 포항시    | 청진시             | - 철강도시 및 항만도시의 공통성<br>- 환동해 중심지역          | ○      |

주 : ○은 정의 적정성, △ 중간수준의 적정성, ×부의 적정성을 나타냄.

## 제5절 남북교류 추진체계의 확립

### 1. 추진기반의 확충

#### 가. 필요성

지방자치단체 남북교류의 원활하고도 효과적인 추진을 위해서는 우선적으로 법적 기반을 마련할 필요가 있다. 남북교류는 일반적인 국내외 교류와 달리 통일이라는 민족염원을 달성하기 위한 노력의 일환이다. 따라서 지역주민의 합의에 기초해 추진될 때 비로소 그 실효성을 확보할 수 있을 것이다. 이와 같은 지역주민의 합의를 확보하기 위해서는 남북교류에 관한 조례의 제정을 통해 그 법적 기반을 공고히 하는 것이다.

#### 나. 조례의 제정방안

##### 1) 제정시기

지방자치단체의 남북교류를 위한 조례제정의 시기는 기본적으로 해당 지방자치단체의 독자적 판단에 의하여 확정하는 것이다. 다만, 지방자치단체의 남북교류를 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 해당 지방자치단체의 남북교류사업이 본격적으로 시행되기 이전인 관련계획의 검토단계에서 제정되는 것이 바람직하다.

##### 2) 관련내용

지방자치단체 남북교류의 원활한 추진을 확보하기 위한 조례제정은 해당 사업의 효과적 시행에 관련된 제반내용이 망라적으로 규정되어야 한다. 특



히, 남북교류사업의 체계적인 계획수립 및 효율적인 추진을 위해 요청되는 핵심적인 사항들은 반드시 조례에 관련조항으로 규정함으로써 남북교류사업을 법적으로 뒷받침하는 것이 필요하다.

상기의 요인들을 고려하면, 남북교류에 관련된 조례에는 ① 제정목적, ② 교류협력사업의 범위, ③ 추진절차, ④ 전담부서의 설치, ⑤ 재정확보, ⑥ 사업보고 및 평가 등에 관한 내용들이 구체적으로 포함되어야 할 것이다.

#### 다. 남북교류협력에 관한 조례(안)

지방자치단체의 남북교류에 관한 조례는 각 지방자치단체별로 해당지역의 특성을 반영하여 그 구체안을 마련할 것이나, 일반적인 양식에 입각하여 “남북 지방자치단체간 교류협력에 관한 조례(안)”을 제시하면, 다음과 같다.

<그림 5-3> 남북 지방자치단체간 교류협력에 관한 조례(안)

제1조(목적) 이 조례는 평화적인 남북통일의 기반을 조성하고 대북교류를 촉진하기 위하여 북한 자치단체와 인적·물적 교류협력에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(교류협력사업) 북한 자치단체와의 교류협력사업은 다음의 각호와 같다.

1. 상호 직원파견 및 교류
2. 문화, 예술, 학술분야의 초청 강연회 및 공동공연, 공동연구
3. 스포츠분야의 친선게임
4. 지역개발을 위한 공동투자 및 공동개발
5. 자치단체내 민간단체의 대북교류사업 지원
6. 기타 지역발전을 위해 유익하다고 인정되는 교류협력사업

제3조(사업추진) 남북 교류협력사업은 남북교류추진위원회 및 의회의 심의를 거쳐 계획을 확정하고 이를 행정자치부 남북자치단체간 교류심의위원회의 승인을 받아 추진한다.

**제4조(남북교류추진위원회 설치)**

1. 합리적이고 지역실정에 맞는 남북교류의 원활한 추진을 위하여 남북교류추진위원회(이하 위원회라 한다)를 설치·운영한다.
2. 남북교류의 위원장은 부단체장으로 하고 부위원장은 국제교류 담당과장으로 한다. 그리고 위원은 자치단체내 각계 인사 15인을 단체장이 임명한다.

**제5조(기금설치)** 남북자치단체 교류협력을 위한 필요한 재원을 확보하기 위하여 남북자치단체 교류기금(이하 기금이라 한다)을 설치·운영한다.

**제6조(민간의 남북교류 지원)** 자치단체내 민간단체가 남북교류사업을 계획하여 신청할 경우는 남북교류추진위원회에서 이를 심사하여 타당하다고 인정되면 일정규모의 재원 및 행정지원을 해야 한다.

**제7조(사업보고 및 평가)** 합리적이고 발전적인 남북교류를 위하여 담당부서는 매 교류사업시 교류내용에 대한 의견서를 단체장 및 위원회에 제출하고 위원회에서는 이를 사업심의시 반영해야 한다.

## 2. 계획수립의 체계화

### 가. 필요성

지방자치단체의 남북교류를 추진하기 위한 기본골격은 해당사업에 관한 사업계획이다. 남북교류사업에 대한 계획수립의 체계화 정도에 따라 해당사업의 효과적 추진여부가 결정된다고 해도 과언이 아니다. 따라서 남북교류사업을 추진하고자 하는 경우에는 가장 우선적으로 해당사업에 관한 계획수립을 체계화하는 노력이 필요하다. 즉, 남북교류사업의 추진과 관련된 필요사

항의 검토와 지역내 합의를 결집할 수 있는 적정절차 등에 관한 충분한 고려가 수반되어야 할 것이다.

## 나. 검토요인

### 1) 대상사업 및 대상기관 선정의 적정화

지방자치단체가 남북교류사업을 추진할 경우 가장 먼저 착수하게 되는 절차가 대상사업을 선정하고, 교류대상기관을 확정하는 것이다. 따라서 대상사업이 해당 지방자치단체의 여러 가지 조건에 비추어 적정한 것인가 그리고 당해사업을 통해 교류할 북한의 지방자치단체가 적절하게 확정되었는가에 대한 충분하고도 면밀한 검토가 선행되어야 한다. 이를 위해서는 앞에서 제시한 “대상사업 및 대상기관 선정의 적정화 방안”의 방법을 적용하는 것도 고려할 수 있다.

### 2) 효과적 사업추진의 필요사항

대상사업과 대상기관의 선정되면, 다음으로는 해당사업을 효과적으로 추진하기 위해서 반드시 충족되어야 할 사항들에 대한 검토가 수반되어야 한다. 사업내용의 타당성 및 구체화, 추진기구의 확보, 소요재원의 산정 및 확보대책, 적절한 추진일정 등에 관한 사항들이 계획에 포함되어 있는지 또한 그 내용들이 합리적인지를 면밀하게 검토하여야 한다. 이러한 관련내용에 관한 사전검토가 선행되어야만 보다 체계적인 계획수립이 가능해질 것이다.

### 3) 계획수립을 위한 적정절차

지방자치단체의 남북교류에 관한 계획수립의 체계화를 도모하기 위해서

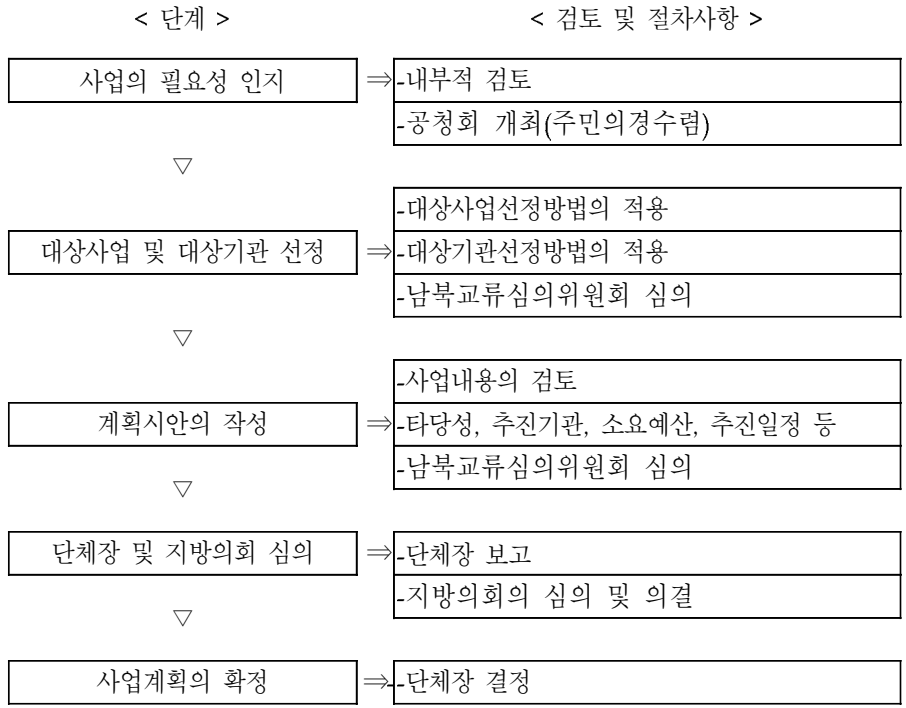
필요한 또다른 요인은 해당 계획이 적정한 절차를 거쳐서 수립되었는가이다. 이는 해당사업의 정당성을 확보하는 수단이기도 하지만, 한편으로는 해당사업의 추진을 위한 지역내 합의를 도출하는 유용한 방법이기도 하다. 따라서 남북교류사업의 검토, 시안마련 및 최종안의 확정과정에서 일반적으로 요청되는 적정한 절차를 반드시 거침으로써 사업추진의 원활화를 도모할 수 있을 것이다.

#### 다. 계획수립의 체계화 방안

지방자치단체의 남북교류사업에 관한 계획수립의 체계화를 도모하기 위해서는 계획수립의 절차를 사전에 규정하고, 이에 따라 각 단계별로 필요한 조치를 수행하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 남북교류사업에 관한 계획수립 매뉴얼을 사전에 강구 및 확정하고, 실제의 계획수립과정이 이러한 매뉴얼에 따라 이루어질 수 있도록 하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

남북교류사업에 관한 계획수립 매뉴얼은 전체과정의 흐름도를 고려하여 “사업의 필요성 인지”, “대상사업 및 대상기관 선정”, “계획시안의 작성”, 단체장 및 지방의회 심의” 및 “사업계획의 확정” 등 크게 5단계로 설정하고, 각각의 단계에 필요한 검토 및 절차사항을 도출하는 것이다. 이러한 남북교류사업에 관한 계획수립 매뉴얼은 아래의 <그림 5-4>와 같이 제시할 수 있을 것이다.

<그림 5-4> 남북교류사업에 관한 계획수립 매뉴얼



### 3. 추진기구의 구축

#### 가. 필요성

지방자치단체의 남북교류는 통일이라는 민족적 과제를 실현하기 위한 국가적 정책을 뒷받침하는 것임에도 불구하고, 이를 추진하는 과정에는 여러 가지 난제가 내포되어 있다. 북한의 태도 불분명, 북한관련 정보의 부족, 지역적 합의 도출의 필요성 등과 같은 문제들이 남북교류의 원활한 추진을 저해요인으로 작용할 가능성이 높다. 따라서 이러한 여러 가지 문제점들에 효

과적으로 대처하는 동시에 보다 원활한 사업추진을 위해서는 전문성과 일관성을 가지고 해당사업을 전담추진할 수 있는 전담기구의 설치가 필요하다.

