지방행정연구 제33권 제3호(통권 118호) 2019. 9. 261~280

평화시대 지방자치단체 남북한 교류의 방향
: 동서독 및 남북한 과거 교류경험의 비교를 통한 교훈을 바탕으로*

The Direction of Inter-Korean Local Government Exchange in Peace Era
: Based on Lessons from Comparison of East and West Germany and Past Inter-Korean Exchange Experiences

김 대 욱** · 손 화 정***
Kim, Dae-wook · Sohn, Hwa-Jung

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 선행연구검토 및 이론적 접근
Ⅲ. 동서독 및 남북한 지자체 교류 비교분석
Ⅳ. 지방자치단체 남북한 교류의 방향
Ⅴ. 결론

이 연구는 남북한 평화시대를 맞이한 지방자치단체 남북교류의 발전방향을 과거 동서독과 남북한 교류의 경험에 대한 비교분석을 통해 논의하고자 한다. 이를 위해 먼저 지방국제교류론, 기능주의, 공공외교론을 검토하고 비교분석의 요소를 도출하였다. 지방행정체제, 중앙정부와 지방정부의 역할, 교류내용, 교류성과평가가 그 항목들이며 동서독과 남북한을 각각 비교분석하였다. 비교분석 결과 동서독과 남북한의 과거 교류경험은 공통점과 차이점이 존재하고 있으므로 각각을 통해 앞으로의 교류에 대한 시사점을 도출하였다. 요약하면 우리의 경우 지방자치의 수준이 덜 성숙하고, 중앙정부의 역할이 상대적으로 크고, 교류내용이 한정적이며, 교류성과가 만족할 만한 수준이 아님이 제시되었다. 이를 통해 중앙정부와 지방정부의 역할 구분 및 강화, 교류내용의 다

* 이 논문은 한국지방행정연구원의 2019년 연구과제의 일부를 발전시킨 것입니다.
** 제1저자, 한국지방행정연구원 부연구위원
*** 교신저자, 한국지방행정연구원 부연구위원
논문 접수일: 2019. 8. 2, 심사기간: 2019. 8. 2 ~ 9. 17, 게재확정일: 2019. 9. 17.

각화, 북한 주민을 대상으로 한 사업확대 등과 같은 발전방향을 제안하였고, 그 과정에서 행정안전부와의 협조 강화, 접경지역 사업의 우선적 추진을 추가적 검토과제로 제안하였다.

□ 주제어: 평화시대, 지방자치단체 남북교류, 동서독 지자체 교류, 발전방향

This study aims to discuss the development direction of inter-Korean exchanges in local governments facing the era of peace between the two Koreas through comparative analysis of the past experiences of East-West Germany and South-North exchanges. To this end, the government first reviewed theory of international exchange of local governments, functionalism, and public diplomacy, and derived elements of comparative analysis. These items included the local administrative system, the role of the central and local governments, the contents of exchanges and the evaluation of exchange performance. Comparatively analyzed, the past experiences of exchanges between East and West Germany and the two Koreas exist in common and different ways, so we drew suggestions and lessons on future exchanges through each. In summary, it was suggested that in our case, the level of local autonomy is less mature, the role of central government is relatively large, the contents of exchanges are limited, and the exchange performance is not satisfactory. Development directions such as division and reinforcement of roles of central and local governments, diversification of exchange contents, and expansion of projects targeting North Koreans were proposed. And strengthening cooperation with the Ministry of Public Administration and Security and promoting projects in the border area as additional review tasks are discussed.

□ Keywords: Peace Age, Inter-Korean Exchange of Local Governments,
East-West German Local Governments, Direction of Development

Ⅰ. 서론

문재인 정부는 남북한 평화시대의 정착을 중요한 정책기조로 하고 있다. 평화와 번영의 한반도가 주요 국정과제로 포함되었으며, 그 전략 중 하나로 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화가 제시되고 그를 위한 세부전략으로 남북교류 활성화를 통한 남북관계의 발전이 제시되었다. 그러한 정책기조 하에 2010년 이래 사실상 단절되었던 남북한 지방자치단체 간 교류의 움직임이 일어나고 있다. 지방자치단체들은 각자의 사정에 맞추어 조직과 사업을 정비하는 등의 준비를 하고 있는 것이다. 그러나 과거의 경험을 비추어 보았을 때, 지방자치단체의 남북한 교류는 여러 가지 문제점을 안고 있어 소기의 성과를 충분히 달성하지는 못하였던 것으로 판단된다. 중앙정부 차원에서는 지자체 남북교류협력에 대한 지원 및 조정업무가 만족스럽게 추진되지 못하였으며, 지방자치단체 차원에서는 사업에 대한 면밀한 준비 없는 무리한 사업 추진으로 인한 성과미흡 등이 지적되는 것이다(양현모·강동완, 2009).

새롭게 시작되려 하는 남북한 지방자치단체 교류가 성공적으로 이루어지기 위해서는 기존의 문제점들에 대한 해소를 통한 적절한 대응방안 마련이 필수적이다. 그러한 방안의 마련을 위해서는 과거의 경험을 분석해 보는 작업이 선행되어야 할 것이다. 다행스러운 것은 독일이 통일 전 동서독 자치단체 간 교류의 경험이 있었다는 점과 우리에게도 지난 1999년부터 2010년에 이르기까지의 교류경험이 있었다는 점이다. 과거의 경험을 면밀히 분석함으로써 미래의 발전방향을 마련할 수 있기 때문에, 본 연구는 기존 동서독 지자체 교류와 과거 남북한 지자체 교류의 비교를 통하여 지자체 교류의 특성을 면밀히 파악하고, 독일 및 우리나라의 과거 경험의 장점과 단점을 교훈 삼아 발전방향에 대해 논의해 보고자 한다.

연구목적을 달성하기 위한 본 연구의 체제는 다음과 같이 구성된다. 2장에서는 관련 선행연구를 검토하여 본 연구의 차별성을 논의하고 이론적 접근을 통해 분석요소를 선정한다. 3장에서는 분석요소에 따른 동서독과 남북한 지자체 교류를 비교분석한다. 4장에서는 비교분석을 종합하고 시사점을 도출한다. 5장은 연구의 주요내용을 요약하고 추가적인 제언을 첨언함으로써 연구를 마무리한다.

