

지방자치단체의 남북교류 및 협력방안*

A Study on the Cooperation of Local Government between North-South Korea

서 순 복** · 금 창 호***

Seo, Sun Bok · Geum, Chang Ho

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 문제의 제기
- II. 남북 지방자치단체의 교류협력에 관한 이론고찰
- III. 남북 지방자치단체의 교류협력 법제와 독일사례
- IV. 남북 지방자치단체의 교류협력 방안

남북통일은 다양한 방법이 검토될 수 있으나, 정부의 공식적인 통일방법은 점진적이고 단계적인 통일을 상정하고 있다. 점진적 통일은 기본적으로 남북간의 다각적인 교류 및 협력이 전제되어 있다. 남북의 교류 및 협력을 통해서 상호 신뢰가 구축되고, 이러한 기초 위에서 남북통일이 달성된다는 것이다. 특히, 지방자치단체의 남북교류는 국가단위에 비하여 비정치적 분야의 연계를 강화할 수 있는 장점이 있다. 지방자치단체의 남북교류는 역대정부의 통일정책에 따라서 다소의 부침이 있어 왔으나, 점진적 통일을 위한 수단적 차원에서 그 중요성은 여전히 평가되고 있다. 지방자치단체의 남북교류를 활성화하기 위해서는 그 간의 과정에서 나타난 지속성과 효과성의 한계를 보완하는 대안이 필요하다. 지방자치단체 남북교류의 대상선정에서는 도시기능과 역사문화 및 경제기술 등의 요인들을 검토하고, 대상사업의 선정에서는 교류주체의 적합성과 대북지원의 효과성 및 교류지역의 특성 등이 고려되어야 한다. 또한 지방자치단체의 남북교류를 체계적으로 추진할 수 있는 시스템의 포괄성도 구비될 필요가 있다.

* 이 논문은 2016년도 조선대학교 학술연구비의 지원을 받아 연구되었음.

** 조선대학교 법학과 교수

*** 한국지방행정연구원 선임연구위원

□ 주제어: 남북통일, 남북교류, 남북협력

Various methods may be considered for the reunification of South and North Korea, but the government's official unification method is assuming gradual and stepwise unification. Gradual unification is fundamentally premised on multilateral exchange and cooperation between South and North. Mutual trust through inter-Korean exchanges and cooperation is established, and on the basis of these foundations, the reunification of the South and North can be achieved. In particular, the inter-Korean exchange of local government has the advantage of being able to strengthen cooperation in non-political fields as compared with national unit. The inter-Korean exchange of local government had some ups and downs according to the unification policy of successive governments, but its importance is still being evaluated in instrumental dimension for gradual unification. In order to revitalize the inter-Korean exchange of local government, alternatives that complement the limit of continuity and effectiveness shown in the past process are necessary. In selection of subjects of local governments' inter-Korean exchanges, factors such as urban function, historical culture and economic technology are examined. In the selection of target projects, consideration must be given to the suitability of the exchange entity, the effectiveness of North Korea support, and the characteristics of the exchange area. In addition, comprehensiveness of the system that can systematically promote inter-Korean exchanges of local autonomous groups needs to be provided.

□ Keywords: unification of north-south korea, exchange of north-south korea, cooperation of north-south korea,

I . 문제의 제기

남북의 상호관계가 역대정부의 정책에 따라서 부침을 거듭해 왔지만, 남북통일이 민족의 염원임에는 변화가 없다. 그리고 남북통일을 위한 전략적 방식의 하나로 상호간 교류 및 협력이 주요한 수단으로 활용되어 왔다. 그동안 정부는 김영삼정부에서 채택한『한민족공동체

건설을 위한 3단계 통일방안』을 공식적인 통일방안으로 채택하고, 이에 기초하여 남북한의 다양한 교류협력을 추진하여 왔다(김창호, 2014). 이후 이명박정부가 출범하면서 연평도 포격사건과 천안함 침몰사건이 발생하면서 남북관계는 공식적으로 단절되고, 교류협력도 활력을 상실하여 왔다. 그러다가 2014년 박근혜 대통령의 연두 기자회견에서 “통일은 대박”이라는 담화를 계기로 남북관계의 전환점이 마련될 것으로 전망되어 왔다. 뿐만 아니라 남북간의 다양한 분야에 걸친 교류 및 협력도 활발해질 것으로 기대되었다.

그러나 대통령의 언급으로 남북한의 교류협력에 대한 시각이 전환되고, 나아가 단순히 교류분야나 양이 한층 확대될 것이라는 전망으로 그쳐서는 아니 될 것이다. 남북의 교류협력은 각 부문의 동질성 회복과 상호간 신뢰구축을 통하여 장기적으로 정치·제도적 통합과 통일국가의 달성에 그 목적을 둔 일종의 전략적 수단이다. 따라서 남북의 교류협력이 통일국가 달성이란 목적을 성취하기 위한 효과적이 전략적인 수단으로서 제 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 적절한 방향을 정립하고 또한 활용하려는 노력이 필요할 것이다.

이러한 차원에서 남북 지방자치단체의 교류협력은 매우 중요한 의의를 함축하고 있다. 민간의 비공식적 교류협력에 비하여 다소 제도화에 기여할 수 있고 또한 중앙정부의 공식적 교류협력에 비하여 상대적 유연성을 발휘할 수 있기 때문이다. 독일의 사례에서도 나타났듯이 지방자치단체의 교류협력은 상호 체제의 경직성을 완화하여 통일의 시기를 앞당길 뿐만 아니라 체제간의 동질성 회복을 통해 통일이후의 문제발생을 최소화하는데 기여할 수도 있다.

이에 따라 여기에서는 남북 지방자치단체의 교류협력을 효과적 추진방안을 모색해보고자 한다. 우선, 이론적 및 정책적 차원에서 남북 지방자치단체의 교류협력의 분야나 범위를 고려하여 남북 교류협력에 대한 적절한 개념을 규정하고, 다음으로 현행의 남북 지방자치단체의 교류협력에 관한 법제와 독일의 사례를 살펴보고, 이를 기초로 남북 지방자치단체의 교류협력을 효과적으로 추진할 수 있는 적절한 대안을 모색해보고자 한다.

II. 남북 지방자치단체의 교류협력에 관한 이론고찰

1. 지방자치단체 남북 교류협력의 의의

남북 지방자치단체의 교류협력은 분단국의 상호간 교류협력의 일종이다. 따라서 일반적 교류협력과 달리 남북 지방자치단체의 교류협력의 개념을 순수한 이론적 측면에서 접근하기는 매우 어렵다. 일반적으로 교류협력이란 둘 이상의 상이한 주체간에 공동의 이익 또는 목

표달성을 위하여 상호 의존관계를 형성하는 것을 말한다(사득환, 2002). 따라서 지방자치단체의 교류협력은 교류협력의 주체가 지방자치단체가 되는 교류협력 즉, 둘 이상의 상이한 지방자치단체간에 공동의 목표나 이익을 도모하기 위한 행위양식을 의미한다. 이러한 측면에서 보면, 남북 지방자치단체의 교류협력은 단순히 남북한의 지방자치단체가 공동의 목표나 이익을 증진하기 위하여 형성되는 행위양식으로 규정할 수 있을 것이다. 그러나 남북 지방자치단체의 교류협력의 개념을 규정하기 위해서는 이론적 차원에서 교류협력 형태에 대한 보다 명확한 언명이 필요할 것이고, 정책적 차원에서 교류협력 분야의 범위가 보다 구체적으로 획정될 필요가 있다.

우선 이론적 차원에서 남북 지방자치단체의 교류협력이 어떠한 형태에 포함되는가를 살펴볼 필요가 있다. 흔히 지방자치단체의 교류협력은 공간적 요소를 기준으로 두 가지의 형태로 구분된다. 즉, 특정 지방자치단체의 교류협력대상 지방자치단체의 공간적 위치가 국가를 기준으로 국내이나 또는 국외이냐에 따라 국내의 교류협력¹⁾이나 국제간 교류협력²⁾으로 분류되고 있다. 남북 지방자치단체 교류협력의 공간적 요소는 남한 지방자치단체를 중심으로 할 경우 교류협력의 대상 지방자치단체의 공간적 위치는 북한이 된다. 또한 북한 지방자치단체를 중심으로 할 경우 교류협력의 대상 지방자치단체의 공간적 위치는 반대로 남한이 된다. 여기서 문제는 남한에 위치한 지방자치단체와 북한에 위치한 지방자치단체 상호간 교류협력을 국내의 교류협력으로 간주할 것인지 아니면, 국제간 교류협력으로 규정할 것인가이다. 이는 남한과 북한이 동일한 국가의 영토이냐 아니냐의 문제이다. 남한과 북한이 공간적으로 동일한 국가에 속한다는 근거로는 현행 우리나라의 헌법규정을 들 수 있다. 헌법 제3조의 규정에 의하면, 우리나라의 영토는 한반도와 그 부속도서라고 되어 있다. 따라서 북한도 당연히 우리나라의 영토에 속함으로써 남한의 지방자치단체와 북한의 지방자치단체의 상호간 교류협력은 국내의 교류협력으로 간주되어야 한다.³⁾ 반면, 남북 지방자치단체의 교류협력을 국제간 교류협력으로 간주할 수 있는 근거는 실제적인 영토고권의 적용⁴⁾이다. 남한지역에는

1) 예를 들면, 1998년 경상남도 마산시와 전라남도 목포시간에 체결한 자매결연과 같이 국내에 위치하고 있는 자치단체간의 상호 교류협력을 국내의 교류협력이라 할 수 있다.

2) 지방자치단체의 국제간 교류협력은 지방자치제 실시 이후 각 지방자치단체가 해외 자치단체와 여러 가지 분야에서 추진하고 있는 교류협력들이 해당된다.

3) 북한지역에 설치된 인민공화국을 독립된 국가로 인정하지 않으려는 논리는 종래 우리나라의 다수적인 판례 및 학설이다 즉, 대한민국이 한반도의 유일한 합법정부이고, 대한민국의 영역은 구한말시대의 국가영역 위에 입각한 것이며, 휴전선 북방지역은 이른바 인민공화국이 불법적으로 점령한 미수복지역이라는 것이다(대판 1955.9.27, 형상 246, 서울고판 1972.12.7.71 노 998).

