

한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로

양현모 · 이준호 · 최유성 · 최진욱

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대



한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로

양현모 · 이준호 · 최유성 · 최진욱

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대

한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로

인 쇄 2007년 12월
발 행 2007년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)
인 쇄 처 양동문화사

가 격 7,500원

© 통일연구원, 2007

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로 / 양현모, 이준호, 최유성, 최진욱[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2007
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 07-11-08)

참고문헌 수록
ISBN 978-89-8479-440-5 93340 : ₩7500

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2007003953

“한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
07-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)	통일연구원
07-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	서울시립대학교
07-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	북한대학원대학교
07-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	한국행정연구원
07-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	대전대학교

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	통일연구원	김 국 신 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	박 형 증 선임연구위원 강 동 완 연구원
협력 연구기관	통일연구원	김 규 룬 선임연구위원	조 한 범 선임연구위원 이 석 연구위원 조 정 아 부연구위원
	"	배 정 호 선임연구위원	박 영 호 선임연구위원 여 인 곤 선임연구위원 최 춘 흡 선임연구위원
	"	이 교 덕 선임연구위원	최 수 영 선임연구위원 이 금 순 선임연구위원 김 병 로 연구교수(서울대 통일연구소) 이 주 철 연구원(KBS 남북교류협력팀)
	"	전 성 훈 선임연구위원	송 정 호 교수(우석대) 오 현 철 교수(전북대) 이 원 태 책임연구원(정보통신정책연구원)
	한국행정연구원	양 현 모 연구위원	이 준 호 교수(안양대) 최 유 성 연구위원(한국행정연구원) 최 진 욱 선임연구위원(통일연구원)
	대전대학교	박 광 기 교수	박 채 복 연구위원(숙명여대 통일문제연구소) 유 진 숙 선임연구위원(고려대 아세아문제연구소) 차 조 일 교사(경인고등학교) 설 규 주 교수(경인교대) 박 정 란 선임연구위원(서울대 통일연구소)
	북한대학원대학교	함 택 영 부총장	김 근 식 교수(경남대) 김 갑 식 교수(경남대 극동문제연구소) 이 정 진 연구교수(합림국제대학원대)
	서울시립대학교	임 성 학 교수	서 창 록 교수(고려대 국제대학원) 민 병 원 교수(서울산업대 IT정책대학원) 전 재 성 교수(서울대)

목 차

한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로

양현모 · 이준호 · 최유성 · 최진욱

I. 서론 / 1

1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 기존 연구와의 차별성	3
3. 연구의 방법 및 내용	3

II. 로컬 거버넌스의 이론적 배경 / 5

1. 남북교류 로컬 거버넌스의 의의	5
가. 로컬 거버넌스의 배경	5
나. 로컬 거버넌스(local governance)의 개념	6
다. 로컬 거버넌스의 유형	12
2. 남북교류와 로컬 거버넌스	15
가. 남북교류 로컬 거버넌스의 개념 및 특성	15
나. 남북교류 로컬 거버넌스의 필요성	17
3. 남북교류 로컬 거버넌스의 성공조건	20
가. 지방정부의 역할	21
나. 민간단체(NGO)의 역할	23
4. 연구분석의 틀	24
가. 주요 행위자	24
나. 평가지표	27
다. 분석틀	31

III. 지방자치단체 남북교류 현황 / 33

1. 남북 지방자치단체간 교류·협력 추진현황	33
가. 남북한 지방제도 비교	33
나. 남북 지방자치단체 교류협력사업의 발전 과정	38
2. 남북 지방자치단체간 교류·협력 평가	52
가. 지방자치단체의 준비상황 단계	52
나. 사업추진 단계	54
다. 북한 지방자치단체와의 접촉·협의단계	56
라. 평가의 종합	57

IV. 남북교류 로컬 거버넌스(Local Governance) 실태분석 / 58

1. 남북교류 로컬 거버넌스 주요 행위자 분석	59
가. 공식적 행위자	60
나. 비공식적 행위자	66
다. 남북교류 로컬 거버넌스 행위자 분석 종합	69
2. 정책과정에서의 남북교류 로컬 거버넌스 사례분석	71
가. 강원도의 남북교류 정책과정	72
나. 경기도의 남북교류 정책과정	78
다. 경상남도의 남북교류 정책과정	85
라. 사례분석의 종합	91
3. 남북교류 로컬 거버넌스 실태 평가	93
가. 자율성	93

목 차

한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로

양현모 · 이준호 · 최유성 · 최진욱

나. 전문성	95
다. 참여성	96
라. 네트워크	98
마. 분권화	100
바. 효과 및 효율성	100
4. 종합평가: 성과와 문제점	101
가. 남북교류 로컬 거버넌스의 성과	101
나. 문제점	103

V. 남북교류 로컬 거버넌스 활성화 방안 / 105

1. 민간단체의 자율성 강화	105
2. 대북사업관련 전문성 제고	106
가. '지방자치단체 교류·협력사업 종합지원센터(가칭)'의 설치	107
나. 지방자치단체의 담당조직 정비	107
3. 개방적 참여의 확대	108
가. 문화·예술교류	109
나. 북한의 지방 경공업 복구지원	109
다. 지역의 특성을 살린 공동사업	110
4. 효과적인 네트워크의 구축·운영	111
가. 중앙정부(통일부)의 메타거버넌스적 역할 수립	111
나. 지방자치단체의 역할체계의 정립	113
5. 내부 결정과정의 분권화	114
6. 신뢰를 통한 효과·효율성의 제고	115



VI 결론 및 정책건의 / 117

VII 참고문헌 / 123

표 목차

<표 II-1> 지방정부 패러다임과 로컬 거버넌스 패러다임	8
<표 II-2> 기존 연구의 로컬 거버넌스의 개념	10
<표 II-3> 거버넌스의 6가지 유형	13
<표 II-4> 피에르의 로컬 거버넌스 모형	14
<표 II-5> 로컬 거버넌스의 규범적 모형	15
<표 II-6> 남북교류 로컬 거버넌스 정책단계별 주요 행위자의 역할	26
<표 III-1> 지방자치단체교류·협력 심사위원회 승인사업 및 결과	41
<표 III-2> 남북 지방자치단체 교류협력 주요 현황	47
<표 III-3> 남북 지방자치단체 대북 인도적 협력사업 현황	48
<표 IV-1> 지방자치단체 주요 대북 협력사업 및 기금조성 현황	62
<표 IV-2> 남북교류협력조례 제정 현황	64
<표 IV-3> 남북교류 로컬 거버넌스 행위자 분석	70
<표 IV-4> 경남의 농업분야 대북지원사업(2006)의 경제적 가치 평가	90

그림 목차

<그림 II-1> 거버넌스의 제수준	7
<그림 II-2> 세계화와 보충성의 균형(조화)	18
<그림 II-3> 남북교류 로컬 거버넌스 실태 평가도	28
<그림 II-4> 남북교류 로컬 거버넌스 연구 흐름도	32
<그림 IV-1> 통일부의 대북 협력사업 승인과정	65
<그림 IV-2> 남북교류 로컬 거버넌스 행위자 네트워크	71
<그림 IV-3> 강원도 로컬 거버넌스의 정책결정체계	74
<그림 IV-4> 경기도 로컬 거버넌스 정책결정체계	80
<그림 IV-5> 경상남도 정책결정체계	87
<그림 IV-6> 경상남도의 소학교 건립기금 모금 네트워크	99

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

1990년 이후 거버넌스(governance)라는 개념이 사회체제나 국정운영의 새로운 패러다임으로 등장하고 있다. 거버넌스의 개념은 다양한 시각에서 정의되고 있으나, 일반적으로 공공부문에 있어 거버넌스란 정부, 시장, 시민사회가 자율성과 독립성을 바탕으로 수평적 네트워크를 구축하여 상호 협력하고 참여하는 조정양식이라고 할 수 있다.

거버넌스라는 용어는 공공부문은 물론 민간부문에서도 널리 사용되고 있으며, 공공부문의 경우 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부 차원에서도 사용되고 있다. 즉, 오늘날에는 과거 중앙정부가 주도하는 패러다임 대신에 지역사회를 구성하는 다양한 행위자가 참여하는 이른바 로컬 거버넌스의 패러다임이 널리 사용되고 있다.

로컬 거버넌스 개념에는 권력의 영향력이 중앙에만 집중되어 있는 것이 아니라 지방정부는 물론 지방의 다양한 사회세력, 즉 NGO, 기업 또는 기타 이익집단들에게 분산되어 있다는 점이 강조되어 있다. 결국 로컬 거버넌스란 거버넌스가 지방 차원에서 발현되는 상황을 의미하며, 거버넌스를 구성하고 있는 행위자들이 상호 협력과 참여를 통하여 지방의 공공문제를 해결해 나가는 방식을 의미한다. 즉, 지역사회의 문제를 지역공동체 구성원들의 자율적 참여와 네트워크를 바탕으로 해결해 나가는 방식을 의미한다.

2000년 이전까지만 해도 남북한 교류협력의 주체는 중앙정부와 일부 기업체에 한정되어 있었다. 즉, 남북한 교류협력은 중앙정부의 전유물이었으며, 일부 기업체들이 중앙정부의 승인 하에 북한과 교류협력을 추진하였다. 그러나 2000년 6월에 있었던 남북정상회담과 남북공동선언 이후 전국의 많은 지방자치단체들은 지역 특성을 살린 다양한 대북 교류방안을 수립하고 이를 추진하고 있다.

최근 지방자치단체 남북교류사업의 추진과정에서 특히 눈에 띄는 것은 지방자치단체가 중앙의 승인과 협조를 얻어 단독으로 사업을 추진하는 경우도 있지만, 지역에 있는 NGO와 협력하기도 하며 주민의 직접적인 참여를 구하기도 한다는 점이다. 또한 지방자치단체와 기업이 협력하여 남북교류

사업을 공동으로 추진하기도 한다. 이는 곧 남북교류사업 추진에 있어 로컬 거버넌스가 구축되어 작동되고 있는 것을 의미한다. 다시 말해서 남북교류사업의 추진과정에서 로컬 거버넌스가 구축되어 지방자치단체, 시민단체, 기업 그리고 주민들간 상호 협력과 참여가 이루어지고 있는 것이다.

남북교류에 있어 로컬 거버넌스가 구축된다는 것은 남북 및 통일문제에 대한 접근채널과 교류방식의 다양화를 의미하는 것으로, 단선적이었던 남북문제를 다원화하고 구체화한다는 것을 의미한다. 즉, 로컬 거버넌스의 구축으로 인해 기존의 중앙정부 또는 일부 대기업 위주의 획일화되고 경직화된 남북관계가 지방차원으로 확대되며 보다 유연하게 진행될 수 있다는 것이다. 또한 남북교류에 있어 로컬 거버넌스의 구축과 활성화는 정치적·군사적 위기에도 불구하고 안정된 남북관계를 유지할 수 있다는 장점으로 작용하게 된다. 결국 남북교류에 있어 로컬 거버넌스의 구축은 곧 한반도 평화·번영의 기틀을 마련하는데도 일조하는 것으로서, 남북교류의 활성화는 물론 한반도 평화정착 그리고 분단문제 해결에 긍정적으로 작용할 것으로 기대된다.

그러나 문제는 로컬 거버넌스의 활성화 정도이다. 다시 말해서 지방 차원에서 남북교류사업이 다양화·다원화되고 한반도의 정치적·군사적 변수에도 불구하고 남북교류가 안정적으로 추진되어 한반도 평화와 번영에 이바지하기 위해서는 여러 행위자 즉, 지방자치단체, NGO, 기업 등이 상호 자율성과 전문성을 가지고 상호 적극적으로 협력하고 참여하여야 하며 각 행위자 간의 네트워크도 활성화되어야 한다. 이른바 ‘협력적 거버넌스’의 구축과 운영이 요구된다 하겠다.

본 연구의 목적은 남북교류 로컬 거버넌스 구축실태를 파악하고, 그 활성화 방안을 제시하는 것 즉, 협력적 거버넌스 구축방안을 제시하는 것이다. 본 연구에서는 지방자치단체를 중심으로 추진되고 있는 남북교류협력을 거버넌스의 개념에 입각해 관련 행위자간의 관계를 분석하고, 협력실태의 문제점을 도출하여 그 개선방안을 제시하고자 한다. 남북한 교류협력 로컬 거버넌스에 관한 본 연구는 남북교류에 대해 정부는 물론 지방자치단체, NGO, 사회단체, 기업 등 다양한 이해관계자들이 정책과정에 적극적으로 참여할 수 있는 방안을 제시한다는 점에서 남북교류 활성화는 물론 한반도 평화·번영의 정착에 기여할 것으로 기대된다.

2. 기존 연구와의 차별성

2000년 남북정상회담 이후 지방자치단체 차원에서 남북교류가 추진되면서 지방자치단체 남북교류에 관한 연구도 활발하게 이루어졌다. 이에 관한 대표적인 연구로는 『지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업』(양현모, 2001), 『남북한 지방자치단체간 교류·협력 활성화 방안』(김학성·최진욱, 2001), 『지방자치단체 남북교류 활성화 방안』(금창호 외, 2001) 등이 있다. 그런데 이들 연구들은 주로 지방자치단체 남북교류사업의 실태 파악 및 문제점 도출 그리고 활성화 방안에 초점을 맞추고 있다. 즉, 이들 연구에서는 주로 지방자치단체를 중심으로 한 남북교류사업의 실태 연구에 초점을 두었으며, 지방자치단체를 제외한 다른 행위자들의 참여 실태, 지방자치단체와 다른 행위주체들과의 네트워크 분석은 제외하거나 소홀하였다. 이에 반해 본 연구는 지방자치단체를 중심으로 한 남북교류사업의 실태 그 자체보다는 지방자치단체와 NGO 등 다른 행위자와의 네트워크 분석, 그리고 남북교류협력 과정에서 나타나는 여러 행위자의 자율성, 참여성, 전문성 등에 분석의 초점을 두고 있다.

종합하면 기존 연구에서는 주로 지방자치단체 남북교류협력 실태 분석과 교류 활성화 방안에 초점을 두었다면, 본 연구에서는 지방자치단체를 중심으로 추진되고 있는 남북교류협력을 거버넌스의 개념에 입각해 관련 행위자 간의 관계를 분석하고, 그 문제점을 도출한 후 거버넌스 활성화 방안을 제시하고 있다.

3. 연구의 방법 및 내용

본 연구는 일차적으로 로컬 거버넌스의 개념 및 이론에 대한 문헌분석과 함께 지방자치단체 남북교류에 관한 자료분석, 그리고 관계자에 대한 면접 조사를 통해 진행되었다. 특히 면접조사는 본 연구의 분석에서 비중있게 다루어졌는데, 그러한 이유는 본 연구의 일차적 목적이 남북교류 로컬 거버넌스의 다양하고 복잡한 행위자간 네트워크를 파악하는 것에 있기 때문이다. 즉, 면접조사의 연구방법이 남북교류 로컬 거버넌스의 맥락을 이해하고 구축·운영실태를 분석하는데에 필수적이라 할 수 있다.

한편 남북교류 로컬 거버넌스의 구축 실태를 파악하고 활성화 방안을 제시하기 위한 본 연구에서는 사례분석을 수행하였다. 본 연구에서는 여러 지방자치단체 중 가장 활발히 남북교류를 추진하고 있는 강원도와 경기도, 경상남도의 사례를 집중적으로 조명하여 거버넌스의 구축실태 및 문제점을 조명하였다.

본 연구는 총 6장으로 구성되었다. 제1장은 서론 부분으로 연구의 목적 및 필요성, 기존 연구와의 차별성, 연구의 방법과 내용에 대해서 서술하였다. 제2장은 거버넌스와 로컬 거버넌스에 대한 이론적 배경을 구성하였다. 거버넌스와 로컬 거버넌스에 대한 개념 정의와 더불어 협력적 거버넌스를 위한 여러 조건에 대해 언급하였으며, 연구의 분석틀을 제시하였다. 제3장은 지방자치단체 남북교류 실태 분석으로, 2000년 이후 지금까지 추진되고 있는 지방자치단체들의 남북교류사업을 분석하여 그 성과와 문제점을 도출하였다. 제4장은 남북교류 로컬 거버넌스 실태 분석 및 평가부분으로서, 남북교류 로컬 거버넌스를 정책단계별로 분석하였으며, 앞에서 언급한 6개의 지표를 중심으로 활성화 정도를 평가하였다. 제5장은 남북교류 로컬 거버넌스 활성화 방안이며, 제6장은 결론 및 정책 건의 부분이다.

II. 로컬 거버넌스의 이론적 배경

1. 남북교류 로컬 거버넌스의 의의

가. 로컬 거버넌스의 배경

새로운 국정 운영의 패러다임으로서 로컬 거버넌스(local governance)의 등장은 20세기 후반 이후의 행정환경의 변화를 반영한 것이다. 거버넌스 학자들이 주장하는 바와 같이, 행정을 둘러싼 다양한 환경 변화는 거버넌스 패러다임 발생의 직접적인 원인이 되었다. 로컬 거버넌스 패러다임의 논의도 예외가 아니며, 지방환경의 변화는 지방정부의 통치 및 행정에 영향을 주는 외적 변수라고 할 수 있다.

지방행정과 관련된 주된 환경 변화로는 정보화, 세계화, 민주화, 지방화 등을 들 수 있다. 정보화와 세계화는 국가의 역할과 기능이 지구 차원과 지방 차원으로 분산되고, 정부부문에서 비정부부문으로, 그리고 중앙정부에서 지방정부로 수평적·수직적으로 확산됨으로써 국가를 구성하는 제도들 사이의 권력과 활동을 제도화하고 있다. 또한, 민주화의 진전으로 시민사회가 성장하여 종래의 공식적 정부 외에 비공식적 정부의 분출과 성장이 이루어져 이들의 통치과정 참여가 증가하고 있다. 예컨대, 중앙정부의 영역이나 지방의 영역에서 공공부문과 민간부문 및 시민사회 영역이라 불리는 제3부문의 정책네트워크를 통한 통치 욕구가 증가하고 있다. 뿐만 아니라, 분권화와 지방자치의 확산으로 지방영역이 중요한 통치 대상과 통치 주체로 부상하고 있다. 즉, 지방화 시대에는 지방이 자율적으로 자신들의 통치문제를 해결할 것을 요구하고 있으며, 지역사회문제를 해결하는 데에는 이와 이해관계를 가지고 있는 공공부문, 민간부문, 제3부문의 참여가 이루어지고 있다.¹

이와 같은 지방행정을 둘러싼 환경 변화는 다음과 같이 정리될 수 있다.²

¹- 배웅환, “로컬 거버넌스: 갈등에서 협력으로,” 『지방행정연구』, 제19권 2호 (2005), pp. 190-191.

²- P. Kennis & Schneider. V, “Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Analysis,” in B. Martin and R. Mayntz ed., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (Campus Verlag: Westview Press, 1992), pp. 33-37.

첫째, 조직을 개방체제로서 인식함에 따라 환경 속에서 대두하는 정책문제를 해결하기 위해서 정부기관은 다른 정부기관은 물론 의회, 정당, 이익집단, 시민단체, 주민 등의 이해관계를 고려하고 상호 조율과 조정을 필요로 한다.

둘째, 조직사회의 출현은 정치적·경제적·사회적 생활에서 조직화된 집합체의 중요성을 증가시키고 이들의 상호의존성에 대한 인식을 증가시키고 있다. 셋째, 정치경제시스템의 부문화와 조직화된 사회적·정치적 행위자들의 등장은 정책결정에 다양한 행위자들이 관여하게 하고 있다. 즉, '다양한 행위자들이 관여하는 혼잡한 정책결정(overcrowded policy making)'이 일상화된 것이다. 넷째, 현대사회에서 '정책 성장(policy growth)'으로 인한 국가관여 영역의 증가에도 불구하고 국가의 역량은 충분히 증대하지 못하고 있다. 마지막으로, 국가와 민간 부문의 경계가 모호해지고, 혼합되며 상호영역이 침투되는 현상이 발생하여 정책결정은 국가와 사회의 상호작용에 의하여 이루어지는 경향이 증가하고 있다.

이처럼 새롭게 등장하는 환경변화에 따라 기존 공공행정의 적실성이 문제되고, 20세기를 지배한 '복지정부'와 '큰 정부'가 한계를 초래하는 상황에서 'governance'가 '정부(government)'를 대신하는 패러다임으로 등장하게 되었다. 정부에서 거버넌스 패러다임으로의 이러한 이동은 국가를 구성하는 중앙정부 차원이나 지방정부 차원에서 동시에 일어나고 있는 현상이다. 지방차원에서 행정의 패러다임은 '지방정부'에서 '로컬 거버넌스'로 이동하고 있다.

나. 로컬 거버넌스(local governance)의 개념

거버넌스의 개념은 관점에 따라 다차원적이며, 수준별로 다양한 형태로 나타난다. 세계화와 지방화가 다차원적으로 추진되는 글로벌리즘(globalism), 리저널리즘(regionalism), 내셔널리즘(nationalism), 로컬리즘(localism)이 공존하는 시대가 되면서 거버넌스도 이에 중첩하여 대응하는 다차원성이 나타나게 된 것이다.³ 거버넌스는 이러한 다차원적 측면에서 국제적 거버넌

3- 김석준 외, 『뉴거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사, 2000) 참조.

스(global governance), 지역적 거버넌스(regional governance), 국가적 거버넌스(national governance), 로컬 거버넌스(local governance) 등으로 구분할 수 있다.

<그림 II-1> 거버넌스의 제수준



로컬 거버넌스는 세계화와 민주주의의 진전에 따라 지방자치가 심화, 확산되면서 관심을 모으는 지방 수준의 거버넌스 차원인 것이다. 최근 사회가 전문화되고 복잡화되면서 지역사회가 해결해야 할 문제들은 종전과 같이 정부의 노력에 의해서만 해결될 수 없으며, 정부, 기업, 시민단체 간의 문제 해결을 위한 상호 긴밀한 협조를 요구하고 있다. 따라서 이러한 지역사회의 역량을 증진하기 위해서는 지역사회가 갖고 있는 사회자본을 개발하고 관리할 필요가 있으며, 협조하고 협력하는 로컬 거버넌스(local governance)가 형성되어야 한다.

즉, 사회 기능이 다원화되고 지역의 현안이 다양화되어 가고 있는 추세에서 지방정부가 단독으로 의사결정을 하고 정책을 추진해 나가는데는 한계가 있다. 그러므로 로컬 거버넌스는 정부, 기업, 지역 주민, 시민단체, 직능단체 등 지역의 다양한 이해관계자들의 참여와 합의 형성과정을 통해 지역 발전을 도모해야 할 것이다. 따라서 지역의 자원을 최대한 활용해서 지역사회의 다양한 주체들과 이해관계를 잘 조정하여 민주적이고 협력적인 관계

를 구축해 나가는 것이 로컬 거버넌스의 큰 과제 중 하나이다.

로컬 거버넌스 패러다임은 외부환경에 대한 국가 적응의 경험적 증명서로서 지방통치시스템의 구성과 통치메커니즘을 다루는 개념적 또는 이론적 장치라고 할 수 있다.⁴ 과거 지방정부 패러다임은 단일 지방정부가 주도하는 패러다임을 의미하였으나, 오늘날의 지방정부 패러다임은 지방통치과정에 지역사회를 구성하는 다양한 행위자들이 참여하는 로컬 거버넌스 패러다임을 의미한다. 지방정부 패러다임과 로컬 거버넌스 패러다임을 비교하면 <표 II-1>과 같다.⁵

<표 II-1> 지방정부 패러다임과 로컬 거버넌스 패러다임

지방정부 패러다임	로컬 거버넌스 패러다임
단일국가	다양한 정치체제들
의회주권	권력분산
지방정부 책임성	권위위임
중앙-지방관계	여러 수준의 거버넌스
동질성, 단일성	다양성, 분절성
계층제적 권위	파트너십, 네트워크, 공동정부

출처 : 안성호·배응환 공편, 『지방거버넌스의 지방정책: 네트워크 관점에서 본 지방정책 사례』 (서울: 다운샘, 2004).

로컬 거버넌스의 개념은 학문적인 배경에 따라서 그 강조점이 다르게 나타나고 있으며, 로컬 거버넌스에서는 지역적 협력 관계, 정부와 NGO와의 네트워크, 지역사회 권력 등이 중요하게 다루어지고 있다.

‘로컬 거버넌스’라는 용어는 영국 지방정부의 목적과 역할이 변화되기 시작하는 초기의 개념을 설명하기 위해 G. Stoker가 처음 사용하기 시작했다. Stoker는 지방정부의 복지 서비스에 대한 설명에서, 지방정부의 문제점은

4- John Pierre, “Introduction: Understanding Governance,” in John Pierre ed., *Debating Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

5- 안성호·배응환 공편, 『지방거버넌스의 지방정책: 네트워크 관점에서 본 지방정책 사례』 (서울: 다운샘, 2004) 참조.

민주성 부족으로 인한 정당성의 위기에 있으므로 로컬 거버넌스의 개념은 서비스 전달보다는 지방정부의 정치적 역할에 초점을 두어야 한다고 강조한다.⁶

따라서, 로컬 거버넌스는 지역 수준에서 발생하는 빈곤, 범죄, 경제 개발, 환경문제 등 다양한 문제를 해결하고, 사회경제적 목적을 달성하기 위해 정부와 다양한 사회적 주체들 간에 공통된 목적과 가치를 바탕으로 교류·협력력을 추진하는 체계이며, 또한 이들 간의 지속적인 상호작용과 네트워크가 핵심개념이라고 할 수 있다.⁷

또 다른 시각에서, 로컬 거버넌스는 공공선을 달성하기 위해서 정보 및 자원을 공유하고 의사결정 및 집행의 일상적 과정에서 일련의 협동을 증진하기 위한 지방정부 및 기타 공공기관, 비영리단체와 영리단체들이 연계된 네트워크라고 할 수 있다. Svava는 로컬 거버넌스를 “주요 지역관할 경계에 의해 구별되는 주민들이 집단적인 공공문제를 인식하고, 그것을 구체화하기 위해 노력하는 과정”이라고 정의한다.⁸ 따라서 로컬 거버넌스의 주요 목적은 시민참여를 통해 공동선을 개발하기 위한 과정을 제공하면서 동시에 지역사회 집단 및 이해관계자 간의 협력적인 의사결정을 위한 매커니즘을 수립하는데 있다고 할 수 있다.

로컬 거버넌스는 구조적인 측면에서 보면, 지방정부의 각 수준 내에서 또는 수준간에서 형성되는 지방정부, 기업, 시민사회 등을 포함한 다양한 조직간의 네트워크 구조라고 할 수 있으며, 이러한 로컬 거버넌스의 네트워크 구조는 지방수준에서의 자원배분, 정책결정, 서비스 전달에 대한 자율성 및 재량권을 가지며, 이러한 자율성과 재량권의 정도에 따라 행위 주체들간의 다양한 관계가 형성된다.⁹ 또한 로컬 거버넌스는 지역사회가 의사결정

6-Gerry Stoker, “Local Government in Britain After Thatcher,” in Jan Erik Land ed., *Public Sector Reform* (London: Sage, 1997), pp. 10-11; 최영철 외, 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』 (서울: 대영문화사, 2006).

7-Ibid., p. 30.

8-James H. Svava, “Politics-Administration/Officials-Citizens: Exploring Linkages in Community Governance,” *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 21, No. 3 (1999), p. 309; 박희봉, “시민참여와 로컬 거버넌스,” 『한국정책과학학회보』, 제10권 2호 (2006), p. 4. 재인용.

9-최영철 외, “갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안,” 『한국지방행정연구』, 12월호 (2006), p. 34.

권한을 공유하며, 시민사회의 자치권 확대와 시민참여를 통하여 지방정부의 공공재를 생산하고 공급하는 방식이라고 할 수 있다. 즉, ‘협력적 로컬 거버넌스(collaborative local governance)’는 지역사회의 문제를 지역공동체 구성원들이 지속적인 상호작용을 통하여 상호 협력적으로 해결해 나가는 것을 의미한다. 따라서 협력적 로컬 거버넌스는 지역사회의 문제를 다양한 지역사회의 행위자 및 구성원들이 참여하고 협력하여 해결해 나가는 기제라고 할 수 있을 것이다.

이와 유사한 관점에서, 로컬 거버넌스란 거버넌스가 지역을 기반으로 한 지방자치단체에서 발현될 때 이를 로컬 거버넌스라고 하며, 로컬 거버넌스는 지역주민과 함께 다스림이라고 할 수 있다. 즉, 로컬 거버넌스는 한정적 지역을 대상으로 하며, 이해관계 집단의 규모가 보다 한정적이고, 주민이나 NGO와의 접촉성이 높은 것이 특징이다.¹⁰

<표 II-2> 기존 연구의 로컬 거버넌스의 개념

국내·외 학자	로컬 거버넌스의 개념
Rhodes(1997), Stoker(1999)	자기조직화된 조직간 네트워크
Ross(2001)	공공기관들의 관계뿐 아니라 공공기관과 시민사회 사이에 상이한 관계를 발달시키는 지방수준의 새로운 의사결정방식
박재욱(2000)	단순한 시민참여 개념보다 적극적인 개념으로서 행정기관과 기업 및 시민집단 간의 관계에 근거하여, 공사간의 구분없이 협력과 참여라는 파트너십을 통하여 도시의 공공문제를 해결해가는 방식
이병수·김일태 (2001)	지역적 차원에서 공사협력체계와 네트워크를 통한 공동의 문제해결 방식 또는 조정 양식
염원일·설성현 (2003)	현재 자신들이 속한 지역사회에서 그 구성원들이 지역문제를 해결하거나 지역정책을 결정하는데 수직적 관계가 아닌 수평적 관계에서 함께 참여하고, 함께 만들고, 함께 해결하며, 책임을 함께 지는 공동의 의사결정 방식

¹⁰ 최병대, “함께 다스림(governance)의 재조명: Local governance의 의미와 서울시 시정참여사업을 중심으로,” (한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문, 2007), p. 158.

소순창(2004)	지방정부가 갖는 공동의 문제를 해결하기 위한 사회적 조정장치의 한 유형, 즉 지방정부, 시민단체와 민간기업, 그리고 이익단체, 일반 시민 대표 등을 포괄하는 참여자들의 동반자 관계에 의하여 공사간의 구분없이 협력과 참여라는 파트너십과 네트워크의 한 유형
오재일(2004)	정부, 기업, 그리고 NGO간의 관계성에 중점을 두는 사회 주요 액터 간의 협력과 참여라는 동반자 관계를 통하여 지역사회의 공공 문제를 해결해나가는 방식
최영출(2004)	지방정부수준에서 정부커뮤니티 내의 이해관계자들을 정책과정에 참여시켜서 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 한 형태

출처: 배응환, “로컬 거버넌스: 갈등에서 협력으로,” 『한국행정학보』 (2003), p. 192.

이러한 의미에서, 염원열·설성현은 로컬 거버넌스의 개념을 현재 자신들이 속한 지역사회에서 그 구성원들이 지역문제를 해결하거나 지역정책을 결정하는데, 수직적 관계가 아닌 수평적 관계에서 함께 참여하고, 함께 해결하며, 책임도 함께 지는 공동의사결정의 방식이라고 정의한다.¹¹ 이병수·김일태도 로컬 거버넌스란 주로 지역공동체 수준의 공사협력 체계와 네트워크에 그 논의를 집중하는 것으로 한마디로 로컬 거버넌스는 지역적 차원에서 공공문제에 대한 거버넌스의 행동원리와 실천에 관한 문제와 관련되어 있다고 한다.¹² 이를 종합하여, 소순창·유재원은 로컬 거버넌스를 지방정부, 시민단체와 민간기업, 그리고 이익단체, 전문가 집단, 일반시민대표 등을 포괄하는 참여자 간의 동반자 관계에 의하여 공사간의 구분없이 협력과 참여라는 파트너십과 네트워크의 한 유형이라고 정의하였다.¹³

로컬 거버넌스에 대한 이상과 같은 논의들의 공통분모를 정리하면, 로컬 거버넌스는 정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 지역사회의 주체들이 공동목표를 달성하기 위해 수행하는 제반 노력과 협력이라고 정의할 수 있다.

11- 염원열·설성현, “로컬 거버넌스 구현을 위한 마을 만들기 운동의 활성화 전략: 광주광역시 북구사례를 중심으로,” 『한국지방정부학회』 (2003년도 춘계학술대회 발표논문), p. 303.

12- 이병수·김일태, “지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구: 의정부시 공무원과 NGO활동가들의 의식, 태도, 경험을 중심으로,” 『도시행정학보』, 제 14권 2호 (2001), p. 30.

13- 유재원·소순창, “로컬 거버넌스의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책과정의 행위자 네트워크를 중심으로,” 『한국사회와 행정연구』, 제15권 4호 (2005), p. 304.

이를 보다 구체화시켜, 현재 우리의 실정에 부합되는 로컬 거버넌스에 대한 정의는 “지방자치단체와 관련된 행정 시책을 집행 및 결정하는 과정에서 중앙정부, 지방정부, 그리고 지역 주민 및 시민단체, 기업 등과 같은 다양한 지역 내 이해 당사자들이 참여하고 협력하여 지역 발전을 추진해 가는 네트워크 체제”로 정리될 수 있을 것이다.

다. 로컬 거버넌스의 유형

20세기 말부터 시작된 거버넌스의 개념은 21세기에 들어서면서 정치학, 행정학, 사회학 등 다양한 학문분야에서 집중적인 관심을 모으고 있으나, 학문적 배경과 추구하는 가치, 체제 운영방식, 주체 그리고 어떠한 관점과 기준에서 보는가에 따라 다르게 정의할 수 있고, 그 강조되는 부분 또한 다양하게 나타난다.

피터스와 피에르는 거버넌스를 크게 구조로서의 거버넌스와 과정으로서의 거버넌스로 대별하여 설명하고 있다. 여기서 구조로서의 거버넌스는 다시 계층제로서의 거버넌스, 시장으로서의 거버넌스, 네트워크로서의 거버넌스, 공동체로서의 거버넌스로 구분되며, 과정으로서의 거버넌스는 방향잡기와 조정으로서의 거버넌스와 체제로서의 거버넌스로 구분하고 있다.¹⁴

계층제로서의 거버넌스는 공공관료제에서 수직적으로 통합된 국가구조를 통해 운영되는 거버넌스가 가장 이상적이라고 한다. 여기서는 공공부문과 민간부문을 엄격히 분리하고 있어 전혀 연결망이 형성되지 않은 것으로 본다.

시장으로서의 거버넌스는 자원의 효율적 분배에 초점을 두고, 서비스의 공급을 정부가 일방적으로 정하는 것이 아니라 그 수혜자인 지역주민들이 선택할 수 있는 기회를 제공함으로써 시장과 유사한 환경을 제공하는 데에 목적이 있다.

네트워크로서의 거버넌스는 현재 거버넌스의 개념 가운데 가장 일반적으로 인식되는 개념이다. 네트워크로서의 거버넌스는 지역사회의 다양한 참

¹⁴-J. Peters & B. G. Pierre, *Governance, Politics, and the State* (NY: St. Martin's Press, 2000); 최영출 외, 『지역경쟁력 강화와 로컬거버넌스』 (서울: 대영문화사, 2006), pp. 32-34.

여주체인 정부, 공공기관, NGO, 기업들이 유기적인 관계를 형성하여 정책 형성으로부터 집행, 평가에 이르는 모든 과정에 상호 협력하고 참여함으로써 정책과정의 효율성을 극대화하고 거버넌스의 민주성을 함양할 수 있다고 보는 거버넌스의 유형이다.

공동체로서의 거버넌스는 국가의 간섭과 역할을 최소화하고 공동체 내의 문제는 공동체 스스로 해결할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

이상과 같은 네 가지 거버넌스는 구조와 제도적인 측면을 중요시하지만, 최근에는 이러한 구조와 제도보다 과정이나 성과산출을 중요시하는 과정으로서의 거버넌스의 중요성이 부각되고 있다. 즉, 방향잡기와 조정으로서의 거버넌스와 체제로서의 거버넌스는 다원화되어 가고 있는 최근의 세계정세 속에서 능동적으로 대처할 수 있다는 점을 강조한다.

