

북한개발지원의 포괄적 추진방안: '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안 모색

경제·인문사회연구회 협동연구총서 09-15-06

지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법

양현모 · 임병연

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 한양대학교 · 우리민족서로돕기운동

K(NU) 통일연구원



지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법

인 쇄 2009년 12월

발 행 2009년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 인수동(4.19길 275) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)

인 쇄 처 양동문화사

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2009

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물판매센터·매장: 734-6818 · 사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법 / 양현모, 임병연 [지음]. —
서울 : 통일연구원, 2009

p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 09-15-06)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-526-6 93340 : ₩10,000

대북 지원[對北支援]

개발 원조[開發援助]

322.83-KDC4

338.91-DDC21

CIP2009004200

“북한개발지원의 포괄적 추진방안: ‘비핵·개방·3000 구상’을 위한 실천방안 모색”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
09-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안: ‘비핵·개방·3000 구상’을 위한 실천방안 모색(총괄보고서)	통일연구원
09-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	통일연구원
09-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	통일연구원
09-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	한양대학교
09-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	우리민족서로돕기운동
09-15-06	지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 접근방법	한국행정연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	임 강 태 선임연구위원 (협동연구 총괄팀장)	박 형 중 선임연구위원 김 정 수 초청연구위원 장 형 수 교수(한양대학교) 이 종 무 소장(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터) 양 현 모 수석연구위원(한국행정연구원) 권 영 경 교수(통일교육원) 강 동 완 책임연구위원
협력 연구 기관	통일연구원	박 형 중 선임연구위원	임 을 출 연구교수(경남대학교) 김 수 압 연구위원 강 동 완 책임연구위원
	통일연구원	김 정 수 초청연구위원	최 수 영 선임연구위원 이 조 원 교수(중앙대학교) 조 한 범 선임연구위원 김 규 룬 선임연구위원 박 영 호 선임연구위원
	한양대학교	장 형 수 교수	김 석 진 연구위원(산업연구원) 송 정 호 교수(우석대학교)
	우리민족서로돕기운동	이 종 무 소장	최 철 영 교수(대구대학교) 박 정 란 선임연구위원(서울대학교 통일평화연구소)
	한국행정연구원	양 현 모 선임연구위원	임 병 연 초청연구위원

목차

C o n t e n t s

지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법

양현모, 임병연

제 1 장 서론

01 연구의 목적 및 필요성	2
02 연구의 범위 및 방법	5
03 선행연구의 검토 및 연구체계	7
가. 선행연구의 검토	7
나. 연구의 흐름 및 체계	9

제 2 장 지방자치단체의 개발지원에 관한 이론적 고찰

01 지방자치단체 개발지원의 개념	7
가. 개발원조위원회(DAC)의 공적개발 원조(ODA)	14
나. 인도적 지원과 개발지원	16
다. 개발협력과 개발지원	19
라. 지방자치단체의 개발지원	20
02 지방자치단체 개발지원의 유형	24
가. ODA의 유형	24
나. 지방자치단체의 개발지원 유형	28
03 지방자치단체 개발지원의 정책네트워크	33
04 지방자치단체 개발지원 성공의 주요 변수	35

제 3 장 국내외 지방자치단체의 개발지원

01 지방자치단체 개발지원의 전개	42
02 한국 지방자치단체의 개발지원	46

03 유럽 지방자치단체의 개발지원	가. 독일 지방자치단체의 개발지원 49
	나. 영국 지방자치단체의 개발지원 54
	다. 프랑스 지방자치단체의 개발협력 56
	라. 네덜란드 지방자치단체의 개발지원 57
04 아시아·북미 지방자치단체의 개발 지원	가. 일본 지방자치단체의 개발협력 59
	나. 캐나다 지방자치단체의 개발지원 67
05 국내외 사례의 시사점	68

제 4 장 한국 지방자치단체의 북한 개발지원 실태분석

01 지방자치단체 북한 개발지원의 의의	가. 개념 74
	나. 유형 79
	다. 의의 80
02 지방자치단체의 북한 개발지원 체계	가. 법제도 분석 85
	나. 절차 및 체계분석 94
03 지방자치단체 북한 개발지원의 정책행위자 분석	가. 정책행위자 분석 97
	나. 정책행위자의 역할분석 104
04 지방자치단체 북한 개발지원 실태분석	가. 전개 112
	나. 실태분석 114
05 지방자치단체 북한 개발지원 주요 사례분석	가. 경기도의 북한 개발지원 사업 128
	나. 강원도의 북한 개발지원 사업 136
	다. 충북 제천시의 북한 개발지원 사업 143
	라. 사례의 시사점 147

제 5 장 지방자치단체의 북한 개발지원 평가

01 평가의 틀	152
----------	-----

02	법체계 평가		154
03	내용 평가	가. 개발지원 형식	156
		나. 사업분야 및 내용	157
		다. 사업추진 주체	159
		라. 대상지역	160
		마. 사업추진 과정	161
		바. 사업추진 재정	163
04	네트워크 평가	가. 정책행위자들의 인식	165
		나. 네트워크의 특성과 문제점	168
05	지방자치단체와 북한 간의 관계		172

제 6장 *지방자치단체 북한개발지원 전략 및 체제구축 방안*

01	개발지원의 목표와 원칙		178
02	개발지원의 추진방향	가. 법규정의 개선	185
		나. 조직정비	186
		다. 지원사업과 지역의 다각화	188
		라. 재정의 확보	191
03	개발지원체제 구축방안	가. 지방자치단체와 중앙정부의 협력 방안	195
		나. 지방자치단체 상호간의 협력방안	201
		다. 지방자치단체와 NGO 간의 협력 방안	205
		라. 지방자치단체와 국제사회와의 협력 방안	207
		마. 북한과의 관계 활성화 방안	210



제 7장 요약 및 결론 / 215

참고문헌 / 223

최근 발간자료 안내 / 231

〈표 II-1〉 인도적 지원과 개발지원의 비교	18
〈표 II-2〉 개발원조의 유형	25
〈표 II-3〉 지방정부 국제협력의 기본유형	30
〈표 IV-1〉 남북교류협력에 관한 법률의 주요내용	87
〈표 IV-2〉 남북협력기금법의 주요내용	88
〈표 IV-3〉 4대 경험합의서의 주요 내용	90
〈표 IV-4〉 지방자치단체의 남북 교류협력 관련 자치법규	93
〈표 IV-5〉 지방자치단체 남북교류협력 자치법규 주요내용	94
〈표 IV-6〉 지방자치단체 남북교류협력사업 심사기준	97
〈표 IV-7〉 지방자치단체 북한 개발지원사업의 주요 정책행위자	104
〈표 IV-8〉 지방자치단체의 북한 개발지원 담당부서	105
〈표 IV-9〉 지방자치단체 북한 개발지원 주요현황(2005~2006년)	117
〈표 IV-10〉 2007년 지방자치단체 북한 개발지원 추진실적	118
〈표 IV-11〉 2008년 지방자치단체 북한 개발지원 추진실적	120
〈표 IV-12〉 남북 지방자치단체 북한 개발지원 현황	124
〈표 IV-13〉 2006~2008년 당곡리 환경개선 연차별 사업계획	134
〈표 IV-14〉 삼일포 과수원사업 추진경과	146
〈표 V-1〉 광역자치단체별 남북교류협력기금 조성현황	164

〈그림 Ⅰ-1〉 지방자치단체 북한 개발지원 연구체계도	11
〈그림 Ⅳ-1〉 북한 개발지원 정책행위자 네트워크	111
〈그림 Ⅳ-2〉 지방자치단체 남북교류협력사업 시기 구분	113
〈그림 Ⅳ-3〉 경기도의 북한 개발지원 추진체계	130
〈그림 Ⅴ-1〉 지방자치단체 북한 개발지원 평가를	153

제1장

서론

지방자치단체의 복합개발지원 전략과 접근방법



제1장

서론

1. 연구의 목적 및 필요성

1995년 북한에 대한 남한의 인도적 지원이 시작된 이래 15년의 시간이 지났다. 그동안의 북한에 대한 지원은 중앙정부 및 민간단체(NGO)에 의한 인도적 지원의 차원에서 이루어져 북한주민의 식량난 극복과 보건수준 향상에 크게 도움이 되었다는 평가를 받고 있다.¹⁾ 그러나 한편에서는 지원물품에 대한 분배투명성의 문제 등 한계나 문제점들이 제기되기도 하였다. 또한 여러 민간단체들이 합동으로 추진하였던 개발지원사업도 추진과정에서 정부 지원을 두고 민간단체 간 갈등이 발생하는 등 많은 문제점을 노출시켰으며, 그 효율성도 기대에 미치지 못한다는 지적들도 제기되었다.

2000년대 들어 남북관계와 북한내의 상황변화는 긴급구호의 필요성이 지배적이었던 대북지원의 환경에 근본적인 변화를 야기하였다. 북한의 식량문제가 근본적으로 해결된 것은 아니나, 보다 근본적인 해결책으로서 개발지원으로 변화될 필요성이 있다는 주장들이 제기되었던 것이다. 국내외의 민간차원에서의 개발지원으로의 전환 주장은 2000년대 초반부터 제기되었는데, 2001년 6월 서울에서 열린 ‘대북협력국제NGO회의’에서 인적자원과 산업기반시설 확보에 대한 자원개발 원조로 전환해야 한다는 주장이 제기되었다. 북한에서도 그동안 대북지원을 해왔던 국제기구들에게 인도적 지원에서 개발지원으로 전환해 줄 것을 요청하면서, 평양에 상주해 있던 국제기구와 국제 NGO에 대해 2005년 말까지 상주인원 축소 또는 상주사무소의 폐쇄를 요구하였다.²⁾

1) 그 외에도 긍정적으로 평가하는 시각들이 많은데, 북한의 기아를 감소시키는데 기여하여 긴급구호가 일단 성공하였다는 시각, 북한내 인도적 위기의 완화라는 일차적 목표의 달성과 더불어 남북관계 개선에 있어 남북한 간의 심리적 거리감의 완화 등 다양한 차원에서 긍정적 결과를 도출했다는 평가들이 있다.

2) 성태규·유병선, 『충청남도 남북교류 활성화 방안 연구』 (충남발전연구원, 2008), p. 18.

이러한 배경과 함께 2000년 이후 민간단체의 대북지원 성격은 이전의 식량 지원 중심의 ‘긴급구호 지원’에서 벗어나 ‘개발사업 지원’으로 변화하기 시작하였다. 즉, 대북지원의 내용이 종전의 식량지원 위주에서 벗어나 의료지원, 농업개발, 취약계층에 대한 집중지원 등으로 다양해졌다.³⁾ 북한에 대한 개발 지원은 평화적 관점에서 개발지원과 직간접적으로 연계된 남북경협 활성화를 통해 상호 이익증대로 한반도 평화유지에 기여할 수 있으며, 남북한 통합을 보다 체계적이고 효과적으로 대비하는데 도움을 줄 것으로 예상되었다.

민간단체나 중앙정부 차원의 대북지원과는 별도로 2000년 이후 남한의 여러 지방자치단체들도 대북지원을 추진하였다. 지방자치단체가 중심이 되는 대북지원은 지금까지 중앙정부 또는 특정 기업 중심의 남북관계를 보다 유연하게 운영하고, 복합적이며 다원화된 채널을 통하여 북한사회의 폐쇄성과 경직성을 이완시킨다는 점에서 그 의의를 가진다.⁴⁾ 또한 지방자치단체 수준의 교류 및 협력의 확대가 이루어지게 됨으로써 단선적이고 추상적으로 여겨졌던 남북교류가 다원적이고 구체화되는 계기가 될 수 있다. 그 외에도 지방자치단체의 교류협력기능을 통하여 중앙정부가 하기 힘든 성과를 기대할 수 있는 바, 북한 개발지원 정책과정에 민간단체와 지역주민의 참여를 보장함으로써 지역주민들의 대북 인식수준을 향상시키는 계기를 마련할 수 있다. 또한 남북관계를 둘러싼 제반 환경의 복잡한 변수에 영향을 덜 받으면서 개발 지원이 지속적으로 추진될 수 있고, 남북한의 균형적인 경제발전과 향후 통일 비용을 감소시키며 통일환경을 조성하는데 기여할 수 있다는 장점도 있다.

지방자치단체의 초기 대북지원을 보면 그 성격이 민간단체가 추진하였던 사업과 마찬가지로 주로 식량지원 등 긴급지원의 성격을 띠고 있었다. 이후 점차 일부 지방자치단체에서 북한에 대한 농업개발지원(옥수수·감자 종자 지원, 온실 건설, 농자재 지원)과 취약계층에 대한 지원사업(국수공장 건설 및 운영지원 등) 등 개발지원사업을 추진하였다. 이렇게 최근까지 진행된 지방자치단체 중심의 북한 지원이 북한의 식량난 극복이나 보건수준의 향상, 남북간의 관계 개선에 기여한 것은 사실이다. 그러나 개발지원은 큰 비중을 차지하지

3) 이때의 개발지원의 주요 사업을 보면 병원 현대화, 농업종자 개량지원, 농기구 지원, 농자재 지원, 영양식 공장 지원 등이 있다.

4) 양현모·서원석·은재호·강동완, 『대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석』 (서울: 한국행정연구원, 2008), p. 119.

는 못했다. 또한 이러한 사업조차도 여러 지방자치단체가 협동으로 추진하기 보다는 특정 지방자치단체 단독으로 추진되는 과정에서 시너지 효과를 창출하지 못하고 1회성 사업의 성격을 벗어나지 못했다는 평가를 받고 있다.

이에 따라 지방자치단체 차원에서도 북한에 대한 지원을 개발지원 방식으로 전환해야 한다는 필요성이 제기되어 왔다. 북한에 대한 인도적 지원이 장기간 지속되면서 북한 개발지원의 필요성에 대한 공감대가 형성된 것이다. 북한 개발지원의 논의는 대북지원에 참여해온 민간차원에서부터 제기되어 남한과 직접 당사자인 북한에서도 그 필요성이 인정되고 있다. 이렇게 북한의 요구와 북한 지원을 둘러싼 다양한 환경변화에 따라 2005년 이후 지방자치단체의 북한지원이 개발지원방식으로 지원의 형식을 바꾼 이후 일정 정도의 성과를 보였다. 그러나 아직도 그 효과에 한계가 있다는 지적도 있다. 예를 들어 지방자치단체가 추진하는 개발지원의 사업분야가 아직도 농업분야에 한정되는 등 다양화 되지 못하고 있다던가, 개발지원을 추진할만한 충분한 재정을 확보하지 못하여 적극적인 개발지원이 추진되지 못하고 있다는 지적도 있다. 또한 사업 선정과 추진과정, 중앙정부의 조정기능이나 지방자치단체와의 협력관계, 지방자치단체 상호간의 정보교류와 협력, 평양 등 북한 일부 지역에만 지원이 집중되는 문제 등도 한계라고 할 수 있다.

북한에 대한 지원은 2009년 들어 핵문제 및 미사일 발사 등의 문제로 인한 남북관계의 경색으로 인하여 민간단체와 지방자치단체에 의한 ‘개발지원’은 물론 ‘긴급구호 지원’도 사실상 중지되어 있는 상태이다. 일부 민간단체와 지방자치단체에 의한 지원 또는 외국 NGO를 통한 간접지원 등만이 근근이 이루어지고 있는 실정이다. 그러나 향후 남북관계가 복원되어 남북교류협력이 활성화되면 민간단체와 지방자치단체에 의한 대북 지원사업이 다시 활발하게 추진될 것으로 예상된다. 아울러 북한 개발지원도 예전에 비해 활발히 추진될 것으로 전망된다.

북한에 대한 개발지원은 단순한 긴급지원과는 달리 많은 경비가 소요되는 사업이며, 여러 단체가 공동으로 참여하는 사업이다. 또한 일반적인 저개발국과 달리 폐쇄체제를 견지하고 있으며 핵문제까지 얽혀 있어 일반적인 개발지원의 방식을 그대로 적용하기 어려운,⁵⁾ 세심한 준비가 필요한 영역이다. 따라서 대북지원에 대한 남남갈등 상황을 고려하여 그 정당성은 물론 효율성

되고 있다. 그리고 한국국제교류재단(KOICA)에서는 공적개발원조라는 용어를 사용하고 있다. 이때 지원과 원조의 용어가 혼용되기도 한다. 일반적으로 원조가 더 흔히 사용되는 단어이지만 지원과 원조는 같은 뜻을 갖는 용어로 사용되기도 한다. 북한에 대해서는 대북지원이나 인도적 지원 등의 용어가 보편화 되어 있다. 본 연구에서는 이러한 다양한 용어들이 개념상 약간의 차이가 있지만, 광의적으로 보면 개발도상국에 대한 지원 내용을 포함하고 있는바 특수한 상황을 지칭하거나 용어구분이 필요한 경우를 제외하고는 북한 개발지원이라는 용어로 통일하여 사용한다. 한편 최근에는 개발협력이라는 용어가 많이 사용되고 있는데, 그 세부적인 내용에서는 개발지원과 차이가 있으나 광의적인 의미에서는 두 용어를 동일한 의미로 혼용하여 사용하고자 한다.

지원의 유형도 인도적 지원, 북구지원, 개발지원 등의 용어가 사용되고 있다. 본 연구는 이러한 용어와 내용 중에서 개발지원으로 조작적 정의를 하고자 한다. 즉, 북한 개발지원이란 남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한에서의 인도주의 실현과 빈곤이나 불결한 위생, 열악한 공공 서비스 등의 문제로 고통 받는 사람들의 삶의 질 향상이라는 복리증진을 위하여 2년 이상의 장기적 차원에서 지원하는 제반활동으로 정의하고자 한다.

연구의 공간적 배경은 지방자치단체로 한정한다. 지방자치단체의 북한 개발지원 제도 및 운영실태에 대하여 분석하고 장단점을 도출한다.

연구의 시간적 배경은 2000년 이후로 하고자 한다. 실질적으로 북한에 대한 지원이 이루어진 것이 1995년이지만 이때는 중앙정부와 민간단체 차원에서 지원이 이루어졌다. 본격적으로 지방자치단체가 주도가 되고 북한 지원에 참여하기 시작한 것은 2000년 6월 남북정상회담과 더불어 지방자치단체에서 북한에 대한 지원이 이루어질 수 있는 토대가 마련되었기 때문이다.

연구의 방법은 기본적으로 문헌연구에 의한 기술적 접근방법을 사용하고자 한다. 즉, 국내외의 단행본과 연구보고서, 연구논문을 통하여 이론적 차원에서 개발지원의 개념과 유형에 대하여 분석하고 지방자치단체의 북한 개발지원 실태를 분석한다. 아울러 사례연구를 통하여 실제 북한 개발지원의 구체적인 절차와 문제점 등을 분석한다. 사례연구는 정부기관 및 연구소, 학술논문 등을 통하여 발표된 자료 그리고 북한 개발지원 사업을 추진한 경험이 있는 지방자치단체 백서나 통계자료, 평가자료 등을 활용한다. 또한 북한

개발지원사업을 추진한 경험이 있는 지방자치단체 담당자와의 면담을 통하여 사업의 구체적인 내용과 더불어 한계 및 개선방안 등을 모색한다. 그리고 자문위원을 통하여 문헌연구 및 사례분석의 결과를 보완한다.

3. 선행연구의 검토 및 연구체계

가. 선행연구의 검토

개발지원의 개념이 보편화 되고 한국의 위상이 높아진 만큼 국제사회에서 공적개발원조에 참여해야 하는 책임이 주어짐에 따라 국내에서도 개발지원 및 북한 개발지원에 대한 다양한 연구들이 진행되었다. 국내에서 진행된 북한 개발지원에 관한 연구들을 보면 주로 중앙정부나 국가 차원의 개발지원 문제를 다룬 것과 지방자치단체의 남북 교류협력사업 내에서 개발지원과 관련된 내용들을 포함하고 있는 연구들로 나누어진다. 이들 중 주요 연구들을 내용 및 형식적 특성에 따라 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 한국의 북한 개발지원에 대하여 다룬 연구들이다. 이들 연구들은 대체로 북한 개발지원 문제를 전반적으로 다루면서 개발지원의 변천이나 개발지원 실태와 더불어 문제점 및 발전방안을 제시하고 있다. 대표적인 연구를 보면 김석진(2006), “대북 개발지원의 과제와 추진방향”, 이금순(2000), 『대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』, 이종무(2008), “북한 개발지원에서의 민관협력 방안”, 임을출(2006), 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제』, 전봉근(2008), “한국의 대북 개발지원 전략과 과제” 등이 있다. 이들 연구는 주로 연구원의 연구보고서와 학술연구 형태로 진행되었으며 국가나 중앙정부 차원에서 이루어지는 북한 개발지원 체제 전반을 연구의 대상으로 하고 있다.

둘째, 국가(중앙정부) 차원에서의 북한 개발지원 문제를 다루고 있으나 앞의 연구들과는 달리 전반적인 차원에서의 북한 개발지원 뿐만 아니라 구체적인 사업분야 중심의 북한 개발지원에 대하여 논하고 있는 연구들이다. 대표적인 연구로는 권태진·김영훈·지인배(2007), 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』, 백재중(2005), “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안,” 조명

철(2008), “현 시기의 북한사회개발협력, 무엇이 쟁점인가?”, 조한범(2007), 『북한 사회개발협력방안 연구』 등 특정 분야에 있어서의 북한 개발지원 실태를 다루고 있다. 이들 연구 역시 연구원의 연구보고서가 주를 이루면서 학술연구 차원에서의 연구들도 포함하고 있는데, 그 분야가 사회개발이나 농업분야 그리고 의료지원 분야에 한정되는 특성을 보이고 있다. 그리고 김석진(2009), 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』은 북한 개발원조에서 적용되어야 할 원칙을 국제 규범의 적용가능성을 중심으로 분석하고 있다.

셋째, 지방자치단체의 북한 개발지원에 대한 연구이다. 실질적으로 지방자치단체의 개발지원이나 북한 개발지원에 대하여 심도 있게 다룬 연구는 전무하다. 지방자치단체의 개발지원에 대한 논의는 주로 지방외교나 국제협력 차원에서 외국과의 관계를 다루면서 그 일부 내용으로 개발협력이나 지원이 언급되고 있다. 2000년부터 지방자치단체의 남북 교류협력사업이 시작되었고, 2005년부터는 개발지원 형식으로 그 흐름이 바뀌었는데 이때의 연구들은 남북교류협력사업을 다루면서 부분적으로 개발지원과 관련한 내용을 포함하고 있다. 그러나 본격적으로 지방자치단체의 북한 개발지원의 내용 및 평가를 심도 있게 다룬 연구들은 드물다.

지방자치단체의 남북교류협력 사업을 논하면서 부분적으로 북한 개발지원 내용을 포함하고 있는 대표적인 연구로는 금창호 외(2001), 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』, 류지성(2005), “다원적 남북교류협력 활성화를 위한 지방자치단체의 역할에 관한 연구”, 양현모(2002), “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구”, 양현모(2001), 『지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업 추진방안』, 양현모·이준호·최유성·최진욱(2007), 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, 양현모·강동완(2009), “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로”, 전신욱(2004), “지방정부의 남북교류협력 활성화 방안”, 황일봉(2005), “남북교류협력과 지방자치단체의 역할”, 김영윤(2005), “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제” 등이 있다.

지방자치단체 차원의 개발지원을 포함하고 있는 연구들 중에는 특정 지방자치단체의 남북교류협력 사업을 전반적으로 평가하고 발전방향을 모색한

연구들과 구체적인 분야로서 특히 농업분야의 교류협력을 다룬 연구들이 있다. 대표적인 연구로 진세혁(2006), “지방자치단체의 남북교류협력 평가 및 전망: 경기도를 중심으로”, 김범수(2008), 『남북강원도 교류협력사업에 대한 전망』, 이영길(2007), 『강원도 남북 교류협력사업의 활성화 방안』, 최용환·김영수·박성호(2006), 『경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구』, 성태규·유병선(2008), 『충청남도 남북교류 활성화 방안 연구』, 최용환 외(2007), 『경기도 남북농업협력사업 성과 분석』, 김동근(2006), “남북협력사업의 모델: 경기도 벼농사협력사업 사례를 중심으로”, 김진근(2006), 『경남의 농업분야 대북지원사업의 평가와 정책방향』, 유병규(2003), 『경상북도의 대북한 농업교류 방안 연구』 등이 있다. 이들 연구는 진세혁과 김동근의 연구를 제외하고는 모두 지방자치단체 산하 정책연구원에서 이루어진 연구들이다.

지방자치단체의 남북교류협력사업 내에서 개발지원을 논한 연구들 중에서 특이한 연구로는 양현모·이준호·최유성·최진욱(2007)과 양현모·강동완(2009)의 연구가 있다. 이들 연구는 거버넌스와 정책네트워크의 관점에서 지방자치단체의 북한 개발지원 사업의 참여자들과 이들 간의 협력관계에 대한 평가를 시도하여 다른 연구들과 차이를 보이고 있다.

북한 개발지원 문제를 다룬 선행연구들을 종합해 보면 주로 중앙정부 차원에서의 북한 개발지원 문제가 주를 이루고 있다. 지방자치단체의 북한 개발지원에 관한 연구는 주로 남북교류협력 사업을 다루는 속에서 일부 언급되고 있으며 본격적인 연구는 아직 이루어지지 않고 있는 상황이다. 2000년 지방자치단체의 남북교류협력사업에 의하여 북한에 대한 인도적 지원이 시작된 이래 2005년부터 개발지원이 본격적으로 추진되고 있다. 이에 따라 현재 남한 지방자치단체의 북한과의 교류협력은 개발지원 차원 사업을 중심으로 인도적 지원 사업이 가미되는 형태를 보이고 있다. 따라서 지방자치단체의 북한 개발지원의 실태를 심도 있게 분석하고 평가하는 연구가 진행될 필요가 있다고 하겠다.

나. 연구의 흐름 및 체계

본 연구는 지방자치단체 개발지원의 의미를 살펴보고 아울러 북한 개발지원의 발전방향을 모색해 보는데 목적이 있다. 이를 위한 연구의 체계는 다음

과 같다. 첫째, 서론에서는 지방자치단체 북한 개발지원에 대한 문제제기와 더불어 연구의 목적과 범위 그리고 연구방법 등을 제시한다.

제2장에서는 지방자치단체의 개발지원에 대하여 이론적인 고찰을 시도한다. 한국의 대외원조를 담당하고 있는 KOICA나 OECD 개발원조위원회(DAC)에서는 공식적으로 공적개발원조의 용어를 사용하며, 지방자치단체도 공적 개발원조의 주체로 제시하고 있다. 그러나 지방자치단체의 개발원조는 국가나 중앙정부 차원에서 이루어지는 개발지원의 개념이나 구체적인 방법에서 차이가 있을 수 있어 개념의 재정의가 필요하다. 따라서 제2장에서는 지방외교나 지방자치단체 국제협력 차원에서 이루어지고 있는 지방자치단체 개발지원의 개념을 정의하고, 그 유형에 대하여 살펴본다. 아울러 개발지원의 참여자 및 이들 간의 네트워크 그리고 지방자치단체 개발지원의 성공요인들에 대하여 고찰한다.

제3장에서는 국내외 지방자치단체의 개발지원 추이 및 사례들을 살펴본다. 현재 지방외교 및 국제협력 차원에서 많은 국내외 지방자치단체들이 개발지원을 실시하고 있다. 따라서 국내외 지방자치단체에서 이루어지고 있는 개발지원의 유형, 분야, 협력주체, 재원 등에 대해 살펴보고 북한 개발지원에 적용할 수 있는 시사점을 도출한다.

제4장에서는 한국 지방자치단체의 북한 개발지원 실태에 대하여 분석한다. 현재 지방자치단체 북한 개발지원은 남북교류협력사업의 일환으로 진행되고 있는 바, 이를 규정하고 있는 법적 토대로서 중앙정부의 법률과 지방자치단체의 자치법규에 대하여 살펴본다. 아울러 2000년 이후 지방자치단체의 북한 개발지원 현황을 살펴보고 주요 정책참여자들의 역할에 대해 고찰한다. 또한 주요 지방자치단체의 북한 개발지원 사례에 대하여 분석한다.

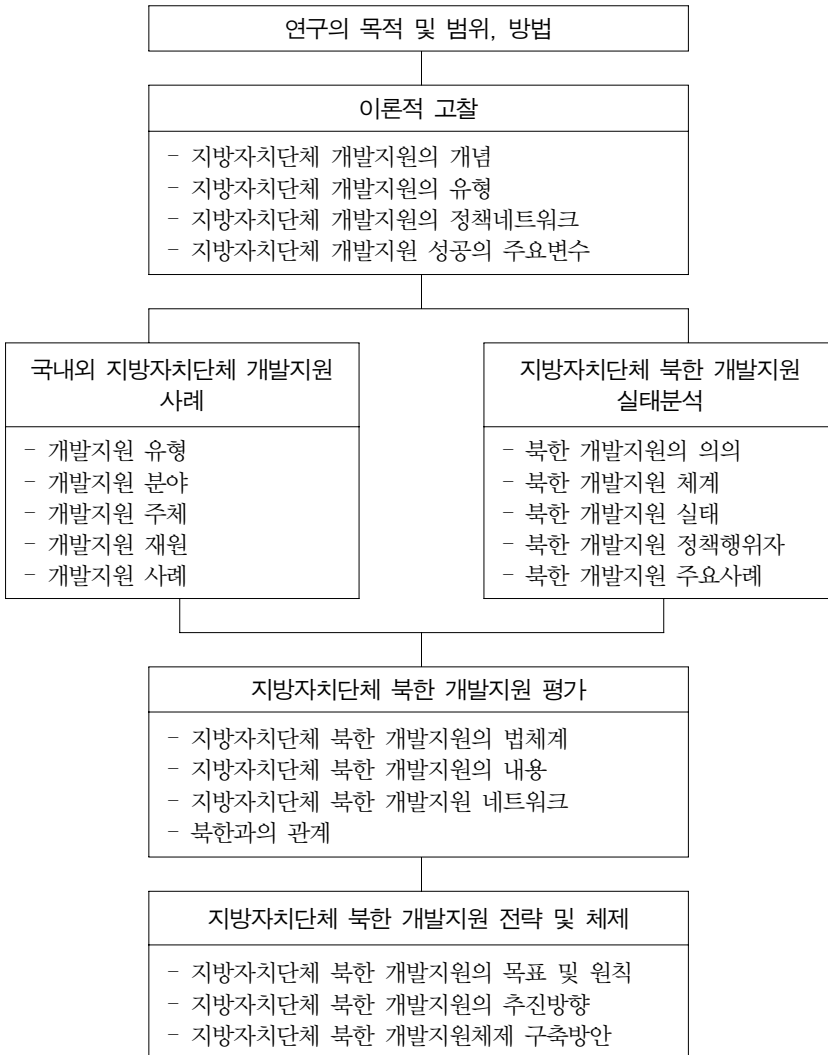
제5장에서는 북한 개발지원의 성과를 평가해 본다. 지방자치단체 북한 개발지원에 대한 평가는 제2장 이론적 고찰에서 살펴본 성공변수를 중심으로 평가틀을 구축하고, 이를 토대로 북한 개발지원의 법체계 및 구체적인 개발지원의 내용, 개발지원 네트워크 그리고 북한과의 관계를 중심으로 평가를 시도한다.

제6장에서는 지방자치단체 북한 개발지원의 전략 및 체제에 대하여 논한다. 우선 북한 개발지원의 목표와 원칙을 제시하고 이를 위한 추진전략으로서 개발지원의 원활한 추진을 위한 법체계의 개선, 개발지원의 내용 그리고

추진체계의 발전방향에 대하여 논한다. 또한 지방자치단체 북한 개발지원체제인 네트워크로서 각 주체들 간의 협력방안을 모색해 본다. 그리고 제7장에서는 연구내용의 요약 및 정책적 제언을 한다.

이상과 같은 연구체계를 모형화 하면 아래의 <그림 I-1>과 같다.

<그림 I-1> 지방자치단체 북한 개발지원 연구체계도



제 2 장

지방자치단체의 개발지원에 관한 이론적 고찰

지방자치단체의
개발지원
전략과
제언



제2장

지방자치단체의 개발지원에 관한 이론적 고찰

1. 지방자치단체 개발지원의 개념

가. 개발원조위원회(DAC)의 공적개발원조(ODA)

타국과 그 국민을 위하여 자본, 상품, 용역의 국제적 공여를 의미하는 대외원조는 해외원조(Foreign Aid), 개발원조(Development Aid), 개발협력(Development Cooperation), 개발지원 등 주체마다 다양한 용어를 사용하고 있다. 한국의 대외원조를 총괄적으로 운영하고 있는 한국국제협력단(KOICA)에서는 개발원조라는 용어를 사용하고 있으며, 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC)에서는 “공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)”로 통일하여 사용하고 있다.⁶⁾

개발원조에 관한 명확한 개념은 DAC가 1969년 ODA를 개발도상국의 경제사회 개발을 증진할 목적으로 이루어지는 공적거래와 양허적 성격(concessional)⁷⁾으로 이루어지는 자금으로 설정하면서 정립되었다. 이에 따라 현재는 경제협력개발기구 개발원조위원회의 공적개발원조의 개념을 중앙 및 지방 정부를 포함한 공공기관이나 이를 집행하는 기관이 개도국 및 국제기구에 제공한 자금의 흐름(Resource Flows)으로서 각각 다음의 조건을 충족하여야 한다고 정의하고 있다.

- 중앙정부와 지방정부를 포함한 공공부문 또는 그 실시기관에 의해 개발도상국, 국제기구 또는 개발NGO에 대한 공여
- 개발도상국의 경제개발 및 복지증진에 기여하는 것이 주목적일 것
- 양허성이 있는(concessional) 재원으로서 증여율(Grant Element)이

6) 개발원조 및 유이개념은 한국국제협력단 홈페이지 (<www.koica.go.kr>)을 참조하여 구성하였음.

7) 양허적 성격의 자금이란 개도국이 국제자본 시장에서 상업적 조건으로 확보할 수 있는 자금보다 유리한 조건으로 확보할 수 있는 자금을 의미한다.

25% 이상인 차관

- DAC 수원국 리스트에 속해 있는 국가 및 동 국가를 주요 수혜대상으로 하는 국제기구를 대상

그 외에 ‘국제협력’, ‘경제협력’, ‘개발협력’, ‘공적원조’, ‘공적개발금융’ 등 개념이 유사하지만 정의가 다른 용어와 구분 없이 사용하는 경우도 많다. 첫째, 국제협력이란 일반적으로 국가간 및 국가와 국제기관간의 모든 유·무상 자본협력, 교역협력, 기술·인력협력, 사회문화협력 등 국제사회에서 발생하는 다양한 형태의 교류를 총체적으로 지칭하는 개념이다. 이 경우 국제협력은 원조나 경제협력에 비해 더욱 상호주의적이며 평등한 관계를 강조하고 아울러 협력분야를 경제영역으로 한정하지 않고 사회, 문화 분야로까지 확대하고자 하는 의지를 담고 있다. 또한 국가 간에 재원이 이전되는 경우도 있지만 단순한 교류차원의 협력일 경우에는 실질적인 재원이 이전되지 않는 경우도 있다는 점에서 경제협력, 개발협력 및 개발원조와 차이가 있다.

둘째, 경제협력은 보통 투자 및 자본협력 등을 의미하지만 광의로는 무역을 포함한 모든 경제교류를 지칭하는 개념으로 쓰이기도 하며 때로는 대 개발도상국 경제협력의 줄임말로 이해되기도 한다. 경제협력은 정부차원의 개발원조, 상업차관, 수출신용, 민간부문에 의한 직·간접투자, 해외건설, 무역, 해외이주 및 해외취업 등을 포함하며 국가 상호간에 이전되는 재원을 포함한다. 따라서 선진국 간, 개도국 간 그리고 선진국과 개도국 간 경제분야의 제반 협력관계가 경제협력의 범주에 포함된다.

셋째, 개발협력이란 개발도상국의 경제성장이나 복지에 기여할 수 있는 “개발재원의 이전(transfer of resources for development)”을 말하며 주로 선진국이나 국제기구로부터 개도국에게 일방적으로 이전되는 재원을 의미한다. 따라서 군수물자 구매에 필요한 재정지원, 종교적 목적이나 예술 및 문화활동에 필요한 원조, 다른 수출국에 비해 유리한 가격으로 개발도상국에 물품을 판매하는데 따른 비용은 개발협력에 포함되지 않는다. 개발도상국으로부터의 자금의 흐름도 개발협력에서 제외된다.

넷째, 개발원조위원회는 1990년대 들어 구 사회주의 국가에 대한 시장경제 체제 이행 지원 등 새로운 원조 수요가 발생함에 따라 1996년 12월, 개발원조 대상국을 Part I(일반 개도국) 국가와 Part II(구 사회주의 국가 및 선발개도

국) 국가로 구분하였다. 이에 따라 ODA로 분류하되 특수 목적의 구 사회주의 국가 및 선발 개도국에 대한 원조는 ODA와는 별도로 공적원조(OA/Official Aid)로 구분하고 있다.

다섯째, 공적개발금융은 개도국에 대한 자금 흐름을 측정하는데 사용되는 개념으로 ① 양자간 ODA, ② 다자간 증여 및 양허성·비양허성 차관, ③ 리파이낸싱(Refinancing)차관 등을 포함한다.

DAC는 이처럼 다양한 개념과 용어로 개발원조를 사용하고 있는 바, 포괄적 의미에서의 원조를 의미할 때는 개발원조라는 용어를 사용하고 특별한 상황에 맞춘 일정 형태의 원조에 해당하는 경우나 구체적인 상황을 의미할 경우에는 한정된 의미에서의 적실성 있는 용어를 사용하는 것이 타당할 것이다.

나. 인도적 지원과 개발지원

개발지원의 의미를 좀 더 명확하게 살펴보기 위해서는 DAC의 개념 이외에도 일반적으로 많이 사용해 왔던 인도적 지원과의 개념적 차이를 명확히 할 필요가 있다. 전통적인 구분에 의하면 지원 사업은 크게 긴급구호(emergency relief)와 개발지원(development assistance)으로 구분된다. 일반적으로 국제사회에서 인도적 지원(humanitarian assistance)이라고 하는 것은 긴급구호 사업을 의미한다.⁸⁾

인도적 지원은 긴급 상황이 발생하였을 경우 단기에 인도적 문제를 해결하기 위한 목적을 가지고 있다. 즉, 사람의 생명을 구하거나 극단적 고통을 면하는 등의 생존을 위한 긴급구호로서 식량과 의약품 등 구호물자의 공급이 주된 내용을 이룬다. 따라서 인도적 지원은 수혜자를 포괄적으로 설정하여 수혜자가 특별히 무엇을 요구하는지 파악하지 않고 협력을 위해 지원을 위한

8) 최근에는 인도적 지원에서 개발지원으로의 이행을 원활하게 하기 위해 중간에 복구(rehabilitation) 또는 개발구호(developmental relief)의 단계를 설정하기도 한다. 개발구호란 인도적 지원과 마찬가지로 인도주의 실현의 목적에서 추진되는 것으로 시설복구 및 재난에 대한 대응능력의 향상을 목표로 한다. 전국의 또는 지방적 차원에서 인프라 재건을 시작하고, 생계를 구제(saving livelihoods)하는 것이다. 수인자들의 자급자족이 주요 목표이며, 지원 프로그램의 관리는 지방 차원의 통제 아래 놓는다. 지속적인 불안정한 상황에서는 재난 예방(긴급 사태로 돌아가는 것을 막고)과 경감(긴급사태에서의 퇴보로 인한 영향을 감소시키고)이 가장 본질적인 복구 활동의 상이다. 지원의 원칙은 인도주의 원칙에 입각한 무조건적 지원이 이루어지며, 기간은 2년 이내의 중기적 시각을 갖는다. OECD, *OECD DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation* (Paris: OECD), 1997, p. 10을 인용무, “북한 개발지원에서의 민간협력 방안.” 『남북관계와 시민사회』 (서울: 우리민족서로돕기운동본부, 2008), pp. 311~313에서 재인용.

전제조건을 두지 않고 인도주의 원칙에 입각해 무조건 지원한다. 대부분의 인도적 지원은 불충분한 상황 인식 속에서 시작되며 보통 1년 이내의 단기간에 사업 목표를 달성해야 한다. 지원은 외부에서 재정과 인원을 투입하는 것이 지배적인 방식이다.⁹⁾

반면 개발지원은 인도주의 실현과 복리 증진의 목적 하에, 지속가능성에 중점을 두면서 2년 이상의 장기적인 관점에서 해당 국가의 사회경제적 개발을 돕기 위한 지원을 말한다. 사회개발(social development) 개념은 단순한 경제 성장(economic growth)뿐만 아니라 환경적 관심(environmental concern)과 사회적 관심(social concern)을 포함하는 것이다. 따라서 개발지원은 매우 포괄적인 개념이며 개발지원에 속하는 사업도 매우 광범위하다.¹⁰⁾ 즉, 물자의 제공뿐만 아니라 전문적인 지식이나 기술도 함께 전수하면서 수혜자의 능력을 배양하며 제공된 물자가 효과적으로 사용될 수 있도록 한다.

개발지원의 영역으로는 식수공급, 가족계획, 문맹퇴치, 소득증대사업 지도 등을 지원하는 개발협력사업 등이 있다.¹¹⁾ 이러한 개발협력사업을 통해 빈곤층을 조직하여 스스로 개발의 우선순위를 결정할 수 있는 자조능력을 배양하고, 빈곤층의 권익옹호와 지도력·관리력 제고를 위해 그들을 교육하는 것이다.¹²⁾ 그리고 무상지원뿐만 아니라 차관 또는 대출도 개발지원에 속한다. 개발도상국에 장기 저리의 차관(거치 및 상환기간을 길게 설정하고 시장금리보다 낮은 금리를 적용하는 경우)을 제공하게 되면 그만큼 해당 국가에 혜택을 주는 것이 되므로 개발지원이 되는 것이다. 많은 경우 개발도상국은 국제 자본시장에서 돈을 빌리는 것 자체가 쉽지 않기 때문에 장기저리가 아닐지라도 차관을 받는 것이 혜택이 될 수 있다. 더구나 차관을 받게 되면 추후에 갚아야 하지만 우선은 무상지원만 받는 것보다 많은 자본을 도입할 수 있다

9) 위의 글, pp. 311~312; 전신욱, “지방정부의 남북교류협력 활성화 방안,” 『정책과학연구』, 제14집 1호 (2004), p. 27.

10) 그러나 구체적인 사업수준에서 인도적 지원과 개발지원이 명확하게 구분되지는 않는다. 예를 들어 의약품 제공과 더불어 병원시설을 지원하는 사업은 두 사업의 성격을 동시에 내포하고 있는 것이다. 특히 최근 민간단체나 국제기구의 북한지원은 이처럼 복합적인 성격을 갖고 있는 경우가 많다.

11) 구체적인 개발지원의 대상으로는 ① 개도국의 인적자원 개발과 역량강화(Capacity Building), ② 도로, 철도, 항만 등 사회간접자본 건설 지원, ③ 최빈개도국에 대한 지원, ④ 민주주의, 시장, 경제, 인권 등 인류보편적 가치 증진, ⑤ 환경, 여성, 인구, 민간부문 개발 등 범지구적 문제(Global Issues)의 해결, ⑥ 정보화 격차(Digital Divide) 해소, ⑦ 자연재해를 당한 개도국에 대한 긴급재난 지원(Emergency Relief) 등 여러 가지가 있다. 권태진·김영훈·지인배, 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』(서울: 농촌경제연구원, 2007), pp. 40~41.

12) 이금순, 『대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2000), pp. 52~53.

는 장점도 있다.¹³⁾

개발지원에서 중요한 것은 지원의 효과를 극대화하는 것으로 일정한 조건이 충족되어야 협력이 추진되는 것이 일반적이다. 지원의 제공도 목표 달성을 위해 제시된 정책조건(또는 이행조건)을 원조 받는 측에서 수락하는 것을 전제로 한다. 그 대상에 있어서도 개발지원은 수혜자의 요구를 중심으로 협력을 추진한다. 따라서 개발지원을 제공할 때 합의된 정책조건이나 이행조건을 수원국이 이행하지 않을 경우 공여국은 개발지원을 중단할 수 있다.

종합해 보면 인도적 지원은 일방적인 측면이 있는 반면, 개발지원은 협력 당사자 사이의 파트너십과 팀워크를 중요하게 여긴다. 또한 개발지원에서는 원조의 제공자측은 물론 수용하는 측에서도 주인의식을 가지지 않으면 성과를 거두기 어렵다.¹⁴⁾ 이상에서 살펴본 인도적 지원과 개발지원의 내용을 비교해 보면 <표 II-1>과 같다.¹⁵⁾

<표 II-1> 인도적 지원과 개발지원의 비교

인도적 지원	개발지원
- 긴급원조 중심	- 지속가능성 중심
- 단기 파급효과	- 장기 파급효과
- 전제조건이 거의 없음	- 협상이 필요한 전제조건이 있음
- 원조자에 의한 욕구조사	- 수혜자에 의한 욕구 체계화
- 투입 중심의 전달	- 투입, 전문성, 능력개발
- 일방적	- 파트너십과 팀워크
- 원조자가 주인의식을 가짐	- 파트너와 함께 주인의식을 가짐

* Zellweger Kathi, "North Korea: Development Cooperation in the Context of a Changing Environment," The 4th International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK: Regional Peace and Development Cooperation Korea NGO Council for Cooperation with North Korea, 2005를 이종무(2008)과 조한범(2007)에서 재인용.

13) 김석진, "대북 개발지원의 과제와 추진방향," 『KIET 산업경제』, 2006년 5월, p. 36.

14) 권태진·김영훈·지인배, 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』, pp. 50~51.

15) 국내에서는 2000년대 중반까지도 이러한 구분 없이 대북지원을 모두 인도적 지원으로 총칭해서 불렀다. 그 이유는 첫째, 개발지원에 대한 인식이 별로 없었기 때문에 구分的 필요성을 크게 느끼지 못했고, 둘째, 일부에서 대북지원을 '북한 퍼주기'라며 일반적으로 몰아붙이는 상황에서 대북지원을 세부적으로 구분하는 것이 혼란을 불러일으킬 수 있다는 우려 때문이다. 그러나 2005년에 북한에 대한 개발지원 논의가 시작되면서 대북지원을 보다 세부적으로 구분하고 각 유형에 따라 지원의 원칙과 내용을 만들어야 한다는 인식이 형성되었다. 이종무, "북한 개발지원에서의 민간협력 방안," p. 312.

다. 개발협력과 개발지원

개발지원의 진행 추이는 개발개념에 대한 변화를 반영하고 있다. 1950년대 및 1960년대 개발지원은 주로 후진국들이 당면한 개발을 저해하는 자본부족을 해결하기 위한 자원의 이전에 주안점을 두고 이루어졌다.¹⁶⁾ 따라서 초기에는 주로 지원이 사회간접자본 투자를 위한 대규모 자금지원의 형태로 이루어졌다. 그러나 대규모 사회간접자본 건설을 위한 지원은 자유로운 시장경제나 사회체제의 개혁이 이루어지지 못한 상태에서 실제적 의미를 갖지 못한다는 문제점을 안고 있다. 즉, 대규모의 지원이 사회 소외계층에 대한 지원이 아닌 지배 엘리트의 기득권을 보호하고 연장시켜주는 수단으로 작용함으로써 근본적인 사회구조상 문제를 해결하는 데 도움이 되기보다는 오히려 문제를 지연 내지는 악화시킨다는 것이다.

이에 따라 1970년대 초기부터는 빈곤층에 대한 직접지원의 형태로 변형되고 지원의 대상이 다양화되었다. 초기에는 농업 및 통합적인 농촌개발로, 이후에는 인구문제, 보건, 교육, 사회복지의 요소로까지 확대되었다. 그러나 지원 방식은 프로젝트 사업에 대한 자금지원의 형태로 유지되었다. 그 후 1970년대 말, 1980년대 초반부터는 프로젝트 지원이 아닌 조건부 구조조정 대출(conditional structural adjustment lending)이 경제정책 개혁을 유도하기 위한 주요 원조수단으로 도입되었다. 정치체제나 기타 분야에서의 개혁을 목표로 원조가 다양하게 활용되었다. 대외원조의 명분이 전세계적 조화와 안정적 질서 유지라는 점이 강조되고 있으나,¹⁷⁾ 실제 지원국의 정치적·경제적 이해관계가 매우 중요한 요인으로 작용하여 왔다. 이러한 변화는 개발지원의 실제 사회적 영향력에 대한 평가 및 연구에 관심을 갖게 하여 수년간 주로 기부국의 지원사업의 계획과 실행 기술에 초점을 두고 연구가 진행되었다.¹⁸⁾

개발지원과 유사한 용어로 최근에는 유럽의 여러 지원국과 관련 기관들, 유엔개발계획(UNDP) 등에서 개발협력이라는 개념이 많이 사용되고 있다. 유럽연합은 개발협력을 “넓은 범위의 공평성장, 능력 배양과 제도 구축, 민간

16) Catharine Gwin & Joan M. Nelson(eds), *Perspectives on Aid and Development*, Overseas Development Council Policy Essay, No. 22, 1997, p. 10.

17) Paula Hoy, *Players and Issues in International Aid*, (West Hartford: Kumarian Press, 1998), p. 6.

18) 이금순, 『대북 인도적 지원 개선 방안: 개발구호를 중심으로』, pp. 52~53.

부문 개발, 사회복지, 환경, 올바른 통치(good governance)와 인권을 아우르는 다면적 과정”이라고 정의하고 있다. 이 경우 개발협력은 원조 혹은 지원이라는 개념에서부터 출발한 개념이다. 개발지원 또는 원조(Assistance/Aid)란 국가나 비정부기구를 막론하고 프로젝트, 프로그램, 현금 이전, 물품 지원, 훈련과정, 연구프로젝트, 부채경감 등의 자원과 기술을 제공하는 것을 의미한다. 여기서 원조는 의도 및 목적의 여부와 관계없이 경제적 지원, 특히 무상 또는 양허적 조건을 갖춘 재정 및 현물 중심의 일방적 지원의 성격을 갖는다.

반면 협력(Cooperation)은 국가나 비정부기구를 막론하고 다른 국가, 국제기관, 민간 사이에 이루어지는 모든 유·무상 자본협력, 교역협력, 기술 및 인력협력, 사회문화협력 등 국제사회에서 발생하는 다양한 형태의 교류를 총체적으로 지칭하는 개념이다. 즉, 개발협력은 선진국에서 저소득 국가로는 물론 저소득국가간, 개발도상국간에도 자원과 지식의 교류가 이루어지는 개념으로 정리된다. 따라서 협력은 원조에 비해 상호주의와 평등 관계를 더 강조하며 협력분야를 경제에 한정하지 않고 사회, 문화 등으로 확대하고 있다.¹⁹⁾ 그러나 국제사회에서는 원조와 협력을 동일한 의미로 사용하기도 한다.

결국 개발협력은 개발지원을 포함하는 개념이라고 할 수 있다. 개발협력은 그 주요한 수단이 재정적 및 기술적 지원이나 국제원조의 개념보다도 훨씬 포괄적인 내용을 함축하고 있다. 지원은 그 의도가 무엇이든 종래의 경제적 지원 특히 무상 또는 양허적 조건을 갖춘 재정적, 현물적 지원을 의미하지만 개발협력은 경제, 사회 및 정치적 의미까지 함축하고 있다. 그 목표 또한 빈곤 퇴치, 민주주의 확산, 사회적 개발, 외자유치 환경의 조성을 포함하는 시장의 확대 등이다. 그러나 본 연구에서는 공적개발원조와 개발협력이 개발지원과 같은 내용을 포함하고 있을 경우 개발지원으로 통일하여 사용하고자 한다.

라. 지방자치단체의 개발지원

지방자치단체의 개발지원은 지방자치단체가 국제교류와 협력 차원에서

19) 조한범, 『북한 사회개발협력방안 연구』 (통일연구원, 2007), p. 37; 권태진·김영훈·지인배, 『남북한 농업개발 협력 추진방안 연구』, p. 39.

수행하는 하나의 활동영역이라고 할 수 있다. 일반적으로 어떤 지역이나 지방자치단체가 다른 지역이나 지방자치단체를 서로 돕기 위하여 서로 밀접한 유대관계를 맺는 국제교류(협력)²⁰⁾는 아래와 같은 다양한 용어로 이해된다. 첫째, CDI(Community-based Development Initiative)는 비정부기구(NGO)와 공동체 집단, 지방정부들이 지구적 발전을 위하여 공동으로 취하는 행동을 의미한다.²¹⁾ 둘째, 도시간 국제협력(City to City Cooperation)은 2개국 이상의 지방정부들이 외부지원의 유무에 상관없이 상호 관심사에 대하여 협력하는 모든 형태의 관계를 말한다.²²⁾ 셋째, 지방정부 국제협력(MIC: Municipal International Cooperation)은 지방정부들이 개발과정에 스스로 적극 참여하는 분권화된 국제협력의 한 형태이다. 넷째, 분권화된 국제협력(Decentralized Cooperation)에 대해서는 아직 정립된 개념은 없으나 세계은행은 이를 서로 다른 국가의 지방정부들 간의 공식적인 파트너십이라고 규정하고 있다. 유럽연합(EU)은 로메협약 21항을 통하여 개발도상국의 지방공공기관 또는 집단연합체들이 제기한 주도권이라고 정의하며 OECD는 1994년 파리모임을 통하여 분권화된 국제협력의 일반특징 4가지를 제시하고 있다. 즉, 남-북 지방정부들 간의 장기적인 파트너십, 특정 형태의 개입, 기술교환과 훈련에 역점, 핵심적인 행위자로서 지방정부의 역할에 대한 인정 등이 그것이다. 한편 국제지방정부연맹(IULA: International Union of Local Authorities)은 개발에 초점이 맞춰져 있는 활동, 즉 비국가적 조직 그리고 지방에 뿌리를 둔 기구들의 국제 파트너십이 직접 참여하고 자금을 조달하는 활동이라고 정의하고 있다.²³⁾

지방자치단체의 대외적 관계는 도시간 자매결연 형태를 비롯하여 구체적인 문제를 해결하기 위한 특별한 지방자치단체간의 관계 형태로도 형성된다. 국경을 마주하고 있는 2국 이상의 지방자치단체 간에 수자원 문제, 교통문제, 긴급피난문제 등을 해결하기 위한 형태가 존재한다. 실제로 제2차 세계대전

20) 오성동, “한·중 지방정부간 국제교류의 새로운 패러다임: 경제·문화분야 협력방안을 중심으로,” 『경영사학』, 제22집 1호 (한국경영사학회, 2007), p. 132.

21) M. Schuman, *Towards a Global Village* (Pluto Press, 1994), pp. 2~19.

22) UN-Habitat & UTO/FMCU, *City-to-City Cooperation: Issues Arising from Experience*, 2001, pp. 6~8.

23) 임양재, 「지역공동체 형성과 지방정부 국제협력: EU와 동아시아 사례를 중심으로」 (대전대학교 박사학위 논문, 2006), pp. 43~45.

이후 축적된 수많은 국제적 지방교류 사례들은 환경보호, 사회개발, 개발원조, 인권보장, 건강완화, 평화건설 등의 영역에서 지방정부의 잠재력을 입증해 왔다.²⁴⁾

국가차원과 달리 지방자치단체간의 협력체제가 의미하는 것은 민주국가에서 가장 기본적인 정치적 단위체인 지방자치단체가 경제·사회분야 등 지방 수준에서 특별한 교류관계를 맺어 주체적 역할을 행사한다는 데서 과거와 다른 의미를 갖는다는 것이다.²⁵⁾ 또한 교류의 동기, 지리적·분야별 지향목표, 관련 참여자의 형태, 관련방식도 다르다. 지방자치단체간 협력관계는 단지 제한적으로 특정 프로그램만 실천하는 일시적인 관계로 한정된 것을 의미하지 않는다.

지방자치단체의 국제협력과 일반적인 개발지원의 개념을 기초로 한다면 지방자치단체의 개발지원이란 지방자치단체가 독자적으로 개발도상국과 그 나라 사람들을 지원하여 개발 협력하는 것이다.²⁶⁾ 즉, 지방자치단체가 외국의 지방자치단체 및 국제기구 또는 단체 등과 함께 공동의 목적을 실현하기 위하여 상호 협력하는 것을 말한다. 지방자치단체는 개인, 집단, 기관, 기업, 국가 등 다양한 주체들이 상호간에 우호적으로 협력과 이해증진 및 공동이익도모 등을 목적으로 관련 주체간에 공식 혹은 비공식적으로 추진하는 각종 협력관계를 형성한다.

지방자치단체 개발지원의 개념 속에는 주체, 대상, 목적, 분야나 형식 등의 요소가 포함되어 있다. 우선 주체적인 측면에서 보면 지방자치단체가 주체가 된다. 즉, 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 직접 사업을 계획하고 지방의 회의 승인을 얻어서 추진하는 것을 의미한다. 또한 단체장의 공식 직함을 가지고 사업에 전반적인 책임을 지는 것을 의미한다.²⁷⁾ 아울러 사업의 원활한 추진을 위하여 국내외의 지방자치단체 및 국제기구 또는 민간단체와 협력관계를 형성하기도 한다.

24) 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』(2006), p. 19, 24, 149.

25) 안영훈, “국제기구와 협력을 통한 지방의 국제화,” 『지방의 국제화』(한국지방자치단체국제화재단, 1999), pp. 190~191.

26) 이은재, “자매결연을 통한 지방의 국제외교 촉진,” 『지방의 국제화』(한국지방자치단체국제화재단, 1999), p. 242.

27) 양현모, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구,” 『한국행정연구』, 제11권 2호(한국행정연구원, 2002), p. 133.

둘째, 지방자치단체 개발지원의 대상을 보면 특정 지역이나 민간단체가 된다. DAC의 ODA 개념정의에 의하면 그 대상은 국가, 국제기구, 개발NGO로서 국가, 지방, 민간단체가 모두 포함된다. 그러나 지방외교나 지방자치단체의 국제협력 형식으로 추진되는 지방자치단체의 개발지원에서 국가를 대상으로 협력이나 외교를 진행하는 것은 실질적으로 불가능하다. 따라서 지방자치단체 개발지원의 대상은 지방자치단체나 지방정부로 보아야 할 것이다.

셋째, 지방자치단체 개발지원의 목적은 개발도상국 지방정부의 사회경제적 발전을 위하여 장기적 관점에서 지원하는 것이다. 따라서 지원분야는 경제성장을 비롯하여 환경적 관심이나 사회적 관심영역을 포함하는 지역발전과 관련되는 모든 분야로 볼 수 있다.

2. 지방자치단체 개발지원의 유형

일반적으로 개발지원은 주체가 누구냐와 주체의 수, 지원의 분야 등에 따라 다양하게 구분해 볼 수 있다. 먼저 주체의 수에 따라 양자간 협력과 다자간 협력이 있고, 주체가 국가인가 민간단체(NGO)인가에 따라 국가간 협력과 민간의 협력²⁸⁾으로 구분된다. 한편 지원의 형태에 따라서는 무상원조나 차관과 같은 현금 등의 자본공여와 인적 자원이나 기술설비의 형태로 증여되는 기술원조와 기술교육으로 구분되며, 상환여부에 따라 유상과 무상으로 나누어지기도 한다. 추진단계에 따라서는 1단계(개발협력 준비기), 2단계(개발협력 이행기), 3단계(개발협력 성숙기)로 접근할 수 있다.²⁹⁾

지원대상의 수준에 따라 크게 국가 수준의 접근(Country assistance approach), 부문별 접근(Sector approach), 프로젝트 단위별 접근(Project approach)으로 나눌 수 있다. 부문별 접근은 프로그램 접근(Program approach)이라고도 하는데, 이는 특정 부문의 개발목표를 설정하고 목표를 달성하기 위한 통합된 계획을 수립한 다음 실행에 옮기기 위한 개별 프로젝트를 추진하게 된다. 한편 프로젝트 단위의 접근은 구체적인 특정 사업을

28) 최근에는 민간부문에 의한 개발지원의 중요성이 커지고 있는데, 지금은 정부가 대더라도 사업은 민간부문이 맡아 진행할 수도 있다.

29) 권태진·김영훈·지인배, 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』, pp. 52~53.

수행하는 것으로 대부분 특정 프로그램의 한 구성요소로 추진된다. 예를 들어 식량안보를 강화하기 위한 프로그램은 이모작 보리 재배사업, 봄 감자 생산을 위한 씨감자 증식사업, 농자재 공급 확대를 위한 사업, 지력증진 사업 등 다양한 프로젝트로 구성된다.

가. ODA의 유형³⁰⁾

국가간 협력중 양자간 협력에는 증여(Grant)와 차관(Loan)이 있으며, 증여에는 다시 무상자금협력, 기술협력, NGO에 대한 협력이 있다. 일반적으로 국제개발협력을 위한 양자간 원조는 다양한 지원형태를 통해 집행된다. 여기에는 프로젝트 및 프로그램 원조, 기술협력, 예산지원, 식량지원, 재난구호, 부채탕감, 시민단체기관 및 다른 비정부기구를 통한 간접 원조 등이 포함될 수 있다. 공여국 및 개발지원 관련 기관들은 수원국의 다차원적인 개발지원 수요를 충족시키기 위해 공여국과 수원국간에 직접적인 지원이 이루어지는 양자간 협력과 수원국에 직접 자금을 제공하지 않고 국제기구를 활용하는 다자간 협력의 지원도구를 활용한다.

양자간 협력은 원조 공여국에서 수원국(개발도상국)으로 원조자금 및 물자를 직접 지원하는 것으로 무상원조와 유상원조로 구분된다. 무상원조란 법적 채무를 동반하지 않는 수원국으로의 현금 또는 현물이전을 의미한다. 개도국이 공여된 원조자금에 대한 상환의무를 지지 않는 기술협력, 식량원조, 재난구호 등이 여기에 속한다. 유상원조란 법적 채무를 동반하는 수원국으로의 현금 또는 현물이전으로 개도국은 공여된 원조자금에 대한 상환의무를 지게 된다. 개도국의 공공 개발 프로그램 및 사업에 대한 지원이 여기에 해당한다.

다자간 협력이란 수원국에 직접 자금을 제공하지 않고 World Bank, UNDP 등 국제개발기구에 대한 출자 및 출연(분담금) 등을 통해 간접 지원하는 형태이다.

30) 한국국제협력단 홈페이지 (www.koica.go.kr)를 참조하여 작성하였음.

〈표 II -2〉 개발원조의 유형

사업주체	상환조건	원조형태
양자간	증여(Grant) : 상환의무 없음	프로젝트 및 프로그램 원조(Project and Program aid)
		기술협력(Technical Co-operation)
		예산지원(Budget Support)
		부채경감(Debt Relief)
		식량원조(Food Aid)
		긴급지원 및 고통경감(Emergency and Distress Relief)
		NGO에 대한 지원(General Support to NGOs)
		공공-민간 파트너십에 대한 기부금 (Contributions to public-private partnerships)
		개발에 대한 인식환산을 위한 기금 (Promotion of development awareness): 공여국의 개발원조에 대한 대중적 지지기반 형성을 위해 ODA 수행기관이 사용하는 비용
	행정비용(Administrative costs): 원조전담 및 집행기관의 행정비용	
비증여(Non-Grant): 상환 의무 있음	차관(Loans by government or official agencies)	
	주식취득 (Acquisition of equity)	
다자간	국제기구 출연(분담금) 및 출자 (Grants and capital subscriptions)	국제기구에 대한 양허성 차관 (Concessional lending to multilateral agencies)

(1) 프로젝트 및 프로그램 원조(Project and Program Aid)

프로젝트 지원은 특정 프로젝트나 결과를 의도하고 정부기구나 비정부기구에 제공하는 보조금이나 차관 제공을 목적으로 하는 지원으로서, 경제적 및 기술적으로 가능한 최소한의 투자이며 자원을 활용하여 혜택을 추구하는 활동들을 말한다. 설비투자 프로젝트 지원은 주로 물리적 자원을 증가시키기 위한 투자프로그램으로 구성되어 있으며 현지 및 운영비용을 포함할 수 있다. 대표적인 예로는 병원 건립을 위한 보조금 지원이 있다.

프로그램형 지원은 수원국의 특별한 경제여건을 조성하거나 국제수지 유지를 위해 수원국 정부에게 주어지는 정책단위의 차관으로서 일반적인 개발

목적에 의해 수원국이 활용할 수 있도록 제공되는 모든 종류를 의미한다. 즉, 특정한 프로젝트 활동을 위해 지원되지 않는 예산지원, 국제수지지원, 자본재 및 물자의 재정적 지원을 포함한다. 그러나 포괄적인 의미에서 프로그램형 지원은 명확히 정의된 정책목표, 거시 경제적 또는 분야별 프로그램을 지원하는 데 기여하는 모든 도구들의 활용이기도 한다. 최근 공여국들은 수원국 내에 원조활동의 조정을 통해 보다 큰 분야별 프로그램(sectoral program)에 대한 지원을 확대해 가고 있다. 대표적인 예로는 세계은행이 제공하는 구조조정 차관이 있다.

(2) 기술협력(Technical Co-operation)

기술협력이란 특정분야 혹은 결과를 위한 설비 및 전문가 제공 등 기술수준, 지식, 기술적 노하우 및 생산능력의 향상을 통해 인적자원(human resource)의 개발을 위해 기획된 지원활동을 포괄한다. 기술협력의 가장 중요한 목표 중 하나는 제도개발(institutional development)이고 제도개발의 필요조건은 인적자원 개발이다. 사람과 기관의 역량개발(capacity building)은 주요 정부 기관의 정책분석능력 및 개발관리 향상을 위해 매우 중요하다. 기술협력은 다양한 도구를 통해 이루어질 수 있는데, 교육훈련, 전문가 파견, 정책 및 기술 자문, 조사 및 연구 준비를 위한 지원 그리고 과학, 연구 및 기술개발을 위한 기여금이 모두 기술협력에 해당한다.

(3) 예산지원(Budget Support)

예산지원은 수원국 정부의 개발정책 중 주로 수원국의 빈곤감소를 위한 전략적 계획(poverty reduction strategy paper)을 효과적으로 지원해 주기 위해 고안된 원조양식으로 현재 공여국 원조 프로그램에 확대되고 있다. 예산지원은 프로그램 원조의 형태로 수원국의 금융관리, 책임성 그리고 조달 시스템을 활용해 개발을 위한 자금을 직접 투입한다. 예산지원은 일반예산지원 그리고 분야별·지정된 예산지원으로 분류된다.

(4) 부채경감(Debt Relief)

부채경감은 부채탕감, 재조정, 재융자 또는 재구성 등 다양한 형식으로 이루어

어진다. 부채탕감은 채권자의 동의하에 채무국에 대한 원금과 이자를 포기하는 것이다. 채무의 재조정은 상환기한 조정 또는 새로운 재용자를 확대하는 것을 포함하고, 부채경감은 예산지원과 유사한 거시 경제적 효과를 낳는다.

(5) 식량지원(Food Aid)

식량지원은 기근, 전쟁, 생산력 부족 등으로 수원국 내 식량공급이 부족할 경우 공여국들이 자국 식량을 직접적으로 지원(tied food aid)하거나 수원국 정부에 현금을 지원하여 인근지역 등에서 식량을 조달(untied food aid)하게끔 하는 지원을 말한다.

(6) 긴급지원 및 고통경감(Emergency and Distress Relief)

긴급지원은 비정상적인 사건으로 야기된 긴급한 상황에 해당 정부가 자국 자원으로 사태를 해결하지 못할 때 이루어지는 지원으로 인간 고통 또는 농작물·가축의 손실을 초래할 경우 이루어진다. 긴급상황은 첫째, 뜻밖의 자연재해 또는 전쟁 또는 국내불과 같은 인재를 초래하거나, 둘째, 기근, 병충해 또는 질병으로 인한 농작물의 실패로 인한 식량부족을 야기하기도 한다.

(7) 시민사회(CSO) 등 비정부기구(NGO)를 통한 간접지원

많은 경우 NGO는 공여국들의 개발협력 프로그램에 있어서 중요한 역할을 수행한다. 지속적인 개발을 도모하기 위해서는 정부 및 시민단체 사이의 관계 강화가 필요하며 선진국 및 개발도상국 NGO 모두 매우 중요한 역할을 가지고 있다. 특히 최근에는 주인의식 강화, 참여주의적 개발, 현지화의 중요성이 대두되고 있다. 이러한 움직임에 맞추어 몇몇 공여국들은 공공-민간 파트너십에 대한 기부금(Contributions to Public-Private Partnership) 및 NGO에 대한 지원금(General Support to NGOs)을 통해 현지 NGO와 자국 NGO간 파트너십 형성을 지원해주고 있다.

(8) 원조프로그래밍³¹⁾

OECD DAC의 원조공여국을 비롯한 국제원조사회는 대화 및 협의절차를

31) 임강택 외, 『국제사회의 원조현황 및 추진 전략』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 21~22.

거쳐 수원국이 필요로 하는 자원을 제공하고 있다. 공적개발원조는 공여국의 일방적인 의사결정에 의해 이루어지지 않고 수원국 개발정책상의 우선순위가 담겨 있는 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy: PRS) 또는 국가개발계획(National Development Plan: NDP)을 근간으로 공여국의 무상원조정책, 비교우위분야, 개발지원 경험, 타 선진원조공여국의 지원활동 등을 고려하여 수원국과의 협의를 통해 수립된다. 통상 공여국은 이러한 과정을 통해 중점협력국에 대한 국별지원전략(Country Assistance Strategy: CAS)을 수립하고 있다. 이는 수원국의 개발과제, 공여국의 대외무상원조 지원목적 및 목표, 중점지원분야, 목표별 평가지표 등이 유기적으로 연결되어 제시된다. 뿐만 아니라 1990년대 후반부터 개발지원은 ‘분야별 지원방법(Sector-wide Approach)’이라는 새로운 방법을 도입하기 시작하였다. 분야별 지원방법은 종래의 개별 프로젝트 단위의 지원에서 특정 분야와 관련된 제반 협력수단을 종합적으로 고려하여 지원하는 방법으로서 다음과 같은 실행원칙을 가진다.

