

● KINU 정책연구시리즈 18-04

지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향

나용우·홍석훈·박은주

지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향

연구책임자 : 나용우(통일연구원 부연구위원)

공동연구자 : 홍석훈(통일연구원 연구위원)

박은주(고려대학교 공공정책연구소 연구교수)



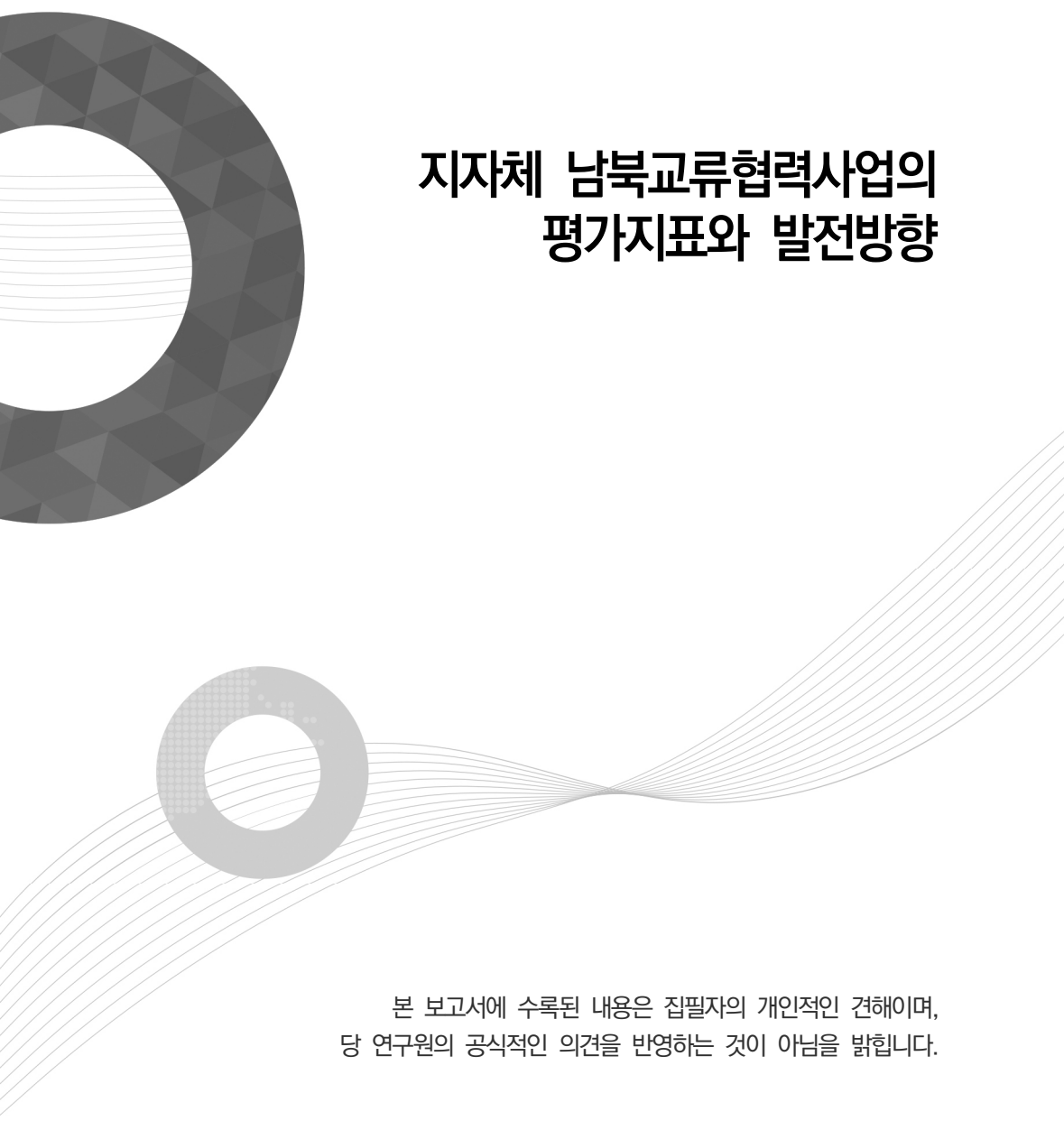
지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향

KINU 정책연구시리즈 18-04

발행일	2019년 3월 13일
저자	나용우, 홍석훈, 박은주
발행인	김연철
발행처	통일연구원
편집인	인도협력연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스 (02-2275-6894)
인쇄처	명문인쇄공사 (02-2079-9200)
I S B N	978-89-8479-956-1 93340
가격	비매품

© 통일연구원, 2019

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차례

요약	7
I. 서론: 연구 목적 및 필요성	11
II. 지자체 남북교류협력의 추진체계 구축 및 추진 경과	19
1. 지자체 남북교류협력의 추진체계 구축	21
2. 지자체 남북교류협력사업 추진 경과와 주요 실적	31
III. 지자체 남북교류협력사업 평가지표 개발과 적용	49
1. 지자체 남북교류협력사업의 평가지표 개발	51
2. 지자체 남북교류협력사업의 평가지표 적용	58
IV. 민선 7기 지자체 남북교류협력 구상과 사업 타당성 기준 · 71	
1. 민선 7기 지자체 남북교류협력사업의 구상 및 현황	73
2. 지자체 남북교류협력을 위한 북한의 수요 분석	80
V. 결론: 지자체 남북교류협력사업의 발전방향	91
참고문헌	99
최근 발간자료 안내	103

〈표 II-1〉 지자체 남북교류협력에 관한 조례 제정 현황	23
〈표 II-2〉 지자체 남북교류협력 조례 내용 분석	25
〈표 II-3〉 지자체 남북교류협력 담당부서 설치·운영 현황	27
〈표 II-4〉 지자체 남북교류협력기금 설치·운영 현황	29
〈표 II-5〉 말라리아 국내 환자 발생 현황	44
〈표 II-6〉 지자체의 이벤트성 남북교류협력사업 사례	46
〈표 III-1〉 지자체 남북교류협력의 추진능력 평가지표	53
〈표 III-2〉 행정자치부의 지자체 재정사업 평가기준	56
〈표 III-3〉 지자체 남북교류협력사업의 정성적 평가지표	57
〈표 III-4〉 정성적 평가지표의 세부 평가항목	57
〈표 III-5〉 지자체 남북교류협력 추진체계 평가 결과	59
〈표 III-6〉 말라리아 공동방역사업 평가	65
〈표 III-7〉 제주도 감귤보내기사업 평가	66
〈표 III-8〉 통일딸기사업 평가	67
〈표 III-9〉 항생제공장 건립 및 원료지원사업 평가	68
〈표 IV-1〉 민선 7기 광역지자체의 남북교류협력사업 구상	75
〈표 IV-2〉 경제관리개선조치와 우리식경제관리방법 비교	81
〈표 IV-3〉 “서울-평양 포괄적 도시협력방안” 3대 분야 10대 과제	85
〈표 IV-4〉 북한 특수경제지대(특구/개발구) 지역 및 유형별 비교	87
〈표 V-1〉 민선 7기 광역지자체 남북교류협력사업의 타당성 평가	94



그림 차례

〈그림 III-1〉 사업평가의 주요관점	56
〈그림 IV-1〉 김정은 시대 경제발전전략의 핵심	84
〈그림 V-1〉 지자체 남북교류협력사업의 타당성 기준	94

2018년 한반도는 ‘평화와 번영’으로 가는 새로운 길을 여는 중대한 전환점을 맞았다. 남북 정상은 지난해에만 판문점과 평양에서 3차례 만나 역사적인 판문점선언과 평양공동선언을 발표하였다. 이 선언들에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 남북관계의 개선을 위한 출발점으로써 교류협력의 중요성을 강조하였다. 남북관계가 개선되면서 새롭게 출범한 민선 7기 지방자치단체들은 그동안 중단되었던 남북 교류협력을 재개하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다.

새롭게 열리고 있는 평화의 시대, 지속가능한 남북관계 발전에 기여하는 지자체의 남북교류협력은 어떻게 추진해야 하는가? 특히 고강도의 대북제재가 여전히 지속되는 상황에서 어떠한 사업들이 추진 가능한가?

이러한 문제의식 아래 II장에서는 그동안 추진되었던 지자체 남북 교류협력의 추진 경과를 살펴본다. 향후 지자체가 남북교류협력을 전개할 때, 과거의 경험은 무엇보다 중요한 자산이 될 것이다. 따라서, 과거 지자체가 수행해왔던 교류협력사업을 검토하여, 교류협력사업의 성격 변화를 비롯한 주요 실적과 한계를 살펴보는 것이 매우 중요하다. 여기서 지자체별로 차이를 보이고 있는 남북교류협력의 추진체계도 살펴본다.

III장에서는 지자체의 남북교류협력사업을 평가하기 위한 지표를 개발하고 이를 적용해보고자 한다. 지자체 남북교류협력의 평가는 추진 체계에 대한 평가와 실제 수행했던 사업에 대한 평가 등 두 가지 차원에서 진행한다. 먼저, 지자체의 교류협력 추진체계에 대해서는 1) 법·제도적 차원, 2) 인력 등 조직적 차원, 3) 재정 안정성 차원으로 구분하여 평가해본다. 지자체들이 교류협력사업을 수행함에 있어서 조례 등 법적 토대를 갖추고 있는지, 전담 부서나 사업을 추진할 충분한 인력을 확보하고 있는지, 사업에 필요한 교류협력기금을 얼마나 안정적으로

요 약

확충하고 있는지 등을 통해 지자체들을 적극적/보통 수준의/소극적 자치단체로 유형화하고자 하였다. 이와 함께 실제 지자체들이 과거 수행했던 남북교류협력사업에 대한 정성적 평가를 시도한다. 이때 남북교류협력사업의 특수성을 충분히 고려하여 1) 적합성, 2) 독창성, 3) 지속가능성, 4) 개별성, 5) 확산가능성이라는 기준을 토대로 평가지표를 구성한다. 교류협력사업에 대한 평가지표를 개발함으로써 과거 많은 지자체가 수행했던 사업들을 객관적으로 평가할 수 있고, 향후 본격화될 지자체 남북교류협력사업의 방향을 제시하는 기초자료로 활용할 수 있다.

IV장에서는 지자체들이 현재 계획하고 있는 다양한 남북교류협력사업 구상을 정리하고, 이러한 사업들의 타당성을 평가할 수 있는 기준들을 발굴하도록 한다. 현재 민선 7기 지자체가 추진하고자 하는 교류협력사업들은 과거 중단된 사업들을 재활용하거나, 대북제재가 지속되고 있는 현실을 고려하지 않고 있으며, 유사·중복 사업을 진행하는 등 여러 문제점이 있다. 따라서 각 지자체들이 구상하는 사업들 중 실질적으로 추진 가능한 사업과 성공적인 결과를 이끌어낼 수 있는 사업은 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 사업 타당성 판단 기준은 과거 교류협력사업에 대한 평가를 통해 3가지 기준을 추출할 수 있다. 1) 지속가능성, 2) 실현가능성, 3) 연계성이다. 교류협력의 성공을 위해서는 그동안 간과되었던 북한의 수용가능성, 소위 수요(needs)에 대한 충분한 이해와 분석이 필요하다. 이를 위해 김정은 시대 북한경제에서 강화되고 있는 분권화 경향에 주목할 필요가 있다. 마지막으로 대북제재는 지자체 남북교류협력 추진여부를 결정하는 외부적 환경요인으로 현 상황에서 반드시 고려되어야 할 기준이다.

결론에서는 현재 민선 7기 지자체들이 제안한 남북교류협력사업들

요 약

이 제시된 평가기준에 얼마나 부합하는지를 시론적 차원에서 적용하도록 한다. 이를 통해 지자체가 구상하고 있는 사업이 남북교류협력의 본질적인 목적을 달성할 수 있는 실현가능하고 지속가능한 사업인지 분석한다.

또한, 한정적인 자원 활용의 효율성을 극대화할 수 있도록 우선 추진해야 하는 정책과 사업이 무엇인지 유용한 판단기준을 제시할 수 있을 것이다.

주제어: 지방자치단체, 남북교류협력, 평가지표, 사업 타당성, 북한의 수용가능성

I. 서론: 연구 목적 및 필요성



2017년까지 일촉즉발의 위기가 고조되었던 한반도 정세는 2018년 들어 유례없이 빠른 속도로 개선되고 있다. 남북 정상은 2007년 이후 11년 만인 2018년 4월 27일을 시작으로 5월 26일, 9월 19일 판문점 남측과 북측 그리고 평양에서 총 3차례 만났다. 북핵 고도화에 따른 한반도의 군사적 긴장이 최고조로 높아진 상황에서 개최된 회담이었기 때문에, 교류협력 등 비정치적인 의제들이 크게 다루어지지 않을 것이라는 전망이 일반적이었다. 그러나 4.27 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」의 제1조에서 남북관계 개선의 핵심으로 남북교류협력의 중요성이 강조되었다. 동조 4항에서 “각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉 활성화”를, 6항에서는 “동해선·경의선 철도와 도로 연결 및 현대화” 등의 교류협력 의제를 직접 명기하였다.¹⁾ 제2조의 군사적 긴장 완화 조항과 제3조 한반도 평화체제 조항보다 앞에 교류협력의 구체적인 내용을 명기한 것이다. 이는 남북 양측이 모두 관계개선을 위한 출발로써 교류협력의 중요성을 공동으로 인식하고 있음을 보여주는 대목이다. 북한 역시 개성공단, 금강산관광 재개 등 기존 교류협력사업들을 직접 언급하며, 우리 정부에 적극적인 제재완화를 요구하고 나섰다.²⁾

9월 18일부터 20일까지 평양에서 열린 남북정상회담은 지난 4월 판문점선언의 실질적 이행과 남북관계를 보다 높은 단계로 진전시키기 위한 노력이자, 북미 간 교착상태를 돌파하는 모멘텀을 이끌어 낸 노력으로 평가할 수 있다. 평양정상회담에서 9.19 「9월 평양공동선언」과 「역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사 분야 합의서」를 채택하는

1) 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」, 2018.4.27.

2) 2019년 신년사에서 김정은 국무위원장은 “아무런 전제조건이나 대가없이 개성공업지구와 금강산관광을 재개할 용의가 있다.”고 직접 언급한 바 있다. [전문] 北 김정은 국무위원장 2019년 신년사, 『노컷뉴스』, 2019.1.1., <<http://www.nocutnews.co.kr/common/poprint.aspx?index=5083457>> (검색일: 2019.1.2.).

성과를 거두었다. 평양공동선언의 합의사항은 1) 군사적 적대관계의 종식, 2) 민족경제의 균형적 발전, 3) 이산가족 문제의 근본적 해결, 4) 다양한 분야의 협력과 교류, 5) 비핵화를 위한 실질적 진전이였다. 남북 정상은 지난 판문점선언에 이어 남북교류협력의 중요성을 다시 강조하였다. 제2조에서는 “남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕 위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적 대책들을 강구해 나가기로” 합의하였고, 제4조에서는 “남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진”하기로 하였다.³⁾ 총 5개의 합의사항 중 2개 조항에서 교류협력을 강조한 것이다. 평양 정상회담 직후 진행된 ‘대국민 보고’ 모두 발언에서 문재인 대통령은 남북 지자체 교류 활성화에 대해 김정은 국무위원장과 구두로 합의했다고 밝힌 바 있다. 물론 과거 「6.15 공동선언」과 「10.4 공동선언」에서도 남북교류협력은 중요한 의제로 합의되었지만, 이번 평양 공동선언은 보다 실천적 의미를 갖는다. 평양 정상회담에서 군사보장조치인 “군사 분야 합의서”를 함께 체결했기 때문이다. 공동선언 2조 1항의 “금년 내 동·서해선 철도 및 도로 연결 착공식 개최”는 군사분계선에 위치한 군부대의 후방 이전 문제 등과 직접적으로 연계돼 있는데, 이 문제를 해결하고 남북교류협력을 추진하기 위해 군사분야 합의서를 통해 실질적인 보장조치를 마련했다는 것은 중요한 의미를 갖는다.⁴⁾

우리 정부는 북한의 개방을 촉진하고 경제회복을 통한 통일비용 절

3) 「9월 평양공동선언」, 2018.9.19.

4) 군사분야 합의서 제4조 1항 쌍방은 남북관리구역에서의 통행·통신·통관(3통)을 군사적으로 보장하기 위한 대책을 마련하기로 하였다. 2항 쌍방은 동·서해선 철도·도로 연결과 현대화를 위한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다. 국방부 대북정책관실, “『판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서』 해설자료,” (2018), p. 19.

감은 물론, 국내 사양산업의 돌파구를 마련하기 위해 남북 간 다양한 형태의 교류협력을 추진해왔다. 남북교류는 1988년 남북한 간의 교역을 민족내부 거래로 간주하는 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7선언)」을 계기로 단순 물자교역으로 시작되었다.⁵⁾ 남북교류협력은 김대중 정부 시기 본격화되었고, 개성공단과 금강산관광으로 발전하였다. 세계적인 탈냉전 분위기와 함께 우리 사회의 민주화가 심화되면서 중앙정부의 배타적·독점적 영역으로 여겨졌던 남북교류와 통일 논의가 지방자치단체 및 민간단체, 개인에 이르기까지 다양한 층위로 확대되었다.

지자체 남북교류협력사업은 통일을 대비해 남북한주민들이 중심이 되어 민간 차원의 교류와 협력의 장을 마련할 수 있는 기회를 제공한다. 특히 농축산 협력, 의료지원 등 민생에 초점을 맞춘 지자체 교류협력사업은 북한주민들이 그 효과성을 직접 체감할 수 있어, 이러한 사업이 장기적으로 지속될 경우 남북한주민들 간의 이질성을 줄이는 효과도 나타날 수 있다. 뿐만 아니라 지자체 남북교류협력사업은 남북관계 경색 시, 양국 간의 관계회복을 위한 마중물 역할을 할 수 있는 전략적 가치도 크다. 독일 사례를 보면, 1990년 10월 통일 전 동서독 지방정부 간 자매결연을 통해 인적 교류를 촉진하였으며, 통일 후에도 약 3년 동안 2,000여 개의 동서독 도시 간 자매결연이 체결되어 동서독 간의 사회통합에 크게 기여하였다.⁶⁾

그동안 우리의 대북통일정책은 남북관계의 특수성 및 시급성으로 인해 중앙정부가 주도하는 정책수립 및 집행이 불가피하였다. 실제 남북관계를 규정하고 있는 「남북관계 발전에 관한 법률」 제2장에 따

5) 이한희, “지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로,” 『지방행정연구』, 제31권 1호 (2017), p. 215.

6) 송인호, “통일 시대를 대비한 법제정비의 주요 쟁점,” 『저스티스』, 제146권 3호 (2015), p. 208.

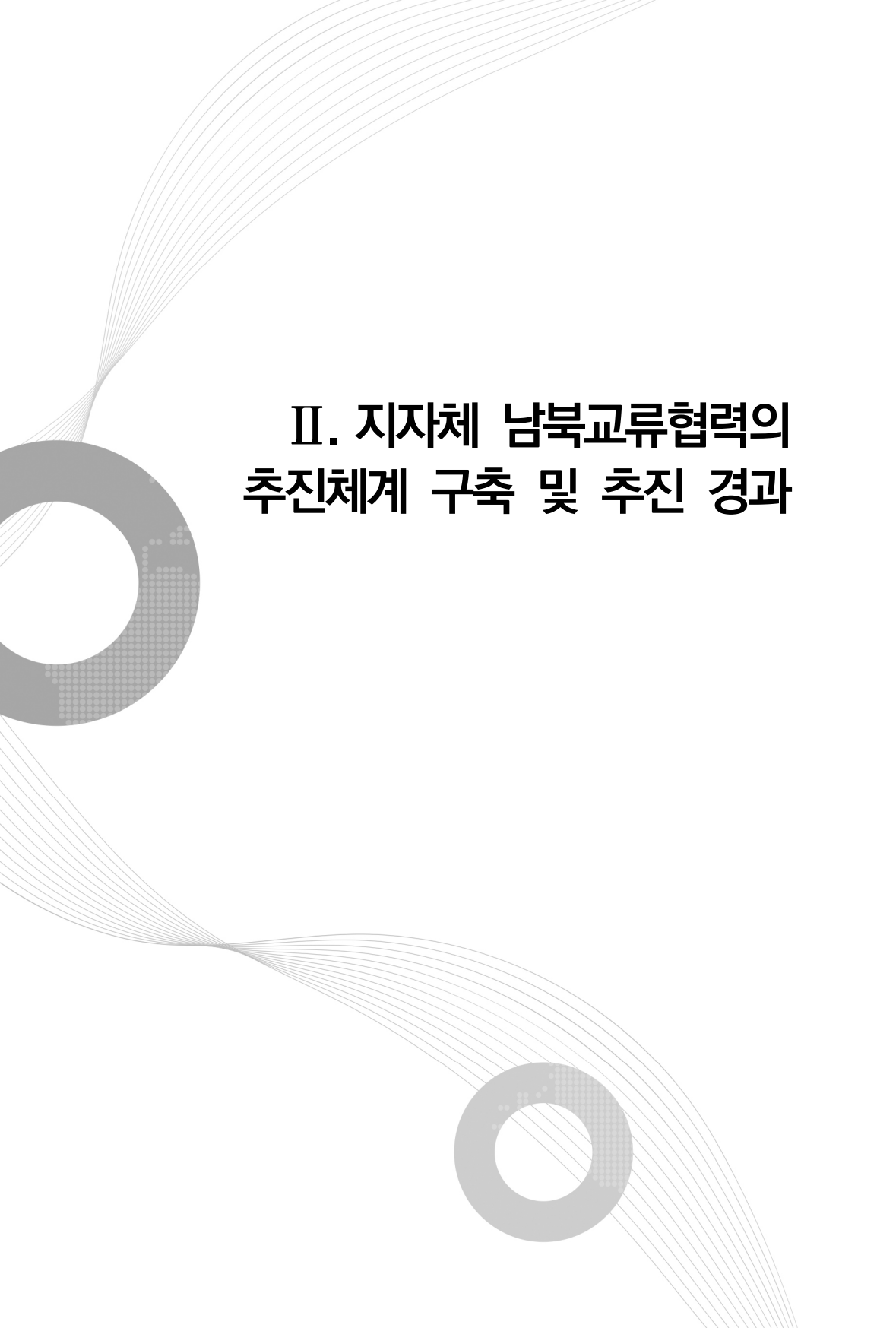
르면, 남북관계의 발전을 정부의 책무로 규정하고 있다. 그러나 중앙정부가 주도하는 대북정책은 지난 20여 년 간의 성과를 되돌아 볼 때, 남북교류협력의 지속성 측면에서는 부정적인 영향을 미치는 한계를 노정하였다. 금강산관광 및 개성공단 중단 사례와 같이 비정치적인 성격의 경제·사회문화 분야의 교류협력도 정치·군사적 변수로 인해 중단되었다. 더욱이 정권 교체시마다 대북정책의 방향성이 크게 전환되면서 남남갈등을 더욱 심화시키는 결과도 가져왔다. 과거 중앙정부 중심의 남북교류협력이 갖는 한계를 극복하고, 지속적인 남북관계 개선을 위해서는 지방자치단체와 민간단체를 포함한 다차원적 층위에서의 교류협력을 추진할 필요가 있다.

새롭게 펼쳐지고 있는 기회의 모멘텀 속에서 ‘평화와 번영의 한반도’ 구축과 남북관계의 지속가능한 발전을 위해 남북교류협력을 어떻게 추진해야 하는가? 특히 지방자치단체의 교류협력사업은 어떠한 방향으로 추진되어야 하는가? 본 연구는 이러한 문제의식 아래 출발한다.

II장에서는 그동안 추진되었던 지자체 남북교류협력의 추진 경과를 현 시점에서 정리하도록 한다. 특히 지자체들이 수행해왔던 교류협력사업의 추진 현황을 구체적으로 변화과정, 효율적인 사업 추진 노력, 사업 성공 사례와 한계 등으로 살펴보도록 한다. 이후 III장에서는 지자체의 남북교류협력사업을 객관적으로 평가하기 위한 평가지표를 개발하고, 이를 적용해보고자 한다. 만약 개발된 평가지표로 과거 많은 지자체가 수행했던 교류협력사업을 객관적으로 평가할 수 있게 되면, 지자체가 자체적이고 주관적으로 사업을 평가해왔던 한계를 극복할 수 있을 것이다. 더욱 중요한 것은 평가지표를 통해 향후 본격화될 지자체 남북교류협력사업의 방향 제시에 기여한다는 것이다. 이를 위해, 객관성을 담보하기 위해 지자체가 구축한 추진체계를 중심으로 한 정량평가와 교류협력사업 자체에 대한 정성평가 등 두 측면에서 평가지표를 개발할 것이다.

