

분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제:

대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로

나용우 · 이우태 · 김상규 · 박은주

분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제:

대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로

연구책임자

나용우 (통일연구원 부연구위원)

공동연구자

이우태 (통일연구원 부연구위원)

김상규 (한양대학교 연구교수)

박은주 (고려대학교 연구교수)

연구지원

안정은 (통일연구원 연구원)

분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제:
대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로

KINU 연구총서 19-13

발행일	2019년 12월 30일
저자	나용우, 이우태, 김상규, 박은주
발행인	임강택
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	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
인쇄처	(주)아미고디자인(02-517-5043)
I S B N	978-89-8479-976-9 93340
가격	10,000원

© 통일연구원, 2019

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

분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제:

대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	9
I. 서론	15
1. 연구의 목적 및 필요성	17
2. 연구의 구성과 내용	20
II. 분권형 대북교류협력정책의 필요성과 분권 모형 ···	23
1. 분권의 개념과 필요성	25
2. 정부 간 관계(Intergovernmental Relations: IGR)	35
3. 분권형 대북교류협력정책의 개념 및 모형	40
III. 중국-대만 양안교류에서의 분권화와 남북교류협력 ···	63
1. 중국-대만의 양안교류 추진체계	65
2. 중국-대만 양안교류에서의 분권화 수준	71
3. 남북교류협력에 주는 시사점	100
IV. 대북교류협력정책의 변화 및 행위자별 추진현황 ···	107
1. 대북교류협력정책의 변천과정	109
2. 대북교류협력정책의 법·제도적 고찰	125

3. 주요 행위자별 대북교류협력 추진현황	138
4. 문제점 및 시사점	167
V. 분권형 대북교류협력정책의 추진전략과 실천과제 · 173	
1. 분권형 대북교류협력정책의 비전과 목표	176
2. 분권형 대북교류협력정책의 추진전략	177
3. 분권형 대북교류협력정책을 위한 실천과제	191
VI. 결론	207
참고문헌	213
최근 발간자료 안내	223

표 차례

〈표 Ⅱ-1〉 라이트의 정부 간 관계모형 특징	39
〈표 Ⅲ-1〉 2018~2019년 중국 지방정부의 경제 성장 목표치 비교	87
〈표 Ⅲ-2〉 양안 인적교류 현황	96
〈표 Ⅳ-1〉 진보정부와 보수정부의 대북정책 비교	116
〈표 Ⅳ-2〉 역대 정부별 대북교류협력사업 추진 현황	123
〈표 Ⅳ-3〉 남북 인원 왕래 현황	124
〈표 Ⅳ-4〉 지자체 대북교류협력사업의 정책단계별 주요 행위자 역할 · 137	
〈표 Ⅳ-5〉 대북 인도적 지원액 현황	140
〈표 Ⅳ-6〉 대북교류협력사업 승인 현황	141
〈표 Ⅳ-7〉 연도별 지자체의 주요 대북교류협력사업	145
〈표 Ⅳ-8〉 연도별 민간단체의 주요 대북교류협력사업	154
〈표 Ⅳ-9〉 민간단체 대북교류협력사업 분야별 추진 현황	165
〈표 Ⅴ-1〉 광역지자체 남북교류협력 담당부서 설치운영 현황	201

그림 차례

〈그림 II-1〉 라이트의 정부 간 관계 모형	36
〈그림 II-2〉 통일정책과 대북정책	41
〈그림 II-3〉 대북정책에서의 분권 적용 분야	48
〈그림 II-4〉 정책결정과정 모형	52
〈그림 II-5〉 대북교류협력정책의 결정과정과 행위자별 권한	53
〈그림 II-6〉 대북교류협력정책의 두 바퀴 모형	55
〈그림 III-1〉 중국의 대만 정책 관련 조직 업무 체계와 해협회	67
〈그림 III-2〉 대만의 대륙 정책 관련 조직 업무 체계와 해기회	70
〈그림 III-3〉 중앙-지방 관계 변천 과정과 추세	85
〈그림 III-4〉 진먼다오와 샤먼 통수(通水) 파이프라인	94
〈그림 III-5〉 양안 무역 통계	97
〈그림 IV-1〉 대북교류협력 동향 분석	122
〈그림 IV-2〉 대북교류협력 협상 통로	126
〈그림 IV-3〉 대북교류협력 주요 행위자별 사업 참여 범위	128
〈그림 IV-4〉 협력사업자(민간단체)의 대북교류협력 추진 실적	128
〈그림 IV-5〉 지자체 대북교류협력사업 추진절차	131
〈그림 IV-6〉 지자체 대북교류협력정책 결정과정	135
〈그림 IV-7〉 역대 정부별 대북교류협력사업 총괄 추진성과	138
〈그림 IV-8〉 역대 정부별 대북교류협력사업 분야별 추진성과	139
〈그림 IV-9〉 지자체 대북교류협력 프레임 변화	143

그림 차례

〈그림 IV-10〉 분야별 인적 접촉 통계 (1989~2017)	154
〈그림 IV-11〉 국내 대북교류협력의 문제점 및 고려사항	170
〈그림 V-1〉 분권형 대북교류협력정책의 비전과 목표	177
〈그림 V-2〉 분권형 대북교류협력정책 추진을 위한 4대 전략	179
〈그림 V-3〉 분권형 대북교류협력을 위한 협력거버넌스 모형	181
〈그림 V-4〉 분권형 대북교류협력을 위한 행위자 역량강화 모형	187
〈그림 V-5〉 남북교류협력의 대화창구 다변화 전략	190
〈그림 V-6〉 분권형 대북교류협력정책의 비전 및 목표, 전략, 실천과제 ...	192
〈그림 V-7〉 다층적 협력거버넌스 구축 모형	196

요 약

2018년 남북관계는 ‘평화변영의 한반도’ 시대를 열기 위한 여정을 시작했다. 그러나 금년 들어 2월 하노이 북미정상회담, 6월 판문점 3자회담, 10월 스톡홀름 북미실무협상 등 북미 비핵화프로세스를 위한 노력들이 기대한 성과를 거두지 못함에 따라, 지난해부터 빠르게 진전되었던 남북관계까지 교착에 빠지고 있다. 그럼에도 북미 협상의 진전 가능성은 여전히 남아 있으며, 그에 따라 남북관계도 다시 정상궤도로 진입할 수 있을 것이다. 과거 남북관계에서의 경험을 비춰볼 때, 남북관계의 발전과 한반도의 평화변영을 위해 중요한 것은 남북간 지속적인 교류라 하겠다.

남북관계의 특성 및 대통령의 헌법적 책무에 따라 그동안 대북정책은 독점적으로 중앙정부에 의해 이루어졌다. 그러나 변화하는 대내외적 환경 속에서 중앙정부의 독점적 권한은 대북정책의 궁극적인 목표를 달성하는데 다소 한계를 보이고 있다. 한편, 대북정책의 하위 영역인 사회문화, 경제, 인도주의 분야에서는 지방자치단체, 민간단체 등이 남북 간 교류협력의 성과를 배가시켜왔다. 과거 남북관계의 개선이라는 중앙정부의 필요에 따라 지자체, 민간단체 및 기업의 남북교류협력을 허용해왔다면, 새롭게 재개될 교류협력의 지속성을 제고하기 위해서는 다양한 행위자들의 보다 체계적인 역할 및 권한의 배분이 필요하다. 이것이 현 시점에서 분권형 대북교류협력정책을 구상하는 이유이다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 분권형 대북교류협력정책의 추진전략과 실천과제를 제시하고자 한다.

제Ⅱ장에서는 대북정책, 구체적으로 대북교류협력정책에서 분권의 필요성 및 적용 가능성을 이론적으로 살펴보도록 한다. 교류협력분야에

서 중앙과 지방간 관계는 권한을 두고 싸우는 경쟁관계로 보기보다는 교류협력정책 목표를 달성하기 위한 상호협력관계이며, 이를 위해 협력적 거버넌스가 필요하다는 것을 제시하도록 한다.

제Ⅲ장에서는 중국-대만의 양안교류를 비교사례로 검토하도록 한다. 양안교류에 주목한 이유는 양국이 상호 교류와 협력을 추진함에 있어서 중앙정부와 지방정부가 실제 어떠한 권한을 갖고 양안교류를 추진했는지를 분석하기 위한 것이다. 특히 정치군사적 요인에 의해 남북교류협력이 지속적으로 이루어질 수 없었던 한반도의 상황에 있어 양안교류는 중요한 시사점을 준다. 남북한처럼 상이한 정치체제와 경제력 수준을 보이고 있는 중국과 대만이 상호 교류를 위해 어떠한 추진체제를 갖추고 있는지를 살펴보아야 한다. 이를 통해 교류의 지속성 차원에서 대북교류협력에 주는 함의를 찾도록 한다.

제Ⅳ장에서는 역대 정부의 대북정책, 특히 교류협력정책 추진과정을 통시적으로 고찰하도록 한다. 특히 대북교류협력정책의 전개과정에서 중앙정부를 비롯한 주요 행위자들 간의 역할 및 관계에 주목한다. 특히 지자체와 민간단체가 그동안 교류협력사업에 어떠한 역할을 담당했는지를 중심으로 검토함으로써, 향후 성공적 교류협력정책을 추진하기 위한 주요 행위자들 간 역할과 권한의 범위와 수준을 분석하도록 한다.

제Ⅴ장에서는 양안 사례 연구와 우리의 대북교류협력정책 관련 통시적 고찰로부터 도출된 시사점을 토대로 새롭게 구상하는 분권형 대북교류협력정책의 추진전략과 실천과제를 제시하도록 한다. ‘평화변영의 한반도’라는 비전하에서 분권형 대북교류협력정책의 목표는 ‘분권과 협치를 통한 지속가능한 대북교류협력 추진’으로 설정하였다. 이를 구체적으로 추진하기 위한 전략으로서 ① 협력 거버넌스 구축, ② 법제도 정비 및 개선, ③ 행위자 역량강화, ④ 남북 공동관리체계 구축을 제시하고, 이러한 추진전략을 실현하기 위한 실천과제로는 ① 자율과 조화의 다층적 거버넌스 구축 및 운영, ② 평화 공감대 형성, ③ 자율성과 권한 배분

의 제도화, ④ 「분권형 대북교류협력에 관한 법률」의 제정, ⑤ 역량강화 프로그램 추진, ⑥ 북한정보 및 교류협력 지원센터의 설치 및 운영, ⑦ 북한의 대남교류협력 창구 확대 및 역량 강화 지원, ⑧ ‘남북교류협력 공동관리위원회’ 구성 및 운영을 제시하고자 한다. 분권형 대북교류협력정책의 추진전략과 실천과제들을 추진함으로써 지속가능한 남북관계의 발전, 나아가 한반도의 평화변영을 실현하는데 기여할 것으로 기대한다.

주제어: 분권, 대북교류협력정책, 분권형 대북교류협력정책, 협력적 거버넌스, ‘남북교류협력 공동관리위원회’

Abstract

New Strategies and Tasks for the Decentralized Policy towards North Korea

Na, Yongwoo et al.

In 2018, the relationship between South Korea and North Korea began a grand journey toward "peace and prosperity on the Korean Peninsula". However, rapid progress in inter-Korean relations has come to a standstill as efforts to achieve the denuclearization of North Korea, such as the U.S-North Korea Hanoi Summit in February 2019, the three-way meeting between the two Koreas and the U.S. in Panmunjom in June, and the working-level talks in Stockholm in October, have fallen short of achieving the expected results. However, there is still room for progress in U.S-North Korea negotiations, and accordingly inter-Korean relations could also get back on track. Past experience points to the paramount importance of unbroken continuity in achieving irreversible progress in inter-Korean relations and peace and prosperity on the Korean peninsula. The key means to accomplish these goals are exchanges and cooperation between South Korea and North Korea.

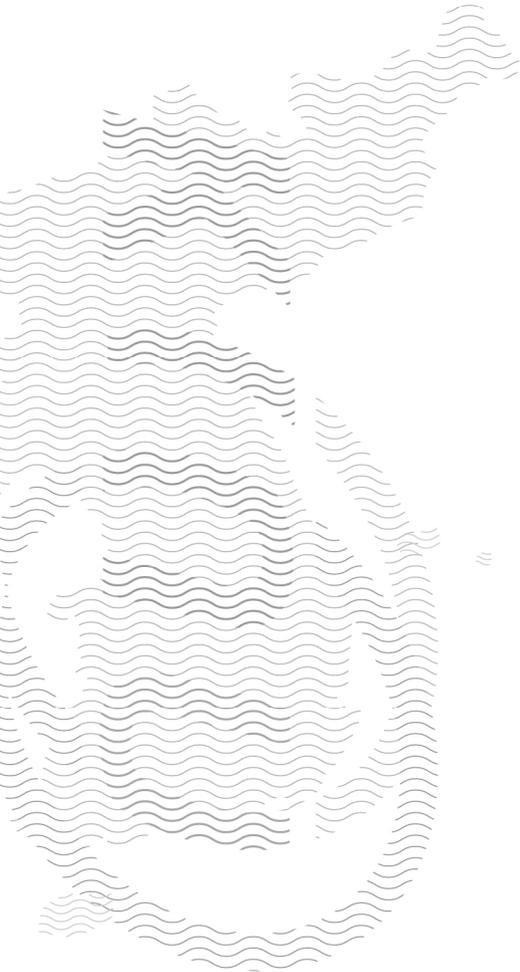
As a result of the unique nature of inter-Korean relations and the South Korean president's constitutional duties, North Korea policy has thus far been under the exclusive authority of the central government. Amid changing internal and external conditions, however, such exclusive authority has proved to be ineffective in achieving the policy's ultimate goal. Meanwhile, local governments and private organizations have magnified the effectiveness of exchanges and cooperation between the two Koreas in sub-fields of North Korea policy such as socio-cultural, economic and humanitarian domains. In the past, local governments, civic groups and corporations engaged in inter-Korean exchanges and cooperation in order to meet the needs of the central government to improve inter-Korean relations. Now, it is essential to allocate roles and authority among the relevant actors in a more systematic manner, with a view to enhancing the sustainability and effectiveness of the resumed exchanges and cooperation. This, in essence, is the decentralized exchange and cooperation policy toward North Korea. This study suggests strategies and tasks to implement such a policy.

This study shows new strategies and tasks for decentralized exchange and cooperation policies towards North Korea. Under the vision of achieving peace and prosperity on the Korean Peninsula, the decentralized North Korea policy aims to "build sustainable inter-Korean exchange and cooperation through decentralization and cooperative governance." As

practical strategies for working toward this goal, this study suggests ① building cooperative governance, ② improving the legal and institutionalized system, ③ strengthening the capacity of the relevant actors, and ④ co-managing inter-Korean exchanges and cooperation, alongside eight practical tasks to realize these strategies.

Keywords: Decentralization, Exchange and Cooperation Policy toward North Korea, Decentralized Exchange and Cooperation Policy toward North Korea, Cooperative Governance, ‘Joint Management Committee on Inter-Korean Exchange and Cooperation’

I. 서론



1. 연구의 목적 및 필요성

2018년 한반도 정세가 전환되면서 남북관계는 ‘평화와 번영의 시대’로 진입하고 있다. 금년 2월 하노이 북미정상회담, 6월 판문점 3자회담, 10월 스톡홀름 북미실무협상¹⁾ 등 북미 비핵화프로세스를 위한 노력들이 기대한 성과를 거두지 못함에 따라, 지난해부터 빠르게 진전되었던 남북관계까지 교착 상태에 빠지고 있다. 그러나 북미 비핵화협상의 진전 가능성이 아직 남아 있으며, 그에 따라 남북관계도 다시 재개될 수 있을 것이다. 과거 남북관계에서의 경험을 반추해보면, 남북관계의 발전과 한반도 평화번영의 실현에 있어 지속적인 남북간 교류가 무엇보다 중요하며, 이를 위한 핵심수단은 남북교류협력이다. 향후 남북교류협력이 재개 및 확대될 것으로 예상되면서, 이에 따라 남북관계의 지속가능한 발전을 위한 대북정책을 수립하는 것이 최우선적 과제가 될 것이다.

남북관계의 특수성 및 중요성 그리고 대통령의 헌법적 책무로 인해 그동안 대북정책은 중앙정부의 독점적 권한으로 이루어져 왔다.²⁾ 그러나 2000년대에 들어 남북관계가 빠르게 개선되는 상황 속에서 대북정책의 하위 영역인 사회문화, 경제 등 교류협력 분야에서 지방자치단체, 민간 등 다양한 행위자들이 추진과정에서 폭발적으로 등장하였다. 그러나 이러한 행위자들은 정부의 필요 혹은 요구에 의해

1) 북미 실무협상결렬의 이유로 미국의 ‘새로운 섹법’을 기대한 북한이 미국의 ‘창의적 제안’에 실망한 것으로 분석되고 있다. 홍민, “북미 스톡홀름 실무협상 결렬 원인과 북한의 전략,” (통일연구원 Online Series CO 19-22, 2018.10.8.), <<http://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/diV.jsp?menuIdx=351&category=53&thisPage=1&searchField=&searchText=&biblioId=1526299>> (검색일: 2019.11.20), p. 2.

2) 정부 권한에 대한 법적 규정은 「남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)」(시행 2014.11.21, 법률 제 12584호, 2014.5.20., 일부개정), 제2장 남북관계의 발전과 정부의 책무, <<https://www.lawnb.com/Info/ContentView?sid=L000010087#P6>> (검색일: 2019.6.20)로 구성되어있다.

교류협력을 추진할 수 있었다. 지자체, 특히 남북 접경지역의 지자체들은 지방차원에서 적극적인 교류협력을 위한 법제도적 추진체계를 수립해 대북정책의 주요 행위자로서의 위상을 얻기 위해 적극적인 노력을 해왔다.

과거 교류협력이 활발했던 시기에는 중앙정부와 지자체, 그리고 민간 등 주요 행위자들이 상호 협력과 함께 긴장과 갈등도 동시에 심화되는 문제가 있었다. 대북정책의 핵심 행위자인 중앙정부가 교류협력을 포함한 대북정책 전반에 대한 독점적 권한을 행사하고자 했던 반면, 지자체 등 비정부주체들은 활동 및 영역의 자율성 확대를 꾀하면서, 이들 간 갈등과 긴장이 심화된 것이다. 특히 교류협력의 주체 등 법·제도적 미비, 북핵 고도화 문제에 따른 전반적인 남북관계 경색으로 중앙과 다른 행위자들 간 정책적 연계는 더욱 약화될 수밖에 없었다. 실제로 금강산 관광객 피살, 천안함 폭침, 연평도 포격사건 등 일련의 사건으로 남북관계가 급격하게 경색되는 과정에서도 제주도와 경기도 등 교류협력에 적극적이었던 지자체들은 북한과의 교류협력을 유지하고자 노력했다.

문재인 정부는 ‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’을 국정과제로 제시하였다.³⁾ 이처럼 정부는 남북관계 발전을 위한 교류의 중요성을 인식하고 있으며, 지속가능한 대북정책 및 남북관계 제도화를 위해 중앙정부와 함께 지자체 등 다양한 행위자들의 적극적 참여와 책임을 강조하고 있다. 「4.27 판문점선언」과 「9.19 평양공동선언」에서 남북교류협력 활성화에 대한 양 정상들 간 ‘탑다운(Top-down)’ 방식의 합의가 구체적으로 실제 정책영역에서 추진 혹은 실현되기 위해서는 지방과 민간의 권한과 자율성을 보장하는 ‘바텀업

3) 통일부, “남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전.” <<https://unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/>> (검색일: 2019. 5. 10).

(Bottom-up)’ 방식의 일상적 교류협력이 뒷받침되어야 한다.

지난 2월 8일 전국 시장·군수·구청장 초청 간담회에서 문재인 대통령은 “지자체에서도 다가올 한반도 평화시대에 대비해 지자체 차원의 남북교류 사업과 평화경제를 미리 준비해 주기 바란다.”⁴⁾라고 당부하는 등 남북교류협력에 있어 지자체의 역할을 여러 차례 강조한 바 있다. 이렇듯 지자체의 자율성 강화는 남북교류 활성화에 기여하는 동시에 또 다른 국정목표인 우리 사회의 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’의 측면에서도 의의가 있다. 또한 김연철 통일부장관도 지난 7월 24일 대한민국시도지사협의회와의 협약식에서 “지자체의 자율성을 존중하면서 남북협력기금 지원, 남북공동연락사무소를 통한 대북 연락, 새로운 협력 사업 발굴 등 필요한 정책적 지원을 적극 검토할 것이다.”⁵⁾이라고 밝히며, 남북교류에 있어 지자체들의 적극적인 역할을 요청하였다.

한편, 최근 남북교류의 재개 분위기 속에서 서울, 경기 등 광역지자체들은 남북교류에서 적극적인 역할을 수행하기 위한 구체적 노력을 전개하고 있다. 우선, 과거 교류협력사업에 대한 성찰 속에서 새로운 사업 아이템을 발굴하고 있으며, 조례, 조직 정비 및 기금 확충 등 추진체계를 정비하고 있고, 전국시도지사협의회 ‘남북교류협력특별위원회’ 신설, 경기도의 ‘남북평화협력 지방정부협의회’ 구성 등 지자체간 혹은 중앙-지방 간 협력체계를 구축하고 있다.

지속가능한 남북관계를 위해 과거 대북정책에서 발생했던 한계를 극복하기 위한 새로운 대북정책, ‘분권형’ 대북정책의 추진 필요성이

4) “문 대통령 “지역 경제 활력 되찾겠다...지자체 전략사업 적극지원,” 『헤럴드경제』, 2019.2.8., <<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20190208000438>> (검색일: 2019.5.20).

5) “김연철 “남북 협력기금 지원 등 지자체 정책 지원 적극 검토할 것,” 『News 1』, 2019.7.24., <<http://news1.kr/articles/?3678594>> (검색일: 2019.9.15).

제기되고 있어, 이를 위한 구체적인 전략을 마련해야 한다. 즉 남북 관계의 제도화 및 지속가능한 대북정책 수립을 위해 그동안 중앙정부가 독점해왔던 ‘중앙집권적’ 방식이 아닌 ‘분권형’ 대북정책 추진 체계 및 전략 마련이 시급한데, ‘분권형’ 대북정책 거버넌스에서는 중앙정부, 지자체, 민간 등 주요 행위주체들의 권한을 어떻게 배분할 것인지 그리고 어떠한 역할을 수행해야 하는지가 핵심과제가 될 것이다.

2. 연구의 구성과 내용

제II장에서는 지속가능한 남북관계를 위한 대북정책으로서 분권형 대북교류협력정책의 개념과 필요성에 대해서 제시하도록 한다. 일반적으로 사용되고 있는 ‘분권’은 어떠한 의미를 갖는지를 살펴보고, 이러한 분권 개념이 그동안 중앙정부의 독점적 권한으로 여겨져 왔던 대북정책, 특히 대북교류협력정책에 어떻게 적용될 수 있는지 이론적으로 살펴보도록 한다. 여기서 중요한 것은 중앙과 지방 간 관계가 권한을 두고 싸우는 경쟁관계로 보기보다는 정책목표를 달성하기 위한 상호협력관계-‘두 바퀴 모형’-이며, 이를 위한 원칙으로서 협력적 거버넌스를 제시할 것이다.

제III장에서는 중국-대만의 양안교류협력 추진체계를 중심으로 살펴보도록 한다. 여기서 양안교류 추진체계에 주목한 이유는 양국이 교류협력을 추진하는 과정에서 중앙과 지방이 어떻게 권한을 배분했으며, 결과적으로 안정적으로 양안교류를 지속할 수 있었는지 알아보기 위해서이다. 양안관계는 정치군사적 요인에 의해 남북교류협력이 지속과 단절을 반복해왔던 한반도의 상황에 많은 시사점

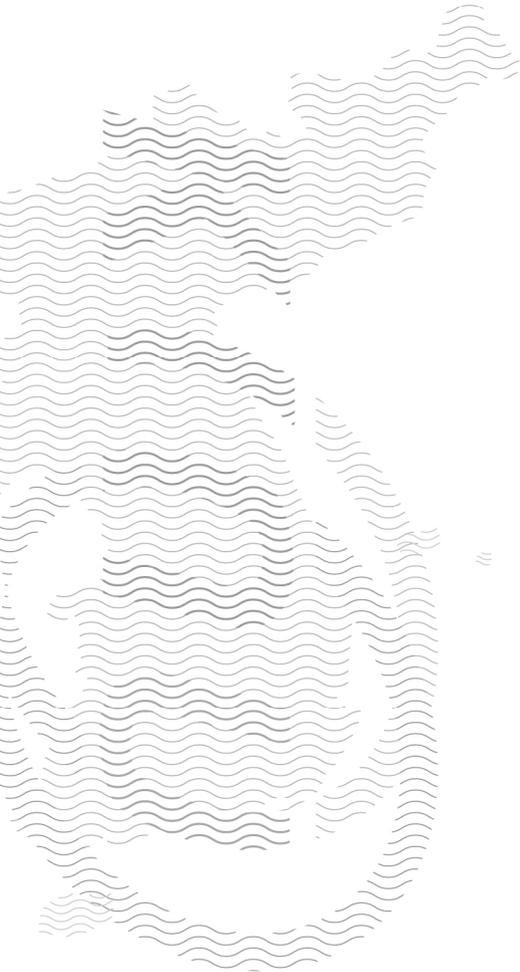
을 줄 수 있을 것이다. 남북한처럼 상이한 정치체제와 경제력 수준을 보이고 있는 중국과 대만이 지속적인 상호교류를 위해 어떠한 추진체계, 특히 중앙정부, 지방정부 및 반민반관기구들 간 협력구조가 어떻게 작동하는지를 분석함으로써 지속가능한 남북교류협력 추진에 대한 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

제Ⅳ장에서는 역대 정부의 대북정책, 특히 교류협력정책 추진과정을 통시적으로 고찰한다. 특히 대북교류협력정책의 전개과정에서 중앙정부를 비롯한 주요 행위자들 간의 역할 및 관계에 주목한다. 특히 지자체와 민간단체가 그동안 교류협력사업에 어떠한 역할을 담당했는지를 중심으로 검토함으로써, 향후 성공적 교류협력정책을 추진하기 위한 주요 행위자들 간 역할과 권한의 범위와 수준을 도출하도록 한다.

제Ⅴ장에서는 양안 사례 연구와 우리의 교류협력정책 관련 통시적 고찰로부터 도출된 시사점을 토대로 분권형 대북교류협력정책의 추진전략과 실천과제를 구체적으로 제시하도록 한다. 현 시점에서 분권형 대북정책의 추진여건이 어떠한지를 살펴보고, 지속가능한 남북관계 발전을 위한 분권형 대북교류협력정책의 목표와 비전, 추진전략과 실천과제를 제시함으로써 정책적으로 실제 활용가능한 분권형 대북교류협력정책을 제시하도록 한다.

분권형 대북교류협력정책의 추진전략 및 실천과제를 포함한 전체적인 연구총괄은 나용우, 이론적 검토 및 분권 모델은 이우태, 중국-대만 양안교류 사례는 김상규, 교류협력의 변천과정 및 행위자별 분석은 박은주가 공동으로 본 연구를 수행했음을 밝히는 바이다. 또한 본 연구를 위해 물심양면으로 헌신을 다해준 안정은 연구원과 출판 교정에 큰 도움을 이수정씨에게도 감사를 전한다.

II. 분권형 대북교류협력정책의 필요성과 분권 모형



1. 분권의 개념과 필요성

가. 분권의 개념

‘분권(分權, decentralization)’은 ‘집권(集權, centralization)’의 상대적 개념으로서 국가 권력 또는 기능의 탈중앙화된 상태를 의미한다. 분권은 쓰임새에 따라 구체적인 정책(policy), 넓은 의미의 이념(ideology), 또는 과정(process)이나 결과(end-state)의 의미로 사용되기도 한다.⁶⁾ 하지만 정치, 행정, 경제제도 뿐만 아니라 역사적 경험과 문화까지 상이하고 다원적 성격을 지니기 때문에 분권의 정체성 혹은 개념 역시 본질적으로 국가마다 다를 수밖에 없다. 따라서 국가 운영의 일부 측면만을 보고 그 국가를 ‘집권형’ 혹은 ‘분권형 국가’라고 부르기는 어렵다. 실제로 한 국가 내에서도 정치적으로는 분권적 성격이 강하지만, 경제적으로는 집권적 성격이 강한 다원적 형태를 띠 수도 있기 때문이다.⁷⁾

분권을 의미하는 프랑스어 *décentralisation*은 중앙정부로부터 지방정부로의 권한 이양을 뜻하며, *déconcentration*은 권력구조가 단일정부 체제 하에서 행정적 권한 위임을 의미한다.⁸⁾ 반면, 영어에서 decentralization은 총칭(generic term)으로 사용되며, 정치적, 행정적, 입법적, 경제적, 관료적, 민주적 등의 수식어를 붙여 특정한 기능적 의미와 결합되어 사용되기도 한다.⁹⁾ 이처럼 기능적으로 이전하는 권한의 종류와 수준에 따라 구분되는 분권은 ‘행정적

6) 김익식, “지방분권: 기능적 효율성과 조정 메카니즘,” 『한국비영리연구』, 제5권 2호 (2006), p. 7.

7) 김형수 외, 『경기도의 주민자치와 지방분권 강화 전략: 경기도 의정의 행정·재정·정치 분권을 중심으로』 (수원: 경기도의회, 2018), pp. 74~76.

8) 김익식, “지방분권: 기능적 효율성과 조정 메카니즘,” p. 7.

9) 위의 글, pp. 7~8.

(administrative), ‘집행적(executive)’ 그리고 ‘입법적(legislative)’ 분권으로 구분되기도 한다. 먼저 ‘행정적 분권’은 행정적 과제가 지방으로 이전되지만 그것의 결정권은 여전히 중앙정부가 보유하고 있는 것이다. 이 경우 지방정부는 중앙정부의 집행기관으로서 기능한다. ‘집행적 분권’은 결정권을 포함한 행정권 일부를 중앙에서 지방으로 이전하는 유형이다. 이 유형에서 지방정부는 행정적 분권의 경우와 달리 중앙정부 사무의 기능적 연장 기구가 아니라 자신의 사무를 독자적으로 처리할 수 있는 자치단체가 된다. 그리고 ‘입법적 분권’은 국가의 입법 권한 일부까지 지역의회(regional parliament)로 이전하는 유형이다.¹⁰⁾

최근 분권화와 관련된 이론적 논의들은 분권을 ‘행정’, ‘재정’, ‘정치’의 영역으로 구분되고 있다. 먼저 ‘행정적 분권화(administrative decentralization)’는 정부의 공공서비스 제공 시 발생하는 행정적 권한과 책임을 중앙정부를 비롯한 여러 층위의 정부에 배분하는 것으로, 이는 ‘기능분산(deconcentration)’, ‘권한위임(delegation)’, ‘권한이양(devolution)’의 형태로 분권화가 이루어지고 있다.¹¹⁾ ‘재정적 분권화(fiscal decentralization)’는 재정과 관련된 계획 수립 및 관리에 관한 권한과 책임을 중앙정부가 지방정부로 이양하는 것을 목적으로 하는 것으로 세입 및 세출 등에 관한 재정적 기능과 권한을 지방정부에 이양하는 것을 의미한다.¹²⁾ ‘정치적 분권화(political decentralization)’는 다양한 시민의 정치적 이해관계가

10) 정병기, “지방 분권과 민주주의: 민주주의 발전을 위한 지방 분권의 이론과 요건,” 『한국과 국제정치』, 제34권 1호 (2018), p. 11.

11) Remy Prud'homme, “On the Danger of Decentralization,” *Policy Research Working Paper*, no. WPS 1252 (World Bank, 1994), p. 2, 재인용: 김형수 외, 『경기도의 주민자치와 지방분권 강화 전략: 경기도 의정의 행정·재정·정치 분권을 중심으로』, p. 77.

12) 허능식·이선영, 『재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점』 (한국지방세연구원, 2016), pp. 9~10, 재인용: 김형수 외, 위의 책, pp. 79~80.

정치적 의사결정에 반영되도록 중앙, 광역, 지방정부 등 여러 단계의 정부를 구성하고 해당 정부의 대표들을 선거로 선출하게 하는 정치적 체제를 일컫는다.¹³⁾

앞서 살펴본 분권의 개념들은 주로 기능적 측면을 강조하여 권한 이전(移轉) 수준에 대해서는 구체적으로 논의하지 못했다는 한계가 있다.¹⁴⁾ 이런 측면에서 론디넬리(Dennis A. Rondinelli)는 권한 이전 정도에 따라 분권 유형을 ‘분산’, ‘위임’, ‘이양’으로 구분한다.¹⁵⁾ 먼저 ‘분산(deconcentration)’은 중앙부처의 권한 일부를 지방의 관할 부처로 이전하는 형태이다. 이때 업무 수행방식에 대한 결정권은 중앙 부처의 권한으로 남게 되기 때문에 앞의 행정적 분권과 유사하다. 사실 이 유형의 극단적 형태는 민주적 분권보다는 행정적 효율을 위한 기능적 분권을 의미한다.

분산보다 심화된 유형인 ‘위임(delegation)’은 일정 부분 또는 간접적으로 중앙정부의 통제를 받기는 하지만 업무에 대한 의사 결정권과 집행권까지 이전하는 형태의 분권을 의미한다. 위임 형태의 분권은 특정 사업을 전담하는 공기업이나 공공 연구기관 등에서 이루어지는 경향이 있으며 지방정부 또한 중앙정부로부터 사무에 대한 위임을 받기도 하지만 이때 지방정부는 ‘자치단체’로 설정된다는 점에서 중앙정부의 행정권 일부를 이전하는 형태의 ‘집행적 분권’ 형태와 유사하다. 그러나 ‘위임’의 개념은 중앙정부의 권한을 보다 명료하게 지방에 이전한다는 특징이 있다.¹⁶⁾

13) 김정훈, “분권의 개념과 적정 재정분권 - 현실비판과 관련 이론의 소개: 분권의 개념과 적정 재정분권,” 『재정논집』, 제21집 2호 (2007), p. 77, 재인용: 김형수 외, 위의 책, pp. 82~83.

14) 정병기, “지방 분권과 민주주의: 민주주의 발전을 위한 지방 분권의 이론과 요건,” p. 11.

15) Dennis A. Rondinelli, “Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries,” *International Review of Administrative Sciences*, vol. 47, no. 2 (1981), pp. 137~138, 재인용: 위의 글, p. 11.

‘이양(devolution)’은 분권의 가장 심화된 유형으로서 중앙정부의 통치권이 미치지 못하는 경우가 발생하기 때문에, 이양을 분권이 아니라 분리(separateness)의 차원에서 이해하기도 한다.¹⁷⁾ 즉 이양을 분리로 바라보는 시각에 따르면 다음과 같다.

“분권은 조직 내부의 권력 관계(intra-organizational pattern of power relationships)를 표현하는 개념인 반면, 이양은 조직 간 권력 관계(inter-organizational pattern of power relationships)를 표현하는 개념이라는 것이다. 그러나 분리 독립과 같은 주권의 총체적 이양이 아니라 연방주나 특별 자치의 형태로 국가 테두리 내에서 일부 권한 이양도 가능하다. 이양을 분권에 포함시킬 때 지방분권은 연방제나 그에 준하는 특별 자치제도¹⁸⁾를 포괄할 수 있는 적절한 근거를 확보하게 된다.”¹⁹⁾

국내 법률에서도 지방분권에 대한 정의와 목적을 규정함으로써 분권 개념을 제시하고 있다. 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제2조에 따르면, ‘지방분권’은 “국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가와 지방자치단체의 기능이 서로 균형을 이루도록 하는 것”²⁰⁾으로 정의하고 있다. 또한 동법 제3조에서 지방분권의 목적을 아래와 같이 규정하고 있다.

16) 정병기, 위의 글, p. 12.

17) Frank P. Sherwood, “Devolution as a Problem of Organization Strategy,” in *Comparative Urban Research: The Administration and Politics of Cities*, eds. Robert T. Daland (Beverly Hills, CA: Sage, 1969), pp. 60~87, 재인용: 위의 글, p. 12.

18) 이탈리아의 5개 특별자치주나 영국의 스코틀랜드가 좋은 예라 할 수 있다. 정병기, 위의 글, p. 12.

19) 위의 글, p. 12.

20) 「지방분권촉진에 관한 특별법」 (시행 2013. 5. 28. 법률 제11829호, 2013. 5. 28., 타법폐지), 제2조, <<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=83497&efYd=20080530#0000>> (검색일: 2019.9.27).

“주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함.”²¹⁾

그리고 분권의 행위 주체인 중앙정부와 지방정부 간의 기본관계에 대해서는 「지방자치법」 제1조에 “이 법은 지방자치단체의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하여 지방의 균형적 발전과 대한민국의 민주적 발전을 기함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다.²²⁾

중앙과 지방의 관계를 논함에 있어서 가장 핵심 사항 중 하나는 사무의 범위에 대한 것이며, 「지방자치법」 제9조와 11조에서 그 범위가 구체적으로 제시되어 있다. 동법 제9조에서는 ‘관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무’를 지자체가 담당하는 사무로 규정하고 있으며 구체적으로 ① 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, ② 주민의 복지증진에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, ③ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, ④ 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무 등을 ‘지자체 사무’로 명시하고 있다.²³⁾

또한 제11조에서는 지자체가 처리할 수 없는 ‘국가사무’에 대해 ① 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, ② 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무,

21) 위의 법, 제3조.

22) 「지방자치법」(시행 2017. 7. 26. 법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정), 제1조, <<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=195113&efYd=20170726#0000>> (검색일: 2019.9.27).

23) 위의 법, 제 9조.

③ 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, ④ 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, ⑤ 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무, ⑥ 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무를 명시하고 있다.²⁴⁾

이상의 논의를 종합해 보면, 분권은 중앙집권화와 지방분권화라는 대립적인 이분법적 개념이 아니라 중앙정부 중심의 체제에서 지방정부가 가지는 독립적인 의사결정 수준의 정도를 나타내는 상대적 개념으로 이해해야 한다. 이러한 논리에 따라 분권의 개념은 국가 즉 중앙정부의 통치 권력과 행정기능을 지역(지방)으로 ‘위임’, ‘분산’, ‘이양’ 등을 통해 배분하는 것이며 이를 통해 지방정부는 자기결정권과 통제권을 확보하는 현상으로 정리할 수 있다.²⁵⁾

나. 분권의 필요성

앞에서 살펴본 바와 같이, 분권은 중앙정부와 지방정부가 핵심 행위주체이고 이들 간 ‘권력 분산’을 행하는 것이다. 이러한 중앙과 지방 간 권력 분산은 현대사회에서 정치발전과 행정개혁의 핵심 의제로 부상하고 있으며, 특히 민주주의의 심화와 지방의 역량강화에 의한 국가경쟁력 제고 차원에서 그 중요성이 더해지고 있다.

24) 위의 법, 제11조.

25) 박대성, “지방분권의 인식에 대한 영향요인 분석,” 국민대학교 대학원 행정학과 정책학전공 박사학위논문, 2009, pp. 10~11.

우리 사회에서 분권에 대한 논의는 중앙집권적 지역개발정책에 의해 편중적 지역개발과 지역 간 불균형이 심각해지는 상황에서 시작되었다. 1991년 광역 및 기초 지방의회가 구성되고, 1995년 지방자치제가 본격적으로 도입되면서 지방분권은 하나의 흐름으로 자리 잡았다. 이후 정부는 효율적인 지방분권을 추진하기 위한 노력을 지속해왔다. 구체적으로 보면, 1999년 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」, 2004년 「지방분권특별법」, 2008년 「지방분권촉진에 관한 특별법」, 그리고 2013년에 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정됨으로써 지방분권에 대한 법제도적 장치가 마련되었다. 이처럼 지속적으로 지방분권을 위한 법률 제정 및 개정이 이루어졌으나, 법률 상 지방분권의 한계는 아직 여전하다.

“전체 행정사무 중 중앙정부가 담당하고 있는 사무가 전체의 약 85%를 차지하고 있고, 지방자치단체에서 수행하고 있는 순수 지방자치 사무는 전체에서 약 15%에 불과하다. 그리고 총 11,363개 지방사무들 가운데 중앙정부와 광역·기초지자체 간 공동사무는 3,476개로서 이는 전체의 약 33%를 차지하고 있다. 이는 행정사무들이 아직도 중앙정부에 크게 편중되어 있음을 의미한다. 국세 대 지방세의 비율 역시 약 80%가 국세로 편중되어 있다.”²⁶⁾

문재인 정부는 그동안 진행되어왔던 분권 수준을 뛰어넘는 실질적인 분권을 추진하겠다는 강력한 의지를 다음과 같이 여러 차례 밝혔지만, 여러 이유로 아직까지 지방분권은 진전되지 못하고 있다.

26) 최용환·김동성·신종호, 『지방자치단체의 남북교류협력 발전방향 모색』(수원: 경기개발연구원, 2013), p. 11.

“새 정부는 수도권과 지방이 함께 잘사는 강력한 지방분권 공화국을 국정목표로 삼았습니다. … 첫째, 명실상부한 지방분권을 위해 지방분권 개헌을 추진하겠습니다. 제2국무회의를 제도화하고, 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치복지권의 4대 지방 자치권을 헌법화하겠습니다. 지방자치단체를 지방정부로 개칭하는 내용도 헌법에 명문화되어야 한다는 생각입니다. … 둘째, 개헌과 별도로 실질적인 지방분권을 확대하겠습니다. … 지방재정 자립을 위한 재정분권도 강력하게 추진하겠습니다. 국세와 지방세 비율을 7:3으로 이루고, 장기적으로 6:4 수준이 되도록 개선하겠습니다.”²⁷⁾

“분권과 포용, 혁신의 가치를 기반으로 지역이 주체가 되어 균형 발전을 이끌도록 할 것입니다. 중앙정부가 주도했던 기존 방식에서 벗어나 자치단체가 정책과 사업을 기획하고 중앙정부가 지원하는 시스템으로 전환할 것입니다.”²⁸⁾

현행 「헌법」 제117조 제1항에서는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정하고 있다. 그러나 ‘법령의 범위 안에서’라는 법률 유보조항을 둬으로써 자치입법권을 제한하고 있다. 또한 지방사무의 범위도 ‘주민의 복리에 관한 사무’라고 그 범위를 상당히 포괄적으로 규정함으로써 지방자치단체의 사무범위와 영역은 모호하게 되었다.²⁹⁾ 이와 더불어 입법권의 국회 독점으

27) ‘지방자치의 날 기념사’ 전문. “문재인 대통령 “강력한 지방분권공화국이 국정목표,” 『데일리안』, 2017.10.26., <<http://www.dailian.co.kr/news/view/669580>> (검색일: 2019.9.30).

28) ‘국가균형발전 비전과 전략’ 선포식 인사말. “[전문] 文대통령, 지방분권 강조… “盧정부보다 더 강력 추진”, 『이데일리』, 2018.2.1., <<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03804806619106256&mediaCode No=257&OutLnkChk=Y>> (검색일: 2019.9.30).

29) 고인석, “지방분권형 개헌과 지방의회 발전방안,” 『유럽헌법연구』, 제28호 (2019), p. 502.

로 인한 자치입법권의 한계, 지방의 국정참여권에 대한 부재, 지방 재정권의 보장 규정 미비, 지방자치조직권에 대한 자율성 보장의 미비 등의 문제는 본격적으로 지방분권을 추진하는데 걸림돌로 작용하고 있다.³⁰⁾ 이와 더불어 한국의 정치·행정시스템이 여전히 중앙집권형인 상황에서 중앙 사무의 지방 사무로의 이양과 재정권의 이양 등 지방분권의 핵심 사안들의 이행이 소극적이며 이에 중앙정부와 지방정부의 관계 또한 분권에 의한 국정 파트너 관계보다는 국고 보조금과 기관위임사무로 연결되는 상하관계로 유지되고 있다.³¹⁾

정치 및 행정 개혁으로서 분권은 그동안 중앙정부에 집중되어 있는 권한과 기능을 지자체(지방정부)에 적절하게 분산함으로써 국가정책의 효율성과 생산성을 향상시키는 데 그 목적이 있다. 이와 함께 분권은 민주주의의 기본원리인 ‘권력 분산’과 ‘국민 주권’의 개념을 실현하는 데 핵심적인 역할을 할 수 있다. 이러한 측면에서 분권의 필요성을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 분권은 국가발전에 기여할 수 있다. 분권의 정치적 핵심은 권력구조 개선이다. 민주주의의 발전, 지식정보사회의 도래, 세계화의 심화, 시민사회의 성장 등 변화하는 현대 사회에서 기존의 중앙집권적 권력구조는 다양한 행위자들의 이해관계를 반영하지 못하는 등 권력남용의 폐해가 심각해지고 있다. 따라서 이에 대한 개선 요구는 높아지게 되며, 이러한 문제는 지방분권을 통해 권력의 견제와 균형을 통해 축소 또는 방지할 수 있다. 결국 권력 분산을 통해 다양한 행위자들이 권력구조에 직접 참여할 수 있는 민주적 절차를 확보하고 권력구조의 개혁을 가능하게 한다. 또한 중앙집권체제에서 발생하는 획일적인 생산체제는 새로운 시대적 환경에 대응하기 어려

30) 위의 글, p. 503.

31) 임승빈, “신정부 분권과제와 추진방향: 자치분권,” 『지방행정연구』, 제31권 제3호 (2017), p. 11; 위의 글, p. 505.

우므로 분권적인 체제 아래에서 자율적인 의사결정에 따른 창조적인 정책 기획 및 집행이 필요하다.³²⁾ 즉, 분권을 통해 시대의 변화에 부응하는 정치 및 행정 권력 구조의 개혁이 이루어지게 되어 국가 발전의 실현이 가능해진다.

둘째, 분권을 통해 주민중심의 민주주의를 실현할 수 있다. 현대 민주주의 제도인 ‘대의제’는 국민주권에서 나오는 통치권을 국가 즉, 중앙정부가 위임받아 권한과 기능을 수행하는 효율적인 시스템이지만, 대의제는 국가 또는 지역의 주요 이슈들이 여론과 멀어지거나 왜곡될 수 있다는 한계도 존재한다. 따라서 지방분권을 통해 지역의 문제는 지방자치단체가 직접 해결하도록 하여 문제해결에 필요한 시간과 노력에 따른 비용을 절감할 수 있으며, 당해 지역의 문제를 직접 처리함으로써 주민들이 정치 및 행정에 더 많은 관심을 갖고 참여하게 하는 효과가 있다.

셋째, 분권을 통해 지방이 스스로의 역량을 강화할 수 있다. 분권의 필요성과 중요성이 날로 높아지는 있지만, 여전히 지방공무원의 전문성 부족, 재정적 취약성, 소극적인 주민 참여 등 수용능력의 부족 문제로 인해 중앙의 권한과 기능의 본격적인 배분을 어렵게 한다는 지적이 있다. 하지만 역설적으로 적극적인 지방 분권을 통해 지방행정의 역량강화를 촉진시킬 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 지방분권이 본격화될수록 지방공무원의 전문성은 강화될 수밖에 없고 재원의 배분을 통해 지방의 재정취약성 또한 극복가능하기 때문이다. 따라서 지방행정의 역량강화를 촉진시키기 위해서 지방분권은 반드시 필요하다. 행정 역량강화와 더불어 분권은 지방의 경쟁력을 제고시킬 수 있다. 산업화가 고도화될수록 도시로의 인구집중화,

32) 김병국, 『지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향』 (서울: 한국지방행정연구원, 2003), p. 15.

특히 수도권으로의 인구집중화로 인해 지방공동화 현상이 심화되어 지역 간 불균형 문제가 새로운 정치·사회문제로 대두되고 있다.³³⁾ 분권은 중앙의 권한과 재원이 지방으로 분산되는 것이므로 이는 지방의 독창성과 자율성을 높이고 각 지방 특성화를 통해 지방의 경쟁력을 제고시키는 효과가 있을 것이다.³⁴⁾

2. 정부 간 관계(Intergovernmental Relations: IGR)

지방자치체를 운영하고 있는 국가에서 필연적으로 논의될 수밖에 없는 지방분권은 앞에서 언급한 것처럼 분권의 기능을 중심으로 정치적 분권, 행정적 분권, 입법적 분권 등으로 구분할 수 있으며 분권 과정에서 중앙에서 지방으로의 권한 이전 정도에 따른 ‘위임’, ‘분산’, ‘이양’ 등으로 구분할 수 있다. 그러나 이러한 유형들은 중앙과 지방의 역할분담이라는 관계설정에서부터 출발하고 있다. 분권을 논하기 위해서는 결국 한 국가 내에 여러 층위의 정부들(중앙정부, 광역지방정부, 기초지방정부)이 존재해야 하고 각 수준의 정부가 어떤 식으로든 상호 관계를 맺고 있어야 한다는 조건이 전제되어야 한다. 즉 중앙정부-지방정부, 광역지방정부-광역지방정부, 광역지방정부-기초지방정부 간의 관계가 갈등관계 또는 협력관계 여부에 따라 분권의 정도 역시 차이가 있을 수밖에 없다. 결국 분권이 순조롭게 진행되기 위해서는 이들 간 관계가 갈등을 최소화하고 협력관계

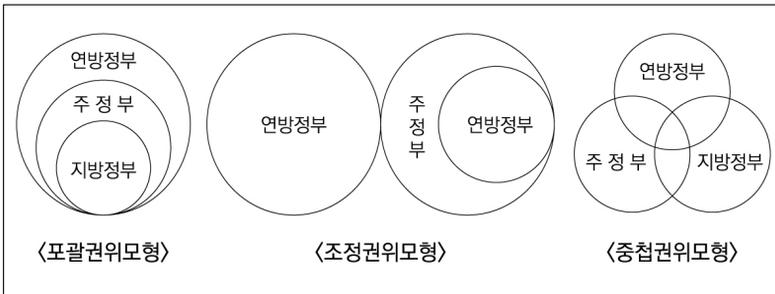
33) 2018년을 기준으로 전 세계에서 도시에 거주하고 있는 인구 비율이 55.3%에 이를 정도로 많은 사람들이 도시에 거주하고 있다. 2050년경 도시인구의 비율이 68%까지 높아질 것으로 예측되고 있다. 우리의 상황은 더욱 심각하다. 현재 도시인구의 비율은 전 세계 평균을 훌쩍 넘는 81.5%이며, 2050년에는 86.2%까지 높아질 것으로 예측되고 있다. “지구촌 도시화 가속...30년 후엔 10명 중 3명만 시골사람,” 『연합뉴스』, 2018.5.17., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180517082651009?input=1179m>> (검색일: 2019.8.16).

34) 김병국, 『지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향』, pp. 16~17.

로 발전해 나가야 한다.

‘정부 간 관계(Intergovernmental Relations: IGR)’라는 용어는 1937년 스나이더(Clyde F. Snider)가 최초로 사용했고, 1980년대 정치학과 행정학 분야에서 보편적인 용어로 정착되었다. 앤더슨(William Anderson)은 정부 간 상호관계를 ‘연방체계 안에서의 모든 유형과 여러 층위의 정부 단위들 간 발생하는 행위와 상호작용의 형태’로 정의하고 있다.³⁵⁾ 즉, 정부 간 관계란 국가 내에서 존재하는 모든 정부 단위들 사이의 관계 구성에 대한 상호관계를 의미한다. 정부 간 관계는 라이트(Deil S. Wright)의 포괄권위모형(inclusive-authority model), 조정권위모형(coordinate-authority model), 중첩권위모형(overlapping-authority model)의 3가지 유형이 대표적이다(<그림 II-1> 참조).³⁶⁾

<그림 II-1> 라이트의 정부 간 관계 모형



출처: Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, p. 40, 재인용: 권경득 외, “지방정부간 갈등과 협력: 개념화와 영향요인을 중심으로,” p. 33.

35) William Anderson, *Intergovernmental Relations in Review* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960), p. 3, 재인용: 권경득 외, “지방정부간 갈등과 협력: 개념화와 영향요인을 중심으로,” 『한국지방정부학회 학술대회 논문집』, vol. 2004, no. 1 (2004), pp. 32~33.

36) Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, Third Edition (Pacific Grove, CA: Brooks-Cole, 1988), pp. 39~55.

첫째, 포괄권위모형은 중앙정부(연방정부)와 지자체(주정부, 지방정부)와의 관계를 수직적(위계적)으로 보는 모형으로서 지방정부가 중앙정부에 일방적으로 의존하는 관계다. 포괄적 관계에서 지방정부는 권한과 기능의 자율성이 극히 미비하기 때문에 지방수준에서의 의사결정은 사실상 이루어지지 못하고 대부분의 정책결정이 중앙정부에 의해 이루어진다. 즉 이 모형에서는 광역지자체는 중앙정부의 정책 추진 의도와 결정사항을 시·군·구와 같은 기초지자체에 전달하는 중간 매개체 역할에 머물게 되고, 기초지자체는 중앙정부와의 소통이 어려운 구조이기 때문에 광역지자체든 기초지자체든 각각의 독립적인 사무를 수행하기 어렵게 된다. 포괄권위모형에서 지방정부는 자치권이 매우 제한적이기 때문에 지방 고유사무의 비율이 현저하게 낮고 중앙으로부터의 위임사무가 대부분을 차지하게 된다. 또한 지방정부의 재정권과 인사권, 감독권 등 행정에 필요한 대부분의 권리가 중앙정부에 귀속되어 있어 지방정부는 중앙정부에 종속되어 있는 경우라고 볼 수 있다. 따라서 포괄권위모형의 정부간 관계에서는 지역의 중요 결정들이 해당 지방정부에 의해 결정되는 것이 아니라 중앙정부 또는 상위 지방정부에 의해 결정되는 전형적인 계층적 국가시스템이다.³⁷⁾

둘째, 조정권위모형은 중앙정부(연방정부)와 광역지자체(주정부)는 대등한 관계이지만 광역지자체(주정부)와 기초지자체(지방정부)의 관계는 광역지자체가 기초지자체를 포함하는 모형이다. 이 모형에서 중앙정부와 광역지자체(주정부)는 상호 자주성과 자율성을 인정하고 명확한 경계를 가지고 독립적으로 운영되지만, 기초지자체(지방정부)는 광역지자체(주정부)에 전적으로 의존하거나 종속되어

37) 최병대, “중앙과 지방의 상생을 위한 지방분권,” 『의정연구』, 제19권 제1호 (2013), p. 8.

