

충청남도 대북교류협력 접근방안

김학성 교수(충남대학교)

I. 문제제기

- 현 정부가 임기를 종료하고 일단 북핵문제로 인한 남북대치 상황을 변화시킬 수 있는 대화의 실마리가 마련된다면, 남북관계의 발전에 기여할 수 있는 다양하고 효율적인 방안이 강구될 필요가 있음
 - 남북 지자체간 교류·협력사업은 사회·문화·경제적 차원을 포괄하는 교류·협력의 활성화에 기여할 수 있는 충분한 잠재력을 내포
- 이 사업은 중앙정부간 교류·협력사업과 차별되는 특징과 유용성을 가지고 있음
 - 무엇보다 중앙정부간의 포괄적 관계 발전과정에서 발생할 수 있는 획일성을 지양하고, 지역특성에 부합하는 다양한 교류·협력사업을 추진할 수 있으며,
 - 남북한 지자체 주민들의 동참 기회가 확대됨으로써 인적 교류의 범위가 넓어질 수 있음
- 남북 지자체간 교류·협력사업이 활성화될 경우, 예상되는 기대효과로는
 - 첫째, 북한 중앙집권체제의 이완을 촉진하고 남북간의 지역적 연계성을 확보하는데 기여
 - 둘째, 지방정부차원의 교류·협력은 중앙정부차원의 상이한 이념 및 체제를 초월하여 이분화된 사고 지양, 남북주민들간 지역감정 및 적대의식 약화 등을 유발함으로써 민족동질성 회복에 기여
 - 셋째, 지역별 교류·협력은 장기적으로 북한사회의 다원화를 촉진하여 북한내 사회구조의 변화 촉진
 - 넷째, 독일통합사례에서 보듯이 장기적으로는 행정 및 문화 차원에서 효율적 남북통합의 기반으로도 매우 유용하게 활용
- 실제로 지방자치단체들은 ‘6·15 남북정상회담’이래 남북관계의 확대추세와 더불어 대북사업에 대한 관심을 점증시켜왔음

- 많은 수의 기초 및 광역지자체들은 다양한 분야에서 남북교류·협력사업을 추진
- 남한 지자체들의 적극성에도 불구하고 현실여건은 아직 충분히 성숙하지 못했으며, 사업 추진과 관련하여 크게 두 가지 근본적 문제를 안고 있음
 - 중앙정부간 교류·협력도 아직 안정화·제도화되지 못한 상황에서 지자체 차원의 대북사업은 상대적으로 제도화되기가 더욱 어려운 바, 사업추진 과정에서 많은 기회비용 또는 학습비용을 지불해야 할 가능성이 높음
 - 남한의 지자체 내부차원에서 대북사업을 추진할 수 있는 충분한 행정적·재정적 역량의 미비
- 이러한 점을 감안, 현재까지 남한 지자체의 대북사업에 대한 간략한 분석 및 평가를 바탕으로 충청남도의 남북 지자체간 교류·협력의 활성화를 위한 방안을 모색하고자 함

II. 과거 남북 지자체간 교류·협력 사업에 대한 일반적 평가

1. 전개과정

- ‘6·15 남북정상회담’이후 급증한 지자체의 교류·협력사업은 실제로 남북 지자체 사이의 교류·협력사업이라고 부를 수 있는 것은 소수이며, 실제로는 대부분 남한 지자체의 대북사업 성격을 띠고 있음
 - 남한 지자체의 북측 파트너가 대부분 중앙정부의 기관이거나 사회문화 단체이기 때문임
- 어쨌든 지자체의 대북사업이 증가하게 되면서 중앙정부는 2000년 7월 사업의 효율적이고 체계적 추진을 위해 지침을 마련하고 사전 협의 및 조정기구를 설치
 - 행정자치부는 「남북자치단체간 교류협력 업무 처리지침」을 마련하고, 「자치단체 남북교류협력사업 심사위원회」를 구성하여 지자체가 제출한 대북사업계획을 심의한 후, 승인된 사업을 통일부에 이관하여 재심의
 - 중북 심의 논란에 따라 2002년부터 행정자치부가 지자체의 대북사업에 대한 심의를 중단하고, 통일부가 일괄 처리

- 통일부는 지자체 대북사업의 효율적 추진을 위해 2006년 11월 「지자체 남북교류실무협의회」를 구성
 - － 중앙-지방간, 지자체간 대북교류정보 공유 및 실질적 협조체계 구축으로 교류사업을 활성화하는 한편,
 - － 지자체별 특성을 유지하는 가운데, 사업추진시 또는 대북실무협의를, 가이드라인 협의 및 공감대 형성을 유도
- 행정자치부가 개입했던 시기(2000.8.~2001.8.)동안 총 30건의 지자체 대북사업이 심의
 - － 이 가운데 20건이 승인되었으며, 그나마 성사된 것은 4건에 불과
- 2000년 7월 이후 본격화된 지자체의 대북사업을 평가하면, 크게 두 단계로 나누어 볼 수 있음
 - － 지자체의 계획단계와 통일부 승인이후 추진 및 실행단계

