
이명박 정부의 대북정책의 변화와 지자체 남북교류의 특징 및 과제

진 행 남



본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서 제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

< 목 차 >

I. 문제의 제기	3
II. 이명박 정부의 대북정책의 패러다임 변화	5
1. 대북정책의 기능주의와 실용주의	5
2. 이명박 정부의 대북정책의 형성 배경	10
3. 대북정책의 접근전략	16
4. 이명박 정부의 대북정책의 과제	18
III. 지자체 남북교류의 현황 및 특징	25
1. 지자체 남북교류의 개념	25
2. 지자체 남북교류의 현황	29
3. 지자체 남북교류의 특징	61
IV. 지자체 남북교류의 역할 및 과제	70
1. 지자체 남북교류의 역할	70
2. 지자체 남북교류의 과제	75
V. 맺는말	81

I. 문제의 제기

‘국민의 정부’와 ‘참여정부’가 지난 10년에 걸쳐 펴왔던 대북 포용정책은, 2008년 2월에 ‘이명박 정부’가 들어서면서 상호주의를 강화한 대북 실용정책으로 그 패러다임이 달라졌다. 이명박 정부의 대북정책은 과거 정부의 대북정책이 북한의 개혁·개방을 유도하는데 실패했을 뿐만 아니라 핵실험이라는 결과를 가져왔다는 부정적 평가에서 출발하고 있다. 따라서 이명박 정부의 대북정책은 과거와 같은 무조건적인 지원이 아니라 핵문제 해결을 우선시하는 가운데 북한의 변화를 촉진하는 데에 초점을 맞추고 있다. 이명박 정부가 대북 경험추진 4원칙으로 제시한 △북핵문제의 진전 △경제적 타당성 △재정부담 능력 △국민적 합의는 이와 같은 대북정책의 실용주의적 지향을 드러낸 것이라 하겠다.

그러나 북한은 이명박 정부의 이러한 대북정책에 반발해 남북한 당국간 대화를 단절시키더니, 2008년 7월에는 금강산 관광객 피격 사망사건마저 겹치면서 남북관계는 크게 경색되기 시작하였다. 그후 김정일 국방위원장의 와병설이 확산돼온 가운데 최근 들어 북한은 군사분계선 육로통행 제한·차단, 판문점 적십자대표 철수 및 남북직통전화 단절, 개성관광 및 문산~개성공단 간 남북 정기열차 중단, 개성공단 남측 상주인력 대폭축소 등 일련의 대남 강경조치를 쏟아냄으로써 남북관계는 한치 앞을 내다보기 어려운 중대 국면으로 빠져들고 있다. 이에 따라 개성공단 완전폐쇄 가능성이 제기되는 등 남북관계는 이명박 정부 출범 이후 최대 고비를 맞게 되었다.

이명박 정부의 변화된 대북정책은 남북관계는 물론 주변국의 한반도 정책에 적잖은 영향을 미칠뿐만 아니라 국내 지방자치단체들의 남북교류에도 직·간접적인 파장을 던질 수밖에 없다. 그간의 남북교류의 역정을 되돌아보면, 정치적 상황의 변화에 따라 부침이 반복돼 왔다고 할 수 있다. 그러나 지방자치단체의 남북교류는 중앙정부 차원과는 달리 정치적 상황의 변화에 비교적 덜 영향을 받는다는 점에서 현재와 같은 남북관계의 경색국면에서는 그 유용성이 오히려 제고된다고 하겠다. 즉 지자체의 남북교류는 비정치적

분야에 국한돼 있어서 지속성 유지에 유리한 장점을 지니고 있다. 따라서 중앙정부로서도 지자체의 남북교류를 적절히 활용할 경우 남북관계에 있어 '완충지대'를 확보하거나 '숨통을 틀 수 있는 여지'를 마련하는 셈이라고 하겠다.

사실 지자체의 남북교류는 여러 가지 이점을 지니고 있다. 우선, 지역주민의 참여를 확대해 남북관계 현실과 통일문제에 대한 국민적 공감대를 넓혀 나갈 수 있다. 둘째, 북측에 대해 인도적 지원이나 사회·문화 교류협력을 추진하고 있는 민간단체들이 열악한 재정으로 어려움을 겪고 있는 데에 비해 훨씬 더 안정적인 환경에서 사업을 펼칠 수 있다. 셋째, 중앙정부간의 포괄적인 관계발전에서 발생할 수 있는 확실성을 지양하고 지역특성에 부합하는 다양한 교류협력사업을 전개할 수 있다. 넷째, 북한의 지방단위와 사업을 추진하려고 한다는 점에서 남북간의 지역적 연계성을 확보하는 데 기여할 수 있고 장기적으로 북한사회의 다원화를 촉진할 수 있다. 다섯째, 북한의 넓은 지역에 걸쳐 교류협력을 확대할 수 있고 북한의 변화에 촉매가 될 수 있다. 여섯째, 독일통합 사례에서 보듯이 장기적으로 행정·경제·사회·문화 등 제반분야의 통합기반을 구축하는데에 기여할 수 있다(홍양호, 2007).

오늘날 전국의 지방자치단체들은 이명박 정부의 대북정책의 변화를 감안해 남북교류의 새로운 좌표를 설정하고 이를 적극 실천해 나가야 하는 과제를 안고 있다. 지자체 남북교류의 활성화는 단기적으로는 남북관계의 경색국면에 돌파구를 제공할 수 있을 뿐 아니라 긴 안목으로 볼 때에는 한반도의 평화정착과 통일로 가는 여정에 소중한 징검다리가 될 수 있기 때문이다.

따라서 이 글은 이명박 정부의 대북정책 패러다임 변화에 따라 지방자치단체의 남북교류가 갖는 달라진 의미와 역할을 탐색하는 한편 문제점을 점검해 실천과제를 제시함으로써 지자체 남북교류의 새로운 이정표를 모색하기 위한 작업의 일환이라 하겠다. 이를 위해 우선 이명박 정부의 대북정책을 과거 정부의 경우와 비교 분석하고자 한다. 그후 전국 지방자치단체의 남북교류사업의 현황을 살펴보는 가운데 그 유형과 특징을 분석해 보고자 한다. 이를 바탕으로 지자체 남북교류가 이명박 정부의 새로운 대북정책 아래서는 어떠한 역할과 과제를 수행해 나가야 할 것인지를 탐구하면서, 향후 지자체 남북교류가 나아갈 방향에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 하는 것이다.

Ⅱ. 이명박 정부의 대북정책의 패러다임 변화

1. 대북정책의 기능주의와 실용주의

1) 대북 포용정책

대북정책을 이론적 틀을 가지고 분석하는 것은 어려운 작업이지만, ‘국민의 정부’와 ‘참여정부’의 대북 포용정책은 모두 남북한의 통합을 위해 기능주의적 접근방식을 따르고 있는 것으로 볼 수 있다. 사회는 각 분야간 상호의존성 때문에 한 분야에서의 변화는 다른 분야로 파급된다는 기능주의(functionalism)¹⁾에 따르면, 남북간에 교류가 가능한 분야, 이해관계가 일치하는 분야에서 시작된 북한의 변화는 다른 분야로 파급되어 궁극적으로는 북한사회 전체의 변화를 초래할 수 있다는 것이다. 유럽통합의 과정이 기능주의에 입각한 국가간 통합의 성공사례로 자주 인용되고 있다.

지난 10년에 걸친 이러한 기능주의적 대북정책은 아래 <표 1>에서 볼 수 있듯이 남북간의 긴장완화에는 상당한 정도 기여했고, 평화의 정착에는 어느 정도 기여한 반면, 다른 분야에의 파급효과, 즉 정치나 경제 체제의 변화를 유도하는 데에는 성과가 없거나 미미한 것으로 평가되고 있다. 따라서 기능주의적 대북정책이 북한의 체제변화를 유도하는 효과를 거둘 수 있다는 주장은 과장된 것이라 하겠다. 왜냐하면 기능주의에서의 변화는 참여국들의 동질성, 특히 정치 및 경제 체제의 동질성을 가정하고 있기 때문이다. 유럽연합의 경우도 신규 회원국 가입의 전제조건으로 민주주의와 시장경제를 요구하고 있다.

1) ‘기능주의’는 국제정치의 자유주의적, 이상주의적 전통으로부터 영향을 받았다. 미트라니(David Mitranny)가 처음 기능주의를 주창한 이유는 세계적인 평화체제를 만들기 위하여 국가간의 파트너십이 필요하고, 이 방안이 국제정치에서 전쟁을 피할 수 있는 가장 유효한 방안으로 생각하였기 때문이다. 기능주의 이론은 각기 민족국가는 주권을 향유하고 있으며, 이 주권을 단일화된 초국가기구에 쉽게 포기하지 않을 것이라는 전제하에 제시된 통합이론이다(김계동, 2008).

<표 1> 기능주의 대북정책에 대한 평가2)

	평가	설명
남북간 긴장완화	상당한 성과가 있었음	소규모 무력충돌(예 : 서해교전)과 북한의 핵실험에도 불구하고 남한의 국민들, 외국투자자들이 인지하는 위기는 심화되지 않은 것으로 판단됨.
평화정착	약간의 성과가 있었음	군사적 무력충돌의 가능성이 감소하는 등 소기의 성과는 있음. 그러나 북한 핵문제 등으로 인하여 항구적인 평화의 정착으로 이어지지 않고 있음.
시장경제로의 전환	성과가 없거나 미미했음	<ul style="list-style-type: none"> · 시장화는 이미 1990년대 중반부터 진행되어 왔으며 그 이후로 더욱 진전되고 있다는 증거는 없음 - 시장화와 시장경제화는 구분될 필요 있음. · 2002년 7·1조치도 사회주의 체제 내에서의 경제개혁 시도로 이해됨. · 북한 주민들을 자본주의에 노출시켜 밑에서부터 점진적인 시장경제화를 이룬다는 전략은 불확실하고 비용이 많이 들며 장기적으로만 효과가 드러나는 정책임.
민주화의 진전	성과가 없었음	인권 개선, 민주화 진전에 대한 증거는 거의 없음.

이처럼 과거 정부의 기능주의적 대북정책은 북한의 실질적 변화를 유도하는 데에는 한계를 보인 게 사실이다. 이는 정치체제의 변화는 최고권력자의 이해관계와 상충하기 때문이다. 오히려 남한을 포함한 외부의 경제적 지원은 최고권력자가 북한체제를 바꾸고자 하는 동인을 낮추는 방향으로 작용했을 수도 있다. 즉 변하지 않고서도 경제를 지탱할 수 있는데 굳이 정권유지에의 부담을 무릅쓰고 획기적인 개혁을 시도할 필요는 없었을 것이다. 혹자는 남한의 대북지원이 북한의 시장화를 가속화시켜 북한주민들로 하여금 자본주의 이데올로기를 수용케 하는 결과를 낳을 것이고, 이는 사회주의 이념을 밑에서부터 잠식하게 될 것으로 전망한다. 그러나 이 과정이 체제전환으로 이

2) 김병연(2008), “남북경협의 기능주의와 실용주의”, 서울대학교 통일연구소 창립2주년 기념 학술대회 「통일, 평화, 그리고 실용주의 : 이명박정부 대북정책의 비전과 쟁점」 (2008.5.20) 발표논문 참조.

어지는 데에는 오랜 시간이 소요될 수 있고 그 기간동안 지원이 지속되어야 하기 때문에 이는 고비용·저효율적인 정책이라 하겠다(김병연, 2008).

이명박 정부가 지난 정부의 대북정책을 부정하는 것은 상호주의가 아닌 '퍼주기식'을 하면서 결국 북한의 개방을 유도해 내지 못했을 뿐만 아니라 핵실험이라는 결과를 만들어 냈다고 보기 때문이다. 하지만 분명한 것은 북한이 닫아두었던 빗장을 풀기 시작했다는 점이다. 지난 10년동안 200만명이 훨씬 넘는 한국인이 북한을 방문하는 등 과거에는 상상도 하기 어려운 변화가 일어난 것이 사실이다. 그것이 일상화되면서 우리 국민이 그 변화를 변화로 감지하지 못하고 있는 측면이 있다. 북한이 '국민의 정부'의 대북 포용정책, 이른바 '햇볕정책'을 초기에 거세게 비난한 이유도 그것이 북한의 변화를 목표로 한 '평화적 이행'이라고 본 데에 있었다. 하지만 북한은 남북관계의 바깥문은 열었지만 안의 문, 즉 계획경제의 문은 열지 않았다. 따라서 북한의 변화를 주장하는 사람들은 열린 바깥문을 강조하는 것이고, 변화를 부정하는 사람은 닫힌 안의 문을 강조하는 셈이다(김경일, 2008).

2) 남북 상생·공영정책

이명박 정부의 실용주의적 대북정책은 긍정적인 효과에 대한 추론적인 믿음보다 긍정적인 효과가 보다 분명하게 기대될 경우에 한하여 대북지원을 하겠다는 전략으로 판단된다. 대북지원의 효과가 나타나기 위해서는 북한의 변화, 이를테면 개방과 개혁 등이 전제되어야 한다고 보는 것이다. 기능주의적 대북정책이 '선지원, 후효과'인데 비해 실용주의적 대북정책은 북한의 변화를 지원의 조건으로 삼는 것으로서 '선변화, 후지원'의 원칙을 견지하고 있다.

사실 실용주의라는 명칭부터가 이전 정부의 대북정책이 이념지향적이었다는 평가를 내포하고 있는 것으로 보인다. 즉, '국민의 정부'와 '참여정부'의 기능주의적 대북정책은 좌파적 이념과 '우리 민족끼리'라는 편향에 영향받은 것으로 평가하고 있는 듯하다(윤덕민, 2008). 이명박 정부의 출범 이후 대북 식량지원 논의에서 볼 수 있듯이 현 정부가 지원의 전제조건으로 북측의 선

요청을 거론한 것은 대북지원을 민족의 문제라기 보다는 국가의 문제로 파악하려는 시도로 해석될 수 있다(김병연, 2008).

이명박 정부는 이러한 실용주의 대북정책을 남북 ‘상생·공영정책’으로 부르고 있다.³⁾ 여기에는 두가지 의미가 있는데, 첫째는 북한의 흡수통일 우려를 불식하고, 비핵화 협상과정을 통하여 미국과의 국교정상화를 지원함으로써 북한의 안보불안과 경제난 해소를 돕는다는 의미이다. 둘째는 북한의 경제발전을 통하여 남한도 경제발전을 한 단계 도약시키는 기회를 얻게 되는 것을 의미한다. 하지만 이러한 상생·공영의 대북정책은 인류의 보편적 원칙과 국제사회에서 통용되는 기준에 따라 북한에 접근한다는 점을 기본적인 전제로 깔고 있다. 북한이 국제사회에 편입되어 대외관계를 다각화하지 않는다면, 남북한만의 관계는 언제든지 북한의 논리로 왜곡되고 그 관계가 깨질 수 있는 취약성을 갖고 있다고 보기 때문이다. 즉 북한이 국제사회에 편입되어 다각적인 관계가 형성되어서 국제규범에 따를 때 남북관계도 정상적인 관계로 발전할 수 있다는 것이다(서재진, 2008a).

이명박 정부의 대북정책에서 핵심적 위치를 차지하는 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 특히 기술원조와 교육의 중요성을 강조함으로써 물질 원조와 경험에 치중한 이전 정부의 대북정책에 비해 진일보한 점이 있는 것으로 받아들여지고 있다.⁴⁾ 그리고 변화가 전제된 지원이기 때문에 만약 북한의 변화로 지원이 이루어진다면 그 효과는 보다 확실해질 긍정적인 측면이 있다. 그러나 북한이 변화하지 않을 경우의 정책은 제한되어 있다. 특히 북한 정권이 식량이 부족하여 상당수의 아사자가 발생하여도 남한에 식량이나 비료지원 등을 요청하지 않는다면 남한 정부의 실용주의·원칙주의 실험은 도전을 받게 되는 셈이다(김병연, 2008). 말하자면 이명박 정부의 대북정책은 북한과 대화하고 인도적 지원은 지속하겠지만, 북핵 문제가 해결되지 않고 북한의 개혁·개방에 아무런 진전이 없을 경우 남북관계가 소강상태에 빠질 수 있음을 함

3) 상생·공영정책은 2008년도 통일부 업무보고에서 처음으로 대통령에게 보고되었으며, 2008년 7월 11일 국회 개원연설에서 이명박 대통령이 “우리의 대북정책은 북한의 비핵화를 최우선으로 하면서, 남과 북 모두에게 이익이 되는 상생과 공영의 길을 개척해 나가는 것입니다”라고 밝힘으로써 대북정책의 기조로 정해졌다(서재진, 2008a).

4) 북한이 비핵화와 개방에 나선다면 10년안에 북한주민의 1인당 국민소득을 3000달러까지 끌어올리겠다는 포괄적 대북지원 패키지인 ‘비핵·개방·3000’의 5대중점 프로젝트는 ①경제 : 300만불 이상 수출기업 100개 육성, ②교육 : 30만 산업인력 양성, ③재정 : 400억불 상당 국제협력자금 조성, ④인프라 : 신 경의고속도로 건설, ⑤복지 : 인간다운 삶을 위한 복지 지원 등이다.

축하고 있다(이상현, 2008). 즉 이전 정부의 기능주의 대북정책이 경제로부터 정치로 파급되는 효과를 과대평가했다면, 이명박정부의 실용주의 대북정책은 독재정권의 내구성, 즉 상당수의 아사자가 발생하여도 권력유지에는 별 문제가 없는 독재정권의 특수성을 과소평가하고 있다고 해도 과언이 아니다(김병연, 2008).

3) 전·현 정부 대북정책의 비교

과거 10년에 걸친 대북 포용정책과 이명박 정부의 상생·공영정책은 다음과 같은 비교기준에서 크게 대조적이라고 정리할 수 있다.

첫번째 기준은 목표와 수단의 우선순위다. 과거 정부의 대북 포용정책은 경제적 지원이라는 정책수단의 효과를 강조하였지만, 현 정부의 상생·공영정책은 북한의 비핵화와 개방이라는 정책목표를 우선시한다.

두 번째 기준은 정경분리 여부다. 과거 정부는 정경분리 원칙하에 핵문제의 와중에서도 경제협력의 동력을 유지하고자 하였다. 하지만 현 정부는 정경연계 정책에 입각하여 경제적 수단을 북한의 핵개발 중단과 개방 유도의 수단으로 활용해야 한다고 여긴다.

세 번째 기준은 이념과 경제적 실용주의다. 과거 정부가 대북정책에서 이념과 선형적 정책목표에 우선순위를 두었다고 여기는 현 정부는 경제적 실용주의에 기초하여 남북경협을 4원칙으로 비핵화의 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의를 제시하고 있다.

네 번째 기준은 상호주의의 성격에 대한 것이다. 대북 포용정책은 남북관계에서 비동시적이고, 불균등하며, 비대칭적인 ‘느슨한 상호주의(diffuse reciprocity)’를 적용하였다. 느슨한 상호주의는 ‘많이 주고, 적게 받고, 북한이 필요한 것을 주고, 북한이 줄 수 있는 것을 받는다’로 요약될 수 있다. 반면에 상생·공영정책은 동시적이고, 균등하며, 대칭적인 ‘엄격한 상호주의(specific reciprocity)’를 전제한다.

다섯 번째 기준은 보편적 원칙과 특수성이다. 대북 포용정책은 보편적 원칙보다 민족문제의 특수성에 비중을 두었지만 상생·공영정책은 북한 예외

주의에서 벗어나서 국제사회의 보편적 원칙을 준수해야 한다는 것이다.

여섯 번째 기준은 남북관계의 제도화다. 과거 정부에서 남북간 각종 대화창구는 정규적인 대화통로라기 보다는 구체적 협력사업을 기능적으로 수행하기 위한 것이었다. 하지만, 현 정부는 이러한 관행에서 벗어나서 대화기구를 제도화함으로써 남북관계를 정상화시켜야 한다는 것이다.

일곱 번째 기준은 남북협력과 국제협력의 상대적 비중이다. 김대중·노무현 정부는 국제문제의 중요성을 인정하는 한편, 민족문제를 해결하는데 있어서 남북한의 주도권을 확보하는데 비중을 두었다. 하지만 이명박 정부는 북한문제 및 통일문제를 다루는 데 있어서 국제협력을 강조한다(박종철, 2008a).

그러면 이처럼 과거 정부의 대북정책과는 꽤러다임 자체가 상이한 이명박 정부 대북정책의 변화를 초래한 배경을 아래에서 살펴보기로 한다.

2. 이명박 정부의 대북정책의 형성 배경

1) 북한 변화에 대한 회의적 시각

국민의 정부와 참여정부는 대북 포용정책으로 북한에 많은 변화가 발생했다고 주장한다. 실제로 지난 10년동안 북한이 경제사회적으로 변화한 것은 사실이다. 종래의 수령 유일체제에 따른 획일적인 사고와 행동을 요구하던 북한사회가 90년대부터 약간의 융통성을 갖게 되면서 주민생활에 대한 통제가 완화된다. 북한 주민들은 사상의식의 해이로 그 생활에 상당한 변화가 일어나 자본주의 놀이문화를 일부 받아들이기도 하고, 주민들의 개인주의적 사고나 물질에 대한 욕구 등이 과거에 비해 현저하게 증대되었다.