2006년 1차년도 연구 『한반도 평화번영 거버넌스 실태조사』에서 제시하였던 거버넌스의 유형은 정부의 역할과 조정과정의 내용이라는 두가지 차원을 기준으로 아래의 <표 II-3>에서 나타나는 바와 같이 6가지의 거버넌스로 구분하고 있다.¹⁵

<표 II-3> 거버넌스의 6가지 유형

	집권형	분권형	관리형
지속성, 질서 위주	계층제 거버넌스	자치형 거버넌스	조율된 현상유지 거버넌스
혁신, 변화 위주	계획적 혁신 거버넌스	개방형 거버넌스	조율된 변화지향 거버넌스

이러한 유형들은 각 시대별, 현안별, 지역별로 다르게 실현되어 나타날 것이기 때문에 거버넌스가 어떠한 네트워크를 가지고 있는지, 어떠한 세부 유형을 실현하고 있는지 분석하는 것을 주요 논점으로 제시하고 있다.

한편, 로컬 거버넌스 차원에서 피에르는 정치경제적 기준에 따라 각기 다른 정책참여와 영향력을 좌우한다는 점에서 가치체계와 이념에 따라 관

¹⁵ 서창록·임성학·전재성, “한반도 평화·번영의 거버넌스를 위한 이론적 틀,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영의 거버넌스의 실태조사(상)』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 62.

리적 거버넌스(managerial governance), 조합주의적 거버넌스(corporatist governance), 성장지향적 거버넌스(progrowth governance), 복지 거버넌스(welfare governance)로 구분하고 있다.

<표 II-4> 피에르의 로컬 거버넌스 모형

거버넌스 모형	형태	정책목표 및 특징	대표적 사례
관리적 거버넌스	시장경제원리에 입각하여 공시간 구분이 없어지며 선거직 정치인의 역할이 미약한 거버넌스 형태	공공서비스의 효율성을 높이는 것이 주된 목표	신공공관리 운동
조합주의적 거버넌스	도시정치과정에서 많은 사회단체와 조직적 이익 집단의 참여가 이루어지는 형태	거버넌스 참여 집단들을 위한 서비스 분배정책의 형성에 초점	서부 유럽 선진국들의 조합주의
성장지향적 거버넌스	지방경제를 부흥시키기 위한 시정부와 지방기업간의 구조화된 협력체계로서의 거버넌스 형태	토지 이용 및 소규모 지식기반기업을 통한 지역경제 부흥	성장기구 및 도시 레짐
복지 거버넌스	민간 영역의 영향을 최소화 하고 국가로부터 오는 재정적 지원을 통해 복지 향상을 꾀하는 형태의 레짐	단기적으로는 국가의 재정적 지원을 통한 지역경제 및 복지의 향상	영국의 리버풀 등 역사가 오래되고 성장가능성이 미약한 산업도시들

출처: Jon Pierre, "Model of Urban Governance: The Institution Dimention of Urban Politics," *Urban Affair Review*, Vol. 34, No. 3 (1999), pp. 377-389; 배유일, "지방거버넌스와 제도주의적 시각," 『정부학연구』, 제9권 제2호 (2003), pp. 321-322.

이들 모형은 로컬 거버넌스의 제도적 요인들 즉, 정책목표와 문화적 가치, 정치행태 등 다양한 제도적 요인들을 포괄하고 있으며, 실제로는 국가가 처한 제도적 요인으로 인해 복합적 양상을 보인다.

밀러, 덕슨과 스토키는 규범적 차원에서 지역주의 모형(localist model), 개별주의 모형(individualist model), 동원화 모형(mobilization model), 그리고 집권화 모형(centuralist model)을 제시하였다.

지역주의 모형에서는 지방정부의 책임성, 주민욕구 우선, 자율성 요구 등이 특징이며, 개별주의 모형은 집합적 선택보다 개별 소비자들의 선호를

중시한다. 동원화 모형은 소외계층의 배려가 중앙정부보다 오히려 지방정부에서 효과적이라고 보고, 분권화된 구조와 근린집단을 강조한다. 집권화 모형은 국가수준에서의 민주주의를 우선시하여 지방의 자율성은 부정되며, 중앙의 역할이 강조된다.

이상과 같은 로컬 거버넌스 규범적 모형의 내용은 다음 <표 II-5>와 같다.

<표 II-5> 로컬 거버넌스의 규범적 모형

모형	주요 목적	지역 자율성	참여	서비스 전달체계	정치제도
지역주의 모형	지역공동체의 욕구 충족	강력한 선호	인정하지만 대의 기구 우선	다기능적 지방정부	지역선거를 통한 대의정치
개별주의 모형	개인 선택권 보장	선호하지만 개인선택권 보호를 위한 상급 수준의 개입 필요성 인정	소비자 자문 선호하지만 대규모적 시민참여 부정	공급자간 경쟁	소비자로서의 개인권리
동원화 모형	소외계층에 대한 대응성	변화과정으로 강력 선호	강력한 선호	근린집단 분권화 구조	발전적 참여정치
집권화 모형	국가목표 달성	강력한 반대	제한된 가치	중앙통제를 받는 기관	중앙정부 입법부의 지침·통제

2. 남북교류와 로컬 거버넌스

가. 남북교류 로컬 거버넌스의 개념 및 특성

앞에서 살펴본 바와 같이 로컬 거버넌스는 첫째, 지역의 정책 현안에서 정부부문만이 아닌 비정부부문 즉, 민간과 시민사회 영역이 함께 참여한다는 것, 둘째, 이러한 다양한 행위자들이 자기 조직화된 네트워크를 구축한다는 점, 셋째, 네트워크 내의 행위자들은 협력적 관계에서 상호작용을 한다는 점, 넷째, 상호작용은 수직적 위계구조가 아닌 수평적 관계에서 이루어진

다는 점 등을 개념적 속성으로 한다.

여기서 논의하는 남북교류 로컬 거버넌스는 이러한 로컬 거버넌스가 남북 지역 간의 교류·협력분야에서 이루어지는 형태를 의미한다. 따라서 로컬 거버넌스 개념과 지역간의 남북교류의 특성을 바탕으로 남북교류 로컬 거버넌스를 정의해 보면, 남북교류 로컬 거버넌스는 정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 지역사회의 주체들이 남북한간 지방수준에서의 교류·협력을 위하여 수행하는 제반 노력과 협력이라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구에서의 남북교류 로컬 거버넌스는 “지방자치단체의 남북교류 관련 정책과정에서 중앙정부, 지역 주민 및 시민단체, 기업 등과 같은 이해당사자들이 참여하고 협력하여 추진해 가는 네트워크 체제”라는 의미로 사용한다.

이와 같은 남북교류 로컬 거버넌스는 다음과 같은 특성을 갖는다.

첫째, 남북교류 로컬 거버넌스는 로컬 거버넌스가 남북교류와 관련하여 이루어지는 형태이다. 즉, 로컬 거버넌스의 대상영역이 ‘한반도 평화변영을 위한 남북교류’라는 통일정책이라는 것이다. 따라서 남북교류 로컬 거버넌스는 한반도 통일정책의 기본 틀 또는 방향 내에서 이루어지게 된다.

둘째, 남북교류 로컬 거버넌스는 국가 또는 중앙정부 차원이 아닌 지방적 수준에서의 참여이며, 따라서 지방자치단체, 지방의회, 민간단체, 지역기업 등 다양한 행위자들이 네트워크 하에서 참여와 협력이 이루어지는 방식이다. 특히 남북교류 로컬 거버넌스에서 민관파트너십은 필수적이다. 왜냐하면 시민사회는 지방간 남북교류를 추동하는 힘일 뿐만 아니라 사업의 내용을 풍부하게 만들고 사업을 일관되게 지속시키는 원동력이기 때문이다.

셋째, 남북교류 로컬 거버넌스는 남북의 자치단체간에서 이루어지는 교류·협력이기 때문에 지역 내의 문제해결이나 지역발전과는 특색이 다르다. 즉, 다양하고 복잡한 이해관계를 직면하고 있기보다는 이념적 성격이 강하며, 국가 통일정책의 일정부분을 보완하고 분담하는 형태라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 지역에 따라 남북교류 로컬 거버넌스의 구축 정도나 활성화 수준이 커다란 차이를 보이게 된다.

나. 남북교류 로컬 거버넌스의 필요성

로컬 거버넌스는 국가 거버넌스에 비해서 소홀하게 취급되어 왔으나, 최근 들어서는 지방정책과정에서의 로컬 거버넌스적 접근의 필요성이 강조되고 있다. 1995년 민선자치의 시작으로 지방정부의 기능이 확대되면서 지방적 수준의 정책형성과 집행과정에 민간의 전문성과 참여를 활용하는 것이 지방행정의 주요전략으로 등장하게 된 것이다.¹⁶ 더구나 이러한 지방화의 환경변화는 지방정부가 지금까지 규정과 지시에 따라 단순히 서비스를 전달하던 기존의 역할에서 벗어나 지역내 주민 및 다양한 행위자들의 요구에 대응하여 이해관계를 조정하고 지역발전을 도모하는 복합적인 역할을 수행하도록 요구받고 있다. 한정된 자원과 역량으로 이러한 과제나 도전에 대응해야 하는 지방정부들은 지역 안팎에서의 다양한 제휴와 협력의 가능성을 적극적으로 모색하지 않을 수 없었기 때문에 로컬 거버넌스적 접근이 적극적으로 제기된 것이라 할 수 있다.¹⁷

일반적으로 지방정부는 거버넌스 이념을 매우 충실히 실천할 수 있는 장점을 가지고 있다. 이러한 이유는 지역단위를 중심으로 형성됨으로써 국가 거버넌스에 비해서 지방정부가 대민접촉의 가능성이 높고, 행위주체간 긴밀한 관계형성이 용이하기 때문이다. 또한 로컬 거버넌스는 행위자간 참여가 개방적이고, 형평성이 확보되어 정부부문과 비정부부문간 상호 대등한 관계에서 공유된 목적을 파트너십을 통하여 수행하는 것을 전제로 하고 있기 때문이다.

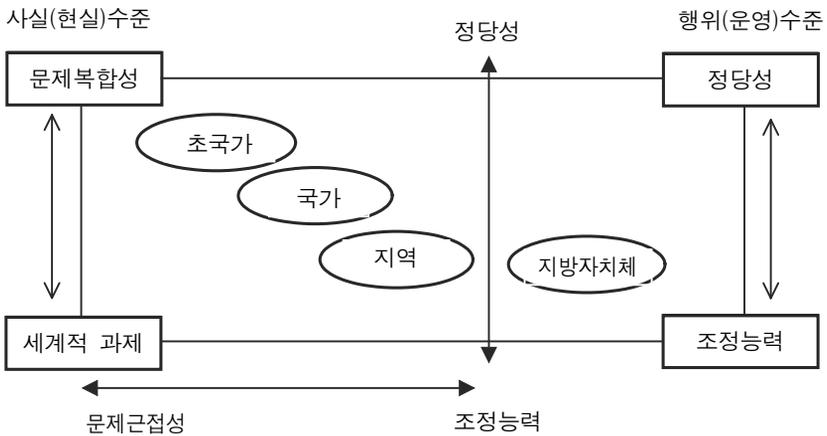
최근의 세계화(Globalization)와 지방화(Localization)를 함께 일컫는 세방화(Glocalization)시대에서는 초국가적 국제기구, 국민국가, 지방 및 지역을 단위로 하는 수직적인 다층적 거버넌스를 구축할 필요성이 강조되고 있으며, 국가 중심에서 지방 중심으로 행동주체가 변화되어 가고 있다고 할 수 있다. 이는 <그림 II-2>에서처럼 세계화와 보충성이라는 개념의 조화가 중요하다는 것을 의미한다. 세계화는 현실적인 과제로서 행위수준에 따라

16_강성권·이영, “부산광역시 거버넌스 모델개발과 추진전략에 관한 연구,” (한국지방정부학회 학술대회 자료집, 2006년 8월) 참조.

17_박우서, “지역발전과 민관협력형 지역거버넌스 구축,” 『세계화와 지역발전』 (서울:한울, 2001), p. 432.

서 정당성과 조정가능성을 차별적으로 유지하게 된다. 세계적 과제로부터 세계화된 문제 복합성에 대하여 지방차원에서부터 지역, 국가, 그리고 국제적인 연합체에 이르기까지 상호 조화를 이루면서 역할분담을 하고 있다는 것이다. 여기서 문제의 근접성이 유리한 지방자치단체는 조정능력에 따라서 세계화 과제에 대한 정당성을 확보하게 되며, 결국 세계화와 지방화는 보충성의 원리에 입각하여 국제적인 과제를 공유하게 된다는 것이다.¹⁸

<그림 11-2> 세계화와 보충성의 균형(조화)



출처: Pierre Hafteck, "An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins, and Conceptual Mapping," *Public Administration and Development*, Vol. 23 (2003), p. 341; 심익섭, "세방화시대 지방외교의 개념과 논거," 『세방화 시대의 지방외교: 이론과 실제』 (한국지방자치학회 특별기획세미나, 2005년 11월), p. 40.

이러한 이유에서 한반도 평화·번영을 위한 남북교류·협력에서도 로컬 거버넌스는 대단히 효과적인 방안이 될 수 있다. 즉, 남북교류·협력이 국가 수준에서 이루어지는 것에 비하여 다양한 행위자들 사이에서 보다 긴밀한 관계를 통하여 유연하게 이루어질 수 있기 때문이다. 과거 독일 통일과정에서도 통일시점에 동서독의 게마인데(Gemeinde)사이에서 62건의 도시간 파트너십이 있었고, 이러한 교류가 군비축소, 긴장완화와 협력에 도움이 되었던

¹⁸ 심익섭, "세방화시대 지방외교의 개념과 논거," 『세방화 시대의 지방외교: 이론과 실제』 (한국지방자치학회 특별기획세미나, 2005년 11월), p. 40.

것으로 평가된다.¹⁹

현재 남북 지방자치단체 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 지방자치단체 수준에서 한계가 있기 때문에, 실질적으로는 동질성 회복작업이 지방자치단체로서는 가장 적합하고 절실한 과제라고 할 수 있다.

통일의 과정 뿐만 아니라 통일 이후에도 내적통합에 있어서 지방자치단체의 역할은 매우 중요하다. 지방행정은 실제로 북한주민들의 일상생활에 가장 큰 영향을 미치는 분야로서, 남북한 체제통합의 성공과 실패를 가늠하는 중요한 요소라고 할 수 있다. 즉, 교류·협력의 활성화와 제도화를 통해 북한사회의 폐쇄성과 경직성을 이완시켜 개혁·개방을 촉진하고 남북한간 사회·경제적 동질성을 증대시킬 수 있을 것이다. 또한 통일 이후 지방자치단체간의 교류·협력과 자매결연의 인연을 통해 행정통합과정을 보다 효율적으로 진행시킬 수 있다.

남북정상회담을 계기로 남북간 교류·협력이 다방면에서 확대되고 있으며, 지방자치단체간의 교류·협력도 새로운 전기를 맞고 있다. 그러나 지방자치단체의 남북교류·협력사업에 대한 의욕에 비해, 북한에 대한 정보, 교류·협력사업을 추진할 자체 조직·인력·예산의 부족과 효율적인 대북 접촉 채널의 부재 등으로 많은 어려움을 겪고 있다. 그러나 초기 매우 저조한 사업 성사 실적을 보였던 남북 지방자치단체 교류협력 사업은 다소 사업 성공률이 높아지고 사업내용도 다양화되고 있다. 특히 중앙정부에 비해 지방자치단체는 정치색이 적은 협력과제를 수행함으로써 정치적 환경으로부터 비교적 자유스럽게 교류협력 사업을 지속할 수 있다는 점이 강점이라 할 수 있다.

이와 같은 논의를 바탕으로 할 때, 남북교류는 중앙정부보다 지방 수준에서 효과적인 분야가 존재하고, 이러한 지방 수준에서의 남북교류·협력사업은 지방행정 환경변화의 흐름에 따라 로컬 거버넌스적 접근에 입각하는 것

¹⁹-Hans F. Illy, "Städtepartnerschaftenaussenpolitik auf Kommunalen Ebene?," 『세방화 시대의 지방외교: 이론과 실제』 (한국지방자치학회 특별기획세미나, 2005년 11월).

이 바람직하다고 할 것이다. 즉, 남북통일이라는 국가적 과제를 중앙정부 차원에서 국가정책적으로만 다루는 것은 국제적 상황과 정치·군사적 환경, 교류협력 사안에 따라 한계를 가질 수 있기 때문에 지역수준에서의 남북교류협력은 의미있는 보완적 역할을 할 수 있다. 그런데 이러한 지역 수준에서의 남북교류협력 사업에서는 각 지역의 지방자치단체가 한정된 자원과 역량에 직면할 수 밖에 없고, 이러한 이유에서 무엇보다도 지역 안팎의 다양한 행위자들과 제휴·협력관계를 형성하는 것이 요구되는 것이다.

그러나 아직까지 다양한 이슈영역에서의 로컬 거버넌스가 견고하게 구축되어 작동하는 경우가 드문 것처럼, 남북교류 로컬 거버넌스도 대단히 미약한 단계에 머물고 있다고 할 수 있다. 따라서 본 연구의 목적인 남북교류 로컬 거버넌스의 활성화를 모색하기 위해서는 남북교류 로컬 거버넌스의 주요 행위자 분석, 정책과정 사례를 중심으로 한 로컬 거버넌스 실태분석 및 로컬 거버넌스의 구축 수준과 운용실태를 평가하는 것이 필요하다.

3. 남북교류 로컬 거버넌스의 성공조건

바람직한 거버넌스(good governance)는 거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적인 네트워크를 조직하여 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스 체제라 할 수 있다. 이러한 바람직한 거버넌스가 되기 위해서는 거버넌스의 실패를 막고, 효과가 극대화되기 위한 조건이 마련되어야 한다.²⁰

그러나 연구들마다 거버넌스에 대한 상이한 변수들이 제시되고 있어 일치된 결과를 찾기는 어렵다. 그러한 이유는 거버넌스의 수준이나 차원에 따라, 네트워크의 형태나 주요행위자가 누구이고, 이들 행위자간의 상호작용의 형태에 따라 다양하기 때문이다. 따라서 바람직한 거버넌스는 다양한 행위자의 구성, 거버넌스의 수준이나 차원에 따라 심도있는 고려가 필요하다.

남북교류 로컬 거버넌스는 “지방자치단체의 남북교류 관련 정책과정에서 지방자치단체는 물론, 중앙정부, 지역 주민 및 시민단체, 기업 등과 같은

²⁰-임성학·서창록·민병일·전재성, “한반도 평화·변영 거버넌스를 위한 이론적 논의와 개념적 틀” (통일연구원 협동연구 워크숍 자료집, 2007년 5월 9일) 참조.

이해당사자들이 참여하고 협력하여 지역 발전을 추진해 가는 네트워크 체제”이다. 즉, 남북교류 로컬 거버넌스는 거버넌스의 수준에 있어 지방적(local) 수준이고 핵심적 행위자는 지방정부와 민간단체(NGO)이다. 세계화, 지방화, 민주화 등의 조류에 따라 정부 이외에도 시민사회의 다양한 행위자들의 역할이 중요시되고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 남북교류 로컬 거버넌스의 지방정부와 민간단체의 역할체계를 중심으로 바람직한 거버넌스의 조건을 정립하고자 한다.

가. 지방정부의 역할

거버넌스는 다양한 행위자들의 복잡하고 동태적인 관계 속에서 정치적 이해관계, 권력적 속성은 여전히 지속되는 것이며, 행위자들의 책임성 결여 및 공익 무감증이 증가한다면 시장실패와 정부실패와 마찬가지로 거버넌스 실패로 이어질 수 있다. 따라서 바람직한 거버넌스가 되기 위해서는 거버넌스체제의 작동양식을 관리할 수 있는 공적이고 효과적인 관리자로서 정부의 역할이 요구된다. 즉, 정부는 단순히 거버넌스의 행위자 중 하나가 아니라 거버넌스의 방향을 잡고 행위자들의 역할을 조정하는 메타 거버넌스의 역할을 하여야 한다는 것이다.²¹

로컬 거버넌스는 지역의 문제를 해결할 때 지방정부를 유일한 독점체로 가정하지 않고 다양한 행위자간 공동협력과 참여를 중시한다. 즉, 전통적 관료제구조에 따른 정부 일방의 주도에 의해서가 아니라 지역의 다양한 행위주체들이 적극적 시민의식과 공공 소유의식을 바탕으로 개방적으로 참여함으로써 협력과 동반자적 관계에서 지역문제를 해결하는 방식을 의미한다. 이렇게 새로운 패러다임 하에서 지방정부의 역할은 더 이상 지방정부를 공익을 대표하는 유일한 조직체로 보지 않고, 지방정부의 권위에 시민사회를 종속시키려는 기제에서 벗어나 지역사회 내의 다양한 세력들에 대한 자율성을 인정하고 이들과의 상호협력에 따라 지역공동체를 지향해야 한다는 것이다.

그러나 우리의 지방 현실은 아직까지 지방화시대에 걸맞는 로컬 거버넌

²¹- 위의 글, pp. 37-42.

스 수준에는 미치지 못하여 정부가 아닌 비정부기구와 주민이 중심적 역할을 하는 지역정책을 추진하기에는 많은 한계를 갖는다.²² 따라서 로컬 거버넌스가 구축되어 작동되기 위해서는 시민사회가 성숙되어 협력적 상호작용의 여건이 전제되는 것이지만, 결국 지방자치단체가 전체 네트워크에서 주도적 역할을 담당하는 것이 일반적인 경향이라 할 수 있다. 실제적으로 지방자치단체는 지역의 문제해결과 관련된 다양한 행위주체 간의 조정뿐만 아니라 지역사회의 여러 행위자들에 대한 교육기관으로서, 자원의 중심지·지원자로서, 그리고 연결고리로서의 역할에 이르기까지 로컬 거버넌스 체제에서 중심적 역할을 담당하게 된다.²³ 이 경우 지방정부는 무엇보다도 지역 사회 내의 활동을 다양한 방식으로 지원하고 조정할 수 있는 연결고리의 역할을 수행해야 한다. 이에 따라, 지방정부의 조직 및 운영도 책임과 권한을 분산시키고 의사결정 과정이 상향적으로 이루어질 수 있어야 하며, 시민에게 올바른 정보를 제공하여 양질의 서비스를 공급해야 한다. 이를 위해 지방정부는 규제자, 감시자, 통제자로서의 역할이 아니라 다양한 이익집단들 간의 상반된 요구를 종합적으로 조화시킬 수 있는 조정자, 지원자로서의 역할을 수행하여 지역공동체의 발전에 기여해야 한다.

이러한 맥락에서 남북교류 로컬 거버넌스에서 지방정부는 다양한 행위자들에 대한 자율성을 인정하고 이들과의 상호협력을 통해 북한과 지역주민들과 교류협력을 효과적으로 추진하여 통일정책에 기여할 수 있어야 한다.

그러므로 남북교류 로컬 거버넌스에서 지방정부가 갖추어야 할 역할은 첫째, 북한과 대북정책에 대한 정보와 전문적 지식을 확보하여 정책과정에 반영할 수 있어야 한다.

둘째, 남북의 지방간 교류를 증진하기 위해서 지역 시민사회가 참여할 수 있는 제도적 장치를 확립하여야 한다.

셋째, 새로운 정책을 구상하고 추진하는데 지방정부의 책임성을 보장할 수 있어야 한다.

넷째, 조정과 상호연결망으로서의 능력을 갖추어 다양한 주체들이 민주

22_전영평, “지방정부의 거버넌스 구축 모형구축: 공익형 NGO의 형성 정도와 정책참여 수준을 중심으로,” 『행정논총』, 제41권 제1호 (2003), p. 58.

23_안용식·강동식·원구환, 『지방행정론』 (서울: 대영문화사, 2006), p. 588.

적인 과정을 거쳐 서로 의견을 교환하고 정책대안을 제시하여 바람직한 결과를 도출할 수 있도록 하는 연결망으로서의 능력을 갖추어야 한다.²⁴

나. 민간단체(NGO)의 역할

일반적으로 통일 및 남북문제 관련 민간단체의 활동은 국민들에게 한반도 통일에 대한 관심을 일으키고 확산시키는 역할을 할 뿐만 아니라, 남북간의 이질화를 극복하고 주민 상호간 이해의 폭을 넓히는데 일정부분 기여하고 있다. 특히 심각한 경제난을 겪고 있는 북한에 대한 민간단체의 인도적 지원활동은 남북한 상호간 적대감을 해소하고 주민 간의 동질성을 증대시키며 한반도 통일은 물론, 통일 후 남북 사회통합의 기초가 된다는 점에서 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 정부가 이들 민간단체 활동을 지원하고 후원하는 이유도 여기에 있는 것이다.²⁵

따라서 남북교류 로컬 거버넌스에서 민간단체는 지방자치단체간 남북교류에서 정책과정에 참여하고 투명성과 정보유용성을 제고하며, 정책성과의 향상에 기여할 것이 요구된다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 정부와 상호협력적 기능을 통해 정부의 역할을 보완하여 정책의 실효성을 높일 수 있어야 한다. 둘째, 남북교류 로컬 거버넌스가 활성화되기 위해서는 지역주민의 여론이 우호적이어야 하지만, 지방정부의 홍보만으로는 여론조성에 한계를 갖는다. 따라서 민간단체들은 지역사회에 구축된 사회적 신뢰를 바탕으로 지방자치단체의 남북교류에 대한 우호적 분위기 조성에 중요한 역할을 갖는다. 셋째, 바람직한 거버넌스가 되기 위해서는 정책의 효율성과 효과성이 높아야 하며, 이는 민간단체들이 정책과정의 투명성과 정보의 유용성을 높여주는 것에서 비롯된다.

그러나 민간단체가 정부의 후퇴에 따른 역할을 대신한다고 해서 모든 영역에서 정부의 역할을 대신할 수는 없다. 즉, 민간단체는 과거 정부의 역할을 일정 부분 대체하지만, 궁극적으로는 국가의 정통성을 강화시키고 공직

24_ John Stewart, "Modernising Government Considered," *Local Governance*, Vol. 25, No. 1 (1999), pp. 4-5.

25_ 양현모, 『남북관계 개선 및 활성화에 있어서의 NGO의 역할과 지원방안 모색: NGO 대북 인도적 지원활동을 중심으로』 (서울: 한국행정연구원, 2006), p. 2.

자들과 일반시민 간의 신뢰관계를 구축하는데에 기여한다.²⁶

4. 연구분석의 틀

본 연구에서는 2006년 통일연구원이 주관하여 추진한 바 있는 경제인문사회연구회 협동연구 『한반도 평화·번영 실태조사』의 분석틀을 중심으로 하면서 한편으로는 로컬 거버넌스의 수준이나 차원에서의 특성을 고려하여 남북교류 로컬 거버넌스 구축 실태를 분석·평가한다. 이를 위해서 가장 먼저 남북교류 로컬 거버넌스를 구성하는 주요 행위자를 식별하는 것이 필요하다.

가. 주요 행위자

우선 본 연구에서는 남북교류 로컬 거버넌스를 구성하는 행위자분석을 하였다. 특히, 다양한 행위자 간의 관계와 역할체계를 남북교류의 정책과 정별로 분석함으로써 각 정책단계에서의 거버넌스체제의 상호작용에 대한 이해를 도울 수 있을 것이다. 본 연구에서 정책과정은 정책의제설정단계, 정책분석단계, 정책결정단계, 정책집행단계, 정책평가단계로 구분하여 분석하였다.

정책의제설정단계란 사회적 문제가 정책적 문제로 채택되는 단계 즉, 사회문제가 정책문제로 전환되는 과정을 의미한다.²⁷ 지방차원의 남북교류의 경우 남북교류 각 행위자들이 이에 관심을 갖고 기초적인 대안을 검토하는 초기 단계라 할 수 있다. 특히 지방자치단체가 지방 차원의 남북교류에 관심을 갖고 이를 정책의제로 설정하는 단계라 할 수 있다. 즉 지방 차원의 남북교류에 대해 지방자치단체가 관심을 보이고 잠정적 목표를 설정하며 나아가 기초적 대안을 설정·검토하는 단계이다.

정책분석단계는 정책문제를 해결하기 위하여 여러 가지 대안을 설정·모색하거나 모색된 대안들을 비교하고 또한 각 대안들이 집행되었을 때 나타

²⁶ 주성수, 『글로벌 거버넌스와 NGO』 (서울: 아르케, 1999) 참조.

²⁷ 황병덕·김갑식·강동완, “서론,” 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 16.

날 결과들을 예측하는 단계이다. 대안들에 대한 분석, 각 대안에 대한 손익·효율성·시행 가능성 분석, 프로그램 개요 작성, 목표 실행을 위한 기준의 설정도 이 단계에서 실시된다. 지방차원의 남북교류의 경우, 지방자치단체를 비롯한 행위자들이 교류 방안을 비교하고 각 방안에 대한 실효성·효과성 및 기타 관련 정보들을 분석하는 단계라고 할 수 있다. 또한 이 단계는 지방자치단체가 남북교류에 대해 각종 공청회, 토론회 등을 개최하여 주민의 참여를 유도하는 한편 북한의 관계기관과 접촉하는 단계이기도 하다. 이밖에 지방자치단체는 시민단체와 기업들을 상대로 교류사업 참여의사를 타진하고 참여 여부 및 참여 형태 등에 대해 논의한다.

정책결정단계는 정책문제를 해결하기 위해 각 대안 중에서 최선의 안을 선택하는 단계라 할 수 있다. 이 단계의 특징은 계산된 대안들에 대해 좀더 자세한 토의가 이루어지며, 정책결정 집단의 대립·갈등 등의 문제가 제기되고 이에 대한 해결방안이 논의된다. 또한 대안을 실행하기 위한 예산과 물적·인적자원에 대한 문제들도 토의된다. 지방차원의 남북교류사업의 경우 사업의 대상은 물론 사업 형태와 방법 그리고 예산 문제도 논의·결정되는 단계라 할 수 있다. 특히 이 단계는 지방자치단체의 남북교류사업이 통일부에서 심의·승인되는 단계이다. 또한 지방자치단체가 주도하는 남북교류사업에 대해 시민단체 또는 기업의 참여 여부, 참여 방법 등이 결정되는 단계이다.

정책집행단계란 정책의 내용을 실현시키는 단계이다. 이 단계는 예산이 집행되고, 자원이 투입되는 과정이며, 지방차원의 남북교류에서 대북지원 또는 남북 지방간 사회·문화·경제적 교류가 실제 이루어지는 과정이다. 인적교류의 경우 남한 지방자치단체 단체장을 비롯한 관계자가 북한지역을 방문하거나 대북지원을 하는 단계이며, 북한 인사가 교류대상인 남한의 지방자치단체를 방문하는 단계이다.

정책평가단계는 정책의 좋고 나쁨을 판단하는 단계로서, 정책의 결과는 물론 정책목표, 정책수단 등에 대해서도 평가한다. 지방차원의 남북교류의 경우 남북교류 결과의 효과에 대한 평가는 물론 추진방법, 추진과정 등도 분석하여 평가하는 과정이다. 예를 들면 지방차원의 남북교류가 궁극적으로 남북한 교류협력을 증진시키고 한반도 평화정착에 기여하였는가에 대한 평가와 추진과정에서 예산이 낭비되지 않았는가에 대한 평가도 함께 이루

어지는 과정이다.

남북교류 로컬 거버넌스에서 정책단계별로 주요 행위자의 역할을 도식화하면 <표 II-6>과 같다.

<표 II-6> 남북교류 로컬 거버넌스 정책단계별 주요 행위자의 역할

정책단계 행위자	정책의 제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
중앙정부 (통일부)	<ul style="list-style-type: none"> 지방 차원의 남북교류 필요성 제기 지원 의사 발표 	<ul style="list-style-type: none"> 대안 검토 활성화 방안 검토 관계법령 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 남북 교류사업 검토 승인여부 결정 정보제공 예산지원 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체와 공조 정보제공, 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 사업의 결과 평가 지원 결과 평가
북한 (대남기관)	<ul style="list-style-type: none"> 문제발생 (경제적 위기 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 관심 표명 의사표시 등 	<ul style="list-style-type: none"> 사업여부 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 사업인력투입 	<ul style="list-style-type: none"> 사업에 대한 입장표시
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> 남북교류에 대해 관심 표명, 대안 제기 	<ul style="list-style-type: none"> 교류방법 분석 실효성 분석 북한과의 접촉 시도 공청회, 토론회 개최 	<ul style="list-style-type: none"> 구체적인 사업안 결정 시민단체, 기업 참여 여부 결정 통일부 사업 신청 	<ul style="list-style-type: none"> 인도적 지원 사회·문화·경제적 교류 인적교류 인적·물적 자원 투입 	<ul style="list-style-type: none"> 결과평가 (내부·외부 평가) 과정평가 성과 활용 (언론 등)
지방의회	<ul style="list-style-type: none"> 지지 또는 반대 	<ul style="list-style-type: none"> 조례 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 조례 제정 예산 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체와 공조 감시자 	<ul style="list-style-type: none"> 의회평가
NGO	<ul style="list-style-type: none"> 문제제기 필요성 언급 여론형성 	<ul style="list-style-type: none"> 자문 교류사업 참여여부 논의·타진 	<ul style="list-style-type: none"> 참여의 영역과 유형결정 정보제공 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체와 공조 감시자 역할 정보제공 	<ul style="list-style-type: none"> 자체평가 및 언론 공표
기업	<ul style="list-style-type: none"> 관심표명 필요성 언급 	<ul style="list-style-type: none"> 정보수집 참여의사 논의·타진 	<ul style="list-style-type: none"> 남북한 공동사업 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 교류협력사업 	<ul style="list-style-type: none"> 실효성 평가
기타 사회단체	<ul style="list-style-type: none"> 관심표명 필요성 언급 	<ul style="list-style-type: none"> 정보수집 참여의사 타진 	<ul style="list-style-type: none"> 남북한 공동사업 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 교류협력사업 	<ul style="list-style-type: none"> 실효성 평가

나. 평가지표

(1) 평가조사의 방법

남북교류 로컬 거버넌스의 실태를 평가하기 위하여 질문지를 통한 양적 조사방법보다는 인터뷰를 이용하였다. 이러한 이유는 본 연구의 목적이 로컬 거버넌스의 활성화방안을 모색하는 것이기 때문에 질문지법이 단순한 응답에 국한되는 것에 비하여 인터뷰는 맥락적 파악에 유리하기 때문에 남북교류 로컬 거버넌스의 장해요소나 해결방안을 도출하는데에 적합하기 때문이다. 또한 응답자로 하여금 한층 더 정확하고 완벽한 대답을 이끌어 낼 수 있다는 점이 유용하리라고 판단된다. 이러한 심층면접을 위하여 강원도, 경기도, 전라남도, 경상남도를 방문하여 관계자들을 직접 만나서 진행하였고 부족한 내용은 전화와 메일을 통하여 보충하였다.

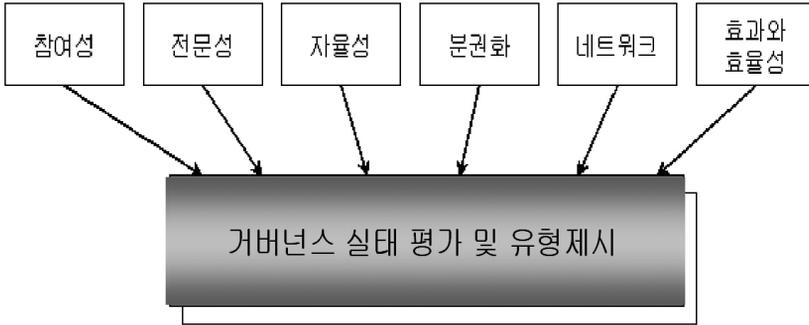
질문은 기본적으로 구조화된 면접조사표에 의하였으며, 부족한 부분이나 심층적인 문제는 비구조화된 질문을 보충하였다.

(2) 남북교류 로컬 거버넌스 평가지표

남북교류 로컬 거버넌스의 실태를 평가하기 위한 지표의 선정은 2006년도에 1차 과제로 수행되었던 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』에서 제시된 평가항목을 중심으로 한다. 이는 다양한 이슈영역에서 이루어진 거버넌스 실태조사의 관점을 일관성있게 살펴볼 수 있기 때문이다.

한편 본 연구에서는 정책단계별 분석 이외에 <그림 II-3>에서 보는 바와 같이 남북교류 로컬 거버넌스 실태 분석 및 평가를 위해 주요 행위자의 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation)과 함께 네트워크(network), 분권화(decentralization), 거버넌스 구축 효과(effectiveness)와 효율성(efficiency) 등도 분석·평가하였다.