2. 평가

- 지자체의 대북사업이 추진된 초기에는 여러 시행착오는 물론, 사업의 성사율이 낮았으나, 남북교류·협력의 확대와 더불어 사업의 추진성과도 점증하는 추세임
 - － 지자체들 사이에 사업계획은 물론이고 추진 및 실행능력에 있어서 많은 수준 차이를 보임
 - － 경기도, 강원도, 제주도, 인천시, 전라남도 등은 지역적 특성을 바탕으로 차별화된 사업을 추진하여 성과를 거두고 있음

가. 계획단계

- 각 지자체의 계획단계에서 공통적으로 드러난 문제점으로는 크게 네 가지를 들 수 있음
- 첫째, 초기에는 사전 준비 없이 경쟁적으로 대북사업을 추진한 경우가 적지 않았음

- 둘째, 남북관계 발전이라는 목표를 충족시킬 수 있는 지속적 사업보다 전시성·일회성 사업이 계획되는 경우가 빈번
- 셋째, 대북사업의 성격상 적지 않은 예산이 필요하나, 재정적 고려없이 사업 계획을 수립함으로써 현실성이 부족
- 넷째, 대북사업을 계획하고 추진하고 있으나, 이를 위한 법적·제도적 장치가 미흡한 경우가 적지 않음

나. 추진 및 실행단계

- 지자체들이 공통으로 겪는 문제로서 크게 세 가지를 손꼽을 수 있음
- 첫째, 지자체간 교류·협력을 위한 적절한 대북접촉 창구를 찾는 어려움
- 둘째, 북측과의 대화창구가 열리고 교류·협력사업에 대해서 논의하는 과정에서 남측 지자체의 계획보다 훨씬 많은 재정적 부담 발생
- 셋째, 대북사업추진을 위한 지자체 내의 전문인력 부족으로 대북사업의 확대 어려움

다. 모범사례

- 이상에서 지적되었듯이 대북사업의 계획 및 실행단계에서 여러 문제들이 발생했음에도 불구하고 준비와 시행착오를 바탕으로 대북사업을 나름대로 모범적으로 추진하고 있는 지자체의 사례를 간략히 요약하면, 다음과 같음
- 인천시는 개성공단의 출범을 계기로 인천-개성의 물류 및 산업연계에 집중하고 있으며, 이와 더불어 활발한 인적 교류를 성사시킴
 - 인천시장 평양방문(06.5.30-6.2)
 - 제16회 아시아 육상경기선수권 대회(06.9.1-4)에 북측 선수단 20여명과 협력단 124명 참여
 - 인천시 경제시찰단 평양방문(06.11.2-5)
 - 2014년 아시안게임 인천, 평양 동시 개최 추진

- 강원도는 남북 강원도의 연계라는 지리·역사·생활의 연속성에 초점을 맞춘 사업을 안정적으로 추진
 - 1999년부터 병충해방제사업, 연어부화장 사업, 원산농민기술 강습소 사업 추진
 - 남북강원도민속축전(05.9.27-29, 금강산) 개최
 - 남북강원도 겨울철 체육경기(06.3.2-5, 춘천) 개최
 - 2014 평창동계올림픽 유치 남북협력사업 추진(07.1.15 사업승인)
 - 삼지연 아이스링크 시스템 설치(반출 승인 및 기금지원) 등
- 경기도는 강원도와 마찬가지로 접경지역으로서 휴전선 지역의 활성화와 평화정착에 대한 노력을 기울이는 한편, 남북간 기술협력을 통한 남북교류 모델을 개발
 - 2005년 평양 외곽 룡성지역에 3ha 규모의 벼농장 시범농장사업 실시 (우리측 기술자 수차례 방문 및 공동벼베기)
 - 시범농장에서 수확한 쌀 중 1t을 국내에 반입하여 실향민에게 배포
 - 2006년도에는 평양시 강남군 당곡리에 100ha 규모의 시범영농사업을 추진하여 10t의 쌀을 반입하여 배포
- 충청북도의 제천시는 기초자치단체 가운데 가장 모범적인 남북교류 사례
 - 2004년 북고성군 삼일포 과수원 조성사업(과수원 10,000평)을 시작
 - 2005년 삼일포농장 관리동 신축하고 과수원 관리운영 및 기술협력을 지원하는 특화된 사업을 지속적으로 추진
 - 2006년 삼일포 과수원 관리운영 및 기술협력 지원
- 전라남도는 시군협의회와의 단합과 대북 민관협력이 가장 성공적으로 이루어지고 있는 지자체
 - 2003년 평안남도 대동군에 농기계 수리공장 건설(콤바인과 경운기 지원)
 - 이후 대동군을 중심으로 못자용 비닐, 모내기 및 온실 자재, 농기구 수리부품 등을 지속적으로 지원

