

남북 지방자치단체간 교류협력 확대방안

- 독일사례 비교연구를 중심으로 -

Policies to Expand Exchanges and Cooperation Among

Local Governments in Two Koreas

- Focus on German Cases -

한 부 영

(한국지방행정연구원 수석연구원)

I. 서론

II. 남북한 교류협력 현황과 문제점

III. 동서독 지방자치단체간 교류협력

IV. 남북한 지방자치단체간 교류협력을 위한 교훈

V. 결론

【Abstract】

Exchange and cooperative relationships between German local governments, which were begun in 1986, has contributed to trust building, integration of political and administrative systems, and achievement of nation building. It has also been proved that exchange and cooperation programs between local governments enhance mutual understanding and thereby reduce unification costs.

This paper analyzes the state of cooperation between North and South Korea and draws several lessons from German experience. Finally, it suggests that expanding cooperation between local

governments in the two Korea could be the best strategies for enhancing mutual understanding, and ultimately achieving unification.

I. 서론

남북한 지방자치단체간 교류를 위한 시도는, 남한의 몇몇 지방자치단체가 실현성 없는 꿈을 추구하는 돈키호테와 같은 이상으로 보였었다. 6.15 선언이후 많은 자치단체가 남북한 지방자치단체간 교류를 위한 구체적 시도를 진행하거나 계획하고 있다. 남북한 국민 또는 주민이 직접적으로 참여하는 교류협력방식인 지방자치단체간 교류협력의 필요성을 부연할 필요는 없을 것이다. 6.15 선언이전 남한의 몇몇 지방자치단체가 교류협력을 추진한 사례는 있지만 그러다 할 성과는 이룩하지 못한 반면, 경제교류, 민간교류, 문화교류의 단계를 거치면서 지방자치단체간 교류협력의 가능성이 증대되고 있다.

남북한 교류협력은 다양한 분야에서 이루어져야 하며, 이러한 교류협력은 남북한 상호 신뢰를 회복하고 동질성을 제고하는데 크게 기여할 것으로 보인다. 6.15 공동

선언으로 종래의 비정치적이고 단발성, 비제도적 교류만 가능하였지만, 현재는 행정적, 제도적, 실질적 교류협력도 가능하게 되었다.

독일의 역사적 경험에서 볼 수 있듯이 지방자치단체간 교류협력은 행정통합과 국민통합과정에서 매우 중요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 민간, 경제, 문화교류가 추진된 후에 지방자치단체간 교류가 가능하며, 지방자치단체간 교류도 간접적인 방식에서 직접적인 방식으로, 비정치적이고, 인도주의적이며, 전문분야에서 시도하여, 행정적, 주민참여를 동반하는 방향으로 점차 발전시켜가야 할 것이다(한부영, 2000, pp. 429-432). 남북한 통일은 독일 통일과 비교할 때, 어떠한 역사적 사건을 전환점으로 갑작스런 통일이 이루어질 가능성은 한반도에서는 매우 낮다고 볼 수 있다. 장기적인 통일준비단계를 거쳐 통일이 가능한 한반도에서는 강원도 지사의 방북과 같은 어느 시점을 지나면서 지방자치단체간 교류협력이 이루어질 것이며, 이에 대한 준비가 필요하다고 생각한다.

골드만 삭스사는 우리나라의 통일비용을 통일후 10년간 적게는 885조원부터 많게는 3,940조원에 달할 것으로 추정하고 있다(조선일보, 2000. 4. 22.). 독일이 통일비용으로 1조2천억 마르크를 공공부문에서 지출한 것으로 나타나고 있는데, 한국의 통일비용은 우리 경제의 3배 이상의 규모를 갖고 있는 독일의 경제규모와 비교할 때 한반도의 통일비용을 최소화하기 위해서는 지방자치단체가 교류협력을 통해 국민적 동질성 회복과 행정통합을 위한 준비가 통일비용을 최소화 할 수 있는 최고의 대안이 될 수 있다(Lothar de Maiziere, 1990, p. 29).

II. 남북한 교류협력 현황과 문제점

남북간 교류협력은 2000년 8월까지 2,254건이 대북접촉이 신청되었으며, 약 2,000건이 성사되었으며, 금강산 관광을 제외한 북한방문자가 16,500명에 이르고 있다. 이러한 방문숫자에서 알 수 있듯이 남북한교류는 다양하고 많은 분야에서 시도되어지고 있다. 방문현황은 <표 1>과 같으며, 특이할 점은 1998년 이후 급증하고 있다고 할 수 있다. 현재는 <표 2>와 같이 경제, 문화, 종교, 관광산업 등 다양한 분

야에서 이루어지고 있으며, 본 논문의 제1단계 인도주의적 교류협력, 즉 경수로사업을 포함한 대북지원이 주종을 이루고 있다.