Ⅱ. 선행연구검토 및 이론적 접근

1. 선행연구의 검토

이 연구는 평화시대에 대응하여 지자체 남북교류를 발전시키기 위한 목적으로 수행된 연구이다. 기본적으로 지자체 남북교류협력에 대한 내용을 다룬 연구의 일환이므로 본격적인 논의에 앞서 먼저 연구된 관련 주요 선행연구들의 수행상황을 살펴보고 본 연구의 새로운 기여점을 논의하고자 한다.[1)]

먼저 양현모(2002)는 지자체 남북교류협력사업 초기의 시점에서 효과적 추진방안을 연구하였다. 중앙정부의 역할로 남북교류협력사업 추진체계의 단순화, 심사위원회의 기능강화, 정부 지원기능 강화를 제시하고, 지방자치단체의 역할로는 적절한 사업의 선정, 사업대상지역의 선정신중, 대북 접촉창구의 확보를 제시하고 있다. 양현모·이준호(2008)는 남북교류를 로컬거버넌스 측면에서 접근하여 발전방안을 모색한 연구이다. 로컬거버넌스 비교분석을 통한 발전방안으로는 민간의 자율성 강화, 대북관련사업에 있어 지방정부의 전문성 제고, 효과적 네트워크의 구축 및 운용을 제시하였다. 양현모·강동완(2009)은 정책네트워크에 초점을 두고 지방자치단체 남북교류협력사업을 평가하고 발전방안을 제시하였다. 정부와 지자체 정책네트워크의 활성화를 위한 대안으로는 지자체 독자적 사업 추진을 위한 지원체계 개선, 지자체남북교류실무협의회 활성화, 중앙정부의 중재와 종합적 계획, 지자체간 상호협력 및 정보교환을 강화하기 위한 협의체 운영 등이 제시되었다. 서순복·금창호(2016)는 지방자치단체 남북교류 활성화를 위한 효과적 추진방안을 모색하였다. 이를 위한 분석요소로는 대상도시선정, 대상사업선정, 추진체계 등을 다루었다. 구체적으로는 지자체 남북교류대상선정에 있어 도시기능과 역사문화 및 경제기술 요인의 검토를 지적하고, 대상사업의 선정에 있어 교류주체의 적합성과 대북지원의 효과성 및 교류지역의 특성 고려가 필요함을 주장하며, 지자체 남북교류의 체계적 추진 시스템 포괄성 구비를 강조하였다. 최근 연구로 김형수(2018)는 새정부의 등장과 함께 열린 남북교류협력의 재개라는 정책의 장에 대비하기 위하여 지방자치단체의 실질적 기능과 역할에 대해 논의하였다. 구체적인 과제로는 제도적·재정적 기반마련 및 조직구성, 전담자 확보, 지방자치단체 간 편차 극복, 교류협력사업과 분야의 다양화, 협력체계구축 등을 제시하였다.

---

1) 지자체 남북교류와 관련하여서는 국책 또는 지자체 연구기관의 정책연구보고서들이 꾸준히 발간되고 있으나, 여기서는 보다 엄격한 학술적 검증과정을 거친 학술논문을 중심으로 논의하고자 한다.

선행연구들은 각 시기별 지자체 남북교류의 이슈들을 비교적 시의적절하게 다루고 있는 것으로 평가할 수 있다. 또한 지자체 남북교류 활성화를 위한 방안도출을 위해 주로 실태 및 문제점에서 출발하고 있으며 나름의 발전방안을 제시하고 있다. 제시된 발전방안은 크게 사업 및 대상지역의 선정방안, 중앙과 지방차원의 추진체계 정비 등이 제시되고 있다. 그러나 기본적인 연구의 틀 측면에서 남북교류협력의 개념, 실태 및 문제점, 발전방안 등의 체계를 바탕으로 하고 있기 때문에 그 내용들이 비교적 유사하게 제시되고 있다. 최근 연구인 김형수(2018)의 연구도 새로운 시대의 남북교류협력 활성화를 논의하고 있지만 기존 연구의 틀을 차용하고 과거 연구에서 제안되었던 발전방안의 연장선상에서 논의되고 있다는 아쉬움이 있다. 그러한 한계를 극복하고자 본 연구는 이론적 접근을 통한 분석틀을 구성하고 동서독과 남북한 과거 경험의 비교를 통해 새로운 측면에서의 발전방향을 모색해 보고자 한다. 그렇게 함에 있어 기존 연구와는 다르게 이론적 접근 모형으로서 지방국제교류론, 기능주의론, 공공외교론을 검토하여 분석요소를 도출하고자 한다. 이어 분석요소에 의해 비교된 동서독 교류와 과거 남북한 교류의 경험을 통해 새로운 방향에서 발전방향을 모색함으로써 기존 연구와의 차별성을 확보하고자 한다. 이를 통해 관련 분야 연구의 발전을 도모하고 지자체 남북교류협력의 발전과 활성화에도 기여하고자 한다.

2. 이론적 접근

동서독 및 남북한 지방자치단체 교류는 지방국제교류론과 기능주의론, 공공외교론을 통해서 이론적 근거를 발견할 수 있다.

지방국제교류론은 세계화와 지방화라는 환경변화에 대응하여 지방자치단체의 국제교류의 필요성과 중요성을 강조하는 관점이다. 지방자치단체 국제교류는 “지방자치단체가 외국의 지방자치단체 또는 지역과 단발적 또는 지속적으로 인적·물적으로 교류하는 것을 의미한다”고 정의된다(권경득, 1999). 지방자치단체 국제교류는 지역사회 내의 다양한 활동주체들이 정치, 경제, 사회, 문화적 수단 등 일체의 과정을 협력하는 종합적인 활동이라는 점에서(신기현, 1998), 중앙정부가 수행하는 제한적이고 경직적인 외교를 보완하는 성격을 가진다. 지방자치단체의 국제교류는 지역이나 도시의 네트워크 형성을 통해 중앙 정부 간 협력과 통합으로 발전시킬 수 있다는 점에서 상향식 접근으로 이해하기도 한다. 즉 도시간 긴밀한 교류를 통해 국경을 초월한 새로운 공동체가 형성되고 국가의 정체성과 가치가 재형성되어 결속력 있는 국가협력체제로 발전되는 기반이 된다고 여겨지기도 한다(오성동, 2007; 우양호·이정석, 2010). 지방자치단체 국제교류는 상호 대등주의의 원칙하에 이루어지며 유형으로는 우호협력

과 자매결연이 있다(우양호·이정석, 2010). 우호협력은 도시 간 친선을 전제로 상호 협력하는 체제를 의미하며 자매결연의 전단계로 이해된다. 자매결연은 “한 지방정부가 다른 지방정부에 대해 상호 공동의 관심사에 대해 긴밀한 협력을 약속하고, 행정·경제·문화·인력 등 다양한 분야에서의 친선과 공동발전을 도모해나가는 교류협력의 약속을 맺는 것”을 의미하는데(이종수, 2004), 독일의 경우 자매결연의 형식이 주로 취해졌다(심익섭, 1992).

