지방자치 이슈와 포럼
Issue & Forum

Vol. 22
2018 December

이달의 이슈와 포럼 |

남북 교류·협력



특별대담
- 한반도 평화와 남·북한 공동번영을 위한 길

이슈
- 지방자치단체의 남북교류협력 방향과 개선과제

논단
- 지방자치단체의 남북교류 과제(시론)
- 지방자치단체의 남북한 교류협력
- 지방자치단체 남북교류협력사업의 협력적 네트워크 구축 방안

우수사례
- 예멘 통일이 주는 시사점 : 지자체 교류활성화를 통한 이질감 극복 우선
- 독일 동서경제협력의 경험과 교훈 : 한국 대북경제협력 모델의 탐색

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



06 **특별대담**

"한반도 평화와 남·북한 공동번영을 위한 길"
홍양호
– 전) 통일부차관
– 현) 국민대학교 한반도미래연구원 원장

12 **이슈**

지방자치단체의 남북교류협력 방향과 개선과제
이병기
한국지방행정연구원 연구위원

38 **논단**

지방자치단체의 남북교류 과제(시론)
한부영
한국지방행정연구원 선임연구위원

지방자치단체의 남북한 교류협력
강일규
한국직업능력개발원 선임연구위원

지방자치단체 남북교류협력사업의
협력적 네트워크 구축 방안
양현모
한국행정연구원 전문연구위원

54 **우수사례**

예멘 통일이 주는 시사점 :
지자체 교류활성화를 통한 이질감 극복 우선
김건위
한국지방행정연구원 참여협력센터 소장

독일 동서경제협력의 경험과 교훈:
한국 대북경제협력 모델의 탐색
김도형
한국지방행정연구원 연구원

66 **지방자치단체 탐방**

"생태가 어울어진 관광 휴양도시" 김포

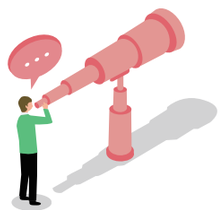


72 **용어해설**

74 **KRILA 보고서**

75 **연구원 동정**

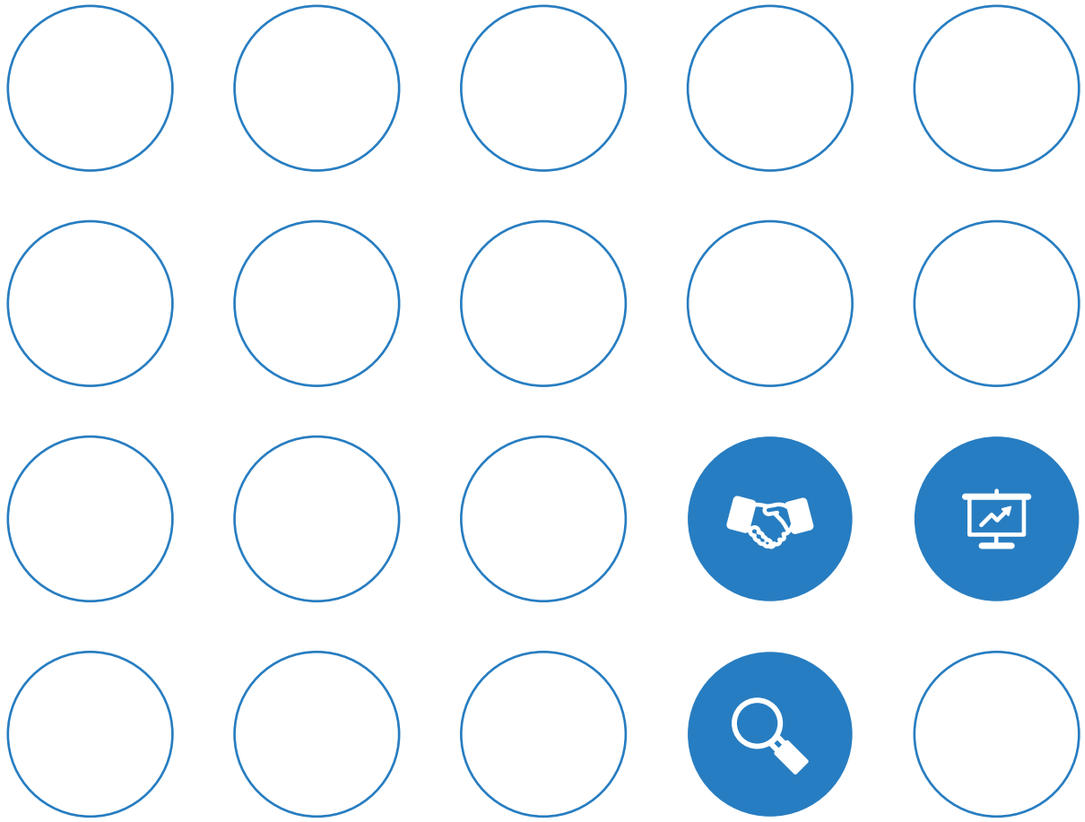




한국지방행정연구원 Korea Research Institute for Local Administration

한국지방행정연구원「지방자치 이슈와 포럼」 통권 제 22호
발행인 한국지방행정연구원장 윤태범
편집위원장 박진경
위원 서정섭, 최인수, 김성주, 여효성, 김지수, 최지민, 홍근석
간사 탁영지
연락처 T. 033-769-9826 T. 070-4275-2315
홈페이지 www.krila.re.kr
디자인 · 인쇄 승일미디어그룹(주)

※ 지방자치 이슈와 포럼은 한국지방행정연구원이 대필 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.
※ 본 지방자치 이슈와 포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 이름, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오. (무료) newsletter@krila.re.kr
※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.



지방자치 이슈와 포럼

남북 교류 · 협력

특별대담

- “한반도 평화와 남·북한 공동번영을 위한 길”

홍양호
- 전) 통일부차관
- 현) 국민대학교 한반도미래연구원 원장

이슈

- 지방자치단체의 남북교류협력 방향과 개선과제

논단

- 지방자치단체의 남북교류 과제(시론)
- 지방자치단체의 남북한 교류협력
- 지방자치단체 남북교류협력사업의 협력적 네트워크 구축 방안

우수사례

- 예멘 통일이 주는 시사점 : 지자체 교류활성화를 통한 이질감 극복 우선
- 독일 동서경제협력의 경험과 교훈: 한국 대북경제협력 모델의 탐색

지방자치단체 탐방
- “생태가 어울어진 관광 휴양도시” 김포

용어해설
- 메타 거버넌스 (Meta-Governance)

KRILA 보고서
- 고향사랑 기부제 도입에 따른 정책효과 예측·분석

연구원 동정
- ‘韓 · 日 지방자치단체 재해 대책’ 세미나 개최
- 기본연구과제 최종보고회 (제3차 연구자문위원회) 개최
- 제6회 지방자치의 날 기념 특별기획 세미나 개최
- 제3~제4차 KRILA 자치포럼 개최
- 2019년도 기본연구과제 제안 발표회 개최
- 제18회 한일 지역정책연구회 개최(지역 간 균형발전방안)
- 제35~제42차 연구심의위원회 개최
- 2018 한국지방행정연구원-상해행정학원 공동세미나

〈특별대담〉

"한반도 평화와 남·북한 공동번영을 위한 길"

대담 | 홍양호
- 전) 통일부차관, 개성공업지구지원재단 이사장 겸 관리위원회 위원장
- 현) 국민대학교 한반도미래연구원 원장, 통일신문사 회장



바쁘신 중에서도 인터뷰에 응해 주셔서 감사드립니다. 원장님께서는 통일부에서 약 27년, 개성공업지구지원재단에서 약 3년 등 모두 30년 정도를 통일 업무와 관련된 공직을 수행하셨고, 지금도 통일신문사, 국민대학교 한반도미래연구원, 민간통일운동단체에서 통일과 관련한 일들을 하고 계십니다. 어떻게 이 일에 몸담게 되셨는지 궁금합니다.

경북대학교 재학 중에 어릴 때부터 생각해왔던 사회에 봉사하는 일 가운데 국가에 봉사하는 일이 가장 의미 있다고 생각하고 행정고시를 준비하였습니다. 다행히 대학을 졸업하는 해의 가을인 1977년 10월 행정고시에 합격했습니다. 당시에는 총무처가 본인의 희망이나 전공과는 관계없이 근무처를 임의로 배정하였습니다.

그래서 첫 발령처로 부산지방해운항만청에 배치되어 2년간 부산에서 근무했습니다. 수출 지향의 우리나라 경제성장을 위해 해운항만산업 육성의 필요성과 중요성을 알게 되었습니다만, 내륙지역인 대구에서만 자라온 저의 성장 배경 때문에 바다 쪽의 일이 익숙하지 않았고 친근감이 들지 않았습니다.

그러던 중에 학창시절 고시공부를 할 때 함께 공부를 하던 친구와 경북대 박물관 앞 잔디밭에 앉아서 서로의 포부를 이야기하면서 '우리 시대의 대한민국 청년은 통일 대업에 몸을 바치는 것이 가장 의미 있는 일'이라고 강조했던 말이 떠올랐습니다. 그리고 저 스스로도 통일 업무야말로 인생을 바칠만한 충분한 가치 있는 일이라고 생각하여 1983년 5월에 통일부, 당시에는 국토통일원에 자원하여 부서를 옮겼습니다.

당시에는 집안에서나 친구들, 해운항만청 선배와 동료들이 '통일부는 힘도 없고 연구기관 비슷한 부서인데 고시한 친구가 통일부로 간다는 것이 정신 나간 짓이 아닌가' 하면서 질책도 하고 반대도 많이 했습니다. 당시 선친께서는 자식인 저의 판단을 믿어주시면서 무언의 동의를 해주셨는데, 그게 큰 힘이 되었습니다.

이후 2000년 전후로 남북관계가 활성화되고 제가 통일부에서 중요한 역할을 하게 되자 주변에서 모두들 '선견지명이 있었다', '통일부를 선택한 것은 탁월한 판단이었다'라고 말해주었습니다. 대한민국에서 가장 중요한 일인 통일 업무를 맡았던 것에 대해서 많은 사람들이 격려해주고 응원을 보내주신 것에 보람과 함께 무거운 사명감을 느꼈습니다.

통일부에서 약 27년, 개성공업지구지원재단에서 약 3년 등 모두 30년 정도를 통일 업무와 관련된 공직을 수행하였고, 이제는 통일신문사, 국민대학교 한반도미래연구원, 민간통일운동단체에서 봉사한다는 마음으로 지금도 통일과 관련한 일들을 하고 있습니다. 지나간 날을 돌이켜 보면, 젊은 시절에 잉태된 통일에 대한 생각, 훌륭한 은사님과 선배님들의 가르침, 통일에 열정을 바치고 있는 분들과의 교류, 그리고 나라로부터 받은 혜택 등으로 보람 있게 공직자로서의 통일 업무를 수행한 것 같습니다.

남북회담이나 개성공단 등 대북관계 일을 하시면서 특별히 기억에 남는 에피소드는 어떤 것이 있습니까?

여러 가지 선명하게 기억에 남는 일이 많이 있습니다만, 남북관계의 특수성으로 구체적으로 많이 말씀드리지 못하는 점을 양해해주시기 바랍니다. 남북회담과 관련해서 말씀드린다면 북한은 자기들의 목표 달성을 위해 철저히 준비하며, 그때그때 상황에 따라 다양한 협상전술을 구사한다는 것을 느꼈습니다. 그리고 비합리적인 전술도 서슴지 않고 구사하였습니다. 때로는 북측이 우리측을 심리적으로 압박해서 자기들의 입장을 관철시키려고 사전에 합의한 식사 일정도 의도적으로 미루거나 불참하는 일명 '식사투쟁'이나 계획된 비행기도 탑승하지 않는 등 우리를 압박하기도 했습니다. 그래서 북한과 회담할 때는 우리도 철저한 준비를 해야 하고 상황에 따른 즉각적인 대응도 해야 한다고 생각했습니다.
개성공단 일을 하면서 나의 남북관계 업무에서 평생 잊지 못할 위기를 맞게 되었습니다. 2013년 4월 3일 북한의 일방적인 우리 인원의 남한으로 철수 요구와 4월 8일 북한 근로자의 개성공단에서의 일방적인 철수와 개성공단 중단조치가 발생한 것이 그것입니다. 당시 우리 인원의 신변안전 문제와 매일 매일 남한으로 내려오는 우리 인원과 짐짝 같은 차량 행렬을 우리 언론은 물론이고 전 세계의 언론이 토픽으로 보도하였습니다. 당시 개성공단에서의 최고책임자인 나로서는 비상위기를 잘 관리하면서 우리 국민들의 신변안전을 책임져야 하는 엄청난 일을 감당하였습니다. 지면관계상 자세하게 말씀드릴 수가 없습니다만 당시 매우 위험하고 불안한 상황에서 단 한건의 사고도 없이 우리 인원의 신변안전과 안전한 차량의 복귀가 이루어져 하늘이 도운 것이라 생각했습니다. 5월 3일 나는 '마지막 7인'으로 남한의 도라산출입사무소로 밤늦게 귀환했을 때 수많은 내외신 카메라 기자들의 플래쉬가 아직도 생생합니다.
북한과 남북관계 일을 하면서 이와 같은 대결과 위기의 상황을 많이 겪었지만, 북한 사람들과 가까워져서 사적으로는 가족 이야기나 자식들의 교육문제, 건강문제 등에 대해서는 자연스럽게 속 이야기를 터놓기도 합니다. 남북이 진정으로 화합하고 통일되어 그동안의 지나간 일들을 즐겁게 이야기하면서 되돌아볼 수 있는 날이 어서 속히 왔으면 좋겠군요.

대부분의 공직 활동을 통일부에서 하면서 남북회담 등의 업무에 줄곧 관여해 오셔서 남북문제에 관해서는 국내 최고의 전문가로 인정받고 계신데요, 올바른 남북관계란 어떤 것이라고 생각하십니까?

그동안 바람직한 남북관계에 대한 다양한 논의가 있었습니다만, 저는 한마디로 '보편적인 상식과 기준에 입각한 합리적인 상호관계와 상호 진정성 있는 신뢰관계'가 남북 간에 형성되고 발전되어지는 것이 바람직하다고 봅니다. 국제사회에서 인정된 규범에 따라 진행되고, 상호 합의한 것을 지켜나가는 정신이 필요하다고 봅니다.
무엇보다도 상대방에 대한 신뢰가 중요한데, 신뢰는 상호적인 것입니다. 상대방을 위협하지 않고 존중하는 태도가 중요합니다. 또한 신뢰는 하루아침에 쌓이는 것이 아닙니다. 합의한 사항을 지키고, 이러한 합의가 쌓이면 하나의 기준이 생기고, 이 기준을 바탕으로 더 큰 합의에 이를 수 있는 것입니다.

원장님은 개성공업지구지원재단 이사장 겸 관리위원회 위원장을 역임하기도 하셨는데, 개성공단 재가동에 대해 어떻게 전망하십니까?

개성공단, 나아가 이와 유사한 남 · 북한 공동공단이 안정적으로 운영되려면, 근본적으로 한반도의 안보 위기를 가져오는 북핵위기 · 미사일 개발이 중단 또는 폐기되어져야 하며, 최소한 한반도의 군사적 긴장 완화와 평화정착이 병행되어져야 한다고 봅니다. 그리고 개성공단이 재개되어 발전적으로 운영되려면 여러 가지 개선과제가 해결되어야 할 것입니다. 개성공단의 개선과제가 그동안 전혀 해결되지 않고 있는 것은 기본적으로 북한이 개성공단에 대해 취하고 있는 기본 입장, 즉 최대한 수익을 확보하되, 북한의 정치체제 · 이념과 군사적 역량을 약화 또는 훼손하는 일은 용납하지 않겠다는 입장을 지나치게 경직되게 견지하고 있기 때문입니다. 따라서 본질적으로 북한이 국제사회의 보편적 규범을 따르고 개혁 · 개방이라는 전향적 조치를 취하는 결단을 내려야만 개성공단과 같은 경제특구는 안정적으로, 발전적으로 정착되리라 생각합니다. 따라서 남 · 북한 간의 충분한 신뢰 형성과 북한의 본질적 변화를 유도하는 노력이 함께 이루어져야 하는 것이 중요하다고 볼 수 있겠습니다.

올 한해는 남북정상회담과 미북정상회담이 개최되는 등 북한과의 관계가 크게 개선되는 변혁의 시기였습니다. 원장님께서는 앞으로의 한반도 정세가 어떻게 전개될 것으로 예상하십니까?

북핵문제 해결을 통한 한반도 평화 정착과 다양한 남북관계의 활성화를 통해 궁극적으로 한반도 평화통일을 달성하는 것은 우리 민족이 반드시 이루어내야 할 지상과제라 할 수 있습니다. 그런데 베트남, 독일, 예멘 등 다른 분단국들은 이미 오래 전에 통일국가를 이루었음에도 우리는 여전히 분단국가로 남아있으며, 시간이 지나갈수록 대내외 정세가 우리에게 유리한 통일환경이 되지 못할 것 같아 비관적인 생각이 들기도 합니다. 그래서 남북관계와 통일문제에 관심이 많은 사람들은 매우 답답한 마음에 한편으로는 한꺼번에 속 시원하게 문제를 풀어낼 수 있는 해법이 없을까 생각해보기도 할 것입니다. 그러나 남북관계의 모든 일은 열망으로만 해결될 수 없는 냉엄한 현실이 있고, 여건이 하나하나 성숙되어야 문제가 풀릴 수 있는 복잡한 구조가 가로놓여져 있습니다. 또한 상대방으로서의 북한은 김정은 유일영도 독재정권과 김씨왕조체제 유지가 최우선이며, 이를 위해 필사적인 입장에서 대내외정책을 구사하기 때문에 호락호락한 상대가 아닙니다. 또한 북한은 위기 조성, 위장 평화공세 등 전략적 기만성과 군사적 도발 등 호전성이 강하기 때문에 상대하기 매우 힘들고 어렵습니다. 따라서 남북관계에서는 열망이 가득한 일방적인 희망적 사고(wishful thinking)에 빠진 성급한 결과 기대는 금

물입니다. 차분하게, 일희일비하지 않고, 담담하게 복잡하게 얽혀진 실타래를 하나하나 풀어나간다는 태도를 가져야 합니다.

금년 들어 3차례의 남북정상회담과 1차례의 미북정상회담으로 북핵문제를 해결하기 위한 기본적인 포맷이 갖추어져서 그동안 상당히 낙관적인 분위기가 조성되었습니다만, 최근에는 미국과 북한의 팽팽한 의견 대립으로 다소 정세가 정체되어 있는 상황입니다. '악마는 디테일에 있다'고 했듯이 구체적인 이행을 하는 과정에 현실적인 충돌이 발생하고 있습니다. 이를 잘 극복해야 하는데 만만치 않는 것 같습니다. 미국과 북한의 기본적인 입장이 타협되기가 쉽지 않은 것이라 극적인 돌파구가 생기지 않는 한 앞으로 정세가 순탄하지 않을 것 같습니다.

원장님께서는 평소에 통일에 대한 뜨거운 열망과 비전을 자주 피력하신 것으로 알려져 있는데요, 남북대화와 교류, 협력, 그리고 궁극적 목표인 남북통일을 위해 우리가 구체적으로 어떠한 노력을 해야 한다고 보십니까?

남북통일은 우리 민족의 역사적 숙원 과제입니다. 더불어 한반도와 동북아시아의 평화와 번영을 위해서도 반드시 달성해야 할 목표입니다. 통일은 반드시 이뤄질 것이지만, 저절로 다가오는 것은 아니라고 생각합니다.

저는 통일을 달성하기 위해서는 다섯 가지의 노력이 함께 균형 있게, 지속적으로 진행되어져야 한다고 봅니다. 첫째는 한반도 평화정착 과정, 둘째는 남북한 교류협력 과정, 셋째는 북한의 바람직한 변화 과정, 넷째는 국제사회의 지지 획득 과정, 다섯째는 우리 사회의 철저한 내부 준비 과정입니다. 이 다섯 가지의 과정이 꾸준히, 균형 있게 진행되어진다면 통일의 결실이 반드시 맺어질 것입니다.

현실적으로는 이러한 과정들이 불균형적으로 진행되어질 수도 있고, 위기가 반복될 수도 있을 것입니다. 그러나 우리가 냉철한 이성으로 상황을 제대로 판단하고, 문제의 해결책을 찾아서 꾸준히 대처하고 노력한다면, 통일의 본격적인 과정으로 반드시 진입할 수 있을 것입니다.

지방자치단체의 대북 교류협력사업이 향후에는 확대, 발전되어 갈 것으로 예상됩니다. 보다 효율적인 대북 교류협력 사업을 위해 지방자치단체의 역할은 무엇입니까?

먼저 법 · 제도적인 제정으로부터 출발해야 합니다. 대북교류협력에 관한 조례 제정에는 사업 목적, 범위, 추진절차 등을 명시하고, 효과적인 사업추진을 위해서는 전담부서 설치, 재정확보방안 등의 내용이 포함되어야 합니다.

둘째, 지방자치단체의 사업 선정 시 명확한 원칙과 전략을 수립해야 합니다. 예를 들면 추진 가능하고 북한이 관심을 나타낼만한 사업, 그리고 장기적이고 지속적으로 확대 발전시켜 나갈 수 있는 사업을 선정해 나가야 합니다.

셋째, 사업선정 대상 지역은 신중하게 판단해야 합니다. 남한의 지방자치단체와 비슷한 지리적 조건, 문화적 특성을 가진 북한의 지역을 선정하는 것도 한 방법이 될 수 있습니다. 특히 다른 지방자치단체와 중복되는 지역은 피해야 합니다.

넷째, 북한의 상대방과 협의 시 서두르지 말고 사전에 치밀한 전략 수립 이후 추진해야 합니다. 성과에 연연하거나 과욕을 보일 경우 자칫 불리한 합의를 할 수 있으므로 주의해야 합니다. 또한 북측이 제시하는 조건과 요구를 꼼꼼하게 따져 보아야 합니다. 반면 북측에 돌아갈 수 있는 이익을 사전에 제시해 북측으로 하여금 적극성을 유도할 수 있는 방안도 마련할 필요가 있습니다.

다섯째, 향후 남북교류협력 활성화나 미래의 통일시대를 대비하기 위해서 지방자치단체에서도 남북관계 전문가를 육성해야 한다고 봅니다. 다양한 교육프로그램을 통해 공무원뿐 아니라 민간 인사들도 전문가로 육성해 놓아야 합니다. 추진하는 사업 분야의 전문성 외에도 특히 북한체제나 사회의 특성 이해, 다양한 남북관계 실제 사례의 파악, 북한의 해당 기관과 인사들의 특성 이해, 대북 협상능력 등을 갖춘 남북관계 전문가를 육성하여야 합니다.