1990년대 초에 서서히 생겨난 암시장은 90년대 후반에 이르면 북한당국에 서도 통제할 수 없을 정도로 늘어나 북한 주민들에게는 없어서는 안될 '생존터전'으로 일상화되었다. 이러한 암시장의 확대는 북한경제를 지탱하던 배급제가 형해화되었다는 유력한 증거가 된다. 특히 지방에서는 식량난으로 인해

지역별, 직장별, 혹은 개인별로 식량을 자체적으로 조달해야 할 정도로 배급제가 무너졌다. 북한이 경제질서를 정상화시키고 주민들의 물질적 욕구를 해소하기 위해 도입한 것이 2002년 7월 1일 '경제관리 개선 조치'이다. 이 조치로 북한 내에 인센티브제가 도입되는 등 자본주의적 경제방식이 일부 수용되면서 북한의 경제사회는 적지 않은 변화를 겪었다(이수석, 2008).

하지만 이러한 북한사회의 변화가 대북 포용정책의 결과인지에 대해서는 견해가 엇갈린다. 실제로 북한의 경제사회 변화는 지난 10년 동안에 갑자기 생겨난 것이 아니라 80년대 말부터 발생한 변화와 맞물린다. 오히려 북한체제의 변화라는 관점에서 보면 지난 10년간의 대북 지원과 경험은 북한이 개혁·개방을 추진하지 않고도 정권을 유지하는 데에 도움을 주었다는 주장이 엄존한다. 중국, 베트남, 소련 등 다른 사회주의 국가들은 경제난이 심했을 때 다른 대안이 없었기 때문에, 개혁·개방을 추진하였다. 반면에 북한은 남한의 인도적 지원과 금강산관광 사업 및 개성공단을 통한 경험으로 인해 개혁·개방을 하지 않고도 체제를 유지할 수 있게 되었다는 것이다(서재진, 2008a).

북한의 체제내구력 유지는 물리적 통제도 중요한 원인이지만 더욱 큰 요인은 사회주의 체제가 무너진 자리에 이차적 새로운 원시시장 경제가 대체하여 주민들을 먹여 살리고 있기 때문인 셈이다. 스테판 해거드(2007)는 중국의 경우 중국경제를 점진적으로 개방하겠다는 공산당 지도층의 강력한 방침과 결합되어 개혁이 나름대로 성공을 거두었지만, 북한에서는 기근으로 인한 제약이 아래로부터의 시장화를 유발했다고 주장한다. 즉 북한의 변화는 개성공단, 금강산관광 등을 통해 이뤄진 것이 아니라 북한내 비공식 분야의 경제활동을 통해 이루어졌다고 보는 것이다.

따라서 지난 10년에 걸친 대북지원에도 불구하고 그에 상응하는 북한의 변화가 있었는지에 대해 회의적·부정적인 시각을 갖고 있는 이명박 정부는 북한의 개혁·개방을 유도하기 위해서는 새로운 대북정책이 필요하다고 보고 있다. 즉 현 정부는 북한의 붕괴라는 급격한 변화를 추구하지는 않지만, 인류의 보편적 원칙과 국제사회에서 통용되는 규범들이 적용되는 방향으로 북한이 개혁·개방하기를 기대하는 것이다(이수석, 2008).

2) 북핵문제

북한의 2006년 핵실험은 세계에 충격파를 던지면서 동북아 정세를 극히 불안정하게 만들었다. 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담은 북한의 상습적인 '벼랑끝 전술'로 인해 숏한 우여곡절을 겪으며 난항을 거듭해 왔다. 이런 가운데 2008년 10월 11일, 6자회담의 미국측 수석대표인 크리스토퍼 힐 차관보의 방북으로 북미간에 핵검증 및 테러지원국 해제에 가까스로 합의를 이룸으로써, 중단됐던 북핵 불능화작업이 재개되었다. 하지만 북한은 지금까지의 행태로 보아 언제든지 6자회담의 합의사항을 일방적으로 무시하고 핵시설 복구에 나설 가능성이 상존한다.

아니나 다를까 2008년 11월 12일, 북한 외무성은 10월의 북미간 합의 내용과 관련해 북핵검증의 핵심인 시료채취에 대한 거부입장을 분명히 했다(연합뉴스, 2008년 11월 12일자). 이는 "시료채취를 포함한 과학적인 절차에 대해 합의했다"는 미국측 발표와 상반되는 것이다. 그후 2008년 12월 8~11일에 열린 6자회담은 검증의정서 채택을 시도했으나 북한이 시료채취 등 국제적 기준에 따른 검증방법을 끝내 수용하지 않음에 따라 성과를 도출하지 못했다(연합뉴스, 2008년 12월 11일자). 이처럼 북핵폐기 프로세스에 다시 적신호가 켜짐으로써 2009년 1월 미국의 오바마 신행정부의 출범전까지 비핵화 2단계(불능화 및 신고)를 마무리하려는 일정에 차질이 불가피하게 되었다.

북한의 핵포기 여부는 북한의 체제성격과 관계된다. 북한 정치체제의 특징을 잘 나타내고 있는 것이 선군정치다. 북한은 선군정치로써 체제를 지탱하고 있는데, 그 수단은 핵을 포함한 군사력이다. 따라서 북한은 현재의 체제를 유지하려고 하는 한 쉽사리 핵을 포기하지 않을 것으로 보인다. 이명박 정부는 북한의 핵포기가, 선군정치를 앞세운 폐쇄적 북한체제의 개혁·개방과 밀접한 관계가 있다고 보는 것이다. 요컨대 상생·공영정책의 북한의 비핵화 유도는 북한의 개혁·개방을 비롯한 체제변화 유도와 연관돼 있는 셈이다.

이처럼 현 정부는 북핵문제와 관련해 과거 정부와 다른 정책을 취한다. 즉 이명박 정부의 대북정책은 북핵문제를 우선적으로 해결해야 하는 과제로 제시하고 있다. 북한의 핵포기가 전제되지 않은 대북지원이나 경험 등은 자칫

북한의 핵개발을 도와줄 수 있다는 인식에 토대를 둔 셈이다. 북한이 핵을 포기할 의사가 없다면 개혁·개방 의지도 없는 것으로 볼 수 있다. 하지만 상생·공영정책에서 말하는 북한의 '비핵'이란 핵문제가 완전하게 해결된 상태가 아니라 핵문제를 해결해 나가는 일련의 과정을 의미한다(이수석, 2008).

북한의 비핵화가 이뤄져야만 북한이 정상국가로서 국제사회의 일원이 될 수 있다고 보는 이명박 정부의 대북정책은 특히 북핵문제 해결을 위해 과거 정부와는 달리 무엇보다 한미공조등 국제사회와의 협력을 중시하고 있다.

3) 대북지원 방식의 문제점

현 정부는 과거의 대북지원 방식에 적지 않은 문제점이 있었다고 본다. 북한 주민들이 남한의 대북지원을 인도주의적 동포애가 아닌 김정일의 지도력에 따라 이루어진 것으로 간주한다는 것이다. 말하자면 남한은 대북지원을 통해 외부세계의 발전된 모습을 북한 주민들에게 인식시킴으로써 북한사회의 변화를 유도하려고 했지만, 대북지원은 오히려 북한체제의 버팀목이 되었을 뿐만 아니라 남한을 길들이는 정책으로 이용되었다는 시각이다.

특히 분배의 투명성이 확보되지 않음으로써 대북지원 물자가 당과 정부의 고위 관료들, 특권층에 우선적으로 배분된다는 의혹이 끊이지 않았던 게 사실이다. 과거 정부는 그동안 북한에 제공된 현금을 평화비용으로 설명했지만, 평화비용은 북한사회의 건설적 변화를 전제로 할 때 가능한 명분이다. 이명박 정부는 북한에 들어간 현금이 북한의 소수 지배자에게 전달되고, 군사력 증강에 전용되고 핵개발에 사용된다면 진정한 평화비용이라고 볼 수 없다는 입장이다(이수석, 2008).

한편 과거 정부 시절, 이러한 대북지원을 놓고 미국 등 국제사회와 갈등이 빚어지기도 했다. 특히 제2차 북핵위기 이후 미국을 비롯한 국제사회는 대북지원 규모를 점차 축소하면서 참여정부에 북핵문제의 해결이 이뤄지지 않은 상황에서 일방적인 대북지원을 중단해 줄 것을 요청하였다. 그러나 참여정부는 이러한 요청을 외면한 채, 대북지원을 강행함으로써 국제사회와의 공조에 틈이 벌어지기도 했다는 것이다(강동완, 2008). 따라서 이명박 정부의 대북정

책은 국제사회와의 공조와 협력을 중시하는 가운데, 종래의 대북지원 방식의 문제점을 개선하고자 한다.

4) 민족공조 편향

지난 정부의 대북 포용정책은 남북관계 개선에 집착하여 민족공조를 강조하다 보니 국제협력을 소홀히 한 측면이 적지 않았다. 특히 북한이 유난히 ‘우리 민족끼리’를 강조한 데에는, 경제난 타결을 위해 남한의 대북지원을 합리화하여 남한으로부터 가능한 한 많은 지원을 얻어내려는 의도가 있었던 것으로 볼 수 있다. 즉 남한으로부터 대북지원을 받는 것은 같은 민족으로서 당연한 것으로 간주하는 것이다.

그렇기 때문에 북한은 남북교류에서, 경제협이나 대북지원 사업에서 큰 소리를 쳐 가면서 남한으로부터 되도록 많은 것을 받아 내려고 했다. 이명박 정부는 이처럼 남북교류에 있어서 과거 정부가 북한에 대해 할말을 제대로 하지 못하면서 저자세로 끌려다녔다고 본다(이수석, 2008). 따라서 이명박 정부는 민족공조에 이념적으로 편향되지 않고 한미동맹 강화를 비롯 국제사회와의 협력에 중점을 두는 가운데 순수한 의미의 민족 공영과 상생을 위한 대북정책을 펼치는 입장이다.

5) 대북지원에 대한 국민 동의 문제

국민의 정부 시절 제1차 남북정상회담 당시에는 가려졌지만 나중에 드러난 대북송금 파문 사례에서 보듯이, 그동안 대북 지원과 관련해서는 국민의 동의가 충분히 수반되지 않음으로써 ‘대북 퍼주기’ 논란이 끊이지 않았다. 특히 참여정부 시절에는 자주와 민족공조를 우선시하면서 남북협력을 강조한 나머지 한미공조 등을 소홀히 했다는 지적이 적지 않다. 특히 정부 내부에서 소위 자주파와 동맹파 사이에 갈등이 발생하는가 하면, 정부 부처 사이에도 마찰이 빚어져, 정책 혼선과 책임 문제 등이 제기되기도 하였다(박홍순,

2008).

따라서 이명박 정부에서는 대북 경험과 지원에 있어서 국민의 동의를 전제함으로써 '퍼주기' 논란을 잠재우고, 더 나아가 대북 지원에 대한 합리적이고 투명한 제도적 장치 마련에 주력하고자 한다.

6) 북한인권 문제

과거 정부는 북한의 인권문제와 관련해 남북관계를 해칠 것을 우려해 공개적으로 북한인권 개선을 요구하지 않는 정책을 취했다. 즉 지난 정부는 2003년 유엔 인권위원회에 제출된 북한인권 결의안의 표결에 불참한 데 이어 2004~2005년 유엔 인권위원회 표결과 2005년 유엔 총회 표결에서 내리기권했다가 북한이 핵실험을 단행한 직후인 2006년에는 찬성표를 던졌다. 하지만 2007년에는 논란속에 다시 기권해 '일관성이 결여됐다'는 지적을 받아왔다(연합뉴스, 2008년 11월 4일자).

이명박 정부에서는 이러한 북한인권 개선 문제를 비롯 국군포로·남북자 문제 해결 등을 대북정책의 목표로 과감하게 제기하고 있다. 특히 현 정부는 2008년 10월 유럽연합(EU) 등이 주도한 유엔 북한인권 결의안의 공동제안국으로 참여함으로써 그동안의 대북정책의 기조가 변화했음을 가시적으로 보여주고 있다.⁵⁾

이처럼 이명박 정부의 등장 이후 대북정책의 패러다임이 판이하게 달라지면서 어떠한 대북 접근전략을 채택해야 할 것인지를 놓고 엇갈린 주장들이 대두되고 있다.

5) 이와 관련 외교통상부는 “인권은 인류보편적 가치로 다른 사안과 분리해 인권문제 그 자체로 다루어야 한다는 입장에 따라 EU 등이 주도한 북한인권 결의안에 우리 정부도 뜻을 같이 한다는 차원에서 공동제안국으로 참여했다”고 밝혔다. 북한인권 결의안은 2005년부터 매년 유엔 총회에 상정되고 있으며 EU와 일본, 미국 등 50개국 이상이 공동제안국으로 참여해 왔다(연합뉴스, 2008년 11월 4일자).

3. 대북정책의 접근전략

우리 정부가 오늘날까지 추진해온 대북정책의 접근전략은 다음과 같이 네 가지로 나뉘어서 살펴볼 수 있다.

1) 병행전략적 접근법

첫째는 병행전략적 접근법이다. 대북 포용정책의 경우 한미공조와 남북관계가 병행해, 선순환 발전 관계가 돼야 한다는 주장이었다. 한미동맹을 위해 남북관계를 해칠 수는 없고, 북핵 문제에도 불구하고 남북관계는 유지한다는 병행론이었다(김근식, 2008). 참여정부는 비핵화와 함께 경제협력을 병행해서 추진한다는 것이었지만 이러한 병행전략은 결과적으로 북핵문제의 해결을 이끌어내지 못했다는 비판을 면치 못한다(조성렬, 2008).

2) 연계전략적 접근법

두 번째는 연계전략적 접근법이다. ‘비핵·개방·3000’구상은 비핵·개방이 포괄적 지원의 전제이거나, 최소한 연계되어 있다(김근식, 2008). 북한이 먼저 비핵화하고 개방하는 조건에서, 1인당 국민소득 3000불이 달성되도록 지원하겠다는 ‘조건부 지원’인 것이다. 이러한 연계전략적 접근법에서는 만약 북핵 해결이 상당기간 지연되거나 상황이 악화될 경우, 기존의 경협사업도 그 지속여부를 재검토하고 국제사회와 공조해 북한에 대한 압박에 나설 수 있음을 시사한다. 인도적 지원 역시 연계전략에 따라 조정된다(조성렬, 2008).

3) 단계론적 접근법

세 번째는 단계론적 접근법이다. ‘비핵·개방·3000’을 시간적인 순서가 아

나라 정책우선 순위로 보는 접근법이다. 즉, 제1단계인 현 단계에서는 비핵화를 위해 모든 정책수단을 우선적으로 사용한다. 이를테면, 비핵화에 진전이 있으면 개성공단 2단계 확대사업을 추진하고 '10·4남북정상선언'을 선별적으로 이행한다는 원칙 등이다. 다음 단계로서 북한의 개방화·정상국가화를 위하여 가용한 정책수단을 우선적으로 사용한다. 가령, 북한이 핵신고·불능화 문제를 해결하면 미국과의 국교정상화를 위해 지원한다는 것 등이다. 마지막 단계로 비핵화·개방화가 진전되면 남북경협도 더욱 활성화시켜 '3000'비전의 실현과 함께 남북경제공동체에 다가선다는 것이다(서재진, 2008b).

4) 수정 병행전략적 접근법

경제로 평화를 산다는 '평화경제론'은 평화를 가져온 반면 비핵화를 이루진 못했다면, '비핵·개방·3000'의 '先비핵화론'은 자칫 평화와 비핵화를 모두 놓칠수도 있다는 비판에 취약하다(조성렬, 2008). '先비핵·개방→後대북지원' 입장을, '핵신고·불능화 완료→핵폐기 이행→핵폐기 완료이후'의 세 단계로 나누고 각 단계별로 상응하는 대북지원을 하도록 할 경우에도, 이 역시 신고·불능화 이후 핵폐기 단계로 넘어갈 것으로 상정하는 우를 범하고 있다는 비판이 나온다. 왜냐하면 북한의 핵전략과 과거 핵군축 협상의 사례를 볼 때, 핵폐기 협상에는 지금까지 그 어떠한 협상보다 많은 시간과 노력이 필요한 것으로 예상되기 때문이다(전성훈, 2008).⁶⁾

따라서 보다 현실적인 대안으로 '수정 병행전략'이 제기되기도 한다. '수정 병행전략'이란 북한에 대한 핵폐기 노력에 역점을 두면서도, 기존 남북경협의 틀을 유지하는 등 포괄적 병행원칙을 견지하되, 운영상으로 북핵폐기의 단계별로 '암묵적 연계(implicit linkage)'를 실시하는 것이다. 특히 대북 인도적 지원은 북한주민의 식량난이 해결될 때까지 지속해 나간다(조성렬, 2008).

6) 국제군축협상은 많은 시간이 소요되는 것이 일반적이다. 핵무기확산금지조약(NPT)의 경우 협상에 소요된 시간이 최소한 8년, 미-소 전략무기제한협정(SALT)은 4년, 중거리핵미사일폐기조약(INF)은 6년이 걸렸다(전성훈, 2008).

4. 이명박 정부의 대북정책의 과제

지난 10년 동안 2차례의 정상회담과 경협 확대 등으로 우리 국민들의 대북관은 어느 정도 긍정적으로 변화하였다. 하지만 동시에 우리 국민은 북한의 체제나 정권의 속성, 이를테면 사회주의 경제, 반민주적·반인권적 정치 체제, 군사중심적·폐쇄적 대외정책 등에 대한 명확한 인식을 갖게 됨으로써 대북 포용정책의 구체적 실행 또는 정책수단과 관련해서는 비판적 태도를 지니게 된 것도 사실이다(박순성, 2008).⁷⁾

하지만 이명박 정부의 대북정책은 의욕적인 방향설정에도 불구하고 그 목표를 달성하기 위한 수단은 아직 상당부분 추상적인 수준에 머물고 있다. 그저 북한에게 '너희가 변해야 한다'고 목소리 높여 외칠 뿐 북한이 변화의 길로 나올 수 있도록 여건을 조성해 주는 데에는 정책적 대안이 부족해 보인다. 북한의 버릇을 고치기 위해 마냥 기다릴 수만은 없는 것이 현실이다. 바로 이것이 포용정책을 포기하는 것도 아니고, 적극 계승하는 것도 아닌 어정쩡한 입장에 머물고 있다는 비판이 제기되고 있는 배경이라 하겠다(이상현, 2008). 그러면 여기서 이러한 이명박 정부의 대북정책이 풀어야 할 과제들을 살펴보도록 하겠다.

1) '비핵·개방' 어떻게 구현하나

이명박 정부의 대북정책의 핵심인 '비핵·개방'은 어느 것 하나 쉽게 풀 수 있는 사안이 아니다. 우선, '비핵'을 위해 북한이 어떻게 해야 한다는 것만 있지 비핵을 위해 남한이 무엇을 해야 하는지는 명확하지 않다고 할 수 있다. 북핵문제가 걸어진 굴곡을 그대로 남북관계의 굴곡과 연결지을 수 있는 것은 아니다. 한국은 북미관계 개선에 있어서 중요한 카드를 쥐고 있지 않는 한, 또한 남북관계에서 북한에 상당한 영향을 미칠 수 있는 위치에 있

7) 한국의 햇볕정책에도 불구하고 감행된 북핵실험과 이에 대한 한국국민들의 대북 피로감은 한국 정치지형의 보수화에 일조했다. 이러한 보수화는 다시 남북관계의 경색으로 이어지고 있으며, 이러한 기조는 상당기간 지속될 전망이다. 남북관계의 지속적 경색과 북한의 대남공세로 인해 남한내 남남갈등의 격화도 예상된다(김명섭, 2008).

지 않는 한, 북핵문제 해결에서의 역할은 제한적일 수밖에 없을 것이다. 다시 말하면 한국의 대북정책과 북핵포기는 현실적으로 인과관계를 이루기 어려운 것이다.

남북관계에서 상호주의를 적용하는 것은 기본적으로 타당하지만, '비핵'은 남북한간의 문제로만 처리되기 어려운 국제적 요소를 안고 있다. 즉 북핵 문제는 6자회담을 포함, 미·북 관계개선을 통해 북한의 체제보장이 담보돼야 하는 차원에서 이루어져야 할 사안이기도 하기 때문이다. 북핵 문제가 남북당국간의 상호주의로만 해결하기 어려운 측면이 바로 여기에 있다(김영운, 2008).

따라서 비핵화를 조건으로 내세워 대북정책의 재량권을 스스로 속박할 것이 아니라 비핵화의 단계를 더욱 세분화해서 각 단계마다 보상조치를 제시하여 유연하게 비핵화를 도모하는 것이 더욱 실용적인 정책이 될 수도 있을 것이다. 또한 비핵화의 진전이 이루어지지 않을 때, 한·미·일 공조를 강화해 대북 압박을 강화한다면 북한은 이에 굴복하기 보다는 대남 도발을 통해 긴장을 고조시킬 가능성이 크다(홍현익, 2008). 남북한 사이의 군사적 긴장 고조는 한반도의 불안정성을 제고함으로써 국제시장에서 이른바 '코리아 디스카운트' 또는 한국의 '컨트리 리스크(국가위험도)'를 증대시키는 주원인으로 작용하게 될 것이다.

두 번째로 '개방' 역시 어려운 과제임에 틀림없다. 북한이 이명박 정부가 말하는 개방을 실현하려면 계획경제를 시장경제로 전환하는 개혁을 실시해야 할 것이다. 개혁이란 어찌보면 중앙정부의 권력이 지방으로, 기업으로, 기층으로, 시장으로 분산되어 약화되는 것을 의미한다. 북한에 있어서 계획경제 시스템은 단순히 경제시스템이 아니라 정치체제를 수호하는 필수적인 시스템으로 작용하고 있다. 그러기에 그것이 타율에 의한 변화를 강요당할 때 그것을 체제에 대한 도전으로 생각하는 것이다. 남북간의 경제협력은 필경 시장경제 시스템과 계획경제 시스템 사이에 이루어지는 게임이라고 할 수 있다. 두 시스템이 융합을 이루어 성공한 사례는 드물다. 협력이 이루어지면 변화도 함께 이루어져야 할 것이다. 그렇지만 중국이 결코 시장경제 시스템을 구축한 후에 자본주의 나라들의 투자를 받아들인 것은 아니다. 교류하면서 점차적으로 전환한 것이다. 남북간에도 교류하면서 상호 적응하며 자연

스럽게 이루어지는 변화여야 할 것이다(김경일, 2008).

