

기본연구2008-01

충청남도 남북교류 활성화 방안 연구

성태규 · 유병선

발 간 사

현대는 세방화의 시대입니다. 세계화는 우리가 생활하는 모든 영역에서 국경이 없이 교류가 확대됨을 의미하며, 지방화는 지방이 세계무대에서 교류의 단위가 됨을 나타냅니다. 남북의 교류협력에서도 지방자치단체의 역할은 확대되고 있습니다. 국민의 정부와 참여정부의 적극적인 대북정책으로 지방자치단체의 남북교류협력사업은 급격히 증가하였습니다. 접경지역의 지방자치단체인 경기도와 강원도가 가장 활발한 교류를 보이고 있습니다마는, 자치단체의 남북교류협력은 전국적으로 확대되었습니다. 비록 실용정부에 들어 북한 핵문제로 인하여 교류협력의 확산이 중단되고 있지만, 다시 남북교류가 활성화될 수 있는 조건이 마련되면 교류협력은 급증할 것입니다.

대부분의 광역지방자치단체가 남북교류협력을 추진하고 있고, 그 추진기반도 다지고 있지만, 우리 충청남도는 아직 실효성이 있는 남북교류협력사업을 추진하지 못하고 있습니다. 물론 충청남도가 교류협력사업을 지금까지 전혀 추진하지 않은 것은 아닙니다마는, 그 추진과정과 준비가 부족하여 그 성과는 전무하였습니다. 이에 본 연구에서는 과거의 시행착오를 바탕으로 향후 충남이 남북교류협력을 활성화할 수 있는 방안은 연구하고 있습니다.

남북교류협력은 국가차원에서의 정치적, 군사적 문제에 따라 영향을 받기 때문에 불확실성이 높은 과제입니다. 따라서 체계적으로 추진하지 않으면 일회성 사업으로 끝날 경우가 많고, 인내심이 필요로 되는 사업입니다. 본 연구가 충청남도의 국제교류를 활성화하는 데 도움이 되기를 기대합니다. 마지막으로 본 연구를 수행한 성태규 연구위원과 유병선 박사에 감사의 뜻을 전하는 바입니다.

2008년 12월 31일

충남발전연구원장 김 용 응

연구요약

1. 연구 배경 및 목적

국민의 정부와 참여정부의 대북정책에 따라 남북한 교류가 활성화되고 있다. 실용정부에 들어서는 북한 핵문제로 인하여 남북교류가 위축되고 있지만, 장기적으로 북한의 개방이 불가피하기 때문에 남북교류도 다시 활성화될 것이다. 본 연구의 목적은 충청남도가 남북교류협력을 활성화하기 위한 제도와 기반의 구축, 교류협력사업 등을 발굴하는 데에 있다. 이를 위해서 충남과, 다른 지방자치단체의 남북교류 추진실태 및 현황을 조사하고 그 성공요인과 실패요인을 분석하였다. 이를 바탕으로 충남이 추후 구축해야 할 법적, 물리적, 제도적, 기반을 제시하였다.

2. 주요 연구내용

지방자치단체의 남북교류는 다른 국제간 교류와는 달리 교류의 목적이 교류주체들의 상호 이익도모보다는 동질성 확보에 있고, 지자체의 남북교류는 남북관계라는 큰 틀에 의해 구속된다는 점, 그리고 교류분야가 제약적이라는 특성을 지니고 있다.

우리나라 지방자치단체의 남북교류협력은 1999년 이후 초기에는 인적·문화적 교류를 추진하여 대부분이 무산되었다. 이후 북한의 식량난 시기에 인도적 지원사업과 농업중심의 협력사업을 추진되어 교류협력이 활성화되었다. 2006년 이후에는 인도적 지원에서 개발지원으로 개성공단과 농촌개발사업 등이 시작되고 있다. 아직 남북관계의 평화적 교류협력을 위한 남북관계 환경이 정착되지 않았기 때문에, 지방자치단체의 남북교류사업을 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

첫째, 지자체가 행하는 남북교류협력의 근본적인 문제점은 지자체가 그 필요성을 절실히 인식하지 못하는 상황적 요인을 들 수 있다. 이로 인해 ‘퍼주기 식’ 지원사업이라는 비판으로 재원 등 교류협력을 위한 기반이 충분히 구축되지 못하고 있다. 둘째, 전문인력과 전담조직이 부재하다는 점이다. 현재 우리나라에서 전담부서를 설치·운영하는 지자체는 강원도, 경기도에 불과하고, 나머지 지자체는 기존부서를 활용하고 있다. 북한과의 교류를 위해서는 신뢰관계가 가장 중요하다. 신뢰는 지속적인 관계를 통해 형성되는 바, 전담조직이 없고, 북한교류

담당자가 잦은 인사이동으로 변경되면 북한과 신뢰관계를 형성하기가 어렵다. 또한 교류협력을 위해서는 북한에 관련된 정보를 꾸준히 축적해야 하기 때문에 전문인력의 확충이 요구된다. 셋째, 취약한 재정기반이다. 지방자치단체는 아직 남북교류협력기금의 지원을 받기 어렵기 때문에, 재정이 취약한 지방자치단체는 북한과의 경제협력분야가 제한될 수 밖에 없다. 넷째, 일회성 사업이라는 점이다. 철저한 사전준비와 검토없이 사업이 추진되었기 때문에 지금까지의 교류협력사업은 전시성, 일회성 사업이 많았다. 다섯째, 정보지원체계가 없다는 점이다. 지자체의 남북교류협력을 체계화하기 위해서는 북한에 대한 정보가 요구되지만, 지자체는 아직 북한과 관련된 정보를 체계적으로 획득할 수 없다.

3. 결론 및 정책 제언

이러한 타 지자체의 시행착오를 바탕으로 충남이 향후 남북교류협력을 활성화하기 위해 준비해야 할 사항으로는, 먼저 「(가칭)충청남도남북교류협력에관한조례」를 제정하고 교류기금을 확보하는 등의 제도적 기반을 구축해야 한다. 가칭 「충청남도남북교류협력조례」에는 남북교류협력을 추진하기 위한 남북협력기금의 조성, 용도, 운용 및 관리를 규정하여 남북교류협력을 위한 물적 토대를 구축하고, 민·관이 공동으로 유연하게 교류를 추진할 수 있는 조직을 구성하기 위해 남북교류협력위원회를 설치할 필요가 있다. 둘째, 전담조직과 전문인력을 확충하여야 한다. 지방자치단체의 남북교류협력사업은 성사가능성이 불확실한 사업이다. 따라서 지방자치단체는 사업발굴단계부터 사업성사의 가능성, 추진과정의 문제점, 사업성과 등을 충분히 고려해야 한다. 그리고 북한파트너와의 신뢰구축을 위해서도 전담조직과 전문인력이 요구된다. 셋째 추진방식을 결정해야 한다. 추진방식으로는 민간단체와의 협력, 지자체 주도형 민간기구를 통한 추진, 민간주도형 지자체 민간기구를 통한 방식 등을 고려할 수 있다. 충남이 성공적으로 남북협력·교류를 처음으로 성공적으로 추진하기 위해서는 사업선정 및 북한의 대상지역 선정단계부터 민간단체와 연계하여 추진하는 것이 바람직하다. 넷째, 교류·협력사업을 선정해야 한다. 초기사업은 인도적 지원사업을 중심으로 추진하되, 산업별 협력은 농·수산업을 중심으로 북한을 지원할 수 있는 사업을 선정할 필요가 있다. 북한과의 교류에서 인적, 문화적 교류사업은 북한과의 신뢰관계가 이루어지고, 한반도차원에서의 평화구조가 정착된 다음에 고려해야 한다. 다섯째, 교류·협력사업과 교류지역을 선정하는데 있어 우리가

주도적으로 북한을 이끌고 가기보다는, 그 결정권은 궁극적으로 북한이 갖고 있다는 점을 이해해야 한다. 단지 충남이 교류·협력 초기단계에서 북한에 제시할 수 있는 교류지역은 1차적으로는 지리적, 경제적 상황을 고려하여 서해지역을, 그리고 거리를 고려하여 평양시~남포시~황해북도로 연결되는 지역과의 교류를 선택할 수 있다.

차 례

제 1 장 서론

1. 연구배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적 및 범위	2
3. 연구방법	3
4. 선행연구 검토	3
5. 분석의 틀 및 연구흐름	4

제 2 장 남북교류에 관한 이론적 고찰

1. 지방자치단체 남북교류의 개념	5
2. 국가간 교류의 이론적 함의	10

제 3 장 지방자치단체 남북협력 사업의 과정

1. 남북협력사업에 대한 모색기(1999년~2001년)	13
2. 대북 인도적 지원사업의 추진기(2002년~2005년)	15
3. 개발지원사업으로의 전환기(2006년 ~ 현재)	18

제 4 장 지방자치단체의 남북교류 실태와 문제점

1. 사업내용	20
2. 제도적 기반	27
3. 타 지방자치단체의 사례	35
4. 추진체계	37
5. 충청남도의 남북교류협력 추진실태	41
6. 문제점	41

제5장 충청남도 남북교류협력 활성화 과제

1. 조례제정 및 기금 마련	47
2. 전담조직 및 전문인력의 확충	48
3. 추진방식의 결정	50
4. 협력·교류사업의 선정	52
5. 교류지역의 선정	56

제6장 결론 및 정책제언

58

참고문헌

60

〈부록 1〉 제천시 담당공무원 인터뷰 내용

62

〈부록 2〉 타 지방자치단체의 주요 남북교류협력사업

66

표 차 례

<표-1> 지방자치단체 교류·협력 심사위원회 승인사업 및 결과	14
<표-2> 지방자치단체의 주요 대북 인도적 지원 사업(1999 ~ 2005년)	17
<표-3> 인천광역시의 사회·문화 분야 남북협력사업	20
<표-4> 강원도의 사회·문화 분야 남북협력사업	21
<표-5> 경기도의 대북 인도적 사업 현황	21
<표-6> 강원도의 대북 인도적 사업 현황	22
<표-7> 인천시의 대북 인도적 사업 현황	23
<표-8> 경상남도의 대북 인도적 사업 현황	23
<표-9> 전라남도의 대북 인도적 사업 현황	23
<표-10> 전라북도의 대북 인도적 사업 현황	24
<표-11> 부산시의 대북 인도적 사업 현황	24
<표-12> 제주도의 대북 인도적 사업 현황	24
<표-13> 남북교류 유형 추이	25
<표-14> 지방자치단체의 농림수산분야 대북 협력사업	26
<표-15> 민간지원단체의 대북 농업지원사업	26
<표-16> 기업의 대북 경협사업 현황	27
<표-17> 광역자치단체의 남북교류협력에 관한 조례 주요 내용	30
<표-18> 남북교류협력조례 제정 및 기금 조성 현황	31
<표-19> 남북협력기금 지원사업비 현황('08.7.31 기준)	32
<표-20> 지자체의 남북협력사업 추진 방식 비교	34
<표-21> 지방자치단체 교류사업 선정기준	38
<표-22> 남북교류협력위원회의 구성과 기능(경기도, 강원도, 전라남도)	48
<표-23> 농·축·수산분야 남북협력사업 합의내용	54
<표-24> 남북지자체간 교류협력 파트너 선정방법	57

제1장 서론

본 연구의 목적은 충청남도가 남북교류협력을 활성화하기 위한 제도와 기반의 구축, 교류협력사업 발굴 등에 있다.

1. 연구배경 및 필요성

국민의 정부와 참여정부의 적극적인 대북정책에 따라 남북한 교류가 활성화되었다. 1992년 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」가 채택되었지만 남북관계가 냉전시대의 대결구도로부터 본격적인 상호교류의 시대로 발전한 것은 2000년 6.15 공동선언 이후이다. 6·15 남북정상회담 이전까지는 당사자간 공식적 대화가 단절된 상황에서 민간부문의 제한적인 교류협력이 있었을 뿐이었다. 6·15남북정상회담은 남북한간 당국자 회담을 최고위급으로 격상시키면서 당국자간 대화를 재개토록 하였으며, 남북한교류협력을 제도화하는 촉발제가 되었다.

참여정부에서도 이런 대북정책의 기조가 유지되면서 다양한 부문에서 다양한 수준과 성격의 행위자들이 북한과의 교류협력을 도모하기 위한 방안들이 제시되었으며, 민간차원에서도 활발한 교류가 진행되었다. 참여정부는 남북 화해협력의 성과를 바탕으로, 한반도 평화체제를 구축하기 위해서 한편으로는 전쟁방지와 항구적 평화를 제도화하고, 다른 한편으로는 경제·사회분야에서의 교류협력을 지속적으로 추진하였다. 이에 따라 남북간 사회문화협력사업은 6.15공동선언 발표 이후 크게 증가하여 2006년말 기준으로 1999년 이전 10년간보다 10배나 증가한 133건이 추진되었다. 특히 2007년 「제1차 남북관계발전 기본계획」이 수립됨에 따라 남북교류가 활성화될 수 있는 계기가 되었다. 「남북관계발전에 관한 법률」(2005.12)에 따라 5년 단위의 기본계획으로 수립된 「제1차 남북관계발전 기본계획」은 대북정책의 3대원칙, 6대 추

진방향, 7대 전략목표와 추진과제를 제시하고 있다.

현재 지방자치단체 차원에서 남북교류협력을 추진하려는 시도는 아직 미흡한 수준이다. 글로벌 시대에 지역간, 도시간 교류협력이 강화되고 있는 현실에 비추어 볼 때 시대적 변화를 충분히 반영하지 못하고 있다. 이는 남북한만이 갖는 분단이라는 특수상황에 기인하고 있다. 그렇지만 민족화해와 평화번영, 그리고 지역발전을 위해서 지방자치단체 차원의 교류협력은 현재의 소극적인 자세로부터 적극적인 자세로 전환될 필요가 있다.

지방자치시대와 세계화시대에 즈음하여 지방차원에서의 남북교류의 활성화가 요구된다. 지방분권의 확대에 따라 지자체의 자율성이 증대하고, 세계화에 따라 국제간 교류협력이 다방면으로 확대됨에 따라, 지방자치단체의 남북교류는 더욱 활성화되어야 한다. 현재 이명박정부 출범 이후 남북교류가 잠시 주춤한 상태에 있지만, 장기적으로 지구화시대 남북교류는 활성화될 수밖에 없다.

2. 연구의 목적 및 범위

본 연구의 목적은 이런 문제의식 하에 남북관계의 특수한 상황에서 중앙정부에 의해 주도된 남북교류에서 벗어나 충남이 주체가 되어 지역의 남북교류협력을 활성화할 수 있는 방안을 모색하는 데 있으며, 세부적으로는 첫째, 충청남도가 남북교류협력을 활성화하기 위해 필요한 준비는 무엇이며, 둘째, 충남이 추진할 수 있는 남북교류협력사업을 제시하는 것이다. 이를 위해서 본 연구의 범위를 제도적 측면과 교류협력사업 측면으로 설정하였다. 제도적 측면은 중앙정부차원과 지방정부차원에서 마련될 수 있는 제도로 구분되는데, 본 연구에서는 지방정부 차원에서 구축되어야 할 제도로 영역을 한정하고자 한다. 마련되어야 할 교류협력사업은 문화활동을 포함한 인적 교류, 경제교류를 포함하는 물적 교류 등을 대상으로 연구한다. 이를 위한 구체적으로 다음과 같은 내용을 연구하고자 한다.

우리나라 지방자치단체의 남북교류 추진실태 및 현황을 조사하고 그 성공요인과 실패요인을 분석하여, 향후 충청남도가 남북교류를 추진하는데 있어 시행착오를 겪지 않게 한다. 아울러 지금까지 실패했던 충청남도 남북교류협력의 실패원인을 분석하고, 이를 바탕으로 충청남

도가 체계적으로 남북한 교류협력 추진에 있어 구축해야 할 법적, 제도적, 물리적 기반을 제시한다. 나아가 북한의 산업실태를 감안하여 향후 충남이 추진할 수 있는 남북한 교류협력사업을 제안한다. 이와 관련, 다른 지방자치단체의 남북교류추진방식을 참조하여, 향후 충청남도가 추진해야할 남북교류협력의 추진방식을 모색할 것이다.

3. 연구방법

본 연구에서는 문헌조사, 관계자 면담을 병행하였다. 문헌을 통해 관계이론 검토, 선행연구 분석, 남북교류협력을 위한 제도화를 조사하였다. 남북한 교류협력 추진과정의 문제점과 향후 추진방안을 도출하기 위해서는 제천시 담당 공무원과 경기개발연구원 북한전담 연구원과 인터뷰를 병행하였다. 또한 북한과의 교류·협력을 추진하는 우리민족서로돕기운동본부와, 북한농업의 실태와 북한농업·농촌이 필요로 하는 사업을 발굴하기 위해 한국농촌경제연구원 관계자와 『충청남도 남북교류 활성화 모색 워크숍』을 개최하였다.

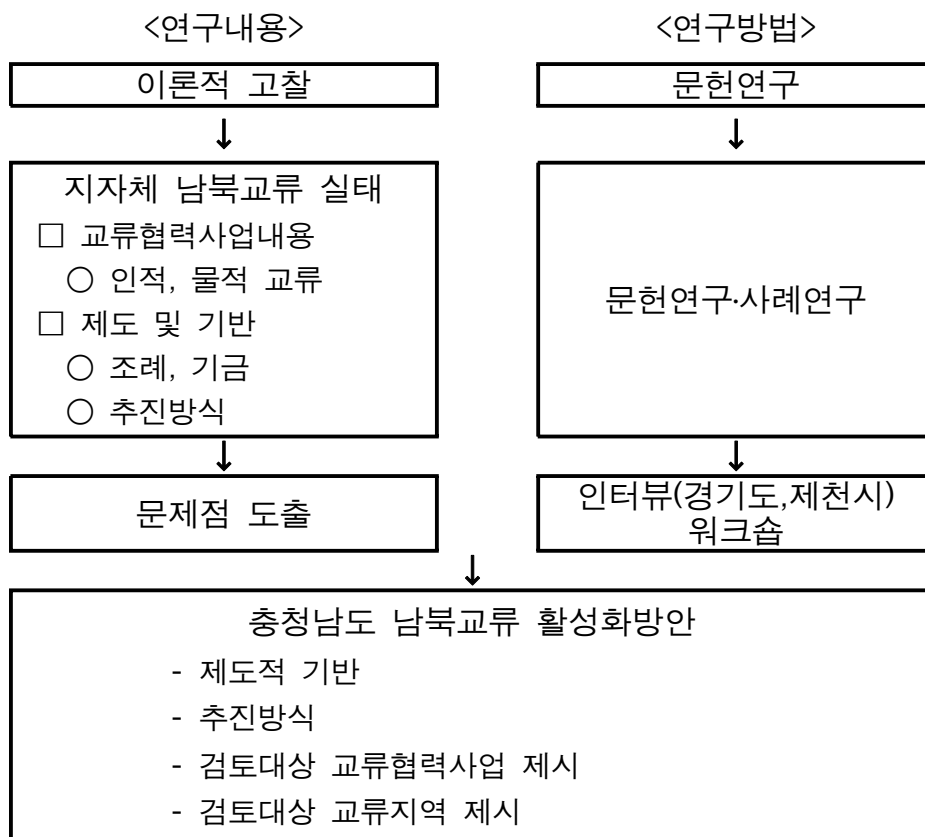
4. 선행연구 검토

지방자치단체의 남북교류와 관련해서는 많은 연구가 있으나, 대표적인 연구로는 금창호 외(2001), 최용환(2006), 김학성(2007) 양현모(2007), 홍양호(2008) 등의 연구가 있다. 최용환(2006)은 경기도의 남북교류 중장기계획으로서 경기도가 우리민족서로돕기운동과 연계하여 진행한 농촌지원을 바탕으로 향후 경기도의 남북교류의 로드맵을 연구하였다. 최용환의 연구는 남북교류의 성격, 내용, 체계 등을 교과서와 같이 잘 종합하고 있으나, 경기도차원에서의 사업과 추진계획이라는 한계로 충남지역에 직접 적용하는 데에는 한계가 있다. 금창호 외(2001)는 지자체의 남북교류를 내부운영과 외부지원체제로 구분하여 지자체 자체의 문제점과 중앙정부 차원에서의 개선방안을 정리하였다. 그러나 연구자가 북한전문가가 아닌 관계로 교류협력을 위한 제도적 측면에서 남한의 문제점과 개선방안에 연구의 초점이 맞추어져, 북한의 실정을

감안하여 추진할 수 교류협력사업을 도출하는 데에는 미치지 못하고 있다. 김학성(2007)은 지자체의 남북교류 추진과정을 고찰하면서 지자체가 남북교류에 있어서 주의해야 할 사항을 점검하였지만, 본 연구에서 연구하고자 하는 충청남도에서 추진할 수 있는 교류협력사업은 연구되지 않았다. 이외 황일봉(2005) 진희관(2007) 등의 다수의 논문이 있으나, 충청남도라는 지역을 고려한 연구는 없는 실정이다.

이상의 기존 논문은 충청남도의 남북한 교류협력활성화를 위한 정책적 함의를 도출하는 데에는 한계를 지니고 있다. 이에 본고에서는 남북교류의 실제 당사자의 경험을 바탕으로 충남에서 정책적으로 적용할 수 있는 연구를 진행한다.

5. 분석의 틀 및 연구흐름



제2장 남북교류에 관한 이론적 고찰

지방자치단체의 남북교류는 자치단체의 '국제교류'의 성격을 지닌다. 남북교류협력은 분단국의 교류라는 특수성 때문에 자매결연 등의 종합교류방식보다는 특정분야 중심의 개별교류방식이 적합하며, 비정치적 기능간 동질화를 추구하는 기능주의적 접근이 바람직하다

1. 지방자치단체 남북교류의 개념

1) 남북교류의 개념

지방자치단체의 남북교류는 분단국 상호교류의 일종이다. 따라서 일반적 교류와 다른 성격을 지닌다. 일반적으로 교류란 둘 이상의 상이한 주체간에 상호이익을 위해 주고 받은 행위양식을 일컫는다. 따라서 지방자치단체의 교류란 교류주체가 지방자치단체가 되는 교류 즉, 둘 이상의 상이한 지방자치단체간에 무엇인가를 주고받는 양식을 말한다. 지방자치단체의 남북교류란 남북한 지방자치단체간의 협력양식이라고 할 수 있다.