4) 영토고권이란 국가주권의 하나로 국가가 국제법상의 제한이 없는 한 원칙적으로 배타적 지배를 할 수 있는 공간에 대한 영역권을 말한다. 이러한 영토고권에는 영역자체를 자유로이 사용·수익·처분할 수 있는

대한민국이 그리고 북한지역에는 조선인민민주주의공화국이 각각 배타적인 영토고권을 행사하고 있다. 따라서 우리나라 헌법의 규정에도 불구하고 북한지역에 대한 대한민국의 영토고권이 실제로 적용되지 못하고 있으므로 북한지역에 설치된 국가는 독립된 주권국가⁵⁾라는 것이다.⁶⁾ 이와 관련된 독일의 사례를 보면, 대체적으로 공식적·명분적으로는 동독을 독립적인 주권국가로 인정하지 않으려는 노력을 경주하는 가운데 비정치적인 분야를 중심으로 실제적인 교류협력을 활발히 추진하였다. 양독간 민간차원의 교류협력은 분단직후부터 지속적으로 전개되어 왔음에도 불구하고, 지방자치단체 차원의 교류협력은 동독의 제의에 서독이 처음에는 거부 의사를 밝혔는데, 이는 양독간 지방자치단체의 교류협력을 실시함으로써 실제로 동독을 주권국가로 인정하는 계기가 될 수 있다는 우려 때문이었다. 그러나 서독이 전술한 문제점을 충분히 인식하고서도 1980년대부터 양독간 교류협력을 추진한 것은 이를 통하여 평화적이고도 조기에 독일통일을 달성할 수 있을 것이라는 기대 때문이었다. 그러나 남북한의 통일정책 또는 국민감정이 어떠한지 간에 북한이 독립적 주권국가로서 유엔의 회원국으로 가입하고 있고, 더욱이 남한과 마찬가지로 북한이 다수의 국가들과 국가간 외교관계를 수립하고 있는 점을 감안할 때 현실적으로 북한을 독립적 주권국가로 인정할 수밖에 없을 것이다. 따라서 남북 지방자치단체의 교류협력은 지방자치단체의 국제간 교류협력으로 분류될 수 있을 것이다.

한편, 정책적 측면에서 남북 지방자치단체의 교류협력을 구성하는 분야에 관해 살펴볼 필요가 있다. 전술한 바와 같이 단순히 남북 지방자치단체가 공동의 목표달성이나 이익증진을 위한 행위양식으로 남북 지방자치단체의 교류협력을 개념화할 경우에는 분야가 특별히 한정될 필요가 없다. 그러나 남북 지방자치단체의 교류협력이 분단국의 궁극적 목표인 통일달성을 위한 효과적 수단의 성격을 갖는 경우에는 교류협력의 분야가 정책적 차원에서 조정 또는 제한될 개연성이 높다. 정책적 측면에서 특정분야의 교류협력은 분단국의 목표인 통일달성에 크게 기여하지 못할뿐더러 오히려 상호간 교류협력을 가로막는 저해요인으로 작용할 가능성

권리와 영역 내에서 자유로이 통치할 수 있는 권리가 포함된다(김철수, 1997).

- 5) 북한이 국제법상으로도 남한과 별개의 독립된 국가로 인정받고 있는 근거로는 유엔의 회원국으로 가입된 사실을 들 수 있다 즉, 1991년도에 남한과 북한이 유엔에 회원국으로 동시 가입함으로써 실질적으로 독립적인 주권국가로 인정받는 계기가 되었다 이에 비하여 중국의 경우 중화인민공화국이 유엔의 회원국임에도 불구하고, 중화민국은 유엔의 회원국으로 가입하지 못함으로써 국제적으로 주권국가로 인정받지 못하고 있다
- 6) 이러한 논리는 헌법 제3조의 규정을 해석하는 시각에 좌우된다. 즉, 헌법 제3조의 규정은 비현실적인 것이며, 헌법 제4조의 규정에 의하여 신법우선의 원칙에 따라 이미 극복된 것으로 북한지역은 사실상 북한의 영토라고 간주하는 것이다(권영성, 1996). 헌법 제4조에는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정하고 있다.

이 높다고 판단할 경우에는 교류협력의 분야에서 제외될 수도 있는 것이다. 이와 관련하여 신중하게 고려되어야 할 것이 정치분야의 포함여부이다. 이는 정부의 공식적인 통일방안과 밀접한 관계를 갖는다. 현재와 같은 3단계의 통일방안이 기초가 되면, 남북의 화해협력이 필요하고, 따라서 화해협력은 통일달성을 위하여 종래의 이질적인 양체제의 동질성을 확보하는 단계로, 동질성 확보를 위한 전략적 수단으로 상호간 교류협력이 요청된다. 이 단계에서 정치적 분야가 부각될 경우 남북관계에 대한 국내외적 관심이 고조되어 오히려 동질성 확보에 장애요인으로 작용할 가능성이 많다(한국법제연구원, 1994). 특히, 정치적 분야의 교류협력은 특정사안의 결정권한이나 여타의 조건을 고려할 때 중앙정부에 비하여 지방자치단체가 주체로서의 적합성이 크지 않다. 물론 남북의 교류협력을 통하여 일정수준 동질성이 회복되고, 화해협력시대가“낮은 수준의 연방제”등 실질적인 통합단계로 이행될 조짐을 보이는 단계에 이르러서는 당연히 논의될 필요성뿐만 아니라 교류협력에 포함하여 남북의 정치적 교류협력에 관한 구체적 경험을 축적할 필요성도 있을 것이다. 그러나 화해협력의 본질적 성격이나 교류협력의 전략적 활용의미를 고려할 때 남북 지방자치단체의 교류협력에서 정치분야는 제외된 비정치적 분야를 중심으로 한 개념규정이 타당할 것이다.

이상의 논의에 비추어 보면, 남북 지방자치단체의 교류협력은 비정치적인 분야를 대상으로 남북 지방자치단체가 주체가 되어 동질성을 회복하고 궁극적으로 통일달성에 기여하는 국제교류의 행위양식으로 규정할 수 있다(김창호 외, 2001).

<그림 1> 남북 지방자치단체의 교류협력의 개념도

구분		공간적 요소	
		국내 교류협력	국제 교류협력
내용적 요소	정치적 교류협력	I	II
	비정치적 교류협력	III	IV

전술한 개념에서 살펴 본 바와 같이 남북 지방자치단체의 교류협력은 분단한국의 통일달성이라는 기본목표를 그 근저에 깔고 있다. 따라서 지방자치단체의 일반적인 교류협력과는 그 특성을 달리하는 부분이 많다. 여기서는 분단이라는 현실적 조건 및 통일이라는 궁극적 목적과 관련하여 남북 지방자치단체의 교류협력이 갖는 특성들을 고찰하고자 한다.

첫째, 남북 지방자치단체의 교류협력의 목적이 주체들의 상호 이익도모보다는 동질성 확보에 있다는 점이다. 일반적인 교류협력은 대체적으로 교류협력 주체의 이익 도모에 그 목적

을 둔다. 교류협력의 분야에 따라서는 친선도모나 해당지역의 역사나 문화를 알리는 계기로 교류협력을 활용하는 경우도 있지만, 통상적으로 교류협력이라는 매개수단을 통하여 상대가 보유하고 있는 정보와 기술을 습득하게 되고, 이를 바탕으로 경쟁력을 강화하여 경제적 이득을 최대화하는 노력을 경주하게 된다(이은재, 2001). 이러한 경향은 교류협력의 주체가 국가이든 또는 지방자치단체이든 보편적으로 나타나게 된다. 이에 비하여 남북 지방자치단체의 교류협력에서는 교류협력 주체의 이익도모가 반드시 중점을 두어야 할 목적이 아니고, 달성되지 않아도 크게 문제되지 않는 부차적 목적으로 전환된다. 논리적으로 분단국의 상호 교류협력은 기능주의적 통합전략 7)의 수단일 뿐으로 이러한 수단을 통하여 얻고자 하는 일차적 목적은 교류협력 분야의 기능적 동질성을 확보하는데 있다. 물론 남북한에 국한할 경우 북한 또는 북한 지방자치단체를 교류협력의 무대에 유도하기 위하여 남한 또는 남한 지방자치단체의 경제적 및 재정적 지원을 확대할 수 있을 것이고, 이러한 지원은 결과적으로 북한 또는 북한 지방자치단체의 경제적 이득을 극대화하는 결과로 이어질 가능성도 많다. 그럼에도 불구하고 분단국의 통합전략의 일환에서 활용되는 상호간 교류협력은 경제적 이득에 우선하여 동질성의 확보에 일차적 목적을 두게 된다.

둘째, 남북 지방자치단체의 교류협력은 남북관계라는 큰 틀에 구속적이라는 점이다. 이러한 특성은 그동안 전개되어 온 남북한의 교류협력에서도 뚜렷이 나타나고 있는데, 전체적인 남북관계가 긴장되거나 주요 사안이 발생될 경우 이를 계기로 상호간 교류협력이 연기되거나 취소되는 사례⁸⁾가 빈발하였다. 분단국의 교류협력은 분단국의 거시적 상호관계구조와 밀접히 연관되어 있을 뿐 아니라 이러한 거시적 구조에 의하여 직접적으로 영향을 받게 되는 종속변수에 불과하다는 것은 정치적 통합론에서 지적하는 기능주의적 통합론의 한계이기도 하다.⁹⁾ 달리 말하면, 일반적 교류협력이 교류협력 주체의 결정에 따라 그리고 교류협력 자체의 타성에 의하여 지속되거나 전개됨에 비하여 남북 지방자치단체의 교류협력은 남북관계의 기본구조가 변화되는 것에 따라 유사한 변화를 나타내게 된다는 것이다.

셋째, 남북 지방자치단체의 교류협력은 교류협력 분야의 제약이 수반된다는 점이다. 전술한 개념규정에서도 이미 언급한 바이지만, 일반적인 교류협력과 달리 분단국의 교류협력은

7) 기능주의적 통합전략은 사회 각 기능간 동질성 확보를 통하여 순조로운 통합을 달성하기 위한 접근방법으로 후술할 이론적 합의에서 보다 구체적으로 언급할 것이다.