- 수원국의 주인의식 및 리더십 지원
- 제도적 역량 및 책임성을 강화시키기 위한 수원국 정부와의 협력
- 분야별 프로그램에 현지 상황 반영
- 장기적·전략적 시각
- 실용적이고 유연한 실시

나. 지방자치단체의 개발지원 유형

지방자치단체의 개발지원도 기본적으로는 ODA의 유형을 적용할 수 있을 것이다. 그러나 지방자치단체의 특성이 반영된 교류와 개발지원이 이루어질 수 있는 바, 지방외교 또는 지방자치단체 교류협력 차원에서 그 유형을 도출해 볼 수 있다. 지방자치단체의 교류형태를 보면 교류 주체를 기준으로 지역 대 지역간의 교류와 민간단체간의 상호교류로 구분해 볼 수 있다. 그리고 교류의 내용이나 영역을 중심으로 첫째, 해당 지방자치단체 주민간의 상호 이해와 협력에 기반을 두고 교류가 이루어지는 자매결연이나 우호교류협약, 둘째, 지방자치단체 간의 직원을 교류함으로써 인력개발과 상호이해를 증진시키는 인적교류, 셋째, 해외시장 개척단 파견, 외국투자유치, 해외시장 조사

등의 경제통상교류(물적교류), 넷째, 공연, 축제, 전시회 친선경기 등을 통해 상호 이해와 신뢰를 증진시키는 문화교류로 구분해 볼 수 있다.³²⁾

한편 지방자치단체간 협력의 주체와 형식 및 내용의 3가지 요소에 따라 그 방식이 달라질 수 있으나 기본적인 방식으로는 대체로 교환방식, 교육기회 제공, 전문기술지원, 기술이전 등의 방식이 있다.³³⁾ 그 유형들을 정리해 보면 첫째, 특정 사업에 따른 협력관계가 있다. 이것은 사업계획을 공동협력에 의해서 실천하는 방식으로 규모가 작은 공공사업으로부터 도시개발사업, 주거환경 개선사업, 하부기반시설의 건설 등에 적용된다. 지방자치단체간 협력은 일반적으로 작은 규모의 개발협력 프로그램이 일반적이는데, 그것은 다양한 재정지원을 필요로 하지 않는 것으로 지방의 차원에서 필요에 의해 발생할 수 있기 때문이다. 둘째, 인류박애정신에 의한 원조활동은 긴급상황에 따른 박애활동처럼 인류애의 발로로 행하는 활동으로 지방자치단체가 옷, 의약품, 식량 등과 같은 물자원조 또는 재정원조 등에 직접적으로 참여하는 것이다. 셋째, 상호교류, 기술·문화의 이전, 교육훈련제공, 전문기술의 제공이 있다. 이것은 지방자치단체간의 경험을 교환하는 것으로 회의나 세미나 연구활동, 전문가의 의견교환 등 호혜성 조건으로 교류가 이루어지는 방식이다.

개발지원을 포함하는 지방정부 국제협력은 서로 다른 국가 및 지역의 지방정부들이 추진하는 접촉과 협력네트워크라는 점에서 여러 형태를 보인다. 지방정부의 국제협력은 행위자(players)의 역할과 활동의 형태, 제3자의 개입 등 3가지 핵심요소로 구성된다. 제1요소인 행위자의 역할에 따라서는 3가지 유형이 나타난다. 첫째, 지역사회 공동체 집단의 개입이 없는 상태에서 지방정부가 이끄는 유대관계, 둘째, 지방정부가 이끌되 지역사회 공동체 집단의 개입이 있는 경우, 셋째, 지역사회 공동체가 유대관계를 이끌되 지방정부는 지원만 하는 경우이다. 제2요소인 활동의 형태는 행위자의 역할과 밀접하게 맞물려 있다. 제3요소인 제3자 개입은 서로 다른 당사자에 의하여 매우 다양한 형태의 개입을 포함한다. 이를 바탕으로 개발지원을 포함하는 지방정부의 국제협력

32) 김판석, “지방자치단체의 국제교류 발전방향,” 『한국지방자치학회보』, 제12권 4호 (한국지방자치학회, 2000), pp. 12~13.

33) 안영훈, “국제기구와 협력을 통한 지방의 국제화,” pp. 196~197.

관계를 유형화 하면 아래와 같이 6개의 유형으로 나눌 수 있다.³⁴⁾

<표 II-3> 지방정부 국제협력의 기본유형

유형	내용
제1유형	전통적인 지방정부 주도의 다목적 협력관계
제2유형	제3자가 개입한 비전통적이고, 지방정부 주도의 다목적 협력관계
제3유형	지방정부 주도의 기술지향적인 협력관계(지역사회 관련 거의 없음)
제4유형	제3자가 개입한 지방정부 주도의 기술지향적인 협력관계
제5유형	지방정부가 지원하고 지역사회 주도의 다목적 협력관계
제6유형	지역사회가 주도하는 다목적 협력관계+제3자 개입

개발지원 당사국들의 특성과 위치에 따라서도 구분이 가능하다. 지방자치단체간 교류협력의 형태는 선진국-선진국, 선진국-개도국, 서방국가-동구권 국가, 서방국가-동구권 국가-개도국, 개도국-개도국 지방자치단체간 교류협력 등으로 다양한 양상을 보이며 나타나고 있다. 이중 개발지원의 유형에 속하는 것은 선진국-개도국, 서방국가-동구권 국가-개도국이 될 것이다.

선진국-개도국 지방자치단체간 교류협력은 과거 식민-피식민의 관계에 근거를 두고 시작된 경우가 많다. 하지만 지방자치단체간의 국제적 연대 움직임에 의한 교류협력 관계 형성도 상당한 수에 달한다. 선진국-개도국 지방자치단체간 교류협력은 종종 선진국의 인도적 측면 또는 시혜적 측면에서 고려되는 경우가 있다. 그러나 점점 더 많은 선진국 지방자치단체들이 개도국 지방자치단체들과의 교류협력을 일방적으로 개도국 지방자치단체에만 혜택을 제공하는 것이 아니라 개도국 지방자치단체와의 유대관계를 강화한다는 측면에서 선진국 지방자치단체에게도 도움이 되고 있다는 것을 인식하고 있다. 서방과 공산진영 국가 지방자치단체간 교류협력이 추진된 시기는 냉전시대에까지 거슬러 올라간다. 주로 구소련 대사관을 통해 이루어진 이러한 유형의 교류협력은 정치적으로 민감한 사안이었으나 양 진영간 연락관계를 유지한다는데 그 의미를 두었다. 냉전 후 서방과 공산진영 지방자치단체

34) Schep et. al., *Local Challenges to Global Change* (The Hague: Sdu Publishers, 1995), pp. 101~135; 임양재, 「지역공동체 형성과 지방정부 국제협력: EU와 동아시아 사례를 중심으로」, pp. 60~74.

간 교류협력은 급속히 확산되었고 최근에는 서방선진국-동구권 국가-개도국 지방자치단체간 교류협력의 형태로도 발전하고 있다.³⁵⁾

또 다른 형태의 지방자치단체간 교류협력으로는 둘 이상의 지방자치단체들이 그룹을 형성하여 여타 지방자치단체에 도움을 제공하는 교류협력을 들 수 있다. 이것은 여러 지방자치단체들의 연대운동에 의해 개발지원이 이루어지는 것이다. 이러한 형태의 교류협력은 폐기물관리, 교통관리 등 특정 분야에 국한된 교류협력에서부터 지속가능한 개발과 참여적 개발을 촉진할 수 있는 보다 전반적인 프로그램 분야에 이르기까지 다양하게 실시되고 있다. 아울러 특정 분야의 협력을 위주로 시작한 교류협력이 파트너 지방자치단체의 전반적인 역량개발 교류협력으로 확대되는 양상을 보이기도 한다. 이 형태의 가장 대표적인 사례가 니카라과와 선진국 지방정부 간의 연대운동이다. 1985년 독일의 Bielefeld시 및 Essen시, 네덜란드의 Delft시, 프랑스의 Evry시, 스페인의 San Felix de Llobregat시, 영국의 Sheffield시는 그룹을 형성하고 독일의 한 NGO와 협력하여 니카라과 Esteli시의 식수, 위생, 생태보전 등의 프로젝트를 지원하였다.³⁶⁾

니카라과의 연대운동은 4가지의 요소를 내포하고 있다.³⁷⁾ 첫째, 선진국들이 니카라과의 자매도시들이 벌이는 사회적·물리적 인프라 구축 프로젝트에 재정적·기술적·자발적 지원을 제공하였다. 둘째, 선진국 지방정부들은 선거구민들에게 니카라과, 콘트라전쟁, 후진국의 개발문제 등에 관한 정보를 제공하는 연결고리로 활용하였다. 셋째, 선진국과 니카라과의 인간적인 친분이 상호 존중의식을 높이고 기술정보를 공유하도록 하였다. 넷째, 이런 연결고리는 니카라과에 대한 정치적 지지를 동원하는데 활용하였다.

이상과 같은 지방자치단체의 협력과 개발지원 방식은 지방자치단체가 고유의 권한을 행사하는 것이기 때문에 선택의 자유가 있다. 실제 지금까지 선구적인 지방자치단체들은 환경보호 및 지속가능한 발전, 인권보장, 인종차별반대, 연대운동, 긴장완화와 평화건설, 통일의 기반조성, 행정역량과 민주주의 강화, 인도적 원조와 빈곤퇴치, 건강증진과 사회개발, 문화교류 등의

35) 이해균, “지방자치단체의 국제교류협력과 정부개발원조: 동남아 개발도상국가와의 관계를 중심으로,” 『지방의 국제화』 (한국지방자치단체국제화재단, 2004), pp. 607~608.

36) 위의 글, p. 609.

37) 임양재, 「지역공동체 형성과 지방정부 국제협력: EU와 동아시아 사례를 중심으로」, p. 57.

영역에서 협력을 시도해 왔다.

지방자치단체의 개발지원 유형과 여기에 참여하는 참가자들이 다양한 만큼 개발지원에 사용되는 재원의 출처 또한 다양하다. 크게 보면 사업추진 주체의 자본금을 사용하는 방법과 사업의 추진주체가 외부에서 자금을 빌리는 차입방식 등 두 가지로 나눌 수 있다.³⁸⁾ 좀 더 구체적으로 지방자치단체 개발지원 재정의 출처를 보면 다음과 같은 것들이 있다.³⁹⁾ 우선 개발지원을 실시하는 지방자치단체의 자체예산이다. 일반적으로 개발지원을 추진하는 모든 지방자치단체들, 특히 재정상태가 양호한 선진국의 지방자치단체들은 지원을 담당할 직원의 급여라든지 이들의 여행경비 또는 통신비 등을 포함한 협력사업비를 자체 예산으로 확보하고 있다.

두 번째 재원으로는 개발지원에 참여하고 있는 지방자치단체에서 모금행사 등을 통해 충당하는 재원이다. 민간기업, 자선단체, 기타 지방에 기반을 두고 있는 각종 단체 등은 종종 개발지원에 필요한 재원을 제공하는 역할을 한다. 영국의 작은 도시 보스톤(Boston)시가 민간기업 등이 참여하는 모금행사 등을 개최하여 1975년부터 추진해 온 방글라데시 잘카트라(Jalchatra)시의 보건, 식수, 교육 환경 개선, 소득증대사업 등과 같은 분야의 지원에 필요한 자금 약 4만 달러를 매년 확보하고 있는 것은 모금행사가 개발지원의 주요 재원이 되고 있음을 보여준다.

세 번째 재원으로는 선진공여국의 양자간 원조기관이나 다자간 원조기관이 국제협력사업 또는 원조사업을 추진하기 위해 제공하는 자금을 들 수 있다. 아직까지는 원조기관들이 시행하는 사업 중에서 지방자치단체의 개발지원을 우선적으로 염두에 두고 추진하는 사업이 많지는 않지만 원조기관들은 지방자치단체를 주요한 협력 파트너로 인식하고 있다. 또한 원조기관들이 추진하는 사업이 상당부분 지방자치단체의 개발지원과 무관할 수 없으므로 원조기관이 추진하는 사업은 향후 지방자치단체 개발지원의 주요 재원이 될 것이다.

네 번째 재원은 자선을 목적으로 하는 재단 또는 신탁기금을 들 수 있다.

38) 임성훈, “북한개발과 남북협력을 위한 재원조달 방안,” 『국토』, 제311호 (국토연구원, 2007), p. 35, 40.

39) 이해균, “지방자치단체의 국제교류협력과 정부개발원조: 동남아 개발도상국가와의 관계를 중심으로,” pp. 611~612.

자선을 목적으로 하는 재단 또는 신탁기금은 대체로 선진국에 소재하고 있지만 이들의 주요 관심사는 지방자치단체의 개발지원은 아니다. 그러나 영국의 ‘민주주의를 위한 웨스터민스터 재단(Westerminster Foundation for Democracy)’은 지방자치단체간 인적교류를 증진하기 위해 일부 경비를 지원해 왔다. 이 사례는 이들 재단 또는 신탁기금도 지방자치단체 개발지원의 주요 재원으로 활용할 수 있는 여지가 있음을 보여주는 것이다.

3. 지방자치단체 개발지원의 정책네트워크

최근의 정책결정 및 집행체계는 매우 다원화되어 다양한 참여자가 다양한 역할을 수행하면서 작동하고 있다. 즉, 과거 국가에 집중되어 있던 권력이 다방면에 걸친 행위자에게 분산되면서, 정부 이외의 민간부문을 비롯한 공식·비공식적 행위자의 역할과 기능이 변함에 따라 정부의 정책과정에 변화가 나타나고 있다. 민간부문의 역량강화와 사회이슈의 다변화로 인해 다양한 행위자의 이해관계가 얽히면서 정책과정이 다층적이고 복합적인 관계를 갖게 되었으며 정부와 민간의 협력체계 구축이 필수적으로 요구되기에 이르렀다.

정책네트워크는 네트워크 분석의 일반론에 정책과정의 구조에 대한 분석을 적용한 것으로 정책네트워크에 대한 개념정의는 물론 이론적 쟁점, 이에 대한 접근방법 등은 학자마다 다소 차이가 있다. 그러나 대부분의 학자들은 정책네트워크를 형성하는 요건이 정책과정에 참여하여 다양한 이해관계를 갖는 행위자 그리고 이들 행위자간 상호작용을 바탕으로 한 관계구조라는 점에 대해서는 인식을 같이한다. 구체적으로 정책네트워크는 행위자(actor)와 그들 간의 연계(linkages)로 이루어져 있다는 점이 강조된다. 행위자들 간의 연계는 의사소통과 전문지식, 정보 그리고 여타 자원을 교환하는 통로로서 작용한다.⁴⁰⁾

정책네트워크의 첫 번째 구성요소는 정책행위자이다. 정책행위자란 정책과정에 참여하는 개인 또는 집단을 통칭하는 개념이다. 정책행위자 분석은 여러 측면에서 가능하지만 일반적으로 누가, 어떤 정책목표를 추구하며, 그

40) 양현모·강동원, “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로.c 『통일정책연구』, 제18권 1호 (통일연구원, 2009), pp. 179~182.

역할은 무엇인가에 대한 분석이다. 즉, 정책과정에 참여하는 주체는 누구이며, 이들은 어떠한 정책목표 또는 의도를 가지고 정책과정에 참여하고 정책과정에서 어떠한 역할을 수행하는가를 분석하는 것이다. 이러한 점에서 정책행위자는 정책네트워크에서 가장 핵심적인 위치라고 할 수 있다.

정책목표란 행위자가 정책을 통하여 달성하고자 하는 바람직한 미래의 상태를 의미한다. 그러나 바람직한 미래의 상태에 대하여 정책행위자들마다 다른 견해가 있을 수 있기 때문에 정책목표는 극히 주관적이며 규범적인 성격을 갖는다. 따라서 정책목표를 둘러싸고 행위자간에 다양한 견해가 표출되기도 하고 때로는 대립과 충돌이 발생하기도 한다.

정책행위자 분석에서 또한 중요한 것이 정책행위자의 역할, 즉 정책행위자가 정책네트워크 안에서 어떠한 역할을 수행하느냐에 대한 분석이다. 정책네트워크에 참여하는 행위자들은 각각 동일한 자원 또는 정보를 보유한 것이 아니기 때문에 정책과정 단계별로 역할이 다르게 나타날 수 있다.

두 번째 요소는 상호작용이다. 정책네트워크는 특정한 정책영역에 참여하는 정책행위자 간 상호의존성에 토대를 둔 연결고리를 의미하기 때문에, 이러한 상호의존성과 상호작용을 파악하는 것이 정책네트워크의 성격을 파악하는 중요한 변수이다. 상호작용의 구체적인 내용은 주로 그 성격과 방법으로 구분할 수 있다. 상호작용의 성격에 대한 분석은 정책행위자 간 교환되는 자원이나 정보가 무엇인가를 고찰하는 것이다. 한편 상호작용의 방법에 대한 분석은 각 행위자가 보유하고 있는 정보나 자원이 어떠한 형태나 제도를 통해 교환되는가를 살펴보는 것이다.

세 번째 요소는 네트워크 구조이다. 네트워크 구조는 행위자들 간의 '관계의 유형(pattern of relations)'으로서 어떠한 모습 또는 형태로 네트워크가 구성되는가를 살펴보는 것이다.⁴¹⁾ 네트워크 구조 역시 여러 가지 지표를 통해 살펴볼 수 있으나 일반적으로 네트워크에 참여할 수 있는 진입구조의 개방성 정도, 정책네트워크 행위자 간의 권력구조 특성 등을 들 수 있다.⁴²⁾

진입구조의 개방성은 참여자들이 얼마나 손쉽게 네트워크에 참여할 수

41) F. Waarden, "Dimension and Types of Policy Networks," *European Journal of Political Research*, 1992, p. 34.

42) 강동완, "정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구," 『국제정치논총』, 제48집 1호 (한국국제정치학회, 2008), p. 137.

있는가를 의미하는 것으로 정책네트워크 유형을 결정짓는 중요한 변수이다. 개방성이 네트워크라는 구조에 접근할 때 나타나는 외적 관계의 특성을 파악하는 것이라면, 행위자 간 또는 권력보유에 따른 위계서열 분석은 네트워크에 참여하고 있는 행위자 간 내적 구조의 특성을 파악하는 것이다. 즉, 네트워크를 형성하는 정책행위자는 상호의존성에 기인하여 연계구조를 형성하는데 이러한 연계유형이 수직적인가 아니면 수평적인가를 살펴보는 것이다.

4. 지방자치단체 개발지원 성공의 주요 변수

개발지원은 개발도상국에게 개발지원이 필요 없도록 하는데 목적이 있다. 즉, 개발지원은 개발도상에 있는 국가를 하루 빨리 개발시켜 더 이상 다른 나라에 의지하지 않고 스스로의 힘으로 살아갈 수 있도록 하는데 있다. 그러나 개발지원의 목적은 단순히 경제성장에 국한되지 않는다. 개발은 삶의 질의 전반적인 향상을 가져와야 한다. 따라서 OECD/DAC를 비롯한 국제개발협력기관들은 개발지원이 궁극적으로 추구하고자 하는 것은 다음의 5가지 능력이 충족된 상태로 정의하고 있다.

- ① 경제적 능력(Economic capabilities): 필요한 소비를 할 수 있고 자원을 보유할 수 있는 정도의 수입이 보장됨
- ② 인간적 능력(Human capabilities): 보건의료서비스, 영양, 안전한 식수, 교육, 위생적인 환경이 보장됨
- ③ 정치적 능력(Political capabilities): 개인의 인권이 인정되는 가운데 정치·정책과정에 참가하고 의사결정에 영향을 줄 수 있는 여건이 보장됨
- ④ 보호능력(Protective capabilities): 식품부족, 질병, 재해, 범죄, 전쟁, 분쟁 등에 의한 취약성으로부터 스스로를 보호할 수 있는 여건이 보장됨
- ⑤ 사회적 능력(Socio-cultural capabilities): 인간으로서 존엄을 유지하고 사회의 일원으로서 사회적 지위가 인정되는 여건이 보장됨

개발지원의 실효성에 대한 많은 비판에도 불구하고, 국제사회는 개발지원을 강화하는 쪽으로 의견을 모으고 있다. 과거의 개발지원이 냉전시대의 정치적 고려로 인해 왜곡된 방식으로 집행되거나, 실효성 있는 지원을 위한 구체적인 노력이 부족하여 실패했음을 인식하면서 실효성 있는 방식으로 개발지원

의 추진을 모색하고 있다. 2000년대 들어 UN과 OECD, 세계은행 등을 중심으로 개발지원의 규모 확대와 실효성 증진을 위한 노력을 강화하고 있으며, 구체적인 성과로서 2005년 파리 고위급 포럼에서 개발지원의 국제규범으로서 ‘파리선언(Paris Declaration)’에 합의했다. 그 핵심내용을 보면 다음과 같다.⁴³⁾

- 수원국의 주도성: 수원국이 스스로 개발전략 및 정책의 수립·집행과정에서 리더십을 발휘할 것
- 수원국과의 일치성: 개발지원의 공여국 및 공여기관들이 수원국의 국가적 전략, 제도 및 행정절차를 충분히 존중하여 그와 일치하는 방향으로 사업을 진행할 것
- 원조 공여자 간 협력: 공여국 및 공여기관들이 서로 긴밀히 협력하여 공통의 전략을 수립·집행하고 정보를 공유하며 적절히 역할을 분담할 것
- 성과지향적 관리: 성과지향적으로 지원사업을 관리하고, 적절한 모니터링과 보고 및 사후평가체계를 확립할 것
- 상호책임성: 원조 공여국 및 수원국 정부가 공여국 및 수원국 시민들에게 원조자금의 사용내역과 그 성과에 대한 평가결과를 투명하게 공개하고 이에 대해 책임을 질 것

개발지원은 이상과 같은 목적과 규범을 구현할 수 있는 요소들을 포함해야 한다. 한편 지방자치단체의 개발지원은 국가차원과는 달리 이념과 종교, 국가 간의 이해 같은 요인들을 초월하여 지역과 지역 간에 이루어질 수 있기 때문에⁴⁴⁾ 일반적인 개발지원이나 국가차원의 지원과는 다른 몇 가지 요인들이 더 고려될 필요가 있다. 먼저 정책 결정자인 지방자치단체장의 인식과 태도이다. 지방에서의 정책결정에서 절대적인 권한을 행사하는 지방자치단체장의 개발지원에 대한 인식과 태도, 성향, 가치관, 경험, 의지 등 개인적 요인이 사업의 추진에 큰 영향요인으로 작용하게 된다. 특히 한국과 같이 재선의 유인을 갖는 지방자치단체장이 외형적 성과만을 목적으로 한 개발지원 사업을 추진할 경우 사업분야나 재정부문에서 큰 어려움에 직면할 가능성이 많다. 반대로 지방자치단체장의 강력한 의지가 사업의 성공가능성을 높여 줄 수도 있다.

43) 김석진, “대북 개발지원의 과제와 추진방향,” pp. 36~37.

44) 박경국, 「지방외교정책의 결정요인과 정책효과」 (충북대학교 박사학위논문, 2003) 참조.

둘째, 지방자치단체의 구조와 기능이다. 일반적으로 구조란 공식적인 제도 일반이라고 할 수 있으며 목표, 법제, 직책, 절차, 역할 등을 말하며, 기능이란 추구하는 정책 목표를 달성하려는 조직의 구체적 활동에 관한 것이다. 따라서 지방자치단체의 구조와 기능이란 지방정부를 구성하고 있는 지방정부의 목표와 정책, 지방정부의 과업수행을 위한 조직과 절차 그리고 이것을 만들어 내고 있는 법령과 조례 및 규칙, 이들에 의한 역할과 구조의 활동내용을 의미한다. 외부에 대한 개발지원 업무를 담당할 경험이 없거나 일천한 지방자치단체가 제도적, 구조적으로 이를 지원할 수 있는 체제를 제대로 갖추고 있으며 아울러 전문적으로 그 기능을 수행할 수 있느냐 하는 문제는 사업성공의 주요한 열쇠가 된다.

셋째, 환경적 요인이다. 환경적 요인은 개발지원과 관련된 제반 외부적 요소로서 지역의 사회·경제·문화적 여건 등을 말한다. 특히 개발지원에 대한 지역주민들의 인식이나 지지, 특히 한국과 같이 중앙정부가 개발지원의 승인권을 가지고 있는 경우 중앙정부와의 관계는 사업추진과 성공에 있어서 핵심적인 영향요소가 된다.

이상과 같은 개발지원의 목적과 규범 그리고 지방자치단체의 특성을 고려할 때 다음과 같은 요소가 검토되어야 한다. 특히 지방자치단체의 개발지원은 앞에서도 언급한 바와 같이 중앙정부의 지원과는 다른 특수성이 있기 때문에 그러한 점에 초점을 맞추어 점검될 필요가 있다. 첫째, 지방자치단체가 외국의 지방자치단체나 지원대상과 교류를 할 수 있는 권한이나 독자적 위상을 확보하느냐의 문제이다. 이것은 중앙정부와 지방정부 간의 관계에서 발생하는 문제이다. 지방자치단체가 국제적 차원에서 개발지원을 하는 것은 국가의 경계를 초월하여 이루어지기 때문에 지방외교 또는 국제교류의 영역에 속하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 역사적으로 지방자치단체가 외교권을 가지고 있는가에 대한 논란이 있어 왔다. 전통적으로 외교는 국가(중앙정부)의 영역으로서 지방자치단체의 국제교류 권한은 인정되지 않았으며 설령 인정된다고 하더라도 법적 근거가 명확해야 한다는 주장이 있어 왔다. 따라서 지방자치단체의 개발지원이 성공하기 위해서는 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 직접 사업을 계획하고 아울러 사업에 전반적인 책임을 지는 독자적 권한과 위상을 확보해야 한다. 즉, 개발지원의 권한과 영역에 대해서

법적 위임 및 자체적인 제도를 통하여 명확한 근거를 필요로 한다.

둘째, 전문성의 확보이다. 지방자치단체가 개발지원의 추진주체로서 기능하기 위해서는 지방자치단체가 독자적인 업무추진 능력과 개발지원에 필요한 기반조성을 갖추고 있는가가 문제점으로 지적되고 있다. 성공적이고 지속적인 개발지원이 이루어지기 위해서는 해당 분야에 필요한 기구와 전문인력, 안정적인 교류창구의 확보 및 정치적 기반 등의 조건과 전문성이 요구된다. 실제의 사례를 보더라도 지방자치단체들은 전문성 부족을 극복하고 의사결정을 신중히 하기 위하여 지역 전문가들이 참여하는 각종 협의체를 구성하여 활용하고 있다.⁴⁵⁾ 특히 개발지원이 지방외교의 영역으로서 경험이 일천한 지방자치단체에서 조직 및 인력 차원에서의 전문성 확보가 요구된다.

셋째, 재정확보 문제이다. 지방자치단체가 개발지원을 독자적으로 수행하기 위해서는 필요한 재정을 부담질 수 있는 재정능력을 필요로 한다. 한국 지방자치단체 남북교류협력사업에서도 지방자치단체의 재정적 여력이 문제로 지적되고 있다. 개발지원에 소요되는 예산은 중앙정부 또는 국제기구의 지원, 기업이나 시민의 기부금, 지방정부의 예산 등으로 충당할 수 있지만 가장 안정적인 자금원은 협력의 추진주체인 국가 및 지방정부의 예산이다. 선진국들의 많은 지방정부들은 일정액을 지방정부 국제협력 예산으로 배정하고 있다. 예컨대 독일이나 네덜란드의 많은 지방정부들은 시민 1인당 1유로, 프랑스 지방정부들은 예산의 0.5%를 국제협력 예산으로 쓰고 있다. UN도 선진국들에게 GNP의 0.7%를 제3세계 개발지원에 할당하도록 독려하고 있다. EU에서도 Tacis-Project(Tacis-City-Twinning-Program)를 통하여 많은 재정을 지원하고 있다. 한국의 상황을 보더라도 지방정부가 북한과 교류협력사업을 추진할 경우에 소요경비의 일부를 남북교류협력기금으로 보조하고 있다. 그러나 지원대상에 제한이 있다.⁴⁶⁾ 성공적인 개발지원이 이루어지기 위해서는 중앙정부의 재정분담을 확보하는 것과 더불어 국제기구나 원조기구의 지원 그리고 자체적인 재원을 충분히 확보할 수 있어야 한다.

넷째, 지원분야 및 형식의 문제이다. 개발지원은 지원국 입장에서 보면 추진하려는 분야의 사업실행이 가능해야 하며, 아울러서 수원국의 입장에서

45) 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』, p. 136.

46) 위의 책, p. 45.

보면 그 분야가 개발에 실질적인 도움을 줄 수 있는 분야이어야 한다. 지원국이나 수원국의 입장이 일치하지 않고 한 국가만의 주장이 강조되어서는 안된다. 특히 남북한의 특수상황에 있어서 북한 개발지원을 위한 교류협력은 북한이 남한 지방자치단체의 사업제외에 응할 수 있는 사업분야이면서 일회성으로 끝나지 않고 지속적으로 추진될 수 있는 사업이어야 한다. 또한 사업의 내용이 구체적이어야 하며 규모도 적정해야 한다. 적절한 사업분야를 선정하기 위해서는 수원국에 대한 구체적인 정보를 획득하고 분석할 수 있는 능력이 필요하다. 지방자치단체와 같이 독자적인 정보력을 갖추고 있지 못할 경우에는 상위정부 차원에서 정보를 제공해 줄 수 있는 체제가 정비되는 것도 또한 요구된다.

다섯째, 수원국의 수용성 문제이다. 개발지원은 기본적으로 일정한 조건의 충족을 전제로 하는 지원으로서 그 조건은 수원국 측에서 수락하는 것을 전제로 한다. 이것은 개발지원이 협력 당사자 사이의 파트너십과 팀워크를 중요시하는 것으로 원조의 제공자측은 물론 수원국의 주인의식과 수용성이 중요하다는 것을 의미하는 것이다. 결국 수원국의 수용성 문제는 기본적으로 개발지원의 효율성 문제로 귀결된다. 따라서 관리행정능력, 시장자유정도, 교육에 대한 지출정도 등이 개발지원시 주요 고려사항으로 부각되기도 한다. 특히 관리행정능력은 정부가 외부 지원을 수용하고 수행하는 능력으로서 법치, 부패수준, 정책에서의 민의수렴정도, 정책집행능력 등이 포함된다.⁴⁷⁾ 이외에도 수원국이 내부적으로 공적 자원을 동원하고 이를 합리적으로 배당할 수 있는 정책적 능력 및 제도의 형성을 위한 노력도 중요하다. 이러한 맥락에서 기술지원과 훈련은 공적 자원을 국내적으로 동원할 수용능력의 형성을 위해 매우 중요한 의미를 갖는다.

47) 임을출, 『북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제』(서울: 통일연구원, 2006), p. 8.

제 3 장

국내외 지방자치 단체의 개발지원 사례 및 시사점

지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 접근방법



제3장

국내외 지방자치단체의 개발지원 사례 및 시사점

1. 지방자치단체 개발지원의 전개

지방자치단체간의 국경을 뛰어넘는 적극적 교류가 국가 간의 관계정상화와 블록 평화에 기여하면서 현대적인 지방외교와 지방정부간의 국제협력 시대가 본격적으로 열렸다. 유럽통합을 계기로 지방정부의 역할이 증대되고 있고, 특히 세계화의 진전과 더불어 빈곤문제와 빈부격차, 환경오염문제 등 지구적 문제해결에 지방차원의 접근이 필요하다는 주장이 제기되면서 지방정부간의 연대와 국제협력이 증가하고 있다. 그러나 아직도 국가중심의 국제관계가 중심을 이루고 있어 지방외교의 법적 권능에 대한 논란이 제기되고 있으며, 지방정부간 국제협력에 대한 연구가 미미할 뿐만 아니라 그 개념정의가 명확하게 이루어지지 못하고 있다.

다양한 형태를 통해 이루어지는 지방정부의 국제협력이 지향하는 목표는 다음과 같다. 첫째, 지방분권을 위한 국가정책 및 프로그램의 설계, 둘째, 민주적 지방정부체계의 구축(법적, 재정적, 조직틀 구축, 인력개발 등), 셋째, 지방정부의 관리 및 제도적 역량 구축, 넷째, 지방공무원들의 기능 개선 및 지역공동체에 전달되는 서비스 관리, 다섯째, 국가적 차원에서 지방정부기구 강화(민주적인 지방정부 국가연합, 전문적 네트워크, 훈련기관 등), 여섯째, 지방수준의 효과적인 민주과정 발전 지원(시민교육 및 지방주민의 권한 강화를 위한 지방정부의 역할 등), 일곱째, 지방정부 및 지방 의사결정과정에서 여성의 역할 강화, 여덟째, 가난해소와 사회적 결집에 기여하는 지도자로서 지방정부의 역할 강화, 마지막으로 지방분권화된 회계시스템의 개발 및 발전 등이다.

지방정부간의 국제협력은 국제적 수준에서 남-북, 동-서의 지방정부 기구

간의 제도적 연계가 구축되면 지방정부 국제협력을 통하여 기술협력과 역량 구축 프로그램에 큰 도움을 줄 수 있다. 지방정부 국제협력은 적절한 전문적 기술, 혁신, 공동소유, 상호이익에 바탕을 둔 파트너십을 추구하기 때문에 매우 직접적이고 비용효율적인 개발지원 수단을 제공한다. 이런 파트너십은 규모가 작으며 목표지향적이고 관련 지방정부 조직들이 장기적인 관점에서 참여한다는 장점 때문에 연속성과 지속가능성을 유지할 수 있다.⁴⁸⁾

지방자치단체 개발지원의 등장은 국제협력의 내용 변화 속에서 찾을 수 있다. 유럽을 중심으로 살펴보면 지방정부 국제협력은 1940년대 말 서유럽 도시간의 자매결연 형태를 중심으로 시작되었다. 이후 1970년대 초 지방정부 간의 국제협력을 통한 개발지원이 처음 등장하면서 선진국과 개발도상국의 경제적 격차, 개발도상국의 빈곤, 기아, 환경파괴 등 범지구적 문제를 해결하기 위한 상호협력이 이루어지게 된다.⁴⁹⁾ 이때의 개발지원은 재정 및 물자지원 공급을 통한 개발도상국과의 결속강화에 관심을 두었기 때문에 남-북의 불평등 관계를 시정하기 위한 도구로 여겨졌다. 그리고 1970년대 말-1980년대로 넘어오면서 원조와 무역, 정치 등이 핵심과제가 되면서 지방정부의 국제협력도 이들 3가지 방향에서 추진되는 상당한 변화를 겪게 된다.

1970년대 말 이후 탈 유럽화가 진행되면서 독일, 프랑스, 영국 등 서유럽 각국의 지방정부들은 재정지원 또는 사회개발 프로젝트의 공동추진과 같은 개발 지원을 통해 개발도상국들과의 협력체제를 구축하기 시작했다.⁵⁰⁾ 예를 들어 1976년에 독일의 브레멘(Bremen) 시와 인도의 펀(Pune) 시는 아동복지와 바이오 가스에 관련된 협력 사업을 개시하였고, 1979년 이후 브레멘-펀 도시결속포럼(the City Solidarity Forum Bremen-Pune)을 통해 장애아동 지원과 극빈자 거주환경 개선, 농촌지역 개발에 이르기까지 협력 프로젝트의 범주를 확장하였다.⁵¹⁾ 네덜란드 지방정부들도 도시간 연계, 프로젝트별 연계, CBOs(Community-Based Organization)에 대한 보조금 지급, 공정무역 제

48) 임양재, 「지역공동체 형성과 지방정부 국제협력: EU와 동아시아 사례를 중심으로」, p. 47.

49) 오성동, “한·중 지방정부간 국제교류의 새로운 패러다임: 경제·문화분야 협력 방안을 중심으로” p. 137.

50) 김재한 외, 『2020 강원도 지방외교의 장기전략 및 대응방안』 (춘천: 강원발전연구원, 2007), p. 42.

51) 이 프로젝트들은 2개의 비정부기구 즉, 브레멘의 보르다(Borda)와 펀의 통합사회경제 개발연구프로그램 (United Socio-Economic Development and Research Programme: UNARP)에 의해 추진되었다. 임양재, 「지역공동체 형성과 지방정부 국제협력: EU와 동아시아 사례를 중심으로」, pp. 71~72.

안 등을 통해 개발지원에 적극 참여하였다. 특히 독일과 프랑스, 벨기에, 영국, 스페인의 지방정부들은 초창기 원조 중심의 지방정부 국제협력의 선두주자들이었다. 당시 유럽 국가들의 개발지원 유형으로는 프로젝트 지원이 가장 유행했던 모델이었다.⁵²⁾

1980년대 중반부터는 지방정부 국제협력이 점차 다양하고 복잡한 양상을 보이고 있다. 캐나다가 원조에 참여하기 시작하였으며, 선진국 지방정부들이 점차 가난한 국가 그리고 동시에 중앙 및 동유럽으로 관심을 돌리기 시작하였다. 1985년에는 지방주도의 세계발전에 공감하는 지방정부들과 시민단체들이 T&D(Towns & Development)라는 국제적 협력네트워크를 결성하여 남북문제의 해결과 지속가능한 세계발전을 위해 연대하였다. 1990년대 들어서는 UN이 주최한 국제회의를 통하여 지속적으로 지방정부의 역할이 강조되고 있으며 개발지원 형식의 지방외교도 지속적으로 추진되었다. 실제로 서구국가들의 지방외교는 단순한 친선·문화교류 차원만이 아니라 산업경제와 기술협력, 정부와 지방자치단체간의 보완관계, 생활환경과 지역사회복지 차원의 협조관계 분야로 확대되고 있다. 이로부터 지방산업, 생활경제, 지역발전 등의 협력, 복지, 산업기술, 인권, 일반지방행정 등의 상호보완과 공동발전 등으로 지방외교 분야가 강조되고 있는 상황이다.⁵³⁾ 동시에 지방정부간의 지방외교나 국제협력은 선진국 지방정부들이 지방시민조직과 밀접한 협력관계를 구축하여 개발도상국 지방정부들과 유대관계를 맺는 단계로까지 발전하였다.

이 시기 지방정부의 개발지원 사례를 보면 1991년 스웨덴의 요테보리(Göteborg)는 모잠비크의 베이라(Beira)와 자매협정을 체결하고 문화와 스포츠, 사회복지, 무역 및 산업, 요테보리의 잉여물자 공급 등의 광범위한 교류를 시도하였다. 장기적으로는 재무관리, 지방세제, 폐기물관리, 도시계획, 토지관리 및 건강교육 개선 등 베이라 지방정부의 전반적인 역량개선에 목표를 설정하였다. 네덜란드 정부는 동유럽 국가들과의 관계정상화를 모색하는 가운데 1990년 ‘네덜란드 지방정부연합회(Association of Netherlands Municipalities/VNG)’가 폴란드, 헝가리, 체코 및 슬로바키아공화국 지방정부의 공무원 훈련을

52) 위의 글, p. 49.

53) 심익섭, “남북교류·협력시대 지방정부의 역할,” 『한·독사회과학논총』, 제1권 1호 (한·독사회과학회, 2001), pp. 44~45.

담당하였다.⁵⁴⁾

1990년대 중반부터는 중부유럽과 동유럽, 아시아의 신생 공업국들이 자매 결연에 본격적으로 나서고 있으며, 유럽과 미국, 일본의 도시들은 기존 협력 관계의 개선방안을 찾고 있다. 최근에 이르러서는 일방적 지원, 곧 북남협력의 형태를 지닌 개발지원형 지방외교는 보다 호혜적이며 동등한 교류협력의 성격으로 변화하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 유럽 지방외교의 대상이 저개발국이나 개발도상국을 벗어나 세계 정치경제체제에 있어서 한국과 같이 상당한 영향력을 지닌 비서구국가의 지방정부에까지 확대되고 있다.⁵⁵⁾

현대의 지방자치단체 개발지원과 국제협력은 지방자치단체의 관리역량 강화에 초점을 두면서 그 분야를 확대해 나가고 있다. 지방자치단체의 관리역량을 구성하고 있는 요소인 정보와 기술을 효과적으로 수집하고 활용할 수 있는 능력, 정책을 개발하고 이를 실행할 수 있는 능력, 제도를 개선하고 집행을 강화할 수 있는 능력, 대내외 여건의 변화를 감지하고 이를 관리할 수 있는 능력, 외부의 지원을 효과적으로 활용할 수 있는 능력 등의 강화에 초점을 두고 있다.⁵⁶⁾ 이에 따라 지방정부간의 국제협력이 이루어지고 있는 분야를 보면 환경보호, 인권보장, 인종차별 반대, 연대운동, 긴장완화와 평화구축, 행정역량과 민주주의의 강화, 통일의 기반조성, 인도적 원조와 빈곤퇴치, 건강증진과 사회개발, 문화교류, 경제교류 등 다양하다.

개발도상국의 입장에서 볼 때, 도시가 제공하는 서비스의 질이 매우 낮기 때문에 지방정부 국제협력의 필요성이 제기되었고 실제 지방정부 국제협력은 선진국으로부터 기술지원과 재정지원을 받을 수 있는 도구로 인식되고 있다. 선진국의 입장에서는 개발지원의 배분장치이자 무역관계를 설정하는 수단이며 지원과 무역을 연계시키는 하나의 방법이라고 할 수 있다. 이러한 지방의 국제화 논리는 그대로 분단국 내부 문제에도 적용될 수 있다. 이러한 지방외교 차원의 지방자치단체의 국제교류 및 개발지원은 개별국가의 실태를 통해서도 살펴볼 수 있다.

54) 김재한 외, 『2020 강원도 지방외교의 장기전략 및 대응방안』, p. 43; 임양재, 「지역공동체 형성과 지방정부 국제협력: EU와 동아시아 사례를 중심으로」, pp. 61~62, 66~68.

55) 김지희, “서유럽 지방외교: 영국·프랑스 지자체의 국제협력현황과 대응전략,” 『비교문제주의연구』, 제4집 2호 (비교민주주의연구센터, 2008), pp. 91~92.

56) 이혜균, “지방자치단체의 국제교류협력과 정부개발원조: 동북아 개발도상국가와의 관계를 중심으로,” p. 605.

2. 한국 지방자치단체의 개발지원

한국 지방자치단체의 지방외교나 국제협력은 여러 법률에 근거를 두고 있다. 지방자치법 제39조 제1항은 지방의회의 의결사항으로서 “외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항”을 규정하여 놓고 있다. 한국국제협력단 법시행령 제4조 제1항은 “개발도상국에 파견되는 전문가 또는 한국청년해외봉사단원이 공무원인 경우에는 국가공무원법 제32조의 4 또는 지방공무원법 제30조의 4규정에 의한 파견근무로 본다”고 규정해 놓고 있다. 이외에도 지방자치단체의 외교나 국제협력에 관한 내용을 규정해 놓고 있는 법률은 매우 다양한 바, 이들 법률에 의하면 한국 지방자치단체의 외교활동이나 개발도상국에 대한 지원활동이 가능한 것으로 볼 수 있다. 그러나 실질적으로 이들 법률들의 규정을 보면 지방외교 활동이 제한적일 수밖에 없는 것이 현실이다.

현재 한국 지방자치단체의 외교활동이나 국제협력은 자매결연, 우호교류협정, 민간교류를 포함하여 광역자치단체들이 추진하는 수출입 물동량과 외자유치를 중심으로 한 국제통상 교류 등의 다양한 분야에서 이루어지고 있다. 그러나 개발도상국에 대한 개발지원 형태의 국제협력 관계는 찾아보기 힘든 것이 사실이다. 한국의 위상이 국제적으로 크게 신장되었고, 세방화라 하여 지방자치단체 차원의 국제관계가 활발하게 추진되는 현실에서 지방자치단체 차원의 개발지원도 관심을 가지고 추진해야 할 사안이다.

많은 사례를 찾아볼 수는 없으나 국내 지방자치단체의 개발지원 사례로는 강원도의 몽골 중앙도(투브도) 농업지원 사례를 들 수 있다.⁵⁷⁾ 강원도는 1994년부터 환동해권 지사·성장회의라는 협의체를 구성하여 운영하고 있다. 이 협의체에는 일본의 돗토리현, 중국 연해주, 강원도가 참여하였으며, 1996년 몽골의 요구에 의하여 몽골이 가입함으로써 현재는 5개국 협의체로 운영하고 있다. 회의의 운영은 각 국을 순회하며 협의하는 형식을 유지하고 있다.

몽골 투브도에 대한 농업분야 개발지원은 1999년 김진선 지사가 몽골을 방문한 것을 계기로 시작되었다. 사업추진을 위한 투브도와의 농업기술 교류 계획안은 2000년 4월 결재되었다. 이때부터 1단계 사업을 추진하기 위하여

57) 본 사례는 강원도 농업기술원 내부자료와 담당자 면담자료를 토대로 하여 구성하였음.

2003년까지 사전조사와 초기단계 사업이 추진되었다. 강원도에서는 2001년 튜브도 10개 군에 11동, 농기계대학에 1개 동 등 채소 육묘용 비닐하우스 12개동(650평)의 건설을 지원하였다. 아울러 동기간 동안 10회에 걸쳐 총 87일간 사전조사 및 채소재배기술을 지원하였다.

한편 작물 생육이 극히 불량하여 단지화 및 전문가 파견을 통한 재배기술 지도가 필요함에 따라 2003년 11월 6일 강원도(농업기술원)와 몽골 튜브도 식량농업부 간에 ‘농업기술교류’에 관한 MOU를 체결하였다. 농업기술교류 협정은 몽골 자립영농 지원을 위한 농업기술 교육단지 조성 및 현장 지도교육을 위한 농업전문가 파견을 내용으로 하고 있다. 이에 따라 튜브도의 준모트시와 보르노군을 사업대상지로 하는 개발지원 사업은 1단계로 2004년부터 2006년까지의 3년간의 사업이 마무리 되었다.

1단계 사업으로는 튜브도 2개소에 7ha의 강원농업타운을 조성·운영하였다. 강원농업타운을 중심으로 시설지원과 기술지도가 이루어졌는데 시설로는 비닐하우스 0.5ha, 목책, 관정, 관수시설, 농기계 6종 등이 지원되었다. 그리고 기술지도를 위하여 45회에 걸쳐 850명을 대상으로 시범재배(시설·노지채소류) 및 재배기술교육을 실시하였다. 특히 사업 첫해에는 직원 1명이 몽골에 6개월간 상주하며 지원활동을 수행하였다. 2005년에는 준모트시에 2타운이 조성되었다. 이외에 준모트 도청소재지에 강원도로 명칭된 도로를 건설하였으며, 아울러 종합운동장도 수리하였다.

1단계 사업을 통하여 양 지역간 우호관계의 증진 및 강원도의 위상이 제고되는 성과를 얻었다. 또한 강원도지사에게 대한 호감도도 크게 상승하였다. 그러나 재배기술 미흡 및 자재수급의 어려움 등으로 인하여 1단계 사업만으로 사업을 종료할 경우 운영부실이 예상됨에 따라 도지사의 결심에 의해 2단계 사업을 추진하게 되었다. 현재 추진되고 있는 2단계 사업은 2007년부터 2010년까지 4년간의 사업기간으로 진행된다.

2단계 사업의 내용을 보면 준모트와 보르노 2개 지역의 부지 7ha에 500평의 비닐하우스를 조성하며 매년 4~9월에 순차적으로 전문가를 파견하고 있다. 또한 종자와 농자재가 지속적으로 지원되고 있다. 2단계 사업에서는 시설 과채류(오이, 토마토 등)와 노지 및 엽·근채류(무, 배추 등)의 작물을 재배하고 있다. 2단계 사업기간인 2008년도의 사업실적을 보면 3000만원의

예산으로 전문가 파견과 시범재배, 기술 및 자재지원 등이 이루어졌다. 전문가는 5월부터 9월까지 4개월 동안 5회에 걸쳐서 순차적으로 파견되어 기술을 지도하였다. 기술지도는 주요 작물별 재배기술을 집중적으로 지도하였다. 몽골 농업인 500여명에 대한 교육도 이루어졌다. 시범재배는 시설과채류 6개 작목과 노지와 엽·근채류 7개작목이 재배되었다. 이외에도 종자나 비료 등의 자재가 지원되었다. 2009년에도 시범재배와 기술지도 사업이 지속적으로 추진되고 있다.

시설과채류와 노지 엽·근채류 작목을 중심으로 진행되는 튜브도 농업분야 개발지원 사업은 두 지역 간의 협의체를 통하여 직접 선정하였다. 강원도에서 추천을 하고 몽골에서 수용하는 형태를 취하였다. 강원도에서 원예분야를 재배작목으로 추천한 이유는 육식위주인 몽골의 특성을 감안하여 채식을 지원하기 위한 것이었다. 또한 강원도는 저장시스템 등 건설도 함께 추진할 것을 권장하였다. 시범재배를 위한 종자와 하우스 등의 자재를 포함하여 기초농자재 및 농기계는 강원도에서 공수하여 지원하였다. 아울러 강원도는 기술적 지원을 하고 재배 등은 몽골이 직접 수행하는 방식을 적용하였다. 기술지원을 위하여 몽골인력 2명씩을 6개월간 강원도로 초청하여 한국 경종 방식을 연수하도록 하고 이를 몽골로 이식하도록 하였다. 이외에도 현지에서 5~7회로 나누어 파종 등 수시 교육을 실시하였다.

강원도의 몽골 튜브도 개발지원 사례를 보면 중앙정부와의 협력관계가 필요하다는 점을 보여준다. 몽골지역은 개발가능지가 대규모 개발이 필요한 지역으로서 지방자치단체 차원에서의 대응보다는 국가 대 국가의 계약체결을 통한 개발지원이 더 바람직한 면이 있다. 작물재배를 위해서는 울타리와 관정이 필요한데, 기반조성 사업비가 과다 소요되어 지방자치단체가 독자적으로 감당하기에는 한계가 있다. 따라서 지방자치단체가 주체가 될 경우에도 중앙정부의 지원이 절실히 필요하다. 더군다나 현재 강원도 농업기술원의 몽골 개발지원은 기술원 자체 재정을 사용하고 있다. 별도의 추가재정지원 없이 기술원 예산을 분배하여 사업을 진행하다 보니 기술원의 다른 사업 추진이 어려워지고 개발지원 역시 충분한 규모로 수행되지 못하는 한계를 보이고 있다. 따라서 지방자치단체의 개발지원에 소요되는 재정확충을 위해서는 도 재정의 별도 지원이 필요하며, 아울러 취약한 지방재정 확충을 위하

여 KOICA 재정의 지방지원도 모색해볼 필요가 있다. 통관과정에서의 세금 문제도 지적되었다. 현재 지방자치단체간의 교류나 개발지원시 물품 반출에 대해서 특별한 세제혜택이 없이 일반기업의 국제교류에서와 같은 세금이 부과되고 있다. 따라서 개발지원 과정에 부과되는 세금의 감면이나 면제가 요구된다.

3. 유럽 지방자치단체의 개발지원

가. 독일 지방자치단체의 개발지원

독일에서의 지방자치단체간 협력은 세계대전 이후 전쟁으로 인한 상처를 치유하고 상호간의 화해와 이해를 추구하는 본원적 목적에서 시작되었다. 그 형태는 지방자치단체 또는 도시간 파트너십(Kommunal-oder Städtepartnerschaft)과 지방자치단체 발전협력(Kommunale Entwicklungszusammenarbeit)이 대표적이다. 도시간 파트너십은 게마인데(Gemeinde) 사이에 지속적인 친선 우호관계를 통해 상호이해를 증진시키고 서로 공동체적 연대감을 갖게 하는 것을 목적으로 협력관계를 형성하는 것⁵⁸⁾을 말한다. 이는 주로 유럽이나 외부 선진국 지방자치단체와의 협력관계를 가리킬 때 주로 사용되는 의미로 여기에는 인적교류 및 경제·문화적 교류, 상호간 정보공유 등이 포함된다.

지방자치단체 발전협력은 신자유주의와 세계화(Globalization)에 따른 국제사회의 변화로 인해 쓰이기 시작한 용어이다. 원래 발전협력이라는 용어는 독일의 경제협력·발전부(Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: BMZ)와 기술협력협회(Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ)와 같이 연방수준에서 주로 사용되는 말이었으나, 최근에는 독일의 지방자치단체와 개발도상국 및 중국의 지방자치단체간의 협력관계를 가리킬 때 주로 사용되고 있다.⁵⁹⁾ 연방국가인 독일에서 16개 연방주(Bundesländer)는 주정부 차원에서 ODA를 수행하고 있다. 지방자치단체

58) Ernst-Georg Mayer, *Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden—Bestandsaufnahme und rechtliche Probleme* (Bonn, 1986), p. 19.

59) W. Heinz & N. Langel & W. Leiterman, "Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Staedten und Kommunen in Entwicklungslaendern," *APuZ 15~16* (2004), p. 21.

발전협력의 중점분야로는 교육, 청소년 육성사업, 문화예술분야 지원, 행정 협력 및 홍보활동 등을 들 수 있다.

독일에서 개발도상국의 도시와의 발전협력은 1960년대 이래 다양한 공공 기관과 민간단체가 참여하는 가운데 이루어져 왔다. 그러나 독일에서 재정협력과 기술협력의 형식으로 추진되는 발전협력은 연방사무에 속하는 것으로 연방 경제협력·발전부에서 담당하고 있다. 그리고 발전협력은 무상으로 제공되고 자립을 위한 원조의 형태로 수행되어진다. 최근 들어서는 게마인데도 발전정책에 적극적인 관심을 보였는데 이 문제는 법적 논란의 여지를 안고 있었다.

독일의 지방외교의 법적 근거가 될 수 있는 독일 연방주 내무부 공동체의 결정을 보면 첫째, 지방의 발전협력 관계 업무는 ‘그 업무가 지역수준에서 일어나고 외국의 게마인데나 비교 가능한 기관을 파트너로 하며, 그 업무의 과제와 대상이 독일의 법리에 따라 게마인데의 업무일 경우’에 허가된다. 둘째, 지방자치단체의 파트너십이 연방의 원칙에 의거 게마인데의 활동으로 인정되고 있다는 것을 항상 유의해야 한다. 셋째, 지방자치단체의 현물급여와 현금지불은 특정한 명칭을 요구한다. 특히 인도적 원조의 경우 게마인데 사이에 특별한 관계가 있을 경우에 한하여 허용된다. 이 결정과 더불어 독일의 지방자치단체들은 1988년 10월 18일 연방주지사들이 개발도상국과의 협력은 연방과 주차원에서뿐만 아니라 사회적으로도 넓게 이루어져야 한다는 결정과 더불어 연방 주지사들의 지원도 받게 된다.⁶⁰⁾

독일 지방자치단체와 외국 도시와의 발전협력은 서유럽 국가 지역과의 파트너십에 비해서 활발하게 진행되는 것은 아니나 1998년 독일의 도시, 게마인데, 크라이스의 개발도상국 지방자치단체와의 총 발전협력 건수는 183 건으로 전체 파트너십 협력관계의 3%를 차지하고 있다. 지방 수준에서 개발도상국의 도시와 이루어진 협력은 공식적 파트너십의 관계에만 국한되는 것이 아니고, 협력관계가 다양한 지방자치단체와 민간기관의 참여를 통해서 넓은 스펙트럼을 가지고 이루어지고 있다. 독일에서 지방의 발전협력은 지금까지 조정절차나 합의에 의해 이루어지지 않는 않았으나 개발도상국의 지속적

60) 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』, pp. 227~228.

인 도시화에 따른 협력관계 형성의 발전은 지방자치단체에 분권적 능력을 배가시키는 계기가 되었다.

일반적으로 독일의 도시간 파트너십의 유형은 크게 7가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 서구 적대국·점령국과의 화해, 둘째, 독일과 유대계와의 화해, 셋째, 동유럽의 적대국과의 화해, 넷째, 철의 장막이 걷힌 후 변화지원, 다섯째, 제3세계 개발원조, 여섯째, 전 외국인 노동자, 출신국과의 관계, 마지막으로 세계화 파트너십이다. 이 중 개발지원의 범주에 속하는 개발도상국(제3세계)과 구사회주의 국가(동유럽 적대국)와의 도시간 파트너십이 증가된 동기는 1992년 리우데자네이루에서 열린 “국제연합 환경개발회의(UNCED)”에서 의결된 “의제 21(Agenda 21)”이다. 의제 21의 제28조는 지속 가능한 발전을 달성하는데 있어 “지역적으로 생각하고, 세계적으로 행동하라”(Lokal denken, global handeln)는 표어를 통해 지방자치단체에 대해 특별한 역할을 부여하고 있다. 이것은 지방자치단체로 하여금 더욱 발전 정책적으로 활동하라는 요구를 표현한 것으로 구체적 활동영역의 확장과 다양화를 의미한다. 또한 1994년 주지사회의에서는 리우회의 결정사항에 대한 이행범위의 기초를 마련하는 결정을 하게 된다.⁶¹⁾

독일 지방자치단체의 발전파트너십 활동은 다양한 주제와 분야를 포함하고 있다. 개발도상국 지방자치단체의 발전을 지원하는데 포함되는 분야들은 행정개혁과 행정현대화, 도시발전과 도시공간계획, 지방자치단체의 경제 지원, 환경(수자원 및 폐기물관리 등), 교육, 사회·청소년, 보건체제 등이 있다. 이들 분야를 중심으로 형성되는 독일 지방자치단체 발전협력관계의 지역적 특성은 두 지역으로 나누어진다. 첫째, 구 동구권 국가와의 동서간 협력이다. 동유럽지역 국가 사이의 민족간 화해와 평화보장을 위한 정치적 의미에서 추진된 사업은 스포츠나 문화행사를 통하여 파트너 지방자치단체 시민들의 접촉과 우호를 증진시키는 사업, 행정지원의 차원에서 이루어졌다. 이러한 협력관계의 목표는 기술전수 등을 통해 지방자치행정의 지원과 상호발전을 도모하는 것이다.

둘째, 선후진국 사이의 남북협력이다. 개발도상국 도시와의 파트너십에

61) 한스 F. 일리, “도시간 파트너십: 지방수준에서의 외교인가?,” 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』(한국지방자치단체국제화재단, 2006), pp. 555~556.

대한 관심은 1970년대와 1980년대에 남반구의 탈식민지와 독립국가 형성의 맥락에서 높아지게 된다. 이때 지방의 발전협력과 파트너십, 일반적으로 변형국가 도시들과의 파트너십은 동구권으로의 개방과 동쪽 이웃과의 화해를 목적으로 형성되었다. 한편 중국 도시와의 파트너십은 경제적 형태의 목표와 다원적 경험교류가 전면에 놓이게 되었다. 개발도상국 도시와의 파트너십은 도시주민의 생활, 노동조건의 개선에서부터 인본주의적 원조를 넘어 민주주의 구축을 위한 지원에 이르기까지 다양한 목표를 설정하였다. 독일에서 남북협력과 관련된 지방정부간 발전교류협력을 중심으로 전개한 구체적인 영역들을 보면 정부간 관계, 행정발전과 행정근대화를 비롯하여 지방자치단체간 국제교류협력(자매결연 등) 그리고 교통, 농업, 경제, 사회분야 등의 전문분야별 정책과제에 있어서도 성과를 보이고 있다.

독일에서 발전협력 등 국제교류 활동을 위한 일반적인 지원수단으로서 재정 조달 방안은 다음과 같은 것이 있다.⁶²⁾ 첫째, 회비와 기부금이다. 특히 발전협력 프로젝트의 경우에 해당하는 것으로 참여단체의 회비와 민간단체, 기업 등의 기부금은 중요한 재정적 지원수단이 될 수 있다. 둘째, 시, 지방자치단체의 보조금이다. 독일기본법과 주에 규정되어 있는 예산권의 제도적 범주에서 지방자치단체에 아주 작은 재정적 권한을 보장해주고 있다. 셋째, 주정부의 재정 지원이다. 넷째, 독일 연방 경제협력·발전부(BMZ)를 통한 지원이다. 비정부기구의 발전협력정책 프로젝트의 경우 예산의 75%까지 지원 받을 수 있다. 그러나 이 경우 지방자치단체의 지원은 없다. 다섯째, 독일 외무부(Auswärtiges Amt) 지원기금으로 지방수준에서 이루어지는 청소년, 문화교류의 재정지원을 위한 기금으로 유럽 계마인데·지역위원회(RGRE)의 독일분과에서 관리한다. 여섯째, 유럽연합의 파트너십기금(EU-Städtepartnerschaftsfonds)이다. 이 기금은 유럽연합 집행위원회(Europäische Kommission)에서 관리하며, 일정 부분은 유럽 계마인데·지역위원회(RGRE)의 국가별 분과에서 담당한다. 특히 이 기금은 유럽연합 주변지역의 도시와 파트너십 관계를 맺을 때 지원된다. 일곱째, 유럽연합의 발전협력 지원으로 협력예산의 최대 50%까지 지원이 가능하다. 여덟째, 협력시장(Twinning Market)으로 유럽 내의 도시들이 쉽

62) FES, Arbeitsgruppe Kommunalpolitik, Kommunale Partnerschaften, a.a.O. und 유럽 계마인데지역 위원회 (RGRE) 독일분과. <<http://www.rgre.de/>>.

게 파트너 도시를 찾을 수 있도록 도와주는 네트워크이다.⁶³⁾

지방의 발전협력과 파트너십에 활동하는 참여자는 국가 공공기관, 비정부 기구 단체, 지방자치단체, 민간단체 등 다양하다. 이런 행위자들의 참여는 특정과제분야, 구체적 활동내용, 특히 파트너 도시의 국적에 의해 참여여건이 달라진다. 이들 기관중 지방자치단체들의 개발지원 활동 지원기관으로는 “지방자치단체 지원센터(Servicestelle Kommunen in der Einen Welt)”가 있다. 이 기관은 2001년 독일 지방자치단체의 최고기관들이 모여 설립하였다. 이 지원센터는 지방행정기관과 비정부기구, 기업의 발전파트너십을 위한 출발점이자 봉사자로서의 역할을 하고 있으며, 지방과 지역의 기관이 수행할 수 없는 업무들을 담당하고 있다. 또한 발전파트너십의 참여를 전문화하고 이를 위한 전문능력을 확대하며 경험교류를 위한 지방네트워크를 활성화시키는 역할도 담당한다. 그동안 얻어진 경험들을 축적해 놓은 자료은행(Datenbank)의 위치와 더불어 성공요인들을 정형화하고 지속적으로 확산시키는 노력도 하고 있다.⁶⁴⁾

독일 지방자치단체의 발전협력 파트너십의 형태는 다양한 관계분야에도 불구하고 대체로 공통된 형태를 띤다. 대체로 물질적 재정지원, 경험교류의 형태를 보이고 있다. 지방의 발전협력과 파트너십 활동 참여자들을 보면 국가 공공기관, 비정부기구 단체, 지방자치단체, 민간단체 등 상당히 광범하고 다양한 면을 보이고 있다. 지방자치단체 발전협력 활동의 재원은 특정 재원 할당(중앙과 지방), 도시의 지위(함부르크, 브레멘과 같은 도시주와 지방자치단체), 총예산의 상황에 따라 달라진다. 발전협력 활동을 위한 재원을 중앙에서 관리하는 도시와 도시주의 담당관청은 자체적으로 재원을 확보하고 활용하는 경우가 많은 반면, 재원할당을 받는 지방의 도시들은 많은 경우 개별 전문기관(위에 주무관청이 따로 있는)의 재원을 사용한다. 이러한 관계기관에 의한 재원과 함께 명예활동, 기부, 물류제공, 기업과 은행의 스폰서 등도 재원충당에 상당한 역할을 하고 있다.⁶⁵⁾

독일 지방자치단체의 ODA 실적을 보면 16개 주가 1962년 이후 2004년까

63) <http://www.twinnings.org/de/index_de.htm>.

64) 한스 F. 일리, “도시간 파트너십: 지방수준에서의 외교인가?,” p. 558.

65) 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』, p. 239.

지 총 25억 3천만 유로를 개도국에서 독일로 유학하러 온 학생들에게 학비로 지급했다. 2004년에는 16개 주가 개도국 학생에게 6억 2,300만 유로를 지원했는데 이 지원규모는 독일 전체 ODA의 11%를 차지하는 금액이다. 이외에도 개도국에 4,670만 유로 규모의 재정지원을 하였으며, 99개국을 대상으로 280여개의 프로젝트를 수행하였다. 독일 지방정부의 OAD 대상이 되는 국가들은 주로 동북아, 중남미, 아프리카 남부지역에 집중되어 있다.⁶⁶⁾

구체적인 개발지원 사례를 보면 바덴-뷔르템베르그(Baden-Württemberg) 주는 “Training and Research in Reproductive Health in South East Asia”라는 베트남 프로젝트에 11만 3천 유로를 지원하였다.⁶⁷⁾

나. 영국 지방자치단체의 개발지원

영국의 지방외교는 1920년대의 단순한 자매결연으로부터 시작하여 오늘날 정치경제적 실익추구를 지향한 다양한 유형의 교류협력에 이르는 전형적 패턴을 따라 전개되어 왔다. 교류협력의 대상은 서유럽국가, 특히 프랑스와 독일 지방자치단체와의 교류협력에 집중되어 있고 나머지 역시 영연방(British Realm) 국가나 미국에 한정되어 있다. 아시아와의 교류협력은 아직 미미한 수준을 벗어나지 못하고 있는데 주로 중국과 일본을 대상으로 하고 있다. 최근 영국 지방외교의 변화 중 하나는 지방자치단체가 중심이 되어 아프리카 제국을 위시한 개발도상국과 동유럽제국에 빈번하게 기술원조·지도를 행하는 것이다. 특히 1980년대 중반 이후 개발도상국 및 동유럽 지역사회와의 교류가 증진되고 있다. 예를 들어 런던 북부 하트포트셔의 워트포트는 구소련의 노브그로드 병원에 부족한 베이비푸드와 플라스틱 주사기를 지원하였다.⁶⁸⁾

영국 지방자치단체의 개발지원 사례로는 테임사이드(Tameside)와 짐바브웨의 무타르(Mutare)의 협력사업이 있다. 영국의 원조 훈련팀은 1983년

66) 장준호·정복철, “국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발원조(ODA)를 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 제26집 3호 (한국세계정치학회, 2008), pp. 316~317.

67) BMZ, Förderung von Demokratie in der Deutschen Entwicklungspolitik, *Ein Positionspapier des BMZ* (2005), pp. 48~49.

68) 김재한 외, 『2020 강원도 지방외교의 장기전략 및 대응방안』, pp. 186~187.

짐바브웨 정부를 대상으로 자문을 시작하면서, 짐바브웨 지방의원과 관리자들을 대상으로 무타르에서 훈련프로그램을 실시하였다. 이때 짐바브웨 공무원의 상당수가 영국 테임사이드 지방정부에 배속되었다. 그리고 1989년 2월 양 측의 민주적 지방정부를 보전·발전시키는 것을 목적으로 협정이 체결되었다.

영국 테임사이드의 마타르 지원에서 주목할 것은 지원에 필요한 자금의 확보 방안이다. 양 지방정부는 적은 예산을 국제협력에 배정하고 그 외의 예산 확보를 위하여 기금모금운동이나 상품기부도 받아들였다. 영국에서는 모든 지방정부 국제협력 활동이 1993년의 지방정부의 해외지원 법령(The Local Government-Overseas Assistance-Act)의 통제를 받는다. 이 법령 제25장은 지방정부에게 자문 및 지원권한을 부여하되 내무성(Secretary of State)의 승인이 있어야 행사될 수 있다고 규정하고 있다. 또 지방정부가 희망할 경우 법령이 정하는 조건에 따라 자문 및 지원비용의 일부 또는 전부를 보상받을 수 있다. 이외에도 지방정부는 자선기금 등 자금 및 장비의 전달 창구가 될 수 있지만 양여금이나 대부금을 제공할 권한은 허용되지 않고 있다.⁶⁹⁾

영국 지방자치단체의 개발지원에서 나타나는 특징 중 하나는 자원봉사 그룹의 활동이다. 영국에서 개발지원 등을 위한 자매결연 관계 성립까지는 행정기관이 중심이 된다. 그러나 그 이후에는 지방자치단체와 국제교류에 관심을 갖고 있는 개인, 그 지방의 자원봉사 그룹 등으로 구성되는 자매교류 협의회(Twinning Association, 일부에서는 자매교류위원회/Twinning Committee라 칭해지기도 한다)가 중심이 되는 곳이 많다. 다른 하나는 재정 문제에 대한 해결책 강구이다. 자매교류협의회는 지방자치단체로부터 약간의 보조금을 받기도 하지만 여전히 재정문제에 직면하는 경우가 많다. 이때 민간기업에 기부를 청하기도 하고, 각종 이벤트 등을 개최해 비용을 보충하기도 한다.⁷⁰⁾

69) 임양재, 「지역공동체 형성과 지방정부 국제협력: EU와 동아시아 사례를 중심으로」, pp. 62~63.

70) 최영희 편역, “영국 지방자치단체의 자매결연 현황 및 특징,” 『국제교류』 (한국지방자치단체국제화재단, 1994), pp. 46~47.

다. 프랑스 지방자치단체의 개발협력

프랑스 지방외교의 전개과정은 크게 3단계로 구분된다. 제1기(1940~1960년대)는 태동기에 해당되는 시기로 도시간 자매결연을 중심으로 한 선린외교를 모색한 시기이다. 그리고 제2기(1970년대)는 개발지원형 교류협력을 중심으로 한 시기이며, 제3기(1980년대~현재)는 실리추구형 교류협력을 지향한 시기이다.

프랑스는 1970년대로 접어들면서 지방자치단체 국제교류의 우선권을 평화유지에서 후진국 도시원조로 이동하였다. 이 시기는 식민지 상태에 있던 많은 아프리카 국가들이 잇따라 독립하면서 제3세계의 빈곤과 저개발 문제가 전 세계적인 화두로 등장한 시기이기도 하다. 프랑스뿐만 아니라 북반구에 속해 있는 많은 선진국 도시들이 남반구 빈민도시들과 연대개발사업을 벌이면서 남반구-북반구 연대교류(Cooperation Nord-Süd)라는 용어도 생겨나게 된다. 이에 따라 개발도상국에 대한 북남협력형 개발지원과 국제기구를 통한 지원이 이루어진다.