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

우선 이론적 차원에서 지방자치단체의 남북교류가 어떠한 형태에 포함되는가를 살펴볼 필요가 있다. 흔히 지방자치단체의 교류는 공간적 요소를 기준으로 두 가지의 형태로 구분된다. 즉, 특정 지방자치단체의 교류대상 지방자치단체의 공간적 위치가 국가를 기준으로 국내이나 또는 국외이냐에 따라 국내교류나 국제교류로 분류된다. 지방자치단체의 남북교류의 공간적

요소는 남북 지방자치단체를 중심으로 할 경우 교류대상 지방자치단체의 공간적 위치는 북한이 된다. 또한 북한 지방자치단체를 중심으로 할 경우 교류대상 지방자치단체의 공간적 위치는 반대로 남한이 된다. 여기서 문제는 남한에 위치한 지방자치단체와 북한에 위치한 지방자치단체 상호간 교류를 국내교류로 간주할 것인지 아니면, 국제교류로 규정할 것인가이다. 이는 남한과 북한이 동일한 국가의 영토이냐 아니냐의 문제이다. 남한과 북한이 공간적으로 동일한 국가에 속한다는 근거로는 현행 우리 나라의 헌법규정을 들 수 있다. 헌법 제3조의 규정에 의하면, 우리 나라의 영토는 한반도와 그 부속도서라고 되어 있다. 따라서 북한도 당연히 우리 나라의 영토에 속하기 때문에 남한의 지방자치단체와 북한의 지방자치단체가 상호 교류는 국내교류로 간주되어야 한다. 반면, 남북한 지방자치단체간의 교류를 국제교류로 간주할 수 있는 근거는 실제적인 영토고권¹⁾의 적용이다. 남한지역에는 대한민국이 그리고 북한지역에는 조선인민민주주의공화국이 각각 배타적인 영토고권을 행사하고 있다. 따라서 우리 나라 헌법의 규정에도 불구하고 북한지역에 대한 대한민국의 영토고권이 실제로 적용되지 못하고 있으므로 북한지역에 설치된 국가는 독립된 주권국가라는 것이다. 이와 관련된 독일과 중국의 사례를 보면, 대체적으로 공식적·명분적으로는 동독과 대만을 독립적인 주권국가로 인정하지 않으려는 노력을 경주하는 가운데 비정치적인 분야를 중심으로 실제적인 교류를 활발히 추진하였다. 독일의 경우 양독간 민간차원의 교류는 분단직후부터 지속적으로 전개되어 왔음에도 불구하고, 지방자치단체 차원의 교류는 동독의 제의에 서독이 처음에는 거부 의사를 밝혔는데, 이는 양독간 지방자치단체의 교류를 실시함으로써 실제로 동독을 주권국가로 인정하는 계기가 될 수 있다는 우려 때문이었다. 그러나 서독이 이런 문제점을 충분히 인식하고서도 1980년대부터 양독간 교류를 추진한 것은 이를 통하여 평화적이고도 조기에 독일통일을 달성할 수 있을 것이라는 기대 때문이었다. 또한 중국의 경우 대만의 주권국가로서의 지위에 관해서 서로 상이한 견해를 보이고 있음에도 불구하고 양안간 교류는 매우 활발하게 진행되고 있다. 이는 결국 독일이나 중국 모두 양국간의 법적 지위에 관해서는 명확하게 정리하지 않은 채 실질적인 필요성에 의해 상호 교류를 추진한 것이라 할 수 있다. 우리나라 역시 독일이나 중국과 마찬가지로 북한의 법적 지위에 관해 시기에 따라 상이하게 표명함으로써 다소

1) 영토고권이란 국가주권의 하나로 국가가 국제법상의 제한이 없는 한 원칙적으로 배타적 지배를 할 수 있는 공간에 대한 영역권을 말한다. 이러한 영토고권에는 영역자체를 자유로이 사용·수익·처분할 수 있는 권리와 영역 내에서 자유로이 통치할 수 있는 권리가 포함된다.

모호한 입장을 보이고 있다. 그러나 남북한의 통일정책 또는 국민감정이 어떠하든지 간에 북한이 독립적 주권국가로서 유엔의 회원국으로 가입하고 있고, 더욱이 남한과 마찬가지로 북한이 다수의 국가들과 국가간 외교관계를 수립하고 있는 점을 감안할 때 현실적으로 북한을 독립적 주권국가로 인정할 수밖에 없을 것이다. 따라서 남북한 지방자치단체간 교류는 지방자치단체의 국제교류로 분류될 수 있다.

2) 지방자치단체 남북교류의 특성

지방자치단체의 남북교류는 분단이라는 특수상황이라는 현실적 조건, 궁극적으로는 평화통일への 기여라는 복합적 요인을 고려하여야 한다. 따라서 지방자치단체의 남북교류는 다음과 같은 특성을 지닌다.

첫째, 지방자치단체 남북교류의 목적이 교류주체들의 상호 이익도모보다는 동질성 확보에 있다는 점이다. 일반적인 교류는 대체적으로 교류주체의 이익도모에 그 목적을 둔다. 교류분야에 따라서는 친선도모나 해당지역의 역사나 문화를 알리는 계기로 교류를 활용하는 경우도 있지만, 통상적으로 교류라는 매개수단을 통하여 상대가 보유하고 있는 정보와 기술을 습득하게 되고, 이를 바탕으로 경쟁력을 강화하여 경제적 이득을 최대화하는 노력을 경주하게 된다. 이러한 경향은 교류주체가 국가이든 또는 지방자치단체이든 보편적으로 나타나게 된다. 이에 비하여 지방자치단체의 남북교류에서는 교류주체의 이익도모가 반드시 중점을 두어야 할 목적이 아니고, 달성되지 않아도 크게 문제되지 않는 부차적 목적으로 전환된다. 논리적으로 분단국의 상호교류는 기능주의적 통합전략의 수단일 뿐으로 이러한 수단을 통하여 얻고자 하는 일차적 목적은 교류분야의 기능적 동질성을 확보하는데 있다. 물론 남북한에 국한할 경우 북한 또는 북한 지방자치단체를 교류의 무대에 유도하기 위하여 남한 또는 남한 지방자치단체의 경제적 및 재정적 지원을 확대할 수 있을 것이고, 이러한 지원은 결과적으로 북한 또는 북한 지방자치단체의 경제적 이득을 극대화하는 결과로 이어질 가능성도 많다. 그럼에도 불구하고 분단국의 통합전략의 일환에서 활용되는 상호교류는 경제적 이득에 우선하여 동질성의 확보에 일차적 목적을 두게 된다.

둘째, 지방자치단체의 남북교류는 남북관계라는 큰 틀에 구속적이라는 점이다. 이러한 특성

은 그동안 전개되어 온 남북한의 교류에서도 뚜렷이 나타나고 있는데, 전체적인 남북관계가 긴장되거나 주요 사안이 발생할 경우 이를 계기로 상호교류가 연기되거나 취소되는 사례가 빈발하였다. 분단국의 상호교류는 분단국의 거시적 상호관계구조와 밀접히 연관되어 있을 뿐 아니라 이러한 거시적 구조에 의하여 직접적으로 영향을 받게 되는 종속변수에 불과하다는 것은 기능주의적 통합론의 한계이기도 하다. 달리 말하면, 일반적 교류가 교류주체의 결정에 따라 그리고 교류 자체의 타성에 의하여 지속되거나 전개됨에 비하여 지방자치단체의 남북교류는 남북관계의 기본구도가 변화되는 것에 따라 유사한 변화를 나타내게 된다는 것이다.

셋째, 지방자치단체의 남북교류는 교류분야의 제약이 수반된다는 점이다. 일반적 교류와 달리 분단국의 상호교류는 통합을 전제한 전략적 수단의 성격을 지니므로, 통합을 저해하는 분야의 교류는 가급적 억제되거나 제외되는 경향이 많다. 이러한 분야의 대표적인 것이 정치분야이다. 분단국의 상호교류에서 비정치분야의 교류라 하더라도 실제적으로는 정치적으로 민감한 사안이 될 수 있고 동시에 명분의 확보가 필요하기 때문에, 지속적 교류가 용이하지 않다는 것이다. 이에 비하여 이론적 측면에서는 분단국의 통합을 전제로 교류를 그 수단으로 활용하는 기능주의 시각 자체가 비정치적 분야를 교류의 대상으로 국한하고 있다는 점이다.

3) 지방자치단체 남북교류의 수단

지방자치단체의 남북교류수단은 일반적인 교류에서 지방자치단체가 활용하는 수단과 유사하다. 일반적으로 지방자치단체가 국내외 교류에서 활용하고 있는 수단의 유형은 자매결연과 같은 종합적 교류와 그 밖의 개별분야 교류로 크게 구분된다.

(1) 종합교류방식

지방자치단체의 남북교류에서 활용할 수 있는 종합교류방식은 자매결연으로 대표된다. 자매결연은 지방자치단체가 활용하는 전통적인 교류수단으로 인적·물적 교류는 물론 다방면의 종합적인 교류를 위해 지방자치단체 상호간에 형제관계를 맺는 약속을 말한다. 이러한 자매결

연은 교류자치단체 상호간 친선도모와 경쟁력의 강화 및 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 주로 활용된다.

자매결연을 통해 교류하는 분야는 특별히 제한되지 않는다. 단체장의 상호방문과 자매결연, 조인식 등을 통해 상징적 친선도모에 주력하는 경우도 있지만, 자매결연을 계기로 각 분야별 교류를 확대·심화하는 사례도 많다. 특히, 교류의 초기단계에서는 후술할 개별교류방식에 비하여 종합교류방식인 자매결연의 활동이 보다 선호되는 경향이 있다.

이러한 종합교류방식인 자매결연은 교류자치단체간 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 나타낸다. 독일의 경우에는 민간교류나 분야별 교류가 오랫동안 이루어진 후인 1980년대에 접어들어서 비로소 양독간의 도시간 자매결연의 교류형태가 나타났다. 또한 중국의 경우 양안간에 아직까지 자매결연형태의 교류는 전개되지 못함에도 불구하고 분야별 교류는 매우 활발하게 진행되고 있다. 그리고 우리나라에서도 지방자치단체 차원의 남북교류 시에 자매결연형태의 종합교류방식은 가급적 지양하도록 권고되고 있다.

(2) 개별교류방식

지방자치단체의 남북교류에서 활용될 수 있는 또 다른 교류수단은 개별교류방식이다. 개별교류방식은 종합교류방식과 달리 특정분야를 중심으로 지방자치단체 상호간에 교류를 추진하는 것을 말한다.

개별교류방식은 종합교류방식이 지향하는 친선도모나 우호증진에도 관심을 두기는 하지만, 근본적인 목적은 특정분야의 교류를 통해 해당 지방자치단체의 이익을 도모하는 것에 있다. 특히, 경제통상분야의 교류는 해당 지방자치단체의 경제활성화나 경쟁력 제고에 초점을 맞추으로써 개별교류방식의 성격을 특징적으로 보여주고 있다.

개별교류방식을 통해 교류가 가능한 분야는 매우 다양하다. 지방자치단체가 관여할 수 있는

모든 분야가 교류대상분야가 될 수 있다. 이와 같이 광범위한 교류분야를 몇 가지 유형으로 구분하면, 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 지방자치단체간에도 교류의 추진이 가능하다는 특징이 있다. 다만, 종합교류방식에 비하여 교류자치단체가 상호 이해증진을 도모할 수 있는 측면이 저감된다. 분단국의 경우에는 종합교류방식보다는 개별교류방식을 통하여 상호 신뢰 및 동질성 회복을 위한 노력을 경주하는 것이 오히려 효과적일 것이다. 종합교류방식은 비록 명분적인 측면이 강하더라도 정치적 요인이 재개될 가능성이 높고, 또한 경험적으로 독일의 사례를 보면, 개별교류방식을 통해 일정수준의 상호신뢰가 구축된 이후에 종합교류방식을 채택하였기 때문이다. 그러나 개별교류방식을 활용하더라도 일반적인 교류에서 역점을 두고 있는 해당 지방자치단체의 이익증진은 가급적 지양하고, 초기단계에서는 경제적, 기술적 지원에 비중을 두거나 문화·체육교류 등을 통하여 남북간 동질성 회복에 교류의 목적을 두는 것이 필요할 것이다.

2. 국가간 교류의 이론적 함의

분단상태 하의 두 개의 체제 즉, 남북한이 교류협력을 추진한다는 것은 최종적으로는 통합을 달성하기 위한 전략적인 단계적인 접근방법의 일환이다. 상이한 두 개의 정체가 하나의 주권국가로 통합되는 기본전략은 기능주의, 신기능주의로 설명되고 있다.(이상우, 1979)

1) 기능주의

기능주의는 상이한 체제의 통합을 위해선 비정치적인 기능간 동질화 나아가 통합에 주목하고 있다. 즉, 상호간 분쟁이 발생될 수 있는 정치적 문제보다는 비정치적 분야에서 협력함으로써 관련 국가간 유용한 경험을 축적하게 되고, 이러한 경험이 학습과정을 통하여 다른 영역의

협력을 도출하게 되어 중국적으로는 순조로운 통합을 달성할 수 있게 된다는 것이다. 이러한 기능주의는 정치적 분쟁을 야기할 수 있는 연방제 전략을 대체하여 미트라니(D. Mitrany)가 제시한 이론으로 국제관계의 주요 통합이론으로 정착되었다.

기능주의에 의하면 상호 다른 교호작용을 하는 사회간에 기능적 의존관계가 발생되면 공통의 통합이익이 도출되고 이러한 공동이익은 두 사회를 불가분의 관계로 전환시켜 통합촉진의 큰 요인으로 작용하게 되며, 또한 한 차원에서의 기능적 협조관계는 다른 차원의 기능적 협조관계를 유발한다는 것이다. 따라서 국가가 통합을 추진하기 위해서는 비정치적인 기술적 차원의 교류로부터 점차 정치적인 교류 및 통합으로 이행하는 점진적인 추진전략이 요구된다.

이와 같은 기능주의는 현존하는 주권체제의 강력한 힘과 자기보전의지를 인식함으로써 구체적인 전략에서는 주권에 대한 공격을 최소화하면서 비정치적인 기술적 문제부터 기능통합의 필요가 발생할 때마다 새로운 기구를 만들어 나가면 정치적 압력을 극소화할 수 있다는 신뢰에 기초하고 있다. 이러한 시각은 정치기구라는 것은 사회구성원의 편의에 따라 형성·유지된다는 매우 민주적인 사고에 기초하고 있다.

국제사회의 통합을 위한 이와 같은 기능주의적 접근은 분단국의 통합을 위한 전략으로 유효한 전략이 될 수 있다. 즉, 인도적, 경제적, 사회·문화적 교류를 통해 비정치적 분야에서의 협력을 극대화함으로써 이념적 대립을 최소화하고, 궁극적으로는 남북한의 통합으로 연결될 수 있다는 것이다. 이러한 접근방법은 지금까지 우리나라가 남북문제의 해결을 위하여 활용한 방법에서도 찾아볼 수 있다. 국민의 정부가 정경분리원칙에서 추진한 포용정책은 비정치적인 경제협력을 통하여 사회, 문화, 관광 및 스포츠 등 각 분야의 교류로 확대하여 궁극적으로 정치적 통합을 도모하려는 기능주의 접근방법에 근거하고 있다.

그러나 기능주의 접근방법은 궁극적으로 주권의 문제와 ‘힘’의 문제를 경시함으로써 현실적 타당성을 결여하고 있다는 지적을 받고 있다.

2) 신기능주의

신기능주의는 기능주의의 현실 설명력의 한계를 극복하기 위하여 제시된 접근방법이다. 따라서 기본적 시각은 기능주의에 입각하되, 그 방법을 달리함으로써 효율적 통합을 달성하고자

하는 것이 신기능주의라 할 수 있다.

하스(Ernst B. Hass)에 의하여 제시된 신기능주의는 두가지 초점에서 기능주의와 차이를 보이고 있다. 하나는 통합구성원이 기능주의에서 보편성을 보이고 있음에 비하여 신기능주의에서는 지역성을 강조한다. 그리고 다른 하나는 통합의 우선적 대상에서 기능주의는 기능통합에 초점을 두고 있음에 비하여 신기능주의는 기능통합에 더하여 기관통합까지 부분적으로 고려하고 있다. 신기능주의의 핵심은 상호교류를 통하여 높은 수준의 정책통합을 성취하고 아울러 중간수준의 기구통합을 도모하면, 그 결과 더 높은 태도통합 및 기구통합이 이루어지고, 나아가 공동체의식이 생성된다는 것이다. 그리고 신기능주의적 접근방법을 전략으로 추진하는데 있어서는 정치적 간섭을 회피하는 방법을 선택한다는 점과 기능적 요구가 발생된 후 이에 따라 기구를 형성한다는 점에서는 기능주의적 시각을 유지하되, 정치적으로 매우 중요한 분야를 고의로 선택한다는 점과 통합을 촉진하는 기구창설을 의식적으로 시도한다는 점에서는 기능주의의 전략과 달리하고 있다.

결국, 신기능주의는 기능주의와 마찬가지로 비정치적 교류에 의한 기능통합을 도모하여 중국적으로 정치통합을 달성하는 전략이나, 다만, 기능주의에 비하여 의식적으로 제도화를 추구한다는 점에서 차이를 갖는다. 즉, 기능주의는 상호교류로 각각의 기능이 개별적으로 통합을 향해 자동적으로 전개됨을 가정하고 있음에 비하여 신기능주의는 보다 제도화된 기능통합을 의식적으로 모색한다는 것이다. 신기능주의에 입각한 이와 같은 기능통합은 기능주의와 동일하게 역시 비정치적 분야의 교류를 통해 달성되는 것이다. 따라서 신기능주의에서도 비정치적 분야의 상호교류는 매우 중요한 기능통합의 수단이 된다.

제3장 지방자치단체 남북협력 사업의 과정²⁾

우리나라 지방자치단체의 남북교류협력은 1999년 이후 초기에는 인적·문화적 교류를 추진하여 대부분이 무산되었다. 이후 북한의 식량난 시기에 인도적 지원사업과 농업중심의 협력사업을 추진되어 교류협력이 활성화되었다. 2006년 이후에는 인도적 지원에서 개발지원으로 개성공단과 농촌개발사업 등이 시작되고 있다.

지자체 남북협력사업의 변화과정과 양상, 그리고 특징들을 중심으로 시기적으로 나누어 본다면 ① 남북협력 사업에 대한 모색기(1999~2001), ② 대북 인도적 지원 사업의 추진기(2002년~2005년), ③ 개발지원 사업으로의 전환기(2006년~현재)이다.

1. 남북협력 사업에 대한 모색기(1999년~2001년)

지자체의 남북협력 사업은 1999년에 제주도가 북한에 감귤을 4천여 톤 보낸 것이 효시라고 할 수 있다. 그 해에 제주도의 감귤 농업이 풍작이라서 가격 안정을 위해 공급을 조절할 필요가 생겼는데, 과잉 생산된 감귤을 북한에 지원하면 북한 주민들에게도 도움이 되고 국내 감귤 가격도 안정되는 일석이조의 효과를 얻을 수 있겠다는 생각에서 추진되었다. 제주도는 그 이후 매년 북한에 감귤을 지원했는데, 이러한 접근법은 지자체의 보편적인 방식이라기보다는 제주도만의 고유한 특징이라 할 것이다.

남북협력 사업에 대한 지자체의 보편적 접근 방식은 북한 지자체와의 자매결연 방식을 통해 교류 사업을 추진하는 것이다. 자매결연은 지자체가 국제교류를 할 때 일반적으로 사용되는

2) 본 장은 홍양호(2007)의 내용을 참조하였음

방식으로 이를 북한과의 교류에 적용하는 것은 지방자치단체들에겐 매우 익숙하고 자연스러운 것이다. 대상의 선정은 동질성에서 찾았다. 전라남도는 서해의 양 끝에 위치하고 있다는 이유로 평안북도를, 인천시는 수도와 인접한 항구도시인 점을 감안하여 남포항을 서울시 강동구는 이름이 같은 평양시 강동군과 자매결연을 추진하였다. 대부분의 지자체들이 초기에는 자매결연 방식의 남북협력 사업을 추진하고자 했다고 해도 과언이 아닐 것이다. 특히 그 중에서도 경기도와 강원도는 대표적인 분단도(道)이면서 접경지역이라는 지역적 특성으로 인해 자매결연 방식에 더욱 역점을 두고 있다. 분단으로 경기도는 예전의 장단군 지역이 그리고 강원도는 도의 절반 정도가 각기 남과 북으로 나뉘진 바 있다.

〈표-1〉 지방자치단체 교류·협력 심사위원회 승인사업 및 결과

심사위원회	지자체	사 업 명	결과
1차 (’00.8)	부산	제81회 전국체전 금강산 성화 채화	성사
	대전	제2차 WTA 총회 북한과학도시 초청	무산
	경북	경주세계문화엑스포에 북한인사 초청	무산
	제주	한라에서 백두까지 통일염원 합수·합토	무산
2차 (’00.10)	충남	2002 안면도 국제꽃박람회 북한 참여	무산
	충남	2002 동아마라톤 북한 초청	무산
	경남	남북교류사업 추진을 위한 방북	무산
3차 (’00.12)	강원	「금강-설악권」 솔잎흑파리 공동예방사업	성사
	강원	남북공동 어린 연어 방류사업	성사
	충남	제82회 전국체전 성화 채화	무산
	충남	특산품 교류전 북한 참여	무산
	전북군산	오페라 「탁류」 북한 공연	무산
	전남목포	신의주시 인도적 지원 사업	성사
4차 (’01.1)	전북	군산-전주 간 국제마라톤대회 북한 초청	무산
	강원철원	남북 철원군 간 농업교류	무산
	강원철원	궁예·태봉국 학술회의 및 태봉제 북철원 초청	무산
5차(’01.5)	대전	북한도시 WTA 참여를 위한 남북교류사업	무산
6차 (’01.8)	서울강동	선사문화학술회의	무산
	강원고성	농축산분야 교류·협력 추진	무산
	전남	우량씨감자 생산지원	무산

자료 : 양현모 외 2007, pp.41-42.

다른 한편 북한의 특정 지자체와의 자매결연 방식이 아니라 지자체들이 주최하는 국내 또는 국제적인 행사에 북한의 해당 기관(또는 선수단)을 초청하기도 하였다. 이러한 지자체의 남북 협력사업으로는 <표-1>에서 보이는 바와 같이, 부산, 대전, 충남, 경북, 전북과 같은 지자체들이 북한참가를 추진한 전국체전, 세계문화엑스포, 국제꽃박람회, 국제마라톤 등의 행사들이 있다.

하지만 중앙집권적 체제인 북한에서의 지방정부는 자치권이 없는 하위 행정기관에 불과하기 때문에 자치권을 갖고 있는 남한의 지자체에 대한 이해가 많이 부족하였다. 또한 남한과의 교류 협력 사업은 중앙기관인 노동당 통일전선부가 직접 관장을 하기 때문에 북한의 시·도 인민위원회가 할 수 있는 일은 매우 제한적이다. 남한의 지자체와 북한의 인민위원회는 동일한 지위에 있지 않은 것이다. 더욱이 심각한 경제위기에 시달리고 있던 북한으로는 자매결연 방식을 통해 지방 차원에서 교류협력이 이뤄지는 것을 받아들일 처지가 아니었다. 따라서 지자체의 자매결연 방식을 통한 남북협력 사업은 거의 진전을 거두지 못하였다.

또한 이 시기에 추진된 많은 지자체 남북협력사업들이 위 <표-1>에서 보이는 바와 같이 인도적 지원 사업을 제외하고서는 거의 성사되지 못하였다. 특히 지자체의 남북교류 사업에 대해 북한이 별로 적극적이지 않은 상황에서, 지자체가 자신들이 주최하는 행사에 북한을 참가 시키려면 과도한 대가를 지불해야 하는 등의 무리 등이 뒤따랐다. 반면에 대북 인도적 지원은 지자체가 추진하는 데 있어서 명분도 있을뿐더러 지원 사업을 계기로 북한과의 관계를 자연스럽게 형성할 수 있다는 이점이 있었다. 그 결과 지자체 남북협력 사업의 초점이 자연스럽게 남북교류 사업에서 대북 인도적 지원 사업으로 이동하기에 이르렀다.

2. 대북 인도적 지원 사업의 추진기(2002년~2005년)

지자체의 대북 인도적 지원 사업은 그 이전 시기에도 간헐적으로 있었지만 본격적으로 추진된 것은 2002년부터라고 할 수 있다. 6. 15 정상회담 이후 남북관계가 급속도로 발전할 것 같았던 분위기가 각종 정치 군사적 사건들로 냉각되면서는 가운데, 이런 문제들에 대해 중앙정부보다 상대적으로 자유롭고 지방 특성에 맞는 다양한 접근들이 가능한 지자체의 역할이 커지게 되었다. 이 시기 지자체 남북협력 사업의 특징은 첫째, 민간단체를 통한 우회적인 대북 인도적 지원, 둘째, 남북협력 사업의 추진체계 구축이라고 할 수 있다.

