

# 지방 차원 대북교류의 역사적 변천과정 분석과 정책적 시사점

박 성 열\*

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 분석의 틀
- IV. 지방 차원 대북교류의 역사적 변천과정 분석
- V. 분석결과 및 정책적 시사점
- VI. 결론

## 국문요약

지방의 대북교류는 주민들의 통일정책 참여와 남북 관계 정상화, 통일 대비라는 측면에서 의미가 있으며, 최근 남북한 관계 개선 움직임이 대두되면서 관심이 높아지고 있다. 이에 본 연구는 1990년대부터 시작된 지방 대북교류에 영향을 끼친 요인과 관련 제도 및 거버넌스를 검토하고 정책적 시사점을 제시하고자 하였다. 이를 위해 먼저, 지난 30여년간 시행되어 온 대북교류 변천과정을 정부의 이념성향과 지방의 대북교류 거버넌스 체계, 교류 성과 등을 기준으로 4단계로 구분하였다. 이어 단계별 영향요인으로서 남한 상황, 국제환경, 북한변수를 상정하여 상호 작용을 검토하고, 거버넌스 체계와 교류성과를 분석하였다. 분석 결과, 영향요인 측면에서 교류 초기에는 남한정부의 대북정책 기조와 북한의 태도가 상대적으로 중요하게 작용하였으나, 북한의 핵과 미사 일문제가 점차 부각되면서 UN과 미국 등 국제사회 대북 제재가 큰 영향을 미치는 것으로 확인하였다. 거버넌스 측면에서는 민간주도, 지자체 주도, 반관반민 형태 등 다양한 형태의 거버넌스가 표출되었으나, 국제사회의 대

북제재가 확대되면서 국제사회의 대북제재 레짐-남북한 정부-지방-시민단체 라는 중층적·복합적 거버넌스 양상이 나타나고 있다. 교류 성과 측면에서는 남북관계의 출렁거림 속에서도 인도적 교류·남북 공동사업 추진 등 성과를 거둔 것으로 평가된다. 본 연구는 분석 결과를 토대로 정책적 시사점을 제시하였다. 무엇보다 중앙정부가 지자체·대북단체 등 교류 주체와 국제사회 제재내용·북한 동향 등 필요한 정보를 공유하고 예산을 지원하며, 다양한 거버넌스 주체간 이해관계 조정을 위해 메타 거버넌스 개념 등 보완적 거버넌스 적용 필요성을 제기하였다. 아울러 중앙정부가 지자체를 대북협력사업자로 인정하고, 관련법 개정을 통해 대북교류 업무를 지자체 사무로 명시하는 한편, 지방 차원에서 지자체-민간단체-연구기관 간 협조체계 구축 등 자체 역량 강화도 필요함을 제언하였다.

**주제어:** 지방의 대북교류, 역사적 변천과정, 대북제재, 거버넌스

\* 송실대학교 초빙교수, 광주전남연구원 초빙연구위원

## I. 서론

지방의 대북교류는 그 상대가 북한이라는 특성상 중앙정부의 대북정책 틀 속에서 이루어지게 되나<sup>1</sup> 국민의 통일정책 참여와 남북관계 측면에서 그 의의와 중요성이 크다. 첫째, 지역민 의사가 결집된 지방 차원의 대북교류는 주민들이 생활 속에서 통일을 체감하고 정책에 참여하는 계기로 작용한다. 둘째, 중앙정부 차원의 대북정책을 보완해주는 역할을 할 수 있다. 남북 간 긴장이 고조되고 지속될 때, 지방 차원의 비정치적 교류를 이어감으로써 남북 간 협의 채널로 활용할 수 있고, 비공식적 관계를 유지할 수 있다. 셋째, 북한지역과의 교류를 통해 북한 내 개방 필요성과 분위기를 조성해나가고 변화를 촉발할 수 있다. 넷째, 남북 통일과 분야별 통합 과정에 대비해 북한지역 지방기관과 협의 경험을 축적하고 북한 주민들에게 필요한 서비스를 제공하기 위한 거버넌스 체제 정비에 도움이 될 수 있다.<sup>2</sup>

그런데, 지방이 남북관계에 있어 대북교류와 협력사업의 주체로 나선 역사는 길지 않다. 1980년대 말 동구 사회주의권 몰락과 냉전구도 해체라는 국제적 격변 상황에 발맞추어 국내적으로도 대결과 갈등의 남북관계를 화해와 신뢰구조로 바꾸어 나가기 위한 정책전환이 모색되었다. 북한의 국제기구 가입을 인정하는 이른바 ‘7·7 선언’(1988)이 발표되었고, 남북교류가 제도적으로 추진되도록 남북교류협력법(1990.8.)과 남북협력기금법(1990.8.)이 잇따라 제정되었다. 이어 1995년 단체장을 주민 직선으로 뽑는 지방자치제가 전면 실시됨으로써 중앙 차원의 주요 정책에 대한 지방 주민들의 관심과 참여도가 높아졌다. 1998년 2월 출범한 김대중 정부는 이른바 ‘햇볕정책’으로 상징되는 대북 포용정책을 시행하였다. 이러한 국내외 정세와 제도적 기반을 바탕으로 1998년 6월 제2기 지방선거이후 각 지자체는 독자적인 대북교류에 나섰다. 제주도의 감귤 100톤 대북 지원(1999.1.), 남북 강원도의 당국 차원 접촉(2000.11.)과 함께 다른 지자체들도 자체적으로 ‘남북교류협력 관련 조례’를 제정하고 남북교류 추진을 위한 반관반민 단체(남북교류협의회 등)설치, 자체적인 남북협력기금 마련 등 제도적 기반을 정비하기 시작하였다.<sup>3</sup> 대체적으로 진보성향의 김대중, 노무현 정부(1998.2.-2008.2.)시기에 지방 차원

<sup>1</sup> 지방자치법 제11조는 자치단체의 국가사무 제한 사유로 외교, 국방, 사법, 국세 등을 열거하고 있다. 단, 법률에 예외조항이 있을 경우에는 그러하지 아니함을 명시하고 있다. (2018.10.17. 검색)

<sup>2</sup> 양현모 외, “지방자치단체의 남북교류협력사업 평가 및 발전방안,” 『통일정책연구』 제18권 1호, (2009), pp. 186~187.

<sup>3</sup> 최용환 외, 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』 (서울: 통일부, 2013), pp. 19~22.

의 대북교류가 활발히 진행되었다. 그러나 지방차원의 대북교류는 국내 보수정부 기간(2008.2.-2017.5.) 5·24 조치(2010) 및 북핵 실험과 미사일 개발에 따른 국제사회 제재<sup>4</sup> 여파로 위축되고 중단되었다. 2017년 5월 문재인 정부 출범 이후 5·17 남북 정상회담, 비핵화 추진 합의 등 극적인 국면전환으로 지방 차원 대북교류와 협력사업 재개 기대감이 고조되고 지자체 중심으로 지방에서도 대북교류를 적극 준비하고 있다. 그러나 당국 간 합의와 남북관계 개선 움직임에도 불구하고 지방과 민간 차원의 대북교류는 여전히 부진한 실정이며, 이는 대북교류 주체의(중앙정부, 지방, 대북단체 등) 의지에도 불구하고 대북교류를 둘러싼 여건과 구조가 변하지 않았기 때문이다.<sup>6</sup> 결국엔 지방의 대북교류도 북한 비핵화와 맞물린 UN 및 미국의 대북제재 해제 여부가 변수가 될 가능성이 높다.

이에 본 연구는 지방 차원 대북교류의 의의와 중요성을 감안하여 지난 30년간 시행되어 온 지방 차원 대북교류의 역사적 변천과정을 개관하고 지방의 대북교류에 영향을 미쳐 온 요인과 거버넌스를 분석하였으며, 이를 바탕으로 정책적 시사점을 제시하였다. 이를 위해 지방 대북교류의 역사를 국내의 중앙정부 교체와 지방의 대북교류 거버넌스 그리고 대북교류 성과를 기준으로 네 단계로 구분하여 살펴보았다.

연구방법은 지금까지 나온 문헌자료와 선행연구를 활용하고, 연구의 논지를 뒷받침하기 위해 통일부 공무원과 지자체(광주광역시·전남도), 민간단체 관계자 면담결과를 제시하였다. 면담은 2017년 6월-8월간 피면담자의 사무실을 방문하여 심층 인터뷰 형식으로 이루어졌다. 논문 전개순서는 II장. 이론적 논의를 검토하고 III장에서 분석의 틀을 제시하였다. IV장은 지방 차원 대북교류의 역사적 변천과정을 검토하고 V장에서 영향요인과 거버넌스 그리고 추진성과 측면에서 분석한 후, 정책적 시사점을 제시하며 VI장에서 결론을 맺고자 한다.

<sup>4</sup> 북한은 2006년 이후 6차례의 핵실험을 하였고, UN 안보리는 그 때마다 대북제재 결의안을 의결하였으며 미국정부는 독자적인 북한제재 관련법을 제정하였다.

<sup>5</sup> 문재인 정부 국정기획위원회는 100대 국정과제(2017)의 하나로서 '남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전'을, 그 하위 과제내용으로 '지자체와 민간의 자율적인 활동 공간 확보 지원'을 제시하였다.

<sup>6</sup> 우리민족서로돕기운동본부, 『남북 공동선언의 이행과 한반도 평화를 위한 협력 강화』(우리민족서로돕기운동 2018 대북지원 국제회의, 2018.10.31.), p. 40.

## II. 이론적 논의

### 1. 교류 주체에 대한 정의: 지방인가? 지자체인가?

지방의 대북교류는 보통 '지자체 대북교류'로 불리며, 대부분 언론과 연구자들이 '지자체 대북교류'라는 용어를 사용한다. 이는 지방 대북교류의 핵심 행위자가 지방자치단체(지방정부)라는 인식을 갖고 있어 습관적으로 사용했기 때문이다.<sup>7</sup> 그러나 지방의 대북교류와 지자체의 대북교류는 주체와 거버넌스 측면에서 다르므로 엄격히 용어를 정의하여 사용할 필요가 있다. 먼저, 주체 측면에서 지자체는 '지방자치단체'를 의미하는 용어로서, '특별시, 광역시, 도, 시, 군과 같이 국가 영토의 일부를 구역으로 하여 그 구역 내에서 법이 인정하는 한도의 지배권을 소유하는 단체'이다.<sup>8</sup> '지방'이라는 표현은 지자체를 포함해 특정 지역의 NGO, 반관반민 단체, 민간 부문 등 다양한 주체를 포괄한다. 통일부는 2003년 5월부터 지자체가 독자적으로 남북교류사업을 추진하는 것이 바람직하지 않다고 보고 민간단체 창구를 통해서만 추진하도록 정책 지침을 시행해 오고 있다.<sup>9</sup> 대북교류의 주체가 지자체뿐 아니라 지역의 민간단체와 지역민을 포괄한다는 점과 통일부의 지침을 감안할 때, 지방행정을 담당하는 행정단체 의미가 내포된 '지자체'의 대북교류가 아닌 '지방'의 대북교류가 보다 정확한 용어이다.

다음으로, 대북교류 추진 거버넌스 측면에서 살펴보자. 거버넌스(governance) 개념은 '정책 결정과 집행과정에 있어 정부 주도의 통제와 관리에서 벗어나 다양한 이해당사자가 주체적인 행위자로 협의와 합의 과정을 통해 정책을 결정하고 집행해 나가는 사회적 통치 시스템으로 정의 된다.<sup>10</sup> 대북교류도 지자체가 일방적으로 통제하고 주도하는 행태를 넘어 지자체와 민간단체, 지역 주민 등 다양한 행위자들의 참여와 협력적 상호작용아래 이루어지는 것이 바람직하다. 이를 통해 지역민들이 대북교류를 생활문제로 인식하고 적극 참여할 수 있는 길이 열릴 수 있으며, 더

<sup>7</sup> 황교욱, "지방 남북교류협력의 태동요인과 민관협력 향상," 『지방행정연구』, 제29권 3호 (2015), p. 114.

<sup>8</sup> 안용식 외, 『지방행정론』 (서울: 대영문화사, 2006), pp. 218~220.

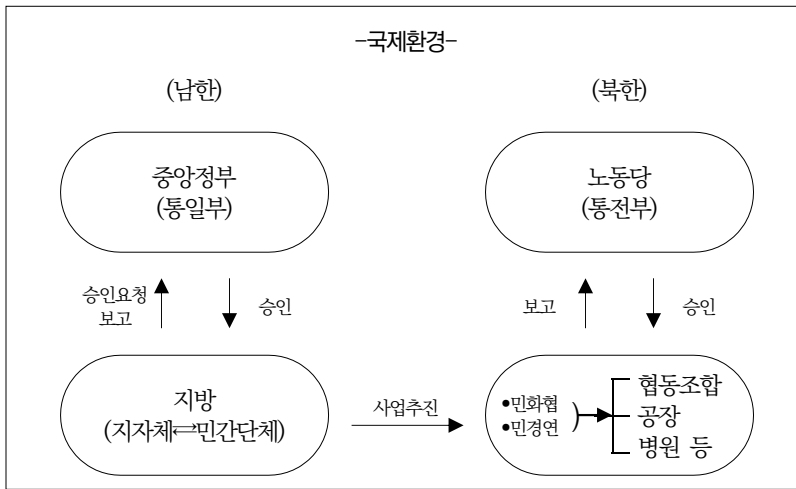
<sup>9</sup> 최대석 외, "자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침," 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』(서울: 통일부 용역보고서, 2003). 중앙정부 차원의 통일정책 일관성을 확보하고 단체장들의 무리한 대북교류 추진을 견제하기 위한 의도가 반영되었다. 이러한 통일부의 지침은 지자체가 자체 조례를 제정해 민간인들을 포함한 '남북교류협의회'를 구성하여 대북교류 업무를 추진하는 계기가 되었다.

<sup>10</sup> Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (New York: St. Martin Press, 2000), pp. 2~7.