이때 개발을 기반으로 한 교류의 방향은 지역경제 개발지원, 시민 생활환경 개선, 의료지원, 교육지원, 행정시스템 정비지원 등 교류대상 개발도상국 도시에서 필요로 하는 시급한 분야를 우선적으로 지원해주는 방식으로 교류를 전개해 나갔다. 개발도상국에 대한 개발지원은 도시의 형식으로 이루어지는 경우도 있었지만 국제기구를 매개로 한 경우가 활성화 되었다.

프랑스는 과거 아프리카나 태평양, 인도양 등지에 식민지를 보유하고 있으면서 국가차원에서도 개발도상국 지원을 중시하여 54개국을 연대원조 우선구역 ZSP(Zone de Solidarite Prioritaire)로 지정하여 운영하였다. 지방자치단체 차원에서도 바로 이 ZSP에 속해있는 나라의 도시들을 주요 교류대상으로 삼았다. 1980년대 이후에는 국제교류가 양적·질적으로 성숙하여 1982년 지방자치법의 시행과 함께 지방자치가 본격적으로 시행되면서 교류협력의 영역별 내실화와 다양화가 모색되었다. 종전에는 전혀 공식적 교류가 없었던 국가들의 지방자치단체와의 협력관계가 새롭게 구축되는 동시에 개도국에 대한 개발지원형 지방외교 역시 변함없이 추진되고 있다. 구체적인 실적을 보면 2002년 한해 지방자치단체의 국제교류 비용 총액 2억 3천만 유로 중

약 50%에 해당하는 1억 1천 5백만 유로를 개발지원비로 지출하였다.⁷¹⁾

프랑스 지방자치단체인 레지옹의 협력유형을 보면 개발지원에 해당하는 북-남간 협력은 전체 협정의 25%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 협력활동의 분야를 보면 문화와 교육분야가 대부분 우선순위를 차지하고 있으며, 다음으로 상거래와 여행, 교육(외국어 및 스포츠 교환), 직업훈련·연수, 사회원조, 농업과 도시지역 개발분야로 나타나고 있다.⁷²⁾

라. 네덜란드 지방자치단체의 개발지원

네덜란드는 개발도상국 지원을 위하여 동서남북(NEWS) 협력을 추진하였다. 오랫동안 동유럽 국가들은 개발도상국 원조의 원천이었지만 정치적 상황의 변화로 협력과 교환의 우선순위에서 밀려나 있었다. 한편에서는 경제개혁과 시장경제로의 이전 때문에 협력을 촉진할 자원이 급격하게 감소하였다. 이에 네덜란드 정부는 동유럽 국가들이 지원하던 원조의 중단이 개발도상국에 미칠 부정적 영향을 우려하여 동서남북(NEWS) 협력을 추진하였다. NEWS 협력은 南의 개발협력 수요, 東의 기술적 지식 및 전문적 경험을 하나로 묶되 네덜란드 지방자치단체 주도의 개발경험 및 자원을 통하여 촉진하려는 것이다.

구체적인 사례로는 네덜란드 유트레히트(Utrecht)가 니카라과 레온(León)과의 협력관계를 통하여 진행한 개발지원 사업을 들 수 있다. 두 지역 간의 협력관계는 1983년 2명의 네덜란드 자원봉사자가 레온의 건설프로젝트에 파견근무하면서 시작되었다. 니카라과의 실상을 직접 목격한 이들은 1984년 유트레히트-레온 재단(ULF: Utrecht-León Foundation)으로 불리는 연대위원회를 조직하였다. ULF는 지역사회 기관과 지방자치단체와 함께 인식제고 및 개발지원에 활발하게 개입하였다. 1985년 ULF는 유트레히트 시의회에 공식적인 관계 설정을 요구하였으나 유트레히트 시장과 시민들이 후진국과의 협력사업에 많은 시간과 노력, 자원을 허비할 수 없다는 이유로 반대를

71) 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』, pp. 312~313.

72) 장 마리 뽕띠에(전훈 역), “지방자치단체의 대외적 관계,” 『법학연구』, 제14집 1호 (경성대학교, 2006), pp. 45~46.

하였다. 그러나 니카라과를 방문했던 공무원과 시의원들의 설득으로 유트레 히트시가 지원할 수 있는 우선순위와 정책프로그램 확인, 정책결과와 기금모금, 정보배포, ULF와의 연계 네트워크를 구축할 지방자치단체의 조정자 임명 등이 결정되었다.⁷³⁾

네덜란드 Haarlem시는 짐바브웨 Mutare시와 쓰레기 관리 분야의 교류협력사업을 추진하였다.⁷⁴⁾ Haarlem시와 Mutare시는 1992년에 자매결연을 맺고 주택, 사회서비스, 교육, 폐기물 관리 등의 분야에 대한 Mutare시의 공공서비스 제공 기능을 개선하기 위한 협력에 합의하였다. 양 지방자치단체간 협력 프로그램에는 생활 폐기물, 산업 및 유해 폐기물을 처리하는 데 필요한 마스터 플랜(master plan)을 작성하는 것도 포함하였다. 동 마스터 플랜은 NGO와의 협력을 통해 점진적으로 시행되고 있으며, 짐바브웨 국가 차원의 유해 폐기물 관리에 관한 가이드라인 형성에도 기여하였다. Haarlem시는 이 협력 프로그램을 위해 자체 예산, 성금, 네덜란드 지방자치단체 연합의 지원금 등으로 Mutare시에 차량과 교육훈련을 제공하였다.

로테르담(Rotterdam)시는 중국 상하이시와 주택개량을 위한 교류협력을 통해 개발지원을 실시하고 있다.⁷⁵⁾ 상하이시와 오랫동안 자매결연 관계를 유지해 온 로테르담시는 1980년대 말 주택개량사업을 시작하려는 상하이시를 지원하였다. 당시 주택개량의 선구자적 위치에 있었던 로테르담시 자치정부는 네덜란드 중앙정부로부터 지원을 받고 있는 '주택문제연구소(Institute of Housing Studies)'와 공동으로 상하이시의 노후된 주택단지를 개량하는 시범사업을 전개하였다. 시범사업의 일환으로 교육훈련, 전문가 방문을 통한 상호 경험 교환 프로그램이 양 도시에서 개최되는 등 주택개량 접근방법에 대한 대안을 제시하는 역할을 수행하였다.

73) 임양재, 「지역공동체 형성과 지방정부 국제협력: EU와 동아시아 사례를 중심으로」, p. 66.

74) 이해균, “지방자치단체의 국제교류협력과 정부개발원조: 동남아 개발도상국가와의 관계를 중심으로,” p. 606.

75) 위의 글, p. 606.

4. 아시아북미 지방자치단체의 개발지원

가. 일본 지방자치단체의 개발협력

1970년대 이후 활발하게 전개된 일본 지방자치단체의 국제교류는 그 대상이 유럽과 미국 중심으로 집중되어 아시아 국가들이나 개발도상국 국가들이 경시되는 양상을 보였다. 그 후 이러한 현상에 대한 비판과 더불어 선진지역과의 교류가 상대적으로 감소하면서 아시아·라틴아메리카 국가들과의 협력 관계가 증대되는 등 혁신적인 변화를 보였다. 예를 들어 동경도지사 미노베는 국교관계가 없는 중국·북한과 관계개선을 시도하면서 정부보다 한발 앞선 지자체 외교를 구상하였다.⁷⁶⁾ 이에 따라 1980년대 접어들어 일본의 국제교류는 그 주체가 국가에서 지방자치단체로 나아가 개인으로 확대되면서 과거와는 다른 지방화·국제교류의 활성화·국제화 현상이 증첩적으로 나타났다. 그 후 일본의 지방자치단체는 1990년 이후 각 지역별로 국제교류 및 국제협력 구상을 계획하면서 주변 국가들과 국지적인 교류를 활발하게 진행하였다. 그 목적은 지금까지의 단순한 교류로부터 지역발전과 국제협력으로 지방외교를 변화시키면서 질적 향상을 위한 것이었다.⁷⁷⁾ 일본에서는 당초 ODA가 국가 간에 있어서만 해당되는 것이었으나 1990년대부터 지방자치단체 외교의 일환으로 적극 검토되기 시작하였다. 이에 따라 1995년부터 「지방ODA제도」에 대한 검토가 진행되었다.⁷⁸⁾ 특히 최근 들어 일본 지방자치단체의 외교는 ODA 예산 일부를 일괄 위탁받아 지방자치단체의 자주성을 살리면서 환경보전, 도시계획, 보건의료 등 민생분야에서 국제협력을 추진하고 있다.⁷⁹⁾

일본 지방자치단체의 국제교류는 정치-행정적 차원과 경제적 차원, 지자체 개발협력 차원에서 이루어지고 있다. 이중 일본 지방자치단체 차원의 개

76) 이종국, “일본의 지방자치제 외교 시론,” 『담론 201』, 제9권 2호 (담론사, 2006), pp. 177~178.

77) 일본의 지방자치단체는 국제교류에서 대체로 지역의 국제화, 국제공헌·인도적 배려, 자치체 간 우호협력 관계 강화, 환경문제 등 국경을 초월한 공동과제에 노력하고 있으며, 자매도시 제휴 강화, 지방자치단체 직원의 인재양성 등을 위해서 필요한 사업이라고 인식하고 있다. 이러한 측면에서 보면 일본의 지방자치단체의 국제협력의 목적 또는 필요성은 지역진흥이라는 점을 이해할 수 있다.

78) 임승빈, “한국과 일본의 시민사회와 지방정부간 교류의 특징과 새로운 과제,” 『일본연구논총』, 제18호 (2003), p. 44.

79) 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』, p. 32, 255.

발협력 방향이 정립되는 배경을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 유럽의 지방자치단체 개발협력의 틀인 지역중심의 발전전략(NGO, 지역그룹, 지방자치체 공동으로 글로벌한 개발협력을 촉진하는 활동/Community-based Development Initiatives, CDI)에 주목하였다. 또한 지방자치단체 개발협력의 촉진 요인인 국제관계에서 행위자의 다양화와 개발과 발전에 대한 개념이 재검토되었다. 특히 최근 행위자의 다양화가 진행되고 독자적인 활동영역이 증대되고 있는 가운데, NGO의 역할이 중요하다는데 주목하였다. 이러한 현상은 1992년 6월 일본정부가 국제원조와 국제협력이 일본외교의 중심과제로 등장하자 원조의 기본이념으로서 정부개발원조 대강(ODA 대강)⁸⁰⁾을 결정하고 이러한 원조를 효율적으로 실시하기 위하여 NGO나 지방자치단체들이 서로 사업을 제휴해 나가면서 표면화된다. 그리고 개발협력의 필요성 차원에서는 개발과 발전, 인권, 환경, 여성 등 글로벌한 문제가 국가 간 관계로만 해결할 수 없으므로, 사람들이 생활하는 토대인 지역이라는 시점에서 대처할 필요가 있다는 인식이 반영되었다.

한편 국제적으로 개발과 발전에 관한 개념이 재검토되었다. 종래의 경제성장과 공업화가 사회전체나 빈곤문제를 해결한다는 개발중심적 사고가 점점 의문시되면서 1970년대 세계은행이나 ILO는 기본적으로 필요한(BHN) 전략을 제창하였다. 여기서 지속가능한 개발, 인간개발, 사회개발, 참가형개발 등이 주장되면서 민주주의와 좋은 통치(Good Governance)의 중요성이 강조되었다. 이에 따라 기본적으로 필요한 것에 대한 충족의 중요성이 확인되었고 개발·발전은 물질적·금전적 확대보다도 인간을 중심에 두고 인간의 장래에 관한 선택지를 확대해 나가야 한다고 생각되었다. 또한 개발·발전 프로세스에 있어서 시민참가가 활발해져 민주주의의 중요성이 강조되고 있다.

개발과 발전의 개념이 재검토되는 가운데 일본에서는 개발협력의 차원에서 『지방자치체의 국제협력추진대강』을 책정하여 지자체의 개발협력의 의의를 설명하면서 국가보다는 지방자치단체가 가지고 있는 각 부문의 능력을 긍정적으로 평가하였다. 그리고 참가형 개발이 강조되면서 종래의 중앙정부 주도의 개발에 한계성을 지적하고 NGO 역할의 중요성과 지방분권을 강조하

80) ODA 대강의 기본이념으로는 인도적 고려, 국제사회의 상호존관계 인식, 환경보전, 자조노력에 대한 지원 등이 제시되었다.

였다. 지방공공단체에 의한 대외정책의 전개는 전후 서로 다른 지방자치단체 간 자매도시 교류와 도시 간 교류를 통하여 진행되면서, 개발도상 국가의 자매도시에 대한 특정 원조 프로젝트도 실질적으로 실시되었다. 일본 지방자치단체가 개발지원을 활발하게 전개하는 배경 중의 하나는 남북격차라는 측면에서 선진국의 지방자치체가 경제교류를 통해 개발도상국을 지원할 수 있다는 것을 지방자치단체가 인식하기 시작하였다는 것이다.⁸¹⁾ 특히 냉전 종식 후 동유럽 사회주의의 붕괴로 주권국가 중심이었던 세계가 원조라는 강력한 카드를 잃게 되는 과정에서 일본의 지방자치단체도 교류로부터 협력으로 전환하는 흐름이 나타난 것이다. 이후 개발협력을 진행하는 지방자치단체가 증가하게 된다.⁸²⁾

지방자치단체 개발원조는 ODA의 막대한 예산을 통하여 환경·보건의료·상하수도·도시위생·지방행정·교육분야를 중심으로 연구생이나 전문가를 파견하여 직접 상대방 국가의 지역과 협력을 진행하고 있다. 사이타마현은 네팔에서 국제협력사업단(JICA) 프로젝트 방식 기술협력의 보건위생 프로젝트에 입안단계부터 참가하고 전문가 등을 파견하였다. 후쿠오카현의 기타큐슈시는 과거 대기오염 등 공해문제에 적극적으로 참여한 경험을 살려 자매도시인 중국의 대련시 등에 공해방지 기술협력을 행하고 있다.⁸³⁾ 이것은 환경기술협력을 통하여 환황해권 교류를 지방자치단체 차원에서 행함으로써 다국간 네트워크를 구축하고, 지역 활성화와 국제협력을 통해 상호 이익을 창출하는데 도움을 주고 있다. 大阪市(오사카시)는 중국 상해시와 환경기술 발전에 협력하는 사업을 전개하는 것은 물론, 브라질의 쿠리치마시에 환경기술협력을 지원하고 있다. 滋賀縣은 1992년 개발도상국 등에 대한 환경보전 기술의 이전촉진을 목적으로 한 UNEP국제환경기술센터에 적극적으로 지원을 실시하고 있다.⁸⁴⁾ 이와 같이 일본의 지방자치단체는 환경보전기술이나 도시계획 등 지방자치단체가 주관하는 공공재와 그 운용 방법을 국제적으로

81) 多賀秀敏, “自治体の國際協力,” 『自治体の構想3, 政策』, 岩波書店 (2002), p. 215.

82) 일본 외무성의 ODA 백서에서 기술연수원 초청, 인재파견을 중심으로 소개한 내용을 보면 2004년 전후 1,200 이상의 지방자치단체들이 연간 200억엔 이상의 개발협력을 진행하는 것으로 나타나고 있다.

83) 북 큐슈 지방의 우호도시 협력사업으로 실시된 「대련시 환경모델 지구 정비계획」은 중국정부의 환경정책으로 채택되었다.

84) 서보건, “지방자치단체의 국제적 합의와 국제협력,” 『법학연구』, 제14집 1호 (경성대학교, 2006), p. 11.

이전하면서 긍정적인 평가를 받고 있다.

그 이외 분야에서도 지방자치단체의 개발협력이 전개되고 있다. 靑森縣은 몽골에 한랭지 농업기술 협력사업을 추진하였다. 농업연수생을 초청하고 아울러 현지에서 시험작물에 대한 지도를 실시하였다. 福岡縣은 중국의 사막 녹화사업에 참여하고 있다. 福岡縣은 NGO인 일본사막녹화실천협의회와 연대하여 1992년부터 주민참가 하에 중국내 사막지역에 녹화사업을 실시하고 있다. 개별 지방자치단체의 개발지원 사례를 좀 더 살펴보면 다음과 같다.

효고현은 현 내의 NGO조직에 대한 지원, PHD(Peace, Health, and Human Development) 조직 확대, 홍보에 협력을 행하고 있다. 그리고 PHD는 아시아 지역 연수 기술자를 양성하면서 이들이 본국에서 경제적 발전 혹은 교육·의료 측면에서 공헌하기를 바라고 있다. 즉, 이들이 본국에서 마을 만들기를 중심으로 사람들의 자활을 촉진시키기를 목적으로 하고 있다. 자매도시 개발지원 사업으로는 브라질의 파나마 주에 ODA를 이용하여 공업지도 센터를 설치하였는데, 자치체가 참가하여 인적교류만이 아니라 개발도상국의 경제 발전에 기여하고 있다. 효고현의 개발지원의 특징은 개발도상국과 공생이라는 개념 아래 NGO, ODA에 행정이 원조하고 참여하여 경제발전이 머무르지 않고 행정에도 영향을 미친다는 것이다.

요코하마시는 태국 방콕시에 대해 환경분야 교류협력을 통한 개발지원을 실시하고 있다.⁸⁵⁾ 방콕은 육지가 해수면보다 그다지 높지 않은 지역으로서 급속한 도시팽창이 이루어지면서 잦은 홍수에 시달리고 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 방콕시 당국은 일본의 요코하마시가 혁신적인 홍수통제 방법을 개발하여 유사한 문제를 해결하고 있음을 알고 요코하마시에 문제해결을 위한 자문을 요청하였다. 요코하마시는 하수도국 전문직원을 방콕에 파견하여 일본에서 널리 활용되고 있는 빗물 저장을 위한 ‘저수연못(retention ponds)’에 관한 정보를 방콕시 관계자들에게 전달하였다. 저수연못의 홍수조절 가능성을 확신하게 된 방콕시는 태국 출라롱콘(Chulalongkorn) 대학과 공동으로 저수연못 기술을 태국의 현실에 맞게 전국적으로 적용시킬 수 있는 안내서(handbook)와 컴퓨터 프로그램 개발에 착수하였다. 여기서 주목할 만

85) 이해균, “지방자치단체의 국제교류협력과 정부개발원조: 동남아 개발도상국가와의 관계를 중심으로,” p. 606.

한 사안은 비교적 단순한 기술로서 일본에서 널리 사용되고 있는 기술을 단순히 도입하는 데 그치지 않고 이를 태국의 현실에 맞게 재구성하여 개발하고 스스로의 관리능력을 향상시켰다는 것이다.

요코하마시는 말레이시아 페낭시에 대해 자금지원을 통한 개발지원도 실시하였다.⁸⁶⁾ 일본정부의 양자 간 원조를 담당하는 일본국제협력사업단(JICA: Japan International Cooperation Agency)은 1983년 3개년에 걸친 페낭시 교통통제시스템 개발사업을 지원하였는데, 이때 요코하마시가 JICA 사업의 일환으로 페낭시에 교통전문가를 파견하였다. JICA 사업이 종료된 1986년 두 도시는 교통통제시스템을 포함한 도시 인프라 개선을 위해 여러 분야에 걸친 기술협력을 추진기로 합의하였다. 이에 따라 요코하마시와 페낭시는 1990~1993년까지 3개년에 걸친 기술협력 계획을 체결하고 도시설계, 도로, 상수 등의 분야에서 상호 협력하였다.

大阪市(오사카시)는 국제기술협력사업을 통하여 지역의 경영공학과 노하우를 개발도상국 지역에 이전함으로써 실질적 효과를 본 것은 물론 시의 국제적 위상을 높이는데 기여하였다.⁸⁷⁾ 오사카시는 세계적으로 현안이 되고 있는 도시문제, 특히 도시의 환경문제들을 해결하기 위하여 수행한 다양한 기법들을 매뉴얼화하고, JICA와 이를 타국에 이전하는 국제기술협력사업을 추진하고 있다. 개발도상국 도시에는 기술지원을 직접적으로 수행하고 있는데, 스리랑카에 소방자동차를 제공하고 이를 통해 도시화재 및 소방관련 경영기법을 전수하고 있다.

뿐만 아니라 일본 중앙국제협력단과 연계하여 개발도상국의 연수생들을 직접 초청하여 플라스틱 공학, 대기오염대책, 항만개발정책세미나, 도시배수, 환경세미나 등의 연수코스를 개발하여 교육하고 있다. 이를 통해 개발도상국의 도시정부 담당자들의 일본도시에 대한 벤치마킹을 돕고 필요한 전문지식을 전수하며 인적교류를 활성화시키는 효과를 얻고 있다. 또한 JICA와 협력체제로 개발도상국에 기술이전이나 지원을 위해 직접 지방자치단체 공무원을 3개월 이상 파견하는 프로그램도 운영하고 있다.

오사카시는 이외에도 과거 일본이 고도경제성장시기에 경험했던 대도시

86) 위의 글, p. 612.

87) 성태규·문희철·정연정, 『충청남도 국제교류 활성화 방안 연구』(충남발전연구원, 2006), pp. 29~30.

대기오염을 비롯한 오염문제 및 이와 관련된 기술과 노하우를 비슷한 환경에 있는 타 지역으로 확산시키고자 환경기술과 관련한 개발지원을 실시하고 있다. 오사카시는 1974년 이래 상해와 자매교류사업을 바탕으로 1989년 상호간 환경기술 조사단을 파견하여 시의 환경기술 발전에 협력하는 사업을 추진하고 있다. 상해시는 대기오염과 관련하여 오사카시가 제공하는 집중 교육코스에 공무원을 파견하기도 했고, 대기오염 개선계획 수립과 추진과정에서 필요한 전문인력의 공급은 물론 필요한 기술이전과 관련된 프로그램을 제안하고 협력하였다. 최근에는 환경분야에서 발생하는 다양한 문제를 세분화함으로써 양 지역간의 교류범위를 확대하고 있다. 이것은 단순히 교류사업의 수나 교류도시의 수를 확대하는 것이 아니라 기존의 교류협력을 주제별로 세분화하여 더욱 견실한 교류관계를 설정하기 위한 개발에 주력⁸⁸⁾하고 있음을 보여주는 것이다.

일본의 지방자치단체의 외교와 지원구조는 주로 개발지원의 형태로 진행되고 있다. 특히 각 성청별 ODA 예산 동향과 주요 사업별 분류를 보면 각 성청간에 강한 경직성과 구 대장성과 외무성이 압도적인 예산을 점하고 있다. 먼저 구 대장성에서 ODA 관계 예산으로 최대의 지출항목은 엔 차관과 해외 투용자가 압도적이다. 이것은 대체로 국제협력은행에 의한 출자금과 교부금이며 개발도상국 등에 경제나 사회기반정비를 위하여 저리로 장기간의 개발자금으로 용자된다. 그리고 국제기관에 출자되는 것으로 개발자금과 인도문제, 경제사회 등 일반에 관련된 활동으로 사용되는 분담금들이다.

외무성에서는 ODA 예산이 다양하게 사용된다. 외무성은 지방자치단체의 국제협력사업에 대해 1971년부터 해외기술협력추진사업 보조금(지방공공단체 보조금제도)을 만들어 ODA 예산의 사용에 2분의 1이라는 상한선을 설정하면서 지방자치단체 등의 국제교류국제화에 대해 적극적인 지원을 실시하였다. 외무성이 지원하는 지방자치단체의 국제교류 유형에는 두 가지가 있다. 하나는 민간원조 지원실이 실시하는 원조금으로, 도도부현과 지정도시가 실시하는 개발도상국으로부터의 기술연수생 초청 사업, 전문가 파견사업, 청년해외 협력대원 모집촉진사업에 대해 교부된다. 다른 하나는 영사이주정

88) 위의 책, p. 31.

책과가 실시하는 보조금으로 도도부현이 행하는 현비(縣費) 유학생 초청사업에 교부된다.

실제 외무성의 ODA 예산지원을 분야별로 보면 기술협력분야가 1위이고 다음으로는 경제개발원조, 국제기관 출자금, 식량증산, 차관의 순서를 보이고 있다. 공적개발원조 중에서 기술협력 부문이 차지하는 비중이 가장 큰 것은 개발도상국에 대한 인재양성과 기술협력 등에 많은 관심을 보이고 있기 때문이다. 그리고 경제개발원조는 상환의무가 없는 것으로 무상자금 협력의 방식을 취한다. 특히 일반무상으로는 개발도상국의 지방자치단체에 대한 소규모 무상원조도 포함되는데 학교건설이나 의료기계 공여 등 개발도상국의 생활분야나 인재육성에 대한 것이 대부분을 차지한다.

개발지원을 포함한 일본 국제교류는 크게 NGO와 지방자치단체의 두 주체에 의해서 주도되고 있다. NGO단체의 역할은 가나가와 현에서 시작된 민제 외교에서 찾아볼 수 있는데, 정부가 행하는 국가 간 외교를 보완해 나가면서 보다 밀도 있는 시민차원에서 교류를 수행하고 있다. 다른 한편으로는 시민들이 적극적으로 참여하여 역할을 수행하고 있다. 1980년대 세계는 빈곤과 기아, 난민 그리고 환경과 개발이라는 전 지구적인 위기에 직면하였다. 이러한 상황에서 NGO는 냉전 이데올로기를 넘어 풀뿌리 시민 볼런티어의 모습으로 등장하여 국제적 위기를 극복하려고 노력하였다. 특히 국제원조와 국제 협력이 일본 국제관계의 중심과제로 등장하자, 일본정부는 원조의 기본적인 이념⁸⁹⁾을 각의 결정하였다. 인도적 고려, 국제사회의 상호의존관계 인식, 환경보전, 자조노력에 대한 지원⁹⁰⁾을 설정하고, 이러한 원조를 효율적으로 실시하기 위하여 NGO나 지방자치단체가 서로 사업을 제휴하여 나갔다.

지방자치단체에 의한 국제교류는 전후 서로 다른 지방자치단체 간 자매도시 교류와 도시 간 교류를 통하여 이루어져 왔다. 일본에서 지방자치단체가 중심이 되는 국제교류는 과거와 같은 형식적이고 예의적인 차원의 교류에만 머무르지 않고, 개발도상 국가의 자매도시에 대한 특정의 원조 프로젝트도 실질적으로 실시하고 있다.⁹¹⁾

89) 일본정부는 1992년 6월 정부개발원조 대강(ODA 대강)을 결정하였다.

90) 五月女·光弘, “日本外交とNGO,” 日井久和高瀬幹雄, 『民際外交の研究』, 三嶺書房 (1997), p. 53.

91) 成田頼明, “地方公共団体の対外政策の法的位置づけと限界,” 芦部古稀祝賀, 『現代立憲主義の展開下』, 有斐閣 (1993), pp. 538~539.

한편 JICA에서도 ODA 사업으로 연수생을 받아들이거나 전문가 파견 사업을 실시한다. 독립행정법인 국제협력기구(JICA)는 개발도상지역 등의 경제 및 사회 발전에 기여하고 국제협력 촉진에 이바지하는 것을 목적으로 설립된 기관이다. JICA는 개발도상국에 대한 기술협력으로 연수생 초청, 전문가 파견, 기재공여, 기술협력 센터 협력, 개발조사, 무상자금 협력(조사, 실시 촉진), 국민 등의 협력활동 촉진, 해외이주자, 일본계에 대한 지원, 기술 협력을 위한 인재양성 및 확보, 긴급원조를 위한 기재, 물자 비축과 공여, 국제 긴급 원조대 파견 등의 업무를 수행한다.

연수생 초청사업은 개발도상국의 기술자나 행정관을 일본에 초청하여 일본의 정부기관, 지방자치단체, 기업, 대학 등의 협력을 얻어 그 나라에서 필요한 지식이나 기술을 전해주는 연수를 행하고 있다. 또한 NGO·대학·지방자치단체·기업과의 연계사업으로서 그들이 가진 기술이나 경험을 살려 기획한, 개발도상국에 대한 협력활동 실시를 요청·지원 또는 공동으로 실시하고 있다. 개발도상국의 다양한 수요에 응하기 위하여 시민들, NGO, 지방자치단체, 대학 등의 국제협력활동 참가를 지원하며 다양한 형태로 연계하고 있다.

한편 JICA는 지방자치단체가 가지고 있는 노하우를 국제협력에 활용하기 위하여 여러 가지 연계를 행한다.⁹²⁾ 즉, 지방자치단체 직원들을 대상으로 한 연수, 연계를 위한 의견교환의 장, 국제협력추진원, 개발교육(국제이해 교육) 지원, 계발에 있어서 연계 등을 실시하고 있다. 일본의 지방자치단체에는 개발도상국의 지역주민을 향한 서비스를 위한 상하수도, 폐기물처리, 보건위생과 모자보건, 사회복지, 농업보급, 초등중등교육, 직업훈련, 환경보전, 공공교통과 같은 분야에서 축적되어 있는 노하우와 인재가 풍부하다.⁹³⁾ 이를 활용하여 최근에는 지방자치단체와의 협력사업에 관한 계획 책정이나 위탁 사업 등 다양한 방법으로 원조를 실시하고 있다. 특히 JICA는 2000년 이후 국민참가형의 국제협력사업을 추진하기 위하여 국내 사업부를 신설하고 일본 국내에서 NGO나 지방자치체의 참가를 촉진하고 있다. 또한 개발교육이나 세미나를 통하여 국제협력에 대한 이해의 폭을 시민들에게 넓혀가고 있다. 이상에서 살펴본 일본 지방자치단체의 국제협력과 개발지원 사례는 몇

92) <<http://www.jica.go.jp/partner/jichitai/partnership/index.html>>.

93) 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』, pp. 474~477.

가지 특성을 보여준다.⁹⁴⁾ 첫째, 국제협력과 개발지원의 내용, 방법, 형태가 아직은 단순한 인적교류(가령 연수원 초청, 전문가 파견, 청년 해외협력대 참가, 유학생 초청 등)가 가장 큰 비중을 차지하고 있지만 환경문제와 같이 국제적 공동대응이 필요한 분야로 협력을 확대하려는 노력을 보이고 있다. 둘째, 국제협력과 개발지원의 주체로서 지방자치단체와 더불어 시민들의 참여가 이루어지고 있다. 셋째, 지원분야는 보건의료, 농업, 임업, 수산, 축산, 교육, 지방행정 분야가 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

나. 캐나다 지방자치단체의 개발지원

캐나다의 힌톤(Hinton)은 짐바브웨 체구투(Chegututu)와의 협력관계를 통하여 행정역량 강화와 행정서비스 향상을 위한 공무원 훈련과 주요 프로젝트 지원 등을 진행하였다. 힌톤은 1991년부터 개발도상국 지방정부에 도움을 주는 캐나다 지방정부연맹(FCM: Federation of Canadian Municipalities) 프로그램을 통하여 체구투(Chegututu)시와 협력관계를 시작하였다. 체구투는 힌톤시의 지방재정 관리기법을 받아들여 재정담당 부서의 재정업무를 전산화 하게 됨으로써 업무능력이 크게 향상되게 되었다. 재정관리업무 능력 향상은 체구투시의 조세징수율을 75%까지 상승시켰고, 시의 재정상태도 투명하게 되었다. 재정상태의 투명성은 다시 체구투시가 세계은행의 자금을 받아 인프라를 건설할 수 있는 계기를 마련하는 데 도움을 주었다.⁹⁵⁾

힌톤과 체구투의 협력관계에서 또 하나 주목할 만한 사안은 양 도시 공무원의 기술교환, 장비공급을 위한 소규모 자금지원, 참여인력 훈련 등 3개 분야에서 FCM의 재정지원을 받았다는 것이다. FCM은 총 14만 1천 달러의 재정자금을 지원하여 체구투 지방정부의 제도적 역량 및 서비스에 큰 개선을 이루었고, 소방공무원 및 컴퓨터 시스템 관련 공무원에 대한 훈련을 실시하였다. FCM이 지원하는 국제협력은 중소기업의 지방정부에 효력이 있는 것으로서, 개발협력이 선진국 지방정부에도 상호이익이 될 수 있도록 해 국제협력의 타당성을 만들어야 한다는 시사점을 제공해 주고 있다.

94) 이진원, “일본 지방자치단체의 국제화에 있어서의 한국과 중국,” 『일본학보』, 제62집 (한국일본학회, 2005).

95) 이해균, “지방자치단체의 국제교류협력과 정부개발원조: 동남아 개발도상국가와의 관계를 중심으로,” p. 606.

5. 국내의 사례의 시사점

한국을 비롯하여 독일, 영국, 프랑스 등의 유럽국가와 일본과 캐나다 지방자치단체의 개발지원 사례에 대해서 살펴보았는바, 국가들마다 차이는 있으나 대체적으로 지방자치단체의 개발지원 사업은 1970년대 이후 등장하기 시작하였다. 각국의 개발지원은 그 배경이나 주체, 내용적 측면에서 어느 정도 차이를 보이고 있다. 일정정도 차이가 있기는 하나 각국 지방자치단체의 개발지원 체제를 정리해 보면 다음과 같다. 그 형태는 남-북간, 동-서간 협력관계를 통한 개발지원의 형태가 주를 이루고 있으며, 양자간 개발지원이 주를 이루는 가운데 다자간 개발지원의 형태도 보이는 등 전체적으로 다양한 형태의 개발지원이 이루어지고 있다. 특히 최근에는 캐나다의 사례에서처럼 수원국의 이익뿐만 아니라 지원국의 이익도 동시에 달성할 수 있는 방안으로 개발지원에 대한 관심도 증가하고 있다. 개발지원의 목표도 수원국의 행정역량 강화를 지향하고 있는 가운데, 다양한 분야에 대한 지원이 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 여러 국가 지방자치단체의 개발지원은 공통점과 나름대로의 특성을 가지고 있으나 북한 개발지원에 대해서 시사점들을 제공해 줄 수 있는 바, 그 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, NGO나 시민들의 참여가 활성화되어 있다는 점이다. 일본의 경우 참가형 개발이 강조되면서 NGO 역할의 중요성과 지방분권을 강조하였다. 특히 1980년대 이후 주민참여 정도가 확대되었다. 국제교류의 진전과 함께 다양한 주체들이 등장하면서 개방적인 교류가 실시되어 교류의 폭이 넓어지게 되었다. 이것은 국가 중심으로 전개되었던 국제교류와는 다른 차원에서 지방자치단체의 교류활동이 활성화되게 되었다는 사실을 보여주는 것이다. 영국에서는 개발지원 과정에서 자원봉사그룹의 활동이 매우 광범위하게 이루어지고 있다. 자원봉사그룹은 협정 체결 이후의 과정을 담당하기도 하며, 재정확충을 위한 이벤트를 개최하기도 한다. 독일에 있어서도 발전협력을 위한 지원에서 민간단체나 기업 등의 기부금이 중요한 재정적 지원수단이 되고 있음을 주목할 필요가 있다.

둘째, 지원분야의 다양성이다. 독일의 경우 교육, 청소년 육성사업, 문화예술분야 지원, 행정협력 및 홍보활동 등의 분야에서 발전협력이 이루어지고

있다. 프랑스의 경우도 지역경제 개발지원, 시민 생활환경 개선, 의료지원, 교육지원, 행정시스템 정비지원 등의 분야에서 개발지원이 이루어지고 있다. 그 외에 네덜란드는 중국 상하이에 주택개량 부문에 대한 지원을 수행하는 등 다양한 분야의 개발지원 사업을 추진하고 있다. 한편으로 독일 사례에서 참고할 만한 사안이 대규모 자본투자를 요하는 경제협력보다는 사회문화적 교류에 역점을 두고 교류가 진행되었다는 점이다. 지역행정에 대한 의견과 경험을 교환하는 전문가 교류사업이 가장 많이 추진되었으며 도시계획, 노후화된 주택정비, 교통계획, 환경문제 등 주민생활과 직결된 문제에 대한 정보와 경험을 상호 교환하면서 서로의 인식을 공유하였다.⁹⁶⁾ 이것은 수원국에 대한 기술이전이 가능하고 인적교류가 활발히 이루어짐으로써 상호간의 신뢰형성에도 도움을 줄 수 있는 좋은 방안이 된다.

셋째, 중앙정부의 지원과 정부와 지방자치단체와 협조체제 구축이다. 지방자치단체는 그 규모와 역량에서 독자적으로 개발지원을 수행하는데 한계에 직면하는 경우가 있다. 가장 대표적인 것이 개발지원을 위한 재정보호이며 아울러 거대한 사업을 추진하기 위한 조직이나 인력, 전문성에서 한계를 보이기도 한다. 또한 독일의 사례에서도 나타나고 있듯이 분단국에서 지방자치단체 차원의 교류협력은 중앙과 지방자치단체간의 갈등이 발생할 가능성이 매우 높다.

특히 지방자치단체가 국제교류와 관련된 지식과 상대지역에 대한 정보가 부족할 수밖에 없는바 중앙정부가 지방자치단체를 규제하고 통제하려는 태도보다는 이를 지원하고 조정하는 역할을 수행해 주어야 한다. 강원도의 몽골 튜브도 개발지원 사례에서도 보았듯이 대규모 개발을 위해서는 중앙정부가 계약과정이나 개발지원에 필요한 물품 반출시 부과되는 세금의 감면 등의 지원을 해주어야 한다. 아울러 지방자치단체는 자기지역의 이익과 정치적 입지만을 고려할 것이 아니라 거시적 차원에서 국가의 이익을 먼저 고려하는 시각을 견지해야 할 것이다.

넷째, 재정보호를 위해 다양한 방안들이 적용되고 있다. 지방자치단체의 개발지원에 있어서 직면하는 가장 큰 문제가 재정보호라고 할 수 있다. 각국

96) 최만원, “이명박 정부에서의 남북 교류협력의 전망,” 『동북아연구』, 제22권 2호 (조선대 동북아연구소, 2007), p. 121.

지방자치단체들은 재원확보를 위하여 다양한 방법을 사용하였다. 독일의 지방자치단체들은 회비, 기부금, 보조금, 자체재정, 연방지원 등 다양한 재정확충 통로를 가지고 있다. 영국의 자원봉사조직은 상품 등의 기부와 더불어 각종 이벤트를 통하여 재정을 조달하였으며, 짐바브웨 무타르시 지원시에도 기금모금, 상품기부 등의 방법을 통하여 재원을 조달하였다. 따라서 북한 개발지원 재정 확보를 위하여 지방자치단체들은 자체재원을 활용하는 것뿐만 아니라 중앙정부로부터 보조금이나 개발지원 담당기구로부터의 재정적 지원도 확대할 필요가 있다. 스스로 재원을 창출하거나 기부금 등을 적극적으로 개발하는 것도 필요하다.

다섯째, 지방자치단체의 개발지원을 지원·보완해 줄 수 있는 조직이 구성·운영되었다. 독일에서는 지방자치단체 지원센터를 조직하여 지방자치단체를 지도하였으며, 지방네트워크 활성화나 개발지원 과정에서 축적된 정보의 자료은행으로서의 역할을 수행하고 있다. 일본에서는 JICA가 인적교류 분야에서 지방자치단체를 지원하는 역할을 수행했다. 즉, 수원국의 연수생을 초청하거나 현지로 전문가를 파견하는 등의 기능을 수행하였다. 아울러 지방자치단체 공무원을 위한 교육, 연수 등의 지원도 실시하고 있다.

여섯째, 인적교류가 활발하게 이루어졌다. 개발지원에 있어서 지원국의 지원내용을 적용하고 운영하는 것은 궁극적으로 수원국의 인력이 담당해야 할 일이다. 또한 지속적으로 이를 발전시키는 역할을 수행하는 것도 사람이다. 일본은 개발지원을 위하여 연구생과 전문가를 파견하였으며 농업분야 지원에서는 연수생을 초청하여 기술을 전수하였다. 오사카시에서는 지방자치단체 직원을 직간접적으로 파견하고 있다. 특히 환경문제와 관련된 기술이전 과정에서 필요한 지방자치단체 기술공무원을 타 국가의 지역에 파견하고 이를 통해 공무원의 전문성 향상뿐만 아니라 민간 네트워크를 확충해 나가는 형태를 취하고 있다. 강원도의 튜브도 지원에서도 전문가 현지 파견을 통한 기술지원과 인력초청을 통한 교육을 병행함으로써 인력교류와 함께 기술지원이 함께 이루어졌다.

일곱째 일본 오사카의 환경분야 개발지원 사례는 지방정부와 국제기구와의 협력관계 구축의 가능성을 보여주고 있다. 국제사회의 핵심쟁점을 지역적으로 소화하고 지역간 교류를 국제협력사업으로 확대시킴으로써, 지역의 노

하우를 국제사회에 홍보할 뿐만 아니라 관련 국제기구의 조직 일부를 지역에 유치한 것이다. 이것은 단순히 관련 국제기구에 가입하고 국제기구와 협력하는 것이 아니라 국제기구의 핵심 의제를 현장에서 실현하고 이를 통해 다른 국가의 지방자치단체와 인적·기술적 교류네트워크를 형성할 수 있음을 보여 주고 있다.⁹⁷⁾ 북한 개발지원을 실시해야 하는 남한의 지방자치단체들도 사업 분야나 형식은 다르더라도 국제기구와의 협력관계 유지에 이러한 사례를 참고할 수 있을 것이다.

이외에도 지방자치단체장의 의지나 역할, 좋은 관계와 신뢰를 기반으로 공동의 목표를 도출하는 과정도 중요하다. 독일 도시파트너십의 성공요인으로 양측 행정최고책임자 측에서 발전파트너십을 위한 조치의 지원, 좋은 개인적 관계와 서로의 파트너에게 관심을 보이고 다가가며 이해하려는 의지, 공동의 필요에 따른 실현가능하고 측정 가능한 목표, 견고한 신뢰관계를 바탕으로 한 성숙된 도시간 파트너십으로부터 발전파트너십으로의 전개⁹⁸⁾가 제시되고 있다. 강원도의 몽골 지원사업에서 사업분야 선정에 있어서 서로의 협의과정을 중요시 하였던 점도 참고할 필요가 있다.

발전협력의 형태는 아니나 동서독 지방자치단체간의 교류는 분단국 내에서의 교류와 개발지원이라는 한국의 상황에서 많은 시사점을 제공해준다. 먼저 교류협력 접근 방법에서 서독정부는 세 가지 점을 강조하였다. 첫째, 점진적 접근 및 인내심이다. 동서독 관계는 점진적으로 발전해야 하며 처음부터 과도한 사업을 추진하지 말라는 것이다. 둘째, 동독과의 협상시 확고한 태도를 보일 것을 강조하였다. 지방자치단체간 교류 협상이 시작되었다는 사실 때문에 ‘무리한 대가’를 지불하더라도 교류협상을 성사시켜야 한다는 태도를 지양할 필요가 있으며, 셋째, 지속적이고 규칙적인 접촉을 유지하는 가운데 상호 방문이나 관계 확대를 단호하게 요구해야 한다는 것이다. 이와 같은 서독의 교류사업 접근방식은 남북 지방자치단체간 교류사업에 있어서 즉흥적이며 일회성의 접근이 아닌 세부적 계획 마련과 함께 신중한 접근방식이 필요하다는 점을 강조해주고 있다. 또한 북한과의 협상과정에서 북한이 과도한 현물을 요구할 시 이를 단호히 거절할 필요성이 있다는 것도 지적해

97) 성태규·문희철·정연정, 『충청남도 국제교류 활성화 방안 연구』, p. 31.

98) 한스 F. 일리, “도시간 파트너십: 지방수준에서의 외교인가?,” p. 558.

주고 있다.

사업분야 선정에 있어서도 독일은 정치적 이해관계를 벗어나 다각도의 교류와 함께 실제적 협력과정을 통해 노력함으로써 지속적인 지방자치단체 간 교류가 가능하도록 하였다. 남북한 지방자치단체간 교류 사업에 있어서도 지방자치단체의 특수성을 구현하면서 실현 가능하고 실질적 도움을 줄 수 있는 사업을 발굴하는 것이 교류협력의 성과를 좌우하게 될 것이다. 지방자치단체는 교류협력에 있어서 지방자치단체의 산업기반, 역사적, 문화적 유산 등을 염두에 두면서 북한과의 사업을 시도해야 할 것이다.

또한 동서독 지방자치단체들의 교류과정에서 나타났던 한계⁹⁹⁾들도 참고할 필요가 있다. 동독 관료의 경직성은 행정절차의 지연을 가져왔고 협의과정에서 시장 또는 고위 당국자들의 광범위한 개입을 요구하였다. 또한 동독 지방자치단체는 중앙집권적 체제에 속박되어 있어 결정권을 제대로 행사하지 못하였다. 이로 인해 동독의 도시당국은 자율적으로 도시간 교류협력사업을 추진하는데 한계를 보였다. 특히 사회주의체제를 기반으로 하고 있는 북한의 경우 동독에서 나타났던 문제들을 노정할 가능성이 높다는 것을 주의해야 한다.

99) 금창호 외, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』 (서울: 한국지방행정연구원, 2001), pp. 105~106.

제 4 장

한국 지방자치단체의
북한 개발지원 실태
분석

지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 성과요인



제4장

한국 지방자치단체의 북한 개발지원 실태분석

1. 지방자치단체 북한 개발지원의 의의

가. 개념

북한에 대한 인도적 지원이 장기간 지속되면서 그 공과에 대한 평가와 함께 북한 개발지원에 대한 논의들이 제기되고 그 필요성에 대해서도 공감대가 형성되고 있다. 북한 개발지원의 논의는 대북지원에 참여해온 민간차원에서부터 제기되어 남한과 직접 당사자인 북한에서도 그 필요성이 인정되고 있다. 북한에 대한 인도적 지원이 이루어진 1995년 이후 북한 지원에 직간접적으로 영향을 주는 남북관계와 북한내 상황 그리고 한반도를 둘러싼 국제적인 환경에 많은 변화가 있어왔다. 특히 남북관계와 북한내의 상황변화는 긴급구호의 필요성이 지배적이었던 대북지원의 초기적 환경에 근본적인 변화를 야기하고 있다. 북한의 식량문제가 근본적으로 해결되지 않는 등 여전히 인도적 지원의 필요성이 상존하고는 있으나 보다 근본적인 해결책으로서의 개발지원으로 전환할 필요성과 주장들이 제기되었다.

북한에 대한 인도적 지원을 개발지원으로 전환해야 한다는 주장은 국내의 민간차원에서 2000년대 초반부터 제기되어 왔다. 국제 NGO들 역시 일찍부터 북한 개발지원의 필요성을 인식하였으며, 2001년 6월 서울에서 열린 ‘대북협력국제NGO회의’에서 북한에 체류하고 있는 국제 NGO 대표들이 대북지원을 식량 등 긴급원소에서 인적자원과 산업기반시설 확보에 대한 자원 개발 원조로 전환해야 한다는 주장을 제기하였다.¹⁰⁰⁾ 그 후 국내 25개 대북지원 NGO 대표 48명과 유엔 산하기구 및 국제 NGO 평양주재 대표 등 해외

100) ‘대북협력국제NGO회의’에는 15개국 160여 명의 대표가 참석하여 2001년 6월 17일 개막되었으며, ‘자원개발 원조,’ ‘국제·국내NGO의 대북협력,’ ‘국내NGO의 국제기준에 맞는 행동지침 마련’에 대한 합의문을 채택했다. 『조선일보』, 2001년 6월 20일.

참가자 54명이 참석한 가운데 2005년 5월 베이징에서 개최된 제4회 ‘대북협력국제NGO회의’에서도 북한 개발지원의 문제가 제기되었다.¹⁰¹⁾

남한의 정치권과 정부차원에서 대북지원의 성격변화에 대한 논의가 있었다. 참여정부 출범과 동시에 가칭 ‘북한판 마샬플랜’이 제기되었으며,¹⁰²⁾ 2005년 6월 정동영 통일부장관과 김정일 위원장 면담시 ‘중대 제안’ 형태로 북한에 보다 구체적으로 제시되었다. 당시의 ‘중대 제안’의 핵심 내용은 “대규모 에너지 및 식량 지원과 경제특구 개발 등을 통해 북한경제를 희생시키는 것”으로 이 제안에 대해 김 위원장도 긍정적인 반응을 보였던 것으로 알려졌다. 북핵포기에 대한 상응조치는 단순한 인도지원을 넘어 사실상 북한경제 재건과 관계된 대북지원을 의미한다는 점에서 당국차원에서의 대북개발협력 논의 즉, 북한판 마샬플랜은 보다 구체적이고 실효성 있는 형태로 추진될 가능성을 내포하는 것이었다고 할 수 있다.¹⁰³⁾

2007년 공포된 남북관계발전 기본계획은 북한 사회개발을 위한 협력에 대해서 구체적인 내용들을 담고 있다. 사회문화공동체 기반 형성 노력으로서 첫째, 기존의 구호 위주 지원을 보완하여 종자개량 등 생물공학 전수, 축산 개발, 보건·의료 인프라 복구, 주거환경 개선, 모자보건위생, 보건용수 개발 등 분야별 개발지원 협력 시범사업을 추진하며, 둘째, 향후 본격적 대북 경제협력 추진시 균형발전 차원에서 보건의료·교육·취약계층·정보격차 해소 지원 등 사회문화분야의 협력을 강화하고 포괄적인 중장기 『남북사회개발협력 계획』을 수립한다고 명시하고 있다. 2008년 출범한 신정부의 대북정책에 관한 기본구상인 ‘비핵·개방·3000’ 계획에도 ‘인간다운 삶을 위한 복지지원’¹⁰⁴⁾

101) NGO는 북한 개발지원의 필요성 주장과 더불어 보건·의료분야 등에서 이미 북한 개발지원을 시범적으로 실시해 왔다. 예를 들어 의약품 지원과 함께 제약설비 지원과 제약공장 설립, 병원 현대화 사업 등은 단순구호가 아니라 북한내 ‘생산능력’ 제고라는 점에서 의의가 있는 사업이다. 의약품 지원의 경우 초기의 완제의약품 지원에서 평양에 제약설비 설치 및 의약품 원료 지원을 통한 완제의약품의 현지생산·분배 단계까지 발전해가고 있다. 의료기기, 장비 지원도 단순 지원에서 장비 보관, 수리센터 건립 등으로 전환되고 있다. 백재중, “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안.” 『대북지원 10년의 성과와 과제』(우리민족서로돕기운동본부 정책토론회 자료집, 2005년 6월 22일), p. 44.

102) 2003년 1월 24일 당시 민주당 정동영의원은 노무현 대통령당선자의 특사자격으로 행한 다보스포럼 기조연설에서 북한 핵개발 계획포기를 대전제로 ‘한반도 경제공동체’ 형성을 지향하는 ‘북한판 마샬플랜’의 추진과 이 계획에 대한 국제사회의 참여를 모색하겠다는 의지를 나타냈다. 그러나 그 내용은 북핵문제의 안보적 관점에서의 접근을 넘어 동북아와 지구촌 전체의 경제적 이익을 증진시킬 수 있는 방안을 모색한 것으로, 대북지원의 성격전환과 북한개발이라는 관점보다는 북핵문제의 평화적 해결을 통한 한국의 동북아 경제중심지화에 초점이 맞춰져 있다.

103) 조한범, 『북한 사회개발협력방안 연구』, pp. 43~44.

104) 한나라당, 『일류국가 희망공동체』(서울: 북마크, 2007), pp. 196~198.

이라는 주제로 북한 사회개발협력에 대한 구체적 내용들을 담고 있다.

북한에서도 개발지원으로의 전환문제가 제기되어 왔다. 2005년 북한은 그동안 대북지원을 해왔던 국제기구들에게 인도적 지원에서 개발지원으로 전환해 줄 것을 요청한 것으로 알려지고 있다. 이러한 요구는 외부 의존도가 높고 안정성이 떨어지는 지원방식을 탈피하여 보다 근본적인 차원에서 북한의 농업체질 개선을 위한 안정적이고 장기적 지원 체제를 확보하려는 의도로 볼 수 있다. 북한의 태도 변화는 2005년 8월 19일 개성에서 열린 제1차 남북농업협력위원회의 합의에서도 나타난다. 이 합의에서 “2006년부터 북측의 협동농장을 선정, 남측이 육묘시설과 농기자재, 영농기술 등을 지원”하는 것을 포함한 농업기술의 이전 등 농업과학기술 분야에서의 협력강화 방안이 포함되어 있다. 이는 남북 농업협력이 비료와 식량 등의 단순지원에서 개발지원으로 변화되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 그 외에도 북한은 경공업 분야에 대한 지원의 대가로 광물자원의 거래를 제시하는 등 산업 전반에 있어서도 개발협력체제를 확보하려는 움직임을 보여 왔다.

북한 개발지원의 개념은 개발지원에 대한 관점의 변화와 관련이 있다. 국제적인 추세에서 개발지원의 영역과 목표는 매우 광의적으로 이해되고 있다. 이러한 관점에서 본다면 북한 개발지원의 영역 또한 경제개발과 병행한 북한의 사회적 측면에 대한 개발을 의미한다고 할 수 있다. 이를 포괄적 의미에서 본다면 북한 개발지원의 목표와 영역은 북한주민의 삶의 질을 실질적으로 향상시키기 위한 인간개발 능력의 고양이라고 할 수 있다. 즉, 인간능력의 약화를 초래하는 빈곤 및 빈곤의 원인에 대한 복합적 인식을 전제로 하며, 대응 및 처방의 모색도 복합적 차원에서의 모색을 포함한다. 따라서 북한 사회개발의 개념은 북한내에 존재하는 빈곤의 원인을 경제적 차원뿐만 아니라 인간능력의 약화를 초래하는 복합적 차원에서 찾으며 특히 사회적 차원에서 취약성을 주목하는 것이라 할 수 있다. 북한 사회개발을 위한 처방도 경제적 발전과 더불어 북한내 빈곤감소를 위한 지속가능한 발전과 관련된 교육의 확대, 양성평등과 여성 지위 향상, 영아사망률 감소, 보건·의료체계의 개선 등 직접적인 경제영역을 넘어 사회적 측면에서의 인간능력의 향상을 위한 복합적 차원을 포함한다. 북한 개발지원은 이와 같은 북한의 사회개발을 위한 포괄적 협력을 의미하는 것으로 정의될 수 있을 것이다.

북한 개발지원의 개념은 현재의 남북관계에서 진행되고 있는 대북 지원성 교류·협력의 주요 영역과 비교했을 때 그 의미가 명확해진다고 할 수 있다. 남북관계를 통해 북한이 필요로 하는 자원의 유입은 인도적 대북지원과 남북 경협을 통해 이루어지고 있다. 인도적 지원은 그동안 북한내 인도적 위기의 완화에 많은 기여를 해왔지만 위기발생을 예방적 차원에서 억제하고 나아가 자생력을 키워주는 개발협력으로 발전적 변화를 필요로 하고 있다. 단순한 긴급구호의 반복은 북한내 빈곤감소 및 인간능력향상에 대한 본질적 처방으로서 한계를 지니는 것이기 때문이다. 남북경협의 경우 남북관계의 특수성 및 경제논리의 관점이 적용된다는 점에서 개발협력의 의의를 구현하는 데 한계를 지니고 있다. 특히 개발협력이 빈곤 감소 및 인간능력 향상에 대한 직접적 효과를 의도하는데 반해 남북경협은 경제적 공동협력을 통한 남북한의 호혜적 이해관계의 관철을 추구하는 것이라 할 수 있다.¹⁰⁵⁾

한국에서 지방자치단체의 북한 개발지원은 남북간 교류협력의 일환으로 추진되고 있다. 이것은 지방자치단체의 북한 개발지원이 지방자치단체의 남북교류협력의 성격과 혼합된 개념이라는 것을 의미한다. 남북교류협력에 관한 법률에서는 남북간의 교류협력을 교역과 협력사업 등으로 규정하고 있다(제2조). 아울러 구체적인 행위에 대해서도 규정하고 있는 바, 그 내용을 보면 첫째, ‘교역’이란 남한과 북한 간의 물품, 대통령령으로 정하는 용역 및 전자적 형태의 무체물(이하 물품 등)의 반출·반입을 말한다. 둘째, ‘반출·반입’이란 매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여, 사용 등을 목적으로 하는 남한과 북한 간의 물품 등의 이동(단순히 제3국을 거치는 물품 등의 이동을 포함)을 말한다. 셋째, ‘협력사업’이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다.

한편 북한 개발지원과 관련하여 미묘한 개념적 혼동을 가져오는 것 중의 하나가 경협과 개발지원의 구분이다. 경제협력은 자체로서 매우 일반적인 용어로서 지원을 포함해 모든 경제교류를 포괄할 수 있다. 따라서 지원이 아닌 경협은 상업적 경협 또는 비즈니스로 구분하는 것이 타당하다.¹⁰⁶⁾

105) 조한범, 『북한 사회개발협력방안 연구』, pp. 54~55.

106) 그럼에도 불구하고 개성공단 등의 경우와 같이 복합적인 성격을 가진 사업의 이해에 어려움이 있다. 개성공단의 경우 기반시설은 정부가 지원하고, 공장은 개별 민간기업이 투자해서 건설하였다. 이때 기반시설에 대한 정부의 지원은 개발지원에 포함된다. 이처럼 민간기업의 투자를 돕기 위해 공공인프라를 건설하는 것은

이러한 개념에 근거한다면 지방자치단체간의 교류협력이란 교류의 주체가 지방정부가 되는 교류협력, 즉 둘 이상의 상이한 지방정부간에 무엇인가를 주고받으면서 밀접한 관계를 가지고 상호 도움을 주는 행위양식으로 정의할 수 있다.¹⁰⁷⁾ 즉, 지방자치단체의 남북교류협력사업은 남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래·교역하며, 학술, 문화, 체육 부문 등에 상호 교류하는 제반활동이라고 정의할 수 있다.¹⁰⁸⁾ 또한 지방자치단체의 북한 개발지원은 남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한에서의 인도주의 실현과 빈곤이나 불결한 위생, 열악한 공공 서비스 등의 문제로 고통받는 사람들의 삶의 질 향상이라는 복리증진을 위하여 2년 이상의 장기적 차원에서 지원하는 제반활동으로 정의할 수 있다.

이러한 남북 교류협력을 기반으로 하는 지방자치단체의 북한 개발지원은 다음과 같은 특성을 갖는다. 첫째, 개발지원의 목적은 남북한이 상호 이익을 도모하고, 이를 통하여 궁극적으로는 남북한 간의 동질성을 확보하는 것이다. 둘째, 남북한 최고지도자의 리더십에 의하여 좌우된다. 북한은 김정일 국방위원장의 리더십과 의지에 의하여 운영되며, 남한은 대통령이 바뀔 때마다 대통령의 대북관이 통일정책이나 대북접근방식에 영향을 주고 이것이 직접적으로 지방자치단체의 개발지원에 영향을 준다. 셋째, 지방자치단체의 개발지원은 중앙정부 차원에서 이루어지는 남북관계의 커다란 틀 속에서 이루어지게 된다는 제한성이다. 그동안 남북관계의 진전에 따라 지방정부의 교류협력이나 개발지원이 제한되는 경험을 많이 하였다. 현재까지 전개되어 온 남북한 교류나 개발지원을 보면 전체적인 남북관계가 긴장되거나 주요 사안이 발생할 경우 이를 계기로 상호교류가 연기되거나 취소되는 사례가 빈발하였다.¹⁰⁹⁾ 넷째, 교류분야에 제약성이 존재한다는 것이다. 이념적으로 남북한이 대치되어 있는 상황에서 정치분야와 같은 중앙정부 차원의 문제나 또는 지방차원의 문제라고 하더라도 이념문제 등 민감한 분야에서의 교류협력은 제약을 받을 수밖에 없다.¹¹⁰⁾ 마지막으로 지방자치단체의 북한 개발지원은 지방자

개발지원의 영역에 포함된다. 김석진, “대북 개발지원의 과제와 추진방향,” p. 37.

107) 전신욱, “지방정부의 남북교류협력 활성화 방안,” p. 27.

108) 양현모, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구,” p. 133.

109) 성태규·유병선, 『충청남도 남북교류 활성화 방안 연구』, pp. 7~8.

110) 전신욱, “지방정부의 남북교류협력 활성화 방안,” pp. 29~30.

치단체의 국제교류 및 협력의 성격을 갖는 분단국 상호교류의 일종이다.¹¹¹⁾

나. 유형

일반적으로 지방자치단체가 남북교류협력 사업 방식으로 북한 개발지원을 추진하는데 적용할 수 있는 전략적 방식은 자매결연과 같은 종합적 교류 방식 그리고 개별분야 교류방식으로 구분할 수 있다.¹¹²⁾

지방자치단체가 북한 개발지원에서 활용할 수 있는 종합교류방식은 자매결연을 통한 교류로 대표된다. 자매결연은 지방정부 상호간 친선도모와 경쟁력의 강화 및 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 주로 활용된다. 자매결연을 통해 교류하는 분야는 특별히 제한되지 않는다. 이러한 종합교류방식은 교류지방자치단체간 친선도모나 우호증진과 같이 공식적이고 명분적인 관계개선에는 상당한 기여를 하지만 특정분야의 실제적인 교류효과를 기대하기는 어렵다. 또한 지방자치단체가 교류의 주체가 되는 만큼 체제나 이념이 다른 경우에는 교류의 수단으로 활용하기가 어렵다. 따라서 분단국의 교류에서는 민간교류나 지방자치단체가 주체가 되는 경우에는 분야별 교류가 일정수준 전개된 이후에 자매결연과 같은 종합교류방식이 활용되는 경향을 나타내고 있다.

개별교류방식은 종합교류방식과 달리 특정분야를 중심으로 지방자치단체 상호간에 교류를 추진하는 개발지원 방식이다. 개별교류방식은 종합교류방식이 지향하는 친선도모나 우호증진에도 관심을 두기는 하지만 근본적인 목적은 특정분야의 교류를 통해 해당 지방자치단체의 이익을 도모하는 것에 있다. 특히, 경제·통상분야의 교류는 해당 지방자치단체의 경제 활성화나 경쟁력 제고에 초점을 두므로써 개별교류방식의 성격을 특징적으로 보여주고 있다. 개별교류방식을 통해 교류가 가능한 분야는 매우 다양하여 지방자치단체가 관여할 수 있는 모든 분야가 교류대상분야가 될 수 있다. 즉, 문화·체육분야, 행정분야, 청소년분야, 경제통상분야 및 기타 분야로 분류할 수 있다.

개별교류방식은 해당 지방자치단체의 이익증진이라는 교류의 실질적 효과를 달성하기에 매우 용이하고, 특히 체제나 이념이 상이한 국가의 지방자

111) 성태규·유병선, 『충청남도 남북교류 활성화 방안 연구』, p. 5.

112) 금창호 외, 『지방자치단체의 남북교류 활성화방안』, pp. 14~18.

치단체간에도 교류의 추진이 가능하다는 특징이 있다. 분단국의 경우에는 종합교류방식보다는 개별교류방식을 통하여 상호 신뢰 및 동질성 회복을 위한 노력을 경주하는 것이 오히려 효과적일 것이다. 종합교류방식은 비록 명분적인 측면이 강하더라도 정치적 요인이 개재될 가능성이 높다. 경험적으로 독일의 사례를 보면, 개별교류방식을 통해 일정수준의 상호신뢰가 구축된 이후에 종합교류방식을 채택하였다. 개별교류방식을 활용하더라도 초기 단계에서는 해당 지방자치단체의 이익증진을 가급적 지양하고, 경제적·기술적 지원에 비중을 두거나 문화체육교류 등을 통하여 남북간 동질성 회복에 그 목적을 두는 것이 바람직할 것이다.

다. 의의

북한 개발지원의 중요성은 북한의 구조적 위기와 이를 해소하기 위한 탈 사회주의체제 전환의 당위성으로부터 비롯된다고 할 수 있다. 만성적인 사회주의체제의 위기구조는 경제적 문제와 아울러 다양한 차원에서 사회에 부정적 영향을 초래한다.¹¹³⁾ 북한이 개발지원을 통해 긴급구호 성격의 단기적 지원에서 벗어나 경제발전에 도움이 되는 인프라 건설, 기술, 물적자원을 보다 많이 확보할 수 있을 것이라는 막연한 기대감을 갖고 있는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 한국은 1995년부터 북한에 제공한 인도적 차원의 지원이 북한의 경제회생에 얼마나 기여했는지에 대해서 의문을 품고 있으며 북한 주민의 인식개선, 남북경협 도약, 경제통합, 통일비용 감소 등을 위해서는 한 단계 진전된 개발지원이 불가피하다는 인식을 하고 있다. 이와 같이 남한과 북한이 지향하는 개발지원의 목표와 전략은 다르지만 그 필요성에 대해서는 인식을 공유하고 있는 것으로 보인다.

이상의 관점에서 북한 개발지원의 의의를 정리해보면 다음과 같다.¹¹⁴⁾ 첫째, 대북정책에 있어 전략적 협상카드로 사용할 수 있다. 2005년 9월 북한은 2006년부터 UN의 인도적 지원을 더 이상 받지 않고 개발지원을 수용하겠다

113) 조한범, 『북한 사회개발협력방안 연구』, p. 23.

114) 임을출, 『북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 2~4; 전봉근, “한국의 대북 개발지원 전략과 과제,” pp. 59~60.

는 입장을 UN에 통고했다. 아울러 평양에서 활동하는 모든 국제 NGO들의 상주 외국인들이 북한을 떠날 것을 요구하였다. 북한이 개발지원을 요구하게 된 배경에는 외부의 지원에 대한 의존도가 높아지면서 여기에서 탈피하기 위해서는 소모성이 아니라 자생력을 높일 수 있는 지원을 요구하게 된 것이다. 북한은 다른 후진국과 달리 산업기반을 가지고 있었으나 탈냉전기 적응에 실패하면서 어려움을 겪은 사례로서 외부의 지원만 있다면 과거의 경제력을 회복할 수 있다고 믿고 있다. 한편으로 개발지원의 요구 배경에는 정치적 동기도 있다. 외부의 구호지원이 계속된다면 북한의 지도부는 주민에 대해 무능력의 책임을 져야 할 상황에 직면하게 될 수도 있다. 이런 상황에서 북한에 대한 개발지원은 북한의 핵무기 폐기를 위한 6자회담 또는 기타 협상과정에서 협상카드 또는 전략적 카드로 사용할 수 있다.

둘째, 남북 경제공동체 형성에 기여할 수 있다. 식량지원과 같은 단순한 소비성 지원이 10년을 넘기면서 기부자의 피로감이 만연해졌다. 아울러 긴급 구호가 최악의 식량난을 벗어나는데 도움을 주었으나 식량 사정이 크게 호전되지 않아 구호지원이 장기화되어 언제 끝날지 모르는 등의 문제점들이 나타났다. 북한이 지원에 대하여 국제사회가 관행적으로 요구하는 분배감시마저 거부하여 공여자들의 불만을 사기도 함으로써 개발지원 방식으로서의 전환에 대한 공감대가 국내외적으로 광범하게 형성되었다. 수혜자인 북한에서도 남한의 비료지원 등으로 식량사정이 호전되고 스스로 개발지원의 필요성에 대한 인식이 제고되었다. 이에 따라 국제사회는 물론 한국에서도 북한의 자생력 제고를 위한 개발지원을 진지하게 고려하게 되었다. 개발지원으로서의 전환은 남북간 경협을 촉진하고, 궁극적으로 남북 경제공동체 형성에 기여할 것이다. 아울러 남북간 경제력 격차의 해소, 북한 내부의 물적·인적역량 강화 등이 이루어져 향후 통일비용의 감소도 기대할 수 있을 것이다.

셋째, 평화적 관점에서 개발지원과 직간접적으로 연계된 남북경협 활성화를 통한 상호 이익증대로 한반도 평화유지에 기여할 것이다. 남한은 남북통일을 목표로 하면서 중간목표로 한반도 경제공동체를 지향하고 있는 바, 개발지원은 중간목표 달성의 수단이 될 수 있다. 남북경협이 점차 확대되고 있으나 그 성과가 아직도 미진한 것은 북한의 낙후된 역량과 인프라 때문이다. 북한에 대한 개발지원은 북한의 인력개발, 인프라 건설 등을 통해 북한경

제의 성장기반을 구축함과 동시에 북한에 진출할 우리 기업의 투자환경을 개선하는데도 효과를 기대할 수 있다. 남한 정부는 남북한의 상생과 공영을 대북정책의 비전으로 설정하고 있으며 남북 모두에게 이익이 되는 경제협력을 추구한다는 기본적인 입장을 갖고 있다. 남북 경제협력 과정에서 각종 인프라 등 북한의 공공부문에 대한 개발지원을 통해 상업적 경험의 환경을 크게 개선할 수 있을 것이다.¹¹⁵⁾ 따라서 개발지원은 경험의 성과를 배가시키는 방안이 될 수 있다. 즉, 개발지원으로 인해 북한 주민의 삶이 향상되고 경제가 회복된다면 결국 북한의 개혁과 개방에도 기여하게 되며 향후 통일비용도 절감될 수 있을 것이다.

넷째, 개발지원은 미래 남북한 통합을 보다 체계적이고 효과적으로 대비하는데 도움을 줄 것이다. 통일 후의 후유증을 줄이기 위해서는 남북간 경제·사회발전의 수준 격차를 줄이는 것이 필요하다. 통일 이전에 대규모 개발지원을 통해 북한경제의 발전을 도움으로써 장차 발생할 통일비용을 크게 절감하고 통일과정을 촉진할 수 있다.¹¹⁶⁾ 북한에 대한 개발지원은 대체로 독립적으로 이루어질 가능성이 있기 때문에 기존의 사회주의 경제관리체제와 자급형 산업생산체제를 확실하게 바꾸는 과정으로 될 것이다. 현재 북한의 산업생산체제는 심각하게 노후화되어 있으므로 이 시설들을 향상시키는 작업보다는 새로운 산업시설들을 건설하는 것이 훨씬 더 효율적일 것이다. 그리고 새롭게 건설되는 시설들은 내수 지향적이기보다는 대외지향적인 투자가 될 것이기 때문에 기존관리체제에서 관리하기도 쉽지 않다. 따라서 자연스럽게 새로운 생산관리체제를 수립할 수 있는 계기가 된다.¹¹⁷⁾

아울러 개발지원은 북한의 수요와 수용능력, 주인의식, 지도자 변수 등을 종합적으로 고려한 쌍방향 접근이 필수적으로 수반되어야 성공할 수 있다는 점에서 보다 현실적이고 실천 가능한 방법론을 제시해 준다. 북한 개발지원은 이념적으로나 정신적으로 대립의식으로 교육되고 훈련된 북한의 관료와 주민들의 태도를 변화시키는 효과도 있다. 북한에 대한 지원은 북한관료나 국민들에게 두 가지 측면에서 변화를 가져왔다. 우선 북한당국과 주민이 ‘남

115) 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』 (서울: 산업연구원, 2009), p. 14.