금강산관광 554건에 313,682명이 금강산관광을 다녀왔으며, 북한에서 남한을 방문한 경우도 다수 있으며, 1990년 이후 현재까지 남한방문은 22건에 1207명이 방문하였다. 이는 남북장관급회담이나 북한예술단, 그리고 적십자 이산가족상봉 등이 포함된 방문자이다.

<표 1> 연도별 북한방문현황

년 도	신청건수	승인건수	방문건수	방문인원
1989	1	1	1	1
1990	7	6	3	183
1991	12	11	10	237
1992	17	8	8	257
1993	6	6	4	18
1994	12	7	1	12
1995	64	58	52	536
1996	50	35	28	146
1997	156	149	136	1,015
1998	402	387	340	3,317
1999	886	862	822	5,599
2000	641	621	580	5,178
계	2,254	2,150	1,985	16,499

※ 출처 : 통일부 교류협력국, 남북교류협력 및 인도적사업 동향 제11호(2000년은 8월까지임)

<표 2> 분야별 북한방문현황

분 야	신 청	성사건수	성사인원
이산가족	18(217)	11	202
경 제	418(1,584)	322	1,112
교육학술	17(98)	10	43
문화예술	30(345)	17	235
체 육	71(962)	56	749
종 교	55(217)	33	128
언론출판	34(203)	22	156
관광사업	943(8,355)	882	7,376
교통통신	13(59)	8	30
과학환경	27(106)	19	69
경 수 로	438(4,381)	430	4,084
대북지원	160(1,601)	149	1,524
기 타	30(817)	26	791
계	2,254(18,945)	1,985	16,499

※ 출처: 통일원 교류협력국, 남북교류협력 및 인도적사업 동향 제11호(2000년 8월까지 임)

남북한 지방자치단체간에 교류협력을 위한 시도가 있으나, 만족할 만한 성과는 보고되지 않고 있다. 대북한 교류사업은 비정치적인 사업에서 정치적 의미를 내포하는 교류협력으로 발전시켜야 하며, 인도주의적인 교류에서 경제적이고 실리적인 방향으로 전환되어져 가야하며, 익명에서 실명으로 전환되어지는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 지방자치단체가 종합적 교류협력을 실시하겠다는 순박하다고 볼 수 있는 지방자치단체도 있기도 하다.

우리나라 정부의 공식적인 통일방안으로 제시된 화해협력시기와 국가연합단계에서 지방자치단체간 교류협력은 이루어질 것으로 예상되어지며, 이러한 기회의 적절한 활용이 국가통합을 이룰 수 있는, 또한 통일을 앞당기는 계기가 될 수 있다.

지방자치단체간 교류협력은 지방자치단체간 직접적 교류가 가장 이상적이기는 하지만, 현실적 실현가능성이 매우 미약하다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 교류협력은 비정부적, 인도주의적 교류에서 지방자치단체간 교류로 승화시키는 지혜가 필요

하다. 현재 지방자치단체에서 시도되고 있는 예술교류, 체육교류, 농업기술지원, 등의 사업은 타당성과 실현성이 매우 높으며, 북한의 이해관계에도 합치되는 것으로 판단되어진다¹⁾.

III. 동서독 지방자치단체간 교류협력

1. 동서독 교류협력 현황과 배경

독일의 지방자치단체간 교류는 1950년대와 60년대는 할슈타인원칙이 적용되는 시기이며, 동독의 외교적 고립을 목적으로 지방자치단체간 교류뿐만 아니라 사회, 문화분야에서의 교류도 서독측의 거부로 실시되지 못했다. 서독 연방정부의 동독 지방자치단체와의 교류를 반대한다는 입장표명에도 불구하고, 몇몇 서독의 지방자치단체(Ulm, Konstanz, Herrenberg 등)가 자매결연을 시도하였다. 동독은 서독의 봉쇄를 제거하고 국가적 승인을 위해 서방국가들의 도시들과 자매결연을 실시하였다. 1967년까지 동독의 지방자치단체는 프랑스의 도시와 16개 이탈리아와 1개 도시, 세네갈과 1개도시가 자매결연을 맺고 있었다.

1969년 빌리 브란트가 서독수상에 취임하여 새로운 동방정책을 발표하면서 동서독의 교류는 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 독일내 두 개의 국가를 인정하고, 정부당국간 교섭을 제안하는 등의 새로운 동방정책은 동서독의 교류를 가능하게 하는 주요 내용이었다. 또한 동서독간의 무력행사 금지협정 체결, 동서독 관계의 특수성, 교역과 인적 접촉, 베를린과 유럽문제에 있어서는 베를린의 안정 보장, 베를린상황의 개선을 위한 동서베를린간 교통 및 서독과 서베를린간 왕복교통의 보장, 등을 포함하는 새로운 대동독 정책이었다. 이러한 빌리 브란트의 의지는 1970년에 양독 정상회담을 에어푸르트와 카셀에서 개최하는 성과를 거두었다. 명문화된 결과는 없었으나 양측의 입장을 확인하는 정도의 성과를 얻었으며, 양독일이 실질적으로 이해하고 교

1) 지방자치단체를 실명으로 표기하지 못하는 것은 추진하는 지방자치단체의 추진전략에 저해요인이 될 것으로 판단하여 명시하지 않았으며, 몇몇 지방자치단체에서는 주민에 공개하에 실시하고 있지만, 추진실적이 오히려 미흡한 것으로 평가됨

류협력을 위한 동인이 되었다고 볼 수 있다.

