

I 기본과제 2010-10 I

충북 남북교류협력 활성화 방안 연구

Study on the Chungbuk's Policy to Activation of
Exchange and Cooperation among South-North Korea

2010



충북개발연구원
Chungbuk Research Institute

◆ 연구책임

김충구 · 충북개발연구원 연구위원

※ 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서 본원 및 충청북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

본 연구는 충북개발연구원 2010년 기본과제로 추진되었다. 북한의 핵문제와 천안함사태 등으로 인해 단절된 남북관계는 우리의 제한적 쌀 지원 및 이산가족 상봉 등을 통해 새로운 접근방법을 모색하고 있다. 중앙정부는 남북관계의 원칙을 유지하면서 인도적 차원의 대북지원은 계속할 수 있다는 입장을 유지하고 있고, 민간단체 및 지방자치단체는 보다 적극적으로 북한에 대한 교류협력을 추진할 준비를 하고 있다.

지방자치단체 차원의 교류협력사업이 추진된 이래 10여년이 지나면서 남북간 교류협력 확대를 위한 기반이 조성되었다. 지방자치단체가 북측의 주민들과 교류하면서 상호간의 신뢰를 구축하고 생활에 직접적인 변화를 유도하는 동시에 남북 상호 호혜적 사업을 발굴하면서 통일문제와 남북화해협력에 대한 지방의 역할이 강조되고 있다. 남북관계는 더 이상 중앙정부만의 독단적인 과제가 아니라 지방이 함께 참여하는 공동의 과제로 인식하게 된 것이다. 광역지자체를 중심으로 지방차원의 교류협력이 활성화될 수 있다는 점은 남북통일문제에 접근하는 방식에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

충북은 그동안 농업을 중심으로 남북교류협력사업을 진행하여 상당한 성과를 거두었다. 다른 지자체와 달리 농업과 인도적 분야에 한정하여 남북교류를 추진하기 위한 체제를 마련하였던 충북이 남북간 교류협력사업을 확대할 경우 관련 조례를 개정하고 추진체제와 운영방식을 강화할 필요가 있다. 독일의 경우 지자체 차원에서 다양한 분야에 걸쳐 동서독간 교류를 추진한 결과 통일의 진행과정과 이후의 체제전환 과정에서 긍정적 효과를 창출하였다. 농업분야에 이어서 보건의료분야 등 발전된 바이오 산업을 북한과 협조체제를 구축한다면 충북이 남북교류 활성화를 선도하고 남북통일을 주역으로 위상을 정립할 수 있다.

남북교류 활성화 단계를 준비하면서 충북의 남북교류협력 조례에 대한 개정안을 구상하고 추진체제와 운영방식의 개선방안을 마련하는 것은 통일 준비를 위한 선제적 대응이라고 할 수 있다. 특히 충북 소재 사회과학대학의 통일문제 전문가에게 충북의 남북교류협력사업의 활성화에 대한 의견을 설문조사를 통해 확인한 것은 남북문제 및 교류협력

사업에 대한 인식을 확대하는 중요한 계기가 될 것으로 본다.

본 연구에서 제시하고 있는 정책방안을 통해 충북의 남북교류협력 사업이 활성화 되기를 기대해 본다.

2010년 12월

충북개발연구원장 정 낙 형

요 약

지방자치단체의 남북교류협력 사업참여는 중앙정부 주도하의 남북간 교류협력 사업에 많은 변화를 유발했다. 지방자치단체는 중앙정부와 민간단체가 주도하는 남북교류협력 사업과 달리 비정치성, 직접성, 상호 호혜적 성격 등으로 북한에서도 주민들에게 직접적인 혜택을 부여하고 남북간 신뢰를 회복하는 특징을 갖고 있다. 분단 시절 동서독간의 자매결연방식을 통한 다양한 교류방식은 동서독 통일달성에 긍정적으로 기능하였다.

2000년을 전후하여 지방자치단체의 남북교류협력이 시작된 이래로 추진체제는 다양하게 양상이 발전되었다. 대체로 남북교류협력기금을 설치하고 남북교류협력위원회를 구성하여 사업을 추진하는 일반형, 사업의 전문화를 위한 특별기구로 재단 또는 비영리사단을 설치하는 특별기구(법인) 설치형, 전담부서를 설치운영하는 형태, 충북과 같이 농업에 한정하여 사업을 추진하는 형태, 그리고 민간이 주도적 역할을 수행하는 민간주도형 등으로 구분할 수 있다.

지난 10여년에 걸쳐 진행된 지방자치단체의 남북교류협력사업은 북한의 농업발전, 남북호혜적 협력사업의 개발, 남북교류협력사업의 제도화, 그리고 지방을 통일역량강화 등의 성과가 있었다고 평가된다. 그리고 해결해야 할 과제로는 북한 농업지원사업의 다양화, 광역과 기초지자체간 협력체제 구축, 중앙정부의 남북협력기금 지원체제 구축, 그리고 사업대상의 확대추진 등으로 나타난다.

충북은 농업에 한정하여 남북교류협력사업을 추진하는 체제를 갖추고 있다. 농업분야에서 남북교류협력을 중점적으로 추진하여 통일농업을 주도하겠다는 의미로 이해할 수 있다.

앞으로 남북관계가 정상화되고 교류협력사업이 활성화될 경우 충북의 남북교류협력사업은 보건의료분야 등에서부터 단계적으로 확대되어야 한다. 이를 위해 남북간 교류협력에 대한 인식을 고취시키고, 추진체제를 강화하며 운영체제를 개선할 필요가 있다. 남북교류협력사업을 추진하기 위한 근거규정인 ‘충청북도 남북농업교류협력사업에 관한 조례’를 다가오는 남북교류 확대시대에 적합하도록 개정해야 할 필요가 있다.

현행 조례의 명칭과 제1조의 목적을 농업에 한정하지 않도록 변경하고, 제2조에서 규정하고 있는 사업의 범위를 “농업분야 및 보건의료분야를 우선적으로 추진하고 인도적 분야 및 기타 분야”로 확장할 필요가 있다. 현행 조례 제2장 제5조 2항의 남북농업교류협력기금의 존속기간을 삭제하여 지속적으로 기금을 확대할 수 있도록 하며, 충북의 남북교류협력기금의 재원을 도민의 성금으로 조성할 수 있도록 한다. 그리고 조례 제17조의 실무추진단을 남북교류협력의 체계화, 효율성 및 전문성 제고를 위해 전문기구로 기능을 강화해야 한다.

남북통일의 주역으로서 지방자치단체의 역할이 강조되고 있는 바 충북의 통일역량을 강화하여 남북간 신뢰구축 및 동질감 강화를 위한 초석을 더욱 굳건히 할 때이다.

목 차

I. 서론	3
1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구의 범위와 방법	5
II. 지방자치단체 남북교류에 관한 이론적 고찰	9
1. 남북 남북교류협력의 의의	9
(1) 남북교류협력사업의 개념	9
(2) 지방자치단체 남북교류협력사업의 특징	11
2. 분단 독일의 양독 교류협력사례 분석	14
(1) 교류협력의 전개과정	14
(2) 교류협력의 성과와 한계	15
(3) 시사점	17
3. 중국과 대만의 교류협력사례 분석	18
(1) 교류협력의 전개과정	18
(2) 분야별 교류협력 체제와 현황	20
(가) 경제교류	20
(나) 사회문화교류	21
(다) 인적교류	22
(3) 교류협력추진기구	23
(4) 시사점	24
III. 지방자치단체 남북교류협력사업의 추진체제와 평가	27
1. 추진체제	27

(1) 남북교류협력 관련 법령	27
(2) 관련기관 및 추진절차	29
(가) 관련기관	29
(나) 추진절차	30
2. 추진체계 현황	31
(1) 일반형	31
(가) 부산광역시	32
(나) 대구광역시	32
(다) 인천광역시	32
(라) 울산광역시	33
(마) 대전광역시	34
(바) 전라북도	34
(2) 특별기구(법인) 설치형	35
(가) 서울특별시	35
(나) 광주광역시	35
(3) 전담부서 설치형	36
(가) 경기도	36
(나) 강원도	37
(다) 경상북도	38
(4) 농업집중형	39
(5) 민간주도형	40
(가) 전라남도	40
(나) 경상남도	41
(다) 제주도	41
3. 지방자치단체 남북교류협력사업의 평가	42
(1) 성과	42
(가) 북한 농업의 발전	42
(나) 남북 호혜적 협력사업의 개발	43
(다) 지자체 남북교류협력사업의 제도화	43

(라) 지방의 통일역량 강화	44
(2) 과제	45
(가) 북한 농업지원사업의 다양화	45
(나) 광역과 기초지자체간 협력체계 구축	45
(다) 남북교류협력사업 전담부서의 확대 강화	46
(라) 중앙정부의 남북협력기금 지원체제 구축	47
(마) 사업대상의 확대추진	47
N. 충북 남북교류협력사업의 활성화 방안	51
1. 충북의 남북교류협력사업의 현황과 문제점	51
(1) 현황	51
(2) 성과와 문제점	53
(가) 성과	53
(나) 문제점	54
2. 활성화 방안 제안	55
(1) 시민단체의 활성화 방안 제안	55
(2) 전문가의 활성화 방안 제안	56
3. 활성화 방안 구상	65
(1) 남북 교류협력에 대한 인식의 고취	66
(2) 추진체제 강화	66
(3) 운영체제 개선	68
4. ‘충북 남북농업교류협력에 관한 조례’ 개정방안	69
V. 결론	77
참고문헌	79
Abstract	83

표목차

표 1	지자체 남북교류협력사업의 남북통일 기여 정도	57
표 2	지자체의 남북교류협력이 필요한 이유	58
표 3	지자체의 남북교류협력 추진 필요성(화해환경 조성, 산업구조 개편)	58
표 4	남북교류협력 확대분야	59
표 5	지자체의 남북교류협력사업 추진방법	59
표 6	지자체 독자추진체제로 개정여부	60
표 7	충북 남북교류협력사업의 통일기여 정도	60
표 8	충북의 남북교류협력사업 확대 정도	61
표 9	충북의 남북교류협력사업 확대 분야	61
표 10	충북의 남북교류협력사업 추진시 문제점	62
표 11	충북의 남북교류협력 활성화를 위한 우선 과제	62
표 12	도민성금으로 남북교류협력사업 기금 확충	63
표 13	충북도와 시군의 남북교류협력사업 통합 추진여부	63
표 14	충북의 남북교류협력 추진시기	64
표 15	청주국제공항 이용방안	64
표 16	충북의 통일 시민운동·교육 확대방안	65
표 17	충북의 북한과 자매결연 추진방안	65
표 18	각 시도별 조례명과 목적	70
표 19	해당 시도별 조례 내용(기금용도)	72
표 20	해당 시도별 조례 내용(전문기구)	73

제 1 장 서론

1. 연구의 배경과 목적
2. 연구의 범위와 방법

1. 연구의 배경과 목적

최근 남북관계는 많은 변화를 겪고 있다. 북한의 핵문제 해결을 위한 6자회담의 추진, 천안함 피격사건에 따른 북한의 책임추궁, 3대세습체제 구축을 위한 북한의 내부사정 등으로 인해 그동안 제한적이거나 진행되었던 남북교류협력 사업에 대한 재평가를 요구하는 주장이 설득력을 갖고 있다. 특히 천안함 피격에 따른 5.4조치¹⁾로 남북교류가 전면 중단되었고, 북한에 대한 쌀지원이 단절되어 북한 주민이 직접적인 고통을 호소하는 국내외의 여론이 발생하였다. 비록 전면적 교류중단이라는 방침을 고수하던 중앙정부는 북한의 수해지역에 대한 인도적 지원을 결정하여 적십자사를 통해 5,000톤, 순수 민간단체를 통한 203톤의 쌀지원을 승인하였다.

제한적이거나 남북간 접촉을 통해 인도적 지원 및 교류협력을 위한 단초를 마련한 이후 지자체에서도 남북간 교류협력을 위한 방안을 마련하기 시작하였다. 쌀지원사업의 우선 추진계획이 마련되고, 남북교류협력기금의 확충계획이 추진중이다. 민간차원에서도 북한에 쌀보내기 운동을 적극적으로 추진중이다.²⁾

지방자치단체의 남북교류협력사업은 1999년 제주도에서 시작한 이래 2000년 6.15 남북정상회담이후 본격적으로 지방자치단체가 대북지원사업에 참여하면서 많은 변화가 발생되었다. 2000년 남북정상회담으로 급진전되던 남북관계는 2001년 하반기 이후 경색국면을 맞게 되었다. 2001년 출범한 미국 부시 행정부가 출범과 함께 대북정책에 대한 재검토에 착수하면서 북한과의 대화를 전면 중단하였고, 북한은 미국의 대북 강경태도에 대하여 비난하는 한편, 남북관계를 동결시켰기 때문이다. 2002년 4월 특사 방북을 통해

1) 북한 선박의 우리 해역 운항 불허, 남북교역 중단, 대북 신규 투자 불허, 우리 국민 방북 불허, 대북지원사업 원칙적 보류 등의 조치가 이뤄졌다.
2) 충북에서도 ‘한반도 평화실현을 위한 통일쌀보내기 충청도민운동본부’가 결성되어 대북쌀지원 사업에 충북도의 동참을 요구하고 충북남북교류협력기금을 활용하여 쌀보내기 운동에 참여할 것을 요구하였다. 2010.10.18. ‘한반도 평화실현을 위한 통일쌀보내기 충청도민운동본부 결성 기자회견문’ 참조.

남북관계 복원에 합의하였으나, 6월 북한의 서해 무력도발로 인해 남북관계는 급격히 악화되었다. 악화된 남북관계는 지자체의 남북 교류·협력사업에도 영향을 미쳐 이 기간 동안 남북 교류·협력사업은 다소 침체되었다.

2003년 이후 지자체 남북 교류·협력사업은 확대되었다. 각 지자체는 다양한 분야의 사업을 위해 민간단체와 협력하여 공동사업을 추진하였다. 또한 기초자치단체로까지 참여의 폭이 확장되었고 사업내용이 다양화되었다. 그리고 지자체별로 남북교류·협력사업을 위한 전담부서 설치 및 조례를 제정하는 등 법적, 제도적 체계를 구축하였다. 2005년 이후 북한이 개발지원으로의 전환을 공개적으로 요청함에 따라 각 지자체는 물자지원 방식을 지양하고, 개발지원 방식으로의 사업전환을 모색하고 있다.

중앙정부는 지자체 차원의 남북교류협력도 대북사업의 한 분야로 포함시켰으며, 지자체들도 민족적 사안인 통일문제에 적극적으로 참여해야 한다는 인식을 갖고 사업을 추진하게 되었다.

지자체 차원의 남북간 교류협력사업이 추진된 이래 10여년이 지나면서 남북간 교류협력사업의 활성화에 대한 필요성이 강조되어 교류협력의 확대를 위한 기반을 마련하였다. 이제 남북교류에 있어서 지자체의 역할을 인식하게 된 시기를 거쳐 지자체 차원의 상호 교류협력을 위한 활성화 단계로 진입할 것으로 보인다.

광역지자체는 물론 기초지자체에서 남북교류협력사업에 대한 관심이 고조되고 지자체를 중심으로 지방차원의 교류협력이 추진되면서 남북문제를 접근하는 방식에 있어서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

남북간 평화적 통일을 위해 남북 상호간 교류와 협력을 확대함으로써 통일의 주역으로서 지자체 역할이 더욱 중요한 때이다. 지자체의 남북교류협력을 위한 추진체계를 강화하여 남북통일의 주역으로서 지자체의 통일역량을 확보할 필요가 있다.

본 연구는 먼저 지난 10년간 지자체가 진행하였던 남북교류협력사업에 대한 평가를 통해 남북교류협력 분야에 있어서 지자체의 역할을 논구한다. 그리고 남북간 교류협력을 확대하기 위하여 그동안의 남북교류협력체제에 대한 문제점을 파악하여 교류협력 추진체제를 강화함으로써 교류협력의 활성화를 위한 제도적 기반을 강구한다. 이를 통해 지자체의 통일주체성을 확보하고 통일역량을 강화하며 충북의 남북교류협력 사업의 활성화를 도모하고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 지자체의 남북교류협력사업에 대한 평가를 통해 발전방안을 모색한다. 연구의 내용적 범위는 광역지자체의 남북교류협력사업의 추진체계를 중심으로 연구한다. 각 지자체의 남북교류협력 관련 추진체계 및 운영체계를 비교·분석하여 추진체계의 특징을 고찰한다. 그리고 지자체의 남북교류협력사업의 성과에 대한 평가를 통해 문제점을 도출하고 그 대안을 마련한다.

공간적 범위는 광역지자체를 원칙으로 한다. 일부 기초지자체에서의 남북교류를 추진하고 있기는 하지만 대부분의 광역지자체에서 추진하고 있는 교류협력체계를 기초로 하고 있기 때문이다. 다만, 제천시가 2003년부터 남북교류를 선도적으로 추진한 특징을 가지고 있어 충북의 경우에는 소속 기초지자체를 연구범위에 포함한다. 연구의 시간적 범위는 남북교류협력이 본격화된 1999년 이후부터 2009년까지 10년 동안을 기준으로 하며, 2010년 동안 남북관계의 변화에 따른 특이사항을 포함한다.

지자체의 남북교류에 관한 연구는 교류초기 단계에 활발히 진행되었다. 6.15 남북정상회담이후 북한에 대한 관심이 고조되고 남북교류협력을 위한 제도적 장치가 마련됨에 따라 중앙정부는 물론 지자체에서도 남북교류에 대한 관심이 고조되어 지자체 차원의 남북교류에 대한 다양한 연구가 진행되었다.³⁾ 그 동안 연구된 지자체의 남북교류협력 사업에 대한 평가 및 활성화 방안을 문헌 연구를 통해 검토한다. 지자체가 추진한 교류협력 사업의 다면적 평가를 기초로 충북에서의 추진체계 강화 및 사업활성화 모색에 시사점을 도출한다. 교류협력 활성화를 위한 시민사회단체의 요구와 학계 전문가의 의견을 설문조사에서 비교 분석하여 논구한다. 특히 남북교류협력사업에 대한 관심을 유도하기 위해 도내 사회과학대학의 모든 학과 소속 전문가의 의견을 요구하였다. 남북문제와 관련이 없는 학과에서는 상대적으로 응답하지 않을 것을 전제로 설문조사를 실시하였다. 이를 통해 충북이 추진하는 농업분야에서의 남북교류협력사업의 활성화를 위한 방안을 강구해 본다.

3) 대표적인 연구로는 통일연구원이 2006년부터 2008년까지 3개년 사업으로 추진한 경제·인문사회연구회 협동연구를 들 수 있다. 이에 대한 상세한 논의는 황병덕 외, 「한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사」, 통일연구원, 2006; 김국신 외, 「한반도 평화·변영 거버넌스 개선 및 활성화방안」, 통일연구원, 2007; 김국신 외, 「한반도 평화·변영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안」, 통일연구원, 2008 등이 있다. 이밖에도 최용환, “남북교류의 구조적 특징과 지자체의 역할,” 『북한연구학회보』, 제11권 1호, 2007. 채경석, “남북한 지자체의 교류협력에 관한 탐색연구,” 『정치·정보연구』제7권 2호, 2004.

제 II 장 지방자치단체 남북교류에 관한 이론적 고찰

1. 남북 남북교류협력의 의의
2. 분단 독일의 양독 교류협력사례 분석
3. 중국과 대만의 교류협력사례 분석

제II장 지방자치단체 남북교류에 관한 이론적 고찰

1. 남북 남북교류협력의 의의

(1) 남북교류협력사업의 개념

남북 교류협력사업은 포괄적 성격을 갖는다. ‘교류’와 ‘협력’이 구분되어 교류사업과 협력사업을 구분할 필요성에 대해 논의가 있으며, 교류협력사업에 대한 개념정의 보다는 사업의 현실성을 강조하여 남북 상호간 교류와 협력을 통칭하는 일반적 의미로 이해하고 있다.

남북간 ‘교류협력사업’을 시작할 수 있는 근거는 남북한 1991년 체결한 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’(이하 ‘남북기본합의서’) 상호간 교류협력사업을 다양한 분야에서 추진하기로 합의함으로써 출발하였다. 동 합의서 제15조는 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리 향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발 민족내부교류로서의 물자교류·합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”, 그리고 제16조는 “남과 북은 과학기술·교육·문화·예술·보건·체육·환경과 신문·라디오·텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류협력을 실시한다”고 규정하고 있다.

이를 기초로 제정된 ‘남북교류협력에 관한 법률’(이하 ‘남북교류협력법’) 제2조 용어정의에서 남북간 ‘협력사업’에 대해서 “남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 행하는 문화·관광·보건의료·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동”이라고 정의하고 있다. 이에 따르면 ‘협력사업’은 ‘교류사업’도 포함하는 개념으로 교류와 협력을 구분하지 않고 있다. 하지만 동법의 다른 조항들에서는 ‘남북교류·협력’이라는 용어가 사용되고 있어 ‘교류’와 ‘협력’을 구분하고 있다. 이처럼 동법에서는 남북관계에서 ‘교류’와 ‘협력’을 사전적으로 구분하기 보다는 양자를 포함하는 ‘교류협력’이라는 용어를 사용하고 있다고 볼 수 있다.

교류와 협력의 사전적 의미⁴⁾에 의하면 ‘남북교류’는 각 분야에서 남북한이 갖고 있는

문화나 사상 등을 상호이해하고 소통하기 위한 활동, ‘남북협력’은 남북한이 힘을 합쳐 서로에게 도움이 되는 것을 만들어 나가는 활동이라고 할 수 있다.

남한과 북한간의 남북교류라고 할 때 남북간 교류와 협력을 구분하는 명확한 기준을 설정하기 어려운 면이 있다. 남북의 경우 남북기본합의서에 의해 정치·군사·경제·사회·문화 등 각 분야에서 교류와 협력이 있을 추진할 수 있는 바, 교류와 협력을 구분할 실익이 없다고 할 수 있다.

현실적으로 현재까지 진행된 지자체의 남북교류협력사업은 대북지원, 사회문화교류, 남북경협 등으로 구분할 수 있다.

대북지원은 긴급구호, 개발구호, 개발지원으로 구분된다.⁵⁾ 이는 그 목적과 방향, 핵심문제, 기간 등에서 차이가 있다. 긴급구호와 복구개발구호, 개발지원의 차이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

‘긴급구호’는 재화와 서비스의 결핍상황에서 인명구조를 목표로 활동하는 사업으로 신속한 대응을 우선시 한다. 개발구호는 재해가 발생하면 파괴된 시설과 역량을 복구하는 것이 일차적인 목표가 된다. ‘개발지원’은 지원의 효과를 지속적으로 발휘하기 위해 지속 가능한 체제를 갖추도록 지원하는 것을 주요방향으로 한다.

일반적으로 ‘긴급구호’는 1년 이내 단기로 진행되며, ‘개발구호’는 2년 정도의 중기 지원사업으로 추진된다. 개발지원사업은 2년 이상 지원사업을 지속한다.⁶⁾ 한편, 긴급구호, 개발구호, 개발지원은 반드시 순차적으로 진행되지 않고 때로는 발생시기는 상황에 따라 다르다.

이밖에도 남북교류협력은 ‘사회문화교류’, ‘남북경협’ 등과 그 범위 및 내용에서 차이가 있다.

‘사회문화교류’는 매우 다양한 분야에서 추진되고 있다.⁷⁾ 그동안 지자체는 여러 분야에서 남북교류협력사업을 추진하였지만 실제로 가시화된 성과가 나타난 분야는 문화 및

4) 표준 국어대사전에는 ‘교류’를 “① 근원이 다른 물줄기가 서로 섞이어 흐름 또는 그런 줄기 ② 문화나 사상 따위가 서로 통합”으로 설명하고 ‘협력’은 “힘을 합하여 서로 도움”으로 정의한다.

5) 통일부의 ‘인도적 차원의 대북 지원사업처리에 관한 규정’에는 대북 지원사업은 인도적 목적으로 시행하는 ① 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업 ② 식량난 해소를 위한 농업 개발지원에 관한 사업 ③ 보건 위생상태의 개선 및 영양결핍아동과 노약자 등을 지원하는사업 ④ 자연재해 예방차원에서 산림 복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업 ⑤ 기타 통일부 장관이 인정하는 사업이라고 정의하고 있다.

6) 이종무, “북한 개발지원에서의 민관협력 방안”, 『북한 보건의료개발 지원과제와 추진전략』 (한국 국제보건의료재단주최 정책세미나, 2008년 7월 28일), pp.2~4.

7) 사회문화교류협력사업은 “사회·교육·학술·언론·관광·방송·노동·문화·예술·출판·종교·체육·청소년·여성 분야 등 다양한 분야에서의 교류협력”으로 정의할 수 있다.