116) 위의 글, p. 14.

117) 조명철, “현 시기의 북한사회개발협력, 무엇이 쟁점인가?,” 『대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스』 (평화재단 제25차 전문가포럼, 2008년 9월), pp. 7~10.

한을 적대시하는 것과 같이 한국당국과 북을 무조건 적대시하겠지'라는 고정 관념에서 벗어나 '어려울 때 그래도 동포가 제일'이라는 생각을 일깨워주는 계기가 되었다는 것이다. 한국의 지원을 받는 과정에 한국경제와 사회에 대한 근본적인 인식이 바뀌고 있으며, 이 과정에 북한체제와 경제구조에 대한 변화욕구가 상승되고 있다.

다섯째, 북한이 개발지원을 받으면 받을수록 국제사회에의 편입가능성이 높아지게 되며 경제체제의 개혁과 개방 가능성도 높아지게 된다. 그만큼 국제사회는 북한의 개혁과 개방을 전제로 개발지원을 하게 된다는 것이다. 또한 북한이 개발지원을 받는다는 의미는 국제사회에서 정상국가로의 탈바꿈을 한다는 의미를 동시에 갖는 것이기도 하다.

여섯째, 북한 급변사태에 대한 대비책의 일환으로서 북한 개발지원을 검토할 필요가 있다. 급변사태가 발생해 북한에서 대혼란이 발생할 경우 남북관계 및 한국경제에 커다란 영향을 미치게 될 것이다. 그러나 급변사태 발생 이전에 북한 개발지원을 진전시켜 놓으면 북한사회 및 남북관계를 안정화시키는데 효과를 기대할 수 있다. 따라서 개발지원 본격화 이전에 급변사태가 발생할 경우에도 한국과 국제사회가 북한의 안정화를 위해 개입할 필요가 있고, 효과적 개입을 위한 수단 중 하나로 개발지원을 실시하는 방안을 검토할 수 있다.¹¹⁸⁾

개발지원이 지방자치단체 차원에서 이루어질 경우 위에서 언급했던 사항 이외에도 또 다른 차원에서 의미가 있을 것이다.¹¹⁹⁾ 첫째, 남북 및 통일문제에 대한 접근 채널과 교류방식의 다양화와 함께 지방자치단체 수준의 교류 및 협력의 확대가 이루어지게 됨으로써 단선적이고 추상적으로 여겨졌던 남북 교류가 다원적이고 구체화되는 계기가 될 것이다. 특히 상대적으로 자율적이며 공식적 권위와 구조를 갖춘 지방자치단체의 북한 개발지원은 남북관계가 중앙정부 위주의 획일화되고 경직화된 관계에서 보다 다양하고 유연한 관계로 진전되는 계기가 되며, 다원화된 교류채널을 통하여 실질적인 교류를 강

118) 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』, p. 13.

119) 양현모, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구,” pp. 134~135; 류지성, “다원적 남북교류협력 활성화를 위한 지방자치단체의 역할에 관한 연구,” 『한국동북아논총』, 제37집 (한국동북아학회, 2005), pp. 218~219; 황일봉, “남북교류협력과 지방자치단체의 역할,” 『통일문제연구』, 제20권 1호 (조선대 통일문제연구소, 2005), p. 172.

화하는데 기여할 것이다.

둘째, 지방자치단체의 교류협력기능을 통하여 중앙정부가 하기 힘든 성과를 기대할 수 있다. 지방자치단체의 교류는 인력과 문물의 교류를 통하여 상호협력과 이해를 증진할 수 있고 경제활동은 물론 지역개발과 각종 협력사업을 도모할 수 있다는 장점이 있다.¹²⁰⁾ 따라서 북한 개발지원에 있어서 특정 지역의 여건에 맞는 다양한 활동과 사업을 전개함으로써 지방자치행정의 다양성과 전문성을 확보하면서 북한의 발전에 기여할 수 있다.

셋째, 지방자치단체에 의한 북한 개발지원은 기존의 중앙정부나 민간차원의 교류와는 달리 남북교류의 새로운 협력체로서 인식될 수 있다. 특히 독자적인 정치기능과 대외협상 능력을 갖춘 지방자치단체들은 개발지원을 통하여 정치 및 행정기능의 분화와 강화를 통하여 국가의 역량을 극대화 할 수 있는 계기가 될 수 있다.

넷째, 북한 개발지원 정책과정에 민간단체와 지역주민의 참여를 보장함으로써 지역주민들의 대북 인식수준을 향상시키는 계기를 마련할 수 있다. 남북교류 과정에서의 주민참여는 주권자로서 그들의 권리와 책임의식을 분명히 하고 주체로서 역할을 한다는 자긍심도 심어줄 수 있을 것이다. 아울러 시민의 참여는 지역주민과 지역 단체들의 자발성과 정체성을 확보하는 수단으로 활용할 수 있으며, 결국 시민사회가 필요로 하는 다양한 이해관계를 수렴할 수 있는 민주사회를 향상시키는데도 기여할 수 있을 것이다.¹²¹⁾

다섯째, 지방자치단체 북한 개발지원사업은 남북한 중앙정부가 국제환경의 기류변화에 편승되어 통일환경의 불안정한 상황을 반복해왔던 폐해를 해소시킬 수 있는 계기로서 의의를 갖는다. 남북한을 둘러싸고 있는 국제환경이 복잡하게 전개되더라도 이러한 국제환경의 복잡한 변수에 영향을 덜 받으면서 지속적으로 추진될 수 있다는 장점이 있다.

여섯째, 남북한 지방간 개발지원사업의 활성화는 남북간 경제협력의 확대를 통한 남북한의 균형적인 경제발전과 향후 통일비용을 감소시키고 통일환경을 조성하는데 기여할 것이다.

120) 김판석, "지방자치단체의 국제교류 발전방향," 『한국지방자치학회보』, 제12권 4호 (한국지방자치학회, 2000), p. 11.

121) 정규서, "남북교류 활성화를 통한 지방정부의 정책방향," (제23차 지방자치정책세미나 발표논문, 한양대학교 지방자치연구소, 2000), p. 45.

2. 지방자치단체의 북한 개발지원 체계

가. 법제도 분석

현재 지방자치단체의 북한 개발지원은 독자적인 개발지원이 아니라 지방자치단체 남북교류협력사업의 일환으로 추진되고 있다. 따라서 북한 개발지원은 남북교류협력과 관련된 제도의 영향을 받는다. 지방자치단체의 남북교류협력사업은 1990년 제정되고 2009년 1월 30일 개정되고 다시 5월 28일 개정된 「남북교류협력에 관한 법률」에 근거를 두고 있다. 동법 제2조는 남북교류협력을 남한과 북한 간의 물품, 대통령령으로 정하는 용역 및 전자적 형태의 물품 등의 반출·반입행위로 규정하고 있다.

한편 통일부는 남북교류협력사업을 경제협력과 사회문화협력 사업으로 구분하고 있다.¹²²⁾ 경제협력 사업은 남한과 북한의 주민(법인, 단체 포함)이 공동으로 행하는 경제적 이익을 주요 목적으로 하는 제반활동이다. 구체적으로 남한과 북한 주민간의 합작, 단독투자, 제3국과의 합작투자는 물론 북한주민의 고용, 용역제공, 행사개최 및 조사, 연구활동 등의 행위 중 사업의 규모나 계속성, 기타 형성되는 경제관계의 특성을 고려하여 통일부장관이 경제협력 사업으로 인정하는 행위를 의미한다. 여기서 단순 인적교류나 교역은 제외된다. 사회문화협력 사업은 민족의 동질성 회복과 사회·문화공동체 형성을 위해 상대방 지역이나 제3국에서 당사자 간의 합의 및 계약에 따라 계획·준비·실시 및 사후처리 등이 연속성 있게 이루어지는 행위를 의미한다.

지방자치단체의 북한 개발지원에 대한 직접적인 법적 근거로는 위에서 언급한 「남북교류협력에 관한 법률」 외에 동법 시행령 및 시행규칙, 그리고 「남북협력기금법」과 동법 시행령 및 시행규칙이 있다. 이외에 「남북관계발전에 관한 법률」과 남북 경제협력의 공동규범인 「4대 경제협약의서」 그리고 2000년 행정자치부가 마련한 「남북지방자치단체간 교류협력 업무지침」,¹²³⁾ 2003년 통일부가 제정한 「지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」

122) 류지성, “다원적 남북교류협력 활성화를 위한 지방자치단체의 역할에 관한 연구,” p. 220.

123) 행정자치부가 제정했던 「남북지방자치단체간 교류협력 업무지침」은 2003년 5월 지방자치단체의 남북교류협력사업 심의기능이 통일부로 일원화됨에 따라 폐지되었다.

이 있다.

(1) 남북교류협력에 관한 법률

「남북교류협력에 관한 법률」은 남북간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 기여함을 목적으로 제정된 법률이다. 이 법률은 남북 교류협력의 목적 및 정의, 타 법률과의 관계, 남북교류협력추진위원회의 설치 및 운영, 남북교류협력에 관한 내용 및 방법, 다른 법률의 준용, 위법사항에 대한 벌칙, 북한주민의제 등을 규정하여 놓고 있다. 그리고 동법 시행령에서는 동법과 관련된 구체적인 내용으로서 남북교류협력추진협의회, 남북한 왕래 등, 교역, 협력사업 등을 규정하여 놓고 있다.

그 주요 내용을 보면 제1조에서는 동 법률의 목적을 그리고 제2조에서는 관련되는 각종 용어의 정의에 대해 규정해 놓고 있다. 그리고 제4조-제8조에서는 남북교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 두는 기구로서 남북교류협력 추진협의회에 대해서 규정하여 놓고 있다. 협의회는 위원장을 포함한 18명 이내의 위원으로 구성된다. 위원장은 통일부장관이 되며 위원은 ① 차관 또는 차관급 공무원, ② 남북교류·협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가 중에서 국무총리가 임명 또는 위촉하는데, 위원 3명 이상은 민간전문가라야 한다.

협의회가 수행하는 기능은 ① 남북교류·협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립, ② 남북교류·협력에 관한 승인이나 그 취소 등에 관한 중요 사항의 협의·조정, ③ 반출·반입 승인대상 물품 등의 공고에 관한 사항, ④ 협력사업에 대한 총괄·조정, ⑤ 남북교류·협력 촉진을 위한 지원, ⑥ 관계 부처 간의 협조가 필요한 남북교류·협력과 관련된 중요 사항 그리고 ⑦ 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항 등이다.

그리고 제17조에서는 협력사업의 승인 등과 관련하여 협력사업이 갖추어야 할 요건으로서 ① 협력사업의 내용이 실현 가능하고 구체적일 것, ② 협력사업으로 인하여 남한과 북한 간에 분쟁을 일으킬 사유가 없을 것, ③ 이미 시행되고 있는 협력사업과 심각한 경쟁을 하게 될 가능성이 없을 것, ④ 협력사업을 하려는 분야의 사업실적이 있거나 협력사업을 추진할 만한 자본·기

술·경험 등을 갖추고 있을 것, ⑤ 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 없을 것 등의 사항을 규정하여 놓고 있다.

그 이외에 법률의 주요 내용을 정리해 보면 아래의 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 남북교류협력에 관한 법률의 주요내용

분류	해당조항	주요내용
목적 및 정의	제1조 제2조	상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항 규정 출입장소, 교역, 반출·반입, 협력사업의 용어정의
타 법률과의 관계	제3조	남북의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 업무(役務)의 제공 등 남북교류·협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 적용
남북교류협력 추진위원회 설치 및 운영	제4조- 제8조	남북교류협력 추진협의회의 설치, 협의회의 구성 협의회의 기능, 협의회의 회의와 운영 실무위원회
남북교류협력에 관한 내용 및 방법	제9조- 제25조	- 남북한 왕래 : 남북한 주민 방문 및 접촉시 통일부장관의 승인 요건 명시 : 해외동포, 즉 외국국적을 보유하지 않고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 해외거주동포가 남한에 왕래하고자 할 경우 여권법에 의한 여행 증명서를 소지할 것을 명기 - 교역 및 협력사항 : 교역 및 협력의 당사자 지정에 관한 사항 : 사업의 내용, 사업의 방법 및 조정에 관한 내용을 구체적으로 규정 : 남북교류·협력에 대한 정부의 보조금과 기타 필요한 지원에 대한 규정
다른 법률의 준용	제26조	「외국환거래법」, 「외국인투자 촉진법」, 「한국수출입은행법」, 「수출보험법」, 「대외경제협력기금법」, 「법인세법」, 「소득세법」, 「조세특례제한법」, 「수출용원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법」, 그 밖에 대통령령으로 정하는 법률 등의 법률과 대통령령에 의한 특례 등 규정
벌칙	제27조- 제29조	벌칙으로서 사안에 따라 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금형과, 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금형에 처할 수 있는 사항 등 규정
북한주민의제	제30조	북한 노선에 따른 국외단체는 북한 주민으로 규정

(2) 남북협력기금법

「남북협력기금법」은 「남북교류협력에 관한 법률」과 같은 해인 1990년 8월 제정되어 2009년 5월 28일 일부 개정된 법률로서, 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 제정되었다. 동법에서는 기금의 설치, 기금의 재원, 기금의 운영 및 관리, 기금의 용도, 기금사용의 보고 및 환수 등에 대하여 규정해 놓고 있다.

<표 IV-2> 남북협력기금법의 주요내용

분류	해당조항	주요내용
목적 및 용어정의 기금의 설치	제1조- 제2조 제3조	남북 간의 상호 교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 그 운용 및 관리에 관한 사항을 정함
기금의 재원	제4-5조 제10조	기금은 정부 및 정부 외의 자의 출연금, 장기차입금, 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 기금의 운용수익금, 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금으로 조성됨 장기차입 및 단기차입에 관해 규정
기금의 운영 및 관리	제7, 9조 제12조- 제14조	기금의 운용·관리, 기금의 회계기관, 여유자금의 운용, 이익 및 결손의 처리 감독 및 명령 규정
기금의 용도	제8조	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원 - 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원 - 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위하여 필요한 자금의 남한 주민(법인·단체를 포함한다)에 대한 지원 또는 용자를 제공하거나 자금을 용자하는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전(損失補填)과 금융기관으로부터 대통령령으로 정하는 비지정통화(非指定通貨)의 인수 - 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북 교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원 - 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환 - 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출
기금사용의 보고 및 환수		

(3) 남북관계 발전에 관한 법률

남북관계 발전에 관한 법률은 2005년 12월 국회를 통과하여 6개월 이후인 2006년부터 발효되었다. 남북관계가 급속히 발전함에 따라 대북정책의 법적 기초를 마련할 필요성이 증대되고, 특히 남북한 합의서에 법적 실효성을 부여함으로써 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하는 것이 중요한 과제가 되었다. 이에 따라 남한과 북한간의 기본적인 관계, 국가의 책무, 남북회담대표의 임명 및 남북합의서의 체결·비준 등에 관한 사항을 규정함으로써 대북정책이 법률적 기반과 국민적 합의 아래 투명하게 추진되도록 하려는 목적에서 동법이 입안되었다.

남북관계 발전에 관한 법률의 주요 내용을 보면 첫째, 남북관계를 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계로, 남북간 거래는 국가간 거래가 아닌 민족 내부의 거래로 규정하고 있다(제3조).

둘째, 남북관계 발전을 위한 정부의 책무로서 ‘한반도 평화증진’, ‘남북경제공동체 구현’, ‘민족동질성 회복’, ‘인도적 문제 해결’, ‘북한에 대한 지원’, ‘국제사회에서의 협력증진’ 등을 규정해 놓고 있다(제6조, 제11조).

셋째, 통일부장관은 남북관계 발전의 중·장기적인 비전제시를 위해 5년마다 남북관계발전위원회의 심의를 거쳐 남북관계발전 기본계획을 수립하되, 특히 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻도록 하고 있다(제13조, 제14조).

넷째, 남북관계 발전을 위해 필요한 경우 공무원을 일정기간 북한에 파견하여 근무할 수 있도록 하고 있다(제16조).

다섯째, 남북합의서의 체결·비준에 관한 사항을 규정함으로써 남북합의서의 법적 효력에 관한 근거를 부여하고, 특히 국회는 중대한 재정적 부담을 수반하거나 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 갖도록 하고 있다(제21조).

여섯째, 남북합의서는 남북 간에 한하여 적용되며 남북관계의 특성상 대통령은 일정한 요건 하에 그 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있도록 하되, 국회의 동의를 얻은 남북합의서의 효력을 정지시키고자 할 경우에는 다시 국회의 동의를 얻도록 하고 있다(제23조).

(4) 4대 경협합의서

4대 경협합의서는 남북간 경제협력의 안정적 확대를 목적으로 남북경협이 본격적으로 추진될 경우에 발생할 수 있는 다양하고 복잡한 문제들에 대비하고 규율하기 위해 마련된 것이다. 이 합의서는 남북경제협력의 제도화가 시급하다는 인식을 바탕으로 남북한 당국이 지속적인 노력을 전개하여 2000년 12월 16일 개최된 제4차 남북장관급회담에서 채택하였다. 합의서의 주요 내용은 투자보장, 청산결제, 이중과세 방지, 상사분쟁해결이다.¹²⁴⁾

<표 IV-3> 4대 경협합의서의 주요 내용

분류	개요	주요내용
투자보장합의서	우리 기업들이 북한 당국에 의한 일방적인 수용의 불안에서 벗어나 안심하고 북한지역에 투자한 다른 나라의 기업들과 같거나 더 유리한 대우를 보장받을 수 있는 내용	투자자산 보호, 송금, 출입, 체류 등 활동 보장
상사분쟁해결에 관한 합의서	남북경협 당사자가 교류·협력사업 추진과정에서 발생하는 분쟁을 신속하고 합리적으로 해결할 수 있는 절차를 규정	상사중재위 구성, 경협추진과정에서의 분쟁해결절차
이중과세방지에 관한 합의서	북한에 진출한 기업들이 남쪽과 북쪽에서 이중으로 세금을 부담하지 않도록 하는 내용	소득·이자에 대한 이중과세 방지, 조세 관련 분쟁 해결
청산결제합의서	남북이 일정품목에 대해 청산결제방식으로 대금을 결제할 수 있도록 함으로써 남북간 직접결제가 이루어질 수 있는 기반 마련	청산결제은행 지정, 남북간 직접 결제 가능

(5) 6.15 남북공동선언

2000년 6월에 있었던 남북정상회담과 6.15 남북공동선언을 계기로 지방차원에서의 북한 개발지원이 본격적으로 이루어질 수 있는 토대가 마련되었다. 공동선언 제4항에서는 남북 간의 경제, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나가기로 합의하였다. 남북교류에 있어서 사업분야와 채널 다양화에 합의한 이 조항에 따라 이후 정부는 중앙정부 차원만이 아닌 지방자치단체 차원의 남북교류협력도 북한

124) 류지성, "다원적 남북교류협력 활성화를 위한 지방자치단체의 역할에 관한 연구," pp. 223~224.

개발지원의 한 분야로 포함시켰다.

(6) 지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침

통일부가 2003년 5월 제정한 지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침에는 각 지방자치단체에서 추진하는 대북지원, 협력사업 등 대북교류는 해당 지방자치단체에서 적법한 절차에 따라 자율적으로 추진하도록 명시하고 있다. 그리고 정부는 대북교류가 체계적으로 이루어질 수 있도록 제반 여건을 조성하는데 주력하도록 역할을 규정하고 있다.¹²⁵⁾ 동 지침에서 규정하고 있는 지방자치단체 남북교류협력사업의 주요 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 남북교류협력사업은 「남북교류협력에 관한 법률」 등 관련 법규 및 절차에 따라 추진된다. 지방자치단체의 대북교류는 적법한 절차에 따라 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진해야 하며, 대북지원단체 등과 동행 시에도 사전에 별도 접촉승인을 득한 후에 추진해야 한다. 아울러 북한이 대북교류사업 추진단계 등을 통해 지방자치단체에 교류의사 등을 전달한 경우에도 통일부에 접촉결과를 보고하도록 하고 있다.

둘째, 대북협상은 지방자치단체가 직접 수행한다. 다만 국가적·전국적 규모의 주요 사업인 경우에는 남북장관급회담 등 관련회담에서 의제로 제기하는 등 측면지원을 할 수 있다. 통일부는 지방자치단체와 다른 지방자치단체 간의 사업을 알선·중개할 수 있다.

셋째, 사업관련 소요재원은 해당 지방자치단체 자체예산의 범위 안에서 충당하는 것을 원칙으로 한다. 다만 국민들이 공감하고 상호 이익이 되는 인도적 지원에 한해서는 남북협력기금 중 일부 지원이 가능(매칭펀드 방식) 하며, 대북지원사업의 경우는 농수산물 등 지방특산물 위주로 지원하되 현금 지원은 불가하도록 명시하고 있다.

넷째, 지방자치단체 소속 대북사업 담당공무원을 대상으로 한 남북교류협력요원 교육프로그램을 운영할 수 있다. 교육내용은 기존의 대북교류사업 중 모범사례(강원도 연어부화장 사업, 제주도 감귤지원사업 등)를 선정하여 실무적으로 편성·운영하며 필요시 통일부 실무담당자 등이 강사로 참여하여

125) 통일부, 지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침 (2003), pp. 6~7.

대북 협상기법 등을 교육하도록 한다.

다섯째, 대북사업 중 모범적·성공적 사례를 중심으로 지방자치단체간 상호정보공유를 지원할 수 있도록 하고 있으며 모범사례, 대북정보 등은 통일부 또는 행정안전부에서 제공하는 것으로 한다. 남북협력기금이 지원되고 국가적·전국적 규모의 사업으로서 공익성이 인정되는 경우 등 대북업무 전담요원 파견 요청시 인력을 지원할 수 있다.

(7) 지방자치단체의 조례

지방자치단체들은 조례나 규칙 등 북한과의 교류협력사업을 규정해 놓은 자치법규를 제정하고 있다. 2009년 현재 충청남도를 제외한 15개의 광역자치단체에서 남북교류협력에 관한 조례 및 규칙 등을 제정하여 놓고 있다. 전라북도에서는 의회의 남북교류협력에 관한 규정을 제정하여 놓고 있는 것이 특징적이다. 강원도는 남북교류협력기금에 관한 조례와 규칙을 별도로 제정하여 놓고 있으며, 충청북도는 농업교류협력에 관한 조례를 규정하여 교류협력분야를 좀 더 구체적으로 언급하여 놓고 있다.

한편 기초자치단체 차원에서도 남북교류협력에 관한 자치법규를 제정한 곳이 있다. 대표적으로 서울의 강동구, 경기도의 파주시, 강원도의 철원군과 고성군, 충북 제천시 등이다. 특이한 것은 전라남도의 경우 22개의 기초자치단체에서 남북교류협력에 관한 자치법규를 가지고 있는데, 그 이유는 기초자치단체들이 광역자치단체의 활동을 지원하기 위하여 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례를 제정하였기 때문이다.¹²⁶⁾ 각 지방자치단체의 남북 교류협력에 관한 자치법규 제정현황을 정리하면 <표 IV-4>와 같다.

126) 기초자치단체의 남북교류협력에 관한 자치법규 현황은 행정안전부의 자치법규 정보시스템 (<<http://www.elis.go.kr/>> 검색을 통하여 정리하였다.

<표 IV-4> 지방자치단체의 남북 교류협력 관련 자치법규

지방자치단체	관련조례/규칙	비고
서울시	서울특별시남북교류협력에관한조례 서울특별시남북교류협력에관한조례 시행규칙	
부산시	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례	
대구시	대구광역시 남북교류협력에 관한 조례	
인천시	인천광역시 남북교류협력조례 인천광역시 남북교류협력조례 시행규칙	
광주시	광주광역시 남북교류협력에 관한 조례	
대전시	대전광역시 남북교류협력에 관한 조례	
울산시	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례	
강원도	남북강원도교류협력위원회조례 강원도남북교류협력기금조례 강원도남북교류협력기금조례 시행규칙	
경기도	경기도 남북교류협력조례 시행규칙 경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례	
충청북도	충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례	
전라북도	전라북도 남북교류협력에 관한 조례 전라북도의회 남북교류협력에 관한 규정	
전라남도	전라남도 남북교류협력조례 전라남도 남북교류협력조례 시행규칙	
경상북도	경상북도 남북교류협력에 관한 조례 경상북도 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙	
경상남도	경상남도 남북교류협력조례 경상남도 남북교류협력조례 시행규칙	
제주도	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례 제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙	

광역자치단체의 남북교류협력에 관한 조례와 규칙의 내용을 보면 <표 IV-5>에서도 알 수 있듯이 대부분 교류협력을 위한 가장 기초적인 내용을 포함하고 있다. 각 광역자치단체마다 내용이 조금씩 다르기는 하나 대체로 조례의 목적, 남북교류협력사업의 추진과 관련된 조직으로서 남북교류협력위원회의 구성 및 기능, 사업을 추진하기 위해 필요한 재정으로서의 남북교류협력기금에 관한 사항 등을 규정해 놓고 있다.

<표 IV-5> 지방자치단체 남북교류협력 자치법규 주요내용

지방자치단체	주요 내용	제정연도
서울시	조례: 목적, 협력기금, 남북교류협력위원회, 남북교류협력재단	04
	규칙: 기금 및 위원회 세부사항	05
부산시	조례: 목적, 남북교류협력기금, 남북교류협력위원회	07
대구시 ¹	조례: 목적, 재정지원, 남북교류협력위원회, 실무기획단	05
인천시	조례: 목적, 남북교류협력기금, 남북교류협력위원회, 실무위원회	04
	규칙: 기금 및 위원회, 실무위원회 세부규정	05
대전시 ¹	조례: 목적, 재정지원, 남북교류협력위원회	08
광주시	조례: 목적, 남북교류협력기금, 남북교류협의회	03
울산시 ¹	조례: 목적, 남북교류협력위원회, 재정지원	06
강원도	기금조례: 목적, 재원, 용도	98
	규칙: 기금운용 세부사항	98
	위원회조례: 목적, 기능과 구성, 기획단	04
경기도	조례: 목적, 협력기금, 남북교류협력위원회, 실무기획단	01
	규칙: 기금 및 위원회 세부사항	01
충청북도	조례: 목적, 남북교류협력기금, 남북교류협력위원회, 실무추진단	08
전라북도	조례: 목적, 남북교류협력기금, 남북교류협력위원회	07
	의회규정: 의회에 남북교류협력위원회 구성, 기능 등	06
전라남도	조례: 목적, 협력기금, 남북교류협력위원회, 실무기획단	03
	규칙: 기금 및 위원회 운영 세부사항규정	05
경상북도	조례: 목적, 협력기금, 남북교류협력위원회, 실무위원회 규칙: 기금운용 세부사항	08
경상남도	조례: 목적, 협력기금, 남북교류협력위원회, 실무기획단	05
	규칙: 기금 및 위원회 세부사항	05
제주도	조례: 목적, 남북교류협력위원회, 실무위원회, 협력기금	07
	규칙: 기금운용 세부사항	07

주 1: 재정지원만 규정하고 남북교류협력기금 구성에 관한 규정은 없음

나. 절차 및 체계분석

북한 개발지원의 토대가 되는 남북교류협력에 관한 사항을 규정하여 놓고 있는 남북 교류협력에 관한 법률에 의하면 교류협력을 하고자 하는 자는

대통령령이 정하는 바에 의하여 통일부장관으로부터 협력사업자 승인을 얻어야 한다(제16조). 또한 교류협력 사업의 승인을 얻은 자가 교류협력을 시행하고자 할 때는 매 사업마다 통일부장관의 승인을 얻어야 한다(제17조). 그리고 통일부장관은 대통령이 정하는 바에 의하여 협력사업자에게 교류협력사업의 시행결과를 보고하게 할 수 있다(제18조).

그러나 현재의 남북교류협력 체제에서는 통일부가 정책상 지방자치단체에게 사업협력자 승인을 하지 않고 있어 지방자치단체가 독자적으로 북한 개발지원을 추진할 수 없다. 다만 정부가 북한 개발지원을 추진하고자 하는 지방자치단체가 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력하여 사업을 추진하는 것에 대해서는 반대하지 않고 있다. 따라서 지방자치단체는 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력하여 이 민간단체를 후원하는 형식으로 북한 개발지원사업을 추진하고 있다. 결국 북한 개발지원을 추진하고자 하는 지방자치단체는 먼저 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 사업에 대하여 협의하고, 이 민간단체를 통해 사업승인을 득한 후 사업을 추진하게 된다. 따라서 사업의 시행결과 보고도 민간단체가 하게 된다. 이상과 같은 지방자치단체 북한 개발지원의 추진절차는 다음과 같다.

□ 제1단계

북한 개발지원을 희망하는 지방자치단체는 사업의 목적, 내용, 북한의 교류희망지역, 예산, 추진방법, 예상 성과 등 세부적인 계획을 수립한다. 이때 중요한 점은 사업의 추진 초기부터 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 접촉하여 사업에 대해 협의하고 이들 단체를 북한과의 협의채널로 이용해야 한다는 것이다. 따라서 지방자치단체로서는 무엇보다도 협력 민간단체와의 관계가 중요하다. 이에 따라 민족화해협력범국민협의회 또는 우리민족서로돕기 운동본부 등 잘 알려진 민간단체와 협력하는 지방자치단체가 있는가 하면 북한 개발지원을 추진하기 위해 별도의 민간단체를 구성하기도 한다. 강원도의 남북강원도협력협회, 경상남도의 경남통일농업협력회 등이 이에 해당하는 대표적인 단체이다.

북한 개발지원을 추진하려는 지방자치단체는 남북교류협력에 관한 조례를 제정하기도 하며, 재정력 확보를 위하여 기금을 설치하기도 한다. 한편

‘남북교류협력위원회’ 또는 ‘남북교류협력사업추진위원회’ 등의 기구를 구성하여 운영하기도 한다. 이들 기구는 민관협력기구로서 일반적으로 지방자치단체장을 위원장으로 하며, 사업의 심의 및 자문을 수행하는 역할과 더불어 지방 주민에 대한 홍보기능을 수행한다.

□ 제2단계

지방자치단체와 협력하는 민간단체는 최종 합의된 사업계획서를 기초로 하여 통일부에 사업승인을 신청한다. 2003년도까지는 통일부 심사에 앞서 행정자치부의 사전 심사가 있었으나,¹²⁷⁾ 2003년도 이후 통일부 심사로 일원화되었다. 사업승인 신청과 동시에 남북교류협력기금 지원 신청도 한다.

□ 제3단계

통일부는 민간단체가 신청한 사업에 대해 ‘남북 교류협력에 관한 법률’에 의거하여 심사하고 승인 여부를 최종 결정한다. 동시에 기금의 지원여부도 결정한다. 지방자치단체의 북한 개발지원사업을 심의하는데 적용되는 기준을 보면 사업의 실현가능성, 지방자치단체간 사업의 중복추진 여부, 사업의 적정성 및 실효성, 지방자치단체의 추진능력, 공공복리와 국익에 부합 등이다. 이외에 교류가 용이하고 비정치적인 사업부터 점진적으로 추진하여야 하며 분쟁의 소지가 적은 사업부터 우선적으로 추진한다는 원칙을 적용하고 있다. 또한 남한의 우수한 기술과 자본을 바탕으로 북한 측에 실질적인 도움을 줄 수 있는 사업 중심으로 추진해야 한다는 점을 강조하고 있다.¹²⁸⁾

127) 통일부의 위임에 따라 지방자치단체의 남북교류협력사업 심의 및 승인기능을 수행한 행정자치부는 심의의 전문성과 공정성을 확보하는 한편 효율적인 지원을 위하여 ‘지방자치단체 남북교류협력사업 심사위원회’를 구성하였다. 심사위원회는 행정자치부 자치행정국장을 위원장으로 하고 관계 전문가 6~7명으로 구성되어 지방자치단체가 상정한 남북교류협력사업의 사업계획서를 심사하여 그 승인여부를 결정하였다. 또한 지방자치단체 남북교류협력사업의 성과 및 문제점을 분석하고 기타 사업의 전반적인 개선 및 추진방향을 논의하여 정부에 건의하기도 하였다. 그러나 실질적으로 사업의 최종 승인권은 통일부가 행사하도록 되어 있었다.

128) 양현호, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구,” pp. 136~137.

<표 IV-6> 지방자치단체 남북교류협력사업 심사기준

심사기준	세부기준
사업의 실현가능성	- 역사적 동질성, 지역적 근접성, 상호보완성 - 교류의 용이성 여부 - 민간단체간 인도주의적 지원사업 원 추진
지방자치단체간 사업의 중복추진 여부	- 지방자치단체간 동일하거나 유사한 사업의 중복추진 - 이미 추진중인 사업과의 경쟁유발 가능성
사업의 적정성 및 실효성	- 사업계획의 내용 및 사업규모의 적정성 - 상호 지역발전과 이익기대 가능성
지방자치단체의 사업추진능력	- 지방자치단체의 재정여건, 지역주민의 호응도 등 추진역량 - 북한측에 실질적 도움을 줄 수 있는지 여부
공공복리 등 국익부합 여부	- 국가안전보장, 공공질서, 공공복리 저해여부 - 정부 통일정책 부합여부

□ 제4단계

통일부로부터 북한 개발지원사업을 최종 승인받은 지방자치단체와 민간 단체는 북한과 사업을 추진한다.

□ 제5단계

개발지원사업 추진결과 및 성과를 통일부에 보고한다. 초창기의 보고내용에는 사업의 성사여부와 추진과정상의 문제점 등이 상세하게 포함되며 이를 차트화 하여 관리하였다. 이러한 경험과 관련되어 축적된 자료는 지방자치단체의 신규사업 추진시 유용한 자료로 활용되기도 하였다.

3. 지방자치단체 북한 개발지원의 정책행위자 분석

가. 정책행위자 분석

지방자치단체의 북한 개발지원과 관련한 교류협력사업의 정책과정의 주요 정책행위자로는 지방자치단체, 중앙정부(통일부), 민간단체(NGO)를 들

수 있다. 이외에도 기업, 지방의회, 남북교류협력위원회 등 지방 차원에서 만든 자문기구, 일부 관련 연구기관 등도 지방자치단체가 추진하는 북한 개발지원 사업 과정에 참여하고 있다.

(1) 지방자치단체

전국의 지방자치단체들은 북한 개발지원사업의 추진과정에서 사업계획을 세우며 사업추진에 필요한 예산을 확보하고 지원에 필요한 정보를 수집하는 등의 역할을 수행한다. 그러나 현재 통일부가 지방자치단체를 대북 협력사업자로 승인하지 않고 있기 때문에 단독으로 사업을 추진할 수 없다.

북한 개발지원을 추진하는데 있어서 지방자치단체의 종류에 대한 제한은 없다. 따라서 광역자치단체는 물론 기초자치단체도 지역사정과 지방자치단체의 역량에 따라 사업을 선정하여 추진할 수 있다. 그러나 사업 추진에 필요한 재정적 뒷받침은 물론 정보수집능력 등을 고려할 때 기초자치단체보다는 광역자치단체가 더 유리하다고 할 수 있다. 실제 지금까지 추진된 사업실적을 보더라도 기초자치단체보다는 광역자치단체가 더 활발히 사업을 추진하고 있다.

기초자치단체는 강원도의 철원군과 고성군처럼 분단지역으로서 주민들의 대북교류에 대한 관심이 유달리 크지 않고서는 독자적으로 개발지원사업을 추진하는데 어려움이 있다. 그러나 최근에는 기초자치단체도 지역의 특성과 능력에 맞는 사업을 선택하고 이에 대한 의지를 보인다면 사업의 성공가능성이 있다. 실제 2007년 충청북도 제천시의 경우 3억원 이상의 예산을 들여 북한 삼일포 과수원 조성 등의 사업을 추진하였는데 기초자치단체가 개발지원사업을 추진한 경우임에도 성공적인 것으로 평가받고 있다. 이것은 기초자치단체도 독자적으로 사업을 추진할 수 있으며 충분히 성공가능성이 있다는 것을 보여주는 사례이다.

지방 차원에서 이루어지는 북한 개발지원사업의 실질적인 주체는 지방자치단체이다. 민간단체가 참여하고 있기는 하나 실질적인 사업의 주체로서 사업의 전 과정에서 주도적인 역할을 수행하는 지방자치단체의 구체적인 역할을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체는 사업의 내용과 방법, 대상지역을 결정한다. 사업의

내용을 결정할 때, 지방자치단체는 가능하면 그 지역의 특색과 장점을 고려하는 것이 일반적이다. 대표적인 예가 제주도가 지역의 특산품인 감귤을 북한에 지원한 것이다. 사업의 내용을 보면 크게 사회문화교류사업과 지원사업으로 구분할 수 있는데 대부분은 북한에 대한 농업지원, 의료지원 등 지원에 관한 것이며 인적·사회문화적 교류사업은 많지 않은 편이다. 남한은 개발지원사업을 통하여 북한의 개방을 유도하려는 목적을 가지고 있기 때문에 가능하면 많은 북한 인사와 접촉할 수 있는 사업을 추진하려고 한다. 그러나 북한은 이러한 사업에 대하여 거부하고 있으며 대신 남한의 지원에 대해서만 긍정적인 반응을 보이고 있기 때문이다.

지방자치단체가 개발지원사업을 추진할 경우 북한의 특정 지방을 선택하기도 하는데, 이 경우 그 지방의 지리적 특색, 정치·사회적 여건 등을 고려한다. 예를 들어 강원도의 경우 강원도가 분단된 도라는 점을 염두에 두고 전적으로 북한의 강원도(이하 북강원도)를 대상으로 사업을 추진하고 있다. 경기도도 주로 근거리에 있는 개성지방을 상대로 사업을 추진하고 있다. 그러나 대부분의 경우 특별한 사유 없이 북한의 특정 지방을 선정하여 사업을 추진하고 있다. 지금까지 추진된 사업들을 보면 많은 지방자치단체들이 평양 또는 인근 지역을 상대로 개발지원사업을 추진한 것으로 나타나고 있다. 이는 지방자치단체들이 평양을 특별히 선호하였기보다는 오히려 북한이 이 지방에 대한 지원을 요구하였기 때문이다.¹²⁹⁾

둘째, 지방자치단체는 개발지원사업을 추진하기 위해 다양한 행위자를 참여시키고 이들 간의 역할과 행위를 조정한다. 지방자치단체는 다양한 행위자와의 관계에서 방향을 설정하고 목표를 구체화시키며 이들 간의 연결고리가 되기도 한다. 개발지원사업을 추진하는데 있어 지방과 긴밀한 관계를 유지하고 있는 일차적인 행위자는 대북교류 민간단체이다. 앞서서도 언급하였듯이 현재 지방자치단체는 대북 협력사업자로 승인을 받지 못해 독자적으로 개발지원사업을 추진할 수 없다. 따라서 우리민족서로돕기운동본부 등 전국적인 지명도를 가진 민간단체 또는 지방 차원에서 활동하는 민간단체와 공동으로

129) 북한은 다른 지역보다 평양 인근 지역에 대한 남한의 지원을 선호하고 있다. 그 이유는 이 지역이 비교적 잘 발달되어 있어 남한의 구호물자 등이 접근하기가 용이하다는 점도 작용하고 있으며, 다른 한편으로는 다른 지역을 공개하지 않으려는 의도가 강하게 작용하기 때문이다.

개발지원사업을 추진하고 있다.¹³⁰⁾

민간단체 이외에 지방자치단체와 협력관계를 형성하는 또 다른 주요 정책 행위자는 중앙정부이다. 중앙정부는 남북교류협력법에 따라 지방자치단체가 추진하고자 하는 사업을 심사·승인하는 역할과 함께 북한 개발지원사업에 대한 재정적 지원 여부 및 지원액도 결정한다. 또한 사업추진에 관한 정보를 제공하기도 한다. 그 외에 지방자치단체가 사업을 추진하는 과정에서 관심과 협조를 구해야 할 지방의회와 사업추진의 자문기구인 남북교류협력위원회의 등도 협력관계에 있는 기구들이다.

셋째, 북한 개발지원사업에 필요한 자원과 정보 확보의 역할이다. 북한 개발지원사업은 북한에 대한 지원 위주로 추진되고 있기 때문에 이를 위해서는 기본적으로 재정적 기반이 요구된다. 북한 지원에 소요되는 재정은 주로 지방자치단체의 예산에서 충당하고 있으나 자주재정 기반이 열악한 한국의 지방자치단체의 재정적 상황을 고려할 때 사업에 필요한 예산을 지방자치단체의 자체재정으로 충당하는데 어려움이 있다. 따라서 지방자치단체는 부족한 재원을 외부에 의존해야 하는데, 이 과정에서 자원을 확보하기 위한 모금 활동이나 기금조성의 역할을 수행한다. 또한 중앙정부를 상대로 사업추진에 필요한 재정적 지원을 요구하기도 한다.

이상과 같은 역할을 전제로 특히 북한 개발지원 사업이 관련된 여러 주체들의 협력을 필요로 하는 점을 감안한다면 각 주체간의 네트워크 형성과 관련하여 지방자치단체가 갖추어야 할 역할은 다음과 같다.¹³¹⁾ 첫째, 북한과 대북정책에 대한 정보와 전문적 지식을 확보하여 정책과정에 반영할 수 있어야 한다. 둘째, 남북의 지방간 교류를 증진하기 위해서 지역 시민사회가 참여할 수 있는 제도적 장치를 확립하여야 한다. 셋째, 새로운 정책을 구상하고 추진하는데 지방정부의 책임성을 보장할 수 있어야 한다. 넷째, 조정과 상호 연결망으로서의 능력을 갖추어 다양한 주체들이 민주적인 과정을 거쳐 서로 의견을 교환하고 정책대안을 제시하여 바람직한 결과를 도출할 수 있도록

130) 지방 차원에서 활동하는 대북사업 민간단체들 중에는 지방자치단체가 남북교류협력사업을 추진하기 위하여 인위적으로 설립한 단체들이 있다. 이들 단체들은 법적으로는 민간단체의 성격을 가지고 있으나 순수한 의미에서의 민간단체로 볼 수 없다는 지적도 있다.

131) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 22.

하는 연결망으로서의 능력을 갖추어야 한다.¹³²⁾

한편 지방자치단체가 개발지원사업을 추진하는 과정에서 가장 핵심적인 역할을 수행하는 행위자는 지방자치단체장이다. 지방자치단체장은 개발지원사업을 추진하는 원동력이며 정책의 최고결정자이다. 지방자치단체장의 의지와 역량에 따라 지방의회에서 조례 제정, 기금의 설치 등도 결정되며 기업 등 다른 행위자로부터 지원도 가능하게 된다. 또한 개발지원에 대한 지역주민의 호응과 지지 여부도 지방자치단체장의 의지와 추진력에 따라 크게 달라진다. 지방자치단체장은 사업이 성사되면 직접 북한을 방문하여 인민위원장 등과 회동하며 기타 언론 홍보 등을 통해 자신의 정치적 위상도 높일 수 있는 기회를 만들 수 있다.

(2) 민간단체(NGO)

최근 사회 전반에서 민간단체의 역할과 비중이 커지는 것과 마찬가지로 통일 및 남북문제에 있어서도 많은 민간단체가 다양한 형태로 활동하고 있다. 2008년 현재 통일부에 등록되어 있는 통일 및 남북문제와 관련된 민간단체의 수가 300개에 달하고 있다.

일반적으로 통일 및 남북문제와 관련한 민간단체의 활동은 국민들에게 한반도 통일에 대한 관심을 일으키고 확산시키는 역할을 할뿐만 아니라 남북 간 이질화를 극복하고 주민 상호간 이해의 폭을 넓히는데 일정부분 기여하고 있다. 특히 심각한 재정난을 겪고 있는 북한에 대한 민간단체의 인도적 지원 활동은 남북한 상호간의 적대감을 해소하고 주민간의 동질성을 증대시키며 한반도 통일은 물론 통일 후 남북 사회통합의 기초가 된다는 점에서 중요한 의미가 있다. 정부가 민간단체의 활동을 지원하는 이유도 여기에 있다.¹³³⁾

지방자치단체가 중심이 되어 추진하는 북한 개발지원사업에서 민간단체의 역할 중 가장 중요한 것은 형식상 정부로부터 사업승인을 받아서 사업 당사자가 되어 북한을 대상으로 사업을 추진한다는 점이다. 정부가 지방자치단체를 협력사업자로 승인하지 않고 있기 때문에 지방자치단체는 협력사업

132) John Stewart, "Modernising Government Considered," *Local Governance*, Vol. 25, No. 1 (1999), pp. 4~5.

133) 양현모, 『남북관계 개선 및 활성화에 있어서의 NGO의 역할과 지원방안 모색: NGO 대북 인도적 지원활동을 중심으로』 (서울: 한국행정연구원, 2006), p. 2.

자 승인을 받은 민간단체를 통하여 사업을 추진하고 있으며 정부의 지원도 받아내고 있다.

정부는 원칙적으로 지방자치단체가 주체가 되어 개발지원사업을 추진할 경우 남북교류협력기금의 지원을 불허하고 있다. 지방이 독자적으로 추진하고 있는 사업인 만큼 이에 필요한 자원도 자체적으로 해결하라는 취지이다. 그러나 특정 민간단체가 대북지원사업을 추진할 경우 법률에 따라 심사하여 지원하고 있다. 따라서 일부 지방자치단체의 경우 개발지원사업을 추진할 때 남북교류협력기금으로부터 지원을 받기 위해 공식적으로 지방의 민간단체를 내세우는 경우도 있다. 지방자치단체가 주체가 되어 사업을 추진하는 것이 아니라 민간단체가 사업을 추진하고 지방자치단체는 이를 후원하는 형식으로 사업을 추진하는 것이다.

현재 대북지원사업자로 지정된 민간단체는 61개이며, 이중 지방자치단체와 협력해서 활동을 하고 있는 민간단체 중 전국적인 단체로는 우리민족서로 돕기운동본부, 우리겨레하나되기운동본부, 남북어린이 어깨동무, 평화의 숲 등이 있다. 한편 지방에서 활동하는 단체로는 남북강원도협력협회, 전남도민 남북교류협의회, 경남통일농업협력회, 남북협력제주도민운동본부 등이 있다.

(3) 중앙정부

중앙정부의 기관 중 지방자치단체의 북한 개발지원사업과 관련된 기관은 통일부를 비롯하여 행정안전부, 농림수산식품부, 문화체육관광부 등 다양하지만 가장 중요한 기관은 통일부이다. 지방자치단체의 북한 개발지원사업의 추진과정에서 중앙정부의 역할은 관련 법률에 규정되어 있다. 즉, 지방자치단체의 북한 개발지원사업에 대해 규정하고 있는 남북교류협력법, 남북협력기금법과 그 시행령 및 시행규칙 그리고 통일부의 남북 지방자치단체간 교류협력업무 지침에 중앙정부의 역할이 규정되어 있다.

지방자치단체가 북한 개발지원사업을 추진하기 위해서는 통일부로부터 협력사업자 승인을 얻어야 한다.¹³⁴⁾ 협력사업자 승인절차 이후 북한 측 당사자와 사업에 대한 구체적인 사항을 협의하고 사업을 실제 시행하고자 할

134) 앞에서도 살펴보았듯이 통일부는 현재 지방자치단체를 협력사업자로 승인하지 않고 있어, 지방자치단체는 민간단체를 내세워 협력사업을 추진하고 있다.

경우에는 또 다시 사업 승인을 받도록 되어 있다.

이와 같이 통일부는 지방자치단체의 북한 개발지원사업을 심사하고 승인 하며 전체적인 지방자치단체의 사업을 조정하는 역할을 담당한다. 또한 지방 정부가 필요로 하는 정보를 제공하는 역할도 수행한다. 통일부에서 지방자치 단체의 북한 개발지원사업 관련 업무를 담당하고 있는 조직은 교류협력국 사회문화교류과이다.

(4) 기타행위자

기업은 지방자치단체가 북한 개발지원사업을 추진할 때 재정적으로 후원 하거나 사업의 참여자로서 관여하기도 한다. 그러나 지금까지 북한 개발지원 사업의 내용을 보면 주로 문화·사회교류 또는 북한에 대한 지원이 주를 이루 는 반면 남한 기업에 이익이 되는 경제적 교류는 없었기 때문에 기업이 개발 지원사업에 직접적으로 참여한 경우는 거의 없었다.

지방의회는 지방자치단체가 개발지원사업을 추진하는데 필요한 사업의 승인, 조례의 제정, 예산의 심의·의결 등 다양한 과정에서 밀접하게 관련된다. 그러나 지방의회는 개발지원사업의 정책결정과정에 직접 참여하기보다는 지방자치단체를 지원하고 협력하는 동반자의 입장이다.

한편 일부 지방자치단체는 사업의 심의 및 자문을 수행하는 역할과 주민에 대한 홍보기능의 수행을 위하여 ‘남북교류협력위원회’ 또는 ‘남북교류협력사업추진위원회’ 등의 기구를 구성하여 운영하기도 한다. 이들 기구들은 직접 정책결정이나 개발지원사업의 집행자 역할을 수행하는 것이 아니라 지방의 회와 더불어 지방자치단체를 지원하고 자문하는 동반자의 위치에 있다. 그리고 지방자치단체가 사업을 추진하는 과정에서 필요한 정보를 제공하거나 자문에 응하는 등의 역할을 수행하는 연구기관이 있다.

이상에서 살펴본 지방자치단체 북한 개발지원사업의 주요 정책행위자와 그 역할을 정리해 보면 아래의 <표 IV-7>과 같다.

<표 IV-7> 지방자치단체 북한 개발지원사업의 주요 정책행위자

정책행위자	주요 역할
지방자치단체	남북교류협력사업의 주체로서 사업의 내용과 대상지역을 선정하고 사업을 추진하며, 지방의회와 민간단체 등의 협조를 얻어내고 중앙정부로부터 지원도 받아 냄
중앙정부	지방자치단체의 남북교류협력사업을 심사하고 승인하며, 전체적인 지방자치단체의 사업을 조정하는 역할을 담당함. 또한 지방정부가 필요로 하는 정보를 제공함.
민간단체	지방자치단체와 북한 간 협의채널, 지방자치단체에 대한 정보제공, 그리고 경우에 따라 지방자치단체를 대신하여 북한을 지원함.
기타행위자	지방자치단체 등을 후원 또는 지원함

나. 정책행위자의 역할분석

남북교류협력사업을 통한 지방자치단체 북한 개발지원 과정의 참여자는 앞서도 살펴보았듯이 지방자치단체, 민간단체(NGO), 중앙정부 그리고 기타행위자로서 지방의회, 기업, 연구기관 그리고 사업의 심의·자문 및 홍보기능을 수행하는 남북교류협력위원회(또는 남북교류협력사업추진위원회) 등이 있다. 실제 북한 개발지원을 위한 남북교류협력사업 과정에서 이들 주체들의 역할과 네트워크는 사업과 지방자치단체별로 다양하게 나타나고 있다. 북한 개발지원 실태와 문헌을 통해 이들 주체들의 역할을 정리해 보면 다음과 같다.

(1) 담당부서

지방자치단체는 북한 개발지원 네트워크에서 중심축으로서의 기능을 수행한다. 각 지방자치단체들은 남북교류협력 전담기구 또는 담당자를 두어 이와 같은 기능을 수행한다. 북한 개발지원과 교류협력의 실적이 있거나 사업을 추진중인 광역자치단체의 북한 개발지원 관련 업무를 담당하고 있는 조직을 보면 아래와 같다. 경기도와 강원도 같은 경우 별도의 전담조직을 두고 관련 업무를 처리하고 있으며 기타의 지방자치단체들은 자치행정과나 국제협력부서 등 기존부서에서 관련 기능을 담당하고 있다. 기존 부서를 이

용하는 경우, 기획부서를 가장 많이 활용하고 있으며 기타 총무부서, 문화체육부서, 국제교류부서, 경제관련부서에서 담당하고 있다.¹³⁵⁾ 예를 들어 서울시에서는 기획담당관에서, 충청북도에서는 농업정책과에서, 경북은 새경북기획단, 제주도는 평화협력과에서 담당하는 등 지방자치단체에 따라 많은 차이가 있다.

<표 IV-8> 지방자치단체의 북한 개발지원 담당부서

지방자치단체	담당부서	담당인원	비고
서울시	경영기획실 기획담당관	2	
부산시	행정자치관 자치행정담당관실	1	
대구시	자치행정국 자치행정과	1	
인천시	국제협력관실	3	
대전시	자치행정국 자치행정과	1	
광주시	자치행정국 자치행정과	미상	
울산시	행정지원국 자치행정과	미상	
강원도	기획관리실 남북협력담당관실	6	접경지역팀 포함
경기도	제2행정부지사 기획행정실 남북협력담당관	13	
충청북도	농정국 농업정책과	미상	
전라북도	행정지원관 대외협력국 국제협력과	2	
전라남도	행정지원국 행정과	1	
경상북도	새경북기획단	1	
경상남도	행정안전국 행정과	2	
제주도	국제자유도시본부 평화협력과	1	

북한 개발지원 업무를 전담하는 부서를 두고 있는 강원도의 사례를 보면 1998년 기획관리실 내에 ‘남북교류지원담당’을 신설한 이래 남북강원도 교류·협력의 확대 발전과 더불어 2001년 3월 ‘남북협력담당관실’로 확대 개편하였다. 남북협력담당관실은 남북교류협력 활용자료로서 북강원편람의 발간

135) 성태규·유병선, 『충청남도 남북교류 활성화 방안 연구』, p. 42.

을 비롯하여 연어부화장 건설을 위하여 2002년 2월 건설예정지 현지답사 및 측량을 실시하는 등 남북강원도의 교류·협력 사업의 분석과 입안 등 실무적인 업무를 담당하고 있다.

그러나 강원도와 경기도를 제외하고는 북한 개발지원을 담당하는 직원이 1~2명으로 기본적인 관리기능 이외에 종합적으로 기획이나 전반적인 집행 관리 등의 실질적인 기능을 수행하는데 한계가 있다. 아울러 전문성에 있어서도 한계를 보이게 된다.

(2) 단체장

남북교류협력사업을 통한 북한 개발지원에 있어서 단체장의 역할은 매우 크다. 지방정부의 구조가 기관대립형 형태를 취하고 있으나, 상대적으로 지방자치단체장의 권한이 지방의회에 비하여 강한 한국의 현실은 지방자치단체의 사업추진에서 지방자치단체장의 역할이 사업추진의 동력으로서 뿐만 아니라 지방의회의 협조를 얻는다든지 하는데 있어서 결정적인 역할을 수행하게 된다. 실제 지방자치단체의 북한 개발지원사업의 사례에서도 지방자치단체장의 역할이 지방정부 내부의 추진력이나 북한과의 관계정립에 있어서 중요한 역할을 수행하고 원활한 사업추진에 도움이 되었음을 발견할 수 있다.

강원도의 경우 1998년 7월 1일 취임한 김진선 지사는 정책과제로 ‘21세기 강원도의 미래에 대한 비전’을 내걸고 주요방안으로서 남북한 교류 확대와 ‘남북강원도교류기획단’ 조직화 그리고 남북협력 확대에 대비한 도로, 항만, 항공 등 SOC사업 추진 및 정보인프라 구축을 추진하였다. 6·15공동선언이 있었던 2000년에는 지역의 대표로 북한의 공식초청을 받아 북한을 방문하여 평양에서 북한 민족화해협의회 김영대 회장, 민족경제협력연합회 정운업 회장과 면담을 갖고 남북강원도 협력사업에 관한 쌍방향의서를 체결하였다. 특히 남북교류·협력사업이 추진되기 위해서는 북한지역 당국의 동의를 필수적인데,¹³⁶⁾ 이때 지방자치단체장이 사업추진의지를 보이고 북한과의 합의서를 도출해 냈다는 것은 지방자치단체장의 역할과 리더십이 강력히 작용하였다는 것을 보여주는 것이다.

136) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 73.

경기도의 개발지원사업 추진에 있어서도 지방자치단체장의 역할은 매우 중요한 의미를 갖는다. 그동안 북한은 절대적 식량부족에 따라 식량증산을 위해 모든 물자를 최우선적으로 보장해야 하며 이를 전군중적으로 전개해야 한다는 공동사설을 발표한바 있다. 2005년 신년 공동사설에서는 농업을 사회주의 경제건설의 주공전선으로 설정하고 농사를 잘 짓는데 모든 역량을 총동원해야 한다고 언급한 바 있다. 이와 같은 문제를 인지한 손학규 경기도지사는 2005년 1월 신년 연두기자회견석상에서 “북한의 농업생산성 증대에 도움이 되도록 벼농사 시범농장 등 합작농장사업을 남북이 함께 추진해 나갈 것”을 북한 당국에 제안하였다. 이를 계기로 2005년 4월 경기도와 북한의 민족화해협의회간에 합의를 체결하면서 남북간 벼농사 시범사업이라는 농업분야의 교류가 본격화될 수 있었다.

충청북도 제천시의 삼일포 과수원 사업에 있어서도 사과농장 조성에 대한 북한 개발중국 인사와의 구두 의견교환에 대해 제천시장이 북한 왕래와 과수원 조성 등에 대한 자료수집을 지시함으로써 본격적으로 사업이 동력을 얻으면서 추진될 수 있었다. 또한 2004년 과수원 조성에 필요한 묘목구입시 관련 용도로 책정된 재정이 없는 상태에서 단체장이 먼저 시의 재정으로 지출을 충당할 수 있도록 지시함으로써 사업이 원활히 추진될 수 있었다. 경상남도도 지방자치단체 개발지원이 활성화된 대부분의 지역과 마찬가지로 도지사의 관심이 높고 의지가 큰 것으로 알려지고 있다.

(3) 의회

지방의회는 지방자치단체가 개발지원사업을 추진하는 과정에서 사업의 승인, 조례의 제정, 예산의 심의·의결 등의 역할을 담당하는 등 대체로 지원과 협력의 성격을 갖는다. 충청남도를 제외한 15개의 광역자치단체에서 남북교류협력에 관한 조례를 제정하여 지방자치단체의 사업추진의 법제도적 기초를 마련하여 주고 있다. 이외에도 경기도의회는 2000~2005년까지 남북교류특별위원회를 운영하면서 남북교류협력에 대한 의사결정의 심도를 높이기 위해 노력을 하였으며 서울시의회도 2002년에서 현재까지 남북교류지원특별위원회를 운영하고 있다. 경상남도 의회도 남북교류협력사업의 추진에 있어서 대체로 협력적인 분위기인 것으로 알려지고 있다.

(4) 남북교류협력위원회

남북교류·협력위원회는 남북교류를 통한 북한 개발지원을 위해 필요한 사항의 심의와 시도지사에 대한 자문 역할을 수행하기 위하여 설치한 회의체로서 일반적으로 시도지사가 위원장이 되고 약간의 민관기관 전문가들이 참여한다. 남북교류·협력위원회의 구체적인 역할을 보면 ① 남북교류·협력의 촉진을 위한 협의 및 자문과 더불어 ② 기금의 운용 및 관리에 관한 사항, ③ 남북교류기반의 조성 및 관리에 관한 사항, ④ 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 등을 심의한다.

강원도는 ‘남북강원도교류협력위원회조례’에 의거 심의기구로서 남북강원도교류협력위원회를 두고 있다. 한편 이를 뒷받침하기 위해 남북강원도교류협력기획단을 설치하여 남북교류·협력방안에 관한 자료수집·조사연구와 위원회에서 상정할 안건의 사전검토·조정을 하도록 하고 있다. 경기도는 남북교류·협력에 대비해 2002년 도지사를 위원장으로 하는 경기도 남북교류·협력위원회를 구성하였다. 경상남도는 2005년 4월 남북교류·협력 조례를 제정하였고, 2005년 7월 남북교류협력위원회 및 실무기획단을 구성하였다. 특히 이 회의에서 북한의 특정 지역을 선택하여 교류·협력을 심화시킬 것을 강조하였다.

(5) 중앙정부

중앙정부의 하나인 통일부는 지방자치단체의 남북교류사업을 통한 북한 개발지원사업을 심사하고 승인하며 전체적인 지방자치단체의 사업을 조정하는 역할을 담당한다. 또한 지방정부가 필요로 하는 북한에 대한 정보를 제공하는 역할에서도 중요한 몫을 차지한다. 가장 중요한 역할은 남북협력기금을 운용·관리하면서 개별사업에 대한 기금지원을 하는 것이다.

(6) 민간단체

지방자치단체의 북한 개발지원 사업에서 민간단체의 역할 중 가장 중요한 것은 남북 지역간 협력채널이 된다는 것이다. 지방자치단체가 북한 개발지원의 주체임에도 불구하고 민간단체가 실질적인 사업추진의 역할을 수행하는 이유는 북한이 남한의 지방자치단체를 공식적으로 인정하지 않고 민간단체

와의 교류라는 형식을 유지하고자 하는 데 있다. 대부분의 지방자치단체는 북한 당국과 직접적인 협의 채널을 확보하지 못하고 있어 그동안 남북교류사업의 경험을 통해 채널을 형성하고 있는 민간단체에 의존하여 개발지원 사업을 추진하고 있다.

북한 개발지원에 참여하는 민간단체는 세 가지 유형으로 구분된다.¹³⁷⁾ 첫째는 지방자치단체가 주도하여 설립한 민간단체로서 지자체 주도형 유형이다. 이 형태는 지방자치단체가 주축이 되었지만 민간부문이 함께 참여하고 있다는 점에서 반관반민의 성격을 갖는다. 대표적인 예로 남북강원도협력협회, 전남도민남북교류협의회, 남북협력제주도민운동본부 등이 있다. 강원도는 행정기관의 독점적 의사결정체제가 가져올 수 있는 관료제적 한계를 보완하기 위하여 민간단체와의 협력네트워크로서 2000년 5월 사단법인 남북강원도협력협회를 설립하였다. 남북강원도협력협회는 2002년 3월 통일부로부터 대북사업자로 지정되어 강원도의 북한 개발지원사업을 추진하고 있다.

둘째는 지방에 근거를 둔 민간단체로서 민간이 주도하는 유형이다. 이 유형의 예로는 경남통일농업협력회와 같은 기구가 있는데, 아직 활성화 되어 있지 못한 유형이라고 할 수 있다. 그러나 앞으로 북한 개발지원이 활성화되고 정착화 단계에 이르기 위해서는 지방이 근거를 둔 민간단체의 발전이 필요하다.

셋째는 주로 서울에 근거를 두고 있는 전국적인 민간단체이다. 이들 단체들은 북한과 안정적인 관계를 형성하고 있기 때문에 지방자치단체의 북한 개발지원 사업의 창구 역할을 수행하고 있다. 대표적인 단체로 우리민족서로돕기운동본부나 우리겨레하나되기운동본부가 있다. 경기도의 경우 북한과 직접적인 협상채널을 가지고 있지 못하다. 따라서 우회적인 방법으로서 민간단체인 (사)우리민족서로돕기운동을 북한의 민화협과의 협상창구 매개체 역할을 수행하도록 하고 있다.

경상남도에서는 (사)우리민족서로돕기운동, (사)경남통일농업협력회 등 민간단체들이 주도적인 역할을 수행하고 있다. 즉, 민간단체들이 제기한 사업에 대하여 지방자치단체가 검토하여 지원을 결정하는 방식으로 협의방식

137) 성태규·유병선, 『충청남도 남북교류 활성화 방안 연구』, p. 33.

이 적용되고 있다. (사)우리민족서로돕기운동본부는 북측과의 협상채널이 되며, (사)경남통일농업협력회는 구체적인 사업계획을 반영하는 역할을 수행하면서 지방자치단체와 협력네트워크를 유지하고 있다. 실제 경상남도가 시행한 사업을 보면 경상남도가 지원한 것뿐만 아니라 (사)경남통일농업협력회가 지원한 것이 있고, 경상남도과 (사)경남통일농업협력회가 공동으로 지원한 것들이 있다.

(7) 연구기관

현재 경기도와 강원도를 제외하고는 지방자치단체들이 집행기관에 북한 개발지원을 전담하는 조직을 가지고 있지 않다. 개발지원을 위한 남북교류협력사업 담당자를 지정하여 놓고 있는 경우도 대부분 1명 내지 2명이 관련업무를 담당하고 있는 실정이다. 이 경우 개발지원사업에 대한 전문성이 부족할 뿐만 아니라, 북한에 대한 충분한 정보를 가지고 있지 못한 지방자치단체 차원에서 개발지원분야의 선정이나 계획을 수립하는 과정에서 충분한 검토와 분석이 이루어지기 어렵다. 따라서 연구기관이 지방자치단체가 사업을 추진하는 과정에서 필요한 정보를 제공하거나 자문에 응하는 등의 역할을 수행하고 있다.

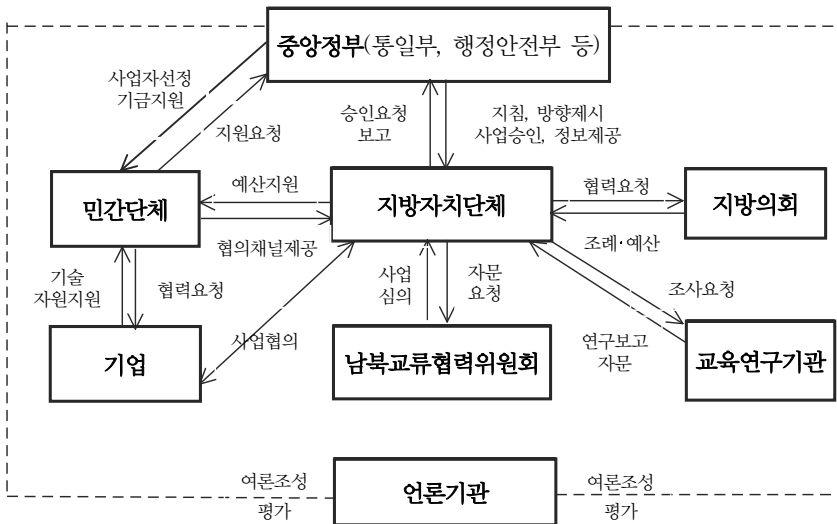
강원도는 2000년 6월 강원발전연구원 내에 ‘북강원연구센터’를 설치하여 북한 개발지원을 위한 연구조사와 분석을 통한 지원기능을 수행하도록 하고 있다. 경기도는 경기개발연구원에 경기남북포럼을 구성하여 사업 추진에 대한 정보와 논의과정을 통해 사업 방향을 추진하고 있다. 또한 기술적 부문에서도 관련분야 전문가의 기술적 지원을 받고 있다. 경기도는 농업기술원을 통해 시범농장 조성에 대비해 지난 2001년부터 북한의 기후·토질조건이 비슷한 파주와 연천에서 시범재배를 하였으며, 북한의 서부평야지역의 기후를 분석·검토해 품종을 선택하는 등 실제 사업추진에 필요한 준비와 분석을 수행하도록 했다. 경상남도 역시 여타의 지방자치단체와 마찬가지로 북한에 대한 정보부족의 문제를 해결하기 위하여 외부조직의 지원을 받고 있다. 경남대학교와 경남발전연구원에서 연구지원을 받고 있으며 간헐적으로 남북 교류관련 세미나를 개최하기도 한다.

(8) 민간기업

민간기업들은 북한 개발지원사업 추진과정에서 주로 기술과 자원을 지원해주는 역할을 수행한다. 강원도에서는 민간기업이 지방자치단체 개발지원사업에 필요한 재정적 지원을 하였다. 즉, 2004년 10월 4일 『대한건설협회 강원도회』가 남북강원도간 교류·협력을 위해 성금(후원금) 3억원을 제공하였다. 한편 경상남도에서는 민간이 개발지원사업에 필요한 기술을 지원하였다. 즉, 실질적 농업협력이 이루어질 수 있도록 농업기술을 전수하였다. 농사경험이 많은 관련분야 민간부문이 농업협력 사업에 파트너로 참여하여 현지농민들의 협력수요를 파악하고 공동으로 농사를 지으며 남한의 농업기술을 전수하고 있다. 경상남도 농업지원사업 파트너인 경통협(경통협)의 회원들은 육묘공장과 비닐온실의 건립, 각종 농기계 조작·수리, 육묘기술, 재배관리 기술 등에 협력사업이 진행된 이후 10여 차례 북한을 방문하여 현지 주민들에게 자문을 해주고 있다.

이상에서 살펴본 각 정책행위자들의 상호관계와 네트워크를 도식화해 보면 <그림 IV-1>과 같다.

<그림 IV-1> 북한 개발지원 정책행위자 네트워크



* 출처: 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 71.

4. 지방자치단체 북한 개발지원 실태분석

가. 전개

지방자치단체 차원에서 남북 교류협력에 의하여 북한 개발지원이 본격적으로 추진될 수 있었던 계기가 된 것은 2000년 6월에 있었던 남북정상회담 및 6·15 남북공동선언이었다. 6·15 남북공동선언은 제4항에서 남북한 정상은 남북 간의 경제, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나간다고 하여, 남북한 간의 교류에 있어서 사업분야와 채널의 다양화에 합의하였다. 이후 정부는 중앙정부 차원만이 아니라 지방자치단체 차원에서의 남북교류협력도 대북 사업의 한 분야로 포함시켰다. 전국의 지방자치단체들도 민족적 사안인 통일문제에 지방자치단체가 어떤 형태나 방식으로든 참여해야 한다고 인식하고 이를 추진하게 되었다.