IV장에서는 최근 구상되고 있는 지자체 남북교류협력사업의 타당성을 판단할 기준을 찾고자 한다. ‘평화의 한반도’로 전환되는 국면에서 출범한 민선 7기 지자체들은 지난 9년간 중단되었던 남북교류협력사업의 재개를 위한 청사진을 앞다투어 제시하고 있다. 대북제재가 지속되는 대외적 환경 속에서 수많은 사업들이 제안되고 있는데, 어떠한 사업이 실질적으로 추진될 수 있는지, 만약 추진된다면 성공적인 결과를 산출할 수 있는지에 대한 고민이 필요한 시점이다. 이를 위해 본 연구는 성공적인 사업수행을 위한 타당성 검토 기준을 제시하도록 한다. 여기서는 그동안 지자체들이 수행해왔던 남북교류협력사업에서 간과되었던 요소인 ‘북한의 수용가능성’을 반영할 수 있어야 한다는 점을 강조할 것이다.

결론에서는 현재 민선 7기 지자체들이 구상하고 있는 남북교류협력사업들이 제시된 기준들에 얼마나 부합하는지를 시론적 차원에서 적용·분석하도록 한다. 이는 지자체가 계획 중인 사업들이 교류협력의 본질적 목적을 달성하는 데 적합한 실현가능하고 지속가능한 사업인지, 제한된 자원을 고려할 때 정책적으로 우선되어야 하는 사업은 무엇인지를 판단하는 데 유용한 기준으로 활용될 수 있을 것이다.

A decorative graphic on the left side of the page, featuring a large grey ring with a white center, partially filled with a grid of small grey dots. This ring is connected to a series of thin, curved lines that sweep across the page from the top left towards the bottom right. A smaller, similar grey ring with a white center and a grid of dots is positioned at the bottom right, also connected to the same series of lines.

Ⅱ. 지자체 남북교류협력의 추진체계 구축 및 추진 경과

지자체 남북교류협력은 1999년 비정치적인 분야를 중심으로 시작되었다. 이후 다양한 남북교류협력사업이 추진되었지만, 2010년 5.24 조치로 인해 사실상 전면 중단되었다. 최근 지자체는 남북관계의 개선 분위기가 조성되면서 남북교류협력사업을 재개하기 위해 노력하고 있다. 각 지자체는 남북관계 변화에 선제적으로 대응해 정책을 개발하고, 향후 남북교류협력을 더욱 활성화시키기 위한 다양한 방법을 모색하고 있다.

현 시점에서 과거 지자체 남북교류협력의 경험을 성찰적으로 평가하는 것은 이후 지자체 남북교류협력 발전에 매우 중요하다. 과거에 대한 냉철한 분석과 반성이 뒷받침되지 않는다면, 앞으로의 지자체 남북교류협력 추진과정에서 과거와 동일한 문제가 또 다시 발생할 수 있기 때문이다. 이에 본 연구는 과거 추진된 지자체 남북교류협력의 추진 경과와 그간의 다양한 경험들을 객관적으로 분석·평가하여 향후 지자체 남북교류협력사업의 효과적인 결과를 도출할 수 있는 올바른 방향을 제시하고자 한다.

이를 위해 우선 지자체가 남북교류협력사업 추진을 위한 법적, 조직적, 재정적 체계를 잘 구축하고 있는지를 살펴보도록 한다. 이와 함께 각 지자체가 추진하였던 교류협력사업들이 어떻게 전개되어왔는지도 파악하도록 한다. 이 자료들은 과거 지자체 남북교류협력사업을 평가하는 기초자료로 활용될 것이다.

1. 지자체 남북교류협력의 추진체계 구축

중앙정부 및 지자체가 특정 사업을 추진하고자 할 때, 각 사업의 특성에 맞는 추진체계를 구축하는 것이 일반적이다. 이때 추진체계에 포함되는 세부 항목이 고정적으로 확정되어 있지는 않지만, 사업 추진을 위해 기본적으로 갖추어야 할 요소라고 판단되면 추진체계에 포함

시킬 수도 있다.

본 연구는 지자체 남북교류협력사업 추진에 필요한 추진체계를 크게 법·제도적 측면과 조직 구성 측면, 재정 안정성 측면 등 세 가지 차원으로 나누어 살펴본다. 지자체 남북교류협력이 원활히 추진되기 위해서는 남북교류협력사업 추진을 위한 관련 조례 제정 여부와 제정 시기, 조례 내용 등이 중요하다. 또한 전담 부서 설치 여부 및 규모, 전담 인력 구성 현황 등은 지자체의 사업 추진 의지와 사업 추진의 성공가능성을 파악하는 데 도움을 줄 수 있다. 마지막으로 각 지자체가 다양한 교류협력을 추진하기 위한 재원을 어떻게 마련하고 있는지도 매우 중요한 문제이다. 지자체가 남북교류협력사업 추진을 위한 별도의 기금을 조성하고 있는지 아니면 사업별 예산 지원 방식을 고수하고 있는지, 만약 기금을 조성하고 있다면 어느 정도 규모의 기금을 적립·유지하고 있는가를 살펴보는 것은 사업 추진의 안정성에 직결되는 중요한 기준이 될 수 있다.⁷⁾

가. 법·제도적 측면

법·제도적 측면에서 지자체 남북교류협력의 추진체계를 살펴보고자 한다. 지자체가 교류협력사업을 추진하는 데 밑거름이 될 수 있는 관련 조례가 제정되어 있는지, 어느 시점에 조례를 제정하였는지를 파악하고, 조례에 담긴 내용을 분석하여 지자체의 관심도와 사업 추진을 위한 기반 조성 정도를 파악하고자 하였다.

7) 본 연구에서 지자체 남북교류협력의 추진체계 구축 현황을 2018년 12월 31일을 기준으로 작성하였다. 지자체 명기 순서는 행정자치부의 행정구역 및 인구 현황 자료의 표기 순서를 따르고 있음을 밝힌다.

<표 II-1> 지자체 남북교류협력에 관한 조례 제정 현황

지자체명	조례 제정일	법규명
서울특별시	2004.7.2.	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례
부산광역시	2007.7.11.	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례
대구광역시	2005.8.10.	대구광역시 남북교류협력에 관한 조례
인천광역시	2004.11.8.	인천광역시 남북교류협력조례
광주광역시	2005.11.25.	광주광역시 남북교류협력에 관한 조례
대전광역시	2008.6.20.	대전광역시 남북교류협력에 관한 조례
울산광역시	2006.4.6.	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례
세종특별자치시	2015.7.30.	세종특별자치시 남북교류협력에 관한 조례
경기도	2001.11.9.	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례
강원도	1998.9.9.	남북강원도교류협력위원회조례
	2018.5.4.	강원도 남북교류협력 조례
충청북도	2008.2.22.	충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례
	2012.11.2.	충청북도 남북교류협력 조례
충청남도	2011.11.10.	충청남도 남북교류협력 및 통일교육 활성화에 관한 조례
전라북도	2007.12.28.	전라북도 남북교류협력에 관한 조례
전라남도	2003.6.5.	전라남도 남북교류협력조례
경상북도	2008.1.10.	경상북도 남북교류협력에 관한 조례
경상남도	2005.4.7.	경상남도 남북교류협력조례
제주특별자치도	2007.5.9.	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례

출처: 국가법령정보센터 법령정보, <<http://www.law.go.kr>> (검색일: 2018.12.31.).

<표 II-1>에서 확인할 수 있듯, 남북교류협력 초창기에는 강원도를 제외한 거의 모든 지자체들은 남북교류협력사업 추진을 뒷받침할 수 있는 법·제도를 갖추지 못하였다. 1998년 강원도가 광역지자체 중 최초로 조례를 제정하고, 2001년 경기도가 뒤이어 조례를 제정하였다. 그 외의 다른 지자체들은 인도적 지원사업에서 개발협력사업으로의 전환 논의가 이루어지던 2004년을 전후하여 조례를 제정하였다. 세종시는 광역단체 중 가장 늦은 2015년에 조례를 제정하였는데, 이

는 세종시의 지역 수립 시기가 늦었기 때문이지 관심 부족의 문제가 아니었다.

한 가지 특이한 점은 과거 조례를 제정하였던 일부 지자체들이 최근 조례를 전면 개정하거나 신규 조례를 다시 제정한 것이다. 강원도는 지자체 최초로 1998년 9월 9일 「남북강원도교류협력위원회조례」를, 동년 12월 31일 「강원도남북교류협력기금조례」를 제정하였는데, 2018년 5월 4일 이를 통합해 「강원도 남북교류협력 조례」를 새롭게 제정하였다. 충청남도는 2011년 11월 제정된 「충청남도 남북교류협력에 관한 조례」를 2018년 12월 31일 「충청남도 남북교류협력 및 통일교육 활성화에 관한 조례」로 전부 개정하였다. 경상남도는 「경상남도 남북교류협력 조례」를 2018년 11월 1일 전부 개정, 울산광역시도 「울산광역시 남북교류협력에 관한 조례」를 2018년 10월 11일 전부 개정하였다. 인천광역시는 2018년 11월 1일 「인천광역시 남북교류협력 조례」 전부개정안을 입법예고 중에 있어, 조만간 개정될 것으로 예상된다.⁸⁾

17개 광역자치단체들은 현재 남북교류협력 관련 조례를 모두 제정하고 있다. 하지만 조례 제정 여부만으로는 법·제도적 추진체계를 잘 갖추고 있다고 평가하기 어렵다. 그럼에도 지자체별로 조례 제정 시점에서 차이를 보이는 만큼, 제정 시기를 기준으로 각 지자체가 얼마나 오래 전부터 지자체 남북교류협력에 관심을 가졌는지 확인할 수 있다.

이에 지자체 남북교류협력 조례 내용을 분석하였다. 이는 조례 안에 어떠한 내용이 담겨있는지 파악하고, 각 지자체가 실제로 추진체계를 갖추기 위해 법·제도적 노력을 얼마나 기울였는지를 한눈에 분석할 수 있기 때문이다. 조례 안에는 재정지원 방법과 지자체 남북교류협력 사업 추진 및 심의를 위한 위원회 구성 방법, 지원 조직의 규모, 사업

8) 국가법령정보센터 법령정보, <<http://www.law.go.kr>> (검색일: 2019.1.29.).

추진의 방향성 등 다양한 내용이 담겨 있다. 조례 내용을 분석한 결과는 아래의 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 지자체 남북교류협력 조례 내용 분석

지자체명	재정지원 방법	위원회 구성	특이사항
서울특별시	기금 조성	설치·운영	2018.10.4. 타법개정 통해 담당부서 확대 추진
부산광역시	기금 조성	설치·운영	2018.8.1. 일부개정 통해 담당부서 변경
대구광역시	기금 조성	설치·운영	2014.12.22. 조례 전부개정 기금 관련 조항 신설
인천광역시	기금 조성	설치·운영	2018.10.8. 전부개정 통일교육 관련 내용 포함
광주광역시	기금 조성	협의회 설치	기금운용심의위원회 설립 기금 외 별도 재정 지원 가능
대전광역시	기금 조성	설치·운영	2015.12.18. 조례 전부개정 법인·단체에 사업 위탁 가능
울산광역시	기금 조성	설치·운영	2018.10.11. 조례 전부개정 기금 외 보조금 지원 가능
세종특별자치시	기금 조성	설치·운영	법인·단체에 사업 위탁 가능
경기도	기금 조성	설치·운영	매년 사용액 이상의 기금적립을 규정
강원도	기금 조성	설치·운영	기존 조례 폐지 후, 2018.5.4. 신규 조례 제정
충청북도	기금 조성	설치·운영	기존 조례 폐지 후 신규 제정 별도의 실무추진단 운영 가능
충청남도	기금 조성	설치·운영	통일교육 관련 내용 포함 별도의 실무위원회 운영 가능
전라북도	기금 조성	설치·운영	기금 외 보조금 지원 가능
전라남도	기금 조성	설치·운영	현물 지원 조항 포함 별도의 실무기획단 운영 가능
경상북도	기금 조성	설치·운영	기금 외 보조금 지원 가능 실무위원회 설치 가능

지자체명	재정지원 방법	위원회 구성	특이사항
경상남도	기금 조성	설치·운영	분야별 전문위원 위촉 가능 별도의 실무기획단 운영 가능
제주특별자치도	기금 조성	설치·운영	법인·단체에 사업 위탁 가능 기금 외 보조금 지원 가능

출처: 국가법령정보센터 법령정보, <<http://www.law.go.kr>> (검색일: 2018.12.31.).

지자체들은 기금 조성을 통하여 지자체 남북교류협력사업 재정을 지원할 수 있도록 규정하고 있었다. 과거 기금을 조성하지 않고 단순 재정지원 방식으로 사업을 진행했던 대구광역시와 대전광역시, 울산광역시 등도 조례 개정을 통해 기금 조성을 법·제도적으로 보장하고 있다. 또한 모든 지자체는 남북교류협력사업 추진 내용을 결정하기 위한 위원회를 설치·운영하고 있는데, 광주광역시만 협의회 형태로 운영하고 있었다.

지자체들은 조례 안에 기금 외 별도의 보조금 지원을 가능하게 하는 내용 및 위탁사업 추진을 위한 조항, 담당부서의 규모 등을 지정하는 내용, 사업 목적에 통일교육과 관련된 내용을 포함하고 있었다. 하지만 이러한 내용들은 각 지자체 조례 안에 공통적으로 담겨있는 내용이 아니기 때문에 비교·분석의 기준으로 설정하지는 않았다. 다만, 조례의 내용은 조직 구성 및 재정 안정성 측면에서 지자체 남북교류협력 추진체계 구축 현황을 파악하는 데 근거자료로 활용할 수 있다.

나. 조직 구성 측면

다음으로 각 지자체가 남북교류협력사업 추진을 위하여 얼마나 체계적으로 조직을 구성하고 있는지 살펴본다. 특정 업무를 수행함에 있어 관련 부서를 설치하고 이를 전담할 담당자를 배정하는 것은 지자체가 갖는 업무에 대한 추진 의지 및 관심 정도를 파악할 수 있는 중요한 척도이다. 현재 지자체의 조직도를 기초로 정리한 남북교류협

력 관련 조직은 다음의 <표 II-3>와 같다.⁹⁾

<표 II-3> 지자체 남북교류협력 담당부서 설치·운영 현황

지자체명	관련 부서	담당자 수
서울특별시	행정1부시장실 남북협력추진단	15명
부산광역시	일자리경제실 국제통상과	4명
대구광역시	자치행정과	1명
인천광역시	기획조정실 남북교류협력담당관	9명
광주광역시	자치행정과	2명
대전광역시	자치행정과	1명
울산광역시	자치행정과 및 창조경제과	2명
세종특별자치시	자치분권과	1명
경기도	평화기반조성과 및 농업정책과, 산림과	7명
강원도	평화지역발전본부 및 산림관리과 산림병해충방제, 에너지과 신재생에너지	19명
충청북도	자치행정국 자치행정과	2명
충청남도	자치행정국 자치행정과	2명
전라북도	국제협력과	2명
전라남도	자치분권과	2명
경상북도	미래전략기획단 및 동해안정책과	5명
경상남도	행정국 대민봉사과	2명
제주특별자치도	문화체육대외협력국 평화대외협력과	1명

출처: 각 지자체의 조직도 취합 후 재구성. (2018.12.31. 기준)

지자체 중 남북교류협력 전담 부서를 직접 설치하여 운영하는 곳은 서울특별시와 인천광역시, 경기도, 강원도 등 4개 지자체에 불과하였

9) 그동안 지자체의 남북교류협력 담당부서 역시 중앙정부의 대북정책 기조 및 지자체 단체장의 성향에 따라 설치 및 운영이 변화되었으며, 최근 남북관계 개선에 따라 17개 지자체들은 담당부서를 새로 설치하는 등 남북교류협력사업을 추진하고 있다. 제시된 표는 2018년 12월 31일 기준 각 지자체들이 설치·운영 중인 현황을 정리한 것이다.

고, 나머지 지자체들은 대체로 자치행정과에서 담당자를 지정하여 남북교류협력 관련 업무를 담당하고 있는 것으로 확인되었다. 또한 담당자 수를 파악해본 결과, 강원도가 19명으로 가장 많았고 서울특별시 15명, 인천광역시 9명, 경기도 7명, 경상북도 5명, 부산광역시 4명 순으로 조사되었다. 나머지 지자체들은 1~2명의 실무자급의 남북교류협력 담당자를 두고 있는 것으로 파악되었다.

조직 구성의 측면에서 지자체 남북교류협력 추진체계 현황을 파악해본 결과, 모든 지자체들은 남북교류협력 업무를 담당하는 담당자는 1명 이상 두고 있었으나, 전담 부서 설치 여부와 관련 업무를 전담하는 담당자 수와 직급에서 큰 차이를 보였다. 이는 향후 각 지자체가 남북교류협력사업을 추진하는 과정에서 사업 추진 의지 및 가능성 등에 직접적인 영향을 줄 수 있는 주요 요소가 될 수 있다.

다. 재정 안정성 측면

마지막으로 지자체들이 사업운영을 위한 충분한 재원을 확보하고 있는지에 따라 교류협력사업의 실제 추진 여부가 결정되는 만큼 추진체계에서 재정 안정성은 중요한 요소라 하겠다. 모든 지자체들은 남북교류협력 조례에서 재정확보 방안에 대한 규정을 포함하고 있다. 앞서 <표 II-2>에서 조례 내용을 살펴본 결과, 17개 지자체 모두 남북교류협력기금 조성을 통하여 사업 재정을 마련하고 있었다. 모든 지자체가 처음부터 남북교류협력기금을 조성했던 것은 아니지만, 단순 재정지원보다 자체 기금 조성·운용이 안정적인 사업 추진에 도움이 된다는 판단 하에 조례 개정을 통하여 기금을 조성하기로 했다. 대구광역시와 대전광역시, 울산광역시 등이 이에 해당하는 대표적인 지자체이다.

광주광역시 및 울산광역시, 전라북도, 경상북도, 제주도 등의 지자체는 기금 조성 외에도 보조금 지급을 통하여 남북교류협력사업 추진이 가능하도록 하거나, 경기도와 같이 매년 사용액 이상의 기금적립을

법적으로 규정하는 등 보다 안정적인 재원 마련 방법을 규정하기도 하였다. 최근 각 지자체가 남북관계 개선 상황에 따라, 선제적으로 재정 안정성을 높이기 위한 조례 개정 및 제정을 시도한 것이 특징이다. 이는 지자체 남북교류협력 추진체계에서 재정확보가 중요하다는 것을 보여주는 대목이다.

아래의 <표 II-4>는 지자체 남북교류협력의 재정 안정성을 평가할 수 있는 남북교류협력기금의 설치 및 운용 현황을 정리한 자료이다. 현재 17개의 광역단체는 모두 조례 제·개정을 통하여 남북교류협력기금 설치의 법적 근거를 마련해둔 상태이다.

<표 II-4> 지자체 남북교류협력기금 설치·운용 현황

(단위 : 백만 원)

지자체명	설치 기준일	존속기한	조성 규모	기금 현황 (2018년말 기준)
서울특별시	2004.7.20.	2022.12.31. (연장가능)	10,705	7,250
부산광역시	2007.7.11.	일몰조항 없음	1,944	942
대구광역시	2014.12.22.	2024.12.31. (연장가능)	643	643
인천광역시	2004.11.8.	2020.12.31.	2,647	2,617
광주광역시	2005.11.25.	2024.12.31. (연장가능)	1,602	1,302
대전광역시	2015.12.18.	2020.12.31.	3,083	3,083
울산광역시	2018.10.11.	2022.12.31.	500	500
세종특별자치시	2015.7.30.	2020.12.31. (연장가능)	1,000	1,000
경기도	2001.11.9.	일몰조항 없음	34,798	32,742
강원도	2018.5.4.	2020.12.31.	15,805	14,096
충청북도	2012.11.2.	2022.12.31.	1,547	1,547
충청남도	2011.11.10.	2022.12.31.	3,450	3,420

지자체명	설치 기준일	존속기한	조성 규모	기금 현황 (2018년말 기준)
전라북도	2007.12.28.	2022.12.31. (연장가능)	3,101	3,101
전라남도	2003.6.5.	2021.12.31.	2,511	2,511
경상북도	2008.1.10.	2021.12.31.	1,066	1
경상남도	2005.4.7.	2022.12.31. (연장가능)	0	0
제주특별자치도	2007.5.9.	일몰조항 없음	5,284	5,284

출처: 국가법령정보센터 법령정보, <<http://www.law.go.kr>> (검색일: 2018.12.31.); 각 지자체의 세
부사업별 지출현황 자료 종합.

2018년 말 기준으로 지자체별 남북교류협력기금의 조성 규모를 파악한 결과, 100억 원 이상 적립한 지자체는 경기도(34,798백만 원)와 강원도(15,805백만 원), 서울특별시(10,705백만 원) 등 3곳이었고, 50억 원 이상 100억 원 미만 적립한 지자체는 제주도(5,284백만 원) 1곳뿐인 것으로 집계되었다. 30억 원 이상 50억 원 미만으로 적립한 지자체는 충청남도(3,450백만 원)와 전라북도(3,101백만 원), 대전광역시(3,083백만 원) 등 3곳이었고, 부산광역시와 인천광역시, 광주광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 전라남도, 경상북도는 10억 원 이상 30억 원 미만의 남북교류협력기금을 적립한 것으로 조사되었다. 대구광역시와 울산광역시는 1억 원 미만의 기금을 적립하였고, 경상남도는 현재 기금적립이 이루어지지 않았다.

지자체별 남북교류협력기금은 조례에 의거하여 설치·운영되는데, 지자체별로 기금의 일몰기한을 두어 존속기한을 제한하고 있는 경우가 많았다. 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조(기금의 존속기한)에 따르면, 각 지자체는 기금을 신설하여 운용하려는 경우, 기금의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 한다. 기금의 존속기한을 설정하는 것은 기금의 설치목적 달성을 위한 최소한의 기간을 설정하여

해당 기금이 실제 목적 사업에 활용되도록 하기 위함이다. 그러나 남북 교류협력기금은 사업 특성상 사업의 추진 시기 등을 지자체가 자체적으로 확정하기 어렵기 때문에 오히려 기금의 안정성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 현재 부산광역시와 경기도, 제주도 등 3곳의 지자체만이 기금의 존속기한을 별도로 설정하지 않고 있으며, 다른 14개 지자체는 모두 기금의 존속기한을 조례를 통하여 규정하고 있다.

지금까지 남북교류협력 관련 조례 제정 여부 및 제정 시기, 조례의 내용, 전담 부서 설치 여부 및 규모, 기금 존속 기한, 기금 조성 규모 및 현황 등을 종합적으로 살펴보았다. 이는 각 지자체가 남북교류협력 추진을 위한 제도적이고 행정적인 준비를 얼마나 잘하고 있는지를 평가할 수 있는 판단 근거로 활용이 가능하다. 이러한 추진체계를 종합해보면, 서울과 인천, 경기, 강원, 제주 등의 지자체가 다른 지자체들에 비해 남북교류협력을 위한 추진체계를 비교적 잘 갖추고 있다고 볼 수 있다.

2. 지자체 남북교류협력사업 추진 경과와 주요 실적

본 절에서는 그동안 지자체가 실제 수행했던 남북교류협력사업의 추진 경과를 간략하게 살펴보고, 주요 성과 및 그 한계를 파악한다. 지자체의 교류협력사업은 시간의 흐름에 따라 사업의 성격이 변화했다. 본 연구를 위해 기존 선행연구를 토대로 정리하면 다음과 같다.

지자체 남북교류협력의 시기 구분에 대해 이종무(2009)는 남북협력사업 모색기(1999~2001년), 인도적 지원사업 추진기(2002~2005년), 개발지원사업 전환기(2006~2009년) 등 3단계로 구분하였고,¹⁰⁾

10) 이종무, “지자체 남북교류협력사업의 평가와 발전방안,” 『지방자치단체 남북협력사업 10년 성과와 향후 발전 방향』 (경기도·제주특별자치도 공동 주최 지방자치단체 남북교류협력사업세미나 자료집, 2009.3.26.) 참조.