동서독간 제일 먼저 이루어진 교류는 우편 및 전화교류가 1971년에 실시되었다. 당시 가장 중요한 이슈인 서독과 서베를린과의 교통협정이며, 이 역시 71년에 체결되어진다. 동서독이 대등한 관계에서 교류협력을 실시할 수 있는 근거는 1972년에 체결된 동서독 기본조약이다. 기본조약은 전문과 함께 10개 조항으로 구성되어있으며, 평등한 원칙아래 두 독일간의 정상적인 선린국가로서 관계개선, 동서독 간의 국경불가침 및 영토보전의 존중을 명시하였으며, 특히 제7조의 동서독 국민의 교류와 가족의 재결합 촉진 및 경제, 과학, 문화, 통신, 스포츠의 교류를 명문화함으로써 교류협력의 증진을 도모하고 있다.

1982년 청소년 교류가 합의되어지고, 1985년 고르바초프가 소련 공산당 서기장에 취임하면서 동서독의 교류협력은 활발하게 진행되어진다. 1986년 문화협정이 체결되면서, 지방자치단체의 교류협력을 위한 자매결연이 실시되기 시작한다. 동서독의 교류협력은 동독주민의 민주화 열망과 해외여행 자유화로 표현되는 외부세계에 대한 동독민의 동경이 서독과의 교류협력을 확대·증진시키는 요인이 되었다. 이러한 동독민의 민주화와 여행자유화에 대한 열망은 동독내의 민주화를 위한 시위와 국경을 넘는 탈출을 가속화시키는 원인이 되었으며, 결국 동독이 붕괴되고, 동서독이 통일을 이루는 전환점이 되었다.

2. 동서독 지방자치단체간 교류협력

서독의 동독지방자치단체와의 교류는 구소련이 서독의 2개 지방자치단체와 교류를 추진하겠다고 발표하면서 동독을 압박하는 결과를 가져오게 되었다. 동독정부는 구소련과 외교경로를 통한 접촉을 실시하였으며, 소련측의 권고로 동독측은 서독측과 자매결연을 체결하기로 결정하게 된다.

1987년 9월 동독의 호네커서기장이 서독을 방문할 계획이 확정되면서 자르란트 주지사 라폰탱과 회동이 예정되게 된다. 이를 계기로 자르론이스(Saarlouis)시와 아이젠휴텐스타트(Eisenhüttenstadt)시와의 1986년 10월에 동서독 지방자치단체간 자매결연을 최초로 맺게 되며, 이는 자르론이스시가 호네커 서기장의 고향이었기

에 가능하였다(Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein, 1992, pp. 426-427). 1989년 11월 베를린장벽이 붕괴되기까지 62개 도시간에 자매결연이 성사되었으며, 베를린장벽이 붕괴된 후에는 이루어지지 않았다. 베를린장벽 붕괴까지 700여 개의 서독 지방자치단체가 동독자치단체에 자매결연을 희망하고 있었다. 동독은 처음에는 신중한 태도를 취하였으며, 주로 중앙정부의 정치적 결정에 따라 자매결연을 추진하였다. 동서독 자매결연현황은 1986년 4건, 1987년 17건, 1988년 28건, 1989년 10월까지 13건이 성사되었으며, 지방자치단체집권정당별로 보면, 시민당 41개, 기민당/기사당 15개, 자민당 1개, 기타가 5개이었다.

대부분 동독의 부시장을 단장으로하는 실무단이 방문한 후에 서독의 시대표자들이 동독을 방문하여 교류에 합의하고, 동독의 지방자치단체장이 서독을 방문하여 협정서에 서명하는 형식을 취하였으며, 동독이 제시한 문안에 서독측이 서명하는 형식이 되었다. 자매결연을 위한 합의문 작성에 어려움이 많았으며, 서독측은 교회활동이나 청소년활동 등 비정치적 상호교류를 원했으나, 동독측은 외교문서에 비교될 만한 평화, 긴장완화, 선린관계 등의 용어가 사용되었듯이 정치적 해결을 요구하곤 하였으며, 때로는 건축, 비핵지대화 평화에 대한 공동책임, 상호 주권인정 등의 내용을 포함하기를 원하기도 하였다.