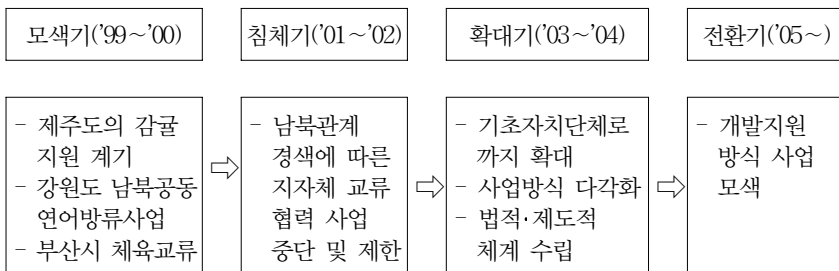
지방자치단체 차원에서 추진된 초기의 남북교류협력사업은 행정자치부에서 심의 및 조정업무를 관장하였다. 정상회담 이후 지방자치단체의 남북교류협력사업이 증가될 것으로 예상한 통일부가 사업의 체계적 추진을 위하여 행정자치부에게 사업심의 및 승인에 관한 업무를 위임하였기 때문이다.

2000년 남북정상회담을 계기로 급진전되는 것처럼 보였던 남북관계는 2001년 하반기 이후 외부적 환경에 의하여 경색 국면을 맞게 된다. 2001년 출범한 부시행정부는 출범과 함께 대북정책에 대한 재검토에 착수하면서 북한과의 대화를 전면 중단하였다. 북한은 미국의 대북 강경태도에 대하여 맹비난하는 한편 남북관계 또한 동결시켰다. 2002년 4월 특사 방북을 통해 남북관계 복원에 합의하였으나, 6월 북한의 서해 무력도발로 인해 남북간의 경색국면은 다시 강화되었다. 정치적 측면에서의 남북관계의 경색은 지방에 까지도 영향을 주어 지방자치단체의 교류협력사업이 다소 침체되었다. 일부 지방자치단체에서 사업을 추진하기는 하였으나 그 성사율이 높지 못하였으며, 지방자치단체의 사업을 심사하는 행정자치부 심사위원회도 개최되지 않았다. 이 기간 중 북한 개발지원을 포함한 교류협력사업은 지방자치단체가 아닌 민간단체를 통한 우회적인 지원이 주를 이루었다.

2003년 이후 지방자치단체 남북교류협력사업은 다시 활기를 띠기 시작하였다. 각 지방자치단체는 다양한 분야의 사업을 추진하기 위해 대북지원 NGO와 협력하여 공동사업을 추진하였다. 또한 기존의 광역자치단체에 국한되었던 사업이 기초자치단체로까지 확대되었으며 사업의 내용 역시 다각화되었다. 무엇보다도 큰 진전을 이룬 것은 지방자치단체별로 남북 교류협력사업을 위한 전담부서를 설치하고 조례를 제정하는 등 법적·제도적 체계를 구축하였다는 것이다. 이때 정부의 협력사업자 승인체계에도 변화가 있었다. 2003년 이전까지는 지방자치단체가 정부로부터 협력사업자로 승인을 받아 직접 사업을 추진하였다. 그러나 2003년 이후 통일부가 지방자치단체를 협력사업자로 승인하지 않음으로써 지방자치단체가 독자적으로 남북교류협력사업을 추진하지 못하도록 하였다. 대북 정보가 부족한 지방자치단체가 사업주체가 되어 독자적으로 북한과 사업을 추진하는 것이 긍정적이지 않다는 취지였다. 대신 정부는 남북교류협력사업을 추진하고자 하는 지방자치단체가 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력해서 사업을 추진하는 것은 반대하지 않고 있다. 따라서 현재는 지방자치단체가 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력하여 민간단체를 후원하는 형식으로 사업을 추진하고 있다.

2005년 이후 남북교류협력사업은 다시 한 번 큰 전환을 경험하게 된다. 즉, 북한이 공식적으로 개발지원으로의 전환을 요청함에 따라 각 지방자치단체 역시 기존의 단순 물자지원 방식을 지양하고 북한의 농업생산성 향상을 위한 개발지원 방식의 사업으로 전환하여 추진하고 있다.

<그림 IV-2> 지방자치단체 남북교류협력사업 시기 구분



나. 실태분석

(1) 연도별 사업추진실적

① 2005년 이전

지방자치단체의 남북교류협력사업이 가능해진 2000년 이후 2001년까지는 많은 지방자치단체들이 의욕적으로 사업을 추진하려는 경향을 보였다. 그리고 행정자치부는 심의의 전문성과 공정성을 확보하는 한편 사업의 체계적이고 효율적인 지원을 위해 ‘지방자치단체 남북교류협력사업 심사위원회(심사위원회)’를 구성하였다. 행정자치부 자치행정국장을 위원장으로 하고 관계전문가 6~7명으로 구성된 심사위원회는 지방자치단체가 상정한 남북교류협력사업의 사업계획서를 심사하여 그 승인여부를 결정할 뿐만 아니라 지방자치단체 남북교류협력사업의 성과 및 문제점을 분석하고 기타 사업의 전반적인 개선 및 추진방향을 논의하여 정부에 건의하기도 하였다.

2000년 8월 24일 1차 심사위원회가 개최된 이래 2001년 8월 23일까지 1년 동안 총 6회의 심사위원회가 개최되어 16개 지방자치단체에서 신청한 30건의 신청사업을 심사하였다.¹³⁸⁾ 이중 20건이 승인되고 10건은 부결되었다. 그러나 승인된 사업 20건 중 실제로 성사된 사업은 강원도에서 추진하였던 ‘남북공동 어린 언어 방류사업’과 ‘금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방사업’, 부산시의 ‘전국체전 금강산 성화채화사업’ 그리고 전남 목포시에서 추진하였던 ‘신의주시에 대한 인도적 지원사업’ 등 4건에 불과하였으며, 16건은 무산되었다.¹³⁹⁾

지방자치단체의 참여가 가능해지면서 활기를 띠었던 남북교류협력사업은 2001년 하반기 미국 부시대통령의 취임과 함께 경색된 정세로 인하여 잠시 침체를 맞았다. 2001년 8월 6차 심의위원회 개최 이후 공전되다가 2년이 지난 2003년 5월 행정자치부의 협의조정과정이 폐지되고, 통일부에서 심사하는 체제로 전환되었다. 민간단체를 통한 우회적인 지원이 주를 이루었던

138) 이 기간 동안 지방자치단체가 신청한 사업의 심사건수는 총 32건이나, 이중 2건은 해당 지방자치단체가 동일사업에 대해 2회에 걸쳐 신청한 사업으로서 중복된 2건을 제외하면 실질적으로는 30건이 된다.

139) 양현모·서원석·은재호·강동원, 『대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석』, p. 121.

이 시기의 교류협력사업의 주요 내용을 보면 경기도는 2002년 우리민족서로 돕기운동본부를 통하여 경원기 200대, 지붕개량제 180천㎡, 축구공 2,002개를 지원하였다. 강원도는 2000년 12월 3차 심사위원회에서 승인받은 어린 연어 방류사업과 금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재 지원을 2001년부터 정례화 하였다.

지방자치단체의 남북교류협력사업은 2003년 이후 다시 확대되었다. 충북 제천시 농업분야의 지원으로서 2004년 북고성군 과수원 조성사업을 비롯하여 계속사업으로서 2004년부터 삼일포 과수원 관리운영 및 기술협력지원을 진행하고 있다. 강원도는 2001년부터 시작한 금강산 산림병충해 공동방제사업과 어린 연어 방류사업, 병충해 방제약품 지원을 계속하였다. 또한 2004년부터 2006년까지 원산농업기술소 개보수 사업도 추진하였다. 전라남도는 우리민족서로돕기운동본부 및 전라남도민남북교류협의회와 함께 2003년 평남 대동군 농기계 수리공장 건설을 지원하였으며, 2004년에는 대동군 농기계 수리공장 수리부품 및 장비지원, 우리밀 종자 및 전남 브랜드 쌀을 지원하였다.

이렇게 2000년 지방자치단체의 남북교류협력사업이 추진되기 시작한 이래 2005년 4월 현재까지 추진된 사업은 총 24개 지방자치단체, 48개 사업에 이른다. 이중 10개 사업은 심사기준을 충족하지 못하여 협력사업 승인을 득하지 못하였으며, 38개 사업이 승인되었다. 승인된 사업 38건 중 16개 사업이 실제로 성사되었으며 5건은 추진중으로 결국 승인을 받았으나 무산된 사업이 17개에 이른다.

2005년 개발지원으로 남북교류협력사업이 전환되기 이전의 사업들을 보면, 사업신청이나 승인된 사업 그리고 실제로 추진된 사업들이 대체로 사회문화협력이나 인도적 지원사업이 주를 이루고 있다. 그럼에도 강원도의 어린 연어방류사업이나 금강산솔잎혹파리 방제사업과 같이 개발지원의 성격을 가진 사업들도 일부 포함되어 있다. 남북교류사업이 다시 확대된 2003년 이후의 사업들도 충북 제천시의 북고성군 과수원 조성사업이나 경기도의 평양 식품가공공장 설치, 전라남도의 대동군 농기계 수리공장 건설 지원 등과 같이 개발지원 성격의 사업들이 점차 증가하고 있다. 이때의 개발지원 분야는 주로 농업 및 임업분야 그리고 농업을 지원하기 위한 시설분야가 주를 이루고 있다.

② 2005년 이후

2005년 개발지원방식으로 남북교류협력사업의 전환이 모색·추진된 이후에도 기존의 계속사업과 더불어 새로운 사업들이 추진되었다. 이때 새로 추진된 사업들을 보면 기존처럼 스포츠 교류 등 단순·일회성 사업도 포함되어 있으나,¹⁴⁰⁾ 초기의 지원사업 일변도에서 벗어나 개발지원 형태의 교류협력사업들이 본격적으로 추진되었다. 충북 제천시의 삼일포 농장 관리동 신축(2005년), 전라북도의 농기계 수리공장 지원(2005년), 농기계 및 축산시설 지원(2006년), 경상남도의 벼 육묘공장 건립과 남새 비닐온실 설치(2006년), 경기도의 벼농사 시범사업(2005년), 벼농사 협력사업(2006년), 강원도의 안변 연어부화장사료공장 건립(2007) 등이 추진·완료되었다.

이외에 직·간접적인 북한 지원도 확대되었다. 경기도는 우리민족서로돕기운동본부와 공동으로 농업, 보건, 식품 등을 지원하였는데, 지원액은 2004년 13억 4천만원, 2005년 19억 3,600만원 그리고 2006년에는 43억 8,500만원에 달하고 있다. 인천시도 우리겨레하나되기운동본부와 함께 2005년 페인트 124톤 등 31억 3천만원에 달하는 지원을 하였으며, 경상남도는 우리민족서로돕기운동본부를 통해 2006년 7억 1,700만원의 재정으로 벼육묘공장 건립과 남새 비닐온실설치 등을 지원하였다. 전라북도는 우리민족서로돕기운동본부를 통하여 2005년 농기계 수리공장(17억 8,600만원)을 지원하였고, 2006년에는 1,400만원 상당의 농기계 및 축산시설을 지원하였다. 전라남도는 우리민족서로돕기운동본부와 전남도민 남북교류협의회를 통하여 2003년부터 평안남도 대동군에 농기계수리공장 건설지원과 수리부품 및 장비를 지원하였다.

140) 예를 들어 인천시의 제16회 아시아육상선수권대회 복측 초청 사업(2005년), 강원도의 남북강원도 겨울철 체육경기 개최(2006년), 2014 평창동계올림픽유치 남북협력사업(2007년) 등이 있다.

〈표 IV-9〉 지방자치단체 북한 개발지원 주요현황(2005-2006년)

지방자치단체	교류협력사업	진행상황
서울시	- 평양 조선중앙연구소 의료장비 지원(06. 5)	완료
부산시	- 겨레사랑 평양 항생제공장 건립 및 원료지원 사업(06)	완료
강원도	- 금강산 병충해 방제작업 - 연어 부화장 건설(03년 완료) - 원산농업기술소 개보수작업(05년 완료) - 안변 연어사료공장 건설	계속사업 완료 완료 완료
경기도	- 평양시 룡성구역 벼농사 시범농장 사업(05) - 평양 강남군 당곡리 협동농장 조성	완료 계속사업
전라남도	- 평남 대동군과 농업협력사업	계속사업
전라북도	- 황남 신천군 농기계지원 및 농기계 수리공장 건설 지원사업	계속사업
경상남도	- 평양시 강남군 장곡리 협동농장 농업협력사업	계속사업
충북 제천시	- 북고성군 삼일포 과수원 조성사업(04년 완료) - 삼일포 과수원 운영 및 기술협력 지원(04년 이후)	완료 계속사업

* 출처: 통일부, 사회문화교류본부, 양현모 외, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2007) 재인용.

2005년 개발지원으로 남북교류협력이 전환되면서 진정한 의미의 교류·협력사업이 나타나고, 비정치적 협력과제를 통해 남북교류협력을 심화·발전시키게 되었다. 특히 초기 지방자치단체의 교류·협력사업에 부정적 태도를 보였던 북한의 태도가 긍정적으로 변화한 것은 큰 성과라고 할 수 있다. 한편 사업의 성사율과 완료율도 증가하였다. 이렇게 사업이 계획대로 완료된 경우를 보면 북한이 부담을 별로 느끼지 않는 사업이라는 공통점을 갖고 있다. 계속사업의 경우는 북한에 절실한 사업들에 대해 기술과 장비 등을 지원하는 경우이다.

반면 경제교류에 비해 사회문화 분야의 지원사업은 부진하다는 한계도 있었다. 사회문화교류사업으로 성사된 사업도 남한의 광역자치단체에서 열리는 국제행사에 북한의 선수들이 초청되는 일회성 사업이었다. 이는 북한이 여전히 경제적 실리를 얻을 수 있는 민간단체의 일방적인 대북지원과 단순이벤트를 선호하고 있으며 이 밖의 교류에는 소극적임을 보여주는 것이라고

할 수 있다. 한편 형식적 심의에 대한 한계도 지적되었다. 2003년 행정자치부의 협의조정이 폐지되면서 심의절차가 간소화되기는 하였으나, 지방자치단체사업과 일반사업이 구분되지 않고 있다. 사업 승인율도 초기 행정자치부 심의시 67%에 불과하였으나 통일부에서 심의를 담당한 이후 100%를 기록하고 있다. 이는 부실한 사업추진으로 연계되고 결국 사업의 실패율을 높이는 원인이 될 수도 있다.

2007년 들어 지방자치단체의 북한 개발지원사업은 서울특별시를 포함한 12개의 광역자치단체와 1개의 기초자치단체가 총 169억원을 투자하여 23건의 사업을 추진하였다.¹⁴¹⁾ 크게 사회문화협력사업과 지원사업으로 구분하여 사업들을 정리해 볼 수 있는데, 대부분 식량지원, 의료지원 등의 성격을 띠는 것이 많고 여전히 남북이 공동으로 추진하는 사회·문화분야의 교류협력사업은 극히 적은 편이다.

<표 IV-10> 2007년 지방자치단체 북한 개발지원 추진실적

□ 사회문화협력사업

지방자치단체	사업실적	사업비 (백만원)	협력단체
인천	<ul style="list-style-type: none"> • 평양시체육단 축구장 현대화 - 인조잔디 8,362㎡, 육상주루 8,206㎡, 포설장비 차량 1대, 관람석 페인트 1식 	699	평화3000
강원	<ul style="list-style-type: none"> • 북강원도 산림병충해 방제 - 솔잎혹파리 방제(금강산지역) 1,500ha - 잣나무 넓적잎벌 방제(북강원도전역) 1,000ha 	323	남북강원도 협력협회
	<ul style="list-style-type: none"> • 삼지연 빙상장 보수자재 지원 - 아이스링크 시스템 제공 및 설치 	895	
충북제천	<ul style="list-style-type: none"> • 북고성(삼일포) 과수원 조성 - 비배관리 및 기술협력: 6ha, 11회 65명 방북 - 금강산 제천사과축제 개최(9.6~15) - 삼일포 농장 태양광 전력시설 구축 등 	303	제천시남부 협력협회

141) 통일부, 『통일백서』 (2008), p. 195.

□ 지원사업

지방자치단체	사업실적	사업비 (백만원)	비 고
서 울	<ul style="list-style-type: none"> ● 평양 조선암센터 의료장비 지원 - 수술기구 및 인공호흡기 등 	500	장미희
부 산	<ul style="list-style-type: none"> ● 평양 항생제공장 건설 - 김일성종합대 생명공학센터내 1,200m² * 월 80만 캡슐 생산제 생산 	750	우리겨레 하나되기 운동본부
광 주	<ul style="list-style-type: none"> ● 수해지역 주택복구 지원 - 시멘트 912톤, 강재 112톤 	170	광주남북 교류협
울 산	<ul style="list-style-type: none"> ● 북녘 옥수수 국수공장 지원 - 옥수수 국수 기계설비 1식 	470	우리겨레 하나되기 운동본부
	<ul style="list-style-type: none"> ● 영유아 이유식 생산시설 건립 지원 - 공장건설, 생산설비, 원자재 지원 등 	919	남북나눔 공 동 체
경 기	<ul style="list-style-type: none"> ● 개성 산림녹화사업 - 온실 양묘장 설치자재(3동 33m²), 종자, 트랙터 등 농기자재 	360	우리민족 서로돕기 운동본부
	<ul style="list-style-type: none"> ● 당곡리 농촌현대화사업 - 벼농사 협력사업 200ha - 농업기반조성: 도정공장, 도로포장 등 - 생활환경조성사업: 진료소·탁아소 신축 등 	1,860	
강 원	<ul style="list-style-type: none"> ● 안변 연어부화장 사료공장 건립 - 공장 250평 규모 건립, 생산기계 설치 	741	남 북 강 원 도 협력협회
	<ul style="list-style-type: none"> ● 북강원도 수해복구 물자지원 - 주택복구용 판유리 지원 1만m² 	60	
전 북	<ul style="list-style-type: none"> ● 양돈장 지원사업(남포시 대대리) - 축사 5동(1,465m²), 종돈 264두, 사료 220톤 	1,113	우리민족 서로돕기 운동본부
전 남	<ul style="list-style-type: none"> ● 평양 발효 콩공장 건립(1일 16,000명 공급 규모) - 발효 콩공장 건설자재 지원 및 기술공유 	880	전남도민 남북교류 협 의 회
경 북	<ul style="list-style-type: none"> ● 개성지역 경북사과원 조성 - 북한 파트너 선정(민경련 등) 사업추진 준비 		경북남북 농업교류 협 의 회
경 남	<ul style="list-style-type: none"> ● 농업교류협력사업(강남군 장교리 협동조합) - 공동 벼농사 200ha, 통일딸기 모종생산 25,000주 - 콤바인 등 9종 23대 등 	1,100	경 남 통일농업 협 력 회
	<ul style="list-style-type: none"> ● 평양 장교리 소학교 건립 - 2층 연면적 1,920m² 규모(교실 10실 등) 	1,393	

* 출처: 통일부, 『통일백서』(2008), pp. 196~197.

2008년에도 11개의 광역자치단체와 1개의 기초자치단체 등 총 12개의 지방자치단체에서 북한 개발지원사업을 추진하였다. 2006년 구성된 지자체남북교류실무협의회도 개최되어 지자체간 대북교류사업 추진사례 발표, 지자체간 남북교류 정보교환, 남북교류협력사업 추진에 따른 애로 및 건의사항에 대한 토의가 있었다. 2008년도 대북교류협력의 특성을 보면 경남의 수해피해 가정집 복구자재 지원을 제외하고는 일회성 사업이나 인도적 지원사업이 없다. 대신 농축산업, 공장생산시설 지원, 의료장비 지원 등의 개발지원 사업이 주를 이루고 있어 개발지원의 기반을 다져가고 있는 것으로 보인다.

<표 IV-11> 2008년 지방자치단체 북한 개발지원 추진실적

지방자치단체	사업내용	사업비(백만원)
서울시	평양조선중앙연구소 의료장비 지원	800
인천시	평양 치과병원 리모델링 및 의료장비 등 지원	1,414
울산시	(사)세계결핵제로운동본부 결핵치료약품 지원	226
경기도	평양 당곡리 농촌현대화 사업	352
	개성 개풍양묘장 조성	795
	말라리아 남북공동방역사업	635
강원도	안변 연어사료공장 완공 북강원도 산림병충해 방제 등	709
충청북도	봉산군 천덕리 협동농장 옥수수 단지	190
전라남도	평양 발효 콩 빵공장 건립 지원	860
경상남도	평양 과수원 조성 수해피해 가정집 복구자재 지원	1,000
경상북도	개성지역 사과원 조성	100
제주도	평양 흑돼지 사육협력사업 지원	200
제천시	제천시-북고성군 남북협력사업 확대지원	100

* 출처: 통일부, 『통일백서』 (2009), p. 115.

2005년 이후의 북한 개발지원사업의 내용을 종합해 보면 그 분야가 점차 다양화 되고 있다는 특징을 보이고 있다. 그동안의 벼농사 위주의 협력과

지원에서 벗어나 서울시의 평양 조선암센터 의료장비 지원이나 부산시의 평양 항생제 공장 건설지원 등 의료분야의 지원이 이루어지기 시작한다. 또한 울산시의 옥수수공장 기계설비 지원, 영유아 이유식 생산설비 지원, 강원도의 연어부화장 사료공장 건립, 전남의 발효 콩공장 건립 등 시설지원이 늘고 있다. 전라북도와 제주도의 양돈관련 지원 등은 개발지원 분야나 형식이 다변화되고 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

(2) 지방자치단체별 교류현황

2000년 지방자치단체의 남북교류협력이 가능해진 이후 교류협력사업을 추진하여 성과를 보인 광역자치단체는 모두 12개이다. 이들 지방자치단체의 성과를 정리해 보면 다음과 같다.

경기도는 강원도와 같이 북한과 경계를 같이 하고 있는 지역으로서 다른 지역보다 늦은 2002년부터 남북교류협력사업을 추진하였으나, 벼농사를 중심으로 한 농업분야에 집중된 개발지원을 추진하면서 좋은 성과를 보이고 있다. 2002년 일회성의 인도적 지원에서 시작된 교류협력사업은 2004년 들어 평양 식품가공공장 설치를 지원하면서 개발지원 형식의 지원을 시작하였으며, 2005년부터는 본격적으로 벼농사 시범사업을 진행하였다. 벼농사 지원은 단순히 공동으로 시범경작을 하는 것뿐만 아니라 농사에 필요한 기자재의 지원도 동시에 추진하였다. 2006년부터는 환경개선사업을 시작하여 종합적인 농촌현대화 사업으로까지 확대하는 등 특화된 분야뿐만 아니라 종합적인 지역개발 수준으로까지 개발지원을 확대하였다는 측면에서 모범적인 사례로 평가할 수 있다.

강원도는 어린 연어 방류사업, 금강-설악권 솔잎혹파리 공동 방제사업, 벼품종 시범포 운영사업 등 대부분 농·수산업 교류협력에 집중하고 있다. 이러한 사업은 다른 지방자치단체에서 선호하는 일회성·이벤트성 사업이 아닌 지속적이며 남북 상호 이익이 될 수 있는 사업들이기 때문에 사업의 내용면에서도 모범을 보이고 있다. 한 예로 금강-설악권 솔잎혹파리 공동 방제사업은 남북이 매년 지속적으로 추진할 수 있을 것이며, 이를 통해 금강-설악권의 효율적인 방제는 물론 남북 우호협력 증진에도 크게 기여할 것으로 예상된다. 북한지역 하천에 연어치어를 방류하고 남북공동으로 북한지역에

소규모 연어 부화장을 건립하여 동해안 지역에 연어공급체계를 구축하고자 하는 연어치어 방류사업 또한 일회성 이벤트 사업으로 끝나는 것이 아니고 남북이 꾸준히 접촉하고 협의할 수 있는 사업으로 남북 화해에 크게 기여할 수 있는 사업으로 평가받고 있다. 더구나 이러한 사업들은 다른 사업에 비해 오히려 비용은 적고 그 효과는 크게 나타나기 때문에 효과면에서도 긍정적인 사업으로 평가된다.

강원도는 도 차원뿐만 아니라 철원군, 고성군 등 기초자치단체들도 사업에 적극성을 보이고 있고 사업의 성사 가능성도 높은 실정이다. 한 예로 철원군은 2001년 7월 북한의 철원군과 교류협력관계를 추진하기 위해 기초자치단체로는 처음으로 북한의 초청장을 받아 방북하였다. 이수한 군수를 비롯한 군 관계자는 북한을 방북하여 북한과 벼품종 시범포 운영 등 농업분야의 개발지원사업과 공예도성 발굴 등 문화교류협력사업의 추진에 합의하였다.

인천시는 다른 지역에 비하여 상대적으로 늦게 북한과의 교류협력사업을 시작하였다. 2005년 5월 30일 안상수 시장을 포함한 방북단이 북한 민화협 김영대 회장과 최고인민회의상임위 양형섭 부위원장, 평양시 인민위원회 량만길 위원장 등을 만나 인천-북한간 교육협력을 논의하고 아시안게임 개최 등 6개항에 합의하였다. 그리고 2005년 우리겨레하나되기운동본부를 통하여 페인트 124톤 등을 지원하였다. 본격적인 개발지원은 2007년 들어 평양시 체육단 축구장 현대화 사업과 2008년의 평양 치과병원 리모델링 및 의료장비 지원을 통하여 이루어지고 있다.

부산시는 2002년 부산아시안게임에 북한대표단이 참여한 것을 계기로 2003년 8월 부산시 북한교류협력단이 북한을 방문하여 부산지역 산업생산의 특성을 살린 신발과 섬유, 수리조선, 수산, 항만건설 및 운영분야에서 협력을 추진하기로 합의하였다. 이 중에서 실제 개발지원사업으로서 성과를 보인 것은 2007년 평양 항생제공장 건설과 더불어 의료지원사업, 항생제 공장 운영에 필요한 생산원료를 지원한 것이다.

광주·전남지역에서는 2000년 광주전남우리민족서로돕기운동본부가 결성되어 김, 미역, 방울토마토 등을 북한에 보내는 인도적 지원사업을 전개하였다. 이 운동에는 지방자치단체와 기관 시민단체 그리고 개인들의 광범위한 참여 속에 나름대로의 성과도 있었으나, 독자적인 대북창구가 없어서 지속적

이거나 저변확대를 피하지 못하고 일회성 행사로 끝나는 한계를 보였다. 이에 따라 2002년 평안남도·전라남도의 교류협력사업을 추진하기로 북한 민족화해협의회와 합의하고 전라남도내 광역자치단체와 기초자치단체에 전남남북교류협의회 조직을 제안하였다. 그 배경에는 사업을 기초자치단체와 함께 추진한다면 인도적 지원사업과 협력교류 사업을 할 수 있는 자원과 분야를 확보함으로써 북한과의 신뢰관계를 형성하면서 다양하고 폭넓은 교류를 추진할 수 있다는 장점이 고려되었다.

이에 따라 전남남북교류협의회 창립을 준비하면서 한편으로는 전남도민 남북교류협의회¹⁴²⁾가 창립되었으며, 북한과 실무협의를 통해 2003년 전남·평남간의 협력사업으로 대동군에 대동농기계수리공장을 건설하고 인근에 남북시범농장을 운영하기로 합의하였다. 2004년 4월 기초자치단체와 기초의원, 전라남도·도의회를 중심으로 민간과 기업이 함께 참여하는 전남남북교류협의회를 창립하였으며, 2005년 2월 통일부 법인으로 승인되었다. 전라남도의 북한·평안남도 지원은 북한의 농업생산력 복구를 위한 농업협력 추진사례로서 크게 두 방향에서 추진되었다. 하나는 남북시범농장 운영을 위한 영농기자재(이앙기, 파종기, 못자리용 온실자재)의 전달이고, 다른 하나는 농기계 수리공장 건설을 위한 각종 자재와 설비공구 등의 전달이다. 이를 통해 2004년 9월 대지 1,000평에 250평 건물의 농기계 수리공장을 준공하였다. 그리고 2006년에는 광주광역시 남북교류협의회가 창립되었고, 2007년에는 사)광주광역시 남북교류협의회¹⁴³⁾가 설립되었다.

전라북도도 우리민족서로돕기운동본부와 함께 북한과의 교류협력을 추진하고 있다. 2005년 3월 전라북도 부지사가 북한을 방문해 민화협과 황해남도·농업협력사업으로서 신천군 농기계 수리공장 건설과 경운기 등 농기계 지원을 위한 합의를 체결하였다. 이를 위해 동년 10월까지 도와 시·군 민화협 등으로 구성된 대표단 70명을 황해남도 신천군에 파견해 남북농업협력사업을 협의하기로 했다. 북한 개발지원사업을 추진하기 위한 자원은 우선 도·시·군의 보조금으로 확보하였다.¹⁴⁴⁾

142) 전남도민남북교류협의회는 전남도의회와 기초의회를 중심으로 도내의 기업과 민간으로 구성되었다. 위원은 기초자치단체 추천 5명과 기업 및 민간을 대표하는 200여명으로 구성된다.

143) 협의회는 시, 자치구, 종교계, 언론계, 경제계 등 민간기업의 가계 각종 대표로 구성된다.

144) 류지성, "다원적 남북교류협력 활성화를 위한 지방자치단체의 역할에 관한 연구," pp. 228~229.

<표 4-12> 남북 지방자치단체 북한 개발지원 현황

□ 경기도

년도	지원 사업내용 및 품목	지원금액 (백만원)	관 련 민간단체
2002	경운기 200대, 지붕개량제 180천㎡,	1,000	우리민족서로 돕기운동본부
2004	농업: 경운기 100대, 콤바인 20대 보건: 치과장비 5세트, 환자수송버스 5대 식품: 평양 식품가공공장 설치(착공) 구호: 긴급구호 의약품 지원	1,340	우리민족서로 돕기운동본부
2005	벼농사 시범사업: 3ha 농기자재 지원: 농약 150톤, 분무기 1,200대, 손수레 1,400대, 경운기 100대, 콤바인 20대, 평양 식품가공공장 설치(준공)	1,936	우리민족서로 돕기운동본부
2006	벼농사 협력사업: 비닐하우스 육묘장 설치 등 농기계·농자재 지원: 이앙기, 경운기, 콤바인 등 환경개선사업: 도로포장 자재, 진료소 신축, 주택보 수 등	4,385	우리민족서로 돕기운동본부
2007	개성지역 산림녹화사업 당곡리 농촌현대화사업	2,320	우리민족서로 돕기운동본부
2008	평양 당곡리 농촌현대화사업 개성 개풍양묘장 조성 말라리아 남북공동방역사업	1,782	

□ 인천시

년도	지원 사업내용 및 품목	지원금액 (백만원)	관 련 민간단체
2007	평양시 체육단 축구장 현대화	699	평화3000
2008	평양 치과병원 리모델링 및 의료장비 지원	1,414	

□ 강원도

년도	지원 사업내용 및 품목	지원금액 (백만원)	관 련 민간단체
2000	못자리용 비닐 2,700톤	234	남북강원도 협력협회
2001	어린 연어 공동방류(55만 마리)	238	남북강원도

	금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재 못자리용 비닐 6,000롤		협력협회
2002	어린 연어 공동방류(50만 마리) 연어부화장 건설 부화장비 및 건축자재 금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재	1,277	남북강원도 협력협회
2003	어린 연어 공동방류(50만 마리) 연어부화장 건설 부화장비 및 건축자재 금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재	1,179	남북강원도 협력협회
2004	어린 연어 공동방류(50만 마리) 연어부화장 건설 부화장비 및 건축자재 도로보수자재	1,123	남북강원도 협력협회
2005	금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재 농민기술강습소 운영물품(냉온풍기, 미니버스)	467	남북강원도 협력협회
2006	금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재	283	남북강원도 협력협회
2007	북강원도 산림병충해 방제(2,500ha) 삼지연 빙상장 보수자재 지원 안변 연어부화장 사료공장 건립 북강원도 수해복구 물가지원	2,019	남북강원도 협력협회
2008	안변 연어사료공장 완공 북강원도 산림병충해 방제	709	

□ 서울시

년도	지원 사업내용 및 품목	지원금액 (백만원)	관 련 민간단체
2005	북한아동 대상 제과원료 지원	1,030	
2006	평양 조선중앙연구소 의료장비 지원	350	(사) 장미회
2007	평양 조선암센터 의료장비 지원	800	(사) 장미회
2008	평양 조선중앙연구소 의료장비 지원	800	

□ 경상남도

년도	지원 사업내용 및 품목	지원금액 (백만원)	관 련 민간단체
2005	남북농업교류를 통한 식량증산, 기술교류	105	우리겨레하나 되기운동본부
2006	평양 강남군 장교리 협동농장 벼육묘공장 건립(600평), 남새 비닐온실 설치(2,000평), 농기계 지원 등	717	우리겨레하나 되기운동본부

2007	평양 강남군 장교리 농업교류협력사업 평양 장교리 소학교 건립	2,493	경남통일농업 협력회
2008	평양 과수원 조성 수해피해 가정집 복구자재 지원	1,000	

□ 경상북도

년도	지원 사업내용 및 품목	지원금액 (백만원)	관 련 민간단체
2007	개성지역 경북사과원 조성		경북남북농업 교류협의회
2008	개성지역 사과원 조성	100	

□ 전라남도

년도	지원 사업내용 및 품목	지원금액 (백만원)	관 련 민간단체
2003	평남 대동군 농기계수리공장 건설 지원 (콤바인 100대)	470	우리민족서로 돕기운동본부 전남도민 남북교류회
2004	대동군 농기계수리공장 수리부품 및 장비 지원, 우리밀 종자 및 전남 브랜드쌀 지원	470	우리민족서로 돕기운동본부 전남도민 남북교류회
2005	못자리용 비닐, 모내기 및 온실자재 등 지원	680	전남도민남북 교류협의회
2006	평양 비닐온실 지원사업(비닐온실 4,000평, 저온 창고 80평), 통일쌀 43톤, 못자리용 비닐 지원	688	전남도민남북 교류협의회 우리민족서로 돕기운동본부
2007	평양 발효 콩공장 건립 지원 및 기술공유	880	전남도민남북 교류협의회
2008	평양 발효 콩 빵공장 건립 지원	860	

□ 전라북도

년도	지원 사업내용 및 품목	지원금액 (백만원)	관 련 민간단체
2005	농기계 수리공장(64평 규모) 지원 농기계(콤바인, 경운기 등) 및 농자재 지원	1,786	우리민족서로 돕기운동본부
2006	농기계 및 축산시설 지원(농업용 비닐,	140	우리민족서로

	콤바인 6대, 이앙기 100대 등)		돕기운동본부
2007	평남 남포시 대대리 양돈장 지원사업	1,113	우리민족서로 돕기운동본부

□ 부산시

년도	지원 사업내용 및 품목	지원금액 (백만원)	관 련 민간단체
2006	겨레사랑 평양 항생제공장 건립 및 원료 지원사업(06. 1~12)	456	우리겨레하나 되기운동본부
2007	항생제 공장 건설 및 생산원료 등 지원 수혜물자 지원	870	우리겨레하나 되기운동본부

□ 광주시

년도	지원 사업내용 및 품목	지원금액 (백만원)	관 련 민간단체
2007	수해지역 주택복구 지원	170	광주남부교류 협의회

□ 울산시

년도	지원 사업내용 및 품목	지원금액 (백만원)	관 련 민간단체
2007	북녘 옥수수 국수공장 지원 영유아 이유식 생산시설 건립 지원	1,389	우리민족서로 돕기운동본부 남북나눔공동체
2008	세계결핵제로운동본부 결핵치료약품지원	226	

□ 충청북도

년도	지원 사업내용 및 품목	지원금액 (백만원)	관 련 민간단체
2008	봉산군 천덕리 협동농장 옥수수 단지	190	

□ 제주도

년도	지원 사업내용 및 품목	지원금액 (백만원)	관 련 민간단체
2008	평양 흑돼지 사육협력사업 지원	200	

* 자료: 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』 (통일연구원, 2007), pp. 48~52; 통일부, 『통일백서』, 2008, 2009 참조 재구성.

제주도는 2000년 6.15 정상회담 이후 제3차 남북장관급회담에서 백두산과 한라산 교차관광이 합의되면서 남북교류협력의 주요지역으로 부상하였다. 제주도는 단순한 인도적 지원의 차원에 머물면서 개발지원 형식의 교류는 없으나 북한에 대한 감귤지원이라는 선도적 사업을 실시한 지역이면서 지역적 특성을 살려 인도적 지원사업을 실시한 지역으로서의 의미를 가지는 지역이다. 2008년에는 평양지역에 흑돼지 사육협력사업 지원을 실시함으로써 개발지원사업을 추진하기 시작하였다.

5. 지방자치단체 북한 개발지원 주요 사례분석

가. 경기도의 북한 개발지원 사업

경기도가 북한과의 교류협력사업을 시작한 것은 지방자치단체의 남북교류협력사업 참여가 가능해진 후 2년이 지난 뒤인 2002년이다. 2002년 6월 양강도에 경운기와 지붕개량제, 축구공 지원 등 인도적 지원을 중심으로 북한과의 교류협력을 시작한 경기도는 북한과 휴전선을 마주하고 있다는 지역적 특성을 잘 살리면서 비교적 짧은 시간에 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다. 특히 2004년 4월 용천역 폭발사고때는 긴급구호의약품을 신속하게 지원함으로써 북한과의 신뢰를 공고히 할 수 있었다.¹⁴⁵⁾ 경기도의 대북교류협력은 2004년 까지는 인도적 지원사업이 주를 이루었으나 2005년부터 본격적인

145) 김동근, “남북협력사업의 모델: 경기도 벼농사협력사업 사례를 중심으로,” (한국정치학회 국제학술세미나 발표논문, 2006년 8월), p. 4.

개발지원 사업을 추진하여 벼농사 협력사업 등 농업교류와 농촌마을을 개조해 나가는 지역현대화 사업에 있어서 좋은 성과를 보이고 있다.

경기도의 북한 개발지원 교류협력은 3가지의 기본방향 속에서 이루어지고 있다. 첫째, 호혜와 협력의 원칙으로서 일방적 지원이 아닌 상호 협력적인 역할분담 방식을 유지한다. 남한의 물자·기술 지원과 북한의 인력·골재 투입 등이 결합되며, 1회성 지원이 아닌 지속적 협력으로 신뢰를 구축해 간다는 것이다. 둘째, 인프라 지원의 원칙으로서 농업협력, 의료지원, 주거개선 사업 등 실질적 효과가 있는 사업을 추진한다. 셋째, 공개성·투명성의 원칙으로서도 의회의 동의, 남북교류협력위원회 심의 등을 통해 사전검토 및 사후평가를 실시한다.

이와 같은 기본원칙 하에 체계적이고 안정적인 북한 개발지원을 위한 제도적 기반을 조성하는 작업이 진행되었다. 2001년 11월 9일 경기도 남북교류협력조례를 제정하여 향후 4년간 200억원 규모의 기금 조성계획을 수립하였다.¹⁴⁶⁾ 동년 12월 24일에는 경기도 남북교류협력조례 시행규칙을 제정하였다. 또한 도민의 다양한 의견을 수렴하고 전문가의 자문을 받기 위하여 2002년 3월 경기도 남북교류협력위원회를 구성하였다. 경기도지사를 위원장으로 하여 20명의 위원으로 구성되는 남북교류협력위원회는 남북교류협력의 촉진을 위한 협의 및 자문, 기금의 운용 및 관리에 관한 사항, 남북교류기반의 조성 및 민간차원 교류의 지원에 관한 사항 등에 대하여 심의 및 자문기능을 수행한다. 도의회에는 남북교류추진특별위원회를 두어 도민의 의견을 수렴하는 창구로 활용하였다. 2002년 12월에는 국제정세 및 남북동향에 대한 자문을 얻기 위해서 대북전문가로 경기남북포럼¹⁴⁷⁾을 구성하였다.

2006년 1월에는 남북교류의 전담부서로서 남북교류협력팀을 설치하였다. 2000년 정부의 6.15 남북공동선언에 따라 경의선 연결, 개성공단 건설 등 접경지역인 경기도 차원의 남북교류 협력사업의 필요성이 제기되었다. 북부 지역을 중심으로 남북협력사업을 발전적으로 확대 지원하기 위하여 도와 시군에서 추진하는 경제협력, 기반시설, 문화·체육 등 남북협력사업을 총괄

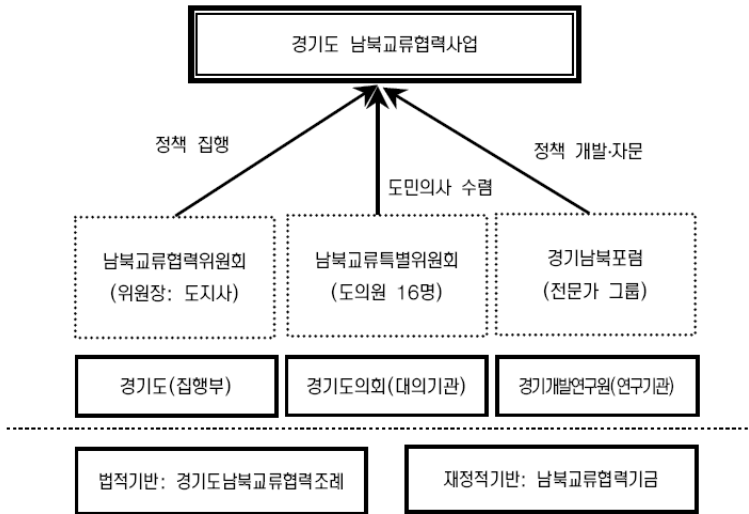
146) 기금조성계획에 의거 '01년 30억, '02년 60억, '03년 50억, '04년 60억, '05년 27억원 등 실제 기금은 2005년까지 당초 계획보다 27억원이 많은 227억원을 조성하였다.

147) 남북포럼은 06년 동북아포럼으로 개칭되었다가 다시 07년 통일문제연구센터 설치 및 남북포럼으로 명칭이 환원되었다.

조정하는 전담기구 설치가 필요하게 되었다. 이에 따라 2001년 1월 정책기획관실에 남북교류협력업무를 신설하였다. 그 후 2006년 2월 정책기획관실에 남북협력담당을 신설하였으며, 2008년 3월에는 제2청사에 남북협력담당관을 신설하였다.

이상과 같은 경기도의 북한 개발지원 체제는 <그림 IV-3>과 같다.

<그림 IV-3> 경기도의 북한 개발지원 추진체계



* 출처: 최용환·김영수·박성호, 『경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구』 (경기개발연구원, 2006), p. 7.

경기도의 대북 교류협력사업은 2004년 하반기부터 인도적인 지원사업을 넘어 식품가공공장 설립, 벼농사시범사업 등 단순한 물자지원을 넘어서, 공동으로 협력하는 방식의 개발지원 방식으로 전환되기 시작한다. 2005년 이후의 주요 개발지원 사업을 정리해 보면 아래와 같다.

(1) 평양식품가공공장 설치

보통강구역내에 들어서는 평양식품가공공장은 2004년 4월 경기도와 북측 민족화해협의회가 설치 합의를 한 지 1년 반 만인 2005년 10월 6일 준공되었다. 평양식품가공공장은 단지 시설을 지어주는데 그침으로써 시설이 준공된 얼마 후 정상가동이 되지 못하고 그냥 아까운 자원이 낭비되는 결과를 초래

하였던 기존의 협력사업을 한 단계 발전시키는 계기가 되었다.

평양식품가공공장은 처음에는 시설지원 정도를 목표로 시작하였다. 사업 출발시의 목표는 북한에서 많이 생산되는 감자의 전분을 이용하여 당면이나 냉면을 생산할 수 있는 시설을 지원함으로써 식량난 해소에 기여한다는 것이었다. 그러나 진행과정에서 단순한 기계설비만의 지원으로는 정상적인 공장 가동이 불가능하고 또한 공장이 가동된다 하더라도 확대재생산할 수 없다면, 머지않아 공장은 가동을 중지할 수밖에 없을 것이라는 문제점이 발견되었다. 따라서 정책목표를 공장이 자립하여 정상가동하도록 하는 것으로 수정하여, 평양식품가공공장을 북한이 2002년 경제개혁조치의 일환으로 발표한 독립채산제가 적용되는 모범적인 사업장으로 만들기로 결정하였다.

평양식품가공공장 사업에서 주목할 만한 점은 북한이 스스로 자구노력을 보여주었다는 점이다. 처음에는 경기도의 경영지도 형식의 개입을 완강히 거부하던 북한도, 지속적인 설득으로 당면을 생산하는 공장시설뿐만 아니라 전·후방의 연관요소 점검과 재료조달, 생산, 건조, 포장, 운반, 판매 등 모든 요건을 함께 점검하고 대책을 강구하는데 참여하였다. 그리고 자재와 설비가 턱없이 부족함에도 불구하고 모든 시설을 경기도에 의지하지 않고 보관창고 40평, 화장실 및 소독 샤워실, 공장 앞마당 포장 등 일부시설을 스스로 완성하는 노력을 보였다.¹⁴⁸⁾ 특히 경기도와 약속한 자신들이 맡기로 한 시설들의 준공시기를 맞추기 위해 장마가 끝난 9월초부터 매일 60~70명씩 1개월 이상 인력을 투입하는 노력을 보였다.

(2) 벼농사협력시범사업

벼농사와 관련한 북한과의 협력사업은 2005년부터 시작되었다. 2005년 1월 경기도지사는 신년 연두기자회견에서 “북한의 농업생산성 증대에 도움이 되도록 벼농사 시범농장 등 합작농장사업을 남북이 함께 추진해나갈 것”을 북한당국에 제안하였다. 농업부문에서의 협력사업을 제안한 것은 북한과의 교류협력을 지속적으로 유지하기 위해서는 북한이 가장 필요로 하는 사업을 선정하는 일이 중요하며, 남북간 농업기술협력을 통해 생산성을 제고하여

148) 진세혁, “지방자치단체의 남북교류협력 평가 및 전망: 경기도를 중심으로.” (경인행정학회 하계학술대회 발표논문, 2006), p. 9.

북한동포들의 먹는 문제를 해결하는 것이 시급한 과제라고 보았기 때문이다. 경기도의 제안에 대해 2월초 북한당국이 경기도의 제안을 수용한다는 의사 표시를 해오면서 바로 사업계획을 수립하고 4월 12일 북측과 벼농사시범사업 합의를 체결하였다.

이에 따라 북한 농업과학원과 함께 평양시 외곽의 룡성구역에서 벼농사 협력사업이 시작되었다. 사업의 구체적인 내용으로는 남한 벼 2종(오대벼, 화동벼)과 북한 벼 2종(올벼20, 양덕1)에 대해 남한과 북한의 재배방식을 교차적용하기로 하였다. 시범사업 규모는 3ha로 남한이 기술과 농약 비료를 제공하고 북한은 인력을 제공하는 것으로 하였다. 사업진행을 위하여 우선 필요한 물자(경운기, 농약, 비료, 볍씨 등)를 북한에 보내고, 5월 중순 남한 농업기술진이 방북하여 룡성구역 농업과학원 시범농지에 파종을 하였다. 그 후에도 7월 중순, 9월 중순 등에 농업기술자를 5차례 파견하여 병해충 방제, 비료주기, 벼 생육상태 조사 등을 진행하였다.

이 사업에서 주목할 만한 시사점은 경기도가 사업추진을 위하여 사전준비를 철저히 하였다는 것과 북한의 반응이다. 경기도는 2001년부터 경기도 농업기술원에서 북한지역에서 재배하기에 적합한 품종을 선택하는 작업을 진행하였다.¹⁴⁹⁾ 위성데이터를 이용해 북한 지역의 기후상황을 점검하고 북한 기후환경과 유사한 파주시 임진각 일대에 시범재배를 하는 등 사전에 여러 준비를 하여 사업성공의 토대를 제공했다. 이에 따라 북한은 시범재배의 성과에 크게 만족하여 2006년부터 곧바로 100ha 규모로 확대할 것을 제안하였다. 경기도의 원래 계획은 2005년 3ha 시범재배를 하고 점차적으로 규모를 확대해 4년 후에 100ha(30만평) 규모로 확대하려고 했기 때문에 급작스럽게 면적을 넓히는 것이 부담스럽기는 하였으나 그 제안을 적극 수용하여 2007년에는 200ha로 확대하였다.

(3) 평양 당곡리 농촌현대화 사업

농업부문을 중심으로 시작된 북한 개발지원 사업은 2006년부터는 크게 진전된 차원의 지역농촌마을 전체를 개조하는 사업으로까지 확대·발전되었다.

149) 최용환·김영수·박성호, 『경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구』(경기개발연구원, 2006), p. 11.

농업생산기반 뿐만 아니라 주민생활환경 부문으로까지 확대된 농촌현대화 사업은 평양시내에서 개성방향으로 약 20km 떨어진 강남군 당곡리 전체를 대상으로 계획을 수립하였다. 사업의 대상이 되는 당곡리는 개성 방향 고속도로변에 인접한 지역으로서 면적은 700ha(210만평, 여의도의 약 2.4배)이며, 750세대에 인구는 4,000여명이다. 토지구성을 보면 농경지가 600ha(는 400ha, 밭 200ha)로 전체면적의 86%를 차지하고 있으며, 이중 100ha(30만평)가 사업의 대상이 된다. 구체적인 당곡리 현대화사업의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 대규모 벼농사 협력사업과 농업인프라 조성

경기도는 벼농사 협력사업 규모를 2005년 3ha에서 점차 확대하여 4년 후인 2009년 100ha로 확대한다는 계획이었다. 그러나 북한이 규모확대를 요청해와 당초 구상보다 3년을 앞당겨 2006년부터 100ha(30만평)로 확대하였다. 사업규모의 확대에 따라 우선적으로 고려한 것은 직접 벼농사 사업에 참여하게 될 당곡리 주민들에게 새로운 농사기술을 교육하는 일이었다. 방대한 규모의 벼농사를 지으면서 직접 작업에 참여하게 될 주민들의 효율적인 협조가 필수적이었기 때문이다.

이에 따라 3월초부터 현장 경험이 풍부한 남한 농업기술원 전문가들이 방북하여, 북한 농업관계자들에게 농기계사용법, 상토준비, 육묘방법, 못자리 병해와 방제요령 등 농업기술을 전수하였다. 특히, 3월 5일 평양에서 개최된 남북공동벼농사 전문가 토론회에는 북측 농업성 농기계 책임지도원을 비롯한 도 단위(함경도, 자강도 등) 책임자 12명이 전원 참석하는 등 북 전역에서 높은 관심을 보였다.¹⁵⁰⁾ 그리고 3월말부터는 남한 농업기술자 7~8명이 2주씩 교대로 북한에 상주하면서 당곡리 주민들과 함께 사업을 진행하였다.

벼농사 협력사업을 대규모로 확대하면서 직면한 난관중 하나는 경기도가 제시하는 농업방식에 반신반의하는 당곡리 주민들의 전폭적인 협조를 얻어내는 일이었다. 농업기술자들이 자세히 설명해도 생전 경험하지 못했던 농기계, 농사방법 등을 이해하는데 한계를 보였다. 따라서 가능한 컴퓨터 시뮬레이션

150) 기계이양 및 육묘, 이앙기 사용요령 교육에는 북한 책임자 12명이 참가하여 기계이양에 대한 높은 관심을 보여주었다. 그리고 북한기술자 교육 결과 북한에서의 벼 재배방법(주체농법)이 근본적으로 바뀌어야 한다는 평가를 내렸다.

등 시각적인 자료를 준비해서 설명함으로써 어느 정도 효과를 보았다. 한편 농업생산성을 높이기 위한 농업인프라 개선으로서 농로 및 마을 진출입 도로 포장, 용·배수로 흡관설치(40개소), 농업용 지하수 개발, 도정공장과 곡물보관 창고 건설(100평), 육묘하우스 설치, 채소 재배 실시(방울토마토, 오이, 호박 등), 농기계 및 중장비 지원(이앙기, 트랙터, 굴삭기, 덩크트럭, 믹서기 등), 농기계수리센터 건물 신축, 유치원, 소학교 보수자재 등의 지원도 병행하였다.

② 환경개선사업

2006년 2월부터 남한의 토목, 건축 전문가들이 수차례에 현장을 방문하여, 아태, 민화협, 강남군 건설담당, 당곡리 리위원장 및 주민들과 직접 협의를 진행해 우선 주민생활에 가장 기초적이고 필수적인 시설부터 추진하기로 하는 3개년의 환경개선사업 내용을 확정하였다. 보건환경을 위해 인민병원을 신축하고, 두유제조기와 의약품을 지원하기로 하였으며, 교육환경 개선을 위해서는 탁아소, 중학교를 신축하고, 유치원과 소학교는 전면적인 보수를하기로 하였다. 또한 주거환경 개선을 위해 주택 59세대는 보수하고 100세대는 신축하기로 하였고, 진출입로(2.2km)와 마을안길(0.5km)의 포장도 시행하기로 하였다.

<표 IV-13> 2006~2008년 당곡리 환경개선 연차별 사업계획

연도별	1년차(2006년도)	2년차(2007년도)	3년차(2008년도)
추진방향	벼농사 및 환경개선 집중 투자	벼농사 및 환경개선사업 확대	남북협력 신농촌 모델 완성
농업 협력 분야	벼농사 - 벼농사협력사업 100ha - 이앙기 500대, 콤팩인, 경운기 등 18대, 파종기 등 8종	벼농사협력 100ha - 콤팩인, 경운기 등 23대 - 비료, 농약 13종	- 벼농사협력 100ha - 이앙기, 콤팩인, 경운기 등 18대 - 비료, 농약 13종
	농업기반 조성 - 농로 및 진입로 포장 3.4km - 중장비지원 포크레인 등 6종 - 관정개발(2공) - 도정공장 및 창고신축 - 유치원보수, 탁아소 신축	- 농로포장 3km - 유기질비료 500톤 - 채소재배(5종) 등	- 농로포장 4km - 농기계수리센터 1식 - 유기질 비료 500톤 - 채소재배(5종) 등

	- 채소재배(5종) 등 - 농기계지원 (이앙기 500대 등)		
환경 개선 분야	- 주택개보수 59세대 - 주택신축 100세대 - 소학교 보수 1개소 - 중학교 신축 1개소 - 인민병원 신축 1개소 - 의약품지원(팜뱅크 병행)	- 마을안길포장 3km - 주택신축 40세대 - 소학교 보수 (계속) - 중학교 신축 (계속) - 회관 보수 1개소 - 의약품 지원 (팜뱅크 병행)	- 마을안길포장 1.5km - 주택신축 40세대 - 의약품 지원 (팜뱅크 병행)

* 출처: 김동근, “남북협력사업의 모델: 경기도 벼농사협력사업 사례를 중심으로,” (한국정치학회 국제학술세미나 발표논문, 2006년 8월), p. 15.

당곡리 현대화 사업이 갖는 의의는 북한이 리 주민들과 직접 사업계획을 수립하고 집행하며, 당곡리 사업을 시범모델로 하여 북한 전역으로 확산시키고 싶다는 의지를 표명할 정도로 많은 관심과 기대를 가지고 있는 사업이라는 것이다. 특히 분단 60여년 만에 처음으로 북한 농촌지역 환경을 개선하는 최초의 사업으로서, 이 사업을 계기로 그동안 단일사업 중심의 교류협력을 벗어나 중장기적인 관점에서 종합적인 계획을 바탕으로 남북협력사업이 추진될 수 있는 전기를 마련했다는 점도 대단히 큰 의의가 있다. 북한 주민에게 실질적으로 도움이 되고 지속적인 발전의 기반을 제공하는 개발지원사업으로서 통일시대를 대비한 남북농업 통합에 대한 단초를 마련했다는 의의도 있다. 또한 중·장기적 계획(3년)을 바탕으로 예측 가능한 안정적인 사업 모델을 제시하였다는 의미도 있다.

(4) 개성지역 협력사업

개성지역을 중심으로 한 협력사업은 개성시 개풍동에 양묘장 9ha를 조성하는 사업이다. 2007년도부터 2011년까지 진행되는 양묘장 사업은 2011년 이후 연간 150만본 생산을 목표로 하고 있다. 이를 위해 다음과 같은 사업이 추진되고 있다.

- 양묘하우스, 관리자·창고·차고 신축

- 관정, 태양광 발전시설, 농기계 및 기자재, 종자, 부대시설
- 백합나무, 밤나무 등 묘목 및 소나무 백합나무 등 종자 지원

개성 양묘장 사업은 북측의 산림자원 확보를 통해 식량난 감소 및 수해방지 효과가 기대되며 북한의 황폐화된 산림을 복원하는 계기도 된다. 또한 북한 스스로 묘목생산 기반을 마련하도록 지원하는데 의의가 있다.

나. 강원도의 북한 개발지원 사업

강원도의 북한 개발지원을 위한 남북교류협력사업은 지구촌 유일의 분단국 속의 분단도로서 강원도가 겪는 발전의 제약이라는 현실적 문제와 더불어 국제적 평화기류 그리고 통일에 대한 강원도민들의 염원을 기반으로 추진되고 있다. 강원도가 남북교류사업에 특별한 관심을 가지는 배경에는 지리적인 특성이 크게 작용하였다. 강원도는 한반도 중동부에 위치하여 55년간 남북으로 분단된 도이다. 이러한 지정학적 위치 때문에 오랜 세월 동안 냉전과 지역 분단의 상징지역으로 인식되어 왔다. 또한 남한에서도 가장 낙후된 지역으로 인식되어 왔다. 남북의 대치와 긴장은 눈에 보이지 않으나 강원도 도민에게는 엄청난 비용을 요구하였다. 강원도는 남북관계에서 처한 그 특수한 위치 때문에 이러한 대가를 가장 많이 치르고 경험했던 지역이다.

강원도는 남북관계의 변화에 따라 긍정적이든 부정적이든 가장 먼저, 가장 크게 영향을 받을 수밖에 없는 지역이다. 따라서 강원도는 남북의 화해와 협력이 다른 지역과는 달리 강원도의 발전과 직결된다고 생각하고 지역단위에서 남북한 교류에 적극적으로 동참하기로 하였다. 남북강원도간 다양한 분야, 여러 계층의 교류가 이루어지면 강원도가 가지고 있었던 지금까지의 제약에서 벗어나 한반도의 중심지역으로 발전할 수 있다고 생각했던 것이다.

강원도의 북한 개발지원사업은 분단상태인 남북강원도의 교류협력이라는 차원에서 먼저 국가차원의 큰 틀 안에서 분권적·미시적으로 접근함으로써 국가정책에도 능동적으로 기여한다는 정책기조를 정립하였다. 이는 통일을 위한 실천방법론으로서 보다 세밀하고 유연한 대응을 통해 지방의 역할이 국가 통일정책에 기여할 수 있어야 한다는 것이다.¹⁵¹⁾ 여기서 분권적 접근이란 수직적으로는 지방정부도 참여하여야 하고, 수평적으로는 민간·사회단체

그리고 국민 개개인이 기여할 몫이 있다는 것이다. 그리고 미시적 접근이란 통치적이며 거시적 차원이 아닌 아주 사소한 것이라도 지방단위의 실질적인 교류협력을 통해 평화통일의 초석을 쌓아나가는 보다 큰 역할을 수행할 수 있다는 것이다.

한편 장기적 안목에서 남북강원도의 공동번영과 이익을 도모하며, 남북교류협력사업의 합목적적인 명분과 실리를 동시에 추구하고 아울러 범도민적 합의와 공감대를 바탕으로 추진한다는 장기적 가치와 목표아래 다음과 같은 세 가지의 원칙을 제시하고 있다.¹⁵²⁾ 첫째, 공동참여의 원칙이다. 공동참여에서 가장 중요한 요소는 범도민적 합의와 공감대이다. 이는 남북교류협력의 안정성과 지속성을 확보하기 위해 필수불가결한 요소에 속한다. 따라서 강원도에서는 범도민적 의견수렴기구로서 사회 각계 대표 인사들로 남북강원도 교류협력위원회를 구성하여 운영하고 있다. 또한 전용 홈페이지 및 언론, 학술회의 참여 등을 통해 의견수렴과 홍보활동을 전개하고 있다.

둘째, 실천가능성이다. 이것은 남북교류협력사업의 명분이 아무리 뛰어난 지라도 실천가능성이 뒷받침되지 않으면 그 의의가 감소한다는 것이다. 따라서 인적·물적 자원이 허용하는 범위 안에서 실천가능성을 고려하여 추진하고 있다.

셋째, 실질적 협력의 원칙이다. 남북교류협력사업은 인도적 지원이라는 도덕적 명분에 합치되어야 하는 것은 물론 여러 가지로 어려움을 겪고 있는 북한 주민들에게 실질적인 도움을 줄 수 있어야 한다. 이를 위해 강원도는 현재와 미래에 북한이 진정으로 필요로 하는 것이 무엇인가를 적극 파악하여 사업을 추진하고 있다.

이러한 원칙과 더불어 강원도는 남북협력사업의 성사는 북한의 수용 여부에 달려있다는 점을 고려하고 있다. 남북협력사업의 파트너인 북한이 독특한 체제적 특성을 가지고 있으며, 남한과 같이 지방자치체가 실시되지 않는 중앙집권적 구조인 만큼 남한의 일방적 의사나 북한의 특정 지역의 의사만으로 협력이 가능해지는 것은 아니다. 따라서 남북 간의 합의가 전제되어야 하며, 특히 북한이 합의의 장으로 나올 수 있도록 상호신뢰의 형성이 매우 중요한

151) (<http://uni.provin.gangwon.kr/ic/db00.html>).

152) 강원도, 남북강원도의 화해와 협력: 밝은 미래를 향한 발걸음 (2006), p. 31.

전제가 된다.

남북강원도의 교류협력사업 추진을 위하여 강원도는 1998년부터 필요한 준비를 통하여 기반을 조성하였다. 그 배경에는 강원도의 특성이 작용하고 있다. 강원도는 지정학적 특성으로 인하여 다른 지역에 비하여 남북교류협력의 필요성이 큰 지역이라고 할 수 있다. 분단도로서 남과 북이 같은 이름을 사용하고 있으며, 145km의 휴전선과 212km의 해안선을 지닌 남한 최대의 접경지역으로서 남북관계 상황에 따라 가장 먼저 그리고 크게 영향을 받는 지역이다. 또한 전쟁과 분단으로 인하여 군사·환경 목적의 각종규제로 인해 지역발전이 낙후되어 있다. 그러나 남북관계의 발전에 따라 금강산관광, 동해선 철도 및 도로 연결, 이산가족 면회 등이 이루어지면서 부정적 영향보다 긍정적 영향을 받아야 한다는 도민들의 통일에 대한 인식이 상승하고 있다. 이에 따라 조직기반으로서 남북교류협력팀을 신설하였다. 1998년 9월 9일 강원도의 특수성과 도민들의 통일염원을 반영하고, 남북교류협력의 필요성과 당위성을 실현하기 위한 남북교류협력 전담조직으로 『남북교류지원담당』을 신설하였다. 그리고 2000년 6·15 남북공동선언으로 교류협력이 활성화됨에 따라 2001년 3월 남북협력담당관실로 확대 개편하였다.

남북강원도 교류협력 추진의 제도적·안정적 지원을 위해 조례제정 등 다양한 노력이 동시에 이루어졌다. 1998년 9월 남북강원도 교류협력기반을 구축하기 위해 『남북강원도교류협력위원회조례』를 제정하였고, 범도민적 의견수렴 및 종합기구로서 남북강원도교류협력위원회를 구성하였다. 남북강원도교류협력위원회는 위원장 1인을 포함하여 30인 이상 45인 이하의 위원으로 구성한다.¹⁵³⁾ 위원회는 남북교류협력 업무에 관련 있는 기관·단체에 근무하는 자 또는 남북교류협력 분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 도지사가 위촉하는 위원들로 구성되며 다음과 같은 사항을 심의한다.

- 남북강원도 교류협력 방안에 관한 사항
- 남북교류협력의 촉진을 위한 협의·자문
- 남북교류 기반조성 및 민간차원교류 지원에 관한 사항
- 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

153) 남북강원도교류협력위원회는 범 도민적 의견을 수렴하고 합의를 도출하기 위한 조직으로서 1998년 11월 구성되어 현재까지 운영되고 있다.

그리고 동년 11월에는 「남북강원도교류협력기획단운영요강」을 제정하였다. 아울러 요강에 의하여 위원회의 활동을 뒷받침하기 위하여 각계 전문가 10명으로 남북강원도교류협력기획단을 구성하였다. 또한 12월에는 교류협력 사업의 재정적 기반을 위하여 「남북강원도교류협력기금조례」를 제정하고 「강원도남북교류협력기금」을 설치하였다. 1999년 들어서는 11월에 400부의 북강원편람을 제작·배포하고 북강원편람 및 교류협력현황에 대한 인터넷 서비스를 개시하였다.¹⁵⁴⁾ 남북교류협력을 위한 학문적·학술적 연구기능의 활성화를 위하여 2000년 6월 강원발전연구원에 북강원연구센터를 설립하였다.

북한 개발지원사업은 행정기관 단독으로 추진하기에 한계가 있다. 특히 지방자치단체가 북한과 직접 접촉하여 개발지원사업을 추진할 수 있는 권한을 부여받지 못하고 있다. 따라서 지방자치단체의 이러한 한계를 극복하고 지역적 합의를 전제로 좀 더 효율적으로 북한 개발지원사업을 추진하기 위하여 민간 전문가가 주축이 되어 2000년 5월 「사단법인 남북강원도협력협회」를 설립하였다. 협력협회는 2002년 3월 통일부로부터 대북사업자로 지정되어 강원도청과 함께 북한 개발지원사업을 활발하게 추진하고 있다.

북한 개발지원을 위한 사업기금도 조성되었는데, 2005년까지 총 20억원을 조성하는 것으로 추진되었다. 기금의 조성은 지방자치단체인 강원도의 도비 출연금, 통일부와 산림청 등 중앙부처의 지원 그리고 농협의 출연과 기부금이 토대가 되어 조성된다. 우선 도가 매년 2억원씩 출연하기로 하였으며, 농협 강원본부에서 2000년 1억 5천만원을 기탁하는 등 농협에서 일정금액을 기탁하였다. 아울러 농협의 ‘금강·설악 하나로 통장’에서 예금주 이자의 1%와 그에 대한 2배 액수를 농협이 남북강원도 교류협력기금에 출자하도록 하고 있다.¹⁵⁵⁾ 이에 따라 2009년 현재 160억원의 기금이 조성되었다.

이외에도 강원도는 1998년부터 북강원도와의 농업교류에 대비하여 북한 지역에 알맞은 다수확성 품종의 시험연구개발사업 등 각종 농업기술에 대한 연구를 진행하였다. 민간 차원에서도 강원대학교(북한 농업과학원, 원산농대와)의 농업기술협력사업 합의를, 씨감자, 컴퓨터 지원, 농협중앙회 강원지역본

154) 2005년 7월 25일에는 전국 지방자치단체 가운데 최초로 남북교류협력 전용홈페이지로 (<<http://uni.provin.gangwon.kr>>)를 구축하였다.

155) 최만원, “이명박 정부에서의 남북 교류협력의 전망,” pp. 124~125.

부(못자리용 비닐 지원), 천주교 춘천교구(결핵퇴치사업, 연어 부화장 지원), 강원도 기독교 연합회(자전거 지원) 및 철원군·태백시 기독교협의회·삼양식품·태영수산 등의 직접 지원 및 협력사업이 진행되었다.¹⁵⁶⁾

강원도가 북한에 대한 개발지원사업을 본격적으로 추진하는 것은 북한 민화협 초청으로 도지사 등 12명이 2000년 12월 16일부터 20일까지 5일간 원산과 평양을 방문하여 합의를 체결하면서부터이다. 김진선 강원도지사 와 정운업 민족경제협력연합회 회장은 ① 6.15 공동선언에 부합한 남북강원도 협력을 위한 노력, ② 씨감자 원종장 건설, 솔잎혹파리 공동구제, 연어자원 보호 증식, ③ 상호관심사에 대한 지속적인 협의, ④ 북강원도 인민위원회 대표단 초청, ⑤ 상호 연계유지 및 실무접촉 진행 등 5가지 사항에 대한 합의를 채택하였다. 그리고 권혁인 기획관리실장과 김철수 개선무역총회사 부총사장간에 씨감자원종장, 솔잎혹파리, 연어자원 보호증식관련 세부사항을 규정한 3개 협력사업에 대한 부속합의서가 채택되었다.

그리고 2003년 12월에는 그 동안의 남북강원도 교류협력사업에 대해 높이 평가하면서 교류협력사업의 확대·발전을 위한 『합의서』가 교환되었는데, 그 내용은 다음과 같다.

- 이미 진행된 협력사업에 대해 긍정적으로 평가한다.
- 도로, 건축, 수산, 산림분야 협력사업을 발전시켜나간다.
- 남북강원도 민속문화축전을 개최한다.
- 겨울철 체육교류협력을 실현한다.
- 합의사항 실천을 위한 실무접촉을 진행한다.

합의서 이외에도 강원도를 통한 남북고성군간 교류협력과 북강원도 농림·수산분야 기술자의 강원도 현장견학 등에 대해 논의가 이루어졌다.

(1) 연어자원 보호증식

연어자원 보호증식사업은 남한과 북한이 공유한 동해의 물고기자원을 늘릴 수 있을 뿐만 아니라 식량부족으로 어려움을 겪고 있는 북강원도 주민들의 대체식량 공급에도 기여할 수 있는 사업이다. 이미 북한에서는 1997년

156) 정성현, “지자체의 대북 교류협력사업을 통해서 본 북한의 변화 전망,” 『대북 인도적 지원, 교류협력 사업과 북한의 변화』 (평화나눔센터 창립 기념 정책 토론회 자료집, 2003), p. 36.

6월 김정일 국방위원장이 양어사업을 집중 발전시키도록 지시하였다. 이에 따라 양어과학연구소를 중심으로 양식어종 개발과 보급에 주력하면서 각 도에 100ha, 시·군에 20~30ha 이상의 양어장을 건설한다는 목표를 제시하는 등 양어사업 확대에 많은 관심을 기울이고 있었다. 연어자원 보호증식사업은 2000년 12월 강원도지사의 평양방문에서 합의되어 어린 연어 공동방류 및 안변부화장 건설 등의 협력사업이 추진되었다.