양현모 등(2007)은 발아기(2000~2001년), 조정기(2001~2003년), 성장기(2003~2007년) 등 3단계로 구분하였다.¹¹⁾ 양현모·강동완(2009)은 모색기(1999~2000년), 침체기(2001~2002년), 확대기(2003~2004년), 전환기(2005~2009년) 등 4단계로 구분하였다.¹²⁾ 이들 연구는 교류협력이 활발했던 2010년 이전의 연구들이었다. 최근 연구들로 나용우(2017)는 남북교류협력사업 모색기(1998~2001년), 인도지원사업 추진기(2002~2005년), 개발지원사업 전환기(2005~2010년), 교류협력 전면중단기(2010~2017년), 남북교류협력 2.0(2018년 이후) 등 5단계로 구분하였고,¹³⁾ 안용준 등(2018)과 박은주·문경록(2018)은 태동기(1999~2001년), 인도적 지원추진기(2002~2005년), 개발지원 전환 모색기(2006~2009년), 쇠퇴기(2010~2016년), 교류협력 재추진기(2017년 이후) 등 5단계로 구분하였다.¹⁴⁾ 이들 연구를 살펴본 결과, 많은 연구자들이 대체로 2003년을 기점으로 지자체 남북교류협력이 확대되었으며, 2005~2006년을 전후해 인도적 지원에서 개발지원(협력)사업으로 전환되었다고 분석하고 있다.

남북교류협력은 초기부터 인도적 지원사업 중심으로 진행되었지만, 북한의 만성적인 식량부족과 보건의료의 낙후성 문제가 해결되지 않았고, 2005년부터 인도적 지원에 대한 실효성 문제가 본격적으로 대

11) 양현모 외, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2007) 참조.

12) 양현모·강동완, “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제18권 1호 (2009) 참조.

13) 나용우, 『북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델 모색: 경기도의 역할과 전략을 중심으로』 (수원: 경기도의회, 2017), pp. 107~112.

14) 안용준·남성욱·박은주, 『세종시 남북교류협력 추진방향과 정책의제 발굴』 (대전: 대전세종연구원, 2018) 참조; 박은주·문경록, “지자체 중심의 남북교류협력 거버넌스 구축 방안,” 『북한학보』, 제43집 1호 (2018) 참조.

두되었다.¹⁵⁾ 북한 역시 2004년 9월 인도적 지원사업을 개발지원으로 전환해줄 것을 국제기구에 요청했으며, 유엔의 합동호소절차(Consolidated Appeals Process: CAP)를 받지 않겠다고 선언했다.¹⁶⁾ 이어 2005년 8월에는 평양 주재 유엔 기구와 국제 NGO 사무소 대표들에게 인도적 지원사업을 연말까지 종료해줄 것과 평양사무소의 폐쇄 및 파견 직원 철수를 요청하였다. 수여국이었던 북한이 인도적 지원이 아닌 개발지원으로의 전환을 직접적으로 요구하기 시작한 것이다.

이러한 북한의 변화 요구는 한국 사회 내부에서 개발지원 전환에 대한 논의를 촉발시켰다. 대표적으로 2005년 ‘우리민족서로돕기운동’이 개발지원으로의 전환 문제를 공론화하였다. 이는 남북관계 개선의 모멘텀을 유지하고 화해협력을 증진시키기 위하여 북한의 요구를 적극적으로 수용한 배경에서 기인한 것으로 판단된다.

본 절에서는 이러한 변화 양상을 고려하여 지자체 남북교류협력 시기를 △ 인도적 지원 중심으로 추진되었던 남북교류협력 초기를 ‘인도적 지원 중심 사업추진기(1999~2005년)’로, △ 북한의 요구를 바탕으로 현지에서 다양한 개발협력사업을 추진하였던 ‘개발협력사업 전환기(2006년 이후)’로 구분해 추진 경과를 살펴보도록 한다.

15) 인도적 지원사업은 긴급 상황과 재난에 대한 구호활동을 중심으로 하기 때문에 어느 정도 성과가 나오면 개발지원으로 전환되는 것이 일반적이다. 개발지원이란 흔히 물고기를 잡는 방법을 가르쳐 준다는 의미로, 북한의 경제발전과 사회복지 개선 등의 효과가 수반될 수 있도록 장기간(2년 이상) 동안 진행되는 프로젝트를 의미한다. 강동완, “남북한 통합 대비 북한개발지원 추진방안: 개발협력 관점에서의 식량지원을 중심으로,” 『통일과 평화』, 제3집 1호 (2011), pp. 254~258.

16) 유엔의 인도적 지원은 합동호소절차(CAP)를 통해 진행되며, 북한은 1995년부터 이 절차에 의해 유엔으로부터 지원을 받아왔다. 합동호소절차는 보통 1년 주기로 진행되고, 1단계 공동인도주의행동계획(Common Humanitarian Action Plan: CHAP) 수립 및 2단계 기금 호소(Appeal for Funds), 3단계 실행, 공동 모니터링, 평가, 공동인도주의행동계획 수정, 결과 보고 등에 이르는 일련의 과정으로 진행된다. 이종무, “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원 기구·대북지원 담론,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 2월호 (2012), pp. 46~47.

가. '인도적 지원 중심 사업추진기'의 지자체 남북교류협력

지자체 남북교류협력 초기인 1999~2005년까지는 인도적 지원을 중심으로 사업이 진행되었다. 지자체 남북교류협력의 효시를 언제부터 볼 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 제주도가 1998년 말 감귤 100톤을 대한적십자사에 기탁한 시점을 지자체 남북교류협력의 효시로 삼기도 하지만, 이때 기탁된 감귤은 1999년 1월 22일 인천항에서 출발하였고, 제주도가 매년 4,000톤 내외의 규모로 본격적이고 지속적으로 사업을 진행한 것은 1999년 11월 27일 '북한 감귤보내기 제주도민운동본부'가 출범한 이후였다. 이에 본 연구에서는 1999년 1월을 지자체 남북교류협력의 시작으로 본다.

당시 제주도는 과잉 생산된 감귤을 북한에 지원하면 북한의 식량난 해소에도 일정 부분 기여할 수 있고, 국내 감귤가격도 안정시킬 수 있다고 판단하여 감귤보내기 사업을 실시하였다. 이렇게 잉여 농산물 지원을 통해 남북교류협력을 추진한 것은 지자체의 보편적인 사업 추진 방식이 아니라 제주도만의 고유한 특징이었다. 제주도의 감귤보내기 운동은 제주도민과 북한주민의 호혜적 이익을 추구할 수 있는 사업이었기 때문에 지속적으로 추진될 수 있었던 것이다.¹⁷⁾

한편 강원도는 제주도와는 다른 이유에서 초기부터 남북교류협력에 적극적으로 참여했다. 강원도는 북한과 휴전선을 맞대고 있는 접경지역이라는 지정학적 특성과 남북 강원도로 나뉜 세계 유일의 분단도라는 특성을 갖고 있어 교류협력에 적극적으로 나서야 할 필요가 있었다. 실제 강원도는 접경지역이라는 특성에서 군사·안보적인 제한으로 지역발전을 이루기에 많은 어려움을 겪고 있었다. 이러한 이유에서

17) 국내 가격 안정과 북한주민에게 도움을 주는 일석이조의 효과를 얻기 위해 국내의 과잉 생산 물자를 지원한 예로는 감귤, 계란, 분유, 미역 등이 있었다. 이종무, "지자체 남북교류협력사업의 평가와 발전방안," pp. 64~72.

강원도는 지자체로서는 가장 먼저 남북교류협력 조례와 추진체계를 마련하였다.

강원도는 1998년 9월 9일 「남북강원도교류협력위원회조례」를 제정하고 같은 해 12월 31일에는 「강원도남북교류협력기금조례」를 제정하였다. 또 강원도는 지자체 중 처음으로 1998년 9월 기획관리실 내에 ‘남북교류지원담당’을 신설하고, 남북교류협력이 본격적으로 추진되자 2001년 3월 ‘남북협력담당관실’로 확대 개편하였다. 이밖에도 강원도는 남북교류협력에 대한 민간참여를 제도적으로 마련하기 위하여 범도민적 의견 수렴 및 종합기구로 ‘남북강원도교류협력위원회’를 1999년 11월 발족하고, 2000년 5월에는 남북교류협력 창구로 활용하기 위하여 반관반민 단체인 ‘남북강원도협력협회’를 설립하기도 하였다.

강원도는 남북교류협력을 위한 제도적 기반을 만든 이후, 2000년 6.15 남북공동선언을 계기로 열린 남북교류 활성화 시기에 발맞춰 교류협력을 본격 추진하였다. 그 결과 2000년 12월 김진선 강원도지사가 육로로 원산 및 평양을 방문하여 북한 민족경제협력연합회와 씨감자 원종장 건설, 솔잎흑파리 공동방제, 연어자원 보호 증식과 관련한 합의서 등을 체결할 수 있었다. 강원도는 ‘인도적 지원 중심 사업추진기’에도 타 지자체와는 달리 북한주민들에게 직접적으로 도움이 될 수 있는 개발지원적 성격의 사업을 선도하였다.

‘인도적 지원 중심 사업추진기’에는 거의 모든 지자체가 북한 지자체와의 자매결연 방식으로 남북교류협력을 추진하고자 했다. 보통 지자체가 국제교류를 하는 경우 지방도시 간 자매결연을 주로 활용했기 때문에, 이를 남북교류협력에도 적용하려 했던 것이다. 그러나 철저한 중앙통제를 유지하고 있는 북한에서 우리의 지방정부격인 시(도)인민위원회는 자율권을 부여받지 못했기 때문에, 자매결연을 통한 교류협력은 진전될 수 없었다. 또한 남북 간 경제적 격차와 체제·이념의 이질성은 지자체 간 교류협력의 추진동력을 저하시키는 원인이 되었다.¹⁸⁾

6.15 남북공동선언 이후 남북 화해 및 협력에 대한 국민적 관심이 높아지고, 다양한 민간단체들이 북한과의 사회문화 분야의 교류협력을 추진하면서 지자체들도 자연스럽게 사회문화교류에 관심을 갖기 시작하였다. 이 시기 강원도와 제주도를 제외한 다른 지자체들은 사회문화 교류협력 추진에 적극적이었다. 지자체가 주최하는 행사에 북한 대표단이 참가하는 것만으로도 큰 홍보효과를 누릴 수 있기 때문에 지자체들은 북한 대표단을 참가시키기 위하여 적극적으로 다양한 채널을 통해 대북접촉을 시도하였다. 전국체전, 세계문화엑스포, 국제꽃박람회, 국제마라톤 등의 다양한 행사들을 추진했지만, 2000년 제81회 전국체전의 성화를 금강산에서 재화한 것 외에는 단 한 건도 성사되지 못했다.¹⁹⁾

이렇듯 사회문화 교류협력이 성과를 내지 못했던 것은 국내적 환경요인이 아닌 북한의 대내 변수에서 기인한다. 북한은 중앙집권적이고 폐쇄적인 사회이기 때문에 한국과 전면적인 사회문화교류를 진행하는 것이 체제유지 차원에서 큰 부담이었다. 이에 인도적 지원사업이나 경제협력에 비하여 사회문화교류에 대해서는 소극적인 태도를 취했던 것이다. 또 북한은 정치적 성격이 짙은 사업이나 경제적 대가를 받을 수 있는 사업을 우선시하는 경향이 있어, 실익이 크지 않은 이벤트성 사회문화 교류사업은 성사되기 어려운 환경이었다. 이러한 경험을 통해 지자체들은 2002년부터 북한 당국이 필요로 하는 인도적 지원사업을 보다 적극적으로 추진하였다. 지자체 교류협력 초기 강원도와 제주도가 추진한 인도적 지원 사업이 성과를 낸 것도 이러한 방향전환에 일조하였다. 또한 2002년 지방선거로 새로이 출범한 광역단체장들이

18) 이종무, “지자체 남북교류협력사업의 평가와 발전방안,” p. 65.

19) 최대석·이종무·박희진, 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』(2009년 통일부 연구용역 보고서, 2009), p. 53.

남북교류협력에 적극 나서기 시작한 것도 우호적인 환경이 되었다.

이 시기 지자체의 남북교류협력은 농업 분야가 주를 이루었다. 경기도가 2002년 경운기 200대를 지원한 것을 시작으로 2004년에는 경운기 100대와 콤파인 20대를 지원하였고, 2005년에는 북한 농업과학원과 벼농사 시범사업을 추진하였다. 강원도는 2000년 못자리용 비닐을 지원한 것을 시작으로 2001년부터 2005년까지 연어치어 공동방류를 실시하고 금강산 산림 병충해 방제 약품을 지원하였다. 한편, 전라남도는 2003년 평안남도 대동군에 농기계수리공장 건설을 지원하고, 2005년에는 못자리용 비닐 및 온실 자재 등을 지원하였다. 전라북도는 2004년 황해남도 신천군 백석리에 농기계 지원과 함께 농기계수리공장 건설을 지원하였다. 이 시기 주목할 점은 광역지자체뿐 아니라 일부 기초지자체에서도 인도적 지원을 중심으로 교류협력사업을 추진했다는 것이다.²⁰⁾

지자체들은 인도적 지원사업을 중심으로 교류협력에 뛰어들었으나, 제도적 제약으로 인하여 여전히 독자적인 사업을 추진할 수 없었다. 중앙정부(통일부)가 '대북지원사업자'를 법인 및 단체를 포함하는 한국주민으로 한정하면서 지자체는 교류협력의 주체로 인정받을 수 없었기 때문이다. 결국 지자체들은 북한과 소통채널을 유지해온 대북지원단체들과 협력을 통해 교류협력을 추진할 수밖에 없었다. 처음에는 기존 민간단체의 교류협력사업에 자금을 후원하는 형태로 진행하였으나, 점차 공동 협력사업으로 발전시켜 나갔다. 이후 지자체는 민간단체와 함께 쌓은 북한과의 신뢰를 바탕으로 지자체 재원만으로 추진하는

20) 제천시는 2004년부터 북고성군 삼일포에 과수원 조성사업을 지원하였고, 익산시는 2004년 평안북도 용천역 폭발사고 발생 당시 긴급 구호사업을 진행하고 용천육아원 및 소학교 복구 사업을 지원하였다. 이후 진행된 용천육아원 어린이에 대한 급식지원은 익산시의 공식적인 지원사업이 아니었으며, 익산시 공무원 및 시민들의 후원금으로 전개되어 사실상 익산시민들이 추진한 인도적 지원으로 볼 수 있다.

사업을 기획하였다.

강원도를 제외한 대부분의 지자체들은 제도나 추진체계를 제대로 갖추지 않은 채 교류협력을 추진하다가 지역적 여건에 맞게 조례를 제정하고, 남북교류협력기금을 마련하고, 전담 부서를 설치하는 등 추진체계를 점차 갖추기 시작했다.²¹⁾

현재 남북교류협력 조례는 17개 광역자치단체가 모두 제정하고 있으나, 당시 '인도적 지원 중심 사업추진기'에는 강원도(1998년), 경기도(2001년), 전라남도(2003년), 서울특별시(2004년), 인천광역시(2004년), 경상남도(2005년), 대구광역시(2005년), 광주광역시(2005년) 등 8개 지자체만이 조례를 제정하였다.

2004년부터 남북교류협력은 전환기를 맞이하게 되었다. 북한이 2004년 9월 국제기구들에게 인도적 지원사업을 개발지원으로 전환해 줄 것을 요청하고, 2005년 말까지 모든 인도적 지원사업을 종료하고 평양사무소를 폐쇄할 것을 요청하였기 때문이다. 이러한 북한의 일방적인 주장은 대북 인도적 지원에 관한 국제사회의 여론을 악화시켰다. 북한의 의도와 달리 개발지원사업으로 전환하기 위해서는 북한이 그에 적합한 제도와 정책을 갖추어야 한다는 비판적인 의견이 대두되기도 하였다. 하지만 한국 내에서는 긴급구호 차원의 인도적 지원사업은 '원조 피로'와 '지속가능성의 부재'로 인하여 지속적인 사업 추진이 어렵다는 인식이 확산되기 시작하면서 개발지원사업으로의 전환 문제가 본격적으로 논의되기 시작하였다.

21) 경기도와 강원도를 제외한 다른 지자체들은 전담 부서 설치가 거의 이루어지지 않았다. 경기도와 강원도는 남북교류협력에 대한 높은 관심이 반영되어 담당관실 형태로 전담 부서를 운영하였지만, 타 지자체들은 남북교류협력 관련 업무를 담당하는 담당자를 1~2명 수준으로 배치하여 운영했다.

나. ‘개발협력사업 전환기’의 지자체 남북교류협력

인도적 지원사업을 중심으로 진행되던 지자체 남북교류협력은 경험의 축적과 북한의 요구로 인하여 사업의 성격이 크게 변화되었다. 특히 2006년을 기점으로 북한 현지에서 다양한 유형의 개발협력사업이 추진되었기 때문에 ‘개발협력사업 전환기(2006년 이후)’로 명명할 수 있다.

2006년은 지자체 남북교류협력이 실로 한 단계 도약한 해였다. 지자체들은 이제 단순한 물자지원보다는 개발협력 성격의 사업에 더 많은 관심을 가졌다. 개발지원사업은 기획 및 집행과정에서 북한과 더 많은 협의를 진행해야 하고, 현장에 자주 방문해서 지원사업의 수혜자인 북한주민들과 직접 접촉할 수 있었기 때문이다. 또한 지방정부 간 자매결연을 통한 교류협력이 쉽지 않은 상황에서 개발지원은 지자체들이 북한 지방 또는 농촌지역에 직접 접근할 수 있는 기회를 제공했기 때문에 충분히 매력적이었다. 이에 지자체들은 개발지원사업으로 전환하는 과정에서 시범형 개발지원사업을 적극 추진하였고, 그 결과 지자체가 교류협력의 주요 행위자로 급부상하게 되었다.

지자체가 남북교류협력에서 중요한 역할을 할 수 있었던 이유는 남북관계에서 지자체가 갖는 특성 때문이다. 북핵 문제가 해결되지 않은 상황에서 중앙정부가 식량 및 비료 지원을 넘어선 개발지원을 직접 추진하기는 어려우며, 민간단체는 개발지원을 할 수 있을 정도의 자원 동원능력이 없었다. 하지만 지자체는 개발지원을 추진할 수 있는 충분한 자원 동원능력과 기술력을 보유하고 있었고, 정치·군사적 문제에 크게 영향을 받지 않고 유연하게 대응할 수 있었기 때문에 지자체의 역할이 점차 커질 수밖에 없었던 것이다. 또한 북한 입장에서도 한국의 지자체는 규모 있는 사업을 진행할 수 있는 좋은 파트너로 인식되어 핵심 행위자로 자리매김할 수 있었다.

‘개발협력사업 전환기’에 지자체들은 체계적인 교류협력을 전개하기 위해 추진체계를 정비하였다. 과거 조례를 제정하지 못했던 지자체들은 이 시기 조례를 제정하였다. 울산광역시(2006년), 부산광역시(2007년), 제주도(2007년), 전라북도(2007년), 경상북도(2008년), 충청북도(2008년), 대전광역시(2008년), 충청남도(2011년), 세종특별자치시(2015년) 순으로 조례가 제정되었다. 특이한 점은 지자체 남북 교류협력의 물꼬를 튼 제주도에서 2007년에야 비로소 조례가 제정되었다는 것이다. 이는 제주도의 교류협력이 민간단체를 중심으로 추진되었기 때문인 것으로 분석된다.

이 시기 지자체의 개발지원사업은 농업, 축산, 보건의료 등 다양한 분야에서 진행되었다. 특히 농촌개발사업이 가장 모범적인 개발지원사업이었다.²²⁾ 경기도는 2006~2007년 북한 농촌현대화사업을 본격적으로 추진하였다. 경기도 대표단은 2005년 4월 13일에 개성을 방문하여 합작 벼농사 시범농장을 평양 외곽에 조성할 것을 제안하였고, 북한 민족화해협의회와 ‘벼농사 시범농장(당곡리 협동농장)’을 남북공동으로 경영하는 데 합의하였다.²³⁾ 경기도가 추진한 농촌근대화사업은 농약, 손수레, 경운기, 콤팩트 등의 농기자재 지원사업과 모내기 등 벼농사를 함께 추진한 농업협력사업, 육묘장 설치 및 농기계수리공장 건설, 도로포장 등의 농업기반조성사업은 물론 주거환경 개선사업까지를 포함하였다.²⁴⁾

경상남도 역시 경기도와 유사한 방식으로 농업협력사업을 추진하였

22) 농촌개발사업은 일반적으로 농촌 환경개선사업과 농민 소득증대사업으로 구성된다. 전승훈 외, 『아프리카 빈곤 대책으로서의 농촌 개발: 한국 농촌개발 경험 전수를 중심으로』 (서울: 대외경제정책연구원, 2007), p. 60.

23) 『서울신문』, 2005.4.14.

24) 김영윤, “지방자치단체의 대북 농업협력 현황과 과제,” 『KREI 북한농업동향』, 제10권 2호 (2008), p. 7.

다. 기본적으로 협동농장을 중심으로 농업협력사업을 추진하면서, 선진농업기술을 북한에 전수하여 농업 생산성을 향상시키는 것이 주된 목적이었다. 경상남도는 '경남통일농업협력회(경통협)'에 위탁하여 2006년 4월 장교리 협동농장에 벼육모농장을 준공하여 200ha의 공동벼농사를 짓고, 24동에 달하는 남새온실을 건립해 사계절 채소를 생산할 수 있도록 하였다. 또한 250대의 이앙기와 경운기, 트랙터 등의 농기계를 지원하였다.

충청남도는 2006년 인삼을 생산·가공하는 합영회사를 설립하기로 하고, 금산지역 인삼재배 농가와 인삼가공업자들이 설립한 통일고려인삼영농조합법인을 통하여 북한 광명성총회사와 계약을 체결하였다. 2007년 6월 합영회사의 이름을 통일고려인삼으로 확정하고, 개성-평양 고속도로 평양 나들목 인근에 준공하였다. 이 사업은 충청남도가 추진하면서도 민간사업자의 협력이 뒷받침된 사업이라는 점에서 의미를 갖는다.²⁵⁾

지자체들이 북한의 농촌에서 개발지원사업을 추진한 것은 매우 획기적인 일이었다. 북한은 지자체들이 제안한 농촌 현대화사업에 적극적으로 참여하였고, 북한주민들에게 실질적으로 도움을 주고 다른 지역에 모범이 될 수 있는 현대화된 농촌을 건설하기 위하여 지자체와 함께 노력하였다. 지자체의 인도적 지원이 개발지원으로 전환되면서, 사업내용도 단순 물자지원에서 프로젝트 단위의 사업으로 발전하게 되었다. 이 시기 지자체는 농촌개발사업뿐 아니라 보건의료지원사업도 진행하였는데, 진료소 신축과 같은 본격적인 개발지원보다는 기금 지원에 집중하는 모습을 보였다.

이렇듯 '개발협력사업 전환기'의 시작은 비교적 성공적이었지만, 얼마 가지 않아 위기에 봉착하게 되었다. 이명박 정부가 출범한 2008년

25) 김영윤, "지방자치단체의 대북 농업협력 현황과 과제," p. 12.

북한이 지자체의 농촌 개발지원사업의 중단을 요구한 것이다. 북한 당국이 사업 중단을 요구하는 이유조차 공식적으로 밝히지 않아, 지자체 개발지원사업은 답보상태를 거듭하게 되었다. 게다가 남북관계가 급격히 경색되면서, 중앙정부 차원의 식량지원을 전면 중단시켰다. 이 시기 대북식량지원은 신의주 수해지원 명목으로 쌀 5천 톤을 제공한 것이 전부였다. 이명박 정부 시기 중앙정부 차원에서 추진된 인도적 지원은 2010년 신종플루 치료제 지원(112억 원)과 신의주 수해지원(72억 원)에 불과했다.