- 제주도는 '남북협력 제주도민 운동본부'를 설립하고, 1999년부터 감귤을 매년 지원
 - 매년 4천t에서 8천t에 이르는 감귤과 당근 수천t을 지원
 - '남북협력 제주도민 운동본부'는 북측 민화협을 통해 제주도민 대표단의 북한 방문을 2002년과 2003년 세 차례 성사시키기도 했음

III. 지자체 교류협력 사업추진의 기본 원칙 및 유의사항

1. 기본 원칙

- 대북사업을 추진하는 지자체들의 공식적·비공식적 목적이 항상 같다고 말하기는 힘들겠지만, 최소한 남북관계 발전과 통일여건 조성에 기여한다는 점에서는 공감대가 형성되어야 할 것임
 - 이 맥락에서 몇 가지 기본 원칙을 다음과 같이 정립할 수 있음
- 첫째, 작은 보폭의 점진적·단계적 접근과 인내심을 가진 사업추진 원칙
 - 북한의 방어적이고 이익추구적 태도로 인해 경직성을 보이는 경우가 매우 많으며, 앞으로도 한동안 그러한 태도를 유지할 것으로 예상되기 때문에 인내심을 가지고 접근해야 함
 - 뿐만 아니라 지자체의 대북사업에 많은 영향을 미치는 남북관계의 전반적 상황이 수시로 급변할 가능성을 염두에 두면, 점진적·단계적 접근과 인내심을 바탕으로 신뢰를 구축해나가는 것의 중요성은 자명함
- 둘째, 북측 파트너에게 과도한 부담을 줄 수 있는 사업을 처음부터 무리하게 추진하지 말 것
 - 처음부터 획기적인 관계증진을 꾀하는 사업을 추진할 경우, 북측의 부담뿐만 아니라 실질적 성과를 거둘 수 없는 바, 점진적인 관계발전을 도모
 - 예컨대 북측이 꺼리는 대규모 인적 교류를 동반하는 사업이나 정치적 상징성이 높은 사업 등은 가급적 피하고,
 - 대신에 비정치적이고 북한과의 마찰의 여지가 적은 부분이나 인도적 지원과 같은 상호 관심사항을 중심으로 우선 추진하고, 점진적·단계적 발전을 토대로 중국에는 지자체간 자매결연을 추진
 - 우리의 좋은 충고나 지원의사도 북측이 수용할 준비가 되었을 경우, 비로소 의미를 가질 수 있음

- 셋째, 북측과 교류·협력이 시작된 이후 사업의 본격적 추진 및 확대과정에서 북측 파트너에 대해 확고한 태도를 보일 것
 - 사업이 시작되었다는 사실 때문에 어떠한 대가를 지불하더라도 사업을 성사시키거나 확대하려는 태도는 지양하되,
 - 오히려 지속적이고 규칙적인 접촉을 유지하는 가운데 공개적이고 투명한 사업 추진과 사업 확대의 가능성을 모색해야 할 것임
- 넷째, 지자체의 대북사업이 성사되고 발전하기 위해서는 지자체를 중심으로 위로는 중앙정부, 아래로는 지역주민과의 긴밀한 협조
 - 지자체의 대북사업이 일정 궤도에 올라와 안정성과 지속성을 확보하기 위해서는 중앙정부와의 긴밀한 협력관계를 유지
 - 지역주민들의 적극적인 관심과 참여는 대북사업 전반의 성패를 좌우할 수 있는 핵심적 요소인 바, 지역 주민들의 동참 유도에 주력
- 다섯째, 대북사업을 성공적으로 추진하기 위해서 적절한 사업 종류 및 대상지역을 선정할 것
 - 지리적 측면뿐만 아니라 문화적·기능적·경제적 특성을 고려
- 마지막으로 지자체의 대북사업은 통일대비와 평화정착에 기여하는 거시적이고 장기적인 시각으로 추진되어야 함
 - 사업실적의 제고에 연연하지 않고, 분단의 평화적 관리를 통한 통일여건조성이라는 목적에 충실해야 할 것
 - 따라서 성과를 거두기 쉬운 대북 인도적 지원을 넘어서는 교류·협력 사업을 추진함으로써 상호 이익의 공유와 민족공동체의 동질성 회복에 주력해야 함

2. 사업계획 및 추진 시 유의사항

- 기존의 지자체 대북사업 검토를 통해서 뿐만 아니라 향후 지자체 대북사업의 확대를 염두에 두면, 몇 가지 문제점이 예상
 - 사업의 계획 및 추진과정에서 그러한 문제점에 유의하여 대비책 마련이 필요
- 첫째, 북측의 악용 내지 오용 가능성에 대한 우려
 - 북측이 평화공존 및 통일기반 조성을 목적으로 하기보다는 형식적으로