프로필



홍양호

- 전) 통일부차관, 개성공업지구지원재단 이사장 겸 관리위원회 위원장
- 현) 국민대학교 한반도미래연구원 원장, 통일신문사 회장

학력

- 서울대학교 행정대학원 국가정책과정(63기)
- 단국대학교 정치학 박사
- 미국 조지아 대학(University of Georgia) 정치학석사(M.A.)
- 동 대학교 교육대학원 일반사회전공
- 경북대 경제학과
- 경북 고등학교

주요경력

(前) 1977. 10 제21회 행정고등고시 합격
통일부 교류협력국심의관,
인도지원국장,
경수로사업지원기획단 정책조정부장,
기획관리실장,
상근회담대표
2008.3 ~ 2010.3 통일부 차관
2011.10 ~ 2014.12 개성공업지구지원재단 이사장 겸 관리위원회 위원장
2011.7 ~ 2013.6 민주평화통일자 회의 정치남북대화위원장
2011 ~ 2017 한·독정부 간 한독통일자문위원회 한국측 위원

(現) 통일신문사 회장, 국민대학교 한반도미래연구원 원장, 남북사회통합연구원 이사 겸 IKIS통일포럼 상임대표, 개성공단포럼 공동대표, 한반도개발협력연구소 고문, 일천만이산가족위원회 고문, 새삶 고문, 미래한국재단 이사, 남북보건의료교육재단 이사, 세이브더칠드런 이사

포상

2012. 황조근정훈장
2000. 홍조근정훈장
1990. 대통령표창

이병기
- 한국지방행정연구원
연구위원



〈이슈〉

지방자치단체의 남북교류협력 방향과 개선과제

1. 서론

남북관계에 있어서 2018년은 매우 의미 있는 한해로 평가할 수 있다. 북한의 평창 동계올림픽 참가와 세 번의 남북 정상회담, 그리고 최초로 개최된 북미 정상회담 등 한반도의 평화정착을 위한 다양한 시도가 진행 중에 있다. 또한, 정상회담의 합의 결과 후속조치로 추진되는 군사, 철도 및 도로, 농업 및 산림 등의 분야에서 개별회담 및 합의사항이 이행되고 있다.

남북의 합의만으로 해결될 수 있는 것이 많지 않은 현실에서 남북 당국자간의 잦은 만남이 남북관계 개선의 출발점인 것은 분명하다. 남북관계의 정상화는 비핵화 문제로 초래된 유엔제재 등과 직접적으로 연계되어 있다. 북한과 미국을 중심으로 한 국제사회와 관련 협상이 진행되고 있어 2018년 남북합의가 본격적인 남북교류협력과 평화체제 구축으로 발전할 수 있는지는 낙관할 수 없는 것이 현실이다.

2018 남북정상회담에서 발표한 "판문점 선언"은 지방자치단체(이하 "자치단체")가 남북교류협력의 참여주체로 부각되었다는 점에서 큰 의미가 있다. 판문점 공동선언에서 자치단체를 남북교류협력의 주요 참여주체로 선언함으로써 새로운 임무와 역할을 수행할 수 있는 근거가 될 수 있을 것으로 기대하고 있다. 그 동안 자치단체는 민간단체와 유사한 수준에서 남북교류협력사업에 참여하고 있었다.

남북 화해 분위기 속에서 자치단체의 교류협력 활성화와 관련된 논의들이 활발하게 진행되고 있다. 관련 전문가들의 주장을 요약하면, 남북교류협력에 필요한 자치단체의 역량이나 경험은 충분하다는 것, 중앙정부나 민간부문과 다른 차원에서 역할을 수행해야 한다는 것, 자치단체의 교류협력 활성화에 필요한 제도적 개선이 선행되어야 한다는 것으로 요약할 수 있다. 이 글에서는 자치단체의 남북교류협력 활성화에 필요한 수많은 제도적 개선사항 가운데 자치단체와 관련된 법률의 제·개정이 필요한 사항 등을 중심으로 주요 이슈를 살펴보고자 한다.

2. 자치단체 남북교류협력 환경

2.1 자치단체와 남북관계

2018년 4월 27일 남북정상회담의 결과로 "한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언"(이하 판문점 선언)을 공동 발표하였다. 판문점 선언은 평화와 번영 그리고 통일을 염원하는 국민들에게 큰 희망과 기대를 안겨주고 있다. 판문점 선언은 과거의 남북회담 공동선언보다 구체적인 내용을 담고 있을 뿐만 아니라, 2018년6월 12일 북미정상회담 공동합의문에도 포함되어 있다는 점에서도 남북관계 개선에 긍정적인 신호로 해석할 수 있을 것이다.

그 동안 남북은 정전협정체결(1953년 7월 27일)이래 〈7·4 남북공동성명〉, 〈남북기본합의서〉, 〈6·15 공동선언〉, 〈10·4 정상선언〉 등의 중요 합의를 통하여 당면한 남북문제 해결방법을 모색하였다. 이번 "판문점 선언"도 그간의 남북교류의 연장선에서 합의한 선언이자 원칙으로 상호 존중, 화해 협력, 신뢰 증진 등 남북 간 합의의 기본정신을 계승하고 있다.

판문점 선언의 세부적인 내용은 이미 많은 매체를 통하여 공개되어 있어 선언문의 개별내용을 소개할 필요는 없지만, 남북 간 상호존중과 국민소통의 강화측면에서 자치단체와 관련된 내용이 처음으로 포함되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 그 동안 남북교류협력과 관련하여 중앙정부차원에서 주도하는 사업들이 추진되었다. 자치단체도 민간단체 자격으로 주무부처의 승인 하에 직·간접적으로 사업에 참여해 왔으나, 공동선언문이나 별도의 법적 근거로 자치단체의 권한 및 역할관계가 제정되어 있지는 않았다.

그 동안 남북교류협력과 관련하여 중앙정부차원에서 주도하는 사업들이 추진되었다. 자치단체도 민간단체 자격으로 주무부처의 승인 하에 직·간접적으로 사업에 참여해 왔으며 별도의 법적 근거로 자치단체의 권한 및 역할관계가 제정되어 있지는 않다.

자치단체의 입장에서 판문점 공동선언은 자치단체가 남북교류협력에 참여주체로서 직·간접적인 역할을 할 수 있도록 하였다는 점에서 큰 의미를 가진다. 참여주체로서 자치단체가 갖는 의미는 남북교류협력 및 통일과정에서 필수, 필요조건으로 역

할을 수행해야한다는 것이지만, 바꿔 말하면 자치단체가 역할수행에 필요한 충분한 역량을 갖추고 있다는 것을 의미한다. 남북관계의 진전과 함께 중앙정부의 역량만으로 해결할 수 없는 영역들이 나타날 수밖에 없고, 자치단체는 이러한 영역들을 채우거나 보완해 주는 책무를 수행할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 판문점 선언의 내용 중 자치단체의 역할과 관련된 내용을 인용하면 다음과 같다.

> 1. 남과 북은 남북 관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩함으로써 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨 나갈 것이다. 남북관계를 개선하고 발전시키는 것은 온 겨레의 한결같은 소망이며 더 이상 미룰 수 없는 시대의 절박한 요구이다. … 중략 …
>
> **④ 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다.** 안으로는 6.15를 비롯하여 남과 북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, **지방자치단체**, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다. … 이하 생략 …

판문점 선언 이후 자치단체 및 관련 전문가들은 자치단체의 남북교류협력에 필요한 역할 및 권한을 강화 내지 개선해야 한다는 입장이다. 이를 위해서 우선적으로 자치단체의 남북교류협력을 원활하게 지원할 수 있도록 제도적 보완이 필요하다는 것으로 요약할 수 있다.

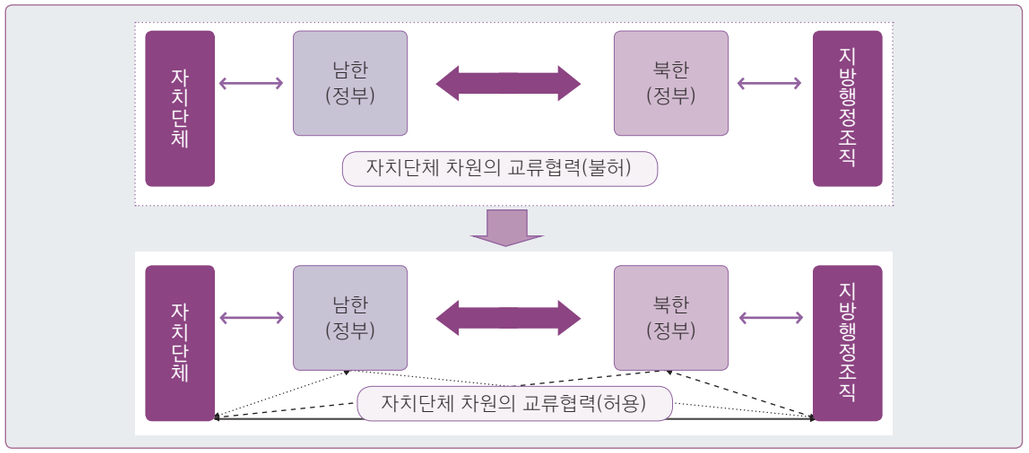
2.2 자치단체의 남북교류협력 방향

남북문제의 속성은 언제나 예측불가하다는 것이다. 이러한 예측불가의 속성 때문에 민선 7기까지의 지방자치에서 주요 이슈로 제기되기 보다는 중앙정부의 남북관계 진전에 따라 협력과 지원의 차원에서 접근할 밖에 없었다. 하지만, 남북관계에 있어 자치단체의 필요성과 역할은 판문점 선언을 통하여 주요 참여주체로 명시함으로써 분명하게 정리되었다.

판문점 선언 이후 자치단체 및 관련 전문가들은 자치단체의 남북교류협력에 필요한 역할 및 권한을 강화 내지 개선해야 한다는 입장이다. 이를 위해서 우선적으로 자치단체의 남북교류협력을 원활하게 지원할 수 있도록 제도적 보완이 필요하다는 것으로 요약할 수 있다. 제도적 보완이 필요한 관련 법제는 지방자치관련 법률과 남북교류협력관련 법률 등 개별법의 개정 또는 제정이 요구되고 있다.

자치단체에서 제기하고 있는 제도적 보완의 목적 또는 방향성은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 자치단체가 남북교류협력의 주체로서 주도적, 자율적으로 사업추진을 할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다는 것이다. 즉, 현재와 같이 중앙정부가 주도하는 남북교류협력에 보조적 참여자로서의 역할만으로는 남북관계의 발전이나 개별 자치단체 차원의 문제해결에 한계가 있어 〈그림-1〉과 같이 자치단체 차원의 교류협력 환경을 조성해야 한다는 것이다.

[그림 1] 자치단체의 남북교류협력 방향성



두 번째는 남북교류협력 방식 및 수준과 관련하여 자치단체는 중앙정부 및 민간단체와 차별화된 역할을 수행하기를 요구하고 있다. 중앙정부의 입장이 현재의 방식을 통한 남북교류협력을 유지하길 원한다면, 자치단체는 중앙정부와 민간단체의 중간적 위치(〈그림-2〉참조)에서 보다 유연한 교류협력을 기대하고 있다.

남북교류협력 관련하여 각 공여주체별 기대수준을 〈그림-2〉와 같은 개념도로 제시하였다. 남북교류협력 수준과 관련하여 공여주체(남한 등)가 수원국(북한)의 정치체제 등 특수성을 필수적으로 고려해야 된다는 견해와 국제사회의 보편적 교류협력의 보편성에 따라 북한의 경우에만 특수성을 고려해 주기는 어렵다는 견해가 상존한다. 그러나 교류협력의 상대인 북한당국(수원국)의 경우 체제와 관련된 북한 고유의 특수성을 유지하는 것을 전제로 남한을 비롯한 국제사회와 교류협력을 고수하고 있다. 반면, 공여주체에 해당하는 국제사회, 남한의 중앙정부, 자치단체, 민간단체의 경우 수원국(북한) 특수성을 일정 수준에서 개선하는 것과 연계하여 교류협력을 추

진코자 하고 있다. 특히 미국을 중심으로 한 국제사회에서는 비핵화 등 국제사회에서 요구하는 수준을 충족한 경우에 한하여 교류협력에 참여하겠다는 입장이라면, 남한의 경우 한민족이라는 공동체적 입장에서 각 공여주체별 참여 방식 및 수준에 따라 차이가 존재할 수도 있다.

[그림 2] 공여주체별 남북교류협력의 수준(개념도)



과거의 추진사례와 같이 인도적 교류협력수준을 유지할지, 추진방식 또한 기존과 같이 중앙정부와 민간단체의 협조를 통한 방식을 유지할지 등 자치단체의 위치를 재검토 및 정비할 필요가 있다.

문제는 판문점 공동선언 이후 자치단체의 남북교류협력은 어떻게 접근할 것인가 하는것이다. 과거의 추진사례와 같이 인도적 교류협력수준을 유지할지, 추진방식 또한 기존과 같이 중앙정부와 민간단체의 협조를 통한 방식을 유지할지 등 자치단체의 위치에 대해 재검토가 필요하다.

참고로 민선7기 자치단체의 남북교류협력과 관련하여 2018년 경기도를 방문한 북한 조선아시아태평양위원회 고위급 방남단원은 “물고기 대신 낚시대와 배 같은 것을 달라는 얘기를 꺼냈다”, 이는 남북 경제협력에서 형식적인 교류보다 남북경협 등 북측에 실질적인 도움이 되는 협력을 요구한 것으로 풀이된다는 기사(MBN. 18.11.18)를 주목할 필요가 있다. 자치단체의 남북교류협력에 대한 북한당국의 입장은 과거 5.24조치 이전 자치단체에 요청했던 개발지원사업의 재개를 희망하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

따라서 자치단체에서 추진하는 남북교류협력의 방향성도 수원국(북한)에서 요구하는 방향의 연장선에서 협의/조정할 수 밖에 없을 것이다. 즉, 북한당국에서 필요로 하는 “낚시대와 배”를 주거나 만드는 방법을 전수해 줄 수 있어야 한다는 것이다. 북한당국의 이러한 요구는 1998년 이래 자치단체가 추진한 남북교류협력사업이 소기의 성과가 있었다는 것과 향후 어떤 역할을 해야 하는지 분명하게 인지하고 있다는 것으로 평가된다. 문제는 북한당국이 요구한 “낚시대와 배”가 경제협력을 의미하는 것인지, 개발지원을 의미하는지에 대한 구체성은 명확하지 않지만, 수원국(북한)의 요구사항을 참고하여 자치단체의 역할 및 범위를 어떻게 재조정할 것인가에 대한 방향설정을 해야 하는 것은 분명하다.

다만, 남북교류협력에서 자치단체의 역할도 관련 법, 제도 등의 범위 내에서 추진해야 하고 추진할 수 밖에 없다는 점이다. 자치단체의 남북교류협력 참여가 궁극적으로 남북간의 관계 개선에 기여하는 것은 분명하지만, 자치단체는 민간부문과 달리 국민세금에 기반하여 교류협력사업을 추진하는 것으로 합법성은 물론 사업추진에 대한 주민들의 지지(퍼주기 논란해소)를 받을 수 있어야 한다는 점에 유의할 필요가 있다.

참고로 판문점 공동선언이후 자치단체간 교류협력과 관련하여 독일의 자치단체간 교류협력 사례가 다시 주목을 받고 있다. 이와 관련하여 이상준(2017)의 사례연구에 따르면, 통일이전 서독은 지방자치제도에 기반을 둔 지역개발을, 동독은 사회주의의 민주집중제에 따라 중앙집권적 지역개발을 추진하였다.

1972년에 체결된 동서독 기본조약을 바탕으로 교통분야(철도 및 도로)의 협력개발은 추진하였으나, 동서독의 도시간 교류는 진척되지 못하였다. 1986년 서독 자를루이(Saarlouis)와 동독 아이젠휴텐슈타트(Eisenhuettenstadt)가 처음으로 자매결연을 체결한 이후 총 98건의 자매결연을 체결하면서 본격적인 도시간 교류가 시작되었다(이상준, 2017). 그러나 동독 당국에서는 일방적으로 서독 도시를 선정하는 등 상호주의에 어긋나는 측면이 있었지만 서독의 인내와 포용으로 자매결연은 지속되었다(이상준, 2017).

비록 자매결연을 통한 성과가 제대로 나타나기도 전에 통일이 됨으로써 교류협력이 주는 시사점은 제한적이지만, 자매결연 도시들은 초기 공무원 중심의 교류에서 점차 건축, 개발, 유적, 행정 등 다방면으로 교류를 확대하였다. 특히 동독의 공무원들이 서독의 지방자치제도에 대해 경험을 공유한 것은 통일 이후 지방자치기반 구축에 토대가 되었다(이상준, 2017)는 점에 주목할 필요가 있다.

2.3 자치단체의 남북교류협력 경과

남북교류협력의 경우 자치단체는 관련 법제상 명시적인 근거 법률은 없지만, 남북교류협력의 과정에 직/간접적으로 참여하여 다양한 교류협력사업을 수행하였다(〈표-1〉, 〈표-2〉참조). 이러한 자치단체의 참여는 중앙정부 승인과 민간단체와의 협력체계속에서 이루어진 것으로 남한의 자치단체와 북한의 행정조직간(예: 서울시와 평양시) 직접적인 협의를 통한 교류협력을 의미하는 것은 아니다.

자치단체의 남북교류협력은 인도적 지원에 초점을 두고 민간단체를 통한 간접적인 참여방식으로 추진하였으나, 이후 자치단체별 역량에 따라 개발지원과 문화체육 교류 등 다양한 사업을 추진하였다.

자치단체의 남북교류협력사업은 김대중 정부등장 이후(1999~) 남북한 정상회담의 후속 사업으로 일환으로 참여하였다. 자치단체 최초의 남북교류는 제주도의 감귤 지원사업을 시작(대한적십자사 등 민간과 공동 사업추진)으로 강원도의 남북공동어류사업 등이 추진되었다. 이후 자치단체의 남북교류협력은 민간단체/기관과 공동으로 추진하는 사업방식으로 주로 인도적 지원 분야를 대상으로 하였다(〈표-2〉참조).

[표 1] 남북회담 및 교류협력현황(2017년 기준)

남북회담		교류협력	
합계	657회	합계	1,461,912명
정치회담	264회	남->북 방문	1,453,558명
인도주의회담(이산가족상봉, 대북지원 등)	153회	북->남 방문	8,354명
사회·문화회담	59회	합계	50,224회
군사회담	49회	물자교류(선박)	49,776회
경제회담	132회	물자교류(철도)	448회

출처: 통일부(www.unikorea.go.kr). 2018.

[표 2] 자치단체(광역) 남북교류협력 주요내역

구분	주요내용
서울	아동구호 및 의료장비 지원사업, 문화예술교류, 체육교류(경평축구대회 미성사)
부산	의약품 지원사업, 부산영화제 북측 참가(미성사)
인천	국제체육대회, 평양축구장 현대화 사업, 친선축구 및 도시축전행사 교류(미성사)
울산	농업용 자재지원 및 영유아 이유식 지원사업, 전국체전 교류(미성사)
광주	문화교류(광주비엔날레 작품 전시)사업
경기	농업(벼농사) 지원 및 산림녹화사업, 말라리아 공동방역 및 협동농장조성사업
강원	어업(연어)지원 및 농업기술소 개선사업, 금강산 병해충 방재사업
전남	식량개선(평양 발효콩 빵공장 등)사업, 평남 농업협력사업
전북	축산(양돈장 건설)지원사업, 농업(농기계 지원 및 수리)지원사업
경남	농업(협동농장 협력 등)지원 및 식량(두유공장 건립)지원사업
제주	교류(감귤보내기 및 도민 방북)사업

출처: 통일부(www.unikorea.go.kr). 2018.

인도적 지원사업은 식량 및 생필품·의약품 지원, 식품가공공장 건립, 재난구호 등 지원사업을 통하여 북한주민들이 직접적인 혜택을 받을 수 있는 분야에 초점을 둔 것이다. 이러한 인도적 지원사업은 이후 북한당국에서 공식적으로 개발지원사업으로 전환을 요청함에 따라 인도적 차원의 단순 물자지원 방식에서 개발지원을 통한 궁극적인 생활환경개선을 도모할 수 있도록 추진코자 하였다. 자치단체의 개발지원사업은 1차 산업 중심의 협력사업(농·축산·수산·임업)과 보건의료와 관련된 현대화사업(결핵 등 전염병 퇴치 및 공동방역, 식량개선 사업 등) 등을 중심으로 논의가 진행되었다. 그러나 자치단체의 개발지원사업은 2010년 5.24조치 이후 남북관계가 경색되면서 전면 중단된 이래 현재에 이르고 있다.

한편, 자치단체 차원의 남북교류협력은 1990년 '남북교류 협력에 관한 법률'과 '남북협력기금법' 제정과 1998년 '남북 경제협력 활성화 조치' 이후 본격적으로 추진되었다. 자치단체의 남북교류협력은 인도적 지원에 초점을 두고 민간단체를 통한 간접적인 참여방식으로 추진하였으나, 이후 자치단체별 역량에 따라 개발지원과 문화체육 교류 등 다양한 사업을 추진하였다.

그러나 교류협력의 방식은 자치단체 차원의 독자적인 추진이라기보다는 중앙정부의 승인과 민간단체의 협조를 통한 간접지원방식을 유지하고 있다. 간접지원방식은 자치단체의 의지나 역량 등을 고려하면 매우 아쉬운 부분일 수 있지만, 관련 법률

의 개정 또는 제정 등 제도적 기반을 갖추지 못하여 지원방식의 다양화 등은 고려하기 어려운 것이 현실이다. 자치단체의 차원의 교류협력방식에 대한 논의가 진행되고 있어 보다 진전된 방식의 제도와 절차가 마련될 것으로 기대한다. 현재의 교류협력 절차는 〈표-3〉과 같이 중앙정부의 승인절차를 통한 간접지원방식으로 추진하고 있다(통일부 홈페이지, 2018).

[표 3] 남북교류협력 유형별 절차

구분	내용	절차
북한주민접촉	- 남한과 북한의 주민이 남북교류협력 또는 이와 직·간접적으로 관련 있는 정보나 메시지를 보내고 받는 과정이며, 이때 의사교환의 방법, 수단, 장소 등을 불문하고 남북한 주민상호간에 어떤 형태로든 특정내용의 의사가 교환되었다면 접촉으로 간주 - 북한 주민을 직접 대면하여 의사를 교환하는 것은 물론, 중개인(제3자)을 통하거나 전화, 우편, FAX, e-mail 등의 통신수단을 이용한 의사교환도 포함 비고: 북한주민접촉의 경우 사전/사후신고	공통사항: '남북교류협력시스템' 홈페이지 접속(필수) (https://www.tongtong.go.kr/)
북한 및 남한방문 제2조(정의)1 (출입장소)	- 북한 지역을 방문하는 남한 주민은 〈북한방문증명서〉를, 남한 지역을 방문하는 북한 주민은 〈남한방문증명서〉를 발급받아 소지 - 판문점을 통해서 남북한을 직접 왕래하는 것은 물론, 제3국을 경유하여 남북한을 왕래하는 경우도 포함. - 비고: 북한방문의 경우 초청장 필요	
협력사업 제2조(정의)4 (협력사업), 2(교역)	- 남북경제협력사업: 남/북 주민간의 합작, 단독 투자, 제3국과의 합작투자는 물론 북한주민의 고용, 역 제공, 행사개최 및 조사/연구활동 등의 행위 중 사업의 규모나 계속성, 기타 형성되는 경제관계의 특성을 고려하여 통일부장관이 경제협력사업으로 인정하는 행위 - 사회문화협력사업: 교육/학술, 문화/예술, 종교, 보건, 과학, 체육, 출판/보도 등의 분야에서 남한과 북한의 주민(법인/단체 포함)이 공동으로 행하는 비영리적 활동 - 인도적 대북지원사업 : 단순 긴급구호는 물론 영유아 등 취약계층 대상 지원사업, 농업, 축산, 산림, 환경분야 등 북한 주민에게 실질적 도움을 주고자 하는 사업	
물품 반/출입 제2조(정의)3 (반출/반입)	매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여사용 등을 목적으로 하는 남한과 북한과의 물품 등의 이동(단순히 제3국을 경유하는 물품 등의 이동도 포함)	

출처: 통일부 홈페이지(2018.11.기준)

2.4 민선7기 자치단체의 남북교류협력

2018년은 남북관계의 진전뿐만 아니라, 새로운 지방자치단체장 등을 선출하여 민선7기의 지방자치 시대를 시작하였다. 특히, 민선7기 자치단체에서는 판문점 공동선언 이후 남북 자치단체 간 교류·협력을 통한 공동번영 및 통일여건 조성을 위해 다양한 사업을 준비하고 있다. 자치단체 홈페이지 검색을 통해 나타난 자치단체(광역)의 교류협력계획은 대부분 과거의 추진사례나 경험의 연장선에서 추진하는 사업(〈표-4〉참조)으로 평가되나 남북관계의 진전에 맞추어 조직을 정비(〈표-5〉참조)하고 새로운 교류협력사업을 발굴하여 추진할 것으로 예상된다.