나아가 분단 극복과 통일문제에 대해 지방의 시각이 정립될 수 있다.<sup>11</sup> 이러한 대북 교류와 관련한 거버넌스 개념을 감안할 때에도 ‘지자체 대북교류’라는 용어가 아닌 ‘지방 대북교류’를 사용함이 적합하다. 이러한 점에서 필자는 ‘지방 대북교류’와 ‘지자체 대북교류’를 구분해 사용할 것을 제안하며, 본 글에서는 ‘지방 대북교류’ 용어를 사용하고자 한다. 이는 지자체, 민간단체 등 지방의 대북교류 주체를 포괄하는 의미이다. ‘지방 대북교류’는 ‘지방 차원에서 이루어지는 대북교류 협력의 제반활동’이며 지자체와 민간단체, 주민 간 유기적 협력관계가 핵심이다. 단, 지자체의 대북투자 사업 참여, 남북한 지자체간 자매결연 등 지자체가 교류와 사업의 주체임이 분명할 때에는 ‘지자체 대북교류’로 특정해 사용할 수 있을 것이다.

## 2. 지방의 대북교류 협력 체계와 거버넌스

〈그림 1〉 지방의 대북교류 협력 체계도



위 〈그림 1〉은 지방의 대북교류 협력 체계를 국제적 환경요인, 북한 내 교류체계와 과정, 남한 내 중앙정부와 지방간 관계 및 지방요인(지자체와 민간단체)차원을 포괄하여 나타낸 것이다. 먼저, 국제적 환경요인으로서 UN 안보리의 결의와 미국의 대북제재 관련법은 지방의 대북교류를 제한하는 기본적 가이드라인이 되며, 이를 위배할 경우 국제적 제재 대상이 된다. ‘제재’란 제재대상국의 정치적 행동을

<sup>11</sup> 김태일, “동서독간 ‘도시 자매결연’의 교훈과 남북한 지방 사이의 교류협력 가능성,” 『통일시론』, 통권6호 (2000), pp. 135~147.

변화시키기 위해 채택하는 경제적 수단으로서 대상국가의 경제 운용과 주민들의 생활에 큰 영향을 끼친다.<sup>12</sup> UN안보리 제재는 유엔 헌장 제41조에 근거한 다자재재로서 무력을 사용하지 않은 상태에서 제재 대상국에 압력을 가하기 위해 사용된다.<sup>13</sup>

둘째, 북한 내에서 대북교류 추진 대상은 북한 지방의 협동조합이나 공장(기업소), 병원 등이 되나, 실질적으로는 북한의 대남 기구인 민화협(일부 민경연)과 상대하게 되며, 최종적으로는 노동당(통전부)의 지침에 따라 이루어지는 것으로 파악된다.<sup>14</sup> 최근에는 국내 대북단체 중심으로 북한 내각 산하에 ‘조선병원협회’·‘조선교육 후원기금’ 등 비정부조직을 지향하는 여러 조직들이 운용되고 있음을 들어 지방교류의 대북파트너 다변화 모색 가능성을 제기하기도 한다.<sup>15</sup> 셋째, 남한에서 지자체와 민간단체는 거버넌스의 핵심 행위자로서 상호 협력하면서 교류 사업을 선정해 북한 측과 교섭하고, 중앙 정부(통일부) 승인을 받는다. 2003년 5월부터 통일부가 지침을 통해 자치단체가 대북교류 전면에 나서는 것을 제한함에 따라 지자체는 지역 내 반관반민 단체(대북교류협의회 등)나 지역NGO를 내세워 북한의 특정지역과 교류를 추진하며, 사업내용을 통일부에 보고하고 승인받은 후에야 교류를 추진할 수 있다. 지방의 대북교류는 이렇듯 지방 차원의 여러 참여자가 협의하는 과정을 거칠 뿐만 아니라, 국제적 제약요인과 북한 내 상황에 따라 직간접으로 영향을 받는 복잡하고 중층적인 체계를 갖는다.

이러한 특성을 바탕으로 지방의 대북교류 사업에 있어 거버넌스를 촉진하는 몇 가지 요인이 작용하였다. 첫째, 1980년대 후반이후 대북 통일단체를 비롯한 시민사회세력이 폭발적으로 성장하였고, 시민들의 참여의식이 고양되었다. 둘째, 대북 교류사업의 성격상 정부 차원에서 추진하기는 부담스러우나 지방 혹은 민간 차원

<sup>12</sup> 임상순, “유엔안보리 대북제재와 김정은 정권의 대응전략 - 유엔문서와 로동신문 분석을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제22권 제1호 (2018). p. 3; Jean-Marc F. Blanchard and Norrin M. Ripsman, *Economic Statecraft and Foreign Policy* (New York: Routledge, 2013), p. 115.

<sup>13</sup> UN Security Council Sanctions Committee <<https://www.un.org/sc/suborg/en/>> (Accessed October 11, 2018).

<sup>14</sup> 정근식 외, 『남북한 교류협력의 구조와 동학』 (서울: 서울대학교출판부, 2012), pp. 137~146. 북한 민화협(민족화해협의회)은 남한의 민간단체와 교류·협력하기 위해 만든 단체이다. 민경연은 대남 민간교류중 경제협력을 전담하는 기구이다. 두 기구가 남한 지방의 대북교류 상대역을 맡고 있으며, 이들은 당·국가체제인 북한 특성상 대남사업을 총괄하는 노동당 통전부의 지휘 통제를 받는다.

<sup>15</sup> 우리민족서로돕기운동본부, 『한반도 평화시대를 여는 남북 민간교류협력』(우리민족서로돕기운동 정책토론회, 2018.9.28.), p. 49.

에서는 무난한 대북 지원 사업들이 거버넌스 형태로 성사되고 추진되었다. 우리 정부도 대북지원에 대한 국제적 제재분위기와 지자체의 경쟁적 대북사업을 제어하기 위해 요건을 갖춘 민간단체의 대북지원 협력사업을 선호하였다. 특히 제도적으로 남북교류협력법상 통일부 승인 등 추진 절차와 2003년 5월부터 통일부가 지자체를 협력사업자로 승인하지 않으면서 ‘민간단체 주도-지자체 지원-시민단체 협조’라는 거버넌스가 보편화된 결과를 낳은 것으로 보인다. 셋째, 거버넌스 상대방인 북한도 남한의 공공기관을 상대하기보다 민간단체와 협의하는 것이 부담이 덜하고 대남 전략 차원에서도 유리하다는 판단이 작용하여 대북교류 거버넌스가 활발해지는 결과를 낳았다고 볼 수 있다.

그러나 현실적으로 이러한 대북교류 거버넌스는 UN안보리·미국 등 국제사회, 북한, 중앙정부, 지자체, 각종 대북단체, NGO 등 목표가 상이한 다양한 주체가 관여하게 되면서 추진과정의 민주성 확보나 목표 달성이라는 효율성 담보 측면에서 거버넌스 실패의 가능성을 노정하였다. 이러한 거버넌스 실패를 막기 위한 논의로서 지방의 대북교류 거버넌스에 있어서도 바람직한 거버넌스를 논의할 필요성이 대두되고 있다. 바람직한 거버넌스는 ‘거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스 조직’을 말한다. 그렇다면 바람직한 거버넌스 조건은 무엇인가? 첫째, 거버넌스 질서 속에서 각 행위자들 간 정치적 관계, 즉 권력관계를 능동적으로, 조정, 관리할 수 있어야 한다. 둘째, 전체의 작동양식을 관리할 수 있는 효과적인 관리자가 필요하다. 전체적으로 각 행위자들이 능동적으로 참여하고 이들이 효과적으로 연계되어 활동할 수 있도록 장려되어야 한다.<sup>16</sup> 이러한 두 가지 조건을 충족시킬 수 있는 거버넌스 형태로 메타(Meta) 거버넌스와 다계층(Multi Level) 거버넌스를 검토할 수 있다.

먼저, 메타 거버넌스는 국가 입장에서 ‘거버넌스가 불가피하면서도 정치적 현상이라는 것을 인정하고 거버넌스 실패를 막기 위해 거버넌스를 통제하려 하기보다 조종하고(steering)조정하는(coordinating) 역할을 강조하는 것’을 의미한다.<sup>17</sup> 메타 거버넌스에 있어 중요한 것은 메타 거버넌스를 수행할 공정하고 공격적인 주체이며, 지방의 대북교류에 있어서는 중앙정부가 그 역할을 수행할 수 있을 것이다.

<sup>16</sup> 김의영, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 명인문화사, 2014), pp. 65~74.

<sup>17</sup> Jessop B, *The Future of the Capitalist State* (Cambridge, U.K.: Polity Press, 2003), pp. 240~246.

메타 거버넌스 수행을 위해 중앙정부가 사용할 수 있는 전략적 자원은 예산, 정보와 지식, 조직과 네트워크, 갈등 해소 역량이다. 이러한 전략적 자원을 UN 등 국제사회와 북한, 그리고 지방의 각 참여주체에 대응하여 행사할 수 있다.<sup>18</sup> 아래 <표1>은 중앙정부가 특히 지방의 대북교류 과정에서 메타 거버넌스를 활용할 수 있는 자원과 활용 방향을 제시한 것이다.

<표 1> 지방의 대북교류 관련 중앙정부의 메타 거버넌스 활용자원 및 방향

활용 자원	지방 행위자에 대한 활용 방향
예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행위자들의 자율성과 전문성을 높이기 위한 예산 지원에 중점</li> <li>• 예산 운영의 투명성 확보 및 자발적 사회적 기부 유도를 위한 제도 도입</li> </ul>
정보·지식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 대북정책 방향, 북한 동향에 대한 정확한 지식과 통계 제공</li> <li>• 여러 국내 행위자들의 대북활동을 상호 교류할 수 있는 계기 마련</li> <li>• 각 행위자들이 확보한 정보 및 지식을 총괄, 공유하고 배포</li> </ul>
조직·네트워크	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정단체가 사업을 독점하지 못하도록 견제 및 다양성 확보 방안 마련</li> <li>• 행위자들간 대북교류 분쟁 발생시 이를 해결할 수 있는 메카니즘 확보</li> <li>• 국내 행위자와 국제기구, 레짐간 연계를 지원</li> </ul>
갈등해소 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내 행위자간 진보: 보수 대립 구도가 작동하지 않도록 조정노력 강화</li> <li>• 정부 정책방향과 관련 단체간 상호 이해도 제고를 위해 정책목표와 정책과정 설명회, 워크숍 등 참여와 상호 대화 계기 조성</li> </ul>

출처: 김국신 외, 『한반도 평화·변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안』(서울: 통일연구원, 2007)을 토대로 재작성.

다음으로, 다계층 거버넌스(Multi-level-governance: MLG)개념을 검토할 수 있다. 이는 초국가-국가-지역(region), 혹은 지방(local)정부 라는 다층적 행위자가 시민사회와 끊임없이 상호 작용하며 공동 목표를 추구하는 협상 구조자 네트워크를 의미한다.<sup>19</sup> 예를 들어 국방·외교 분야와 교육·청소 등 정부가 제공하는 공공서비스의 성격에 따라 주관 행위자가 다르고, 관할구역도 다르다. 지방의 대북교류에 있어서도 인도적 지원, 특정 지방간 경제협력, 이벤트성 사업, 남북한 지자체 간 자매결연 등 교류의 성격에 따라 중앙정부·지자체(광역 혹은 기초), 시민단체가 특화된 관할권한을 가질 수 있을 것이다.

<sup>18</sup> 김국신 외, 『한반도 평화, 변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)』(서울: 통일연구원, 2007), pp. 59~65.

<sup>19</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance," *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2 (2003), pp. 233~243.



### Ⅲ. 분석의 틀

본고는 지방의 대북교류가 시작된 이래 시기별로 어떤 요인들이 교류에 영향을 미쳤는지를 분석하고, 교류과정에서 작용한 관련법과 거버넌스 체계 및 교류의 성과를 검토하고자 한다. 이를 위해 우선, 분석의 시기는 지방 차원 대북교류의 싹이 튼 노태우 정부(1988-1993)부터 현재의 문재인 정부(2017.5.-2018.11.)까지 30년으로 한정하되, 국내의 중앙정부 교체와 지방(지자체·민간단체)의 대북교류 거버넌스 변화 그리고 대북교류 성과를 기준으로 네 단계로 구분하였다. 구체적 구분의 근거는 첫째, 실질적으로 지방의 대북교류를 통제하고 지도해 온 중앙 정부의 이념 지향성이다. 진보 성향 정부는 상대적으로 북한체제와 공존을 추구하면서 인도적 교류와 지방의 대북교류를 적극적으로 추진하였다. 반면, 보수 정부는 대북교류를 북한의 대남전략 및 태도와 연계 추진하여 남한의 일방적 교류와 지원을 지양하였다.<sup>20</sup> 둘째, 지방 대북교류의 여러 주체가 참여하는 거버넌스 양상이다. 남북교류협력법 제정(1990)이후 대북교류 초기에는 지자체가 교류를 주도하는 모습을 보였으나, 점차 민간 시민단체와 대북단체 참여가 늘어나는 양상을 보였으며, 이는 2003년 5월 통일부가 지침을 통해 대북교류 협력사업자 승인에 있어 지자체를 제한하고 민간단체 위주로 승인하면서 두드러졌다. 셋째, 대북교류의 성과이다. 교류 초기에는 인도적 사안을 일방적으로 지원하는 사례가 많았으나, 점차로 교류 사례와 범위가 확대되면서 북한 특정지역에 생필품 공장 건설, 농어업 종자 개량 및 파종사업 등 북한 주민에 실질적으로 도움이 되는 장기적 협력사업도 추진되었다. 하지만 이러한 세 가지 기준들은 독자적으로 작용하기보다 상호 작용하였다. 북한을 보는 기본 시각이 다른 중앙정부가 교체되면서 대북정책 기조와 관련법·제도가 바뀌었고, 이에 따라 지방의 대북교류 거버넌스와 교류 성과도 영향을 받았기 때문이다.