앞서 살펴보았듯이 6. 15 공동선언을 전후해서 지자체들이 앞 다투어 남북교류를 추진했는데 실제 성사된 것은 매우 드물었다. 그 이유는 북한이 받아들이기 어려운 지방 간 교류 사업들이 대부분이라는 점과 북한과의 안정적인 접촉 창구를 갖고 있지 못했기 때문이다. 지자체들은 남북협력 사업을 추진하기 위해 중앙 정부에 의존하거나(외교통상부에 협조를 요청해 주중 북한대사관을 통해 초청장을 전달하거나, 또는 통일부 회담사무국에 요청해 판문점 연락관을 통한 접촉), 중국 창구를 활용하거나(자매결연 관계에 있는 중국의 지방정부나 중국 내 조선족 단체를 통해서 접촉), 아니면 대북지원 단체를 통해서 북한과의 접촉에 나섰다. 이 과정에서 대북지원 단체를 통한 북한과의 접촉 및 사업 추진이 가장 안정적인 것으로 확인되면서, 이후 지자체의 남북협력 사업은 민간단체를 통한 우회적인 인도적 지원 사업이 대세를 이루게 된 것이다.

이 시기에 지자체가 추진한 대북 인도적 지원 사업은 주로 농업분야에 집중되어 있다. 경기도가 2002년에 경운기 200대를 지원한 것을 시작으로 2004년에는 경운기(100대)와 콤팩트(20대)를 지원하였고, 2005년에 들어서면 북한 농업과학원과 벼농사 시범사업을 추진하기에 이른다. 강원도 경우에는 2000년에 못자리용 비닐을 지원한 것을 시작으로 2001년부터 2005년까지 연어 공동방류 및 금강산 산림 병충해 방제 약품을 지원하였다. 또한 지자체 중에서 상당히 일찍 대북지원 사업을 시작한 전라남도는 2003년에 평안남도 대동군에 농기계수리공장 건설을 지원하였고, 2005년에는 못자리용 비닐 및 온실 자재 등을 지원하였다. 그리고 전라북도의 경우에는 2004년부터 황해남도 신천군 백석리에 농기계 지원과 함께 농기계수리공장 건설을 지원하였다.

한편 광역지방자치단체가 아닌 기초지방자치단체의 대북지원 사업도 특기할만한데, 제천시 는 2004년부터 북고성군 삼일포에 과수원 조성사업을 지원하였다. 또한 익산시의 경우에는 2004년 평안북도 용천역 폭발사고가 일어나자 긴급 구호 사업을 진행하였고, 그 이후에는 용천 육아원 및 소학교 복구 사업의 지원에 이어 용천 소재 탁아소 어린이에 대한 급식지원 사업을 전개하고 있다. 지자체가 이 시기에 추진했던 주요 대북 인도적 지원 사업은 아래 <표-3>과 같다.

한편 지자체가 대북 인도적 지원 사업을 추진하는 과정에서 남북교류 행사가 일부 성사되기도 하였다. 대표적인 행사로는 강원도가 주최한 「남북강원도 겨울철 체육경기」(2006.3.2~5,

춘천시)로 북측 대표단 36명이 방한해서 시범경기를 가졌다. 이외는 성격이 조금 다르지만 인천시가 개최한 「제16회 아시아 육상 선수권대회」(2005.9.1~4, 인천시)에 북측 대표단(선수단 20명, 청년학생협력단 124명)이 참가한 행사가 있다.

〈표-2〉 지방자치단체의 주요 대북 인도적 지원 사업(1999~2005년)

지자체	년도	사업내용 및 사업품목	금액(백만원)
경기도	2002	- 경운기 200대, 지붕개량제 180천㎡, 축구공 2002개	1,000
	2004	- 농업: 경운기 100대, 콤팩트 20대 - 보건: 치과장비 5세트, 환자수송용 버스 5대 - 식품: 평양 식품가공공장 설치(착공) - 구호: 긴급구호 의약품 지원	1,340
	2005	- 벼농사 시범사업(3ha) 및 농기자재 지원 등	1,936
강원도	2000	- 못자리용 비닐 27,000롤	234
	2001 ~ 2005	- 매년 어린연어 공동방류(50만~55만 마리) - 연어 부화장 건설(부화장비 및 건축자재) - 금강산 산림 병충해 방제약품 및 기자재	4,284
전라남도	2003	- 평남 대동군 농기계수리공장 건설 지원	470
	2004	- 대동군 농기계수리공장 수리 부품 및 장비 지원	470
	2005	- 못자리용 비닐, 모내기 및 온실 자재 등 지원	680
제주도	1999 ~	- 감귤지원: 1999년(4,336톤), 2000년(3,031톤), 2001년(6,105톤), 2002년(4,000톤), 2003년(7,500톤), 2004년(8,107톤), 2005년(3,049톤) - 당근 지원: 2000년(2,000톤), 2001년(4,000톤), 2005년(7,000톤)	4,510
제천시	2004	- 북고성군 삼일포 과수원 조성사업	
서울시	2005	- 북한 아동 대상 제과 원료 지원	1,030
경상남도	2005	- 남북농업교류를 통한 식량 증산, 기술교류	105
전라북도	2005	- 농기계 수리공장 및 농기계 지원	1,786
인천시	2005	- 페인트 124톤 등	3,130

자료 : 홍양호 2007, 7~11.

3. 개발지원 사업으로의 전환기(2006년~현재)

북한은 그동안 대북지원을 해왔던 국제기구들에게 인도적 지원에서 개발지원으로 전환해 줄 것을 요청하면서, 평양에 상주해 있던 국제기구와 국제 NGO에게 2005년 말까지 상주 인원 축소 또는 상주 사무소의 폐쇄를 요구하였다. 이에 따라 2006년에 들어서면 평양 주재 유엔기구의 상주 직원 수가 급감하고, 유럽연합의 일부 NGO를 제외한 나머지 NGO들이 북한으로부터 철수하게 되었다

이러한 상황에서 남한의 대북지원 단체 및 지자체는 북한에게 본격적인 농촌 개발 사업을 추진하자고 제안하였다. 북한과의 협상과정에서 평양시 이외의 다른 시·도 지역을 선정하고자 하는 남측의 요구는 받아들여지지 않았지만, 북한은 평양시의 농촌 지역인 강남군 당곡리 및 장교리에서 남한이 제안한 ‘농촌 현대화 사업’을 추진하는데 동의하였다. 북한은 이 사업에 합의하면서 상당히 적극성을 보였는데, 주민들에게 실질적인 도움이 되고 다른 지역에 모델이 될 수 있는(북한의 표현으로는 ‘은(銀)이 나는’) 현대화된 농촌을 건설하자는데 남북이 함께 의기투합하였다.

지자체의 대북 인도적 지원 사업이 긴급구호 및 복구 지원에서 개발지원으로 전환하고, 사업 내용도 단순한 물자 지원에서 프로젝트 사업으로 발전하게 된 것이다.

농촌 개발 사업은 일반적으로 농촌 환경개선 사업과 농민 소득증대 사업으로 구성된다. 농촌 환경개선 사업에는 도로 및 농로 확포장, 상하수도 시설 설치, 주택개량, 보건위생, 제방 등 재해방지 시설 설치 등 농촌의 주거 환경을 개선하기 위한 다양한 사업이 포함된다. 농가소득 증대를 위해서는 경지기반 조성 및 관개 개선, 유통시설의 설치 등 농업생산성 증대를 위한 사회간접자본 확충과 농어민 소득증대 특별사업을 통해 지역별로 생산을 특화(품목별 단지화)하여 현금작물 재배와 축산을 장려하고 공동생산 및 공동판매망을 구축하는 것이다.

이러한 점에서 경기도가 평양시 강남군 당곡리에서 진행한 ‘농촌 현대화 사업’은 전형적인 농촌 개발 사업이라고 할 수 있다. 경기도는 당곡리에 농촌 환경개선 사업으로 도로 및 농로 포장, 주택 개보수, 탁아소 및 진료소 신축, 유치원 및 소학교 보수, 식수용 관정 설치 등을 진행하였다. 또한 농민 소득증대 사업으로는 벼농사 지원, 온실 채소재배, 농기계수리센터 및 도정공장 설치 등을 추진하였다. 경기도는 2007년부터는 개성시 개풍군에 양묘장 지원 사업을

추진해서 2008년 5월에 준공을 하였다.

또한 경상남도는 당곡리 옆 마을인 장교리에서 농촌 개발 사업을 진행하였는데, 벼육묘 공장 및 시설하우스를 지원하고 장교리 소학교 신축을 지원하고 있다. 이외에도 전라북도가 2007년도부터 평안남도 남포시 대대리에 돈사 등 부지 1,500평 규모에 사육두수 500두 규모의 양돈장 신축 지원 사업을 추진하고 있다.

이 시기에 들어서서 지자체는 보건의료 지원 사업에도 나서게 되는데, 위의 농촌 개발 사업에서 진료소 신축 지원을 하는 것과 같이 본격적인 개발지원 사업이 아니라 민간단체 사업에 기금을 지원하는 정도에 머물러 있다. 이러한 사업으로는 서울시가 평양 조선중앙연구소에 의료장비를 지원한 것과 부산시가 2006년부터 ‘겨레사랑 평양 항생제 공장’ 건립 및 원료 지원을 하고 있는 것이 있다.

2006년부터 지자체의 북한 농촌 개발지원 사업이 본격적으로 추진되면서 많은 기대가 있었다. 농촌 개발지원 사업은 다양한 사업들이 복합적으로 진행되기 때문에, 불가피하게 남한의 지원기관 실무자들이 수시로 방북을 해서 장기 체류를 하게 되고, 주민들과도 매우 긴밀한 관계를 형성하게 된다. 하지만 2008년에 들어서면서 북한이 지자체의 농촌 개발지원 사업에 대해 부담을 느끼면서 사업의 중단을 요구하게 되었다. 이에 따라 지자체의 농촌 개발지원 사업에 대한 새로운 활로가 요구되고 있다.

제4장 지방자치단체의 남북교류 실태와 문제점

남한 대부분의 광역자치단체가 교류협력사업을 추진하고 있으나, 필요성 인식의 부족, 전문인력 및 전담조직의 부재, 취약한 재정기반, 일회성 협력사업, 정보지원체계의 부재 등의 문제점이 있다.

1. 사업내용

1) 전체 현황

2007년 8월말 현재 남북한 협력사업은 총 207건에 490억이 집행되었다. 분야별로는 건수 기준으로 75.8%, 금액 기준으로는 41.0%가 북한농촌 현대화사업에 지출되었다.

지방자치단체의 사회·문화 분야 남북 협력사업 승인 현황을 지방정부별로 정리하면 다음과 같다.

〈표-3〉 인천광역시의 사회·문화 분야 남북협력사업

사업명	사업내용
제 16회 아시아육상선수권대회 북측 초청	제16회 아시아 육상선수권 대회 북측 대표단 초청 기간: 2005.9.1-4 대회장소: 인천문학경기장, 문학보조경기장 북측: 144명(선수단 20명, 청년학생협력단 124명)참가 *북측사회문화협력사업 승인(2005.8.5) *남북협력기술 지원(196백만 원)

〈표-4〉 강원도의 사회·문화 분야 남북협력사업

사업명	사업내용
남북 강원도 겨울철 체육경기 개최	남북 강원도 겨울철 체육경기(2006.3.2-5 춘천) 개최 남북 대학선발팀(혼합경기), 강원랜드(시범경기)와 북측지역선발팀 간 친선경기 북측대표단 36명 참가 *남북사회·문화 협력사업 승인(06.2.22) *총사업비 3억 7천만 원 중 남북협력기금 7천 4백만원 지원
2014 평창 동계올림픽유차 남북협력사업	2014 평창 동계올림픽 유치 남북 협력 사업 *남북 사회문화 협력사업 승인(2007.1.15) *2007년 7월 까지 승인 평창 동계올림픽 유치를 위한 남북협력 삼지연 빙상장 아이스링크시스템 제공 및 설치 - 남북협력기금 433,500천원 지원 결정(07. 1.23) (전체 사업비 867,000천원의 50% 범위에서 지원)

(1) 지방자치단체의 대북 인도적 사업현황

〈표-5〉 경기도의 대북 인도적 사업 현황

(단위 : 백만 원)

연도	지원한 사업내용 및 지원 품목 등	지원금액	관련민간단체
2002	경운기 200대, 지붕개량제 180천m ² 축구공 2002개 지원	1,000	우리민족서로돕기운동
2004	농업: 경운기 100대, 콤팩트 20대 보건: 치과장비 5세트, 환자 수송용 버스 5대 식품: 평양 식품가공공장 설치(착공) 구호: 긴급구호 의약품 지원	1,340	우리민족서로돕기운동
2005	벼농사 시범 사업: 3ha 농기자재 지원: 농약 150통, 분무기 1200대, 손수레 1400대, 경운기 100대, 콤팩트 20대, 평양식품가공공장 설치(준공)	1,936	우리민족서로돕기운동

2006	벼농사 협력 사업: 비닐하우스 육묘장 설치 등 농기계, 농자재 지원: 이앙기, 경운기 콤바인 등 환경개선사업: 도로포장 자재, 진료소 신축, 주택보수 등	4,385	우리민족 서로돕기운동
2007	벼농사 협력 사업, 환경개선 사업 등 계속 추진예정 벼 재배면적 확대(200ha 수준) 비닐하우스를 통한 채소 시범재배 실시 계획	추진 중	우리민족 서로돕기운동

〈표-6〉 강원도의 대북 인도적 사업 현황

(단위: 백만 원)

연도	지원한 사업내용 및 지원 품목 등	지원금액	관련민간단체
2000	못자리용 비닐 27,000롤	234	남북강원도협력협회
2001	어린연어 공동방류(55만 마리) 금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재 못자리용 비닐 6,000롤 자전거	238	남북강원도협력협회
2002	어린연어 공동방류(50만 마리) 연어부화장 건설, 부화장비 및 건축자재 금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재	1,277	남북강원도협력협회
2003	어린연어 공동방류(50만 마리) 연어부화장 건설, 부화장비 및 건축자재 금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재	1,179	남북강원도협력협회
2004	어린연어 공동 방류(50만 마리) 금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재, 도로보수 자재	1,123	남북강원도협력협회
2005	금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재 농민 기술강습소 운영물품(냉온풍기, 미니버스)	467	남북강원도협력협회
2006	금강산 산림 병충해 방제약품 2종, 기자재	283	남북강원도협력협회
2007	안변 연어부화장 사료공장 건립 추진 중 *’06.11~’07.12 추진예정	추진 중	남북강원도협력협회

〈표-7〉 인천시의 대북 인도적 사업 현황

(단위 : 백만 원)

연도	지원한 사업내용 및 지원 품목 등	지원금액	관련민간단체
2005	페인트 124통 등	3,130	우리겨레하나되 기운동본부

〈표-8〉 경상남도의 대북 인도적 사업 현황

(단위 : 백만 원)

연도	지원한 사업내용 및 지원 품목 등	지원금액	관련민간단체
2005	남북 농업교류를 통한 식량증산, 기술교류	105	우리겨레하나되기 운동본부
2006	평양 강남군 장교리 협동농장 벼육묘 공장 건립(600평), 남새 비닐온실 설치 (2,000평), 농기계 지원 등		우리민족서로돕기운동
2007	평양 강남군 장교리 협동농장 벼육묘 확대, 농기계 지원, 남북 공동 벼농사, 육묘종 자 공동 연구 등 추진	추진 중	경남 통일농업 협력회

〈표-9〉 전라남도의 대북 인도적 사업 현황

(단위 : 백만 원)

연도	지원한 사업내용 및 지원 품목	지원금액	관련민간단체
2003	평남 대동군 농기계수리공장 건설지원(콤바인 100대)	470	우리민족서로돕기운동 전남도민남북교류협 의회
2004	대동군 농기계수리공장 수리부품 및 장비지원, 우리말 종자 및 전남 브랜드 쌀 지원		우리민족서로돕기운동 전남도민 남북교류협의회
2005	못자리용 비닐, 모내기 및 온실자재 등 지원	680	
2006	평양 비닐온실 지원사업(비닐온실 4,000평, 저온창고 80평) 통일쌀 43톤, 못자리용 비닐지원, 통일 쌀·비 닐 보내기	688	전남도민남북교류협 의회
2007	농업·축산분야 대북기술지원 등 추진	추진 중	우리겨레하나되기운 동본부

〈표-10〉 전라북도의 대북 인도적 사업 현황

(단위 : 백만 원)

연도	지원한 사업내용 및 지원 품목	지원금액	관련민간단체
2005	농기계 수리공장 (64평 규모) 지원, 농기계 (콤바인, 경운기 등) 및 농자재 지원	1,786	우리민족서로돕기운동
2006	농기계 및 축산시설 지원(농업용 비닐, 콤바인 6대, 이양기 100대 등)	140	우리민족서로돕기운동
2007	농기계 지원 등 농업발전 지원사업 평남 남포시 대대리 양돈장 지원사업 (사육두수 500두 규모, 돈사 등 부지 1,500평 규모)	추진 중	우리민족서로돕기운동

〈표-11〉 부산시의 대북 인도적 사업 현황

(단위 : 백만 원)

연도	지원한 사업내용 및 지원 품목 등	지원금액	관련민간단체
2006	「겨레사랑 평양 항생제 공장」 건립 및 원료지원사업('06. 1~12)	456	우리겨레하나되기운동본부
2007	항생제 공장 운영에 필요한 생산원료 등 지원예정	미정	우리겨레하나되기운동본부

〈표-12〉 제주도의 대북 인도적 사업 현황

(단위 : 백만 원)

연도	지원한 사업내용 및 지원 품목	지원금액	관련민간단체
1999	감귤 4,336톤	130	남북협력제주도민운동본부
2000	감귤 3,031톤, 당근 2,000톤	874	남북협력제주도민운동본부
2001	감귤 6,105톤, 당근 4,000톤	1,310	남북협력제주도민운동본부
2002	감귤 4,000톤	408	남북협력제주도민운동본부
2003	감귤 7,500톤	707	남북협력제주도민운동본부
2004	감귤 8,107톤	757	남북협력제주도민운동본부
2005	감귤 3,049톤, 당근 7,000톤	324	남북협력제주도민운동본부
2006	감귤 300톤, 당근 4,000톤	499	남북협력제주도민운동본부
2007	감귤 등 농산물 지원(11월 이후 추진 예정)	미정	남북협력제주도민운동본부

2008년 현재에는 부산, 대구, 인천, 대전, 충남을 제외한 11개 광역자치단체가 남북교류사업을 추진 중이거나 계획 중에 있다.

2) 유형별 남북협력 현황

남북교류의 유형은 물적 교류와 인적 교류로 구분할 수 있다. 이에 따라 최용환은 남북교류의 유형을 네가지로 구분하고 있다.(최용환, 2006)

Type 1은 남한이 북한에 제공하는 물적 교류 유형으로서 현재까지 추진된 사업으로는, 인도적 지원, 농기계 지원, 의료장비 및 차량 지원, 식품가공공장 설비 지원 등이 있다. Type 2는 남한에서 북한으로 제공되는 인적 교류 유형이다. 이 유형에는 남북농업기술자 토론회, 대표단 방북, 시범영농 사업, 농촌 현대화 지원, 관광(백두산, 개성 등) 등에 포함될 수 있다. Type 3은 북한에서 남한으로 제공되는 물적 교류 유형으로서 북측 물산 전시회, 모래와 특산품 등의 교역이 해당될 수 있다. Type 4는 북한에서 남한으로 내려오는 인적 교류유형으로서 스포츠 및 예술 교류, 청소년 및 대학생 교류, 집중 교류지역 주민의 방문 등이 해당된다.

유형별로 보았을 때, 남북의 교류협력은 Type 1이 가장 성공 가능성이 높으며, Type 2, Type 3, Type 4의 순서로 높다. 이에 따라 우리 지자체의 교류협력도 주로 농수산분야를 중심으로 이루어졌다.

〈표-13〉 남북교류 유형 추이

	물적 교류	인적 교류
남 → 북	Type 1 - 인도적 지원 - 농기계 지원 - 의료장비 및 차량 지원 - 식품가공공장 설비 지원	Type 2 - 남북농업기술자 토론회 - 대표단 방북 - 시범영농 사업 - 농촌 현대화 지원 - 관광(백두산, 개성 등)
북 → 남	Type 3 - 북측 물산 전시회 - 교역(모래, 특산품 등)	Type 4 - 스포츠 및 예술 교류 - 청소년, 대학생 교류 - 집중 교류지역 주민 방문

자료 : 최용환 2006

현재까지 진행된 지방자치단체의 대북협력사업도 농림수산분야를 중심으로 추진되었다.

〈표-14〉 지방자치단체의 농림수산분야 대북 협력사업

지자체	연도	사업내용
강원도	2001	연화부화장 및 사료공장 지원 솔잎흑파리, 잣나무넓적잎벌레 공동방제
경기도	2002	농업 및 농촌근대화 사업 양묘장 조성사업
제주도	1998	감귤, 당근 등 지역특산물 지원
경상남도	2006	벼육묘장 건설 및 농기계 지원 농촌환경개선사업
전라남도	2004	농기계 및 농자재 지원 제빵 및 발효콩 공장 지원
전라북도	2003	농기계 및 수리공장 지원
충청북도	2004	사과 과수원 조성 지원

총 20여 개의 민간지원단체도 농업을 중심으로 북한을 지원하고 있다.

〈표-15〉 민간지원단체의 대북 농업지원사업

단체명	연도	사업내용
우리민족서로돕기운동	1997	축산지원 농기계 지원 및 수리센터 건설, 운영
농업협동조합중앙회	1997	특수 콩 종자 지원 돼지사육을 위한 현대적 양돈장 건설
울드비전	1998	채소온실농장 지원 씨감자 생산시설 및 기술 지원
굿네이버스	1998	축산 지원(젖소 목장) 양계장 설비 지원
한국 JTS	1998	농자재 지원
남북농업발전협력민간연대	1999	씨감자 및 씨감자 생산설비 지원
평화의 숲	1999	조림 및 산림보호사업 양묘장 복구사업
한민족복지재단	2002	농업기자재 지원
북고성군농업협력단	2002	온실 영농자재 및 기술, 양돈장 지원
통일농수산사업단	2004	벼농사 시범사업, 이모작 지원

자료 : 박태진(2008), 충청남도 남북교류 활성화 모색 워크샵 자료.

아래의 표에서와 같이 남한의 기업도 개성공단을 제외하고는 주로 농림수산부문에서 경험 사업을 추진하고 있다. 현재까지 14개 남한기업에 대한 17건의 경험사업을 승인되었다

〈표-16〉 기업의 대북 경험사업 현황

기업(형태)	사업상대자	사업내용	지역	승인년도
파라우수산(합영)	조선은파산무역상사	수산물 생산, 가공	원산, 해주	1997
(주)해주(합작)	광명성총회사	북한 수산물 생산, 판매	서해인근	1999
(주)G-한신(합영) (주)경평인터내셔널	광명성총회사	식품가공업(김치,도니장,상항버섯음료)	평양	2003
안동대마방직(합영)	새별총회사 화성합작회사	삼배섬유 제조 북한 내륙 운송사업	평양	2004
제일유통(계약)	개선총회사	표고버섯 재배 및 가공	평양	2004
(주)제이유네트워크	광명성총회사	김치제조공장 설립 및 유통, 판매	평양	2004
아이니무역	개선총회사	다슬기 가공설비 투자 및 반입, 판매	원산	2005
통일고려인삼(합영)	광명성총회사	인삼재배 및 가공공장 운영	평양,황북	2007
대동수산	광명성총회사	수산물가공업	남포	2008

자료 : 박태진(2008), 충청남도 남북교류 활성화 모색 워크숍 자료.