8) 예를 들면, 대전광역시시의 “제2차 WTA(World Technopolis Association: 세계과학도시연합)에 북한과 학도시 초청,” 광주광역시의 “2001 광주김치축제에 북한초청”을 비롯하여 전라북도 및 서울특별시 등에서 추진한 대북교류들이 전체적인 남북관계의 소강상태로 중단된 사례들이다.

9) 정치적 통합론이 주장하는 기능주의적 통합론의 한계는 기능적 차원에서 통합의 필요성이 제기되더라도 정치권력이 이를 거부하면, 그러한 노력은 종말을 고하게 된다는 것이다(정동근, 1997). 이러한 논리는 기능주의적 통합이 주요 수단으로 활용하고 있는 교류에서도 동일한 맥락을 갖게 된다.

통합을 전제한 전략적 수단으로 활용되는 까닭에 통합을 저해하는 분야의 교류협력은 가급적 억제되거나 제외되는 경향이 많다. 이러한 분야의 대표적인 것이 정치분야이다. 분단국의 교류협력에서 정치분야를 제외하는 현실적 논리는 정치적 사안이란 매우 민감한 동시에 명분의 확보가 필요한 것으로 지속적인 교류협력이 용이하지 않다는 것이다.¹⁰⁾ 이에 비하여 이론적 측면에서는 분단국의 통합을 전제로 교류협력을 그 수단으로 활용하는 기능주의 시각 자체가 비정치적 분야를 교류협력의 대상으로 국한하고 있다는 점이다. 그러나 이러한 분단국의 교류협력에서 정치적 분야의 제외가 요청되는 현실적·이론적 논거에도 불구하고, 현실적으로 정치분야를 배제할 수 없는 요인들이 있다. 그러한 요인 중의 하나가 정치적 교류협력이 선행되지 않는 한 비정치적 분야의 교류협력을 지속·확대할 수 있는 안정적 기반이 구축되지 않는다는 점이다.

2. 남북 지방자치단체 교류협력의 접근이론

분단된 두 개의 체제 즉, 남북이 교류협력을 추진한다는 것은 중국적으로 단일의 체제인 통일을 달성하기 위한 전략적이고 단계적인 접근방법의 일환이다. 다시 말하면, 분단체제간의 교류협력은 그 자체의 의미가 중요한 것이 아니라 중국적이고 근본적인 목적의 실현을 위하여 교류협력이 어떻게 활용될 것인가에 보다 큰 의의가 있는 것이다. 상이한 두 개의 정체가 하나의 주권국가로 통합되는 기본전략과 관련하여 나이(J. S. Nye, 1971)는 세 가지의 주요전략을 제시하고 있다. 하나는 기관통합을 우선시하는 연방주의(federalism) 전략이고,¹¹⁾ 다음은 정책통합을 근간으로 하는 기능주의(functionalism) 전략이며, 마지막은 정책통합에 입각하되 기관통합을 병행하는 신기능주의(neo-functionalism) 전략이다. 이와 같은 전략들 중에서 상이한 체제의 교류협력과 직접적으로 관련되고 또한 이를 보다 중시하는 전략은 기능주의 및 신기능주의 전략이다. 따라서 통합을 전제한 상이한 체제간 교류협력은 일반적으로 기능주의와 신기능주의 이론에 입각하고 있는 것으로 간주할 수 있다.

기능주의는 상이한 체제의 통합을 위해서 비정치적인 기능간 동질화 나아가 통합에 주목하고 있다. 즉, 상호간 분쟁이 발생할 수 있는 정치적 문제보다는 비정치적 분야에서 협력함으로써

10) 이에 더하여 남한의 경우 남북교류에서 정치분야의 분리는 1998년 김대중 정부가 출범하면서 표방한 정경분리의 원칙에 근거하고 있다. 즉, 그동안 남북의 상호교류가 확대되지 못한 원인이 정경연계에 있다고 판단하고, 남북간 경제 교류협력을 정치적 상황에 연계시키지 않고 시장경제원리에 따라 기업이 자율적으로 추진하도록 한다는 것이다(통일교육원, 1999).

11) 연방주의 전략은 상이한 체제간 정치적 통합은 기관통합이 반드시 우선되어야 한다는 입장이다. 즉, 기관통합이 선행되고 이를 통하여 정책이나 태도의 통합 등이 수반되는 것이 효과적 통합을 달성할 수 있다는 것이다. 그리고 여기서의 기관통합에는 관료적 통합과 법적 통합 등이 모두 포함된다.

관련국가간 유용한 경험을 축적하게 되고, 이러한 경험이 학습과정(learning process)을 통하여 다른 영역의 협력을 도출하게 되어 궁극적으로는 순조로운 통합을 달성할 수 있게 된다는 것이다. 이러한 기능주의는 정치적 분쟁을 야기할 수 있는 연방제 전략을 대체하여 미트라니(David Mitrany, 1948)가 제시한 이론으로 당초에는 국제사회의 전쟁문제를 해결하기 위한 유용한 방법의 하나로 출발하였다.¹²⁾ 미트라니는 상호 다른 교호작용을 하는 사회간에 기능적 의존관계가 발생되면 공통의 통합이익이 도출되고 이러한 공동이익은 두 사회를 불가분의 관계로 전환시켜 통합촉진의 큰 요인으로 작용하게 되며, 또한 한 차원에서의 기능적 협조관계는 다른 차원의 기능적 협조관계를 유발하는 이른바 분기이론(ramification theory)을 제시하고 있다. 그리고 이러한 분기이론에 토대하여 국가간 통합을 추진하기 위해서는 “비정치적인 기술적 차원의 교류협력으로부터 점차 정치적인 교류협력 및 통합”으로 이행하는 점진적인 추진전략이 필요하다고 한다. 이에 비하여 신기능주의는 기능주의의 현실적 설명력의 한계를 극복하기 위하여 제시된 접근방법이다. 따라서 기본적 시각은 기능주의에 입각하되, 그 방법을 달리함으로써 효율적 통합을 달성하고자 하는 것이 신기능주의라 할 수 있다. 신기능주의는 하스(Ernst B. Hass, 1961)에 의하여 제시된 접근방법으로 두 가지의 초점에서 기능주의와 차이를 보이고 있다. 하나는 통합구성원이 기능주의에서 보편성을 보이고 있음에 비하여 신기능주의에서는 지역성을 강조한다(김희오, 2001). 그리고 다른 하나는 통합의 우선적 대상에서 기능주의는 기능통합에 초점을 두고 있음에 비하여 신기능주의는 기능통합에 더하여 기관통합까지 부분적으로 고려하고 있다. 이와 같은 신기능주의의 핵심은 상호간 교류협력을 통하여 높은 수준의 정책통합을 성취하고 아울러 중간수준의 기구통합을 도모하면, 그 결과 더 높은 태도통합 및 기구통합이 이루어지고, 나아가 공동체의식이 생성된다는 것이다(Ernst B. Hass, 1961). 그리고 신기능주의적 접근방법을 전략으로 추진하는데 있어서는 정치적 간섭을 회피하는 방법을 선택한다는 점과 기능적 요구가 발생된 후 이에 따라 기구를 형성한다는 점에서는 기능주의적 시각을 유지하되, 정치적으로 매우 중요한 분야를 고의로 선택한다는 점과 통합을 촉진하는 기구창설을 의식적으로 시도한다는 점에서는 기능주의의 전략과 달리하고 있다. 결국, 신기능주의는 기능주의와 마찬가지로 비정치적 교류협력에 의한 기능통합을 도모하여 궁극적으로 정치통합을 달성하는 전략이나, 다만, 기능주의에 비하여 의식적으로 제도화를 추구한다는 점에서 차이를 갖는다. 즉, 기능주의는 상호간 교류협력으로 각각의 기능이 개별적으로 통합을 향해 자동적으로 전개됨을 가정하고 있음에 비하여 신기능주의는 보다 제도화된 기능통합을 의식적으로 모색한다는 것이다.

12) 기능주의는 세계평화를 달성하기 위해서는 비정치적 문제의 해결에 주력함으로써 궁극적으로는 정치적 안정과 평화를 유지하는데 효과적이라는 인식이 그 기저에 깔려 있다.

3. 통일모형과 남북 지방자치단체 교류협력의 필요성

1) 남북관계 일반모형

남북한의 관계변화를 전망하기 위해서는 현실적으로 미래에 전개될 수 있는 가능성 있는 일반모형에 대한 분석이 선행될 필요가 있다. 미래에 나타날 남북한의 관계는 여러 가지 변수들의 작용에 의하여 일반모형의 어느 하나로 귀착될 개연성이 높기 때문이다.

남북한 관계변화의 일반적 모형은 통일유형에 따라 크게 4가지의 조합을 상정할 수 있다(금창호, 2001). 통일유형은 논리적으로 통일주체와 통일시기를 기준으로 구분되는 각각의 통일방식의 조합을 통해서 도출할 수 있다. 통일방식은 우선 통일주체를 기준으로 어느 일방에 타방이 흡수되어 통일되는 흡수통일과 쌍방의 합의에 의하여 통일을 달성하는 합의통일로 구분되며, 통일시기를 기준으로는 급격히 통일이 이루어지는 급격통일과 보다 장기간이 소요되는 점진통일로 구분된다. 이와 같은 통일주체와 통일시기로 구분되는 각각의 통일방식을 기준으로 4가지의 통일유형을 도출할 수 있다. 즉, 급격흡수통일(I), 급격합의통일(II), 점진흡수통일(III) 및 점진합의통일(IV) 등이 그것이다.

이와 같은 남북한의 관계에서 현실적으로 어느 모형이 실현될지는 예측하기 어려우나, 정부의 공식적인 통일방안에 따르면, 점진합의통일을 상정하고 있는 것으로 간주할 수 있다. 그리고 남북 지방자치단체의 교류협력도 기본적으로 동일한 통일모형에 기초하여 그 필요성을 도출하는 것이 타당하다.

〈그림 2〉 남북한 관계변화의 일반적 모형

구분		통일의 주체	
		흡수통일	합의통일
통일의 시기	급격 통일	급격흡수통일(I)	급격합의통일(II)
	점진 통일	점진흡수통일(III)	점진합의통일(IV)

2) 남북 지방자치단체의 교류협력 필요성

전술한 바와 같이 남북관계가 화해협력을 기조로 전개된다면, 남북한의 교류협력은 화해협력의 정착화와 점진합의통일을 달성하는데 실질적인 수단으로 활용될 가능성이 높다. 이러한 남북의 교류협력에는 민간부문, 지방자치단체 및 중앙정부를 망라하여 각기 적절한 역할

을 수행하여야 하겠지만, 특히 지방자치단체의 경우 아래와 같은 측면에서 그 필요성을 제시할 수 있을 것이다(금창호, 2001).