<그림 11-3> 남북교류 로컬 거버넌스 실태 평가도



거버넌스 개념에서는 무엇보다도 각 행위자가 국가 또는 다른 행위자로부터 간섭을 받지 않고 자유롭게 결정하며, 나아가 자기 책임과 자기조절을 통해 문제를 스스로 해결하는 것이 강조되고 있다. 따라서 남북교류 로컬 거버넌스가 구축되고 활성화되기 위해서는 지방자치단체가 중앙정부로부터 간섭을 받지 않고 독자적으로 남북교류사업을 결정·추진하는 것은 물론 나아가 중앙정부의 도움없이 스스로 문제를 해결하여야 한다. 또한, 지역 NGO의 경우도 정부나 기업의 도움없이 활동하여야 하며 나아가 정부가 추진하는 남북교류사업의 감시자·비판자 역할도 수행하여야 한다.

또한, 로컬 거버넌스가 작동되기 위해서는 지방자치단체는 물론 NGO, 기업 등 다양한 행위자들이 전문적인 지식과 정보수집 능력을 가지고, 이를 이용할 수 있어야 한다. 즉, 각 영역 행위자의 역량이 담보되어야 한다. 만약 이같은 조건이 충족되지 않았을 경우 거버넌스는 작동하지 않거나 일부 영역의 독점적인 통치에 의해 파행적 통치행위로 전락할 것이다. 로컬 거버넌스 행위자의 전문성 제고를 위해서는 우선 각 행위자들의 노력도 중요하지만 무엇보다도 중앙정부 차원에서의 정보제공이나 교육 등의 적극적인 노력이 요구된다.

거버넌스의 구축과 활성화를 위해서는 무엇보다도 행위자들의 적극적인 참여가 요구된다. 참여는 행위자들이 자신들의 미래를 설계하는 공적·집단적 의사결정에 적극적·능동적으로 개입하는 것이다.²⁸ 남북교류 로컬 거버

²⁸- 위의 글, p. 16.

년스의 활성화를 위해서는 지방자치단체는 물론 지역 주민들, NGO 그리고 기업들의 적극적인 참여의식과 공동의식이 요구된다.

한편, 참여는 수평적 네트워크에 의해 추진되고 감시되기 때문에 거버넌스 모델에서는 네트워크를 중요시한다. 네트워크란 행위자 간의 협력과 제어(control)가 적절하게 조화된 것을 의미한다. 남북교류 로컬 거버넌스 측면에서 보면 중앙정부, 지방자치단체, NGO 등 각 행위자 간의 협력은 물론 감시·제어의 정도도 네트워크를 결정하는 중요한 요소이다.

거버넌스에서 분권화는 두 가지 의미로 사용되는데, 하나는 국가와 사회, 중앙과 지방의 관계가 대등한 수평적 관계로 변화되는 것을 의미하며, 다른 하나는 조직 내부가 분권화되면서 중앙과 하부가 협조하는 관계로 변모하는 것을 의미한다. 로컬 거버넌스 구축과 활성화를 위해서는 무엇보다도 중앙과 지방과의 관계 변화가 중시된다. 즉, 기존의 중앙 중심의 통치형태에서 중앙과 지방의 동반자적 관계의 유지가 강조된다.

마지막으로, 거버넌스의 구축과 그 운영은 최소의 비용으로 최대의 효과를 산출할 수 있는 방향으로 진행되어야 한다. 남북교류 로컬 거버넌스의 구축과 운영에 있어서도 효율성과 효과성이 담보되어야 한다.

이와 같이 프로젝트의 이론 연구팀에서 제시한 거버넌스의 주요요소는 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 제시하고, 이를 행위자의 측면에서 거버넌스가 작동하고 있는가와 행위자간 관계의 측면에서 거버넌스가 실행되고 있는가에 따라 평가항목을 구성하고 있다. 이러한 평가지표의 제시는 일반론적인 것이기 때문에 분석수준에 따라 적합성이 다를 수 밖에 없기 때문에 구체적인 내용에서는 적절한 내용으로 수정하여 평가지표를 사용하기로 한다.

(가) 자율성

- 주요 행위자는 자발적으로 조직되었는가?
- 각 행위자가 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?
- 독립적인 의사결정이 이루어지는가?
 - 그렇지 않다면 어느 행위자의 영향을 받는가?
 - 그러한 영향을 탈피하는 방법은 무엇인가?

- 여타 행위자들로부터 자원(물적, 인적)의 제약을 받는가?
 - 받는다면 누구에게?
 - 그러한 제약이 방향설정이나 집행에 얼마나 영향을 미치는가?
- 여타의 행위자들에게 정보의 의존성을 갖는가?
 - 갖는다면 누구에게?
 - 의존성 때문에 갖는 제약은 무엇인가?
- 정부로부터 받는 법적규제의 정도는 어떠한가?

(나) 전문성

- 행위주체의 역할과 관련하여 전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?
- 역할수행과 관련하여 필요한 지식과 정보를 보유하고 있는가?
- 전문적인 인적 구성을 갖추고 있는가?
- 전문적인 외부인력으로부터 자문제도가 있는가?

(다) 참여성

- 주요 행위자의 참여가 허용되었나?
- 참여의 방식은 무엇인가?
- 정책과정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?
- 다양한 행위자의 참여가 정책과정에 영향을 미치는가?
 - 미친다면 어느 단계에서 어떠한 영향으로 나타나는가?
- 새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?

(라) 네트워크

- 행위주체들 사이에 네트워크가 형성되어 있는가?
- 네트워크상에서 상호작용이 활발하게 이루어지는가?
- 행위주체들간 네트워크의 차별성이 있는가?
- 특히 네트워크가 잘된 행위자들은 어떠한 행위자들인가?
- 네트워크의 성격은? 공식/비공식, bridge/bond, 양자적/다자적인가?

(마) 분권화

- 각 행위주체의 내부의사결정은 분권화되어 있는가?
- 각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?
- 각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?
- 중앙과 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?

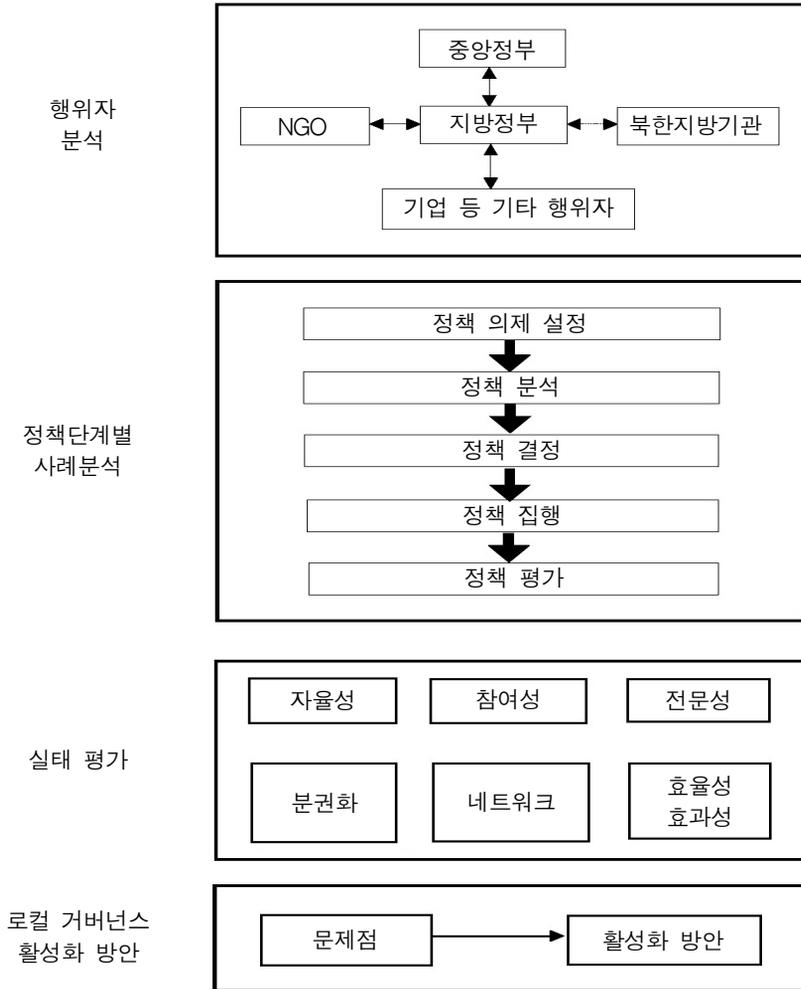
(사) 효과와 효율성

- 각 행위자들의 협력적 관계가 목표달성에 도움이 되었는가?
- 협력관계가 원활하지 못할 때 그 이유는 무엇인가?
- 협력적 관계를 통해 비용이 절감되었는가?
- 협력적 관계를 통해 결과의 진전이 있었는가?

다. 분석틀

지금까지 언급한 내용을 중심으로 본 연구의 추진 틀을 제시하면 <그림 II-4>와 같다.

<그림 II-4> 남북교류 로컬 거버넌스 연구 흐름도



Ⅲ. 지방자치단체 남북교류 현황

지방간의 남북교류를 살펴보기 위해서는 먼저 남북한의 지방행정구역과 지방자치 제도의 차이를 먼저 이해하여야 한다. 이러한 점은 남북한간 파트너로서 지방행정구역 수준의 문제, 제도상의 제약이나 장애요소들을 파악하기 위해서 필요하다.

또한, 지방자치단체의 남북교류는 로컬 거버넌스 체제가 갖춰지기 이전부터 시작되어 점차적으로 발전하고 있기 때문에 지방자치단체의 남북교류 형태를 시기에 따라 구분하여 어떻게 변화되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 따라서 이 장에서는 남북한 지방제도의 비교와 지방자치단체 남북교류 현황을 살펴본 후 평가를 통해서 로컬 거버넌스적 접근의 필요성을 제기하고자 한다.

1. 남북 지방자치단체간 교류·협력 추진현황

가. 남북한 지방제도 비교

(1) 남한

남한의 행정구역은 서울특별시를 비롯하여 6개의 광역시와 9개의 도로 구성되어 있다. 지방행정계층은 중층제로 자치계층과 행정계층에 따라 각각 다르다. 즉, 자치계층으로 보면 광역자치단체(서울특별시·광역시·도)와 기초자치단체(자치구·군·시)의 2계층으로 이루어져 있으나, 행정계층상으로는 3계층, 4계층, 5계층 등 여러 가지 유형이 있다. 3계층으로는 서울이나 대전, 광주와 같이 광역시-자치구-동으로 이루어진 경우와, 의정부, 광명시와 같이 도-시-동으로 이루어진 경우가 있다. 4계층으로는 부산, 대구, 인천 등과 같이 광역시-군-읍·면-리로 구성된 경우가 있으며, 수원, 성남 같이 도-시-구-동으로 이루어진 경우가 있다. 5계층은 포항과 같이 도-시-구-동-읍·면-리로 이루어져 있다. 행정계층상 한가지 특이한 사항은 『도농복합 형태의 시설치에 관한 법률』에 따라 1995년부터 광역시 밑에 군이 들어가기도 하고, 시나 구 밑에 읍·면이 들어가기도 하였다.

남한은 94개의 군과 71개의 시가 있으며, 구도 자치구(69)와 일반구(21)를 합하면 90개에 이른다. 행정계층인 읍, 면, 동은 각각 196개, 1,231개, 2,287개

가 있다.

(2) 북한

북한의 행정구역은 평양, 남포, 개성지구 등의 3개 직할시와 9개의 도로 구성되어 있다. 평양시와 남포시는 구역과 군으로 구성되어 있으며, 개성지구는 개성시와 3개 군으로 구성되어 있다. 한편 도는 군과 시로 나누어져 있다.

구역은 다시 동과 리로 구성되어 있는데, 리보다는 동이 대부분을 차지하고 있다. 한편 군은 리로 구성되어 있으며, 한 개 군에 하나의 읍이 있어서 군소재지의 역할을 하고 있다. 시는 동과 리로 나누어져 있는데, 청진, 함흥과 같은 몇몇 대규모 시는 직할시가 아니지만 구역을 갖고 있으며, 구역 밑에 다시 동과 리가 있다. 이들 시(구역)·군은 약간의 노동자구를 포함하는 경우도 있다. 북한의 계층별 행정체제는 지방주권계층으로는 도(직할시)·시(구역)·군의 2단계이나, 행정계층은 동·리를 포함하여 3단계이다.

북한은 총 148개 군, 25개 시, 36개 구역이 있는데, 이는 다시 3,322개의 리, 892개의 동, 256개의 노동자구로 나누어져 있다. 즉, 총 209개의 중간계층단위인 시·군·구역이 4,219개의 동·리·노동자구로 나누어져 있는 것으로, 하나의 중간계층단위인 시·군·구역이 약 20개의 하부계층단위인 동·리·노동자구로 나누어져 있는 것이다. 최대의 중간계층단위는 강원도 원산시로 51개의 동·리로 구성되어 있으며, 최소의 중간계층단위는 남포시 천리마구역으로 6개의 리로 되어 있다. 동이나 리가 최말단 행정구역이나, 동과 리 밑에 각각 인민반²⁹과 작업반이 있으며 작업반 밑에 다시 분조가 있다.

(3) 유사점과 차이점

남북한 지방행정 계층 및 구역에 있어서 유사점과 차이점은 다음과 같다. 첫째, 남북한은 모두 자치계층으로는 2계층을 이루고 있으나, 행정계층구조에 있어서는 차이를 보이고 있다. 남한의 행정계층이 3계층, 4계층, 5계층 등으로 다양하게 구성되어 있는데 반해서, 북한은 3계층으로 단순화되어

²⁹- 동은 보통 30~40개의 반으로 구성되며, 반은 다시 30~40가구로 구성된다.

있다. 행정계층은 분권화 정도와 사회여건의 변화 및 기초단위 행정구역의 크기와 밀접한 관련이 있으나,³⁰ 효율성의 측면에서 볼 때 남한의 다단계 행정계층구조의 개선문제가 제기되고 있다.

둘째, 행정구역의 편성에 있어서 남한은 북한과 비교하여 군은 적으나 시는 많이 있는 도시형의 특징을 갖고 있다. 즉, 군 수(數)에 있어서 남한은 북한의 2/3에 불과하나, 시는 북한의 3배에 가까우며, 구도 자치구와 일반구를 합하면 북한의 구역에 비해 2.5배에 이른다. 행정계층인 읍·면·동은 북한과 비교하면 농촌지역 행정단위인 면은 북한의 리보다 적으나, 도시지역 행정단위인 동은 북한보다 많다. 즉, 북한의 리가 남한의 면보다 2.7배 많으나, 남한의 동은 북한의 동에 비해 2.6배 많다.

셋째, 북한은 민주주의 중앙집권제에 입각하여 고도의 중앙집권적 정치체제를 유지하여 왔으나, 행정·경제적인 측면에서 볼 때, 생산성 향상과 안보측면에서 지역별 자립체제를 구축하여 왔다. 북한의 지역별 자립체제는 기본적으로 군을 중심으로 시·군(구역)을 단위로 하고 있다. 시·군(구역)을 지역별 자립체제의 기본단위로 할 때, 군(148), 시(25), 구역(36)을 합하여 북한은 약 200여개의 단위로 움직인다고 볼 수 있다.

북한은 지역별 자립체제를 운영하기 위하여 제도적인 측면에서 지방예산제를 도입하고, 지방의 공업·농업·건설 등을 육성하여 왔으며, 군단위를 넘어선 이동과 거주자의 자유를 철저히 통제하여 왔다. 또한 안보적 측면에서 도시에 공장을 집중시켰다가 전쟁이 일어나면 이를 이동시키기도 힘들고 집중공격의 대상이 되어 한번에 산업이 마비될 수도 있지만, 지방산업공장을 전국에 분산시켜 놓으면 이들을 다 파괴시킬 수 없다는 것이다. 즉, 북한의 지역별 자립체제는 중앙공업이 붕괴되어도 인민경제가 유지될 수 있도록 하자는 것이다. 그러나 지방공업이나 협동농장의 육성방침에도 불구하고 북한의 지방예산은 북한 국가예산 중 15%로서 높은 편은 아니며, 지방공업의 비율도 약 30~40%가 넘지 않는 것으로 보인다.

한편, 지방행정체계의 운영에 있어서 남북한의 유사점과 차이점은 다음

30- 행정구역의 크기와 행정계층은 반비례 관계에 있는 것이 일반적이다. 즉, 행정구역의 크기가 크면 행정계층의 수가 적고, 행정구역의 크기가 작으면 행정계층의 수가 많아지는 경향이 있다. 한부영, 『통일대비 지방행정 통합방안』 (서울: 한국지방행정연구원, 1998), p. 35.

과 같다.

첫째, 남북한은 모두 시·도와 군단위에 주민대표기구를 구성함으로써 의견상 지방분권제를 채택하고 있으나, 그 실행에 있어서는 차이가 있다. 남한은 지방자치의 정도가 미약하나마 지방분권적 행정체제를 시행하여, 지방자치단체가 중앙정부와의 관계에 있어서 비교적 자율성을 갖고 독자적 의사결정과 집행을 하는 것이 가능하다.³¹ 한편 북한은 지방주권기관인 지방인민회의가 주민선거에 의해서 구성되고 지방인민회의가 지방정부를 구성하는 권한을 갖고 있으나, 고도의 중앙집권체제를 특징으로 하고 있다. 북한은 ‘민주주의 중앙집권제’의 원칙(북한헌법 제5조)에 입각하여 모든 국가기관들이 조직·운영되도록 함으로써, 모든 국가기관들이 하급기관은 상급기관에 복종하고 지방은 중앙에 복종하며 일체 국가기관이 결국에 가서는 최고주권기관인 최고인민회의의 통일적 지도 밑에 복종하게 된다.

특히 ‘지방은 중앙에 복종한다’는 조항은 중앙의 지방에 대한 포괄적 간섭을 허용하는 것으로서 북한의 지방행정체제가 고도의 중앙집권체임을 극명히 나타내는 것이라고 볼 수 있다. 지방자치를 시행하는 남한에서는 지방행정에 대한 중앙정부의 지도·감독권을 법률로서 명시하고 있으며, 지도·감독권의 범위와 내용이 변화되어 왔다. 『지방자치법』 제9장은 국가의 지도·감독을 규정하고 있는데, 중앙정부가 지방자치단체의 사무에 대해 조언, 권고, 지도, 감독, 처분, 또는 명령을 할 수 있도록 분야별로 규정하고 있다. 그러나 북한에서는 중앙정부의 지방행정에 대한 간섭을 허용하는 별도의 규정을 두지 않고 있는데, ‘지방은 중앙에 복종한다’는 조항에 의해 중앙정부는 어느 조건에서도 지방에 간섭할 수 있다. 즉, 이 조항은 중앙의 간섭을 포괄적으로 허용하는 만능통치약으로, 북한에서는 세부적인 사안에 따라 중앙정부의 개입을 보장하는 별도의 규정을 마련해 둘 필요성조차 없는 것이라고 볼 수 있다. 구체적으로 북한의 지방행정은 스스로를 다스리는 권리로서 자치입법권, 자치사법권, 자치행정권, 자치조직권과 자치재정권과 같은 자치권이 전혀 없고, 중앙의 명령을 수행하는 지방 하부조직에 불과함을 알 수 있다.

둘째, 남한은 지방행정조직의 구성에 있어서 지방의회와 자치단체의 장

³¹ 위의 책, p. 32.

이 별도로 선출되어 상호 견제와 균형을 이루도록 하는 ‘기관대립형’을 취하고 있으나, 북한의 경우 주민투표에 의해 구성된 지방인민회의가 지방인민위원회에 대하여 이론상이거나 우월적 지위를 점하는 지방행정체제를 구성하고 있다. 예컨대 지방인민회의가 인민위원장을 선출하며, 인민회의는 인민위원회를 지도·감독하도록 되어 있다. 이와 같이 이론적으로는 북한의 지방인민회의의 위상이 남한의 지방의회에 비해 높으나, 실제 역할은 대단히 미미하다. 남한의 지방의회는 조례의 제정·개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 청원의 수리와 처리 등에 대한 광범위하고 실질적인 의결기능을 갖고 있고, 자치단체의 사무에 대한 감사권 및 조사권도 행사하고 있다. 반면 북한의 지방인민회의는 인민경제발전계획과 예산 등에 대한 형식적인 심의·승인과 인민위원장 등에 대한 선출권을 제외하면 구체적인 권한이 없으며, 실제로 당의 결정을 추인하는 고무도장에 불과하다고 할 수 있다.

셋째, 남북한 지방행정체제는 당과 행정의 역할에 있어서 큰 차이가 있다. 남한의 경우도 지방의회선거나 자치단체장선거에 정당이 참여하고 있으나, 선거후 자치단체의 운영은 정당의 개입이 배제된 채 행정명령체계에 의해 중립적으로 시행되고 있다. 그러나 북한의 지방행정은 중앙과 마찬가지로 당적 지도의 원칙이 철저히 준수되어, 중앙당의 수직적 통제를 받는 지방당 조직에 의해서 운영되고 있는 것이다. 이와 같은 행정조직에 대한 당적 지도는 북한의 지방행정체제를 이중적인 통제에 놓이게 한다. 예컨대 군인민위원회는 도인민위원회와 군당위원회의 지도하에 있는 것이다. 이와 같이 행정적 명령과 당적 명령을 이중적으로 받음으로써 명령체계가 혼란스러워질 수 있고, 당의 명령체계가 행정명령체계를 압도하는 상황에서 행정명령이 무의미한 경우도 있다. 즉 당의 영도적 지위가 지방에서도 철저히 유지되는 북한에서는 상급 인민위원회의 명령조차도 당의 지도와 상치될 때는 무시될 수 있다.

넷째, 북한 지방인민회의는 노동자, 농민, 군인, 지식인 대표라고 주장하며, 대의원은 일종의 명예직임을 밝히고 있다. 남한의 지방의회 의원 역시 명예직이었으나, 2005년 8월 4일 개정된 『지방자치법』에 따라 회기수당이 월정수당으로 전환됨에 따라, 더 이상 명예직이라고 할 수 없다. 남한에서 지방의회의원은 국회의원, 국가공무원, 지방공무원 뿐만 아니라 정부투자기관 등 대부분의 공직을 겸임할 수 없으나(지방자치법 33조), 북한의 지방

인민회의의 대의원은 인민위원회, 노동당, 군의 직책을 겸직하며, 심지어 최고 인민회의의 대의원 직도 겸직할 수 있다.³²

다섯째, 남한의 지방행정조직은 모두 자치단체장의 지휘·감독 하에 속해 있으나, 북한에는 협동농장경영위원회나 지구계획위원회와 같이 인민위원회와 독립적으로 조직되어 있으면서 중앙의 농업성 혹은 국가계획위원회에 직속으로 속해 있는 특별행정기관이 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 북한에는 우리 개념의 지방자치단체가 존재한다고 볼 수는 없으나, 본 연구에서는 지방인민회의가 존재하는 북한의 행정구역울 지방자치단체로 간주하였다.

나. 남북 지방자치단체 교류협력사업의 발전 과정

(1) 2000년~2001년: 발아기

남북 지방자치단체간 교류·협력은 1990년 8월 1일 공포된 「남북교류·협력에 관한 법률」을 비롯하여 다양한 법령에 근거를 두고 있으나,³³ 지방자치단체간 교류·협력을 구체적으로 염두에 두고 제정된 법령은 없다. 이러한 상황에서 6.15 남북정상회담 이후 지방자치단체의 교류·협력사업이 급증함에 따라, 남북 지방자치단체 교류·협력사업의 효율적이고 체계적 추진을 위해 정부는 지방자치단체의 남북교류·협력 사업과 관련한 업무에 대하여 행정자치부에서 사전 협의·조정하도록 하였다(2000. 7).³⁴

행정자치부는 지방자치단체의 남북교류·협력사업을 효율적이고 체계적으로 지원하기 위하여 2000년 7월 「남북자치단체간 교류·협력 업무 처리지침」을 마련하고, 남북 지방자치단체간 교류·협력업무에 관하여 다른 법령에

32- 예컨대, 평양시당 책임비서인 강현수는 최고인민회의의 대의원과 지방인민회의의 대의원을 겸직하고 있다.

33- 남북교류·협력과 관련한 법령으로는 「남북교류·협력에 관한 법률」, 「남북교류·협력에 관한 시행령」, 「남북교류·협력에 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.

34- 심사위원회의 심의가 시작되기 이전 추진되기 시작한 「춘향전」의 평양공연전은 지방자치단체사업이 아닌 「춘향선양회」의 사업으로 추진되었으며, 유종근 전북지사는 「춘향선양회」의 고문 자격으로 방북한 것이었다.

특별한 규정이 없는 한 동 지침을 적용하도록 하였다. 『남북자치단체간 교류·협력업무 처리지침』에 따르면, 행정자치부가 통일부와 협의하여 지방자치단체의 남북교류·협력사업을 협의·조정하도록 하였다.

『남북자치단체간 교류·협력업무 처리지침』에서 제시하고 있는 교류·협력의 추진절차는 ① 지방자치단체별 교류·협력 계획수립 및 보고, ② 지방자치단체 교류·협력사업 협의조정, ③ 통일부에 승인신청, ④ 북한 지방자치단체와의 교류·협력 추진, ⑤ 교류·협력결과 보고 등 5단계로 나누어졌다.

(가) 지방자치단체별 교류·협력 계획수립 및 보고

남북교류·협력사업을 추진하고자 하는 지방자치단체는 우선 사업을 추진할 조직을 만드는 작업에 착수하였다. 사업추진 조직으로서 지방자치단체 내에 담당부서를 두었는데, 대부분 전담부서를 신설하기보다는 기존부서에서 관련업무를 겸직하였다. 한국지방행정연구원의 조사에 의하면 남북교류·협력사업을 담당하는 부서는 지방자치단체별로 차이가 있으나, 대부분 기획(70개 지방자치단체), 총무(65), 행정부서(34)에서 담당하였으며 문화체육(4), 국제교류부서(2)에서 담당하는 경우도 있었다.³⁵

한편, 도민의 역량을 결집하기 위해 순수 민간단체로서 『지방자치단체교류·협력 추진위원회』를 구성하기도 하였다. 위원회는 법적 근거는 없으나, 지방자치단체로부터 행정적 지원을 받아 사업추진에 주민들의 참여와 의회의 지지를 확보하는 역할을 하였다. 이밖에도 남북교류·협력 관련 조례를 제정하기도 하였는데, 조례제정의 가장 큰 목적은 기금조성에 있었다. 이 경우 기금과 관련된 운영위원회가 구성되어 기금의 지출을 심의하였다.³⁶

조직정비가 끝나면 지방자치단체는 대북 교류·협력 계획수립에 착수하였다. 우선 지방자치단체는 몇 가지 기준에 의해서 북한의 대상지역과 사업종류를 선정하고 사업일정을 수립하는 등 사업계획을 확정하였다. 이 과정에서 외부전문가의 자문을 구하기도 하고, 통일부 등 정부부처의 자문을 구하기도 하였다.

35- 한국지방행정연구원 편, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』 (서울: 지방행정연구원, 2001), p. 51.

36- 운영위원회는 부단체장을 위원장으로 지방자치단체 간부, 지방의회의원, 그리고 종교지도자 등 민간인 등으로 구성된다.

끝으로 지방자치단체는 사업계획에 대하여 지방의회에 보고하고 의결절차를 밟았다. 이는 지방자치단체의 필요성에 의한 것이기도 하지만, 무분별한 사업계획의 수립을 방지하고 주민의 지지를 확보하기 위해 심의위원회에서 요구하고 있는 사항이었다.

(나) 지방자치단체 교류·협력사업 협의조정

사업계획이 완성되면, 행정자치부 산하 「지방자치단체 남북교류·협력사업 심사위원회」에 사업심의를 신청하였다. 「지방자치단체 남북교류·협력사업 심사위원회」는 6.15 정상회담이후 지방자치단체의 급증하는 대북 교류·협력사업추진을 공정하고 체계적으로 관리하기 위하여 행정자치부 산하에 설치되어 지방자치단체의 대북사업계획을 심의하도록 하였다. 「지방자치단체 남북교류·협력사업 심사위원회」는 사업심사의 전문성과 공정성을 확보하기 위해 자치행정국장을 위원장으로 하여 자치행정과장 및 민간 관계전문가를 포함 6명으로 구성되었다.³⁷

남북교류·협력사업을 희망하는 지방자치단체는 사업의 개요를 사전에 제출하고 담당자가 정해진 날짜에 출석·보고하여 심의를 받았다. 심사위원회는 지방자치단체의 사업이 접수되면 3~4건씩을 묶어서 심사하며, 사업계획에 대한 지방자치단체 관계자의 설명을 듣고, 사업내용에 대한 질문과 조언을 하기도 하였다. 사업계획서에는 사업의 목적, 추진배경, 사업개요, 추진계획, 기대효과, 건의 및 참고사항이 포함되며, 심사위원회는 ① 사업의 실현가능성, ② 지방자치단체간 사업의 중복추진, ③ 사업의 적정성 및 실효성, ④ 지방자치단체의 사업추진능력, ⑤ 공공복리 등 국익부합여부 등을 기준으로 사업을 심사하였다.

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 어린

37-심사위원회 출범당시 민간관계전문가로서 북한·통일문제 관련 교수, 이북도민회 관계자와 국책연구소의 연구위원들이 포함되었으며, 제6차 회의부터 현대아산 관계자가 추가되었다.

연어 방류사업, 『금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방사업』, 『전국체전 금강산 성화채화사업』, 『신의주시 인도적 지원사업』³⁸ 등 4건에 불과하였다. 한편 16건은 무산되었다.

지방자치단체의 대북교류·협력사업 신청을 지방자치단체 유형별로 보면, 광역자치단체의 사업신청이 비울면에서 기초자치단체를 압도하였음을 알 수 있다. 30건의 신청사업 중 19건은 광역자치단체의 사업이며, 11건은 기초자치단체의 사업이었다. 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 사업이었다. 승인된 사업 성격을 보면, 방북건이 10건, 초청건이 9건이고 1건은 남북을 왕복하는 사업이었다.

<표 III-1> 지방자치단체교류·협력 심사위원회 승인사업 및 결과
(2000. 8~2001. 8)

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	무산
2차 (’00.10)	충남	2002 안면도 국제꽃박람회 북한참여	무산
	충남	2002 동아마라톤 북한초청	무산
	경남	남북교류사업 추진을 위한 방북	무산
3차 (’00.12)	강원	『금강-설악권』 솔잎혹파리 공동예방사업	사업성사
	강원	남북공동 어린 연어 방류사업	사업성사
	충남	제82회 전국체전 성화채화	무산
	충남	특산품교류전 북한참여	무산
	전북군산	오페라 『탁류』 공연	무산
	전남목포	신의주시 인도적 지원사업	사업성사

38-목포시장 등 7명이 2001년 1월 21일부터 26일까지 방북하여 밀가루 650톤을 지원하였다.

4차 (01.1)	전북	군산-전주간 국제마라톤대회 북한초청	무산
	강원철원	남북 철원군간 농업교류	무산
	강원철원	공예·태봉국 학술회의 및 태봉제 북철원 초청	무산
5차 (01.5)	대전	북한도시 WTA 참여를 위한 남북교류사업	무산
6차 (01.8)	서울강동	선사문화학술회의	무산
	강원고성	농축산분야 교류·협력추진	무산
	전남	우량씨감자 생산지원	무산

(다) 통일부에 승인신청

『자치단체 남북교류·협력사업 심사위원회』의 심의를 통과하면, 지방자치단체는 통일부의 대북사업 허가를 신청하였다. 『남북교류·협력에 관한 법률』에 의거 남북 교류·협력사업을 심의·의결하는 권한을 갖고 있는 통일부(교류·협력국)는 지방자치단체의 사업신청에 대하여 사업승인과 함께 북한 주민접촉을 승인하였다.

행정자치부가 지방자치단체의 대북 교류·협력사업을 심의하게 된 것은 지방자치단체의 교류·협력사업 신청이 급증함에 따라 과중해진 통일부의 업무를 경감시킨다는 목적에서 이루어진 것이었다. 따라서 통일부로서도 행자부의 심의결과를 존중하는 입장을 갖고 있었으며, 실제로 행자부 심사위원회의 심의를 통과한 사업은 모두 통일부의 승인을 받았다.

(라) 북한 지방자치단체와의 교류·협력 추진

대북 교류·협력 사업승인을 받은 지방자치단체는 북한의 대상 지방자치단체와 접촉 및 협의에 착수하였다. 지방자치단체는 공식, 비공식라인을 총동원하여 북측과 접촉을 시도하게 되는데, 이 단계가 대북 사업에서 가장 어려운 단계였다. 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 있었다. 그러나 북한에 대한 정보가 극히 부족한 지방자치단체로서는 북측과의 접촉창구를 확보하는데서부터 어려움을 겪었다. 대북 접촉 경험 이 풍부한 현대아산이나 우리민족서로돕기운동 등 통일부에 등록된 대북지

원단체 등이 도움을 주기도 하였다. 이밖에 일부 지방자치단체는 자매결연을 맺고 있는 중국의 지방정부에 중개를 요청하기도 하였고, 북한당국과 유대를 갖고 있는 중국내 조선족 단체가 활용되기도 하였다. 이러한 도움도 여의치 않은 지방자치단체의 경우 민간건설팅회사에 의존하기도 하나, 이 과정에서 불필요한 비용이 과다하게 소요되기도 하고 업무처리의 미숙으로 사업자체에 부정적 영향을 미치는 경우도 있었다.

(마) 교류·협력결과 보고

「남북자치단체간 교류·협력업무 처리지침」에 따르면, 지방자치단체는 교류·협력의 추진 과정 및 결과를 행정자치부(자치행정과)에 서면보고하도록 되었다. 보고내용에는 사업의 성사여부와 추진과정상 문제점 등이 상세히 포함되고, 행자부는 보고 내용을 차트화하여 관리하였다.

남북지방자치단체 교류·협력사업의 경험에 대한 행자부의 축적된 자료는 지방자치단체의 신규사업 추진시 유용한 자료로 활용되기도 하였다. 즉, 이를 바탕으로 행자부는 지방자치단체의 신규사업 추진과정에서 사업내용, 대북 접촉방법 등에 대하여 조언을 하기도 하였다.

(2) 2001년~2003년: 조정기

2000년 정상회담으로 급진전되는 듯이 보였던 남북관계는 2001년 미국 부시행정부의 출범 이후 급랭하였다. 부시행 정부는 출범과 함께 대북정책에 대한 재검토에 착수하면서 북한과의 대화를 전면 중단하였다. 미국의 대북강경태도에 대하여 북한은 미국을 맹비난하는 한편, 이를 이유로 남북관계를 동결시켰다. 2002년 4월 특사 방북을 통해 남북관계 복원에 합의하였으나, 6월 북한의 서해 무력도발로 인해 남북관계의 경색국면은 연장되었다.

이 기간 중 분야별 남북교류·협력사업은 침체를 벗어나지 못하였다. 특히, 걸음마 수준이었던 지방자치단체의 남북교류·협력사업은 조정기를 겪게 되었다. 남북관계의 전반적 분위기 뿐만 아니라 초기 의욕적으로 추진되던 교류·협력사업이 여러 가지 어려움을 겪게 된 것도 지방자치단체의 사업의욕을 위축시킨 것으로 보인다. 초기 지방자치단체의 사업신청 승인율이

67%(30건 중 20건)로 비교적 낮고, 승인된 사업의 성사율도 20%(20건 중 4건)로 낮았다.

2001년 당시 각 지방자치단체에서 사업을 추진 혹은 추진을 예정하고 있는 사업은 55건(광역자치단체가 40건, 기초자치단체가 15건)에 이르고 있는 것으로 파악되었으나, 심사위원회 자체가 개최되지 않았다. 지방자치단체의 교류협력사업 심사절차는 2001년 8월 6차 회의 이후 공전하였으며, 2년이 경과한 2003년 5월 행정자치부의 협의조정과정이 폐지되었다.

이 기간 중 지방자치단체의 남북 교류·협력사업은 지방자치단체가 아닌 민간단체를 통한 우회적인 지원이 주를 이루었다. 예컨대, 2002년 경기도가 우리민족서로돕기운동을 통해 경운기 200대, 지붕개량제 180천㎡, 축구공 2,002개를 지원하였다.

2000년에는 강원도가 남북강원도협력협회를 통해 못자리용 비닐 27,000롤을 지원하였다. 2001년부터 해마다 어린 연어 방류사업과 금강산 산림병충해 방제약품, 기자재 지원을 정례화하였다. 전라남도는 2003년 평남대동군에 농기계수리공장 건설을 지원하였다. 제주도는 남북협력제주도민운동본부를 통해 1999년부터 해마다 해오던 감귤 지원을 계속하였다.