한편 북한의 '개방'과 관련한 현실적인 방안으로서는, 남북 경협사업을 추진하기 위해 북한이 취해야 할 개방의 내용을 담고, 이의 수용을 권고하는 것이 북한을 개방으로 유도하는 데 훨씬 유리할 수 있다. 현재의 경협이 보다 더 확대될 수 있는 방향으로 사업을 제안하고, 이에 따른 경제적 공동이익을 확신할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 요컨대 북한의 개방은 스스로 인식하지 못하는 수준으로 내부로부터의 요구에 부응하는 방법으로 이루어져야 한다(김영운, 2008). 말하자면 북한의 개혁·개방은 '가랑비에 옷 젖는 줄 모르게 해야 한다'는 것이다.⁸⁾

2) 남북관계의 장기 경색

상호주의에 입각한 이명박 정부의 대북정책이 북한에 의해 100% 수용되는 성공을 거두기는 현실적으로 불가능해 보인다. 협상의 논리상 양측의 요구가 적당한 선에서 수렴되는 차원의 타협이 이뤄지게 마련이기 때문이다. 다만 한 가지 확실한 것은 타협이 이뤄지는 과정에서 희생이 따르게 되며, 그러한 희생은 보상받기 어렵다는 점이다. 남북관계의 장기 경색에 따른 대북 투자기업의 손실과 이산가족의 고통 등이 바로 그러한 희생이다. 따라서 이명박 정부는 상호주의에 입각한 정책적 의지를, 남북경협 자체가 갖는 논리와 잘 조화시켜야 하는 과제를 안고 있다고 하겠다. 또 남북간 교류협력의 장기간 침체는 이명박 정부의 대북정책 및 북한 관리능력에 대한 비판으로 나타날 가능성도 있다(김영운, 2008).

한편 2007년 제2차 남북정상회담에서 서명한 10·4선언의 합의사업들을 이행하기 위해서는 14조 3천억원 가량의 재원이 소요될 것이라는 정부 추산이 2008년 9월 공개되었다. 즉 통일부는 △개성-신의주 철도·도로 개보수

8) 통일부장관을 지낸 정세현 「민족화해협력범국민협의회(민화협)」 대표 상임의장은 2008년 9월 24일 「통일시대준비위원회」(대표회장 정대철) 주최로 열린 '남북관계 어떻게 풀어야 하나' 주제의 강연회에서 "북한의 개혁·개방은 남한의 정치적 압박이나 조건부 지원으로 이끌어낼 수 없고 가랑비에 옷 젖는 줄 모르게 해야 되는 것"이라고 말했다. 또 정 대표 상임의장은 "북한의 개혁·개방을 바라다면 '비동시-비등가-비대칭 상호주의'로 북한을 관리해야 한다"고 주장했다(연합뉴스 2008년 9월 24일자).

등 사회간접자본(SOC) 개발 지원에 8조6천700억원 △개성공단 2단계 사업 및 3통(통행·통관·통신) 문제 해결에 3조3천억원 △자원개발 5천억원 △농업협력 1천230억원 △보건의료·환경보호 협력사업 678억원 등이 각각 소요될 것으로 산정했다(연합뉴스 2008년 9월 19일자).

하지만 10·4정상선언의 합의사항이 성공적으로 추진될 경우 남한은 25조7천억원~38조9천억원의 생산유발 효과와 10조8천억원~16조4천억원의 부가가치유발 효과 등 최대 55조원에 이르는 경제적 효과를 볼 수 있을 것으로 추정되고 있다. 즉 생산유발 효과만도 투입 대비 1.7배~3.6배의 산출을 기대할 수 있다는 것이다. 따라서 남북관계 경색은 남북경협 추진에 따라 얻을 수 있는 미래의 경제적 이익을 포기하는 것과 같으며, 북한 경제의 대남 의존도를 저하시키고 북한 경제에 대한 실질적인 지렛대 효과를 포기하는 셈이라고 할 수 있다(김영운, 2008). 이와 관련 남북경협을 통해 사실상 한반도 평화를 지키면서 점진적으로 북한을 개혁·개방으로 이끌어 정상국가로 전환시키는 것이 바람직하다는 견해도 엄존하고 있다(홍현익, 2008). 따라서 이명박 정부는 남북관계의 장기경색에 따른 구체적인 전략적 대안을 마련해야 하는 과제를 안고 있다고 하겠다.

3) 남남갈등 문제

대북정책은 외교정책과 마찬가지로 북한과의 협상이라는 측면뿐만 아니라 대내적 합의도출이라는 측면을 지니고 있다. 대북협상과 관련된 모든 사안은 곧바로 이를 둘러싼 대내적 입장 차이와 중첩되어 나타난다. 지난 10년동안의 대북정책에 의해서 남북관계가 양적으로 진전됨에 따라 이에 대한 지지세력이 형성되었다. 그리고 남북경협 및 대북인도적 지원사업에 관련하는 다수의 민간단체도 존재하고 있다. 또한 과거 정부가 대북정책에 대한 거버넌스 구축을 중시함에 따라 대북정책과 관련해 국민들의 다양한 참여가 이뤄져 왔다.

그러나 이명박 정부는 실용주의에 입각하여 실질적 효과를 강조함으로써 많은 노력과 시간이 소요되는 정책적 합의형성과 거버넌스 구축이 상대적으로

로 소홀하게 취급되고 있다. 그 결과 이명박 정부의 대북정책이 신속적으로 변해야 하며, 국민들의 참여통로를 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이들은 이명박 정부의 대북정책이 체계성과 실현가능성을 결여하고 있으며, 북한의 반응을 고려하지 않는다고 비판한다. 그리고 현 정부 대북정책의 핵심내용인 '비핵·개방·3000' 구상에 대해서도 경직성, 모호성, 비체계성 등을 지적한다.

특히 북한의 식량난이 심각한 것으로 알려진 가운데 대북 식량지원의 조건 및 절차 문제는 남남갈등의 핵심사안이 되고 있다. 그동안 식량지원은 남북관계를 이끌어가는 동력이었다. 북한은 매년 봄이면 식량확보를 위해서 남북대화에 응했으며, 이를 계기로 식량지원 및 이산가족 상봉을 위한 적십자 회담과 경협을 위한 각종 실무회담이 개최되었다. 남북대화는 연말까지 이어지다가 겨울이 되면 휴면기에 들어간 뒤 봄이 되면 식량지원을 계기로 남북대화가 재개되는 양상이 반복되었다.

하지만 이명박 정부가 조건부 식량지원 방침을 밝힘에 따라 식량지원을 매개로 한 남북대화의 물꼬가 터지지 않고 있다. 대북지원에 관여한 민간단체들은 북한의 식량난이 매우 심각하며, 조건없는 인도적 지원을 제공하고, 이를 계기로 남북대화를 복원해야 한다고 주장하고 있다(박종철, 2008a). 요컨대 현 정부가 이러한 대북 식량지원을 비롯한 남남갈등 문제에 어떻게 대처하느냐에 따라 상생·공영정책에 대한 국민적 지지 여부가 가름될 전망이다.

4) 정책의 유연성과 세련된 전략

북한의 입장에서 보면, 이명박 정부가 내세우고 있는 거래조건은 참여정부의 그것에 비해 크게 악화된 셈이다. 참여정부의 기본 입장은 북한에 대한 경제협력과 지원증대를 통해 남북관계를 유지하고 북한에 대한 발언권을 높임으로써, 남북한 긴장고조를 방지하고 북핵문제를 평화적으로 해결한다는 것이었다. 이에 비하여, 이명박 정부 들어 남한의 대북 경제지원은 북한이 핵포기에서 진전을 보일 경우, 그에 대한 사후적 보상의 성격으로 위치되어

있다. 또한 남북관계를 6자회담에서의 다자적 협력과 우방국과의 긴밀한 공조라는 국제적 틀과 조화를 이루면서 추진한다고 설정하고 있다(박형중, 2008).

따라서 북한이 이명박 정부의 변화된 대북정책에 순응하기란 현실적으로 상당히 어려울 수밖에 없어 보인다. 이명박 정부는 이처럼 변화된 대북정책에 의해 남북관계의 현실을 자신의 의도대로 끌고 가지 못하고, 예상치 못했던 상황에 처했을 때 이에 적응할 수 있는 정책적 유연성을 발휘할 대비태세를 갖추어야 한다.

북한의 변화를 유도하기 위해서는 현 정부의 대북정책이 현실적 차원에서 훨씬 더 세련된 전략적 구상으로 가다듬어져야 한다. 이명박 정부가 북한에 대해 요구하는 비핵화와 개방의 범위와 정도는 구체적으로 어떠한 것인지, 남북경협을 어떤 방향으로 추진하는 것이 북한이 수용할 수 있는 것인지에 대한 치밀한 대안 마련이 필요하다(김영윤, 2008).

특히 이명박 정부의 실용주의 대북정책은 참여정부의 대북정책 가운데 현실주의적인 부분까지 백안시하는 과잉차별화를 경계해야 할 것이다. 그리고 남북관계에서는 비록 레토릭이라도 “약속은 반드시 지킨다”는 태도를 보여주는 것이 결정적으로 중요하다. 남북관계는 국내의 사안과는 달리, 한번 무너지면 복원하는데 배 이상의 노력과 시간이 필요하다는 특성을 보유하고 있음에 유념해야 한다. 기존의 남북관계에서 축적된 것의 바탕위에 이명박 정부 자신의 철학을 담아 나름대로 수정·보완한 정책을 내놓으려는 자세가 요구된다고 하겠다(양문수, 2008).

5) 포용이나 강압이나

북핵문제가 불거진 이래 북한을 다루는데 있어서 포용과 강압중 어디에다 중점을 둘 것인지는 끊임없이 제기돼 온 화두다. 미국이 강경일변도의 대북 전략에서 탄력적이고 유화적인 협상전략으로 급선회한 것은 지난 6년에 걸친 강압위주의 대북정책의 실패를 의미한다. 즉 부시 행정부는 북한이 핵무기를 보유하고 핵실험할 때까지 북한과 진지한 협상을 하지 않음으로써 ‘호

미로 막을 것을 가래로 막아야 하는 상황'에까지 이른 것이다(정향석, 2007). 1차와 2차 북핵위기의 진행과정을 볼 때 해결 불가능해 보였던 북핵문제가 강압과 위협이 아닌 협상과 대화로 어느 정도 진전을 이루고 있는 것은 고립되고 안보불안감이 높은 국가를 다루는 데 있어 적대가 아닌 대화와 협력의 가치가 보다 크다는 점을 입증한다(김근식·서보혁, 2007).

이명박 정부의 대북정책은 실행단계에 접어들기도 전에 대내외 도전에 직면해 있다. 북한은 이명박 정부의 대북정책을 비판하고 남북관계를 전면 단절 국면으로 몰아가고 있다. 북한은 남한의 대북지원에 의존하지 않고도 미국, 중국 및 국제사회의 지원에 힘입어 버티기로 작정한 것처럼 보인다.

이러한 상황에서 한국이 택할 수 있는 전략은 어떤 것일까? 첫 번째 전략적 대안은 봉쇄정책이다. 국제적 차원과 남북관계 차원에서 북한을 압박하는 조치를 강화하여 북한의 어려움이 가중되도록 함으로써 북한을 굴복시키는 것이다. 그러나 2009년초 미국의 오바마 행정부의 출범으로 북미관계의 진전이 예상되는 상황임을 감안할 때, 봉쇄정책의 실효성이 낮다. 또한 봉쇄정책의 일차적 피해자는 북한 주민이며, 봉쇄정책이 한반도 긴장을 고조시킨다는 점도 바람직하지 않다.

두 번째 대안은 '선의의 무시정책(benign neglect)'이다. 이것은 북한의 비타협적 태도 및 대남비방에 대해서 일일이 대응하지 않고 의연하게 대처한다는 정책이다. 이것은 국제정세가 정태적이고 남북관계에도 현안이 존재하지 않을 때 가능한 정책이다. 그러나 핵문제와 북한을 둘러싼 주변국 정세가 급박하게 전개되고 있는 상황에서 이러한 정책은 적절하지 않다. 또한 남북 간에는 경협, 이산가족, 평화정착 등 여러 가지 현안이 산적해 있기 때문에 북한에 대해 무관심과 무대응으로 일관하는 것도 부적절하다.

세 번째 대안은 무조건적 포용정책이다. 이것은 북한의 의무불이행과 비타협적 태도를 용인하면서 대북 지원과 협력을 지속하는 것이다. 그러나 이러한 무조건적 포용정책은 북한의 대남정책 변화를 유도하지 못하며 한국의 주도권 상실을 초래할 위험이 크다.

네 번째 대안은 선택적 포용정책이다. 이것은 포용정책의 기초는 유지하되, 북한의 입장변화와 협상 진전에 상응하여 대북 지원 및 협력의 수준을 조절하는 것이다. 선택적 포용정책은 원칙과 보편적 기준을 중시하면서도 한

반도 상황을 안정적으로 관리하고 남북관계를 진전시킬 수 있는 현실적 방안이라고 할 수 있다.

요컨대, 이명박 정부의 대북정책은 강압이나 무조건적인 포용이 아니라 회유와 압박을 균형있게 취하는 '선택적 포용', 내지 '원칙있는 포용'이 바람직할 것으로 보인다.

Ⅲ. 지자체 남북교류의 현황 및 특징

1. 지자체 남북교류의 개념

1) 「남북교류협력법」 상의 지자체 남북교류

「남북교류협력에 관한 법률」에 의하면 '남북교류협력'의 개념은 '남한과 북한과의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신역무의 제공 등'으로 규정되고 있다(제3조). 여기서 '교역'이란 '남한과 북한간의 물품의 반출·반입'을 말하는데, '반출·반입'이란 '매매·교환·임대차·사용대차·증여 등을 원인으로 하는 남한과 북한간의 물품의 이동'으로 정의된다. 또 '협력사업'이란 '남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함)이 공동으로 행하는 문화·관광·보건의료·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동'을 말한다(제2조).

따라서 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 '지방자치단체 남북교류협력사업'의 개념은 "남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래·교역하며, 문화·관광·보건의료·체육·학술·경제 부문 등에서 상호 교류

하는 제반활동”이라고 정의할 수 있다. 지방자치단체가 사업의 주체가 된다는 것은 지방자치단체가 직접 사업을 계획하고 지방의회의 승인을 받아 추진하는 것을 뜻한다(양현모, 2002).

2) 남북교류의 로컬 거버넌스

최근 지방자치단체 남북교류협력사업의 추진과정에서 특히 눈에 띄는 것은 지방자치단체가 중앙정부의 승인과 협조를 얻어 단독으로 교류협력사업을 추진하는 경우도 있지만, 지방자치단체가 지역에 있는 NGO와 협력하기도 하며 주민들의 직접적인 참여를 구하기도 한다는 점이다. 또한 지방자치단체와 기업이 협력하여 남북교류협력사업을 공동으로 추진하기도 한다. 이는 곧 남북교류협력사업 추진에 있어서 ‘로컬 거버넌스(local governance)’⁹⁾가 구축되어 작동되고 있는 것을 의미한다. 다시 말해서 남북교류협력사업의 추진과정에서 지방자치단체, 시민단체, 기업 그리고 주민들간 상호협력과 참여가 이루어지고 있는 것이다.

남북교류에서 로컬 거버넌스가 구축된다는 것은 남북문제와 통일문제에 대한 접근채널과 교류방식의 다양화를 의미하며, 단선적이었던 남북문제를 다원화하고 구체화한다는 것을 의미한다. 즉, 로컬 거버넌스의 구축으로 인해 기존의 중앙정부 또는 일부 대기업 위주의 획일화되고 경직화된 남북관계가 지방차원으로 확대돼 보다 유연하게 진행될 수 있다는 것이다. 또한 남북교류에 있어 로컬 거버넌스의 구축과 활성화는 정치적·군사적 위기에도 불구하고 안정된 남북관계를 유지할 수 있는 장점으로 작용한다(양현모외, 2007).

9) ‘거버넌스(governance)’란 개념은 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 거버넌스(local governance)’의 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 지방차원에서 발현되는 상황을 의미하며, 거버넌스를 구성하고 있는 행위자들이 상호 협력과 참여를 통하여 지방의 공공문제를 해결해 나가는 방식을 의미한다(양현모외, 2007; John Pierre, 2000).

따라서 이 글에서는 ‘지방자치단체 남북교류협력사업’의 개념을, 오늘날 지방수준의 남북교류에 있어서의 현실적 상황과 로컬 거버넌스 추세를 반영하는 차원에서 그 외연을 넓혀 정의하고자 한다. 즉 지자체 남북교류협력사업이란 지방자치단체가 주체가 되어 직접 사업을 계획하고 지방의회의 승인을 받아 추진하는 사업만을 뜻하는 게 아니라 지방자치단체, 시민단체, 기업 그리고 주민들간 상호협력과 참여가 이루어져 추진되는 사업을 포괄적으로 지칭하는 것으로 정의할 수 있다.

이처럼 지자체 남북교류협력사업의 개념을 광의로 규정할 경우, 지방자치단체장이 공식 직함이 아닌, 민간단체의 후원자 또는 고문 등 다른 신분으로 그 지방의 남북교류협력사업을 간접적으로 지원하는 경우도 지자체 남북교류협력사업의 범주내에 포함하게 된다. 지역수준에서의 남북교류협력사업에서는 각 지역의 지방자치단체가 한정된 자원과 역량에 직면할 수밖에 없고, 이러한 이유에서 지역안팎의 다양한 행위자들과 제휴·협력관계를 형성하는 것은 바람직하다고 하겠다

3) 남북한 지방체제 비교

여기서 지방자치단체 남북교류협력사업의 개념을 보다 명료하게 인식하기 위해 남북한의 지방제도의 차이점을 살펴보기로 한다.

우선, 남북한 모두 시·도와 군 단위에 주민대표기구를 구성함으로써 외견상 지방분권제를 채택하고 있으나, 그 실행에 있어서는 큰 차이가 있다. 남한은 지방분권적 행정체제를 시행, 지방자치단체가 중앙정부와의 관계에 있어서 비교적 자율성을 갖고 독자적 의사결정과 집행을 하는 것이 가능하다.

한편 북한은 지방주권기관인 지방인민회의가 주민선거에 의해서 구성되고 지방인민회의가 지방정부를 구성하는 권한을 갖고 있으나 고도의 중앙집권체제를 특징으로 하고 있다. 즉 북한은 ‘민주주의 중앙집권제’의 원칙(북한헌법 제5조)에 의해, 하급기관은 상급기관에 복종하고 지방은 중앙에 복종하며 모든 국가기관이 결국에 가서는 최고주권기관인 최고인민회의의 통일적 지도밑에 복종하게 된다. 구체적으로 북한의 지방행정은 스스로를 다스리는 권

리로서 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권과 자치재정권과 같은 자치권이 전혀 없고, 중앙의 명령을 수행하는 지방 하부조직에 불과하다.

둘째, 남한은 지방행정조직의 구성에 있어서 지방의회와 자치단체의 장이 별도로 선출되어 상호 견제와 균형을 이루도록 하는 '기관대립형'을 취하고 있으나, 북한의 경우 주민투표에 의해 구성된 지방인민회의가 지방인민위원회¹⁰⁾에 대하여 이론상이나마 우월적 지위를 점하는 지방행정체제를 구성하고 있다. 예컨대 지방인민회의가 인민위원장을 선출하며, 인민회의는 인민위원회를 지도·감독하도록 되어 있다. 이와 같이 이론적으로는 북한의 지방인민회의의 위상이 남한 지방의회에 비해 높으나, 실제 역할은 매우 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 불과함을 알 수 있다.

셋째, 남북한의 지방행정체제에서는 당과 행정의 역할에 있어서 큰 차이가 있다. 남한의 경우도 지방의회선거나 자치단체장선거에 정당이 참여하고 있으나, 선거 후에 자치단체의 운영은 정당의 개입이 배제된 채 행정명령체계에 의해 중립적으로 시행되고 있다. 그러나 북한의 지방행정은 당적 지도의 원칙이 철저히 준수되어, 중앙당의 수직적 통제를 받는 지방당 조직에 의해서 운영되고 있다. 이와같은 행정조직에 대한 당적 지도는 북한의 지방행정체제를 이중적인 통제에 놓이게 한다. 행정적 명령과 당적 명령을 이중적으로 받음으로써 명령체계가 혼란스러워질 수 있고, 당의 명령체계가 행정명령체계를 압도하는 상황에서 행정명령이 무의미한 경우도 있다(양현모외, 2007).

이상과 같이 북한에는 남한의 지방자치단체에 해당하는 행정체제나 행정

10) 지방인민위원회는 지방인민회의에서 선출한 위원장·부위원장·사무장·위원들로 구성되고 그 임기는 지방인민회의와 같이 4년이며, 도(직할시), 시(구역), 군 단위에 조직되는 합의제 기관이다. 지방인민위원회는 해당 인민회의 휴회중에 지방의결기관이며 동시에 해당 지방의결기관의 행정적 집행기관이다. 한편 지방인민위원회는 내각의 지도를 받고, 또 자기 사업에 대하여 해당 인민회의 앞에 책임을 지며, 상급 인민위원회와 내각에 복종하도록 되어 있다(이계만·강인호, 2005).