첫째, 화해협력의 정착화이다. 남북한 화해협력의 공고화는 안정적인 남북관계를 정착시켜 소모적인 비용을 최소화하고, 향후 남북관계의 변화를 예측 가능하게 하는데 기여할 것이다. 뿐만 아니라 남북한 화해협력의 공고화는 장기적으로 상호신뢰의 구축과 체제와 이념의 동질성 회복을 통하여 평화적인 합의통일을 가능케 하는 주요 수단이 될 수도 있다. 따라서 남북한 지방자치단체 차원에서 상향적 접근방법에 의한 교류협력을 촉진함으로써 궁극적으로 통일달성에 긍정적 기여를 할 수 있다.

둘째, 비정치적 연계의 강화이다. 남북관계가 실질적인 화해협력을 구축하기 위해서는 정치적 합의를 뒷받침할 수 있는 전략적 대응이 필요하다. 이러한 노력으로 간주될 수 있는 것이 바로 남북한 상호 교류협력이라 할 수 있다. 정부의 공식적인 통일방안은 전형적인 기능주의 접근방법에 기초한 산물이고, 통합을 위한 기능주의 접근방법의 핵심수단은 기능간 동질성 회복을 도모할 수 있는 체제간 광범위한 교류협력이라 할 수 있다. 특히, 기능주의에서 상정하고 있는 교류협력은 주로 정치적 분야를 제외한 비정치적 분야의 교류협력을 대상으로 하고 있는 바, 남북 지방자치단체의 교류협력을 통해 이러한 비정치적 분야의 교류협력을 촉진할 수 있을 것이다. 나아가 지방자치단체에 의한 남북한 비정치적 분야의 교류협력을 활성화함으로써 해당분야의 기능적 연계성을 한층 강화시키는 결과를 가져올 것으로 판단된다.

셋째, 북한에 대한 실질적인 행정지원이다. 남북한 관계가 진전되면, 교류협력이 다양화되는 동시에 양적으로 확대될 것은 자명하다. 전술한 바와 같이 이러한 남북한 교류협력은 통합의 한 과정으로 기능간 동질성을 회복하는데 그 주안점이 있다. 그러나 현실적인 측면에서 보면, 기능간 동질성에 더하여 통일 이후에 파생될 문제점을 해소하기 위한 것에서도 남북한 교류협력의 역할을 찾을 수 있을 것이다. 이러한 역할 중의 하나가 행정측면의 원활한 통합이라 할 수 있을 것이다. 행정운영의 방식, 기술적 수준, 공무원의 수행능력 및 수요대응 방식 등에 대해 남북한의 이질성을 제거함으로써 통일 이후에 발생될 문제점을 최소화 할 수 있을 것이다. 이러한 역할은 민간부문에서 담당하기 어려울 뿐더러 중앙정부 차원에서도 수행하기가 용이하지 않다. 따라서 남북 지방자치단체의 교류협력을 통하여 다양한 분야의 기능통합을 도모하는 동시에 남한 지방자치단체가 보유하고 있는 행정운영기술을 북한 지방자치단체에 전파함으로써 실질적인 행정지원이 가능토록 하는 것이다.

Ⅲ. 남북 지방자치단체의 교류협력 법제와 독일사례

1. 관련법제

남북한 교류협력과 관련된 법제는 다수가 제정되어 적용되고 있다. 이러한 법령들 모두가 남북 지방자치단체의 교류협력과 관련해 부분적으로 적용되지만, 보다 직접적인 근거법규로는 「남북교류협력에 관한 법률」과 동법 시행령 및 시행규칙 그리고 「남북협력기금법」과 동법 시행령 및 시행규칙 등을 들 수 있다.

「남북교류협력에 관한 법률」은 1990년 8월 1일 제정되어 현재까지 시행되어 오고 있는 법률이다. 동법은 남북간 상호교류와 협력의 촉진에 관련된 사항을 규정할 목적으로 제정되었으며, 총 30조의 관련내용으로 구성되어 있다. 그리고 동법의 시행과 관련된 구체적 내용들은 동법 시행령 및 시행규칙에 규정되어 있다. 동법에 규정된 핵심적 내용들은 남북교류협력추진협의회회의의 구성과 운영, 인적교류에 관한 사항, 교역 및 협력사업에 관한 규정, 남북교류·협력에 관한 지원, 위법사항에 관한 벌칙 등이다. 우선 남북교류협력추진협의회는 통일부장관을 위원장으로 하는 15인 내의 위원으로 구성되며, 남북교류협력과 관련하여 ① 남북교류·협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립, ② 남북교류·협력에 관한 각종 허가승인 등에 관한 중요사항의 협의·조정, ③ 교역대상품목의 범위 결정, ④ 협력사업에 대한 총괄·조정, ⑤ 남북교류·협력의 촉진을 위한 지원, ⑥ 남북교류·협력과 관련된 중요사항에 대한 관계부처간 협조 추진, ⑦ 기타 위원장이 부의하는 사항 등을 심의·의결한다. 인적교류에 관해서는 남북한 주민의 왕래 및 접촉시의 통일부장관의 승인요건과 해외동포 즉, 외국국적을 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 해외거주동포가 남한에 왕래하고자 할 경우 여권법에 의한 여행증명서를 소지할 것을 명기하고 있다. 교역 및 협력사업에 관해서는 교역 및 협력의 당사자 지정, 사업의 내용, 사업의 방법 및 조정에 관한 구체적 내용들을 규정하고 있으며, 더불어 남북교류·협력의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 정부는 당해 사업을 시행하는 자에게 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다. 또한 남북교류협력시 동법에 규정한 내용에 위배되는 행위를 할 경우 사안에 따라 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금¹³⁾ 과 1년 이하의 징역 또는 500만원

13) 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금은 다음의 경우에 해당하는 자에게 부과된다. 즉, ① 증명서를 발급받지 아니하고 남북한을 왕래하거나 승인을 받지 아니하고 회합통신, 기타의 방법으로 북한 주민과 접촉한 자, ② 승인을 얻지 아니하고 물품을 반출 또는 반입한 자, ③ 승인을 얻지 아니하고 협력사업을 시행한 자, ④ 부정한 방법으로 증명서를 발급받은 자, ⑤ 승인을 얻지 아니하고 남한과 북한간에 선박항공기철도차량 또는 자동차 등을 운행한 자 등이다.

이하의 벌금¹⁴⁾에 처할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 비하여 『남북협력기금법』은 1990년 8월 1일 제정되어 현재까지 운영되어 오고 있는 법률이다. 동법은 남북한의 상호교류와 협력을 지원하기 위해 필요한 기금의 설치와 그 운용·관리의 제반사항을 규정하기 위하여 제정되었으며, 총 14조¹⁵⁾의 관련내용으로 구성되어 있다. 그리고 동법의 시행과 관련된 구체적 내용들은 동법 시행령 및 시행규칙에 규정되어 있다. 동법에 규정된 핵심내용들은 기금의 설치, 기금의 재원, 기금의 운영 및 관리, 기금의 용도 그리고 기금사용의 보고 및 환수 등이나, 역시 중요한 것은 기금의 재원과 기금의 용도이다. 우선 남북교류·협력을 지원하기 위한 기금은 ① 정부 및 정부 외의 자의 출연금, ② 장기차입금, ③ 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금, ④ 기금의 운용수익금, ⑤ 기타 대통령령이 정하는 수입금 등을 그 재원으로 하여 조성되고 있다. 그리고 상기의 재원으로 조성된 기금의 용도는 ① 남북 주민의 남북간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원, ② 문화·학술·체육분야 협력 사업에 소요되는 자금의 전부 또는 일부의 지원, ③ 교역 및 경제분야 협력 사업을 촉진하기 위하여 소요되는 자금의 남한주민(법인, 단체 포함)에 대한 지원 또는 용자, ④ 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제 편의를 제공해 주거나 자금을 용자해 주는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전과 금융기관으로부터 대통령령이 정하는 비정통화의 인수, ⑤ 기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원, ⑥ 차입금 및 공공기금관리법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환, ⑦ 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 등으로 활용된다.

〈표 1〉 남북교류협력에 관한 법률의 구성

해당조항		관련내용
남북교류협력에 관한 법률	제1조 - 제3조	목적 및 용어정의 타 법률과의 관계 규정
	제4조 - 제8조	남북교류협력추진협의회 설치 및 운영
	제9조 - 제25조	남북교류협력에 관한 내용 및 방법
	제26조	다른 법률의 준용
	제27조 - 제29조	위법사항의 벌칙

14) 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금은 다음의 경우에 해당하는 자에게 부과된다. 즉, ① 신고를 하지 아니하고 북한을 왕래한 재외국민, ② 교역과 관련된 조정명령을 따르지 아니하거나 통일부장관의 요청시에 보고를 하지 아니한 자, ③협력사업과 관련된 조정명령을 따르지 아니하거나 통일부장관의 요청시에 보고를 하지 아니한 자 등이다.

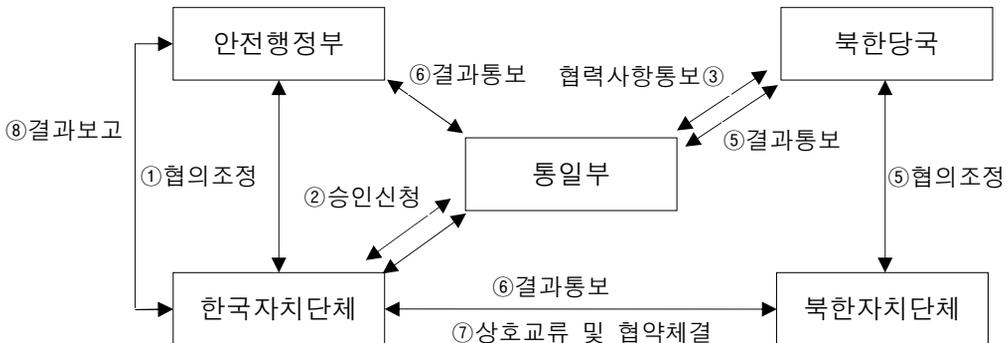
15) 1993년 12월 31일로 제6조가 삭제됨으로써 실체는 총 13로 구성되어 있다.