있다. 조정권위모형은 ‘딜론의 원칙(Dillon’s Rule)’에 의해 보다 구체적으로 설명될 수 있다. 딜론의 원칙은 지방정부 권한의 한계를 구분하고, 지방정부의 자치권은 주정부의 위임에 의해서만 가능하다고 규정짓는 정부기능상의 원칙이다.³⁸⁾ 즉, 지방정부의 권한은 다음과 같은 것으로만 되는데, ① 명시적 문구에 의해 주어진 권한, ② 명시적으로 주어진 권한에 필수적 또는 공정하게 함축되거나 수반되는 권한, ③ 지방자치단체의 명백한 업무와 과제의 처리에 반드시 필요한 권한 등이다.³⁹⁾ 결국 “지방정부는 주정부의 권력의 일부를 행사하게 할 목적으로 만든 정치적 부속물로서 지방정부는 명시적으로 부여된 권한만을 행사하거나 부여된 권한으로부터 필연적으로 추론되는 권한만을 행사할 수 있다.”고 정의된다.⁴⁰⁾ 이 모형은 광역지자체(주정부)가 중앙정부의 과도한 통제를 벗어날 수 있고 일정부분 광역지자체(주정부) 혹은 기초지자체(지방정부)가 지역의 특수성을 반영한 행정을 집행할 수 있는 장점이 있으나 중앙정부와 지방정부간의 마찰이 발생할 경우 협조와 조정이 어려운 단점이 있다.⁴¹⁾

셋째, 중첩권위모형은 각 층위의 정부들 간(중앙-지방, 지방(광역)-지방(기초)) 상호 의존 내지 협력이 이루어지는 모형으로서 라이트가 가장 이상적인 모형으로 제시하였다. 중첩형 모형에서는 집권과 분권이 적절하게 이루어지면서 상호의존과 협력이 이루어진다. 정부 간 상호의존의 의미는 각 수준의 정부 간에 상호 자율성을

38) 권경득 외, “지방정부간 갈등과 협력: 개념화와 영향요인을 중심으로,” p. 34.

39) 헌법재판소, 『지방 자치의 헌법적 보장: 지방자치와 입법권의 한계』(서울: 헌법재판소, 2006), p. 18.

40) 위의 책, p. 17; 1873년 딜론(Dillon) 판사가 지방자치법주석서(Commentaries on the Law of Municipal Corporations)에서 언급한 내용임: “Local governments are creatures, mere political subdivisions, of a state for the purpose of exercising a part of its powers. They may exert only such powers as are expressly granted to them or such as may be necessarily implied from those granted.”

41) 최병대, “중앙과 지방의 상생을 위한 지방분권,” p. 9.

인정하면서 제반 사회적 요구에 대해 대응하기 위해 이들 간의 협력이 중시된다는 것이다.⁴²⁾ 이 모형에서 지방정부의 경우 고유사무와 중앙으로부터의 위임사무가 적절한 균형을 이루게 되고 중앙의 재정원조가 원활히 이루어지게 된다. 또한 타 모형에 비해 지방이 정치적으로 중앙으로부터의 통제를 적게 받으며 지방정부의 독립성과 특수성이 보장받는 장점이 있으나 중앙과 지방의 마찰 가능성, 지방 정부 간의 마찰 및 협조와 조정의 어려움, 국가 수준의 이익의 침해 등이 단점으로 거론되고 있다. 이상 라이트가 제시한 세 가지 정부 간 관계모형의 특성을 정리하면 다음과 같다(〈표 II-1〉 참조).

〈표 II-1〉 라이트의 정부 간 관계모형 특징

특성 \ 모형	포괄권위모형	조정권위모형	중첩권위모형
정부 간 관계	의존적	독립적	상호의존적
권위	계층	자율	협상
사무분담	고유사무 약 위임사무 강	고유사무 중심	고유사무 상대적 강 위임사무 상대적 약

출처: 최병대, “중앙과 지방의 상생을 위한 지방분권” p. 12; 권경득 외, “지방정부간 갈등과 협력: 개념화와 영향요인을 중심으로,” p. 34

정부 간 관계 모형에서 볼 수 있듯이 중앙과 지방의 관계가 어떻게 이루어지는지에 따라 분권의 수준은 상이하게 이루어진다. 중앙은 현실적으로 지방의 중앙에 대한 의존성 존재, 물리적 권한 분산에 따른 폐해 발생, 국정운영의 통일성 등을 기준으로 분권을 바라보는 경향이 있으며, 지방은 지방의 자립성 확보에 이은 자율성 확대, 지역 불균형 타파 등의 시각으로 분권을 바라보는 경향이 있다.⁴³⁾ 1980

42) 권경득 외, “지방정부간 갈등과 협력: 개념화와 영향요인을 중심으로,” p. 34; 위의 글, p. 9.

년대 중반 이후 세계화와 지방화가 확산되면서 중앙정부 및 지방정부의 권한과 기능에 대한 재검토가 이루어졌고, 특히 국가 주도의 집권화가 가져온 문제점들을 극복하기 위해 중앙과 지방이 경쟁과 협력을 하는 수평적 관계로의 정부 간 관계가 더 효율적이라는 인식이 확산되고 있다. 이러한 변화에 따라 중앙과 지방간 분권의 필요성이 높아지고 있다.

3. 분권형 대북교류협력정책의 개념 및 모형

가. 분권형 대북교류협력정책의 개념

(1) 통일정책과 대북정책

그렇다면 대북정책에서 이러한 분권의 개념이 적용 가능한가? 가능하다면 대북정책에서 어떠한 수준과 정도의 분권이 필요한가? 이에 대한 답을 찾기 위해서는 대북정책의 특성을 이해해야 할 것이다.

지금까지 역대 정부들은 통일정책과 대북정책에 대한 명확한 관계 설정을 하지 않았다. 그 결과 정책 및 연구영역에서 이 둘의 개념을 명확히 구분하기보다는 같은 의미로 혼용하거나 ‘대북·통일정책’으로 사용하고 있다.

그러나 엄밀하게 구분해보면 통일정책은 분단된 한반도 구조를 극복하고 통일을 달성하기 위해 추진하는 정책이다. 그렇기 때문에 통일정책은 대내, 대북, 대외 차원의 정책을 포괄하는 것으로 이해해야 한다(〈그림 II-2〉 참조).

43) 최병대, “중앙과 지방의 상생을 위한 지방분권,” p. 10.

〈그림 11-2〉 통일정책과 대북정책



출처: 저자 작성

즉, 통일국가 달성을 위해 국민의 여론을 결집시키고 통일기반을 조성하는 대내적 정책들이 있고, 통일 목표를 달성하기 위해 북한이라는 대상을 어떻게 다룰 것인가 하는 대북차원의 문제들도 있다. 또한 한반도 통일과 관련해 주변국들로부터 동의 및 보장을 어떻게 획득할 것인가 등의 외교적 접근도 필요하다. 이러한 측면에서 통일정책은 통일을 목표로 우리의 모든 역량을 결집해 추진해야 한다. 반면, 대북정책은 북한이라는 특수한 상대를 대상으로 국가이익을 실현하기 위한 정책으로 정치, 군사, 경제, 사회문화 등 하위 분야로 구분될 수 있다. 결국 대북정책은 통일정책의 하위범주로 구별되며, 통일을 목표로 추진되는 여러 분야의 정책 중 북한을 어떻게 다루어 나갈 것인가 하는 정책으로 집약될 수 있다.

또한 과정과 결과로 실행되는 정책의 측면에서 보더라도, 대북정책은 통일정책의 하위범주에 속한다. 대북정책은 북한과의 관계에 관한 당면 현안과 중장기 과제를 포함하는 반면, 통일정책은 대북정책을 포함해 통일방안과 통일국가의 미래상 및 통합전략에 관한 것이다. 이렇듯 대북정책은 통일이라는 국가목표를 달성하는 수단의 영역으로서 장기 비전의 속성을 갖는 통일정책에 비해 상대적으로 현재적이고 단기적이라 할 수 있다.⁴⁴⁾ 정리하면, 대북정책은 통일정책의 하위영역이자 통일로 가는 과정에서 정치, 군사, 경제, 사회

문화 등의 분야에서 발생하는 당면 현안과 과제를 해결하기 위한 정책이다.

(2) 이분법적 대북정책과 새로운 정책 지향

역대 정권의 대북정책 추진 과정과 결과를 간단히 살펴보면, 각 정권들은 당시 자신들이 직면했던 상황에 따라 대북정책의 핵심수단 혹은 방법을 다르게 활용했지만, 대북정책의 목표 및 지향점에서 큰 차이는 없었다. 즉, 한반도에 평화를 정착시키고 남북관계를 대결과 갈등의 관계에서 화해와 협력의 관계로 전환시켜 통일의 토대를 마련하는데 대북정책의 목표를 두었다는 점은 역대 모든 정권의 공통점이다.⁴⁵⁾ 이러한 목표는 모든 정권이 통일정책을 추진할 때 점진적이고 단계적으로 과정을 밟아가며 민족공동체를 회복한다는 ‘민족공동체통일방안’을 중심으로 삼아 대북정책을 추진했기 때문이다. 이처럼 정책의 목표에서는 대부분 큰 차이가 없었으나, 이를 현실에 적용하고 운용하는 과정은 정권 별로 상이했다.

김대중 정부 이후 역대 정권의 대북정책의 특징을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 김대중 정부는 한반도 냉전구조를 해체하기 위해 화해와 협력을 통해 북한의 변화를 유도하는 ‘대북포용정책’⁴⁶⁾을 추진했다. 북핵 문제는 남북 간 화해와 협력의 구조가 진척되면 해결될 수 있는 성과물로 인지하였다. 김대중 정부에서는 대북정책의 목표

44) 홍민, “역대 정부 통일·대북정책 평가,” 『통일연구원 개원 26주년 기념 국제학술회의: 급변하는 동북아와 지속가능한 통일정책의 모색』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 19~20; 한편, 대북정책과 통일정책을 정책의 시간 범주로 구분하기 어렵다는 주장도 있다. 김연철, “대북정책과 통일정책의 상관성: ‘과정으로서의 통일’과 ‘결과로서의 통일’의 관계,” 『북한연구학회보』, 제15권 1호 (2011), p. 112.

45) 김형기, “남북관계와 대북정책의 변화: 대결과 협력은 선택인가?,” 『KDI 북한경제리뷰』, 4월호 (2013), p. 58.

46) 김대중 정부는 출범 직후 대북정책을 ‘햇볕정책’으로 불렀으나, 북한이 이 명칭에 대해 반발하자 ‘화해협력정책’으로 대북정책의 공식 명칭을 변경하였다.

를 남북 간 화해와 협력을 통한 남북관계 개선으로 두었고 남북 간 정치·군사적 상황과는 무관하게 남북 경제협력, 사회문화교류, 인도적 지원 등의 사업을 지속적으로 추진하였다.

노무현 정부는 전임 정부의 정책적 기조를 이어받아 ‘평화’를 대북 정책의 우선적인 기조로 삼고 북핵 문제 해결이라는 군사 분야의 진전을 강조했다. 노무현 정부의 ‘평화번영정책’은 김대중 정부의 ‘화해협력정책’과 정책 기조가 유사하였으며 정책적 연속성을 유지하였다. 따라서 김대중 정부에서 추진되었던 남북 경제협력, 사회문화교류, 인도적 지원 사업 역시 지속되었다.

김대중, 노무현 정부에서는 북한을 화해와 협력의 대상으로 인식하고 기존의 대결적인 대북정책에서 소통과 교류 중심의 대북정책의 틀을 변화시켰다는 데 그 의의가 있다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고, 대북 포용정책은 기대만큼 북한의 변화를 이끌어내지 못했고 북핵 문제를 해결하지 못해 우리의 안보가 더욱 위협받았다고 비판을 받았다.

이명박 정부에서는 과거 진보정부들과 달리 북핵문제 해결을 대북정책의 최우선순위에 두었다. 이명박 정부의 대북정책은 북한이 처음부터 핵을 포기할 의지가 없었다고 판단하고 김대중, 노무현 정부의 대북정책이 북한에게 핵을 개발할 수 있는 시간과 재원을 제공해 주었다는 비판적 시각에서 출발했다. 이러한 대북인식을 바탕으로 이명박 정부는 ‘비핵개방 3000’ 정책을 발표하였는데, 당시 정부는 북한을 화해협력의 대상이 아닌 국가안보를 위해 반드시 변화시켜야 하는 ‘적국’이라는 인식에 기초하고 있었다. 이러한 정책 기조는 경제를 비롯한 북한과의 교류협력이 진전되지 못하는 결과를 낳았고 연이어 발생한 북한의 군사적 도발의 결과 대북지원 및 교류협력을 전면적으로 중단하게 되는 「5·24조치」를 실시하게 되었다.

박근혜 정부에서는 역대 정부의 대북정책을 평가하고, 대화와 교류를 강조하는 ‘포용책’과 상호주의를 우선하는 ‘압박책’을 균형 있게 운영하는 대북정책을 추진하였다. 박근혜 정부가 중요하게 인식한 것은 남북 간의 ‘신뢰’였으며, 소위 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 추진하였다. 즉, 북한과의 신뢰가 형성될 수 있다면 한반도 평화는 물론 본격적인 통일 논의도 가능하다는 정책적 기초였다. 그러나 박근혜 정부의 대북정책은 사실 이명박 정부의 정책과 큰 차이가 없었으며, 북한이 우리의 ‘주적’이며 근본적으로 신뢰할 수 없는 집단이라는 인식이 박근혜 정부에도 깔려 있었다. 결국 박근혜 정부의 대북정책은 북한의 연이은 핵실험과 미사일 발사를 기점으로 북한에 대해 강경압박정책으로 선회하면서 교류협력의 가능성은 사라지고, 대결과 적대관계만 남게 되었다.

앞서 언급한 것처럼 역대 정권은 모두 한반도에 평화를 정착시키고 남북관계를 대결과 갈등의 관계에서 화해와 협력의 관계로 전환시켜 통일의 토대를 마련하는데 대북정책의 목표를 두었다. 그러나 실제 추진되었던 대북정책은 힘을 중시하는 ‘현실주의적 대북정책’과 협력을 중시하는 ‘자유주의적 대북정책’으로 양분되었다. 그러나 그 동안의 이분법적 대북정책은 남북관계를 언제나 원점에서 다시 시작하게끔 하였고, 대북정책의 방향성을 둘러싼 논쟁으로 우리사회 내 이데올로기적 갈등, 소위 남남갈등을 심화시키는 결과를 가져오고 있다.

(3) 대북정책에서의 분권: 교류협력

지금까지 ‘대북정책’은 ‘통일정책’과 명확한 개념 구분 없이 사용된 경향이 있었고 대북정책은 ‘통일’이라는 국가적 목표를 달성하기 위한 정책으로 인식되며 국가, 즉 중앙정부 주도로 정책이 추진되어

왔다. 특히 북한의 핵과 미사일 위협이 지속되는 상황에서는 과거 추진되었던 남북 교류협력의 재개를 주장하기도 어려우며, 군사안보 및 정치 이슈의 우선성으로 인해 경제 혹은 사회문화 분야의 교류협력은 정책적 우선순위가 상대적으로 낮을 수 밖에 없었다. 교류협력의 영역에서 중앙정부와 함께 적극적인 역할을 수행해왔던 지자체, 민간단체들은 상위정치가 규정하는 영역의 구조적 한계 속에서 그 활동 공간이 축소될 수밖에 없었다.

그러나 북핵문제가 해결되지 않고 있는 현재의 상황에서도 남북 교류협력이 갖는 의미는 여전히 중요하다. 한반도의 평화정착과 남북한의 평화적 통일을 달성하기 위해 남북교류협력은 필수적이며, 이는 오랜 기간 분단으로 심화된 남북 간의 이질성을 극복하고 동질성을 회복하게 하는 디딤돌로서 가장 효과적인 수단이기 때문이다. 따라서 남북교류협력이 지속적이고 안정적으로 추진되기 위해서는 중앙정부는 물론 지역사회나 지방자치단체의 적극적인 노력과 개입이 필요하다.⁴⁷⁾ 지방자치단체는 중앙정부보다 상대적으로 정치·군사적 변수에서 자유로우며, 17개 광역지자체-226개 기초지자체 등 지방자치단체의 수를 고려한다면 사업 방향의 다양성을 확보할 수 있다는 이점이 있다. 지방자치단체가 남북교류협력에 적극적으로 참여하게 될 경우 교류협력사업의 지속성과 효율성을 보다 강화시킬 것이다. 따라서 향후 지속적이고 안정적이며 다양한 남북교류협력을 추진하기 위해서는 현재 중앙에서 거의 모든 권한을 가지고 있는 남북교류협력 관련 권한과 기능을 지방자치단체에 분산하거나 이전시키는 대북정책에서의 분권을 검토할 필요가 있다. 기존 중앙정부 주도의 대북정책에 문제가 있었기 때문에, 분권형 대북정책을

47) 김동성·신원득·최성환, 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』(수원: 경기연구원, 2017), p. 21.

추진해야 한다는 것은 아니다. 이는 오늘날 변화하는 남북관계 및 국내 민주화의 심화 등 대내외적 환경 속에서 한반도의 평화변영과 통일의 목표를 효과적으로 달성하기 위한 정책적 방향을 모색하려는 접근이다.

그렇다면 대북정책도 일반적인 국가정책과 마찬가지로 중앙정부의 권한과 기능을 지방에 분산하거나 위임하는 분권의 대상이 될 수 있는가? 대북정책의 분권에 대한 구체적 논의를 위해 먼저 대북정책이 분권의 대상이 될 수 있는지에 대해 따져보아야 한다.⁴⁸⁾ 앞에서 언급했듯이 기능적 차원에서 분권은 정치적 분권, 경제적 분권, 사회·문화적 분권 등으로 구분되는데, 대북정책에서의 분권은 정치·행정적 분권 차원의 개념이다.

국방 및 외교 분야는 지금까지 국가사무 즉, 중앙정부 고유의 업무로 인식되고 있다. 따라서 분권의 핵심 사안인 사무의 배분에서 고려대상이 아니었다. 분단이라는 특수한 상황에서 특히 대북·통일정책은 대통령의 고유 업무로 규정되어 있다. 「헌법」 제73조에는 “대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.”⁴⁹⁾고 규정하고 있어 외교와 관련된 사항은 국가(대통령) 소관사항으로 명시하고 있다. 또한 「헌법」 제66조 제3항에서는 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.”⁵⁰⁾라고 되어 있어 대북·통일업무 역시 대통령이 책임지고 수행해야 할 핵심업무로 규정하고 있다. 「헌법」 제69조의 대통령 취임 선서문에도 “나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국

48) 한국행정연구원 양현모 박사 인터뷰 (2019.10.8., 통일연구원).

49) 「대한민국 헌법」(시행 1988.2.25. 헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정), 제73조, <<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=61603&efYd=19880225#0000>> (검색일: 2019.09.20).

50) 위의 법, 제66조 제3항

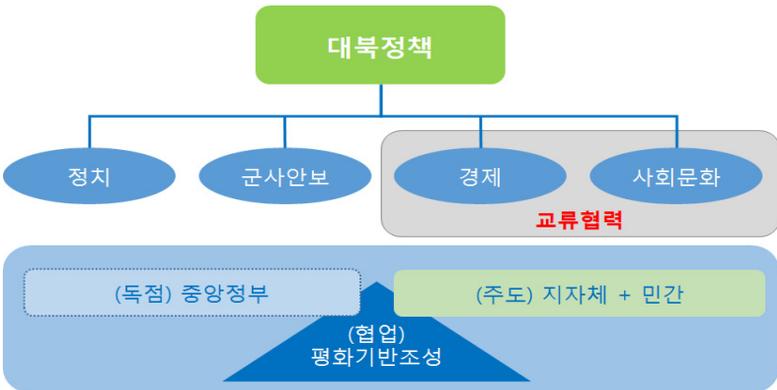
의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.”⁵¹⁾라고 명시하고 있어 대북·통일관련 업무가 대통령의 권한임을 분명히 밝히고 있다. 이러한 법적 규정 때문에 정치·외교·국방 분야의 업무는 국가(중앙정부)의 고유사무로서 분권의 대상이 될 수 없다는 견해가 일반적으로 받아들여지고 있다. 물론 남북관계는 변동성 및 분단구조라는 구조적 한계가 있기 때문에, 대북정책 영역에서의 권한 분산의 필요성을 주장하는 것은 신중할 필요가 있다.

그러나 지난 남북관계를 돌이켜보면, 지방자치단체 및 민간단체 등 중앙정부 외의 행위자들 역시 남북 간 경제·사회문화·인도주의 분야에서 중요한 역할을 수행해왔고, 상당한 성과를 올렸음을 확인할 수 있다. 지난 2000년 남북정상회담 이후 지방자치단체의 대북 교류사업 추진 현황에 따르면, 상당한 정량적 성과 뿐 아니라 사업의 내용도 경제협력부터 시작해 사회문화교류, 농업교류, 인도적 지원 사업까지 광범위하게 추진되었다. 2018년부터 남북관계가 개선되면서 많은 지자체들은 북한과의 교류 재개에 대비한 다양한 사업계획을 준비하고 있다. 과거에도 지자체를 포함한 다양한 행위자들이 교류협력에 참여해왔으나, 이는 권한의 체계적인 배분에 의해 이루어졌던 것은 아니었다. 향후 지자체 등 중앙정부 외의 행위자들이 남북교류협력에 참여할 경우, 법·제도적 기반 위에서 체계적인 협력체계를 구축해야 한다. 그렇다면 대북정책에서 중앙과 지방 간 분권이 가능한 분야와 범위는 어디까지로 규정할 수 있는가? 이에 대한 답을 찾기 위해서는 대북정책의 구체적 분야를 살펴 볼 필요가 있다.

51) 위의 법, 제69조.

통일부 남북회담본부에서 분류한 남북회담 구분을 참고해보면, 남북한은 정치, 군사, 경제, 인도, 사회문화 분야에서 당국 간 회담을 진행해 왔다. 이를 대북정책 분야로 옮겨온다면 대북정책 역시 정치, 군사·안보, 경제, 인도, 사회문화 분야로 구분할 수 있다. 이중 인도주의(humanitarianism)분야는 교류의 대상과 교류의 파급효과가 북한 주민과 사회를 대상으로 한다는 점에서 사회문화 분야로 포함시킬 수 있다. 그렇게 되면 대북정책은 크게 4가지 분야, 즉 정치, 군사·안보, 경제, 사회문화 분야로 구분할 수 있다. 앞에서 언급한 것처럼 현재의 법제 상 대북·통일정책은 여전히 중앙정부가 주도해야 하는 영역임에 틀림없다. 특히 북한 비핵화 문제, 남북 간 군축문제, 종전협정에 이은 한반도 평화체제 구축 등 지극히 정치적이거나 군사·안보적인 사항들은 모두 중앙정부가 주도하거나, 중앙정부만이 처리할 수 있는 사안이다. 따라서 정치 및 군사안보 분야는 분권의 대상이 될 수 없으므로, 논의 대상에서 제외되어야 한다. 그러나 그 외 교류협력분야로 구분되는 경제 및 사회문화 분야는 중앙정부 외의 행위자들도 적극적으로 참여할 수 있는 정책공간이며, 정

〈그림 11-3〉 대북정책에서의 분권 적용 분야



출처: 저자 작성

책적 효율성을 높일 수 있다는 점에서 현실적인 분권의 대상이 될 수 있다(〈그림 II-3〉 참조).

즉, 정치와 군사·안보 분야는 중앙정부가 권한과 기능을 모두 독점하고 집행하는 주체임을 규정하고 경제와 사회문화 분야의 경우 현재 중앙에서 가지고 있는 정책 기획 및 집행의 권한을 지방자치단체에 분산하거나 위임함으로써 교류협력의 정책적 효율성을 높일 수 있다. 따라서 분권형 대북정책의 핵심은 남북교류협력 분야에 한해서 중앙정부의 독점적 권한을 법적·실질적으로 지방자치단체를 비롯한 행위자들에게 배분하는 것이다. 그러나 실제로 남북교류협력 영역에서 이미 많은 지자체와 민간단체 등이 참여하고 있어 실질적인 분권이 상당히 이루어져 왔다는 점과 2000년대 초반까지 지방자치단체가 남북교류협력의 실질적 주체로 사업을 주도했던 경험을 반영할 필요가 있다. 동서독과 양안관계에서 볼 수 있듯, 지방정부 및 민간단체가 교류의 주요 행위자로 참여해 통일과 양자관계 발전에 기여했던 것은 분권형 대북정책을 구상함에 있어 중요한 시사점을 준다. 따라서 과거의 경험과 현재의 상황 그리고 미래의 정책적 효율성을 감안하여 남북교류협력의 분권화 방안을 본격적으로 논의해야 할 필요가 있다.

즉, 정치와 군사·안보 분야는 중앙정부가 권한과 기능을 모두 독점하고 집행하는 주체임을 규정하고 경제와 사회문화 분야의 경우 현재 중앙에서 가지고 있는 정책 기획 및 집행의 권한을 지방자치단체에 분산하거나 위임함으로써 교류협력의 정책적 효율성을 높일 수 있다. 따라서 분권형 대북정책의 핵심은 남북교류협력 분야에 한해서 중앙정부의 독점적 권한을 법적·실질적으로 지방자치단체를 비롯한 행위자들에게 배분하는 것이다. 그러나 실제로 남북교류협력 영역에서 이미 많은 지자체와 민간단체 등이 참여하고 있어 실질적

인 분권이 상당히 이루어져 왔다는 점과 2000년대 초반까지 지방자치단체가 남북교류협력의 실질적 주체로 사업을 주도했던 경험을 반영할 필요가 있다. 동서독과 양안관계에서 볼 수 있듯, 지방정부 및 민간단체가 교류의 주요 행위자로 참여해 통일과 양자관계 발전에 기여했던 것은 분권형 대북정책을 구상함에 있어 중요한 시사점을 준다. 따라서 과거의 경험과 현재의 상황 그리고 미래의 정책적 효율성을 감안하여 남북교류협력의 분권화 방안을 본격적으로 논의해야 할 필요가 있다.

나. 분권형 대북교류협력정책의 모형

(1) 분권형 대북교류협력정책의 수준과 범위: 정책결정과정

앞서 제시한 것처럼, 분권은 중앙의 일정수준 행정적 권한을 지방에 부여하는 ‘분산’, 권한을 부여하는 만큼 책임을 요구하는 ‘위임’ 그리고 중앙정부의 통제를 벗어나 자치권까지 부여하는 ‘이양’으로 구분될 수 있다. 그렇다면 교류협력분야(경제 및 사회문화)의 분권은 어느 정도까지 가능할까? 우선 교류협력분야라 하더라도 중앙정부의 통제를 벗어나 지방정부가 독자적으로 정책을 추진하는 ‘이양’ 수준의 분권은 남북관계의 특수성으로 인해 사실상 이루어지기 어렵다. 교류협력은 법적으로 국가사무로 분류되고 있으며 정책의 특성을 보더라도 일정 수준에서 중앙정부의 통제와 관여가 필요하기 때문이다. 따라서 교류협력분야에서 분권은 ‘분산’과 ‘위임’ 수준에서 논의가 가능하다. 또한 이상적인 대북정책의 분권은 ‘분산’에서 ‘위임’의 순서로 단계적으로 접근하는 것이지만, 현실적으로 지방자치단체가 사업의 주체로는 인정받지 못하면서도 실제 지자체가 자체 교류협력기금을 조성해 교류사업을 추진하다고 있

다는 점에서 이미 ‘분산’의 단계는 넘어섰다고 판단된다. 따라서 현 수준에서는 ‘위임’ 수준의 분권을 논해야 하며 대북정책에서 행정학에서의 위임에 대한 정의를 적용할 수 있는지에 대해 심도 깊은 논의가 필요하다. 하지만 앞에서 언급했듯이 대북정책의 특성을 고려할 때 권한을 부여받은 만큼 책임을 지는 과정이 있다 하더라도 정책결정 전 과정에 중앙정부가 배제되는 상황은 실질적으로 불가능하며 일정부분 중앙정부의 권한과 기능이 존재하는 위임 수준의 분권이 현실적이다. 즉, 대북정책에 있어서 분권의 개념은 기존 학계에서 논의되는 분산, 위임, 이양의 조건에 완벽히 부합되는 것이 아니라 정책결정과정에서 정책 집행의 주체의 명확성 그리고 결정과정에서의 지방자치단체의 참여 보장 등을 제도적으로 보장하는 수준을 의미하는 것이다. 따라서 대북정책, 특히 교류협력 분야에서 분권의 ‘위임’ 형태는 의사결정권과 경영권을 중앙정부로부터 모두 위임 받는 형태가 아니라 정책결정과정에서 지방자치단체의 권한을 보다 명확히 구분 짓고 중앙정부의 통제를 가급적 축소시키는 형태가 적절하다.

일반적으로 정책결정과정은 의제형성(Agenda-Setting) → 정책형성(Policy Formulation) → 정책채택(Decision-Making) → 정책집행(Policy Implementation) → 정책평가(Evaluation)의 단계를 거친다(〈그림 II-4〉 참조).⁵²⁾ 교류협력정책의 위임을 이와 같은 정책결정과정에 대입해보면 우선 의사결정과 관련해 ‘의제형성’과 ‘정책형성’ 단계에서 지방자치단체의 자율성을 충분히 보장할 필요가 있다.

52) James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction* (Wadsworth: Boston, 2010), p. 4.

〈그림 11-4〉 정책결정과정 모형

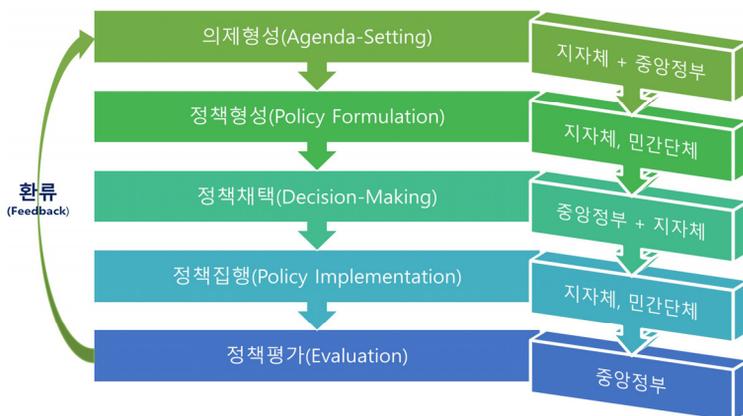


출처: "Policy Drivers: Putting the Politics Back in Implementation," *Social Innovation Research Center*, 2019.1.26., <<http://www.socialinnovationcenter.org/archives/3012>> (검색일: 2019. 10.23)의 'policy cycle model'을 변형해 저자 재구성

사업의 방향성과 기획단계를 지방자치단체에 위임할 경우 사업의 중복성과 사업 준비의 부족성 문제에 대해 우려가 있을 수 있으나, 이러한 우려는 '정책채택' 단계에서 대북교류협력사업 선정 시 중앙 정부와의 협의 및 합의를 의무조항으로 만들어 보완하는 절차를 거쳐 해결할 수 있다. 또한 정책채택 단계에서는 사업 예산 배분 문제도 함께 논의되기 때문에 지방자치단체가 기획한 사업이 부실할 경우 중앙정부가 사업 결정을 유보하는 방법 등을 통해 관리할 수 있다. 사업 결정 이후 '정책집행'의 단계는 전적으로 지방자치단체(및 민간단체)가 실행하도록 하여 사업의 책임성 및 효율성을 높일 수 있다. 마지막으로 '정책평가' 단계에서는 사업을 수행하는 지자체가

자체적으로 객관적인 평가를 통해 문제를 개선하고 성과를 축적하는 환류(feedback)과정을 실시할 것이다. 그러나 총괄적인 정책평가의 권한을 중앙정부로 명시함으로써 사업의 의제형성, 기획 및 실행에 있어 지방자치단체를 평가해야 한다. 그리고 그 결과를 후속 사업 및 신규 사업 신청 단계에 반영함으로써 부실 사업을 정리하고 지방자치단체가 사업 기획과 실행을 보다 책임 있고 성실하게 이행하도록 해야 한다. 이를 도식화하면, 다음 <그림 II-5>와 같다.

<그림 II-5> 대북교류협력정책의 결정과정과 행위자별 권한



출처: 저자 작성

이와 같은 정책결정과정에서 중앙정부는 일반적인 ‘위임’ 수준에서 이루어지는 간접통제보다 더 높은 수준의 통제권을 유지할 수 있다. 따라서 여기서 ‘위임’은 학술적 정의보다는 절충적인 성격을 갖는데, 이는 대북정책이 갖는 정책적 특수성으로 인한 불가피한 선택이다. 따라서 법·제도적 장치를 마련하여 정책결정과정에서 지방자치단체의 권한과 기능에 대해 명확히 규정할 필요가 있으며 외부환경 변화에 의해 분권의 정도나 분야가 변화되지 않도록 해야 할 것이다.

(2) 분권형 대북협력정책 모형: 두 바퀴 모형

중앙과 지방정부간 관계에는 그 사회의 역사적, 사회적 맥락에 따라 다양한 모습을 보이고 있지만, 최근 중앙정부가 지방자치 발전이라는 큰 틀을 유지하면서 지방정부가 보다 창의적인 정책 활동을 펼칠 수 있도록 간섭을 최소화하고 수평적인 협력을 도모하는 파트너로서의 역할이 강조되고 있다.⁵³⁾ 앞에서 설명한 정부 간 관계 모형들(포괄권위, 조정권위, 중첩권위모형)은 각각의 장단점을 가지고 있으며, 이들 중 중첩권위모형은 중앙정부의 국가사무와 지방정부의 지방사무가 각기 독립성과 자율성을 유지할 수 있는 조화로운 모형으로 가장 이상적인 정부 간 관계로 평가되고 있다. 그러나 중첩권위모형은 중앙과 지방 간 마찰과 갈등이 발생했을 경우 협조와 조정이 쉽지 않아 이들 사이에서 이익 충돌이 발생하는 한계가 있다. 특히 대북정책에 있어 중앙과 지방 간 협력과 조정이 매우 중요하다. 그러한 협력이 이루어지지 않는다면 남북관계에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 이러한 단점을 보완할 수 있는 두 바퀴 모형을 제시한다.⁵⁴⁾

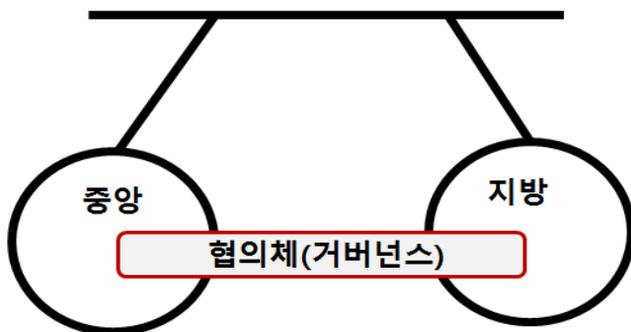
두 바퀴 모형은 중앙과 지방 관계에서 중앙정부(앞바퀴)와 지방정부(뒷바퀴)가 해야 할 일이 명확히 나뉘어 있다는 것을 전제로 한다. 앞·뒤 두 바퀴가 같은 방향과 속도로 굴러가야만, 즉 상호 조화를 이루어 전진할 때 국가발전의 동력이 발생하고 중앙의 안정과 지방의 발전을 추진할 수 있다는 것이다. 반대로 두 바퀴의 방향이나 속도가 다를 경우, 즉 불균형하거나 대립적이면 국가발전의 동력은 사라지고 중앙과 지방 모두 어려움을 겪게 된다. 두 바퀴 모형은 형태

53) 이민호 외, 『중앙-지방 협력체계 사례 연구조사』 (서울: 한국행정연구원, 2013), p. 3.

54) 두 바퀴 모형은 최병대 수원시정연구원장이 2011년 “지방자치 20년의 회고와 전망”에서 제시한 모형으로 본 연구에서는 이 모형을 재해석한다.

적으로는 조정권위모형(분리형)과 유사하지만 중앙과 지방을 연결시키는 ‘체인’이 필요하다는 점에서 차이가 있다. 이 체인은 두 바퀴를 조화롭게 굴리는 조정 및 균형 역할을 하며 중앙과 지방이 상호 소통하는 통로로서 상생발전의 핵심 역할을 한다. 즉, 두 바퀴 모형은 중앙과 지방의 균형을 유지한다는 점과 균형을 유지하기 위한 제도적 측면을 강조한다는 점에서 다른 모형들과 차별성을 갖는다 (<그림 II-6> 참조).

<그림 II-6> 대북교류협력정책의 두 바퀴 모형



출처: 최병대, “중앙과 지방의 상생을 위한 지방분권,” p. 12를 바탕으로 저자 재구성.

두 바퀴 모형을 정리하자면, 중앙과 지방이 서로 해야 할 사무가 이분법적으로 나뉘지는 않지만, 업무의 분리가 과도하게 강조되어 경직되게 운영된다면 중앙과 지방 간 상생발전의 동력을 확보하기 어렵다. 따라서 중앙(앞바퀴)과 지방(뒷바퀴)을 서로 원활하게 연결해주는 체인과 같은 협의체가 필요하며, 모형을 이끌고 가는 앞바퀴와 더불어 앞바퀴가 움직이도록 동력 제공을 해주는 뒷바퀴의 안정성을 위한 법적·제도적 장치의 마련 또한 필수적이다.

결국 대북교류협력정책의 분권화에 있어 중요한 점은 분권의 정도나 수준의 문제가 아니다. 사업 주체에 대한 명확한 설정과 각 주

체 간의 협력을 유도 또는 추동하는 협력체, 즉 거버넌스 체계의 구축이라고 할 수 있다. 지방자치단체 주도의 교류협력사업이 제대로 추진되어 그 성과를 내기 위해서는 사업에 대한 중앙정부의 입장과 정책기조 등이 지방자치단체와 민간단체 등에 정확히 전달되어야 한다. 또한 지자체의 입장과 요구사항 등도 중앙정부에 신속하게 전달될 필요가 있다. 또한 사업 추진과정에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 이견 및 마찰이 발생할 경우 상호 소통하고 이를 조정할 수 있는 조직도 필요하다. 그 밖에도 사업 주체 간 불필요한 경쟁을 방지하고 과도한 예산 낭비 등의 문제를 협의하기 위한 ‘협력적 거버넌스’의 구축이 필수적이다.

(3) 분권형 대북협력정책의 추진체계로서 ‘협력적 거버넌스’

일반적으로 거버넌스(governance)는 정부와 시장, 시민사회 각 영역이 참여해 상호작용하면서 국정 운영을 하는 것이다. 거버넌스가 전통적인 ‘거버먼트(government)’와 가장 차별화되는 점은 바로 행위자들의 적극적 참여와 상호작용이다. ‘거버먼트’가 공적인 일을 수행하는 데 있어 정부가 배타적으로 국가사회 안에서 공공질서를 유지하고 집합적 행동(collective action)을 촉진하는 공식적·비공식적 제도화라면, ‘거버넌스(governance)’는 사회구성원이 공동의 목적을 위해 스스로 협의하고, 공적 문제에 대해 사회 제구성원이 관여하는 통치의 새로운 방식인 ‘협치’이다.⁵⁵⁾ 과거 사회문제 해결의 주요 수단이 국가에 의한 중앙집권적 통제였다면, 이제 참여자들 간의 민주적인 조정절차가 문제해결에 크게 기여하게 되면서 거버넌스 개념이 중요해지게 되었다.

거버넌스의 핵심적 원칙은 ① 분권화, ② 제도적 노력, ③ 네트워크

55) 이명석, “거버넌스와 국가발전,” 『국가경영전략』, 3집 1호 (2003), p. 124.

크의 원칙이다.⁵⁶⁾ 구체적으로 분권화의 원칙은 공적영역의 책임, 권력과 권한이 일정한 원칙에 의거해 사적 영역의 행위자들에게 위임되거나 분산되어야 한다는 것이다. 다양한 이해관계자들을 정책 결정과정에 참여시켜 정책에 대한 사회적 합의를 이끌어내야만 제도적 효율성이 높아질 수 있다는 것이 제도적 노력의 원칙이다. 네트워크 원칙은 다수의 관련 행위자들 사이에서 네트워크가 구축되고, 이에 기초한 조정과 조율이 시스템의 운영원칙으로 작동할 때 시스템이 정당성을 보장받고 효율적으로 유지될 수 있다는 것이다.

다원화된 오늘날 현대사회에서 공공문제의 해결과정에 많은 이해당사자들이 참여하고 그 영향력 역시 확대되면서 참여자들 간의 협력과 네트워크를 강조하는 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 중요성이 커지고 있다. 일반적으로 네트워크가 발달된 사회에서는 강압적인 명령, 통제, 지시 등을 지양하고 사회·공공문제를 협상과 동의로 해결하려는 경향이 있다. 네트워크 사회에서는 과거 계층적, 수직적 이해관계 조정 및 서비스 공급 방식이 오히려 비효율적이고 협력적 거버넌스가 과거의 강압적이며 수직적 방식에 대한 대안으로 제시된다. 즉, 사회 구성원 다수의 이해관계가 얽힌 문제를 중앙정부가 단독으로 해결하기보다는 다양한 이해관계 당사자들과 조직들이 참여함으로써 상호 간 협력을 더욱 활성화시키고 효과적으로 문제를 해결할 수 있다.⁵⁷⁾

협력적 거버넌스는 공공부문 단독으로 쉽게 해결할 수 없는 중요한 공공문제에 대해 여러 조직들과 이해당사자들이 협의하여 감동, 운영, 촉진, 조정 등을 수립하는 과정이다. 이는 다른 자원이나 특별한 속성을 도입하기 위해 둘 또는 그 이상의 공공, 영리, 비영리 부

56) 문경연·허인혜·김석우, “거버넌스 이론의 한반도 통일거버넌스예의 함의,” 『국제관계연구』, 24권 1호 (2019), pp. 11~12.

57) 안혁근, 『중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 구축방안』 (서울: 한국행정연구원, 2015), p. 15.

문의 공식적으로 자율성이 있는 존재들이 자발적으로 참여하고 호혜적으로 기대하며, 공동의 노력을 도모한다는 특징이 있다.⁵⁸⁾

이러한 협력적 거버넌스의 특징으로는 첫째, 협력적 거버넌스는 공공기관이나 제도에 의해 주도된다. 둘째, 협력적 거버넌스에 참여하는 주체로서 비정부행위자들이 포함된다. 셋째, 참여자들은 의사결정 과정에 직접적으로 참여하며, 공공기관에 의해 단순히 조정되지 않는다. 넷째, 협력적 거버넌스 과정은 공식적으로 조직화되어 집합적으로 협의한다. 다섯째, 협력적 거버넌스 과정은 합의에 의한 의사결정을 목표로 한다. 여섯째, 협력과정의 초점은 공공정책 또는 공공관리에 있다.⁵⁹⁾ 첫째와 여섯째 특성에서 강조되듯이, 행정영역에서 협력적 거버넌스는 대체로 국가 행위자들이 주도하며, 공공정책의 수립과 집행에 초점이 맞춰진다. 그렇다면 정책과정에서 협력적 거버넌스는 공공기관의 정책결정을 위해 다양한 사회적 주체들이 직접 참여하고 협의하는 정책결정과정을 통해 합의를 이끌어내는 것으로 정의할 수 있다. 이 경우 중앙정부·지방정부·지역주민을 포함하는 각 행위 주체들 간의 수평적이고 상호협력적인 참여와 파트너십의 구축이 무엇보다 중요하며, 행위자들 간 적절한 권한 배분이 협력적 거버넌스의 성패를 좌우한다.

협력적 거버넌스 이론은 중앙정부의 지방정부에 대한 과도한 간섭을 탈피하고 사회적 자본의 형성과 국가 및 지방의 지속적인 성장을 위해 적정 수준의 조정, 설계 및 지원이 필요하다고 제시한다. 오늘날 사회가 보다 민주화·다원화되면서 국가 행정체계에서 중앙

58) 강병준·홍성우, 『협력적 거버넌스의 한국적 구조화 방안 연구』(서울: 한국행정연구원, 2014), p. 52.

59) Chris Ansell and Gash Alison, "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, no. 4 (2007), pp. 544~545.

정부의 일방적 정책 추진은 쉽지 않게 되었고, 분권을 통한 지방정부의 권한과 영향력이 확대되고 있다. 또한 각 지역의 기업과 주민들을 직접 마주하는 지방정부의 경험과 정보가 국가의 균형발전을 도모해 지역 특성에 적합한 발전정책을 추진하려는 중앙정부에 있어 필수 자산이 되고 있다.⁶⁰⁾

그렇다면 남북교류협력에 있어서도 협력적 거버넌스가 필요한가? 첫째, 중앙정부가 대북정책의 모든 영역에 있어 효과적인 만병통치약이 되기 어렵다는 점이다. 중앙정부는 모든 분야의 정책 기획과 집행의 중심이지만, 중앙정부 역시 정치력, 협상력, 인적자원, 전문성 등에서 한계를 지닐 수밖에 없기 때문에 이를 보완해 줄 행위자가 필요하다. 동서독과 양안관계에서 볼 수 있었던, 남북교류협력 분야에서 지방자치단체 또는 민간단체들은 중앙정부의 역할을 다양한 영역에서 보완해줄 수 있으며, 남북관계가 경색되어 당국 간 대화가 중단되는 상황에서도 이들은 완충 및 대화창구의 역할을 수행할 수 있다.⁶¹⁾

둘째, 남북교류협력에 있어 중앙정부 이외 행위자들의 역할 역시 중요하다. 물론 남북교류협력은 중앙정부가 뼈대를 구성하지만 그 뼈대에 살을 붙이는 것은 지방자치단체, 민간단체, 기업 등을 비롯한 비정부행위자들이다. 무엇보다 지방자치단체의 역할은 민간단체 및 중앙정부와 다른 속성을 갖고 있어 더욱 중요하며, 실제로 2000년 남북정상회담 이후 「5·24조치」가 시행되기 전까지 지방자치단체가 주도한 교류협력은 남북교류협력의 양적 그리고 질적 확대에 크게 기여해왔다. 향후 남북관계가 개선되는 상황에서 중앙정부의 대북정책을 지원하고 실천한다는 측면에서 남북교류협력에서 지방자치단체의 역할이 다시 확대될 수밖에 없을 것이다. 그리고 실제로 지난해

60) 안혁근, 『중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 구축방안』, pp. 20~21.

61) 양현모·이준호, 『남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 13.

「4.27 판문점선언」과 「9.19 평양공동선언」에서 남북 양 정상은 지자체 교류협력의 중요성과 필요성을 강조한 바 있다.⁶²⁾ 따라서 다시 재개되는 남북교류협력에서는 법제도적 보완 등을 통해 지자체의 역할을 정립하고 역량을 강화할 수 있는 거버넌스 구축이 필요하다.⁶³⁾

셋째, 남북교류협력사업의 효율적인 추진을 위해 협력적 거버넌스 구축이 필수적이다. 현재 남북교류협력에 있어서 지방자치단체의 참여는 다방면으로 이루어지고 있으나 중앙과 지방은 물론, 지자체들 간에서도 확실한 상호협력 체계가 존재하지 않아 교류 사업이 개별적이고 분절적으로 이루어지는 경향이 있다. 지자체 별로 남북 교류사업의 추진 목적 및 사업 추진 방향이 서로 상이하며 사업 아이템이 서로 중복되는 경우가 빈번하여 불필요한 경쟁이 과열되기도 하였다. 따라서 중앙정부, 지방정부, 민간단체 등 교류 사업에 참여하는 주체들이 모두 참여하는 남북교류협력 거버넌스가 구축된다면 지방자치단체 간 논의와 협의의 장이 제공되고 중앙정부의 정책 방향이 명확하게 전달되는 동시에 중앙과 지방 간의 소통이 원활하게 이루어져 사업의 조율과 조정 그리고 불필요한 경쟁 등을 방지할 수 있을 것이다.⁶⁴⁾

넷째, 남북교류협력에서 중앙과 지방 간 분권이 이루어질 경우 대북 협상력의 확보 및 강화를 위해서도 거버넌스의 구축은 필요하다. 북한에서 대남교류협력사업은 중앙, 즉, 북한 노동당의 통일전선부가 사실상 모든 사업을 주도하고 있다. 교류협력 분야에서 지방자치단체들의 주도적 역할을 인정하는 분권이 이루어질 경우 남북 간 협

62) 「4.27 판문점선언」과 「9.19 평양공동선언」의 각 제4조에서 다방면의 협력과 교류에 대해 합의하였다.

63) 김동성·신원득·최성환, 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』(수원: 경기연구원, 2017), p. 58.

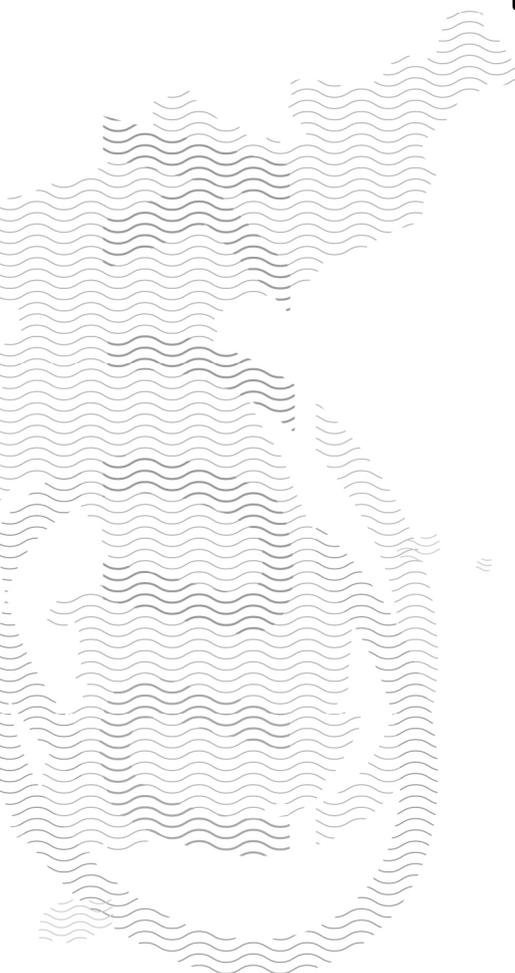
64) 양현모·이준호, 『남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축』, pp. 14~15; 위의 책, p. 59.

상에서 북한은 노동당 통일전선부 중심의 일원화된 창구를 운영하는 반면, 한국은 각 지자체 혹은 민간단체가 개별적으로 협상에 임하게 되어 대북 협상력이 크게 떨어질 수밖에 없다. 따라서 남북교류협력사업의 대북 협상력을 강화하기 위해서 지방자치단체들 간 내부적 합의와 협력이 필수적이며 북한과의 협상에 있어서 공동의 협상전략이 필요하다.⁶⁵⁾ 대북교류와 관련된 협력적 거버넌스의 구축은 지방자치단체들에게 협의와 협력의 장을 제공함으로써 대북 협상력 제고를 위한 기회를 제공할 수 있다.

마지막으로 협력 거버넌스의 구축은 교류협력의 지속성을 제고함으로써 지속가능한 남북관계의 발전에 기여한다. 과거의 교류협력은 남북간 정치·안보적 상황에 크게 좌우되어 지속적인 교류를 담보할 수 없었다. 동서독과 양안의 사례에서처럼 관계 개선 및 신뢰 구축에 있어 교류의 지속은 가장 기본적인 요소이다. 이를 통해 중앙-지방-민간단체가 각 행위자에게 맡겨진 역할과 기능을 제대로 수행할 수 있는 협력 거버넌스를 구축한다면, 교류협력의 지속성을 높일 수 있다.

65) 김동성·신원득·최성환, 위의 책, p. 60.