기구가 존재한다고 볼 수 없다. 하지만 이 글에서 말하는 지방자치단체 남북 교류협력사업에서는 지방인민회의와 지방인민위원회가 설치돼 있는 북한의 지방단위와의 교류협력을 당연히 포함시킬 뿐만 아니라 오히려 중시하고 있다. 왜냐하면 남북한의 지방단위간의 교류 확대야말로 북한의 변화를 근저에서부터 추동시킬 수 있는 기제로 작용할 것으로 기대되기 때문이다.

2. 지자체 남북교류의 현황

2000년의 6·15 남북정상회담은 남북교류에 있어서 괄목할만한 양적 확대의 계기로 작용하였다. 그 결과 남북교류 창구는 정부중심의 단일 창구에서 민간과 지방정부의 참여로 확대되었다. 지자체 남북교류사업은 2000년 8월부터 2001년 8월까지 행정자치부의 협의조정 심사를 거쳐 통일부의 최종 승인을 받도록 되었다가 중복 심사라는 비판이 제기되면서 2003년 5월에 행정자치부의 심사과정이 완전히 폐지됨으로써 통일부로 그 승인절차가 일원화되었다. 이 과정에서 지자체 남북교류사업은 지자체가 전면에서 나서지 않고 민간단체를 통한 우회적인 지원이 활발하게 전개되기 시작했다.

전국 지방자치단체의 남북교류협력사업의 주요 현황은 아래의 <표 2>와 같다.¹¹⁾ <표 2>에 나타난 사업들을 대상으로 크게 미성사 사업, 완료 사업, 계속사업으로 나눠 각기 공통점을 분석해 보면 다음과 같다. 우선, 미성사 사업의 공통점으로는 △사업의 구체성 결여, △성급한 사업추진, △북한의 수용능력을 벗어난 사업, △사업 제안시 북한의 과도한 요구를 수용할 수 없었던 경우 등으로 분류해 볼 수 있다. 반면에 완료사업 또는 계속사업들은 △구체성 있는 사업계획, △점진적·단계적 추진, △북한이 수용에 부담을 별로 느끼지 않는 사업이라는 공통점을 갖고 있다(홍양호, 2007).

11) 현재까지의 사업 실적을 볼 때 기초자치단체 보다는 광역자치단체에서 남북교류협력사업에 더 많은 관심을 가지고 추진해 왔음을 알 수 있다. 사업에 따른 인력과 예산은 물론 사업 추진을 위한 정보수집 능력, 자치단체장의 정치적 리더십 등을 고려할 때 광역자치단체가 기초자치단체보다 남북교류협력사업에 더 큰 성과를 거두고 있는 것은 당연한 측면이 있다고 하겠다. 또한 기초자치단체로서는 강원도의 철원군과 고성군처럼 분단지역이거나 또는 주민들의 관심이 유달리 큰 지역이 아니어서는 독자적으로 남북교류협력사업을 추진하기에는 어려움이 있다는 것을 짐작할 수 있다(양현모, 2002).

<표 2> 지방자치단체 교류협력의 주요 현황

지자체	교류협력사업 내용	진행상황
서울시	<ul style="list-style-type: none"> · 서울-평양 축구대회 추진 · 북한 아동 대상 밀가루 등 제과원료 지원(2005년) · 남북 전통공예 교류전(2005년) · 금강산 윤이상 음악제 개최(2006년) · 평양 조선중앙연구소 의료장비 지원(2006년, 2007년) 	미성사 완료 완료 완료 완료
부산시	<ul style="list-style-type: none"> · 부산국제영화제(2005.10) 북측 참가 추진 · 평양 항생제공장 건립 및 원료 지원사업(2006년, 2007년) 	미성사 완료
인천시	<ul style="list-style-type: none"> · 제16회 아시아육상선수권대회(2005.9.1-4) 북측 참가 · 동북아 4개국 친선축구대회(2006.5) 북측 참가 추진 · 평양축구장 현대화 사업 지원(2007년) 	완료 미성사 완료
울산시	<ul style="list-style-type: none"> · 전국체전(2005.10) 북측 지역대표단 참가 추진 · 영유아 이유식 생산시설 지원(2007년) 	미성사 완료
강원도	<ul style="list-style-type: none"> · 금강산 병해충 방제작업 · 연어 부화장 건설(2003년) · 원산농업기술소 개보수작업(2005년) · 남북강원도 민속문화축전(2005년) · 남북강원도 겨울철 체육경기 개최(2006년) · 안변 연어사료공장 건설(2008년) 	계속사업 완료 완료 완료 완료 완료
경기도	<ul style="list-style-type: none"> · 평양시 룡성구역 벼농사 시범농장 사업(2005년) · 평양 강남군 당곡리 협동농장 조성 · 개성 산림녹화사업(2007년) · 개풍 양묘장 조성(2008년) · 말라리아 공동방역사업 	완료 계속사업 완료 완료 계속사업
전라남도	<ul style="list-style-type: none"> · 평남 대동군과의 농업협력사업 · 평양 발효콩 공장 건립 사업(2007년) · 평양 발효콩 빵공장 건립 지원(2008년) 	계속사업 완료 추진중
전라북도	<ul style="list-style-type: none"> · 황남 신천군 농기계지원 및 농기계 수리공장 건설 지원사업 · 평남 남포시 대대리 양돈장 건설 지원사업(2007년) 	계속사업 완료
경상남도	<ul style="list-style-type: none"> · 평양시 강남군 장교리 협동농장 농업협력사업 	계속사업
제주도	<ul style="list-style-type: none"> · 감귤보내기 및 제주도민 북한방문사업 · 흑돼지 사육협력사업(2008년) 	계속사업 추진중
충북 제천시	<ul style="list-style-type: none"> · 북고성군 삼일포 과수원 조성 사업(2004년) · 삼일포 농장 관리동 신축 지원(2005년) · 제천시-북고성군 남북협력사업 확대 지원(2007년, 2008년) 	완료 완료 계속사업
나주시	<ul style="list-style-type: none"> · 개성시와의 교류추진 	미성사
포항시	<ul style="list-style-type: none"> · 청진시와 자매결연 등 교류 추진 	미성사
경주시	<ul style="list-style-type: none"> · 세계역사도시회의(2005.10) 개성시 참가 추진 	미성사

출처 : 통일부 내부자료(2008. 9)

특히 광역 지방자치단체 가운데에는 경기도와 강원도, 전라남도, 제주도, 경상남도, 전라북도 등이 미성사 사업 없이 남북교류사업을 완료시켰거나 계속사업으로 추진하고 있음을 알 수 있다. 여기서 전국의 광역자치단체들이 그동안 추진해온 남북교류협력 사업의 현황을, 상대적으로 남북교류를 활발하게 전개해온 지자체부터 구체적으로 살펴보기로 한다.

1) 경기도의 남북교류사업

(1) 남북교류 기반 조성

접경지역이자 우리나라 최대의 지방자치단체인 경기도가 비교적 시행착오를 적게 겪으면서 남북교류사업을 성공적으로 추진해 올 수 있었던 것은 본격적인 교류사업 추진에 앞서 그를 위한 제도적·재정적 기반구축에 노력한 데 기인한 것으로 평가되고 있다. 경기도는 2001년 11월에 제정한 「경기도 남북교류협력조례」에 기초하여 2002년 3월 경기도지사를 위원장으로 하는 「남북교류협력위원회」를 조직하였다. 그리고 같은 해 경기도의회에 「남북교류특별위원회」를 설치하였고, 경기개발연구원 내에 학자 및 남북교류 전문가를 중심으로 「남북포럼」을 만들어 사업 아이템과 추진 전략 검토 등을 하도록 하였다. 또한 경기도는 2001년부터 2005년까지 총 227억원의 남북교류협력 기금을 조성하였다. 이 가운데 그동안 47억원을 집행함으로써 2008년 12월 현재 180억원의 기금을 보유하고 있다.

(2) 대북채널 구축

남북교류협력 경험이 부족했던 경기도는 2003년 들어 본격적인 남북교류 사업을 추진하기 위해 처음에는 통일부 회담사무국(판문점 연락관)에 대북접촉을 의뢰하기도 하였으나, 북측이 한국의 지방자치단체를 민간으로 분류하고 있어 대북사업 경험이 많은 민간단체인 「우리민족서로돕기운동」과 협력하여 북측과 사업협의를 위한 접촉에 나섰다. 이는 남북교류협력 사업자로 경기도 자체가 등록할 수 없는 한계 때문이기도 하였지만, 과거의 경험을 최대한 활용하여 시행착오를 줄이기 위한 목적도 있었다.

(3) 인도적 지원 사업

경기도의 남북교류사업은 인도적 지원 사업부터 시작한다. 이는 남북간 신뢰구축을 위한 것이기도 하며, 당시 북측에 발생하였던 재난에 대한 긴급 구호의 성격도 가진 것이었다. 즉 2002년 6월 농기계(경운기 200대), 지붕재(5천채분), 축구공(2002개) 등 10억원 규모의 인도적 지원 물자를 북측에 제공하였고, 20여명의 대표단이 평양 및 백두산 삼지연 지구를 방문하였다. 또한 2004년 5월 룡천역 폭발참사와 관련하여 경기도는 의약품과 비상식량 등 긴급구호 물자를 제공하였다.

(4) 남북교류사업 합의

2003년 12월에 금강산에서 경기도와 북측 「민족화해협의회(민화협)」의 실무회담이 이뤄져 양측은 남북교류협력에 대한 의향서를 교환하였다. 의향서의 주요 내용은 사업의 주체를 경기도와 북측 민화협으로 한 것, 황해남북도 지역(필요시 평양)을 중점교류 대상지역으로 선정한 것, 그리고 농기계 지원·의료분야·식품가공공장 설비 지원 등을 일차 사업영역으로 하는 것 등이었다. 이 의향서를 토대로 2004년 4월 평양에서 경기도와 민화협은 남북교류합의서를 채택하고 본격적인 남북교류협력 사업을 추진하였다.

2004년 중반 김일성 주석 사망 10주기 조문파동과 동남아지역 탈북자 대량입국 등의 사건으로 남북관계에 경색국면이 조성됐음에도 불구하고 경기도는 이미 체결된 합의서 내용에 따라 황해북도 사리원 지역에 농기자재(경운기 100대, 콤파인 20대) 및 의료 장비(치과장치 5세트, 환자수송버스 5대)를 전달하였으며, 평양에 식품가공공장(냉면 및 당면 제조) 건설 자재 및 운영 설비를 지원하였다.

(5) 협력사업 본격 개시

2005년 북한은 신년사에서 농업을 주공전선이라고 발표하였고, 경기도지사는 신년 기자회견에서 북한의 농업생산성 증대를 위한 벼농사협력사업을 제안하였다. 이에 따라 양측은 2005년 4월 개성에서 사업합의서를 체결하였는데, 주요 합의 내용은 벼농사 시범영농 및 기자재 지원, 황해북도 농기자재 지원, 식품가공공장 설비지원 및 문화교류 등이었다.

여기서 가장 의미있는 사업은 평양시 룡성구역의 북한 농업과학원 시범포전에서 실시된 벼농사 시범사업(3ha 규모)이라고 할 수 있다. 경기도 농업기술원에서는 1997년부터 2000년까지 중국 요녕성 수도연구소와 경기도 최북단 지역인 연천, 파주에서 북한의 유망 품종·수량·특성 검정시험을 실시하였으며, 2001년부터 2003년까지 위성데이터 등을 이용해 북측 서부 평야지대를 대상으로 남측 벼 재배시 쌀의 수량 향상 가능성 검토를 마친 상태였다. 2005년 벼농사 시범사업의 결과는 1ha당 4.94톤의 생산량을 보였다. 남북협의 단계에서 파종시기를 놓쳐 예상 수확량에 대한 우려가 있었으나, 북측 평균 생산량(1ha당 2.7톤, 2003년 농촌경제연구원)을 크게 상회하는 결과를 얻을 수 있었다.

또 2004년 사업의 연장선에서 2005년에도 황해북도 농기자재 지원사업과 평양시 보통강구역 식품가공공장 지원사업(연간 냉면 1,800톤, 당면 700톤 규모)이 이루어졌다. 식품가공공장 지원사업의 경우 독립채산제 방식의 운영을 통해 자본주의적 운영방식 전수를 시도하였다. 문화교류로는 2005년 6월 가극 '금강' 공연이 평양 봉화예술극장에서 이뤄졌다.

(6) 농업 중심 협력사업 확대

2005년 벼농사 시범사업의 성공에 힘입어 경기도와 북측은 2006년에는 사업의 규모를 확대하여 3개년의 중기 농업협력사업으로 추진하였다. 농업협력사업의 주 대상지는 평양시 강남군 당곡리로 결정하였으며, 벼농사 이외에 농업기반 조성사업, 환경개선사업 등을 병행 추진하였다. 벼농사 협력사업은 2006년에는 100ha(30만평)를 대상으로 하였고, 2007년 이후에는 200ha 규모로 확대하였다. 2006년에는 1ha당 쌀 5.12톤의 수확량을 보여 남측 평균 생산량 5.0톤을 상회하는 결과를 보였다(북측 평균 수확량 : 1ha당 쌀 3.0톤으로 예상). 2007년에는 평양인근 지역의 수해로 인해 1ha당 쌀 3.5톤 정도를 생산할 수 있었다.

벼농사 협력사업 이외에 농업기반 조성을 위해 비닐하우스 육묘장(27동 3,600평) 설치, 농기계(이앙기·트랙터·경운기·콤바인·트럭 등) 지원, 농로·마을진입로 포장공사(3.7km) 및 공사용 장비 지원, 도정공장 및 창고 신축(196평 규모, 도정능력 3.5톤/시간), 농기계수리센터 신축, 농업용 지하수

개발 1개소(관정) 등의 사업이 진행되었다. 또한 당곡리 지역 환경 개선을 위해 주택 보수(59세대), 소학교 및 유치원 보수 자재 지원, 진료소 및 탁아소 신축, 의약품 지원 등의 사업도 이뤄졌다.

(7) 협력사업의 다각화

당곡리 지역의 남북교류협력사업이 진행되는 동안 경기도는 사업의 다각화를 위하여 산림녹화(양묘장 조성) 사업, 말라리아 공동방역 사업 등을 추진하기 시작했다. 산림녹화의 경우 2007년 9월 사업에 합의하고, 경기도와 인접한 개성시 개풍동 일대에 9ha 규모의 양묘장 조성에 착수하였다. 또한 북한과 접경하고 있는 경기북부 지역에 발생하는 말라리아를 막기 위해 말라리아 공동방역을 실시하기로 2008년 3월 경기도와 북측 민화협이 사업 추진에 합의하였다. 말라리아 매개모기 발생시기인 6~9월 남북이 공동으로 집중방역사업을 벌이는 것이다. 이에 따라 북측에 방역용 차량 및 분무기, 살충제, 말라리아 진단 키트 등을 지원하였다(최용환, 2008; 최용환외, 2006).

2008년 5월 준공된 개풍 양묘장은 물푸레나무 등 5종의 묘목 46만7천그루와 소나무 등의 종자를 양묘장에 파종해 2011년부터 연간 150만그루의 묘목을 생산하게 됨으로써 헐벗은 북한의 산을 녹화하는데 필요한 묘목을 안정적으로 공급하는 전초기지 역할을 수행하게 되었다. 개성 시내에서 서북쪽으로 8km 떨어진 곳에 위치한 개풍 양묘장은 총 9ha 규모로 비닐온실 3개동과 태양열발전시설, 하루 200t의 용수를 공급할 수 있는 관정, 농기계 창고, 관리사 등으로 구성되어 있다. 김문수 경기도지사를 단장으로 한 대표단이 2008년 5월 13일 개풍 양묘장 준공식에 참석해 앞으로 양묘장에서 생산된 묘목으로 공동 조림사업을 벌이고 산림병해충 방제사업도 함께 추진하기로 하였다(연합뉴스 2008년 5월 12일자)

2) 강원도의 남북교류사업

(1) 남북교류 기반 조성

남한 최대 접경지역이자 '세계 유일 분단국의 분단된 도'인 강원도는 이러

한 특수한 지정학적 위치 때문에 오랜 세월을 걸쳐 남북의 대치로 인한 대가를 가장 많이 치렀고, 남북관계의 변화에 가장 민감하게 영향을 받을 수밖에 없는 지역이다. 따라서 남북의 화해와 협력이 강원도의 '통일 1번지'로의 발전과 직결된다고 인식한 강원도는 1998년 9월에 전국 지방자치단체 가운데 최초로 「남북교류지원팀」을 신설하였고, 2000년 6·15남북정상회담으로 남북교류가 활성화되기 시작하자 2001년 3월에 이를 「남북협력담당관실」로 확대 개편하였다.

또한 강원도는 남북교류에 도민의 역량을 결집시키기 위해 1998년 11월에 「남북강원도교류협력위원회」를 구성하고 그 밑에 실무기구인 「남북강원도교류협력기획단」을 조직하는 한편, 2000년 5월에는 「(사)남북강원도협력협회」를 설립해 운영해 오고 있다. 그리고 2000년 6월 강원발전연구원 내에 「북강원연구센터」를 설치하여 북강원도에 관한 각종 정보와 지식을 축적하여 도민들에게 제공하는 한편 남북강원도간 교류협력 방안을 연구하고 있다. 강원도는 또 「남북강원도교류협력기금조례」등 남북교류를 뒷받침하기 위한 각종 조례를 제정함으로써 남북교류협력의 제도적·재정적 기반을 마련하였다. 강원도는 남북교류협력 기금을 총151억원을 조성하여 그동안 116억원을 집행함으로써 2008년 12월 현재 35억원이 남아 있다.

(2) 인도적 지원 사업

강원도는 인도적 지원 차원에서 북측에 2000년에는 못자리용 비닐 9000롤을, 2004년 룡천역 폭발사고시에는 성금 5만달러를 각각 전달하였다. 2004년에는 원산 농민기술강습소 보수공사에 자재를, 원산과 안변간 도로보수 공사에 자재를 각각 지원하기도 했다. 또 2007년에는 북강원도 수해복구를 위한 물자(판유리)를 육로로 수송해 전달하였다.

(3) 남북강원도 교류 합의

2000년 12월 김진선 도지사를 단장으로 한 강원도 대표단이 북한 민화협 의 초청으로 원산과 평양을 방문하여, 남북강원도간 교류협력을 위한 합의를 북측 「민족경제협력연합회」 정운업 회장과 체결했다. 이 합의서의 주요 내용으로는 씨감자 원종장 건설, 솔잎혹파리 공동구제, 연어자원 증식에 관

한 사항 등이 포함되어 있다.

(4) 연어자원 증식 사업

연어는 치어를 하천에 방류하면 2~3년후 성어가 되어 모천으로 돌아오는 특성이 있다. 따라서 어린 연어 방류사업은 북강원도 어민의 소득증대와 양질의 대체식량 확보에 도움이 될 수 있다는 점에서 남북강원도의 대표적인 교류협력사업으로 볼 수 있다. 강원도는 북측과 2001년 4월 북고성군 남강지류와 안변군 남대천에 어린 연어 55만마리를 공동방류한 이래, 2004년까지 해마다 공동방류사업을 벌였다.

그러다 남북강원도 교류협력사업으로 연어부화장을 건설키로 하는 합의를 2002년 체결하고 2003년 12월 북강원도 안변에 연간 500만 마리 생산규모의 연어부화장을 남측의 설계·설비·기술 제공과 북측의 인력·시공으로 완공하였다. 2005년부터는 이처럼 완공된 안변 연어부화장에서 생산한 어린 연어 40만마리를 북한측이 자체 방류하기 시작해 2006년 150만마리, 2007년 250만마리, 2008년 350만마리를 각각 방류하였다. 강원도는 또 남북협력사업으로 안변 연어부화장에 사료공장을 건설키로 2005년 9월에 합의함으로써 2007년 1월에 착공하여 같은 해 12월 완공하였다.

(5) 산림병해충 공동방제

강원도가 벌여온 산림병해충 방제사업은 남북환경교류협력의 첫 사례로 꼽히고 있다. 금강산 솔잎혹파리 공동방제사업은 시범방제 및 기술교류(약제 및 기자재 제공 포함)를 2001년 이래 해마다 실시하고 있다. 또 북강원도 잣나무넓적잎벌 공동방제사업도 2003년 이래 해마다 추진해 오고 있다.

(6) 교류협력 확대

2003년 12월 김진선 도지사를 단장으로 한 강원도 대표단이 방북해 안변 연어부화장 준공식에 참석하여 북측의 김영대 민화협 회장 및 고종덕 북강원도 인민위원회 위원장 등과 회담을 갖고 그동안의 사업에 대해 긍정적으로 평가하는 한편 향후 교류협력사업을 더욱 확대하기로 하는 합의를 체결하였다. 여기에는 도로·건축·수산·산림 분야 교류협력사업, 남북강원도

민속문화축전 개최, 남북강원도 겨울철 체육경기 교류 등이 포함되었다.

(7) 사회문화교류 사업

교류협력사업 확대 합의에 따라 2005년 9월에는 남북강원도 민속문화축전이 남측 216명, 북측 130명이 참가한 가운데 금강산에서 열려 사물놀이 등의 민속공연과 씨름·널뛰기 등의 민속경기, 전시회, 남북 동반관광 등을 가졌고, 2006년 3월에는 남북아이스하키 친선경기가 춘천에서 열렸다. 2006년 11월 평양을 방문한 김진선 강원도지사는 「조선체육지도자위원회」의 문재덕 위원장 등과 회담을 갖고 강원도의 2014년 평창동계올림픽 유치에 대한 북한 당국의 공식 지지 및 협력을 약속하는 합의서를 체결했다. 또 2007년 4월에는 장웅 IOC위원을 포함한 북측 태권도 시범단 48명을 강원도로 초청해 시범공연을 가지기도 했다.