체육분야에 한정되었다고 할 수 있다.⁸⁾

그리고 ‘남북경협’은 남북간 교역과 협력사업으로 구분할 수 있다.⁹⁾ 교역은 대금결제 또는 물물교환 조건이 없는 일방적 지원에 의해 반출입하는 비거래성 교역, 남북한간 매매계약에 의한 상품거래, 대금결제 또는 물물교환 조건으로 반출입하는 거래성 교역으로 구분된다. 이중 거래성 교역에는 상업적 매매거래인 단순물자 교역과 위탁 가공교역으로 다시 나뉜다. 협력사업은 북한법에 의해 현지 투자법인을 설립하는형태로서 직접 투자 방식은 합영기업, 합작기업, 단독 투자기업, 외국인 기업 등 세가지가 있다.¹⁰⁾

(2) 지방자치단체 남북교류협력사업의 특징

남북교류협력사업의 주체로서 지자체는 중앙정부와 민간단체와 다르게 대북지원사업, 사회문화교류사업, 남북경협 등에서 차이가 있다.

남북교류협력사업 가운데 대북지원의 경우에는 중앙정부, 지자체, 민간단체가 주요행위자이며, 그 가운데 중앙정부의 역할은 매우 크고 결정적이다.¹¹⁾ 중앙정부가 남북교류정책의 주체로서 활동하고, 지자체·기업·민간단체는 정책에 따른 실제적 사업을 추진하는 역할을 수행한다.

중앙정부의 대북 지원사업은 지원규모가 크고 국민의 세금으로 추진된다는 점에서 남북관계변화 및 정치 군사적인 문제로부터 많은 영향을 받는다. 2006년 북한의 미사일 발사로 대북 식량지원이 중단된 경우와 2008년 이명박 정부 출범이후 정부차원의 지원

8) 지자체의 남북교류협력사업을 분야별로 구분할 경우 사회문화교류분야 및 대북지원분야로 나눌 수 있다. 사회문화교류 사업으로는 남북간 문화, 예술공연, 자매결연 및 행정교류, 청소년 교류, 스포츠교류 등을 포괄하는 사업을 말한다. 북측은 정치적 파급효과가 크로 인적교류를 동반하는 사회문화교류 사업에 대해 매우 소극적인 태도를 보였다. 지자체 차원에서 추진하던 이 분야의 사업은 일부 종교단체와 스포츠 분야에서의 성과가 있었을 뿐이다. 이에 관한 자세한 내용은 최대석·이중무·박희찬·강승희, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 이화여자대학교 통일학 연구원, 2009년 통일부 연구용역 보고서, 2009, p. 117 이하 참조.

9) 경제협력은 보통 투자 및 자본협력 등을 일컫지만 광의로는 무역을 포함한 모든 경제교류를 지칭하는 개념이다. 경제협력은 정부차원의 개발원조, 상업차관, 수출신용, 민간부문에 의한 직·간접투자, 해외건설, 무역, 해외 이주 및 해외 취업 등을 포함하며 국가 상호간에 이전되는 재원을 포함한다.

10) 자세한 사항은 남북경협 정보센터 웹사이트 참조. <http://www.kita.net/interkorea2/html/business/namb2.jsp>.

11) 중앙정부는 그 동안 쌀 및 비료 등 단일 품목의 대규모 지원을 통해 북한 식량난 해결에 도움을 주었다. 1998년 이후 현재까지 남한 정부차원에서 북한에 직접적 또는 유엔기구를 통해 간접적으로 식량 및 비료를 지원하였다. 이종무, “대북 인도적 지원과 교류 활성화 과제”, 현대경제연구원 편, 「통일경제」, 2009년 봄호, pp.28~29.

이 진행되지 않은 것은 이를 단적으로 보여 준다. 즉, 대북지원에서 정부가 결정적인 역할을 하는 반면에 일관성있는 정책을 집행하기 쉽지 않다.

민간단체의 대북지원은 정치 군사적 상황에 상대적으로 영향을 적게받고 지속적이고 안정적으로 추진된다는 장점이 있는 반면, 민간단체의 지원규모가 매우 작기 때문에 지원의 효과는 제한적이고 일시적이라고 할 수 있다.¹²⁾

지자체는 대북지원사업을 추진함에 있어서 정부와 민간단체와는 다른 성격을 갖는다. 지자체는 중앙정부보다 정치 군사적 영향이 적으면서 대북지원을 추진할 수 있으며 자체 예산확보 등을 통해 민간단체보다 큰 규모로 자원동원 시스템을 통해 일정 수준의 대북지원사업을 추진할 수 있고 산하기관을 통해 전문분야에서 전략적 교류를 추진할 수 있기 때문이다. 지자체는 민간단체의 지원체제와 달리 공익사업을 통해 폭 넓은 교류를 추진할 수 있으나, 중앙정부와 비교해서 대북 협상력이 많이 떨어지며 사업의 결정 및 집행체계가 경직적이어서 민간단체와 같이 신속적이고 유연한 접근이 어렵다는 특징을 갖는다.

남북사회문화교류는 해당분야가 다양하며 중앙정부, 지자체, 민간단체 등이 모두 참여하고 있다. 남북 사회문화교류사업에서는 지자체, 기업, 민간단체들이 크게 구별되지 않는 것은 대부분의 사회문화교류사업이 일회적인 행사로 추진되기 때문이다. 반면에 남북경협은 아직까지는 정부와 기업만이 주요 행위자로 관계하고 있고 지자체나 민간단체는 적극적으로 참여하고 있지 않다.

지자체 남북 교류협력사업은 지금까지 중앙정부 또는 특정 기업 중심의 남북관계를 보다 유연하게 운영하고, 복합적이며 다원화된 채널을 통하여 북한사회의 폐쇄성과 경직성을 이완시킨다는 점에 그 의의가 있다. 특히, 지자체의 능동적인 참여는 대북지원 활동이 수도권 편중되지 않고 전국적으로 확산되어 있어 남북교류협력의 활성화에 기여했다고 평가할 수 있다.¹³⁾ 즉, 중앙정부 또는 특정 기업의 독주하는 남북 및 통일문제에 대해 접근과 교류방식의 다양화를 이루었고, 단선적·추상적으로 진행되었던 남북교류가 다원적·구체적으로 변화하는 계기가 되었다.¹⁴⁾

지난 10여년간 지자체가 남북교류협력사업을 수행하면서 다음과 같은 특징을 보였었다.

첫째, 지자체의 사업참여 방식이 간접적이라는 특징이 있다. 남북관계의 변화에 따라

12) 대북지원 민간단체는 대략 60여개 정도가 활동을 하고 있으며 협동농장, 병원 등 북한 주민과 직접 접촉하면서 긴급구호부터 개발지원적 성격의 사업까지 다양한 형태의 사업을 전개하고 있다. 이금순, 「대북지원민간단체의 남북교류협력 연구」, 통일연구원, 2005 참조.

13) 최대석, “긴급구호에서 개발지원으로: 국내 NGO의 지원경험과 향후과제,” 『북한연구학회보』, 제10권 1호 2006, p. 326.

14) 양현모, “지자체 남북 교류 협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구,” 『통일연구』, 제6권 2호, 2002, p. 3.

많은 부분들이 중앙정부의 정치적 결정에 영향을 미치는 것은 사실이다. 하지만 지난 10여년간 화해협력의 남북관계가 지속되면서 남북관계에서 중앙정부 이외에도 지자체, 기업, 민간단체의 역할이 높아지게 되었다.

남북교류협력사업자에 대한 승인체계가 변화함에 따라 지자체의 사업 참여방식에 많은 변화가 있었다. 2003년 이전에는 지자체가 정부로부터 협력사업자로 승인을 받아 직접 사업을 추진하였다. 그러나 2003년 이후 통일부는 지자체를 협력사업자로 승인하지 않고 지자체가 독자적으로 남북 교류·협력사업을 추진할 수 없도록 제한하였다. 대북 정보가 부족한 지자체가 사업 주체가 되어 독자적으로 북한과 사업을 추진하는 것이 바람직하지 않다는 이유이다. 이에 따라 중앙정부는 남북 교류·협력사업을 추진하고자 하는 지자체가 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력해서 사업을 추진하도록 하고 있다. 따라서 지자체는 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력하여 이 민간단체를 후원하는 형식으로 추진하고 있다.

둘째, 지자체가 참여함으로써 남북한 상호 호혜적 사업이 발굴되었다. 그동안 중앙정부 중심으로 진행해오던 대북지원에 지자체가 참여하면서 대북지원이 긴급구호차원의 지원사업에서 개발지원사업 등으로 확대 전환되는 등 남북간 교류협력이 확대되었다. 지자체가 지역적 특성과 수요에 따른 산림 공동방제사업 및 말라리아 공동 방역사업 등 새로운 분야의 사업이 발굴되면서 지금까지 북한에게 일방적으로 혜택을 주는 방식에서 상호 호혜적인 방식이 도입되었다.

그리고 지자체의 남북 교류협력사업은 주로 비정치적, 비군사적 분야에 제한된다는 점에서 중앙정부 차원의 교류보다 사업을 지속적으로 추진할 수 있다는 장점이 있다. 지자체간의 실질적인 교류협력은 주민생활에 실질적으로 유용한 사업을 추진할 수 있어 남북간 교류협력에 대한 신뢰성과 지속성을 유지할 수 있다.

셋째, 통일문제에 대한 국민적 인식의 범위가 확대되었다. 통일문제와 남북화해협력에 대한 지방의 참여가 활성화되어 통일문제에 대한 국민적 관심이 증대하였다. 남북관계는 중앙정부만의 과제가 아니라 지방이 공동으로 참여하는 과제로 인식하게 된 것이다. 지자체의 대북교류협력 사업의 참여는 지자체 주민 및 전국민에게 통일문제에 대한 실질적 인식의 변화를 유도함으로써 중장기적으로는 남북통일에 긍정적인 영향과 통일 이후 민족의 동질감 회복과정에서 비용을 크게 줄여줄 것으로 보인다.¹⁵⁾ 통일 이후 민족 통합을 위한 중요한 기반이 될 수 있다. 남북한 사전적인 교류작업의 추진은 통일 후 지

15) 김정수, “지자체 대북교류협력의 현황과 추진방향,” 「한반도 평화체제 구축을 위한 남북 지자체간 교류협력」, 한스사이텔재단-강원도-통일문제연구협의회 공동학술회의, 2007.6.15, pp. 2-3.

역간에 초래될 많은 갈등해소 비용을 해소하는데 의미 있는 작업이라 할 수 있다.¹⁶⁾

넷째, 지자체의 남북교류협력사업을 위한 제도적 장치가 마련되었다. 현재 대부분의 지자체는 남북교류협력을 위한 조례를 제정하여 운영하고 있으며, 자체적으로 남북교류협력을 위한 기금을 조성하여 활용하고 있다.¹⁷⁾ 2006년에는 지자체와 중앙정부간 남북교류협력사업을 추진하기 위한 정보교류와 협력을 위해 16개 광역지자체 및 민간전문가가 참여하는 ‘지자체남북교류실무협의회’가 구성되어 추진사례발표, 정보교류, 사업추진에 따른 애로 및 건의사항에 대한 토의를 진행하고 있다.

2. 분단 독일의 양독 교류협력사례 분석

(1) 교류협력의 전개과정

양독일의 경우 분단 초기에는 서독정부의 단독대표권 주장과 할슈타인 독트린¹⁸⁾을 이유로 상호간 교류협력이 추진되지 못하였다. 70년대¹⁹⁾에 양독 시민들은 사회·문화·경제·체육·환경 분야 등 교류협력과정에 다양하게 참여하기 시작하였고, 동독은 국가 차원의 접촉이 아닌 지방자치단체와의 접촉을 시도하였다. 서독에서 ‘동방정책’을 추진한 사민당의 집권으로 적극적으로 동서간 교류협력을 추진함으로써 양독간 교류협력이 활성화되었다.²⁰⁾

이후 동서독의 지방자치단체간의 교류협력은 자매결연이라는 방식으로 추진되었는데, 주정부간에는 직접 접촉을 통해 자매결연협정을 체결하고 기타 자치단체간에는 직접 접촉 또는 연방정부 및 주정부의 중계를 통해 이루어졌다.²¹⁾ 1986년 10월 서독 잘란트주의

16) 채경석, “남북한 지자체의 교류협력에 관한 탐색연구,” 「정치·정보연구」, 제7권 2호, 2004, pp. 51-52.

17) 지자체의 남북교류협력기금은 1998년 강원도에서 최초로 설치한 이후 2008년까지 9개 광역지자체, 4개 기초지자체에서 748억 5,000만원을 조성하였다. 중앙정부차원의 남북협력기금은 동 기간에 4조 3,964억원이 조성되었다.

18) 할슈타인 독트린은 기민당의 초대 총리 아테나워가 기초한 동방정책의 기조에 따라 동독과 외교관계를 수립한 국가와는 외교관계를 맺지 않는다는 것으로 동독 불인정 원칙에 입각한 서독의 외교정책이다.

19) 1969년 브란트총리의 신동방정책이 추진되기 이전의 시기로서, 이때의 동서독관계는 정치적으로 경직되어 있었으나, 경제 또는 민간차원에서는 제한적인 교류가 있었다. 이러한 정책 선택으로 두 차례의 정상회담(1970년)이 개최되었고, 교류협력을 위한 분야별 협정 및 의정서 우편교류 및 전화교류에 관한 의정서(1971년), 통행조약(1972년)을 기반으로 1972년에 동서독기본조약이 체결되었다.

20) 동서독간 교류에 관해서는 김경량, 「독일통일과 동서독 지방자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구」, 강원개발연구원, 1999; 심익섭, 독일통일 과정에서 지방자치의 역할: 동서독 지방자치단체간의 교류관계를 중심으로, 한국행정정보, 25(4), 1992 참조.

잘로니스(Saallouis) 시와 동독의 아이젠훠틨텐(Eisenhuttenstadt) 시간의 자매결연이 체결되고 1989년 9월까지 62개 도시간에 자매결연 성사된 것이다.²²⁾ 이후 서독의 도시들은 약 700여 도시가 내독성은 물론 서독의 "독일도시간회의", "도시 및 자치단체 연합", 동독 상주대표부, 그리고 동독의 도시당국에 직접 신청접촉하기도 하였다.

(2) 교류협력의 성과와 한계

(가) 성과

동서독의 지방자치단체간 교류협력은 통일과정에서 양독 모두에 긍정적인 성과를 나타냈다. 동서독 주민 및 정보의 교류, 사상의 자유로운 이동의 촉진, 동서독 주민간의 신뢰기반에 따른 민족 동질성 확보, 그리고 동독의 민주화와 통일 분위기 조성 및 확산 등에 양독일의 도시간 교류협력이 기여한 것으로 평가된다.²³⁾

동서독 도시간 자매결연이 성과를 거두었던 것은 대부분 서독 지방자치단체의 자체적인 노력에 의한 것이었다. 도시간 교류협력에 의한 분야별 성과가 있었던 전문가 교류, 체육 및 청소년 교류, 평화포럼, 문화교류 등을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.²⁴⁾

첫째, 전문가 교류는 지자체의 정책적 문제들에 대한 경험을 교환하기 위하여 시정 각 분야의 전문가들이 의견을 교환하는 방식이다. 구체적인 사례를 살펴보면, 1988년 할레와 칼스루헤간에 "도시계획, 건축, 도시중심지개발, 유적보전에 관한 경험교환"에 관한 전문가협의회가 열렸으며, 1989년엔 함브르크와 드레스덴간에 환경보호에 관한 별도의 협약이 체결되어 서독측이 드레스덴의 가지 환경오염제거 투자를 보조하기도 하였다. 이 밖에도 마인즈와 에르후르트간에는 자영수공업자들의 의견교환, 루에베크와 비스마르간에는 의사들의 상호방문 및 의견교환이 있기도 하였다. 전문가 교류는 가장 빈번한 자매결연 사업이었으며, 동시에 양국 도시에 유용하게 활용되는 까닭에 지속적인 사업이기도

21) 행정자치부, 「독일통일과정에서의 내무성의 역할」, 기획자료, 1998, pp.18~19.

22) 양독의 도시간 자매결연협정을 체결함으로써 동독지역은 서독으로부터 행정지원을 받을 수 있었다. 세부적으로는 서독으로부터 ① 자문, 세미나, 인력지원, ② 버스, 승용차, 쓰레기차 등 차량 및 건축자재 제공, ③ 사무기기, 사무기술, 사무실집기 등 제공, ④ 의료기구 및 의료보조재 제공, ⑤ 도시정화용 건설자재 제공, ⑥ 에너지, 환경분야기기 제공 등의 지원을 받게 되었다. 내무부, 「통일독일의 동독지역 지방행정체제 구축」, 실무기획자료, 1998, pp.12~13.

23) 동서독 지자체간 교류협력에 대한 평가는 통일대비특별정책연수단, 「독일통합실태연구」, 1992, pp.48~51.

24) 상계서, pp.723~724 참조.

하였다. 도시계획을 비롯한 교통계획, 환경계획 등의 관련 전문가들이 참여하였으며, 이외에 수공업자 및 의사들의 교류가 추진되었다.

둘째, 체육교류는 볼링대회, 축구대회 및 탁구대회 등과 같이 주민들이 참여하는 종목을 중심으로 이루어졌다. 예를 들면, 자알브뤼켄과 크트부스간에 개최된 볼링대회, 짤즈기터와 고타간에 개최된 축구대회, 호프와 플란우엔간에 개최된 탁구대회 등이다. 그러나 체육교류에서 서독측이 모임자체와 정보교환에 중점을 둔데 비하여 동독측은 경기에서의 승리를 강조함으로써 상호간 체육교류에 대한 인식의 차이를 나타내기도 하였다.

셋째, 청소년 교류는 자매결연사업 중에서 가장 보편화된 것으로 서독 청소년이 동독의 자매도시를 방문한 후 이에 대한 동독의 답방이 이루어지는 방식으로 추진되었다. 그러나 청소년 교류를 주관하는 단체는 동서독간에 차이가 있다. 서독의 경우 시당국이 청소년 교류를 주관한 데에 비하여 동독은 시당국이 아닌 청소년 여행기관이 주관하고 청소년교류와 학생교류를 구분하여 청소년 교류에 학생들이 포함되는 것을 회피하였다. 이는 동독이 학교를 이데올로기적 체계를 구축하는 제도로 인식한 결과라고 할 수 있다.

넷째, 평화관련 의제는 대부분의 자매결연 조약문에 포함될 정도로 비중있게 다루어졌으며, 따라서 동서독 자매도시간에 평화관련 회의가 매년 개최되었다. 평화관련 회의는 동독측의 요구에 의해 주로 개최되었으며, 회의의 빈도가 증가하면서 동독측은 서독 상대도시에 평화관련 공동선언의 채택을 강력히 요구하였다. 실제로 에어랑겐시와 예나시의 경우 실제로 공동선언을 채택하기도 하였다.

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

다섯째, 문화교류 분야에서는 동서독 자매도시간에 다양한 문화행사를 번갈아 개최했는데, 전람회, 음악인들의 상호 교환연주, 무용발표, 영화상영 및 문학가들의 모임 등이 있다.

(나) 한계

동서독 도시간 자매결연은 당초의 기대와 상당한 성과에도 불구하고, 한계를 본질적으로 내포하고 있었다. 주로 동독체제가 지니고 있는 본질적 특성에서 비롯된 것들로 자매결연을 추진한 서독의 도시들이 공통적으로 경험하였다.

우선 동독의 체제 경직성으로부터 동독측은 연간 실행프로그램에 확정된 행사는 대체

적으로 성실한 이행노력을 보였으나, 합의한 내용 이외의 사항에 관해서는 단호한 입장을 보인 동시에 자유로운 토론을 허용하지 않았다. 그리고 동독은 주민의 접촉을 지속적으로 차단하였다. 동서독 도시간 교류협력에도 불구하고 동독당국은 주민들의 접촉을 가급적 차단하였으며, 서독의 자매도시를 방문한 동독대표들이 민박 등을 통해 서독주민들과 사적으로 접촉할 수 있는 기회가 적었다.

동독의 관료주의에 따라 동독방문에 필요한 비자발급에 소요된 기간이 길고, 모든 협의과정에서 시장 또는 고위 당국자들의 개입이 광범위하게 이루어졌다. 따라서 서독의 많은 체육예술단체들이 자매결연과 동시에 동독측 교류파트너를 물색하였으나 대다수의 단체들이 실패하였다.

한편 서독의 도시들이 자매결연에 대한 결정권을 보유하고 있었음에도 불구하고 동독의 도시들은 중앙집권적 체제에 따라 자율적으로 도시간 교류협력사업을 추진하기가 사실상 곤란하였다. 체제의 상이성으로 인한 문화교류에 있어서 제한적으로 진행되었다. 대표적인 사례로 서독의 영리단체는 동독에서 교류상대를 찾지 못하였다.

(3) 시사점

통일 이전의 동서독 도시간 자매결연은 통일 이후 사회통합과정에서 긍정적인 영향을 행사하였다. 통일 이전에 이루어진 동서독간 교류협력에 있어서 중요한 방법으로 자매결연은 통일 이후에도 적용되어 적극적으로 활용되었다.

통일 직후 1990년 10월 26일 구동독지역에 새롭게 신설된 자치단체에 대한 행정체제 구축을 지원하는 방식의 일환으로 서독지역의 자치단체와 자매결연을 ‘연방자치단체협의회’에서 추진되었다.²⁵⁾ 자매결연을 통해서 구 동독지역에 신설된 지방자치단체에 자유민주적 지방자치체제의 실정에 맞는 행정시스템을 구축하도록 유도하였다. 연방내무성은 신연방주 지방자치행정 구축지원프로젝트의 일환으로 자매결연을 통해 구 연방주의 전문가를 활용하여 동독의 신설 자치단체를 지원하고, 행정에 관한 업무협조, 각종 교육훈련 및 연수교육을 통해 행정조직의 재건이 될 수 있도록 협력하였다.

분단시대 양독 도시간 교류협력과정은 우리에게 많은 시사점을 준다.

25) ‘연방자치단체협의회’는 내무성 정무차관을 위원장으로 하고, 다수의 연방 및 주 장관 그리고 신연방 개주 장관 및 베를린지방자치단체장으로 구성된다. 그리고 이는 군연합회, 도시연합회, 그리고 소도시 및 읍면 연합회로 구분되는데, 구동독지역에 신설된 자치단체에 대한 구서독 지방자치단체의 행정지원 및 인력확보를 총괄적으로 관장하였다.

첫째, 남한이 주도적으로 남북교류협력을 추진해야 한다. 남북한 교류협력의 결과가 각각 국익에 도움이 된다고 판단되어 실행하게 되지만, 서독이 양보함으로써 사실상 주도권을 잡고 접근했던 사례는 우리에게 접근 방식을 제시하고 있다. 남북한 교류협력의 주도권을 우리가 행사하며 북한에 필요한 분야를 찾아내고 적절한 교류범위를 설정하는 등의 접근방식을 모색해야 한다. 한편, 비정치적 교류부터 시작하여 교류협력의 범위와 내용을 확대하고, 도시간 자매결연은 대도시 중심으로 단계적으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 교류협력에 대한 확고한 의지를 보이며 북한측에 과도한 부담을 주지 말아야 한다. 상호간 교류협력을 위한 협상의 경우 우리의 입장을 명백히 하되 교류초기에 많은 사업을 추진할 것을 주장할 필요가 있다. 이러한 주장이 상대방에게 인지되기 위해서는 지속적이고 규칙적인 접촉을 유지하는 체제를 갖추는 방안을 고려할 필요가 있다. 다만 처음부터 북한의 지자체는 동독 당국의 대표단과 같이 결정할 권한을 가지고 있지 않을 것이므로 소극적인 태도를 취하게 될 수 밖에 없다는 점을 감안해야 한다. 북측은 소극적으로 교류하면서 또 다른 대가를 얻으려는 접근방법을 활용할 것이다. 북측의 수용태세가 갖추어졌다고 판단될 때 적극적인 추진력을 보이는 전략이 필요하다.

셋째, 해당 지자체의 내부 준비과정이 철저해야 한다. 실질적이고 구체적인 교류계획 및 사업계획안을 준비하고, 전문가적 소양을 갖춘 공무원을 양성하고, 지방정치가 단체장 및 의회의원들의 북한행정 및 정치체제에 대한 이해도를 강화할 필요가 있다. 이를 통해 남북 지자체는 교류를 위한 목적 및 의미를 명백히 하고, 주민의 공감대를 형성함은 물론 교류사업분야를 선정함으로써 각각의 주민생활 향상이라는 이익을 창출할 수 있어야 한다.

넷째, 중앙정부와 협조체제를 갖추고 지자체의 사업영역을 구체화해야 한다. 남북한 지자체의 직접적이고 독자적인 교류협력은 당분간 어려운 바, 중앙정부 차원의 지원 및 협력이 반드시 요구된다. 남북교류협력을 추진하기 위한 외부적 환경이라고 할 수 있는 중앙정부의 대북 지원 및 교류협력체제 내에서 지자체가 추진하는 독자적 사업분야를 적정하게 발굴하고 강력하게 추진해야 할 것이다.