기능주의론은 미트라니(David Mitrany)에 의해 태동한 이론으로 전쟁을 피하기 위해서는 공동 관심영역인 기능적 분야에서 협력이 필요함을 강조하는 이론이다. 즉 하위 정치에서의 기능적 영역의 협력이 상위 정치에서의 협력으로 확산될 수 있다고 강조하는 이론인 것이다(Wolf, 1973). 어느 한 기능적 분야에서의 협력은 또 다른 분야에서의 협력에 유인으로 작용하여 그 효과가 가지를 치고 확산시켜 나갈 수 있다는 것을 강조한다(Mitrany, 1948). 이 이론은 기능적 영역에서 협력이 확산됨으로써 국제적 협력과 평화가 달성됨을 주장하며, 특히 비정치적 영역에서의 협력과 국제적 공동체 형성의 중요성을 강조한다. 이 이론에 따르면 국가 간 갈등관리와 평화유지 및 통합을 위해서 문화, 스포츠, 기술, 환경, 경제, 교육, 인도적 지원, 보건 등의 비쟁점화된 의제에서의 협력이 장기적으로는 정치인들의 상위 정치에서의 활동보다 더 효과적이다. 또한 협력의 필요성에 대한 인식이 기능분야에서 형성되기 시작하면 다른 분야로 또 더 큰 규모의 사업으로 확대하고자 하는 의식변화가 일어나고 결국에는 정치적 영역에서의 태도에까지 변화를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 이러한 기능주의론은 남북 지자체 교류에 적용가능성이 크다(서순복·금창호, 2016). 주로 기능적 영역에서 이루어지고 있는 지방자체단체의 남북교류 사업들이 협력 분야의 확산을 통해, 정치적 영역에서 협력에 기여할 수 있기 때문이다(김도태, 2002).

공공외교론은 외교 대상국 국민에 대한 우호적 관계 형성의 중요성을 강조하는 이론적 접근이다. 공공외교론이 주목되는 이유는 냉전 이후 안보외교의 중요성이 줄고 정보화 등으로 인해 외교 대상국 국민에게 좋은 이미지와 인식을 심어주는 것이 외교정책의 성과에 중요한 변수로 작용하였기 때문이다. 개념적 측면에서 Cull(2008)은 공공외교를 “외국 국민을 우호적 관계로 이끄는 것을 통해 외교정책을 수행하려는 국제적 행위자의 시도”로 개념화하고 있으며 문화외교, 외교 대상국 국민, 네트워크, 옹호, 홍보활동, 교류, 국가브랜딩 등의 개념을 강조한다(Gilboa, 2008). 즉 공공외교론에서는 외교 대상국 국민과의 직접소통을 통한 공감대와 우호적 이미지 형성의 중요성이 강조되는 것이다(Gilboa, 2008). 지자체 남북교류는 교류사업을 통해 직접적으로 북한 주민들에게 우호적인 인식과 신뢰를 심어줄 수 있다는 측면에서 공공외교론이 적용될 수 있는 좋은 사례가 된다.

3. 비교분석요소

본 연구는 동서독과 남북한 자치단체 간 교류의 비교를 위하여 비교의 분석요소로서 지방행정체제, 중앙정부와 지방정부의 역할, 교류내용, 교류의 성과평가로 선정하고자 한다. 그 이론적 근거는 다음과 같다. 지방국제교류론에서는 지방자치단체 차원의 교류의 의미를 강조하고 있다. 지방국제교류를 위해서는 지방정부가 존재해야 하며 지방정부의 역할이 필수적이기 때문에 지방자치의 실시여부, 중앙과 지방의 관계를 우선적으로 점검해 보아야 할 것이다. 기능주의론은 교류협력 분야의 확산을 강조하는 접근으로 교류내용에 큰 관심을 둔다. 또한 교류를 통한 협력의 확산 또는 평화구축과 같은 성과측면을 검토 필요성에 대한 함의를 제공하고 있다. 한편 공공외교론은 교류의 성과가 북한 주민의 마음에 전달되어 신뢰를 형성하는 측면에 강조점을 두고 있다. 이러한 이론적 접근의 기반 하에 각 분석요소를 좀 더 자세하게 살펴보면 다음과 같다.

지방행정체제는 양국의 교류협력의 기본 바탕을 살펴보는 의미가 있다. 지방교류를 위해서는 교류의 주체인 지방이 존재해야 하며 중앙과의 관계 속에서 교류가 진행되므로 이의 검토가 필요하다. 한편, 독일과 우리나라의 지방행정체제는 유사점과 차이점이 있으므로 독일의 경험을 그대로 우리나라에 적용하는 것에는 무리가 있다. 따라서 지방행정체제의 차이를 살펴봄으로써 적용할 부분과 그렇지 않을 부분에 대한 판단이 가능할 것이라 판단된다. 중앙정부와 지방정부의 역할은 지자체간 교류에 있어 중앙정부와 지방정부가 각각 수행한 역할을 검토해 보는 것이다. 지자체는 상위정부인 중앙정부의 일정한 제약 하에서 활동하는 행위자이기 때문에 교류에 있어서도 중앙정부와 일정한 상호작용을 할 수 밖에 없다. 중앙정부는 국가의 정치·행정 환경 하에서 적극적인 역할을 할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 중앙정부의 역할 또한 교류의 성공에 있어 필수적으로 고려해야할 요소이기 때문에 면밀한 분석의 필요성이 제기된다.

교류내용은 지자체간 교류의 형태, 분야 등을 살펴볼 것이다. 교류의 형태로는 우호협력, 자매결연 등이 단계별로 존재하고 있으며 교류의 분야 또한 교류의 내용에 따라 상이하게 나타난다. 이를 검토함으로써 자치단체 간 교류의 특성을 보다 깊이 있게 파악할 수 있다.

교류의 성과평가에 대한 논의도 필수적이다. 교류가 소기의 성과를 창출했는지에 대한 판단과 함께 만약 그러지 못하였다면 그 원인은 무엇인지 등에 대한 논의를 통해 문제점과 개선방안 마련의 단초를 얻을 수 있기 때문이다. 이하에서는 이러한 분석요소에 맞추어 동서독과 남북한의 지자체 교류를 비교분석해 볼 것이다.