- 남한 및 외국에 대한 전시효과용으로 활용하여 대내외적으로 북측의 실리만을 추구할 가능성
 - 남한 지자체간의 무분별한 경쟁적 교류·협력사업을 유도하여 대남전략의 유리한 입장을 확보하는 발판으로 오용할 가능성
- 둘째, 교류·협력의 확대와 더불어 주민참여가 활성화될 경우, 여러 형태의 마찰이 증대할 가능성
 - 남북한 주민들이 각각 상대체제에 대한 적응의 어려움으로 인해 발생하는 사소한 갈등이 증폭되어 교류·협력 사업에 부정적 영향을 끼칠 가능성
 - 또한 남측을 방문한 북한 주민들 가운데 남한이주 또는 탈북을 감행할 가능성도 배제할 수 없음
- 셋째, 중앙정부와 지자체간 대북정책을 둘러싼 혼선 및 행정관할권 갈등의 발생 가능성
 - 지자체간 교류·협력 본격화되면, 대북관련 행정권한을 둘러싸고 중앙-지방정부간 마찰이 예상되며, 행정권한에 대한 전반적인 이양요구가 지자체측에서 강하게 대두될 수 있음
 - 뿐만 아니라 북한의 행정기구도 노동당의 의사를 수렴하여 집행하는 기구에 불과하며, 조직면에서도 구조가 복잡하기 때문에 그러한 혼선과 관할권 갈등 가능성은 더욱 높음
- 넷째, 남측 지자체간의 과다경쟁과 정치적 이용 우려
 - 남북지자체간 교류가 직선제 지자체장의 공약으로 남발될 가능성이 있으며, 재임 시 업적과 인기유지의 하나의 수단으로 활용할 가능성
 - 각 지자체 내부의 민간부문에서도 경쟁적으로 지자체의 지원을 받아 무리하고 비계획적인 교류사업을 추진할 가능성
 - 나아가 각 정당은 지자체장과 의원 확보를 위한 비합법적·비효율적 공약 및 제안 남발로 국가차원의 대북정책 혼란 초래 및 지자체간 과다경쟁 야기 가능성
- 다섯째, 북측의 열악한 인프라 탓에 시작된 사업지속을 위한 지자체의 예산확보 및 재정상의 문제 발생 가능성
 - 북측의 한도를 넘은 인도적 지원 요청에 대응하는 문제는 물론이고,
 - 열악한 인프라로 인해 일단 추진된 사업에 예상 밖에 재정이 소요됨에

따라 수시로 직면하게 될 사업 중단 또는 지속의 결정 필요성은 항상 예산 및 재정의 문제와 직결될 가능성이 높음

IV. 충청남도의 향후 지자체간 교류협력 사업추진시 고려사항

- 남북 지자체 교류협력 사업을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 앞에서 정리한 기존 사업의 평가와 기본 원칙을 기반으로 다음 몇 가지 문제에 대한 해결 대안을 마련해야 할 것임
 - 첫째, 북측 대상 지자체를 어떤 기준으로 선정할 것인지
 - 둘째, 어떠한 사업을 단계적으로 추진할 것인지
 - 셋째, 사업 추진 과정에서 반드시 고려해야 할 주요 실천전략은 무엇인지

1. 대상 지자체의 선정기준 및 시안

- 북측 대상 지자체 선정과 관련, 크게 다섯 가지 기준을 생각해볼 수 있음
 - 다섯 기준은 분석적 의미에서 말 그대로 객관적 기준이며, 실제로 있어서는 중복적으로 고려될 필요가 있음
- 첫째는 기능적 접근으로서 지자체 규모(인구수 포함), 특성, 역사성, 경제성 등을 중심으로 기준을 삼음
 - 지자체 기능 및 역할에 대한 행정경험의 교류를 통해 상호 보완적 협력관계를 유지할 수 있기 때문
 - 예를 들면, 서울과 평양, 인천과 남포, 경기도와 황해도, 강원도와 북강원도 등
- 둘째, 문화예술적 접근으로서 역사적이나 문화예술적인 측면에서의 유사성을 매개로 대상 지자체를 선정
 - 경주와 개성, **공주와 평남 안주**(백제와 고구려 유적) 등
 - 실제 사례로서 철원군이 북한의 철원군을 대상으로 추진했던 공예·태봉국 학술회의 등
- 셋째, 경제적 기술적 접근으로서 경제적이고 기술적인 필요성에 의한 지자체간 공동관심사도 교류협력에 대한 중요한 매개변수