(3) 2003년~현재: 성장기

2003년 5월부터 지방자치단체의 남북교류·협력사업에 한해서 이루어지던 행정자치부의 협의조정과정이 폐지됨으로써, 여타 민간부문의 남북교류사업과 동일하게 통일부가 심의·승인하게 되었다. 이는 중복적인 사업승인 제도의 문제점 지적을 정부가 전향적으로 받아들인 것으로 평가된다. 이전까지 행정자치부의 협의조정과정으로 인해 지방자치단체의 대북 교류·협력사업은 행정자치부와 통일부의 심의를 두번 거쳤다. 남북교류·협력사업에 대해 통일부가 심의·의결하기 전에 타기관의 승인을 받는 경우는 지방자치단체가 유일한 경우였다.

행자부의 심의기능에 대하여, 통일부의 심의와 중복되는 이중적 통제라는 비판도 있으나,³⁹ 통일부의 심의업무를 행자부가 분담한다는 취지에서 행자부가 심의기능을 수행하고 있으며, 행자부의 심의를 통과한 사업에 대

39- 한국지방행정연구원 편, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』, p. 87.

하여 100% 통일부가 사업승인을 하고 있기 때문에 이중적 통제는 형식적인데 불과하였다.

인천시의 「16회 아시아육상선수권대회 북측 초청 사업」(2005)에 북측 144명이 참가하였다. 충북 제천시의 「북고성군 과수원 조성사업」은 2004년 「과수원 조성」, 2005년 「삼일포농장 관리동 신축」, 「삼일포 과수원 관리운영 및 기술협력지원」(2004년부터 현재까지) 등 다년도 사업으로 계속되고 있다. 강원도는 2001년 시작한 「금강산 산림병충해 공동방제사업」을 연례적으로 시행하고 있으며, 남북강원도협력위원회의 명의로 어린 연어, 병충해 방제약품을 지원하였다. 이 밖에 「원산농업기술소개보수」(2004~2006), 「남북강원도 겨울철 체육경기 개최」(2006), 「2014 평창 동계올림픽유치 남북협력사업」(2007) 등을 추진하고 있다.

이 시기 사업 승인을 받고 추진되었으나 성사되지 않은 사업으로는 서울-평양 축구대회(서울, 2005), 부산국제영화제 북측 초청(부산, 2005), 동북아 4개국 친선축구대회(인천, 2006), 전국체전 북측 지역대표단 참가(울산, 2005) 등이 있었다.

이 밖에도 지방자치단체의 직·간접적인 대북지원사업이 확대되었다. 경기도는 우리민족서로돕기운동을 통해 농업, 보건, 식품 등을 지원하였다. 2004년 13억 4천만원, 2005년 19억 3,600만원이던 지원액이 2006년에는 43억 8,500만원으로 급증하였다. 인천광역시는 「우리겨레하나되기운동본부」를 통해 페인트 124톤 등(31억 3천만원)을 지원하였다. 경상남도는 2006년 우리민족서로돕기운동을 통해 벼육묘공장 건립과 남새 비닐온실설치(7억 1,700만원)를 지원하였다. 전라북도는 역시 우리민족서로돕기운동을 통해 2005년 농기계 수리공장(17억 8,600만원)을 지원하였고, 2006년에는 농기계 및 축산시설 1,400만원을 지원하였다. 전라남도는 2003년부터 우리민족서로돕기운동과 전남도민남북교류협의회를 통해 평남 대동군에 농기계수리공장 건설지원과 수리부품 및 장비를 지원하였다. 제주도는 1999년부터 계속해 온 감귤지원사업을 남북협력제주도민운동본부를 통해 추진하였다. 이중 제주도와 경기도는 8~9년의 경험을 축적해 오면서 대북지원체계가 정착된 것으로 평가된다.

지방자치단체의 대북 교류·협력사업은 초기 많은 시행착오를 겪으면서, 조금씩 성숙하기 시작하였다. 초기의 지원사업 일변도에서 벗어나 진정한

의미의 교류·협력사업이 조금씩 나타나기 시작하였다. 또한 중앙정부가 하지 못하는 비정치적 협력과제를 수행함으로써 남북교류협력을 심화·발전시키는데 기여하였다. 특히, 초기 지방자치단체의 교류·협력사업에 부정적 태도를 보였던 북한의 태도가 긍정적으로 변화한 것도 사업의 발전에 도움이 되었다고 할 수 있다.

사업이 성사되지 않은 경우를 보면, 나주시와 같이 사업의 구체성이 결여되었거나, 포항시와 같이 사업내용이 성급한 경우가 있었으며, 경주시와 같이 북한의 수용능력을 벗어난 경우가 많았다. 물론 사업 제안시 북한의 과도한 요구를 수용할 수 없었던 경우도 있었을 수 있다.⁴⁰

한편 사업이 계획대로 완료된 경우를 보면 우선적으로 북한이 부담을 별로 느끼지 않는 사업이라는 공통점을 갖고 있다. 특히 계속사업의 경우는 북한에 절실한 사업들을 가지고 기술과 장비 등을 지원하는 경우이다. 경기도의 경우는 시범농장의 성공적 조성 이후 2006년 고마움의 표시로 쌀 5톤을 선물로 받기도 하였다.

경제교류와 달리 지방자치단체간 사회문화교류 사업은 매우 부진하였다. 몇몇 성사된 사업도 남한의 광역지방자치단체에서 열리는 국제행사에 북한의 선수들이 초청되는 일회성 사업이었다. 이는 북한이 여전히 경제적 실리를 얻을 수 있는 민간단체의 일방적인 대북지원과 단순이벤트를 선호하고 있으며 이밖의 교류에는 소극적임을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

한편, 행정자치부의 협의조정이 폐지되면서 간소화되기는 하였으나, 여러 가지 부작용도 나타났다. 지방자치단체사업과 일반사업이 구분되지 않고, 사업 심의가 형식적으로 이루어지고 있다. 초기 행정자치부 심의시 사업 승인율이 67%에 불과하였으나, 통일부에서 심의를 담당한 이후 사업 승인율이 100%를 기록하고 있다. 자연히 부실한 사업이 추진되는 경우가 빈번하여 사업의 실패율이 높아진 것으로 추정된다. 그러나 사업 신청건 수, 사업 승인건 수, 사업 성사(미성사) 등에 대한 체계적 자료가 정리되어 있지 않아서 향후 사업 평가에 어려움이 있다. 향후 지방자치단체 교류협력사업의 발전을 위하여 정확한 자료의 확보와 성공사례 실패사례에 대한 분석이

40-김정수, “지방자치단체 대북교류협력의 현황과 추진방향,” (통일문제연구협의회 강원권 학술회의, 2007년 6월), p. 5.

축적되어야 할 것이다.

<표 III-2> 남북 지방자치단체 교류협력 주요 현황(2005~2007)⁴¹

자치단체	교류협력사업 내용	진행상황
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울-평양 축구대회 추진 ○ 북한 아동 대상 밀가루 등 제과원료 지원('05.2) ○ 남북 전통공예 교류전('05.7) ○ 금강산 윤이상 음악제 개최('06.4) ○ 평양 조선중앙연구소 의료장비 지원('06.5) ○ 평양 고구려 안학궁터 공동 발굴('06.4~12) ○ 벼농사 협력사업 및 농업기반조성 사업 추진('07년 이후) ○ 환경개선(주택 및 진료소 신축 등) 사업 추진('07년 이후) 	<ul style="list-style-type: none"> 미성사 완료 완료 완료 완료 완료 기획·검토단계 기획·검토단계
부산시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부산국제영화제('05.10) 북측 참가 추진 ○ 거래사랑 평양 향생제공장 건립 및 원료지원 사업('06.1~12) 	<ul style="list-style-type: none"> 미성사 완료
인천시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아시아육상선수권대회('05.9.1~4) 북측 참가 ○ 동북아 4개국 친선축구대회('06.5) 북측 참가 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 완료 미성사
울산시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전국체전('05.10) 북측 지역대표단 참가 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 미성사
강원도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금강산 병해충 방제작업 ○ 연어 부화장 건설('03년 완료) ○ 원산농업기술소 개보수작업('05년 완료) ○ 남북강원도민속문화축전('05.9.27~29) ○ 남북강원도 겨울철 체육경기 개최('06.3.2~5) ○ 안변 연어사료공장 건설 ○ 2014 평창 동계올림픽 유치 남북협력사업('07.1.15~) 	<ul style="list-style-type: none"> 계속사업 완료 완료 완료 완료 추진중 추진중
경기도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평양시 룡성구역 벼농사 시범농장 사업('05년) ○ 평양 강남군 당곡리 협동농장 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 완료 계속사업
전라남도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평남 대동군과의 농업협력사업 	<ul style="list-style-type: none"> 계속사업
전라북도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 황남 신천군 농기계지원 및 농기계 수리공장 건설 지원 사업 ○ 평남 남포시 대대리 양돈장 건설 지원사업 	<ul style="list-style-type: none"> 계속사업 추진중
경상남도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평양시 강남군 장교리 협동농장 농업협력사업 	<ul style="list-style-type: none"> 계속사업
제주도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감귤보내기 및 제주도민 북한방문사업 	<ul style="list-style-type: none"> 계속사업
충북 제천시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북고성군 삼일포 과수원 조성사업('04년 완료) ○ 삼일포과수원 운영 및 기술협력 지원('04년 이후) ○ 신계사 사과관광농원(5,000평) 조성('07년 계획) ○ 삼일포 농장 관리등 태양전력시설 지원 추진('07년 계획) 	<ul style="list-style-type: none"> 완료 계속사업 추진중 추진중
나주시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개성시와의 교류 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 미성사
포항시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청진시와 자매결연 추진 등 교류 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 미성사
경주시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세계역사도시회의('05.10) 개성시 참가 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 미성사

41- 통일부, 사회문화교류본부.

<표 III-3> 남북 지방자치단체 대북 인도적 협력사업 현황⁴²

① 경기도

년도	지원한 사업내용 및 지원품목 등	지원금액 (단위: 백만원)	관련 민간단체
2002	경운기 200대, 지붕개량제 180천㎡, 축구공 2,002개 지원	1,000	우리민족 서로돕기운동
2003	-	-	
2004	농업: 경운기 100대, 콤바인 20대 보건: 치과장비 5셋트, 환자수송용버스 5대 식품: 평양 식품가공공장 설치(착공) 구호: 긴급구호 의약품 지원	1,340	우리민족 서로돕기운동
2005	벼농사 시범사업: 3ha 농기자재 지원: 농약 150톤, 분무기 1,200대, 손 수레 1,400대, 경운기 100대, 콤바인 20대, 평양 식품가공 공장 설치(준공)	1,936	우리민족 서로돕기운동
2006	벼농사 협력사업: 비닐하우스 육묘장 설치 등 농기계·농자재 지원: 이앙기, 경운기, 콤바인 등 환경개선사업: 도로포장 자재, 진료소 신축, 주 택 보수 등	4,385	우리민족 서로돕기운동
2007	벼농사 협력사업, 환경개선 사업 등 계속 추진 예정 * 벼 재배면적 확대(200ha 수준), 비닐하우스를 통한 채소시범재배 실시 계획	추진중	우리민족 서로돕기운동

② 인천시

년도	지원한 사업내용 및 지원품목 등	지원금액 (단위: 백만원)	관련 민간단체
2005	페인트 124톤 등	3,130	우리겨레하나 되기운동본부
2006	-	-	

42- 통일부, 사회문화교류본부.

③ 강원도

년도	지원한 사업내용 및 지원품목 등	지원금액 (단위: 백만원)	관련 민간단체
2000	못자리용 비닐 27,000롤	234	남북강원도 협력협회
2001	어린 연어 공동방류(55만 마리) 금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재 못자리용 비닐 6,000롤 자전거	238	남북강원도 협력협회
2002	어린 연어 공동방류(50만 마리) 연어부화장 건설 부화장비 및 건축자재 금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재	1,277	남북강원도 협력협회
2003	어린 연어 공동방류(50만 마리) 연어부화장 건설 부화장비 및 건축자재 금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재	1,179	남북강원도 협력협회
2004	어린 연어 공동방류(50만 마리) 금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재, 도로보수자재	1,123	남북강원도 협력협회
2005	금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재 농민기술강습소 운영물품 (냉온풍기, 미니버스)	467	남북강원도 협력협회
2006	금강산 산림병충해 방제약품, 기자재	283	남북강원도 협력협회
2007	안변 연어부화장 사료공장 건립 추진중 * '06.11~'07.12 추진예정	추진중	남북강원도 협력협회

④ 서울시

년도	지원한 사업내용 및 지원품목 등	지원금액 (단위: 백만원)	관련 민간단체
2005	북한 아동 대상 제과원료 지원	1,030	
2006	평양 조선중앙연구소 의료장비 지원	350	(사)장미회
2007년 이후	벼농사 협력사업 및 농업기반조성 사업 추진('07년 이후) 환경개선(주택 및 진료소 신축 등) 사업 추진('07년 이후)	기획·검토 단계	미정

⑤ 경상남도

년도	지원한 사업내용 및 지원품목 등	지원금액 (단위: 백만원)	관련 민간단체
2005	남북농업교류를 통한 식량증산, 기술교류	105	우리겨레하나 되기운동본부
2006	평양 강남군 장교리 협동농장 벼육묘 공장 건립(600평), 남새 비닐온실 설치 (2,000평), 농기계 지원 등	717	우리민족 서로돕기운동
2007	평양 강남군 장교리 협동농장 벼육묘 확대, 농기계 지원, 남북공동벼농사, 육묘 종자 공동연구 등 추진중	추진중	경남통일농업 협력회

⑥ 전라남도

년도	지원한 사업내용 및 지원품목 등	지원금액 (단위: 백만원)	관련 민간단체
2003	평남 대동군 농기계수리공장 건설 지원 (콤바인 100대)	470	우리민족 서로돕기운동, 전남도민남북 교류협의회
2004	대동군 농기계수리공장 수리부품 및 장비 지원, 우리밀 종자 및 전남 브랜드쌀 지원	470	우리민족 서로돕기운동, 전남도민남북 교류협의회
2005	못자리용 비닐, 모내기 및 온실 자재 등 지원	680	전남도민남북 교류협의회
2006	평양비닐온실 지원사업(비닐온실 4,000평, 저온창고 80평) 통일쌀 43톤, 못자리용 비닐 지원	688	평양비닐온실 지원사업(전남 도민남북교류 협의회), 통일쌀·비닐보 내기(우리겨레 하나되기운동 본부)
2007	농업·축산분야 대북기술지원 등 추진중	추진중	-

⑦ 전라북도

년도	지원한 사업내용 및 지원품목 등	지원금액 (단위: 백만원)	관련 민간단체
2005	농기계 수리공장(64평 규모) 지원, 농기계(콤바인, 경운기 등) 및 농자재 지원	1,786	우리민족 서로돕기운동
2006	농기계 및 축산시설 지원(농업용 비닐, 콤바인 6대, 이앙기 100대 등)	140	우리민족 서로돕기운동
2007	농기계 지원 등 농업발전 지원사업 평남 남포시 대대리 양돈장 지원사업 * 사육두수 500두 규모, 돈사 등 부지 1,500평 규모	추진중	우리민족 서로돕기운동

⑧ 부산시

년도	지원한 사업내용 및 지원품목 등	지원금액 (단위: 백만원)	관련 민간단체
2006	'겨레사랑 평양 항생제공장' 건립 및 원료지원사업('06.1~12)	456	우리겨레하나 되기운동본부
2007	항생제 공장 운영에 필요한 생산원료 등 지원 예정	미정	우리겨레하나 되기운동본부

⑨ 제주도

년도	지원한 사업내용 및 지원품목 등	지원금액 (단위: 백만원)	관련 민간단체
1999	감귤 4,336톤	130	남북협력제주 도민운동본부
2000	감귤 3,031톤, 당근 2,000톤	874	남북협력제주 도민운동본부
2001	감귤 6,105톤, 당근 4,000톤	1,310	남북협력제주 도민운동본부
2002	감귤 4,000톤	408	남북협력제주 도민운동본부
2003	감귤 7,500톤	707	남북협력제주 도민운동본부

2004	감귤 8,107톤	757	남북협력제주 도민운동본부
2005	감귤 3,049톤, 당근 7,000톤	324	남북협력제주 도민운동본부
2006	감귤 300톤, 당근 4,000톤	499	남북협력제주 도민운동본부
2007	감귤 등 농산물 지원(11월 이후 추진 예정)	미정	남북협력제주 도민운동본부

2. 남북 지방자치단체간 교류·협력 평가

지방자치단체의 교류·협력사업은 분단 이후 최초로 시도되고 있는 사업으로서 많은 시행착오를 겪고 있다. 여기서는 그동안 추진된 남북지방자치단체간 교류·협력사업의 추진과정에서 노출된 문제점을 지방자치단체의 준비상황단계, 중앙정부와의 협의단계, 북한지방자치단체와의 접촉·협의단계 등 크게 3단계로 구분해서 평가해 보고자 한다.

가. 지방자치단체의 준비상황 단계

(1) 사업의 낮은 실현가능성

남북지방자치단체의 교류·협력사업은 6·15정상회담 이후 급작스럽게 도래한 남북화해·협력의 분위기에 기인하였다. 그러나 대부분의 지방자치단체는 사전에 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 지방자치단체가 대북교류·협력사업을 서두르게 된 것은 자치단체장의 정치적 의욕에도 기인하지만, 희망하는 북한의 대상지역이 남한의 타지방자치단체와 교류·협력에 합의할 경우 자칫 기득권을 선점당할 수도 있다는 불안감 때문이었다. 실제로 북한의 대상지역 한곳을 놓고 남한의 두개 광역자치단체가 동시에 교류·협력을 신청한 상태에서, 서로 자신의 강

점을 내세우며 공식·비공식 경쟁을 하는 경우가 발생하기도 하였다. 지방자치단체교류·협력에 대한 중앙정부의 지침이 명확히 전달되지 않은 상황에서 지방자치단체로서는 혼란을 느끼기도 하였다.

한편, 즉흥적인 사업추진은 대부분 사업내용에 있어서도 구체성을 결여하는 경향이 있고, 막연한 교류·협력사업은 사업추진과정에서 문제를 야기시키게 된다. 진정한 의미의 남북교류·협력에 대하여 북한측이 여전히 소극적 입장을 취하고 있는 것을 감안할 때, 즉흥적이고 구체적이지 못한 사업은 당연히 사업의 실현가능성을 저하시킬 수 밖에 없었다.

(2) 사업의 지속성 결여

지방자치단체는 남북교류·협력이라는 생소한 사업을 추진하는데 있어서 경험과 대북 정보의 부족으로 시작단계부터 많은 어려움을 겪었다. 지방자치단체 내에 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 민선 자치단체장이 홍보성이 강한 치적 과시용 사업에 관심을 갖는 것도 이러한 경향에 일조하는 것으로 보인다.

물론 교류·협력사업의 초기 단계에서 전시성 사업은 어느 정도 불가피한 점도 부인할 수 없으나, 향후 실질적 교류·협력에 대한 계획없이 사업내용이 북한 방문, 북한인사의 초청, 대북지원 등 일회성으로 그치는 것은 남북 지방자치단체에 상호 실질적 도움이 되지 못하기 때문에 재고되어야 할 것이다.

(3) 사업예산확보 미흡

사업계획이 구체적이지 못한 경우가 많기 때문에 예산 및 재원확보에 대해서 사업신청단계에서 구체적 계획을 세우지 않는 경우가 많았다. 이 경우 사업승인후 예산을 확보하려고 하나, 부족한 지방자치단체의 예산을 사용하고 통일부 남북협력기금을 막연히 기대하기도 한다. 남북협력기금에 대한 지방자치단체의 기대는 「남북자치단체간 교류·협력업무 처리지침」에도

일부 기인한다. 동 지침에 따르면, 지방자치단체의 교류·협력 추진시 ‘일정한 요건에 따라 교류·협력기금 신청 가능’이라는 규정이 있는데, 이에 근거하여 지방자치단체는 사업예산의 일부라도 지원받으려 하고 있다. 또한 지역의 민간·사회단체 혹은 독지가 등 지역주민들로부터 모금에 의존하기도 하나, 실현가능성은 미지수인 경우가 대부분이다.

나. 사업추진 단계

(1) 높은 심사통과율과 낮은 사업성공률

2000년 8월 1차 회의부터 2001년 8월 6차 회의까지 1년간 행자부 「남북자치단체 교류·협력 심사위원회」에서 심의한 30건중 20건이 통과되어 67%의 비교적 높은 통과율을 보였다. 특히, 2003년 행자부의 협의조정 과정이 폐지된 이후 지자체의 교류협력 사업신청은 통일부에서 100% 통과되었다.

심의를 통과하지 못한 사업은 몇 가지 부류로 나눌 수 있다. 첫째, 심의 초기에 자매결연사업에 대한 정부의 방침이 없는 상태에서 자매결연을 신청한 경우이다. 현재 심사위원회에서는 자매결연사업은 교류·협력의 진전 상황에 따라 차후에 결정하기로 하고 지방자치단체의 신청을 받아들이지 않고 있다. 심사위원회 심의를 통과하지 못한 두번째 부류는 사업성격상 지방자치단체 사업범위를 넘어서 국가사업으로 추진되어야 할 사업들이다. 예컨대, 지방자치단체의 행사에 북한 장관급인사를 초청한다든지, 남북공동어장을 설정하는 문제를 북한의 지방자치단체와 협의하고자 하는 경우이다. 세번째 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.

(2) 지원 중심의 교류협력 사업

2000년 8월부터 2001년까지 행정자치부가 협의조정을 할 당시 승인받은 사업 20건 대부분은 북한인사 초청과 남한인사의 방북이었으며 순수한 지원은 2건에 불과하였으나, 이후 지방자치단체의 대북 교류·협력 사업은 지원일변도에서 벗어나지 못하였다.

2003년 이후 통일부는 지방자치단체의 대북 교류·협력사업을 교류·협력과 지원으로 분류하고 있으나, 교류·협력으로 분류된 사업 중 상당수가 실질적으로는 지원인 경우가 대부분이다. 예컨대, 서울의 「평양 아동 대상 밀가루 등 제과원료 지원」(’05.2)과 「평양 조선암센터 의료장비 지원」(’06.5), 강원도의 「원산농업기술소 개보수작업」(’05년 완료)는 교류·협력으로 분류되었으나, 지원사업이라고 할 수 있다.

2003년 이후 승인을 받았으나 성사되지 못한 사업 중 대부분은 북측 인사의 남한 초청임을 알 수 있다. 이들 초청사업은 서울시의 「서울-평양 축구대회」, 부산시의 「부산국제영화제 북측 참가」, 인천시의 「동북아 4개국 친선축구대회 북측 참가」, 울산시의 「전국체전 북측 지역 대표단 참가」, 나주시의 「개성시와의 교류」, 포항시의 「청진시와 자매결연 추진 등 교류」, 경주시의 「세계역사도시회의 개성시 참여」 등이다.

(3) 민간단체와 지방자치단체의 긴밀한 협력관계

지방자치단체의 대북 교류·협력 사업이 지원중심의 사업으로 추진되다 보니, 자연스럽게 대북 지원의 경험이 많고 북한의 거부감이 적은 NGO들이 지방자치단체와 협력관계를 이루어 지원을 하는 경우가 증가하였다. 「남북강원도협력협회」, 「전남도민남북교류협회의회」, 「남북협력제주도민운동본부」와 같이 지방자치단체에서 대북 교류협력사업을 위해 신설한 민간단체도 있으나, 우리민족서로돕기운동과 같이 기존의 NGO가 지방자치단체와 협력관계를 이루어 대북지원을 하는 사례도 많이 있다.

다. 북한 지방자치단체와의 접촉·협의단계

(1) 북한의 현물 요구

다른 분야의 남북교류·협력사업에서와 마찬가지로 지방자치단체간 교류·협력사업에서도 북한측의 무리한 현물요구가 문제점으로 지적되고 있다. 북한은 남북지방자치단체간 교류·협력사업 내용 중 남한을 방문하는 사업에는 소극적인 태도를 보이면서, 남한 지방자치단체의 방북을 선별적으로 허용하며 방북 조건으로 현물을 요구하였다. 남한 지방자치단체의 대북 지원사업의 경우도 지원사업 자체보다는 사전 실무접촉을 위한 방북조건으로 북한의 현물요구가 종종 사업의 장애가 되었다.

(2) 대북접촉창구 확보문제

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

대북접촉창구가 제도화되지 않은 상황에서 이루어지는 개별적 대북접촉 노력으로 과당경쟁, 중간 브로커의 횡포가능성 등 부작용이 발생하는 경우도 있었다.

어떤 경로를 거쳐서 북측 당국자와 접촉을 하게 되든, 남한의 지방자치단체가 접촉하는 북측기관은 북한의 조선아세아태평양평화위원회(아태), 민족경제연합회(민경련), 민족화합협력연합회(민화협) 등 3개 기관이 된다. 즉, 남북지방자치단체간 교류·협력사업에서 남한의 지방자치단체는 북측의 지방자치단체와 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.

(3) 북한의 긍정적 태도 변화

지방자치단체 교류협력 초기 교류협력 자체에는 부정적인 태도를 보이며

현물에 집착하던 북한의 자세가 다소 긍정적으로 변한 것이 교류협력 사업 활성화에 도움이 되고 있다. 북한의 태도 변화는 ‘보다 많은 접촉, 보다 많은 교류’라는 우리의 대북정책에도 부합한다고 할 수 있다.

라. 평가의 종합

앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체는 남북교류·협력사업에 대한 의욕에 비해, 북한에 대한 정보부족, 교류·협력사업을 추진할 자체 인력 및 예산의 부족, 효율적인 대북 접촉채널의 부재 등으로 많은 어려움을 겪었다. 다른 분야의 남북교류와 마찬가지로 지방자치단체간 교류·협력도 물론 중앙정부간 관계에 가장 큰 영향을 받을 수 밖에 없으나, 남북지방자치단체간 교류·협력의 기회를 준비부족으로 인해 효율적으로 활용하지 못한 아쉬움을 남기고 있다.

이러한 문제점들을 면밀히 살펴보면, 주로 지방자치단체의 역량만으로 해결하지 못하는 사안들로 인해 야기되고 있다는 것을 알 수 있다. 결국 지방자치단체의 부족한 부분에서 역할을 할 수 있는 또 다른 주체들이 요구되며, 그러한 행위자들이 협력적 관계를 형성하여 상호 보완관계를 유지하는 것이 무엇보다도 필요한 것이다. 즉, 지방의 남북교류는 로컬 거버넌스 체제로서 접근하여야 한다는 것이다.

IV. 남북교류 로컬 거버넌스(Local Governance)

실태분석

남북교류 로컬 거버넌스는 남북한간 교류·협력에서 국가가 아닌 지방 수준의 다양한 행위자들에 의한 네트워크 하에서 참여와 협력이 이루어지는 방식이다. 즉, 남북교류 로컬 거버넌스는 남북의 특정 지역간에서 이루어지는 교류·협력이며, 그 과정에서 지방정부 뿐만 아니라 중앙정부, 그리고 지역의 다양한 행위주체들이 각기 역할을 가지고 참여하는 상호 협력적 방식이다.

최근 새로운 지방행정의 패러다임으로서 로컬 거버넌스적 접근은 지역사회의 다양한 정책영역에서 강조되고 있으며, 이는 행정의 참여민주주의 강화라는 차원에서 전개되고 있다. 뿐만 아니라 실제적인 정책 효과성을 제고한다는 측면에서도 매우 중요한 정책과정의 틀로서 인식되고 있다. 이러한 점들이 지방자치단체의 남북교류의 영역에서 로컬 거버넌스를 구축하고 활성화할 필요성을 강조하게 하는 것이다.

남북교류 로컬 거버넌스는 그 동안의 단선적이었던 중앙정부 중심의 남북교류방식에서 탈피하여 남북 및 통일문제에 대한 교류방식의 다양화를 의미한다. 남북교류가 중앙정부 중심으로 채널이 집중되어 있을 경우 국제정세, 남북한 내의 정세변화 등 정치·군사적 요인으로 인한 남북교류의 확대 또는 경색에 쉽게 좌우될 수 있는 데에 반하여, 지방수준에서의 남북교류는 주변환경의 변화에 보다 유연하고 신속적으로 대응할 수 있기 때문에 교류·협력을 보다 지속적이고 안정적으로 가져갈 수 있다는 점에 커다란 의의를 갖는다.

이처럼 향후 남북교류·협력에서 한 축으로서 중심적 역할이 기대되는 남북교류 로컬 거버넌스가 어느 정도의 수준으로 구축·운영되고 있는지를 살펴보고, 보다 활성화할 방안을 모색하는 것은 한반도 평화변영을 위해 한 발 다가설 수 있는 의미를 갖는 것이라 할 수 있다.

이 장에서는 먼저 남북교류 로컬 거버넌스의 주요 행위자와 그 역할을 정리해 보고, 그들간의 상호작용 체계를 살펴보며, 두번째로 남북교류 로컬 거버넌스 사례를 정책과정에 따라 전개하여 본다. 마지막으로 참여성, 전문

성, 자율성, 효과·효율성, 네트워크, 분권화와 같은 주요 변수별로 로컬 거버넌스 실태를 분석하고 평가한다.

1. 남북교류 로컬 거버넌스 주요 행위자 분석

행정의 새로운 패러다임으로서 거버넌스(Governance)는 공공영역에서 과거 전통적 국가 중심의 통치방식과는 달리 이해관계를 공유하는 공동체 내의 구성원들이 상호간 신뢰와 존중을 바탕으로 수평적·협력적 파트너십(partnership)의 정책네트워크를 형성하는 방식을 의미한다. 즉, 거버넌스는 정부와 정부 외의 행위자들로서 시장, 시민사회 등의 네트워크체제를 구축하여 상호 의존적이고 협력적으로 공공문제를 조정하고 해결해 가는 형태이다.

로컬 거버넌스란 이러한 거버넌스가 지역 수준에서 발현되는 것으로 지방정부가 지역의 주민과 시민단체, 다양한 조직들과 함께 지역의 정책과정에 참여하는 것이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 지방정부를 중심으로한 제도적·공식적 관계보다는 행정기관, 기업, 시민단체간 관계에 있어서 각기의 전략적 목표와 이해관계를 비공식적인 네트워크를 통하여 반영하고 조정하며 통합해 가게 된다.⁴³ 또한 이러한 까닭에서 로컬 거버넌스는 국가 중심의 거버넌스에 비하여 한정된 지역을 대상으로 하며 주민이나 NGO와의 접촉성이 상대적으로 높은 것이 특징이다.⁴⁴

이와 같이 볼 때, 남북교류 로컬 거버넌스는 한반도의 평화변영을 위한 거버넌스가 지역적 수준에서 발현되는 것으로 지역단위에서 다양한 공식적·비공식적 행위자들의 상호 협력관계로 나타난다. 따라서 남북교류 로컬 거버넌스 구조를 파악하기 위해서는 먼저 남북교류 로컬 거버넌스에 관련된 행위주체를 파악하고 각기의 역할관계를 규명하여야 한다. 이러한 협력 네트워크의 행위자간 연계는 의사소통과 정보, 전문가, 신뢰, 그리고 다른 정책자원의 교환을 위한 통로로 작용하기 때문이다.⁴⁵

43-김형양, “로컬 거버넌스(Local Governance) 형성의 영향요인에 관한 연구,” 『지방정부연구』, 제10권 제1호 (2006), p. 184.

44-최병대, “함께 다스림의(Governance)의 재조명: Local governance의 의미와 서울시 시정참여사업을 중심으로,” p. 158.

본 연구에서는 남북교류 로컬 거버넌스의 네트워크를 구성하고 있는 기본적 분석변수로서 세 가지 차원에서 접근한다. 첫째는 네트워크에 참여하는 행위자를 식별하고 각기의 역할을 밝히는 것이다. 둘째는 네트워크 각 수준에서 연계의 구조(structure of connecting linkage)를 파악하는 것이다. 즉, 네트워크 관계의 기본구조가 일방향적인지 쌍방향적인지 또는 수평적 관계인지 수직적 관계인지 하는 것이다. 셋째는 연계의 내용인데, 이것은 참여자들 간에 나타나는 교환의 내용물을 의미한다.

가. 공식적 행위자

남북교류 로컬 거버넌스의 주요 행위자(Actor) 중 공식적 행위자는 제도적 권한을 갖는 국가 및 지방행정기관이다. 이러한 공식적 행위자로는 지방자치단체, 지방의회, 중앙정부가 있으며, 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 지방자치단체

로컬 거버넌스는 지역의 문제를 해결할 때 지방정부를 유일한 독점체로 가정하지 않고 다양한 행위자간 공동협력과 참여를 중시한다. 즉, 전통적 관료제 구조에 따른 정부 일방의 주도에 의해서가 아니라 지역의 다양한 행위 주체들이 적극적 시민의식과 공공 소유의식을 바탕으로 개방적으로 참여함으로써 협력과 동반자적 관계에서 지역문제를 해결하는 방식을 의미한다.

그러나 로컬 거버넌스의 시대적인 변화와 지역적 상황, 추구하는 목적에 따라 지방정부의 역할에서 그 강조 부분이 달라질 수 있다. 또한 로컬 거버넌스가 어떠한 능력을 가지고 있는지, 그리고 통치방식이 어떠한지, 지역사회의 경제와 다른 부문을 어떻게 조정해서 방향을 잡아가고 구조화해 나갈 것인가에 따라 로컬 거버넌스에서의 지방정부의 역할을 연속선상에서 이해할 필요가 있다.⁴⁵

남북교류 로컬 거버넌스의 파트너이면서 정책대상이라 할 수 있는 북한

45-홍성만, “정책네트워크 분석: 정책행위자간 동적 네트워크 분석을 통한 정책현상 규명하기,” 『국토』, 297권 (서울: 국토연구원, 2006) 참조.

46-최영출 외, 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』 (서울: 대영문화사, 2006), p. 43.

은 여전히 국가 중심의 대남정책을 추진하고 있어서 대북정책의 접점이 북한 정부 하나로 집중되어 있다는 어려움을 안고 있다. 한편 남한 내부적으로도 지방화시대에 걸맞는 로컬 거버넌스 수준에는 미흡하여 지방정부가 아닌 비정부기구와 주민이 중심적 역할이 되어 지역정책을 추진하기에는 많은 한계를 가질 수 밖에 없다. 따라서 실제적으로 지방자치단체는 지역의 문제해결과 관련된 다양한 행위주체 간의 조정을 할 뿐만 아니라 자원의 중심지이며 지원자로서, 그리고 연결고리로서의 역할에 이르기까지 중심적 역할을 담당하게 된다.

따라서 실제적으로 남북교류 로컬 거버넌스에서 지방자치단체는 네트워크의 중심축으로서의 기능을 담당하고 있다. 물론 지역의 위치나 사정에 따라 남북교류의 의지나 교류관계, 규모 등에서 차이가 크게 나타나는데, 이러한 차이는 결국 지방자치단체에서 얼마나 지역간 남북교류에 관심을 갖고 이를 실천할 의지가 있는가에 달려있으며, 특히 지방자치단체장의 남북교류에 관한 마인드에 따라 크게 좌우된다.

무엇보다도 자치단체 수준에서의 남북교류·협력의 출발점은 남북지방자치단체간 협력관계를 형성하는 것에 있다. 예를 들어 강원도의 경우 2000년 12월 북강원도를 방문하여 남북강원도간 협력을 위한 5개항의 기본합의서와 3개의 협의서를 체결한 것이 남북지방자치단체간 교류협력의 물꼬를 튼 계기가 되었듯이 지방자치단체에서 북측 지방자치단체와의 접촉 및 협력관계 형성이 남북교류 로컬 거버넌스 구축의 첫 단계라고 할 수 있다. 여기서 지방자치단체장은 최고결정자이며, 실무담당자는 분석가, 집행자로서의 역할을 수행한다.

둘째, 일반적으로 남북교류 로컬 거버넌스에서 지방자치단체는 여타의 행위자와의 관계에서 방향을 설정하고 목표를 구체화시켜 가는데에 주도적 역할을 수행한다. 특히 지방자치단체는 남북교류 로컬 거버넌스 체제의 다양한 행위자들 간의 연계고리가 되고, 그들 간의 역할과 행위를 조정한다.

셋째, 지방자치단체의 자원 확보와 지원자로서의 역할이다. 남북교류의 로컬 거버넌스에서 주된 사업은 북한에 대한 경제적 지원 위주로 이루어지고 있기 때문에 기본적으로 이를 위한 재정적 기반이 요구된다. 재정 확보는 주로 지방자치단체의 예산에서 이루어지게 되며, 일부가 모금이나 중앙정부의 남북협력기금의 지원에 의존하고 있다. 따라서 지방자치단체는 남북

교류 로컬 거버넌스의 주요 자원을 확보하고 이를 로컬 거버넌스 체제 내의 다양한 행위자들에게 지원하는 역할을 하게 된다.