#### 나. 관장업무

지방자치단체의 남북교류사업을 관장하는 전담기구는 일차적으로 남북교류사업의 관련계획을 수립하는 업무를 관장한다. 즉, 계획수립에 필요한 북한관련 정보의 수집과 관리 및 분석, 대상사업과 대상기관의 선정, 계획수립과 관련된 여타 기관과의 협의·조정, 사업계획의 시안 작성 등을 주요업무로 수행한다. 또한 남북교류사업에 대한 행정자치부 및 통일부의 승인과정에서 필요한 제반업무와 북한 지방자치단체와 접촉 및 협정체결과정에 관련된 업무도 수행한다.

이 밖에도 북한 지방자치단체와 협정체결 이후 본격적인 남북교류사업이 추진되는 단계에서는 담당사업부서와 긴밀한 협조관계를 구축하여, 북한과 관련된 제반정보를 신속하게 공급하는 역할을 수행한다.

#### 다. 기구설치 방안

##### 1) 기구규모

지방자치단체의 남북교류사업을 전담할 전담기구의 규모는 업무의 성격이나 업무량을 기준으로 적정수준을 결정하는 것이 바람직하다. 대체적으로 전담기구는 남북교류사업과 관련된 정보수집·관리, 계획수립 및 관련기관과 협의·조정 등과 같은 기획기능의 업무를 관장한다. 그리고 업무량은 남북교류사업의 초기단계에서는 다소 과다할 것이나, 정착단계에 이르면 적정수준을 유지할 것으로 판단된다.

따라서 지방자치단체별로 남북교류사업에 대한 비중이 다소 차이가 있을

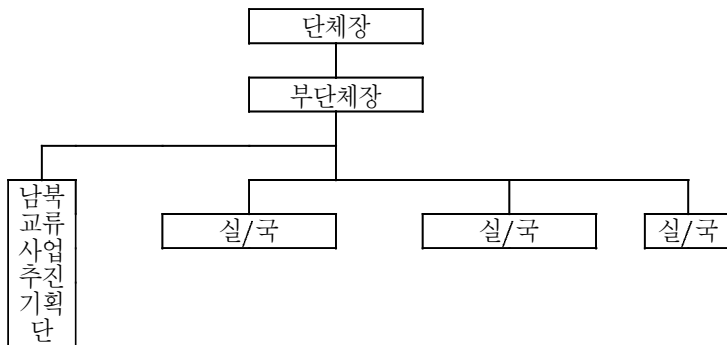
것이나, 대체적으로 “과단위” 또는 “담당단위”의 규모가 적절할 것이다. 남북교류사업에 대한 비중이 높거나 또는 광역단위의 지방자치단체의 경우 “과단위”의 기구규모를 그리고 남북교류사업에 대한 비중이 높지 않거나 또는 기초단위의 지방자치단체의 경우 “담당단위”의 기구규모를 유지하는 것이 타당하리라 판단된다.

2) 기구편제

남북교류사업의 전담기구의 편제는 해당업무의 성격과 기구규모를 고려하여 편제하는 것이 바람직하다. 해당업무의 성격은 전술한 바와 같이 기획기능적 성격을 내포하고 있다. 그리고 기구규모는 지방자치단체별로 달라질 것이나, 대체적으로 “과단위” 또는 “담당단위”가 적절한 것으로 제시하였다.

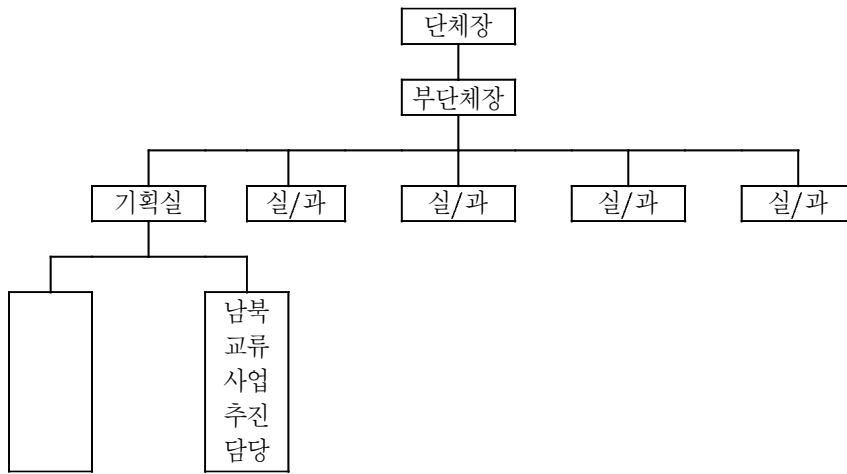
따라서 “과단위”의 기구를 설치할 경우에는 기존 실/국에 남북교류사업관련 전담과를 설치하는 방안과 기존기구와 별개의 독립적 기구로 설치하는 방안이 있다. 다만, 업무추진의 효율성을 고려하면, 기존의 기구들과 별개로 부단체장 직속하에 “남북교류사업 추진기획단(가칭)”을 독립기구로 설치하는 것이 바람직하다(<그림 5-5> 참조).

<그림 5-5> 남북교류사업 추진기획단(가칭) 기구표



한편, “담당단위”의 기구를 설치할 경우에는 기능적 유사성이 있는 기존 기구에 새로운 담당으로 신설·설치한다. 이 경우 대체적으로 기획실에 담당으로 신설하는 것이 타당하겠으나, 지방자치단체에 따라서는 총무과 또는 행정과에 위치시키는 것도 고려할 수 있을 것이다(<그림 5-6> 참조).

<그림 5-6> 남북교류사업 추진담당(가칭) 기구표



#### 4. 추진재원의 확충

##### 가. 필요성

일반적으로 사업추진의 원활화는 소요재원의 충분한 확보가 관건이다. 지방자치단체의 남북교류사업도 이 점에 있어서는 예외가 아니다. 특히, 남북교류사업의 경우 북한의 지방자치단체를 남북교류의 장으로 유도하기 위한 인센티브의 제공이 필요할 것으로 전망된다. 따라서 인도적 지원이나 재정적 및 물적 지원이 수반되는 교류사업의 경우 소요재원의 충분한 확보는 무엇



보다 중요한 사안이 될 것이다. 또한 현실적으로 북한과 접촉하거나 방북을 위해서는 북한이 요구하는 일정수준의 비용을 지불하여야 한다. 이와 같은 제반요인들을 고려할 때 지방자치단체의 남북교류사업의 원활한 추진을 위한 소요재원의 확보는 우선적으로 강구될 필요가 있다.

## 나. 자체재원의 확보

지방자치단체의 남북교류사업에 필요한 소요재원의 확보방안은 우선적으로 지방자치단체가 자체적으로 조달하는 방법을 강구하여야 한다. 이에는 일반예산의 편성과 기금조성의 두 가지 방법을 고려할 수 있다.

### 1) 일반예산의 편성

“일반예산의 편성”을 통하여 남북교류사업의 소요재원을 확보하는 방법은 여타의 사업예산과 마찬가지로 남북교류사업의 예산도 일반예산에 하나의 항목으로 편성하여 조달하는 것이다.

이 경우 회계연도 초에 남북교류사업의 관련예산을 일반예산에 편성하여 조달하는 방안과 남북교류사업이 시작될 때 추가경정예산을 편성하여 해당 재원을 조달하는 방안이 있을 것이다. 어느 방안을 활용할 것인가는 해당 지방자치단체의 남북교류사업의 추진사정에 따라 적절하게 선정되어야 할 것이다.

### 2) 기금조성

남북교류사업을 위하여 자체적으로 재원을 조달하는 또다른 방법은 “남북교류협력기금(가칭)”과 같은 관련기금을 조성하는 것이다. 즉, 적정금액의 관련기금을 조성하여 그 기금운용 수익으로 남북교류사업의 재원을 충당하는 방법이다. 이와 같이 기금조성을 통하여 남북교류사업을 추진할 시에는 “일

반예산의 편성”에 비하여 보다 신축적인 재원운용이 가능할 것이다. 이러한 “관련기금 조성”방법은 일부 지방자치단체에서 남북교류사업의 추진과 관련하여 이미 활용하고 있는 방법이기도 하다.<sup>106)</sup>

#### 다. 중앙정부의 지원

지방자치단체가 남북교류사업의 소요재원을 확보하는 또다른 방법은 중앙정부로부터 일정수준의 재정지원을 보조받는 것이다. 이는 현행의 “남북협력기금법”으로부터 해당요건을 구비하여 재정지원을 받는 것이 아니라 행정자치부로부터 일정수준의 재원을 지원받는 방법을 말한다. 이에 대해서는 후술할 “외부지원의 효율화”방안에서 보다 구체적으로 기술하고자 한다.

---

106) 강원도가 “강원도 남북교류협력기금”을 그리고 철원군이 “철원군 남북협력기금”을 조성·운영하고 있다.

## 제6장 지방자치단체의 남북교류 활성화 방안(Ⅱ): 외부지원의 효율화

### 제1절 기본방향

지방자치단체의 남북교류를 활성화하기 위해서는 해당 지방자치단체의 자체적 노력에 더하여 이에 직·간접적으로 연관된 외부적 요인의 개선 및 보완 역시 필요하다. 지방자치단체의 남북교류에 관련된 외부적 요인으로는 크게 관련법제와 사업승인체계 및 정보·재원의 지원 등이다. 이들 외부적 요인은 지방자치단체의 남북교류사업과 관련하여 규제적 및 지원적 기능을 혼합적으로 함축하고 있다. 따라서 외부적 요인의 효율화 방안은 아래와 같은 기본방향에 입각하여 강구될 필요가 있을 것이다.

첫째, 규제적 성격의 외부요인에 대한 체계화이다. 지방자치단체의 남북교류와 관련하여 행정자치부 및 통일부의 사업심사 및 승인은 대체적으로 규제적 측면에서 기능하고 있다. 이와 같은 외부요인들이 가급적 단순화 또는 체계화됨으로써 지방자치단체의 남북교류가 원활히 추진될 수 있는 기반이 구축될 것이다.

둘째, 지원적 성격의 외부요인에 대한 기능강화이다. 지방자치단체의 남북교류에서는 정보, 자원 및 대북접촉 창구와 같이 중앙정부의 지원이 반드시 요청되는 부분들이 존재한다. 이러한 측면에 대해서는 중앙정부의 지원이 최대화되는 방안이 모색될 필요가 있을 것이다.

상기와 같이 외부적 요인의 효율화는 각각의 대안별로 차별화된 기본방향에 입각하여 적정한 방안이 강구될 필요가 있을 것이다.

## 제2절 남북교류법제의 체계화

### 1. 필요성

지방자치단체의 남북교류사업과 관련된 법제는 전술한 바와 같이 “남북교류협력에 관한 법률”과 “남북협력기금법”이 대표적이라 할 수 있다. 양 법제는 모두 남북정상회담 이전에 제정된 것으로 현재와 같은 화해협력시대의 본격적 개막이라는 현상을 정확히 예측하여 반영하지 못하고 있다. 따라서 현재와 같은 다양하고 빈번한 남북교류를 효과적으로 뒷받침하는데는 다소의 문제점을 내포하고 있다. 지방자치단체의 남북교류가 보다 활성화되기 위해서는 현재의 관련법제 특히, “남북교류협력에 관한 법률”이 내포하고 있는 문제점들이 전향적으로 개선될 필요가 있다.