Ⅲ. 중국-대만 양안교류에서의 분권화와 남북교류협력



1. 중국-대만의 양안교류 추진체계

가. 중국의 對대만 양안교류 추진기구

중국의 양안교류와 정책집행기구를 이해하기 위해서는 양안교류의 최전선에 있는 관련 기구에 대해 살펴보아야 한다. 특히 중앙집권적이며 권위주의적인 정치체제의 특성상 중앙의 정책기구와 그 역할에 대한 이해를 선행하지 않고서는 정책의 결정과 내용, 집행구조를 상세하게 이해하기 힘들다. 실제로 경제·사회·문화 등 민간분야에서 이루어진 상당한 규모의 교류협력에 대해서는 반관반민의 ‘해협회’와 ‘해기회’가 정부 당국을 대리해서 양측 합의로 구체적인 문제들을 해결하고 있다.⁶⁶⁾

대만과의 협력을 위한 중국 측 기구로는 ‘중국공산당 중앙위원회 대만공작판공실(中国共产党中央委员会台湾工作办公室)’, ‘국무원대만공작판공실(国务院台湾事务办公室)’과 ‘해협양안관계협회(海峡两岸关系协会, Association for Relations Across the Taiwan Straits, 약칭: 해협회)’가 있다. 대만 문제와 관련한 중국의 최고위급 결정기구인 1954년 7월에 설립된 ‘중공중앙대대만공작영도소조(中共中央对台工作领导小组)’이다. 명칭은 서로 다르지만, 현재 ‘중공 중앙 대만공작판공실’과 ‘국무원 대만판공실’이 같은 업무를 수행하고 있다. ‘국무원 대만사무판공실’은 1988년 9월 9일, 제21차 상무 회의를 거쳐 설립된 국무원 업무처리기구이며, 국무원 직속의 사업 부서이다. 1991년 3월 국무원은 ‘국무원 대만사무판공실’과 ‘중국공산당 중앙 대만 공작판공실’을 중국공산당 중앙 직속 기구에 포함하는 기구개혁을 단행했다. 해당 판공실은 당 중앙과 국무원이 제정한 방침과

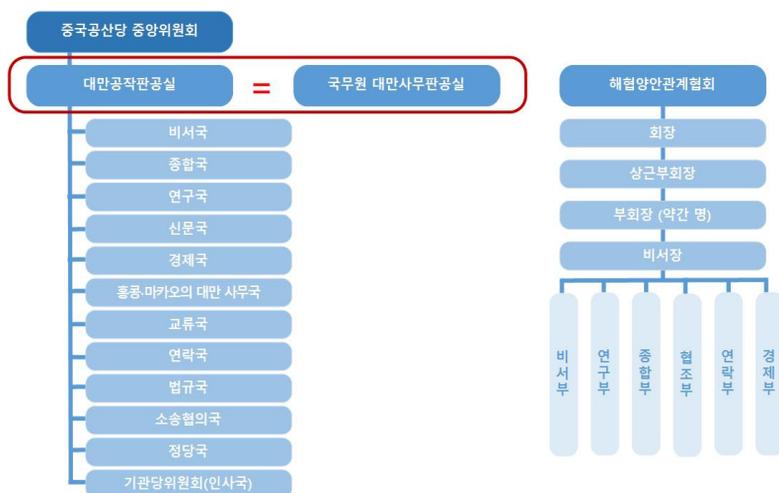
66) 신종호, “양안(兩岸) 교류협력의 특징과 남북한 관계에 대한 시사점,” 『JPI 정책포럼』, no. 2011-35 (2011), p. 10.

정책에 따라 국무원 관계부처와 해당 정부가 수행하는 대만 관련 업무를 담당하였다. 관장하는 대만 관련 업무는 다음과 같다. 첫째, 대만과 관련한 업무 방침·정책을 검토하고 작성하며, 당 중앙, 국무원에서 확정된 방침과 정책을 시행한다. 둘째, 국무원 산하 부서 및 각각의 성·자치구·직할시의 업무를 조직·지도·관리·조율한다. 셋째, 대만의 정세와 양안 관계 발전 동향을 연구, 조사와 대만의 법률·법규 등 관련 업무를 총괄한다. 넷째, 국무원의 업무 지도에 따라 대만 당국 및 관련 사회단체와의 협상 및 협정문 서명 등을 책임진다. 다섯째, 양안 간 통우(通郵), 통항(通航), 통상(通商) 업무를 관리·조율하고 대만에 대한 선전, 교육업무를 실시한다. 또한, 대만 관련 뉴스 및 중대 사건을 담당한다. 여섯째, 양안 사이의 영역별 교류와 협력은 물론, 인적 왕래, 시찰, 연구토론, 국제회의 등 대만 업무를 총괄 조정하고 지도한다. 일곱째, 국무원이 정한 기타 임무를 완수한다. 집행 조직은 업무에 따라 ‘중국공산당 중앙대만공작판공실’, ‘국무원 대만사무판공실’에는 비서국, 종합국, 연구국, 신문국, 경제국, 홍콩, 마카오의 대만사무국, 교류국, 연락국, 법규국, 소송협의국, 정당국 등 11개의 직능국과 기관당위원회(인사국)가 설치되어 있다.

다음으로 해협회가 있다. 해당 기구는 “양안 교류를 촉진하고, 양안 관계를 발전시키며, 중국의 평화통일을 실현하는 것”을 기본 취지로 한다. 비정부 조직인 사회단체 법인으로 1991년 12월 16일에 설치되었다. 그 취지에 찬성하는 사회단체와 각계 인사들을 연계하여 협조를 강화하고 양안 사이의 각종 왕래와 교류를 촉진하고 있다. 주요 임무는 교류 상황에서 발생하는 문제의 해결과 권익 수호를 위한 업무 협조이다. 구체적인 업무 내용으로는 첫째, 대만 내외의 민간단체와 인적교류를 점진적으로 발전시키고, 민간의 역량을

발휘하여, 공동으로 양안의 직접 3통(통우·통항·통상)과 쌍방향 교류를 촉진한다. 국무원 대만관공실이 부여한 권한에 근거하여, 대만 해협교류기금회와 유관 단체를 상호연계하여 업무를 처리한다. 둘째, 대만해협에서 발생하는 해상밀매·강도 문제의 해결을 위해 해금회와 구체적으로 협의한다. 셋째, 대만해협에서 발생하는 해상 어업분쟁과 주민 문제 등을 협의한다. 넷째, 대륙 투자, 무역과 기타 교류 활동에 관한 정책, 법규 및 문화, 학술, 체육, 과학기술 교류 등에 대한 자문과 서비스를 적극적으로 제공한다.

〈그림 III-1〉 중국의 대만 정책 관련 조직 업무 체계와 해협회



출처: 저자 작성

기본적으로 중국은 중앙정부 차원에서 실질적인 업무를 이행하기 위해 장기적으로 방향성을 설정하는 것 이외에도 지방정부 차원에서 교류를 확대·강화하기 위한 제도를 수립하고 업무를 진행한다. 그러나 중앙정부의 적극적인 정책 설정에 따른 양안 관계는 대내외적인 정치변수에 따라 진전과 후퇴를 반복하고 있다. 관계의 불안정

성은 부차적인 이익의 접점이 확대되는 것만으로 해결하기 힘들다. 따라서 조직을 통해 교류를 강화하여, 우호적인 인식을 형성하고 양안 관계를 장기적으로 관리할 수 있는 관계설정의 토대를 마련하는 것이 중요하다. 결국 양안 관계의 핵심은 실질적인 업무수행 기구의 확대와 이를 통한 지속적이고 안정적인 교류에 있다. 특히 정치적 안정성이 담보되지 않은 상황에서도 양안관계를 어떻게 이어갈 것인가에 대한 방법론은 필수적이다. 양안 사이에서는 정부 간 대화보다는 기존의 대화 채널을 통한 접촉이 가능할 것으로 예상되기 때문에 중국의 양안 정책 집행기구에 대한 이해가 필요하다. 또한 정부 정책과 이에 기반을 두고 지방정부가 수행한 제한적이고 점진적인 형태의 교류는 분명한 한계가 있다. 따라서 지방정부가 실질적으로 어떻게 권한을 행사할 수 있었고, 어떤 성과를 도출했는지, 그리고 새로운 플랫폼을 마련하기 위한 중국의 정책적 변화와 양안 교류의 기제는 무엇이었는지 살펴보는 것은 매우 중요하다.

나. 대만의 對중국 양안교류 추진기구

중국과의 관계나 관련 업무를 다루는 대만 내 최고 정책 결정기구는 ‘국가안전회의(國家安全會議, National Security Council, 약칭: 국안회)’와 ‘행정원 대륙위원회(行政院大陸委員會, Mainland Affairs Council, 약칭: 육위회)’가 있으며 그 부속기구로 ‘해협교류기금회(海峽交流基金會, Stairs Exchange Foundation, 약칭: 해기회)’가 있다. 1987년 친척 방문이 허용되고 민간교류가 급속하게 증가하면서 양안 교류 업무를 전담할 관련 기구를 설립하였다. 이에 따라 1988년 8월 대만 행정원은 산하에 ‘행정원대륙공작회보(行政院大陸工作會報)’를 설립하고 각기 다른 부서에서 처리하던 양안 관련 업무를 통합·관리하기 시작했다. 1990년 4월 「행정원 대륙위원회

조직 조례」를 만들었고, 이에 근거해 1991년 2월 ‘대륙위원회’를 설립하였다. 2010년에는 기존 조례를 「행정원 조직법」으로 수정하였고, 2018년 7월 ‘행정원 대륙위원회’에서 ‘대륙위원회’로 변경하였다. 대륙위원회의 주요 업무는 중국과 관련한 정책, 정보의 수집과 분석, 양안 사이의 교류와 협력에 관한 법률 처리, 홍콩·마카오와 관련한 업무 처리 등이다.⁶⁷⁾

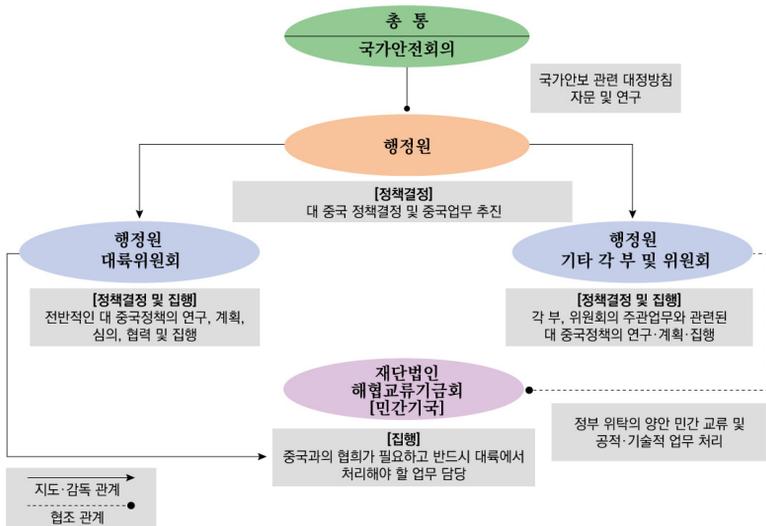
또한 1990년 11월 21일 설립해 1991년 3월 9일부터 공식 업무를 시작한 해기회는 ‘총통부 국가통일위원회’, ‘대륙위원회’와 함께 양안교류 정책을 추진해오고 있다. 주요 담당 업무로는 양안 동포의 출입국, 중국의 문서검증 및 송달, 양안 간 범죄인 송환, 무역분쟁 조정, 학술 문화교류 등이다. 업무 정책집행조직으로는 비서처, 문화서비스처, 경제무역서비스처, 법률서비스처, 여행서비스처 및 종합서비스처 등이 있다. 대만은 양안 정책을 수행하기 위한 다음의 4가지 기본 태도를 견지하고 있다. 첫째, 중국과 대만의 정치적 주권과 법률적 체계가 서로 예측되지 않는 독립된 주체라고 정의한다. 둘째, 양안 정책의 전제 조건은 국가안전 보장이다. 셋째, 대만의 주체성을 견지하는 것이 원칙이다. 넷째, 양안 간의 평화와 안정을 유지하는 것이 목적이다.⁶⁸⁾ 이처럼 명확한 지침을 가지고 양안 교류의 각종 업무를 처리하는 핵심 조직이다. 하지만, 관련 규정에 따라 사회단체 법인으로 되어있으며, 대륙위원회로부터 위임을 받아 업무를 진행하는 반(半)관방기구이다. 이는 양안이 상호 주권을 인정하지 않는 상황에서 중국과 관련된 외교 등 업무를 담당하기 위해 설치되었다. 즉, 해기회는 대만을 국가로 인정하지 않는 중국과 직

67) 강일규 외, 『중국 양안 간 인적자원 분야의 교류·협력 현황과 성과 연구』(세종: 대외정책경제연구원, 2014), p. 51.

68) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안: 체육 문화예술 및 인도 협력을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2018), p. 230.

접적인 접촉을 피하면서도 교류를 추진할 수 있는 조직이 필요했기 때문에 만들어졌다. 대만은 중국과의 공식적인 접촉을 피하고자 했기 때문에 ‘3不 정책(不 접촉, 不 담판, 不 타협)’을 고수했지만, 현실적으로 양안교류가 증가하면서 불가피하게 처리해야 할 사안들이 많아졌다. 따라서 정부가 직접 접촉하는 형태가 아닌 반관반민 성격의 조직을 구성하였다. 하지만 최고 지도부의 절대적인 신임을 받는 인물이 해기회의 이사진을 맡고 있다는 점에서 민간기구이면서도 동시에 정부의 권력기구라는 양면적 속성을 갖고 있다. 특히 중국과의 교류협력에 관련된 사안에 있어서만큼은 어떠한 정부조직보다도 막강한 권한을 갖고 있다.⁶⁹⁾

<그림 III-2> 대만의 대륙 정책 관련 조직 업무 체계와 해기회



출처: 대만 행정원 대륙위원회(<http://www.mac.gov.tw/>), 재인용: 문흥호, “중국과 대만의 협상 제도와 운영사례 연구: 海峡兩岸關係協會와 海峡交流基金會를 중심으로,” 『중국연구』, 제48권 (2010), p. 318.

69) 문흥호, “중국과 대만의 협상제도와 운영사례 연구: 海峡兩岸關係協會와 海峡交流基金會를 중심으로,” 『중국연구』, 제48권 (2010), p. 318.

2. 중국-대만 양안교류에서의 분권화 수준

가. 중국 양안교류정책의 분권 양상

(1) 중국의 권력하방 경향: 정치·경제영역에서의 분권화

중국 역사의 큰 획을 그은 개혁개방 노선은 양안관계에서도 역사의 변곡점으로 작용하였다. 1978년 12월 중국은 개혁개방정책을 시행하고, 중앙정부가 소위 ‘권력을 하방(权力下放)’시키는 정책을 실시하였다. 이는 중국의 정치체제 개혁의 중요한 내용 중 하나로, 권력이 지나치게 중앙에 집중되고 지도기관에 집중되는 폐해를 인식하고 이를 개선하기 위한 것이다. 덩샤오핑(邓小平)은 개혁개방 정책의 성공을 위해 분권화의 중요성을 인식했다. 그는 전통적 행정체제의 가장 큰 문제는 권력집중 현상이며, 모든 국가적 폐단은 이것으로부터 비롯된다는 것을 강조하였다. 1982년, 중국은 헌법을 개정(「82헌법」)하여 과거의 일원적 입헌체제에서 벗어나 지방의 각급 인민대표대회도 입법권을 갖도록 하였다. 헌법을 개정하기 전에는 모든 입법권이 중앙에 집중되었으며, 지방에는 자체적인 입법권을 부여하지 않았다. 하지만 지방정부는 헌법 개정을 통해 중앙권력 기관이 독점하던 권력을 제한적이거나 부여받을 수 있었고, 중앙으로부터 행정 관리권, 생산 경영권, 자금 사용권, 기구 설치권 등의 순서로 이양 받았다. 지방정부는 경제발전을 위해 주체적인 영향력을 행사하여 경제 성장을 통한 지방의 이익과 지방민의 소득 증대, 향토의식의 강화를 이룰 수 있었다.⁷⁰⁾ 이러한 권력하방의 핵심 원칙은 아래에서 실행하기 적합한 업무는 아래에서 자체적으로 결정하고

70) 김남이, “중국의 중앙정부와 지방 정부의 관계,” 『한국비교정부학보』, 제12권 제1호 (2008), p. 24.

실행하는 것이다. 여기서 말하는 ‘아래’는 중앙과 지방의 관계에서 지방을, 정부와 기업 사업단위와의 관계에서는 기업 사업단위를, 그리고 당과 정부의 대중 조직과의 관계에서는 대중 조직을 가리킨다.

이러한 정책 시행은 중앙이 점유하고 있는 정치·경제적 측면에서의 권한을 일정 정도 지방정부에 위임하여 정책의 자율성을 담보하고 지방정부의 역할을 확대하는 데 있었다. 정치적 측면의 분권화는 지방정부에 대한 인사권 강화, 중앙정부 기구의 축소와 정치체제 개혁 등으로 나타났고, 경제적 측면의 분권화는 자원의 개발과 이용권 및 투자심의권 등을 통해 이루어졌으며, 그 중 재정적 측면의 분권화는 지방정부의 재정수지와 비중을 높이는 방향으로 진행되었다.⁷¹⁾ 그러나 개혁개방 이후 1990년대 초반까지 이루어졌던 재정 권한 중심의 분권화가 중앙정부의 재정통제력 상실문제에 직면하였다. 이에 1990년대 중반 이후부터 점차 중앙의 통제력을 강화하는 방향으로 중앙-지방 관계를 재편하기 시작했다. 지역균형발전이라는 국가발전 목표를 달성하기 위해 중앙과 지방 협력의 중요성을 강조한 것이다.

먼저 중앙정부는 각종 법적 권위와 제도적 규범을 확립하여 국가 경제 전반에 걸친 통제력을 강화하면서도 지방정부에 대해서는 일정 정도의 자율성을 보장하였다. 또한 지역발전 격차 해소를 위한 지방정부 간 협력을 중시하기 시작했다. 사실 중국에서 지방은 중앙과의 관계에서 철저하게 위계적인 질서를 따르고 있다.⁷²⁾ 이러한 측면에서 볼 때, 개혁 시기 중국이 이룩한 급속한 경제발전은 경쟁적인 시장경제체제의 도입뿐만 아니라 당과 중앙정부의 주도적 역할에 의해 이루어졌다. 특히 중앙에서 지방으로 권력분산이 이루어지면

71) 신중호, “발전패러다임 전환기 중국의 지역발전 전략과 중앙-지방 관계: 일대일로 구상을 중심으로,” 『중소연구』, 42권 2호 (2018), p. 46.

72) 김홍수, 『현대중국의 권력분산』 (서울: 세종출판사, 1998), p. 31.

서 지방정부가 중국의 경제발전에 주동적이고 중요한 임무를 수행하도록 만드는데 구심점 역할을 했다.⁷³⁾ 그렇다고 분권화로 인해 지방에 대한 중앙의 통제력이 상실된 것은 아니었다. 그러나 이전보다 지방의 재량권이 확대되면서 중국의 정치·행정체계에서 지방정부의 중요성이 증대되었다.

중국의 분권화는 제도 및 정책의 수립과 실행 측면에서 가장 선명하게 드러난다. 중앙에서 큰 틀을 설계하여 지도적인 법률 기반을 만들어 방향을 제시하면 각급의 지방정부에서는 실질적인 집행을 담당한다. 그런데 중국은 연해 내륙, 도시와 농촌 등 지역별로 여건이 상이했고, 중앙의 제도와 정책을 각 지역에서 실제로 시행할 때 동일한 기준과 규칙을 전 지역에 일률적으로 적용하는 것은 사실상 불가능했다. 중앙정부는 이러한 현실을 고려하여 각 지역의 여건에 맞는 지방 조례나 시행세칙 혹은 구체적 실시방법 등의 법률제정 권한을 지방에 부여하여 운용하도록 하였다. 따라서 지방정부는 중국의 제도 및 정책 구상을 현실화하는 중요한 행위자로서 역할을 할 수 있었다.⁷⁴⁾

실제로 각 지방정부는 개혁개방 이후 해당 지역의 투자를 유치하기 위해 특별한 우대 정책을 펴는 등 자율적인 권한을 적극적으로 활용해왔다. 그러나 지방정부에 대한 대만 기업의 투자가 과열되고, 투자 유치를 위한 불법적인 행태가 발생하자 중앙정부는 이를 묵과할 수 없었다. 중앙정부가 개혁개방의 기치를 내건 것은 국가발전의 큰 그림 속에서 지방정부 역시 균형적인 발전을 도모하고 국가 경제의 지속적이고 안정적인 성장을 추구하고자 한 것이다.

73) 신중호, “발전패러다임 전환기 중국의 지역발전 전략과 중앙-지방 관계: 일대일로 구상을 중심으로,” p. 47.

74) 유은하, “중국 분권화와 사회보장제도 실행에 관한 연구,” 『중국학논총』, 제55집 (2017), p. 130.

그러나 지방정부는 지역의 발전에 초점을 맞추고 주어진 권한과 활용할 수 있는 모든 자원을 이용해 자기 지역을 성장시키는데 전력투구하는 상황이 발생하였다. 중앙정부와 지방정부 간 발전목표에 있어 불일치가 발생한 것이었다. 이는 분권화로 인한 일종의 지역이 기주의가 발현된 것이라 할 수 있다. 그러나 중앙정부의 차원에서 보면 지방의 권한이 중앙의 통제로부터 벗어나는 계기가 된 것이기도 하다. 명문화된 정책 지침이나 법률적 제한이 있는 것이 아닌 상황에서는 더욱 그렇다. 물론 지방정부의 이익을 중앙의 국가 관료와의 협상과 요구를 통해 관철하려 하고, 그들의 이익을 전할 새로운 정치 채널을 만드는 시도도 진행된 바 있다.⁷⁵⁾ 특히, 경제가 활성화되고 발달한 연해 지역에서 중앙정부와의 협의와 합의를 촉진하기 위한 제도를 활발하게 수립하고자 노력해왔다. 중앙과 지방간 협의의 대표적인 사례는 1983년 국무원 산하에 설치한 ‘국무원 상하이경제계획 사무실(上海经济规划办公室)’이다. 그러나 당시 장강(长江) 삼각주 지역에 대한 정책적 우선순위가 낮아 정부는 재정 지원을 많이 하지 않았고, 1989년 보수적인 경제정책을 추진하는 과정에서 상하이경제계획 사무실은 폐지되기에 이르렀다. 동베이(东北), 산시(山西), 쓰촨(四川) 경제구도 설치되었는데, 쓰촨을 제외한 나머지도 모두 폐지되었다.⁷⁶⁾ 지방의 권한을 어디까지 규정하고 허용해야 하는가에 대한 철저한 분석과 이에 기초한 시스템이 부재한 상황에서 시행착오를 겪을 수밖에 없다. 그러나 중앙과 지방의 정책 집행과정에서 노하우를 쌓으며 발전적인 양안교류 방안을 마련하는 계기가 되었다.

75) 정재호 편, 『중국 개혁개방의 정치 경제 1980-2000』 (서울: 까치, 2002), p. 386.

76) 김홍규, 『중국의 정책 결정과 중앙-지방 관계』 (서울: 폴리테이아, 2007), pp. 178~179.

(2) 양안교류협력의 비대칭적 정책 기제

개혁개방 시기 중국의 양안교류협력의 기본 방침은 무력통일 방식이 아닌 평화통일의 방식이었다. 1979년 시행한 ‘3통 4류(3通 4流)’는 양안관계개선의 변곡점이라 할 수 있다. ‘3통 4류’는 1979년 제5기 전국인민대표대회 제2차 회의 정부 업무보고에서 당시 화궈펑(華國鋒) 총리가 양안관계개선을 위해 제시한 것이다. 3통은 통우, 통항, 통상을, 4류는 경제, 과학, 문화, 체육 분야에서의 교류를 의미하는 것으로, 30여 년 가까이 이어오던 적대관계가 비교적 우호적 관계로 변화하는 기반을 제공했다. 주지하다시피, 양안관계의 중심에는 기본적으로 정치적인 문제로 인해 발생하는 관계의 부침이 내재되어있다. 그러나 예기치 못한 상황으로 경직된 정치적 관계를 해소하고 대화의 국면으로 전환되는 경우가 발생하기도 하였다.

일례로 1986년 5월 3일 대만 중화항공 항공기 납치 사건은 양안 간 대화의 물꼬를 터주는 계기로 작용했다. 당시 대만 총통인 장징궈(蔣經國)는 회담 대표를 홍콩으로 보내 조종사와 화물기 송환을 협상하도록 했는데, 이로써 국공내전 이후 처음으로 중국과 대만 양당국 차원에서 접촉하게 되었다. 이를 계기로 1987년 장징궈는 중국 내 친척들을 방문할 수 있도록 허용하였고, 양안 간 민간교류가 시작되었다. 이러한 변화로 인해 대만은 3불 정책을 고수할 수 없었고, 기존 정책을 조정해야만 하는 상황에 직면하였다. 게다가 중국 정부가 대만의 자본 투자를 적극적으로 유치하기 위해 「대만동포 투자 장려규정」을 공포하면서 양안관계는 급속도로 가까워졌다.

이에 따라 평상적인 왕래를 보장하는 법률제정의 필요성이 대두되었다. 중국과 대만 간의 경제교류에 있어서 필요한 기본원칙, 교류 절차 및 분쟁 해결을 위한 기본 법률은 협의를 통해 규정되지 않고, 대부분 각 측 일방의 경제정책을 바탕으로 제정한 경제 관련 법

률과 법규를 시행하였다. 자본의 유입과 무역 활성화를 통한 경제교류 발전을 촉진하기 위하여 중국은 대만 투자자들에게 각종 우대정책을 시행하고 동시에 대만기업의 중국 투자를 허용하는 일련의 정책과 관련 법제를 확립하였다. 당시 중국은 세계체계가 확립되지 않은 상태였기 때문에 지방정부 공무원들은 외국기업에 부과하는 세율을 쉽게 조정할 수 있었고, 외국 투자 프로젝트를 승인할 권한, 부채를 발행할 권한을 가져 중앙은행에서 충당된 자금을 자체적으로 처리할 수 있는 권한이 있었다.⁷⁷⁾

1991년 12월 국무원은 「중국 공민의 대만지역왕래관리방법(中国公民往来台湾地区管理办法)」을 제정하였다. 동법은 양안 사이에 이루어진 합의를 이행하기 위해 중국의 국내 규정을 제정한 것으로, 실질적인 양안 교류를 확대하는 근거를 마련한 것이었다. 이러한 분위기에 1992년 10월 홍콩에서 진행된 회담에서 중국과 대만은 소위 ‘92 공식’에 합의했다. 합의 사안 중 ‘하나의 중국’이라는 민감한 부분은 중국과 대만이 각자 해석한다는 여지를 남겼다. ‘92 공식’은 중국과 대만의 정부 간 접촉이 아닌, 반관반민 기구와의 회담에서 합의된 내용이었다. 양안교류에 필요한 업무 처리를 위해 필요한 제반 사항을 중국의 ‘해협회’와 대만의 ‘해기회’가 상호 합의한 것이다.

양안은 ‘92 공식’에 기초해 양안교류의 구체적인 방향성을 정하고 실질적인 조치를 취하게 된다. 1993년 4월 27일부터 3일간 싱가포르에서 중국 해협양안관계협회 회장인 왕다오한(汪道涵)과 대만 해협교류기금회 이사장인 구전푸(辜振甫)가 ‘왕구회담’을 열고 양안 경제협력과 기술, 문화, 청년, 언론 등의 분야에서의 교류를 강화하는데 협의하였다. 회담을 통해 ‘양안공증서사용사증협약(两岸公证

77) 김현아·차윤실·김나리, 『중국의 중앙·지방 재정 현황과 시사점』 (서울: 한국조세재정연구원, 2013), p. 70.

书使用查证协议)’, ‘양안 등기우편물 조회·보상에 관한 협의(两岸挂号函件查询、补偿事宜协议)’, ‘두 협회의 연락 및 회담 제도 협의(两会联系与会谈制度协议)’, ‘왕구회담공동협의(辜汪会谈共同协议)’ 등 4개 항목을 체결한다.

이어 1994년 3월, 중국은 대만 투자의 합법적 권익 보호를 위해 「대만동포 투자보호법(臺灣同胞投資保障法)」을 발표한다. 해당 법률은 중국이 대만과 관련하여 제정한 최초의 법률로 다년간 실시한 투자 규정에 기초해 대만동포의 다양한 의견을 수렴하여 법률로 만들어졌으며, 각 성, 자치구, 직할시의 기업과 회사에 적용하고, 기타 영역에서도 다양한 교류 플랫폼을 설치하였다. 「대만동포 투자보호법」 제15조에 따르면, 대만 동포투자자와 기타 성, 자치구와 직할시의 회사, 기업, 기타 경제조직 혹은 개인 간 투자와 관련한 쟁의가 발생하면, 협상과 중재를 통해 해결할 수 있다고 규정해 놓기는 하였지만, 해당 법을 제정함으로써 대만 투자자의 합법적 권리가 중국 법제화의 궤도에 놓이게 된 것은 양안 경제교류에 중요한 의의가 있다.⁷⁸⁾

이를 시작으로 1995년에는 선양(沈阳), 난징(南京), 청두(成都), 우한(武汉) 4곳에 ‘해협양안과학기술공업원구(海峡两岸科技工业园区)’ 건설, 하이난(海南), 푸젠(福建)을 포함해 11개 성, 시 및 각 지역에 ‘해협양안농업협력시험구(海峡两岸农业合作试验区)’를 건설하는 등 경제 이외의 영역에서도 지방 법규를 제정하여 양안 교류의 실질적 기반을 마련하였다.⁷⁹⁾

그러나 양안관계에서의 정치적인 이슈는 양안관계의 불안정을 여실히 보여주는 기제로 종종 작용해왔다. 대만의 리덩후이(李登輝)가 미국을 방문해 ‘양안은 특수한 국가 관계’라는 이른바 ‘양국론’을 언

78) 윤성혜·장은정, “남북경제협력력을 위한 양안 경제협력체제 법제화에 관한 고찰,” 『중국법연구』, 37호 (2019), p. 437.

79) 해협양안농업합작망(海峡两岸农业合作网), <<http://agri.taiwan.cn/>> (검색일: 2019.9.24).

급하면서 양안관계는 다시 경색되었다. 대만의 천수이벤(陳水扁) 총통 역시 외부 환경을 정치적으로 활용하여 중국과의 긴장을 고조시켰다. 특히 ‘일변일국론(一邊一國論)’ 등을 언급하며 대만의 독립 문제를 제기하였는데, 이는 양안 간 교류에 악영향을 끼쳤다. 한편, 2005년 3월 14일 중국의 후진타오(胡錦濤)는 ‘하나의 중국 원칙 견지, 평화통일, 대만 인민의 희망에 부응, 대만 독립의 분열 활동에 대한 반대와 불타협’을 핵심으로 하는 ‘호사점(胡四點)’을 제시하고, 제10차 전국인민대표대회 3차 회의에서 무력사용을 배제하지 않는다는 「반분열국가법(反分裂國家法)」을 통과시켰다. 「반국가분열법」은 양안 간 교류협력을 계속하도록 장려하는 것이 핵심이지만, 중국이 대만 문제를 ‘비평화적 수단’으로 처리할 수 있는 마지노선을 처음으로 명확하게 제시하였다. 한편, 대만 역시 2006년 신헌법 제정 운동을 통해 독립 시도함으로써 양안 관계를 극도로 냉각시켰고 정부 차원의 공식 접촉은 중단되었다.⁸⁰⁾

중국은 대만의 정치세력이 누구인지, 집권세력이 누구인지 전혀 관계없이 양안교류를 지속적으로 추진해왔다. 중국은 양안교류를 통일전선전술의 일환으로 인식하고 있으며, 이를 통해 중국은 통일이라는 국가 핵심목표를 달성하려 한다. 따라서 대만의 내부 문제에 관해 예의주시하고 핵심이익과 관련한 사항에 대해 선제적으로 대응하는 정책을 수립한다. 대만과의 관계뿐만 아니라 미국과의 관계까지 고려하는 등 대내외적 변수를 종합적으로 판단해 정책을 수립하고 있다. 그러나 대만과 미국의 관계가 아무리 친밀해진다고 하더라도, 대화 채널을 끊거나 대만을 정치적으로 강하게 압박하는 정책 노선만을 고집하지는 않았다. 2005년 4월 대만의 련잔(連戰)

80) 전병근, “양안교류협력이 남북관계에 주는 함의,” 『한중사회과학연구』, 6권 1호 (2008), p. 5.

국민당 주석이 60년 만에 중국을 방문하여 후진타오 국가주석과 회담을 하였는데, 이후 국민당과의 우호적인 관계를 유지하는 등 중국은 대만의 국내 정치상황을 활용해 대만에 대한 정치적 영향력을 확보하려고 하였다. 양안관계는 비대칭적인 국력에 기초해 전개되고 있다. 특히, 중국의 경제력이 급격하게 성장한 이후 그 관계 변화가 더욱 뚜렷하게 나타났다. 그러나 단순히 경제적 성장에게만 기대는 상황이 아닌, 양안의 국내 정치·경제적 제도의 변화와 이를 기초로 한 지도자의 이해관계가 맥을 같이 한다는 점을 반드시 확인해야 한다. 실제 2015년 11월 7일 싱가포르에서 분단 66년 만에 중국의 시진핑(习近平)과 대만의 마잉주(馬英九)의 역사적 회담이 개최되었는데, 이는 양 지도자의 국내 정치·경제적 이해가 결합되어 가능했던 것이다.

(3) 경제특구를 활용한 분권화

통일과 독립에 관한 논쟁을 제외하면 양안관계는 비교적 안정적인 관계를 유지해왔다. 양안 교류를 통한 양국의 이익은 무엇보다 경제 차원에서 획득 할수 있었다. 대표적으로 2005년 3월 대만의 장빙쿤(江丙坤)은 국민당 부주석 자격으로 56년 만에 처음으로 중국을 정식 방문했다. 그는 광둥성(广东省) 성장, 장쑤성(江苏省) 서기, 천윈린(陳雲林) 대만판공실 주임, 탕자취안(唐家璇) 국무위원, 자칭린(贾庆林) 전국정협 주석 등을 차례로 만났다. 양안 간 첫 ‘당 대 당’ 공식 접촉으로 얼어붙은 양안 관계를 이어줄 ‘얼음을 깨는 여행’이라는 역사적 의미 외에도 실질적인 양안 간 경제교류 등에 대한 폭넓은 의견을 교환하는 계기가 되었다. 당시 그의 방중을 ‘추억의 여행’이자 ‘무역의 여행’이라고 평가되었는데, 이는 양안 관계가 어떤 형태로 진화할 수 있는지를 보여준 것이었다. 2008년 5월 국민당이 재집

권하면서 또 한 번의 혼풍이 불기 시작했다. 마잉주 총통은 취임 이후 ‘新 3不 정책(통일을 하지 않으며(不統), 독립을 하지 않으며(不獨), 무력을 사용하지 않는다(不武))’를 공표했는데,⁸¹⁾ 이를 통해 중국과의 우호적인 관계를 유지하면서 양안교류의 진전에 획기적인 계기를 마련했다. 과거 민진당 정부는 경제적인 이익보다 대만인의 정체성 확립과 독립에 초점을 맞추고 있었다. 그러나 대만인들에게는 경제적 침체로 인한 불안정보다는 안정적인 경제 발전이 더욱 중요했다. 이 지점에서 중국과 대만의 이해가 수렴되었다. 2008년 11월 4일 해협 회와 해기회는 해운과 항공의 직항, 직접 통우에 합의하고 항공, 해운, 우정협약, 식품안전 등 4개 항목을 협의하였다. 이어 2009년 4월에는 금융 분야의 협력을 체결하고, 2010년 6월 ‘양안 경제협력 기본협약(Economic Cooperation Framework Agreement: ECFA)’을 통해 무역·투자를 통한 경제협력의 전기를 마련하였다. ECFA는 일국양제 원칙을 인정한 가운데 체결된 ‘홍콩 CEPA’와는 달리 양안의 ‘특수한 관계’를 바탕으로 체결된 경제협력 협정으로 중국의 정치적인 고려와 대만의 경제적인 측면을 절충하여 체결된 경제협정으로 평가된다.⁸²⁾ 양안은 ECFA 체결을 통해서 양안 경제교류협력을 법제화하고, 그에 따른 이행 조치에 대해서도 투자보호협약 및 관세 협력 협약, 서비스무역협약 등을 통해 더욱 구체적으로 법제화 과정을 거쳤다. 이 때문에 지방정부는 ECFA 및 각각의 이행 협약의 세부 협력내용을 구체적으로 실행할 수 있었다.⁸³⁾

이것이 가능할 수 있었던 또 다른 이유는 중국의 중앙집권적 정치

81) 윤근노, “중국·대만 관계: 양안 ECFA의 정치경제적 시사점,” 『주요국제문제분석』, No. 2013-34 (2013), p. 4.

82) 박광득, “양안 경제협력 기본협약의 현황과 시사점,” 『대한정치학회보』, 제18집 제2호 (2010), pp. 171~173.

83) 윤성혜·장은정, “남북경제협력을 위한 양안 경제협력체제 법제화에 관한 고찰,” pp. 449~450.

와 계획경제의 특징에서 찾을 수 있다. 중국의 중앙정부는 ‘선행선식(先行先试)’의 정책을 활용했는데, 이는 중국 개혁개방의 핵심방식으로 특정 정책을 지방에서 우선 시행해 보고 결과가 좋으면 전국으로 점차 확대해 나가는 제도이다. 즉, 특정 지방정부에 선행항목에 대한 각종 입법의 우선권을 부여하고, 제도적 시험을 할 수 있도록 국가가 허가하는 것이다. 중국은 계획경제의 기반이 취약했기 때문에 경제특구 등의 분권화 정책을 실시하며 ‘선행선식’의 실험이 가능했고, 중앙집권적이고 권위주의적 정치체제의 특성상 통제가 가능해 일부 지역만 우선 시행해도 다른 지역에 영향이 미치지 않도록 국가가 제한할 수 있었다. 따라서 경제특구 내에서는 새로운 시스템에 대한 실험이 비교적 자유롭고 과감하게 시도될 수 있었고, 중국 정부는 소도시에 불과한 특구 정부에게 성(省)급 정부 수준의 자율성을 부여하였다. 지방정부는 중앙정부로부터 권한을 위임받아 지방의 자원을 효율적으로 활용하고, 제도적 혁신을 실현할 기회로 활용하였다. 그 결과 지방정부의 경제특구는 자율성을 가지고 외국 투자기업과 주도적으로 협상할 수 있었고, 투자 기업유치에 더욱 탄력적이고 신속하게 대응할 수 있었다.⁸⁴⁾ 또한 관련 부서의 관료들에게 권한을 대폭 이양하여 분권화를 추진, 대외개방의 경제적인 혜택을 고루 분배하고 결과에 따른 인센티브를 보장하였다. 당정 관리 권한의 분권화는 대외개방 수혜자의 범위를 중앙 관련 부서 간부로부터 지방의 하급관료까지 확대함으로써, 지방 관료들을 개방 지지 세력으로 끌어들이는 데 크게 이바지했다.⁸⁵⁾

지방정부의 참여를 유도하기 위한 중앙정부의 노력은 국가대전

84) 이상직·박기성, 『중국경제특구의 성과와 성공 요인』 (인천: 인천발전연구원, 2003), p. 89.

85) 蔡鑫, “中国经济特区的 成果와 发展战略에 对한 研究,” 庆州대학교 석사학위논문, 2009, p. 68.

략의 수립과 실행 과정에서도 잘 드러난다. 그 중 가장 대표적인 것이 ‘자유무역시험구(自由贸易试验区)정책’이다. 자유무역시험구는 2007년 톈진시(天津市) 정부가 중앙정부에 자유무역항구 설립을 요구하면서 시작되었다. 중국 정부는 ‘중국공산당 제17차 전국대표대회’를 통해 자유무역구 건설을 국가대전략으로 격상하고, ‘18차 3중전회’ 이후부터 자유무역구 정책을 본격적으로 추진하였다. 2013년 8월 「중국(상해)자유무역시험구총체방안(초안)(中国(上海)自由贸易试验区总体方案(草案)」의 비준을 시작으로 2014년 광둥(广东), 톈진(天津), 푸젠(福建), 2016년 랴오닝(辽宁), 저장(浙江), 허난(河南), 후베이(湖北), 충칭(重庆), 쓰촨(四川), 산시(山西), 2018년 하이난(海南), 2019년 산둥(山东), 장수(江苏), 허베이(合肥), 윈난(云南), 광시(广西), 헤이룽장(黑龙江) 등 2019년 8월까지 총 18개의 자유무역시험구를 설립하였다.

새롭게 지정된 자유무역시험구는 중국의 일대일로(一帶一路) 구상과의 연계를 통해 시너지 효과를 낼 기회로 삼고 있다. 이들 대부분의 지역은 일대일로 경제회랑의 중요 거점 지역일 뿐 아니라, 이들 지역과 접하고 있는 주변 동북아 및 동남아 국가들의 발전전략들과의 협력을 가능하게 하고 있다. 2017년 시진핑은 19차 당 대회 보고서에서 자유무역구에 더 많은 개혁 자주권을 부여할 것을 천명하였다.⁸⁶⁾ 자유무역시험구가 주변국 및 지역 경제협력이라는 측면에서 지방정부가 좀 더 적극적으로 정책을 수행할 수 있도록 한 것이다. 이렇듯 중국은 지방정부가 주변국 및 지역 경제협력 측면에서 더욱 적극적인 정책을 수행할 수 있도록 하고 있다. 이러한 과정에서 중앙정부의 적극적인 정책 지원이 지방정부의 성공에 긍정적인 역할

86) “探索建设自由贸易港助力全面开放新格局,” 『신화망(新华网)』, 2017.10.22., <http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/22/c_1121839163.html> (검색일: 2019.10.24).

을 하였다. 지방정부의 성공의 대표적인 사례는 푸젠성이다. 푸젠성은 ECFA 체결 이전부터 중앙정부로부터 자유무역시험구 비준을 받아 대만과의 경제협력을 추진하였다. 2009년 국무원은 「푸젠성 해협서안경제구 건설 가속화 지원에 관한 약간의 의견(关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见)」을 통과시켰으며, 이후 2015년 4월 「중국(푸젠) 자유무역시험구 총체방안(中国(福建)自由贸易试验区总体方案)」을 비준하였다.⁸⁷⁾ 이에 근거해 푸젠성은 「중국(푸젠) 자유무역시험구관리방법(中国(福建)自由贸易实验区管理办法)」 조례를 제정하였다. 이는 특별 규정으로 대만과 새로운 경제협력을 위한 제도적 모델이자 대만 기업의 투자협력을 이끌어 내기 위한 추진체계가 되었다. 대만 기업인들 역시 중국과의 지속적인 경제협력을 통해 이익을 창출하기를 원하였고, 대만 정부에 중국과의 교류협력 확대를 지속적으로 요구하였다.

(4) 협력과 분업의 거버넌스 구축

중국의 정책 설정과 변화는 지방정부가 과감하게 권한을 활용할 수 있게 한다. 그 기저에는 지속적인 발전과 안정을 위한 국가시스템의 개혁 의지가 반영된 것이다. 중국 공산당은 2013년 11월 9일에 열린 18기 3중전회에서 “전면심화개혁의 총 목표는 중국 특색의 사회주의 제도의 완성(完善)과 발전이며, 국가 거버넌스체계와 거버넌스 능력의 현대화를 추진하는 것(全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化)”으로 설정하였다.⁸⁸⁾ 과거 중국 공산당의 ‘4차 중앙위원회 전체 회의’의

87) 윤성혜·장은정, “남북경제협력을 위한 양안 경제협력체제 법제화에 관한 고찰,” p. 450.

88) “完善和发展中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能,” 『신랑(新郎)』, 2013.11.13., <<http://news.sina.com.cn/o/2013-11-13/052028693917.shtml>> (검색일: 2019. 9.23).

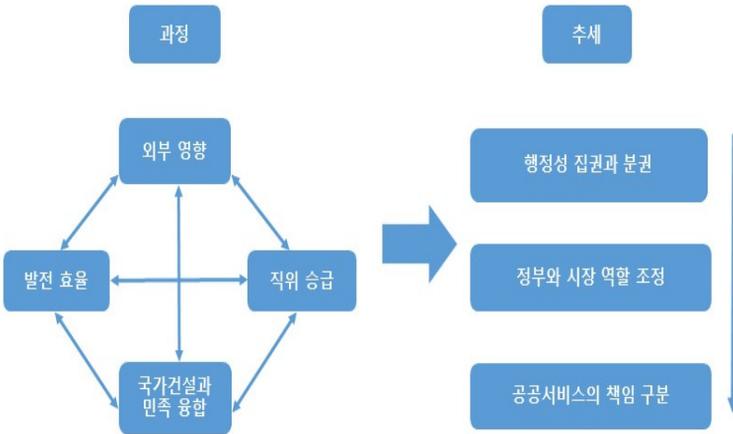
주제는 대체로 국유기업개혁, 과학발전의 심화, 글로벌 금융위기 극복, 소강 사회 건설 등 대부분 경제정책의 방향이나 목표에 두었다. 그러나 2014년 18기 4중전회에서는 역사상 처음으로 당 지도부가 법에 따른 전면적 국가 거버넌스 개혁에 합의했다. 즉, ‘양법선치(良法善治)’로 전면적인 심화 개혁을 추진한다는 것이다.⁸⁹⁾ 국가 거버넌스 체계와 능력을 현대화하는 것은 양법선치의 가치이자 핵심 이념이다. 이는 ‘정층설계’를 통해 제도화·정상화(normalization)된 정부의 의사결정 메커니즘을 형성하고, 과학적 의사결정·민주 거버넌스의 실현을 통해, 중국 사회에 적용하고, 궁극적으로 국가 거버넌스 능력을 완전히 현대화하는 것을 목표로 한다. 이러한 정책 설정에는 시진핑 정부가 구현하고자 하는 중앙과 지방의 관계도 포함하고 있다. 새로운 형태의 정책목표와 연동되어 어떤 구체적 방안으로 구현되는지에 따라 향후 중앙-지방 관계가 결정될 것이기 때문에 아주 중요하게 분석해야 할 지점이다. 사실 1990년대 이후 지방 정부의 권한이 강화됐기 때문에 중앙정부의 통제력은 약화되었고 지방정부의 중앙에 대한 의존도 역시 낮아졌다. 특히 지방 경제가 빠른 속도로 발전하면서 중앙의 영향력은 더욱 줄어들었다. 지방분권의 강화는 중앙과 지방의 행정 연계성 약화, 국가 정책 추진의 비효율성, 지방 권력 관리의 어려움 등 부작용이 나타날 수 있다. 게다가 중국은 다양한 민족의 구성과 체제 내부의 변화 요구 등 통제력 약화로 인한 분열의 위기상황도 존재한다. 하지만, 더욱 효율적인 경제 성장과 국가발전을 위해서는 중앙과 지방의 분권이 협조와 분업이 유기적으로 결합하여 새로운 중앙-지방 관계로 전환될 수도 있다.⁹⁰⁾

89) 이희욱, “시진핑 시기 반부패 운동의 정치 논리,” 『중소연구』, 39권 1호 (2015), p. 37.

90) 김남이, “중국의 중앙정부와 지방 정부의 관계: 행정·정치·경제 및 재정 시스템의 분권화를 중심으로,” 『한국비교정부학보』, 제12권 제11호 (2008), p. 25.

그 방향성은 기존의 중앙과 지방이 중앙의 판단과 필요에 따른 목표 설정에 조력자로서 참여하는 것이 아닌 적극적인 협력자의 임무를 수행할 수 있는 형태로 귀결될 수 있다. 따라서 그동안 중국의 중앙과 지방의 관계가 지나온 ‘과정’을 중심으로 분석하면 아래의 <그림 Ⅲ-3>과 같은 특징으로 정리할 수 있으며, 향후 어떤 ‘추세’로 변화하며 방향성을 가지게 될 것인지 가늠해 볼 수 있다.

<그림 Ⅲ-3> 중앙-지방 관계 변천 과정과 추세



출처: 李芝兰, “当代中国的中央与地方关系: 趋势、过程及其对政策执行的影响,” 『国外理论动态』 第4期 (2013 年), p. 56을 저자가 번역해 인용

이처럼 중국의 정책 노선과 지방정부의 양안관계 개선방안이 궤를 같이하고 있다는 것은 부정할 수 없다. 물론, 양안관계의 근본적 문제는 체제의 상이성이다. 이는 정치적 관계 형성에 한계를 짓는 것에만 영향을 끼치는 것이 아니라 곧바로 경제적인 차원에서 지방정부의 불균등한 경제 성장에 영향을 끼치는 요인으로도 작용한다. 중앙-지방정부의 이해가 달랐음에도 지방마다 서로 다른 정책 추진

이 발생한 점 등에 대해 면밀하게 분석해야 한다. 지방정부는 경제 성장의 훈풍을 타고 중앙정부의 정책 지원과 제도적 혜택을 이용해 개발지구를 지정하였다. 이후 정부 예산과 대규모 은행 부채를 조달해 부지를 조성하고, 세금 감면과 저렴한 가격의 토지 분양, 보조금 지급 등을 내세워 기업을 유치하려 했다.⁹¹⁾ 하지만 외국 투자자들이 외면한 주하이(珠海), 산업시설 확충을 하지 않고 면세품의 밀수에 열중한 산토우(汕头), 환경파괴 문제와 인프라 부족 문제로 매력을 상실한 하이난 등 지역마다 각기 다른 원인으로 실패 사례가 발생했다. 더욱 큰 문제는 경제발전 이전에는 홍콩, 마카오, 대만 등의 투자가 활발하게 이루어져 다른 지방의 발전 동력이 유지되며 긍정적 영향을 어느 정도 담보했지만, 경제발전 이후 인건비 상승 등의 비용이 확대되면서 중국 투자에 대한 매력이 상당히 감소되는 등 부정적 결과가 나타났다.

2018년에는 빈하이신구(滨海新区), 네이멍구(内蒙古自治区), 랴오닝 등 지방정부가 권한을 악용 또는 오용하여 재정 누수 현상이 발생하는 사례도 있었다. 하지만 이러한 문제가 발생했을 때 지방정부는 근본적인 문제해결보다는 경제성장 목표를 달성했다는 GDP 통계를 조작해 중앙정부로부터 승진을 비롯해 재정 보상을 받으려는 불법적인 행태를 저지르기도 했다. 이러한 상황이 전국적으로 확산될 경우, 지방의 문제가 중국 경제를 위기로 빠뜨릴 가능성도 배제할 수 없다. 중국의 경제성장은 이미 7%대로 떨어졌고, 현재 목표치인 소위 ‘바오류(保6)’, 즉 6% 성장도 유지하기 어려운 상황이다. 지방정부 역시 이러한 인식 속에 경제성장률 목표치를 조정하고 있다.

91) “中 성장 신기루 좇지만 ‘유령도시’로 변한 경제특구 속출,” 『연합뉴스』, 2018.2.23., [〈https://www.yna.co.kr/view/AKR20180223082800074〉](https://www.yna.co.kr/view/AKR20180223082800074) (검색일: 2019.10.6).

〈표 III-1〉 2018~2019년 중국 지방정부의 경제 성장 목표치 비교

중국 지방정부 경제성장 목표치 비교		
지역	2019년 목표치(%)	2018년 목표치(%)
안후이	7.5~8	8
베이징	6~6.5	6.5
푸젠	8~8.5	8.5
허베이	6.5	6.5
헤이룽장	5	6
허난	7~7.5	7.5
후베이	7.5~8	7.5
장쑤	6.5	7
쓰촨	7.5	7.5
텐진	4.5	5
시짱	10	10
신장	5.5	7

출처: 홍콩 SCMP, 재인용: “중지방양회로 보는 2019년 중국경제... “양보다 질” “성장을 목표 줄이하향.” 『아주경제』, 2019.1.24., <<https://www.ajunews.com/view/20190122203833773>> (검색일: 2019.10.6).

중앙정부 역시 새로운 정책을 통해 지방정부의 경제 성장과 양안 관계를 포괄하는 정책을 지속해서 실시하고 있다. 2018년 2월 28일 국무원 대만사무국, 국가발개위 등이 「양안 경제문화 교류협력 촉진에 관한 몇 가지 조치(약칭 ‘31조 대만 혜택 조치’)」를 시행하여 대만 기업에 중국 기업과 동등한 대우를 해주고, 대륙에서 공부, 창업, 취업, 생활하는 대만동포에게 중국인과 동등한 대우를 해주겠다는 정책의 큰 방향성을 제시하였다. 지금까지 22개 성(省), 구, 시 60곳에서 각각 「31조 조치」를 실천하는 구체적인 방법이 마련되어 대만인에게 혜택을 제공하고 있다. 이뿐만 아니라 대규모 감세정책과 중앙정부의 세수를 조정하는 개혁 방안을 통해 지방정부에 힘을 실어주고 있다. 2019년 10월 중국 국무원은 ‘더 큰 규모의 감세장비 실시 이후 중앙과 지방 소득분할 개혁 조정 추진 방안(实施更大规模减税

降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案’을 발표하였다. 해당 방안은 부가가치세 오오분향(五五分享)⁹²⁾ 비율을 안정적으로 유지하고 부가가치세 환급 분담 기제를 조정하는 세제 정책의 시행을 천명하였다.⁹³⁾ 그 세부적인 내용은 중앙과 지방정부의 세금 분배 관계를 합리적으로 처리하고 해결함으로써 지방정부의 ‘감세강비(減稅降費)’⁹⁴⁾ 정책을 구체화하고 재정 운영 문제는 물론 중국의 경기 안정과 발전을 추구하고자 하는 것이다. 중앙정부가 적극적이고 선제적으로 대응책을 마련하고 시행하는 것은 정책 구현을 통해 지방이 직면하고 있는 문제를 해결하기 위한 것임을 추정할 수 있다.

물론 관련 정책이 모두 순조롭게 진행되지는 않았다. 상술한 대만 우대정책은 중국 내부에서 양안 통일에 도움이 되지 않는다는 평가도 나오고 있다. 민진당 집권 이후 현상유지를 넘어 독립을 추구하고 있어 경제적 교류를 통한 대만의 이익 실현이 결코 통일에 도움이 되지 않는다는 것이다. 중국의 우호적 정책 의도가 이용당하고 있어 대만 우대정책이 오히려 역효과(backlash)를 가져온다고 인식하고 있다.⁹⁵⁾ 따라서 중앙과 지방의 관계설정과 대만에 대한 새로운 정책의 성격이 어떻게 긍정적 효과를 도출할 수 있는가는 중앙-지방, 그리고 양안관계에 있어 상당히 중요한 담론이 될 것이다. 사실 중국 내부의 정치적 불안정성에 경제적 위기의식이 더해져 향후 중앙-지방 차원에서의 정책 시행에 어떤 변수가 생길지는 알 수 없다. 하지

92) 오오분향은 중앙정부가 부가가치세 50%, 지방은 조세 납부지 별로 부가가치세 50%를 나눠 갖는 정책임.

