

학술회의 총서 2001-05

경기도의 남북교류협력사업 추진방안

경기도의회 개원 제45주년 기념(2001. 9. 4) 발표논문집

통 일 연 구 원

주 최: 경기도의회 남북교류추진특별위원회

주 관: 통일연구원

후 원: 경기도의회·경기도

○본 자료에 수록된 내용은 통일연구원의 공식 견해가
아님을 밝혀 둡니다.

차 례

학술회의총서 2001-05

인 사 말 문부춘(경기도의회 남북교류추진특별위원회 위원장)

축 사 임창열(경기도지사)
서병철(통일연구원 원장)

격 려 사 이규세(경기도의회 의장)

발 표

「경기도 대북교류협력의 방향: 사업내용 및 추진전략」 / 1
최진욱 (통일연구원 북한연구실장)

「경기도의 남북교류협력을 위한 대상지역 선정 및 접근
방법」 / 35
금창호 (한국지방행정연구원 자치행정팀장)

토 론

정승우(경기도 기획관리실장) / 58

양훈도(경인일보 논설위원) / 62

나진택(경기도의회 의원) / 64

김학성(통일연구원 선임연구위원) / 66

게르하르트 미헬스(한스 자이델 재단 한국대표소 대표) / 72

답변 및 정리 / 77

회 의 일 정 / 82

인 사 말

문 부 촌

(경기도의회 남북교류추진특별위원회 위원장)

존경하는 경기도의회 이규세 의장님과 의원 여러분!

이 자리를 빛내 주시기 위해 참석하신 임창열 경기도지사님, 통일연구원 서병철 원장님!

그리고 이번 세미나 진행을 맡으신 성신여대 이숙자 총장님을 비롯한 발제자, 토론자 및 귀빈 여러분!

오늘 경기도의회 개원 제45주년을 맞아 남북교류협력 추진방안에 대한 세미나를 개최하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

오늘의 이 세미나는 경기도가 정부의 통일정책과 대북 교류협력시책의 기초 하에서 앞으로 자치단체의 남북교류협력 방향을 제시하고 대상지역 선정과 접근방법을 모색하여 지방단위의 남북교류 협력 사업을 효율적으로 전개, 추진하는데 그 의의가 있다고 하겠습니다.

그동안 경기도의회에서는 경기도의 대북 교류협력사업을 지원하기 위하여 지난해 10월, 12명의 위원을 선임하여 남북교류추진특별위원회를 구성하였고, 남북교류 협력에 대한 Workshop과 토론회를 개최하였습니다.

또한 통일부 산하 북한자료센터를 방문하여 현재의 북한실정과 뉴스, 영화를 관람하였고 북한전문가, 귀순자와의 대담 등을 통하여 북한의 정치, 사회, 문화 등 전반적인 현실을 이해하는데 노력하여 왔습니다.

이번 세미나에서는 경기도가 우리나라의 경제·사회·문화 등 모든 분야에서 중추적 역할을 담당하여 통일의 초석을 다지는 선봉이 될 수 있도록 참신하고 알찬 주제발표와 기탄없는 토론이 있으시길 바라며, 남북교류협력에 대한 미래지향적인 방향과 다양한 의견을 많이 제시해 주시면 감사하겠습니다.

본 특별위원회에서는 경기도와 의회가 상호 협력하여 남북교

류 협력사업을 효과적으로 추진하는데 도움이 될 수 있도록 적극 노력하겠습니다.

특히 남북교류협력에 열과 성의를 다하시는 의원님과 권위있는 남북문제 전문가, 그리고 도민 여러분의 적극적인 협조가 더욱 요구되고 있으며, 앞으로 우리 경기도가 남북 화해와 협력의 場을 여는데 일조할 수 있도록 적극 협조해 주시기를 부탁드립니다.

끝으로, 오늘 세미나를 준비하여 주신 서병철 원장님을 비롯한 통일연구원과 관계공무원 여러분께 감사의 말씀을 드리며 이 자리에 참석하신 모든 분들의 가정에 건강과 행운이 가득하시길 기원합니다.

감사합니다.

2001년 9월 4일

경기도의회 남북교류추진특별위원회 위원장
문 부 춘

축 사

임 창 열
(경기도지사)

존경하는 이규세 경기도의회 의장님, 문부춘 남북교류추진특별위원회 위원장님!

그리고 이 대회를 주관하신 서병철 통일연구원장님과 평소 도정발전에 많은 관심과 애정을 갖고 아낌없는 지원과 협력을 다해 주시는 내·외 귀빈 여러분!

결실의 계절 가을이 성큼 다가서는 계절에 「경기도 남북교류협력 추진방안 세미나」가 열리게 된 것을 매우 뜻깊게 생각하며 세미나를 준비해 주신 경기도의회와 통일연구원 관계자 여러분께 감사드립니다 아울러 진행을 맡아주실 이숙자 성신여대 총장님, 우리도의 남북교류협력 추진방안에 대하여 좋은 의견을 제시해 주실 관계 전문가 및 토론자 여러분께도 감사의 말씀을 드리고자 합니다.

지난 해 우리는 우리 민족사의 큰 획을 긋는 역사적인 「6·15 남북 정상회담 개최」로 50년간의 분단의 장벽을 허물고, 통일과 새로운 한반도 시대를 위해 7천만 겨레가 손을 맞잡는 대전환의 계기를 마련하였습니다.

이를 계기로, 중앙에서는 끊어졌던 경의선 철도와 도로의 연결 3차 례에 걸친 남북이산가족 상봉, 개성공단 개발사업추진 등 다방면에서 남북교류협력을 확대하기 위한 노력을 기울이고 있습니다.

우리 도에서도, 현재 이천·여주·광주에서 개최되는 세계도자기 엑스포에 북한도자기를 전시하여 남북한 국민간의 상호 이해의 계기를 마련하는 한편 남북분단의 현장이라는 특수성을 감안하여 통일에 대비한 「접경지역지원법 제정」, 임진강 수계안전대책 및 경기북부지역의 친환경산업단지 조성사업, 그리고 파주시 평화·생태파크 조성사업 등을 추진하여 앞으로 전개될 대북 교류협력에 능동적으로 해 나가고 있습니다.

내·외 귀빈여러분, 그리고 참석자 여러분!

지난해가 남·북 정상들이 자리를 함께하고 역사적인 「남북공동선언

문」을 국내·외에 선포하고, 대화와 통일기반을 위한 이정표를 제시한 한 해 이었다면 앞으로 우리가 할 일은, 남·북간의 실질적인 협력관계를 증진시키는 동시에, 도민들의 통일에 대한 염원을 결집시켜 한반도 평화체제구축의 토대가 마련될 수 있도록 지방적 차원의 노력을 기울여 나가는 일일 것입니다. 최근들어 국내·외적인 여건으로 인해 남북관계가 다소 소강국면에 접어든 것도 사실이지만 이는 우리민족의 저력으로 충분히 극복하고 융화·발전시킬 수 있을 것으로 믿어 의심치 않습니다.

잘 아시는 바와 같이 지금 북한은 대내적으로는 실용주의와 경제정책을 구사하는 한편 대외경제 확장을 적극화하려고 하면서도 체제유지와 주민들에 대한 외부영향과 사상적 이완방지를 위해서 과감한 개혁·개방정책을 채택치 못하고 있습니다.

따라서 우리는 우리체제에 대한 자신감을 바탕으로 북한의 변화가 무엇보다도 북한 자신에게 이익이 된다는 점을 인식케 하고 북한 스스로 개혁·개방의 길로 나올 수 있도록 인내를 갖고 설득하고 지원하는 방안을 마련해 나가야 할 것입니다.

참석자 여러분!

이에 우리도의 남북교류협력 사업은 다음과 같은 몇 가지 방향에서 추진되어야 한다고 생각합니다.

첫째 한반도의 평화와 진정한 화해·협력이 이루어지도록 노력해야 한다고 생각합니다.

정부에서는 지난해 대통령님께서 북한을 방문하시어 성사시킨 「6·15 남북공동선언」의 기본정신을 바탕으로 극단적이고 환상적인 통일론을 배제하고 “보다 많은 접촉과 대화·협력”을 통해 북한의 변화와 남북간의 동질성을 증대시켜 나가야 한다고 생각합니다.

둘째, 남북교류는 남북의 공동번영을 가져다주는 방향에서 추진되어야 한다고 생각합니다. 작년 12월 남북장관급 회담에서 투자보장,

이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등 4개 합의서에 정식 서명한 것은 커다란 의미를 지니고 있습니다.

지난해 남북간 교역도 크게 증가하여 4억2,500여만 달러를 기록하였고 특히 우리도의 경우 대북 교역액이 4천800여만 달러로 지난해보다 2.7배나 증가하여 전국 지방자치단체 가운데 가장 활발한 교류가 이루어 졌으며, 대북 교역액 증가에 대한 경기도의 기여율도 33%로 나타나 전국최고를 기록하였습니다.

셋째, 통일시대를 준비한 남북협력기반을 강화해야 한다고 생각합니다. 우리 도는 그 동안 남북분단의 역사적 현장으로서 분단의 아픔을 겪어 왔으나 앞으로는 남북교류협력의 중심지로 새롭게 부각되고 있습니다.

우리 도는 이에 대비하여 남북정상회담이 이루어지기 이전부터 경기북부지역을 전담하는 제2청사를 지난 2월 개청하고, 통일에 대비한 「접경지역지원법」 제정을 주도적으로 추진하여 지난해 국회를 통과시킨바 있습니다. 그리고 지금은 가장 발전적이고 합리적인 「경기도접경 지역종합계획」을 수립하기 위해 해당지역 주민과의 공청회를 개최하는 등 다각적인 노력을 기울이고있습니다.

또한 북부지역에 도로 등 사회간접시설을 완비해 나가는 것이 시급하다고 판단되어 경의선 철도와 연계한 수도권외곽순환도로 등 국가사업으로 추진되고 있는 도로건설사업이 조속히 추진될 수 있도록 중앙과 적극적으로 협의중에 있습니다.

넷째, 북한의 개방과 국제사회에서의 책임있는 구성원으로서 변화에 협조가 필요하다고 생각합니다.

작년 12월 대통령님께서 우리 도를 방문하셨을 때에 지사에게 이러한 역할을 수행해 줄 것을 당부하신 바 있습니다.

여건이 허락한다면 IMF, IBRD, ADB등에 북한이 가입할 수 있도록 협조해 나가도록 하겠습니다.

그 동안 도의회에서는 지난해에 「남북교류추진특별위원회」를 구성하여, 대북 사업 활성화에 대비한 교류 및 지원 체제정립에 다각적인 노력을 기울이고 있는 것으로 알고 있습니다.

그러나 현재 상황으로서는 대북 교류협력사업을 지방차원에서 단독으로 추진하는데는 일정한 한계가 있으므로, 지방의회나 지방정부에서는 정부당국간의 교류협력을 예의 주시하고 중앙정부와의 긴밀한 협력체제를 구축함으로써 혼선과 낭비를 초래하지 않도록 주의를 기울여야 할 것입니다.

따라서 지방정부의 남북교류협력사업은 분야별 실정과 여건에 따라 점진적 혹은 제한적 방법으로 사업을 추진하면서 점차 접촉분야와 범위를 확대해 나가야 하겠습니다.

이러한 우리의 진솔한 노력이 결실을 맺을 때 단기적으로는 도민의 통일에 대한 지지와 열의를 결집시키고, 장기적으로는 국가의 효율적인 통일 정책 추진에 크게 이바지 할 수 있을 것입니다.

아무쪼록 이번 「세미나」가 경기도의 남북교류협력 사업을 추진하는데 있어 발전적인 역할과, 21세기 통일시대를 대비한 뜻 깊은 계기가 되기를 바랍니다.

끝으로 바쁘신 중에도 불구하고 이 자리에 참석해 주신 여러분께 다시 한번 감사드리며 여러분의 가정에 건강과 행운이 항상 가득하시기를 축원 드립니다.

감사합니다.

2001년 9월 4일

경기도지사
임창열

축 사

서 병 철
(통일연구원 원장)

존경하는 임창열 경기도지사님!

이규세 경기도의회 의장님!

문부춘 경기도의회 남북교류추진특별위원회 위원장님!

특별 손님으로 참석하신 게르하르트 미헬스 독일 한스자이텔재단
소장님!

금번 학술세미나에서 사회를 맡아주실 이숙자 성신여대 총장님!

그리고 주제발표와 토론을 맡아주실 전문가 여러분!

내외귀빈 여러분!

바쁘신 중에도 금번 학술세미나에 참석하여 주신데 대하여 감사드
립니다.

특히 오늘의 세미나 개최를 구상하고 후원해 주신 경기도의회와 관
계자 여러분께 더욱 감사의 말씀을 드립니다.

저는 오늘 『경기도의 남북교류협력사업 추진방안에 관한 학술세미
나』에 참석하여 축사를 드리게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

오늘 학술세미나는 작년 6월 15일 역사적인 남북정상회담 개최 이
후 기대되는 남북화해·협력시대에 있어 중요하게 부각되고 있는 남북
교류협력사업을 위한 남북접경지역으로서 최적지인 경기도의 추진방
안을 모색하기 위해 마련되었습니다.

통일연구원은 한반도 평화정착과 통일상황 도달을 위한 지름길을
모색하고 있으며 그 방법으로서 인접 지역간의 교류를 큰 공사의 첫
작업으로 평가합니다.

현재 남북관계는 잠정적으로 소강상태에 있습니다. 그러나 「6.15
남북공동선언」에서 약속된 화해·협력과 평화정착이라는 큰 흐름은 결
코 되돌려지지 않을 것입니다.

남북정상회담이 개최됨으로써 큰 틀에서 볼 때 남북화해와 상호신
뢰·협력, 평화공존과 공동번영의 길로 나갈 수 있는 기틀이 마련되었

습니다. 한반도에서 전운은 사라졌으며 화약고라는 불명예도 벗었습니다.

이제 우리에게는 평화정착과 통일기반 조성을 위해 남북교류협력을 보다 다양하고 특성화하여 추진해야 할 시대적인 과제가 주어지고 있습니다.

남북교류협력사업의 지속적이고 안정적인 추진은 정치·외교·군사분야의 남북관계 진전을 위한 기폭제가 될 것입니다.

이러한 맥락에서 볼 때 남북의 접경지역에 위치한 경기도는 남북관계 발전을 위한 최첨단의 위치에 있다고 하겠습니다.

경기도는 남북교류협력사업의 발전을 위해 그 역할이 어느 때보다 기대되고 주목되고 있습니다.

특히 경기북부지역은 남북교류의 전초기지 역할과 통일을 대비한 종합기능을 담당하는 새로운 희망과 비전으로 더욱 발전해야 할 시대적 사명을 부여받고 있다고 하겠습니다.

경기도는 통일한국의 중심지로서의 역할에 대한 역사인식과 사명감을 갖고 통일시대를 앞장서서 준비할 수 있다고 봅니다.

이를 위해서는 국가차원의 지원정책과 전국민의 적극적인 성원이 뒷받침되어야 할 것입니다.

11년전 1990년 10월 3일 통일된 독일은 좋은 선례를 남겼습니다. 경기도와 유사하게 접경지역에 위치했던 과거 서독의 바이에른주는 통일에 대비한 장기 개발전략과 교류협력사업을 구상하여 실천했습니다.

아울러 바이에른주는 니더 작센주, 헤센주, 슈레스비히홀스타인주와 협력해서 이를 위한 국가적 지원정책을 이끌어 냈습니다.

서독정부는 「접경지역 지원법」이라는 특별법을 만들어 통일이 되기까지 교류협력사업을 일관되게 뒷받침했던 사례가 있습니다.

이러한 의미에서 오늘의 세미나는 매우 시의적절하고 절실하다고 하겠습니다.

오늘 세미나를 통해 발표된 여러 의견과 방안들은 매우 귀중한 정책자료로 활용될 것입니다.

오늘 참석하신 여러분의 고견을 토대로 경기도의 구체적인 추진방안이 제시됨으로써 남북교류협력사업이 한 단계 더 발전될 수 있는 계기가 마련되기를 기대합니다.

다시 한 번 이 자리에 참석해 주신 여러분께 감사의 말씀을 드리면서 축하의 인사에 가름하고자 합니다.

대단히 감사합니다.

2001년 9월 4일

통일연구원 원장
서 병 철

격 려 사

이 규 세
(경기도의회 의장)

존경하는 동료의원 여러분! 그리고 오늘 뜻깊은 행사를 빛내 주시기 위해서 참석해 주신 임창열 경기도지사와 서병철 통일연구원 원장님을 비롯한 내·외 귀빈 여러분!

오늘은 풀뿌리 민주주의의 산실인 경기도 의회 개원 45주년을 맞는 매우 의미 깊은 날입니다.

이 뜻깊은 개원기념일을 맞이하여 지난해 개최 된 6.15 남북 정상 회담 이후 남북관계 개선에 대한 기대감으로 국민들의 관심이 고조되고 있는 가운데 오늘 경기도 차원의 합리적인 남북교류 협력방안을 모색하기 위해서 세미나를 갖게 된 것을 매우 뜻깊고 기쁘게 생각합니다.

아울러 오늘의 뜻깊은 행사 준비를 위해 수고해 주신 통일연구원 서병철 원장님과 잠시 후에 진행될 세미나에서 주제발표와 토론에 나서시는 참가자 여러분 모두에게 깊이 감사를 드립니다.

존경하는 동료의원 여러분! 그리고 함께 자리해주신 내·외 귀빈 여러분!

아시는 바와 같이 우리 경기도 의회에서는 정부의 대북 교류협력 등 남북관계 개선 정책에 능동적으로 대처해 나가기 위해서 지난해 10월 독자적으로 경기도의회 차원의 남북교류추진특별위원회를 구성하여 운영해 오고 있습니다.

그러나 나름대로 위원 여러분께서 의욕을 가지고 열심히 활동을 펼치고 있습니다만, 대상업무의 성격상 현실적으로 지방자치 단체 차원에서 남북교류사업을 추진해 나가는데는 많은 어려움을 겪고있는 것도 사실입니다.

제가 알기로 지방자치단체의 남북교류사업이 승인만 받아놓고 성사되는 일이 없어 지지부진하자 중앙정부에서 “자치단체 남북교류사업 심사위원회”를 별도로 구성, 엄격한 심사를 하기로 방침을 정하여 실

현성이 없거나 전시성, 일회성 사업의 승인은 가급적 보류하고 있다는 점을 우리 모두는 직시해야 할 것입니다.

제 생각으로 남북교류사업은 손쉬운 것부터 어떻게 시작해야 하느냐가 중요하다고 판단됩니다. 절대로 우리생각으로 결정해서는 안될 것입니다.

그러나 북한과 인접하고 있는 지리적 특수성 등 우리에게 유리한 제반 여건을 효율적으로 활용하여 남북 교류 사업을 펼칠 수 있도록 오늘 세미나에서 적절한 교류협력 방안을 모색해 나간다면 무르익고 있는 남북화해와 협력의 21세기를 우리 경기도에서 주도해 나갈 수 있을 것으로 본인은 기대합니다.

아무쪼록 남북 문제 전문가 여러분을 모시고 잠시 후에 펼쳐지는 오늘 세미나에서 주제 발표와 토론자 여러분의 기탄 없는 의견 제시와 열띤 토론으로 보다 현실성 있는 협력 방안이 도출되어 남북 교류 협력사업이 알차게 시작될 수 있게 되기를 크게 기대하는바입니다.

끝으로 오늘 행사준비를 위해서 수고해 주신 통일연구원 관계자 여러분께 다시 한번 감사드리며, 세미나에 참석해 주신 여러분 모두의 가정에 행운이 가득 하시기를 기원 드립니다.

감사합니다.

2001년 9월 4일

경기도의회 의장
이 규 세

경기도 대북 교류협력의 방향: 사업내용 및 추진전략

최진욱 (통일연구원 북한연구실장)

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 북한의 지방행정체계
- III. 남북 자치단체간 교류·협력 현황
- IV. 남북 자치단체간 교류·협력사업의 추진방향
- V. 경기도 사례: 사업내용 및 추진전략

I. 서론

작년 정상회담이후 남북간 교류협력이 다방면에서 확대되고 있으며, 지방자치단체간의 교류협력도 점차 활성화되어 가고 있다. 그러나 자치단체의 남북교류협력사업에 대한 의욕에 비해, 북한에 대한 정보, 교류협력사업을 추진할 자체 인력 및 예산, 대북 접촉 채널의 부재 등으로 많은 어려움을 겪고 있다.