### 2. 관련법제의 체계화 방안

대부분의 남북교류와 마찬가지로 지방자치단체의 남북교류도 “남북교류협력에 관한 법률”에 기반하여 추진되고 있다. 동 법률이 지방자치단체의 남북교류를 보다 효과적으로 뒷받침하기 위해서는 다음과 같은 일부 조항에 대한 보완이 이루어져야 한다.

첫째, 대북접촉의 사전승인 문제이다. 동 법률 제9조와 제27조에서는 북한주민의 접촉시 사전승인과 위법시의 벌칙을 규정하고 있다. 이러한 조항의 규정은 국가보안법의 관련규정(제7조)의 취지를 반영하고 있다. 그러나 현실적으로 지방자치단체의 남북교류가 증가하면서, 남북교류사업의 구체적 시안이 작성되기 이전에 북한 관계자를 접촉하는 사례가 발생할 가능성이 예

상된다.<sup>107)</sup> 특히, 남북교류사업을 담당한 지방자치단체의 공무원들은 동 사안의 국가보안법 위배여부에 상당한 우려를 표명하고 있는 것이 현실이다.<sup>108)</sup> 따라서 상기 조항에 대한 전향적이고도 명백한 개정이 필요할 것으로 판단된다. 특히, 최근 국가보안법의 폐지에 관한 논의가 정치권을 중심으로 제기되고 있는 바, 국가보안법이 폐지될 경우 현실적 요구를 반영하여 “남북교류협력에 관한 법률”의 관련조항의 조속한 개정이 수반되어야 할 것이다.

둘째, 결과보고의 완화문제이다. 동 법률 시행령에 의하면, 협력사업의 경우 진행사항은 매분기 종료후 20일 이내에 그리고 기타의 사항<sup>109)</sup>은 해당사유가 발생한 날로부터 20일 이내에 통일부 장관에게 보고토록 하고 있다(시행령 제38조). 그러나 시행령 제38조에 규정한 보고사항 모두가 조속한 기간 내에 처리되어야 할 필요성이 반드시 있다고 간주하기도 어려우며, 더욱이 사유발생 이후 해당 지방자치단체 내부적 처리과정 등을 고려하면, 보고기간을 1개월 정도로 완화하는 것이 지방자치단체의 업무편의를 제고할 수 있을 것이다.

107) 예를 들면, 본 연구진의 조사결과에서도 지방자치단체들이 지적한 남북교류사업의 문제점 중의 하나로 사전승인이 허가되지 않은 대북접촉의 위법성을 들고 있다.

108) 포항시의 담당 공무원과의 면담에서 가장 우려하는 부분으로 제기한 것이 사전승인이 허가되지 않은 상황에서 대북접촉의 필요성과 그에 따른 처벌의 문제였다.

109) 기타 사항으로는 ① 북한측 상대자와 사업의 약정 또는 계약의 체결, ② 사업의 착수, ③ 사업의 만료 또는 약정 및 계약의 해지·해제, ④ 사업의 진행 중 분쟁 또는 사고의 발생, ⑤ 기타 통일부 장관이 필요하다고 인정하는 사항 등이 있다.

### 제3절 남북교류 심사체계의 합리화

#### 1. 추진절차의 합리화

##### 가. 필요성

지방자치단체의 남북교류사업은 자체적 계획수립이 완료되면, 행정자치부 및 통일부의 사업심사과정을 거쳐 사업승인이 허가되어야만 비로소 본격적인 추진에 착수하게 된다. 따라서 여타의 일반적 남북교류가 통일부의 심사 및 승인이라는 1단계의 과정을 거치는 것에 비하여 지방자치단체의 남북교류는 행정자치부와 통일부의 심사 및 승인의 2단계를 거치도록 하고 있어 중복심사의 문제점을 내포하고 있다. 물론 지방자치단체의 남북교류에서 행정자치부의 사업심사과정이 설치된 것은 행정자치부가 지방자치단체를 관할하는 주무부서이고, 이를 통해 지방자치단체간 사업의 중복추진을 사전에 방지하고자 하는 측면에서 그 필요성을 찾을 수는 있다. 그럼에도 불구하고, 지방자치단체의 남북교류사업이 보다 원활하게 추진되기 위해서는 현행의 중복심사가 합리적으로 개편될 필요성 있다.

##### 나. 추진절차의 합리화 방안

###### 1) 심사의 일원화

지방자치단체의 남북교류사업에 대한 현행의 행정자치부 및 통일부 심사를 합리화하는 방안으로 심사의 일원화를 제시할 수 있다. 이는 행정자치부 또는 통일부의 심사 중 어느 한 기관의 심사를 폐지함으로써 여타 일반적 남북교류와 마찬가지로 1단계의 심사과정만 거치게 하는 것이다. 이로서 지

지방자치단체의 남북교류사업을 보다 원활하게 추진할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

그러나 통일부의 심사를 폐지할 경우 현행의 “남북교류협력에 관한 법률”의 개정이 있어야 하고, 더욱이 통일관련 주무부서인 통일부에 대한 기능침해의 문제가 제기될 소지가 있다. 이에 비하여 행정자치부의 심사를 폐지할 경우 지방자치단체간 남북교류의 중복추진 방지나 내실있는 사업심사 등을 도모하기 어려울 것이다.

그럼에도 불구하고 동 방안을 채택할 경우에는 행정자치부의 심사를 폐지하는 것이 바람직하다. 이는 통일부의 심사는 전술한 “남북교류협력에 관한 법률”에 의거한 법적 기능임에 비하여 행정자치부의 심사는 내부지침에 의한 심사이기 때문이다. 다만, 통일부의 심사기능을 조다 내실화할 수 있는 방안이 부가적으로 강구되어야 할 것이다.

## 2) 심사기능의 조정

지방자치단체의 남북교류사업에 대한 심사체계를 합리화하는 또다른 방안으로 통일부와 행정자치부간 심사기능의 조정을 제시할 수 있다. 이는 현행의 행정자치부와 통일부의 심사기능을 기관간 재배분하여 상기한 심사 일원화의 효과를 타나내게 하는 것이다. 즉, 행정자치부와 통일부의 심사권은 그대로 유지하되, 지방자치단체의 남북교류에 대해서만 단일의 기관이 전담하고 그 결과를 다른 기관이 수용하는 방안이다.

심사기능 조정방안으로는 행정자치부와 통일부가 상호 협의에 의하여 행정자치부 또는 통일부의 어느 한 기관이 지방자치단체의 남북교류사업에 대해서는 전담심사를 하는 것으로 심사의 특성상 행정자치부가 전담심사를 하고, 통일부는 그 결과를 그대로 수용하는 것이 바람직하다. 이렇게 함으로써 지방자치단체의 남북교류사업에 대한 심사의 내실화를 도모할 수 있는 동시

에 통일부의 주무부서로의 법적 지위를 그대로 유지케 하는 효과를 확보할 수 있다.

### 3) 최종안의 선정

상기에서 지방자치단체의 남북교류사업에 관한 추진절차의 합리화 방안으로 “심사의 일원화”와 “심사기능의 조정”의 두 가지 방안을 제시하였다.

두 가지 방안 모두 추진절차의 간소화와 합리화를 도모할 수는 있다. 그러나 “심사의 일원화”방안은 추진절차의 합리화를 도모하는 반면에 심사의 내실화는 다소 상실될 가능성이 있다. 이에 비하여 “심사기능의 조정”방안은 추진절차의 합리화와 동시에 심사의 내실화도 동시에 확보할 수 있다는 잇점이 있다. 따라서 추진절차의 합리화를 위한 최종방안으로는 후자인 “심사기능의 조정”방안을 채택하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

## 2. 행정자치부의 기본관점 정립

### 가. 필요성

지방자치단체의 남북교류에 대한 행정자치부의 기본관점은 특정 여건에서 지방자치단체의 남북교류가 어떠한 지향점 또는 방향성을 가질 필요가 있는가를 판단하는 준거라 할 수 있다.

지방자치단체의 남북교류와 관련하여 행정자치부는 크게 두 가지의 측면에서 명시적 역할을 수행하고 있다. 하나는 “자치단체남북교류협력사업심사위원회”의 심의를 통해 지방자치단체 남북교류사업의 승인여부를 결정하고, 다른 하나는 지방자치단체의 남북교류사업의 효과적 추진을 위해 요구되는 여러 가지 행·재정적 지원시책을 추진하는 것이다.



지방자치단체의 남북교류와 관련한 상기와 같은 행정자치부의 역할을 고려할 때 행정자치부의 기본관점은 매우 중요한 의의를 지닌다고 볼 수 있다. 즉, 행정자치부의 기본관점이 어떻게 정립되느냐에 따라서 지방자치단체의 남북교류사업의 승인범위와 지원시책의 내용이 결정되게 되는 것이다.

## 나. 기본관점의 정립방안

### 1) 기본방향

지방자치단체의 남북교류는 일반적인 지방자치단체의 국내외교류와 달리 상호 이익도모가 일차적인 목적이 아니며, 여타의 남북교류와 마찬가지로 기능적 동질성의 회복을 통하여 남북 상호간 신뢰구축을 제고하는데 근본목적이 있다. 따라서 초기에는 실현가능성만 담보되면, 보다 광범위한 분야에 걸쳐 다양한 남북교류가 추진되는 것이 목적에 부합되는 것으로 간주할 수 있으며, 이후 지방자치단체간 남북교류가 일정한 궤도에 진입하면 점차 내실화를 도모할 수 있도록 방향전환이 필요할 것으로 판단된다. 상기와 같은 맥락에 비추어 지방자치단체의 남북교류사업에 대한 행정자치부의 기본관점은 동 사업의 특성상 장단기로 구분하여 설정될 필요가 있다.

### 2) 단기적 관점: 활성화

여기서 단기는 지방자치단체간 남북교류의 초기단계를 말하는 것으로 시기적으로는 남북간 관계변화의 추이에 따라 다소의 차이가 있겠지만, 주로 처음 교류체결연도로부터 5년간의 기간으로 설정하는 것이 타당할 것이다.

단기적 관점에서는 지방자치단체의 남북교류사업이 국가의 대북정책방향에 배치되지 않는 한 가급적 승인하여 활성화를 도모하는데 초점을 둔다. 따라서 남북교류사업의 허용범위도 북한의 개혁·개방을 유도하는데 일차적

목적을 두고, 남북 지방자치단체의 상호이익의 도모뿐만 아니라 남한의 지방자치단체가 이니셔티브를 가지고 교류협력을 주도적으로 전개할 수 있도록 북한 지방자치단체에 재정적 인센티브를 제공하는 사업까지 포함되도록 하는 것이다.

### 3) 장기적 관점: 효율화

여기서 장기는 지방자치단체간 남북교류의 성숙단계를 말하는 것으로 시기적으로는 지방자치단체간 남북교류가 5년 이상 경과한 이후부터의 기간을 그 대상으로 한다.

장기적 관점에서는 지방자치단체간 남북교류가 일정한 궤도에 진입한 상태를 전제로 함으로써 가급적 상호주의에 입각하여 남한 지방자치단체의 경제적 이익을 도모할 수 있는 사업을 중심으로 효율적 추진이 가능토록 하는 것이다. 따라서 교류사업의 허용범위도 남북한 지방자치단체의 상호이익 도모에 일차적 목적을 두고, 남한 지방자치단체의 일방적 재정지원을 요하는 교류협력사업들은 가급적 불승인 처리하며, 지방자치단체간 소모적이고 경쟁적인 교류협력사업도 지양하는 것이 필요할 것이다.