3. 중국과 대남의 교류협력사례 분석

(1) 교류협력의 전개과정

중국과 대만의 경우 분단이후 교류단절의 시기를 거쳐 70년대 말부터 상호간 경제,

사회문화 및 인적교류를 시작하였다.

1950년대와 60년대 마오쩌둥(毛澤東) 아래에서 중국은 대만에 대해 단호했다. 당시 중국은 서방세계로부터 고립되었으며 국제연합과 같은 주요 국제기구들에서 배제되었다. 중국은 대만에 대해 ‘대만 해방’을 통일방안으로 주장하였다.

하지만 중국이 UN 상임이사국 진출, 일본 미국과의 수교 등에 의해 국제사회의 일원으로 등장하면서 대만에 대한 통일정책은 다음과 같은 방식으로 변화하였다. 첫째, 통상, 통우, 통항으로 표현되는 三通과 친척방문 및 관광교류, 문화교류, 체육교류, 학술교류로 대표되는 四流를 통한 적극적인 양안교류정책의 추진이다. 둘째, 하나의 국가안의 자본주의 경제체제와 사회주의경제제도를 공존시키는 일국양제(一國兩制)에 의한 통일정책의 추진이다. 즉 무역을 통한 이익과 투자유치를 통하여 대만의 자본, 기술, 경영노하우 등을 도입하고 고용창출을 이룩하는 것과 같은 경제적 실리를 획득함과 동시에 대만의 대륙경제의존도를 제고시켜 궁극적인 중국 주도의 통일을 이룩하겠다는 것이다.²⁶⁾

중국은 1978년 1월 1일 「告 臺灣同胞書」를 통해 대외경제개방 조치와 관련하여 대만의 기술과 자본을 유치하기 위한 각종 우대 조치를 강구하였다. 그리고 1983년 4월 5일 제8기 전국인민대표대회 상무위원회 제6차회의에서 대만과의 경제협력을 더욱 확대하기 위한 정책의 일환으로 「대만동포의 투자보호 및 장려관법」을 제정하였다.

이 법은 기존의 「대만동포투자장려에 관한 규정」의 내용 중 일부 중요한 원칙문제에 대하여 법률로써 명확히 한 것으로 그 내용에 있어서 크게 변경된 사항은 없으나, 종전의 규정이 국무원 공포의 ‘행정법규’에 불과한 것을 전인대 상무위원회에서 국가의 정식 법률의 형식으로 제정한 것이다.

이어서 인적교류와 관련하여서 1987년 8월 대만이 대만주민의 대륙친척 방문허용을 시사함에 따라 중국의 국무원은 1991년 12월 17일 양안간에 출입에 관한 기본행정법규인 「중국공민의 대만지구 왕래관리관법」을 제정하여 1992년 5월 1일부터 시행하고 있다.

대만은 대외적으로 ‘하나의 중국’을 인정하면서도 대만의 안전보장과 외교적 실리추구를 위한 ‘실무외교’를 다각적으로 추진했다. 정치, 경제적 환경요인에 기인하여 1995년 이후 중국의 장쩌민(江澤民)주석과 대만의 리덩후이(李登輝)총통은 1949년 이후 지속되어 왔던 적대적 관계를 해소하기 위한 몇 가지 구체적인 방안을 발표하여 양안관계의 새로운 전기를 마련하기도 하였다. 1987년 10월 본토와는 접촉하지 않고 협상하지 않으며

26) 분단국가의 교류협력 사례 가운데 중국의 통일정책에 대해서는 최의철, 「남북한 교류협력 활성화 방안」, 통일연구원 연구총서 00-03, 2000.12, p.5이하 참조. 대만의 통일정책에 대해서는, 같은 책, p. 11이하 참조.

화해하지 않는다는 3불정책(불접촉, 불담판, 불타협)정책을 대해 수정하였다. 대만이 국가통일강령에서 밝히고 있는 3단계 통일방안 중 현 상태를 제1단계인 호혜·교류단계로 규정하고, 공식적으로는 3불정책을 고수하되 민간차원의 간접교류는 허용하고, 다음 단계인 상호신뢰 및 협력의 단계에서 비로소 양측 정부간 고위급대화통로 구축 및 3통을 실현한다는 방침이다. 따라서 현재는 신3불정책(불간섭, 불고려, 불협박)과 함께 3불변(반공국책불변, 광복대륙국토목표불변, 확보국가안전원칙불변)을 강조하면서 정치·비정치, 정부·민간차원의 철저한 분리하에서 비정치 민간차원의 교류·협력을 추진하는 등 대륙과의 교류확대에 신축적으로 대응하고 있다. 중국과의 교류협력을 위한 기본법으로 1992년 7월 31일 「대만지구와 대륙지구 주민관계조례」를 제정하였다.²⁷⁾ 이를 통해 중국과 대만간의 관계를 ‘양안관계’로 규정하고 상호간의 교류체제를 갖춘 것이다.

(2) 분야별 교류협력 체제와 현황

(가) 경제교류

양안간의 경제교류협력 체제를 살펴보면, 중국의 경우 1988년 7월 3일 국무원 제7호령으로 「대만동포투자장려에 관한 규정」과 1994년 3월 5일 대만과의 경제협력을 더욱 확대하기 위한 정책의 일환으로 「중화인민공화국 대만동포투자보호법」을 제정하였다.²⁸⁾

대만의 경우는 「대만지구와 대륙지구 무역 허가판법」, 「대륙지구에서의 상업행위 종사 허가판법」, 「대륙지구주민의 대만에서의 경제무역관련활동허가판법」, 「대륙지구에서의 투자 및 기술합작종사 허가판법」, 「대륙지구 산업기술 도입 허가판법」 등을 제정하여 경제교류협력을 촉진 및 활성화를 위한 규정을 마련하였다.

이에 따라 2005년에는 717억 달러, 2006년 교역액이 881억 달러를 기록했다. 대만총 수출의 약 40% 수준이 중국을 상대로 하며 해외투자의 60% 이상이 대륙에 집중되고 있다. 2006년 대만의 대중국 투자는 1,090건, 투자금액은 76억 4,233만 달러로 전년대비

27) 「양안관계조례」는 내용은 제1장 총칙, 제2장 행정, 제3장 민사, 제4장 형사, 제5장 벌칙, 제6장 부칙으로 모두 6장 96조로 구성되어 있다. 이 조례는 “국가가 통일되기 전에, 대만지구의 안전과 주민의 복지를 확보하고, 대만지구와 대륙지구주민의 왕래를 규범화하며 아울러 이로부터 파생되는 법률사건을 처리하기 위하여 특별히 본 조례를 제정한다. 본 조례에서 규정하지 아니한 것은 기타 관련법령의 규정을 적용한다”고 하여 그 입법목적은 보여주고 있다(양안관계조례 제1조).

28) 중국과 대만의 교류협력에 관한 법제도에 대해서는 장명봉, 「南北韓 交流協力法制와 中國-臺灣(兩岸) 關係法制의 比較」, 통일부, 2002.12 참조.

27.22% 증가된 것으로 집계되었다. 이는 1979년에 7,900만 달러 수준에서 경제교류가 공식화 되지 않은 1987년에는 15억 달러 규모이었던 점을 감안하면, 1988년 ‘대만동포투자장려규정’이 발표된 후 27억 달러 규모에서 2006년 881억 달러로 확대되어 괄목한 성장이라고 할 수 있다. 양안무역은 2000년부터 평균 20% 성장하였다. 양안간 무역총액은 2000년 312.3억 달러에서 2003년 493.1억 달러, 2004년에는 657.2억 달러, 그리고 2007년에는 1,022.6억 달러, 2009년에는 1,53.6억달러에 달했다.²⁹⁾

비록 정치적인 장애요인과 간접교류방식이라는 한계가 있음에도 불구하고 무역과 투자 모두가 급격한 증가추세를 보이고 있다. 또한 교류의 정도에 있어 양안경제는 밀접한 상호의존관계를 형성하였다. 대만의 대륙의존도는 96년도 30.1%를 돌파했고, 2008년 중국은 대만을 3대 수입국으로 양안의 물적 교류는 인적 교류보다 더욱 활발하여 중국측이 발표한 자료에 따르면 지난 10년간 홍콩 등지를 중개한 양안간 수출입 총액은 1200억 달러이다. 투자지역이 각 省, 市로 확대되고 있으며, 투자항목도 경방직·식품기계·전자 등 업종에서 과학기술 및 금융·에너지 분야로까지 다원화되고 있다. 대만기업의 대륙투자는 1991년부터 2008년까지 모두 36,538건으로 648억 6,900만 달러에 달했으며, 2009년 한해 동안 643건, 106억 9,100만 달러 규모이다. 이로써 대만기업은 1991년 이래 2009년까지 모두 37,181건의 투자와 755억 6천만 달러를 대륙에 투자하였다.³⁰⁾

(나) 사회문화교류

중국 양안간 사회문화교류협력 체제를 살펴보면, 먼저 양안간 학술교류를 위하여 중국의 경우는 언론분야에서 1989년 3월 제7기 전인대 제2차회의에 대만기자들의 취재를 허용하면서 1988년 5월 중국공산당 중앙선전부는 「언론분야 종사자의 대만취재에 관한 규정」을 발표하였다.

대만의 경우 1988년 7월 「현단계대륙정책안」을 통해 「양안의 사회문화교류지침」을 마련한 데 이어 1988년 12월 1일 대만 행정원은 「대륙문제와 관련된 국제학술회의, 문화체육활동요강」 및 「대륙내 저명인사 및 해외 유학생의 대만방문 규정」을 공포하였다.

1992년 2월 17일부터 19일까지 대만 행정원 대륙위원회는 「양안문교교류연토회」를

29) 장동식, “양안 금융협력에 관한 연구”, 한국경제통상학회, 「경제연구」, Vol. 28, No. 3, p. 171 이하 참조. 대만기업의 중국 진출에 대한 평가는 김도희, “중국의 성장과 대만기업의 역할”, 한국정치학회보, 제37집 5호(2003), p. 331 이하 참조.

30) 허홍호, “대만기업의 대중국 투자 : 변화와 전망”, 서강대학교, 「동아연구」, 2008, p. 193 이하 참조.

개최하여 대륙과의 학술·문화교류와 관련된 대만측 기관의 과장급 이상 실무자와 문화·학술·종교계 인사들이 대거 참여한 바 있다. 1993년 3월 3일에는 「대륙지구 출판물, 영화 필름, 녹화 프로그램, 방송·텔레비전 프로그램의 대만지구 도입 및 대만지구에서의 발행, 제작, 방영 허가판법」을 제정하여 상호간의 언론교류를 가능하게 하였다.

1997년에는 중국문화관광연구발전협회의 초청으로 산둥성 관광협회장과 산둥성 여유국장 일행이 대만을 방문하였으며 하남성 여유국장 등 일행이 중화국제관광협회 초청으로 대만을 방문한 바 있다.

대만 정부는 다음과 같은 중국의 관광개방정책을 중국정부에 건의하고 있다.

시기적으로 초, 중, 장기로 나누고 초기단계에서는 장기체류가 어려운 정부기관 및 공공기관 종사자의 방문을 허용한다.

중기에는 초기단계의 시행결과에 따라 수입 및 재정적인 여유가 있는 일반국민을 대상으로 개방의 폭을 넓힌다.

장기적으로는 초, 중기 단계의 개방정책에서 나타난 문제점 등의 해결방안을 마련하고 관련산업, 시설의 수용태세가 충분히 마련될 경우 전면 개방한다.

그리고 이러한 단계적 개방조치과정에서 집단망명 등 양안간의 정치적 분쟁의 소지를 봉쇄하기 위해 대만은 중국인 전문여행사를 정부가 선정하고 단체입국만을 허용하며 개별관광은 허용하지 않는다는 원칙을 정해놓고 있다.

(다) 인적교류

중국과 대만간에 1987년 이전에도 비공식적으로 관광, 친척방문과 무역 목적의 방문이 있었으나 이는 제3국을 통한 방문으로 공식적인 것으로 볼 수는 없다.

대만정부는 1987년 10월 14일 3촌 이내의 친척이 있는 민간인의 대륙친척 방문을 허용하여 같은 해 10월 30일 적십자사를 통해 친척방문에 관한 신청방법, 숙지사항, 참고자료 및 주의사항 등을 수록한 '대륙친척방문수첩'이라는 지침서를 발간하였다.

같은 해 12월 1일부터 본토방문이 개시되어 1개월간 약 8천명이 대륙을 방문하였다. 1987년 이후 10년간 각종의 명목으로 대만인이 중국을 방문한 총 누계는 1,100만명에 달하며 이 수치는 대만 전체 인구 2,100만명의 절반이 넘는 수준이다. 중국본토에서 대만을 찾은 인원은 25만명이다.

1988년에는 중국주민의 대만방문을 허용하는 조치를 하였으며 교류초기에 금지하던 자

국 공무원의 대륙방문을 1990년부터는 고위공무원 및 안보관련 종사자(군인, 경찰)를 제외하고는 전부 허용하는 등 방문의 폭을 획기적으로 확대해 나갔다. 친척방문의 범위도 공식적으로는 3촌 이내로 제한하고 있으나 이는 신청이 일시에 폭주할 경우 예상되는 혼란을 방지하기 위한 편의상의 지침일 뿐, 대부분의 신청자에게 방문을 허용하고 있는 실정이다.

대만방문객수는 1989년부터 비약적으로 증가하여 1989년 54만명, 1990년 92만명을 기록하였으며 1997년까지 누계는 1,000만명을 넘어서고 있다.

중국의 경우에도 대만이 대륙친척 방문 허용을 공식발표하자 이틀 뒤인 10월 16일 환영담화문을 발표하고 7개조의 '대만동포 조국대륙 친척방문 여행관법'을 공포하여 쌍방간 활발한 인적교류가 시작되었다. 특히 2005년에는 대만과 중국간 직항로가 개통되어 2006년 한 해동안 중국으로 여행한 대만인이 440만명에 달했고, 대만을 왕래한 중국인도 27만 4천명 수준이었다.

(3) 교류협력추진기구

중국과 대만은 1980년대 후반 이후 양안간 교류협력이 확대되면서 상호간 업무처리 및 통일정책 추진을 위한 체계화된 기구의 필요성을 인식하여 통일관련 조직을 확대 강화하였다.³¹⁾ 대만은 1990년 11월 21일 반관반민의 '해외교류기금회'를 설립하였고, 중국은 이에 대한 교섭단체로 1991년 12월 16일 '해협양안관계협회'를 출범하였다.

대만의 '해협교류기금회'는 양안의 민간교류 사무를 처리하는 민간 중개기구로서, 산하에 비서처, 문화봉사처, 경제무역봉사처, 법률봉사처, 관광봉사처, 종하봉사처 등 6개 처를 두고 있다. 행정원 대륙위원회의 직접적 관리하에 양안주민들의 왕래와 유관사무를 협조·처리하며, 학술문화교류, 일반자문서비스제공 등 양안 주민의 권익보호를 위한 업무를 담당하고 있다. 이 기구는 1987년 계엄령 해제이후 급증하는 중국과의 인적 물적 교류상황에 대처하기 위해 대중국 접촉창구역활을 수행해왔다. 중국에 관한 경제 무역정보 수집, 간접교역, 투자와 분쟁관련 사무처리, 양측의 문화교류, 범죄인 인도 등 많은 과제를 해결하고 있다. 그리고 정부차원의 제반 문제해결과 상호교류를 심화시키는 획기적인 기능을 수행한다.

중국의 '해협양안관계협회'는 양안의 왕래를 촉진하고 양안관계를 발전시키는 것을 목

31) 문홍호, "중국과 대만의 협상제도 운영사례 연구 -海峽兩岸關係協會와 海峽交流基金會를 중심으로-", 한국외국어대학교 중국연구소, 「중국연구」, 2010년, p. 311이하 참조.

적으로 설립된 민간 중개기구로 비서부, 연구부, 조정부, 연락부, 종합부, 경제부 등을 두고 있다. 대만 민간단체 인사들과 연계·상호 협력을 통해 양안의 직접적 3통과 쌍방향 교류를 추진하며, 대만해협교류기금화와 연계하여 문제를 해결하는 역할을 수행하고 있다.

양 기구는 교류촉진을 위한 다대한 역할을 수행하였을 뿐만 아니라 정치협상까지도 주도할 정도로 지위가 격상되기도 하였다. 그러나 1995년 이등휘 대만총통의 방미를 계기로 정치적 관계는 급랭되었으며 1996년에는 대만독립운동을 저지한다는 명분하에 중국측은 해협에서 인민해방군 미사일 훈련을 감행하는 등 긴장관계에도 불구하고 두 정부의 인적·물적 교류에 대한 기조는 변함이 없다.

(4) 시사점

중국과 대만은 통일에 대한 차이를 인정하면서 상호간 인적·물적 교류를 통해 경제적 성장을 이루고 있다. 상호 교류를 위한 기본법제를 통해 갖춘 이후 본격적인 교류를 추진함으로써 상호간 경제적 이익을 창출하였다. 중국의 경우 본격적인 개방정책을 추진하면서 제도적으로 대만의 자금과 투자를 유치할 수 있었으며, 대만은 중국의 거대시장을 상대로 수출을 통한 전략적 성장이 가능하게 된 것이다.³²⁾ 비록 독립국가 건설을 위한 대만의 통일정책과 하나의 국가 아래 두 개의 체제를 인정하는 중국의 통일방안은 확연한 차이가 있음에도 불구하고 쌍방간에 실질적 이익을 추구하려는 교류협력체제를 유지하고 있다.³³⁾ 중앙정부 차원의 교류협력체제는 이제 민간 부문에서 더욱 그 범위를 확대함으로써 상호간의 이질감을 해소하는데 기여하고 있다고 평가될 수 있다. 특히 민간이 참여하는 대만의 ‘해협교류기금회’와 중국의 ‘해협양안관계협회’는 민간 차원의 교류협력을 확대시키는데 결정적인 역할을 수행하고 있다.

중국과 대만의 관계는 대외적 상황의 변화에 능동적으로 대응하여 각자의 경제적 실리를 확보하는 실질적 관계를 형성함으로써 민간차원의 교류협력을 확대하는데 그 시사점을 찾을 수 있다.

32) 중국과 대만의 상호의존성에 대한 자세한 내용은 전가림, “양안관계 개선이 동북아 국제질서에 미치는 영향 -세역전 이론을 중심으로-”, 「국제정치논총」, 제49집 1호(2009.3), pp. 215 이하 참조.

33) 최근 대만의 마잉주(馬英九) 총통의 취임이후 중국과 대만의 관계에 대한 전망은 신종호, “마잉주 정권 출범이후 양안관계 발전과 전망”, 세종연구소, 「정세와 정책」, 2008년 8월호, p. 13 이하 참조.

제 III 장 지방자치단체 남북교류협력사업의 추진체제와 평가

1. 추진체제
2. 추진체제 현황
3. 지방자치단체 남북교류협력사업의 평가

제III장 지방자치단체 남북교류협력사업의 추진체제와 평가

1. 추진체제

(1) 남북교류협력 관련 법령

지자체의 남북교류협력에 직간접으로 적용되는 법규는 다수가 제정되어 있다.³⁴⁾ 근거법규는 「남북교류협력에 관한 법률」³⁵⁾과 동법 시행령 및 시행규칙 그리고 「남북협력기금법」³⁶⁾과 동법 시행령 및 시행규칙 등이다. 또한 행정자치부의 「남북 자치단체간 교

34) 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」, 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서의 제3장 남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」, 「남북교류협력 공동위원회 구성 운영에 관한 합의서」 등은 남북간 합의한 문서로서 남북관계의 특수성에 따라 국제조약의 성격과 남북관계를 규율하는 근거법의 성격을 동시에 갖는다. 분단과정에서 서독 연방헌법재판소의 1973년 12월 21일 基本條約判決(Grundvertragsurteil)에서 양독일의 관계를 “내부관계”(inter-se-Beziehungen)로 파악하여 동서독기본조약은 이러한 특수관계를 규율한다고 판시하였다. BVerfGE 36, 1 ff (17, 23 ff). 우리의 헌법재판소는 “1992. 2. 19. 발효된 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과하여 법률이 아님은 물론 국내법과 동일한 효력이 있는 조약이나 이에 준하는 것으로 볼 수 없다”고 판시하였다. 헌법재판소, 2000. 7. 20. 98헌바63, 헌법재판소 판례집 제12권 2집, p. 53. 남북관계의 특수성에 대해서는 김충구, “분단상황에 대한 「한국이론」의 이해”, 한국공법학회, 「공법연구」, 제27집 제1호, 1998, 12, pp. 301이하 참조.

35) 「남북교류협력에 관한 법률」은 1990년 8월 1일 남북간 상호교류와 협력의 촉진에 관련된 사항을 규정할 목적으로 제정되었다. 동법의 주요내용은 남북교류협력추진협의회와 구성과 운영, 인적 교류에 관한 사항, 교역 및 협력사업에 관한 규정, 남북교류협력에 관한 지원, 위법사항에 관한 벌칙 등이다. 이 가운데 남북교류협력추진협의회는 통일부장관을 위원장으로 하는 15인 내의 위원으로 구성되며, 남북교류협력과 관련하여 ① 남북교류협력에 관한 정책의 협의조정 및 기본원칙의 수립, ② 남북교류협력에 관한 각종 허가승인 등에 관한 중요사항의 협의조정, ③ 교역대상품목의 범위 결정, ④ 협력사업에 대한 총괄조정, ⑤ 남북교류협력의 촉진을 위한 지원, ⑥ 남북교류협력과 관련된 중요사항에 대한 관계부처간 협조 추진, ⑦ 기타 위원장이 부의하는 사항 등을 심의·의결한다. 인적교류에 관해서는 남북한 주민의 왕래 및 접촉시의 통일부장관의 승인요건과 해외동포 즉, 외국국적을 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 해외거주동포가 남한에 왕래하고자 할 경우 여권법에 의한 여행증명서를 소지할 것을 명기하고 있다. 교역 및 협력사업에 관해서는 교역 및 협력의 당사자 지정, 사업의 내용, 사업의 방법 및 조정에 관한 구체적 내용들을 규정하고 있다.

36) 「남북협력기금법」은 1990년 8월 1일 남북한의 상호교류와 협력을 지원하기 위해 필요한 기금의 설치와 그 운용관리의 제반사항을 규정하기 위하여 제정되었다. 동법의 핵심내용은 기금의 설치, 기금의 재원, 기금의 운영 및 관리, 기금의 용도 그리고 기금사용의 보고 및 환수 등이다. 남북교류협력기금은

류협력업무 처리지침」³⁷⁾이 지방자치단체의 남북교류를 규율한다.

이밖에도 남북간 교류협력에 관련된 법제로는 중앙정부의 남북관계에 관한 기본방향을 규율하는 「남북관계 발전에 관한 법」이 있으며, 이밖에도 남북간 교류협력을 추진하면서 「남북한 왕래자의 휴대금지품 및 처리방법」, 「남북한 왕래자 휴대품통관에 관한 고시」, 「남북한 교역대상물품 및 반출반입 승인절차에 관한 고시」, 「남북한간 수송장비은행 승인신청에 관한 고시」, 「남북 교역물품 통관 관리에 관한 고시」, 「남북 경제협력사업처리에 관한 규정」, 「국내기업 및 경제단체의 북한지역 사무소설치에 관한 지침」, 「대북투자 등에 관한 외국환 관리지침」, 「남북협력기금법」, 「남북협력기금법 시행령」, 「남북협력기금법 시행규칙」, 「남북협력기금 운용관리 규정」, 「남북 경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」 등이 관련되어 있다

① 정부 및 정부 외의 자의 출연금, ② 장기차입금, ③ 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금, ④ 기금의 운용수익금, ⑤ 기타 대통령령이 정하는 수입금 등을 그 재원으로 하여 조성된다. 조성된 기금의 용도는 ① 남북 주민의 남북간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원, ② 문화·학술·체육분야 협력사업에 소요되는 자금의 전부 또는 일부의 지원, ③ 교역 및 경제분야 협력사업을 촉진하기 위하여 소요되는 자금의 남한주민 법인, 단체 포함에 대한 지원 또는 용자, ④ 남북 교류협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공해 주거나 자금을 용자해 주는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전과 금융기관으로부터 대통령령이 정하는 비지정통화의 인수, ⑤ 기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류협력에 필요한 자금의 용자지원 및 남북교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원, ⑥ 차입금 및 공공기금관리법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환, ⑦ 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 등으로 활용된다.

37) 「남북 자치단체간 교류협력업무 처리지침」은 남북정상회담을 계기로 수요증가가 예상되는 남북 자치단체간 교류협력사업의 효율화를 도모하기 위하여 당시 행정자치부가 2000년 7월 작성하였다. 동 지침에 의하면, 남북 자치단체간 교류협력업무에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 동 지침을 적용하고, 행정자치부는 통일부와 협의하여 지방자치단체의 남북교류협력사업을 조정하도록 하고 있다. 또한 지방자치단체는 남북교류협력사업의 시행시 가급적 교류가 용이하고 실현 가능한 사업부터 우선적으로 추진하고, 남한의 기술과 자본을 바탕으로 북한에 실질적인 도움을 줄 수 있는 사업을 중심으로 추진할 것을 권장하고 있다.