어린 연어 공동방류사업은 2001년 4월 7일 북고성 남강지류(후천강)에서 15만 마리를 남북이 공동으로 방류한 것을 비롯하여 안변군 모퉁리 남대천에 40만 마리를 북한이 자체 방류하는 등 총 55만 마리가 방류되었다. 방류에 소요된 치어는 양양연어연구센터에서 40만 마리, 삼척시 내수면개발사업소에서 15만 마리가 제공되었다. 이후 2004년도까지 매년 4월 남강에 15만 마리, 남대천에 35만 마리 등 50만 마리가 방류되었다. 방류에 필요한 어린 연어는 매년 양양센터에서 30만 마리가, 삼척사업소에서 20만 마리가 제공되었다. 이렇게 4년 동안 총 205만 마리의 어린 연어가 방류되었다.

2004년까지 진행된 어린 연어 방류사업은 강원도 양양과 삼척사업소에서 제공된 치어가 사용되었다. 그러나 강원도가 제공하는 어린 연어만으로는 북한지역 방류에 필요한 연어의 안정적 공급에 한계가 있을 수밖에 없었다. 또한 개발지원의 관점에서 보면 북한의 내부생산력 확보라는 기본원칙에도 부합하지 않는 것이다. 따라서 방류에 필요한 어린 연어의 안정적 확보와 북한의 내부생산능력 증진이라는 근본적 해결책으로서 북한에 연어부화장 건설이 추진되었다. 2002년 2월 건설예정지 현지답사 및 측량이 이루어졌으며 이후 남북간의 설계협의 및 건설합의서가 체결되고 2003년 12월 준공식과 더불어 부화장 건설이 마무리되었다.

안변연어부화장은 북강원도 안변군 과평리 남대천변의 6,000평 부지에 700평 규모의 건물 6동과 구조물 및 부대시설, 부화설비 71종을 갖추는 것으로 진행되었다. 사업 추진과정에서의 남북의 역할을 보면 남한은 설계, 건설 자재, 부화설비, 시공 및 부화기술을 제공하고, 북한은 시공책임, 인력·건설 장비, 현지조달 자재를 투입하였다. 안변연어부화장 운영이 2004년부터 정상 화됨으로써 연간 500만 마리의 어린연어 생산이 가능하게 되었다.¹⁵⁷⁾ 2005년부터는 어린 연어 방류사업에 북한에서 생산된 치어가 사용되고 있다. 2005

년 4월 부화장 건설 후 최초로 40만 마리를 방류한 것을 비롯하여 2006년 150만 마리, 2007년 250만 마리, 2008년 350만 마리가 방류되었다.

연어부화장 건설은 북한으로 하여금 연어를 자체 생산할 수 있는 기반을 제공해주고, 연어부화장 건설에 필요한 건축기술 및 연어의 포획, 부화, 방류를 위한 기술습득의 기회를 제공하여 준다는데 큰 의의가 있는 사업이라고 할 수 있다. 또한 동해안 어족자원 증식과 북강원도 식량난 해소에 보다 크게 기여할 것으로 기대되고 있다.

안변연어부화장 건립으로 북강원도의 방류 연어 공급기반과 해안의 어족 자원 증식을 위한 기반은 마련하였지만 부화장의 효율적 운영을 위한 사료공급기반은 미비한 상태였다. 따라서 북강원도 연어부화장 운영 종합시스템 및 연어사료공급기지 마련을 위한 안변연어사료공장 건립이 추진되었다.

2005년 9월 금강산 민속문화축전시 남북합의서 서명으로 추진된 연어사료공장 건립사업은 북강원도 안변군 과평리 남대천변(연어부화장 블록내)에 부지 2,314m², 건물 826m² 규모에 1톤/1일(연간 300톤 이상) 생산능력의 시설을 갖추는 것으로 추진되었다. 2007년 1월 시작하여 12월 마무리 된 사업은 남한에서 설계, 건축·전기자재, 사료생산 기계 등 건립에 필요한 자재를 제공하고, 북한에서 토지, 인력 그리고 시공책임을 맡아 진행되었다. 공장 건설과 더불어 2007년 12월 남한의 기술자들이 현장을 방문하여 사료생산기계 조립 점검 및 시험생산(1회)을 실시하였다. 또한 지속적으로 생산 및 기술전수를 통하여 연어사료공장 운영을 정상화해 나가게 된다.

(2) 산림병충해 방제

이미 오래전부터 전문가들에 의해 금강산 솔잎혹파리 피해의 위험성과 효율적인 방제가 필요하다는 지적이 있었다. 이에 따라 강원도는 금강산이 주는 의미와 솔잎혹파리 피해의 심각성을 인식하여 남북협력사업으로 솔잎혹파리 방제사업을 추진하였다. 2000년 12월 도지사 평양방문시 금강산 솔잎혹파리 공동방제에 합의하였다.

1차 방제사업은 2001년 6월 실시되었는데 금강산 삼일포 지역 1,000ha에

157) 강원도 양양의 해양수산부 양양연어연구센터가 연간 1,000만 마리 생산규모를 가지고 있는 것과 비교할 때 안변부화장의 규모는 비교적 큰 규모라고 할 수 있다.

걸쳐 시범방제가 이루어졌다. 시범방제와 더불어 약제와 기자재 제공 등 기술교류도 함께 이루어졌다. 방제방법과 솔잎혹파리의 특징에 대한 설명과, 방제방법에 대해 남북 산림관계자 사이에 질의·토의 후 북한 기술자들이 직접 실습해보는 시간이 주어졌다.

금강산 방제사업은 2008년까지 매년 지속적으로 6~7월에 실시되었다. 남북공동 또는 북한 자체적으로 방제사업의 효과에 대하여 조사도 이루어졌는데, 2001년의 경우 92%의 효과가 확인되었다. 2002년에도 90%의 효과가 확인되었다. 2004년 4차 방제 이후 북한에서 방제면적의 확대를 요청해오에 따라 2005년부터는 방제면적을 1,500ha로 확대하였다.

2003년부터는 금강산 구룡연 지역을 대상으로 잣나무넓적잎벌레 방제사업이 진행되고 있다. 북강원도 전역에는 잣나무 군락이 다수 형성되어 있는데, 잣나무넓적잎벌레로 인하여 많은 피해를 보고 있었다. 북한에서 기회가 있을 때 마다 강원도 산림관계자에게 방제의 필요성을 이야기 하면서 협력사업으로 추진할 것을 요청하였다. 이에 따라 산림환경보전 협력사업으로 그 필요성을 인정하여 2003년부터 원산, 통천, 안변 등 북강원도 전역을 대상으로 연간 1,000ha에 걸쳐 방제사업을 진행하고 있다.

방제는 솔잎혹파리와 같이 진행되고 있다. 방제적이인 7월 남북 산림관계자가 만나 학술적·기술적 의견교환을 실시하고, 시범방제를 통하여 기술을 전수한다. 북한에서는 강원도에서 제공한 약제와 기자재를 가지고 전수받은 기술에 따라 자체인력을 동원하여 방제를 실시한다.

북강원도지역 산림병해충 공동방제사업은 백두대간의 산림환경보전을 통해 지속가능한 발전을 도모해 나가고, 북강원도의 관광자원을 보호함으로써 통일관광특구 등 설악·금강권 연계관광 개발에 기여하고 있다. 또한 남북강원도간에 깊은 신뢰감과 기술교류의 기반 조성에도 기여를 하고 있다.

다. 충북 제천시의 북한 개발지원 사업

충북 제천시의 북고성군 과수원 조성사업은 기초자치단체로서는 처음으로 개발지원사업을 추진하여 성사된 것은 물론 최초로 남북지자체간 민간 영농교류협력사업이라는 측면에서 의의가 있는 사업이다. 또한 일회성 사업

이 아니라 지속적인 개발지원사업으로서의 의미가 있다. 제천시는 남북교류 협력사업의 목적으로 6.15 남북공동선언 이후 변화된 통일환경의 이해, 남북 지방자치단체간 사회문화교류협력 추진, 한민족의 동질감 회복으로 통일분 위기 조성, 남북농업협력을 통한 양측의 농업발전 및 농업소득 향상에 기여, 특산품(사과) 홍보 및 지역이미지 브랜드화라는 5가지를 상정하였다. 또한 대북 교류협력사업의 원활한 추진을 위하여 민주평통위원회가 주축이 되어 남북교류협력위원회를 구성하였다. 위원회는 30명으로 구성되며 민주평통 위원장이 당연직 위원장이 된다.

삼일포 과수원 사업은 2004년 1월 제천시 새농민회원들이 북고성군 남새 온실단지 견학시 북고성군 인민위원회와 양 지방자치단체간 영농교류협력 의견을 교환하면서 시작되었다. 이때 제천지역의 특화품목인 사과농장 조성 에 대해 북한 개발총국 인사와 구두로 의견을 교환하였으며, 이후 제천시장이 북한 왕래와 과수원 조성 등에 대한 자료수집을 지시하였다. 그리고 3월 27일 제천시 관계자들이 방북하여 남북간에 계약이 체결되었으며, 4월 5일까지 사과나무를 가져가 식목과 기술력 지원에 합의하였다. 아울러 매년 방북 하여 기술지원을 할 것도 합의하였다. 이를 토대로 추진된 사업은 삼일포 과수원 조성사업, 삼일포 농장 관리동 신축, 과수원 관리운영 및 기술협력지원 등의 세분야로 구성된다.

(1) 삼일포 과수원 조성사업

삼일포 과수원 조성사업은 2004년 3월부터 10월까지 3.3ha(10,000평) 규모로 사과(2.3ha, 1,600주)와 복숭아(1ha, 900주) 과수원을 조성하는 사업이다. 지역의 특화작물인 사과 과수원 조성을 위하여 제천시에서 미리 북한을 방문 하여 기후조건 등을 조사한 결과 양호한 것으로 나타났으며, 이를 토대로 적합지역을 선정하였다. 이러한 노력은 본 사업이 성공할 수 있는 조건이 되었는데 우선 북한이 관심을 갖고 있는 적절한 분야를 선정하였다는 것이다. 또한 북고성군의 토질이 제천사과와 복숭아 재배에 적합하다는 사실을 제천 농업기술자가 금강산 방문 중 파악 제천시에 알리면서 이를 중심으로 한 사업연결이 이루어졌다는 것이다.¹⁵⁸⁾

삼일포 과수원 조성사업에는 총 사업비는 1억 6백만원의 재원이 소요되었

는데, 사업비는 시민성금으로 충당되었다. 사업추진에 있어서 동력이 되었던 것 중의 하나는 지방자치단체장의 지원의지와 시민들의 참여였다. 과수원 조성을 위한 묘목확보비용이 필요하였는데, 교류추진 용도로 책정된 재정이 없는 상태에서 단체장의 지시로 먼저 시의 재정으로 지출을 충당하였다. 그 후 비용 충당을 위하여 제천시민 모금운동을 전개하였다. 모금운동은 평화통일자문위원회가 주관이 되어 1억 600만원을 모금하였다. 지방자치단체장의 의지와 시민들의 적극적인 참여와 지원이 사업성사에 큰 도움이 된 것이다. 이 과정에서 제천시 남북교류협력추진위원회의 지원이 있었다.

사업의 진행은 제천시에서는 영농기술 지도와 인적자원 지원을, 그리고 북한에서 작업인력을 지원하는 형식으로 이루어졌다. 즉, 제천시에서 과수 묘목과 함께 기술지원인력 3명을 지원하였으며 북한에서는 1일 40명의 인원을 동원하여 식재작업을 진행하였다.

(2) 삼일포 농장 관리동 신축

삼일포 농장 관리동 신축은 2005년 4~6월 사이에 추진되었다. 관리동은 연건평 100평 규모의 시설로서 1층에는 농기계창고(60평), 2층 사무실(40평)로 구성되었다. 사업비는 6천만원이 소요되었는데 남북교류협력기금에서 지원되어 제천시 자체부담이 아닌 정부의 지원으로 사업이 추진되었다.

농장 관리동 신축에 있어서 주목할 점은 사업진행을 북한에게 일임하지 않고 제천시가 공동으로 참여하여 시행했다는 것이다. 즉, 농장 관리동을 건축하면서 북한에서는 자재만 지원해주면 북한에서 노동력과 기술을 투입해 사업을 마무리하려고 주장하였다. 그러나 제천시에서는 공동사업으로 추진하고 반드시 사업과정에 참여함으로써 단순한 자재의 지원이 아닌 협력관계의 발전과 기술지원의 역할도 동시에 수행하였다.

158) 박홍렬, “지방자치단체 남북교류협력사업의 추진현황과 성과,” 『지방의 국제화』(한국지방자치단체국제재단, 2004), p. 676.

<표 IV-14> 삼일포 과수원사업 추진경과

연도	주요사업
2005	- 3. 7 ~ 6. 15 관리사신축 합의 및 착공 - 7. 22 관리사 준공(지상2층 연건평100평) - 9. 20 ~ 9. 21 관리사 준공식 및 사과판매 행사 - 영농협력 방북기술지도 7회
2006	- 3. 14 ~ 3. 16 삼일포농장 파풍망, 복숭아 덕시설 설치 - 9. 12 ~ 9. 14 사과수확축제 및 판매 홍보행사 - 11. 15 ~ 11. 16 과수월동 및 관리사 월동용 연탄지원 - 영농기술협력 방북지도 7회(과수전정 및 영농자재전달 등)
2007	- 2. 6 ~ 2. 9 과수전정 및 기술지도(삼일포, 온정리) - 3. 13 ~ 3. 16 신계사 과원조성(기초작업) - 3. 28 ~ 3. 30 신계사 사과나무 식재 - 8. 28 ~ 8. 29 신계사 홍보간판 설치 - 영농기술협력 방북지도 5회(과원전정 및 영농자재전달 등)
2008	- 4. 10 ~ 4. 11 금강산 제천사과 양묘장설치(0.7ha 2,000본) - 4. 10 ~ 4. 11 제천약초 금강산 시범포 조성(0.3ha) - 영농기술협력 방문지도 6회(과원전정 및 영농자재전달 등)

(3) 과수원 관리운영 및 기술협력지원

과수원 관리운영 및 기술협력지원은 2004년 3월 과수원 조성과 더불어 계속사업으로서 추진되고 있다. 협력의 내용은 토양비배관리 및 병충해 방지, 기술협력지도, 농자재 지원 등이 이루어지고 있다.

2006년에는 복숭아나무 가지유인과 가지부러짐 등의 피해를 방지할 수 있는 시설로서 1천 600만원을 들여 3,000평 규모로 복숭아덕 시설을 설치하였다. 또한 해풍으로 인한 피해와 금강산 높새바람에 의한 피해예방 목적으로 높이 3m, 길이 300m의 파풍망을 설치하였다. 1천 600만원이 소요된 이 사업에는 남한의 기술자 8명과 북한주민 44명이 참여하였다.

2007년에는 금강산 신계사에 1억원을 들여 1.7ha의 관광농원을 조성하였다. 사과나무 5년생 500본과 묘목 500본이 식재되었다. 또한 신계사 약초재배 시범포를 설치하였다. 0.3ha의 지역에 1천만원을 들여 황기, 도라지, 홍화, 자초, 울무 시범포를 조성하였으며, 과종 및 비배관리 기술을 협력하였다.

2008년에는 삼일포 과수원 인접지에 사과 양묘장을 설치하였다. 2천만원의 재원을 투입하여 0.7ha에 사과나무 대목 2,000본을 식재하였다.

라. 사례의 시사점

지방자치단체의 북한 개발지원이 아직 초기단계이기는 하나 경기도와 강원도 그리고 제천시의 사례는 성공적인 사업으로 평가할 수 있다. 그것은 이들 지역이 북한 개발지원을 추진하는 과정에서 사업추진 분야나 내부적인 관리 등에 있어서 나름대로의 노력을 기울였기 때문이다. 이들 사례를 통해 나타난 시사점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 자치단체장의 의지가 사업추진의 동력으로서 크게 작용하였다는 것이다. 강원도의 경우 김진선 지사가 북한과의 관계를 적극적으로 발전시키려는 정책방향을 제시하였으며, 직접 북한을 방문하여 북한 관계자들과 협의를 진행하고 북한의 동의를 이끌어냈다. 경기도에서도 손학규 지사가 신년사에서 북한에 대해 농업분야의 협력을 직접 제의하여 북한의 동의를 이끌어냈다. 지방자치단체장의 이러한 의지표명과 노력을 지방자치단체의 북한 개발지원이 추진력 있게 진행될 수 있는 토대로 작용하였다. 다만 자치단체장 주도의 사업추진이 가져올 수 있는 부작용도 고려해야 할 것이다. 자치단체장이 과도한 의욕을 가지고 또한 정치적 치적을 위한 수단으로 북한 개발지원 사업을 추진할 경우 구체적인 계획이나 자원조달에 대한 준비 없이 사업이 추진됨으로써 사업의 실효성을 거두기 어려워 질 수 있음에도 주의할 필요가 있다. 그런 점에서 자치단체장 주도보다는 실무담당 부서에서 면밀한 정보분석과 계획을 가지고 사업을 추진하며, 자치단체장은 강력한 지원자로서의 역할을 하는 것이 타당할 것이다.

둘째, 지역특성이나 지역의 역량에 부합하는 개발지원 사업이 추진됨으로써 성공가능성을 높였다는 것이다. 경기도의 농업분야 지원, 강원도의 솔잎혹파리 방제, 제천시의 사과농원 조성 모두 지역의 특성과 역량에 기반하여 추진된 사업이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 사업분야가 북한의 요구와 선호와 잘 부합할 수 있었다는 것도 주목할 만하다. 또한 이러한 사업을 추진하기 위하여 미리 현지조사나 정보분석을 통한 준비과정을 거친 것도 좋은

시사점이 된다. 경기도의 경우 북한지역과 비슷한 조건을 가진 지역에서 미리 생육실험을 진행하였으며, 제천시 또한 북한의 토질이나 기후에 대한 사전조사를 통하여 제천시의 사과나 복숭아가 적합하다는 것을 파악하였다. 다만 개발지원 추진분야가 농업이나 과수분야 등으로 한정되어 있다는 점은 개선이 필요한 부분이다.

셋째, 북한 개발지원을 추진하기 위한 제도적 기반을 공고히 다졌다는 것이다. 강원도의 경우 본격적으로 남북교류협력사업이 추진되기 이전부터 조례제정과 조직구성을 통하여 교류협력과 개발지원을 추진할 수 있는 준비를 했다. 경기도 역시 전담기구를 조직하여 북한 개발지원을 담당하였다. 이러한 제도적 기반 조성이 전문성 있고 신중한 개발지원 추진의 밑거름이 되었다고 할 수 있다. 한편 충북 제천시의 사례는 전담조직 없이도 북한 개발지원 사업을 성공적으로 추진할 수 있다는 것을 보여준 사례이다. 제천시는 남북 교류협력위원회 조례를 제정하였으며, 전담조직 없이 농업축산과에서 담당 직원을 두고 사업을 추진하였다. 전담조직 없이도 성공적인 사업추진이 가능했던 이유는 사업규모가 크거나 다양한 분야의 사업을 추진한 것이 아니라, 사과와 복숭아 농장 조성이라는 단일분야의 사업을 추진하였기 때문이다. 또한 이 분야를 가장 잘 알 수 있는 조직에서 사업을 담당할 것도 성공의 요인이 된다.

넷째, 지방자치단체의 개발지원에 대한 전문성 보완을 위한 지원기구들의 역할이 있었다는 것이다. 경기도의 경우 경기남북포럼을 구성하였으며, 강원도는 강원발전연구원 내에 북강원연구센터를 설립하여 연구와 지원기능을 수행하였다. 이들 기구는 개발지원과 교류협력 그리고 북한에 대한 정보와 전문성이 부족한 지방자치단체의 집행기구를 지원하는 역할을 수행했다. 이것은 지방자치단체가 전문적 지식과 준비없이 개발지원 사업을 추진할 경우 실패가능성이 높다는 것을 의미하는 것이다.

다섯째, 민간부문의 참여가 개발지원 사업의 추진에 긍정적으로 작용하였다는 점이다. 제천시의 경우 사업추진의 시발점을 민간부문이 제공하였으며, 사업추진에 필요한 재원 또한 민간의 모금을 통하여 조달하였다는 점에서 북한 개발지원을 위한 바람직한 거버넌스의 한 유형을 보여준 사례라고 할 것이다. 또한 자치단체의 부족한 재원을 민간부분이 보완해줄 수 있으며 재

원조달의 통로를 다양화 하는 것이 가능하다는 것을 보여준 것이기도 하다.

반면 자치단체의 열악한 북한 개발지원 재정상황을 보여주는 것이기도 하다. 제천시의 경우 시민모금으로 북한에 제공할 과수묘목 구입대금이 마련 되어 문제가 해결되었으나, 사업추진을 위한 재정보호 없이 사업이 먼저 추진되었다는 문제를 지적하지 않을 수 없다. 또한 제천시나 강원도 그리고 경상남도에서 민간부문이 북한 개발지원 재정보호에 일부 참여하고 있기는 하나, 강원도를 제외하고는 안정적이고 지속적인 재원조달원이 되지 못하고 있다. 그나마 이들 지역을 제외하고는 개발지원 재원조달에 민간부문이 참여하고 있는 사례를 발견하기 힘들다.

제 5 장

지방자치단체의 북한 개발지원 평가

지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 성과요인



제5장

지방자치단체의 북한 개발지원 평가

1. 평가의 틀

2005년부터 본격적으로 추진되기 시작한 지방자치단체의 북한 개발지원은 긍정적인 성과와 더불어 한계를 보이기도 하였다. 앞의 4장에서는 지방자치단체의 북한 개발지원 실태를 분석하여 보았는바, 개발지원체제의 평가결과는 앞으로 합리적이고 발전적인 북한 개발지원체제 구축을 위한 유용한 정보를 제공해 줄 수 있다. 지방자치단체의 북한 개발지원체제의 기본적인 특성 및 문제점의 발견을 위하여 본 연구는 평가를 위한 틀을 구성하고 이를 토대로 하여 평가를 진행하고자 한다.

평가의 틀은 크게 법제도적 측면, 사업추진의 내용, 협력체제의 세 부분으로 나누어 구성하고자 한다. 첫째, 법제도적 측면의 평가이다. 법제도적 측면에서는 먼저 지방자치단체 북한 개발지원의 법적 근거가 되는 중앙정부의 법률과 지침의 실효성을 평가한다. 이들 법제도가 개발지원에 필요한 사항들을 제대로 규정하여 놓고 있으며, 아울러 다양한 법제도들이 제대로 지방자치단체 개발지원을 지원할 수 있는 관계를 설정하고 있는가를 평가한다. 다음으로는 북한 개발지원 내용을 규정하여 놓은 자치법규를 분석한다. 이들 자치법규들이 북한 개발지원에 필요한 사항들을 모두 포함하고 있으며 규정의 실효성이 어떠한지를 평가한다.

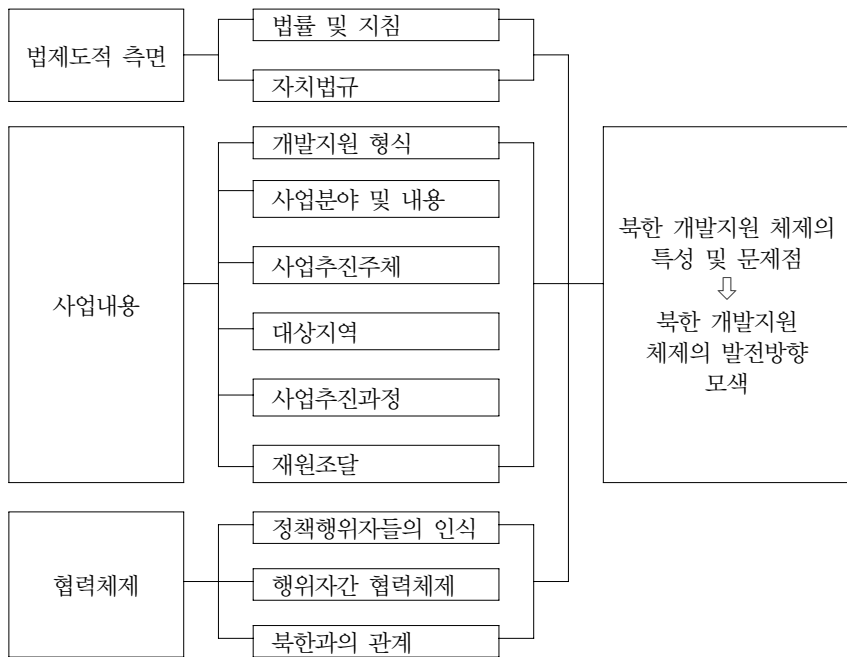
둘째, 개발지원 사업의 내용적 측면에 대한 평가이다. 개발지원의 이론적 분석 및 개발지원 성공의 변수, 한국 지방자치단체의 북한 개발지원 실태 및 사례분석에서 살펴본 바와 같이 개발지원이 원활히 추진되기 위해서는 내용적 측면에서 다양한 요소들이 영향을 미친다. 구체적인 분석의 변수들을 보면 개발지원의 형식이 실질적인 지원의 효과를 발휘할 수 있는 틀을 갖추었는가, 사업분야 및 내용이 지방자치단체의 특성과 역량을 구현할 수 있는 내용으로 추진되었으며 다양한 측면에서 북한의 발전을 보장해 줄 수 있는가,

개발지원 사업의 추진주체의 특성은 어떠한가, 사업의 대상지역은 북한의 발전을 담보할 수 있는 지역적 균형을 이루고 있으며 남한 지방자치단체와의 대응성이 높은가, 사업의 추진과정은 충분한 사전적 정보수집과 검토 그리고 합리적인 사전계획 하에 추진되었는가, 마지막으로 개발지원 사업을 추진하기 위한 재정적 기반은 건전한가 등이다.

셋째, 북한 개발지원 협력체제를 평가한다. 북한 개발지원에는 다양한 정책행위자들이 참여하게 되는데, 이들 정책행위자들은 기본적으로 어떠한 인식들을 하고 있는가를 평가한다. 특히 다른 정책행위자들에 대한 인식과 더불어 각 주체간의 협력체제가 이루어지는 형식과 특성 및 문제점을 평가한다. 그리고 수용성 측면에서 개발지원의 파트너가 되는 북한의 반응과 북한과의 협력관계는 어떠한가에 대하여 평가한다.

이상의 평가변수를 도식화 해 평가틀을 구성해 보면 아래의 그림과 같다.

<그림 V-1> 지방자치단체 북한 개발지원 평가틀



2. 법체계 평가

북한 개발지원과 관련한 법적 근거는 중앙정부 차원의 법률로서 남북교류 협력에 관한 법률 및 동법 시행령, 남북협력기금법 및 동법 시행령, 남북관계 발전에 관한 법률에서 찾을 수 있다. 그리고 통일부의 지침으로서 지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침이 있다. 통일부의 지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침은 지방자치단체의 북한 개발지원에 대한 가장 직접적이고 구체적인 규정이라고 할 것이다. 그리고 지방자치단체 차원에서는 조례나 규칙 등 자치법규를 통하여 북한 개발지원에 관한 자체적인 법제 도적 기반을 구축해 놓고 있다. 그러나 실질적으로 지방자치단체의 남북교류 협력사업에 의한 북한 개발지원의 큰 방향 및 허가 여부에 영향을 미치는 것은 중앙정부의 법령이라고 할 수 있다. 지방자치단체의 자치법규는 내부적으로 북한 개발지원의 근거 및 추진력을 뒷받침해 주는 역할을 한다고 할 수 있다. 즉, 지역의 정책행위자인 의회나 지역주민들의 동의를 얻는 기반이 된다는 데서 의미를 갖는 것이다.

북한 개발지원과 관련되는 법률의 특성과 문제점을 보면 지방자치단체의 북한 개발지원과 관련된 법률이 이를 촉진시키기 위한 제도적 기반으로서의 기능을 다하지 못한 것으로 지적되고 있다.¹⁶⁰⁾ 우선 중앙정부의 법률을 보면 남북간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있는 남북교류협력에 관한 법률, 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 제정된 남북협력기금법, 남북관계 발전에 관한 법률 모두 실질적으로는 남북간의 교류협력에 관한 사항을 규정하여 놓은 법률로서 북한 개발지원을 규정하거나 지원하기 위하여 제정된 법률이 아니라는 것이다. 물론 현재 지방자치단체의 북한 개발지원은 교류협력사업의 일환으로서 이들 법률의 규정에 의하여 이루어지고 있다. 그러나 엄밀한 의미에서 보면 남북교류협력과 개발지원에는 차이가 있는 바, 기존에 제·개정된 법률이 개발지원이라는 현재의 환경변수들을 제대로 반영하고 있지 못하다는 문제점이 있다.

160) 이시형, “남북관계 변화과정에서 지방자치단체의 대북사업에 관한 연구,” 『한국동북아논총』, 제48집 (한국동북아학회, 2008), p. 230.

따라서 북한 개발지원을 규정하는 법률의 제정이나, 현재의 법률내용에 개발 지원을 좀 더 구체적으로 규정할 수 있는 변화가 요구된다고 하겠다.

둘째, 지방자치단체의 남북교류를 비롯한 남북 간의 포괄적 교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위한 이들 법률들에서 남북교류협력의 기준 및 범위를 구체적으로 제시하지 못하고 있다. 이로 인해 타 법률과 상충되는 부분들이 다수 존재하고, 선언적이고 추상적인 내용으로 교류협력의 세분화에 따른 적용상의 한계를 내포하고 있다.¹⁶⁰⁾ 관련법제적 측면에서는 남북교류협력사업을 규제하고 있는 제반 법령들이 국가보안법과 상충되는 부분들이 남아있다는 점이 가장 우선적으로 지적될 수 있다.¹⁶¹⁾ 지방자치단체가 추진하는 남북교류를 규정하고 있는 제반 법령들이 북한의 실체를 부인하는 전제 하에서 제정된 국가보안법과 상충되는 측면이 있다는 것이다.¹⁶²⁾ 이로 인해 중앙당국 및 민간기업 차원의 남북교류협력은 물론 지방자치단체의 남북교류 활성화에도 장애요인으로 작용하게 된다는 지적이 있다.

지방자치단체의 북한 개발지원은 해당지역 주민들의 합의에 기초하여 추진되어야 그 실효성을 확보할 수 있다. 북한 개발지원이 필연적으로 많은 물적자원과 더불어 인적교류나 기술지원을 포함하게 되므로 이들 자원의 동원을 위해서는 지방자치단체의 노력이나 역량만으로는 부족하고 지역 각 주체들의 동의와 지원이 필요하다. 이를 위해서는 지방자치단체가 북한 개발지원에 관한 조례 등 자치법규를 제정하여 관련사업의 법제도적 근거를 명확히 하는 것이 필요하다. 이에 따라 현재 충청남도를 제외한 15개의 광역자치단체와 30개의 기초자치단체에서 남북교류협력에 관한 조례나 규칙을 제정하여 놓고 있어 외형적으로는 지역주민의 합의를 도출할 수 있는 기초적인 토대는 마련되었다고 평가할 수 있다. 이를 통하여 기금관련 조례는 제정하여 놓고 있으나 여타의 제도적 장치는 제정하지 않은 상태에서 사업을 추진하는 등 제도적 장치가 미흡한 상태에서 사업이 추진되었던 초창기의 문제들은 많이 해소되었다.

그러나 구체적인 사항으로 들어가면 여전히 북한 개발지원에 관한 제도적 장치가 미흡한 부분들이 발견된다. 서울시는 남북교류협력재단에 관한 사항

160) 금창호 외, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』, p. 83.

161) 김영윤, “지방자치단체의 대북 교류협력: 현황과 과제,” 『통일정책연구』, 제14권 1호 (통일연구원, 2005), p. 43.

162) 대표적으로 지적되고 있는 조항이 제2조 반국가단체의 정의와 관련한 정부참칭조항, 제7조의 찬양고무죄, 제10조 불고지죄 및 이적표현물에 관한 죄 등이다.

을, 경기도는 도내 대학에 관련학과 설치를 권장하고 있는 등 다른 지방자치단체와는 다른 좀 더 발전적인 내용을 포함하고 있는 경우도 있다. 반면 사업을 추진하는데 필요한 구체적인 내용이나 틀을 구축하지 못한 경우도 있다. 앞의 <표 IV-5>에서도 보았듯이 대부분의 지방자치단체가 관련조례는 제정하였으나 조례의 내용이 교류협력을 위한 가장 기초적인 내용만을 포함하고 있어 사업추진의 법제도적 근거로서의 역할이 미약한 측면이 있다. 예를 들어 대구시, 대전시, 울산시 같은 경우 남북교류협력을 통한 북한 개발지원 사업에 대하여 재정적 지원을 할 수 있는 규정을 마련하여 놓고 있으나, 여기에 필요한 재정확보나 교류협력기금의 조성재원에 대한 규정은 포함되어 있지 않다. 일부 지방자치단체의 경우는 규칙으로서 필요한 구체적인 사항을 규정하도록 위임하고 있으나 규칙이 제정되어 있지 않은 경우도 있다. 이처럼 현행 자치법규들은 2005년 이후 지방자치단체의 남북교류협력사업이 개발지원으로 전환되어가고 있음에도 불구하고 중앙정부의 법령과 같이 아직 남북교류협력에 관한 내용이 주를 이루고 있어 개발지원에 관한 내용을 제대로 반영하고 있지 못하다.

3. 내용 평가

가. 개발지원 형식

2000년 6·15 남북공동선언에 의하여 지방자치단체의 남북교류협력이 가능해지고, 2005년 개발지원으로 전환되면서 지방자치단체별로 많은 남북교류협력사업과 북한 개발지원 사업이 추진되었다. 대구시, 대전시, 충청남도를 제외한 13개의 광역자치단체와 기초자치단체인 제천시에서 개발지원사업을 추진하여 성과를 보이고 있다. 그동안 추진되어 온 개발지원사업을 보면 그 형식이 대부분 종합교류가 아닌 개별교류로서 특정 분야나 사업을 중심으로 지원이 이루어졌다. 농업분야나 의료분야, 축산분야 등과 같이 특정 분야를 중심으로 한 교류협력과 개발지원이 남한의 지방자치단체와 북한의 중앙당국 간에 추진되었다. 이처럼 교류협력과 개발지원 사업이 독일 지방자치단체간의 종합교류 방식인 자매결연 형식이 아닌 개별교류 방식으로 진행된 것은 북한 개발지원의 토대가 되는 남북교류협력사업이 아직 종합적

교류단계인 자매결연의 단계로까지 진전될 만큼 충분한 공감대의 형성이나 분위기를 조성하지 못하였기 때문이다.

나. 사업분야 및 내용

지방자치단체의 남북교류협력이 가능해진 2000년부터 1년 동안 16개 지방자치단체에 의하여 신청되어 심사된 30개 사업을 분야별로 분류하면 사회·문화 교류사업 12건, 학술 교류사업 2건, 농업·수산업 교류사업 6건, 스포츠 교류사업 3건, 인도적 지원사업 2건, 경제협력사업 1건, 자매결연사업 2건, 기타 3건 등이다. 한편 실제 2005년까지 성사된 사업분야를 보면 경제분야가 6개로 가장 많고, 다음으로는 인도적 지원 4건, 체육 3건, 학술 2건, 문화 1건 등으로 나타나고 있다.¹⁶³⁾

이를 보면 지방자치단체의 남북교류협력사업은 정치·경제분야보다는 사회·문화·학술교류, 농·수산업교류, 스포츠교류가 많았다는 것을 알 수 있다. 사회·문화분야, 학술·스포츠 교류사업은 성화채취, 학술 또는 스포츠 교류를 위한 북한 인사초청, 음악단체 초청, 남한과 북한의 합수·합도행사 등으로서, 대부분 일회성·이벤트성 사업의 성격을 띠고 있는 것들로서 개발지원의 범주에 포함되지 않는 것들이었다. 즉, 사업을 수행하는 남한과 북한 모두에게 실질적인 도움이 되지 못한다는 점에서 부정적인 면도 없지는 않다.

실질적으로 개발지원 사업으로 분류할 수 있는 것은 농·수산분야의 교류사업인데, 이들 사업분야는 북한이 다른 사업에 비해 부담을 느끼지 않아 비교적 손쉽게 성사시킬 수 있는 사업이기 때문에¹⁶⁴⁾ 지방자치단체들이 선호하는 사업 중에 하나이다. 사업허가를 받은 사업 중 강원도가 추진했던 북한 지역 연어치어 방류사업과 금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방사업은 성공적으로 성사되었다.

2005년 개발지원으로 교류협력 형식이 전환된 이후의 지원분야나 내용을 보면 일부 인도적 지원사업을 제외하고는 개발지원 사업들이 많이 추진되고

163) 양현모·서원석·은재호·강동원, 『대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석』, p. 128.

164) 심사위원회에서도 농·수산업 분야는 남북한 양측에 부담이 적어 쉽게 성사될 수 있는 사업이며, 그 효과도 다른 사업에 비해 크게 나타나는 사업이라고 판단하고 앞으로도 가능하면 승인하여 적극적으로 추진되도록 하였다.

있으며, 사업분야도 다변화 되고 있다. 초창기와 같이 농축수산 분야의 사업들이 많아서 농업교류를 비롯하여 농기계와 농기계 수리공장 지원, 농업협력과 같은 사업분야가 주를 이루고 있다는 점은 큰 변화가 없다. 다만 초창기 사업들과 차이를 보이는 것은 단순히 교류가 아니라 사업의 범위나 내용이 확대되고 다변화 되었다는 것이다. 경기도의 농촌현대화 사업과 같이 농촌지역을 대상으로 종합적인 현대화 사업을 추진하거나 전라북도의 신천군 농기계 수리공장 건설 지원 등과 같이 한단계 발전된 개발지원 사업들이 추진되었다. 또한 제천시 과수원 조성사업, 전라북도의 남포시 양돈장 지원, 제주도의 평양 흑돼지 사육협력사업 등 과수 및 축산분야와 같은 새로운 사업분야들이 추진되었다.

의료분야의 지원도 본격적으로 추진되었다. 2005년 부산시가 평양 항생제 공장 건립 및 원료지원사업을 추진한 것을 비롯하여 서울시의 평양 중앙연구소 및 조선암센터 의료장비 지원(2006~2008년), 인천시의 평양 치과병원 리모델링 및 의료장비 등 지원(2008년), 울산시의 결핵치료약품 지원 등이 추진되었다. 그 외에도 북한에서 생산되는 농산물의 가공과 식량문제 해결에 도움을 줄 수 있는 식품가공공장 건설지원도 이루어졌다. 2007년 울산이 옥수수 국수공장과 영유아 이유식 생산시설 건립을 지원한 것을 비롯하여, 전남의 평양 콩공장과 발효 빵공장 건설지원 등이 추진되었다. 또한 경상남도가 2007년 평양 장교리에 소학교 건립을 지원하는 등 사업분야가 다변화 되고 있는 것은 바람직한 현상이라고 할 것이다.

북한 개발지원 사업의 내용은 크게 사회문화교류사업과 지원사업으로 구분할 수 있는데, 2005년까지의 교류협력사업은 대부분 북한에 대한 농업지원, 의료지원 등 지원사업이 많고 인적·사회문화적 교류사업은 많지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 2005년 이후 사업의 내용에 있어서 기술지원이나 인적 교류가 점차 증가하고 있다는 점은 주목할 만하다. 물론 아직 본격적으로 활성화 된 것은 아니나 인적교류나 기술지원이 일부 이루어지고 있다는 점은 긍정적인 현상이다. 예를 들어 경기도가 공장건설을 지원하면서 동시에 경영이나 운영기술을 전수한 것은 매우 바람직한 사례라고 할 수 있다. 그 외에도 강원도의 솔잎혹파리 방제작업 시 남한에서 파견된 전문가들이 먼저 시범을 보이고 방제사업 실시는 북한에서 직접 수행하도록 한 것이나 제천시가 과수원을 조성하면서 수시로 북한을 방문하여 기술지원을 한 것도 의미가 있다.

다만 실질적인 변화와 개발지원이 이루어지기 위해서는 인적 변화가 동반되어야 하는데, 이에 대한 지원이 충분히 이루어지지 않고 있다. 아직 인적교류나 기술교류가 충분히 이루어지지 않는 원인은 남한의 지방자치단체들이 인적자원의 교류와 관련되는 사업을 충분히 추진하지 않기 때문이기도 하지만 북한에서 인적접촉과 관련된 사업의 제안을 거부하고 있으며 지원사업에 대해서만 긍정적인 반응을 보이고 있기 때문이다. 따라서 물질지원과 더불어 북한의 인력을 남한에서 일정기간 동안 머물게 하면서 기술습득과 교육을 시키는 방법이나, 남한의 기술인력이 북한에 일정기간 상주하면서 기술을 전수하는 방안들이 모색되어야 할 것이다.

다. 사업추진 주체

사업의 추진주체를 보면 대부분의 북한 개발지원 사업이 광역자치단체에 의하여 이루어지고 있다. 지방자치단체의 남북교류협력이 가능해진 2000년부터 2001년까지 신청되었던 30개 사업의 추진주체를 보면 광역자치단체는 부산광역시, 대전시, 강원도, 경상남도, 경상북도, 충청남도, 제주도, 전라남도, 전라북도 등 9개이며, 기초자치단체는 서울 도봉구, 강동구, 전북 군산시, 목포시, 강원도 철원군, 고성군, 경북 포항시 등 7개이다. 그러나 남북교류협력 승인을 받은 20건의 사업 중 14건은 광역자치단체의 사업이며, 6건이 기초자치단체의 사업이었다.¹⁶⁵⁾ 2005년 남북교류협력사업이 개발지원으로 전환된 이후에도 광역자치단체가 주도한 사업들이 주를 이루고 있다. 2005년 이후 기초자치단체로는 나주시, 포항시, 경주시 등이 자매결연과 학술회의의 참석 사업으로 교류를 추진하였으나 성사되지 못하였다.

2000년 이후 2008년까지 북한 개발지원사업을 성사시킨 지방자치단체는 광역자치단체가 13개, 기초자치단체가 1개이다. 이들 지방자치단체의 사업 중 단순한 교류협력사업이 아닌 개발지원 사업으로서 성사되었거나 완료된 사업의 추진주체를 보면 광역자치단체가 12개, 기초자치단체가 1개이다. 기초자치단체가 추진하여 성사된 사업은 제천시가 추진한 북고성군 과수원

165) 양현모, "지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구," p. 145.

조성 및 기술협력 지원, 농장관리시설 건설지원이 유일하다.

이처럼 광역자치단체의 사업추진이 기초자치단체에 비하여 많았던 것은 기초자치단체의 경우 개발지원을 추진할 수 있는 여건이 상대적으로 취약하기 때문인 것으로 분석된다.¹⁶⁶⁾ 북한 개발지원을 추진하기 위해서는 지방자치단체의 사업추진능력이 중요하데, 광역자치단체가 기초자치단체에 비하여 사업에 따른 인력과 예산은 물론 사업 추진을 위한 정보수집 능력, 자치단체장의 정치적 리더십 등에서 유리한 위치를 점하고 있다. 그러나 충북 제천시의 사례처럼 기초자치단체도 지역의 특성에 맞는 사업을 선정하여 추진한다면 북한 개발지원 사업의 성공가능성은 충분히 있다.

라. 대상지역

지방자치단체의 북한 개발지원 대상지역을 보면 대부분 황해남도, 강원도, 평안남도 등 북한의 남부 및 중부지방에 집중되고 있다. 반면 중국·러시아와 국경을 접하고 있는 자강도, 양강도, 함경북도 등과 교류를 희망하는 지방자치단체는 거의 없었다. 강원도가 북강원도를 대상으로 개발지원 사업을 추진한 것을 제외하면 황해남도와 평양 두 지역에 집중되고 있다. 개발지원의 대상지역이 휴전선과 가까운 지역, 비교적 공업이 발달한 지역, 평양주변의 지역 등 특정 지역으로 한정되는 것은 결과적으로 사업의 활성화를 저해하는 결과를 가져올 수도 있다.¹⁶⁷⁾ 즉, 사업이 중복될 가능성이 있으며 특정지역은 혜택을 받는 반면 그 밖의 지역은 개발지원의 소외지역으로 남게 될 것이기 때문이다.

개발지원 대상지역이 한정되는 것은 남한내 요인과 북한요인의 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 첫 번째 남한내 요인으로는 북한 개발지원을 추진하는 남한의 지방자치단체들이 남북교류협력사업의 대상지역으로 북한의 북부지방보다는 휴전선에 가까운 지역과 평양주변 지역을 선호한다¹⁶⁸⁾는 것이다. 특히 북한 개발지원 사업을 활발하게 추진한 경기도와 강원도의 경우 미래의 교류와 지역발전을 위하여 자기 지방자치단체와 접경지역을 대상지

166) 이시형, “남북관계 변화과정에서 지방자치단체의 대북 사업에 관한 연구,” p.228.

167) 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』, pp. 364~365.

168) 양현모, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구,” p. 148.

역으로 하는 경향이 강하게 나타난다고 볼 수 있다.¹⁶⁹⁾ 여타의 지방자치단체들의 경우에도 북한지역에 대한 정보를 충분히 가지고 있지 못하기 때문에 잘 알려진 평양지역이나 휴전선 접경지역을 선호하게 되는 것이다.

둘째, 북한요인을 보면 사업대상지역의 선정과정에서 북한사회에 대한 외부의 접근을 최대한 막고자하는 북한당국의 의도가 가장 중요하게 작용할 수밖에 없었다. 북한의 경우 남한 지방자치단체의 협의대상이 지방정부가 아니라 중앙의 통전부 영향하에 있는 민화협 등이다. 이들 기관은 외부의 지원을 나름대로의 방식에 따라 관리하면서, 평양과 같은 주요지역에 우선적으로 실시해 줄 것을 요청함에 따라 북한의 의도가 많이 반영되어 개발지원 대상지역이 선정될 수밖에 없다.

마. 사업추진 과정

지방자치단체가 북한 개발지원 사업을 추진하기 위해서는 사업의 선정, 사업대상 지역의 선정, 추진일정 및 방법 등에 대한 면밀한 사전계획이 수립되어야 한다. 그러나 지방자치단체의 북한 개발지원 사업 추진과정을 보면 사업분야와 내용에 대한 충분한 검토와 치밀한 계획 없이 사업을 추진하는 경우가 많았다.¹⁷⁰⁾ 특히 남북교류협력사업의 초기단계에서 이러한 문제점이 많이 노출되었다. 2000년 6·15정상회담 이후 지방자치단체의 남북 교류·협력사업 추진이 가능해지자 대부분의 지방자치단체는 사전에 북한에 대한 충분한 정보검토와 준비 없이 경쟁적으로 사업을 추진하였다. 그러다보니 사업의 실현가능성에 대한 철저한 검토도 없이 즉흥적으로 사업계획을 세우는 경우가 빈번하였다. 결국 구체성이 결여된 사업의 추진은 실현가능성을 저하시키는 원인이 되었다. 이에 따라 정부로부터 교류협력 승인을 얻었지만 사업이 성사되지 못하는 경우가 많이 발생하였다. 실제 2000년부터 1년 사이

169) 한편에서는 강원도와 같이 분단지역이라는 이유로 사업의 특징과 관계없이 특정지역(북강원도)만을 사업대상지역으로 고집할 경우 개발지원 사업이 한계를 보일 수 있다는 문제를 제기하기도 한다. 북한에서 적정한 사업대상지로 강원도가 원하는 북강원도가 아닌 다른 지역을 선호하여 대상지로 선정해줄 것을 요구할 수 있기 때문이다. 반면 강원도가 북한의 의견에도 불구하고 계속 북강원도를 사업 대상지로 주장할 경우 북한이 여러 이유를 들어 거부할 가능성이 있기 때문이다.

170) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 52.

에 신청된 30건의 사업중에서 16건만이 승인되었으며, 이중에서 사업이 성사된 것은 4건에 지나지 않는다.

사업분야나 내용에 있어서도 남북한의 화해·협력과 균형적 발전이라는 사업의 목적을 충족시키는 지속적인 사업보다는 전시성·일회성 사업이 주를 이루었다. 북한측 교류대상이 도시규모 및 여건의 유사성, 역사적 유사성, 동일지명 등을 기준으로 선정¹⁷¹⁾하는 등 북한상황에 대한 분석이 부족한 경우도 많았다. 물론 교류·협력사업의 초기 단계에서는 일천한 경험과 우선 양자간의 협력분위기를 조성하기 위하여 전시성 사업이 어느 정도 불가피한 측면이 있다. 그리고 2005년 개발지원으로 큰 틀을 변경한 이후 이러한 문제는 대부분 사라졌으나, 사업의 실현가능성과 효과성 증진을 위해서는 반드시 고려해야 할 점이다.

지방자치단체들이 경쟁적 차원에서 북한 개발지원을 추진하는 경우도 많았다. 지방자치단체에서 추진하는 사업이 언론에 보도되거나 이목이 집중될 경우 준비가 부족하더라도 사업을 밀고나가려는 문제도 발생하였다. 사업이 급박하게 추진된 배경에는 자치단체장이 홍보성이 강한 치적 과시용 사업에 관심을 갖는 정치적 성과에 대한 의욕과 북한의 대상지역에 대한 기득권 상실 등의 불안감 등이 작용했다. 이에 따라 북한의 대상지역 한곳을 놓고 남한의 두개 광역자치단체가 동시에 교류·협력을 신청하여 서로 간에 경쟁을 하는 경우가 발생하기도 하였다. 여기에는 지방자치단체의 교류·협력에 대해 중앙정부의 지침이 명확히 전달되지 않은 점도 영향을 주었다.

한편 지방자치단체가 남북교류·협력이라는 생소한 사업을 추진하는데 있어서 경험과 대북 정보의 부족이 사업분야 선정의 문제를 야기하였다. 지방자치단체가 교류·협력사업에 대한 경험과 이를 담당할 수 있는 전문인력을 확보하지 못하였다. 더군다나 북한지역에 대한 충분한 정보를 가지지 못한 상태에서 사업을 추진하다보니 장기적인 시각에서 북한지역에 필요한 사업분야를 선정하고 구체적인 계획을 수립하지 못하는 문제를 야기하였다.

이와 같은 문제가 발생하게 된 원인은 여러 가지가 있겠지만 가장 큰 원인은 정보와 전문성의 부족을 들 수 있다. 지방자치단체가 북한 개발지원에

171) 김영운, "지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제," p. 40.

대하여 전문성 부족의 문제를 노정할 수밖에 없는 이유는 지방자치단체가 북한 개발지원사업에 관심을 갖기 시작한 것이 얼마 되지 않았고 사업이 활발히 전개되고 있지 못했기 때문이다. 조직구성에 있어서 담당자 1명을 두고 있는 지방자치단체가 대부분이고, 담당자 역시 순환보직에 따라 근무연수가 1~2년에 불과하다.¹⁷²⁾ 이러한 문제를 해결하기 위하여 대부분의 지방자치단체는 통일부에 자문을 구하고 지방자치단체 실무자 간에 정보교환에 의존하고 있는데, 이 역시도 정책정보로는 대단히 미흡하다. 이에 따라 여러 지방자치단체들이 연구기관의 지원을 받고 있는데 경기도의 경우 남북포럼을 구성하여 2달에 한번 정도의 세미나를 계획하고 있고, 경상남도는 경남발전연구원이나 경남대학교에 자문을 얻고 있으며, 강원도는 북강원도연구센터를 두고 정보와 지식을 축적하고 있다.

바. 사업추진 재정

안정적이고 체계적인 북한 개발지원 사업을 추진하기 위해서는 각 지역별 특성을 고려한 지방자치단체 차원의 재정적 토대가 사전에 구축되어야 한다. 더불어 대규모 자원을 필요로 하는 북한 개발지원 사업의 경우에는 중앙정부 차원의 재원지원이 수반될 필요가 있다.¹⁷³⁾ 그러나 현재는 지방자치단체들이 북한 개발지원을 실질화할 수 있는 사업예산의 확보가 미흡하다.

사업계획이 구체적이지 못하다보니 예산 및 재원확보에 대해서 사업신청 단계에서 구체적 계획을 세우지 못하는 경우나, 소요예산을 어떻게 확보할 것인가에 대한 구체적인 계획이 없는 상태에서 개발지원 사업을 추진하는 경우도 많았다. 이 경우 사업승인 후 예산을 확보하거나, 추후 통일부 남북협력기금의 지원을 기대하는 경향도 보였다.¹⁷⁴⁾ 물론 여기에는 「남북지방자치단체간 교류·협력업무 처리지침」의 불명확한 규정도 원인이 된다. 동 지침을 보면 지방자치단체의 교류·협력 추진시 ‘일정한 요건에 따라 교류·협력기금

172) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 96.

173) 금창호 외, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』, p. 84.

174) 조동호, “지방자치단체의 남북교류협력사업 문제점과 합리적 추진방안,” 『지방의 국제화』 (한국지방자치단체국제화재단, 2004), p. 746.

신청 가능'이라는 규정이 있어 지방자치단체가 사업예산의 일부라도 남북협력기금에서 지원받으려 기대하게 되는 것이다. 지역의 민간·사회단체 혹은 독지가 등 지역주민들로부터 모금에 의존하는 것도 시민사회나 주민들로부터 충분한 공감대를 형성하지 못한 상태에서는 실현가능성이 낮다고 할 것이다. 설령 민간단체나 지역주민, 기업으로부터 모금이 이루어지고 있다고 하더라도 개발지원 사업을 원활히 추진해 나가는데 한계가 있을 수밖에 없다.

각 지방자치단체의 기금관련 조항 및 기금확보 실태를 보면 1988년 강원도에서 최초로 남북협력기금을 설치한 이래 13개의 광역자치단체와 4개의 기초자치단체에서 748억 5,000만원의 기금을 조성하였다.¹⁷⁵⁾ 특히 경기도의 경우 200억원의 예정액을 초과하여 조성하였으며, 인천시도 200억원을 목표로 기금을 조성하고 있다. 전라남도도 기금 조성을 위하여 시·군·구별로 2,000~3,000만원을 출연하도록 하고 있다. 그러나 경기도와 인천시 같이 상대적으로 대규모의 기금을 조성해 놓은 경우를 제외하고는 사업추진에 어려움이 없을 정도의 기금을 조성해 놓은 지방자치단체는 많지 않은 것으로 나타나고 있다. 또한 북한 개발지원 사업을 추진하고 있으나 기금을 조성하여 놓지 않은 지방자치단체도 있다. 2008년 현재 광역자치단체의 기금조성 현황을 보면 다음과 같다.

<표 V-1> 광역자치단체별 남북교류협력기금 조성현황

지방자치단체	기금조성 규모
서울시	170억원
인천시	30억원
강원도	20억원
경기도	145억원
전라남도	4억원
경상남도	20억원
부산시, 충청북도, 전라북도, 경상북도, 제주도	조성예정
대구시, 대전시, 광주시, 울산시, 충청남도	미조성

175) 통일부, 『2009 통일백서』 (2009), p. 114.

교류협력사업이 정부 지원에 의존하는 것도 재정보호의 걸림돌이 되고 있다. 2003년 이후 통일부는 지방자치단체의 대북 교류·협력사업을 교류·협력과 지원으로 분류하고 있으나, 교류·협력으로 분류된 사업 중 상당수가 실질적으로는 지원인 경우가 대부분이다. 예컨대, 서울의 『평양 아동 대상 밀가루 등 제과원료 지원』(‘05.2)과 『평양 조선암센터 의료장비 지원』(‘06.5), 강원도의 『원산농업기술소 개보수작업』(‘05년 완료)은 교류·협력으로 분류되었으나, 실질적으로는 지원사업이라고 할 수 있다. 이들 지원사업을 추진하기 위해서는 지방자치단체가 충분한 재정을 확보하거나 지방자치단체 내에 교류협력기금을 조성해놓아야 한다. 그러나 재정자립도가 낮은 지방자치단체들이 자금을 확보하는 데는 한계가 있다.

4. 네트워크 평가

북한 개발지원의 정책행위자 네트워크는 앞서서도 살펴보았듯이 다양한 공식적·비공식적 행위자가 참여하고 있으며, 복잡하고 동태적인 관계를 형성하고 있다. 이들 참여자는 북한 개발지원 사업에 직접 참여하기도 하며, 부분적으로 참여하기도 하고, 부분적으로 정보를 제공하거나 재정지원을 하기도 한다. 남북교류협력사업을 통한 북한 개발지원 사업의 성공적인 수행을 위해서는 필수적으로 주요 정책행위자인 지방자치단체와 중앙정부 그리고 민간단체 상호 간의 협력체제가 구축되어야 한다.

가. 정책행위자들의 인식

북한 개발지원 네트워크에 있어서 지방자치단체, 민간단체 그리고 중앙정부 등 각 참여주체들 간에 공식적이며 표면적인 정책목표와 입장에는 큰 차이가 없다. 따라서 이들간의 갈등양상이 표면적으로 크게 나타나거나 문제시 되는 측면은 크지 않다. 다만 내면적인 면에서는 미묘한 입장차가 있으며, 이것이 상반된 견해로 나타나기는 한다. 북한 개발지원 정책행위자들은 모두 “지방의 남북교류협력사업이 남북교류를 활성화시키고 남북 간의 이질감을

극복하며 민족동질성 회복에 긍정적”이라는 입장을 취하고 있다. 현정부도 ‘상생과 공영의 남북관계’를 정책목표로 하고 있으며, 통일부의 공식적인 입장도 지방자치단체를 포함해서 다양한 주체들이 추진하는 남북교류·협력사업이 “남북 주민간 적대감 해소와 신뢰감 구축에 기여하고 전반적인 남북관계 발전에 큰 추동력이 되고 있다”며 이를 계속적으로 추진한다는 계획이다.¹⁷⁶⁾ 지방자치단체들도 북한 개발지원사업이 중앙정부 또는 민간단체 그리고 일부 기업들에게만 해당되는 것이 아니라 지방자치단체들도 중심이 되어 추진할 수 있는 것이라고 판단하고 있으며, 남북 교류의 활성화와 민족동질성 회복에 도움이 될 것이라고 기대하고 있다. 민간단체들의 입장 역시 남북한 교류협력은 한반도의 평화 안정, 나아가 통일을 위해 현실적으로 택할 수 있는 가장 유용한 수단이라고 하여 통일부나 지방자치단체와 크게 다르지 않다.¹⁷⁷⁾

그러나 지방자치단체의 북한 개발지원을 위한 남북교류협력사업의 정책 네트워크를 보면 내면적으로 정책행위자간의 정책목표와 입장 차이에서 갈등의 발생가능성이 존재하고 있다. 먼저 지방자치단체와 중앙정부의 입장 차이를 볼 수 있다. 통일부는 지방자치단체 개발지원사업의 활성화에는 반대하지 않으나, 국내·외 환경 변화 및 대북 전략적 차원에서 사업추진을 제한·규제할 필요가 있으며 이 역할을 정부가 맡아야 한다는 입장이다. 특히 정부는 많은 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 앞 다투어 북한 개발지원을 추진하는 것에 대해 부정적인 입장이다. 따라서 지방자치단체를 협력사업자로 승인하지 않고 있으며, 지방자치단체에 대한 직접적인 재정지원 역시 부정적인 입장이다. 결국 통일부가 지방자치단체가 독자적으로 북한과 직접 교류하는 것에 대해서도 반대하고 있으며, 직접적인 재정지원에 대해서도 부정적인 입장을 취하는 것도¹⁷⁸⁾ 이러한 우려가 작용한 것으로 보인다.

반면 지방자치단체들은 대부분 북한 개발지원에 적극적인 입장을 취하면

176) 남북 사회문화교류에 대한 통일부의 입장. 통일부 인터넷 홈페이지 (<<http://www.unikorea.go.kr/KUL/KUL010103.jsp>>).

177) 양현모·서원석·은재호·강동원, 『대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석』, p. 134.

178) 이같이 통일부가 지방자치단체가 교류협력사업을 통해 직접 북한 개발지원사업을 수행하는 것에 대해 부정적인 입장을 견지하는 데는 다음과 같은 이유가 있다. 첫째, 지방자치단체들이 경쟁적으로 남북교류협력사업을 추진할 경우 정부가 이를 조정통제하기 어렵다는 것이다. 둘째, 만약 모든 지방자치단체가 독자적으로 사업을 추진할 경우 중앙정부와 지방의 갈등이 발생할 수 있으며 나아가 국내외적 상황에 따라 전략적으로 대응해야 하는 대북통일정책에 있어서 북한에 대한 전략적 대응이 어려워질 수 있다는 것이다. 위의 책, p. 135.

서 통일부의 입장에 반대하고 있다. 지방자치단체들은 북한 개발지원 사업이 민족동질성 회복과 한반도 평화정착에 기여하고 있는 사업으로서 더욱 확대할 필요가 있다고 강조하며 통일부의 입장에 대해서 반대의견을 보이고 있다. 나아가 정부가 지방 차원에서 추진되는 개발지원이 지방자치단체가 주체가 되어 추진하는 사업이라는 점을 인정하지 않고 있으며, 단지 민간단체가 추진하는 사업 정도로 판단하고 있다고 비판한다. 또한 지방자치단체의 북한 개발지원은 결과적으로 정부의 대북정책에 동참하는 것이기 때문에 지방자치단체가 직접 사업을 추진할 수 있도록 하여야 한다고 요구하고 있다. 또한 지방자치단체가 추진하는 개발지원에 정부는 좀 더 적극적인 자세로 지방자치단체를 지원하여야 한다고 주장하고 있다.

둘째, 지방자치단체와 공동으로 개발지원을 추진하는 민간단체의 정책목표와 입장도 기본적으로는 지방자치단체와 비슷하다. 전국적 차원에서 대북 사업을 추진해 왔던 민간단체들은 기본적으로 북한 개발지원을 한반도의 평화와 안정, 나아가 통일을 위한 최선의 현실적 수단으로 보고 있다. 따라서 사업의 확대는 물론 개발지원은 중앙정부가 독점할 사항이 아니며 지방자치단체나 민간단체들이 활발히 참여하여야 하고 정부가 이를 적극적으로 지원하여야 한다는데 지방자치단체와 비슷한 입장이다.

그러나 지방자치단체들이 주장하는 지방자치단체에 대한 협력사업자 승인과 기금 지원에 관한 문제에 대해서는, 만약 지방자치단체가 협력사업자 승인과 기금지원을 받게 될 경우 지방자치단체들이 민간단체를 제외하고 독자적으로 사업을 추진할 가능성 때문에 유보적인 입장이다. 또한 북측과 직접 접촉하는 자신들이 사업을 주도하려 하며, 북한의 요구사항에 대해 가능하다면 북측의 의견을 수렴하여 사업을 일단 성사시키려는 경향이 강하다. 이밖에도 지방자치단체가 나서는 절차가 복잡하고 불편할 경우가 많아 사업 추진에 제약이 된다고 생각한다.

반면 지방자치단체는 자신들이 사업의 실질적 주체인 만큼 자신들이 사업을 주도해야 한다고 생각하며, 법적·제도적 제한과 여론의 통제를 의식하지 않을 수 없기 때문에 사업의 성사에만 몰두할 것이 아니라 북한이 제시·요구하는 사항을 거부할 필요도 있다는 입장이다. 또한 지방자치단체가 사업과정에서 나서는 것은 절차를 복잡화 시키는 것이 아니라 오히려 민간단체가 행정

절차나 법령을 제대로 이해하지 못하여 생기는 어려움이 있다고 생각한다.

다행인 것은 각 주체들 간의 내면적인 입장차이가 존재함에도 불구하고 갈등으로까지 확대되지는 않고 큰 문제 또한 발생되지 않고 있다는 것이다. 그 이유는 일차적으로 관련 정책행위자들이 현실을 인정하고 이에 순응하고 있기 때문이다. 지방자치단체의 경우 협력사업자가 될 수 없으며 기금 지원도 받지 못하는 상황에서 민간단체를 통하지 않고서는 사업을 추진할 수 없기 때문에 민간단체의 의견을 적극 수렴할 수밖에 없다. 민간단체 역시 지방자치단체에서 제안하는 사업은 큰 재정적 부담 없이 사업을 추진할 수 있고 결과적으로 민간단체의 역량을 강화할 수 있는 기회라고 판단하고 있기 때문에 지방자치단체와의 협력을 유지하면서 사업이 추진되도록 하고 있다. 결과적으로 현재 지방자치단체 북한 개발지원은 관련 정책행위자의 입장 차이에도 불구하고 기본적으로 이해관계가 일치하기 때문에 큰 무리 없이 사업이 추진되고 있는 것이다. 다만 각 주체들 간의 정보교류나 협력이 만족할만한 수준에서 이루어지고 있지 않다는 것은 문제로 지적할 수 있다.

나. 네트워크의 특성과 문제점

앞에서도 살펴보았듯이 북한 개발지원과정에는 다양한 정책행위자들이 참여하고 있으며, 이들 간의 관계와 네트워크 또한 다양한 형태를 보이고 있다. 가장 긴밀하게 상호작용을 하여야 하는 행위자가 정부와 지방자치단체인데 정부는 지방자치단체를 대신해서 사업을 추진하는 민간단체에게 재정적 지원을 하고 이를 사후 평가하는 것 이외에 특별한 기능을 담당하지 않고 있다. 지방 차원에서 추진되는 북한 개발지원에 있어 지방자치단체 간의 네트워크 또한 중요하나, 활발한 상호작용은 이루어지지 않고 있다. 그동안 지방자치단체 간 협력체제 구축의 필요성이 제기되었으며, 그 결과 2006년 지방자치단체 간 협력과 정보공유 및 중앙정부와의 협조체제를 강화하기 위해 ‘지자체남북교류협의회’를 구성하였다. 그런데 기대와는 달리 실제로 활발히 운영되지 못하고 있으며, 현재 그 의미가 퇴색된 상태인 것으로 평가되고 있다. 오히려 지방자치단체 간에는 사업 추진에 관한 경쟁이 심해지고 있으며 이러한 갈등과 경쟁이 심화되면서 사업의 효율성과 효과성 저하의

위험성도 커지고 있다.¹⁷⁹⁾

개발지원 참여자중 가장 긴밀한 상호작용을 갖는 행위자 관계는 지방자치단체와 민간단체인데, 지방자치단체는 전반적인 방향을 설정하고 행위자간의 조정을 담당하는 역할을 함으로써 네트워크상의 중심에 위치하고 있다.¹⁸⁰⁾ 그런데 경기도와 경상남도의 경우와 같이 지방자치단체와 민간단체가 네트워크에서의 역할에서 상반된 대조를 이루는 형태도 등장하고 있다.

경기도의 경우 남북 공동벼농사 협력사업에서 경기도가 네트워크의 중심에서 농업기술원과 경기도의 농업전문가의 협력을 통해 추진하였던 반면, 경상남도에서는 민간단체인 (사)경남통일농업협력회가 중심이 되어 농업기술원과 대학교수 등 전문가의 협력을 구하여 사업집행을 하고 있다. 한편 (사)경남통일농업협력회는 북한의 장교리 소학교 건립사업을 위한 기금조성에서도 주도적인 모금활동을 하면서 소학교 건립기금 조성을 위해 설립된 남북어깨동무한마음회의의 모금지원을 받고 창원 KBS의 홍보를 지원받았을 뿐만 아니라 지역의 바르게살기협의회, 민주평화통일자문회의, 지역기업인을 통한 모금운동으로 19만 2천명이 참여하여 9억 8천 7백만원을 모금하였다. 여기에 통일부에서 1억원을 지원받았다는 점은 민간단체가 네트워크에서 중심적 역할을 수행할 수 있다는 것을 보여주고 있다.

지방자치단체의 전문성 문제를 민간단체와의 협력네트워크를 통하여 보완하는 것도 긍정적인 측면의 특성이라고 할 수 있다. 전문성이 부족한 지방자치단체들이 북한과의 접촉에 대한 경험과 노하우가 축적되어 있고, 또한 수시로 민간단체간 정보교환을 함으로써 전문성을 향상시키고 있는 민간단체들로부터 지원을 받고 있다. 민간단체의 전문성 발휘와 관련된 대표적인 사례가 (사)경남통일농업협력회의 남북 공동농업 협력사업이다. (사)경남통일농업협력회는 그 구성원이 농업자재상, 육묘장사업자, 농민들로 구성되어 있어 원래 농업기술력을 가지고 있기 때문에 북한에 농업기술을 전수하고, 수시로 북한에 왕래하면서 농작을 지도할 수 있는 인적 구성을 가지고 있다.

이렇게 다양하게 형성되는 북한 개발지원 네트워크에서 긍정적인 특성들

179) 위의 책, pp. 169~170.

180) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, pp. 98~99.

도 있지만 반대로 문제점들도 나타나는데, 이를 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 각 주체들 간의 북한 및 개발지원에 관한 정보교류가 활발하고 원활하게 이루어지지 못했다는 점이다. 지방자치단체의 북한 개발지원이 체계화 또는 실질화되기 위해서는 북한에 대한 광범위하고도 정확한 정보의 획득이 기본전제라 할 수 있다 그럼에도 불구하고 북한관련 정보를 체계적으로 확보, 관리 및 공급하는 전담기구가 존재하지 않아서 관련사업을 추진하는 모든 지방자치단체들이 정보부족의 어려움을 겪고 있는 실정이다.¹⁸¹⁾

특히 지방자치단체와 중앙정부의 정보교류나 협력이 제대로 이루어지지 못함으로써 초기 교류협력과정에서 지방자치단체가 충분한 정보에 기반하지 못하고 서둘러 사업을 추진함으로써 실행의 어려움이나 실패를 가져왔다. 2000년 지방자치단체들의 대북교류협력이 가능해진 이후 많은 지방자치단체들이 사업추진의 의욕은 가졌지만 사업분야, 사업의 추진과정 그리고 대상 지역 등에 대한 정보도 없었으며 자체적으로 관련 정보를 수집할만한 능력도 없었다. 더군다나 북한과 접촉하기 위하여 어디를 통해야 하는지도 잘 모르고 있었다. 그러다보니 사업을 추진하고자 하는 지방자치단체들은 북한과 접촉·교류경험이 있는 개인과 국내외 사업체 또는 연구단체 등에 의뢰할 수밖에 없었다.