## 3. 행정자치부의 조정기능 내실화

현재 지방자치단체의 남북교류사업과 관련한 행정자치부의 조정기능은 해당사업의 타당성 심사를 통한 승인결정에 국한되고 있다. 즉, 사업의 지방자치단체간 중복여부, 사업의 실현가능성, 해당 지방자치단체의 추진능력 여부 및 국익부합 여부 등을 기준으로 승인여부를 결정하고 있다.

그러나 지방자치단체 남북교류사업의 효과적 추진을 도모하기 위해서는

행정자치부의 조정기능이 보다 체계화될 필요가 있을 것이다. 우선 심사위원회의 전문성을 강화하여 심사의 적실성을 도모하고, 지방자치단체의 교류사업에 대한 행정자치부의 관점에 따라 심사기준의 차별화가 이루어져야 하며, 지방자치단체의 남북교류사업에 대한 지속적 점검 및 평가를 통해 심사내용의 조정을 도모할 필요가 있다.

## 나. 심사위원회의 전문성 강화

### 1) 필요성

현행 심사위원회의 구성은 외부전문가 4인과 행정자치부 관계자 2인 등 6인의 위원으로 구성되어 있으며, 외부전문가는 대부분 북한전문가로 위촉되어 있다. 그러나 외부위원으로 위촉된 북한전문가는 대북접촉 방법이나 남북교류시 나타나는 북한의 반응 등에 관한 사전정보의 제공에는 다소 도움이 되나, 해당사업의 타당성, 교류대상기관 선정의 적절성 등을 판단하기는 어렵다. 따라서 지방행정이 다양한 분야의 행정을 포괄하는 종합행정이란 점을 감안한다면, 심사위원의 구성에서 분야별 전문가의 위촉이 필요할 것이다.

### 2) 전문성 강화 방안

심사위원회의 전문성을 강화하기 위해서는 심사위원을 상임위원과 비상임위원으로 이원화하는 것이 바람직하다.

상임위원의 구성방법은 현행의 외부전문가 4인 중 2인은 북한전문가, 2인은 지방행정 전문가로 위촉하여 상임위원의 지위를 부여하는 방법을 고려할 수 있다. 그리고 비상임위원의 구성방법은 지방행정의 각 분야별로 2-3명씩의 심사위원 풀을 만들어 매 심사시 신청된 사업의 성격을 판단하여 해당분야 전문가 2인을 비상임위원으로 위촉하는 것이다. 이와 같이 심사위원을

“상임위원”과 “비상임위원”으로 이원화하여 운영함으로써 지방자치단체의 남북교류사업에 대한 심사를 한층 내실화하는 계기를 만들 수 있을 것이다.

#### 다. 심사기준의 이원화

##### 1) 필요성

현행 심사기준에는 지방자치단체간 사업의 중복성뿐만 아니라 사업의 적정성 및 실효성, 자치단체의 사업추진능력까지 포함함으로써 효율성에 입각한 심사방향으로 간주할 수 있으며, 더욱이 심사실적에 의하면 23개 신청사업 중 8개 사업을 불승인함으로써 불승인 비율이 35%에 이르고 있다. 불승인 비율이 비교적 높은 것은 지방자치단체 남북교류의 초기과정에서 노정되는 부적절한 사업계획이나 사업선정 등의 문제점이 주로 반영된 것으로 판단되지만, 지방자치단체 남북교류사업의 효율적 운영이라는 기본방향도 다소 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

그러나 지방자치단체의 남북교류가 경제적 이익도모보다는 남북간의 상호신뢰 제고에 일차적 목적이 있다는 점을 고려한다면, 상기의 기본관점에서 제시한 바와 같이 초기과정에서는 활성화에 초점을 두고, 중기 이후 과정부터는 효율화에 초점을 두는 것으로 심사방향의 전환이 이루어져야 할 것이다.

##### 2) 심사기준의 이원화 방안

심사기준의 이원화 방안은 지방자치단체의 남북교류사업에 대한 행정자치부의 기본관점이 활성화 또는 효율화에 초점을 두는가에 따라 심사기준을 달리 적용하는 것이다.

우선 지방자치단체의 남북교류사업에 대한 행정자치부의 관점이 활성화 초점을 두고 있을 경우에는 현행의 심사기준 중 지방자치단체간 사업의 중

복추진 여부와 공공복리 등 국익부합 여부의 2가지 기준만 적용하는 것으로 주로 남북교류사업의 초기단계에서 요구되는 것이다.

다음으로 지방자치단체의 남북교류사업에 대한 행정자치부의 관점이 효율화에 초점을 두고 있는 경우에는 현행의 5가지 심사기준을 모두 적용하여 보다 강화된 심사를 실시하는 것으로 지방자치단체의 남북교류협력사업이 일정수준 활성화된 이후의 단계부터 요구되는 것이다.

## 라. 추진과정의 평가와 환류

### 1) 필요성

지방자치단체의 남북교류사업에 대한 행정자치부의 심사는 사업계획서를 중심으로 한 사업의 타당성 및 실현 가능성에 초점을 두고 있다. 이는 일종의 예단으로 실제사업의 추진과정에서 발생될 수 있는 다양한 변수들을 모두 고려하기가 어렵고, 따라서 심사의 방향 및 결과가 실제의 사업추진과정에 유용한 도움이 되지 못할 가능성이 많다.

지방자치단체의 남북교류사업에 대해 행정자치부가 지속적으로 모니터링 및 평가함으로써 사업추진과정에서 발생하는 저해요인을 신속하게 해소하여 사업목적의 효과적 달성을 완수케 하는 동시에 평가결과를 환류함으로써 다음 사업의 심사시 사업의 타당성뿐만 아니라 효과적 사업추진에 대한 적절한 자문기능을 수행할 수 있을 것이다.

### 2) 평가체계의 확립방안

지방자치단체의 남북교류사업에 대한 평가 및 환류체계는 모니터링, 과정·결과 평가 및 평가결과의 환류 등 세 단계로 구성할 수 있다.

우선 모니터링은 지방자치단체의 남북교류사업의 추진과정에 관련된 전반

적 사항을 정기적으로 검토하는 것으로 행정자치부 자치행정과 국제교류계가 담당하는 방안을 고려할 수 있다. 그리고 과정 및 결과의 평가는 “국제교류계”의 모니터링 자료를 토대로 “자치단체 남북교류협력사업 심사위원회”에서 지방자치단체의 해당사업이 종료된 이후 1개월 이내에 실시하는 방안을 제시할 수 있다. 마지막으로 평가결과의 환류는 “국제교류계”의 모니터링 결과 및 “자치단체 남북교류협력사업심사위원회”의 평가결과를 지방자치단체의 남북교류사업의 추진과정 및 후속 사업의 심사에 반영하는 것이다.

## 제4절 남북교류 지원체제의 구축

### 1. 정보지원의 강화

#### 가. 필요성

지방자치단체의 남북교류사업을 추진하기 위해서 가장 우선적으로 요청되는 것이 교류사업의 선정, 교류대상기관의 선정, 대북접촉 창구 및 추진과정의 제반절차들에 관한 정보들이다. 이러한 정보들은 지방자치단체 남북교류사업의 계획수립뿐만 아니라 효과적 추진을 위한 기본전제라 할 수 있다.

그러나 북한관련정보는 분단이라는 특수한 상황에서 비롯되는 구독의 어려움, 국가정보원을 비롯한 일부기관의 정보독점 및 공개의 제약 등으로 개별 지방자치단체가 해당사업에 필요한 정보를 확보하기는 용이하지 않다. 따라서 행정자치부가 북한관련정보를 축적하여 지방자치단체가 남북교류협력과 관련하여 적정정보를 요구할 시에 공급할 수 있는 정보대응체제를 구축할 필요가 있다.

## 나. 정보지원체제의 구축방안

### 1) 단기적 지원체제

단기적 지원체제는 행정자치부의 관련부서가 기존의 북한관련 정보를 수집, 분석 및 공급하는 방안을 말한다.

#### 가) 정보수집

북한관련 정보의 수집은 행정자치부의 관련부서가 담당하되, 국가정보원 및 통일부와 정보교환시스템을 구축하여 해당기관들이 소장하고 있는 북한관련정보 중 대외공개가 가능한 정보들을 중심으로 북한지방행정 관련정보를 이관받는 방법을 활용한다.

#### 나) 정보관리

수집된 정보의 관리는 행정자치부의 각 과별 개별관리와 자치행정과 “국제교류계”의 통합관리 방안을 고려할 수 있으나, 관련정보의 체계적 관리와 효과적 분석활용을 위해서는 각 과별 개별관리방안이 타당할 것으로 판단된다.

#### 다) 정보공급

정보의 공급을 위해서는 북한관련정보의 공급계획을 사전에 각 지방자치단체에게 고지하고, 지방자치단체가 필요정보의 요청을 별도의 절차를 거쳐 신청하면, 행정자치부가 신속히 공급하는 체제를 갖추는 것이 필요하다. 여기서 정보의 공급주체는 가급적 관련정보를 관리하는 주체가 담당하는 것이 정보공급의 효율성을 도모할 수 있을 것이다.

## 2) 장기적 지원체제

장기적 지원체제는 새로운 북한관련정보의 생산과 더불어 이를 관리 및 공급하는 주체도 가급적 전문화하는 방안을 말한다. 따라서 단기적 지원방안에 비하여 보다 체계화된 정보지원체제를 구축하는 것이다.

### 가) 정보수집

정보수집은 단기적 방안에서와 같이 우선적으로는 국가정보원 및 통일부로부터 북한에 관련된 기존자료를 이관받고, 이를 토대로 탈북자, 중국(연변대, 길림행정학원 등 관계기관) 또는 방북자들을 대상으로 새로운 관련정보를 추가적으로 수집하는 노력이 수반되어야 할 것이다.

### 나) 정보관리

정보관리는 단기적 지원체제에서 제시한 바와 같이 행정자치부의 각 과별 개별관리방안을 고려할 수 있으나, 장기적 차원에서 북한관련정보를 축적·관리하기 위해서는 “한국행정연구원” 또는 “한국지방행정연구원”의 자료실과 담당연구팀이 담당하는 것이 보다 효율적일 것으로 판단된다.

### 다) 정보공급

정보공급은 단기적 방안에서와 마찬가지로 북한관련정보를 관리하는 주체가 지방자치단체의 정보수요에 대응하여 공급업무를 담당하는 것이 보다 효율적이다.

## 3) “남북교류협력지원센터(가칭)”의 설치

### 가) 필요성

북한관련정보의 지속적 축적과 분석공급을 위해서는 전술한 “단기적 지원



체제"나 "장기적 지원체제"와는 차별화되는 지방자치단체의 남북교류협력을 전문적이고 효과적으로 지원하는 "남북교류협력지원센터(가칭)"와 같은 전담 기구를 설치하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 이러한 전담기구의 설치를 통해서 정보지원의 강화뿐만 아니라 지방자치단체의 남북교류사업과 관련된 전반적인 자문 및 지원기능까지도 제공할 수 있을 것이다.