93) “国务院印发“实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案”, 『신화망(新华网)』 2019.10.9., <http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/09/c_1125083848.htm> (검색일: 2019.10.24).

94) 세금 감면과 행정 사업성 비용의 취소 또는 정지를 포함하는 개념.

95) 중국 사면대학 대만연구원 양안관계 전문가들과의 인터뷰 (2019.4.26., 사면대학 대만연구원 회의실).

만 중요한 것은 중국 정부가 기존의 정책을 지속해서 운용함으로써 지방에 좀 더 실질적인 효과가 나타날 수 있도록 한다는 것이다. 결국 중앙정부의 정책과 지방정부의 권한 활용이 추구하는 목표와 이익의 지향점이 같았기 때문에 가능했다는 것을 추론할 수 있다.

나. 대만의 양안교류에서의 분권 양상

(1) 법·제도 정비를 통한 민간 및 지방 정책 지원

대만의 대중국 정책이 변화하게 된 핵심 요인은 급속한 경제 성장에 따른 중국의 종합국력 신장과 함께 대만의 국가경쟁력 약화 및 국제사회에서의 국제적 고립 심화 때문이었다. 이러한 비우호적 현실의 직면은 대만이 그동안의 양안관계를 재정립하는 계기가 되었다. 사실, 중국의 경제 성장은 대만에 위기가자 기회라는 이중적 의미로 다가왔다. 그러나 대만은 중국으로부터 갖는 정치적 위기의식을 경제적인 이득의 기회로 인식을 전환하기 시작하였다. 물론 중국의 대만에 대한 선제적 정책 설정이 대만의 태도 변화를 이끄는 데 일정 정도 역할을 했다. 하지만 그보다는 대만이 자신이 처한 상황을 정확하게 인식한 결과라고 할 수 있다. 1985년 「대륙교역 3원칙」⁹⁶⁾을 제정했다거나 장징궈 총통이 1987년 7월 계엄령을 해제하고 양안 친척 교류를 허가하는 등 내부적 정치 상황의 변화 역시 중요한 계기가 되었다.

그러나 가장 중요한 것은 대만 정부가 갖는 양안교류에 대한 의지이다. 대만 정부는 양안관계를 안정적이고 원활하게 진행하기 위해 관련 법령을 정비하였다. 1991년 4월 중화민국 헌법 조문을 증수하여 양안 국민을 자유지역(중국 이외 지역)과 중국 지역 국민으로 구

96) 대륙교역 3원칙은 1) 중국과의 직접교류 금지, 2) 기업인의 중국관리와의 접촉 금지, 3) 간접 무역에 관한 정부의 불간섭이다. 최수용, “최근 中臺 경제교류 변화추세와 전망,” 『KIEP 세계경제』, 11월호 (1998), p. 96.

분하고 양안 국민의 의무 권리 관계와 기타 업무 처리 사항을 법률에 따라 집행할 수 있도록 하였다. 1992년 7월에는 헌법 조문 증수에 의거해 「대만지구와 중국(대륙지구)인민 관계조례」를 공포하여 양안 간의 왕래와 교류 과정에서 발생하는 각종 문제를 해결할 근거를 마련하였다. 조례에 없는 규정은 기타 관련 법령에 따라 처리하도록 하였다.⁹⁷⁾ 민간 분야에서 사회문화 교류협력을 활발히 진행하고 정부는 정책적으로 이를 뒷받침해주는 대만만의 양안교류협력 방식을 형성하였다. 즉, 민간 분야에서는 양안관계조례를 바탕으로 교류협력에 힘을 실어 주어 사회 분야에서 경제, 문화, 학술 분야로 확대할 수 있도록 한 것이다. 대만 정부는 양안 조례에 따라 양안 사회문화 교류 협력을 이어가는데 필요한 새로운 법규를 공포하여 민간이 안정적으로 교류협력을 추진할 수 있도록 후방에서 지원하였다.⁹⁸⁾ 결국 국 상황의 필요성이 해결책을 만들고, 해결책을 활용해 또 다른 문제를 해결해나가는 양안관계의 선순환 구조를 만든 것이다.

물론 이러한 정책이 곧바로 대만 행정당국의 적극적인 정책 집행으로 이어진 것은 아니었다. 하지만 당시 대만의 경제 상황은 민간 기업들이 중국과의 교류를 강화하는 촉매로 작용했다. 대만은 노동 집약형 수출 산업 구조로 되어있었지만, 노동 임금 상승과 한국 등 경쟁국의 출현, 원자재 수입 가격 상승으로 인한 가격 경쟁력이 약화하는 등 돌파구가 필요한 상황이었다. 1986년 중국 정부는 「중화인민공화국 외자 기업법」을 통해 경제특구에 진출하는 외자기업에 대한 세제 혜택과 경영 자주권을 부여하였다.⁹⁹⁾ 대만 기업으로서는 값싼 노동력과 우대 혜택 등으로 인한 비용 절감 차원에서 상당히

97) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안: 체육 문화예술 및 인도 협력을 중심으로』, pp. 234~235.

98) 위의 글, pp. 234~235.

99) 김도희, “중국의 성장과 대만 기업의 역할,” 『한국정치학회보』, 37집 5호 (2003), p. 336.

매력적인 조건이었다. 이뿐만 아니라 문화적인 동질성¹⁰⁰⁾과 언어 소통의 편리함 등 그 어떤 외자기업보다도 유리한 조건을 갖고 있었다. 이에 대만 정부는 ‘대륙 지역 물품관리조치’를 통해 중국과의 간접교역을 허용하는 규정을 발표하였다. 뒤이어 1990년 「중국 지역에 대한 간접 투자와 기술 협력 관리법」을 공포하고, 1993년에는 「대륙 지역에서의 간접 투자와 기술 협력 허가법」을 발표하였다. 당시 대만 정부는 자국 경제의 활로가 중국에 있다는 것을 알고 있었지만, 정치적 이유로 인해 대만 기업의 중국 진출을 적극적으로 장려할 수는 없었고 간접적으로 기업의 활로를 모색해준 것이었다.

이렇듯 대만의 정치적 상황을 반영했기 때문인지 실제로 양안의 경제교류 법제를 살펴보면 투자범위 규정에서 다소 차이가 있다. 국무원은 대만 투자자의 투자범위를 외상 투자자의 투자항목 규정을 참고하도록 하여 사실상 그 범위가 해외 투자자들과 별반 다르지 않다. 반면, 대만의 경우에는 192개 항목에 대해서만 중국 투자자에게 개방했으며, 그 이외 분야는 투자를 금지했다. 또한 군사 및 부동산 등과 같이 대만 경제에 큰 영향을 미치는 분야에서도 투자를 제한했다. 예를 들어 투자자가 중국 지역 군사방면에 투자하거나 군사적 목적을 가진 기업가의 경우, 주관부문은 그 투자자가 대만에 투자하는 것을 제한할 수 있다고 규정하고 있다. 이외에도 부동산물권허가방법은 대만 부동산에 중대한 영향을 미치는 건설, 토지의 독점 및 투기에 관련되어 있거나, 국토 전체의 발전에 영향을 미치는 투자에 대해서는 부동산 물권의 취득, 설정 및 이전을 허가하지 않는다고 규정하고 있다.¹⁰¹⁾ 국가안보와 대만 내부의 안정적인 경제 상황에 해를 끼칠 수 있는 영역에 대해서는 일정 부분 나름의 제도적 장치를 통해

100) 대만인의 80%는 경제특구 중 하나인 푸젠성 출신이다.

101) 윤성혜·장은정, “남북경제협력을 위한 양안 경제협력체제 법제화에 관한 고찰,” pp. 449~ 450.

대만기업의 중국 진출을 통제하고자 하는 의도가 작용한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 대만 정부의 규제에도 불구하고 대만기업의 중국 투자는 전면적 단계로 진입하게 된다. 이에 대만 정부는 1993년 ‘남향정책’을 통해 대만기업이 동남아에 진출하도록 유인하는 정책을 추진했다. 그러나 이 역시 효과를 거두지 못하고 오히려 대만기업들의 대중국 투자는 더욱 확대되었다.¹⁰²⁾ 이에 1996년 리덩후이가 ‘계급용인(戒急用忍)’ 정책을 발표하면서 대만기업의 급속한 중국 투자를 경계하고자 했다. 특히 중국의 인프라를 구축하는 분야인 댐, 교량, 철도, 항만, 항공을 비롯해 첨단산업을 이끄는 대기업의 중국 진출과 투자를 금지하였다. 실제로 1996년 8월 대만 최대의 민간기업인 포모사 플라스틱 그룹(Formosa Plastic Group)은 1억 달러 규모의 발전소 건설 계획을 취소했으며, 차이나 페트롤륨(China Petroleum)은 중국과 공동으로 유전을 개발하려던 계획을 포기하였다.¹⁰³⁾ 그러나 2000년 4월 대만 정부는 「리도건설조례(离岛建设条例)」를 제정하면서 그동안 군사지역으로 개발이 제한되어왔던 중국과의 접경지역 개발을 추진하였다. 진먼다오(金門島)와 마주다오(馬祖島)의 개발이 가능해지면서 불법적인 왕래와 상거래가 합법적으로 이루어짐과 동시에 양 지역의 교류를 촉진하는 계기가 만들어졌다.¹⁰⁴⁾

(2) 대만의 양안교류에 있어 중앙-지방의 탈동조화 현상

국민당은 중국과의 협력이 대만에 경제적으로 ‘수혈’해 줄 것으로 기대했다. 대만이 처한 경제위기에서 벗어나도록 하는 한편, 역내

102) 김도희, “중국의 성장과 대만 기업의 역할,” p. 336.

103) 조준현, “중국 대만 간 양안교류의 동향과 WTO 가입 이후의 전망,” 『국제지역연구』, 8권 1호 (2004), p. 203.

104) 이해정, “접경지역 종합개발을 통한 남북 상생 구조 구축방안,” 『통일경제』, 18권 (2010), pp. 5~6.

경제협력 참여를 도모함으로써 대만경제의 변방화를 피하도록 하겠다는 것이다. 현실적으로 세계화와 중국경제의 발전 속에서 중국과의 관계없이 대만경제를 발전시킬 수 없다. 따라서 양안 경제관계를 평화적으로 발전시켜 대만의 경쟁력을 높여 통일을 거절할 카드로 활용하려 한다. 반면 민진당은 양안 경제무역협력을 대륙은 ‘수혈’, 대만은 ‘출혈’로 인식한다. 이는 양안 경제협력이 경제적으로 통일되는 것일 뿐 아니라 결과적으로 정치적 통일로 이어질 것으로 판단하고 있다.¹⁰⁵⁾

중국과의 우호적인 관계를 유지하려는 국민당과 달리 민진당이 집권할 때 양안교류가 더 어려움을 겪는다. 차이잉원(蔡英文) 집권 이후 중국은 대만이 ‘하나의 중국’ 원칙에 합의한 ‘92 공식’을 명확하게 인정하지 않는다는 이유로 고위급 대화 채널을 막고 접촉을 중단하였다.¹⁰⁶⁾ 대만인들은 중국이 대만보다 경제적 수준에서 우월하며, 중국의 중요성이나 필요성에 대해서는 인정한다. 특히 지방정부의 여론은 중국과의 경제적 교류가 중요하다고 느끼고 있으며 지방선거에도 영향을 끼친다고 보았다. 실제로 2018년 11월 지방선거에서 집권당인 민진당은 국민당과 무소속에 22개 선거구 중 16곳을 내주었다. 심지어 민진당은 그동안 철옹성이었던 가오슝시(高雄市)에서도 패배했다.¹⁰⁷⁾

과거 사상자를 내며 포격전을 벌였던 대만의 진먼다오와 중국의 샤먼(廈門) 사이에는 식수문제의 해결을 위해 건설한 파이프라인 개통 기념식 참석 문제로 대만의 중앙과 지방정부 사이에서 갈등이 노

105) 严安林, “两岸交流30年: 回顾与省思,” 『现代台湾研究』, 2017年 5期 (2017), p. 6.

106) 대만 국립정치대학 魏艾 교수 인터뷰 (2019.4.24., 국립정치대학 동아연구소 회의실).

107) “대만 집권여당 지방선거 참패의 함의,” 『신동아』, 2019.2.2., <<https://shindonga.donga.com/3/all/13/1624466/1>> (검색일: 2019.10.7).

출되기도 했다. 냉전이 종식된 1990년부터 중국과 대만은 진먼현(金門縣)의 고질적인 물 부족 문제를 해결하기 위해 중국에서 생산한 수돗물을 공급하는 문제를 검토해왔다. 이후 2014년 당시 국민당의 마잉주는 해저송수관을 통해 수돗물을 공급받기로 중국과 합의했다. 하지만 대만이 중국의 압력으로 인해 2017년 동아시아 유스 게임의 개최권을 박탈당하면서 양국간 갈등이 발생했다. 대만 타이중시(臺中市)는 동아시아 유스 게임 경기장 건설 등에 이미 7억 대만달러(약 257억 원)를 투자했지만, 중국의 압력으로 대회 개최권을 상실했다. 이 때문에 진먼현 부현장(副縣長) 등은 기념식 참석에 대해 대만 대륙위원회와 이민서의 승인을 받지 못한 것이다.¹⁰⁸⁾

〈그림 III-4〉 진먼다오와 샤먼 통수(通水) 파이프라인



출처: “양안 갈등 속 중국-대만 물길 이어져,” 『한겨레』, 2018.8.5., <<http://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/856328.html>> (검색일: 2019.10.7)를 저자가 한국어 병행 표기하여 작성함.

108) “양안 갈등 속 중국-대만 물길 이어져,” 『한겨레』, 2018.8.5., <<http://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/856328.html>> (검색일: 2019.10.7).

중앙정부와 지방정부의 서로 다른 견해 차이와 갈등은 주로 중앙과 지방 간 탈동조화(decoupling)에서 기인한다. 이러한 상황은 종종 양안교류에 직접적인 영향을 끼치기도 한다. 양안관계의 악화는 교류의 중단으로 이어지고 이는 다시 지방경제에 악영향을 끼치는 악순환을 가져온다. 물론, 양안 교류에 있어 지방정부의 권한이 크다고 보기는 어려우며, 여전히 중앙의 통제력이 강하게 영향을 미치고 있다.¹⁰⁹⁾ 왜냐하면, 양안교류에 관한 핵심적 정책 결정을 중앙정부(총통)가 주도하고 있기 때문이다. 정책 결정 과정에 지방정부도 참여할 수 있지만, 그 역할이 제한적이어서 정책 결정에 영향력을 행사하지 못한다. 양안교류를 수행하는 민간단체에 대한 지원도 마찬가지이다. 대부분의 재정적 결정권한을 중앙정부가 갖고 있기 때문이다. 그러나 지방정부도 자체적으로 예산을 집행할 권한이 있기에, 경제 분야에서 지방의 자체적인 교류를 진행하는 것은 크게 문제되지 않는다. 대만의 지방 교류 역시 중앙정부가 설정한 큰 정책적 방향 안에서 이루어진다. 양안관계의 특성상 정치적 영향을 배제하기 어렵기 때문에 중앙정부가 허용하는 영역 및 분야에서만 이루어질 수 있다. 예를 들어 「양안 인민교류조례(민간단체, 지방정부 등)」를 통해 양안교류를 시행할 때 준수해야 할 내용을 법률적으로 제시하는 등 중앙정부는 관리자의 임무를 수행한다. 즉, 양안교류 시 필요한 인허가 문제 등은 해당 관련 부처가 담당하고 승인할 수 있는 권한이 있다. 그러나 부처간 상호 정보 교류와 협력을 통한 조정이 가능하기 때문에 효율적 업무 수행을 위해 조율이 가능하다. 이 때문에 지방정부의 교류가 원활하게 이루어질 가능성이 있다. 따라서 양안 간 정치협력이 이루어지지 않은 상황에서도 지방정부의 역할이 상대적으로 활발하게 전개될 수 있었던 것이다. 즉 정치적

109) 대만 국립가오슝대학 楊成龍 교수 인터뷰 (2019.4.22., 가오슝대학 회의실).

이유로 인한 당국간 관계 악화에도 양안교류가 꾸준히 지속될 수 있었던 것은 중앙정부가 지방정부에게 자율적인 권한을 부여하고, 상황에 따라 이를 조율했기 때문이다. 실제로 양안 간 인적교류와 무역량은 지속적인 증가세를 보여왔다(〈표 III-2〉, 〈그림 III-5〉 참조).

〈표 III-2〉 양안 인적교류 현황

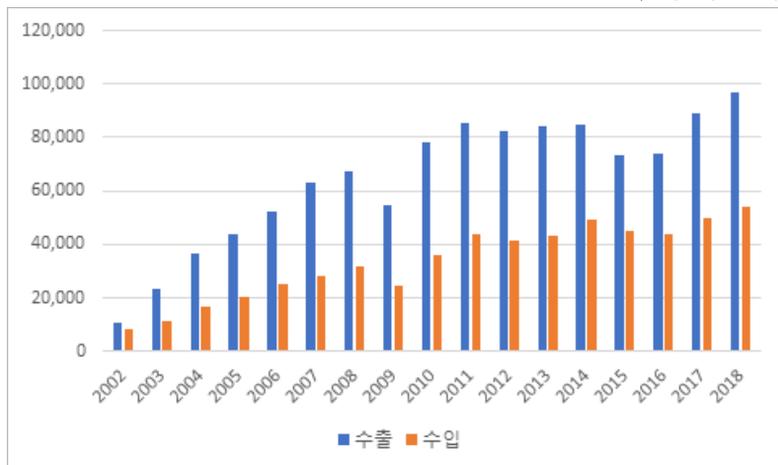
연도	중국 방문 대만인 (명)	증가율 (%)	대만 방문 중국인 (명)	증가율 (%)
1987년	46,679	-	-	-
1988년	446,000	863.8	8,545	-
1989년	551,800	20.4	-	-
1990년	890,500	66.8	-	-
1991년	946,632	4.8	9,005	-
1992년	1,317,770	39.2	10,904	21.1
1993년	1,526,969	15.9	14,615	34
1994년	1,390,215	-9	17,583	20.3
1995년	1,532,309	10.2	42,180	139.9
1996년	1,733,897	13.2	65,205	54.6
1997년	2,117,576	22.1	56,570	-13.2
1998년	2,174,602	3.7	78,423	38.6
1999년	2,584,648	18.9	103,977	32.6
2000년	3,108,643	20.3	102,933	-1
2001년	3,440,306	10.7	122,198	18.7
2002년	3,660,565	6.4	138,981	13.7
2003년	2,730,891	-25.4	124,616	-10.3
2004년	3,685,250	34.9	144,526	14.2
2005년	4,109,188	11.45	159,938	10.58
2006년	4,413,238	7.4	207,650	29.8
2007년	4,627,881	4.86	229,877	10.7

연도	중국 방문 대만인 (명)	증가율 (%)	대만 방문 중국인 (명)	증가율 (%)
2008년	4,367,594	-5.6	278,712	21.2
2009년	4,483,865	2.66	935,505	235.7
2010년	5,140,554	14.65	1,661,877	77.64
2011년	5,263,014	2.38	1,844,980	11.02
2012년	5,340,194	1.47	2,630,212	42.56
2013년	5,161,290	-3.31	2,915,093	10.86
2014년	5,365,882	3.96	4,045,048	38.76
2015년	5,498,615	2.47	4,357,469	7.72
2016년	5,747,652	4.53	3,646,150	-16.3
2017년	5,872,723	2.49	2,909,690	-20.2
2018년	6,136,084	4.58	2,918,973	0.51
합계	105,393,230		26,861,765	

출처: 中共中央台办、国务院台办, “两岸人员往来统计表.” 2019.7.15., <http://www.gwytb.gov.cn/lajlwl/rywtlj/201805/t20180524_11958157.htm> (검색일: 2019.10.26).

<그림 III -5> 양안 무역 통계

(단위: 백만 달러)



출처: 中华民国大陆委员会, “两岸经贸交流统计资讯图像化.” <<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=B03D686931AB967A>> (검색일: 2019.10.5).

(3) 정체성에 기초한 민간교류의 지속

양안 사이에 교류가 꾸준히 증가할 수 있었던 또 다른 이유 중 하나는 바로 정체성에 기반을 둔 민간차원에서의 교류가 지속되고 있다는 점이다. 실제로 푸젠성으로부터 건너온 대만인들은 친인척 문제, 종교적인 이유로 중국과의 교류를 안정적으로 확대하였다. 대표적으로 바다를 끼고 있는 지역 특성상 ‘마주(馬祖)’라는 토착 신앙의 영향으로 중국 푸젠성과 종교적 연대감을 공유하고 있다는 점이 작용했다.¹¹⁰⁾ 고향, 친지, 종교 등 정체성 요인에 근거한 사회, 문화적 요인을 활용한 교류를 강화하는 것이 여전히 중요하다는 것을 확인할 수 있다. 중앙정부 역시 이러한 측면을 인식해 정책을 수립했다. 중앙과 지방정부가 중요한 역할을 수행했기 때문에 양안 사이에 인적 왕래가 비교적 자유롭게 이루어질 수 있었다. 대만 정부는 국민이 실제로 관심을 두고 있는 문제가 무엇인지, 실무적으로 필요한 사항들은 무엇인지 확인하는 작업을 지속하고 있다. 예를 들어 대만 정부는 매년 분기별로 여론조사를 시행한다.¹¹¹⁾ 조사는 고정 문항과 이슈 문항으로 진행되는데, 고정 문항은 주로 양안관계에 관한 통일 문제, 통일 지지 여부 등 양안관계에 대한 핵심이며, 이슈 문항은 시기별 혹은 상황별 현안에 관한 것이다. 정부는 여론을 취합하고 결과에 따라 정책에 반영하고 있다. 양안관계에서 발생하는 이슈별 문제점을 확인하고 정책의 큰 방향성을 제시하며 대중국 정책 수립에 참고한다. 이 같은 방법은 실리적인 측면에서 대만이 얻을 수 있는 구체적인 문제들을 조율하는 방식이다. 이를 통해 새로운 형태의 관계를 모색하거나 민간차원에서 독자적으로 진행할 수 있는 분위

110) 대만 중국문화대학 양안관계 전문가들과의 인터뷰 (2019.4.24., 중국문화대학 대성관 회의실).

111) 대만 대륙위원회 관계자들과의 인터뷰 (2019.4.23., 대륙위원회 회의실).

기를 조성할 수 있다. 즉, 양안관계를 효과적으로 관리할 수 있는 정책 대안을 마련하는 과정이라 할 수 있다. 양안교류의 속도를 조정하면서도, 교류하는데 필요한 부분을 알아내어 실무적으로 지원하고 있으며 상당한 효과를 보고 있다.

하지만 문제는 최근 대만 내부에서 반중(反中) 정서가 고조되고 있다는 것이다. 지리적인 접근성과 문화적인 정체성이라는 이점을 가진 일부 지역을 제외하고는 중국의 경제 성장이 대만에 실질적인 혜택으로 이어지지 못하고 오히려 중국 경제에 예속된다는 생각과 대만의 주권과 민주주의를 수호해야 한다는 인식이 증가하면서 내부적으로 부정적인 기류가 형성되고 있다. 실제로 대만민지기금회(Taiwanese Public Opinion Foundation: TPOF)가 2019년 6월말 만 20세 이상 유권자 1,092명을 대상으로 실시한 대만독립 문제에 관한 여론조사에서 양안이 통일되어야 한다는 응답은 13.6%에 불과했다.¹¹²⁾ 이 결과는 TPOF가 1991년 관련 조사를 시작한 이후 가장 낮게 나온 수치이며, 세대별로도 다소 상이한 결과가 나왔다. 특히 노년층의 경우 장기적으로 볼 때 양안 사이에는 공동의 정체성이 있기 때문에 양안간 사회문화교류를 지속한다면 여전히 통일이 될 것으로 기대하고 있다.¹¹³⁾

그러나 최근 홍콩에서 벌어진 반중시위는 양안관계에 시사하는 바가 크다. 중국의 영향력이 계속 확대되는 상황에서 젊은 층의 불만과 두려움이 이제 부모세대로까지 확산되고 있다는 것이다. 정체성의 중요성을 인식하는 세대마저도 이제는 현실적인 문제로 인해 관계의 본

112) “대만 대선 차이잉원 대 한귀위 확정... 양안 갈등 고조 속 최대 쟁점 부상,” 『세계일보』, 2019.7.15., <<http://www.segye.com/newsView/20190715511408?OutUrl=naver>> (검색일: 2019.10.6).

113) 대만 중국문화대학 양안관계 전문가들과의 인터뷰 (2019.4.24., 중국문화대학 대성관 회의실).

질에 대해 의문을 갖고 행동하도록 한다는 것이다. 단순한 경제적 이익을 앞세우는 방식이 과연 얼마나 유효할 것인지, 중앙에서 설정한 정치적 방향과 지방의 이해관계를 어떻게 조율할 것인지 등 과거와는 다른 관점과 접근 방법을 모색하는 것이 중요한 과제가 되고 있다.

또한 이제 중국과의 갈등 관계가 전통적 안보 이슈 뿐 아니라 경제 차원에서도 발생하고 있다. 양안 간 갈등이 단지 중국과 대만 관계에서만 영향을 받는 것이 아니라 미중관계에 따라서도 크게 영향을 받고 있다. 때문에 ‘일국양제’의 근간을 흔드는 미국의 영향력이 양안 관계에 어떤 영향을 미칠 것인지를 판단하기 어렵다. 실제로 차이잉원 정부는 미국과의 관계를 강화해나가고 있으며, 미국도 이에 상응하는 조치들을 마련하고 있다. 미국 국방부에서 발간한 『인도·태평양 전략보고서』를 보면 대만을 ‘국가’로 언급하고 있으며, 첨단무기 수출을 허용함으로써 독립성향의 차이잉원 정부에게 힘을 실어 주고 있다.¹¹⁴⁾ 중국과 미국의 전략 대결 속에서 양안관계에 영향을 끼치고, 이는 다시 2020년 대선 결과와도 연결될 것이다. 대만 내부는 또 다시 중앙-지방정부 관계, 경제-안보 관계의 전철을 밟겠지만, 그중에서도 대만 사회의 변화와 구성원들의 인식 변화가 가장 중요한 변수가 될 것이다.

3. 남북교류협력에 주는 시사점

양안 사이의 경제교류가 비교적 원만하게 이루어질 수 있었던 것은 중국과 대만 간 정치-경제적 이해관계가 점점을 찾을 수 있었기

114) The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (Washington D.C.: The Department of Defense, 2019), p. 30.

때문이다. 즉, 정치적 목표를 위한 중국의 장기적인 전략과 경제적 이익 실현을 위한 대만의 현실적 고려가 맞아 떨어졌고, 정부 차원에서의 직접적인 교류가 아닌 지방정부나 반관반민의 대화 채널과 교류 창구를 활용한 ‘구동존이(求同存異, 서로의 다른 점은 인정하면서 공동의 이익을 추구)’의 방식이 효과가 있었기 때문이다. 양안 관계는 중국이 대만에 대해 무력을 통한 위협이나 경제적 우위를 통한 흡수 방식이 아닌 지방정부 간의 교류를 장려하며, 중앙에서 정책적으로 지원해주는 형태로 비교적 안정적으로 유지되었다. 이 같은 양안관계를 통해 분권과 교류의 유효성을 확인할 수 있는 사실이 있다. 첫째, 제도적인 차원에서 적극적으로 지원한다는 것이다. 양안은 중앙정부가 기존 제도를 적극적으로 변용하고 현실에 맞춰 비교적 유연하게 운용한다. 법률적으로 저촉되는 상황에 대해서는 법의 테두리 안에서 해석하고 적용하며, 필요하면 새롭게 관련 규정들을 신설하여 지방정부의 정책과 연계한다. 둘째, 중앙정부나 지방정부에 상관없이 업무 교류를 집행하는 기구가 안정적으로 운용되고 있다. 중앙정부는 관련 업무의 범위를 광범위하게 규정하면서도 사안별로 구체적으로 분담하고 지방정부의 조직이 실질적인 업무 집행을 하는데 방향성을 명확하게 제시해주고 있다. 이 때문에 각각의 조직들이 세분화하여 유기적으로 업무를 집행할 수 있다.

그러나 다음과 같은 측면에서 분권화된 중앙-지방 관계가 가져오는 교류협력의 폐해 가능성을 사전에 잘 파악할 필요가 있다. 첫째, 지방의 무분별한 권한 남용은 정책의 불안정성 증대와 재정악화로 이어진다. 지방정부에 자율성을 부여하는 것도 중요하지만, 재정의 방만 운용 및 비효율적 행태, 비리를 관리하고 제어하고 할 수 있는 시스템을 마련해야 한다. 예를 들어, 산토우시(汕头市)는 특구 건설에 필요한 자재 수입에 대해 면세 혜택을 주는 조항을 악

용하여 산업시설 확충이 아닌 밀수가 성행되면서 특구로 인한 이점을 살리지 못한 채 쇠락하게 되었다. 당시 산토우시는 항구로 들어오는 상품 하역이 어렵게 되어 항구 증설공사를 진행했지만 지역의 지리적 강점을 활용하지 못하게 되면서 외자기업들은 이미 시설이 잘 갖추어진 선전(深圳) 등 다른 지역으로 떠났다. 그에 따라 교역이 크게 줄어들며 항구를 확장했음에도 불구하고 큰 경제적 손실을 볼 수밖에 없었다.¹¹⁵⁾ 위 사례에서 볼 수 있듯, 아무리 좋은 조건을 가지고 있다 하더라도 지속가능한 이익을 고려하지 않고 단기적인 이익의 실현만을 강조할 경우 성공하기 어렵다. 따라서 장기적인 관점에서 큰 그림을 그려 경쟁력 있고, 중복되지 않는 영역의 개발과 투자가 중요하다.

둘째, 정책 설정의 신뢰성을 확보해야 한다. 분권화로 재정 자립도가 확보될 수 있다면, 그 다음으로는 정책 집행시 얼마나 투명하게 재정 운용을 담보할 수 있는지가 중요하다. 실제로 주하이의 경우 냉철하게 시장의 상황을 분석하지 않고 낙관적으로 예측하여 현실에 조응하지 않은 인프라 구축에 막대한 재정을 사용하였다. 당시 광둥성 정부는 재정 파탄위기에 봉착한 상황에서 주하이가 추진하던 링딩양(伶仃洋)대교의 공사를 전면 취소하였다. 중국 최대의 주하이 공항 역시 승객 이용자 수와 화물 수송량이 각각 예상치의 10%와 2.6%에 그쳤다. 수요를 전혀 고려하지 않은 과도한 투자였고, 세관 청사 건물 역시 마찬가지였다.¹¹⁶⁾ 이러한 상황은 현재 우리 지방자치단체가 겪고 있는 문제들과 크게 다르지 않다. 물론 남북교류협력에서 발생하는 문제들과 직접 비교하기 어렵다. 그러나 중앙정부

115) 蔡鑫, “中国经济特区的 成果와 发展战略에 关한 研究,” pp. 18~19.

116) 재정경제부 경제자유구역기획단, 『동북아 경제중심 실현을 위한 경제자유구역청의 효율적 운영방안에 관한 연구: 외국인투자에 대한 One-Stop 서비스를 중심으로』 (서울: 기획재정부, 2004), p. 77.

에서 어떤 법·제도적, 정책적 지원을 해주고, 재정과 인력 자원을 공정하게 분배하는지가 핵심 사안이라는 점을 고려해야 하며, 지방정부는 각 지역의 특성과 조건에 맞게 운용 계획을 세워 그에 걸맞은 지원을 요청할 필요가 있다. 특히, 남북관계의 특성상 예측불가능한 상황이 발생할 가능성이 크기 때문에 유연하고 융통성 있는 정책을 시행한다 하더라도 반드시 법의 테두리 안에서 이루어져야 한다.

현재 지방자치단체가 대북 교류의 법 제도적·실질적 주체이자 행위자로서 그 위상이 변화하고 있다. 따라서 ‘남북교류협력추진협의회’ 같은 중앙정부의 권한을 위임받은 지방자치단체 같은 지방정부 기구가 남북교류협력 정책 협의·조정 과정에 참여한다면 남북관계 발전과 교류협력 정책에 공식적 책무를 지니는 주체의 하나로 인정받을 수 있다. 나아가 지방자치단체가 대북협력 사업자로 승인받지 못하는 현행 법·제도가 개선된다면 비정치적 분야에서 중앙정부의 승인 없이도 직접 남북교류협력을 추진할 수 있다. 소위 세방화(glocalization) 시대에 따른 지방의 국제교류가 보편화하는 추세에 부응해 지방자치단체도 통일 과정의 중요한 행위자로서 지방의 총체적인 통일역량을 강화하기 위한 주도적이고 체계적인 정책을 수립·집행할 수 있는 시대가 도래하고 있다는 점에 주목해야 한다.¹¹⁷⁾ 이를 위해서는 지방정부가 자체적인 경쟁력을 강화할 수 있는 지역별 특성화 전략을 마련하도록 지원하고 지역별로 중복되는 사업에 대해서는 중앙에서 조정하고 관리해야 한다. 중복 사업을 통합하고 재편하여 과열투자나 투기로 이어질 수 있는 영역에 관해서는 제도적으로 사전에 제어할 수 있어야 한다. 지방정부가 각자의 전문성을 강화하고 인력을 보강해서 독자적으로 계획하고 집행할 수 있는 교

117) 황교욱, “지방의 남북교류협력 변화과정 연구,” 인제대학교 박사학위논문, 2015, p. 224.

류협력의 모멘텀을 마련하는 것 역시 중요하다. 하지만 현실성 없거나 시류에 편승하는 방안으로 무리한 사업을 진행하지 않도록 강력하게 조정하고 관리하는 방안을 마련하는 것이 관건일 것이다.

마지막으로 현재 한국의 대북 경제교류협력의 방안은 한국만의 경제적 이익이 담긴 계획이지 북한의 의도나 수요(needs)를 담고 있다고 보기 어렵다. 일례로 중국은 대만에서 중국으로 투자하는 주체에 제한을 두지 않았고, 중국 법률에 따라 사회보장보험의 혜택을 적용해주었다. 하지만 대만은 중국의 자연인, 비법인의 경우에는 대만에 투자할 수 없도록 했기에 법인기업만이 투자 주체로 인정받았다.¹¹⁸⁾ 이처럼 불평등한 상황이 발생하거나 양보하는 형태가 되는 것은 지양해야 한다. 상호 윈-윈(win-win) 방식으로 접근해도 충분하지 않은데 어느 한쪽의 승자독식 구조로 이루어질 경우, 장기적으로 교류의 안정성이 유지되기 어려울 수밖에 없다. 북한이 우리와의 교류협력으로 자신의 이익을 극대화할 수 있다고 인식하지 않을 수 있다. 북한은 한국만이 아니라 어느 국가와도 경제협력을 할 수 있다. 그렇다면 먼저 상호 이익의 접점이 무엇인지를 고려하고, 이후 제도적인 차원에서 집행 가능한 공간의 여지를 만들어 놓고 그 틀 안에서 융통성 있고 유연하게 교류를 시행해 나가야 한다. 양안 사례에서처럼 기존 제도를 적극적으로 변용하고 현실에 맞게 운용하는 것이 중요하다. 조직이 세밀하게 구성되어 있고 업무에 관한 범위는 상당히 광범위하면서도 구체적으로 분담되어 있다. 따라서 각각의 조직들을 세분화하여 전문적인 업무를 집행할 수 있는 조직을 구성하고, 영역별로 지방정부의 권한을 강화하여 소규모 협력 플랫폼부터 시작하여 튼튼한 기초를 다지는 것이 중요하다. 무엇보다

118) 윤성혜·장은정, “남북경제협력을 위한 양안 경제협력체제 법제화에 관한 고찰,” pp. 439~440.

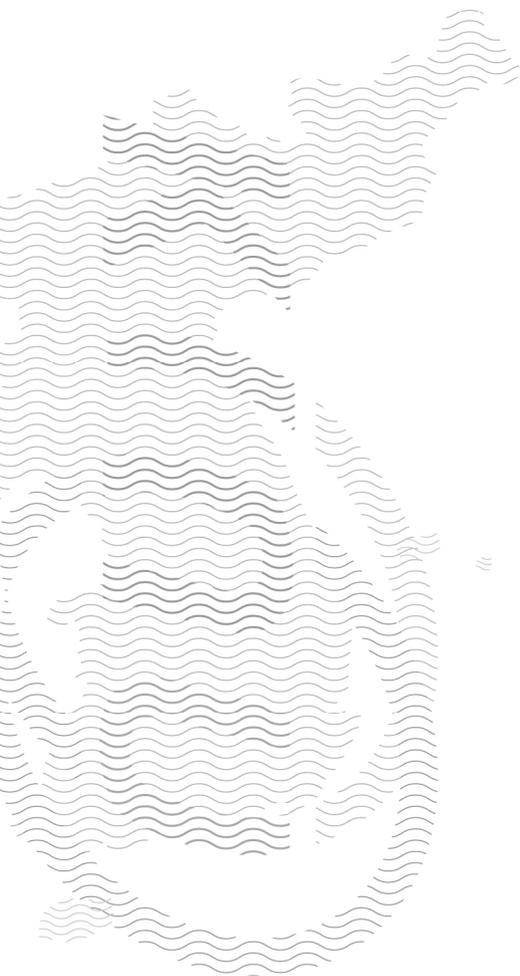
중요한 것은 남북관계의 안정성과 지속성 확보이다. 현실적으로 북한의 행태를 제어할 수 없지만, 북한의 태도 변화와 상황별 대응 시나리오를 설정해 어떤 상황에서도 남북 간 교류를 유지해야 한다. 둘째, 우리가 갖고 있는 강점을 적극적으로 활용해야 한다. 북한 역시 한민족의 정체성을 강조한다는 측면을 충분히 활용하여 역사부문에서의 학술 교류와 공동 연구를 강화하고 문화체육 영역에서 교류를 더욱 적극적으로 제안해야 한다. 청소년, 민간단체 등 비정치적, 비경제적인 분야의 교류를 지원하고 확대하면서 역사·문화적 연대감과 유대감을 극대화하는 것이 중요하다. 양안관계와는 다른 상황의 특수성을 고려하여 국제기구 등 제3의 대상을 공동 협력이나 교류의 장에 포함하여, 국제사회와의 관계성을 강화하는 방향성을 견지해야 한다. 이는 북한이 우려하는 한국 주도의 통일 혹은 정치경제적 흡수 방식에 대한 거부감을 약화할 수 있으며 장기적으로 민간기구나 국제 NGO 등 비정치적 조직을 통해 안정적이고 실질적인 형태의 교류와 협력의 기반을 다질 수 있다.

중국과 대만 모두 중앙정부가 큰 틀에서 양안교류의 방향성을 제시하고, 지방정부는 중앙정부의 정책적 지원을 토대로 자율적인 교류를 실시해왔다. 이러한 체계 속에서 중국이 좀 더 안정적인 양안교류를 주도했는데, 이는 자국의 경제적 능력에 대한 자신감과 지방정부의 일관성 있는 정책 집행에 기인한다. 반면, 대만은 중앙정부와 지방정부간 종종 상이한 입장을 보이며 상대적으로 양안교류의 일관성을 유지하지 못했다.

이러한 사례를 통해 향후 남북교류협력에 있어 중앙정부와 지방정부의 관계가 협력적이면서 동시에 일관적이고 능동적인 관계를 지향해야 한다는 것을 알 수 있다. 즉, 교류협력의 컨트롤타워로서 중앙정부의 안정적인 재정지원 및 정책 방향 제시를 통해 지방정부

가 적극적이고 일관된 교류협력을 추진해야 하는 것이다. 이러한 협력체계는 장기적으로 민간기구나 국제NGO 등의 비정치적 조직을 참여시킴으로써 안정적이고 실질적인 형태의 교류체제를 만드는 것이 중요하다.

IV. 대북교류협력 정책의 변화 및 행위자별 추진현황



1. 대북교류협력정책의 변천과정

가. 역대 정부의 대북정책 변화

(1) 분단 관리 중심의 대북정책 추진기

한국 정부의 대북정책 추진 양상은 1980년대 말 냉전 종식을 기점으로 큰 변화를 겪게 되었는데 이를 ‘분단 관리 중심의 대북정책 추진기’와 ‘한반도 통일 환경 조성기’로 구분할 수 있다.

첫 번째 시기인 ‘분단 관리 중심의 대북정책 추진기’는 이승만 정부부터 전두환 정부까지를 포함한다. 이 시기의 대북정책은 ‘한반도 통일’보다는 한반도의 ‘분단 관리’에 초점이 맞춰져 있었다. 당시 약 소국이었던 한국은 미국과 소련이 주도하는 냉전 질서에서 한반도 통일을 주도적으로 이끌 수 있는 상황이 아니었다.

이승만 정부(1948.8.15.~1960.6.15.)는 한국전쟁 직후 ‘멸공통일(滅共統一)’을 국가적 구호로 내세웠다. 하지만 이승만 정부가 전쟁으로 인한 피해 복구와 재건 사업 추진에 매진하면서 통일문제는 우선순위에서 밀려났다. 당시 한국은 시대상황 논리에서 북한의 재남침을 경계하고 대비하는데 촉각을 곤두세웠다.

장면 내각(1960.6.15.~1961.5.16.)은 중립화 통일론을 거부하고 ‘선(先)건설, 후(后)통일’ 정책을 내세우며 통일 논의에 소극적인 태도를 보였다. 뿐만 아니라 국제연합(United Nations: UN)의 감시하에 남북 동시 선거를 치를 것을 주장하며, 2개의 한국을 부인하는 ‘할슈타인 원칙(Hallstein Doctrine)’¹¹⁹⁾을 고수했다. 장면 내각은 집권기간이 짧았던 탓에 통일정책에 대한 입장 외에는 이렇다 할 대

119) 서독의 외무차관이었던 발터 할슈타인은 1955년 9월 이후 동독을 승인하는 나라와는 외교를 단절한다는 방침을 내세우는 등 대동독 강경책을 추진했다.

북정책을 내놓지 못했다.

박정희 정부(1963.12.17.~1979.10.26.)는 초기 ‘선건설, 후통일’을 대북정책의 기조로 삼고 경제재건 및 발전과 내부 역량 강화에 집중하는 모습을 보였다. 즉, 통일 논의보다는 통일 역량 배양에 더 힘을 쏟았다고 할 수 있다. 그러던 중 1970년대 초부터 진행된 미소 간 데탕트(détente)의 영향을 받아 평화통일정책으로 전환을 시도하는 모습을 보이기도 했다. 박정희 정부는 1970년 ‘8.15 평화통일구상선언’, 1972년 ‘7.4 남북공동성명’, 1973년 ‘6.23 평화통일선언’, 1974년 ‘8.15 평화통일 3대 기본원칙’ 등을 통하여 남북관계 개선 및 한반도 통일에 대한 나름의 의지를 표출했다.¹²⁰⁾ 결국 박정희 정부는 단계적·점진적 접근방법에 기초한 기능주의적 통합을 이야기하면서도 안정적인 분단 관리를 대북정책의 중심에 두었다고 할 수 있다.

전두환 정부(1981.3.3.~1988.2.24.)는 1982년 1월 22일 ‘선평화, 후통일’을 기본원칙으로 하는 ‘민족화합민주통일방안’을 공표하고, 북한의 수락을 촉구했다. 전두환 정부는 남북한 상호 간 신뢰회복을 모색한다는 차원에서 예술교환공연 등의 교류를 추진했고, 북한의 대남 수해물자를 지원받는 등의 모습을 보이기도 했다. 그러나 남북관계 개선을 위한 정부의 노력이 일회성에 그치는 등 평가할만한 대북정책은 존재하지 않았다.

이 시기 한국 정부는 대체로 북한과의 대결 구도를 유지하면서도 국력의 우위를 바탕으로 통일을 모색했다고 평가할 수 있다.

(2) 한반도 통일 환경 조성기

두 번째 시기는 ‘한반도 통일 환경 조성기’로 노태우 정부부터 현 문재인 정부까지 포함한다. 이 시기 대북정책은 단순한 분단 관리를

120) 김동성·최용환·손기웅, 『남북교류협력과 경기도』(수원: 경기연구원, 2016), p. 27.

넘어 ‘한반도 통일 담론’과 ‘남북교류협력’, ‘남북 공동번영’ 등에 초점을 두었다고 할 수 있다. 이는 한국 정부의 자체적인 대북정책 패러다임에 따른 것이었지만, 초기 패러다임의 변화는 미소 냉전의 종식 및 동구권 사회주의국가의 붕괴 등 탈냉전 분위기에 큰 영향을 받은 것이다.

노태우 정부(1988.2.25.~1993.2.24.)는 전 세계적인 탈냉전 추세와 88서울올림픽에 힘입어 대북정책 패러다임의 혁신적 변화를 이끌었다. 노태우 정부는 1989년 9월 ‘한민족공동체 통일방안’을 발표하고, ‘자주, 평화, 민주’라는 통일 3대 원칙과 ‘신뢰구축·협력→남북연합→단일민족국가건설’의 3단계 통일방안 실현을 천명했다. 이후 1990년 소련, 1992년 중국과 수교를 연이어 체결하며 북한의 최대 후원국이었던 소련 및 중국과의 관계를 정상화했다. 또한 북한과도 1991년 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」를 체결하고, 1992년 ‘한반도 비핵화 공동선언’ 채택 등 남북관계 개선을 위한 시도를 다각적으로 추진했다. 노태우 정부는 과거 정부들의 대북정책과 확연히 차별화된 정책들을 다수 추진하면서, 한반도 통일 환경 조성과 남북관계 개선 분야에서 주목할 만한 성과를 거두었다.

김영삼 정부(1993.2.25.~1998.2.24.)는 출범 초기부터 한반도 통일을 대북정책으로 내세웠다. 1993년 7월 6일 국민적 합의와 공존·공익, 민족복리를 기조로 ‘3단계 통일론’을 제시하고 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’을 천명했다. 하지만 김영삼 정부의 통일 중심의 대북정책은 지속되는 경제난과 동구권 몰락으로 인해 위기감이 증대된 북한이 내부 단속에 힘쓰면서 성과를 거두지 못했다. 이 시기의 북한은 1993~94년 제1차 북핵 위기와 1994년 김일성 사망, 1990년대 후반의 대기근 등을 겪으면서 체제 단속을 가장 시급한 문제로 생각했기 때문이다. 김영삼 정부는 이렇다 할 성과를

거두지는 못하였지만 현재까지 한국 정부가 기초로 삼고 있는 통일 방안을 제시했다는 점에서는 주목할 만하다.

김대중 정부(1998.2.25.~2003.2.24.)는 ‘햇볕정책’으로 대표되는 대북포용정책을 추진하며 북한에 대한 개념과 규정을 바꾸는 등 대북정책의 진정한 전환점을 마련했다고 평가할 수 있다. 김대중 정부는 북한을 격퇴해야 할 적이 아니라 궁극적으로 함께 가야할 동포로의 인식전환을 위해 노력했다. 이와 함께 대북정책의 목표도 남북한 간 화해·협력을 통한 남북관계 개선으로 설정하고, 한반도 통일은 후순위로 미뤄졌다. 즉, 김대중 정부는 정경분리 원칙에 입각해 남북교류협력의 추진 및 확대를 목표로 삼은 것이다. 김대중 정부는 분단 55년 만에 최초로 2000년 6월 평양에서 남북정상회담을 개최하고, 통일문제의 자주적 해결과 이산가족 방문단 교환, 경제 및 사회·문화·체육 등 분야에서의 교류협력 활성화 등을 골자로 「6.15 남북공동선언」을 발표했다. 이를 기점으로 한국 정부는 남북한 간 교류협력사업을 다방면에서 추진하게 되었다.

노무현 정부(2003.2.25.~2008.2.24.)는 대북정책으로 ‘평화변영정책’을 제시했지만, 김대중 정부의 정책과 크게 다르지 않았다. 즉, 북한에 대한 개념 규정과 대북정책의 방향과 수단 등 여러 가지 측면에서 동일한 입장을 견지하며 김대중 정부의 대북정책을 계승했다. 노무현 정부는 대북 인도적 지원사업과 남북한 간의 경제·사회·문화·체육교류 등을 지속적으로 확대해 나갔다. 하지만 2006년 10월 북한이 제1차 핵실험을 단행하면서 대북교류협력도 영향을 받아 감소하게 됐다. 이러한 상황에서 노무현 정부는 대북교류협력의 전기를 마련하기 위해 2007년 10월 우리 대통령으로는 최초로 군사분계선을 도보로 넘어 평양을 방문하여 남북정상회담을 개최했다. 노무현 정부는 「6.15 남북공동선언」에 기초하여 남북관계를 확대·

발전시켜 나가기로 합의하고 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4남북공동선언)」을 발표했다. 단절과 대결의 남북관계에서 소통과 교류의 관계로 전환시켰지만, 궁극적인 북한의 변화를 이끌어내지는 못했다.

이명박 정부(2008.2.25.~2013.2.24.)는 ‘비핵·개방·3000’을 핵심 슬로건으로 내건 ‘상생·공영’의 대북정책을 제시했다. 이명박 정부는 이전 대북정책과 정반대의 방향성을 설정하였다. 북한의 변화 유도라는 목표를 달성하기 위하여 북한의 핵 포기를 전제로 제시하고 북한이 이를 수용할 시 10년 내 북한이 1인당 국민소득을 3,000 달러까지 올릴 수 있도록 경제지원을 실시하겠다고 밝혔다. 이명박 정부는 포용보다 압박을 강조하며, 북한을 파트너가 아닌 변화시켜야 할 적대국으로 재설정하며 강경책을 추진했다. 북한은 이명박 정부의 대북정책에 크게 반발하며, 제2차 핵실험과 천안함 폭침 사건, 연평도 포격 사건 등의 대남무력도발을 지속했다. 이에 대하여 이명박 정부가 「5·24조치」 단행으로 맞대응하면서 정부 및 민간의 대북 교류협력은 급격히 감소하였고, 남북한 간 긴장은 점차 고조됐다.

박근혜 정부(2013.2.25.~2017.3.10.)는 ‘한반도 신뢰 프로세스’라는 명칭을 내걸고, 포용정책과 원칙 그리고 상호주의에 기반을 둔 강경정책을 혼합한 대북정책을 추진하고자 했다. 박근혜 정부의 가장 큰 특징은 신뢰를 핵심 과제로 제시한 것이다. 박근혜 정부는 남북관계 발전을 위해서는 상호 간 신뢰구축이 우선과제라는 점을 인식하면서도 원칙적 차원에서 북한의 선제적 핵 포기를 요구하며 이명박 정부가 추진한 「5·24조치」를 유지하는 모습을 보였다. 이 시기에도 북한은 핵실험과 미사일 발사 등을 계속 실시했고, 그 결과 남북관계의 긴장이 크게 고조되면서 남북 사이에 유일하게 유지되었던 개성공단까지 폐쇄되기에 이르렀다.

문재인 정부(2017.5.10.~현재)는 김대중·노무현 정부의 대북 정책을 계승하여 ‘평화와 번영의 한반도’를 대북정책의 기치로 내걸었다. 즉, 북한을 한민족으로 규정하고, 남북 화해·협력을 이끌어내는 것을 목표로 제시한 것이다. 문재인 정부는 북핵 문제가 심화되는 상황에서도 북핵문제 해결 및 항구적 평화정착, 지속가능한 남북관계 발전, 한반도 신경제공동체 구현이라는 3대 목표를 달성하기 위해 대북정책을 추진하고 있다.¹²¹⁾ 2018년부터 시작된 ‘한반도 평화의 봄’에도 불구하고, 북미간 비핵화협상은 아직 큰 결실을 맺지 못하고 있다. 특히 UN 안보리와 미국 주도의 대북제재는 여전히 지속되고 있으며, 북한은 ‘선미후남’ 전략을 본격화하면서 현재 우리 정부의 대북정책 역시 더 이상의 진전을 보이지 못하고 있다.

(3) 역대 대북정책에 대한 종합평가

역대 한국 정부의 대북정책을 살펴본 결과, 우리의 대북정책은 남북관계 개선과 한반도 평화 유지, 남북한 간 화해·협력 견인, 북한의 사회 변화 유도 등을 주된 목적으로 삼고 있다. 공통적으로 한국 주도의 평화통일을 지향했지만, 목적의 우선순위나 선후 관계, 추진 전략 및 전술 등에서는 정부에 따라 다소 차이가 있었다.

궁극적으로 우리의 대북정책은 단기적으로 현재 안정적 분단체제 관리를 통한 한반도의 평화 유지, 남북한 간 화해와 협력 및 신뢰 구축, 북한체제의 개혁개방을 통한 변화 등을 주된 목적으로 하고, 중장기적으로 평화적 남북통일을 달성하는 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리 역대정부들은 정부의 정치적 성향을 막론하고 유사한 목표와 지향점을 공유하였지만, 우선순위와 목표달성을 위한 전략

121) 통일부 홈페이지 참조 <<http://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2019.6.20).

과 전술에서는 큰 차이를 드러냈다.¹²²⁾ 결과적으로 어떠한 정부의 정책도 성공적이지 않았다는 점에서 새로운 대북정책을 모색할 시점이라고 하겠다.