서독은 지방자치단체간 자매결연을 통하여 주민들 상호간의 신뢰회복과 동질성 회복을 위한 계기로서 생각했으나, 동독은 중앙정부가 추구하는 정치적 목표를 추구하고 이를 통해 정책결정에 반영되기를 희망하였다. 그러나 서독은 헌법 28조 2항에 명시하였듯이 지방자치가 완전히 보장된 상황이었기 때문에 동독이 목표한 외교, 안보, 독일정책에 그다지 영향을 미치지 못했다. 첫 번째 자매결연이 라퐁땡 자르란트 주지사와의 회동에서 자매결연을 약속한 배경에는 지방정부의 지도자를 통해 자매결연이 서독 주정부 지도자, 또는 연방정부의 정치지도자에게 영향을 미치기 위한 전략이라고 볼 수 있다.

지방자치단체간의 특성에 맞추어 이루어진 경우가 많으며, 정치적 특성에 따라 정치수도인 본(Bonn)시와 포츠담(Potsdam)시, 항구도시인 뤼벡(Lübeck)시와 비스마르(Wismar)시, 킬(Kiel)시와 스트랄준드(Stralsund)시, 브레멘(Bremen)시와 로스톡

(Rostock)시, 종교적인 배경에 의해 에어푸르트(Erfurt)시와 마인츠(Mainz)시, 2차 대전의 피해도시인 함부르크(Hamburg)시과 드레스덴(Dresden)시가 뉴런베르크(Nürnberg)시와 게라(Gera)시가 또한 루드빅스하펜(Ludwigshafen)시와 데사아우(Dessau)시가 자매결연을 체결하였다.

칼막스의 고향인 트리어시(Trier)시는 이념적 배경에 의해 동독의 바이마르(Weimar)시와 자매결연을 체결하였으며, 엔젤스의 고향인 부퍼탈(Wuppertal)시와 함께 서독이 아닌 동독의 요청에 의해 자매결연이 체결되었다. “동·서독 기본조약(Der Grundlagenvertrag zur Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen Zwischen der BRD und DDR)” 체결이후 계속 제기되었던 동·서독 국경인접 지방자치단체간의 자매결연은 호프(Hof)시와 플라우엔(Plauen)시가 체결되었다.

지방자치단체들간의 특성에 따라 자매결연을 체결한 도시들로는 대학도시로서 칼스루에(Karlsruhe)시와 할레(Halle)시가 국제박람회 도시인 라이프찌히(Leipzig)시와 하노버(Hannover)시가, 철강, 석탄 등의 중공업도시인 딜링겐(Dillingen)시과 호이어스베르다(Hoyerswerda)시가, 신발산업도시인 코른베스트하임(Kornwestheim)시와 바이센펠트(Weissenfeld))시가 고성인 도시로서 크론베르그(Kronberg)시와 발렌슈타트(Ballenstadt)시가 자매결연을 체결하였다(주독대사관, 1993, pp. 719-722).

지방자치단체간 교류협정서에 대부분 지방자치단체가 사업으로 선정한 것은 문화행사 교류사업이었다. 서독헌법이 문화사무를 지방자치단체의 사무로 명시하고 있듯이 지방자치단체가 전시회, 음악회, 영화상영, 작가 등의 초청강연을 주요사업으로 실시하였다. 두 번째 관심영역으로 지방자치단체간 교류협력의 구체적 사업은 전문가협의회로서 지방자치 또는 지역행정에 관한 의견 및 경험교환을 위한 협의회이다. 지방자치단체간의 관심영역에 대한 전문가들이 모여 경험과 전문지식을 교환하는 협의회로서 도시계획, 건축, 도심지개발, 유적보존, 환경문제, 등의 문제를 협의하였다. 청소년 또는 체육교류사업으로서 전문가가 아닌 일반시민의 참여를 촉진하고 친목을 도모하기 위한 청소년 또는 지역주민이 중심이 된 볼링, 축구, 탁구팀 등을 교

환하였다. 동독 지방자치단체의 의지를 반영하여 대부분의 지방자치단체가 평화운동을 협정서에 명문화하였다. 주민들이 참여하는 평화운동은 주민대토론회, 어린이 미술경시대회, 여성토론회 등이 실시되었다. 일부 지방자치단체에서는 지역신문을 교환하는 경우도 있었다.

협정과정에서 정치적 의제에 대한 서독 지방자치단체의 대처는 지방자치단체연합체와 협의하고 내독관계성의 자문을 받아 협정을 체결하였다. 서독의 입장은 지방자치단체는 연방정부 및 주정부내의 자치기관으로서 자치권 범위안에서 재량행위로 인지하였으나, 동독은 제3국과 동등한 국제관계 속에서 중앙정부의 독일정책의 일환으로 자매결연을 대처했다고 볼 수 있다.

자매결연의 성사는 서독보다는 동독의 의사표시에 의해서 이루어졌으며, 주로 서독의 지방자치단체는 사회민주당이 집권한 도시에서 보다 쉽게 이루어졌다. 동독 공산당은 정서적으로 사민당에 가깝다는데 정치적 의미를 부여하고 있다고 평가할 수 있다. 동독헌법 제41조에 “중앙의 지도와 계획하에서만”이라고 규정하였듯이 중앙집권적 권력구조를 가지고 있는 동독의 도시들은 중앙정부의 판단에 따라 자매결연을 체결하게 되었다. 지방자치단체간의 자매결연을 통하여, 동독은 상호주권을 인정하는 외교적 승인을 위한 전략으로 지방자치단체간의 자매결연을 추진한 것으로 평가하고 있다.