이 과정에서 일부 지방자치단체의 경우 기관장과 친분이 있는 인사 또는 북한과 교류경험이 있는 국내외 기관을 통해 북한의 의사를 타진하고 이후 사업중개를 의뢰했다. 이때 많은 경비가 소요되는 것은 아무런 결과를 얻어 내지 못하는 경우는 물론, 심지어 사기를 당하는 경우도 발생했다.¹⁸²⁾ 이와 같은 문제의 원인은 그동안 북한과의 교류가 중앙정부 주도로 진행되다보니 지방자치단체는 북한에 대한 정보나 적절한 접촉창구를 확보하기 어려웠는데서 찾을 수 있다. 더구나 중앙정부가 지방자치단체의 대북교류협력사업 추진과정에서 규제와 통제에 치중하고 지방자치단체에 북한에 대한 정보를 제공해 주거나 북한의 대남사업기관과 적극적으로 협상하여 연결해주는 역할을 수행하지 못하였다.

지방자치단체는 2003년 이후 민간단체와의 협력과 네트워크를 통해 북한

181) 금창호 외, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』, pp. 85~86.

182) 양현모·서원석·은재호·강동원, 『대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석』, p. 135.

개발지원에 관한 정보능력과 역량을 확보해 나갈 수 있었다. 2003년 통일부는 지방자치단체가 직접 북한과의 교류협력사업을 추진하지 못하고 민간단체를 통해서만 가능하도록 하였다. 북한 개발지원을 위해 필요한 북한정보나 대북사업절차 등에 관한 정보가 사업경험이 많고 북한에 왕래가 잦았던 민간단체에 비하여 상대적으로 부족하였던 지방자치단체는¹⁸³⁾ 민간단체들과 협력관계를 형성하면서 정보를 의존하였다. 이 과정에서 민간단체가 축적하고 있었던 교류협력과 관련된 노하우를 전수받을 수 있었다. 북한의 대남사업 전략, 북한의 대남창구 현황, 북한 인사와의 협상과정에서 유의해야 할 사항 등에 대한 다양한 정보를 획득할 수 있었다. 이에 따라 지방자치단체도 민간단체의 도움 없이도 독자적으로 교류협력을 추진할 수 있는 정보와 역량을 축적할 수 있었다.

둘째, 재정적 부분에 있어서도 중앙정부와 지방자치단체의 네트워크는 제대로 작동하지 못하였다. 북한 개발지원에 소요되는 예산에 대해 지방자치단체는 남북협력기금의 지원을 요청하는데 반하여 중앙정부는 기금사용을 지방정부에 까지 지원하는 것은 바람직하게 생각하지는 않았다.¹⁸⁴⁾ 물론 현재 북한 개발지원에 소요되는 경비는 기본적으로 지방자치단체에서 부담을 하면 일부는 매칭펀드 형식으로 남북협력기금에서 지원되고 있다. 그러나 국민들이 공감하고 상호 이익이 되는 인도적 지원에 한하여 기금의 일부를 지원한다¹⁸⁵⁾고 하여 모든 사업에 대하여 남북협력기금에 의한 재정지원이 이루어지는 것은 아니다. 따라서 지방자치단체는 중앙정부의 재정지원보다는 자체 재원이나 기금조성을 통하여 북한 개발지원 사업을 추진하고 있는 실정이다.

셋째, 북한 개발지원 네트워크 구조의 폐쇄성으로 인해 일부 민간단체들만이 여러 사업에 중복적으로 참여하는 문제가 나타나기도 한다. 2007년도 ‘우리민족서로돕기운동본부’가 경기도와 전라북도의 남북교류협력사업에 중복 참여했던 사례, ‘우리겨레하나되기운동본부’가 부산시와 울산시의 사업에 중복 참여했던 사례가 그 대표적 사례라 할 수 있다. 이로 인해 결과적으로 다른 단체의 참여를 제한하는 결과를 낳게 되며, 이 경우 사업의 효율성과

183) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 95.

184) 전신욱, “지방정부의 남북교류협력 활성화 방안,” p. 46.

185) 황일봉, “남북교류협력과 지방자치단체의 역할,” p. 182.

효과성에는 물론 그 공정성에도 문제가 제기될 가능성이 크다.

북한 개발지원에 참여하는 민간단체들의 자율성도 문제가 된다. 많은 민간단체들이 북한과의 교류과정에 참여하고 있고, 대북지원사업자로 지정된 단체도 61개에 이르고 있으나 지방자치단체가 주도하는 북한 개발지원 과정에 참여하는 민간단체는 많지 않다. 현재 지방자치단체와 네트워크 관계에 있는 민간단체는 우리민족서로돕기운동본부, 우리겨레하나되기운동본부, 남북어린이어깨동무, 평화의 숲, 남북강원도협력협회, 전남도민남북교류협회의회, 남북협력제주도민운동본부 등 약 15개 정도로 이들 민간단체는 지방자치단체와 공동으로 북한 개발지원사업에 참여하고 있다.¹⁸⁶⁾ 그런데 이들 단체 중에는 지방자치단체에서 대북교류·협력사업을 위해 인위적으로 설립한 단체들로서 엄밀한 의미의 민간단체로 보기에는 어려운 단체가 포함되어 있어 실질적인 민간단체는 많지 않은 형편이다.

민간단체는 두 가지 형태로 나누어진다. 현재 남북교류 로컬 거버넌스에서 역할을 하는 민간단체는 조직화에 있어서는 자발적 조직화와 의도적인 조직화로 구분되어 질 수 있다. 우리민족서로돕기운동본부, 우리겨레하나되기운동본부, 경남통일농업협력회와 같은 민간단체들은 순수한 민간단체로 자발적 조직화가 이루어진 경우이고, 남북강원도협력협회, 전남도민남북교류협회의회, 남북협력제주도민운동본부의 경우에는 지방자치단체에서 대북 교류·협력사업을 위해 의도적으로 신설한 민간단체이다. 이와 같이 지방자치단체가 의도적으로 민간단체를 설립하게 되는 이유는 북한 당국에서 지방자치단체와의 직접적인 접촉을 기피하기 때문에 북한측과의 원활한 접촉을 위한 수단으로 민간단체를 이용할 수밖에 없기 때문이다. 그러나 이들 기관들은 지방자치단체에 종속됨으로써 민간단체로서의 자율성은 발휘하지 못하게 된다.

5. 지방자치단체와 북한 간의 관계

지방자치단체의 북한 개발지원에 있어서 남한내 정책행위자들 간의 역할

186) 양현모·서원석·은재호·강동원, 『대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석』, p. 148.

과 네트워크뿐만 아니라 북한과의 관계 또한 무엇보다도 중요한 요소이다. 북한 개발지원의 성사여부는 남북간의 공동합의로써 결정되는 사안으로서, 최종적으로 북한의 수용의사 여부에 달려 있기 때문이다.

본격적인 개발지원이 이루어지기 시작한 2005년 이전의 상황을 보면 지방자치단체의 대북 사업에 대해 북한의 자세는 일반적으로 소극적이었다. 또한 중앙정부에서 염려하듯이 남한의 지방자치단체를 직접적으로 상대하지 않으려는 경향도 있었다. 실제 남북교류협력사업이 추진되기 시작한 초기단계에 많은 사업들이 무산된 데에는 북한의 무관심과 소극적인 자세가 주요 원인으로 작용하였다.¹⁸⁷⁾ 사업을 추진하려는 남한 지방자치단체에게 지원성 대가를 무리하게 요구함으로써 사업의 진전에 악영향을 주기도 하였다. 북한은 남북지방자치단체간 교류·협력사업 내용 중 남한을 방문하는 사업에는 소극적인 태도를 보이면서, 남한 지방자치단체의 방북을 선별적으로 허용하며 방북 조건으로 현물을 요구하였다.¹⁸⁸⁾ 더군다나 남한 지방자치단체의 대북 지원사업에 있어서도 지원사업 자체보다는 사전 실무접촉을 위한 방북조건으로 현물을 요구하는 경우도 종종 있었다. 남한 지방자치단체들도 경쟁적으로 사업을 추진하다보니 여러 지방자치단체를 놓고 현물지원 등을 요구하면서 경쟁을 부추기고 저울질하는 태도를 보임으로써 남한 지방자치단체의 대응을 어렵게 하였다.

이러한 어려움에도 불구하고 초창기의 남북교류협력은 남한의 지방자치단체와 북한과의 관계를 정상화하고 신뢰를 바탕으로 개발지원이 원활히 추진될 수 있는 토대가 되었다. 비록 이러한 교류가 개발지원 차원에서 이루어진 것은 아니지만 이러한 경험을 토대로 개발지원으로 발전하는데 긍정적인 영향을 준 것은 부인할 수 없다. 경남과 경기도의 사례는 그동안의 남북교류가 남북간의 관계발전을 통하여 북한의 변화를 이끌어냈으며, 교류협력사업이 개발지원으로 전환되는 것은 물론 원활히 추진되는데 도움을 주었음을 보여준다.

경남이 북한 개발지원을 추진하는 과정에서 새로운 아이템이 제기되어 의제

187) 김영윤, “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제,” p. 42.

188) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 56.

화되는 과정에서 북한측이 의제제기를 하는 경우가 있었다. 그 대표적인 것이 2007년 추진된 건평 400평 규모(교실 10개와 교무·과학·음악·미술실 등과 강당, 운동장, 체육시설 등 부대시설)의 장교리 소학교 건립이다. 북한에서 남북측 당사자들이 협의를 진행하는 과정에서 북측이 농업교류는 어느 정도 착근되었으니 이제는 교류를 넓혀 소학교를 하나 지어달라고 요구하였다.

경기도의 사례도 인도적 지원 등 남북교류협력사업이 남북간의 신뢰를 형성함으로써 결국 개발지원 과정에서 북한의 적극적인 반응을 이끌어내는 토대가 되었음을 보여주고 있다. 북한은 2005년 평양시 외곽 룡성지역에서 진행된 3ha의 벼 시범재배의 성과에 크게 만족하여 2006년부터 곧바로 100ha 규모로 확대할 것을 제안하였다. 원래 경기도의 계획은 매년 시험재배면적을 조금씩 확대해 4년 후에 100ha로 확대하려던 것이었던 만큼 북한의 제의는 경기도로서는 부당스러운 것이었다. 이렇게 북한이 개발지원 사업에 적극적으로 대응할 수 있었던 것은 경기도가 2004년 4월 용천역 폭발사고때 긴급구호 의약품을 신속하게 지원함으로써 쌓았던 신뢰가 바탕이 된 것으로 볼 수 있다. 평양 당곡리 현대화 사업에 있어서도 북한은 리 주민들과 직접 사업 계획을 수립하고 집행하며, 당곡리 사업을 시범모델로 하여 북한 전역으로 확산시키고 싶다는 의지를 표명하기도 하였다.

경상남도과 경기도의 사례는 그동안 남북 간의 교류에 대하여 소극적이었던 북한의 태도에 큰 변화가 있었음을 보여주는 것이다. 현재 북한의 태도는 남북교류협력사업이 추진되기 시작하였던 2000년대 초반의 소극적이고 일방적인 태도에서 벗어나, 남한의 개발지원을 적극적으로 수용할 가능성이 있음을 보여주고 있다. 북한 개발지원에 있어서 남한 지방자치단체와 북한의 관계는 초창기에 비하여 많이 발전되었다고 평가할 수 있다. 그러나 아직도 제도적인 측면과 체제적인 측면에서 몇 가지 한계를 내포하고 있다.

현재 남한은 지방자치제도를 시행하고 있어 지방자치단체들이 독립적인 법인격을 가지고 독자적으로 지역에 필요한 사업을 추진할 수 있다. 그러나 중앙집권체제를 유지하고 있는 북한의 지방은 남한과 같은 지방자치단체가 아니라 단순한 지방행정단위로서 개발지원의 창구가 될 수 없을 뿐만 아니라 이를 전달하는 독립적 창구도 존재하지 않는다. 따라서 북한 개발지원을 위하여 남한의 지방자치단체가 접촉하는 북측기관은 조선아시아태평양평화위

원회(아태), 민족경제연합회(민경련), 민족화합협력연합회(민화협) 등 3개 기관이 된다. 이들 3개 기관은 경제교류의 경우 민경련이, 비경제교류의 경우 민화협이 그리고 포괄적인 관장은 아태가 주로 북한의 창구역할을 수행하고 있다.¹⁸⁹⁾

지방자치단체 북한 개발지원의 상대가 되는 민화협이나 민경련, 명승지개발총국 등은 북한의 지방정부가 아닌 중앙정부로서 특히 통전부의 통제 하에 있다. 민화협은 통전부 소속 인력으로 구성되어 있으며, 민경련은 내각 소속이지만 위장단체라고 할 수 있고, 명승지개발총국 역시 관광총국 산하이지만 실질적인 대남정책이나 남북관계 사안을 결정할 권한을 가지지 못하고 통전부의 지시를 따르게 된다.¹⁹⁰⁾ 따라서 북한의 통전부가 사전에 시나리오를 만들고, 민화협·민경련·명승지개발총국 등이 이를 바탕으로 남한과 접촉하여 사업계약을 체결하며, 그 이하 개별기관이나 사업장은 체결된 대로 단순히 사업을 시행하는 구조라고 할 수 있다.¹⁹¹⁾ 결국 북한 개발지원과정에서 남한의 지방자치단체는 북한의 지방행정기구로서 지방인민회의나 지방인민위원회가 아닌 중앙정부나 통전부를 상대하는 형태가 된다.

이러한 구조는 이들 세 기관에 대한 정보를 가지고 있지 못한 지방자치단체의 북한 개발지원을 더욱 어렵게 만든다. 지방자치단체의 북한 개발지원이 정부간 접촉의 성격을 띠고 있음에도 불구하고 북한이 이를 제한적으로 운영하는 등 접촉창구가 제도화되어 있지 않아 각 지방자치단체는 대북 접촉창구를 확보하는데 어려움을 겪고 있다. 따라서 대북 사업 기업이나 민간단체에 요청하거나 중국을 통해 중개를 요청하는 경우가 허다하다. 문제는 이렇듯 대북접촉창구가 제도화되지 않은 상황에서 이루어지는 개별적 대북접촉이 과다경쟁, 중간 브로커의 횡포가능성 등 부작용을 야기한다는 것이다.

결국 북한의 지방정부를 대상으로 진행되어야 할 개발지원 사업에서 남한의 지자체가 북한의 지방정부와 직접 접촉하는 기회뿐만 아니라 북한의 다양한 행위자들과 접촉하고 교류의 폭을 넓히는데도 한계가 있었다. 또한 개발지원의 대상이 되는 지역을 방문하는 경우도 드물었으며, 개발지원의 내용,

189) 전신욱, “지방정부의 남북교류협력 활성화 방안,” p. 44.

190) 양현모·강동원, “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로,” pp. 203~204.

191) 최진욱·임순화·강동원, 『북한의 국가-사회관계와 통일정책 거버넌스』 (통일연구원, 2008), p. 105.

지원물자의 분배 등이 북한의 중앙당국에 의하여 결정됨으로써 북한 주민들의 삶의 질 향상이나 주민들의 변화를 유도하는데 어려움이 있다. 이렇게 실질적 의미에서의 지방간 개발지원이라고 할 수 없는 형태가 이루어지는 것은 북한의 하급기관이 중앙기관에 예속되어 통일적인 지도를 받기 때문이다.¹⁹²⁾ 독일에서도 이와 비슷한 문제로 어려움을 겪은 경험이 있다.

192) 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 94~95.

제 6 장

지방자치단체 북한 개발지원 전략 및 체제구축 방안

지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 제도연구



제6장

지방자치단체 북한 개발지원 전략 및 체제 구축 방안

1. 개발지원의 목표와 원칙

지방자치단체는 북한 개발지원 사업을 추진하는 목적을 분명히 해야 한다. 추구하는 목표가 명확하게 제시되어야 구체적인 세부목표나 사업방향이 도출될 수 있기 때문이다. 현재 지방자치단체가 대북 교류·협력사업 형식으로 실시하고 있는 북한 개발지원 사업을 통해 달성하고자 하는 궁극적인 목표는 다가올 통일시대를 대비한 통일기반의 조성이라고 할 수 있다.¹⁹³⁾ 구체적으로는 남북한 간 사회적·문화적·경제적 이질성 극복을 통해 민족동질성을 회복하고, 경제난과 식량난으로 인한 북한 사회 내의 인도주의적 문제를 해결하고, 민족의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모함으로써 민족공동체를 형성하는 것이다. 그러나 북한 개발지원의 여러 사업분야와 유형 중에서 대규모 경제지원과 같이 막대한 예산을 소요하는 사업은 지방자치단체 수준에서 한계가 있기 때문에, 실질적으로는 동질성 회복작업이 지방자치단체로서는 가장 적합하고 절실한 과제라고 할 수 있다.¹⁹⁴⁾ 이러한 측면에서 본다면 향후 북한 개발지원의 목표는 북한의 경제사회개발을 통한 북한 주민의 삶의 질 향상, 환경보호를 통한 한반도 전체 차원에서의 지속가능한 발전에 기여, 민주주의 인권 등 인류 보편적 가치 실현¹⁹⁵⁾ 등을 예로 제시할 수 있다.

국제사회에서 인정받고 있는 포괄적 개발틀(Comprehensive Development Framework, CDF)은 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위해 다음과 같은 기본

193) 최용환·김영수·박성호, 『경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구』, p. 59.

194) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 19.

195) 이종무, “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행과제와 추진방법,” p. 39.

방향과 원칙을 설정해놓고 있다. 개도국의 자립노력과 주인의식(오너십) 강조, 구체적 목표설정과 결과증시형 사업추진, 소득분배·인간개발·바람직한 통치 등 포괄적 접근법, 원조국 및 관련기관·NGO·민간부분들의 파트너십 확대, 장기적 관점에서의 사업추진 등을 강조하고 있다. 사실 이런 원칙은 북한 개발협력을 추진하는 과정에서 필요한 원칙이기도 하다. 다만 북한이 처한 지금의 특수성을 감안하면 이런 원칙들을 기계적·도식적으로 적용하기에는 한계가 있어 보인다.¹⁹⁶⁾ 이를 참고로 지방자치단체 북한 개발지원의 목표를 시간적 차원으로 구성해 보면 단기적 목표는 북한의 발전과 변화이며 장기적 목표는 통일에 대한 기여가 될 수 있다.

좀 더 구체적으로 보면 북한 개발지원의 목표는 단기적으로는 식량난 해결과 빈곤의 퇴치 그리고 중장기적으로는 지속가능한 개발에 맞춰져야 한다. 이를 위해 단기적으로는 북한 협상파트너와의 신뢰관계를 유지하면서 접촉 창구를 계속유지하면서 개발협력을 지속해 나가는 것이다. 대내적으로는 도민과 의회의 동의와 협력을 이끌어 낼 수 있어야 한다.¹⁹⁷⁾ 중기적으로는 북한의 특정지역을 중심으로 다양한 분야의 개발협력을 추진해 나가는, 사업의 폭과 질을 확대·심화시키는 것이다. 그리고 장기목표로는 북한의 특정 지역과 실질적인 교류관계를 맺고, 지방간 개발지원을 통하여 민족동질성을 회복하여 통일에 실질적으로 기여하는 것이다.

각 지방자치단체가 개발지원의 토대가 되는 조례에서 밝히고 있는 목표도 궁극적으로는 민족동질성의 회복과 통일에의 기여라고 할 수 있다. 점진적으로 북한의 변화와 발전을 유도하고 궁극적으로는 통일 과정에서의 충돌 완화와 통일 이후의 후유증을 극소화 시키는 것이라고 하겠다. 따라서 북한 개발 지원은 원칙도 이와 같은 목표를 구체화 시킬 수 있는 하위목표로서의 의미를 가질 필요가 있다. 이때 또 하나 고려해야 할 것이 분단국에서 지방간 교류협력의 추진 과정에서 발생 가능한 문제점의 예상과 대응이다.

북한 개발지원을 위한 남북 지방정부간 교류협력 과정에서 나타날 수 있는 문제점으로는 첫째, 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등 가능성이 있다. 개발 지원의 내용과 그 추진방법을 둘러싸고 중앙정부와 지방자치단체간의 의견

196) 임을출, 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제』, pp. 13~14.

197) 최용환·김영수·박성호, 『경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구』, pp. 66~67.

차이로 인한 갈등이 제기될 수 있다. 독일의 경우에서도 지방자치단체 동서독 교류과정에서 중앙정부와 지방자치단체의 의견 차이와 갈등이 문제점으로 표출된 바 있다.¹⁹⁸⁾ 한국에서는 이를 둘러싼 갈등이 심각하게 표출되고 있지는 않지만 개발지원이 활성화될 경우 국가적 일관성을 유지하려는 중앙정부와 자율권을 주장하는 지방자치단체 간에 갈등이 발생할 가능성을 배제할 수 없다.¹⁹⁹⁾ 둘째, 교류협력이 국익 전체에 부합되지 않을 수 있다는 것이다. 지방정부가 특정지역 또는 자치단체장의 과시행정으로 상대 지방정부와 교류협력 사업을 추진할 경우 중앙정부가 목표로 하는 동질성회복, 민족경제의 균형적 발전, 사회주의 체제의 변화유도 등에 부합되지 않을 수 있다. 이러한 사례는 구서독에서도 나타났다.

이상과 같은 사안을 고려할 때 북한 개발지원에서 적용해야 할 기본적인 전략방향과 원칙을 모색해 보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 북한 개발지원은 정부의 통일정책 방향 및 국익과 일치해야 한다.²⁰⁰⁾ 지방자치단체의 북한 개발지원은 중앙정부와 별도의 차원에서 독자적인 정치기능과 대외협상 권능을 가진 지방자치단체에 의해 이루어지는 것이기는 하나 특정 지방의 이익과 협력만을 목적으로 추진되는 것이 아니라, 결국 국가발전의 도움이 되는 방향으로 추진되어야 한다는 것이다.²⁰¹⁾ 따라서 중앙정부와의 긴밀한 협조를 전제로 중앙정부 차원의 종합적인 대북정책 틀 속에서 추진되어야 한다.²⁰²⁾

남북한을 둘러싼 국제환경과 정부차원의 환경변수에 상대적으로 적은 영향을 받으면서 추진될 수 있는 사업인 것은 분명하다. 그러나 동시에 중앙정

198) 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』, p. 327.

199) 개발지원과 관련하여 발생한 문제는 아니지만 이미 중앙정부와 지방정부간의 불협화음이 발생한 사례가 있다. 정부는 남북 지방간의 자매결연이 그 성사 가능성이 적고 추진과정에서 많은 문제점이 나타날 수 있다고 판단하고 당분간 남북간 자매결연을 자제할 것을 권고하였다. 그러나 많은 지방자치단체들은 남북간 자매결연을 추진하겠다는 의사를 밝히고, 실제 성사가 되지는 않았지만 이를 추진한 사례도 있다.

200) 이 의미는 당연히 지방자치단체의 북한 개발지원 목표는 기본적으로 중앙정부의 목표와 일치조화되어야 한다는 것을 의미한다. 중앙정부의 대북정책의 목표는 한반도 평화증진과 남북 공동번영의 실현 및 동북아 공동번영의 추구이다. 남북 교류협력사업을 통해 민족의 동질성을 회복하고 상호 이익을 추구하며, 그러한 과정이 심화되는 가운데 한반도 평화를 정착시키고 남북과 동북아의 공동번영을 실현한다는 것이다. 조동호, “지방자치단체의 남북교류협력사업 문제점과 합리적 추진방안,” pp. 747~748.

201) 양현모, “동서독 지방자치단체간 교류사례 및 그 함의,” 『지방의 국제화』 (한국지방자치단체국제화재단, 2004), p. 717.

202) 채경석, “남북한 지방자치단체의 교류협력에 관한 탐색연구,” 『정치정보연구』, 제7권 2호 (2004), p. 75.

부에 집중되었던 남북 교류 채널의 다양화와 중앙정부 차원에서 달성하기 어려웠던 분야의 성과를 달성할 수 있다는 의미도 포함하고 있다. 이것은 지방자치단체가 북한의 발전에 기여함으로써 궁극적으로 통일비용을 절감하고 통일과정과 후의 후유증을 감소시킴으로써 남북한 통합에 도움을 줄 수 있다는 것을 의미한다. 결국 지방자치단체의 북한 개발지원이 남북 간의 화해·협력 분위기의 조성과 더불어 통일에 대한 기여라고 한다면 중앙정부가 지향하는 통일정책 및 기조와 일관되어야 한다. 구체적으로는 개발지원의 분야나 형식도 큰 틀에서는 정부의 정책기조와 동일선상에서 추진되어야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 북한과의 관계발전 단계에 맞추어 점진적·단계적으로 개발지원이 추진되어야 한다. 지방자치단체 북한 개발지원의 초기 사업내용과 형식은 실현 가능하고 남북간의 신뢰를 형성할 수 있는 분야에서 출발해, 그 이후 남북간에 신뢰가 형성되고 나면 점차 그 분야나 형식을 발전시켜 나가야 한다.

셋째, 실질적 개발효과가 있는 분야를 기반으로 사업의 영역을 점차 확대하는 것이 필요하다. 2005년 이후 개발지원이 본격적으로 추진되면서 사업영역의 다각화가 이루어진 것은 사실이다. 예를 들어 기존에 주를 이루었던 농축산업 영역에서의 지원뿐만 아니라 식품생산, 병원 및 의약품 생산공장 건설 등의 다양한 분야로 발전이 이루어졌다. 정부측에서도 북한의 자립능력 제고를 위하여 농업 생산성 향상, 병원 현대화 등의 개발지원을 점진적으로 확대하려는 계획을 가지고 있어²⁰³⁾ 이들 분야의 개발지원은 지속적으로 전개될 필요가 있다.²⁰⁴⁾ 그러나 아직도 북한 주민들이 기본적인 생활을 유지하고 사회를 발전시키는데 필요한 부문의 지원은 이루어지지 못하고 있다. 개발지원 형식으로서의 발전은 이루어졌으나 아직도 그 분야는 먹고사는 문제의 영역에서 크게 벗어나지 못하고 있는바 기타 사회발전을 이룰 수 있는 생산 분야의 개발지원도 이루어져야 할 것이다.

203) 전봉근, “한국의 대북 개발지원 전략과 과제,” p. 62.

204) 이들 분야의 개발지원에 대해 북한도 다른 분야에 비해 적극적으로 수용하는 자세를 보였다. 그러나 농업 개발지원이 비료, 농약, 종자 등 농자재 분야의 지원을 크게 벗어나지 못했다는 평가도 있는 바, 인적교류와 기술지원을 확대할 필요가 있다. 또한 경기도의 당곡리 농촌현대화 사업과 같은 종합적인 프로젝트 개발지원으로의 방향전환도 필요하다.

넷째, 지방자치단체의 북한 개발지원은 단기적 성과 보다는 지속적으로 추진되면서 장기적인 효과를 발할 수 있는 분야에서 진행될 필요가 있다. 급한 성과를 바라기 보다는 점진적인 추진을 통하여 차근차근 북한의 변화와 발전을 유도할 수 있는 접근이 필요하다.

이것은 앞으로의 북한 개발지원 방식을 물적지원 방식에서 한걸음 더 나아가 중장기적인 종합적 개발지원 방식으로의 발전을 모색하는 등 개발지원 방식의 변화를 도모해야 한다는 것을 의미하기도 한다. 지방자치단체의 북한 개발지원이 정부의 대북정책 기조에 영향을 받을 수밖에 없는바 향후 이명박 정부가 추진할 비핵·개방·3000 구상이 북한의 경제, 사회개발을 목적으로 하는 개발지원의 성격이 강하다는 점을 고려할 필요가 있다. 이를 위해 기존의 프로젝트 방식의 지원을 지자체별 프로그램 방식으로 전환하여 남북한 지자체간 협력과 시너지 효과를 제고²⁰⁵⁾할 필요가 있다. 특정 활동을 중심으로 지원하는 것이 아니라 특정 부분이나 지역에 관한 전반적인 정책 또는 개발전략 등 포괄적인 목표를 중심으로 접근하는 것이 요구된다.

한편 지금까지 주를 이루었던 물자나 건물 등의 하드웨어적 접근방식에서 벗어나 소프트웨어적 접근방식을 적용하여 기술지원과 더불어 인적 교류와 지원도 이루어져야 할 것이다. 물적 지원의 효과를 최대화하기 위해서는 수원국의 역량을 강화할 수 있는 사람의 지식과 기술수준의 향상, 그리고 안정적인 제도의 정비가 우선시 되어야 한다. 바로 이러한 측면에서 기술지원의 필요성이 있다.²⁰⁶⁾ 2005년 이후 병원, 농촌, 의약품, 식품생산 등에 대한 개발 지원이 이루어짐으로써 어느 정도 물적 기반형성에 도움을 주었다.²⁰⁷⁾ 그러나 이러한 하드웨어적 지원방식은 외형상 건물은 존재하지만, 실제로 이를 가동할 수 있는 원료가 지속적으로 공급되지 못한다는 한계가 있다. 또한 남한의 지속적인 지원이 없이는 이를 지속해 나가는 것은 물론 발전과 자립을 추구하는데 한계가 있다. 따라서 앞으로의 개발지원은 북한 스스로가 자생력을 제고할 수 있는 방향으로 전환하는 것이 필요하다.

어느 한쪽의 일방적인 지원과 수혜가 아니라 남북한 모두가 윈윈

205) 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의 수준과 북한을 위한 교훈』 (서울: 해남, 2007), p. 88, 93.

206) 임을출, 『북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제』, p. 16.

207) 경기도의 농업교류나 영농단지 조성, 강원도의 산림병충해 방지, 제천시의 사과농원 조성 등은 부분적으로 인적교류와 동시에 기술지원이 이루어진 사례라고 할 수 있다.

(win-win)할 수 있는 사업방식과 내용을 적용해야 한다. 단기적으로 그 대상이 될 수 있는 것이 기술지원이다. 기술지원은 자연스럽게 인적 교류를 동반하게 됨으로 개발지원의 효과를 극대화 시킬 수 있다. 독일의 경우 인적 교류를 통한 변화달성에 성공하였으며, 궁극적으로 사회적 변화는 인적·정신적 측면의 변화를 목표로 한다는 점을 고려할 때 인적 교류의 확대는 필수적이라고 할 것이다.

다섯째, 참여의 원칙이 적용되어야 한다. 북한 개발지원 과정에서의 참여는 각 주체들 간의 효율적 협력관계를 의미하며, 개발의 효과성을 높이는 역할도 하게 된다. 이러한 의미에서 북한 개발지원 과정에서의 참여는 바람직한 거버넌스(good governance)와도 관련이 있다. 이를 위해 남북한 주민들의 실질적인 참여를 이끌어낼 수 있는 사업 추진이 요구된다. 남북한 주민들이 자유롭게 참여할 수 있는 분야, 특히 북한 주민들이 큰 거부감 없이 참여할 수 있는 분야의 개발지원이 이루어져야 한다.²⁰⁸⁾ 충분히 활성화 된 것은 아니나 남한 지방자치단체에서는 지역 주민들이 북한 개발지원 과정에 참여한 사례가 있다. 경상남도에서 주민들의 사업주도와 적극적 참여에 의하여 북한 개발지원에 필요한 재원을 확보한 것이나, 충북 제천지역에서 주민들의 주도에 의한 모금과 기술지원 과정에 지역 농민단체가 적극적으로 참여한 것은 주민들의 참여가능성을 보여준 사례라고 할 것이다. 주민들의 참여 유도는 교육 및 홍보의 기능도 같이 수행해 줄 수 있을 것이다.

북한 개발지원이 성공하기 위해서는 북한의 관련기관, 그리고 북한주민들의 책임성과 참여성이 필수적인 전제조건이 되어야 한다. 북한 스스로의 책임 있는 주체적 역량의 발휘 없이 개발지원의 효과성을 기대하기는 어려우며, 사회주의체제를 근간으로 하는 북한의 특수성에 비추어 이는 중요한 문제라고 할 수 있다.²⁰⁹⁾ 그러나 아직도 북한 주민들이 개발지원 과정에서 적극적으로 참여하고 있는 징후는 보이지 않는다. 사업과정에서 북한의 역할이 있고 여기에 주민들이 노동력을 투입한 경우는 있으나, 이것이 개발지원 과정에 북한 주민들이 참여한 것이라고 보기에는 어렵다. 단순히 동원 차원을 벗어 나기 어려운 것이다. 더군다나 이러한 과정을 통하여 참여한 북한 주민의

208) 김영윤, “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제,” p. 53.

209) 조한범, 『북한 사회개발협력방안 연구』, p. 65.

수도 매우 적다. 따라서 사업이 진행되는 해당 지방차원의 주민들이 개발지원 과정에 적극적으로 참여하고 접촉할 수 있는 방안이 마련되어야 하며 이러한 것을 이끌 수 있는 사업분야와 형식이 적용될 필요가 있다. 이를 통하여 북한 주민들의 변화를 유도할 수 있어야 한다. 참여성은 북한 지방정부의 수용성과 주체적 역할수행으로 발전할 수 있어야 한다.

북한 개발지원 방식의 변화를 통해 행위자의 참여도 변화시킬 수 있는 방안으로서의 대표적인 사례로 경기도가 우리민족서로돕기운동본부와 공동으로 추진한 평양시 강남군 당곡리 농촌현대화 사업을 예로 들 수 있다. 이 사업은 특정분야 지원의 개별사업 접근방법이 아니라 특정 지역을 중심으로 여러 분야의 개발을 지원하여 사업의 효율성을 제고하고 있다. 아울러 종합적으로 지역의 개발을 지원하고 있다. 경기도가 북한 개발지원사업으로 시작한 벼농사시범사업을 기반으로 온실 설치, 농로포장 등 농업분야뿐만 아니라 사업의 영역을 점차 확대하여 주택보수와 육아원·진료소·학교보수 등 여러 사업으로 분야를 확대하면서 자연스럽게 다양한 행위자의 참여를 유도하고 접촉하는 계기가 되었다. 아울러 물질적인 지원과 교류의 하드웨어적 지원뿐만 아니라 기술지원을 통하여 인적교류와 소프트웨어적 교류를 가능하게 하였다는데 의미가 있다.

여섯째, 북한주민에 대한 직접적 효과성을 발휘할 수 있고 북한의 변화를 실질적이고 지속적으로 이끌어 낼 수 있는²¹⁰⁾ 분야를 중심으로 개발지원이 이루어져야 한다. 북한에 대한 개발지원은 북한주민의 고통경감과 빈곤경감, 그리고 인간개발을 위한 협력을 통해 보다 직접적으로 북한주민이 수혜자가 될 수 있는 방향성을 지향해야 한다. 이와 같은 점은 북한 개발지원에 있어서 북한주민을 직접대상으로 한 프로그램 적용이 중요한 원칙으로 다루어져야 함을 의미한다. 북한당국을 경유하는 간접적 개발지원을 지양하고 개발지원의 제공이 북한주민의 인간개발에 직접적 영향을 주는 방향으로 전환되어야 한다.²¹¹⁾

210) 최용환·김영수·박성호, 『경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구』, p. 61.

211) 조한범, 『북한 사회개발협력방안 연구』, p. 63.

2. 개발지원의 추진방향

가. 법규정의 개선

현재 지방자치단체 북한 개발지원의 근거가 되는 법규로는 남북교류협력과 관련된 중앙정부 소관 법률과 지방자치단체의 자치법규가 있다. 지방자치단체가 명확한 법제도적 근거에 의하여 북한 개발지원을 추진하기 위해서는 이 두 차원의 법적 개선이 동시에 이루어져야 한다.

먼저 법률 차원을 보면 현재 북한 개발지원의 토대가 되는 남북교류협력법과 국가보안법 간의 상충되는 부분이 있음을 앞에서 지적한 바가 있다. 따라서 이들 법규간에 충돌이 발생하지 않도록 관련법을 개정할 필요가 있다. 아울러 법률에서 다양한 형태로 이루어지는 북한 개발지원의 형태를 구체적으로 구분하여 사업을 규정할 필요가 있다. 특히 지방자치단체가 독자적으로 북한과 접촉하고 개발지원을 추진할 수 있도록 법률이 개정될 필요가 있다.²¹²⁾ 현재 남북관계 기본법은 남북관계를 특수관계로 보면서 아울러 남북간 거래도 국가간 거래가 아닌 민족 내부의 거래로 규정하고 있다. 이런 측면에서 보면 지방자치단체가 수행하는 북한 개발지원 또한 민족 내부의 거래가 되며 중앙정부의 통제 없이 지방자치단체가 독자적으로 교류를 추진하는 것이 가능하다. 실제로도 형식적인 차원에 머물고 있는 통일부의 심사과정을 고려한다면 법적으로 지방자치단체 북한 개발지원의 독자성을 인정할 필요가 있다. 북한 개발지원 재정확보를 위하여 세법 개정도 고려해볼 필요가 있다. 개인이나 기업의 기금 출연을 확대하기 위하여 북한 개발지원을 위한 기금을 기부하였을 경우 종합소득세 등의 세제감면 혜택을 부여하는 것도 검토해볼 수 있다.

지방자치단체의 자치법규도 발전되어야 한다. 그동안 남북교류협력사업이 발전함에 따라 많은 지방자치단체들이 남북교류협력에 관한 자치법규를 제정하여 놓고 있다. 그러나 이들 자치법규를 보면 교류협력을 위한 범주를

212) 지방자치단체 실무자들을 면담한 선행연구들이나 본 연구진의 면담결과에서도 지방자치단체 스스로가 독자적으로 사업을 추진하는 것이 사업 내용 확대, 기금지원의 여건 등 효율성 측면에서 바람직하다는 의견들이 제시되고 있다.

벗어나지 못하고 있으며, 이마저도 필요한 사항들을 충분히 규정하고 있지 못하다. 목적, 교류협력 사업의 범위, 추진절차, 전담부서의 설치, 재정확보, 사업보고 및 평가에 대한 사항들을 충분히 규정하고 있지 못하다. 더군다나 개발지원으로 남북교류협력사업의 성격이 변화하고 있는 실정을 충분히 반영하고 있지 못하다.

따라서 개발지원 조례를 별도로 제정하는 작업의 필요성도 검토해 보아야 한다. 아니면 현재의 조례 등을 개정하여 개발지원에 맞도록 세부적인 내용들을 대폭 수정할 필요도 있다. 여기에 포함되어야 할 핵심적인 내용으로는 사업내용 및 형태, 전담기구, 재정확보, 추진절차 등이 될 수 있다. 지방자치단체의 개발지원 재정확보를 위하여 조례에서 지방재정에서 일정 부분을 자동적으로 북한 개발지원 기금으로 출연하는 것을 규정하는 방안도 고려해볼 수 있다.

나. 조직정비

지방자치단체의 북한 개발지원이 성공적인 성과를 거두기 위해서 필요한 요소로는 북한에 대한 정보와 지식, 사업계획 수립능력, 전문적인 조직과 인력의 구성 등이 있다. 그러나 현재 북한 개발지원을 실시하고 있는 지방자치단체들은 전반적으로 북한에 대한 정보를 충분히 가지고 있지 못할 뿐만 아니라 추진부서나 인력의 전문성이 높지 못한 데에서 오는 혼선을 경험하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 북한 개발지원을 추진하는 지방자치단체의 조직과 인력차원의 전문성을 제고하기 위한 방안이 마련되어야 한다. 지방자치단체의 특성과 능력에 맞는 사업을 발굴하고, 북한에 대한 정확한 정보에 입각하여 일회성 사업보다는 지속성 있는 사업 계획을 수립하고 추진하는 것은 지방자치단체 내의 조직정비 및 인력확충과도 밀접한 연관이 있기²¹³⁾ 때문이다.

앞의 <표 IV-8>에서도 살펴보았듯이 현재 북한 개발지원을 추진하고 있는 대부분의 지방자치단체에서는 경기도와 강원도를 제외하고는 별도의 조직을

213) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 107.

구성하기 보다는 기존의 부서에서 관련 업무를 추가적으로 담당하고 있다. 이들 부서도 교류나 개발지원과 관련되는 부서 보다는 자치행정과에 두고 있는 경우가 대부분이다. 더군다나 전문인력을 배치하여 업무를 담당하는 것이 아니라 단지 실무담당 1~2명이 전반적인 업무를 맡고 있는 실정이다.²¹⁴⁾

이러한 한계를 극복하기 위해서는 지방자치단체에 북한 개발지원을 담당하는 전담부서를 설치하여, 전문성을 갖고 지속적으로 북한 개발지원 사업을 추진할 수 있도록 해야 한다. 전담부서는 지방자치단체의 경영기획 또는 국제교류를 담당하는 부서에 설치하고, 그 규모나 형태는 지방자치단체의 계층이나 개발지원 업무의 규모나 내용에 따라 달리 설치해야 할 것이다. 예를 들어 초기에는 계급(係級)으로 설치하였다가, 사업확대에 따라 과급(課級)으로 확대할 수도 있고, 또는 담당역할에 따라 팀(team)을 구성하여 팀제로 운영하는 방안도 가능하다.

북한 개발지원 분야가 특정 분야일 경우에는 특정 부서에 담당 또는 T/F 형식으로 설치하는 것도 방안이 될 수 있다. 기초자치단체의 경우 조직규모상 별도의 조직을 구성하는 것이 쉽지 않을 수 있다. 또한 다양한 사업을 동시에 추진하기 보다는 지역의 특성에 맞는 한두개의 사업을 집중적으로 추진할 경우 전문성 측면에서 오히려 관련업무 분야의 기존 조직에서 담당하는 것이 타당할 것이다. 현재 북한지역 사과농원 지원을 하고 있는 충북 제천시의 사례를 보더라도 타당성이 있는 방안이 될 수 있다.

북한 개발지원 전담부서는 관련 정보의 수집과 관리, 북한지원 계획의 수립과 관련기관과의 협의·조정 등의 업무를 수행하게 된다. 이를 위해 북한 개발지원 전담조직을 구성하는데 있어서 그 형태가 기능부서이든 팀제이든간에 담당부서장으로 대북사업의 노하우를 가지고 있는 민간기업인이나 대북전문가를 영입하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 전담부서에 배치된 인력은 기본적으로 북한에 대한 이해와 그들의 입장을 파악할 수 있는 식견과 협상능력을 보유하여야 한다. 그리고 교류 및 개발지원은 물론 북한에 대한 전문능력을 함양할 수 있도록 자체 또는 외부 교육기관 입학을 통해

214) 양현모·이준호·최유성·최진욱(2007)의 연구에 의하면 북한 개발지원 담당자들의 근무연한이 1~2년인 경우가 대부분인 것으로 나타나고 있다. 따라서 이들이 북한 개발지원에 대한 계획을 세우고 민간단체와의 협력을 통해서 사업을 추진하는데 있어서 분석적이고 체계적인 의사결정을 하는데 한계를 보일 수밖에 없다.

교육훈련을 받도록 하고, 전문성 확보를 위해 가급적 장기적으로 근무하도록 경력개발을 고려한 인력계획을 수립할 필요가 있다.

다. 지원사업과 지역의 다각화

개발지원은 근본적으로 지속가능성에 중점을 두면서 장기적인 관점에서 피지원 대상국의 사회경제적 개발을 돕기 위한 사업이다. 따라서 물품 지원 뿐만 아니라 프로젝트, 프로그램, 훈련과정, 연구프로젝트 지원이라는 다양한 지원분야, 그리고 교역협력, 기술 및 인력협력, 사회문화협력 등 다양한 형태를 포함한다. 이러한 개발지원의 본래 취지를 구현하기 위해서는 합리적 선정기준에 의한 지원분야의 다각화와 대상지역의 선정이 요구된다.

지원분야의 선정에서 먼저 고려할 것은 지역의 특성을 살릴 수 있는 분야를 선정하는 것이다. 북한 개발지원을 추진하는 지방자치단체가 강점을 가지고 있는 산업분야나 영역을 기반으로 할 필요가 있다. 지금까지 이루어진 농업분야의 개발지원은 대체적으로 남한 지방자치단체가 특성과 장점을 살릴 수 있는 분야라고 할 수 있다. 또한 개발지원의 성과도 어느 정도 거둔 것으로 평가되고 있다.²¹⁵⁾ 다만 이러한 분야를 농업 이외의 분야로 확대하는 것이 요구된다. 예를 들어 한국은 중앙정부 차원에서 개도국 경제성장의 토대가 되는 인적자원 개발 및 정보통신분야 등의 정책자문, 기술전수, 인프라 구축 등의 개발경험에서 비교우위를 가지고 있는 바, 이를 적극 활용할 필요가 있다.

아울러 북한의 요구와 상황에 맞는 분야로서 북한의 경제발전에 기여할 수 있는 분야로의 발전이 요구된다. 예를 들어 북한이 생활기반을 다질 수 있는 생산분야의 지원을 고려해볼 수 있다. 북한은 지역별 자립체계의 구축을 위해 지방공업을 육성해 왔으며, 그릇공장, 종이공장, 가구공장, 강냉이가공공장, 정미공장 등의 지방공업이 전체공업의 30~40%를 차지하고 있다.

215) 농업분야의 개발지원 효과를 더욱 향상시키기 위해서는 남북한의 특성을 적절히 결합하여 북한의 약점을 보완해 주는 방안을 광범위하게 적용할 필요가 있다. 예를 들어 남한의 경우 기술집약적인 대규모 온실, 수경재배나 대규모 기계화 수도작 등은 첨단시설을 이용한 상품화 생산을 위주로 발전하고 있다. 반면 북한의 농업은 아직 중진국 수준의 농업형태를 띠고 있어 남한의 기술지원이 보태진다면 생산력 증대를 가져올 수 있을 것이다. 김운근, “북한의 식량수급 현황과 남북 농업협력 방안,” 『농촌경제』, 제24권 4호 (2001) 재인용.

지방공업은 기본적으로 주민들에게 종이, 가구, 정미공장 등의 생필품 공급을 위한 것이었으나,²¹⁶⁾ 이들 공업분야가 제대로 기능을 발휘하지 못하여 북한 주민들이 아직도 심각한 생필품 난에서 벗어나지 못하는 것으로 알려져 있다. 따라서 북한 개발지원을 통하여 북한의 지방공업의 복구와 생산을 지원함으로써 생필품난을 해소해 주는 방향으로의 전환과 발전이 필요하다. 이때 각 지방자치단체가 가지고 있는 지역산업의 장점을 살려 해당 지역에서 발전한 공업분야에 대응하는 북한지역 개발지원을 추진할 수 있다. 이외에도 정치분야를 제외하고 북한이 관심을 가질 수 있는 분야, 실질적으로 개발효과가 발생하면서도 파급효과가 큰 분야, 지방자치단체의 능력으로 추진 가능한 규모와 분야의 사업을 추진하는 것이 원칙이 되어야 한다.

개발지원의 형식도 프로그램 방식과 프로젝트 방식의 접목이 필요하다. 이러한 방식은 이른바 패키지 지원 방식으로서, 남한의 각 주체별로 특정분야의 개발지원을 하는 것이 아니라 프로젝트 사업을 하나로 묶어서 지원하는 방식이다.²¹⁷⁾ 현재 남한의 지방자치단체와 NGO들은 개별적이며 독립적으로 활동하며 북한과 접촉하는 반면, 북한은 민화협으로 일원화된 독자창구를 고수하고 있다. 이는 남한의 지원주체들이 개별적으로 북한과 접촉하면서 주로 단일 프로젝트 원조 방식을 취하기 때문에 나타나는 현상이다. 이런 방식으로는 북한의 다양한 행위자들과 접촉하여 교류의 폭을 넓히는데 분명한 한계가 있다.

패키지 사업의 대표적인 사례가 경기도가 우리민족서로돕기운동본부와 공동으로 평양시 강남군 당곡리에 육묘공장을 건립한 것이다. 이 사업은 육묘장·온실설치·농로포장·주택개보수·탁아소 신축·진료소·학교보수·기술교육 등 여러 가지 사업을 패키지 형식으로 추진한 사업이다. 이같이 한 지역의 보건·의료·농업·주택·교육 등을 패키지로 묶어서 지원하게 될 경우, 사업의 규모나 범위가 확대되어 단순 시행사인 민화협이 혼자 주관하기에는 분명한 한계가 있다. 프로젝트 사업이 별개로 이루어지는 것이 아니라 여러 가지 사업을 동시에 수행함으로써 인해 남북한 모두 관련 행위자의 접촉이 자연적으

216) 김영윤, “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제,” p. 52.

217) 강동원, “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스: 민관협력 방안을 중심으로,” 『대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스』 (평화재단 제25차 전문가포럼, 2008년 9월), pp. 45~47.

로 증가하게 된다. 남한의 기술자들이나 전문가들이 직접 해당 사업장을 방문해야 하며, 이로 인해 남북측 파트너가 다양화 되고 자연스럽게 접촉면도 확대해 갈 수 있다.

개발지원 대상지역의 선정은 초기단계에서는 가능하면 남한의 지방자치단체와 비슷한 자연조건, 문화적 특성을 가진 지역을 택하는 것이 좋다. 미국의 지자체들도 외국 지방자치단체와의 국제협력에서 짝지어질 지자체들이 공유하고 있는 속성의 공통성을 고려한다.²¹⁸⁾ 이외에도 지방자치단체의 장이나 의회의 강력한 지원, 교류가 이루어지는 두 지방자치단체 간의 관계가 장기적으로 이어질 수 있는 토대가 되는 관심, 광범위한 교류영역, 상호간의 경제적 이익 등을 고려한다.²¹⁹⁾ 우리 민족의 북방으로의 이주 역사를 보면 대체로 서해안 지역에 위치한 호남지역의 경우는 황해도, 평안도 지역으로, 그리고 동해안 지역에 위치한 경상, 강원지역은 강원, 함경지역으로 이동하여 정착한 사례가 많다.²²⁰⁾ 이러한 경우 생활문화 및 언어의 유사성이나 개인적 성향의 동질성이 상대적으로 크므로 이를 고려하여 대상지역을 선정해 보는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 대상지역이 다른 지방자치단체가 추진하는 지역과의 중복도 피하는 것이 좋다. 또한 상대적으로 지역주민들의 접근이 용이하고 파급효과가 큰 지역을 모색하는 것도 필요하다.

한편으로 남한 지방자치단체의 특성을 살릴 수 있는 대상지역의 선정도 필요하다. 예를 들어 남북분단을 이유로 한 개발규제와 투자의 미흡으로 생활여건 및 생산여건에 불이익을 받았던 접경지역의 경우, 개발지원을 통한 지역발전전략을 적극적으로 추진할 수 있을 것이다. 경기도나 강원도는 북한과의 접경지역이라는 지리적 특성상, 각각 황해남도과 북강원도를 대상지역으로 한 다양한 교류·협력을 추진할 수 있다. 접경지역의 공동사업으로 ① 광대한 해상지역을 마주하고 있는 특성을 바탕으로 대륙붕 지역 지하자원의 공동개발 등 황해안 개발을 위한 공동사업, ② 임진강 수자원의 공동조사

218) 고려의 대상이 되는 특징으로는 면적, 인구, 지리적 사항들, 경제의 구조와 조건 및 주요 산업들, 사업과 교역의 잠재력, 교육적 기회들과 교육기관들, 교통항공·철도·선박·기반시설, 문화자원·스포츠·의료자원·자연자원, 외교 관계의 역사, 현재까지 성립되어 있는 상호관계들 등이다. Oklahoma Department of Commerce, "Sister City, Sister State Programs," 2007. <<http://www.okcommerce.gov/index.php?option=content&task=view&id=353&Itemid=436>>.

219) 김재한 외, 『2020 강원도 지방외교의 장기전략 및 대응방안』, pp. 154~156.

220) 전신숙, "지방정부의 남북교류협력 활성화 방안," p. 49.

및 관리방안 공동마련, ③ 환경오염 제거를 위한 투자 및 중국으로부터의 환경피해(황사, 공해, 해충)에 공동대처하기 위한 환경 관련 사업 추진 등이 고려될 수 있을 것이다. 이밖에 행정적인 면에서 양측의 홍보자료 교환 등이 추진될 수 있다.²²¹⁾

개발지원 지역 선정에 있어서 중복을 피하는 것도 고려해야 한다. 남한 지방자치단체들이 협의와 정보교환 없이 경쟁적으로 개발지원을 추진할 경우 지역적 중복이 발생할 수 있다. 따라서 협의조직 등을 통하여 사전에 대상 지역을 조정하는 작업이 필요하다.

라. 재정의 확보

현재 지방자치단체들이 추진하는 북한 개발지원은 대체적으로 물적 지원이 주를 이루기 때문에 필연적으로 재정수요를 동반하게 된다. 북한 개발지원은 사업영역에 따라 많은 재정을 필요로 하는 경우가 있다. 재정기반이 열악한 남한 지방자치단체의 현실에서 개발지원을 지속하기 위해서는 이러한 재정적 문제를 해결할 수 있어야 한다. 따라서 재정수요를 크게 동반하지 않으면서 개발지원의 효과를 증가시킬 수 있는 기술이나 인적자원 부분의 지원을 늘릴 필요가 있다. 아울러 개발지원에 소요되는 재정을 안정적으로 확보하는 방안이 동시에 마련되어야 하는바, 재원확보 방안으로는 다음과 같은 것들이 적용될 수 있다.

첫째, 북한 개발지원에 소요되는 재원을 일반예산으로 편성·조달하여 사용하는 방법이다. 일반예산 편성을 통해 북한 개발지원사업의 재원을 조달하는 것은 여타의 사업예산과 마찬가지로 북한 개발지원사업의 예산도 일반예산의 한 항목으로 편성하여 조달하는 것을 말한다. 본격적으로 북한 개발지원이 진행되고, 대규모의 개발지원 사업을 감당하기 위해서는 현재처럼 기금 형식에서 충당하는 것은 한계를 노정하기 쉽다. 따라서 지방자치단체에서도 북한 개발지원 사업을 지방자치단체가 통상적으로 추진하는 사업의 형식을 취하여 일반예산에서 편성하여 지출하는 방안을 적용할 수 있다. 또는 일반

221) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 110.

예산에서 매년 일정금액을 북한 개발지원 자금으로 충당할 수 있도록 하는 것도 방안이 될 수 있다. 그러나 북한 개발지원사업의 계획성을 높이고 다양한 측면에서 타당성을 검토하도록 하기 위해서는 일반예산 형식으로 지출하는 것이 타당할 것이다.

둘째, 북한 개발지원을 위한 별도의 기금을 조성하는 방안이다. 이 방법은 강원도나 경기도 같은 경우 남북협력기금을 조성·운영하고 있는 것과 마찬가지로 일정한 금액을 조성하여 그 기금운용 수익으로 북한 개발지원사업의 재원을 충당하는 것이다. 기금을 통하여 재원을 조달하는 방안은 일반예산의 편성에 비해 훨씬 신속적인 재원운용이 가능하다는 장점이 있다.²²²⁾ 북한 개발지원 기금의 조성은 지방자치단체가 독자적으로 감당하기에 한계가 있는 만큼 민간기업 그리고 주민이 함께 출자하여 마련하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 기금을 조성하기 위해서 가장 먼저 취할 수 있는 방법이 지방자치단체 재정의 일부를 출연하는 것이다. 현재 많은 광역자치단체들이 남북교류협력기금의 조성을 위해 지방자치단체의 출연금을 중요한 재원으로 하고 있는 바, 이를 적극 활용하는 것이다. 외국의 경우처럼 재정의 일정 비율이나 구성원당 금액을 정하여 조성하는 방법이 가장 일반적으로 적용할 수 있는 방법이 된다.²²³⁾

셋째, 정부의 남북협력기금을 지방자치단체 차원에서 적극적으로 조달하여 사용하는 방법이다. 현재 중앙정부는 남북협력기금 수요 증가에 대비하여 적극적인 대처방안을 마련하고 있다. 중장기적인 기금수요를 예측하고 다양한 재원 조달방안을 강구하고 있는 실정이다.²²⁴⁾ 그러나 지방자치단체가 중앙정부의 남북협력기금을 확보하기 위해서는 무엇보다도 사업추진의 확실성과 사업에 대한 북한 당국의 확약이 제시되어야만 한다. 즉, 지원분야나 내용에 대한 명확한 기준이 정립되어야 한다. 아울러 심사 및 사후평가가 이루어져야 한다.

넷째, 국제기구와 원조기관들의 재정을 활용할 수 있는 방안의 모색이다. 일본의 경우 지방자치단체들이 ODA 기금을 이용하여 개발지원 사업을 추진

222) 김영윤, “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제,” p. 60.

223) 독일과 네덜란드의 도시들 중에는 일인당 특정 금액을 지방정부 국제협력에 투자하고 있으며, 프랑스와 스페인은 지방정부 예산의 특정 비율을 투자하는 방식을 취하고 있다.

224) 통일부, “남북협력기금 운용방향과 지원제도,” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2005년 4월), p. 7.

하고 있는 사례를 참고해 볼 수 있다. 근래 국제기구들과 원조기관들이 중앙 정부를 통한 지원보다 지방정부를 통한 분권적 국제협력(decentralized cooperation)의 잠재력을 인정하여 지방정부를 통한 원조를 늘리는 경향이 있는²²⁵⁾ 것도 지방자치단체가 이들의 자금을 이용하는데 유리한 분위기라고 할 수 있다. ODA 지원방식은 무상원조뿐만 아니라 보조금 지원과 대출방식 그리고 기술지원으로 이루어지는데, 만약 이러한 북한개발 ODA가 조성된다면 우리 정부의 재정부담 없이도 북한 개발지원에 큰 진전을 이룰 수 있을 것이다.²²⁶⁾

다만 지방자치단체가 국제사회를 통한 북한 개발지원 재정을 조달하는 것은 많은 한계와 선행조건의 충족이 필요한 어려운 문제이다. 선진국의 대개도국 ODA 자금지원은 북한의 국제금융기구 가입 여부와 가입 이후의 협력 정도에 상당한 영향을 받게 된다. 북한이 국제금융기구에 가입하기 위해서는 미 국무부의 테러지원국 리스트에서 삭제되어야 한다. 북한의 가입 신청 이후에도 그동안 국제사회와의 접촉 경험이 많지 않은 북한이 국제사회의 정책과 규범에 따라 자금지원의 필요조건을 충족시키기에는 적지 않은 시간이 소요될 가능성이 크다.²²⁷⁾ 따라서 국제사회를 통한 재정조달은 장기적 과제로 추진해야 할 사안이며, 정부 차원에서 북한 지원을 위한 국제공적자금을 최대한 조성할 수 있도록 다자간 국제협력의 틀을 짜는 작업을 해주어야 한다.

3. 개발지원체제 구축방안

북한 개발지원이 본래의 의도한 성과를 거두기 위해서는 참여하는 각 행위 주체가 역할 수행에 필요한 능력을 갖추는 것은 물론 상호 보완적·협력적 관계를 형성하여 시너지 효과를 발휘할 수 있어야 한다. 북한 개발지원이 북한내부의 각 주체와, 남한 및 국제사회 등 다양한 주체간의 복합적 협력관

225) 안성호, “지방자치외교의 영역과 진로: 지방정부국제협력(MIC)을 중심으로.” (한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문, 1999), p. 166.

226) 임성훈, “북한개발과 남북협력을 위한 자원조달 방안,” 『국토』, 제311호 (국토연구원, 2007), p. 35, 40.

227) 장형수, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 자원조달 방안을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제17권 1호 (통일연구원, 2008), p. 324, 329.

계를 필요로 한다는 점에서 거버넌스의 관점의 적용을 필요로 하는 이유가 바로 여기에 있다. 한반도문제는 국가뿐만 아니라 비국가 관계로 구성되어 있으며, 안보이슈로부터 인도주의적 이슈까지, 국내에서 국제차원에 이르는 다양한 요소로 이루어져 있다.²²⁸⁾ 이와 같은 특성은 한반도문제의 해결에 있어서 다양한 주체와 영역간의 조화로운 협력관계의 형성과 협력적 추진체계의 필요성으로 연계된다. 북한 개발지원에 있어서 거버넌스 모델을 적용한 주체들 간의 협력관계 구축은 국내적 차원에서는 다양한 행위자들의 이해관계를 조정하여 남남갈등을 극복할 수 있는 협력적 메커니즘을 구축할 수 있으며, 국제적 차원에서는 주변국을 비롯한 국제사회의 참여를 통해 북한을 국제사회의 책임 있는 구성원으로 이끌어 낼 수 있는 공동의 합의기반을 조성할 수 있게 해준다. 또한 남북관계 차원에서는 북한 당국의 일방적 통제 기제를 완화할 수 있는 시민사회의 출현을 추동할 수 있게 된다.²²⁹⁾

지방자치단체의 북한 개발지원에서 가장 핵심적인 역할을 수행하는 주체는 지방자치단체가 될 것이다. 북한 개발지원사업에서 중앙정부보다 지방수준에서 효과적인 분야가 존재하고, 중앙정부보다 정치적 변화에 덜 민감하게 반응하며 개발지원사업을 추진할 수 있는 장점이 있기 때문이다. 지방자치단체의 역할은 통일의 과정뿐만 아니라 통일 이후에도 내적통합을 이루는데 있어서 매우 중요하다. 그러나 지방자치단체 차원에서 이루어지는 북한 개발지원사업은 사업을 추진하는 지방자치단체의 한정된 자원과 역량에 직면할 수밖에 없다. 또한 현실적으로 지방자치단체의 북한 개발지원이 중앙정부 간의 정치적 상황에 크게 영향을 받는다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 현재 한국의 상황을 보면 통일정책에 대한 창구 일원화 논리와 함께 대북정책이 중앙정부에 의해 독점되고 있다. 이에 따라 남북회담 과정에 지방자치단체의 참여가 거의 이루어지지 않고 있으며, 지방자치단체 차원의 북한 개발지원도 억제되고 있다.

지방자치단체의 남북교류협력사업을 통한 북한 개발지원 사업이 효과적으로 추진되고 성공적 성과를 거두기 위해서는 기본적으로 지방자치단체가 합리적 계획 하에 대상사업과 지역 그리고 추진방안을 마련해야 한다. 그리

228) 조한범, 『북한 사회개발협력방안 연구』, p. 74.

229) 강동완, “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스: 민간협력 방안을 중심으로,” p. 27.

고 중앙정부도 이에 합당한 계획을 수립하여 지방자치단체가 추진한 사업을 여러 면에서 지원해야 한다. 또한 북한 개발지원 사업을 추진하는 각 지방자치단체 간에 활발한 정보교환과 의견조율이 이루어지고 지방자치단체와 대북사업 민간단체 간의 긴밀한 협조가 요구된다.

그러나 앞에서도 살펴보았듯이 정책행위자간의 네트워크가 활발하게 작용하고 있다고 보기 어렵다. 중앙정부와 지방자치단체의 관계를 보면 통일부는 지방자치단체를 대신하여 사업을 추진하는 민간단체에 대하여 재정적 지원을 하고 사후 평가하는 것 이외에 특별한 역할을 하지 않고 있다. 지방자치단체와 민간단체 간에도 대북지원사업자로 지정된 소수의 단체를 제외하고는 북한 개발지원과정에 참여하는 경우가 드물다. 지방자치단체 간에도 활발한 상호교류가 이루어지지 않고 있다. 실례로 2006년 지방자치단체간 협력 및 정보교류와 중앙정부와의 협조체제를 강화하기 위하여 조직한 지자체남북교류협의회가 활발히 운영되지 못하고 있다. 따라서 정책행위자간 상호작용이 활성화되기 위해서는 무엇보다도 전체적인 네트워크가 안정되고, 행위자 네트워크를 원활하게 조정하는 것이 필요하다. 지방자치단체와 개별적인 주체들 간의 협력관계는 물론 전체 참여자들 간의 협력네트워크화도 필요하다.

지방자치단체의 북한 개발지원체제에서 전제가 되어야 할 것은 개발지원은 반드시 국제사회의 규범과 틀 속에서 전개해 나가도록 해야 한다는 것이다. 북한 개발지원을 위한 협력체제는 해당 지방자치단체와 중앙정부, NGO, 기업, 그리고 국제기구와 국내기구 간의 효율적 협력체제의 구축을 전제로 한다. 이러한 협력체제는 국제사회의 기본적 규범이라는 큰 틀 속에서 고려되어야 한다.²³⁰⁾

가. 지방자치단체와 중앙정부의 협력방안

지방자치단체의 북한 개발지원은 북한의 발전과 변화를 위하여 지속되어야 하며, 이를 통하여 통일에 공헌할 수 있는 사업이기 때문에 필요하다는

230) 위의 글, p. 38.

데에는 중앙과 지방간에 공감대가 형성되어 있다. 이러한 점을 감안한다면 중앙정부와 지방자치단체 모두의 이익을 위한 측면에서 양자 간의 협력관계를 구축할 필요가 있다. 그러나 북한 개발지원을 둘러싸고 지방자치단체에 대한 중앙정부의 견제와, 중앙정부에 대한 지방자치단체의 불만으로 인하여 양자 간에 갈등이 존재하고 있다. 중앙정부는 지방자치단체가 독자적으로 남북교류협력사업을 통해 북한 개발지원을 추진하는 것에 대해서도 반대하고 직접적인 재정지원에 대해서도 부정적인 입장을 견지하며 지원과 조정 역할도 축소하고 있다. 그 이유로 사업의 조정·통제의 어려움, 북한에 대한 전략적 대응의 어려움 등을 들고 있다. 또한 지방자치단체들이 ‘지방정부’의 자격으로 사업을 추진할 경우 북한이 이를 거부할 가능성이 많다는 점도 이유로 들고 있다.²³¹⁾ 그러나 이러한 이유보다는 아직도 정부는 대북·통일정책을 정부만이 주도하여야 한다고 생각하고 있기 때문이다.²³²⁾

반면 지방자치단체들은 중앙정부의 이러한 조치와 태도에 대하여 불만을 가지고 있다. 현재 진행되고 있는 북한 개발지원사업들은 실질적으로 지방자치단체가 계획하고 예산을 지출하는 것임에도 불구하고 공식적으로는 민간단체의 명칭으로 사업을 추진하고 있다. 주민의 세금을 바탕으로 추진되는 지방자치단체의 사업이 민간의 사업으로 포장되어 추진되는 모순이 발생하고 있는 것이다. 이로 인해 지방자치단체와 민간단체와의 갈등이 발생하기도 하며, 법과 원칙에 따라 투명하게 추진되어야 할 대북사업이 실적 위주로 무리하게 추진되는 경우도 없지 않다.

통일 전 독일에서도 지방자치단체 간 자매결연을 둘러싸고 연방정부와 지방자치단체간의 갈등이 심각한 문제로 대두된 경우가 있었다. 연방정부는 적지 않은 수의 지방자치단체들이 자매결연 조약을 체결하면서 연방정부의 권한을 침해하였으며, 지방자치단체들이 연방정부의 독일정책 기조와 일치하지 않는 내용을 동독 측과 합의함으로써 혼란을 조장한다고 주장하였다. 반면 지방자치단체들은 연방정부가 동서독 지방자치단체 간 교류를 지원하

231) 일부 지방자치단체의 담당자들도 지방자치단체가 직접 사업을 추진할 경우 북한 당국이 사업을 거부할 것이라는 주장에 동의하고 있다. 그러나 2003년 이전 지방자치단체가 직접 사업을 추진할 당시 북한이 이를 거부하지 않고 사업이 순조롭게 추진되었다는 사실을 볼 때 이러한 주장은 설득력이 없다. 즉, 현재와 달리 모든 지방자치단체가 직접 사업을 추진할 경우 북한도 이를 모두 거부할 수는 없을 것이다.

232) 양현모·강동완, “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로,” pp. 201~202.

기 보다는 오히려 규제한다고 반박하였다. 서독의 기본법은 지방자치단체들의 대외관계를 어느 정도 보장하고 있지만, 법적 토대가 없는 상황에서 동서독 지방자치단체들 간 자매결연과 관련하여 연방과 주의 권한에 대한 해석상의 논란이 분분하였기 때문이다.²³³⁾

그러나 결국 독일 연방정부는 지방자치단체들을 대동독정책의 동반자이자 파트너로서 인정하고 지원하였다. 특히 독일연방헌법재판소는 동서독 지방자치단체 간 교류협력을 ‘준국가법적’ 혹은 ‘초국가법적’ 지방외교행위로 인정하여 하나의 국가적 외교정책으로 적용 가능성을 확인하기도 하였다.²³⁴⁾ 이후 독일 지방자치단체는 동서독 교류협력의 핵심적 역할을 담당한 것은 물론 통일 후 구동독 지방행정체제 메커니즘을 새로이 구축하여 동서독 행정통합을 신속하게 종결할 수 있도록 하는 데에서도 결정적인 역할을 수행하였다. 또한 통일 이후 구동독지역 행정구축 과정에서 지원과 협조를 통해 구동독지역 체제안정과 체제구축에 절대적으로 작용하는 등 변화기에 구동독지역의 행정업무 수행하고 새로운 행정체제를 구축하는데 결정적인 역할을 하였다.

독일의 경험에서도 볼 수 있듯이 독일 지방자치단체들의 노력은 상호접촉에서 가지는 불안감을 완화시키고 민족 동질성을 회복시키는데 기여하였다. 또한 통일 후에도 인적(人的)·물적·기술적 지원을 통하여 행정통합을 가속화 시키는데 도움을 주었다. 이처럼 분단국에서 지방 차원의 교류협력과 지원은 분단의 문제점을 극복하는데 크게 기여할 수 있는 토대가 된다. 물론 현재의 한반도 상황이 통일 이전 독일의 상황과 동일하지는 않지만 독일의 사례는 남북교류협력을 통한 북한 개발지원과정에서 참고할만한 점이 있다.

북한 개발지원을 위한 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력방안으로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 중앙정부의 법적·제도적 지원이 있어야 한다. 가장 먼저 지방자치단체가 독자적으로 북한 개발지원사업을 추진할 수 있도록 관련법률 개정과 더불어 제도적인 제반 조치들을 취해야 한다. 정부는 더 이상 대북·통일문제가 정부만의 과제이며 지방자치단체가 주체가 되어 전면에 나서면 곤란하다는 인식을 버려야 한다. 나아가 지방자치단체가 추진

233) 김경량, 『독일통일과 동서독 지방자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구』 (강원발전연구원, 1999), pp. 61~62.