2009년 4월 북한이 장거리 로켓을 발사하고 5월 2차 핵실험을 단행하면서 남북관계는 더욱 경색되었고, 지자체를 비롯한 민간 차원의 교류협력이 크게 위축되는 결과를 낳았다. 2010년 천안함 폭침 사건이 발생한 이후 우리 정부는 5.24조치를 단행, 지자체 및 민간 차원의 교류협력을 중단하였다. 그러나 2011년부터 교류협력사업 재개 요구가 나오면서, 정부는 2011년 5월부터 영·유아 지원을 위한 일부 물자 지원과 모니터링을 위한 북한 방문을 승인하였고, 7월 말부터 식량으로 분류될 수 있는 밀가루 지원도 승인하였다. 하지만 대상은 여전히 영·유아로 한정하였다. 지자체 예산이 투입되는 지원사업과 일반 주민들을 대상으로 하는 쌀, 밀가루, 옥수수 등의 식량과 콩, 식용유, 설탕 등의 아동급식용 원자재, 농업개발 물자, 산림녹화 관련 물자, 보건의료 기자재 등의 지원은 불허하였다.

이마저도 2012년 4월 13일 북한이 장거리 로켓을 발사하면서, 일부 유지되고 있던 민간 차원의 인도적 지원조차 전면 중단하였다. 개발지원 및 인도적 지원 등 남북교류협력 자체가 전면 중단된 것이다. 이 시기 추진된 유일한 사업이 말라리아 남북 공동방역사업이었다. 이 사업은 ‘우리민족서로돕기운동’과 경기도, 인천시가 공동으로 추진하였으며, 5.24조치 이후 지자체 기금이 투입된 유일한 사업이다. 이는 북한주민에 대한 순수한 지원을 위한 사업이라기보다는 접경지역인

경기도와 인천시의 주민을 전염성 질환으로부터 보호하기 위한 목적이 강한 사업이었다.

개발협력사업으로의 전환이 시작된 ‘개발협력사업 전환기’는 5.24 조치로 인하여 굴곡이 생겼지만, 남북교류협력이 인도적 지원사업으로 퇴행하였다고 평가절하하는 것은 적절치 않다. 5.24조치 상황에서 가능한 남북교류협력을 추진하기 위하여 지자체들이 긴급구호나 일회성 인도적 지원 위주의 사업을 추진한 것은 사실이지만, 이는 오히려 각 지자체가 북한과의 네트워크를 유지하기 위해 불가피한 선택이었다. 전반적으로 개발협력사업 전환기 지자체들은 교류협력 분야를 농업축산, 보건의료, 영유아 등 취약계층, 산림녹화 분야의 개발지원 사업들로 다양화하고 전문화하기 위하여 노력하였다.

다. 지자체 남북교류협력사업의 주요 실적 및 한계

1999년 이후의 지자체 남북교류협력 추진 경과를 살펴보면서 향후 지자체의 교류협력의 방향성을 확인할 수 있었다. 즉 남북 간 교류협력은 단순한 공여자와 수혜자라는 일방향적 관계보다는 남북한주민들의 상호이익 증진이 될 수 있는 방향으로 추진되어야 한다는 것이다. 이러한 차원에서 대표적인 사례들을 살펴보도록 한다.

첫 번째 사례는 경기도와 인천광역시, 강원도가 참여해 북한과 공동으로 진행했던 말라리아 공동방역사업이다. 이 사업은 남북관계가 경색되어 사실상 남북교류협력이 전면 중단된 최악의 상황 속에서 진행된 사업이라는 점에서도 의의가 크다. 경기도 및 인천광역시, 강원도는 접경지역이기 때문에 남북한이 재난 및 전염병에 공동으로 협력하고 대응할 필요가 있었다. 말라리아는 원충을 가진 학질모기에 물려 감염되는 법정 전염병으로 한국에서는 1970년대 말 퇴치되었으나, 북한에서 말라리아 발생이 증가한 후 1993년 파주지역에서 다시 발생하기 시작한 전염병이다. 말라리아는 남북이 공동방역을 추진해야만 예방

할 수 있는 질병인 것이다. 이에 경기도를 중심으로 인천광역시와 강원도는 2008년 북한과 말라리아 공동방역사업 추진에 합의하였고, 이후 2011년까지 매년 6월부터 9월까지 집중방역기간을 설정하여 공동방역을 진행하였다. 이를 위해 지자체들은 방역차량 및 살충제 등 방역물품을 북한에 지원하고 환자 발생 현황과 매개모기 밀도조사 등에 대한 정보를 상호 교환하기로 합의하였다. 말라리아 공동방역사업의 성과로 2007년 2,192명이던 말라리아 환자는 2008년 1,023명으로 줄어 53.3%의 높은 감소율을 보였다(〈표 II-5〉 참조). 말라리아 공동방역사업은 남북한 간의 협력뿐 아니라 우리 지자체들 간 협업을 통해 성공적으로 사업을 진행했다는 점에서도 의의가 있다.

〈표 II-5〉 말라리아 국내 환자 발생 현황

(단위: 명)

구분	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
총계	2,192	1,023	1,139	1,712	762	489	385	558	628	602	436
민간인	1,283	566	639	996	323	330	227	402	361	307	280
군인	909	457	680	725	439	159	158	156	267	295	156

출처: 질병관리본부.

두 번째 사례는 남북관계의 경색국면에서도 유지되었던 제주도 감귤보내기 운동 사업이다. 제주도 감귤보내기사업은 2002년 서해교전과 2004년 북핵 실험 등으로 인하여 남북관계가 경색되는 상황 속에서도 중단되지 않고 지속되었다. 특히 2006년 북한이 핵실험을 강행한 직후에도 제주도가 2007년 1월 감귤 1천 톤과 당근 4천 톤을 북송한 것은 기록적인 사건이다. 제주도 감귤보내기 운동은 인도적 지원의 성격이 강했지만, 생산량 급증으로 인한 감귤가격 하락을 안정시키기 위한 주민의 경제적 이익이 고려된 사업이었다. 이 사업은 지자체가 추진한 대북 무상지원의 최초 사례이자, 사업에 참여한 항만 하역업체

및 향운노조 등이 인도적 지원사업의 취지를 훼손하지 않기 위하여 비용을 받지 않고 작업에 참여했던 독특한 사례였다.

세 번째 사례는 남북한 간 새로운 농업교류협력 방식을 제시한 경상남도의 통일딸기사업이다. 경상남도는 2006년 수해로 인하여 딸기모종이 부족해지자, 같은 해 10월 북한에서 생산된 딸기모종 1만 주를 한국으로 들여왔다. 경상남도 경남통일농업협력회가 2005년 5월 한국의 딸기 품종인 '설향'의 원종(모주) 3,500주를 평양시 강남군 장교리로 가져가 벼육묘공장 6백 평에서 국제공인상토를 이용하여 모종으로 5만 주를 키운 것 중 1만 주를 경상남도로 다시 가져온 것이다. 북한에서 딸기모종을 재배하여 국내로 반입함으로써 국내 인건비 상승으로 인한 생산단가를 낮추는 데 효과적이었다. 그동안 국내 딸기 농가들은 비싼 국내산 딸기모종을 대체하기 위하여 저렴한 중국산 모종을 수입해 왔는데, 북한에서 딸기모종을 육묘하여 반입함으로써 수입대체 효과도 누릴 수 있게 되었다. 북한은 경상남도에 비하여 서늘하고 일교차가 커서 딸기모종 생산에 유리한 환경을 가지고 있었다는 점도 고려되었다. 이렇듯 사업은 남북협력이라는 상징성 외에도 실질적인 이익을 확대할 수 있었다. 북한주민들에게 소득증대 기회 및 한국의 선진 농업기술을 전수받을 수 있는 기회를 제공할 수 있었으며, 우리에게도 가격 경쟁력을 높일 수 있는 효과가 있었다. 이렇듯 통일딸기사업은 하나의 남북 상생협력모델을 제시해주었다.

지자체의 교류협력은 앞서 제시된 성공적 사례들도 있었지만, 소기의 목표를 달성하지 못한 사업들도 적지 않았다. <표 II-6>은 소규모의 단기적 혹은 일회성 사업으로서 지속적으로 진행되지 못한 사례 몇 가지를 보여주고 있다. 기본적으로 소규모, 단기적, 이벤트성 사업은 교류협력이 이루어졌다고 해도, 새로운 사업으로 연계되거나 확장되기 어려웠다.

<표 II-6> 지자체의 이벤트성 남북교류협력사업 사례

지자체	사업내용
서울특별시	- 북한 아동대상 제과원료 지원사업 (2005.2.)
	- 남북 전통공예 교류전 (2005.7.)
	- 금강산 윤이상 음악제 개최 (2006.4.)
	- 평양 조선중앙연구소 의료장비 지원 (2006.5.)
	- 평양 고구려 안학궁 터 공동 발굴 (2006.4.~12.)
	- 경평축구대회
부산광역시	- 겨레사랑 평양 항생제 공장건립 및 원료지원사업 (2006.1.~12.)
	- 부산국제영화제 참가 요청 (2005.10.)
인천광역시	- 아시아육상선수권대회 참가 (2005.9.)
	- 동아시아 4개국 친선축구대회 참가 추진 (2006.5.)
울산광역시	- 전국체전 북한지역대표단 참가 추진 (2005.10.)

출처: 김정수·우명수, “지방자치단체의 남북한 교류협력 사례분석 및 대구시의 추진 방향: 구성주의 관점을 중심으로,” 『대한정치학회보』, 제18집 2호 (2010), p. 251.

지자체가 교류협력을 본격적으로 추진하면서 북한과의 협력이 한 단계 심화되었지만, 그럼에도 불구하고 지자체들이 실적을 쌓기 위하여 무리하게 사업을 추진하거나, 지자체 간 불필요한 경쟁으로 비효율적으로 과잉 혹은 중복 투자되는 현상이 나타나기도 하였다. 기존 지자체 남북교류협력사업이 보였던 한계들은 다음과 같다.

첫째, 북한의 소극적인 태도에 비해 지자체의 과도한 의욕 표출 문제이다. 강원도와 경기도 등 일부 지자체가 적극적으로 사업을 추진하고 있지만, 북한 당국은 소극적인 입장을 고수하고 있다. 지자체들은 6.15남북공동선언 발표 직후부터 남북교류협력사업 재개 조짐이 포착된 최근까지 꾸준한 관심을 보이고 있으며, 벌써부터 사업 성사를 위하여 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 지자체의 남북교류협력 추진 의욕이 과할 경우, 여러 가지 문제가 발생할 수 있어 주의가 요구된다. 이러한 한국 내 상황을 북한이 이용한다면, 특정 지자체에게 사업 성사 조건으로 과도한 현물을 요구하는 일이 발생할 수 있다. 만약 지자체들이

북한의 과도한 요구에 대하여 단호하게 대처하지 못한다면, 과도한 요구가 관행처럼 굳어져 향후 지자체 남북교류협력사업 추진에 걸림돌이 될 수 있다.

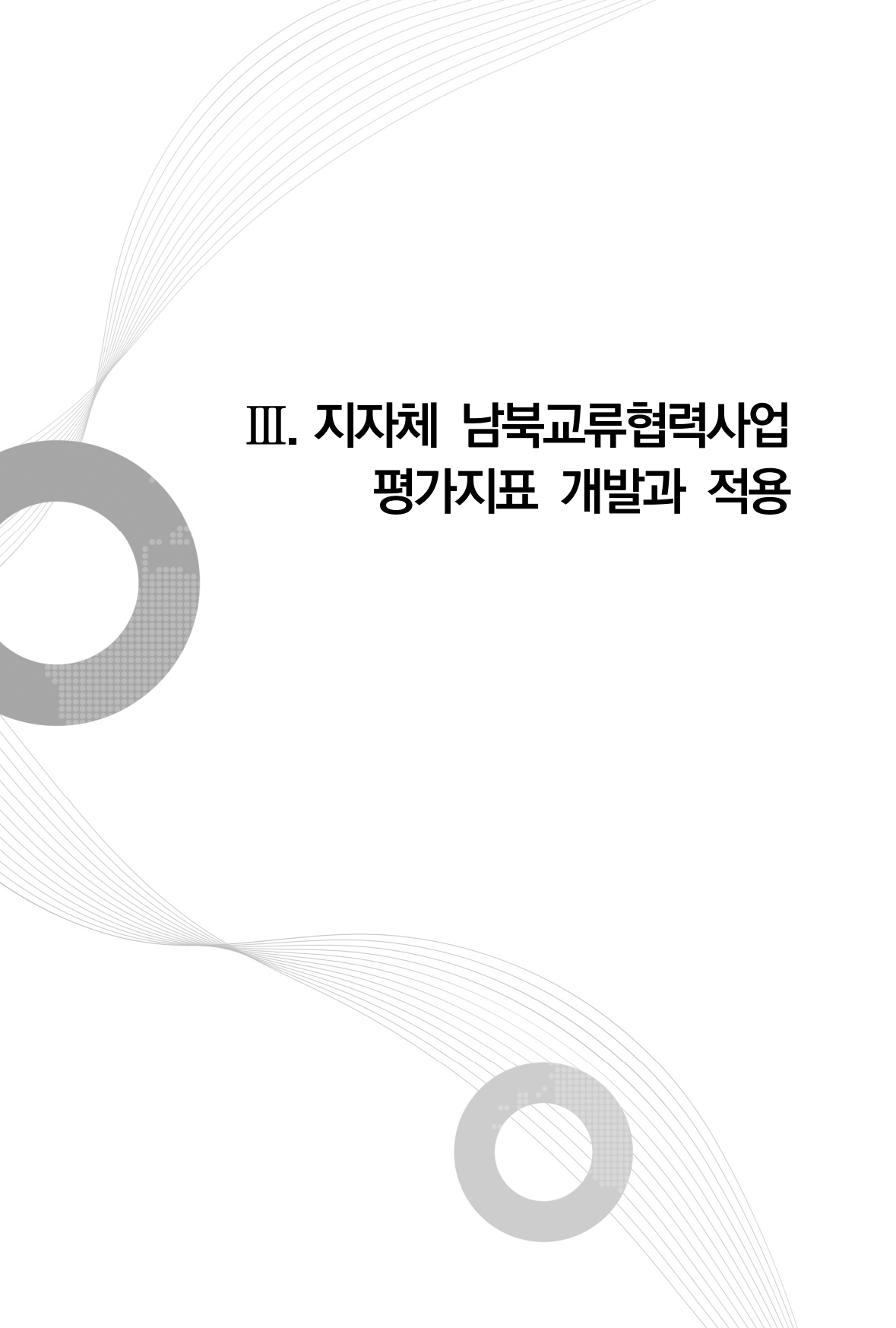
둘째, 지자체 남북교류협력은 성사 가능성이 낮고, 추진 과정에서 예기치 못한 문제들이 다수 발생할 가능성이 높다. 지자체들은 남북교류협력사업을 추진하기에 앞서 사업의 성사 가능성을 미리 검토하고 사업 추진 과정에서 발생할 수 있는 문제점과 사업성과 등에 대하여 충분히 검토할 필요가 있다. 경험이 부족한 상태에서 설부르게 북한과의 접촉을 시도하기보다는 이미 사업을 성사시킨 경험이 있는 지자체나 경험이 많은 민간단체들과 협의하여 사전 준비를 하는 것이 바람직하다.

셋째, 지자체 남북교류협력사업이 성사되어 추진된다고 해도 지자체에 직접적인 이익을 가져다주는 경우가 많지 않았다. 지자체 남북교류협력이 인도적 지원을 넘어 개발협력사업의 형태로 진행된다고 하더라도 지자체가 얻는 경제적 실익은 거의 발생하지 않았다. 즉, 많은 예산과 인력이 투입되는 사업이라도, 지자체 거주민들이 직접적인 이익을 나눌 수 있는 구조가 아니라는 것이다. 따라서 각 지자체는 남북교류협력을 추진하기에 앞서 주민들을 대상으로 사업의 추진 목적과 내용을 충분히 설명하고 동의를 구해야 한다.

넷째, 지자체 남북교류협력사업은 상대적으로 추진하기 편한 일회적이고 이벤트적인 사업을 중심으로 추진되었다. 지금까지 추진되어 온 사업의 내용을 분석해본 결과, 많은 사업들이 북한이 수용할 수 없는 사업이었거나 이벤트성·일회성 사업이었다. 지자체들은 단체장의 치적을 홍보하기 좋은 스포츠 교류사업을 선호하는 경향이 있지만, 이는 예산이 과도하게 투입될 뿐 아니라 지속가능한 성과를 얻지 못한다는 단점이 있다. 가급적 남북교류협력사업을 추진할 때, 일회성, 이벤트성 사업은 지양하고 실현가능성이 높고 구체적인 사업을 선정하

도록 노력해야 한다.

다섯째, 중앙정부의 대북정책 패러다임 변화에 따라 지자체 남북교류협력이 좌우되는 문제이다. 물론, 지자체 남북교류협력이 남북관계에 연동되어 추진될 수밖에 없고, 북한의 태도 변화에도 민감도가 높게 나타나는 것은 피할 수 없는 일이다. 아무리 지자체가 체계적이고 지속적인 남북교류협력을 추진한다 해도 중앙정부가 나서 남북교류협력을 전면 중단시키는 상황이 발생하면, 지자체는 남북교류협력사업을 독자적으로 추진할 수 없다. 지자체 남북교류협력은 비정치적 분야에서 주로 추진되는 만큼 남북관계 변화와 정치적 이유로 사업이 중단되는 일이 없어야 한다. 만약 지자체 남북교류협력사업 추진의 독립성이 보장된다면, 정치적 변동성이 큰 남북관계 속에 평화증진과 화해협력 관계를 유지하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

The page features a decorative background with several thin, curved lines that sweep across the top and bottom. On the left side, there are two large, stylized circular elements. The upper one is a thick grey ring with a white center, and the lower one is a smaller, solid grey ring. Both rings have a fine grid of small dots on their right-hand side.

Ⅲ. 지자체 남북교류협력사업 평가지표 개발과 적용

본 장에서는 향후 본격화될 지자체 남북교류협력의 방향을 위해 기존 지자체가 수행했던 남북교류협력사업을 객관적으로 평가하는 지표를 개발하도록 한다. 지자체 남북교류협력사업의 객관적 평가지표를 개발한다면, 향후 지자체 교류협력을 추진할 때 제한된 예산으로 사업 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 사업이 무엇인지 판단하는 근거를 제공할 수 있을 것이다.

앞서 살펴본 지자체 남북교류협력의 추진 현황 및 경과, 주요 실적 및 한계를 토대로 평가기준을 추출하도록 한다. 이제까지 지자체에서 자체적으로 자신들이 수행했던 교류협력사업에 대한 주관적 평가를 통해 해당사업을 평가해왔는데, 이러한 한계를 극복하고 보다 객관적인 평가기준을 제시함으로써 향후 교류협력사업의 방향성을 제시하는데 도움이 될 수 있다. 여기서 개발하여 적용하고자 하는 지자체 남북교류협력사업의 평가지표는 기존 선행연구들에서 찾을 수 없는 새로운 시도로, 향후 심화연구를 통해 보다 정교하게 평가지표를 개발하고자 한다.

1. 지자체 남북교류협력사업의 평가지표 개발

지자체 남북교류협력의 평가지표는 크게 두 가지 차원으로 나누어 개발하도록 한다. 우선 지자체가 교류협력사업을 효과적으로 추진할 수 있는 체계를 잘 갖추고 있는지에 따라 사업의 성공 여부가 가려질 것이다. 사업을 추진하는 능력에서 차이를 보일 것이 자명하기 때문이다. 따라서 이를 평가할 수 있는 기준이 필요하다. 교류협력을 위한 지자체의 법·제도적 측면과 조직 구성 측면, 재정 안정성 측면 등이 그것이다. 이 기준을 종합적으로 고려하여 각 지자체의 사업운영 능력을 정량적 평가기준을 통해 평가할 수 있다. 사업 추진 능력과 함께 지자체가 수행했던 교류협력사업 그 자체를 평가할 수 있다. 그동안

지자체들이 수행했던 교류협력사업의 몇몇 사례를 살펴본 결과, 공통적 특징들을 확인할 수 있었고 이를 토대로 정성적 차원의 평가기준을 추출한 것이다.

이를 통해 지자체의 교류협력은 사업을 효율적으로 추진하기 위한 체계를 잘 갖추고 있는지, 그리고 사업 자체의 성격이 어떠한지 평가할 수 있게 됨으로써 향후 지자체 남북교류협력사업의 방향성을 제시하는 데 기여할 수 있을 것이다.

가. 지자체 남북교류협력의 추진능력 평가지표

본 절에서는 지자체가 남북교류협력을 추진하기 위한 체계를 얼마나 잘 갖추고 있는지에 대한 평가지표를 제시한다. 여기서 지자체의 사업 추진능력을 평가하는 지표는 사업집행을 위한 기반 마련 및 그 추진 과정을 평가하는 성격을 가지며, 사업의 관리와 집행 과정의 개선 방안을 모색하기 위해 효과적이다. 이 평가지표는 앞에서 살펴본 지자체 남북교류협력 추진체계 구축 현황을 반영하였다. 왜냐하면 지자체가 남북교류협력을 추진함에 있어 법·제도적 측면과 조직 구성 측면, 재정 안정성 측면에서 추진체계를 얼마나 잘 갖추었는지에 따라 실제 사업 추진의 효율성에서 차이가 나타났기 때문이다.

이러한 내용을 보다 명확하게 파악할 수 있도록 <표 III-1>와 같이 각 지자체가 남북교류협력을 위한 추진체계를 얼마나 잘 갖추고 있는지를 평가하기 위한 평가지표를 제시한다. 추진체계 평가는 법·제도적 측면과 조직 구성 측면, 재정 안정성 측면 등 크게 3가지 차원에서 평가를 진행하고, 각 차원별로 세부 평가항목을 따로 설정하였다. 각 항목은 5점을 만점으로 설정하여, 항목별 결과 값에 따라 다른 점수를 적용하는 척도평가 방식으로 평가를 진행하고자 한다. 이를 통해, 개별 항목의 평가 점수를 합산하여 비교하고 추진체계 구축 정도 및 사업 실행의지 등을 파악하고자 하였다.

<표 III-1> 지자체 남북교류협력의 추진능력 평가지표

구분		항 목	점 수
법·제도적 측면	조례제정 시기	2001년 이전	5
		2002~2005년	3
		2006년 이후	1
조직 구성 측면	전담 부서 설치 여부	설치	5
		미설치	1
	남북교류협력 업무담당자 수	9명 이상	5
		3~8명	3
		3명 미만	1
재정 안정성 측면	기금 규모	100억 원 이상	5
		50억 원 이상~100억 원 미만	4
		30억 원 이상~50억 원 미만	3
		10억 원 이상~30억 원 미만	2
		10억 원 미만	1
	기금 일몰 규정 유무	없음	5
		있으나 연장 가능	3
		있음	1
합계		최저 5점 ~ 최대 25점	

위의 <표 III-1>에 나타난 평가지표의 세부 항목은 앞 II장의 지자체 추진체계에서 추출하였다. 조례 제정의 경우, 관련 조례의 유무로 평가하고자 하였으나 모든 광역지자체들이 현재 조례를 제정한 상태이기 때문에 보다 구체적으로 평가할 수 있도록 조례 제정 시기를 평가항목으로 추가하였다. 조례의 구체적인 내용에 따라 평가하는 것이 중요하지만, 주요 내용을 정량적으로 평가하기는 매우 어렵다. 따라서 조례 내용들이 조직 구성 및 재정 안정성을 별도로 평가하기 때문에 평가지표에 포함시키지 않았다. 조직 구성 측면과 재정 안정성 측면의 세부 평가항목 역시 이와 동일한 방식으로 기준을 선정하였다.

나. 지자체 남북교류협력사업의 정성 평가지표

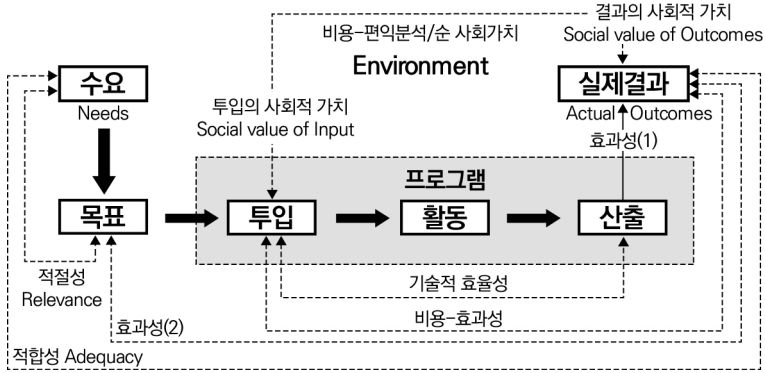
본 절에서는 지자체가 추진한 남북교류협력사업의 성과 및 효과성을 개별적으로 평가할 수 있는 정성적 지표를 제시한다. 물론, 각 지자체가 추진한 남북교류협력사업의 추진 건수를 파악하고 어떤 분야에서 사업을 진행하였는지 파악하는 것도 유의미한 작업이다. 하지만 지자체 남북교류협력사업은 단순한 숫자 비교만으로는 기초적인 수준에서 추진실태를 파악하는 데는 도움을 줄 수 있으나, 실질적 사업내용의 성패를 평가하기는 어렵다.