[표 4] 민선7기 광역자치단체 남북교류협력 주요사업 및 협력기금

자치단체	남북교류협력	
	주요사업(민선7기)	비고(남북협력기금)
서울	〈평양지원을 위한 3대 분야 10대 과제〉 1. 인프라 협력(3과제): 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량사업, 도시 안전과 재난 분야 공동협력, 대중교통 운영체계 협력 2. 경제협력(5과제): 도시환경 개선(대동강개선, 수질개선 인프라 협력), 애니메이션 산업단지 설립, 신재생 에너지 분야 협력, 산림녹화와 탄소배출권 협력사업, 기술표준 통합을 위한 공동 사업단 구성 3. 시민교류(2과제): 역사문화체육 교류(서울-평양 국제스포츠대회), 보건의료 협력	191억
부산	〈동북아 해양수도 부산 실현〉 - 대저토마토 등 부산-북한 농업협력 - 부산국제영화제 북한영화 상영추진 등 문화교류 - 부산 스포츠 대회에 북한 선수단 초청 - 부산-북한 어업·조업협력·물류항만 분야 교류	미공개
인천	〈동북아 평화번영의 3대 시정전략〉 - 서해평화협력시대 선도 - 남북교류 활성화(서해남북평화도로건설) - 평화경제협력 인프라 조성	16억
대구	- 대구 국제마라톤 북측 선수단 초청 - 국채보상운동 남북 공동조사 연구 - 물 부족 지연 간이 정수 시스템 설치 - 정수장/하수처리장 에너지 고도화 사업 - 메디시티 대구의료봉사 나눔	미공개
광주	- '가을이 왔다' 북한예술단 광주 개최 - 광주세계수영선수권대회 북한선수단 참가 제안	미공개
대전	- 남북 과학기술도시간 교류 협력 - 남북 과학기술 공동 연구 - 지역기업 북한 진출입과 일자리 교류 등 종합적인 기업 지원을 위한 센터 건립 - 정부의 남북 과학기술 협력센터 대전 유치	25억
울산	- 평양과기대-울산과학기술원 MOU 체결 - 북한 사진 전시회 개최 - 남북경협 선도도시 울산토론회 개최 - 남북교류협력 추진단 구성	5억
세종	- 미공개(홈페이지 확인불가)	미공개

자치단체	남북교류협력	
	주요사업(민선7기)	비고(남북협력기금)
경기	〈한반도 신경제지도 중심지, 평화경기조성〉 - 경기북부 통일경제특구 산업단지 조성 - 특구개발 관련 미군반환공여지 국가주도 개발 적극 추진 - 경의선, 경원선 등 남북 교통망 복원 지원 - 유라시아 횡단철도 연계 물류중심지 조성 〈남북교류사업 확대〉 - 임진강 수계 공동 관리, 말라리아 병충해 공동 방역, 미세먼지 감축 - 환경개선을 위한 남북 협력체계 마련 - 한강하구 평화적 활용방안 마련 - 경기 서해안 평화 관광벨트 조성 지원	125억
강원	〈평화지역 활성화와 평화경제 체계 구축〉 - 동해선 철도 경원선 복원 - 춘천~속초 동서고속화 철도 - 강원평화특별자치도 설치 추진 - 철원평화산업단지 조성 - 금강산 관광 재개 - 설악~금강 국제관광자유지대 조성	51억
경북	〈3대 피스로드 개척〉 - 문화 • 예술 • 스포츠 교류, - 인도적 지원, - 경제 협력 〈교류협력 기반 구축〉 - 한반도 미래포럼 개최 및 정례화 - 남부권 한반도 통일미래센터 유치 - 남북교류협력기금 안정적 조성 〈통일 공감대 확산〉 - 도민과 함께 만드는 통일, - 경북 통일화랑 육성, - 통일친화적 문화 확산	미공개
경남	- 경제인방북단 현지조사 - 윤이상 테마 남북 음악 교류사업 - 농업분야 남북협력사업 - 친환경 유기축산단지 조성 - 남북공동 수산교류단 구성 및 산양삼 공동재배	미공개
전북	- 남북간 태권도 교류 정례화 - 북한 산림복원 사업 - 낙농업기반 낙농단지 조성 - 가축전염병 방역약품 및 수의방역 기술지원 - 전북과 북한의 전통문화예술 교류 - 북한 스포츠 재능 기부 등	미공개
전남	- 평양 빵공장 건립사업 - 목포-신의주 간 남북평화 스포츠 교류	34억
충북	- 청주공항 북한 관문 공항 지정 - 천연물 재배 단지 구축 등 협력사업	24억
충남	- 남북체육교류사업 - 충남 공예문화사업 남북교류 - 삼국 문화유산교류전 및 태조왕건 남북교류특별전 - 중국-황해도-대산항 서해안 뱃길	34억
제주	- 감귤 등 제주농산물 북한보내기 - 양식 및 축산분야 남북교류 - 남북한 교차 연계 관광 실현 및 정례화 - 한라산-백두산 생태, 환경보존 공동협력 - 남북한 교류사업 활성화 - 서해와 동해를 통해 남북교류를 잇는 크루즈사업	52억

출처: 해당 광역자치단체 홈페이지(18.11. 검색기준) *비고: 남북협력기금 규모는 추정치

[표 5] 민선7기 광역자치단체 남북교류협력 담당조직

자치단체	남북교류협력	
	조직	비고
서울	행정1부시장실 남북협력추진단	문화 및 체육분야 남북교류사업, 남북교류협력위원회 관리 등
	문화본부 역사문화재과 역사문화재정책팀	
	도시계획국 도시계획과 종합계획팀	
	시립미술관 학예연구부 수집연구과	
부산	행정지원국 자치행정과	이산가족교류업무
	일자리경제실 국제통상과	남북교류협력 관리운영
인천	기획조정실 남북교류협력담당관	남북교류협력 사업관리
대구	자치행정과	통일 및 남북교류협력사업
광주	자치행정과	남북교류협력사업
대전	자치행정과	남북교류기금관리
울산	자치행정과	남북교류협력
세종	자치분권과	남북교류
강원	농정국 농정과 신농정팀	남북교류 협력사업 추진
	평화지역발전본부 남북교류과	
경기	통일기반조성담당관	남북교류협력사업 추진 등
	평화기반조성과	
경북	미래전략기획단	남북교류협력사업추진
경남	행정국 대민봉사과	남북교류협력사업 및 기금 운영
전북	국제협력과	
전남	자치분권과	
충북	행정국 자치행정과	
충남	자치행정국 자치행정과	
제주	문화체육대회협력국 평화대외협력과	

출처: 해당 광역자치단체 홈페이지(18.11. 검색기준)

3. 자치단체 남북교류 협력관련 법제

3.1 관련 제도 정비의 필요성

자치단체는 헌법(제8장 지방자치)과 지방자치법에서 부여받은 임무를 수행하기 위해 일정한 구역에서 지방사무를 처리하는 단체이다. 자치단체의 조직, 사무 등 지방자치와 관련된 사항은 법률이 정하는 범위 내에서 자치권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 지방자치법상 자치단체의 사무는 자치사무, 기관위임사무, 단체위임사무로

구분한다. 자치사무는 자치단체가 자기 책임하에 수행하는 업무를 수행하는 것이라면, 기관위임사무는 법령에 의해 자치단체의 장에게 처리를 위임하는 사무이고, 단체위임사무는 자치단체의 본래의 사무가 아니고 각 개별 법령에 의하여 국가 또는 타 지방자치단체로부터 위임받아 처리하는 사무로 구분하고 있다.

남북교류협력과 관련하여 그 동안 자치단체는 물론 관계 전문가들이 지속적으로 제기하고 있는 문제는 관련 법제의 제·개정 등을 포함한 제도적 개선이 시급하다는 것이다. 즉 남북교류협력과 관련된 사무가 지방자치법상 국가사무에 해당(지방자치법 제11조1호)되어 별도의 법률 제·개정이 없이는 자치단체 차원의 남북교류협력 사업을 본격적으로 추진하기 어렵다는 것이 주장의 요지이다.

> 지방자치법
> 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.
> 1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 ... 이하 생략 ...

자치단체의 사무와 관련하여 대법원 판례를 살펴보면, 자치조례를 제정할 수 있는 사항을 자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별법령에 의하여 자치단체에 위임된 단체위임사무에 한하는 것이고, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무는 원칙적으로 자치조례의 제정범위에 속하지 않는다고 판시(대법원 99추85판결, 2000)하고 있다. 따라서 국가사무에 속하는 남북교류협력 관련 사무를 자치단체 차원에서 독자적인 권한과 역할관계를 조례 등으로 제/개정해야만 가능하다.

자치단체 차원의 남북교류협력사업을 추진하기 위해서는 관련 개별법의 개정이나 제정이 필요하다. 우선적으로 시급하게 개정이 필요한 지방자치 관계 법률로는 지방자치법, 지방재정법, 지방공무원법, 지방자치단체 기금관리기본법 등을 예시로 제시할 수 있다. 그리고 남북교류협력과 관련된 법률로는 남북교류협력법, 남북관계발전법, 남북협력기금법 등의 개정과 국회에서 논의 중인 “지방자치단체의 남북교류협력 촉진에 관한 법률(안)”을 들 수 있다.

따라서 자치단체 차원의 남북교류협력사업을 추진하기 위해서는 관련 개별법의 개정이나 제정이 필요하다. 우선적으로 시급하게 개정이 필요한 지방자치 관계 법률로는 지방자치법, 지방재정법, 지방공무원법, 지방자치단체 기금관리기본법 등을 예시로 제시할 수 있다.

법률 개정이 필요하다고 예시한 개별법에 대한 개정방안을 개인차원에서 제시할 성질의 사안은 아니다. 다만, 우선적으로 검토가 필요한 지방자치법, 지방자치단체 기금관리기본법, 남북교류협력법, 그리고 국회에서 논의 중인 “자치단체 남북교류협력 촉진법”등 자치단체와 관련된 개별법을 중심으로 검토하였다.

3.2 남북교류협력 관련 법제

자치단체의 남북교류협력은 별도의 개별법이 없이 남북교류협력을 규정한 개별법인 남북교류협력법, 남북관계발전법, 남북협력기금법 및 자치단체의 관련 조례에 근거하여 추진하고 있다(〈표-6〉참조). 이중 남북관계발전법은 헌법이 정한 평화적 통일을 법률 제정 목적에 명시하고 있어 남북관계를 총괄적으로 아우르는 기본법적 성격을 가지고 있다. 관련 법상 자치단체는 “대북사업을 추진하는 남한주민으로 법인 및 단체”수준에서 정부(통일부)의 정책적 판단과 관련 지침에 따라 승인을 받아 남북교류협력에 참여하는 구조이다.

[표 6] 남북교류협력 관련 주요법제 및 주요내용

법률	주요내용
남북교류협력에 관한 법률(남북교류협력법)	- 제정연혁: 법률 제12396호, 2014.3.11.(법률 제4239호, 1990.8.1. 제정) - 주요내용: ·남북협력사업의 정의: “협력사업”이란 남한과 북한의 주민(법인 · 단체 포함)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동(제2조4) ·추진주체: 정부(통일부장관(남북교류협력 추진협의회))(제4조) ·사업추진: 통일부장관의 승인을 받은 이후 추진(제17조) ·비고: 지방자치단체 관련 조문 없음
남북관계발전에 관한 법률(남북관계발전법)	- 제정연혁: 법률 제12584호, 2014.5.20.(법률 제7763호, 2005.12.29, 제정) - 주요내용: ·남북관계 성격: 민족간 내부거래(제3조) ·추진주체: 정부(통일부장관), 모든 남북관계에서 정부를 대표하는 행위금지(제17조) ·추진방법: 남북관계발전기본계획 및 남북관계발전위원회(제13조, 제14조) ·비고: 지방자치단체 관련 조문 없음
남북협력기금법	- 제정연혁: 법률 제10303호, 2010.5.17.(법률 제4240호, 1990.8.1, 제정) - 주요내용: ·기금설치: 남북협력기금(제3조) ·기금관리운용: 통일부장관(제7조) ·비고: 지방자치단체 관련 조문 없음
지방자치단체 남북교류협력 촉진에 관한 법률(안)	- 제안경위: 발의자(홍익표 의원 등 10인), 발의일(16.11.14), 회부일(16.11.15) - 경과: 법 제정에 따른 실제적인 이익이 없다는 사유로 유보(폐기) - 사유: 현행법의 틀 내에서도 법률 제정목적을 달성할 수 있음

출처: 법제처, 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr), 2018.

그 동안 자치단체에서는 남북교류협력 관계 법률의 개정하거나 지방자치단체 남북교류협력 촉진에 관한 법률의 제정을 통하여 남북교류협력의 활성화를 시도하였다. 그러나 중앙정부(통일부)의 입장은 개별법의 제정이나 개정이 없이도 현행 개별법의 범위 내에서도 자치단체의 참여가 가능하다는 입장이다. 그 근거로 통일부에서는 통일부 차관(위원장)이 주재하고 자치단체의 실·국장을 위원으로 하는 「자치단체 남북교류협력 정책협의회」를 구성(2017년 구성, 연간 2회 정례회의 개최)하였다. 정책협의회를 통하여 자치단체가 공익성과 책임성을 바탕으로 지역 특성이 반영된 다양한 분야의 남북교류협력을 질서 있게 추진할 수 있도록 지원한다(통일부 홈페이지, 2018). 통일부에서 구성한 정책협의회는 법률에 근거한 협의회가 아니라 통일부에서 자치단체와의 협의 창구로 활용하기 위한 실무적 협의기구의 성격을 가진다. 실무적 차원의 협의기구를 통하여 중앙과 지방간 실현 가능한 사업추진 방안모색과 유사·중복사업 추진 등에 따른 부작용을 최소화하는 등의 역할을 수행토록 한다는 것이다.

그러나 정부의 남북교류협력을 총괄하는 통일부에서는 남북관계발전법 제13조에 근거하여 "남북관계발전에 관한 기본계획" 및 "연도별 시행계획"을 수립해야 한다. 이 기본계획에는 남북관계 발전의 기본방향, 한반도 평화증진에 관한 사항, 남북교류협력에 관한 사항 등을 포함하고 있고, 관계중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 기본계획의 수립에 따른 시행계획을 수립토록 하고 있다.

통일부에서는 남북관계발전기본계획과 시행계획에 자치단체를 배재하고 별도로 구성한 「자치단체 남북교류협력 정책협의회」를 통하여 중앙과 지방간 실현 가능한 사업추진 방안모색과 유사·중복사업 추진에 따른 부작용 조정 등에 한하여 자치단체의 참여를 보장하겠다는 것이다. 결국 중앙부처의 기본계획 및 시행계획의 수립과 별개로 자치단체에서 수립하는 남북교류협력사업계획에 대해서는 정책협의회를 통하여 조정하겠다는 취지로 이해된다.

이러한 통일부의 접근전략에 내포되어 있는 의미가 무엇인지 정확히 알 수는 없다. 하지만 분명한 것은 자치단체의 헌법상 지위나 역할을 민간단체 수준에서 제한적으로 인정하겠다는 취지로 해석할 수 있다. 남북교류협력 관계 법률을 개정하여 자치단체의 지위 및 역할관계를 명시하고, 자치단체의 장 등과 협의를 거쳐 범정부적인 남북관계발전 기본계획을 수립하여 추진하기보다, 별도의 정책협의회에서 각 자치단체의 계획이 유사·중복되어 있는지 등을 조정하는 수준에서 자치단체와 협력을 희망하고 있는 것으로 판단된다.

중앙정부(통일부)에서는 남북관계발전 기본계획에 자치단체의 지위 및 역할관계를 명시하고, 자치단체와 협의를 거쳐 시행계획을 수립하여 범정부적인 남북관계발전 기본계획을 수립하여 추진하기보다, 별도의 정책협의회에서 각 자치단체의 계획이 유사·중복되어 있는지 등을 조정하는 수준에서 자치단체와 협력을 희망하고 있는 것으로 판단된다.

통일부의 자치단체에 대한 기본인식은 의원입법으로 국회에 발의(〈표-6〉참조)된 "지방자치단체의 남북교류협력 촉진에 관한 법률(안)" 심의과정에서 보다 명확하게 나타나고 있다. 제정 법률(안)의 주요내용은 남북교류협력에 관한 법률에 통일부장관의 승인사항으로 규정되어 있는 대북 협력사업을 자치단체에 한하여 신고사항으로 완화함으로써 자치단체 협력사업이 남북 당국 간 정치적 상황에 따라 제한되지 않고 사업의 상대적 유연성과 안정성이 담보되도록 하였다. 아울러 자치단체 협력사업과 관련한 접촉, 왕래, 교역 등 승인 절차에 대한 특례를 정할 수 있도록 하고, 자치단체 협력사업에 보조금 지급이나 남북협력기금 등의 지원을 할 수 있음을 명시적으로 규정함으로써 2010년 5·24 조치 이후 사실상 중단되어 있는 자치단체의 남북 협력 추진을 활성화하고 촉진코자 하는 목적에서 제정하려는 것이다(국회 홈페이지, 2018).

제정 법률(안)에 대해 통일부는 동 제정안의 내용은 기존 법률과 상당부분 중복되어 절차적 혼란을 가져올 수 있으며, 중앙정부·민간 차원의 남북교류협력과 달리 자치단체 협력사업에 대해서만 방북승인 및 접촉신고 면제, 협력사업 신고제 등의 특례를 인정할 만한 특별한 사유가 없기 때문에 현행 남북교류협력 관련법 체계 하에서 자치단체의 남북교류협력이 추진됨이 적절하다. 그리고 자치단체 남북교류협력 촉진 관련 주요 시책의 심의·의결을 위해 통일부에 남북교류협력추진위원회를 설치하도록 하고 있는데, 남북교류협력에 관한 법률에 따라 남북교류협력 추진협의회가 이미 설치되어 있는 만큼 자치단체 협력사업의 규모와 빈도에 비추어 볼 때 동 위원회를 별도로 신설할 필요가 있는지 여부에 대하여 입법, 정책적 판단이 필요하다(국회 외교통일위원회 전문위원 검토보고서, 2017)는 것이다.

자치단체의 남북교류협력과 관련하여 통일부의 입장을 정리하면, 자치단체와 관련된 남북교류협력을 개별법으로 제정하거나 관련 법제를 개정하지 않고도 자치단체의 사업추진에 문제가 없다. 또한 자치단체의 남북교류협력에 중앙정부(통일부)의 승인제를 신고제로 변경하는 등의 특례는 남북관계의 일관성과 통일성 측면에서 혼선을 초래할 개연성이 있다는 입장이다.

하지만 통일부의 이러한 입장은 다음과 같은 측면에서 자치단체의 교류협력사업을 어렵게 하고 있다. 첫째, 남북교류협력 등 남북문제는 국가사무로 자치단체가 참여하기 위해서는 지방적 사무(자치사무, 단체위임사무 등)로 처리할 수 있도록 해야 하는데 그 근거가 되는 개별법이 명확치 않다는 점. 둘째, 통일부에서는 자치단체와의 협의를 「자치단체 남북교류협력 정책협의회」를 통하여 추진하면 된다는 입장이나 정책협의회는 통일부의 실무기구수준으로 관련 법(남북교류협력에 관한 법률 등)에 근거한 법적 기구가 아니라는 점. 셋째, 남북교류협력과 관련된 자치단체의 특례가 없이는 자치단체 차원의 남북교류협력기금을 장기적으로 조성하기 어렵다는 점 등을 제시할 수 있다.

따라서 "지방자치단체의 남북교류협력 촉진에 관한 법률(안)"을 제정하거나 최소한 남북관계관련 개별법의 개정을 통하여 문제점의 해소할 필요가 있다. 예시적으로 남북교류협력법의 개정이 필요한 부분을 제시하면 법 제26조(다른 법률의 적용)에 "⑤ 지방자치단체의 남북교류협력에 대하여는 지방자치법 등 지방자치에 관한 법률을 준용한다" 등을 명시하여 지방자치관련 법제의 개정을 통한 남북교류협력사업을 추진할 수 있도록 해야 한다. 또한 중앙과 지방의 일관성 있고 통일적인 남북교류협력 사업을 위해 통일부 정책협의회가 아닌 남북교류협력법 제4조에 따른 추진협의회, 남북관계발전법 제14조에 따른 "남북관계발전위원회"를 통한 정책협의 및 조정이 가능할 수 있도록 관련 법 및 시행령의 개정도 검토할 필요가 있다.

(예) 남북교류협력법
제4조(남북교류협력 추진협의회의 설치) 남북교류 · 협력에 관한 정책을 협의 · 조정하고, 중요 사항을 심의 · 의결하기 위하여 통일부에 남북교류협력 추진협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다.
제5조(협의회의 구성) ① 협의회는 위원장 1명을 포함한 18명 이내의 위원으로 구성한다.
② 위원장은 통일부장관이 되며, 협의회의 업무를 총괄한다.
③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 국무총리가 임명하거나 위촉한다. 이 경우 위원 중 3명 이상은 제2호에 해당하는 사람으로 한다.
1. 차관 또는 차관급 공무원
2. 남북교류 · 협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가
3. 전국시도지사협의회에서 추천한 전문가 등(지방자치단체가 당연직 위원으로 참여)
④ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지정한 위원이 직무를 대행한다. … 이하 생략 …

그러나 남북관계의 진전에 따라 자치단체 차원에서 교류협력사업을 확대하기 위해서는 먼저 지방자치 관련 법제 등 제도적 기반의 재정비가 선행되어야 한다.

3.3 자치단체 관련 법제

전술한 바와 같이 남북교류협력 관계 법률에는 자치단체의 권한과 역할관계를 명시적으로 제시하고 있지 않다. 자치단체를 지원하는 법제가 없는 상황에서 남북교류협력은 중앙정부의 승인과 민간단체의 협력을 받아 주로 인도적 분야에서 교류협력을 추진하였다. 판문점 공동선언 이후 자치단체의 남북교류협력은 방향성, 사업분야 등 다양한 시도가 진행중에 있다(〈표-4〉 참조). 그러나 남북관계의 진전에 따른 자치단체 차원에서 교류협력사업을 확대하기 위해서는 먼저 지방자치 관련 법제 등 제도적 기반의 재정비가 선행되어야 한다.

자치단체의 교류협력에 필요한 대표적인 개별법으로는 지방자치법, 지방분권법, 지방재정법, 지방공무원법, 지방계약법, 지방자치단체 기금관리기본법 등을 들 수 있다. 남북교류협력에서 자치단체의 역할과 방향성이 명확치 않아 개별법 개정범위를 정확히 알 수는 없다. 그러나 현재의 시점에서 우선적으로 해결해야 하는 문제는 자치단체의 남북교류협력을 "특례"로 하는 것이 필요한지의 여부일 것이다. 지방자치 또는 남북교류협력 관계법에 자치단체의 남북교류협력을 "특례"로 인정하면 별도의 법률 제정이 없이도 자치단체의 교류협력을 확대할 수 있을 근거가 될 수 있다(〈표-7〉 참조).