2. 제도적 기반

1) 관련 법규

(1) 중앙정부 차원

과거 남·북 양측은 헌법 등 각종 법률을 통해 각자가 한반도를 대표하는 정통국가임을 주장

해 왔다. 남측의 경우 1973년 ‘6·23평화통일외교정책선언’의 제2항에 상호내정불간섭과 제5항 유엔동시가입제의 등을 통해 북측을 사실상의 정부로 인정해 왔다. 한편 1988년 7·7선언을 통해 남북한 관계를 상호 실체인정의 관계로 발전시켜 왔다.

남북교류의 활성화에 결정적으로 기여한 것은 1990년 8월 1일에 제정된 「남북교류협력법」이다. 이 법은 남북간의 인적왕래, 북한주민접촉·교역·협력사업을 촉진한다는 정신에 기초하여 이에 필요한 사항을 규정하고 있으며(제1조), 다른 법률에 우선하여 이 법이 적용된다(제3조). 이 법이 제정되기 전까지는 남북 주민간의 회합, 접촉, 왕래 등 일체의 행위는 국가보안법에 따라 반국가 활동으로 간주되어 엄격한 법적규제대상이 되었다. 그러나 「남북교류협력법」은 이와 같은 행위를 전면적으로 개방한다는 정신에 기초하여 그 절차를 규정하고 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용함으로써 헌정 사상 최초로 남북한 교류협력을 법적으로 보장함과 동시에 헌법에 보장되어 있는 국민의 기본권을 확대·발전시켰다.

한편, 남측은 1990년 8월 1일 「남북협력기금법」의 제정으로 남북교류·협력의 법적기반을 확립한 이래 관련 법령 및 후속조치들을 마련해 왔으며, 교류·협력의 추진여건 변화에 따라 이를 재정비해왔다.

상기 두 개의 법률과 관련된 세부법령들은 다음과 같다.

- 「남북교류협력에 관한 법률 시행령」(1990년 8월 9일)
- 「남북교류협력에 관한 법률 시행규칙」(1990년 11월 9일)
- 「남북협력기금법 시행령」(1990년 12월 31일)
- 「남북협력기금법 시행규칙」(1991년 3월 27일)

하위 규정으로는 다음과 같은 것들이 제정되었다.

- 「남북교역물품 통관규정」(1994년 2월 5일)
- 「남북경제협력사업 처리에 관한 규정」(1994년 12월 1일)
- 「남북사회문화협력사업처리에 관한 규정」(1997년 6월 27일)
- 「인도적 대북 지원사업 처리에 관한 규정」(1999년 10월 27일)

그리고, 다음과 같은 세부지침들의 고시가 있었다.

- 「남북한교역대상물품 및 반출 승인절차에 관한 고시」 (1990년 9월 25일)
- 「대북투자에 관한 외국인 관리지침」 (1995년 6월 28일)
- 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」 (1999년 10월 20일)

한편, 1991년 남북한 동시 유엔가입, 1992년 남북기본합의서 체결 등으로 헌법 규정에 의한 추상적인 남북관계를 평화공존체제를 지향하는 제도화과정을 거치면서 남북관계는 민족 내부의 관계로 변화해 가기 시작하였다. 구체적으로, 2000년 6·15공동선언 이후 「남북관계발전에 관한 법률」 (2005년 12월 29일)의 제정으로 남북간 합의사항에 대한 국내법적 효력을 부여하는 절차를 마련하여 남북관계의 법·제도적 기반을 마련하였다.

또한 2007년 10월 4일 남북정상회담 합의 선언 이후 「남북관계 발전에 관한 법률」에 근거하여 남북 공동번영과 한반도의 평화통일을 구현하기 위한 남북발전의 비전, 목표, 추진방향 등을 제시하는 제1차 남북관계기본계획이 수립되었다(2007년 11월). 5년 단위로 수립된 이 기본계획은 대북정책의 3대원칙, 6대 추진방향, 7대 전략목표와 추진과제를 제시하고 있다. 구체적으로, 대북정책의 3대원칙은 ①대화를 통한 평화적 해결, ②상호 신뢰와 호혜, ③남북당사자 원칙 등이다. 6대 추진방향은 ①한반도 비핵화 달성, ②평화와 협력의 조화병행, ③민간자율성 존중, ④남북관계의 실질적 진전 도모, ⑤북한의 국제사회 참여여건 조성, ⑥국내외 지지기반 강화 등이다. 7대 전략목표와 추진과제는 ①2·13합의 성실 이행을 통한 한반도 비핵화 실현, ②정전체제의 평화체제 전환 등 한반도 평화체제 구축, ③개성공단·서해평화협력특별지대 등을 통한 남북경제공동체 초기단계 진입, ④사회문화교류 확대를 통한 민족동질성 회복 지원, ⑤이산가족 상시상봉 등 인도적 문제의 실질적 해결, ⑥3통문제 해결 등 남북관계의 법적·제도적 기반 조성, ⑦국회보고 및 국민참여 확대 등 대북정책 추진의 대내외 기반 강화 등이다.

(2) 지방정부 차원

지방정부 차원에서는 광역지방자치단체 수준에서 남북교류협력에 관한 조례를 제정하는 형

식으로 제도화를 이루어 나가고 있는 바, 현재 충청남도를 제외한 전국 광역자치단체에서 조례가 제정되어 있다. 현재까지 지금까지 제정된 조례의 내용을 정리하면 다음과 같다.

위와 같이 지방정부 차원에서 제정된 남북교류협력에 관한 조례의 주요 내용을 살펴보면 아래 <표 17>과 같다.

〈표-17〉 광역자치단체의 남북교류협력에 관한 조례 주요 내용

시도의회 (제정시기)	남북교류협력에 관한 조례의 주요 내용
강원도 (1998.12)	목적, 기금의 재원, 기금의 용도, 기금의 운용·관리, 회계공무원, 보고 및 환수, 시행규칙
전라북도 (2002.3)	목적, 남북교류협력위원회, 협력위원회 회의, 협력위원회 기능, 남북교류협력사업의 범위, 사업계획서의 제출,
광주시 (2003.1)	목적, 정의, 기금의 조성, 기금의 용도, 기금의 관리·운용, 기금운용심의위원회, 협의회의 설치, 협의회의 사업, 재정지원, 공무원의 파견, 협의회의 지도·감독
전라남도 (2003.6)	목적, 사업방법, 기금의 조성, 기금의 용도, 기금의 운용·관리, 남북교류협력위원회, 기능, 수당 등, 실무기획단, 회계공무원, 보고 등, 시행규칙
강원도 (2004.3)	목적, 남북강원도교류협력위원회 기능, 구성, 기획단, 임기, 위원장의 직무, 회의, 의견청취, 간사와 서기, 회의록, 수당과 여비, 운영세칙
서울시 (2004.7)	목적, 남북교류협력의 추진, 기금의 조성, 기금의 용도, 기금의 운용·관리, 남북교류협력위원회 설치, 위원회 구성, 수당, 재단의 설립, 재단의 사업
인천시 (2004.11)	목적, 사업의 범위, 시의 책무, 기금의 조성, 기금의 용도, 기금의 운용·관리, 남북교류협력위원회, 기능, 실무위원회, 기금의 운용계획 및 결산보고, 시행규칙
경상남도 (2005.4)	목적, 기금의 조성, 기금의 용도, 기금의 운용·관리, 남북교류협력위원회, 등 시행규칙
대구시 (2005.8)	목적, 남북교류협력사업 추진, 재정지원 등, 남북교류협력위원회 설치, 위원회의기능, 의견 청취 등, 실무기획단, 시행규칙
제주도 (2007.5)	목적, 정의, 책무, 위탁관리, 남북교류협력위원회 설치, 기능,, 기금의 설치, 기금의 조성, 기금의 용도, 기금의 관리·운용, 시행규칙
부산시 (2007.5)	목적, 사업의 범위, 시의 책무, 설치, 재원, 용도, 관리·운용, 기금관리공무원, 남북교류협력위원회 설치, 기능, 구성, 임기, 등 운영세칙
울산시 (2006.4)	목적, 남북교류협력위원회 설치 및 기능, 재원지원, 실무위원회 구성

대전시 (2008.6)	목적, 재정지원, 남북교류협력위원회 구성 및 임기, 직무, 수당 등
경상북도 (2008.1)	목적, 재정지원, 기금의 조성·용도·관리, 남북교류협력위원회 설치 및 기능, 실무위원회 구성
충청북도 (2008.2)	목적, 도의 책무, 기금의 설치·용도·관리, 남북교류협력위원회 설치 및 기능, 실무추진단 구성

2) 기금조성

지자체의 기금은 지속적인 협력·교류를 위한 기반이 된다. 남한 지자체의 기금조성은 큰 진척이 없어 서울특별시(170억원), 인천광역시(30억원), 강원도(21억원), 경기도(145억원), 경상남도(20억원), 전라남도(4억원) 등 6개 시도만이 기금조성이 이루어진 상태이다.

〈표-18〉 남북교류협력조례 제정 및 기금 조성 현황

지방자치단체	기금규모	지방자치단체	기금규모
경기도	145억 원	광주광역시	미조성
전라남도	4억 원	제주도	조성예정
강원도	20억 원	부산광역시	조성예정
서울특별시	170억 원	전라북도	조성예정
인천광역시	30억 원	경상북도	조성예정
경상남도	20억 원	충청북도	조성예정
대구광역시	미조성	충청남도	미조성
울산광역시	미조성	대전광역시	미조성

자료 : 홍상영(2008)

지자체의 기금과는 별도로 중앙정부에서 지원하는 남북협력기금이 조성되어 있다. 남북협력기금은 남북간의 상호교류와 협력사업을 지원하는데 필요한 자금을 확보·공급하기 위해 1991년 이후 남북 경제협력을 활성화하기 위한 남북 경제협력기금이 조성되어 「남북협력기금법」에 의하여 통일부장관이 운용 및 관리하고 있다. 2008년 7월말 현재 9조9백49억원이 조성되어, 남북협력계정의 사업비로는 ①남북사회문화교류(남북간 인적교류 지원, 사회문화교류지원), ②인도적 지원(이산가족교류지원, 이산가족면회소건설, 인도적 지원사업), ③인도적

지원 용자, ④남북경제협력(교역경협손실보조, 경제협력기반조성, 개성공단조성, 개성공단종합지원센터 건립), ⑤남북경제협력 용자 등에 지출되고 있다. 그러나 남북한의 상이한 정치·행정체제로 인하여 지방자치단체는 직접적으로 남북교류협력사업자로 승인되기 어렵기 때문에, 남북협력기금은 원칙적으로 지방자치단체의 사업에는 지원되지 않고, 통일부의 남북협력사업자로 승인된 민간단체(사업자)의 사업에 지원되고 있다. 따라서 지방자치단체가 남북협력기금을 활용하기 위해서는 민간단체와의 협력체계를 구축할 필요가 있다.

〈표-19〉 남북협력기금 지원사업비 현황('08.7.31 기준)

(단위: 백만원)

합 계	1,388,741
□ 남북협력계정	1,219,835
사 업 비	1,104,458
1. 남북사회문화교류	17,500
- 남북간 인적교류지원	6,000
- 사회문화교류지원	11,500
2. 인도적지원	279,501
- 이산가족교류지원	7,300
- 이산가족면회소건설	5,000
- 인도적지원사업	267,201
3. 인도적지원(용자)	197,400
4. 남북경제협력	298,538
- 교역경협손실보조	10,000
- 경제협력기반조성	137,799
- 개성공단조성	129,139
- 개성공단종합지원센터건립	21,600
5. 남북경제협력(용자)	311,519
- 교역·경협자금 대출	30,000
- 경제협력기반조성(용자)	263,791
- 개성공단지원(용자)	17,728

* 남북협력기금은 남북협력계정과 경수로계정으로 구분되나, 본 표에서는 남북협력계정 가운데 사업비의 지출규모만 산정함

* 자료 : 통일부 남북교류협력국, 내부자료

3) 추진방식

현행 「남북관계교류협력에 관한 법률」에 의하면 (교류)협력을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 통일부 장관의 승인을 얻어야 한다(제16조). 또한 제16조 규정에 의하여 (교류)협력사업의 승인을 얻은 자(협력사업자)가 협력사업을 시행하고자 할 때에는 매 사업마다 통일부 장관의 승인을 얻어야 한다(제17조). 그리고 통일부 장관은 협력사업에 대하여 필요한 조건을 명시할 수 있고 대통령이 정하는 바에 의하여 협력사업자에게 협력사업의 시행내용을 보고하게 할 수 있다(제18조). 따라서 남북교류협력을 추진하고자 하는 매 사업마다 통일부 장관의 승인을 받아야 하며, 통일부 장관이 원할 경우 사업의 시행결과도 보고하도록 되어 있다.

북한의 정치체제의 특성상 북한의 지방자치단체인 道인민위원회는 실질적으로 권한이 없는 허수아비 조직이기 때문에 남·북한 지자체간 자율적 협력은 무의미하다. 북한의 실질적 협력 창구인 민화협 등이 조선노동당의 외곽조직이기 때문에, 남한의 협력사업 추진체계도 민간단체를 활용하고 있다.

지자체의 대북 인도적 지원 사업과 관련한 민간단체는 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 남북강원도협력협회, 전남도민남북교류협의회, 남북협력제주도민운동본부와 같이 지자체가 주도해서 설립한 민간단체이다. 지자체가 주축이 되었지만 민간부문이 함께 참여하고 있다는 점에서 지방 차원의 반관반민 남북협력기구라고 할 수 있다. 이런 추진방식은 “지자체 주도형 민간기구” 유형이라 한다. 둘째는 경남통일농업협력회와 같이 지방에 근거를 둔 민간단체이다. 아직 이러한 민간단체들이 활성화되어 있지는 않지만, 지자체의 남북협력 사업이 발전하기 위해서는 지방에 중심을 둔 민간단체가 발전하는 것이 필요하다. 이런 유형은 “민간 주도형 지자체 민간기구”라고 할 수 있다. 셋째는 우리민족서로돕기운동이나 우리겨레하나되기운동본부 같이 서울에 근거를 갖고 있는 전국적인 민간단체이다. 이들 단체들은 북한과 안정적인 관계를 형성하고 있기 때문에 지자체 남북협력 사업의 창구 단체 역할을 맡게 되었다. 특히 우리민족서로돕기운동은 지자체의 대북 인도적 지원 사업의 물꼬를 튼 대표적인 단체인데, 1999년에 제주도의 감귤지원 사업을 필두로 해서 경기도(2002년~현재), 전라남도(2003~2005), 전라북도(2005년~현재), 경상남도(2006년) 등의 대북 인도적 지원 사업의 창구 역할을 맡았다. 이런 유형은 “민간단체와의 협력” 유형이라고 한다.

〈표-20〉 지자체의 남북협력사업 추진 방식 비교

구분		경기도	강원도	전라남도
조례명		남북교류협력조례	남북교류협력기금조례	남북교류협력조례
기금	재원	시출연금 기금운용 수익금 기타 수입금	시출연금 기금운용 수익금 기타 수입금	시출연금 기금운용 수익금 기타 수입금
	용도	남북교류협력 소요자금 기금운용및 관리경비 북한지자체와 협력사업	남북교류협력 소요자금 기금운용및 관리경비 남북강원도 교류협력사업	남북교류협력소요자금 기금운용및 관리경비 북한과 협력사업 증진
	운용	2청 행정기획실장	남북협력담당관	업무담당 실국장
위원회	명칭	남북교류협력위원회	남북강원도교류협력위원회	남북교류협력위원회
	위원	위원장:도지사(당연직) 위원:20인(도지사위촉)	위원장:도지사 위촉 위원:30-45인(도지사위촉)	위원장: 정무부지사 위원:13인(의회추천6, 도지사 위촉)
	기능	남북교류협력사업촉진 협의.자문 기금의 운용 및 관리 남북교류협력 기반 조성사업	남북강원도 교류협력방안 남북교류협력 촉진을 위한 자문 남북교류협력 기반조성사업	남북교류협력촉진, 총괄 조정 기금의 운용 및 관리 남북교류협력 기반 조성사업 통일 후 기금 활용
추진방식		민간단체와 협력	지자체 주도형 민간기구	민간주도형 지자체 민간기구

자료 : 홍상영(2008)

3. 타 지방자치단체의 사례

(1) 경기도³⁾

경기도는 본격적인 사업 추진 이전에 사업의 제도적·재정적 기반을 구축하였다. 2001년 11월 '경기도남북교류협력조례' 및 규칙을 제정하였다. 그 주요 내용은 남북교류기금 조성 및 운용·관리에 대한 사항, 남북교류협력사업 지원 대상 및 결정에 관한 사항, 남북교류협력위원회 구성 및 운영에 관한 사항 등이다.

이 조례에 기초하여 2002년 3월 4일 도내에 도지사를 위원장으로 하는 동위원회는 총 20명으로 구성된 경기도 남북교류협력위원회를 구성하였다. 그 주요 기능은 남북교류협력의 추진을 위한 협의 및 자문, 기금의 운용 및 관리에 관한 사항, 남북 교류기금 조성 및 민간차원 교류의 지원에 관한 사항 등이었다. 이외에 경기도의회에 16명으로 구성된 '남북교류특별위원회'를 구성하였다. 뿐만 아니라 경기개발연구원 내에 남북관계 전문가 및 관련 종사자들이 중심이 된 '남북포럼'을 구성하여 정책개발 및 자문 역할을 수행하였다. 또한 남북교류협력사업의 재정적 기반 구축을 위해 수년간에 걸쳐 총 200억원의 남북교류협력 기금을 조성하였다.

(2) 제주특별자치도

제주특별자치도는 본격적인 도민운동 차원에서 남북교류사업을 진행하기 위해 남북협력제주도민운동본부를 결성하여, 통일부로부터 대북교류 창구로 승인을 받았으며, 현재 북한의 북한민족화해협의회와 직접 교류사업을 통해 농산물 보내기사업과 방북사업 등을 추진하고 있다. 또한 현재 「제주특별자치도 남북교류협력 지원에 관한 조례(안)」을 마련하는 등 남북교류협력 활성화를 위한 준비작업에 착수하였다.

1991년 4월 19일에서 20일까지 제주에서 개최된 1995년 11월 한중정상회담을 비롯하여 이듬해 4월 한미정상회담, 그리고 같은 해 6월 한일정상회담 등이 연이어 개최되었다. 이와 같은 세계 정상들의 제주 방문으로 제주도는 단순한 관광지로서만이 아니라 동북아시아와 한반도의 신뢰구축을 위한 평화회담의 장소로서 매우 유용한 역할을 수행하였다.

3) 본 내용은 최용환(2006)을 참조하여 재정리하였음

한편, 제주도민들은 IMF 경제위기에 처해 있었던 지난 1998년부터 북한에 ‘사랑의 감귤보내기 운동’을 시작으로 제주도민들의 대북지원 사업은 북한으로 하여금 제주도민에게 대해 2002년 5월과 11월, 그리고 2003년 8월 세 차례에 걸쳐 ‘도민단체방북’초청을 통한 인적교류로 발전하였다.

(3) 강원도

대부분의 지방자치단체가 기획부서나 행정부서를 통한 대북사업을 추진하고 있으나 강원도는 1998년 9월 전국 지자체로서는 최초로 기획관리실에 “남북교류지원팀”을 신설한 이후, 2000년 6·15 남북공동선언으로 남북교류협력이 활성화되면서 2001년 3월 이를 “남북협력담당관실”로 확대·개편하여 운영하고 있다. 범도민적 의견 수렴과 도민 참여를 유도하고 대북지원사업의 기반을 마련하기 위해서 1998년 10월 “남북강원도교류협력기획단” 발족, 1998년 11월 “남북강원도교류협력위원회” 발족, 2000년 5월 “사단법인 남북강원도협력협회”를 설립·운영하고 있다. 그리고 2000년 6월 강원발전연구원내에 “북강원연구센터”를 설립함으로써 대북교류협력사업에 관한 연구기능을 확보하여 북강원도에 관한 각종 정보와 지식을 축적, 도민들에게 제공하기 시작하였다. 또한 「남북강원도교류협력위원회조례」(1989.9 제정, 2004.3 개정), 「남북강원도교류협력기획단운영요강」(1998.11), 「남북강원도교류협력기금조례」(1998.12) 등을 제정하여 남북교류협력을 위한 제도적 기반을 마련하였고, 강원도남북교류협력기금을 설치하여 사업에 필요한 재정을 충당하고 있다. 또한 강원도는 2005년 7월 25일 전국 지자체 가운데 처음으로 남북교류협력 전용홈페이지(<http://uni.provin.gangwon.kr/index.html>)를 구축하여 서비스를 시행함으로써 네티즌들의 남북교류협력사업에 대한 접근과 이해에 대한 도움을 주고 있다.

(4) 제천시

제천시는 기초자치단체 차원에서 남북교류협력을 활발하게 전개하고 있다. 제천시는 시장님이 2003년 1월에 금강산 방문해서 교류협력이 진전되었다. 제천시는 북한 민화협 산하단체인 명승지종합개발지도국과 사과과수원사업에 대한 상호 필요성을 확인하고, 통일부의 남북교류협력사업 승인을 받았다. 지방자치단체는 남북통일협력기금의 지원을 받기가 어렵고, 또

더욱 중요한 것은 주민들의 공감대를 형성하기 위해 제천시는 모금활동을 전개하였다. 당시에 1억6백만원을 모금하여 기금을 조성하였고, 과수원사업을 시작했다. 모금활동을 통해 제천시민은 자연스럽게 남북교류협력의 주체가 될 수 있었다. 2004년에는 시민성금 2억과 시비 4천만원을 예산으로 북한 삼일포에 과수원을 조성하였고, 이외 비료, 농약, 자재 등도 시민들의 협찬을 통해 지원하였다. 2005년에는 통일부로부터 6천만원의 협력기금을 지원받아 삼일포 현지에 100평의 관리동을 건립하였다. 현재 관리동은 제천시가 추후 제공한 탁구대 등을 설치하여, 삼일포 북한주민의 문화공간, 체육공간 등 다용도로 사용 중에 있다. 2006년에는 북한핵문제에 통일부의 교류협력기금을 지원받을 수 없었다. 이에 제천시는 매년 1억원의 시예산을 편성하여 남북교류를 지원하고 있다. 2006년에는 매달 기술자 4~5명이 방북하여 기술을 지원하고 있다. 2007년에는 통일부와 충청북도로부터 각각 1억원씩 지원받아 삼일포의 신계사에 새로 과수원을 5천평을 확장하였다. 2008년 올해에는 과수원 확장시 필요한 2000평 규모의 양묘장을 건립하였다

남북교류협력을 추진하기 위해 제도적으로 제천시는 조례를 제정하였다. 다음에는 제천시 남북교류협력추진위원회를 구성하였다. 남북교류협력사업은 지방자치단체가 직접 추진하기에는 어려움이 있다. 때로는 「국가상대계약에관한법률」 등을 고려하여 사업을 추진하려면 타이밍을 놓칠 수 있기 때문이다. 제천시남북교류협력추진위원회에서는 민주평통제천시회장을 위원장으로 각 기관단체장 30여명이 사업을 심의하고 결정하고 있다. 그리고 지방자치단체에서 통일부의 통일협력기금을 지원받기는 어렵기 때문에 자체적으로 재원을 조성하였다.