(8) 사업의 다각화 모색

2008년 5월 18일 안변 연어 사료공장 준공식에 강원도 대표단이 방북해 참석하였다. 연어 사료공장은 북강원도 안변군 과평리 남대천변(부지 2,314평방미터, 건축 연면적 826평방미터)에 2007년 1월 착공, 같은 해 12월 완공됐으며 그동안 시험가동을 실시해 왔다. 연간 300톤 이상의 연어 사료를 생산할 수 있는 이 공장의 건설은 2001년부터 북강원도에 어린 연어를 공동방류하면서 시작된 남북강원도 교류협력의 2단계사업으로 남측에서 설계와 자재, 기계설비, 기술지원을 맡고 북측에서는 부지 제공과 함께 시공책임을 담당했다.

준공식에 참석한 강원도 대표단은 북측의 민화협과 북강원도 인민위원회 고위 관계자 등과 회담을 갖고 남북강원도의 교류사업을 지속적으로 확대해 나가기로 하였다. 남북강원도는 그동안 추진해온 연어 양식 및 방류사업과 금강산 산림병해충 방제사업을 확대해 나가는 한편, 각각 2005년과 2006년에 개최했던 민속문화축전과 체육경기 교류를 향후 연례화하기로 하였다. 강원도는 또 북강원도 주민들의 식량난 해소를 위한 송어양식장 건립을 비롯, 양묘 및 육림 공동시범단지 조성, 어린이 결핵퇴치 지원사업 등을 새롭게 추진키로 함으로써 남북강원도간의 교류협력사업을 더욱 발전시켜 나가기로 하

였다(연합뉴스 2008년 5월 16일자, 5월 19일자).

3) 전라남도의 남북교류사업

(1) 남북교류 기반 조성

전라남도가 오늘날 지자체 남북교류협력사업을 활발하게 추진하게 된 것은 남북교류에 경험많은 민간단체의 적극적인 이니셔티브가 있었기 때문이다. 즉 2002년 「광주전남 우리민족서로돕기운동」은 북한 민화협과 「조니아·태평화위원회」에 지방간 남북교류협력을 제기해 전라남도와 평안남도간의 교류를 추진하기로 의견을 모았다. 이를 토대로 「광주전남 우리민족서로돕기운동」은 전라남도와 전남지역 22개 기초자치단체에 전남남북교류협의회 결성을 제안하였다.

이에 호응한 「전남시장·군수협의회」는 「광주전남 우리민족서로돕기운동」과 함께 2002년 10월 북한에 대표단을 파견해, 전라남도와 평안남도간의 교류협력 의향서를 교환하였다. 이에 따라 전남지역 시장·군수들은 전남남북교류협의회를 발족시키기로 최종 합의하고, 2003년 3월 방북해 북측 민화협과 전라남도와 평안남도의 교류협력사업 합의를 체결했다. 이어 2003년 4월에 「(사)전남도민남북교류협의회」를 창립했고, 각 시·군의 담당계장 등으로 '실무협의회'를 구성했다.

「전남도민남북교류협의회」는 전라남도와 전남지역 22개 기초자치단체, 전남도의회와 기초자치단체의회, 전남도내의 기업과 민간까지 망라하여 조직되었다. 전남시장·군수협의회 회장, 전남시·군의회의장회 회장, 전라남도 정부부지사, 민간대표, 종교계 대표 등 5인으로 「전남도민남북교류협의회」의 상임대표단을 구성하고 있다. 2003년 6월에는 전라남도 남북교류협력조례가 제정되었고, 곧이어 각 시·군에서도 관련 조례가 제정되기 시작함으로써 남북교류의 제도적 기반을 갖추게 되었다. 또 남북교류 재정은 전라남도의 보조금과 기초자치단체들의 출연금, 기업과 도민의 성금으로 충당하고 있다.

(2) 협력사업 개시

「전남도민남북교류협의회」는 2003년과 2004년에는 평안남도 대동군을, 2005년에는 평안남도 강서군 청산리를 사업대상지역으로 선정하여 남북협력 사업을 추진해 왔지만, 북한 당국의 지방접근 통제와 농업협력사업에 대한 요청을 고려하여 전라남도의 특성을 살린 농업분야의 기술협력사업을 중점적으로 전개하고 있다. 「전남도민남북교류협의회」는 남북협력사업으로 2003년 평안남도 대동군에 ‘대동농기계수리공장’(대지 1,000평, 건평 300평) 건설에 착공하고, 농기계(이앙기, 콤바인, 경운기)와 영농자재(뭇자리용 비닐), 농기계 수리공장 건설 자재 등을 지원하였다. 2003년 9월 ‘대동농기계수리공장’ 준공식에는 전남 대표단 110명이 서해직항로로 방북하였다. 또 「전남도민남북교류협의회」는 2004년 5월 전라남도과 평안남도의 교류협력사업 합의를 교환하고, 대동농기계수리공장 수리장비 및 콤바인 부품 등을 지원하는 한편 우리밀 종자 56톤과 전남 브랜드쌀 50톤을 평안남도에 각각 전달하였다.

(3) 인도적 지원

「전남도민남북교류협의회」는 2004년 4월 북한의 룡천지역에서 발생한 대규모 폭발사건으로 인한 피해동포를 돕기 위해 긴급구호 물자를 전달하는 한편, 시민사회단체와 공동대책위를 구성해서 총 4억7천여만원을 모금하여 룡천 유치원(980명 수용, 3층) 건립을 위한 건설자재 및 설비를 지원하였다. 2004년 11월 룡천 유치원 준공식에 전남 대표단이 참석하였다. 또 2007년 8월 수해를 당한 북한 동포를 돕기 위해 모금한 성금 총 2억1천여만원으로 마련한 쌀 5톤과 아동용 의류 3천벌, 내의 6천2백벌을 북측에 전달하였다.

(4) 농업협력 사업 확대

「전남도민남북교류협의회」는 ‘대동농기계수리공장’ 건설의 성과에 이어 평안남도 대동군을 남북농업협력의 전진기지로 만들기 위해 2005년 들어 다양한 사업을 펼쳤다. 「전남도민남북교류협의회」는 영농기자재(벼종자, 육묘상자, 소형 농기계 등)를 전달하고 2005년 5월 개성에서 북측과 교류협력 합의를 체결하였다. 주요 합의 사항은 농민종합편의소 건설 지원, 남북공동

모내기, 비닐온실 지원 사업 등이다. 이에 따라 「전남도민남북교류협의회」는 평안남도 강서군 청산리에 농민종합편의소(연건평 300평2층)를 신축하는데 필요한 건설자재와 이·미용품, 목욕용품등을 지원하였고, 2005년 8월에는 전남 대표단이 건설공사 현장을 방문하였다.

남북공동모내기 사업은 특히 모내기 단계에서 이앙기와 모판, 못자리용 비닐 등을 지원하여 우리 방식의 모내기를 전개하여 북측 농업의 변화를 이끌어내 실질적인 농업생산성 향상을 도모하고자 한 것이다. 「전남도민남북교류협의회」는 남북공동모내기 사업을 위해 2005년과 2006년에 각각 50만평방미터와 100만평방미터의 못자리용 비닐을 지원하였다.

「교류협의회」는 특히 못자리 및 채소 재배 병행이 가능한 비닐온실(4,000평 규모) 조성을 위해 필요한 기자재(경운기, 벤딩기, 파이프, 부속자재 등)를 2005년부터 지원하였는데, 이는 비닐하우스 건설과 시설재배 단지를 시범적으로 조성하여 우리측의 선진 농업기술을 전수하고, 남북농업교류의 집적화 단지로 만들어 나가하고자 한 것이다.

평양시 낙랑구역 통일거리 승리1동에 위치한 비닐온실(‘평양남새온실’)은 육묘온실 1동(300평), 재배온실 7동(2100평), 냉장창고(각 20평 3칸), 냉동창고(20평 1칸) 등으로 이뤄졌는데 피망과 메론, 오이, 참외, 배추, 토마토, 수박 등을 재배하였다. 2006년 7월의 시험재배시 재배온실 1동의 수확량은 오이 1일 200kg으로 성공적이었다. 현재는 오이와 토마토, 피망, 배추를 재배하고 있다. 2006년 11월 전남 대표단 30명이 비닐온실 준공식에 참석하였다. 2007년에는 친환경 농법과 파프리카 등 작물재배 기술을 지도하는 한편, 겨울철 채소 및 원예작물 재배가 가능한 온실 난방시설과 환풍시설을 설치하고, 종자 및 친환경 비료 등을 지원하였다(정영재, 2008; 정영재, 2007).

(5) 발효콩 공장 사업

「전남도민남북교류협의회」는 90년대 이후 계속된 식량난으로 만성적인 영양실조 상태에 있는 북한 어린이들의 영양보충을 위해 단백질 및 섬유질 등 필수영양소가 풍부한 콩을 이용한 청국장을 만드는 공장을 건설하고자 하였다. 이에 「전남도민남북교류협의회」와 북한 민화협은 2007년 3월 사업합의서를 체결하고, 같은해 4월 평양시 만경대구역 7골동에서 150평 규모의

발효콩 청국장 공장 착공식을 가졌다.

평안남도 및 평양의 탁아소·유치원 어린이들(1일 1만6천명)을 수혜대상으로 하는 이 사업에 「전남도민남북교류협의회」는 발효콩 공장 건설 자재 및 시설 지원, 발효콩 공장 운영에 필요한 부품 및 수리장비 지원, 종균 배양 기술 지도 등을 진행하였다. 실험실 1동, 발효실 2동, 냉장창고 1동, 기타 위생실, 휴게실 등으로 이뤄진 발효콩 공장은 2007년 10월 준공되었다. 박준영 도지사 등 전남 대표단이 고려항공 전세기편으로 방북해 '콩 발효식품 청국장 공장' 준공식에 참석하였다(정영재, 2008; 연합뉴스 2007년 10월 29일자).

(6) 협력사업의 다각화

「전남도민남북교류협의회」는 시급한 북한 어린이 영양 보충을 위해 발효콩 청국장 공장의 성공적 추진에 이어 2008년에는 전라남도 및 시·군 출연금과 도민 성금으로 '발효콩 빵 공장' 건설 지원에 나섰다. 빵의 주재료인 발효콩은 러시아 연해주 고려인들이 재배한 콩이기 때문에 '발효콩 빵 공장' 건설사업은 남측의 자본과 기술, 북측의 노동력, 해외동포의 농업생산이 결합된 사업으로, 남북 농업교류협력 분야의 새로운 모델이 되는 셈이다. 평양시 만경대구역 7골동에 160평 규모로 들어서게 되는 발효콩 빵 공장은 평양 탁아소·유치원 어린이들을 수혜대상으로 1일 제빵, 제과 각 10만명분을 생산하게 된다. 「전남도민남북교류협의회」는 2008년 6월에 착공한 발효콩 빵 공장의 건설 자재 및 시설 지원, 발효콩 빵 공장 운영에 필요한 부품 및 수리장비를 지원하고 있다.

「전남도민남북교류협의회」는 또 발효콩 청국장 공장의 증설 공사를 위한 자재 및 지게차, 냉동탑차 등을 지원하는 한편 남측 선진기술 지도 및 북한 어린이 영양상태 공동연구를 위한 전문가 교류도 추진하게 된다. 또 「전남도민남북교류협의회」는 북한의 영유아 지원을 위한 통일부 남북협력기금 위탁사업인 남포산원 현대화 및 산모영양증진 사업을 2007년 12월부터 3개년에 걸쳐 컨소시엄 사업으로 추진하고 있다.

이밖에도 「전남도민남북교류협의회」는 평양 제1중학교 농구시설 지원 사업, 평양 비닐온실 농자재 추가 지원 및 친환경 시설원에 기술 지원 등을

계속하고 있다(정영재, 2008; 정영재, 2007; 연합뉴스 2008년 6월 3일자).

4) 제주특별자치도의 남북교류사업

(1) 남북교류의 발단

제주특별자치도의 남북교류사업의 발단은 특기할만하다. 과잉생산된 1998년산 감귤의 처리를 놓고 고심하던 중에 제주도내 종교계 일각에서, 제주특산물인 감귤을 북한에 보내면 식량난으로 고통을 겪고 있는 동포들에게도 도움이 되고 감귤가격의 안정에도 기여하게 될 것이라고 제안했다. 이에 「새천년맞이 북한에 감귤보내기 제주도민운동」이라는 이름으로 100톤의 감귤을 1999년 1월 대한적십자사의 중재로 북한에 처음으로 보냈다.

이러한 감귤보내기 운동이 확대되어 2000년 11월 「북한동포돕기 제주도민운동본부」의 결성을 낳았고, 2001년에는 「남북협력제주도민운동본부」로 개칭되었다. 이처럼 조직이 정비되자 대한적십자사나 「우리민족서로돕기운동」의 중재없이, 「조선아·태평화위원회」 측과 북경에서 직접 협의하는 독자적인 대북창구가 구축되었고, 후에 대북접촉 채널은 「조선민족화해협의회(민화협)」로 바뀌었다.

한편 제주도는 2007년 5월 남북교류협력 관련 조례를 제정하고, 연차적으로 일정 액수를 적립하는 방식으로 남북교류협력 기금을 조성키로 했는데, 2008년 12월 현재 8억원의 기금이 확보된 상태다.

(2) 인도적 지원 사업

매해 11월에서 이듬해 2월 사이에 이루어지고 있는 감귤보내기 사업은 제주도내는 물론, 도외 거주 출향인사들의 성원까지 모아지면서 2008년으로 10년째 계속됨으로써 지방자치단체의 성공적인 대북지원 사례로 평가받고 있으며, 일부 외국 언론에서는 ‘비타민C 외교’라고 부르기도 했다. 특히 2001년과 2002년, 2006년, 2007년에는 북한에 감귤과 함께 당근도 보냈다. 이로써 2008년 2월 현재까지 감귤 47,568톤, 당근 17,100톤 등 총64,928톤의 제주산 농산물을 북측에 지원한 것으로 나타났다.

이밖에도 2002년과 2004년에는 '북한 어린이에게 겨울옷 보내기' 사업이 추가되었고, 2003년에는 목초종자 지원, 2004년과 2005년, 2007년에는 의약품 보내기 운동 등 인도적 대북지원 사업은 꾸준히 이어지고 있다.

(3) 제주도민 대표단의 방북

제주도민의 감귤보내기 등 인도적 지원운동이 해를 거듭함에 따라 북한과의 신뢰관계도 더욱 굳어져 갔다. 이에 「남북협력제주도민운동본부」와 북측의 민화협간의 협의를 거쳐, 북한당국은 대규모 제주도민 대표단의 방북을 초청하게 되었다.

2002년 5월 제1차 제주도민 대표단의 방북은 우리나라 지방자치단체로서는 분단사상 최초의 일이었다. 제주도민 대표단의 방북은 제주-평양 직항로를 통해 2007년 까지 모두 4차례에 걸쳐 이뤄졌다. 2002년 5월 10일~15일에 253명으로 구성된 제주도민 대표단의 제1차 방북에 이어 2002년 11월 25일~30일에는 257명으로 이뤄진 제주도민 대표단의 제2차 방북이 있었고, 2003년 8월 25일~30일에는 256명으로 구성된 제주도민 대표단의 제3차 방북이 이뤄졌다. 방북한 제주도민 대표단은 북측과 남북교류협력사업을 협의하는 한편 평양과 묘향산, 개성, 백두산 등지를 둘러 보았다.

제4차 방북은 우여곡절 끝에 제3차 방북이후 4년여 만에 이뤄졌다. 2004년 7월 북한 김일성 주석 10주기 조문불참 파동과 탈북자 대거 입국사태로 인해 대부분의 남북교류사업이 중단되었다. 북한은 예정된 제4차 제주도민 방북사업도 연기시켰다. 10개월의 소강국면을 거쳐 2005년 5월 이후 남북관계는 다시 이전의 화해협력 기조로 복원되었지만, 북한의 민화협은 2005년 10월 '아리랑' 관람 성격만의 1박2일 제주도민 방북을 초청해 와 제주의 입장에서 너무 짧은 일정인데다 교류사업의 취지에도 맞지 않아 보류시켰다. 제4차 방북은 이로부터 2년이 더 흘러 2007년 10월의 남북정상회담이 성공적으로 끝난 뒤에야 이뤄졌다. 종전의 250여명에 비해 인원이 크게 줄어든 69명의 제주도민 대표단은 2007년 11월 12일에 제주도가 주도해 설립한 '제주항공'을 타고 제주-평양 직항로를 통해 방북길에 올라 향후 교류협력사업을 협의하는 한편 평양과 묘향산, 정성의학센터 등지를 둘러보았다.

(4) 민족평화축전

2003년 2월 평양에서 열린 남북공동학술회의에 참석한 김원웅 국회의원이 북한 민화협측에 민간차원의 첫 체육행사를 남한에서 개최할 것을 제안하였다. 이에 북측은 단순한 체육행사를 넘어 예술공연을 가미한 종합축전 방식으로 치를 것을 제의하면서 몇차례 실무회의 끝에 2003년 10월 제주도에서 '민족통일 평화체육문화축전'을 개최기로 합의했다.

'한라에서 백두까지'라는 민족통일의 염원을 담아 남북 양측의 조직위원장이 백두산 천지에서 공동채화한 성화가 금강산을 경유해 제주도로 봉송되었고, 한라산 백록담에서 성화가 채화되면서 축전의 개막을 알렸다. 북한의 고려항공편으로 김영대 민화협 회장을 단장으로 한 참가단 190명이 제주에 도착해 10월 24일 민족평화미술전을 시작으로 체육문화행사가 26일까지 제주도내 도처에서 열렸다.

특히 북측 참가단에는 북한스포츠의 영웅인 유도계 선수와 마라톤의 정성욱·함봉실 선수 등이 포함돼 가는 곳마다 뜨거운 환영을 받았다. 10월 27일 북한 참가단은 제주도내 감귤농장과 관광명소 등을 둘러보고 평양으로 귀환했다. 더욱이 축전기간 동안 AP, 로이터, 후지TV 등 외국언론을 비롯, 남한의 언론과 북한 기자단이 행사를 상세히 보도했다.

(5) 각급 남북회담 개최

2005년 정부에 의해 '세계평화의 섬'으로 지정 선포된 제주도는 남북간의 이해상충이 가장 적은 곳일 뿐만 아니라 경호상의 편의에다 국제적 관광지라는 메리트까지 덧붙여져 본격적인 남북화해 시대를 여는 회담 공간으로서 각광을 받았다. 2000년 9월 제주에서 김정일 위원장의 특사인 김용순 노동당 비서와 남한의 임동원 국정원장이 남북특사회담을 가졌다. 이 특사회담 합의에 따라 제1차 남북국방장관회담이 2000년 9월 제주에서 열렸다. 조성태 국방장관과 북측 김일철 인민무력부장이 마주 앉은 이 회담은 남북분단 사상 최초의 국방장관회담이기도 했다. 제3차 장관급회담이 2000년 9월에, 제17차 장관급회담이 2005년 12월에 각각 제주에서 개최되었다. 그밖에 남북경제협력추진위원회 제12차 회의가 2006년 6월 제주에서 열렸다.

(6) 제주마늘 임가공 사업

제주도의 남북교류사업이 진전을 보이면서 북측과의 경험으로 '제주마늘 임가공사업'이 시작되었다. 제주마늘 임가공사업은 제주에서 생산되는 피마늘을 육로로 개성공단으로 수송해 북한 근로자들 손에 의해 껍질이 벗겨진 '깎마늘'이 되어 다시 국내시장으로 반입되는, '남북 윈-윈(win-win)'의 경제협력사업이다.

사업자인 「산과들 농수산」 주식회사가 「우리민족서로돕기운동」을 접촉 통로로 하여 2004년부터 북측의 「정성의학종합센터」측과 협의를 시작해 2006년 4월 정식계약을 맺고 같은 해 10월 시험가동에 들어갔다. 2007년 2월에는 개성에 1천평 규모의 마늘 임가공 공장인 「북한 정성의학종합센터-남한 산과들 농수산 개성 건강식품 분공장」을 준공해 정상 가동에 들어갔다. 현재 개성주민으로 구성된 근로자 1500여명이 일하고 있으며, 향후 근로자수를 3000여명으로 늘리고 1일 생산량도 40톤으로 확대할 예정이다.

전국 최대 마늘 생산지로 국내 총생산량의 20% 가량을 차지하는 제주도로서는 마늘 임가공 협력사업으로 국내 소비자에게 고품질 저가의 마늘을 공급할 수 있는 안정적인 유통구조를 확보하게 되었다. 또한 이로 인해 2007년 제주마늘 수매가격이 전년도 대비 kg당 300원의 인상효과를 가져왔다. WTO와 FTA 체결로 인하여 외국산 농산물의 국내 유입이 가속화되고 있고, 특히 관세가 철폐된 2007년부터 중국산 마늘의 국내 유입이 급증함으로써 제주지역 마늘 재배 농가의 피해가 우려되고 있다. 이런 가운데 제주지역 마늘의 우수성과 북한의 저임금을 결합하는 남북경협을 통해 가격경쟁력을 갖추므로써, 중국산 가공마늘의 저가공세에 맞설 수 있게 된 것이다(고성준, 2007; 고성준, 2006).