〈표 1〉 비교분석의 요소

이론적 근거	분석요소	세부분석내용
지방국제교류론	지방행정체제	• 지방자치 실시 여부 • 지방행정구조
지방국제교류론	중앙정부와 지방정부의 역할	• 중앙정부 역할 • 지방정부 역할
지방국제교류론 / 기능주의론	교류내용	• 교류형식 • 교류분야
기능주의론 / 공공외교론	교류성과평가	• 교류의 성과 • 교류의 문제점

Ⅲ. 동서독 및 남북한 지자체 교류 비교분석

1. 동서독 지자체 교류

1) 지방행정체제

통일 전 서독은 연방제 국가이며 지방자치제가 오랜 기간 실시된 나라였다(양현모, 2006). 서독 연방은 11개의 주로 구성된 연방국가였으며, 연방제의 특징에 따라 각 주는 주권을 가진 국가로서의 지위와 권한을 가지고 있었다. 독일의 지방자치는 1800년대 초 프러시아시대부터 시작되어 히틀러 시대에 잠시 중단되었으나 서독 정부수립이후에 부활한 오랜 역사를 가지고 있다. 서독의 지방자치단체는 지방자치법에 의거하여 의회를 구성할 수 있으며 독자적인 인력과 조직, 사무의 권한을 보유하고 있다. 서독의 지방자치단체는 크라이스, 독립자치시, 게마인데, 크라이스 소속 시 등으로 구분되었다(양현모, 2014). 크라이스는 한국의 도와 유사한 성격을 지닌 광역자치단체로서 산하에 기초자치단체인 크라이스 소속 시와 게마인데를 보유하고 있었다. 독립자치시는 한국의 광역시와 유사한 자치단체였다. 크라이스 소속 시와 게마인데는 한국의 기초자치단체와 성격이 유사했다. 이와 함께 주정부 기관으로서 광역행정업무를 수행하는 베지르크(관구)가 주마다 3~7개 설치되어 있었다. 기관구성은 의회중심의 기관통합형 구조를 취하고 있다.

반면 동독은 사회주의 국가의 특징인 '민주주의 중앙집권주의' 원칙하에 지방행정체제가 구성되어 있었다. '민주주의 중앙집권주의'는 표현만 민주주의 일뿐 사실상 '중앙집권주의'와 다

를 바가 없다(양현모, 2015). 따라서 서독의 연방제와 지방자치제는 허용될 수 없었다고 할 수 있다. 동독의 지방행정 구조는 베지르크(관구)-군-게마인데의 3계층으로 이루어져 있었다. 베지르크, 군, 게마인데에는 각각 인민회의와 인민위원회가 설치되어 집권당인 사회주의 통일당의 정책을 통일적으로 수행하였다.

2) 중앙정부와 지방정부의 역할

통일 전 서독의 대동독정책의 주무기관은 총리실이었다. 내독관계부는 행정업무와 추가 조절업무의 역할 수행에 그쳤는데, 주로 가족상봉과 정치범 석방문제 등을 담당한 것이다(유진숙, 2011). 1974년 브란트 총리가 독일정부 조정운영규칙을 통해 동독에 대한 서독정부의 대표권한은 총리실에 있다고 명시하였으며, 동독정책을 위한 특별 부서를 설치하였다. 통상 제2부서라는 명칭을 가진 이 부서는 통일과정에서 중요한 역할을 담당하였는데 산하에 주요 업무를 담당하는 하위부서를 그룹과 위원회라는 명칭으로 보유하였다(유진숙, 2011). 그러나 총리실은 지자체간 교류에는 관여하지 않았으며, 내독관계부와 연방내무부 또한 매우 미약한 수준의 역할을 수행하였다. 내독관계부는 도시 간 자매결연 및 교류협력과정에서 유의해야 할 사항을 전달하였으며, 연방내무부는 관련 사업에 대한 연방내무부의 자료를 토대로 한 의견 전달역할에 그치고 있었다. 즉 동서독 지자체 교류에 있어 서독의 경우는 지방자치단체가 주도적인 역할을 수행하였고, 중앙정부의 역할은 매우 제한적이었음을 알 수 있다. 서독의 지방자치단체는 자매결연 도시 선정, 교류내용 선정 등에 있어서 결정권을 가지고 주도적인 역할을 수행했던 것이다. 다만 연방정부는 동독 지자체와의 자매결연과 관련한 유의사항을 당부했다. 자매결연에 있어 정치적 입장표명을 자제할 것, 가능하면 연방 유관기관들의 협조를 얻을 것, 동서독 기본조약 및 내독협정을 인용할 경우 그에 대한 해석을 피할 것 등이 그 예이다(김학성·최진욱, 2001). 그러나 그러한 지침 또는 권고가 자매결연의 과정에서 잘 존중되지는 않았다. 즉 일부 지자체의 경우 연방정부의 통일정책 기조와 다른 내용을 동독과 합의함으로써 정책의 혼란을 초래하기도 한 것이다.

반면 동독의 경우는 표면적으로는 각 도시들이 서독 도시들과 자매결연과 교류협력을 하는 것처럼 보였으나, 실제 사업의 설계와 진행과정은 모두 중앙정부가 직접 관할하고 담당하였다고 할 수 있다.

3) 교류내용

동서독 지자체 교류는 주로 '자매결연'의 형식으로 추진되었다(심익섭, 1992). 1986년에 있었던 서독의 자를루이스 시와 동독의 아이젠휘텐슈타트 시 간의 결연을 시작으로, 1989년까지 동서독 도시 62쌍이 자매결연을 맺어 다양한 교류협력사업을 추진하였다(한국지방자치단체국제화재단, 2006). 자매결연은 일반적으로 동독 도시의 부시장을 중심으로 한 실무단이 서독의 자매도시를 방문하고 이후 서독 자매시의 대표자들이 동독의 자매도시를 방문하여 교류정례화에 대해 합의하였으며, 최종적으로 동독의 지방자치단체장이 서독의 자매도시를 방문하여 협정서에 서명하는 형태를 가졌다.[2] 자매결연 조약문의 주요내용은 상호 관심사에 대한 공동노력과 의견교환, 자매도시에 대한 시민홍보, 자료전시와 정보교환, 지방과 도시발전에 대한 정보와 경험의 교환 등을 규정하고 있었으며, 특히 도시의 경제발전, 환경·자원·농촌보호, 문화·예술·과학·교육, 여가·레저·스포츠, 청소년과 여성정책 등에 대한 다양한 정보교환 등이 포함되어 있었다(심익섭, 1992). 또한 조약문에는 평화와 군축, 상호주권 존중 등 다분히 정치적이며 이념적인 문제에 대한 내용도 포함되어 있었다. 자매결연 이후 동서독 지자체 간에는 전문가교류, 청소년교류, 평화문제교류, 문화교류, 체육교류 등 다양한 교류가 이루어졌다(통일부, 2013b).