[표 7] 자치단체 관련 주요법제 및 내용

법률	주요내용
지방자치법	- 제정연혁: 법률 제14839호, 2017.7.26.(법률 제36호, 1949.7.4. 제정) - 제정목적: 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함. - 관련조문: ·제11조(국가사무의 처리제한): 자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없음. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있음. 1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무. 제142조(재산과 기금의 설치) ① 지방자치단체는 행정목적을 달성하기 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있음. ② 제1항의 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정함. ③ 제1항에서 "재산"이란 현금 외의 모든 재산적 가치가 있는 물건과 권리를 말함. - 기타 생략 - ※ 남북교류협력 특례 필요
지방분권법	- 제정연혁: 법률 제15501호, 2018.3.20.(법률 제11829호, 2013. 제정) - 제정목적: 지방자치분권과 지방행정체제 개편을 종합적 · 체계적 · 계획적으로 추진하기 위하여 기본원칙 · 추진과제 · 추진체제 등을 규정함으로써 성숙한 지방자치를 구현하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하며 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 함. - 관련조문: 제2절 통합 지방자치단체에 대한 특례 제3절 대도시에 대한 특례 ※ 남북교류협력 특례 신설 필요
지방재정법	제정연혁: 법률 제15528호, 2018.6.28(법률 제1443호, 1963 .11.11.제정) 제정목적: 지방자치단체의 재정에 관한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장함. - 관련조문 제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있음. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정함. 1. 법률에 규정이 있는 경우, 2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 3. 용도가 지정된 기부금의 경우, 4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우. - 기타 생략 - ※ 남북교류협력을 위한 교류협력기금 특례 필요
지방자치단체 기금관리기본법	- 제정연혁: 법률 제14839호(법률 제7664호, 2005. 제정) - 제정목적: 지방자치단체에 설치하는 기금의 관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 지방자치단체 기금 운용의 공공성과 지방재정의 효율성 증진에 이바지함 - 관련조문: 제2조(정의) 이 법에서 "기금"이란 지방자치단체가 특정한 행정목적을 달성하기 위하여 「지방자치법」 제142조 또는 다른 법률에 따라 설치 · 운용하는 자금. 제4조(기금의 존속기한) ② 기금의 존속기한은 기금의 설치목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하여야 하며, 그 기간은 5년을 초과할 수 없음. ③ 존속기한을 넘어서까지 기금을 존치할 필요가 있을 때에는 조례를 개정하여 5년의 범위에서 기금의 존속기한을 연장할 수 있음. 제17조(지역상생발전기금의 설치 · 운용) ① 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 · 특별자치도는 지방자치단체 간 상생(相生) 발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리 · 활용하기 위하여 지역상생발전기금을 설치함. - 기타 생략 - ※ 남북교류협력을 위한 교류협력기금 특례 등 필요

출처: 법제처, 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr), 2018.

자치단체 남북교류협력을 "특례"로 인정할 경우, 우선 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한)에서 문제가 되는 남북교류협력과 같은 국가사무를 예외적으로 처리할 수 있는 근거가 될 수 있다. 즉, 남북교류협력과 관련된 사무를 예외적으로 자치단체 사무로도 처리할 수 있도록 한다면, 자치단체 조례 제정 등을 통하여 보다 진전된 남북교류사업의 추진이 가능할 것이다.

(예) 지방자치법
제10장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례
제174조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.
② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.
제175조 …생략…

제11장 자치단체 남북교류협력 특례(예시)
제176조(남북교류협력사업에 대한 특례인정) 남북관계발전을 위한 자치단체의 남북교류협력사업 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

또한 자치단체의 남북교류협력에 소요되는 재원확보 문제도 일정부분 해소할 수 있다. 자치단체의 남북교류협력은 "지방자치단체 기금관리기본법"에 근거한 기금 재원에서 충당하는 경우가 대부분이다. 그러나 자치단체 기금관리법에서는 기금의 존속기간을 5년으로 설정하고 예외 규정으로 5년의 범위내에서 연장할 수 있도록 하고 있다. 남북문제가 단기간에 국민들이 원하는 평화통일로 이어지기를 염원하지만, 현재의 남북관계가 어떻게 발전할지는 예상하기 어렵다.

기금의 사전적 정의는 국가의 특수한 정책목적을 실현하기 위하여 예산원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 좀 더 탄력적으로 운용할 수 있도록 세입·세출예산에 의하지 않고 특정사업을 수행하는데 필요한 자금이다. 문제는 자치단체 기금관리법이 기금의 일반적 속성인 예산원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나지 못하는 한계(5년)를 가지고 있다는 것이다. 특히 남북교류협력과 관련된 기금의 경우 장래에 발생될 수 있는 통일비용의 적립차원에서라도 5년의 범위를 "특례"를 통하여 예외로 할 필요가 있다. 중앙정부에서도 남북간 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 "남북협력기금법"을 제정하고 운영하고 있으나 존속기한을 명시한 조문은 없다. 또한, 남북교류협력 재원과 관련하여 지방재정법 제17조에서는 자치단체의 기부·보조 등 공공지출을 제한하고 있어 기부나 보조 등의 방식을 통한 재원마련도 제도적으로 선결해야 할 과제가 많아 "특례"를 통한 해결방안의 모색이 필요한 시점이다.

한편, 남북교류협력 재원과 관련하여 지방재정법 제17조에서는 자치단체의 기부·보조 등 공공지출을 제한하고 있어 기부나 보조 등의 방식을 통한 재원마련도 제도적으로 선결해야 할 과제가 많아 "특례"를 통한 해결방안의 모색이 필요하다.

(예) 지방자치단체 기금관리기본법

제4조(기금의 존속기한) ① 지방자치단체가 기금을 신설하여 운용하려는 경우에는 기금의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 한다. 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치 · 운용되는 기금과 「지방공기업법」 제19조제2항 및 제3항에 따른 지역개발을 위한 기금은 존속기한을 명시하지 아니할 수 있다.
② 기금의 존속기한은 기금의 설치목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하여야 하며, 그 기간은 5년을 초과할 수 없다.
③ 존속기한을 넘어서까지 기금을 존치할 필요가 있을 때에는 조례를 개정하여 5년의 범위에서 기금의 존속기한을 연장할 수 있다. 이 경우 「지방재정법」 제33조제9항에 따른 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.
④ 지방자치단체의 장은 기금의 존속기한 및 통합 · 폐지에 관한 사항 등을 포함한 5년 단위의 기금정비계획을 매년 작성하여 이를 「지방재정법」 제33조제1항에 따른 중기지방재정계획에 반영하여야 한다.
※비고: ①에 "남북교류협력에 관한 법률 제2조제4호에 따른 남북협력사업을 위한 기금"도 존속기한을 명시하지 않도록 개정

3.4 북한의 지방행정기관 관련 법제

남한의 자치단체에 해당하는 북한의 지방행정기관은 지방인민위원회로 지방인민회의(지방주권기관) 휴회 중의 지방주권기관으로서의 역할도 동시에 수행하고 있다(〈표-8〉참조). 인민위원회의 주요사업으로는 해당 지방의 모든 행정사업을 조직·집행, 인민경제발전계획 작성·실행, 지방예산을 편성·집행, 사회질서유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 공민의 권리보장을 위한 대책 수립·집행(북한 헌법 제147조) 등의 권한을 가지고 있다.

북한의 경우 상급기관에 대한 복종의무는 존재하나 이의제기 또는 불복절차를 인정하지 않는 상명하복의 중앙집권적 특징을 고려하면 북한의 지방행정조직인 "지방인민위원회"의 권한 범위내에서는 남북교류협력의 주도적 역할을 수행할 수 없는 구조이다.

자치권 차원에서 보면 많은 권한을 가지고 있는 것으로 보이지만, 북한 헌법 제147조 4항으로 "해당 지방인민회의, 상급인민위원회 결정, 지시와 최고인민회의 법령, 결정, 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정, 지시, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시, 내각과 내각 위원회, 성의 결정, 지시를 집행한다." 그리고 헌법 152조에 "지방인민위원회는 상급인민위원회와 내각, 최고인민회의 상임위원회에 복종한다."로 규정하고 있다. 이는 상급기관에 대한 복종의무는 존재하나 이의제기 또는 불복절차를 인정하지 않는 상명하복의 중앙집권적 특징을 고려하면 북한의 지방행정조직인 "지방인민위원회"의 권한 범위내에서는 남북교류협력의 주도적 역할을 수행할 수 없는 구조이다[1]. 지방인민회의 및 위원회 관련 세부사항은 "지방주권기관법"에 규정되어 있다.

남북교류협력과 관련하여 남북한 모두 법제화된 실질적인 권한이 없는 현실에서 판문점 공동선언은 남북한 자치단체 차원에서 남북교류협력에 직접적으로 참여할 수 있는 관련법 제·개정의 근거와 명분을 제공하였다는 점에서 의미를 부여하고 싶다. 이를 계기로 남한의 자치단체는 물론 북한의 지방행정기관 차원에서도 본격적인 남북교류시대에 맞는 법·제도 여건의 재정비를 서둘러야 한다.

자치단체 차원의 남북교류협력은 남북당국의 공동선언에서 출발하지만 진정한 의미의 교류협력은 남북의 자치단체를 포함한 관련 기관들이 제도적 기반위에 자율적으로 추진될 수 있어야 한다. 제도적 추진기반을 구축하여 남북한 지방조직간 교류협력 및 자매결연, 분야별 실무경험 공유 등 실질적인 교류협력으로 연결될 수 있도록 해야 한다.

1)북한 헌법(조선인민민주주의공화국 헌법)은 1948년 제정 이래 2016년까지 14회 개정하였으며, 서문과 7장 172조문으로 구성되어 있다. 지방행정기관의 권한과 관련하여 제6장(국가기구)에 규정(제6절 지방인민회의, 제7절 지방인민위원회)하고 있고(출처: https:// ko.wikisource.org, 2018).

[표 8] 북한(헌법) 지방행정기관관련 주요내용

법조문	주요내용
제6절 지방인민회의	제137조 도(직할시), 시(구역), 군인민회의는 지방주권기관이다. 제138조 지방인민회의는 일반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선거된 대의원들로 구성한다. 제139조 도(직할시), 시(구역), 군인민회의 임기는 4년으로 한다. 지방인민회의 새 선거는 지방인민회의임기가 끝나기 전에 해당 지방인민위원회의 결정에 따라 진행한다. 불가피한 사정으로 선거를 하지 못할 경우에는 선거를 할 때까지 그 임기를 연장한다. 제140조 지방인민회의는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다. 1. 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고를 심의하고 승인한다. 2. 지방예산과 그 집행에 대한 보고를 심의하고 승인한다. 3. 해당 지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책을 세운다. 4. 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들을 선거 또는 소환한다. 5. 해당 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환한다. 6. 해당 인민위원회와 하급인민회의, 인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지한다.
제7절 지방인민위원회	제145조 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 해당 인민회의 휴회중의 지방주권기관이며 해당 지방주권의 행정적집행기관이다. 제146조 지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성한다. 지방인민위원회임기는 해당 인민회의 임기와 같다. 제147조 지방인민위원회는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다. 1. 인민회의를 소집한다. 2. 인민회의 대의원선거를 위한 사업을 한다. 3. 인민회의 대의원들과의 사업을 한다. 4. 해당 지방인민회의, 상급인민위원회 결정, 지시와 최고인민회의 법령, 결정, 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정, 지시, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시, 내각과 내각 위원회, 성의 결정, 지시를 집행한다. 5. 해당 지방의 모든 행정사업을 조직집행한다. 6. 지방의 인민경제발전계획을 작성하며 그 실행대책을 세운다. 7. 지방예산을 편성하며 그 집행대책을 세운다. 8. 해당 지방의 사회질서유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 리익의 보호, 공민의 권리보장을 위한 대책을 세운다. 9. 해당 지방에서 국가관리질서를 세우기 위한 검열, 통제사업을 한다. 10. 하급인민위원회사업을 지도한다. 11. 하급인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지하며 하급인민회의의 그릇된 결정의 집행을 정지시킨다. 제148조 지방인민위원회는 전원회의와 상무회의를 가진다. 지방인민위원회 전원회의는 위원전원으로 구성하며 상무회의는 위원장, 부위원장, 사무장들로 구성한다. 제149조 지방인민위원회 전원회의는 자기의 임무와 권한을 실현하는데서 나서는 중요한 문제들을 토의결정한다. 상무회의는 전원회의가 위임한 문제들을 토의결정한다. 제150조 지방인민위원회는 결정과 지시를 낸다. 제151조 지방인민위원회는 자기 사업을 돕는 비상설 부문위원회를 둘 수 있다. 제152조 지방인민위원회는 자기 사업에 대하여 해당 인민회의 앞에 책임진다. 지방인민위원회는 상급인민위원회와 내각, 최고인민회의 상임위원회에 복종한다.

3. 자치단체의 남북교류협력 개선과제

2018년 판문점 공동선언과 북미회담 등을 통하여 한반도의 항구적 평화체제 구축을 위한 제반 여건이 조성되고 있다. 남북관계가 단순히 남과 북의 문제가 아니라 국제사회와의 관계 속에서 해결될 수 밖에 없는 한계가 있음에도 불구하고 남북간 대화와 협력은 평화와 통일을 앞당기는 촉진제가 되는 것은 분명하다.

남북 정상회담 이후 공동선언의 실효성을 담보하기 위한 남북당국의 조치들이 속도감 있게 추진되고 있다. 비록 비핵화 등의 문제로 인하여 국제사회의 대북제재가 유지되고 있지만, 대북제재와 관련된 제반 문제가 해결되면 남북교류협력은 더욱 속도감 있게 추진될 것으로 예상하고 있다. 그 동안 남북문제는 중앙정부가 주도적으로 역할을 수행하여 오늘과 같은 평화프로세스를 구축하였다면, 미래의 남북관계는 중앙-지방-민간 등 다양한 주체들이 자신들의 역량을 발휘할 수 있는 남북교류협력체계를 구축해야 한다. 이미 남북교류협력에 다양한 주체들이 각 분야의 전문영역(군사, 철도, 도로, 관광, 문화, 체육, 산림 등)에서 활발하게 참여하고 있고, 민선 7기 자치단체에서도 남북교류협력과 관련된 다양한 사업을 추진하고 있다.

남북교류협력이 활발히 전개될수록 중앙정부에서는 선택과 집중을 통한 전략적 접근을 모색해야 한다. 즉, 중앙정부(통일부) 차원에서는 남북교류협력의 컨트롤 타워 역할에 초점을 두어야 한다면, 자치단체의 역할이 필요한 분야는 자치단체에 민간부문의 역할은 민간에서 추진할 수 있도록 하는 분권화된 추진전략이 보다 효율적일 것이다.

남북관계에 있어 자치단체의 역할은 근본적으로 남북문제나 남북간 신뢰회복과 밀접하게 연관되어 있다. 이는 5.24조치 이후 남북관계가 경색되었을 당시 자치단체의 남북교류가 전면 중단된 사례에 잘 나타나고 있다. 2018년 "판문점 선언"은 남북관계에 있어 자치단체의 운신을 폭을 넓힐 수 있는 절호의 기회가 조성되었다. 이러한 기회를 활용하여 자치단체의 남북교류협력에 필요한 제도적 기반을 확고하게 구축할 필요가 있다.

그 동안 남북문제는 중앙정부가 주도적으로 역할을 수행하여 오늘과 같은 평화프로세스를 구축하였다면, 미래의 남북관계는 중앙-지방-민간 등 다양한 주체들이 자신들의 역량을 발휘할 수 있는 남북교류협력체계를 구축해야 한다.

이 글에서는 자치단체의 제도적 기반구축에 필요한 개별법제에 대한 개괄적인 검토를 문제제기 차원에서 시도하였다. 전술한 검토의 내용은 해결방안의 제시가 아니라 이슈제기에 초점이 있다. 자치단체의 남북교류협력사업이 남북문제로 인하여 좌절되는 상황도 문제지만, 제도적 기반구축의 미비로 인하여 사업이 좌절되는 상황

은 사전에 차단해야 한다는 취지이다. 이와 관련된 전문가들의 심도있는 검토와 대안제시가 자치단체 차원의 남북교류협력에 촉매제 역할을 할 수 있기를 기대한다.

남북정상회담은 한반도의 평화정착이라는 시나리오를 그리는 과정이라 할 수 있다. 분단이후 남북간의 회담과정이 더디고 뜻대로 추진되지 않았다고 해서 상대방을 불신하거나 실망한 경우가 더 많았다. 하지만, 일사분란하게 잘 준비된 전쟁과 분쟁의 시나리오 보다는 조금 더디지만 민족의 소망을 담은 회담과 협상의 시나리오에서 항구적 평화와 통일이란 희망의 꽃이 피기를 기대해야 한다.



한부영
- 한국지방행정연구원
선임연구위원



〈논단〉

지방자치단체의 남북교류 과제

1. 들어가면서

올해 2차례의 남북정상회담이 이루어지면서, 남북 중앙정부 차원에서 다양한 분야에서 걸친 교류협력이 추진되고 있다. 이러한 남북 간의 교류협력은 일정한 지역을 기반으로 추진되고 있는데, 여기에 북한의 지방행정기관이 참여하는 방식으로 추진될 것이다. 남북교류사업이 갖고 있는 지역적인 기반은 남한의 지방자치단체가 교류사업에 참여하게 될 계기가 된다. 자연스레 지방자치단체차원에서 북한의 지방정권기관과의 직접교류를 추진할 수 있는 계기가 마련되고, 남북교류의 당사자로서 남북 지방자치단체 간 직접 교류를 추진하게 될 것이다.

지방자치단체 차원에서 이루어지는 남북교류는 일차적으로 인도주의적 지원에서 시작될 것이다. 지금도 많은 지방자치단체에서 남북교류를 추진하고 있는데, 북한의 특정지방행정기관이 대상이 되는 교류가 아닌, 특정 지역에 대한 인도주의적 지원의 형태로 이루어지고 있다. 비정치적인 교류·협력사업에 대한 지원단계에서 점차 공동선을 위한 협업으로 발전하게 될 것이다. 유엔 안전보장이사회의 제재가 완화되면, 경제적 지원사업, 경제협력사업, 정치·행정적 협력사업의 단계를 거쳐 보다 직접적인 형태의 교류가 가능하게 될 것이다.

2. 지방자치단체의 과제

지방선거 이후, 각 지방자치단체에서는 북한 지방행정기관과 교류와 협력을 위한 다양한 시도를 하고 있다. 하지만 아직까지 교류를 위한 당사자로서 지방자치단체 차원의 성과가 나타나고 있지는 못하다. 지방자치단체 차원에서 북한의 특정지역에 대한 지원, 교류, 협력을 추진하고 있지만, 대등한 관계 속에서 남북 지방행정기관 사이의 협력을 추진하고 있지 못하고 있는 실정이다.

남북교류사업에서 지방자치단체들은 의미 있는 교류를 추진하겠다는 의욕만 앞어서 실제적인 성과를 거두지 못하고 있는 사례가 많다. 그렇기 때문에 인도주의적 지원을 추진하는 동시에 남북 지역 간 신뢰회복이 이루어져야 교류와 협력이 가능해질 것으로 보인다. 관심 있는 지역을 중심으로 지원과 협력을 추진하면서 단계적으로 교류를 추진하는 전략이 필요하다.

지방자치단체는 남북교류를 위한 제도적 기반을 우선적으로 구축할 필요가 있다. 특히 교류협력을 위한 법적 기반, 조례를 제정하거나 개정해야 할 필요가 있다. 올 9월 또는 10월에 많은 지방자치단체가 남북교류를 위한 조례를 정비하고 있으며, 현재도 일부 지방자치단체, 특히 기초자치단체가 남북지방자치단체 간 교류를 위한 조례제정과 개정을 추진하고 있다. 조례제정을 통한 제도적 기반의 마련은 남북교류의 합법성과 정당성을 뒷받침해줄 것이다.

특히 교류협력을 위한 법적 기반, 조례를 제정하거나 개정해야 할 필요가 있다. 올 9월 또는 10월에 많은 지방자치단체가 남북교류를 위한 조례를 정비하고 있으며, 현재도 일부 지방자치단체, 특히 기초자치단체가 남북지방자치단체 간 교류를 위한 조례제정과 개정을 추진하고 있다.

조례제정과정에서 특별히 관심을 가져야하는 부분은 남북교류협력조례에서 조례의 제정목적, 즉 추진사업의 분야에 대한 내용이다. 명분과 실익이 미흡한 인도주의적 지원을 가능하게 할 수 있도록 조례를 제정하여야할 필요가 있는데, 그렇게 해야만 인내심을 가지고 지속적이고, 계속적이며, 반복적 교류를 추진할 수 있기 때문이다.

또한 조례가 필수적으로 보장하여야 하는 조항은 남북교류협력기금에 대한 규정이다. 일부 지방자치단체는 남북교류협력기금에 대한 조례를 별도로 제정하기도 하지만, 중요한 것은 기금을 충분이 조성할 수 있는 법적 근거와 기금의 활용범위에 대한 규정이다. 남북교류협력기금은 남북 지방자치단체 간 교류나 협력과정에서 특정사업을 추진할 수 있는 동력이 될 것이지만, 접촉과정에서 필요한 행정비용도 고려해야 할 것이다.

3. 인도주의적 지원에 대한 의식 변화

북한과 교류는 일정한 단계를 거쳐야만 보편적, 정상적 교류와 협력이 가능하다. 특히 남북지방자치단체 간 교류는 더 많은 교류를 위한 절차와 과정이 필요하다. 남북지방자치단체 사이에서 이루어지는 교류는 중앙정부 차원의 교류사업보다 비교적 비정치적 교류를 가능하다는 장점을 가지고 있다. 이러한 장점을 살려 정치적으로 보다 민감하지 않은 분야에서부터 교류를 추진할 필요가 있다. 지방자치단체와 북한 지방행정기관간의 교류 협력은 유엔안보리의 대북재제를 피해가는 우회적 방안이 될 수 있다. 또한 지방자치단체 사이의 교류 협력은 경제적 협력 교류보다는 인도주의적 교류를 추진할 수 있는 방안이 되기도 한다.

남북지방자치단체 사이의 인도주의적 교류는 조건과 대상을 정해놓고 가기 보다는 인류의 공존을 꾀하고, 복지를 실현하려는 박애적(博愛的)인 사상에서 교류를 추진하는 것이다. 인종·국적·종교를 넘어 사회적 약자에게 구원의 손길을 내미는 인도주의 운동의 일환으로 추진하는 것임을 강조할 필요가 있다. 국내에 논란이 되고 있는 북한 퍼주기에 대한 인식변화와 민족공동체로서 의식과 동질성 회복을 위한 노력으로 인도주의적 지원과 교류를 추진할 필요가 있다는 인식전환이 필요하다. 명분과 실리가 없는 교류를 지방자치단체가 추진하기에는 많은 어려움이 있다. 남북교류를 추진하는 단계에서 인도주의적 지원에 대한 주민과 지방의회의 부정적인 의견과 반대에 부딪히기도 한다. 그렇기 때문에 자연재해, 안전사고, 전염병, 산림황폐화, 기아 등에 대한 지방자치단체 차원의 지원이 남북교류의 일차적 단계로 인식하고 인내를 가지고 협력을 추진하는 노력이 필요하다.

인종·국적·종교를 넘어 사회적 약자에게 구원의 손길을 내미는 인도주의 운동의 일환으로 추진하는 것임을 강조할 필요가 있다. 국내에 논란이 되고 있는 북한 퍼주기에 대한 인식변화와 민족공동체로서 의식과 동질성 회복을 위한 노력으로 인도주의적 지원과 교류를 추진할 필요가 있다는 인식전환이 필요하다.