위에 제시한 기준에 따라 지난 30년간 시행되어 온 지방 대북교류를 다음과 같이 구분하였다. 첫 번째는, 노태우·김영삼 정부시기(1988-1998)로서 사회주의권 붕괴와 남북관계 개선의 영향을 받아 지방 대북교류가 배태된 발아기라고 할 수 있다. 이 시기에는 대북교류가 직접적으로 이루어지지 않았으나 남북교류협력법·남북

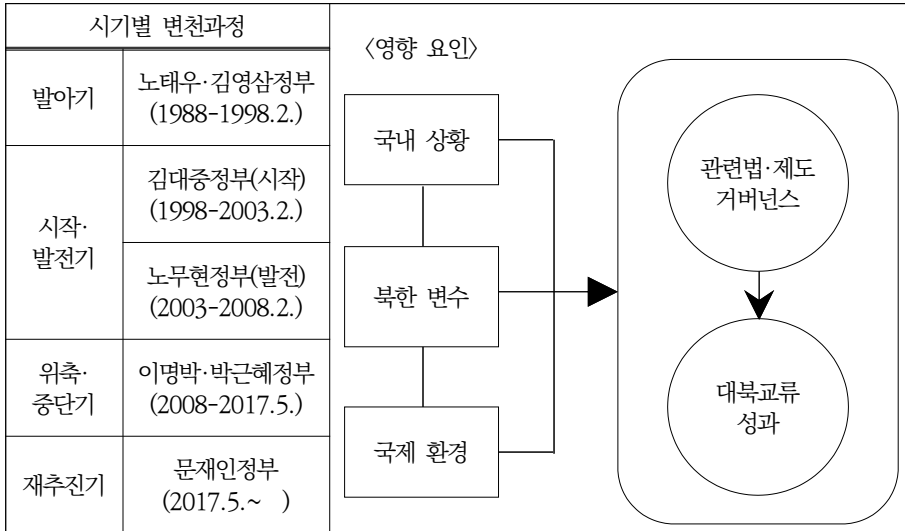
<sup>20</sup> 김대중·노무현 정부는 남한의 국력 우위를 바탕으로 대북포용정책(햇볕정책)을 추구하며 지방의 대북교류를 허용한 반면, 이명박·박근혜 정부는 진보 정부의 대북지원을 ‘퍼주기’라며 비판하고 ‘비핵개방 3000’·통일대박론 등 북한의 변화를 전제한 대북정책 기조를 유지하였다.

협력기금법 등이 제정되고(1990. 8.), 제1회 지방선거가 실시(1995. 5.)되었으며 제주·강원 등 일부 광역 지자체에서 대북지원이 모색되었다. 두번째는, 김대중·노무현 정부(1998.2.-2008.2.)의 진보 정부 시기로서, 지방 대북교류가 본격적으로 시작되고 확대된 시기이다. 다만, 노무현 정부 시기에(2003.2.-2008.2.) 지방 대북교류가 양적·질적 차원에서 의미 있는 성과가 두드러졌고, 지방 대북교류 거버넌스도 민간 참여가 활성화된 점을 감안하여 이 기간을 김대중 정부의 시작기(1998.2.-2003.2.)와 노무현 정부의 발전기(2003.2.-2008.2.)로 구분하여 서술하였다. 세 번째 단계로 이명박·박근혜 정부(2008-2015.5.)의 보수정부 시기이다. 이 시기는 전반적인 남북관계 악화 속에 지방 교류가 위축되고 중단된 단계이다. 네번째, 문재인 정부 시기로서(2017.5.-2018.11.) 진보정부가 재집권하여 일단 남북정상회담 성과에 힘입어 전반적인 남북관계 개선을 모색하고, 지방 대북교류도 국제제재 등 제약 속에서도 재추진을 모색하는 단계이다.

이러한 지방교류 역사의 네 단계에서 지방 대북교류에 영향을 미치는 요인은 국내(남한) 상황과 북한 변수 및 국제 환경을 들 수 있다. 국내 상황은 정부의 이념지향과 대북관·국내 여론 추이 등이 변수로 작용한다. 진보성향 정부는 북한체제를 현실적으로 인정하며 대북교류에 적극적이나, 보수 정부는 대북 지원이 북한 독재체제 유지에 기여한다는 인식 속에 일방적 대북 지원성 교류를 지양하며 지방의 대북교류에도 상대적으로 소극적이다. 국내 여론도 변수로 작용한다. 통일 지지여론이 높거나, 대북 지원 찬성여론이 형성되면 지방의 대북교류도 탄력을 받는다. 북한 변수는 내부의 권력구조 변화·식량 사정 등 경제·사회적 요인·대남 전략 등을 들 수 있다. 체제유지에 필요하다고 판단되면 남한과의 지방교류에 적극 나설 것이다. 국제환경은 남북한 관계에 영향을 미치고 중앙은 물론 지방의 대북교류를 제약하는 요인으로 작용한다. 특히 북한의 핵무기·미사일 개발 과정과 연계된 UN 안보리와 미국의 대북제재는<sup>21</sup> 지방의 대북교류에 직접적으로 영향을 주어왔다. 지방의 대북교류 단계별로 지방의 대북교류에 영향을 끼친 국내 상황·북한 변수·국제 환경을 살피고, 각 단계에서 만들어진 지방 대북교류 관련 법령과 제도, 거버넌스 실태를 검토하며 이러한 제도와 거버넌스를 토대로 이루어진 지방 차원 대북교류의 성과를 검토하고자 한다.

<sup>21</sup> 임소정, 『국제사회의 대북제재 현황과 전망』 (세종: 대외경제정책연구원, 2018), pp. 4~14. 북한 노동당에 자금을 공급하거나 WMD, 화학무기 프로그램을 지원하는 은행, 기업과 거래를 금지하고, 북한 주요기관, 무역기관 관계자 및 이와 연계된 외국인 거래 금지 조치 등이 포함되었다.

〈그림 2〉 분석의 틀



#### IV. 지방 차원 대북교류의 역사적 변천과정 분석

앞서 제시한 바, 지방의 대북교류 변천과정을 발아기-시작·발전기-위축·중단기-재추진기의 4단계로 구분하였다. 단계별로 국내 상황, 북한 변수, 국제 환경 등 영향요인을 살펴보고 관련 법령·거버넌스 및 대북교류 성과를 검토하였다.

##### 1. 발아기: 노태우·김영삼 정부(1988-1998.2)

〈표 2〉 지방 대북교류의 발아기

영향 요인	관련법·제도 및 거버넌스	대북교류 성과
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내: 단체장 직선의 지방자치제 실시(1995), 북방정책</li> <li>• 북한 핵 1차위기: NPT탈퇴('93), (영변 폭격설, '94.6.), 제네바 합의('94.10.) - 김일성 사망('94.9.), '고난의 행군'(90년대 중후반)</li> <li>• 국제: 동구 사회주의권 붕괴·냉전체제 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북교류 협력 법제 정비('90.8.) - 남북교류협력법 제정 - 남북교류협력기금법 제정</li> <li>• 민족공동체 통일방안 정립, 공표</li> <li>• 남북기본합의서('91.12.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 인도적 쌀 지원('95-96)</li> <li>• 중앙정부 주도로 남북교류 협력법, 남북협력기금법 등 법제 정비</li> <li>• 제주도 민간 단체, 첫 대북 감귤지원 논의 대두</li> </ul>

## 가. 영향 요인

국내의 노태우 정부는 활발한 북방정책과 중국·소련과의 잇단 수교로 국제무대에서 북한에 대한 우위를 확보했으며, 대북관계 자신감을 바탕으로 남북관계 개선을 주도하면서 남북기본합의서(1991.12.)를 체결하였다. 한편 1995년 지방선거에서 지자체 단체장을 직선으로 선출하게 됨에 따라 명실상부한 지방자치의 시대가 열리고 지방주민들의 정책참여 열망이 전반적으로 확산되었다.

북한은 사회주의권 몰락에 위기감을 느끼고 내부 단속에 부심하였다. 특히 한국이 중국·소련과 외교관계를 정상화하고 동구 체제전환 국가들과도 잇따라 외교관계를 맺자, 국제적 고립을 우려하며 체제 생존에 부심하였다.<sup>22</sup> 김일성이 사망(1994.9.)하고 김정일이 권력을 승계하여 ‘강성 대국론’을 제시했으나, 고난의 행군(1995-1997)시기 수많은 아사자가 발생하는 등 인민들의 생존고가 심화되었다. 북한은 체제위기를 해소하기 위해 남한과의 관계 개선을 모색하는 한편, 내부적으로 핵무기 개발에 박차를 가하였다. NPT탈퇴(1993.12.)이후 미국의 영변 폭격설 등 제1차 북핵 위기(1994.6.)를 유발하였으나 제네바 합의(1994.10.)<sup>23</sup>로 봉합되었다.

국제적으로는 1980년대 말 구소련과 동구 사회주의권 국가들이 체제 한계에 봉착하여 결국 붕괴되었으며, 특히 1990년 10월 3일 서독이 동독을 흡수하여 독일 통일이 선포되었다. 구소련 몰락에 따라 사회주의권 국가들은 구심점을 잃고 자본주의로 체제전환을 모색하였으며, 국제질서의 냉전체제가 해체되고 미국의 국제사회 영향력이 강화되었다.

## 나. 관련법·제도 및 거버넌스

1990년 남북교류 협력법과 남북교류협력기금법이 잇따라 제정됨으로써(1990.8.)

<sup>22</sup> 태영호, 『3층 서기실의 암호』 (서울: 기파랑, 2018), pp. 24~29, 57~66, 156~196 참고. 북한은 당시 사회주의 국가가 붕괴되고 중국과 소련이 남한과 수교하자 체제유지에 극도의 위기감을 느끼고 해외공관에 미국과 관계 개선을 모색하라는 전령을 수차 내렸으며, 영국 정부를 통해 미국 입장을 타진하고 최악의 사태를 막기 위해 절치부심하였다.

<sup>23</sup> 미국과 북한은 제네바회담을 통해 북한의 핵개발 중단·NPT 복귀·IAEA 사찰 수용 대가로 미국과 한국 등이 1,000MW 경수로 2기 제공, 연간 중유 50만 톤 지원 등에 합의하였다. 그러나 이후 미북 간 합의 이행을 놓고 진통을 겪다가 2001년 부시 미 대통령이 북한을 테러국가로 지목하는 등 갈등 증폭 끝에 북한은 흑연감속로 가동을 발표하고 미국은 제네바 합의 결렬을 공표하였다.

지방과 민간 차원의 다양한 대북교류가 이루어지고 필요한 재정을 확보할 수 있는 법적·제도적 기반을 마련하였다. 한편 김영삼 정부는 '남북화해-남북연합-남북통일'이라는 단계적, 기능적 통일방안(민족공동체 통일방안)을 정립해 발표하였다(1994.8.15.).

이 시기의 대북교류 거버넌스는 제대로 이루어지지 못하였으나, 중앙정부 주도로 최초로 북한에 대한 쌀 지원(1995-1996)이 이루어졌다. 1995년 6월 식량난에 처한 북한의 요청에 따라 쌀 15만톤을 동해항에서 청진항까지 운반하여 지원하였다. 한편, 지방 대북교류 차원에서도 최초로 제주지역에서 감귤 대북지원이 추진되었으며, 이는 지자체와 민간단체 협의아래 추진되었다. 감귤 수급 조절을 통해 가격을 유지하자는 제주도의 경제적 판단도 작용했으나, 4·3 사건을 겪은 제주도민들이 '세계 평화의 섬' 지정이라는 명분에 공감한 때문이기도 하였다.

#### 다. 지방 대북교류의 성과

이 시기 지방의 대북교류는 사회주의권 붕괴라는 국제사회 여건과 노태우 정부의 북방정책 성과 및 남북관계 개선, 그리고 김영삼 정부 당시 남북교류 협력법·남북교류협력 기금법 제정 등 제도 정비에 힘입어 독자적으로 북한과 교류할 수 있는 기반이 조성되었다. 또한 국내적으로 단체장 직선의 지방자치제가 실시되면서 지방 차원에서 독자적으로 대북교류에 나설 수 있는 분위기가 잉태되었다. 이러한 여건에 힘입어 중앙정부 차원에서 최초의 대북 쌀 지원이 성사되었으며, 제주도의 감귤 지원도 추진되었다. 감귤 지원은 당시 언론에서 '비타민 C외교'로 불리우며 태동하였다. 제주도에서는 1990년대 초반부터 비상품 감귤을 북한에 보내 수급을 조절하자는 여론이 대두되었으나, 남북관계 대립 상황에서 현실화되지 못하다가, 1998년 감귤 과잉 생산으로 농가 손실이 우려되자, 김대중 정부 출범이후 남북관계 회복에 힘입어 감귤 100톤을 적십자사를 통해 북한에 보냈다.<sup>24</sup> 제주도 감귤 대북지원은 남북교류 협력법이 제정된 이래 지방 차원에서 이루어진 최초 사례이자 민간주도로 추진되었다는 점에서 의미가 있다.

<sup>24</sup> 황교욱, "지방 남북교류협력의 태동요인과 민관협력 양상," pp. 116~119. 당시 우근민 민선지사는 감귤을 매개로 '한라에서 백두까지, 통일의 발걸음을 내디딜 수 있었고, 이를 통해 제주가 21세기 새로운 한반도시대를 여는 주 무대이자 세계 평화의 섬으로 거듭나는 계기가 되었다'고 회고하였다.

## 2. 시작·발전기: 김대중·노무현 정부(1998.2.-2008.2.)

### 가. 시작기: 김대중 정부(1998.2.-2003.2.)

〈표 3〉 지방 대북교류의 시작기

영향 요인	관련법·제도 및 거버넌스	대북교류 성과
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내: DJ정부 출범, 대북 포용 정책(햇볕정책) 추진</li> <li>• 북한: 김정일 '우리식 사회주의' 및 강성대국 주창.</li> <li>• 남북관계: 남북정상회담(2000. 6.15 정상 선언), 서해 교전(2002.6.)등 화해와 갈등 반복</li> <li>• 국제: 2001년 미 부시행정부 출범, 미북 관계 악화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방별로 다양한 대북교류 거버넌스 대두               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 강원도: 지방정부 주도 북 강원도 측 직접 접촉.</li> <li>- 제주도: 민간단체 주도, 지자체 지원.</li> </ul> </li> <li>• 지자체 차원 대북교류 규정 조례 등 제정 시작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금강산 관광 시작('98.11.)</li> <li>• 대북식량차관 최초 실시(2000.10.-2001.3, 쌀 30만 톤, 옥수수 20만 톤 등)</li> <li>• 6.15정상회담 이후 지방 차원 인도적 대북교류 본격화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 강원도, 금강산 방제작업 및 언어 부화장</li> <li>- 제주, 감귤 보내기 운동</li> </ul> </li> </ul>

#### (1) 영향 요인

국내적으로는 최초의 수평적 정권교체가 이루어지고 대북 포용정책(햇볕정책)이 추진되었다. 금강산 관광이 시작(1998.11.)되었으며, 2000년 6월15일 첫 남북 정상회담이 성사되었다. 이를 통해 분야별 남북교류 활성화의 기반이 마련되었다. 그러나 남북관계는 2002년 6월 서해교전이 발발하는 등 협조와 갈등을 반복하는 양상을 표출하였다.