3. 트리어시와 바이마르시의 자매결연

트리어시와 바이마르시의 경우 지방자치단체간 자매결연으로 실질적 성과를 거둔 지방자치단체이다. 바이마르시의 부시장을 포함한 대표단은 1986년 12월 5일부터 8일까지 트리어시를 방문하여 유럽의 평화와 양체제에 대한 이해와 신뢰를 촉진하기 위한 자매결연을 지방의회의 의결을 거쳐 체결할 것을 결의함으로 교류는 시작되었다. 1987년 5월 바이마르시의 바움게르텔(G. Baumgärtel)시장이 트리어를 방문하여 집머만(Zimmermann) 트리어시장과 함께 자매결연을 체결하게 된다 (Helmut Schröer, 1992, pp. 11-15). 5월 24일에 체결된 협정서에는 지방자치단체수준에의 정치교류, 시의 개발과 노동에 대한 정보와 경험교환, 양지역내의

기관, 단체, 협회 등의 공동협력, 연간교류 계획을 설립하여 교환방문 및 자료교환 등을 명시하였다. 같은 날 교환방문계획에 대한 기본협정과 문화교류 실시를 체결하였다. 1989년 12월에는 베를린장벽이 붕괴됨으로 교류의 현실성과 필요성이 증대되게 되었다. 이러한 상황에 따른 협정을 체결하여 경제지원과 지역개발을 위한 지원한다는 내용을 포함하게 된다(Volkhardt Germer, 1992, pp. 88-91).

1990년 10월 3일 통일이 이루어진 후 양 지방자치단체는 10월 19일에 자매결연 관계를 계속 유지한다는 협약을 체결하게 된다. 청소년을 포함한 시민교류의 활성화, 지방행정 전분야에 대한 교류, 그리고 유럽연합에서의 협력을 내용으로 협약을 체결하였다. 이는 바이마르시와 트리어시는 지금까지의 도시간 우정을 지속하며, 바이마르시의 발전을 위해 트리어시가 지원한다는 내용이라고 볼 수 있다(Hans-Günther Lanfer, 1992, pp. 49-51).

통일후 바이마르시의 변화는 자매결연으로 타도시에 비해 빠른 발전을 경험하게 된다. 실제 바이마르시의 시장도 자매결연사업에 관여하였던 서독출신의 뷔트너(K. Büttner)가 통일 전 90년 8월에 당선되었으며, 91년과 92년에 약 1억 마르크의 투자가 도시건설에 지원되어졌다. 베를린 장벽붕괴후 트리어시는 행정인력지원, 사무기기, 소방차와 같은 설비 등을 지원하였을 뿐만아니라, 연방정부의 지원을 위한 창구로서의 역할까지 수행하였다(Klaus Büttner, 1992, pp. 215-219).

4. 독일 통일후 자매결연의 효과

통일전 자매결연을 체결하고 있던, 구동독지역의 지방자치단체는 주로 대도시로서 동독의 대표성있는 지방자치단체들이라고 볼 수 있었다. 구 동독은 14개 도(Bezirk)로 지방조직을 구성하고 있었으며, 14개 도청소재지가 서독 지방자치단체와 자매결연을 맺고 있었다. 62개 지방자치단체는 통일 후 자매결연을 연장하여 집중적 행정지원과 교류협력을 수행하였다.

일부의 여론은 자매결연이 국가간의 자매도시를 설정하여 문화, 예술, 청소년 등의 교류를 통해 상대국의 문화를 이해하고, 상호이해를 증진시키고, 애향심을 고취하는데 그 의의가 있다고 보는 견해에서, 실제 베를린장벽이 붕괴된 후 동서독 지방

자치단체간 자매결연은 중단되어졌다. 그러나 동서독간 지방자치단체간 또는 주정부간 교류협력은 지방자치단체간 자매결연을 기본틀로 가속화 되었다.

구동독지역의 자매결연 지방자치단체는 주로 대도시였으며, 통일 후 거점도시를 통한 지역개발에서, 이들 자매결연도시는 통합을 위한 중요한 촉매의 역할을 수행했으며, 통합을 위한 행정지원의 통로로 작용을 하였다. 지방자치단체간 행정지원 외에 인적지원, 재정지원 그리고 사무용품에 이르기까지 서독의 자매도시는 동독의 자매도시를 지원하였다(Eckhard Jesse/Armin Mitter, 1992, pp. 228-230). 지방자치단체간 자매결연은 통합과정에서 집중지원지역으로 설정되어 통일국가형성을 위한 기반이 되었다(Heinrich Siedentopf, 1996, pp. 52-54).