4. 북한행정에 대한 이해

북한 지방행정기관과 교류를 추진하는 지방자치단체들은 북한에 대한 이해도와 수용도가 낮게 나타나곤 한다. 북한을 가난하고 낙후된 지방으로 이해하며 교류를 추진하는 어리석은 우를 범하기도 한다. 그렇기 때문에 북한 지방정권기관의 법적지위, 지방행정구역, 지방당위원회와 행정경제위원회의 관계, 지방행정 기관구성, 지방행정기관의 역할과 기능 등에 대한 이해도를 높여야 교류와 협력이 가능할 것이다.

북한 지방정권기관을 보통지방행정기관으로 인정하고 존중할 때, 비로소 접촉, 교류, 협력이 가능해질 것이다. 북한지방행정기관과의 교류에 앞서, 대상기관, 특정 지방행정기관을 선정하고, 협력사업을 계획하고 추진함으로 상호의 이해를 증진시킬 수 있다. 북한에 대한 이해가 뒷받침 될 때, 보다 효과적인 교류 협력이 가능할 것이다. 실제로 지방자치단체 차원에서 북한에 지원한 못자리용 비닐에서도 이해의 부족이 나타나는 문제가 있었다. 남한에서는 못자리용 비닐을 0.5㎜ 두께로 사용하고 있지만, 북한의 0.7㎜를 사용하고 있는데, 북한 상황을 이해하지 못하고 남한을 기준으로 지원사업을 진행했기 때문에 지원사업의 효과가 퇴색되는 상황으로 이어진 것이다.

5. 남북교류에 대한 전문성 확보

남북지방자치단체 사이의 교류를 이끌기 위한 전문인력 양성도 필요하다. 북한 행정을 이해하는 수준을 넘어 외교적 역량을 갖춘 전문인력을 키워내야만 한다. 남북지방자치단체가 교류를 추진하는 과정은 국가 간의 외교관계와 유사한 절차를 거치기 될 것이기 때문이다.

지방자치단체의 전문성은 외교적 수사와 매너를 기본으로, 북한사회의 이해, 북한지방행정기관의 이해, 그리고 협력가능한 지역과 지방행정기관을 선정할 수 있는 역량이 필요하다. 실제로 남북교류사업의 성패는 대상사업의 선정과정에서 실패를 경험하는 경우가 많다. 비정치적이고, 경제적 성과가 기대되지 않는 작은 사업부터 추진하는 지혜가 필요하며, 이러한 사업은 북한사회와 대상지역의 특성을 이해하는 데에서 성과를 낼 수 있기 때문이다.

6. 지방자치단체장의 의지와 인내심

독일의 지방자치단체간 교류과정에서 경험이나, 우리나라에서 대북교류가 단발성을 가지고 추진되는 배경을 살펴볼 때, 실패한 교류사업은 기관장의 정치적 성과에 매몰된 사업이었다는 점을 돌아보게 된다. 가장 흔한 경우는 북한에 특정 지방행정기관과 어떠한 사업을 추진하겠다고 언론에 공개하는 경우다. 이러한 사업은 대부분 실패로 돌아간다. 북한의 자존심을 흔드는 결과로 이어지기 때문이다.

대북사업에 나서는 지방자치단체는 북한 지방행정기관이 필요로 하는 사업을 지원하되, 긴 호흡으로 인내심을 가지고 추진해야 효과를 거둘 수 있을 것이다. 좋은 친구는 단기간에 만들어지지 않는다. 경제적 도움을 주었다고 우정이 돈독해지는 것이 아니며, 끊임없이 함께할 수 있을 때 돈독해지는 것이다.

강일규
- 한국직업능력개발원
선임연구위원



〈논단〉

지방자치단체의 남북한 교류협력

1. 들어가면서

남북교류협력에서 지방자치단체의 적극적인 참여 필요

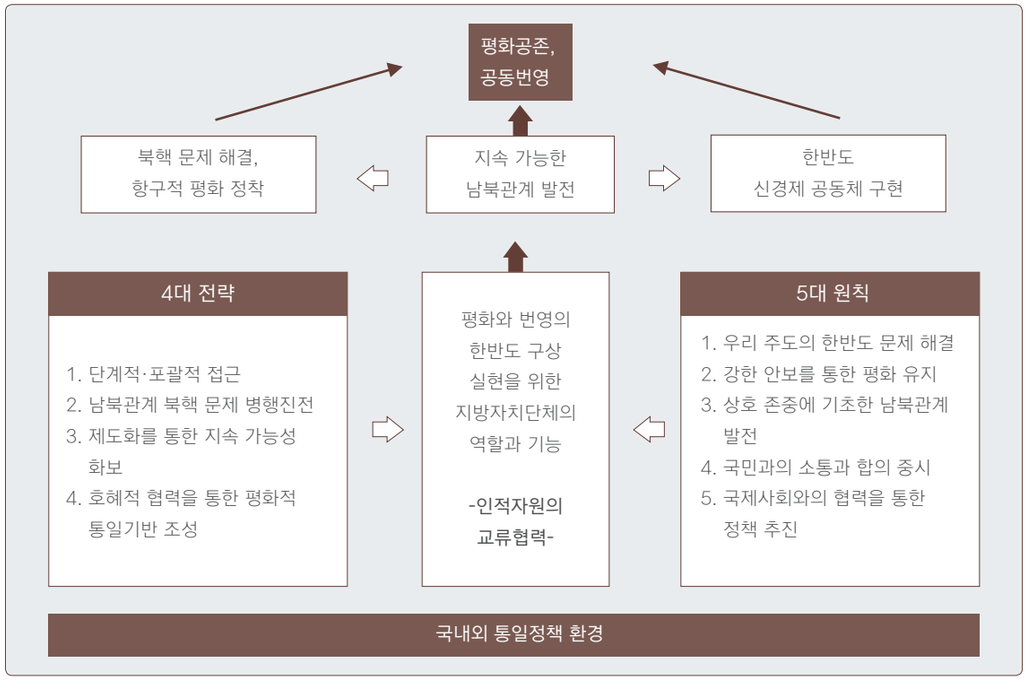
최근 남북관계는 11년 만에 남북한 정상회담을 계기로 4.27 판문점 선언[1] 을 채택하는 등, 상호 평화공존을 향해가고 있다. 다시 찾아온 평화 무드에 남북한은 단절되었던 남북한 협력 사업을 재개하기 시작했고, 앞으로 다양한 분야의 교류협력이 이루어질 전망이다.

그동안 남북관계를 보면, 분단 초기부터 상호 불신과 불안의 관계 속에서 우리 정부는 나름대로 각 정부별로 꾸준하게 통일 및 대북 정책[2] 을 천명해 왔다. 특히 문재인 정부는 북한 핵 문제의 평화적 해결과 남북한 간 정치·군사적 신뢰 구축 및 한반도 평화체제 구현을 주요한 요소로 구성하는 정책을 제시하고 있다. 즉 문재인 정부의 통일 및 대북 정책은 크게 평화공존과 공동번영을 제시하고, 이를 위해 3대 목표와 4대 전략 및 5대 원칙을 제시하고 있다. 물론 이러한 정책의 구체적 실천을 위한 계획과 노력이 필요하겠지만, 먼저 이를 구체화하는 정부 차원의 다양한 준비와 대응 전략 수립이 필요하다.

여기서 지방자치단체도 예외가 될 수 없다. 특히 지방자치단체의 인적 분야에 대한 교류협력은 매우 중요하다고 할 수 있다. 아래 그림은 중앙정부 차원의 통일정책에서 지방자치단체의 다양한 역할과 기능이 있음을 제시한 것이다. 통일정책을 크게

물적·인적 분야로 나누어 본다면, 그 중에서 우선 인적 분야의 교류협력이 중요한 수단이나 영역이 될 수 있다는 것이다.

[그림 1] 문재인 정부의 대북정책과 지방자치단체의 인적자원 교류협력



1) 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언의 골자는 완전한 비핵화를 통한 핵 없는 한반도를 실현하는 공동의 목표 확인, 금년 중 종전선언 및 휴전 협정의 평화 협정으로의 전환, 모든 적대 행위의 전면 중지, 남북 공동연락사무소 개설, 이산가족 상봉 추진 등이다.

2) 제1 공화국(1945-1954) 북진통일론 / 제2 공화국(1954-1963) 선건설 후통일론 / 제3 공화국(1963-1973) 선건설 후통일론 / 제4 공화국(1973-1981) 평화통일 외교 정책 선언 / 제5 공화국(1981-1987) 민족화합 민주통일 방안 / 제6 공화국 (1987-1992) 한민족 공동체 통일 방안 / 문민정부(1992-1997) 민족 공동체 통일 방안 / 국민의 정부(1997-2002) 햇볕정책, 화해협력 / 참여 정부(2003-2007) 평화번영 정책 / 이명박 정부(2008-2012) 상생공영의 대북정책 / 박근혜 정부(2013-2017) 한반도 신뢰 프로세스.

2. 지방자치단체의 교류협력은 다양한 분야에서 가능

남한의 지방정부는 독립된 사법권을 갖고 있지 않기 때문에 일반적으로 지방자치단체로 통용되지만, 지방의 독립적 권한 및 분권화를 지향하고 있기 때문에 자치적 정부 형태라고 볼 수 있다. 여기서 지방이란 국가의 한 부분으로서 지역을 의미하고, 지방자치는 지방(국가의 한 부분)이 자신의 문제를 스스로 판단·결정·책임지는 것을 의미한다. 이런 측면에서 보면, 남북한의 교류협력 사업도 지방자치단체가 스스로 각 지역의 특성과 수요에 맞추어 관련 사업을 추진할 수 있을 것이다.

지방자치단체는 대외적으로 교류협력이 가능한데, 남북관계에서 자치단체 차원의 교류협력은 여러 제한 요인이 있을 수 있다. 특히 초기의 교류협력은 대부분 중앙정부 차원에서 이루어지고 있기 때문에 현 시점에서 이루어지는 사업들은 향후 활발한 교류협력 시대를 대비하는 측면이 강하다. 특히 모든 교류협력은 인적 교류가 우선이기 때문에 우선 인적자원 분야의 교류협력에 대한 준비가 필요하다.

교류협력은 쌍방향 흐름의 교류를 의미하는 것이다. 개인, 집단, 기관, 국가 등 다양한 주체들이 각각의 우호, 협력, 이해 증진 및 공동의 이익 등을 목적으로 하는 공식적 또는 비공식적인 협력관계를 말한다. 이런 차원에서 지방자치단체는 남북한 간 교류협력에서 다양한 교류협력이 가능할 것이다. 특히 인적 분야는 다양한 유형으로 교류협력의 초석이 될 수 있다. 한편 지방자치단체의 교류 유형은 자매결연, 경제통상 교류, 학술·예술·문화·스포츠 교류, 행정·인적 교류, 국제기구 참여 등으로 분류할 수 있다. 또한 지방자치단체의 대외 교류를 기능적 속성을 중심으로 행정, 경제·통상, 문화·예술, 체육, 청소년, 상징 등으로 구분할 수 있다. 대한민국시도지사협의회(2018)는 국제 교류를 행정, 인적, 문화예술, 관광, 청소년, 스포츠, 기술·학술, 경제, 민간단체, 상징 사업 등으로 구분하고, 주요 교류 활동을 제시하고 있다. 남북한 교류협력도 이 분야를 참고할 수 있을 것이다. 지방자치단체는 이 분야에서 우선 가능한 분야에서 교류협력 사업이나 프로그램을 각 지역의 특성에 맞게 선정하여 충분한 준비를 통한 추진이 필요하다.

교류협력은 쌍방향 흐름의 교류를 의미하는 것이다. 개인, 집단, 기관, 국가 등 다양한 주체들이 각각의 우호, 협력, 이해 증진 및 공동의 이익 등을 목적으로 하는 공식적 또는 비공식적인 협력관계를 말한다.

[표 1] 국제 교류 유형(대한민국시도지사협의회)

교류협력 분야	교류협력 내용
행정 교류	대표단 상호 방문, 행정 정보 교류, 교류 10주년 기념식 등
인적 교류	공무원(상호) 파견, 공무원 연수, 청소년 상호 방문, 홈스테이, 대학생 교류 등
문화·예술 교류	축제 참가, 예술단 공연, 바둑 및 서예교류전, 미술전시회, 한복패션쇼 행사 등
관광 교류	관광 물산전, 수학여행, 의료 관광 유치 등
청소년 교류	홈스테이, 수학여행, 청소년 스포츠 교류, 어학연수, 국제 인턴십
스포츠 교류	친선 축구 대회, 친선 야구 대회, 국제 육상 대회 등
기술·학술 교류	행정 정보 관련 세미나, 국제 심포지엄 개최, 농업기 술 연수, 산업 관련 연수, 등
경제 교류	경제 교류 협정 체결, 시장 개척단 파견, 경제 상담회 개최, 국제 인턴십, 상공회의소 간 교류, 투자 설명회, 직항로 개설, 기술이전 협의 등
민간단체 교류	상공회의소 간 교류, 예술협회·의사회 등 민간단체 간 교류, 대학생 교류 사업 등
상징 사업	공원 조성, 거리 명명식, 자매도시 전시관 개관, 명예시민증 수여 등
기타	의료봉사, 성금 전달, 원조, 동물 기증 등

자료: 대한민국시도지사협의회(2018), 대한민국시도지사협의회 홈페이지(www.gaok.or.kr)

남북한 간 지방자치단체 차원의 교류협력은 이상과 같은 대외 교류협력을 참고하여 분야별 인적 교류협력 추진이 가능할 것이다.

3. 교류협력에 대한 몇 가지 제언

지금까지 살펴본 것과 같이 남북간 관계변화는 정권마다 차이가 있고, 교류협력의 대상과 수준도 다르다고 볼 수 있다. 또한 교류협력은 주로 중앙정부 차원에서 이루어지고, 지방자치단체는 교류협력의 량과 질적 수준에서 아직 미흡한 수준이다. 따라서 향후 지방자치단체는 남북한 관계의 변화에 부응하여 각 지역적 특성에 적합하거나 필요한 영역에서 점진적인 준비와 실행이 필요하다. 이 과정에서 규범적 차원의 몇 가지 제언 내용은 다음과 같다.

첫째, 인적자원 분야의 교류협력에 대한 지역적·사회적 공감대 형성과 필요성 인식이 중요하다. 남북한은 한 민족으로 오랜 역사를 유지해 왔지만, 근현대에서 양측은 이념적인 갈등과 전쟁 등 불편한 관계의 점철이 있었다. 따라서 우리는 이를 극복

향후 지방자치단체는 남북한 관계의 변화에 부응하여 각 지역적 특성에 적합하거나 필요한 영역에서 점진적인 준비와 실행이 필요하다.

하고 새로운 관계 설정과 통일이라는 목표 달성에 힘을 합칠 필요가 있다. 다행히 최근 남북 관계의 호전 분위기가 조성되는 과정에서 각 지방자치단체는 지역주민과 함께 이러한 사회 분위기를 적극 활용하고, 상호 신뢰와 공감의 우호 관계를 지속하면서 기본적으로 인적 분야의 교류협력이 필요하다.

둘째, 인적 분야의 교류협력은 기본적으로 각 지역의 특성에 맞는 분야를 선정하는데, 일반적으로 지역 문화 및 관광이나 체육 및 지역특산품 등 비 정치적 분야에서 출발하고, 상호 방문과 신뢰 구축을 통하여 점진적으로 교륙협력의 대상과 수준 및 범위를 확대하는 것이 필요하다.

셋째, 남북한 양측 중앙정부의 지원이 중요하다. 중앙정부의 지원은 기본적으로 지방정부 차원의 교류협력이 자율적으로 이루어지도록 분권적 차원에서 교류협력 관련 제도 및 조례 제정권을 보장하는 것이다. 이와 관련한 관련 법 및 제도를 제정하여 행정적 지원 강화가 필요하다. 또한, 중앙정부는 재정적 차원에서 각 지방정부의 관련 예산 지원 및 보조가 필요하다. 지방자치단체의 남북 관련 협력기금 활용에 대한 논의도 필요하다.

넷째, 지방자치단체는 교류협력 전담 부서를 설치하거나 기존의 부서에 대북 관련 전문 담당 인력을 확보·배치해야 한다. 향후 남북 관계는 더욱 긴밀하게 발전할 것이며, 지방정부 간 관계도 다방면에서 교류협력이 이루어질 것이다. 이런 상황에서 관련 업무는 양과 질적인 면에서 증가할 것이다. 따라서 이를 담당할 전담 부서와 관련 업무를 수행할 역량 있는 전문가를 미리 확보할 필요가 있다.

다섯째, 지방자치단체는 자체적으로 관련 예산을 확보하고, 점진적 증액을 통해 교협협력의 지속성을 확보해야 한다. 남북한 교류협력 관련 소요 재정은 중앙정부의 지원도 필요하지만, 기본적으로 지방자치단체가 자체적으로 필요한 예산이나 기금을 확보 및 조성할 필요가 있다. 이 경우 소요 재정 및 기금 확보는 지역의 기업과 학교 및 민간단체 등과 협조하여 공동으로 대응하여 마련하는 방법도 강구할 수 있다. 결국 충분한 재원 확보가 인적 분야의 교류협력 관련 사업의 지속성 유지에 필수 요건이라고 볼 수 있다.

여섯째, 남북한 교류협력에서 자치단체가 수행 할 수 각 지역의 특성화 된 교류협력 사업 발굴과 관련 프로그램을 개발·보급·확산해야 한다. 지방자치단체의 교류협력 사업은 다양한 분야에서 여러 사업이 가능할 것이다. 지금까지 인적 분야는 주로 인도적 지원 분야의 민간단체 및 북한 진출기업이나 종교단체 등의 교류가 주를 이루었는데, 이제는 지방정부 간 경협 및 지역 기업 진출 등이 가능할 것이고, 더 나아가 상호 지역 공공부문 간 필요한 인력 교류 및 관련 프로그램 개발 등 교류협력을 추진하는 것이 필요하다. 이 과정에서 자매결연을 맺는 등 다양한 방법이 있을 수 있다.

일곱째, 인적 분야의 교류협력 사업에 대한 주기적 평가를 통해 지속적인 개선을 유도해야 한다. 향후 지방자치단체가 추진하는 교류협력 사업은 상호 주기적·항목별 평가를 통해 사업 및 프로그램의 질적 개선을 촉진할 필요가 있다. 이러한 평가를 통해 사업의 소요 예산이나 프로그램 및 실효성 등을 제고할 수 있다. 평가는 전문가의 참여를 통해 결과의 객관성 및 적합성·타당성 확보가 필요하다.

여덟째, 지방자치단체의 교류협력 사업에서 성공 사례를 발굴하여 적극적인 홍보와 사업의 확산을 도모해야 한다. 예컨대, 제주도의 감귤 지원 사업이나 접경도의 북한 인사 초청 등 교류 사업을 들 수 있다.

이 외에 독일이나 중국 양안 간 교류협력 등 외국의 경험이나 사례를 검토·활용할 수 있을 것이다. 예컨대 중국 푸젠성(福建省)은 최근에 전개한 양안(两岸)인재 교류협력 정책에서 해협(海峡) 양안(两岸) 인재특구 건설을 제기하고, 양안(两岸) 인재 교류협력을 추진함으로써 해협(海峡) 서안(西安) 경제구의 비약적 발전을 촉진하였다[3].

3) 2010년, 샤먼시(厦门市)도 '양안(两岸) 인재특구'를 건설해야 한다고 제기하였고, 2011년 11월, 푸젠성(福建省)의 핑탄(平潭) 실험구는 국가발전개혁위원회의 비준을 거쳐 '인재특구' 개발을 착수했다. 푸성(福建省)은 적절한 시기에 핑탄(平潭) 실험구에 '공동 계획, 공동 개발·공동 경영, 공동 관리, 공동 수익'이라는 형태의 '해협(海峡) 인재특구' 건설을 세우기로 하였다. 양안(两岸) 인재 교류 합작에 유리한 위치에 있던 푸젠성(福建省)은 해협(海峡) 양안(两岸) 인재특구 건설을 통해 여러 방면에서 혁신적 돌파를 진행하였다. 이것은 양안(两岸)의 평화적인 발전을 추진하고, 양안(两岸) 인민 교류 합작을 강화하며, 중국 통일을 촉진하는 것에 대해 중요한 의의를 지니고 있다.

양현모
- 한국행정연구원
전문연구위원



〈논단3〉

지방자치단체 남북교류협력사업의 협력적 네트워크 구축 방안

1. 들어가는 글

현재 지방자치단체들이 대북·통일정책 주요 행위자로서 활동하는 분야는 북한 이탈주민 정착지원, 통일교육 등도 있지만 정치·행정적으로 가장 주목받고 있으며 학술적 연구 대상도 되고 있는 분야는 남북교류협력사업이다. 남북한 관계, 정부의 대북정책의 노선 등에 따라 차이는 있지만 2000년 이후 전국의 지방자치단체, 특히 광역자치단체들이 남북교류협력사업을 추진하고 있다.

그동안의 지방자치단체 남북교류협력사업 추진실태를 보면 성공적 사례도 있지만 그 과정에서 많은 문제와 시행착오가 있었던 것도 사실이다. 그런데 지방자치단체 남북교류협력사업 추진과정에서 문제가 발생하게 된 주된 이유 중 하나는 사업에 대해 중앙정부(통일부)와 지방자치단체들 간 의견 차이가 있는 상황에서 상호 간에 활발한 의사소통은 없었기 때문이다.

따라서 향후 지방자치단체 남북교류협력사업이 성공적으로 추진되어 한반도 긴장완화와 북한의 개방 등에 실질적으로 도움이 되고 장기적으로는 사업을 추진하는 지방자치단체에도 이익이 되기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체들 간 협력적 네트워크가 구축되어 상호 활발한 의사소통과 협력이 이루어져야 한다. 나아가 사업에 참여하고 있는 다른 행위자 간의 의사소통체계도 구축될 필요가 있다.

본 연구에서는 지방자치단체 남북교류협력사업의 주요 행위자인 통일부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간, 지방자치단체와 민간단체 간의 활발한 의사소통과 협력을 담보하는 협력적 네트워크 구축을 위한 몇 가지 실천과제를 제안해 보도록 한다.

2. 지방자치단체 남북교류협력사업의 협력적 네트워크 구축을 위한 과제

1) 지방자치단체 남북교류협력사업에 대한 공감대 형성

지방자치단체 남북교류협력사업의 협력적 네트워크 구축을 위한 첫 번째 과제는 사업에 참여하는 다양한 정책행위자들이 사업의 목표, 성격 및 의의, 추진과정 등에 대해 이해하고 서로 공감대를 형성하는 것이다. 협력적 네트워크는 정책행위자들이 함께 공유하고 지향하는 공통의 목표가 있어야만 구심력을 갖고 유지될 수 있다.

우선 지방자치단체 남북교류협력사업 목표에 대한 공감대 형성이다. 지방자치단체 남북교류협력사업은 중앙정부의 대북·통일정책을 측면에서 지원하기 위해 기획·추진되는 것으로서 궁극적으로 남북교류를 다원화하여 실질적인 교류를 강화하기 위함이다. 즉, 중앙정부 위주의 경직화되고 단순한 사업을 지방차원으로 확대하여 남북교류를 활성화하여 결과적으로 민족동질성을 확보하기 위함이다. 또한 사업의 다양화·활성화를 통해 북한의 개방을 유도하여 통일을 앞당기기 위함이다.