북한은 김정일 주도로 '우리식 사회주의'를 주창하며 내부 단속과 체제 보전에 주력하고 미국이 제네바회담 합의사항을 제대로 이행하지 않는다며 강력히 비난하였다. 그러나 대외적 강경행보와 달리 이면에서는 미국과의 협상을 통한 체제 보장을 타진하는 한편 남한과 첫 정상회담을 갖고 지방과 민간 차원 대남 협상과 교류는 선택적으로 허용하는 등 강온정책을 추진하였다.

국제적으로는 미 공화당의 부시대통령 출범(2001.12.) 이후 미국이 북한을 '악의 축'으로 규정하여 테러국가로 지목하는 등 미·북 관계가 악화되었다. 이는 미국 내 9·11 테러 이후 알카에다 등 테러집단에 대한 분노와 비난의 시각이 핵무기를 개발하는 북한에 전이된 이유도 작용하였다. 이에 따라 북핵 관련 미북 간 제네바 회담이 이행되지 않고 미국과 북한 관계는 악화되었다.

## (2) 관련법·제도 및 거버넌스

이 시기는 남북교류협력법(1990.8. 제정)을 실질적으로 이행하기 위한 행자부 지침이 마련되었다. 지방의 대북교류는 이러한 지침에 따라 ‘지자체·민간단체의 사업자 및 사업 승인 신청<sup>25</sup>-행자부 1차 심사-행자부 심사결과의 통일부 통보-통일부 2차 심사 및 승인’ 등 다단계 절차를 거쳤다. 그러나 실질적으로는 통일부가 행자부의 심사 결과를 그대로 수용해 절차가 중복될 뿐이라는 비판론이 제기되었다.

지방 대북교류 거버넌스 측면에서는 단체장 리더십과 지역 분위기에 따라 지역 별로 다양한 양상을 보였다. 우선 강원도는 지자체가 주도하는 양상을 보여주었다. 제2기 민선지사가 취임 직후부터 대북교류 방향 제시 및 후속 제도적 보완작업을 적극 추진하여 조례 정비, 도내 지원 조직 설치 및 민간 협조 거버넌스 구축 등을 신속히 마무리하여 대북교류 체계를 정비하였다.<sup>26</sup>

반면, 제주도는 감귤을 북한에 지속 지원하는 과정에서 민간단체가 주도하는 모습을 나타냈다. 1999년 우리민족 운동본부(서경석 목사)와 제주지역 기독교계 발의로 지역 종교계, 시민단체들이 망라되어 ‘새천년맛이 북한에 감귤보내기 제주도민 운동본부’가 발족되었고(11.27.), 1999년 12월-2000년 1월간 3차례 1,050톤의 감귤을 북한에 보냈다. 2000년 11월 기존 종교계, 시민단체 중심의 운동본부가 지역상공회의소 등 각계 대표들이 참여하는 ‘북한동포돕기 제주도민 운동본부’로 확대 개편되면서, 대북 협상창구도 ‘우리민족 운동본부’를 거치지 않고 직접 북한의 ‘민화협’을 접촉해 감귤 3,031톤과 당근 2,000톤을 북한에 보냈다.<sup>27</sup>

## (3) 지방 대북교류의 성과

김대중 정부의 대북 포용정책과 2000년 6·15 정상회담의 영향으로 지방 차원의 대북교류가 본격화되었다. 먼저, 강원도는 1998.7. 민선2기 취임한 김진선 지사 주도로 ‘분단 1번지를 통일1번지로’라는 슬로건을 제시하고 남북교류를 위한 제도적 기반을 정비하고 다양한 사업을 추진하였다. 먼저 법적 근거 마련(남북강원도 교류협력위원회조례, 1998.9.), 재정 확보(남북 강원도교류협력기금조례 제정),

<sup>25</sup> 이 시기에는 남북교류협력법상 협력사업 대상자가 법인, 자연인 모두 신청할 수 있도록 되어 있어 민간단체뿐만 아니라 지자체도 적극 신청하였다.

<sup>26</sup> 황교육, “지방 남북교류협력의 태동요인과 민관협력 양상,” pp. 116~117.

<sup>27</sup> (사)남북협력제주도민운동본부, 『평화의 감귤: 한라에서 백두 1999-2009』(제주: (사)남북협력제주도민운동본부, 2009). 범도민적 참여 속에 제주는 북한 측과 접촉해 운송을 추진하였고, 통일부는 수송비용을 지원하였다.

조직 설치(강원도청 기획관리실 내 ‘남북교류 지원팀’ 설치), 학술 연구 기능 보강(강원발전 연구원내 ‘북강원 연구센터’ 설치, 2000.6.), 대북교류 추진 뒷받침과 민간참여를 위해 반관반민 단체인 ‘남북강원도협력협회’ 설립(2000.6.)을 잇따라 추진하였다. 그 결과 2000.11월-12월간 김진선 지사 등 남한 대표단 12명이 금강산에서 북 강원도 인민위원회 고종덕 위원장 일행을 만나 언어자원 보호증식, 산림병충해 방제, 씨감자 원종장 건립 등 협력사업을 우선 추진하기로 합의하였다. 제주도는 감귤과 당근 보내기 운동을 지속 확대 추진하였으며, 경기도(경운기 지원: 2002), 전남(평남 씨감자 공급: 2001, 평남 대동군 농기계 지원: 2003), 부산(2002 아시안 게임 성화 금강산 채화: 2001)등의 교류 사업이 성사되었다.

## 나. 발전기: 노무현 정부(2003.2.-2008.2.)

〈표 4〉 지방 대북교류의 발전기

영향 요인	관련법·제도 및 거버넌스	대북교류 성과
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내: 노무현 정부 출범, DJ 대북정책 기조 계승</li> <li>• 북한: 핵 보유선언(2003.4. 베이징회담), 장거리 로켓 대포동2호(2006.7.), 1차 핵실험(2006.10). 실시</li> <li>• 남북관계: 개성공단 착공식(2003.6.), 제2차 남북 정상 회담(2007.10.4.) - 10·4 정상선언</li> <li>• 국제: UN안보리, 북한 1차 핵실험 계기 대북제재안 의결(제1718호, 2006.10), 북한 핵 화물검색 등 경제 제재 및 대북제재위원회 구성 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북관계 발전법 제정(2005.5.)</li> <li>• 2003년 5월부터 통일부가 지자체의 협력대상자 지정을 배제하고 민간단체 위주로 승인</li> <li>• 이에 따라 각 지자체는 조례를 제정해 반관반민 단체 성격의 대북교류단체를 설치하거나, 지역의 민간단체를 통해 대북교류를 실시</li> <li>• 민간단체의 대북교류 참여가 늘었으나, 지자체의 책임성 확보와 일부 단체 위주로 거버넌스 고착화 양상도 표출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방의 대북교류, 양적, 질적 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울, 북 아동대상 밀가루 지원(2005)</li> <li>- 부산, 평양 항생제공장 건립 지원(2006-07)</li> <li>- 경기, 말라리아 공동방역 및 평양시 용성구역 벼농사 시범사업</li> <li>- 전남, 평남 대동군 농업협력, 평양 발효콩 공장 건립 지원 등</li> </ul> </li> <li>• 스포츠, 문화교류 활발 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 금강산 윤이상음악제</li> <li>- 제16회 아시아 육상선수권 대회(인천, 2005.9.)</li> </ul> </li> <li>• 단순 인도적 지원에서 공동 개발협력사업 전환 추세</li> </ul>

### (1) 영향 요인

국내적으로 김대중 정부의 대북 포용정책을 승계하여 분야별 대북교류가 확대되었다. 다만, 김대중 정부 당시 대북교류와 지원 문제가 국내법을 위반하였다는



협의로 ‘대북송금 특검’이 실시되고 대북 지원의 절차적 정당성문제가 부각되었다. 이 시기에 개성공단이 착공(2003.6.)되고 시범단지가 준공되었으며(2004.6.), 2차 남북정상회담(2007.10.)이 개최되었다.

북한은 2003.4 베이징 6자 회담시 핵 보유 선언으로 2차 핵 위기를 유발한 데 이어, 장거리로켓 대포동 2호 발사(2006.7.) 및 1차 핵실험(2006.10.)을 실시하여 핵무기와 장거리로켓 개발의지를 과시하였고, 이는 국제사회에도 충격을 주었다.

이에 따라 UN 안보리는 대북 제재안 제1695호와 1718호를 잇따라 의결하였다. 특히 1차 핵실험(2006.10.9.) 직후 의결된 제1718호(2006.10.14.)는 북한행 화물 검색·북한의 대량살상무기 프로그램 지원 자금 제재·사치품 공급과 판매 금지·제재 대상단체 지정 및 ‘UN대북제재위원회’ 구성 등 이전 안보리 결의가 선언적 내용(NPT탈퇴선언 철회·6자회담 복귀 촉구 등)이었던 데 비해 구체적 제재 내용을 담고 있어 대북 교류 관련 국가들에 부담을 주었다. 국내에서는 2007년 대북 협력사업과 협력사업자 신규 승인 실적이 각각 188건과 194건이었으나, 2008년에 65건, 64건으로 줄었고 2009년에는 다시 23건과 0건으로 급감하였다.<sup>28</sup>

## (2) 관련법·제도 및 거버넌스

정부는 남북관계가 정파의 이해관계에 영향 받지 않고 장기적 관점에서 추진될 수 있도록 남북관계 발전법을 제정하였다(2005.12.). 통일부는 지방의 대북교류와 관련 행자부가 1차 심사를 한 후 통일부에 2차 심사를 의뢰하는 기존의 심사 과정이 중복된다는 지적을 수용하여 행자부와 협의하여 2003년 5월부터 대북교류 협력사업을 전담하여 심사하기로 방침을 수정하였다. 이에 통일부는 ‘지방자치단체 남북교류사업 추진 지원지침’을 제정(2003.5.)하여 지자체를 사업대상자에서 배제하고 민간사업자 위주로 승인하였다. 이는 중앙정부 차원에서 대북정책의 일관성을 확보하고 지자체의 무리한 실적위주 사업 추진과 지자체간 경쟁적 사업 추진을 막기 위한 의도에서 비롯되었으나 결과적으로 이때부터 지자체는 대북교류 사업에서 배제되었다. 각 지자체는 대북교류 사업 추진을 위해 조례를 제정하고, 지방 차원에서 대북교류 추진을 위한 반관반민단체를 구성하였으며 사업 지정자로 민간단체를 활용하거나,<sup>29</sup> 대북교류 협력사업 자문기구를 설치하기도 하였

<sup>28</sup> 국가통계포털 - 국제·북한통계 <[http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_02\\_01\\_01&vwcd=MT\\_RTITLE&parmTabId=M\\_02\\_01\\_01](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_02_01_01&vwcd=MT_RTITLE&parmTabId=M_02_01_01)> (검색일: 2018.11.26.).

<sup>29</sup> 2018년 11월 검색결과 통일부에는 105개의 대북협력 단체가 등록되어 있다. 통일부 <[www.kmri.go.kr](http://www.kmri.go.kr)>

다.<sup>30</sup> 이런 영향으로 이 시기에는 ‘민간 주도-지자체 지원’의 민관 협력 거버넌스 체계가 보편화되었고 민간단체의 대북교류가 활성화되었다. 그러나 지자체는 대북교류 단체를 관리하는 업무만 담당함에 따라 대북교류 업무에 대한 책임성과 전문성이 약화되고 지자체 차원에서 추진할 수 있는 수준 높은 교류업무를 고려하지 않은 채 민간단체에 맡기는 부작용이 발생하기도 하였다.<sup>31</sup>

### (3) 지방 대북교류의 성과

이 시기에 지방의 대북교류는 양적으로 확대되고, 질적으로도 단순한 인도적 지원 사업을 넘어 문화, 스포츠 교류 및 남북 공동 개발사업 유형 등 다양하게 진행되었다. 지방별 추진 사업과 인도적 지원으로는 서울의 평양 아동 밀가루 지원(2005)·함북 의약품 지원(2006-2007), 부산의 평양 향생제 공장 건립 지원(2006-2007), 대구의 개성 어린이 빵공장 건립 지원(2006-2007), 인천의 평양 치과병원 및 창광거리 음식점 현대화 사업(2008)·제16회 아시아 육상선수권 대회 북한 참여(2005), 광주의 평양 양돈 사료공장 지원(2008), 울산의 평양 농업용 물품 및 의약품 지원(2004-2008), 경기의 개성 농기계 지원(2002-2005)·평양 당곡리 농촌현대화 사업(2006-2008), 강원도의 삼일포 안변 방제 및 연어 증식사업(2001-2008), 충북의 황북 봉산군 협동농장 지원(2008), 전남의 평양 발효콩 공장 건립 지원(2007-2008)·평남 대동군 농업 협력(2005-2007), 전북의 황남 신천군 농업교류(2005-2006)·남포 돼지농장 신축사업(2007), 경남의 평양 장교리 협동농장 교류(2006-2007), 제주의 감귤 및 당근 보내기 사업(1999-2009) 등 대부분 지방에서 다양하게 추진되었다. 대북교류의 거버넌스는 민간단체가 전면에서 나가고 지자체가 지원하는 형태의 거버넌스가 활발히 추진되었고, 교류의 성과 측면에서도 인도적 지원을 넘어 문화·스포츠 교류, 남북 간 협력사업 전개 등 다변화

unikorea.go.kr) (검색일: 2018.11.26.).

<sup>30</sup> ‘남북교류협의회’는 2006년 대북교류 업무를 대행하기 위해 설립된 사단법인이다. 사무국이 설치되고, 처음에는 공무원이 나와 있었으나, 지금은 나와 있지 않다. 협의회가 생긴 이후 광역지자체가 대북교류업무를 직접 담당하지는 않고 있다. 이는 통일부가 민간단체를 협력사업자로 지정한 데 따른 것이기도 하나, 지자체가 기부금품 모집의 주체가 되기 어려운 측면도 작용했다고 보인다. 광주광역시 ‘남북교류협의회’ 사무국장 인터뷰(2017.7.19., 광주광역시 남북교류협의회).

<sup>31</sup> 지자체에서 대북교류 업무는 자치행정과 직원 1명이 다른 업무와 함께 담당하고 있다. 그나마도 보직변경이 잦아 ‘남북교류협력 조례’에 근거해 설치한 ‘남북교류협의회’에서 추진하는 대북교류 업무 추진내용과 계획정도만 파악하고 있다. 어차피 ‘남북교류협의회’(사단법인)에서 관련 업무를 추진한다고 생각하고 있기 때문에 대북교류 업무를 크게 신경 쓰지 않고 있다. 광주시청 자치행정과 남북교류 5급 담당관 인터뷰(2017.7.19., 광주광역시청).