#### 나) 기능

"남북교류협력지원센터(가칭)"는 일차적으로 북한지방행정 관련정보를 수집, 분석 및 공급하는 기능을 전문적으로 수행토록 한다. 그리고 부가적으로 지방자치단체 남북교류협력 관련상담 및 지원과 지방자치단체 남북교류협력의 우수사례 발굴 및 전파 등 지방자치단체의 남북교류사업과 관련된 보다 광범위한 기능을 수행할 수 있도록 한다.

#### 다) 설치방안

"남북교류협력지원센터(가칭)"의 설치에 현실적 여건을 고려할 때 3가지 정도의 방안을 고려할 수 있을 것이다.

제1안은 한국지방자치단체 국제화재단내에 "남북교류협력과(가칭)"를 설치하는 방안이다. 한국지방자치단체 국제화재단은 지방자치단체의 국제교류업무를 지원하기 위하여 설치된 전문기관으로 지방자치단체의 남북교류업무는 업무의 유사성으로 업무지원이 용이하고 또한 설치절차도 기존조직에 "과단위"의 기구를 추가하는 까닭에 비교적 쉬울 것으로 판단된다.

제2안은 한국지방행정연구원내에 "남북교류협력센터(가칭)"를 설치하는 방안이다. 한국지방행정연구원은 행정자치부 및 지방자치단체의 관련정책을 연구하는 전문연구기관이다. 따라서 북한관련 정보의 생산 및 공급뿐만 아니라 지방자치단체의 남북교류사업에 관한 광범위한 전문적 자문이 가능하고, 또

한 “남북교류협력센터(가칭)”을 기존조직에 부가적으로 설치하는 까닭에 기구설치도 비교적 용이할 것으로 판단된다.

제3안은 별도의 독립기구를 설치하는 방안이다. 즉, 전술한 두 가지 설치방안과는 달리 지방자치단체의 남북교류사업만 전담지원하는 기구를 독립적으로 신설하는 방안이다. 이처럼 전담기구를 신설함으로써 지방자치단체의 남북교류사업의 전문적 지원은 가능하나, 새로이 기구를 신설하는 까닭에 기구설치에는 비교적 어려움이 수반될 것으로 판단된다.

## 2. 재정지원 프로그램의 설치·운용

### 가. 필요성

지방자치단체의 남북교류는 일반적인 국내외교류와 달리 상호 이익도모가 일차적 목적이 아니라 남북간 신뢰구축에 그 목적이 있다. 그럼에도 불구하고, 남북교류의 초기단계에서 북한 지방자치단체를 대화의 장으로 이끌어내기가 용이하지 않을 것이다.

따라서 지방자치단체 남북교류협력의 초기단계에서는 남한 지방자치단체의 일방적인 물질·재정적 지원프로그램이 기초가 된 협력사업을 추진하는 것이 북한 지방자치단체를 교류협력의 장으로 유인하는데 효과적일 것이다. 이는 민간차원의 경험을 통한 남북교류와 정부기관의 일방적 지원을 통한 남북교류의 이원화된 남북교류전략에 기초하는 것이다.

이를 위해서는 남북교류를 위한 지방자치단체의 재정부담이 가중될 우려가 있는 바, 개별 지방자치단체에 재정적 부담을 전적으로 지우기에는 각 지방자치단체의 취약한 재정력에 비추어 어려울 것으로 판단된다. 따라서 행정자치부가 지방자치단체의 남북교류사업을 지원하기 위한 별도의 재정지원

프로그램을 설치·운영할 필요가 있다.

## 나. 재정지원 프로그램의 설치·운영 방안

### 1) 기금의 조성

지방자치단체의 남북교류사업을 지원하기 위한 재정지원 프로그램의 재원 조성은 특별교부세를 통한 출연금 및 그 운용수익금을 기본으로 하되, 남북 관련 사업투자에 부과되는 지방세의 일정비율을 기금으로 적립하는 방안을 고려할 수 있다.

### 2) 기금의 운용·관리

지방자치단체의 남북교류사업을 지원하기 위한 기금은 행정자치부 장관이 운용 및 관리한다. 다만, 기금의 운용 및 관리에 관한 사무는 별도의 방법을 통하여 수행토록 한다. 이를 위해서는 두 가지 방법을 고려할 수 있는 바, 하나는 해당사무를 금융기관에 위탁하는 것이고, 다른 하나는 별도의 기구를 설립하는 방안이다. 다만, 기금운영의 소요비용이나 기금운용 수익을 고려할 때 해당사무를 금융기관에 위탁하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

### 3) 기금의 용도

기금의 용도는 지방자치단체가 추진하는 남북교류협력사업 중 일정수준 이상의 재원을 필요로 하는 사업을 대상으로 지원하되, 기금지원 대상사업의 선정은 “자치단체남북교류협력사업 심사위원회”의 의결을 거쳐 행정자치부 장관이 최종적으로 확정하는 것이 바람직하다.

### 3. 대북접촉창구의 일원화

#### 1) 필요성

북한의 경우 남한의 행정자치부와 같은 지방자치단체를 지원·감독하는 총괄부서가 존재하지 않는다. 따라서 현재 지방자치단체간 남북교류사업을 추진할 시에 북한 지방자치단체와 연결하는 공식적인 접촉창구가 부재한 실정이다. 현재는 남북교류사업의 성격에 따라 “조선아세아태평양평화위원회”, “민족경제협력연합회” 및 “민족화합협력위원회” 중 한 기관과 접촉하고 있다. 따라서 지방자치단체의 남북교류에서 효율적인 대북접촉과 협상의 능률성을 확보하기 위해서는 권한 있는 상설 접촉창구의 개설이 필요하다.

#### 2) 일원화 방안

지방자치단체의 남북교류사업의 효과적 추진을 위한 대북접촉창구의 일원화를 도모하기 위해서는 향후 남북 장관급 회담시 이를 공식의제로 채택하여 지방자치단체의 남북교류를 위한 대북 접촉창구의 설치를 요구할 필요가 있을 것이다. 그리고 대북접촉창구는 전술한 현행의 3개 기관들과 차별화된 지방자치단체의 남북교류만 전담하는 독립적인 상설기구로 구성 및 운영하는 방안을 고려하여야 할 것이다.

### 4. 남북교류 매뉴얼의 작성 및 배포

#### 가. 필요성

지방자치단체들이 남북교류와 관련하여 필요로 하는 정보는 북한관련 정

보와 더불어 남북교류사업의 추진절차에 관한 정확한 정보라 할 수 있다. 추진절차에 관한 정보는 남북교류사업의 추진에 관련된 포괄적인 절차와 단계별 핵심적인 수행 및 점검사항 등에 관한 것이다. 이와 같은 지방자치단체의 남북교류사업에 관련된 매뉴얼을 행정자치부와 같은 중앙정부가 사전에 작성하여 배포함으로써 보다 원활하고 효과적인 남북교류사업의 추진이 가능할 것이다.

## 나. 남북교류 매뉴얼의 작성 및 배포 방안

### 1) 관련내용

지방자치단체의 남북교류사업의 원활한 추진을 지원하기 위한 남북교류 매뉴얼에는 지방자치단체가 관련사업의 계획을 수립하기 위하여 거치게 되는 내부적 절차와 계획확정 후 사업승인 및 교류사업의 실제적 추진과 관련된 외부절차를 망라하여 포함시켜야 한다. 이와 같은 내외부적 추진절차의 구체적 내용은 “<부록 2> 지방자치단체의 남북교류 매뉴얼”을 참조하기 바란다.

### 2) 작성방법

남북교류 매뉴얼의 작성방법은 여러 가지가 있을 수 있으나, 가급적 지방자치단체의 담당 공무원들이 용이하게 이해할 수 있는 방법이 활용되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 전체 절차를 중요 단계로 유형화하고, 각 단계를 망라하여 제시할 수 있는 절차도를 제시한다. 다음으로는 각 단계별 주요 목적과 해당 단계에서 이행되어야 할 핵심사항들을 설명·제시하는 방법을 활용하는 것이 바람직 할 것이다.

### 3) 배포방안

남북교류 매뉴얼은 각 지방자치단체가 남북교류사업을 추진하는 과정에서 유용하게 활용할 수 있도록 작성 및 배포되어야 한다. 따라서 우선 매뉴얼의 작성 자체가 빠른 시기에 이루어져야 할 것이고, 배포는 작성되는 즉시 신속하게 지방자치단체에게 공급되어야 할 것이다.

## 제7장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

통일이라는 민족염원을 달성하는 것은 당위적 측면에서든 또는 현실적 측면에서든 지속적으로 추진되어야 할 국가적 과제라 할 수 있다. 이러한 차원에서 김대중 정부는 출범이후 “대북포용정책”을 일관되게 추진하여 왔고, 남북정상회담이라는 커다란 성과를 거두기도 하였다. 또한 남북간 “화해협력시대”를 개막함으로써 남북간 교류협력을 통한 평화적인 통일달성의 전기를 마련하기도 하였다. 이에 따라 공공부문 및 민간부문을 망라하는 다양한 주체에 의한 남북간 교류가 활성화될 것으로 전망되고, 특히 지방자치단체간 남북교류도 점증할 것으로 예상된다.

지방자치단체의 남북교류가 여타 부분의 남북교류와 마찬가지로 “화해협력시대”의 정착화와 평화적 남북통일에 긍정적 기여를 할 것은 분명하다. 그럼에도 불구하고, 지난 해 남북정상회담 이후 전개된 지방자치단체의 남북교류는 그 추진과정의 일천함을 고려하더라도 기대만큼의 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 이러한 성과의 빈약은 지방자치단체의 남북교류에 내재된 다양한 제도적 또는 운영적 문제점에서 비롯되고 있다. 따라서 지방자치단체의 남북교류를 보다 활성화하기 위해서는 전술한 문제점들에 대한 체계적인 개선노력이 수반되어야 할 것이다.

이러한 측면에서 여기서는 향후 증가될 지방자치단체의 남북교류에 대비하여 그 활성화 방안을 모색하고 있다. 우선 제2장에서는 지방자치단체의 남북교류의 개념과 이론적 함의 및 필요성을 개괄적으로 살펴보고 있다.

그리고 제3장에서는 지방자치단체의 남북교류의 실태와 문제점을 분석하

고 있다. 특히, 지방자치단체의 남북교류의 실태는 일반적인 실태와 사례단체를 선정하여 이들이 추진한 과정을 면밀히 분석하는 사례분석의 방법을 병행하고 있다. 지방자치단체의 남북교류의 문제점은 법제적 측면, 추진체계의 측면 및 지원체계의 측면 등 크게 세가지 측면으로 구분하여 볼 수 있다. 우선 법제적 측면에서는 “남북교류협력에 관한 법률”이 구체성을 결여한 동시에 국가보안법과 상충되는 부분들이 다소 존재하고, 지역내 남북교류사업에 대한 합의를 도출하는 기반인 “관련조례”의 제정이 미비하다는 문제점을 내포하고 있다. 다음으로 추진체계에서는 지방자치단체 남북교류사업의 실효성을 확보할 수 있는 재원기반이 취약하고, 남북교류사업에 대한 체계적인 계획수립이 이루어지지 않고 있으며, 지방자치단체의 남북교류사업을 전담할 수 있는 대북접촉창구가 부재하다는 문제가 있다. 마지막으로 지원체계에서는 남북교류사업에 대한 중복심사 등 추진절차가 복잡하고, 지방자치단체가 가장 취약성을 노정하고 있는 북한관련 정보에 대한 적절한 지원이 이루어지지 않는 문제가 있다.