6·25전쟁 직후 한국은 북한의 남침 방지와 전후 경제 복구, 군사력과 동맹외교에 기초한 현실주의적 전술 및 전략에 주로 의존했다. 하지만 북한과의 체제 경쟁에서 앞서나간 시점부터는 남북한 간 긴장 완화와 교류협력 추진 등 기능주의적 관점에서의 전략 및 전술을 적극 사용했다. 이와 함께 북한 핵심 계층 및 주민들의 인식 전환과 체제 내부 변혁을 도모하는 구성주의적 전략 및 전술도 일부 구사하고 있지만, 핵심사안 및 관점에 따라 평가나 판단은 달라질 수 있다. 따라서 어느 정부의 특정 전략이나 정책이 전적으로 옳거나 그르다고 할 수는 없다.

역대 정부의 대북정책을 평가할 때 중요한 것은 특정 패러다임이나 이론의 우월성 혹은 적합성을 따지기보다는 각 정부의 전략 및 전술이 당시의 핵심 이슈와 환경적 요인을 고려하였는지 판단하는 것이다. 그러나 한국 사회는 진보진영과 보수진영으로 나뉘어 역대 정부의 대북정책을 각기 다른 이유로 비판하며 불필요한 논쟁을 지속하고 있다. 진보진영은 보수정권의 대북정책을 남북관계를 경색 시킨 원인으로 지목하고, 보수진영은 진보정권의 대북정책을 북한의 핵무장 원동력 중 하나로 지목하고 있다. 이는 매우 소모적이며, 해답을 찾기 어려운 정치적 논쟁에 불과하다.¹²³⁾

122) 홍민은 역대 정부의 대북정책들이 실패했던 이유로, 정책의 전략적 지속성이 필요한 부분과 전술적 변화를 모색해야 하는 부분들을 명확히 하지 못하고 임기 내의 단기적인 전술적 변화에서의 차별화에만 몰두하면서 전략적으로 중요한 원칙의 지속성을 간과했다고 지적했다. 홍민, “역대 정부 통일·대북정책 평가,” p. 22.

123) 황지환, “이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 모색,” 『공공정책연구』, 제17권 2호 (2010), pp. 27~56.

〈표 IV-1〉 진보정부와 보수정부의 대북정책 비교

구분	진보정부	보수정부
정책 목표	분단관리·평화공존	법적·제도적 통일
이론적 기반	자유주의	현실주의
북한에 대한 인식	북한체제 인정, 협력대상	북한체제 불인정, 경계·적대대상
정경연계 여부 (핵문제의 우선성)	정경분리, 핵문제 하에서 남북협력 모색	정경연계, 先 핵문제 해결
상호주의 성격	느슨한 상호주의	엄격한 상호주의
접근방식 및 정책수단	관여정책, 유인수단 중시	봉쇄정책, 압박수단 중시
남북협력과 국제협력의 비중	남북협력 중시	국제협력 중시

출처: 이규창 외, 『지속가능한 통일·대북정책: 환경분석과 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 12를 저자 재구성.

이렇듯 역대정부의 대북정책에 대한 성찰로부터 얻을 수 있는 시사점은 보수-진보의 정치편향적인 이분법적 사고를 초월해 총체적으로 접근해야 한다는 것이다. 그동안의 대북정책은 특정한 정치 기반에 기초한 배타적인 성격을 갖고 있었다. 앞선 정부의 포용정책과 평화번영정책이 성공하지 못했기에 자유주의적 접근을 버리고 현실주의적 접근법으로 전면적인 수정을 가했다. 또한 상생공영의 대북정책과 한반도 신뢰프로세스가 북핵문제를 해결하지 못했기 때문에 이들이 기초한 공세적 현실주의적 접근법이 아닌 자유주의적 정책수단에 의지해야 한다는 주장이 극단적으로 대립하는 상황이다.¹²⁴⁾

이러한 극단적인 정책기조는 남북관계의 지속성에 부정적 영향을 미칠 뿐 아니라 우리 사회에 뿌리를 내리고 있는 남남갈등을 더욱 심화시키는 결과를 초래하고 있다. 북한에 대한 인식과 이념적 정체성에 기반을 둔 대북정책은 지속가능한 남북관계를 수립하기 위한 근본적 문제를 해결하기 어렵게 한다. 북한을 협력 대상으로 바라보

124) 김동성·신원득·최성환, 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』, pp. 16~18.

는 국민들은 핵개발을 포함한 북한의 군사적 도발마저 낮추어 평가한다. 반면, 북한을 경계 및 적대대상으로 바라보는 국민들은 교류협력의 가치와 점진적 변화를 외면하고 있다. 이렇듯 정부뿐만 아니라 국민들까지 각자가 지지하는 정치적 기반에서 북한 문제를 바라봄으로써 대북정책을 국가적 이익보다는 정파적 이익에 초점을 맞추는 한계를 노정하고 있다.

앞으로 대북정책을 수립할 때, 실현하고자 하는 정책적 목표를 명확히 제시해야 한다. 그런 다음 특정 대북정책 패러다임이나 이론에만 의존하기보다는 핵심 이슈와 환경 요인을 충분히 고려한 총체적 접근방법을 선택해야 한다. 즉, 사안에 따른 정책적 유연성을 발휘해야 한다는 것이다. 북한의 군사도발에 대해서는 힘에 기초한 현실주의적 정책을, 남북교류협력 확대를 위해서는 구성주의적 정책을 고민할 필요가 있다. 우리는 또한 북한 핵 포기 압박을 지속하면서도 북한 인권문제 제기 등을 병행하고, 기존 남북경협 재개 및 지속적 추진, 대북 인도적 지원사업 추진, 사회·문화교류 활성화 등도 추진해야 한다. 북한의 변화를 이끌어내고 대북정책의 유효성을 제고하기 위한 ‘병행 전략’을 추진할 필요가 있다.

나. 역대 정부의 대북교류협력정책 변화

탈냉전 이후 역대 정부들은 당면한 북한 문제 해결과 통일을 목표로 남북관계 발전을 위하여 노력해왔다. 앞서 살펴본 바와 같이, 역대 정부는 시기별로 다양한 대북정책을 추진해 왔다. 역대 정부 중 대북교류협력정책을 추진한 것만 따로 떼어놓고 보면 크게 두 갈래의 경로로 나뉘어 진행되었음을 확인할 수 있다. 역대 정부는 ‘보수→진보→보수→진보’로의 변화를 겪으면서 구체적인 대북교류협력 정책과 실천과제 또한 큰 틀에서 변화를 겪게 되었다.

한국 정부의 대북교류협력정책은 노태우 정부의 「7.7선언」으로 시작된 이후, 노태우·김영삼 정부 기간 동안 대북교류협력의 법·제도적 토대가 마련되었다. 그러나 1998년 이후 지자체 및 민간단체 등이 참여하며 대북교류협력이 활성화되었기 때문에, 본 장에서는 김대중 정부의 대북교류협력정책부터 살펴보고자 한다.

(1) 김대중·노무현 정부: 대북교류협력 법제 구축 및 확산기

김대중 정부와 노무현 정부는 정경분리 원칙에 입각해 특히 경제 분야를 중심으로 대북교류협력을 적극 추진함으로써 남북관계 개선을 꾀하고자 했다.

김대중 정부는 1998년 4월 대북규제를 완화하기 위하여 ‘남북경제협력 활성화 조치’를 발표하고, 「남북교류협력법」의 시행령 및 시행규칙 등의 법제를 정비했다. 이로 인해 한국에서 북한으로 반출되는 재화와 용역 등에서 면세 혜택이 확대되었고, 대북교류협력 절차 또한 간소화됐다.¹²⁵⁾ 1999년에는 「남북경제교류협력에 대한 협력기금지원지침」을 제정하여 남북협력기금으로 민간 기업에 교역자금을 대출할 수 있는 방안을 마련하기도 했다. 또 2000년 6월에는 남북정상회담을 개최하고 「6.15 남북공동선언」을 발표하고, 8월에는 후속 조치로 남북경제협력추진위원회를 발족하여 남북경제협력사업을 효율적으로 도모하고자 했다. 2001년 10월에는 「남북교류협력법」을 재개정하여 남북한 방문증명서의 유효기간을 연장하는 등 대북교류협력 절차의 편의성을 제고하고자 했다.¹²⁶⁾

노무현 정부는 대북교류협력 활성화를 위해 법·제도를 더욱 보완

125) 안득기, “남북한 교류·협력과정에서 NGO의 역할평가: 대학생 인식을 중심으로,” 『21세기정치학회』, 제17집 2호 (2007), p. 93.

126) 최영표, “남북 교류·협력의 실상과 의미,” 『정책과학연구』, 11집 (2001), p. 67.

하는데 집중했다. 특히 기존 남북한 간의 합의 내용을 법적으로 보장하기 위한 법적 토대를 마련하고자 했다. 노무현 정부는 2005년 12월 「남북관계 발전에 관한 법률(이하 남북관계발전법)」을 제정하고, 2006년 「남북관계발전법」의 시행령과 시행규칙을 제정했다. 「남북관계발전법」은 대북교류협력을 안정적으로 추진하기 위해 5년마다 ‘남북관계 발전에 관한 기본계획’ 수립을 의무화한 조항이 차별화된 지점이라 할 수 있다.¹²⁷⁾

김대중·노무현 정부 시기에는 임기 내내 민간차원의 접촉 및 협력을 확대시키기 위해 노력했다. 다양한 영역에서 대북교류협력이 추진될 수 있도록 환경을 조성하는데 집중했다. 또한 남북대화 추진 및 금강산 관광사업 시행 등과 같이 남북관계 개선의 전환점을 마련했다는 점에서도 의의가 크다.

(2) 이명박·박근혜 정부: 대북제재 및 대북교류협력 쇠퇴기

이명박·박근혜 정부는 상호주의 원칙에 기반한 대북교류협력정책을 추진하려 했다. 이전 김대중·노무현 정부의 대북교류협력정책의 실효성에 대한 회의에 따른 정책 전환이었다. 남북관계에서의 엄격한 상호주의는 남북관계가 악화되는 상황에 일정 수준 부정적 영향을 미쳤다.

이명박 정부는 정권 출범 초기 2009년 1월 「남북교류협력법」과 그 시행령 및 시행규칙을 개정하고 7월 31일자로 시행하였다. 당시 개성공단을 중심으로 남북교역은 꾸준한 증가 추세에 있었으며, 종교와 체육 등 사회·문화교류와 대북 인도적 지원사업도 지속적으로 추진됐다. 뿐만 아니라 남북한 간 군 통신 자재 및 장비 제공 사업을 추진하고 경협보험제도 개선, 교역보험제도 신설 등 남북경협기업

127) 「남북관계 발전에 관한 법률」.

들의 경제적 어려움을 줄여주기 위한 조치들도 다수 실행됐다.

하지만 이명박 정부가 2010년 「5·24조치」를 단행하면서 대북교류협력은 크게 감소하게 되었다. 「5·24조치」는 북한의 천안함 폭침 및 연평도 포격 사건, 핵실험 및 미사일 시험 발사 등 잇따른 무력도발의 결과로 시행됐다. 그러나 북한의 태도는 「5·24조치」시행에도 불구하고 변하지 않았다.¹²⁸⁾ 「5·24조치」로 인해 「반출·반입 승인 대상품목 및 승인절차에 관한 고시」가 개정되고, 개성공단을 포함한 모든 대북교류협력사업은 반출입 물품과 거래형태, 대금결제 방법 등은 통일부장관의 승인을 받아야만 했다. 이 때문에 통상적인 거래가 유지되는 개성공단을 제외한 다른 분야의 대북교류협력은 사실상 중단됐다. 물론 이명박 정부는 향후 대북교류협력이 재개될 경우를 대비해 사전 정비 작업도 추진하기도 했다.

박근혜 정부는 ‘드레스덴 구상’을 발표한 이후 2015년 북한 주민의 삶의 질 개선 및 민족동질성 회복을 위한 3대 통로 실현(환경·민생·문화)을 위해 정부지원을 확대하는 조치를 취했다.¹²⁹⁾ 이후 ‘대북지원사업자 지정 요건 개선(안)’을 통하여 민간단체의 대북지원사업 진입장벽을 낮춰 신규 단체의 참여를 독려하기도 했다. 하지만 이러한 박근혜 정부의 교류협력정책은 2016년 초 북한의 핵실험과 미사일 시험 발사 등 무력도발을 계기로 개성공단 폐쇄 조치를 단행하면서 전면 중단되기에 이르렀다. 또한 이 시기에 UN 주도의 고강도 대북제제가 추가 결의되면서 교류협력은 더욱 위축됐다.

128) 박은주·문경록, “지자체 중심의 남북교류협력 거버넌스 구축 방안,” 『북한학보』, 43집 1호 (2018), p. 377.

129) 통일부, “2015 국정감사 외교통일위원회 업무현황 보고자료,” <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/open/parliament/opCalculate/?boardId=bbs_0000000000000019&mode=view&cntId=43598&category=&pageIdx=3> (검색일: 2019.9.30), p.19.

(3) 문재인 정부: 대북교류협력 재추진기

문재인 정부는 전임 이명박·박근혜 정부 시기 단절된 남북관계를 복원하고 대북교류협력을 활발히 추진하고자 ‘평화와 번영의 한반도’를 대북교류협력정책의 기치로 내걸고, 적극적인 정책 추진 의지를 표명하고 있다. 문재인 정부의 대북교류협력정책은 김대중·노무현 정부의 대북교류협력정책 및 이념과 동일한 지향을 보이고 있다. 문재인 정부는 2017년 1월 21일 대통령 후보시절의 공약과 베를린 구상, 광복절 경축사 등을 통해서 대북정책 구상을 발표하였다.

문재인 정부는 2017년 7월 6일 독일 쾰른재단 초청연설에서 일상의 평화가 보장되는 한반도를 강조하며, 평화 공존과 공동 번영이라는 두 가지 비전을 제시하고 경제 분야를 중심으로 한 대북교류협력을 적극 확대해나갈 방침임을 거듭 밝혔다. 또한 중앙정부는 물론 지자체와 민간단체가 대거 참여하는 전면적이고 광폭적인 교류협력을 추진하겠다는 구상을 제시하기도 했다. 이러한 노력들은 2018년 북한의 화답을 이끌어냈고, 그 결과 2018년 한 해에만 판문점과 평양을 오가며 세 차례의 남북정상회담을 개최했을 뿐 아니라, 다양한 분야에서 실무 협상이 추진되었다.

그러나 북미 간 비핵화협상이 기대만큼 진전되지 않으면서 여전히 국제사회의 제재가 유지되고 있어 문재인 정부의 노력과 의지에도 불구하고 남북교류협력은 아직까지 재개되지 못하고 있다.

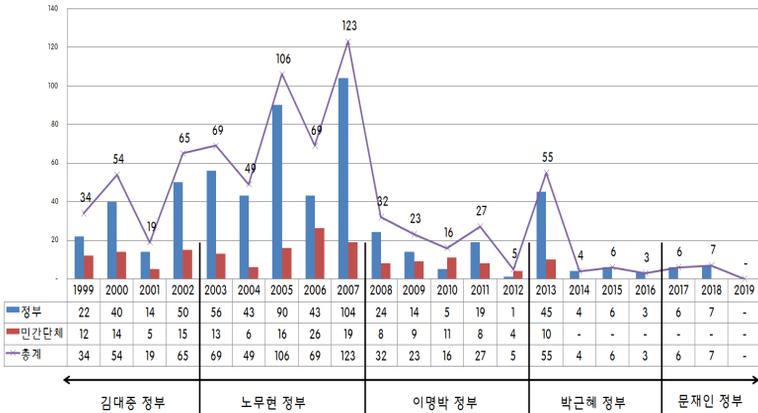
(4) 역대 정부별 대북교류협력의 실적 비교

정도의 차이는 있지만 역대 정부가 추진해온 대북교류협력정책은 남북으로 분단된 한반도의 정치, 경제, 사회·문화 등 전 분야에서의 통합과 한반도 통일 기반 조성 등이 궁극적인 목적이었다. 또한 진

보정부와 보수정부 모두 60여 년 이상 분단된 남북한 간의 이질화를 해소하기 위해 대북교류협력을 활발히 추진해야 한다는 점에서 공감대를 형성했다. 하지만 한국 정부의 대북교류협력 정책은 일관성을 유지하기 어려웠다. 그 이유는 정치적 기반이 다른 정부로 교체될 때마다 대북교류협력에 대한 정책기조가 크게 변화했기 때문이다.

〈그림 IV-1〉은 대북교류협력 동향을 보여주고 있는데, 전반적으로 진보정부 시기가 보수정부 시기에 비해 대북교류협력사업이 활발하게 진행되었음을 확인할 수 있다. 중앙정부 차원에서 뿐 아니라 지자체 및 민간단체의 사업도 당시 정부의 성향에 따라 대북교류협력정책의 추진실적에서 상당한 차이를 보였다.

〈그림 IV-1〉 대북교류협력 동향 분석



출처: 통일부, “남북교류협력 동향” 월별 자료를 토대로 저자 재구성.

중앙정부만 따로 분리해보면, 다음의 〈표 IV-2〉와 같은 결과도 출된다. 김대중 정부 들어 시작된 대북교류협력사업은 노무현 정부 시기까지 꾸준한 증가 추세를 보였지만, 이명박 정부 시기 확연히 줄어드는 모습이 확인된다. 물론, 노무현 정부 시기에도 일시적

으로 대북교류협력사업 추진 실적이 다소 줄어드는 모습을 보였지만, 보수정부 시기와 비교해보면 확연히 높은 수준임을 알 수 있다. 다만, 박근혜 정부 시기인 2013년에 중앙정부 대북교류협력사업의 일시적 증가는 개성공단 가동 중단 등의 문제로 실무협회가 진행되어 접촉 빈도수가 크게 늘어났기 때문이다.

〈표 IV-2〉 역대 정부별 대북교류협력사업 추진 현황

(단위: 건)

연도 분류	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
경제교류	1	4	1	7	13	12	19	4	32	6	1	-	1	-	7	3	2	-	-	-
개성공단	-	-	-	2	2	8	5	5	6	2	1	1	1	-	19	1	1	1	-	-
건설	-	3	3	11	14	5	3	7	11	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
농업교류	1	2	-	-	-	-	2	3	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
금강산	4	-	1	1	5	-	3	2	2	1	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-
자연재해	1	-	-	2	1	3	2	2	2	-	2	-	2	-	2	-	-	-	-	-
문화체육	-	-	2	6	2	1	17	3	3	2	-	-	4	-	-	-	2	-	3	4
이산가족	-	2	2	2	5	6	19	1	-	-	2	-	-	-	4	-	-	-	-	-
회담	14	26	5	17	11	8	15	13	36	10	6	2	4	-	5	-	-	-	-	3
기타	1	3	-	2	3	-	5	3	4	1	2	1	5	1	8	-	-	2	3	-
소계	22	40	14	50	56	43	90	43	104	24	14	5	19	1	45	4	6	3	6	7

출처: 통일부, “남북교류협력 동향” 월별 자료를 토대로 저자 재구성.

이 같은 결과를 바탕으로 대북교류협력사업의 추진 실적을 평가해보면, 진보정부의 대북교류협력정책 추진 시기에 양적 측면에서는 압도적인 우위를 보이는 것을 확인할 수 있었다. 대북교류협력의 경우 실제 추진된 사업의 내용 등 질적 측면도 중요하지만, 접촉 횟수를 늘려 남북 간 대화의 모멘텀을 마련했다는 점에서 진보정부의 대북교류협력정책이 보다 효과적이었다고 평가할 수 있다.

이는 남북 인원 왕래 현황에서도 확인할 수 있다. 진보정부 시기의 교류협력의 초기 단계에서도 남북 간 인적 교류가 활발하게 이루어졌다. 반면, 보수정부 시기에는 개성공단 운영과 관련하여 남북 인원은 일정 수를 유지하고 있지만 북한 주민들의 방남은 거의 이루어지지 않은 것을 확인할 수 있다.

〈표 IV-3〉 남북 인원 왕래 현황

(단위: 명)

구분 \ 연도	'89~'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
남→북 (방북)	55,257	26,213	87,028	100,838	158,170	186,443	120,616	130,119	116,047
북→남 (방남)	3,609	321	1,313	870	1,044	332	246	132	14
계	58,866	26,534	88,341	101,708	159,214	186,775	120,862	130,251	116,061
순방북 인구	51,648	25,892	85,715	99,968	157,126	186,111	120,370	129,987	116,033
구분 \ 연도	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	계	
남→북 (방북)	120,360	76,503	129,028	132,097	14,787	52	6,689	1,460,247	
북→남 (방남)	0	40	366	4	0	63	809	9,163	
계	120,360	76,543	129,394	132,101	14,787	115	7,498	1,469,410	
순방북 인구	120,360	76,463	128,662	132,093	14,787	- 11	5,880	1,451,084	

출처: 통일부, “남북 인원왕래 현황,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>> (검색일: 2019.9.30)을 바탕으로 저자 재구성.

결과적으로 유연하고 포용적인 대북교류협력정책을 추진한 정부 시기에는 교류협력사업 추진도 늘어나고, 남북한 상호 간의 인적 왕래 또한 늘어났다. 이를 통해 대북강경정책보다 대북포용정책이 남

북 주민 간 상호접촉을 증대시키고, 대북교류 협력 활성화에 더 효과적이었음을 확인할 수 있다. 그러나 남북관계에서 경제 및 사회·문화 부문과 정치 및 군사 부문 간의 연계는 쉽지 않았다. 뿐만 아니라 경제적 협력이 정치 및 군사 협력으로 확대되지 못했다는 한계도 있었다. 물론 교류협력을 통해 남북관계 개선에 기여했지만, 아직까지는 근본적인 북한의 변화를 이끌어내지 못했다.

2. 대북교류협력정책의 법·제도적 고찰

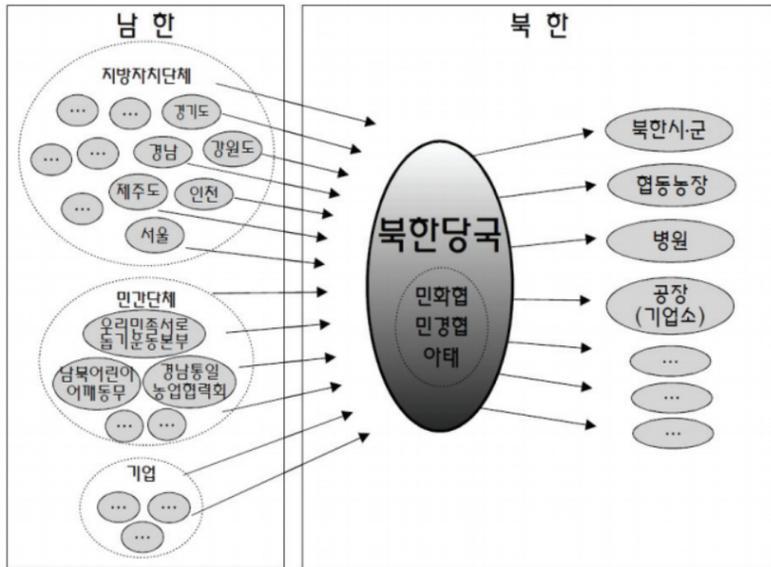
가. 대북교류협력정책의 법적 고찰

(1) 사업 대상 구분

「남북교류협력에 관한 법률」에서는 사업 대상을 북한의 중앙정부 혹은 지방정부로 특별히 규정하고 있지 않고, 이에 대한 별도의 언급도 없다. 현행 법률에 의하면, 대북교류협력사업 추진 시 북한의 특정 지역이나 주민을 대상으로 사업을 추진해도 아무런 문제가 되지 않는다. 다만, 우리 정부가 중앙정부 차원의 사업과 지방 차원의 사업은 구별해야 한다는 현실적인 조치를 실시하고 있기 때문에 일반적으로 지자체가 참여하는 대북교류협력사업은 북한 지방을 대상으로 해야 한다. 하지만 북한은 중앙집권적 의사결정구조가 유지되고 지방자치 또한 실행되지 않고 있어 인정되지 않고 있어 사실상 모든 대북교류협력은 창구가 일원화된 북한 당국을 통해서만 추진할 수밖에 없다.¹³⁰⁾

130) 박은주, “지방자체단체 대북지원사업의 정치적 상관성에 관한 연구,” 고려대학교 북한학과 석사학위논문, 2012, p. 27.

〈그림 IV-2〉 대북교류협력 협상 통로



출처: 김동성·신원득·최용환, 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안』, p. 97.

(2) 사업 주체 및 주요 행위자

「남북교류협력에 관한 법률」 제17조에 따르면, 대북교류협력사업을 추진할 수 있는 주체는 중앙정부와 대통령이 정하는 바에 의하여 통일부 장관의 승인을 얻은 자 혹은 단체가 된다.¹³¹⁾ 즉, ‘협력사업자’만이 교류협력사업의 주체가 될 수 있다.

교류협력법에 의하면, 대북교류협력에서 협력사업자가 아닌 기초 및 광역 지자체와 민간기업, 일반 민간단체 등은 사업의 주체가 될 수 없다. 지자체 혹은 민간단체, 민간기업 등이 대북교류협력을 추진하려면, 사업계획 수립 후 지정된 민간단체(협력사업자로 승인받

131) 「남북교류협력에 관한 법률」 (시행 2014.6.12, 법률 제12396호, 2014. 3. 11., 일부 개정), 제17조, <<http://law.go.kr/lInfoP.do?lsiSeq=151783&efYd=20140612#J17:0>> (검색일: 2019.9.15).

은 단체)와 공동으로 사업을 추진해야 한다.¹³²⁾ 2019년 10월 22일 통일부가 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」을 개정해 이제 지자체도 인도적 지원사업을 단독으로 추진할 수 있게 되었다.¹³³⁾ 그러나 「남북교류협력에 관한 법률」은 아직 개정되지 않아 지자체가 주체로서 교류협력을 추진할 수 있는 법적 지위는 확보되지 않고 있다. 다시 말해, 여전히 ‘사업 주체’와 ‘주요 행위자’가 일치하지 않고 있다.

예를 들어, 최근 주요 행위자로 주목받는 지자체가 교류협력사업 주체가 된다는 것은 지자체가 직접 사업을 계획하고 지방의회 및 통일부의 승인을 받아 단체장 명의로 사업을 추진·총괄하는 것을 의미한다. 지자체가 직접 사업을 계획하고 추진하지 않거나 단체장이 민간단체의 ‘후원자’ 또는 ‘고문’ 등 다른 신분으로 사업을 추진하는 경우는 지자체의 교류협력사업으로 볼 수 없다.¹³⁴⁾ 향후 남북교류협력이 보다 활발하게 이루어지기 위해서는 사업 주체와 주요 행위자의 불일치 문제를 조속히 해결할 필요가 있다.

다음의 <그림 IV-3>은 남북교류협력의 주요 행위자별 사업 참여 범위를 도식화한 것이다. 현재 사업 주체이자 주요 행위자인 중앙정부는 북한의 중앙 및 지방, 민간을 상대로 정치·비정치적 교류를 추진함으로써 전 분야에서 가장 폭넓은 남북교류협력을 추진하고 있다.

132) 박은주·문경록, “지자체 중심의 남북교류협력 거버넌스 구축 방안”, p. 384.

133) 김연철 통일부 장관이 2019년 10월 22일 서울 롯데호텔에서 열린 ‘2019 한반도 평화 경제 국제포럼’에서 본권 및 협치형 대북정책을 추구하는 정부 기조를 반영하여 고시를 개정하고, 그 의미를 설명한 내용을 토대로 서술했다; 최근 통일부로부터 입수한 통일부 고시 제2019-5호 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 제2조(정의)에 따르면, “② “대북지원사업자”라 함은 제1항의 사업을 추진하는 한국주민(법인·단체·지방자치단체에 한한다)으로서 다음 각호의 요건을 갖춘 자 중 통일부장관이 지정한 자를 말한다.”라고 명확하게 규정했다. 통일부, “[통일부 고시 제2019-5호] 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 (2019.10.22.).

134) 양현모·황성원, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』, p. 10.

〈그림 IV-3〉 대북교류협력 주요 행위자별 사업 참여 범위

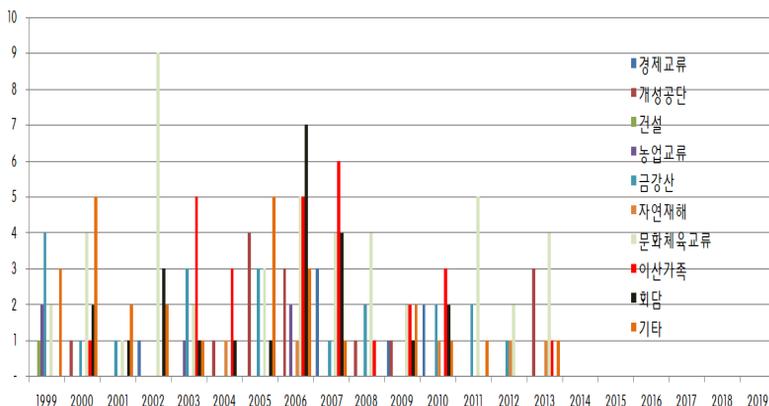
구분		대상 구분		
		중앙	지방	민간
내용 구분	정치적 교류	중앙정부	중앙정부	중앙정부
	비정치적 교류	중앙정부 협력사업자 처자체 민간단체·기업	중앙정부 협력사업자 지자체 민간단체·기업	중앙정부 협력사업자 처자체 민간단체·기업

주: ……표시는 사실상 참여하고 있지만, 궁극적으로는 주도적 참여를 지양하고 보조적 역할을 수행해야 함을 의미.

출처: 저자 작성.

또 다른 현행법 상 사업 주체이자 주요 행위자인 협력사업자는 그 다음으로 넓은 범위에서 대북교류협력을 추진하고 있다. 협력사업자는 정치적 교류의 핵심 행위자로 참여하지 않지만, 아래의 〈그림 IV-4〉와 같이 비정치적 분야에서 다양한 종류의 대북교류협력을 추진하였다. 다만, 2014년 이후 대부분의 협력사업자들도 대북교류협력사업 추진 실적은 저조하게 나타났다.

〈그림 IV-4〉 협력사업자(민간단체)의 대북교류협력 추진 실적



출처: 통일부, “남북교류협력 동향” 월별 자료를 토대로 저자 재구성.

현행법 상, 사업 주체로 인정받지는 못하고 있지만 주요 행위자로 부각된 지자체는 협력사업자로 지정된 민간단체와의 공동 사업 추진 방식으로 비정치적 분야에서 대북교류협력을 추진하고 있다. 다만, 지자체의 경우 향후 북한의 중앙정부 당국 혹은 주민을 대상으로 하는 교류협력에 대해 우리 중앙정부 및 민간단체들과의 원활한 협의와 조정을 통해 역할을 수행하는 것이 보다 효과적일 것으로 판단된다.

이와 더불어 협력사업자로 지정되지 않은 일반 민간단체와 민간기업 등은 현재 지자체와 마찬가지로 협력사업자로 지정된 민간단체와 공동 사업을 추진하거나 후원자의 역할을 수행하고 있다. 향후 이들 역시 경제협력 사업이나 사회·문화 교류사업의 한 축으로서 역할을 하게 된다면, 가급적 사업 대상을 세분화하여 민간 교류 중심의 사업 추진도 구상할 필요가 있다.

(3) 사업 추진 방식 및 절차

「남북교류협력에 관한 법률」 제17조에 의하면 “남북교류협력사업을 하고자 하는 자는 협력사업마다 (...중략...) 통일부장관의 승인을 받아야 한다.” 또한 제17조 제2항에서는 “협력사업을 하려는 자는 제17조 제1항에도 불구하고 같은 항 제2호와 제5호의 요건을 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부장관에게 신고하고 협력사업을 할 수 있다.”라고 규정하고 있다.¹³⁵⁾

사업 주체이자 총괄 관리자인 중앙정부가 직접 남북교류협력사업을 계획·추진하거나, 협력사업자로 지정된 민간단체가 사업을 계획하여 통일부 장관의 승인을 얻어 추진해야 한다. 이때, 사업 주체가 아닌 주요 행위자-지자체 및 일반 민간단체, 민간기업 등-는 남북교류협력사업 시행 시, 협력사업자로 지정된 민간단체와 공동으로

135) 「남북교류협력에 관한 법률」 제17조.

추진해야 한다. 즉, 협력사업자를 통해야만 남북교류협력사업 추진이 가능한 것이다.

과거 중앙정부는 ‘6.15 남북정상회담’ 이후 남북교류협력에 관한 지자체의 관심이 급증하자 효율적이고 체계적인 사업 추진을 위해 행정자치부에서 사전 협의·조정하도록 했다. 이에 행정자치부는 지자체의 남북교류협력사업을 체계적으로 지원하기 위해 2000년 7월 「남북자치단체간 교류협력 업무 처리지침」을 마련해 적용했다. 이 지침은 행정자치부가 통일부와 협의하여 지자체 남북교류협력사업을 협의·조정하도록 하고 있다. 「남북자치단체간 교류협력 업무 처리지침」에 따르면 지자체 대북교류협력사업의 추진절차는 4단계로 나눌 수 있다.¹³⁶⁾

첫째, 지자체별 남북교류협력사업 계획수립 및 보고 단계이다.¹³⁷⁾ 초기부터 현재까지 상당수의 지자체는 교류협력사업 추진 시, 전담 부서를 신설하지 않고 기존 부서에 업무를 추가하는 방식으로 진행했다. 일부 지자체는 사업역량 제고를 위하여 조례에 근거해 ‘지자체 교류협력 추진위원회’를 구성하여 사업추진에 대한 주민들의 참여와 지지를 이끌어내기도 했다. 또 지자체는 남북교류협력사업 시행을 위하여 관련 조례를 제정하고 별도의 사업기금을 마련하기도 한다. 초기에는 강원도가 추진체계 구축에 선제적으로 나섰지만, 최근 남북교류협력사업이 재개될 조짐을 보이자 기초단체까지도 기금 마련 등을 포함한 추진체계 구축에 나서고 있다. 일반적으로 조직정비가 완료되면, 각 지자체는 사업대상지역 및 종류, 일정 등 구체적인 교류협력사업계획을 수립하고 지방의회의 승인을 받아 사업추진 절차를 밟게 된다.

136) 안용준·남성욱·박은주, 『세종시 남북교류협력 추진방향과 정책의제 발굴』 (대전: 대전세종연구원, 2018), p. 52.

137) 위의 글, pp. 52~53.

둘째, 지자체 남북교류협력사업의 협의조정 및 통일부 승인단계이다.¹³⁸⁾ 지자체는 사업계획이 완성된 후, 통일부 산하 ‘지자체 남북교류실무협의회’에 사업심의를 신청한다. 즉, 통일부가 지자체의 사업신청을 검토하여 사업을 승인해주는 것이다. 이때, 지자체는 사업계획서에 사업목적 및 추진배경, 개요, 세부 계획, 기대효과 등의 내용을 포함하여야 하며, 통일부는 사업의 실현가능성과 중복사업 여부, 적정성, 실효성 등을 종합적으로 고려하여 사업승인 여부를 심사한다.

셋째, 북한과의 교류협력 추진 단계이다.¹³⁹⁾ 통일부의 승인을 받은 지자체는 공식 혹은 비공식 경로를 활용하여 북한과 접촉하여 사업을 추진하는데, 일반적으로 접촉창구 확보에 많은 어려움을 겪는다. 이러한 어려움으로 지자체는 사업 초기부터 협력사업자로 등록된 민간단체와 협력하여 북한과 협의한다.

넷째, 남북교류협력사업의 결과보고 단계이다.¹⁴⁰⁾ 지자체는 「남북교류협력에 관한 법률」에 따라 사업 추진과정 및 성사여부, 추진과정 상의 문제점 등을 포함한 결과를 서면으로 보고한다. 지자체의 대북교류협력사업의 추진절차를 그림으로 나타내면 다음 <그림 IV-5>와 같다.

<그림 IV-5> 지자체 대북교류협력사업 추진절차



출처: 안용준·남성욱·박은주, 위의 글, p. 55를 참고해 저자 재구성.

138) 위의 글, pp. 54.

139) 위의 글, pp. 54.

140) 위의 글, pp. 54.

앞서 기술하였듯 중앙정부는 2000년 7월 지자체의 교류협력사업을 효율적이고 체계적으로 추진하기 위하여 지침을 마련하고 사전 협의 및 조정기구를 설치했다. 당시 행정자치부는 ‘남북자치단체간 교류협력 업무 처리지침’을 마련하고 ‘자치단체 대북교류협력사업 심의위원회’를 구성했다. 즉, 지자체가 제출한 대북사업계획을 심의한 후, 승인된 사업을 통일부에 이관하여 재심의하는 절차를 도입한 것이다. 하지만 2002년 심의절차 중복 논란이 벌어지자 통일부가 지자체의 대북사업에 대한 심의를 일괄 처리하는 방식으로 전환되었다. 이후 통일부는 지자체의 대북사업의 효율적 추진을 위해 2006년 11월 ‘지자체 남북교류실무협의회’를 구성하였다. 즉, 지자체가 남북교류협력사업을 추진하기 위해서는 계획을 수립한 후 통일부의 승인을 얻어야만 실행 가능한 것이다.¹⁴¹⁾

현재 주요 행위자들이 남북교류협력사업을 추진하고자 할 때에는 그것의 성격이 경제협력사업,¹⁴²⁾ 혹은 사회·문화협력사업,¹⁴³⁾ 인도적 대북지원사업¹⁴⁴⁾ 등으로 차이가 있을지라도 ‘남북교류협력시스템’ 누리집(<https://www.tongtong.go.kr/>)에서 신청해야 한다.¹⁴⁵⁾ 이는 통일부가 향후 남북교류협력이 활발히 진행될 상황에 대비하여 과거의 복잡한 절차를 간소화하여 사업을 추진하고자 하는 지자체

141) 김학성, “남북 지자체간 교류협력의 효율적 추진방안,” 『통문협 동향과 논란』, 2007년 겨울 제1·2호 (2007), pp. 44~46.

142) 남북 주민 간의 합작, 단독 투자, 제3국과의 합작투자는 물론 북한주민의 고용, 역제공, 행사 개최 및 조사, 연구 활동 등의 행위 중 사업의 규모나 계속성, 기타 형성되는 경제관계의 특성을 고려하여 통일부장관이 경제협력사업으로 인정하는 행위를 의미한다. 통일부 홈페이지, <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/status/process/>> (검색일: 2019.10.1).

143) 교육·학술, 문화·예술, 종교, 보건, 과학, 체육, 출판·보도 등의 분야에서 한국과 북한의 주민(법인·단체 포함)이 공동으로 행하는 비영리적 활동을 의미한다. 위의 링크.

144) 단순 긴급구호는 물론 영유아 등 취약계층 대상 지원사업, 농업, 축산, 산림, 환경 분야 등 북한 주민에게 실질적 도움을 주고자 하는 사업을 포함한다. 위의 링크.

145) 통일부, “정책 브리핑 자료,” 2019.8.5.

및 민간단체의 편의를 증진시키기 위한 조치에 따른 것이다.

나. 대북교류협력정책의 결정과정 및 행위자별 역할

모든 대북교류협력사업의 주요 행위자들은 사업 추진에 앞서 계획을 수립하지만, 본 절에서는 실제 정책결정과정을 거치는 중앙정부와 지자체로 주로 한정시켜 살펴보도록 한다.

중앙정부의 대북교류협력정책은 중앙정부 대북정책의 비전과 목표에 따라 수립되고 영향을 크게 받으며, 수립된 정책은 지침 및 방향성 제시 등의 방식으로 지자체 및 민간단체 등 주요 행위자들의 대북교류협력사업 추진의 가이드라인으로 작동된다는 특징을 가진다.

반면 지자체의 정책결정 과정은 중앙정부의 정책결정 과정에 비해 복잡한 절차를 거치지만, 크게 두 가지-단독정책결정과 중앙정부와의 공동정책결정-로 구분할 수 있다.

단독정책결정은 어떤 정책에 대한 공식적인 결정권한이 특정 독립된 조직이나 기관에 부여되어 다른 조직이나 기관의 동의 없이도 독자적으로 정책을 결정할 수 있는 경우를 의미한다. 이런 유형의 정책결정은 정책문제의 성격이 해당 조직 또는 기관에만 국한된 것이어야 한다. 따라서 단독정책결정은 그 정책이 결정되는 과정도 해당 조직 내부에서의 상호작용에만 국한되며 그 영향력도 당해 조직이나 기관에 국한된다.¹⁴⁶⁾ 지자체의 단독정책결정은 독립된 조직 단위, 즉 행정구역상으로 당해 지자체 역내에서만 가능하고 그 정책적 영향력 또한 해당 지자체 주민에게 한정된다.¹⁴⁷⁾

단독정책결정에서는 해당 지자체의 지방의회와 집행기관이 정책

146) David C. Saffell, *State and Local Government: Politics and Public Policies* (New York City: McGraw-Hill, Inc., 1993), pp. 36~41.

147) 박은주, “지방자치단체 대북지원사업의 정치적 상관성에 관한 연구,” p. 39.

결정의 중추적인 기능을 수행하게 된다.¹⁴⁸⁾ 집행기관의 장과 보조 기관은 결정된 내용을 실천하는 기관이며 지방의회는 해당 지자체의 정책을 결정하는 기관이다. 하지만 실제로는 집행기관과 지방의회의 역할을 명확히 구분하기는 힘들다.¹⁴⁹⁾ 자치단체장은 독립된 집행기관의 성격을 가지기 때문에 기관의사의 결정이 비교적 용이하다. 반면 지방의회는 합의제 의결기관으로서 여러 정당이나 분파로 나뉘어져 있어 상대적으로 의사결정에 합의에 도달하기 어렵다.

이러한 내용을 바탕으로 지자체 정책결정의 특징을 정리하면 아래와 같다. 첫째, 지자체는 주민의 요구사항을 고려하여 정책을 결정하고, 주민의 요구에 민감하게 반응한다. 둘째, 사업성을 우선적으로 고려하지만 정책결정의 질을 향상시키기 위하여 타 지자체와 경쟁하기도 한다. 셋째, 급변하는 사회 환경 속에서 정책참여자와 절차, 기준 등을 충분히 고려해 역동적으로 정책을 결정한다.¹⁵⁰⁾

이러한 역동적인 과정을 담당주체, 주요내용, 재정조치 등을 중심으로 나타내면 다음의 <그림 IV-6>과 같다. 지자체의 정책결정과정에서 중요한 역할을 하는 것은 자치단체장과 지방의회의 의지이므로, 지자체 대북교류협력정책 또한 동일한 결정요인이 적용된다고 볼 수 있다.¹⁵¹⁾

종합해 보면, 지자체 남북교류협력사업은 사업계획 수립단계까지는 단독으로 정책을 결정하지만 이후 추진절차부터는 공동정책결정

148) 최영출, 『미래예측과 정책형성』 (서울: 지방혁신인력개발원, 2007), pp. 55~56.

149) David C. Saffell, *State and Local Government: Politics and Public Policies*, pp. 222~254.

150) 박은주, “지방자치단체 대북지원사업의 정치적 상관성에 관한 연구,” pp. 39~40.

151) 정책결정 또는 정책변동에 영향을 미치는 여러 가지 요인들 중 하나로 정당 간 경쟁, 주요 정당의 변화, 소속 정당의 차이 등의 정당 구조 변수를 들 수 있다. 이 밖에도 정책변동에 영향을 미치는 주요 요인으로는 정책결과 정보, 정책환경, 정책결정체제, 시간의 함수 등이 있다. 최성락·노우영, “지역 정당구조가 정책변화에 미치는 영향 분석,” 『2004 한국행정학회 하계학술대회 자료집, 2004.12.』, pp. 780~781.

과정으로 이해해야 한다. 왜냐하면 중앙정부는 물론 협력사업자로 지정된 민간단체 및 북한 등과 긴밀히 협의하여 공동정책결정을 해야 하기 때문이다. 이때, 중앙정부와의 공동정책결정과정은 사업추진 여부를 결정지을 수 있으므로 매우 중요하다.¹⁵²⁾

〈그림 IV-6〉 지자체 대북교류협력정책 결정과정

정책과정		담당주체	주요내용	재정조치(병행)
↑ 광의의 정책결정 단계 ↓	① 과제설정 ↓	정치전체 (시민+정당+의회+ 장·직원기구)	1. 쟁점제기 2. 과제설정 3. 목표설정	재정적 건적
	② 정책입안 ↓	장·직원기구+의회	1. 대안작성 2. 최적안선택 3. 정책원안작성	예산안 작성
	③ 협의의 정책결정 ↓	장+의회	1. 합의형성모색 2. 장의 결정 3. 의회의 결정	예산결정
	④ 정책집행 ↓	장·직원기구	1. 집행방법 선택 2. 집행준비와 기준(준칙) 3. 진행관리	예산실시
	⑤ 정책평가	정치전체 (시민+정당+의회+ 장·직원기구)	1. 제도적 평가 2. 비제도적 평가 3. 수정·개선	결산평가

출처: 최영출, 『미래예측과 정책형성』, p. 60.

공동정책결정은 2개 이상의 독립된 조직단위가 어떤 동일한 정책 결정과정과 연관되어 있기 때문에 어느 일방이 결정권을 독점하거나 일방적으로 상대방에게 그 결정을 지시하거나 통제할 수 없다.¹⁵³⁾

152) 박은주·문경록, “지자체 중심의 남북교류협력 거버넌스 구축 방안,” p. 385.

그러므로 공동정책결정은 정책결정과정에서 연관된 조직단위들의 공동노력에 따라 정책결정이 이루어지게 된다. 공동정책결정은 정책결정에 참여하는 각 조직단위들이 상대에게 제약조건으로 작용함으로써 필연적으로 정책갈등이 발생하게 된다.¹⁵³⁾ 공동정책결정은 다시 수평적 공동정책결정과 수직적 공동정책결정으로 구분할 수 있다. 수평적 공동정책결정과정은 동일한 정책결정과정에 전문화와 분업 원리에 기초해 2개 이상의 조직단위가 수평적으로 연결된 경우를 의미한다. 반대로 수직적 공동정책결정과정은 종적으로 연결되어 있는 경우이다. 지자체 대북교류협력사업에 대한 정책결정은 수직적 공동정책결정과정으로 볼 수 있다. 단, 이때 중앙정부와 지자체 간의 공동정책결정에서는 중앙정부가 주도적 결정권을 가진다.

지자체 대북교류협력사업은 중앙정부 주도의 교류협력과 다른 차별점이 있다. 첫째, 접근 및 교류방식을 다양화하여 실질적인 접촉 증대를 가져올 수 있다. 둘째, 국제정세 및 남북관계의 변화에 덜 민감한 비정치적 분야이기 때문에 대북교류협력 추진사업을 지속적으로 유지하기 쉽다.¹⁵⁵⁾ 셋째, 비정치성 및 공익성에 기초하기 때문에 특혜 논란 등의 문제를 야기하지 않아 북한의 자연스러운 개방을 촉진할 수 있다.¹⁵⁶⁾ 이러한 지자체 대북교류협력사업을 추진절차에 따라 각 정책단계별로 주요 행위자들의 역할을 정리하면 다음의 <표 IV-4>와 같다.

153) Gerry Stoker, *The Politics of Local Government* (UK: Macmillan Education, 1988), pp. 30~48.

154) R. A. W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations* (Farnham: Gower Publishing Company Limited, 1983), pp. 78~79; Michael Z. Brooke, *Centralization and Autonomy: A Study in Organization Behavior* (California: Praeger Publishers, 1984), p. 46.

155) 「5·24조치」 이후에도 경기도는 말라리아 공동방역사업을 실시하고 경남은 통일딸기사업을 지속했다.

156) 박은주·문경록, “지자체 중심의 남북교류협력 거버넌스 구축 방안,” pp. 381~382; 박은주, “지방자체단체 대북지원사업의 정치적 상관성에 관한 연구,” pp. 26~35.

〈표 IV-4〉 지자체 대북교류협력사업의 정책단계별 주요 행위자 역할

구분	정책 의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체의 대북교류협력 참여 필요성 제기 · 지원 의사 표명 	<ul style="list-style-type: none"> · 대안검토 · 활성화 방안 검토 · 관계 법령 검토 	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체 대북교류협력 사업 검토 · 승인여부 결정 · 정보 제공 · 예산지원 검토 	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체와 공조 · 정보제공 및 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업 결과 평가 · 지원 성과 평가
협력사업자	<ul style="list-style-type: none"> · 문제제기 · 필요성 언급 · 여론 형성 	<ul style="list-style-type: none"> · 자문 · 공동사업추진 의사 타진 · 지자체 추진 사업 참여 여부 논의 	<ul style="list-style-type: none"> · 참여 영역 및 유형 결정 · 정보제공 · 사업 추진 과정에 대한 	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체와 협력, 공조 · 감시자 역할 병행 · 정보제공 	<ul style="list-style-type: none"> · 자체평가 진행 · 언론 홍보, 발표
지자체	<ul style="list-style-type: none"> · 대북교류협력에 대한 관심 표명 · 정책 대안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> · 교류방법 분석, 모색 · 실효성 분석 · 공동사업자 모색, 접촉 · 북한의 사업추진 의사 타진 · 공청회 및 토론회 개최 	<ul style="list-style-type: none"> · 구체적인 사업안 결정 · 공동사업자 선정 · 시민단체, 기업참여 여부 결정 · 통일부 사업 신청 	<ul style="list-style-type: none"> · 인도적 지원 · 사회, 문화, 경제 분야 교류 · 인적교류 · 인적, 물적 자원 투입 	<ul style="list-style-type: none"> · 내·외부의 결과 평가 · 추진 과정 평가 · 정책성과 확산 활동
지방의회	<ul style="list-style-type: none"> · 지지 혹은 반대 입장 표명 	<ul style="list-style-type: none"> · 조례 검토 	<ul style="list-style-type: none"> · 조례 제정 혹은 개정 · 예산 결정 	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체와 협력, 공조 · 감시자 역할 병행 	<ul style="list-style-type: none"> · 의회 주도 평가
민간단체 및 기업	<ul style="list-style-type: none"> · 문제제기 · 관심 표명 · 필요성 언급 · 여론 형성 	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체 주도 대북교류협력 사업 참여 여부 논의, 타진 · 정보 수집 	<ul style="list-style-type: none"> · 참여 영역 및 유형 결정 · 정보제공 · 공동사업추진 결정 	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체와 협력, 공조 · 사업 참여 	<ul style="list-style-type: none"> · 자체평가 · 언론 홍보 · 실효성 평가

출처: 양현모 외, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 26의 표를 바탕으로 수정·보완하여 저자 재구성.

3. 주요 행위자별 대북교류협력 추진현황

가. 중앙정부의 대북교류협력사업 추진현황

앞서 역대 정부의 대북 및 교류협력정책 변화를 살펴보면, 각 정부가 대북교류협력에 얼마나 적극적으로 나서고 활발하게 사업을 추진하였는지 파악할 수 있었다. 본 절에서는 앞서 기술한 내용과 중첩되는 내용을 최대한 배제하고 중앙정부가 대북교류협력사업을 어떻게 추진하였는지 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

기본적으로 중앙정부의 교류협력사업은 대북정책 패러다임에 영향을 받는다. 이러한 중앙정부의 대북정책 패러다임은 단순히 대북 교류협력사업을 추진하는 과정에만 영향을 미치는 것이 아니다. 문제는 지자체 혹은 허가받은 민간단체 등의 대북교류협력사업을 추진하는 과정에서 직접적으로 영향을 미친다는 사실이다. 지자체를 포함한 주요 행위자들이 추진하고자 하는 대북교류협력사업의 최종 승인권자가 중앙정부의 교류협력정책을 책임지고 추진하는 기관이 통일부이기 때문이다. 이러한 현상은 역대 정부별 중앙정부 및 민간단체가 추진한 대북교류협력사업의 성과를 다음의 <그림 IV-7>에서 확인할 수 있다.

<그림 IV-7> 역대 정부별 대북교류협력사업 총괄 추진성과

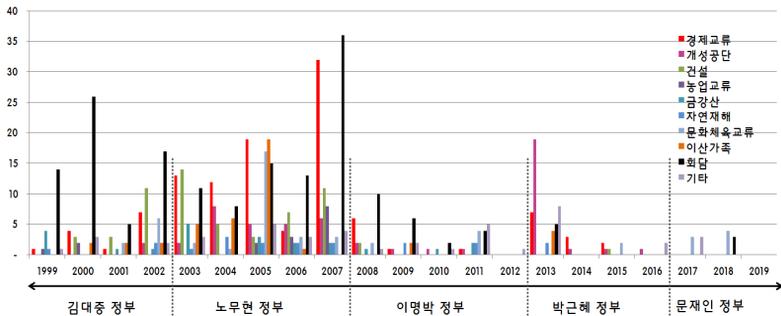


출처: 통일부, “남북교류협력 동향” 월별 자료를 토대로 저자 재구성.

북한과의 교류협력에 대한 관심과 의지가 높았던 김대중·노무현 정부에서는 민간단체가 추진한 교류협력사업이 성공적으로 진행되면서 중앙정부와 민간단체의 사업성과가 동조화되는 현상이 나타났다. 반면, 상대적으로 북한과의 교류협력보다는 원칙에 기반을 둔 강경 정책을 추진했던 이명박·박근혜 정부에서는 중앙정부와 지방정부 모두 확연히 줄어드는 모습을 확인할 수 있다. 한편, 김대중·노무현 정부와 교류협력정책의 방향성을 계승한 문재인 정부는 UN 등 국제 사회의 대북제재가 지속되고 있는 상황에서 ‘질서 있는’ 교류협력을 강조하면서 지자체 등 다양한 주체들의 역할과 참여를 제도화하기 위해 노력하고 있다.