(7) 제주흑돼지 사육협력 사업

2007년 11월 제4차 제주도민 대표단의 방북시에 평양에서 김태환 제주도 지사와 북측 민화협의 김영대 회장 등이 향후 남북교류 증진방안을 협의하는 자리에서 2008년도 교류협력사업으로 '제주흑돼지 사육협력 사업'을 추진하기로 의견을 모았다. 제주흑돼지 양돈기술의 북한 전수 등이 이뤄질 경우 이는 지난 10년동안 지속되어온 감귤 보내기 등의 대북 인도적 지원사업에

서 개발협력사업으로 남북교류를 한단계 업그레이드하는 계기가 된다는 점에서 그 의미가 크다.

이러한 제주흑돼지 사육협력 사업을 추진하기 위해 제주도측 실무자들은 2008년 9월 북한 개성에서 북측 관계자들과 1차 접촉을 가졌다. 이어 2008년 10월에는 제주특별자치도와 「남북협력제주도민운동본부」 등의 관계자로 구성된 제주도 실무대표단이 평양을 방문해 민화협 관계자들과 구체적인 사업 추진 방안과 향후 추진일정에 대해 협의하는 한편, 북한내 양돈장의 입지를 살펴보았다. 제주흑돼지 사육협력 사업이 현실화될 경우 북한에 300마리 정도의 제주흑돼지를 보내 청정 양돈기술을 이전하는 방안을 강구할 것으로 알려졌다(연합뉴스, 2008년 10월 16일자).¹²⁾

5) 경상남도의 남북교류사업

(1) 남북교류 기반 조성

경상남도는 2005년 4월 남북교류협력 관련 조례를 제정하고, 이 조례에 따라 같은해 7월 남북교류협력위원회 및 실무기획단을 구성하였다. 이어 8월에 열린 실무기획단 회의에서 경상남도는 도내 시·군의 참여하에 향후 2년간 20억원의 남북교류협력기금을 조성하고 북한의 특정지역을 선정해 교류협력을 심화시켜 나가기로 하였다. 이러한 경상남도의 남북교류사업은 2005년 9월 창립된 영농전문 민간단체인 「(사)경남통일농업협력회」의 이니셔티브로 활발하게 진행되었다. 한편 경상남도는 2007년 9월 북한 수해지역에 인도적 차원에서 6천만원 상당의 시멘트, 철근, 농약, 비료, 찰보리쌀 등을 지원하였다.

(2) 농업협력사업

경상남도는 교류협력지역으로 선정한 평양시 강남군 장교리와의 농업협력

12) 이와 관련 「남북협력제주도민운동본부」 관계자는 “제주도가 1999년 돼지 전염병 청정지역임을 전세계에 선포하고, 2001년에는 국제수역사무국(OIE)으로부터 구제역 청정지역으로 승인돼 양돈과 흑돼지 사육으로 유명하다는 것을 북측이 잘 알고 있다”고 밝혔다(연합뉴스, 2008년 10월 16일자).

사업 추진 협의를 북측과 벌인 끝에 2006년 1월 개성에서 합의서를 체결하였다. 이에 따라 경상남도는 영농전문가 위주의 민간단체인 「(사)경남통일농업협력회」와 협력하여 2006년 강남군 장교리 협동농장에 8회에 걸쳐 총11억2천만원 상당의 농기계와 농자재 등을 지원하였다.

즉 경상남도는 육묘공장(6백평)과 비닐온실(2천평) 건립을 비롯하여 이앙기(250대), 경운기(5대), 트럭(1대), 관정개발 등 장기적으로 농업기반을 갖추고 농업생산성을 높이는데 필요한 물자들을 지원하였다. 한편 「경남통일농업협력회」는 농약, 비료, 상토, 퇴비, 각종 종자, 트랙터(2대), 바인더(15대), 탈곡기(3대), 농약살포기(5대) 등 현지의 농업현실에 맞으면서 북한 농민들이 필요로 하는 품목을 중심으로 지원하였다.

특히 「경남통일농업협력회」는 농사경험이 풍부한 회원들을 수시로 방북시켜 40만평의 벼농사를 북한주민들과 공동으로 지었다. 고추·호박·토마토 등의 채소 육묘 재배기술 전수를 위한 농업전문가 현지방문도 12회에 이르렀다. 특히 육묘공장에서 무병균·무바이러스 딸기묘를 공동생산하였는데, 모주 3천5백주를 공급하여 생산된 모종 4만5천주 가운데 1만주는 경상남도에 무상으로 반입되었다(김진근, 2006).

(3) 남북상생 '통일딸기'

북측에서 생산된 '통일딸기' 모종의 남측반입이 정례화됨으로써 상업적으로도 상호이익을 창출할 수 있는 사업으로서의 지속가능성을 확보하게 된 것은 남북농업의 상생차원에서 의미가 크다. 2007년 2월에는 김태호 경상남도 도지사가 참석한 가운데, 남북 농업협력사업의 모델이 된 '통일딸기' 첫 수확행사를 갖고 수확한 딸기를 장애인과 노인복지시설에 무료로 제공하였다. 경남 도내의 초등학생들이 통일딸기 수확 체험학습을 하기도 하였다.

경상남도는 2007년 3월 경남에서 조직 배양한 '매향'(논산1호) 품종의 우량 모주 5천포기를 평양시 장교리 협동농장에 보내 모종으로 길러 이중 2만5천포기를 같은해 10월 다시 경남에 반입했다. 밀양시 삼랑진읍 삼랑리 딸기재배 전문 농가의 비닐하우스 2채에 옮겨 심어진 이 딸기 모종은 농약을 사용하지 않는 '무농약 미생물 재배'를 적용해 고품질 딸기로 생산되었다.

이러한 딸기는 특허청에 등록된 '경남통일딸기' 브랜드로 농협하나로 마트

를 통해 판매되고, 일부 물량은 경남 도내 불우시설에 무료로 전달돼 농가소득도 올리고 남북교류협력 사업의 공감대 확산에 기여토록 하고 있다.

2007년 4월에는 경남 도지사를 단장으로 하는 경남 도민대표단 98명이 남북분단 이후 처음으로 직항로(김해공항~평양 순안공항)를 이용해 평양시 강남군 장교리를 방문해 '통일딸기' 심기를 비롯, 법씨 파종, 나무심기 등의 행사와 함께 경남도민 성금으로 이뤄지는 장교리 소학교 건립 착공식에 참석하였다. 경상남도는 2008년에도 북측에 딸기 우량모주를 보낸 뒤 그곳서 육묘된 4만9천2백주의 모종을 경남으로 가져와 비닐하우스에 확대재배하고 있다. 통일딸기는 2006년과 2007년 2년동안 키워졌던 강남군 장교리 협동농장에서 2008년부터는 평양시 삼석구 삼석국영농장으로 재배지역이 변경되었다.

(4) 농업협력 확대

2007년에는 북한의 식량난을 덜기 위해 벼농사 80만평과 시설온실 4천평으로, 전년도에 비해 그 재배면적을 2배 규모로 확대하였다. 재배방식도 경남의 농법인 어린모 기계이앙과 기계화로 정착시켜 나가기로 했다. 이에 따른 농기계 창고 및 시설온실 자재(난방용 연탄보일러 6대) 등의 지원도 계속되었다. 농업생산성이 향상됨으로써 장교리는 강남군내 20개 협동농장 가운데 2006년과 2007년 2년연속 벼수확량 1위를 기록했다. 온실채소 농사가 장교리 총수입의 10%에 이르는 등 장교리의 소득이 향상되자, 인근지역에서도 경상남도와 협력하기를 희망하였다. 이처럼 농업협력사업이 성공적으로 진행되면서, 2007년 1월 강남군 장교리 주민들은 감사의 뜻으로 경상남도에 찹쌀 1톤을 보내오자, 이 가운데 8백kg은 경남지역 경로당 및 소년소녀가장에게 전달되었다.

(5) 장교리 소학교 건립사업

강남군 장교리 주민들의 바람인 소학교 건립이 기업, 학교, 관공서, 상인, 시민단체 등 각계각층 경남 도민의 모금으로 성사된 일은 특기할만하다. 총9억7천5백여만원의 도민 성금(20만명 참여)외에 책걸상(300조)과 축구·농구·배구공, 학용품까지 기탁되었다.

이에 따라 장교리 소학교 건립을 위한 철근, 목재, 공구, 정화조, 파이프

등 각종 자재가 복측에 지원되었다. 고영진 경남도교육감은 강남군 장교리를 방북해 교과서용지 및 학습기자재 등을 전달하였다. 2007년 7월 착공된 장교리 소학교는 1년만에 완공돼, 2008년 9월부터 북한 어린이들이 새로 지은 교실에서 공부하고 있다. 2008년에는 장교리 가정주택 복구사업도 함께 벌이고 있다.

(6) 거창사과 과수원 조성사업

경상남도 소재 기초자치단체인 거창군은 「경남통일농업협력회」와 협력하여, 2008년 들어 평양시 삼석구 삼석국영농장에 거창 사과나무를 심어 '키낮은 과수원'을 조성하는 사업을 추진하고 있다. 거창군은 2008년 4월 부사·홍로·시나노스위트 등 3개품종으로 모두 3ha에 4천500주를 심었다. 이곳 협동농장에서 수확한 사과는 평양 일대 북한 주민들은 물론 북한을 여행 방문하는 내외국인들에게 판매할 방침이다(경남신문, 2008년 11월 20일자).

(7) 콩우유 지원사업

만성적 영양실조로 성장장애를 겪고 있는 북한 어린이들을 돕기 위해 경상남도과 「경남통일농업협력회」는 2008년 들어 '북녘 어린이 콩우유(두유) 지원사업'을 추진하고 있다. 장교리에 신축한 소학교 학생들과 인근 유치원 어린이들에게 안정된 영양 공급을 하기 위해 평양시 락랑구역에 130평 규모로 1일 2~3톤의 콩우유를 생산하게 될 콩우유 공장을 착공하였다.

이에 따라 시멘트, 철근 등 콩우유공장 시공자재를 전달하는 한편 콩 생산부터 시작하고 있다(연합뉴스, 2008년 10월 21일자). 2008년 봄 평양시 삼석리 국영농장에 우수한 콩 종자를 파종하고 콩 농사에 필요한 농자재와 농기계를 지원하였다. 직접 콩 농사를 지어 수확한 콩을 주원료로 콩 우유공장을 가동하고 어린이 영양급식을 할 수 있게 되기까지는 적어도 3년 이상이 걸릴 것으로 예상되고 있다(경남도민일보, 2008년 9월 24일자).

한편 「경남통일농업협력회」는 콩 우유공장 건립과 지속적인 가동을 위해 경남 도민을 상대로 한 성금 모금운동(매달 1천원 후원자 모집)을 벌이고 있다.

6) 전라북도의 남북교류사업

(1) 광역·기초단체 남북교류 공동추진

전라북도 지역의 남북교류사업은 초기부터 광역자치단체와 기초자치단체가 공동으로 추진해온 점에서 특기할만하다. 2003년 11월 전라북도 도지사와 전북도내 14개 시·군의 시장·군수들은 지방자치정책협의회 회의에서 남북교류협력사업을 광역단체와 기초단체가 공동으로 추진하기로 합의하였다. 같은해 12월 전북도내 시·군 부단체장 회의에서는 남북교류 대상지역을 황해남도로 선정하였는데, 이는 농도인 전북의 특성을 감안하여 농업기술협력사업을 우선 추진하려는 취지였다.

한편 전라북도의회는 2002년 3월 '전라북도의회 남북교류협력에 관한 규정'을 제정하였고, 전라북도는 2007년 12월 남북교류협력 관련 조례를 제정하였다. 전라북도는 이 조례에 따라 2017년까지 10년간 시·군과 공동으로 89억원의 남북교류협력기금을 조성할 방침이다.

(2) 황해남도와의 농업협력

전라북도와 전북도내 14개 시·군은 2004년 들어 대북사업 경험이 많은 민간단체인 「우리민족서로돕기운동」과 협력하여 북측과 사업협의를 위한 접촉에 나섰다. 전라북도 행정부지사를 단장으로 하는 실무대표단을 구성하여 북측의 민화협 등과 수차례 걸친 협의 끝에, 황해남도 신천군 백석리 협동농장에 농자재 및 농기계를 지원하고, 남북협력사업으로 농기계수리공장을 건설하기로 합의하였다.

이에 따라 전라북도 3억원, 14개 시·군 7억원(1개 시·군당 5천만원), 「우리민족서로돕기운동」 7억8천6백만원 등 모두 17억8천6백만원의 사업비로, 2004년에서 2005년에 걸쳐 콤팩트(14대), 경운기(100대), 파종기(28대), 이앙기(28대) 등 각종 농기계와 못자리용 온실자재, 육묘상자, 비료, 농약 등의 시범농사 자재를 전달하였다. 또 신천군 농기계수리공장 건설을 위해 설비 및 공구, 차량(카고트럭, 지게차), 건설자재를 지원했는데, 농기계수리공장 준공식에는 전북도·시·군 대표단이 참석하였다.

(3) 협력사업 확장

전라북도와 14개 시·군은 2006년 들어서도 4억2천7백만원의 사업비로 황해남도 신천군 농기계수리공장에 필요한 부품과 일반 농기계를 추가 지원하는 한편, 벼농사와 보리·밀재배 등 2모작 영농에 필요한 농기자재와 기술지원 교류사업을 추진하였다.

특히 신규사업으로 평양인근 지역에 양돈시설 지원사업도 함께 진행하였다. 이는 북한의 심각한 식량난을 감안하여 농업기술교류협력에서 한걸음 더 나아가 축산분야로 협력사업 영역을 확장한 것으로 지방자치단체 가운데는 처음이다.

(4) 양돈장 신축사업

전라북도와 14개 시·군은 2007년에는 11억1천3백만원의 사업비(도비 3억1천6백만원, 시·군비 5억8백만원, 「우리민족서로돕기운동」 2억8천9백만원)를 확보해, 평양에서 42km 떨어진 평안남도 남포특급시 대대리지역에 '남포-전북 우리민족 돼지공장'(양돈장)을 신축하였다. 연간 1천여마리를 사육할 수 있는 규모의 이 양돈장은 6천4백여평의 부지에 번식돈사·분만자 돈사·관리동·사료창고 등 5동의 건물과 축분처리장을 비롯한 부대시설로 이뤄졌다. 양돈장에는 축분을 이용한 채소온실도 함께 건설해 경종순환 농법을 적용하는 시범농장으로서의 역할도 담당한다.

전라북도와 시·군은 또 전북산 종돈(267마리)와 사료(220톤)을 지원하는 한편, 농기계 및 비닐하우스 지원사업도 병행하였다. 남측의 설계와 자재, 설비, 기술지원과 북측의 노동력으로 2007년 10월 완공된 이 양돈장의 준공식에는 전북도·시·군 대표단 100여명이 방북해 참석하였다.

(5) 교류사업의 다각화

이와 같은 전라북도와 14개 시·군 공동의 남북교류사업외에 전라북도 교육청은 「우리겨레하나되기 전북운동본부」와 협력하여 교과서용 종이 699톤을 북한에 지원하였고, 전주시는 2006년 「전주약령시제전위원회」와 협력하여 북측과 한약재 등의 물물교환사업을 추진하였다. 또 정읍시는 북한의 수해시 쌀 3800여톤을 지원하였고, 진안군은 「(사)통일농수산사업단」과 협

력하여 개성에 인삼 시범포 9천여평을 조성하기도 하였다.

7) 인천광역시의 남북교류사업

(1) 남북교류 기반 조성

인천광역시는 2004년 11월 남북교류협력 관련 조례를 제정해 이 조례에 따라 남북교류협력위원회를 구성하고, 남북교류협력 기금 조성에 나섰다. 인천시는 2005년부터 2008년까지 총85억원의 남북교류협력 기금을 조성해 이를 바탕으로 남북교류사업을 추진해 왔는데, 2008년 12월 현재 30억3천만원의 잔여기금을 보유하고 있다.

(2) 인도적 지원

인천시는 2004년 5월 통천역 폭파참사시에 1억9천만원 상당의 구호물품을 인도적 차원에서 북한에 지원하였고, 같은해 6~8월 '북한어린이 돕기운동'을 통해 모은 2억4천만원의 성금으로 의류 및 생필품을 구입해 전달하였다. 2005년에도 '북한어린이 돕기운동'을 벌여 1억3천만원 상당의 분유와 밀가루를 북측 민화협에 전달하였다. 2005년에는 또 30억9천만원 상당의 피치(1만톤) 및 페인트(124톤)를 지원하였다. 인천시는 2007년 12월 홍수피해 주민을 위해 벽지·타일 등 2억원 상당의 구호물품을 북측에 보냈다.

(3) 사회문화교류 사업

2004년 6월 인천에서 열린 '6·15공동선언 4주년 기념행사'에 조선문학예술총동맹을 포함한 북측 대표단 103명이 참가하였다. 2005년 5월 30일에서 6월2일까지 인천시 대표단 42명이 방북하여 북한 민화협측과 체육·문화·예술 분야 등의 교류에 합의했다.

이에 따라 같은 해 8월 인천에서 열린 제16회 아시아육상경기선수권대회에는 144명의 북한 선수단 및 응원단이 참가하였다. 같은해 11월에는 인천시 경제대표단 52명이 방북해 남포항 현대화사업 추진을 타진하였다. 또 2007년 11월에는 김양건 북한 노동당 통일전선부장 일행 7명이 인천 송도경제자유

구역과 인천대교 등을 현장시찰하였다.

(4) 평양 축구단 현대화사업

인천시는 2007년 대북교류 민간단체인 「(사)평화3000」의 협력 아래, 평양시 체육단 축구장 현대화사업을 추진하였다. 즉 총6억7천만원을 투입해 축구장의 인조잔디 교체 및 관람석 보수, 시설장비 등을 지원했다. 이 현대화사업이 마무리되자 같은해 11월 인천시 대표단 148명이 준공식에 참가하여 인천 유나이티드 프로축구팀과 북한 4·25천리마축구단 유소년팀 축구경기를 관람하기도 하였다.

(5) 평양 치과병원 리모델링사업

인천시는 2008년 4월 대북교류 민간단체인 「우리겨레하나되기 인천운동본부」, 「건강사회를 위한 치과의사회」 등과 협력하여, 평양시 제1인민병원 내 구강병동의 리모델링을 위해 텍스 마감재, 출입문 샷시, 페인트, 수전설비 등을 지원하는 한편 X-레이, 유니트체어, 컴프레서, 소독기 등의 의료장비를 전달하였다.

총11억원(인천시 3억원, 「우리겨레하나되기 인천운동본부」 7억원, 통일부 1억원)이 투입된 이 사업이 완료되자 인천시 대표단 79명은 2008년 10월 6일부터 8일까지 평양을 방문해 준공식에 참석하였다. 14개 치료실과 수술실, 기계실, 소독실, 입원실 등으로 구성된 이 병동에서는 연인원 3만명을 진료할 수 있다(경인일보, 2008년 10월 6일자).

(6) 평양 창광거리 현대화사업

인천시는 2008년 들어 「우리겨레하나되기 인천운동본부」와 협력하여, 평양 고려호텔앞 식당가인 창광거리 주변의 현대화사업을 지원하고 있다. 총사업비 30억원중 인천시가 10억원을 충당하고, 북측이 20억원을 자체조달하기로 하여 창광거리 음식점(18개) 현대화 및 주변경관 미화작업을 벌이고 있다. 인천시는 2008년 10월 환풍기, 냉온풍기, 냉장고, 그릇소독기, 온수가열기, 음식물 세균검정기 등을 북측에 전달한 데 이어, 2008년말까지 3차 지원물품을 북측에 보낼 계획이다(경인일보, 2008년 10월 13일자).

8) 서울특별시의 남북교류사업

(1) 남북교류 기반 조성

서울특별시는 2004년 남북교류협력 관련 조례를 제정하고, 이 조례에 따라 2004년 1백억원, 2005년 1백억원 등 총2백억원의 남북교류협력기금을 조성하였다. 이 기금은 현재 잔여금과 이자수입을 포함하여 178억원이 남아 있다.

(2) 인도적 지원사업

서울시는 대북교류 민간단체인 「(사)장미회」의 협력 아래 만성적인 영양실조 상태에 있는 북한 어린이들을 돕기 위해 2005년 10억3천만원 상당의 제과원료를 구입해 전달하였다. 2006년에는 평양 안학궁터 발굴사업에 3억원과 수해구호를 위해 2억원을 각각 지원하였다. 2007년에는 북한 수해지역에 3억원 상당의 의약품을 구입해 전달하였다. 서울시는 또 2007년 9월 북한의 홍수피해 주민들을 위해 서울의 수돗물인 '아리수' 90톤(페트병 5만병)을 지원한 바 있다.

(3) 종양연구소 의료장비 지원

서울시는 북한의 국립암센터격인 조선종양연구소의 현대화를 위해 2006년부터 의료장비를 지원해 왔다. 2007년에 이어 2008년 11월에도 4억6천만원 상당의 디지털 X-레이, 냉·온장고, 편셋, 붕대 등의 의료장비와 의약품을 지원하였다. 서울시는 2008년 12월에도 3억4천만원 상당의 의료장비 등을 추가로 지원한다. 한편 서울시는 '경평(京平)축구대회' 개최를 추진해 왔지만 여건이 성숙되지 않음으로써 아직 구체적인 계획은 없는 상태다(연합뉴스, 2008년 11월 24일자).

