

연구총서 2001-06

남북한 지방자치단체간 교류·협력  
실태분석과 활성화 방안

김학성·최진욱

통일연구원

# 요약

남북관계 발전은 한반도 문제 해결을 위한 초석이다. 그러므로 남한의 정부와 사회는 남북관계 발전을 위한 다양한 방안을 강구하고 실천하기 위해 노력하고 있다. 여러 방안들 가운데 지방자치단체간 교류·협력사업이 근래 주목을 받고 있다. 비록 현실여건이 아직 충분히 성숙하지 못했으며, 사업추진과정에 걸림돌이 적지 않지만, 이 사업이 남북관계 발전에 미칠 영향력은 매우 크다. 이 맥락에서 본 논문은 남북관계의 전반적 실태와 미미하나마 현재 진행되고 있는 남북 지자체간 교류·협력의 실태 분석을 바탕으로 향후 남북 지자체간 교류·협력을 활성화시킬 수 있는 방안을 찾는 데 초점을 두고 있다. 활성화 방안 모색과 관련, 특히 독일사례는 유용하게 활용될 수 있다. 동·서독 도시간 자매결연은 다른 어떠한 분단국에서도 찾을 수 없는 교류·협력 사례로서 남북 지자체간 교류·협력 사업 추진에 시사하는 바가 적지 않기 때문이다.

## 1. 남북한 교류·협력의 실태와 문제점

남북한간 교류·협력은 1980년대 말 세계적 탈냉전 분위기의 대두에 따른 남한과 북한의 정책변화와 더불어 본격적으로 시작되었다. 그러나 북한의 소극적인 태도와 북한 핵문제는 교류·협력의 활성화를 저해하는 요인으로 작용했다. 그럼에도 불구하고 한번 물꼬를 튼 경제분야의 교류·협력은 점차적으로 확대되고 있는 추세이다. 이에 비해 경제분야 이외의 사회·문화분야 교류·협력은 남북한간 정치적 관계에 민감하게 영향을 받을 수밖에 없었기 때문에 제한적으로만 이루어지고 있다.

남북한 교류·협력이 안정적으로 추진되기 위해서는 무엇보다 법·제도적인 규범이 확립되어야 할 것이란 점은 자명하다. 1991년 12월 서

명된 ‘남북기본합의서’는 남북관계의 제도화를 위한 중요한 발판이었으나, 정치·안보적 문제와 특히 북한의 거부적 태도로 인해 사실상 사문화 되었다. 이러한 상황에서 2000년 ‘6·15 남북정상회담’은 제도화를 위한 새로운 발판을 마련했다. 그러나 미국 부시행정부의 출범이후 북·미관계의 냉각으로 남북관계의 개선이 정체됨에 따라 남북관계의 제도화는 북·미관계의 진전상황에 크게 영향을 받을 수밖에 없는 상황에 처해있다. 그러므로 향후 북·미관계가 개선되기까지 남북교류·협력 사업은 사업조건 및 거래방식 등 모든 것을 개별협상에 의해 추진될 수밖에 없을 것이다.

남북한의 내부적 법·제도 기반의 미비 역시 남북교류·협력의 활성화를 가로막는 요인이다. 남한의 경우, 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」의 제정으로 남북교류협력의 법적 기반이 확립된 이래, 관련 법령 및 후속조치들이 마련되었으며, 교류·협력의 추진여건 변화에 따라 이들의 세분화를 비롯하여 재정비가 지속적으로 이루어지고 있다. 그러나 남북한 교류·협력의 제도화에 대한 북한의 반응이 아직 미미한 상황이고, 또 한반도 긴장완화가 정착되지 않은 실정에서 보안법의 효력은 여전히 남아있다. 이 문제는 단순히 교류·협력 법령의 완비를 통해 해결될 수 있는 것이라기보다 남북한 관계의 진전에 따라 극복될 수 있을 것이다.

북한의 경우, 남북한 교류·협력에 관한 북한의 법·규정은 매우 불투명하다. 원칙적으로 북한은 ‘하나의 조선’을 내세우고 있음에도 불구하고 체제유지 차원에서 남북한 주민들의 접촉을 가능한 막으려는 정책을 추진하고 있다. 따라서 인적 교류에 관한 어떠한 법령이 마련되어 있다고 보기 어렵다. 체제특성상 모든 종류의 인적 교류는 노동당과 정부의 엄격한 통제를 받고 있다. 즉 노동당 조직인 ‘통일전선부’가 산하 외곽단체들인 조국통일민주주의전선, 조국평화통일위원회, 한국민

족민주전선, 조국통일범민족연합, 조선아세아태평양평화위원회, 민족화해협의회 등의 대남교류·협력을 지휘하고 있다.

지난 10여년 간 남북한 교류·협력은 꾸준히 증가해왔으며, 또 상대적이거나 민간주도 사업의 비중이 점증해왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 남북한간 정치적 관계가 결정적인 독립변수로서 압도적인 영향력을 발휘하고 있다. 비록 대북포용정책의 추진과 더불어 정경분리 및 신축적 상호주의 원칙이 천명됨으로써 교류·협력이 급증할 수 있었지만, 남북한간 정치적 관계의 틀을 벗어나기는 힘들었다.

정치적 관계개선이 전제되지 않은 상황에서 남북한 교류·협력의 제도화 및 활성화는 교류·협력에 대한 남북한의 접근태도 차이 탓에 기대하기 어렵다. 그러나 정치적 문제 이외에도 지난 10여년 동안의 교류·협력 경험에서 나타난 다른 차원의 문제들도 주목할 필요가 있다. 이들 문제는 교류·협력이 확대됨에 따라 드러난 분단현실과 사업목표사이의 괴리에 기인하는 것으로 향후 정치적 관계 개선과 별개로 해결되어야 할 것이다.

경제분야에서 나타난 문제들은 기본적으로 북한의 경제난 및 열악한 투자환경에 기인한다. 그렇지만 다른 한편으로는 남한내부의 문제점도 있다. 즉 남한기업들간의 과당경쟁, 제한된 남북한 물자수송로, 북한물품의 판매시장의 제약, 남한법령의 제약 등은 대표적인 사례이다.

사회문화분야에서도 적지 않은 문제점들이 지적될 수 있다. 대북포용정책 추진이후 남북한 상호방문 사업이 증대되었으나 여전히 제3국에서의 접촉 및 사업추진이 더 많은 비중을 차지한다는 점을 일차적으로 들 수 있다. 또한 상호방문 사업에 있어서 공식적·비공식적으로 엄청난 비용이 소요된다는 것 등이다. 그렇지만 이것보다 더욱 큰 문제점은 남북한 주민들에 내재화되어 있는 냉전의식의 부작용이다. 대표적인 예로서 2001년 평양에서 개최된 8·15 기념행사를 둘러싼 파문

을 들 수 있다. 현 분단상황에서는 이러한 사태가 언제든지 재발될 수 있다는 점에서 민간차원의 교류·협력에는 상당한 취약성이 존재한다.

대북 인도적 지원에서 나타나는 문제점들로는 북한의 식량위기에 대한 정확한 평가의 어려움, 인도적 지원물품의 분배투명성 문제, 대북지원에 참여하는 민간단체와 정부당국간의 이견 내지 정책갈등 등을 들 수 있다.

이러한 문제점들은 지방자치단체간 교류·협력과 같은 새로운 형태의 사업추진시에도 반복될 가능성이 매우 높기 때문에 같은 시행착오를 겪지 않도록 대비책을 마련하는 작업은 필수적이다.

## 2. 동·서독 지자체간 교류·협력 사례 분석: 내독 도시간 자매결연

내독 도시간 자매결연에 대한 필요성은 이미 분단 직후부터 동·서독 양측에서 제기되었으나, 1985년 말에 이르러 비로소 도시간 자매결연 체결을 위한 구체적인 협상이 시작될 수 있었다. 이처럼 실천이 늦어진 것은 내독관계를 포함한 독일문제의 전반적 상황에 따라 도시간 자매결연에 대한 양측의 입장이 서로 달랐기 때문이다.

### <도시간 자매결연 추진과정의 주요 쟁점>

내독 도시간 자매결연 추진과정 중에서 특히 도시선정, 조약협상, 그리고 조약문 작성은 여러 가지 어려움과 동·서독간의 이견들을 많이 표출했다.

자매결연 도시 선정은 베를린 장벽 붕괴('89.11.9) 이전까지 서독도시의 의사와 무관하게 이루어졌으며, 대개의 경우 동독정권의 고위층에 의해 결정되었다. 서독도시들이 자매결연 신청시 상대도시를 지명

한 경우도 드물게나마 있었지만, 대부분 동독측의 결정에 따랐으며, 동독정권은 도시 선정에 있어서 어떠한 기준을 적용했는지 밝힌 적이 없으며, 자매결연을 체결한 도시간의 공통점을 발견하기도 어려웠다.

동독정부가 주도하는 도시선정과정과 달리 실제 협상과정에서는 동독도시 당국이 전면에 나섰다. 협상은 통상적으로 동독측 대표단이 먼저 서독측 상대도시를 방문하고, 이후 몇주내 서독 대표단이 조약문의 내용을 확정짓기 위해 답방하는 과정을 밟았다. 답방시 대체로 동독측의 태도에 따라 조약의 성사여부가 이미 결정되는 경우가 많았다.

동·서독 도시들이 체결한 자매결연 조약문들은 형식면에서 일관성이 없었으며, 자매결연과 관련한 양도시간의 구체적 행사계획(실행 프로그램)은 부속합의서 형태로 조약문에 첨부되는 것이 통례였다. 그러나 실행프로그램은 서독도시들이 여타 사회주의국가 및 서방국가 도시들과 체결한 내용에 비해 양적·질적으로 낮은 수준에 머물렀다. 조약문 내용은 동서독의 정치적·법적 관계에 영향을 미칠 수 있었기 때문에, 조약 문구 및 용어 선택은 매우 중요한 의미를 지녔다. 특히 양독간 정치체제의 차이에 기인하는 개념의 상이성 탓에 용어 선택은 정치적 의미를 내포했기 때문에, 용어선택을 두고 문제가 발생하기도 했다.

#### <도시간 자매결연을 통한 교류·협력 실태>

동서독 도시간 교류·협력사업은 연간 실행프로그램의 내용과 변화 추이로 일반적 실태 및 특성을 찾을 수 있다. 실행프로그램에 명시되는 교류·협력사업의 기본 골격은 대체로 유사하고, 갱신시 내용상 변화는 거의 없었으며, 매우 예외적으로만 새로운 사업이 추가될 뿐이었다. 대개의 경우 동독측은 재정적·기술적 문제를 구실로 오히려 전년도에 비해 교류·협력의 양을 더욱 줄이려고 노력했다. 그러나 시간이

지날수록 교류·협력은 대체로 점점 우호적 분위기 속에서 진행될 수 있었다.

교류·협력사업들은 모두 지방정부의 자력으로 추진되었고, 사업의 종류는 전문가 교류, 체육교류, 청소년 교류, 평화문제 관련 모임, 문화적 교류·협력, 신문교환 등으로 분류될 수 있다.

#### <통일이전 도시간 자매결연 사업에 대한 종합평가>

양적인 측면에서 성과는 크다고 말하기는 어렵다. 1986년부터 1989년 11월까지 자매결연 사업에 참여한 동서독 주민의 숫자는, 분단이후 동서독 주민들의 상호방문 수에 비교하면, 극히 미미한 것이었다.

질적 성과 역시 정확하게 평가하기는 어렵다. 특히 자매결연 사업이 점차 확대되기 시작하던 시점에서 급작스럽게 통일이 이루어졌기 때문에 더욱 그러하다. 따라서 비록 자매결연 사업이 독일통일 실현에 어떠한 직접적인 영향을 미쳤다고 말하기는 어렵지만, 적어도 내독관계 발전에 대한 간접적인 기여와 그 의미는 결코 무시될 수는 없다.

내독관계 발전이나 독일통일과정에 있어서 내독 도시간 자매결연이 갖는 의미는 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 양독 주민들간 접촉 및 대화의 폭을 넓히는 데 기여한다는 것이다. 둘째, 상호 접촉면과 대화가 확대됨으로써 상호 유대감이 증대될 수 있다는 것이다. 셋째, 도시간 자매결연을 통해 내독간 교류와 대화의 활성화를 위한 새로운 공간이 마련될 수 있었다는 것이다.

이러한 성과에도 불구하고 자매결연 사업은 한계와 문제점을 가지고 있었다. 주원인은 동독측에 있었다. 예컨대 동독측의 경직성과 접촉을 가능한 차단하려는 노력, 동독 당국의 관료주의적 장애와 서독측의 높은 기대, 동독측에 상대단체의 부재, 동독측 참가자들의 심리적

위축, 경우에 따라 주민들의 접촉보다는 동독측 대표단의 서독여행기 회만을 보장하는 결과 등에 기인한다.

나아가 서독 내부에서도 동독의 반응에 대한 효율적 대응 및 관리의 문제도 간과할 수 없다. 사업추진과정에서 서독내 혼란이 적지 않았기 때문이다. 그 원인은 크게 세가지로 요약된다. 첫째, 사업추진에 대한 준비부족이다. 둘째, 연방차원에서 내독 도시간 자매결연에 관한 통일된 지침이 조기에 마련되지 못함으로써 중앙집권적 행정체제를 가진 동독측과의 협상에서 여러 가지 시행착오와 어려움을 겪었다. 셋째, 자매결연 조약체결과 관련하여 정부의 권능을 둘러싼 연방정부와 지방자치단체간의 갈등이다.

#### <독일통일 및 통합과정에서 도시간 자매결연의 역할>

베를린 장벽의 붕괴이후 도시간 자매결연은 독일통일 및 통합과정에서 매우 유용하게 활용되었다. 동독체제의 전환과정에서 도시간 자매결연 사업의 기여는 크게 두가지 측면으로 대별할 수 있다. 첫째, 분단시기 형성되었던 동서독 주민들의 이질성을 극복하기 위한 주민들 개개인이나 단체들간의 접촉이었다. 둘째, 더욱 직접적이고 가시적 성과를 거둔 것으로서는 구동독의 행정체계 재건을 위한 서독 지자체들의 도움을 들 수 있다. 통일이후 통합과정에서 동독의 행정구조와 규정들이 새롭게 구성되거나 경우에 따라 과거에 없었던 새로운 기구가 창출되어야 했다. 이러한 재건과정은 매우 빠른 속도로 진행되어야 했으나, 구동독지역에는 업무를 감당할 인력과 재정이 결핍되어 있었다. 따라서 서독측 자매결연 도시들은 통일이전부터 동독측 파트너 도시에 자문관 파견, 세미나 개최, 인력 파견 등을 통해 행정개편을 도왔다. 한 설문조사에 따르면, 1990년대 중반 동독도시들의 약 65%가

서독측 자매결연 도시로부터 행정개혁을 위한 각종의 지원을 받았던 것으로 드러난다.

### <독일사례의 시사점>

독일의 경험은 남북한 지방자치단체 교류·협력을 추진하는 우리에게 시사점을 제공하고 있다. 비록 현 남북한 관계에서 자매결연의 실현가능성은 낮지만, 독일경험을 통해 남북한 지자체간 교류·협력사업 추진과정의 제 문제들을 검토할 수 있는 기회를 주기 때문이다.

향후 지자체간 교류·협력이 점진적으로 확대될 경우, 우리가 마주하게 되는 가장 큰 문제는 북한측의 전략적 접근에 대해 어떻게 대응해야 할 것인가 하는 점이다. 이 문제에 대해 독일사례는 몇가지 교훈을 주고 있다. 이와 관련하여 내독 도시간 자매결연 사업에 참여했던 구서독 지방정치가들의 경험에서 우려한 충고들은 경청할 가치가 매우 크다. 첫째, 가장 많이 언급된 충고는 ‘작은 보폭’의 점진적 접근 및 인내심에 관련된 것이었다. 즉, 동독의 경직되고 방어적인 태도에 대해 기본적으로 인내심을 가지고 한 걸음씩 나아가는 접근태도를 가져야 한다는 것이다. 둘째, 첫 번째의 충고와는 다른 차원에서 많은 경험자들은 동독측과 대화시 확고한 태도를 보이는 것이 매우 중요하다고 말했다. 예컨대 자매결연협상이 시작되었다는 사실 때문에 “어떠한 대가”를 지불하더라도 자매결연을 성사시키려는 태도를 지양할 필요가 있으며, 지속적이고 규칙적인 접촉을 유지하는 가운데 상호방문이나 관계확대를 단호하게 요구해야 한다는 것이다. 셋째, 동독측 파트너에게 과도한 부담을 주지 말아야 한다는 조언이다. 내독 도시간 관계는 점진적으로 발전해야 하며, 처음부터 과도한 관계증진을 피하지 말라는 것이다. 서독측의 좋은 충고들조차도 동독측이 이를 수용할 준

비자세가 되어있을 때 비로소 의미를 가질 수 있었기 때문이다. 이러한 경험담들은 반드시 자매결연의 수준이 아니더라도 남북한 지방자치단체간 교류·협력을 추진하려는 우리에게 타당성을 가질 수 있다.

### 3. 남북한 지자체간 교류·협력 실태와 평가

행정자치부에서 작성한 「남북자치단체간 교류협력업무 처리지침」에 따라 남북 지자체간 교류·협력사업을 5단계로 나누어 단계별 현황을 평가하면 다음과 같다. 첫단계는 지자체별 교류협력의 계획수립 단계이다. 남북지자체의 교류·협력사업은 6·15정상회담이후 급작스럽게 도래한 남북화해·협력의 분위기에 기인하였다. 그러나 대부분의 지자체는 사전에 준비없이 경쟁적으로 사업을 추진하게 됨으로써, 사업의 실현가능성에 대한 철저한 검토없이 즉흥적으로 사업계획을 세우는 경우가 빈번하였고, 즉흥적이고 구체적이지 못한 사업은 당연히 사업의 실현가능성을 저하시킬 수 밖에 없었다. 또한 남북한의 화해·협력과 균형적 발전이라는 사업의 목적을 충족시키는 지속적인 사업보다는 전시성·일회성 사업이 주를 이루었다. 사업계획이 구체적이지 못한 경우가 많기 때문에 예산 및 재원확보에 대해서 사업신청단계에서 구체적 계획을 세우지 않는 경우가 많았고, 대북교류·협력사업 기회가 갑자기 닳쳤기 때문에 많은 지자체는 법적·제도적 준비가 미흡하였다. 지자체 교류·협력사업이 시작된지 일년여가 지난 현시점에서 예산과 관련한 기금조례는 비교적 많은 지자체가 제정하였으나, 이외의 제도적 준비는 여전히 미흡한 실정이다.

두 번째 단계는 행정자치부와의 협의조정단계이고, 세 번째 단계는 통일부의 승인을 받는 단계이다. 지자체의 대북교류·협력사업은 행정자치부와 통일부의 심의를 두번 거치게 된다. 2000년 8월 1차회의부터

2001년 8월 6차회의까지 1년간 행자부 「남북자치단체 교류협력 심사위원회」에서 심의한 30건중 20건이 통과되어 67%의 비교적 높은 통과율을 보이고 있다. 행자부의 심의기능에 대하여, 통일부의 심의와 중복되는 이중적 통제라는 비판도 있으나, 통일부의 심의업무를 행자부가 분담한다는 취지에서 행자부가 심의기능을 수행하고 있으며, 행자부의 심의를 통과한 사업에 대하여 100% 통일부가 사업승인을 하고 있기 때문에 이중적 통제는 형식적인데 불과하다. 오히려 남북관계 현실과 지자체 교류·협력의 미성숙성을 감안하면, 행정자치부의 조정기능은 불가피하고 바람직한 점도 있다. 우선 지방자치단체의 대북 교류·협력사업은 일반 민간단체나 기업과는 달리 정부간 사업의 성격을 갖기 때문에 매우 신중히 접근할 필요가 있다. 특히, 남북교류·협력사업에 대한 지자체의 경험부족과 일부 과욕현상을 고려할 때, 지자체간 과당경쟁을 방지하고, 사업의 실효성을 증대시키기 위해 행자부의 사전조정이 불가피한 측면이 있다. 사업승인을 받은 20개사업중 현재 3개 사업만이 성사되는 낮은 사업성사율을 감안하면, 아직 남북자치단체간 교류·협력은 지자체가 독자적으로 수행하기 보다는 행자부와의 협의·조정을 통해 실효성을 높일 수 있을 것이다.

네 번째 단계는 북한 지자체와의 접촉·협의단계이다. 교류·협력 자체에 대한 북한측의 소극적 태도가 남북교류·협력 활성화에 가장 큰 걸림돌로 작용하였다. 다른 분야의 남북교류·협력사업에서와 마찬가지로 지자체간 교류·협력사업에서도 북한측의 무리한 현물요구가 문제점으로 지적되고 있다. 지자체간 교류·협력은 정부간 접촉의 성격을 띠고 있음에도 불구하고 접촉창구가 제도화되어 있지 않기 때문에, 각 지자체는 대북 접촉창구에 대한 기본적 정보도 부족한 상황에서 개별적으로 접촉창구를 확보하는데 어려움을 겪고 있다. 어떤 경로를 거쳐서 북측 당국자와 접촉을 하게되든, 남한의 지자체가 접촉하는 북측기관

은 북한의 조선아세아태평양평화위원회(아태), 민족경제연합회(민경련), 민족화합협력연합회(민화협) 등 3개기관이 된다. 즉, 남북지자체간 교류·협력사업에서 남한의 지자체는 북측의 지자체와 직접 접촉하는 경우는 없었으며, 모두 노동당 산하기관인 위의 세기관과 접촉하였다.

다섯 번째 단계는 자치단체가 교류·협력의 추진과정 및 결과를 행정자치부에 서면보고하는 단계이다. 행자부는 보고내용을 차트화하여 자치단체의 신규사업 추진과정에서 활용하도록 한다.

#### 4. 남북한 지자체간 교류·협력사업의 추진방향과 실천과제

지자체 교류·협력사업의 기본목표는 남북한간 사회·문화·경제적 이질성 극복을 통해 민족동질성을 회복하고 민족의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모함으로써 민족공동체를 형성하는 것이다. 그러나 대규모 경제지원과 같이 막대한 예산을 소요하는 사업은 지자체 수준에서 한계가 있기 때문에, 실질적으로는 동질성회복 작업이 지자체로서는 가장 적합하고 절실한 과제라고 할 수 있다.

민족의 동질성 회복이라는 남북교류·협력사업의 목적에 부합되게 정부의 대북정책 및 남북 정부간 관계개선 진전상황을 감안 적절한 속도로 지자체의 남북교류·협력사업이 추진되어야 할 것이다. 즉 우리의 통일방안에서 상정하고 있는 ‘화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성단계’의 통일과정에 맞추어 지자체의 교류·협력사업에 대한 구체적 전략이 수립되어야 할 것이다.

지자체의 교류·협력시 북한의 대상 지자체를 선정하는 데는 여러 가지 기준이 고려될 수 있으나, 기능적 접근, 문화예술적 접근, 경제적 및 기술적 접근, 정서적 접근, 개방형 접근 등 다섯 가지의 기준으로 분류될 수 있을 것이다. 대상 지자체의 선정은 이들 선정기준 중 어느

한가지에 의해서 결정되기 보다는 몇가지 기준이 중복적으로 적용되게 될 것이다.

지자체 교류·협력사업은 지자체의 의욕과 능력만으로 될 수 있는 것이 아니라 남북관계의 큰 틀 속에서 움직일 수밖에 없다. 즉 우리의 통일방안에서 상정하는 화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계의 통일과정에 따라 사업내용이 달라질 것이다. 통일국가단계 이전의 남북관계를 3단계로 나눌 때, 제1단계를 화해·협력단계의 초기단계, 제2단계를 화해·협력단계의 활성화단계, 그리고 제3단계를 남북연합단계의 진입 전후로 상정해 볼 수 있을 것이다.

교류·협력 초기단계에서는 단기적 성과에 집착하기보다는 인내심을 갖고 사업의 분위기를 조성하는 것이 중요하다. 초기단계에는 북한이 부담스러워하는 실질적 교류·협력보다는 문화·예술·체육 등 이벤트성 사업과 북한에 단기적 이익이 돌아가는 경제지원 등을 통해 북한의 거부감을 해소시키고 교류·협력을 통한 실질적 혜택을 인식시키는 노력이 불가피하다. 교류·협력 초기단계에는 북한의 대상지역을 지나치게 국한시키는 것보다는 여러 지역을 대상으로 다양한 분야에서의 교류·협력을 추진하면서, 점차 관심사항과 지리적 조건, 이해관계 등이 맞는 지역으로 교류·협력의 대상을 좁혀나가는 방법이 바람직하다.

교류·협력의 2단계에서는 초기단계의 교류·협력 경험을 바탕으로 대상 지자체를 1~2개로 좁혀 나가면서, 대상지역과의 교류·협력을 집중하도록 하는 것이 바람직하다. 교류·협력의 2단계에서는 북한에 대한 단순한 지원을 넘어서 북한에 대한 투자와 공동사업, 그리고 지방단위의 이산가족 상봉문제를 추진해 볼 수 있을 것이다.

교류·협력 3단계에서는 그동안의 교류·협력 성과 및 경험을 바탕으로 자매결연을 추진하고, 향후 교류·협력사업은 자매결연 지자체에 집중하도록 한다. 이 시기는 남북연합단계를 전후한 시기로서 접경지역

의 대대적 변화가 예고된다. 이 단계에서는 본격적인 접경지역개발에 나설 수 있을 것이며, ①교통인프라 투자사업, ②남북협력단지의 조성사업, ③역사·문화관광, 해양도서 생태관광 등의 관광 잠재력을 활용하여 관광자원을 공동개발하고, 남북을 연결하는 관광코스개발, 관광단지조성, 위락시설 공동건설, 공동 관광홍보 등이 사업내용에 포함될 수 있을 것이다.

추진전략으로는 법적·제도적 장치마련, 내실있는 사업계획 수립, 정부의 지원체제 확립에 대한 구체적 방안이 강구되어야 한다.

6·15정상회담이후 갑자기 다가온 남북 교류·협력의 기회에 대해 지자체들은 자체적인 준비부족으로 시간을 낭비한 채 많은 시행착오를 겪은 안타까운 경험을 갖고 있다. 이제 남북관계가 소강상태에 빠짐에 따라 지자체의 남북교류·협력도 활력을 잃고 있으나, 지자체는 남북관계의 소강상태를 향후 교류·협력추진을 위한 역량축적의 기회로 활용함으로써 다가올 남북화해협력의 시대를 준비하여야 할 것이다.

# - 목 차 -

I. 서 론 .....	1
II. 남북한 교류·협력의 실태와 문제점 .....	5
1. 남북한 교류·협력의 전반적 현황 .....	5
가. 경제교류·협력 .....	10
나. 사회·문화 교류·협력 .....	14
다. 인도적 차원의 대북지원 .....	18
2. 남북한 교류·협력의 법·제도 .....	22
가. 남북한간의 제도화 수준 .....	22
나. 남한과 북한의 법·제도 기반 .....	25
3. 남북한 교류·협력의 문제점 .....	31
III. 동·서독 지자체간 교류·협력 사례 분석: 내독 도시간 자매결연 ..	36
1. 도시간 자매결연의 추진 및 성사 배경과 동·서독의 태도 .....	36
가. 자매결연에 대한 서독의 입장 및 의도 .....	38
나. 자매결연에 대한 동독의 입장 및 의도 .....	41
2. 도시간 자매결연 추진과정의 주요 쟁점 .....	45
가. 자매결연 도시의 선정 .....	45
나. 조약체결 협상과정 .....	47
다. 조약문 작성 .....	49
3. 도시간 자매결연을 통한 교류·협력 실태 .....	51
가. 교류·협력 사업의 일반적 실태 .....	51
나. 교류·협력 사업의 종류 .....	52
다. 교류·협력의 한계 .....	57

4. 통일이전 도시간 자매결연 사업에 대한 종합평가: 성과와 문제점	59
가. 사업의 양적 성과	59
나. 질적 성과	60
다. 사업 추진과정에서 드러난 서독 내부의 문제점	63
5. 독일통일 및 통합과정에서 도시간 자매결연의 역할	65
6. 독일사례의 시사점	68
<b>IV. 남북한 지자체간 교류·협력 실태와 평가</b>	76
1. 실태	76
가. 남북한 지자체간 교류·협력의 제도적 장치	76
나. 남북한 지자체간 교류·협력 추진 현황	79
2. 평가	86
가. 지자체의 준비상황 단계	86
나. 중앙정부와의 협의조정단계	90
다. 북한 지자체와의 접촉·협의단계	92
<b>V. 남북한 지자체간 교류·협력사업의 추진방향과 실천과제</b>	98
1. 추진 방향	98
가. 사업의 목적과 조건	98
나. 세부 방향	99
2. 실천 과제	101
가. 대상 지자체의 선정기준	101
나. 사업 내용	104
다. 추진전략	110
<b>VI. 결 론</b>	119

<부록 1> 내독 도시간 자매결연체결 실태 .....	122
<부록 2> 서독의 자알루이스시와 동독의 아이젠훤텐슈타트시 합의서 ...	125
참고문헌 .....	130

- 표목차 -

<표 1> 연도별 남북주민 접촉 현황(1989.6.12~2001.8.31) .....	7
<표 2> 분야별 남북주민 접촉 현황(1989.6.12~2001.8.31) .....	8
<표 3> 남북주민의 상호방문 현황(1989.6.12~2001.8.31) .....	9
<표 4> 남북한 교역의 발전 현황(1989.6.12~2001.8.31) .....	12
<표 5> 정부와 민간단체의 대북지원 현황(1995.6~2001.8.31) .....	21
<표 6> 지자체 교류·협력 심사위원회 승인사업 및 결과 .....	88

## I. 서 론

한반도 분단의 극복은 남북 화해·협력의 증진에서 그 실마리를 찾을 수 있다. 화해·협력은 비단 분단의 평화적·효율적 관리를 위해서뿐만 아니라 장차 통일이 이루어진 후 통합과정의 혼란을 최소화하기 위해서도 반드시 필요한 과정이 아닐 수 없다.

남북 화해·협력의 시작은 1970년대 초반으로 거슬러 올라간다. 그러나 화해·협력은 정치적 상황에 따라 단속(斷續)을 거듭해왔으며, 실질적인 성과는 미미했다. 남북 화해·협력의 일차적인转机(轉機)는 냉전의 종식과 더불어 남한정부가 보다 적극적인 대북정책 추진의 필요성을 인식하고 남북 교류·협력을 본격화하는 조치를 취하면서 이룩될 수 있었다. 1989년 남한정부는 남북교류·협력에 관한 지침을 마련하고 그 다음 해 이를 법률화시켰으며, 남북고위급 회담을 개최한 끝에 1990년대 초반 『남북기본합의서』를 탄생시켰다.

북한의 거부 탓에 남북기본합의서의 실천을 통한 화해·협력의 활성화는 이루어지지 못했지만, 경제적 분야에서 교류·협력은 1990년대를 통틀어 점진적인 성장을 거듭했다. 특히 1998년 대북포용정책이 추진된 이래 교류·협력의 질적·양적 증대는 괄목할 만하다. 나아가 2000년도에는 남북정상회담까지 개최되는 성과를 거두었다. 그러나 남북 화해·협력의 수준은 아직 성숙한 단계에 접어들고 있지 못하다.

남북관계 발전을 저해하는 요인은 한두 가지가 아니다. 가장 큰 저해요인은 체제생존에 급급한 북한의 전술적 대응태도에서 찾을 수 있지만, 이 밖에도 남북한의 내부적 요인과 한반도 주변정세 등 다양한 요인들이 얽혀서 문제를 복잡하게 만들고 있다. 이러한 가운데 남북관계의 발전을 촉진할 수 있는 다양하고 효율적인 대안을 마련하는 일

## 2 남북한 지방자치단체간 교류·협력:실태분석과 활성화 방안

은 우리의 핵심적 당면과제로 등장했다. 남북한 지방자치단체간 교류·협력사업은 그러한 맥락에서 제시되는 여러 방안들 중의 하나로서 최근 들어 부쩍 주목을 끌고 있다.

이 사업은 「남북기본합의서」와 「6·15 남북정상회담」에서 명시적·묵시적으로 합의된 교류·협력 정신을 충분히 반영하고 있으며, 남한정부가 그동안 여러 차례 확대해온 교류·협력 활성화 조치들을 보다 구체적으로 실천할 수 있는 잠재력을 갖고 있다. 특히 중앙정부 간의 포괄적 관계 발전과정에서 발생할 수 있는 확실성을 지양하고, 지역특성에 부합하는 다양한 교류·협력사업을 추진할 수 있다는 점에서 더욱 큰 장점을 가진다. 또한 지방정부간 교류·협력은 실천과정에서 남북한 일반주민들의 접촉 기회를 더욱 확대시킬 수 있다. 현재 이루어지고 있는 민간단체 교류·협력은 주로 국가단위의 조직 성격을 띤 단체를 중심으로 이루어지고 있으며, 여기에 참여하는 민간인들은 각 분야의 지도층에 국한되는 한계를 가지고 있다. 이에 비해 지자체들간의 교류·협력은 필연적으로 일반주민들의 참여를 동반하게 됨으로써 인적 교류의 범위를 넓히는 데 기여할 수 있다. 뿐만 아니라 예상하지 못하는 북한의 급변사태로 인한 통일이 이루어질 경우, 지자체간 교류·협력은 행정 및 문화 차원에서 효율적 통합의 기반으로도 매우 유용하게 활용될 수 있다.

실제로 지방자치단체들은 남북관계의 확대추세와 더불어 지난 3~4년 전부터 대북사업에 대한 관심을 집중시켜왔다. 특히 접경지역에 위치한 경기도와 강원도를 중심으로 광역자치단체들은 대북사업을 위해 꾸준한 준비를 해왔으며, 개중에는 북한측과 직접 대면하여 사업에 대해 논의하거나 또는 지자체 단체장의 북한 방문을 성사시킨 사례도 있다. 물론 아직까지 북한과 합의 아래 구체적 사업이 추진되었거나 추진 중인 사례는 매우 적다. 그렇지만 대북포용정책이 추진된 이래

남북한 교류·협력 사업에 대한 정부의 적극성에 힘입어 기초자치단체들도 대북사업을 추진하는 등 지자체들의 관심은 더욱 고조되는 경향을 보이고 있다.

이러한 지자체들의 적극성에도 불구하고 현실여건은 아직 충분히 성숙하지 못했다. 현 상황에서는 남북지자체간 교류·협력사업의 추진과 관련하여 크게 두 가지 근본적 문제점이 지적될 수 있다. 첫째, 환경차원의 문제로서 남북한 관계의 전반적 현실과 직결되는 것이다. 즉 남북한 중앙정부간 교류·협력이 아직 안정화·제도화되지 못한 상황에서 지자체 차원의 대북사업이 중앙정부 차원보다 더 효율적으로 진행될 수 있다는 보장이 없다는 사실이다. 남한의 중앙정부에 대한 북한의 부담스러운 요구사항들이나 남북관계 발전에 있어서 북한정권이 기본적으로 우려하는 바를 감안하면, 지자체들이 대북사업에서 가시적 성과를 거두려고 노력하면 할수록 더 많은 기회비용 또는 학습비용을 치루게 될 가능성이 높다. 둘째, 남한의 지자체 내부차원에서 대북사업을 추진할 수 있는 역량의 부족 문제이다. 기초자치단체는 두말할 필요도 없고 광역자치단체의 경우에도 대체로 대북사업을 추진할 수 있는 충분한 인적·물적 역량을 제대로 갖추고 있지 못하다. 대북사업 기획, 대북접촉창구의 개설, 대북협상 등의 문제를 전담할만한 전문인력의 확보가 부족할 뿐만 아니라, 대북사업 자체는 물론이고 추진과정에서 소요되는 공식·비공식적 예산을 충당할 재원 마련이 어렵기 때문이다.