주정부 차원에서도 집중지원지역과 파트너십을 설정하여, 행정통합을 지원하였으며, 현재도 집중지원했던 서독주의 지방행정체제가 구동독지역에 그대로 이식된 현상을 볼 수 있다. 독일의 국가행정은 주정부가 수행하고 있으며, 서독주의 지원에 의해 또는 기술이전을 통해 국가행정을 재구축하였다²⁾.

연방내무성의 입장은 자매결연에 의한 통합과정에서의 역할은 공조직에 의한 기능에 비해 미미하다는 견해, 즉 연방내무성의 역할 아래 통합이 이루어졌음을 강조하고 자하는 입장도 있다. 그러나 독일 통일 후 지방자치단체간 자매결연은 행정통합과 주민통합을 위해 매우 중요한 역할을 수행하였음을 부인하는 것은 아니다. 통일후 지방행정재구축을 위해 자문관으로 동독지역에서 활동하였던 미셸스(Mischels)는 지방행정통합에 가장 중요한 역할을 수행한 것은 지방자치단체간 자매결연이라고 단언하고 있다. 자매 지방자치단체를 통한 구동독지역 지방자치단체는 지방정당의 재구축과정에 서독 자치단체의 자문과 지원을 받게 되었으며, 지방자치단체 정부구성이나 정책결정과정에서 상당히 많은 영향을 받게 되었다. 특히 연방정부에 대한 구동독 지방자치단체의 대변인으로서 연방정부정책 결정에 자매 지방자치단체의 입장을 대변하기도 하였다.

2) 작센주의 환경행정기술은 바덴바덴주로부터 기술이전을 받아 설치하였으며, Wolfgang Seibel, Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern, pp. 53-57 참조

IV. 남북한 자치단체간 교류협력을 위한 교훈

독일의 지방자치단체간 교류협력 경험은 우리나라에 시사하는 바가 매우 크다고 볼 수 있다. 동서독과 남북한은 정치·행정문화나 국민성, 역사성에 대한 인식이 매우 큰 차이를 가지고 있다. 동서독 지방자치단체간 교류협력이 국민통합을 위해 중요한 역할을 수행한 것은(Josef Schmid/Helmut Voelzkow, 1992, pp. 421-427) 한반도에서도 상호간 이해 및 협력증진을 위해 필요한 요인이라는데 이견이 있을 수 없다.

한민족은 신라가 3국을 통일한 후에 1천년 이상의 통일국가로서 한민족이 한반도에서 살아 왔다. 지방자치단체간 교류협력의 성과는 독일에서보다도 더 좋은 성과가 예상된다. 현 단계에서 남북은 다양한 네트워크를 활용하여 남북한 교류의 다양화를 추진할 수 있다는 점에서 독일과는 또 다른 측면에서 교류협력의 가속화가 가능하다고 볼 수 있다. 1998년 북한의 헌법을 개정하면서 지방인민위원회의 기능을 강화하면서, 지방자치단체의 집행기능을 강화하였다고 판단할 수 있다. 이 또한 지방자치단체간 교류를 위한 조건을 형성시키는 요소라고 볼 수 있다.

현재 많은 지방자치단체에서 북한지방자치단체와 교류를 위한 시도를 하고 있다. 6.15남북공동선언 이전에도 몇몇 지방자치단체가 비공개로 시도한바 있으며, 6.15선언 이후 공개적으로 시도하고있는 대전시, 부산시, 제주도, 수원시 등이 있으며, 독일의 경험과 남한 지방자치단체가 교류협력을 추진했던 경험을 중심으로 제안하고자 한다.

첫째, 실제적 협력을 위한 사업을 발굴하는 것이 교류협력의 성패를 좌우하게 된다. 북한지방자치단체가 을 위한 명분을 상실하지 않으면서도 경제적 실리가 동반되는 사업을 선정하여야 할 것이다. 민간분야이면서도 비정치적 성향의 사업을 선정하여, 이를 제안하는 슬기가 필요하다. 지방자치단체의 정치적 성향, 산업기반, 역사적, 문화적 동질성을 기반으로 교류협력사업을 시도해야 할 것이며, 이러한 사업의 선정이 지방자치단체들간에 중복적으로 제안함으로 비용을 증대시키는 우려를 범하여서는 안될 것이다. 지방자치단체의 교류사업도 시작부터 남북한 양 지방자치단체

가 실시하는 것보다는 다자간 교류방식을 먼저추진하고 양자간의 방식으로 발전시키는 것도 효과적인 것이다. 남북한 지방자치단체가 3국에서 다국가간의 교류사업을 추진하고 2단계로 양 자치단체가 교류를 실시하는 방식이다. 예를 들어 중국의 자매 도시와 문화교류사업을 실시하면서 중국에서 문화행사시 북한의 1개 도시를 초청하여 공동으로 개최하는 방안이다.