4. 추진체계

1) 관련기관

지방자치단체의 남북교류협력사업에 관련된 기관은 추진기관인 각 지방자치단체와 동 사업을 심의·조정하는 통일부가 있다. 통일부는 「남북교류협력에 관한 법률」에 의거하여 지방자

치단체의 남북교류협력사업을 사전에 심의 및 조정하는 지위에 있다. 이 외에도 북한관련자료의 제공을 위하여 국가정보원이 일정한 역할을 수행하나, 공식적 절차단계에 포함되어 있지는 않다. 지방자치단체는 해당사업의 직접적인 추진기관의 지위를 갖는다. 지방자치단체는 해당사업의 필요성을 판단하고, 계획을 수립하며, 통일부의 사업승인이 있을 때 북한의 관련 단체와 협의를 통하여 직접 해당 사업을 추진하며 사업에 대한 최종적인 책임을 진다

2) 추진절차

지방자치단체의 남북교류협력사업을 추진하기 위한 공식적인 절차는 없으나 보통 해당 지방자치단체의 계획수립, 통일부에 승인신청, 북한당국에 협력사항 통보, 북한내 기관간 협의·조정, 통일부의 해당 자치단체 결과통보, 남북 자치단체간 상호교류 및 협약체결, 통일부에 교류협력결과 보고 등의 절차를 거쳐 이루어진다

(1) 1단계 : 남북교류협력사업의 계획수립 및 보고

이 단계에서는 해당 지방자치단체가 남북교류협력사업을 에 대한 계획을 수립하고, 이를 통일부에 보고하는 절차를 거치는 단계이다. 이 경우 지방자치단체의 교류사업이 북한 지방자치단체와의 자매결연이거나 혹은 경제협력사업일 경우 해당 지방의회에 보고 및 의결을 거쳐야 한다.

(2) 2단계 : 통일부의 심의·조정

이 단계에서는 해당 자치단체가 보고한 남북교류협력사업을 대상으로 통일부가 심의·조정하는 절차를 거친다. 통일부는 “자치단체남북교류협력사업심사위원회”를 통하여 해당 지방자치단체의 남북교류협력사업을 대상으로 몇 가지 기준에 입각하여 심의·조정하여 승인여부를 결정한다.

〈표-21〉 지방자치단체 교류사업 선정기준

심사기준	세부기준
사업의 실현가능성	<ul style="list-style-type: none"> - 역사적 동질성, 지역적 근접성, 상호보완성 - 교류의 용이성 여부 - 민간단체간 인도주의적 지원사업 우선 추진

지방단체간 사업의 중복추진 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 자치단체간 동일하거나 유사한 사업의 중복추진 - 이미 추진 중인 사업과의 경쟁유발 가능성
사업의 적절성 및 실효성	<ul style="list-style-type: none"> - 사업계획의 내용 및 사업규모의 적정성 - 상호 지역발전과 이익기대 가능성
자치단체의 사업추진능력	<ul style="list-style-type: none"> - 자치단체의 재정여건, 지역주민의 호응도 등 추진역량 - 북한측에 실질적 도움을 줄 수 있는 여부
공공복리 등 국익부합 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 국가안정보장, 공공질서, 공공복리 저해여부 - 정부 통일정책 부합여부

이러한 방향과 심사기준을 바탕으로 실제적으로는 계획내용이 구체적이고, 소요예산의 산정 및 재원확보대책이 적절하게 강구된 사업이 승인되고 있다. 이에 반하여 불승인된 사업은 계획내용이 포괄적이거나 또는 일회성 행사 위주인 경우이다. 따라서 지자체는 가급적 사업계획의 구체성과 재원대책을 충분히 고려해야 한다.(금창호 외 2001 제3장)

(3) 3단계 : 통일부에의 승인신청

이 단계에서는 통일부의 사업승인에 따라 해당 지방자치단체가 남북교류협력사업의 추진에 대한 승인을 통일부에 신청하고, 통일부는 승인여부를 판단하여 해당 지방자치단체에 그 결과를 통보하는 절차를 거친다.

(4) 4단계 : 북한 지방자치단체와 교류협력 추진

이 단계에서는 대북창구로 활용되는 일부기관과 접촉하여 특정의 북한 지방자치단체와 교류협력사업의 추진 가능성을 타진하고, 접촉기관의 승인회신에 따라 해당 사업을 추진하는 절차를 거친다. 이 때 대북접촉창구는 대체적으로 조선아세아태평양평화위원회, 민족경제협력위원회, 민족화합협력연합회 중의 하나가 된다. 이들 기관은 북한의 교류협력대상 지방자치단체의 해당사업의 추진여부를 협의한다. 그러나 현실적으로 협의과정에서 북한의 해당 지방자치단체가 자율적인 결정권을 행사하지는 못하는 것으로 알려져 있다.

북한 지방자치단체와 본격적인 남북교류협력사업이 추진될 시에는 해당사업이 일정 요건을 갖추었을 경우 통일부의 “남북협력기금”에 기금지원을 신청할 수 있다.

(5) 5단계 : 교류협력결과의 보고

이 단계에서는 남북교류협력사업의 추진결과를 통일부에 보고하는 절차를 거친다. 해당사업의 추진과정 및 추진결과를 구체적으로 작성하여 통일부에 보고함으로써 사실상 해당사업의 절차는 완성된다. 특히, 이러한 결과의 보고는 당해 지방자치단체의 후속사업이나 여타 지방자치단체가 유사한 남북교류협력사업을 추진할 시 적절히 반영함으로써 시행착오를 최소화하는 데 기여할 수 있다.

3) 타당성 심사

지방자치단체의 남북교류협력사업에 대한 타당성 심사는 지방자치단체 전체를 대상으로 효율적이고 원활한 교류협력이 도모될 수 있도록 하는데 근본적 취지가 있다. 통일부는 지자체 대북사업의 효율적 추진을 위해 2006년 11월 「지자체 남북교류실무협의회」를 구성하여 중앙-지방간, 지자체간 대북교류정보 공유 및 실질적 협조체계 구축으로 교류사업을 활성화하는 한편, 지자체별 특성을 유지하는 가운데, 사업추진시 또는 대북실무협의시, 가이드라인 협의 및 공감대 형성을 다음과 같은 방향에서 유도하고 있다.

첫째, 단기적으로 자매결연 등의 추진은 가급적 억제된다. 즉, 일정기간 구체적 분야의 교류협력을 통하여 상호신뢰가 구축되지 않은 상황에서 자매결연을 추진하면 내실화를 기하기 어렵기 때문에 초기의 자매결연 추진은 가급적 지양된다. 둘째, 전시성 및 일회성 사업은 가급적 지양된다. 따라서 해당사업이 남북 지자체간에 실질적인 도움이 되고, 나아가 장기적으로 지속적인 추진이 가능한 사업인가 하는 점이 고려된다. 셋째, 교류가 용이하고 실현 가능한 사업부터 점진적으로 추진될 수 있는 방향에서 심사가 이루어진다. 따라서 해당사업이 문화예술, 경제협력 사업 등 비정치적 분야의 사업인가 하는 점이 고려된다. 넷째, 현실성과 적정성에 기초하여 사업계획이 수립되었는가를 검토한다. 즉, 북한에 대한 정확한 정보수집과 대북접촉 방법 및 소요예산 판단 등 사업계획이 현실성과 적정성을 충분히 갖추고 있는지의 여부가 심사된다. 다섯째, 지역적 특성에 기반한 교류사업의 여부가 고려된다.

5. 충청남도의 남북교류협력 추진실태

충청남도의 경우 2000년 북한의 황해도와 자매결연 추진, 2001년 전국체전 ‘성화체화’ 및 ‘특산품 교류전’ 북한 참여, 2002년 안면도 국제 꽃박람회 북한 참여계획, 2002년 동아마라톤 대회 북한인사 초청 등을 계획한 바 있었다. 그러나 이러한 계획들은 모두 통일부의 심의과정에서 선정되지 못한 관계로 성사되지 못하였다.⁴⁾ 2006년에는 금산의 인삼 재배자 2명이 영농조합 명의로 개성과의 인삼교류협력 금산군청에 건의한 바 있었다. 이들은 금산군청의 인삼약초과와 충청남도의 미래전략사업본부에 방문하여 사업계획을 논의했다. 그러나 이 계획은 검토단계에서 중단되고 말았다.

충청남도의 남북교류협력이 성사되지 못한 원인은 5장에서 후술하고자 한다.

6. 문제점

1) 필요성 인식의 부족

지방정부 차원에서 이루어지고 있는 남북교류협력의 근본적인 문제점은 지방자치단체에 따라서는 그 필요성을 절실히 인식하지 못하는 상황적 요인이 있다는 점을 지적할 수 있다. 이것은 제도의 정비와 예산의 확보와 관련해서도 지자체가 능동적으로 대처하지 못하게 만드는 요인으로 작용하기도 한다. 또한 대북협력사업에 대해 수익을 고려하는 경제적인 마인드로의 접근은 현실적으로 북한의 경제사정을 고려할 때 사업을 성사되기 어렵기 때문에, 북한과의 대부분 교류협력사업은 인도적 지원사업이다. 이에 따라 ‘퍼주기 식’ 지원사업이라는 주민들의 인식, 우리 지역에도 도움의 손길이 필요한 주민이 있는데 북한을 지원한다는 것에 대한 거부감, 수시로 한반도의 긴장을 불러 일으키는 돌출적인 북한의 행동 등으로 대북교류사업에 대한 주민의 비판적 인식이 나타나기 쉽다. 당장 수익이 나타나지 않는 교류·협력사업이기에 주민들의 공감대가 필요하다. 경기도와 강원도의 경우에는 접경지역이고, 북한출신 실향민도 많기 때문에 상대적으로 주민들의 동의를 얻기가 수월하다. 그러나 다른 지역의 경우에는 그

4) 당시 중앙정부(행자부)는 지방자치단체로 하여금 성실한 대북사업 추진을 도모하도록 유도하기 위해 ‘자치단체 남북교류협력사업 심의위원회’를 구성하여 엄격한 심사를 통해 현실성이 없거나, 일회성 사업의 경우 승인을 보류했다.

필요성에 대한 인식이 부족한 형편이다. 이런 이유에서 광역차원에서는 충남을 제외한 모든 지자체가 남북교류를 추진·계획하고 있지만, 기초자치단체의 경우에는 그 교류숫자가 현격하게 낮다. 이에 따라 자치단체장의 의지도 낮은 편이다.

2) 전문인력 및 전담조직의 부재

남북교류협력사업을 추진하기 위한 지자체의 관장부서는 크게 두가지 형태로 분류된다. 첫째는 교류협력을 추진하기 위한 전담부서를 설치·운영하는 경우이고, 다음은 기존부서 중 적정부서를 선정하여 해당업무를 관장케 하는 것이다. 또한 기존부서가 남북교류협력사업을 관장하는 경우에는 기획, 행정, 총무, 문화체육 및 국제교류 중에 지방자치단체별로 특정부서를 지정·운영하고 있다.

현재 우리나라에서 전담부서를 설치·운영하는 지자체는 강원도, 경기도에 불과하고, 나머지 대부분의 지자체는 기존부서를 활용하고 있다. 기존부서를 이용하는 경우에는 기획부서를 가장 많이 활용하고 있으며, 기타 총무부서, 문화체육부서, 국제교류부서, 경제관련부서도 남북교류 관련업무를 수행하고 있다. 또한 제천시를 제외하고는 남북교류를 지속적으로 전담하는 공무원이 없기 때문에 공무원의 북한관련 전문성도 확보되지 않고 있다.(금창호 외 2001)

전문인력과 전담조직의 부재가 문제가 되는 이유는 북한의 특수성에서 찾아진다. 북한과의 교류를 위해서는 신뢰관계가 가장 중요하다. 신뢰는 지속적인 관계를 통해 형성되는 바, 전담조직이 없고 북한교류 담당자가 잦은 인사이동으로 변경되면 북한과 신뢰관계를 형성하기가 어렵다. 경기도의 경우에도 대북사업 전담인력이 수시로 교체되어 혼선을 빚기도 하였다.

또한 북한과의 교류에서 문제되는 것이 정보부족이다. 북한을 이해하지 못하고 북한실정에 밝지 못하면, 사업선정 단계에서부터 어려움에 봉착하게 된다. 폐쇄적인 북한의 특성으로 인해 우리나라 전체가 북한이라는 국가에 대한 정보가 부족한 상황에서, 북한의 지역에 대한 정보는 더욱더 부족한 형편이다. 이에다 국가정보기관으로부터 지자체가 획득할 수 있는 정보체계도 구축되어 있지 않기 때문에, 북한의 실태에 밝은 전문인력이 절대적으로 필요하다.

3) 취약한 재정기반

지방의 안정적인 남북교류를 위해서는 각 지역별 특성을 고려한 지방차원의 재정적 토대가

구축되어야 한다. 특히 대규모 경제협력이나 인도적 지원과 같은 남북교류사업의 경우에는 중앙정부 차원의 재정지원이 더욱 요구된다. 남북협력기금의 지원도 기대할 수 있으나, 현실적으로 용이하지 않다. 정부는 지방자치단체에 대한 남북협력기금의 일부 지원을 매칭펀드 방식으로 그것도 국민들이 공감하는 상호이익이 되는 인도적 지원에 한하여 기금의 일부를 지원한다고 밝히고 있다. 그러나 대북사업을 담당하는 기업과 사회단체에 대해서는 남북협력기금 지원을 강화하면서 비슷한 사업을 추진하는 지자체에 대한 기금 지원에는 지나치게 추상적인 요건을 적용하는 것은 그 실효성에 한계를 지닌다 하겠다.

「남북교류협력에관한법률」에 의하면, 사업관련 소요재원은 해당 지방자치단체 자체 예산 범위 내에서 충당하는 것을 원칙으로 하고 있다. 우리 국민들이 상호 이익이 되는 인도적 지원에 한하여서는 남북협력기금 중 일부 지원이 가능하며 대북지원사업의 경우는 농수산물 등 지역특산물 위주로 지원하되 현금지원은 불가하도록 명시하고 있다.

그러나 대부분의 지방자치단체는 대북협력사업에 대한 특별한 의지를 갖지 않는 한, 자체 예산을 확보하여 사업을 추진하기가 쉽지 않다. 제천시의 경우에도 시 예산을 가지고 사업을 추진해 오다가 시민들로부터 성금을 거두어 들여 사업을 추진하기도 하고 남북협력기금 지원 등을 통해 사업을 진행하여 왔다. 그나마 남북협력기금은 한 차례의 지원 후 지원이 중단된 바, 제천시의 업무담당자는 협력사업 지원중단 등에 따른 복측과의 상호신뢰감이 상쇄되는 경우가 있었다는 지적을 하고 있다.(제천시청 농업정책팀 2007)

결국 지방자치단체의 남북교류협력을 권장하고 활성화하기 위해서는 현실적으로 자체재원의 확대가 필요하다. 현재 이 기금은 NGO단체 위주로 지원이 이루어지고 있는 상황이다.⁵⁾ 따라서 재정적으로 취약한 지방자치단체는 복측과의 경제협력 분야가 제한될 수밖에 없는 한계를 가질 수밖에 없다.

4) 일회성 사업

남북교류협력사업은 2000년 6월의 남북정상회담을 계기로 본격화되면서, 다수의 광역 및 기초자치단체가 추진하고 있다. 그러나 과거 행자부나 통일부에 사업승인을 요청한 남북교류 협력사업계획의 상당수가 단순한 자매결연 추진, 사업내용의 구체성 부족 및 불명료한 사업,

5) 물론 중앙정부가 남북협력기금을 부담하고 있다 하더라도, 여전히 그 부족성이 지적되고 있으며 이를 만회하기 위해 기업과 NGO의 역할 분담이 논의되고 있다.(김부겸 2005, 3)

교류협력대상의 불명확성 등의 이유로 사업이 승인되지 못했다. 초기의 지자체 남북교류협력 사업은 철저한 사전준비 및 검토 없이 사업성과에 급급하여 전시성·일회성 위주의 사업을 전개하였기 때문이다.

지방의 남북교류협력사업은 북한이 응할 수 있는 사업이면서, 동시에 일회성이 아닌 계속해서 추진될 수 있는 사업이어야 한다. 그러나 현재 추진되고 있는 사업은 대부분 일회성 이벤트성 사업이 주류를 이루고 있다. 이러한 분야의 사업들은 다른 분야의 사업보다 그 추진 과정이 용이하고 적은 인력과 예산으로도 성공적으로 추진 할 수 있기 때문에 많은 지방자치단체에서 선호하고 있고, 북한도 이러한 분야의 사업에 대해 특별한 거부감이 없어 그 성사 가능성도 높기 때문에, 중앙정부에서도 특별히 문제가 없는 한 대부분 추진을 승인하고 있는 사업이기도 하다. 그러나 교류협력의 본래 목적을 고려하면 지속적인 사업이 발굴되어야 한다.

또한 체제를 달리 하고 있는 남북한의 특수성으로 인한 대상사업선정에 있어서의 한계가 있는 것은 사실이지만, 지금까지의 교류·협력사업은 대부분 북한의 일부 인사만 참가하는 행사에 그치기 때문에 남북한 주민의 접촉을 통한 북한의 개방유도 등 지방자치단체 남북 교류협력사업의 목적을 달성하는 데에는 한계를 지니고 있다.

향후 남북교류협력사업의 시행은 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다. 인도적 지원인지, 개발협력인지에 대한 명확한 사업목적 설정해야 한다. 시행 초기에는 성과위주보다는 신뢰확보를 목표로 추진해야 하며, 신뢰 확보 이후 남북교류협력의 영역확장이 바람직하다. 협상 시 우위를 점할 수 있는 전략 수립 및 북측의 요구에 대한 철저한 분석이 필요하다. 사업 선정 시 다른 자치단체와 중복된 북측 지역은 가급적 회피하는 것이 바람직하다. 추진 가능하고 북측이 관심을 가질 수 있는 사업 아이টে를 선정하여야 한다. 접근성을 최대한 고려하되 문화적 특성에 대해 철저한 분석을 하여야 한다.

5) 정보지원체계의 부재

지방의 남북교류를 체계화하기 위해서는 북한에 대한 정확한 정보가 요구된다. 그러나 북한 관련 정보를 체계적으로 확보, 관리, 공급하는 체계가 미비하여, 남북교류사업을 추진하는 지방은 정보부족의 어려움을 겪고 있다. 지방의 남북교류 활성화를 위해서는 무엇보다도 교류대상지역에 관한 정보, 대북창구 선정에 필요한 정보 등이 필요로 된다. 강원도와 경기도의 경우

지방연구원에 독자적인 북한연구조직을 구성하여 대북정보를 연구하고 있지만, 통일원, 통일연구원 등과의 정보교류체계가 마련되지 않아 교류협력을 위한 정보지원이 이루어지지 않고 있다.

6) 중앙정부 차원의 남북관계 경색에 따른 영향

지방자치단체의 남북교류협력사업은 남북 중앙정부간의 관계에 영향을 받지 않을 것으로 생각되어질 수 있으나 실상은 그렇지 않다. 이는 대북포용정책의 추진과 더불어 정경분리 및 신축적 상호주의 원칙이 천명되었던 지난 10여 년 간 남북교류협력이 급증할 수 있었지만, 남북한간 정치적 관계의 틀을 벗어나기는 힘들었다는 것을 의미한다.(김학성·최진욱 2001, 31) 특히 북한의 핵실험 이후 남북 경제협력은 위기를 맞은 경험이 있다. 한국 정부는 남북 경제협력사업이 민간의 상업적 논리에 따라 자율적으로 추진되어야 한다는 입장을 견지해 왔으나, 북한의 핵실험 이후 형성된 대북지원에 대한 부정적인 국내여론과 국제사회의 제재 등으로 남북경협 지속 여부에 대해 국제적 조율과 국내 의견 수렴에 따르겠다는 입장을 표명하였다.

결국 정부는 2006년 11월 13일 UN결의 1,718호의 이행보고서 제출을 앞두고 대북 제재조치로서 금강산 관광 체험학습에 대한 정부 지원 중단, 쌀·비료 지원 유보 계속, 경공업 원자재 제공-지하자원 공동개발 등 당국간 경제협력의 잠정 중단, 개성공단 1단계 2차 분양 유보조치 유지 등을 발표하기에 이르렀다.(한겨레신문, 2006년11월14일자)

2008년 이명박 정부의 등장 이후 남북관계는 경색 국면으로 전환되었으며, 이에 따라 각 지방자치단체는 남북교류협력사업을 추진하는 과정에서 정부의 눈치를 보지 않을 수 없는 상황에 처해있는 것으로 보여 진다. 북한 핵문제를 비롯한 정치·군사적 이슈에 의해 나타나는 남북 및 한미관계의 악화는 결국 지방자치단체의 비정치적인 교류사업에 직접적인 영향을 주게 되고, 그 결과는 사업의 지속적인 추진을 못하게 함으로써 사업의 실패로 이어지게 될 수밖에 없다.

제5장 충청남도 남북교류협력 활성화 과제

충남의 남북교류활성화를 위해서는 「(가칭)충청남도남북교류협력에관한조례」를 제정하고 교류기금을 확보하는 등의 제도적 기반을 구축해야 한다. 이후 남북교류협력을 전담하여 추진하는 조직을 정비하고 북한관련 계약직 공무원을 채용하고, 연구체계를 정비해야 한다. 교류협력 초기에는 북한과의 협력채널이 구축되어 있는 민간단체와 공동으로 교류를 추진하는 것이 바람직하며, 초기 교류협력사업은 인도적 지원사업과 농업중심의 협력사업이 우선되어야 한다

지자체는 중앙정부보다는 비정치적으로 정치군사적 문제들에 대해 훨씬 유연하게 대처할 수 있으며, 민간단체보다는 물질적, 인적 자원들을 훨씬 풍부하게 보유하고 있고, 그리고 기업과는 다르게 공익적 사업을 추진할 수 있다는 점에서 다른 대북사업주체와는 구별된다. 이와 같은 특성으로 지자체는 남북관계에서 자신의 고유한 역할을 찾을 수 있으며, 지자체 남북협력사업도 이러한 지자체의 특성에서 전개될 수 있다.

충청남도는 2000년 이후 4차례에 걸쳐 남북교류협력을 추진하였으나 결실을 이루지 못하였다. 그 이유는 첫째, 북한이 필요로 하는 사업에는 관심이 없었고, 충남이 필요로 하는 사업에 관심을 갖았다는 점이다. 북한은 자매결연, 꽃박람회 등과 같은 사회문화 분야에서의 교류보다는 당장 먹고사는 문제가 달린 외화벌이사업, 농어업과 같은 사업에 많은 관심을 갖고 있다. 북한은 앞에서 전술한 Type 1 유형의 사업을 원하고 있는 반면, 충남이 지금까지 구상한 교류협력사업은 상이한 유형의 사업이었던 것이다. 이로 인해 통일부의 심의조차도 얻지 못하였다. 둘째, 충남이 구상한 사업은 북한에 남한에 오는 유형의 사업, 즉 북측에서 가장 꺼려하는 Type 4 유형의 사업이었다. 둘째 교류협력기반이 전무하였다는 점이다. 남북교류협력이 일회

성이 아니라 지속적으로 이루어지기 위해서는 조례, 기금 등 기반구축이 전제되어야 한다. 셋째, 전담부서도 없었다. 해당 사업부서 차원에서 임기응변으로 남북교류를 추진하였기 때문에 체계성을 지닐 수 없었고, 남북교류협력과 관련된 전문지식도 없었다.

이와 같이 충청남도는 지금까지 기초, 기반부터 다져가는 작업이 없이 성급하게 남북교류를 추진하였기 때문에 통일부로부터 사업승인조차도 받을 수 없었다. 따라서 충청남도는 남북교류 협력을 추진하기 위한 기반을 우선적으로 구축해야 한다. 이에 따라 본 연구에서는 충남의 남북교류활성화 방안을 시간적으로 준비해야 할 순서대로 ‘조례제정 및 기금 마련’ → ‘전담조직 및 전문인력의 확충’ → ‘추진방식의 결정’ → ‘교류협력 사업 및 교류지역 선정’의 순서로 제시하고자 한다.