이와 같은 문제는 향후 지자체들의 대북사업이 본격적으로 실천될 경우, 더욱 뚜렷하게 드러날 것이다. 물론 지자체 차원의 남북 교류·협력이 활성화될 수 있다면, 앞에서 언급한 것처럼 남북관계 발전에 분명히 긍정적으로 기여할 것이라는 점은 의문의 여지가 없다. 그러나 남북 교류·협력사업에서 발생하고 있는 일반적인 부정적 부수효과들이

#### 4 남북한 지방자치단체간 교류·협력:실태분석과 활성화 방안

수반될 수 있으며, 나아가 새로운 문제점들이 드러날 수 있다는 점을 간과할 수 없다. 이는 독일의 경험에서도 충분히 입증된다. 독일의 경우, 1980년대 중반부터 시작된 ‘내독 도시간 자매결연’은 통일직전까지 약 4년이라는 짧은 기간동안 실천된 것이지만, 지방자치단체 차원에서 내독 교류의 좋은 사례로 평가받고 있으며, 더욱이 통일과정에서 동독 지역 행정개혁에 지대한 기여를 했다. 그러나 도시간 자매결연 사업의 추진과정은 적지 않은 혼란과 시행착오를 겪었다.

한반도 분단은 독일분단과는 분명한 차이를 보인다. 그러나 분단구조의 유사점도 간과할 수 없으며, 더구나 지방자치단체 차원에서 분단 국내의 교류·협력 사례로서 내독 도시간 자매결연사업은 거의 유일하다. 따라서 유사한 분단구조 속에서 독일사례의 시사점을 창조적으로 활용한다면, 남북한 지자체간 교류·협력 사업 추진과정에서 큰 시행착오나 혼란의 사전예방은 물론이고 효율성을 제고하는 데 큰 도움을 얻을 수 있을 것이다.

따라서 본 연구는 독일사례의 시사점을 긍정적·부정적 차원에서 찾아보고, 현재 중앙정부와 지방정부 차원에서 이루어지고 있는 남북 교류·협력의 실태 및 문제점에 대한 분석을 토대로 남북 지자체간 교류·협력 사업의 성공적 추진을 위한 실천과제와 방안을 모색할 것이다.

## II. 남북한 교류·협력의 실태와 문제점

### 1. 남북한 교류·협력의 전반적 현황

1971년 남북적십자회담을 계기로 남북한간에 공식적인 대화가 시작된 이래 남북한은 각각 교류·협력의 필요성을 강조해왔지만, 정치·군사적 대립 속에서 실질적 교류·협력이 이루어지지 못했다. 비록 1980년대 중반 북한의 대남 수해물자지원 직후 ‘이산가족 고향방문 및 예술단 교환 방문’이 성사됨으로써 남북한 교류의 물꼬가 트였으나, 지속성을 갖지 못하고 일회성에 그쳤다.

본격적인 남북한간 교류·협력은 1980년대 말 세계적 탈냉전 분위기의 대두에 따른 남한과 북한의 정책변화와 더불어 시작되었다. 남한정부는 1988년 ‘7·7선언’을 통해 북한의 호응여부와 상관없이 일방적인 대북관련 개방조치를 취했으며, 그 일환으로 1989년 6월 12일 『남북교류협력에 관한 기본지침』을 제정함으로써 대북교류·협력의 제도적 기반을 마련했다. 북한은 공산권의 붕괴 내지 개방으로 정치적 고립과 경제적 위기에 봉착하면서 남한과의 대화 및 교류·협력의 필요성을 절감했다. 이에 따라 1989년 하반기부터 남북 고위급 회담이 서울과 평양을 번갈아 가며 개최된 결과 1991년 말 소위 ‘남북기본합의서’가 체결될 수 있었다.

이후 ‘남북기본합의서’의 분야별 부속합의서 이행 및 실천에 대해 북한이 매우 소극적인 태도를 취했을 뿐만 아니라, 북한 핵문제가 불거지면서 정치적으로 남북관계는 다시 냉각되었다. 그럼에도 불구하고 한번 물꼬를 튼 경제분야의 교류·협력은 점차적으로 확대되었다. 주로 제3국을 경유한 간접교역의 형태를 띠었던 초창기의 교역형태는 점차

## 6 남북한 지방자치단체간 교류·협력:실태분석과 활성화 방안

직교역 형태로 바뀌어 갔으며, 1992년부터 북한에 원자재를 제공하고 북한의 노동력을 이용하여 제품을 생산한 뒤 남한으로 반입하는 위탁 가공교역도 시작되었다. 그러나 경제분야 이외의 사회·문화분야의 교류·협력은 남북한간 정치적 관계에 민감하게 영향을 받을 수밖에 없었기 때문에 민간의 개개인이나 사회단체들의 교류는 매우 제한적으로만 이루어졌다.

1998년 김대중 정부의 대북포용정책이 추진되면서 남북한 교류·협력은 새로운 단계에 접어들었다. 물론 사회·문화교류·협력은 남북한 정치적 관계의 영향력을 강하게 받고 있기 때문에 아직도 제도적으로 안정되어 있지 못할 뿐만 아니라 제한적으로만 이루어지고 있지만, 과거와 비교하여 괄목할만 하다. 금강산관광사업에 따른 남한주민의 금강산 방문<sup>1)</sup>을 사회·문화 교류에 포함시키지 않더라도 각종 민간단체들의 방북, 북한 예술단의 남한 공연, 언론 및 체육교류 등을 비롯하여 2000년 6월 15일 남북정상회담 이후 지속되고 있는 이산가족들의 상봉 등에서 보듯이 사회·문화 교류·협력은 양적 증대는 물론이고 질적으로도 향상되었다.

---

1) 1998년 11월 18일 금강산 관광이 시작된 이래 2001년 8월말까지 총 415,809명의 남한주민이 금강산을 관광했다. 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향』 제122호 (서울: 통일부 교류협력국, 2001), p. 8.

<표 1> 연도별 남북주민 접촉 현황(1989.6.12~2001.8.31)

단위: 건(명)

연도	신청	승인	불허	철회	처리 중	성사	비고
1989	36 (70)	21 (22)	15 (48)	-	-	-	
1990	235 (687)	206 (652)	29 (35)	-	-	62 (377)	
1991	753 (2,195)	685 (2,047)	41 (70)	-	-	266 (1,173)	
1992	801 (2,420)	744 (2,250)	72 (230)	-	-	238 (1,015)	27(78) 전년이월
1993	1,172 (2,220)	1,148 (2,182)	21 (36)	-	-	313 (707)	12(18) 전년이월
1994	1,338 (2,864)	1,261 (2,673)	28 (63)	-	-	237 (691)	15(20) 전년이월
1995	1,011 (2,769)	1,007 (2,703)	44 (108)	-	-	494 (1,222)	64(148) 전년이월
1996	729 (2,338)	692 (2,029)	53 (406)	-	-	465 (1,003)	24(106) 전년이월
1997	1,387 (2,969)	1,340 (2,850)	17 (38)	2 (4)	-	516 (1,191)	8(9) 전년이월
1998	4,628 (6,714)	4,567 (6,623)	13 (26)	10 (31)	-	856 (1,890)	36(86) 전년이월
1999	7,590 (9,198)	7,616 (8,890)	17 (61)	5 (320)	-	884 (1,698)	74(120) 전년이월
2000	2,831 (4,950)	2,812 (4,899)	22 (51)	7 (15)	-	1,710 (2,468)	26(47) 전년이월
2001	740 (1,515)	686 (1,418)	16 (42)	5 (9)	49 (79)	971 (1,404)	16(32) 전년이월
총계	23,251 (40,909)	22,785 (39,238)	388 (1,214)	29 (378)	49 (79)	7,012 (14,839)	

출처: 통일부, 「월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향」 제122호 (2001.8)

<표 2> 분야별 남북주민 접촉 현황(1989.6.12~2001.8.31)

단위: 건(명)

분야	신청	승인	불허	철회	처리중	성사
이산가족	15,953 (17,198)	15,936 (17,176)	1 (1)	-	16 (21)	3,849 (4,291)
경제	4,228 (9,819)	4,109 (9,533)	78 (215)	14 (31)	27 (40)	2,310 (3,422)
교육학술	609 (4,061)	560 (3,410)	43 (341)	5 (309)	1 (1)	194 (2,092)
문화예술	439 (1,821)	388 (1,723)	51 (98)	-	-	140 (926)
체육	243 (1,134)	232 (1,091)	7 (29)	4 (14)	-	79 (620)
종교	385 (1,879)	329 (1,728)	55 (144)	1 (7)	-	143 (1,073)
언론출판	362 (1,015)	319 (913)	40 (92)	1 (7)	2 (3)	119 (418)
관광사업	180 (597)	172 (569)	8 (28)	-	-	51 (171)
교통통신	107 (298)	106 (297)	-	1 (1)	-	59 (179)
과학환경	256 (940)	243 (913)	11 (19)	1 (4)	1 (4)	73 (342)
대북지원	90 (361)	89 (355)	1 (5)	- (1)	-	74 (287)
기타	399 (1,786)	302 (1,530)	93 (242)	2 (4)	2 (10)	101 (1,018)
총계	23,251 (40,909)	22,785 (39,238)	388 (1,214)	29 (378)	49 (79)	7,012 (14,839)

출처: 통일부, 「월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향」 제122호 (2001.8)

<표 3> 남북주민의 상호방문 현황(1989.6.12~2001.8.31)

단위: 건(명)

연도	구분	신청	승인	성사
1989	북한방문	1(1)	1(1)	1(1)
	남한방문	-	-	-
1990	북한방문	7(199)	6(187)	3(183)
	남한방문	5(306)	5(306)	4(291)
1991	북한방문	12(244)	11(243)	10(237)
	남한방문	3(175)	3(175)	3(175)
1992	북한방문	17(303)	8(257)	8(257)
	남한방문	4(113)	3(103)	3(103)
1993	북한방문	6(21)	5(19)	4(18)
	남한방문	2(6)	2(6)	2(6)
1994	북한방문	12(78)	7(54)	1(12)
	남한방문	-	-	-
1995	북한방문	64(563)	58(543)	52(536)
	남한방문	1(7)	1(7)	-
1996	북한방문	50(249)	35(170)	28(146)
	남한방문	-	-	-
1997	북한방문	156(1,194)	149(1,172)	136(1,015)
	남한방문	-	-	-
1998	북한방문	402(3,980)	387(3,716)	340(3,317)
	남한방문	-	-	-
1999	북한방문	886(6,199)	862(5,997)	822(5,599)
	남한방문	1(62)	1(62)	1(62)
2000	북한방문	865(8,070)	845(7,737)	804(7,280)
	남한방문	10(706)	10(706)	10(706)
2001. 8.31	북한방문	577(7,194)	541(6,757)	507(6,487)
	남한방문	3(145)	3(145)	3(145)
총계	북한방문	3,055(28,295)	2,915(26,853)	2,716(25,088)
	남한방문	29(1,520)	28(1,510)	26(1,488)

출처: 통일부, 「2001 통일백서」, (서울: 통일부, 2001), p. 120; 통일부, 「월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향」, 제122호 (2001.8)

남북교류·협력은 인적 교류와 물적 교류로 대별할 수 있다. 인적 교류는 남북한 주민의 남북한 상호방문은 물론이고 제3국에서 접촉하는 것을 모두 포괄한다. <표 1>과 <표 3>을 비교해보면, 인적 교류는 한동안 남북한 주민들의 상호방문보다는 주로 제3국에서의 접촉방식으로 이루어졌으며, 대북포용정책이 추진된 이후 상호방문이 급증하고 있는 것을 알 수 있다.

인적 교류는 기본적으로 어떤 특정한 목적아래 이루어진다. <표 2>는 이산가족관련 사안이 인적 교류 중에 가장 높은 비중을 차지하고 있음을 보여준다. 그러나 이 중에서 생사확인과 서신교환이 대다수를 차지하고 상봉건수는 1,320건에 머물고 있다. 그나마 620건만이 남한과 북한에서 이루어졌으며, 나머지는 대부분 중국을 비롯한 제3국에서 상봉이 성사되었다.<sup>2)</sup> 이산가족문제 다음으로 경제교류가 큰 비중을 차지하고 있으며, 학술, 문화, 종교분야를 포괄하는 사회·문화교류와 대북지원이 그 뒤를 잇고 있다.

인적 교류에 관한 통계는 모든 종류의 교류·협력을 포괄하는 것이기 때문에 그 규모만으로는 교류·협력 사업의 구체적 추진현황을 파악하기 어렵다. 더욱이 경제교류와 대북지원은 인적 교류보다 물적 교류의 규모 측면에서 아직은 더 큰 의미를 갖는다. 따라서 분야별로 인적·물적 교류의 내용을 살펴볼 필요가 있으며, 여기서는 경제교류, 사회·문화교류, 인도적 차원의 대북지원을 중심으로 현황을 정리할 것이다.

### 가. 경제교류·협력

남북한간 경제교류는 북한에 대한 물품의 직·간접적인 반출·입<sup>3)</sup>을

---

2) 위의 책, p. 82.

3) 남북한은 기본합의서에 명시된 바와 같이 ‘나라와 나라의 관계가 아닌 특수한 관계’이기 때문에 국가간 교역을 의미하는 ‘수출·입’이란 용어 대

의미하는 단순교역과 원·부자재의 반출후 북한의 노동력을 이용하여 가공한 뒤 남한으로 반입하는 형태의 위탁가공교역으로 대별된다. 1989년 6월 「남북교류협력에 관한 기본지침」의 제정이후 이루어진 단순교역과 위탁가공교역의 발전현황은 <표 4>의 통계를 통해 일별할 수 있다.

<표 4>의 남북한 경제교류 추이를 살펴보면, 남북한 경제교류가 남북한 정치적 관계에 큰 영향을 받아왔다는 점을 발견할 수 있다. 즉 남북교역의 초창기 폭발적인 증가세, 1993년과 1994년 증가율 침체, 1995년 재상승, 1996년 재감소, 그리고 1999년 이후 다시 급증하는 등 굴곡을 보이는 배경에는 남북한간 정치적 사안들이 작용했다. 1990년을 전후한 시기에는 남북 고위급 회담의 개최와 ‘남북기본합의서’ 체결이라는 남북관계의 개선이 영향을 미쳤으나, 1993년과 1994년 북한 핵문제로 인한 남북관계 경색은 남북한 경제교류·협력의 위축을 초래했다. 이에 비해 1995년도의 남북교역은 1994년 10월 북한과 미국간 제네바 기본합의문의 타결로 북한 핵문제 해결의 기본구도가 마련됨에 따라 증가했다. 그러나 1996년도에는 북한 잠수정 침투사건 등 북한의 대남도발 사건으로 인하여 남북관계가 다시 불안정해지자 다시 하락국면으로 접어들었다. 1999년이후의 재급증은 대북포용정책의 추진에서 그 원인을 찾을 수 있다. 대북포용정책이 1998년초부터 추진되었음에도 불구하고 1998년 남북교역이 감소한 것은 남한의 외환위기에 따른 일시적 현상으로 평가될 수 있다.

---

신에 ‘반출·입’이란 용어를 사용한다.

<표 4> 남북한 교역의 발전 현황(1989.6.12~2001.8.31)

(단위: 천달러)

연도	반 입		반 출		합 계		증가율(%)	
	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공
1989	18,655	-	69	-	18,724	-	-	-
1990	12,278	-	1,188	-	13,466	-	-28.1	-
1991	105,719	-	5,547	-	111,266	-	726.3	-
1992	162,863	638	10,563	200	173,426	839	55.9	-
1993	178,167	2,985	8,425	4,023	186,592	7,008	7.6	736.3
1994	176,298	14,321	18,249	11,343	194,547	25,663	4.3	266.2
1995	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291	45,892	47.7	78.8
1996	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039	74,402	-12.3	62.1
1997	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339	79,069	22.3	6.3
1998	92,264	41,371	129,679	29,617	221,943	70,988	-28.0	-10.2
1999	121,604	53,736	211,832	45,883	333,437	99,620	50.2	40.3
2000	152,373	71,966	272,775	57,224	425,148	129,190	27.5	29.7
2001 8.30	91,547	35,410	161,643	35,496	253,190	70,906	-	-
총계	1,710,093	320,733	1,069,314	282,843	2,779,407	603,576		

주1: '95년도 반출금액은 대북 쌀지원 237,213천달러를 제외한 것임.

2: 증가율은 전년비 수치임.

출처: 통일부, 『월간남북교류협력 및 인도적 사업동향』, p. 22.

이처럼 남북한 경제교류·협력이 기본적으로 한반도의 정치적 상황에 따라서 크게 영향을 받고 있음에도 불구하고 10년여만에 3억달러를 초과하는 양적확대를 이룩했으며, 남한이 북한의 3대 교역국이 되었다

는 것은 매우 긍정적이다. 다만 1995년 이후의 통계에는 민간차원의 대북지원 물자 및 KEDO 중유 지원분이 포함되어 있기 때문에 실질 교역규모는 <표 4>의 통계보다 줄어든다. 예컨대 총교역액 3억달러를 돌파한 1997년 KEDO 중유 지원분, 경수로 물자, 대북지원물품을 합한 5천5백만달러를 감안하면, 실질교역액은 2억5천만달러 정도에 불과했다. 실질교역액이 3억달러를 돌파한 것은 2000년도였다.

교역수지의 측면에서 보면, 1998년을 기점으로 이전에는 남한의 반입초과였으나, 1998년부터 반출초과를 보이는 변화가 발생했음을 발견할 수 있다. 이러한 변화의 주원인은 1995년부터 시작된 대북지원에 있다. 특히 1997년에는 경수로건설사업, 1998년에는 금강산관광사업, 1999년에는 대북비료지원 등으로 인한 비거래성 교역비중이 증대했다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 1989년이후 2000년말까지 남북교역에서 북한은 연평균 1억1천6백만달러(총 11억9천만달러)에 달하는 흑자를 기록하고 있다.<sup>4)</sup>

교역물품 내역에서도 1998년을 기점으로 변화가 발생했다. 이전까지 북한으로부터의 반입품 중 가장 큰 비중을 차지하던 철강금속제품과 광산물이 급감한 반면, 농림수산품의 반입이 점차 높아져 2000년에는 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 섬유류의 비중도 증대하고 있으며, 1998년도를 정점으로 가장 큰 비중을 차지하다가 2000년도에는 두 번째로 밀려났다. 섬유류의 비중이 높아진 것은 위탁가공교역의 증대에 기인한다. 2000년도 반입품의 품목별 비중을 순서대로 열거하면, 농림수산품(47.2%), 섬유류(35.2%), 철강금속제품(7.7%), 전자 및 전기(5.4%), 기계류 및 운반용기계(1.1%), 화학공업생산품(1.0%), 광산물(0.3%), 기타(1.9%)이다.<sup>5)</sup> 대북 반출품도 지난 10년간 변화해왔

4) 통일부, 『2001 통일백서』 (서울: 통일부, 2001), pp. 138-139.

5) 위의 책, p. 141.

다. 초기에는 농업용 비닐자재와 같은 화학제품이 큰 비중을 차지했으나, 1993년부터 위탁가공용 원부자재의 반출에 따라 섬유류가 점증했다. 1995년부터는 KEDO를 통한 중유, 대북식량지원 등으로 비금속광물제품과 1차산품의 반출이 증가했다. 1997년부터는 기계류·운반용 기계와 화학공업제품이 점증하는 추세이며, 이는 경수로사업 및 금강산 관광사업용 물자반출과 대북 비료지원에 기인한다. 2000년도 반출품을 나열하면, 화학공업제품(35.0%), 섬유류(15.9%), 기계류·운반용 기계(11.8%), 전기·전자제품(10.3%), 1차산품(9.5%), 비금속광물(7.5%), 철광금속제품(5.1%), 생활용품(2.0%), 플라스틱고무(1.7%), 기타(1.1%)이다.<sup>6)</sup>

남북경제교류에서 특히 주목할 것은 위탁가공교역의 꾸준한 증가세이다. 1991년 학생용 가방 위탁생산을 필두로 시작된 위탁가공교역은 2000년 기준 총교역의 30.4%, 거래성 교역의 52.9%를 차지하고 있다. 초기 의류, 완구, 가방, 신발 등에 집중되던 위탁가공교역은 점차 전기·전자분야로 확장되고 있는 추세이다. 위탁가공교역은 기술지도를 위한 인적 교류와 생산설비의 대북이전을 동반하고 있다. 2000년 말까지 총 1,387만 달러 상당의 설비가 북한에 반출되었으며, 참여업체수도 151개에 이르고 있다. 설비반출이나 참여업체의 수는 특히 1998년 대북포용정책 추진이후 급증했다.<sup>7)</sup>

#### 나. 사회·문화 교류·협력

남한정부가 1990년 2월 「남북문화교류 5원칙」<sup>8)</sup>의 발표와 동년 8월

---

6) 위의 책, p. 143.

7) 위의 책, pp. 144-146.

8) 「남북문화교류 5원칙」의 주요내용은 ①문화교류과정에서 민족전통문화의 우선 교류, ②승부 및 경쟁적 분야의 배제, ③전통문화의 원형을 변

「남북교류협력에 관한 법률」을 제정한 이래 사회·문화 교류·협력은 과거에 비해 비교적 자유롭게 추진될 수 있는 기반이 조성되었다. 그럼에도 불구하고 성격상 경제교류보다 훨씬 정치적 영향력을 강하게 받을 수밖에 없는 탓에 실질적인 사회·문화 교류·협력은 매우 제한적으로 이루어졌다. 1996년 말 잠수함 침투사건에 대한 북한의 공개사과를 통해 남북 관계개선의 계기가 마련되면서 1997년부터 사회·문화 교류·협력이 소폭 증가하기 시작했으며, 1998년 대북포용정책의 추진과 더불어 양적·질적인 측면에서 과거에 비해 크게 진전되는 모습을 보이고 있다.

1989년 6월 이후 2000년 12월말까지 사회문화분야와 관련한 남한주민의 북한방문은 신청 257건(2,047명), 승인 231건(1,918명), 성사 180건(1,496명)이 이루어졌다(<표 2> 참조). 1999년의 경우 남북한 사회문화 교류·협력은 양적인 측면에서 전년도에 비해 다소 감소했으나 질적인 측면에서 진전이 있었다. 통일농구대회를 통한 남북 체육선수단의 서울·평양 상호방문과 남한 대중예술인들의 방북공연 성사, 그리고 통일농구대회와 방북공연의 중계방송 성사 등은 남북한 사회문화 교류·협력의 새로운 가능성을 보여준 것이라 할 수 있다. 2000년에는 전년도에 비해 교류·협력이 2배 이상 증가했으며, 특히 언론·출판과 체육분야에서 많은 증가가 있었다. 2000년도에는 KBS가 9월 추석날 백두산에서 북한측 방송인들과 생방송을 실시하였으며, 10월에는 SBS가 방북하여 취재내용을 생방송으로 보도했다. 또한 한겨레신문도 북한 취재를 했으며 그 외 MBC, 『주간동아』, 월간 『말』지 등의 기자들이 방북할 수 있었다.

분야별<sup>9)</sup>로 보면, 사회문화 교류·협력 가운데 학술분야가 주민접촉

---

형·훼손하는 표현방식의 지양, ④쉽고 작은 일부터 시작, ⑤공동실행을 위한 지속적인 노력의 경주로 요약할 수 있다.

9) 분야별 사회·문화 교류·협력의 구체적 내용에 관해서는 다음 책 참조.

성사 건수 및 인원에서 가장 많은 빈도를 기록함으로써 상대적으로 가장 활발한 활동을 보여주었다. 특징으로는 우선 통일분야와 경제분야 등 현실문제와 직결된 분야의 교류가 많았다는 점을 들 수 있다. 또한 남북한 상호방문 형식의 교류보다는 대부분 중국 등 제3국에서의 접촉이 이루어졌다. 이는 북한이 선호하고 있기 때문이며, 주로 중국의 연변대, 요녕대, 길림대, 북경대 등에 소속된 연구소와 오사가 경제법과대, 국제고려학회 등이 남북한 접촉의 중개인 역할을 해왔다. 최근 들어 학술교류는 점차 정례화, 다양화되는 추세를 보이고 있으며, 남북한의 직접 접촉이 증대하는 추세를 보인다.

학술분야에 이어 종교분야의 교류·협력이 두 번째로 많이 이루어지고 있다. 무엇보다 남한의 종교계가 중·장기적으로는 대북 포교, 그리고 단기적으로는 대북 인도적 지원에 높은 관심을 가지고 있기 때문이다. 종교분야의 교류·협력도 역시 제3국에서 이루어지는 경우가 많았으나, 점차 직접 방북이 증가하는 추세를 보인다. 이는 종교단체의 대북지원적 성격을 띤 교류가 많고, 북한의 대외 이미지개선 효과가 크기 때문인 것으로 보인다. 실제로 북한도 순수 종교교류보다는 경제적 실익이 동반되는 종교계의 방문을 선호하고 있다.

문화·예술분야는 그 동안 북한측이 기피해왔을 뿐만 아니라, 공연예술의 경우에는 상당한 준비와 비용이 소요되는 특성 탓에 교류·협력이 활성화되지 못했다. 1990년대 중반까지 교류·협력은 ‘환동해 국제예술제’(1991, 일본), ‘통일예술제’(1992, 사할린) 등과 같이 대부분의 교류·협력을 제3국에 살고 있는 해외동포사회를 매개로 이루어졌다. 다만 남북국악인 교환공연인 1990년 평양의 「범민족통일음악회」와 서울의 「90년 송년 통일전통음악회」 등 정부당국의 합의에 따른 상호 방문공

---

조한범, 「남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향」 (서울: 통일연구원, 1999)

연이 상징적으로 몇 차례 열렸을 뿐이다. 1998년 리틀엔젤스 평양공연은 민간차원에서 남북왕래형태의 문화·예술교류를 촉진하는 계기를 마련했다. 이후 문화예술분야의 교류·협력 신청건수가 크게 증가하고 있으며, 성사되는 경우도 점증했다. 그렇지만, 아직도 대다수는 제3국에서 공동행사가 이루어지며 소수의 경우에 한해 남한인사들의 개별적 방북을 통해 문화·예술분야의 교류를 지속하고 있다.

언론·출판분야의 교류는 남북정상회담을 전후로 하여 활발해졌다. 특히 2000년도에는 언론사들이 북한측과 취재협의 및 프로그램 제작 협의가 활발하게 전개되었다. 또한 남북언론 교류차원에서 남북신문교환이 합의되고 일시적이거나 진행되었던 것은 언론교류에 있어서 의미있는 진전이라 할 수 있겠다. 출판분야에서는 삼성당과 현암사, 규장각, 고려사, 동방미디어 등의 북한출판물 국내 출간 협의를 위한 접촉이 진행되었고, 국내 출간도 일부 이루어졌다. 언론·출판분야는 그 특성상 북한이 매우 민감하게 대응하기 때문에 교류·협력의 활성화가 쉽지 않다. 따라서 1997년까지 남한언론의 북한취재 신청은 모두 거부되었다. 그러나 이후 언론인들의 동행취재 형식의 북한취재가 허용되었고, 남북정상회담 개최를 계기로 북한은 남한 언론사주들을 초청하여 김정일 위원장이 면담하기도 했다. 북한정권은 자신들의 이미지 개선에 남한측 언론을 부분적으로 활용할 필요성을 느끼고 있는 듯하다.

체육분야의 교류·협력은 타분야에 비해 북한이 과거부터 선호해왔다. 「남북통일축구대회」, 「세계탁구선수권대회」<sup>10)</sup> 및 「세계청소년축구선수권대회」 단일팀구성 등과 같이 1990년대 초 비교적 활발한 교류·협력이 이루어졌다. 그러나 이러한 교류·협력은 남북한 당국의 정책적 지원에 따른 것으로서 순수 민간체육 교류라고 보기는 어려웠다. 또한

10) 정부는 1991년 3월 남북탁구 단일팀 구성 및 대회참가를 협력사업으로 승인하여 경비일부를 남북협력기금에서 지원하였다. 이는 ‘남북교류에 관한 법률’ 및 ‘남북협력기금법’에 의거한 남북간 최초의 협력사업이었다.

1991년 8월 북한유도선수의 망명을 계기로 북한측은 체육교류·협력에 소극적, 비타협적 자세를 견지해왔다. 그러나 1999년 현대가 평양에 실내체육관을 건설하기로 합의하고, 현대농구단의 방북 및 북한선수단의 서울 경기가 실현되면서 남북한 체육교류가 활발해지는 계기를 마련했다.

#### 다. 인도적 차원의 대북지원<sup>11)</sup>

남한의 대북 인도적 지원은, 비록 규모 면에서 매우 크다고 할 수는 없으나, 경제적 차원에서는 물론이고 사회·문화적 차원에서 남북관계를 지속적으로 유지해주는 중요한 고리 역할을 하고 있다. 1995년부터 시작된 대북 인도적 지원은 정부차원과 민간차원으로 대별될 수 있다.

사회주의권의 붕괴이후 급격한 식량 및 에너지 난에 직면했던 북한은 1995년 자연재해를 계기로 유엔인도지원국(UNDHA), 세계보건기구(WHO)와 유엔아동기금(UNISEF)에 긴급구호 및 식량원조를 요청했다. 북한의 심각한 식량난이 공식적으로 밝혀지자 남한의 민간단체들은 대북 인도적 지원운동을 전개했다. 당시 남한정부는 남북관계 현실을 고려하여 민간의 대북지원을 일정한 조건 하에 제한적으로 허용했으며, 이와는 별개로 정부차원에서 조건없는 식량지원을 북측에 제의했다. 그 결과 1995년 6월부터 3차례에 걸친 남북당국간 북경회담을 거쳐 쌀 15만톤 지원이 이루어질 수 있었다.

초기 정부차원의 대북지원에는 기본적으로 남북당국간 대화에 북한측의 동참을 유도하는 계기로 활용하려는 의도가 내재되어 있었다. 그러나 쌀 지원 과정에서 북한의 남한선원 억류사건이 발생함으로써 소

---

11) 대북 인도적 지원에 관한 자세한 내용에 대해서는 다음 책 참조. 이금순, 『대북 인도적 지원 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2000)

기의 당국간 대화도 활성화되지 못했을 뿐만 아니라, 대북지원에 대한 부정적 여론이 남한내부에서 확산되기도 했다. 이러한 상황에서 정부는 민간단체들의 대북지원을 전면적으로 허용하기 어려웠으며, 민간단체들도 대북지원 운동에 대한 국민들의 지지를 얻기 힘들었다. 1996년도에 들어와 종교단체들이 대북지원을 호소하면서 본격적인 대북지원 운동이 활발하게 전개되기 시작했다.

그러나 대북지원 운동의 활성화는 민간단체들과 정부간 갈등관계를 초래했다. 정부는 무분별한 대북 접촉과 대북지원의 경쟁을 방지한다는 명분으로 ‘창구단일화’ 방침을 채택함으로써 민간운동의 자율성을 제한했기 때문이다. 민간단체들은 정부의 ‘대한적십자사 창구단일화와 쌀 및 현금의 대북지원 불가’ 방침에 반발하여 국제 비정부기구(NGO)들을 통해 북한에 대한 간접지원을 시도했으며, 적지 않는 지원실적을 남겼다. 한편 남북당국간 대화가 중단됨에 따라 정부차원의 대북지원도 국제기구를 경유하는 간접지원 형식을 떨 수밖에 없게 되었다.

1996년에 발생한 잠수함사건이 북한의 공식 사과로 마무리된 이후 정부는 민간차원의 대북지원 확대를 허용함으로써 대북 인도적 지원의 안정적 추진을 위한 발판이 마련되었다. 비록 창구단일화 방침은 철회되지 않았지만, 1997년부터 대한적십자사회와 국제기구를 통한 대북지원 규모가 크게 확대되었다. 1998년 김대중 정부의 출범과 더불어 대북 인도적 지원은 더욱 활성화될 수 있었다. 즉 정경분리와 신축적 상호주의 원칙 표명과 더불어 남북당국간 대화를 통한 대북지원이 재개되었고, 민간차원의 대북지원 활성화 조치를 통해 민간의 대북지원 운동이 국내적인 토대를 강화할 수 있었다. 그리고 1999년 2월에는 대북지원 창구다원화가 마침내 허용됨으로써 정부의 규제가 사실상 폐지되었다. 다만 민간단체가 독자적인 대북지원창구를 확보하기 위해서는 준법성, 전문성, 분배투명성 확보 능력 등의 허용기준을 충족시켜야

하기 때문에 아직은 일부 단체만이 자율적인 대북창구를 갖고 있으며, 나머지 단체는 계속해서 대한적십자 창구를 이용해야 한다.

나아가 1999년 10월 정부는 민간단체의 대북지원이 남북한 직접교류를 촉진할 뿐만 아니라 분배투명성 확보에 더욱 효과적이라는 판단 아래 대북지원단체들을 적극 지원하는 ‘대북지원사업 처리에 관한 규정’을 발표했다. 이에 따라 모범적인 대북지원 민간단체들은 남북협력기금 지원혜택을 받기 시작했다. 2000년도에는 8개 단체가 총 54억1천9백만원의 지원 받았고, 2001년 상반기에는 10개 단체가 53억원, 하반기에는 4개 단체가 22억7천5백만원의 기금지원을 받았다.<sup>12)</sup>

<표 5>는 정부와 민간단체의 대북지원 규모와 내역을 요약한 것이다. 정부의 지원내역은 쌀, 옥수수, 밀가루, 그리고 유아용 식품(CSB)과 같은 식량과 비료에 집중되며, 이에 비해 민간단체들의 지원내역은 보다 다양하다. 식량과 비료 이외에도 젓소, 젓염소와 같은 가축 및 가축사료, 식용유, 설탕, 소금, 옷감, 의복, 신발 등의 생활용품, 의약품 및 의료장비, 농약 및 씨감자, 묘목 등 다양한 품목이 지원되었다. 여기서 한가지 특징적인 점은 비단 소비품만 아니라, 비료, 씨감자, 농약, 가축 등과 같이 북한주민들이 스스로 자활할 수 있도록 만드는 개발구호품이 조금씩이나마 증대하고 있다는 것이다.

---

12) 통일부 홈페이지 [http://www.unikorea.go.kr/kor/policy/human\\_view.php?db=Tab\\_&borad](http://www.unikorea.go.kr/kor/policy/human_view.php?db=Tab_&borad) 참조.

<표 5> 정부와 민간단체의 대북지원 현황(1995.6~2001.8.31)

연도	정 부 차 원	민 간 차 원
1995	23,200만 달러(1,850억원) 쌀 15만톤/ 직접지원	25만달러(1.9억원) 담요 8천매/ 국제적십자 경유
1996	305만 달러(24억원) CSB, 분유 등/ UN기구 경유	155만 달러(12.4억원) 밀가루, 분유, 식용유/ 국제적십자 경유
1997	2,667만 달러(240억원) CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등/ UN기구경유	2,056만 달러(182.1억원) 옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등 국제적십자와 남북적십자 경유
1998	1,100만 달러(154억원) 옥수수3만톤, 밀가루1만톤/ UN기구 경유	2,085만 달러(275.3억원) 밀가루, 옥수수, 비료, 한우, 젓소, 설탕 등/ 남북적십자 경유
1999	2,825만 달러(339억원) 비료 11.5만톤/ 직접지원	1,863만 달러(223.6억원) 밀가루, 옥수수, 약품, 비료4만톤 등/ 한적 및 독자창구
2000	7,863만 달러(943.6억원) 비료30만톤/ 직접지원	3,513만 달러(420.7억원) 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등/ 한적 및 독자창구
2001 8.31	7007만 달러(908.4억원) 내의, 비료20만톤, 옥수수, 말라리아 방제 등/ 직접 및 UN기구경유	4,183만 달러(539억) 의류, 옥수수, 밀가루, 연어치어, 의료기구, 비료, 농약 등/ 한적 및 독자창구
총계	4억 4,967만 달러(4,459억원)	1억3,880만 달러(1,655억원)

출처: 통일부, 「월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향」 제122호 (2001.8)

## 2. 남북한 교류·협력의 법·제도

남북한 교류·협력이 안정적으로 추진되기 위해 법·제도적인 규범이 확립되어야 할 것은 자명하다. 이러한 규범은 그 성격상 두 가지 차원에서 동시에 형성될 필요가 있다. 즉 남북한 관계 차원과 남한 및 북한의 내적 기반 차원이다.