한편, 지방자치단체가 남북교류협력사업을 추진하기 위해서는 당해사업을 행정자치부와 사전 협의한 후 통일부에 사업승인신청을 하고, 교류협력사업의 추진 후에는 그 결과를 행정자치부에 보고하며, 특히 북한 지방자치단체와 자매결연을 체결하거나 대규모 경제협력사업을 추진할 시에는 주민의견을 수렴하고 지방의회의 지원을 유도하기 위하여 지방의회에 보고 및 의결을 거치도록 하고 있다. 또한 동 지침에서는 지방자치단체의 남북교류협력사업의 타당성을 검토하기 위하여 행정자치부에 「자치단체남북교류협력사업심사위원회」를 설치하여 사전적인 심의조정을 거침으로써 비효율적인 사업수행을 예방토록 규정하고 있다.

(2) 관련기관 및 추진절차

(가) 관련기관

지방자치단체의 남북교류협력사업에 관련된 기관은 추진기관인 각 지방자치단체와 동 사업을 심의조정하는 행정안전부와 통일부가 있다. 이 외에도 북한 관련자료의 제공을 위하여 국가정보원이 일정한 역할을 수행하나, 공식적인 절차단계에 포함되어 있지는 않다.

1) 지방자치단체

지방자치단체의 남북교류협력사업에서 지방자치단체는 해당사업의 직접적인 추진기관의 지위에 있다. 즉, 해당사업의 필요성을 판단하고, 계획을 수립하며, 행정자치부 및 통일부의 사업승인이 있을 때 북한의 관련단체³⁸⁾와 협의를 통하여 직접 해당사업을 추진하는 기관이다. 따라서 지방자치단체의 남북교류협력사업에서 지방자치단체는 해당사업을 실질적으로 관장하는 동시에 최종적인 책임을 지게 된다.

2) 중앙부처

지자체의 남북교류협력사업은 중앙부처와 밀접한 연관을 맺고 추진되고 있다.

먼저 행정안전부는 지방자치단체의 남북교류협력사업에서 해당사업을 사전적으로 심의하고 조정하는 지위에 있다. 행정안전부의 이러한 지위는 행정안전부가 작성배포한 남북 자치단체간 교류협력업무 처리지침에 근거한 것이다. 따라서 남북교류협력에 관한 법률 등 관련법규에 근거한 지위는 아니다.

특히, 행정안전부는 통일부와 사전 협의를 통하여 지방자치단체의 남북교류협력사업에 대한 전반적인 심의조정의 역할을 수행하며, 행정안전부의 심의조정에서 승인된 해당사업은 통일부의 승인절차를 가급적 생략하는 것으로 잠정합의하고 있다. 이와 같은 통일부의 승인절차 생략은 지방자치단체의 남북교류협력사업의 원활한 추진을 도모하기 위한 것이다.

지방자치단체의 남북교류협력사업을 심사하기 위해 남북자치단체간 교류협력업무 처리지침에 따라 “자치단체남북교류협력사업 심사위원회”를 설치한다. 동 위원회는 행정안

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

전부 자치행정국장을 위원장으로 하여 총6인의 위원으로 구성되어 있다. 위원회는 지방자치단체가 신청한 남북교류협력사업의 승인여부를 결정하기 위하여 5가지 심사기준을 설정하고 있다.

타당성 심사는 남북간 효율적이고 원활한 교류협력이 추진될 수 있도록 남북자치단체간 교류협력업무 처리지침에 따라 다음과 같이 이루어진다.

첫째, 단기적으로 자매결연의 추진은 가급적 억제한다. 즉, 일정기간 교류협력을 통하여 상호신뢰가 구축되지 않은 상황에서 자매결연을 추진하면 내실화를 기하기 어렵기 때문이다.

둘째, 전시성 및 일회성 사업은 가급적 지양한다. 해당사업이 지방자치단체간에 실질적인 도움이 되고, 지속적 추진가능한 사업 여부에 대해 고려한다.

셋째, 용이하고 실현 가능한 사업부터 점진적으로 추진될 수 있도록 한다. 문화예술, 경제협력 사업 등 비정치적 분야의 사업이 우선적으로 고려된다.

넷째, 사업계획이 현실성과 적정성을 갖는가를 검토한다. 접촉방법 및 소요예산의 판단 등이 현실적인가, 그리고 사업은 적정하게 계획되었는가를 기준으로 판단한다.

다섯째, 지역적 특성에 기반한 사업이 추진될 수 있도록 한다.

지방자치단체의 남북교류협력사업이 효과적으로 추진되기 위해서는 ① 사업의 실현가능성, ② 지방자치단체간 사업의 중복추진 여부, ③ 사업의 적정성 및 실효성, ④ 지방자치단체의 사업추진 능력, ⑤ 공공복리 등 국익부합 여부 등을 기준으로 한다.

이 기준의 충족여부를 판단하기 위하여 세부 측정기준을 설정하고 있다. 사업의 실현가능성은 교류의 용이성 등, 지방자치단체간 사업의 중복추진 여부는 유사사업의 존재여부 등, 사업의 적정성 및 실효성은 사업계획의 내용 및 사업규모 등, 지방자치단체의 사업추진능력은 재정여건 등, 그리고 공공복리 등 국익 부합여부는 정부 통일정책 등이다.

그리고 통일부는 지방자치단체의 남북교류협력사업에서 행정안전부와 마찬가지로 해당 사업을 사전에 심의조정하는 지위에 있다. 다만, 통일부는 행정자치부와 달리 남북교류협력에 관한 법률에 의거 동 지위를 인정받고 있다. 그러나 지방자치단체 남북교류협력사업에 대한 통일부의 사전 심의조정은 행정자치부와 협의에 의하여 행정자치부가 전반적으로 수행하고, 통일부는 행정안전부의 결정을 가급적 수용하는 것을 원칙으로 하고 있다.

(나) 추진절차

지방자치단체가 남북교류협력사업을 추진하기 위하여 특정절차를 반드시 거쳐야 한다

는 공식적인 절차규정은 없다. 지방자치단체의 남북교류협력사업은 해당 지방자치단체의 계획수립³⁹⁾, 행정안전부의 협의조정⁴⁰⁾, 통일부에 승인신청⁴¹⁾, 북한당국에 협력사항 통보, 북한내 기관간 협의조정⁴²⁾, 북한의 통일부 결과 통보, 통일부의 해당 자치단체 결과 통보, 남북 자치단체간 상호교류 및 협약체결, 행정안전부에 교류협력 결과 보고⁴³⁾ 등의 절차를 거쳐서 이루어지고 있다

2. 추진체계 현황

지자체가 추진하고 있는 남북교류협력 추진체계를 추진현황, 추진기구 및 운영체제를 기준으로 구별하면 일반형, 특별기구(법인) 설치형, 전담부서 설치형, 농업집중형, 민간 주도형 등 5가지로 구분할 수 있다. 이에 대해 각 형태별로 살펴보면 아래와 같다.

(1) 일반형

일반형은 부산, 대구, 인천, 울산, 전북도 등과 같이 남북교류협력을 모든 분야에서 남북교류협력협의회에서 주도적으로 추진하며 남북교류협력기금을 설치하는 형태를 의미한다. 각각의 사례를 고찰하면 다음과 같다.

-
- 39) 이 단계에서는 해당 지방자치단체가 남북교류협력사업을 위한 계획을 수립하고, 행정자치부에 보고한다. 교류협력을 추진할 북한의 지방자치단체를 선정하여 남북 교류협력사업의 세부적 추진계획을 수립하고, 내부적 절차가 완료되면 이를 행정자치부에 보고한다. 이 때 해당 지방자치단체의 남북교류협력사업이 북한 지방자치단체와의 자매결연이거나 또는 대규모 경제협력사업의 경우에는 해당 지방의회에 보고 및 의결을 거쳐야 한다.
 - 40) 이 단계에서는 해당 지방자치단체가 보고한 남북교류협력사업을 대상으로 행정자치부가 심의조정하는 절차를 거친다. 행정안전부는 지방자치단체 남북교류협력사업심사위원회를 통하여 해당 사업을 심의조정하여 승인여부를 결정한다.
 - 41) 이 단계에서는 해당 지방자치단체가 남북 교류협력사업의 추진에 대한 승인을 신청한다. 통일부의 승인결정은 남북교류협력에 관한 법률에 의거하여 이루어진다.
 - 42) 이 단계에서는 대북창구로 활용되는 일부기관과 접촉하여 특정의 북한 지방자치단체와 교류협력사업의 추진 가능성을 타진하고, 접촉기관의 승인회신에 따라 해당사업을 추진하는 절차를 거친다.
 - 43) 이 단계에서는 남북교류협력사업의 추진결과를 행정안전부에 보고하는 절차를 거친다. 해당사업의 추진과정 및 결과를 행정안전부에 보고함으로써 사실상 해당사업의 절차는 완료된다.

(가) 부산광역시

부산은 남북교류협력사업의 단계별 추진이라는 명확한 방침을 설정하였다. ‘인도적 교류’를 거쳐 ‘문화교류 및 경제협력’, ‘사회단체 교류’ 그리고 ‘지자체간의 교류(자매결연)’를 추진한다는 것이다. 2002년 부산아시아안계임에 북한이 참가하였고, 2003년 8월에는 신발제조업, 섬유업, 수리조선업, 수산업, 항만건설 및 운영 등 5개 부문에서의 경제교류협력 의향서(MOU)를 체결하였다. 2004년 용천역 폭발사고 때에는 성금을 지원하였으며, 2006년 김일성 종합대학내 학생제 공장 건립사업을 추진하였다.⁴⁴⁾

2007년에는 ‘부산광역시 남북교류협력에 관한 조례’를 제정하여⁴⁵⁾ “부산광역시 남북교류협력위원회”에서 남북교류협력사업의 총괄·조정케 하였다. 동 위원회는 남북교류협력사업의 촉진을 위한 사항, 남북교류기반의 조성 및 민간차원교류의 지원에 관한 사항 등에 대하여 부산광역시장에게 자문하는 기능을 수행한다. 시에서 남북교류협력사업은 행정자치관실 소속 자치행정담당관이 담당하고 있다.

(나) 대구광역시

대구는 2003년 제22회 세계유니버시아드대회에 북한을 초청하여 참가토록하였고, 2005년에는 ‘대구광역시 남북교류협력에 관한 조례’⁴⁶⁾를 제정하여 2006년 남북교류협력위원회를 구성하였다. 2009년 4월 ‘북한 어린이 내복 보내기 운동’ 추진하였다. 남북교류협력사업을 전담하는 부서는 별도로 설치하지 않았으며, 자치행정국에서 담당하며 남북교류협력 추진민간단체의 보조사업을 지원한다.

(다) 인천광역시

인천은 남북교류협력사업의 기본방향을 ‘상승보완의 지향’, ‘남북협력의 서해안축 형성’, ‘다부문 복합형 연계’, ‘국가 균형발전 도모’로 설정하였다. 교류협력의 기본원칙은

44) 부산의 남북교류협력사업에 대한 구체적인 사항은 부산발전연구원, 「부산-북한 지방자치단체간의 교류활성화 방안」, BDI 현안분석, 2003 참조.

45) ‘부산광역시 남북교류협력에 관한 조례’ (제정) 2007-07-11 조례 제4189호, (일부개정) 2008-07-07 조례 제 4278호, (일부개정) 2010-07-06 조례 제 4515호.

46) ‘대구광역시 남북교류협력에 관한 조례’ (제정) 2005-08-10 조례 제 3723호.

① 신뢰 구축을 위한 접촉창구 확보, ② 남북관계의 진전 상황과 정부의 교류정책 방향 감안하여 시의회 및 관계전문가의 의견 수렴 후 신중 추진, ③단기적으로 신뢰관계 형성을 위한 인도적 지원사업 및 사회문화 교류 협력사업 추진 ④ 인천과 개성의 연계발전 전략 추진 등이다.

2004년 ‘6.15 공동선언 발표 4돌 기념 우리민족대회’ 개최, 그리고 2004년, 2005년, 2007년 북한지역에 대한 구호물품을 전달하였다.

2004년에는 ‘인천광역시남북교류협력조례’⁴⁷⁾를 제정하였고, 2005년 국제협력관실내에 남북교류사업 전담팀을 설치하여 활성화를 위한 기반을 마련하였다. 조례에 근거해 설치된 인천광역시남북교류협력위원회는 특히 인천경제자유구역, 물류중심 구축 등 우리시의 남북교류·협력사업과 연계되는 SOC 조성 사업비의 지원 등을 남북교류협력기금에서 추진한다. 전담팀은 남북교류협력사업에 대한 중장기 계획 수립, 남북교류협력사업 총괄 및 조정, 인도적 지원사업, 경제협력사업 등 남북협력사업 발굴, 남북교류협력기금 조성 및 운영 등을 담당한다.

그리고 2005년에는 민족화해협의회와 체육, 문화, 예술분야 등에 대한 6개항의 합의서를 체결하였고, 2007년 평양시 체육단 축구장의 현대화 사업을 추진하였으며, 2008년에는 평양 치과병원 리모델링 사업, 청광거리 음식점 현대화 사업 등을 추진하였다.

(라) 울산광역시

울산은 주로 민간단체에 대한 지원을 통한 대북지원 사업을 추진하였다. 2004년 ‘우리겨레하나되기운동본부’를 통해 1억원 상당의 농업용 못자리 비닐을 지원하였고, 2005년에는 요소비료의 지원 및 평양 ‘모란봉 국수공장’ 건립사업을 지원하였다. 2006년 ‘남북교류협력조례’⁴⁸⁾를 제정하였다. 조례에 의하면 남북교류협력위원회를 설치하여 시나 시민(법인·단체를 포함한다)의 남북교류협력사업에 소요되는 경비 및 북한의 지방자치단체 등과의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원 등을 추진한다. 울산시의 남북교류 협력사업은 자치행정과내 자치행정담당에서 추진하고 있다. 주요실적으로는 2007년에는 평양 ‘영유아 이유식 공장’ 건립을 지원하였다.

47) ‘인천광역시 남북교류협력조례’ (제정) 2004-11-08 조례 제 03785호, (일부개정) 2007-11-05 조례 제4093호.

48) ‘울산광역시 남북교류협력에 관한 조례’ (제정) 2006-04-06 조례 제793호.

(마) 대전광역시

대전은 2008년도에 남북교류협력에 관한 조례⁴⁹⁾를 제정하였다, 시장에게 남북교류협력사업을 촉진하기 위하여 책무를 부여하고 재정적 지원을 명시하였다. 남북교류협력위원회를 구성하여 사업을 추진할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 특이한 점은 조례에 기금에 관한 규정을 명시하지 않고 다만 시장이 남북교류협력사업의 지속적 추진을 위하여 별도의 기금 등 재원확보 방안을 마련하도록 규정하였다. 사업을 구체적으로 진행하지는 않고 있으며 앞으로 계획을 추진중이다.

(바) 전라북도

전북은 2000년 사회문화 교류사업을 추진하면서 남북교류협력사업을 시작하였다. 2007년에는 '남북교류협력에 관한 조례'⁵⁰⁾를 제정하여 도의 출연금으로 '전라북도남북교류협력기금을 설치하고, '전라북도남북교류협력위원회'를 구성하여 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 및 전라북도의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원 등을 추진하고 있다,

특히 '전라북도의회 남북교류협력에 관한 규정'⁵¹⁾을 지방의회 처음으로 제정하였고 2003년부터 기초지자체와 협력하여 남북교류 사업을 추진하였다. 특히 도, 시, 군 사이의 수평적 협력관계 속에서 시너지 효과 창출하는 사업체계를 갖추었다. 남북 교류협력의 기본원칙으로 ① 공개성과 투명성 ② 지속성 ③ 점진적, 단계적 추진 등으로 설정하고, 기초지자체가 추진하면 도에서도 기금을 매칭펀드로 지원하고 있다. 도에서는 남북 교류협력사업을 대외협력국 국제협력과에서 담당하고 있다.

2004년에는 북한의 민화협과 합의서를 체결하여 농기계수리소의 건립 자재를 지원하였다. 2006년에는 축산지원 사업을 원하였고, 2007년에는 '남포-전북 우리민족돼지농장'의 준공식을 공동으로 거행하였다.

49) '대전광역시 남북교류협력에 관한 조례' (제정) 2008-06-20 조례 제 3645호.

50) '전라북도 남북교류협력에 관한 조례' (제정) 2007-12-28 조례 제 3318호.

51) '전라북도의회 남북교류협력에 관한 규정' (일부개정) 2006-06-30 훈령 제 의회규칙75호, (일부개정) 2007-12-07 훈령 제 85호 전라북도의회규칙.

(2) 특별기구(법인) 설치형

특별기구 설치형은 서울과 광주 등과 같이 남북교류협력협의회 및 기금을 설치하는 이외에도 사업의 총괄, 연구, 개발 및 추진 등 핵심적 역할을 수행하는 별도의 특별기구를 설치하는 형태이다. 각각의 사례를 고찰하면 다음과 같다.

(가) 서울특별시

서울의 경우 2004년 용천재해 현장에 의류, 구급약 등 3억7천만원 물품을 지원한 이래, 남북 문화·예술교류 사업에 집중하고 있다. 2005년부터 북한예술 국내에서 전시회 지원, 2006년 고구려 안학궁터 유적 발굴지원, 장미회와 북한의 조선중앙연구소의 현대화사업을 추진하였고, 2009년까지 조선중앙연구소에 전자위내시경, 유선암 진단 설비 등을 지원하였다.

2010년 남북교류협력에 관한 조례⁵²⁾를 제정하여 시의 출연금을 재원으로 서울특별시 남북교류협력기금을 설치·운영하고, 남북교류협력위원회에서 운영관리토록 하였다. 아울러 동 위원회는 남북교류협력사업의 총괄·조정하고, 남북교류협력의 촉진, 남북교류협력기반의 조성 및 민간교류의 지원 등을 추진한다.

특히 남북교류협력사업의 효율성과 전문성의 제고를 위해 ‘서울남북교류협력재단’을 설치할 수 있도록 하였으며, 동 재단은 남북교류협력사업과 관련된 프로그램의 개발 및 추진, 시의 남북교류협력사업의 지원 등의 사업을 추진한다.⁵³⁾ 서울시의 일반회계로부터의 출연금 등으로 기금을 설치하는 재단은 서울시의회의 동의를 받아 민법상의 재단법인으로 설치된다.

(나) 광주광역시

광주의 경우 2002년 광주비엔날레 개최시 ‘북한의 산하전’ 주제로 전시하였고, 2005년에는 ‘남북교류협력조례’를 제정하였다.⁵⁴⁾ 조례에 따라 시의 출연금으로 남북협력기금

52) ‘서울특별시남북교류협력에관한조례’ [시행 2010. 1. 7] [제4908호, 2010. 1. 7, 타법개정] 서울특별시 (기획담당관).

53) ‘서울특별시남북교류협력에관한조례’ 제12조.

54) ‘광주광역시 남북교류협력에 관한 조례’ (제정) 2003-01-01 조례 제 3166호, (전문개정) 2005-11-25

을 설치하고, 광주광역시남북교류협의회를 구성하여 남북교류협력사업을 지원하고 있다. 시의 자치행정과에서 남북교류협력사업을 담당하며 광주광역시남북교류협의회와 긴밀한 협조체계를 갖추고 있다.

특히 조례에 따라 ‘광주광역시 남북교류협의회’⁵⁵⁾를 비영리사단법인으로 설립하여 시민들의 참여를 유도하였고, 시차원의 남북교류협력사업, 남북교류협력 촉진시책 연구, 남북교류협력 기반의 조성 및 민간교류의 지원 등 시의 남북교류협력사업의 핵심기관으로서의 역할을 담당하고 있다.

2006년 6.15 공동선언 6주년 기념행사를 개최하였고, 2007년에는 북한의 수해에 대해 1억 7천만원 상당 주택복구 자재를 지원하였으며 ‘배합사료 생산공장 건설사업’을 추진하였다.

(3) 전담부서 설치형

전담부서 설치형은 경기도, 강원도 그리고 경북도와 같이 남북교류협력을 위한 운영기구로 전담부서를 설치하여 전문화를 도모하는 경우이다.

(가) 경기도

경기도는 제도적, 재정적, 정책적 기초를 구축하여 남북교류협력사업을 가장 모범적으로 추진하고 있다고 평가된다. 2001년 남북교류협력조례⁵⁶⁾를 제정하여 남북교류협력기금을 설치 운영하고, 2002년에는 남북교류협력위원회를 구성하였다.

남북교류협력위원회는 협력촉진을 위한 협의 및 자문, 기금의 운용 및 관리, 남북교류기반 조성 및 민간차원 교류지원 등의 역할을 수행한다. 도지사는 실무기획단을 설치하여 남북교류협력을 실질적으로 증진하는 방법을 제시하고, 관련연구를 경기개발연구원 등 연구기관에 의뢰할 수 있는 근거를 마련하고 있다.⁵⁷⁾ 실무기획단은 도에 설치함으로써 남북교류협력 사업의 운영을 위한 전담기구 이외에 별도의 기구를 두는 것이다. 또한

조례 제 3379호, (일부개정) 2007-01-01 조례 제 3457호.

55) ‘광주광역시 남북교류협력에 관한 조례’ 제7조 제2항.

56) ‘경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례’ (제정) 2001-11-09 조례 제 3152호, (전문개정) 2009-03-12 조례 제 3872호.

57) ‘경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례’ 제10조.

경기도의회에 ‘남북교류추진특별위원회’를 구성하고, 경기개발연구원 내에 남북관계 전문가 및 관련 종사자들이 중심이 된 ‘남북포럼’을 설치하여 정책개발 및 자문 역할을 담당케 하고 있다.

경기도는 강원도이후 전국에서 두 번째로 남북교류협력사업 전담부서를 설치하였다. 경기도 제2청사에 남북협력담당관실을 2008년에 신설하여 운영하고 있다. 조직구성으로는 1담당관 2담당으로 주요기능으로 먼저 남북협력총괄담당은 남북협력사업 총괄기획 조정, 인도적 지원 사업 추진, 남북교류협력기금의 운용 등을 전담하고, 남북기반담당은 남북SOC 등 기반시설지원, 남북경제협력사업지원, 사회문화교류사업 추진 및 민간단체 기금의 지원 등을 담당한다.

경기도는 남북교류협력사업의 원칙으로 ① 호혜와 협력의 원칙 ② 인프라 지원의 원칙 ③ 공개성, 투명성의 원칙 등으로 설정하였다. 이에 따라 2003년에 ‘남북교류협력의향서’를 체결하였고, 2004년 농기자재 지원, 구호물자 지원 등을 추진하였으며, 2005년 평양시 외각에 벼농사 시범사업을 진행하였다.⁵⁸⁾ 2006년 북한 농촌현대화사업을 추진하였다. 2007년에는 개성시 개풍동에 양묘장 조성사업을 5개년 계획으로 추진하였고, 2008년에는 말라리아 남북 공동방역사업을 추진함으로써 농업지원사업을 중심으로 실질적으로 남북간의 공동이익이 될 수 있는 호혜적 사업을 발굴한 것이 특징이라고 할 수 있다.

(나) 강원도

강원도는 지방자치단체의 남북교류협력사업에서 선도적 역할을 수행했다고 평가된다. 안보의식이 높은 지역임에도 불구하고 적극적으로 남북교류협력사업을 추진하였다. 1998년 전국 최초로 ‘남북강원도교류협력위원회 조례’ 및 협력기금조례를 제정하고⁵⁹⁾ 1999년 위원회를 발족시켰다. 남북교류협력사업의 목적을 ① 실질적 협력을 통한 장기적 공동이익과 발전도모, ② 통일 1번지로의 전환, ③ 선도적 역할 수행 등으로 설정하였다. 그

58) 자세한 사항은 최진욱, “경기도 대북교류협력의 방향: 사업내용 및 추진전략,” 경기도의 남북교류협력사업 추진방안, 경기도의회 개원 제45주년 기념발표논문집, 통일연구원, 2001; 김동성·강혜정·박성호·이철규, 「경기도 남북교류협력사업 실천방안」, 경기개발연구원, 연구보고서 2003-11; 강원비전포럼·강원발전연구원, 「화해협력시대 남북강원도 교류협력」, 강원비전포럼 제1차 정기포럼, 2001.4.10; 강원도, 「강원도의 남북협력 - 남북강원이 하나」, 2001 참조.

59) ‘남북강원도교류협력위원회조례’ (일부개정) 2004-03-06 조례 제 2998호, (일부개정) 2007-05-04 조례 제3178호, ‘강원도남북교류협력기금조례’ (제정) 1998-12-31 조례 제 2667호, (일부개정) 2007-05-04 조례 제 3177호.