1. 조례제정 및 기금 마련

지방자치단체 남북교류를 추진하는데 가장 중요한 것은 주민들의 공감대 형성이다. 이는 남북교류 자체가 처음에는 인도적 지원사업이나 농업부문의 지원·협력사업과 같이 복한을 도와주는 성격에서 출발해야 하기 때문이다.

지자체에서 남북협력교류를 추진하기 위해 가장 우선적인 전제조건은 협력교류에 대한 자치단체장과 주민의 인식과 태도, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치이다. 제도적 장치가 완비되지 않고 추진되는 일회성 교류는 통일부의 교류승인을 얻지 못할 뿐 아니라, 승인되더라도 지속성을 담보할 수 없다.

제도적 장치로는 첫째, (가칭) 「충청남도남북협력교류조례」를 제정하여야 한다. 가칭 「충청남도남북교류협력조례」에는 남북교류협력을 추진하기 위한 남북협력기금의 조성, 용도, 운용 및 관리를 규정하여 남북교류협력을 위한 물적 토대를 구축하고, 민·관이 공동으로 유연하게 교류를 추진할 수 있는 조직을 구성하기 위해 남북교류협력위원회를 설치할 필요가 있다. 남북교류협력위원회는 경기도의 경우 도지사가 위원장은, 강원도는 도지사가 위촉하였고, 전라남도는 정무부지사가 위원장을 맡고 있다.

〈표-22〉 남북교류협력위원회의 구성과 기능(경기도, 강원도, 전라남도)

구분	경기도	강원도	전라남도
명칭	남북교류협력위원회	남북강원도교류협력위원회	남북교류협력위원회
위원	-위원장:도지사(당연직) -위원:20인(도지사위촉)	-위원장:도지사 위촉 -위원:30-45인(도지사위촉)	-위원장: 정무부지사 -위원:13인(의회추천6, 도지사위촉)
기능	-남북교류협력사업추진협의.자문 -기금의 운용 및 관리 -남북교류협력 기반 조성사업	-남북강원도 교류협력방안 -남북교류협력 추진을 위한 자문 -남북교류협력 기반조성사업	-남북교류협력추진 및 총괄조정 -기금의 운용 및 관리 -남북교류협력 기반 조성사업 -통일 후 기금 활용

초기단계에서의 남북협력교류기금은 지역의 재정여건과 ‘퍼주기 논란’으로 지역주민에게 부정적 이미지를 주지 않는 범위 내에서 설정할 필요가 있다.

2. 전담조직 및 전문인력의 확충

지방자치단체의 남북교류협력사업은 성사가능성이 불확실한 사업이다. 따라서 지방자치단체는 사업발굴단계부터 사업성사의 가능성, 추진과정의 문제점, 사업성과 등을 충분히 고려해야 한다. 그리고 북한파트너와의 신뢰구축을 위해서도 전담조직과 전문인력이 요구된다.

지자체에서 전담조직과 전문인력을 확충한 지자체는 강원도이다. 강원도는 남북 접경지대를 형성하고 있는 지역적 특성과 남북관계에 의해 가장 큰 영향을 받고 있는 지역이라는 점에서 1998년 9월 도 산하에 남북교류지원팀을 신설하였으며, 6·15 남북공동성명 이후 2001년 3월 남북협력담당관실을 확대·개편함으로써 운영하고 있다. 강원도는 2004년 강원발전연구원 내에 북강원연구센터를 설치하고, 북강원도내 관한 각종 정보와 지식을 축적하여 도민들에게 정보를 제공하기 시작했다. 기타 강원도가 마련한 법적·제도적 장치로서는 남북교류협력 세미나 및 토론회, 북강원 포럼과 북강원편람 제작 배포, 여성단체 임직원 통일교육 실시, 권역별 사회단체 대상의 남북교류협력 순회특강, 남북교류협력의 현황 및 사례 발표 등의 정책적·재정적 지원활동 등이 있다. 강원도는 이상과 같은 전담조직 및 전문인력을 확충하여 다른 지방자치단체에 비해 내적 시스템의 제도화 수준을 높일 수 있었다.

경기도 역시 남북교류협력사업을 수행하기 위해 전담조직을 운영하고 있다. 경기도는 경기개발연구원 내 경기남북포럼 전문가 기구를 설치하여 사전 준비를 실시하였다. 경기도는 주관 부서의 체계적인 관리로 각 부서의 효율적 운용을 할 수 있었다. 경기도청 기획관리실 내 남북협력팀(계장급)을 설치하여 운용하였다. 그러나 경기도의 경우에도 대북 사업 전담인력의 잦은 교체로 인해 혼선을 빚기도 하였다. 경기도는 현재 북한과의 협력·교류를 위한 연구조직으로 경기개발연구원 내에 통일·동북아연구센터를 설치하여 북한에 대한 정보를 축적하고, 지속적으로 연구를 하고 있다.

한편, 전담조직 없이 성공적으로 북한과 교류하는 사례는 제천시의 경우이다. 제천시의 경우 「남북교류협력사업을위한조례」를 제정하여 교류협력의 기반을 마련하고 남북교류협력사업 중에서도 성공적인 사례로 평가되어 왔음에도 불구하고, 전담 조직 없이 농촌진흥청과 소속의 남북교류담당관 1명만을 두고 사업을 진행해 왔다. 제천시의 경우 남북교류담당관이 지속적으로 북한관련 업무를 전담하고 있다는 점에서는 다른 지자체와 구별된다.

충남의 경우 북한과의 교류협력을 위해서는 초기에는 민간단체의 정보와 경험을 활용하여야 하겠지만, 지속적인 교류를 위해서는 북한교류를 전담할 수 있는 담당부서와 공무원을 육성할 필요가 있다. 여건상 전담부서 설치와 전담공무원 충원이 어렵기 때문에, 기획관리실내에 북한전문가를 계약직 공무원 혹은 개방직 공무원의 형태로 충원할 수 있다. 북한은 지속적으로 교류사업을 협의하고 추진할 수 있는 명확한 담당자를 요구하기 때문에, 북한교류협력사업 전담공무원은 필요하다.

또한 북한관련 정보를 축적하고 연구할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 강원도의 경우 강원발전연구원에, 경기도의 경우 경기개발연구원에 각각 북한 관련 정보를 축적, 생산할 수 있는 연구조직을 마련하고 있다. 북한과의 교류가 일회적인 행사가 아니라 지속적인 사업으로 추진하기 위해서는 관련 연구시스템이 필요하다. 그리고 남북한 교류를 위해서는 초기에는 인도적 지원사업이 불가피한 바, 남북한 교류가 ‘퍼주기 식’ 사업이 아니고 남북화해 및 민족통일성 회복을 위해 사업의 필요성을 주민들에게 인식시켜야 한다. 이를 위해서는 주민들의 인식전환을 위해 연구조직을 통해 포럼활동, 교육, 자료제공을 하여야 한다. 따라서 강원도와 경기도의 경우에서와 같이 충남발전연구원에 북한관련 연구조직을 구축할 필요가 있다.

3. 추진방식의 결정

남북협력교류를 추진하는 방식으로는 민간단체와의 협력, 지자체 주도형 민간기구를 통한 추진, 민간주도형 지자체 민간기구를 통한 방식 등을 고려해야 한다. 다른 지방자치단체의 사례가 보여주는 것은 북한의 협력파트너가 예측이 불가능하고, 상호 신뢰가 형성되지 않으면 적대국간의 협력·교류는 이루어지지 않는다는 점이다. 충남이 북한과 협력·교류를 추진하려고 하여도 북한파트너와의 신뢰가 없기 때문에 초기에는 자체적으로 추진하기 어렵다. 또한 충남은 아직 북한사정에 익숙한 전문가도 부족하고, 북한과의 연락채널도 구축되어 있지 않다. 예측이 불가능하기에 신뢰가 중요한 북한과의 초기단계에서의 교류는 북한과의 신뢰가 구축되어 있고 북한사정에 정통한 민간협력교류단체와의 연계를 추진하는 것이 바람직하다. 제천시도 사업 초기 북한에 대한 사전 지식이나 전문교육이 전무한 상태에서 북한과의 협상 테이블에 나갔다가 상당히 당황했던 경험을 이야기 하였다.(민주평화통일자문회의 2007, 27) 민간협력교류단체는 북한과의 많은 접촉 경험을 통해서 북한에 대한 지식과 풍부한 협상기술을 갖고 있고, 무엇보다도 북한이 그들을 협상파트너로 인정하고 있다. 초기단계 협력·교류사업을 선정하는데 있어서도 이미 북한의 협력파트너와 남북협력 사업에 대한 전문성을 지닌 민간단체의 역할은 중요하다.

지자체는 농업 지원, 도로 포장, 주택 보수, 보건위생 등 분야별로 전문성을 확보하고 있다. 이러한 전문성을 바탕으로 지자체의 대북 인도적 지원 사업은 성과를 거두고 있다. 하지만 남북협력 사업을 하기 위해서는 북한에 대한 전문성도 함께 구비되어야 하는데, 아직 지자체들은 북한 전문가들을 확보하고 있지 못하다.

북한 전문가가 없을 때 발생하는 문제점으로는 첫째, 북한의 수용 능력을 감안하지 않은 실현가능성이 적은 사업의 발굴, 둘째, 북한의 복잡한 의사결정 과정을 인지하지 못한 채 단기간의 사업 추진, 셋째, 대북 협상능력의 취약이다. 특히 협상에 있어서 북한은 입장협상(positional bargaining)⁶⁾을 취하는 반면에 지자체는 원칙협상(principled negotiation)⁷⁾을 취하

6) 입장협상은 자신의 입장에만 초점을 맞추는 협상 방식으로 극단적인 자기 입장을 주장하며, 자신의 입장에 주의를 기울이는 반면에 상대방의 주된 관심을 파악하는 데는 시간을 투자하지 않는다. 주로 상대방의 허점을 공략하는 전술(약점잡기, 위협, 퇴장 등)을 사용한다.

7) 원칙협상은 객관적이고 이슈 중심적인 이해관계에 초점을 맞추어 협상을 진행하는 전략으로, 첫째, 협상 주제와 사람 관계를 분리하고, 둘째, 입장보다는 이해관계에 초점을 두며, 셋째, 상호이익을 얻을 수 있는 대안을 개발한다.

게 된다. 또한 협상전략 유형에는 문제해결형, 강요형, 양보형, 회피형이 있는데, 이중에서 북한은 강요형에 가까운 반면에 남측은 문제해결형에 가깝다. 따라서 이렇게 되면 협상 경험이 별로 없는 지자체들은 북한의 입장에 끌려갈 수밖에 없게 된다.(홍상영, 2008)

이런 이유로 충남이 성공적으로 남북협력·교류를 처음으로 성공적으로 추진하기 위해서는 사업선정 및 북한의 대상지역 선정단계부터 민간단체와 연계하여 추진하는 것이 바람직하다. 그 이유는 첫째, 민간단체는 대북 협력의 know-how를 바탕으로 교류에 대한 전문적 기획과 사업발굴이 가능하지만, 지방자치단체는 기획과 사업발굴에서는 약점을 지니고 있지만 지자체의 기금을 지원할 수 있기 때문이다. 지금까지 충남이 추진하였던 남북교류사업이 통일부로 부터 승인되지 못했던 이유는 충남이 남북교류에 대한 전문지식이 없었기 때문이다. 아무리 좋은 사업을 구상해도 북한이 받아들이지 않으면 남북교류는 성사될 수 없고, 북한이 희망하는 사업을 민간단체가 파악하고 있기 때문에, 민간단체와의 협력이 요구된다. 둘째, 우리나라에서는 현재 대북지원단체를 통해서만 지원사업이 가능한데, 지방자치단체는 대북지원단체로 승인받기 어렵다. 셋째, 교류사업을 추진하는 데에는 때로는 중앙정부를 설득해야 할 사항이 있다. 중앙정부를 설득하는 데에는 북한과의 대화채널을 구축하고 있는 민간단체가 유리하기 때문이다. 넷째, 현재 남북교류를 위하여 북한과 접촉할 경우 북한측 파트너는 아태(조선아세아태평양평화위원회), 민경련(민족경제협력연합회), 민화협(민족화합협력연합회) 등 3개 기관이 있다. 경제교류의 경우에는 민경련이, 비경제교류의 경우 민화협이, 그리고 포괄적인 관장은 아태가 주로 북한의 창구역할을 담당한다. 따라서 지자체의 남북교류를 관장하는 북한의 독립적 창구가 없고 지자체는 북한측 파트너와 대화채널이 없기 때문에 민간단체와의 연계가 필요하다.

초기단계에서 민간단체와 연계하여 얻을 수 있는 또 다른 장점은 통일부의 남북교류협력기금의 지원을 받을 수 있다는 점이다. 주민의 동의를 얻기 위해서 많은 기금을 마련하기 어려운 초기단계에서 남북교류협력기금의 지원을 받을 수 있다는 것은 바람직한 수순이다. 초기단계 민간교류단체와의 연계속에서 북한의 협력파트너와 신뢰가 쌓이면, 이후 지자체 주도형 민간기구를 통해 교류협력을 지속하는 것을 고려할 수 있다.

4. 협력·교류사업의 선정

대다수 지자체가 북한과 협력사업을 추진할 때 사업선정에 많은 고민을 한다. 그런데 선정된 대다수의 사업들이 남쪽위주의 사업이다. 이렇게 되면 북한의 참여가 만무하다. 북한의 관심사, 북한이 우선적으로 추진하고자 하는 사업이 무엇인가를 파악할 필요가 있다. 사업의 영역은 다양하겠지만 사업선정시 고려해야 할 기준이 있다면 다음과 같다. 첫째는 1~2년 안에 성과가 나올 것, 둘째는 적은 비용으로 큰 효과를 거둘 것, 셋째는 북한이 절실하게 필요로 할 것. 이 세 가지 조건에 부합하는 사업부터 시작해야 북한의 신뢰가 형성돼 장기 사업도 가능하다.(홍상영 2008)

북한과 협력교류사업을 추진할 경우, 충남의 산업환경을 고려하여 협력사업을 선정하여야 한다. 물론 충남이 협력·교류사업을 선정하더라도 북한이 수용한다는 것은 아니다. 사업은 충남과 북한이 합의에 의해 결정되지만, 교류의 진행과정을 보면 거의 북한에 의해 결정된다. 그렇다 하더라도 충남의 입장에서는 단순히 지원의 성격을 넘어 상호 호혜적인 사업이 되기 위해서는 사업이 가능한 한 지역산업과의 연관성 속에서 선정하여야 한다.

이때 고려해야 할 사항은 첫째, 북한의 저임금을 활용하여 지역 생산품의 고부가가치화를 추구하는 사업을 선정할 수 있다. 예로 제주도의 교류사업인 “마늘까저기 사업”은 북한의 저임금을 이용하여 지역의 노동집약적 농업을 해결하여 상호 호혜적인 관계로 발전시킨 예이다.

둘째, 지역의 잉여생산물을 지원하여 국내 판매가격을 조절하면서 동시에 북한과의 신뢰를 구축할 수 있다는 점이다. 예로 제주도는 감귤이 과잉생산되었을 때, 잉여 감귤을 북한에 지원하여 국내 감귤판매가격을 조절하였으며, 동시에 이를 계기로 북한과의 협력·교류의 심화하였다. 이밖에 지역의 유희자원을 활용하여 북한을 지원하는 방안도 고려할 만하다.

셋째, 북한을 지역생산품의 생산기지화할 수 있다는 점이다. 지역생산품을 생산하기에 기후와 토양이 흡사한 북한지역에 지역상품의 생산기지를 건설할 수 있다. 예로 제천시 사과재배에 유리한 기후조건을 지닌 금강산 인근 삼일포에 사과재배단지를 건설하여 상호 호혜의 모범적인 사업을 전개하고 있다.

넷째, 지역의 know-how를 전수할 수 있는 사업을 선정할 수 있다. 북한의 여건을 감안하면, 남

한과 북한간 협력·교류사업은 현실적으로 중앙정부 차원에서 추진하는 개성공단을 제외하고는 농·어업 분야에 한정될 수 밖에 없다. 식량부족에 시달리고 있는 북한의 입장에서는 식량 종자개발 및 선진 농업 등 재배기술 등을 필요로 하고 있다. 충남의 농업테크노파크, 시·군의 농업기술 센터가 가진 know-how를 활용하여 북한의 식량생산을 지원할 수 있는 사업을 구상할 수 있다.

다섯째, 충남은 아직 북한과의 협력·교류가 없기 때문에 초기에는 불가피하게 동포로서 북한주민의 어려움을 경감하는 인도적 사업에서 출발할 필요가 있다. 또한 개방을 회피하고 적대국으로서 신뢰가 형성되어 있지 않기 때문에 Type 1 유형의 인도적 지원사업이 적합하다. Type 2의 인적 교류사업은 Type 1 유형의 지원사업으로 신뢰가 형성된 이후에, 혹은 Type 1과 동시에 복합적으로 추진될 수 있다. 우리나라 지자체의 남북교류사업 가운데 통일부로부터 승인되지 않거나, 북한으로부터 거절당한 많은 사업은 Type 4에 해당하는 문화적, 인적 교류사업이었다. 개방의 파도가 몰아치는 것을 두려워하는 북한의 속성을 고려하지 않고 남한 중심의 사업을 선정하였기 때문에 실패하였는 바, 북한을 설득할 수 있는 Type 1 유형의 사업부터 전개할 필요가 있다. 지금까지 추진된 교류사업을 보면 인도적 지원사업을 추진되었지만, 사회·문화사업을 거의 무산되었다는 점을 고려할 때, 충남도 Type 1,2부터 협력교류사업을 추진하여야 한다.

산업영역을 기준으로 보았을 때는 농업분야에서 교류사업을 추진하는 것이 바람직하다. 북한은 저수지, 지하수시설 등 농업기반이 취약하고 비교공급이 부족하기 때문에 만성적인 식량부족을 겪고 있다. 1990년 대 중반 이후 북한은 식량증산을 통해 먹는 문제를 해결하기 위해 이모작, 종자혁명, 감자·콩농사 육성, 초식가축 사육, 양어사업, 토지정리사업, 물길공사(개천~태성호, 백마~철산), 산림조성 등을 추진하고 있지만, 성과는 미미하다. 이에 남한 정부는 1995년부터 2007년까지 총 336만톤의(차관 260만톤, 무상 76만톤) 식량을 유·무상으로 지원하고, 비료의 경우에는 1999년부터 2007년까지 총 255만톤을 무상으로 지원하고 있으나, 북한의 식량문제는 구조적인 문제이기 때문에 해결되지 않고 있다.

충남의 농업분야 경험사업도 중앙정부와 북한과의 합의사항을 반영하여 선정될 필요가 있다. 아래 <표 23>에서와 같이 북한은 중앙정부와 농업과학기술 교류, 양묘장 건설, 과수·채소·작물·축산·양잠분야의 협력, 종자관련 사업 등에 합의하였기 때문에, 지방자치단체가 이런 분야에서 교류사업을 추진할 경우 성사될 가능성이 높다.

〈표-23〉 농·축·수산분야 남북협력사업 합의내용

구분(년도)	합의내용
남북농업협력위원회 제1차회의(2005)	협동농장 협력사업 추진 농업과학기술교류 양묘장 건설, 병해충 방제 협력 작물·축산·양잠분야 협력 우량종자 정선·처리 협력
총리회담(2007.11)	종자생산가공시설, 유전자원저장고 건설 산림녹화, 병해충방제 협력사업 추진 수산물 생산, 가공, 유통 분야 협력 공동어로수역 설정과 공동어로사업 착수
경제협력공동위원회 (2007.12)	종자생산가공시설, 유전자원저장고 건설 현지조사 농업과학기술교류 2008년 착수 북측 동해에서 수산협력사업 추진
농수산협력분과위원회(2007.12)	과수, 채소, 잡업, 축산, 농업과학기술 협력 추진

자료 : 박태진(2008), 충청남도 남북교류 활성화 모색 워크샵 자료.

현재 구상할 수 있는 충남의 Type 1(남 → 북, 물적 교류)의 주요 교류사업을 열거하면,⁸⁾ 먼저 북한 영아(어린이) 분유지원사업이다. 식량은 국제기구를 통해 지원되고 있으며, 식량난의 최대 피해자는 영아(어린이)임을 고려할 때, 북한 영아(어린이)에 대한 지원이 필요하다. 국내 낙농가의 경우 우유급식확대를 추진하고 있는 바, 지역내 우유재고가 과다할 경우 북한 분유지원사업을 통해 도내 낙농가에게 안정적인 가격을 확보해 줄 수도 있다.

어린이 급식지원도 절실하다. 경기도는 황해북도 사리원지역을 집중교류지역으로 선정하고 농기계, 의료장비 뿐만 아니라, 급식 지원을 위해 당면 설비를 제공하였다. 우리민족서로돕기는 연간 6억3천만원의 예산으로 매일 6만 여명의 북한 어린이에게 점심용 국수를, 중국을 통한 직접 지원형태로 추진하고 있다.

보건분야에서는 기초의약품을 지원할 수 있다. 북한의 보건의료분야는 대단히 열악하고, 기초의약품이 부족한 상태이다. 민간단체들이 실시하고 있는 북한병원현대화 사업의 경우 고가의 의료장비 구입에 많은 예산이 필요하고, 북한의 전력사정으로 의료장비도 빈번하게 고장을 일으키고 있다. 따라서 소수 환자를 위한 고가 의료장비의 지원보다는 다수 환자를 위한 기초

8) 북한교류협력사업은 최용환(2006)의 내용을 참조함

의약품을 먼저 지원하는 것을 고려할 수 있다. 특히 셋터민의 경우에도 대부분이 치과 관련 질환을 있을 정도로 구강보건이 취약하다. 따라서 구강보건 관련 의약품을 지원하는 것도 고려할 수 있다. 또한 지역의 의료기관에 있는 이용하지 않는 잉여·노후 의료장비를 지역의 의사·약사단체와 연계하여 북한에 지원할 수도 있을 것이다.

북한의 농업은 아직 기계화되지 못하여 생산성이 매우 낮은 형편이다. 우리 농촌에서 쓰지 않은 농기계를 특정지역에 지원하는 것도 가능하리라 생각된다. 민간단체의 소식에 의하면, 북한은 현재 온실화훼에 많은 관심을 갖고 있다고 한다. 북한에 비닐하우스를 지원하고, 품종을 전파하고, 농기계·비료를 지원하고, 충남 화훼농가의 기술을 전수하는 것은 성사가능성이 매우 높은 사업이다. 북한에서 화훼를 생산하고, 이를 충남에서 3국에 수출하는 사업도 고려할 수 있다. 온실화훼 지원사업은 약 1,000평 규모의 온실화훼 지원사업에는 약 4~5억원의 예산이 소요될 것으로 전망된다. 또한 북한은 양질의 종자에 대해 많은 관심을 갖고 있다. 충남의 농업기술원과 시군의 농업기술센터와 연계하여, 북한에 농업기술을 전수하고 종자를 보급하는 사업은 교류 초기에 성사가능성이 높은 사업이다.

지역의 유희자원의 지원사업도 가능할 것이다. 산림이 훼손되어 있고 외화가 부족한 북한은 종이가 많이 부족한 형편이다. 전남이 이미 북한에 교과서용지를 제공하고 있듯이, 충청도 지역의 폐·휴지를 이용하여 북한을 지원하는 방안도 구상할 수 있다. 북한이 글씨가 적혀 있는 남한의 모든 종이를 거부하고 있기 때문에, 폐·휴지상태로 직접 북한을 지원할 수는 없다는 한계도 있다.