남북교류협력사업에 대한 평가지표의 추출은 일반적인 지역개발사업 평가지표로부터 시작할 수 있다.

사업평가는 관점에 따라 그 결과가 달라진다. 기본적으로 사업평가의 주요 관점은 사업의 목표가 일정한 진행 과정을 거쳐 어떻게 운영되는지를 기준으로 설정한다. 적절성(relevance)의 평가관점은 사회의 니즈가 사업목표에 적절히 반영되었는지 판단하는 것이다. 즉, 실제 결과의 니즈 만족도나 부응도를 의미하게 된다. 다음으로 적합성(adequacy)은 사업 결과가 사회적 니즈를 어느 정도 해결하는지 판단하고 평가하는 것이다. 기술적 효율성(technical efficiency)의 관점은 투입과 산출 간의 관계를 의미하는 것으로, 투입비용과 산출의 직접적인 효과 간의 관계를 의미한다. 즉, 재정을 통한 사업의 재정투입과 도출된 결과물 간의 관계를 의미하는 효율성으로 사업의 성과와 비용 간의 기술적인 관계를 평가하는 것이다. 마지막으로 비용-효과성 기준은 실제 투입비용과 실제의 결과 간의 관계를 의미하는 것으로 실질적인 효율성의 기준을 제시하는 것이다. 비용보다 실제 결과가 나은 경우는 효율성이 있는 것이 되고, 투입된 비용보다 결과가 미흡한 경우는 효율성이 낮은 것으로 평가될 수 있다. 그러나 비용-편익 분석기준은 투입의 사회적 가치와 결과의 사회적 가치 간의 관계를 직접 측정하기

어려워 현실적으로 적용하기 힘들다는 한계를 가지고 있다. 사업평가의 주요관점은 아래의 <그림 III-1>과 같다.²⁶⁾

<그림 III-1> 사업평가의 주요관점



출처: 국토지리학회, “지역개발사업 평가지표 개발 및 지표를 활용한 파급효과 분석,” p. 20을 토대로 재작성

지자체 남북교류협력사업 역시 지자체가 추진하는 재정사업 중 하나이다. 따라서 지자체가 추진한 남북교류협력사업을 보다 객관적으로 평가하기 위해서는 앞선 사업평가의 관점을 활용해 사업계획의 적정성, 성과계획의 적정성, 사업관리의 적정성, 성과달성 및 사업평가 결과의 환류 등 평가지표를 추출할 수 있다. 특히 행정자치부의 「지방자치단체 주요 재정사업 평가기준(예규)」에서 <표 III-2>와 같은 지자체 재정사업 평가기준을 제시하고 있다.

26) 국토지리학회, “지역개발사업 평가지표 개발 및 지표를 활용한 파급효과 분석,” 국토해양부 정책연구용역보고서 (2008), pp. 19~20.

<표 III-2> 행정자치부의 지자체 재정사업 평가기준

단계	평가항목	평가지표
계획 (20)	사업계획의 적정성 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?
		1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?
	성과계획의 적정성 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?
관리 (30)	사업관리의 적정성 (30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?
		3-2. 사업 추진 상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?
		3-3. 사업 추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?
성과 · 환류 (50)	성과달성 및 사업평가결과의 환류 (50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?
		4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가?
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?

출처: 행정자치부, 「지방자치단체 주요 재정사업 평가기준(예규)」, (2017).

물론, 지자체 남북교류협력사업을 여타의 지자체 재정지원사업과 동일한 기준을 적용하여 평가하는 것은 어렵다. 하지만 지자체 남북교류협력사업이 많은 예산이 소요되는 사업인 만큼, 지속적인 사업 추진을 위하여 개별 사업에 대한 정성평가를 진행할 필요가 있다. <표 III-3>과 같이 지자체 남북교류협력사업에 대한 정성평가 기준을 제시하여, 향후 지자체가 사업 추진에 앞서 사업의 타당성 검토를 진행하는데 도움을 주고자 하였다. 여기서 제시한 지자체 남북교류협력사업에 대한 정성적 평가지표는 「지방자치단체 주요 재정사업 평가기준(예규)」을 준용하되, 남북교류협력사업의 특성에 맞게 수정·보완하여 제시하였다.

<표 III-3> 지자체 남북교류협력사업의 정성적 평가지표

기준	세부내용	배점
적합성	사업이 합목적성에 맞게 추진되었는가?	20
독창성 (비중첩성)	독창적 아이디어를 기반으로 하고 있는가? 타 지자체가 한 사업과 중첩되지 않는가?	20
지속가능성	충분한 기반을 바탕으로 지속적 사업 추진이 가능한가? 이벤트성, 일회성 사업이 아닌가?	20
개별성	지자체의 비교우위를 충분히 고려한 사업인가?	20
확산가능성	북한의 타 지역 및 국내 타 지자체의 참여가 가능한가?	20
총 점		100

정성적 평가지표의 세부항목은 아래의 <표 III-4>와 같다. 항목별 세부 평가항목을 구체적으로 제시하는 이유는 평가기준을 보다 명확하게 밝히는 것이 평가의 객관성을 제고하는 데 도움이 될 것이라 판단하였기 때문이다.

<표 III-4> 정성적 평가지표의 세부 평가항목

기준	세부 평가항목
적합성	<ul style="list-style-type: none"> · 사업목적이 명확하고 구체적이며 계획서 상의 목표 달성에 부합하도록 사업이 설정되었는지 여부 확인 - 사업을 통하여 해결하고자 하는 특정상황이나 문제, 사업대상자, 이해관계자, 사업수요가 명확하고 구체적인가? - 사업목적과 성과목표달성 간의 연계성(논리적 인과관계)이 분명한가? - 재정지원의 필요성이 있는가?
독창성 (비중첩성)	<ul style="list-style-type: none"> · 타 지자체의 타사업과의 불필요한 중복 여부 확인 - 사업목적이 다른 사업과 비교할 때 서로 다른가? - 사업목적이 유사하더라도 수혜대상이 다른가? - 사업목적이 유사하더라도 유사사업 간 협력·조정을 통하여 문제를 해결한 실적이 있는가?
지속 가능성	<ul style="list-style-type: none"> · 충분한 사업 추진 기반 마련 및 지속 추진 가능 여부 확인 - 사업이 북한의 니즈와 우선순위에 부합하는가? - 북한이 사업에 대하여 주인의식을 가지고 적극 참여하는가? - 사업이 북한의 사회·문화·교육·기술 등 여건에 부합하는가? - 사업이 지속적으로 추진될 수 있는 재정을 보유하고 있는가?

기준	세부 평가항목
개별성	<ul style="list-style-type: none"> · 사업이 지자체의 강점과 약점, 필요성 등을 충분히 고려하여 계획되었는지 여부 확인 - 사업이 지자체의 사회, 경제, 환경, 문화 등에 끼친 영향이 긍정적인가? - 사업에 대하여 지자체의 구성원들이 어떻게 평가하는가? - 사업이 지자체의 역량개발과 제도 강화에 기여하고 있는가?
확산 가능성	<ul style="list-style-type: none"> · 사업이 초기 실행한 지자체 외의 국내 타 지자체 혹은 북한의 다른 지역으로 확산될 수 있는지 여부 확인 - 사업이 의도한 사업 추진 당시 의도한 결과를 달성하여, 타 지역의 참여를 독려할 수 있는가? - 북한 내에서 사업을 추진·운영할 수 있는 제도와 조직을 갖추었는가? - 사업 추진을 통해 얻은 성과가 다른 방법 혹은 더 적은 예산으로 수행 가능한가?

2. 지자체 남북교류협력사업의 평가지표 적용

가. 지자체 남북교류협력사업 추진능력 평가

지자체 남북교류협력사업의 추진체계 구축 현황을 앞서 제시한 평가지표를 활용해 추진능력을 잘 갖추고 있는지를 파악해본다. 지자체의 남북교류협력사업 추진을 위한 제도적, 행정적 준비상황을 평가하여 사업 추진 의지가 얼마나 높은지를 가늠하는 자료로 활용할 수 있다.

<표 Ⅲ-5> 지자체 남북교류협력 추진체계 평가 결과

구분	합계	법·제도	조직 구성		재정 안정성	
		조례제정 시기	전담 부서 설치 여부	담당자 수	기금 규모	일몰규정
서울특별시	21	3	5	5	5	3
부산광역시	12	1	1	3	2	5
대구광역시	9	3	1	1	1	3
인천광역시	16	3	5	5	2	1
광주광역시	10	3	1	1	2	3
대전광역시	7	1	1	1	3	1
울산광역시	5	1	1	1	1	1
세종특별자치시	8	1	1	1	2	3
경기도	23	5	5	3	5	5
강원도	21	5	5	5	5	1
충청북도	6	1	1	1	2	1
충청남도	7	1	1	1	3	1
전라북도	9	1	1	1	3	3
전라남도	8	3	1	1	2	1
경상북도	8	1	1	3	2	1
경상남도	9	3	1	1	1	3
제주특별자치도	12	1	1	1	4	5

분석 결과, 17개 광역지자체를 크게 세 그룹으로 구분할 수 있었다. 평가 점수가 20점 이상인 남북교류협력 관련 추진체계를 조기에 갖춘 <적극적 자치단체>와 10점 이상 20점 미만의 점수를 받은 <보통 수준의 자치단체>, 10점 미만의 점수를 받은 <소극적 자치단체>이다.

<적극적 자치단체>에는 20점 이상의 점수를 획득한 경기도(23점)와 서울특별시(21점), 강원도(21점) 등 3개 지자체가 포함되었다. 이들 3개 시·도는 남북교류협력사업 추진을 위한 법·제도적, 행정적 추진 체계까지 잘 갖춘 지자체로 평가할 수 있다.

가장 많은 인구와 예산을 가지고 있는 한국 최대 지자체인 경기도는 남북교류협력을 가장 모범적으로 추진하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 왜냐하면 경기도는 본격적인 사업 추진 이전에 사업의 제도적·재정적·정책적 기반 구축에 성공하였기 때문이다. 경기도는 2001년 11월 「경기도남북교류협력조례」 및 규칙을 제정하고, 2002년 3월 4일 경기도 남북교류협력위원회를 구성하였다. 또한 경기개발연구원(現 경기연구원) 내에 남북관계 전문가 및 관련 종사자들이 중심이 된 ‘남북포럼’을 구성하여 정책개발 및 자문 역할을 수행하고 있다. 경기도는 강원도에 이어 두 번째로 남북교류협력사업 전담 부서를 설치하였으며, 현재도 ‘평화기반조성과’를 전담 부서로 설치하여 체계적이고 안정적으로 사업을 추진하고 있다.²⁷⁾

서울특별시는 다른 지자체에 비해 늦게 남북교류협력이 추진되었다. 고건 시장 재임 당시(1998.7.1.~2002.6.30.) 대북접촉이 무산된 후 그 후유증으로 상당기간 공백기가 있었다. 당시 고건 시장이 추진하던 경평축구대회 개최 계획이 실패한 이후 교류협력 추진을 전면 유보하였다. 그러다가 2004년 용천역 폭발사고 당시 소규모의 인도적 지원을 실시하고, 학술·예술교류사업을 추진하였다. 서울특별시의 남북교류협력사업은 2006년 민간단체와 협력하면서 본격적인 프로젝트사업으로 발전하였다. 현재 서울특별시는 교류협력사업 추진을 위한 전담 부서인 ‘남북협력추진단’을 설치하고, 15명(18.12.31.기준)의 담당자를 배치하는 등 원활한 사업 추진을 위한 체계를 마련하고 있다. 또한 남북교류협력기금도 100억 원 이상 적립하여 사업을 안정적으로 추진하고 있다.

27) 경기도는 2002년에 다른 지자체와 마찬가지로 단 1명의 남북교류협력 담당자를 두었다가 2006년 북한 협동농장에 대한 농촌개발사업을 추진하면서 4명이 속한 계로 확대되었고, 이후 2008년 3월에는 12명이 소속된 과로 발전되었다. 남북교류협력사업의 발전과 전담 부서의 확대 발전이 상호 조응하면서 진행된 결과였다.

강원도는 남북교류협력의 선도적 역할을 한 지자체이다. 강원도는 지자체 중 최초로 1998년 9월 9일에 남북교류협력 관련 조례인 「남북강원도교류협력위원회조례」를 만들어 위원회를 발족시켰다. 또한 1998년 12월에는 「강원도남북협력기금조례」를 만들어서 1999년 지자체 중 최초로 2억 2백만 원의 남북교류협력기금을 조성하였다. 강원도는 2018년 5월 4일 「남북강원도교류협력위원회조례」와 「강원도남북협력기금조례」를 통합하여 「강원도 남북교류협력 조례」를 제정하였다. 1998년 9월에 최초로 남북교류협력 담당자를 두었으며, 현재는 '평화지역발전본부'를 전담 부서로 지정하여 설치·운영하고 있다. 강원도는 6.15 남북공동선언 발표 이전부터 적극적으로 남북교류협력에 나섰으며, 남북강원도 간 교류협력을 위한 합의를 체결하고 사업을 본격적으로 추진하였다.

다음은 <보통 수준의 자치단체>이다. 여기에는 인천광역시(16점), 부산광역시(12점), 제주도(12점), 광주광역시(10점) 등 4개 지자체가 포함된다. 이들 지자체는 남북교류협력사업 추진을 위한 체계를 갖추고 있지만, 시기적으로 늦게 제도정비를 하였거나, 행정적 체계가 미비한 곳이다. 특이한 것은 지자체 남북교류협력의 효시라고 할 수 있는 제주도와 경기도 및 강원도와 함께 접경지역을 가지고 있는 인천광역시가 상대적으로 낮은 점수로 평가되었다는 것이다.

인천광역시는 남북교류협력의 관문도시라 할 수 있다. 한국에서 보내는 거의 모든 물자들이 대부분 인천항을 통하여 북한 남포항으로 운송되기 때문이다. 인천광역시는 경기도, 강원도 등 다른 접경지역에 비하여 늦게 남북교류협력에 나섰다. 인천광역시가 교류협력에 본격적으로 참여한 계기는 2004년 6월 14일부터 17일까지 인천에서 '6.15공동선언 발표 4돌 기념 우리민족대회'를 개최하면서부터다. 인천광역시는 남북공동행사를 성공적으로 개최한 이후, 추진체계를 마련하였다. 2004년 11월 8일 「인천광역시남북교류협력조례」를 제정

하였으며, 2005년에는 남북교류협력위원회를 구성하고 남북교류협력기금을 조성하였다. 그러나 인천광역시는 현재 남북교류협력기금 적립액이 적어 안정적으로 사업을 추진하는 데 무리가 있어 평가 점수가 하향되었다. 다만, 인천광역시는 ‘남북교류협력담당관’ 제도를 운영하고 있어 제도 및 집행력은 높은 편이다.

부산광역시는 6.15 공동선언 이후 교류협력을 본격적으로 추진하였다. 2000년 10월 1일 제81차 전국체육대회 금강산 성화 채화를 시작으로 2002년에는 부산 아시안게임에 북한 선수단의 참가를 이끌어냈다. 부산광역시는 남북교류협력사업 추진 초기였던 2004년 용천역 폭발사고 피해주민에게 1억 2천만 원 상당의 구호품을 지원하고, 2007년 여름 북한 홍수피해 긴급 구호물품을 지원하는 등 인도적 지원 분야에 집중하는 경향을 보여주었다. 하지만 2007년 7월 11일에야 남북교류와 협력을 촉진하기 위한 사항을 규정한 「부산광역시 남북교류협력에 관한 조례」를 공포하고 시행에 들어가면서 제도 정비가 많이 늦은 모습을 보여주었다. 또한 현재 남북교류협력기금 보유액이 10억 원 미만으로, 향후 사업 추진 시 자금 확보 문제가 관건이 될 것으로 분석된다.

제주도는 지자체 중 최초로 남북교류협력을 실시한 지자체이다. 하지만 제주도의 남북교류협력 관련 제도 마련은 타 지자체에 비하여 늦은 편이었다. 제주도는 2007년 5월 9일 「제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례」를 제정하였고, 남북교류협력기금은 2008년부터 조성하기 시작하였다. 제주도가 이렇게 뒤늦은 체제정비를 하게 된 원인은 지자체가 아닌 별도로 설립된 민간단체 주도의 사업에 주력해왔기 때문인 것으로 분석된다. 이러한 이유 때문에 제주도는 지자체 차원의 남북교류협력 평가에서 좋은 점수를 받지 못하였다.

광주광역시는 상당히 일찍부터 남북교류협력에 나섰다. 2001년 3월 고재유 광주시장이 평양을 방문하여, 2002년 광주비엔날레에 북한

의 참여를 요청하였다. 당시 북한은 40여 점의 북한 미술품을 ‘북한의 산하전’을 주제로 전시할 수 있게 하여 북한 문화를 이해하는 데 도움을 주었다. 하지만 광주광역시의 남북교류협력은 오랫동안 소강상태를 보이면서 별다른 사업이 추진되지 않았다. 광주광역시는 2005년 「남북교류협력조례」를 제정하고, 이 조례에 의거 2006년 2월에 광주광역시 및 자치구, 종교계, 언론계, 경제계 등 민관이 함께 참여하는 ‘광주광역시 남북교류협의회’를 비영리사단법인으로 설립하였다. 2006년 6.15 공동선언 6주년 기념 남북공동행사가 광주에서 개최되었음에도 불구하고 광주광역시의 남북교류협력은 쉽사리 활성화되지 않았다.

마지막으로 기금 조성 및 관련 조례 제정, 전담 부서 설치 등의 추진 체계 정비가 늦고 미비하여 <소극적 자치단체>로 분류된 지자체들이다. 대구광역시(9점), 전라북도(9점), 경상남도(9점), 세종특별자치시(8점), 전라남도(8점), 경상북도(8점), 대전광역시(7점), 충청남도(7점), 충청북도(6점), 울산광역시(5점) 등 10개 지자체가 소극적 단체에 포함되었다. 이들 지자체는 대체로 모든 항목에서 낮은 점수를 획득하였으며, 안정적인 재원 마련이 이루어지지 않아 연속성 있는 사업 추진이 어려울 것으로 판단된다.

나. 지자체 남북교류협력사업의 정성평가

앞서 17개 광역지자체의 교류협력사업 추진체계 및 추진능력을 바탕으로 적극적-보통 수준의-소극적 자치단체로 유형화하였다. 이 구분법은 각 지자체가 얼마나 남북교류협력사업 추진을 위한 기본 체계를 잘 갖추고 있는지를 평가한 것이기 때문에, 지자체들이 추진한 교류협력사업 자체에 대한 객관적 평가까지 아우르지 못하고 있다. 본 연구는 이러한 한계를 보완하기 위하여 <표 III-3>과 <표 III-4>에서 지자체 남북교류협력사업에 대한 정성적 평가지표를 제시하였다.

지자체 남북교류협력사업은 많은 재정을 수반하는 사업이므로 해당 사업이 얼마나 사업의 목표와 취지를 살려 추진되었는가를 평가하는 것은 매우 중요하다. 특히, 지자체 남북교류협력사업의 경우, 지자체 간 사업 중첩 및 이벤트성 사업 추진에 대한 비판적 시각이 많은 만큼 이러한 문제까지 고려한 사업을 추진하는 것이 필수적이다.

따라서 본 절에서는 지자체가 추진한 남북교류협력사업 중 몇몇 사례를 선택하여, 본 연구가 개발한 지표로 정성적 평가를 실시한다. 교류협력사업의 경우, 정량적인 측면에서만 평가가 진행된다면 사업의 질을 향상시키기 위한 함의를 도출하기 힘들고, 자칫 지자체 간 과열경쟁 양상으로 흐르기 쉽기 때문에 정성적 평가를 진행하는 것이 반드시 필요하다. 많은 지자체들이 수행한 교류협력사업은 상당히 다양하게 전개되었기 때문에 모든 사업들에 대한 평가를 하는 것은 어렵다. 이러한 이유로 본 연구는 앞의 II장에서의 사례를 중심으로 정성적 평가를 실시하여 평가지표의 적용 유용성을 살펴본다. 또한 적용된 평가지표의 적절성에 대한 판단에도 도움이 될 것이다.

지자체가 추진한 개별 교류협력사업에 대하여 정성평가를 실시함에 있어, 정성 평가지표의 세부 항목의 기준에 따라 5점 단위로 차등을 두어 점수를 부여하였다. 이를 보다 효과적이고 객관적으로 평가하기 위해서는 외부 전문가로 구성된 평가단을 꾸려 정성평가를 진행한 후, 그 결과 값을 통계적으로 처리하는 방식을 활용할 수 있다. 하지만 본 연구는 지자체 남북교류협력사업에 대한 객관적인 평가지표 개발을 시도한다는 차원에서 수행되었기 때문에 연구자 간 협의에 의해 평가하였다는 한계가 있었다.

<표 Ⅲ-6> 말라리아 공동방역사업 평가

기 준	세 부 내 용	점수
적합성	남북교류협력사업이 합목적성에 맞게 추진되었는가?	20
독창성	타 지자체와 중첩되지 않는 독창적 사업인가?	15
지속가능성	지속적인 사업 추진이 가능한가?	15
개별성	지자체의 특성을 충분히 고려한 사업인가?	20
확산가능성	북한의 타 지역 및 국내 타 지자체의 참여가 가능한가?	20
총 점		90

먼저, 경기도와 인천광역시, 강원도가 함께 참여하여 북한과 공동으로 사업을 진행한 ‘말라리아 방역사업’을 평가한다. 말라리아 방역사업은 남북한주민의 상호이익 증진을 위하여 추진된 사업이므로 재정 지원이 필요하였고, 사업수요가 명확하였기에 적합성 항목에서는 20점을 부여하였다. 전염병 확산 경로를 고려한 접경지역 지자체들이 추진한 사업은 말라리아 공동방역사업 외에도 솔잎혹파리 방제 사업 등이 있어 독창성에서는 15점을 부여하였고, 접경지역 지자체 외에는 사업 참여에 관심을 가지기 어려운 사업이라는 점에서 확산가능성 역시 낮게 평가하였다. 다만, 전염병 확산 경로를 고려하여 더 큰 피해를 막기 위하여 남북한의 접경지역 지자체들과 협의하여 공동으로 대응하고자 한 것은 개별성과 확산가능성에서 만점을 부여하기 충분한 조건이었다. 말라리아 공동방역사업이 현재는 추진되지 않고 있는 것은 질병 확산의 위험성이 소거된 것이 아니라 대내외적인 환경요인에 의하여 중단된 것이라는 점에서 지속가능성 측면에서 감점할 수 있으나, 몇 해에 걸쳐 지속적으로 추진된 사업이라는 점을 고려하여 15점을 부여하였다. 말라리아 공동방역사업을 정성적으로 평가한 결과, 총점 90점을 획득하여 향후 사업 재개 시점에서 사업 재개가 필요한 것으로 보인다.

<표 Ⅲ-7> 제주도 감귤보내기사업 평가

기 준	세 부 내 용	점수
적합성	남북교류협력사업이 합목적성에 맞게 추진되었는가?	20
독창성	타 지자체와 중첩되지 않는 독창적 사업인가?	20
지속가능성	지속적인 사업 추진이 가능한가?	15
개별성	지자체의 특성을 충분히 고려한 사업인가?	20
확산가능성	북한의 타 지역 및 국내 타 지자체의 참여가 가능한가?	10
총 점		85

다음으로 제주도 감귤보내기사업에 대해서 살펴본다. 1999년부터 추진된 제주도 감귤보내기 운동은 지자체 남북교류협력사업의 대표 사례이다. 이 사업은 북한주민들의 식량난을 일부 해소하고, 국내 감귤 가격을 안정화시키기 위한 선택이었다는 점에서 남북한주민의 상호 호혜적 이익을 추구한 사례라고 판단할 수 있다. 그러나 감귤이 제주도 특산물이라는 점과 감귤가격이 제주도민들의 생계와 밀접한 관련이 있다는 점에서 지자체의 특성을 충분히 고려한 사업으로 볼 수 있으며, 타 지자체는 이 감귤보내기 운동에 참여할 수 없기 때문에 독창성 또한 확보되었다. 다만, 국내 감귤가격을 고려하면 감귤의 생산량이 줄어들 경우 사업을 계속 추진하기 어렵고, 타 지자체도 잉여 농산물을 북송하는 사업을 다양하게 추진한 점에서 독창성에서 다소 감점을 적용하였다. 또한 그동안 평양지역에 한정하여 보내던 감귤을 북한 타 지역으로 확장시킬 수는 있으나, 감귤이 생산되지 않는 국내 다른 지자체가 감귤보내기 운동에 동참할 수 있는 방법은 재정투입 외에는 없다는 점을 고려하여 확산가능성에서도 감점하였다.