지방자치단체의 주요 대북 협력사업과 기금조성 현황을 살펴보면 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 지방자치단체 주요 대북 협력사업 및 기금조성 현황

지방자치단체	기금	사업내용	지방자치단체	기금	사업내용
서울특별시	170억	- 사업계획 없음	경상북도	미조성	- 사업검토중
부산광역시	조성예정	- 평양 대성구역 항생제공장 운영	전라남도	4억	- 평남 평원군 농민 편의소(완료) - 평남 대동군 농기 계 수리공장건설 (완료)
인천광역시	30억	- 2014년 아시안게임 공동개최 협의중 - 2004년 6.15 공동 행사(완료) - 제16회 아시아육 상경기대회 북측 선수단 및 협력단 참가	전라북도	미조성	- 농기계 수리공장 건설 - 전주시, 북측 한약 재와 남측농산물 을 물물교환 - 농자재, 농기계 지원 - 남포 축사건립 지원
강원도	20억	- 언어자원 증식, 산림 병해충 방제 - 친선 아이스하키 경기 개최(완료) - 농민기술강습소 지원(완료)	제주도	조성예정	- 제주도민 감귤 및 당근 보내기(8차) - 제주도민 방북(3차) - 2003년 민족통일 평화체육문화축전 개최(완료)
경기도	145억	- 평양 벼농사 시범 농장 확대 - 식품가공공장, 농어촌 리모델링	충청남도	미조성	- 사업계획 없음
경상남도	20억	- 벼육모공장 건설, 농기계 및 농자재 지원, 벼농사 시범 재배 - 평양 육모모종으로 통일딸기 재배 - 소학교 건립	충청북도	미조성	- 제천, 고성군 삼일포 과수원 농 장 운영

출처 : 『민족』, (2007년 8월호).

(2) 남북교류협력위원회

현재 대부분의 지방자치단체에서 남북교류를 위한 자문의 필요에서 남북교류·협력위원회를 두고 있다. 시도지사가 위원장이 되어 약간의 민관기관 전문가들로 구성되는 남북교류·협력위원회는 다음과 같은 사항을 심의하고 시도지사의 자문에 응한다.

- ① 남북교류·협력의 촉진을 위한 협의 및 자문
- ② 기금의 운용 및 관리에 관한 사항
- ③ 남북교류기반의 조성 및 관리에 관한 사항
- ④ 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

(3) 지방의회

지방화시대의 로컬 거버넌스 체제에서 지방의회는 집행부의 남북교류·협력사업을 위한 조례의 제정, 예산의 심의·의결, 사업 승인 등 다양한 측면에서 밀접하게 관련된다. 집행부의 입장에서 볼 때에는 지방의회의 관심과 협조가 있어야만 남북교류사업의 추진을 원활히 할 수 있다는 점에서 동반자적 입장을 견지하는 것이 중요하다.

<표 IV-2> 남북교류협력조례 제정 현황

지방자치단체	자치법규(제정일)
경기도	남북교류협력조례(2001.11.9) 남북교류협력조례 시행규칙(2001.12.24)
전라남도	남북교류협력조례(2003.6.5) 남북교류협력조례 시행규칙(2003.8.20)
강원도	남북강원도교류협력위원회조례(2004.3.6) 남북교류협력기금조례(2006.5.4) 남북교류협력조례 시행규칙(2006.9.29)
서울특별시	남북교류협력조례(2004.7.20) 남북교류협력조례 시행규칙(2005.1.15)
인천광역시	남북교류협력조례(2004.11.8) 남북교류협력조례 시행규칙(2005.1.10)
경상남도	남북교류협력조례(2005.4.7) 남북교류협력조례 시행규칙(2005.7.14)
대구광역시	남북교류협력조례(2005.8.10)
광주광역시	남북교류협력조례(2007.1.1)
제주도	남북교류협력조례(2007.4.20)

지금까지 남북교류·협력에 관한 조례는 2001년 11월 경기도가 처음으로 제정한 이후 2007년 4월 제주도까지 9개의 시도의회가 제정하였고, 아직까지 부산, 울산, 대전광역시와 충청북도, 충청남도, 경상북도가 조례 제정을 하지 못한 상태이다.

남북교류지원에 관한 안건을 심도 있게 다루기 위해서 경기도의회에서는 2000년~2005년까지 남북교류특별위원회를 운영하였고, 서울시의회는 2002년에서 현재까지 남북교류지원특별위원회를 운영하고 있다.

(4) 중앙정부

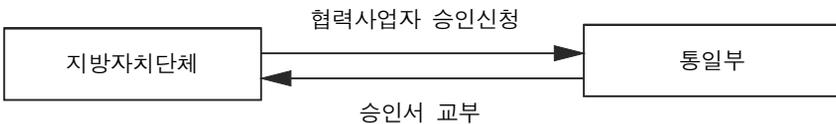
남북교류 로컬 거버넌스에서 중앙정부는 행정자치부, 농림부 등 다양한 정부부처가 관련성을 갖고 있지만, 무엇보다도 중심적 기관은 통일부라고 할 수 있다. 지방자치단체의 남북교류·협력에서 중앙정부의 역할은 법과

제도적 장치로서 마련되어 있다. 기본적으로는 「남북교류협력법」과 동법시행령 및 시행규칙 그리고 「남북협력기금법」과 동법시행령, 시행규칙 등을 들 수 있다. 그 외 법규형식은 아니지만, 대북교류·협력사업이 보다 효율적이고 체계적으로 추진될 수 있도록 「남북자치단체간 교류협력업무지침」을 마련하고 있다.

이러한 법·제도적 장치에 의해 지방자치단체가 대북 교류·협력사업을 하기 위해서는 통일부의 협력사업자 승인을 받아야 북한의 관련단체와 사업을 추진할 수 있다.⁴⁷ 협력사업자 승인절차가 완료된 후, 북한 측 당사자와 사업에 대한 구체적인 사항을 협의한 후 사업을 실제 시행하고자 할 경우 협력사업의 승인을 받게 되어 있다. 이 경우 요구되는 서류는 협력사업 승인 신청서, 사업계획서, 협력사업 상대자 소개서, 협력사업 상대자와의 협의서, 북한당국확인서, 기타 통일부 장관이 필요하다고 인정하는 자료 등이다.⁴⁸

협력사업 승인은 다음과 같은 5가지 요건을 충족해야 한다. 즉, 협력사업 추진이 ① 민족의 동질성 회복과 ② 남북관계 개선에 기여하여야 하며 ③ 사업추진의 실현가능성과 타당성이 있어야 한다. 그리고 ④ 이미 추진되고 있는 동종사업에 영향을 미치지 않아야 하는 동시에 ⑤ 영리목적 추구 및 과도한 대가지불이 없어야 한다.

<그림 IV-1> 통일부의 대북 협력사업 승인과정



47- 지방자치단체의 대북 교류·협력에 대한 심의 및 조정은 원래 행정자치부에서 관장해 왔으나, 대북 교류사업의 통합관리 방침에 따라 2003년 5월부터는 통일부가 이를 심의·승인하는 지위를 갖게 되었다. 다만 통일부는 지방자치단체의 남북교류를 민간부문과 동일하게 심의·승인한다.

48- 승인신청시에는 협력사업자 승인신청서, 협력사업 개요설명서(사업내용, 목적, 추진경위, 사업추진방식, 사업상대방, 소요경비 및 재원 조달에 관한 개략적 내용), 북한 측 당사자와의 사업의향서 사본(사업내용, 규모, 사업장소, 당사자, 추진방식, 추진일정, 경비부담을 명시한 합의서나 협의서 또는 계약서), 해당 분야 사업실적, 법인 또는 단체 정관 및 법인등기부 등을 제출하여야 한다.

이와 같이 통일부는 지방자치단체의 남북교류사업을 심사하고 승인하며, 전체적인 지방자치단체의 사업을 조정하는 역할을 담당한다. 또한 북한에 대한 정보에 있어서 사실상 독점적이기 때문에 지방정부가 필요로 하는 정보를 제공하는 역할에서도 중요한 몫을 차지한다. 가장 중요한 역할은 남북 협력기금을 운용·관리하면서 개별사업에 대한 기금지원을 하는데, 이는 여타 행위자들에게 가장 커다란 영향력으로서 작용한다.

나. 비공식적 행위자

남북교류 거버넌스에서 비공식적 행위자는 남북교류·협력이 주변정세나 정치·군사적 상황에 좌우되지 않고 유연하면서도 지속적으로 유지되는 것을 가능하게 한다는 점에서 매우 중요한 의의를 갖는다. 이러한 측면에서 남북교류 거버넌스는 그 행위자들 가운데에서 공식적 행위자 못지않게 거버넌스 내에서 주체적이고 능동적일 것이 요구되는 것이 비공식적 행위자이다. 이와 같이 남북교류 로컬 거버넌스는 공식적 행위자 이외에 비공식적 행위자가 참여함으로써 이념과 정치성을 배제하고 유연한 접근을 할 수 있는 장점을 가지면서도, 한편으로는 거버넌스 체제 하에서 남북 지방정부간의 협력관계라는 권위도 함께 부여될 수 있다는 점에서 의미를 갖는다.

이러한 비공식적 행위자로는 민간단체, 기업, 교육·연구기관, 언론기관 등을 들 수 있으며, 구체적으로 그들의 역할과 행위자들 간의 관계를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 민간단체(NGO)

비정치적이고 유연한 남북교류·협력이라는 차원에서 민간단체(NGO)⁴⁹는 핵심적 행위자로서의 역할을 수행한다. 최근 우리사회 전반에서 민간단체의 역할과 비중이 커지고 있는 것과 병행해서 통일 및 남북문제에 있어서도 많은 민간단체가 다양한 형태로 활동하고 있다. 2006년 현재 통일부에

⁴⁹-NGO(Non-Governmental Organization)는 NPO(Non-Profit Organization), PVO(Private Voluntary Organization), 제3섹터(The Third Sector), 시민단체, 민간단체 등 다양한 용어를 동일한 의미에서 사용하고 있다. 본 연구에서는 이하에서 민간단체로 통일적으로 사용하기로 한다.

등록되어 있는 통일 및 남북문제와 관련 민간단체의 수만 해도 289개에 달한다는 사실이 이러한 주장을 뒷받침해 주고 있다. 또한 이러한 단체들 중에서 북한에 대한 인도적 지원을 활동목적으로 하는 민간단체의 수가 빠르게 증가하고 있으며, 그 지원규모도 점차 커지고 있다.

일반적으로 통일 및 남북문제 관련 민간단체의 활동은 국민들에게 한반도 통일에 대한 관심을 일으키고 확산시키는 역할을 할 뿐만 아니라 남북 간의 이질화를 극복하고 주민 상호간 이해의 폭을 넓히는데 일정부분 기여하고 있다. 특히 심각한 경제난을 겪고 있는 북한에 대한 민간단체의 인도적 지원활동은 남북한 상호간 적대감을 해소하고 주민간의 동질성을 증대시키며 한반도 통일은 물론 통일 후 남북 사회통합의 기초가 된다는 점에서 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 정부가 이들 민간단체 활동을 지원하고 후원하는 이유도 여기에 있는 것이다.⁵⁰

남북교류 거버넌스 체제에서 민간단체의 역할 중 가장 중요한 것은 남북 지역간 협력채널이 되고 있다는 것이다. 강원도를 제외한 대부분의 지방자치단체는 북한 당국과 직접적인 협의 채널을 확보하지 못하고 있는데, 이러한 이유에는 북한이 남한의 지방자치단체를 공식적으로 인정하지 않고 민간단체와의 교류라는 형식을 유지하고자 하는 데에 있다. 따라서 이러한 협의채널은 그동안 남북교류사업의 경험을 통해 채널을 형성하고 있는 민간단체에 의존하고 있다.

둘째, 민간단체는 새로운 사업제안을 하며, 이를 지방자치단체와 협의하여 제반자원의 지원을 이끌어낸다. 여기서는 주로 물적 지원이 위주가 되며, 행정적 지원도 뒤따르게 된다.

셋째, 남북교류·협력사업을 집행할 경우에도 일반적인 정책과정에서와는 다르게 민간단체가 담당하게 된다. 따라서 물자의 전달, 인도적 지원에서 민간단체가 전면에서 활동하게 된다.

넷째, 전반적인 교류·협력에서 지방자치단체의 행정을 보충·보완하여 공공조직에서의 경직성을 유연하게 대응할 수 있도록 하는 역할을 수행한다.

현재 대북지원사업자로 지정된 민간단체는 61개에 이르고 있으나, 지방

50-양현모, 『남북관계 개선 및 활성화에 있어서의 NGO의 역할과 지원방안 모색: NGO 대북 인도적 지원활동을 중심으로』 참조.

자치단체와 협력적 거버넌스에서 활동하고 있는 민간단체는 우리민족서로 돕기운동본부, 우리겨레하나되기운동본부, 남북어린이어깨동무, 평화의 숲 등 몇몇 단체에 불과하며, 남북강원도협력협회, 전남도민남북교류협회의회, 남북협력제주도민운동본부와 같은 민간단체들은 지방자치단체에서 남북 교류·협력사업을 위해 인위적으로 설립한 것이기 때문에 엄밀한 의미의 민간단체로 보기에 어렵다.

(2) 민간기업

남북교류 로컬 거버넌스 수준에서는 아직까지 북측에 대한 경제적 지원이라는 측면에 국한되기 때문에 남북경협과 같은 기업의 참여가 활성화되고 있지 않다. 그러나 로컬 거버넌스가 점차 활성화됨에 따라 그 역할이 점차로 증대될 것으로 보인다.

현재 나타나고 있는 주요역할은 지역에서의 남북교류·협력사업 기금조성을 위한 모금에 참여하고 있으며, 어떠한 경우에 있어서는 사업비의 부담을 지기도 한다. 향후 남북 지역간 교류·협력이 활발해지게 되면 특히, 접경 지역에서는 지역 기업이 투자사업 또는 남북합작 사업을 활발히 하리라고 기대된다.

행위자간의 관계에서 보면, 민간기업은 주로 민간단체와의 협력관계에서 재정적 지원이나 기술적 지원의 부분에서 역할을 수행한다.

(3) 교육·연구기관

남북교류·협력은 대내외 정세의 불확실성과 북한에 대한 정보 부족이 무엇보다도 어려운 점이라 할 수 있다. 따라서 정보분석, 예측, 북한에 대한 정보 제공, 노하우의 공유 등이 절실하게 요구된다. 강원도의 경우 북강원도 연구센터를 설립·운영하고 있으며, 경기도, 경상남도 등도 경기개발연구원, 경남발전연구원 등에서 연구지원을 받고 있으며, 간헐적으로 남북교류관련 세미나를 개최하기도 한다. 대학 등의 교육기관이 뚜렷한 역할을 보이고 있지는 않으나, 연구 이외의 교육기자재 지원 등과 같은 여타의 부분에서 참여하는 경우도 있다.

(4) 언론기관

언론기관은 거버넌스 네트워크 내에서 다른 참여주체에 비해 중립적이고 객관적인 입장에서 영향력을 행사하는 비공식적 행위자이다. 정책과정 전반에서 정책내용과 집행과정을 보도하여 일반대중에게 알리고 여론을 조성한다는 데에 중요성이 있다.

정책단계별로 볼 때에는 정책의제화에서 대중에게 정책문제로 확산시키는 역할을 하고, 결정과 집행과정을 감시하며, 특히 정책평가에서 정책의 정당성이나 효과성을 검증하는 역할을 담당한다.

다. 남북교류 로컬 거버넌스 행위자 분석 종합

남북교류 로컬 거버넌스 체제에서 다양한 공식적·비공식적 행위자 네트워크는 복잡하고 동태적인 연계를 형성하고 있다. 통일부와 행정자치부를 중심으로 한 중앙정부와 광역지방자치단체 혹은 기초지방자치단체, 지방자치단체별로 대북협력사업을 실질적으로 추진하기 위한 기구로 설립한 남북교류협력위원회, 주민대표기관으로서의 지방의회, 민간단체(NGO), 민간기업과 교육연구기관, 언론기관에 이르는 다양한 행위자가 서로간의 권한, 또는 영향력의 네트워크체제를 구축하고 있다는 것이다.

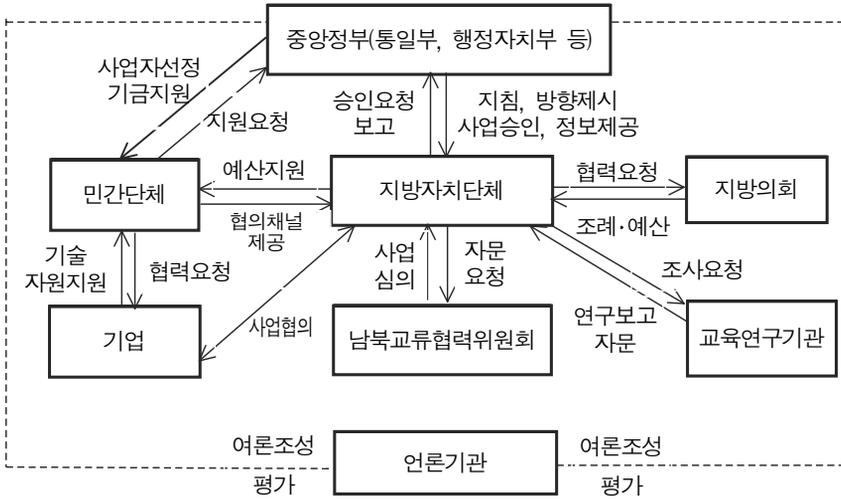
지금까지 살펴본 남북교류 로컬 거버넌스의 행위자 분석을 종합하면 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 남북교류 로컬 거버넌스 행위자 분석

행위자		분 석 변 수		
		역할	연계구조	연계내용
공식 행위자	지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 자치단체간 협력관계 형성 - 방향설정, 목표 구체화 - 행위시간 연계고리 및 조정 - 행·재정적 자원의 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 전반적으로 수평적·쌍방향적 관계 - 통일부와의 관계에서 승인 및 지원 등 일부 비수평적 관계 	<ul style="list-style-type: none"> - 행·재정지원 - 사업방향 - 협력형성·유지 - 조정
	남북교류협력위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 협력사업자문 - 심의 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체와 쌍방향적 - 수평적 	<ul style="list-style-type: none"> - 조례의 규정에 따름
	지방의회	<ul style="list-style-type: none"> - 조례제정 - 기금 및 예산 승인 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체와 쌍방향적 - 수평적 	<ul style="list-style-type: none"> - 조례와 예산
	중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 승인 - 정보제공 - 사업자 선정 - 기금지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 쌍방향적 - 수평적·비수평적 공존 	<ul style="list-style-type: none"> - 예산, 사업승인 - 지침, 사업방향
비공식 행위자	민간단체	<ul style="list-style-type: none"> - 협력채널 - 사업제안 - 사업집행 	<ul style="list-style-type: none"> - 쌍방향적 - 수평적 	<ul style="list-style-type: none"> - 계약 (지방자치단체) - 사업비
	민간기업	<ul style="list-style-type: none"> - 대북사업 - 재정적 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 쌍방향적 - 수평적 	<ul style="list-style-type: none"> - 기금조성 - 사업참여
	교육·연구기관	<ul style="list-style-type: none"> - 북한정보 제공 - 정보분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 쌍방향적 - 수평적 	<ul style="list-style-type: none"> - 연구보고서 - 세미나
	언론기관	<ul style="list-style-type: none"> - 홍보·여론조성 - 사업평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 쌍방향적 - 수평적 	<ul style="list-style-type: none"> - 취재·보도

이러한 관계를 전체적으로 도식화하여 나타내면 <그림 IV-2>와 같다.

<그림 IV-2> 남북교류 로컬 거버넌스 행위자 네트워크



2. 정책과정에서의 남북교류 로컬 거버넌스 사례분석

남북교류 로컬 거버넌스의 기본적인 구조와 네트워크상의 과정을 이해하고, 또한 구체적인 실태를 파악하고 문제점, 개선방안을 도출하기 위해서는 이슈별 사례연구가 필수적이다. 그리고 이러한 사례를 보다 체계적으로 분석하기 위해서는 정책과정의 단계별로 구분하여 살펴보는 것이 필요하다. 왜냐하면 정책과정 각 단계에서의 정책전개와 단계간 상호작용 속에서 로컬 거버넌스 행위자들의 구체적 역할과 상호간의 역학관계를 보다 면밀히 살펴볼 수 있기 때문이다. 정책과정은 학자들에 따라 다양한 단계로 구분되고 있으나, 본 연구에서는 1차년도에 이론팀에서 제시한 다섯 단계 즉, 정책의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가단계에 따라 분석한다.

남북교류 로컬 거버넌스 사례는 강원도, 경기도, 경상남도의 지역을 대상으로 하였다. 이러한 세 지역의 사례를 선정한 이유는 다음과 같다.

첫째, 다른 지역에 비해 세 지역 모두 지방차원에서 남북교류가 활발히 이루어지고 있다는 점이다.

둘째, 세 지역이 지리적 특성에서 서로 대비되는 차이를 보이고 있기 때문이다. 강원도와 경기도는 북한과 접경이라는 점에서는 공통적이거나 강원도는 산악지역의 지리적 특성상 경제적 협력이 용이하지 않은 데에 반해서 경기도는 개성공단과 인접하여 미래적 교류 활성화 가능성이 매우 큰 지역이다. 한편 경상남도는 지리적으로 접하지 않았음에도 불구하고 남북 지방 교류에 상당한 열의를 가진 지역이라는 점이 특색이다.

셋째, 로컬 거버넌스라는 차원에서 거버넌스의 구축 정도가 세 지역이 수준의 차이를 보이고 있다는 점이다.

이와 같이 몇 가지 상이한 특성을 가진 세 지역의 사례를 분석함으로써 남북교류 로컬 거버넌스에 대한 이해를 도울 수 있을 것이다.

가. 강원도의 남북교류 정책과정

(1) 정책의제설정단계

대부분의 지방자치단체들이 남북교류·협력 사업을 추진 중이지만, 그 중에서도 강원도가 가장 적극적인 정책추진을 하고 있는 지역이라고 할 수 있다. 이것은 위치적으로 북한과 접경지역에 있으며 원래 남북강원도는 해방 이전에 하나의 행정구역으로서의 공동체였기 때문이라는 이유도 있지만, 강원도의 미래지향적 정책과제 중 하나였기 때문이다. 즉, 1998년 7월 1일 취임한 김진선 도지사는 정책과제로 '21세기 강원도의 미래에 대한 비전'을 내걸고, 주요방안으로서 남북한 교류 확대와 '남북강원도교류기획단' 조직화, 그리고 남북협력 확대에 대비한 도로, 항만, 항공 등 SOC사업 추진 및 정보인프라 구축을 추진하여 왔다.

이와 같이 넓은 접경지역의 지리적 특성, 하나의 강원도라는 도민의식에서 정책 추진의 기반이 마련되어 있던 상황에서 정책의제화의 계기를 제공한 것은 2000년 6·15공동선언으로 인한 남북화해협력시대의 개막이었다. 6·15공동선언이 있었던 그해 지역의 대표로서 도지사가 북한의 공식초청을 받은 것은 최초의 일이었고, 이 때 김진선 도지사는 평양에서 북한 민족화해협의회 김영대 회장, 민족경제협력연합회 정운업 회장과 면담을 갖고 남북강원도 협력사업에 관한 쌍방향의서를 체결하였다.

이와 같은 계기는 통일정책을 국가적 차원에서 거시적 접근으로 추진하

던 기존의 방식과는 달리, 지역단위의 분권적·미시적 접근의 연계라는 새로운 정책적 접근방식을 이슈화하고 이를 실천에 옮겼다는 점에서 의미를 갖는다. 즉, 이제 통일정책의 이슈제기로부터 정책의제화는 국가 또는 중앙정부의 전유물이 아니며, 보다 세밀하고 유연한 접근을 할 수 있는 지방의 역할도 중요하다는 것이다. 따라서 분권적·미시적 접근으로 지방정부도 참여할 뿐만 아니라 민간부문과 NGO도 참여하는 것을 강조한다.

강원도의 경우, 이슈제기의 기회는 남북한 화해분위기가 조성되었던 6·15공동선언이었다. 그리고 지역을 중심으로 한 남북교류·협력이라는 의제를 제기하는 데에 있어 중심적 역할을 한 행위주체는 강원도 지방정부라 할 수 있으며, 특히 도지사의 역할과 리더십이 강력히 작용하였다는 것이 나타난다. 또한 남북교류·협력 정책이 의제화되기 위해서는 남한의 지방정부 일방만의 의제제기로서 가능한 것이 아니라 북한지역 당국의 정책의제 동의가 필수적이다. 따라서 남북한 지역 당국의 상호작용이 정책의제화를 이끌었다고 할 수 있다.

(2) 정책분석단계

정책분석을 위해서는 무엇보다도 중요한 것이 정보이지만, 북한에 대한 정보 보유가 지역수준에서는 대단히 미흡한 실정이다. 그동안 강원도에서는 북강원도에 대한 정보수집을 통하여 1999년 11월 북강원도의 정치·경제·사회·문화를 망라하는 ‘북강원편람’을 발간하여 남북교류협력에 유용하게 활용하고 있다. 또한 남북교류협력을 위한 연구·분석을 위하여 2000년 6월 강원발전연구원 내에 ‘북강원연구센터’를 설치하여 운영하고 있다.

남북교류·협력은 독특한 체제와 사상을 지닌 북한을 상대로 추진하는 특수한 영역에 속하는 사업이다. 따라서 보다 분석적이고 전문적인 정책추진을 위해 조직화가 요구된다고 보고, 강원도는 1998년 9월 전국에서 최초로 기획관리실 내에 ‘남북교류지원담당’을 신설하였다. 이렇게 신설된 전담조직은 그 후 남북강원도 교류·협력의 확대 발전과 더불어 2001년 3월에는 ‘남북협력담당관실’로 확대 개편되었다. 남북협력담당관실에는 현재 6명이 배치되어 남북강원도의 교류·협력 사업의 분석과 입안을 맡고 있다.

또한 몇몇 공무원의 아이디어와 분석에 의존할 경우 충분한 상황 고려나 대안마련에 미흡할 수 있기 때문에 ‘남북강원도교류협력위원회조례’에서

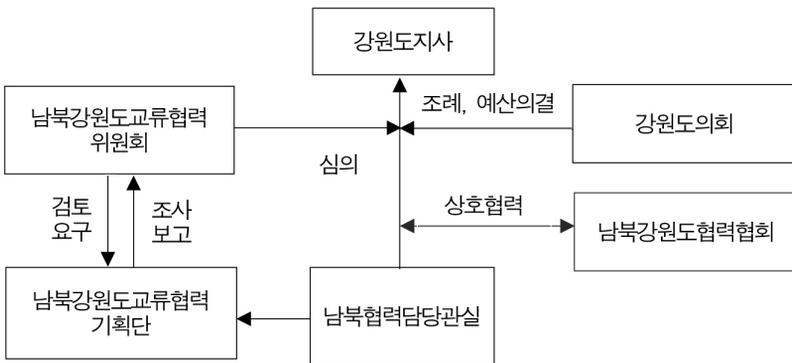
‘남북강원도교류협력기획단’을 두어 남북교류·협력방안에 관한 자료수집·조사연구와 위원회에서 상정할 안건의 사전검토·조정을 하도록 하고 있다.

정리하면, 정책분석단계에서 사실 주도적으로 분석을 담당하는 행위자는 강원도의 남북협력담당관실이며, 여기에 강원발전연구원 내에 ‘북강원연구센터’가 연구조사를 지원한다. 또한 남북강원도교류협력위원회의 심의에 앞서 남북강원도교류협력기획단이 전문가로 구성되어 분석정보를 지원하는 역할을 담당하고 있다.

(3) 정책결정단계

강원도의 남북교류거버넌스의 정책결정체계는 도지사를 최고 의사결정자로 하고, 심의기구로서 남북강원도교류협력위원회를 두고 있다. 또한 이를 뒷받침하기 위한 남북강원도교류협력기획단이 설치되었다. 한편, 행정기관들로만 정책결정을 독점할 경우 관료제적 오류에 빠질 수 있다는 점에서 민간단체와 협력을 통하여 보다 유연한 의사결정과 주민의 공감대 형성을 위한 민간기구가 설립되어 있다. 이것이 2000년 5월 설립된 사단법인 남북강원도협력협회인데, 2002년 3월 통일부로부터 ‘남북교류협력에 관한 법률’에 의한 대북사업자로 지정되어 남북협력사업을 추진하고 있다. 또한 강원도의회는 ‘남북교류협력기금조례’와 ‘남북협력위원회조례’ 등 남북교류사업의 법적 근거를 마련하는 한편, 예산반영과 같은 방법으로 정책결정에서 중요한 한 축을 담당하고 있다.

<그림 IV-3> 강원도 로컬 거버넌스의 정책결정체계



강원도에서는 그동안 다양한 남북교류·협력사업을 전개하여 왔다. 대표적인 것이 남북한이 공동으로 추진한 산림병충해 방지사업, 어린 연어 방류와 안변연어부화장 건설이다. 이러한 남북강원도교류협력사업의 아이টে를 선정하는 데에는 정책결정의 기본원칙 하에서 이루어지고 있다. 즉, ‘고기를 잡아주기 보다는 고기잡는 법을 가르쳐 준다는 대원칙’ 하에 장기적 안목에서 3대 원칙을 정하고 있다.

첫째, 공동참여의 원칙이다. 공동참여에서 가장 중요한 요소는 범도민적 합의와 공감대이며, 이는 남북교류·협력의 안정성과 지속성을 확보하기 위하여 필수불가결한 요소에 속한다. 이는 단지 행정기관만의 아이디어에서 나온 협력사업이 아무리 합목적적이라 하더라도 부족하다는 것을 의미한다. 따라서 범도민적 의견수렴기구로서 사회각계 대표인사들로 남북강원도교류협력위원회를 구성·운영하고 있는 것이다.

둘째, 실천가능성이다. 명분이 아무리 좋은 것이라 하더라도 남북강원도교류·협력사업은 인적·물적 자원이 허용하는 범위 안에서 실천가능성을 고려하여 추진한다는 것이다.

셋째, 실질적 협력에 바탕을 두고 정작 북한 주민들에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 것을 파악하여 추진한다는 원칙이다.

이상과 같은 정책결정의 원칙 하에서 결정체제 내의 각 주체들이 상호작용 하에 협력사업을 선정하고 있지만, 결국은 북한의 수용의사 여부에 달려 있다는 점이 정책결정과정에서 무엇보다도 중요한 것이라 할 수 있다. 즉, 남북교류·협력 사업은 남북간의 공동합의로써 결정될 수 있는 것이다. 이러한 남측과 북측의 공동의사결정과정에 연결채널로서는 중국 길림성에 위치한 경제무역사무소가 있고, 여기서 북측의 민화협과 협의를 거치게 된다.

<p>2000년 12월 16일 합의서 요지 남측: 김진선 도지사, 북측: 민족화해협의회 김영대 회장</p>
<ul style="list-style-type: none"> - 남북강원도 사이의 협력을 위하여 함께 노력한다. - 씨감자원증장 시설, 솔잎혹파리 방제, 연어자원보호 증식사업을 추진한다. - 상호관심사에 대한 협의를 계속한다. - 적절한 시기에 북강원도 인민위원회 대표단이 강원도를 방문한다.

2003년 12월 23일 합의서 요지
남측: 김진선 도지사, 북측: 민족화해협의회 김영대 회장

- 이미 진행된 사업에 대해 긍정적으로 평가한다.
- 도로, 건축, 수산, 산림분야 협력사업을 발전시켜 나간다.
- 편리한 시기에 금강산에서 남북강원도 민속문화축전을 개최한다.
- 겨울스포츠 교류협력의 필요성을 인식하고 적절한 시기에 실천한다.

2005년 9월 29일 합의서 요지
남측: 김진선 도지사, 북측: 민족화해협의회 리충복 부회장

- 지난 5년간 남북강원도협력사업이 남북화해협력 및 통일에 긍정적으로 기여했다는데 대해 의견을 같이한다.
- 북강원도 인민위원회 대표단의 빠른 기간내 강원도 방문을 실현한다.
- 2006년 북측 아이스하키단선수단이 강원도를 방문하여 친선경기를 개최한다.
- 동해안 어민들의 애로와 공동이익을 위한 수산협력사업을 추진한다.
- 남북농림수산협력사업으로 2005년 10월 중에 강원도의 농업전문가가 원산 농민 기술 강습소를 방문하고, 2006년에는 북측의 농업, 임업, 수산 전문가가 강원도를 방문하여 농림수산협력사업에 대해 토의한다.
- 연어자원 보호증식 및 산림병충해방제 사업을 발전시켜 나간다.

(4) 정책집행단계

정책집행단계에서는 남측에서 남북교류담당관실에서 실무적인 업무를 담당하지만, 실제 사업이 집행되는 곳이 북한지역이기 때문에 구체적인 실현은 북한에서 담당하게 된다. 따라서 남한에서는 주로 기술과 자원의 지원을 하고 인력과 시공은 북한에서 맡아서 하는 방식으로 진행된다.

연어부화장 건설은 2002년 2월 남한에서 건설예정지 현지답사 및 측량이 있었고, 남북한간 설계협의 및 건설합의서 체결에 따라 본격적으로 추진되어 2003년 12월 23일 준공식을 가짐으로써 마무리되었다. 이 과정에서 2002년 6월 서해교전으로 공사자재 제공시기가 2개월간 지연되어 북한측으로부터 항의를 받은 바가 있는데, 이는 집행과정에서 국내외 정치 및 남북관계 상황에 따른 영향을 받을 수 밖에 없는 남북관계의 특수성을 보여주는 단적인 예라고 할 수 있다. 이 외에도 민간교류 부문에서 남북강원도가 참여하는

민속문화축전⁵¹은 남북교류 5주년 기념으로 2004년 9월 21일부터 23일까지 금강산 김정숙휴양소에서 추진하기로 했었으나, 남북관계의 침체로 개최되지 못하다가 일년이 지난 2005년 9월 27일부터 29일에 개최될 수 있었다.

금강산 솔잎혹파리 방제사업의 집행은 2001년 6월 7일 강원도 대표단이 1,000ha를 방제할 수 있는 포스팜 약제와 동력천공기 등의 기자재를 가지고 북한을 방문하여 시행되었다. 북측에서는 민화협과 산림과학원 기술자, 산림관리소 소속 방제기술자 20여명이 참석하여 시행되었다. 남측대표단은 북측 관계자에게 방제에 관한 기술적 부분을 전수해주고, 시범방제를 실시한 이후 귀환하였고 나머지 실시는 북측에서 맡아하였다. 이후에도 강원도는 같은 방법으로 2006년 9월까지 모두 6차례에 걸쳐 8,000ha를 방제하였다. 이러한 금강산 솔잎혹파리 공동방제는 남북환경교류사업의 모범사례로 꼽히고 있다.

또한 지방자치단체 차원에서 민간기업으로부터 재정적 지원을 확보하기도 하였는데, 2004년 10월 4일 「대한건설협회 강원도회」로부터 남북강원도 간 교류·협력을 위해 성금(후원금) 3억원을 제공받기도 하였다.

(5) 정책평가단계

그동안의 남북강원도 교류·협력에 대해 사회각계에서는 남북공동의 이익을 도모하고 있다는 점에서 교류·협력의 모범사례로 평가하고 있다. 무엇보다도 중요한 점은 남북교류의 협력당사자로서 북한은 지방간의 실질사업이며, 알찬 협력사업이라며 고마워하고 있다는 점이다.

이처럼 강원도의 사례는 지방자치단체의 남북교류·협력의 대표적인 것으로 평가받고 있다. 따라서 언론기관을 통한 평가 보도와 학계·각종 세미나에서 지자체 남북교류 모범사례로 주목받고 있다. 그러나 외부 평가기관으로부터 분석적이고 체계적인 평가가 이루어졌다고 보기 어렵고, 주로 내부적인 자체평가가 대부분이었다고 보인다. 물론, 자체평가를 통한 주요 정책평가 정보는 향후 정책이나 타지역에서 필요로 되는 피드백 정보를 제공

⁵¹ 민속경기 종목은 궁도, 씨름, 줄다리기, 그네뛰기, 널뛰기 등 5종목이며, 경기방식은 남북선수가 함께 참여하는 혼합팀으로 구성되어 개최되었다. 민속공연은 남측에서 농악대 40명 내외가 참가해 개폐회식, 놀이마당 등에서 공연하고 북한측도 공연단이 출연하였다. 『중앙일보』, 2004년 4월 11일.

한다는 점에서 중요하다.