### 가. 남북한간의 제도화 수준

남북기본합의서에 명시된 바와 같이 남한과 북한은 국가와 국가의 관계가 아닌 ‘특수한 관계’를 맺고 있다. 이는 남북한 관계가 일반 국제법적 규범이나 남북한 어느 한쪽의 국내법적 규범에 의해 규정되는 것이 아니라는 점을 분명히 보여준다. 실제로 남북한간 교류·협력이 시작된 이래 모든 사업들은 사례별로 각각 협상을 통해 조건과 절차를 정해왔다. 이렇듯 지난 10여년간의 교류·협력 과정에서 실무협상에 관한 절차는 어느 정도 관례화되는 경향을 보이고 있다. 그러나 교류·협력 사업의 예측가능성과 안정적 추진을 보장하는 구체적 규범은 아직 확립되어 있지 못한 실정이다.

사실 남북한이 관계정립 및 발전의 제도화 문제에 대해 결코 무관심했던 것은 아니다. 1991년 12월 서명된 남북기본합의서가 대표적 예이다. 여기에는 남북한이 약속한 내용들을 보다 구체화하고 이를 실천하기 위한 「남북교류협력 분과위원회」 설치가 명문화되어 있었다. 이에 따라 남북한은 1992년 초 분과위원회를 구성하여 총 7차에 걸친 협상 끝에 ‘남북교류협력 부속합의서’를 채택했다. 부속합의서는 크게 경제교류·협력, 사회문화 교류·협력, 인도적 문제해결의 3장으로 구성되어 있다. 경제교류·협력에 관한 부속합의는 기본합의서 제15조 -

“남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제 교류와 협력을 실현한다” - 의 실천을, 사회문화 교류·협력은 제9조 - “남과 북은 교육, 문학·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다” - 의 실천을, 그리고 인도적 문제해결은 제17조와 제18조 - “남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다” - 의 실천에 각각 목표를 두고 있다. 또한 부속합의서에서 남북한은 경제교류·협력 공동위원회, 사회문화 교류·협력 공동위원회, 그리고 남북한의 적십자사를 통해 분야별 세부 사항을 협의·실천하기로 결정했다.

그러나 남북기본합의서와 부속합의에서 약속한 내용들은 북한의 대미 평화보장협정 체결요구와 핵개발 의혹으로 인한 한반도 정세의 악화와 더불어 실천될 수 있는 기회를 갖지 못했다. 1994년 ‘북·미 제네바 합의’로 한반도 위기가 진정되고 교류·협력이 재개된 이후, 대북포용정책 추진으로 남북한 교류·협력이 급증하는 가운데에도 북한당국은 남북기본합의서에 대해서는 거론하는 것조차 거부하는 태도를 취하고 있기 때문에 기본합의서의 제도화 규정은 사실상 사문화 되었다고 해도 과언이 아니다.

이러한 상황에서 2000년 ‘6·15 남북정상회담’은 제도화를 위한 새로운 발판을 마련했다. 정상회담 공동선언의 제3항(인도적 문제 해결)과 제4항(남북경제교류·협력 활성화)은 교류·협력 부속합의서의 점진적인 실천 필요성을 다시 확인하는 계기가 되었기 때문이다. 정상회담이후 교류·협력에 관한 합의내용의 실천을 위해 ‘남북장관급회담’을 연속적으로 개최하고 이를 중심으로 세부 실무회의들, 즉 ‘남북경협실무접촉,’

‘남북경제협력추진위원회,’ 그리고 남북적십자회담을 통해 교류·협력사업의 확대는 물론, 제도적 장치 마련을 위한 협의가 지속되고 있다. 이 중에서 특히 2000년 11월 평양에서 개최된 남북경협실무접촉에서는 이미 남북기본합의서의 부속합의서에 명시(1조 12항)되어 있던 4가지 내용에 대한 합의가 이루어졌다.

첫째, 전문과 12개 조항으로 이루어진 ‘남북사이의 투자보장에 관한 합의서’이다. 이는 상호투자의 허용 및 보호, 수용·국유화 제한 및 보상, 투자수익 등의 자유로운 송금보장, 상호 정보제공, 분쟁해결방법 등을 규정하고 있다. 둘째, 전문과 28개 조항으로 이루어진 ‘남북사이의 소득에 대한 이중과세 방지 합의서’이다. 남한과 북한의 세법체계를 고려하여 이중과세의 우려가 있는 조세를 중심으로 양측 과세권의 소재와 범위를 정하고, 거주자·고정사업장 판정기준, 이중과세 방지방법(사업소득 면제방식, 투자소득 세액공제 방식), 상호협의절차, 정보교환 등에 관한 규정이 핵심 내용을 이루고 있다. 셋째, 전문과 19개 조항으로 구성된 ‘남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서’이다. 여기서는 남북공동 분쟁해결기구인 「남북상사중재위원회」의 구성, 기능, 분쟁해결절차, 중재인의 자격 및 활동, 중재판정의 효력 및 승인·집행보장 등이 규정되어 있다. 넷째, 전문 및 10개 조항으로 이루어진 ‘남북사이의 청산결제에 관한 합의서’이다. 이는 남북한이 합의하여 정하는 품목에 대해서는 청산결제방식, 기타 품목에 대해서는 일반결제방식으로 거래할 것을 규정하고 있다.

그러나 4개의 합의서는 아직 발효되지 못하고 있다. 미국 부시행정부의 출범으로 북·미관계가 냉각되자 북한은 2001년 3월 이후 남북대화마저 중단했기 때문이다. 비록 동년 9월 제5차 장관급회담이 다시 개최됨으로써 교류·협력의 제도화 논의가 재개되고 있지만, 북한측의 이산가족상봉 사업의 일방적 연기와 제6차 장관급회담의 개최 및 협

상과정에서 보여준 북한의 태도를 감안하면, 상기의 4개 합의가 실천되기 위해서 시간이 좀더 필요할 것으로 판단된다. 아마도 4개 합의의 이행문제는 현재 남북한이 추진하고 있는 경의선 복원, 개성공단개발사업 등의 진척정도와 긴밀한 연관성을 가질 것이다. 사실 그러한 사업이 마무리되면, 인적·물적 교류·협력이 대폭 증대할 뿐만 아니라 상시적으로 이루어질 것이기 때문에 제도의 확립은 더 이상 미루어질 수 없다. 그러나 제도적 기본틀이 확립되기 이전에는 모든 교류·협력 사업은 사업조건 및 거래방식 등 모든 것을 개별협상을 통해 추진될 수밖에 없을 것이다.

## 나. 남한과 북한의 법·제도 기반

### (1) 남한

남한 정부는 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」의 제정으로 남북교류협력의 법적 기반을 확립한 이래, 관련 법령 및 후속조치들을 마련했으며, 교류·협력의 추진여건 변화에 따라 이들을 재정비해왔다.

상기 두 개의 모법과 관련한 세부법령들을 열거하면, 「남북교류협력에 관한 법률 시행령」(1990.8.9), 「남북교류협력에 관한 법률 시행규칙」(1990.11.9), 「남북협력기금법 시행령」(1990.12.31), 「남북협력기금법 시행규칙」(1991.3.27)이 있다. 그리고 하위 규정으로서 「남북교역물품통관규정」(1994.2.5), 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」(1994.12.1), 「남북사회문화협력사업처리에 관한 규정」(1997.6.27), 「인도적 대북지원 사업처리에 관한 규정」(1999.10.27) 등이 있다. 뿐만 아니라 교류·협력의 확대에 따라 필요한 세부지침들이 고시되었으며, 여기에는 「남북

한 왕래자 휴대품 통관에 관한 고시」(1990.8.31), 「남북한교역대상물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시」(1990.9.25), 「대북투자에 관한 외국환 관리 지침」(1995.6.28), 「북한지역관광에 따른 환전지침」(1998.11.14), 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」(1999.10.20) 등이 포함된다.<sup>13)</sup>

이상의 법령과 지침들은 특히 대북포용정책 추진이후 교류·협력의 확대에 따라 교류·협력절차의 간소화와 운용상의 미비점을 보완하는 방향으로 개정 폭의 확대를 거듭하고 있다. 인적 교류·협력 절차의 간소화와 관련하여 ‘남북경협 활성화 조치’(1998.4.30)를 계기로 일차적으로 경제인들은 북한주민접촉 승인 유효기간이 과거 1년에서 3년으로 확대되었다. 그리고 승인 처리기간도 접촉의 경우에는 15일, 방북인 경우에는 20일로 과거보다 각각 5일내지 10일씩 단축되었다. 그리고 사회문화분야의 교류·협력의 경우에도 2001년도부터 승인 유효기간이 1년 6개월에서 3년으로 연장되었다.<sup>14)</sup> 또한 경제인과 마찬가지로 승인 처리기간도 과거 30일에서 20일로 단축되었다.

물적 교류·협력에 있어서도 교역 및 협력사업 승인품목의 확대와 절차의 간소화가 지속적으로 이루어지고 있다. 1998년 ‘남북경협 활성화 조치’를 통해 협력사업의 투자규모제한이 완전히 폐지되었으며, 「대외무역법」상의 전략물자 관련산업 및 방위물자관련 산업을 제외한 대부분의 분야에서 대북투자가 허용되는 소위 투자제한업종의 ‘Negative List’화가 이루어졌다. 이를 바탕으로 「남북한교역대상물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시」가 1998년 개정되었다. 그러나 이는 이후 북한물품의 부정 반입 행위가 빈번히 발생함에 따라 교역질서확립과 국

13) 상기 법령, 지침, 고시, 조치 등에 관한 자세한 내용은 통일부 홈페이지 <http://www.unikorea.go.kr> 참조.

14) 통일부, 「사회문화분야 남북교류협력 실무안내」, (서울: 통일부, 2001), p. 15.

내산업피해 구제·방역 및 생산자 보호 등의 차원에서 일부품목에 대해 ‘승인을 요하는 품목’으로 분류하고, 무상반출입 등 거래형태로 인해 반출입승인을 받도록 되어 있는 위탁가공용 원부자재 및 그 생산품에 대해서는 승인절차 없이도 반출입이 가능하도록 하는 절차상의 간소화를 주 골자로 하여 1999년 다시 개정되었다. 또한 국내산업 피해구제 조치와 관련하여 반입승인대상물품이 바뀌면서 2000년에도 일부 개정이 있었다.<sup>15)</sup>

이렇듯 교류·협력을 활성화시키기 위한 법·규정의 개정에서 특히 주목할 점은 인적·물적 교류에 대한 남북교류기금의 지원이 이루어지기 시작했다는 것이다. 지원대상으로는 개인 및 사회단체, 기업 및 경제단체, 그리고 인도적 대북지원 단체로 대별할 수 있다.<sup>16)</sup>

첫째, 남북한을 왕래하고자 하는 남한과 북한에 거주하고 있는 주민들 중에 자비에 의해 남북한간 왕래가 어려운 경우, 단체방문으로서 개인별 부담이 적절치 않은 경우, 남북한 당국간 또는 당국의 위임을 받은 자간의 합의에 의해 왕래에 필요한 경비를 부담키로 한 경우, 그리고 기타 남북한간 왕래의 활성화에 기여한다고 인정되는 경우에 기금 지원을 받을 수 있다. 지원규모는 숙식비, 교통비 등 기본적 경비 범위 내로 하며, 당국간 또는 당국의 위임을 받은 자간의 합의가 따로 있는 경우에는 당해 합의에 의한다.

둘째, 남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는 문화·학술·체육분야의 행사 및 활동을 추진하는 자로서 「남북교류협력에관한법률」 제17조에 의한 사업시행의 승인을 받은 자(또는 단체)도 기금 지원을 받을 수 있다. 지원규모는 문화·학술·체육협력사업의 계획, 준비, 실시 및 사후 처리에 소요되는 금액 범위 이내로 하며, 당해 사업과 관련하여 수익

15) 통일부, 「남북교역 실무안내」 (서울: 통일부, 2000), pp. 12-14.

16) 통일부, 「사회문화분야 남북교류협력 실무안내」, pp. 23-24; 통일부, 「남북교역 실무안내」, pp. 61-62; 통일부, 「2001 통일백서」, pp. 175-176.

금이 예상되는 경우는 그 예상수익금을 제외한 범위이내이다.

셋째, 북한주민과 기술·자본·인력을 공동으로 투입하여 경제협력사업을 시행하고자 하는 남한주민(경제협력사업자금)과 위탁가공용 원·부자재 및 설비를 포함하여 북한으로 물품을 반출하거나 물품을 반입하고자 하는 남한주민(반출·반입자금)은 기금으로부터 용자 지원을 받을 수 있다. 단, 몇가지 예외가 있다.<sup>17)</sup> 2000년 11월 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」의 개정에 따른 용자지원 조건은 자금종류, 개인 및 기업의 규모에 따라 차이가 있다. 기본적으로 일반지원대상자는 소요자금의 60%이내에서, 중소기업자나 유희설비 반출자의 경우에는 70% 이내에서 자금을 지원 받는다. 대출기간도 경제협력사업자금일 경우에는 8년 이내, 반출·반입자금의 경우에는 물품의 종류에 따라 2년에서 5년 이내로 규정되어 있다.

넷째, 1999년 10월 「인도적 차원의 대북지원 사업처리에 관한 규정」의 마련으로 요건을 구비한 대북지원 민간인(단체)들도 기금지원을 받을 수 있게 되었다. 지원대상으로는 대북지원사업자 또는 관련분야의 협력사업자로서 비영리법인 또는 비영리 목적으로 설립된 법정단체들 중 1년이상 대북지원 실적이 있는 자(단체)이다. 지원규모는 대북지원사업자가 자체적으로 확보한 자금규모를 고려하여 통일부장관이 정하

---

17) 용자지원에서 제외되는 대상으로는 ① 경제협력사업자금에 한하여 30대 기업집단에 속하는 기업, ② 경제협력사업의 시행자가 해외 현지법인인 경우, ③ 남북교류협력에 관한 법률 및 대외무역법, 관세법, 외국환거래법 등 대외거래·외국환관련 법률의 위반으로 형사적·행정적 제재를 받은 사실이 있는 자(통일부장관이 특별히 인정하는 경우 예외취급 가능), ④ 기금의 지원자금을 지원목적 이외의 용도로 유용한 사실이 있는 자, ⑤ 금융기관의 신용불량정보 대상자, ⑥ 주채권은행이 “회생불가”, “정상화불가”로 분류한 기업, 최근 3년 이상 연속 결손 발생기업, 대출승인신청일 현재 자기자본 완전잠식기업, 부채비율이 동종업계 평균의 2배를 초과하는 기업 (단, 남북교류협력추진협의회 승인을 얻어 예외취급 가능) ⑦ 본기금 이외의 금융자금에 의하여 지원을 받을 수 있는 자 등이다.

도록 하며, 지원여부는 해당 대북지원사업의 실효성, 분배투명성 및 남북관계 개선 효과 등을 고려하여 결정하게 된다. 지원용도는 대북지원사업에 필요한 물품구입비, 수송비, 분배투명성 확보경비 등으로 하고 지원물품은 국내에서 생산되거나 반출되는 물품으로 한다. 그리고 지원수혜자는 분배투명성 확인보고서를 추후에 제출해야 한다. 다만 대한적십자사, 남북당국간 및 당국의 위임을 받은 자간의 합의에 의한 대북지원사업에 대해서는 예외가 적용된다.<sup>18)</sup>

이상과 같이 남한의 법·규정은 남북한 교류·협력의 활성화를 촉진시키는 방향으로 발전과 세분화를 거듭하고 있다. 그러나 남북한 교류·협력의 제도화에 대한 북한의 반응이 아직 미미한 상황이고, 또 한반도 긴장완화가 정착되지 않은 실정에서 보안법의 효력은 여전히 남아 있다. 교류·협력의 법·규정이 정비되고 세분화됨으로써 과거에 비해 보안법의 적용이 제한되고 있으나, 어떠한 불미스러운 사안이 발생했을 경우, 교류·협력법과 보안법 중 어느 것을 선택할 것인가에 관한 기준은 여전히 애매한 실정이다. 이러한 문제는 단순히 교류·협력 법령의 완비를 통해 해결될 수 있는 것이라기보다 남북한 관계의 진전에 따라 극복될 수 있을 것이다.

## (2) 북한

남북한 교류·협력에 관한 북한의 법·규정은 매우 불투명하다. 원칙적으로 북한은 ‘하나의 조선’을 내세우고 있음에도 불구하고 체제유지 차원에서 남북한 주민들의 접촉을 가능한 막으려는 정책을 추진하고 있다. 따라서 인적 교류에 관한 어떠한 법령이 마련되어 있다고 보기 어렵다. 체제특성상 모든 종류의 인적 교류는 노동당과 정부의 엄격한

18) 이금순, 「대북 인도적 지원 개선방안」, pp. 26-27 참조.

통제를 받고 있다. 정치적 차원에서는 노동당 조직인 ‘통일전선부’가 산하 외곽단체들인 조국통일민주주의전선, 조국평화통일위원회, 한국민족민주전선, 조국통일범민족연합, 조선아세아태평양평화위원회, 민족화해협의회 등의 대남교류·협력을 지휘하고 있다.

물적 교류에 대해서도 북한은 남북한 교류·협력에 대한 어떠한 명시적 법령을 마련해 두고 있지 않다. 그러나 지금까지 나타난 북한의 입장을 살펴보면, 북한은 대외 경제교류·협력에 관한 법령에 기초하여 남북한 경제교류·협력에 접근하고 있다. 노동당 외곽조직인 조선아세아태평양평화위원회 산하 민족경제협력연합회가 남북한 경제교류·협력 사업을 주도하고 있다는 점에서 북한이 남북한 경제교류·협력을 대외 무역 및 경제협력으로 간주하고 있지는 않지만, 실제로는 대외무역 및 경제협력관련 법령을 적용하고 있다. 대표적인 예로서 1992년 10월 제정된 『외국인 투자법』을 들 수 있다. 여기서는 법령의 대상으로서 다른 나라의 기관, 회사, 기업체들과 개인 및 기타 경제조직과 함께 ‘공화국 영역밖에 거주하고 있는 조선동포’가 포함되었다. 이에 따르면, 북한에 진출하려는 남한경제인이나 기업들도 결국은 『외국인 투자법』의 적용을 받게 된다.

북한의 대외경제교류·협력에 관한 법령은 1980년대 중반부터 제정·공포되었다. 북한은 중국의 개혁·개방의 성과에 자극을 받아 외자 및 외국기업, 기술 유치에 대한 관심을 가지면서 1984년 「합영법」, 1985년 「합영회사 소득세법」, 「외국인 소득세법」 등 6개의 법규 및 시행세칙을 마련했다. 그리고 1991년 12월 나진-선봉자유경제무역지대를 선포함과 동시에 1992년 4월 헌법개정에서 외국인의 합법적 권익보장(16조)과 외국법인 또는 기업과의 합영 및 합작 장려(37조) 조항을 신설했다. 특히 나진-선봉자유경제무역지대의 설치를 계기로 50여개에 달하는 외자유치관련법규 및 규정을 지속적으로 도입·정비했다. 북한의

외국인투자 관련법은 「외국인 투자법」을 기본으로 하여 투자방식을 규정하는 「합영법」, 「합작법」, 「외국인기업법」, 「외국인투자은행법」이 있으며, 각 법은 하위규정을 두고 있다. 무역 관련법으로는 「나진·선봉 경제무역지대법」 및 이에 기초한 「외국인출입규정」, 「외국기업 상주대표사무소에 관한 규정」, 「외국인체류 및 거주규정」 등이 있다.

북한은 대체로 합영기업보다는 합작기업을 선호한다. 합영기업은 투자지분에 따라 이사회 구성을 통해 외국투자자도 기업경영권을 가질 수 있다는 점에서 투자유인도가 높지만, 북한당국이 외국 및 남한 기업인의 장기 체류 및 상주를 꺼리고 있기 때문이다. 실제로 합영기업이 설립되더라도 외국인의 실질적인 경영권 행사도 매우 어렵다. 이에 비해 합작기업의 경우, 외국투자자는 투자 및 이익배분에만 참여하고, 기업경영권은 북한측이 전담하기 때문에 북한당국이 선호한다. 이런 장·단점을 고려하여 북한은 자유무역지대를 설치하여 여기에는 합영기업을 유치하고, 이외의 지역에서는 합작기업 유치를 통해 외국의 자본 및 기술을 받아들여려는 태도를 취하고 있다.

### 3. 남북한 교류·협력의 문제점

지난 10여년 간 남북한 교류·협력은 꾸준히 증가해왔으며, 또 상대적이거나 민간주도 사업의 비중이 점증해왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 남북한간 정치적 관계가 결정적인 독립변수로서 압도적인 영향력을 발휘하고 있다. 비록 대북포용정책의 추진과 더불어 정경분리 및 신축적 상호주의 원칙이 천명됨으로써 교류·협력이 급증할 수 있었지만, 남북한간 정치적 관계의 틀을 벗어나기는 힘들었다.

정치적 관계개선이 전제되지 않은 상황에서 남북한 교류·협력의 제도화 및 활성화는 교류·협력에 대한 남북한의 접근태도 차이 탓에 기

대하기 어렵다. 남한은 교류·협력을 화해와 민족 동질성 유지의 주요 수단으로 간주하는 반면, 북한은 일차적으로 체제생존을 위한 불가피한 선택으로 받아들이고 있다. 체제생존에 따른 북한의 방어적·소극적 대남정책은 한편으로 한반도 내외정세의 불안정과 직·간접적으로 연계되어 있으며, 다른 한편으로 남한내부에 부정적인 여론형성을 조장함으로써 남한정부의 대북정책 일관성 유지를 어렵게 만들고 있다.

이러한 정치적 문제가 교류·협력 발전의 일차적 관건으로 작용하는 것은 분명하지만, 지난 10여년 동안의 교류·협력 경험에서 나타난 다른 차원의 문제들도 주목할 필요가 있다. 이들 문제는 교류·협력이 확대됨에 따라 드러난 분단현실과 사업목표 사이의 괴리에 기인하는 것으로 향후 정치적 관계 개선과 별개로 해결되어야 할 것이다. 이들을 경제, 사회·문화, 인도적 지원의 각 분야별로 간략히 요약하면, 다음과 같다.

경제분야에서 나타난 문제들은 한편으로 북한의 경제난 및 열악한 투자환경에, 다른 한편으로는 남한내 경제상황에 기인한다. 중앙집권적 계획경제체제를 근간으로 자립적 민족경제 건설을 추구해온 북한은 이미 1970년대 초반 경제발전의 한계에 이르렀고, 이를 극복하기 위한 제한적 경제개혁조치들도 실패했으며, 더구나 사회주의권의 붕괴 여파로 경제적 위기에 몰려있다. 위기극복을 위해서는 개혁·개방이 필수적이나, 북한정권은 개혁·개방이 초래할 체제붕괴를 두려워하여 내부지향적 경제체제를 지속시키고 있으며, 대신 외부의 제한적 투자유치와 경제지원을 얻고자 한다. 그러나 개혁·개방을 거부하는 한 외국 및 남한기업들의 대북투자가 적극적으로 이루어지기는 어렵다. 더구나 만성적 결핍경제 탓에 낮은 수준에 머물고 있는 경제적 하부구조의 문제는 남한으로부터의 투자를 유인하는 데 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

이러한 북한의 상황과 연계되어 남한기업의 대북진출에도 몇가지 문제점들이 발생했다.<sup>19)</sup> 첫째, 특히 1990년대 중반까지 주로 발생했던 것으로서 대북사업을 원하는 남한기업들간의 과당경쟁 문제이다. 초기 남한기업들은 북한특수를 기대하여 사업성사를 위해 자의반 타의반으로 입북료를 지불하는 경우가 다반사였다. 북한측은 이러한 과당경쟁을 활용하였다. 그러나 실제로 북한의 열악한 경제환경으로 사업은 성사되지 못한 경우가 대부분이었다. 또 성사되더라도 사업의 지속에 적지 않은 어려움을 겪었다. 이러한 경험에서 비싼 교훈을 얻게되면서 과당경쟁문제는 점차 사라졌다. 둘째, 남북한 물자 수송로의 제약으로 인한 물류비가 과다함으로써 경제교류·협력의 장애요인으로 등장했다. 1997년부터 남북한간 정기선이 운영되고 있지만, 물동량 및 운항횟수의 제약으로 인해 한국-유럽간 운송비용과 비슷한 수준이다. 셋째, 북한물품의 판매시장 제약 문제이다. 초기 남한사회에는 북한산 물품에 대한 호기심들이 있었으나, 시간이 갈수록 제품의 질적 문제로 구매력을 상실하고 있다. 위탁가공의 경우, 남한의 외환위기 덕분에 남한시장에서는 경쟁력을 가질 수 있게 되었지만, 제3국 시장을 개척하는 데 여전히 어려움을 겪고 있다. 이는 미국의 대북경제제재 조치가 실질적으로 완화되지 않는 한 지속될 것이다. 넷째, 남한당국의 법령 재정비를 통해 점차 완화되고 있는 추세이긴 하지만, 남북한 경제교류·협력 추진절차의 복잡성도 문제이다. 이는 특히 취약한 자금력을 가진 중소기업들에게 경제교류·협력의 어려움을 가중시킨다. 1999년부터 대북사업을 추진하는 중소기업들에게 남북협력기금으로부터 대출이 가능하게 됨으로써 사업추진이 훨씬 용이하게 되었고, 이에 따라 경쟁사업 참여업체들도 증가하고 있지만, 추진절차의 복잡성 탓에 아직도 경제교류·협력의 다변화를 촉진시킬 수 있을 정도에는 이르지 못하고 있다.

19) 김규룡, 「남북 경제교류·협력 발전방안」, pp. 40-68 참조.

사회·문화분야에서도 몇가지 문제점들을 지적할 수 있다. 첫째, 대북 포용정책 추진이후 개인 및 민간단체들의 북한방문이 급증했지만, 여전히 제3국에서의 교류·협력이 더욱 많은 비중을 차지한다. 또한 남한 주민 및 단체의 북한방문에 비해 북한주민 및 단체의 남한방문은 매우 적다. 북한당국이 남북주민들의 접촉을 가능한 억제하려는 의도를 포기하지 않는 한, 이러한 형태의 교류·협력이 지속될 것이다. 둘째, 남한 주민 및 단체들의 방북시 적지 않은 액수의 입북료가 암암리에 지불되는 경우가 허다하다는 것이다. 또한 북한의 예술단체가 남한에서 공연할 경우에도 엄청난 비용이 지불되었다. 이는 북한이 사회·문화교류·협력을 경제적 측면에서 접근하기 때문에 발생하는 문제이다. 셋째, 아직까지는 본격적으로 문제시되고 있지는 않으나, 학술교류·협력의 확대와 더불어 북한측 소유의 저작권 관련 시비가 제기될 수 있다. 실제로 북한의 '리조실록'이 남한에서 CD로 제작되어 시판되고 있는 현실에 대해 북한은 이미 항의한 바 있다.<sup>20)</sup> 따라서 이와 관련한 법적·제도적 장치가 마련되어야 한다. 넷째, 가장 큰 문제점으로서 남북한 주민들의 냉전적식에 연원하는 부작용이다. 2001년 평양에서 개최된 8·15 기념행사를 둘러싼 파문은 단적인 예이다. 남한 민간단체의 대표들이 공식적으로 방북하여 북한측 대표들과 만남의 장을 마련하고 남북화해의 일대전기를 만들고자 했던 좋은 의도가 일부 불미스러운 일로 인해 나쁜 결과를 초래한 것은 참으로 불행한 일이다. 현재의 분단현실 하에서는 이러한 사태가 언제든지 재발될 수 있다는 점에서 민간차원의 교류·협력에는 상당한 취약성이 내재해있다.

대북 인도적 지원에서 나타나는 문제점들도 적지 않다.<sup>21)</sup> 첫째, 북한의 식량위기에 대한 정확한 평가가 이루어지기 힘들다는 것이다. 이

20) 연합뉴스 (2000.10.27)

21) 이금순, 『대북 인도적 지원 개선방안』, pp. 72-81 참조.

는 근본적으로 북한내부의 통계자료부족 또는 자료비공개 등에 기인하는 것으로서 효율적 대북지원을 어렵게 만들고 있다. 둘째, 인도적 지원물품의 분배투명성이 제대로 확인되지 못한다는 것이다. 북한당국도 점차 분배투명성 요구에 어느 정도 긍정적으로 대응하는 경향을 보이고 있지만, 운송수단의 부족 등으로 지역별 분배실태는 여전히 파악하기 어렵다. 셋째, 초기 대북지원에 참여하는 단체들간의 견해차와 정부당국과 민간단체들간의 갈등으로 인해 지원이 조기에 효율적으로 이루어지지 못하는 경향이 있었다. 특히 북한 상황에 대한 자료 비공개와 군사적 대립이 상존하기 때문에 정치·군사적 고려가 필요한 상태에서 정부와 민간단체들간의 갈등은 한동안 효율적 대북지원을 가로막았다. 대북포용정책이후 민간단체들의 대북지원에 대한 정부의 간섭은 대폭 감소했으며, 나아가 기금 지원까지 받을 수 있게 되었다. 그러나 민간단체들의 북한내 활동이 제약받고 있는 상황에서 정부가 요구하는 기준을 충족시킴으로써 자율적 지원활동을 전개할 수 있는 단체는 소수에 지나지 않는다.

현재의 남북한 관계 수준을 감안할 때, 이상에서 제시된 문제점들이 조만간에 해결되기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 남북한 교류·협력은 그 자체로서 하나의 목표가 될 수 있을 뿐만 아니라, 관계개선을 촉진시킬 수 있는 수단으로 기능한다는 사실을 감안할 때, 여러 가지 문제점에도 불구하고 인내심을 가지고 문제해결책을 점진적으로 마련해 나가는 태도가 필요하다. 더욱이 지방자치단체간 교류·협력과 같은 새로운 형태의 사업추진시 똑같은 시행착오를 겪지 않도록 대비책을 마련하기 위해서 기존 사업에서 발생한 문제들을 면밀히 검토하는 작업은 필수적이다.

### Ⅲ. 동·서독 지자체간 교류·협력 사례 분석: 내독 도시간 자매결연

#### 1. 도시간 자매결연의 추진 및 성사 배경과 동·서독의 태도

내독 도시간 자매결연에 대한 필요성은 이미 분단 직후부터 동·서독 양측에서 제기되었으나, 1985년 말에 이르러 비로소 도시간 자매결연 체결을 위한 구체적인 협상이 시작될 수 있었다. 이처럼 실천이 늦어진 것은 내독관계를 포함한 독일문제의 전반적 상황에 따라 도시간 자매결연에 대한 양독의 입장이 서로 달랐기 때문이다.<sup>22)</sup>

내독관계가 정상화되지 않았던 1970년 이전에는 동독이 도시간 자매결연에 더욱 적극적이었으며, 서독정부는 동독불인정 정책의 연장선상에서 거부적 입장을 보였다. 무엇보다 동독정권은 온갖 수단과 방법을 총동원하여 서독과 서방의 동독불인정 정책을 극복하려 했기 때문이었다. 그러나 동·서독 기본조약이 체결된 이후, 입장이 바뀌게 된다. 서독은 이전과 달리 “동등한 지위를 기반으로 정상적인 선린관계”를 명시한 기본조약 정신에 따라 본격적으로 동독도시들에게 자매결연을

---

22) Nicole-Annette Pawlow, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften* (Berlin: Verlag Gebr. Holzapfel, 1990), pp. 16-25; Kurt Plück, “Innerdeutsche Beziehungen auf kommunaler und Verwaltungsebene, in Wissenschaft, Kultur und Sport und ihre Rückwirkungen auf die Menschen im geteilten Deutschland,” *Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen und internationale Rahmenbedingungen - Materialien der Enquete-Kommission “Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,”* Bd. V/3 (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1999), pp. 2049-2052 참조.

촉구했으나, 내독교류·협력의 증가가 동독사회에 미칠 영향을 우려한 동독 정권은 서독의 사회문화 유입을 막기 위한 ‘차단정책’(Abgrenzungspolitik)에 따라 서독의 요구를 거부했다.

서독의 정권교체 이후 확대·발전을 거듭하던 내독교류는 1985년을 기점으로 괄목할 만한 성과를 보이기 시작했다.<sup>23)</sup> 1970년대 중반 결렬되었던 문화협정에 관한 협상이 1986년 체결되었고, 1987년에는 호네커가 동독의 최고지도자로서는 최초로 서독을 방문했다. 이러한 분위기 속에서 1985년 말 동독 공산당 서기장 호네커(Honecker)는 서독의 자알루이스(Saarlouis)시와 동독의 아이젠히텐슈타트(Eisenhüttenstadt)시 사이의 자매결연 협상을 허락했고, 1986년 4월 마침내 자매결연 협정이 체결되었다.<sup>24)</sup> 이후 동독도시들을 향한 서독의 도시들은 자매결연 신청이 봇물이 터지듯 밀려들기 시작했다. 1986년 중반 약 300여 서독 도시들이 자매결연을 신청했고, 1987년 말에는 500개 도시, 1988년 5월에는 600개 도시, 그리고 1989년 7월말에는 총 900여개의 도시가 여러 경로로 동독 측에 자매결연을 신청했다.<sup>25)</sup>

이에 대해 동독정권은 내독 도시간 자매결연이 동독체제에 미칠 영

23) 이 시기 동·서독 교류·협력의 현황과 배경에 대해서는 다음 책 참조. 김학성, 『동·서독 인적 교류 실태 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 38-43.

24) 최초의 내독 도시간 자매결연에 대한 문제점 분석은 다음 논문 참조. Peter Jochen Winters, “Innerdeutsche Städtepartnerschaften,” *Deutschland Archiv*, Nr.7 (1986), pp. 673-675.

25) Kurt Plück, “Innerdeutsche Beziehungen auf kommunaler und Verwaltungsebene,” p. 2054; Marlies Jansen, “Entspannungspolitik von unten: Innerdeutsche Städtepartnerschaften,” in: *Das geteilte Deutschland im geteilten Europa - Materialien der Enquete-Kommission “Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,”* Bd. VIII/2 (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1999), p. 1368 참조.

향력을 우려하여 자매결연 체결과정을 통제하는 조치를 취했다. 그러나 시간이 흐를수록 자매결연 숫자가 증가했다<sup>26)</sup>는 사실에서 동독정권은 도시간 자매결연을 통한 교류의 이익을 중요하게 평가한 것으로 짐작할 수 있다. 나아가 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너진 후 동독 공산정권의 자매결연에 대한 통제가 사라지게 되자 통일이 실현될 때까지 채 1년도 못되는 기간동안 자매결연은 급격히 증가했다. 이 시기 도시간 자매결연은 특히 동독 지방행정조직에 대한 서독 지방자치단체의 원조 및 자문을 위한 연결고리로 활용될 수 있었다.

#### 가. 자매결연에 대한 서독의 입장 및 의도

내독 도시간 자매결연에 대한 서독의 기본 접근태도는 일반주민의 교류를 활성화함으로써 이데올로기적 대립 및 적대감 불식과 상호이해 증진을 통해 내독관계의 실질적 발전을 도모하려는 데 있었다. 이러한 목적아래 1950년대와 1960년대 서독의 일부 도시가 이미 동독 도시에게 자매결연을 제의한 바 있으며, 또 서유럽의 제 3 국 도시와 함께 '3각 관계'를 맺은 경우도 있었다. 그러나 서독의 연방정부는 1960년대 말까지 서독 지방정부가 자율적으로 동독 지방정부와 어떠한 관계를 맺는 데 대해 부정적인 태도를 취했다. 연방정부도 기본적으로는 일반주민의 폭넓은 접촉에 대해 이의가 없었지만, 내독관계를 자율적으로 추진할 수 있는 지방행정체계를 전혀 갖추지 않은 동독이 자매결연을 정치적으로 활용하는 것을 좌시할 수 없었기 때문이다. 즉

26) 연도별로 보면, 1986년 6건, 1987년 32건, 1988년 16건, 1989년 8월말까지 17건 등 베를린 장벽 붕괴이전에 총 73건이 성사되었다. Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen* (Berlin: Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Forschung und Publizistik mbH, 1994), pp. 83-86 참조.