리고 5대 추진원칙으로 ① 실질적 교류협력 ② 상호 공동이익 추구 ③ 장기적 안목 ④ 공개투명, 도민 공감대 형성 ⑤ 상호 신뢰주의 등으로 명시하였다. 1998년 8월 남북교류업무 전담부서를 전국 최초로 설치하였고, 10월에는 남북강원도교류협력기획단을 발족하였다. 기획단은 남북교류협력방안에 대한 자료수집·조사연구 등의 기능을 수행하며 위원회를 보좌한다.⁶⁰⁾

1999년 11월에는 ‘남북강원도교류협력위원회’를 구성하였으며 2000년에는 ‘남북강원도협력협회’를 설립하고 이어서 강원발전연구원내 북강원연구센터를 설치하여 체계적으로 추진하였다. 2001년에는 강원도의 남북교류업무 전담부서를 ‘남북협력담당관실’로 확대 개편하였다.

2000년에는 ‘교류협력 합의서’를 체결하였고, 못자리용 비닐을 제공하였다. 2001년부터 씨감자 원종장 시설을 건설하고 솔잎혹파리 공동구제사업, 연어자원 보호증식사업 등으로 통해 어민 소득증대와 양질의 대체식량 확보에 도움을 제공하였다. 2001년부터 2004년까지 총 205만 마리 연어치어 방류하는 한편, 2003년에는 안변에 연어부화장의 건립, 2008년에는 양어사료공장 및 송어양식장도 건립 중이다. 특히 2001년부터 2008년까지 산림 병해충 공동방제 사업, 2009년 금강산 공동영농사업 추진 합의 등으로 지사체간 교류협력을 통한 모범 사례로 인식된다.⁶¹⁾

2004년과 2007년 구호물품의 전달, 2004년 농민기술강습소 보수, 2005년 ‘남북강원도 민속문화축전’ 개최, 2006년 ‘남북 아이스하키 친선경기’ 개최 등으로 사회문화교류사업을 활성화하였다.

(다) 경상북도

경북은 남북교류협력 추진추기부터 사업분야를 지역 특산물을 고려해 사과원 조성 사업으로 결정하였다. 2007년에 개성지역 사과원 조성사업을 추진하기로 결정하여 2008년에 북한과 합의서를 체결하였다.

2008년 1월에 남북교류협력조례⁶²⁾를 제정, 농업분야를 중심으로 사업을 추진하고 있다. 조례에 의하면 도의 출연금 등으로 ‘경상북도남북교류협력기금’을 설치·운영하며, ‘경

60) ‘남북강원도교류협력위원회조례’ 제4조.

61) 자세한 사항은 김범수, 「남북강원도 교류협력사업에 대한 전망」, 강원발전연구원, 「정책브리프」, 제 44호, 2008.10 참조.

62) ‘경상북도 남북교류협력에 관한 조례’ (제정) 2008-01-10 조례 제 3009호.

상북도남북교류협력위원회'를 구성하여 도와 도민의 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 및 북한의 지방자치단체와의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원 등을 추진한다. 도에서 남북교류업무는 '새경북기획단'에서 총괄하며, 각 분야별로 사업을 추진한다.⁶³⁾ 개성지역 사과원 조성사업은 친환경농업과에서 담당하였다.

구체적으로는 2009년 송도리 협동농장에 유기질 비료를 이용한 토지개량과 펜스 설치, 지주, 관배수 시설 등 기반시설의 정비사업을 추진하였고, 2009년 3월에 사과 묘목 7천주를 심음으로써 사업을 완료하였다.

(4) 농업집중형

농업집중형은 충북에서와 같이 남북교류협력을 농업분야에 한정하여 추진하는 형태이다.

충북은 2007년에 농업교류협력사업에 관한 협의를 진행하였다. 2008년 '충청북도남북농업교류협력에 관한 조례'를 제정하여 농업분야만 한정적으로 남북교류협력 사업을 추진하기로 하였다.⁶⁴⁾ 조례에 의하면 "충청북도의 남북농업교류협력사업 증진을 위한 기반을 조성하고, 남북농업교류협력사업을 통하여 민족의 상호 이해증진과 남북의 공동번영에 이바지"함을 그 목적으로 명시하고⁶⁵⁾ 사업의 범위를 "농업과 관련한 각종 사업과 인도주의적인 사업 등"으로 한정하였다.⁶⁶⁾ 도 및 시군의 출연금으로 남북농업교류협력기금을 조성하고, '충청북도남북농업교류협력위원회'를 구성하여 남북농업교류협력에 소요되는 자금의 지원 등 기금을 운영하고 있다.

충북도는 농정국 농업정책과에서 농업관련 업무와 병행해서 남북농업교류를 담당하고 있으며, '(사)통일준비네트워크'를 민간위탁자로 선정하여 추진하고 있다. 2008년에는 남북협력 기금을 7억원 조성하였고, 북한에 비료, 농기계, 옥수수 종자, 비닐하우스 자재 등을 지원하였다. 2009년에는 목화가공공장의 건립을 지원하기로 합의하였다.

63) '경상북도 남북교류협력에 관한 조례' 제7조 참조.

64) '충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례' (제정) 2008-02-22 조례 제3071호, (일부개정) 2008-07-01 조례 제 3095호.

65) '충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례' 제1조.

66) '충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례' 제2조.

(5) 민간주도형

민간참여형은 전남, 전북, 경남, 제주 등과 같이 지자체에서 추진하고 있는 남북교류협력사업에 민간이 적극적으로 참여하고 있는 형태이다. 각각의 사례는 조례 등에서 특별한 규정을 두고 있지는 않지만 민간단체가 지자체의 남북교류협력사업을 전적으로 담당하며 지자체는 민간기구를 통해 실질적으로 사업을 추진하고 있다. 그 대강을 살펴보면 다음과 같다.

(가) 전라남도

전남도는 2003년 남북교류협력을 위한 조례를 제정하였다.⁶⁷⁾ 남북교류협력사업을 위해 전남남북교류협력기금을 설치하고, 남북교류협력위원회를 도지사의 자문기구로 설치하였다.⁶⁸⁾

전남은 민간단체와 22개 기초지자체를 중심으로 사업을 추진하고 있다. 도내의 시군은 협의회 지원조례를 통해 도와 적극적으로 협력체계를 구축하고 있다. 전남도민남북교류협의회를 2003년 설치하였으며, 22개 시, 군 및 도의 출연금으로 재정을 충당하여 지자체가 안정적으로 추진할 수 있는 모델로 평가된다. 남북교류에 관한 실무적 지원은 행정지원국의 행정과 행정계에서 담당하고 있다.

2003년에는 ‘대농농기계수리공장’의 건설, 2005년에는 남북공동모내기사업, 2006년에는 못자리용 비닐지원, 육묘온실 및 재배온실 등을 지원하였다. 2007년에는 발효콩 공장 지원사업을 추진하여 2008년 발효콩 빵공장을 건설하였다. 2009년부터는 자체에서 생산된 콩을 사용하기로 해 전남도민남북교류협의회는 밀가루 및 관련기자재를 중심으로 지원하였다.⁶⁹⁾

67) ‘전라남도 남북교류협력조례’ (제정) 2003-06-05 조례 제 2909호, (일부개정) 2009-11-13 조례 제 3320호.

68) 전라남도 남북교류협력조례’ 제2, 6조,

69) 자세한 사항은 김성후, “지역차원의 남북경제협력시대 대응전략 - 광주·전남지역의 역할을 중심으로-”, 한국정책과학회, 「한국정책과학회보」, 제4권 제3호, 2000.12; 서갑성, “광주·전남 지역기업의 남북경제협력 방안”, 「남북한경제공동체형성과 활성화전략」, 84-104, 2000년도 한국동북아학회 교수통일문제 세미나, 2000. 9 참조.

(나) 경상남도

2005년 남북교류협력조례를 제정⁷⁰⁾, 7월에는 남북교류실무위원회 및 실무기획단을 구성해서 남북교류협력사업을 모색하고 있다. 조례에 따라 도 및 시·군의 출연금으로 남북교류협력기금을 설치·운영하며, ‘경상남도남북교류협력위원회’는 기금을 도내 주민(법인·단체를 포함한다)의 문화·학술·체육·경제 분야 등 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 및 남북 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원에 사용하도록 제도화 하였다.

경남은 지역의 민간단체와 함께 매우 적극적으로 남북교류협력사업을 추진하고 있다. 남북교류시 경남도는 대북교류를 위한 행정·재정적 지원을 담당하며 민간차원에서는 대북사업 창구 역할 및 협력사업의 대행을 위해 2005년 농업전문의 민간단체인 ‘(사)경남통일농업협력회’⁷¹⁾를 창립하였다. 통일농업협력회는 북한의 협동농장을 대상으로 농촌개발사업으로 남북교류협력사업을 추진하였다. 특히 현지의 농업현실에 맞고 북한농민들이 필요로 하는 품목을 중심으로 대북지원을 진행하였으며 남측의 농업기술과 농법을 전수하였다. 2007년에는 전액 도민성금으로 마련하여 북한에 소학교를 건립하였다.⁷²⁾

(다) 제주도

제주도는 북한에 1999년 감귤 100톤을 지원하여 지자체 차원에서 처음으로 시작하였다.⁷³⁾ 2007년 ‘제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례’를 제정하였고,⁷⁴⁾ 핵심적 역할을 ‘남북협력제주도민운동본부’⁷⁵⁾가 수행하고 있다. ‘제주특별자치도남북교류협력기금’을 도의 출연금, 민간출연금 등으로 설치하여 남북교류협력사업에 소요되는 자금 등으로 활용하며, ‘제주특별자치도남북교류협력위원회’에서 이를 관리한다.

70) ‘경상남도 남북교류협력조례’(제정) 2005-04-07 조례 제 3092호. (일부개정) 2006-06-01 조례 제 3161호, (일부개정) 2008-07-03 조례 제 3319호, (일부개정) 2009-08-13 조례 제 3432호.

71) 경남통일농업협력회에 관한 자세한 사항은 <http://www.gntongil.org/> 참조.

72) 경남의 남북교류협력사업의 추진상황에 대해서는 경남발전연구원, 「경남의 대북지원사업의 평가와 정책방향」, 2006 참조.

73) 제주도의 남북교류협력 사업에 대해서는 고성준, “제주도의 남북교류: 현황과 전망.” 남북협력제주도민운동본부, 「제주특별자치도의 국제-대북교류 협력 증진방안」, 온누리, 2007 참조.

74) ‘제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례’ (제정) 2007-05-09 조례 제 241호, (일부개정) 2008-01-02 조례 제 301호, (일부개정) 2009-10-07 조례 제 526호 (제주특별자치도 행정기구 설치조례).

75) 남북협력제주도민운동본부에 관한 사항은 <http://www.jejunk-coop.or.kr/> 참조.

행정조직으로 제주특별자치도내 국제자유도시추진본부의 평화협력과에서 총괄관리하고, 각 업무 분야별 담당부서에서 남북교류협력 사업추진하고 있다.

3. 지방자치단체 남북교류협력사업의 평가

(1) 성과

(가) 북한 농업의 발전

북한은 1980년대부터 경제발전이 정체되기 시작하였고 1990년대에 들어서면서 심각한 경제 위기에 봉착하였다. 지자체들은 처음에는 주로 농기계, 비료 등의 농자재를 지원하는 단순 물자지원 사업으로부터 시작했지만, 곧이어 남측의 농업기술을 적용해서 북한의 농업 생산력을 향상시키고 협동농장의 소득을 증대시킬 수 있는 다양한 지원사업을 추진하였다.

이러한 사업들은 세 분야에서 추진되었는데, 첫째는 벼농사 분야이고, 둘째는 시설원에 분야이며 셋째로는 양돈 축산 분야이다.

우선 벼농사 분야의 지원은 경기도와 경상남도가 적극적으로 추진하였는데, 남측에서 주로 이용되는 비닐하우스에서의 벼 육묘 방식과 남측 이앙기를 이용한 모심기를 북한의 협동농장에서 실시하였다. 이 과정에서 소개된 남한의 벼농사 방법은 향후 북한의 벼농사기술이 발전해야 할 방향을 제시하였다는 점에서 그 의의가 있다.

지자체의 시설원에 분야에 대한 대북지원사업은 북한의 호응도가 매우 높았다고 평가된다. 경기도 및 경상남도가 평양시 강남군 당곡리와 장교리의 협동농장에 육묘 및 채소를 재배할 수 있는 비닐하우스 시설을 지원하였다. 평양시의 농촌지역에 소재한 이들 협동농장은 시설원예를 통해 재배된 채소를 평양 시내지역에 공급함으로써 높은 소득을 올리는 것으로 알려져 있다.

마지막으로 경기도, 전라북도, 제주도 등의 지자체들이 최근에 본격적으로 추진하고 있는 북한 축산분야에 대한 지원사업이다. 북한의 경제난으로 협동농장이 매우 낙후되어 있는바, 이에 경기도와 경상남도가 2006년~2007년에 추진한 평양시 강남군 당곡리 및 장교리에서의 농촌개발사업은 매우 획기적인 것이다.

특히 경기도의 평양시 강남군 당곡리 협동농장에 대한 지원사업은 종합적인 농촌개발

사업이라고할 수 있다. 농업기술 전수 및 농자재지원, 도정공장 및 농기계수리센터건설, 도로보수 및 주택개량, 학교 및 유치원의 개보수, 진료소 및 탁아소 신축 등 다양한 사업들이 펼쳐졌다. 2년동안 진행된 경기도의 지원사업으로 당곡리는 농업소득 증대와 주거환경개선을 이루면서 잘사는 농촌마을로 변모하였다.

(나) 남북 호혜적 협력사업의 개발

지자체의 남북교류협력사업은 남북 상호간에 이익이 되는 호혜적 사업모델을 가지적인 차원에서 구체화시켰다.

강원도의 솔잎혹파리 공동방제사업과 경기도의 말라리아 공동방역사업이 있다. 금강산 지역 3,000헥타르에서도 솔잎혹파리가 발생하였는데 강원도가 금강산지역 솔잎혹파리방제를 위한 지원을 통해 북한만이 아니라 강원도 내에 솔잎혹파리가 확산되는 것을 방지하는 효과도 함께 거두었다.

북한에서 말라리아 발생이 급속히 증가한 이후 남한에서도 1993년 파주지역에서 다시 발생하기 시작해서 접경지역을 중심으로 유행하고 있다. 특히 경기도 북부지역은 말라리아가 다시 번성하기 시작하면서 가장 많은 환자가 발생하고 있는 지역이다. 따라서 경기도는 말라리아 방역의 필요성을 크게 절감하고 북한과 함께 말라리아 공동방역에 나선 것이다.

이와같이 지자체들은 남북간 상호협력을 통해서 호혜적 이익을 얻을 수 있는 사업들을 발굴하여 추진함으로써 남북교류협력사업의 새로운 장을 열어나가고 있다고 평가할 수 있다.

(다) 지자체 남북교류협력사업의 제도화

지자체 남북교류협력사업 관련제도가 구축된 것은 그 의미가 상당하다. 지자체 남북교류협력사업의 초기부터 각 지자체들은 각자의 사정에 맞게 남북교류협력관련 제도와 추진체계를 마련하였다.⁷⁶⁾

강원도는 체계적으로 관련 조례와 추진체계를 마련하였다고 평가된다. 이에 따라 이

76) 채경석, “지방정부의 남북한 교류협력 제도화”, 『한국동북아논총』, 제34집, 2005.

후에 남북교류협력사업을 추진한 지자체들은 강원도의 조례와 추진체계를 참조하면서 자신들의 여건에 맞게 변형 발전시켰다. 특히 강원도 다음으로 제정된 경기도의 남북교류협력조례는 사실상 지자체의 표준적인 조례라고 할 수 있을 정도로 다른 지자체의 조례는 대부분 경기도의 조례체계와 내용을 따르고 있다. 지자체에서 남북교류협력조례를 만들었다는 것은 정책결정의 절차와 기준에 대한 규범이 마련되었다는 것을 의미한다.

또한 각 지자체는 조례에 의거해서 남북교류협력기금을 조성했는데 2008년 12월 31일 현재 16개 광역지자체중 11개 시도가 조성한 남북교류협력기금의 총액은 738억6천6만원에 이른다. 지자체들이 남북교류협력사업을 위한 기금을 조성해 놓은 다음 몇 가지 측면에서 그 의의가 크다. 첫째는 지자체들이 본격적으로 개발지원사업을 추진할 수 있는 재정적 토대가 마련되었다. 둘째는 신축적이고 유연하게 남북교류협력사업을 추진할 수 있는 기반을 조성하였다. 남북교류협력사업을 예산일반회계 및 특별회계로 집행하는 경우에는 엄격한 규정과 복잡한 절차 때문에 이러한 상황변화에 유연하게 대처하기가 쉽지 않다. 반면에 기금은 예산과 달리 지자체들이 신축적으로 운용하는 것이 가능해서 사업추진과정에서 생길 수 있는 유동적 상황에 대한 대응을 용이하게 해준다.

(라) 지방의 통일역량 강화

지자체가 남북교류협력사업을 추진하면서 많은 변화가 일어났다. 우선 남북관계 현실과 통일문제에 대해 지자체 공무원 및 지방의회 의원들의 이해가 깊어졌다. 그리고 지자체 남북교류협력사업을 통해 지자체 공무원과 지방의원 그리고 지방언론과 각계 인사들이 방북을 하게 되었고 그 결과 남북교류협력사업에 대한 관심이 지역사회에서 많이 높아졌다. 또한 지자체가 남북교류협력사업에 나서게 되면서 지방의 민간단체들이 성장 발전하기 시작했고 이것이 다시 지자체의 남북교류협력사업에 대한 지지여론의 형성에 긍정적인 영향을 미치면서 상승작용을 하였다.⁷⁷⁾ 물론 이러한 것들이 아직은 광역지자체에 한정된 것이기는 하지만 지자체 남북교류협력사업을 통해서 지방차원의 통일대비역량이 구축되고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

77) 김영운, “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제.” 「통일정책연구」, 14권 1호, 2005 참조.

(2) 과제

(가) 북한 농업지원사업의 다양화

지자체가 협동농장 단위로 농촌개발 사업을 추진한 것은 가장 큰 성과이다. 그 동안의 협동농장 지원경험을 바탕으로 협동농장에 대한 다양한 지원사업을 개발할 필요가 있다.

첫째, 시설원예농업 지원 사업을 전개할 필요가 있다. 비닐하우스를 이용한 채소재배는 북한농민들의 호응이 매우 높은 지원 사업이다. 이는 노동력과 토지의 연중생산화가 가능하고 고부가가치작물을 생산해서 협동농장의 소득증대에 많은 기여를 하기 때문이다. 따라서 대부분의 협동농장들은 시설원예 농업에 대한 관심이 매우 크다. 지자체는 협동농장에 적절한 규모의 비닐하우스건설을 지원하고 여기에서 재배되는 작목별에 따른 기술지원을 체계적으로 진행하는 것이 좋다.

둘째, 축산단지에 대한 개발지원이 요구된다. 북한은 최근 몇 년 사이 곡물생산뿐 만 아니라 축산업진흥에도 많은 노력을 기울이고 있고, 남측지자체에 양돈장을 건설할 수 있도록 도움을 요청하고 있다. 그래서 이미 몇몇 지자체들이 북한의 협동농장에서 양돈장 지원 사업을 추진하고 있다. 앞으로 북한의 식량난이 완화될수록 북한의 관심은 축산 분야로 옮겨질 것이다. 그런데 이에 대한 지원을 잘 못하게 되면 북한도 남한과 마찬가지로 나중에 축산분뇨로 많은 어려움을 겪게 될 것이다. 따라서 처음부터 북한협동농장에 자원순환형 축산단지를 건설해서 축산분뇨의 유기질 비료화와 이를 이용해서 다시 사료작물을 재배하는 순환형 농축 산업이 정착발전하도록 노력해야 할 것이다.

셋째, 농촌주택 개량사업도 추진할 수 있다. 극심한 에너지난을 겪고 있는 북한농촌 협동농장에서 농촌주택의 메탄가스화를 추진하고 있다. 따라서 북한협동농장주택의 메탄가스화를 지원하는 것은 북한의 이러한 노력에 탄력을 실어 주는 것이기도 하다. 그리고 이 사업은 농촌의 취사난방문제를 해결함으로써 북한의 산림황폐화 방지에도 큰 도움이 될 수 있다.

(나) 광역과 기초지자체간 협력체계 구축

광역지자체와 산하 기초지자체 사이에는 상호협력을 통해 시너지를 낼 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 광역과 기초지자체가 협력관계를 구축한다면 남북 교류협력사업은 그 내용이 풍부해지며 범위가 확산됨으로써 더욱 활성화될 것이다. 지난 10년간의 지자체

남북교류협력사업과정에서 두 가지 유형의 광역지자체와 기초지자체사이의 협력모델이 창출되었다.⁷⁸⁾

첫째, 전라남도의 경우에서 보는 바와 같이 기초지자체가 중심이 되고 광역지자체가 후원하는 방식이다. 전남 22개 시·군이 먼저 남북교류협력 사업을 추진하고 나중에 광역지자체가 참여한 경우이다. 이 경우 기초지자체가 중심적 역할을 하고 광역지자체가 보조적 역할을 하고 있다.

둘째, 전라북도의 경우와 같이 공동추진 방식이다. 광역지자체와 기초지자체가 남북교류협력기금을 함께 조성하면서 수평적 협력을 통해 남북교류협력 사업을 추진하고 있다.

광역지자체들이 기초지자체들과 협력관계를 형성하기 위해서는 우선 광역지자체가 적극적으로 추진하여야 한다. 사업계획의 수립단계에서부터 기초지자체가 공동으로 참여할 수 있는 제도를 마련해야 한다. 특히 광역지자체가 대북 지원사업을 기초지자체와 유기적인 협력관계를 형성할 수 있도록 한다. 기초지자체는 재정규모나 인력의 제한으로 독자적 남북교류협력 사업의 추진이 어렵기 때문에 광역지자체는 기초지자체들의 남북교류협력사업의 활성화를 위한 지원정책을 적극적으로 수립해서 시행해야한다. 광역지자체가 조성한 남북교류협력기금을 기초지자체들에게 매칭 펀드 방식으로 지원하는 방안도 검토할 수 있다.

(다) 남북교류협력사업 전담부서의 확대 강화

일부 지자체를 제외하고서는 남북교류협력사업 전담부서를 두고 있는 곳이 없다. 광역지자체 수준에서도 전담실무자가 아니면 남북교류협력업무가 소홀할 수 밖에 없다. 따라서 지자체의 남북교류협력 사업이 발전하기 위해서는 전담부서를 두어야한다.

특히 서울시의 남북교류협력조례에 규정된 ‘남북교류협력재단’의 설립과 같은 전문기구의 설치가 활성화에 도움을 줄 것이다. ‘남북교류협력재단’은 광역지자체의 남북교류협력 사업을 전담하는 것만이 아니라 기초지자체의 남북교류협력 사업을 지원하는 역할도 함께 수행할 수 있을 것이다. 이러한 기구를 통해 각 지자체의 남북교류협력 사업에 대한 정보제공, 자문 및 사업 파트너의 주선 등을 지원할 수 있다.

78) 김정수, “지자체 대북교류협력의 현황과 추진방향,” 「한반도 평화체제 구축을 위한 남북지자체간 교류협력」, 한스사이텔재단-강원도-통일문제연구협의회 공동학술회의, 2007.6.15; 백승주, “북한핵 실험 이후 남북관계 전망”, 속초시·강원발전연구원·통일문제연구협의회 공동학술대회, 「북핵실험 이후 남북교류협력 전망과 실천과제」, 2006. 11. p. 17~18 참조.

(라) 중앙정부의 남북협력기금 지원체제 구축

지자체는 대북 인도적 지원만이 아니라 지자체간 교류를 통해 남북통합을 이루는데 역할을 담당할 수 있다. 이러한 점에서 많은 지자체들이 남북교류협력사업을 추진하도록 격려하고 사업을 하고 있는 지자체들이 보다 적극적으로 활동할 수 있도록 중앙정부차원에서 지원체제를 강화할 필요가 있다.⁷⁹⁾

중앙정부 못지않게 지방재정규모가 큰 일부 지자체를 제외한 다른 지자체는 기금마련에 어려움이 있다. 현재의 상태가 계속되면 지자체의 남북협력사업도 빈익빈부익부 현상이 심각해질 것이다. 따라서 지자체의 남북협력사업에는 기금을 지원할 필요가 있다. 통일부가 남북협력기금을 기초지자체에게 직접 지원하는 것보다는 광역지자체를 통해서 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다. 남북교류협력사업을 지자체가 적극적 발굴하도록 권장하고, 그러한 사업에 대해서는 사업비를 남북협력기금에서 지원한다면 많은 부문에서 새로운 사업이 발굴될 것이다.

「지자체 남북교류실무협의회」도 더욱 강화할 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부사이의 정보 교류를 위해 2006년 10월 「지자체남북교류실무협의회」가 구성되어있으나 이를 더욱 활성화할 필요가 있다. 협의회를 실질적인 정책협의 및 결정을 할 수 있는 법적 기구로 전환하는 것이 필요하다. 지자체 남북교류협력 사업에 관계된 중앙정부, 지방정부, 민간단체 전문가들이 함께 참여하는 구조와 함께 지자체의 일선 실무자들이 참여하여 정보교류 및 논의를 할 수 있는 다양한 방안도 강구되어야 한다.