이어 제4장에서는 이미 통일을 달성한 독일이 분단과정에서 경험하였던 도시간 교류를 사례로 분석함으로써 지방자치단체의 남북교류에 유용한 시사점을 얻고자 하고 있다. 독일의 사례를 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점은 첫째, 점진적인 접근을 하여야 한다는 점, 둘째, 자매결연에 대한 확고한 의지를 보여야 한다는 점, 셋째, 북한측에 과도한 부담을 주지 말아야 한다는 점, 넷째, 해당 자치단체의 내부적 준비과정이 철저해야 한다는 점 및 다섯째, 중앙정부 차원의 도시간 자매결연에 대한 의지 및 기준 등을 마련하여 시행착오를 줄일 수 있도록 해야 한다는 점 등이다.

제5장에서는 전술한 지방자치단체의 남북교류 실태 및 문제점 분석과 독일의 사례를 통하여 지방자치단체의 내부적 운영 효율화 방안을 모색하고 있다. 우선 지방자치단체의 남북교류 활성화를 위한 내부적 운영 효율화 방



안은 적실성과 점진성이라는 두 가지 기본방향에 입각하여 도출되고 있다. 이에 따라 우선적으로 남북교류전략의 체계화 방안을 제시하고 있다. 남북교류전략은 교류분야에 있어서 단계적이고 점진적인 확대가 이루어져야 하고, 교류목적에 있어서 각 단계별 차별화가 도모되어야 하며, 교류방법에 있어서 다양화가 활용되어야 한다는 것이다. 이어 남북교류사업선정의 적정화 방안을 도출하고 있다. 남북교류사업은 “주체의 적합성”, “대북지원도” 및 “지역의 특성” 등 세 가지 요건에 입각하여 일반적 대상사업을 대상으로 이들을 순차적으로 적용하여 최종적인 남북교류사업을 확정하는 방안을 제시하고 있다. 또한 교류대상기관의 적정화 방안은 “행정계층단위”, “도시기능 관련 요인”, “문화예술 관련요인” 및 “경제기술 관련요인” 등 4 가지 요건 중 “행정계층단위” 요건과 나머지 3개 요건 중 해당지방자치단체의 특성과 부합되는 요건을 적용하여 적정대상기관을 확정하는 방안을 제시하고 있다. 마지막으로 남북교류 추진체계의 확립방안으로 추진기반, 계획수립, 추진기구 및 추진재원에 관련된 개선안을 제시하고 있다. 추진기반을 확충하기 위해서는 지역내의 합의를 도출할 수 있는 법제적 근거를 마련할 필요가 있는 바, “남북교류협력에 관한 조례(안)”의 제정을 제시하고 있다. 계획수립의 체계화를 도모하기 위한 방안으로는 “사업의 필요성 인지”, “대상사업 및 대상기관 선정”, “계획시안의 작성”, 단체장 및 지방의회 심의” 및 “사업계획의 확정” 등 크게 5단계로 설정된 계획수립 매뉴얼을 제시하고 있다. 추진기구의 구축방안으로는 남북교류사업을 전담추진할 수 있는 “과단위” 또는 “담당단위”의 전담기구 설치를 제시하고 있다. 마지막으로 추진재원의 확충은 자체 재원으로 조달하기 위해서는 “일반예산의 편성”이나 “관련기금의 조성”을 활용하고, 더불어 중앙정부 재정지원의 필요성을 강조하고 있다.

마지막으로 제6장에서는 지방자치단체의 남북교류를 활성화 할 수 있는 외부지원의 체계화 방안을 제시하고 있다. 외부지원의 체계화 방안은 외부요

인이 주로 규제 또는 지원기능을 함축하고 있으므로 규제적 성격의 외부요인에 대한 체계화와 지원적 성격의 외부요인에 대한 기능강화의 기본방향에 입각하여 모색하고 있다. 우선 남북교류법제의 체계화 방안으로 “남북교류협력에 관한 법률”의 부분적 개정을 제시하고 있다. 이어 남북교류 심사체계의 합리화 방안으로 추진절차의 합리화, 행정자치부의 기본관점 정립 및 조정기능의 내실화를 도모하고 있다. 추진절차를 합리화하기 위해서는 지방자치단체의 남북교류사업에 대한 행정자치부의 전담심사와 그 결과에 대한 통일부의 수용이라는 양 기관간 심사기능의 조정방안을 제시하고 있다. 지방자치단체의 남북교류사업에 대한 행정자치부의 심사전제가 되는 행정자치부의 기본관점은 초기단계에서는 활성화에 그리고 정착단계에서는 효율화에 초점을 두는 것이 바람직하다는 제언을 도출하고 있다. 또한 행정자치부의 조정기능을 내실화하기 위해서는 현행의 심사위원을 상임위원과 비상임위원으로 이원화하여 운영하고, 심사기준을 기본관점에 따라 활성화에 초점을 두는 경우 완화하고 효율화에 초점을 두는 경우 엄격히 하는 이원화 방안을 도입하며, 남북교류사업에 효과적 추진을 위해서는 추진과정의 평가와 환류가 필요함을 제시하고 있다. 한편, 지방자치단체의 남북교류의 활성화를 도모하기 위해서는 중앙정부의 특히, 행정자치부의 지원체제가 구축될 필요성을 역설하고 있다. 이와 같은 지원체제에는 정보 및 재정지원과 대북접촉창구의 일원화 및 남북교류 매뉴얼의 작성이 반드시 요청된다는 점을 지적하고 있다. 우선 북한관련 정보의 지원을 위해서는 장단기 지원체제의 구축이나 전담지원기구의 설립을 제시하고 있으며, 재정지원을 위해서는 행정자치부가 “재정지원 프로그램을 설치·운영”하는 방안을 도출하고 있다. 또한 대북접촉창구의 일원화를 위해서는 남북 장관급 회담시에 지방자치단체의 남북교류를 전담하는 접촉창구의 개설을 의제로 채택하여야 할 것이며, 지방자치단체의 남북교류가 효과적으로 추진되기 위해서는 조기에 “남북교류 매뉴얼”을 작성하

여 지방자치단체에 배포하여야 함을 제시하고 있다.

## 제2절 정책건의

상기와 같은 대안들을 실제 정책화하여 적용하기 위해서는 여러 가지 요인들을 신중하게 고려하여야 한다.

첫째, 상기에 제시된 각 대안들은 기본적으로 기능주의 접근방법에 입각한 남북교류의 활성화에 초점을 두고 있다. 그러나 남북관계의 거시적 그리고 구조적 틀을 결정하는 것은 결국 정치적 합의에 의할 수밖에 없다. 따라서 정치적 분야의 회담을 통한 남북관계의 구조적 안정화가 도모되지 않는 상기의 방안들은 그 실효성을 확보할 수 없을 것이란 점이다.

둘째, 지방자치단체의 남북교류는 그동안의 일천한 경험에서도 나타났듯이 북한의 태도가 결정적 작용을 하게 된다는 점이다. 즉, 남한의 지방자치단체가 제도적 및 운영적 개선을 도모하고, 또한 남북교류에 대한 단체장의 의지가 비록 강하더라도 북한의 적극적인 대응이 없는 한 성사 자체가 불투명하게 될 가능성이 많다. 따라서 이에 대한 중앙정부 차원의 해소책이 적절히 강구되는 것이 지방자치단체 남북교류의 활성화를 위한 선행조건이라 할 수 있을 것이다.

셋째, 상기에서 내부적 운영 효율화 방안과 외부적 지원 체계화 방안을 각각으로 구분하여 제시하고 있지만, 양자에 관련된 대안들이 적절히 연계되어 추진되지 않는 한 실효성 확보가 용이하지 않을 것이다. 즉, 어느 한 분야의 대안모색과 정책화를 통해서만 기대하는 수준의 효과가 나타나기 어렵다는 점이다. 따라서 정책화를 추진함에 있어서는 내부적 그리고 외부적 대안들의 병행추진이 반드시 고려되어야 할 것이다.

## 【 참고문헌 】

- 권영성, 「신판 헌법학원론」, 법문사, 1996.
- 계희열, 「헌법학(상)」, 박영사, 1995.
- 김기정·정용수, “대북포용정책과 남북정상회담의 의미,” 연세대학교 사회과학연구소, 「사회과학논집」, 제31집, 2000.
- 김도태, “남북정상회담과 한반도 통일,” 연세대학교 사회과학연구소, 「사회과학논집」, 제31집, 2000.
- 김용우·박경귀, “기능주의의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설 가능성,” 「한국정책과학학회보」, 제4권 제3호, 2000.
- 김정삼, “지방자치단체의 남북교류협력: 강원도 교류협력 중심,” 강원발전연구원 북강원연구센터, 「북강원포럼」, 통권2호, 2001.
- 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 1997.
- 김희오, 「국제관계론」, 백산출판사, 2001.
- 류길재, “북한의 개혁가능성과 남북한 관계: 정상회담과 북한의 개혁 전망,” 연세대학교사회과학연구소, 「사회과학논집」, 제31집, 2000.
- 박기덕, “남북한 정치적 통합모델의 모색: 이론적 논의,” 박기덕·이종석편, 「남북한 체제비교와 통합모델의 모색」, 세종연구소, 1995.
- 박채용, 「사회주의연구자료집」, 세계아기선교출판국, 1995.
- 안병준, “북한의 변화와 통일시나리오,” 연세대학교 사회과학연구소, 「사회과학논집」, 제31집, 2000.
- 양호민 외, 「남과 북 어떻게 하나가 되나: 한반도통일의 현실과 전망」, 나남, 1994.
- 이봉철, 「통일과 통일논의: 구조와 자율의 정치동학」, 인간사랑, 1993.
- 이상우, 「국제관계이론: 국가간의 갈등원인과 질서유지」, 박영사, 1999.

- 이은재, “국제교류가 지역경제활성화에 미치는 영향,” 『2001 지방자치단체국제화교류재단 국제세미나 논문집』, 2001.
- 정동근, 『한국통일론』, 도서출판 대영문화사, 1997.
- 최의철·신현기, 『남·북한 통일정책과 교류협력: 동·서독, 중국·대만 사례와의 비교』, 백산자료원, 2001.
- 최춘흠, “남북한 정상회담과 중·러의 한반도 정책,” 연세대학교 사회과학연구소, 『사회과학논집』, 제31집, 2000.
- 통일교육원, 『통일문답』, 통일부 교육원, 1999.
- 한부영·금창호, 『통일대비 지방행정통합방안』, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제293권, 1998.
- 한국법제연구원, 『남북연합의 법적 성격과 전망』, 연구보고 94-11, 1994.
- 한국지방행정연구원, 『통일에 대비한 내무행정체제의 구축방안』, 정책연구보고서, 1994.
- 한영주, “국제도시간 자매결연사업의 현황과 과제,” 『국제교류』, Vol. 36, 1999.
- Nye, J. S., *Pease in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston: Little Brown, 1971.
- Mitrany, David, "The functional Approach to World Organization," *International Affairs*, X X IV, July, 1948.
- Mitrany, David, *A Working Peace System*, Chicago, III.: Quadrangle Books, 1966.
- Dahrendorf, Ralf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford: Stanford University Press, 1959.
- Hass, Ernst B., "International Integration: The European and Universal Process," *International Organization*, X V, 1961.