나. 경기도의 남북교류 정책과정

(1) 정책의제설정단계

경기도는 강원도와 마찬가지로 북한과 접경하고 있는 지방자치단체일 뿐만 아니라 남북물자교역의 통로이면서 경제특구와 산업적 연관성을 확보할 수 있다는 지리적 위치를 가지고 있다. 이러한 지역적 특수성에 기초하여 실질적이고 다양한 교류협력을 통해 북한을 개혁과 개방으로 이끌고자 하는 것이 경기도가 제시하는 남북협력의 방향이다.

경기도의 남북교류사업은 단순물자를 지원하던 인도적 지원단계에서 출발하였으나, 최근에 이르러서는 북한에게 스스로 자립할 수 있게 도와줌으로써 상호이익과 동질성을 구축하는 방향으로 전개되고 있다. 즉, 2002년의 농기계 및 지붕개량재 등의 지원, 2004년의 황해북도에 농기계와 치과장비, 환자수송버스 등의 지원과 룡천역 폭발 긴급구호약품 지원과 같이 교류사업 초기에는 인도적 지원이 위주가 되고 있었다. 그러던 것이 2005년 이후부터는 농업분야 최초로 ‘남북간 벼농사 시범사업’의 전개로 발전된 것이다.

남북공동벼농사 시범사업의 의제화 계기는 북한의 식량문제의 심각성에 따른 것이었다. 현재 북한은 북한 주민 2천 300만명에게 세계보건기구(WHO)가 권장하는 1일 2,130kcal의 에너지를 공급하기 위해서는 연간 640만톤의 식량이 필요하고, 권장량의 75% 수준인 1일 1,600kcal의 에너지를 공급하기 위해서도 연간 520만톤의 식량이 필요하다. 그런데 북한의 식량생산량은 연간 400~420만톤에 불과하기 때문에 최소 에너지 섭취를 위해서도 연간 100만톤 이상의 곡물의 확보가 절실하고, 정상적인 에너지 섭취를 위해서는 연간 200만톤 이상을 외부로부터 확보해야 하는 실정이다. 이러한 절대적 식량 부족에 따라 북한은 식량증산을 위해 모든 물자를 최우선적으로 보장해야 하며, 이를 전군중적으로 전개해야 한다는 공동사설을 발표한 바 있고, 2005년 신년 공동사설에서 농업을 사회주의 경제건설의 주공전선으로 설정하고 농사를 잘 짓는데 모든 역량을 총동원해야 한다고 언급한 바 있다.

이러한 문제인식을 통하여 2005년 1월 경기도 손학규 지사가 신년 연두

기자회견석상에서 “북한의 농업생산성 증대에 도움이 되도록 벼농사 시범 농장 등 합작농장사업을 남북이 함께 추진해 나갈 것”을 북한 당국에 제안한 데에서 비롯되었다. 따라서 남북벼농사 시범사업의 정책의제 제기는 지방자치단체 최고결정권자로부터 발단된 것이라 할 수 있다.

이와 같이 의제화의 기본취지는 무엇보다도 극심한 식량난을 해결하기 위하여 벼농사 시범농장 등 합작 농장사업을 남북이 함께 추진해 나가자는 것이지만, 이러한 교류를 통하여 남북 상호간에 이해를 증진시키고 신뢰를 구축하는데에 밑거름이 될 점이 보다 궁극적인 것이라 할 수 있다.

(2) 정책분석단계

경기도의 남북 공동벼농사 시범사업은 북한 사정에 대한 고려를 바탕으로 선택한 아이টে이라 할 수 있으며, 이러한 시범사업을 추진할 지역의 선정에 있어서도 면밀한 검토를 거친 것이었다. 즉, 경기도가 북한을 지원함에 있어 일방적인 물량공제나 퍼주기식 지원보다는 스스로 자립할 수 있는 기반을 조성하여 준다는 점에 고려하여 아이টে를 선정하였고, 또한 경기도가 접경하고 있는 황해도 지역을 우선 교류대상지로 지정하고 북측의 합의를 이끌어 내었다는 것이다. 즉, 실질적이고도 지속적인 사업이 되게 하기 위하여 일회성·전시성이 아닌 인프라 지원이 요구된다는 분석이 작용한 것이라 하겠다.

남북 공동벼농사 시범사업이 어느 정도 성공을 거두면서 새로운 아이টে를 선정하는데에 있어 식품가공공장(당면공장) 설립을 추진하고 있는 것도 북한의 식량난 극복과 남북교류사업 발전방향을 고려한 아이টে 선정으로 평가할 수 있다. 즉, 단순시설의 지원이 아니라 공장이 정상적으로 잘 운영될 수 있도록 종합운영계획을 마련하고, 부가가치 창출 등 경제원칙을 적용한 자본주의적 운영방식(독립채산제)를 고안하였다는 점도 북한의 필요성에 입각한 분석이었다고 할 수 있다.

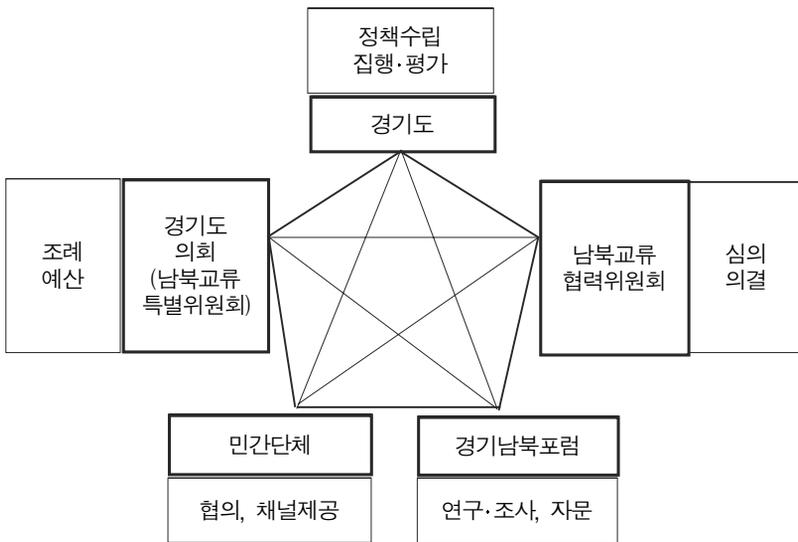
이러한 과정에서 경기도는 남북교류·협력 초기 단계에서부터 중앙부처와 긴밀한 협의를 하면서 경기개발연구원에 경기남북포럼을 구성하여 사업추진에 대한 정보와 논의과정을 통해 사업 방향을 추진하고 있으며, 기술적 부문에서는 경기도의 농업전문가의 기술적 검토도 체계적인 준비 하에 이루어지고 있다. 즉, 경기도 농업기술원은 시범농장 조성에 대비해 지난 2001

년부터 북한의 기후·토질조건이 비슷한 파주와 연천에서 시범재배를 거쳤으며, 북한의 서부평야지역의 기후를 분석·검토해 품종을 선택하는 등 실제 사업을 대비한 분석을 준비해 왔다는 것이다.

(3) 정책결정단계

경기도는 남북교류·협력에 대비해 이미 2001년 경기도 남북교류·협력 조례를 제정하였고, 2002년 도지사를 위원장으로 하는 경기도 남북교류·협력 위원회를 구성하였다. 또한 2001년과 2005년 사이에 경기도 남북교류·협력 기금 227억원을 조성하였고, 경기도의회에 ‘경기도 남북교류특별위원회’를 구성하는 등 남북교류·협력에 대한 의사결정체계를 마련하고 있다.

<그림 IV-4> 경기도 로컬 거버넌스 정책결정체계



경기도가 내걸고 있는 남북교류·협력사업의 원칙은 기본원칙 준수, 호혜와 협력의 원칙, 인프라 지원의 원칙, 공개성·투명성 원칙이다. 이러한 원칙에 입각하여 남북교류·협력에서 단기적이고 정치적인 성과에 급급한 전시성·일회성 사업보다는 점진적이더라도 지속적인 사업을 선정하는데 초점을 두고 있다. 이에 따라 특히, 정책결정과정을 공개적이고 투명하게 진행

하고 있다.

남북관계에 있어 일반적으로 그러하듯이, 남한측의 의제제기가 북한측의 동의로 합의를 이루게 될 때 정책결정에 이른다 할 수 있다. 남북 공동벼농사 시범사업도 2005년 1월 경기도지사가 북한 당국에 제안한 것에 대해 2005년 4월 경기도와 북한의 민족화해협의회간 합의를 체결하면서 본격화될 수 있었던 것이다.

이러한 과정에서 경기도는 북측과 직접적인 협상채널을 가지고 있지 못하기 때문에 민간단체인 (사)우리민족서로돕기운동을 통한 우회적 방식으로 진행되고 있다. 따라서 (사)우리민족서로돕기운동은 경기도와 북한의 민화협간의 협상창구로서 의사결정의 매개체 역할을 하고 있는 것이다.

(4) 정책집행단계

(가) 인도적 지원(2002년~2004년)

앞서 언급한 바와 같이 경기도가 협력사업의 기반조성으로서 주로 인도적 지원을 했던 2001년부터 2004년 사이에는 식량, 농기자재, 시설 등의 지원이 위주로 되었는데, 그 내용은 다음과 같다.

- 2002년 추진실적
 - 농기계(경운기 200대) 및 지붕개량재(18만㎡), 축구공(2,002개) 등 지원
- 2003년 추진실적
 - 북측 민족화해협의회와 교류의향서 체결
- 2004년 추진실적
 - 교류협력합의서 체결
 - 황해북도 농기자재 지원, 룡천역 폭발 긴급구호약품 지원
경운기 100대, 콤팩트 20대, 치과장비 5세트, 환자수송버스 5대 등
 - 합의사항 추진을 위한 실무협의

(나) 남북공동 벼농사 시범사업

1) 사업내용

남북공동 벼농사 시범사업은 단순물자 지원에 그치지 않고 상호이익과 동질성을 구축한다는 목표 아래 한 단계 업그레이드된 것이라 할 수 있다. 즉, 경기도는 남북간 기술협력을 통한 농업생산성 증대를 통하여 북한 동포들의 ‘먹는 문제’를 해결한다는 목표 하에 북한과 공동으로 사업을 추진하기로 하고 2005년 4월 북측 민족화해협의회와 사업에 따른 합의를 체결했다.

벼농사 시범사업 지역은 평양시 룡성구역의 3ha범위인데, 2003년 기준 1ha 당 수확량이 2.7톤이었던 것이 남북공동 벼농사 시범사업을 통해 1ha 당 4.94톤으로 커다란 증산을 보였다. 이러한 가시적인 2005년 벼농사 시범협력 사업성과에 고무된 북측은 벼농사 협력사업을 100ha(30만평)로 확대 하자는 전향적 자세를 보이게 되었다.

또한 농업기반 조성사업으로서 비닐하우스 육묘장 27동 3,600평을 설치하였고, 농로 포장공사(1.5km), 마을 진입로 포장공사(2.2km), 도정공장 및 창고 1개소 설치 자재지원, 농업용 지하수 개발 1개소(관정) 등을 추진하였다.

당곡리 협동농장의 소득증대를 위하여 벼 육묘가 끝난 비닐하우스(3,600평)에 채소농사를 시범 실시함으로써 추가소득원 개발 가능성을 확인하였고, 식품 가공공장 설치 사업(보통강 구역, 년 냉면 1,800톤, 당면 700톤)에서는 자본주의적 공장운영방식인 ‘독립채산제’를 적용, 선순환 시스템으로 운영하고 있다.

《강남군 당곡리 기본현황》

면적: 700ha(210만평, 여의도의 약 2.4배)
농경지: 600ha(논 400ha, 밭 200ha), 전체면적의 86%
벼농사 협력사업: 평양시 강남군 당곡리 일대 100ha(30만평)
세대수/인구수: 750세대 / 4,000여명
위치: 평양에서 남쪽으로 약 20km부근, 개성 방향 고속도로변에 인접
북한의 “리”는 남쪽의 “면” 정도 규모

2) 2005년 사업집행과정

- 2004년 미추진 사업 및 2005년도 신규사업 협의서 체결(4.12)
- 벼농사 시범사업 물자(볍씨 등 13종 155점) 인도(4.30)
- 기술진 1차 방북(5.18~5.26)
 - 평양/농업기술원 전문가 및 당면설비 기술자
 - 평양 룡성구역 농업과학원 시범농지 3헥타 제공, 파종실시(8필지 9,030평)
 - 모내기 및 생육조사를 위한 기술자 4차례 방북 협의
 - 평양 보통강구역 식품가공공장 설치, 재가동을 위한 검토
- 물자인도(6.3)
 - 남포항/농자재 지원(농약 7종, 155톤)
- 기술진 2차 방북(6.6~6.11)
 - 모내기 이양 완료
 - 식품가공공장 냉동창고 및 기타 기초공사 실시
- 가극 ‘금강’ 공연행사 참석(6.14~6.17)
- 당면공장 설비(변압기, 창호 등) 전달(남포)(6.16)
- 농자재(분무기 1,200대) 전달(6.22)
- 기술진 3차 방문(6.29~7.13)
 - 평양시/식품공장 변압기 및 당면설비 설치
- 기술진 4차 방문(7.18~7.23)
 - 방북 벼 생육조사 및 병충해 방제 실시
 - 식품가공공장 현장 방문 및 운영방안 토의
- 경운기 100대 물자지원(7.18)
- 사업추진협의(개성)(8.25)
 - 식품가공공장 정상화 방안 논의
 - 벼농사 추수 및 토론회 등 사업 논의
- 기술진 5차 방문(9.10~9.14)
 - 벼 생육상황 실태조사
 - 식품가공공장 추가설비작업 지시
- 물자인도(남포)(9.10)
 - 벼농사 시범사업 수확물자(콤바인, 현미기, 백미기 각 1대)

- 식품가공공장 추가설비(당면설비세트 1개, 면걸이, 암실 20평, 트럭 1대, 포장 및 절단기 등)
- 기술진 6차 방북(9.17~10.6)
- 식품가공공장 추가설비 설치작업
- 도대표단 방북관련 사전협의
- 대표단 규모, 일정, 2006년 사업방향 등 협의
- 농기자재 지원(콤바인 20대)
- 대표단 방북관련 사전준비단 방북(10.1~10.6)
- 벼농사 수확행사, 식품가공공장 준공식 등 준비(당면제조기술 전수)
- 대표단 방북(10.5~10.6)
- 도관계자 외 민간단체 등 30명
- 룡성구역 농업과학원 뜰 벼베기 행사 실시 및 평가
- 운하동 식품가공공장 준공식 실시
- 2006년 사업추진 1차협의(11.10~11.11)
- 2006년 사업추진 2차협의(12.7~12.8)
- 2006년 사업추진 3차협의(12.26~12.29)

○ 2006년 추진실적

- 평양 쌀 도착 및 반입(1.3~1.6)
- 평양쌀(현미) 인천항 도착, 검역 및 통관
- 2006년 사업합의서 체결

(5) 정책평가단계

정책평가는 외부평가보다는 주로 자체평가가 이루어지고, 이를 다음 사업과정에 반영하는 형식으로 이루어지고 있다.

경기도의 남북교류·협력사업에 있어서 가장 커다란 의의는 북한 농촌의 현대화에 기여하였다는 점이다. 즉, '05년 벼농사 시범협력사업의 성공을 통해 '06년 최초로 북한의 한 지역 농촌을 현대화하는 사업으로 발전시켰고, 이와 같이 현대화된 벼농사와 채소농사는 북한주민의 먹는 문제 해결과 소득증대에 기여했다는 것이다. 이러한 사업과정에서도 연차별 계획을 바탕으로 체계적이고 예측가능한 안정적 교류·협력 사업모델을 제시하였다는

점과 이러한 경기도의 협력사업 성과가 향후 전국적 확산으로 이어질 것이라는 기대를 갖게 하였다는 점도 평가할 만하다.

그러나 이러한 사업은 남북의 정치·군사적 상황에 크게 영향을 받고 있어서 사업의 지속성에는 부정적 영향을 끼치게 된다는 점이 한계로 지적될 수 있다. 2006년 북한의 핵실험 강행으로 불확실한 동북아 정세로 말미암아 경기도 뿐만 아니라 거의 모든 지방자치단체의 남북교류가 중단되었다는 점이 남북지방자치단체의 교류협력 로컬 거버넌스의 최대 제약점이라고 할 수 있다.

다. 경상남도의 남북교류 정책과정

(1) 정책의제설정단계

경상남도는 남북교류·협력사업에 지방자치단체 차원에서의 적극적 동참의 필요성을 인식하고 단계별로 전략적·안정적으로 접근하는 방향으로 전개하고 있다. 경상남도의 경우에도 북측의 생활수준 향상을 지원함으로써 실질적 도움이 될 수 있는 방향으로 남북교류·협력사업을 모색하고 있다.

대부분의 지방자치단체 남북교류가 활성화된 지역과 마찬가지로 경상남도 역시 도지사의 높은 관심과 의지가 크며, 도의회도 대체로 협력적인 분위기이다. 이러한 지방자치단체의 기관에서 갖는 관심과 의지는 남북교류·협력사업의 아이টে임을 창출하고 지속적으로 추진하게 하는 원동력이라 할 수 있다.

경상남도의 경우 다른 지역과 구별되는 것은 정책의제화에 있어 지방자치단체의 주도가 아닌 외부행위자들과의 협의를 통해 이루어지며, 오히려 외부의 민간단체가 제기한 것을 검토하여 지원을 결정하는 방식으로 전개된다는 점이다. 이러한 네트워크에는 경상남도와 (사)우리민족서로돕기운동, 그리고 (사)경남통일농업협력회가 구성되어 있으며, 전반적인 정책과정에서 주도적 역할을 수행하고 있다.

새로운 아이টে이제가 제기되어 의제화되는 경우 중 북한측이 의제제기를 하는 경우가 있을 수 있는데, 그 대표적인 것이 건평 400평 규모(교실 10개와 교무·과학·음악·미술실 등과 강당, 운동장, 체육시설 등 부대시설)로 건립될 장교리의 소학교이다. 이 사업의 의제화가 된 계기는 북한에서 남북측

당사자들 협의과정에서 북측이 농업교류는 어느 정도 착근됐으니 이제는 교류를 넓혀 소학교를 하나 지어달라고 하면서 시작되었다. 경상남도 방북단은 당초 생각을 하지 않았던 제안이라 회의 도중 휴회를 하고 논의했던 특별한 사례라 할 수 있다.

(2) 정책분석단계

여타의 지방자치단체의 경우에도 마찬가지지만, 경상남도 역시 북한에 대한 정보 부족과 직접적 협상창구가 없음으로 인해 외부의 행위자들에 의존할 수 밖에 없다. 이러한 과정에서 도움을 줄 수 있는 외부 행위자는 통일부와 연결채널 역할로서의 민간단체, 경남대학교, 경남발전연구원 등을 들 수 있다.

주요사업은 농자재지원 공동농사, 소학교 건립 등 다양한 부문으로 확대되고 있는데, 2006년 10월 평양시 강남군 장교리 협동농장에서 가져온 모종으로 재배한 ‘통일딸기’가 2월 첫 수확을 한 뒤, ‘경남통일딸기’라는 브랜드로 5월까지 2,000kg을 시중에 출하해 국민들에게 통일의 의미를 심어주는 것이 이 사업의 의도이다.

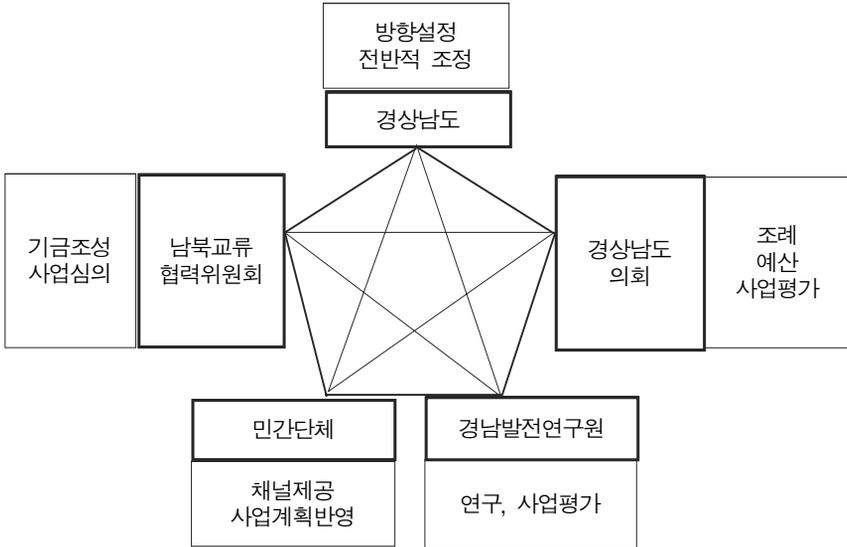
경상남도는 정책결정에 앞서 정책대안으로서 사업방안을 모색하는 주요 방향을 분석적으로 구성하고 있다는 점이 특징이다. 즉, 이러한 사업은 농사 경험이 많은 민간인들이 농업협력사업에 파트너로 참여하여 현지 농민들의 협력수요를 파악하고 공동으로 농사를 지으며, 남측의 농업기술을 전수한다는 것을 고려하였다는 것이다. 또한 무바이러스 딸기모종 생산에 적합한 자연조건을 가진 북한지역을 선정하여 그곳에서 다시 경남으로 반입한 모종으로 재배하여 수입대체 효과를 거둘 수 있다는 판단도 그러한 것이었다.

(3) 정책결정단계

주요사업은 다른 지역에서처럼 농기구 지원과 시설지원으로부터 공동농사, 통일딸기 재배, 소학교 건립사업 등이 있다. 이와 같은 사업의 추진과정을 보면, 경상남도는 2005년 4월 남북교류·협력 조례를 제정하였고, 2005년 7월 남북교류협력위원회 및 실무기획단을 구성하였다. 이후 2005년 8월 남북교류협력위원회 실무기획단 회의에서 도시와 시군이 참여하는 2년간 20

역 자금조성을 협의하였다. 특히 이 회의에서 북측의 특정 지역을 선택하여 교류·협력을 심화시킬 것을 강조하였다. 2005년 11월 평양특별시 강남군 장교리와의 농업협력사업 추진을 협의하여, 2006년 1월 개성에서 합의각서를 체결하였다.

<그림 IV-5> 경상남도 정책결정체계



이러한 정책결정과정에서 경상남도는 방향을 설정하고, 전반적인 조정을 맡고 있으며, 경상남도의회는 경상남도의 사업을 뒷받침하기 위한 조례 제정과 예산의결 등의 기능을 하고 있다. 또한 민간단체로서 (사)우리민족서로돕기운동본부는 북측과의 협상채널이 되며, (사)경남통일농업협력회는 구체적 사업계획을 반영하는 방식으로 전개되고 있다.

이러한 정책결정체계는 대체로 협력적 관계의 유지 속에서 진행되지만, 때에 따라서 행위자 간의 갈등양상을 빚는 경우도 있다. 예산은 정책결정 내용 중에서도 실효성을 뒷받침하는 중요한 결정사항인데, 지방자치단체와 지방의회간 예산에 불일치할 때 사업 전반에 부정적 영향을 끼치게 된다. 예를 들어 경남에서는 지방자치단체 집행부서와 지방의회 간에서 사업계획의 일관성 부족과 사업집행 성과의 불투명을 이유로 2007년도 남북교류기

금 5억원 전액을 삭감한 바 있다. 이에 대해 당연히 통일딸기 사업을 직접적으로 담당했던 (사)경남통일농업협력회의 사업집행에 영향을 미칠 수 밖에 없는 것이다.

(4) 정책집행단계

경상남도가 시행한 사업에서 경상남도가 지원한 것 뿐만 아니라 (사)경남통일농업협력회가 지원한 것이 있고, 경상남도과 (사)경남통일농업협력회가 공동으로 한 것으로 구분할 수 있다.

(가) 사업내용

경상남도는 북한의 생활수준 향상을 지원함으로써 통일 이후의 막대한 통일비용을 사전에 분담한다는데에 의미를 두고 선진농업기술 및 설비 이전을 통하여 단기적인 구호효과와 장기적인 농업분야의 경제적 효과를 지향하고 있다. 이를 집행하는 과정에서 단계별로 전략적·안정적으로 접근하면서 범도민적 참여유도를 위하여 공감대를 확보하고 투명한 사업 추진에 주안점을 두고 있다. 구체적인 사업내용을 살펴보면 아래와 같다.

- 농자재 지원: 경상남도(9억 2천만원 상당)
 - 육묘공장을 건립: 200평 비닐온실 3연동, 총 600평
 - 비닐온실 건립: 200평 온실 10동(2,000평)
 - 경운기 5대 및 부속품 지원
 - 이앙기 250대 지원
 - 1톤 트럭 1대 지원

- 농자재 지원: (사)경남통일농업협력회(2억원 상당)
 - 농약, 비료, 상토, 퇴비, 종자
 - 트랙터 2대
 - 바인더 15대
 - 탈곡기 3대
 - 농약살포기계 5대

- 기술전수 및 공동농사: 경상남도, (사)경남통일농업협력회
 - 시설원예 기술전수(채소육묘 재배기술): 농업전문가 현지방문 12회
 - 무병균, 무바이러스 딸기묘 공동생산: 모주 3,500주 공급 → 모종 45,000주 생산(10,000주 경남반입)
 - 남북공동 벼농사: 40만평 농약·비료공급

이와 같은 사업에서 주된 특징은 실질적 농업협력이 이루어질 수 있도록 하며, 특히 농업기술 전수에 주력하였다는 점이다. 즉, 농업협력의 내용에 있어서 기후·토양 등 현지의 자연조건에 부합하고 전력, 기술수준 등 북한의 현실에 맞으면서 현지 농민들이 필요로 하는 농업 기자재, 비료, 농약 등을 지원하여 지원의 효율을 극대화시키고 있다는 것이다. 두드러진 특징은 농사경험이 많은 민간인들이 농업협력 사업에 파트너로 참여하여 현지 농민들의 협력수요를 파악하고 공동으로 농사를 지으며 남한의 농업기술을 전수한다는 점이다. 경상남도 농업지원사업 파트너인 경통협회의 회원들은 육묘공장과 비닐온실의 건립, 각종 농기계 조작·수리, 육묘기술, 재배관리 기술 등에 협력사업이 진행된 이후 10여 차례의 방문을 통해 현지 주민들에게 자문해 주고 있다.

(나) 추진경과

- 2005. 11. 5~11. 8 평양특별시 강남군(장교리)과의 농업협력사업 추진 협의
- 2006. 1. 11 합의각서 체결(개성)
- 2006. 1~6월 남북협력기금 10억원 조성(도 5억원, 시군 5억원)
- 2006. 4. 5~4. 8 이양기 전달식 및 벼 육묘공장 준공식
- 2006. 10. 25 통일 딸기 모종 10,000주 반입 및 밀양 일원 재배
- 2007. 2. 15 통일딸기 수확
- 2007. 3. 5 평양 찹쌀 1톤 감사의 표시로 북에서 답지
- 2007. 4. 9~4. 10 도민대표단 직항기 북 방문

(5) 정책평가단계

이러한 경상남도의 남북교류·협력 사업은 보수주의 본거지라는 정치·역사적 이유로 북한에서는 경남을 부정적으로 인식해왔던 것을 크게 개선할 수 있었다는 점이 자체평가의 주된 내용이다. 또한 내·외부적으로 남북을 오가며 재배된 ‘통일딸기’ 사업은 남북 상생에 바탕을 둔 양측 교류·협력사업의 새로운 모델로 평가받고 있는데, 이러한 외부평가는 주로 언론기관⁵²이 담당하게 된다. 그리고 자체평가로는 미흡한 객관성 확보를 위하여 경남발전연구원을 통하여 사업평가를 하여 이를 차기 사업계획에 피드백하고 있다.⁵³

<표 IV-4> 경남의 농업분야 대북지원사업(2006)의 경제적 가치 평가

(단위: 천원)

투입비용		산출가치	
경상남도 지원	170,055	비닐온실 생산채소	33,798
경통협 지원	36,800	딸기생산량	24,500
비닐 온실 노동자임금	6,003	쌀증산분	183,540~231,610
		이양기 노동대체	71,116
합 계	212,858	합 계	312,945~361,024

출처 : 경남발전연구원, 『경남의 대북지원사업의 평가와 정책방향』 (경남: 경남발전연구원, 2006), p. 25.

한편, 주민들의 대표기관으로서 의회의 정책평가는 중요한 의미를 가질 수 있다. 집행부서의 무리한 사업추진이나 불투명한 집행과정 등에 대하여 적절히 견제하는 역할을 담당할 수 있기 때문이다. 앞서 언급했던 사례에서 처럼 경상남도 의회가 2007년 예산삭감의 이유로 드는 것이 업무추진 부서 끼리 사업계획이 체계적이지 못하여 설명이 엇갈린다는 점, 북한에 제공한

52- 『한국일보』, 2007년 4월 12일; 『서울경제신문』, 2007년 3월 21일.

53- 경남발전연구원, 『경남의 대북지원사업의 평가와 정책방향』 (경남발전연구원, 2006) 참조.

이양기 250대의 사용처가 불분명하다는 점이다. 따라서 집행된 사업의 성과를 분석한 뒤 예산을 반영하겠다는 입장을 보이고 있다.⁵⁴

또한, 남북교류·협력사업은 우리의 입장에서 평가하는 것으로만 그칠 경우 커다란 의미가 없다. 즉, 북한측이 어떻게 평가하는가가 무엇보다도 중요하기 때문이다. 그런데 장교리 협동농장 리현철 관리원장은 1년간의 짧은 기간에도 불구하고 남새(채소) 판매와 벼종자 개량 등으로 강남군에서 쌀 생산량이 1위를 차지했고 생산량도 10%가량 높아졌다며 경남도에 감사를 표시한 점으로 미루어 실질적인 성과로 평가할 수 있다고 하겠다.

라. 사례분석의 종합

(1) 정책의제설정단계

남북교류 로컬 거버넌스의 사례에서 나타난 정책의제설정의 국면을 코브와 엘더(Cobb & Elder)모형⁵⁵을 적용하여 보면, 대체로 동원모형(mobilization model)에 가깝게 나타난다. 강원도의 사례나 경기도의 사례에서 주로 지방자치단체장인 도지사가 제기한 사업아이템이 그대로 채택되고 언론을 통해 일반대중에게 확산되는 단계로 전개되었다는 점을 알 수 있다. 그러나 경상남도의 경우에는 외부 민간단체에서 제기한 의제가 선정되는 사례를 살펴볼 수 있었는데, 이는 남북교류 로컬 거버넌스 행위자로서 민간단체가 의제설정단계에서 역할이 확장될 수 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

54- 『동아일보』, 2006년 12월 20일.

55- 코브와 엘더는 정책의제설정에 있어서 주도집단의 유형에 따라 외부주도형(outside initiative model), 동원형(mobilization model), 내부접근형(inside access model)으로 구분하고 있다. 외부주도형은 사회내에서 이슈가 발생하고 이것이 공중에 확장되어 체계의제, 제도의제에 도달하는 모형이다. 동원형은 정책결정자에 의해 정부의제에 올려진 것이고 사전에 공중에 확장된 적은 없지만 정책결정 이후 효과적인 집행을 위해서 일반대중들의 지지를 얻어야하기 때문에 확장전략을 쓰게 된다. 반면, 내부접근형은 정책안이 정부영역 내부에서 제기되어 정부의제로 채택되지만 일반대중에게 확산이 배제되어 있는 경우를 말한다. 박성복·이종렬, 『정책학원론』 (서울: 대영문화사, 1998) 참조.

(2) 정책분석단계

정책분석은 정책문제를 해결하기 위해 여러 가지 대안을 모색하거나 모색된 대안의 비교평가를 수행하는 단계이다. 따라서 정책분석단계는 정책과정 중에서도 합리적이고 과학적인 분석을 수행하는 것이 매우 중요하다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 사례지역에서 전문적인 분석이 이루어지지 못하는 경우가 대부분이다.

지방자치단체에서 자체적인 사업분석 능력이 부족할 뿐만 아니라 연구기관에 의존하는 경우에도 비상시적이기 때문에 즉흥적이고 일회성에 그치는 사업을 진행하거나 사업실패의 경우도 많았다. 특히, 정책분석을 위한 첫 단계가 정보의 수집분석인데, 사례지역의 지방자치단체 대부분이 북한 관련정보가 부족했고 이 때문에 체계적인 분석을 하기 어렵다는 점을 지적할 수 있다. 다만, 강원도의 경우 강원발전연구원 내에 ‘북강원연구센터’를 설치하여 운영하는 것은 이러한 한계를 극복하려는 노력으로 볼 수 있다.

(3) 정책결정단계

정책결정은 남북교류 로컬 거버넌스 체제내의 다양한 행위자들이 상호 영향관계 하에서 이루어진다고 할 수 있다. 물론 공식적인 결정은 지방자치단체에서 내리는 것이지만 지방의회의 예산 승인이 뒷받침되어야 하는 것이고, 남북교류의 특성상 북한측의 수용이 필수적인데 이를 연결하는 채널을 주로 민간단체에서 담당하고 있기 때문이다.

이와 같이 정책결정에서 방향이나 목표의 설정을 지방자치단체가 설정하고 다양한 행위자들 간의 조정을 통하여 사업계획을 입안함으로써 정책결정단계가 끝나는 것은 아니다. 왜냐하면 대북관계에서 전반적 조정을 맡고 있는 중앙정부의 역할이 있기 때문이다. 즉, 행정자치부는 지방자치단체의 사업심의를 하고 이를 통일부가 승인함으로써 비로소 정책결정이 확정될 수 있는 것이다.

(4) 정책집행단계

정책집행은 결정된 정책을 현실적으로 구현하는 것이다. 이 단계에서는 지방자치단체에서 주로 역할을 하게 되지만, 민간단체가 사업집행 주체의

역할을 하기도 한다는 점을 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 결정된 대북 교류·협력사업이더라도 한반도 정세변화, 정치·군사적 상황에 따라서 언제든지 중단될 가능성이 상존하고 있기 때문이다. 2006년 북한의 핵실험으로 인해 거의 모든 대북사업이 중단될 수 밖에 없었던 것은 대표적인 예라고 할 수 있다. 그러나 경상남도의 통일딸기사업에서는 사업 집행주체가 민간단체인 (사)경남통일농업협력회였기 때문에 그 기간에도 끊임없이 사업진행을 계속할 수 있었다. 이러한 점을 볼 때, 민관이 협력하는 남북교류 로컬 거버넌스의 구축이 얼마나 유용한 것인지를 인식할 수 있을 것이다.

(5) 정책평가단계

정책평가는 정책결과를 분석하여 그 성과를 측정하는 것이다. 이러한 평가의 목적은 정책을 지속적으로 수행할지의 여부를 판단하게 해주며, 평가결과를 피드백함으로써 향후 시행착오를 줄이고 성공적인 정책과정으로 발전시키기 위함이다. 또한 평가결과가 일반주민들에게 인식됨으로써 정책의 정당성 및 당위성을 확인시켜주는 계기가 된다는 점이다.

사례에서 살펴본 바와 같이 주로 기관내부적인 자체평가가 대부분이었는데, 이는 객관성과 타당성을 확보하기 어렵기 때문에 보다 많은 외부평가가 있어야 할 것으로 생각된다.

3. 남북교류 로컬 거버넌스 실태 평가

가. 자율성

남북교류 로컬 거버넌스는 지방수준에서의 남북교류 정책과정에서 구축·운영되는 네트워크체제이다. 이러한 네트워크를 구성하는 행위자들 사이의 협력관계는 수직적 관계이거나 타율적인 것이 아니라 수평적 관계와 자율적 행위를 필수적인 요소로 한다.

앞에서 살펴본 바와 같이 정책과정의 단계에서 행위자간 연계체제는 역할에 따라 다양한 형태로 이루어지고 있으며, 남북교류 로컬 거버넌스의 주요 행위자는 지방자치단체, 지방의회, 중앙정부, 민간단체, 연구기관 및 대학, 언론 등으로 구성된다. 이러한 거버넌스 체제를 이루는데 있어서의 자율성은 공식적 행위자와 비공식적 행위자가 다른 형태를 보이고 있다.

통일부와 지방자치단체, 그리고 지방자치단체와 지방의회의 관계에서는 제도적인 조직화체계를 갖는다고 할 수 있다.