해당조항		관련내용
	제30조	북한주민의제
남북협력기금법	제1조 - 제2조	목적 및 용어정의
	제3조	기금의 설치
	제4조 - 제5조 및 제10조	기금의 재원 제6조 삭제(1993. 12. 31)
	제7조, 제9조, 제12조 - 제14조	기금의 운영 및 관리
	제8조	기금의 용도
	제11조	기금사용의 보고 및 환수

2. 추진체계

지방자치단체가 남북 교류협력사업을 추진하기 위하여 특정절차를 반드시 거쳐야 한다는 공식적인 절차규정은 없다. 다만, 지방자치단체의 남북 교류협력사업의 전반적인 과정을 토대로 중요한 절차를 도출하면, 다음과 같이 제시할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 남북 교류협력사업은 해당 지방자치단체의 계획수립, 안전행정부의 협의·조정, 통일부에 승인신청, 북한당국에 협력사항 통보, 북한내 기관간 협의·조정, 북한의 통일부 결과통보, 통일부의 해당 지방자치단체 결과통보, 남북 지방자치단체간 상호교류 및 협약체결, 안전행정부에 교류협력 결과 보고 등의 절차를 거쳐서 이루어지고 있다.

<그림 3> 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진절차



3. 동서독의 교류협력 사례

1) 전개과정

동서독의 지방자치단체 교류협력은 독일분단 직후부터 양측이 제기하였음에도 1985년 말에 와서야 교류협력을 위한 구체적인 협상을 시작하였고, 전체의 과정을 세 단계로 구분할 수 있다. 제1단계는 1950년부터 1969년까지로 동독이 교류협력을 적극적으로 제의한 시기이고, 제2단계는 1969년부터 1985년까지로 종래와 달리 서독이 교류협력을 적극적으로 추진한 시기이며, 제3단계는 1985년부터 통일까지로 동서독 지방자치단체의 자매결연이 실제적으로 성사되는 동시에 확산된 시기이다(경기도, 1998).

2) 교류협력의 목적

상기와 같이 동서독 도시의 교류협력은 초기에 동독이 그리고 다음에는 서독이 각각 추진 의사를 제기하고, 결국 1985년부터 본격적인 성사단계에 접어들었다. 그러나 동서독 도시의 교류협력에 대한 양측의 입장이나 목적은 각기 달랐다. 다시 말해서 도시의 교류협력에 대한 양 독일정부의 입장은 항상 일관성이 있었던 것은 아닌 바, 내독관계를 비롯한 독일문제의 전반적인 상황변화에 따라 그 입장과 목적이 다양하게 나타났던 것이다(경기도, 1998).

도시의 교류협력에 대해 서독이 표방한 목적은 양독주민의 교류협력 활성화를 통하여 내독관계의 실질적 발전을 도모하는 것이었다. 이는 통일의 당위성을 명시한 서독 기본법뿐만 아니라 독일정책의 기본정신에 부합되는 것이며, 특히 통일이 달성될 때까지 인적 교류를 지속함으로써 민족적 동질성을 유지하려는 것이었다. 물론 상기와 같은 목적 이외에도 서독이 도시의 교류협력을 통해 달성하려는 이면적 의도가 있었는데, 대부분의 서독 도시들이 동독 도시와의 교류협력을 통해 해당도시의 위신을 고양하려는 것이 그것이다. 서독과 달리 동독은 내독교류를 통해 주민들의 내적 불만을 개방 없이 해소하려는 것으로 일종의 위기관리를 위한 전략적 선택으로 활용하고자 하였다. 우선 동독은 교류협력을 “세계에서 일반화되어 있는 것”이라는 점을 강조함으로써 내독관계를 국제법적 관계로 접근하여 서독의 동독인정을 강요하고, 교류협력을 통해 서독으로부터 경제적 이익을 확보하며, 대내외적으로 동독체제의 정당성을 확보하려고 하였다. 특히, 동독이 도시간 교류협력을 점차 확대한 것은 상기와 같은 목적들이 실제 상당한 효과를 거두고 있는 것으로 판단한 때문이다.

3) 대상도시 선정

동서독 도시의 교류협력에서 대상도시의 선정은 대체적으로 동독정권의 고위층에 의해서 이루어졌다. 즉, 서독의 도시들이 교류협력 신청시에 직접 대상도시를 지명한 경우도 있지만, 대부분의 경우 동독측에 의하여 결정되었다. 동독이 결정하는 교류협력 도시선정의 경향은 교류협력 초기에는 사민당이 집권하고 있는 서독의 도시들과 특히, 중·대도시를 대상도시로 하였다가 1988년 3월 이후부터는 점차 소도시도 대상도시로 선정하는 추세를 보였다. 1988년 7월 현재 서독의 대상도시의 분포를 보면, 사민당 집권도시 41개, 기민당/기사당 집권도시 15개, 자민당 집권도시 1개, 무소속 집권도시 5개 등으로 나타나고 있다. 또한 개별 대상도시 분포에서도 노르트라인·베스트팔렌주 10개 도시, 바덴·뷔르템베르크 주 9개 도시, 자알란트 주 8개 도시, 라인란트·팔츠 주 7개 도시, 바이에른 주 6개 도시, 쉘레스비히 홀슈타인 주 6개 도시, 헤센 주 4개 도시, 브레멘 특별시 2개 자치시, 함부르크 특별시 2개 자치시, 서베를린 특별시 2개 자치시 등 대체적으로 고르게 나타나고 있다.

초기의 동서독 도시간 교류협력에서 대상도시의 선정은 주로 다음과 같은 세 가지 방법에 의해 이루어졌을 때 그 결과가 성공적인 것으로 나타났다. 즉, 첫째, 단순한 신청보다는 동독측과 밀접한 관계를 갖고 있거나 영향력을 행사할 수 있는 정치나 경제분야 거물급 인사가 주선하는 경우이고, 둘째, 트리에나 부퍼탈과 같이 마르크스나 엥겔스의 고향이라는 점에서 동독측 고위인사가 먼저 자매결연을 제의한 경우이며, 셋째, 동독도시가 먼저 서독도시에 교류협력 의사를 타진하는 것으로 이는 동독정권의 결정이 간접적으로 전달된 경우이다. 그럼에도 불구하고 동서독 도시간 교류협력에서 일반적으로 나타나는 공통적 명분은 찾아보기 어렵다. 즉, 일반적으로 도시간 교류협력은 역사적, 문화적, 경제적 관련성 내지 인구규모의 유사성 등의 공통점을 매개로 이루어진다. 그러나 동서독 도시간 교류협력은 대체적으로 동독측의 자의적 판단에 의하여 대상도시가 결정됨으로써 뚜렷한 공통점을 찾아보기가 어렵다. 결국 도시선정을 위한 동독측의 특별한 기준도 발견되지 않고 있고, 이에 따라서 서독측 도시들도 특정한 동독의 도시를 지명하지 않는 경우가 많이 있었다.

IV. 남북 지방자치단체의 교류협력 방안

1. 기본방향

남북 지방자치단체의 교류협력은 그 추진절차에서 내부적 요인과 외부적 요인이 각 단계별로 선별적으로 작용하고 있기 때문에 두 요인에 대한 고려가 동시에 수반되지 않는 한 성공적 추진을 도모하기가 용이하지 않다. 따라서 남북 지방자치단체의 교류협력은 해당사업의 전체 추진과정을 대상으로 각 단계별 내외부 영향요인을 망라하여 각각의 대안을 도출하는 노력이 필요하다. 다만, 여기서는 전술한 요인들 중에서 내부적 영향요인을 대상으로 그 대안을 도출하고자 하는 것이다. 남북 지방자치단체의 교류협력에서 내부적 영향요인은 주로 계획수립의 타당성을 확보하는 문제와 관련되어 있다. 특정 지방자치단체의 남북 교류협력을 위한 계획이 적법성, 타당성 또는 실현성 등을 구체적으로 확보하기 위해서는 계획수립을 위한 내부운영이 체계화되어야 할 필요가 있다. 또한 해당사업이 관련 중앙정부의 사업승인에 따라 본격적으로 추진될 시에는 사업계획에 명시된 바와 같이 효율적으로 추진되는 동시에 적절한 성과를 도출할 수 있어야 할 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 남북 지방자치단체의 교류협력과 관련된 내부적 운영의 체계화 방안이 다음과 같은 기본방향에 입각하여 강구될 필요가 있을 것이다.

첫째, 적실성이다. 이는 각각의 대안이 현실에 대한 부합성과 동시에 남북 교류협력의 실질적 의미에 대한 부합성도 갖추어야 한다는 것이다. 특히, 남북 교류협력의 실질적 의미에 대한 부합성은 충분히 고려되어야 한다. 이는 일반적인 남북 교류협력과 마찬가지로 지방자치단체의 교류협력도 대체적으로 전략적인 활용의 비중이 비교적 높고, 경제적 이익도모가 일차적 목적으로 간주되지 않기 때문이다. 따라서 경제적 측면에서는 일면 타당성을 결여하고 있을지라도 전략적 측면에서 가치를 찾을 수 있으면 그러한 교류협력은 원활히 추진될 수 있도록 대안모색이 이루어져야 할 것이다. 둘째, 점진성이다. 이는 각각의 대안이 남북 교류협력의 점진적 확대를 전제로 모색되어야 한다는 것이다. 규범적 측면에서 보면, 남북 교류협력은 분야나 빈도에서 있어서 점진적인 확대 및 증가의 경향을 갖는다고 할 수 있다. 이는 상호교류협력을 통하여 동질성의 회복이나 신뢰의 구축이 이루어질수록 교류협력의 필요성이 증가하는 것에 연유한다. 이에 따라 각각의 대안의 성격이 달라지는 까닭에 대안모색 시에는 남북 교류협력의 특성을 고려하여 점진성을 전제할 필요가 있다는 것이다.