Type 2(남 → 북, 인적 교류) 유형의 사업은 Type 1의 물적 교류가 확대됨에 따라 자연스럽게 확산될 수 있는 사업이다. 물적 교류가 이루어지면, 이를 바탕으로 농업기술 전수를 위해 남측기술자의 교류가 동시에, 혹은 순차적으로 이루어질 수 있다. 물적 교류 이외에 예술공연과 같은 순수한 인적 교류사업도 있다. 문화·예술사업의 경우 지금까지는 평양을 중심으로 진행되었고 남북 상호 인적교류로 확대되지 못하였고, 일회성 행사로 끝나 지속적으로 추진되기 어려웠다. 따라서 교류 초기의 사업으로는 바람직하지 못하다. 예술사업 이외 남북간 대표단 방북사업도 추진할 수 있다. 제주도의 경우 물적 교류를 바탕으로 수백명 단위의 대표단이 북한을 방문하기 했으며, 경기도의 경우에도 수십명의 대표단이 방북하여 교류성과를 확인하고 남북교류에 대한 도민의 지지를 확보하고 있다.

Type 3(북 → 남, 물적 교류) 유형의 사업은 북한으로부터 남한으로 제공될 물자가 제한적이어서 아직 활성화되지 못하고 있다. 북한의 모래와 특산품을 남한으로 들여와 북한에게 경제적 이익을 주자는 시도가 있었지만, 아직 활성화되지 못하고 있다. 과다한 유통비용과 남한의 관련 이해당사자의 반발도 이런 유형의 사업을 막는 하나의 장애요소가 되고 있다. 그런데 일단 지원사업이 성공적으로 이루어지고 상호신뢰가 형성되면, 이런 유형의 경제협력을 보다 확대할 수 있을 것이다. 고려할 수 있는 사업으로는 북한 내 충남의 영상·애니메이션 생산단지 조성사업을 구상할 수 있다. 북한은 경제난 해소의 방편으로 IT산업에 대해 높은 관심을 갖고 있으며, 북한내 애니메이션과 관련된 높은 수준의 전문인력을 많이 확보하고 있다. 소프트웨어 관련 북한의 대표적인 기관으로는 김일성종합대학, 김책공업종합대학, 국가과학원, 평양정보센터(PIC: Pyongyang Information Center), 조선컴퓨터센터(KCC : Korean Computer Center) 등이 있으며, 1천명의 소프트웨어 개발인력이 있는 것으로 알려져 있다. 한국정보문화진흥원 등 문화교육 프로그램을 운영하고 있는 단체들도 북한 애니메이션 관련 인력에 대한 많은 관심을 보이고 있다. 충남은 영상·애니메이션 산업을 지역 전략산업으로 설정하고 문화산업육성에 대한 의지가 강한 만큼, 북한의 양질의 저렴한 노동력을 활용할 경우북한의 문화산업 관련 인력을 활용하여 공동으로 산업화하는 사업을 시도할 수 있다. 충남의 경우 충남디지털문화산업진흥원이 있어 적절한 아이템만 개발한다면, 지역 문화산업 진흥에 많은 도움이 될 수 있다. 또한 제주도의 마늘임가공사업과 같이 틈새산업을 구상하여 북한의 노동력을 활용하여 생산인구가 감소하고 있는 지역 농업에 도움을 줄 수 있는 산업을 고려할 수 있다.

Type 4(북 → 남, 인적 교류) 유형의 사업은 북한 주민들이 남한으로 내려와 교류하는 사업으로 부산아시안게임에 북한응원단 입국 등이 있었으나, 현재는 이루어지지 않고 있다. 체제유지에 최우선을 두고 있는 북한의 입장에서는 이런 교류를 원하지 않고 있기 때문이다.

5 교류지역의 선정

현재 많은 지방자치단체는 평양과 인근지역과 교류하고 있다. 교류지역은 기본적으로 남한의 지방자치단체가 선택하여 결정할 수 있는 사항이 아니다. 북한은 나름대로의 기준을 갖고

중국에게 개방되는 지역, 남한에게 개방되는 지역 등을 설정하고 있으므로 교류지역에 대한 결정권은 북한이 갖고 있다. 우리가 희망하는 교류사업을 협의하면 북한이 교류지역을 결정하기도 하고, 북한이 교류사업을 요망할 때에는 교류지역은 이미 결정된 상태이기 때문이다. 남북한 관계가 어떠한 상황에 처해져있는가에 따라 실제로 남북교류협력 대상도시의 선정은 달라질 수 있다. 현재의 상황에서 남북 지자체간 연결은 한동안 북한 중앙정부의 자의적 판단에 의해 이루어질 가능성이 높다.

그럼에도 불구하고 우리의 입장에서는 몇 가지 복합적인 기준을 가지고 대상선정의 잠정적 시안을 마련해 둘 필요가 있다. 예를 들어 산업, 자연환경, 남한지자체의 발전전략 등을 복합적으로 감안하여 대상선정의 기준으로 삼아야 한다.

대상 지자체의 선정기준으로는 다음과 같은 다섯 가지 기준을 생각해 볼 수 있다. 이러한 다섯 개의 기준은 분석적 의미에서의 객관적 기준이며, 현실적으로는 중복적으로 고려될 필요가 있다.(김학성 2007)

〈표-24〉 남북지자체간 교류협력 파트너 선정방법

선정기준	주요 관심분야	사례
기능적 접근	-지자체의 기능, 역할에 대한 교류 -특정 지방행정 기능에 대한 경험 교환	-서울과 평양 -부산과 원산 -인천과 남포 -경기도와 황해도
문화예술적 접근	-지자체간의 전통문화, 예술, 체육, 학술 교류	-경주와 개성
경제적·기술적 접근	-지역개발 측면에서 기술, 자금, 물류 등 경제적인 관점에서 교류	-인천과 남포 -속초와 원산 -포항과 김책시
정서적 접근	-대상지역 출신 실향민의 수, 식량난 등	-강원도와 강원북도
개방형 접근	-북한의 중앙정부나 북한의 사회문화단체를 대상 또는 매개로 사업 추진	-상황에 따라 가변적

자료 : 김학성(2007)

지리적, 경제적 상황을 고려할 때 충남의 경우에는 1차적으로 서해지역을, 그리고 거리적으로 인접한 평양시~남포시~황해북도로 연결되는 지역과의 교류를 선택할 수 있다.

제6장 결론 및 정책제언

대북협력사업의 성공 여부를 결정하는 것은 북측 상대자와 신뢰감을 쌓는 노력을 통해 그것을 이루어낼 수 있느냐 하는 것이 관건으로 작용한다. 일회성 사업으로 끝내는 사업의 경우 신뢰감 창출은 기대할 수 없기 때문에 지속성을 갖는 사업의 선택이 중요하며, 북측과의 빈번한 접촉 과정을 통해 신뢰감을 쌓을 경우 사업은 원활하게 진행될 수 있다. 제천시의 경우에도 북측의 미사일 발사 시험 등 경직된 상황 속에서도 사업의 지속적 추진으로 북측의 신뢰를 쌓을 수 있었으며, 이것이 사업 성공의 결정적인 계기가 되었다고 한다.⁹⁾

성공적인 남북교류를 위해서는 기본적으로 지방자치단체장의 의지가 중요하다. 지금까지 대북협력사업이 활발히 진행된 지역의 경우를 살펴보면 지자체장의 적극적인 관심과 태도가 발단이 되어 사업이 진행된 것을 확인할 수 있다. 이와 더불어 지자체 주민들의 적극적인 성원이 필요하다. 이는 사업에 필요한 예산을 기본적으로 지자체 예산으로 준비하지만, 주민들의 관심 속에 모금된 성금이 사업을 전개하는데 중요한 몫을 담당하고 있기 때문이다. 한편, 사업을 전개하는 과정에서 소요되는 경비 중 대부분은 자재비 또는 운송비에 소요되는 바, 이는 다시 지자체 주민들의 이익으로 돌아오는 효과를 낼 수도 있다.¹⁰⁾

성공적인 남북교류를 저해하는 가장 커다란 요인은 자치단체장의 성급한 접근이다. 북한과의 교류에서는 돌발변수가 많기 때문에 북한측 파트너와 사업협약서를 체결하기 이전에는 사업계획과 진행상황을 비공개로 신중하게 추진하여야 한다.

남북한 교류협력사업은 성급히 추진되면, 성공가능성도 낮지만 성사되었다 해도 일회성으

9) 김영동 충북 제천시 남북교류협력담당관과의 인터뷰 내용(2008년 5월 7일).

10) 김영동 충북 제천시 남북교류협력담당관과의 인터뷰 내용(2008년 5월 7일).

로 그치고 만다. 따라서 먼저 교류협력을 위한 기반을 구축하여야 한다. 이를 위해서 본 연구에서는 먼저 관련조례와 협력기금을 조성하여야 한다. 민간차원에서의 지속성을 지니기 위해 추진위원회도 구성할 필요가 있다. 또한 전담조직 및 전문인력을 확충하여 북한을 연구하고, 남북교류 및 협상과 관련한 전문지식을 축적해야 한다. 이러한 기반이 구축되었을 때, 이미 북한의 민화협과 같은 민간의 교류협력 파트너와 협의채널을 구축하고 있는 우리의 민간단체를 통해 북한과의 교류협력을 추진하는 것이 바람직하다. 이러한 협의과정 속에서 남북교류협력사업과 교류대상지역을 선정하여야 한다.

본 연구에서는 충남의 남북교류협력을 활성화하기 위해 문헌연구와 교류협력 담당자와의 인터뷰를 통해 방안을 모색하였다. 본 연구에서 보다 실효성이 있는 사업을 발굴하기 위해서는 실제 북한의 상황을 잘 이해하여 북한이 필요로 하는 것이 무엇이고 이에 따라 충남이 지원 및 교류할 수 있는 자원이 무엇인지를 충분히 알아야 한다. 또한 연구자가 북한과의 협력경험이 있어야 보다 더 실제적인 방안이 도출될 수 있을 것이다. 물론 북한에 대한 정보가 우리나라에서 충분하지 못하기 때문에 한계가 있을 것이나, 본 연구가 지니는 한계라고 할 수 있다.

따라서 향후 충청남도의 남북교류협력을 활성화하기 위해서는 무엇보다도 북한의 실태에 관한 연구가 더욱 필요로 되며, 동시에 우리 충남지역의 농어업과 북한산업과의 협력가능성에 대한 연구가 필요로 된다.

<참고 문헌>

- 경기도청(2007.10.31), 『경기도의회 보고서: 남북교류현황』
- 경기도청 기획관리실(2006a), 『경기도 남북교류협력사업』
- 경기도청 기획관리실(2006b), 『도 대표단 방북계획』
- 금창호·김병국·한부영·조석주·권오철(2001), 지방자치단체의 남북교류 활성화 방안,
한국지방행정연구원
- 김부겸(2005), 『신 남북경제협력 시대를 대비한 정책과제: 법 제도정비와 추진기구 신설을
중심으로』, 2005년 정기국회 정책자료집 3.
- 김장기·신윤창(2007), “남북 지방정부간 교류협력사업의 추진 방안: 강원도를 중심으로,”
『지방행정연구』, 제21권, 제1호
- 김학성(2007.9), “남북 지자체간 교류·협력의 효율적 추진방안,” 『남북한 지방자치단체간 교류협력
활성화 방안』, 지자체남북교류협의회, 지방자치단체 금강산 워크숍 발표자료
- 김학성·최진욱(2001), 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』 (서울:
통일연구원)
- 민주평화통일자문회의(2007.3), “현장 실무자가 진단한 지자체 교류,” 『통일시대』
- 백승주(2007), “위렌 버펫의 북한투자 전망을 새겨들어야,” 평화논평 제27호, 서울: 평화재단
- 성태규(2007), “지방의 남북교류 활성화를 위한 중앙과 지방간의 협력방안,” 지방정치학회
연례학술회의, 『2007년 남북정상회담과 지방의 남북교류협력 활성화 방안』
- 심기현(2007), “전라북도 남북교류협력의 현황과 과제,” 한국지방정치학회 연례학술회의 발표 논문집
- 양현모(2007), 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를
중심으로』, 서울: 통일연구원
- 유선호(2005), 『새로운 남북경제협력 시대를 위한 세 가지 정책과제』, 2005년 정기국회 정책자료집
II
- 이상우(1979), 『국제관계이론』, 박영사
- 전동석(2007), “지방정부의 남북교류·협력에 관한 연구: 경기도를 중심으로,” 고려대학교 행정대학원
석사학위논문
- 제천시청 농업정책팀(2007), 『제천시 대북영농교류협력사업 추진현황』
- 진회관, “경상남도 남북교류협력사업의 현황과 과제,” 지방정치학회 연례학술회의, 『2007년

남북정상회담과 지방의 남북교류협력 활성화 방안』
 통일부 남북협력기금팀(2006), 『남북협력기금 통계』
 홍상영(2008), “지방자치단체 남북협력사업에 대해”, 충청남도 남북교류 활성화 모색 워크샵
 발표논문
 홍양호(2007), “지방자치단체의 대북 교류협력 현황과 추진방향, 『KDI 북한경제리뷰』, 2007년
 8월호
 황일봉(2005), “남북교류협력과 지방자치단체의 역할,” 『통일문제연구』, 조선대 통일문제연구소.

<참고 인터넷 사이트>

경기도의회 www.ggc.go.kr
 경기도청 <http://portal.gg.go.kr>
 광주전남우리민족서로돕기운동 www.gjunipia.org
 남북경협국민운동본부 www.casnec.or.kr
 남북교류협력시스템 <http://inter-korea.unikorea.go.kr/>
 민족문화교류재단 www.tongilkorea.or.kr
 우리민족서로돕기운동 www.ksm.or.kr
 재정경제부 www.mofe.go.kr
 통일교육원 www.kinu.or.kr
 통일농수산물정책연구원 www.kapri.re.kr
 통일부 www.unikorea.go.kr

<부록 1> 제천시 담당공무원 인터뷰 내용(2008.5.7)

□ 제천시의 남북교류협력사업 추진경위 및 교류협력현황을 설명해 주십시오.

“제천시는 시장님이 2003년 1월에 금강산 방문해서 교류협력이 진전되게 되었습니다. 북한 민화협 산하단체인 명승지종합개발지도국과 사과과수원사업에 대한 상호 필요성을 확인하고, 통일부의 남북교류협력사업 승인을 받았습니다. 지방자치단체는 남북통일협력기금의 지원을 받기가 어렵고, 또 더욱 중요한 것은 주민들의 공감대를 형성하기 위해 제천시는 모금활동을 전개했습니다. 당시에 1억6백만원을 모금하여 기금을 조성하였고, 과수원사업을 시작했습니다. 모금활동을 통해 제천시민은 자연스럽게 남북교류협력의 주체가 될 수 있었습니다. 2004년에는 시민성금 2억과 시비 4천만원을 예산으로 북한 삼일포에 과수원을 조성하였고, 이외 비료, 농약, 자재 등도 시민들의 협찬을 통해 지원하였습니다. 2005년에는 통일부로부터 6천만원의 협력기금을 지원받아 삼일포 현지에 100평의 관리동을 건립하였습니다. 현재 관리동은 제천시가 추후 제공한 탁구대 등을 설치하여, 삼일포 북한주민의 문화공간, 체육공간 등 다용도로 사용중에 있습니다. 2006년에는 북한핵문제로 통일부의 교류협력기금을 지원받을 수 없었습니다. 이에 제천시는 매년 1억원의 시예산을 편성하여 남북교류를 지원하고 있습니다. 2006년에는 매달 기술자 4~5명이 방북하여 기술지원을 하고 있습니다. 2007년에는 통일부와 충청북도로부터 각각 1억원씩 지원받아 삼일포의 신계사에 새로 과수원을 5천편을 확장하였습니다. 2008년 올해에는 과수원 확장시 필요한 2000평 규모의 양묘장을 건립하였습니다”

□ 남북교류협력을 추진하기 위해 제도적으로 제천시는 어떤 준비를 하였습니까?

“제천시는 조례를 제정하여 법률적 토대를 마련하였습니다. 다음에는 제천시남북교류협력추진위원회를 구성하였습니다. 남북교류협력사업은 지방자치단체가 직접 추진하기에는 어려움이 있습니다. 때로는 국가상대 계약에 관한 법률 등을 고려하여 사업을 추진하려면 타이밍을 놓칠 수 있기 때문입니다. 제천시남북교류협력추진위원회에서는 민주평통제천시회장을 위원장으로 각 기관단체장 30여명이 사업을 심의하고 결정하고 있습니다. 그리고 재원을 마련하였습니다. 지방자치단체에서 통일부의 통일협력기금을 지원받기는 어렵기 때문에 자체적으로 재원을 조성하였습니다”

□ 우리나라 지방자치단체 차원에서 바람직한 남북교류협력사업에는 어떤 유형이 있습니까?

“통일부에서 승인하는 남북교류협력사업분야는 경제협경제협력분야, 사회문화교류분야가 있습니다. 이 가운데 지자체가 직접교류를 추진한다면 성격상 영리목적의 경제협력분야는 맞지 않습니다. 제천시도 남북사회문화영농교류사업 승인을 받았습니다. 현재에는 영농을 통한 기술교류를 추진하고 있습니다. 형식적으로는 영농기술교류이지만, 교류를 하는데 있어서는 영농자재가 들어가기 때문에 기술자도 들어가기 때문에 물적 교류와 인적 교류가 혼재되어 있는 상태입니다. 이런 점에서 우리 지자체가 남북교류협력을 추진할 때에는 너무 경제분야에만 치우치지 말고 여러 분야에서 다양하게 추진할 필요가 있습니다”

□ 남북교류협력이 일회성이라는 비판이 있습니다. 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

“남북교류협력이 지속적으로 추진되지 못하는 이유는 첫째, 인적 교류가 지속적으로 이루어지지 못하고 있기 때문입니다. 어떤 지역이나 단체에서 추진되는 교류협력사업을 보면, 비료, 농약, 종자지원 등을 지원하는 것으로만 끝나는 경우가 많습니다. 이와 같이 단순히 물적 자원을 제공하는 것으로만 그치지 말고, 이런 물적 자원을 지속적으로 관리나 유지할 수 있는 인적 지원도 제공해야 합니다. 둘째는 교류협력사업을 지속하기 위한 자체기금이 없기 때문입니다. 남북협력기금에 의존하여 사업을 추진하다보니 중앙정부의 정책에 많이 의존하게 됩니다. 이로 인해 중앙정부 차원에서 남북관계가 경색되면 지방자치단체의 남북교류협력도 더욱 차질을 빚게 됩니다. 때문에 자체 교류기금을 확보하게 되면 지방자치단체의 행동반경을 조금이라도 넓힐 수 있습니다”

□ 제천시 남북교류협력사업예산은 어떻게 지출되었습니까?

“제천시는 편성한 남북교류협력지원금 가운데 40%는 제천시 농업기술자 등의 방북 체제비로 사용되고 있습니다. 기술지도 및 농약방제 등을 위해서는 북한 고성에서 1박2일 혹은 2박3일 체류해야 하고, 이때 1인당 경비가 최소 50~60만원 필요합니다. 과수전정시에는 10명이 방북하기 때문에 우리 체제비가 더욱 많이 필요합니다. 제천시는 매월 담당자와 기술지도원이 북한을 방북하고 있습니다. 또 북한에 지원되는 자재도 제천지역에서 구매하기 때문에 교류협력예산이 단순히 “퍼주기 식”으로 북한에 현금으로 주는 것이 아닙니다. 실제로 북한에 지원

되는 예산은 25% 내외로 많지 않습니다”

□ 어떤 점을 고려하여 북한의 삼일포를 교류협력대상지역을 선정하였습니까?

“제천시는 기후도 고려하였지만, 물류비를 고려하였습니다. 물류비를 절감하기 위해서는 남한과 가까운 금강산 주변이 적합하다고 판단하였습니다”

□ 북한은 어떤 교류협력사업을 희망하고 있습니까?

“북한이 희망하는 교류협력사업은 일차적으로는 외화벌이가 가능한 사업입니다. 벼농사는 어려움이 있지만 사과 과수는 북한의 기후와 적합하다고 제천시는 판단하였습니다. 그래서 사과 과영농조합을 통해 비료, 농약, 기술 등을 지원하고 대신 사과를 받아오고 있습니다. 북한에서 수출을 원하면 위탁생산도 검토하고 있습니다”

□ 지자체의 남북교류협력시 바람직한 추진방식은 무엇입니까?

“북한은 처음부터 남한의 자치단체와 직접 교류에는 응하지 않을 것입니다. 우리 지방자치단체도 북한과 논의의 채널이 없으므로 처음에는 시민단체를 통해 북한과 접촉하는 것이 바람직합니다”

□ 남북교류협력을 추진하는데 있어서 가장 염두에 두어야 할 점을 무엇입니까?

“첫째, 남북교류협력을 추진하는데 있어서 가장 중요한 것은 ‘신뢰’입니다. 제천시는 미사일 사태 때에 한때 남북교류가 중단된 적도 있지만, 농약방제 등 시기를 놓쳐서는 안될 사업을 지속적으로 교류하였습니다. 제천시도 북한을 지원하지 않을 것이라고 예상했었던 북한 담당자는 미사일사태에도 불구하고 북한에서 농약방제를 지원해 준 제천시를 따뜻하게 반기었고, 이를 계기로 제천시와 북한 담당자사이에는 단단한 신뢰관계가 형성되었습니다. 이때 형성된 신뢰를 바탕으로 북한은 북한 현지에 제천시 광고간판, 광고문구 등을 세우는 것을 허용하였습니다. 북한에서는 최고권위자 이외의 광고간판은 허용되지 않는데, 제천시에는 이를 허용해 준 것은 대단한 일이라고 생각합니다.

둘째, 남북교류협력을 추진하는 지자체는 우리 주민의 공감대를 형성해야 합니다. 남북교

류협력은 우리 주민의 세금에서 지출되기 때문에 공감대는 더욱 필요합니다. 남북교류협력의 필요성에 대한 주민의 공감대가 없으면 “퍼주기 지원”이라는 비판에 직면하게 됩니다. 따라서 지방자치단체는 조례를 통해서 공감대형성을 유도해야 합니다”

□ 충청남도에서 추진을 검토할 수 있는 교류협력사업에는 어떤 것이 있겠습니까?

“제가 충청남도의 사정을 잘 모르기 때문에 말씀드리기 어렵기 때문에 일반적인 차원에서 말씀드리겠습니다. 우선적으로 검토할 수 있는 사업을 농업관련 사업입니다. 농업 이외에 관심을 갖을가질 수 있는 것은 북한의 광물 및 지하자원 개발입니다. 현재 한국 석탄공사에서 추진중인 것으로 알고 있습니다. 어업분야에서는 북한의 차가운 물에서 성장하는 특수어종에 대한 양식기술을 개발하여 지도하는 사업도 바람직합니다. 축산분야에서는 돼지사육은 사료가 많이 들어가서 어렵습니다. 북한에서는 식량생산과 사료용을 사용할 수 있는 옥수수, 보리 등 담리작이 가능하기 때문에 소 사육을 검토할 수 있습니다. 소 분뇨를 연료도로도 사용이 가능하니까요. 그러나 소 사육은 초기 투자비용이 많이 소요되고, 자본사이클이 장기적이라는 단점이 있습니다”

□ 향후 제천시는 어떤 남북교류협력을 계획하고 계십니까?