평가결과, 제주도 감귤보내기 운동은 총 85점을 획득하였다. 이는 지자체가 추진한 남북교류협력사업 전체를 평가한 자료가 없기 때문에, 얼마나 높은 수준인지 명확하게 설명하기는 어렵지만 상대적으로 높게 나타났다.

<표 Ⅲ-8> 통일딸기사업 평가

기 준	세 부 내 용	점수
적합성	남북교류협력사업이 합목적성에 맞게 추진되었는가?	20
독창성	타 지자체와 중첩되지 않는 독창적 사업인가?	15
지속가능성	지속적인 사업 추진이 가능한가?	5
개별성	지자체의 특성을 충분히 고려한 사업인가?	20
확산가능성	북한의 타 지역 및 국내 타 지자체의 참여가 가능한가?	15
총 점		75

세 번째로 살펴볼 사업은 경상남도의 통일딸기사업이다. 경남통일농업협력회가 추진한 통일딸기는 대표적 농업교류협력사업이다. 이 사업은 경남 소재 딸기 농가의 안정적인 모종 공급을 위하여 추진된 사업으로 북한에 선진 농업기술을 공유하고 부가가치가 높은 작물을 재배할 수 있는 환경을 제공한다는 차원에서 남북교류협력사업의 취지에 부합하는 사업이었다. 또한 단순히 농업기술을 전수하는 것이 아니라, 농업교류협력사업 추진을 통하여 생산된 작물이 한국 → 북한 → 한국으로 이동하는 순환구조가 마련된 사업이라는 점에서 독창성 또한 높다. 하지만 타 지자체도 농업교류사업을 활발하게 추진하고 있고, 지역이 평양지역으로 한정되어 진행되는 만큼 완벽하게 독창적인 사업이라고 보기는 어려워 다소 감점하였다. 국내 인건비 상승이 가파르게 진행되어 딸기모종의 생산 단가가 지속적으로 상승하고 있어 저렴한 가격에 양질의 딸기모종을 들여오는 일은 매우 중요하다. 즉, 남북한주민들의 인건비가 역전되지 않는다면 지속적으로 추진 가능한 사업이라는 이야기다. 하지만 농업교류협력사업은 비료 및 농기계 등의 지원이 원활하게 이루어질 때 지속가능하다. 즉, 현행과 같이 대북제재 국면에서는 사업 추진이 어렵다는 이야기이다. 따라서 사업의 지속가능성이 대내외적 환경 변화에 따라 민감하게 움직이기 때문에 지속가능성에서 낮은 점수를 부여하였다. 기본적으로 딸기를 생산

하는 농가는 경상남도 외에도 지자체 곳곳에 분포해 있으므로 타 지자체의 추가 참여도 가능하고, 북한도 당국이 지역 간 교류협력의 길을 열어준다고 하면 평양시 강남군 장교리 외의 지역에서도 소득 작물인 딸기 및 모종 재배가 확산될 가능성이 매우 높다. 마지막으로 경상남도가 국내 딸기 생산량의 절반 정도를 생산하고 있는 만큼,²⁸⁾ 지역의 핵심 사업을 육성하기 위한 선택이었다고 볼 수 있다. 따라서 지자체의 특성을 충분히 고려한 사업으로 평가할 수 있겠다.

<표 Ⅲ-9> 항생제공장 건립 및 원료지원사업 평가

기 준	세 부 내 용	점수
적합성	남북교류협력사업이 합목적성에 맞게 추진되었는가?	15
독창성	타 지자체와 중첩되지 않는 독창적 사업인가?	20
지속가능성	지속적인 사업 추진이 가능한가?	10
개별성	지자체의 특성을 충분히 고려한 사업인가?	5
확산가능성	북한의 타 지역 및 국내 타 지자체의 참여가 가능한가?	10
총 점		60

마지막 사례는 부산광역시가 추진했던 ‘겨레사랑 평양 항생제공장 건립 및 원료지원사업’이다. 이 사업은 2006년 추진된 사업으로 2007년 8월 항생제공장이 준공되면서 완료된 사업이다. 당시 부산광역시는 이 사업을 부산시의회와 상공회의소, 부산시의사회, 우리겨레하나되기운동본부와 함께 추진하였으며, 부산광역시는 이 사업에 4억 5600만 원의 예산을 투입하였다. 이 사업의 경우, 항생제공장 건립이라는 목표를 달성하였으나, 당시 개발지원을 요구하는 북한의 입장과

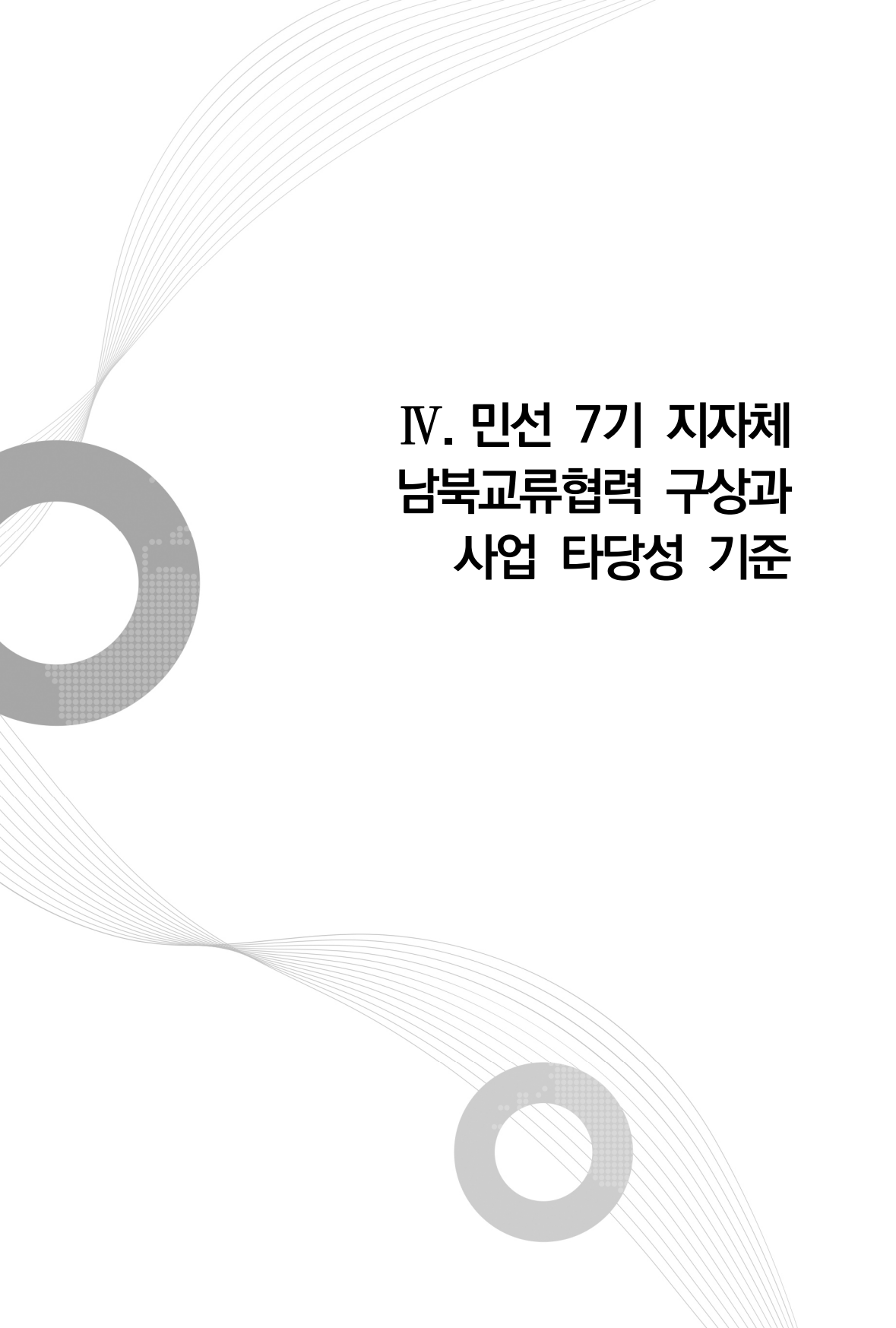
28) 2017년 기준 국내 딸기 총생산량은 208,699톤이었으며, 그 중 경상남도가 105,018톤, 충청남도가 32,088톤, 전라남도가 24,329톤 등을 생산하였다. 2017년 경상남도는 국내 딸기 생산량의 50.3%를 생산한 것이다. 통계청, 『2018년 농작물 생산조사』 (대전: 통계청, 2018) 참조.

대비되는 인도적 지원사업이었다는 점에서 사업의 목적과 취지에 완벽하게 부합한 사업은 아니라고 판단하였다. 다만, 항생제 등의 의약품을 직접 지원하는 방식이 아니라 북한 내에 항생제 생산 설비를 갖춰주고자 한 것은 타 지자체가 추진하지 않았던 독창적인 사업 방식이라고 할 수 있다. 하지만 공장건립 이후 원료지원이 지속적으로 이루어지지 않으면서 항생제 공장이 원활히 가동되지 않은 점을 미루어볼 때, 지속가능성에서 높은 점수를 부여할 수 없었다. 부산광역시가 평양에 항생제공장을 건립한 이후에도 북한 적십자회가 한국 제약단체에 의약품 지원을 끊임없이 요청²⁹⁾한 것은 북한 내에서 이 사업 추진에 따른 효과가 미미하게 나타났음을 지적할 수 있는 요소가 될 수 있다. 또 부산광역시가 항생제 생산과 관련하여 특화된 지점이 발견되지 않아, 항생제공장 건립 및 원료지원사업이 부산광역시의 지역적 특성을 충분히 고려한 사업인지에 대해서는 긍정적으로 평가하기 어려웠다.

네 가지 사례에 대하여 정성 평가지표를 적용하여 결과를 분석한 결과, 유의미한 시사점이 도출되었다. 본 연구가 개발한 평가지표에 따라 평가한 결과가 그동안 지자체가 자체적으로 평가한 사업평가와 대체로 유사했다. 이는 본 연구에서 제시된 지자체 남북교류협력사업에 대한 정성적 평가지표의 적용이 가능하다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고, 남북교류협력사업에 대한 객관적 평가를 위해서는 보다 객관적이고 세밀한 정성평가 지표 개발이 필요하다는 결론 또한 도출할 수 있었다. 따라서 후속 심화연구를 통해 보다 정밀한 지표 개발이 필요해 보인다. 이를 위해 지자체 남북교류협력사업의 평가를 위한 지표를 세부 항목별로 구체적인 평가기준을 개발하고, 이를 검증할 수 있는 전문가 및 실무자 등 평가단의 심의를 거친다면 향후 지자체

29) 홍양호, “지방자치단체의 대북 교류협력 현황과 추진방향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2007년 8월호 (2007), p. 52.

남북교류협력사업 계획 수립 시 적극적으로 활용할 수 있는 연구가 될 것이다.

The page features a decorative graphic on the left side consisting of multiple thin, curved lines that sweep across the page. Two large, stylized circular shapes are integrated into this design: one is a solid grey ring on the left, and the other is a grey ring with a dotted pattern on the right. The text is positioned in the upper right quadrant of the page.

IV. 민선 7기 지자체 남북교류협력 구상과 사업 타당성 기준

1. 민선 7기 지자체 남북교류협력사업의 구상 및 현황

가. 한반도 정세의 전환과 지자체 남북교류협력의 재개 분위기

2018년 한반도 정세의 대변혁은 지자체가 남북교류협력에 중요한 행위자로 등장할 수 있는 대내외적 환경을 조성하였다. 특히 지난해 6월 민선 7기 지자체가 새롭게 출범하면서 그동안 사실상 전면적으로 중단되었던 남북교류협력사업에 다시 적극적으로 참여하려는 의지를 강력하게 보이고 있다. 4.27판문점선언과 9.19평양공동선언을 통해 양 정상은 남북관계 개선을 위한 핵심으로 남북교류협력을 강조하였다. 2018년 남북정상회담에서의 합의는 국내 모든 행위자들에게 있어 남북교류협력의 재개에 대한 희망을 갖도록 하였다. 이로써 남북교류협력의 주요한 행위자였던 지자체도 남북교류협력의 전담 부서를 설치하고 다양한 사업 및 프로그램을 기획하게 되었다.

2018년 전환된 한반도의 정세 속에서 남북교류협력의 재개에 대한 기대감은 크게 높아졌지만, 대내외적 환경요인들로 인해 실제 가시화 되지는 못했다. 북미 비핵화협상이 지연되면서 국제사회와 미국 등에 의해 대북제재가 유지되고 있기 때문이다. 우리 정부 역시 5.24조치라는 정부 차원의 대북제재가 지속되고 있다. 이렇듯 대북제재가 유지되는 국면에서 우리 정부 단독으로 제재를 해제하는 것은 국제사회의 공감대를 얻기 어렵고, 책임 방기라는 비난에서 자유로울 수 없다. 한편 북한은 지난해 9월 29일 리용호 외무상을 통해 UN 총회 연설에서 종전선언에 연연하지 않겠다고 선언하고 대북제재 해제를 강력하게 요구하였다. 또한 금년 1월 14일 북한 대남 선전매체인 ‘우리민족끼리’는 “북남 사이의 협력과 교류를 전면적으로 확대 발전시키기 위한 사업에 적극 펼쳐나서야 한다.”고 촉구한 바 있다.³⁰⁾ 이렇듯 북한은

30) “北매체 “남북교류협력 전면적 확대해야”...경협 재개 연일 촉구,” 『연합뉴스』, 2019.1.14.

남북 간 교류협력을 지속적으로 요구하고 있다.

대북제재가 지속되는 외부가 환경과 함께, 대내적으로도 남북교류 협력을 추진을 위한 준비는 아직 부족하다. 물론 과거의 남북교류협력 수준으로 진행하고자 한다면 현 시점에서(대북제재의 완화 등 변화 전제) 하지 못할 이유는 없다. 그러나 새롭게 열린 한반도의 환경 속에서 지속가능한 남북교류협력을 위해서는 그동안의 경험을 토대로 형식적이고 내용적인 차원에서 보완해야 할 사항들이 적지 않다. 앞서 살펴본 것처럼 기존 추진되었던 지자체의 남북교류협력사업들의 성과 및 문제점을 토대로 지자체 교류협력의 효율성을 제고할 뿐 아니라, 국가적 차원에서도 '평화와 번영의 한반도' 및 지속가능한 남북관계를 지속하기 위한 노력들이 선제적으로 이루어져야 할 필요가 있다.

남북교류협력의 효율성을 제고하기 위해서는 그동안 중앙정부가 독점해온 남북교류협력 분야에서 지자체 등 다양한 행위자들의 역할과 권한을 부여하는 거버넌스 및 법제도를 마련해야 한다. 새로운 대북정책 거버넌스의 구축 시 통일부, 국방부, 외교부, 행정안전부 등 정부 부처들 간 교류협력 및 대북정책을 조율할 수 있는 컨트롤타워의 역할과 기능이 중요하다. 무엇보다 지자체의 남북교류협력을 추진하기 위해서는 각 지자체가 스스로 자신들의 역할과 활동에 대한 철저한 준비를 해야 하며, 효과적인 추진체계(인력 및 예산 포함)를 마련하는 것이 중요하다. 또한 단체장의 인기영합적 목적보다는 실제 각 지자체가 교류협력을 통해 경제적·사회적 이익을 확보할 수 있어야 한다.

나. 민선 7기 광역지자체의 남북교류협력 계획 및 타당성 판단기준

지난해 9월 평양정상회담 이후 거의 모든 광역자치단체와 상당수의 기초자치단체는 남북교류협력사업을 추진하겠다는 의사를 표명하고 다양한 사업들을 경쟁적으로 발표하였다. 이미 지자체들은 2018년 6월 13일 제7회 전국동시지방선거로 탄생한 민선 7기 출범 직후부터

남북교류협력사업을 구상해온 바 있다. 아래의 <표 IV-1>은 9월 평양 정상회담 이후 광역지자체들이 제시한 남북교류협력사업들을 사업의 성격별로 정리한 표이다.

<표 IV-1> 민선 7기 광역지자체의 남북교류협력사업 구상

	경제협력 분야	사회문화 분야	인도적 지원 분야
강원	<ol style="list-style-type: none"> 1. 금강산 공동영농 사업 2. 동해선 철도연결 사업 3. 양양~북한 항공로 개설 4. 속초~원산 및 설악산~금강산 국제 관광지대 조성 5. 철원 평화산업단지 조성 6. 양묘지원 등 농·수·산림 협력사업 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 여자 아이스하키 단일팀 구성 및 공동 훈련 지원 2. 아리스포츠클럽 국제 유소년축구대회 3. 2021년 동계아시안 게임 남북 공동 유치 4. DMZ 생태평화벨트 조성 5. 궁예 도성 남북 공동 발굴 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 말라리아 공동방역 사업 2. 금강산 산림 병충해 방제 사업 3. 결핵 퇴치 지원
경기	<ol style="list-style-type: none"> 1. 경기북부 통일경제 특구 산업단지 조성 2. 미군 반환 공여지 국가주도 개발 추진 3. 경의선, 경원선 등 남북 교통망 복원 4. 유라시아횡단철도 연계 물류 중심지 조성 5. 경기도 남북교류협력 기금 증액, 도민 중심의 남북교류 지원 6. 경기도 남북교류협력 위원회 정비, 남북교류 민관 협치 체계 구축 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 남북 동질성 회복을 위한 문화·예술·체육 교류 확대 2. 한강하구 평화적 활용방안 3. 경기 서해안 평화관광 벨트 조성 지원 4. DMZ 세계평화자연 유산 지정 추진 5. DMZ 생태평화공원 및 평화누리자전거길 조성 완료 6. DMZ 내 지뢰제거 로드맵 마련 및 DMZ 내 안전 동행 공간 확보 7. DMZ 공연예술클러스터 조성 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 임진강 수계 공동관리 2. 말라리아·병충해 공동방역 3. 미세먼지 감축
경남	<ol style="list-style-type: none"> 1. 농업개발지원 		<ol style="list-style-type: none"> 1. 보건위생 상태 개선 및 영양결핍 아동·노약자 지원 사업

	경제협력 분야	사회문화 분야	인도적 지원 분야
경북		1. 문화체육교류 - 남북양궁교류전 - 안동탈춤축제 북측공연단 초청	1. 인도적 지원 - 산림복원 및 녹화지원
광주	1. 신재생에너지타운 시범사업	1. 문화교류사업 - 북한 예술단 초청 2. 스포츠교류 - 2019 광주 세계수영 선수권대회 북한 참가 지원 - 광주-북한 양궁선수단 공동 전지훈련 지원	1. 의료 및 식량 지원 2. 취약계층 공동생활 시설 지원(유치원, 학교, 병원 등)
대구		1. 국제보상운동 남북 공동 조사연구사업 2. 대구 국제마라톤대회 북측선수단 초청	1. 메디컬시티대구 나눔의료 봉사활동
대전	1. 과학기술 분야 교류 협력		
부산	1. 수산분야 남북교류 협력 - 북한수역 자원의 공동 이용 - 수산식품 가공·냉동 산업분야 투자협력		
서울	1. 산업협력단지 조성 2. 신재생에너지분야 협력 3. 산림자원 공동이용 및 식생·동물자원교류 4. 기술표준 통합을 위한 공동사업단 구성	1. 역사, 문화, 체육, 학술교류 - 2019년 제100회 전국체전 서울-평양 공동개최 - 경평축구 부활 - 서울-평양 문화예술 교류	1. 대동강 수질 개선과 평양 상하수도 개량 2. 도시안전과 재난 분야 공동협력 3. 대중교통 운영체계 협력 4. 도시환경 개선 5. 보건의료 협력(결핵 제로화, 영유아 건강 지원 등)
세종		1. 마을 단위의 소지역단위 교류협력	
울산	1. 원산-울산 조선산업 연계 2. 평남 단천 아연 광산-울산 온산공단 연계 사업		

	경제협력 분야	사회문화 분야	인도적 지원 분야
인천	<ol style="list-style-type: none"> 남북공동 경제자유 구역 설치 - 인천~개성~해주 서해평화경제특구 조성 동북아교통중심지 구축 - 육로, 해로, 항로노선 연결 남북 공동어로구역 조성 및 해상파시 추진 	<ol style="list-style-type: none"> 인천~개성 간 고려 역사문화 복원 추진 및 교류정례화 해양평화공원 조성 	
전남	<ol style="list-style-type: none"> 나진·선봉지구 등 두만강권역 개발 및 투자 지원 	<ol style="list-style-type: none"> 문화교류(세계 수목화 비엔날레 북한 초청) 	<ol style="list-style-type: none"> 함북지역 산모, 영유아 보건 지원
전북	<ol style="list-style-type: none"> 영농자재 지원 사업 축산시설 개보수 지원 사업 농약지원 사업 		
제주	<ol style="list-style-type: none"> 제주~북한 평화크루즈 한라에서 백두까지 남북한 교차관광 에너지평화 협력 	<ol style="list-style-type: none"> 한라산~백두산 생태·환경보존 공동협력 제주포럼 북측 인사 참석 	<ol style="list-style-type: none"> 감귤보내기 사업 재개
충남		<ol style="list-style-type: none"> 삼국 문화유산 교류전 평화통일마라톤과 줄다리기 등 스포츠 문화교류 충남~황해도 자매결연 사업 	
충북	<ol style="list-style-type: none"> 강호축 연결 교통망 구축 - 충북선 철도 고속화 - 충북내륙 고속화도로 과수원 조성 사업 재개 옥천 묘목보내기 유기질비료 지원 	<ol style="list-style-type: none"> 체육교류(충주 세계 소방관경기대회, 2019 세계 무예마스터십 북한선수단 초청) 개성만월대 발굴 유적 특별전 	<ol style="list-style-type: none"> 어린이 기생충 구제 지원 여성청소년 생리대 지원

자료: 언론 보도자료 및 기사 등으로 필자가 정리

〈표 IV-1〉를 통해 확인되듯이 모든 광역지자체들은 다양한 사업들을 구상하고 있다. 그러나 대북제재 국면이 지속되어 교류협력이 재개되지 않는 상황에서 지자체들은 과거 추진했던 교류협력사업에 대한 평가와 함께, III장에서 제시된 것처럼 새로운 남북교류협력시대를 준비하기 위한 조례 개정, 기금 및 인력 확충 등의 추진체계를 정비하고 있다. 이러한 추진체계를 토대로 각 지자체들은 금년부터 제안한 남북 교류협력사업의 추진계획을 보다 구체적으로 수립할 것으로 예상해볼 수 있다.

지자체의 추진체계 평가에서 알 수 있듯, 서울, 경기, 강원과 같은 적극적 자치단체들은 과거에도 법제도, 조직 구성, 그리고 재정적 측면에서 안정적으로 교류협력사업을 진행해왔다. 이를 인식한 인천, 제주 등 보통 수준의 지자체와 대구, 충청 등 소극적 지자체들은 효율적인 교류협력을 추진하기 위해 최근 추진체계를 정비하고 있다.

물론 지자체의 교류협력사업은 사업 추진체계만 잘 갖췄다고 해서 성공할 수 있는 것은 아니다. 오히려 체계가 잘 정비되지 않은 지자체도 성공적인 교류협력사업을 추진할 수 있다. 대표적으로 경남은 추진체계 평가에 따르면 소극적 자치단체로 분류되지만, 통일말기, 장교리 소학교 건립 등 과거 성공적으로 사업을 진행한 바 있다. 결국 남북교류협력을 위한 추진체계는 교류협력을 위한 기본적 하드웨어이며, 그 사업의 본질적 성격 즉 소프트웨어의 내용이 교류협력사업의 성공을 좌우한다고 하겠다.