4) 교류성과평가

통일 이전부터 추진되었던 동서독 지자체 간 자매결연은 동서독 정부가 서로 다른 정치적 입장을 취했던 상황 하에서도 교류협력을 지속적으로 유지·발전시킬 수 있는 일종의 '상시 교류의 끈'이었다. 통일 전 동서독 지방 간 자매결연과 여러 분야에 걸친 교류협력은 동서독 주민들의 접촉을 이끌어내고 이를 통해 민족 동질성을 더욱 강화시키는데 일정 부분 기여하였다. 즉 자매결연 사업 추진 이전의 동서독 주민 상호방문은 대체로 제한된 인력과 제한된 범위에 국한되었던 반면 지자체 자매결연 사업을 통해 주민들의 접촉 및 대화의 폭을 넓히는데 기여하였고, 주민 상호간 접촉과 대화가 확대됨으로써 상호 유대감 및 동질성의 증대에 중요한 역할을 하였던 것이다(김학성·최진욱, 2001: 61). 서독 도시-게마인데 연합회의 설문조사에서도 14명이 자매결연 이후 동서독 관계가 개선되었다고 응답하였는데, 이는 그렇지 않다고 응답한 6명보다 2배 이상 많은 수이다(김영윤, 2004: 14).

이러한 긍정적 평가에도 불구하고 동서독 지방간 자매결연은 다음과 같은 문제점을 노출하

2) 이 부분은 다음의 자료를 참조하여 관련 부분을 정리하였음: http://www.geschichte-doku.de/deutsch-deutscher-alltag/themen/?a=staedtepartnerschaften 〈검색일: 2019.07.19.〉

였다(통일부, 2013a). 서독으로 인한 문제점은 지자체의 준비부족, 연방 차원의 제도부족으로 인한 혼선과 혼란, 자매결연을 둘러싼 연방과 지자체간의 갈등이 나타났다. 동독으로 인한 문제점은 잦은 합의사항 불이행 및 동독 당국의 부정적 태도, 동독 도시당국의 자율성 부재, 동독 당국의 통제가 제시되었다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 서독의 경우 지자체에 동독을 담당해 본 인력이 적었고 사업추진의 능력이 부족하였으며, 동서독 지자체 간 교류에 대해 연방 차원의 지침이 마련되지 않아 교류과정에 혼선과 시행착오가 있었음이 지적된다(김학성·최진욱, 2001). 동독의 경우 서독과 합의한 사항을 내부사정을 핑계로 제대로 이행하지 않거나, 합의문에도 불구하고 주민의 접촉을 차단하려고 노력하였으며, 평화 및 군축 등 정치적 행사에 대한 관심이 깊어 서독이 기대했던 방향의 교류가 이루어지지 못했다는 비판이 있었다.

이처럼 동서독 지자체 교류는 성과와 함께 문제점을 동시에 노출한 바, 남북한 지자체 교류의 추진에 있어 좋은 교훈과 참고자료로 활용될 수 있다.

2. 남북한 지자체 교류

1) 지방행정체제

남한은 1949년 지방자치법을 제정하여 지방자치제를 시작하였다. 그러나 1961년부터 1990년 간 임시조치법에 의해 중단되었다가 1991년에 지방의회선거, 1995년 지방자치단체장 선거를 통해 본격적으로 재개되었다. 비록 짧은 시간임에도 불구하고 지방자치제도가 비교적 성공적으로 정착되어 시행되고 있다. 남한의 지방행정구조는 광역자체단체와 기초자치단체의 2계층으로 구성되어 있으며, 일률적인 기관대립형 구조를 취하고 있다.

북한의 경우는 민주주의 중앙집권제의 원칙에 의거하여 지방자치제도는 시행되지 않고 있다. 행정관리를 위한 지방행정의 구조는 상위계층인 도·특별시·직할시 및 하위계층인 시·군·구역의 지방주권 2계층으로 구성되어 있다(이승종·김대욱, 2011). 지방행정기관은 의결기관인 지방인민회의와 집행기관인 지방인민위원회로 구성되어 있으나 사실상 중앙당에서 결정된 정책을 집행하는 하부기관에 불과한 실정이다.

2) 중앙정부와 지방정부의 역할

지자체 남북교류의 추진의 주무 중앙부처는 통일부이다. 통일부는 「남북관계발전에 관한 법률」과 「남북교류협력에 관한 법률」에 따라 지자체 남북교류협력사업을 심사하고 승인하는

역할을 담당하고 있다. 그리고 전체 지자체 사업을 조정하고 「남북협력기금법」에 따라 사업 내용에 대한 기금지원여부와 금액도 결정하고 있다. 통일부의 남북교류 사업 관리는 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」에 의거하고 있다. 또한 산하에 지자체 남북교류협력 사업계획을 조율하는 기구인 정책협의회(위원장: 통일부 차관, 위원: 시도 실국장)를 구성하여 운영하고 있다. 따라서 지자체 남북교류에 있어 통일부의 영향력은 매우 크다고 할 수 있다.

상대적으로 지자체는 관련 법령(남북교류협력에 관한 법률)에서 남북교류 사업의 주체로 인정받지 못하여 민간단체와 협력하여 사업을 추진할 수 밖에 없는 실정이다. 지자체는 민간단체와 협력하여 사업의 내용과 대상지역을 선정하고 사업을 추진하며, 그 과정에서 지방의회와 유관단체의 협조를 구하고 지역주민에 대한 홍보와 지지를 이끌어 내는 역할을 수행한다(양현모·강동완, 2009). 이처럼 우리나라의 경우 지자체 남북교류에 있어 상대적으로 중앙정부가 상당한 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다.

한편, 북한의 경우는 동독과 마찬가지로 지방자치제가 시행되고 있지 않기 때문에 중앙정부가 사실상 모든 교류 사업을 관할하고 있다.