되었다. 이 시기 지방의 대북교류가 활성화된 데는 무엇보다 대북교류를 위한 법적·제도적 기반이 마련되었고 김대중 정부부터 이어온 대북화해정책 기조가 분위기를 조성한 때문으로 평가된다.

### 3. 위축·중단기: 이명박·박근혜 정부(2008-2017.4.)

〈표 5〉 지방 대북교류의 위축 중단기

영향 요인	관련법·제도 및 거버넌스	대북교류 성과
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내: 보수정부 출범, '대북 퍼주기' 논란 등 햇볕정책 비판론 대두, 천안함 피격 이후 5·24 조치로 대북교류 사실상 중단</li> <li>• 북한: 김정일 사망 및 김정은 권력 세습승계(2011년 12월)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 잇단 핵실험과 미사일 발사로 남북관계 악화 및 국제사회 쟁점화</li> <li>- 2차(09.5월), 3차(13.2월), 4차(16.1월), 5차(16.9월) 핵실험</li> <li>- 장거리 로켓 발사, 은하2, 3호 (12. 4월과 12월)</li> </ul> </li> <li>• 남북관계: 금강산관광객 피격(08.7.), 천안함 피격(10.3.), 연평도 피격(10.11.) 등 악화</li> <li>• 국제: 북핵·미사일 발사 관련 UN 제재 결의안 잇단 의결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국 17개 광역지자체와 40여개 기초지자체, '남북교류 협력 관련 조례'를 제정하고 대북교류 거버넌스를 정비</li> <li>• 지자체 조례에 근거한 '남북교류협의회' 등 단체가 민화협 등 북측 단체와 직접 협의하거나 '우리민족서로 돕기운동본부' 등 대북교류 노하우가 있는 단체 협조를 얻어 추진</li> <li>• 지자체는 관련 업무 보고를 받고 승인하거나 재정 지원관련 지방의회 심의절차를 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 천안함 피격 조사결과 발표 후 5·24 조치 단행               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북 교역 중단.</li> <li>- 대북 신규 투자는 불허</li> <li>- 대북 지원 사업은 원칙적으로 보류함. 단, 영유아 등 취약계층 순수 인도적 지원은 유지</li> </ul> </li> <li>• 5·24 조치로 지방 차원 대북교류도 전면 중단되고, 위축</li> <li>• 일부 지방 차원의 인도적 교류만 제한적으로 시행               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 말라리아 공동방역(경기, 2009-2011)</li> <li>- 신의주 수해 구호품 지원(서울, 인천, 2010)</li> <li>- 평양 통일딸기 재배(경남, 2009-2010)</li> </ul> </li> </ul>

#### 가. 영향요인

국내적으로는 보수 정부가 출범하여 진보정부 10년 동안 추진했던 대북 포용정책 기조가 전환되었다. '햇볕정책'으로 상징되는 대북 지원이 북한을 정상사회로 이끌어 내지 못하고 오히려 북한의 핵개발을 도왔다는 비판론이 확산되었다. 북한이 핵 개발을 중지하고 개방, 개혁에 나서면 남한이 돕는다는 '비핵·개방 3000' 대북정책이 추진되었다. 한편, 남북관계는 금강산 관광객 피살(2008.7.), 천안함 피격(2010.3.), 연평도 피격(2010.11.)으로 악화일로를 걸었으며, 천안함 합동 조사

결과 공표이후 발표된 남한의 2010년 '5·24 조치'로<sup>32</sup> 지방 차원 대북교류 협력사업을 비롯한 대부분 남북 교류는 사실상 중단되었다. 개성공단 사업도 일시중단과 재가동 절차를 거치는 등 우여곡절을 겪은 끝에 2016년 2월 결국 폐쇄되었다.

북한은 김정일 사망 이후 김정은이 권력을 승계(2011.12.)하여 3대 세습체제를 굳힌 가운데 경제·핵 병진 노선을 채택하고(2013.3.) 핵무기 개발에 박차를 가하였다. 2차(2009.5.), 3차(2013.2.), 4차(2016.1.), 5차(2016.9.) 핵 실험 및 장거리 로켓 2호(2012.4.), 3호(2012.12.)를 잇따라 발사하여 핵무기 보유 의사를 부각하였다.

국제사회는 UN 안보리와 미국이 북핵 실험과 장거리 로켓 발사에 대해 잇단 제재결의안을 의결하였다. 제2차 핵실험(2009.5.)에 대응한 제 1874호 제재 결의(재래식 무기 금수·금융지원 제재 등), 제3차 핵실험(2013.2.) 대응 제 2094호(UN 가입국의 대북제재 이행 강제 등), 제4차 핵실험과 광명성 로켓 발사(2016.1.2.) 대응 2270호(북한에 항공기·선박 대여 금지, 핵실험 연루 북한 외교관·정부 대표 추방 등), 제5차 핵실험(2016.9.) 대응 제 2321호(민생목적 운송 및 수출 예외규정 폐지 등)를 잇따라 의결하여 북핵문제를 둘러싼 국제사회의 긴장이 높아지고, 지방 차원 대북교류도 국제적 대북제재 가이드라인을 확인하고 준수해야 하는 입장에 직면하였다.

## 나. 관련법·제도 및 거버넌스

중앙정부의 5·24 조치와 북핵 실험 등에 따른 국제적 제재 분위기속에 대북 교류 협력은 위축되었으나, 전국 17개 광역 지자체와 40여개 기초 지자체가 '남북교류 협력 조례'를 제정하는 등 지방 차원에서 대북교류 거버넌스 체제를 정비하였다. 대북교류 거버넌스는 지자체 조례에 근거하여 설치된 '남북교류협의회' 등 반관반민 단체가 전면에서 '우리민족 서로돕기' 혹은 '민화협'을 통해 북한과 사업을 협의한 후 지자체와 논의를 거쳐 통일부 승인을 얻는 민관 협조 절차가 추진되었다.

한편 이 시기 일부 지자체는 독자적으로 지역단체를 내세워 교포단체를 통해 대북접촉과 교류에 나섰다. 경남은 2005년 1월 북한의 민화협과 농업교류협력을 체

<sup>32</sup> 5·24 조치는 '천안함 피격(2018.3.26.) 원인이 북한의 소행이다'라는 합동조사단 결과발표가 나온 직후 단행되었으며, 주요 내용은 남북교역 중단, 대북 신규 투자 불허, 영유아 등 취약계층 지원 외 대북 지원 사업 보류 등이다.

결하고, 동년 4월 ‘경상남도 남북 교류협력 조례’를 제정하면서 대북 농업 협력사업을 본격 시작하였다. 대북교류 사업 주체로 선정된 (사)경남 통일농업 협의회(경통협)가 사업 창구 역할 및 협력사업을 대행하였으며, 재미 NGO단체 ‘세계농업 및 식량나누기 운동협회’와 협력해 남북농업 협력 사업을 지속 추진해 왔다. 대북교류 지역은 평양시 강남군, 삼석구역·순안구역 등이며, 사업내용은 경남통일딸기·콩우유 공장 지원·통일 쌀 및 남북공동 벼농사·시설온실 채소·농기계 지원·과수단지 지원 조성·소학교 건립 등이다. 특히 기초지자체인 거창군도 ‘경통협’과 협조해 평양시 삼석구역에 거창 사과나무를 심어 ‘키 낮은 과수원’을 조성하였다.<sup>33</sup>

#### 다. 지방 대북교류의 성과

이명박 정부 출범이후 중앙정부 차원의 대북 정책 기조 변화(포용정책 비판)와 북한 핵 실험·미사일 발사에 따른 국제적 제재가 확대됨에 따라 지방의 대북교류는 위축되었다. 이는 지방의 대북교류가 북한과 국제적 요인에 의해 영향을 받아 일관된 정책을 지속하기 어려운 현실을 반영한 것이라 할 수 있다. 특히 중앙정부의 5·24 조치 이후 극히 일부 인도적 지원 외 지방의 대북교류 사업은 중단되거나 연기되었다. 말라리아 공동 방역사업(경기, 2009-2011), 신의주 피해 구호품 지원(서울과 인천, 2010), 나진-하산 물류협력사업 실사(2014.2-2015.11), 제7차 개성 만월대 출토유물 공동 발굴조사(2015.6-11)사업정도가 이례적으로 추진되었다. 다만 경남이 지역농민단체 주도로 재미단체와 연계해 2009-2010년, 그리고 2014년 대북 통일딸기 모종 사업을 추진한 점이 특이하였다. 한편 이 시기 유엔아동기금(UNICEF)의 영유아 예방접종 및 의약품 지원, 세계 식량기구(WFP)의 영유아 산모 대상 영양식 지원(모자 패키지 사업, 117억원)은 지속되었다.

<sup>33</sup> 진희관, “지방자치체의 남북교류협력을 위한 과제와 대안적 모색,” 『통일문제연구』, 제26권 제2호(2014), pp. 126~133.

#### 4. 재추진기: 문재인 정부(2017.5.-2018.11.)

〈표 6〉 지방의 대북교류 재추진기

영향 요인	관련법·제도 및 거버넌스	추진 성과
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내: 문재인 정부 출범               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북관계 정상화, 남북교류 재개 의지 표명</li> <li>- 잇단 남북정상회담 주도</li> </ul> </li> <li>• 북한: 비핵화 약속 등 매개 대미 협상               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6차 핵실험(17.9.), ICBM 급 미사일 발사(7.4, 7.29.)</li> <li>- 그러나 김정은 위원장의 2018년 신년사 이후 남한, 미국과 정상회담 및 관계 개선 모색</li> <li>- 경제·핵 병진노선을 사회주의 경제 집중 노선으로 변경</li> </ul> </li> <li>• 국제: 대화분위기속 북한 비핵화 갈등 잠재               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최초 북미 정상회담 개최(2018.6. 싱가포르)</li> <li>- 북 비핵화 약속 불구, 국제사회 대북제재는 유지</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일부, 새 정부의 남북관계 개선 의지와 정상회담 성과 감안, 지방의 비정치적 대북 교류 지원 입장               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2003년 5월 이후 제한되었던 지자체의 직접 교류는 사업 추진 단계부터 중앙과 지자체간 협의를 통해 선별 허용 방침</li> </ul> </li> <li>• 중앙정부와 지방간 대북교류 사업 조정 및 정보 협조를 위해 ‘지자체 남북교류 실무협의회(위원장: 통일부 교류협력국장, 광역지자체 참여) 활성화 검토 입장</li> <li>• 지자체사업에 대한 정부 교류협력기금 지원은 사업 특성, 지자체 기금 여건을 고려해 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부 차원 분야별 교류는 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고위급 회담 및 군사·철도·도로·산림 협력 남북회담</li> <li>- UN안보리, 남북 철도연결 공사 조사계획 관련 제재 면제초치 승인(2018.11.)</li> </ul> </li> <li>• 민간 차원 스포츠·종교·문화 등 비정치적 교류 재개               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 스포츠 교류 활발(평창 동계 올림픽, 남북통일축구, 평양 유소년축 등)</li> <li>- 불교계 천담스님, 방북(2018.5.)</li> <li>- 우리민족돕기운동본부 대표단, 6년 만에 방북(2018.11.)</li> </ul> </li> <li>• 그러나 지방 대북교류는 국제사회 대북제재 등 여건이 성숙되지 않아 성과 부진.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다만, 북미협상 진전과 UN안보리 대북제재위의 인도적 지원 면제 적용 시 점차 가시화될 가능성</li> </ul> </li> </ul>

#### 가. 영향요인

국내적으로, 문재인 정부는 2018년 5월 출범과정에서 대북정책 기초를 ‘제재와 압박’에서 ‘제재와 대화’로 선회하고, ‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’을 제시하였다. 다양한 분야의 남북교류 활성화, 교류협력 거버넌스 구축·운영을 통한 민간과 지자체의 자율성 확대, 그리고 교류협력의 안정적 기반 확충을 위한 남북 교류협력법 정비 등을 제시하고 있다. 통일부는 국제사회 대북제재 틀을 훼손하지 않는 범위 내 지방의 대북교류를 승인할 방침이며, 2018년 들어 ‘우리민족 서로 돕기 운동본부’, ‘6·15 공동실천 남북위원회’, 북한 어린이 지원 단체, 종교단체 등 대북교류를 잇따라 승인하였다. 중앙정부 차원의 대북교류 의지는 확고하나, 북한의 비핵화 약속 이행·이와 맞물린 국제사회 대북제재 해제 여부·대북교류에 대한 국내여론 추이<sup>34</sup> 등이 변수가 될 전망이다.

북한은 문재인 정부 출범 이후에도 6차 핵실험을 단행하고(2017.9.3.), 장거리 탄도미사일을 발사(2017.11.29.)하는 등 핵무기 보유 행보를 지속하였다. 그러나 김정은 위원장이 2018년 신년사를 통해 남한과의 대화를 천명한 이래 세 차례의 남북 정상회담과 미북 정상회담을 통해 비핵화 이행을 공언하여 남북관계 전환 분위기를 조성하였다. 조선노동당 중앙위 제7기 3차 전원회의(2018.4.)에서 기존의 경제·핵 병진노선의 성공을 선언하고 ‘사회주의경제 집중’노선을 새롭게 채택하였다. 이는 비핵화 추진과 맞물린 조치로 평가되는 가운데, 향후 구체적 비핵화 조치 이행 여부에 국제사회의 관심이 쏠리고 있다.

국제적 측면에서 미국과 UN안보리는 북한의 비핵화 진전을 지켜보며 대북 제재를 유지하고 있다. UN안보리는 2017년 5월 문재인 정부 출범이후 북한이 장거리 미사일과 6차 핵실험, 화성 14호(ICBM급)를 발사한 데 대해 대북제재 결의안 제2356호(2017.6.2.), 2371호(2017.8.5.), 2375호(2017.9.11.), 2397호(2017.12.22.)를 잇따라 의결하고 국제사회와 공조해 대북제재를 대폭 강화하고 있다.<sup>35</sup> 다만, UN안보리 대북제재위원회는 2018년 8월 6일 북한에 대한 제재에도 불구하고 인도적 지원은 제재대상에서 면제된다는 가이드라인(제재 예외 지침)을 발표한 데 이어, 남북철도 연결 공사를 위한 공동조사 계획에 대해 제재 면제 조치를 결정하였다.<sup>36</sup> 이에 따라 국제기구와 남한정부, 그리고 지자체의 대북 영유아 영양 지원 등 인도적 차원의 대북 지원은 점차 가시화될 것으로 기대하고 있다.