2. 교류협력 전략의 체계화

남북 지방자치단체의 교류협력은 분단국간 교류협력이라는 점과 북한의 체제특성을 감안할 때 일반적인 국내의 교류협력과 동일한 방법으로 접근하기는 어려울 것이다. 즉, 남북 지방자치단체의 교류협력에서 작용하는 변수들이 일반적인 국내의 교류협력에서의 변수들과 상이하고, 또한 그 변수들을 정확하게 예측하는 것도 용이하지 않다. 따라서 남북 지방자치단체의 교류협력에서는 보다 체계화된 전략을 수립하는 것이 요청된다. 남북 지방자치단체의 교류협력을 추진함에 있어 체계화된 전략을 수립함으로써 일차적으로는 북한 지방자치단체를 교류협력의 장으로 유도할 수 있고, 장기적으로는 남북 지방자치단체의 교류협력을 지속시킬 수 있는 효과를 얻을 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 남북 교류협력을 통하여 남북한의 상호이해 및 동질성 확보에 더하여 상호이익이라는 교류협력의 일반적 목적까지 달성할 수 있는 효과를 도모할 수 있을 것이다.

남북 지방자치단체의 교류협력 전략을 체계화하기 위해서는 다양한 변수들에 대한 고려가 필요할 것이다. 그럼에도 불구하고 남북 지방자치단체의 교류협력을 전반적으로 구조화하는 요인은 교류협력 분야, 교류협력 목적 및 교류협력 방법의 세 가지라 할 수 있다. 따라서 남북 지방자치단체의 교류협력 전략을 체계화하는 방안도 이러한 세 가지 요인에 대한 합리적 고려를 통하여 도출하고자 한다.

첫째, 남북 지방자치단체의 교류협력 분야는 기본적으로 비정치적인 분야로 그 범위를 한정하였다. 그러나 교류협력의 단계에 따라서는 정치적 분야가 교류협력 분야에서 반드시 제외될 필요는 없을 것이다. 장기간의 비정치적 분야의 교류협력을 통하여 상호간 신뢰가 충분히 구축되었을 경우에는 오히려 정치적 분야를 교류협력 분야에 포함시킴으로써 통일달성의 촉진제로 활용할 수 있을 것이다. 또한 비정치적 분야의 교류협력도 남북 지방자치단체의 교류협력의 초기단계에서 모두 추진되는 것은 바람직하지 않다. 자매결연과 같은 포괄적인 분야의 교류협력은 현재와 같이 북한의 지방자치단체와 직접적인 협정체결이 용이하지 않은 상황에서는 오히려 전반적인 남북 교류협력을 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 있기 때문이다. 따라서 남북 지방자치단체의 교류협력에서는 교류협력 분야의 단계적이고 점진적인 확대 전략이 필요할 것이다. 남북 교류협력의 초기단계에서는 비정치적이고 구체적인 분야를 그 대상으로 하고, 중기단계에서는 비정치적이되 포괄적인 분야까지 교류협력 대상에 포함하며, 장기단계에서는 정치적 분야까지 교류협력 대상에 포함시킴으로써 교류협력 분야에 제한을 두지 않는 것이다. 다만, 장기단계에서도 매우 민감한 정치적 분야는 교류협력 대상에서 제외하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 남북 지방자치단체의 교류협력에서는 교류협력 목적도 각 단계에 따라 차별화될 필

요가 있다. 남북 교류협력의 초기단계에서는 북한의 지방자치단체가 남한 지방자치단체의 교류협력 제의에 적극적인 수용의사를 보일 것인가 하는 점이 주된 관심사가 될 것이다.¹⁶⁾ 따라서 비록 과도한 재정지출이 수반되더라도 북한 지방자치단체를 남북 교류협력의 장으로 유도하기 위한 것이 일차적 목적이 될 가능성도 있다. 또한 장기간의 남북 교류협력을 통하여 상호간 신뢰가 구축된 다음에는 상호 이익도모를 일차적 교류협력 목적으로 설정하여도 무방할 것이다. 남한의 자본과 기술 그리고 북한의 자원과 노동력을 결합하는 적절한 경험방식을 모색함으로써 남북 지방자치단체의 상호 이익을 도모하는 교류협력을 실현시킬 수 있을 것이다. 이처럼 남북 지방자치단체의 교류협력에서 교류협력의 목적을 고정화하는 것이 아니라 초기단계에서는 북한 지방자치단체의 교류협력 유도, 중기단계에서는 상호이해를 통한 신뢰 구축, 장기단계에서는 적절한 경험을 통한 상호이익의 도모 등과 같이 목적의 차별화를 기하는 것이다.

셋째, 교류협력 방법의 탄력성이다. 일반적으로 지방자치단체의 교류협력은 해당 지방자치단체간 직접적인 접촉 및 협정체결을 통하여 이루어진다. 그러나 남북 지방자치단체의 교류협력에서는 이러한 일반적 교류협력의 방법을 다소 변화시킬 필요가 있다. 즉, 남북 지방자치단체의 교류협력을 순조롭게 추진할 수 있다면, 상황에 따라 교류협력 방법의 다양화를 고려하는 것도 대안이 될 수 있다는 것이다. 우선 남북 교류협력의 초기단계에서는 비록 대통령의 의지표명에도 불구하고, 지방자치단체의 직접적인 교류협력이 용이하지 않을 수도 있다. 이러한 경우에는 남북의 지방자치단체와 여타 외국 지방자치단체의 다자간 교류협력의 방법을 활용하거나 또는 국제기구를 활용하여 남북 지방자치단체의 교류협력을 추진하는 것도 대안으로 고려할 수 있다. 이와 같은 다양한 방법을 통하여 남북 지방자치단체의 교류협력이 일정계도에 진입하면, 일반적 교류협력 방법과 마찬가지로 남북의 지방자치단체가 직접 접촉하고, 교류협력을 위한 협정을 체결하는 교류협력 방법을 활용함으로써 교류협력의 효율성을 제고하는 것이다.

3. 교류협력 대상의 선정전략

남북 지방자치단체가 교류협력을 추진할 경우 어떠한 요건을 고려하여 교류협력의 대상 지방자치단체를 선정할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 남북 지방자치단체의 교류협력에서 적정한 대상기관을 선정한다는 것은 남북 교류협력의 효율성과 지속성을 확보할 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 남북 지방자치단체의 교류협력에서 대상기관을 선정할 시에는 다음

16) 물론 이러한 수용의사는 북한 지방자치단체의 의사가 아니라 관련 중앙기관의 결정에 의하게 될 것이다.

과 같은 요건들을 고려하여야 한다.¹⁷⁾ 다만, 후술할 일반적인 요건들 외에 한반도의 특수한 분단상황을 고려할 경우 우선적으로 적용되어야 할 요건들이 있다. 예를 들면, 강원도와 철원군처럼 분단전 동일한 행정구역이었던 지방자치단체는 분단후 분리된 북한의 지방자치단체가 가장 적합한 교류협력의 대상기관으로 선정되어야 할 것이다.

첫째, 남북 지방자치단체의 교류협력에서 대상기관의 선정시 가장 우선적으로 고려할 요건은 행정계층단위이다. 이는 동일한 행정계층에 포함되는 북한의 지방자치단체를 교류협력의 대상으로 선정함으로써 교류협력의 효과를 제고하자는 것이다. 물론 남북 지방자치단체는 전체의 수나 그 규모에서 다소 상이성이 존재함으로 일률적으로 행정계층단위를 대상기관 선정에 적용하는 것은 물리적으로 문제가 있을 수는 있다. 그럼에도 불구하고 행정계층단위별로 유사한 기능을 수행함으로써 기능적 측면에서 동일한 행정계층단위의 지방자치단체를 대상기관으로 선정함으로써 교류협력의 효과를 극대화할 수 있는 기반이 마련된다는 것이다. 둘째, 대상기관의 선정에서 고려할 수 있는 또 다른 요건으로는 도시기능 관련요인을 들 수 있다. 이는 도시기능이 유사한 지방자치단체를 교류협력의 대상으로 선정함으로써 교류협력의 효과를 극대화할 수 있다는 것이다. 여기서 도시기능 관련요인에 포함시킬 수 있는 요소들로는 도시규모, 도시의 특성, 행정기능 등을 들 수 있다. 이러한 요소들 중 특정요소를 기준으로 이에 부합되는 북한의 지방자치단체를 교류협력의 대상기관으로 선정함으로써 상호 시너지 효과를 제고할 수 있을 것이다. 셋째, 역사문화 관련요인도 교류협력의 대상기관 선정에 활용할 수 있는 요건이다. 즉, 해당 지방자치단체가 보유하고 있는 역사적 유산이나 문화예술측면과 유사한 북한의 지방자치단체를 교류협력의 대상기관으로 선정하는 것이다. 예를 들면, 신라의 고도인 경주수와 고려의 수도였던 개성시가 역사적 유산의 유사성을 매개로 상호 교류협력 협정을 체결한 후 여타의 문화예술분야로 관심을 확대함으로써 교류협력의 효과를 극대화할 수 있을 것이다. 넷째, 경제 및 기술 관련요인도 남북 지방자치단체의 교류협력에서 대상기관을 선정하는 요건으로 활용할 수 있다. 이는 주로 지역개발 측면에서 상호간 자금, 기술 및 물류 교류협력을 통해 시너지 효과를 창출하고자 하는 것이다. 예를 들면, 철강도시인 포항시와 청진시간, 물류이동을 위한 인천과 남포 및 속초와 원산간 상호 교류협력의 대상기관이 될 수 있을 것이다.