9) 부산광역시의 남북교류사업

(1) 남북교류 조기 물꼬

부산광역시는 2002년 부산아시안게임을 '통일 아시아드'로 승화시키기 위

해, 북한 선수단과 응원단의 참가를 성사시킴으로써 지방자치단체로서는 남북교류의 물꼬를 조기에 텄다. 그후 2003년 경제협력단 방북 및 부산 국제영화제 북한작품 상영, 2004년 룡천역 폭발사고시 의약품 지원 등을 시행해왔다. 그러다 부산시는 2007년 7월 남북교류협력 관련 조례를 제정하고, 이 조례에 따라 남북교류협력위원회를 구성하고, 2008년 1월에 20억원의 남북교류협력기금을 조성하였다.

(2) 항생제공장 건립사업

부산시는 보건의료체계가 매우 취약한 북한 주민들의 건강을 위협하는 급성호흡기 질환과 세균성 설사 등의 치료 및 예방을 위해 남북교류사업으로 2005년부터 항생제공장 건립사업을 추진하였다. 이를 위해 부산시는 대북교류 민간단체인 「(사)우리겨레하나되기 부산운동본부」의 협력 아래, 부산시장 등을 공동위원장으로, 부산지역 각계 인사들이 참여하는 '북녘 항생제공장건립 추진위원회'를 결성하였다.

남북간에 수차례의 실무협의를 현장방문 끝에 남북 양측은 평양시 대성구역 룡남동 소재 김일성종합대학 생명공학부에 항생제 공장을 건립하기로 하고 2005년 9월 합의를 체결하였다. 부산시는 시민성금을 포함해 총15억원 상당의 건물리모델링 자재와 생산기계, 품질관리기계, 주사기등 기초의료물품 등을 지원하여 2007년 8월 약340평 규모의 항생제 공장(1층 항생제 제조 작업실, 2층 기계실·품질관리 사무실)이 준공돼 부산시민 대표단이 준공식에 참석하였다. 부산시는 2008년 1월 항생제 원료 등을 지원했는데, 2008년 12월 현재는 북측이 자체적으로 원료를 수급하여 공장을 가동시키고 있는 것으로 알려졌다.

(3) 수해복구 지원

부산시는 2007년 집중호우로 피해를 입은 북한 주민을 돕기 위해 시멘트와 철근 등의 복구자재와 의약품, 식품 등 1억2천만원 상당의 물자를 같은해 9월 북한의 민화협을 통해 지원했다.

10) 광주광역시의 남북교류사업

(1) 남북교류 기반 조성

광주광역시는 2003년 1월 제정한 남북교류협력 관련 조례를 2005년 11월에 개정해, 남북교류협력사업 지원 및 법인설립을 위한 근거를 마련하였다. 이 조례에 따라 광주시는 그동안 민간단체가 중심이 돼온 남북교류사업의 창구를 일원화하여 보다 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해, 「(사)광주광역시 남북교류협의회」를 2006년 2월 창립하였다.

「광주광역시 남북교류협의회」는 자치단체와 민간단체가 결합된 모델로 광역자치단체인 광주시가 그 설립을 주도하여 광주광역시장을 명예이사장으로 하는 한편, 광주시 자치행정과에 그 사무국을 두고 있다. 한편 광주시는 2008년 11월 현재 광주시 출연금과 기업후원금 등으로 10억6천만원의 남북교류협력기금을 조성해 놓고 있다.

(2) 수해지역 주택복구 지원

「광주광역시 남북교류협의회」는 2007년 8월의 집중호우로 피해를 입은 북한 수해지역 주택복구를 위해 1억7천만원 상당의 물자를 지원하였다. 「광주광역시 남북교류협의회」가 북한에 지원한 자재는 시멘트 912톤, 강재 112톤 등 모두 1,024톤(25톤 트럭 43대 분량)으로, 2007년 10월 평안남도과 황해도의 수해지역에 전달되었다(연합뉴스, 2007년 10월 4일자).

(3) 배합사료 생산공장 건설

「광주광역시 남북교류협의회」는 북한 축산농민의 사료난을 덜어주기 위해 2008년 들어 남북협력사업으로 5억원을 투입해, 배합사료 생산공장 건설 지원 사업을 추진하고 있다. 이는 북한이 최근 식량난을 타개하기 위해 축사현대화사업을 추진하고 있지만, 사료가 절대적으로 부족해 사료 생산시설 및 기술확보가 가장 시급한 현안이 되고 있는 점을 감안한 것이다.

「광주광역시 남북교류협의회」는 2008년 3월부터 북한 민화협과 협의 끝에, 남측에서 일부 자재와 사료배합기 등 기계설비를 지원하고 북측에서는 부지와 건물, 공사인력을 지원하는 방식으로 배합사료 생산공장을 짓기로 합

의했다. 이에 따라 「광주광역시 남북교류협의회」는 2008년 11월 평양시 사동구역내에 선정된 배합사료 생산공장 부지를 둘러본 데 이어 12월부터 공장건설 자재 등을 보내기 시작해 2009년 5월까지 사업을 마무리하게 된다(연합뉴스, 2008년 11월 6일자).

11) 울산광역시의 남북교류사업

(1) 인도적 지원

울산광역시는 2004년 남북교류사업에 본격적으로 착수해 대북교류 민간단체인 「우리겨레하나되기 울산운동본부」와 협력하여, 1억원 상당의 농업용 못자리 비닐을 북측에 전달하였는가 하면, 룡천역 폭발참사 복구를 위해 1억원 상당의 물품을 지원하였다. 2005년에는 2억1천만원 상당의 농업용 요소비료 500톤을 북한에 전달하였다. 한편 울산시는 2006년 4월 남북교류협력 관련 조례를 제정하였다.

(2) 국수공장 설비 지원사업

울산시는 2005년 「우리겨레하나되기 울산운동본부」와 협력하여, 북한주민의 식량난을 덜어주기 위해 평양 '모란봉 국수공장' 건립사업에 1억3천만원 상당의 설비 및 재료비를 지원한데 이어 2007년에는 4억7천만원 상당의 옥수수 국수공장 설비를 지원하였다.

(3) 영유아 이유식공장 건립사업

울산시는 영양실조로 발육이 불량한 북한 영유아들을 돕기 위해 「(사)남북나눔공동체」와 협력하여, 영유아 이유식 공장 건립사업을 추진하였다. 총9억1천9백만원의 사업비로, 평양시 낙랑구역의 850평 부지에 2007년 착공된 영유아 이유식공장은 2008년 2월 준공되었다. 이후 지속적인 영유아식 생산을 위해 설비 가동기술을 전수하고 2008년 5월부터 생산가동에 들어갔다. 이 영유아 이유식공장은 매월 20톤의 분유를 생산할 수 있는데, 이는 1일 5천명의 영유아들에게 이유식을 제공할 수 있는 양이다.

(4) 북한 결핵어린이 돕기 사업

울산시는 2008년 들어 남북교류협력사업으로 결핵을 앓고 있는 북한 어린이 돕기 사업을 추진하고 있다. 울산시는 2008년 3~4월 북한 결핵어린이를 돕기 위해 차량스티커 부착, ARS전화하기, 한가정 1구좌이상 후원하기운동 등을 펼쳐 7천5백만원의 성금을 모금해 「세계결핵제로운동본부」에 전달했다. 울산시는 그후 1억5천만원 상당의 결핵치료 약품(결핵 어린이 5천명의 6개월 분 영양제와 치료약)을 북측에 지원했다.

12) 충청북도의 남북교류사업

(1) 남북교류 기반 조성

충청북도는 2008년 2월 남북교류협력 관련 조례를 제정하고, 이 조례에 따라 남북교류협력위원회를 구성하였다. 충청북도는 그동안 대북교류 민간단체를 통해 지리적 여건과 농업여건이 충청북도와 유사한 북측의 교류대상지역을 물색한 결과, 황해북도를 최종 교류협력 대상지로 선정하고 충청북도 관계자가 2008년 3월 북한을 방문하여 이와 관련한 합의서를 체결하였다.

(2) 농자재 지원

충청북도는 2008년 4월 남북농업협력사업으로, 10ha 경지 분량의 옥수수종자(350kg)와 비닐하우스 10동, 이에 필요한 비료와 농기계(21대), 분무기 등 1억9천만원 상당의 농자재를 황해북도 봉산군 천덕리 협동농장에 전달하는 한편, 북측의 농업환경개선과 자연순환농법을 연결하는 영농기술 전수에 나섰다.

(3) 충북 제천시의 남북교류사업

충청북도 소재 제천시는 2004년부터 기초지방자치단체로서는 최초로 남북간 영농교류사업을 추진해 왔다. 제천시는 북한의 고성군인민위원회 및 명승지종합개발지도국, 남한의 현대아산과 협력하여 2004년 3~4월에 '금강산제천사과' 삼일포농장 조성사업을 벌였다. 시민성금을 포함하여 1억3천만원의 사

업비로 사과 2.3ha(1600주), 복숭아 1ha(900주) 등 3.3ha의 과수원을 북고성군 삼일포에 조성하였다.

2005년 6월에는 삼일포농장에 관리사를 신축하였고, 2006년 3~4월에는 삼일포농장에 과풍망(300m)과 복숭아 덩시설(1ha)을 설치하였다. 또 제천시는 2007년 2억1천만원의 사업비로 북고성군 온정리 1.7ha에 사과나무 1천본을 식재한 신계사농장을 조성하고 홍보간판을 설치하였다. 2008년 4월에는 삼일포과수원 인접지에 양묘장(0.7ha, 사과나무 대목 2000본)을 시설하는 한편 신계사 인접지에 제천약초 시범포를 조성하였다. 제천약초 시범포에는 황기, 도라지, 자초, 홍화, 울무를 파종해 북측과 비배관리기술협력을 하고 있다. 한편 제천시는 2007년 9월에 남북교류협력위원회 조례를 제정하였다.

13) 경상북도의 남북교류사업

(1) 남북교류 기반 조성

경상북도는 2007년 10월 남북교류협력 관련 조례를 제정하고, 2008년에는 이 조례에 따른 남북교류협력위원회를 설치하는 등 남북교류 추진을 위한 기반을 조성하였다.

(2) 사과원 조성사업

경상북도는 지난 96년 이래 관·학협동연구로 개발에 성공한 '키낮은 신경북형 사과원'을 남북교류협력 사업으로 2009년 북한의 개성시 송도리 협동농장에 3ha 규모로 조성할 계획이다. 이러한 사과원 조성사업은 경북지역의 대표적인 농산물인 '경북사과'의 우수한 생산기술을 이용해 북측의 사과산업 발전을 도모하는 동시에 남북농업교류 확대를 기하는 것이다.

이를 위해 경상북도는 「(사)통일농수산사업단」과 협력하여, 북측의 「명승지종합개발지도국」과 2008년 6월 개성지역에 사과원을 조성키로 의견을 모으고, 같은해 9월에는 사과원 조성대상지를 선정하였다. 2008년말까지 사과원 조성대상지에 대한 정지작업과 토양개량 등 기반정비사업을 마친 뒤 2009년 3월경 사과나무 묘목을 심고 5월부터는 지주고정과 결가지 유인 등

생육단계별 과수원 관리사업을 펴게 된다(연합뉴스, 2008년 11월 18일자).

한편 '키낮은 신경북형 사과'는 사다리가 필요없는 과수원 조성을 위해 사과나무의 키를 3~4m에서 2~2.5m로 64% 낮추었고, 수확량은 2,350kg에서 3,500kg으로 49% 증대시켰으며, 생산비는 780원/kg에서 300원/kg으로 42% 절감하고, 상품(上品)과실 비율은 20%에서 50%로 높임으로써 품질을 크게 개량한 사과다.

14) 대구광역시의 남북교류사업

대구광역시는 2005년 8월 남북교류협력 관련 조례를 제정하고, 이 조례에 따라 남북교류협력위원회도 설치했다. 대구시는 그동안 소형풍력발전기와 북한 유아원에 생필품 등을 지원해 왔다.

15) 대전광역시의 남북교류사업

2008년 6월 남북교류협력 관련 조례를 제정한 대전광역시는 이후 남북관계의 급격한 경색에 따라 본격적인 남북교류사업 착수시점을 늦추고 있다.

16) 충청남도의 남북교류사업

충청남도는 그동안 남북교류사업을 추진해온 별다른 실적은 없지만, 2009년에 남북교류협력 관련 조례를 제정하고 남북교류협력 기금도 조성할 계획을 세워놓고 있다.

3. 지자체 남북교류의 특징

1) 남북교류의 제도적 기반

전국의 광역지방자치단체들은 대부분 남북교류사업을 보다 체계적으로 추진하기 위한 기반을 조성해 놓고 있다. 아래의 <표 3>에 나타나 있듯이 2008년 12월 현재 남북교류협력 관련 조례가 제정돼 있지 않은 지자체는 전국 16개 광역자치단체 가운데 충청남도가 유일하다. 이러한 충청남도도 2009년 시책에 남북교류협력 조례 제정을 포함시켜 놓고 있다.

<표 3> 지자체별 남북교류협력 조례제정 및 기금조성 현황(2008.12.현재)

자치단체명	남북교류협력 조례		남북교류협력 기금		비고
	제정일시	계획	조성계획	기금 조성액	
서울특별시	2004.7.20			200억원	잔여기금 178억원
부산광역시	2007.7.11			20억원	
인천광역시	2004.11.8			85억원	잔여기금 30억3천만원
광주광역시	2003.1.1			10억6천만원	
울산광역시	2006.4.6				
대구광역시	2005.8.10				
대전광역시	2008.6.20				
경기도	2001.11.9			227억원	잔여기금 180억원
강원도	1998.12.31			151억원	교류협력위원회조례와 기금조례 별도 제정, 잔여기금 36억원
충청북도	2008.2.22		○		남북농업 교류협력에 관한 조례
충청남도		○	○		2009년 시책 포함
전라북도	2007.12.28		○		전북도의회 남북교류협력 규정(2002. 3.15.)
전라남도	2003.6.5		○		
경상북도	2007.10.16		○		
경상남도	2005.4.7			20억원	
제주자치도	2007.5.9			8억원	

남한 최대 접경지역이자 '분단도'인 강원도는 6·15 남북정상회담이 열리기 이전인 1998년에 전국 지자체중 최초로 남북교류협력 관련 조례를 제정했고, 역시 접경지역인 경기도는 2001년에 조례를 제정해 그 뒤를 따랐다. 대전광역시와 충청북도는 2008년에 조례를 마련하는 등 남북교류협력 조례의 제정 시기는 지자체별로 각기 다르다.

또한 남북교류협력 조례가 제정돼 있는 15개 광역지자체중 8개가 남북교류협력 기금을 조성해 놓고 있다. 이를테면 경기도는 지자체중 가장 많은 227억원의 남북교류협력 기금을 조성해 그 가운데 47억원을 그동안 집행함으로써 2008년 12월 현재 180억원의 기금을 보유하고 있고, 200억원의 남북교류협력 기금을 조성한 서울특별시는 이중 22억원을 남북교류사업에 사용해 2008년 12월 현재 178억원이 남아 있다.

2008년에 처음으로 남북교류협력 기금을 조성하기 시작한 제주특별자치도의 경우는 12월 현재 기금이 지자체중 가장 적은 8억원에 불과하지만 해마다 일정 액수를 적립해 나갈 계획으로 있다. 남북교류협력 조례가 제정돼 있는 지자체중 울산·대구·대전 등 3개 광역시는 기금 조성 계획이 없는 반면, 충청북도와 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도 등 5개 지자체는 기금 조성 계획을 갖고 있다.

남북교류협력 조례가 제정된 지자체들은 이 조례에 따라 남북교류 전문가 등을 포함한 민·관 인사들로 '남북교류협력위원회'를 구성하고 있다. 남북교류협력위원회는 △남북교류협력사업의 총괄·조정 △남북교류협력사업의 추진을 위한 사항 △남북교류기반의 조성 및 민간차원 교류의 지원에 관한 사항 등을 심의한다.

2) 남북교류협력의 사업별 분류

전국의 지자체들이 그동안 추진해온 남북교류사업들은 대체로 아래의 <표 4>와 같이 분류해 볼 수 있다. 오늘날까지 지자체 수준에서 전개돼온 남북교류협력은 '남한에서 북한으로의 물적·인적 교류'가 주종을 이루고 있는 것이다.

<표 4> 남한에서 북한으로의 물적·인적 교류

교류사업명	교류사업 내역 및 추진 지자체
농업협력사업	<p>①시범·공동 농사</p> <ul style="list-style-type: none"> · 벼농사 : 경기, 전남, 경남 (3)* · 밭농사(콩) : 경남 (1) · 과수원(사과, 복숭아) : 경북, 제천시(충북), 거창군(경남) (3) · 시설원예(딸기, 오이, 토마토 등) : 경기, 전남, 경남, 전북 (4) · 약초(황기, 인삼 등) : 제천시(충북), 진안군(전북) (2) <p>②농업기반 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> · 비닐하우스, 육묘장, 도정공장, 창고, 온실난방·환풍시설,농로·마을진입로 포장, 농업용 지하수 : 경기, 전남, 경남, 전북, 충북 제천시(충북) (6) <p>③농자재 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> · 못자리용 비닐, 비료, 농약, 종자, 육묘상자, 파종망, 상토, 퇴비, 난방용 연탄보일러 등 : 전남, 경남, 전북, 충북, 강원, 울산,제천시(충북) (7) <p>④농기계 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> · 경운기, 콤바인, 파종기, 이앙기, 트랙터, 탈곡기, 바인더, 트럭, 농약살포기 등 : 경기, 전남, 경남, 전북, 충북 (5) <p>⑤농기계 수리공장 건설</p> <ul style="list-style-type: none"> · 건설 자재 및 설비 지원 : 경기, 전남, 전북 (3) <p>⑥기타</p> <ul style="list-style-type: none"> · 농민기술강습소 보수 : 강원 (1) · 농민종합편의소 건설 : 전남 (1)
축산협력사업	<p>①양돈</p> <ul style="list-style-type: none"> · 양돈장, 종돈 등 지원: 전북, 제주 (2) <p>②축산사료</p> <ul style="list-style-type: none"> · 배합사료 공장 건설: 광주 (1)
수산협력사업	<ul style="list-style-type: none"> · 연어자원 증식(연어방류, 연어 부화장·사료공장 건설): 강원 (1)
산림협력사업	<p>①양묘장 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> : 경기 (1) <p>②산림병해충 공동방제</p> <ul style="list-style-type: none"> : 강원 (1)

*괄호안의 수는 해당 사업을 추진하는 지자체의 수를 나타냄.

교류사업명	교류사업 내역 및 추진 지자체
인도적 지원사업	<p>①식량난 지원 · 쌀, 밀가루, 분유, 제과원료, 감귤, 당근 : 전남, 서울, 인천, 제주 (4)</p> <p>②식품 가공공장 건립 · 국수, 당면, 냉면, 청국장, 발효콩빵, 콩우유, 영유아 이유식 공장 등: 전남, 경기, 경남, 울산 (4)</p> <p>③재난구호 · 수해 피해(식품, 의약품, 의류, 복구자재 등) : 서울, 부산, 인천, 광주, 경기, 강원, 전남, 경남, 제주, 정읍시(전북) (10) · 룡천역 폭발참사(의약품, 비상식량, 유치원 건립 등) : 경기, 부산, 인천, 울산, 강원, 전남 (6)</p> <p>④생필품 지원 : 인천, 대구, 제주 (3)</p> <p>⑤의약품 지원 · 결핵치료 약품 등: 서울, 울산, 경기, 제주 (4)</p> <p>⑥기타 · 도로보수 : 강원 (1) · 공동방역(말라리아): 경기 (1) · 축구·농구·배구공, 책걸상, 교과서용지, 학습기자재: 경기, 경남, 전북 (3)</p>
현대화 지원사업	<p>①보건의료 지원 · 의료장비(X-레이, 치과장비, 환자수송버스 등): 서울, 인천, 경기 (3) · 항생제 공장 건립: 부산 (1) · 병원, 진료소 건설 및 보수 : 인천, 경기, 전남 (3)</p> <p>②건물 신축 및 보수 · 주택, 소학교, 유치원, 탁아소: 경기, 전남, 경남 (3)</p> <p>③축구장 보수, 농구시설 : 인천, 전남 (2)</p> <p>④거리 및 음식점 · 평양시 창광거리 음식점(냉장고, 그릇소독기 등): 인천 (1)</p> <p>⑤기타 · 피치, 페인트: 인천 (1) · 소형풍력발전기: 대구 (1)</p>

교류사업명	교류사업 내역 및 추진 지자체
사회·문화·스포츠 교류사업	<p>①대표단 방북</p> <ul style="list-style-type: none"> · 시찰 및 사업협의: 인천, 경기, 강원, 전남, 제주, 경남 (6) · 준공식 참석: 부산, 인천, 경기, 강원, 전남, 경남, 전북 (7) · 경제협력단: 부산, 인천 (2) · 각종 기술 지원(농사, 시설원예, 농기계, 양돈, 양묘, 병해충 방제·방역, 식품 가공, 보건 의료 등 : 경기, 전남, 경남, 강원, 전북, 경북, 충북, 울산, 인천, 서울, 부산, 광주(12) <p>②문화교류</p> <ul style="list-style-type: none"> · 민속문화축전: 강원 (1) · 예술공연(가극, 음악제): 경기, 서울 (2) · 문화재 발굴: 서울 (1) <p>③스포츠교류</p> <ul style="list-style-type: none"> · 친선 축구경기: 인천 (1)

즉 <표 4>에 나타난 △농업협력사업, △축산협력사업, △수산업협력사업, △산림협력사업, △인도적 지원사업, △현대화 지원사업, △사회·문화·스포츠 교류사업 등은 모두 남에서 북으로 가는 교류협력사업이다.