둘째, 민간단체를 활용한 교류활동을 추진해야 한다. 지방자치단체의 이름으로는 초기단계에서 성사되기는 매우 어렵다고 볼 수 있다. 6.15 선언으로 남북간의 교류 가능성이 높아진 것은 사실이지만, 북한 지방자치단체, 또는 중앙정부가 특별한 관심을 가질 사업이 아니라면, 민간단체를 활용한 접근방법이 효과적인 것이다. 민간 협력기구의 적극적 활용을 통한 교류가능성을 다양화하며, 이는 인도주의적 차원의 지원을 포함하여, 계속성을 유지하여야 실효를 거둘 수 있을 것이다. 북한의 민간단체는 순수한 민간단체는 없으며, 민간협력은 간접적인 정부간 교류로 인식하는 자세가 필요하다. 남한의 민간단체는 북한과의 협력을 위한 조직이 정비되어 있고 동인이 매우 큰 장점을 가지고 있다. 정치로부터 상관관계가 적은 단체부터 추진할 수 있는 여건형성을 형성하며, 예를들어 종교단체, 사회봉사단체 예술단체 등을 통한지원 및 교류 협력을 시도하는 방안이다. 준 지방자치단체의 활동을 통한 대화채널을 다양화하여, 북한 정부가 필요에 따라 선택할 수 있는 범위를 확대할 필요 있으며, 그 예로 체육교류, 청소년교류, 연구기관간 교류, 대학간 교류, 자치단체 협력기관간 교류 등이 있다.

셋째, 지방자치단체는 교류협력사업의 추진을 관련 중앙부처 또는 전문기관과 협의하여 전략을 세워야한다. 지방자치단체의 공무원은 일반적으로 외교적 능력이 거의 없으며, 북한에 대한 이해도 매우 부족한 형편에 놓여있다. 전문기관이나 중앙정부와 협의하여 전략이나 대상지역, 그리고 사업분야를 선정하여야 할 것이다. 행정자치부에서 지방자치단체간 교류사업에 대한 심의기구를 구성하였으나, 이 기구는 교류사업의 타당성을 심사하고 있으나, 전문성을 갖춘 지원기구로서의 성격변화가 요구된다. 지방자치단체간 남북교류협력을 지원하기 위한 종합적인 자문기구가 설치하는 것도 고려해 볼 수 있다. 실제 이러한 사업을 실시하는 데 필요한 지식, 북한의

이해, 외교적 전략, 관련중앙정부의 협력에 대해 대응능력이 현저히 부족하다고 볼 수 있다. 사업분야의 설정, 대상 기관의 선정, 사업실시를 위해 필요한 비용의 산정, 대화창구의 설정, 협상방식, 국제적 외교관계의 전략과 절차, 관련중앙부처에 대한 지원 및 협조를 도출하기까지, 지방자치단체가 독자적으로 수행할 수 없는 많은 문제에 봉착하게 된다. 이러한 문제를 해결해 줄 수 있는 기구의 설립이 필요하다.

실현가능한 시나리오는 남북한 지방자치단체 연합체를 구성하여, 이 연합체를 통한 자매결연을 주선하고 조정하는 역할을 담당하도록 하는 방안이다. 독일의 경우도 많은 지방자치단체가 연합체를 통해 자매결연을 체결하였다. 연합체의 장점은 중앙정부로부터 간섭을 최소화한다는 상징적 의미가, 북한의 지방자치단체가 정치적 행정적 자율성을 가지고 추진한다는 의미부여가 강한 유인방법으로 제안될 수 있다.

넷째, 재정적 능력을 겸비하여 교류사업을 추진해야 할 것이다. 교류협력사업은 북한의 재정적, 또는 정치적 도움이 될만한 유인요인이 있을 때 대화가 가능하다는 사실을 분명히 인지한 상태에서 협력사업에 참여해야 할 것이다. 재정적 능력이 미약하여, 명분을 제공하지 못하는 경우나 필요한 경비를 조달하기 위해 사업이 공개되어지는 경우 실현이 불가능하다. 예를들어 지방의회의 동의를 얻기 위한 공개는 교류사업의 중단을 의미하기도 하며, 북한과의 교류는 인도주의적 지원을 포함한 교류사업만이 실현될 수 있다.

다섯째, 비공개로 우선 추진해야 할 것이다. 사업의 확정 후에도 언론에 공개되는 경우 이를 추진하지 못하는 예를 종종 볼 수 있다. 공개되는 경우 정치적 파급효과가 예상치 못한 방향으로 움직이는 것이 일반적임으로 진행이 중단될 수밖에 없다. 독일에서도 경험한 사실이지만, 선거직 지방자치단체장에게는 실적홍보에 많은 영향을 미침으로 교류를 위한 과열현상이 발생하게되며, 또한 조기공개를 통한 인기판리는 교류사업자체를 취소시키는 결과도 가져올 수 있다.