이에 본고는 북한의 지방행정, 남북자치단체 교류협력 추진 현황, 향후 추진방향과 실천과제 등에 대하여 분석함으로써, 남북자치단체 교류협력의 활성화에 기여하고 경기도를 사례로 하여 사업내용 및 추진전략을 제안하고자 한다.

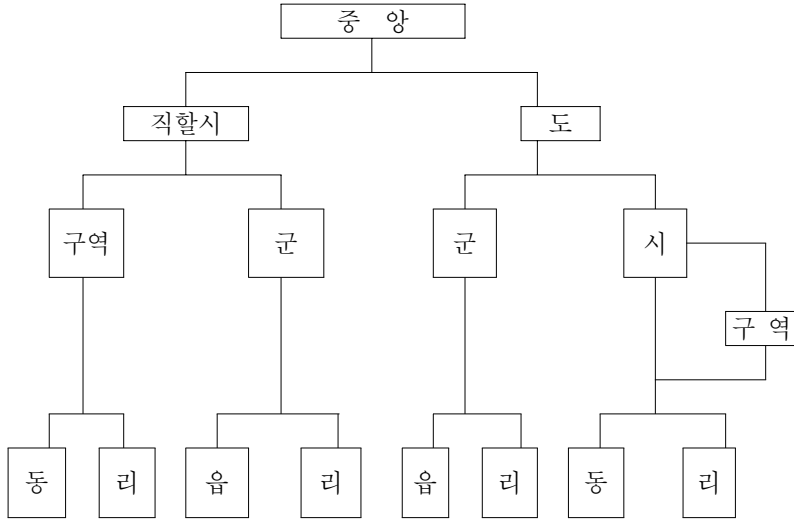
II. 북한의 지방행정체계

북한 지방행정에 대한 무관심으로 지방행정에 관한 실태조차 정확히 파악되지 않고 있는 실정이다. 그러나 자치단체간 교류협력사업에 있어서 북한의 지방행정에 대한 이해는 필수적이라고 할 수 있다. 본 장에서는 북한 지방행정체계의 작동원리를 분석하고 이를 토대로 북한 지방행정체계의 특징을 제시해 보고자 한다.

1. 지방 행정구역

북한의 행정구역은 평양, 남포, 개성지구 등의 3개 직할시와 9개의 도로 구성되어 있다. 평양시와 남포시는 구역과 군으로 구성되어 있으며, 개성지구는 개성시와 3개 군으로 구성되어 있다. 한편, 도는 군과 시로 나누어져 있다. 북한의 계층별 행정체계는 지방주권계층으로는 도(직할시)-시(구역)·군의 2단계이나, 행정계층은 동·리를 포함한 3단계라고 할 수 있다. 구역은 다시 동과 리로 구성되어 있는데, 리보다는 동이 대부분을 차지하고 있다. 군은 리로 구성되어 있으며, 한 개 군에 하나의 읍이 있어서 군 소재지의 역할을 하고 있다. 시는 동과 리로 나누어져 있는데, 청진, 함흥과 같은 몇몇 대규모 시는 직할시가 아니지만 구역을 갖고 있으며, 구역 밑에 다시 동과 리가 있다. 이들 시(구역)·군은 약간의 노동자구를 포함하는 경우도 있다.

<그림 1> 북한의 계층별 행정구역 조직도



행정단위 별 수는 군이 148개, 시가 25개, 구역이 36개가 있으며, 이는 다시 3,322개의 리, 892개의 동, 256개의 노동자구로 나누어져 있다. 즉, 총 209개의 중간계층단위인 시·군·구역이 4,219개의 동·리·노동자구로 나누어져 있는 것으로, 하나의 중간계층단위인 시·군·구역이 약 20개의 하부계층단위인 동·리·노동자구로 나누어져 있는 것이다. 동이나 리가 최말단 행정구역이나, 동과 리 밑에 각각 인민반¹⁾과 작업반이 있으며 작업반 밑에 다시 분조를 두고 있다.

1) 동은 보통 30~40개의 반으로 구성되며 반은 다시 30~40가구로 구성된다.

2. 지방 정권·행정기관

북한은 지방행정체계의 조직으로서 지방인민회의와 지방인민위원회를 두고 있다. 지방인민회의는 도(직할시)와 시(구역)·군에 구성되어 있는데, 이는 북한의 지방주권계층이 우리의 지방자치계층과 마찬가지로 2계층임을 의미하는 것이다. 최고인민회의 임기가 5년인데 반해서, 지방인민회의의 임기는 도(직할시)와 시(구역)·군이 모두 4년이다.²⁾

지방 인민회의는 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고를 심의·승인하고, 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들을 선거 또는 소환하는 등 헌법상 광범위한 권한을 갖고 있으나, 실질적으로 북한의 지방행정체계에서 지방인민회의가 차지하는 역할은 매우 미미하다. 북한의 지방인민회의는 일년에 한두 차례만 개최되고, 그나마 한번 개최될 때 회기가 1~2일 정도에 지나지 않는다. 따라서 정책선정이나 예산심의 등은 생각할 수도 없는 일이며, 중앙에서 내려온 노동당의 결정을 형식적으로 승인하는 거수기에 불과하다.

1999년 3월 7일 실시된 지방인민회의 대의원 선거가 실시되었으나, 북한은 도(직할시), 시·군(구역)의 구분 없이 총 29,442명의 대의원이 선출되었다는 것만 발표하였다. 이 수는 93년의 도(직할시) 인민회의선거에서 선출된 대의원 수(3,520명)와 91년의 시(구역)·군 인민회의선거에서 선출된 대의원 수(26,074명)의 합(29,594)과 비슷한 수로서, 도(직할시)의 경우 한 개의 인민회의에 평균 293명의 대의원이 있고,

2) 1992년 이전에는 도(직할시) 인민회의의 임기는 4년, 시(구역)·군 인민회의의 임기는 2년이었다.

시(구역)·군의 경우 평균 125명의 대의원이 있는 셈이다.

지방인민위원회는 해당인민회의 휴회중의 지방주권기관이며 해당 지방주권의 행정적 집행기관이다. 인민위원회는 해당지방의 모든 행정사업을 조직·집행하며, 지방예산을 편성하는 등의 권한을 갖고 있으나, 실제로 당이 모든 정책결정을 하고 형식상 인민위원회의 이름으로 집행될 뿐이다. 지방인민위원회 위원장은 당책임비서가 겸임하였으나, 1998년 수정헌법에서 책임비서와 인민위원장이 분리되었다. 지방인민위원회 산하의 분야별 전문 부서들은 지역의 특수성과 규모에 따라 차이가 있는데, 재정과, 모집과, 양정과, 노동과, 도시경영과, 상업과, 보건과, 문화과, 경리과 등이 있다. 전문 부서의 수는 평균적으로 도(직할시)에는 30개의 부서에 부서당 15명 정도의 인원이 있고, 시(구역)·군에는 12~15개의 부서에 부서당 5명 정도의 인원이 있다.³⁾

지방행정기관 중에는 인민위원회에 속해 있지 않고 중앙부처에 직속으로 속해 있는 행정기관이 있는데, 이들을 특별행정기관이라 한다. 특별행정기관에는 도농촌경리위원회(군협동농장경영위원회), 도지구계획위원회(군국가계획부), 건설위원회, 통계국, 협동수산경리위원회, 지방철도국 등이 있으며, 이 밖에도 국가안전보위국, 인민보안국 역시 중앙 직속기관으로 인민위원회와 독립된 기관이다.

도와 군에 지방인민회의와 지방인민위원회가 있으나, 동과 리는 1972년 이후 인민위원회를 구성하지 않음으로써 주권기능을 상실하고, 행정 및 생산조직으로만 존재한다. 동이 최말단 행정구역이나 동 밑에 행정보조기관으로 한 동에 30~40개의 인민반이 있다. 리 밑에는 하부생산단위로서 작업반이 있고 그 밑에 다시 분조가 있다.

3) 북한연구소 편, 『북한총람 (1983~1993)』, p. 228.

3. 지방 당조직

북한은 당의 영도적 지위가 확고히 보장되어 있는 체제이며 이는 지방에서도 철저히 적용되고 있기 때문에, 북한의 지방행정시스템을 이해하기 위해서는 행정조직 뿐만 아니라 당조직에 대하여도 살펴보는 것이 필수적이다. 지방당의 조직은 기본적으로 중앙당 조직을 그대로 모방하고 있다. 도당조직의 최고지도기관인 도당대표회를 비롯하여, 도당대표회의의 휴회중에 최고지도기관인 도당전원회의, 전원회의와 전원회의 사이에 당위원회의 명의로 당사업과 행정 및 경제사업을 조직·지도하는 집행위원회 등이 있다.

당대표회, 전원회의, 집행위원회 등이 지방당의 비상설기구인데 반해서, 비서처는 지방당의 일상적 업무를 집행하는 상설기구로서, 중앙당과 마찬가지로 지방당에서도 비서처를 중심으로 당이 운영되고 있다. 비서처는 책임비서와 수 명의 비서로 구성되는데, 비서수는 지역의 특성상 차이가 있다. 도의 경우 4-5명의 비서가 있으며, 군의 경우 3-4명의 비서가 있다.

비서처는 산하에 전문 부서를 두고 있다. 도(직할시)당위원회 비서처는 조직부, 선전선동부, 교육부, 농업부, 중공업부, 행정부, 경리부, 건설운수부, 군사부, 수산부, 기요부 등 10여 개의 전문 부서를 두고 있으며, 시(구역)·군당위원회 비서처는 산하에 조직부, 선전선동부, 교육부, 산업부, 군사부, 기요과, 경리과 등 7~8개의 전문 부서를 두고 있다. 리(동)초급당위원회에는 군 단위 이상과는 달리 비서처나 전문 부서는 없으며 비서와 2~3명의 부비서가 있으며 그 밑에 3~5명의 부원들이 있다.

당의 기능 면에서 볼 때, 북한은 당의 영도적 지위가 확고히 보장되어 있는 체제이며, 이는 지방에서도 철저히 적용되고 있다. 지방당

위원회 책임비서는 해당지역에서의 인사권, 처벌권, 통제권, 평정권 등을 갖고 있다. 지방당위원회는 일종의 업무조정 권한을 갖고 있는데, 지역내 여러 부처들이 상급기관으로부터 명을 수행하는 과정에서 부처간에 갈등이 발생할 경우 당이 이를 조정하는 역할을 하고 있다.

북한의 당·정간부들에는 계급체계가 없고 직위만 있다. 중앙당의 경우 비서, 부장, 1부부장, 부부장, 과장, 부과장, 책임지도원, 부원 등의 직위가 있고, 내각의 경우는 총리 밑에 부총리, 위원장, 부위원장, 상, 제1부상, 부상, 총국장, 부총국장, 국장, 부국장, 처장, 부처장, 과장, 실장, 책임지도원(담당지도원), 지도원, 보조지도원 등의 직위가 있다. 한편, 도당의 경우는 책임비서, 비서, 부장, 부부장, 과장, 부과장, 부원 등의 직위가 있고, 도인민위원회는 위원장, 부위원장 밑에 부장, 부부장, 과장, 지도원, 군당은 책임비서, 부장, 부부장, 과장, 부원, 군인민위원회는 위원장, 부위원장, 과장, 지도원 등의 직위가 있다.

북한에서는 순환보직보다는 한곳에서 장기간 근무하는 것이 특징이다. 업무의 전문성 면에서 장점이 있으나, 한 곳에서의 장기근무로 인해 권태감, 형식주의, 무사안일, 태만이 만연하는 단점이 있다.

4. 북한의 지방경영

북한이 지방행정을 구축·운영함에 있어서 내세운 주요 목표는 지역별로 자립체제를 수립하는 것이었다. 지역별 자립체제란 경제적인 측면에서의 자급자족과 군사적인 측면의 자위를 포함하는 개념으로서, 기본적으로 군을 중심으로 시·군(구역)을 단위로 하고 있다. 시·군(구역)을 지역별 자립체제의 기본단위로 할 때, 군(148), 시(25), 구역(36)을 합하여 북한은 약 200여개의 단위로 움직인다고 볼 수 있다.

북한은 일찍이 지방경제발전의 종합적 단위로서 군의 중요성을 강조하여 왔다. 1960년대 초반 김일성은 군은 단순한 행정상의 단위가 아니라 리와 로동자구를 지도하는 당과 행정의 “말단지도단위”이며, 정치, 경제, 문화의 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결시키는 거점이라고 강조하였다.⁴⁾ 특히 김일성은 군이 원료산지에 가깝고 소비지와 직접 연결되어 있기 때문에 지방공업을 발전시키는 데 적합하며, 지방공업을 발전시킴으로써 지방에 숨어 있는 많은 원료, 자재와 기타 가능성이 충분히 이용될 수 있다고 말하였다. 김정일도 1964년 대학 졸업논문으로 발표되었다는 “사회주의건설에서 군의 위치와 역할”에서 지방경제발전의 종합적 단위로서의 군, 정치·경제·문화의 모든 분야에서 도시와 농촌의 경제적 연계의 거점으로서의 군의 역할을 강조하고 있다.⁵⁾

지역별로 차이는 있지만 전체적으로 중앙공업이 60-70%를 차지하고 지방공업의 비율은 약 30-40%에 이르는 것으로 보인다. 북한은 지역별 자립체제의 단위인 시·군을 넘어서는 주민의 이동과 거주를 철저히 통제하고 있는 데, 이는 지역별 자립체제의 유지를 위해서 급격한 노동력의 이동을 차단하기 위한 필수적인 조치이다.

북한이 지방공업을 육성하고 지방 자립체제를 수립하려는 것은 군사적 차원에서도 매우 중요하게 인식된다. 김일성은 국방력의 강화는 단순히 무력을 강화시키는 것 뿐만 아니라 전시를 대비하여 생산력을 지방에 분산시키는 것도 포함된다고 주장하였다.⁶⁾ 도시에 공장을 집

4) 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자(1962.8.8),” 『김일성저작집 16』, p. 244.

5) 김정일, “사회주의건설에서 군의 위치와 역할(1964.3.18),” 『근로자』, 515 (1985.3).

6) 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자,” p. 254.

중시했다가 전쟁이 일어나면 이를 이동시키기도 힘들고 집중공격의 대상이 되어 한번에 산업이 마비될 수도 있지만, 지방산업공장을 전국에 분산시켜 놓으면 큰 공장들은 파괴되어도 지방산업공장들을 다 파괴시킬 수 없다는 것이다. 북한의 지역별 자립체제는 중앙공업이 붕괴되어도 인민경제가 유지될 수 있도록 하자는 것이다.

북한은 1990년대 들어서 경제난이 심화되고 중앙의 계획경제체제가 와해되면서, 중앙정부가 해결하지 못하는 문제를 지방에서 자체로 해결할 것을 촉구하며 자력갱생을 강조하고 있다. 지방공업의 육성이 강조되고 도단위의 무역이 허용되는 등의 조치가 시도되고 있으며, 이는 지방의 자율성을 신장시키는 요인이 되고 있다. 물론 지방의 자율성이라는 것은 북한이 생존전략차원에서 시도하는 과도기적 경제관리의 방편이며 서구식의 지방자치와는 거리가 먼 일이다.

5. 북한 지방행정 의 특징

<고도의 중앙집권제>

북한 지방행정체계의 특징으로 우선 고도의 중앙집권체제를 들 수 있다. 북한이 고도의 중앙집권적 행정체제를 이루고 있는 것은 북한 정치체제의 형성과정에서 나타난 역사적, 이념적, 상황적 조건들의 산물이라고 할 수 있다.⁷⁾ 북한의 중앙집권적 정치체제는 정권수립 초기의 전통에 상당부분 기인하고 있다. 역사적으로 조선왕조의 오랜 중앙집권적 전통을 갖고 있는 북한에 마르크스-레닌주의의 민주적 중앙집권제가 가미됨으로써 북한정치체제는 중앙집권적 경향이 강화되

7) 이홍영, “북한의 정책결정 과정속의 지방과 중앙의 역할,” 『사회과학과 정책연구』, 제15권 2호 (1963.6), p. 199.

기 시작하였다. 특히 생산수단의 국유화와 생산품의 배급제로 인해 사회나 지방조직의 물질적 기반이 약화되었고, 인력의 국가관리제가 노동시장을 대체함으로써 지방의 중앙에 대한 자율성을 극도로 약화시켰다. 더욱이 한국전쟁이라는 비상 상황은 남한에서와 마찬가지로 북한에서도 국가의 강력한 중앙집중식 통제를 초래하여 지방의 자율성을 축소시키게 되었다. 이후 남북관계의 긴장상태와 대결국면 속에서 중공업 위주의 공업정책을 비롯한 남북간 전면적인 경쟁관계의 지속은 중앙집권적 정치체제를 요구하였다. 이와 같이 북한의 초기 행정체제가 극도의 중앙집권적 형태로 특징지어진 것은 북한체제 수립 초기의 유산이라고 할 수 있다. 북한에서 지방주의란 “자기 지방의 특성을 운운하면서 중앙의 의도를 제때에 받아물지 않는” 것으로 혹독한 비판의 대상이 되고 있다. 『철학사전』에 의하면 “지방주의는 민주주의 중앙집권제를 무시하고 당의 혁명적 조직규율과 사상, 의지 및 행동의 통일을 파괴하며 당의 전투력을 약화시키는 반당적, 반혁명적 사상조류로서 종파주의의 짝이며 그 온상이다.”⁸⁾

북한은 지방주권기관인 지방인민회의에 지방정부를 구성하는 권한을 부여함으로써 외형상 지방분권화를 표방하고 있는 듯이 보이지만, ‘민주주의 중앙집권제’의 원칙에 입각하여 모든 국가기관들이 조직·운영되도록 함으로써 고도의 중앙집권적 체제를 갖추고 있다. 북한은 모든 국가기관들이 민주주의 중앙집권제 원칙에 의하여 조직되며 운영된다고 규정되어 있는데, 모든 국가기관들이 하급기관은 상급기관에 복종하고 지방은 중앙에 복종하며 공화국의 일체 국가기관이 결국에 가서는 최고주권기관인 최고인민회의의 통일적 지도 밑에 복종하게 된다. 특히, ‘지방은 중앙에 복종한다’는 조항은 중앙의 지방에 대

8) 사회과학원 철학연구소 편, 『철학사전』, (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 527~528.

한 포괄적 간섭을 허용하는 것으로서 북한의 지방행정체계가 고도의 중앙집권제임을 극명히 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

<당적 지배>

사회주의 국가에서 행정부에 대한 당의 통제·감독은 일반적인 현상이나, 구소련 등 사회주의 국가에서는 중앙에서의 당·정 관계와 지방에서의 당·정 관계가 반드시 일치하지 않았다. 물론 지방에서 당의 영도적 지위가 부정되었던 것은 결코 아니지만, 중앙에서와는 달리 지방에서 당적 지도가 약화되는 현상이 나타났다. 그러나 북한의 지방행정은 중앙과 마찬가지로 당적 지도의 원칙이 철저히 준수되어, 중앙당의 수직적 통제를 받는 지방당 조직에 의해서 운영되고 있는 것이다.

당적 지배는 지방행정조직을 이중 통제하에 놓이게 하고 있다. 지방인민위원회는 해당지역의 지방당위원회 뿐만 아니라 상급 당위원회, 중앙당위원회의 통제·감독을 받고, 행정적으로 해당지역의 인민회의, 상급 인민회의, 상급 인민위원회, 내각의 결정·지시를 집행함으로써 다중적인 통제에 놓여 있다. 그러나 이중 인민회의, 상급 인민회의의 결정·지시라는 것은 헌법상의 규정에 불과할 뿐이며, 지방인민위원회를 실질적으로 통제·감독하는 것은 상급 인민위원회와 해당지역의 당위원회로서 기본적으로는 이중적인 통제체제라고 할 수 있다. 예컨대 군 인민위원회는 도인민위원회와 군당위원회의 지도하에 있는 것이다. 행정에 대한 당적 지배는 행정일군의 실무적 업무에 대해 당적 지도를 위해 많은 인력이 필요하는 등 여러 가지 낭비요소를 내포하고 있다. 각급 기관에 당위원회가 조직되어 있고 초급당이상의 규모에는 소속기관이 아니라 당에서 급여를 받는 유급 당일군들이 소속기관의

업무가 아닌 당사업만을 전담하고 있다. 집체적 지도원칙에 의해서 집행위원회를 비롯한 각종회의가 열리기 때문에 회의에 많은 시간이 소요되고 신속한 의사결정이 이루어지지 않는다. 무엇보다 실무자들에 대한 당일군들의 정치적 지도는 비전문가의 불필요한 간섭이 되는 경우가 많아, 생산성을 증가시키기 보다는 행정의 효율성을 저하시키는 요인이 되고 있다. 이와 같이 당적 지도에 의한 행정통제를 유지시키면서도 형식상 지방의 주권기관인 인민회의에 불필요한 예산과 인력이 소요되고 있다.