234) 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』, p. 240.

하는 북한 개발지원사업을 지원하고 후원하여 지방자치단체를 통한 북한의 발전추구와 나아가 통일의 당위성을 전달하는 주체로서의 역할을 인정해 주어야 한다. 설령 지방자치단체들이 북한 개발지원사업에 적극적인 태도를 취하는 것이 자치단체장의 정치력 강화 등 일부 다른 목적이 있다하더라도 정부는 지방자치단체로 하여금 북한 개발지원사업의 주체로서의 역할을 수행하도록 하여야 할 것이다. 나아가 정부는 대북·통일정책과정에서 지방자치단체를 동반자로 인식하여 적극 활용하여야 하며 지원도 강화할 필요가 있다.²³⁵⁾

다만 지방자치단체에게 북한 개발지원사업의 주체로서의 지위를 인정할 경우 지방자치단체가 무분별하게 북한 개발지원사업을 추진함으로써 사업의 중복이나 예산의 낭비 또는 정부 대북·통일정책의 혼선 등의 문제도 발생할 가능성이 있다. 이를 방지하기 위하여 지방자치단체가 독자적으로 추진하는 사업이지만 중앙정부의 중재와 종합적 계획하에 추진되도록 할 필요가 있다. 분단국 지방간 교류는 지방의 주도하에 진행되지만 독단적이며 무질서하게 추진되는 것이 아니라, 정부의 중재와 협조를 바탕으로 추진되어야 한다.²³⁶⁾ 이러한 기능을 실질적으로 적용할 수 있는 방안이 현재의 통일부 심사 기능을 강화하고 실질적 기능을 수행할 수 있도록 하는 것이다.

2003년 행정자치부의 심사단계가 없어지고 통일부가 심사기능을 수행한 이후 지방자치단체가 신청한 사업의 통과율이 100%로 나타나고 있다. 이것은 지방자치단체들이 그동안의 경험을 통하여 정보축적과 교류에 대한 역량을 함양하여 구체적인 사업계획을 수립한 상태에서 신청이 이루어졌기 때문에 승인받지 못하는 경우가 감소한 측면이 있다. 그러나 한편으로는 통일부의 심사가 사업계획의 형식적인 측면만을 보았기 때문에 실질적인 내용에 대해서는 제대로 보지 못하는 요인도 작용한다고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 준비과정과 사업실행과정에서는 각종 정보제공과 재정적 지원을 확대하되, 심사과정을 강화함으로써 지방자치단체가 무분별하게 추진하거나, 중복 추진하는 사업들을 통제하고 조정할 수 있을 것이다. 이렇게 된다면

235) 양현모·서원석·은재호·강동원, 『대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석』, p. 185.

236) 양현모·강동원, “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로,” p. 203.

지방자치단체들도 사업의 실현가능성, 실효성 등을 더욱 꼼꼼히 따진 후 추진할 것이며, 중앙정부의 역할을 통하여 중복과 낭비를 통제하는 것이 가능해질 것이다.

둘째, 지방자치단체의 북한 개발지원을 지원해줄 수 있는 중앙정부 차원의 창구 마련이나 지원기구 설립을 통한 협력네트워크가 마련되어야 한다. 지방자치단체가 북한 개발지원 사업을 성공적으로 추진하기 위해서 전제되어야 할 것 중의 하나가 바로 북한에 대한 정보이다. 북한 개발지원 과정에서 필요한 정보는 교류대상 지역에 관한 정보, 대북창구의 선정에 필요한 정보, 추진 절차에 대한 정보, 재정지원에 관한 정보 등 다양하다.²³⁷⁾ 그러나 현재 개별 지방자치단체 차원에서 진행되고 있는 북한 개발지원은 예산, 정보, 전문성 등에서 모두 문제점이 지적되고 있다. 정보와 전문성 문제는 합리적이고 타당성 있는 개발지원사업 계획을 수립하는데 큰 장애물로 작용하고 있다. 앞서도 지적하였듯이 현재 북한관련 정보는 국가정보원, 통일부 등 정부의 독점물로 취급되어 왔으며,²³⁸⁾ 지방자치단체 차원에서는 북한에 관한 정보를 독자적으로 수집하고 활용할 수 있는 체제와 능력을 가지고 있지 못하다. 물론 2000년부터 남북교류협력사업을 통하여 직접적·간접적으로 북한을 접하면서 관련정보를 축적하였다. 또한 지방자치단체 북한 개발지원의 사업자인 민간단체를 통해서도 정보축적이 이루어졌다. 그러나 이러한 정보는 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 중앙정부 각 부처에서 축적하여 놓은 정보 중 필요한 정보를 지방자치단체에 제공해주는 것이 필요하다. 각 기관에 분산되어 있는 정보의 소재와 내용을 지방자치단체가 개별적으로 접촉하여 획득하는 것이 어려우므로 정보제공 창구를 통일부로 일원화 하는 방법도 고려해볼 수 있을 것이다. 지방자치단체의 창구도 개별 지방자치단체가 접촉하는 것보다는 지방자치단체 연합회를 통하여 추진하고, 이 기관에서 기존에 수집한 정보를 자료화하여 보관한다면 정보제공의 효율성이 증가할 것이다. 중앙에 지방자치단체의 북한 개발지원을 종합적으로 지원할 수 있는 지원센터를 설립하여 정보제공을 비롯한 제반협력을 제공할 필요가 있다.

237) 황일봉, “남북교류협력과 지방자치단체의 역할,” p. 183.

238) 유병규, 『경상북도의 대북한 농업교류 방안 연구』 (대구경북개발연구원, 2003), p. 56.

통일부 내에 설치하는 지원센터는 북한 개발지원에 대한 정보와 행정적 지원을 해주는 역할을 수행한다. 북한에 관한 정보를 충분히 가지고 있지 못한 지방자치단체를 위하여 센터설립 초기단계에서는 중앙정부 차원에서 중소규모의 북한 개발지원 사업으로 적정한 것이 어떠한 것이 있는지, 또한 북한에서 필요로 하는 사업으로 어떠한 것이 있는지, 어떻게 사업이 진행될 수 있는지에 대해 정보를 집중적으로 제공해줄 필요가 있다. 이를 통해 북한 개발지원을 추진하는 지방자치단체의 전문성을 제고할 수 있을 것이다. 중앙정부 차원에서도 이곳이 지방자치단체와의 교류창구가 됨으로써 지방자치단체에서 추진하는 사업의 경과나 지방에서 수집한 정보를 좀 더 용이하게 축적하는 효과도 얻을 수 있을 것이다. 지원센터에서 축적한 정보는 지방자치단체에 국한할 것이 아니라 북한 개발지원에 참여하고 있는 민간단체에도 개방하여 보다 효율적인 운영이 되도록 하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 중앙정부의 재정지원이 이루어져야 한다. 지방자치단체가 북한 개발 지원을 추진하기 위해서는 많은 재원이 소요됨으로써 재정적 부담이 가중되게 된다. 물론 지방자치단체 스스로 북한 개발지원을 위한 기금을 조성하고 있으나 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 지방자치단체의 부담을 경감시킬 수 있는 중앙정부의 재정지원 프로그램이 요구된다. 예를 들어 특별교부세를 통한 출연금의 확충 및 남북관련 사업투자에 부과되는 지방세의 일부를 기금으로 적립하는 방안 등을 고려해볼 수 있다.²³⁹⁾

넷째, 지자체남북교류실무협의회의 활성화가 요구된다. 이미 언급한 바와 같이 2006년 지방자치단체 남북교류협력사업의 활성화를 위해 정부가 16개 광역자치단체 및 민간전문가가 참여하는 협의회를 구성하였다. 그러나 지금까지 그 활동실적이 거의 없는 실정이다. 이는 일차적으로 정부의 책임이 크다. 정부 주도로 조직을 설치해 놓고 협의회를 소집하지 않았기 때문이다. 그러나 보다 근본적인 문제는 공식적으로 지방자치단체가 사업의 주체가 되지 못하고 민간단체의 후원자의 자격으로 대북사업을 추진하도록 하였기 때문에 협의회가 개최되어도 지방자치단체가 적극적으로 참여할 수 없도록 한 것이다. 따라서 정부는 우선 지방자치단체가 독자적으로 대북사업을 추진

239) 김영윤, “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제,” p. 55.

할 수 있도록 하여야 하며, 협의회도 활성화하여 이 협의회를 통해 정부와 지방자치단체, 지방자치단체 상호 간 정책조정과 정보교환을 하여야 한다.

그리고 북한의 창구일원화를 위한 지원이 필요하다. 북한은 남한과 같은 지방자치체제가 아니라 중앙집권체제를 유지하고 있음으로 인하여 현재 남한 지방자치단체의 대북창구는 중앙기구인 아태위, 민경련, 민화협 등이 된다. 더군다나 사안마다 접촉창구가 달라지는 문제가 있다. 따라서 대남창구로서의 권한 있는 합의창구 일원화를 위해서는 중앙정부의 역할이 중요하다.

북한 개발지원을 위한 중앙정부의 지원과 지방자치단체의 참여를 통한 협력관계의 발전을 위한 전제로서 무엇보다도 지방자치단체가 강한 책임의식을 가지고 남북교류협력사업을 추진하는 노력이 요구된다. 지방자치단체는 지방의 이익만을 위하거나, 지방정치가의 정치적 입지를 높이려는 입장에서 교류협력을 추진할 것이 아니라 국가의 이익을 고려하는 자세로 사업을 추진함으로써 중앙정부에 대한 협력자 및 지원자 역할을 수행할 수 있어야 한다.

나. 지방자치단체 상호간의 협력방안

북한 개발지원을 활성화하고 발전시키기 위해서는 지방자치단체 간의 협력도 중요하다. 대북 정책 및 교류와 관련된 대내외적 환경이 변했기 때문이다. 과거에는 남북관계가 정부차원에서만 이루어졌으나, 현재에는 지방자치단체를 비롯하여 민간차원으로도 확대되었다. 분야별로도 남북경제협력사업을 비롯하여 초기단계에는 인도적 지원이 주를 이루었던 지방자치단체의 남북교류협력사업도 이제는 개발지원으로 전환되었으며 그 분야도 농업분야를 비롯하여 생산공장, 의료부문 등으로 확대되고 있다. 또한 국가보안법 폐지 등 정치현안을 둘러싸고 남남갈등과 세대간 갈등도 남북관계에 영향을 주고 있다.²⁴⁰⁾ 이와 같은 환경변화 속에서 지방자치단체의 역할이 더욱 중요해지고 있으며, 아울러 각 주체들 간의 협력관계도 중요해지고 있다. 개별 지방자치단체 차원에서 추진하는 북한 개발지원사업은 지역간 경쟁과 갈등,

240) 위의 글, p. 63.

사업의 중복 등 한계를 보이고 있는 것이 사실이다. 결국 지방자치단체의 북한 개발지원사업이 발전하기 위해서는 지방자치단체간의 협력네트워크를 발전시켜 체계적인 협력을 해나갈 필요가 있는 바, 그 방안들로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 북한 개발지원 정보를 공유하고 지원할 수 있는 지원센터 형식의 조직을 지방자치단체가 공동으로 설립할 필요가 있다. 지방자치단체별로 독자적인 정보수집체계를 갖출 수도 있으나 이것은 타 지역과의 중복적 정보수집으로 인한 효율성 저하의 문제를 발생시킬 수 있다. 현재에도 비슷한 형태의 조직으로서 지방과의 정보공유와 협력을 위한 기구로서 정부 주도하에 2006년 16개 광역자치단체 및 민간전문가가 참여하는 ‘지자체남북교류실무협의회’가 구성되었다. 그러나 이 조직은 특별한 사안이 있을 경우에만 개최되는 협의체 형태로서 앞서도 지적하였듯이 제 기능을 제대로 수행하지 못하였다. 근본적으로 조직의 형태 및 기능이 정보나 지원적 기능을 수행하는데 한계가 있다. 따라서 각 지방자치단체간의 교류협력네트워크 기능을 수행할 수 있는 협력기관은 협의회 형태가 아닌 상설기능을 수행할 수 있는 조직으로서 지방자치단체 북한 개발지원 지원센터를 구성할 필요가 있다.

각 지방자치단체의 대북협력사업을 총괄적으로 지원해주는 기구로서 지방자치단체 북한 개발지원 지원센터를 지방자치단체가 협의하여 공동으로 설립하는 것이다. 예컨대 지방자치단체가 일정액을 투자하여 지방자치단체 북한 개발지원 지원센터를 공동으로 설립하고 공동으로 이용하는 것이다. 아울러 실무진의 파견 등 필요인력이나 행정적 지원을 하는 등 유기적 관계를 유지하면서 참여한다면 지방자치단체 간의 협력관계가 더 발전할 수 있을 것이다. 지원센터는 사업의 계획단계부터 북한정보제공, 교류사업의 종류 및 대상의 선정, 사업의 적정성 검토, 대북접촉 주선, 중앙정부와의 협력채널 확보, 대북 교류·협력사업의 성공사례 및 실패사례를 분석²⁴¹⁾하는 등 대북 접촉창구 및 추진과정에 관련된 제반 정보를 제공하고 지원해주는 역할을 수행하도록 할 필요가 있다.

둘째, 지원센터와 협의회를 2차원으로 운영하는 방안을 고려해볼 수 있다.

241) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 107.

이 방안은 우선 기존의 협의회 형식의 기구를 유지하면서 앞서 말한 지원센터를 추가로 설립하는 방안이다. 기존의 협의회 형태를 유지하는 것은 새로 설립하는 지원센터가 정보 및 행정적 지원을 주로 하는 기구로서 협력 및 조정기능을 동시에 수행할 경우 오히려 혼란과 갈등을 유발할 가능성이 있기 때문이다.

이를 위해서는 기존의 ‘지자체남북교류실무협의회’의 기능과 형식을 개선할 필요가 있다. 기본적으로 협의회는 남한의 지방자치단체간 상호연락사무소와 같은 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 상호 업무연락 및 협의를 할 수 있는 방편으로 활용함으로써 체계적인 협력을 도모할 수 있도록 하는 것이다. 이를 통해 실무적 차원에서 북한 개발지원에서 중복되거나 경쟁적인 것을 막고, 필요한 경우 공동으로 개발지원을 추진할 수 있도록 사전 조정 및 지원기능을 수행하도록 하는 것이다.

기구나 협의체를 통한 지방자치단체 간의 협력체제는 기본적으로 새로운 협의체나 기구를 설립하는 것도 방법이지만, 기존의 조직과 기능을 정상화·활성화 하여 유지하는 것이 바람직하다.²⁴²⁾ 신속한 협력관계의 형성과 새로운 기구를 만드는데 있어서의 시간이나 노력의 낭비를 줄일 필요가 있기 때문이다. 협력관계는 광역자치단체가 주도적 역할을 수행하여 추진할 필요가 있다. 다만 기구에 대한 참여와 지원은 기초자치단체들도 가능하도록 할 필요가 있다.

셋째, 지방자치단체간의 협력네트워크 강화와 조직활동을 활성화하기 위한 방안으로서 다음과 같은 정보통신기술을 활용한 협력지원 시스템을 도입하는 것도 고려해볼 수 있다.²⁴³⁾ 먼저 정보통신 기술에 바탕을 둔 정책네트워크의 구축을 고려해볼 수 있다. 각 정책 행위 주체들의 자발적 참여를 통해 정책의 공동생산과 집행이 가능한 효율적 연결망을 구축하는 것이다. 정책네트워크 구축의 대상은 지방자치단체와 유관기관, 민간단체를 비롯, 산학기관을 망라할 수 있을 것이다. 정책네트워크의 구성은 모든 지방자치단체의 별도 협의를 거쳐 이루어야 할 것이다.

다음으로 상호 정보화를 위한 공동 홈페이지의 운영이다. 공동 홈페이지를

242) 하세현, “지방자치단체 대북 교류사업의 실태와 과제,” 『국제정치연구』, 제11집 2호 (2008), p. 15.

243) 김영윤, “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제,” pp. 63~64.

통해 남북관계 및 북한 개발지원에 관한 다양한 정보를 제공할 수 있도록 하며, 지방자치단체 차원의 대북정책, 공지사항, 보도자료, 최신자료 및 북한 관련 분석 자료를 제공한다. 나아가 통일교과과정의 공동 생산을 통한 통일 교육 실시 등도 고려해 볼 필요가 있다. 홈페이지는 북한 개발지원 지원센터가 중심이 되어 운영하는 것이 바람직할 것이다.

지방자치단체 상호간의 협력관계는 광역자치단체라는 동급 지방자치단체 간의 협력관계뿐만 아니라 광역자치단체와 기초자치단체 간, 그리고 기초자치단체 간의 협력관계도 매우 중요하다. 북한 개발지원을 추진하는 광역자치단체가 관내 다양한 구성원의 공감대와 동의를 이끌어내기 위해서는 기초자치단체의 참여와 협력을 유도해 내는 것이 필요하다.²⁴⁴⁾ 또한 광역과 기초자치단체 간에 서로 긴밀히 연관되는 사업도 많다. 예를 들어 사업에 소요되는 예산을 보면 어떤 형식으로든 광역과 기초자치단체가 연관되어지게 마련이다. 아직 북한 개발지원에 직접적으로 참여하는 기초자치단체가 드물기는 하나 기초자치단체가 공동사업의 주체 등의 형식으로 참여한다면 사업추진의 추동력은 커질 수 있을 것이다. 일정한 수준에 이르기까지 예산의 절감, 정보의 공유, 사업추진의 신속성과 효율성 그리고 사업성사의 가능성을 높이기 위해서도²⁴⁵⁾ 협의체나 지원센터 등의 공식적 기구 등을 통한 상하위 지방자치단체 간 협력관계는 매우 중요하다. 전라북도의 경우 기초자치단체에서 남북교류협력에 관한 조례를 제정하여 놓고 있으며, 남북교류협력기금 조성에 기초자치단체가 참여하고 있는 것도 하나의 협력형태가 될 수 있을 것이다. 그러나 좀 더 발전한다면 단순히 기금조성에만 참여하는 것이 아니라 기초자치단체가 가지고 있는 역량을 활용할 수 있는 분야에 광역자치단체와 함께 참여하는 형식을 취하는 것이 바람직하다. 이를 위한 협력기구를 두는 것도 필요하다.

244) 최용환·김영수·박성호, 『경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구』, p. 17.

245) 전신숙, “지방정부의 남북교류협력 활성화 방안,” p. 53.

다. 지방자치단체와 NGO 간의 협력방안

지방자치단체의 개발지원 과정에서 민관파트너십은 필수적이라고 할 수 있다. 시민사회는 개발지원 형식의 지방외교를 추동하는 힘일 뿐만 아니라 사업의 내용을 풍부하게 만들고 사업을 일관되게 지속시키는 원동력이기 때문이다. 제3세계와의 발전지원사업(EZ/Entwicklungszusammenarbeit)을 모범적으로 추진해온 독일의 본(Bonn)시는 우즈베키스탄(Buchara), 중국(Chengdu), 볼리비아(La Paz), 브라질(Petropolis), 벨라루스(Minsk), 몽고(Ulan Bator) 지방정부들과 자매결연을 맺어 지속가능한 발전, 평화, 인권, 환경보호에 관한 지방외교계획을 수립하여 적극적으로 실천해오고 있다. 이처럼 본이 성공적으로 개발지원 사업을 추진할 수 있었던 것은 계획수립 초기부터 모든 시민과 함께하고 시민단체들을 참여시켰기 때문이다.²⁴⁶⁾

현재 한국 지방자치단체의 북한 개발지원에 있어서도 NGO는 매우 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 국내의 많은 민간단체들이 인도적 지원사업을 비롯하여 북한 개발지원에 직·간접적으로 광범위하게 참여하고 있다. 민간단체들은 그동안 북한과의 협상, 대북지원 모금 활동, 기관운영방식 등 다양한 정보와 기술을 축적하였으며, 이를 통해 얻은 경험과 노하우를 바탕으로 정부의 대북·통일정책과정에 참여하고 있다. 특히 지방자치단체가 추진하는 북한 개발지원 사업의 파트너이자 전문가로서의 역할을 하고 있다.²⁴⁷⁾ 이처럼 민간단체들이 지방자치단체의 북한 개발지원 과정에서 사업자로서의 위치로 부각되게 된 이유는 정부의 방침상 지방자치단체가 대북사업자로 선정되는 것이 불가능하기 때문이다.

실제 민간단체들은 북한 개발지원과정에서 대북사업자로서의 역할뿐만 아니라 지역사회에서 북한 개발지원에 대한 공감대를 형성하고 재정적 지원을 하는 등 다양한 역할을 수행해 왔다. 예를 들어 (사)경남통일농업협력회는 경상남도가 평양 장교리에 소학교를 건립하는 북한 개발지원과정에서 필요한 자금의 모금주체로 활동하기도 하였다. 이를 통해 지역민 1만 2천명의 참여로 9억 8천 7백만원을 모금하였다. 충북 제천시의 삼일포 사과과수원

246) 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』, p. 44.

247) 양현모·서원석·은재호·강동원, 『대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석』, p. 186.

조성사업에 있어서도 민간단체인 평화통일자문위원회가 실질적인 사업추진과 사업추진에 필요한 자금을 조성하는데 핵심적인 역할을 수행하였다. 이와 같은 민간단체의 활동은 재원의 확보라는 점에 국한되는 것이 아니라 지방자치단체의 북한 개발지원 과정에서 지역주민을 포함한 다양한 민간단체들이 정책주체로서의 역할을 수행할 수 있다는 가능성을 보여준 것이라고 할 수 있다.

그러나 북한 개발지원 과정에서 지방자치단체와 민간단체의 협력관계는 만족할만한 수준이 아니다. 지방자치단체와 민간단체간에 표면적으로는 큰 갈등이나 문제는 표출되고 있지 않지만 사업의 추진과정에서 주도권을 행사하려는데서 갈등이 깊어지고 있다. 이러한 갈등의 원인은 다양한 측면에서 찾을 수 있겠지만, 무엇보다도 민간단체에 대한 정부 지원체제와 관련이 있다. 대부분의 대북사업 관련 민간단체들은 자체적인 자원 조달이 미흡하고, 남북협력기금을 활용하고 있다는 점에서 정부에 대한 자원의존성이 크다고 할 수 있다. 북한 개발지원을 비롯한 대북·통일정책에 참여하는 대부분의 민간단체들은 재정적으로 열악하여 그 사업 추진과정에서 중앙정부 또는 지방자치단체로부터 재정적 지원을 받지 않을 수 없는데, 지원의 방식이나 규모, 시기 등에 대해서 정부와 민간단체 간, 민간단체 상호간의 입장이 상충되기도 한다.

이러한 갈등을 해소하기 위해서는 법과 규정을 준수하려는 노력을 보여야 한다. 아울러 양자가 대립적 관계가 아닌 동반자인 동시에 경쟁자라는 인식을 가지고 각자의 역할을 충실히 수행하는 동시에 정보와 기술의 교류는 협력관계를 유지할 필요가 있다. 또한 북한 개발지원에 참여하는 민간단체가 자발적 조직화를 통하여 협력하고 경쟁하는 것이 필요하다. 아울러 지방자치단체의 북한 개발지원에 참여하고 있는 민간단체의 다양화가 필요하다. 다양한 민간단체의 참여는 정부차원의 남북관계 경색국면에도 불구하고 자치단체 차원의 개발지원 가능성을 높이는 역할을 하게 된다. (사)경남통일농업협력회의 사례에서도 볼 수 있듯이 지역의 농업 분야에 종사하는 제조업자, 상인, 농민들의 자발적 설립과 회비와 자체 기금조성에 기반한 사업운영이 되었기 때문에 핵심협으로 정부부문에서 중단되었던 대북사업 기간에도 지속적으로 사업추진을 할 수 있었다.²⁴⁸⁾

민간단체와 지방정부간의 협력과 정보교류를 위한 조직의 신설도 고려해 볼 수 있다. 2001년 본격적인 남북교류협력시대를 대비하여 지방정부의 대북 교류협력을 능동적으로 대응·지원하기 위하여 지방정부와 사회단체 등이 함께 발의하여 민족문화교류재단의 남북도시간교류협력센터를 만든 것은 좋은 사례가 될 수 있다.

라. 지방자치단체와 국제사회와의 협력방안

지방자치단체 북한 개발지원사업은 본질적으로 민족 내부의 거래 형식을 띠고 있어 국제사회와의 개입 여지가 없는 것처럼 보인다. 그러나 북한 개발 지원 문제는 북한이라는 특정한 상대와 남북간 불확실한 대치상황, 나아가 이해관계를 달리하는 주변국을 포함한 국제사회로까지 그 논의의 영역이 확장된다.²⁴⁹⁾ 외국의 지방정부나 국제단체, 국제적 NGO들과의 협력은 오히려 북한과의 접촉을 원활하게 해 줄 수도 있다. 극도로 폐쇄적이고 중앙집권적인 북한의 사정을 감안할 때 남북 지방자치단체 차원에서 이루어지는 개발 지원의 전망이 밝은 것만도 아니다. 그러나 민간기업의 북한진출을 허용한 북한의 지도부가 자신들에게 유리하다고 판단할 경우 제한적이거나 우리 또는 제3국 지방정부들과 협력하도록 허락할 가능성을 배제할 수 없다.²⁵⁰⁾ 또한 현실적으로 개발지원은 양자적 지원 못지않게 다자적 지원이 더 효용성이 높을 수가 있다. 다자적 지원은 지원국과 수원국 양측의 정치적 부담을 줄이고 북한에 대한 개발지원의 투명성과 효율성을 높일 수 있는 장점이 있다.²⁵¹⁾

이미 북한에 대한 인도적 지원과 개발지원의 초기 과정에서는 북한과의 접촉창구가 마련되어 있지 않고 충분한 정보를 가지고 있지 못해서 중국의 단체를 이용하였던 경험도 있다. 과거 서독도 동독에 대하여 제3국 지방정부를 참여시키는 이른바 환상형(環狀型) 협력관계(Ring Partnership)를 도모하

248) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·변명을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 105.

249) 강동완, “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스: 민간협력 방안을 중심으로,” p. 27.

250) 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』, p. 44.

251) 임을출, 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제』, p. 15.

기도 하였다. 따라서 북한 개발지원을 적극화 하려고 한다면 국제기구나 주변국가들, 그 외 가능한 모든 자본 공급원을 동원할 수 있도록 대 국제사회 외교를 적극화 하고,²⁵²⁾ 지방자치단체의 역량 강화를 위하여 국제사회와의 협력방안을 고려해야 한다.

북한 개발지원을 위한 지방자치단체와 국제기구간 협력방안으로 UN과 관련된 전문기구 및 산하기구 그리고 NGO와 연계하여 다국적인 국제 네트워크를 형성할 수 있다.²⁵³⁾ 또는 인접국가의 지방정부나 국제기구를 통하여 북한과 접촉하는 방법도 모색해 볼 수 있다. 이를 통해 외국의 노하우를 습득하는 기회도 가질 수 있고, 북한과의 접촉도 용이해질 수 있는 효과도 있을 것이다. 특히 북한이 남한 지방자치단체와 직접 접촉하는 것을 꺼려할 경우 대응하는 방안이 있을 수 있다. 또는 이들 기구의 자원과 전문성을 활용하는 기회도 될 것이다.

지방자치단체의 북한 개발지원을 지원해줄 수 있는 기관으로는 먼저 세계지방자치단체연합회(IULA) 등과 같은 국제지방자치단체연합회(international associations of local government)가 있다. 이들의 기본적인 목적은 전 세계적인 차원에서 자치정부의 이해관계를 증진하기 위한 것인데, 이들은 지방자치단체간 교류협력의 중요한 촉매제 역할을 수행하고 있다. 다음으로는 양자 및 다자간 개발지원 기관이 있다. 네덜란드, 캐나다, 영국 등의 양자간 개발원조기관들은 점차 지방자치단체를 개발협력 파트너로 인식하고 개도국에 대한 협력 프로그램에 지방간 교류협력의 요소를 가미하고 있거나 수원국 지방정부 또는 원조공여국 지방정부의 요청에 의한 원조사업 추진도 시행하고 있다. 마찬가지로 UN, 세계은행 등 다자간 원조기관들도 지방자치단체를 주요 협력 파트너로 인식하면서 지방간 교류협력의 요소를 반영하고 있다.

북한 개발지원의 사례는 아니나 경상북도가 주도하여 동북아시아지역의 지방자치단체간의 교류협력 증진을 목적으로 결성된 ‘동북아시아지방자치단체연합(NEAR: Association of North Asia Regional Governments)’을 활용하는 방안도 고려해볼 수 있다. 동북아시아지방자치단체연합은 동북아시아 지방정

252) 조명철, “현 시기의 북한사회개발협력, 무엇이 쟁점인가?,” p. 17.

253) 김영윤, “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제,” p. 59.

부들의 교류협력 활성화를 통한 동북아 공동번영과 평화안정에 기여하기 위하여 1996년 경상북도가 주도하여 창립한 국제기구이다.²⁵⁴⁾ NEAR가 1996년 채택한 7대 공동과제를 보면 ① 러시아, 중국의 자원에 대한 투자개발, ② 인적·물적 교류의 확대, ③ 환경문제에 대한 공동대응, ④ 지진, 홍수, 가뭄 등 자연재해에 대한 공동대응, ⑤ 동북아연구센터 설립 추진, ⑥ 북한, 몽골의 연합 참여, ⑦ 각종 박람회, 문화예술제, 전시회 등 공동개최이다.²⁵⁵⁾ NEAR에는 한국(10개)을 비롯하여 일본(11개), 중국(5개), 러시아(10개), 몽골(2개), 북한(2개) 등 6개국 40개 지방자치단체가 참여하고 있다. 특히 북한에서는 함경북도와 나선시가 참여하고 있다. 이처럼 북한이 참여하고 있는 기구를 통하여 북한과의 개발지원을 위한 접촉과 중재를 강화하거나, 한국의 지방자치단체가 참여하고 있는 국제기구에 북한 지방정부의 참여를 유도하는 방안을 적용해 볼 수 있을 것이다.

이 외에도 환동해권이나 환황해권 국가들인 한국, 러시아, 일본, 중국, 북한 등의 일부 지방자치단체간에는 이미 상당부분 교류가 진행되고 있으며 앞으로 더욱 활성화될 가능성이 있다. 특히 한국은 지형상 동북아시아에서 중심적인 위치를 차지하고 있어 이들 지역에서의 지방자치단체 간의 교류협력에서 중심적인 역할을 할 것이 요구된다.²⁵⁶⁾ 이러한 역할을 북한과의 개발지원 부문에도 적용한다면 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.

국제사회와의 협력을 위하여 각종 국제기구에 참여하는 방안도 모색해볼 필요가 있다. 예를 들어 북한과 중국, 일본이 참여하는 범국가적 네트워크에 남북 지방정부가 공동으로 참여하여 교류·협력의 수준을 제고하는 것이다. 두만강유역개발 계획, 자유도시 구상, 평화도시 구상 등의 추진과 관련하여 남북의 지방이 포함된 국제적 포럼이나 기구, 컨소시엄 등을 적극적으로 활용²⁵⁷⁾한다면 북한과의 협력관계를 향상시키는 토대를 마련할 수 있을 것이다.

254) NEAR에는 설립 당시 한국, 중국, 러시아, 일본 등 4개국 29개 지방자치단체가 참여하였다. 황일봉, “남북 교류협력과 지방자치단체의 역할,” p. 184; 임양재, “지역공동체 형성과 지방정부 국제협력: EU와 동아시아 사례를 중심으로,” pp. 206~207; 성태규·문화철·정연정, 『충청남도 남북교류 활성화 방안 연구』, p. 48.

255) NEAR사무국, 2005, p. 4.

256) 임승빈, “한국과 일본의 시민사회와 지방정부간 교류의 특징과 새로운 과제,” p. 45.

257) 함건식, 『서울시 남북교류·협력사업 개발을 위한 기초조사 연구』(서울시정개발연구원, 2002), pp. 73~74.

마. 북한과의 관계 활성화 방안

지방자치단체가 추진하는 북한 개발지원사업의 최종 성패는 북한의 반응에 달려있다. 이것은 수원국이 적절한 제도적·인적 인프라를 갖추고 있지 못한 상태에서 이루어지는 금융지원 및 개발프로젝트들은 그 효과에 있어서 한계를 가질 수밖에 없다는 것을²⁵⁸⁾ 말해주는 것이기도 하다. 다양한 경험적 연구들은 개발협력이 가장 효과적인 경우는 수원국이 의미 있는 개혁프로그램을 추진하거나 집행하고 있으면서 내부역량의 부족에 따라 개발협력을 요청하는 경우라고 밝히고 있다. 지식과 기술의 전수는 그것이 채택되어 활용될 수 있는 환경이 조성될때 의미가 있으며, 수원국 내부의 기술지원의 필요성에 대한 자발적인 인식, 그에 더한 지속적인 변화에 대한 욕구가 없다면 외부의 기술지원 등 개발협력은 그 효과를 기대할 수 없기 때문이다.²⁵⁹⁾ 북한의 수용능력이 없다면 북한 개발지원의 지속성을 보장하기 어렵다는 것이다.

『파리선언』은 효율적인 개발협력을 위한 다섯 가지 기본원칙을 제시했다.²⁶⁰⁾ 첫째, 원조수원국의 주인의식(ownership), 둘째, 원조제공국과 수원국의 긴밀한 제휴(alignment), 셋째, 지원국과 기관들 간의 긴밀한 협력과 역할 분담(harmonization), 넷째, 적절한 모니터링과 보고, 그리고 사후평가 등 성과관리체계(managing for results), 다섯째, 지원국 및 수원국 정부의 지원 내역사용에 대한 투명한 공개(mutual accountability) 등이다. 이것은 수원국과의 관계나 협력체제가 중요함을 보여주는 것이다. 더군다나 북한은 ‘파트너십 형성이 어려운 국가’로 분류되고 있다. 따라서 북한의 경우도 사회개발을 위한 거버넌스의 형성에 보다 적극적으로 나설 것이 요구되는 것이다.²⁶¹⁾

258) Zhen Kun Wang, "Integrating Transition Economies into the Global Economy," *Finance and Development*, September (1996), pp. 21~27; Channing Arndt, "Technical Co-Operation," *Foreign Aid and Development*, Routledge (N.Y.: Taylor & Francis Group, 2000), pp. 154~155, 임을출, 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제』, p. 16 재인용.

259) 임을출·최창용, "북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP," 『통일정책연구』, 제4권 2호 (통일연구원, 2005), p. 6.

260) High Level Forum, "Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability," Paris, Feb. 28-March 2 (2005), <<http://www.worldbank.org>>.

261) 조한범 외, 『글로벌 거버넌스와 북한 개발』 (한국학술진흥재단지원 협동연구 결과보고서, 2006), pp. 36~37.

아무리 사업내용이 충실하더라도 북한이 동의하지 않으면 사업이 성사될 수 없다. 따라서 북한 개발지원사업을 추진하기 위해서는 먼저 대북한 관련 접촉이 이루어져야 한다. 그러나 현재 북한의 접촉창구는 일원화 되어 있지 못하며, 창구가 되는 기구가 중앙정부 기관이며 특히 통전부의 통제 하에 있다. 이것은 접촉창구를 어디로 해야 할지가 명확하지 못하며, 또한 개발지원의 대상지역이나 내용을 결정하는데 있어서도 지방정부보다는 중앙기관과 접촉해야 한다는 문제를 야기한다.

개발지원사업은 기본적으로 장기프로젝트 형식으로 진행되는 사업으로서 북한의 협조와 지원이 필수적이다. 개발지원 과정에서 남한 인사들이 북한에 장기간 체류할 경우도 있으며, 북한 주민과의 빈번한 접촉도 필요하다. 또한 공장이나 병원건립 등과 관련해서는 그 수요에 대한 사전정보의 수집도 필수적이다. 병원이나 공장을 세우기 위해 해당지역 주민들의 영양이나 건강상태, 지역의 경제상황에 대한 정보와 지역주민들의 서비스 수요에 대한 정보가 필요하다. 그러나 지방자치단체의 개발지원에 대하여 북한은 소극적 태도를 보이고 있다. 북한에서는 남한인사의 장기체류나 북한 주민과의 접촉을 꺼려하고 제한하려고 하고 있다. 또한 북한지역에 대한 정보제공에 대하여 소극적이며 거부반응을 보이고 있다.²⁶²⁾

그러나 그동안 추진되었던 지방자치단체들의 북한 개발지원사업 사례속에서 북한의 태도변화와 관계활성화의 징조들이 보이고 있다는 점은 다행이라고 할 수 있다. 강원도에서 보여준 공동관심사의 방제사업이라던가 연어방류사업의 성공, 또 경기도가 시작하여 경상남도에서도 성공을 보였던 남북 공동벼농사 등에서 북한의 변화를 읽을 수 있었다. 이는 북한측에서 협력의 경험을 통해 얻어지는 이익을 인식함으로써 나타난 것이라 할 수 있다.

북한과의 관계 활성화를 통하여 효과적인 북한 개발지원사업을 추진하기 위해서는 다각적인 노력으로서 북한과의 접촉 시 북한을 블랙박스로 간주한 기존의 인식으로부터 벗어나, 북한당국(통전부) 뒤에 있는 행위자들을 발굴하고 접촉면을 확대할 필요가 있다.²⁶³⁾ 아울러 정부차원에서 남북회담시 지

262) 양현모, 『남북관계 개선 및 활성화에 있어서의 NGO의 역할과 지원방안 모색: NGO 대북 인도적 지원활동을 중심으로』, pp. 34~35.

263) 최진욱·강동완, “이명박 정부의 대북정책 발전방향,” (2008 건국60주년 기념 정치학회국제정치학회세계지역학회 공동학술회의 자료집, 2008년 8월 21일), pp. 54~58 참조.

방자치단체의 북한 개발지원을 위한 북한의 접촉창구 단일화를 북측에 요청할 필요가 있다. 북한에는 남한과 같이 지방자치제도를 관장하는 행정안전부 같은 부서는 없으나, 북경주재 평양대사관이나 대남사업을 담당하는 조선아태평화위원회를 접촉창구로서 지정 요청할 수 있을 것이다.²⁶⁴⁾ 이 과정에서는 남북한 체제의 상이성과 개발지원 과정에서 나타나고 있는 상황, 즉, 개발지원의 활성화를 통해 북한의 개혁과 개방을 유도하려는 남한의 노력과 북한의 수동적인 자세를 극복하기 위하여 동서독 간의 교류협력과정에서 독일 중앙정부가 기울였던 노력을 참고해볼 필요가 있다.

북한 개발지원을 위한 접촉과 협상과정에서 북한의 적극적 대응을 유도하고 협력을 강화하기 위한 대책으로서 다음과 같은 방안들이 적용될 수 있다.²⁶⁵⁾ 첫째, 북한은 남한 지방자치단체의 개발지원에 대한 소극적인 태도와 사업마인드가 부족해 협상과정에서 합의를 도출해내기가 어려운 경우가 있다. 이런 경우에는 중개자를 활용하여 협상 분위기를 전환해 볼 수 있다. 둘째, 개발지원사업 추진을 위한 접촉과 협상시에 북한의 거부감과 반대를 감소시키기 위하여 면밀한 계획을 가지고 대응할 필요가 있다. 사전에 철저한 조사와 분석을 통해 정보를 습득하고 통계와 논리적인 근거를 가지고 설명함으로써 북한측의 협조를 얻어낼 수 있도록 해야 할 것이다. 아울러 먼저 소규모 시범사업을 거친 후 본 사업에 임하는 전략을 적용하는 것도 적용해볼 수 있다. 셋째, 북한 책임자나 사업 추진 관계자를 대할 때는 진솔한 자세로 임해야 한다. 북한에 대해 경제적인 지원을 해준다는 의식을 가지거나 그들을 무시하는 태도로 대하면 안 된다. 넷째, 신뢰성 있는 북한내 사업 파트너를 확보하는 것이 중요하다. 가능한 한 책임 있고 지위가 있는 상대방을 만나는 것이 사업 추진의 원만을 기할 수 있다. 북한은 남한이 추진하려고 하는 사업에 대해 항상 의구심을 가지고 대한다. 이와 같은 의구심은 일종의 자체 ‘피해의식’에서 비롯되는 것이라고 할 수 있다.²⁶⁶⁾ 따라서 개발지원 과정에서 상호신뢰를 조성해 북한의 요구나 우리의 의도가 왜곡되지 않고 원활하게 조화될 수 있는 분위기를 형성하는 것이 중요하다.

264) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 112.

265) 김영윤, “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제,” pp. 61~63.

266) 김영윤, 『남북경협 실패사례연구』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 113.

남북 지방간의 신뢰관계를 토대로 북한의 수용성을 제고할 수 있는 노력도 전개되어야 한다. 북한의 수용능력이란 개발지원 과정에서 북한 당국이 내부적으로 공적자원을 동원하고 이를 합리적으로 배당할 수 있는 정책적 능력 및 제도의 형성이라고 할 수 있다. 이런 맥락에서 기술지원과 훈련은 공적자원을 국내적으로 동원할 수용능력의 형성을 위해 매우 중요한 의미를 갖는다. 따라서 개발지원사업 추진의 초기부터 북한당국을 정책대화에 참여시키는 것이 필요하며 이런 과정을 통해 궁극적으로 개발협력의 과정에서 북한 스스로가 결정의 주체가 될 수 있게 함으로써 자기확신을 배양하는 것이 중요하다.²⁶⁷⁾ 이런 대화과정은 북한의 개발지원 수요를 파악하는데도 도움을 줄 것이다.

267) 임을출, 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제』, pp. 8~9.

제 7 장

요약 및 결론



제7장

요약 및 결론

그동안 인도적 지원을 중심으로 진행되었던 한국을 비롯한 국제사회의 북한 지원은 2000년대 들어 북한을 둘러싼 내외적 환경의 변화와 더불어 개발지원으로의 변화를 요구하고 있다. 이미 1995년부터 인도적 차원에서 북한에 대한 지원사업을 추진해오던 한국에서도 2000년대 들어 개발지원으로 지원의 방향전환을 시도하였으며, 지방자치단체 차원에서도 남북교류협력사업과 더불어 북한에 대한 개발지원 사업을 전개하고 있다.

선진국 지방자치단체들은 이미 지방외교나 국제협력의 차원에서 1970~80년대부터 개발지원을 실시해 오고 있다. 선진국 지방정부들의 개발지원은 각 국가나 지방정부마다 그 시작배경이 조금씩 다르고 개발지원의 형식이나 분야도 다양하다. 그중에서 공통적으로 나타나는 특성이나 한국 지방자치단체의 북한 개발지원에서 시사점이 될 수 있는 사안들을 정리하면 다음과 같다. 선진국 지방자치단체들의 개발지원은 우선 NGO나 시민들의 참여가 비교적 활성화 되어있다. 지방자치단체의 개발지원을 도와줄 수 있는 조직들이 있어 축적된 정보제공이나 인적교류의 지원 역할을 수행하기도 한다. 지원분야 또한 지역경제 개발지원을 비롯하여 생활환경 개선, 의료지원, 문화예술분야를 비롯하여 주택개량, 환경문제, 행정시스템 정비지원에 이르기까지 매우 다양하다. 특히 적극적이고 다양한 방법으로 개발지원에 필요한 재원을 조달하고 있는 점은 재정이 열악한 한국 지방자치단체들이 주목해야 할 부분이다.

본 연구에서는 지방외교와 국제협력의 틀 속에서 지방자치단체의 개발지원이 성공하기 위하여 필요한 요소들을 도출하였고, 아울러 국내의 지방자치단체의 개발지원 사례를 통하여 나타난 시사점들을 기초로 하여 한국 지방자치단체의 북한 개발지원 실태를 분석하고 평가해 보았다. 구체적으로 크게 세 분야로 나누어 평가를 시도하였는데, 제도적 측면에서 법과 자치법규의 내용을 분석·평가하고, 둘째, 내용적 측면에서는 북한 개발지원의 형식, 사업

분야 및 내용, 사업추진주체, 대상지역, 사업추진과정 그리고 사업추진에 필요한 재정의 확보방안 및 실태를 평가하였다. 마지막으로 개발지원 협력체제로서 지방자치단체의 북한 개발지원 사업에 참여하는 각 정책행위자들이 누구인가와 그들의 역할 및 인식 그리고 협력체제를 평가하였다. 이를 기반으로 지방자치단체 북한 개발지원의 문제점과 개선방안을 도출하였다.

한국의 지방자치단체는 2000년 남북정상회담과 6.15 공동선언 이후 남북 교류협력사업에 참여하면서 인도적 지원과 개발지원을 시작하였으며, 개발 지원은 2005년 이후 본격화 되었다. 그러나 그 이전에도 부분적으로 개발지원으로 분류될 수 있는 지원들이 이루어져 왔다. 지방자치단체의 북한 개발 지원은 중앙정부의 지원과는 다른 의미를 갖는다. 북한에 대한 접촉창구와 통일문제의 채널을 다양화 하며, 중앙차원에서 접근하기 어려웠던 부분에 대한 접근이 가능해진다. 중앙정부의 정치적 영향을 덜 받으면서 개발지원이 이루어질 수 있으며, 아래로부터의 접근을 통하여 북한 주민의 참여를 확대하고 신뢰관계 형성에도 도움이 된다. 궁극적으로는 점진적 변화를 통한 북한의 변화와 더불어 통일환경의 조성과 통일달성에 도움이 된다.

현재 지방자치단체의 북한 개발지원은 남북교류협력에 관한 법률 및 동법 시행령을 비롯하여 통일부의 지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침의 틀 속에서 이루어지고 있다. 또한 각 지방자치단체들은 자치법규로서 남북교류협력 및 기금조성과 관련된 내용을 규정하여 사업을 추진하고 있다. 그러나 이들 법제도들은 남북교류협력사업을 추진하기 위하여 제정된 것들로서 개발지원 환경변화를 제대로 반영하지 못하고 있으며, 법률 간 충돌문제도 지적되고 있다. 지방자치단체의 경우 개발지원은 물론 남북교류협력사업을 추진하는데 필요한 구체적인 사안들을 자치법규 속에 충분히 수용하지 못하는 문제를 안고 있다.

2000년 이래 13개의 광역자치단체와 1개의 기초자치단체에서 북한 개발지원 사업을 추진하였는바, 아직 초보적인 단계이기 때문에 성과를 논하기에는 이르나 분명 현재의 개발지원은 한계를 보이고 있다. 내용적 측면에서 보면 대부분 특정 분야나 사업을 중심으로 한 개별교류방식의 사업을 추진하였는바, 농업분야의 개발지원이 가장 많은 것으로 나타났다. 개발지원의 분야는 좀 더 확장되어 최근에는 농기계 수리공장이나 식품가공공장, 의료분야 등에

대한 지원이 늘고 있다. 이러한 개발지원과 더불어 기술을 이전해 주는 인적 교류가 이루어지고 있는 것도 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 아직도 개발지원 분야가 일부분으로 한정되어 있으며, 인적교류를 바탕으로 한 기술 지원과 이전은 충분히 이루어지지 못하는 한계가 있다.

지방자치단체의 개발지원이 이루어지고 있는 대상지역이 평양 인근지역으로 집중되어 지역적으로 균형을 이루기 어렵다는 점도 문제가 된다. 이러한 원인은 충분한 계획과 검토 없이 남한 지방자치단체들이 경쟁적으로 북한 개발지원을 추진하다 보니 잘 알려진 지역인 평양 부근을 선호하는 경향이나, 남한의 의사가 충분히 반영되지 못하고 북한에서 지정하는 지역을 대상으로 사업을 추진할 수밖에 없는 사업구조 때문이기도 하다. 사업추진을 위한 재정도 남북교류협력기금에 의존하려 하거나 충분한 재정보호 없이 개발지원 사례를 추진하는 경우도 있었다. 사업은 주로 광역자치단체에서 추진되었으며, 기초자치단체의 사례로는 충청북도 제천시가 유일할 정도로 기초자치단체의 참여가 거의 이루어지지 않는 것으로 나타났다.

지방자치단체의 북한 개발지원에는 사업을 추진하는 지방자치단체를 비롯하여 중앙정부, 민간단체, 연구기관과 지방의회 등 다양한 정책행위자들이 참여하고 있는데, 이들 행위자간의 협력관계가 만족할만한 수준은 아닌 것으로 평가된다. 표면적으로는 각 주체 간에 큰 문제가 없는 것 같지만 내면적으로는 각자의 이해관계가 있어 언제든 갈등이 발생할 소지를 안고 있다. 이러한 문제는 지방자치단체와 중앙정부 간에만 나타나는 것이 아니라 지방자치단체간은 물론 지방자치단체와 NGO간에도 잠재해 있다. 희망적인 것은 경상북도나 제천시의 사례에서처럼 일부 사례에서 민간부문의 참여나 협력관계가 나타나고 있다는 것이다.

지방자치단체의 북한 개발지원이 성공하기 위해서는 기본적으로 지방자치단체의 노력이 선행되어야 하겠지만, 법제도적 측면이나 다양한 참여자들의 노력과 지원이라는 협력관계도 필요하다. 이를 위해 먼저 기본적인 목표와 원칙이 정립될 필요가 있다. 개발지원의 기초가 되는 남북교류협력사업 관련 조례를 제정해 놓은 지방자치단체들이 표방하는 기본적인 목표는 민족동질성 회복과 통일에 대한 기여이다. 이것이 궁극적인 목표라고 한다면 이러한 목표를 달성하기 위하여 하위목표나 단기적인 목표와 장기적인 목표의

적절한 조화가 필요하다. 그리고 이를 뒷받침하기 위한 원칙들도 설정해야 한다.

지방자치단체 북한 개발지원의 목표는 단기적으로는 식량난 해결과 빈곤의 퇴치, 그리고 중장기적으로는 지속가능한 개발이 될 수 있다. 그리고 장기 목표로는 북한의 특정 지역과 실질적인 교류관계를 맺고, 지방간 개발지원을 통하여 민족동질성을 회복하여 실질적으로 통일에 기여하는 것이다. 이러한 목표달성을 위한 원칙으로는 중앙정부의 정책과 일치하고, 점진적·단계적으로 실질적으로 지속적·장기적으로 개발효과가 있는 분야를 중심으로 개발지원이 이루어져야 한다. 아울러 참여의 원칙과 직접적 효과성을 발휘할 수 있고 북한의 변화를 실질적이고 지속적으로 이끌어 낼 수 있는 분야를 중심으로 개발지원이 이루어져야 하다.

사업추진의 내용적 차원에서는 먼저 법제도를 개발지원에 초점을 맞추거나 이러한 환경변화를 수용할 수 있는 측면으로 개선해야 한다. 개발지원을 규정하는 별도의 법률과 지치법규를 만드는 방안도 고려해볼 수 있다. 특히 자치법규에서는 개발지원 추진이 가능하도록 좀 더 구체적인 사안들을 규정할 필요가 있다. 예를 들어 사업내용과 형태, 전담기구, 재정확보 등에 대한 사항을 구체적으로 명시할 필요가 있다.

지방자치단체는 북한 개발지원을 추진할 수 있는 조직을 구성해야 한다. 조직의 형태는 전담조직의 형태가 가장 바람직할 것이나, 지방자치단체의 규모가 크지 않거나 개발지원 사업의 초기단계일 경우는 T/F 팀 형태의 조직을 구성하는 것이 필요하다. 다만 제천시의 사례처럼 개별분야의 소수 사업만을 추진할 경우는 기존 부서에 담당을 두는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

지원분야도 다각화 할 필요가 있다. 실질적으로 효과를 나타낼 수 있으며, 북한 주민들에게 도움이 될 수 있는 분야가 먼저 고려되어야 할 것이다. 예를 들어 생필품이 부족한 북한의 사정을 고려하여 북한의 지방공업 육성을 위한 지원을 추진할 수 있을 것이다. 이때 남한 지방자치단체들이 지역적으로 강점을 가지고 있는 산업분야와 연결될 수 있는 북한지역의 개발을 중점적으로 지원해주는 방법을 적용할 수 있다. 이러한 방법은 개발지원 대상지역의 선정에 있어서 남한과 비슷한 특성을 가진 지역을 선택하거나 남한의 특성을

구현할 수 있는 지역을 선택하는 방안과 연계될 수 있다.

재정의 확보는 북한 개발지원 사업 추진을 위한 가장 기초적인 내용이 되는데, 안정적 재정확보를 위한 지방자치단체의 일반재정을 출연하는 방안이 좀 더 강화되어야 할 것이다. 아울러 이벤트나 민간출자, 국제기구로부터의 조달 등 다양한 방안도 동시에 강구해야 한다.

개발지원체제가 제대로 구축되어 기능하기 위해서는 지방자치단체의 북한 개발지원에 참여하는 각 정책행위자들 간의 협력관계가 중요하다. 지방자치단체와 정부간에는 중앙정부의 지원을 전제로 한 협력관계가 필요하다. 중앙정부는 법제도적 개선을 통해 지방자치단체가 독자적으로 북한 개발지원을 추진할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다. 그리고 지방자치단체가 한계를 보이고 있는 재정지원과 정보지원을 위한 협력관계를 유지할 필요가 있다. 지방자치단체 상호간에는 개발지원에 관한 정보공유와 사업조정 등을 위한 협력체제를 구축할 필요가 있다. 그 방안으로는 2006년 조직한 지자체 남북교류실무협의회의 기능을 강화하고 상설기구로서 기능할 수 있도록 하던가, 별도의 조직을 구성하는 방안도 고려해볼 수 있다. 지방자치단체간 관계는 광역자치단체 상호간뿐만 아니라 광역과 기초자치단체간에도 활성화될 필요가 있다. 이를 통해 기초자치단체의 적극적 참여를 유도할 필요도 있다.

NGO는 북한 개발지원과 관련한 많은 정보를 가지고 있으며, 실질적인 지원창구의 역할을 수행하고 있는 조직으로서 먼저 정보공유 차원에서의 협력관계가 요구된다. 지방자치단체의 북한 개발지원이 국내 행위자들만의 노력으로 부족한 부분도 있는 바, 이를 위해서는 국제기구에 참여한다든지 하는 방안을 통하여 국제적 도움을 얻는 방안도 있다. 개발지원을 목적으로 한 기구는 아니나 북한과 남한의 자치단체들이 공동으로 참여하고 있는 국제기구들도 있기 때문에, 이를 대화나 접촉창구로 활용하는 방안도 있다.

그리고 무엇보다도 중요한 것은 북한과의 협력관계를 유지하는 것이다. 북한과의 관계는 북한과의 신뢰관계와 북한의 수용성을 제고시켜 줄 수 있도록 사업과정에서의 참여를 적극 보장할 필요가 있다.

지방자치단체의 북한 개발지원이 성공하기 위해서는 합리적인 사업추진체제가 갖추어져야 한다. 대상지역과 사업분야의 선정에 위한 체제, 재정확

보가 필요하고 이를 추진해 나갈 수 있는 각 주체들의 협력관계도 필요하다. 그리고 점진적으로 개발지원 과정이나 역할이 제대로 수행되고 있는가에 대한 평가체제를 갖추는 것도 고려해야 한다. 평가체제를 통하여 우선은 남한 지방자치단체의 사업추진체계가 제대로 되었는가에 대한 평가와 환류를 통한 개발지원체제의 발전이 이루어져야 한다. 아울러 사업의 효과나 북한의 수용성이 제대로 갖추어졌느냐를 파악하여 사업의 효율성을 높이기 위한 방안을 모색하는 것과 더불어 북한이 사업을 제대로 추진할 수 있는 체제를 갖추도록 함으로써 효과의 극대화를 추진해야 한다. 평가결과는 사업의 지속적인 추진 여부를 결정하는 정보로 활용될 수 있다. 이 과정에서 북한의 수용성과 각 주체들의 협력관계가 합리적으로 설정된다면 개발지원의 효과 증진과 더불어 통일환경 조성 및 궁극적으로 통일달성에 도움을 줄 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 권태진·김영훈·지인배. 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』. 서울: 농촌경제연구원, 2007.
- 금창호 외. 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』. 서울: 한국지방행정연구원, 2001.
- 김경량. 『독일통일과 동서독 지방자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구』. 춘천: 강원발전연구원, 1999.
- 김석진. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원, 2009.
- 김영운. 『남북경협 실패사례연구』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 김재한 외. 『2020 강원도 지방외교의 장기전략 및 대응방안』. 춘천: 강원발전연구원, 2007.
- 김학성·최진욱. 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 박형중. 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의 수준과 북한을 위한 교훈』. 서울: 해남, 2007.
- 성태규·문희철·정연정. 『충청남도 국제교류 활성화 방안 연구』. 공주: 충남발전연구원, 2006.
- 성태규·유병선. 『충청남도 남북교류 활성화 방안 연구』. 공주: 충남발전연구원, 2008.
- 양현모·서원석·은재호·강동완. 『대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석』. 서울: 한국행정연구원, 2008.
- 양현모·이준호·최유성·최진욱. 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 양현모. 『남북관계 개선 및 활성화에 있어서의 NGO의 역할과 지원방안 모색: NGO 대북 인도적 지원활동을 중심으로』. 서울: 한국행정연구원, 2006.

- 유병규. 『경상북도의 대북한 농업교류 방안 연구』. 대구경북개발연구원, 2003.
- 이금순. 『대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 임강택 외. 『국제사회의 원조현황 및 추진 전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 임을출. 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제』. KINU 정책연구시리즈. 서울: 통일연구원, 2006.
- 조한범 외. 『글로벌 거버넌스와 북한 개발』. 한국학술진흥재단지원 협동연구 결과보고서, 2006.
- 조한범. 『북한 사회개발협력방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 최용환·김영수·박성호. 『경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구』. 수원: 경기개발연구원, 2006.
- 최진욱·임순희·강동완. 『북한의 국가-사회관계와 통일정책 거버넌스』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 한국지방자치단체국제화재단. 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』. 한국지방자치단체국제화재단, 2006.
- 한나라당. 『일류국가 희망공동체』. 서울: 북마크, 2007.
- 함건식. 『서울시 남북교류·협력사업 개발을 위한 기초조사 연구』. 서울시정개발연구원, 2002.
- BMZ. *Förderung von Demokratie in der Deutschen Entwicklungspolitik*. Ein Positionspapier des BMZ, 2005.
- Gwin, Catharine & Nelson, Joan M.(eds). *Perspectives on Aid and Development*. Overseas Development Council Policy Essay. No. 22, 1997.
- Hoy, Paula. *Players and Issues in International Aid*. West Hartford: Kumarian Press, 1998.
- Mayer, Ernst-Georg. *Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden- Bestandsaufnahme und rechtliche Probleme*. Bonn, 1986.
- OECD. *OECD DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*. Paris: OECD, 1997.

Schep et. al.. *Local Challenges to Global Change*. The Hague: Sdu Publishers, 1995.

Schuman, M.. *Towards a Global Village*. Pluto Press, 1994.

2. 논문

강동원. “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스: 민관협력 방안을 중심으로.” 『대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스』. 평화재단 제25차 전문가포럼, 2008. 9.

_____. “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구.” 『국제정치논총』. 제48집 1호, 2008.

김동근. “남북협력사업의 모델: 경기도 벼농사협력사업 사례를 중심으로” 한 국정치학회 국제학술세미나 발표논문, 2006. 8.

김석진. “대북 개발지원의 과제와 추진방향.” 『KIET 산업경제』, 2006. 5.

김영운. “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제.” 『통일정책연구』. 제14권 1호, 2005.

김운근. “북한의 식량수급 현황과 남북 농업협력 방안.” 『농촌경제』. 제24권 4호, 2001.

김지희. “서유럽 지방외교: 영국·프랑스 지자체의 국제협력현황과 대응전략.” 『비교문제주의연구』. 제4집 2호, 2008.

김판석. “지방자치단체의 국제교류 발전방향.” 『한국지방자치학회보』. 제12권 4호, 2000.

류지성. “다원적 남북교류협력 활성화를 위한 지방자치단체의 역할에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제37집, 2005.

박경국. 『지방외교정책의 결정요인과 정책효과』. 충북대학교 박사학위논문, 2003.

박홍렬. “지방자치단체 남북교류협력사업의 추진현황과 성과.” 『지방의 국제화』. 한국지방자치단체국제화재단, 2004.

백재중. “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안.” 『대북지원 10년의 성과와 과제』. 우리민족서로돕기운동본부 정책토론회 자료집, 2005. 6. 22.

- 서보건. “지방자치단체의 국제적 합의와 국제협력.” 『법학연구』, 제14집 1호, 2006.
- 심익섭. “남북교류·협력시대 지방정부의 역할.” 『한·독사회과학논총』, 제 11 권 1호, 2001.
- 안성호. “지방자치외교의 영역과 진로: 지방정부국제협력(MIC)을 중심으로.” 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문, 1999.
- 안영훈. “국제기구와 협력을 통한 지방의 국제화.” 『지방의 국제화』, 한국지방자치단체국제화재단, 1999.
- 양현모·강동완. “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로.” 『통일정책연구』, 제18권 1호, 2009.
- 양현모. “동서독 지방자치단체간 교류사례 및 그 합의.” 『지방의 국제화』, 한국지방자치단체국제화재단, 2004.
- _____. “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구.” 『한국행정연구』, 제11권 2호, 2002.
- 오성동. “한·중 지방정부간 국제교류의 새로운 패러다임: 경제·문화분야 협력방안을 중심으로.” 『경영사학』, 제22집 1호, 2007.
- 이시형. “남북관계 변화과정에서 지방자치단체의 대북사업에 관한 연구.” 『한국동북아논총』, 제48집, 2008.
- 이은재. “자매결연을 통한 지방의 국제외교 촉진.” 『지방의 국제화』, 한국지방자치단체국제화재단, 1999.
- 이종국. “일본의 지방자치제 외교 시론.” 『담론 201』, 제9권 2호, 2006.
- 이종무. “북한 개발지원에서의 민관협력 방안.” 『남북관계와 시민사회』, 우리 민족서로돕기운동본부, 2008.
- 이진원. “일본 지방자치단체의 국제화에 있어서의 한국과 중국.” 『일본학보』, 제62집, 2005.
- 이해균. “지방자치단체의 국제교류협력과 정부개발원조: 동남아 개발도상국가와의 관계를 중심으로.” 『지방의 국제화』, 2004.
- 임성훈. “북한개발과 남북협력을 위한 재원조달 방안.” 『국토』, 제311호, 2007.
- 임승빈. “한국과 일본의 시민사회와 지방정부간 교류의 특징과 새로운 과제.”

- 『일본연구논총』. 제18호, 2003.
- 임양재. 『지역공동체 형성과 지방정부 국제협력: EU와 동아시아 사례를 중심으로』. 대전대학교 박사학위 논문, 2006.
- 임을출·최창용. “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP.” 『통일정책 연구』. 제4권 2호, 2005.
- 장 마리 뽕띠에(전훈 역). “지방자치단체의 대외적 관계.” 『법학연구』. 제14집 1호, 2006.
- 장준호·정복철. “국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발원조(ODA)를 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 제26집 3호, 2008.
- 장형수. “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제17권 1호, 2008.
- 전봉근. “한국의 대북 개발지원 전략과 과제.” 『동아시아 정세 변화와 한국 외교 과제(3)-2007 정책연구과제통합본』. 외교안보연구원, 2008.
- 전신욱. “지방정부의 남북교류협력 활성화 방안.” 『정책과학연구』. 제14집 1호, 2004.
- 정규서. “남북교류 활성화를 통한 지방정부의 정책방향.” 제23차 지방자치정책세미나 발표논문. 한양대학교 지방자치연구소, 2000.
- 정성현. “지자체의 대북 교류협력사업을 통해서 본 북한의 변화 전망.” 『대북 인도적 지원, 교류협력 사업과 북한의 변화』. 평화나눔센터 창립 기념 정책 토론회 자료집, 2003. 12.
- 조동호. “지방자치단체의 남북교류협력사업 문제점과 합리적 추진방안.” 『지방의 국제화』. 한국지방자치단체국제화재단, 2004.
- 조명철. “현 시기의 북한사회개발협력, 무엇이 쟁점인가?.” 『대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스』. 평화재단 제25차 전문가포럼, 2008. 9.
- 진세혁. “지방자치단체의 남북교류협력 평가 및 전망: 경기도를 중심으로.” 경인행정학회 하계학술대회 발표논문, 2006.
- 채경석. “남북한 지방자치단체의 교류협력에 관한 탐색연구.” 『정치·정보연구』. 제7권 2호, 2004.
- 최만원. “이명박 정부에서의 남북 교류협력의 전망.” 『동북아연구』. 제22권

2호, 2007.

최영희 편역. “영국 자치단체의 자매결연 현황 및 특징.” 『국제교류』. 한국지방자치단체국제화재단, 1994.

최진욱·강동완. “이명박 정부의 대북정책 발전방향.” 2008 건국60주년 기념 정치학회·국제정치학회·세계지역학회 공동학술회의 자료집, 2008. 8.21.

하세현. “지방자치단체 대북 교류사업의 실태와 과제.” 『국제정치연구』. 제11집 2호, 2008.

한스 F. 일리. “도시간 파트너십: 지방수준에서의 외교인가?.” 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』. 한국지방자치단체국제화재단, 2006.

황일봉. “남북교류협력과 지방자치단체의 역할.” 『통일문제연구』. 제20권 1호, 2005.

多賀秀敏. “自治体の國際協力.” 『自治体の構想3, 政策』. 岩波書店, 2002.

成田頼明. “地方公共団体の對外政策の法的位置づけと限界.” 芦部古稀祝賀. 『現代立憲主義の展開·下』. 有斐閣, 1993.

五月女·光弘. “日本外交とNGO.” 白井久和·高瀬幹雄 『民際外交の研究』. 三嶺書房, 1997.

Arndt, Channing. “Technical Co-Operation.” *Foreign Aid and Development*. Routledge. N.Y.: Taylor & Francis Group, 2000.

FES. Arbeitsgruppe Kommunalpolitik, Kommunale Partnerschaften, a.a.O. und RGRE <<http://www.rgre.de/>>.

Heinz, W. & Langel, N. & Leiterman, W.. “Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Staedten und Kommunen in Entwicklungslaendern.” *APuZ 15-16*, 2004.

High Level Forum. “Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability.” Paris. Feb. 28-March 2, 2005 <<http://www1.worldbank.org/>>.

Oklahoma Department of Commerce. “Sister City, Sister State Programs.”

<<http://www.okcommerce.gov/index.php?option=content&task=view&id=353&Itemid=436>, 2007>.

Stewart, John. "Modernising Government Considered." *Local Governance*. Vol. 25, No. 1, 1999.

UN-Habitat & UTO/FMCU. *City-to-City Cooperation: Issues Arising from Experience*, 2001.

Waarden, F.. "Dimension and Types of Policy Networks." *European Journal of Political Research*, 1992.

Wang, Zhen Kun. "Integrating Transition Economies into the Global Economy." *Finance and Development*. September, 1996.

3. 기타

강원도. 남북강원도 교류협력: 2004 추진현황 및 2005 추진계획, 2005.

_____. 남북강원도 교류협력: 2005 추진현황 및 2006 추진계획, 2006.

_____. 남북강원도 교류협력: 2006 추진현황 및 2007 추진계획, 2007.

_____. 남북강원도 교류협력: 2007 추진현황 및 2008 추진계획, 2008.

_____. 남북강원도의 화해와 협력: 밝은 미래를 향한 발걸음, 2006.

경기개발연구원. 경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구, 2006.

경기도. 통일의 디딤돌: 경기도 민선3기 남북교류협력사업 보고서, 2006.

제천시. 남북영농교류협력사업 성과보고: 금강산 제천사과 삼일포 농장. 제천시 내부자료, 2009.

통일부. "남북협력기금 운용방향과 지원제도." 통일연구원 자문회의 발표자료, 2005. 4.

_____. 자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침, 2003.

『조선일보』.

<<http://uni.provin.gangwon.kr>>.

<<http://www.unikorea.go.kr/kr/KUL/KUL010103.jsp>>.

<<http://www.elis.go.kr/>>.

<<http://www.koica.go.kr>>.

<<http://www.rgre.de/>>.

<<http://www1.worldbank.org>>.

<<http://www.jica.go.jp/partner/jichitai/partnership/index.html>>.

<<http://www.okcommerce.gov/index.php?option=content&task=view&id=353&Itemid=436>>.

<http://www.twinnings.org/de/index_de.htm>.

최근 발간자료 안내

연구총서

2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망: 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외	공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영초 외	공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	공저	10,000원

2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	공저	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외	공저	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	공저	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	저	20,000원
2009-16	2009년도 통일문제 국민여론조사	임강택 외	공저	10,000원

학술회의총서

2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화 번영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망			6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향			5,500원

협동연구총서

2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화 번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화 번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화 번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화 번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

2008-07-01 한반도 평화 번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03 북한의 국가사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02 국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원
2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안: '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안(총괄보고서)	임강택 외	공저	8,500원
2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	공저	10,000원
2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	공저	10,000원
2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	공저	10,000원
2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	공저	9,000원
2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	공저	10,000원
2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	공저	8,000원
2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	공저	9,000원
2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	공저	8,000원
2009-17-01 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	공저	7,500원
2009-17-02 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	공저	8,000원
2009-17-03 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	공저	9,000원
2009-17-04 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	공저	7,500원
2009-17-05 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	공저	7,000원
2009-17-06 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	공저	7,500원

논 총

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외 공저	20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원

연례정세보고서

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤

2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한-일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아스 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외

KINU 정책연구시리즈

2007-01	북핵 '2·13합의'와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로-납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외 공저
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외 공저
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외 공저
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외 공저
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

월간 북한동향

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터

한반도 평화체제 연구총서

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon Hyun-Joon, Huh Moon-Young, Kim Philo, Bae Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi Soo-Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho Jeong-Ah
2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim Soo-Am

- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Cheon Seong-Whun
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security
Strategy Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh Jae-Jean
- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon,
Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime
and Prospects for Change
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong

통일연구원 회원가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자
(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