〈표 IV-1〉에서 보듯, 많은 지자체가 제시한 사업들은 과거에 이미 수행 및 중단되었던 것을 재활용하고 있다. 물론 과거 수행한 사업은 수월하게 재개할 수 있다는 점에서 분명 유용하다. 하지만 북한과 지자체 모두의 변화된 현실을 고려하지 않는다면 역효과가 날 수도 있다. 국제사회의 대북제재가 지속되고 있는 현실을 고려하지 않은 장밋빛 사업들이 다수 포함되어 있다는 사실이 큰 문제를 야기할 수 있기

때문에 반드시 정비할 필요가 있다.

기존 지자체의 남북교류협력사업에 대한 정성적 평가는 1) 적합성, 2) 독창성, 3) 지속가능성, 4) 개별성, 5) 확산가능성이라는 5가지 기준에 따라 진행하였다. 특히 대표적으로 경기도가 2006~2008년 추진한 당곡리 협동농장 현대화사업은 지자체가 수행해왔던 성공적인 교류협력사업이었다. 남북 농업협력과 주민생활개선을 결합시킨 당곡리 현대화는 교류협력의 목적에 맞게 추진되었으며, 과거 존재하지 않았던 협동농장 단위의 개발지원사업뿐 아니라 개풍양묘장, 말라리아방역사업 등으로 연계되었다. 또한 그동안의 인도적 지원으로 구축된 양자간 신뢰를 바탕으로 3년간 사업을 진행했으며, 농업 분야 현대화 기술을 갖춘 지역적 특성이 고려되었으며, 통성구역 시범포전에서 이루어졌던 벼농사시험사업이 강남군 당곡리로 확대되었다. 반면, 서울시의 남북 전통공예교류전(2005.7.), 금강산 윤이상음악제(2006.4.) 등은 남북교류협력의 목적은 충족했지만, 이들 사업은 서울시만의 지역적 특성에 크게 부합하지 못해 이벤트성 행사에 그친 탓에 사업이 지속되기 어려웠다.

과거 지자체들이 수행했던 사업들은 상당히 많았다. 각각의 사업들에 대한 평가가 이루어져야만 향후 지자체가 추진할 교류협력사업의 방향성을 보다 정확하게 제시할 수 있다. 과거 지자체의 대표적 사업 경험에서부터 사업 타당성을 판단해 사업의 우선순위를 결정할 수 있기 때문이다.

기존 사업에 대한 정성평가 기준과 실제 사업 평가를 통해 향후 지자체 교류협력사업의 추진을 위한 3가지 기준을 추출할 수 있었다. 첫째, 지속가능성이다. 지속가능하다는 것은 남북 간 상호신뢰를 바탕으로 상호이익을 확대할 수 있음을 의미한다. 둘째, 실현가능성이다. 지자체가 자신들이 비교우위를 갖는 자원으로 북한과 협력을 모색해야만 보다 실현가능성이 높아진다는 것이다. 마지막으로 연계성이다.

기존 교류협력에서는 단일한 행위자인 북한을 상대로 다수의 남한 교류협력사업자들이 서로 경쟁함으로써 일종의 ‘공급독점-수요 경쟁’을 야기해 북한의 레버리지를 높였었다. 따라서 유사한 사업을 구상하고 있는 지자체들은 서로 협력 혹은 연계함으로써 보다 효율적으로 사업을 추진하는 것을 고려해야 한다.

그러나 여기서 한 가지 중요한 고려사항이 필요하다. 앞서 남북교류 협력의 추진시기를 인도적 지원 중심 사업을 추진하던 시기와 개발협력사업으로의 전환을 추진한 시기로 구분한 바 있다. 이러한 시기 구분에서 중요한 것은 바로 수여국인 북한의 요구에 따른 변화에 있었다. 결국 북한은 니즈 혹은 수용가능성이 중요했던 것이다. 새롭게 열린 기회의 창을 활용하기 위해서는 앞서 제시한 3가지 기준과 더불어 북한의 니즈, 즉 북한이 수용할 수 있는 사업을 우선적으로 추진해야 성공적인 교류협력의 결과를 산출할 수 있을 것이다. 물론 현재 시점에서 남북교류협력 추진의 가장 큰 장애로 기능하고 있는 대북제재도 고려해야 할 중요한 요소이다.

2. 지자체 남북교류협력을 위한 북한의 수요 분석

가. 김정은 시대 경제발전전략의 핵심: 분권화

2012년 김정은 집권 이후 북한은 “경제·핵무력 병진노선”의 국가발전전략을 채택하고 추진하였고, 2017년 11월 국가핵무력 완성 선언을 대내외에 선포하였다. 2018년 들어 한반도 정세가 급변하는 상황 속에서 4.27남북정상회담을 1주일 앞둔 2018년 4월 20일 당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의를 통해 “사회주의 경제건설 총력노선”으로 국가발전전략을 전환하였다.

그러나 지난해 ‘경제건설 총력노선’으로 전환되기 이전에도 병진노선의 공격적 속성으로 인해 대내외적으로 부각될 수 없었지만, 김정은

위원장은 집권 이후 경제발전을 위한 노력을 지속적으로 전개해왔다.

<표 IV-2> 경제관리개선조치와 우리식경제관리방법 비교

	경제관리개선조치 (2002년)	우리식경제관리방법 (2012년)
농업 부문	<ul style="list-style-type: none"> - 분조관리제 실시(10~25명 규모) - 초과생산물 자율처분권 사후 인정 	<ul style="list-style-type: none"> - 포전담당책임제 전면 확대(4~6명) - 초과생산물 자율처분권 확대 (국가 70%, 분조 30%)
공업 부문	<ul style="list-style-type: none"> - 제한적 지배인 책임경영제 실시 - 제한적 임금 인센티브제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> - 지배인 책임경영제 전면 확대 - 차등임금제 전면 도입 (성과급 중심, 최대 100배 차)

출처: 이종규, 『최근 북한의 경제정책 평가 및 향후 전망』 (세종: 한국개발연구원, 2016), p. 35;
 나용우, 『북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델
 모색: 경기도의 역할과 전략을 중심으로』 (수원: 경기도의회, 2017), p. 50에서 인용.

김정은 위원장은 김정일의 경제정책을 변화된 북한 현실에 맞게 보다 폭넓은 경제개혁조치들을 추진하였다. 김정은 시대의 경제정책은 대내적 차원에서 ‘6.28방침’과 ‘5.30담화’로 알려진 ‘우리식경제관리방법’과 대외적 차원에서 경제개발구 정책으로 구성되고 있다. ‘우리식경제관리방법’은 2002년 김정일이 실시한 ‘7.1조치’의 실패를 교훈 삼아 생산단위에 보다 큰 자율성과 인센티브를 제공함으로써 생산의 효율성을 높이려는 목적에서 실시하였다.

‘우리식경제관리방법’의 핵심은 농업부문의 포전담당책임제와 공업부문의 사회주의기업책임관리제이다. 이를 통해 기업, 농장 등 경제주체들의 인센티브 장려와 자율성을 부여함과 동시에 활성화된 시장을 적극 활용함으로써 경제성과를 높이려고 하였다. 결국 김정은의 ‘우리식경제관리방법’은 국가 경제정책에 있어 중앙정부의 권한과 역할을 하부단위인 공장·기업소, 협동농장, 지방 시(도)인민위원회 등에 부여함으로써 자율성과 인센티브를 확대하는 제도적 의미를 갖고 있다.

김정은은 이러한 대내적 개혁조치와 함께 선대부터 부분적으로 전개해왔던 특구정책을 새롭게 추진하고 있다.³¹⁾ 2013년 3월 31일 당중

양위원회 전원회의에서 “경제·핵무력 병진노선”을 채택한 다음날 최고인민회의 제12기 7차 회의에서 김정은은 경제개발구를 최초로 공식 언급하며³²⁾ 새로운 대외개방전략을 채택하였다. 뒤이어 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3192호로 “경제개발구법”을 제정하고, 11월 21일 14개 특수경제지대의 추가설치를 공포하였다.³³⁾ 이후 2014년 6개, 2015년 2개, 초고강도의 대북제재가 시행된 2017년 12월 1개 경제개발구가 추가 지정되며, 현재 기존 4대 경제특구와 23개 경제개발구 총 27개의 특수경제지대를 설치함으로써 대외개방을 추진하려고 하고 있다. 우선 김정은의 대외개방정책에서 드러난 중요한 특징은 과거와 달리 국경/변경지대에서 전국적으로 확대되었을 뿐 아니라, 북한의 지방정부격인 시(도)인민위원회가 경제개발구의 관리운영과 관련된 세칙을 제정할 권한을 중앙정부로부터 위임받았다는 것이다.

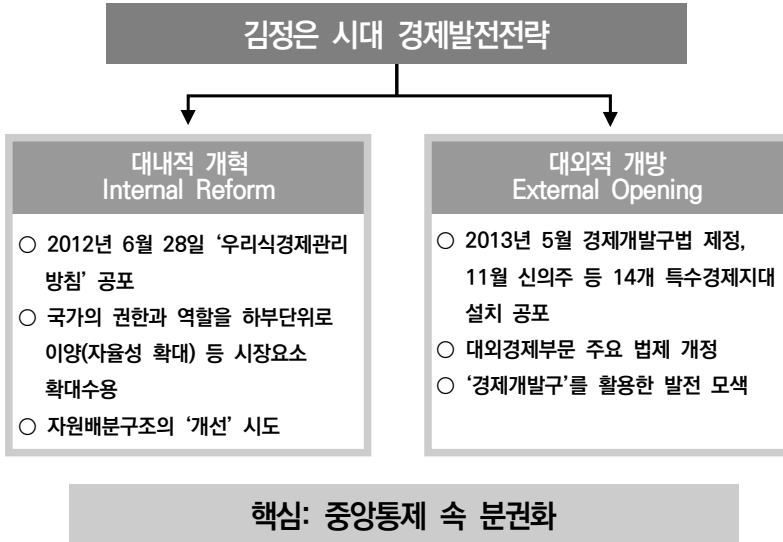
이렇듯 김정은 시대 경제발전전략의 두 축인 ‘우리식경제관리방법’과 ‘경제개발구정책’에서 두드러진 특징은 그동안의 중앙의 철저한 통제로부터 벗어나 경제주체들에게 일정수준의 자율성을 부여하는 분권화에 있다.

31) 북한 대외개방정책의 추진 경과는 경제특구 모색기→경제특구 추진기→경제특구 전환기→경제특구 조정기→경제개발구 도약기로 유형화할 수 있는데, 이는 나용우, 『북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델 모색: 경기도의 역할과 전략을 중심으로』, pp. 43~49를 참조.

32) 김정은은 당시 “원산지구와 칠보산지구를 비롯한 나라의 여러 곳에 관광 지구를 잘 꾸리고 관광을 활발히 벌리며 각도들에 자체의 실정에 맞는 경제개발구들을 내오고 특색 있게 발전시켜야 합니다.”라고 했다. 강정남, “경제개발구법제도에 대한 리해에서 제기는 기초적인 문제,” 『정치법률연구』, 제43호 (2013), p. 52.

33) 14개 특수경제지대는 신의주 특수경제지대를 포함한 13개 지방급 경제개발구이다. “신의주시에 특수경제지대, 도들에 13개 경제개발구,” 『조선신보』, 2013.11.27.

<그림 IV-1> 김정은 시대 경제발전전략의 핵심



북한의 분권화 경향은 매우 중요한 함의를 갖고 있다.³⁴⁾ 앞서 언급되었듯 김정은 시대 경제개선조치의 핵심에는 중앙정부의 권한 이양이 있다. 과거와 같이 중앙정부가 독점해왔던 계획화와 원자재 할당배분제는 축소되고 있다.³⁵⁾ 중앙은 거시경제 운영에 대한 포괄적 지침만 내리고 기업의 생산성 향상을 위해 인센티브제와 이윤의 자율적 처분권을 부여하고 있다. 물론 북한의 우리식경제관리방법 이후 실태에 대한 구체적이고 정확한 자료가 부족하다. 따라서 실제 현실에서 분권화가 어느 수준까지 진행되고 있는지에 대한 추후 분석이 필요하다.

34) 2018년 신년사에서 김정은 위원장은 “경공업공장들이 설비와 생산공정을 노력절약형, 전기절약형으로 개조하고 국내 원료와 자재로 다양하고 질 좋은 소비품들을 더 많이 생산 공급하며 도, 시, 군들에서 자체의 원료 원천에 의거하여 지방경제를 특색있게 발전” 시킬 것을 요구하고 있다. 『노동신문』, 2018.1.1.

35) 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법,’” 『통일정책연구』, 제26권 2호 (2017), p. 112.

그럼에도 2019년 북한 신년사를 통해 김정은 위원장은 기업의 경영활동을 위한 제도와 체계를 정비할 것을 공포함으로써 지방 혹은 경제행위자들에게 자율성과 권한을 부여하는 분권화 경향은 강화되는 방향으로 진행될 것을 예측할 수 있다.³⁶⁾

나. 북한의 수용가능성과 지자체 남북교류협력의 추진

9월 평양정상회담에서 김정은 위원장과 문재인 대통령은 지난 4.27 판문점선언에 이어 보다 구체적으로 남북교류협력의 중요성을 다시 강조하였다. 평양 방문 직후 문재인 대통령은 ‘대국민 보고’ 모두 발언에서 남북 지자체 간 남북교류협력 활성화에 대해 김정은 위원장과 구두로 합의했다고 언급했다. 과거 6.15, 10.4선언에서도 남북교류협력은 중요한 과제로 지속적으로 합의되었지만, 9.19평양공동선언이 보다 실천적 의미를 갖는 것은 과거 교류협력 추진을 가로막던 군사적 대치상황을 완화시키는 “군사 분야 합의서”가 체결되었다는 것이다.³⁷⁾

36) “[전문] 北 김정은 국무위원장 2019년 신년사,” 『노컷뉴스』, 2019.1.1., <<http://www.nocutnews.co.kr/common/poprint.aspx?index=5083457>> (검색일: 2019.1.2.).

37) 나용우, “북한의 경제 발전 전략과 남북교류협력의 활성화,” 『21세기 국제사회의 SDGs 개발원조와 협력 파트너십; 인간과 문명』 (부산외국어대학교 국제개발협력 학술회의 자료집, 2018.11.27.), pp. 193~194.

<표 IV-3> “서울-평양 포괄적 도시협력방안” 3대 분야 10대 과제

I. 도시인프라 협력	
<p>① 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 평양 취·정수장, 상수관망 정비 ◦ 평양 하수처리장 개량 지원 ◦ (중장기과제) 서울-평양 수도공사 설립 	<p style="background-color: #333; color: white; padding: 2px;">추진가능 시범사업</p> <p>① 평양시 누수탐사 사업 ② 평천오수정화장 및 하수관로 조사</p>
<p>② 도시안전과 재난분야 공동 협력</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 재난·안전 분야 기술·인력 교류 ◦ (중장기과제) 재난대비 장비 및 재난관리시스템 지원 	
<p>③ 대중교통 운영체계 협력</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 평양시 교통체계 종합 컨설팅 지원 ◦ 버스정보시스템 설치 및 운영 협력 ◦ 교통신호시스템 설치 및 운영 협력 	<p style="background-color: #333; color: white; padding: 2px;">추진가능 시범사업</p> <p>① 교통체계 종합 컨설팅, ② 버스정보시스템 설치·운영 ③ 교통신호시스템 설치 운영</p>
<p>④ 도시환경 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 평양 관련 전시회·심포지엄 개최 ◦ 살림집수리 시범사업 시행 ◦ 평양형 시민주택 모델 개발 및 소단위 도시재생 협력기구 구성 	
II. 경제협력	
<p>⑤ 산업협력단지 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 서울-평양 국제 영화제 개최 ◦ 애니메이션 공동 제작 및 마케팅 협력 ◦ (중장기과제) ‘남북애니센터’ 건립 지원 	<p style="background-color: #333; color: white; padding: 2px;">추진가능 시범사업</p> <p>서울-평양 국제 애니메이션 영화제 공동 개최</p>
<p>⑥ 신재생에너지 분야 협력</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 평양 유휴공간 태양광 설치 ◦ 평양형 에너지 자립마을 조성 ◦ 평양시 공공부분 LED 보급 ◦ (중장기과제) 서울-평양 ‘태양광 도로’ 조성 	<p style="background-color: #333; color: white; padding: 2px;">추진가능 시범사업</p> <p>평양시 유휴공간 태양광 발전시설 설치</p>
<p>⑦ 산림자원 공동이용 및 식생·동물자원 교류</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 산림자원 공동이용 토대 마련 ◦ 남북한 식생·동물 종자교환 및 기술교류협력 	<p style="background-color: #333; color: white; padding: 2px;">추진가능 시범사업</p> <p>식생·동물 종자교환, 희귀종 공동연구 및 기술교류</p>
<p>⑧ 기술표준 통합을 위한 공동사업단 구성</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 평양 WeGO 가입을 통한 전자정부 전파 ◦ 서울-평양 전자정부 구축 협력 사업 	
III. 시민교류	
<p>⑨ 역사, 문화, 체육, 학술 교류</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 서울-평양 역사도시 학술대회 ◦ 역사 문화재 세계유산 등재 협력 ◦ 서울-평양 체육 교류 ◦ 서울-평양 음악·미술·미용 등 교류 ◦ 언론·디어분야 교류 	<p>※ 시범사업 등과 연계하여 교류추진</p>
<p>⑩ 보건의료 협력</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 결핵제화 사업 ◦ 영·유아 건강 지원사업 ◦ 보건의료인력 협력사업 	<p style="background-color: #333; color: white; padding: 2px; border-radius: 10px;">인도적 지원사업으로 추진가능</p>

자료: 서울시 내부 자료에 따른 출처 생략

〈표 IV-3〉에서처럼 서울특별시는 이미 2016년 “서울-평양 포괄적 도시협력방안” 3대 분야 10대 사업을 제시하였다. 또한 2018년 7기 지방정부 출범 이후 이를 보다 정교화한 남북교류협력 정책을 구상하고 있는 것으로 알려지고 있다. 특히 지난 9월 평양방문에 전국시도지사협의회 회장 자격으로 특별 수행한 박원순 서울시장은 북한 최고인민회의 김영남 상임위원장을 만나 ‘남북 공동시도지사협의회’ 창설을 제안했다. 또한 김정은 위원장이 박원순 시장에게 대동강 수질 문제를 언급하였고, 이에 대해 박 시장이 한강 수질정화 등 서울시의 경험으로 북측과 협력하겠다고 밝혔다.³⁸⁾

만일 남북교류협력이 재개될 경우 서울특별시는 김정은 위원장이 언급한 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량을 우선적으로 추진할 것으로 보인다. 김정은 위원장이 직접 언급했다는 점에서 다른 분야 및 과제들보다 신속하게 협력사업을 추진할 수 있을 것이다.

이러한 사례가 보여주는 것은 교류협력의 파트너인 북한의 니즈를 분명하게 파악하고 추진해야 한다는 것을 의미한다. 물론 지자체 간 교류협력이라고 할 경우 북한 측의 파트너 문제가 해결되어야 하는 것도 필요하지만, 북한 중앙 차원에서건 지방 차원에서건 요구하는 니즈가 무엇인지에 대해 파악해야 한다. 그러나 북한이 직접적으로 그들의 니즈를 제시하지 않는다고 하더라도, 앞서 간략하게 살펴보았던 북한의 경제개발구를 통해 어느 정도 분석할 수 있다. 앞서 제시했듯 김정은 시대에 들어 중앙정부의 철저한 통제에서 지방 혹은 공장, 기업소에 자율성을 부여하는 분권화 경향을 보이고 있기 때문이다.

38) “김정은, 대동강 수질 걱정...협력 추진,” 『YTN』, 2018.9.21., <http://www.ytn.co.kr/_comm/pop_print?key=201809211710351633> (검색일: 2019.1.15.).

<표 IV-4> 북한 특수경제지대(특구/개발구) 지역 및 유형별 비교

관리단위	유형 (지정시기)		지역	적용 법규
중앙급 (9개)	특구** (4개)	나선 경제무역지대 (1991.12./2010.12. 재지정)	나선직할시	나선경제무역지대법
		황금평·위화도 경제무역지대 (2010.12.)	평안북도	황금평·위화도 경제지대법
		개성공업지구 (2002.11.)	개성직할시	개성공업지구법
		신의주 국제경제지대 (2002.9./2013.5. 재지정)	평안북도	신의주특별행정 기본법*
		금강산 국제관광특구 (2002.11./2011.4. 재지정)	강원도	금강산관광특구법
	개발구 (5개)	원산-금강산 국제관광지대 (2014.6.)	강원도	경제개발구법
		강령 국제룩색시범구 (2014.7.)	황해남도	경제개발구법
		은정 첨단기술개발구 (2014.7.)	평양시	경제개발구법
		진도 수출가공구 (2014.7.)	남포시	경제개발구법
무봉 국제관광특구 (2015.4.)		양강도	경제개발구법	
지방급 (17개)	종합형 경제 개발구 (5개)	압록강 경제개발구 (2013.11.)	평안북도	경제개발구법
		만포 경제개발구 (2013.11.)	자강도	경제개발구법
		해산 경제개발구 (2013.11.)	양강도	경제개발구법
		청진 경제개발구 (2013.11.)	함경북도	경제개발구법
		경원 경제개발구 (2015.10.)	함경북도	경제개발구법

관리단위	유형 (지정시기)	지역	적용 법규
	강남 경제개발구*** (2017.12.)	평양시	경제개발구법
공업 개발구 (4개)	위원 공업개발구 (2013.11.)	평안북도	경제개발구법
	청남 공업개발구 (2014.7.)	평안남도	경제개발구법
	흥남 공업개발구 (2013.11.)	함경남도	경제개발구법
	현동 공업개발구 (2013.11.)	강원도	경제개발구법
농업 개발구 (3개)	속천 농업개발구 (2014.7.)	평안남도	경제개발구법
	어랑 농업개발구 (2013.11.)	함경북도	경제개발구법
	북청 농업개발구 (2013.11.)	함경남도	경제개발구법
관광 개발구 (3개)	청수 관광개발구 (2014.7.)	평안북도	경제개발구법
	온성섬 관광개발구 (2013.11.)	함경북도	경제개발구법
	신평 관광개발구 (2013.11.)	황해북도	경제개발구법
수출 가공구 (2개)	와우도 수출가공구 (2013.11.)	남포시	경제개발구법
	송림 수출가공구 (2013.11.)	황해북도	경제개발구법

자료: 권영경, “중국의 사례를 통해 본 김정은정권 경제개발구 정책의 과제와 향후 전망,” 『평화학연구』, 제16권 1호 (2015), p. 186 (표 2); 나용우, 『북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델 모색: 경기도의 역할과 전략을 중심으로』, pp. 67~68을 바탕으로, 추가 지정된 지역을 포함해 필자가 정리.

주: * 최고인민회의 상임위정령으로 명칭 변경(2013.11.21.).

** 원산-금강산 국제관광지대는 기존 금강산 특구를 포함해 새로 지정되었고, 경제개발구법이 적용된다는 점에서 중앙급 경제개발구로 포함.

*** 2017년 12월 21일 최고인민회의 상임위정령으로 설치 결정되었고, 개발유형 및 관리단위는 현재 미확인.

경제개발구는 중앙정부가 지방으로 일정수준의 권한을 양도함으로써 지방의 자력갱생 혹은 자력자강을 통한 지역적 동시발전을 추구하려는 노력의 일환이다. 경제개발구는 지역적 특성을 반영한 발전전략으로 지역적 상황이나 특성에 맞는 유형의 개발구를 추진하려는 목적이다. 결국 23개 경제개발구³⁹⁾의 개발유형을 통해 북한 지방에서의 니즈를 일정 수준 파악할 수 있다. 이것이 지자체가 효율적인 교류협력 사업을 진행하는 기준이 될 수 있을 것이다.

특구를 제외한 23개 경제개발구는 7가지 유형으로 제시되고 있다. 종합형 경제개발구, 수출가공구, 공업개발구, 관광개발구, 녹색시범구, 첨단기술개발구가 그것이다. 물론 이들 개발구들 중 평양 등 주요 도시를 제외하고는 기초적인 인프라가 조성되어 있지 않아 해외투자 유치가 쉽지 않은 상황이다. 이러한 약점은 오히려 남북교류협력을 위한 기회가 될 수 있을 것이다.