반면에 민간단체는 두 가지 형태로 나뉘어진다. 현재 남북교류 로컬 거버넌스에서 역할을 하는 민간단체는 「우리민족서로돕기운동본부」, 「우리겨레하나되기운동본부」, 「경남통일농업협력회」, 「남북강원도협력협회」, 「전남도민남북교류협회의회」, 「남북협력제주도민운동본부」 정도로 국한되어 있는데, 조직화에 있어서는 자발적 조직화와 의도적인 조직화로 구분되어질 수 있다. 즉, 「우리민족서로돕기운동본부」, 「우리겨레하나되기운동본부」, 「경남통일농업협력회」와 같은 민간단체들은 순수한 민간단체로 자발적 조직화가 이루어진 경우이고, 「남북강원도협력협회」, 「전남도민남북교류협회의회」, 「남북협력제주도민운동본부」의 경우에는 지방자치단체에서 대북 교류·협력사업을 위해 의도적으로 신설한 민간단체이다. 이와 같이 지방자치단체가 의도적으로 민간단체를 설립하게 되는 이유는 북한 당국에서 지방자치단체와 직접적 접촉을 기피한다는 점 때문에 민간단체가 북한측과의 원활한 접촉을 위한 수단이라는 점 때문이다. 결국 남북교류 로컬 거버넌스체제에서 민간단체의 조직화는 자발적·비자발적인 경우가 공존하고 있는 것이다. 이외의 비공식적 행위자로서 연구기관과 대학, 언론 등은 협력적 관계에 따라 자발적으로 거버넌스 네트워크를 구성한다고 할 수 있다.

한편, 남북교류 로컬 거버넌스체제 내에서의 의사결정은 행위주체별로 독립적으로 이루어진다고 볼 수 있다. 물론 이러한 의사결정에서 상호간 영향관계가 없는 것은 아니다. 즉, 통일부와 지방자치단체 간에는 통일부가 지방자치단체에서 추진하는 사업의 심사와 승인권을 가지고 있고, 지방자치단체와 지방의회 관계에서도 지방의회가 집행부의 예산을 승인하여야 한다. 또한 지방자치단체와 민간단체 간에도 민간단체가 제출한 사업을 지방자치단체가 심사하고 승인한다.

따라서 남북교류 로컬 거버넌스에서 자원의존성은 주요사업 자체가 북한에 대한 지원이 위주가 되기 때문에 무엇보다도 재원을 중심으로 형성된다. 지방자치단체의 입장에서는 지역별 상황에 따라 기금을 조성하고 예산을 반영하지만, 활발한 사업을 추진하기에는 턱없이 부족한 실정이다. 지방자치단체의 담당실무자들과의 인터뷰에서 공통적으로 제기된 문제는 통일부

의 기금을 지방자치단체가 지원받을 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 점이다. 지방자치단체와 민간단체의 관계에 있어서도 지방자치단체가 민간단체에 재원을 지원하고 있기 때문에 민간단체는 지방자치단체에 의존성이 높을 수 밖에 없다. 그런데 이러한 자원의 의존성이 남북교류 사업의 지속성에 결정적인 영향을 줄 수 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 예컨대, 2006년 북한의 핵실험으로 인해 통일부가 전면적인 대북교류사업을 중단시켰고, 이에 따라 지방자치단체도 민간단체에 지원을 중단하지 않을 수 없었다. 그러나 (사)경남통일농업협력회에서 회원들의 회비와 자체 모금한 재원을 바탕으로 하였기 때문에 중단없이 통일딸기사업을 지속할 수 있었던 점은 남북교류 로컬 거버넌스 체제에 중요한 시사점을 주는 것이라 할 수 있다.

행위자들의 정보의존성은 다양한 형태로 나타나고 있다. 지방자치단체의 입장에서 대북교류사업의 지원을 위한 북한정보나 대북사업절차 등에 관한 정보는 각 지방자치단체의 사업경험에 따라 수준을 달리하기 때문에 정보의 의존관계 역시 다르다. 지방자치단체는 경험이 많고 북한에 왕래가 잦았던 민간단체에 비하여 상대적으로 정보가 부족하기 때문에 많은 경우 민간단체에 정보를 의존하고 있다. 이러한 이유에서 일부 지방자치단체의 실무자들은 민간단체에게 사업주도권에서 끌려다니지 않을까하는 우려를 갖고 있었다.

정부의 법적 규제 정도에 대해서는 의외로 대부분의 인터뷰 응답자들이 크게 의식하지 않는 것으로 나타났다. 그러한 이유는 통일부의 대북정책관련 법령들이 가이드라인의 제시와 같은 성격이기 때문에 그 안에서 이루어지는 사업추진에서는 별다른 불편을 느끼지 않기 때문이었다.⁵⁶

나. 전문성

행위주체의 역할과 관련하여 필요한 정보와 지식을 보유하고 있으며, 전문적 지식을 생산할 능력이 있는가 하는 점에서 남북교류 로컬 거버넌스를

56- 다만, 북한 측과의 접촉에서 북한 측 형편이 너무나 열악하기 때문에 사소한 부분에서는 통일부의 전략물자반출입규제가 사업집행상 어려움을 주는 경우도 있다. 예를 들어, 북한으로의 반출에서는 경운기 가동을 위한 유류, 현금지원의 경우가 있고, 반대로 경기도의 경우 북한에서 공동벼농사의 감사표시로 제공한 쌀을 반입하기 어려운 점이 대표적인 예이다.

구성하는 대부분의 행위자들은 대체로 자신들의 역할 내에서 전문성을 갖는 것으로 보인다. 그러나 지방자치단체의 경우에는 전문성이 상당히 취약한 것으로 나타났다. 그러한 이유는 지방자치단체가 대북교류사업에 관심을 갖기 시작한 것이 불과 4~5년이 못되었고, 사업이 활발히 전개되고 있지 못했기 때문에 조직구성에 있어서 담당자 1명을 두고 있는 지방자치단체가 대부분이었다. 또한 담당자 역시 순환보직에 따라 근무연수가 1~2년에 불과하기 때문이다. 그나마 강원도의 경우에만 서기관급 담당관 1명과 담당 3명, 총 4명으로 구성되어 있으며, 『북강원연구센터』를 두고 정보와 지식을 축적하고 있는 정도이다.

따라서 대부분의 지방자치단체는 통일부에 자문을 구하고 지방자치단체 실무자 간에 정보교환에 의존하고 있는데, 이 역시도 정책정보로는 대단히 미흡할 수 밖에 없다. 따라서 정기적인 실무자협의회 또는 간담회나 워크숍 등이 필요하다는 의견이 많았다. 경기도의 경우 남북포럼을 구성하여 2달에 한번 정도의 세미나를 계획하고 있고, 경상남도는 경남발전연구원이나 경남대학교에 자문을 얻는 정도였다.

이에 비해서 민간단체는 북한과의 접촉에 대한 경험과 노하우가 축적되어 있고, 또한 수시로 민간단체간 정보교환을 함으로써 전문성을 향상시키고 있다. 특히 역할수행과 관련해서 자신들의 전문성을 발휘할 수 있는 대표적인 사례가 (사)경남통일농업협력회의 남북 공동농업 협력사업이다. (사)경남통일농업협력회는 그 구성원이 농업자재상, 육묘장사업자, 농민들로 구성되어 있어 원래 농업기술력을 가지고 있기 때문에 북한에 농업기술을 전수하고, 수시로 북한에 왕래하면서 농작을 지도할 수 있는 인적 구성을 가지고 있다는 것이다. 원래 좋은 거버넌스(Good Governance)는 각 행위자들의 전문성이 네트워크상에서 결합하여 추구하는 목적을 효과적으로 달성하는 것이므로 농민들이 주축이 되어 농업분야의 남북교류에서 전문적인 역할을 수행하는 바람직한 사례라고 할 수 있다.

다. 참여성

앞서 살펴본 바와 같이 남북교류 로컬 거버넌스에서 부분적인 역할을 수행하는 행위자들은 다양하지만, 대북정책의 특성상 사업전반에서의 참

여는 제한적이다. 즉, 정책과정의 단계에서 부분적으로 정보를 제공하거나, 출자, 여론의 조성, 평가 등에 있어서는 제한없이 다양한 참여가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 그러나 정책과정 전반에 걸친 민간부문의 참여는 지방자치단체의 심사를 거쳐 공동사업자로서 위탁계약을 체결한 경우에만 가능하다.

남북교류 로컬 거버넌스에서 정책과정 전반에 걸친 핵심적인 행위자로서 두 축은 지방자치단체와 민간단체이다. 당연히 지방자치단체는 정책의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가를 주도적으로 수행하지만, 수탁자로서 민간단체 역시 정책과정에서 중요한 역할을 수행한다.

정책의제 설정단계에서는 사업신청서를 지방자치단체에 제출하는 것으로서 의제화에 참여한다. 대북 지원사업이 위주였던 남북교류 로컬 거버넌스 초기에는 북한이 남한의 공공기관을 인정하지 않기 때문에 민간단체는 북측의 요구를 전달하는 매개체로서 지방자치단체에 전달하는 역할을 담당하였지만, 전반적 남북교류 로컬 거버넌스체제의 방향이 남북간 상호적 관계로 전환하고, 단순 퍼주기식 지원보다 실질적인 도움을 제공하는 방향으로 바뀌면서 사업아이템을 개발하고 이를 제기함으로써 정책의제화에 역할이 확대되고 있다고 할 수 있다.

정책결정단계에서는 사업에 관한 정보와 지식을 제공함으로써 역할을 수행한다고 할 수 있으며, 정책집행단계에서는 사업자로서 주도적인 역할을 담당한다.

새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가는 남북교류 로컬 거버넌스의 활성화와 관련하여 중요한 사항이라고 할 수 있는데, 대부분의 지방자치단체에서 민간단체의 참여 확대에 긍정적인 입장을 보이고 있다.⁵⁷ 확대될 수 있는 민간단체는 종교단체, 지역별 민주평화통일자문회의, 지역의 봉사단체, 의료기관, 농업기술원 등 다양한 주체가 포함될 수 있다는 입장이다.

57- 지방자치단체의 실무자에 대한 인터뷰에서 민간단체의 참여확대에 부정적인 의견을 제시하는 경우도 있었다. 그러한 이유는 민간단체에 대한 신뢰를 담보하기 어렵다는 점과 사업주도권이 민간에 넘어가지 않겠는가 하는 우려 때문이라고 응답하였다.

라. 네트워크

남북교류 로컬 거버넌스 체제에서의 행위주체는 통일부를 중심으로 한 중앙정부, 지방자치단체, 지방의회, 민간단체, 언론, 연구소, 대학 등 다양하게 구성되어 있으나, 네트워크의 상호작용이 활발히 이루어진다고 보기 어렵다. 아직까지 지방 수준에서 남북교류가 초기적이며 활성화되어 있지 못하다는 것이 가장 커다란 이유겠지만, 민간부문이 개방적으로 쉽게 거버넌스 체제에 포함되기 어렵다는 특성을 갖고 있기 때문이기도 하다. 따라서 남북교류 로컬 거버넌스는 네트워크가 단순하고 초보적인 수준에 머물고 있다고 할 수 있다.

가장 긴밀한 상호작용을 갖는 행위자 관계는 지방자치단체와 민간단체인데, 사업 특성상 다양한 민간단체가 경쟁적으로 참여할 수 없기 때문에 몇몇 단체에 국한되어 복잡한 네트워크를 구성하지는 못하고 있다.⁵⁸ 다만, 네트워크체제에서 지방자치단체는 전반적인 방향을 설정하고 행위자간의 조정을 담당하는 역할을 담당함으로써 네트워크상의 중심에 위치하고 있다.

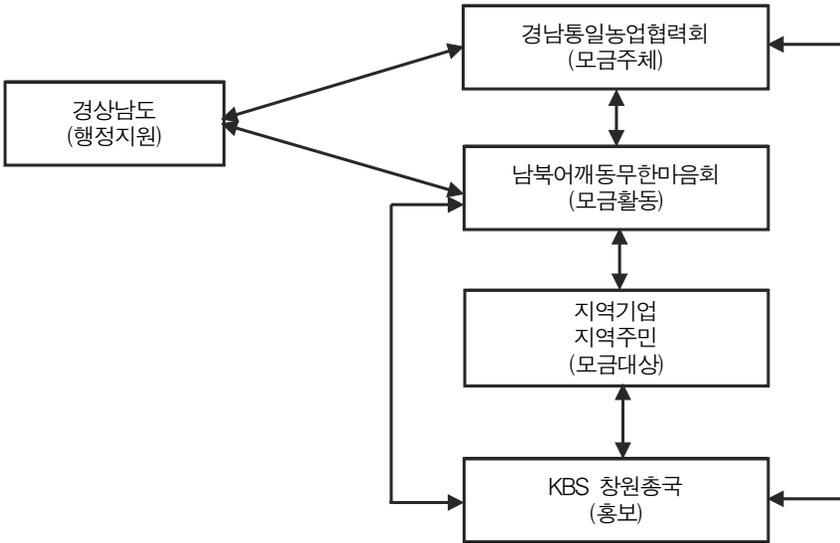
경기도와 경상남도의 두 가지 사례에서 지방자치단체와 민간단체가 네트워크에서의 역할이 상반된 대조를 이룬다. 경기도의 경우 남북 공동벼농사 협력사업에서 경기도가 네트워크의 중심에서 농업기술원과 경기도의 농업 전문가의 협력을 통해 추진하였던 반면, 경상남도에서는 민간단체인 (사)경남통일농업협력회가 중심이 되어 농업기술원과 대학교수 등 전문가의 협력을 구하여 사업집행을 하고 있다는 것이다.

한편, (사)경남통일농업협력회는 북한의 장교리 소학교 건립사업을 위한 기금조성에서도 주도적인 모금활동을 하면서 소학교 건립기금 조성을 위해 설립된 남북어깨동무한마음회의 모금지원을 받고 창원 KBS의 홍보를 지원 받았을 뿐만 아니라 지역의 바르게살기협의회, 민주평화통일자문회의, 지역기업인을 통한 모금운동으로 19만 2천명이 참여하여 9억8천7백만원에 모금하였고, 여기에 통일부에서 1억원을 지원받았다는 점은 민간단체가 네트

58- 경상남도의 통일팔기 사업에서 처음에는 우리민족서로돕기운동본부가 채널을 담당하고 경남통일농업협력회가 사업집행을 담당하는 것으로 하였으나, 북한의 민화협의 대외협력부장은 협상과정에서 우리민족서로돕기운동본부를 배제하고 경남통일농업협력회와 직접 사업추진 할 것을 요구하여 이후부터는 경남통일협력회가 북한과의 채널과 사업집행 등 전반적인 과정에서 개입하게 되었다.

워크에서 중심적 역할을 수행할 수 있다는 것을 보여주고 있다. 또한 거버넌스 체제에서의 강점이라고 할 수 있는 행위주체 간의 협력적이고 보완적 역할이 잘 나타나고 있는 사례라고 할 수 있다.

<그림 IV-6> 경상남도의 소학교 건립기금 모금 네트워크



대체적으로 네트워크의 작동은 유연하게 공식·비공식방식이 이루어지기 보다는 주로 공식적 수준에서만 이루어진다는 응답이 대부분이었다. 또 다자적인 관계에서의 네트워크를 형성하지 못하고 사안에 따라 각 행위자간 양자적 관계의 성격을 가지고 있었다.

민간단체의 입장에서 볼 때에는 네트워크에서의 지방자치단체 등 공공기관은 사업에서 항상 주도적 입장에 서고자 하기 때문에 사업진행에 어려울 경우가 있으며, 협력체제에서 민간 간의 관계와는 달리 절차가 복잡하고 불편할 경우가 많아 네트워크 작동에 제약으로 작용하기도 한다는 것을 주장하고 있다. 반면에, 지방자치단체에서는 민간단체가 행정절차나 법령을 제대로 이해하지 못함으로 인하여 어려움을 가질 때가 많다는 상반된 견해를 나타내고 있다.

마. 분권화

남북교류 로컬 거버넌스를 구성하는 각 행위 주체들은 내부적인 의사결정의 분권화가 이루어져 있는가에 대해서, 지방자치단체를 비롯한 공식적 행위자는 위계조직에 따른 집권적 의사결정체계를 가지고 있는 데에 반하여, 민간단체는 분권적 또는 분산된 권력구조를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 민간단체들은 집중화된 의사결정체계가 아닌 합의제의 방식으로 이사회를 중심으로 하고 있으며, 2인 이상의 감사를 두고 투명성을 확보하고자 노력하고 있다고 대답하고 있다. 한편, 민간단체 입장에서는 공공기관의 집권적 의사결정 구조로 인하여 신속한 결정이 이루어지지 못하고, 사업의 진척도에 지장을 줄 수 있다는 점을 지적한다. 즉, 정책결정이 위계구조에 따라 진행되는 절차나 필수적 협의절차 등이 많은 시간을 요할 뿐만 아니라 사업내용이나 범위 등에도 제약요인으로 작용한다는 것이다.

각 행위주체들의 지도부는 주기적으로 교체되는가에 대해서는 비교적 높은 긍정적인 대답을 하고 있는데, 지방자치단체의 경우는 선거직 지방자치단체장의 임기, 공공기관의 보직순환이 이루어진다는 점에서 그러하며, 민간단체의 경우에도 대체로 지도부인 이사회와 이사장직은 주기적으로 교체가 이루어지는 것으로 나타나고 있다.

바. 효과 및 효율성

각 행위자들의 협력적 관계가 목표달성에 도움이 되는가 하는 점은 거버넌스체제의 유지와 지속성에 중요한 요소이다. 인터뷰 대상으로서의 대부분의 행위주체들은 남북교류 로컬 거버넌스 체제의 효과 및 효율성에 대해서 상당히 긍정적인 응답을 하고 있다. 먼저, 지방자치단체와 같은 공공기관이 공익을 목적으로 하는 민간단체와 협력적 관계를 갖는다는 점에서 양자 모두 명분적 이점을 갖고 있다. 즉, 정부 또는 민간단체가 독자적으로 하기보다는 함께 하기 때문에 북한에는 남한의 민간사회와의 접촉이라는 명분을 주고, 국내적으로는 우호적 지역여론에 기여한다는 것이다. 또한 지방자치단체에서는 민간단체가 협력함으로써 북한과의 정치적 협상력이 제고 되고, 정보력도 보완할 수 있기 때문에 효과성이 크게 높아질 수 있다는 것이다.

거버넌스 체제에서 협력관계가 원활하지 못한 경우는 상호이익을 갖지 못하고 목표에 대한 일치가 이루어지지 못할 때이다. 그러나 남북교류 로컬 거버넌스 체제에서는 상호이익을 달리한다던가 목표에 대한 일치를 보지 못하는 경우는 드물며, 단지 상호 의사소통에서의 장애와 추진방식의 차이, 민간단체의 절차상 지식부족으로 기인하는 경우가 있는 정도이다.

협력적 관계를 통해 비용의 절감을 가져왔는가의 질문에 대해서는 대체로 비용 절감이 있었다고 대답하고 있다.⁵⁹ 경기도의 경우 민간단체의 물품 조달비용이 지방자치단체의 비용보다 10~20% 절감효과를 보았다는 점과 민간에서 할 때 정부보다 신속한 계약절차로 시간단축의 효과도 크다는 점을 인식하고 있었다. 한편, 경상남도의 경우에도 (사)경남통일농업협력회가 농자재상, 육묘상, 농민들로 구성되어 농업관련 물품 구입에 보다 더 효율적일 수 있다는 점이 공통된 입장이다.

협력적 관계를 통해 결과의 진전이 있었는가의 점에서도 긍정적인 답변이 크게 우세하였다. 즉, 남북교류 로컬 거버넌스에서 공동의 목표는 북한과의 교류·협력을 통하여 남북의 평화번영에 이바지한다는 것이기 때문에 행위자 간의 보충성을 통한 네트워크체제의 작동은 목표달성에 커다란 효과를 갖는다는 것이다. 예를 들어 북한 측에서 요구했던 소학교 건립사업은 (사)경남통일농업협력회가 결정을 내릴 수 있는 사안이 아니었고, 그러한 제안을 받아들였다고 하더라도 실효성에 의문이 제기될 사안이었다. 그러나 북한방문에 동행하였던 경상남도 행정부지사가 개성에서 합의함으로써 사업이 공고화되고 그만큼 공신력을 가질 수 있다는 점이 협력적 관계의 효과성이라 할 수 있다.

4. 종합평가: 성과와 문제점

가. 남북교류 로컬 거버넌스의 성과

남북의 지방간 교류·협력은 대체로 2000년 6·15남북정상회담 이후에 시작되었고, 일회성 교류가 아닌 지속적이고 발전적인 사업으로 전개한 것은

59-인터뷰 대상 중 소수의견으로 공공관료제가 효율적이라는 주장도 있었다. 이는 민간단체의 신뢰성과 사업 투명성에 대한 문제인식에 기인한 것으로 보인다.

불과 얼마되지 않은 일이다. 또한, 남북 지방간 교류·협력에 다양한 행위자들의 협력적 상호작용을 통한 로컬 거버넌스 체제는 지방마다 다르나 매우 초기적인 형태를 띠고 있다. 그러나 남북교류 부문에서 로컬 거버넌스적 접근은 미약하지만, 매우 유용하며 효과적이었고 발전 가능성도 대단히 크다고 평가할 수 있다.

그러한 이유는 첫째, 대북접촉창구에 대한 기본적 정보도 부족한 상황⁶⁰에서 기본적인 남북관계의 특성상 북한이 남한의 지방정부와 직접적·공식적 접촉형식보다는 민간사회단체를 통하는 방식을 채택하기 때문이다. 따라서 남북 지방정부간 교류는 민간단체가 거의 필수적으로 접촉 및 협상채널의 역할을 하게 되며, 이는 자연적으로 불가피한 민간영역의 행위자 역할을 남겨두게 된다.

둘째, 남북교류 로컬 거버넌스는 로컬 거버넌스 접근을 통해 추구하고자 하는 장점을 충분히 가지고 있다. 즉, 다양한 행위자간 역할 보완이 이루어지고 특별한 이해관계의 충돌 없이 각 행위주체가 추구하는 목표가 통합될 수 있기 때문이다. 즉, 같은 민족에 대한 인도적 지원에 대한 공감대, 남북통일과 남북한 체제통합에 기여하고자 하는 순수한 동기의 일치 등 공동목표 추구에 따른 성과의 win-win관계 형성이 가능하다.

셋째, 국가체제가 아닌 지방차원이면서, 민간단체를 통한 비정치·군사적 교류이기 때문에 주변정세에 영향을 덜 받고 교류의 지속성과 안정성을 가질 수 있다. 즉, 북한 핵실험과 같이 돌발변수가 많은 남북관계에서 정부체제는 6자 회담 당사국들과 같은 국제관계의 틀에 공조할 수밖에 없는 반면에, 지방적 차원 그리고 민간영역이 주도하는 로컬 거버넌스는 남북교류에서 훨씬 더 자유로울 수 있다는 것이다.

넷째, 사실 북한체제와의 관계에서는 많은 경우 예측이 불가능하고 비합리적 협상과정이 일어나게 된다. 이러한 경우에 정부간 직접접촉에 비해서 민간단체가 완충역할을 수행할 수 있다.

다섯째, 최근 우리사회에서는 남북간 갈등보다 남남갈등이 더 커다란 문제로 부각되고 있다. 이럴 때 중앙정부보다는 주민들과 가까운 지방 수준에

60- 지방간 남북교류는 남북한 지방정부간 접촉을 전제로 한 것임에도 불구하고 접촉창구가 제도화되어 있지 않기 때문에 초기에는 개별적 접촉 노력으로 인한 과당 경쟁, 중간브로커의 횡포 등으로 접촉창구 확보에 커다란 어려움을 겪었다.

서 사업이 시행됨으로써 주민 참여의 기회를 넓힐 수 있고, 주민홍보에도 보다 더 용이하다. 경상남도의 사례에서 살펴보았던 것처럼 북한의 소학교 건립을 위한 모금에서 19만명이라는 주민이 동참하였던 것은 단지 모금액이 중요한 것이 아니라 주민들의 공감대를 증대시켜 사업에 대한 추진력을 확대할 수 있는 계기라는 점에서 커다란 의의를 갖는 것이다.

나. 문제점

남북교류에서 로컬 거버넌스 체제의 접근은 상당한 유용성과 강점을 가지고 있다. 그러나 앞서 살펴본 세 지역 중 경상남도 정도만 로컬 거버넌스의 장점을 살리고 있을 뿐, 경기도와 강원도는 상대적으로 로컬 거버넌스의 구축·작동수준이 미약한 실정이다.

첫째, 자율성에 있어서 강원도에서는 「남북강원도협력협회」가 민간단체로서의 역할을 수행하지만, 자율성에 입각한 순수 민간단체가 아니라 강원도 지방정부에서 인위적으로 설립한 단체이기 때문에 로컬 거버넌스의 자율적 행위자로서의 역할을 기대하기 힘들다. 또한, 강원도와 경기도는 자원의 의존성에 있어서 사업예산이 전적으로 지방정부에 의존되기 때문에 북한과의 공식적 관계에 따른 직접적인 영향을 받게 된다. 이러한 이유에서 핵심협과 같은 남북관계 경색시기에는 사업이 지속적으로 유지되기 어렵게 된다.

둘째, 참여성에 있어서는 지역 수준에서 다양한 행위자들이 교류·협력에 참여할 수 있는 여건이 조성되어 있지 못하다고 할 수 있다. 특히 북한에 대한 물자지원이나 농업협력을 제외하면 여타의 부문에서는 사업실적이 단발적이거나 미약한 실정이다. 가장 중요한 것은 남북교류 로컬 거버넌스에 참여하는 민간단체의 수가 우리겨레하나되기, 우리민족서로돕기를 포함하여 4~5개 정도로 극히 제한적이라는 점이다.

셋째, 전문성 측면에서 주목할 점은 역할 수행에 필요한 전문성이 가장 문제가 되는 행위자가 가장 주도적 역할을 담당해야 할 지방정부라는 사실이다. 전문인력이 양적으로나 질적으로 부족하여 전반적인 정책과정에서 커다란 어려움을 겪고 있다. 지방정부 관계자의 입장에서는 북한에 관한 정보부족과 전문성의 취약으로 인해 민간단체에 주도권을 내주지 않을까

하는 우려가 사업의 원활한 진행을 어렵게 하고 있다.

넷째, 네트워크 수준은 다자적이고 복잡하며, 그때 그때마다의 유연한 연결이 이루어지는 경우는 경상남도 정도이며, 경기도는 상대적으로 단순한 네트워크 형태이고 강원도는 효율적인 네트워크의 요소를 가지고 있지 못한 실정이다. 거버넌스체제가 갖는 네트워크의 장점을 발휘하기에는 아직 단순하고 상호작용도 미흡한 실정이다.

다섯째, 분권화 정도는 민간단체에서 대체로 분권적 운영을 하는데에 반하여 지방정부-중앙정부, 지방정부와 지방의회의 관계에서는 수직적 관계를 배제할 수 없다. 남북교류 로컬 거버넌스에서 지나친 관여와 통제는 오히려 사업추진을 더 어렵게 만들 수 있다.

여섯째, 효율성과 효과성 측면에서 무엇보다 중요한 것은 협력을 통해 북한 지방에 실질적 도움이 되고, 북한 지역주민들과의 교류 분위기를 확산시키는 것이다. 그러나 아직까지 한정된 지역, 한정된 사업으로는 효율·효과성이 미흡하다고 할 수 있다. 따라서 사업의 성공과 점차적인 확산을 전략적으로 추진하는 것이 필요하다.

V. 남북교류 로컬 거버넌스 활성화 방안

1. 민간단체의 자율성 강화

원래 거버넌스는 그것을 구성하는 행위자들이 자율성에 기초하여 구축되어야 성공할 수 있다. win-win의 기본가정 하에 자발적으로 형성된 파트너 관계가 거버넌스를 구축하는 원동력이면서 상호작용을 활발히 하는 요소이기 때문이다. 그러나 앞서 분석한 남북교류 로컬 거버넌스체제 하에서는 자율성이 그리 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 특히, 대북 접촉채널로서 지방자치단체가 의도화된 민간단체를 설립 운영하는 것은 거버넌스의 본질적 의미를 갖지 못하게 하는 경우라고 할 수 있다.

남북교류 로컬 거버넌스가 활성화되기 위해서는 사회의 다양한 행위자가 자발적 조직화를 통하여 공동의 목적을 달성하기 위하여 협력하고 경쟁하는 것이 필요하다. 최근까지 남북교류 로컬 거버넌스에 자발적 조직화를 이루는 민간단체는 불과 4~5개에 국한된다. 기본적으로 이를 확대하기 위해서는 대북 교류사업의 다각화로 민간단체의 폭넓은 조직화가 필요하겠지만, 보다 현실적으로는 민간단체가 자율적 조직과 운영을 바탕으로 하여야 한다.

거버넌스체제가 행위주체간 상호 영향관계 하에 있고, 각기 자원의 의존성에 기초하지만, 특정 행위자에 대한 지나친 의존성은 자율성을 손상시켜 거버넌스 본연의 목적을 달성하기 어렵다. 따라서 자원이나 정보의 의존성이 특정 행위자에 집중되어 있기 보다는 다양한 행위자 간에 분산되어 있는 것이 바람직하다. 앞서 (사)경남통일농업협력회⁶¹의 사례에서 살펴볼 수 있듯이 지역의 농업 분야에 종사하는 제조업자, 상인, 농민들의 자발적 설립과 회비와 자체 기금조성에 기반한 사업운영이 되었기 때문에 핵심힘으로 정부부문에서 중단되었던 대북사업 시기에도 지속적으로 사업추진을 할 수 있었던 점은 남북교류 거버넌스 체제하에서 자율성의 의미가 어떠한 것인지 보여주는 단적인 증명이라 할 수 있다.

거버넌스 체제 하에서 행위자간 자원의 의존성은 불가피한 것이다. 그러

⁶¹-(사)경남농업협력회는 현재 회원수 100명의 월회비 3만원과 발간인쇄물 광고스폰서 등의 자체 재원을 통하여 운영되고 있다.

나 재원과 정보 등과 같은 자원의존이 특정 행위자에게 집중되지 않도록 자체적인 역량을 높여야 할 뿐만 아니라, 다양한 행위자 간의 관계로 분산시킴으로써 자율성을 높이는 것이 궁극적으로 거버넌스 체제의 효과성을 높이는 방법이 될 수 있다.

구체적인 방법으로서 민간단체는 그 저변을 넓혀 보다 많은 회원확보에 노력하고, 회비를 납부받아 자체 운영비를 독자적으로 조달함은 물론, 사업경비의 일부까지도 충당할 수 있어야 한다. 또한 다수의 지역기업들을 스폰서로 유치하고 지역기업과 북한지역간 자매결연을 추진하는 방안도 고려해볼 수 있다. 원래 북한에서는 자매결연이라는 용어 자체에 대한 거부감을 갖고 있으나, 이는 정부단위를 인정하지 않으려는 데에서 비롯된 것이므로 오히려 민간기업은 북한지역과의 자매결연에 물꼬를 트는 계기가 될 수도 있는 것이다. 즉, 이러한 것이 성사된다면 북한과의 관계 증진에 따라 자매결연의 형태가 도단위의 자매결연과 함께 도내 기초자치단체의 자매결연으로 확대될 수도 있기 때문이다.

둘째, 지역주민들에게 폭넓은 홍보로 지지를 확보하여 모금을 통한 기금 조성을 확산시켜 나가야 한다. 앞서 살펴보았듯이 (사)경남통일농업협력회가 모금주체로 활동한 소학교건립 모금에 지역민 19만 2천명이 참여하여 9억8천7백만원을 모금할 수 있었던 것은 다만 재원의 확보라는 점에 국한되는 것이 아니라 남북교류 로컬 거버넌스가 행위자로서 지역주민을 포함하는 발전적 형태로 갈 수 있는 가능성을 보여준 것이라 하겠다.

2. 대북사업관련 전문성 제고

남북교류 로컬 거버넌스가 내실있는 성과를 거두기 위해서는 각 행위주체가 역할 수행에 필요한 능력을 갖추어 상호 보완적·협력적 관계를 형성하고 유지하여야 한다. 남북교류 로컬 거버넌스의 성패를 좌우하는 요소로는 대북정보·지식과 사업계획 수립능력, 조직과 인력의 구성 등이 있는데, 앞서 살펴본 바로는 전반적으로 전문성이 높지 못한 데에서 오는 혼선을 경험하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 거버넌스 행위자 역할 수행을 효과적으로 수행하기 위한 전문성 제고를 위해서는 다음과 같은 방안을 제시할 수 있다.

가. '지방자치단체 교류·협력사업 종합지원센터(가칭)'의 설치

개별 지방자치단체가 제각기 대북 교류·협력사업을 추진함으로써, 예산, 정보, 전문성 등에서 문제점이 지적되고 있는 바, 각 지방자치단체의 대북 협력사업을 총괄적으로 지원해주는 기구를 지방자치단체가 협의하여 공동으로 설립함으로써 예산을 절감하고 전문성을 제고할 수 있을 것이다. 예컨대 지방자치단체가 일정액을 투자하여 '지방자치단체 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 지방자치단체는 예산절감과 전문성 제고를 도모할 수 있을 뿐만 아니라, 지방자치단체 실무진의 파견 등을 통해 유기적 관계를 유지한다. 또한 정보제공 기능을 비단 지방자치단체에 국한할 것이 아니라 거버넌스에 참여하는 민간단체에도 개방하여 보다 효율적인 운영이 되도록 하는 것이 바람직하다. 특히 운영방법에 있어서도 지식정보화 시대에 걸맞게 편의성있게 접근하고 손쉽게 지식·정보를 얻을 수 있는 지식관리체제를 마련하여야 할 것이다.

나. 지방자치단체의 담당조직 정비

지방자치단체는 내실있는 대북 교류·협력사업을 위해 현실성 있고 적절한 사업계획을 추진해야 할 것이다. 즉 지방자치단체의 특성과 능력에 맞는 사업을 발굴하고, 북한에 대한 정확한 정보에 입각하여 일회성 사업보다는 지속성 있는 사업 계획을 수립하여야 할 것이다. 그런데 이는 지방자치단체 내의 조직정비 및 인력확충과도 밀접한 연관이 있다.

현재, 대부분의 지방자치단체에서는 전문적인 인력을 배치하지 못하고 단지 실무담당 1명이 전반적인 업무를 맡고 있는 실정이다. 그나마 강원도와 경기도 정도만 담당조직을 갖추고 있는 정도이다. 또한 담당 역시 근무연한이 1~2년인 경우가 대부분이어서 민간단체와의 협의과정에서 전문성의 결여로 말미암아 분석적이고 체계적인 의사결정을 하기 어려운 실정이다.

이러한 어려움을 극복하기 위해서는 지방자치단체에 남북교류·협력사업을 추진하는 전담부서를 설치하여, 전문성을 갖고 지속적으로 남북교류·협력사업을 담당할 수 있도록 하여야 한다. 전담부서는 초기에는 계급(係級)으로 설치하였다가, 사업확대에 따라 과급(課級)으로 확대할 수도 있고, 또는 담당역할에 따라 팀(team)을 구성하여 팀제로 운영하는 방안도 가능하다. 기능부서이든 팀제이든 간에 담당부서장은 대북사업의 노하우를 갖고 있는 민간기업인이나 대북전문가를 영입하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

전담부서에 배치된 인력은 다양한 전문교육을 받도록 하고, 전문성 확보를 위해 가급적 장기적으로 근무하도록 인력계획을 수립할 필요가 있다. 조직정비와 관련해서는 중앙정부와 협의가 필요하기 때문에, 이에 대한 제도적 검토가 필요하다.

3. 개방적 참여의 확대

남북교류 로컬 거버넌스 체제에서는 폭넓은 참여의 정도가 미약한 것으로 나타나고 있다. 그러한 이유는 아직 사업의 경험이 일천하고, 사업내용 역시 단순 지원에서 이제 남북 공동 농업 사업에 국한되어 있기 때문이다. 따라서 남북교류 로컬 거버넌스의 참여 확대를 위해서는 사업 분야가 다각화되어야만 한다.

남북교류 로컬 거버넌스 체제에서 남북 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 대체로 반응을 보이지 않았으며, 일부 남한 방문단의 방문을 허용하면서 남북교류·협력사업 자체에 대한 흥미보다는 방문 대가로 현물을 요구하는 행태를 보였다.

그러나 강원도에서 보여준 공동관심사의 방제사업이라던가 연어방류사업의 성공, 또 경기도가 시작하여 경상남도에서도 성공을 보였던 남북 공동 벼농사 등은 향후 사업내용을 다각화할 수 있을 가능성을 보여주고 있다. 이는 북한측에서 협력의 경험을 통해 얻어지는 이익을 인식함으로써 가능

한 것이다. 따라서 성급히 확대해 나가기보다 초기단계에는 가급적 문화·예술 등 비정치적 분야의 접촉부터 시작하여 공동의 이익을 증진시키는 경제적 사업으로 확대해 나가야 할 것이다.