연방정부는 동독이 자매결연을 서독사회의 분열과 동독에 대한 국가 인정의 강요 수단으로 활용하려는 의도에 대해 심각하게 우려하지 않을 수 없었다.<sup>27)</sup>

1972년 ‘동·서독 기본조약’이 체결된 이후 연방정부는 내독 도시간 자매결연에 대해 원칙적으로 긍정적인 태도를 보이기 시작했다. 이는 조만간 통일이 불가능한 현실 하에서 우선 긴장완화를 바탕으로 인적 교류의 활성화에 주력했던 당시 사민당(SPD) 정부의 새로운 독일정책에 기인한다. 그러나 브란트의 새로운 독일정책을 둘러싼 국내정치적 논쟁의 연장선상에서 각 정당은 도시간 자매결연에 대해 상이한 입장을 보였다.<sup>28)</sup> 물론 어떠한 서독의 정당도 인적 교류의 활성화를 통한 동·서독 주민의 동질성 유지에 원칙적으로 찬성했다. 그러나 보수정당인 기민당(CDU)/기사당(CSU) 내의 보수파들은 자매결연이 간접적이거나 동독을 외국으로 인정하는 결과를 초래한다는 점에서 반대의 목소리를 여전히 누그러뜨리지 않았다. 이에 비해 연방정부의 연정 파트너였던 자민당(FDP)은 양독 지방정부 및 지방의회간의 대화와 모든 사회단체들간의 관계를 증진시키는 수단으로 자매결연을 활용해야 한다는 입장을 견지했다.

1982년 자민당이 사민당과의 연정을 파기하고 기민당/기사당과 제휴함으로써 기민당 주도의 연립정부가 구성된 후, 기민당 정부는 과거의 비판적 태도와는 달리 브란트의 독일정책을 계승했다.<sup>29)</sup> 이에 따

---

27) 1966년 기민당과 사민당의 대연정이 출범한 직후, 사민당 출신의 베너(Herbert Wehner) ‘진독일문제성’ 장관은 동독측의 전략적 접근을 고려하여 내독 도시간 자매결연이 결코 권고할 사항이 아님을 천명했다. Wolf-Rüdiger Baumann, “Innerdeutsche Städtepartnerschaften haben Konjunktur,” *Deutschland Archiv*, Nr. 12 (1987), pp. 1235-1236.

28) Inge Maria Burgmeier, *Städtepartnerschaften als neues Element der innerdeutschen Beziehungen* (Bonn: Europa Union Verlag GmbH, 1989), pp. 21-31 참조.

라 내독 도시간 자매결연에 대해서도 긍정적인 태도를 보였다. 그러나 시민당이 집권한 지방정부가 도시간 자매결연을 주도하는 현실에서 연방정부의 정책기조가 무시될 가능성에 대해 적지 않게 우려했다. 사실 야당이 된 이후 시민당은 더욱 급진적인 독일정책 기조를 표방했다. 1980년대 초반부터 시민당은 기본법에 명시된 민족자결에 의한 통일 가능성이 매우 희박하다고 판단했다. 따라서 동독을 법적으로 인정하고, 그 대신 유럽에서의 평화와 양독간 상호교류를 통한 민족적 일체성을 증진하는 정책의 필요성을 강조했다. 그 결과 시민당은 동독 공산당(SED)과 긴밀한 협조관계를 구축했으며, 1987년 양당간 ‘이테올로지 논쟁과 공동안보’라는 공동선언문이 발표되기까지 했다.<sup>30)</sup> 이런 맥락에서 시민당은 도시간 자매결연을 수식하는 용어로 ‘내독(innerdeutsch)’ 대신 ‘양독(deutsch-deutsch)’이라는 단어를 사용함으로써 동·서독을 동등한 지위에 놓으려 했으며, 이는 보수정당들과 논란을 야기하기도 했다.

이처럼 연방차원에서는 내독 도시간 자매결연에 대해 여당과 야당 간에 이견이 있었지만, 지방차원에서 여·야의 입장 차이는 매우 미미했다. 즉 지방차원에서 여당과 야당은 비록 내면적으로는 정책노선 차이를 가지고 있었을지라도 자매결연에 대해 외향적으로는 모든 정당이 한 목소리로 찬성했다. 그 배경에는 단순히 표명된 당위성 이외에

29) 이와 관련한 배경과 원인에 대해서는 다음 책 참조. 김학성, 『서독의 분단 질서관리 외교정책 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 57-59.

30) 공동선언문에 따르면, 양 독일체제는 공동안보를 통해 평화가 보장된 상황에서 서로 공존하면서 정치적 논쟁을 전개할 수 있어야 한다는 것이다. 즉 어느 측도 상대의 생존권을 부정하지 않고 서로의 개혁을 촉진할 수 있도록 협력해야 한다는 것이다. Thomas Meyer, “Der Streit der Ideologien und die gemeinsame Sicherheit,” *Die Ost- und Deutschlandpolitik der SPD in der Opposition 1982-1989*, hrsg. von Dieter Dowe (Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1993), pp. 57-74.

어떠한 실질적인 목적과 의도가 있었기 때문이다. 자매결연에 대한 서독 도시들의 목적 및 의도는 매우 다양했기 때문에 일반화시키기는 쉽지 않다. 그러나 거의 모든 도시들은 동독도시와의 자매결연을 자신의 위신을 고양시키려는 한 수단으로 삼았다는 것은 의문의 여지가 없다.<sup>31)</sup> 따라서 자매결연 협상 및 체결과정에 참여하는 각 도시 및 기초자치단체의 단체장, 정무직, 그리고 지방의회 의원들 어느 누구도 자매결연 자체에 대해 이의를 제기하기란 쉽지 않았다. 다만 보수정당 대표들은 중앙당의 독일정책노선을 고려하여, 자매결연 추진과정에서 항상 “기본법 또는 기본조약의 정신”과 나아가 “통일의 당위성”을 공개적으로 강조했다.

#### 나. 자매결연에 대한 동독의 입장 및 의도

1960년대 말까지 동독은 도시간 자매결연에 대해 적극적 자세를 취했다. 그 배경에는 두 가지 목적이 있었던 것으로 평가된다. 첫째, 도시간 자매결연이 서로 다른 국가의 도시간에 이루어지는 점에 착안하여 동독정권은 내독 도시간 자매결연을 통해 서독정부의 동독불인정 정책에 대해 우회적이거나 흠집을 내렸다. 둘째, 동서독 체제경쟁 상황에서 동독정권은 서독의 지방정부에 대한 이념적 침투를 통해 서독내부에서 지지세력을 구축하는 동시에 서독의 정치적 혼란을 야기하려 했다. 그러나 1972년 동서독 기본조약의 체결로서 동독은 일단 동독의 사실상 국가인정을 받은 이후에는 서독문화가 동독사회에 침투할 가능성에 대해 가장 우려하기 시작했기 때문에 차단정책의 맥락에서 도시간 자매결연에 대해 방어적 태도를 취하기 시작했다.

---

31) Inge Maria Burgmeier, *Städtepartnerschaften als neues Element der innerdeutschen Beziehungen*, pp. 13-21 참조.

이러한 상황에서 1980년대 중반 동독정권이 갑작스럽게 서독의 도시간 자매결연 요구에 호응한 이유를 정확하게 파악하기는 힘들다. 최초의 내독 도시간 자매결연이 체결되자 서독 일부에서는 이를 동독의 개방 신호로 간주하기도 했다. 특히 1980년대 중반 동독주민의 여행제한이 대폭 완화되고 동독공산당원들의 서독주민 접촉금지가 부분적으로 해제된 사실과 연계하여 지방간의 교류 활성화는 개방의 통풍구로 작용하게 될 것으로 생각했다. 그러나 동독정권은 소련의 개혁정책을 국내에 적용시키는 것에 대해 커다란 저항을 보이는 등 이데올로기적 변화를 보이지 않았다는 사실을 감안할 때, 이것이 동독내부의 새로운 변화를 의미하는 것으로 판단하기는 어려웠다.

이에 따라 동독정권의 태도변화를 두고 여러 가지 추측들이 나왔다. 그 중에서 한가지 그럴듯한 설명으로 소련의 영향력을 들 수 있다. 1985년 11월 12일 소련 공산당 기관지 프라우다지에 소련의 대서방 관계 개선 의지가 강력하게 제기되었던 다음날 호네커가 동베를린을 방문한 서독 자알란트(Saarland) 주 수상 라퐁텐(Oskar Lafontaine)에게 도시간 자매결연을 처음으로 승낙했던 사실은 결코 우연이 아니라는 것이다.<sup>32)</sup> 또한 동독의 한 외교관은 동독지도부의 결정이 소련과의 협의하에 이루어진 것이었다는 사실을 시인하기도 했다.<sup>33)</sup> 이처럼 초기 결정과정에서 소련의 영향력이 작용했을 가능성은 있다. 그러나 동독지도부는 기본적으로 고르바초프의 개혁정책을 받아들이길 거부했기 때문에 자매결연의 점진적 확대는 소련의 영향력과 직접적인 관련이 없었다. 다만 한가지 분명한 것은 1980년대 중반이래 소련개혁정책 덕분에 동독의 대서독정책이 보다 자율적으로 추진될 수 있었다

32) Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*, p. 18참조.

33) Nicole-Annette Pawlow, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*, p. 24 참조.

는 점이다.

동독정권은 도시간 자매결연이 자신들의 선의에 따라 성사된 것이라고 주장한다.<sup>34)</sup> 그러나 자매결연을 추진한 이면에는 일방적 선전과 다른 실질적 목적과 의도가 있었음은 의문의 여지가 없다. 서독의 전문가들은 동독이 몇 가지 복합적인 의도를 가지고 있다고 판단한다.<sup>35)</sup> 첫째, 자매결연을 대외적으로 체제 정당성 확보를 위한 수단으로 이용하려 했다. 동독정권은 서방국가와의 외교관계를 통해 자신의 체제 정당성을 확보하기에는 한계가 있다는 점을 인식하고, 서방국의 도시와 자매결연을 추진하는 가운데 볼셰비키 혁명 직후 레닌이 구사했던 ‘인민외교’의 성과를 기대했다. 둘째, 사민당과의 협력관계를 바탕으로 서독의 지방차원에서 동독의 이데올로기적 목표를 확산시키려는 것이다. 즉 내독 도시간 자매결연을 통해 서독주민에 대한 영향력을 확대하고 친근성을 확보함으로써 서독정부의 독일정책에 대한 국민여론을 분열시키려는 의도를 가졌다. 셋째, 내독 도시간 자매결연 등 동독정권의 내독교류 완화 정책은 고르바초프의 개혁정책을 거부하는 데 따른 주민들의 내적 불만을 상쇄시키려는 의도의 산물로서 일종의 위기관리를 위한 선택이었다. 넷째, 지방자치 및 전문분야에서 서독으로부터 여러 가지 유용한 정보와 경험을 획득하여 동독 지방정부에서 활용하려는 의도 역시 무시할 수 없다.

---

34) 동독정권은 “...비록 동·서독 관계에는 해결되지 못한 논란거리가 많음에도 불구하고 도시간 자매결연을 체결한 것은 우리의 선의의 표시이며, 이를 바탕으로 무기감축을 통한 평화의 고착과 기본조약 정신에 따른 양국의 선린관계를 구축하는 데 기여하고자...” 한다고 주장한다. *ibid*, p. 34.

35) *ibid*, pp. 35-42; Jan Hoesch, “Drei Jahre kommunale Partnerschaften mit der DDR,” *Deutschland Archiv*, Nr. 1 (1989), p. 40; Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*, p. 28.

최초의 자매결연이 체결된 이후 동독정권은 자매결연을 확대하지 않을 것이라고 공언했으나, 실제로는 시간이 지나면서 점차 자매결연의 수가 늘어갔다. 이러한 배경에는 자매결연을 이용한 정치적 선전공세 - 예컨대 동독 국적권의 인정요구, 군비축소와 평화 등 - 가 서독 사회에서 효과를 거두고 있다는 동독정권의 판단도 적지 않게 작용했을 것으로 평가된다. 실제로 다원적·민주적인 서독사회에서 동독의 선전공세는 일견 성과를 보이는 듯했다. 특히 서독 정당들간 독일정책 노선 갈등은 동독정권을 더욱 고무시켰다. 따라서 동독은 서독사회내 자신들의 정치적 요구를 확산하기 위해 자매결연의 점진적 확대를 허용했다. 그럼에도 불구하고 동독정권은 서독 문화의 유입을 가능한 통제하려는 차단정책적 발상에서 서독 도시들의 자매결연 요구를 모두 수용하지 않았으며, 제한된 범위 내에서 선별적으로 응했다.

동독의 의도는 자매결연을 지휘하거나 통제할 담당기관들의 면면에 서도 확인된다.<sup>36)</sup> 서독에서는 거의 예외없이 도시 당국과 시의회에 의해 추진된 데 반해, 동독의 경우에는 공산당 중앙당이 주도했다. 예컨대 호네커를 중심으로 하는 동독공산당 서기국과 정치국, 그리고 국제정치 및 경제 담당 중앙위원회 비서국(IPW)과 선전담당 중앙위원회 비서국이 자매결연 사업을 주도했으며, 이들의 결정에 따라 지방의 당조직이 실무작업을 담당했다. 동독 외무성의 서독 담당국이나 기타 유관 행정부처 등 행정조직은 필요한 업무를 지원하는 데 그쳤다. 자매결연 협상이나 체결과정에서 전면에 나섰다던 동독 시당국은 단지 공산당의 배후 지휘에 따라 움직였을 따름이었다.

36) 동독측 지휘 및 통제기관에 관한 구체적 업무에 관해서는 Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*, pp. 32-34 참조.

## 2. 도시간 자매결연 추진과정의 주요 쟁점

### 가. 자매결연 도시의 선정

1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너지기 이전까지 동·서독 도시간 자매결연이 성사되는 과정을 살펴보면, 자매결연 대상도시 선정은 서독도시들에 의해서가 아니라, 대개의 경우 동독정권의 고위층에 의해 결정되었다. 더욱 구체적으로 말하면, 거의 대부분 호네커의 개인 차원에서 성사여부가 결정되다시피 했다.<sup>37)</sup> 물론 서독도시들은 자매결연을 신청할 때 처음부터 상대도시를 지명한 경우도 있었지만, 이 경우 대부분 성사되지 못했기 때문에 동독측의 결정에 맡기는 것이 일반적 추세였다. 문제는 동독정권이 대상도시 결정에 있어서 어떠한 기준을 적용했는지 밝힌 적이 한번도 없었다는 것이다.

내독 도시간 자매결연과 관련하여 서독의 어떠한 공적 기관도 통계나 추진과정에 대한 조사결과를 공식적으로 발표한 적이 없다. 그러나 비공식 통계나 자매결연을 맺은 서독 도시들을 대상으로 설문 조사한 결과자료에 따르면, 자매도시 선정에 대한 일반적 추세를 어느 정도 파악할 수 있다. 우선 자매결연 체결 도시들이 서독의 각 주에 고르게 분포되어 있다는 점을 감안할 때, 일단 동독은 서독도시들의 주별 분포에 형평성을 고려한 것 같다. 그리고 자매결연 초기 동독측은 서독의 중·대도시를 파트너로 선호하는 경향을 보였으나, 1988년 3월 이후 점차 소도시도 선택되는 추세가 강해진다. 또한 동독측은 사민당이 집권하고 있는 서독 도시들을 파트너로 선호하는 경향을 보였다.<sup>38)</sup> 동

37) Marlies Jansen, "Entspannungspolitik von unten: Innerdeutsche Städtepartnerschaften," p. 1369.

38) 연방정부의 공식적 통계가 없기 때문에 자료들마다 약간의 차이가 있다. 가장 최근의 통계자료에 따르면, 1989년 8월 말 기준으로 사민당

독의 14개 지역의 중심도시들과 대학소재 도시들은 예외없이 자매결연을 체결했다. 그러나 동베를린의 경우에는 본(Bonn)과 ‘수도간 자매결연’을 맺지 못했다. 본 시당국이 이를 거부하고 대신 포츠담과 자매결연을 추진했기 때문이다. 이는 서독 연방정부의 독일정책적 기본노선과 직결된 문제였다. 본은 단지 임시수도일 뿐이며 법적으로는 베를린이 엄연한 수도로 되어 있는 상황에서 서독 연방정부는 동독의 법적 인정을 의미하는 ‘수도간 자매결연’을 용인하기 어려웠다.<sup>39)</sup>

자매결연을 성사시킨 서독도시의 사례를 분석해보면, 대체로 네 가지 방법을 통해서 성공적 결과를 얻었던 것으로 밝혀진다.<sup>40)</sup> 첫째, 동독도시 당국과 직접적으로 접촉하는 방법이다. 이를 위해 서독의 도시들은 내독성으로부터 기본정보를 얻거나, 아니면 쾰른에 소재를 둔 ‘서독의 독일 도시간 회의(DST: Deutscher Städtetag)’, ‘도시 및 자치단체 연합(Städte- und Gemeindebund)’, 동독상주대표부 등의 협조를 구했다. 둘째, 동독측과 밀접한 관계를 갖고 있거나 영향력을 행사할 수 있는 정치나 경제분야 거물급 인사를 활용했다. 예를 들면 서독 도시에 지역구를 가진 거물급 연방의원 및 정치인들을 통해 호네커를 비롯한 동독 지도부에 자매결연 체결을 요청하는 것이다. 특히 1987년 호네커의 서독 방문시 연방총리였던 콜(Helmut Kohl)은 동독측이 이미 거부했던 루드빅스하펜(Ludwigshafen)시의 자매결연 신청을 재고토록 요청했으며, 이에 따라 그 도시의 자매결연 사업이 성사될 수 있

---

집권도시 49개, 기민당·기사당 집권도시 19개, 자민당 집권도시 1개, 무소속 집권도시 4개가 각각 동독도시와 자매결연을 체결했다. (<부록 1> 참조) Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*, pp. 83-86.

39) Marlies Jansen, “Entspannungspolitik von unten: Innerdeutsche Städtepartnerschaften,” p. 1367.

40) Nicole-Annette Pawlow, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*, pp. 52-54.

있던 것은 대표적인 사례이다.<sup>41)</sup> 셋째, 트리에(Trier)나 부퍼탈(Wuppertal)과 같이 마르크스나 엥겔스의 고향이라는 점에서 동독측 고위인사가 먼저 자매결연을 제의하는 경우도 있었다. 넷째, 동독도시 당국이 서독도시에 직접 의사를 타진하는 경우로서 이는 대개 도시당국의 결정이라기보다 동독정권의 결정이 간접적으로 전달된 것이었다.

어쨌든 동독측의 자매도시 선정과정에서 특별한 기준을 발견하기 힘들다. 이러한 점에서 동독정보기관이 대서독 정보수집 및 공작을 위해 서독 내부에 비밀리 설치한 협력조직사업체(간첩망)도 한가지 선정기준으로 작용되었을 가능성도 제기된다. 이에 따르면, 최소한 1/3에 달하는 동독측의 자매도시 선정은 그러한 기준에 의해 이루어졌을 것이라고 한다.<sup>42)</sup> 내독 도시간 자매결연 사업을 관장했던 동독측 기관들의 성격에서 그러한 추측이 간접적이거나 입증될 수 있다.

## 나. 조약체결 협상과정

자매결연 도시의 선정은 전적으로 동독정권의 고위층에서 결정되었으나, 실제 협상과정은 동독도시 당국에 일임되었다. 자매결연 협상을 예외없이 동독측 대표단이 서독측 상대도시를 방문하면서부터 시작되었다. 대표단은 통상 동독도시의 부시장이 인솔했으나, 실질적 권한은 대표단 일원으로 참가한 동독공산당 지부 당료에게 있었으며, 이들 모두는 출발 이전에 동독의 비밀경찰로부터 사전지시와 협상전략을 지

---

41) Kurt Plück, "Innerdeutsche Beziehungen," p. 2054; Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*, p. 23.

42) Nicole-Annette Pawlow, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*, p. 61; Marlies Jansen, "Entspannungspolitik von unten: Innerdeutsche Städtepartnerschaften," p. 1367 & 1385.

시 받았다.<sup>43)</sup>

첫 방문시 동독측은 조약의 초안을 제시하지만, 조약문건이나 비준 등 장차 해결해야 할 문제에 대해서 구체적 언급을 유보하는 태도를 보였다. 즉 동·서독측은 각각 준비한 초안을 놓고 대화를 시작하지만, 첫 회동에서 어떠한 합의도 이루어지지 못했다. 동독측의 일반적 태도는 일단 서독측의 초안에 즉각적 호응을 보이며, 이를 동독측 시인민 회의에 제출하기 위해 가져가겠다는 의사를 밝히는 것이다. 동독 대표단 방문 이후 대개 몇 주 이내 서독 대표단은 조약문의 내용을 확정 짓기 위해 동독을 답방했다. 보통의 경우 서독 대표단의 동독답방에서부터 실질적 협상이 이루어졌다.<sup>44)</sup>

서독 대표단의 답방시 동독측이 보이는 태도는 대체로 네 가지 형태로 요약될 수 있다.<sup>45)</sup> 첫째, 일차 방문단과는 전혀 다른 인물로 구성된 대표단이 서독 대표단을 영접하는 경우이다. 둘째, 첫 만남에서 동독측이 긍정적으로 받아들인 내용과 매우 상이한 조약문안을 제시하는 경우도 있었다. 이상의 두 경우는 협상이 매우 어렵게 전개될 것을 암시하는 것이었다. 셋째, 완전히 새로운 조약문안을 제시할 때도 있는데, 이 경우 협상은 대개 결렬되었다. 넷째, 많지 않은 경우이지만, 별 문제없이 진행되기도 했다.

일반적으로 답방시 양측 대표단이 협상을 진행하는 동안 동독 대표단은 수시로 다른 방에 대기하고 있는 공산당료들과 상의하기 위해 협상을 중단시켰다. 특히 협상이 난관에 부딪혔을 경우, 그러한 일은 더욱 빈번하게 벌어졌다. 만약 협상이 성공적으로 타결되어 조약문에

43) Nicole-Annette Pawlow, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*, p. 70.

44) Marlies Jansen, "Entspannungspolitik von unten: Innerdeutsche Städtepartnerschaften," pp. 1370-1371.

45) Nicole-Annette Pawlow, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*, pp. 71-72.

대한 합의가 이루어지면, 통상 몇 주 이내 양측의 대표단이 방문하여 상호 참관하는 가운데 상대 도시의 시의회 및 시인민회의에서 조약에 대한 비준이 이루어졌다.

#### 다. 조약문 작성

동·서독 도시들이 체결한 자매결연 조약문들은 형식면에서 일관성을 갖지 못했다.<sup>46)</sup> 우선 조약의 명칭도 ‘조약(Vertrag)’ 또는 ‘합의서(Vereinbarung)’ 등으로 달리 표기되었다. 또 일부 조약은 조약해지에 관한 조항 내지 조약 유효기한이 명기되기도 했으나, 그러한 내용이 전혀 없는 경우도 많았다. 그러나 모든 조약에서 발견되는 한가지 공통점이 있다. 즉 조약문에는 자매결연과 관련된 구체적 행사계획(실행 프로그램)이 부속합의서 형태로 반드시 첨부되었다. 실행프로그램과 관련하여 서독측은 여타 사회주의국가 및 서구국가 도시들과의 자매결연 사례에 준하여 3년에서 5년 간의 행사계획을 요구했다. 그러나 동독측은 매년 실행프로그램을 작성해야 한다는 입장을 표명함에 따라 실행 프로그램은 예외없이 체결 당해 연도에 한하여 유효했으며, 양 도시는 매년 새로운 실행 프로그램을 마련하기 위한 협상을 가져야만 했다.<sup>47)</sup>(<부록 2> 참조)

형식의 측면에서뿐만 아니라 내용에 있어서도 조약문은 몇 가지 문제를 가지고 있었다. 조약문 내용은 동서독의 정치적·법적 관계에 영향을 미칠 수 있기 때문에 조약문구 및 용어 선택은 매우 중요한 의미를 지녔다. 특히 양독간 정치체제의 차이에 기인하는 개념의 상이성을 감안하면 용어 선택은 정치적인 성격을 띠 수밖에 없었다. 대표적

---

46) *ibid.*, p. 80.

47) *ibid.*, p. 95.

인 사례로 ‘평화’의 개념차이를 들 수 있다. 동독은 1980년대 동서독관계 전반에 걸쳐 ‘평화’를 강조했으며, 이 맥락에서 항상 평화라는 단어를 조약문에 삽입할 것을 요구했다. 동독의 평화 공세는 두 가지 의도를 내포하고 있었다. 한편으로는 동서독의 동등한 국제적 지위를 확인하기 위한 것이며, 다른 한편으로는 사회주의적 평화개념에 입각하여 이데올로기적 공세의 기반을 만들려는 것이었다. 동독의 공식적 개념에 따르면, ‘평화’란 “자본주의의 호전적 제국주의적 정책을 타도하고 평화를 유지하기 위해서는 사회주의가 필수적 전제조건”이라는 의미를 내포하고 있었기 때문이다. 서독의 지방정치인들은 동독이 이러한 용어를 선택하는 배경을 제대로 알지 못했던 탓에 조약문에는 동독측의 요구가 대체로 반영되는 경향을 보였다.<sup>48)</sup>

구체적 내용과 관련하여 통상적으로 조약문의 전문 또는 앞 부분에는 조약의 기본정신이 명시되었다. 대개의 경우 1972년 체결된 동·서독 기본조약이 언급되었으며, 1987년 9월 호네커의 서독 방문 이후 체결된 자매결연 조약에는 양독 정상간 공동발표문의 핵심 내용도 기본정신의 하나로 예외 없이 명시되었다.

부속합의서 형태를 띤 실행프로그램은 서독도시들이 여타 사회주의 국가 및 서방국가 도시들과 체결한 내용에 비해 양적·질적으로 낮은 수준에 머물렀다. 1년 단위로 재작성된 실행프로그램의 수는 대체로 8개에서 10개정도(서방국가들간의 일반적 자매결연에 비해 절반정도)에 지나지 않았으며, 상황변화에 걸맞게 프로그램을 변경 내지 신설할 수도 없었다. 동독측의 경직된 프로그램 운영 때문에 프로그램 작성 당시 결정된 내용, 즉 교류 및 협력의 시기와 참가 인원은 거의 변경되기 어려웠다. 이러한 점에서 동독이 교류·협력 프로그램을 발전시키려

48) 실제로 예외적인 한, 두 경우를 제외하고 모든 조약문에 평화선언적 문구가 삽입되었다. *ibid*, pp. 89-91; Marlies Jansen, “Entspannungspolitik von unten: Innerdeutsche Städtepartnerschaften,” pp. 1372-1373.

는 의지가 별로 없었다는 것을 엿볼 수 있다.

### 3. 도시간 자매결연을 통한 교류·협력 실태

#### 가. 교류·협력 사업의 일반적 실태

내독 도시간 교류·협력사업은 매년 갱신되는 연간 실행프로그램에 의해 결정되었기 때문에 실행프로그램의 내용과 변화 추이를 통해 사업의 일반적 실태를 판단할 수 있다. 대체로 실행프로그램에 명시된 교류·협력사업의 기본 골격은 유사했다. 또한 실행프로그램의 갱신은 비교적 쉽게 이루어졌지만, 갱신시 내용상의 변화는 거의 없었으며 매우 예외적으로만 새로운 사업이 추가될 뿐이었다는 공통성도 있다. 대개의 경우 동독측은 재정적·기술적 문제를 구실로 전년도에 비해 교류·협력의 양을 더욱 줄이려고 노력했다. 그러나 인적 접촉의 확대 및 심화 덕분에 시간이 지날수록 교류·협력은 점점 우호적 분위기 속에서 진행될 수 있었다.

동독측의 경직된 실행프로그램 운영과 별개로 간혹 실행프로그램에 인원과 개최일자가 미리 확정되지 않은 경우도 있었다. 그러나 이는 동독측의 교류·협력 사업에 대한 개방의지를 보이는 것이라기보다 동·서독 도시간의 이견을 조율하지 못한 결과였다. 인원과 개최일자가 확정되지 않은 사업의 경우, 대체로 사업추진상 어려움을 겪었으며, 교류 인원도 1-2명으로 제한되는 것이 일반적 추세였다. 실행프로그램에서 합의되지 않은 즉흥적 교류·협력 사업은 기본적으로 기대하기 어려웠으나, 아주 예외적이거나 사적 차원에서 비공식 형태로 이루어지기도 했다. 예를 들면, 서독측 시민들의 여행사를 통한 단체여행 도중에 동독측 자매시 당국에 의해 접대를 받는 것과 때때로 동독 예술가 몇

명이 서독측 자매도시에서 예정에 없던 공연 또는 전시회를 갖는 것 등이었다.<sup>49)</sup>

## 나. 교류·협력 사업의 종류

### <전문가 교류>

지방자치단체의 정책적 문제들에 대한 경험을 교환하기 위해서 시정 각 분야의 전문가들이 서로 만나 의견을 나누었다. 여기에는 도시계획을 비롯하여 오래된 건물의 유지·보수, 교통계획, 환경정책 등의 전문가들이 참여했다.

동독에서는 ‘도시의 미래’라는 이름아래 이미 도시발전 정책이 강조되어왔다. 이 맥락에서 동독측은 서독과의 협력을 통해 동독도시의 발전에 관한 유익한 정보와 경험을 얻기 원했다. 동독의 이러한 의도는 서독 사민당과 동독공산당 간에 지방정부의 정책에 관한 대화와 협력 사업들에서 명확하게 밝혀진다.<sup>50)</sup> 그러나 이러한 노력에도 불구하고 실제로 상호 경험의 교류는 매우 느리게 진행되었다. 무엇보다 동서독의 각 정당과 행정관료들 사이에 독일정책 노선에 관한 이견들이 있었기 때문이었다.

이 밖에도 전문가 교류에는 수공업자들간의 만남과 공공보건에 대한 정보교환 차원에서 의사들간의 교류가 포함되었다. 전문가 교류는

---

49) Nicole-Annette Pawlow, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*, pp. 117-120.

50) 사민당과 동독공산당의 대표들은 1988년 9월 베를린에서, 1989년 4월 쾰른에서 각각 내독 도시간 자매결연에 관한 대화를 나누었으며, 여기서 양 지방자치체제와 지방정책에 관한 논의들이 있었다. Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*, pp. 30-31.

연간실행계획에 가장 많이 등장하는 자매결연 사업이었으며, 양국 도시에 유용하게 활용될 수 있었기 때문에 지속성을 가졌다.

### <체육 교류>

체육교류 역시 실행계획들에서 빠지지 않고 등장하는 주요 사업이었다. 양독간 체육교류는 1974년 5월 동독의 체육연맹(DTSB)과 서독의 체육연합(DSB) 사이에 합의된 “공동의 체육행사일정”(Gemeinsamen Sportkalender)을 통해 이루어지고 있었지만, 기존의 체육교류는 주로 엘리트 체육차원에서 최고의 기량을 가진 선수나 단체들간의 교류에 국한되었다. 자매결연 차원의 체육교류에서 서독도시의 입장은 엘리트 체육보다는 시민들의 참여에 초점을 맞추는 생활체육 분야를 강조했다.<sup>51)</sup> 따라서 서독측 참가자들은 모임자체와 정보교환에 더욱 큰 비중을 두었다. 그러나 동독측은 가능한 주민접촉 면을 줄이려 노력했기 때문에 생활체육 교류가 활성화되기 쉽지 않았다. 더욱이 동독 도시들은 “공동의 체육행사일정” 협정에 입각하여 체육교류가 도시당국의 관할사항이라기보다 동독 체육연맹의 소관임을 내세웠다.

그렇지만 도시간 자매결연을 통해 청소년 체육을 비롯하여 생활체육 분야에서 새로운 체육교류의 장이 마련될 수 있었다.<sup>52)</sup> 예를 들면 볼링대회(자알브뤼켄-코트부스), 축구대회(잘즈기터-고타), 탁구대회(호프-플란우엔) 등 일반주민들이 참여하는 행사가 있었다. 그러나 동독측은 “공동의 체육행사일정”에 따라 이러한 행사들을 일년에 일회만 개최하는 데 동의했다. 그러므로 같은 해에 방문경기를 생각하기는

---

51) Jan Hoesch, “Drei Jahre kommunale Partnerschaften mit der DDR,” p. 43.

52) Hans-Dieter Krebs, “Städtepartnerschaften bereichern Sprotaustausch,” *Deutschland Archiv*, Nr.1 (1988), pp. 10-11.

어려웠다. 더구나 동독측은 체육교류를 단순한 시민들의 축제행사로 간주하지 않고 경쟁적인 태도로 접근하는 경우가 많았다. 즉 동독측의 책임자들은 경기에서의 승리를 추구했다. 이는 호프와 플라우엔 시 축구시합에서 플라우엔 시 팀이 패하자, 동독측 인솔자는 변명거리를 만들어야 한다는 푸념에서 여실히 드러난다.<sup>53)</sup>

### <청소년 교류>

청소년 교류는 도시간 교류·협력 사업들 중 거의 제도화되다시피 할 정도로 보편화된 것으로서 대부분의 조약문에 “집중적으로 증진시켜야 할 분야”로 명기되었다. 대개의 경우, 청소년 교류는 15세에서 30세 사이의 서독 청소년 30여명이 단체로 동독측 자매도시를 방문한 후, 동독측의 답방이 이루어졌다. 설문조사 결과, 청소년 교류에 대한 서독도시들의 경험은 매우 다양하게 나타났다.<sup>54)</sup> 어떤 도시의 답변에 따르면, 서독을 방문한 동독 청소년들은 개방적인 행동태도를 보였으며, 호기심이 많았고, 토론을 즐길 뿐만 아니라 제공된 프로그램에 대해 매우 만족했다고 한다. 이와 달리 동독측 청소년과 어울리기가 매우 힘들었다는 경험도 있었다. 그렇지만 어떤 경우에도 청소년 개개인들간의 사적 접촉은 매우 힘들었다는 공통적인 답변을 들을 수 있었다. 서독을 방문하는 동독 청소년은 방문에 앞서 일체의 개인행동을 하지 말 것을 교육받았기 때문이다.

청소년 교류를 주관하는 조직단체와 관련, 서독과 동독간에 큰 차이가 존재했다. 서독의 경우 시 당국이 청소년 교류를 주관했던 데 반해, 동독측 주관기관은 시 당국이 아닌 청소년여행기관이었다. 이에

---

53) Nicole-Annette Pawlow, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*, p. 122.

54) *ibid.*, pp. 123-124.

따라 서독을 방문한 동독 청소년 단체방문단은 구성상 서독측과 큰 차이를 보였다. 적지 않은 수가 기혼자였으며, 때로는 자매결연 파트너 도시 이외에 거주하는 자가 단체방문단에 끼여 있는 경우도 있었다. 특히 후자의 경우, 동독 청소년여행기관이 비사회주의국 여행을 신청한 자들을 자매결연 도시간 청소년 교류프로그램에 일방적으로 포함시켰기 때문이었다.

동독은 학교를 이데올로기적 체계를 구축하는 제도로 간주하고 있었기 때문에 청소년 교류와 학생들간의 교류를 구분했다. 따라서 학교 및 학생들간의 교류는 청소년 교류 틀 속에 포함되지 않았다. 동독측은 심지어 학생들간의 서신교류조차 거부했다. 다만 예외적으로 라퐁텐의 사민당이 집권했던 자알란트 주는 1988년 말 제한적이거나 동독과의 학생교류를 허용 받았다.<sup>55)</sup> 이는 호네커의 사민당 좌파의 라퐁텐에 대한 정치적 배려에서 이루어진 것이었다.