3) 교류내용

남북한 지자체 교류의 교류형식은 사업교류의 형태를 취하였으며, 동서독과 같은 형태의 자매결연 등을 체결하지는 않았다. 지자체 남북한 교류는 1999년 제주도의 감귤지원으로부터 시작되었고, 2000년 이후 남북한 간 화해 분위기에 힘입어 점차 활성화 되었다.[3] 하지만 2010년 천안함 사건을 계기로 개성공단을 제외한 남북교류협력이 전면 중단되었으며, 지자체간 교류도 중단되었다. 2010년 이전 남북교류의 특징은 다음과 같다. 우선 남북교류에 상대적으로 적극적인 지자체와 그렇지 않은 지자체로 구분되는데 주로 접경지역이 상대적으로 적극적이고 비접경지역이 그렇지 않은 것으로 보인다. 다음으로 지자체별로 교류에 중점을 두는 분야가 상이하게 나타나고 있다. 크게 단순지원, 체육분야, 농업분야, 문화분야로 구분할 수 있다. 또한 전반적으로 볼 때 단편적·일회성 사업이 주로 추진되고 있으며 사업의 지속성이 확보되지 않은 경우가 많이 발견되고 있다. 이후 문재인 정부의 출범과 함께 남북한 평화분위기 조성과 교류에 대한 관심이 증가하여 지자체들은 남북교류를 위한 새로운 사업들을 각각 준비하고 있는 상황이다.

---

3) 이 시기 구체적인 지자체 남북교류 사업 내용은 최대석 외. (2009). 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」에 자세하게 제시되어 있다.

4) 교류성과평가

지자체 남북교류 사업의 성과로는 남북 주민 간의 상호 동질성 회복과 적대감정의 완화, 지방자치단체와 민간의 협력을 통해 일반 시민의 참여를 유도하는 민주주의 가치 실현, 남북한 간 신뢰 증진, 접경지역 긴장 완화 기여 등이 제시된다(김형수, 2018). 그러나 동시에 중앙정부 차원의 문제점과 지방자치단체 차원의 문제점을 노출하였다(양현모·강동완, 2009). 중앙정부 차원에서는 지자체 남북교류협력 사업에 대한 지원과 조정업무를 충분한 수준으로 수행하고 있지 못하고 있다는 점, 남북교류협력사업에 그리 적극적이지 않으며 지자체의 남북교류협력사업 주체로 인정하는 법령의 개정에도 미온적이라는 점 등을 들 수 있다. 지방자치단체 차원에서는 사업에 대한 충분한 준비와 시행이 미흡하다는 문제점이 있다. 일부 지자체의 경우 사업의 선정, 성과 등에 대한 세심한 준비 없이 무리한 사업을 추진하고 있으며, 지원역량을 초과한 과다지원과 중복의 문제도 발생된다. 또한 남북교류사업이 단체장 치적을 위한 전시성·이벤트성 사업으로 활용되는 경우도 있다.

3. 비교분석의 종합 및 시사점: 교훈

비교분석의 요소에 따른 분석결과를 종합적으로 정리해보면 다음과 같다. 지방행정체제에 있어 서독은 지방자치제가 성숙하였으며 동독은 중앙집권제를 취하고 있었다. 유사하게 남한은 지방자치제가 정착되었으며 북한은 중앙집권제가 시행되고 있다. 중앙정부와 지방정부의 역할에 있어 서독은 지방자치단체가 주도권을 가지고 자율적으로 추진하고 중앙정부는 권고 수준의 역할에 머무른 반면 남한은 지방자치단체의 역할이 제한적이고 중앙정부가 큰 영향력을 발휘하고 있다. 동독과 북한은 동일하게 중앙정부의 주관 하에 시행되었다. 교류내용을 살펴보면 동서독은 자매결연의 형식을 취하였고, 전문가, 청소년, 평화문제, 문화, 체육 등 다방면의 교류를 수행하였다. 남북한의 경우 사업교류의 형식을 취하였으며 단순지원, 체육, 농업, 문화 등 교류의 내용이 제한적이었다. 교류의 성과를 평가해 보면 동서독과 남북한 공히 주민 간 동질성 강화 및 회복에 일정부분 기여하였다. 문제점에 있어 서독의 경우는 연방정부와 지방자치단체의 갈등, 지자체의 준비부족, 남한의 경우는 중앙정부의 지원과 조정의 미흡, 지방정부의 충실한 사업준비 부족 등이 나타났다.

〈표 2〉 비교분석의 종합

분석요소	동서독	남북한
지방행정체제	• 서독: 지방자치제 성숙 • 동독: 중앙집권제	• 남한: 지방자치제 정착 • 북한: 중앙집권제
중앙정부와 지방정부의 역할	• 서독: 지방자치단체 자율적 추진/ 중앙정부는 권고수준 • 동독: 중앙정부 주관	• 남한: 지방자치단체의 제한적 역할 (사업주체로서의 불인정)/ 중앙정부의 큰 영향력 • 북한: 중앙정부 주관
교류내용	• 교류형식: 자매결연 • 교류분야: 전문가교류, 청소년교류, 평화문제교류, 문화교류, 체육교류 등	• 교류형식: 사업교류 • 교류분야: 단순지원, 체육분야, 농업분야, 문화분야
교류성과평가	• 민족동질성 강화 기여 • 중앙과 지방의 갈등, 지자체 준비부족	• 주민 간 동질성 회복, 신뢰증진 • 중앙정부의 지원과 조정 미흡, 지방정부의 충실한 사업준비 부족

비교분석을 통한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 지방행정체제의 비교를 통해 서독과 남한은 일정한 차이가 있음을 알 수 있다. 서독은 연방주의와 지방자치제의 성숙을 통해 지방자치단체의 자율권이 상당한 수준으로 보장되어 있다. 반면 우리나라의 경우는 지방자치의 경험이 상대적으로 짧기 때문에 지방자치단체의 자율권 수준이 서독의 그것에 비해서는 상당히 부족한 실정이다. 따라서 동서독 교류의 사례를 그대로 남북한 교류에 적용시키기는 힘들다는 점에 대한 인식의 필요성을 도출할 수 있다.

둘째, 중앙정부와 지방정부의 역할 비교를 통해서는 서독은 지방정부의 역할이 상대적으로 크고 우리의 경우는 중앙정부의 영향력이 상대적으로 크다는 사실을 알 수 있다. 따라서 교류의 성공을 위해서 우리의 경우 중앙정부의 역할에 대한 세심한 고려와 지방자치단체의 역할 수준의 강화에 대한 필요성이 있다는 시사를 얻을 수 있다.

셋째, 교류내용을 통해서는 남북한의 경우 동서독의 사례를 교훈삼아 교류분야를 보다 활성화시킬 필요성이 있음을 알 수 있다. 교류분야의 확대를 통해 협력의 강화와 평화체계의 구축이라는 보다 큰 목적달성에 기여할 수 있기 때문이다.