<당의 인사권 독점>

당의 인사권 독점은 당이 국가를 통제·감독하는 중요한 기제로 작용하나, 당적 통제에 대한 집착이 효율적이며 안정적인 국가공무원제의 도입에 큰 장애가 되고 있다.⁹⁾ 개인의 능력이나 전문성보다는 봉건적 신분제도에 의한 인사제도는 북한의 당·정간부들을 동질적이고 충성스러운 집단으로 만들고 북한정권의 정치적 안정성에 기여한 측면이 있다. 즉 지연, 혈연, 학연 등이 철저히 배제되고 있는 상황에서, 항일투사 유자녀, 전쟁유자녀 등 혁명가계혈통을 중시하는 인사정책으로 북한의 엘리트들은 고도의 동질감과 운명 공동체라는 의식을 강하게 띠고 있다.

그러나 이와 같은 성분위주의 인사정책은 당·정 조직의 비대화, 동일 보직에서의 장기근무, 노간부의 높은 비율, 인센티브제의 취약 등으로 인사의 탄력성이 떨어지고 적재적소에 인재를 활용하지 못하고 있다. 북한의 당·정 간부는 비경쟁적이고 무사안일한 환경에 빠지게

9) 중국에서도 1980년대 중반이후 정치개혁의 요체는 당·정 분리였으나, 당·정 분리가 국가에 대한 당적 통제의 포기를 의미하는 것이라는 논란이 제기됨으로써, 국가공무원제의 정착이 지연되었다.

되며, 이와 같이 경직된 인사행정은 북한의 당·정 조직 자체를 비효율적으로 만드는 요소가 되고 있다.

<지역별 자립체제>

북한은 지방의 특성과 경제성에 대한 고려보다는 지방(군)단위의 자립을 목표로 경제구조를 형성함에 따라서, 여러 가지 문제점을 노출시키고 있다. 예컨대 평양과 같은 대도시에 농촌지역인 리를 포함시키고, 구역이나 시에도 농촌지역인 리를 포함시켜 자체적으로 식량을 자급하도록 하고 있으며, 농촌지역에 노천탄광을 두기도 한다. 또한 군단위 지역별 자립체제를 강조하고 군단위를 넘어선 자재와 인력 이동을 경시하다 보니, 군과 군, 도와 도와를 연결하는 전국적 규모의 도로시설이 취약하게 되어 산업발전에 저해요인이 되고 있다. 더욱이 북한은 농업과 공업의 동시 발전을 목표로 군마다 식료품공장, 기름 공장, 청량음료공장, 방직공장, 종이공장, 가구공장, 질그릇공장, 강냉이 가공공장, 정미공장 등 20여개의 공장을 일률적으로 두고 있다. 동일한 지방산업공장을 군마다 둔다는 것은 전시를 대비한 측면도 있다지만, 규모의 경제측면에서는 매우 비효율적인 산업구조라고 할 수 있다.

III. 남북 자치단체간 교류·협력 현황

1. 현 황

6.15 남북정상회담이후 각 분야에서 남북한 교류협력사업에 대한 관심이 급증하고 있는 가운데, 많은 자치단체가 대북 교류협력 사업

을 추진 혹은 계획하고 있다. 그러나 대부분의 경우 자치단체는 의욕에 비해 예산, 전문인력, 정보의 부족 등으로 사업의 기획단계에서부터 어려움을 겪고 있으며, 지속성있는 교류협력사업보다는 일회성이벤트성 사업이 주종을 이루는 등 혼란상을 보이는 경우도 있다. 이에 정부는 남북 지방자치단체 교류협력사업의 체계적 추진을 위해 자치단체의 남북교류협력 사업 창구를 행정자치부로 일원화하여 사전 협의 조정하도록 하고 있다(2000.7).¹⁰⁾

행정자치부는 사업심사의 전문성과 공정성을 확보하기 위해 「자치단체 남북교류협력사업 심사위원회」를 설치하여 사업내용을 심의하고, 심의를 통과한 사업에 한하여 통일부의 대북 사업 허가를 신청하도록 하고 있다. 심사위원회는 자치행정국장을 위원장으로 하며 관계전문가를 포함 6명으로 구성된다. 대북 교류협력사업을 희망하는 자치단체는 행정자치부에 사업계획서를 제출하고 관계자가 출석하여 사업의 개요를 사전에 제출한다. 사업계획서에는 사업의 목적, 추진배경, 사업개요, 추진계획, 기대효과, 건의 및 참고사항을 포함된다. 행정자치부 심사위원회는 ①사업의 실현가능성, ②자치단체간 사업의 중복추진, ③사업의 적정성 및 실효성, ④자치단체의 사업추진능력, ⑤공공복리 등 국익부합여부 등을 기준으로 사업을 심사한다.

작년 8월 24일 1차 심사위원회가 개최된 이래 금년 8월 23일까지 총 6회의 심사위원회를 개최하여 29건의 신청사업중 19건을 승인하고 10건은 부결되었다. 승인사업 19건 중 6건은 사업내용이 조정된 후 승인되었다. 행정자치부에서 승인된 사업 19건 중 실제로 성사된 사업은 「남북공동 어린 연어 방류사업」, 「금강-설악권 숲잎흑파리 공동예방사업」, 「전국체전 금강산 성화채화사업」 등 3건에 불과하다.

10) 「춘향전」 평양공연건은 자치단체사업이 아닌 「춘향선양회」의 사업으로 추진되었으며, 심사위원회의 심의가 시작되기 이전 추진되기 시작하였다. 유종근 전북지사는 「춘향선양회」의 고문 자격으로 방북한 것이다.

한편 3건은 무산되었고, 나머지 13건이 추진중이나 이들 중 대부분은 성사될 가능성이 매우 낮은 것으로 보인다.

행정자치부 심사위원회의 심의를 통과한 사업은 모두 통일부의 승인을 받았다. 행자부가 자치단체의 대북 교류협력사업을 심의하게 된 것은 자치단체의 교류협력사업 신청이 급증함에 따라 과중해진 통일부의 업무를 경감시킨다는 목적에서 이루어진 것이다. 따라서 통일부로서도 행정자치부의 심의결과를 존중하는 입장인 것이다.

지방자치단체의 대북 교류협력사업 신청을 자치단체 유형별로 보면, 30건의 신청사업중 19건은 광역자치단체의 사업이며, 11건은 기초자치단체의 사업이다. 사업승인을 받은 20건의 사업중 14건은 광역자치단체의 사업이며, 6건은 기초자치단체의 사업이다. 승인된 사업성격을 보면, 방북건이 10건, 초청건이 9건이고 1건은 남북을 왕복하는 사업이다. 현재 심사위원회에 신청된 사업이외에도 각 지방자치단체에서 사업을 추진 혹은 추진을 예정하고 있는 사업은 55건에 이르고 있는 것으로 파악된다. 이중 광역자치단체가 40건, 기초자치단체가 15건이다.

심사위원회의 심의를 통과하지 못한 사업은 몇가지 부류로 나눌 수 있다. 첫째, 심의 초기에 자매결연사업에 대한 정부의 방침이 없는 상태에서 자매결연을 신청한 경우이다. 현재 심사위원회에서는 자매결연사업은 교류협력의 진전상황에 따라 차후에 결정하기로 하고 지방자치단체의 신청을 받아들이지 않고 있다. 심사위원회 심의를 통과하지 못한 두 번째 부류는 사업성격상 자치단체 사업범위를 넘어서 국가사업으로 추진되어야 할 사업들이다. 예컨대, 지방자치단체의 행사에 북한 장관급인사를 초청한다든지, 남북공동어장을 설정하는 문제를 북한의 지방자치단체와 협의하고자 하는 경우이다. 세 번째 부류는 사업내용이 구체적이지 못하고 추상적인 사업으로서 막연하게 교

류협력 사업이라는 이름 하에 백화점식으로 사업을 나열함으로써 사업의 초점이 불분명한 경우이다. 예컨대, 신청된 사업 중 하나는 북한 예술단 초청공연 등 문화·예술·청소년 교류, 농수산물 지원, 우량종자 및 선진 농업기술 이전, 감척어선 지원 및 공동 양식 어장 개발, 농업 정보화지원 및 소프트웨어 공동개발 등 다양한 사업을 신청하였으나, 어느 것 하나 구체적이지 못하였다. 사업내용이 많다고 좋은 것이 아니며, 하나를 하더라도 구체적이고 실현 가능한 사업을 선정·추진하는 것이 바람직하다.

<표> 자치단체교류협력 심사위원회 승인사업 및 결과

심사위원회	지방자치단체	사업명	성사여부
1차 (00.8)	부산	제81회 전국체전 금강산 성화채화	사업성사
	대전	제2차 WTA총회 북한과학도시 초청	무산
	경북	경주세계문화엑스포에 북한인사 초청	무산
	제주	한라에서 백두까지 통일염원 합수·합토	추진중
2차 (00.10)	충남	2002 안면도 국제꽃박람회 북한참여	추진중
	충남	2002 동아마라톤 북한초청	추진중
	경남	남북교류사업 추진을 위한 방북	추진중
3차 (00.12)	강원	『금강-설악권』 솔잎혹파리 공동예방사업	사업성사
	강원	남북공동 어린 언어 방류사업	사업성사
	충남	제82회 전국체전 성화채화	추진중
	충남	특산품교류전 북한참여	추진중
	전북 군산	오페라 『타류』 공연	추진중
	전남 목포	신의주시 인도적 지원사업	추진중
4차 (01.1)	전북	군산-전주간 국제마라톤대회 북한초청	무산
	강원 철원	남북 철원군간 농업교류	추진중
	강원 철원	궁예·태봉국 학술회의 및 태봉제 북철원초청	추진중
5차 (01.5)	대전	북한도시 WTA 참여를 위한 남북교류사업	추진중
6차 (01.8)	서울 강동	선사문화학술회의	추진중
	강원 고성	농축산분야 교류협력추진	추진중
	전남	우량씨감자 생산지원	추진중

2. 평 가

자치단체간 교류협력사업은 남북간 상호 신뢰구축 및 교류협력의 물꼬를 트는 데 나름대로 기여를 했다고 평가할 수 있다. 특히, 강원도의 경우 도지사의 공식 방북을 통하여 남북 강원도간 교류협력사업 추진을 협의한 바 있다. 예컨대, 씨감자 원종장 건립사업, 금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방사업, 연어 치어 방류 및 소규모 부화장 건설사업 등은 남북교류협력의 가능성을 연 것으로 평가된다.

그러나 자치단체의 교류협력사업 추진과정에서 다음의 몇가지 문제점이 노출되었다.

<교류협력사업에 대한 북한의 소극적 태도>

교류협력 자체에 대한 북한측의 소극적 태도가 남북교류협력 활성화에 가장 큰 걸림돌로 작용하였다. 남북 자치단체간 교류협력사업은 기본적으로 남북정부간 관계개선 진전 상황에 영향을 받고 있으나, 최근 남북관계의 소강상태로 남북교류협력사업의 추진에 차질이 불가피하게 되었다. 북한은 부시행정부의 대북 강경정책을 이유로 3월 한미정상회담이후 5차 장관급회담과 탁구 단일팀 구성을 취소하였으며, 남북적십자회담 등을 무산시킨 바 있다.

<북한의 현물 요구>

모든 남북교류협력사업에서와 마찬가지로 자치단체간 교류협력사업에서도 북한측의 무리한 현물요구가 문제점으로 지적되고 있다. 북한은 교류협력사업중 남한을 방문하는 데는 특히 소극적인 태도를 보이

면서, 남한 자치단체의 방북을 선별적으로 허용하며 방북 조건으로 현물을 요구하는 경향을 보였다.

<사업의 지속성 결여>

진정한 의미의 남북교류협력에 대한 북한측의 소극적 태도로 남한의 자치단체들이 사업을 선정하는 데 어려움을 겪는 가운데, 전시성·일회성 사업위주로 사업을 추진함으로써, 남북 자치단체간 상호 실질적 도움이 되지 못하고, 지속성이 결여되어 있다. 민선 자치단체장의 치적과 시 및 차기선거를 의식한 전시성 사업추진도 한 요인이 되고 있다.

또한 사전 충분한 사업성 검토 없이 즉흥적으로 사업을 추진하는 경우도 나타나는 데, 남북교류협력과 무관하게 추진중이던 행사에 북한의 당·정 간부를 즉흥적으로 초청하는 경우도 있었다. 교류협력 초기에 다양한 사업을 추진하고, 이를 통한 신뢰구축과 교류협력 결과에 대한 분석 없이 단시일 내에 자매결연부터 맺으려는 성급함도 나타났다.

<사업의 구체성 결여>

북한에 대한 정보부족으로 사업내용이 구체적이지 못하고 예산확보 없이 사업승인부터 얻고자 하는 경우도 있었다. 또한 대북 접촉창구에 대한 정보부족으로 민간건설팅회사에 의존하는 등 문제야기 가능성도 잠재되어 있다. 대북 접촉창구 부재로 개별적으로 북한과 접촉을 추진함에 따라 신뢰성 상실, 과당경쟁, 중간 브로커의 횡포가능성 등이 있다. 예컨대, 광주시장은 민간접촉창구의 업무미숙 및 북한

측의 현물요구로 3월 11일부터 북경에서 머물다 3월 17일 방북한 바 있다.

IV. 남북 자치단체간 교류·협력사업의 추진방향

1. 사업의 목적과 조건

자치단체 교류협력사업의 기본목표는 남북한간 사회·문화·경제적 이질성 극복을 통해 민족동질성을 회복하고 민족의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모함으로써 민족공동체를 형성하는 것이다. 이러한 목표를 위해 교류협력사업은 북한주민의 실생활에 도움이 되고, 단기적인 성과보다는 지속적인 사업이 되어야 하며 향후 정부사업과 조화를 이루면서 추진되어야 할 것이다.

교류협력의 활성화와 제도화를 통해 북한사회의 폐쇄성과 경직성을 이완시켜 개혁·개방을 촉진하고 남북한간 사회·경제적 동질성을 증대시킬 수 있을 것이다. 즉 북한 중앙집권체제의 이완을 촉진하고 남북간의 지역적 연계성을 확보하는 데 기여할 수 있을 것이다. 지역단위의 교류·협력은 정부차원의 상이한 이념 및 체제를 초월하여 이분화된 사고를 지양하고, 남북주민들간 지역감정 및 적대의식의 약화 등을 유발함으로써 민족동질성 회복을 유도하고 통합과정에서 심화될 수 있는 남북간 이질화를 극복하는 데 기여할 수 있다. 지역별 교류·협력은 장기적으로 북한사회의 다원화를 촉진하여 북한내 사회구조의 변화를 가져올 수 있다. 또한 통일이후 자치단체간의 교류·협력과 자매결연의 인연을 통해 행정통합과정을 보다 효율적으로 진행시킬 수 있다.

자치단체간 교류협력은 남북관계의 점진적·단계적 진전을 전제로 하고 있으며, 교류협력이 본격적으로 활성화되기 위해서는 다음 세가지

전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 분단체제가 안정적으로 유지되어야 할 것이다. 한반도에 평화체제가 정착되어 남북한 상호간 적대관계와 전쟁의 위협이 해소됨으로써 평화적 공존의식과 상호신뢰가 구축되어야 한다. 둘째, 남북관계가 제도적으로 정착되어야 한다. 남북한 관계가 예측하지 못한 국내외적 문제의 발생에도 크게 영향을 받지 않고 지속될 수 있도록 제도적으로 정착될 필요가 있다. 셋째, 북한의 개방과 남한의 지방정치 활성화가 요구된다. 자치단체간 교류협력사업이 실효를 거두기 위해서는 남북한 지방자치단체의 실행능력이 갖추어져야 하며, 이를 위해 북한은 물론이고 남한에서도 자치단체의 재정자립능력과 자결권을 비롯한 자치권의 확대를 자율성이 신장되어야 할 것이다.

2. 세부 방향

민족의 동질성 회복이라는 남북교류협력사업의 목적에 부합되게 정부의 대북 정책 및 남북 정부간 관계개선 진전상황을 감안 적절한 속도로 자치단체의 남북교류 협력사업이 추진되어야 할 것이다. 초기단계에서 무분별한 대북 사업추진을 자제하고 남북교류협력사업의 내실화를 도모할 필요가 있다. 이를 위해 교류가 용이하고 실현 가능한 사업부터 점진적으로 추진하도록 한다. 예컨대, 문화·예술·경제협력사업 등 비정치적이고 민간단체중심의 교류협력사업을 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다. 초기 단계에서는 자매결연 추진을 지양하고 일정기간의 교류협력 추진결과를 평가하여 신뢰구축 후 적정 자치단체와 자매결연을 추진하도록 하는 것이 바람직하다. 즉 전시성·일회성 사업의 추진을 지양하고 남북 자치단체간 상호 실질적 도움이 되고 장기적으로 지속 가능한 사업을 중심으로 추진할 필요가 있다.

또한 경제협력사업의 적정성을 확보할 필요가 있다. 최근 어려운 경제여건 및 국민정서를 감안 지역주민을 대상으로 한 대대적인 모금 활동 등을 지양하고 적절한 규모로 검소하게 추진하는 것이 필요하다. 끝으로 지역 특성에 맞는 교류사업을 적극적으로 발굴하여 추진하는 것이 바람직하다.

3. 예상되는 문제점

자치단체간 교류협력사업이 추진되는 과정에서 발생 가능한 몇 가지 문제점을 예상해 볼 수 있다. 첫째, 교류협력사업이 국익에 부합되지 않을 우려가 있다. 자치단체간 교류협력의 활성화가 우리가 목표로 하는 동질성회복, 민족경제의 균형적 발전, 북한의 변화유도 등에 부합되기보다는 북한이 남한 및 외국에 대한 전시효과용으로 악용하거나 경제적 실리만을 추구할 우려가 있다. 특히, 남한 자치단체간 과당경쟁으로 북한 찬양정서가 확산되고 대남 전략의 유리한 협상발판으로 악용될 우려에 대하여 주의하여야 할 것이다.

둘째, 중앙정부와 자치단체간의 주도권 다툼 가능성이 있다. 자치단체간 교류·협력이 본격화되면, 대북 정책의 일관성 유지 및 행정관할권을 유지하려는 중앙정부와 교류협력사업의 자율권을 확대하려는 지방자치단체간의 갈등이 대두될 수 있다. 또한 북한 지방정부의 자율성 부족으로 인해 남한 지방자치단체가 북한과의 접촉시 북한의 중앙정부를 통해야 할 경우 우리측에서도 중앙정부의 개입이 지속되는 등, 교류협력사업의 활성화에 차질을 빚을 수도 있다.

셋째, 남북한 자치단체간 교류협력이라는 취지에 맞지 않게 민선 자치단체장의 업적과 인기유지 수단으로 이용되어 자치단체나 주민에게 실익 없이 자원·인력·시간 낭비를 초래하며, 정치행사화할 우려가

있다. 이밖에도 교류협력사업이 자치단체의 재정악화를 초래할 가능성과 교류협력 관계자의 신변안전문제 등도 우려되는 사항이다.

V. 경기도 사례: 사업내용 및 추진전략

1. 대상 자치단체의 선정기준

자치단체의 교류협력시 북한의 대상 자치단체를 선정하는 데는 여러 가지 기준이 고려될 수 있으나, 기능적 접근, 문화예술적 접근, 경제적 및 기술적 접근, 정서적 접근, 개방형 접근 등 다섯 가지의 기준으로 분류될 수 있을 것이다. 대상 자치단체의 선정은 이들 선정기준 중 어느 한가지에 의해서 결정되기보다는 몇가지 기준이 중복적으로 적용되게 될 것이다.