### <평화 회의>

대부분의 조약문에는 동독의 요구에 따라 “평화를 위한 시민들의 주도권”을 전개할 수 있도록 평화문제 관련 회의와 때로는 “평화를 위한 행동”까지 개최할 것이 명시되었다. 동독이 강조하는 평화개념은 앞에서 지적한 바와 같이 이념적 성격을 강하게 내포하고 있었다. 동독은 분단이래 서독에 대해 정치적 목적을 갖는 평화공세를 끊임없이 해왔으며, 이 맥락에서 동독은 교류사업에도 항상 평화문제를 개입하고자 했다.<sup>56)</sup> 이에 따라 동·서독 자매도시간에 평화관련 회의가 매년

55) Jan Hoesch, “Drei Jahre kommunale Partnerschaften mit der DDR,” p. 43.

56) Wolf-Rüdiger Baumann, “Innerdeutsche Städtepartnerschaften haben Konjunktur,” p. 1237; Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen*

개최되었다. 1988년과 1989년에는 특히 평화회의에 여성대표들의 참여가 괄목할 정도로 증가했을 뿐만 아니라, 평화회의의 틀 속에서 여성문제도 논의되었다. 평화와 안보 관련 회의에 대해 서독측 참가자들은 큰 관심을 갖지 않았으며, 대체로 의무적 참여 수준에 머물렀다.

평화회의의 회수가 증가하면서 동독측은 서독 파트너 도시에 평화 관련 “공동선언” 채택을 강력히 요구했으며, 어떤 경우에는 실제로 공동선언을 채택했다. 서독 도시의 평화문제에 대한 개입은 서독 연방정부의 외교·안보정책에 간접적인 압력으로 작용했다. 따라서 서독 연방정부는 이러한 형식의 공동선언이 법적·정치적으로 문제가 있음을 지적하고, 서독 시 당국에 경고했을 뿐만 아니라, 동독측의 평화 및 안보 공세에 대해 인권문제 제기로 대응할 것을 촉구했다.<sup>57)</sup>

#### <문화 교류·협력>

동·서독 자매시는 매우 다양한 문화행사를 번갈아 가며 개최했으며, 여기에는 전람회, 음악인들의 상호 교환 연주, 무용발표, 영화상영 및 문학가들의 모임 등이 포함되었다. 그밖에도 사진전, 각 도시의 축제를 계기로 합창단 및 무용단 교류 등이 있었다. 특히 도시 차원에서는 민속예술을 비롯한 각종 분야의 예술을 취미로 즐기는 일반 시민들의 참여가 가능했다. 서독측의 요구로 그러한 사업들이 실행프로그램에 점점 많이 반영될 수 있었다.

그러나 동독측은 기본적으로 서독의 문화가 유입되는 것을 우려했기 때문에 여러 가지 제약을 가했다. 우선 동독 당국은 동독측 참가자

---

ost- und westdeutschen Kommunen, p. 20; Marlies Jansen, “Entspannungspolitik von unten: Innerdeutsche Städtepartnerschaften,” p. 1382

57) Nicole-Annette Pawlow, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*, p. 125.

들이 우선 각종 예술단체(문학가 단체, 작곡가 단체 등등)의 승인을 얻도록 규정했다. 나아가 동독측은 자매결연 합의서나 실행프로그램 작성시 1986년 체결된 동서독 문화협정과 1987년 체결된 동서독 과학 기술협력 협정의 내용 준수를 반드시 요구했다. 이러한 조치는 특히 서독측 참가자들의 동독내 활동이 미칠 영향력을 억제하기 위한 것이었다.<sup>58)</sup>

#### <신문교환>

자매결연을 체결한 전체 도시들 가운데 약 50%에 달하는 수의 도시들이 상호 신문을 교환했다. 그러나 기본적으로 한 종류의 신문에 한하여 1부 또는 2부 정도만 교환되었기 때문에 실제로 정보교류 측면에서는 큰 의미를 갖지 못했다.<sup>59)</sup>

#### 다. 교류·협력의 한계

서독도시들은 예외없이 교류·협력의 한계를 경험했으며 특히 다음 7가지 문제들이 항상 반복적으로 발생했다.<sup>60)</sup>

첫째, 동독측의 경직성과 관련한 것으로서 동독측은 일반적으로 연간 실행프로그램에 명시된 행사에 대해서는 성실한 이행태도를 보였으나, 프로그램의 양과 내용에 있어서 이미 합의된 사항 이상을 기대할 수 없었으며, 더욱이 서독주민과의 교류에서 자유로운 토론을 허용하지 않았다.

---

58) Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*, p. 36.

59) Nicole-Annette Pawlow, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*, p. 128.

60) *ibid.*, pp. 128-132.

둘째, 동독측은 교류·협력에도 불구하고 주민들의 접촉을 가능한 차 단하려고 노력했다. 이와 관련하여 서독의 자매도시를 방문한 동독대 표들이 민박 등을 통해서 서독주민들과 사적으로 어울릴 수 있는 기 회가 거의 마련될 수 없었다.<sup>61)</sup>

셋째, 동독측의 관료주의가 야기한 장애이다. 단적인 예로서 동독방 문에 필요한 비자 발급기간이 너무 오래 걸렸으며, 또 동독측은 모든 협의과정에 시장 또는 고위 당국자들이 반드시 개입하도록 했다.

넷째, 서독측의 높은 기대와 동독측의 호응부족이다. 서독 도시내 수 많은 체육·예술단체들은 자매결연체결과 동시에 동독측 교류파트너 를 구하기 위해 백방으로 노력했으나, 대다수의 단체들은 파트너를 찾 지 못했다.

다섯째, 동·서독 도시의 자치능력 차이와 동독 자치단체의 교류·협력 사업 결정권 부재에서 연원하는 문제이다. 서독 도시들은 지방자치행 정을 보장하는 기본법과 헌법재판소의 판결에 따라 자매결연추진 및 체결 권능을 인정받고 있는 데 반해, 동독 도시들은 헌법상 보장된 자 결권에도 불구하고 실제로는 중앙집권적 체계 속에서 벗어날 수 없었 다.<sup>62)</sup> 특히 동독도시들은 소위 ‘민주적 중앙집중주의’라는 미명아래 수 직적·종속적 행정조직 틀에 묶여 있었으며, 그나마 행정조직 면에서 이중적 종속 상태, 즉 각 단위 인민대표회의와 상위 행정조직으로부터 통제를 당했다. 예를 들면, ‘국가기구의 기능적 통일’을 추구한 동독의 행정체계는 도시간 체육교류의 활성화를 저해했다. 앞에서 이미 언급

61) Jan Hoesch, “Drei Jahre kommunale Partnerschaften mit der DDR,” p. 43.

62) 동독헌법(1974년 10월 7일 개정) 41조는 “사회주의 기업, 도시, 지자체, 단체들은 중앙의 지도와 계획 속에서 자신의 책임을 가진다”고 명시하고 있음. Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, *Verfassung der DDR* (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1986) 참조.

했듯이 동독에서는 체육관련 업무를 전적으로 ‘동독체육연맹’이 독점하고 있었기 때문에, 비록 도시간 합의사항이라도 체육연맹의 개입없이 체육교류가 실현되기 어려웠다.

여섯째, 사회체제적 상이성으로 인하여 문화적 교류·협력의 범위가 한정되었다. 대표적인 예로서 서독측의 프로 팀들은 스포츠의 프로페셔널리즘을 인정하지 않는 동독에서 교류상대를 찾을 수 없었다.

일곱째, 동독측 참가자들의 심리적 위축으로 인한 교류·협력 성과의 한계이다. 교류·협력 프로그램 참가차 서독을 방문하는 동독의 민간인들은 출발직전까지 일행들이 어떤 사람인지를 알지 못하는 경우가 대부분이었으며, 더욱이 대표단을 통제·감시하는 자의 지시에 따라야 했기 때문에 심리적으로 결코 자유로울 수 없었다. 따라서 동·서독 주민들간의 격의없는 대화를 통한 교류·협력 성과를 기대하기란 어려웠다.

#### 4. 통일이전 도시간 자매결연 사업에 대한 종합평가: 성과와 문제점

##### 가. 사업의 양적 성과

내독 도시간 자매결연 사업에 대해 어떠한 서독의 기관도 공식적 통계를 집계하지 않았기 때문에 양적 성과를 종합적으로 평가하는 데 분명한 한계가 있다. 물론 몇가지 통계자료가 있기는 하지만, 이는 비공식적인 중간집계일 뿐이다.

1988년 5월 31일을 기준으로 15개의 자매결연 사업을 분석한 자료<sup>63)</sup>에 의하면, 첫 자매결연이 체결된 이후 총 2,037명의 동서독 주민들이

---

63) Oliver Schnakenberg, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften. Rechtliche Aspekte grenzüberschreitenden kommunalen Handelns* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1990), p. 81 참조.

자매결연 사업 명목으로 상호 방문한 것으로 나타난다. 이중에서 57%가 서독인의 동독방문, 43%가 동독인의 서독방문이었다. 그리고 단체방문을 분류해보면, 38%가 문화교류, 27%가 정치 및 행정관련 교류, 24%가 청소년교류, 11%가 체육교류 등을 목적으로 삼은 것이었다.

그러나 1988년 동독측 공식자료에 따르면, 이후 훨씬 많은 인적 교류가 있을 것으로 나타났다. 즉 동독측은 1989년 한해 약 총 8,000명, 이중에서 동서독 각각 4,000명이 상호 방문할 것으로 예측했다.<sup>64)</sup> 이러한 예측은 사민당의 1989년 초반 추계에 의해 뒷받침된다.<sup>65)</sup> 사민당의 발표에 따르면, 자매결연을 체결한 동서독 도시들은 각각 매년 100여명의 방문단을 상대도시에 파견한다는 것이다. 만약 이처럼 자매결연 사업당 매년 200여명의 인적 교류가 이루어졌다면, 약 60개의 자매결연이 체결되었던 당시 상황에서 매년 총 12,000명의 동서독 주민이 상호 방문할 수 있었다.

이러한 통계숫자는 분단이후 동서독 주민들의 상호방문 수에 비교하면, 극히 미미한 것이었다. 1972년 동서독 기본조약이 체결되기 이전까지 매년 평균 200만명 이상의 동서독 주민들이 상호 방문했으며, 기본조약 체결이후 그 수는 급증했다. 특히 1980년대 중반 이후 매년 평균 600만명 정도의 동서독 주민이 상호방문 했다.<sup>66)</sup>

## 나. 질적 성과

내독 도시간 자매결연사업에 대한 동독의 기본입장과 자매결연 사업이 추진된 시기를 고려할 때, 내독관계 발전 내지 독일통일에 대한

64) Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*, p. 29 참조.

65) *ibid.*

66) 김학성, 『동·서독 인적 교류 실태 연구』, p. 112, <부록 1> 참조.

이 사업의 질적 기여도를 평가하기란 쉽지 않다. 특히 자매결연 사업이 점차 확대되기 시작하던 시점에서 급작스럽게 통일이 이루어졌기 때문에 더욱 그러하다. 따라서 비록 자매결연 사업이 독일통일 실현에 어떠한 직접적인 영향을 미쳤다고 말하기는 어렵지만, 적어도 내독관계 발전에 대한 간접적인 기여와 그 의미는 결코 무시될 수는 없다.

내독관계 발전이나 독일통일과정에 있어서 내독 도시간 자매결연이 갖는 의미는 크게 3가지로 요약할 수 있다.<sup>67)</sup> 첫째, 양독 주민들간 접촉 및 대화의 폭을 넓히는 데 기여한다는 것이다. 기존의 동서독 주민 상호방문은 대체로 친인척 방문 또는 서독주민들의 일방적 동독여행과 같은 제한된 범위에 국한되었던 점을 고려하면, 자매결연 사업을 통한 상호방문은 접촉 및 대화의 폭을 넓히는 의미를 지닌다. 둘째, 상호 접촉면과 대화가 확대됨으로써 상호 유대감이 증대될 수 있다는 것이다. 셋째, 도시간 자매결연을 통해 내독간 교류와 대화의 활성화를 위한 새로운 공간이 마련될 수 있었다는 것이다. 이와 더불어 교류 사업도 민속예술 등 새로운 분야로 확대되는 등 교류 및 대화가 질적으로 증대할 수 있는 촉매작용을 할 수 있었다.

실제로 사업에 참여한 도시당국을 대상으로 하는 설문조사의 결과<sup>68)</sup>에 따르면, 이상과 같은 자매결연 사업의 의미를 어느 정도 확인할 수 있다. 설문조사에서 자매결연 사업을 추진했던 서독도시들의 대다수는 교류·협력사업에 대해 대체로 만족한다는 반응을 보였다. 물론 내독 도시간 자매결연에 대해 상대적으로 불만족을 표시한 도시들도 있었다. 이들의 불만족 이유는 대부분 동독측의 교류·협력사업에 대한 적극적인 자세부족과 관련된 것이다. 예컨대 “교류·협력사업에 동독주

67) Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*, pp. 41-52.

68) Nicole-Annette Pawlow, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*, pp. 133-136 참조.

민의 참여가 매우 부족했다”는 것이다. 또한 이에 반해 자매결연 도시간 교류사업이 동독 도시 당국의 관료들에게 서독 여행의 기회만을 주는 듯한 인상을 받았다는 비판도 제기되었다. 이렇듯 설문대답이 차이를 보이는 근본적인 이유는 동독 도시들의 반응차이에 기인한 것이라기보다 서독 도시들의 사업에 대한 애초 기대 차이에 연원한다. 즉 큰 기대를 가지고 사업을 추진한 서독도시들의 경우에는 불만도가 높았으며, 그렇지 않은 도시들은 대체로 만족했다.

민족적 동질성 회복에 대한 내독 도시간 자매결연의 기여와 관련한 설문에서도 비슷한 결과를 추론할 수 있다. 특히 지리적으로 인접한 국경부근 도시들간의 자매결연에서 양독 도시 주민들은 동질성을 더욱 강하게 느낄 수 있었다고 한다. 뿐만 아니라 주민들의 상호접촉을 통해 분단에 의해 초래된 불안감이 점차 완화될 수 있었다는 것이다. 즉 양 도시주민들이 교류를 통해 언어, 역사, 문화 등의 공통성을 발견하면서 상호접근의 가능성은 더욱 증대했다. 예를 들면, “언어적 일체감을 느끼면서 주민들의 접근은 더욱 쉬워졌다”든지, “상호방문을 통해 상대 주민들의 생활양식이 자신과 별반 다르지 않다는 것을 깨닫게 되면서 편견이 점차 사라졌고, 이는 상대방에 대한 이해도를 더욱 증대시켰다”는 것 등이다.

동질성 회복은 자매결연 사업이 서독 지역언론매체의 주목을 받게 되면서 더욱 가속화될 수 있었다. 지역언론을 통해서 자매결연의 문제와 동독에 대한 실상이 서독주민들에게 널리 알려짐으로써 동독주민에 대한 관심이 증대했을 뿐만 아니라, 이와 더불어 동독주민에 대한 서독주민의 접근이 심리적으로 더욱 용이해질 수 있었다. 물론 자매결연 사업이 동질성 회복에 큰 도움을 주지 못했다는 견해도 없지 않았다. 그 이유로는 동독측 대표단은 소수의 선발된 자로 구성됨으로써 주민들간의 폭넓은 접촉이 불가능했다는 점이 적지 않게 지적되었다.

비록 이처럼 민족적 동질성 회복에 대한 자매결연 사업의 기여도 평가가 도시마다 상이하게 나타났지만, 자매결연 사업은 서독 각 도시 주민들의 동독 및 분단문제에 대한 관심을 보다 직접적으로 증진시켰다는 점에서 결코 무시할 수 없는 성과를 거두었다.

#### 다. 사업 추진과정에서 드러난 서독 내부의 문제점

내독 도시간 자매결연 사업의 추진과정에서 서독은 효율적 대응 및 관리의 문제를 항상 안고 있었으며, 이로 인하여 적지 않은 혼란을 겪었다. 그 원인은 크게 세 가지로 요약된다.<sup>69)</sup>

첫째, 내독 도시간 자매결연 추진 초기에 나타난 혼란은 대개의 경우 준비부족에 기인했다. 비록 서독측은 동독에 자매결연 사업을 지속적으로 제의해왔지만, 실질적·구체적 사업계획을 준비해 두지 못했다. 특히 서독 지방정부에는 내독관계를 실무적으로 취급해 본 경험자가 없었을 뿐만 아니라, 지방정치가들의 동독정치 및 행정체계에 대한 지식은 매우 일천했다. 따라서 초기 서독 도시의 대동독접촉 노력은 오해와 실망으로 점철되었으며, 대개의 경우 성과를 거두지 못했다.

둘째, 지방분권주의에 기초한 서독체제 특성상 연방차원에서 내독 도시간 자매결연에 관한 통일된 지침이 조기에 마련되지 못함으로써 중앙집권적 행정체제를 가진 동독측과의 협상에서 여러 가지 시행착오와 어려움을 겪었다. 지방정치 차원에서는 ‘기민당/기사당 지방정치 연합(KPV)’, ‘퀵른 소재 서독의 도시간 회의(DST)’, ‘도시 및 자치단체 연합’, ‘기초자치단체 회의(Deutscher Landkreistag)’, 연방차원에서는 내독성과 전독연구소가 내독 도시간 자매결연 문제를 체계적으로 취

69) *ibid*, pp. 98-100; Inge Maria Burgmeier, *Städtepartnerschaften als neues Element der innerdeutschen Beziehungen*, pp. 12-31 참조.

급할 수 있었던 유관기관이었으나, 어느 기관도 내독 도시간 자매결연에 대한 공식 통계조차 집계하지 않을 정도로 체계적 관리 및 협조가 이루어지지 못했다. 1987년 7월 내독 도시간 자매결연에 관한 안내책자가 '기민당/기사당 지방정치 연합'에 의해 처음으로 발행·배포되기는 했지만, 전반적으로 연방·주·지자체간의 협조가 부족했다.

때때로 도시당국의 자매결연 추진 사실조차 내독성에 미리 보고되지 않고 추후 통보되는 경우도 발생했다. 중앙과 지방간의 협조 또는 통일된 지침 부재의 결과, 서독도시 당국의 개별적 사업추진은 지지부진했으며, 심지어 둘 이상의 서독도시가 동독의 한 도시에 대해 동시에 자매결연을 요청함으로써 경쟁적 상태를 유발하기도 했다.

셋째, 자매결연 조약체결과 관련하여 정부의 권능을 둘러싼 연방정부와 지방자치단체간의 갈등이다. 이 문제는 지자체의 대외관계를 어느 정도 보장하고 있는 서독의 기본법에 대한 해석을 둘러싸고 여러 논란을 낳기도 했다. 이러한 것은 실제로 자매결연 성사 초기부터 우려되었다. 첫 번째 자매결연이 체결된 직후인 1986년 7월 당시 내독성 장관이었던 빈텔렌(Heinrich Windelen)은 지자체 협의회 모임에서 자매결연 사업추진에 관한 유의사항과 연방정부의 입장을 밝혔다.<sup>70)</sup> 여기서 빈텔렌 장관은 자매결연에 대한 동서독의 이질적인 목표를 주시시키고 가능한 자매결연 협정에서 정치적 기본입장 표명을 피할 것을 요구했다. 그리고 자매결연 사업은 도시 당국의 관할권에 속하지만, 가능한 유관기관들의 협조를 얻을 것을 강조했다. 뿐만 아니라 연방정부는 각종 지자체 정치인들의 모임에서 몇가지 유의해야할 추진방향을 제시하면서 지자체에 대해 항상 3가지 유의사항을 당부했다. 첫째,

70) Heinrich Windelen, "Für bürgernahe innerdeutsche Städtepartnerschaften (11. Juni 1986)," *Texte zur Deutschlandpolitik*, Reihe III/ Band 4, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (März 1987), pp. 263-267.

지방정치차원에 직접적 연관성을 갖지 않는 정치적 기본입장표명을 자제할 것, 둘째, 기본조약 및 내독협정을 인용할 경우에 어떠한 내용의 해석을 피할 것, 셋째, 협상 및 협정체결과정에서 가능한 개인 및 단체차원에서 시민들의 접촉확대에 최대의 가치를 둘 것 등이다.<sup>71)</sup>

그러나 자매결연의 협상 및 협정체결과정에서 연방정부의 권고가 반드시 존중되지는 않았다. 따라서 연방정부는 적지 않은 수의 서독도시들이 연방정부의 권능을 침해하고 있다는 경고를 도시당국에 계속 보냈다. 경고의 주 내용은 도시당국이 연방정부의 독일정책기조와 일치하지 않는 내용을 동독측과 합의함으로써 독일정책의 혼란을 야기한다는 것이었다. 예를 들면, 사민당이 집권하고 있던 잘쯔기터시의 자매결연 조약문에는 동독측이 항상 요구해왔던 잘쯔기터 소재 동독 범죄행위 중앙기록보관소(Erfassungsstelle)의 폐지 필요성이 언급되었다. 대체로 이러한 종류의 갈등은 사민당이 집권하고 있는 지자체와 기민당이 집권한 연방정부 사이에 발생했다. 이는 1980년대 후반기 사민당이 독일통일의 당위성마저 포기하는 듯한 독일정책 노선을 추진했기 때문에 나타난 귀결이었다.

## 5. 독일통일 및 통합과정에서 도시간 자매결연의 역할

1989년 11월 9일 베를린 장벽이 붕괴된 이후부터 1990년 5월 6일 동독의 지방자치선거 실시와 1990년 10월 3일 독일통일의 실현에 이르기까지의 기간은 두말할 것도 없고, 통일이후 행정체계의 통합이 본격적으로 이루어졌던 1991년까지 도시간 자매결연은 양적 팽창은 물론이고 질적인 측면에서 매우 큰 역할을 담당했다. 통계에 의하면, 베

71) Andreas von Below, "Innerdeutsche Städtepartnerschaften - ein Weg zu mehr Begegnungen: Eine Fachtagung der Konrad-Adenauer-Stiftung," *Deutschland Archiv*, Nr. 4 (1988), p. 409 참조.

를린 장벽 붕괴이후 동독지방자치선거의 기간동안 약 646개의 새로운 도시간 내지 기초 지자체간 자매결연이 체결되었으며, 통일의 실현된 당시에는 총 854개의 자매결연이 이루어졌다. 또한 1993년 초 연방내 무성의 자료에 의하면, 구동서독 지역의 기초 지자체간 협력사업은 최소한 1,993건에 이르는 것으로 나타난다.<sup>72)</sup>

베를린 장벽 붕괴이후 동독체제의 전환과정에서 도시간 자매결연 사업의 기여는 크게 두가지 측면으로 대별할 수 있다. 첫째, 분단시기 형성되었던 동서독 주민들의 이질성을 극복하기 위한 주민들 개개인이나 단체들간의 접촉이었다. 과거의 자매결연 사업은 단지 선발된 제한적 인원만이 상호 방문하거나 사업을 추진했으나, 베를린 장벽붕괴 이후에는 주민들 개개인이나 각종 민간단체들의 자발적 참여가 가능해짐으로써 상호이해의 폭을 넓일 수 있는 사업들이 본격적으로 추진될 수 있었다. 여기에는 여행, 교육, 예술, 문학, 체육, 구호단체 등 모든 종류의 교류가 포함되었다. 특히 동독지역의 식량, 소비재, 그리고 의약품 부족 사태와 관련하여 자매결연 차원에서 대동독 지원이 급증하기도 했다. 이 경우, 과거부터 자매결연 사업이 지속되었던 도시간에는 경제적 지원이 더욱 원활하게 이루어질 수 있었다.<sup>73)</sup>

둘째, 더욱 직접적이고 가시적 성과를 거둔 것으로서는 구동독의 행정체제 재건을 위한 서독 지자체들의 도움을 들 수 있다. 동독 지자체 선거이후 체제전환 과정에서는 물론이고 통일이후 통합과정에서 동독의 행정구조와 규정들이 새롭게 구성되거나 경우에 따라 과거에 없었던 새로운 기구가 창출되어야 했다. 이러한 재건과정은 매우 빠른 속도로 진행되어야 했으나, 구동독지역에는 업무를 감당할 인력과 재정이 결핍되어 있었다. 따라서 구동독지역의 주와 지방자치단체의 행정

72) Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*, p. 56.

73) *ibid*, p. 54.

조직을 신설·재편하기 위한 서독측의 지원은 필수적이었다. 서독측의 지원은 원칙적 차원에서 이미 통일조약에 명기되어 있었으며, 이를 토대로 연방내무성내에 연방정부, 신·구연방주 및 지자체 대표로 구성된 “연방-주 조직정비처”와 “신연방주 재건단”이 설치되고 동시에 연방내 무장관이 주도하는 “연방자치단체협의회”가 설립되었다.<sup>74)</sup>

서독측 자매결연 도시들은 통일이전부터 동독측 파트너 도시에 자문관 파견, 세미나 개최, 인력 파견 등을 통해 행정개편을 도왔다. 한 설문조사에 따르면, 1990년대 중반 동독도시들의 약 65%가 서독측 자매결연 도시로부터 행정개혁을 위한 각종의 지원을 받았던 것으로 드러난다.<sup>75)</sup> 그러나 통일이 실현되면서 단순한 지원을 넘어 보다 적극적인 행정지원이 필요했기 때문에 연방자치단체협의회는 주도 아래 직접적 개입이 이루어졌다. 이 과정에서 자매결연이 매우 유용하게 활용되었으며, 서독측 도시의 공무원들이 구동독도시에 파견되어 행정조직, 규정, 인사 등의 문제를 해결하는 데 핵심적 역할을 담당했다. 대개의 경우에는 시간적 긴박성으로 인해 서독의 조직이나 규정을 그대로 모방할 수밖에 없었다.

연방자치단체연합회는 구동독지역 지자체 재건 지원을 위해 매우 다양한 프로그램과 프로젝트를 마련했다. 연방내무성의 재정지원 아래

74) 연방자치단체연합회의 주목표는 구동독 신설 지방자치단체를 실정에 맞게 구축하고 조속한 시일내 양독지역의 생활조건 격차를 해소하도록 행정지원하는 데 있었다. 또한 주업무는 자치단체장이 긴급과제에 익숙할 수 있도록 각종 정보와 상담을 해주고, 구동독지역 부흥을 위한 공동대책을 포함하여 연방정부의 각종 지원대책에 관해 보고하며, 주정부의 각 기관, 연합회, 신탁청 및 기타 유관기관들 사이의 의견 교환을 도모하는 것이었다. 통일원, 『독일통일백서』 (서울: 통일부, 1995), pp. 95-99; 한부영·금창호, 『통일대비 지방행정 통합방안』 (서울: 한국지방행정연구원, 1998), pp. 68 & 70-74 참조.

75) Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*, p. 12.

추진된 “신연방주 지방자치행정 구축지원” 프로젝트는 다양한 서독 전문가들을 구동독지역에 자문위원으로 파견했다. 이들 가운데 구동독 지역 지자체들은 경영인이나 연방에서 파견된 전문가들보다 자매결연 도시에서 파견된 서독 공무원을 더욱 선호했으며, 더 높은 신뢰를 보였다. 실제로 경영전문가나 연방공무원들은 구동독지역에서 점차 기피의 대상이 되었으며, 이와 달리 서독 지자체 공무원들은 질적 능력뿐만 아니라 구동독 출신의 공무원 및 시민들과의 교류에서도 호응을 얻었다.<sup>76)</sup> 전자들이 대체로 경쟁사회의 효율성을 강조했던 반면, 후자들은 자신들의 전문지식을 지자체의 특성에 맞게 적용시킨 결과로 평가될 수 있을 것이다. 이러한 점에서도 도시간 자매결연은 사회통합과정에 매우 긴요하게 활용되었음이 분명하게 입증된다.

## 6. 독일사례의 시사점

이상에서 요약적으로 살펴본 독일의 경험은 남북한 지방자치단체 교류·협력을 추진하는 우리에게 크게 두가지 차원에서 시사점을 제공하고 있다. 첫째는 지방자치단체 수준에서 교류·협력이 확대될 수 있는 조건 및 환경에 관한 것이며, 둘째는 지방자치단체간 교류·협력 사업이 성과를 거둘 수 있기 위해 필요한 우리의 준비 및 접근방법에 관한 것이다.

첫째 시사점과 관련하여 독일사례는 자칫하면 남북한 지방자치단체 교류·협력 사업의 향후 전망을 부정적으로 평가하는 기준으로 간주될 수 있다. 즉 동서독간에는 이미 분단직후부터 민간차원의 교류·협력이 끊임없이 이루어져 왔으며 매년 수백만 명의 동서독 주민이 상호 방문할 수 있었음에도 불구하고 자매결연 사업은 매우 늦게 성사되었다

---

76) *ibid*, p. 13.

는 점을 근거로 현재의 남북한 관계 하에서 과연 지방자치단체간 교류·협력사업이 추진될 수 있을지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 물론 현재로서는 남북한간에 자매결연 사업이 조만간에 추진될 수 있을 가능성은 매우 낮다. 그러나 지방자치단체간 교류·협력이 반드시 자매결연의 형태로 이루어지는 것은 아니다.

자매결연이 성사될 수 있다면, 지방자치단체간 교류·협력은 북한의 예측불가능성을 낮출 수 있다는 장점이 있다. 그러나 독일사례에서 보듯이 제도가 갖추어지더라도 동독처럼 수세적 입장이 견지되면 사업의 활성화가 결코 쉽지는 않다. 이러한 문제를 인식했던 서독의 연방정부는 지방정부에 자매결연에 너무 연연하기보다 실질적인 교류·협력의 실현에 더욱 관심을 가질 것을 촉구하기도 했다. 북한의 경우는 동독보다 더욱 수세적이기 때문에 현재와 같은 한반도 내외의 상황에서는 자매결연과 같은 제도를 수용하지 않으려 할 것이며, 설령 향후 한반도 상황이 개선되어 남북관계의 제도화가 확대될 경우에도 제도가 실질적으로 기능하기까지는 많은 시간이 걸릴 것이다.

그럼에도 불구하고 남북관계의 전반적 현실에서 보듯이 남한은 정치·경제적으로 북한에게 긴요한 존재이기 때문에 지방자치단체간 교류·협력이 점진적으로 확대될 가능성은 항상 열려있다. 주지하다시피 북한은 미국의 체제보장이란 최대목표를 관철시키기 위해 정치적으로 남한과의 관계를 일정 수준에서 유지해야할 뿐만 아니라, 북·미관계의 돌파구 마련이 조만간 이루어지기 어려운 상황에서 경제적으로 남한의 도움을 받지 않을 수 없는 처지에 놓여 있다. 따라서 북한은 최소한의 정치적 부담을 안고 최대한의 경제적 이득을 얻기 위한 전략아래 남북교류·협력을 추진하고 있다. 북한이 정부당국간 대화보다 남한의 기업 및 민간단체들과의 관계에 더욱 주력하는 듯한 태도는 바로 그러한 전략에 기인한다.

이 맥락에서 지방자치단체간 교류·협력은 북한측으로부터 주목받을 가능성이 적지 않다. 무엇보다 지방자치단체간 교류·협력은 중앙정부간 교류보다 북한에게 정치적 부담이 훨씬 적을 수 있기 때문이다. 일정한 수준에서 남북관계를 유지하려는 북한은 부담이 적고 통제하기 쉬운 교류·협력 사업을 마다하지 않을 것이다. 남북한 민간차원의 교류·협력에 나서는 북한측의 기업 및 민간단체와 마찬가지로 북한의 지방행정기구들은 정권의 엄격한 통제 아래 있기 때문에 사업추진에 대한 북한정권의 부담이 적을 것은 자명하다. 게다가 지방자치단체간 교류·협력을 통해 북한이 경제적 이득을 확보할 수 있다면, 북한측으로서는 금상첨화가 아닐 수 없다.

남한측 지방자치단체들이 현재 계획·추진하고 있는 대북사업들은 북한에 경제적 이득을 명백히 보장해주기에는 아직 미흡하다. 그럼에도 불구하고 최근 들어 대북교류·협력 사업을 계획하고 있는 남한의 지방자치단체들이 급증하는 추세에 대해 북한은 소극적이거나 반응을 보이고 있다. 전북도지사와 경남도지사의 방북을 비롯하여 ‘연어방류사업’과 ‘금강-설악 솔잎혹파리 공동방제사업’의 실현은 대표적 사례이다. 이런 사업이 실현될 수 있었던 배경에는 북한의 정치적 또는 부분적으로는 경제적 고려가 있었을 것이고 보면, 향후 남한측의 요구가 증대할수록 북한측은 이를 활용할 방도를 보다 적극적으로 모색하게 될 것이다. 그러할 경우, 남북한 지방자치단체간 교류·협력이 남북화해·협력과 민족통일성 회복을 지향하는 우리의 의도와 별개로 북한의 대남전략적 구도에 따라 확대될 가능성이 다분히 있다.

요컨대 남북한 지방자치단체간 교류·협력은 남북관계의 전반적 전개과정과 밀접하게 연계되어 있는 것은 분명하지만, 북한의 대남정책 구도를 감안하면 남북관계의 개선이 반드시 사업 확대의 전제조건이지는 않다는 것이다. 이 경우 우리가 마주하게 되는 가장 큰 문제는 북

한측의 전략적 접근에 대해 어떻게 대응해야 할 것인지 이다. 독일사례는 이와 관련하여 적실성 있는 시사점을 제공하며, 여기서 특히 두 번째 시사점, 즉 남북 지방자치단체간 교류·협력 사업추진을 위한 우리의 준비 및 접근태도에 관한 시사점을 보다 구체적으로 찾아볼 수 있다.

먼저 북한의 전략적 접근에 대한 우리의 바람직한 대응태도와 관련하여 내독 도시간 자매결연 사업에 참여했던 서독의 지방정치가들의 경험에서 우리난 충고들은 경청할 가치가 매우 크다.<sup>77)</sup> 첫째, 가장 많이 언급된 충고는 ‘작은 보폭’의 점진적 접근 및 인내심에 관련된 것이었다. 즉, 동독의 경직되고 방어적인 태도에 대해 기본적으로 인내심을 가지고 한 걸음씩 나아가는 접근태도를 가져야 한다는 것이다. 둘째, 첫 번째의 충고와는 다른 차원에서 많은 경험자들은 동독측과 대화시 확고한 태도를 보이는 것이 매우 중요하다고 말했다. 예컨대 자매결연협상이 시작되었다는 사실 때문에 “어떠한 대가”를 지불하더라도 자매결연을 성사시키려는 태도를 지양할 필요가 있으며, 지속적이고 규칙적인 접촉을 유지하는 가운데 상호방문이나 관계확대를 단호하게 요구해야 한다는 것이다. 셋째, 동독측 파트너에게 과도한 부담을 주지 말아야 한다는 조언이다. 내독 도시간 관계는 점진적으로 발전해야 하며, 처음부터 과도한 관계증진을 피하지 말라는 것이다. 서독측의 좋은 충고들조차도 동독측이 이를 수용할 준비자세가 되어 있을 때 비로소 의미를 가질 수 있었기 때문이다. 이러한 경험담들은 반드시 자매결연의 수준이 아니더라도 남북한 지방자치단체간 교류·협력을 추진하려는 우리에게 타당성을 가질 수 있다.

이러한 기본자세와 더불어 남북교류·협력 사업의 본격적 추진이전에

---

77) Nicole-Annette Pawlow, *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*, pp. 132-133.