(마) 사업대상의 확대추진

지자체가 추진하는 남북교류협력 사업을 다각적으로 발굴해야 한다.⁸⁰⁾ 농업분야에서의 성과를 기초로 볼 때 북한 주민들에게 직접적으로 지원할 수 있고 효과가 큰 사업으로는 북한의 지방 경공업을 복구하는 지원사업이며, 이는 지자체가 개척해야할 분야라고 할 수 있다. 따라서 중장기적인 전망 속에서 지방차원의 실질적 협력방안을 모색할 필요가 있다.⁸¹⁾

79) 이규창, 「남북교류협력 관련 제도 개선방안 - 협력사업 및 내부처리체계를 중심으로 -」, 통일연구원, 2008; 이종무, “대북 인도적 지원과 교류활성화과제”, 현대경제연구원 편, 「통일경제」, 2009년 봄호 p. 30.

80) 류지성, “다원적 남북교류 활성화를 위한 지자체의 역할에 관한 연구”, 「한국동북아논총」, 제37집, 2005 참조.

81) 김학성·최진욱, 「남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안」, 통일연구원, 2001 참조.

제 IV 장 충북 남북교류협력사업의 활성화 방안

1. 충북의 남북교류협력사업의 현황과 문제점
2. 활성화 방안 제안
3. 활성화 방안 구상
4. ‘충북 남북농업교류협력에 관한 조례’ 개정방안

제IV장 충북 남북교류협력사업의 활성화 방안

1. 충북의 남북교류협력사업의 현황과 문제점

(1) 현황

충북은 2007년부터 남북 교류협력사업을 시작하였다. 2008년 2월 “충청북도남북농업 교류협력에 관한 조례”를 제정하여 제도적 기반을 구축하였다. 조례에서 충북은 광역지자체 가운데 유일하게 남북교류사업을 농업분야와 인도적 분야로 한정하고 있다. 이는 북한의 식량부족 상황이 지속되면서 대륙 농업교류협력의 필요성이 지속적으로 강조된 점을 고려한 것이다.

남북간 농업교류협력은 첫째, 협력과 지원을 통해 북한의 농업생산을 향상시킴으로써 식량문제를 완화할 수 있다는 점, 둘째, 농업협력과정에서 쌍방간 이해와 신뢰를 향상시킬 수 있다는 점, 셋째, 중장기적으로 남북한 농업의 보완관계를 회복시키고 공동발전을 꾀하기 용이한 점 등에서 그 필요성을 들 수 있다.⁸²⁾ 충북은 1995년과 1996년 연속적으로 발생한 북한 지역에서의 홍수와 1997년 발생한 가문과 태풍으로 인한 피해를 감안하였다. 특히 농자재의 공급부족현상, 기계동력의 부족현상, 수리 관개시설의 부족 등 북한의 열악한 농업생산기반을 고려하였다. 그리고 북한의 산업생산구조에 있어서 농림업의 비중이 후진적 상태에 있음을 파악하여 농업분야에 집중할 것을 결정하였다. 남북농업협력기금은 2008년에는 3억원, 2009년에는 4억원을 조성하였다.

충북의 남북교류협력사업 추진방침은 첫째, 상호호혜의 원칙, 둘째, 북한 주민의 실생활에 도움이 되는 교류추진, 셋째, 공개와 투명성으로 정하였다. 이와 함께 충북은 자신의 여건에 맞는 사업으로 ① 쌀 생산단지 조성, ② 시설채소 생산단지 조성, ④ 유기질 원료(축산분뇨) 공급, ⑤ 밤나무 생산단지 조성으로 선정하였다.

82) 김영훈, 「남북 농업교류협력 10년 성과와 과제」, 한국농촌경제연구원, 2007 참조.

충북은 북한의 황해북도 봉산군 천덕리를 교류협력 대상지로 선정하여 대북지원 민간 단체인 통일준비네트워크와의 협력을 통해 추진하였다. 2007년 12월에는 충북 대표단이 황해북도 봉산군 천덕리 협동농장을 방문해서 농업교류협력사업에 대한 협의를 진행하였다. 2008년 2월 26일 북한의 민족화해협의회와 통일준비네트워크, 그리고 충북간 공동으로 사업추진을 위한 합의서를 채택하였다. 합의된 주요내용은 첫째, 2008년도 황해북도 봉산군 지역에 목화재배를 비롯하여 농업분야의 협력사업을 진행함, 둘째, 충북은 협력사업에 필요한 농기계 및 영농물자를 북측에 제공함, 셋째, 북측은 옥수수, 녹비작물 등 다양한 작물재배, 온실 및 축산사업에 필요한 토지와 인력을 보장하고 남측관계자의 현지방문과 편의를 보장함, 넷째, 합의사항에 수정할 필요가 있으면 협의를 통해 해결함 등이다.

같은 해 3월25일에는 충북남북농업교류협력위원회를 개최하여 남북교류협력사업에 필요한 사업계획 등을 심의하였다. 3월 30일 남북농업교류 농자재 1차 북송식을 개최하여 비료 2,500포, 농기계 21개, 분무기 110대, 옥수수종자 350kg, 비닐하우스 10동 분량 등 약 1억 7,500백만원 상당의 농자재를 지원하였다. 이어서 5월과 7월에 각각 북한을 방문하여 진행사항을 확인하였고, 9월에는 유기질 비료 7,200톤을 북한에 지원하였다. 2009년 2월에는 북한을 3차로 방문하여 2009년도 사업협의회 합의서 작성 등을 추진하였다. 2월 6일 합의된 사업내용은 첫째, 양측은 2009년도 본산군 지역에 목화가공공장 건립 등 농업분야 협력사업을 진행함, 둘째, 남측은 목화가공공장 건립을 비롯한 협력사업에 필요한 자재와 설비 등 영농물자를 북측에 제공함, 셋째, 북측은 협력사업에 필요한 토지와 인력을 보장하고 남측관계자의 현지방문에 필요한 편의를 보장함 등이다. 이밖에도 민간위탁기관인 통일준비네트워크는 통일부의 남북협력기금 2억 2,400백만원과 자체 재원 2억 9,200백만원 등 총 5억 1,600백만원으로 농약, 목화 및 콩종자, 분무기, 석회질과 복합비료, 기타 농자재와 생필품을 제공하였다.

충북의 교류협력사업의 특징은 기초지자체인 제천시가 교류협력기금을 시민의 성금으로 1억원을 모금하여 추진하는 등 상당히 적극적으로 추진하고 있다는 점이다. 제천시의 경우 과수농업분야를 중점으로 교류사업을 진행하였다. 2004년부터 북고성군 삼일포 농장에 3.3ha 규모의 사과 및 복숭아 과수원을 조성하였고, 2005년에는 삼일포 농장의 관리사육을 신축하였다. 2007년에는 북고성군 온정리 신계사에도 과수원을 조성사업을 추진하였다. 그리고 2008년에는 삼일포 농장 과수원에 인접한 곳에 사과 양묘장을 설치하고, 온정리에는 제천 약초 시범포를 조성하였다. 처음에 사과 과원으로 시작한 사업이

점차 확대되어 약초 시범단지를 설치하는 것으로 발전한 것이다.

제천시는 2007년 9월 ‘제천시 남북교류협력위원회 조례’⁸³⁾를 제정하여 제천시 남북교류협력 기반구축 및 대북 관련사업의 효율적인 추진을 위하여 ‘제천시 남북교류협력위원회’를 설치하였다. 동 위원회는 부시장을 위원장으로 20인이상 30인 이하의 남북교류협력 업무에 관련이 있는 기관·단체에 근무하는 자 또는 남북교류협력분야에 대한 학식과 지식이 풍부한자로 구성된다.⁸⁴⁾ 위원회는 제천시 남북교류협력 방안에 관한 사항, 남북교류협력의 촉진을 위한 협의사항, 남북교류 기반조성 및 민간차원교류 지원에 관한사항, 남북교류협력 방안에 대한 각종 자료검토 및 조사연구사항, 기타 사항 등을 심의한다.⁸⁵⁾

(2) 성과와 문제점

(가) 성과

충북이 추진하였던 남북농업교류협력사업은 비록 짧은 기간이었지만 상당한 성과가 있었다고 평가된다. 첫째, 남북간 신뢰회복에 기여하였다. 중앙정부차원이 아니라 충북이라는 지자체를 통해 교류사업을 추진함으로써 금강산 총기사건이나 기타 정치적인 상황의 변화에도 불구하고 교류가 지속된 것은 상호간 신뢰에서 기인된 것으로 평가된다. 북한측에서 충북도와 교류사업이 지속적으로 추진되도록 요청해온 것은 그간에 구축된 신뢰에서 이루어진 것이다.

둘째, 북한의 농업구조에 변화를 유발하였다. 충북에서 지원한 자재로 북한에 비닐하우스 10동을 설치함으로써 겨울철 농한기에도 농사를 지을 수 있게 되어 북한의 농업구조를 변화시키는 계기가 되었다. 이밖에도 경운기와 관리기 등을 제공하여 온업생산성을 높이는 성과를 기대하고 있으며, 지렛대식 분무기와 배부식 분무기는 북한의 유류상황을 감안하고 유희노동력을 활용한 방제활동을 가능하게 하는 적절한 자재 지원이었으며, 옥수수단지 조성사업은 북한의 식량난 완화에 기여했다고 평가된다.

셋째, 통일농업의 교두보를 확보했다고 평가된다. 충북도와 교류협력사업을 진행하는 북한 지역은 북한의 내륙지역으로 지리적 여건과 전통적인 농업지역인 점이 유사하다.

83) ‘제천시 남북교류협력위원회 조례’(제정) 2007.09.28 조례 제 797호, (일부개정) 2008.10.06 조례 제 873호.

84) ‘제천시 남북교류협력위원회 조례’ 제3조.

85) ‘제천시 남북교류협력위원회 조례’ 제2조.

황해북도지역은 남한측의 지자체가 교류협력사업을 진행하지 않는 곳으로 충북이 이 지역을 선점한 것은 향후 통일시대에 황해북도와 교류협력체제를 갖출 수 있는 기반을 마련한 것이다.

(나) 문제점

충북 남북농업교류협력사업의 추진과정에서 나타난 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지자체 차원의 남북교류협력이 지속적으로 추진되기 위해서는 우선적으로 3통(통행, 통관, 통신)문제가 해결되어야 한다. 3통의 문제는 중앙정부 차원에서 해결해야 하지만 육로통행이 가능하지 않기 때문에 물류비용이 과다하며, 인적 교류가 원활하지 못하다. 또한 적기에 물자를 제공하기 위해서는 통관절차를 간소화해야 한다. 그리고 남북한간의 통신문제는 사업계획의 협의 등 교류사업에서 절대적으로 해결되어야 한다.

둘째, 성과분석 시스템이 구축되어야 한다. 사업의 추진과정에 대한 모니터링, 평가, 피드백 등이 가능해야 사업을 체계화하고 지속적인 관리가 가능하다. 결과를 분석하여 교류사업을 추진하는데 따른 문제점을 해결하기 위해서는 북한의 협조를 바탕으로 하는 성과분석 시스템이 구축되어야 한다.

셋째, 남북교류협력 기금이 확충되어야 한다. 재정상태를 고려하여 충청도에서 조성한 남북농업협력기금은 7억원 수준이다. 2008년 3억원의 기금예산으로 북한과의 교류를 시작하였으나 2009년 4억원 등 총 7억원 규모의 예산으로는 북한이 요청한 사업을 해결하는데 한계가 있다. 기금 확보가 충실하지 않은 상태에서 북한과의 교류사업을 적극적으로 추진하는 것은 불가능하다. 앞으로 남북교류가 활성화 될 것을 대비하여 충실한 기금의 확충이 필요하다.

넷째, 전담부서 또는 전문기구가 설치될 필요가 있다. 충북의 남북교류사업은 농정국의 농업정책과에서 농정기획팀 업무총괄 담당관이 농정국의 종합기획 조정, 주요업무계획의 수립·시행·조정 등의 업무와 함께 계획, 추진 및 진행되고 있는 실정이다. 농정국 농업정책과에서 고유한 농정관련 업무 이외에 남북교류협력 사업에 관한 사항을 동시에 담당하기에는 역부족인 상황이라고 할 수 있다. 물론 개별 사업으로 제한된 범위로 남북교류를 추진할 경우에는 가능할지라도 본격적인 사업의 추진이 진행될 경우 전문기구를 구성하거나 전담부서를 설치할 필요가 있다. 남북교류협력사업은 행정안전부, 통일부와 관련된 다양한 과제가 연계된 사업이기 때문이다.

다섯째, 남북교류협력 사업에 대한 인식을 고취해야 한다. 남북통일의 주도기관으로서 지방자치단체, 그리고 그 핵심에 충청도가 위치해야 한다는 인식을 강화할 필요가 있다. 다가오는 통일시대는 중앙정부의 역할보다 지방자치단체가 더욱 핵심적인 역할을 할 수 있기 때문이다.

2. 활성화 방안 제안

(1) 시민단체의 활성화 방안 제안

민선 5기 지방선거에 즈음하여 2010년 4월 27일 ‘2010충북유권자희망연대’가 주최하고 ‘충북참여자치시민연대’, ‘충북행정학회’, ‘청원군농민회 호죽노동인권센터’, ‘6.15공동실천남측위원회 충북본부’ 등이 주관하여 “분권·참여·자치·혁신·노동·농민·통일 지방자치 혁신모델도시 만들기”라는 제목의 기자회견이 개최되었다. 자치, 분권, 노동, 농업, 통일 분야에서 시민단체의 정책의제를 발표한 것이다. 이 가운데 통일분야는 충북의 남북교류협력사업에 관한 내용을 중심으로 전개되었다.

기자회견에서 남북교류협력에 관한 현황파악 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 충북의 남북교류협력은 조례에서 명시하고 있는 것처럼 농업분야에만 국한되어 있다는 한계를 지적하였다. 이는 “우리도가 도의 특성을 살리고 지역 발전의 다양한 열린 가능성을 가지고 있음에도 남북교류는 농업분야에만 한정시켜 더 많은 지역민이 참여할 수 있는 기회가 제한되어 있고 북한과의 교류 역시도 한 분야로만 치중되어 다방면적인 교류가 불가능하다”고 지적하였다. 둘째, 충북도의 남북교류협력사업의 추진체계에 대해 평가하였다. 남북농업교류협력사업이 위탁민간단체가 타 지역단체이며 민간이 함께 구성되어 있는 남북농업교류협력위원회 역시 형식적이어서 지역민과의 소통이 원활하게 되고 있지 않다고 분석하였다. 셋째, 청주시에 대해 남북교류사업을 제도적으로 뒷받침하고 있지 못하고 있다고 지적하였다. 넷째, 청주공항의 백두산 삼지연공항과의 직항로 문제를 제기하였다.

시민사회단체는 이러한 충북의 남북교류협력체제에 대한 인식을 바탕으로 해결을 위한 과제를 제안하였다.

첫째, 충청북도는 다른 지자체와 같이 지역의 다양한 조건과 특성 등을 활용하여 남북교류협력을 실시 할 수 있도록 충북의 ‘남북농업교류협력조례’를 전분야로 확대 개정할

것을 제안하였다.

그 이유로는 민족의 상호 이해증진과 남북의 공동번영을 위한 교류협력 사업은 농업에만 국한되어 있는 것이 아니고, 지자체가 관여할 수 있는 모든 분야가 교류대상이 될 수 있다는 것이다. 제도적으로 어느 한 분야에만 한정하여 사업을 진행하는 것은 장기적인 면에서도 적합하지 못하고, 실효성도 떨어져 개정의 필요성이 있다는 것이다. “문화·학술·체육·관광·경제 및 인도주의적 사업 등 지자체가 관여할 수 있는 모든 분야”에 대해 열어 놓고 교류협력사업을 계획, 지원할 것을 요구하였다.

둘째, 충북의 남북교류협력추진체계에 대해서 남북교류협력기금을 지자체의 일반예산에서 편성하고, 지자체와 민간기업 그리고 지역민이 함께 출자하여 마련하는 (가칭)남북교류촉진기금을 조성할 것을 제안하였다. 남북교류협력사업에 지역민들이 자발적으로, 적극적으로 참여할 수 있는 분위기를 조성하기 위해 주민과 교류희망단체, 공무원들을 대상으로 지속적인 교류사업 교육 및 통일교육을 실시할 것을 제안하였다. 그리고 민간단체의 지원과 협력을 강조하였다.

셋째, 청주시에 ‘남북교류협력조례’의 제정을 제안하였다. 충북의 중요도시로서 청주에서도 남북교류협력사업을 적극적으로 추진하려는 의미를 갖는다.

넷째, 청주공항의 백두산관광 직항로 개설문제를 제기하고 이를 위한 기반구축을 제시하였다. 청주공항이 가지고 있는 특성과 장점을 살려 홍보하고 발전시킴으로써 여건을 마련하고 중부권 지자체들과의 협의를 통하여 청주공항이 중부권의 거점 공항으로 활용될 수 있도록 기반을 조성하자는 것이다.

(2) 전문가의 활성화 방안 제안

충북에서 남북교류활성화를 위한 방안을 모색하기 위한 전문가 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2010년 9월 28일부터 10월 10일까지 15일간의 일정으로 인터넷을 통한 설문지 조사방법으로 진행되었다. 충북도내 사회과학대학에 소속한 교수 243명을 대상으로 설문지를 배포하였다.⁸⁶⁾ 대상자는 2010년 9월 1일 현재 각 대학의 홈페이지에서 소

86) 도내 7개 대학의 사회과학대학 및 학부에 소속된 모든 학과를 포함하였는데 이 가운데에는 사회학과, 심리학과, 행정학과, 행정정보학과, 경찰행정학과, 법학과, 정치외교학과, 경제학과, 경영학과, 회계학과, 경영정보학과, 국제통상학과, 도시계획학과, 지적학과, 사회복지학과, 신문방송학과, 광고홍보학과, 언론홍보학과 등 총 18개 학과가 포함되었다. 법학과는 독립된 경우가 있어 사회과학대학에 소속되지 않은 경우는 제외하였다.

개하는 교수진을 모두 포함하였으며, 설문지를 배포하면서 응답할 수 없는 경우를 고려하지 않았다. 설문 응답자는 모두 73명이다.⁸⁷⁾

설문은 두가지 분야에 대해 제시되었다. 먼저 지자체의 남북교류협력사업에 대한 일반론 그리고 충북에서 추진중인 사업과 관련된 활성화 방안에 관한 사항이다. 일반론에 대해서는 6개의 설문 항목이 설정되었다. 이에 관한 결과는 다음과 같다.

첫째, 지자체가 1999년부터 추진하고 있는 남북교류협력 사업이 한반도의 평화유지 및 남북통일에 어느 정도 기여한다고 보느냐는 질문에 ‘매우 그렇다’ 11명(15.1%), ‘다소 그렇다’ 38명(52.0%), ‘보통이다’ 10명(13.7%), ‘별로 기여하지 않는다’ 13명(17.8%), ‘전혀 기여하지 않는다’ 1명(1.4%)으로 응답하였다. 지자체가 남북교류협력사업에 참여한 것에 대해서는 긍정적으로 보는 견해(‘매우 그렇다’ 15.1%와 ‘다소 그렇다’ 52.1%)가 67.2%로 집계되어 응답자 3분의 2이상으로 나타났다.

〈표1 지자체 남북교류협력사업의 남북통일 기여 정도〉

구분	빈도(명)	비중(%)
매우 그렇다	11	15.1
다소 그렇다	38	52.0
보통이다	10	13.7
별로 기여하지 않는다	13	17.8
전혀 기여하지 않는다	1	1.4
합계	73	100

둘째, 지자체의 남북교류협력이 필요한 이유로는 ‘중앙정부간 이데올로기나 민감한 정치적 부담완화’ 28명(38.4%), ‘다양한 곳에서 여러 방법으로 교류 가능’ 27명(37.0%), ‘지역적 차원으로 상호접근이 용이’ 7명(9.6%), ‘민간차원의 추진상 문제점 보완’ 5명(6.8%), ‘민족동질성 회복’에 대한 답변이 3명(4.1%) 등의 순으로 나타났다. 남북 지자체 간 남북교류의 필요성에 대해서는 이념적 차이와 정치적 부담을 초월(38.4%), 다양한 교류 가능성(37.0%)에 대해 가장 많은 근거(75.4%)를 찾고 있다고 볼 수 있다. 한편 민족동질성 회복에 대한 필요성은 상대적으로 응답율(4.1%)이 적었다.

87) 충북대가 20명(27.4%), 청주대 17명(23.3%), 충주대 12명(16.4%), 건국대 10명(13.7%), 세명대 7명(9.6%), 극동대 4명(5.5%), 중원대 3명(4.1%)이다.

〈표2 지자체의 남북교류협력이 필요한 이유〉

구분	빈도(명)	비중(%)
정치적 부담완화	28	38.4
민간차원의 추진상 문제점 보완	5	6.8
상호접근이 용이	7	9.6
다양한 방법의 교류가능	27	37.0
민족동질성 회복	3	4.1
무응답	3	4.1
합계	73	100

셋째, 지자체의 남북교류협력은 한반도 화해환경을 구축하고 산업구조의 개편이라는 차원에서 추진될 필요가 있다는 주장에 대해서는 찬성이 41명(56.2%)로 가장 많았으며, 적극 찬성이 16명(21.9%), 보류 13명(17.8%), 반대 3명(4.1%)의 순으로 나타났다. 한반도 평화여건 조성 및 산업구조 개편을 위해 지자체의 교류협력이 필요하다는 주장에 대해서는 긍정적 평가가 압도적(78.1%)이다.

〈표3 지자체의 남북교류협력 추진 필요성(화해환경 조성, 산업구조 개편)〉

구분	빈도(명)	비중(%)
적극 찬성	16	21.9
찬성	41	56.2
보류	13	17.8
반대	3	4.1
합계	73	100

넷째, 남북간 교류협력이 어느 분야부터 확대하는 것이 바람직하는가에 대한 질문에는 경제분야가 27명(37.0%)로 가장 많았으며, 문화분야 18명(24.7%), 농업분야 15명(20.5%), 인적교류분야 7명(9.6%), 사회분야 5명(6.8%)의 순으로 나타났다. 확대할 남북 교류분야에 대해서는 경제 및 문화분야가 우선적으로 나타났으며, 농업분야가 인적교류와 사회분야보다 우선적으로 확대되어야 한다고 집계된 것은 농업에 집중하고 있는 충북의 특징을 반영한 것으로 평가할 수 있다.

〈표 4 남북교류협력 확대분야〉

구분	빈도(명)	비중(%)
경제분야	27	37.0
사회분야	5	6.8
문화분야	18	24.7
인적교류분야	7	9.6
농업분야	15	20.5
무응답	1	1.4
합계	73	100

다섯째, 지자체의 남북교류협력사업 추진방법에 대해서는 원칙만 ‘연계하고 인도적 교류협력은 독자적으로 추진하자’는 의견이 41명(56.2%)로 가장 많았으며, ‘중앙정부 정책에 우선하여 연계 추진해야한다’는 의견이 29명(39.7%), ‘독자적 추진’이 1명(1.4%)로 나타났다. 남북교류협력을 지자체가 전적으로 독자적으로 추진해야 한다는 의견에 대해 부정적으로 평가하고 있다. 인도적 교류는 독자적으로 추진하거나(56.2%), 중앙정부의 대북정책에 우선하여 지자체가 교류하고 중앙정부가 이를 연계할 것으로 하자는 의견도 39.7%로 집계되어 중앙정부와 지자체간 연관관계를 강조하고 있다.

〈표 5 지자체의 남북교류협력사업 추진방법〉

구분	빈도(명)	비중(%)
중앙정부 정책 연계추진	29	39.7
원칙만 연계, 인도적 교류협력 독자추진	41	56.2
독자적 추진	1	1.4
무응답	2	2.7
합계	73	100

여섯째, 지자체가 단독으로 북한과 교류협력을 추진할 수 있도록 제도를 개정하자는 주장에 대해서는 ‘현행유지’가 37명(50.7%), ‘개정’이 35명(47.9%), 무응답 1명(1.4%)로 나타났다. 지자체의 독단적 교류체제는 반대가 약간 우세한 정도이지만 독자적 추진에 대한 요구도 상당한 정도임을 알 수 있다.