다음의 <그림 IV-8>은 역대 정부가 추진한 대북교류협력사업 분야별 추진성과를 분야별로 정리한 것이다. 이 그림은 <표 IV-2>를 그래프로 나타낸 것인데, 김대중·노무현 정부는 전반적으로 고르게 대북교류협력사업을 추진했다. 반면 이명박·박근혜 정부는 개성공단을 중심으로 한 경제교류에 치중하고 있는 것을 확인할 수 있다. UN의 대북제재가 지속되는 상황이기 때문에, 문재인 정부는 경제교류보다는 문화체육교류를 중심으로 대북교류협력을 추진하고 있다.

<그림 IV-8> 역대 정부별 대북교류협력사업 분야별 추진성과



출처: 통일부, “남북교류협력 동향” 월별 자료를 토대로 저자 재구성.

이렇듯 직접적인 대북교류협력사업 추진성과 외에도 중앙정부의 대북교류협력에 대한 시각을 단적으로 보여줄 수 있는 지표가 있다. 대북 인도적 지원액과 대북협력사업 승인 현황이 바로 그것이다. 대북 인도적 지원액은 아래 <표 IV-5>에서, 대북협력사업 승인 현황 자료는 <표 IV-6>에서 확인할 수 있다.

<표 IV-5> 대북 인도적 지원액 현황

(단위: 억 원)

구분	정부차원						민간 차원 (무상)	합계
	무상지원				식량 차관	계		
	당국 차원	민간단체 기금지원	국제기구 통한 지원	계				
'95	1,854	-	-	1,854	-	1,854	2	1,856
'96	-	-	24	24	-	24	12	37
'97	-	-	240	240	-	240	182	422
'98	-	-	154	154	-	154	275	429
'99	339	-	-	339	-	339	223	562
'00	944	34	-	977	1,057	2,034	386	2,421
'01	684	63	229	976	-	976	782	1,757
'02	832	65	243	1,140	1,510	2,650	578	3,228
'03	811	81	205	1,097	1,510	2,607	766	3,373
'04	949	102	262	1,314	1,359	2,673	1,558	4,231
'05	1,221	120	19	1,360	1,787	3,147	780	3,926
'06	2,000	133	139	2,273	-	2,273	709	2,982
'07	1,432	216	335	1,983	1,505	3,488	909	4,397
'08	-	241	197	438	-	438	726	1,164
'09	-	77	217	294	-	294	377	671
'10	183	21	-	204	-	204	201	405

구분	정부차원						민간 차원 (무상)	합계
	무상지원				식량 차관	계		
	당국 차원	민간단체 기금지원	국제기구 통한 지원	계				
'11	-	-	65	65	-	65	131	196
'12	-	-	23	23	-	23	118	141
'13	-	-	133	133	-	133	51	1831)
'14	-	-	141	141	-	141	54	195
'15	-	23	1172)	140	-	140	114	254
'16	-	1	1	2	-	2	28	30
'17	-	-	-	-	-	-	11	11
'18	12	-	-	12	-	12	65	77
합계	11,262	1,177	2,744	15,183	8,728	23,911	9,038	32,948

※ 반출기준(정부: 수송비 및 부대경비 포함, 민간: 수송비 및 부대경비 미포함)* 세부항목 금액의
단수 반올림 처리로 합계의 차이가 발생할 수 있음

※ 대북 인도적 지원은 '95년부터 시작

1) '13년도 지원액 183억원 : 정부 133억원(132.5억원(UNICEF 67.4억원, WHO 65.1억원)), 민간
51억원(50.8억원)

2) '15년 국제기구 지원액 117억원 중 MR백신 지원(33.6억원)은 보건복지부 출연금

출처: 통일부 대북인도지원현황 자료, <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>>
(검색일: 2019.10.1).

<표 IV-6> 대북교류협력사업 승인 현황

(단위: 건)

구분		'91~ '01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	
경제	민간경협	16	1	2	6	10	4	6	9	1	19	
	개성 공단	승인	-	-	-	17	26	15	163	53	10	6
		신고	-	-	-	-	-	-	-	-	12	11
사회문화		23	7	13	16	47	26	19	3	-	1	
계		39	8	15	39	83	45	188	65	23	37	

구분		'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	계
경제	민간경협	-	-	19	-	-	-	-	-	93
	개성공단	승인	1	6	5	3	3	-	-	308
		신고	18	22	10	2	7	-	-	82
사회문화		1	-	-	1	2	-	-	6	165
계		20	28	34	6	12	-	-	6	648

출처: 통일부 남북협력사업 승인 자료, <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>>
(검색일: 2019.10.1).

대북 인도적 지원액과 대북교류협력사업 승인 현황 자료를 살펴 보면, 김대중·노무현 정부 시기가 이명박·박근혜 정부 시기에 비하여 높은 수치를 기록했다. 심지어 문재인 정부는 이명박·박근혜 정부가 집권했던 모든 기간보다 짧은 시간 내에 사회문화교류를 더 많이 승인했다. 이러한 결과를 통해 중앙정부의 대북정책 패러다임이 남북교류협력사업의 활성화에 직접적인 영향을 준다는 사실을 확인할 수 있다.

현행 법·제도 하에서 중앙정부는 대북정책 패러다임을 설정하고, 그 틀 안에서 대북교류협력정책을 수립할 뿐 아니라 주요 행위자들의 교류협력사업을 승인하는 형식으로 교류협력사업 자체를 철저하게 관리 혹은 통제하고 있다. 즉, 중앙정부가 북한과의 교류협력에 대하여 어떻게 인식하고 있는지에 따라 지자체 등 주요 행위자들의 교류협력사업이 활발하게 진행될 수도 있고, 시도조차 불가능해질 수 있다. 이렇게 중앙정부가 대북교류협력에 대한 독점적 권력과 권한을 보유할 경우, 다양한 분야에서 다양한 행위자들의 교류협력을 통해 남북관계를 개선시키고자 하는 목표를 달성하는데 다소 비효율적일 수 있다. 대북교류협력사업이 제 기능을 수행하기 위해서는 남북한 정부가 갈등을 빚는 상황에서도 남북한 간 대화와 접촉이 유

지될 수 있는 환경을 만드는 것이 중요하다. 따라서 현행 중앙정부 중심의 중앙집권적인 의사결정 구조를 보완할 필요가 있다.

나. 지자체의 대북교류협력사업 추진현황

지난 30여 년간 지자체는 대북교류협력에서 나름의 의미 있는 성과를 남겼다. 하지만 중앙정부의 대북정책 기조 및 법·제도적 제약 아래서 진행되었다. 그럼에도 지자체 대북교류협력의 가장 큰 제약 요인은 남북관계의 변동이었다. 즉, 남북관계 및 중앙정부의 정책 변화에 따라 지자체 대북교류협력 프레임 자체도 변화해온 것이다. 이를 유형화해 보면 아래 <그림 IV-9>와 같다.

<그림 IV-9> 지자체 대북교류협력 프레임 변화

시기 구분	태동기 (1998~2001)	확산기 (2002~2009)	쇠퇴기 (2010~2017)	재추진기 (2018~)
중앙정부의 대북정책 기조	포용정책 추진, 인도적 지원	정경분리 원칙, 남북협력관계 구축	비핵화 우선, 「5.24 조치」 실시	평화 구축 및 남북 공동 번영
남북관계 변화	협력적 관계 변화 모색	대화 및 교류 협력 추진	갈등 및 대결, 냉각	비핵화 협상과 대화 재개
중앙-지방 관계	협력 관계	보조 관계 (2003년 이후)	갈등 관계	협력 관계

출처: 경남연구원 황교육 박사 인터뷰 (2019.6.11., 통일연구원) 제공 자료를 토대로 저자 재구성

지자체의 대북교류협력사업은 시간의 흐름에 따라 사업의 성격에서도 변화를 겪어왔다. 대북교류협력 초기에는 인도적 지원사업을 중심으로 진행되었지만, 북한의 만성적인 식량부족과 낙후된 보건 의료 환경이 해결되지 않아 2005년부터 실효성의 문제가 본격적으로

로 대두되었다.¹⁵⁷⁾ 북한이 2004년 9월 개발지원 중심의 교류협력사업을 요구하면서,¹⁵⁸⁾ 국내에서 교류협력 분야 및 방향에 대한 고민이 시작되었다. 특히 수여국이었던 북한이 교류협력의 파트너로서 새로운 역할을 모색하기 시작한 것이다.

북한의 교류협력 패러다임 전환 요구는 한국 사회 내에서도 개발지원 전환문제에 대한 논의를 촉발시켰다. 이러한 논의는 ‘우리민족서로돕기운동’이 2005년 개발지원 전환문제를 공론화하면서 보다 적극적으로 이루어졌다. 이는 남북관계 개선의 모멘텀을 유지하고 화해협력을 증진시키기 위해 북한의 요구를 적극적으로 수용한 것이다.¹⁵⁹⁾ 다른 한편으로는 효율적인 교류협력사업의 추진체계를 구축했던 지자체들이 단순한 인도지원이 아닌 지속적 사업추진이 요구되는 개발지원형 교류협력사업 추진에 관심을 보이면서 논의가 더욱 활발하게 진행되었던 측면도 있다.

지자체 대북교류협력사업의 양태 변화는 △법·제도적 기반이 마련되고 대북교류협력이 시작되던 태동기(1998~2001년)와 △인도적 지원을 중심으로 한 대북교류협력 확산기(2002~2005년), △북한의 요구를 바탕으로 현지에서 다양한 개발협력사업을 추진했던 전환기(2006~2009년), △「5·24조치」등으로 인도적 지원 중심의

157) 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 사회복지개선 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.

158) 북한은 UN의 합동호소절차(Consolidated Appeals Process: CAP)를 받지 않겠다고 선언하고, 2005년 8월에는 평양 주재 UN 기구와 국제 NGO 사무소 대표들에게 인도적 지원사업을 연말까지 종료해줄 것과 평양사무소의 폐쇄 및 파견 직원 철수를 요청했다. 이종무, “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기구·대북지원 담론,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2월호 (2012), pp. 46~47.

159) 나용우·홍석훈·박은주, 『지자체 대북교류협력사업의 평가지표와 발전방향』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 33.

대북교류협력사업을 추진한 쇠퇴기(2010~2016년), △평화체제 구축을 위한 대북교류협력 활성화 재추진기(2017년 이후)로 구분할 수 있다. 이는 지자체 대북교류협력이 시작된 이래 각 지자체들이 추진한 사업을 정리하면 쉽게 확인할 수 있다.

〈표 IV-7〉 연도별 지자체의 주요 대북교류협력사업

연도	지자체	사업내용
2001	강원도	금강산 병충해 방제 사업, 연어치어 공동방류, 자전거 수송·지원 등
	전라북도	춘향공연단 평양(평양봉화예술극장) 방문, 도지사 평양방문 및 교류 의향서 체결
	제주도	감귤 및 당근 지원
2002	부산시	북한 선수단, 2002 북한 아시안게임 참가
	경기도	경운기 및 지붕개량제, 축구공 지원
	강원도	금강산 병충해 방제 사업, 연어부화장 건립 등
	제주도	감귤지원, 북한 어린이 겨울 옷 보내기 사업
2003	부산시	교류협력단 평양 방문
	경기도	경기도-북측 민화협 간 교류협력 의향서 체결
	강원도	금강산 병충해 방제 사업, 연어부화장 건립
	전라남도	농기계 수리공장 지원
	제주도	감귤 목초 종자 지원
2004	울산시	농업용 못자리 비닐 지원, 용천 사고 지원, 국수공장건립 사업 추진 결정
	인천시	북한 어린이 돕기 성금 모금 운동, 용천 사고 지원, 「6.15공동선언」 4주년 기념행사 개최
	경기도	농기계 및 의료장비, 당면공장 건립사업에 대한 합의서 체결, 용천 사고 지원, 경운기 및 치과장비, 긴급구호 의약품 지원
	강원도	금강산 병충해 방제 사업, 연어치어 남북공동방류 및 사업 실무협의
	충청북도	과수묘목식재 지원

연도	지자체	사업내용
2004	전라남도	농기계 수리공장, 수리부품 지원
	제주도	용천 사고 지원, 감귤 지원, 북한 어린이 겨울 옷 보내기, 의약품 지원
2005	서울시	북한 아동 대상 제과원료 지원, 고구려 유물전시회 행사지원, 남북 공예대전 지원
	인천시	인천시 대표단 42명 북한 공식 방문, 제16회 아시아 육상선수권대회 북한 선수단 및 협력단 참가, 경제대표단의 북한 방문
	울산시	비료지원, 국수공장 설비 및 비료 지원, 남북실무회담 및 공장신축 현장 방문
	경기도	평양시 용성구역 벼농사 시범농장 사업, 농기자재 지원
	강원도	금강산 병충해 방제 사업, 연어포획 및 방류 기술지도, 원산농업기술소 개보수작업 및 모니터링
2005	경상남도	평양 강남군 장곡리 협동농장 농업협력사업
	전라남도	비닐, 모내기·온실자재, 통일쌀 지원
	전라북도	농업협력사업 2, 3차 실무협의단 방북, 농기계 수리공장, 농기계 및 농자재 지원
	제주도	북한 어린이에게 동내의 보내기 사업, 감귤 및 당근 지원, 의약품 지원
2006	서울시	평양 고구려 안학궁터 발굴지원, 금강산 윤이상 음악회 지원, 조선 중앙연구소 의료장비 지원, 북한 수해지역 지원
	부산시	겨레사랑 평양 항생제공장 건립 및 원료 지원 사업
	울산시	북한 수해지역 지원
	경기도	벼농사 협력사업 합의서 체결, 평양 강남군 당곡리 농촌 현대화 사업 및 협동농장 조성, 대표단 방북
2006	강원도	아이스하키 친선경기 실무협의, 산림병충해 방제, 안변 연어사료공장 건설, 협력사업 및 평창 동계올림픽 유치관련 협의 합의서 채택
	전라남도	평양 대동군과 농업협력사업, 비닐온실 지원
	전라북도	농업교류협력 실무 방문, 황남 신천군 농기계 및 축산시설 지원, 농기계 지원
	경상남도	남북합의서 교환, 농업분야 교류, 북한 재배 통일딸기 모종 반입
	제주도	감귤 및 당근 지원, 건축자재 지원

연도	지자체	사업내용
2007	서울시	조선중앙연구소 의료장비 지원
	인천시	평양시 축구장 현대화사업 준공식 참석, 북한 노동당 통일선전부장 일행 인천 방문, 북한 수해지역 지원
	부산시	북한 항생제공장 준공식 참석, 북한 수해지역 지원
	울산시	북녘 옥수수 국수공장 설비사업 지원, 영유아 이유식 생산시설 건립 지원, 북한 결핵 아동 돕기 치료 약품 지원
	광주시	북한 수해지역 주택복구 지원
	경기도	개성 산림녹화사업, 당곡리 농촌현대화사업
	강원도	산림병해충제, 삼지연 빙상장 보수자재 지원, 당면 협력사업 협의, 연어사료공장 기술 협의, 북강원도 수해복구 물자지원
	경상북도	개성지역 경북사과원 조성
	경상남도	통일딸기 최초 수확, 경남도민 대표단 방북, 평양소학교 건립 성금 모금, 북한 수해지역 지원
	전라북도	남포시 대대리 양돈장 지원사업, 축산자재 지원
충청북도	농업교류협력 협의를 위한 북한 방문	
2008	서울시	조선중앙연구소 의료장비 지원
	인천시	평양 치과병원 리모델링 지원, 대표단 평양 방문, 평양 창광거리 현대화사업
	광주시	배합사료 생산공장 설계
	강원도	안변연어 사료공장 준공식 참석, 산림병해충 방제 협력사업 실무협 의, 송어양식장 건립 협의, 의약품 지원
	경기도	말라리아 공동방역사업 합의서 체결, 대표단 개풍양묘장 준공식 방문, 개성지역 농축산 협력사업 실무협 의
	경상남도	통일딸기 수확, 장교리 소학교 준공
	경상북도	개성지역 사과원 조성을 위한 남북 MOU체결
	전라남도	평양 발효콩 빵공장 설비기지 북송 환송식
	충청북도	농기계 및 비료 지원
	제주도	흑돼지 사육협력사업 지원

연도	지자체	사업내용
2009	서울시	대북 옥수수 지원, 조선중앙연구소 지원
	인천시	남북유소년 축구팀 합동전지훈련 지원, 대북 긴급식량 지원
	광주시	배합사료공장 지원
	대구시	북한 어린이 내복 보내기
	강원도	강변 송어양식장 건립, 금강산 병충해 방제 사업
	경기도	개풍양묘장 조성, 말라리아 공동방역, 대북 긴급식량 지원
	경상남도	과수원 조성, 통일딸기 재배, 의약품 지원
	경상북도	개성지역 사과 과수원 조성
	제주도	감귤 지원, 흑돼지 사육 협력
	2010	서울시
인천시		북한 영유아 지원, 북한 수해지역 지원
광주시		배합사료공장 지원
대구시		북한 어린이 내복 보내기
경기도		개풍양묘장 조성, 말라리아 공동 방역, 대북 긴급식량 지원
경상남도		과수원 조성, 통일딸기 재배
제주도		감귤 지원
2011	인천시	말라리아 공동방역, 중고 자전거 지원
	경기도	말라리아 공동방역, 북한 영유아 지원
2012	강원도	간염 및 결핵 영양소 보충식 지원
	경기도	개성한옥보전사업 지원
2014	인천시	남북유소년 축구교류 지원
	경기도	남북유소년 축구교류 지원, 결핵환자 치료 지원 사업
2015	인천시	유소년 축구교류 지원
	경기도	유소년 축구교류 지원, 국제 친선 양궁 교류전 개최, 연천읍 차탄리 일원 대북지원 양묘장 조성

연도	지자체	사업내용
2017	강원도	북한 여자아이스하키 선수단 지원
	경기도	'금강 1894' 뮤지컬 평양공연 추진 사업 점검, 말라리아 남북 공동 방역사업 사전접촉신고 승인
2018	서울시	남북교류협력위원회 간담회 개최 계획 발표, 2019 전국체전의 서울-평양 공동 개최 협의, 평양 상하수도 개량 지원, 태양광 발전 시설 협력, 평양 도로확장 사업 지원, 평양 애니메이션 단지 조성, 경평축구 부활, 남북동물원 간 동물 맞교환
	부산시	남북 상생 교류협력 프로젝트 발표
	인천시	5년 간 100억 원 규모의 남북교류협력기금 조성 계획 발표, '서해 평화협력청' 설치 논의, 한강하구 남북공동조사, 수산자원 공동 연구, 서해안 남북크루즈 관광사업 타당성 검토
	광주시	광주형 남북교류협력사업 추진 계획 발표
2018	울산시	남북경제교류협력을 위한 TF 발족
	세종시	남북교류협력기금 10억원 적립 추진
	경기도	지자체 차원의 남북교류협력사업의 획기적 증진 계획 발표, 경기도 평화경제 3대·3로 전략 제시, 평화부지사 신설, 개풍양묘장 재가동 추진, 농림 복합형 시범농장 운영 지원 및 양돈장 설치 및 비료 지원을 위한 창구 개설, 시·구제역·광견병·말라리아 등 전염병 예방, 결핵환자 치료 지원, 남북평화미술제, 한강하구 남북공동조사, 남북공동 일본 강제동원 진상규명 토론회
	강원도	강원도평화특별자치도 제안, 남북교류협력 추진과제 선정 및 실행 방안 모색, 동해 북부선(강릉~재진) 연결사업, 철원 공예도성 공동 발굴
	충청북도	남북교류협력기금 3억원 적립, 혁신사업 계획 발표 및 지원 요청, 남북교류협력위원회 개최
	전라북도	전북 특성을 반영한 교류협력사업 적극 발굴 및 추진 계획 발표
	전라남도	남북교류협력 확대 적극 추진 계획 발표, 남북교류협력위원회 개최
	경상북도	3대 피스로드(peace road) 개척 등 남북교류협력사업 추진 계획 발표
경상남도	남북교류협력 TF 신설, 남북교류협력 활성화를 위한 간담회 개최	

주: 2018년까지 추진된 주요 사업을 정리한 자료임.

출처: 통일부, 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』 (서울: 통일부, 2013); 최대석 외,

『지방자치단체 대북교류 10년 백서』(서울: 이화여자대학교 통일학연구원, 2009), pp. 311~312; 김동성 외, 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』(수원: 경기연구원, 2017), pp. 38~41; 권태상, “부산의 남북경제·교류협력 방향과 과제,” 『BDI 정책포커스』 제352호 (2019), pp. 4~6; 양현모 외, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』; 연도별 『통일백서』(통일부, 서울: 통일부) 및 각 지자체 업무보고 자료, 언론 보도내용 등을 참조하여 필자가 재구성.

지자체 대북교류협력은 2006년 개발지원사업으로 전환되기 전에는 사회문화교류협력사업이나 인도적 지원사업이 주를 이루었다. 물론 그 가운데는 강원도의 연어 양식장 건립 사업 및 연어 방류사업이나 경기도의 식품가공공장 설치, 농업교류협력사업과 같은 개발 지원 성격을 띠었던 사업도 있었지만 극소수에 불과했다. 더욱이 초창기 개발지원 사업들은 대체로 시설 지원 성격의 사업들이 주를 이루고 있어 여전히 일방적 지원성격을 벗어나지 못했다고 지적받기도 했다.

앞의 <표 IV-7>에서 확인되듯, 2006년 이후 개발지원방식의 새로운 사업들이 다수 추진되었고, 직·간접적인 대북지원도 확대되고 있다. 지자체 대북교류협력사업의 패러다임이 개발지원으로 전환되면서 진정한 의미의 남북한 간 교류협력이 가능한 사업들이 제안되었고, 비정치적 분야에서 상호 교류가 활발히 진행되는 모습을 보였다. 다만, 정치적 부담이 적은 북한 입장에서는 필요한 사업을 우선적으로 추진하는 경향을 보였다.

또 한 가지 주목할 점은 지자체 대북교류협력사업이 남북관계 및 중앙정부의 대북정책 변화에 따라 함께 축소되거나 확대되는 모습을 보였다는 것이다. 지자체 대북교류협력이 주로 비정치적 분야에서 이루어지기 때문에 정치적 영향을 상대적으로 덜 받는다는 기본 전제가 성립되지 않는 현상이 나타난 것이다. 이는 이명박·박근혜 정부 시기 지자체 대북교류협력이 확연히 줄어들다가 문재인 정부

가 들어선 후 교류협력에 대한 논의가 다시 활발해졌다는 점에서도 파악할 수 있다. 「5·24조치」와 UN 안전보장이사회의 대북제재가 여전히 지속되고 있는 현재의 상황을 고려해 본다면 매우 의미 있는 변화이다.

1998년 지자체 대북교류협력사업이 시작된 이래, 20여 년이라는 길지 않은 사업기간 동안 많은 부침을 겪었다. 남북관계가 악화와 호전을 반복하는 상황에서 지자체 대북교류협력사업의 성과는 크지 않았지만, 사회문화교류와 농업분야를 중심으로 한 개발지원사업이 추진되었던 점은 주요 성과로 꼽을 수 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 대부분의 지자체들이 성공 가능성이 높고 북한의 요구에 부합하는 단기적 인도지원사업을 중심으로 교류협력사업을 추진하려는 것은 한계로 지적할 수 있다.

지자체 대북교류협력사업을 통해 얻을 수 있는 평화 증진이나 남북관계 개선 등의 추상적 가치는 일반 국민들이 직접 체감하거나 가시적으로 확인하기는 어렵다. 하지만 강원도의 병충해 공동방제사업이나 경기도 말라리아 공동방역 사업처럼 남북한 주민 모두 호혜적 이익을 얻을 수 있는 사업도 적지 않다. 문재인 정부 이후 각 지자체들이 대북교류협력사업을 추진하기 위한 체계를 정비하고, 지역적 특성을 고려한 사업을 모색하고 있다. 하지만 여전히 단순 인도지원사업을 중심으로 검토하고 있어 향후에도 실효성 문제가 지속적으로 제기될 수밖에 없을 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 지자체 대북교류협력사업은 남북관계 개선의 계기를 마련할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 지자체는 향후 대북교류협력사업을 추진할 때, 정치적 변동성으로부터 자유로워질 수 있고 독립성을 유지할 수 있는 방안 모색에도 노력을 기울여야 할 것이다.

다. 민간단체의 대북교류협력사업 추진현황

‘7.7선언’으로 대북교류협력이 제한된 범위 내에서 이루어지기 시작할 무렵 학생 및 연구자, 민간단체, 종교단체, 언론, 정당 등 각계 각층이 북한과의 교류에 관심을 보였다. 특히 초기 민간부문에서의 교류는 우리 주민들의 북한 방문 등 남북 간 왕래를 중심으로 이루어졌다. 하지만 1990년대 중반 이후 지속된 북한의 경제난과 중앙정부의 대북정책 패러다임의 변화로 민간이 주도한 교류협력의 성격은 변화했다.

기본적으로 민간의 대북교류협력은 남북한 간의 사회문화교류라는 측면에서 추진되었기 때문에 정치·군사적 문제에 비하여 활동의 폭이 넓었다. 이런 맥락에서 김대중 정부 이후 추진한 대북포용정책도 민간통일운동 및 대북교류협력사업의 확대 및 활성화에 기여했다. 이는 「6.15 남북공동선언」 제4항의 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 했다.”라는 목적에 부합한다.¹⁶⁰⁾ 따라서 대북정책은 민간단체가 교류협력에 적극적으로 참여함으로써 활발해졌고, 그러한 흐름은 현재까지 지속되고 있다.

초기 민간을 중심으로 추진된 대북교류협력은 남북한의 대결구도양상에서 제한적으로 추진했으며, 중앙정부의 정치적 이해관계와 정치적 쟁점으로 이용되는 경향이 있었다. 또한 한국의 재야 민간활동가들과 북한 정부측 인사들이 중심이 된 특정 소수집단으로 이루어졌다. 한국 주민의 방북은 활발했지만, 북한 주민의 방남은 거의 이루어지지 않았다. 대부분의 대북교류협력은 학술토론 형식

160) 「6.15 남북 공동선언」 제4항; 홍사단, 『한반도 평화의 길, 평화·통일 관련 선언문·합의문 모음집』 (서울: 홍사단, 2019), p. 31.

으로 진행되었는데, 동일한 내용의 발표와 토론이 반복되는 경우가 많았다.¹⁶¹⁾

하지만 중앙정부의 대북정책 패러다임 변화와 더불어 실천적 차원을 강조한 「6.15 공동선언」 이후 대북교류협력의 폭과 방식도 이전과 다른 모습을 보이기 시작했다. 가장 눈에 띄는 변화는 민간단체와의 공동행사 명목으로 대규모 대북교류협력이 추진되기 시작했다는 점이다. 일례로 2000년 10월 민간단체의 노동당 창건행사참관 이후 농민, 여성단체, 학생, 청년 등이 부문별로 대규모 교류를 진행했다.¹⁶²⁾ 또 금강산관광과 백두산관광, 부산아시아게임과 대구 유니버시아드대회에 참가한 북한선수단과 응원단에 이어 8.15 남북공동행사를 개최하기도 했다.

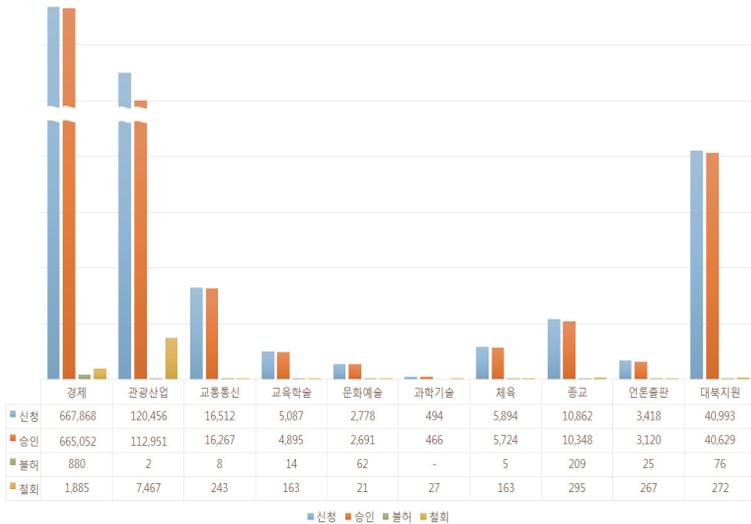
또 민간단체들은 북한과의 교류 성사에 대한 경제적 보상을 통하여 북한과의 대화를 지속하고자 노력하는 모습도 보였다. 교류행사에 실제 투입되는 비용 외에도 북한의 요구에 따라 사례금 명목의 지원을 실시한 것이다. 국내 민간단체들은 북한과의 사회·문화교류를 통해 북한과의 접촉을 늘리려는 목적을 가지고 있었다. 하지만 북한은 한국과의 사회·문화교류협력을 통해서도 경제적 이익이라는 실익을 추구하려는 의도를 가졌던 것으로 보인다. 이러한 의도는 사업 분야별 인적 접촉 통계를 나타낸 아래 <그림 IV-10>의 결과를 통해서도 확인 가능하다. 북한은 경제 및 관광산업, 대북지원 등 경제적 이익을 확보할 수 있는 분야의 교류사업에 적극적 자세를 보인 결과, 이들 사업에 대한 승인비율도 함께 높아질 수 있었다.

161) 이금순, 『대북지원민간단체의 남북교류협력 연구』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 7~9.

162) 배성인·윤홍석, “김대중정부의 남북 사회문화 교류협력: 평가와 과제,” 『극동문제』, 2003년 5월호 (2003), pp. 14~36.

〈그림 IV-10〉 분야별 인적 접촉 통계 (1989~2017)

(단위: 명)



출처: 통일부, “남북교류협력 동향” 월별 자료를 토대로 저자 재구성.

다음의 <표 IV-8>은 민간단체가 추진한 주요 대북교류협력사업을 연도별로 정리한 자료이다.

〈표 IV-8〉 연도별 민간단체의 주요 대북교류협력사업

시기	분류	세부 내용
1999.1.13.	금강산	· 현대, 금강산 시설물 30~50년 독점권 합의 발표 · 현대가 금강산 지구에 건설할 온천, 골프장, 스키장, 해수욕장, 호텔 등 시설에 대해 각 시설별로 30~50년 장기간 독점권을 갖기로 했음. 이번 협상에서 북한측과 금강산 1,2차 종합개발사업에 대해 협의했으며, 북한 무역성과 아태 평화위로부터 금강산 지역 각종 시설의 독점권에 대한 보증을 받기로 했음.
1999.01.30. ~2.6.	농업교류	· 국제옥수수재단 김순권 교수 방북 · 북한 1천여 개 마을에 개량 옥수수 재배키로 합의
1999.2.4.~6.	기타	정주영 현대 명예회장 판문점 경유 방북, 서해안 공단 조성 협의

시기	분류	세부 내용
1999.4.10.	농업교류	금강산 솔잎혹파리 방제 관련 남북 수목전문가 접촉
1999.6.22.	금강산	현대, 금강산 관광 중지 발표
1999.6.28.	금강산	현대, 북한 아태위 측과 금강산관광객 안전보장협의 착수(베이징)
1999.7.30.	금강산	현대, 북한 아태평화위, 금강산관광 재개 합의하고 <금강산 관광세칙과 신변안전 보장을 위한 합의서> 체결
1999.9.28.~ 10.2.	기타	· 정주영 현대그룹 명예회장, 방북 · 남북 통일농구대회 관람 및 서해공단 사업 등 협의. 김정일 면담(10월 1일)에서 서해공단 개발문제협의
1999.11.1.~ 20.	건설	서해공단 후보지 조사단 16명 방북
1999.11.15. ~19.	기타	· 정몽준 대한축구협회장 겸 FIFA 부위원장, 방북 · 월드컵을 비롯한 국제축구대회에 남북단일팀 구성 원칙적 합의, 그러나 월드컵 분산개최는 곤란 확인
1999.12.05.	문화체육 교류	2000년 평화친선음악회 개최, 로저 클린턴(Roger Clinton)과 한국가수들 참여
1999.12.22. ~25.	문화체육 교류	· 아태평화위원회 농구대표단 62명 서울 방문 · 남북통일농구대회 개최(12월 23~24일, 서울). 조선중앙 TV 녹화중계(12월 25~26일)
2000.5.24.~ 30.	문화체육 교류	북한 평양학생소년예술단 서울 방문, 공연(5월 26~28일)
2000.5.29.~ 6.10.	문화체육 교류	북한 평양교예단 서울 방문, 공연
2000.6.27. ~30.	회담	· 제1차 남북적십자회담 · 남북이산가족방문단 교환과 면회소 설치, 운영 및 비전향장 기수 송환에 관한 합의서
2000.6.28. ~30.	기타	정주영 전 현대그룹 명예회장과 정몽헌 현대아산 회장 방북, 김정일 북한 노동당 총비서와 면담(6월 29일)
2000.8.5. ~12.	기타	· 언론사 사장단 방북, 김정일 국방위원장 면담 · 남북 언론사들 간 언론 교류 등 공동합의문
2000.8.8. ~10.	기타	정몽헌 현대아산이사회 회장, 소 500마리와 함께 방북, 김정일 노동당 총비서 면담(8월 9일)
2000.8.18. ~24.	문화체육 교류	북한 조선국립교향악단 서울방문, 합동공연
2000.8.22.	개성공단	현대-북한, <개성공단 개발관련 합의서>에 서명

시기	분류	세부 내용
2000.9.15.	문화체육 교류	남북선수단, 시드니 올림픽 개최식 공동입장
2000.9.20. ~23.	회담	제2차 남북적십자회담, 이산가족 서신교환 규모 등 합의
2000.9.22. ~27.	기타	조총련 동포, 제1차 한국 고향방문 (고향방문자 50명, 지원요원 6명, 기자 7명 등 63명)
2000.10.15.	금강산	현대아산, 북한 금강산여관 30년 임대계약 체결
2000.10.27.	이산가족	남북 적십자연락관, 이산가족 후보자 명단교환
2000.11.21.	기타	현대-북한 서울평양 민간 직통전화 개설
2001.1.29.	회담	제3차 남북적십자회담
2001.3.24.	기타	정주영 현대그룹 명예회장 북한조문단, 서울 방문
2001.4.6.	기타	조총련 동포, 제3차 한국 고향방문
2001.7.13.	금강산	금강산관광, 쾌속선 '설봉호' 출항으로 재개
2001.8.15.	문화체육 교류	8.15민족통일대축전에 한국 방문단, 7대중단, 민화협, 통일연대 대표 등 394명 방북
2002.4.6.	경제교류	(주)평화자동차, 남포시 항구구역에서 '평화자동차 종합공장' 준공식 개최
2002.4.6.	문화체육 교류	가수 김연자, 평양 공연
2002.5.31. ~6.2.	문화체육 교류	6.15 공동선언 2주년 기념 민족통일대축전 행사 협의를 위한 남북민간급 실무접촉
2002.8.25.	문화체육 교류	IOC위원(김운용, 장웅), 남북 체육교류 활성화 협의
2002.9.6. ~08.	회담	제4차 남북적십자회담
2002.9.11. ~13.	문화체육 교류	MBC 9시 뉴스데스크, 서울-평양(조선중앙TV)을 위성으로 연결, 이원 생방송 실시
2002.9.16. ~22.	문화체육 교류	KBS 교향악단 방북
2002.9.20.	문화체육 교류	KBS 교향악단(평양) 공연
2002.9.25. ~30.	문화체육 교류	MBC 공연단 방북(평양) 특별공연
2002.9.29. ~10.14.	문화체육 교류	제14회 부산 아시아경기대회 북한선수단 방한

시기	분류	세부 내용
2002.10.13. ~14.	기타	남북해외 청년학생 통일대회 개최, 6.15 공동선언 관철, 전쟁 방지 등 공동선언문 채택
2002.10.16. ~17.	기타	남북여성 통일대회 개최
2002.10.23. ~26.	문화체육 교류	북한 태권도 시범단, 서울 공연
2002.10.31. ~11.2.	회담	남북적십자 제1차 실무접촉, 합의 없이 종료
2002.12.15. ~17.	회담	남북적십자 제2차 실무접촉
2003.1.20. ~22.	이산가족	남북적십자 제3차 실무접촉, 이산가족 면회소 설치-운영, 제6차 이산가족상봉 등 합의
2003.1.26.	이산가족	남북적십자사, 제6차 이산가족 상봉 후보자명단 교환
2003.2.23.	금강산	일반인 대상으로 첫 육로 금강산관광 실시
2003.5.28.	이산가족	남북적십자사, 판문점에서 제7차 이산가족 상봉후보자 명단 교환
2003.5.30.	농업교류	대한적십자사, 대북 비료지원 관련 6~10항차 수송계획 북한적십자사에 통보
2003.6.10. ~13.	기타	현대-아태평화위원회 실무접촉
2003.6.15.	이산가족	남북적십자, 제7차 이산가족 상봉명단 명단 교환
2003.7.25.	금강산	정몽헌 현대아산 이사회 회장, 북한과 금강산관광 재개 잠정 합의 발표
2003.8.15.	문화체육 교류	북한 조선중앙TV, KBS와 공동제작한 평양노래자랑 방영
2003.8.31.	금강산	현대아산, 금강산 육로관광 재개 발표
2003.9.7.	이산가족	대한적십자사, 판문점 연락관 접촉을 통해 남북 간 상봉 가족 최종 명단 교환
2003.9.14. ~18.	문화체육 교류	평화관광, 일반인 대상 평양 관광 실시
2003.11.4. ~6.	회담	제5차 남북적십자회담

시기	분류	세부 내용
2004.2.28.	이산가족	남북적십자사, 제9차 이산가족 상봉 후보자 200명 명단 교환
2004.5.24. ~25.	회담	남북적십자 제4차 실무접촉
2004.6.7.	이산가족	남북적십자총재, 제10차 이산가족상봉행사 개최 합의
2004.8.18.	자연재해	대한적십자사, 용천재해 피해복구용 자재 - 장비 지원 완료
2004.11.12.	이산가족	대한적십자사, 북한에 이산가족 사망자 107명의 기일 통보
2004.12.29. ~30.	개성공단	KT-한국전력-토지공사와 북한 특구총국-조선체신회사간 개성공단 전력 및 통신 협상 진행
2005.2.11.	개성공단	KT, 북한 특구총국과 개성공단 통신협상
2005.3.7. ~10.	문화체육 교류	KBS, 북한 민족화해협의회와 개성촬영 관련 실무협의
2005.5.4.	금강산	현대아산-북 아태위, 금강산특구개발 관련 선진관광제도 조사를 위한 해외공동시찰 실시 합의
2005.6.24.	기타	한적총재-북적 위원장, 남북적십자간 교류협력에 관한 합의서 체결
2005.8.4.	문화체육 교류	2005 동아시아연맹 축구선수권대회 남북한경기
2005.8.18.	개성공단	현대-북 아태위, 개성 시범관광 3회 실시 타결
2005.8.22. ~25.	문화체육 교류	SBS 주관 조용필 평양공연 실시
2005.8.23. ~25.	회담	제6차 남북적십자회담
2005.9.27.	기타	평화항공여행사, 10월 6일부터 평양관광 개시 발표
2005.10.6. ~15.	기타	평양관광 실시
2005.11.10. ~11.	금강산	현대 현정은 - 북 아태위 리종혁 개성 접촉, 11월 18일부 금강산관광 정상화 합의
2005.11.10. ~19.	기타	국제적십자사연맹총회 북한대표단 방남
2005.11.11. ~18.	기타	국제적십자사연맹총회, 북한대표단 8명 참가
2005.11.24.	개성공단	KT, 북한 조선체신회사 - 개성총국과 통신망 개통 협의
2005.11.29.	개성공단	KT-북 조선체신회사, 연내 개성공단 통신개통 합의
2005.12.11. ~13.	금강산	현대아산-북 금강산국제관광총회사, 실무협의

시기	분류	세부 내용
2006.2.7.	문화체육 교류	남·북올림픽위원회, 토리노 동계올림픽 남북동시입장 합의
2006.2.7. ~11.	기타	임채정 의원을 비롯한 열린우리당 의원 11명 방북 북 김영남 최고인민회의 상임위원장 회담 및 환담(2월 10일)
2006.2.11.	문화체육 교류	토리노 동계올림픽 남북공동입장
2006.2.18.	개성공단	재외공관장 99명, 개성공단 방문
2006.2.21. ~23.	회담	제7차 남북적십자회담, 국군포로 생사확인 등 7개 항 합의
2006.2.24. ~25.	회담	6.15공동선언실천 민족공동위원회 실무회의
2006.2.27. ~28.	이산가족	제4차 이산가족 화상상봉
2006.3.9.	이산가족	남북 연락관 접촉을 통해 제13차 이산가족 상봉 대상자 최종 명단(남북 각 100명) 교환
2006.3.17. ~22.	회담	남북적십자 제5차 실무접촉(제7차 남북적십자회담 합의사항 이행을 위한)
2006.3.20. ~25.	이산가족	제13차 남북이산가족 상봉행사
2006.4.2. ~4.	문화체육 교류	제15차 국가올림픽위원회(ANOC) 총회 개최(서울) 조선올림픽위원회 대표단과 2006 도하아시아인 게임 및 2008 베이징올림픽 남북단일팀 구성 방안 논의
2006.4.4.~6.	농업교류	남북 적십자사 '제3차 공동식목 행사' 개최
2006.4.21.	농업교류	2006 남북공동 나무심기 행사
2006.4.25.	문화체육 교류	금강산 윤이상음악회, 남북인사 270여명 참석
2006.4.28.	개성공단	열린우리당 정동영 의장, 북한 개성공단 방문
2006.5.16. ~17.	회담	김대중 전 대통령 방북 관련 제1차 실무접촉(방북시기 및 절차, 왕 래경로, 방북단 규모 등에 대한 각기 입장을 밝히고 협의를 진행)
2006.5.17.	기타	민단, 조총련 반세기만의 만남, '화해, 협력 6개항 공동성명' 발표
2006.5.27.	기타	현정은 현대그룹 회장, 전금렬 조선아시아태평양위원회 서기 장, 내금강 지역 관광을 위한 공동답사 실시
2006.5.29.	회담	김대중 전 대통령 방북관련 제2차 실무접촉 (6월 27일부터 3박4일 일정으로 육로이용 평양방문 합의)

시기	분류	세부 내용
2006.6.4.	문화체육 교류	금강산 가극단 첫 한국 단독공연
2006.6.19. ~30.	이산가족	제14차 이산가족상봉행사
2006.6.21.	이산가족	이산가족문제 해결을 위한 남북적십자단체들의 협력사업에 관한 합의서 채택
2006.6.22.	개성공단	KOTRA, 현대아산 공동주관, 개성공단 외국기업 대상 투자설명회 개최
2006.6.29.	회담	남북단일팀 구성을 위한 제2차 남북체육회담
2006.8.19.	자연재해	대북 수해복구지원 관련 남북적십자 실무접촉(쌀 10만 톤, 복구자재 및 장비 등 지원품목 및 규모에 대해 합의, 남측이 복구 가 어느 정도 진행되면 피해지역을 중심으로 분배지역을 중심으로 분배지역 방문 요구, 북측은 남측 제안에 동의)
2006.11.30. ~12.2.	회담	2008 베이징올림픽 남북단일팀 구성을 위한 제3차 남북체육회담(도하)
2007.1.28.	문화체육 교류	중국 장춘 동계아시아안게임 남북공동입장
2007.2.13.	회담	2008 베이징올림픽 남북단일팀 구성을 위한 제4차 남북체육회담
2007.3.9. ~10.	회담	남북적십자 제6차 실무접촉 (<금강산 면회소 건설추진을 위한 남북적십자실무접촉 공동보도문>)
2007.3.20. ~4.20.	문화체육 교류	북한 청소년축구팀 방남 전지훈련(제주, 수원, 순천, 광양, 서울)
2007.3.27. ~29.	이산가족	제5차 남북이산가족 화상상봉
2007.4.6.~9.	문화체육 교류	북한 장웅 IOC 위원 및 태권도시범단, 방남
2007.4.10. ~13.	회담	제8차 남북적십자 회담 「제8차 남북적십자회담 합의서」 채택
2007.5.9. ~14.	이산가족	제15차 남북이산가족 상봉행사
2007.6.1.	금강산	금강산 내금강 관광 개시
2007.6.14. ~17.	문화체육 교류	6.15 공동선언 7돌 기념 민족통일대축전

시기	분류	세부 내용
2007.6.19. ~28.	경제교류	남북경제협력협회사무소 공동주관으로 남북 경험관계자 합동 해외시찰단 구성 (남북 각 7명, 총 14명으로 구성, 중국(상해, 심천, 광주) 및 베트남(하노이, 호치민) 지역을 시찰)
2007.7.28. ~8.18.	경제교류	제1차 북한 단천지역 지하자원 남북 공동조사
2007.8.1.	이산가족	남·북 적십자사, 제6차 이산가족 화상상봉(8월 13~14일) 대상자 최종명단 교환
2007.8.13. ~14.	이산가족	제6차 남북이산가족 화상상봉(남북 각 40가족씩 총 80가족)
2007.10.17. ~22.	이산가족	제16차 남북이산가족 상봉행사 · 1회차(17~19일): 북측 97명, 남측의 가족 404명 · 2회차(20~22일): 남측 94명, 북측의 가족 219명
2007.10.20. ~11.7.	경제교류	제2차 북한 단천지역 지하자원 남북 공동조사
2007.10.30.	기타	현정은 현대그룹회장 방북, 2008년 5월부터 서울-백두산 직항 관광 합의
2007.11.14. ~15.	이산가족	제7차 남북이산가족 화상상봉
2007.11.28. ~12.1.	회담	제9차 남북적십자회담 ((제9차 적십자회담 합의서))
2008.2.5	이산가족	남북 적십자단체, <남북이산가족 영상편지 교환에 관한 합의서> 체결
2008.2.26.	문화체육 교류	뉴욕 필하모닉 평양 공연, 남북 동시 생중계(평양 동평양대극장)
2008.3.16. ~24.	문화체육 교류	2008 아시아 주니어 레슬링선수권대회 북한 대표팀(15명), 방남
2008.3.25. ~26.	문화체육 교류	안중근 의사 유해 발굴 조사단 파견
2008.4.24. ~28.	문화체육 교류	2008 아시아유도선수권대회 북한선수단 17명 방남(제주)
2008.7.12. ~15.	금강산	현대아산 윤만준 사장, 금강산 관광객 피격 사건 진상 조사 위해 방북
2008.7.18.	개성공단	현대아산 윤만준 사장, 개성관광 현장 안전점검 등 위해 방북
2008.12.4.	금강산	북한의 12·1 조치 관련 개성공단 및 금강산 지역 비상주 인원 철수 완료

시기	분류	세부 내용
2009.3.29. ~4.1.	문화체육 교류	2010 남아공 월드컵 예선 남북한전(4월 1일) 북한선수단, 방남
2009.8.10. ~17.	기타	현대그룹 현정은 회장 방북 김정일 위원장 면담, 현대그룹-조선아태 공동보도문 발표 (8월 17일)
2009.8.13.	개성공단	현대아산 직원 유모씨(개성공단 억류근로자), 136일간 북한 억류 후 귀환
2009.8.19. ~23.	기타	북한 아태위, 김대중 전 대통령 서거 특사 조문단 서울 방문 현인택 통일부 장관-북한 김양건 통일전선부장 면담(8월 22 일), 북 특사 조의방문단-이명박 대통령 면담(8월 23일)
2009.8.26. ~28.	이산가족	남북적십자회담, 이산가족 상봉행사(9월 26일~10월 1일) 진행, 상봉규모는 각각 100명씩, 이산가족문제 등 인도주의 문제를 계속 협의 합의
2009.9.26. ~10.1.	이산가족	남북 이산가족 상봉 한국 554명, 북한 334명
2009.10.16.	회담	남북적십자 실무접촉, 대북지원 규모 관련 이견으로 성과 없이 종료
2009.11.03.	문화체육 교류	안중근 의사 의거 100주년 기념 남북공동행사 개최
2009.12.12. ~22.	경제교류	남북 해외공단 합동시찰(중국 칭다오, 쑤저우, 선전 공단 및 베트남 연풍 공단)
2010.2.27.	자연재해	대한적십자사, 의약품(14억원 상당) 대북 지원
2010.3.10.	경제교류	대한적십자사, 북한에 탈지분유(20톤) 전달(경의선 봉동역)
2010.5.2.	금강산	금강산 인원 철수 개시, 중국인 직원 귀환
2010.5.3.	금강산	금강산 인원 철수 완료, 한국인 직원 귀환
2010.9.7.	기타	대승호 선원 및 선박 귀환
2010.9.24.	회담	남북적십자 실무접촉 개최(개성) (추석 계기 이산가족 상봉행 사 문제를 협의, 상봉장소 문제를 협의하기 위한 당국자 접촉 을 10월 1일 개성에서 개최하기로 합의)
2010.10.1.	이산가족	제3차 남북적십자 실무접촉 개최(개성), 이산가족 상봉 협의
2010.10.20	경제교류	대한적십자사, 북한에 수해지원 물자 전달 계획 통보 (10월 25일 1항차 쌀, 컵라면 출항, 단동에서 신의주로 전달)

시기	분류	세부 내용
2010.10.26. ~27	회담	남북적십자회담 개최(개성) (11월 25일 적십자회담 개최 협의, 북측 쌀 50만 톤과 비료 30만 톤 지원 요구)
2010.10.30. ~11.2.	이산가족	이산가족 상봉행사 (북측 상봉신청자 97명, 남측 가족 436명)
2010.11.3. ~5.	이산가족	이산가족 2차 상봉행사 (남측 상봉신청자 93명, 북측 가족 203명)
2011.8.10.	금강산	현대이산 장경작 사장 등 금강산 방북, 금강산 재산권 문제 협의
2011.8.23.	금강산	금강산 체류 우리 국민 14명 철수
2011.9.3.~7.	문화체육 교류	· 대한불교조계종 자승 총무원장 등 「팔만대장경 판각 1천년 기념 고불법회」 참석(묘향산 보현사) 및 광법사, 법운암 등 방문(평양 인근) 위해 방북 · 천안함 폭침 이후 종교단체 첫 방북
2011.9.21. ~24.	문화체육 교류	KCRP(한국종교인평화회의) 7대 종단 대표 등 24명 방북(평양, 백두산)
2011.10.17. ~20.	문화체육 교류	남북미 3자 민간 학술회의(미국 조지아대)
2011.11.2. ~5.	문화체육 교류	한국기독교교회협의회(The National Council of Churches in Korea: NCCK), 남북공동기도회 관련 방북(평양)
2011.11.14. ~23.	문화체육 교류	남북역사합자협의회, 개성 만월대 유적에 대한 문화재 안전조사를 위해 방북
2011.12.26. ~27.	기타	이희호 여사, 현정은 현대그룹 회장, 김정일 국방위원장에 대한 조문을 위해 방북
2012.3.14.	문화체육 교류	정명훈, 북한 은하수관현악단-라디오프랑스필하모닉 합동 공연 지휘(파리)
2012.3.19. ~4.2.	문화체육 교류	남북 종교단체 협의(북경, 심양)
2012.8.20.	자연재해	대한적십자사, 국제적십자연맹(IFRC)을 통해 북한에 수해복구 관련 10만 불 지원 발표
2012.10.13.	금강산	금강산 신계사 복원 5돌 기념 '남북불교도합동법회' 개최 (조계종 지홍 스님(민족공동체추진본부장) 등 19명 방북)
2013.5.3.	개성공단	개성공단관리위원장 등 최후의 7명, 북한과 임금, 세금 문제 등 협의 후 모두 귀환

시기	분류	세부 내용
2013.7.10. ~19.	개성공단	개성공단 기업인 등 방북, 개성공단 시설, 설비 점검 및 물자 반입 진행
2013.7.18.	문화체육 교류	동아시아컵 축구대회(7.20~28, 서울 및 화성) 참가 위해 북한 여자선수단 등 38명 입국
2013.8.3.	기타	현정은 현대그룹 회장, 고 정몽헌 전회장 10주기 추모식 참석 차 방북
2013.8.16.	자연재해	대한적십자사, 국제적십자연맹(IFRC)을 통한 대북 수해 지원 결정(10만불 상당)
2013.8.17.	개성공단	개성공단 시설 점검인력 방북, 기반시설 점검 및 보수 시작
2013.8.23.	이산가족	남북 적십자 실무접촉 개최(평화의 집), 이산가족 상봉행사 합의
2013.9.10.	문화체육 교류	2013년 아시아클럽 역도선수권대회(9.12~17)에 참가하는 우리 선수단 41명, 방북
2013.10.12.	문화체육 교류	조계종 관계자 20명 방북, 신세계 낙성 6주년 기념 남북합동 법회 개최
2013.11.22.	문화체육 교류	개성 만월대 남북공동 발굴조사 사업을 위한 남북역사학자협 의회, 개성 방문

출처: 통일부, “남북교류협력 동향” 월별 자료를 토대로 저자 재구성.

앞의 자료를 바탕으로 분야별 정리해보면, 아래의 <표 IV-9>와 같이 정리된다. 민간단체들은 문화체육분야에서 교류를 가장 활발히 추진하였고, 그 다음으로 이산가족 상봉행사와 회담, 금강산관광과 같이 인적 왕래가 이루어지는 분야를 중심으로 사업을 추진했음을 확인할 수 있었다. 즉, 민간단체는 다양한 교류협력 중 북한 주민과의 접촉이 활발하게 일어날 수 있는 인적교류 중심의 순수 사회·문화 분야를 중심으로 교류를 추진해왔다. 물론 건설, 농업교류 등과 같은 경제 분야에서의 교류도 추진되었지만, 이는 거의 개성공단과 관련된 것으로 제한적 수준에서 이루어졌다.