“향후 제천시는 과수사업을 지속함과 동시에 북한과의 교류협력을 확대할 것을 검토하고 있습니다. 제천시는 북한과의 신뢰를 형성하였기 때문에, 북한은 제천시가 한다면 언제든지 돕겠다는 의지를 갖고 있습니다. 제천시는 2010년에 국제한방엑스포를 개최하려고 계획하고 있습니다. 또한 약초한방특구조성을 추진하고 있습니다. 북한도 금강산지역에서 자생하는 약초분야의 교류에 관심을 갖고 있습니다. 북한 내금강 쪽에는 자연약초가 많이 있습니다. 북한의 고사리는 품질이 좋습니다. 2010년 국제한방엑스포에 북한약초를 포함시키기 위해서 제천시는 이미 황기, 자초, 홍하, 도라지, 울무 등을 1,000평 규모로 북한에서 시험재배를 시작하였습니다. 제천시에서 향후 추진하고자 하는 약초관련 사업에 북한의 고유약재, 북한에서 재배된 약초 등을 도입하는 것을 검토하고 있습니다”

<부록 2> 타 지방자치단체의 주요 남북교류협력사업

1 경기도

① 평양 식품가공공장 설립 사업

경기도는 북측에서 많이 생산되는 감자의 전분을 이용하여 당면이나 냉면을 생산할 수 있는 설비를 설치한다는 방침에 따라 2004년부터 식품가공공장 설립 사업을 추진했다. 그러나 그해 고 문익환 복사의 부인인 박용길 장로가 김일성 10주기 조문단으로 방북하는 문제를 놓고 남북이 첨예하게 대립해 경기도의 남북 교류협력사업은 물론 전반적인 남북교류가 정체되는 현상을 보였다. 다행히 6자회담의 순조로운 개최 등 2005년 들어 전반적인 분위가 긍정적인 방향으로 흐르며 남북간 교류도 다시 재개되었다. 경기도 역시 중단되었던 식품가공공장 건립을 위한 제조설비와 냉동기계 설비, 숙성실, 변압기 등을 설치하였다.

결국 식품가공공장은 일부 소독시설과 포장시설을 설치하여 당면과 냉면을 시험 생산하는 과정을 거쳐 2005년 10월 6일 준공하게 되었다. 평양 식품가공공장 사업에서 가장 눈에 띄는 대목은 북한이 스스로 자구노력을 보여줬다는 점이다. 북한은 자체와 설비가 턱없이 부족함에도 불구하고 모든 시설을 경기도에 의지하기 보다는 일부시설(보관창고 40평, 화장실 및 소독샤워실, 공장 앞마당 포장 등)을 스스로 완성하는 노력을 보여줬다. 특히 경기도와 약속한 준공시기를 지키기 위해 장마가 끝난 9월초부터 매일 60~70명씩 참여하여 밤낮으로 작업을 함으로써 준공시기를 맞출 수 있었다. 이는 모든 것을 남측에서 지원하여 완성한 다른 시설물과는 차원이 다른 것으로 실질적 의미의 남북 공동협력사업의 사례라 할 수 있다.

경기도 역시 단순 시설 지원이 아니라, 공장이 정상적으로 잘 운영될 수 있도록 종합운영 계획 마련을 독려하였다. 또한 부가가치 창출 등 경제원칙을 설명하면서 자본주의적 공장운영 방식을 적용토록 했다.

2006년 완공된 평양 식품가공공장은 연간 냉면 1800톤, 당면 700톤을 생산할 계획이며 이렇게 생산된 제품은 보통강 구역 5만 세대(세대 당 당면 월 1kg, 냉면 월 3kg 이상)를 비롯한 인근지역 주민에게 공급하게 된다.

〈표-26〉 경기도의 평양 식품가공공장 설립 사업 내용

날짜/기간	내 용
2004. 7. 7	▪ 냉동설비 지원
2005. 5. 4	▪ 당면, 냉면기계 설비지원
2005. 5.18	▪ 식품공장 기초공사 실시(1차 기술진 방북)
2005. 6. 6	▪ 냉동기 설치(2차 기술진 방북)
2005. 6.16	▪ 변압기, 창호, 출입문, 설비 A/S부품 등 지원
2005. 6.29	▪ 변압기 및 당면 설비 설치, 공장 내부 창호 및 출입문 등 교체 (3차 기술진 방북)
2005. 8.25	▪ 설비세트 추가 지원 등 공장 정상화 방안 마련, 당면 설비세트 1개, 면걸이, 암실 20평, 트럭 1대 포장 및 절단기 등 지원(4차 기술진 방북)
2005. 10.6	▪ 식품가공공장 준공(실무 방문단 방북)

출처: 경기도청 기획관리실(2006a) 자료.

② 남북 공동 벼농사 시범사업

남북 벼농사 시범사업 제안은 손학규 경기도지사의 제안에 의해 이루어졌다. 즉 이 사업은 2005년 1월 26일 손학규 경기도지사가 신년 연두기자회견석상에서 ‘북한의 농업생산성 증대에 도움이 되도록 벼농사 시범농장 등 합작농장사업을 남북이 함께 추진해 나갈 것’을 북한 당국에 제안한 데서 시작되었다.

당시 극심한 식량난으로 ‘먹는 문제’에 고심하던 북한 당국은 경기도의 이 같은 제안을 받아들였고, 2005년 4월 경기도와 북한 민족화해협의회가 합의를 체결하면서 본격화 되었다. 경기도는 북한에 모자라는 쌀을 직접 지원하는 것보다는 북한 스스로 ‘먹는 문제’를 해결할 수 있도록 농업 인프라를 지원하는 것이 실질적인 도움이 된다는 판단에 따라 사업을 추진했다.

농사의 특성상 자주 현장을 방문하여 영농작업을 해야 하는 점을 감안하여 경기도 기술진의 접근이 용이하고 농지가 많은 평양시 외곽의 강남군 지역(황해북도 황주군과 접한 지역)을 협력사업 대상지로 선정했다. 아울러 양측은 사업의 성공적인 추진을 위해 현지 사전답사 및 기술협의, 밭씨 파종, 모내기, 병해충 방제, 비료주기, 벼 생육조사, 벼베기 등 영농시기별 경기도 기술진의 방문과 영농작업의 편의를 보장하기로 합의했다.

경기도는 모내기 시작 전부터 경기도의 농업전문가가 벼씨와 농기자재를 가지고 방북, 총 6회를 왕복하며 파종에서부터 생육관리에 이르기까지 북측 인력과 함께 농사를 지었다. 경기도 농업기술원은 시범 농장 조성에 대비해 지난 2001년부터 북한과 기후·토질조건이 비슷한 파주와 연천에서 시범재배를 거쳤으며, 북한 서부 평야지역의 기후를 분석·검토해 품종을 선택하는 등 실제 사업에 꾸준히 대비해 왔다.

시범농장의 생산량은 300평 당 494kg으로 남한 농가의 평균 생산량 500kg에 육박하는 것이었다. 이는 북한의 평균 생산량 270kg에 비해 두 배 가까운 생산량으로서 이러한 결과에 대해 경기도와 북한 관계자 모두 큰 만족감을 표시했다. 특히 북측에서 증산계획을 앞당겨 시행해 줄 것을 요청해 옴에 따라 2006년에는 남북공동 벼농사 사업을 100ha(30만평)로 늘리는 등 사업 규모가 급속히 확대되고 있다.

경기도가 북한 농업생산성 증대를 위해 추진한 ‘남북 공동 벼농사 시범사업(평양 통성구역)’에서 생산된 쌀이 2006년 1월 3일 처음으로 인천항에 도착했다. 들여온 쌀 1톤은 시범 농지 9000평에서 수확한 14.8톤의 일부로, ‘경기-평양미’라고 이름을 붙였다. 경기도의 영농기술과 농기구에 북한의 노동력이 합해져 생산했다는 뜻이다. 이렇듯 남과 북이 북한에서 공동 경작한 쌀이 반입된 것은 남북분단 60여 년 만에 처음 있는 일이었다.

〈표-27〉 벼농사 시범사업 추진 일정

날짜/기간	사업 내용
2005.1.26	▪ 손학규 경기도지사 연두기자회견에서 벼농사 시범사업 제안
2.	▪ 북한 당국 경기도 제안 수용
4.12	▪ 벼농사 시범사업 합의서 체결(3.30일 경기도 제안)
4.30	▪ 벼농사 시범사업 물자 인도(농기계, 농기구, 농자재 등)
5.18	▪ 도 기술진 방북, 벼씨(오대벼, 화동벼)파종 및 육묘
6.6	▪ 도 기술진 방북, 논 정리 및 모내기
7.18	▪ 도 기술진 방북, 벼 생육조사 및 병해충 방제
9.10	▪ 도 기술진 방북, 벼 출수기 생육조사
10.5	▪ 수확 및 사업평가(실무 방문단 평양 방북)
2006.1.3-1.6	▪ ‘경기-평양미’ 인천항 도착 및 반입
2006.1.12	▪ 2006년 사업합의서 체결

2007.3.21	▪ 육묘자재 및 비료지원
4.28-5.5	▪ 기술진 방북, 육묘상황 점검 및 지도, 채소파종 등
7월-8월	▪ 벼 새육관리 지도
10월	▪ 벼 베기

출처: 경기도청 기획관리실(2006a) 자료; 경기도청, 『경기도의회 보고서: 남북교류현황』 (2007.10.31).

③ 평양 당곡리 농업협력 및 현대화사업

경기도는 평양 당곡리 농업협력 및 현대화 사업을 3개년에 걸쳐 체계적으로 접근하는 교류협력 모델을 기획하였다. 이것은 북한의 최소 행정단위인 “리”협동농장 주민들과 남측이 사업내용과 지원 사항, 역할분담 등을 직접 협의하고 년차별 계획을 세워 추진하는 최초의 사업이라는데 의의가 있다.

주요 사업내용으로는, 농업협력사업 분야로 벼농사 협력농사 100ha(매년), 채소재배 등, 농업기반조성 분야로서 농로·진출입로 포장, 농기계 지원, 도정시설 등, 환경개선 분야로서 주택·공공시설 보수 및 신축, 관정설치, 인민병원신축 등이 계획되어 있다.

〈표-28〉 경기도의 평양 당곡리 농업협력 및 현대화 3개년 사업계획

연도별	계	1년차(2006년도)	2년차(2007년도)	3년차(2008년도)
추진방향		벼농사 및 환경개선 집중 투자	벼농사 및 환경개선사업 확대	남북협력 신농촌 모델 완성
사업비	130.25억	60.61억(47%)	36.16억(28%)	33.48억(26%)
농업 분야	49.65억 원	소계 : 23.31억원	소계 : 12.76억원	소계 : 13.58억원
		<ul style="list-style-type: none"> • 벼농사협력사업 100ha • 이앙기 500대, 콤바인, 경운기 18대, 파종기 • 도정시설 1식 • 채소재배(5종) 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 벼농사협력 100ha • 콤바인, 경운기 등 23대 • 비료, 농약 13종 • 유기질비료 500톤 • 채소재배(5종) 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 벼농사협력 100ha • 이앙기, 콤바인, 경운기 8대 • 비료, 농약 13종 • 농기계수리센터 1식 • 유기질 비료 500톤 • 채소재배(5종) 등
환경 개선	63.4억원	소계 : 29.7억원	소계 : 18.6 억원	소계 : 15.1억원

분야		<ul style="list-style-type: none"> 도로포장 3.7km 중장비지원 포크레인 등 6종 주택개보수 59세대 주택신축 100세대 소학교, 유치원 보수 1개소 중학교, 탁아소 신축 1개소 	<ul style="list-style-type: none"> 도로포장 6km 주택신축 40세대 소학교 보수(계속) 중학교 신축(계속) 회관 보수 1개소 	<ul style="list-style-type: none"> 도로포장 5.5km 주택신축 40세대
삶의 질 개선 분야	7.2억원	소계 : 3.6억원	소계 : 1.8억원	소계 : 1.8억원
방북 비용 등	10억원	4억원	3억원	3억원

출처: 경기도청 기획관리실(2006), 『도 대표단 방북계획』

④ 통일경제특구 구상

경기도는 남북 경제(교류)협력사업을 보다 활성화시키기 위한 방안을 세우고 핵심전략을 추진해 나가기 위해 남측의 자본과 기술, 북측의 노동력을 실질적인 글로벌 경쟁력 창출의 동력으로 활용하기 위한 방안으로 '통일경제특구' 설치를 준비하고 있다. 현재 과주 등 경기 북부 일원은 첨단산업의 메카이자 개성공단 및 남북교류 활성화에 따른 대북 물류기지로서의 기반을 구축해 가고 있는 상황이다.

그러나 개성공단이 종합적이고 자족적인 기능을 갖도록 설계되지 않아 원산지 규정문제, 전략물자 반·출입 문제 등 몇 가지 난관에 봉착해 있다. 이에 경기도는 개성공단이 안고 있는 제약을 극복해 가면서, 남북의 산업적 연관성을 높여 실질적 글로벌 경쟁력을 확보한다는 목표 아래 '개성-과주 남북경제 특구'의 설치를 구상하였다. 이러한 특구를 통해 개성의 근로자들이 남측 특구로 출퇴근하며 일을 할 수 있는 획기적인 전기를 마련하고자 한 것이다.

또한 특구 내에 경제 및 기술인력 양성을 담당할 남북한 공동 대학 설치, 부품 연계 및 생필품 구입을 위한 공동시장 개설, 남북간 협작을 통한 공동 기업 건설 등 과감한 구상들을 실현

하기 위해 지혜를 모으고 있다. 경기도의 이러한 구상은 국회의 통일경제특구법 제정 여부에 따라 탄력을 받으며 장차 통일과 성장의 동력으로 작용할 전망이다.

② 강원도

① 씨감자 원종시설사업

씨감자 원종시설사업은 강원도가 남한 씨감자의 93%를 공급하고 있는 지역 특성을 고려하여 우수한 종자를 품종별로 교환하여 시험재배와 기술협력을 추진하고 기후와 여건이 비슷한 북강원도 지역에 씨감자 원종시설을 건립할 계획을 가지고 있다. 이 계획은 사전합의서와는 달리 농업부문에 대한 인도적 지원사업으로 추진되었으며, 강원대학교에서 씨감자 30톤, 천주교 춘천교구청에서 300만 톤 등 민간기관의 참여와 함께 전개된 사업이다.

② 연어보호 증식사업

연어보호 증식사업은 2001년 4월 7일 강원도 북고성 남강지류(후천강)에서 남북이 공동으로 55만 마리의 어린연어를 방류함으로써 시작되었다. 어린연어는 양양연어연구센터와 삼척시 내수면개발사업소에서 공급하였으며, 이후 2005년까지 총 5회에 걸쳐 240만 마리의 연어가 방류되었다. 2005년에는 북강원도 안변군 과평리의 안변연어부화장에서 증식된 어린연어 40만 마리의 방류와, 2006년에는 150만 마리를 방류하는 성과를 거두었다.

③ 산림병충해 방제사업

강원도에서는 산림병충해 방제사업으로 금강산 솔잎혹파리와 북강원도 잣나무넓적잎벌 공동방제를 각각 실시해왔다. 금강산 솔잎혹파리는 금강산 삼일포와 구룡연에 각각 시범방제 및 기술교류(약제와 기자재 제공)를 실시했으며, 2003년에는 금강산 관광 중단으로 시범방제와 기술교류는 실시하지 못하고 1,000ha에 해당하는 약제와 기자재만 제공한 바 있다. 남북공동 조사나 북한 자체조사 결과 이 사업의 효과는 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

북강원도 잣나무넓적잎벌 시범방제 및 기술교류도 실시되었다. 이 사업은 강원도가 약제 외

기자재 그리고 기술을 전수함으로써 이루어지고 있는데, 이는 북강원도의 산림자원을 보호하고 백두대간의 환경을 보전하기 위한 남북환경교류협력의 첫 사례라고 할 수 있다.

④ 농업 도로협력

강원도는 북강원도 식량난 해소를 위한 농업발전의 발판을 마련하기 위해 2004년 2차에 걸쳐 북강원도 농업지도자 전문교육기관인 원산농민기술강습소 보수 공사에 자재를 지원하였다. 북강원도 농업지도원들이 보다 양호한 환경과 시설에서 교육을 받을 수 있게 됨에 따라, 북강원도 농업이 보다 더 발전할 수 있는 계기를 마련한 것으로 볼 수 있다. 또한 북강원도 도로교통 여건개선 지원사업의 하나로 원산과 안변연어부화장 사이(25km)의 도로보수 공사에 도로 보수자재(피치 2000톤)를 지원하였다.

③ 제주도

① 감귤, 당근 북한보내기 운동

제주도의 감귤 보내기 운동은 1998년 제주지역 감귤의 과잉생산을 해결하기 위한 정책의 일환으로 북한에 감귤 100톤을 보내면서 시작되었다. 이후 1999년 12월 <새천년맞이 북한에 감귤 보내기 제주도민운동>이라는 명칭으로 4,336톤의 감귤을 보내면서 정례화 되었으며, 사업의 지속 및 확대의 필요성이 대두됨에 따라 2000년에 <북한동포돕기 제주도민 운동본부>를 설립한데 이어 2001년에는 <남북협력제주도민운동본부>로 개칭하여 오늘에 이르고 있다. 제주도는 1998년부터 2005년까지 8년 동안 매해 11월에서 이듬해 2월 사이에 감귤을 보내고 있으며, 2001년과 2002년, 그리고 2005년에는 당근을 함께 보내기도 했다. 또한 북한 어린이 겨울내의 지원과 목초종자지원 그리고 의약품 지원도 동시에 추진하였다.

② 마늘임가공 경험

제주 마늘의 가격경쟁력과 안정적인 유통구조의 확보를 위해 제주특별자치도는 북한의 <(주)산과들농수산>과 계약을 체결하여, 개성에 공장을 지어 마늘임가공사업을 진행하고 있

다. 제주 대정지역은 국내산 마늘의 10% 이상을 생산하는 마늘 주산지이나, 2007년부터 중국산 마늘의 수입관세가 철폐됨에 따라 마늘 재배 농가의 피해가 우려되는 상황이었다. 하지만 지난 9월부터 제주 대정농협이 마늘을 공급하고, 북한에서 수작업으로 마늘을 임가공함으로써 북한의 저임금 노동력의 활용을 통해 중국산 마늘과의 가격경쟁력을 확보할 수 있는 방안을 마련하였다.

③ 남북 민족통일평화체육문화축전 개최

제주도는 2003년 10월 24일부터 26일까지 남북 민족통일평화체육문화축전을 개최했다. 이 축전은 2003년 2월 평양에서 개최된 <일제의 조선인 강제연행 범죄성에 대한 남북공동학술토론회 자료전시회>에서 김원웅 국회의원이 북한 민족화해협의회 관계자에게 민간 차원의 체육 행사를 남한에서 개최할 것을 제안한 것을 계기로 성사된 것으로 체육행사 외에도 예술공연 등이 가미된 형태로 진행되었다.

④ 각종 남북회담 개최

2000년 6·15 남북정상회담 이후 제주도는 5차례의 각종 남북회담을 개최하였다. 남북특사 회담(2000년 9월 12일), 제1차 남북국방장관회담(2000년 9월 25일~26일), 제3차 장관급회담(2000년 9월 27일~30일), 제17차 장관급회담(2005년 12월 13일~16일), 제13차 남북경제협력추진위원회(2006년 3월 2일~5일) 등이 그것이다.

4 제천시

① 사업 배경

제천시에서 남북교류협력사업을 추진하게 된 배경은 2000년 금강산 관광이 시작되면서부터였다. 당시 북한 삼일포의 전체적인 환경이 제천과 비슷하다는 판단 하에 제천의 특산물인 사과를 심으면 좋겠다는 제안에 대해 시 차원에서의 구체적인 검토를 거쳐 2004년 1월 시장과 ‘새농민회’ 회원들이 금강산지역을 방문하게 되었고, 동년 3월 삼일포에 있는 마을을 선정해

과수원을 조성하기에 이르렀다. 이 지역은 삼일 마을과 소학교, 중학교가 인접한 곳으로 북측에서 공개를 꺼리는 지역임에도 불구하고 관계자들의 적극적인 노력으로 사업이 성사되었다.

② 사업 내용

○ 금강산제천사과 삼일포농장 조성 및 관리운영 기술협력

제천시는 2004년 1월에서 4월까지 북한 고성군 삼일포(해금강 관광도로변)에 사과농장을 조성하였다. 규모는 총 3.3ha로서 이중 2.3ha에 사과나무 1,600주를 심었고, 1ha에 복숭아나무 900주를 심었다. 이것은 제천시, 현대아산, 북한 북고성군 인민위원회, 명승지종합개발지도국 간 영농기술협력에 의해 이루어진 사업이었으며, 사업비 1억 6백만 원은 제천시의 시민성금에 의해 조성되었다. 아울러 양 측은 2004년부터 현재까지 월평균 1회에 걸쳐 과수기술자 농장현지 방문 및 기술지도협력을 계속하고 있다.

○ 삼일포농장 관리사무실 신축

제천시는 2005년 6월 10일에서 20일까지 북한 북고성군 삼일포농장에 지상 2층 연건평 330㎡ 규모의 농장 관리사무실을 신축하였다. 이 사업은 총 6천만 원의 비용이 투자되었는데 통일부의 남북협력기금 지원사업에 의해 이루어졌다.

○ 삼일포농장 파풍망 및 복숭아 덕시설

2006년 3월에서 4월에 걸쳐 북한 고성군 삼일포농장에 파풍망 300m와 복숭아덕시설 1ha가 조성되었다. 이것은 해풍 및 금강산 높새바람에 의한 과수피해를 예방하기 위한 차원에서 이루어진 것이다. 사업비는 총 5천 5백만 원이 소용되었고, 제천시의 자재지원과 북측의 인력동원에 의해 사업이 완수되었다.

○ 신계사 관광농장 조성 및 홍보간판 설치

제천시는 2007년 3월에서 4월에 걸쳐 북한 고성군 온정리 신계사(구룡연 관광도로변)에 관광농장을 조성하였다. 총 1.7ha에 사과나무 1,000그루를 심었는데 사업비는 1억 원이 소요되었으며 제천시의 유공관 등 자재지원과 북측의 인력동원에 의해 사업이 완수되었다. 이 사업은 1일 1천 명 이상 금강산을 찾는 관광객에 대한 제천시의 홍보효과를 갖기 위한 것이었다. 홍보효과를 높이기 위한 조치로 제천시는 2007년 9월 13일 신계사농장 홍보간판을 세우기도 하였다.

○ 금강산제천사과 수확축제 행사

이 사업은 제천시가 삼일포농장 현지에서 2006년부터 매년 9월중 사과수확기에 개최하고 있는 사업이다. 이 행사에는 제천 시민 및 북한 북고성군 농장관계자 등 200여명이 참석하였으며, 남북공동 사과수확체험, 시식, 그리고 제천사과 판매홍보행사 등을 개최하였다.

이러한 사업들 외에도 제천시는 삼일포농장과 관련하여 태양광 전력시설 설치, 농자재 및 과원관리자재 구입지원, 과원월동대책마련 등의 사업을 추진하고 있다. 또한 2008년 이후의 추진계획으로 신계사 과원 관리동 신축사업, 과수묘목 양묘장 설치, 과수원 규모 확대 추진 등을 세워놓고 있다.

③ 추진 성과

제천시의 삼일포농장사업은 지방자치단체에서는 최초로 민간차원 남북영농기술교류협력사업을 추진하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이는 양측의 농업발전을 위한 시금석을 마련한 것이었으며, 금강산제천사과의 브랜드화로 실질적인 농업소득 향상 효과를 도모하고 있다. 또한 제천시민 150명과 영농기술자 50명이 현지를 방문하고, 매년 사과수확축제행사의 개최를 통해 남북한 주민화합의 장을 마련한다는 데에서도 의의를 찾을 수 있다.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 성태규 충남발전연구원 연구위원
공동연구 · 유병선 충남대학교 평화대학원 교수

기본연구 2008-01 · 충청남도 남북교류 활성화 방안 연구

글쓴이 · 성태규, 유병선 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원
인쇄 · 2008년 12월 31일 / 발행 · 2008년 12월 31일
주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)
전화 · 041-840-1131(직통) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129
ISBN · 978-89-6124-041-3 03350

<http://www.cdi.re.kr>

©2008. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.