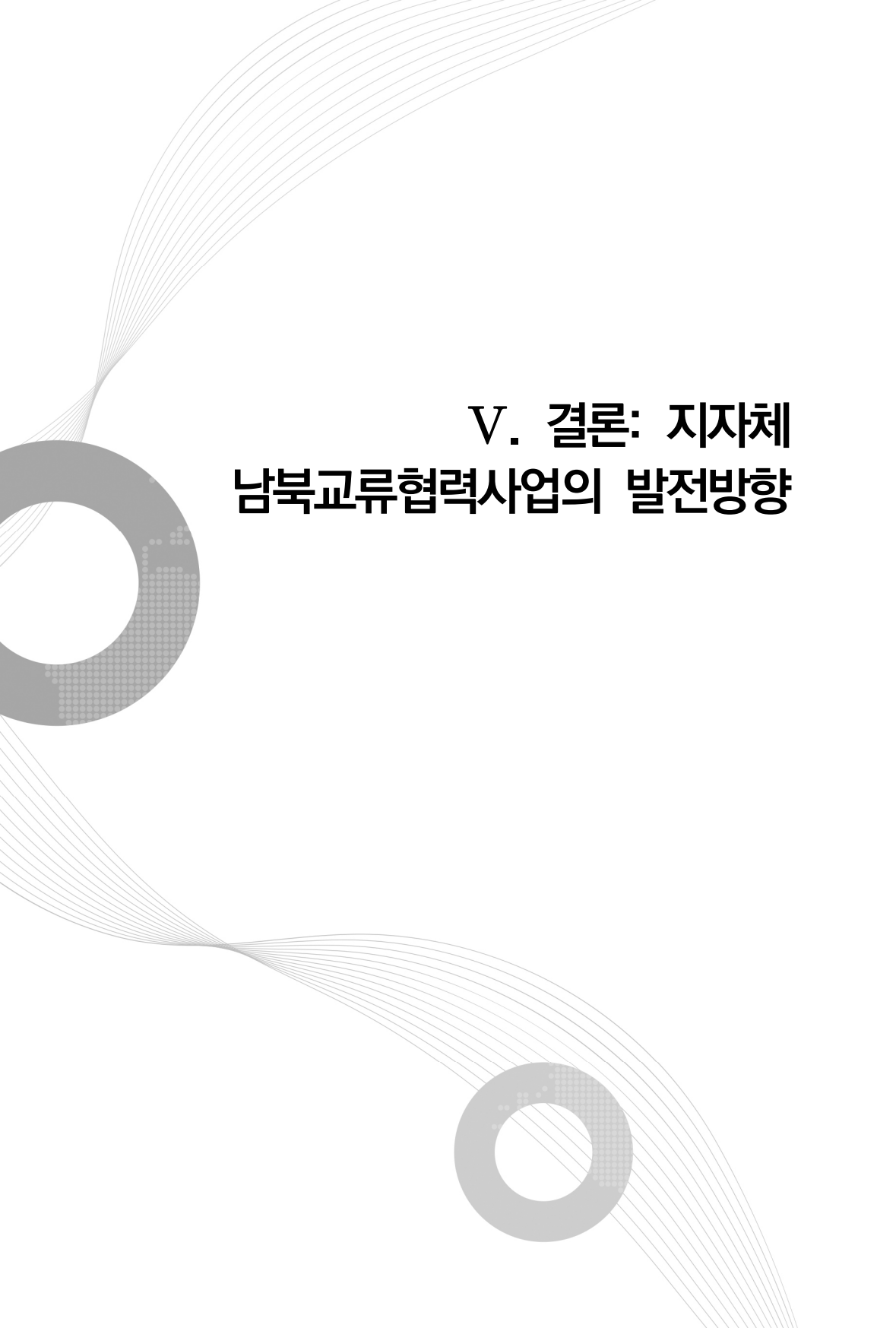
예를 들어 농업개발구의 경우 숙천, 어랑, 북청 등 3지역에 설치되어 있다. 이들 지역이 개발되기 위해서는 농업 생산성 향상을 위한 도로, 전력 등 기초 인프라 및 선진농업기술의 도입이 분명 필요하다. 이러한 차원에서 지난해 6월 제3차 방중 시 김정은 위원장은 중국 농업과학원을 방문해 ‘세포등판’ 등과 같은 농업혁신과 북중 간 농업협력을 의논했을 것으로 추정할 수 있다.⁴⁰⁾ 또한 지난해 11월 15일 경기도 국제학술회의 참석차 방남한 리종혁 조선아시아태평양위원회 부위원장도 경기도농업기술원을 방문해서 경기도의 스마트팜(Smart Farm)에 많은 관심을 보였다고 한다.

39) 본 연구는 지자체 차원의 교류협력이기 때문에 27개의 특수경제지대 중 4대 경제특구(특구법 적용)를 제외한 23개의 경제개발구에만 초점을 맞춘다.

40) 이재명, “김정은 위원장은 중국에서 무엇을 보았나? 4차 방중의 의미,” (통일연구원 Online Series CO 19-02, 2019.1.21.), p. 2, <<http://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dIV.jsp?menuIdx=351&category=53&thisPage=1&searchField=title&searchText=김정은&biblioId=1512024>> (검색일: 2019.1.22.).

북한의 니즈를 고려할 때 지자체 교류협력이 가능한 또 다른 분야는 관광부문이다. 김정은 위원장은 집권 이후 소위 ‘마식령속도’를 강조하며 관광산업부문을 적극적으로 발전시키고자 노력해왔다. 특히 마식령 스키장, 원산갈마지구 등 관광산업 개발과 육성에 집중하고 있다.⁴¹⁾ 실제로 관광과 관련된 특구·개발구가 원산-금강산 국제관광지대를 포함해 무봉, 청수, 온성섬, 신평 관광개발구 등 5개로 전체에서 21.7%를 차지하고 있다는 것은 김정은 위원장의 관광부문에서 강력한 개발의지를 잘 보여준다. 또한 관광산업은 다른 산업 분야들에 비해 대북제재의 영향이 상대적으로 적다는 현실적인 측면도 반영된 것이다. 이러한 북한의 니즈는 강원도가 제시한 ‘속초-원산 및 설악산-금강산 국제 관광지대 조성’, 제주의 ‘제주~북한 평화크루즈’, ‘한라에서 백두까지 남북 교차관광’ 사업과 이익을 공유하고 있다. 따라서 이러한 관광산업은 북한이 수용할 가능성이 높은 사업들이 될 것이다.

41) 관광산업에 대한 관심은 김정은 위원장이 유년시절 스위스 유학경험에 영향을 받은 것이라는 견해도 있다.

A decorative graphic on the left side of the page, consisting of several thin, curved lines that sweep across the page. Two large, stylized circular shapes are integrated into the design: one on the left side, partially overlapping the lines, and another smaller one at the bottom right. Both circles have a textured, dotted appearance.

V. 결론: 지자체 남북교류협력사업의 발전방향

여기서는 민선 7기 지자체들이 제안한 교류협력사업들이 앞서 제시된 기준들에 얼마나 부합하는지, 남북교류협력사업의 타당성을 시론적 차원에서 적용해봄으로써 교류협력사업의 방향성을 제시하도록 한다. 과거 지자체들이 수행했던 교류협력사업의 경험을 통해 1) 실현가능성(지역특화), 2) 지속가능성, 3) 연계성이라는 3가지 기준을 추출하였다. 동시에 교류협력의 파트너인 북한의 니즈를 반영하기 위해 4) 수용가능성이라는 기준을 추가하였다. 마지막으로 외부적 환경제약요인으로 작동하고 있는 5) 대북제재의 지속 여부도 현 시점에서 중요한 기준이다. 이를 도식화하면 아래의 <그림 V-1>과 같다.

<그림 V-1> 지자체 남북교류협력사업의 타당성 기준



이러한 기준들을 적용해본다면, 지자체가 구상중인 사업들이 타당성을 갖고 있는지, 그리고 정책적으로 우선되어야 하는 사업들은 무엇인지 파악할 수 있다. 이를 위해 앞에서 분류한 지자체(적극, 보통 수준, 소극)와 몇몇 대표사업을 선정하여 사업 타당성을 평가하도록 한다.

<표 V-1>은 평가기준에 따라 지자체별로 사업의 타당성을 분석한 결과이다. 적극적 자치단체인 서울시가 제시한 교류협력사업들 중 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량, 도시안전과 재난 분야 등의 협력

사업들이 높은 사업 타당성을 보이고 있다. 반면, 제재국면의 유지라는 환경과 서울만의 지역특성이 크게 반영되지 않은 산업협력단지조성과 같은 경제협력사업의 타당성은 상대적으로 낮은 것으로 평가할 수 있다.

<표 V-1> 민선 7기 광역지자체 남북교류협력사업의 타당성 평가

유형	지자체	교류협력사업 분야 및 내용	타당성 평가					총점
			제재국면	지역특화	지속가능	지역연계	복한수용	
적극적 자치단체	서울	산업협력단지 조성	X	X	0	0	△	5
		신재생에너지분야협력	X	△	0	0	0	7
		경평추구	0	0	△	X	0	7
		서울-평양 문화예술교류	0	△	△	△	0	7
		대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량	0	0	0	0	0	10
	도시안전과 재난 분야 공동협력	△	0	0	0	△	8	
	경기	경의선·경원선 등 남북교통망 복원	X	0	0	0	0	8
		한강하구 평화적 활용방안	△	0	0	0	0	9
		DMZ 생태평화공원 및 평화누리 자전거길 조성	0	0	0	0	0	10
		말라리아·병충해 공동방역·방제사업	0	0	0	0	0	10
	강원	속초-원산 및 설악산-금강산 국제관광지대 조성	△	0	0	0	0	9
		아리스포츠클럽 국제유소년축구대회	0	X	△	X	0	5
금강산 산림 병충해 방제사업		0	0	0	0	0	10	

유형	지자체	교류협력사업 분야 및 내용	타당성 평가					
			제재 국면	지역 특화	지속 가능	지역 연계	북한 수용	총점
보통 수준의	인천	남북 공동어로구역 조성 및 해상파시 추진	X	O	O	O	△	7
		인천-개성 고려역사문화 복원 및 교류 정례화	O	O	△	X	△	6
자치 단체	제주	제주~북한 평화크루즈	△	O	O	O	O	9
		한라에서 백두까지 남북한 교차관광	△	O	O	O	O	9
		한라산-백두산 생태·환경보존 공동협력	O	O	O	X	O	8
		감굴보내기 사업 재개	O	O	△	X	△	6
소극적	전남	나진·선봉지구 등 두만강권역 개발 및 투자 지원	X	X	△	X	△	2
		세계 수목화비엔날레 북한 초청	O	△	X	X	O	5
자치 단체	충북	함북지역 산모·영유아 보건 지원	O	△	O	X	△	6
		과수원 조성 사업 재개	△	X	O	△	O	6
		2019 세계무예마스터십 북한선수단 초청	O	O	△	X	△	6
		어린이 기생충 구제 지원	O	X	△	△	O	6

주: O: 2점, △: 1점, X: 0점 부여

또 다른 적극적 자치단체인 경기도와 강원도가 제안한 사업들은 서울에 비해서도 상대적으로 높은 타당성을 보이고 있다. 두 지역에서 발표된 모든 교류협력사업들이 모두 높은 타당성을 갖고 있는 것은 아니다. 하지만 남북교류가 본격화되는 시점에서 두 지자체가 제시한 해당 사업들은 지역적 특성에 기반하고 있어 실현가능성이 있다. 또한, 북한의 니즈를 만족시킴으로써 협력이 용이하게 이루어질 수 있다. 이런 점에서 향후 지자체 교류협력사업의 방향키를 제대로 잡고 있다고 평가할 수 있다. 한편, 보통 수준의 자치단체인 인천과 제주 역시 사업내용에 따라 중~상 수준의 사업 타당성을 보이고 있다. 보통

수준의 자치단체라고 하더라도 지역특화, 지속가능, 지역연계, 북한의 수용가능성 등에서 높은 평가를 받을 수 있다. 대표적으로 제주의 평화 크루즈, 남북교차관광 협력사업은 성공적으로 추진될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 교류협력의 추진체계가 최근 정비된 소극적 자치체인 전남과 충북은 지역적 특성이나 지속가능성과 지역연계 등의 기준에서 높은 점수를 얻지 못해 전반적으로 타 지역들 혹은 사업들에 비해 사업 타당성이 낮은 것으로 평가된다. 따라서 이들 지역에서는 스스로 비교우위가 있는 사업들 혹은 북한의 니즈를 충족시키는 사업들을 새롭게 추가 발굴할 필요가 있다. 또한 유사 성격의 사업을 추진하려는 타 지자체와의 연계 및 협력을 통해 경쟁력을 제고하는 것도 교류협력사업의 성공적 추진을 가능하게 할 수 있다.

이러한 분석을 통해 향후 지자체의 남북교류협력사업을 성공적으로 수행하기 위한 방향성을 제시한다. 첫째, 향후 지자체의 교류협력사업은 사업의 타당성이 높은 사업을 중심으로 추진되어야 할 것이다. 현재 지자체들이 북한에 제안하고 있는 사업들은 경제협력, 사회문화, 인도협력 등 다양한 분야에 걸쳐 백화점식으로 나열되고 있다. 물론 지자체들이 그만큼 열의를 갖고 교류협력에 나서고 있다는 점은 평화와 번영의 한반도, 남북관계의 지속가능한 발전이라는 국가적 목표에 기여한다는 점에서 바람직한 정책적 방향임에 틀림없다. 그러나 각 지자체들이 교류협력정책 추진에 있어 가용한 자원(인력 및 교류협력기금 등)은 제한적일 뿐만 아니라, 지역 주민들의 동의와 합의에 기초한 정책을 선별적으로 추진할 수밖에 없다. 따라서 각 지자체가 스스로 비교우위를 갖는 지역적 특성을 반영하여 지역차원의 이익을 제고하는 데 기여할 수 있는 사업을 우선적으로 추진하는 것이 효과적이며 동시에 사업의 성공가능성을 높일 수 있다. 또한 북한의 니즈를 만족시킴으로써 그들의 협력을 이끌어낼 수 있는 사업들도 우선적으로 고려해야 한다.

둘째, 경제학의 ‘규모의 경제’처럼 지자체의 남북교류협력에서도

‘규모의 교류협력’을 모색함으로써 사업의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 특히 재정적 안정성, 인력 등 추진체계가 다소 미비한 지자체 혹은 1개의 지자체가 수행하기 어려운 규모의 교류협력사업은 관련 지자체들이 연계 혹은 협력함으로써 교류협력사업을 성공적으로 수행할 수 있다. 예를 들어, 김정은 위원장이 많은 관심을 갖고 있는 원산-금강산 국제관광지대를 강원도의 ‘속초-원산 및 설악산-금강산 국제 관광지대’ 구상과 제주의 ‘제주-북한 평화크루즈’ 구상을 접목함으로써 필요한 재원을 확보해 교류협력사업의 실천력을 제고할 수 있다.

셋째, 대북제재가 여전히 지속되는 상황에서 남북교류협력은 본격화되기 어렵기 때문에 실현가능한 정책을 우선적으로 추진할 필요가 있다. 그러나 대북제재가 완화될 때까지 기다려서는 안 된다. 대북제재 위원회의 면제 혹은 예외조항 적용에 대한 적극적 인정을 국제사회에 요구해야 한다. 대북제재 국면에서 가능한 것으로 평가한 대부분의 사업들 역시 현 시점에서 당장 추진할 수 있는 사업들이라기보다는 대북제재의 인도적 면제 혹은 예외 인정이 가능한 사업들이었다. 물론 지자체가 직접적으로 면제신청을 할 수 없기 때문에 중앙정부의 입장과 역할이 중요한 부분이다. 따라서 지자체들은 통일부와의 정책협의체인 ‘(가칭)지자체 남북교류협력 정책협의회’를 통해 중앙정부의 적극적인 역할을 요청해야 할 것이다.

새롭게 열린 평화의 한반도 시대를 지속 가능하도록 하는 핵심요소인 남북교류협력은 다양한 행위자들의 참여를 통한 남북 접촉면의 확대가 반드시 필요하다. 특히 정치적 성격으로부터 자유롭고 주민들 간 직접적인 친밀도가 높은 지자체들의 역할이 중요하다. 이러한 점에 주목하고 본 연구에서는 지자체 교류협력사업에 대한 객관적 평가지표를 개발하고자 하였다.⁴²⁾ 교류협력사업의 타당성을 판단할 수 있는

42) 본 연구는 교류협력사업에 대한 객관적인 평가가 존재하지 않는 상황에서 지자체

평가기준을 설정함으로써 향후 효율적이고 성공적인 남북교류협력을 위한 방향을 제시하였다. 또한, 해당 평가기준을 통해 지자체들은 다양한 교류협력사업들 중 어떠한 사업이 정책목표를 성공적으로 달성할 수 있을지, 그리고 정책적 우선순위를 어떤 사업에 두어야 할지를 판단할 수 있을 것이다.

남북교류협력사업의 체계적 평가기준을 개발하려는 시론적 연구로, 보다 엄밀한 객관적인 평가지표를 개발하기 위한 후속적인 심화연구가 필요하다.

참고문헌

1. 단행본

- 나용우. 『북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델 모색: 경기도의 역할과 전략을 중심으로』. 수원: 경기도의회, 2017.
- 안용준·남성욱·박은주. 『세종시 남북교류협력 추진방향과 정책의제 발굴』. 대전: 대전세종연구원, 2018.
- 양현모·이준호·최유성·최진욱. 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 이종규. 『최근 북한의 경제정책 평가 및 향후 전망』. 세종: 한국개발연구원, 2016.
- 전승훈·허길행·유철·최미애. 『아프리카 빈곤 대책으로서의 농촌 개발: 한국 농촌개발 경험 전수를 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 2007.
- 최대석·이종무·박희진. 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』. 2009년 통일부 연구용역 보고서, 2009.
- 통계청. 『2018년 농작물생산조사』. 대전: 통계청, 2018.

2. 논문

- 강동원. “남북한 통합 대비 북한개발지원 추진방안: 개발협력 관점에서의 식량지원을 중심으로.” 『통일과 평화』. 제3집 1호, 2011.
- 강정남. “경제개발구법제도에 대한 리해에서 제기는 기초적인 문제.” 『정치법률연구』. 제43호, 2013.
- 권영경. “중국의 사례를 통해 본 김정은정권 경제개발구 정책의 과제와 향후 전망.” 『평화학연구』. 제16권 1호, 2015.
- 김영운. “지방자치단체의 대북 농업협력 현황과 과제.” 『KREI 북한농업동향』. 제10권 2호, 2008.
- 김정수·우명수. “지방자치단체의 남북한 교류협력 사례분석 및 대구시의 추진 방향: 구성주의 관점을 중심으로.” 『대한정치학회보』. 제18집 2호, 2010.

- 박은주·문경록. “지자체 중심의 남북교류협력 거버넌스 구축 방안.” 『북한학보』, 제43집 1호, 2018.
- 양문수. “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법.’” 『통일정책연구』, 제26권 2호, 2017.
- 양현모·강동완. “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책 네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로.” 『통일정책연구』, 제18권 1호, 2009.
- 이종무. “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기구·대북지원 담론.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 2월호, 2012.
- 이한희. “지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로.” 『지방행정연구』, 제31권 1호, 2017.
- 송인호. “통일 시대를 대비한 법제정비의 주요 쟁점.” 『저스티스』, 제146권 3호, 2015.
- 홍석훈. “문재인 정부의 평화·통일정책: 북핵 문제와 미·중관계를 중심으로.” 『평화학연구』, 제19권 1호, 2018.
- 홍양호. “지방자치단체의 대북 교류협력 현황과 추진방향.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2007년 8월호, 2007.

3. 기타자료

- 『노동신문』.
 『노컷뉴스』.
 『연합뉴스』.
 『서울신문』.
 『조선신보』.
 『조선중앙통신』.
 『YTN』.

국가법령정보센터 홈페이지. <<http://www.law.go.kr>>.

이재영. “김정은 위원장은 중국에서 무엇을 보았나? 4차 방중의 의미.” 통일연구원 Online Series CO 19-02, 2019.1.21. <<http://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=351&category=53&this>>

「9월 평양공동선언」.

「강원도남북교류협력기금조례」.

「남북강원도교류협력위원회조례」.

「남북관계 발전에 관한 법률」.

「인도적차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정」.

「지방자치단체 기금관리기본법」.

「지방자치단체 주요 재정사업 평가기준(예규)」.

「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」.

국방부 대북정책관실. “「판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」 해설자료.”
2018.

국토지리학회. “지역개발사업 평가지표 개발 및 지표를 활용한 파급효과 분석.”
국토해양부 정책연구용역보고서, 2008.

나용우. “북한의 경제 발전 전략과 남북교류협력의 활성화.” 『21세기 국제사회의 SDGs 개발원조와 협력 파트너십; 인간과 문명』. 부산외국어대학교 국제개발협력 학술회의 자료집, 2018.11.27.

이종무. “지자체 남북교류협력사업의 평가와 발전방안.” 『지방자치단체 남북협력사업 10년 성과와 향후 발전 방향』. 경기도·제주특별자치도 공동주최 지방자치단체 남북교류협력사업세미나 자료집, 2009.3.26.

연구보고서

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외 14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승 6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태 6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화 8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창 8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외 7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환 8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외 13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외 9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외 8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외 7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외 7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경옥 외 14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외 8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외 8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외 15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신중호 외 16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범위에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외 12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외 7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외 19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외 12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외 13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편 7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외 9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신중호 외

- 2016-03 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈 임강택, 이강우
 2016-04 북한 해외노동자 실태 연구 이상신, 오경섭, 임예준

■ Study Series ■

- 2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030) Park, Hyeong Jung et al.
 2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application Lee, Ki-Hyun et al.
 2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas Cho, Han-Bum et al.
 2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents Kim, Jin-Ha
 2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

- 2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 - 이규창 외 11,500원
 2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사 박주화 외 12,000원
 2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색 이상신 외 8,500원
 2017-05 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향 민태은 외 9,500원
 2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식 민태은 외 13,000원
 2017-07 전환기 남북관계 발전 추진 방안 조한범 외 7,500원
 2017-08 한반도 평화로드맵 실천전략 홍민 외 7,000원
 2017-09 북한 주민들의 복지와 시장화 임강택 8,000원
 2017-10 한반도 평화체제 구상과 대북정책 정성윤 외 8,000원
 2017-11 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간 조영아, 최은영 9,500원
 2017-12 북중관계 주요분야별 현황 분석 임강택 외 12,000원
 2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응 김상기 외 11,000원
 2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십 정구연 외 7,000원
 2017-15 북한인권 정책환경 분석 한동호 외 7,500원
 2017-16 북한 재난협력 방안과 과제 임예준, 이규창 9,000원
 2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 장권 안정화 전략을 중심으로 박영자 13,000원
 2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로 홍재환 7,500원
 2017-19 김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치 홍민 6,000원
 2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략 정성윤 6,500원
 2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부) 전병곤 외 9,500원
 2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부) 전병곤 외 9,500원
 2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제 현승수 외 10,000원
 2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증 현승수 외 9,500원
 2017 사회권의 관점에서 본 북한인권 북한인권연구센터 편 13,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

■ Study Series ■

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle Chung, Kuyoun-Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy Kim, Soo-Am et al.

2018년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외 19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외 14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외 10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외 9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외 12,000원
2018-07	KINU 통일외교조사 2018: 남북평화 시대의 통일의식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외 8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외 11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외 9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외 9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외 9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외 11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외 6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외 10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외 5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외 21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외 12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍민 외 20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외 10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외 14,000원

2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외 13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외 12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외 9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호 8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외 12,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

■ Study Series ■

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 18,000원
북한인권백서 2017	White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2018	White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 20,000원
북한인권백서 2019	White Paper on Human Rights in North Korea 2019	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2020	White Paper on Human Rights in North Korea 2020	한동호 외 20,000원
북한인권백서 2021	White Paper on Human Rights in North Korea 2021	도경옥 외 24,000원

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 1 (2016)</i>	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 2 (2016)</i>	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 1 (2017)</i>	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 2 (2017)</i>	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 27, No. 1 (2018)</i>	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 27, No. 2 (2018)</i>	10,000원

기 타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8000, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :)		
	※도로명 주소 기입必		
연 락 처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 () 수신거부 ()		
회 원 구 분*	학생회원 () 일반회원 () 기관회원 ()		
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일 성 명 (인)			

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 **동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.**

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr
※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