우리의 지방자치단체가 반드시 갖추어야 할 준비사항들이 있다. 도시간 자매결연 초기 서독 도시들이 아무런 준비를 갖추지 못했기 때문에 갑작스러운 협상 및 조약과정에서 적지 않은 시행착오를 겪었음은 이미 앞에서 자세히 언급한 바 있다. 이러한 독일경험을 토대로 우리가 준비해야 할 점들을 찾아보면, 크게 5가지로 요약할 수 있다. 첫째, 사업선정과 예산확보에 관한 충분한 사전 계획이 있어야 할 것이다. 사업선정과정에서는 일차적으로 북한측이 관심을 가질 수 있는 것이 무엇인가를 고려해야만 한다. 앞에서 언급한 것처럼 남북교류·협력 사업에 대한 북한의 기본적 태도는 경제적 이익 내지 인도적 지원확보에 초점을 맞추되, 남한의 정치·사회문화 유입을 최대도로 차단하려고 노력하고 있다는 점을 충분히 감안해야만 북한측 호응을 기대할 수 있기 때문이다. 그러나 지방자치단체가 감당할 수 있는 능력을 넘어서는 사업은 피해야 한다. 바람직하기로는 각 지방자치단체의 특색을 살리는 동시에 재정적으로 과도한 부담을 갖지 않는 사업을 선택하는 것이다. 사업선정과정에서 간과하지 말아야 할 점은 지방자치단체 주민들의 지지여부이다. 아무리 좋은 사업을 찾아내더라도 주민들의 지지를 받지 못할 경우, 지방정치가들의 정치적 부담으로 인해 사업의 추진력을 얻지 못할 것이기 때문이다.

둘째, 북한의 어떠한 지방행정기구를 선택하는 것이 가장 바람직한지를 따져보는 것이다. 사업이 성사되기 위해서는 사업선정 못지 않게 적절한 북한측 파트너를 선정하는 것이 중요하다. 파트너 선정에는 여러 가지 기준이 있을 수 있다. 예를 들면, 서울-평양과 같은 수도, 인천-남포와 같은 항구도시, 경기도-평안남도와의 같은 도단위 등 지방행정조직 체계상 비슷한 규모이거나 유사한 기능을 가진 파트너를 선정하는 것이다. 또 문화 및 역사적으로 유사성을 가진 파트너를 선정할 수도 있다. 이 경우 사회문화적 교류·협력 사업이 큰 명분을 가질 수

있다. 나아가 경제적인 유관성을 기준으로 삼는 것도 의미가 있다.

셋째, 사업과 파트너가 선정되었다면, 어떻게 북한측과 접촉할 것인가의 문제가 해결되어야 할 것이다. 아무리 훌륭한 계획이 수립되더라도 실제로 사업이 추진되기 위해서는 북한측의 호응이 있어야 한다. 독일의 경우, 대체로 서독도시의 의지보다 동독 측의 의사에 따라 사업이 성사될 수 있었던 점을 고려하면, 남북한간에도 그러한 상황이 발생할 가능성이 높다. 그러나 자매결연이 아닌 사업별 교류·협력이란 점에서 다양한 대북 접촉창구를 효과적으로 활용한다면, 우리측의 의지가 관철될 가능성도 적지 않다. 이를 위해 활용가능한 대북 접촉창구로는 크게 6가지를 생각해볼 수 있다. ① 북한의 고위층과 친분이 있는 중국 조선족 또는 친북 재외교포, ② 제3국 주재 북한의 대외 무역일꾼, ③ 대북 인도적 지원 사업을 추진하는 국·내외 민간단체, ④ 대북사업 내지 투자에 직접 참여한 국내 기업인, ⑤ 공식·비공식적으로 대북접촉을 하는 중앙정부의 정치인 내지 고위 관료, ⑥ 북한과 밀접한 관계를 맺고 있는 제3국의 정치인 또는 기업인 등이다. 특히 마지막의 경우, 중국과 북한의 밀접한 관계를 활용한 삼각 교류·협력체제의 구축도 고려해볼 수 있다. 물론 이상에서 제시된 모든 창구가 항상 활용 가능한 것은 아니다. 지방자치단체의 규모, 성격, 단체장의 정치력 등에 따라 적합한 창구가 모색될 수 있을 것이다.

넷째, 이상과 같은 사업계획 및 추진을 위해 전문인력을 중심으로 사업추진팀이 구성되어야 한다. 대북사업에는 수많은 어려움이 놓여있다. 계획수립부터 협상, 그리고 사업의 실행에 이르기까지 전과정에 걸쳐 곳곳에서 나타나게 될 어려움은 남북한 교류·협력의 전과정을 통해 익히 경험한 바 있으며, 특히 지방자치단체 수준에서는 독일사례를 통해 충분히 예상할 수 있다. 전문인력과 사업추진팀은 다양한 형태의 어려움에 대처하기 위해서 뿐만 아니라 사업의 효율성과 지속성을 위

해서도 필요하다. 특화된 사업팀이 존재하지 않을 경우, 단체장의 정치적 판단에 따라 정책이 좌우될 가능성이 높기 때문에 효율성이 낮아질 수 있으며, 또한 단체장이 교체되면 사업의 지속여부도 불투명해질 수 있다. 특히 지방자치단체의 규모가 작을수록 그러한 문제의 소지가 더욱 커질 수 있다.

마지막으로 중앙정부와의 긴밀한 협조체계를 구축해야 할 것이다. 독일의 경우, 자매결연 사업추진 과정에서 연방정부, 주정부, 자치단체간의 협조 부족 현상이 곳곳에서 속출했으며, 특히 야당이 집권했던 지방정부는 연방정부의 독일정책노선과 일치하지 않는 태도를 보임으로써 서독 내부의 갈등이 표출되기도 했다. 결과론적으로 두고 볼 때, 서독에서는 기민당과 시민당의 정책차이가 오히려 동독정권의 자매결연에 대한 방어적 태도를 완화시키는 데 기여하기도 했다. 그러나 한반도 상황은 독일과 달리 남북한 교류·협력이 아직 제도화되지 못했으며, 안보적 긴장이 상존하고 있기 때문에 내부적 정책 혼란은 남북관계 전반에 걸쳐 부정적 효과를 증폭시킬 가능성이 다분히 있다.

이처럼 중앙정부와 지방정부의 협조는 일차적으로 정치적 맥락에서 필요하다. 더구나 북한의 대남전략 구도와 수직적·획일적인 행정체계를 고려할 때, 우리의 지방자치단체가 자율적으로 대북정책을 추진할 경우 북한의 대남전략에 일방적으로 활용당할 개연성이 매우 높다. 1990년대 초반 남북한 경제교류·협력이 추진되면서 남한기업들간의 과당경쟁이 낳았던 부작용이 지방자치단체간 교류·협력에서도 발생할 가능성이 다분하기 때문이다. 따라서 현재 행정자치부와 통일부를 중심으로 ‘자치단체 교류협력 심사위원회’가 구성되어 각급 자치단체들의 대북사업에 대한 사전 심사가 이루어지고 있으며, 당분간 중앙정부의 통제는 불가피할 것이다.

현실적으로 사업의 초기단계에서는 사업선정, 북한측 파트너와의 접

축, 재정문제 등과 관련한 실무적 차원에서 중앙정부의 개입이 사실상 불가피하다. 문제는 지방자치단체의 대북사업이 너무 중앙정부에 의존적일 경우, 사업의 정체성이 약화될 위험성이 있다는 점이다. 따라서 향후 남북한 지방자치단체간 교류·협력이 점진적으로 확대된다면, 사업의 다양성을 위해 지방자치단체들의 자율성도 점진적으로 보장되어야 할 것이다. 이를 위해 각급 자치단체들이 대북사업추진과 관련하여 상호 정보교환 및 협력을 가능케 할 수 있는 협의체 구성을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

## IV. 남북한 지자체간 교류·협력 실태와 평가

### 1. 실태

#### 가. 남북한 지자체간 교류·협력의 제도적 장치

남북 지자체간 교류·협력은 1990년 8월 1일 공포된 「남북교류협력에 관한 법률」을 비롯하여 다양한 법령에 근거를 두고 있으나,<sup>78)</sup> 지자체간 교류·협력을 구체적으로 업무에 두고 제정된 법령은 없다. 이러한 상황에서 6.15 남북정상회담이후 지자체의 교류·협력사업이 급증하게 되었으나, 대부분의 경우 지자체가 의욕에 비해 예산, 전문인력, 정보의 부족 등으로 사업의 기획단계에서부터 어려움을 겪었으며, 지속성 있는 교류·협력사업보다는 일회성·이벤트성 사업이 주종을 이루는 등 혼란상을 보였다. 따라서 남북 지방자치단체 교류·협력사업의 효율적이고 체계적 추진을 위해 정부는 지자체의 남북교류·협력 사업과 관련한 업무에 대하여 행정자치부에서 사전 협의 조정하도록 하였다 (2000.7).<sup>79)</sup>

---

78) 남북교류·협력과 관련한 법령으로는 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북교류협력에 관한 시행령」, 「남북교류협력에 관한 시행규칙」, 「남북경제협력사업 처리에 관한 규정」, 「국내기업 및 경제단체의 북한지역사무소 설치에 관한 지침」, 「남북한 왕래자의 휴대금지품 및 처리방법」, 「남북한 왕래자의 휴대금지품 검사 및 반출입 요령」, 「남북한 교역대상물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시」, 「남북협력기금법」, 「남북협력기금법 시행령」, 「남북협력기금법 시행규칙」 등이 있다.

79) 「춘향전」, 평양공연건은 지자체사업이 아닌 「춘향선양회」의 사업으로 추진되었으며, 심사위원회의 심의가 시작되기 이전 추진되기 시작하였다. 유종근 전북지사는 「춘향선양회」의 고문 자격으로 방북한 것이다.

행정자치부는 지자체의 남북교류·협력사업을 효율적이고 체계적으로 지원하기 위하여 2000년 7월 「남북자치단체간 교류협력 업무 처리지침」을 마련하였다. 남북지자체간 교류·협력업무에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 동 지침을 적용하도록 하였다. 「남북자치단체간 교류협력업무 처리지침」에 따르면, 행정자치부가 통일부와 협의하여 지자체의 남북교류·협력사업을 협의 조정하도록 하였다.

「남북자치단체간 교류협력업무 처리지침」은 ‘교류가 용이하고 실현 가능한 사업부터 점진적으로 추진’하고 ‘실질적 교류·협력사업을 중심으로 추진’한다는 교류·협력의 방향을 제시하고 있다. 이와 같은 방향에 따라서 몇가지 세부사항을 제시하고 있다. 첫째, 교류대상사업은 통일정책의 틀 속에서 경제, 문화예술, 체육 등 비정치적이고 교류가 용이한 분야부터 점진적으로 추진하고, 분쟁소지가 적은 민간단체 중심의 교류사업부터 우선 추진하도록 하였다. 둘째, 실질적 교류·협력사업과 관련, 한국의 우수한 기술과 자본으로 북한측에 실질적인 도움을 줄 수 있는 사업중심으로 지역발전과 상호 이익이 기대되는 사업을 우선 추진할 것을 제시하고 있다. 셋째, 사업진행과정에서 지역 상공회의소, 중소기업, 문화예술단체 등 민간분야의 남북교류에 상담 및 지원을 한다. 넷째, 북한지자체와의 대규모 경제협력 사업에 관해서는 지방의회에 보고하여 의결을 거침으로써 주민의견 수렴 및 의회차원의 협조를 유도하도록 하였다.

한편 「남북자치단체간 교류협력업무 처리지침」에서 제시하고 있는 교류·협력의 추진절차는 다음과 같다.

① 지자체별 교류·협력 계획수립 및 보고

- 지자체가 북한의 교류·협력 희망 지자체를 선정하여 남북 교류·협력 세부추진계획 수립

○북한 지자체와의 자매결연, 대규모 경제협력사업 추진 등 주요 사업계획은 지방의회 보고 및 의결을 거쳐 행정자치부에 보고

② 지자체 교류·협력사업 협의조정

○주요 협의기준으로는 교류·협력사업의 실현가능성, 남북 지자체 간 분쟁야기 가능성, 지자체간 사업의 중복추진 여부, 지자체의 사업추진능력 및 사업효과, 상호이익의 기대 가능성 등 심사

③ 통일부에 승인신청

○협의조정후 사업계획 통일부에 승인신청  
○통일부는 「남북교류협력에 관한 법률」에 의거 심의 승인

④ 북한 지자체와의 교류·협력 추진

○북한 지자체와의 접촉 및 교류·협력 추진  
○교류·협력 협정체결  
○일정한 요건에 따라 통일부의 「남북협력기금」 신청 가능

⑤ 교류·협력결과 보고

○자매결연 체결 등 교류·협력 추진결과를 행정자치부에 보고

「자치단체 남북교류협력사업심사위원회」의 3차회의(00.12)이후, 심사 위원회는 그간의 심의내용을 토대로 보다 효율적인 사업추진을 위하여 「남북 지방자치단체간 교류협력 사업추진 추가지침」을 마련하였다. 추가지침은 남북 지자체간 교류·협력사업 추진을 통하여 상호 신뢰구축 및 교류·협력의 물꼬를 튼 것으로 평가하면서, 그간의 사업추진상 문제점을 지적하였다. 지적된 문제점은 ① 전시성·일회성사업 위주의

추진으로 남북 지자체간 상호 실질적 도움이 되지 못해 지속적 교류·협력 추진 곤란, ② 사전 충분한 교류·협력을 통한 신뢰구축과 교류·협력 결과에 대한 분석없이 자매결연부터 추진하여 사업의 실현가능성 및 타당성 부족, ③ 북한에 대한 정보부족 등으로 사업내용이 구체적이지 못하고 소요예산 확보, 상호 기대효과 등에 대한 검토분석 곤란, ④ 지자체에서 대북접촉을 하는데 한계가 있어 민간컨설팅회사 등에 의존하는 문제의 야기 가능성 등이다.

한편 추가지침은 지자체 교류·협력사업 협의조정을 위해 필요한 심의를 위해 「자치단체 남북교류협력사업심사위원회」에 3~4페이지의 사업개요를 제출할 것을 요구함으로써, 심사의 내실화를 기하고자 하였다.

#### 나. 남북한 지자체간 교류·협력 추진 현황

지자체의 대북 교류·협력사업은 행정자치부에서 작성한 「남북자치단체간 교류협력업무 처리지침」에 따라 5단계로 나누어 진행되고 있다.

##### (1) 지자체별 교류·협력 계획수립 및 보고

남북교류·협력사업을 추진하고자 하는 지자체는 우선 사업을 추진할 조직을 만드는 작업에 착수하게 된다. 사업추진 조직으로서 지자체내에 담당부서를 두게 되는 데, 대부분 전담부서를 신설하기보다는 기존 부서에서 관련업무를 겸직하고 있다. 한국지방행정연구원의 조사에 의하면 남북교류·협력사업을 담당하는 부서는 지자체별로 차이가 있으나, 대부분 기획(70개 지자체), 총무(65), 행정부서(34)에서 담당하고 있으며 문화체육(4), 국제교류부서(2)에서 담당하는 경우도 있다.<sup>80)</sup>

한편, 도민의 역량을 결집하기 위해 순수 민간단체로서 「자치단체교류협력 추진위원회」를 구성하기도 한다. 위원회는 법적 근거는 없으나, 지자체로부터 행정적 지원을 받아 사업추진에 주민들의 참여와 의회의 지지를 확보하는 역할을 한다.

이 밖에도 남북교류·협력 관련 조례를 제정하기도 하는 데, 조례제정의 가장 큰 목적은 기금조성에 있다. 이 경우 기금과 관련된 운영위원회가 구성되어 기금의 지출을 심의하게 된다.<sup>81)</sup>

조직정비가 끝나면 지자체는 대북 교류·협력 계획수립에 착수하게 된다. 우선 지자체는 몇가지 기준에 의해서 북한의 대상지역과 사업종류를 선정하고 사업일정을 수립하는 등 사업계획을 확정한다. 이 과정에서 외부전문가의 자문을 구하기도 하고, 통일부 등 정부부처의 자문을 구하기도 한다.

끝으로 지자체는 사업계획에 대하여 지방의회에 보고하고 의결절차를 밟는다. 이는 지자체의 필요성에 의한 것이기도 하지만, 무분별한 사업계획의 수립을 방지하고 주민의 지지를 확보하기 위해 심의위원회에서 요구하고 있는 사항이다.

## (2) 지자체 교류·협력사업 협의조정

사업계획이 완성되면, 행정자치부 산하 「자치단체 남북교류협력사업 심사위원회」에 사업심의를 신청하게 된다. 「자치단체 남북교류협력사업 심사위원회」는 6.15 정상회담이후 지자체의 급증하는 대북 교류·협력사업추진을 공정하고 체계적으로 관리하기 위하여 행정자치부 산하

80) 한국지방행정연구원, 「지방자치단체의 남북교류 활성화 방안」, (서울: 지방행정연구원, 2001), p. 51.

81) 운영위원회는 부단체장을 위원장으로 지자체 간부, 지방의회의원, 그리고 종교지도자 및 민간인 등으로 구성된다.

에 설치되어 지자체의 대북사업계획을 심의하도록 하였다. 「자치단체 남북교류협력사업 심사위원회」는 사업심사의 전문성과 공정성을 확보하기 위해 자치행정국장을 위원장으로 하여 자치행정과장 및 민간 관계전문가를 포함 6명으로 구성된다.<sup>82)</sup>

남북교류·협력사업을 희망하는 지자체는 사업의 개요를 사전에 제출하고 담당자가 정해진 날짜에 출석·보고하여 심의를 받게 된다. 심사위원회는 지자체의 사업이 접수되면 3-4건씩을 묶어서 심사하며, 사업계획에 대한 지자체 관계자의 설명을 듣고, 사업내용에 대한 질문과 조언을 하기도 한다. 사업계획서에는 사업의 목적, 추진배경, 사업개요, 추진계획, 기대효과, 건의 및 참고사항이 포함되며, 심사위원회는 ①사업의 실현가능성, ②지자체간 사업의 중복추진, ③사업의 적정성 및 실효성, ④지자체의 사업추진능력, ⑤공공복리 등 국익부합여부를 기준으로 사업을 심사한다.

2000년 8월 24일 1차 심사위원회가 개최된 이래 2001년 8월 23일까지 총 6회의 심사위원회가 개최되어 30건의 신청사업중 20건을 승인하고 10건은 부결되었다. 승인사업 20건중 6건은 사업내용이 조정된 후 승인되었다. 행정자치부에서 승인된 사업 20건중 실제로 성사된 사업은 「남북공동 어린이연어 방류사업」, 「금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방사업」, 「전국계전 금강산 성화채화사업」 등 3건에 불과하다. 한편 3건은 무산되었고, 나머지 14건이 추진중이나 이들 중 대부분은 성사될 가능성이 매우 낮은 것으로 보인다.

지자체의 남북교류·협력사업 신청을 지자체 유형별로 보면, 광역자치단체의 사업신청이 비율면에서 기초자치단체를 압도하고 있음을 알 수 있다. 30건의 신청사업중 19건은 광역자치단체의 사업이며, 11건은

82) 심사위원회 출범당시 민간관계전문가로서 북한·통일문제 관련 교수, 이북도민회 관계자와 국책연구소의 연구위원들이 포함되었으며, 제6차회의부터 현대아산 관계자가 추가되었다.

기초자치단체의 사업이다. 광역자치단체와 기초자치단체의 수를 비교하면, 광역자치단체가 기초자치단체보다 월등히 교류·협력에 관심을 갖고 있음을 알 수 있다. 한편, 대북교류·협력사업 승인을 받은 20건의 사업중 14건은 광역자치단체의 사업이며, 6건은 기초자치단체의 사업이다. 승인된 사업성격을 보면, 방북건이 10건, 초청건이 9건이고 1건은 남북을 왕복하는 사업이다. 현재 심사위원회에 신청된 사업이외에도 각 지방자치단체에서 사업을 추진 혹은 추진을 예정하고 있는 사업은 55건에 이르고 있는 것으로 파악된다. 이중 광역자치단체가 40건, 기초자치단체가 15건으로, 여전히 광역자치단체의 참여율이 월등히 높음을 알 수 있다.

<표 6> 지자체 교류·협력 심사위원회 승인사업 및 결과

심사 위원회	지방자치 단체	사 업 명	성사여부
1차 (00.8)	부산	제81회 전국체전 금강산 성화채화	사업성사
	대전	제2차 WTA총회 북한과학도시 초청	무산
	경북	경주세계문화엑스포에 북한인사 초청	무산
	제주	한라에서 백두까지 통일염원 합수·합토	추진중
2차 (00.10)	충남	2002 안면도 국제꽃박람회 북한참여	추진중
	충남	2002 동아마라톤 북한초청	추진중
	경남	남북교류사업 추진을 위한 방북	추진중
3차 (00.12)	강원	「금강-설악권」 솔잎혹파리 공동예방사업	사업성사
	강원	남북공동 어린 연어 방류사업	사업성사
	충남	제82회 전국체전 성화채화	추진중
	충남	특산품교류전 북한참여	추진중
	전북군산	오페라 「탁류」 공연	추진중
	전남목포	신의주시 인도적 지원사업	추진중
4차 (01.1)	전북	군산-전주간 국제마라톤대회 북한초청	무산
	강원철원	남북 철원군간 농업교류	추진중
	강원철원	궁예·태봉국 학술회의 및 태봉제 북철원초청	추진중
5차 (01.5)	대전	북한도시 WTA 참여를 위한 남북교류사업	추진중
6차 (01.8)	서울강동	선사문화학술회의	추진중
	강원고성	농축산분야 교류·협력추진	추진중
	전남	우량씨감자 생산지원	추진중

### (3) 통일부에 승인신청

『자치단체 남북교류협력사업 심사위원회』의 심의를 통과하면, 지자체는 통일부의 대북사업 허가를 신청하게 된다. 『남북교류협력에 관한 법률』에 의거 남북 교류·협력사업을 심의·의결하는 권한을 갖고 있는 통일부(교류협력국)는 지자체의 사업신청에 대하여 사업승인과 함께 북한주민접촉을 승인한다.

행정자치부가 지자체의 대북 교류·협력사업을 심의하게 된 것은 지자체의 교류·협력사업 신청이 급증함에 따라 과중해진 통일부의 업무를 경감시킨다는 목적에서 이루어진 것이다. 따라서 통일부로서도 행정자부의 심의결과를 존중하는 입장을 갖고 있으며, 실제로 행정자부 심사위원회의 심의를 통과한 사업은 모두 통일부의 승인을 받았다.

### (4) 북한 지자체와의 접촉·협의

대북 교류·협력 사업승인을 받은 지자체는 북한의 대상 지자체와 접촉 및 협의에 착수하게 된다. 지자체는 공식, 비공식라인을 총동원하여 북측과 접촉을 시도하게 되는 데, 이 단계가 대북 사업에서 가장 어려운 단계이다. 북측인사를 초청하는 사업의 경우, 외교통상부에 협조를 요청해 주중국 북한대사관을 통해 초청장을 전달하는 경우도 있으나, 북한을 방문하거나 대북 지원사업을 하는 경우는 북한 당국을 직접 접촉할 필요가 있다. 그러나 북한에 대한 정보가 극히 부족한 지자체로서는 북측과의 접촉창구를 확보하는 데서부터 어려움을 겪는다. 대북 접촉 경험이 풍부한 현대아산이나 우리민족서로돕기운동 등 통일부에 등록된 대북지원단체 등이 도움을 주기도 한다. 이 밖에 일부 지자체는 자매결연을 맺고 있는 중국의 지방정부에 중개를 요청하기

도 하고, 북한당국과 유대를 갖고 있는 중국내 조선족 단체가 활용되기도 한다. 이러한 도움도 여의치 않은 지자체의 경우 민간건설팅회사에 의존하기도 하나, 이 과정에서 불필요한 비용이 과다하게 소요되기도 하고 업무처리의 미숙으로 사업자체에 부정적 영향을 미치는 경우도 있다.

북한방문이나 대북지원사업의 경우 중개인을 거쳐 북한당국과 접촉 단계에 이르러서도, 북한의 지자체와 직접 사업을 협의하는 기회는 거의 없고, 북한의 중앙당국과 간접적인 협의를 하게 된다. 이 때 북한의 협의대상은 조선아세아태평양평화위원회(아태), 민족경제연합회(민경련), 민족화합협력연합회(민화협) 등 3개 기관 중 하나가 되며, 북한을 방문하더라도 대상 지자체를 방문하는 경우는 거의 없고, 대부분 평양을 방문하게 된다. 물론 남북지자체교류·협력사업의 수락 여부는 해당 지자체보다는 전적으로 평양당국의 의도에 좌우된다.

#### (5) 교류·협력사업 결과보고

『남북자치단체간 교류협력업무 처리지침』에 따르면, 지자체는 교류·협력의 추진 과정 및 결과를 행정자치부(자치행정과)에 서면 보고하도록 되어있다. 보고내용에는 사업의 성사여부와 추진과정상 문제점 등이 상세히 포함되고, 행자부는 보고 내용을 차트화하여 관리한다.

남북지자체 교류·협력사업의 경험에 대한 행자부의 축적된 자료는 지자체의 신규사업추진시 유용한 자료로 활용되기도 한다. 즉, 이를 바탕으로 행자부는 지자체의 신규사업 추진과정에서 사업내용, 대북 접촉방법 등에 대하여 조언을 하기도 한다.

## 2. 평가

지자체간의 교류·협력이 본격적으로 시작된 것은 무엇보다 남북 정상회담이후의 남북화해 분위기가 결정적 계기가 되었다. 지자체간 교류·협력사업은 남북간 상호 신뢰구축 및 교류·협력의 물꼬를 트는 데 나름대로 기여를 했다고 평가할 수 있다. 특히, 부산광역시와 강원도는 계획하였던 남북교류·협력사업을 성사시킴으로써 지자체간 교류·협력에 좋은 선례를 남기기도 하였다.

부산광역시는 2001년 10월 제81회 전국체전용 성화를 금강산에서 채화하는 데 성공하였고, 강원도의 경우 도지사가 평양과 북강원도를 공식방문하여 남북강원도간 교류·협력사업 추진을 합의하였다. 남북강원도간에 합의된 씨감자 원종장 건립사업, 금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방사업, 연어치어 방류 및 소규모 부화장 건설사업 등은 남북교류·협력의 가능성을 연 것으로 평가된다.

그러나 지자체의 교류·협력사업은 분단이후 최초로 시도되고 있는 사업으로서 많은 시행착오를 겪고 있다. 본절에서는 그동안 추진된 남북지자체간 교류·협력사업의 추진과정에서 노출된 문제점을 지자체의 준비상황단계, 중앙정부와의 협의단계, 북한지자체와의 접촉·협의단계 등 크게 3단계로 구분해서 평가해 보고자 한다.

### 가. 지자체의 준비상황 단계

#### <사업의 낮은 실현가능성>

남북지자체의 교류·협력사업은 6·15정상회담이후 급작스럽게 도래한 남북화해·협력의 분위기에 기인하였다. 그러나 대부분의 지자체는 사

전에 준비없이 경쟁적으로 사업을 추진하게 됨으로써, 사업의 실현가능성에 대한 철저한 검토없이 즉흥적으로 사업계획을 세우는 경우가 빈번하였다. 예컨대, 남북교류·협력과 무관하게 이미 추진중인 행사에 북한의 단체나 인사를 촉박한 일정에도 불구하고 초청하는 경우가 빈번하였으며, 심지어 처음부터 자매결연을 추진하고자 하는 경우도 있었다.

이와 같이 지자체가 대북교류·협력사업을 서두르게 된 것은 지방자치단체장의 정치적 의욕에도 기인하지만, 희망하는 북한의 대상지역이 남한의 타 지자체와 교류·협력에 합의할 경우 자칫 기득권을 선점할 수도 있다는 불안감 때문이었다. 실제로 북한의 대상지역 한곳을 놓고 남한의 두개 광역자치단체가 동시에 교류·협력을 신청한 상태에서, 서로 자신의 강점을 내세우며 공식·비공식 경쟁을 하는 경우가 발생하기도 하였다. 지자체교류·협력에 대한 중앙정부의 지침이 명확히 전달되지 않은 상황에서 지자체로서는 혼란을 느끼기도 하였다.

한편 즉흥적인 사업추진은 대부분 사업내용에 있어서도 구체성을 결여하는 경향이 있고, 막연한 교류·협력사업은 사업추진과정에서 문제를 야기시키게 된다. 예컨대, 모 광역자치단체는 ‘평안남도와의 교류·협력’이라는 매우 포괄적인 사업계획을 제출하였지만, 사업예산, 추진방법 등이 불확실하였다. 진정한 의미의 남북교류·협력에 대하여 북한측이 여전히 소극적 입장을 취하고 있는 것을 감안할 때, 즉흥적이고 구체적이지 못한 사업은 당연히 사업의 실현가능성을 저하시킬 수밖에 없었다.

#### <사업의 지속성 결여>

지방자치단체는 남북교류·협력이라는 생소한 사업을 추진하는 데 있

어서 경험과 대북 정보의 부족으로 시작단계부터 많은 어려움을 겪었다. 지자체내에 교류·협력사업을 전담하는 부서는 물론이고 인적자원도 없는 상황에서 충분한 사전검토 없이 사업계획을 세우는 경우가 빈번하였다.

따라서 남북한의 화해·협력과 균형적 발전이라는 사업의 목적을 충족시키는 지속적인 사업보다는 전시성·일회성 사업이 주를 이루었다. 더욱이 차기선거를 의식하여 민선 자치단체장이 홍보성이 강한 치적 과시용 사업에 관심을 갖는 것도 이러한 경향에 일조하는 것으로 보인다.

물론 교류·협력사업의 초기 단계에서 전시성사업은 어느 정도 불가피한 점도 부인할 수 없으나, 향후 실질적 교류·협력에 대한 계획 없이 사업내용이 북한 방문, 북한인사의 초청, 대북지원 등 일회성으로 그치는 것은 남북 지자체에 상호 실질적 도움이 되지 못하기 때문에 재고되어야 할 것이다. 이러한 점에서 강원도가 성사시킨 『금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방사업』은 해마다 반복될 가능성이 높은 지속적인 사업의 좋은 예라고 할 수 있다.

#### <사업예산확보 미흡>

대북협력사업에 소요되는 예산은 수천만원에서 수억원까지 사업의 성격마다 차이가 있다. 대북지원과 관련한 사업에 상대적으로 많은 예산이 소요되는 반면, 남한에서 개최되는 행사에 북한인사를 초청하거나 남한인사가 방북하는 경우 예산이 적게 소요된다.

사업계획이 구체적이지 못한 경우가 많기 때문에 예산 및 재원확보에 대해서 사업신청단계에서 구체적 계획을 세우지 않는 경우가 많았다. 이 경우 사업승인후 예산을 확보하려고 하나, 부족한 지자체의 예

산을 사용하고 동일부 남북협력기금을 막연히 기대하기도 한다. 남북 협력기금에 대한 지자체의 기대는 「남북자치단체간 교류협력업무 처리지침」에도 일부 기인한다. 동 지침에 따르면, 지자체의 교류·협력 추진시 ‘일정한 요건에 따라 교류·협력기금 신청 가능’이라는 규정이 있는데, 이에 근거하여 지자체는 사업예산의 일부라도 지원받으려 하고 있다. 또한 지역의 민간·사회단체 혹은 독지가 등 지역주민들로부터 모금에 의존하기도 하나, 실현가능성은 미지수인 경우가 대부분이다.

예산확보와 관련해서는 우선 사업계획이 구체적이어야 하고, 단기계획 뿐만 아니라 중장기 계획의 수립을 바탕으로 적정한 재정보조계획이 수립되는 것이 바람직하다. 강원도의 경우 ‘강원도 교류·협력기금’을 설치하여 2005년까지 20억원을 모금한다는 계획을 수립하였다.

#### <법·제도적 문제>

대북교류·협력사업 기회가 갑자기 닳았기 때문에 많은 지자체는 법적·제도적 준비가 미흡하였다. 지자체 교류·협력사업이 시작된지 일년여가 지난 현시점에서 예산과 관련한 기금조례는 비교적 많은 지자체가 제정하였으나, 이외의 제도적 준비는 여전히 미흡한 실정이다.

기금조례에서는 기금의 사용을 심의하는 심의위원회를 규정하고 있는데, 심의위원으로는 대부분 부자치단체장을 위원장으로 자치단체 공무원, 지방의회 의원, 민간 전문가 등이 포함된다. 또한 기금조례는 기금사용 목적을 규정하고 있는데, 민간단체의 남북교류·협력 우수사업지원, 남북교류·협력 실천방안 연구사업 지원, 기타 남북교류·협력 활성화를 위해 필요한 사업 등이 있다.

이미 상당한 성과를 본 지자체도 다수 있지만 주민들의 의사를 결집할 수 있는 (가칭)남북교류·협력추진위원회를 설치함으로써 주민들

의 의사를 수렴하고 지지를 확보할 수 있을 것이다. 또한 도단위에서 남북교류·협력 관련 연구사업을 지원할 필요가 있다. 강원도의 경우 강원발전연구원에 북강원연구센터를 설립하고, 남북강원도문화교류재단 등 교류·협력사업에 대한 연구·분석을 통해 체계적 접근을 하고 있으며, 경기도도 북한관련 연구가 비교적 활발한 경우이다. 그러나 대부분 광역자치단체 산하 연구기관에서 북한연구는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 더욱이 소규모 지자체의 경우 독자적인 남북교류·협력사업의 추진이 어려울 수 있는 데, 광역자치단체가 자체사업에 대한 연구뿐만 아니라 이들에 대한 지원체계를 마련하는 것이 바람직하다.

이 밖에도 이북5도 사무소, 민주평통협의회, 대한적십자사 지부 등과 지자체간의 유기적 연대가 남북교류·협력사업에 기여할 수 있을 것이다. 예컨대, 지자체단위의 이산가족상봉사업을 위해 이들 기관을 통해서 대한적십자사, 이산가족통합정보센터(통일부)에 이산가족 신청을 할 수 있을 것이다.

#### 나. 중앙정부와의 협의조정단계

##### <중복적인 사업승인 제도>

지자체의 대북교류·협력사업은 행정자치부와 통일부의 심의를 두번 거치게 된다. 현재 남북교류·협력사업에 대해 통일부가 심의·의결하기 전에 타기관의 승인을 받는 경우는 지자체가 유일한 경우이다. 2000년 8월 1차회의부터 2001년 8월 6차회의까지 1년간 행자부 「남북자치단체 교류협력 심사위원회」에서 심의한 30건중 20건이 통과되어 67%의 비교적 높은 통과율을 보이고 있다.

심의를 통과하지 못한 사업은 몇가지 부류로 나눌수 있다. 첫째, 심의 초기에 자매결연사업에 대한 정부의 방침이 없는 상태에서 자매결연을 신청한 경우이다. 현재 심사위원회에서는 자매결연사업은 교류·협력의 진전상황에 따라 차후에 결정하기로 하고 지자체의 신청을 받아 들이지 않고 있다. 심사위원회 심의를 통과하지 못한 두 번째 부류는 사업성격상 지자체 사업범위를 넘어서 국가사업으로 추진되어야 할 사업들이다. 예컨대, 지자체의 행사에 북한 장관급인사를 초청한다든지, 남북공동어장을 설정하는 문제를 북한의 지자체와 협의하고자 하는 경우이다. 세 번째 부류는 사업내용이 구체적이지 못하고 추상적인 사업으로서 막연하게 교류·협력 사업이라는 이름하에 백화점식으로 사업을 나열함으로써 사업의 초점이 불분명한 경우이다. 예컨대, 신청된 사업 중 하나는 북한예술단 초청공연 등 문화·예술·청소년 교류, 농수산물 지원, 우량종자 및 선진 농업기술 이전, 감척어선 지원 및 공동 양식 어장 개발, 농업 정보화지원 및 소프트웨어 공동개발 등 다양한 사업을 신청하였으나, 어느 것 하나 구체적이지 못하였다. 사업내용이 많다고 좋은 것이 아니며, 하나를 하더라도 구체적이고 실현가능한 사업을 선정·추진하는 것이 바람직하다.