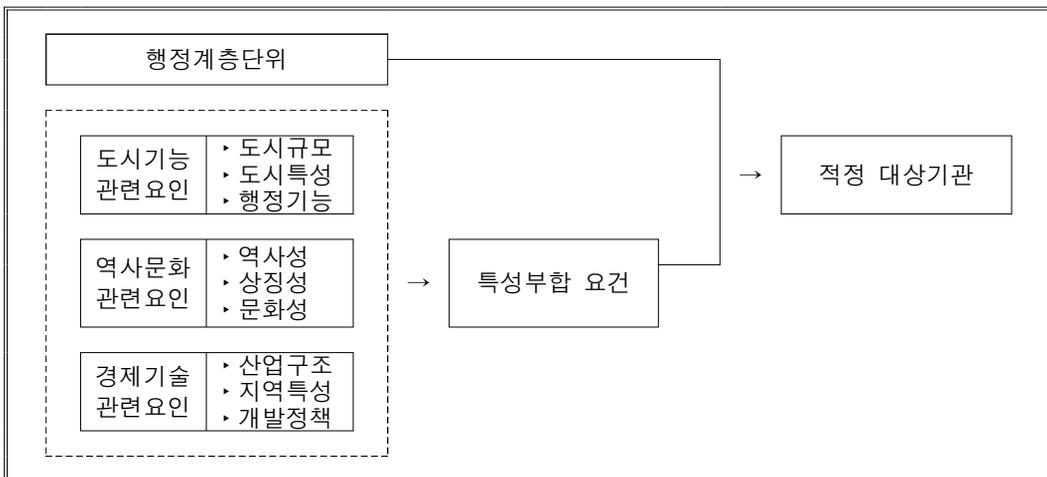
17) 남북교류의 경험이 있거나 또는 남북교류를 계획하고 있는 지방자치단체를 대상으로 희망 대상기관을 조사한 결과에 따르면(금창호, 2001), 대상기관의 선정근거를 크게 5개 유형으로 구분할 수 있다. 즉, ① 도시규모 및 여건의 유사성, ② 분단전 행정구역의 동일성, ③ 역사적 유사성, ④ 실향민의 고향, ⑤ 동일지명 등이 그것이다.

〈표 2〉 교류협력 대상의 선정기준

구분	내용
도시기능 관련요인	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 도시규모 ▸ 도시특성 ▸ 행정기능
역사문화 관련요인	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 역사성 ▸ 상징성 ▸ 문화성
경제기술 관련요인	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 산업구조 ▸ 지역특성 ▸ 개발정책

남북 지방자치단체의 교류협력에서 적정한 대상기관을 선정하는 방법은 전술한 4가지 요건들 중 해당 지방자치단체의 특성에 비추어 가장 적합하다고 판단되는 요건을 선정하여 적용함으로써 가능하다. 다만, 전술한 4가지 요건 중 “행정계층단위”는 나머지 3가지 요건에 선행하여 적용할 필요가 있다. 따라서 교류협력의 대상기관의 선정은 1단계로 “행정계층단위” 요건을 그리고 2단계로 나머지 3가지 요건 중 1개 요건의 적용을 통하여 도출하는 것이다. 우선 1단계로 “행정계층단위” 요건을 적용하여 북한의 지방자치단체 중, 이를 충족하는 지방자치단체의 군을 추출한다, 다음으로 잔여 3개의 요건 즉, “도시기능 관련요인”, “역사문화 관련요인” 및 “경제기술 관련요인” 중 해당 지방자치단체의 특성에 가장 부합하는 요건을 선정하고, 이를 충족하는 북한의 지방자치단체를 선정함으로써 교류협력의 대상기관이 확정되는 것이다.

〈그림 4〉 교류협력 대상기관의 선정방법



전술한 기준을 적용하여 광역자치단체를 대상으로 개략적인 교류협력의 대상을 제시하면, 다음과 같이 구상할 수 있다. 서울특별시는 문화예술 요인을 적용하여 평양직할시와 인천광역시, 도시기능 요인을 적용하여 남포특별시와 경상북도, 경제기술 요인을 적용하여 함경북도와 교류협력을 추진하는 것이다. 다만, 남한의 광역단체가 17개이고, 이에 비하여 북한의 광역단체가 12개로 상호 규모의 차이가 존재한다. 따라서 남한의 17개 광역자치단체 모두가 북한과 교류협력의 대상을 선정하게 될 경우 불가피하게 중복선택의 사례가 발생하게 된다. 이 경우 남한의 광역자치단체 모두가 남북 지방자치단체의 교류협력을 하게 된다는 의미가 있으나, 남한은 중복투자가 발생되고 북한의 형평성 확보가 어렵게 된다.

〈표 3〉 남북 지방자치단체 교류협력 대상선정의 예시

남한단체명	적용기준	북한단체명	비고
서울특별시	역사문화	평양직할시	기 교류협력
부산광역시	경제기술	나선특별시	
대구광역시	경제기술	남포특별시	
인천광역시	도시기능	남포특별시	
광주광역시	경제기술	양강도	
대전광역시	경제기술	남포특별시	기 교류협력
울산광역시	경제기술	자강도	
세종특별자치시	도시기능	평양직할시	
경기도	역사문화	황해남도/황해북도	
강원도	역사문화	강원도	기 교류협력
충청북도	역사문화	황해북도	
충청남도	역사문화	황해남도	기 교류협력
전라북도	도시기능	평안북도	
전라남도	도시기능	평안남도	기 교류협력
경상북도	경제기술	함경북도	
경상남도	경제기술	함경남도	
제주특별자치도	경제기술	나선특별시	

4. 교류협력 사업의 선정전략

남북 지방자치단체의 교류협력에서 적정한 대상사업을 선정하는 것은 해당 교류협력의 성과를 결정하는 관건이 될 수 있다. 따라서 교류협력의 대상사업을 선정할 시에는 여러 가지 요인들을 고려하여 최적의 사업선정이 도출될 수 있도록 신중한 판단이 수반되어야 할 것이

다. 남북 지방자치단체의 교류협력에서 적정한 대상사업을 선정하기 위해서는 다음과 같은 요인들이 사전에 고려되어야 할 것이다.

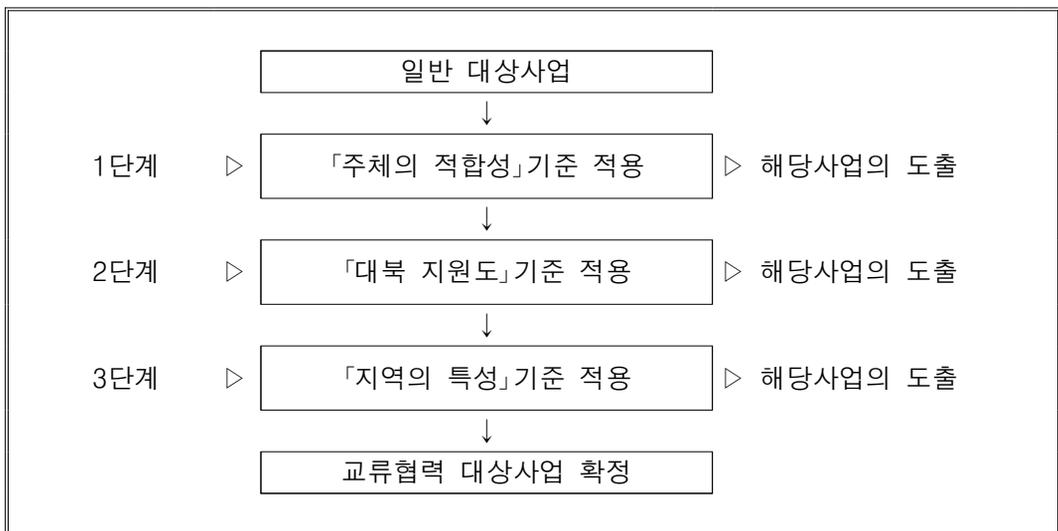
첫째, 교류협력 주체의 적합성이다. 남북 교류협력을 추진하는 주체는 크게 세 가지로 분류된다. 중앙정부, 지방자치단체 그리고 민간부문이다. 그동안은 주로 중앙정부와 민간부문이 남북의 교류협력을 담당하여 왔다. 이에 비하여 지방자치단체는 그동안 남북 교류협력에서 적절한 입지를 구축하기 어려운 위치에 있었다. 이는 주로 남북의 교류협력에서 단계에 따른 주체의 역할이 달랐음을 말하는 것이다. 상기의 측면을 고려하면, 남북의 교류협력에서 각 주체의 특성에 따라 교류협력의 대상사업은 그 내용을 달리할 필요가 있을 것이다. 일반적으로 중앙정부는 정치적·정책적 기능을 관장하고, 지방자치단체는 중앙정부와는 차별화되는 종합적인 집행기능의 비중이 높다. 그리고 민간부문은 비정치적 분야 중에서도 특히 경제 분야에 대한 역할의 비중이 높다. 이처럼 교류협력의 주체간 특성을 충분히 반영하여 남북의 교류협력에서 각 주체별 역할배분을 도모함으로써 오히려 효율성을 기할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 남북 지방자치단체의 교류협력에서 대상사업 선정의 적정화를 도모하기 위해서는 중앙정부 및 민간부문과 달리 지방자치단체의 핵심적 역할이 기대되는 분야가 무엇인가 하는 점이 주요 요건으로 고려되어야 한다.

둘째, 대북의 지원도이다. 남북 지방자치단체의 교류협력에서 적정사업을 선정하기 위해서는 해당사업이 북한 지방자치단체에게 실질적으로 도움을 줄 수 있는 사업인가를 고려하여야 한다. 남북 지방자치단체의 교류협력은 북한 지방자치단체라는 상대가 존재하는 교류협력이다. 따라서 남북 지방자치단체의 상호합의를 통하여 해당 교류협력이 성사된다는 점을 감안하면, 북한 지방자치단체가 충분한 매력을 느끼지 못하는 사업일 경우 교류협력 자체가 성립되지 않을 것이다. 특히, 현재의 북한의 경제실태를 고려할 때 재정적 또는 경제적 지원이 수반된 대상사업일 경우 북한 지방자치단체를 교류협력의 장으로 유도하는데 실질적인 도움이 될 것이다. 따라서 지방자치단체가 교류협력에서 적정한 대상사업을 선정할 시에는 해당사업이 북한 지방자치단체에게 어느 정도의 지원효과를 줄 수 있는지를 반드시 고려하여야 한다.

셋째, 지역의 특성이다. 교류협력의 대상사업을 선정할 시에 마지막으로 고려할 요건이 지역의 특성이다. 남북 교류협력의 대상사업을 선정할 시에 지역적 특성을 고려하는 것은 해당사업의 효율적 추진을 확보하기 위한 것이다. 지역적 특성을 고려하지 않고 각 지방자치단체가 교류협력을 추진할 경우 지방자치단체간 유사중복사업을 추진할 가능성이 많고, 더욱이 해당 지방자치단체의 입장에서는 당해지역이 보유하지 않은 자원을 통해 교류협력을 추진하게 됨으로써 사업의 효율성이 저하 될 우려가 있다. 따라서 남북 교류협력에서 대상사업 선정의 적정화를 도모하기 위해서는 반드시 해당지역의 특성을 충분히 반영시킬 필요가 있다.