- 주로 지역개발 측면에서 상호 자금 및 기술교류, 물류교류 등을 중심으로 하는 지자체간 협력에 관한 관심이 가장 높을 것으로 판단
 - 인천과 남포, 속초와 원산, 김책시와 포항, **금산과 평남 념원군**(한약재 생산) 등
- 넷째, 정서적 접근으로서 대상 지자체를 선정함에 있어서, 대상지역 출신 실향민의 수, 식량난과 같은 북한의 어려움 등을 기준으로 고려하는 것
- 예컨대 **충청남도**가 **황해남도**와의 교류·협력에 관심을 갖는 이유로서, 전통적인 농업도와 서해안에 연접해 있다는 이유외에 도내 거주 이북5도민 중 황해도민이 46%라는 사실과 이충무공, 윤봉길의사 등을 배출한 충절과 개척정신의 도민성향이 김구, 안중근 선생을 배출한 황해도와 공통점이 있다는 정서적 이유를 내세우고 있음
 - 이 맥락에서 대북인도적 지원 대상 지자체를 선정할 수 있음
- 다섯째, 개방형 접근으로서 특정 대상 지자체를 선정하지 않고, 교류·협력을 추진함에 있어서 북한의 중앙정부나 북한의 사회문화 단체를 대상 또는 매개로 사업을 추진하는 것을 의미
- 인천시의 아시아 육상선수권 대회에 북측 선수를 참가시킨 것이나, 강원도가 북한 아이스하키 선수단을 초청하여 친선경기를 펼친 것이 대표적인 실제 사례
 - 이는 현실적으로 지자체의 대북사업 시작단계에서 흔히 시도되는 방식
- 이상의 자매결연 대상 자치단체를 선정하는 기준 및 주요 관심분야 등을 정리하면 아래 표와 같음

선정기준	주요 관심분야	사례
○기능적 접근	- 지자체의 기능, 역할에 대한 교류 - 특히 지방행정 및 기능에 대한 경험 교환	- 서울과 평양 - 부산과 원산 - 인천과 남포 - 경기도와 황해도
○문화예술적 접근	- 지자체간의 전통문화, 예술, 체육, 학술교류	- 경주와 개성 - 공주와 안주
○경제적 및 기술적 접근	- 지역개발 측면에서 기술, 자금, 물류등 경제적인 관점에서 교류	- 인천과 남포 - 속초와 원산 - 포항과 김책시
○정서적 접근	- 대상지역 출신 실향민의 수, 식량난 등	- 충청남도와 황해남도
○개방형 접근	- 북한의 중앙정부나 북한의 사회문화 단체를 대상 또는 매개로 사업 추진	- 상황 가변적

2. 사업의 종류 선정 기준

- 지자체 교류·협력사업은 지자체의 의욕과 능력만으로 될 수 있는 것이 아니라 남북관계의 큰 틀에 좌우될 수밖에 없음
 - 남측의 노력만으로도 부족하며 무엇보다 북측의 협력의지가 중요
 - 따라서 지자체 교류·협력 사업은 남북관계의 진전 속도를 감안, 단계적으로 설정되고 추진될 때, 가장 큰 성과를 거둘 수 있을 것임
- 단계별 사업설정과 관련, 우리의 3단계 통일방안을 기반으로 출발
 - 제1단계는 화해·협력단계의 초기단계, 제2단계를 화해·협력단계의 활성화단계, 그리고 제3단계를 남북연합단계의 진입 전후로 상정하여 단계별 사업내용을 구상
 - 단계별 접근에 기초하여 중장기 계획을 설정해둘 경우, 사업의 일관성 및 지속성 유지가 가능
- 단계별 사업내용을 구체화하기 위해 먼저 각 단계의 사업목표를 설정하는 것이 필요
 - 방법론적으로 마지막 단계의 장기적 사업목표를 먼저 설정하고 이를 기준으로 제2단계와 제1단계의 사업목표를 설정
- 각 단계의 사업목표는 다음과 같이 설정하는 것이 바람직함
 - 제3단계: 중앙정부의 대북정책과 차별성을 가지고 북한의 특정지역과 실질적 교류·협력관계를 정착
 - 제2단계: 북한의 특정지역을 중심으로 교류·협력 사업의 추진을 준비하여 사업의 범위와 질을 확대·심화
 - 제1단계: 북측 협상파트너와의 신뢰관계를 유지함으로써 사업의 지속성을 확보하고, 중장기적 시각에서 계획한 사업 성사의 기반 마련

가. 제1단계

- 초기단계에는 북한이 부담스러워하는 사업보다 문화·예술·체육 등 이벤트성 사업과 북한에 단기적 이익이 돌아가는 경제지원 등을 통해 북한의 거부감을 해소시키고 실질적 이득에 대한 관심을 고조시키는 데 주력
 - 소규모 시범사업이나 민간단체와의 공동사업 형태도 고려

- 또한 북한의 특정지역과의 교류·협력에 고집하기보다 사업 중심으로 다양한 분야에서의 교류·협력을 추진
 - 이를 토대로 점차 관심사항과 지리적 조건, 이해관계 등이 맞는 지역으로 교류·협력의 대상을 압축

<문화·예술교류>

- 문화·예술교류는 북한이 나름대로 자신감을 갖고 있을 뿐만 아니라 홍보 효과를 가지고 있는 바,
 - 북한의 거부감이 적으며, 초기단계에서 양측의 관심을 고조시킬 수 있다는 점에서 유용
- 나아가 문화유산 공동조사 연구, 자연경관·생태계·문화재 관련 자료집 또는 방송 다큐 공동제작, 신문·출판물 등 자료교환, 미술품·지역민속예술자료 등의 교환 등을 추진할 수 있음
 - 초기에 이러한 사업은 이벤트 성격을 띠게 되지만, 성과가 누적될 경우, 실질적 효과가 나타날 수 있음