〈표 6 지자체 독자추진체제로 개정여부〉

구분	빈도(명)	비중(%)
현행유지	37	50.7
개정	35	47.9
무응답	1	1.4
합계	73	100

충북의 남북교류협력사업에 관한 질문에 대해서는 모두 11개 항목에 대해 설문하였다. 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 현재 충북도가 추진하는 남북교류협력사업은 한반도 평화유지 및 남북통일에 얼마나 기여할 것으로 보는가에 대해서는 ‘일정 부분기여’ 34명(46.6%), ‘보통’ 19명(27.1%), ‘기여하는 바가 적음’ 13명(17.8%), ‘매우 기여’ 및 ‘기여하는 바가 없음’이 각각 2명(2.8%)로 나타났다. 충북의 남북교류사업에는 긍정적으로 평가(46.6%)하고 있으나, 한반도 평화 및 남북통일에 기여하지 않을 것이라는 견해도 17.8%가 제시되어 남북교류협력사업에 대한 부정적 평가에 대한 대응방안을 강구해야 할 것으로 보인다.

〈표 7 충북 남북교류협력사업의 통일기여 정도〉

구분	빈도(명)	비중(%)
매우 기여	2	2.7
일정한 기여	34	46.6
보통	19	26.0
기여 적음	13	17.8
기여 없음	2	2.8
무응답	3	4.1
합계	73	100

둘째, 충북도의 남북교류협력사업 분야를 확대하자는 주장에 대해서는 ‘대폭 확대’ 6명(8.2%), ‘좀 더 확대’ 49명(67.1%), ‘현 상태 유지’ 16명(21.9%), ‘대폭 축소’ 1명(1.4%) 등의 순으로 나타났다. 남북교류협력사업의 확대 필요성에는 75.3%의 찬성의견이 제시되었다. 다만 이 경우에도 전면적인 확대보다는 부분적으로 확대하는 단계적 확대 방안을 선호한다고 평가할 수 있다.

〈표 8 충북의 남북교류협력사업 확대 정도〉

구분	빈도(명)	비중(%)
대폭 확대	6	8.2
좀 더 확대	49	67.1
현 상태 유지.	16	21.9
대폭 축소	1	1.4
무응답	1	1.4
합계	73	100

셋째, 다른 분야에서 남북교류를 한다면 적당한 분야로는 ‘사회문화교류 분야’ 20명(27.3%), ‘경제협력 분야’ 24명(32.9%), ‘보건의료 분야’ 10명(13.7%), ‘예술체육 분야’ 10명(13.7%), ‘환경분야’ 1명(1.4%), ‘인적 교류분야’ 4명(5.5%), 무응답 4명 등으로 집계되었다. 현재 농업에 한정되어 추진하고 있는 충북의 남북교류 분야를 확대할 경우 가능한 분야는 경제분야를 우선적으로 선호하고 있고, 사회문화분야, 보건의료 및 예술체육 분야 등의 순서로 나타났으며, 인적 교류분야는 가장 적은 지지를 받았다.

〈표 9 충북의 남북교류협력사업 확대 분야〉

구분	빈도(명)	비중(%)
사회문화교류분야	20	27.3
경제협력분야	24	32.9
보건의료분야	10	13.7
예술체육분야	10	13.7
환경분야	1	1.4
인적교류분야	4	5.5
무응답	4	5.5
합계	73	100

넷째, 충북의 남북교류사업시 예상되는 문제점으로는 ‘필요성 인식의 부족’ 17명(23.3%), ‘전문인력 및 전담조직의 부재’ 9명(12.3%), ‘취약한 재정기반’ 14명(19.2%), ‘일회성 사업 추진’ 5명(6.8%), ‘정보지원체계의 부재’ 4명(5.5%), ‘중앙정부 차원의 남북관계 경색에 따른 영향’ 23명(31.5%), 무응답 1명 등의 순서로 나타났다. 중앙정부의 대북관계에 가장 영향을 받는다는 의견은 모든 지자체의 공통적인 사항으로 평가되고 있다. 충북의 경우 재정의 취약성, 남북교류에 대한 인식의 부족, 그리고 전담조직 등 전문성부족으로 인해 남북교류협력 사업을 추진하는데 문제가 있는 것으로 평가된다.

〈표 10 충북의 남북교류협력사업 추진시 문제점〉

구분	빈도(명)	비중(%)
필요성 인식 부족	17	23.3
전문인력 및 전담조직의 부재	9	12.3
취약한 재정기반	14	19.2
일회성 사업 추진	5	6.8
정보지원체계 부족	4	5.5
중앙정부의 영향	23	31.5
무응답	1	1.4
합계	73	100

다섯째, 충북이 향후 남북교류협력을 활성화하기 위해 어떤 일을 우선적으로 해야 할 과제로는 ‘남북교류협력을 위한 ‘중앙정부와 유기적 협력체제 구축’ 25명(34.2%), ‘전담조직과 전문인력 확충’ 17명(23.4%), ‘도민의식 제고’ 16명(21.9%), ‘남북교류협력사업 분야의 확대’ 9명(12.3%), ‘남북교류협력기금 확충’ 5명(6.8%), 무응답 1명 등으로 집계되었다. 사업의 활성화를 위해서는 중앙정부와 협력체제를 강화하는 것은 모든 지자체에 공동으로 해당하며, 남북교류에 필요한 도 차원의 전담조직 강화 및 도민의식의 제고 방안을 강조하고 있다. 그리고 사업분야의 확대 및 남북협력기금의 확대 등을 충북의 과제로 인식하고 있다.

〈표 11 충북의 남북교류협력 활성화를 위한 우선 과제〉

구분	빈도(명)	비중(%)
중앙정부와 유기적 협력체제 구축	25	34.2
전담조직과 전문인력 확충	17	23.4
도민의식제고	16	21.9
사업분야 확대	9	12.3
기금 확충	5	6.8
무응답	1	1.4
합계	73	100

여섯째, 충북이 남북교류협력 사업을 적극 추진하기 위해서는 기금의 확충이 우선과제라는 주장에 대해 남북교류협력기금을 제천시에서 추진한 것처럼 도민의 성금으로 모금하는 방법에 대해 ‘적극 찬성’ 1명(1.4%), ‘찬성’ 31명(42.4%), ‘반대’ 41명(56.2%), ‘적극 반대’와 무응답이 없는 것으로 나타났다. 남북교류협력기금의 확대 필요성에는 대체로 공감하고 있으나 이를 추진하는 방안으로 도민성금을 통한 모금방법에 대해서는 반대하는 의견이 많았다.

〈표 12 도민성금으로 남북교류협력사업 기금 확충〉

구분	빈도(명)	비중(%)
적극 찬성	1	1.4
찬성	31	42.4
반대	41	56.2
적극반대	0	0
무응답	0	0
합계	73	100

일곱째, 충북도의 경우 산하 시군에서 추진하는 사업을 통합하여 도 차원에서 남북교류협력사업을 추진하는 방안에 대해서는 ‘적극 찬성’ 3명(4.1%), ‘찬성’ 47명(64.4%), ‘반대’ 20명(27.4), ‘적극 반대’ 2명(2.7%), 무응답 1명으로 집계되었다. 남북교류 활성화를 위해서는 충북의 경우 도와 산하 기초지자체가 공동으로 추진하는 방안을 절대적으로 선호한다. 제천시의 경우 그동안 활발하게 남북교류협력 사업을 추진한 것으로 평가되는 반면 충북도 차원의 성과가 상대적으로 부족한 현황을 고려한다면 충북도가 통합하여 추진하는 방안에 대해 반대하는 의견(29.2%)도 의미가 있다. 하지만 통합하여 추진하는 방식을 강구할 필요성에 대해서는 공감대가 형성되었다고 할 수 있다.

〈표 13 충북도와 시군의 남북교류협력사업 통합 추진여부〉

구분	빈도(명)	비중(%)
적극 찬성	3	4.1
찬성	47	64.4
반대	20	27.4
적극반대	2	2.7
무응답	1	1.4
합계	73	100

여덟째, 충북에서 남북교류협력사업을 추진하는 적절한 시기에 대해 ‘중앙정부의 대북 정책에 따라 시기조절’ 44명(60.3%), ‘독자적으로 판단하여 시기 조절’ 15명(20.6%), ‘산하 시군의 사업추진 상황에 따라 시기 조절’ 7명(9.5%), ‘타시도의 사업추진 상황에 따라 시기 조절’ 6명(8.2%), 무응답 1명 등으로 나타났다. 추진시기를 판단하는 주체로서는 중앙정부의 의견을 가장 존중해야 한다는 의견이 절대적이며, 독자적으로 판단하여 추진할 것을 요구하는 견해도 상당하다.

〈표 14 충북의 남북교류협력 추진시기〉

구분	빈도(명)	비중(%)
중앙정부의 대북정책 조화	44	60.3
독자적 판단	15	20.6
산하 시군의 사업추진상황 고려	7	9.5
타시도의 사업추진상황 고려	6	8.2
무응답	1	1.4
합계	73	100

아홉째, 청주국제공항을 남북간 인적·물적 교류의 기지로 활용하는 방안에 대해 적극 찬성 11명(15.1%), 찬성 53명(72.6%), 반대 8명(10.9%), 적극 반대는 없고 무응답이 1명으로 나타났다. 청주공항을 남북교류의 중심공항으로 활용하는 방안에 대해서는 압도적으로 찬성(87.7%)하고 있다. 청주공항이 국토의 중심에 위치한 지리적 강점을 고려하고 공항활성화를 위한 방안으로 중앙정부에 강력하게 요구할 내용이라고 할 수 있다.

〈표 15 청주국제공항 이용방안〉

구분	빈도(명)	비중(%)
적극 찬성	11	15.1
찬성	53	72.6
반대	8	10.9
적극반대	0	0
무응답	1	1.4
합계	73	100

열째, 최근 남북문제와 통일문제에 관한 관심이 증가하는 상황에 따라 충북에서도 통일관련 시민운동이나 시민교육 등을 확산시켜야 한다는 주장에 대해서 ‘충북도가 주관이 되어 추진’ 5명(6.8%), ‘민간 차원에서 추진’ 8명(11.0%), ‘도와 시민사회단체가 공동으로 추진’ 57명(78.0%), ‘민간에서 우선 추진한 후 도차원으로 이전’ 2명(2.8%), 무응답 1명으로 집계되었다. 지자체의 남북교류사업의 추진에 따라 지방의 통일역량이 강화되었다고 평가되는 상황에서 충북의 통일역량강화를 위한 시민운동과 교육을 강화하는 방안으로 도와 시민사회단체가 공동으로 추진할 것을 요구하고 있다. 민간에서 주도하자는 의견과 도가 주관하자는 의견 등이 제시되기도 하였다.

〈표 16 충북의 통일 시민운동교육 확대방안〉

구분	빈도(명)	비중(%)
충북도 주관 추진	5	6.8
민간 추진	8	11.0
도와 시민사회단체 공동 추진	57	78.0
민간 우선 추진후 도 추진	2	2.8
무응답	1	1.4
합계	73	100

열한번째, 북한의 지자체와 자매결연을 맺는 방안에 대해서는 적극찬성 13명(17.8%), 찬성 49명(66.2%), 반대 9명(12.2%), 적극반대 0명(0.0%), 무응답 2명(2.7%)으로 집계되었다. 충북이 자매결연을 북한의 지자체와 맺는 것을 절대적으로 선호함을 알 수 있다. 자매결연을 통해 북한과의 다양한 교류채널을 확보하자는 것으로 이해된다.

〈표 17 충북의 북한과 자매결연 추진방안〉

구분	빈도(명)	비중(%)
적극 찬성	13	17.8
찬성	49	66.2
반대	9	12.2
적극반대	0	0
무응답	2	2.8
합계	73	100

3. 활성화 방안 구상

충북도가 추진하는 남북교류협력사업의 활성화를 위한 방안을 구상해 본다. 남북교류에 지자체가 참여하면서 남북간의 교류 및 협력체제가 변화하는 상황을 기초로 충북도가를 이를 활성화하기 위한 방안을 강구하는 것은 의미가 있다. 분단 독일의 자매결연을 통한 동서독 교류, 지자체의 10여년간의 남북 교류협력사업 참여 등을 통해 그 필요성과 성과를 인식하고 있는 상황에서 충북도의 남북교류협력 사업의 추진방향을 설정하기 위한 기초를 다시한번 다지자는 것이다. 이하에서는 남북교류협력에 대한 인식의 고취, 추진체계 및 운영체계의 개선방안을 구상해 본다.

(1) 남북 교류협력에 대한 인식의 고취

충북도가 추진하는 남북교류협력 사업에 대한 필요성과 당위성 등에 대한 인식을 강화할 필요가 있다. 그동안 교류협력사업을 추진하는 과정에서 나타난 바와 같이 충북은 비교적 늦게 사업을 시작하였다. 비록 남북관계의 변화가 북한의 핵문제 등으로 지자체의 교류협력사업을 추진할 기본적 여건이 마련되어 있지 않았다고 해도 다른 지자체에서 남북교류를 위한 꾸준한 노력에 비해 상대적으로 충북의 경우는 활발하지 않았다고 평가할 수 있다. 제천시에서 전국적 관심을 유도할 정도로 남북교류를 추진하였음에도 불구하고 도차원의 대응은 그다지 적극적이지 않았다고 볼 수 있다. 이는 남북교류에 대한 충북도에서의 인식의 차이 때문이라고 할 수 있다.

충북도가 남북교류의 활성화를 위해서는 무엇보다 교류협력에 대한 인식을 고취해야 한다. 분단국가의 지자체로서 헌법적 과제인 통일문제에 대한 접근을 보다 적극적이고 능동적으로 할 수 있도록 도민의 의식을 강화하는 방안을 강구해야 한다. 남북교류를 강화하기 위한 도정방침은 도민의 지지와 성원으로 추진될 수 있기 때문이다.

충북의 시민사회단체에서도 도민의식을 향상시키기 위한 도민교육 등을 요구하고 있으므로 도민이 남북교류협력 사업을 지원할 수 있도록 남북교류협력에 대한 인식을 강화하여야 한다. 인식의 공유를 통해 사업의 활성화를 모색하는 다양한 방안을 강구할 수 있다. 도민의식의 고취를 위한 시민교육 프로그램 등 대책을 마련해야 한다. 설문조사에서 살펴본 바와 같이 남북교류에 대한 의식교육 등을 도민간이 공동으로 실시할 수 있을 것이다.

(2) 추진체제 강화

충북도는 조례에 따라 농업분야에 한정하여 남북 교류협력사업을 추진하고 있으며, 이에 따른 추진체제를 갖추고 있다. 사업의 범위를 “농업과 관련된 각종 사업과 인도주의적인 사업”으로 명시하고 있다.⁸⁸⁾ 도지사는 이 사업을 원활하게 추진하기 위하여 북한에 진출한 법인단체와 연계하여 추진하고 필요시 법인·단체 또는 개인에게 위탁할 수 있다.⁸⁹⁾ 이를 위해 ‘남북농업교류협력기금’을 조성하고 ‘남북농업교류협력위원회’를 설치하

88) ‘충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례’ 제2조.

89) ‘충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례’ 제3조 제1항, 2항.

고 있다. 관리체계를 강화하기 위한 방안을 구상해 본다.

첫째, ‘충북농업남북교류협력위원회’의 위상을 강화해야 한다. 동 위원회의 기능은 ① 남북농업교류협력사업의 총괄·조정, ② 남북농업교류협력사업의 촉진을 위한 사항, ③ 남북농업교류기반의 조성 및 민간교류의 지원에 관한 사항, ④ 기타 남북농업교류의 협력 촉진을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사항 등으로 규정하고 있으나,⁹⁰⁾ 도민의 의견을 청취할 수 있는 방안 또는 도민과 소통할 수 있는 기능을 명시하고 있지 않다. 남북교류를 위해 도민과의 소통을 위한 방안을 위원회에서 마련할 수 있는 장치가 필요하다. 도민과의 소통에 관한 기능을 보장하기 위해 농업인을 협의회 구성원으로 포함하는 방안도 강구할 수 있다.⁹¹⁾ 또한 강원도와 경기도의 경우와 같이 위원회에 기획단을 설치하는 방안도 모색할 수 있다.⁹²⁾ 남북교류협력을 위한 자료수집 및 조사연구 등을 위한 전문성을 강화하자는 것이다.

둘째, 충북농업교류협력기금을 조성하는 방안도 도민이 참여할 수 있도록 개방할 필요가 있다. 조례에 의해 기금의 재원은 도 및 시·군의 출연금, 기금운용수익금 및 기타 수입금으로 조성하도록 하였으나,⁹³⁾ 도민의 성금으로 재원을 마련할 수 있도록 하자는 것이다. 또한 기금을 2016년 말까지 한시적으로 설치 운영함을 원칙으로 하고 있으나 시간적 제한을 삭제하는 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 남북교류의 효율성과 전문성을 제고하기 위한 ‘충북농업교류협력기구’의 설치를 구상할 수 있다. 협력기구는 서울시에서 조례⁹⁴⁾를 통해 설치하는 ‘남북교류협력재단’과 같은 수준으로 ① 남북농업교류협력사업과 관련된 프로그램의 개발 및 추진, ② 남북농업교류협력사업의 지원, ③ 국가·도 또는 시·군이 위탁하는 남북농업교류협력사업 등을 담당할 수 있을 것이다. 협력기구를 서울시의 경우와 같이 독립적인 재단법인으로 하는 방안, 광주시의 경우와 같이 ‘광주 남북교류협의회’를 별도의 비영리사단법인으로 하는 방안⁹⁵⁾보다는 충북도에서 관리하는 방안이 적절하다고 본다.

넷째, 민간차원의 농업교류협력단체를 설립할 수 있도록 유도하는 방안을 고려할 수 있다. 경남의 ‘경남통일농업협력회’, 제주의 ‘남북협력제주도민운동본부’ 등은 민간단체로

90) ‘충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례’ 제12조.

91) 경기도의 경우 도지사가 도내에 소재하는 대학교 또는 대학 등에 북한과의 교류협력과 관련된 학과의 설치를 장려할 수 있도록 함으로써 도민의식교육 및 소통을 위한 장치를 마련하였다. ‘경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례’ 제11조 참조.

92) ‘남북강원도교류협력위원회조례’ 제4조, ‘경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례’ 제10조 참조.

93) ‘충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례’ 제5조 제3항.

94) ‘서울특별시남북교류협력에관한조례’ 제12조 참조.

95) ‘광주광역시 남북교류협력에 관한 조례’ 제7조 2항 참조.

각각의 지역에서 남북교류협력을 위한 중요한 핵심적 역할을 수행하고 있음을 볼 때, 충청북도에서도 남북교류협력을 위한 전문 민간단체의 설립을 제안해 본다.

(3) 운영체제 개선

충북도에서 남북교류협력 사업을 추진하는 과정에서 운영체제의 변경에 대해 논의된 사항을 정리해 본다. 운영체제를 변경함으로써 남북교류협력사업을 활성화 하려는 것이다.

첫째, 농업분야에 한정된 사업범위를 확대하자는 주장이 있다. 시민사회단체 등이 남북교류협력사업을 모든 분야에서 추진할 수 있도록 사업의 범위를 전면적으로 확대하려는 것이다. 생각건대, 충청도의 조례에서 남북교류협력사업을 농업분야로 설정한 것은 남북교류협력사업의 전문화 내지 특화분야로 인식해야 할 것이다. 경남과 경북의 경우 일반적 규정을 두고 농업분야에서 주로 북한과 교류협력 사업을 추진하고 있는 실정을 볼 때, 충북이 농업분야에서 선도적 역할을 수행하는 방향이 오히려 바람직하다고 본다. 농업분야가 활성화된 이후에 다른 분야까지 확대해도 늦지 않다. 북한과 접도하고 있는 지역이 전면적 남북교류를 강조한다면 충북은 지정학적 위치를 고려하여 농업에 특화된 사업을 발굴하는 것이 전략적이라고 할 수 있다. 충청도에서 농업분야의 남북교류협력사업이 활성화되어 사업분야를 확대할 경우에는 시민사회단체의 요구 및 설문조사 등에서 경제분야 및 사회문화분야를 우선적으로 고려할 수 있다.

둘째, 충청도의 농업남북교류협력사업 담당을 위한 전문화, 전문교육이 필요하고 필요시에는 전담기구로 확대할 필요성이 제기될 수 있다. 현재 농정국의 농업정책과에서 담당하는 사업의 전문화를 위한 논의이다. 교류협력사업의 전문화를 위한 방안으로는 조례에 의해 설치된 ‘충북남북농업교류협력협의회’의 기능을 강화하는 방안, 기획단을 설치하는 방안, 전문교육을 통한 업무의 전문화 등을 고려할 수 있다. 충청도의 남북교류협력사업이 활성화되면 당연히 추진되어야 할 사항이지만 현재의 여건과 사업의 규모 등을 감안한다면 추후에 논의할 수 있는 사항으로 볼 수 있다. 오히려 사업의 활성화를 위한 방안을 강구하는 것이 보다 실질적이라고 할 수 있다.

셋째, 충청도에서 남북교류협력사업을 도와 시군이 공동으로 추진하는 방안은 검토할 필요가 있다고 본다. 물론 기초지자체에서 성공적으로 추진하고 있는 사업을 공동으로 추진함으로써 규모를 확대하고 사업의 내실화를 도모할 수 있도록 하자는 것이다. 충청도에서 아직 남북교류협력사업을 추진하지 않고 있는 기초지자체에게 도차원의 지도·권

면협력체제를 갖추는 방안은 강구될 수 있을 것이다. 다만 불필요한 규제 또는 간섭으로 인식되지 않아야 한다.

넷째, 충북도의 남북농업교류협력기금의 확대를 고려할 수 있다. 충북도의 2009년도 까지 기금의 총액은 7억원 규모이다. 2008년 현재 충북도는 총 8억1,595만원 수준의 대북지원사업을 추진하면서 도비 3억원, 중앙정부의 남북협력기금 2억4천만원, 민간 재원 2억 9,15만원 등을 지출하였다. 농업분야에서 남북교류협력사업을 추진한 사례를 보면 북한이 요청하는 농자재와 설비, 기타 인도적 사업 등이 있는바, 충북도로서는 북한측의 요구사항을 수용하기에는 역부족인 상황이다. 기금의 확충을 고려할 때이다.

다섯째, 성과분석 시스템의 구축이 필요하다. 남북교류협력사업을 추진하는 과정에서 사업에 대한 모니터링, 평가, 피드백 등이 논의된다. 추진사업에 대한 공식적인 모니터링을 통한 평가와 피드백을 통해 교류사업의 체계적이고 지속적인 관리와 관찰을 통해 그 결과를 교류사업에 적극 반영하여 성과를 극대화하자는 것이다. 모니터링 체계 구축은 전적으로 북한의 태도와 협조에 달려 있다는 운영 실제로부터 북한의 협조를 기대해 본다.

여섯째, 그밖에도 충북도의 농업교류협력사업의 활성화를 위해서는 중앙정부와의 연계 강화, 충북도의 재정 확충 등이 전제되어야 한다. 이를 위해 충북도가 보다 적극적이고 능동적으로 노력해야 할 것이다. 중앙정부와의 협의과정에서 특별히 청주 국제공항의 남북직항로 개설 문제는 강조할 필요가 있다. 청주공항의 활성화를 위한 다각적 노력이 지속적으로 개발되고 있음을 강조하여 남북간 항공교류의 근거공항으로 지정될 수 있도록 요구할 필요가 있다. 청주국제공항의 장점을 살리면 현재와 같이 지방의 많은 잠재적 이용객에게 불편을 해소할 수 있음을 강조해야 한다.

4. '충북 남북농업교류협력에 관한 조례' 개정방안

충북도에서 남북교류협력사업을 활성화하기 위해 제도적 장치를 마련할 경우 현행 '충북남북농업교류협력조례'의 개정방안을 제안해 본다. 남북교류가 지자체 차원에서 활성화 될 경우 제한적으로 진행되던 남북교류협력사업은 현재의 추진체제로는 한계가 있기 때문이다. 통일시대를 선도하고 통일에 주도적 역할을 수행하는 충북도의 위상을 갖 추기 위해 미래를 대비하는 선제적 대응이 필요하다.

첫째, 현행 조례는 그 명칭과 제1조의 목적을 농업에 한정하지 않도록 변경해야 한다. 남북교류협력분야를 농업에 한정할 필요는 없다.⁹⁶⁾ 충북이 지금까지 농업에 제한적으로 범위를 설정하여 추진해온 방식으로부터 분야를 확대할 필요가 있다. 특히 보건의료 분야는 충북 도정이 가장 역점을 두고 있는 분야로서 그동안 다른 지자체에서도 공동 방역 사업 등으로 남북간 보건의료분야에서의 협력체제를 갖추고 있음을 기반으로 선진화된 보건의료 서비스를 남북간 교류협력분야로 활용할 필요가 있다. 따라서 ‘충청북도 남북 교류협력에 관한 조례’로 변경하고 조례 제1조의 목적을 남북간 교류협력을 추진함으로 개정한다. 조례의 명칭과 목적이 변경되면 농업에 한정되어 명시된 관련 조항, 예를 들면 “충북남북농업교류협력기금”, 그리고 “충북남북농업교류협력위원회”에 관련된 조항의 개정도 아울러 추진되어야 함은 물론이다.