특정 지방자치단체가 교류협력의 대상사업을 선정하기 위해서는 전술한 세 가지 요건을 단계적으로 적용하는 방법을 고려할 수 있다. 즉, 일반적으로 남북 지방자치단체의 교류협력에서 활용할 수 있는 다수의 사업들을 대상으로 전술한 세 가지 요건을 단계적으로 적용하여 그 충족여부를 판단하면, 최종적으로 해당 지방자치단체에 가장 적합한 일부의 사업들이 도출될 것이다. 최종적으로 도출된 일부사업들을 대상으로 단체장이 특정사업을 직접 결정하거나 또는 지역주민의 의견을 수렴하여 확정하는 것이다. 기준으로 선정된 세 가지 요건의 적용방법은 다음과 같이 적용하는 것이 바람직하다. 우선 일반적인 사업들을 대상으로 1단계로 “주체의 적합성”을 적용하여 이를 충족하는 해당사업들을 추출한다. 그리고 이들을 대상으로 2단계로 “대북 지원도”를 적용하여 이를 충족하는 해당사업들을 도출한다. 이들을 대상으로 다시 3단계로 “지역의 특성”을 적용하여 이를 충족하는 해당사업들을 최종적으로 선정하는 것이다. 그리고 3단계의 과정을 거쳐 최종적으로 선정된 해당사업들을 대상으로 해당 지방자치단체의 단체장 또는 지역주민의 의견수렴을 거쳐 남북 교류협력의 대상사업으로 확정하는 것이다.

<그림 5> 교류협력 대상사업의 선정전략



5. 추진체계의 구축전략

남북 지방자치단체의 교류협력을 성공적으로 추진하기 위해서는 전술한 바와 같은 교류협력의 대상 및 사업의 선정에 더하여 추진체계의 구축도 필요할 것이다. 이를 위해서는 다음

과 같은 사항들에 대하여 지방자치단체의 충분한 고민이 수반되어야 한다.

첫째, 추진기반의 확충이다. 남북 지방자치단체의 교류협력을 원활하고도 효과적으로 추진하기 위해서는 우선적으로 법적 기반을 마련할 필요가 있다. 남북의 교류협력은 일반적인 국내의 교류협력과 달리 통일이라는 민족염원을 달성하기 위한 노력의 일환이다. 따라서 지역주민의 합의에 기초해 추진될 때 비로소 그 실효성을 확보할 수 있을 것이다. 이와 같은 지역주민의 합의를 확보하기 위해서는 남북 교류협력에 관한 조례의 제정을 통해 그 법적 기반을 공고히 하는 것이다. 지방자치단체의 남북 교류협력을 위한 조례제정의 시기는 기본적으로 해당 지방자치단체의 독자적 판단에 의하여 확정하는 것이다. 다만, 지방자치단체의 남북 교류협력을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 해당 지방자치단체의 남북 교류협력 사업이 본격적으로 시행되기 이전인 관련계획의 검토단계에서 제정되는 것이 바람직하다. 그리고 지방자치단체 남북 교류협력의 원활한 추진을 확보하기 위한 조례제정은 해당사업의 효과적 시행에 관련된 제반내용이 망라적으로 규정되어야 한다. 특히, 남북 교류협력사업의 체계적인 계획수립 및 효율적인 추진을 위해 요청되는 핵심적인 사항들은 반드시 조례에 관련조항으로 규정함으로써 남북 교류협력사업을 법적으로 뒷받침하는 것이 필요하다.

둘째, 체계적인 계획의 수립이다. 지방자치단체의 남북 교류협력을 추진하기 위한 기본골격은 해당사업에 관한 사업계획이다. 남북 교류협력사업에 대한 계획수립의 체계화 정도에 따라 해당사업의 효과적 추진여부가 결정된다고 해도 과언이 아니다. 따라서 남북 교류협력 사업을 추진하고자 하는 경우에는 가장 우선적으로 해당사업에 관한 계획수립을 체계화하는 노력이 필요하다. 즉, 남북 교류협력사업의 추진과 관련된 필요사항의 검토와 지역내 합의를 결집할 수 있는 적정절차 등에 관한 충분한 고려가 수반되어야 할 것이다. 지방자치단체의 남북 교류협력사업에 관한 계획수립의 체계화를 도모하기 위해서는 계획수립의 절차를 사전에 규정하고, 이에 따라 각 단계별로 필요한 조치를 수행하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 남북 교류협력사업에 관한 계획수립 매뉴얼을 사전에 강구 및 확정하고, 실제의 계획수립과정이 이러한 매뉴얼에 따라 이루어질 수 있도록 하는 방안이 고려되어야 한다.

셋째, 추진기구의 구축이다. 지방자치단체의 남북 교류협력은 통일이라는 민족적 과제를 실현하기 위한 국가적 정책을 뒷받침하는 것임에도 불구하고, 이를 추진하는 과정에는 여러 가지 난제가 내포되어 있다. 북한의 태도 불분명, 북한관련 정보의 부족, 지역적 합의 도출의 필요성 등과 같은 문제들이 남북 교류협력의 원활한 추진을 저해요인으로 작용할 가능성이 높다. 따라서 이러한 여러 가지 문제점들에 효과적으로 대처하는 동시에 보다 원활한 사업추진을 위해서는 전문성과 일관성을 가지고 해당사업을 전담추진할 수 있는 전담기구의 설치가 필요하다. 지방자치단체의 남북 교류협력사업을 관장하는 전담기구는 일차적으로 남북 교류협력사업의 관련계획을 수립하는 업무를 관장한다. 즉, 계획수립에 필요한 북한관련 정보의

수집과 관리 및 분석, 대상사업과 대상기관의 선정, 계획수립과 관련된 여타 기관과의 협의·조정, 사업계획의 시안 작성 등을 주요업무로 수행한다. 또한 남북 교류협력사업에 대한 안전행정부 및 통일부의 승인과정에 필요한 제반업무와 북한 지방자치단체와 접촉 및 협정체결 과정에 관련된 업무도 수행한다. 이 밖에도 북한 지방자치단체와 협정체결 이후 본격적인 남북 교류협력사업이 추진되는 단계에서는 담당사업부서와 긴밀한 협조관계를 구축하여, 북한과 관련된 제반정보를 신속하게 공급하는 역할을 수행한다.

넷째, 추진재원의 확충이다. 일반적으로 사업추진의 원활화는 소요재원의 충분한 확보가 관건이다. 지방자치단체의 남북 교류협력사업도 이 점에 있어서는 예외가 아니다. 특히, 남북 교류협력사업의 경우 북한의 지방자치단체를 교류협력의 장으로 유도하기 위한 인센티브의 제공이 필요할 것으로 전망된다. 따라서 인도적 지원이나 재정적 및 물적 지원이 수반되는 교류협력사업의 경우 소요재원의 충분한 확보는 무엇보다 중요한 사안이 될 것이다. 또한 현실적으로 북한과 접촉하거나 방북을 위해서는 북한이 요구하는 일정수준의 비용을 지불하여야 한다. 이와 같은 제반요인들을 고려할 때 지방자치단체의 남북 교류협력사업의 원활한 추진을 위한 소요재원의 확보는 우선적으로 강구될 필요가 있다.

【참고문헌】

- 권영성(1996). 신판 헌법학원론. 법문사.
- 경기도(1998). 통일대비 경기도의 역할과 과제.
- 금창호(2014). 통일한국의 지방행정체제 개편구상. 한국지방행정연구원·한국지방자치학회. 미래 지향적 지방자치발전을 위한 정책토론회 발표문.
- 금창호 외(2009). 북한 분야별 실태분석 및 향후 대북정책 추진방향: 지방행정 분야. 통일정책연구협의회.
- 금창호 외(2001). 지방자치단체의 남북교류 활성화 방안. 한국지방행정연구원.
- 금창호 외(1998). 통일대비 지방행정통합방안. 한국지방행정연구원.
- 김철수(1997). 헌법학개론. 박영사.
- 김희오(2001). 국제관계론. 백산출판사.
- 사득환(2002). 정부간 관계(IRG) 변화와 지방정부간의 환경협력. 한국지방자치학회보. 13(1).
- 이은재(2001). 국제교류가 지역경제활성화에 미치는 영향. 지방자치단체국제화교류재단 국제세미나 논문집.
- 정동근(1997). 한국통일론. 도서출판 대영문화사.
- 통일교육원(1999). 통일문답. 통일부 교육원.
- 한국법제연구원(1994). 남북연합의 법적 성격과 전망. 연구보고 94-11.
- Hass, Ernst B.(1961). "International Integration: The European and Universal Process," *International Organization*, XV.
- Mitrany, David(1948). "the functional Approach to World Organization." *International Affairs*, XXIV.
- Nye, J.S.(1971). *Pease in Parte: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little Brown.

서순복(徐淳福): 서울대학교에서 박사학위를 취득하였으며(정보통신산업 공정경쟁보장기구 운영의 실효성과 영향요인에 관한 연구, 1997), 현재 조선대학교 법과대학에 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 문화정책과 법, 정보통신정책과 법, 대체적 분쟁해결제도이다. 주요저서로는 『한국문화정책』(2015), 『지역문화정책』(2007) 『거버넌스 상황에서 갈등관리를 위한 대체적 분쟁해결제도』(2005) 등이 있고, 주요 논문으로는 “셋다운제 정책효과에 대한 인식 변화 연구”(2014), “한국문화정책 연구쟁점의 분석과 전망”(2013), “문화적자본이론을 활용한 지역문화향유의 함의에 관한 연구”(2009) 등이 있다. 서울행정학회장, 한국문화정책학회 부회장을 역임하였고, 현재 조선대학교 법학연구장으로 섬기고 있다(soonsb@hanmail.net).

금창호(琴敞渙): 건국대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문:『지방자치단체조합의 운영성과평가』, 1999), 현재 한국지방행정연구원에서 선임연구위원으로 근무하고 있다. 주요 관심 분야는 인사관리, 조직진단, 광역행정 등이며, 논문으로는 “지방고위공무원단체도의 도입방안(2007)”, “참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제(2009)”, “지방행정체제의 개편검토요건과 적정대안: 최근의 외국사례를 중심으로(2011)” 등이 있다(gch@krila.re.kr).