## 나. 관련법·제도 및 거버넌스

통일부는 남북관계 개선 분위기를 감안하여 민간이나 지자체의 대북교류를 적극 지원해 나간다는 기본 입장을 보이고 있다. 정부 차원에서 지자체와 대북교류

<sup>34</sup> 북한을 협력 대상으로 보는 여론은 2008년 57.6%에서 2016년 43.7%로 낮아졌고, 지원 대상으로 보는 여론은 2008년 21.9%에서 2016년 11.6%로 절반수준 떨어졌다. 이는 보수정부 대북정책 분위기에 영향을 받은 것일 수 있으나, 지방의 대북교류에 부담요인으로 작용하였다. 통일의식조사. 서울대 통일평화연구원, 『2017 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2017).

<sup>35</sup> UN Security Council Sanctions Committee <<http://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/information>> (Accessed October 11, 2018). 이 결의안들은 북한산 석탄·철·납·수산물·철광석 수출 등 금지·북한 해외노동자 신규 채용 금지·기존 노동자 2년 내 철수·대북 원유 공급량 동결 등 북한경제에 상당한 타격을 주는 내용들이 포함되어 있다.

<sup>36</sup> 도경욱, 『대북제재와 인도주의적 면제』 (서울: 통일연구원, 2018). UN 등 국제사회는 특정 국가 제재가 대상국 주민들의 생존과 생활에 미치는 부정적 영향을 완화하기 위해 ‘인도주의적 면제(humanitarian exemption)’를 부여해 왔으며, 이는 제재국면에서도 작동되어야 한다는 지침이다.

협력 사업 조정 및 정보 교류를 위해 2006년 11월 발족되었으나, 형식적으로 운영되어 온 ‘지자체 남북교류실무협의회’(위원장: 교류협력국장, 17개 광역지자체 담당과장)를 활성화하고, 그간 배제되어 온 지자체의 대북교류 협력사업 적격성에 대해서도 긍정적으로 검토할 수 있음을 밝히고 있다.<sup>37</sup> 이는 앞으로 지방의 대북교류 협력사업 거버넌스가 다양해질 수 있음을 시사하는 것으로, 인도적 지원이나 문화교류 등은 민간단체 위주로 하되, 장기적으로 남북 지자체간 자매결연이나 지역 간 스포츠 교류, 상호 공무원 파견 등은 독일의 경우처럼 지자체 차원에서 이루어질 수 있을 것이다.

#### 다. 지방 대북교류의 성과

남북 정상회담 성과에 힘입어 중앙정부 차원 공식적 교류는 확대되고 있다. 남북한 고위급 회담과 군사·철도·도로·산림 등 분야별 협력을 위한 당국자 간 회담이 연쇄적으로 열렸다. 또한 민간과 인도적 차원의 대북교류 사업도 활발하다. 스포츠 교류(평창 동계 올림픽, 남북통일축구, 평양 유소년축구 등), 종교계(불교계 방북, 2018.5.), 이산가족 상봉(추석), 우리민족서로돕기운동본부 대표단 방북(2018.11.)에 이어 비정치적 분야 교류가 점차 확대될 것으로 예상된다.

그러나 지방의 대북교류는 미국과 UN안보리의 대북제재 및 정부의 5·24 조치가 해제되지 않아 대부분 재개되지 못하고 있다. 다만, 북한 비핵화 진전에 따른 미북 및 남북관계 호전과 UN 안보리 대북제재위의 대북 인도적 지원의 제재 면제 가이드라인 발표(2018.8.6.)에 이은 남북철도 연결을 위한 공동조사 관련 대북제재 면제조치 승인(2018.11.) 등을 감안할 때 국제사회와 중앙정부, 지방 차원의 인도적 지원 여건은 점차 나아질 전망이다. 경기도·강원도 등 대부분 지자체는 과거 추진사업 복원 검토와 함께<sup>38</sup> 접경지역 공동방역, 북한 영유아 영양 지원, 지역 특산물 지원 사업 등 독자적으로 대북교류를 모색하고 있다.

<sup>37</sup> 2003년 5월 이후 지자체의 대북교류 협력 사업자 승인을 배제해 온 것은 통일부가 지자체의 무리한 대북교류 추진을 제어하기 위해 추진되어 온 것이다. 새 정부는 지방과 민간 차원의 대북교류를 전반적으로 활성화하려는 정책방향이 뚜렷하므로 지자체의 대북교류 협력 사업자 지정에 대해 긍정적으로 검토할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 북핵문제가 완전히 해결되지 않은 시점에서 지자체가 전면적 적극적으로 나서기에는 부담이 있을 것이다. 통일부 교류협력과장 인터뷰(2017.7.28., 통일부).

<sup>38</sup> 전남도가 추진했던 ‘평양 발효콩 공장 사업’(2008)은 발효콩(원자재)을 남한에서 가져다가 북한에서 보관하며 발효시키는 시스템이었는데, 지금 하려면 설비·재료 등 사실상 다시 시작하는 것과 마찬가지로 보고 준비 중이다. 전남도청 자치행정과 담당관 인터뷰(2017.6.14., 전남도청).



## V. 분석 결과 및 정책적 시사점

### 1. 분석 결과

지금까지 지방의 대북교류가 추진된 30년을 역대 정부 기준으로 4단계로 나누어 영향요인, 관련법 체계와 거버넌스, 그리고 추진 성과 중심으로 살펴보았다. 이를 바탕으로 세 가지 측면에서 분석 결과를 제시하고자 한다.

첫째는 지방 대북교류에 영향을 미친 영향요인 측면이다. 무엇보다 국내 상황, 북한 변수, 국제 환경은 시기별로 영향의 정도가 차이를 보인 것으로 파악되었다. 국내 요인은 진보 성향의 김대중·노무현 정부(1998-2008) 시기에 두드러지게 긍정적 방향으로 작용하였다. 이 시기 북한의 서해도발 등 갈등요인에도 불구하고 김대중 정부는 대북포용정책 기조를 일관되게 유지하여 중앙 차원의 금강산 관광 시행과 함께 지방 차원에서 제주도 민간단체의 감귤 대북 지원, 강원도의 북 강원도 인민위원회 접촉 및 연어 부화, 금강산 공동 방제사업 등의 성과를 거두었다. 노무현 정부도 대북포용정책을 승계하여 서울(2005, 북 아동대상 밀가루 지원), 부산(2006-7, 평양 향생제공장 건립 지원), 경기(말라리아 공동방역 및 평양시 용성구역 벼농사 시범사업, 전남(평남 대동군 농업협력, 평양 발효콩 공장 건립 지원) 등 다양한 교류 사업이 이루어졌다. 반면, 보수정부 시기인 이명박·박근혜 정부(2008-2017.5.) 시기에는 ‘비핵·개방 3000’, ‘통일 대박론’이 남한에 의한 흡수통일을 경계하는 북한을 자극한 측면이 있는데다, 천안함 피격 등 북한 도발에 따른 5·24 조치(2010)로 지방의 대북교류가 사실상 중단되었다. 다음으로, 북핵문제가 점차 국제적 쟁점으로 부상하면서 북핵·미사일 개발과 연계된 국제사회 제재가 지방 대북교류에 영향을 미치는 변수로 등장하였다. 북한의 여섯 차례 핵실험과 잇단 미사일 발사과정을 거치면서 UN안보리의 대북제재 결의안 내용이 북한에 대한 지원이나 교류 품목은 물론 접촉 단체와 인물까지 제재 대상에 포함함에 따라 지방 차원에서 대북교류에 나서기가 어려워졌다. 여기에 미국이 대북 제재법(2017.8.)과 재무부 제재대상 확대 발표를 통해 북한과의 상품 교류 및 민간의 대북 투자를 제한하고 행정명령으로 세컨더리 보이콧까지 명시하고 있어 지방 대북교류는 대북제재에 대한 국제사회 레짐의 가이드라인을 준수해야만 하는 입장이다.<sup>39</sup> 마치

<sup>39</sup> 대북제재 레짐은 제재의 근거(UN헌장 7장 41조), UN 회원국간 제재 이행을 위한 조직(대북제재위, 전문가패널), 제재 수단을 포괄하는 구조와 규범의 총체를 의미한다. 세컨더리 보이콧은 북한과 거래하는 제3국 기업과 개인도 제재대상에 포함하는 것으로 제재의 실효성을 높이고 있다.

막으로, 지방의 대북교류에 있어 북한변수는 남한 상황·국제환경과 상호 작용하며 영향을 준 것으로 판단된다. 북한은 지방의 대북교류가 시작된 이래 김일성 사망(1994.7.)·김정일 사망(2011.12.)이라는 지도자 변수에도 불구하고, 1인 지도체제라는 북한의 특성상 일관되게 체제 유지에 초점을 맞추어 남북한 지방 교류에 대응해 왔으며, 북한 노동당의 지도아래 민화협·민경협이 전면에 나선 것으로 파악된다. 결국, 지방 대북교류는 국내 정치상황과 국제 환경, 그리고 북한의 국가노선 및 대남 전략의 영향을 복합적으로 받아 왔으며, 북핵문제로 인해 국제사회 대북 제재의 영향력이 중요한 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다.<sup>40</sup>

둘째, 지방 대북교류 거버넌스 측면에서는 무엇보다 지난 30년간 거버넌스 양상이 다양화되었음을 지적할 수 있다. 초기 단계에서 지자체의 역량(재정·조직·연구), 단체장의 관심, 북한과의 지리적 인접성, 지역 시민단체 활성화 등에 따라 여러 유형의 거버넌스를 보여주었다. 서울시와 경기·강원도는 우월한 재정역량과 조직 및 인적 인프라를 활용하여 지자체가 주도하여 접경지역 방역과 협력사업을 추진하였다.<sup>41</sup> 제주도는 지역 내 민간단체 결집체인 ‘남북협력 제주도민 운동본부’가 결성되어 민간단체가 주도하고 제주도가 지원하는 양상의 거버넌스를 통해 지역 특산품인 감귤을 북한에 보내는 성과를 거두었다. 광주시와 전남·강원도는 반관반민 단체를 활용하는 거버넌스를 추진하였다. 광주광역시는 남북교류협력 조례(2003.1. 제정)에 근거해 대북교류 업무를 추진할 ‘남북교류협의회’(민간위원 30-50명)를 설립하였으며, 전남도는 지사 자문기구 성격의 ‘남북교류 협력위원회’(위원장: 정무부지사, 위원 13인 이내)를 설립해 남북교류 업무를 총괄 조정토록 하였다. 강원도는 1998년 2월 취임한 단체장 주도로 조직(도청 내 교류협력팀)·연구기능(강원연구원 내 ‘북 강원 연구센터’ 설치) 및 민간단체인 ‘남북강원도 교류협력위’를 설립하는 등 거버넌스 체계를 정비해 북 강원도 인민위원회와 직접 접촉해 금강산 소나무 방제사업·연어 부화사업을 공동 시행하였다.<sup>42</sup> 한편 경남도

<sup>40</sup> 우리민족서로돕기운동본부, 『남북 공동선언의 이행과 한반도 평화를 위한 협력 강화』(우리민족서로돕기운동 2018 대북지원 국제회의, 2018.10.31.). 2018년 7월 북한을 방문하고 돌아온 UN인도주의 업무국장 ‘마크로 우코크’는 ‘UN은 영양결핍아동 지원, 안전한 물과 의약품 공급 등 인도적 대북원조를 위해 1억 1,000만 달러를 모금하였다’고 언급(p. 35). 그러나 안보리의 대북제재가 해제되지 않는 한 효과적 대북지원은 불가능하다(pp. 36~40).

<sup>41</sup> 2016년 12월 말 광역 지자체 남북교류협력기금 조성액을 보면, 경기 370억·서울 273억·강원 137억 원으로 상위 1, 2, 3순위를 점하고 있으며, 산하 연구기관에 대북교류 연구 조직과 전문인력을 두고 있어 대북교류 거버넌스를 뒷받침할 인프라가 구비되어 있다. 통일부 2017 업무계획 <<http://www.unikorea.go.kr/2017plan/report.html>> (검색일: 2018.11.26.).

<sup>42</sup> 강원도는 단체장의 강력한 리더십아래 추진한 지자체 주도형으로 볼 수 있으나, 별도 민간단체

는 2010년 5·24 조치 이후 대북교류가 사실상 중단된 상황에서도 지역 민간단체인 '경남 통일농업 협의회'를 활용해 해외NGO(재미 세계 농업 및 식량나누기 운동 협회)를 통해 2014년 평양에 통일딸기 5,000주를 보내는 성과를 거두기도 하였다. 이는 지자체가 나설 수 없는 상황에서 민간단체를 활용해 해외 NGO를 통해 우회적으로 교류했다는 점에서 거버넌스 측면에서도 특이한 사례라고 하겠다. 한편 2003년 5월이후 통일부가 대북교류 승인업무를 전담하고 일원화하면서 지자체를 대북교류 협력사업자 대상에서 배제함에 따라<sup>43</sup> 지방의 민간단체 혹은 반관반민 단체가 전면에서 나서고 지자체가 지원하는 유형이 보편화되었다. 이에 따라 민간 대북단체의 역량이 제고된 측면에 있으나, 지자체가 민간단체에 의존함에 따라 지자체의 전문성과 대북교류 역량이 축적되지 못하고 남북 지자체 자매결연 등 차원 높은 대북교류를 주도하기 어려운 입장에 놓인 점은 문제로 지적된다. 또한 지방에서 특정단체 위주로 대북교류와 통일 사업이 진행되면서 이념성향에 따라 소외되는 단체가 발생할 수 있고 지역주민들의 광범위한 공감과 지지 확보에 애로를 겪을 가능성도 제기된다. 특히 지방의 대북교류도 글로벌 차원과 중앙정부 차원 등 상위 계층 거버넌스 행위자에 의한 제약과 영향을 받으면서 불확실성, 복잡성, 불가측성이 높아지므로 거버넌스 실패의 가능성에 대비해야 한다는 지적이 제기된다. 대북교류 거버넌스 작동 과정에서 국제사회(북핵 저지), 중앙정부(북핵 저지 및 남북관계 정상화), 지방(대북교류 실익 확보)의 목표가 서로 간 일치하지 않을 경우 갈등과 부작용이 발생하고 거버넌스 실패 가능성에 직면할 수 있으므로 보완해 나갈 수 있는 거버넌스가 필요한 것이다.