<인도적 지원>

- 인도적 지원은 북측이 항상 필요하며, 남북관계의 급변에 따른 교류·협력이 위축될 경우에도 사업의 성격상 일정한 수준에서 지속될 수 있기 때문에 초기단계부터 가능하며, 유용한 사업
 - 처음에는 식량, 의료품, 농기구, 생필품 등의 지원으로 시작하되
 - 점차 일회적 물품지원을 넘어 지원협력 방식으로 전환을 도모

나. 제2단계

- 이 단계에서는 초기단계의 교류·협력 경험을 바탕으로 대상 지자체를 몇 곳으로 압축하면서 대상지역과의 교류·협력을 모색
 - 단순한 대북지원을 넘어서 북한에 대한 투자와 공동사업, 그리고 인도적 사업의 확대를 추진

<지방 경공업 복구지원>

- 북한은 지역별 자립체제의 구축을 위해 지방공업을 육성하고 있으나, 지방공업의 붕괴로 극심한 생필품난을 겪고 있는 바,

- 개발지원의 맥락에서 지방공업의 복구를 지원함으로써 주민들의 생필품난을 해소하는 데 기여
- 다만 지방공업 복구 지원이 설비지원에 국한되는 것은 큰 효과를 거두기 힘들다는 점을 사전에 인식하고 접근할 필요가 있음
 - 북한체제의 특성에 기인하는 운영 능력 부족으로 설비지원만으로는 지방공업의 복구 및 정상화가 어렵기 때문임
 - 따라서 북측에 대해 개혁의 필요성을 인식토록 촉구하는 노력이 병행되어야 할 것임
- 식품가공공장의 재건 및 신설 지원은 인도적 차원의 지원 확대라는 측면에서 의미를 가짐
 - 이 경우에는 원료확보와 판로개척을 통해 자력으로 확대재생산을 가능하도록 지원
 - 공장의 부품 조달은 처음에는 지원해주되, 점차 이익을 거두어 자체 구매할 수 있는 능력을 갖추도록 유도

<지역특성에 맞는 공동사업>

- 앞에서 제시했던 대상 지자체 선정 기준을 감안, 지역특성에 맞는 사업을 개발·추진
 - 경기도와 강원도는 접경지역을 중심으로 경제적·기술적, 문화적, 기능적 접근을 개발
 - 경기도와 황해남도는 개성을 중심으로 산업분야의 협력과 평야의 특징을 기초로 농업 및 수리 협력 등을 추진·확대
 - 강원도와 북강원도는 삼림관리와 임산물 생산을 중심으로 협력사업을 확대

다. 제3단계

- 이 단계에서는 그동안의 성과와 경험을 바탕으로 지자체 교류·협력을 제도화하는 데 주력
 - 지자체간 자매결연을 추진하며, 문화·예술분야, 인도적 지원, 개발지원, 지역특성화 사업 등의 양적·질적으로 확대·증진

<자매결연>

- 자매결연의 형태는 도단위의 자매결연과 함께 도내 기초자치단체의 자매결연사업에 대한 지원을 병행하는 것이 바람직함
 - 자매결연 지자체와의 교류·협력은 상징성 보다는 내실있는 사업이 되도록 해야 함
 - 단기간 내에 가시적 성과를 이룰 수 있는 단기적 사업뿐만 아니라 중장기적 사업도 연구·추진하도록 하는 것이 바람직함
- 자매결연이 성사되면 도내 실무위원회 등을 구성하여 교류·협력사업을 제도적으로 추진
 - 자매결연을 통한 구체적 사업은 앞에서 열거한 여러 종류의 사업을 망라하며, 독일의 사례에서도 좋은 시사점을 찾을 수 있을 것임

<접경지역 개발>

- 남북연합단계에 돌입하는 시기에는 접경지역의 대대적 변화가 예상
 - 따라서 이 단계에서는 본격적인 접경지역개발이 주요 이슈로 대두될 것인 바,
 - 지자체 협력 차원에서 교통인프라 투자사업, 남북협력단지의 조성사업, 역사·문화관광, 해양도서 생태관광 등의 사업이 본격화될 수 있음
- 남북협력단지로서는 비무장지대내 평화시건설, 공단조성, 공동경작지 조성, 통일동산건설 등이 포함
 - 평화시는 통일·외교단지 및 각종 국제회의·체육행사에 활용될 수 있으며, 평화시 주변의 공동경작지 및 공단 개발도 가능할 것임
- 뿐만 아니라 관광 잠재력을 활용하여 관광자원을 공동개발하고, 남북을 연결하는 관광코스개발, 관광단지조성, 위락시설 공동건설, 공동 관광홍보 등이 사업내용에 포함될 수 있을 것임