가. 기능적 접근

교류협력 대상 자치단체를 선정하는 데 있어서, 자치단체의 규모·기능·인구수 등 자치단체의 특성과 지리적 근접성 등을 기준으로 삼는 것을 말한다. 특히, 자치단체의 기능 및 역할에 대한 행정경험의 교류를 통해 상호 보완적 협력 관계를 유지할 수 있을 것이다. 기능적 접근에 의해서 대상 자치단체를 선정할 경우 기준의 명확성과 단순성으로 인해 효과적인 선택이 가능하다고 할 수 있다.

기능적 접근의 예를 들면, 수도권 서울특별시의 경우 평양, 항구도시인 인천의 경우 남포, 접경 지역인 경기도나 강원도의 경우, 황해도나 북강원도가 대상지역으로 선정될 수 있을 것이다. 실제로 강원도가 북강원도를 교류협력 대상지역으로 선정하여, 「남북공동 어린 연

어 방류사업』과 『금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방사업』 등을 성사시킨 것은 기능적 접근의 좋은 예라고 할 수 있다.

나. 문화예술적 접근

문화예술적 접근은 대상 자치단체를 선정함에 있어서 역사적이나 문화예술적인 유사성을 기준으로 삼는 것을 말한다. 문화예술적 접근 측면에서의 상호 교류는 특히 양 자치단체의 관심사항을 중심으로 문화예술, 체육, 학술 등 상호 공통적인 관점에서 이해관계를 넓힐 수 있다. 철원군이 북한의 철원군을 대상으로 추진중인 공예·태봉국 학술회의 및 태봉제 북철원 초청사업이 문화예술적 접근의 예라고 할 수 있으며, 경주와 개성 등 문화적 전통을 가진 도시간의 교류협력 등이 고려될 수 있다.

다. 경제적 및 기술적 접근

경제적이고 기술적인 필요성에 의한 자치단체간 공동관심사도 교류 협력에 대한 중요한 매개변수가 될 수 있다. 이는 주로 지역개발 측면에서 상호 자금 및 기술교류, 물류 교류 등을 중심으로 자치단체간의 협력을 유도할 수 있다. 전남 목포시가 추진중인 신의주시에 감축어선 및 장비를 지원하는 사업이나, 대전시가 추진중인 세계과학도시연합(WTA) 제2회 대전 테크노마트에 개성·남포시 등을 초청하려는 사업 등이 경제적 및 기술적 접근의 예라고 할 수 있다. 이 밖에도 김책제철소 등 금속 생산공장들이 밀집한 김책시와 포항시의 교류협력이 효과적일 수 있다.

라. 정서적 접근

정서적 접근은 대상 자치단체를 선정함에 있어서, 대상지역 출신 실향민의 수, 식량난과 같은 북한의 어려움 등을 기준으로 고려하는 것이다. 예컨대 충청남도가 황해남도와의 교류협력에 관심을 갖는 이유로서, 전통적인 농업도와 서해안에 연접해 있다는 이유외에 도내 거주 이북5도민 중 황해도민이 46%라는 사실과 이충무공, 윤봉길의사 등을 배출한 충절과 개척정신의 도민성향이 김구, 안중근 선생을 배출한 황해도와 공통점이 있다는 정서적 이유를 내세우고 있다.

또한 많은 실향민들이 가급적 북한의 고향을 경제적으로 지원하고자 하는 경향이 강하기 때문에, 자치단체들이 지역적 공통점과 관계 없이 대상지역을 선정함에 있어서 이들의 의사를 반영할 수도 있을 것이다. 유난히 식량난이 극심한 지역을 대상으로 인도적 차원에서의 지원을 고려할 수도 있다.

마. 개방형 접근

개방형 접근은 특정 대상 자치단체를 선정하지 않고, 교류협력을 추진함에 있어서 북한의 중앙정부를 대상으로 하거나 북한전체를 대상으로 할 수도 있다. 예컨대, 경상북도가 경주문화엑스포에 북한인사를 초청하려던 계획이나, 전라북도가 군산-전주간 국제 마라톤대회에 북한선수를 초청하려던 계획 등은 북한의 자치단체를 선정하지 않고 중앙정부와 접촉하여 교류협력을 추진하려던 사업이다.¹¹⁾

11) 이들 두사업은 모두 북한의 불응으로 무산되었다.

2. 사업 내용

가. 교류협력 초기단계

자치단체간 남북교류협력사업의 가장 큰 어려움은 북한의 소극적 태도에 있기 때문에, 초기단계에는 북한이 부담스러워하는 실질적 교류협력 보다는 문화·예술·체육 등 이벤트성 사업과 북한에 단기적 이익이 돌아가는 경제지원 등을 통해 북한의 거부감을 해소시키고 교류협력을 통한 실질적 혜택을 인식시키는 노력이 불가피하다.

교류협력 초기단계에는 북한의 대상지역을 지나치게 국한시키는 것 보다는 여러 지역을 대상으로 다양한 분야에서의 교류협력을 추진하면서, 점차 관심사항과 지리적 조건, 이해관계 등이 맞는 지역으로 교류협력의 대상을 좁혀나가는 방법이 바람직하다.

<문화·예술교류>

문화·예술 분야는 북한이 나름대로 자신감을 갖고 있는 분야로서 남한과의 교류에 대해 북한의 거부감이 적기 때문에, 남북한 교류협력의 초기단계에서 양측의 관심을 고조시키는 홍보의 효과가 큰 분야라고 할 수 있다. 즉 연극, 영화, 사진, 미술, 무용 분야에서의 교류를 통해 초기단계에서의 접촉을 확대해 나갈 수 있을 것이다. 북한의 연극단으로서 평양에 국립연극단, 평양연극단, 평양청년 연극단, 중앙방송연극단 등이 있고, 시별로도 평성시 연극단 등 10여개의 연극단이 있다. 공연단체로는 평양에 있는 피바다가극단, 만수대 예술단, 평양 예술단, 평양 청년가극단, 국립 가무단 등과 평남가무단 등 도별 가무단이 있다. 경음악단으로는 왕재산 경음악단, 보천보경음악단 등 수준

높은 음악단들이 있다. 또한 북한에는 만수대 예술극장, 조선미술박물관, 평양대극장 등 많은 공연장이 있다. 수원시향, 고양 청소년 오케스트라, 전통예술단 등이 이들과 교환방문을 추진할 수 있을 것이다.

이밖에도 문화유산 공동조사 연구, 자연경관·생태계·문화재 관련 자료집 또는 방송 다큐 공동제작, 신문·출판물 등 자료교환, 미술품·지역 민속예술자료 등의 교환 등을 추진할 수 있다.

문화·예술공연 등이 초기에는 이벤트성 사업의 성격을 띠게 되지만, 초기단계의 성과를 바탕으로 정기화한다면 교류협력의 실질적 효과가 나타날 수 있다. 경우에 따라서는 초기단계에는 북한의 지방자치단체가 아닌 중앙정부를 대상으로 한 교류협력도 불가피하거나 바람직할 수도 있다.

<인도적 지원>

교류협력의 초기단계에서는 북한이 단기간내에 교류협력의 혜택을 실감을 할 수 있도록 경제적 지원이 불가피할 것이다. 특히 북한 주민의 생활에 즉각적인 변화를 가져올 수 있는 생필품을 지원하는 것이 바람직할 것이다. 예컨대, 지방공업의 붕괴로 극심한 부족현상을 빚고 있는 양말, 신발, 비누, 칫솔, 치약, 내의 등의 지원이 바람직하다.

나. 교류협력의 2단계

교류협력의 2단계에서는 초기단계의 교류협력 경험을 바탕으로 대상 자치단체를 1-2개로 좁혀 나가면서, 대상지역과 교류협력을 집중하도록 하는 것이 바람직하다. 2단계에서는 북한에 대한 단순한 지원

을 넘어서 북한에 대한 투자와 공동사업, 그리고 지방단위의 이산가족 상봉문제를 추진해 볼 수 있을 것이다.

<지방 경공업 복구지원>

북한은 지역별 자립체제의 구축을 위해 지방공업을 육성해 왔으며, 지방공업은 전체공업의 30-40%를 차지하며 군마다 그릇공장, 종이공장, 가구공장, 강냉이 가공공장, 정미공장 등을 일률적으로 두어 주민들에게 생필품을 공급하도록 한다. 지방산업과 공공건물, 주민난방과 조명, 농기계운영 등에 상용되는 전력과 수송문제는 지역 자체적으로 생산 공급하도록 장려됨에 따라 94년부터 각 지역별로 중소형 수력발전소를 건립하기도 하였다.

그러나 지방공업의 붕괴로 극심한 생필품난을 겪고 있는 바, 지방공업의 복구를 지원함으로써 주민들의 생필품난을 해소시키는 데 기여할 수 있을 것이다. 지원을 받은 북한의 군은 타지역에 비해 가시적 효과가 나타날 것이며, 개혁·개방의 효과를 체험하게 될 것이다.

<접경지역의 특성을 살린 공동사업>

경기도는 북한과의 접경도라는 지리적 특성상, 황해남도를 대상지역으로 한 다양한 교류협력을 추진할 수 있을 것이다. 사업의 성격에 따라 중앙정부의 지원 하에 북한의 중앙정부와 직접 합의를 필요로 할 수도 있을 것이다.

접경지역의 공동사업으로 ①광대한 해상지역을 마주하고 있는 특성을 바탕으로 대륙붕 지역 지하자원의 공동개발 등 황해안 개발을 위한 공동사업, ②임진강 수자원의 공동조사 및 관리방안 공동마련, ③

역사·문화관광, 해양도서 생태관광 등의 관광 잠재력을 활용하여 관광 자원을 공동개발하고, 양도를 연결하는 관광코스개발, 관광단지조성, 위락시설 공동건설, 공동 관광홍보 선전활동, ④ 환경오염 제거를 위한 투자 및 중국으로부터의 환경피해(황사, 공해, 해충)에 공동대처하기 위한 환경관련 사업 추진 등이 고려될 수 있을 것이다. 이밖에 행정적인 면에서 양도의 홍보자료 교환 등이 추진될 수 있다.

<이산가족 상봉사업>

중앙정부·대한적십자사와의 협의를 통해 비무장지대내 이산가족 면회소 설치 등을 추진할 수 있다.

다. 교류협력의 3단계

<자매 결연>

그동안의 교류협력 성과 및 경험을 바탕으로 자매결연을 추진하고, 향후 교류협력사업은 자매결연 자치단체에 집중하도록 한다. 자치단체의 입장에서는 교류협력의 초기단계에서부터 자매결연을 추진하고자 하는 의욕이 있는 것은 사실이나, 북한이 자매결연을 맺을 준비가 안된 상태에서 우리측이 너무 앞서서 추진하는 것보다는 자치단체간 다양한 교류협력을 통해 신뢰와 우의를 축적하는 과정이 필요하다.¹²⁾

자매결연의 형태는 도 단위의 자매결연과 함께 도내 기초자치단체의 자매결연사업에 대한 지원을 병행하는 것이 바람직하다. 자매결연 자치단체와의 교류협력은 상징성보다는 내실있는 사업이 되도록 한다.

12) 북한에서는 자매결연이라는 용어 자체에 대한 거부감을 갖고 있다.

또한 단기간 내에 가시적 성과를 이룰 수 있는 단기적 사업 뿐만 아니라 중장기적 사업도 연구·추진하도록 하는 것이 바람직하다. 자매결연이 성사되면 도내 실무위원회 등을 구성하여 교류협력사업을 제도적으로 추진하게 될 것이다.

<평화시 건설>

비무장지대내(예컨대 금촌과 개풍군의 접경지역) 평화시를 건설하여 통일·외교단지 및 각종 국제회의·체육행사에 활용되도록 한다. 평화시주변에는 공동경작지를 조성하여 농업분야에서의 협력사업도 확대할 수 있을 것이다.

<교류협력 인프라 구축>

교류협력을 위한 인프라 시설의 확충차원에서 통일로 및 자유로의 연장공사를 추진하며, 평화시의 전기·전력·사회구성 체계 등을 일정한 형태로 확정하여 시행할 수 있도록 한다.

3. 추진전략

가. 법적·제도적 장치마련

<조례 제정>

대북 교류협력사업의 제도화를 위해 경기도의 특성을 살린 남북자치단체간 교류협력에 관한 기본방침 및 내용을 규정하는 조례를 제정

한다. 조례의 내용에는 조례제정의 필요성 및 목적, 기금설치 및 운용에 관한 사항, 교류사업추진 절차 및 방법에 관한 사항, 교류협력추진위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 등이 포함되어야 할 것이다.

조례제정시 경기도의 특성을 감안한 교류내용 및 관심분야, 교류방침 등에 대한 지역주민, 의회, 관계 전문가의 의견을 수렴되어야 할 것이다.

<기금 설치>

교류협력사업 추진을 위하여 필요한 재원확보를 위하여 (가칭)남북교류협력기금을 조성한다. 남북교류협력기금은 자치단체의 자체사업뿐만 아니라 민간단체의 교류협력사업을 지원하는 데도 사용될 수 있으며, 교류협력사업을 위한 전문인력의 고용·교육·훈련 등에도 사용될 수 있다.

<조직 정비>

도내에 남북교류협력사업을 추진하는 전담 부서를 설치하여, 전문성을 갖고 지속적으로 남북교류협력사업을 담당할 수 있도록 한다. 전담 부서는 초기에는 계급으로 설치하였다가, 사업확대에 따라 과급으로 확대하는 것이 바람직할 것이다. 전담 부서에 배치된 인력은 다양한 전문교육을 받도록 하고, 전문성확보를 위해 가급적 장기적으로 근무하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

나. 정부의 지원체계 확립 요구

<북한정보 제공>

북한관련 정보는 전문성 면이나 효율성 면에서 정부가 통일적으로 수집하여 제공하는 것이 바람직하다. 북한정보는 정치·경제·사회 등 북한의 일반적 현황뿐만 아니라, 교류협력의 대상지역에 대한 정보도 제공하는 것이 필요하다.

북한관련자료는 이북 5도민회, 국정원(북한지역총람) 자료와 함께, 대북 접촉경험이 있는 현대아산, 민화협 관계자 및 탈북자 등의 경험으로부터 주로 수집될 수 있을 것이다. 이들 자료는 각 자치단체가 개별적으로 입수할 수도 있으나, 정부가 통일적으로 수집·제공하는 것이 효율적일 것이다.

<북한측 접촉창구의 단일화 요구>

북측의 대남 사업창구는 조선아태평화위원회, 민족화해협의회, 민족경제협력연합회 등으로 다양하여, 자치단체가 대북 접촉창구를 확보하는 데 어려움을 겪고 있는 실정이다. 정부차원에서 남북회담시 자치단체교류협력을 위한 북한의 접촉창구 단일화를 북측에 요청할 필요가 있다.

자치단체는 통일부 등 관계기관과의 협조 하에 대북 접촉을 추진할 수 있고, 민간컨설팅회사 등을 통한 접촉 및 과도한 현물제공을 자제할 수 있을 것이다.

<신변안전대책 마련>

북한의 자치단체와 교류협력사업 추진시 북한방문자에 대한 신변안전대책을 정부차원에서 확보해 주어야 할 것이다.

<심사제도의 효율적 운영>

중앙정부는 교류협력사업의 내실있는 추진을 위해 사전심사 강화로 자치단체의 사업추진을 도와주는 역할을 하여야 할 것이다. 구체적으로 심사전 국정원 등 관련부처의 공식의견을 수렴함으로써 심사의 전문성을 확보하고 정부내 혼선을 방지하여야 할 것이다.¹³⁾ 특히, 남북교류가 본격화되기까지는 북한의 수용가능성 등을 감안 당분간 엄격한 사업심사의 기초를 유지할 필요가 있다. 또한 사전 서면심의를 통해 부적합한 사업은 심사위원회의 상정을 보류함으로써, 준비단계부터 내실있는 사업이 되도록 유도한다.

이밖에도 대북 교류협력사업의 성공사례를 자치단체에 전파하거나, 사업추진과정에서 자문 등을 통해 지원체제를 강화하여야 한다.

<교류협력사업에 대한 종합적 지침 수립>

정부는 남북교류협력사업 추진을 위한 종합지침을 수립하여 각 자치단체에 제공함으로써 준비 단계에서부터 차질이 없도록 한다. 자치단체 관계관이 쉽게 업무를 추진할 수 있도록 가급적 구체적 사항까지 포함하는 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 또한 자치단체 관계

13) 남북교류협력 심사위원회의 전문성강화를 위해 6차 회의부터 정부는 대북 사업에 관여한 경험이 있는 현대아산 관계자를 심사위원회에 추가한 바 있다.

간에 대해 정부의 통일정책, 북한에 대한 이해, 남북교류협력사업 추진요령 등을 교육한다.

다. 내실있는 사업계획 수립

자치단체는 내실있는 대북 교류협력사업을 위해 현실성 있고 적절한 사업계획을 추진해야 할 것이다. 즉 자치단체의 특성과 능력에 맞는 사업을 발굴하고, 북한에 대한 정확한 정보에 입각하여 일회성사업보다는 지속성 있는 사업 계획을 수립하여야 할 것이다.

<관계 전문가와의 긴밀한 협의>

자치단체는 사업 선정단계 뿐만 아니라 선정후 사업의 실현가능성, 추진방법 등에 대하여 행정자치부, 통일부 등 관계기관과 긴밀히 협의하고, 전문가 간담회 등을 통하여 사업의 실현가능성을 증대시키도록 하여야 한다. 구체적으로 대북 접촉방법, 소요예산 판단 등 적절한 사업계획을 수립하여야 할 것이다. 예컨대 역사, 문화, 예술 분야의 교류시 학계 등과의 긴밀한 협의가 필수적이다.

<「자치단체 교류협력사업 종합지원센터(가칭)」 설치>

개별 자치단체가 제각기 대북 교류협력사업을 추진함으로써, 예산, 정보, 전문성 등에서 문제점이 지적되고 있는 바, 각 자치단체의 대북 협력사업을 총괄적으로 지원해주는 기구를 자치단체가 협의하여 설치함으로써 예산을 절감하고 전문성을 제고할 수 있을 것이다. 예컨대 자치단체가 일정액을 투자하여 「자치단체 교류협력사업 종합지

원센터(가칭)」를 설립하고 공동으로 이용하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

「종합지원센터」는 사업의 계획단계부터 북한정보제공, 사업의 적정성, 대북 접촉주선, 대북 교류협력사업의 성공사례 및 실패사례를 분석하는 등의 업무를 수행한다. 경기도가 「종합지원센터」의 설립에 주도적으로 참여하여 예산절감과 전문성제고를 꾀하며, 도청내 실무진의 파견 등을 통해 유기적 관계를 유지한다. 전문기관의 설립을 통해 사업의 지연, 브로커들의 횡포 등을 방지할 수 있을 것이다.

경기도의 남북교류협력을 위한 대상지역 선정 및 접근방법

금 창 호 (한국지방행정연구원 자치행정팀장)

< 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 지방자치단체 남북교류의 개념과 특성
- III. 경기도 남북교류대상지역의 선정
- IV. 경기도 남북교류 접근방법

I. 문제의 제기

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

향후 전개될 남북간 화해·협력구도는 일면 종래의 상호대립을 지양하여 평화적 남북관계를 정착시킨다는 의의가 있지만, 보다 중요한 것은 상호간 교류·협력을 통하여 사회 각 부문의 동질성을 회복하고, 이를 통하여 궁극적으로는 이념 및 체제의 통합을 도모하고, 나아가

통일국가를 달성하기 위한 시발점이 된다는 것이다. 따라서 남북간 화해·협력구도가 커다란 변화 없이 정착되고, 또한 장기화될 경우 무엇보다 중요시되는 것이 남북간 교류·협력이다.

그동안 안정적인 남북관계가 정착되지 않은 상황에서도 민간부문을 중심으로 인적교류, 물적교류 및 경제협력 등이 지속적으로 추진되어 왔다.¹⁾ 이에 더하여 남북정상회담을 통하여 화해·협력구도가 공식적으로 합의·정착됨에 따라 남북간의 교류·협력은 종래에 비하여 양적으로 한층 확대되고 분야별로도 보다 광범위하게 이루어질 가능성이 높다. 이러한 경향은 지방자치단체 차원에서도 유사하게 나타날 가능성이 많다. 지난해 남북정상회담이 개최되고 난 이후 6개월여 동안 23개 지방자치단체가 남북 지방자치단체간 교류를 신청하였고, 2001년 들어서도 지방자치단체의 남북교류 신청이 지속되고 있음이 이를 입증하는 것이다.

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

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

노력이 필요할 것이다.