행자부의 심의기능에 대하여, 통일부의 심의와 중복되는 이중적 통제라는 비판도 있으나,<sup>83)</sup> 통일부의 심의업무를 행자부가 분담한다는 취지에서 행자부가 심의기능을 수행하고 있으며, 행자부의 심의를 통과한 사업에 대하여 100% 통일부가 사업승인을 하고 있기 때문에 이중적 통제는 형식적인데 불과하다.

오히려 남북관계 현실과 지자체 교류·협력의 미성숙성을 감안하면, 행정자치부의 조정기능은 불가피하고 바람직한 점도 있다. 우선 지방자치단체의 대북 교류·협력사업은 일반 민간단체나 기업과는 달리 정

83) 한국지방행정연구원, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』, p. 87.

부간 사업의 성격을 갖기 때문에 매우 신중히 접근할 필요가 있다. 특히, 남북교류·협력사업에 대한 지자체의 경험부족과 일부 과욕현상을 고려할 때, 지자체간 과당경쟁을 방지하고, 사업의 실효성을 증대시키기 위해 행자부의 사전조정이 불가피한 측면이 있다. 사업승인을 받은 20개사업중 현재 3개 사업만이 성사되는 낮은 사업성사율을 감안하며, 아직 남북자치단체간 교류·협력은 지자체가 독자적으로 수행하기보다는 행자부와의 협의·조정을 통해 실효성을 높일 수 있을 것이다. 예컨대, 지자체의 교류·협력사업에 대한 여러 가지 경험이 행자부에 축적되면서, 실제로 행자부가 대북정보, 접촉창구, 성공 및 실패 사례의 분석 결과 등을 지자체에 제공함으로써 신규사업에 많은 도움이 되고 있다.

#### 다. 북한 지자체와의 접촉·협의단계

##### <교류·협력사업에 대한 북한의 소극적 태도>

교류·협력 자체에 대한 북한측의 소극적 태도가 남북교류·협력 활성화에 가장 큰 걸림돌로 작용하였다. 남북 지자체간 교류·협력사업은 기본적으로 6·15 정상회담이후 남북관계개선에 힘입어 급속히 관심을 끌었으나, 남북관계가 소강상태에 빠지면서 남북교류·협력사업의 추진에 차질이 불가피하게 되었다. 북한은 부시행정부의 대북강경정책을 이유로 3월 한미정상회담이후 5차 장관급회담과 탁구단일팀 구성을 취소하였으며, 남북적십자회담 등을 무산시킨 바 있다. 이후 9월들어 5차 장관급회담이 재개되었으나, 북한은 다시 이산가족상봉 등 합의사항을 준수하지 않았다. 6차 장관급회담이 우여곡절 끝에 금강산에서 개최되었으나, 아무런 합의 없이 결렬되고 말았다.

특히, 미국테러사태이후 북미관계 개선가능성이 줄어들고, 남북관계

의 극적인 반전이 어려울 것으로 전망된다. 정상회담이 개최되었던 2000년과는 달리 2001년 남북관계의 소강상태는 교류·협력전반을 위축 시키면서 승인된 사업의 성사가능성을 낮추고, 지자체의 관심도 줄어들고 있는 실정이다.

#### <북한의 현물 요구>

다른 분야의 남북교류·협력사업에서와 마찬가지로 지자체간 교류·협력사업에서도 북한측의 무리한 현물요구가 문제점으로 지적되고 있다. 북한은 남북지자체간 교류·협력사업 내용중 남한을 방문하는 사업에는 소극적인 태도를 보이면서, 남한 지자체의 방북을 선별적으로 허용하며 방북 조건으로 현물을 요구하였다. 남한 지자체의 대북지원사업의 경우도 지원사업 자체보다는 사전 실무접촉을 위한 방북조건으로 북한의 현물요구가 종종 사업의 장애가 되었다.

#### <대북접촉창구 확보문제>

지자체간 교류·협력은 정부간 접촉의 성격을 띠고 있음에도 불구하고 접촉창구가 제도화되어 있지 않기 때문에, 각 지자체는 대북 접촉창구에 대한 기본적 정보도 부족한 상황에서 개별적으로 접촉창구를 확보하는데 어려움을 겪고 있다.

현대아산이나 우리민중서로돕기운동 등에 자문을 구하거나 자매결연을 맺고 있는 중국의 지방정부에 중개를 요청하기도 하나, 민간건설팅회사에 의존하기도 한다. 철원군의 경우, 지자체의 사업추진이전에 민간단체인 남북강원도 문화교류재단 철원지부가 통일부에 남북철원군간 교류·협력 추진을 위한 북한주민 접촉승인을 획득한 후, 중국 심

양에서 북측의 해외동포원호위원회 관계자와 접촉하는 데 성공하였다.

그러나 대북접촉창구가 제도화되지 않은 상황에서 이루어지는 개별적 대북접촉 노력으로 과당경쟁, 중간 브로커의 횡포가능성 등 부작용이 발생하는 경우도 있었다. 예컨대, 모 광역자치단체장은 민간접촉창구의 업무미숙 및 북한측의 현물요구로 3월 11일부터 북경에서 머물다 일주일이 지나서야 방북한 바 있다.

어떤 경로를 거쳐서 북측 당국자와 접촉을 하게 되든, 남한의 지자체가 접촉하는 북측기관은 북한의 조선아세아태평양평화위원회(아태), 민족경제연합회(민경련), 민족화합협력연합회(민화협) 등 3개기관이 된다. 즉, 남북지자체간 교류·협력사업에서 남한의 지자체는 북측의 지자체와 직접 접촉하는 경우는 없었으며, 모두 노동당 산하기관인 위의 세기관과 접촉하였다. 더욱이 교류·협력의 대상으로 지정한 지역을 방문한 예는 극히 예외적이었다. 북강원도를 직접 방문할 수 있었던 강원도 역시 남북강원도간 교류·협력사업에 합의할 때, 합의서에 서명한 주체는 강원도의 김진선 지사와 북측 민경련 정운업 회장이었다.

이는 북한의 정치체제가 철저한 중앙집권체제인데 기인한다. 북한은 지방주권기관인 지방인민회의에 지방정부를 구성하는 권한을 부여함으로써 외형상 지방분권화를 표방하고 있는 듯이 보이지만, ‘민주주의 중앙집권제’의 원칙에 입각하여 모든 국가기관들이 조직·운영되도록 함으로써 고도의 중앙집권적 체제를 갖추고 있다. 북한은 모든 국가기관들이 민주주의 중앙집권제 원칙에 의하여 조직되며 운영된다고 규정되어 있는데, 모든 국가기관들이 하급기관은 상급기관에 복종하고 지방은 중앙에 복종하며 공화국의 일체 국가기관이 결국에 가서는 최고주권기관인 최고인민회의의 통일적 지도밑에 복종하게 된다. 특히, ‘지방은 중앙에 복종한다’는 조항은 중앙의 지방에 대한 포괄적 간섭을 허용하는 것으로서 북한의 지방행정체제가 고도의 중앙집권제임을

극명히 나타내는 것이라고 볼 수 있다.<sup>84)</sup>

#### <북측 협의대상>

남한 지자체가 북한의 지자체와 협의할 때, 자치단체장의 북측 상대로서 당책임비서가 아니라 인민위원장을 지명하고 있으나, 이는 북한 체제가 당적 통제가 전사회적으로 철저히 유지되는 당·국가체제임을 간과한 것이라고 할 수 있다.

북한에서 정부와 당의 관계는 흔히 배에서 노젓는 사람과 키를 잡는 사람의 관계에 비유되며, 김일성도 “당일군들은 경제일군들이 당의

---

84) 북한이 고도의 중앙집권적 행정체제를 이루고 있는 것은 북한정치체제의 형성과정에서 나타난 역사적, 이념적, 상황적 조건들의 산물이라고 할 수 있다. 북한의 중앙집권적 정치체제는 정권수립 초기의 전통에 상당부분 기인하고 있다. 역사적으로 조선왕조의 오랜 중앙집권적 전통을 갖고 있는 북한에 마르크스-레닌주의의 민주적 중앙집권제가 가미됨으로써 북한정치체제는 중앙집권적 경향이 강화되기 시작하였다. 특히 생산수단의 국유화와 생산품의 배급제로 인해 사회나 지방조직의 물질적 기반이 약화되었고, 인력의 국가관리제가 노동시장을 대체함으로써 지방의 중앙에 대한 자율성을 극도로 약화시켰다. 더욱이 한국전쟁이라는 비상 상황은 남한에서와 마찬가지로 북한에서도 국가의 강력한 중앙집중식 통제를 초래하여 지방의 자율성을 축소시키게 되었다. 이후 남북관계의 긴장상태와 대결국면 속에서 중공업 위주의 공업정책을 비롯한 남북간 전면적인 경쟁관계의 지속은 중앙집권적 정치체제를 요구하였다. 이와 같이 북한의 초기 행정체제가 극도의 중앙집권적 형태로 특징지워진 것은 북한체제 수립 초기의 유산이라고 할 수 있다. 북한에서 지방주의란 “자기 지방의 특성을 운운하면서 중앙의 의도를 제때에 받아물지 않는” 것으로 혹독한 비판의 대상이 되고 있다. 「철학사전」에 의하면 “지방주의는 민주주의중앙집권제를 무시하고 당의 혁명적조직규율과 사상, 의지 및 행동의 통일을 파괴하며 당의 전투력을 약화시키는 반당적, 반혁명적 사상조류로서 종파주의의 짝이며 그 온상이다.” 사회과학원 철학연구소 편, 「철학사전」 (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 527-528.

로선에 따라 옳은 방향으로 나아갈 수 있도록 뒤에서 키를 잡아야 한다”고 말하였다.<sup>85)</sup> 당적 지도는 국가기관에 대한 당의 우위를 의미하며, 이는 현실적으로 행정일군에 대한 당일군의 우위로 나타나고 있다. 김일성은 정치일군과 실무자인 행정일군이 서로 자기의 주장만 내세우지 말고 상대방과 잘 협조하고 단결하여야 할 것을 강조하면서도, 정치일군의 의견이 더 존중되어야 한다는 것을 분명히 하였다. 그 이유로 김일성은 정치일군이 폭이 더 넓고 정치적 식견이 높기 때문이라고 말하였다.<sup>86)</sup>

당이 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심으로서 모든 정책의 결정과 집행은 철저히 당의 통제·감독 하에 이루어진다. 내각의 33개 부서들의 업무에 대해서 중앙당의 20여 개 부서들이 업무별로 지도·감독을 하며, 내각의 성들은 중앙당의 부들에 비해서 권한과 위상이 낮은 것이 현실이다.

당적 지도에 대한 이론적 당위성 뿐만 아니라, 당적 지도가 관철될 수 있는 것은 이를 뒷받침하는 권한이 주어지기 때문이다. 특히, 인사권을 보면 당은 다른 어떤 기관과도 인사권에 관한 권한을 공유하지

85) 김일성, “당 조직사업과 사상사업을 개선강화할데 대하여(1962.3.8),” 『김일성저작집 16』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 157.

86) 북한은 당의 영도적 지위를 분명히 보장하면서도, 당의 행정대행 경향을 철저히 경계하고 있다. 당은 정치적 영도기관으로서 행정경제기관들이 당정책을 틀어쥐고 철저히 관철하도록 정치적·정책적으로 이끌어 주되, 행정경제사업을 대행하거나 간섭하지 말아야 한다는 것이다. 당이 정치적 영도기관으로서 자기의 향도적 기능을 잃어버리고 행정경제기관들의 사업을 대행하거나 기술실무사업에 빠지게 되면, 행정경제사업이 당정책이 요구하는 방향대로 진행되지 않아도 그것을 똑바로 분간하지 못하게 되며, 바로 잡아줄 사람도 없다는 주장이다. 또한 당일군들에 의한 행정대행의 또 다른 병폐로 행정경제일군들의 책임감 약화와 사업에서 적극성과 창발성 저하가 지적되기도 하는데, 행정대행이 심화되면 결국 행정경제기관들의 기능과 역할이 마비되어 맥을 추지 못하게 된다는 것이다.

않고 당·정·군의 모든 간부들에 대한 인사권을 독점하고 있으며, 인사권을 통해 전 국가 및 사회에 대한 당의 통제를 유지하는 목적으로 활용하고 있다. 심지어 선출직인 당중앙위원이나 최고인민회의 대의원도 당(비서국)에서 만들어 놓은 명단에 의해 입후보하고 선출되는 형편이다.

북한의 지방행정도 중앙과 마찬가지로 당적 지도의 원칙이 철저히 준수되어, 중앙당의 수직적 통제를 받는 지방당조직에 의해서 운영되고 있는 것이다.<sup>87)</sup> 각급 당위원회의 책임비서는 해당지역·기관에서의 인사권·처벌권·통제권·평정권 등을 갖고 있다. 당의 영도적 지위가 지방에서도 철저히 유지되는 북한에서는 심지어 상급 인민위원회의 명령조차도 당의 지도와 상치될 때는 무시될 수 있다. 예컨대, 군인민위원회는 모든 사업에서 반드시 군당위원회의 지도를 받아야 하는 것이다. 군인민위원회가 도인민위원회에 소속되어 있다고 하여 군당위원회를 거치지 않고 사업해도 좋다고 생각하면 아주 잘못된 것이며, 군당위원회의 지도를 떠난 군인민위원회란 있을 수 없다.

따라서 남한의 자치단체장의 상대역은 지방인민위원장이 아니라 지방당 책임비서가 되어야 하는 것이다. 이는 남한 대통령의 상대역이 북한의 내각총리가 아닌 당총비서가 되는 것과 같은 이유라고 할 수 있다.

---

87) 사회주의 국가에서 행정부에 대한 당의 통제·감독은 일반적인 현상이다. 그러나 구소련 등 사회주의 국가에서는 중앙에서의 당·정관계와 지방에서의 당·정관계가 반드시 일치하지 않았다. 물론 지방에서 당의 영도적 지위가 부정되었던 것은 결코 아니지만, 중앙에서와는 달리 지방에서 당적 지도가 약화되는 현상이 나타났다.

## V. 남북한 지자체간 교류·협력사업의 추진방향과 실천과제

### 1. 추진 방향

#### 가. 사업의 목적과 조건

지자체 교류·협력사업의 기본목표는 남북한간 사회·문화·경제적 이질성 극복을 통해 민족동질성을 회복하고 민족의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모함으로써 민족공동체를 형성하는 것이다. 그러나 대규모 경제지원과 같이 막대한 예산을 소요하는 사업은 지자체 수준에서 한계가 있기 때문에, 실질적으로는 동질성회복 작업이 지자체로서는 가장 적합하고 절실한 과제라고 할 수 있다. 통일의 과정 뿐만 아니라 통일이후에도 내적통합에 있어서 지자체의 역할은 매우 중요하다. 지방행정은 실제로 북한주민들의 일상생활에 가장 큰 영향을 미치는 분야로서, 남북한 체제통합의 성공과 실패를 가늠하는 중요한 요소라고 할 수 있다.

동질성회복이라는 목표를 위해 교류·협력사업은 북한주민의 실생활에 도움이 되고, 단기적인 성과보다는 지속적인 사업이 되어야 하며 향후 정부사업과 조화를 이루면서 추진되어야 할 것이다. 실제로 지자체가 남북교류·협력사업을 신청하면서 내세운 사업의 목적에서도 남북화해·협력에 기여할 수 있음을 일관되게 강조하고 있다.

교류·협력의 활성화와 제도화를 통해 북한사회의 폐쇄성과 경직성을 이완시켜 개혁·개방을 촉진하고 남북한간 사회·경제적 동질성을 증대시킬 수 있을 것이다. 즉 북한 중앙집권체제의 이완을 촉진하고 남북

간의 지역적 연계성을 확보하는 데 기여할 수 있을 것이다. 지역단위의 교류·협력은 정부차원의 상이한 이념 및 체제를 초월하여 이분화된 사고를 지양하고, 남북주민들간 지역감정 및 적대의식의 약화 등을 유발함으로써 민족동질성 회복을 유도하고 통합과정에서 심화될 수 있는 남북간 이질화를 극복하는 데 기여할 수 있다. 지역별 교류·협력은 장기적으로 북한사회의 다원화를 촉진하여 북한내 사회구조의 변화를 가져올 수 있다. 또한 통일이후 지자체간의 교류·협력과 자매결연의 인연을 통해 행정통합과정을 보다 효율적으로 진행시킬 수 있다.

지자체간 교류·협력은 남북관계의 점진적·단계적 진전을 전제로 하고 있으며, 교류·협력이 본격적으로 활성화되기 위해서는 다음 세가지 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 분단체제가 안정적으로 유지되어야 할 것이다. 한반도에 평화체제가 정착되어 남북한 상호간 적대관계와 전쟁의 위험이 해소됨으로써 평화적 공존의식과 상호신뢰가 구축되어야 한다. 둘째, 남북관계가 제도적으로 정착되어야 한다. 남북관계가 예측하지 못한 국내외적 문제의 발생에도 크게 영향을 받지 않고 지속될 수 있도록 제도적으로 정착될 필요가 있다. 셋째, 북한의 개방과 남한의 지방정치 활성화가 요구된다. 지자체간 교류·협력사업이 실효를 거두기 위해서는 남북한 지방자치단체의 실행능력이 갖추어져야 하며, 이를 위해 북한은 물론이고 남한에서도 지자체의 재정자립능력과 자결권을 비롯한 자치권의 확대를 자율성이 신장되어야 할 것이다.

#### 나. 세부 방향

민족의 동질성 회복이라는 남북교류·협력사업의 목적에 부합되게 정부의 대북정책 및 남북 정부간 관계개선 진전상황을 감안 적절한 속도로 지자체의 남북교류·협력사업이 추진되어야 할 것이다. 즉 우리의

통일방안에서 상정하고 있는 ‘화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성단계’의 통일과정에 맞추어 지자체의 교류·협력사업에 대한 구체적인 전략이 수립되어야 할 것이다.

초기단계에서 무분별한 대북사업추진을 자제하고 남북교류·협력사업의 내실화를 도모할 필요가 있다. 이를 위해 교류가 용이하고 실현 가능한 사업부터 점진적으로 추진하도록 한다. 예컨대, 문화·예술·경제협력사업 등 비정치적이고 민간단체중심의 교류·협력사업을 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다. 즉 전시성·일회성사업의 추진을 지양하고 남북 지자체간 상호 실질적 도움이 되고 장기적으로 지속 가능한 사업을 중심으로 추진할 필요가 있다. 또한 경제협력사업의 적정성을 확보할 필요가 있다. 최근 어려운 경제여건 및 국민정서를 감안 지역주민을 대상으로 한 대대적인 모금활동 등을 지양하고 적절한 규모로 검소하게 추진하는 것이 필요하다. 끝으로 지역 특성에 맞는 교류사업을 적극적으로 발굴하여 추진하는 것이 바람직하다.

화해·협력이 본격화되면, 초기단계의 교류·협력사업 추진성과를 바탕으로 대북투자자와 공동사업을 적극 추진할 수 있을 것이다. 남북연합단계의 진입을 전후한 시점에서는 적정 지자체와 자매결연을 맺고 향후 대북교류·협력은 자매결연 지자체를 중심으로 추진하는 것이 바람직하다.

한편 지자체간 교류·협력사업의 추진 과정에서 발생가능한 몇가지 문제점을 예상해 볼 수 있는 데, 이를 염두에 두고 사전 대책을 강구하여야 할 것이다. 첫째, 교류·협력사업이 국익에 부합되지 않을 우려가 있다. 지자체간 교류·협력의 활성화가 우리가 목표로 하는 동질성 회복, 민족경제의 균형적 발전, 북한의 변화유도 등에 부합되기 보다는 북한이 남한 및 외국에 대한 전시효과용으로 악용하거나 경제적 실리만을 추구할 우려가 있다. 특히 남한 지자체간 과당경쟁으로 북한

찬양정서가 확산되고 대남전략의 유리한 협상발판으로 악용될 우려에 대하여 주의하여야 할 것이다.

둘째, 중앙정부와 지자체간의 주도권 다툼 가능성이 있다. 지자체간 교류·협력이 본격화되면, 대북정책의 일관성 유지 및 행정관할권을 유지하려는 중앙정부와 교류·협력사업의 자율권을 확대하려는 지자체간의 갈등이 대두될 수 있다. 또한 북한 지방정부의 자율성 부족으로 인해 남한 지자체가 북한과의 접촉시 북한의 중앙정부를 통해야 할 경우 우리측에서도 중앙정부의 개입이 지속되는 등, 교류·협력사업의 활성화에 차질을 빚을 수도 있다.

셋째, 남북한 지자체간 교류·협력이라는 취지에 맞지 않게 민선 지자체장의 업적과 인기유지 수단으로 이용되어 지자체나 주민에게 실익 없이 자원·인력·시간 낭비를 초래하며, 정치행사화할 우려가 있다. 이밖에도 교류·협력사업이 지자체의 재정악화를 초래할 가능성과 교류·협력 관계자의 신변안전문제 등도 우려되는 사항이다.

## 2. 실천 과제

### 가. 대상 지자체의 선정기준

지자체의 교류·협력시 북한의 대상 지자체를 선정하는 데는 여러 가지 기준이 고려될 수 있으나, 기능적 접근, 문화예술적 접근, 경제적 및 기술적 접근, 정서적 접근, 개방형 접근 등 다섯 가지의 기준으로 분류될 수 있을 것이다. 대상 지자체의 선정은 이들 선정기준 중 어느 한가지에 의해서 결정되기보다는 몇가지 기준이 중복적으로 적용되게 될 것이다.

### (1) 기능적 접근

교류·협력 대상 지자체를 선정하는 데 있어서, 지자체의 규모·기능·인구수 등 지자체의 특성과 지리적 근접성 등을 기준으로 삼는 것을 말한다. 특히, 지자체의 기능 및 역할에 대한 행정경험의 교류를 통해 상호 보완적 협력 관계를 유지할 수 있을 것이다. 기능적 접근에 의해서 대상 지자체를 선정할 경우 기준의 명확성과 단순성으로 인해 효과적인 선택이 가능하다고 할 수 있다.

기능적 접근의 예를 들면, 수도권 서울특별시의 경우 평양, 항구도시인 인천의 경우 남포, 접경 지역인 경기도나 강원도의 경우, 황해도나 북강원도가 대상지역으로 선정될 수 있을 것이다. 실제로 강원도가 북강원도를 교류·협력 대상지역으로 선정하여, 『남북공동 어린이어 방류사업』과 『금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방사업』 등을 성사시킨 것은 기능적 접근의 좋은 예라고 할 수 있다.

### (2) 문화예술적 접근

문화예술적 접근은 대상 지자체를 선정함에 있어서 역사적이나 문화예술적인 유사성을 기준으로 삼는 것을 말한다. 문화예술적 접근 측면에서의 상호 교류는 특히 양 지자체의 관심사항을 중심으로 문화예술, 체육, 학술 등 상호 공통적인 관점에서 이해관계를 넓힐 수 있다. 철원군이 북한의 철원군을 대상으로 추진중인 공예·태봉국 학술회의 및 태봉제 북철원 초청사업이 문화예술적 접근의 예라고 할 수 있으며, 경주와 개성 등 문화적 전통을 가진 도시간의 교류·협력 등이 고려될 수 있다.

### (3) 경제적 및 기술적 접근

경제적이고 기술적인 필요성에 의한 지자체간 공동관심사도 교류·협력에 대한 중요한 매개변수가 될 수 있다. 이는 주로 지역개발 측면에서 상호 자금 및 기술교류, 물류교류 등을 중심으로 지자체간의 협력을 유도할 수 있다. 전남 목포시가 추진중인 신의주시에 감축어선 및 장비를 지원하는 사업이나, 대전시가 추진중인 세계과학도시연합(WTA) 제2회 대전 테크노마트에 개성·남포시 등을 초청하려는 사업 등이 경제적 및 기술적 접근의 예라고 할 수 있다. 이 밖에도 김책제철소 등 금속 생산공장들이 밀집한 김책시와 포항시의 교류·협력이 효과적일 수 있다.

### (4) 정서적 접근

정서적 접근은 대상 지자체를 선정함에 있어서, 대상지역 출신 실향민의 수, 식량난과 같은 북한의 어려움 등을 기준으로 고려하는 것이다. 예컨대 충청남도가 황해남도와의 교류·협력에 관심을 갖는 이유로서, 전통적인 농업도와 서해안에 연접해 있다는 이유이외에 도내 거주 이북5도민 중 황해도민이 46%라는 사실과 이충무공, 윤봉길의사 등을 배출한 충절과 개척정신의 도민성향이 김구, 안중근 선생을 배출한 황해도와 공통점이 있다는 정서적 이유를 내세우고 있다.

또한 많은 실향민들이 가급적 북한의 고향을 경제적으로 지원하고자 하는 경향이 강하기 때문에, 지자체들이 지역적 공통점과 관계없이 대상지역을 선정함에 있어서 이들의 의사를 반영할 수도 있을 것이다. 유난히 식량난이 극심한 지역을 대상으로 인도적 차원에서의 지원을 고려할 수도 있다.

### (5) 개방형 접근

개방형 접근은 특정 대상 지자체를 선정하지 않고, 교류·협력을 추진함에 있어서 북한의 중앙정부를 대상으로 하거나 북한전체를 대상으로 할 수도 있다. 예컨대, 경상북도가 경주문화엑스포에 북한인사를 초청하려던 계획이나, 전라북도가 군산-전주간 국제 마라톤대회에 북한선수를 초청하려던 계획 등은 북한의 지자체를 선정하지 않고 중앙정부와 접촉하여 교류·협력을 추진하려던 사업이다.<sup>88)</sup>

### 나. 사업 내용

지자체 교류·협력사업은 지자체의 의욕과 능력만으로 될 수 있는 것이 아니라 남북관계의 큰 틀속에서 움직일 수밖에 없다. 즉 남북관계의 진전에 따라 지자체 교류·협력 사업내용도 영향을 받게 될 것이다. 우리의 통일방안에서 상정하는 화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계의 통일과정에 따라 사업내용이 달라질 것이다. 통일국가단계 이전의 남북관계를 3단계로 나눌 때, 제1단계를 화해·협력단계의 초기단계, 제2단계를 화해·협력단계의 활성화단계, 그리고 제3단계를 남북연합단계의 진입 전후로 상정해 볼 수 있을 것이다. 본 절에서는 단계별로 적정한 남북지자체 교류·협력사업은 무엇인지 살펴보도록 한다.

#### (1) 교류·협력 1 단계

지난 일년간의 평가에서도 알 수 있듯이, 남북지자체 교류·협력사업의 가장 큰 어려움은 북한의 소극적 태도에 있었다. 즉, 남북지자체

---

88) 이들 두사업은 모두 북한의 불응으로 무산되었다.

교류·협력사업의 성패에는 북한의 호응이 가장 중요한 변수이기 때문에, 초기단계에서는 단기적 성과에 집착하기보다는 인내심을 갖고 사업의 분위기를 조성하는 것이 중요하다.

초기단계에는 북한이 부담스러워하는 실질적 교류·협력보다는 문화·예술·체육 등 이벤트성 사업과 북한에 단기적 이익이 돌아가는 경제지원 등을 통해 북한의 거부감을 해소시키고 교류·협력을 통한 실질적 혜택을 인식시키는 노력이 불가피하다.

교류·협력 초기단계에는 북한의 대상지역을 지나치게 국한시키는 것보다는 여러 지역을 대상으로 다양한 분야에서의 교류·협력을 추진하면서, 점차 관심사항과 지리적 조건, 이해관계 등이 맞는 지역으로 교류·협력의 대상을 좁혀나가는 방법이 바람직하다.

#### <문화·예술교류>

문화·예술 분야는 북한이 나름대로 자신감을 갖고 있는 분야로서 남한과의 교류에 대해 북한의 거부감이 적기 때문에, 남북한 교류·협력의 초기단계에서 양측의 관심을 고조시키는 홍보효과가 큰 분야라고 할 수 있다. 즉 연극, 영화, 사진, 미술, 무용 분야에서의 교류를 통해 초기단계에서의 접촉을 확대해 나갈 수 있을 것이다. 북한의 연극단으로서 평양에 국립연극단, 평양연극단, 평양청년 연극단, 중앙방송연극단 등이 있고, 시벌로도 평성시 연극단 등 10여개의 연극단이 있다. 공연단체로는 평양에 있는 피바다가극단, 만수대 예술단, 평양예술단, 평양 청년가극단, 국립 가무단 등과 평남가무단 등 도별 가무단이 있다. 경음악단으로는 왕재산 경음악단, 보천보경음악단 등 수준 높은 음악단들이 있다. 또한 북한에는 만수대 예술극장, 조선미술박물관, 평양대극장 등 많은 공연장이 있다. 지자체별 시향, 청소년 오케스트라,

전통예술단 등이 이들과 교환방문을 추진할 수 있을 것이다.

이밖에도 문화유산 공동조사 연구, 자연경관·생태계·문화재 관련 자료집 또는 방송 다큐 공동제작, 신문·출판물 등 자료교환, 미술품·지역 민속예술자료 등의 교환 등을 추진할 수 있다.

문화·예술공연 등이 초기에는 이벤트성 사업의 성격을 띠게 되지만, 초기단계의 성과를 바탕으로 정기화한다면 교류·협력의 실질적 효과가 나타날 수 있다. 경우에 따라서 교류·협력의 초기단계에는 북한의 지자체가 아닌 중앙정부를 대상으로 한 교류·협력도 불가피하거나 바람직할 수도 있다. 즉 북한의 연극·무용 등의 중앙공연단이 남한의 지방에서 공연을 하고, 남한의 지방공연단이 평양에서 공연을 하는 것도 무방할 것이다. 전북 『춘향선양회』가 평양에서 춘향전을 공연한 것도 지방자치단체 교류·협력의 좋은 예라고 할 수 있다.

#### <인도적 지원>

교류·협력의 초기단계에서는 북한이 단기간내에 교류·협력의 혜택을 실감하여 지자체간 교류·협력에 적극성을 떨 수 있도록 경제적 지원이 불가피할 것이다. 이를 위하여 식량이나 비료와 같이 중앙정부 차원에서 관심을 갖는 지원사업이외에 감척어선, 과일·생선 등의 농수산물, 라면·과자를 비롯한 식품 등의 지원사업이 바람직할 것이다. 특히 북한 주민의 생활에 즉각적인 변화를 가져올 수 있는 생필품을 지원하는 것도 바람직하다. 예컨대, 지방공업의 붕괴로 극심한 부족현상을 빚고 있는 양말, 신발, 비누, 칫솔, 치약, 내의 등이 포함될 수 있다.

## (2) 교류·협력 2단계

교류·협력의 2단계에서는 초기단계의 교류·협력 경험을 바탕으로 대상 지자체를 1~2개로 좁혀 나가면서, 대상지역과의 교류·협력을 집중하도록 하는 것이 바람직하다. 교류·협력의 2단계에서는 북한에 대한 단순한 지원을 넘어서 북한에 대한 투자와 공동사업, 그리고 지방단위의 이산가족 상봉문제를 추진해 볼 수 있을 것이다.

### <지방 경공업 복구지원>

북한은 지역별 자립체제의 구축을 위해 지방공업을 육성해 왔으며, 지방공업은 전체공업의 30~40%를 차지하며 군마다 그릇공장, 종이공장, 가구공장, 강냉이 가공공장, 정미공장 등을 일률적으로 두어 주민들에게 생필품을 공급하도록 한다.<sup>89)</sup> 지방산업과 공공건물, 주민난방과 조명, 농기계운영 등에 상용되는 전력과 수송문제는 지역 자체적으로 생산공급하도록 장려됨에 따라 1994년부터 각 지역별로 중소형수력발전소를 건립하기도 하였다.

그러나 지방공업의 붕괴로 극심한 생필품난을 겪고 있는 바, 지방공업의 복구를 지원함으로써 주민들의 생필품난을 해소시키는 데 기여할 수 있을 것이다. 지원을 받은 북한의 군은 타지역에 비해 가시적 효과가 나타날 것이며, 개혁·개방의 효과를 체험하게 될 것이다.

89) 최진욱, 「북한의 지방행정체제: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로」 (서울: 통일연구원, 1997), p. 80; 김병로, 「북한의 지역자립체제」 (서울: 통일연구원, 1999), p. 67.

### <지역의 특성을 살린 공동사업>

교류·협력의 2단계에서는 지자체의 지역 특성에 맞추어 대상지역을 선정하고 사업을 추진하는 것이 바람직 하다. 특히, 남북분단을 이유로 한 개발규제와 투자의 미흡으로 생활여건 및 생산여건에 불이익을 받았던 접경지역의 경우, 화해·협력시대의 발전전략을 적극적으로 추진할 수 있을 것이다. 사업의 성격에 따라 중앙정부의 지원하에 북한의 중앙정부와 직접 합의를 필요로 할 수도 있을 것이다.

경기도나 강원도는 북한과의 접경도라는 지리적 특성상, 각각 황해남도과 북강원도를 대상지역으로 한 다양한 교류·협력을 추진할 수 있는 데, 접경지역의 공동사업으로 ①광대한 해상지역을 마주하고 있는 특성을 바탕으로 대륙붕 지역 지하자원의 공동개발 등 황해안 개발을 위한 공동사업, ②임진강 수자원의 공동조사 및 관리방안 공동마련, ③환경오염 제거를 위한 투자 및 중국으로부터의 환경피해(황사, 공해, 해충)에 공동대처하기 위한 환경관련 사업 추진 등이 고려될 수 있을 것이다. 이밖에 행정적인 면에서 양도의 홍보자료 교환 등이 추진될 수 있다.

향후 접경지역에 이산가족 면회소 설치 등이 추진될 경우, 접경지역의 지자체가 이를 공동으로 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 현재 고려되고 있는 금강산 지역이외에도 지리적으로 국토 중심에 위치하여 교통이 편리한 철원지역이 이산가족 면회소 후보지로서 적합하다고 할 수 있다. 철원지역에 이산가족 면회소가 설치될 경우, 이와 연계하여 숙박시설의 설치 뿐만 아니라 남북간의 학술교류, 당국 회담, 투자상담 등을 위한 컨벤션센터를 설립할 수도 있을 것이다.

### (3) 교류·협력 3단계

#### <자매 결연>

그동안의 교류·협력 성과 및 경험을 바탕으로 자매결연을 추진하고, 향후 교류·협력사업은 자매결연 지자체에 집중하도록 한다. 지자체의 입장에서는 교류·협력의 초기단계에서부터 자매결연을 추진하고자 하는 의욕이 있는 것은 사실이나, 북한이 자매결연을 맺을 준비가 안된 상태에서 우리측이 너무 앞서서 추진하는 것보다는 지자체간 다양한 교류·협력을 통해 신뢰와 우의를 축적하는 과정이 필요하다.<sup>90)</sup>

자매결연의 형태는 도단위의 자매결연과 함께 도내 기초자치단체의 자매결연사업에 대한 지원을 병행하는 것이 바람직하다. 자매결연 지자체와의 교류·협력은 상징성 보다는 내실있는 사업이 되도록 한다. 또한 단기간내에 가시적 성과를 이룰 수 있는 단기적 사업 뿐만 아니라 중장기적 사업도 연구·추진하도록 하는 것이 바람직하다. 자매결연이 성사되면 도내 실무위원회 등을 구성하여 교류·협력사업을 제도적으로 추진하게 될 것이다.

#### <접경지역 개발>

이 시기는 남북연합단계를 전후한 시기로서 접경지역의 대대적 변화가 예고된다. 이 단계에서는 본격적인 접경지역개발에 나설 수 있을 것이며, ①교통인프라 투자사업, ②남북협력단지의 조성사업, ③역사·문화관광, 해양도서 생태관광 등의 관광 잠재력을 활용하여 관광자원을 공동개발하고, 남북을 연결하는 관광코스개발, 관광단지조성, 위락

90) 북한에서는 자매결연이라는 용어 자체에 대한 거부감을 갖고 있다.

시설 공동건설, 공동 관광홍보 등이 사업내용에 포함될 수 있을 것이다.