3. 실천 전략

- 이상과 같은 기준을 가지고 대북 사업을 실행하는 과정에서 사업의 성사율을 높이려면 몇 가지 주요 실천 전략을 반드시 염두에 두어야 함

가. 법·제도의 완비

- 남북지자체의 교류·협력은 「남북교류협력에 관한 법률」 등에 바탕을 두고 있으나, 현행 법체계는 남북지자체간 교류·협력의 추진과정과 현실적으로 많은 괴리가 있음
 - － 따라서 중앙정부 차원에서 북한의 실체를 논리적으로 부인하고 있는 현행 법체계를 재검토하여, 북한의 법적 지위에 관한 규정을 두는 방향으로 정비되어야 할 것임
- 대북교류·협력사업의 제도화를 위해 지자체의 특성을 살린 남북지자체간 교류·협력에 관한 기본방침 및 내용을 규정하는 조례를 제정
 - － 조례의 내용에는 조례제정의 필요성 및 목적, 기금설치 및 운용에 관한 사항, 교류사업추진 절차 및 방법에 관한 사항, 교류·협력추진위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 등이 포함되어야 할 것
- 교류·협력사업 추진을 위하여 필요한 재원확보를 위하여 남북교류·협력기금을 조성한바, 중앙정부 차원에서의 재정 확충만이 아닌 지자체 차원의 가용자원을 확보할 수 있는 근거법령을 마련
- 도내에 남북교류·협력사업을 추진하는 전담부서를 설치하여, 전문성을 갖고 지속적으로 남북교류·협력사업을 담당
 - － 전담부서에 배치된 인력은 다양한 전문교육을 받도록 하고, 전문성 확보를 위해 가급적 장기적으로 근무하도록 하는 것이 바람직함

나. 사업종류와 파트너 선정 전략

- 앞에서 제시된 선정 기준에 입각, 각 지자체가 특성에 맞는 사업 및 파트너 선정을 하는 과정에서 다음 세 가지 측면이 고려되어야 할 것임

<자치단체 수준에서 감당할 수 있는 능력 보유 여부>

- 각 지자체에 특화된 사업 개발과 이를 위한 재정확보 가능성 검토

<북한측에서 응할 가능성>

- 남북교류·협력 사업에 대해 경제적 이익 추구하고 남측의 정치·사회문화 유입

- 차단이라는 북한의 기본적 태도는 한동안 지속될 가능성이 높은 바,
- 대부분의 지자체가 대규모 대북투자 여력을 갖기 힘들다는 점을 감안, 우선 사회문화 또는 인도적 지원 차원에서 접근하는 것이 바람직함
 - 북한은 사회문화 교류·협력 역시 경제적 이익의 관점에서 바라보기 때문에 북한측의 호응을 얻기 위해 일정한 수준의 예산이 뒷받침되어야 할 것임

<중앙정부 및 도민들로부터 지지 확보 가능성 여부>

- 중앙정부는 여러 후유증을 감안, 기본적으로 지자체의 자유로운 대북접촉보다 일정한 통제를 선호할 것으로 예상되는 바,
 - 중앙정부의 주목을 받을 수 있는 사업을 선정하는 것이 필요
 - 뿐만 아니라 지자체 주민들(특히 보수계층)로부터도 사업의 타당성과 명분을 인정받아야 할 것임

다. 현실적인 대북 접촉창구 확보

- 민간 대북지원단체의 도움으로 대북사업을 이미 추진하고 있는 지자체들의 경우, 현 접촉창구를 지자체간 교류·협력 사업의 기반으로 활용할 수 있으나,
 - 대북사업을 시작하는 지자체는 접촉창구 모색에 다양한 통로를 활용
- 사업추진을 위한 대북접촉 창구는 다양하지만, 창구별로 다음과 같은 장단점이 있는 바, 전략적으로 각 지자체의 특성에 맞는 방법을 선정
 - 북한의 고위층과 친분이 있는 중국 조선족 또는 친북 재외교포를 활용하는 것은 손쉽게는 하지만, 적지 않은 경제적 비용이 요구되며, 자칫하면 비용만 지불하고 성과를 얻을 수 없을 가능성이 높음
 - 제3국 주재 북한의 대외 무역일꾼을 접촉창구로 사용하는 것도 생각할 수 있으나, 주로 경제적 교류·협력 사업을 추진할 경우에 가능하며, 대규모 협력사업을 전제로 성사가능성이 높다는 것이 단점임
 - 대북 인도적 지원 사업을 추진하는 국·내외 민간단체를 통하는 것은 사업추진의 리스크를 낮출 수 있는 장점이 있으나, 대개 인도적 지원 단체들의 성격이 명확하기 때문에 이를 통해 지자체 교류의 특성을 부각시키는 사업을 추진하기 어렵다는 단점이 있음
 - 대북사업 내지 투자에 직접 참여한 국내 기업인을 활용하는 방법 역시 실패의 리스크를 낮출 수 있으나, 경제적 대가가 수반되며, 민간단체를