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

따라서 여기서는 지방자치단체의 남북교류의 개념 및 그 특성과 경기도의 남북교류 대상기관의 선정 및 접근방법에 대한 시론적 고찰을 제시하고자 한다.

II. 지방자치단체 남북교류의 개념과 특성

1. 지방자치단체 남북교류의 개념

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

일반적으로 교류란 둘 이상의 상이한 주체간에 무엇인가를 주고받는 행위양식을 일컫는다. 따라서 지방자치단체의 교류란 교류의 주체가 지방자치단체가 되는 교류 즉, 둘 이상의 상이한 지방자치단체간에 무엇인가를 주고받는 행위양식을 의미한다. 이러한 측면에서 보면,

지방자치단체의 남북교류란 단순히 남북한의 지방자치단체간에 무엇인가를 주고받는 행위양식으로 규정할 수 있을 것이다.

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

우선 이론적 차원에서 지방자치단체의 남북교류가 어떠한 형태에 포함되는가를 살펴볼 필요가 있다. 흔히 지방자치단체의 교류는 공간적 요소를 기준으로 두 가지의 형태로 구분된다. 즉, 특정 지방자치단체의 교류대상 지방자치단체의 공간적 위치가 국가를 기준으로 국내이나 또는 국외이냐에 따라 국내교류²⁾나 국제교류³⁾로 분류되고 있다. 지방자치단체의 남북교류의 공간적 요소는 남한 지방자치단체를 중심으로 할 경우 교류대상 지방자치단체의 공간적 위치는 북한이 된다. 또한 북한 지방자치단체를 중심으로 할 경우 교류대상 지방자치단체의 공간적 위치는 반대로 남한이 된다. 여기서 문제는 남한에 위치한 지방자치단체와 북한에 위치한 지방자치단체 상호간 교류를 국내교류로 간주할 것인지 아니면, 국제교류로 규정할 것인가이다. 이는 남한과 북한이 동일한 국가의 영토이나 아니냐의 문제이다. 남한과 북한이 공간적으로 동일한 국가에 속한다는 근거로는 현행 우리나라의 헌법규정을 들 수 있다. 헌법 제3조의 규정에 의하면, 우리나라의 영토는 한반도와 그 부속도서라고 되어 있다. 따라서 북한도 당연히 우리나라의 영토에 속함으로써 남한의 지방자치단체와 북한의 지

2) 예를 들면, 1998년 경상남도 마산시와 전라남도 목포시간에 체결한 자매결연과 같이 국내에 위치하고 있는 자치단체간의 상호 교류를 국내교류라 할 수 있다.

3) 지방자치단체의 국제교류는 지방자치제 실시 이후 각 지방자치단체가 해외 자치단체와 여러 가지 분야에서 추진하고 있는 교류들이 해당된다.

방자치단체간 상호 교류는 국내교류로 간주되어야 한다.⁴⁾ 반면, 남북한 지방자치단체간의 교류를 국제교류로 간주할 수 있는 근거는 실제적인 영토고권⁵⁾의 적용이다. 남한지역에는 대한민국이 그리고 북한지역에는 조선인민민주주의공화국이 각각 배타적인 영토고권을 행사하고 있다. 따라서 우리 나라 헌법의 규정에도 불구하고 북한지역에 대한 대한민국의 영토고권이 실제로 적용되지 못하고 있으므로 북한지역에 설치된 국가는 독립된 주권국가⁶⁾라는 것이다.⁷⁾ 이와 관

-
- 4) 북한지역에 설치된 인민공화국을 독립된 국가로 인정하지 않으려는 논리는 종래 우리 나라의 다수적인 판례 및 학설이다. 즉, 대한민국이 한반도의 유일한 합법정부이고, 대한민국의 영역은 구한말시대의 국가영역 위에 입각한 것이며, 휴전선 북방지역은 이른바 인민공화국이 불법적으로 점령한 미수복 지역이라는 것이다(계희열, 「헌법학(상)」, 박영사, 1995, p.163; 대판 1955. 9. 27, 4288 형상 246; 서울고판 1972. 12. 7, 71 노 998).
 - 5) 영토고권이란 국가주권의 하나로 국가가 국제법상의 제한이 없는 한 원칙적으로 배타적 지배를 할 수 있는 공간에 대한 영역권을 말한다. 이러한 영토고권에는 영역 자체를 자유로이 사용·수익·처분할 수 있는 권리와 영역 내에서 자유로이 통치할 수 있는 권리가 포함된다(김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 1997, p.107).
 - 6) 북한이 국제법상으로도 남한과 별개의 독립된 국가로 인정받고 있는 근거로는 유엔의 회원국으로 가입된 사실을 들 수 있다. 즉, 1991년도에 남한과 북한이 유엔에 회원국으로 동시 가입함으로써 실질적으로 독립적인 주권국가로 인정받는 계기가 되었다. 이에 비하여 중국의 경우 중화인민공화국이 유엔의 회원국임에도 불구하고, 중화민국은 유엔의 회원국으로 가입하지 못함으로써 국제적으로 주권국가로 인정받지 못하고 있다.
 - 7) 이러한 논리는 헌법 제3조의 규정을 해석하는 시각에 좌우된다. 즉, 헌법 제3조의 규정은 비현실적인 것이며, 헌법 제4조의 규정에 의하여 신법 우선의 원칙에 따라 이미 극복된 것으로 북한지역은 사실상 북한의 영토라고 간주하는 것이다(권영성, 「신판 헌법학원론」, 법문사, 1996, p.122). 헌법 제4조에는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정하고 있다.

련된 독일과 중국의 사례를 보면, 대체적으로 공식적·명분적으로는 동독과 대만을 독립적인 주권국가로 인정하지 않으려는 노력을 경주하는 가운데 비정치적인 분야를 중심으로 실제적인 교류를 활발히 추진하였다. 독일의 경우 양독간 민간차원의 교류는 분단직후부터 지속적으로 전개되어 왔음에도 불구하고, 지방자치단체 차원의 교류는 동독의 제의에 서독이 처음에는 거부 의사를 밝혔는데 이는 양독간 지방자치단체의 교류를 실시함으로써 실제로 동독을 주권국가로 인정하는 계기가 될 수 있다는 우려 때문이었다. 그러나 서독이 전술한 문제점을 충분히 인식하고서도 1980년대부터 양독간 교류를 추진한 것은 이를 통하여 평화적이고도 조기에 독일통일을 달성할 수 있을 것이라는 기대 때문이었다. 또한 중국의 경우 대만의 주권국가로서의 지위에 관해서 서로 상이한 견해를 보이고 있음에도 불구하고 양안간 교류는 매우 활발하게 진행되고 있다. 즉, 중국은 「일국양제」⁸⁾의 원칙 하에 대만을 지방자치정부로 간주하고 있으며, 대만은 「일국양구」⁹⁾의 원칙 하에 대만의 정치적 실체를 주장하고 있다. 이는 결국

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

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

독일이나 중국 모두 양국간의 법적 지위에 관해서는 명확하게 정리하지 않은 채 실질적인 필요성에 의해 상호 교류를 추진한 것이라 간주할 수 있다. 우리나라 역시 독일이나 중국과 마찬가지로 북한의 법적 지위에 관해 시기에 따라 상이한 표명을 함으로써 다소 모호한 입장을 보이고 있다.¹⁰⁾ 그러나 남북한의 통일정책 또는 국민감정이 어떠한지 간에 북한이 독립적 주권국가로서 유엔의 회원국으로 가입하고 있고, 더욱이 남한과 마찬가지로 북한이 다수의 국가들과 국가간 외교관계를 수립하고 있는 점을 감안할 때 현실적으로 북한을 독립적 주권국가로 인정할 수밖에 없을 것이다. 따라서 남북한 지방자치단체간 교류는 지방자치단체의 국제교류로 분류될 수 있을 것이다.

한편, 정책적 측면에서 지방자치단체의 남북교류를 구성하는 교류 분야에 관해 살펴볼 필요가 있다. 전술한 바와 같이 단순히 남북한 지방자치단체간에 무엇인가를 주고받는 행위양식으로 지방자치단체의 남북교류를 개념화할 경우에는 교류분야가 특별히 한정될 필요가 없다. 그러나 지방자치단체의 남북교류가 분단국의 궁극적 목표인 통일달성을 위한 효과적 수단의 성격을 갖는 경우에는 교류분야가 정책적 차원에서 조정 또는 제한될 개연성이 높다. 정책적 측면에서 특정분야의 교류는 분단국의 목표인 통일달성에 크게 기여하지 못할뿐더러 오히려 상호교류를 가로막는 저해요인으로 작용할 가능성이 높다고 판단할 경우에는 교류분야에서 제외될 수도 있는 것이다. 이와 관련하여 신중하게 고려되어야 할 것이 정치분야의 포함여부이다. 이는

했기 때문이었다(최의철·신현기, 「상계서」, p.27).

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

화해협력시대를 규정하는 시각과 교류의 활용초점이 무엇인가에 따라 상이한 결과를 도출하게 될 것이다. 대체적으로 화해협력시대는 통일 달성을 위하여 종래의 이질적 양 체제의 동질성을 확보하는 단계로, 동질성 확보를 위한 전략적 수단으로 상호교류가 제시되고 있다.

따라서 이 단계에서 정치적 분야가 부각될 경우 남북관계에 대한 국내외적 관심이 고조되어 오히려 동질성 확보에 장애요인으로 작용할 가능성이 많다.¹¹⁾ 특히, 정치적 분야의 교류는 특정사안의 결정권 한이나 여타의 조건을 고려할 때 중앙정부에 비하여 지방자치단체가 교류주체로서 적합성이 크지 않다. 물론 남북간 교류협력을 통하여 일정수준 동질성이 회복되고, 화해협력시대가 “낮은 수준의 연방제” 등 실질적인 통합단계로 이행될 조짐을 보이는 단계에 이르러서는 당연히 논의될 필요성뿐만 아니라 교류에 포함하여 남북간 정치교류에 관한 구체적 경험을 축적할 필요성도 있을 것이다. 그러나 화해협력시대의 본질적 성격이나 교류의 전략적 활용의미를 고려할 때 지방자치단체의 남북교류에서 정치분야는 제외된 비정치적 분야를 중심으로 한 개념규정이 타당할 것이다.

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

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

<그림 1> 지방자치단체 남북교류의 개념도

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

2. 지방자치단체의 남북교류의 특성

전술한 개념에서 살펴 본 바와 같이 지방자치단체의 남북교류는 분단한국의 통일달성이라는 기본목표를 그 근저에 깔고 있다. 따라서 지방자치단체의 일반적인 교류와는 그 특성을 달리하는 부분이 많다. 여기서는 분단이라는 현실적 조건 및 통일이라는 궁극적 목적과 연관하여 지방자치단체의 남북교류가 갖는 특성들을 고찰하고자 한다.

첫째, 지방자치단체 남북교류의 목적이 교류주체들의 상호 이익도 모보다는 동질성 확보에 있다는 점이다. 일반적인 교류는 대체적으로 교류주체의 이익도모에 그 목적을 둔다. 교류분야에 따라서는 친선도 모나 해당지역의 역사나 문화를 알리는 계기로 교류를 활용하는 경우도 있지만, 통상적으로 교류라는 매개수단을 통하여 상대가 보유하고 있는 정보와 기술을 습득하게 되고, 이를 바탕으로 경쟁력을 강화하여 경제적 이득을 최대화하는 노력을 경주하게 된다.¹²⁾ 이러한 경향은 교류주체가 국가이든 또는 지방자치단체이든 보편적으로 나타나게

된다. 이에 비하여 지방자치단체의 남북교류에서는 교류주체의 이익도모가 반드시 중점을 두어야 할 목적이 아니고, 달성되지 않아도 크게 문제되지 않는 부차적 목적으로 전환된다. 논리적으로 분단국의 상호교류는 기능주의적 통합전략¹³⁾의 수단일 뿐으로 이러한 수단을 통하여 얻고자 하는 일차적 목적은 교류분야의 기능적 동질성을 확보하는데 있다. 물론 남북한에 국한할 경우 북한 또는 북한 지방자치단체를 교류의 무대에 유도하기 위하여 남한 또는 남한 지방자치단체의 경제적 및 재정적 지원을 확대할 수 있을 것이고, 이러한 지원은 결과적으로 북한 또는 북한 지방자치단체의 경제적 이득을 극대화하는 결과로 이어질 가능성도 많다. 그럼에도 불구하고 분단국의 통합전략의 일환에서 활용되는 상호교류는 경제적 이득에 우선하여 동질성의 확보에 일차적 목적을 두게 된다.

둘째, 지방자치단체의 남북교류는 남북관계라는 큰 틀에 구속적이라는 점이다. 이러한 특성은 그 동안 전개되어 온 남북한의 교류에서도 뚜렷이 나타나고 있는데, 전체적인 남북관계가 긴장되거나 주요 사안이 발생할 경우 이를 계기로 상호교류가 연기되거나 취소되는 사례¹⁴⁾가 빈발하였다.¹⁵⁾ 분단국의 상호교류는 분단국의 거시적 상호관계구조와 밀접히 연관되어 있을 뿐 아니라 이러한 거시적 구조에 의하여 직접적으로 영향을 받게 되는 종속변수에 불과하다는 것은 정

12) 이은재, “국제교류가 지역경제활성화에 미치는 영향,” 「2001 지방자치단체국제화교류재단 국제세미나 논문집」, 2001, p.4.

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

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

15) 김병로, “남북 사회문화교류협력 심화를 위한 실천과제.”

치적 통합론에서 지적하는 기능주의적 통합론의 한계이기도 하다.¹⁶⁾ 달리 말하면, 일반적 교류가 교류주체의 결정에 따라 그리고 교류 자체의 타성에 의하여 지속되거나 전개됨에 비하여 지방자치단체의 남북교류는 남북관계의 기본구도가 변화되는 것에 따라 유사한 변화를 나타내게 된다는 것이다.

셋째, 지방자치단체의 남북교류는 교류분야의 제약이 수반된다는 점이다. 전술한 개념규정에서도 이미 언급한 바이지만, 일반적 교류와 달리 분단국의 상호교류는 통합을 전제한 전략적 수단으로 활용되는 까닭에 통합을 저해하는 분야의 교류는 가급적 억제되거나 제외되는 경향이 많다. 이러한 분야의 대표적인 것이 정치분야이다. 분단국의 상호교류에서 정치분야를 제외하는 현실적 논리는 정치적 사안이란 매우 민감한 동시에 명분의 확보가 필요한 것으로 지속적 교류가 용이하지 않다는 것이다.¹⁷⁾ 이에 비하여 이론적 측면에서는 분단국의 통합을 전제로 교류를 그 수단으로 활용하는 기능주의 시각 자체가 비정치적 분야를 교류의 대상으로 국한하고 있다는 점이다. 그러나 이러한 분단국 상호간의 교류에서 정치적 분야의 제외가 요청되는 현실적·이론적 논거에도 불구하고, 현실적으로 정치분야를 배제할 수 없는 요인들이 있다. 그러한 요인 중의 하나가 정치적 교류가 선행되지

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

17) 이에 더하여 남한의 경우 남북교류에서 정치분야의 분리는 1998년 김대중 정부가 출범하면서 표방한 정경분리의 원칙에 근거하고 있다. 즉, 그동안 남북의 상호교류가 확대되지 못한 원인이 정경연계에 있다고 판단하고, “남북간 경제 교류·협력을 정치적 상황에 연계시키지 않고 시장경제원리에 따라 기업이 자율적으로 추진하도록 한다”는 것이다(통일교육원, 「통일문답」, 통일부 교육원, 1999, p.44).

않는 한 비정치적 분야의 교류를 지속·확대할 수 있는 안정적 기반이 구축되지 않는다는 점이다.¹⁸⁾

Ⅲ. 경기도 남북교류대상지역의 선정

1. 남한 지방자치단체의 대상기관선정의 논거

남북교류사업의 추진을 계획하고 있는 지방자치단체들이 적정한 교류대상으로 검토하고 있는 북한 지방자치단체 또는 관련기관의 현황은 아래의 <표 1>과 같다.

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

한편, 교류대상을 선정하는 기준은 크게 몇 가지 유형으로 구분되고 있다. 첫째, 도시규모 및 여건의 유사성이다. 포항시가 “청진시”를 그리고 군산시가 “해주시”를 교류대상으로 선정한 사례가 이에 해당된다. 둘째, 분단전 행정구역의 동일성이다. 이러한 사례는 주로 접경지역 지방자치단체의 교류대상 선정에서 나타나고 있는데, 철원군이 “북한 철원군”을, 고성군이 “북한 고성군”을 그리고 옹진군이 “북한 옹진

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

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

<표 1> 희망교류대상기관검토현황

지방자치단체명	교류대상기관명	선정이유
서울특별시	평양특별시	- 경평축구의 주체
광주광역시	범태평양조선민족경제개발촉진협회	- (주) 시스템의 중계
대전광역시	남포, 개성, 북한 과학관	- 과학담당부서 및 과학기술도시
충청남도	황해도	- 총질의 도민성향 - 농업기반 - 충남도민의 다수가 황해도 출신
전라남도	평안남도	- 행정규모와 여건의 유사
전라북도	민족화해협의회	
경상남도	황해남도	- 경남, 산동성, 야마쿠치, 북한(황해남도)간 4각 교류
경상북도	함경북도	- 동북아 경제협력 요충지
도봉구	함흥, 청진, 평양시 상원군	- 화학공업교류(함흥) - 자유무역항(청진) - 농산물(상원군)
강동구	평양시 강동군	- 동일한 지명
관악구	평북 구성시, 의주군	- 강감찬 귀주대첩 전적지
구로구	평양시 구 또는 소도시	- 북한낙후지역 지원
고성군	북한 고성군	- 분단된 고성군의 동질성
원주시	원산시	- 도시규모 유사 - 신흥도시
양구군	창도군	- 군사분계선 접경 - 금강산 육로관광 대비
철원군	북한 철원군	- 분단된 군으로 역사 동질성
태안군	해주시	- 태안군민의 다수가 황해도 출신 - 해안도시의 공통성
웅진군	황해남도 웅진군	- 웅진군민의 다수가 황해도 출신
담양군	평안남도 군단위 도시	- 평안남도와 전라남도간 자매결연 예정
목포시	신의주시	- 지리적 공통성 - 상호 항구도시
광양시	남포시, 해주시	- 항만물류도시의 공통성
군산시	해주시	- 항구도시의 공통성 - 도시여건의 유사성
창원시	해주시	- 공업도시의 유사성
동구(대구)	개성광역시 개풍군	- 대구시에 고려문화재 풍부
경주시	개성광역시	- 신라수도와 고려수도 - 문화관광도시의 공통성
포항시	청진시	- 철강도시 및 항만도시의 공통성 - 환동해 중심지역

2. 교류대상지역의 선정요건과 선정방법

가. 교류대상지역의 선정요건

일반적으로 지방자치단체가 남북교류에서 대상기관을 선정할 시에는 다음과 같은 요건¹⁹⁾들을 고려하여야 한다.²⁰⁾ 다만, 후술할 일반적인 요건들 외에 한반도의 특수한 분단상황을 고려할 경우 우선적으로 적용되어야할 요건들이 있다. 예를 들면, 강원도와 철원군처럼 분단 전 동일한 행정구역이었던 지방자치단체는 분단 후 분리된 북한의 지방자치단체가 가장 적합한 교류대상기관으로 선정되어야 할 것이다.

1) 행정계층단위

지방자치단체의 남북교류에서 대상기관의 선정시 가장 우선적으로 고려할 요건은 행정계층단위이다. 이는 동일한 행정계층에 포함되는 북한의 지방자치단체를 교류대상으로 선정함으로써 교류효과를 제고 하자는 것이다. 물론 남북 지방자치단체간에는 전체의 수나 그 규모에서 다소 상이성이 존재함으로 일률적으로 행정계층단위를 대상기관 선정에 적용하는 것은 물리적으로 문제가 있을 수는 있다. 그럼에도 불구하고 행정계층단위별로 유사한 기능을 수행함으로 기능적 측면에서 동일한 행정계층단위의 지방자치단체를 대상기관으로 선정함으로써 교류효과를 극대화할 수 있는 기반이 마련된다는 것이다.