교통인프라 투자사업과 관련, 남북간 경제교류와 통합을 효율적으로 수행하기 위해서 우선적으로 단절된 교통망의 연결이 이루어져야 할 것이다.<sup>91)</sup> 예컨대 남북한 육로 수송망 연계와 남북경협을 위한 북한의 항만·공항 개선사업, 북한의 주요 간선철도·도로망 개선사업 등이 포함된다. 구체적으로 서울-고양-파주-판문점-개성-평양으로 이어지는 국도와 철도를 복원시키고, 서울-의정부-동두천-연천과 철원-평강-원산으로 이어지는 국도와 철도를 연결하여 국토의 기간축을 회복시키는 것이다. 또한 김포-강화-개풍-해주축의 연결을 통해 국내기업의 서해안공단 및 해주공단구상을 지원할 필요가 있다.

남북협력단지로서는 비무장지대내 평화시건설, 공단조성, 공동경작지 조성, 통일동산건설 등이 포함된다. 평화시는 통일·외교단지 및 각종 국제회의·체육행사에 활용될 수 있으며, 평화시 주변의 공동경작지 및 공단 등은 본격적인 남북협력사업으로 확대될 수 있을 것이다.

## 다. 추진전략

### (1) 법적·제도적 장치마련

#### <법제 정비>

남북지자체의 교류·협력은 「남북교류협력에 관한 법률」 등에 바탕을 두고 있으나, 현행 법체계는 남북지자체간 교류·협력의 추진과정과 현

---

91) 정승우 경기도 기획관리실장 토론내용, 경기도의회 개원 제45주년 기념(2001.9.4) 발표논문집 「경기도의 남북교류·협력사업 추진방안」 (통일연구원 학술회의총서 01-05), p. 59.

실적으로 많은 괴리가 있다. 따라서 북한의 실체를 논리적으로 부인하고 있는 현행 법체계를 재검토하여, 북한의 법적 지위에 관한 규정을 두는 방향으로 정비되어야 할 것이다.<sup>92)</sup> 즉, 『남북관계기본법』의 제정을 통해 북한을 우리와 특수관계에 있는 정치실체로서 어떠한 경우에도 외국으로 취급되지 아니한다는 규정을 설치하거나, 북한주민에 대해서도 북한당국의 관할권을 인정하며 어떠한 경우에도 외국인으로서 취급되지 아니한다는 규정을 설치할 필요가 있다.<sup>93)</sup>

『남북교류협력에 관한 법률』은 남북교역에 대외경제관계에 적용되는 법령을 준용하도록 하고 있으나, 이는 『남북기본합의서』의 특수관계규정과 남북교역 및 투자를 민족내부교류로 본다는 규정과 배치된다. 또한 남북교류·협력이 활성화되어 보다 세분화될 경우 현행법으로는 충분히 규제할 수가 없게 된다. 즉, 현행법에서는 인적교류를 북한주민 접촉과 북한 방문으로 나누고 있으나, 접촉의 경우도 회합과 정보통신을 이용한 경우가 있고, 정보통신도 우편통신, 전신·전화, 인터넷 등 다양하다. 한편 물적 교류의 경우, 정치·군사분야, 경제분야, 사회·문화분야, 인도적 분야 등으로 구분될 수 있고, 경제교류도 남북교역과 대북투자로 구분되며, 대북투자는 남한의 대북 직접투자, 제3국 현지법인을 통한 대북투자, 두만강지역개발과 같이 다자간 협력사업에 남한이 참여하는 경우, 제3국에서 남북한 공동투자 등으로 세분될 수 있다.

요컨대, 남북 지자체의 교류·협력이 법치주의에 입각해 추진될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

#### <조례 제정>

92) 제성호, “남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 법제정비 방안 연구,” 『남북한 평화공존과 남북연합 추진방안』 통일연구원, 2001협동연구 국내학술회의 발표논문집, pp. 2-3.

93) 위의 글, p. 3.

지자체의 차원에서는 대북교류·협력사업의 제도화를 위해 지자체의 특성을 살린 남북지자체간 교류·협력에 관한 기본방침 및 내용을 규정하는 조례를 제정한다. 조례의 내용에는 조례제정의 필요성 및 목적, 기금설치 및 운용에 관한 사항, 교류사업추진 절차 및 방법에 관한 사항, 교류·협력추진위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 등이 포함되어야 할 것이다.

조례제정시 지역 특성을 감안한 교류내용 및 관심분야, 교류방침 등에 대한 지역주민, 의회, 관계 전문가의 의견이 수렴되어야 할 것이다.

#### <기금 설치>

교류·협력사업 추진을 위하여 필요한 재원확보를 위하여 (가칭)남북 교류·협력기금을 조성한다. 남북교류협력기금은 지자체의 자체사업 뿐만 아니라 민간단체의 교류·협력사업을 지원하는 데도 사용될 수 있으며, 교류·협력사업을 위한 전문인력의 고용·교육·훈련 등에도 사용될 수 있다.

#### <조직 정비>

도내에 남북교류·협력사업을 추진하는 전담부서를 설치하여, 전문성을 갖고 지속적으로 남북교류·협력사업을 담당할 수 있도록 한다. 전담부서는 초기에는 계급으로 설치하였다가, 사업확대에 따라 과급으로 확대하는 것이 바람직할 것이다. 전담부서에 배치된 인력은 다양한 전문교육을 받도록 하고, 전문성확보를 위해 가급적 장기적으로 근무하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 조직정비와 관련해서는 중앙정부와

협이가 필요하기 때문에, 이에 대한 제도적 검토가 필요하다.

## (2) 내실있는 사업계획 수립

지자체는 내실있는 대북 교류·협력사업을 위해 현실성 있고 적절한 사업계획을 추진해야 할 것이다. 즉 지자체의 특성과 능력에 맞는 사업을 발굴하고, 북한에 대한 정확한 정보에 입각하여 일회성사업보다는 지속성 있는 사업 계획을 수립하여야 할 것이다. 이는 지자체내 조직정비 및 인력확충과도 밀접한 연관이 있다.

### <관계 전문가와의 긴밀한 협의>

지자체는 사업 선정단계 뿐만 아니라 사업 선정이후 추진과정에서도 사업의 실현가능성, 추진방법 등에 대하여 행자부, 통일부 등 관계 기관과 긴밀히 협의하고, 전문가 간담회 등을 통하여 사업의 실현가능성을 증대시키도록 하여야 한다. 구체적으로 대북접촉방법, 소요예산 판단 등 적절한 사업계획을 수립하여야 할 것이다. 예컨대 역사, 문화, 예술 분야의 교류시 학계 등과의 긴밀한 협이가 필수적이다. 그리고 북한관련 연구기관과 유기적 관계를 통하여 중장기적 사업계획을 수립하는 것이 바람직하다.

탈북자를 활용하는 것도 북한정보수집과 관련하여 좋은 방법이 될 수 있다. 특히 출신지역별로 다양한 지역의 탈북자가 있기 때문에 대상지역으로 선정한 지역출신의 탈북자를 활용하면 구체적 정보를 확보할 수 있다. 또한 남북교류·협력사업 추진을 위한 장기적 인력확보 차원에서 지역내 통일장학생을 선발하여 대학과 대학원과정에서 북한·통일연구를 지속할 수 있도록 지원하고, 이들을 향후 남북교류·협력사

업의 예비인력으로 활용하는 것도 고려할 수 있다.

#### <「지자체 교류·협력사업 종합지원센터(가칭)」 설치>

개별 지자체가 제각기 대북 교류·협력사업을 추진함으로써, 예산, 정보, 전문성 등에서 문제점이 지적되고 있는 바, 각 지자체의 대북 협력사업을 총괄적으로 지원해주는 기구를 지자체가 협의하여 공동으로 설립함으로써 예산을 절감하고 전문성을 제고할 수 있을 것이다. 예컨대 지자체가 일정액을 투자하여 「지자체 교류·협력사업 종합지원센터(가칭)」를 공동으로 설립하고 공동으로 이용하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

「종합지원센터」는 사업의 계획단계부터 북한정보제공, 사업의 적정성 검토, 대북접촉 주선, 중앙정부와의 협력채널 확보, 대북 교류·협력사업의 성공사례 및 실패사례를 분석하는 등의 업무를 수행한다. 「종합지원센터」의 설립을 통해 개별 지자체는 예산절감과 전문성제고로도모할 수 있을 뿐만 아니라, 지자체 실무진의 파견 등을 통해 유기적 관계를 유지한다. 전문기관의 설립을 통해 사업의 지연, 브로커들의 횡포 등을 방지할 수 있을 것이다.

#### (3) 정부의 지원체계 확립

##### <북한정보 제공>

북한관련 정보수집은 전문성이나 효율성면에서 정부의 도움이 필요한 부분이다. 북한정보는 정치·경제·사회 등 북한의 일반적 현황 뿐만 아니라, 교류·협력의 대상지역에 대한 정보도 제공하는 것이 필요하다.

북한관련자료는 이북 5도민회, 국정원(북한지역총람) 자료와 함께, 대북접촉경험이 있는 현대아산, 민화협 관계자 및 탈북자 등의 경험으로부터 주로 수집될 수 있을 것이다. 이들 자료는 각 지자체가 개별적으로 입수할 수도 있으나, 정부의 도움이 효율적인 자료수집에 필수적이다.

#### <북한측 접촉창구의 단일화 요구>

남한 지자체가 북측의 대상지역과 접촉하는 데 있어서 공식적인 대북 접촉창구의 부재가 문제점으로 지적된다. 북측의 대남사업창구는 조선아태평화위원회, 민족화해협의회, 민족경제협력연합회 등으로 다양하고, 이들과 접촉하기까지도 다양한 경로를 거치고 있다. 지자체가 대북접촉을 위해 활용하고 있거나 활용 가능한 창구는 북한의 고위층과 친분이 있는 중국내 조선족 또는 친북 재외교포, 제3국 주재 북한의 대외 무역일꾼, 인도적인 대북 지원사업을 추진하는 국내외 NGO, 대북사업을 추진하는 국내기업인, 대북 접촉을 하는 정부 혹은 적십자사의 관리들, 북한과 가까운 제3국의 정치인 또는 기업인들이 있다. 이러한 경로를 통해서 북한 당국과 접촉하여 좋은 결실을 맺은 경우도 있지만, 무질서한 대북 접촉으로 인해 혼란을 겪고 시간과 비용의 낭비가 발생하고 사업자체의 성사에도 부정적 영향을 미칠 수 있다.

보다 효과적인 교류·협력사업을 위해서 정부차원의 노력이 필요하다. 즉, 남북회담시 지자체교류·협력을 위한 북한의 접촉창구 단일화를 북측에 요청할 필요가 있다. 북한에는 우리의 행정자치부와 같은 부서는 없으나, 북경주재 평양대사관이나 대남사업을 담당하는 조선아태평화위원회를 접촉창구로서 지정을 요청할 수 있을 것이다. 나아가 지자체 교류·협력의 초기단계에서는 남한의 지자체가 제각기 대북접촉에

나섬으로써 북한에게 분위기가 과열되고 있다는 인상을 주지 않도록 주의할 필요가 있다. 현재 매우 낮은 사업성사율을 감안할 때, 지자체의 교류·협력사업이 어느 정도 궤도에 올라 활기를 띠기 전에는 중앙정부가 통일적으로 지자체의 사업신청을 접수하여 대북접촉을 대행해주는 것도 검토해볼 필요가 있다.

#### <신변안전대책 마련>

북한의 지자체와 교류·협력사업 추진시 정부가 특히 관심을 기울여야 될 부분은 북한방문자에 대한 신변안전대책이다. 정부는 사업승인 과정에서 북한으로부터 신변보장에 대한 각서의 첨부여부를 확인하여야 하며, 필요하면 정부가 북한 당국과 접촉하여 신변안전을 보장받아야 할 것이다. 아울러 관계기관간의 협조하에 북한인사의 남한 방문에 대해서도 정부는 철저한 신변보장 대책을 세워, 예측하지 못한 사고가 남북관계에 장애가 되지 않도록 만전을 기하여야 할 것이다.

#### <심사제도의 효율적 운영>

중앙정부는 교류·협력사업의 내실있는 추진을 위해 사전심사 강화로 지자체의 사업추진을 도와주는 역할을 하여야 할 것이다. 구체적으로 심사전 국정원 등 관련부처의 공식의견을 수렴함으로써 심사의 전문성을 확보하고 정부내 혼선을 방지하여야 할 것이다.<sup>94)</sup> 특히, 남북교류가 본격화되기까지는 북한의 수용가능성 등을 감안 당분간 엄격한 사업심사의 기초를 유지할 필요가 있다. 또한 사전 서면심의를 통해

---

94) 남북교류·협력 심사위원회의 전문성강화를 위해 6차회의부터 정부는 대북사업에 관련한 경험이 있는 현대아산 관계자를 심사위원회에 추가한 바 있다.

부적합한 사업은 심사위원회의 상정을 보류함으로써, 준비단계부터 내실있는 사업이 되도록 유도한다.

이밖에도 심사위원회의 심사를 통과하여 사업이 진행된 사례에 대한 자료를 취합·분석하여 문제점을 철저히 파악하여야 할 것이다. 심사위원회는 남북교류·협력사업의 성공 및 실패사례를 비교·분석하여 향후 지자체의 사업계획에 참고할 수 있도록 하고, 사업추진과정에서 지속적인 자문을 통해 사업의 성사율을 높이도록 하여야 한다. 심사위원회의 행정적 지원을 담당하고 있는 행자부의 자치행정과 실무자는 전문성 확보를 위해 일정기간 이상 근무할 수 있도록 한다. 또한 전문성이 확보된 행자부 실무자나 외부자문위원 등을 활용하여 남북교류·협력을 담당하는 지자체의 실무자에 대한 교육을 공무원연수원에서 실시하거나, 사업추진과정에서 지자체의 자문에 응하는 방식을 제도화시킬 필요가 있다.

#### <교류·협력사업에 대한 종합적 지침 수립>

정부는 남북교류·협력사업 추진을 위한 종합지침을 수립하여 각 지자체에 제공함으로써 준비 단계에서부터 차질이 없도록 한다. 종합지침은 지자체 관계관이 쉽게 업무를 추진할 수 있도록 가급적 구체적 사항까지 포함하는 것이 바람직하다. 또한 공무원 연수기간 등을 활용하여 지자체 관계관에 대해 정부의 통일정책, 북한에 대한 이해, 남북교류·협력사업 추진요령 등을 교육하는 기회를 마련하는 것이 필요하다.

<지방자치법의 탄력적 운영>

남북지자체의 대북교류·협력사업은 지자체에 따라 능력, 의욕, 업적 등에서 이미 많은 차이를 보이고 있으며, 향후 사업의 활성화에 따라 차이는 더욱 커질 것으로 예상된다. 현행 지방자치법에 따르면, 지자체는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등 자치권에서 여전히 많은 제약을 받고 있는 데,<sup>95)</sup> 정부는 지자체의 대북 교류·협력 사업의 성과에 따라 차별적으로 이를 적용하는 것이 바람직하다. 예컨대, 사업의 성과가 좋고 향후 사업에 있어서 교류·협력관련 조직과 예산의 확충이 절실한 지자체에 대해서는 이를 탄력적으로 허용함으로써 남북지자체의 교류·협력 활성화를 기할 수 있도록 하여야 할 것이다.

---

95) 김병준, 「한국지방자치론: 지방정치·자치행정·자치경영」 (서울: 법문사, 1994), pp. 72-82.

## VI. 결 론

본 논문은 독일사례에 대한 분석과 남북 지자체간 교류·협력사업의 추진현황에 대한 분석을 바탕으로 남북한 지자체 교류·협력활성화를 위한 추진방향과 실천과제를 제시하였다. 남북정상회담을 계기로 남북간 교류·협력이 다방면에서 확대되고 있으며, 지방자치단체간의 교류·협력도 새로운 전기를 맞고 있다. 그러나 지자체의 남북교류·협력사업에 대한 의욕에 비해, 북한에 대한 정보, 교류·협력사업을 추진할 자체 조직·인력·예산의 부족과 효율적인 대북 접촉채널의 부재 등으로 많은 어려움을 겪고 있다. 실제로 대북교류·협력사업으로 신청된 30건의 사업중 20건이 승인을 받았으나, 이중 3건만이 성사되는 매우 저조한 실적을 보였다.

지난 일년간의 남북지자체 교류·협력사업의 추진 내용을 분석해보면 사업의 성패에 영향을 미치는 가장 중요한 요소들을 몇가지로 요약할 수 있다. 첫째, 지자체간 교류·협력사업은 다른 분야와 마찬가지로 큰 틀의 남북관계와 밀접한 연관이 있다. 지자체가 사업의욕과 능력을 갖추고 아무리 철저히 준비를 하여도 남북관계의 활성화 없이는 지자체 교류·협력의 활성화는 기대할 수 없다는 것이다. 실제로 지자체의 남북교류·협력사업은 남북정상회담이후의 화해분위기 속에서 시작된 것이며, 이후의 남북관계의 경색은 지자체의 교류·협력사업에 가장 큰 걸림돌이 되었다.

둘째, 지자체 교류·협력사업의 성패를 좌우하는 요소는 지자체의 사업추진 능력이다. 여기에는 내실있는 사업계획의 수립, 조직과 인력의 정비, 재정적 능력, 대북정보, 중앙정부와의 협조, 주민들의 지지 등이 포함된다. 저조한 사업성사율에도 불구하고, 강원도가 추진한 「금강-

설악권 솔잎 흑파리 공동예방사업』과 『남북공동 어린언어 방류사업』이 성사될 수 있었던 것은 철저한 사전준비에 기인한다고 할 수 있다. 강원도는 1998년 일찍이 ‘남북교류지원담당’을 설치함으로써 남북교류·협력을 위한 조직정비를 시작한 데 이어, 『남북강원도교류협력위원회』를 구성하여 도민의 역량을 결집시키는 노력을 하였고, ‘남북교류·협력기금’을 설치하여 2005년까지 20억원을 조성한다는 계획을 수립하였다. 또한 강원발전연구원을 통하여 관계전문가와 협조하여 남북교류·협력에 대한 구체적이고 실질적인 연구를 하고, 중장기 계획을 수립함으로써 내실있는 사업을 추진하였다. 그리고 『남북자치단체 교류·협력심사위원회』에 사업을 신청하기 전에 강원도 도지사를 포함한 방북단이 원산과 평양을 방문하여 사업에 대한 합의를 하는 등 철저한 사전준비를 마쳤다.

셋째, 지자체 교류·협력사업의 최종 성패는 북한의 반응에 달려있다. 아무리 사업내용이 충실하더라도 북한이 동의하지 않으면 사업이 성사될 수 없음은 물론이다. 실제로 사업승인을 받은 대부분의 사업이 무산된 이유는 북한의 무관심에 기인한다. 북한은 북한인사나 단체의 남한 방문에 대해서는 전혀 반응을 보이지 않았으며, 일부 남한 방문단의 방문을 허용하면서 남북교류·협력사업 자체에 대한 흥미보다는 방문 대가로 현물을 요구하는 행태를 보였다. 북한은 접촉은 최소화하면서 경제적 실리확보에 주력하고 있기 때문에, 적어도 초기단계에는 가급적 문화·예술 등 비정치적 분야의 접촉부터 시작해야 할 것이다.

위의 세가지 요소중 남북관계와 북한의 반응은 지자체가 통제하기에는 힘든 분야이나, 두 번째 요소인 지자체의 사업추진 능력은 지자체의 노력여하에 따라 개선의 여지가 있다고 할 수 있다. 6.15정상회담이후 갑자기 다가온 남북 교류·협력의 기회에 대해 지자체들은 자체적인 준비부족으로 시간을 낭비한 채 많은 시행착오를 겪은 안타까운

경험을 갖고 있다. 이제 남북관계가 소강상태에 빠짐에 따라 지자체의 남북교류·협력도 활력을 잃고 있으나, 지자체는 남북관계의 소강상태를 향후 교류·협력추진을 위한 역량축적의 기회로 활용함으로써 다가올 남북화해협력의 시대를 준비하여야 할 것이다.

<부록 1>내독 도시간 자매결연체결 실태

(1989년 8월말 기준)

체결일시	순번	체결도시 (서독-동독)	각 도시 집권당	
			서독도시	동독도시
<b>1986</b>				
3.26	1	Saarlouis - Eisenhüttenstadt	SPD	SED
7.2	2	Erlangen - Jena	SPD	SED
8.6	3	Wuppertal - Schwerin	SPD	SED
	4	Neunkirchen - Lübben	SPD	SED
10.22	5	Trier - Weimar	CDU	CDU
11.18	6	Saarbrücken - Cottbus	SPD	SED
<b>1987</b>				
2.13	7	Karlsruhe - Halle	CDU	SED
2.24	8	Fellbach - Meißen	FDP	SED
4.6	9	Bremen - Rostock	SPD	SED
	10	Hof - Plauen	CSU	SED
5.28	11	Keil - Stralsund	SPD	SED
6.23	12	Hannover - Leipzig	SPD	SED
7.27	13	Braunschweig - Magdeburg	SPD	SED
8.4	14	Hamburg - Dresden	SPD	SED
	15	Lübeck - Wismar	CDU	SED
	16	Osnabrück - Greifswald	CDU	SED
	17	Flensburg - Neubrandenburg	SPD	SED
	18	Nürnberg - Gera	-	SED
	19	Marburg - Eisenach	SPD	LDPD
	20	Mainz - Erfurt	SPD	SED
9.2	21	Offenburg - Altenburg	CDU	SED
	22	Bonn - Potsdam	CDU	SED
9.29	23	Ludwigshafen - Dessau	SPD	SED

체결일시	순번	체결도시 (서독-동독)	각 도시 집권당		
			서독도시	동독도시	
<b>1987</b>					
10.21	24	Düsseldorf - Karl-Marx-Stadt	SPD	SED	
	25	Würzburg - Suhl	SPD	SED	
	26	Dillingen - Hoyerswerda	SPD	SED	
	27	Neu-Ulm - Meinigen	CSU	SED	
	28	Kronberg - Ballenstedt	CDU	SED	
	29	Eppelborn - Finsterwalde	CDU	SED	
	30	Lemgo - Stendal	SPD	SED	
	31	Göttingen - Wittenberg	SPD	SED	
	32	Kaiserslauten - Brandenburg	CDU	SED	
	33	Aachen - Naumburg	SPD	SED	
	34	Schwäbisch Hall - Neustreilitz	-	SED	
	35	Mannheim - Riesa	SPD	SED	
	10.28	36	Böblingen - Sömmerda	CDU	SED
	11.17	37	Heilbronn - Frankfurt/Oder	SPD	SED
	12.9	38	Kulmbach - Saalfeld	-	SED
<b>1988</b>					
1.6	39	Salzgitter - Gotha	SPD	SED	
	40	St. Ingbert - Radbeul	SPD	LDPD	
3.9	41	Dortmund - Zwickau	SPD	SED	
	42	Berlin-Spandau - Nauen	SPD	SED	
6.6	43	Berlin-Zehlendorf - Königs Wursterhausen	CDU	SED	
	44	Bottrop - Mersburg	SPD	SED	
6.28	45	Sindelfingen - Torgau	SPD	SED	
	46	Nordhorn - Reichenbach	SPD	SED	
?	47	Neuwied - Güstrow	SPD	SED	
11.11	48	Homburg - Ilmenau	CDU	SED	
	49	Kassel - Amstadt	SPD	SED	
	50	Recklinghausen - Schmalkalden	SPD	SED	
	51	Neustadt a.d.W - Wernigerode	CDU	SED	
	52	Husum - Heiligenstadt	SPD	CDU	
	53	Barmstedt - Waren(Müritz)	CDU	SED	

체결일시	순번	체결도시 (서독-동독)	각 도시 집권당	
			서독도시	동독도시
1988				
12.2	54	Bad Kreuznach - Neuruppin	SPD	SED
	55	Wolfsburg- Halberstadt	CDU	SED
	56	Püttlingen - Senftenberg	CDU	SED
1989				
2.1	57	Komwestheim - Weßenfels	-	SED
	58	Reinheim - Fürstenwalde	SPD	SED
3.3	59	Lehrte - Staßfurt	SPD	SED
4.26	60	Köln - Freiberg	SPD	SED
	61	Unna - Döbeln	SPD	SED
8.30	62	Leverkusen - Schwedt	SPD	SED
	63	Neumünster - Parchim	SPD	SED
	64	Bad Schwartau - Bad Doberan	SPD	SED
	65	Ahlen - Annaber-Buchholz	SPD	SED
	66	Grevenbroich - Auerbach	SPD	SED
	67	Worms - Bautzen	SPD	SED
	68	Soest - Bemburg	CDU	SED
	69	Oberhausen - Freital	SPD	SED
	70	Wiesbaden - Pima	SPD	SED
	71	Bayreuth - Rudolstadt	SPD	SED
	72	Oppenheim - Werder	SPD	SED
73	Villingen-Schwenningen - Zittau	SPD	SED	

약자: SPD(사민당), CDU(기민당: 동·서독), CSU(기사당), SED(독일사회주의통일당: 동독공산당), LDPD(독일자유민주당: 동독)

출처: Manfred Klaus, *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*, pp. 83-86.

## <부록 2> 서독의 자알루이스시와 동독의 아이젠취텐슈타트시 합의서

### <협정문>

독일민주공화국의 도시 아이젠취텐슈타트와 독일연방공화국의 도시 자알루이스간의 도시 자매결연에 관한 협정

아이젠취텐슈타트시와 자알루이스시는 1986년 2월 26일에 있었던 아이젠취텐슈타트 시의회와 자알루이스 시의회의 결정에 의거하여 양 독간에 평화와 정상적 선린관계, 그리고 양도시 주민들간의 우정과 협력을 촉진시키는데 기여하기 위해 도시간 자매결연 협정을 맺는다. 양 도시는 가능한 범위 내에서 평화와 안전, 군비축소, 긴장완화, 협력 등을 위한 시민들의 노력을 지원하고자 한다. 양 도시는 모든 분야에서 의 군비경쟁이 축소 내지 종식되어야 한다는 데 공감한다.

양 도시는 이런 의미에서 주민들간의 정치적 대화를 장려하고, 사회체계의 차이에 구애받지 않고 평화적 미래와 인간의 복지를 위해 전력을 기울이고자 한다.

이러한 목표와 안보 및 협력을 규정한 헬싱키 협정의 평화공존 원칙, 그리고 주권, 상호존중 및 양독관계에 있어서의 동등권 및 차별금지 내용을 포괄하는 기본조약 정신에 입각하여 양 도시는 양독 국민간의 상호이해와 평화적 관계조성을 위한 다음 사항에 합의한다.

- 서로 관심이 있는 정치적 문제에 대하여 의견을 교환하고, 양 주민들이 평화, 군축, 긴장완화를 위해 어떤 기여를 하고 있는가에 대해 상호 정보를 교환한다.

- 양 도시 주민들에게 상대도시 주민들의 생활 및 활동을 적당한 방법으로 소개한다.
- 양 도시의 발전과 지방자치조직의 일에 대한 정보와 경험을 상호 교환한다.
- 양 도시의 지방자치기관, 사회조직체, 단체간의 협력을 촉진시킨다.

이 협정은 아이젠훤텐슈타트의 시의회와 자알루이스 시의회의 승인 후에 효력을 발휘한다. 협력의 구체적 조치, 만남, 대표단과 자료의 교환 및 다른 협력의 형식들에 대해 양 도시는 시간적으로 나열한 사업 계획에 대해 합의하고, 적당한 방법으로 양 도시는 그 계획의 추진에 대해 의견을 교환한다.

자알루이스 시장  
(서명)

아이젠훤텐슈타트 시장  
(서명)

<의정서>

1986년 4월 21일부터 25일까지 아이젠훤텐슈타트시와 자알루이스시 공식대표단의 협상결과에 대한 의정서

시장이 인솔하는 자알루이스 시의회 대표단과 아이젠훤텐슈타트 시의회 대표단은 다음과 같은 계획안을 마련한다.

- 독일민주공화국의 도시 아이젠훤텐슈타트와 독일연방공화국의 도시 자알루이스간의 도시간 자매결연에 대한 협정,
- 위에 언급한 합의를 실행하기 위한 1986년도 연간실행계획,
- 이후 계속적으로 아이젠훤텐슈타트시와 자알루이스시간의 협력을

더욱 확대하고 심화시키기 위한 가능성.

이 계획에 합의하며, 1986년 9월 아이젠훤텐슈타트와 자알루이스 시 의회에 이를 제출할 것을 밝힌다.

1986. 4. 25. 아이젠훤텐슈타트

자알루이스 시장

아이젠훤텐슈타트 시장

<의정서 부속문서>

1986년 4월 21일까지 아이젠훤텐슈타트시에서 있었던 아이젠훤텐슈타트와 자알루이스시 공식대표단의 협상결과에 관한 의정서에 대한 부속문서

양 대표단은 다음 사항들에 합의한다.

1. 대표단, 문화사절단, 체육사절단들의 체류비용은 매번 초청도시가 부담한다. 대표단, 문화사절단, 체육사절단의 숙박은 호텔 혹은 공동숙소에서 한다.
2. 대표단, 문화사절단, 체육사절단 소속원의 여행비용과 일상비용은 각자가 부담한다.

1986. 4. 25. 아이젠훤텐슈타트

자알루이스 시장

아이젠훤텐슈타트 시장

<권장사항>

이후 계속될 아이젠하워텐슈타트시와 자아르루이스시간의 협력을 위한 권장사항

- 평화와 군축에 관한 현실적 문제 해결을 위해 양 도시는 세미나와 정보교환을 위한 대화를 실시,
- 경제정책과 사회정책적 문제, 즉 인간의 사회적 관계와 환경에 대한 과학기술적 발전의 의미, 작업조건과 생활조건의 형성, 특히 주택건설, 근거리 교통, 문화, 스포츠, 근거리휴양, 문화, 스포츠, 근거리휴양과 건강관리축진을 위한 지방자치단체의 과제 등의 문제에 대해 지방자치단체 정치인들의 경험과 입장을 알리기 위한 정보교환 방문,
- 사회문제와 관련한 각 분야에 대한 상호이해를 증진하기 위하여 특정 주제를 가진 대표단들의 상호방문,
- 여기에는 노동조합원, 청년, 여성, 수공업자, 정신, 문화예술 및 여타 분야의 단체가 해당됨.
- 청년여행자 교환,
- 문화단체와 예술가들의 교환, 특히 매년 열리는 <자알루이스 문화주간> 행사와 <오데르 축제 공연>에 상호 참가,
- 조형예술과 사진작품의 전시 및 아마추어 영화 교환,
- 양 도시 박물관간의 협력과 도시역사의 홍보를 위한 자료의 교환, 전시 및 대여전시,
- 체육경기 및 행사에 참가하는 체육인들의 교류.

<실행프로그램>

독일민주공화국의 도시 아이젠훠헤텐슈타트와 독일연방공화국의 도시 자알루이스간의 도시자매결연에 대한 합의를 실행하기 위한 1986년도 연간실행프로그램

1. 도시자매결연 협정에 대한 계획, 1986년도 연간 실행프로그램 및 다음 해의 협력가능성에 대한 의견을 교환하기 위하여 자알루이스 시장이 이끄는 대표단(9명)이 4월 아이젠훠헤텐슈타트에 체류
2. 도시자매결연 협정의 비준을 위해, 아이젠훠헤텐슈타트와 자알루이스 시의회에 각각 시장이 인솔하는 시대표단의 상호방문 (일정: 9월)
3. 6월초 <자알루이스 문화주간>에 아이젠훠헤텐슈타트 문화사절단 (약 30명)의 참가 및 9월 아이젠훠헤텐슈타트 <오데르축제공연>에 자알루이스 문화사절단(약 30명)의 참가
4. 11월 유엔평화의 해를 맞아 양 도시 주민의 사업계획과 관련한 정보교환 및 언론매체에 발표

## 참고문헌

- 김규륜. 『남북 경제교류·협력 발전방안: 추진성과 평가 및 발전대책』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 김병로. 『북한의 지역자립체제』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 김병준. 『한국지방자치론: 지방정치·자치행정·자치경영』. 서울: 법문사, 1994.
- 김일성. “당 조직사업과 사상사업을 개선강화할데 대하여 (1962.3.8),” 『김일성저작집』. 제16권. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- 김학성. 『동·서독 인적 교류 실태연구』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 김학성. 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 사회과학원 철학연구소 편. 『철학사전』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 이금순. 『대북 인도적 지원 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 제성호. “남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 법제정비 방안 연구,” 『남북한 평화공존과 남북연합 추진방안』. 통일연구원, 2001협동연구 국내학술회의 발표논문집.
- 조한범. 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 최진욱. 『북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 1997.
- 최진욱. 『남북한 행정통합방안』. 서울: 통일연구원, 2000.

- 통일부. 『2001 통일백서』. 서울: 통일부, 2001.
- 통일부. 『남북교역 실무안내』. 서울: 통일부, 2000.
- 통일부. 『독일통일백서』. 서울: 통일부, 1995.
- 통일부. 『사회문화분야 남북교류·협력 실무안내』. 서울: 통일부, 2001.
- 통일부. 『월간 남북교류·협력 및 인도적 사업 동향』. 제122호. 서울: 통일부 교류협력국, 2001.
- 통일연구원. 『경기도의 남북교류협력사업 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 한국지방행정연구원. 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』. 서울: 지방행정연구원, 2001.
- 한부영, 금창호. 『통일대비 지방행정 통합방안』. 서울: 한국지방행정연구원, 1998.
- Baumann, Wolf-Rüdiger. “Innerdeutsche Städtepartnerschaften haben Konjunktur,” *Deutschland Archiv*. Nr. 12 (1987).
- Below, Andreas von. “Innerdeutsche Städtepartnerschaften – ein Weg zu mehr Begegnungen: Eine Fachtagung der Konrad-Adenauer-Stiftung,” *Deutschland Archiv*, Nr. 4 (1988).
- Burgmeier, Inge Maria. *Städtepartnerschaften als neues Element der innerdeutschen Beziehungen*. Bonn: Europa Union Verlag GmbH, 1989.
- Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit. *Verfassung der DDR*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1986.

- Hoesch, Jan. "Drei Jahre kommunale Partnerschaften mit der DDR," *Deutschland Archiv*. Nr. 1 (1989).
- Jansen, Marlies. "Entspannungspolitik von unten: Innerdeutsche Städtepartnerschaften," in: *Das geteilte Deutschland im geteilten Europa - Materialien der Enquete-Kommission "Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,"* Bd. VIII/2. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1999.
- Klaus, Manfred. *Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen*. Berlin: Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Forschung und Publizistik mbH, 1994.
- Krebs, Hans-Dieter. "Städtepartnerschaften bereichern Sporttausch," *Deutschland Archiv*. Nr. 1 (1988).
- Meyer, Thomas. "Der Streit der Ideologien und die gemeinsame Sicherheit," *Die Ost- und Deutschlandpolitik der SPD in der Opposition 1982-1989*. Hrsg. von Dieter Dowe. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1993.
- Pawlow, Nicole-Annette. *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*. Berlin: Verlag Gebr. Holzapfel, 1990.
- Plück, Kurt. "Innerdeutsche Beziehungen auf kommunaler und Verwaltungsebene, in Wissenschaft, Kultur und Sport und ihre Rückwirkungen auf die Menschen im geteilten Deutschland," in: *Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen und internationale Rahmenbedingungen - Materialien der Enquete-Kommission "Aufarbeitung von*

*Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,*” Bd. V/3. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1999.

Schnakenberg, Oliver. *Innerdeutsche Städtepartnerschaften. Rechtliche Aspekte grenzüberschreitenden kommunalen Handelns.* Baden-Baden: Nomos Verlag, 1990.

Windelen, Heinrich. “Für bürgernahe innerdeutsche Städtepartnerschaften (11. Juni 1986),” *Texte zur Deutschlandpolitik.* Reihe III/ Band 4, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. 1987.

Winters, Peter Jochen. “Innerdeutsche Städtepartnerschaften,” *Deutschland Archiv.* Nr.7 (1986).