셋째, 대북교류 성과 측면에서 지난 30년간 지방 대북교류는 불안정하고 예측이 어려운 남북 관계 속에서도 질적·양적 측면에서 상당한 성과를 거두었다. 초기에는 특산물 지원(제주 밀감), 접경지역 공동사업(강원도 금강산 공동 방역, 경기도 말라리아 공동방역) 등 대북 지원교류에 치중했으나, 점차 독자적으로 교류 아이টে을 선정해 북한 측과 협의하고 북한 특정 지역을 방문하여 사업을 추진하였다. 발효콩 공장 건설(전남)·공동 벼농사(경기)·항생제 공장 건설(부산)·통일딸기 재배(경남) 등 북한 지방과 공동 사업하는 방식으로 진화하였다. 이는 교류협력의 직접적

를 설립해 대북교류에 활용했다는 점에서 반관반민 단체를 활용한 거버넌스로도 평가 받을 만하다.

<sup>43</sup> 지자체 배제는 남북한 중앙정부 의도가 일치한 결과일 수도 있다. 통일부는 2000.6.15. 남북정상회담 이후 지자체의 무분별한 대북교류 신청과 실적 쌓기용 교류를 견제할 필요가 있었고, 북한은 다양한 민간단체를 상대함으로써 경쟁을 유도하고 대남전략에 이용할 수 있는 측면이 있다.

성과뿐만 아니라 남북관계에서 중앙정부의 보완적 창구로 활용되고 북한지역과 지역민간 신뢰의 기초를 쌓았다는 측면에서도 성과로 평가된다. 앞으로 남북관계 개선 시 남북 간 공동 협력사업 확대·지자체간 자매결연이나 남북한 지방간 인적교류 등 보다 차원 높은 교류사업을 추진해 나갈 수 있는 계기가 되었다고 할 수 있다.

## 2. 정책적 시사점

지방의 대북교류는 분석결과에서 보듯 남한 중앙정부의 대북정책 기조와 북한의 대남전략, 그리고 국제사회의 대북제재 영향을 받아왔다. 대북교류 초기에는 주로 남한 정부의 대북정책 기조와 북한의 도발 등 영향을 받아왔으나, 북핵문제가 점차 부각되면서 UN과 미국의 대북제재가 지방의 대북교류에도 부정적으로 작용하고 있음을 확인하였다. 현 시점에서 지방의 대북교류 추진 여건을 면밀하게 진단할 필요가 있다. 무엇보다 문재인 정부 출범이후 두 차례 남북정상회담을 통해 ‘남북관계의 획기적 개선과 발전’에 합의하였음에도<sup>44</sup> 비핵화와 한반도 평화체제를 둘러싼 북미 간 협상이 진통을 겪고 있고, 이에 따라 UN과 미국의 대북제재 구조가 여전히 작동하고 있어 지방의 대북교류도 성과를 거두는 데 한계를 보이고 있다. 한편 북한은 미국과의 후속 협상과정에서 제재 완화에 초점을 맞추는 모습을 보이고 있어 대북제재 이후 경제난이 심화되었음을 반증하고 있으며,<sup>45</sup> 이는 지방 차원 대북교류도 주민 생활고 해소와 경제를 희생하는 방향으로 추진될 필요가 있음을 시사한다. 본고는 이러한 인식을 바탕으로 지방의 대북교류 성과를 이어가고, 거버넌스를 보완할 수 있는 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 무엇보다 국제적 대북제재 국면과 중층적 거버넌스 환경에 대응할 수 있는 기본방향을 제시하고 대북교류에 관계된 행위자들 즉, 중앙정부와 지자체·대북단체가 참고할 수 있는 있는 정책적 보완점을 강조하고자 한다.

첫째, 지방은 대북교류 방향을 재정립하고 대북제재 국면을 극복하기 위해 중앙정부, 민간단체 및 국제사회와 적극 협조해 나가야 한다. ‘잘 사는 남한이 못 사는

<sup>44</sup> 남북한 정상은 4·27 판문점선언과 9·19 평양선언을 통해 다방면 협력과 교류 왕래 접촉 활성화, 교류협력 증대(환경·산림 및 방역·보건·의료 분야), 인도적 협력 강화에 합의하였다. 이로써 적어도 남북 간에는 지방 차원 교류가 활성화 될 수 있는 제도적 기반이 보장되었다고 할 수 있다.

<sup>45</sup> 한국은행 추정에 따르면 북한 경제성장률은 2017년도부터 마이너스로 돌아섰다. 북한에서 한 해 필요한 식량은 600만 톤 정도인 데, 2017년에 500만 톤, 2018년 400만 톤 정도로 추정된다. 특히 제재 이후 중국과의 교역이 대폭 감소해 중국세관 통계에 따르면 2018년 3분기 중-북 교역규모는 111억 위안으로 작년 동기 대비 52.9% 급감하였다. 『매일경제신문』, 2018.11.28.

북한을 지원한다.’는 인식에서 벗어나 남북 간 격차 해소와 공동발전을 유도하고 지속가능한 개발협력 원칙을 견지할 필요가 있다. 이를 위해 대북접촉 창구를 다변화하며 우량 가축 양식·곡물과 종자 제공 등 북한의 시장화 촉진과 연계함이 바람직하다. 특히 국제사회 제재 내용에 정통한 전문가와 협조를 통해 제재 대상에 포함되지 않는 문화·예술·학술·종교·체육·역사 등 비경제적 분야 교류를 적극 추진하고 필요시 안보리 대북제재위에 인도주의 지원을 들어 제재 면제 조치 요청을 하는 방안도 활용하는 것이 바람직하다.<sup>46</sup> 아울러 숨 가쁘게 진행되는 한반도 평화 프로세스와 급변하는 국내외·북한 정세에 부응하여 대북교류 주체(지자체, 중앙정부, 민간단체 등)들 간 분권화·민주화·고도화에 대한 인식을 공유함이 바람직하다.<sup>47</sup> 분권화는 대북교류 협력에 있어 지방 자율성을 강화하는 것이다. 민주화는 지역 주민 참여와 대북교류 사업의 투명성을 높이는 것이다. 고도화는 대북교류 사업의 일방적 지원 양상을 지양하고 북한이 ownership을 갖고 스스로 성과를 낼 수 있도록 구상하는 것이다. 지방 차원 대북교류의 의미를 지방에만 국한시키지 말고 전환기적 남북관계 진전에 맞추고 이에 기여할 수 있도록 담대한 구상을 갖고 접근할 필요가 있을 것이다.

둘째, 지방의 대북교류 거버넌스 측면에서 대북교류에 대한 국제적 변수의 영향력이 커지고 불확실성이 높아지므로 이에 대응하여 지방 대북교류 거버넌스 실패를 막기 위한 대안의 거버넌스 개념을 탐색하고 적용할 필요가 있다. 먼저, 중앙정부의 조종(steering)과 조정(coordinating)기능을 강화하는 메타 거버넌스 개념을 검토한다. 이는 중앙정부가 통제하고 지시하는 차원이 아니라 국제제재·북한동향 등 지방이 알기 어려운 정보와 지식을 공유하고, 예산과 조직을 활용해 협의채널을 통해 목표달성을 위한 효과적 방안을 협의하는 거버넌스 체계이다. 이를 위해 중앙과 지방(지자체, 민간단체, NGO)간 협의체 운영을 실질적으로 활성화해야 한다. 또한 기초 지자체는 대북교류에 필요한 정보와 자원이 절대적으로 부족하므로 광역 지자체의 지원 기능 확대를 검토할 필요가 있다. 단계적 메타 거버넌스, 즉, 광역지자체의 1차적 메타 거버넌스를 위한 광역-기초 지자체 간 남북교류 협의회

<sup>46</sup> 전문가들은 안보리 결의가 특정 물품과 자금의 이전을 금지하고 있으나, 남북교류협력을 금지하고 있지는 않으며 민간단체 방북 시 단순 체류비용은 제재에 해당되지 않는다고 해석한다. 우리 민족서로돕기운동본부, 『한반도 평화시대를 여는 남북 민간교류협력』 (우리민족서로돕기운동 정책토론회, 2018.9.28.).

<sup>47</sup> 임정관, “4·27 판문점 선언이후 한반도 평화 프로세스와 지방자치단체 남북교류협력사업 질적 전환조건 연구,” 『GRI 연구논총』, 제20권 제3호 (2018), pp. 329~335.

활성화를 검토하고, 2차 메타 거버넌스로서 중앙-광역지자체간 협의회를 검토할 수 있을 것이다. 다음으로, 다계층 거버넌스(Multi-Level Governance)개념을 원용할 만 하다. EU 출범으로 부각된 다계층 거버넌스는 초국가-국가-지역(region) 혹은 지방(local)정부라는 다층적 행위자가 시민사회와 끊임없이 상호 작용하며 공동 목표를 추구하는 협상 구조자 네트워크를 의미한다.<sup>48</sup> 예를 들어 국방, 외교 분야와 교육, 청소 등 공공서비스 성격에 따라 주관 행위자가 다르고, 관할구역도 다르다. 지방의 대북교류에 있어서도 인도적 지원, 특정 지역 간 경제협력사업, 남북한 지자체간 자매결연 등 교류 성격에 따라 중앙정부, 지자체, 시민단체가 특화된 관할권한을 갖거나 지자체간 연대를 통해 거버넌스를 달성할 수도 있을 것이다.

셋째, 중앙정부는 일관성 있는 대북정책 기조를 유지함이 바람직하다. 독일 통합 과정을 연구한 학자들은 독일통일의 주요한 요인으로 보수-진보 성향의 기민당과 사민당 정권이 교차 집권하면서도 대 동독 정책에 있어서는 전 정부의 정책기조를 이어받아 일관성 있는 통일정책을 편 사실을 들고 있다.<sup>49</sup> 지난 30년간 대북교류에 있어 진보 정부는 북한과 공존 기조아래 대북교류를 장려한 반면, 보수 정부는 북한 변화유도 전략에 중점을 뒀다. 지방 차원 대북교류도 지속성 있는 성과 거양에 한계를 보였다. 또한 중앙정부는 지방의 대북교류가 국민의 통일정책 참여와 남북관계 측면에서 중앙정부 차원의 대북정책 보완 및 장기적으로 남북한 지방행정체제 통합 대비 거버넌스 경험을 축적할 수 있다는 점에서 그 중요성을 인식하고 현재 교류에 차질을 주는 법적·제도적 요인들을 개선할 필요가 있다. 먼저, 통일부가 지자체를 대북교류협력 사업자로 인정하는 방안을 적극 검토해야 한다.<sup>50</sup> 지자체는 지방선거를 통해 지역 민의를 대표하고, 지방 차원에서 예산·조직·정보 등을 활용한다. 또한 지역민 대상으로 대북교류 정책을 설득하고 공감대를 형성할 수 있는 유력한 주체이다. 따라서 통일과 대북정책에 있어서도 책임성과 주도성을 부가함이 바람직하다. 이와 함께, 지자체가 대북교류 업무를 추진할 수 있도록 관련법에 명문화

<sup>48</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance," pp. 233~243.

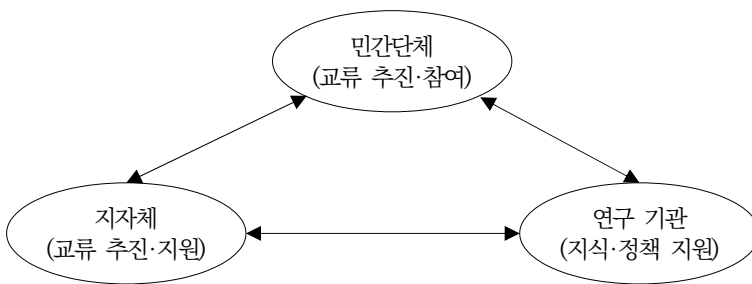
<sup>49</sup> 카이 아부샤트(Kai Aburszat), "독일의 통합 지방행정체제 구축," 『자치행정연구』, 제6권 제1호 (2014), pp. 1~10; 한부영, "통일 대비 지방행정체제 구축 로드맵," 『자치행정연구』, 제6권 제1호 (2014), pp. 11~38. 독일은 사민당 브란트총리가 추진한 '동방정책' 기조를 기민당 정권이 승계하였다. 특히 통일 전 1986년부터 동서독 도시 간 자매결연을 시행해 통일된 1990년 10월에는 양독 간 자매결연 사례가 854개에 이르렀다. 이들 지자체간 자매결연이 통합과정에서 동독 지자체가 서독 제도를 받아들이고 정비하는 데 많은 도움이 되었다.

<sup>50</sup> 통일부가 2003년 5월부터 민간단체 위주로 대북교류 사업자를 지정하고 지자체를 배제함에 따라 지자체의 대북교류 역량이 축적되지 못하고 남북협력기금 지원 대상에도 포함되지 못하였다.

하는 방안을 검토할 필요가 있다. ‘남북관계 발전법’에 통일에 관한 지자체의 권한 및 의무를 명문화해 지자체 사무로서 대북교류 업무의 근거를 마련하거나, ‘남북교류협력법’상 지자체가 남북교류협력의 주체가 될 수 있도록 근거를 명시하는 방안을 검토할 수 있다.<sup>51</sup> 단, 지자체 간 무리한 사업 추진 경쟁이나 지자체 간 중복 사업 등은 통일부 차원에서 조정기능을 발휘할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 중앙정부는 다양한 수준의 중앙-지방간 협의체를 적극 가동해야 한다. 남북교류협력법상 구성하는 ‘남북교류협의회’와 남북관계 발전법상 ‘남북관계 발전협의회’에 광역 지자체 대표를 포함하는 방안을 검토하거나 통일부가 운영 중인 ‘남북교류협력 실무협의회’가 실질적으로 정보 교류와 사업 협의의 장이 될 수 있도록 운영 개선방안을 모색해야 할 것이다. 남북관계의 획기적 진전이 예상되는 시점에서 지자체가 남북관계 정책 수립이나 남북 지자체 간 장기적 교류계획 수립과정에 참여하는 것이 필요하다.