〈표 IV-9〉 민간단체 대북교류협력사업 분야별 추진 현황

(단위: 건)

분류 \ 연도	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	분야별 계
경제교류	-	-	-	1	-	-	-	-	3	-	1	2	-	-	-	7
개성공단	-	1	-	-	-	1	4	3	-	1	1	-	-	-	3	14
건설	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
농업교류	2	-	-	-	1	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	5
금강산	4	1	1	-	3	-	3	-	1	2	-	2	2	1	-	20
자연재해	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	1	-	1	1	5
문화체육	2	4	1	9	2	-	3	5	4	4	2	-	5	2	4	47
이산가족	-	1	-	-	5	3	-	5	6	1	2	3	-	-	1	27
회담	-	2	1	3	1	1	1	7	4	-	1	2	-	-	-	23
기타	3	5	2	2	1	-	5	3	1	-	2	1	1	-	1	27
소계	12	14	5	15	13	6	16	26	19	8	9	11	8	4	10	176

출처: 통일부, “남북교류협력 동향” 월별 자료를 토대로 저자 재구성.

1990년대 초반부터 남북한 간 왕래행사 및 제3국에서의 행사가 활성화되는 과정에서 국내 민간단체들의 교류협력에서의 영향과 활동 범위가 상당히 넓어졌다. 북한과의 교류에 참여한 국내 민간단체들은 수적으로 상당히 많아졌으며, 민간단체들의 활동영역과 성격에 따라 4가지로 유형화할 수 있다.

먼저 인도적 지원단체가 있다. 우리민족서로돕기운동과 국제옥수수재단, 굿네이버스, 남북나눔, 남북어린이어깨동무, 남북협력제주도본부, 월드비전, 우리겨레하나되기, 유진벨재단, 한민족복지재단 등이 인도적 지원단체에 포함된다. 이들은 각종 대북교류협력사업

을 시범적으로 실시하거나 사업협의 및 모니터링을 위한 방북 활동을 주로 수행하고 있다.

다음으로는 종교단체이다. 북한은 실질적인 종교의 자유를 허용하지 않지만, 김대중 정부 당시부터 남북한 간 종교인 교류를 실시했다. 초기에는 소규모의 방북만 허용됐지만, 종단 및 교단의 지도자들이 방북하여 합동 사업을 추진하면서 그 활동 범위가 점차 확대되었다. 이들 단체는 주로 ‘선교’와 ‘전도’를 목적으로 활동하지만, 이를 위한 수단으로 인도지원 사업을 적극적으로 활용해왔다.

세 번째는 학술·문화예술단체이다. 1990년대 들어 남북한은 중국, 일본, 미국 등 제3국에서 남북한 연구자가 공동으로 참석하는 학술회의 등의 학술교류활동을 진행했다. 그러다 2000년대 들어 남북한을 직접 왕래하며 직접적인 학술교류활동을 수행하였는데, 이들은 주로 의학 및 농업, 정보 분야의 기술교류 활동에 집중하는 모습을 보였다. 반면, 다른 분야보다 일찍 대북교류협력이 추진된 문화예술 분야에서 활동하는 단체들은 남북한을 상호 방문하며 공연, 전시 등을 공동으로 개최했다. 남북한 간 문화예술교류에서 중요한 역할을 해온 대표적인 단체는 민족문화교류재단, 남북문화교류협회, 한국민족예술인총연합회, 한국예술문화단체총연합회 등이 있다.

마지막은 직능단체이다. 민간단체의 대북교류협력이 활발하게 진행되면서 노동자단체나 농민단체, 경제단체 등의 직능단체들의 역할이 부각되었다. 이는 교류협력사업이 다양하게 추진되고 심화되면서 전문 인력이 필요하게 되었기 때문이다. 이들은 일반 시민단체에 비하여 전문성과 재정적 능력을 보유하고 있어 대북교류협력의 저변 확대와 지속적인 사업 추진이 가능하였고, 직접적인 이해관계가 형성되어 적극적인 사업 추진 의지를 나타내는 모습을 보였다.

이렇듯 교류협력에 참여하고 있는 국내 민간단체들은 각자의 특

성에 맞게 적법한 ‘사업 주체’로서 대북교류협력사업을 적극 추진해 왔다. 그러나 재정 및 전문 인력 확보 문제 등 적합한 추진체계를 갖추는데 어려움을 겪고 있다. 따라서 민간단체들은 대북교류협력 사업을 직접 수행하는 사업 주체임에도 불구하고 중앙정부의 대북 정책 패러다임에 따라 지속적인 사업 수행이 불가능한 상황에 직면하거나, 사업의 추진 실적을 높이기 위하여 북한이 원하는 사업을 중심으로 발굴하는 모습을 노출해왔다. 또한 교류협력사업 추진을 위하여 사업에 직접 소요되는 자원 외에 대가성 혹은 사례성 자금을 북한에 지급하고 있다는 비판 역시 교류협력 확대의 장애요인이 되고 있다.

이러한 문제점들은 향후 민간단체들의 교류협력사업이 재개된다 고 하더라도 또 다시 걸림돌이 될 수 있다. 따라서 민간단체의 대북 교류협력사업 추진 과정에서 나타날 수 있는 문제점들을 정리하고, 그에 대한 해결 방안을 선제적으로 고민할 필요가 있다.

4. 문제점 및 시사점

본 장에서는 국내 대북교류협력정책의 변천과정과 주요 행위자로서 중앙정부, 지자체 및 민간단체의 역할을 살펴보았다. 대북교류협력사업의 본래 취지는 북한의 개혁·개방을 유도하고, 북한의 사회변화를 이끌어내 궁극적으로 평화번영의 한반도, 나아가 통일을 향해 나아가는 것이다. 이를 위해서 무엇보다도 남북한 주민 간의 접촉 기회를 늘려 상호 이질성을 감소시키고, 남북한의 경제력 및 사회 전 분야에서 격차를 줄이는 것이 필요하다. 즉, 지속가능하고 상호호혜적인 남북한 간의 교류협력 추진이 이루어져야 한다는 의

미이다. 이 과정에서 대북교류협력의 주요 행위자인 중앙정부, 지자체, 민간단체 및 지역사회 등이 각자의 역할을 충실히 수행하는 것이 중요하다.

그러나 과거부터 현재까지 추진된 교류협력은 중요한 문제점을 갖고 있었다. 첫째, 중앙정부의 대북정책 패러다임이 대북교류협력 자체에 직접적으로 영향을 주어 지속가능하고 안정적인 정책 추진이 어려웠다는 점이다. 기본적으로 교류협력은 「6.15 남북공동선언」의 합의에 기초해 추진되고 있다. 「6.15 남북공동선언」에서는 지자체를 포함한 다양한 층위의 행위자들이 다방면의 남북교류에 참여하는 것을 명시하고 있다. 이러한 기본 정신은 중앙정부의 정책패러다임에 따라 종종 간과되기도 하였다. 물론 상호주의에 입각해 북한 역시 이러한 합의를 준수해야 했지만, 그렇지 않는다고 하더라도 적어도 국내에서만큼은 중앙정부의 대북정책 변화에 따라 교류협력의 지향과 정책 방향이 크게 변화되어서는 안 된다.

둘째, 교류협력사업의 추진 주체와 주요 행위자의 불일치로 인한 비효율성 역시 대북교류협력의 활성화에 부정적인 영향을 미치고 있다. 현행법상 대북교류협력사업의 추진 주체는 정부(통일부)가 승인한 ‘협력사업자’로 지정된 개인 혹은 단체만 가능하다. 과거 오랜 기간 교류협력을 직·간접적으로 추진해왔던 지자체나 대북 교류협력에 많은 관심을 가지고 있는 일반 민간단체 혹은 기업 등 주요 행위자들은 공식적으로 교류협력사업을 추진하기 어렵다. 최근 일부 분야에서 지자체가 사업주체가 될 수 있는 등 변화되고 있지만, 여전히 법·제도상 지위의 문제가 완전하게 해결되지 않아 실제 행위자들의 의지와 역량을 제대로 발휘할 수 없는 문제가 있다. 다시 말해서 행정절차상의 비효율이 사업 자체의 비효율성을 초래한다는 것이다.

셋째, 중앙정부 중심의 중앙집권적 의사결정방식이 다양한 대북 교류협력사업을 추진하기 어렵게 한다는 것이다. 북한 역시 대남교류협력을 중앙정부가 통제하고 있음에도 불구하고 민화협, 민경협, 아태 등의 기관들이 분야에 따라 창구 역할을 각각 수행하고 있다. 하지만 한국의 경우, 모든 행위자들이 통일부의 승인을 받아 사업을 추진해야 하는 구조이다. 수직적이고 상하관계가 명확한 의사결정 체계를 지니고 있다. 이러한 경직된 의사결정 체계는 주요 행위자들이 다양한 대북교류협력사업을 추진하는 걸림돌로 작용하고 있다.

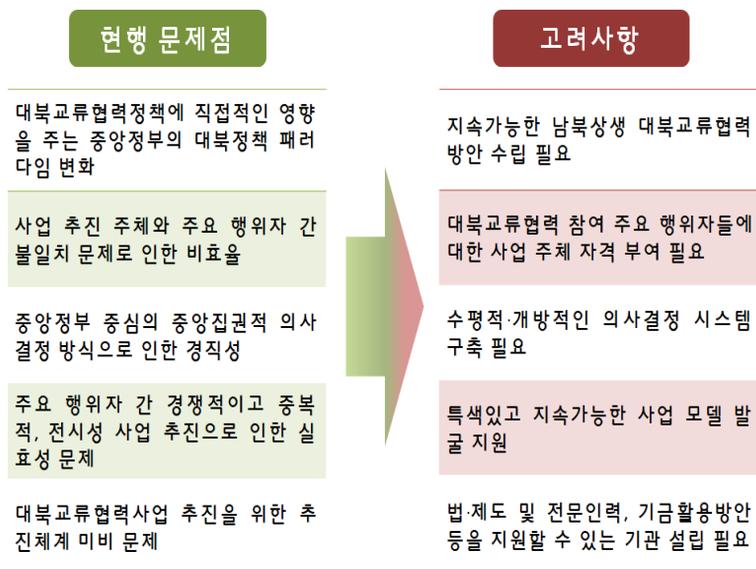
넷째, 지자체 등 주요 행위자들 간의 경쟁적 사업 추진에서 사업 중복, 전시성·일회성에 따른 실효성 문제가 대두된다. 대북교류협력을 추진하는 행위자들이 단기적인 성과 달성과 홍보 활동에 유용한 사업을 중심으로 수행하는 것은 대북교류협력이 달성하려는 본래 취지에 부합하지 않는다.

다섯째, 대북교류협력 주요 행위자들이 다양한 대북교류협력사업에서 제대로 된 체계를 갖추지 못하고 있다. 지자체의 경우, 대북교류협력이 시작된 이래 법·제도 정비 및 전담 인력 확보, 독립적인 기금을 마련하는 등 추진체계를 갖추기 위한 노력을 기울였다. 그럼에도 일부 지자체를 제외하고는 대부분의 기초·광역 지자체들이 안정적인 추진체계를 갖추지 못하고 있다. 이러한 문제는 민간단체나 기업 등에서는 더욱 심각한 문제이다. 추진체계의 미비는 대북교류협력사업을 추진하는 과정에서 많은 문제점을 야기하고 있다. 다만, 이 문제는 주요 행위자들에게 전적으로 책임을 전가하기보다는 사회적 합의를 바탕으로 해결을 모색할 방법론을 고민해야 할 것이다.

이상 다섯 가지로 압축된 문제점을 해결하기 위한 방법론에서 다음과 같은 점을 적극 고려할 필요가 있다. 첫째, 3단계 통일방안과 같은 맥락에서 중앙정부의 대북정책 패러다임에 영향을 받지 않는

‘지속가능한 남북상생 대북교류협력 방안’을 수립해야 한다. 둘째, 대북교류협력사업에 참여하는 주요 행위자들이 사업 주체로서 기능할 수 있도록 지자체 및 일반 단체, 기업 등을 독립적인 사업 주체로 승인하는 방안을 고민해야 한다. 셋째, 주요 행위자들이 참여하는 수평적이고 개방적인 의사결정 체계를 갖추기 위하여 새로운 형태의 거버넌스 구축 등의 환경 조성 노력이 필요하다. 넷째, 대북교류협력사업에 참여하는 주요 행위자별 특성과 여건을 고려해 지속가능한 사업 모델을 발굴할 수 있도록 지원하고, 사업 중복과 과열 경쟁 문제를 해결해야 한다. 다섯째, 개별적인 사업추진체계를 갖추기 어려운 사업주체들이 법·제도적 검토 및 전문인력 활용, 기금 사용 등을 가능케 하고 체계적 사업 관리를 수행하는 ‘(가칭)대북교류협력지원센터’ 등의 기구를 설립해야 한다.

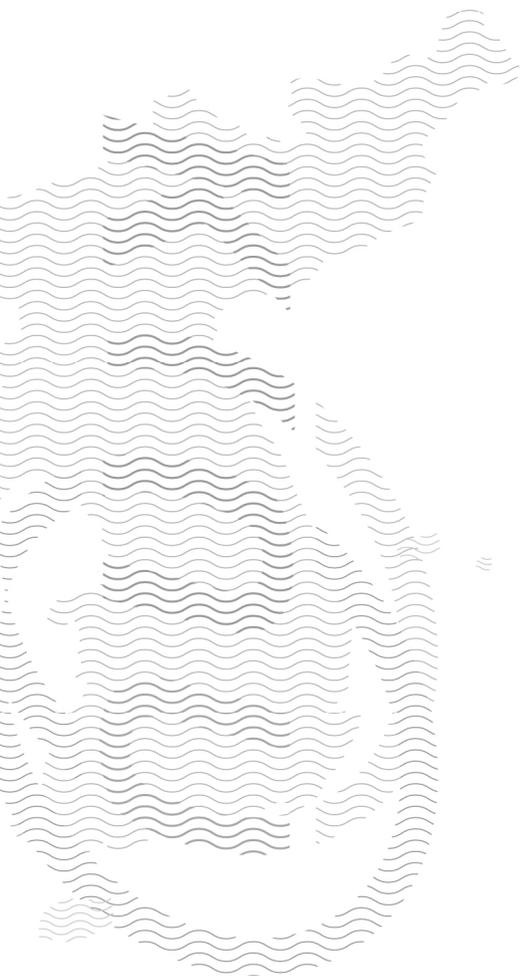
〈그림 IV-11〉 국내 대북교류협력의 문제점 및 고려사항



출처: 저자 작성

대북교류협력은 남북 상생의 관점에서 남북한 양국의 평화와 번영을 도모하겠다는 의지와 사업의 목적에 맞는 명분과 실리를 동시에 추구하려는 의지를 보여주는 것이 중요하다. 이를 위해서는 대북 교류협력에 참여하는 주요 행위자들이 상호 협력하는 것이 중요하다. 이때 비정치성과 공공성을 담보할 수 있는 지자체의 역할이 중요하게 부각될 수 있다. 지자체는 그 특성상 중앙정부와 민간단체 및 기업의 중간자로서 역할을 수행하기에 적합하기 때문이다. 비정치적인 분야에서 이루어지는 대북교류협력은 정치적 상황과 남북관계 변화에 영향을 덜 받을 수 있다. 따라서 지자체를 중심으로 지속 가능한 대북교류협력을 추진하기 위한 분권화되고 미시적인 접근 방안을 모색할 필요가 있다.

V. 분권형 대북교류협력정책의 추진 전략과 실천과제



문재인 정부는 북미관계와 남북관계의 선순환 구조 정착이 한반도의 평화변영을 실현하는데 중요한 요소임을 인식하고 있다. 실제로 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 당시 북한의 연이은 미사일 시험 발사와 강도 높은 대남 비난언설에도 불구하고 북한과의 대화·협상 및 북미 간 비핵화협상에 대한 지지를 일관되게 유지했었다. 2018년 3차례의 남북정상회담 이후 최근 남북 간 대화가 잘 진행되지 않고 있지만, 문재인 대통령이 지난 9월 25일 UN 총회 연설을 통해 ‘비무장지대의 국제평화지대화’¹⁶³⁾를 제안하는 등 북한과의 대화와 협력을 지속적으로 강조하는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

문재인 정부는 출범 직후 ‘국민의 나라, 정의로운 대한민국’이라는 국가비전을 제시하고 그에 따른 5대 국정목표를 수립했다. 북한과 관련된 국정전략으로 ‘평화와 번영의 한반도’를 제시했다. 남북 화해협력을 통한 평화와 번영의 한반도를 이룩하는 것이 우리의 과제라고 한다면, 대북교류협력은 이러한 과정을 보다 원활하게 진전시키기 위한 현실적이고도 유용한 수단이다. 대북교류협력이 남북한 간의 긴장과 갈등을 완화시키고 평화·공존을 달성할 수 있는 수단이자, 상호 간의 이질성을 극복하고 민족 동질성을 회복하게 하는 디딤돌이기 때문이다.¹⁶⁴⁾

대북교류협력이 이러한 목적을 성공적으로 달성하기 위해서는 중앙정부와 지자체, 민간단체, 기업, 개인 등 다양한 행위 주체들의 적극적인 참여와 이를 보장해줄 수 있는 환경이 마련되어야 한다. 이에 대한 공감대를 형성한 중앙정부와 지자체, 민간단체 등이 지난

163) “[전문] 문재인 대통령 UN 기초연설 “비무장지대(DMZ)를 국제평화지대로.” 『국제신문』, 2019.9.25., <<http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0100&key=20190925.99099011317>> (검색일: 2019.9.30).

164) 김동성·신원득·최성환, 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』, p. 21.

해부터 대북교류협력사업 추진을 위한 추진체계를 정비하고 다양한 사업계획을 수립하고 있다.¹⁶⁵⁾ 대북교류협력사업에 참여하고 있는 주요 행위자들이 적극적으로 노력하고 있음에도 불구하고, 여전히 대북교류협력사업 추진의 지속성과 안정성, 실행가능성에 대한 우려가 많은 상황이다. 본 장에서는 이러한 우려의 시각을 충분히 인지하고, 대북교류협력 추진의 지속성을 제고하기 위한 방안으로 ‘분권형 대북교류협력정책’을 설정하고, 비전과 목표, 전략, 실천과제를 제시하도록 한다.

1. 분권형 대북교류협력정책의 비전과 목표

남북관계의 특수성과 중요성으로 인하여 대북교류협력정책은 중앙정부가 독점적 권한을 가지고 중앙집권적인 정책결정방식으로 수립 및 실행하여 왔다. 하지만 남북관계가 개선됨에 따라 정치·군사 분야 외에 경제, 사회문화, 과학, 농업 등 다양한 분야가 남북한 간의 대화 및 협력의제로 등장했다. 중앙정부는 북한의 다양한 요구에 부응하고자 지자체 및 민간단체, 개인 등의 다양한 행위주체들이 북한과의 직접적인 교류협력을 추진할 수 있도록 해주었다. 중앙정부의 필요 혹은 요구에 의해 시작된 지자체와 민간단체의 대북교류협력은 이제 이들에게도 매우 중요한 핵심 정책으로 자리 잡게 된 것이다. 다시 말해, 대북교류협력이 더 이상 중앙정부만의 전유물은 아닌 것이다.

중앙정부는 이러한 시대적 변화와 요구에 발맞추고, 남북관계의 획기적인 개선을 도모하기 위하여 과거 유지해왔던 ‘중앙집권적’ 방

165) 지난해 9월 중앙정부는 「남북관계발전에 관한 법률」에 따라 통일부, 외교부, 국방부 등 39개 중앙 행정기관의 협의를 통해 <제3차 남북관계발전기본계획(2018-2023)>을 수립하고, 정책목표 및 중점추진과제를 제시했다. 대한민국 정부, 『「제3차 남북관계발전기본계획」 2019년도 시행계획』 (서울: 대한민국 정부, 2019), pp. 1~43.

식이 아닌 일정 수준의 역할을 요구하고 권한을 주는 대북교류협력 정책 추진을 고려하고 있다. 이는 변동성이 큰 남북관계를 고려해볼 때, 대북교류협력정책을 중앙정부의 국정전략이나 대북정책과 일정 거리를 두고 추진할 필요가 있다는 판단에서 비롯된 것이다. 이는 지금까지 중앙정부 주도로만 이루어져왔던 교류협력 패러다임 자체를 변화시키고 있다.

본 연구는 기본적으로 ‘분권형 대북교류협력정책’은 대북정책의 비전과 목표를 공유하고 있지만, ‘분권’과 ‘대북교류협력’의 특성을 반영하여 ‘분권형 대북교류협력정책’의 비전과 목표를 새롭게 설정할 필요에서부터 시작되었다. 이러한 맥락에서 ‘분권형 대북교류협력정책’은 대북정책의 목표인 ‘평화번영의 한반도’를 실현하는 것으로 설정했다. 이를 실현하기 위한 목표는 다양한 행위주체들의 안정적이고 지속적인 사업추진을 보장할 수 있는 ‘분권과 협치를 통한 지속가능한 대북교류협력 추진’으로 설정하였다(〈그림 V-1〉 참조).

〈그림 V-1〉 분권형 대북교류협력정책의 비전과 목표



출처: 저자 작성

2. 분권형 대북교류협력정책의 추진전략

분권과 협치에 기반한 지속가능한 대북교류협력을 추진하기 위해서는 실천 가능한 추진전략을 수립하는 것이 중요하다. 본 연구는

중국-대만 간 교류협력 사례에 대한 검토와 국내 대북교류협력의 경험에서 도출한 시사점을 통해 ‘분권형 대북교류협력정책’의 추진 전략을 제시한다. 본 연구에서는 단기적이고 단편적인 해결책이나 전략을 수립하기보다는 중장기적인 차원에서 지속적으로 활용될 수 있는 전략을 도출하고자 했다.

우선 과거 대북교류협력의 경험을 통해 지속가능한 남북관계 발전에 이바지하기 위해서는 다양한 층위의 교류협력을 통해 북한과의 접촉면을 확대할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 교류협력의 다양한 행위자들이 긴밀하고 상호의존적 네트워크로 연결된 협력거버넌스를 구축할 필요가 있다. 물론 지금도 교류협력과 관련해 여러 협의체들이 운영되고 있지만, 형식적인 운영에 그치고 있어 실질적인 협력거버넌스의 구성과 운영이 가능하도록 관련 법제도의 정비 및 개선이 뒷받침되어야 할 것이다.

지자체, 민간단체 등 다양한 행위자들이 교류협력에 참여하고 성공적으로 사업을 추진하기 위해서는 그에 걸맞은 역량을 갖춰야 한다. 최근 거의 모든 지자체들이 자율적으로 대북교류협력을 추진할 수 있는 권한을 중앙정부에 요청하고 있으나, 일부 지자체는 충분한 역량을 갖추지 못하고 있다. 지자체들이 제대로 된 준비 없이 북한 당국과 교류협력을 진행한다면, 북한에 휘둘리는 등 실패 가능성이 높아지므로 행위자의 역량강화 역시 매우 중요한 과제이다.

마지막으로 교류 상대인 북한과의 공동관리를 통해 남북한 간의 교류협력을 제도화하는 것 역시 중요하다. 북한에서 남북교류협력을 전담하는 기구는 민화협, 민경협, 아태 등으로 사실상 일원화되어 있어 한국에 비해 협상에서 상대적으로 유리하다. 다만, 김정은 시대에 들어 초보적 수준이지만 지방 혹은 기업소 등으로 중앙의 권한 및 자율성을 이전하고 있는 상황¹⁶⁶⁾을 보다 적극적으로 활용할

수 있는 전략을 준비할 필요가 있다.

이러한 내용을 바탕으로 ‘분권과 협치를 통한 지속가능한 대북교류협력 추진’이라는 목표를 실현하기 위한 4대 추진전략을 제시한다 (<그림 V-2> 참조).

<그림 V-2> 분권형 대북교류협력정책 추진을 위한 4대 전략



출처: 저자 작성

가. 추진전략 ① : “자율과 조화”의 협력거버넌스 구축

지금까지 대북 및 통일문제는 대통령 고유 업무 또는 국가사무로 인식하고 중앙정부가 독점적 권한을 행사해왔다. 따라서 정부의 필요에 의해서만 지자체나 민간단체가 북한과의 교류에 참여할 수 있었다. 민주주의 심화에 따른 지방분권 실시에도 불구하고, 대북·통일 분야는 여전히 분권의 대상이 아니라 중앙정부의 고유사무로 인식되고 있다. 물론, 법·제도적 차원이나 정치적 차원에서 고려해볼 때, 대북·통일정책은 중앙정부가 주도해야 할 영역임이 분명하다. 대북·통일정책은 북핵 문제, 정전체제 등의 정치·군사적인 이슈들과 밀접하게 관련되어 있기 때문에 분권의 대상이 아니라고 할 수 있다.

그러나 지자체와 민간단체들이 인도적 지원, 사회문화교류, 경제교류 등 다양한 대북교류협력 분야에 적극 참여하며, 중요한 행위자로 부상하고 있는 것 또한 부정할 수 없는 사실이다. 중국과 대만의 교류협력 사례와 통일 이전 동서독의 사례에서 정치·군사적 맥락에

166) 김정은 시대의 분권화 경향은 다음을 참조. 나용우·홍석훈·박은주, 『지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향』(서울: 통일연구원, 2019), pp. 80~84.

서 자유로울 수 없는 중앙정부와 달리 지자체 및 민간단체의 교류협력이 양국 간의 화해·협력 및 관계 개선에 긍정적인 영향을 주었음을 확인할 수 있었다.

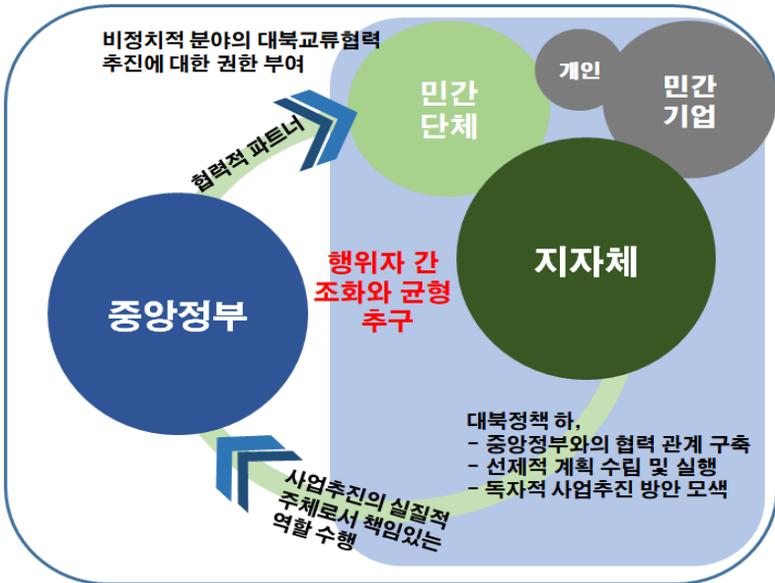
하지만 남북한의 경우, 교류협력이 활발했던 시기조차도 여러 가지 이유로 실제 교류협력에 참여했던 행위자들 간 협력이 부진하여, 파편화된 성공만 거두고 지속적으로 추진되지 못했다. 향후 대북교류협력이 재개된다면, 해외 사례가 주는 함의와 과거 경험이 주는 교훈을 토대로 행위자들 간 협력적 거버넌스를 구축하는 것이 무엇보다 중요한 과제가 된다.

분권형 대북교류협력을 위한 협력적 거버넌스를 구축하기 위해서는 우선적으로 행위자 간의 책임과 역할을 명확하게 설정해야 한다. 중앙정부는 지자체와 민간단체, 기업 등 주요 행위자들을 정책 추진을 위한 ‘협력적 파트너’이자 새로운 대북교류협력사업 계획수립 및 실행 ‘주체’로 인정하고 이를 적극 지원해야 한다. 반면, 지자체와 민간단체, 기업 등은 중앙정부의 지원만을 요구하기보다는 대북교류협력의 ‘실질적 주체’로서 스스로의 책임영역을 분명하게 설정하고 중앙정부와 협력적 관계를 구축하기 위하여 노력해야 한다. 이후 중앙정부와 지자체, 민간단체 등 다양한 행위자들이 안정적이고도 지속가능한 대북교류협력을 추진하기 위해 각자의 역할과 책임을 다하고 적극적으로 의견을 교류할 수 있는 장을 마련해야 한다. 즉, 대북교류협력의 주요 행위자들이 모두 참여할 수 있는 ‘협력거버넌스’를 구축해야 한다.

중앙정부는 지자체의 대북교류협력 참여를 적극 독려해왔으나, 실제로는 ‘질서 있는’ 교류협력을 강조하며 지자체를 사업주체로 인정하지 않는 모순을 드러냈다. 그동안 통일부는 지자체와의 협의를 위한 ‘지자체 남북교류협력정책·실무협의회’를, 민간단체와의 인도

협력을 위한 ‘인도협력 민관정책협의회’ 등을 운영해왔으나, 형식적으로 법적 기반이 없는 단순 협의체에 불과하였고 내용적으로도 협력보다는 중앙정부에 의한 효율적 관리를 위한 성격이 강했다. 그러나 지난 7월 24일 통일부는 시도지사협의회 협약을 통해 지자체가 대북교류협력의 주체임을 인식하고 지자체를 남북교류협력의 법적 주체라고 규정하였다.¹⁶⁷⁾ 그동안 지자체는 협력사업자로 인정받은 민간단체를 내세워 대북교류협력사업을 추진해야 했지만, 이제 독자적으로 사업을 추진할 수 있게 되었다. 이러한 중앙정부의 인식 변화는 분권형 대북교류협력을 위한 협력거버넌스 구축의 계기가 될 수 있다.

〈그림 V-3〉 분권형 대북교류협력을 위한 협력거버넌스 모형



출처: 저자 작성

167) “지자체, 대북 교류협력사업 독자 추진 가능해졌다,” 『한겨레』, 2019.7.24., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/903177.html>> (검색일: 2019.8.30).

그동안 정부가 강조해왔던 ‘질서 있는’ 대북교류협력은 협력거버넌스 구축의 원칙으로서 여전히 유효하다. 하지만 ‘질서’를 지자체 등 주요 행위자들에 대한 중앙 차원의 통제의 의미로 이해해서는 안 되고, 행위자들의 자율성을 보장하고 행위자 간 균형과 조화를 이룰 수 있는 환경을 조성한다는 차원에서 접근하는 것이 중요하다.

나. 추진전략 ② : 법·제도 정비 및 개선

분권형 대북교류협력 추진을 위한 협력거버넌스 구축을 위해서는 현재 유지되고 있는 관련 법·제도의 정비 및 개선이 필요하다. 특히 대북교류협력의 실제 행위자인 지자체의 경우, 지난 30여 년 간 대북교류협력의 주요 행위자로 역할해왔으나 법적으로는 그 지위를 인정받지 못하고 있다. 최근 들어 통일부가 지자체를 대북교류협력의 주체임을 인정하고, 인도적 대북지원사업을 단독으로 추진할 수 있는 대북지원사업자로 규정하는 등의 변화가 나타나고 있다.

그러나 현행 「남북관계 발전에 관한 법률」 제2장에서 남북관계 발전을 ‘정부’의 책무라고 규정하고 있고, 동법 제8조 2항에서도 “정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 한국과 북한 간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.”라고 규정하는 등 교류협력에서의 독점적인 중앙정부의 권한을 분명하게 밝히고 있다.¹⁶⁸⁾ 지자체는 여전히 남북관계 발전을 위한 사업주체에서 배제되어 있기 때문에, 지자체의 대북교류협력사업은 아직 법·제도적 기반을 갖추지 못하고 있다고 평가하는 것이 적절하다. 또한 대북교류협력사업을 규율하는 「남북교류협력에 관한 법률」에서도 지자체에 관한 규정을 찾아볼 수 없다는

168) 「남북관계 발전에 관한 법률」 제2조, 제8조.

것도 이러한 법제도적 한계를 보여주는 증거이다.¹⁶⁹⁾

「남북교류협력에 관한 법률」 제2조에 따르면, “협력사업이란 한국과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 활동”인데, 과거 2003년에는 지자체를 법인에 포함하지 않는다고 해석하면서 지자체가 남북교류협력의 주체로 인정받지 못한 바 있다. 물론 이 문제는 지난 7월 24일 대한민국시도지사협의회 제42차 총회에서 통일부와 17개 시·도가 ‘한반도 평화와 번영을 위한 협약문’을 체결하는 과정에서 지자체가 주체임을 협약에 명시하면서 일부 해소되었다.¹⁷⁰⁾

“우리는 지방자치단체가 남북교류협력의 중요한 주체임을 인식하고, 지자체별 문화적·산업적 특성에 맞는 남북교류협력을 추진할 수 있도록 관련 법제도 정비를 위해 노력한다. 또한 대북 연락·협업 등 지자체의 남북교류협력과 관련하여 필요한 지원을 하고, 남북공동연락사무소에 지자체 참여를 위해 노력하며, 정부-지자체 간 공동의 협력사업 발굴도 추진한다.”¹⁷¹⁾

하지만 이는 법률상 지자체를 주체로 법적으로 명시한 것이 아니라, 「지방자치법」 제3조 1항의 “지방자치단체는 법인으로 한다.”는 조문과 연계하여 해석을 다르게 한 것으로 평가될 수 있다. ‘해석’은 이미 2003년에 경험한 것과 같이 해석하는 이들의 의지에 따라 그 내용이 또 다시 달라질 수 있기 때문이다.

169) 1990년 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정될 당시 남북교역의 당사자로 ‘국가기관, 지자체, 정부투자기관 및 대외무역법에 의해 무역업의 허가를 받은 자’로 규정했으나, 2009년 개정하면서 당사자 조항에서 지자체가 삭제되었다. 나용우, 『북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델 모색: 경기도의 역할과 전략을 중심으로』 (수원: 경기도의회, 2017), p. 117.

170) 통일부, “통일부-시도지사협의회, 「한반도 평화와 번영을 위한 협약문」 체결,” 통일부 보도자료, 2019.7.24., p. 1.

171) 위의 글, p. 3.

다만, 지난 10월 22일 통일부의 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」의 내용이 개정 고시됨에 따라, 지자체도 대북 지원사업자로 승인을 받아 독자적인 사업 추진이 가능하게 된 것은 의미 있다. 또한 제15조에 근거하여 지자체가 대북지원을 추진하기에 앞서 통일부 장관과 사업 계획을 사전 협의할 수 있게 한 것 역시 주목할 만하다.¹⁷²⁾

중앙정부의 분권형 대북교류협력 추진 의지와 지자체의 준비와 지속적인 요구로 인하여,¹⁷³⁾ 과거에 비해 법·제도적 근거가 마련된 개선된 환경 속에서 대북교류협력에 참여할 수 있게 되었다. 하지만 여전히 법·제도적 근거가 미비한 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 지자체는 물론 전문가들이 나서 「지방자치단체 남북교류협력에 관한 법률(가칭)」 등을 제정할 것을 제안하고 있다. 이때 중요한 것은 법률 상 중앙정부뿐 아니라 지자체도 대북·통일정책의 새로운 주체로 인정하는 규정이 포함되어야 한다는 점이다.¹⁷⁴⁾ 이러한 문제 의식 하에 국회에도 지자체의 법적 지위를 인정하기 위한 법안들이 발의되었으나,¹⁷⁵⁾ 제정이 순조롭게 진행되지 않고 있다.

172) 국가법령정보센터, 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」, <http://www.law.go.kr/LSW/IsLinkProc.do?&lsNm=%EB%82%A8%EB%B6%81%ED%98%91%EB%A0%A5%EA%B8%B0%EA%B8%88%EB%B2%95&chrClsCd=010202&mode=20#> (검색일: 2019.10.30).

173) 지자체들이 남북교류협력사업을 추진하게 된 동기는 첫째, 접경지역의 발전 욕구, 둘째, 북한 동포에 대한 인도적 지원 및 남북화해협력에의 기여, 셋째, 지자체 행사의 성공적 추진 등이 있었다. 김동성·신원득·최성환, 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안』, pp. 12~13.

174) 양현모, “한반도 평화변영 정책을 뒷받침하는 행정체제 구축,” 『Issue Paper』, 통권 65호 (2018), p. 8.

175) 이상호 의원은 2017년 8월 13일 「남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안」과 「남북협력기금법 일부개정법률안」을 대표 발의하였고, 설훈 의원은 2019년 3월 21일 「지방자치단체의 남북교류협력에 관한 법률 제정안」을 대표 발의했다. 김치관, “지자체 남북교류, ‘걸림돌 치우고 기금 지원’ 법개정 추진,” 『통일뉴스』, 2017.8.13., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=121731>> (검색일: 2019.9.30); 김은희, “지자체도 남북교류 나서도록 법 제정을,” 『인천일보』, 2019.5.2.,

새롭게 재개되는 대북교류협력은 다양한 행위자들의 참여가 요구되기 때문에, 이들의 권한과 책임을 보다 분명하게 법·제도적으로 정비하는 것은 매우 중요한 과제이다.

다. 추진전략 ③ : 행위자 역량강화

분권형 대북교류협력정책을 추진하기 위해서는 개별 행위자들도 교류협력정책을 효과적으로 수행할 수 있는 역량을 갖춰야만 한다. 지자체는 과거 대북교류협력사업 초기에 여러 차례 실패를 경험하였는데, 이는 북한에 대한 정보 및 이해 부족에 기인한 것도 있지만 실무자들의 전문성 등 역량이 불충분했기 때문이다. 중앙정부가 대북교류협력에서 지자체 및 민간단체의 자율적 권한을 보장해준다고 하더라도 자체적인 역량이 축적되지 않는다면, 효과적인 교류협력을 추진하기는 어렵다.

과거 대북교류협력은 대부분 민간단체와 지자체를 중심으로 한 긴급구호 방식으로 추진되었다. 물론 2000년대 중반으로 접어들면서 북한의 요구에 따라 개발협력 방식으로 사업의 성격 전환이 시작되었다고는 하지만 여전히 단순한 인도적 지원이나 개성공단 내의 경제협력이 주를 이뤘다. 향후 분권형 대북교류협력이 추진된다면, 중앙정부와 지자체, 민간단체, 기업 등 다양한 행위자들이 각자의 역할과 능력에 맞는 대북교류협력을 추진해야 한다.

중앙정부는 종전과 같이 대북정책의 틀 안에서 북한 당국과 정치·군사 분야나 비정치적 분야의 대규모 사업을 중심으로 추진하게 될 것이다. 중앙정부의 경우, 대북교류협력 업무를 담당하는 전문인력 등이 포진되어 있기 때문에 사업추진 역량은 충분히 갖추고 있

(<http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=943413>) (검색일: 2019.9.30).

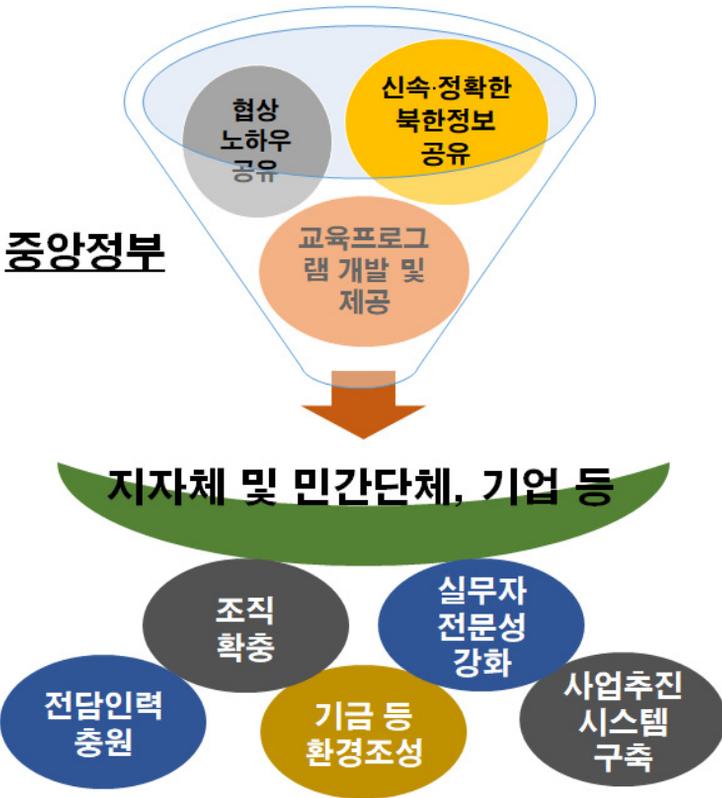
다. 하지만 지자체와 민간단체, 기업 등은 사정이 다르다. 지자체는 법·제도를 마련하고 사업 추진을 위한 자체 기금을 조성하고, 전담 인력을 배치하는 등 추진체계를 갖추며 역량 강화에 나섰다. 하지만 광역 지자체만 놓고 봐도 지자체별로 편차가 크게 나타나고 있어 실질적인 업무 추진 역량에 대한 의구심이 제기되고 있다. 이러한 추진 역량에 대한 문제는 민간단체 및 기업 또한 동일하게 지적되는 부분이다.

대부분의 대북교류협력에 참여하는 행위자들이 사업추진과 확대를 원한다고 하지만, 남북관계의 특수성 및 자기 역량에 대한 파악이 제대로 되지 않고 있는 경우가 많다. 더욱이 「5·24조치」 이후 대북 교류협력사업이 사실상 중단되면서 약 20년 간 축적해온 대북교류 협력사업의 업무처리 노하우와 북한 측과의 협상 노하우가 후임자에게 제대로 인계되지 못한 경우도 적지 않다. 이러한 문제점을 인지한 민간단체들이 대북교류협력 업무를 담당하는 실무자들의 역량을 강화하는 교육을 실시하기도 했으나,¹⁷⁶⁾ 대북교류협력의 역사나 중앙정부의 대북정책 등에 대한 교육을 진행하여 실무담당자들의 전문성을 제고하기에는 미흡한 것으로 평가되었다.

이러한 문제의식 하에서 대북교류협력에 참여하는 행위자들의 역량강화를 위한 구체적이고 실질적인 방안들이 모색되어야 할 것이다. 지자체 및 민간단체, 기업 등은 실무담당자들의 전문성을 강화하기 위하여 다양한 교육 프로그램에 참여할 수 있는 기회를 제공하거나 직접 개발하고, 전문성을 갖춘 인력을 충원하고 전담조직을 확충하기 위한 노력을 병행해야 한다. 또한 전문 인력에 전적으로 의존하

176) 대북협력민간단체협의회(약칭 북민협)는 1999년 4월 29일 대북교류협력사업에 참여하는 20개 단체가 참여하여 결성한 단체로서 민간단체 상호 간의 협조체계를 구축하기 위하여 구성되었다. 박영정, “통일 전문인력 양성방안 연구,” 전우택 편, 『사회적 통일준비를 위한 연구』 (서울: 통일부, 2016), pp. 41~42.

〈그림 V-4〉 분권형 대북교류협력에 위한 행위자 역량강화 모형



출처: 저자 작성

기보다는 대북교류협력에 참여하며 얻은 노하우들을 축적해 관리하고, 사람이 아닌 시스템에 의해 대북교류협력사업을 추진할 수 있는 환경을 만들기 위해 노력해야 한다. 아울러 기금 조성 등을 통해 지속가능한 대북교류협력을 추진할 수 있는 환경도 조성해야 한다. 한편, 중앙정부는 북한에 대한 정확한 정보를 신속하게 제공하고, 북한과의 협상 노하우를 공유할 수 있는 제도적 지원 체계를 마련하는 것이 필요하다. 또한 지자체 및 민간단체, 기업 등의 행위자들이 전문

성 있는 실무담당자를 양성하고, 원활한 사업추진을 위한 계획 수립을 돕기 위한 교육 프로그램 개발하여 제공할 필요가 있다.

이러한 문제의식 하에서 대북교류협력에 참여하는 행위자들의 역량강화를 위한 구체적이고 실질적인 방안들이 모색되어야 할 것이다. 지자체 및 민간단체, 기업 등은 실무담당자들의 전문성을 강화하기 위하여 다양한 교육 프로그램에 참여할 수 있는 기회를 제공하거나 직접 개발하고, 전문성을 갖춘 인력을 충원하고 전담조직을 확충하기 위한 노력을 병행해야 한다. 또한 전문 인력에 전적으로 의존하기보다는 대북교류협력에 참여하며 얻은 노하우들을 축적해 관리하고, 사람이 아닌 시스템에 의해 대북교류협력사업을 추진할 수 있는 환경을 만들기 위해 노력해야 한다. 아울러 기금 조성 등을 통해 지속가능한 대북교류협력을 추진할 수 있는 환경도 조성해야 한다. 한편, 중앙정부는 북한에 대한 정확한 정보를 신속하게 제공하고, 북한과의 협상 노하우를 공유할 수 있는 제도적 지원 체계를 마련하는 것이 필요하다. 또한 지자체 및 민간단체, 기업 등의 행위자들이 전문성 있는 실무담당자를 양성하고, 원활한 사업추진을 위한 계획 수립을 돕기 위한 교육 프로그램 개발하여 제공할 필요가 있다.

라. 추진전략 ④ : 남북 공동관리체계 구축

분권형 대북교류협력정책을 추진하는 이유 중 하나는 다양한 행위자들이 대북교류협력에 참여함으로써 북한 당국 및 주민들에 대한 접촉면을 확대하고 효과적으로 남북한의 상호이익을 확대하는 데 있다.

북한에서 남북교류협력을 담당하는 내각기구로는 민족경제협력위원회와 그 산하기구인 ‘민족경제협력연합회(민경련)’, 당 소속 기구로는 ‘통일전선부’, 당 외곽단체로는 ‘민족화해협의회(민화협)’, ‘조선아시아태평양위원회(아태)’, ‘대외경제협력추진위원회’ 등이 있

다.¹⁷⁷⁾ 우리 민간단체 등이 추진하는 남북교류협력의 북한 측 창구는 주로 민화협과 민경련이 담당하고 있는데, 지자체의 대북교류협력은 주로 민화협이 대응하고 있다. 즉, 지자체와 접촉하는 북한 측 사업 대상자는 지방행정기구인 시·도 인민위원회가 아닌 민화협이나 민경련인 것이다. 북한은 중앙집권적 정치체제 특성에 근거하여 당국이 직접 나서 단일 창구로서 남북교류협력을 추진하고 있는 것이다.

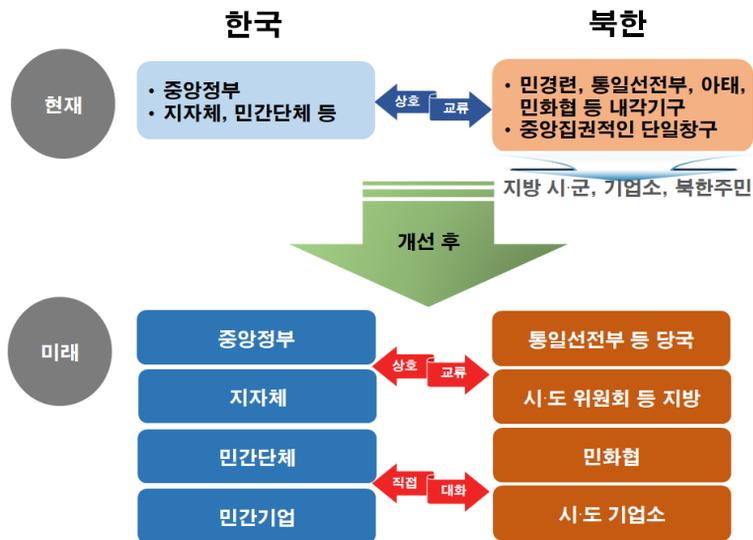
이러한 사업추진 방식은 사업의 타당성 및 성과에 대한 기술적·경제적 판단보다는 당국에 의한 정치적 고려가 더 큰 영향을 미칠 수 있기 때문에 자원배분의 왜곡현상과 같은 부작용이 발생하게 된다. 대북교류협력의 대상지가 평양과 그 인근 지역에만 집중되는 현상은 한국 지자체 및 민간단체의 선호에 따른 영향도 있지만, 북한의 중앙집권적인 사업추진에서 비롯된 것으로 풀이된다.

김정일과 달리 김정은은 집권 이후 ‘우리식 경제관리방법’ 및 경제개발구정책 등 자립경제를 구축하기 위한 정책을 추진하고 있다. 북한의 이러한 정책적 변화는 초보적인 수준이지만 분권화 경향으로 이해할 수 있다. 향후 대북교류협력이 활성화되면, 이러한 북한의 변화를 활용하여 국내 차원의 분권형 대북교류협력정책을 북한까지 확대하여 적용할 수 있는 환경을 선제적으로 마련해야 할 것이다.

중앙정부가 북한 측과 남북교류협력사업 추진 방향성에 대하여 논의할 때, 남북한의 지방(도시 단위) 간 교류협력이나 대북교류협력에 참여하고 있는 다양한 행위자별 맞춤 논의가 가능할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 다음의 <그림 V-5>는 지속가능한 대북교류협력 추진을 위하여 중앙정부가 북한의 대남교류협력 창구를 다변화하기 위한 전략을 추진할 필요가 있음을 보여준다.

177) 북한의 남북교류협력사업 추진기구에 대한 설명은 다음을 참조. 김동성·신원득·최성환, 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안』, pp. 60~63.

〈그림 V-5〉 남북교류협력의 대화창구 다변화 전략



출처: 저자 작성

물론 폐쇄적인 북한체제를 고려해볼 때, 행위자별로 각기 다른 북한 측 대화창구가 배정되는 일은 쉽지 않을 것이다. 하지만 대화 창구를 다변화하는 것이 궁극적으로 대북교류협력은 물론 남북관계 개선에 긍정적인 영향을 미칠 수 있고, 사업추진의 지속가능성을 제고할 수 있으므로 이를 적극 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 직접적인 지방 혹은 도시 교류협력을 통하여 북한 당국은 물론 해당 지역들이 보다 큰 이익을 얻을 수 있는 방안이 제시되어야 한다. 이와 함께 대북교류협력의 지속성을 담보하기 위하여 남북한의 중앙정부가 양국 간의 교류협력을 체계적이고 효과적으로 관리할 수 있는 메커니즘을 만들어 운영할 필요가 있다. 동서독의 통일과정에 중요한 영향을 미쳤던 ‘접경위원회’ 사례를 남북교류협력에 적용하여 ‘(가칭)남북교류협력 공동관리위원회’를 구성하는 방안도 고려할 필요가 있다.

3. 분권형 대북교류협력정책을 위한 실천과제

앞서 분권형 대북교류협력정책의 추진전략으로 ① 대북교류협력을 위한 협력거버넌스 구축, ② 대북교류협력 관련 법·제도 개선 및 정비, ③ 행위자의 역량강화, ④ 지속가능한 교류협력을 위한 남북 공동관리체계 구축 등을 제시하였다. 본 연구에서는 지속가능한 분권형 대북교류협력정책 추진을 위한 4대전략을 실현하기 위한 실천과제를 각 2개씩 선정해 총 8개의 실천과제를 설정한다. 먼저, 교류협력을 위한 협력거버넌스 구축을 위한 실천과제로는 △자율과 조화의 다층적 거버넌스 구축 및 운영, △평화 공감대 형성을 설정하고, 대북교류협력 관련 법·제도 개선 및 정비를 위한 실천과제로는 △자율성과 권한 배분의 제도화, △「분권형 대북교류협력에 관한 법률」 제정을 제시하도록 한다. 다음으로 행위자의 역량강화를 실현하기 위해서는 △대북교류협력 추진을 위한 역량강화 프로그램 추진, △북한정보 및 교류협력 지원센터의 설치·운영을 제시하고, 지속가능한 교류협력을 위한 남북공동관리체계 구축을 위해서는 △북한의 남북교류협력 창구 확대 및 역량 강화 지원, △‘남북교류협력 공동관리위원회’ 구성 및 운영을 실천과제로 설정한다. 이러한 내용을 그림으로 나타내면 다음의 <그림 V-6>과 같다.

가. 대북교류협력을 위한 협력거버넌스 구축을 위한 실천과제

(1) 자율과 조화의 다층적 협력거버넌스 구축 및 운영

분권형 대북교류협력정책의 핵심은 다양한 행위자들이 대북교류협력 추진과정에서 자율적인 권한을 가지고 실질적인 사업주체로서 책임을 다할 수 있도록 하는 것에 있다. 이는 단순히 중앙정부

〈그림 V-6〉 분권형 대북교류협력정책의 비전 및 목표, 전략, 실천과제



출처: 저자 작성

가 지자체나 민간단체 등에 권한을 위임하고 재화 및 자원을 지원한다고 해서 해결되는 것은 아니다. 중앙정부와 지자체, 민간단체, 민간기업, 지역사회 등이 정책 수립 및 집행의 효율성을 제고하기 위해 상호 유기적인 정책네트워크를 구성해 체계적이고 호혜적인, 즉 행위자 간 조화와 균형을 추구하면서 중앙정부가 설정한 대북정책의 목표를 실현할 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 다시 말해, ‘자율’과 ‘조화’의 원칙 하에서 다층적인 협력거버넌스를 모색해야 하는 것이다.

(가) 중앙-지방 간 협력거버넌스

대북교류협력을 위한 협력거버넌스를 구축함에 있어 중앙정부와 지자체 간의 정책분업과 유기적 협력체계를 근간으로 삼아야 한다. 물론, 이미 중앙과 지방은 원활한 대북교류협력 추진을 위하여 ‘지자체 남북교류협력 정책협의회’¹⁷⁸⁾와 ‘지자체 남북교류협력 실무협

178) 정책협의회는 통일부 차관이고 광역단체의 실국장이 참석하며, 정책기조와 가이드라인을 공유하고, 지자체별 추진사업 정보를 공유할 목적으로 연 2회 실시한다.