이와 같이 교류·협력을 다각화하는 것은 그만큼 남북교류 로컬 거버넌스에 다양한 행위자의 참여를 가능하게 하여 지역사회 각계, 즉 문화, 예술, 체육 뿐만 아니라 지역민간기업의 참여까지 이끌어 낼 수 있다는 점에 중요성이 있다.

가. 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. 이밖에도 문화유산 공동조사 연구, 자연경관·생태계·문화재 관련 자료집 또는 방송 다큐 공동제작, 신문·출판물 등 자료교환, 미술품·지역민속예술자료 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 지방자치단체가 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.

나. 북한의 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.⁶² 지방산업과 공공건물, 주민난방과 조명, 농기계 운영

등에 상용되는 전력과 수송문제는 지역 자체적으로 생산·공급하도록 장려됨에 따라 94년부터 각 지역별로 중소형수력발전소를 건립하기도 하였다.

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

다. 지역의 특성을 살린 공동사업

지방자치단체의 지역 특성에 맞추어 대상지역을 선정하고 사업을 추진하는 것이 바람직한데 남북분단을 이유로한 개발규제와 투자의 미흡으로 생활여건 및 생산여건에 불이익을 받았던 접경지역의 경우, 화해·협력시대의 발전전략을 적극적으로 추진할 수 있을 것이다. 사업의 성격에 따라 중앙정부의 지원 하에 북한의 중앙정부와 직접 합의를 필요로 할 수도 있을 것이다.

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

향후 접경지역에 이산가족 면회소 설치 등이 추진될 경우, 접경지역의 지방자치단체가 이를 공동으로 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 현재 고려되고 있는 금강산 지역 이외에도 지리적으로 국토 중심에 위치하여 교통이 편리한 철원지역이 이산가족 면회소 후보지로서 적합하다고 할 수 있다. 철원지역에 이산가족 면회소가 설치될 경우, 이와 연계하여 숙박시설의 설

62_ 최진욱, 『북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1997), p. 80; 김병로, 『북한의 지역자립체계』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 67.

치 뿐만 아니라 남북 간의 학술교류, 당국 회담, 투자상담 등을 위한 컨벤션 센터를 설립할 수도 있을 것이다.

4. 효과적 네트워크의 구축·운영

남북교류 로컬 거버넌스가 바람직한 거버넌스(good governance)로서 효과적인 구축·운영이 이루어지기 위해서는 네트워크상 각 행위주체들의 역할체계의 상호작용이 원활하게 이루어져야 한다. 이를 위해서는 거버넌스 네트워크 체제의 방향을 설정하고 행위자간 조정과 네트워크를 관리할 수 있는 중심적 행위자로서 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 필요하다.

가. 중앙정부(통일부)의 메타거버넌스적 역할 수립

(1) 제도적 장치의 정비

남북지방자치단체의 교류·협력은 「남북교류·협력에 관한 법률」 등에 바탕을 두고 있으나, 현행 법체계는 남북지방자치단체간 교류·협력의 추진과정과 현실적으로 많은 괴리가 있다. 따라서 북한의 실체를 논리적으로 부인하고 있는 현행 법체계를 재검토하여, 북한의 법적 지위에 관한 규정을 두는 방향으로 정비되어야 할 것이다.⁶³ 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.⁶⁴

「남북교류·협력에 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

63_제성호, “남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 법제정비 방안 연구,” 『남북한 평화공존과 남북연합 추진방안』 (통일연구원 협동연구 국내학술회의 발표논문집, 2001), pp. 2-3.

64_위의 글, p. 3.

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, 두만강 지역개발과 같이 다자간 협력사업에 남한이 참여하는 경우, 제3국에서 남북한 공동투자 등으로 세분될 수 있다.

(2) 북한측 접촉창구의 정비

남한 지방자치단체가 북측의 대상지역과 접촉하는데 있어서 공식적인 대북 접촉창구의 부재는 문제점으로 지적될 수 있다. 북측의 대남사업창구는 조선아태평화위원회, 민족화해협의회, 민족경제협력연합회 등으로 다양하고, 이들과 접촉하기까지도 다양한 경로를 거치고 있다. 지방자치단체가 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 지방자치단체교류·협력을 위한 북한의 접촉창구 단일화를 북측에 요청할 필요가 있다. 북한에는 우리의 행정자치부와 같은 부서는 없으나, 북경주재 평양대사관이나 대남사업을 담당하는 조선아태평화위원회를 접촉창구로서 지정 요청할 수 있을 것이다. 나아가 지방자치단체 교류·협력의 초기단계에서는 남한의 지방자치단체가 제각기 대북접촉에 나섬으로써 북한에게 분위기가 과열되고 있다는 인상을 주지 않도록 주의할 필요가 있다.

(3) 심사제도의 효율적 운영

중앙정부는 교류·협력사업의 내실있는 추진을 위해 사전심사 강화로 지방자치단체의 사업추진을 도와주는 역할을 하여야 할 것이다. 구체적으로 심사 전 국정원 등 관련부처의 공식의견을 수렴함으로써 심사의 전문성을 확보하고 정부내 혼선을 방지하여야 할 것이다.⁶⁵ 특히, 남북교류가 본격화 되기까지는 북한의 수용가능성 등을 감안 당분간 엄격한 사업심사의 기조를 유지할 필요가 있다. 또한 사전 서면심의를 통해 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 대북교류·협력사업의 성공 및 실패사례를 비교·분석하여 향후 지방자치단체의 사업계획에 참고할 수 있도록 하고, 사업추진과정에서 지속적인 자문을 통해 사업의 성사율을 높이도록 하여야 한다.

(4) 교류·협력사업에 대한 종합적 지킴 수립

정부는 남북교류·협력사업 추진을 위한 종합지킴을 수립하여 각 지방자치단체에 제공함으로써 준비 단계에서부터 차질이 없도록 한다. 종합지킴은 지방자치단체 관계관이 쉽게 업무를 추진할 수 있도록 가급적 구체적인 사항까지 포함하는 것이 바람직하다. 또한 공무원 연구기간 등을 활용하여 지방자치단체 관계관에 대해 정부의 통일정책, 북한에 대한 이해, 남북교류·협력사업 추진요령 등을 교육하는 기회를 마련하는 것이 필요하다.

나. 지방자치단체의 역할체계의 정립

(1) 조례 정비

현재까지 9개의 광역자치단체가 남북교류·협력 조례를 마련하고 있지만, 6개의 광역자치단체에서는 조례를 제정하지 못한 상태이다. 따라서 아직

⁶⁵ 남북교류·협력 심사위원회의 전문성 강화를 위해 6차 회의부터 정부는 대북사업에 관여한 경험이 있는 현대아산 관계자를 심사위원회에 추가한 바 있다.

제정하지 못한 단체에서는 제정 자체가 관건이겠지만, 더 나아가 조례의 내용도 지역 특성에 맞고 거버넌스적 차원에서 사업을 전개할 수 있는 규정으로 정비할 필요가 있다.

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

(2) 지방자치법의 탄력적 운영

남북지방자치단체의 대북교류·협력사업은 지방자치단체에 따라 능력, 의욕, 업적 등에서 이미 많은 차이를 보이고 있으며, 향후 사업의 활성화에 따라 차이는 더욱 커질 것으로 예상된다. 현행 지방자치법에 따르면, 지방자치단체는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등 자치권에서 여전히 많은 제약을 받고 있는데, 정부는 지방자치단체의 대북 교류·협력사업의 성과에 따라 차별적으로 이를 적용하는 것이 바람직하다. 예컨대, 사업의 성과가 좋고 향후 사업에 있어서 교류·협력 관련 조직과 예산의 확충이 절실한 지방자치단체에 대해서는 이를 탄력적으로 허용함으로써 남북지방자치단체의 교류·협력 활성화를 기할 수 있도록 하여야 할 것이다.

5. 내부 결정과정의 분권화

거버넌스는 그것을 구성하는 다양한 행위자들이 내·외부적으로 수평적 관계를 통한 신속하고 유연한 작동이 이루어져야 한다. 그러나 정부조직의 경우 아직 위계적 질서의 관료제적 형태를 벗어나고 있지 못하기 때문에 협력파트너에게 있어서는 절차상의 번거로움과 신속한 사업 추진의 장애로서 나타난다. 이러한 이유는 정부의 정책결정체계가 집권적이기 때문이다.

따라서 지방자치단체에서 최종 결정권은 도지사나 시장이 가지고 있고, 결재단계도 계층화되어 있는 것에서 연유되는 집권적 체계를 탈피하기 위해서 남북교류 업무의 조직구성을 팀제로 정비하여 운영하는 것이 좋은 방법이 될 수 있을 것으로 생각된다. 현재 지방자치단체들마다 남북교류 담당

업무는 기획관리실에 둔 경우와 행정과에 배속한 경우로 나뉘는데, 기획관리실 내 별도의 팀으로 구성하여 1인의 팀장과 몇 명의 팀원으로 구성하여 결재단계를 담당-팀장-기획관리실장의 3단계 또는 사안에 따라 증대한 것에 한하여 담당-팀장-기획관리실장-도지사의 4단계로 하는 것이 분권적 의사결정 체계를 구축할 뿐만 아니라 신속성과 효율성도 제고할 수 있을 것이다.

한편, 통일부와 지방자치단체의 관계에서는 통일부가 방향, 가이드라인, 지침을 명확히 제시하여 종합성과 조정력을 발휘할 수 있도록 하는 한편, 그 안에서 지방자치단체들이 자율적 의사결정을 할 수 있도록 명확한 체계화가 필요하다.

6. 신뢰를 통한 효과·효율성의 제고

실태평가를 통해 살펴본 바와 같이 지방자치단체나 민간단체 모두 거버넌스 체제의 파트너십을 통하여 비용 절감의 효율성과 목표달성의 효과성을 높이 평가하고 있었다. 그러한 이유는 각 행위자가 서로의 보완적 역할로 인해 사업의 원활한 진행에 도움이 된다는 것을 인식하고 있기 때문이다.⁶⁶

거버넌스의 가장 중요한 특성은 중앙/지방정부, 정치적/사회적 단체, 민간단체(NGO)와 다수의 민간조직 등 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 강조한다는 점이다. 이와 같은 네트워크가 활발한 상호작용을 이루기 위해서는 파트너들 간의 관계가 중요하며, 이러한 관계를 파트너십으로 볼 수 있다. 이러한 파트너십은 네트워크 행위자들이 공동목표의 인식, win-win에 대한 기본가정, 파트너간의 신뢰형성을 통하여 협동적 노력으로 이어지는 것을 의미한다. 결국 바람직한 거버넌스로서 작동된다는 것은 신뢰를 바탕으로 한 협동적 노력을 기반으로, 공동목표를 달성하는 효과성있는 체제로 구축될 수 있어야 한다. 거버넌스를 하나의 게임으로 인식한다면

⁶⁶ 남북교류 로컬 거버넌스에서 민간단체 역할은 매우 중요하다. 왜냐하면 남북교류 로컬 거버넌스에서 민간단체는 기본적으로 개인적 또는 조직적 이익을 위해서가 아니라 민족적 사명감과 명예를 중시하여 자발적으로 참여하기 때문에 순수한 동기를 가지고 있고, 한편으로는 북한이라는 체제는 공식적·계획적·합리적인 사업 추진만으로는 진행되기 어렵기 때문에 민간단체의 완충역할이 무엇보다도 중요하다.

게임참여자들 상호간 신뢰나 믿음의 확보없이 목표추구적인 상호작용이 활발해질 수 없고, 결과적으로 실제적인 거버넌스의 작동이 불가능하다는 것이다.

이와 같이 신뢰를 형성하기 위해서는 무엇보다도 투명성이 요구되는데, 이는 지방자치단체와 민간단체 경우에 모두 해당된다. 먼저 지방자치단체는 지방의회와의 관계에서 사업집행에 관한 보고를 받고 평가와 감사를 하게 되는데, 경상남도의 경우 2007년 예산심의 과정에서 투명성을 이유로 예산이 삭감되어 사업차질이 빚어진 예를 보아 알 수 있다. 또한 지방자치단체와 민간단체의 관계에서는 위탁계약관계에서 기인하는 사업감독, 감사과정을 갖게 되며, 사업 후 정산절차도 엄밀하게 하려는 것으로 보인다. 그러나 대북사업의 특성상 모든 지출의 영수증 처리가 불가능하고 북한 측의 요구도 수시로 변경되기 때문에 투명화하는 데에도 어려움이 적지 않다.

따라서 지방자치단체가 민간단체를 사업자로 선정할 때, 그동안의 추진 실적, 협상력, 정보력, 정치적 성향 등을 엄격히 심사과정에 반영하는 절차가 필요하다. 한편, 이러한 과정이 실효성을 가지려면 무엇보다도 남북교류 로컬 거버넌스에 참여하려는 민간단체가 다양한 분야에서 많은 참여를 보일 때 가능한 것이다. 이렇게 될 때, 경쟁적으로 보다 더 역할 수행에 적절한 역량을 배양하게 되고 사업의 효율과 효과성을 높일 수 있기 때문이다.

마지막으로, 로컬 거버넌스는 지역 수준을 중심으로 하기 때문에 궁극적으로는 로컬 거버넌스 체제가 활성화되고 이를 통해 효과성을 달성하는 방향으로 전개되기 위해서는 각 주체들이 보다 적극적인 주민홍보를 통해 우호적인 지역여론을 조성하는 것이 무엇보다도 중요한 요소이다. 주민의 동의가 전제될 때 각 행위자들은 보다 적극적인 참여와 효과적인 협력체계로 이루어질 수 있는 원동력을 제공하기 때문이다.

VI. 결론 및 정책건의

본 연구에서는 2006년 통일연구원이 주관하여 추진한 바 있는 경제인문사회연구회 협동연구 「한반도 평화·번영 실태조사」의 분석 틀을 중심으로 하면서 한편으로는 로컬 거버넌스의 수준이나 차원에서의 특성을 고려하여 남북교류 로컬 거버넌스 구축 실태를 파악·평가하고 아울러 남북교류 로컬 거버넌스의 활성화 방안을 모색하는 데에 연구목적이 있다.

이를 위하여 본 연구는 일차적으로 로컬 거버넌스의 개념 및 이론에 대한 문헌분석과 함께 지방자치단체 남북교류에 관한 관계자 심층 면접조사를 통해 진행되었다. 한편 남북교류 로컬 거버넌스의 구축 실태를 파악하고 활성화 방안을 제시하기 위해 본 연구에서는 사례연구를 하였는데, 사례 대상지역은 여러 지방자치단체 중 가장 활발히 남북교류를 추진하고 있는 강원도와 경기도, 경상남도로 하였으며, 분석은 정책단계별로 전개되는 거버넌스의 형태를 살펴보는데 초점을 맞추었다.

본 연구는 총 6장으로 구성되었다. 제1장은 서론 부분으로 연구의 목적 및 필요성, 기존 연구와의 차별성, 분석 틀, 연구의 방법과 내용에 대해서 서술하였다. 제2장은 거버넌스와 로컬 거버넌스에 대한 이론적 검토 부분으로, 거버넌스와 로컬 거버넌스에 대한 개념 정의와 더불어 협력적 거버넌스를 위한 여러 조건에 대해 언급하였다. 그리고 실태평가를 위한 평가지표를 도출하였다. 제3장은 지방자치단체 남북교류 현황으로, 2000년 이후 지금까지 추진되고 있는 지방자치단체들의 남북교류사업을 분석하여 그 성과와 문제점을 도출하였다. 제4장은 남북교류 로컬 거버넌스 실태 분석 및 평가 부분으로서, 남북교류 로컬 거버넌스를 정책단계별로 분석하였으며, 앞에서 언급한 6개의 지표를 중심으로 활성화 정도를 평가하였다. 제5장은 남북교류 로컬 거버넌스 활성화 방안이며, 제6장은 결론 및 정책 건의 부분이다.

먼저 남북교류 로컬 거버넌스 체제에서의 행위자를 분석한 결과 다양한 공식적·비공식적 행위자 네트워크는 복잡하고 동태적인 연계를 형성하고 있었다. 통일부와 행정자치부를 중심으로 한 중앙정부와 광역지방자치단체 혹은 기초지방자치단체, 지방자치단체별로 대북협력사업을 실질적으로 추진하기 위한 기구로 설립한 남북교류협력위원회, 주민대표기관으로서 지방의회, 민간단체(NGO), 민간기업과 교육연구기관, 언론기관에 이르는 다

양한 행위자가 서로간의 권한, 또는 영향력의 네트워크체제를 구축하고 있다는 것이다.

강원도, 경기도, 경상남도의 사례를 정책과정별로 분석한 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 남북교류 로컬 거버넌스의 사례에서 나타난 정책의제설정단계는 정책의제설정의 국면을 코브와 엘더(Cobb & Elder)모형을 적용하여 보면, 대체로 동원모형(mobilization model)에 가깝지만, 경상남도의 경우에는 외부주도형에 가까운 특징을 보이고 있다. 이는 남북교류 로컬 거버넌스 행위자로서 민간단체가 의제설정단계에서 역할이 확장될 수 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

둘째, 정책분석단계에서 사례지역의 경우 대체로 전문적인 분석이 이루어지지 못하는 경우가 대부분이었다.

셋째, 정책결정단계는 남북교류 로컬 거버넌스 체제 내의 다양한 행위자들이 상호 영향관계 하에서 이루어진다고 할 수 있다. 물론 공식적인 결정은 지방자치단체에서 내리는 것이지만 지방의회의 예산 승인이 뒷받침되어야 하는 것이고, 남북교류의 특성상 북한 측의 수용이 필수적인데 이를 연결하는 채널을 주로 민간단체에서 담당하고 있기 때문이다.

넷째, 정책집행단계에서는 결정된 정책을 현실적으로 구현하는 것이다. 이 단계에서는 지방자치단체와 민간단체가 함께 하는 과정이다. 특히, 민관이 협력하는 남북교류 로컬 거버넌스 구축의 중요성을 인식시켜주는 단계이다.

다섯째, 정책평가단계는 사례에서 살펴본 바와 같이 주로 기관내부적인 자체평가가 대부분이었는데, 이는 객관성과 타당성을 확보하기 어렵기 때문에 보다 많은 외부평가가 있어야 할 것으로 생각된다.

남북교류 실태평가의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 자율성에 있어서는 민간단체의 조직화가 자발적·비자발적인 경우가 공존하고 있는 것이다. 이외의 비공식적 행위자로서 연구기관과 대학, 언론 등은 협력적 관계에 따라 자발적으로 거버넌스 네트워크를 구성한다고 할 수 있다. 한편, 남북교류 로컬 거버넌스체제 내에서의 의사결정은 행위주체별로 독립적으로 이루어진다고 볼 수 있고, 자원의 의존성이 남북교류 사업의 지속성에 결정적인 영향을 줄 수 있다는 점을 알 수 있었다. 행위

자들의 정보의존성은 다양한 형태로 나타나고 있었으며, 정부의 법적 규제 정도에 대해서는 의외로 대부분의 인터뷰 응답자들이 크게 의식하지 않는 것으로 나타났다.

둘째, 전문성과 관련해서는 지방자치단체의 경우에는 상당히 취약한 것으로 나타났고, 이에 비해서 민간단체는 북한과의 접촉에 대한 경험과 노하우가 축적되어 있으며 또한 수시로 민간단체간 정보교환을 함으로써 전문성을 향상시키고 있었다.

셋째, 참여성은 남북교류 로컬 거버넌스에서 부분적인 역할을 수행하는 행위자들이 다양하지만, 대북정책의 특성상 사업전반에서의 실제적 참여는 제한적이다. 남북교류 로컬 거버넌스에서 정책과정 전반에 걸친 핵심적인 행위자로서의 두 축은 지방자치단체와 민간단체이다. 당연히 지방자치단체는 정책의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가를 주도적으로 수행하지만, 수탁자로서 민간단체 역시 정책과정에서 중요한 역할을 수행한다. 새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가는 남북교류 로컬 거버넌스의 활성화와 관련하여 중요한 사항이라고 할 수 있는데, 대부분의 지방자치단체에서 민간단체의 참여 확대에 긍정적인 입장을 보이고 있다. 확대될 수 있는 민간단체는 종교단체, 지역별 민주평화통일자문회의, 지역의 봉사단체, 의료기관, 농업기술원 등 다양한 주체가 포함될 수 있다는 입장이다.

넷째, 네트워크는 남북교류 로컬 거버넌스 체제에서의 행위주체는 통일부를 중심으로 한 중앙정부, 지방자치단체, 지방의회, 민간단체, 언론, 연구소, 대학 등 다양하게 구성되어 있으나, 네트워크의 상호작용이 활발히 이루어진다고 보기 어렵다. 아직까지 지방 수준에서 남북교류가 초기적이며 활성화되어 있지 못하다는 것이 가장 커다란 이유이겠지만, 민간부문이 개방적으로 쉽게 거버넌스체제에 포함되기 어렵다는 특성을 갖고 있기 때문이기도 하다. 따라서 남북교류 로컬 거버넌스는 네트워크가 단순하고 초보적인 수준에 머물고 있다고 할 수 있다.

다섯째, 분권화 측면에서 남북교류 로컬 거버넌스를 구성하는 각 행위주체들은 내부적인 의사결정의 분권화가 이루어져 있는가에 대해서 지방자치단체를 비롯한 공식적 행위자는 위계조직에 따른 집권적 의사결정체계를 가지고 있는 데에 반하여, 민간단체는 분권적 또는 분산된 권력구조를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.

여섯째, 효과 및 효율성은 각 행위자들의 협력적 관계가 목표달성에 도움이 되는가 하는 점은 거버넌스체제의 유지와 지속성에 중요한 요소이다. 인터뷰 대상으로서의 대부분의 행위주체들은 남북교류 로컬 거버넌스 체제의 효과 및 효율성에 대해서 상당히 긍정적인 응답을 하고 있다.

본 연구를 통해서 남북교류 로컬 거버넌스를 활성화시킬 수 있는 정책제언을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 민간의 자율성을 강화시키는 것이다. 거버넌스체제가 행위주체간 상호 영향관계 하에 있고, 각기 자원의 의존성에 기초하지만, 특정 행위자에 대한 지나친 의존성은 자율성을 손상시켜 거버넌스 본연의 목적을 달성하기 어렵다. 따라서 자원이나 정보의 의존성이 특정 행위자에 집중되어 있기 보다는 다양한 행위자 간에 분산되어 있는 것이 바람직하다. 구체적인 방법으로서 민간단체는 그 저변을 넓혀 보다 많은 회원확보에 노력하고, 회비를 납부 받아 자체 운영비를 독자적으로 조달함은 물론, 사업경비의 일부까지도 충당할 수 있어야 한다. 또한 다수의 지역기업들을 스폰서로 유치하고 지역기업과 북한지역간 자매결연을 추진하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

둘째, 대북관련사업의 전문성을 제고하여야 한다. 이를 위해서 (가칭) ‘지방자치단체 교류·협력사업 종합지원센터’를 설치하여 사업의 계획단계부터 북한정보제공, 사업의 적정성 검토, 대북접촉 주선, 중앙정부와의 협력채널 확보, 대북 교류·협력사업의 성공사례 및 실패사례를 분석하여 제공하도록 할 필요가 있다. 또한, 지방자치단체의 담당조직을 정비하여 남북교류·협력사업을 추진하는 전담부서를 설치하고, 전문성 있는 남북교류·협력사업을 담당할 수 있도록 한다. 또한 전담부서에 배치된 인력은 다양한 전문교육을 받도록 하고, 전문성 확보를 위해 가급적 장기적으로 근무하도록 인력계획을 수립할 필요가 있다.

셋째, 개방적 참여를 확대시켜야 한다. 이를 위해서는 교류협력을 다각화하여 그만큼 남북교류 로컬 거버넌스에 다양한 행위자의 참여를 가능하게 할 수 있다. 따라서 지역사회 각계, 즉 문화, 예술, 체육 뿐만 아니라 지역민간기업의 참여까지 이끌어 낼 수 있다는 점에 중요성이 있다.

넷째, 효과적 네트워크를 구축·운용하여야 한다. 남북교류 로컬 거버넌스가 바람직한 거버넌스(good governance)로서 효과적인 구축·운용이 이루어지기 위해서는 네트워크상 각 행위주체들의 역할체계의 상호작용이 원활

하게 이루어져야 한다. 이를 위해서는 거버넌스 네트워크 체제의 방향을 설정하고 행위자간 조정과 네트워크를 관리할 수 있는 중심적 행위자로서 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 필요하다. 먼저, 중앙정부(통일부)가 메타거버넌스적 역할을 수립하기 위해서는 제도적 장치를 정비하고, 북한측 접촉창구를 정비하며, 신변안전대책을 마련하여야 한다. 또한 심사제도의 효율적 운영과 교류·협력사업에 대한 종합적 지침을 수립·운영하여야 한다. 한편, 지방자치단체에서는 조례를 정비하고 지방자치법을 탄력적으로 운영하여 남북지방자치단체의 교류·협력 활성화를 기할 수 있도록 하여야 할 것이다.

다섯째, 내부결정과정을 분권화하여야 한다. 현재 지방자치단체들마다 남북교류 담당업무는 기획관리실에 둔 경우와 행정과에 배속한 경우로 나뉘는데, 기획관리실 내 별도의 팀으로 구성하여 1인의 팀장과 몇 명의 팀원으로 구성하여 결재단계를 담당-팀장-기획관리실장의 3단계 또는 사안에 따라 중대한 것에 한하여 담당-팀장-기획관리실장-도지사의 4단계로 하는 것이 분권적 의사결정 체계를 구축할 뿐만 아니라 신속성과 효율성도 제고할 수 있을 것이다.

여섯째, 신뢰를 통한 효과·효율성의 제고를 기하여야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체가 민간단체를 사업자로 선정할 때, 그동안의 추진실적, 협상력, 정보력, 정치적 성향 등을 엄격히 심사과정에서 반영하는 절차가 필요하다. 한편, 이러한 과정이 실효성을 가지려면 무엇보다도 남북교류 로컬 거버넌스에 참여하려는 민간단체가 다양한 분야에서 많은 참여를 보일 때 가능한 것이다. 이렇게 될 때, 경쟁적으로 보다 더 역할 수행에 적절한 역할을 배양하게 되고 사업의 효율과 효과성을 높일 수 있기 때문이다.

최근 제2차 남북정상회담을 계기로 남북간 교류·협력이 다방면에서 확대되고 있으며, 이에 따라 지방간 남북 교류·협력도 새로운 전기를 맞고 있다. 그러나 대규모 경제지원과 같이 막대한 예산을 소요하는 사업은 지방자치단체 수준에서 한계가 있기 때문에, 실질적으로는 동질성 회복에 관한 사업이 지방자치단체로서는 가장 적합하고 절실한 과제라고 할 수 있다. 특히 남북통일이라는 국가적 과제를 중앙정부 차원에서 국가 정책적으로만 다루는 것은 국제적 상황과 정치·군사적 환경, 교류협력 사안에 따라 한계를 가질 수 있기 때문에 지역수준에서의 남북교류협력은 의미있는 보완적 역

할을 할 수 있다는 것이다. 즉, 남북교류는 중앙정부보다 지방 수준에서 효과적인 분야가 존재하고, 이러한 지방 수준에서의 남북교류·협력사업은 지방행정 환경변화의 흐름에 따라 로컬 거버넌스적 접근에 입각하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 그러나 한편으로는 이러한 지역 수준에서의 남북교류협력 사업에서는 각 지역의 지방정부가 한정된 자원과 역량에 직면할 수밖에 없고, 이러한 이유에서 무엇보다도 지역 안팎의 다양한 행위자들과 제휴·협력관계 즉, 남북교류 로컬 거버넌스의 형성이 요구되는 것이다.

마지막으로 강조할 것은 남북교류 로컬 거버넌스가 바람직하게 작동하고 각 행위자들은 보다 적극적인 참여와 효과적인 협력체제로 이루어질 수 있으려면 그것의 원동력이 되는 지역주민의 우호적 분위기 또는 여론 조성이 필요하다는 점이다. 따라서 궁극적으로 남북교류 로컬 거버넌스 체제가 활성화되고 이를 통해 효과성을 달성하는 방향으로 전개되기 위해서는 각 주체들이 보다 적극적인 주민홍보를 통해 우호적인 지역여론을 조성하는 것이 무엇보다도 중요한 요소라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 김병로. 『북한의 지방자립체제』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 박성복·이중렬. 『정책학원론』. 서울: 대영문화사, 1998.
- 안성호·배응환. 『지방거버넌스의 지방정책: 네트워크 관점에서 본 지방정책 사례』. 서울: 다운샘, 2004.
- 양현모. 『남북관계 개선 및 활성화에 있어서의 NGO의 역할과 지원방안 모색: NGO 대북 인도적 지원활동을 중심으로』. 서울: 한국행정연구원, 2006.
- _____. 『지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업 추진방안』. 서울: 한국행정연구원, 2001.
- 이은구 외. 『로컬 거버넌스』. 서울: 법문사, 2003.
- 주성수. 『글로벌 거버넌스와 NGO』. 서울: 아르케, 1999.
- 최영출 외. 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』. 서울: 대영문화사, 2006.
- 최진욱. 『북한의 지방행정체제: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 1997.
- 한부영. 『통일대비 지방행정 통합방안』. 서울: 한국지방행정연구원, 1998.
- 학민사 편집실 엮음. 『남북한의 교류·협력 관련 법령』. 서울: 학민사, 1994.
- 한국지방행정연구원. 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』. 서울: 지방행정연구원, 2001.
- 행정자치부 자치행정국 자치행정과. 『남북자치단체간 교류·협력 업무 처리 지침』, 2000.
- _____. 『남북 지방자치단체간 교류협력 사업추진 추가지침』, 2000.
- 황병덕 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』. 서울: 통일연구원, 2006.
- Peters, J. & Pierre, B. G. *Governance, Politics, and the State*. NY: St. Martin' Press, 2000.

- Kooiman, J. ed. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, 1994.
- Leach, S, Stewart, J & Walsh, Kieron. *The Changing Organization and Management of Local Government*. London: MacMillan, 1994.
- Peters, Guy B. With a Little Help from Our Friends: *Public-Private Partnerhisps in Urban Governance: European and American Experience*. London: MacMillan, 1998.
- Rhodes, R.A.W *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

2. 논문

- 강성권·이영. “부산광역시 거버넌스 모델개발과 추진전략에 관한 연구.” 『한국지방정부학회 학술대회 자료집』, 2006.
- 김영운. “지방자치단체의 대북 교류협력: 현황과 과제.” 『통일정책연구』. 제14권 제1호, 2005.
- 김태영. “정부-NGO간 파트너십의 정치경제학.” 『정부학연구』. 제8권 1호, 2002.
- 김정수. “지방자치단체 대북교류협력의 현황과 추진방향.” 『통일문제협의회 강원권 학술회의 자료집』, 2007.
- 김형양. “로컬거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구.” 『지방정부연구』. 제10권 제1호, 2006.
- 류재현. “지방정부의 거버넌스형 시장리더십 모색.” 『한국지방자치학회보』. 제14권 제3호, 2002.
- 박영주. “뉴거버넌스와 사회계약, 시민, 정부, 시장간 역할과 책임의 모색.” 『한국행정학보』. 제34권 제3호, 2000.
- 박우서. “지역발전과 민관협력형 지역거버넌스 구축.” 『세계화와 지역발전』. 서울: 아카데미, 2001.
- 박희봉. “시민참여와 로컬 거버넌스” 『한국정책과학학회보』. 제10권 제2호, 2006.
- 배유일. “지방거버넌스와 제도주의적 시각.” 『정부학연구』. 제9권 제2호, 2003.
- 배응환. “거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제.” 『한국행정학보』.

- 제37권 제3호, 2003.
- _____. “로컬 거버넌스: 갈등에서 협력으로.” 『지방행정연구』. 제19권 제2호, 2005.
- 심익섭. “세방화시대 지방외교의 개념과 논거.” 『세방화 시대의 지방외교: 이론과 실제』. 한국지방자치학회 특별기획세미나, 2005.
- 엄일열·설성현. “로컬 거버넌스 구현을 위한 마을 만들기 운동의 활성화 전략: 광주광역시 북구사례를 중심으로.” 『한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문』, 2003.
- 유재원·소순창. “로컬 거버넌스의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책관여의 행위자 네트워크를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』. 제15권 제4호, 2005.
- 이명석. “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스.” 『한국행정학보』. 제36권 제4호, 2002.
- 이병수·김일태. “지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구: 의정부시 공무원과 NGO활동가들의 의식, 태도, 경험을 중심으로.” 『도시행정학보』. 제14집 제2호, 2001.
- 임성학·서창록·민병원·전재성. “한반도 평화·번영 거버넌스를 위한 이론적 논의와 개념적 틀.” 『5월 협동연구 워크숍 자료집』, 2007.
- 전영평. “지방정부의 거버넌스 구축 모형구축: 공익형NGO의 형성 정도와 정책참여 수준을 중심으로.” 『행정논총』. 제41권 제1호, 2003.
- 제성호. “남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 법제정비 방안 연구.” 『통일연구원 2001협동연구 국내학술회의 발표논문집』, 2001.
- 주재현·김태진. “정부-기업간 파트너쉽과 환경정책.” 『한국행정연구』. 제10권 제4호, 2001.
- 최병대. “함께 다스림(governance)의 재조명: Local governance의 의미와 서울시 시정참여사업을 중심으로.” 『한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문』, 2003.
- 최영출. “갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안.” 한국지방행정연구원. 12월호, 2006.
- 최진욱. “경기도 대북교류협력의 방향: 사업내용 및 추진전략.” 『경기도의 남북교류협력사업 추진방안』. 경기도의회 개원 제45주년 기념발표

- 논문집. 서울: 통일연구원, 2001.
- 최창현·사득환. “로컬거버넌스(local governance)와 시민단체간 연결망 분석.” 『한국정책과학학회보』. 제8권 제3호, 2004.
- 홍성만. “정책네트워크 분석: 정책행위자간 동적 네트워크 분석을 통한 정책현상 규명하기.” 『국토』. 297권, 2006.
- Illy, Hans F. “Städtepartnerschaftenaussenpolitik auf Kommunalen Ebene?” 『세방화 시대의 지방외교: 이론과 실제』. 한국지방자치학회 특별기획 세미나, 2005.
- Banner, G. “From Government to Governance, German Local Authorities Between Regulation, Service Provision and Community Development, Governance and Local Autonomy in the 21st Century.” Academic Symposium. Research Institute for Public Administration at Hanyang University, 1999.
- Gerry, Stoker. “Local Government in Britain After Thatcher.” in Jan Erik Land (ed.) *Public Sector Reform*. London: Sage, 1997.
- Gyford, J. “The Enabling Council, A Third Model.” *Local Government Studies*, 1991.
- James, H. Svara. “Politics-Administration/Officials-Citizens: Exploring Linkages in Community Governance.” *Administrative Theory & Praxis*, 1999.
- Stewart, John. “Modernising Government Considered.” *Local Governance*, 25(1), 1999.
- Kennis, P. & Schneider, V. “Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Analysis” in B. Martin and R. Mayntz (ed.) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag: Westview Press, 1992.
- Lasker, et al. “Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage.” *The Milbank Quarterly*, 2001.
- Pierre, John. “Introduction: Understanding Governance” in John Pierre

- ed. Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- _____. "Model of Urban Governance: The Institution Dimention of Urban Politics." *Urban Affair Review*. 34(3), 1999.
- Stewart, J. "Modernizing Government Considered." *Local Governance*, 1999.
- Teisman, G. & Klijn, Erik-Hans. "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?." *Public Administration Review*, 2002.

최근 발간자료 안내

연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈 저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철 저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아 저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜 저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘 저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순 저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희 저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕 저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영윤 저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅 저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범 저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외 공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암 저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영 저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외 공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민 저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석 저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영 저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호 저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신 저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호 저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외 공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중 저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈 저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택 저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영 저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석 저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영윤 저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅 저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태 저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕 저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진 저	10,000원

2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권외제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문화에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원

협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원

2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기응 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화·변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화·변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원

2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

논 총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외	공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외	공저	10,000원

독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

연례 정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2005-01	2005년 북한의 신년 『공동사실』 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영운, 최수영

2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 남북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치법 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호

KINU 정책연구시리즈		
2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 박진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조망: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성열
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·남북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)
- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)
- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

월간 북한동향

월간 북한동향 제1권 제1호

한반도 평화체제 연구총서

제1호 한반도 평화체제: 자료와 해제 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아

Studies Series

- 2005-01 Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
- 2005-02 The Food Crisis and the Changing Roles and

	Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho, Jeong-Ah

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員제를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여 하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