넷째, 지방 차원에서도 자체적인 대북교류 역량을 제고할 필요가 있다. 경남도가 5·24 조치에도 불구하고 평양에 통일딸기 모종을 지원할 수 있었던 것은 지역 대북단체 자생력을 키우고 해외 NGO와 네트워크 할 수 있는 역량이 있었기 때문이다. 지속성 있는 대북교류를 위해 중앙정부와 별개로 아래 <그림 3>에서 보듯 지방 차원에서 민간단체(교류 추진 및 참여)-지자체(교류 추진 및 지원)-연구기관(지식·정책 제공)간 삼각 협조관계를 구축하고 대북교류 협력 역량을 축적해 나가는 것이 바람직하다. 현재 경기·강원도 등 일부 광역지자체는 산하 연구기관에서 비교적 활발히 연구와 정책개발에 나서고 있으나, 그 외 지자체는 미비한 편이다.

<그림 3> 지방에서의 대북교류 상호협조 모형



<sup>51</sup> 정대진 외, “지방정부 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선 연구,” 『지방정부 일자리정책과 재난관리정책의 성과와 과제』 (2018년도 한국지방정부학회 춘계학술회의 자료집, 2018.4.6.), pp. 663~679.

## VI. 결 론

지방의 대북교류는 주민들이 통일을 체감하고 정책에 참여하는 계기가 될 뿐 아니라, 남북 간 긴장이 지속될 때 보완적인 협의 채널로 활용할 수 있으며, 남북한 통합에 대비해 북한 지방기관과 협의 경험을 축적할 수 있다는 측면에서 중요성이 크다. 문재인 정부 들어 전개된 세 차례의 남북정상회담과 북미 정상회담, 그리고 한반도 평화체제가 논의되고 있는 점을 감안하면 지방 차원의 대북교류는 지속적이고 안정적 남북관계 구축 측면에서 의미가 각별하다. 본 연구는 이런 인식을 배경으로 지난 30년간 시행되어 온 지방의 대북교류의 역사적 변천과정을 개관하여 교류에 영향을 끼친 요인들, 관련된 법규와 거버넌스 체계 그리고 교류 성과를 검토하였다. 그 결과, 지방의 대북교류 영향요인은 국내 상황과 북한변수 그리고 국제환경 요인이 상호 작용한 가운데 초기에는 국내정권의 대북정책 방향과 북한의 대남 전략에 크게 영향을 받은 것으로 분석되었다. 김대중·노무현의 진보정부 시기(1998-2008.2.)에는 대북 포용정책 추진으로 대북교류의 질적·양적 성과가 두드러졌으나, 보수성향의 이명박·박근혜 정부(2008-2015.5.)동안에는 북한 변화를 전제로 한 '비핵개방 3000', '통일 대박론' 등이 북한을 자극하였고 결국 천안함 피격에 이은 5·24 조치(2010)로 지방 대북교류도 대부분 중단되는 상황에 직면하였다. 이후 북한의 핵무기와 미사일 개발 문제가 부각되면서 지방 차원 대북교류는 UN과 미국 등 국제사회의 대북제재 가이드라인을 준수해야 함에 따라 국제 환경의 영향을 받게 되었다.

둘째, 거버넌스 측면에서는 지방의 여러 주체들(지자체, 민간단체, 반관반민 단체 등)이 상호 연계되고 협조하면서 상황에 따라 지자체 주도, 민간단체 주도 등 다양한 형태의 거버넌스가 활용되었음을 파악하였다. 북핵문제가 국제적 쟁점으로 부각되면서 지방의 대북교류 거버넌스도 국제사회 레짐-중앙정부-지자체-지역 대북단체 등 서로 차원이 다른 여러 주체가 작용하는 복잡하고 중층적인 거버넌스가 작용하였다. 한편, 통일부가 2003년 5월부터 지자체를 대북 교류협력사업자에서 배제키로 함에 따라 이때부터 지자체는 전면에 나서지 않고 지역 내 대북단체나 조례에 근거해 설립한 반관반민 단체를 통해 교류에 나서는 형태의 거버넌스가 확산되었다.

셋째, 추진 성과는 불확실하고 불안정한 남북관계 속에서도 각 지역별로 대북 인도적 교류를 비롯해 북한 지역과 공동 사업을 추진하는 등 상당한 성과가 있다고 인정되었다. 특산물 지원(제주 밀감), 접경지역 공동사업(강원도 금강산 공동 방



역, 경기도 말라리아 공동방역)등에 이어, 점차 발효 콩 공장 건설(전남)·공동 벼농사(경기)·항생제 공장 건설(부산)·통일딸기 재배(경남) 등 독자적으로 교류 아이템을 선정해 북한 측과 협의하고 북한 특정 지역을 방문하여 북한 지역과 공동 사업하는 방식으로까지 진화하였다.

본 연구는 이런 분석결과를 토대로 지방 대북교류에 대한 정책적 시사점을 제시하였다. 무엇보다 한반도 평화체제 구축이라는 전환기에 부응하고 현재의 대북제재 국면에 대응하기 위해 지방의 대북교류 방향을 대북 지원이라는 패러다임을 넘어 ‘남북한 공동발전·지속가능한 개발협력’으로 설정할 필요가 있다. 또한 국제사회의 대북 제재 대상에 포함되지 않는 문화·예술·학술·종교·체육·역사 등 비경제적 분야 교류를 적극 추진하고 필요시 안보리 대북제재위에 인도주의 지원에 따른 제재 면제 조치 요청도 검토함이 바람직하다.

아울러, 국제사회의 대북제재가 실질적으로 지방 차원 대북교류를 제약하는 등 지방 차원 대북교류가 국제사회-중앙정부-지자체-민간단체 등 복합적·중층적 성격을 표출함에 따라 거버넌스 실패를 예방할 수 있도록 새로운 거버넌스 개념 적용을 검토할 만하다. 즉, 중앙정부가 예산·조직과 네트워크·정보와 지식을 활용하여 대북교류 주체들을 조종(Steering)하고 조정(Coordinating)하는 메타 거버넌스를 원용하거나, 업무 성격과 기능에 따라 관할 계층과 구역을 달리 하는 다계층 거버넌스 개념을 적용하는 것이다. 단순 인도적 지원사업과 스포츠 대회 등 이벤트성 사업, 공동 개발 협력사업 등 사안별로 교류 주체를 달리 하거나 상호 연대하여 공동 추진할 수도 있을 것이다.

다음으로, 지방 차원 대북교류가 지속성을 갖고 성과를 거양하기 위해서는 중앙정부가 일관된 대북정책 기조를 유지하는 것이 중요하다. 아울러, 중앙정부는 지방 차원 대북교류의 주요 행위자인 지자체를 대북교류협력 사업자로 인정하고, 남북관계 발전법 등 관련법에 남북교류 업무 수행을 지자체 업무로 포함하는 방안과 중앙정부와 지방(광역지자체-대북단체 협의회) 간 업무협의를 활성화하는 것이 바람직하다.

마지막으로 지방의 대북교류가 지속적이고 안정적으로 추진될 수 있도록 지방 자체 역량을 축적하고 업무 체계를 보완하는 방안을 제시하였다. 지자체-민간단체-연구기관 간 삼각 협조체계를 구축해 대북교류 업무를 기획하고 지원하며 필요한 정책을 개발하고 연계 요소 간 네트워크를 강화해 나가는 방안이 바람직하다 하겠다.

■ 제출: 10월 17일 ■ 심사: 10월 24일 ■ 채택: 12월 7일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 공동성·정문기. 『한국 거버넌스 사례연구』. 서울: 대영문화사, 2015.
- 김국신·박형중·강동완. 『한반도 평화, 번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 김동성·신원득·최성환·정성희·문현미·김수란. 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선방안 연구』. 경기: 경기연구원, 2017.
- 김의영. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 명인문화사, 2014.
- 남북협력제주도민운동본부. 『평화의 감귤: 한라에서 백두 1999-2009』. 제주: 남북협력 제주도민운동본부, 2009.
- 도경옥. 『대북제재와 인도주의적 면제』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 서울대 통일평화연구원. 『통일의식조사』. 서울: 서울대 통일평화연구원, 2017.
- 안네 메테 키에르 지음. 이우진 옮김. 『거버넌스』. 서울: 도서출판 오름, 2007.
- 임소정. 『국제사회의 대북제재 현황과 전망』. 세종: 대외경제정책연구원, 2018.
- 안용식·강동식·원구환. 『지방행정론』. 서울: 대영문화사, 2006.
- 양현모·이준호·최유성·최진욱. 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 정근식·정은미·강동완. 『남북한 교류협력 거버넌스의 구조와 동학』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2012.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. 『정책학원론』. 서울: 대명출판사, 2010.
- 최용환 지음. 경기연구원 편. 『한국의 대북정책과 지자체의 역할』. 서울: 한울, 2015.
- 태영호. 『3층 서기실의 암호』. 서울: 기파랑, 2018.
- 통일부. 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』. 서울: 통일부, 2013.
- Etel Solingen (eds). *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*. Cambridge, U.K.: Cambridge Univ. Press, 2012.
- Jean-Marc F. Blanchard and Norrin M. Ripsman. *Economic Statecraft and Foreign Policy*. New York: Routledge, 2013.
- Jessop B, *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, U.K.: Polity Press, 2003.
- Jon Pierre and B. Guy Peters. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin Press, 2000.

### 2. 논문

- 김상배. “신홍안보와 메타거버넌스 - 새로운 안보패러다임의 이해.” 『한국정치학회보』, 제50집 제1호, 2016.
- 김태일. “동서독간 ‘도시 자매결연’의 교환과 남북한 지방 사이의 교류협력 가능성.” 『통일시론』, 통권6호, 2000.

- 김형수. “지방자치단체 남북교류협력 2.0시대의 전망과 과제.” 『통일전략』. 제18권 제1호, 2018.
- 문경록·박은주. “지자체 중심의 남북교류협력 거버넌스 구축방안.” 『북한학보』. 제43권 제1호, 2018.
- 문장순. “지방정부의 통일인프라 구축현황과 과제.” 『대한정치학회보』. 제24권 제3호, 2016.
- 서순복·금창호. “지방자치단체의 남북교류 및 협력방안.” 『지방행정연구』. 제30권 제4호, 2016.
- 송인호. “지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성.” 『법조』. 제61권 제1호, 2012.
- 이명석. “거버넌스의 개념화 : '사회적 조정'으로서의 거버넌스” 『한국행정학보』. 제36권 제4호, 2002.
- 이순철·정문기. “비선호시설 입지갈등 과정의 메타거버넌스 분석.” 『한국지방자치학회』. 제24권 제2호, 2012.
- 이시형. “남북관계의 변화과정에서 지방자치단체의 대북사업에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제48집, 2008.
- 이창희. “남북교류협력사업 평가와 발전방향.” 『평화학연구』. 제19권 3호, 2018.
- 양현모·강동완. “대북 인도적 지원사업의 민관협력체계 개선방안.” 『정책연구』. 제161호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “지방자치단체의 남북교류협력사업 평가 및 발전방안.” 『통일정책연구』. 제18권 1호, 2009.
- 임상순. “유엔안보리 대북제재와 김정은 정권의 대응전략 - 유엔문서와 로동신문 분석을 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제22권 제1호, 2018.
- 임정관. “4.27 판문점 선언이후 한반도 평화 프로세스와 지방자치단체 남북교류협력사업 질적 전환조건 연구.” 『GRI 연구논총』. 제20권 제3호, 2018.
- 전영옥·김연근. “지방자치단체 남북교류협력의 변화과정에 관한 연구 - 다차원적 분석모형을 적용하여 -.” 『한국자치행정학보』. 제31권 제2호, 2017.
- 진희관. “지방자치제의 남북교류협력을 위한 과제와 대안 모색.” 『통일문제연구』. 제26권 2호, 2014.
- 황교욱. “지방 남북교류협력의 태동(胎動) 요인과 민관협력 양상: 1998~2000년 강원도, 제주도 사례 비교를 중심으로.” 『지방행정연구』. 제29권 제3호, 2015.
- \_\_\_\_\_. “지방의 남북교류협력 변화과정 연구.” 인제대학교 박사학위논문, 2016.
- Liesbet Hooghe and Gary Marks. “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance.” *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2, 2003.

### 3. 기타자료

- 국가통계포털 <www.kosis.kr>.  
 통일부 <www.unikorea.go.kr>.

UN Security Council Sanctions Committee <<https://www.un.org/sc/suborg/en/>>  
우리민족서로돕기운동본부. 『남북 공동선언의 이행과 한반도 평화를 위한 협력 강화』. (우리민족서로돕기운동 2018 대북지원 국제회의, 2018.10.30.).

\_\_\_\_\_. 『한반도 평화시대를 여는 남북 민간교류협력』. (우리민족서로돕기운동 정책토론회, 2018.9.28.).

정대진·정일영. “지방정부 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선 연구.” 『지방정부 일자리정책과 재난관리정책의 성과와 과제』. (2018년도 한국지방정부학회 춘계학술회의 자료집, 2018.4.6.).

진희관. “북한과 신뢰 유지 위한 대북채널 확보조례 검토, 교류협력기금 확대 등 필요.” 『부산발전포럼』. 제173호, 2018.

청와대 국정기획자문위원회. “문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제.” (국정기획자문위원회 정책보고서, 2017.7.19.).

## Abstract

# An Analysis of South & North Korea's Historical Local Exchange Process and Policy Implications

*Park, Sung-Yul*

South & North Korea's local exchange has an important meaning in terms of citizen's participation of unification policy, the normalization of South & North Korea's relation and preparation of unification. Specially, with improving two Korea's relations, concerns of local exchanges have been increased. So, this study intended to analyse which factors have influenced to local exchanges and what kind of governance has been worked since South & North local exchange started in early 1990's. For this analysis, I divided local exchange process into 4 parts according to South Korea's regime change, local government's governance and outputs. The results of analysing are these; First, concerning influence factor, initially policy orientations of South Korea Government and North Korea's attitude were main factors to operate local interchanges. But with UN & U.S.A's increasing attentions on North Korea's nuclear and missile issues, international sanction regime on North Korea has been the most influential factor. Second, regarding to Governance, various types appeared like civilian-centered, local government-centered, half official and half civilian governance system. And with operation of sanctions against North Korea, multi-layered governance like International Sanction Regime - Regional - South & North Korea Authority - Local Government - NGO's have been operated complicatedly. Third, there were considerable accomplishments of last 30 years exchanges in spite of many obstacles. This study suggests policy implications based on analysing results. First of all, South Korea's central government not only should support South & North Korea's local exchange but also enlarge cooperation channels between Ministry of Unification and local governments. In addition, this study suggests to adopt Meta-governance or Multi-level governance concepts to steer and coordinate South-North local exchange governance which is getting complicated.

**Key Words:** South & North Korea's Local Exchange, Historical Process, Governance, Sanctions on North Korea.