의회¹⁷⁹⁾ 등을 구성하여 운영하고 있다. 정책협의회와 실무협의회 모두 권한이 없는 임의기구로서, 형식적으로 운영된다는 비판을 받고 있는데, 이는 중앙정부 주도의 하향적 조직 구성과 협의체 권한 및 책임 결여, 형식적 운영 행태 등에서 기인된 문제이다.¹⁸⁰⁾ 최근 변화 움직임이 있기는 하지만, 중앙정부가 대북교류협력정책을 포함한 대북정책을 중앙정부의 고유권한이라고 생각하는 경향이 강하다는 것이 보다 근본적인 원인이다. 질서 있는 교류협력을 강조하는 중앙정부와 더 큰 자율성과 주체성을 확보하고자 하는 지자체가 갈등을 빚게 되는 것이다.¹⁸¹⁾

현재 운영되고 있는 정책협의회와 실무협의회는 형식적이고 중앙정부 중심의 운영방식을 지자체 등 행위자들의 위상과 역할을 강화하는 방향으로 개선할 필요가 있다.¹⁸²⁾ 구체적으로 통일부의 대북 교류협력 관련 정보를 지자체에 공유할 수 있는 체계를 마련하고, 남북공동연락사무소에 지자체의 대북교류협력업무 전담 인력 배치, 남북한 간 협의 채널 간소화를 위한 지원, 중앙정부와 지자체 간 인사교류 및 교육기능 강화 등 적극적인 지원이 필요하다. 또한 정책협의회는 참석 대상을 통일부 장관과 지자체장까지로 확대하여 협의체의 책임성과 위상을 제고하는 방안도 고려해야 한다.¹⁸³⁾ 마지막으로 중앙정부와 지자체 간 업무조정 및 협력 기능을 확대하기 위하여 ‘남북교류협력추진협의회(교추협)’ 개최를 정례화해 상시적 소

179) 반기별로 개최되는 실무협의회는 통일부 교류협력국장이 주재하고 광역단체의 과장급이 참석하며, 구체적인 실행계획 수립 및 추진 등 보조적 역할을 한다.

180) 통일부, 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』 (서울: 통일부, 2013), p. 206.

181) 위의 글, p. 165.

182) 지자체 남북교류협력 정책협의회, 실무협의회 구성에 대한민국의 지방자치단체, 행정안전부 자치행정과, 청와대 자치발전비서관실까지 참여하도록 함으로써 중앙-지방간 정책소통을 실질화·상시화하는 방안도 모색할 필요가 있다. 통일부 관계자 L박사 인터뷰 (2019.9.19., 통일연구원).

183) 경기연구원 김동성 박사 인터뷰 (2019.9.10., 통일연구원).

통채널로 발전시키고, 지자체장이 참석해 양자 간의 협력 및 갈등 조정기구로 활용될 수 있도록 해야 한다.¹⁸⁴⁾

(나) 지자체 간 협력거버넌스

중앙정부와 지자체 간 협력도 중요하지만, 그보다 더 중요한 것은 지자체 간의 협력거버넌스, ‘(가칭)지자체 남북교류협력협의회’를 구축하는 것이다. 현재도 지자체들이 주도하는 협의체가 운영 중이거나, 준비 중에 있다. 대한민국도 시도지사협의회는 ‘남북교류협력특별위원회’를 운영하고 있고, 경기도의 제안으로 ‘남북평화협력지방정부협의회’가 설립 준비 중이다. 특히 ‘남북평화협력지방정부협의회’는 「지방자치법」에 의거해 법적 요건을 갖춘 행정협의회 성격의 협의체로 광역·기초 구분 없이 의회의 승인을 거쳐 참여할 수 있도록 해 책임성과 체계성을 담보하고자 했다. 이러한 노력에도 불구하고 현재까지는 지자체들이 지역적 특성과 단체장의 정치적 지향에 따라 협력하기보다는 서로 경쟁하고 있어, 대북교류협력의 목표와 방향에 대한 지자체 상호 간의 공감대 형성 노력이 뒷받침될 필요가 있다.

향후 대북교류협력이 본격적으로 재개된다면, 광역 혹은 기초와 관계없이 지자체가 독자적으로 교류협력사업을 추진하려고 할 것이다. 이때, 일원화된 창구로 남북교류협력에 나서는 북한과 협상에서 우위를 선점하기 위해서는 한국 또한 광역 및 기초 단체들 간의 협업체계를 구축할 필요가 있다. 더욱이 기초단체들은 전문 인력뿐 아니라 재정적 측면에서도 광역단체보다 열악한 상황에 있기 때문에 단독 사업을 수립하고 추진하는 것은 사실상 불가능하다. 이런 상황 속에서도 일부 기초단체들은 규모 있는 대북교류협력계획을 발표하고 있는

184) 교추협은 통일부장관을 위원장으로 하고 정부부처의 차관급 및 민간전문가 등 18명 이내의 위원으로 구성되고 있다. 통일부, 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』, p. 188.

데,¹⁸⁵⁾ 단독으로 추진하기보다는 광역단체와 조율과 조정을 통해 대북교류협력사업이 현실적으로 추진될 수 있도록 노력해야 한다.

(다) 분업체계에 기반한 민관협력 거버넌스

지자체가 독자적인 대북교류협력사업을 추진할 수 있는 법·제도 개선이 이루어진다 하여도 민간단체 및 민간기업, 지역사회 등과의 협력이 필요하다. 많은 시민들이 참여하는 대북교류협력사업이야말로 사업의 지속성과 안정성, 효율성을 제고할 수 있기 때문이다. 실제로 과거 경상남도가 추진한 대북교류협력사업 중 ‘평양 장교리 소학교 건립사업’은 경남통일농업협력회와 경남도민들이 참여해 성공적으로 수행되었다. 전남은 이미 운영되고 있던 ‘전남도민남북교류협의회’를 올해 9월 ‘전남 남북평화협력센터’로 규모와 기능을 확대하기도 하였다.¹⁸⁶⁾

중앙정부 차원에서도 민간단체와의 정책협의를 위하여 ‘인도협력 민관정책협의회’를 2004년 9월 발족해 운영하였으나, 남북관계 경색으로 인해 2012년 하반기부터 운영이 중단되었다. 지난 6월 21일 서호 통일부 차관 주재로 7년 만에 중앙정부와 민간이 대북인도지원 협력방안을 논의하기 위한 ‘인도협력 민관정책협의회’를 개최했다.¹⁸⁷⁾ 공동의장인 통일부 차관과 북민협 회장을 포함 관계부처 및 북민협 추천 민간인사 등 15인 이내의 위원으로 구성되어 있어 인도적 지원 등 대북교류협력에 실제 참여해온 지자체 등은 배제되어 있다. 인도협력의 경우에도 실질적 참여자인 지자체의 이해를 반영할

185) 철원의 경우, 남북교류협력을 위한 역점사업으로 철도, 도로연결사업 등 대규모 인프라구축을 구상하고 있으나 실제 철원군이 자체적으로 추진하기 어려운 사업이다. 철원군, 『철원평화지역발전역점사업추진』(철원: 철원군, 2019), pp. 10~17.

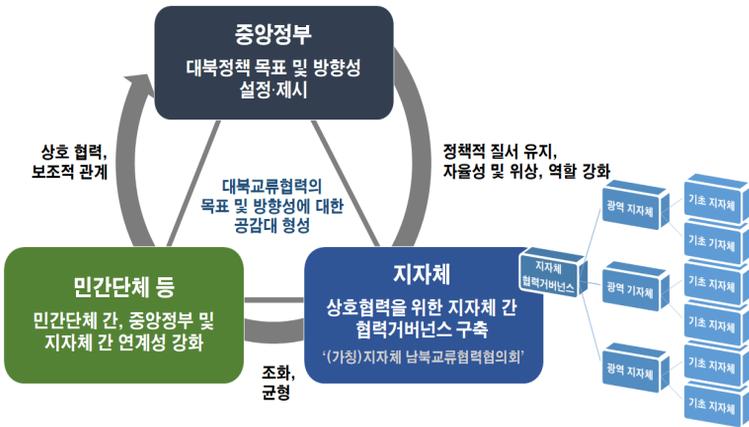
186) 경남연구원 황교욱 박사 인터뷰 (2019.9.19., 통일연구원).

187) “통일부, 7년 만에 인도협력 민관 정책협의회 개최,” 『News 1』, 2019.6.21., <<http://new1.kr/articles/?3651846>> (검색일: 2019.10.17).

수 있는 인사(예: 시도지사협의회에서 대표 파견 등)를 민관정책협의회에 참여시킬 필요가 있다. 이렇듯 중앙정부와 광역 및 기초 단체, 민간단체, 민간기업 등 다양한 행위자가 함께 대북교류협력을 위한 협력체계를 구축한다면, 체계적이고 유기적인 협력거버넌스를 바탕으로 분권형 대북교류협력정책의 목표를 실현하는데 기여할 수 있을 것이다.

이상의 논의를 정리해 중앙-지방, 지방간, 정부-민간 등 다양한 행위자들 간 다층적 협력거버넌스를 도식화하면, 다음의 <그림 V-7>과 같다.

<그림 V-7> 다층적 협력거버넌스 구축 모형



출처: 저자 작성

(2) 평화 공감대 형성

분권형 대북교류협력의 원활한 추진을 위한 협력거버넌스를 구축하는 것은 중앙정부 및 지자체, 민간단체, 민간기업 등의 다양한 행위자들이 한 자리에 모여 지속가능한 대북교류협력사업의 추진 방

안에 대해 논의하고, 또 상호이익을 증진시킬 수 있는 방안을 모색하기 위함이다. 즉, 지자체 등의 대북교류협력 참여자들이 실질적 주체로서 스스로의 책임영역을 분명하게 설정하고 중앙정부와 협력적인 관계를 구축할 수 있는 환경을 조성하기 위한 것이다.

하지만 이보다 더 중요한 이유는 따로 있다. 그것은 바로 분권형 대북교류협력을 위한 협력거버넌스를 구축해야 하는 또 다른 이유는 협력거버넌스를 통한 협의는 평화 공감대를 확산하는데 기여할 수 있다. 대북교류협력은 사업에 참여하는 행위자들뿐 아니라 일반 국민들의 지지와 성원을 바탕으로 운영될 때 비로소 지속성과 안정성을 도모할 수 있다. 따라서 중앙정부와 지자체, 민간단체 등이 참여하는 협력거버넌스를 구축하여 행위자 간 그리고 남북한 간의 상호 이해도를 높이고 국민들이 가지고 있는 대북교류협력에 대한 부정적인 인식을 불식시키기 위하여 노력할 필요가 있다. 다만, 평화 공감대를 형성하고 확산시키기 위해서 통일부, 통일연구원 및 통일교육원 그리고 국내 대학과 연구소 등이 추진해오고 있던 사업들과 연계하거나 이를 활용한 방안을 모색해야 할 것이다. 왜냐하면 이미 추진되고 있는 사업들과 연계하거나 활용하는 것이 경제적, 기술적 측면에서 유리하기 때문이다.

나. 관련 법·제도 개선 및 정비를 위한 실천과제

(1) 자율성과 권한 배분의 제도화

최근 중앙정부가 분권형 대북교류협력정책 추진에 대한 관심과 의지를 나타내면서, 지자체 등 주요 행위자들이 중앙정부로부터 배분받은 권한을 바탕으로 자율적이고 안정적인 사업 추진을 할 수 있는 환경을 구축하는 것에 많은 관심이 쏠리고 있다. 쉽게 이야기하

면 중앙정부가 가지고 있는 대북교류협력에 대한 고유 권한을 얼마나 많이, 그리고 어떻게 지자체 등 행위자에게 나눠줄 것인지를 결정하고, 어떤 제도를 통해 정착시킬 것인가를 고민해야 할 때라는 의미이다.

자율성과 권력 배분 문제는 크게 두 가지 차원에 대한 고민이 필요하다. 첫째는 행위자를 실질적 사업 추진 주체로서 인정하는 문제이다. 이 문제는 완벽하지는 않지만, 최근 중앙정부가 보여주고 있는 여러 가지 법·제도적 측면의 보완으로 인해 서서히 해결의 실마리를 찾아가고 있다. 두 번째 문제는 대북교류협력사업을 안정적으로 추진할 수 있는 재정적 토대를 마련하는 문제이다. 이 문제는 중앙정부가 「남북교류협력기금법」에 의거해 마련한 협력기금 사용과 연관되어 있어 더 많은 관심을 받고 있다. 서울과 경기 등은 자체 재정능력이 큰 편이지만, 그 외 지자체들은 자율적인 대북교류협력사업 추진이 다소 어려운 수준의 재정 능력을 보유하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 중앙정부가 마련한 협력기금을 지자체들도 사용가능하게 한다면, 다양한 사업 추진이 가능해질 것이다. 또한 지자체 대북교류협력사업의 재정확보를 위한 세법 개정도 고려해 볼 필요가 있다. 개인이나 기업이 지자체 대북교류협력기금을 기부할 경우, 종합소득세 혹은 지방세 등에서 감면 혜택을 부여하는 것은 좋은 방안이 될 수 있다.¹⁸⁸⁾ 그리고 대북교류협력이라는 특정 목적을 위해서 별도 기금을 조성·운영하지 않고, 지자체 일반회계사업으로 편성한다면 남북관계의 변화에 관계없이 안정적인 기금 관리가 가능해질 수 있다.¹⁸⁹⁾ 현재 중앙정부와 지자체 등이 각

188) 통일부, 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』, p. 181.

189) 민선 7기 서울시는 교류협력기금사업과는 별도로 남북교류협력사업을 일반회계사업으로 편성함으로써 교류협력의 지속성을 담보하려고 하고 있다. 나용우·이우태·황수환, 『남북 문화·체육교류의 새로운 방향 모색』 (서울: 서울시의회, 2019), p. 45.

각 별도의 대북교류협력기금을 조성하고 있는데, 장기적으로는 중앙정부와 지자체가 공동으로 기금을 조성해 대북교류협력 및 평화 기반 조성에 투입하는 것도 고려할 필요가 있다.

지자체가 대북교류협력의 주체로 범·제도가 개정된다면, 지자체가 공식적으로 중앙정부의 협력기금을 지원받을 수 있게 된다. 중앙정부의 지원은 지자체 대북교류협력사업에 대한 중앙정부의 심사 및 평가가 수반되는 일이다. 중앙정부가 지자체 대북교류협력사업에 대한 재정 지원을 통해 지자체의 역할과 기능을 조율하고 조정하는 기능을 오히려 강화할 수 있어, 권한 및 자율성을 부여함에 따라 나타날 수 있는 부작용을 최소화할 수 있게 될 것이다.

(2) (가칭)「분권형 대북교류협력에 관한 법률」 제정

이미 지적되었듯이 현행의 대북교류협력 관련 법률에서 지자체는 대북교류협력의 주체로 인정받지 못하고 있다. 그러나 변화된 환경 속에서 대북교류의 지속성을 제고하기 위해 「남북교류협력법」 등에서 지자체를 대북교류협력사업의 주체로 명시하도록 관련 법령을 개정해야 한다. 또한 통일부가 시행하고 있는 「자치단체 남북교류협력사업 추진지원 지침」이나 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 등 관련 지침이나 규정에서도 지자체의 역할에 대한 명확하게 재정립하고 명시적으로 나타낼 필요가 있다.¹⁹⁰⁾

물론, 지난 7월 24일 김연철 통일부 장관이 대한민국의시도지사협

190) 남북교류협력에서 지자체가 갖는 의미와 역할에 주목한 일부 의원들을 중심으로 「지방자치단체의 남북교류협력에 관한 법률」을 발의한 바 있다. 이번 제정안은 지자체의 남북교류협력에 관한 기본계획수립 의무화, 남북교류협력·지역남북교류협력 추진위원회 설립, 지자체 남북교류 정책협의회 설립, 지자체 남북교류협력 전담기구 설치 및 남북협력기금의 지원 등을 주요 내용으로 하고 있다. “설훈 「지방자치단체의 남북교류협력에 관한 법률」 대표발의,” 『뉴스엔뷰』, 2019.3.21., <<http://www.abckr.net/news/articleView.html?idxno=42877>> (검색일: 2019.5.20).

의회와 「한반도 평화와 번영을 위한 협약」을 체결하면서, 지자체가 남북교류협력의 주체임이 명확해졌다. 또한 중앙정부는 남북공동연락사무소를 통하여 지자체의 대북연락 및 협의를 지원하고, 정부-지자체 간 공동협력사업을 적극적으로 발굴하고, 남북교류협력지원협회에 ‘지자체 남북교류협력 지원 윈스톱 서비스’ 구축하는 등 전향적인 입장을 내놓았다. 중앙-지방 간 분권형 대북교류협력정책의 세부 추진방향까지 제시한 것이다.¹⁹¹⁾

그럼에도 불구하고 중앙정부가 지자체 등의 행위자에게 권한을 배분하여 대북교류협력정책 추진의 지속가능성을 제고하기 위해서는 (가칭)「분권형 대북교류협력에 관한 법률」과 같은 법률적 토대를 마련할 필요가 있다. 이미 지자체를 대북교류협력의 핵심으로 내세우기 위한 법안들이 제시되고 있으나, 그보다는 대북교류협력에 참여할 수 있는 다양한 행위자들이 근거로 삼을 수 있는 새로운 법령을 만드는 방안을 고민해볼 필요가 있다.

다. 행위자 역량 강화를 위한 실천과제

(1) 대북교류협력 추진을 위한 역량강화 프로그램 추진

대북교류협력을 성공적으로 추진하기 위해서는 행위자들이 그에 걸맞은 역량을 확보하는 것이 중요하다. 지자체의 경우, 대북교류협력을 담당하는 전담부서 및 인원을 확보하는 것이 우선적인 과제이다. 2017년까지만 해도 경기도와 강원에서만 대북교류협력 전담부서를 설치하고, 다른 지자체들은 전담부서 없이 자치행정과나 국제협력과에서 1~2명의 담당자를 두고 있었을 뿐이었다. 심지어 대북교

191) “지자체, 대북 교류협력사업 독자 추진 가능해졌다,” 『한겨레』, 2019.7.24., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/903177.html>> (검색일: 2019.8.30).

류협력업무 담당자 중 일부는 맡은 업무 중 하나인 경우도 있었다.¹⁹²⁾ 그러나 지난해 판문점 선언 이후 출범한 민선 7기 대부분의 지자체들은 대북교류협력 재개에 대비하여 교류협력 전담부서를 설치하고 담당인력을 확충하고 있다(〈표 V-1〉 참조).

〈표 V-1〉 광역지자체 남북교류협력 담당부서 설치운영 현황

시·도	담당 조직	신설시기
서울	남북협력추진단	2018.8월 신설
부산	남북협력기획단	2019.7월 신설
대구	자치행정과(교류협력팀)	
인천	남북교류협력담당관	2018.8월 신설
광주	남북교류협력과	2018.11월 신설
대전	자치분권과(남북교류팀)	2019.1월 신설
울산	시민소통협력과(평화협력팀)	2019.1월 신설
세종	자치분권과(자치협력팀)	
경기	평화협력국	2018.7월 신설
강원	평화지역발전본부	2018.9월 신설
충북	자치행정과(인권팀)	
충남	자치행정과(남북교류팀)	2018.10월 신설
전북	국제협력과(남북국제협력팀)	2019.1월 신설
전남	자치분권과(남북교류팀)	
경북	미래전략기획단(남북교류팀)	2018.9월 신설
경남	대외협력담당관(남북교류팀)	2018.7월 신설
제주	평화대외협력과	

* 전담조직 구성: 국장급 추진단 3(서울, 강원, 경기), 전담과 4(부산, 인천, 광주, 제주), 전담팀 8 (대구, 대전, 울산, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남), 1인 담당 2(세종, 충북)

출처: 경남연구원 황교욱 박사 인터뷰(2019.9.19., 통일연구원)에서 제공된 자료이며, 그는 대한민국의지사협의회에서 제공받았음.

192) 김동성·신원득·최성환, 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안』, p. 15.

광역 단체와 일부 접경지역에 위치한 기초 단체들(파주, 연천, 철원 등)은 전담부서를 설치하고 인력을 확충하는 하드웨어적 차원과 함께 대북교류협력 전담인력의 전문성을 높이는 등의 소프트웨어적 역량도 강화하고 있다. 다만, 최근 충원된 인력의 대부분은 대북교류협력사업의 추진 경험이 없고, 북한의 정치, 경제, 사회문화, 지역 등에 대한 정보도 부족하다. 이들이 지자체의 대북교류협력사업 계획을 수립하고 실제적으로 진행해야하므로, 실무담당자들을 대상으로 북한 및 대북교류협력에 대한 교육을 실시해 전문성을 강화해야 한다.

이러한 차원에서 민·관·학·연 등이 참여한 정책워크숍을 개최하고, 통일교육원과 통일연구원 등 중앙정부 차원에서 대북교류협력 및 통일에 대한 교육프로그램을 개발하여 제공하는 방식으로 지자체 대북교류협력 담당자들의 실무능력 강화를 지원해야 한다. 한편, 지자체가 실시하고 있는 순환보직시스템은 대북교류협력 업무의 지속성과 전문성을 훼손하는 부작용을 초래하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 최소 3년 단위의 ‘전문관’ 제도를 활용할 필요가 있으며, 경기도 등 일부 지자체에서 실시하고 있는 통일부와의 인사교류를 적극적으로 추진함으로써 지자체 실무자의 전문성 및 역량 강화를 모색해야 한다.

(2) 북한정보 및 교류협력 지원센터의 설치·운영

지자체 및 민간단체 등이 원활하게 대북교류협력사업 추진하기 위해서는 사업 파트너인 북한에 대한 정확한 이해가 필요하다. 교류협력대상 지역에 관한 정보와 대북창구 선정에 필요한 정보, 추진절차 및 재정지원에 대한 정보 등 다양한 정보가 요구되지만,¹⁹³⁾ 지자체와 민간단체 등이 이러한 정보들을 자체적으로 획득하기는 쉽지

193) 통일부, 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』, p. 184.

않고, 정보획득에 필요한 재원도 부담이 된다. 기본적으로 북한정보를 집적하고 이를 공유하는 것은 지자체가 아닌 중앙정부의 고유 역할이라 할 수 있다. 지자체나 민간단체 등도 과거 북한과의 직접적 접촉과 교류를 통해 일정 수준 이상의 정보와 인적 네트워크를 축적하였지만, 대북교류협력이 단절된 기간 동안 정보의 쓸모가 다 하였거나, 지자체 고유 정보로 분류하여 타 지자체나 중앙정부와 공유하지 않는 경우도 적지 않았다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 북한 정보 및 대북교류협력을 전문적으로 지원하기 위한 기구 설립이 필요하다. 중앙정부는 이 같은 문제의식 하에 지난 9월 10일 남북교류협력지원협회 주관으로 ‘남북교류협력 종합상담센터’를 개소하였다. 이 센터는 대북교류협력사업을 희망하는 민간단체 및 지자체, 기업 등의 사업 구상단계부터 실제 추진까지 전 과정을 원스톱으로 지원할 목적으로 설립되었다.¹⁹⁴⁾ 단순한 정보 공유보다는 실무자들을 대상으로 한 교육 지원 목적을 강화하여 ‘(가칭)북한정보·교류협력지원센터’를 설치할 필요가 있다. ‘(가칭)북한정보·교류협력지원센터’에서는 지자체 및 민간단체의 실무자들을 대상으로 교류대상지역에 대한 정보와 대북협상 등에 대한 교육을 지원하는 것이다. 북한과 같이 폐쇄적인 국가와 교류협력을 추진할 때에는 북한 내 교류거점 및 인적 네트워크 등에 대해 파악하는 것이 중요하므로, 과거 대북교류협력에 참여했던 실무자들을 중심으로 북한의 남북교류협력 인적 지도(mapping)를 구성하는 작업을 진행할 필요가 있다.

194) “남북교류협력 종합상담센터 개소.. 전과정 원스톱 지원” 『파이낸셜뉴스』, 2019.9.10., <<http://www.fnnews.com/news/201909101336354236>> (검색일: 2019.9.20).

라. 교류협력의 남북공동관리체계 구축을 위한 실천과제

(1) 북한의 남북교류협력 창구 확대 및 역량 강화 지원

지금까지 추진된 남북한 간 교류협력사업은 진정한 의미의 상호 ‘교류협력’이라기보다 일방적 지원의 성격이 강했다. 외부의 지원이 중단되더라도 북한의 협력 주체가 스스로 능력으로 외부지원이 있던 시기와 유사한 성과를 산출할 수 있어야 진정한 의미의 교류협력이 성공했다고 평가할 수 있다.¹⁹⁵⁾ 2005~2006년을 기점으로 북한 역시 인도적 지원에서 개발협력으로 대북교류협력의 방향을 전환해 줄 것을 요구해왔다. 하지만 북한의 중앙집권적이고 획일적인 사업 허가로 인하여 전면적인 차원에서 개발협력 방식으로 대북교류협력 사업이 추진되는 데는 한계가 있었다.

과거 북한은 한국 지자체 및 민간과의 교류협력 협의 창구를 민화협으로 일원화했다. 그러나 경제건설총력노선으로 전환한 북한도 실질적으로 민생경제 혹은 지방경제를 회복·발전시키기 위해서는 자원의 효율적 배분을 통한 균형적 경제발전이 필요하다는 점을 인식하고 있다. 북한이 2013년부터 채택한 경제개발우정책은 김정은 시대의 핵심 경제발전전략인데, 이 정책에 의하면 북한의 지방정부 격인 시·도 인민위원회가 지방의 관리·운영과 관련된 세칙을 제정할 권한을 중앙으로부터 위임받을 수 있다. 아직 초보적인 단계로 낮은 수준이지만, 북한에서 경제주체들에게 일정한 자율성을 부여받는 분권화 경향이 나타나고 있다는 점에 주목하고 적극 활용할 필요가 있다.¹⁹⁶⁾

향후 대북교류협력 재개 시, 대북교류협력의 전반적인 틀을 짜는

195) 통일부, 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』, p. 137.

196) 나용우·홍석훈·박은주, 『지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향』, p. 82.

중앙정부가 한국의 지자체와 북측 지방단위의 파트너 간 교류협력이 경제발전에 효과적이라는 점을 강조하고, 북한 당국과 협상해 대화 창구를 다각화해야 할 것이다. 동서독 도시교류에서처럼 정부 또는 지자체, 민간전문가를 파견함으로써 북한 경제발전을 위한 노하우를 전수하거나 북한의 교류협력 실무자들을 대상으로 한국의 경제발전 경험을 공유함으로써 북한 경제일꾼의 전문성을 강화하는 지원 방안을 마련하는 것도 중요한 유인책이 될 수 있을 것이다.

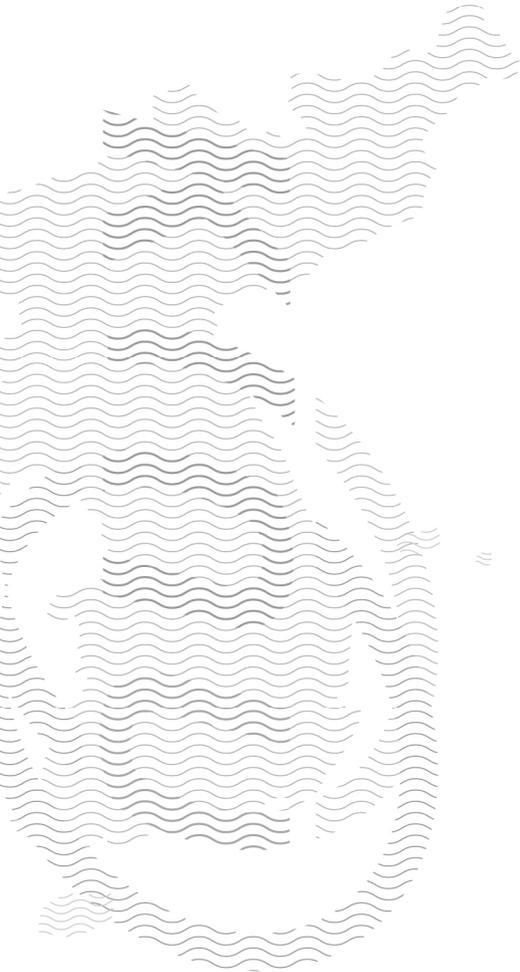
(2) '남북교류협력 공동관리위원회' 구성 및 운영

중장기적인 시각에서 남북한이 공식적인 제도를 통해 지속가능한 대북교류협력을 추진할 수 있는 '남북교류협력 공동관리위원회'의 구성을 모색해 볼 필요가 있다. 이는 하천오염 등 접경지역에서 공동된 문제를 해결하기 위한 협력노력이 동서독의 화해 및 관계개선을 이끌었던 동서독 접경위원회를 벤치마킹한 것이다. '남북교류협력 공동관리위원회'를 통해 남북한 정상이 합의하였던 교류협력의 다양한 영역들(서해경제특구, 동해관광특구, 2032년 하계올림픽 공동개최 등)에 대한 사업들을 다각적으로 검토하고, 효과적인 추진을 위한 방안을 모색해야 한다.

이때 중요한 것은 남북한 양측의 상호이익을 확대할 수 있는 제도적 접근이다. 다만, 이러한 관리위원회는 일정 수준의 상호 신뢰가 있어야 구성 가능하기 때문에, 단기적으로는 남북공동연락사무소를 통한 남북교류협력 협의체계를 강화하는 것에서 출발할 필요가 있다. 현재 개성 연락사무소는 중앙정부 주도로만 운영되고 있는데, 사무소에 지자체 대표 연락관과 북민협 대표 연락자문관을 파견하고, 북한 역시 그에 상응하는 인력을 파견할 것으로 요청하여 남북교류협력을 위한 상시적인 협의체계를 구축해야 한다. 이러한

협력체계를 통해 연락사무소의 역할과 기능이 더욱 확대되고, 보다 안정적인 대북교류협력을 위한 제도화 단계로 진전을 꾀할 수 있을 것이다.

VI. 결론



2018년 남북관계는 ‘평화변영의 한반도’의 시대를 열기 위한 여정을 시작했다. 그러나 금년 들어 2월 하노이 북미정상회담, 6월 판문점 3자회담, 10월 스톡홀름 북미실무협상 등 북미 비핵화프로세스를 위한 노력들이 기대한 성과를 거두지 못함에 따라, 그동안 빠르게 진전되었던 남북관계까지도 교착관계에 빠지고 있다. 그럼에도 북미 협상의 진전 가능성은 여전히 남아 있으며, 그에 따라 남북관계도 다시 정상궤도로 진입할 수 있을 것이다. 과거 남북관계에서의 경험을 비춰볼 때, 남북관계의 발전과 한반도의 평화변영을 위해 중요한 것은 지속적인 남북 간 교류이며, 이를 위한 핵심수단은 바로 교류 협력이라 하겠다.

남북관계의 특성 및 대통령의 헌법적 책무에 따라 그동안 대북정책은 중앙정부의 독점적 권한에 의해 이루어졌다. 그러나 변화하는 대내외적 환경 속에서 중앙정부의 독점적 권한은 대북정책의 궁극적인 목표를 달성하는데 다소 한계를 보이고 있다. 한편, 대북정책의 하위 영역인 사회문화, 경제, 인도 분야에서 지방자치단체, 민간단체 등이 남북 간 교류협력의 성과를 배가시켜왔다. 과거 남북관계의 개선이라는 중앙정부의 필요에 따라 지자체, 민간단체 및 기업의 남북교류협력을 허용해왔다면, 새롭게 재개된 교류협력의 지속성 및 효과성을 제고하기 위해 교류협력 행위자들의 보다 체계적인 역할 및 권한의 배분이 필요하며, 그것이 바로 분권형 대북교류협력정책을 구상하는 이유이다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에서 분권형 대북교류협력정책의 추진전략과 실천과제를 제시하고자 했다.

제II장에서는 대북정책, 보다 구체적으로 대북교류협력정책에서 과연 분권이 적용가능하며 필요한지를 이론적으로 살펴보았다. 중앙과 지방 간 권력의 분산은 민주주의의 심화를 통한 국가발전에 기여하며 동시에 지방의 역량도 강화시키는 장점을 갖는다. 대북정책

의 경우, 특히 경제 및 사회문화 등 교류협력의 정책영역에서는 중앙정부와 함께 지자체, 민간단체 및 지역사회와의 역할을 분담함으로써 정책의 목표를 효율적으로 달성할 수 있다. 특히 중앙과 지방은 더 많은 권한과 권력을 갖기 위해 상호 경쟁하는 관계가 아닌 대북교류협력정책의 목표를 달성하기 위해 같은 방향을 향해 굴러가야 하는 자전거의 두 바퀴와 같은 협력관계이며 이들 두 바퀴는 협력적 거버넌스라는 축을 통해 적절한 속도로 안정적으로 굴러갈 수 있다. 이것이 바로 새롭게 구상하는 분권형 대북교류협력정책의 모형과 원칙이라 하겠다.

제Ⅲ장에서는 중국-대만의 양안교류협력을 비교사례로서 살펴보았다. 본 연구에서 양안교류에 주목한 이유는 양국이 상호 교류와 협력을 추진함에 있어서 중앙정부와 지방정부가 실제 어떠한 권한을 갖고 양안교류를 추진했는지를 파악하기 위한 것이었다. 중국과 대만 모두 중앙정부가 큰 틀에서 양안교류의 방향성을 제시하고, 지방정부들이 중앙정부의 정책적 지원을 토대로 자율적인 교류를 실시해왔다는 것을 확인할 수 있었다. 다만, 중국이 오히려 안정적인 양안교류를 추진해왔는데 이는 자국의 경제적 능력에 대한 자신감과 중앙정부의 정책 하에서 지방간 교류를 추진했던 지방정부의 정책 일관성에 있었던 반면, 대만은 중앙정부와 지방정부의 탈동조화 상황 및 양안교류에 대한 수동적 자세 등으로 인해 오히려 양안교류에 대한 추진의지가 일관되지 못했던 것을 알 수 있었다.

정치군사적 요인에 의해 남북교류협력이 단절되어왔던 한반도의 상황에 양안관계는 중요한 시사점을 주었다. 남북한처럼 상이한 정치체제와 경제적 수준을 갖고 있는 두 행위자들이 각자 상호 교류와 협력을 위한 추진체계, 특히 중앙정부, 지방정부 및 반민반관기구들 사이의 협력체계를 구축함으로써 지속가능한 양안교류를 추진해왔

다. 중앙정부 차원의 직접적인 관계가 아닌 지방정부 혹은 반민반관의 채널과 창구를 활용한 구동존이 방식이 지속적인 교류에 기여해 왔고, 중앙정부가 지방 혹은 민간부문에 적극적으로 법적, 제도적, 정책적 지원을 하고, 재정, 인력 등 자원을 공정하고 효율적으로 배분하는 것이 중요하다는 것을 알 수 있었다.

제IV장에서는 역대 정부의 대북정책, 특히 교류협력정책 추진과정을 통시적으로 고찰했다. 특히 대북교류협력정책의 전개과정에서 중앙정부를 비롯한 주요 행위자들 간의 역할 및 관계에 주목했다. 특히 지자체와 민간단체가 그동안 교류협력사업에 어떠한 역할을 담당했는지를 중심으로 검토함으로써, 향후 성공적 교류협력정책을 추진하기 위한 주요 행위자들 간 역할과 권한이 어느 정도와 수준까지 가능한 것인지를 확인하기 위한 목적이었다.

과거 교류협력정책에 대한 검토에서 도출된 문제는 첫째, 중앙정부의 대북정책 패러다임이 대북교류협력에 직접적으로 영향을 미쳐 지속가능한 교류협력 추진이 불가능했다는 것이며, 둘째 법제도적 미비로 인한 교류협력사업 추진 주체와 실제 행위자간 불일치 문제가 발생해 효율적 대북교류협력 추진을 어렵게 했다는 것이다. 셋째, 중앙정부의 교류협력정책 의사결정방식 역시 다양한 행위자들의 사업 추진을 어렵게 했으며, 넷째 역량 부족에도 불구하고 지자체들의 과도한 사업 추진으로 인한 사업의 실효성 문제가 발생했다. 마지막으로 실제 교류협력에 참여하는 다양한 행위자들이 적절한 협업체계를 갖추지 못함으로써 효율적 사업 추진이 어려웠다는 것이다. 이러한 한계들 속에서 우선, 중앙정부의 정책 패러다임으로부터 영향을 받지 않는 '지속가능한' 남북교류협력 추진방안을 모색해야 하며, 실제 참여자들이 사업의 주체로 인정받을 수 있는 법제도 개선을 포함한 개선방안을 찾아야 하며, 교류협력 행위자들 간 소통

및 협력체계를 구축해야 하며, 교류협력 참여자들의 역량을 강화할 수 있는 추진체계도 마련해야 할 것이다.

V장에서는 양안 사례 연구와 우리의 대북교류협력정책 관련 통시적 고찰로부터 도출된 시사점을 토대로 새롭게 구상하는 분권형 대북교류협력정책의 추진전략과 실천과제를 구체적으로 제시하였다. ‘평화번영의 한반도’라는 비전 하에서 분권형 대북교류협력정책은 “분권과 협치를 통한 지속가능한 대북교류협력 추진”이라는 목표를 설정했다. 이를 구체적으로 추진하기 위한 전략으로서 ① 협력거버넌스 구축, ② 법제도 정비 및 개선, ③ 행위자 역량강화, ④ 남북공동관리체계 구축을 제시하였다.

이러한 전략들을 구체적으로 실현하기 위한 8대 실천과제를 제시하였다. 우선 대북교류협력을 위한 협력거버넌스 구축을 위한 과제로 ① 자율과 조화의 다층적 거버넌스 구축 및 운영, ② 평화 공감대 형성을, 관련 법·제도 개선 및 정비를 위한 과제로는 ③ 자율성과 권한 배분의 제도화와 ④ 가칭 「분권형 대북교류협력에 관한 법률」 제정을, 행위자의 역량강화를 실현하기 위해 ⑤ 대북교류협력 추진을 위한 역량강화 프로그램 추진, ⑥ 북한정보 및 교류협력 지원센터의 설치 및 운영을 제시했다. 마지막으로 지속가능한 교류협력을 위한 남북 공동관리체계 구축을 위해 ⑦ 북한의 대남교류협력 창구 확대 및 역량 강화 지원, ⑧ ‘남북교류협력 공동관리위원회’ 구성 및 실천을 실천과제로 제시했다. 분권형 대북교류협력정책의 추진전략과 실천과제들을 추진함으로써 지속가능한 남북관계의 발전, 나아가 한반도의 평화번영을 실현하는데 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 강병준·홍성우. 『협력적 거버넌스의 한국적 구조화 방안 연구』. 서울: 한국행정연구원, 2014.
- 강일규·허영준·김유미·이윤진·이천우. 『중국 양안간 인적자원 분야의 교류·협력 현황과 성과 연구』. 세종: 대외경제정책연구원, 2014.
- 김동성·신원득·최성환. 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안』. 수원: 경기개발연구원, 2011.
- 김동성·신원득·최성환. 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』. 수원: 경기연구원, 2017.
- 김동성·최용환·손기웅. 『남북교류협력과 경기도』. 수원: 경기연구원, 2016.
- 김병국. 『지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향』. 서울: 한국지방행정연구원, 2003.
- 김현아·차윤실·김나리. 『중국의 중앙·지방 재정 현황과 시사점』. 세종: 한국조세재정연구원, 2013.
- 김형수·김일기·류성희·최용전·강태경·윤형석. 『경기도의 주민자치와 지방분권 강화 전략: 경기도 의정의 행정·재정·정치 분권을 중심으로』. 수원: 경기도의회, 2018.
- 김홍수. 『현대중국의 권력분산』. 서울: 세종출판사, 1998.
- 김홍규. 『중국의 정책 결정과 중앙-지방 관계』. 서울: 폴리테이아, 2007.
- 나용우. 『북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델 모색: 경기도의 역할과 전략을 중심으로』. 수원: 경기도의회, 2017.

- 나용우·이우태·황수환. 『남북 문화·체육교류의 새로운 방향 모색』. 서울: 서울시의회, 2019.
- 나용우·홍석훈·박은주. 『지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전 방향』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 대한민국 정부. 『「제3차 남북관계발전기본계획」 2019년도 시행계획』. 서울: 대한민국 정부, 2019.
- 김홍수. 『현대중국의 권력분산』. 서울: 세종출판사, 1998.
- 안용준·남성욱·박은주. 『세종시 남북교류협력 추진방향과 정책의제 발굴』. 대전: 대전세종연구원, 2018.
- 안혁근. 『중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 구축방안』. 서울: 한국행정연구원, 2015.
- 양현모·이준호. 『남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 양현모·이준호·최유성·최진욱. 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 양현모·황성원. 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』. 서울: 한국행정연구원, 2001.
- 이규창·김수암·민태은·이우태·하범식. 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안: 체육 문화예술 및 인도 협력을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이규창 외. 『지속가능한 통일·대북정책: 환경분석과 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 이금순. 『대북지원민간단체의 남북교류협력 연구』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이민호·윤광석·조세현·원소연·박은진. 『중앙-지방 협력체계 사례 연구조사』. 서울: 한국행정연구원, 2013.

- 이상직·박기성. 『중국경제특구의 성과와 성공 요인』. 인천: 인천발전연구원, 2003.
- 재정경제부 경제자유구역기획단. 『동북아 경제중심 실현을 위한 경제자유구역청의 효율적 운영방안에 관한 연구: 외국인투자에 대한 One-Stop 서비스를 중심으로』. 서울: 기획재정부, 2004.
- 정재호 편. 『중국 개혁개방의 정치 경제 1980-2000』. 서울: 까치, 2002.
- 철원군. 『철원평화지역발전역점사업추진』. 철원: 철원군, 2019.
- 최대석·이종무·박희진·강승희. 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원, 2009.
- 최영출. 『미래예측과 정책형성』. 서울: 지방혁신인력개발원, 2007.
- 최용환·김동성·신종호. 『지방자치단체의 남북교류협력 발전방향 모색』. 수원: 경기개발연구원, 2013.
- 통일부. 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』. 서울: 통일부, 2013.
- 통일부. 『통일백서』. 서울: 통일부, 1990; 1992~98; 2000~2008; 2009~10; 2012~2018.
- 하능식·이선영. 『재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점』. 서울: 한국지방세연구원, 2016.
- 헌법재판소. 『지방 자치의 헌법적 보장: 지방자치와 입법권의 한계』. 서울: 헌법재판소, 2006.
- 홍사단. 『한반도 평화의 길, 평화·통일 관련 선언문·합의문 모음집』. 서울: 홍사단, 2019.

Anderson, William. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960.

Anderson, James E. *Public Policymaking: An Introduction*. Wadsworth: Boston, 2010.

- Brooke, Michael Z. *Centralization and Autonomy: A Study in Organization Behavior*. California: Praeger Publishers, 1984.
- Rhodes, R. A. W. *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Farnham: Gower Publishing Company Limited, 1983.
- Saffell, David C. *State and Local Government: Politics and Public Policies*. New York City: McGraw-Hill, Inc., 1993.
- Sherwood, Frank P. "Devolution as a Problem of Organization Strategy," edited by Robert T. Daland, *Comparative Urban Research: The Administration and Politics of Cities*. Beverly Hills, CA: Sage, 1969.
- Stoker, Gerry. *The Politics of Local Government*. UK: Macmillan Education, 1988.
- The Department of Defense. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*. Washington D.C.: The Department of Defense, 2019.
- Wright, Deil S. *Understanding Intergovernmental Relations*, 3rd ed. Pacific Grove, CA: Brooks-Cole, 1988.

2. 논문

- 강동완. "남북한 통합 대비 북한개발지원 추진방안: 개발협력 관점에서
서의 식량지원을 중심으로." 『통일과 평화』. 제3집 1호, 2011.
- 고인석. "지방분권형 개헌과 지방의회 발전방안." 『유럽헌법연구』.
제28호, 2019.
- 권경득·김용만·장우영·김덕준. "지방정부간 갈등과 협력: 개념화와
영향요인을 중심으로." 『한국지방정부학회 학술대회 논문집』.
no. 2004-1, 2004.

- 권태상. “부산의 남북경제·교류협력 방향과 과제.” 『BDI 정책포커스』, 제352호, 2019.
- 김남이. “중국의 중앙정부와 지방 정부의 관계.” 『한국비교정부학보』, 제12권 제1호, 2008.
- 김도희. “중국의 성장과 대만 기업의 역할.” 『한국정치학회보』, 37집 5호, 2003.
- 김연철. “대북정책과 통일정책의 상관성: ‘과정으로서의 통일’과 ‘결과로서의 통일’의 관계.” 『북한연구학회보』, 제15권 1호, 2011.
- 김익식. “지방분권: 기능적 효율성과 조정 메카니즘.” 『한국비영리연구』, 제5권 2호, 2006.
- 김정훈. “분권의 개념과 적정 재정분권 - 현실비판과 관련 이론의 소개: 분권의 개념과 적정 재정분권.” 『재정논집』, 제21집 2호, 2007.
- 김학성. “남북 지자체간 교류협력의 효율적 추진방안.” 『통문협 동향과 논단』, 2007년 겨울 제1·2호, 2007.
- 김형기. “남북관계와 대북정책의 변화: 대결과 협력은 선택인가?.” 『KDI북한경제리뷰』, 4월호, 2013.
- 문경연·허인혜·김석우. “거버넌스 이론의 한반도 통일거버넌스에서의 함의.” 『국제관계연구』, 제24권 제1호, 2019.
- 문흥호. “중국과 대만의 협상제도와 운영사례 연구: 海峽兩岸關係協會와 海峽交流基金會를 중심으로.” 『중국연구』, 제48권, 2010.
- 박광득. “양안 경제협력 기본협정의 현황과 시사점.” 『대한정치학회보』, 제18집 제2호, 2010.
- 박대성. “지방분권의 인식에 대한 영향요인 분석.” 국민대학교 대학원 박사학위논문, 2009.
- 박영정. “통일 전문 인력 양성방안 연구.” 전우택 편. 『사회적 통일준비를 위한 연구』. 서울: 통일부, 2016.
- 박은주. “지방자체단체 대북지원사업의 정치적 상관성에 관한 연구.” 고려대학교 북한학과 석사학위논문, 2012.

- 박은주·문정록. “지자체 중심의 남북교류협력 거버넌스 구축 방안.” 『북한학보』. 43집 1호, 2018.
- 배성인·윤홍석. “김대중정부의 남북 사회문화 교류협력: 평가와 과제.” 『극동문제』. 2003년 5월호, 2003.
- 신종호. “발전패러다임 전환기 중국의 지역발전 전략과 중앙-지방 관계: 일대일로 구상을 중심으로.” 『중소연구』. 42권 2호, 2018.
- _____. “양안(两岸) 교류협력의 특징과 남북한 관계에 대한 시사점.” 『JPI 정책포럼』. no. 2011-35, 2011.
- 안득기. “남북한 교류·협력과정에서 NGO의 역할평가: 대학생 인식을 중심으로.” 『21세기정치학회』. 제17집 2호, 2007.
- 양현모. “한반도 평화번영 정책을 뒷받침하는 행정체계 구축.” 『Issue Paper』. 통권 65호, 2018.
- 유은하. “중국 분권화와 사회보장제도 실행에 관한 연구.” 『중국학논총』. 제55집, 2017.
- 윤근노. “중국·대만 관계: 양안 ECFA의 정치경제적 시사점.” 『주요국제문제분석』. No. 2013-34, 2013.
- 윤성혜·장은정. “남북경제협력을 위한 양안(两岸) 경제협력체제 법제화에 관한 고찰.” 『중국법 연구』. 37호, 2019.
- 이명석. “거버넌스와 국가발전.” 『국가경영전략』. 3집 1호, 2003.
- 이종무. “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기구·대북지원 담론.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2012년 2월호, 2012.
- 이해정. “접경지역 종합개발을 통한 남북 상생 구조 구축 방안.” 『통일경제』. 18권, 2010.
- 이희욱. “시진핑 시기 반부패 운동의 정치 논리.” 『중소연구』. 39권 1호, 2015.
- 임승빈. “신정부 분권과제와 추진방향: 자치분권.” 『지방행정연구』. 제31권 제3호, 2017.

- 전병곤. “양안교류협력이 남북관계에 주는 함의.” 『한중사회과학연구』. 제6권 1호, 2008.
- 정병기. “지방 분권과 민주주의: 민주주의 발전을 위한 지방 분권의 이론과 요건.” 『한국과 국제정치』. 제34권 1호, 2018.
- 조준현. “중국 대만 간 양안교류의 동향과 WTO 가입 이후의 전망.” 『국제지역연구』. 8권 1호, 2004.
- 최병대. “중앙과 지방의 상생을 위한 지방분권.” 『의정연구』. 제19권 제1호, 2013.
- 최성락·노우영. “지역 정당구조가 정책변화에 미치는 영향 분석.” 『2004 한국행정학회 하계학술대회 자료집』. 2004.
- 최수용. “최근 中·臺 경제교류 변화추세와 전망.” 『KIEP 세계경제』. 11월호, 1998.
- 최영표. “남북 교류·협력의 실상과 의미.” 『정책과학연구』. 11집, 2001.
- 황교육. “지방의 남북교류협력 변화과정 연구.” 인제대학교 대학원 박사학위논문, 2015.
- 황지환. “이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 모색.” 『공공정책연구』. 제17권 2호, 2010.
- 홍 민. “역대 정부 통일, 대북정책 평가.” 『통일연구원 개원 26주년 기념 국제학술회의: 급변하는 동북아와 지속가능한 통일정책의 모색』. 2017.
- Ansell, Chris and Gash Alison. “Collaborative Governance in Theory and Practice,” *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 18, issue 4, 2007.
- Prud’homme, Remy. “On the Danger of Decentralization,” *Policy Research Working Paper*. no. WPS 1252. 1994.
- Rondinelli, Dennis A. “Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries,”

International Review of Administrative Sciences, vol. 47, no. 2,
1981.

严安林. “两岸交流30年: 回顾与省思.” 『现代臺灣研究』. 5期, 2017.

李芝兰. “当代中国的中央与地方关系: 趋势、过程及其对政策执行的影响.”

『国外理论动态』. 第4期, 2013.

蔡鑫. “中国经济特区的 成果와 发展战略에 관한 研究.” 청주대학교 석
사학위논문, 2009.

3. 기타 자료

『국제신문』.

『뉴스엔뷰』.

『데일리안』.

『아주경제』.

『연합뉴스』.

『이데일리』.

『인천일보』.

『세계일보』.

『신동아』.

『신랑(新浪)』.

『신화망(新华网)』.

『파이낸셜뉴스』.

『통일뉴스』.

『한겨레』.

『헤럴드경제』.

『News 1』.

South China Morning Post.

국가법령정보센터 <<http://law.go.kr/>>.
주타이베이대한민국대표부 <http://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m_1456/view.do?seq=124_4563/>.
중공중앙대만사무관공실, 국무원대만사무관공실 <<http://www.gwytb.gov.cn/>>.
중화민국대륙위원회 <<http://www.mac.gov.tw/>>.
통일부 <<http://www.unikorea.go.kr/>>.
해협양안농업합작망(海峡两岸农业合作网) <<http://agri.taiwan.cn/>>.
홍민. “북미 스톡홀름 실무협상 결렬 원인과 북한의 전략.” 『Online Series』
CO 19-22, 2019.
Social Innovation Research Center <<http://www.socialinnovationcenter.org/>>.

「남북관계 발전에 관한 법률(약칭: 남북관계발전법)」.

「남북관계 교류협력에 관한 법률」.

「대한민국 헌법」.

「독일연방공화국 기본법」.

「지방분권촉진에 관한 특별법」.

「지방자치법」.

「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」(통일부고시 제 2019-5호).

각 지자체 업무보고 자료.

경기연구원 김동성 박사 인터뷰 (2019.9.10., 통일연구원).

경남연구원 황교욱 박사 인터뷰 (2019.6.11./2019.9.19., 통일연구원).

대만 국립가오슝대학 楊戊龍 교수 인터뷰 (2019.4.22., 가오슝대학 회의실).

대만 국립정치대학 魏艾 교수 인터뷰 (2019.4.24., 국립정치대학 동아연구소 회의실).

대만 대륙위원회 관계자들과의 인터뷰 (2019.4.23., 대륙위원회 회의실).
대만 중국문화대학 양안관계 전문가들과의 인터뷰 (2019.4.24., 중국
문화대학 대성관 회의실).
중국 샤먼대학(厦门大学) 대만연구원 양안관계 전문가들과의 인터뷰
(2019.4.26., 샤먼대학 대만연구원 회의실).
최병대. “토론: 지방자치 20년, 성과와 한계.” 『지방자치 20년 회고와
전망 대토론회』. 2011.
통일부 정책 브리핑 자료 (2019.8.5.).
통일부 관계자 L박사 인터뷰 (2019.9.19., 통일연구원).
한국행정연구원 양현모 박사 인터뷰 (2019.10.8., 통일연구원).

최근 발간자료 안내

연구보고서

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	홍 민 외	7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시정화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 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: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제한	7,500원
2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍 민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병근 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병근 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 통일의식조사 2018: 남북평화 시대의 통일의식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 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	홍 민 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 평화변경과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 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.	

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경옥, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원

2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	21,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·변영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최창호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구성과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 안접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
---------	--	----------------

- 2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights
Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
- 2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War,
the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation
Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

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
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외

북한인권백서

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

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
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhuman 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)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