남북교류협력 사업은 중앙정부가 주도해서 추진할 사항이 아니며 그렇다고 해서 지방자치단체가 단독으로 수행할 사업도 아니다. 즉, 남북교류협력은 중앙정부와 지방자치단체 간 서로 소통하고 협력하여 추진할 사항이다. 중앙정부는 지방자치단체에게 사업 추진에 필요한 여러 정보를 제공하여야 하며, 필요할 경우 재정적·행정적 지원도 하여야 한다. 특히 지방자치단체들은 북한에 대한 사정, 정보들이 부족하기 때문에 이에 대한 지원도 중앙정부의 몫이라고 볼 수 있다. 또한 정부는 사업의 결과를 점검하고 평가하여 향후 사업 추진방향을 설정할 필요도 있을 것이다.

중앙정부는 지방자치단체에게 사업 추진에 필요한 여러 정보를 제공하여야 하며, 필요할 경우 재정적·행정적 지원도 하여야 한다. 특히 지방자치단체들은 북한에 대한 사정, 정보들이 부족하기 때문에 이에 대한 지원도 중앙정부의 몫이라고 볼 수 있다.

지방자치단체들도 이 사업은 큰 재정적 이익을 위해 추진하는 사업이 아니며 오히려 어느 정도의 예산을 투입하여야 할 사업이라는 점을 알아야 한다. 또한 사업 추진과정이 북한을 대상으로 하기 때문에 성공 가능성이 높지 않고, 오히려 실패할 가능성이 크다는 것을 알아야 한다. 특히 무리한 사업추진, 지자체장의 정치적 목적을 위해 추진되는 사업은 실패할 가능성이 크다는 점을 명심할 필요가 있다.

따라서 지방자치단체는 사업의 기획과정에서부터 정부와 논의하여야 하며 지역

주민의 의견도 수렴하고 사업의 결과도 투명하게 공개할 필요가 있다. 사업의 내용에 있어서도 지역에 맞는 사업을 선정하여야 하며 대규모 사업, 정치적 색채가 강한 사업보다도 북한 지방에 대한 소규모 지원, 남북한 지방 차원의 문화·체육·농업교류 등이 적당하다는 것을 인지하여야 한다.

종합하면 지방자치단체 남북교류협력사업에 대해 중앙정부와 지방자치단체 간 협력적 네트워크가 구축되기 위해서는 사업의 목표와 의의, 추진방향, 내용 등에 대해 중앙정부와 지방자치단체 간 어느 정도의 공감대가 형성되어 있어야 한다. 구성원들이 각각의 이해관계에 따라 서로 상이한 목표나 지향점을 고수할 경우 상호 협력체계가 아닌 상호 경쟁 및 갈등의 장으로 전락할 수밖에 없다.

2) 지방자치단체를 남북교류협력사업의 주체로 인정

통일부는 하루 빨리 지방자치단체들을 남북교류협력사업의 주체로 인정하고 기금 지원의 대상자로 선정하여야 한다. 나아가 지방자치단체들을 대북교류협력사업의 파트너로 인정하고 상호 소통하고 협의하여야 한다.

지방자치단체 남북교류협력사업 추진과정에서 제기되는 문제 중 지방자치단체들이 가장 심각하다고 판단하는 것은 지방자치단체가 사업의 주체로 인정받지 못하고 있다는 점이다. 즉 아직 정부가 지방자치단체를 남북교류협력사업의 '협력사업자'로 승인하지 않고 또 '대북지원사업자'로도 지정하지 않고 있다는 점이다.

이와 같은 불인정은 「남북교류협력에 관한 법률」이나 관련 시행령 또는 시행규칙에 근거하는 것이 아니라 통일부의 자체적인 업무처리 규정과 그 자의적 해석에 비롯되고 있다. 지방자치단체 남북교류협력사업을 통제·규제하는 통일부 입장 배경에는 지방자치단체들이 앞다투어 사업을 추진할 경우 정부로서 통제하기 어려울 뿐만 아니라, 이로 인해 예기치 못한 결과도 발생할 수 있다는 우려가 있다. 즉, 통일부는 대북·통일정책의 경우 국내·외적 상황에 따라 전략적으로 대응할 필요가 있는데, 만약 많은 지방자치단체가 독자적으로 사업을 추진할 경우 북한에 대한 전략적 대응이 어려워질 수 있다는 생각을 가지고 있다.

통일부의 이러한 입장과 태도로 인해 남북교류협력사업을 추진하는 지방자치단체들은 정부의 재정적 지원, 즉 남북협력기금에 따른 지원을 받을 수도 없다. 결국 남북교류협력사업을 추진하려는 지방자치단체는 공식적으로 주체가 되어 사업을 추진할 수 없어 민간단체를 내세워 사업을 추진할 수밖에 없으며, 재정적 지원도 민간단체의 이름으로 받을 수밖에 없다.

대북·통일정책과정에서 지방자치단체의 역할이 더욱 강조되고 있는 상황에서

지방자치단체가 남북교류협력사업의 주체로 인정되지 못하고 기금 지원의 대상에서 제외되는 것은 올바른 방향이라고 볼 수 없다. 통일부는 하루 빨리 지방자치단체들을 남북교류협력사업의 주체로 인정하고 기금 지원의 대상자로 선정하여야 한다. 나아가 지방자치단체들을 대북교류협력사업의 파트너로 인정하고 상호 소통하고 협의하여야 한다. 또한 지방자치단체들에 대한 통일부의 정책컨설팅 기능을 강화하여 사업에 대한 정보와 전략을 공유하여 사업의 성공을 위해 노력하여야 한다.

3) 중앙정부와 지방자치단체 간 협의체 설치

사업 추진과정에서 통일부와 지방자치단체 간 이견이 있을 경우 상호 소통하여 이를 조율·조정할 필요가 있을 것이다. 이외 지방자치단체 간 불필요한 경쟁 방지, 과도한 예산 출현 등의 문제를 협의하기 위해서도 관련 협의기구의 설치가 필요하다.

지방자치단체 남북교류협력사업이 올바르게 추진되어 그 성과를 내기 위해서는 사업에 대한 통일부의 입장과 정책기조 등이 각 지방자치단체들에게 정확히 전달되고 지방자치단체들의 입장과 요구 등도 통일부에 통일되어 전해질 필요가 있다. 또한 사업 추진과정에서 통일부와 지방자치단체 간 이견이 있을 경우 상호 소통하여 이를 조율·조정할 필요가 있을 것이다. 이외 지방자치단체 간 불필요한 경쟁 방지, 과도한 예산 출현 등의 문제를 협의하기 위해서도 관련 협의기구의 설치가 필요하다. 특히 향후에는 개별 자치단체들이 사업을 분절적으로 추진하는 것을 줄이고 몇 개의 자치단체들이 연합체 형식으로 사업을 공동으로 추진하는 것을 적극적으로 권고할 필요도 있는데, 이를 위해서도 통일부와 지방자치단체 간 의사소통을 위한 협의기구가 필요하다 하겠다.

현재 통일부와 지방자치단체와의 협의기구가 없는 것은 아니다. 통일부와 지방자치단체들은 상호 긴밀한 협의를 위해 2006년 11월 '지방자치단체 남북교류 실무협의회'를 구성하여 운영하고 있다. 이 협의회는 통일부 교류협력국장이 위원장이며 통일부 사회문화과장, 16개 광역자치단체 남북교류업무 담당 과장, 민간위원 등 25명으로 구성되어 있다. 이 기구의 설치 목적은 지방자치단체 남북교류협력사업에 있어 중앙-지방 간 협력체계를 구축하여 사업을 활성화하고 추진 현황을 파악하는 것이다.

그러나 이 기구는 법정기구가 아닌 임의기구이기 때문에 협의 내용에 대한 구속력을 갖지 못하는 등 실질적 권한이 없고 그 때문에 운영실적도 거의 없는 상황이다. 위원장과 위원들의 격도 또한 다른 협의기구보다 상대적으로 낮아 결정사항이 있어도 그 집행을 보장받지 못하고 있는 실정이다. 따라서 정부는 이 기구보다는 협의내용 및 결과에 대해 보다 강한 구속력을 갖는 '(가칭)지방자치단체 남북교류 정책협의

회(이하 정책협의회)'의 설치를 고려할 필요가 있다. 이 정책협의회는 통일부와 지방자치단체 간의 법정 협의기구로서 관련 정책에 대해 통일부와 지방자치단체 간 유기적이며 체계적인 협력체계 구축을 그 설치 목적으로 한다. 정책협의회는 통일부 장관이 협의회장을 맡고 전국의 광역자치단체장이 공동협의회장을 하는 형식으로 운영되어야 한다. 협의가 활성화되기 위해서는 산하에 현재의 '지방자치단체 남북교류실무협의회'를 두는 방안도 고려할 수 있다.

우선 통일부와 광역자치단체 간의 정책협의체가 구성되어 운영되다가 많은 기초자치단체들이 남북교류협력사업에 참여하게 될 경우 이들도 이 협의체에 참여할 수 있을 것이다. 기초자치단체의 참여 형식은 이들 정책협의회에 개별적으로 참여하는 방법도 있을 것이며, 아니면 통일부와 기초자치단체들이 별도의 협의체를 구성할 수도 있을 것이다.

4) 지방자치단체 협의체 구성

이 협의체를 통해 지방자치단체들은 사업의 대한 그들의 입장, 사업에 대한 평가, 사업 추진방향 등을 정립할 수 있을 것이며 중앙정부에 대한 요구사항 등도 사전에 확정할 수 있을 것이다.

그런데 (가칭)지방자치단체 교류협력 정책협의회가 성공적으로 운영되기 위해서는 먼저 지방자치단체들 상호 간 입장이 정리되고 공동의 입장이 정립될 필요가 있기 때문에 '(가칭)지방자치단체 남북교류 협의회'의 설치 또한 고려할 필요가 있다. (가칭)지방자치단체 교류협력 정책협의회가 통일부와 지방자치단체 간의 협의체라면 (가칭)지방자치단체 남북교류 협의회는 지방자치단체 간의 협의체이다. 이 협의체를 통해 지방자치단체들은 사업의 대한 그들의 입장, 사업에 대한 평가, 사업 추진방향 등을 정립할 수 있을 것이며 중앙정부에 대한 요구사항 등도 사전에 확정할 수 있을 것이다.

5) 지방자치단체와 민간단체 간 협력 강화

현재 지방자치단체 남북교류협력사업에 참여하고 있는 민간단체는 우리민족서로돕기운동 등 비교적 규모가 크고 이 분야에 대한 경험이 많은 일부 단체들로 한정되어 있어 그 수가 많지는 않다. 따라서 지방자치단체와의 의사소통에 있어 큰 문제가 되지 않고 있으며 갈등도 발생하지 않는 편이다. 그러나 향후 지방자치단체 남북교류협력사업에 참여하는 지방자치단체들의 수가 증가하거나 이에 따라 많은 민간단체들도 참여하게 될 경우 경쟁이 치열해지면서 협력적 네트워크 형성에 문제가 될 수 있다. 또한 앞에서 언급한 바와 같이 지방자치단체가 공식적으로 사업 주체가 될 경우에는 민간단체들이 사업에 참여할 기회를 잃게 되기 때문에 갈등이 발생할 가능성도 있다.

향후 대북·통일정책 과정에서 중앙정부와 민간단체는 물론 지방자치단체와 민간단체들과의 협력적 네트워크가 구축되기 위해서는 무엇보다도 민간단체 협의체인 북민협 기능의 활성화가 요구된다 하겠다.

이러한 여러 문제들을 미리 예상하거나 문제가 발생할 경우 이를 해결하기 위해서 민간단체들의 자체 협의체인 '북민협'의 기능을 활성화할 필요가 있다. 북민협은 대북지원 민간단체의 협의기구로 2001년 2월 출범하였으며, 민간단체들의 협의체이자 정부 또는 지방자치단체에 대한 협상 창구의 성격을 띠고 있다. 그러나 현재 북민협은 협의체로서는 물론 협상창구로서의 기능을 잘 수행하지 못하고 있다. 이는 민간단체들이 서로 단합하지 못하고 분절화되어 각기 개별적으로 활동하고 있는 것을 말해주고 있는 것이다. 향후 대북·통일정책 과정에서 중앙정부와 민간단체는 물론 지방자치단체와 민간단체들과의 협력적 네트워크가 구축되기 위해서는 무엇보다도 민간단체 협의체인 북민협 기능의 활성화가 요구된다 하겠다.

3. 맺는 글

지방자치단체 남북교류협력사업의 성공적이며 효과적인 추진을 위한 전제 조건은 우선 사업의 주체가 되는 남한의 지방자치단체가 성사 가능한 사업을 선정하고, 합리적인 계획 하에 사업을 추진할 경우에 가능하다. 또한 중앙정부도 이에 합당한 계획을 수립하여 지방자치단체가 추진한 사업을 여러 방면에서 지원·조정했을 경우에만 가능하다. 이밖에 사업을 추진하는 지방자치단체 간 활발한 정보의 교환과 의견 조율, 그리고 지방자치단체와 대북사업 민간단체와의 긴밀한 협조 또한 남북교류협력사업을 효율적으로 추진하는데 중요한 조건이다. 이를 위해서는 다양한 형태의 협의체 구성이 필요하며, 성공적인 운영을 위해서 정부와 지방자치단체들의 적극적인 참여가 요구된다.

김건위
- 한국지방행정연구원
참여협력센터 소장



<우수사례 I >

예멘 통일이 주는 시사점 : 지자체 교류활성화를 통한 이질감 극복우선

1. 서언

현재는 우리나라만이 유일한 분단국가이지만 그간 전 세계적으로는 많은 분단국가들이 있어 왔다. 우리가 대표적 사례로 꼽고 있는 독일 사례에만 관심이 집중되어 온 상황에서 다른 다양한 시각의 사례도 살펴볼 필요가 있다. 우리에게는 낯선 사례일 수 있는 예멘의 통일 사례를 통하여 작금의 상황에서 우리에게 던져줄 시사점을 함께 나눌 필요가 있을 것이다.

먼저 압축적으로 정리해서 나타내면, 예멘 분단은 다른 국가들과는 달리 냉전시대의 직접적인 산물이 아닌 것으로 알려져 있다. 즉, 분단된 순서를 보면 북쪽과 남쪽이 순차적으로 식민지 상황에서 독립이 되면서 나중에 통일이 되었기 때문에 양국간의 민족적 이질감은 우리가 생각하는 수준보다는 심하지 않았다고 볼 수 있다. 그보다는 오히려 민족감정과 문화·종교적 차이가 갈등의 주요 이슈가 되었다고 할 것이다.

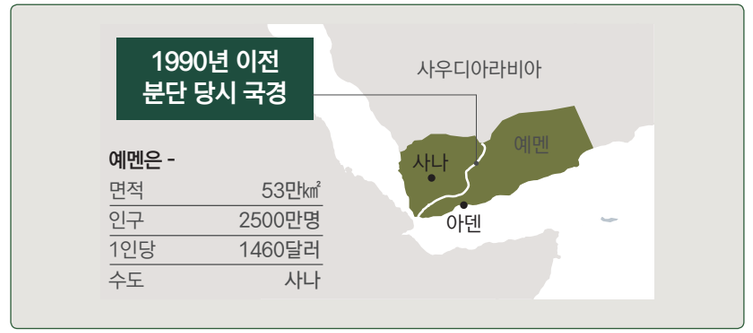
먼저 도식적으로 통일 개요를 살펴보면 다음과 같다.

· 분단 - 북예멘(자본주의), 남예멘(사회주의)
· 통일(1990년) : 정치적 합의에 의한 통일
· 전쟁 : 남예멘의 분리 독립 시도 ⇒ 내전 발생
· 무력 재통일(1994년) : 북예멘에 의함
· 의의 - 현실 상황을 고려하지 않은 일방적 정치 통합의 결과, 민족 정서가 고려되지 않은 상태에서 계층과 지역 간 갈등을 안은 채 불안정한 통일을 이루게 됨
- 통일 이전 : 평화 정착, 교류, 협력을 이루기 위한 노력
- 통일 과정 : 주변 여러 나라의 협조와 지지
- 통일 이후 : 민족과 사회의 통합을 위한 노력이 지지부진

2. 통일과정

예멘은 지정학적으로 유럽과 아시아 그리고 아프리카를 잇는 중요 위치에 자리잡고 있다. 따라서 강대국의 식민통치에서 벗어나 독립된 국가를 형성하는 과정에서 남북예멘이 각기 시차를 두고 독립했기 때문에 분단에 이르렀다.

역사적으로 보면, 1873년 오스만 제국과 대영 제국의 협정에 의해 남북으로 분단되었다가 오스만 제국이 1차 세계대전에서 패망하면서 1918년 북예멘이 먼저 독립을 하게 된다. 독립 직후 북예멘은 왕조체제였지만, 쿠데타가 일어나 1962년에 군사독재체제가 지속되게 되지만, 남예멘은 계속해서 영국의 지배를 받다가 1967년이 되어서야 늦은 독립을 하게 된다. 이후 1969년에 사회주의 세력이 권력을 잡으면서 공산주의 국가가 되었다.



출처: 중앙일보 2012-03-22

이후, 남예멘과 북예멘은 서로가 정통성을 주장하면서 상대방을 흡수 통합하려는 다툼이 쉬지 않았으며, 이에 따라 크고 작은 국지전이 계속되게 되었다. 남북예멘 사이에서 무력충돌이 일어날 때마다 주변의 아랍권 국가들이 중재하여 정상회담을 갖고 평화협정을 체결하는 과정이 반복됐는데, 이 과정에서 남북예멘은 통일문제를 본격적으로 논의를 하게 되었다. 무력충돌, 평화협정 그리고 통일의 과정이 반복되는 와중에 1989년 남북 예멘은 정상회담 끝에 통일헌법안을 승인하였고, 이후 1990년 5월 공식적으로 통일을 선포함으로써 합의 통일이 이루어지게 된다.

3. 특징

예멘 통일의 가장 큰 특징은 두 정부 간의 합의로 통일 되었다는 점이다. 이러한 특징은 통합 방식에도 그대로 나타나는데 자본주의 체제였던 북예멘은 공산주의 체제였던 남예멘보다 인구와 소득에 있어서 더 우위에 있었다. 이를 적절히 반영하여 통일정부의 권력지분은 남북 비례에 따라 적절하게 배분되었다.

먼저 통일 정부의 대통령은 북예멘 대통령이 되었고, 수상은 남예멘 대통령이, 부통령은 남예멘 사회당서기장이 맡았다. 통일의회는 총 301명 중 북예멘 159명, 남예멘 110명, 비당파 인사 31명으로 구성되었다. 각료 역시 북예멘 출신 19명, 남예멘 출신 15명으로 배정되는 등 남북 예멘의 전반적인 일종의 국력에 비례해서 배분되었다. 즉, 정치권력의 대등한 배분을 고려하다보니 자연히 정부기구는 확대되었고 남북예멘의 지도자 사이에서 관료나 군인의 명령계통과 책임의 소재가 불명확해지면서 행정체제의 효율성은 낮아질 수밖에 없는 상황이었다.

통일 이후 예멘은 많은 외채를 안고 있었지만 통일로 인해 경제가 크게 부흥할 것으로 예상이 되었다. 그러나 걸프전 당시 예멘이 친이라크를 표방하자 사우디아라비아와 미국으로부터 경제제재를 당했고, 이로 인해 예멘의 경제는 큰 타격을 입게 되었다. 이에 비해 개방적이었던 남예멘인들은 엄격한 이슬람문화를 가지고 있는 북예멘에 대한 불만으로 반정부시위를 지속하기도 했다. 결국, 통일정부는 이와 같은 경제위기와 문화적 차이로 인한 갈등을 효과적으로 봉합하지 못하게 되었고 또한 통일이 권력배분을 중심으로 이루어졌기 때문에 정부조직은 물론이고 엘리트마저도 남북으로 이분화 되어 예멘의 혼란은 계속되게 되었다.

결국, 통일정부는 이와 같은 경제위기와 문화적 차이로 인한 갈등을 효과적으로 봉합하지 못하게 되었고 또한 통일이 권력배분을 중심으로 이루어졌기 때문에 정부조직은 물론이고 엘리트마저도 남북으로 이분화 되어 예멘의 혼란은 계속되게 되었다.

4. 시사점

통일 과정에서 드러난 가장 큰 문제는 남북예멘의 군대를 통합하는 노력이 없었다는 점이다. 이런 상황에서 사회통합의 기조로 내세운 종교적인 이슬람 교리에 대해서도 남북예멘 주민 사이의 갈등이 심화되는 현상이 나타났다.

다음으로 문화종교적 차원의 갈등으로 예멘의 보수주의자들은 이슬람 율법을 '모든 법의 유일한 근원'으로 삼을 것을 주장하였지만, 남예멘의 중산층들은 이슬람 율법의 불합리성을 주장하였다. 이와 같은 입장 차이는 일부다처제, 여성의 사회활동 문제, 음주 허용 여부 등을 둘러싸고 사사건건 대립하는 원인으로 작용도 했다.

경제적 차원에서는 통일예멘 수도인 사나는 정부기구의 팽창과 걸프전 이후 귀환한 해외 근로자로 인하여 인구가 폭증하였음에도 하였다. 이에 따른 사무실과 주택은 물론이고 식수 및 전력 공급 문제가 해결되지 않아 주민들은 일상생활에서 큰 불편을 겪어야 했다. 이러한 한계적 상황에 내몰린 주민들은 상호불신과 갈등의 심화로 집단 간에 첨예하게 대립하였으며, 반정부 시위와 노동자 파업, 주민 폭동도 빈번하게 발생하였다. 그 와중에 남예멘의 지도자들은 집무를 거부하고 남예멘의 수도였던 아덴으로 철수하는 사건이 일어나서 결과적으로 남북예멘 사이에 무력충돌이 벌어졌으며, 이 충돌에서 7,000여 명의 사상자를 내고 북예멘이 승리함으로써 남북예멘은 재통합을 이루게 되었다.

남북예멘이 합의 통일에 성공한 이후에도 무력충돌을 겪었던 이유는 남북예멘의 정치인들이 서로 상대방에 대해 뿌리 깊은 불신감을 지니고 있었고, 이 갈등을 대화로 풀어나가는 일에 실패했기 때문이라 하겠다.

통일 후 4년 만에 내전이 벌어진 예멘 사례에서 우리는 민족통합이 뒷받침되지 못한 국가결합의 위험성과 함께 통일 후의 정치·경제·사회·문화 등 제 분야에서의 실질적인 통합과정의 복잡성에 대해 주목해야 할 것이다.

당초 북예멘이 압도적인 힘의 우위에 있었다면 내전 자체가 일어나지 않았겠지만, 남북의 격차는 정확히 산출할 수 없을 만큼의 차이였다. 이러한 애매한 힘의 격차로 인해 예멘은 합의와 권력 배분을 통한 통일을 이뤄낼 수 있었지만, 반대로 이것이 부메랑이 되어 내전을 일으킨 원인으로 돌아왔다. 약 2000명의 사망자를 낸 예멘의 내전은 통합을 배제한 상태에서의 단순한 국가결합은 통일 후에도 갈등을 야기할 수 있다는 교훈을 우리에게 가르쳐 주고 있다.

통일 후 4년 만에 내전이 벌어진 예멘 사례에서 우리는 민족통합이 뒷받침되지 못한 국가결합의 위험성과 함께 통일 후의 정치·경제·사회·문화 등 제 분야에서의 실질적인 통합과정의 복잡성에 대해 주목해야 할 것이다.

김도형
- 한국지방행정연구원
연구원



〈우수사례 II〉

독일 동서경제협력의 경험과 교훈: 한국 대북경제협력 모델의 탐색

1. 서언

남·북한 문제를 이야기할 때 흔히들 통일 독일의 사례를 거론하곤 한다. 그러나 독일의 사례를 인용하기 이전에 우리나라와 독일 분단의 국제법적 구조가 다르다는 것을 인식할 필요가 있다. 1990년 구소련과 동유럽의 공산주의 체제가 무너지고 독일이 통일되었을 때, 한국도 통일될 수 있을 것으로 전망한 사람들이 있었다. 그러나 한 세대 가까이 지난 오늘날까지도 남북통일은 요원하기만 하다. 왜 그럴까?