〈표 18 각 시도별 조례명과 목적〉

구분	항목	내용
서울	조례명	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례
	목적	교류협력을 위한 기반을 조성하고, 관련사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함
부산	조례명	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례
	목적	상호교류와 협력을 촉진하기 위한 사업의 추진에 필요한 사항을 규정함으로써 양 지역 간의 교류협력을 활성화하고 민족의 상호이해증진과 인도주의를 실현하며 남북의 공동번영에 이바지함을 규정함
대구	조례명	대구광역시 남북교류협력에 관한 조례
	목적	정부의 남북교류협력사업을 대구광역시 차원에서 뒷받침하고, 관련사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함
인천	조례명	인천광역시 남북교류협력조례
	목적	정부의 남북교류협력 및 통일정책 사업을 인천광역시차원에서 지원하고, 이에 따른 지자체 관련사업의 효율적 추진을 위하여 필요한 사항을 규정함
광주	조례명	광주광역시 남북교류협력에 관한 조례
	목적	군사분계선 이북지역 간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함
울산	조례명	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례
	목적	시차원에서 지원하고, 각종 남북교류사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함
경기도	조례명	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례
	목적	정부의 남북교류협력 및 통일정책을 경기도차원에서 뒷받침하고, 실질적 증진을 위한 방안을 마련하여 관련 사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함
강원도	조례명	남북강원도교류협력위원회조례 강원도남북교류협력기금조례
	목적	남북강원도 교류협력기반을 구축하기 위하여 남북강원도교류협력위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함

96) 충북의 현행 조례 제1조는 “제1조(목적) 이 조례는 충청북도의 남북농업교류협력사업 증진을 위한 기반을 조성하고, 남북농업교류협력사업을 통하여 민족의 상호 이해증진과 남북의 공동번영에 이바지하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”로 규정하고 있다.

구분	항목	내용
전북	조례명	전라북도 남북교류협력에 관한 조례
	목적	군사분계선 이북지역간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위한 필요한 사항을 규정함
전남	조례명	전라남도남북교류협력조례
	목적	정부의 남북교류협력 및 통일정책을 도의 차원에서 뒷받침하고, 관련사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함
경북	조례명	경상북도 남북교류협력에 관한 조례
	목적	정부의 남북교류협력사업을 경상북도의 차원에서 뒷받침하고, 관련사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함
경남	조례명	경상남도 남북교류협력조례
	목적	정부의 남북교류협력 및 통일정책을 도 차원에서 뒷받침하고, 각종 남북교류사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함
제주	조례명	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례
	목적	「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한특별법」 제155조에 따른 남북교류협력사업을 시행하기 위하여 필요한 사항을 정함

둘째, 현행 조례 제2조에서 규정하고 있는 사업의 범위를 “농업분야 및 보건의료분야를 우선적으로 추진하고 인도적 분야 및 기타 분야”로 확장한다.⁹⁷⁾ 농업분야에 이어서 보건의료분야에 대해서도 충북이 주도적으로 교류협력사업을 추진하고 기타 분야로 확장할 것임을 강조한다는 의미이다. 남북교류협력분야는 모든 분야로 확장되어야 하지만 충북은 농업을 우선적으로 추진하고 이어서 보건의료분야, 그리고 나머지 분야로 단계적으로 확장할 수 있다.

셋째, 현행 조례 제2장 제5조 2항의 남북농업교류협력기금의 존속기간을 삭제한다.⁹⁸⁾ 기금을 한시적으로 운영하는 것이 아니라 남북교류협력을 지속하는 동안 지속적으로 운용하겠다는 의지를 강조하는 것이다. 다른 시도에서도 기금의 운용기간을 한정하고 있지 않다.

넷째, 충북의 남북교류협력기금의 재원을 도민의 성금으로 조성할 수 있도록 한다. 이를 위해서는 현행조례 제2장 제5조 제3항⁹⁹⁾에 “도민의 성금”을 추가한다. 현행 제3호에서도 “기타 수익금”에 도민의 성금을 포함하여 도민이 기금마련시 참여할 수 있지만, 도민의 성금은 수익금과 그 성격을 달리하기 때문에 별도의 명시적 규정을 주자는 것이다. 남북교류를 위한 기금을 도민의 성금으로 모금할 수 있도록 명시할 필요가 있다. 도

97) 충북의 현행 조례는 “제2조(사업의 범위) 이 조례에서 “남북농업교류협력사업”이라 함은 충청북도(이하 “도”라 한다)와 군사분계선 이북지역의 주민(법인·단체를 포함한다)과 공동으로 행하는 농업과 관련한 각종 사업과 인도주의적인 사업 등을 말한다.”로 규정하고 있다.

98) 현행 조례에 의하면 “제5조(설치 등) ② 기금의 존속기한은 2016년 12월 31일까지로 하며, 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」 제3조의 규정에 의거 존속기한을 연장할 수 있다.”고 규정하고 있다.

99) 현행 조례는 “제5조(설치 등) ③ 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 도 및 시·군의 출연금 2. 기금의 운용수익금 3. 기타 수입금”으로 규정하고 있다.

민의 성금으로 기금을 충당할 경우 제6조¹⁰⁰⁾에서 규정하고 있는 기금의 사용용도에 “시민의 남북교류협력사업에 소요되는 경비”를 추가하여야 한다.

〈표 19 해당 시도별 조례 내용(기금용도)〉

구분	기금용도(경비지원)
서울	1. 시와 시민의 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 2. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 3. 기타 북한의 지방자치단체와의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
대구	1. 시나 시민(법인·단체를 포함한다)의 남북교류협력사업에 소요되는 경비 2. 북한의 지방자치단체 등과의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
인천	1. 시민(법인·단체를 포함한다)의 문화·학술·체육·관광·경제 및 인도주의적 사업 등의 교류분야 사업에 소요되는 자금의 지원 2. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 3. 정부사업과 관련한 시 차원의 경제협력사업 추진 사업비 지원 4. 기타 남북간 시 자체추진사업의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원 5. 인천경제자유구역, 물류중심 구축 등 우리시의 남북교류·협력사업과 연계되는 SOC 조성 사업비 지원 6. 기타 기금의 목적과 부합한 사업 등
울산	1. 시나 시민(법인·단체를 포함한다)의 남북교류협력사업에 소요되는 경비 2. 북한의 지방자치단체 등과의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
경기	1. 도내주민(법인·단체를 포함한다)의 인도적 지원 및 문화·학술·체육·경제 분야 등 남북교류협력 사업에 소요되는 자금의 지원 2. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 3. 기타 남북 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
강원	1. 남북강원도 주민(법인·단체를 포함한다)간의 문화·학술·체육·경제분야 등 교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 2. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 3. 기타 남북강원도의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
전남	1. 도내 주민(법인·단체를 포함한다)의 문화·학술·체육·경제분야 등 교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 2. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 3. 기타 남북 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
경북	1. 도와 도민의 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 2. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 3. 기타 북한의 지방자치단체와의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
경남	1. 도내 주민(법인·단체를 포함한다)의 문화·학술·체육·경제 분야 등 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 2. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 3. 기타 남북 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원

100) 현행 조례에 의하면 “제6조(용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다. 1. 남북농업교류협력에 소요되는 자금의 지원 2. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 3. 그 밖에 남북교류와 협력의 촉진을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업”고 규정하고 있다.

다섯째, 현행 조례 제17조¹⁰¹⁾의 실무추진단을 남북교류협력의 체계화, 효율성 및 전문성 제고를 위해 전문기구로 기능을 강화해야 한다. 서울의 경우 “재단”으로 광주의 경우는 “비영리사단법인”으로 설치하고, 대구는 실무기획단, 강원도는 남북교류협력위원회에 기획단, 전북은 위원회에 소위원회를 별도로 설치하기도 한다.

〈표 20 해당 시도별 조례 내용(전문기구)〉

구분	전문기구
서울	<ul style="list-style-type: none"> ①시의 남북교류협력사업의 효율성과 전문성의 제고를 위해 서울남북교류협력재단(이하 “재단”이라 한다)을 민법 제32조의 규정에 의한 재단법인으로 설립할 수 있다. ②재단설립은 서울특별시회의의 동의를 받아야 한다.
광주	<ul style="list-style-type: none"> ①시장은 남북교류협력사업을 체계적으로 추진하기 위하여 광주광역시남북교류협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다. ②제1항의 규정에 의하여 설치하는 협의회는 비영리사단법인으로 한다. ③협의회는 시 및 시의회, 자치구 및 자치구의회, 문화예술계, 언론계, 종교계, 경제계, 민간단체 등 각계 인사 30인 이상 50인 이하로 구성한다. ④협의회의 조직과 운영 등에 관한 사항은 협의회의 정관으로 정한다.
대구	<ul style="list-style-type: none"> ①남북교류협력사업의 원활한 추진 및 위원회의 효율적인 운영을 위하여 필요한 경우에 실무기획단을 둘 수 있다. ②실무기획단의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.
강원	<ul style="list-style-type: none"> ①위원회의 기능을 원활히 수행하기 위하여 위원회에 남북강원도교류협력기획단(이하 “기획단”이라 한다)을 둔다. ②기획단은 단장 1명을 포함하여 10인이내의 기획위원으로 구성한다. ③단장과 기획위원은 남북교류협력에 관한 전문지식이 있거나 위원회 업무를 능률적으로 수행할 수 있는 자 중에서 도지사가 위촉 및 임명한다. ④기획단은 위원장의 명을 받아 다음 각 호의 사항을 처리한다. <ul style="list-style-type: none"> 1. 남북 교류협력방안에 대한 자료수집·조사연구 2. 위원회에 상정할 안건의 사전검토·조정 3. 기타 위원회로부터 위임받은 사항
전북	남북교류협력위원회의 효율적인 운영과 전문성을 제고하기 위하여 사업 분야별 소위원회를 둘 수 있다.

101) 현행 조례는 “제17조(실무추진단) 남북농업교류협력사업의 원활한 추진 및 위원회의 효율적인 운영을 위하여 필요한 경우에는 실무추진단을 둘 수 있다.”라고 규정하고 있다.

제 V 장 결론

제V장 결론

남북관계의 개선은 분단극복을 위한 전제이다. 이른바 ‘통일세’에 대한 국민적 관심이 고조되고 단절된 남북교류를 이어가기 위한 다양한 시도가 진행되고 있는 바, 지자체의 남북교류협력사업에 대한 관심은 더욱 증가할 것이다. 이제 지자체 차원의 남북교류협력 시대를 준비하면서 관리체제를 개선하고 운영체제를 강화해야 할 때이다. 중앙정부 차원의 남북교류와 달리 지자체가 추진하는 남북교류 사업은 남북간 신뢰를 강화하고, 북한 주민의 생활에 미치는 영향이 직접적일 수 있다는 특성에 따라 지자체의 남북교류협력사업의 중요성은 그 어느 때보다도 강조되어야 한다.¹⁰²⁾

지자체 남북교류협력사업의 경우 중앙정부의 대북정책 기조에 근거하여 민간단체 및 지역주민 등의 협력과 지지를 바탕으로 이루어기 때문에 사업이 성공적으로 추진되면 남북 지역 주민간 신뢰회복이라는 시너지 효과를 극대화할 수 있다.¹⁰³⁾ 중앙정부 차원의 남북교류는 정치적, 군사적 상황의 변화에 따라 민감하게 반응하지만 지자체의 남북교류 협력사업은 상호 호혜적 교류협력을 위한 사업분야 발굴을 통한 지속적, 실질적 교류를 지속할 수 있다. 민간차원의 다양한 대북지원사업은 한정된 규모로 비전문적이라는 한계를 노정하고 있으므로 지자체 차원의 남북교류체제가 더욱 성과를 낼 것이다.¹⁰⁴⁾

충북의 남북교류협력사업은 농업분야에 집중하는 체제를 갖추고 있다. 농업분야는 비정치적 성격과 아울러 북한주민에 대한 직접적인 도움을 줄 수 있고 북한에서도 적극적으로 환영하는 분야이기 때문에 지자체 차원의 교류협력 분야로 적합하다고 할 수 있다. 따라서 충북에서 추진하고 있는 남북교류협력사업은 그 사업분야를 확장하는 것보다 농업분야에서 보다 전문적이고 세부적으로 접근할 필요가 있다. 농업분야에서도 남북간 교

102) 양현모, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구”, 『한국행정연구』, 11(2), 2002 참조.

103) 양현모·장동원, “지방자치단체의 남북교류협력사업 평가 및 발전방안 : 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로”, 『통일정책연구』, 제18권 1호, 2009 참조.

104) 이시형, “남북관계의 변화과정에서 지자체의 대북사업에 관한 연구”, 『한국동북아논총』, 제48집, 2008 참조.

류협력을 통해 공동으로 발전할 수 있는 내용을 개척하고 범위를 확장함으로써 이 분야에서 주도적 역할을 추진할 필요가 있다. 남북교류협력분야의 확장은 이후에도 가능하다고 본다.

충북에서 추진하는 농업분야의 남북교류협력사업을 활성화하기 위해서는 관리체제와 운영체제를 강화해야 한다. 이를 위해 관련 조례를 개정함으로써 제도적 장치를 마련해야 한다. 무엇보다 충청도민과의 소통체제를 갖춤으로써 도민의 참여를 유도하여 도민의 지지와 호응을 바탕으로 남북간 교류협력을 추진할 수 있도록 해야 한다.

지자체의 남북교류협력 사업은 분단의 극복을 위해 지속적으로 추진되어야 한다.¹⁰⁵⁾ 분단 독일의 경우에서 살펴본 바와 같이 통일 이후에도 지자체간의 교류협력이 새로운 체제의 정착을 위해 긍정적으로 작용하였음을 볼 때 주민간의 신뢰를 회복하고 민족간 일체감을 바탕으로 이루어지는 남북한 주민의 생활에 직접적인 연관을 갖는 지자체 차원의 교류협력사업은 보다 확대되어야 한다.

105) 이명박 정부의 대북정책에 대해서는 양현모·임병현, 「지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법」, 통일연구원, 북한개발지원의 포괄적 추진방안 : '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안 모색, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 09-15-06, 2009; 진행남, 「이명박 정부의 대북정책 변화와 지자체 남북교류의 특징 및 과제」, 제주: 제주평화연구원(JPI), 2008 참조.

참고문헌

- 고성준, “제주도의 남북교류: 현황과 전망.” 남북협력제주도민운동본부, 「제주특별자치도의 국제-대북교류 협력 증진방안」, 제주: 온누리, 2007.
- 금창호 외, 「지방자치단체의 남북교류 활성화 방안」. 한국지방행정연구원, 2001.
- 김경량, 「독일통일과 동서독 지방자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구」, 강원개발연구원, 1999.
- 김도희, “중국의 성장과 대만기업의 역할”, 한국정치학회보, 제37집 5호(2003).
- 김동성·강혜정·박성호·이철규, 「경기도 남북교류협력사업 실천방안」, 경기개발연구원, 연구보고서 2003-11.
- 김범수, 「남북강원도 교류협력사업에 대한 전망」, 강원발전연구원, 「정책브리프」, 제44호, 2008.10.
- 김성후, “지역차원의 남북경제협력시대 대응전략 - 광주·전남지역의 역할을 중심으로 -”, 한국정책과학회, 「한국정책과학회보」, 제4권 제3호, 2000.12.
- 김영봉, “남북교류협력과 강원접경지역의 발전 방안”, 속초시·강원발전연구원·통일문제연구협의회 공동학술대회, 「북핵실험 이후 남북 교류협력 전망과 실천과제」, 2006. 11.17~18.
- 김영운. “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제.” 「통일정책연구」, 14권 1호, 2005.
- 김정수. “지자체 대북교류협력의 현황과 추진방향,” 「한반도 평화체제 구축을 위한 남북지자체간 교류협력」, 한스사이텔재단-강원도-통일문제연구협의회 공동학술회의, 2007.6.15.

- 김학성·최진옥, 「남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안」, 통일연구원, 2001.
- 김학성, “남북 지자체간 교류·협력의 효율적 추진방안,” 「동향과 논단」, 2007 겨울호.
- 류지성, “다원적 남북교류 활성화를 위한 지자체의 역할에 관한 연구,” 「한국동북아논총」, 제37집, 2005.
- 문홍호, “중국과 대만의 협상제도 운영사례 연구 -海峽兩岸關係協會와 海峽交流基金會를 중심으로-”, 한국외국어대학교 중국연구소, 「중국연구」, 2010년.
- 백승주, “북한핵 실험 이후 남북관계 전망”, 속초시·강원발전연구원·통일문제연구협의회 공동학술대회, 「북핵실험 이후 남북 교류협력 전망과 실천과제」, 2006. 11.17~18.
- 서갑성, “광주·전남 지역기업의 남북경제협력 방안”, 「남북한경제공동체형성과 활성화전략」, 84-104, 2000년도 한국동북아학회 교수통일문제 세미나, 2000. 9.
- 성태규·유병선, 「충청남도 남북교류 활성화 방안 연구」, 충남발전연구원, 2008.
- 신중호, “마잉주 정권 출범이후 양안관계 발전과 전망”, 세종연구소, 「정세와 정책」, 2008년 8월호.
- 심익섭, 독일통일 과정에서 지방자치의 역할 : 동서독 지방자치단체간의 교류관계를 중심으로, 「한국행정학보」, 25(4), 1992.
- _____, “남북교류협력시대 지방정부의 역할”, 「한독사회과학논총」, 11(1), 2001.
- 양현모, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구”, 「한국행정연구」, 11(2), 2002.
- 양현모·장동원, “지방자치단체의 남북교류·협력사업 평가 및 발전방안 : 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로”, 「통일정책연구」, 제18권 1호, 2009.
- 양현모·임병현, 「지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법」, 통일연구원, 북한개발지원의 포괄적 추진방안 : ‘비핵·개방·3000 구상’을 위한 실천방안 모색, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 09-15-06, 2009.

- 이규창, 「남북교류협력 관련 제도 개선방안 - 협력사업 및 내부처리체계를 중심으로 -」, 통일연구원, 2008.
- 이금순, 『대북지원민간단체의 남북교류협력 연구』, 통일연구원, 2005.
- 이시형, “남북관계의 변화과정에서 지자체의 대북사업에 관한 연구”, 『한국동북아논총』, 제48집, 2008.
- 이원웅, “북한 핵문제와 강원도 남북교류”, 속초시·강원발전연구원·통일문제연구협의회 공동학술대회, 「북핵실험 이후 남북 교류협력 전망과 실천과제」, 2006. 11.17~18.
- 이종무, “대북 인도적 지원과 교류활성화과제”, 현대경제연구원 편, 「통일경제」, 2009년 봄호.
- 장동식, “양안 금융협력에 관한 연구”, 한국경제통상학회, 「경제연구」, Vol. 28, No. 3.
- 장명봉, 「南北韓 交流協力法制와 中國·臺灣(兩岸)關係法制의 比較」, 통일부, 2002.12.
- 전가림, “양안관계 개선이 동북아 국제질서에 미치는 영향 -세역전 이론을 중심으로-”, 「국제정치논총」, 제49집 1호, 2009.3.
- 진행남, 「이명박 정부의 대북정책 변화와 지자체 남북교류의 특징 및 과제」, 제주: 제주평화연구원(JPI), 2008.
- 채경석, “남북한 지자체의 교류협력에 관한 탐색연구,” 『정치·정보연구』제7권 2호, 2004.
- _____, “지방정부의 남북한 교류협력 제도화”, 『한국동북아논총』, 제34집, 2005.
- 최대석·이종무·박희찬·강승희, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 이화여자대학교 통일학 연구원, 2009년 통일부 연구용역 보고서, 2009.
- 최용환, “남북교류의 구조적 특징과 지자체의 역할,” 『북한연구학회보』, 제11권 1호, 2007.
- 최의철, 「남북한 교류·협력 활성화 방안」, 통일연구원 연구총서 00-03, 2000.12.

- 최진욱, “경기도 대북교류협력의 방향: 사업내용 및 추진전략,” 경기도의 남북교류협력 사업 추진방안, 경기도의회 개원 제45주년 기념발표논문집, 통일연구원, 2001.
- 최진욱·김학성, 「남북한 지자체간 교류·협력 활성화 방안」, 서울: 통일연구원, 2005.
- 한부영, “남북 지방자치단체간 교류협력 확대방안 - 독일사례 비교연구를 중심으로 -”, 한국지방행정연구원, 「지방행정연구」, 제14권 제2호, 2000.
- 허흥호, “대만기업의 대중국 투자 : 변화와 전망”, 서강대학교, 「동아연구」, 2008.
- 황병일, “강원도의 남북교류협력 추진사례,” 『한반도 평화체제 구축을 위한 남북 지자체간 교류협력』, 한스자이델재단-강원도-통일문제연구협의회 공동학술회의, 2007.6.15).
- 강원비전포럼·강원발전연구원, 「화해협력시대 남북강원도 교류협력」, 강원비전포럼 제1차 정기포럼. 2001.4.10.
- 강원도, 「강원도의 남북협력 - 남북강원이 하나」, 2001.
- 경남발전연구원, 「경남의 대북지원사업의 평가와 정책방향」, 2006.
- 부산발전연구원, 「부산-북한 지방자치단체간의 교류활성화 방안」, BDI 현안분석, 2003.
- 통일부, 『남북관계 현황과 대북정책 추진방향』, 2008.
- 한국지방행정연구원, 「지방자치단체의 남북교류 활성화 방안」, 지방행정연구원, 2001.
- 행정자치부, 「독일통일과정에서의 내무성의 역할」, 기획자료, 1998
- _____, 「남북 자치단체 교류협력사업 처리지침」, 2001.

Study on the Chungbuk's Policy to Activation of Exchange and Cooperation among South-North Korea

Project Number : CRI - 10 - 10
Research Staff : Dr. ius Kim, Choong-Gu

The participation of local government in the project of exchange and cooperation among South-North Korea has brought about change in the state of relation between South and North Korea, which is led by the central government. The local government is characterized by giving direct favour to inhabitants Northkoreas and restoring confidence between South and North, because of non-political and reciprocal principle in the promotion of the project. East and West German, China and Taiwan have achieved during the time of dividing successful cooperations in various fields in form of sister-city affiliation.

In Korea, the promotionssystem of Exchange and Copoeration between South and North advanced gradually in the level of local government since 2,000 year. the types are classified according to system in five models. First is a "ordinary" type, which establishes Fund and Committee for Exchange and Cooperation between South and North. Second is a type "Establishing Special Organization" such as a foundation or cooperation aggregate, which intended to complete the project. Third is a type "composition of a exclusive office". Fourth is a type of "restriction on the agriculture" like Chungbuk. And fifth is a "pattern led by civic organization".

The working of Exchange and Cooperation between South and North accomplished many outcomes last 10 years, development of northkorean agriculture, finding of reciprocal project, institutionalization of project, and reinforcing of capacity for

reunification Korea. The other side, diversification of agricultural support Northkorea, construction of cooperative structure among the provincial governments, supporting of South- and North-Cooperationsfund and expansion of project should be regarded as the foremost task.

It's characteristic for Chungbuk province, that the Exchange and Cooperation among South and North should be restricted in the sphere of agriculture. When the South-North-Relation would be normalized, health and medical support is also expected to be opened in phases. It is necessary for Chungbuk to instill consciousness, to strengthen the promotionssystem and to asset management pattern.

"The Chungcheungbukdo ordinance for agricultural exchange and cooperation projects between South and North" should be amended for the era of expansion for exchanges among South and North. The title and purpose should be changed, the projectsphere should be expanded also. The fund extended the period and increased its continuous amount by participation of inhabitant Chungbuks. The specialized agency strengthen the competitiveness for the systematization and efficiency.

Local governments have been widely learned as an leading role for the reunification Korea. So hence it's time for Chungbuk to beef up the competence of building trust between South and North.

Table of Contents

I . Introduction	3
1. Background and Purpose of Study	3
2. Scope and Method of Study	5
II . Theoretical Research of Exchange and Cooperation among South and North by local government	9
1. Meaning of Exchange and Cooperation among South and North	9
2. Analysis of Germany case	14
3. Analysis of China-Taiwan case	18
III . Promotionssystem and Valuation of Exchange and Cooperation among South and North by local government	27
1. Promotionssystem	27
2. Status of Proceeding	31
3. Valuation of Outcomes	42
IV . Measures to enhance of Exchange and Cooperation among South and North Chungbuks	51
1. Status of Proceeding	51
2. Proposals to Enhance	55
3. Compensations to Activation	65

4. Revision of "the Chungcheungbukdo ordinance for agricultural exchange and cooperation projects between South and North"	69
V. Conclusion	77

기본과제 2010-10

충북 남북교류협력 활성화 방안 연구

Study on the Chungbuk's Policy to Activation of Exchange and Cooperation among South-North Koreas

발행인 | 정낙형

발행일 | 2010년 12월

발행처 | 충북개발연구원

전화 043-220-1107~8 전송 043-220-1199

360-030 충북 청주시 상당구 대성로 102-1번지(문화동 15)

ISBN | 978-89-6455-022-9 94350

* 본 출판물의 판권은 충북개발연구원에 속합니다.

* 본 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 이용할 수 있으나

무단전재나 복제는 금합니다.