넷째, 교류의 성과평가에 있어서는 민족동질성 강화에 기여라는 일정한 성과에도 불구하고 중앙과 지방 간 갈등, 지방자치단체의 준비 부족이라는 문제점이 공통적으로 발견되므로 이러한 문제점을 극복할 실질적 방안의 마련이 필요하다는 점을 알 수 있다.

Ⅳ. 지방자치단체 남북한 교류의 방향

동서독과 남북한 지자체 교류의 과거 경험의 비교분석을 통해서 논의할 수 있는 향후 발전 방향은 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다. 첫째, 우리나라의 경우 중앙정부의 역할이 중요하다. 지방자치의 역사와 행정환경의 차이로 인해 동서독 지자체 교류 사례를 그대로 수용하기는 힘들다. 따라서 참고할 수 있는 부분은 참고하되, 그렇지 않은 경우는 무리하게 독일 사례를 따를 필요는 없을 것이다. 예를 들어 우리의 경우 국가보안법 등 다양한 제약요건이 존재하기 때문에 자매결연 형식을 취하기 어렵고 교류내용에 있어서도 평화문제 등은 지방자치단체가 다룰 수 없는 분야이다. 또한 우리의 경우 지방자치단체에 완전한 자율권을 부여하기는 어렵다. 지방자치제도가 충분히 성숙하지 못하여 지방자치단체가 남북교류협력 사업을 단독으로 추진하기 위한 인적·재정적 역량이 부족한 실정이기 때문이다. 따라서 우리의 경우 중앙정부 차원에서의 일정한 역할과 지원이 필수적이라 할 수 있다.

둘째, 중앙정부와 지방정부의 역할 구분 및 강화가 필요하다. 특히 우리나라의 경우는 중앙정부가 상당한 역할을 수행하고 있기 때문에 중앙정부의 역할에 대한 세심한 검토가 필요하며, 지방자치단체는 주도적 역할을 수행하기 어려운 환경에 놓여 있으므로 역할 강화를 위한 방안마련이 필요함을 지적할 수 있다. 이를 좀 더 구체적으로 언급하면 중앙정부의 경우 조정 및 지원체계의 확립, 지침 등의 수정을 통한 남북교류협력기금 사용가능성 확대, 지방자치단체에 북한 및 사업에 대한 적절하고 정확한 정보의 제공 등의 역할을 수행해야 할 것이다. 그리고 지자체 남북교류에 대한 매뉴얼 또는 지침을 명확하게 구비하여 지자체가 일관된 통일정책 하에서 교류사업을 추진할 수 있도록 유도하여야 할 것이다. 그를 통해 독일에서 나타난 중앙정부와 지방정부 간의 갈등을 예방할 수 있을 것이다. 또한 지방자치단체 간 협력사업을 수행할 수 있는 기회의 마련도 필요하다. 일부 지방자치단체들은 남북교류 사업을 경쟁 사업으로 간주하여 타 지자체와의 정보공유와 협력을 꺼려하는 분위기도 감지되고 있는 실정이다. 그러나 교류사업 중에는 여러 지자체의 협력을 통해 더 좋은 결과를 이끌어 낼 수 있는 경우도 있을 것이다. 또한 남북교류협력을 하고 싶으나 경험과 역량이 부족하여 시도하지 못하는 지자체의 경우 협력사업에 참가함으로써 교류사업에 동참할 수 있을 것이다. 따라서 이를 위한 중앙정부 차원의 플랫폼 마련이 요구된다.

지방자치단체의 경우는 면밀한 사업준비가 필요하다. 사업의 필요성, 타당성, 예상되는 성과 등을 충실하게 검토하고 준비해야 할 것이다. 이를 위한 전문조직의 구비, 전문인력의 양성도 필요하다. 또한 안정적이고 효과적으로 민간단체를 지원하기 위한 중간지원조직 등의 설립도 고려해 볼 필요가 있다. 이를 위해 지방정부와 사회적경제조직 간의 사이를 매개하여

사회적경제조직을 지원하고 활성화하고 있는 사회적경제 중간지원조직의 예를 참고하면 좋을 것이다. 이와 함께 지방자치단체가 주도적으로 활동할 수 있는 제도적 기반으로서, 지방자치단체를 사업의 주체로 명시하는 관련법령의 개정도 요구된다.

셋째, 우리나라의 경우 교류내용을 다각화할 필요가 있다. 특히 주민간의 상호 이해도 증진을 위해 문화·예술·여가 등의 사업을 보다 활성화해야 할 것이다. 이는 다양한 분야로의 협력 확산을 통해 협력성과를 창출하고 평화체제의 구축에도 이바지 할 수 있다는 기능주의론의 접근이 적용되는 부분이다. 이를 위해서는 다양한 사업내용을 구체적으로 설계하고 시행하는 방안의 모색이 필요할 것이다.

넷째, 북한 주민들에게 직접 경험될 수 있는 교류사업의 추진이 중요하다. 남북한의 사업교류에 북한 주민들이 참여하고 그 혜택이 실감된다면 북한주민의 남한에 대한 인식이 제고될 것이며 신뢰도도 상승할 것으로 기대된다. 이는 공공외교론에서도 강조하고 있는 측면이기도 하다. 따라서 교류사업의 선정 등에 있어 남북한 주민이 참여하고 상호작용될 수 있는 사업이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

V. 결론

문재인 정부의 출범과 함께 오랜 기간의 교착상태에서 벗어난 평화분위기가 무르익고 있다. 남북한 지자체 교류는 그러한 평화시대 구축의 실질적 기반으로 활용될 수 있기 때문에 그 가치가 재조명되고 있다. 그러나 새롭게 재개되는 남북교류사업은 과거와는 다른 방향으로 수행되어야 동질성 회복과 평화정착이라는 실질적 성과를 얻는데 기여할 수 있을 것이라 판단된다. 본 연구는 과거 동서독과 남북한 교류의 경험을 통해서 미래의 발전방향을 모색할 수 있을 것이라는 전제에서 출발하여, 비교분석을 통해 여러 가지 시사점과 발전방향을 도출하였다.

이하에서는 지자체 남북한 교류의 발전을 위한 추가적인 두 가지 제언을 첨언함으로써 결론을 맺고자 한다. 첫째, 우리나라의 행정환경을 고려해 볼 때 통일부와 행정안전부의 협력이 필요하다. 통일부는 북한에 대한 경험이 많지만, 행정안전부는 지방자치단체에 대한 경험이 많기 때문에 지방자치단체에 대한 대응, 사업의 조정 등에 있어 상대적 강점이 있다. 그럼에도 불구하고 대북한 지자체 교류사업을 통일부가 단독 주관함으로써 지원 및 조정이 충분히 이루어지지 않고 있다는 문제점이 발생하고 있다. 또한 독일통일에서도 그랬던 것처럼 남북

교류협력의 경험은 통일 이후 남북한 지방행정체제 통일에 있어서도 기반적 요소로 작동될 것인 바, 그 과정을 주관할 행정안전부가 교류협력 단계에서부터 일정한 기여와 역할을 수행할 필요성이 제기되는 것이다. 다만 그러한 통일부와 행정안전부의 협력이 지방자치단체 입장에서 이중적 통제가 되지 않고, 실질적 지원을 위한 장치가 되게 하기 위한 세심한 고려가 전제되어야 할 것이다.