한국 분단과 독일 분단의 구조적 차이

국제법으로 살펴보면 이유는 간명하다. 과거 동·서독은 포츠담체제[1]하에서 분단이 이루어진 반면에, 한국은 6.25전쟁 이후 휴전체제로 분단되었다. 독일의 경우 구소련이 붕괴하면서 포츠담체제가 흔들렸고, 이를 통해 통일을 이룰 수 있었다. 물론 1945년 한반도가 38선으로 분단된 배경에도 포츠담체제로 전환되던 당시의 국제질서가 있었다. 그러나 6.25전쟁을 통해 한반도에서 포츠담체제는 종식되었고, 한반도는 새로운 질서의 영향을 받게 되었다. 그것이 휴전체제다. 포츠담체제가 미국과 구소련에 의한 체제였다면, 휴전체제는 미국과 중국이 만든 국제 질서를 의미한다. 구소련과 동유럽 공산주의 정권들이 무너지고 동독이 몰락하면서 서독은 동독을 흡수할 수 있었다. 즉, 당시 독일의 통일은 동·서독 간 합의로 이루어진 것이 아니라,

당시 독일의 통일은 동·서독 간 합의로 이루어진 것이 아니라, 포츠담체제의 당사국이었던 승전 4개국의 승인(2+4조약)[2]을 통해 이룰 수 있었다.

포츠담체제의 당사국이었던 승전 4개국의 승인(2+4조약)[2]을 통해 이룰 수 있었다. 만약 한국에서 이와 유사한 형태로 통일이 이루어지기 위해서는 일단 북한의 내부 붕기로 김정은 정권이 붕괴되어야한다. 그리고 구소련이 무너졌던 것처럼 중국이 몰락해야 하며, 미국과 북한이 남북통일에 합의해야 이루어질 수 있다. 하지만 이와 비슷한 방식으로 통일이 일어나기란 현실적으로 어려울 것으로 보인다. 우리나라는 휴전협정 당사국(미국, 중국, 북한)에서 배제되어 있어 휴전체제를 변경할 국제법적 권리가 없는 것이 자명한 사실이기도 하다.

신동방정책 추진을 위한 자유민주당의 강한 의지

이 시점에서 우리는 1970년대 서독의 신동방정책[3] 을 살펴볼 필요가 있다. 과거 동·서독 간 긴장완화정책으로서, 김대중정부가 추진했던 햇볕정책의 모델이 되었다. 1970년대는 미국의 닉슨이 베트남전을 종식시키면서 평화를 유지하기 위한 동서 데탕트[4] 와 중국과의 수교를 과감히 추진했고, 구소련 역시 적대를 청산하고 동·서유럽이 실질적인 교류와 협력을 모색하며 서방과의 경제교류를 통해 공산주의 국가들의 경제를 향상시켜야 한다는 것에 공감했다. 이러한 배경으로 이 시기에 미국과 구소련 양국은 긴장완화와 데탕트를 추진했던 것이다. 그런데 이러한 데탕트를 실현하기 위해서는 독일의 긴장완화가 전제되어야 했으며, 미국은 구소련과의 데탕트 정책을 추진하기 위해 서독 정부에게 동독과 동구권과의 관계를 개선하도록 독려할 수밖에 없었다. 그렇다면 당시 서독의 내부 사정은 어떠했는가?

1) 2차 대전 이후 승전국인 미국과 구소련이 주도권을 획득한 체제를 의미한다.
2) 당사국 2개국과 승전국 4개국으로, 각각 동·서독과 미국·구소련·영국·프랑스 등을 말한다.
3) Neue Ostpolitik, 독일국가들은 중세시대부터 대 동유럽 정책, 즉 동방정책을 전통적으로 시행해왔기 때문에 1970년대의 동방정책을 일반적으로 신동방정책이라고 지칭한다.
4) 데탕트(Détente)는 프랑스어로 '긴장완화'를 의미하며, 일반적으로 1970년대 미국의 닉슨과 소련 브레즈네프의 평화적 공존정책을 지칭한다. 1955년 제네바 회의로 실질적으로 냉전이 종식된 이후 긴장완화를 위한 시도가 지속적으로 있어왔는데, 제도적 데탕트를 본격적으로 구축한 인물은 닉슨이었다. 그와 그의 안보보좌관인 키신저는 드골이 사용했던 데탕트라는 용어를 사용하면서, 1970년대의 새로운 시대에는 상호공존에 바탕을 둔 평화체제의 제도적 구축이 필요하다고 강조했다. 이러한 동·서유럽 간 평화적 공존을 위한 미국과 소련의 합의는 유럽안보협력회의(헬싱키 조약)로 나타났다.

1969년, 서독에서는 총선이 실시되었다. 이 선거에서 보수 정당인 기독교민주당(CDU)은 전체 유권자의 46%의 지지를 얻어 최다득표 정당이 된다. 따라서 기독교민주당은 자유민주당과 연정해 여당의 지위로 무난하게 정부를 구성할 수 있던 상황이었다. 하지만 6%의 지지를 얻는 데 그친 자유민주당은 기독교민주당이 아닌, 사회주의 계열 정당인 사회민주당(SPD)을 선택했다. 사회민주당이 전체 유권자의 43%를 득표했기 때문에 이들 두 정당이 연정을 하게 된다면 총득표율은 49%가 된다. 기독교민주당을 물리치고 집권 여당이 될 수 있는 환경이 마련된 것이다. 이들 두 정당은 최고 득표를 하지 않았음에도 연정을 통해 정권을 잡을 수 있었다. 사회주의와 자유주의가 연정하는 초유의 사태가 서독의 정치에서 발생한 것이다. 그렇다면 어떻게 연정이 이루어질 수 있었을까?

[그림1]



1969년 10월 2일, 연정 협상 중인 사회민주당과 자유민주당. 자유민주당은 신동방정책을 추진하기에 사회민주당이 적합한 파트너라고 생각하고, 연정 파트너로 기독교민주당 대신 사회민주당을 선택했다. 이로써 득표율이 6%도 안 되는 군소정당이었던 자유민주당은 최다 득표 정당인 기독교민주당을 물리치고 연정을 성사시키며 집권 여당이 되었다. 이후 자유민주당은 신동방정책을 추진했다.

그것은 동방정책에 대한 자유민주당의 강한 의지 때문이었다. 이는 신동방정책이 브란트 수상과 사회민주당만의 독자적 정책이 아님을 의미하기도 한다. 오래전부터 대기업과 자본의 이익을 대변하는 정당으로서 자유민주당은, 특히 동유럽의 시장과 경제 교류에 대해 오랫동안 관심을 가져왔다. 서독의 기업들은 냉전으로 동유럽 시장을 상실했지만, 잠재력이 있는 동유럽에 대한 진출 기회를 모색해왔다. 그렇기 때문에 동서 데탕트가 현실화 되자 자유민주당은 동구권과의 경제협력을 확실히 추진할 수 있는 파트너로 사회주의 계열 정당인 사회민주당을 선택했다. 이로써 사회민주당과 자유민주당의 연정은 완성되었고 수상으로는 사회민주당 출신의 빌리 브란트(Willy Brandt)를, 외무부 장관으로는 자유민주당 출신의 발터 쉘(Walter Sheel)을 세우는 것으로 양 정당은 합의했다. 연정 이후 자유민주당은 동유럽 시장 진출에 선봉장 역할을 했다.

그것은 동방정책에 대한 자유민주당의 강한 의지 때문이었다. 이는 신동방정책이 브란트 수상과 사회민주당만의 독자적 정책이 아님을 의미하기도 한다. 오래전부터 대기업과 자본의 이익을 대변하는 정당으로서 자유민주당은, 특히 동유럽의 시장과 경제 교류에 대해 오랫동안 관심을 가져왔다.

[그림2]



신동방정책을 추진한 자유민주당의 발터 쉘 외무부 장관, 미국과 구소련 간 데탕트, 자유민주당의 긴장완화 평화유지정책으로 인해 신동방정책은 가능했다.

신동방정책과 남북경제협력의 차이점

서독의 신동방정책과 남북경협을 비교하면, 첫째 '교역시장의 범위'라는 부분에 큰 차이가 있다. 서독의 신동방정책은 동독보다 구소련 및 동유럽과의 경제협력이 주된 목표였다. 구소련 및 동유럽과의 교역이 동독의 시장 규모보다 훨씬 컸기 때문이다. 당시 서독은 신동방정책을 큰 틀에서 구소련 및 동유럽 국가들과의 무역을 증진하기 위한 목적에서 추진해왔다. 즉 신동방정책은 단순히 동독만을 대상으로 한 정책이 아니라, 소련을 포함한 동유럽 전체를 대상으로 한 정책이었다. 그렇기 때문에 신동방정책은 우리가 북한만을 상대하던 과거 햇볕정책과는 많은 차이점이 있다고 볼 수 있다. 1952년에 서독은 동유럽과 적극적인 무역을 추진하기 위하여 기업인 주도로 독일경제동방위원회(Ostausschuß der deutschen Wirtschaft)가 설립되기도 했다. 이 기관은 서독의 산업계·무역계·금융계를 대표하는 독자적인 민간 이익단체로서, 집행부는 쾰른에 소재한 독일산업연방협회(BDI) 본부에 두었다.

둘째, '주체가 정부냐 민간이냐'라는 부분에 큰 차이점이 발견된다. 우리는 동서독 간 무역이 민간 차원에서 진행되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 서독에서는 1949년 11월에 '동서독 간 교역을 위한 신탁소(TSI, Treuhandstelle für den Interzonenhandel)'가 설립되었는데, 이 기구는 독일연방경제부 산하의 민간단체인 독일 상공회의소 내에 소속된 민간 기구였으며 동방위원회와 마찬가지로 기업인들에 의해 설립되었다. 서독 정부는 대 동독교역에 대한 가이드라인만 제시할 뿐 그 외의 사항은 민간 기업이 알아서 할 일이었다. 이 기구는 동독에 진출한 자국 기업의 이익을 대변했으며, 서독 정부를 대표해 내독교역에 참여한 기업들의 거래를 보호하고 지원하는 역할을 담당했다. 그러나 우리 남북경협은 이와는 정반대로 진행된 바 있다. 개성공단의 무역은 과거 독일에서 이루어진 민간 차원의 교류가 아닌, 정부와 정부 간 거래로 이루어졌으며, 민간 대 민간 차원으로 이루어지는 교역에 대해서는 우리 정부에 의해 철저히 관리되었다.

신동방정책은 단순히 동독만을 대상으로 한 정책이 아니라, 소련을 포함한 동유럽 전체를 대상으로 한 정책이었다. 그렇기 때문에 신동방정책은 우리가 북한만을 상대하던 과거 햇볕정책과는 많은 차이점이 있다고 볼 수 있다.

정부가 교류를 감시·감독하는 형태의 교류는 그 범위가 확대될 수 없으며 한계가 있다. 반대로 동·서독 간 경제교류는 이것이 냉전 시기부터 오랜 숙원으로 작용해왔던 서독의 기업가와 자본가 주도로 이루어졌다. 그렇다면 민간 기업들이 왜 이처럼 동방무역에 관심을 가졌는지에 대해 생각해볼 필요가 있다. 과거 식민지 쟁탈전에서 영국과 프랑스에 비해 열세였던 독일의 자본가들은 프로이센 시절부터 유럽 내 공동시장 구축을 위해 노력해왔다. 또한 이러한 시장 공동체를 만들기 위해 필요했던 것이 평화유지였다. 평화유지가 되어야 경제교류가 활성화 될 수 있기 때문에, 자본가의 이익을 대변하는 자유민주당의 당론에서 중요한 부분이 바로 평화유지였던 것이다. 이러한 연유로 자유민주당은 2차 대전 이후 동·서유럽으로 분할되었음에도 꾸준히 유럽평화를 외치면서 임금이 상대적으로 싸고 미래의 잠재적 시장이 될 수 있는 동유럽과의 긴장완화에 전력을 다해왔다. 그 결과 자유민주당은 군소정당이었음에도 1975년 헬싱키조약[5] 을 통한 유럽안보협력회의를 성사시키는 막후 세력으로도 그 역할을 했다. 이후 서독은 동유럽과 동독 그리고 구소련 등 큰 규모의 시장으로 진출할 수 있게 되었다. 그리고 1970년대 중반에 동독 및 동유럽에 대한 투자가 본격적으로 이루어지고 난 이후 20년 만에, 서독은 동독과 통일이 되었다. 여기서 주목할 만 한 점은 서독 정부의 역할이 단지 동독 진출에 대한 정부 간 합의를 마련했다는 것뿐이며, 나머지는 동방위원회 및 내부교역신탁소와 같은 민간단체가 동독 정부와 직접 협상했다는 점이다.

서독은 동독과 통일이 되었다. 여기서 주목할 만 한 점은 서독 정부의 역할이 단지 동독 진출에 대한 정부 간 합의를 마련했다는 것뿐이며, 나머지는 동방위원회 및 내부교역신탁소와 같은 민간단체가 동독 정부와 직접 협상했다는 점이다.

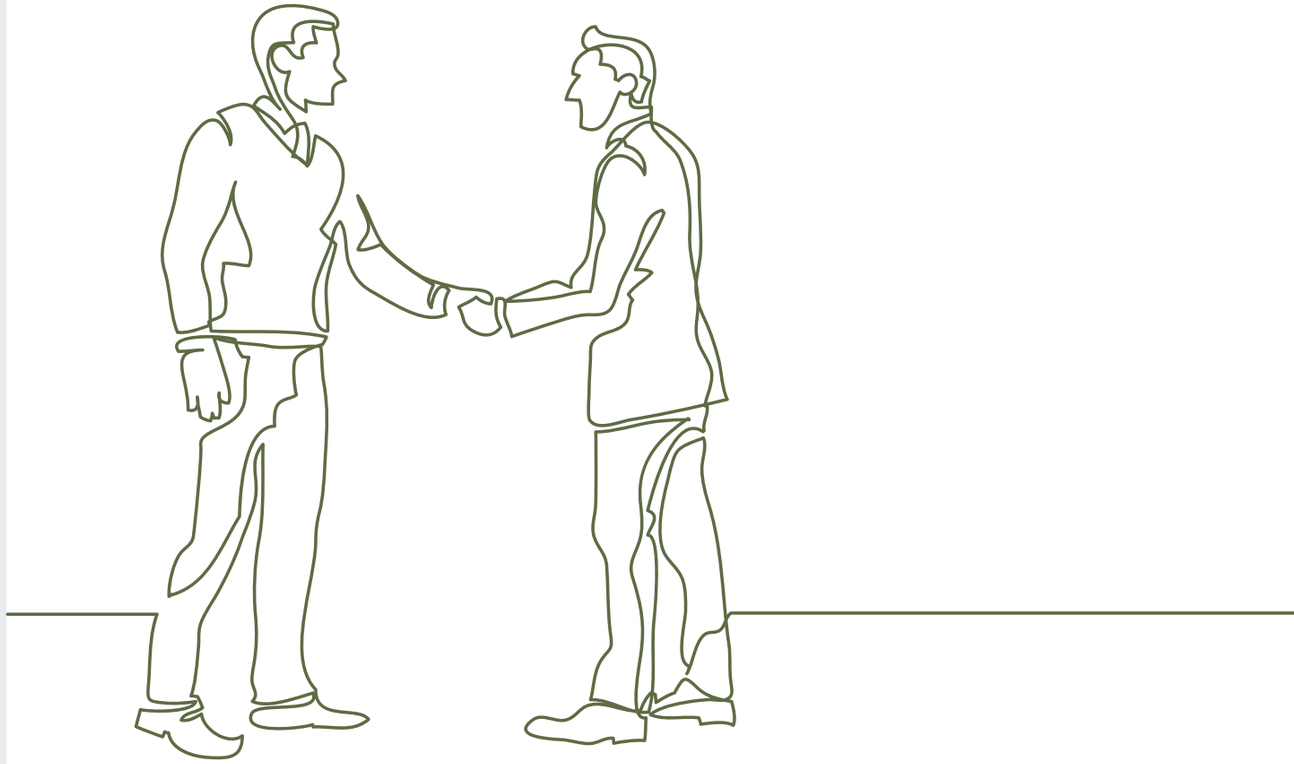
5) 유럽안보협력회의(CSCE, Conference on Security and Cooperation in Europe)의 최종 결의안을 말한다. 유럽안보협력회의는 1975년 7월 31일에서 8월 2일까지 중립국 핀란드에서 알바니아를 제외한 전 유럽 국가와 미국 그리고 구소련의 참여 아래, 유럽의 현상유지 및 이를 통한 평화 구현 그리고 유럽의 적대적 분할을 종식하고 전 유럽이 자유롭게 교류하는 경제협력 등이 논의된 협상을 말한다. 2차 대전 이후의 유럽의 질서가 이 협상을 통해 안정적으로 고착화되었다. 사회민주당과 자유민주당의 신동방정책은 CSCE정책으로 대변될 만큼 신동방정책의 핵심적 숙원 사항은 CSCE의 개최와 합의였다. 특히 자유민주당은 동서 간 경제협력을 위한 평화체제 구축에 관심이 있었기 때문에 CSCE에 매우 적극적이었다. 신동방정책도 이러한 자유민주당 정책의 일환으로, 단순히 대 동독 정책만을 의미하지 않는다.

독일의 경험을 통한 남북경제협력의 교훈

과거 우리 정부는 개성공단을 통해 북한과의 개방을 유도하고 교류를 해왔다. 하지만 독일의 사례와 비교해본다면, 남북경협이 얼마나 제한된 범위에서 이루어진 교류였다는 사실이 극명하게 드러난다. 개성공단 임금 인상 문제가 발생했을 당시, 정부는 직접 기업들에게 지침을 내린 적도 있었지만 북한이 원하는 것은 기업과의 직접협상이었을 것이다. 따라서 우리도 과거 서독 정부와 마찬가지로 정부가 간섭하지 말고 민간 기업들이 주도적으로 대북 투자를 하도록 지원해야 한다. 또한 단순한 노동집약 산업이 아닌 첨단산업도 북한에 진출할 필요가 있다. 핵심기술은 서독에서, 그 외 부품들은 동독에서 생산했던 독일의 사례를 참조할 수 있을 것이다.

임금도 충분한 수준으로 지급할 필요가 있다. 그렇게 해야만 북한 주민들이 남북의 경제적 격차를 인식하고 개혁에 보다 빠르게 동참할 수 있을 것으로 판단된다. 우리는 북한의 값싼 노동력으로 이익을 챙기려는 식의 대북투자를 해왔는데, 이러한 방식으로는 북한주민들의 변화를 유도하기 어렵다. 서독의 기업가들과 자유민주당이 시장 개척을 위해 평화유지가 필요하다고 접근한 신동방정책에서, 정치적 목적은 처음부터 배제되었다. 그러나 우리나라의 햇볕정책은 남북정상회담 등 대내외적으로 가시적인 정치성과 및 목적에 집중하며, 정부가 경제교류를 민간 차원의 시장 논리에 맡겨두지 않고 직접 추진하였다. 이는 독일과 한국의 가장 큰 차이점이라 할 수 있는데, 이를 단순한 차이점으로 치부해서는 안 될 것이다. 남·북한 간 실질적인 교류가 이루어지기 위해서는 지금부터라도 과거 서독과 마찬가지로 기업들이 주체가 되어 북한과 직접 협상하고 민간 차원에서 투자할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 이러한 일들이 실제화 된다면, 멀어 보이기만 한 통일의 길은 조금 앞당겨질 수도 있을 것으로 기대된다.

우리도 과거 서독 정부와 마찬가지로 정부가 간섭하지 말고 민간 기업들이 주도적으로 대북 투자를 하도록 지원해야 한다. 또한 단순한 노동집약 산업이 아닌 첨단산업도 북한에 진출할 필요가 있다.



생태가 어울어진 관광 휴양도시

김포 金浦

볼거리 ——— 즐길거리

1. 장릉

장릉은 사적 제202호로, 조선 16대 인조(1623~1649)의 생부인 원종과 그의 비 인헌왕후 구씨의 능이다. 원종은 선조의 다섯째 아들 정원군으로 용모가 출중하고 태도가 신중했으며, 효성과 우애가 남달라 선조의 사랑을 많이 받았다. 정원군은 처음엔 양주군 곡촌리에 묻혔다. 큰아들 능양군(인조)이 인조반정으로 광해군을 폐위시키고 왕위에 오르자 정원군은 대원군에 봉해졌고, 묘가 원으로 추숭되어 흥경원(興慶園)이라 했다. 1627년 인조는 정원군묘를 김포현의 성산 언덕으로 천장했고, 1632년 다시 왕으로 추존하여 묘호를 원종, 능호를 장릉이라 했다. 인헌왕후는 아들(인조)이 즉위하자 연주부부인이 되었고, 궁호를 계운궁(啓雲宮)이라 했다.

1626년 49세로 세상을 떠났으며 김포 성산 언덕에 예장하고 원호를 육경원(毓慶園)이라 했다. 흥경원을 이곳으로 다시 천장하면서 원호를 흥경원이라 합쳐 불렀다. 현재 사적 제202호로, 능의 규모와 규격은 조선 중기의 전형을 말해주고 있는 듯 하고, 능 아래는 제사를 지내는 재실이 있으며, 조선 21대 영조와 22대 정조가 매년 행차하여 제사를 모시던 건물이며, 능 주위는 공원처럼 꾸며져 있다. 서울에서의 교통도 편리해서 휴일이면 이곳으로 야유회를 나오는 사람들이 많다.

2. 문수산성

문수산성은 사적 제139호로, 1694년(숙종 20년)에 축성된 문수산성은 강화 갑곶진(甲串鎭)과 더불어 강화해협을 지키는 요새다. 명칭은 신라 혜공왕(재위 765~780) 때 산 정상에 창건된 문수사(文殊寺)라는 절에서 유래됐으며 1964년 사적 제139호로 지정되었다. 1866년(고종 3년) 병인양요 때는 프랑스군(軍)과 일대 격전을 벌이면서 해안 쪽 성벽과 문루가 파괴되고, 성내가 크게 유린되었다. 해안 쪽 성벽은 없어지고 마을이 들어섰으며, 문수산 등성이를 연결한 성곽만 남았으나 서문과 북문이 복원되었고, 총 6km에 이르는 산성 중 4km가 남아있다. 최근에는 문수산성 장대 복원을 마쳤다.

문수산성이 자리잡고 있는, 김포에서 가장 높은 산(376m)으로 사계절 경치가 아름다워 '김포의 금강'이라고 불리는 문수산은 동쪽으로는 한강과 서울의 삼각산, 서쪽으로는 멀리 인천 앞바다, 북으로는 개풍군이 한눈에 바라다 보이는 절경을 자랑한다. 또 산림욕장을 지나면 약4㎞의 문수산성과 연결되어 구한말 외세 침략에 저항했던 민족의 역사를 보여주는 산교육장이라 할 수 있다. 문수산 산림욕장 산책로를 따라 전망대, 홍예문을 거쳐 정상에 오르면 신라 혜공왕(재위 765~780) 때 창건된 문수사와 경기도유형문화재 제91호로 지정된 풍담대사부도 및 비를 만날 수 있다.