19) 행정자치부, 「통일대비 행정자치부의 역할과 과제」, 1998, pp.301-303.
 20) 남북교류의 경험이 있거나 또는 남북교류를 계획하고 있는 지방자치단체를 대상으로 희망 대상기관을 조사한 결과에 따르면, 대상기관의 선정근거를 크게 5개 유형으로 구분할 수 있다. 즉, ① 도시규모 및 여건의 유사성, ② 분단전 행정구역의 동일성, ③ 역사적 유사성, ④ 실향민의 고향, ⑤ 동일지명 등이 그것이다.

2) 도시기능 관련요인

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

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

3) 문화예술 관련요인

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

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

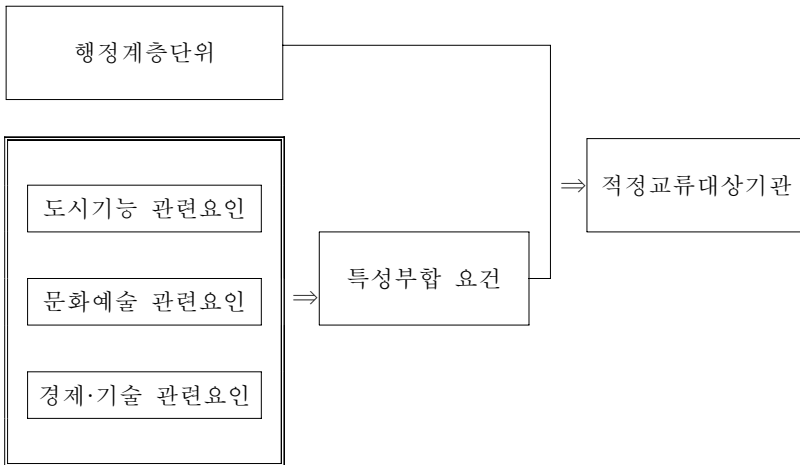
4) 경제·기술 관련요인

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

나. 교류대상기관의 선정방법

지방자치단체의 남북교류에서 적정대상기관을 선정하는 방법은 전술한 4가지 요건들 중 해당 지방자치단체의 특성에 비추어 가장 적합하다고 판단되는 요건을 선정하여 적용함으로써 가능하다. 다만, 전술한 4가지 요건 중 “행정계층단위”는 나머지 3가지 요건에 선행하여 적용할 필요가 있다. 따라서 교류대상기관의 선정은 1단계로 “행정계층단위”요건을 그리고 2단계로 나머지 3가지 요건 중 1개 요건의 적용을 통하여 도출하는 것이다(<그림 2> 참조). 우선 1단계로 “행정계층단위”요건을 적용하여 북한의 지방자치단체 중, 이를 충족하는 지방자치단체의 군을 추출한다. 다음으로 잔여 3개의 요건 즉, “도시기능 관련요인”, “문화예술 관련요인” 및 “경제·기술 관련요인” 중 해당 지방자치단체의 특성에 가장 부합하는 요건을 선정하고, 이를 충족하는 북한의 지방자치단체를 선정함으로써 교류대상기관이 확정되는 것이다.

<그림 2> 교류대상기관의 선정방법



3. 경기도의 남북교류협력을 위한 대상지역 선정

가. 대상기관의 개요

경기도가 남북교류에서 교류대상기관을 북한의 지방자치단체로 한정할 경우 교류대상기관은 1999년 현재 평양특별시, 남포직할시, 개성직할시, 9도, 25시, 147군, 2구 및 38구역이 해당된다.

나. 적정대상기관

경기도의 적정대상기관은 북한의 지방자치단체를 대상으로 전술한 적정대상기관 선정방법을 적용하여 도출할 수 있다. 적정대상기관의 선정방법에 따르면, 1차 요건과 2차 요건을 적용하여 최종적인 교류대상기관을 선정하도록 하고 있다. 우선 1차 요건인 “행정계층단위” 요건을 적용하면, 경기도의 교류대상기관은 평양특별시, 남포직할시, 개성직할시 및 9개 도가 그 대상이 된다. 이들을 대상으로 2차 요건인 “도시기능 관련요인”, “문화예술 관련요인” 및 “경제·기술 관련요인” 중에서 경기도의 특성에 부합되는 한 가지 요건을 도출하여 이를 적용하여야 한다.

문제는 여기서 경기도가 어떠한 사업을 중심을 남북교류를 추진할 것인가 하는 점이 결정되어야 한다. 경기도는 우리 나라의 중추적인 도의 하나로 전술한 3 가지 요건을 모두 포함하고 있는 것으로 간주할 수 있다. 따라서 경기도가 상기의 세 가지 요건 중 어느 요건에 보다 높은 비중을 두고 남북교류를 추진할 것인가에 따라 2단계로 적용할 기준이 달라질 수 있다는 것이다. 여기서 도시기능을 주요 요건으로 상정할 경우에 경기도의 교류대상지역은 평안남도가 적합할 것

으로 판단된다. 이는 경기도와 평안남도 공히 수도에 근접한 공간적 위치로 인하여 도시기능의 수도와의 연계성이 강조되는 까닭이다. 물론 문화예술이나 여타의 요건에 적합한 교류사업을 선정할 시에는 교류대상지역이 달라질 가능성이 높다.

IV. 경기도 남북교류 접근방법

1. 접근방법의 체계화 필요성

경기도를 비롯한 지방자치단체의 남북교류는 분단국간 교류라는 점과 북한의 체제특성을 감안할 때 일반적인 국내외교류와 동일한 방법으로 접근하기는 어려울 것이다. 즉, 경기도의 남북교류에서 작용하는 변수들이 일반적인 국내외교류에서의 변수들과 상이하고, 또한 그 변수들을 정확하게 예측하는 것도 용이하지 않다. 따라서 경기도의 남북교류에서는 보다 체계화된 접근방법을 수립하는 것이 요청된다.

경기도의 남북교류를 추진함에 있어 체계화된 접근방법을 수립함으로써 일차적으로는 북한의 교류대상 지방자치단체를 남북교류의 장으로 유도할 수 있고, 장기적으로는 남북교류를 지속시킬 수 있는 효과를 얻을 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 경기도의 남북교류를 통하여 해당 지방자치단체간의 상호이해 및 동질성 확보에 더하여 상호이익이라는 교류의 일반적 목적까지 달성할 수 있는 효과를 도모할 수 있을 것이다.

2. 경기도 남북교류 접근방법의 체계화

경기도의 남북교류 접근방법을 체계화하기 위해서는 다양한 변수들

에 대한 고려가 필요할 것이다. 그럼에도 불구하고 경기도의 남북교류를 전반적으로 구조화하는 요인은 교류분야, 교류목적 및 교류방법의 세 가지라 할 수 있다. 따라서 경기도의 남북교류 접근방법을 체계화하는 방안도 이러한 세 가지 요인에 대한 합리적 고려를 통하여 도출하고자 한다.

가. 교류분야

지방자치단체의 남북교류분야는 전술한 바와 같이 비정치적인 분야로 그 범위를 한정하였다. 그러나 교류의 단계에 따라서는 정치적 분야가 교류분야에서 반드시 제외될 필요는 없을 것이다. 장기간의 비정치적 분야의 교류를 통하여 상호간 신뢰가 충분히 구축되었을 경우에는 오히려 정치적 분야를 교류분야에 포함시킴으로써 통일달성의 촉진제로 활용할 수 있을 것이다. 또한 비정치적 분야의 교류도 남북교류의 초기단계에서 모두 추진되는 것은 바람직하지 않다. 자매결연과 같은 포괄적인 분야의 교류는 현재와 같이 북한의 지방자치단체와 직접적인 협정체결이 용이하지 않은 상황에서는 오히려 남북교류를 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 있기 때문이다.

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

나. 교류목적

경기도의 남북교류에서는 교류목적도 각 단계에 따라 차별화될 필요가 있다. 화해협력시대의 남북교류는 경제적 이익도모보다는 기능간 동질성 회복과 상호신뢰 구축에 일차적 목적이 있다. 그러나 남북교류의 모든 단계에서 이러한 목적이 추구될 필요는 없을 것이다.

남북교류의 초기단계에서는 북한의 지방자치단체가 경기도의 교류제외에 적극적인 수용의사를 보일 것인가 하는 점이 주된 관심사가 될 것이다.²¹⁾ 따라서 비록 과도한 재정지출이 수반되더라도 북한 지방자치단체를 남북교류의 장으로 유도하기 위한 것이 일차적 목적이 될 가능성도 있다. 또한 장기간의 남북교류를 통하여 상호간 신뢰가 구축된 다음에는 상호 이익도모를 일차적 교류목적으로 설정하여도 무방할 것이다. 경기도의 자본과 기술 그리고 북한 교류대상기관의 자원과 노동력을 결합하는 적절한 경험방식을 모색함으로써 상호 이익을 도모하는 교류를 실현시킬 수 있을 것이다.

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

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

다. 교류방법

일반적으로 경기도의 남북교류는 북한 지방자치단체와 직접적인 접촉 및 협정체결을 통하여 이루어지는 것으로 간주할 수 있다. 그러나 경기도의 남북교류에서는 이러한 일반적 교류방법을 다소 변화시킬 필요가 있다. 우선 남북교류의 초기단계에서는 비록 남북정상회담을 통하여 화해협력시대의 전개에 상호 합의하였음에도 불구하고 북한 지방자치단체와 직접교류가 용이하지 않을 수도 있다. 이러한 경우에는 외국 지방자치단체를 활용한 다자간 교류·협력의 방법²²⁾을 모색하거나 또는 국제기구를 활용²³⁾하여 교류·협력을 추진하는 것도 대안으로 고려할 수 있다.

이와 같은 다양한 방법을 통하여 남북교류가 일정궤도에 진입하면, 일반적 교류방법과 마찬가지로 북한의 지방자치단체와 직접 접촉하고, 교류협정을 체결하는 교류방법을 활용함으로써 교류의 효율성을 제고하는 것이다.

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

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

토 론

경기도의 남북교류협력사업 추진방안

1. 정승우(경기도 기획관리실장)
2. 양훈도(경인일보 논설위원)
3. 나진택(경기도의회 의원)
4. 김학성(통일연구원 선임연구위원)
5. 게르하르트 미헬스(한스 자이델 재단 한국사무소 대표)

정승우(경기도 기획관리실장)

남북교류협력시대를 대비한 경기도의 전략에 대해서 두가지 차원에서 말씀드리겠습니다. 우선은 경기도와 같은 북한과의 접경지역의 개발 전략에 대해서 말씀드리겠으며, 다음으로는 접경지역 개발을 위한 전략사업에 대해서 구체적으로 말씀드리겠습니다.

접경지역 발전의 핵심적 과제는 남북분단을 이유로 한 개발규제와 그 동안의 공공·민간투자의 미흡으로 인하여 초래된 인프라와 생활여건 악화를 개선하고, 이 지역을 남북교류협력을 위한 기지로 육성하는 것입니다. 따라서 접경지역 발전의 접근 논리는 우선, “접경지역의 생활조건, 경제구조 및 사회구조가 수도권 전체 내지 국토 전체지역과 최소한 동등하게 만들어져야 한다”는 것입니다. 둘째, 접경지역에 대한 지원을 본질적으로 국내 지역 및 경제구조에 관련된 것으로 한정하지 않고, 대북 교류협력정책의 일환으로 추진토록 부각시키는 것입니다.

이러한 핵심적 과제를 기반으로 하여 접경지역 개발정책의 방향에 대해서 살펴보면 다음과 같습니다. 제4차 국토계획에서는 접경지역을 개발과 보전, 안보적 요소가 조화를 이루도록 종합적으로 관리하도록 합니다. 중·장기적으로는 교류협력사업과 연계된 평화벨트를 조성하며, 남북한간의 단절된 육상 교통망의 단계적 복원을 추진(국도 6개, 철도 4개 노선)하고, 연안수송체계 구축을 추진하는 것입니다. 이에 따라 우선 접경지역의 발전을 위한 정책방향은, 인프라 및 공공시설 확보를 통한 정주환경 개선과 생산환경의 개선하는 것입니다.

둘째로는 남북교류협력공간의 개발을 통한 통일기반의 조성하고, 셋째는 자연생태 보존 및 환경오염 저감을 통한 환경을 보전하며, 넷째로 기업유치와 관광개발을 통한 지역경제활성화를 추진하고자 합니다. 마지막으로 개발규제완화를 통한 주민불편 완화 및 지역개발 활

성화 등도 설정할 수 있습니다.

접경지역의 부문별 개발방향에 대해서 좀더 구체적으로 이야기해보겠습니다. 우선 공간개발 면에서 남북교류단지 조성, 접경지역 주민 생활환경 개선, 남북연결축 개발 등이 있으며, 토지이용 면에서는 개발가능지역과 보전지역의 구분, 생태보전지역의 지정 및 관리 등을 들 수 있습니다. 또한 단절된 철도, 국도 등 교통망 복구 등을 교통 분야에서 추진해야 하며, 통신교류, 전력의 교류 및 공동개발, 임진강 수계 농업용수 공동개발, 비무장지대 생태자원 조사 등도 개발해야 합니다.

경기도를 기준으로 접경지역 개발을 위한 전략사업을 좀더 구체적으로 이야기하겠습니다. 이것은 교통인프라 투자사업, 수자원 및 방재를 위한 임진강 공동개발사업, 남북협력단지의 조성사업, 비무장지대 및 접경지역의 자연생태 보전 사업의 네 가지가 있습니다.

교통인프라 투자사업은 남북간 경제교류와 통합을 효율적으로 수행하기 위해서는 우선적으로 단절된 교통망의 연결이 이루어져야 할 것이기 때문에 반드시 필요합니다. 교통관련 SOC 분야의 대북 지원 및 투자사업은 남북한 육로 수송망 연계와 TSR, TCR의 부설, 남북경협을 위한 북한의 항만·공항 개선 사업, 북한의 주요 간선 철도·도로망 개선 사업 등을 요소로 하고 있습니다. 투자순서를 보면, 우선 서울-고양-파주-관문점-개성-평양으로 이어지는 국도1호선과 경의선 철도를 복원시키고, 서울-의정부-동두천-연천과 철원-평강-원산으로 연결되는 국도 3호선과 경원선 철도를 연결시켜 국토의 기간축을 회복시키는 것입니다. 또한 새로운 교통축으로서 김포-강화-개풍-해주축의 연결이 필요한데, 이 축은 현대아산의 서해안공단 구상, 삼성전자의 해주공단 구상 등 민간기업들이 선호하는 투자지역을 뒷받침하는 인프라축입니다.

수자원 및 방재를 위한 임진강 공동개발사업은 현재 임진강유역 접경지역의 용수는 광역 및 지방상수도, 지하수에 의하여 충당하고 있으나 양질의 상수도 공급 및 부족한 물수요를 충당하기 위해서는 광역상수도의 개발이 필요합니다. 임진강계통 광역상수도사업은 1일 15만 톤의 용수를 동두천시, 파주시, 포천군, 양주군 등에 보급할 계획으로 연천군 군남면, 파주시 파평면을 취수 후보지로 사업을 진행하였으나, 주민반발 및 수질문제로 인하여 현재 사업의 진행이 취소된 상태입니다. 그러나 남북교류 및 통일 후 용수부족현상에 대비한 남북한 공동상수원 개발이 필요합니다. 이를 위해 단기적으로는 지방상수도를 개발하고, 장기적으로는 임진강 광역상수도의 개발이 필요하며, 동시에 임진강수질의 지속적 개선이 정책적으로 추진되어야 합니다.

한편, 6·15 정상회담이후 합의한 임진강 수방 대책은 매우 시급하고 중요하며, 남북한 접경 주민들에게 가장 피부에 와 닿는 남북교류협력사업이 될 수 있습니다.

남북교류협력단지의 조성사업은 그간 중앙정부 주도의 남북교류 및 통일대비사업으로는 평화시 구상, Korea공단 조성, 통일동산 건설사업, 북한난민수용소 계획 등이 있었습니다. 그러나 기존 계획상의 평화시 구상은 유엔사 관리하의 DMZ, 우리정부 관할하의 남한지역, 북한정부 관할하의 북한지역이 포함되어 북한 및 국제적 양해가 이뤄지기 전에는 실현이 불가능합니다. 따라서 남북교류협력단지의 기능은 학술교류, 기술교류, 물자교류, 인적교류로 특화시킬 필요가 있습니다.

마지막으로 비무장지대 및 접경지역의 자연생태 보전을 살펴보면 먼저 접경지역에 대해 민간환경단체, 환경부 등의 정부부처, 대학교수, 연구소의 연구인력 등 민·관·학·연이 모두 참여하여 정밀하고 충분한 조사를 실시하여 이를 근거로 자연환경보전 종합계획을 수립토록

해야 할 것입니다.

특히 접경지역지원법은 환경부의 자연환경보전종합계획 수립을 의무화하고 있습니다. 접경지역의 자연환경보전을 위한 권역 구분에 의한 토지이용계획 수립은 「제4차 국토계획」에서 보전지역, 준보전지역, 정비지역으로 구분 관리하도록 되어 있습니다. 그러나 이러한 지역부분의 문제점으로는 접경지역을 전체적으로 몇 개의 권역이나 지역으로 다시 지정하는 것은 지역구분에 따라 필연적으로 행위규제가 이어지기 때문에 토지소유자의 큰 반발을 불러일으킬 수 있고 또한 접경지역 전체를 규제 권역이나 지역으로 구분할 경우 여건변화에 따른 유연성을 잃게되어 경직적인 토지이용규제가 나타날 것입니다.

따라서 보전할 지역에 대해서는 지구단위에서 행위규제와 보전을 위한 사업들이 함께 할 수 있는 유네스코의 “생물권 보전지역의 용도 지구 개념”이 더 유효합니다.

북한은 국가체제나 사회구조상 실질적 의미의 지방정부가 존재하지 않고 북한주민의 사상적 동요를 우려하는 북한측 내부사정으로 정상적인 중앙의 교류승인은 거의 불가능한 상태입니다.

그러나 문화·체육 등 비정치적 분야와 민간차원의 인도적 지원 및 구호사업에는 북한당국도 호의적인 자세를 보이고 있으며 특히 민간 분야 협력분야는 아직까지는 인도적 지원 분야에 한정되어 있으나 점차 다양화되는 추세에 있습니다. 최근에는 국내에서 과잉 생산된 물품을 북쪽에 지원함으로써 수급조절과 가격안정을 꾀하는 일석이조방식이 확산되고 있습니다.

또한, 현재까지의 남북 지방자치단체간 교류협력사업은 각 자치단체 별로 산발적으로 진행되고 있으나 강원도 및 부산을 제외하고는 아직까지 뚜렷한 성과를 이루고 있지 못하고 있습니다. 따라서 경기도는 국가의 대북 교류협력 정책에 대한 지방적 차원의 지원을 강구하기 위

해 경기도의 지역적 특성과 자원 등을 감안 남북교류협력 사업을 지원하고자 합니다. 그리고 남북 지방정부간의 상호발전과 주민간의 이질성을 극복하여 남북사회의 통일을 이룩하는데 기여코자 합니다.

양훈도(경인일보 논설위원)

남북교류의 목적은 민족동질성의 확보에 기초해서 진행되어야 한다고 생각합니다. 따라서 이러한 교류의 목적을 잊어서는 안되며 분단기간 이상의 준비하는 시간이 필요합니다. 이것은 단기간이 아닌 긴 호흡으로 착실히 준비해야 하며 설령 정치적 통일이 이뤄져도 남는 과업입니다. 따라서 자치단체의 진정한 교류는 어쩌면 이 시점부터 시작되는 것이라고 생각합니다.

남북교류에 있어서 전제조건은 카운터파트가 분명히 있는 작업이라는 점입니다. 따라서 일방적인 수도 없으며 일방적이어서도 안됩니다. 이제까지 북한과의 교류에 있어서 왔다갔다 하는 하면서도 상대의 실체를 인정하지 않는 이율배반적인 면은 없었는가에 대해서 생각해 보아야 합니다. 이제부터는 교류의 첫 단추부터 상대방과의 상호교감 속에서 풀어나가야 합니다.

교류에 있어서 정치적인 상황의 변화도 중요한 요소인데 정권 단체장이 바뀔에 따른 영향을 최소화시켜야 합니다. 어차피 남북교류라는 것이 우리의 정치구조상 정치적 변화와 무관하기는 힘들지만 이러한 영향을 최소화시키지 못한다면 지금의 논의는 내년의 선거 이후에는 아무런 의미없는 것들이 되기 때문입니다. 또한 통일부 장관의 해임과 북한의 6개월만의 대화 재개 신호 등은 지방자치단체가 교류를 추진하기엔 걸음마도 떼기 힘든 조건들이 중첩적으로 영향을 주고 있습니다. 그래도 가능한 한 영향을 덜 받는 방향으로 꾸준히 추진해야 합니다.