둘째, 접경지역 교류사업의 추진이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 우리의 과거경험에서도 알 수 있듯이 일반적인 지자체 남북교류협력사업은 정치·안보적 상황에 큰 영향을 받기 때문에 지방자치단체가 아무리 충실히 준비하여도 의도하지 않은 교착상태에 빠질 우려가 항상 존재한다. 그러나 접경지역의 환경보존, 재난대비 등의 사업은 정치적 환경 상황에 관계없이 상시적으로 지속될 수 있다는 장점이 있다. 독일의 경우도 접경지역위원회를 신설하여 환경보존, 관광사업 등 가시적인 성과를 거두었다는 선례도 존재한다(강민조, 2019). 따라서 접경지역 지자체들 간의 교류사업을 우선적으로 추진하여 교착상태에서도 교류의 지속성을 확보하고, 평화상태에서는 교류가 더욱 활성화될 수 있는 기반을 마련할 수 있도록 준비할 필요가 있을 것이다.

【참고문헌】

강민조. (2019).「동서독 접경위원회 사례를 통해 본 남북 접경지역의 협력과제」. 국토연구원 국토이슈리포트 제7호.

권경득. (1999). 지방자치단체의 세계화를 위한 전략적 접근: 국제교류활동을 중심으로.「경남발전연구」, 39: 52-80.

김도태. (2002). 기능주의 이론을 통한 대북포용정책 실천성 평가와 남북한 관계 전망.「사회과학연구」, 19(1): 3-29.

김영윤. (2004).「동서독 지역 간 교류협력 사례: 도시간 자매결연」. 2004년 통일문제연구협의회 정치총회 및 공동의장·운영위원 워크숍 자료집.

김학성·최진욱. (2001).「남북한 지방자치단체간 교류·협력 - 실태분석과 활성화 방안」. 통일연구원.

김형수. (2018). 지방자치단체 남북교류협력 2.0시대의 전망과 과제.「통일전략」, 18(1): 115-155.

서순복·금창호. (2016). 지방자치단체의 남북교류 및 협력방안.「지방행정연구」, 30(4): 145-172.

신기현. (1998). 지방자치단체 국제교류의 효율화 방안.「지방자치연구」, 6: 5-103.

심익섭. (1992). 독일통일과정에서 지방자치의 역할: 동서독 지방자치단체 교류를 중심으로.「한국행정학보」, 25(4): 263-287.

양현모. (2002). 지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구.「한국행정연구」, 11(2): 130-161.

_____. (2006).「독일정부론」. 대영문화사.

_____. (2014).「통일한국의 정부조직체계 구축방안」. 한국행정연구원.

_____. (2015).「통일 한국 관료시스템 구축 방안」. 한국행정연구원.

양현모·강동완. (2009). 지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로.「통일정책연구」, 18(1): 177-211.

양현모·이준호. (2008). 남북 교류·협력과 로컬거버넌스구축방안: 강원도, 경기도, 경상남도 사례 비교.「한국정책과학학회보」, 12(1): 135-161.

오성동. (2007). 한·중 지방정부간 국제교류의 새로운 패러다임: 경제, 문화분야협력방안을 중심으로.「경영사학」, 43: 131-156.

우양호·이정석. (2010). 지방정부 국제교류의 영향요인에 관한 연구: 도시간 자매결연을 중심으로.「지방행정연구」, 24(4): 393-422.

유진숙. (2011). 독일 통일의 국내정치적 결정요인 분석: 수상리더십과 정당정치적 요인.「한국정치학회보」, 45(4): 293-317.

이승종·김대욱. (2011). 남북한 지방행정체제의 통합방안. 「행정논총」, 49(2): 267-294.
이종수. (2004). 지방의 세계화 현상에 대한 이론적 조망. 「한국지방자치단체국제화재단10주년논문집: 지방의 국제화」, 51-75.
최대석 외. (2009). 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」. 통일부 용역보고서.
통일부. (2013a). 「지방자치단체의 대북 교류협력 발전방향 모색」. 경기개발연구원 용역보고서.
_____. (2013b). 「독일통일 총서」. 행정분야 통합 관련 정책문서.
한국지방자치단체국제화재단. (2006). 「한국 지방정부외교론: 이론과 실제에 관한 연구」. 오름.
Cull, N. J. (2008). Public diplomacy: Taxonomies and histories. *The annals of the American academy of political and social science,* 616(1): 31-54.
Gilboa, E. (2008). Searching for a theory of public diplomacy. *The annals of the American academy of political and social science,* 616(1): 55-77.
Mitrany, D. (1948). The functional approach to world organization. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-),* 24(3): 350-363.
Wolf, P. (1973). International organization and attitude change: a re-examination of the functionalist approach. *International Organization,* 27(3): 347-371.

김 대 욱 : 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방행정구역 규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향, 2012), 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 관심분야는 지방행정체제, 지방정부관리, 지방정치 및 정책 등이다. 최근 주요논문으로는 "읍면동 법적지위 전환문제의 개선방안 연구"(2019), "지방자치단체 무기계약직 인사관리의 실태 및 개선방안 연구: 인사담당자의 인식을 중심으로"(2018), "지방행정조직 개편의 영향요인 연구: 서울시본청조직 개편에 대한 생존분석"(2016) 등이 있다(kdw@krila.re.kr).

손 화 정 : 한양대학교에서 행정학 박사학위(논문: 한국지방정부 공공서비스의 효율성 측정 및 영향요인분석)를 취득한 후, 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중에 있다. 관심분야는 주민자치회, 마을공동체, 주민참여예산제, 조직 및 인사, 정책분석 및 평가 등이며, 논문으로는 "육아휴직 대체인력뱅크 제도 개선방안: 지방자치단체를 중심으로"(2019), "지방자치단체 신규공무원 교육훈련 전이효과 영향요인 분석"(2016), "시군통합의 효과에 대한 경험적 분석"(2009) 등이 있다(hsohn70@krila.re.kr).