3


4


5


6

3. 덕포진

덕포진은 사적 제292호로, 강화만을 거쳐 서울로 진입하는 길목인 손돌목에 천혜의 지형을 이용해 설치한 조선시대의 군영이며, 신미양요와 병인양요 때 서구열강과 치열하게 싸웠던 격전지로 역사적 가치와 유물사적 의의를 가진 곳이다.1981년 전 문화원장 김기송씨가 사비를 들여 발굴작업이 시작되었다. 현재는 포대와 파수대가 복원되었고 2007년 새 단장한 덕포진 유물전시관에는 조선 후기 사용했던 포의 위치와 포의 유효거리 등을 쉽게 이해할 수 있다.

덕포진 끄트머리에는 고려시대 뱃사공인 손돌의 묘가 있다. 손돌은 몽고의 침입으로 고려 고종이 강화도로 피난할 때 뱃길을 잡은 뱃사공인데 험한 물길에 불안을 느낀 왕이 그의 목을 베었다. 그러자 손돌은 물 위에 작은 바가지를 띄워 그 바가지를 따라가면 강화도에 무사히 도착할 것이라고 말한 뒤 죽음을 받아들였다. 마침내 목적지에 무사히 도착한 왕은 자신이 경솔하였음을 깨닫고 후하게 장사를 치른 뒤 사당을 세워 억울하게 죽은 손돌의 넋을 위로하였다. 조선시대 말까지 손돌의 넋을 달래는 제사를 지내오다가 일제강점기동안 중단되었으며 1970년부터 다시 지냈다. 1989년부터는 김포문화원이 주관하여 손돌의 기일인 음력 10월 20일에 진혼제를 지낸다.

4. 김포성당

김포성당은 등록문화재 제542호로 1950년대 석조성당 건축물의 대표작이며, 천주교 인천교구 소속이다. 김포성당은 1910년 걸포리 공소로 출발하여 1948년 걸포리 본당으로 승격된 후 김포 본당으로 명칭을 바꾸었다가 1956년 지금의 위치로 이전 신축하였다. 1956년 12월 준공된 김포성당 건물은 한국전쟁 이후에 건축된 석조 성당의 전형적인 의장적 특징(종탑과 뾰족한 아치창호)과 공간적 특징(단일 홀로 구성된 강당형 평면),화강석 조적 구법(벽돌 등을 쌓아올리는 건축방식) 특징을 잘 간직한 1950년대의 석조 성당 건축을 대표하는 건물로 건축학적 가치가 높은 것으로 평가되고 있다.

5. 우저서원

우저서원(牛渚書院)은 조헌(趙憲)선생을 봉사(奉祀)하기 위하여 인조26년(1648)에 창건되어 숙종 원년(1675)에 사액되었다. 선생의 구저지(舊邸地)에 세워진 것으로 목조 단층 와즙건물로 본당, 외삼문, 비각, 내삼문 등이 있다.

선생은 명종22년(1567)에 급제하여 많은 관직을 역임하였다. 선조5년(1572) 홍문관 정자로 왕의 불공이 옳지 않음을 극간(極諫)하다가 파면(罷免)되는 등 바른 말을 잘 하였다. 선조5년(1586)에 보은현감(報恩縣監)으로서 소를 올려 노산군(단종)의 후사(後嗣)를 세울 것과 사육신의 정문(程文)을 세워 표충할 것을 청하였으며 선조19년(1586)에 공주제독(公州提督)으로 있을 때 소를 올려 이이선생을 변호하고 정여립의 행패를 통박하였으나 각하하므로 벼슬을 내놓고 옥천으로 돌아갔다. 선조25년(1592)에 임진왜란이 일어나자 옥천에서 의병을 일으켜 보은의 통로를 차단하는 등 공을 세웠으나 순찰사 윤선각(尹先覺)의 시기를 받아 홍성지방으로 옮겨가 의병을 모집하였다. 이때 왜적이 청주에 진치고 있어 관군이 여러 번 패하고 승장(僧將) 영규(靈圭)의 군사만이 적을 견제하고 있어 영규와 합세하여 청주성을 탈환하였다. 뒤이어 금산의 적이 충청도 일대를 석권할 것이라는 소식을 듣고 영규와 함께 전주에 내려가 700명의 의사를 얻고 그 길로 금산을 향해 금산10리 밖에 이르러 역습(逆襲)해 오는 적을 맞아 역전분투하여 적에게 많은 손해를 입혔으나 힘이 다하여 조헌, 영규이하 700의사가 전원순절하니 한무덤에 700의사를 모시어 700의총이라 하게 되었다. 선생은 고경명(高敬命), 김천일(金千鎰), 곽재우(郭再祐)와 함께 임진사 충신으로 일컬어 진다.

6. 평화누리길 1코스(대명항~문수산성)

평화누리길 1코스는 한국관광공사 "2017년 걷기여행길 10선"에 선정되었으며, 걷는 거리는 16.6km로 약 4시간 정도 소요된다. '강변 트레킹'이라 불릴 정도로 강·산·철책이 잘 어우러진 아름다운 길이다. 철책을 끼고 출발하여 긴장하게 되지만 덕포진에 이르면 평온을 찾게 되고 염하강 건너 강화도를 바라보며 철책을 따라 걷는 길은 새로운 추억을 만들어 준다. 원머루나루를 조금 지나면 철책 밑 담벽에 평화를 염원하는 그림과 평화를 사랑하는 김포시민들의 표정을 담은 벽화, 염하강변 주위에 보이는 철새, 길 곳곳의 들꽃들을 보며 걷는 재미가 쏠쏠하며 여러 군데 휴식공간과 꽃들로 지속적인 정비를 걸친 덕포진 사적지의 역사적 가치와 유물사적 의의를 느껴보는 것도 색다른 경험이 될 듯 하다. 덕포진에서 2~30분 걸으면 아름다운 바다를 볼 수 있는 대명항과 다양한 볼거리를 제공하는 대명함상공원이 나온다.

❶ 장릉
❷ 문수산성
❸ 덕포진
❹ 김포성당
❺ 우저서원
❻ 평화누리길1코스(대명항~문수산성)

볼거리 ——— 즐길거리

1. 김포 아트빌리지

김포아트빌리지가 위치한 모담산 운양동 자락은 백제 고대국가의 시원으로 추측되는 곳이다. 넓은 평야와 나진천이 흐르는 배산임수 지역에 위치한 김포아트빌리지는 지금까지 발견된 가장 오래된 금귀걸이와 함께 120cm철검, 수정옥이 출토된 마한시대 분묘가 발견된 모담산을 배후로 하고 있다. 또한 신석기시대와 청동기시대의 주거지, 청동기시대의 지석묘(고인돌)도 다수 발견되고 있어 모단산 일대에는 예로부터 강력한 세력집단이 자리잡고 살았을 것으로 보인다. 조선시대에는 석한면 천현리, 청수동리 지역으로, 이등공신이자 절충장군이며 영의정에 추증된 조선전기 무신 심옹의 사당과 묘가 모담산 기슭에 자리하고 있으며, 조선중기 문신이자 의병장이었던 중봉 조헌선생이 우국충정을 달래며 낚시를 하던 감바위가 북쪽 한강변에 위치하고 있다.

이러한 역사적 배경을 품고 있는 아트빌리지는 언제든 문화예술을 체험할 수 있는 각종 문화예술체험장과 수준 높은 전시를 감상 할 수 있는 아트센터 전시관, 한번에 1,000명을 수용할 수 있는 야외공연장, 전통놀이체험마당 등이 조성되어 있다. 전통한옥에서 숙할체험을 할 수 있는 전통한옥숙박체험관, 예술동아리 단체들이 마음껏 창작의 나래를 펼 수 있는 다목적홀과 연습실, 남녀노소 함께 즐길 수 있는 VR(가상현실)체험관 등 시민들이 생활 속에서 문화예술을 향유할 수 있는 복합문화예술공간으로 구성되어 있다.

나아가 김포한강야생조류생태공원 등과 관광클러스터로 연계하여 향후 김포시를 대표하는 랜드마크로 발돋움할 것으로 기대된다.

2. 다도박물관

월곶면 개곡리에 위치한 다도박물관은 가족이 함께 맑은 공기 좋은 물로 우린 차를 마시며 마음의 여유를 나눌 수 있는 곳이다. 2001년 사단법인 예명원이 개관한 다도박물관은 3만 3,000㎡의 부지에 지상 3층 규모로 전시장 이외에도 조각공원과 도자기공방·천연염색체험장·연못·정자·투호장 등의 부대시설과 잔디광장을 갖춘 복합예술공간이다. 박물관 뒤로는 울창한 숲이 병풍처럼 둘러싸여 있어 마치 한 폭의 그림을 보는 듯 하다. 전시실에는 손민영 관장이 20여 년간 수집해 온 솥·다기·화로 등 3,000여 점의 다도구가 전시되어 있다.

박물관에서는 3개월 단위로 주 1회 2시간씩 박물관 문화대학을 운영하는데 관혼상제에 관련된 전통예절과 생활예절, 국제예절, 한국의 다례법, 한국과 일본·중국 등 동양 3국의 차 문화 및 생활문화의 차이 등을 배울 수 있어 가족 또는 청소년들의 예절교육 체험에 적합한 곳이다

유치원생과 어린이들의 소풍 및 자연학습장으로도 자주 이용되는 다도박물관은 매년 8월이면 무더위 속에 피어난 연꽃의 향연 '연꽃축제'가 열린다. 이 기간에는 입장료만 내고 입장하면 다양한 차 시음과 박물관 관람, 그리고 여름 바람에 흩날리는 연꽃의 아름다움을 즐길 수 있다. 또 주변에는 김포국제조각공원, 애기봉, 문수산 등이 있어 가족나들이 코스로 알맞다.


❸


❹

❶ 김포 아트빌리지 I
❷ 김포 아트빌리지 II
❸ 다도박물관 I
❹ 다도박물관 II


❶



❷



지방자치관련
용어해설

메타 거버넌스 (Meta-Governance)

메타 거버넌스는 거버넌스의 실패에 대응하기 위해 등장한 개념으로서, 거버넌스의 거버넌스(the governance of governance)로서 해석되어 진다. 사회문제를 해결하기 위한 1차적 수준에서의 운영제도, 그리고 1차 거버넌스가 실행되는 조건을 규정하는 집단적 수준에서의 2차 거버넌스, 그리고 2차 거버넌스를 어떻게 담당할 것인가를 규정하는 구성적 수준에서의 3차 거버넌스가 존재하는데, 이러한 틀 안에서, 메타 거버넌스는 '사회적 조정과 관련된 다양한 수준의 제도'로서, 거버넌스를 규정하는 차상위의 거버넌스로 정의되어 진다. 즉, 사회문제의 해결을 위한 제도적 장치로서 거버넌스가 존재하고, 이러한 수준의 거버넌스를 조정하기 위한 차상위 거버넌스가 존재한다는 개념이다. 이러한 메타 거버넌스는 단조로운 거버넌스 양식의 설치가 아니라, 협의과정에서 나타날 수 있는 복잡성(complexity)과 다양성(plurality)을 관리를 하기 위한 시스템으로 이해되어질 수 있다.

메타 거버넌스의 개념은 최근 들어 남북관계 및 통일문제와 관련된 이슈를 언급할 때, 국가의 새로운 역할을 설명하기 위한 이론적 토대로서 등장하고 있다. 즉, 메타 거버넌스 시스템 안에서의 국가는, 전략적인 방향성(Guidance)을 제시하며, 이는 기존의 정부 역할보다 광범위하고 포괄적인 역할을 수행함을 뜻한다. 즉, 다양한 행위자들이 활동할 수 있는 장을 마련하고, 대화와 담론이 형성될 수 있도록 조직자의 역할을 담당하며, 사안에 따라 그 개입의 수준을 적절하게 조절하는 새로운 역할을 국가에게 부여함으로서, 국가가 중심적인 존재(centrality)로 존속 한다는 것이 메타 거버넌스의 핵심이다.

Reference: Jessop, Bob. 2002. The Future of the Capitalist State. Cambridge: Polity Press.

KRILA
보고서



고향사랑 기부제 도입에 따른 정책효과 예측·분석

한국지방행정연구원
홍근석 수석연구원
김성찬 수석연구원

(목적) 이 연구는 고향사랑 기부제도의 도입에 따른 지방자치단체의 재원확충 효과를 추정하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, 고향사랑 기부제도의 도입이 재정여건이 열악한 지방자치단체의 재원을 증가시키는 재원확충 효과를 나타내는지를 파악하고, 국가-지방자치단체 간 또는 수도권-비수도권 간 재정격차를 감소시키는 재정이전 효과를 가지고 있는지를 분석하고 있다.

(주요 내용) 이 연구에서는 2015년 기준 17 시·도 데이터를 활용하여 고향사랑 기부제도의 도입효과를 분석하였으며, 구체적인 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 고향사랑 기부제도의 도입은 지방자치단체의 재원을 최소 1,386억 원에서 최대 7,352억 원 증가시키는 효과를 나타낼 것으로 예측되었다. 주민 1인당 금액을 기준으로 할 때에도 최소 2,856원에서 최대 14,068원의 재원확충 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 둘째, 고향사랑 기부제도는 변이계수로 측정된 지방자치단체 간 재정격차를 감소시키는 것으로 분석되었다.

(정책 함의) 분석결과 고향사랑 기부금의 규모가 클수록 지방자치단체의 재원확충 효과와 재정격차 완화 효과도 증가하는 것으로 나타났다. 기존 정치자금 기탁금의 기부행태를 고려할 때, 고향사랑 기부제도의 기부금 규모는 전액 세액공제 혜택을 받을 수 있는 10만원 수준에고 결정될 것으로 판단된다. 따라서 고향사랑 기부금의 규모는 1인당 기부금액 보다는 기부인원의 수에 따라 결정될 것으로 생각된다. 이러한 측면에서 현재 논의되고 있는 답례품 제도와 세액공제 방식 등에 추가적인 연구를 통해 고향사랑 기부제도의 활성화 방안을 모색할 필요성이 있다.

연구원 동정

KRILA NEWS

2018 December VOL.22

1

'韓 · 日 지방자치단체 재해 대책' 세미나 개최

일시: 2018년 10월 19일(금) 14시 00분 ~ 18시 00분
장소: 대한상공회의소 의원회의실

한국지방행정연구원(원장 윤태범)은 19일 오후 2시, 대한상공회의소 의원회의실에서 일본자치체국제화협회(CLAIR) 서울사무소, 서울신문사와 공동으로 「한 · 일 지방자치단체 재해 대책」이라는 주제로 제9회 한 · 일 공동세미나를 개최했다.

이 날 세미나에는 한국과 일본의 학계·지방자치단체 공무원 등 150여 명이 참석한 가운데 근래 우리나라의 잇따른 지진과 최악의 폭염, 그리고 일본의 지진과 태풍피해 등에 대응하기 위해 양국 전문가들이 참석하여 현장의 어려움을 함께 고민하고 발전적인 대안을 모색하는 소중한 시간이 되었다. 개회식에서는 윤태범 한국지방행정연구원장의 개회사를 시작으로 후나야마 노리오 일본자치체국제화협회 상무이사와 고광헌 서울신문사장이 환영사, 나가미네 야스마사 대한민국일본국전권특명대사와 류희인 행정안전부 재난안전관리본부장이 축사를 했고, 한국과 일본을 대표하는 지방자치단체장의 기조연설이 이어졌다. 주제발표는 가기야 하지메 아토미학원여자대학교 교수가 '지방자치단체의 재해 대책 -지구방재계획제도를 중심으로-' 를 주제로, 김건위 한국지방행정연구원 참여협력연구센터장이 '우리나라 재난관리체계의 개선방안 -지진을 중심으로-' 라는 주제로 각각 발표했다.





2

기본연구과제 최종보고회 (제3차 연구자문위원회) 개최

기간: 2018년 10월 24일(수) ~ 2018년 10월 26일(금)
장소: 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실

한국지방행정연구원은 2018년 10월 24일 수요일부터 26일 금요일까지 연구원 지방투자사업관리센터 대회의실에서 '기본연구과제 최종보고회(제3차 연구자문위원회)'를 개최하였다.
이번 회의에서는 각 분야별 기본연구과제 최종보고에 대한 자문이 진행되었으며, 자문위원으로 참석한 외부 전문가는 김정훈(재정정책연구원 원장), 도남희(육아정책연구소 아동패널연구팀장), 박기관(상지대학교 교수), 송상훈(경기연구원 선임연구위원), 양기용(부경대학교 교수), 양지숙(감사연구원 연구관), 이원섭(국토연구원 선임연구위원), 이정석(부산발전연구원 연구위원), 정창수(나라살림연구소 소장), 홍준현(중앙대학교 교수), 황혜신(한국행정연구원 선임연구위원)이다.









3

제6회 지방자치의 날 기념 특별기획 세미나 개최

일시: 2018년 10월 30일(화) 13시 00분 ~ 15시 00분
장소: 경주화백컨벤션센터(HICO)

한국지방행정연구원은 2018년 10월 30일 화요일, 경북 경주화백컨벤션센터(HICO)에서 '제6회 지방자치의 날 기념 특별기획 세미나'를 개최하였다.
이번 세미나는 '사회혁신과 주민 참여적 지역 거버넌스'를 주제로, 사회적 관심이 높아지고 있는 사회혁신, 특히 주민이 참여하는 지역 단위의 사회혁신을 증진시키는 거버넌스 체계의 구축 방향과 운영 현황 및 사례를 살펴보고, 지역 문제의 해결과 지역사회 활성화 제고를 위한 방향을 논의하기 위해 마련되었다.
오정택 울산발전연구원 원장의 사회로, 김상민 한국지방행정연구원 수석연구원이 '사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 구축 방향'을 주제로 첫번째 발제를 진행했으며, 이어서 김종휘 서울문화재단 대표이사가 '공유도시를 위한 문화협치, 서울 : 서울문화재단의 문화전략'을 주제로 두번째 발제를 진행하였다.









4

제3차 KRILA 자치포럼 개최

일시: 2018년 11월 5일(월) 10시 30분 ~ 11시 30분
장소: 한국지방행정연구원 대강당

한국지방행정연구원은 2018년 11월 5일 월요일, 연구원 2층 대강당에서 '제3차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 알렉산더 페도로프스키 러시아 세계경제국제관계연구소(IMEMO) 태평양센터장이 "분기점의 한반도 : 러시아의 시각"을 주제로 강연하였다.





5

2019년도 기본연구과제 제안 발표회 개최

일시: 2018년 11월 15일(목) 12시 00분 ~ 14시 00분
장소: 충북 제천 청풍리조트 무궁화홀

한국지방행정연구원은 2018년 11월 15일 목요일, 충북 제천 청풍리조트 무궁화홀에서 '2019년도 기본연구과제 제안 발표회'를 개최하였다. 이날 열린 발표회에서는 총 28건의 과제 제안 발표와 토론이 진행되었다.





6

제18회 한일 지역정책연구회 개최(지역 간 균형발전방안)

기간: 2018년 11월 08일(목) ~ 2018년 11월 09일(금)
장소: 국민연금공단 기금관 컨퍼런스홀

한국지방행정연구원은 11.8.(목) 2시에 전주 국민연금공단 기금관 컨퍼런스홀에서 일본정책연구대학원대학, 전라북도청과 공동으로 제18회 한일 지역정책연구회를 개최하였다. 연구회는 '한국과 일본의 지역 간 균형발전방안'을 주제로 한국과 일본의 학계·지방자치단체 공무원 등 50여 명이 참석한 가운데 진행되었다.
개회식에서는 윤태범 한국지방행정연구원장의 개회사를 시작으로 요코미치 기요타카 일본정책연구대학원대학 이사의 환영사, 김성주 국민연금공단 이사장과 박성일 전라북도 완주군수의 축사가 이어졌다. 주제발표는 먼저 제1세션에서 이토 나츠오 국토교통성 광역제도기획실장이 '일본의 국토 정책과 국토 계획의 전개'를, 이마모토 케이스케 일본 니가타대학 교수가 '니이가타 광역 도시권'을 제목으로 발표했고, 제2세션에서는 전성만 한국지방행정연구원 수석연구원이 '한국의 혁신도시 정책: 배경, 현황, 정책방향'을, 그리고 마지막으로 김진석 전북연구원 연구본부장이 '전북혁신도시 조성 현황과 발전 전략'을 주제로 각각 발표했다.









7

제35차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 11월 19일(월) 14시 00분 ~ 16시 00분
장소: 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 11월 19일 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제35차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 최종보고, 수탁용역연구과제 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



8

2018 한국지방행정연구원-상해행정학원 공동세미나

기간: 2018년 11월 27일(화) ~ 2018년 11월 29일(목)
장소: 상해행정학원

한국지방행정연구원은 11.27.(화) 2시 반에 중국 상해행정학원 세미나실에서 상해행정학원과 공동으로 2018 한중세미나를 개최하였다. 세미나는 '대도시의 혁신적 발전과 지방의 효율적 거버넌스 증진을 위한 연구'를 주제로 한국과 중국의 학계 및 관계자 40여 명이 참석한 가운데 진행되었다.

개회식에서는 궈칭쑹 상해행정학원 부원장의 개회사와 윤태범 한국지방행정연구원장의 인사말이 이어졌다. 주제발표는 먼저 제1세션에서 한부영 한국지방행정연구원 선임연구위원이 '지방분권개혁과 대도시의 정책변화'를, 조기현 연구위원이 '대도시 거버넌스: 주민참여예산'을 제목으로 발표했고, 제2세션에서는 저우징 상해행정학원 부연구원이 '글로벌 도시로 도약하는 상하이'를 그리고 마지막으로 장펑 부교수가 '스마트화를 통한 지역 거버넌스 정밀화 추진 연구'를 주제로 각각 발표했다.





9

제4차 KRILA 자치포럼 개최

일시: 2018년 12월 3일(월) 13시 30분 ~ 14시 30분
장소: 한국지방행정연구원 대강당

한국지방행정연구원은 2018년 12월 3일 월요일, 연구원 2층 대강당에서 '제4차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 신두섭 한국지방행정연구원 연구위원이 '지방투자사업의 가치측정 방법에 관한 연구 : 문화시설을 중심으로'를 주제로 강연하였다.





10

제39차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 12월 03일(월) 16시 00분 ~ 18시 00분
장소: 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 12월 3일 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제39차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책이슈리포트 중간보고, 자체연구과제 중간보고, 수탁용역연구과제 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



11

제40차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 12월 10일(월) 13시 30분 ~ 16시 00분
장소: 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 12월 10일 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제40차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책이슈리포트 중간보고, 기본연구과제 재보고에 대한 심의를 진행하였다.



12

제42차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 12월 17일(월) 13시 30분 ~ 17시 50분
장소: 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 12월 17일 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제42차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 기본연구과제 발간심의, 정책 및 자체연구과제 최종보고, 수탁용역연구과제 중간 및 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



논문모집안내

『한국지방행정연구원』의 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되었고 그간 지방자치, 지방행정 분야의 독보적인 저명 학술지로 자리매김하여 왔습니다.
이에 한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정 분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고 바랍니다.

》 논문주제: 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정 관련 모든 분야

》 원고분량: A4 15매 이내

》 원고마감 및 발간일정

구분	제1호	제2호	제3호	제4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 30일

* 마감일 이후에도 수시접수합니다.

》 원고제출: 논문 및 투고신청서(한국지방행정연구원 홈페이지에서 다운로드)

》 제출(문의)처: Tel 033-769-9824 Fax 070-4275-2314 E-mail lacal@krila.re.kr

》 원고료 등

※ 원고료 및 게재료는 없습니다.

※ 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 "지방행정연구" 코너를 참고하여 주시기 바랍니다.

2018 December Vol. 22

지방자치 이슈와 포럼
Issue & Forum

이달의 이슈와 포럼
남북 교류·협력

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
강원도 원주시 세계로 21(반곡동) http://www.krila.re.kr