다만 경계해야 할 점은 남북 모두가 선전효과를 노린 한견주의는 지양해야 한다는 것입니다. 이것은 주제발표에서도 강조된 사항이지만 일단 한견을 하더라도 지속가능한 것으로 추진해야 합니다. 일단 터트리고 보지는 식의 형식적·상징적 추진은 경계해야 합니다.

남북교류를 진행함에 있어서 이것을 자치권의 확대계기로 삼아야 한다는 점에는 전적으로 공감하는 바입니다. 따라서 자치 재정 자결권 확대문제를 늘 염두에 두고 일을 추진해야 합니다.

또한 반드시 북한만을 자치단체의 카운터 파트너로 삼아야 하는가에 대해서도 생각해봐야 합니다. 북한만을 생각하는 것은 단순명료한 발상이기도 하나 현실성이 떨어집니다. 반드시 당중심의 중앙집권국가의 자치단체에 매달릴 이유는 없습니다. 그리고 초기단계에 있어서 자치단체에만 집착할 이유도 없습니다. 따라서 개방형 접근도 고려해야 합니다.

남북교류를 진행하는 단계별로 세단계로 상정해 볼 수 있습니다. 첫째는 실질적인 창구를 이용하는 것으로서 예를 들어 대외업무 담당 기구 등을 대상으로 접근하는 것입니다. 둘째는 기존의 경기도의 국제네트워킹을 이용하는 방법입니다. 중국의 요령성이나 필요하다면 일본의 가나가와현 등을 활용할 수 있습니다. 이 방법은 북한의 입장에서 상대적으로 부담이 덜어질 것이라고 생각합니다. 따라서 경기도로서는 1석 3조의 효과를 기대할 수 있는 것입니다. 셋째는 안정적인 교류기반이 마련된 시점에서 파트너 지방자치단체를 선정하는 방법입니다. 이밖에도 여러 가지 단계를 상정해 볼 수 있을 것입니다.

남북교류에 있어서 교류의 준비작업으로 교류협력기금과 통일장학생 같은 재정을 뒷받침할 기금 조성사업을 지금부터 바로 시작해야 된다고 생각합니다. 교류협력사업은 전문성있는 인재가 요청되는 분야이니 담당 부서의 설치도 적극적으로 검토할 필요가 있습니다. 전

문성있는 인재의 육성을 위해서는 관련분야 대학원생을 대상으로 한 장학사업을 구상할 수도 있으며 이것이 발전하면 앞으로 남북학생교류 등으로 이어갈 수도 있을 것입니다.

그밖에 가능성이 있어 보이는 협력사업으로는 첫째로 통일농장을 들 수 있겠습니다. 이것은 통일이 되면 정부차원 사업이 될 가능성이 높지만 당장 농업분야의 협력이 북쪽에서 절실하고 한국농업의 중추인 경기도의 위상을 적절히 활용하여 민통선 안에 남북 농업 협력 연구 실습 교육 등을 할 수 있는 농장 또는 농업시설을 갖춘다면 북의 호응을 기대할 수 있지 않을까 합니다. 이미 강원도의 씨감자 원종장 등이 이미 있으나 농업시설은 다다익선이라 생각합니다. 성공적으로 발전하면 이것을 모태로 유기농산물을 생산하는 부속농장을 남북 곳곳에 확대해 나갈 수도 있다고 생각합니다. 둘째는 부천 국제 판타스틱 영화제(PiFan: Puchon International Fantastic Film Festival)에 북한영화를 참여시키는 방법입니다. 부천 국제 판타스틱 영화제는 도내 행사중 북이 호응할 가능성이 가장 높다고 판단되며 영화에 대한 북 지도자의 취향 등을 고려하면 성공가능성이 높습니다. 아울러 도 산하 공연단, 도립 팝스, 국악단, 무용단, 극단 등의 교류 공연도 추진하는 방법도 있습니다.

나진택(경기도의회 의원)

한가지 말씀을 드리고 싶은 것은 우리가 남북상호교류협력을 하고자 할 때에는 남북한의 이질화를 어떻게 극복하느냐 하는 것이 상당히 중요하다는 것입니다. 그래서 저는 1998년에 도(道)로부터 50%, 우리 협의회에서 50% 재정을 대서, 탈북자들을 데려다가 토론회를 했습니다. 그것도 중·고등학교 선생님들, 교장 선생님들을 비롯해서 사회단체들에서 참여해서 토론회를 했습니다. 그 토론회는 우리가 귀순자

를 불러다가 북한실정을 각평하는 것이 아니라, 귀순자들이 남한에서 살 때에 부딪히는 문제점을 이야기하는 자리였습니다. 귀순자들의 생생함 체험을 그들의 입을 통해서 들으니까 여기에 사는 사람들도 그를 통해 이해함으로써 거리를 좁힐 수 있는 자리였습니다.

이러한 것이 소위 이질화를 좁히는 것이라고 생각하며 그 토론은 대단히 성공적이었습니다. 토론은 물론 중앙지에는 보도가 안됐지만, 지방지, TV에서도 보도되었습니다. 이후 1999년에도 50%의 재정을 제공하며 토론을 재추진코자 하였으나 예산지원이 안되어서 현재까지 추진되지 못하고 있는 실정입니다.

두번째로 말씀드릴 것은 남북교류협력을 함에 있어서 특히 지방자치단체간의 관계에 있어서 북한의 지방자치단체와 사회단체-엣그제 8·15 경축행사에서도 문제가 상당히 많이 있었습니다만-를 어떻게 볼 것인가입니다. 북한의 지방자치단체는 말할 것도 없고, 사회단체를 과연 민간단체로 볼 수가 있겠느냐 하는 것입니다. 그리고 북한을 정확히 알고 최소한 사전에 어떻게 해야한다는 것쯤은 충분히 알고 그들을 상대해야 합니다. 정확하게 알지 못하고 들어가면은 늘 실패하는 법이지요.

세번째는 마침 독일에서 멀리 오셔서 해주신 말씀 중에 서로 주고 받는 경제협력 즉, 상호교류협력을 말씀하셨습니다. 질문하신 분도 북한이 가난해서 가져올게 뭐가 있느냐고 말씀하셨지만 그렇지 않습니다. 꼭 물질적인 것만 있는 것은 아닙니다. 예컨대 우리가 돈을 주고 북한의 수용소에 있는 사람들을 빼내올 수도 있습니다. 물론 독일에서 그런 경우가 있었습니다. 또 납북된 사람들을 반환하는 문제도 있는데, 그런 것들이 꼭 돈을 가지고 하는 것은 아닙니다. 자기들이 제공한 만큼 이쪽에서 내놓는다면 가능한 이야기입니다. 그러한 과정에서 국민들로부터 이해를 받고 국민들을 설득하여 일을 성사시킨 후

통일을 이야기하는 것이라고 생각합니다.

끝으로 지금까지 이와 같은 행사를 준비하시고 많은 애를 써주신 우리 교류협력분과위원회에게 부탁의 말씀을 드리겠습니다. 경기도뿐만 아니라 통일부 산하에 있는 통일교육 전문교육위원회가 각 시·도에 있습니다. 이점을 유념하시어 대화를 해주셨으면 합니다. 통일교육 전문교육위원회에는 교수, 언론인, 전문가 등이 많이 있습니다. 숫자가 그리 많이 있지는 않지만, 이야기를 할 만한 사람들은 많이 있으니 앞으로는 이런 교류를 많이 개방해 주셨으면 좋겠습니다. 감사합니다.

김학성(통일연구원 선임연구위원)

저는 다음의 세가지에 대해서 말씀드리겠습니다.

첫째는 남북지방자치단체간 교류·협력의 의의와 예상되는 문제점, 둘째는 교류·협력 대상 지방자치단체의 선정과 그 실현에 있어서 문제점, 마지막으로 경기도가 대북 교류사업을 추진할 때 유의사항에 대해서 말씀드리겠습니다.

우선 남북지방자치단체간 교류·협력의 의의와 예상되는 문제점에 대해서 말씀드리겠습니다. 지방자치단체간의 교류·협력에는 여러 가지 장점이 있습니다. 「남북기본합의서」와 「6·15 남북정상회담」에서 명시적·묵시적으로 합의된 교류·협력 정신을 충분히 반영하고 있으며, 남한 정부가 그동안 여러 차례 확대해온 교류·협력 활성화 조치들을 보다 구체적으로 실천할 수 있는 잠재력을 갖고 있다는 것입니다.

또한 지방정부 차원의 교류·협력은 중앙정부 간의 포괄적 관계 발전 과정에서 발생할 수 있는 획일성을 지양하고, 지역특성에 부합하는 다양한 교류·협력사업을 추진할 수 있습니다. 그리고 예상하지 못하는 북한의 급변사태로 인한 통일이 발생할 경우, 자치단체간 교류·협력은 행정 및 문화 차원에서 효율적 통합의 기반으로 작용할 수 있다는 것

입니다.

하지만 남북한 중앙정부간 교류·협력이 아직 안정화·제도화되지 못한 상황에서 지방자치단체 차원의 대북 사업이 중앙정부 차원보다 더 효율적으로 진행될 수 있다는 보장이 없다는 사실이 문제로 지적되고 있습니다. 남한의 중앙정부에 대한 북한의 부담스러운 요구사항들이나 남북관계 발전에 있어서 북한정권이 기본적으로 우려하는 바를 감안하면, 지방자치단체들이 대북 사업에서 가시적 성과를 거두려고 노력하면 할수록 더 많은 기회비용 또는 학습비용을 치르게 될 가능성이 높습니다. 또한 남한의 지방자치단체 내부차원에서 대북 사업을 추진할 수 있는 역량도 부족하다는 문제가 있습니다. 기초자치단체는 말할 필요도 없고 광역자치단체의 경우에도 대북 사업을 추진할 수 있는 충분한 인적·물적 역량을 제대로 갖추고 있지 못하고 있는 실정이기 때문입니다. 대북 사업 기획, 대북 접촉창구의 개설, 대북 협상 등의 문제를 전담할만한 전문인력의 확보가 절대적으로 부족하며, 추진과정에서 소요되는 공식·비공식적 예산을 감당할 재원을 마련하는 것도 상당히 어려운 실정입니다.

현재 지방자치단체들의 대북 사업에 대한 관심이 고조되고 있지만 향후 사업 추진과정에서 큰 시행착오나 혼란의 사전예방은 물론이고 효율성을 제고하는 방안을 모색하는 것이 시급합니다.

둘째로 교류·협력 대상지방자치단체의 선정과 실현의 문제에 대해서 말씀드리겠습니다. 선정기준이나 방법은 금창호 박사님께서 아주 상세하게 설명해 주셨습니다. 하지만 이러한 기준에 의한 선정은 북한이 이에 긍정적으로 대응할 것인가의 여부에 문제가 있습니다. 따라서 현실적인 문제는 별개로 생각합니다. 다만 독일의 사례는 향후 북한측의 대응 태도를 추측하는데 시사점을 제공해 준다고 생각합니다.

독일의 경우를 좀더 자세히 말씀드리면 1986년부터 1989년 11월

9일 베를린 장벽이 무너지기 이전까지 독일의 지방자치단체간 교류·협력을 가능케 한 도시간 자매결연이 성사되는 과정을 살펴보도록 하겠습니다. 자매결연 대상도시 선정은 서독 도시들에 의해서가 아니라, 대개의 경우 동독 정권의 고위층에 의해 결정되었습니다. 물론 서독 도시들이 자매결연 신청시 상대도시를 지명한 경우도 있었지만, 이 경우 대부분 성사되지 못했기 때문에 동독 측의 결정에 맡기는 것이 일반적 추세였습니다. 문제는 동독 정권이 대상도시 결정에 있어서 어떠한 기준을 적용했는지 밝힌 적이 한번도 없었다는 것입니다. 동독 도시와 자매결연을 맺은 서독 도시들을 대상으로 설문 조사한 결과자료에 따르면, 동독 측의 자매도시 선정에 대한 일반적 추세를 어느 정도 엿볼 수 있습니다. 우선 자매결연 체결 도시들이 서독의 각 주에 고르게 분포되어 있다는 점을 감안할 때, 일단 동독은 서독 도시들의 주별 분포에 형평성을 고려한 것 같습니다. 그리고 자매결연 초기, 동독 측은 서독의 중·대도시를 파트너로 선호하는 경향을 보였으나, 1988년 3월 이후 점차 소도시도 선택되는 추세가 강해집니다.

또한 초기 동독 측은 사민당이 집권하고 있는 서독 도시들을 파트너로 선호하는 경향을 보였으며, 시간이 지나면서 조금씩 개선되었습니다.

자매결연을 성사시킨 서독 도시의 사례를 분석해보면, 대체로 세 가지 방법을 통해서 성공적 결과를 얻었다는 것을 알 수 있습니다.

첫째, 동독 측에 단순히 신청하지 않고, 동독 측과 밀접한 관계를 갖고 있거나 영향력을 행사할 수 있는 정치나 경제분야 거물급 인사의 주선을 활용했고, 둘째 트리에(Trier)나 부퍼탈(Wuppertal)과 같이 마르크스나 엥겔스의 고향이라는 점에서 동독 측 고위인사가 먼저 자매결연을 제의하는 경우도 있었습니다. 셋째, 동독시 당국이 서독 도시에 직접 의사를 타진하는 경우로서 이는 대개 도시당국의 결

정이라기보다 동독정권의 결정이 간접적으로 전달된 것이었습니다.

어쨌든 동독 측의 자매도시 선정과정에서 특별한 기준을 발견하기 힘들다는 점을 감안하여, 동독정보기관이 대서독 정보수집 및 공작을 위해 서독 내부에 비밀리 설치한 협력조직사업체계(간첩망)도 한가지 선정기준으로 작용되었을 가능성에 대한 추측도 가능합니다. 이 추측에 따르면, 최소한 1/3에 달하는 동독 측의 자매도시 선정은 그러한 기준에 의해 이루어졌을 것이라고 생각합니다. 이를 바탕으로 생각해 보면 경기도의 의도대로 대상 지방자치단체 선정이 실현될 가능성은 별로 높지 않지만 대북 제안사업이 북한측의 관심을 촉발하고 또 북한 고위층의 인정을 받을 수 있다면, 의외로 파트너 선정 및 실현의 어려움이 쉽게 극복될 수도 있을 것입니다.

마지막으로 경기도의 대북 교류사업 추진시 유의할 점에 대해서 말씀드리겠습니다. 사업종류의 선정에 있어서 파트너 지방자치단체의 선정과정에서 어떠한 사업을 선정할 것인가를 먼저 생각하는 것이 실현의 지름길이라고 생각되는 바, 우선 세가지 측면을 고려할 필요가 있습니다. 첫째는 자치단체 수준에서 감당할 수 있는 능력 보유 여부에 대해서 고려해야 합니다. 경기도에 특화된 사업 개발(접경지역의 장점을 최대화)이나 이를 위한 재정보조 가능성 검토해야 합니다. 둘째는 북한측에서 응할 가능성 고려해야 합니다. 남북교류·협력 사업에 대한 북한의 기본적 태도는 경제적 이익 내지 인도적 지원확보에 초점을 맞추되, 남한의 정치·사회문화 유입을 최대한 차단하려고 노력하고 있으며, 향후 남북교류·협력이 활성화될지라도 이러한 태도는 지속될 가능성이 높습니다. 경기도가 대규모 대북 투자여력을 갖기 힘들다는 점을 감안하면, 사회문화 또는 인도적 지원 차원에서 접근하는 것이 바람직합니다.

북한은 사회문화 교류·협력 역시 경제적 이익의 관점에서 바라보기

때문에 북한측의 호응을 얻기 위해 일정한 수준의 예산이 뒷받침되어야 할 것입니다.

셋째는 중앙정부 및 도(道)민들로부터 지지 확보 가능성 여부입니다. 한국의 중앙정부는 독일사례를 감안, 지방자치단체들의 자유로운 대북 접촉을 허용하기보다 일정한 지침을 마련하여 대북 접촉을 통제할 것으로 예상되는 바, 향후 남북 지방자치단체간 교류·협력이 본격적으로 시작될 경우 예상되는 남한 지방자치단체들간의 치열한 경쟁에서 우선권을 얻기 위해서는 중앙정부의 주목을 받을 수 있는 사업을 선정하는 것이 요구됩니다.

뿐만 아니라 도민들(특히 보수계층)로부터도 사업의 타당성과 명분을 인정받아야 할 것입니다.

현실적인 대북 접촉창구 확보와 관련해서는 사업추진을 위한 대북 접촉창구는 다양하지만 창구별로 장단점이 있습니다. 첫째는 북한의 고위층과 친분이 있는 중국 조선족 또는 친북 재외교포를 들 수 있습니다. 이것은 가장 손쉽고 경기도 자체적으로 추진할 수 있는 장점이 있으나, 적지 않은 경제적 비용이 요구되며, 자칫하면 비용만 지불하고 성과를 얻을 수 없을 가능성이 높은 바, 리스크를 항상 염두에 두어야 하는 단점이 있습니다.

둘째로는 제3국 주재 북한의 대외 무역일꾼도 가능합니다. 중앙정부의 대북 접촉 승인을 받아 직접 접촉함으로써 사업성사 가능성을 높일 수 있다는 장점이 있으나, 주로 경제적 교류·협력 사업을 추진할 경우에 가능하며, 대규모 협력사업을 전제로 성사가능성이 높다는 것이 단점입니다.

셋째는 대북 인도적 지원 사업을 추진하는 국·내외 NGO들입니다. 인도적 지원 사업을 위해서는 국내외 NGO들의 접촉 라인을 활용함으로써 사업추진의 리스크를 낮출 수 있는 장점이 있으나, 대개 인도

적 지원단체들의 성격이 명확하기 때문에 이를 통해 지방자치단체 교류의 특성을 부각시키는 사업을 추진하기 어렵다는 단점이 있습니다.

넷째는 대북 사업 내지 투자에 직접 참여한 국내 기업인들입니다. 북한에 진출해 있는 대기업 내지 중소기업을 창구로 이용함으로써 역시 리스크를 낮출 수 있으나, 경제적 대가가 수반하며, NGO를 창구로 했을 경우와 유사한 단점이 있습니다. 다섯째는 공식·비공식적으로 대북 접촉을 하는 중앙정부의 정치인 내지 고위 관료입니다. 중앙정부 차원에서 남북관계가 급속도로 진전될 경우, 가장 확실한 접촉창구로 활용될 수 있으나, 자칫하면 중앙정부간 남북교류·협력에 지방자치단체 교류·협력이 종속될 우려가 있으며, 더구나 현 남북관계 상황에서는 아직 활용되기 어려운 실정입니다. 여섯째는 북한과 밀접한 관계를 맺고 있는 제3국의 정치인 또는 기업인들입니다. 가장 바람직하기는 경기도가 북한측과 밀접한 관계를 맺고 있는 제3국의 지방자치단체와 자매결연 등 교류·협력 사업이 선행될 필요가 있습니다. 그렇지 않은 상황에서 제3국의 정치인이나 기업인을 활용할 경우, 앞에서 언급했던 개인적 차원의 접촉시 예상되는 단점들이 그대로 나타날 수 있습니다. 또한 자칫하면, 외교적 문제로 비화됨으로써 정치적 부담이 발생할 수 있습니다.

중앙정부와의 협력 문제는 현재의 남북관계 상황에서 모든 대북 접촉은 중앙정부가 통제하고 있기 때문에 어떠한 경우에도 중앙정부와의 협력이 요구됩니다. 중앙정부는 남한 지방자치단체들간 대북 진출을 위한 과당경쟁, 또는 비합리적 추진에 따른 남북관계 개선에 미칠 악영향 등을 고려할 수밖에 없습니다. 남북 지방자치단체간 교류·협력의 내용이 행정, 경제, 사회문화에 국한된다고 할지라도 이것이 정경분리의 대상으로 명확하게 판단하기 어려운 문제도 존재합니다. 설령 중앙정부가 지방자치단체간 교류·협력에 어느 정도 자율성을 보장해준

다고 할지라도 사업의 성격에 따라 지방자치단체 차원에서 충분한 예산확보가 어려운 바, 중앙정부의 재정지원이 필요할 가능성이 높습니다. 현재 행정자치부와 통일부를 중심으로 남북지방자치단체간 교류·협력 사업에 대한 구체적 방안을 마련 중인 것으로 알려지고 있는 바, 지방자치단체들은 이 과정에 적극 참여하여 자신들의 입장을 반영할 필요가 있습니다.