## 【 Abstract 】

**A Study of the exchanges between local governments in south and north Korea**

A summit meeting(15th 6. 2000) between south and north Korea made the turning point for the relationships between both sides. As a result, the concerns with the exchanges between south and north Korea has been growing recently. The purpose of this study is to explore the supporting system for the exchanges between south and north Korea in local government level.

For this purpose, the following research frame was designed; chapter 1 describes the purpose, the scope, and the methodology of study; chapter 2, the concept and the theoretical discussions for the exchanges between south and north Korea; chapter 3, the appearances and problems in the exchanges between south and north Korea; chapter 4, cases to support our view(the exchanges between cities in east and west Germany); From what has been discussed above, chapter 5 and chapter 6 present the internal management system in local government and the external supporting system for the exchanges between south and north Korea.

The major findings of this study could be summerized as follows; the strategies for the exchanges between south and north Korea can be classified into two main ways.

First, the internal management system for the exchanges between south

and north Korea has to be organized in local government. The internal management system has to include the organization (department or team level), the legal basis (establishing new municipal ordinance), and the finances (including new item in the budget, establishing a fund, and aiding by central government, etc.). On the basis of above system, then, the concrete projects and counterparts for exchanges have to be selected. In order to select the individual project, it is necessary to consider 'the characteristics of main body (local government)', 'the contribution to counterpart (north Korea)', and 'the regional conditions'. Added to this, selecting the counterpart for exchange needs to examine 'the administrative level', 'the urban characteristics', 'the cultural conditions', and 'the economic conditions'.

Second, the external supporting system for the exchanges between south and north Korea has to be organized in central government. For this external supporting system, firstly, it is necessary to amend 'law for the exchanges between south and north Korea'. Next, in order to improve the screening process (to examine the individual project of local governments) by central governments, the exclusive charge organization in the Ministry of Government Administration and Home Affairs has to be established, and this organization has to carry out providing the related information, and aiding the finance, etc. as well as screening the individual project of local governments for the exchanges between south and north Korea.

## 부 록

1. 지방자치단체의 남북교류 조사서
2. 지방자치단체의 남북교류 매뉴얼
3. 서독 호프시와 동독 프라우엔시간 합의서
4. 호프시와 프라우엔시간 자매결연합의서 의정서 부속문
5. 호프시와 프라우엔시간 1988년 연간실행계획
6. 자알루이스시와 아이젠휴텐슈타트간 합의서
7. 자알루이스시와 아이젠휴텐슈타트간 의정서
8. 자알루이스시와 아이젠휴텐슈타트간 의정서 부속문서



## 1. 지방자치단체의 남북교류 조사서

안녕하십니까.

한국지방행정연구원에서는 2001년 기본연구과제로 「지방자치단체의 남북교류 활성화 방안」에 관한 연구를 진행하고 있습니다. 동 연구는 2000년 6월 남북정상회담 이후 남북 지방자치단체간에 활성화될 교류협력사업의 체계적 추진방안을 모색하기 위한 것입니다.

이에 각 지방자치단체의 남북교류 관련사업의 추진현황 및 향후계획을 파악하고자 합니다. 아래의 지문을 유의하여 읽어보시고 관련 항목에 적절한 응답을 하여주시기 바랍니다.

응답내용은 연구자료로만 활용될 뿐 응답으로 인한 여타의 불이익이 없도록 최선의 주의를 기울이도록 하겠습니다. 바쁘시더라도 성실한 답변으로 효율적 대안마련이 될 수 있도록 협조를 부탁드립니다.

감사합니다.

2001. 5

한국지방행정연구원장

박우서

문의사항 금창호 : 02-3488-7318

## I. 기본사항에 관한 질문입니다.

| 번호 | 지문내용      | 응답내용 |
|----|-----------|------|
| 1  | 지방자치단체명   |      |
| 2  | 남북교류 담당부서 | 과(계) |

## II. 지방자치단체의 남북교류 추진계획에 관한 질문입니다.

| 번호 | 지문내용  | 응답내용         |
|----|---|--------------|
| 3  | 남북교류 추진계획여부(현재 논의되고 있는 경우도 추진계획에 포함함)                 | ① 있음<br>② 없음 |
| 4  | 남북교류추진계획 사업분야<br>(남북교류추진계획이 있는 자치단체만 기술)              |              |
| 5  | 북한의 적정 교류단체명(북한 자치단체와 자매결연 또는 기타의 교류를 희망하고 있는 단체만 기술) |              |
| 6  | 선정 이유(5번 지문의 응답에 대한 이유를 기술)                           |              |

## III. 지방자치단체의 남북교류사업의 승인신청 실태에 관한 질문입니다.

| 번호 | 지문내용  | 응답내용          |
|----|---|---------------|
| 7  | 남북교류 추진경험                                   | ① 있음<br>② 없음  |
| 8  | 남북교류 추진사업명<br>(추진경험이 있는 단체만 응답)             |               |
| 9  | 행정자치부의 사업승인 여부(승인신청을 추진한 단체만 응답)            | ① 승인<br>② 불승인 |
| 10 | 교류사업의 불승인 원인(해당 자치단체에서 자체적으로 진단한 불승인원인을 기술) |               |

IV. 지방자치단체의 남북교류 추진실태에 관한 질문입니다.

☞ 행정자치부의 남북교류사업 승인이 허가된 자치단체만  
응답하십시오.

| 번호 | 지문내용  | 응답내용         |
|----|---|--------------|
| 11 | 북한 지방자치단체와 접촉여부                               | ① 있음<br>② 없음 |
| 12 | 교류사업추진의 성공여부                                  | ① 성공<br>② 실패 |
| 13 | 교류사업의 실패원인(해당 자치단체에서 자체적으로 진단한 실패의 원인을 모두 기술) | ①<br>②<br>③  |

V. 지방자치단체의 남북교류 대상사업에 관한 질문입니다.

| 번호 | 지문내용  | 응답내용        |
|----|---|-------------|
| 14 | 교류가능 사업분야(해당 자치단체가 북한 자치단체와 교류할 경우 가능한 사업분야를 모두 기술)         | ①<br>②<br>③ |
| 15 | 교류적정 사업분야(해당 자치단체가 북한 자치단체와 교류할 경우 여건상 가장 적정한 사업분야를 5개만 기술) | ①<br>②<br>③ |

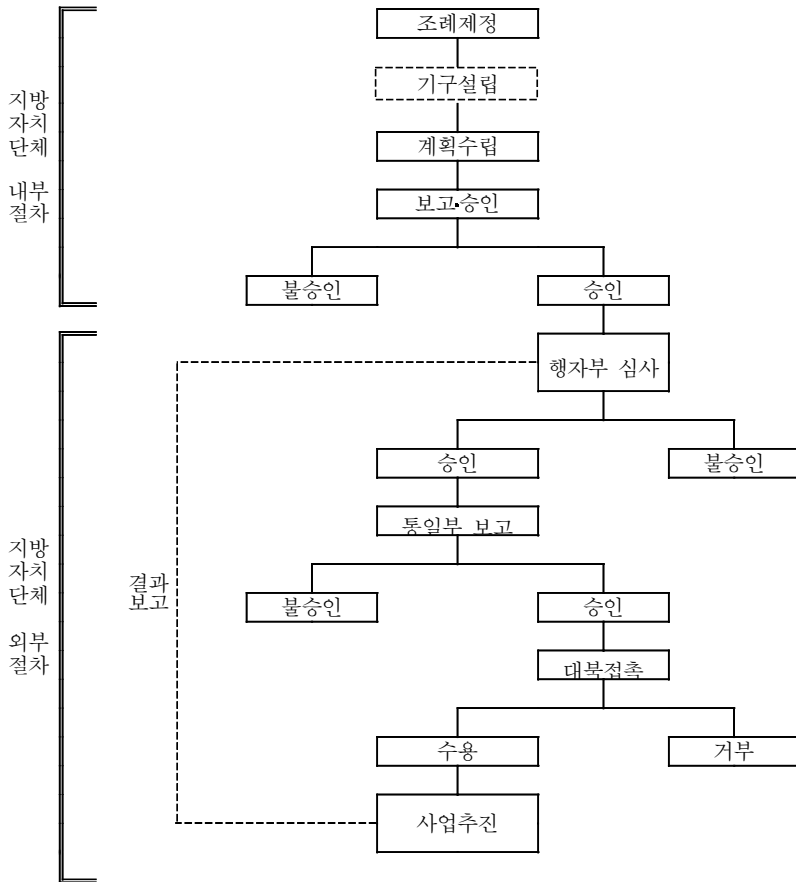
VI. 지방자치단체의 남북교류 장애요인에 관한 질문입니다.

| 번호 | 지문내용  | 응답내용        |
|----|---|-------------|
| 16 | 남북교류의 장애요인(남북교류의 추진계획 수립 및 추진상의 어려움을 모두 기술) | ①<br>②<br>③ |

2. 지방자치단체의 남북교류 매뉴얼

○ 지방자치단체의 남북교류는 아래와 같은 절차에 따라 추진됨

< 지방자치단체의 남북교류 절차 >



- 지방자치단체 내부절차 : 관련조례의 제정에서부터 단체장의 사업승인 단계까지임
- 지방자치단체 외부절차 : 행정자치부의 심사에서부터 사업결과의 행정자치부 및 통일부 보고단계까지임

### 1. 지방자치단체의 내부절차

#### ▲ 1단계 : 조례제정

- 목적 : 지역주민 합의에 기초한 남북교류사업의 추진
- 제정시기 : 남북교류사업의 추진 전
- 구성내용
  - 목적
  - 교류협력사업 범위
  - 추진절차
  - 전담기구 설치
  - 재정확보 방안
  - 사업보고 및 평가

#### ▲ 2단계 : 전담기구 설치

- 목적 : 남북교류사업의 효과적 추진
- 기능 : 남북교류사업의 관련정보 수집, 계획수립 및 추진
- 구성
  - 1안 : 지방자치단체의 국제교류 담당부서내 1개 계단위로 구성
  - 2안 : (가칭)남북교류추진기획단으로 독립적 구성
- 다만, 전담기구의 설치는 해당 지방자치단체의 자율적 판단에 의거하여 설치

▲ 3단계 : 계획수립

- 목적 : 남북교류사업의 내용적 타당성을 확보하는 동시에 체계적 추진을 담보하기 위함
- 수립절차
  - 교류사업의 선정
  - 관련정보의 수집 : 국정원, 통일부, 행정자치부, 한국지방행정연구원 등
  - 타당성 검토 : 행정자치부의 심사기준에 준거
  - 재원확충방안 강구 : 예산부서와 협의
  - 북한과 사전접촉 : 실현 가능성 검토(국정원과 관련법의 저촉여부 협의)

▲ 4단계 : 보고 및 승인

- 목적 : 남북교류사업계획의 확정
- 보고내용
  - 사업의 필요성, 계획내용의 타당성과 추진 가능성 중심
- 보고대상
  - 단체장 : 1차 보고
  - 지방의회 : 2차 보고
- 승인
  - 1차 및 2차 보고를 종료후 최종적으로 단체장의 사업승인
- 사후처리
  - 불승인의 경우 사업계획의 폐지 또는 수정
  - 승인의 경우 행정자치부의 심사 신청