여섯째, 인내심을 가지고 사업을 추진해야 한다. 북한은 약속이나 협약 등이 이루어진 후에도 변화가 있을 수 있으며, 협상을 위한 모임에도 참석이 번복될 수 있고, 협상대상자도 달라질 수 있음을 유의해야 할 것이다. 북한지방자치단체에 명분을 제공하면서 남한의 지방자치단체가 실리를 추구하는 방식을 거듭하면서 성과를 도출해 가는 인내심있는 협상만이 결과를 가져올 것이다.

V. 결론

지방자치단체간의 교류협력은 독일에서의 사례와 같이 상호신뢰와 행정통합, 그리고 국민형성을 위해서는 매우 중요한 역할을 수행할 수 있다. 독일의 주민과의 대민 행정을 담당하는 지방자치단체가 지방자치단체간 교류협력을 시도하면서, 양국간의 이해증진과 통일의 필요성을 인식하게 하고, 상호의 필요성을 주민이 직접 생활속에서 인지하게 하는 중요한 계기가 되었음을 알 수 있다.

지방자치단체의 교류협력은 교류협력의 다양화를 위한, 또는 북한에게 이해관계가 있는 사업을 추진할 수 있는 선택권을 부여하는 것처럼 표출될 수 있으나, 남북한 교류의 폭을 확대시키는 효과를 가져올 것이다.

지방자치단체간 교류는 중앙정부의 권한을 잠식하고 국가정책의 통일성을 저해할 것을 염려하는 시각도 있다. 그러나 독일통일과 국민통합, 그리고 행정통합 과정에서 통일비용을 최소화하는데 지방자치단체간 교류협력은 가장 중요한 역할을 수행했다고 볼 수 있다.

독일의 지방자치단체간 교류협력과 한반도에서의 지방자치단체간 교류협력은 정보화사회의 발전으로 좀더 심도있는 교류협력이 가능할 것으로 판단되며, 동질성 회복이 가속화될 것으로 예상된다.

【참고문헌】

- 마이나다스 로날드, 지방자치와 독일의 통일, 지방자치학회 학술세미나자료집, 2000.9.15.
- 심익섭, 독일통일과정에서 지방자치의역할 : 동서독 지방자치단체간의 교류관계를 중심으로, 한국행정학회보, 제25권 4호, 1992
- 심익섭, 한반도 통일에 대비한 지방정부의 역할, 지방자치학회학술세미나자료집, 2000.9.15.
- 양현모, 독일통일 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로, 한국행정연구원, 1998
- 주독대사관, 동서독 교류협력 사례집, 1993.10.
- 통일부 교류협력국, 남북교류협력 및 인도적사업 동향, 제111호
- 한부영, 통일한국에서의 행정통합 방안, 한국행정학회 2000년도 하계학술대회 발표논문집, 2000.6.23.
- 한부영, 통일대비 지방행정통합방안, 한국지방행정연구원, 1998.
- Bundesministerium des Innern, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, Drucksache 13/2280, 1995.09.08.
- Bundesministerium des Innern, Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997, Drucksache 13/8450, 1997.09.01.
- de Maiziere Lothar, Die Transformationsprozesse der Verwaltung in Ostdeutschland im Jahr 1990, 한독사회과학회 통일관계 심포지움, 1996.4.12.
- Eggert Heinz, Die Entwicklung der Verwaltung in den neuen Ländern, in: VOP 6/1993, pp. 371.
- Germer Volkhardt, Von der Wende zur Demokratie Erfahrungen aus den Wochen des Übergangs, in: Schröer H. (Hrsg.) Ohne Städte ist kein Staat zu machen, Trier, Paulinus-Druckerei GmbH, 1992.

- Hesse J. J./Ellwein T., Das Regierungssystem der BRD, 7. Auflage,
Westdeutscher Verlag, Darmstadt, 1992.
- Jesse Eckhard / Mitter Armin , Die Gestaltung der Deutschen Einheit,
Bundeszentrale für politische Bildung, 1992
- Köhler Claus/Pohl Rüdiger, Aspekte der Transformation in Ostdeutschland,
Durncker & Humbelt, Berlin, 1996
- Hans-Günther Lanfer, „Mit Worten ein System bereiten...“, in: Schröer H.
(Hrsg.) Ohne Städte ist kein Staat zu machen, Trier,
Paulinus-Druckerei GmbH, 1992.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Unser Land verändert
sich Deutschland 1990-1995,
- Schröer Helmut, Ohne Städte war kein Staat zu machen, in: Schröer H.
(Hrsg.) Ohne Städte ist kein Staat zu machen, Trier, Paulinus-
Druckerei GmbH, 1992.
- Seibel Wolfgang, Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern, Ed.
Sigma, Berlin, 1996
- Siedentopf Heinrich, Der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den
neuen Bundesländern, 한독사회과학회 통일관계 심포지움, 1996. 4. 12.
- Josef Schmid/Helmut Voelzkow, Funktionsprobleme des westdeutschen
Korporatismus in Ostdeutschland, pp. 421-427