개별적으로 중앙정부와 교섭이 어려울 것인 바, 지방자치단체 협의체를 적극 활용하는 것이 바람직합니다. 협의체를 활용할 경우, 과당경쟁을 억제할 수 있을 뿐만 아니라, 정보교환 및 상호협력을 통해 보다 합리적 사업추진에 도움을 받을 수 있습니다. 이상입니다.

게르하르트 미헬스(한스 자이델 재단 한국사무소 대표)

김대중 대통령의 대북 정책은-결과적으로 성공을 거두었던-독일의 통일정책을 상당부분 참고하고 있으며, 그 결과 또한 독일과 마찬가지로 성공으로 귀착되기를 바란다는 점은 이미 주지의 사실이다. 이 경우에 필요한 기술로는 독일의 사례를 한국의 상황에 맞게 적용하는 것과 한반도를 둘러싼 외교정세에 관한 정확한 분석, 그리고 북한측의 의도를 파악하는 일 등을 들 수 있을 것이다. 이러한 작업들이 효과적으로 실행되지 않는다면, 독일의 사례가 한반도의 화해와 통일을 위한 모델로서 제대로 기능하지 못할 것이다.

하지만 이러한 과제의 효과적인 수행을 위해서는 정부나 핵심관료들만의 노력으로는 힘이 부족하며, 정부조직 혹은 정치적으로 자립적인 여러 기관들의 도움이 반드시 필요하다. 이에 앞서 하나 분명히 하고 넘어가야 할 사실이 있다. 독일의 경우에는 분단 44년 동안 처음에는 국경통행이 자유로웠고, 후에 냉전시대에 접어들면서 철의 장막이 생기고 난 후에도 동서독간의 접촉이 단절된 경우는 없었으며,

이러한 사실은 독일과 한국 상황의 근본적인 차이점이다. 독일은 기존의 관계를 바탕으로 그것을 가꾸고 확대해 나가는 것이 가능했던 반면에, 한국의 경우에는 기초가 전무한 상태에서 완전히 새로 시작해야만 하는 어려움이 있는 것이다.

이러한 과정에는 많은 고통이 따르고 항상 야당의 비판이 수반되기 마련이며, 이러한 상황은 독일의 경우에도 마찬가지였다. 그러나 필자의 생각으로는, 북한으로 통하는 최초의 틈새와 같은 작은 문을 열기 위해서는 많은 희생이 따를 것이며, 일정부분 위협을 감수할 가치는 있을 것이다. 다만 어떠한 경우에도 군사적 안보는 확고하게 지켜져야 할 것이다.

양측의 접근과 화해과정에는 시간이 필요하며, 절대로 서둘러서는 안 된다. 남북한 양측은 서로의 상황과 양측의 협력으로 인해 발생하게 될 생활의 변화에 대해 머리와 가슴으로 이해할 수 있어야만 한다. 통일 전 독일의 접근은 매우 천천히 진행되었는데, 전체적으로 보면 이 과정은 거의 30년이란 세월에 걸쳐서 전개되었다.

한가지 분명한 사실은, 대결을 통해서는 유럽 전체로 볼 때나, 독일의 경우에도 긍정적인 영향이 창출되지 않았다는 점이다. 이것은 한반도의 경우에도 마찬가지일 것이다. 바로 이러한 점이 김대중 정부가 추구하는 대북 정책의 모티브로 작용하는 요소이다.

가족을 제외하면 대부분의 인간관계는 이웃을 중심으로 형성된다. 독일의 통일과정을 살펴볼 때 이러한 점에 주목할 필요가 있다. 한국의 휴전선처럼, 독일에도 동서독간의 국경선이 존재했었다. 그러나 이 국경선은 분단극복을 위한, 아니 최소한 사람들에게 분단의 상처를 완화시킬 수 있게 하는 기회를 제공하는 바탕으로 독일인들은 이 지역을 인식하였다.

많은 사람들이 이미 알고 있듯이, 독일의 국가구조는 한국의 그것

과는 사뭇 다르다. 독일의 국가구조는 연방주의체제로 이는 자립적인 연방주들과 지방자치단체들을 근간으로 하며 지방분권이 잘 이루어져 있어서 국가의 각기 상이한 행정단위별로 동일한 목표를 추구하는 것이 가능한 체제이다.

이러한 지방분권체제는 상호보완적인 정책시행을 가능하게 하는 등 많은 장점을 가진다. 모든 행정단위가 창의적으로 스스로 일을 기획하기 때문에 중앙정부 단독으로 일을 하는 것보다 명백하게 다양한 발의가 이루어진다. 이러한 구조를 통해 동서독간의 모든 접촉이 처음부터 고위당국자 차원에서만 성사됨으로써 서로 간에 체면을 잃지 않을 수 있었던 것도 하나의 장점으로 들 수 있다.

사정이 이러했기 때문에 구동독과 국경을 접하고 있었던 바이에른 주의 총리는 민간은행들로 하여금 콘소시엄을 결성하게 하여 동독 측에 약 19억 마르크에 달하는 차관을 제공하였는데, 이는 당시 외화난에 시달리던 동독과 서독 측 기업들 간의 비즈니스를 강화시키는 결과로 이어졌다. 이렇듯 개별 연방주가 스스로의 책임 하에 동독과의 협력을 위한 사업을 수행하는 것이 가능했으며, 이를 통해 동서독간의 기본감정이 좋아지는 효과가 나타났다.

서독 인접주들의 지방자치단체들과 동독기관들과의 접촉은 항상 있어왔지만, 1972년에 체결된 최초의 교통관련 국가협약과 이에 따른 기본후속협약을 통해 획기적인 진전의 계기가 마련되었다. 이 협약들을 통해 교통관련 기반시설의 확충을 위한 토대를 마련했던 것이다. 이러한 점에서 한국이 제안한 경의선과 경원선 복구사업은 분명히 남북관계에 긍정적인 영향을 미치는 올바른 시도라 할 수 있다.

독일의 경우에 접경지역이라는 개념은 70년대 초를 기점으로 해서 본격적으로 거론되기 시작했으며, 이는 접경지역의 지방자치단체들과 해당 주들은 교통기반시설들을 확충하였으며, 이 경우에 연방정부로

부터 지원을 받았음은 물론이다. 참고로 독일의 경우에 이러한 과정은 연방정부소관이 아니고, 전형적인 주소관업무이다.

접경지역 협의회가 발족되었으며, 이 협의회는 접경지역의 모든 상황을 관장하는 것을 주임무로 삼았다. 예를 들어 접경지역의 변화상황, 에너지공급, 하천수질관리, 동서독 합동 병충해 방지, 동서독 간 신규 통행로 확보, 자연경관 및 산림보존, 경작 편의제공 등이 그것이다.

이러한 사안들은 동서독 공동 접경지역 협의회 회원이었던 해당 지방자치단체와 해당 주들이 직접 결정하였으나, 위의 내용들 이외에도 협의회는 자연재해예방, 대기보전, 전염병 발생시 상대방 고지의무 등을 위해 협력하기로 합의하였다.

심지어 어떤 경우에는 서독 측이 동독 측 생산시설의 환경보전이나 폐기물처리를 위한 비용을 부담하기도 했다. 그러나 이러한 조치들을 통해 상호이해가 증진되었고, 서로간의 신뢰관계가 형성되었으며, 부분적으로는 동서독 인접지역 간에 적대감이 해소되는 결과가 나타나기도 했다. 이렇듯 모든 조치들이 중앙정부의 개입 없이 인접지역 내에서 자체적으로 결정됨으로 인해 중앙정부는 단지 토대만을 제공하고, 나머지 부분은 해당 지방자치단체가 자율적으로 이끌어 가는 형태를 띄게 되었다.

접경지역과 관련해서 기본협약을 통해 합의한 또 하나의 중요한 사항은, 서독의 접경지역에 거주하고 있는 주민이 대폭 간소화된 동독 측의 사증발부절차를 고쳐, 하루 동안-후에는 이틀로 연장됨-가족, 친지방문이나 사업목적으로 국경선 반대편에 있는 인접한 동독지역을 방문할 수 있게 된 것이다.

이러한 시도는 이산가족의 유대에 도움을 주었고, 서로간의 관계개선에 크게 기여하였다. 독일인들은 이것을 “소규모 국경왕래”라고 명명하였다. 이러한 점에서 다음과 같은 말을 덧붙이고 싶은데, 동서독

간 국경은 어떠한 경우에도 세금을 부과하지 않았다. 모든 물품의 왕래는 관세 없이 이루어졌다.

언제나 관건이 되었던 것은 동독 측의 의지였다.

그들의 의지를 우리는 협약이나, 물적 지원, 정치적 접근을 통해 이러한 방식들의 옳고 그름을 둘러싸고 서독의 정당들은 격렬한 대립양상을 나타내곤 하였다. 조정하였다. 중요한 것은, 서독이 동독에게 이렇게 접근을 시도할 때 언제나 목표가 명확하고 철저히 계획된 원칙에 입각하여 행동했다는 점이다.

정치는 하나의 사업 내지는 거래이다. 두 쪽으로 나누어진 민족을 하나로 합친다는 것은 정치와 경제가 결부된 하나의 거래인 것이다. 거래를 함에 있어서 양쪽이 모두 만족할 수 있으려면, 서로 주고받아야 한다. 일방적인 시혜가 아닌 오고가는 상호작용이 있어야 한다는 의미이다.

서독의 접경지역은 동서독정부 간의 분위기를 쇄신하고 평화적인 이해를 목적으로 하는 정치적 의도를 실행시키는 데에 큰 기여를 함으로써 통일의 기초를 다지는데 큰 역할을 했다. 이러한 과정에서 무엇보다 큰 도움이 되었던 것은, 이 모든 구체적인 실행계획을 입안하고 실천한 주체는 중앙정부도 군도 아닌 지방자치단체들이었다는 사실이다.

< 답변 및 정리 >

최진욱(통일연구원 북한연구실장)

지정 토론하신 분 중에서는 특별한 질문이 없고 지금 플로어에서 한분이 질문을 하셨습니다. 그래서 제가 그 질문에 대해서 간략히 답변을 드리고 제가 한 두가지 점을 말씀드리면서 마치려고 합니다.

우선 평화시 이야기를 하셨는데요. 지금 말씀하신 바와 같이 북한에서 나진·선봉을 경제특구로 지정하면서 철조망을 치고 했다는 건 사실입니다. 그래서 이러한 상황 아래에서 평화시 건설이 과연 실현가능한 것인가에 대해서 지적하셨는데, 저는 당장 평화시를 건설하겠다는 이야기가 아닙니다. 저는 교류협력의 단계를 초기단계, 2단계, 3단계의 세 단계로 나누었습니다. 평화시 건설은 제일 마지막 단계인데, 실질적으로 이 단계에 가면 지금과는 정치적 상황이 많이 다를 것이고 북한체제도 많이 변화되어 있을 것입니다. 저는 그런 체제를 상정하고 말씀드린 것입니다.

그리고 나진택 의원님께서 말씀하신 것 중에서 한가지 명확히 할 것은 북한행정 구역(우리 식으로 말하면 직할시)은 4개가 아니고 3개입니다. 나진·선봉지역이 1991년도 경제특구로 지정되면서 잠깐 직할시의 직위를 얻은 적이 있습니다. 그러나 그 이후에 나진·선봉지역이 호지부지되면서 1996년도에 다시 해지가 되었습니다. 그래서 정확하게는 개성, 남포, 평양 이렇게 3개 직할시와 9개 도가 있다는 것을 말씀드립니다.

그리고 끝으로 결론 겸해서 말씀드릴 것은 남북통일의 과정과 그 이후에서도 지방자치단체의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않다는 것입니다. 독일 경우에 통일과정에서뿐만 아니라 통일이후에도 정치적 통합은 이루었지만 내적 통합, 소위 심리적 통합은 아직까지 안되

고 있습니다. 그 과정에서 동독인과 서독인간의 많은 문제점, 차별성에 대한 문제점이 많이 지적되고 있는데요. 이런 문제점을 해결하는 방법에는 여러 가지가 있겠지만, 그 중에서도 정부차원에서 볼 때는 지방자치단체의 역할이 아주 중요하다고 생각합니다. 그래서 통일의 성패를 가늠하는 중요한 요소가 바로 지방자치단체의 역할이고, 따라서 지방자치단체가 지금의 분단상태에서 통일을 위해서 준비해야 할 일 또한 많다고 생각합니다. 그러나 불행하게도 우리의 지방자치단체는 아직까지 여러 여건상 이런 준비를 해오지 못했고, 작년 정상회담 이후에 갑작스럽게 대북 교류협력사업을 추진하고 있습니다. 준비하지 않은 상태에서 갑작스런 대북 교류협력사업의 추진은 많은 문제점을 노출시켰습니다. 다행이라면 다행이고 불행이라면 불행인데, 지금 남북관계를 비롯하여 지방자치단체간의 교류협력사업도 소강상태에 있다는 것입니다.

현재 지방자치단체간의 교류협력사업은 승인되고 추진되는 사업에 비해서 실질적인 성사가 되지 않고 있습니다. 물론 남북관계의 모든 면이 그렇지만 민간단체, 자치단체, 종교단체간의 모든 남북교류협력은 중앙정부의 정치적 여건에 많이 좌우된다고 할 수 있겠습니다. 그래서 어떻게 보면 작년에 준비하지 못했던 상태에서 추진하였던 교류협력의 기회가 지금 주춤되어 있다는 것이 도움이 되기도 합니다. 이런 주춤된 상태를 다시 활용해서 지금부터라도 준비해야 할 일이 많다고 생각합니다. 지금 지적해주신 바와 같이 여러 가지 도내에 전문인력이 많이 있고, 탈북자도 활용할 수 있고, 이런 것을 통해서 북한 정보도 입수할 수 있습니다. 지금 우리 통일연구원과의 교류협력사업을 했는데, 이런 식의 활용 또는 기타 다른 연구기관과의 활용도 가능합니다. 북한정보를 얻기 위해서 무리하게 안되는 대북 협력사업을 추진하고, 북한에게 몇억 원씩 갖다주는 그런 것보다는 차라리 그런

돈을 이런 준비단계에서 활용을 하면 기회는 또 온다고 생각합니다.

지금 남북관계가 중앙정부차원에서 풀리면 또 그런 기회가 온다고 생각하는데, 그런 기간동안에 역량을 축적하는 기회로 삼는 것이 좋다고 생각합니다. 그래서 작년에 우리가 준비없이 추진했던 남북교류 협력의 기회를 잘 반성하고, 짧은 기간이지만 1년, 2년 동안 준비를 잘 해서 새로운 기회에 대처하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 이상입니다.

금창호(한국지방행정연구원 자치행정팀장)

저도 간단하게 질문하신 것에 대한 답변을 하고 그리고 마무리 말을 잠시 드리겠습니다. 일단 대상지역을 선정하는 것에 대해서 왜 동질성 요건만 기준이 되느냐 보안성과 상이성 이러한 것들도 기준이 될 수 있지 않느냐고 하셨는데, 물론 있습니다.

초기에는 북한에 대한 지원에 관련된 교류사업들을 많을수록 좋다는 교류의 효율성과 관련해서 말씀드리겠습니다. 결국 유사성이 있는 어떤 사업을 선정하고 대상지역을 선정함으로 인해서 시행착오를 줄이고 효율성을 높일 수 있다라는 측면에서 보면 상이성보다는 동질성이 비교우위에 있다고 말씀을 드릴 수 있습니다.

그럼 마지막으로 한마디 드리면, 화해협력시대가 정착되어가는 과정에서 사실 어떻게 접근을 하고, 어떤 사업을 선정하고, 어떤 대상지역을 선정하느냐는 본질적인 문제가 아닐 수도 있습니다. 다만 시행착오가 많은가 적은가, 그에 따른 비용이 많이 투자되느냐 적게되느냐의 차이입니다.

본질적인 차이는 교류 자체의 흐름을 훼손시키지 않을 것이라는 겁니다. 핵심적인 문제는 통일의 방법인데, 거기에는 다양한 방법이 있습니다. 베트남 같은 무력에 의한 통일, 예멘 같은 합의에 의한 통일,

독일 같은 한 체제의 붕괴에 의해서 통일 등 여러 방법이 있습니다. 다만, 평화적 통일방법을 선택할 경우, 교류협력이라는 것 자체가 필수적인 수단이라는 것입니다. 그럼에도 불구하고 교류협력이라는 것은 정치적 권력이라는 거부에서 단절될 수 있는 취약성도 있습니다. 결국 통일에 관련된 정책경고를 하는 저희들이나 교류협력을 추진하는 공무원들이 앞으로 보다 심도있게 연구를 하거나 혹은 고민해야될 부분은 이런 단절현상을 어떻게 헤쳐나고 어떻게 제도화시킬 수 있는 나라는 측면에 좀더 중의를 모아야 한다고 생각합니다. 이상으로 간략하게 마치겠습니다.

이숙자(성신여자대학교 총장)

감사합니다. 이상으로 북한전문가이신 최진욱, 금창호 두분의 발표자께서 공통적으로 지적하고 있는 경기도의 대북 협력방안의 필요성은 다음과 같이 요약될 수 있겠습니다.

남북간의 협력교류는 민족동질성을 회복하고 남북한의 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하며 민족공동체를 형성케 하는 도식을 이루므로 통일국가를 향한 초석이 된다는 것입니다. 경기도의 대북 협력교류도 통일한국을 향한 전략적 수단의 일환으로 보아 제 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 적절한 방향을 적립하고 또한 활용하려는 노력이 필요하다는 것입니다.

아울러 두분 발표자께서는 남북교류협력사업에 대해 급증하는 관심과 의혹이 있지만 내재하는 여러 가지 문제점도 지적하셨습니다. 즉, 북한에 대한 정보부족, 교류협력사업을 추진한 자체 전문인력 및 예산의 부족, 대북 접촉채널의 부족, 사업의 지속성·결여성에서의 구체성 결여 등을 문제점으로 지적해 주셨습니다.

경기도를 사례로 하여 내용을 상세히 제시하며 이를 위한 추진전략

으로 세가지를 제시해주셨는데요. 첫째, 법적·제도적 장치마련, 둘째, 정부의 지원체제 확립, 세번째로 내실있는 사업계획 수립 등 문제점에 대한 극복방안까지 제시하셔서 이는 경기도뿐만 아니고 타도에서 북한과의 교류협력에 관심을 갖고 계신 많은 분들에게도 시사점을 던져주는 유익한 시간이었다고 생각합니다.

오늘 이 자리에서 지적된 이와 같은 여러 문제점들이 보완되어서 경기도의 대북 교류협력관계가 활성화되고 통일한국을 위한 교두보적 역할을 중추적 위치에 있는 경기도가 담당해서 수행해줄 것을 기대합니다.

두 분의 발표자님과 다섯 분의 토론자님 그리고 끝까지 경청해주신 방청석 여러분께도 진심으로 감사를 드립니다. 그리고 이 자리를 마련해주신 통일연구원 서병철 원장님과 그외 관계자 여러분, 경기도의회 여러분들께도 감사를 드립니다.

이로써 경기도의 남북교류협력사업 추진방안에 대한 발표회를 모두 마치겠습니다. 감사합니다.

회 의 일 정

14:30~15:00 개식행사

※ 사 회: 유재근(경기도의회 특별전문위원)

- 국민의례
- 인 사 말: 문부춘(경기도의회 남북교류추진특별위원회 위원장)
- 축 사: 임창열(경기도지사)
서병철(통일연구원 원장)
- 격 려 사: 이규세(경기도의회 의장)

15:00~17:30 발표 및 토론

※ 진행: 김성철(통일연구원 통일정책연구실장)

- 사 회: 이숙자 (성신여자대학교 총장)
- 발 표: 최진욱(통일연구원 북한연구실장)
「경기도 대북교류협력의 방향: 사업내용 및 추진전략」
금창호(한국지방행정연구원 자치행정팀장)
「경기도의 남북교류협력을 위한 대상지역 선정 및 접근방법」

휴 식

- 토 론: 정승우(경기도 기획관리실장)
양훈도(경인일보 논설위원)
나진택(경기도의회 의원)
김학성(통일연구원 선임연구위원)
게르하르트 미헬스(한스 자이델 재단 한국대표소 대표)
- 종합정리