2. 지방자치단체의 외부절차

▲ 1단계 : 행정자치부 심사

- 목적 : 남북교류사업의 과다경쟁추진 방지 및 사업계획의 적정성 검토
- 심사대상
  - 해당 지방자치단체내 보고 및 승인을 획득한 교류협력사업
- 심사기준
  - 사업의 실현가능성
  - 자치단체간 사업의 중복추진 여부
  - 사업의 적정성 및 실효성
  - 자치단체의 사업추진 능력
  - 공공복리 등 국익부합 여부
- 심사결과 확정
  - 전체 심사위원의 회의를 통하여 승인 또는 불승인 결정
  - 심사위원 구성 : 내부위원 2명, 외부전문위원 4명
- 사후처리
  - 승인사업 : 통일부에 승인신청
  - 불승인 사업 : 심사결과와 함께 해당 자치단체에 통보
- 재정지원
  - 현재는 시행되지 않으나 향후 대규모 재정지원이 필요한 사업을 대상으로 심사위원회의 결정으로 재정지원 여부를 결정함

#### ▲ 2단계 : 통일부 심사

- 목적 : 남북교류사업의 적정성 판단
- 심사대상
  - 행정자치부의 심사에서 승인을 획득한 지방자치단체의 남북교류사업
- 심사결과 확정
  - 행정자치부와 협의로 통일부 심사기능의 생략

- 행정자치부의 승인사업에 대해 자동승인
- 사후처리
  - 교류협력사업의 북한통보
  - 북한내 기관간 협의조정
  - 조정결과의 통일부 통보
  - 해당 지방자치단체에 북한의 메시지 전달

#### ▲ 3단계 : 북한접촉

- 목적 : 교류사업의 추진을 위한 북한 관련기관과 협의
- 접촉시기
  - 통일부로부터 북한 관련기관의 교류협력사업 추진의사를 전달받은 이후
- 접촉창구
  - 포괄적 사업 : 조선아세아태평양평화위원회
  - 경제교류 사업 : 민족경제협력연합회
  - 비경제교류사업 : 민족화합협력연합회
  - 향후 행정자치부의 적극적 지원으로 지방자치단체의 남북교류를 전담하는 상설 접촉창구의 확보
- 접촉방법
  - 통일부의 대북접촉 승인 획득
  - 통일부의 담당자를 통해 대북창구의 연결
- 협의내용
  - 해당 지방자치단체의 교류협력사업의 설명
  - 북한 관련기관의 요구조건 검토
  - 교류협력사업의 실현 가능성 검토
- 사후처리



- 북한의 수용가능성 및 요구조건 검토 후 사업추진 여부 결정

#### ▲ 4단계 : 교류사업 추진

##### ○ 사전 준비

- 사업집행계획의 재검토 및 보완

##### ○ 실행과정

- 양기관간 교류협력사업에 관한 합의서 체결
- 실행과정상의 장애요인의 조기해소
- 교류협력사업의 지속적 유지방안의 강구

#### ▲ 5단계 : 교류협력결과의 환류

##### ○ 목적 : 사업결과의 평가 및 후속사업에 반영

##### ○ 보고기관

- 행정자치부 국제교류담당 기관(행정자치부 자치행정과 국제교류 담당)

##### ○ 보고내용

- 사업과정 : 일정한 주기별로 교류협력사업의 추진과정과 애로사항의 보고
- 사업결과 : 사업종료 후 해당 교류협력사업의 제반결과를 보고

##### ○ 보고내용평가

- 행정자치부 심사위원회에서 사업과정 및 사업결과에 대한 평가

##### ○ 평가결과의 환류

- 해당사업의 추진과정 및 후속사업의 방향 결정에 반영

### 3. 서독 호프시와 동독 프라우엔시간 합의서

호프시와 프라우엔시는 상부상조하며 주민들의 재산을 보호하고, 평화를 보전하며, 긴장완화와 신뢰와 상호 이해를 바탕으로 한 선린우호관계를 정립에 기여하기 위한 염원 하에

- 1972년 12월 12일자 동·서독 기본조약의 정신,
  - 1975년 8월 1일자 CSCE 헬싱키 최종의정서와 1983년 9월 6일자 마드리드 후속문서의 정신과
  - 동·서독간 체결된 기존조약과 협정을 양도시가 공동협력을 통해 실현해 나가고 지원하려는 노력 하에
- 다음과 같은 협약을 체결한다.

#### 제1조

호프시와 프라우엔시는 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 프라우엔시, 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.

#### 제2조

- (1) 양 도시는 각자의 발전사와 양 주민들의 생활을 서로 이해하기 위해 모든 사회계층 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 연구결과를 상호교환 및 공표하며
- 상대방지역에 각 도시 특산품을 진열하는 전시관을 설치하고 정보를 제공한다.

제3조

양측은 아래와 같이 지방자치단체 활동과 관련된 주제에 관해 정기적인 정보 및 의견교환에 합의한다.

- 도시개혁, 도시정비, 주택문제, 유적관리
- 상하수 처리시설, 근거리 교통, 보건·사회분야를 포함한 도시 서비스 행정
- 여가활동, 휴양, 체육
- 청소년 지원
- 예술과 문화
- 환경 및 자연보호

제4조

- (1) 이 합의서는 무기한 유효하다.
- (2) 이 합의서는 호프시와 프라우엔시의 시의회 동의를 필요로 한다.
- (3) 합의서에 의해 양측에 부여된 임무를 실행에 옮기기 위하여 연간 실행

계획을 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)

프라우엔시 시장

마틴(Dr. Martin)

#### 4. 호프시와 프라우엔시간 자매결연합의서 의정서 부속문

1. 양측에 의해 합의된 모든 조치는 상호주의원칙에 의거하며, 재정정보조에도 이 원칙이 적용된다.
2. 방문단과 그 일원에 대한 여행경비는 방문단을 보내는 측에서 부담한다.
  - 문화행사라 할지라도 공연진행 비용과 사례금은 초청자측이 부담하지 아니한다.
  - 방문단의 체재비와 문화·체육행사 요원들의 체재비는 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. 프라우엔시는 독일체조·체육연맹(DTSB)과 호프시는 해당기관과 협의하여 체육과 스포츠를 장려한다.
5. 양측은 청소년교류를 장려하고 지원한다. 프라우엔시는 동독 청소년 여행사와 공동으로 청소년교류를 장려한다.
6. 다음 해의 연간실행계획은 매년 4/4분기에 양측 시장들간에 서명된다.
  - 실행계획에 구체적으로 포함될 내용에 관해서는 9월말까지 양측의 실무진간에 협의된다.

## 5. 호프시와 프라우엔시간 1988년 연간 실행계획

1. 프라우엔시에서 평화와 안보를 위한 주민들의 이니셔티브와 기여에 관한 세미나 개최
  - 일정 : 1988년 9월
2. 호프시는 양 도시 간 상호이해 증진을 위해 호프시의 발전사에 관한 전시회를 프라우엔시 시청에서 개최
  - 일정 : 1988년 4월
3. 프라우엔시는 사회·문화적인 생활 발전상을 소개하기 위해 호프시에서 전시회를 개최
  - 일정 : 1988년 10월
4. 호프시는 프라우엔시 시립극장에서 호프시 교향악단의 봄맞이 음악회 개최를 주선
  - 일정 : 1988년 5월
5. 프라우엔시 시립극단 교향악단의 호프시 공연
  - 일정 : 1988년 11월
6. 노조의 공동결정권과 기타 노동문제에 관한 호프시 노동자들의 연구·토의에 프라우엔시 대표단을 초청
  - 일정 : 1988년 6월
7. 30명 범위 내에서 청소년 여행단을 조직하여 상호방문 및 체류
8. 호프시와 프라우엔시에서 각각 한 종목의 체육경기를 개최

## 6. 자알루이스시와 아이젠후텐슈타트간 합의서

Eisenhuttenstadt시와 Saarlouis시는 1986년 2월 26일에 있었던 Eisenhuttenstadt 시의회의 결정과 Saarlouis 시의회의 결정에 의거하여 양독간에 평화와 정상적인 선린관계, 그리고 양도시 주민들간의 우정과 협력을 촉진시키는 데 기여하려는 취지에 따라 도시간 자매결연 협정을 맺는다. 양 도시는 가능한 범위내에서 평화와 안전, 군비축소, 긴장완화, 협력 등을 위한 시민들의 노력을 지원하고자 한다. 모든 분야에서의 군비경쟁이 축소 내지 종식되어야 한다는 데 양 도시는 공감하는 바이다.

양 도시가 의도하는 바는 이런 의미에서 주민들간의 정치적 대화를 장려하고 상이한 사회체제관에 구애받지 않고 평화적 미래와 인간의 복지를 위해 전력을 기울이는 것이다.

이러한 목표와 안전과 협력에 관한 헬싱키 협정에 들어 있는 평화공존의 원리 정신에 입각하고, 주권, 상호존중 및 양독관계에 있어서의 동등권 및 차별금지 내용을 포괄하는 기본조약정신에 따르며, 또 양독 국민간의 상호이해와 평화적 관계조성을 위해서 두 도시는 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 Eisenhuttenstadt 시의회와 Saarlouis 시의회의 승인 후에 효력을 발휘한다. 협력의 구체적인 조치, 만남, 대표단과 자료의 교환 및 다른 협력의 형식들에 대해 양 도시는 사전적으로 나열한 사업계획에 대해 합의하고, 적당한 방법으로 양 도시는 그 계획의 실시에 대해 의견을 교환한다.

Saarlouis시장

Eisenhuttenstadt시장



## 7. 자알루이스시와 아이젠후텐슈타트간 의정서

1986년 4월 21일부터 25일까지 Eisenhüttenstadt시와 Saarlouis시 공식대표단의 협상결과에 대한 의정서

시장이 인솔하는 Saarlouis 시의회 대표단과 Eisenhüttenstadt 시의회 대표단은 다음과 같은 계획안을 마련한다.

- 독일민주공화국의 도시 Eisenhüttenstadt와 독일연방공화국의 도시 Saarlouis간의 도시간 자매결연에 대한 협정
- 위에 언급한 합의를 실행하기 위한 1986년도 연간실행계획,
- 이후 계속적으로 Eisenhüttenstadt시와 Saarlouis시간의 협력을 더욱 확대하고 심화시키기 위한 가능성

이 계획에 합의하며, 1986년 9월 Eisenhüttenstadt와 Saarlouis 시의회에 이를 제출할 것을 선언한다.

1986. 4. 25 Eisenhüttenstadt

Saarlouis 시장

Eisenhüttenstadt 시장

## 8. 자알루이스시와 아이젠후텐슈타트간 의정서 부속문서

1986년 4월 21일까지 Eisenhuttenstadt시에서 있었던 Eisenhuttens- tadt와 Saarlouis시 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 공동숙소에 서 한다.
2. 대표단, 문화사절단, 체육사절단 소속원의 여행비용과 일상비용은 각자 가 부담한다.

1986년 4월 25일 Eisenhuttenstadt

Saarlouis 시장

Eisenhuttenstadt 시장

## 지방자치단체의 남북교류 활성화 방안

---

발행일 : 2001년 12월 29일

발행인 : 박 우 서

발행처 : .....

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

인쇄처 : 동 양 정 보 문 화 사

Tel. 02)2277-1645

E-mail: dongjb@hosanna.net

---

\* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-238-7