- 창구로 했을 경우와 유사한 단점이 있음
- 중앙정부차원에서 남북관계가 급속도로 진전될 경우, 대북접촉이 많은 중앙정부의 정치인 내지 고위 관료가 가장 확실한 접촉창구로 활용될 수 있으나, 자칫하면 중앙정부간 남북교류·협력에 지자체 교류·협력이 종속될 우려가 있음
- 북한과 밀접한 관계를 맺고 있는 제3국의 정치인 또는 기업인도 고려의 대상이 될 수 있으나, 앞에서 언급했던 개인적 차원의 접촉시 예상되는 단점들이 그대로 나타날 수 있으며, 자칫하면 외교적 문제로 비화됨으로써 정치적 부담이 발생할 수 있음

라. 중앙정부 및 지자체 상호간의 협력

- 현재의 남북관계 상황에서 모든 대북접촉은 중앙정부가 통제하고 있기 때문에 어떠한 경우에도 중앙정부와의 협력이 필요
 - 중앙정부는 남한 지자체들간 대북진출을 위한 과당경쟁, 또는 비합리적 추진에 따른 남북관계 개선에 미칠 악영향 등을 고려할 수밖에 없음
 - 남북 지자체간 교류·협력의 내용이 행정, 경제, 사회문화에 국한된다고 할지라도 이것이 정경분리의 대상으로 명확하게 판단하기 어려운 문제도 존재함
- 설령 중앙정부가 지자체간 교류·협력에 어느 정도 자율성을 보장해준다고 할지라도 사업의 성격에 따라 지자체 차원에서 충분한 예산확보가 어려운 바, 중앙정부의 재정지원이 필요할 가능성이 높음
- 통일부를 중심으로 남북지자체간 교류·협력 사업에 대한 구체적 방안을 마련하거나 개선할 경우,
 - 지자체들은 이 과정에 적극 참여하여 자신들의 입장을 반영할 필요가 있음
 - 개별적으로 중앙정부와 교섭과 병행하여 지자체간 협의체를 적극 활용하는 것이 바람직함
 - 작년 말 통일부가 구성한 「지자체 남북교류실무협의회」와 유사하게 지자체 협의체를 활용한 자체적 협력은 과당 경쟁을 억제할 수 있을 뿐만 아니라, 정보교환 및 상호협력을 통해 보다 합리적 사업추진을 가능케 함

- 아울러 광역단체는 규모가 큰 인프라사업이나 문화·예술·체육교류에 초점을 맞추고, 기초단체는 지역 특성이 뚜렷하고 북한이 관심을 가질 수 있는 사업을 발굴 추진함으로써 광역과 기초 단체간의 역할분담이 필요

V. 결론

- 남북지자체 교류협력의 활성화를 위해서는 남한 지자체, 남북관계, 북한의 반응, 동북아협력의 네 가지 차원을 포괄할 수 있어야 함
 - 남한 지자체의 사업추진능력: 사업계획의 수립, 조직과 인력의 정비, 재정능력, 대북정보, 중앙정부와의 협조, 주민들의 지지
 - 남북관계의 안정화·제도화를 통한 남북교류협력의 활성화
 - 북한의 변화와 지자체 교류협력에 대한 관심 증대
 - 동북아협력의 중진으로 인한 역내 지자체간 교류협력의 확대
- 남북관계, 북한의 반응, 동북아협력은 지자체 수준에서 통제하기 힘든 분야이나, 지자체의 사업추진 능력은 노력 여하에 따라 개선의 여지가 있음
 - 이런 맥락에서 본 보고서는 지금까지 남북 지자체 교류협력의 현황을 평가하고 개선을 위한 지자체 교류협력의 기본 원칙과 효율적 추진방안을 제시
- 이를 활용해 향후 남북지자체 교류협력의 활성화를 위한 중앙정부와 지방자치단체의 과제는 다음과 같음
 - 중앙정부(통일부)는 남북지자체 교류협력의 기본 원칙과 유의사항을 참조하면서 지자체의 교류협력을 남북관계의 진전과 한반도 평화정착에 기여할 수 있는 방향으로 유도, 조정, 관리
 - 지방자치단체는 자체 실정에 맞는 교류협력 사업을 발굴·기획하는 능력을 배양하고 전담조직과 인력을 양성하는 한편, 지자체 수준을 넘어서는 부분의 해결을 위해 중앙정부와의 협조 관계를 긴밀하게 구축할 필요
- 남북협력이 확대되면서 관련 업무가 전 부처로 확대되고 있는 만큼, 남북 협력과 지자체 교류협력을 총괄할 수 있도록 통일부의 기능을 강화하거나 별도의 「협의체」 설치를 제안함
 - 「지자체 남북교류실무협의회」를 협의체로 기능 강화하거나
 - 부처를 초월하는 「위원회」에서 거중 조정