<표 4>에 의하면, 전국 지자체의 남북교류사업 가운데 현재 가장 활발하게 진행되고 있는 사업은 농업협력사업으로, △시범·공동농사를 비롯, △농업기반 조성 △농자재 지원 △농기계 지원 △농기계 수리공장 건설 사업 등에 이르기까지 다양하게 추진되고 있다. 이와같이 활발한 남북농업협력 사업은 경기도와 전라남도, 경상남도 등 추진 지자체의 산업구조적 특성과 비교우위가 반영된 것이기도 하지만 심각한 식량난을 겪고 있는 북측의 절실한 요청을 받아들인 결과이기도 하다. 남북농업협력은 남한에서 북한으로의 물적 교류인 동시에, 농법 전수는 물론 농기계 사용법에 이르기까지의 각종 기술지원이 뒤따름으로써 인적 교류가 복합된 사업이라 하겠다.

북한의 식량난 해소에 도움을 주기 위한 양돈과 연어자원 증식 등 축·수산업협력도 농업협력사업과 같은 ‘개발지원’인 셈이다. 하지만, 남북교류 초기부터 오늘날까지 다양한 ‘인도적 지원’ 사업은 꾸준히 이어지고 있다. 특히

근래에 들어 식품 가공공장 건설이 활기를 띠므로써 인도적 지원사업은 개발지원과 결합하는 양상으로 변모하고 있다. 또한 북한에 대한 '현대화 지원' 사업은 보건의료분야에서 소학교, 유치원 신축, 심지어 축구장과 거리 단장, 음식점 현대화에 이르기까지 광범하게 이뤄지고 있는 점이 눈길을 끈다.

한편 '북한에서 남한으로의 물적·인적 교류'는 상대적으로 매우 제한돼 있는 실정으로, 아래 <표 5>에 나타나 있듯이, 사회·문화·스포츠 분야에서의 인적 교류가 거의 전부라고 해도 과언이 아니다. 그밖에 남북한이 공동으로 농업협력사업을 진행한 경우 북측이 그 결실의 일부를 남측에 보내오는 경우 등이 간혹 있는 정도이다.

<표 5> 북한에서 남한으로의 물적·인적 교류

교류사업명	교류사업 내역 및 추진 지자체
사회·문화·스포츠 교류사업	①대표단 방남 · 6·15기념행사: 인천 (1) · 현장 시찰: 인천, 경북 (2) ②문화교류 · 민족평화축전(미술·수공예품전, 체육·민속경기, 예술단 공연 등) : 제주 (1) ③스포츠교류 · 국제경기(아시안게임, 아시아육상선수권대회 등): 부산, 인천 (2) · 친선경기(아이스하키, 태권도): 강원 (1)
기타	①농업협력사업 · 쌀: 경기, 경남(2) · 딸기모종: 경남 (1) · 한약재(물물교환): 전주시(전북) (1) ②남북회담 개최 : 제주 (1)

<표 5>에 의하면, 2003년 10월 제주도에서 열린 민족평화축전과 2004년 6월 인천에서 열린 6·15기념행사가 사회·문화교류의 대표적인 사례다. 스포츠교류 역시 남한에서 열리는 국제경기에 북측이 선수단과 응원단을 이끌고 참가하는 수준에 머물고 있다. 서울시가 오래전부터 '경평 축구대회'를 추진

해 왔지만, 여건 미성숙을 이유로 여태껏 성사되지 않고 있는 사실은 북측이 이러한 인적 교류가 체제이완과 같은 부작용을 불러올까 봐 상당한 부담을 느끼고 있음을 반증한다고 하겠다.

한편 북한에서 남한으로의 물적 교류 가운데 특기할만한 것은 경상남도로 반입되는 딸기 모종이다. 이는 경상남도에서 조직 배양한 딸기 모주를 북한의 협동농장에 보내 모종으로 길러 다시 경남에 반입해 딸기 전문 재배농가에서 무농약으로 고품질의 딸기를 생산하는 것이다. 이렇게 재배된 '통일딸기'는 시장에서 판매됨으로써 남북농업협력의 '원-원 모델'이 되고 있다.

3) 남북교류의 로컬 거버넌스 유형

지자체가 남북교류사업을 추진함에 있어서 지방차원의 다양한 행위자들이 상호 협력하고 참여하는 조정양식인 '로컬 거버넌스'가 작동되는 유형은 대체로 다음의 5가지로 나뉘어 살펴볼 수 있다. 즉 △지자체 주도형, △민간단체 주도형, △지자체-민간단체 제휴형, △지자체-주민 결속형, △지자체-민간단체-기업-주민 융합형이 그것이다. 이들 5가지 유형은 로컬 거버넌스가 작동되는 과정에서 다양한 행위자들 가운데 누가 보다 주도적인 역할을 수행하는가를 기준으로 분류를 시도한 것이다.

(1) 지자체 주도형

'지자체 주도형'은 지자체가 전면에서 나서서 남북교류사업을 직접 주도적으로 추진하는 형태이다. 전라북도, 인천광역시, 충청북도 제천시의 경우를 이 유형의 대표적인 사례로 들 수 있다.

우선, 전라북도의 경우 2003년 전북 도지사와 전북도내 14개 시·군의 시장·군수들이 지방자치정책협의회 회의에서 남북교류사업을 공동으로 추진하기로 합의했다. 이를 바탕으로 전라북도는 남북농업협력과 함께, 북한의 식량난을 덜어주기 위해 양돈 개발지원 사업을 성공적으로 시행하였다.

또 인천광역시는 2004년 6·15공동선언 4주년 남북공동 기념행사를 인천

에 유치하고, 경제대표단을 북한에 파견해 남포항 현대화사업을 타진하는 등 지자체의 이니셔티브 아래 남북교류를 추진해 왔다.

한편 충청북도 제천시는 기초자치단체로서는 최초로 남북농업협력을 추진해 제천사과 과수원과 약초 시범포의 조성 사업을 주도적으로 벌여왔다.

(2) 민간단체 주도형

‘민간단체 주도형’은 남북교류 전문 민간단체가 지자체에 남북교류사업을 제안해서 이를 주도적으로 추진하는 형태이다. 이 ‘민간단체 주도형’은 경상남도 와 서울특별시의 경우를 그 대표적 사례로 들 수 있다.

경상남도의 경우 영농전문 민간단체인 「(사)경남통일농업협력회」의 이니셔티브로 남북교류사업을 활발하게 추진하고 있다. 「경남통일농업협력회」 회원들은 북한의 장교리 협동농장에 들어가 그곳 주민들과 공동으로 벼농사를 직접 지으면서 자신들의 농법을 전수해 생산성을 크게 제고시켰다. 특히 북측에서 생산된 딸기모종을 반입해 고품질 브랜드인 ‘통일딸기’로 키워 시장에 내다 파는 등 남북 상생의 농업협력 모델을 개발했다. 이 민간단체는 최근 콩우유 공장을 건설하기 위해 평양의 국영농장에서 콩 재배를 하는 등 남북교류사업을 앞장서 수행하고 있다.

한편 서울특별시의 경우도 민간단체인 「(사)장미회」의 주도로 만성적인 영양실조 상태의 북한 어린이들을 돕기 위해 제과원료를 지원하는 사업을 시행하였다.

(3) 지자체-민간단체 제휴형

‘지자체-민간단체 제휴형’은 남북교류사업을 추진함에 있어서 지자체와 민간단체가 서로 역할을 분담해 협력하는 형태이다. 이 유형은 그 사례로 경기도와 제주특별자치도, 울산광역시, 부산광역시, 경상북도 등을 들 수 있다. ‘지자체-민간단체 제휴형’은 지방차원에서의 남북교류에 있어서 지자체로서는 한정된 역량에 직면할 수밖에 없어 경험이 많은 민간단체와 제휴·협력관계를 형성해 사업을 추진하는 것으로, 지자체 남북교류 로컬 거버넌스 유형 가운데 상대적 다수를 차지하고 있다.

경기도의 경우, 남북교류 초기에 대북사업 경험이 많은 민간단체인 「(사)우

리민족서로돕기운동」을 앞세워 남북협력사업의 물꼬를 튼 이래 다양한 교류사업을 이 민간단체와 협력하여 추진해 오고 있다.

또 제주특별자치도가 10년에 걸쳐 추진해온 감귤보내기 사업 등은 지자체의 행·재정적 지원과 민간단체인 「(사)남북협력제주도민운동본부」의 실무적 집행이 맞물리면서 성공적으로 진행돼 왔다.

울산광역시는 대북교류 민간단체인 「우리겨레하나되기 울산운동본부」와 제휴하여, 북한 주민의 식량난을 덜기 위해 평양 ‘모란봉 국수공장’과 옥수수 국수공장 건립을 추진하였다. 울산광역시는 또 다른 민간단체인 「(사)남북나눔공동체」와 협력하여, 영양실조로 발육이 불량한 북한 영유아들을 돕기 위한 이유식 공장 건립사업을 추진하기도 하였다.

부산광역시의 경우도 민간단체인 「우리겨레하나되기 부산운동본부」와 손을 잡고, 북한 주민들의 건강을 위협하는 급성 호흡기 질환과 세균성 설사 등의 치료 및 예방을 위해 항생제 공장 건립사업을 추진하였다. 한편 경상북도는 민간단체인 「(사)통일농수산사업단」과 협력하여, 북한 개성지역에 ‘키 낮은 신경복형 사과원’을 조성하는 사업을 추진하고 있다.

(4) 지자체-주민 결속형

지자체와 주민이 남북교류에 이해관계를 함께 함으로써 강한 유대속에 교류협력사업을 추진하는 형태인 ‘지자체-주민 결속형’은 강원도의 경우가 대표적인 사례라 하겠다. 남한 최대 접경지역이자 ‘세계 유일 분단국의 분단된 도’인 강원도는 이러한 특수한 지정학적 위치 등을 감안해, 1998년에 전국 지자체중 최초로 남북교류 추진부서를 설치하였다.

남북관계에 민감하게 반응하면서 남북간의 긴장완화와 화해를 절실히 원하는 강원도민들은 이러한 지자체와 호흡을 함께 하면서 남북교류사업에 적극 동참하여 왔다. 2000년 설립된 「(사)남북강원도협력협회」는 지자체와 주민이 남북교류사업에 역량을 결집시키기 위한 강한 결속의 산물이다. 강원도는 전국 지자체중 유일하게 북한의 지방정부 당국과 직접 교섭하면서 남북 교류사업을 적극 추진해 오고 있다.

(5) 지자체-민간단체-기업-주민 융합형

남북교류사업을 추진함에 있어서 지방차원의 다양한 행위자들이 상호 협력하고 참여하는 '로컬 거버넌스'가 원활하게 발현된 '지자체-민간단체-기업-주민 융합형'은 전라남도의 경우가 대표적 사례라 하겠다.

전라남도의 남북교류사업을 이끌고 있는 「(사)전남도민남북교류협의회」는 2003년 전라남도과 전남지역 22개 기초자치단체, 전남도의회와 기초자치단체 의회, 남북교류에 경험이 많은 민간단체, 전남도내의 기업과 주민까지 망라하여 조직되었다. 「전남도민남북교류협의회」는 남북공동모내기, 시설원예 등을 통해 남측 농법을 북한 주민에게 전수하는 한편, 발효콩을 이용한 청국장 공장, 발효콩 빵 공장 건설 등의 다양한 사업을 펼쳐왔다.

IV. 지자체 남북교류의 역할 및 과제

1. 지자체 남북교류의 역할

1) 경색된 남북관계의 완충 역할

최근 김정일 국방위원장의 외병설이 확산되면서 다수의 북한문제 전문가들은 북한의 대내외 정책기조가 '강경노선으로 치달을 가능성이 높다'는 전망을 내놓고 있다. 북한은 식량난까지 겹친 상황이라 체제 유지를 위해 사회적·이념적 통제를 강화할 가능성이 크고, 대외관계의 경색으로 외부로부터의 지원이 줄어들면 이런 상황은 가속화될 수 있다는 것이다. 특히 남북간에

는 공식 대화채널이 끊긴 상태이기 때문에 북한의 중국에 대한 의존도는 더 높아질 수밖에 없다는 전망이다. 따라서 남북 당국간 핫라인을 확보하는 문제가 시급하며, 북한을 안정적으로 관리하기 위해 식량 지원 등을 통해 우호적 분위기를 조성하여 강경파의 부상과 혼란을 사전에 예방하는 방안을 강구해야 한다는 지적이 나오고 있다. 당국간 대화를 재개하고 민간 교류를 활성화해서 북한에 대한 지렛대를 유지하는 게 중요하다는 것이다¹³⁾.

김 위원장의 와병설에 대한 진상은 시간이 흐르면 점차 밝혀지겠지만 그 진상 여부와 관계없이 향후 대북정책의 방향을 근본적으로 재검토해야 할 필요성이 제기되고 있다. 그동안 대북정책은 북한의 실체나 변화방향과는 무관하게 이론적 정교함, 논리성, 대내외적 설득력 등을 위해 불필요하게 많은 에너지를 낭비한 측면이 있다. 앞으로 대북정책은 북한의 다양한 변화 가능성을 염두에 두고 이에 대한 대안을 탄력적으로 모색해야 한다.

북한 체제의 불안정성이 증가할 경우 인도적 지원의 필요성은 더욱 커질 것이다. 따라서 대북 인도적 지원의 지렛대를 보다 적절하고 효과적으로 활용해야 한다. 인도적 지원의 형태와 유형을 세분화하고 이를 통해 북한 주민과 접촉하고 영향력을 행사할 수 있는 여지를 넓혀야 한다. 국제기구를 통한 인도적 지원, 정부의 직접 지원, 지방자치단체의 교류협력, 민간단체의 지원 등을 종합적으로 추진함으로써 인도적 지원의 효과를 증대해야 한다(박종철, 2008b).

특히 금강산 관광객 피살 사건 이후 남북이 더욱 강경대응으로 맞섬으로써 양측 모두 퇴로를 차단한 측면이 있다. 정부 당국간 대화가 단절된 현재와 같은 남북간 경색국면에서는 지자체의 남북교류를 오히려 활성화시킴으로써, 남북관계를 유연하게 관리할 수 있는 '완충장치' 역할을 하도록 하는 전략이 바람직하다. 이는 동시에 지자체 남북교류의 질적 발전으로 이어지는 계기가 되도록 해야 할 것이다. 따라서 지자체의 남북교류는 기존의 인도적 지원에 치중해 북한 주민과의 접촉면을 넓히는 가운데, 중단된 당국간 대화 재개를 매개할 수 있는 폭넓은 행보를 열어나가야 할 것으로 보인다.

13) 조선일보 2008년 9월 23일자 “‘김정일 이후’ 우리는...북 강경파 부상 가능성, 지원·교류 통해 억제” 제목의 북한문제 전문가들의 의견취합 기획기사 참고.

2) 준당국적 역할

이명박 정부는 현재 남북관계에 있어서의 운신의 폭이 매우 좁아져 있다. 금강산 관광객 피살 사건 당시에도 남북 당국간 핫라인의 부재에 대한 아쉬움을 절감할 수밖에 없었고, 인도적인 대북 식량지원 문제도 북한 당국의 무반응으로 수면 아래로 잠긴 상황이다. 또한 대규모 경험은 개혁·개방 등 북한의 변화가 선행되어야 한다는 점을 지나치게 표면적으로 내세우는 바람에 체제유지에 급급한 북한으로 하여금 극도의 경계심과 의구심만 키우게 해 버린 셈이 되었다. 요컨대 남북 당국간에 신뢰회복과 대화채널 복원이 가까운 시일내에 이뤄지기는 어려워 보인다.

이처럼 중앙정부의 대북정책 변화의 진폭이 클수록 지방정부가 받는 영향도 그만큼 커질 수밖에 없고 재량과 운신의 폭은 상대적으로 작아질 수밖에 없게 된다. 따라서 현재 전국 지방자치단체의 전반적인 남북교류사업은 과거에 비해 크게 위축되어 활기를 잃고 있다고 보는 것이 보다 정확할 것이다. 정부의 대북정책 패러다임 변화가 지자체로 하여금 새로운 남북교류사업을 추동할 동력을 확보하는 데에 상당한 제약요인으로 작용하고 있는 셈이다. 이는 우리의 지자체 제도가 아직 중앙정부의 정책 방향으로부터 완전한 독립성과 자율성을 추구할 수 있는 단계에 이르지 못한 때문이기도 하다. 금강산 관광객 피살 사건 당시 중앙정부가 지자체에 대북교류 자체를 요청한 것은 이러한 현실을 여실히 드러낸 사례라 하겠다.¹⁴⁾

이처럼 지자체의 남북교류 환경이 과거 정부 시절과는 극명하게 달라졌음에도 불구하고 경기도와 강원도, 전라남도, 제주도 등 일부 지자체가 기존의 남북교류사업을 지속시키고 새로운 남북교류의 모델을 개발하고자 노력하고 있는 점은 주목할만하다. 물론 경기도와 강원도의 경우는 남북관계의 변화에

14) 남북 농업협력사업을 추진해온 「경남통일농업협력회」는 2008년 7월 23일, 통일부에 2008년 8월 3일부터 5일까지 김태호 경남 도지사를 포함한 140명 가량의 경남도민 대표단이 평양시 강남군 장교리 협동농장 등을 방문하겠다는 신청서를 접수시켰다. 경남도민 대표단은 장교리 협동농장에서 벌여온 벼농사의 규모 확대와 기계화 지원, ‘통일딸기’ 사업 등을 점검하는 한편 도민 성금으로 건축 자재 등을 지원해온 장교리 소학교 건물 준공식에도 참가할 예정이었다. 하지만 금강산 관광객 피살 사건으로 경색된 남북관계 상황에서는 적절하지 않다는 이유로 정부에 의해 대표단 방북에 제동이 걸리면서 연기되었다. 이와 관련 김태호 도지사는 “대표단 방북이 정부의 강경기준을 희석시킬 수 있다는 지적은 좁은 시각에서 비롯된 것”이라며 “지자체와 민간 남북교류도 결국 통일을 위한 초석을 다지는 작업이므로 넓고 크게 봐서 결정하는 것이 바람직하다”고 지적했다(연합뉴스 2008년 7월 24일자; 2008년 7월 25일자).

민감하게 영향을 받을 수밖에 없는 접경지역이라는 지정학적 특수성에다, 남북교류의 활성화를 지자체의 발전으로 연결시키려는 확고한 의지와 장기적 비전을 가지고 있는 데에 기인하는 측면이 크다. 또 전라남도과 제주도의 경우 등은 정치적 상황의 변화에 부침없이 다년간에 걸쳐 남북교류사업을 일관되게 추진해 오면서 북측과 상당한 신뢰관계를 쌓았을 뿐만 아니라, 해당 지역 도민들로부터 남북교류에 대한 상당한 지지를 이끌어 내고 있기 때문으로도 볼 수 있을 것이다.

그러나 지자체 남북교류가 우리의 노력만으로 활성화되거나 큰 성과를 낳게 될 것으로 낙관할 수는 없다. 아무리 우리가 노력해도 북한의 반응이 시원치 않거나, 남북한 관계 전반이나 동북아 정세가 개선되지 않을 경우, 지자체 남북교류의 활성화에는 한계가 있기 마련이기 때문이다. 그렇다고 지자체 남북교류가 반드시 주변환경 요인에 종속적이라고만 말할 수는 없다. 전반적인 환경요인이 비우호적일 경우에 오히려 전략적인 활용의 가능성이 높아질 수 있는 것이다. 이는 ‘국제공조냐 민족공조냐’ 하는 이념적 문제와는 상관없는 실용적 관점에서 그렇다. 무엇보다 정부적 성격, 즉 준당국적 성격과 시민단체적 성격을 공유하는 지자체의 독특한 위상이 남북정부간 대화채널이 막혀 있을 때 오히려 그 유용성을 제고시킨다고 하겠다. 예컨대 중앙정부 차원에서 남북관계가 단절 국면에 빠질 때, 지자체 교류사업이 남북관계를 최소한이나마 유지하는데 기여할 수 있다고 하겠다. 과거에는 시민단체들이 어느 정도 그러한 역할을 담당해 왔지만, 지자체가 시민단체들과 더불어 역할 분담을 한다면, 더욱 안정적이고 효과적인 남북관계 관리가 가능할 것이다(김학성, 2007).

이처럼 지자체는 한편으로는 준당국적 성격을 지님으로써 중앙정부보다 유연한 대북접근이 가능하고, 다른 한편으로는 시민단체적 성격을 지님으로써 대북 접촉 통로의 다변화를 도모할 수 있는 장점이 있다. 이제 지자체는 남북교류 활성화에 그치지 않고 준당국적 성격을 십분 활용하여 남북당국간 대화를 재개하고 남북관계를 최소한이나마 복원하는 데에 징검다리 역할까지 수행해야 할 것으로 보인다.

3) 남북교류 로컬 거버넌스의 중심축 역할

남북교류를 추진함에 있어서 지방정부와 민간단체, 기업, 주민과 같은 지역의 다양한 행위자들이 참여하고 협력하는 네트워크 체제가 바로 남북교류 로컬 거버넌스에서 민·관 파트너십은 필수적이다. 왜냐하면 시민사회는 남북지방간 교류를 추동하는 힘일 뿐만 아니라 사업의 내용을 풍부하게 만들고 사업을 일관되게 지속시키는 원동력이기 때문이다(양현모외, 2007).

사실 지방정부의 입장에서는 남북교류 전반에 대한 틀을 바꾸거나, 중앙정부의 국책사업에 영향을 미칠 수 있는 권한은 없다. 그럼에도 불구하고 지방정부가 중요한 것은 실질적으로 사업이 이루어지는 지역의 주민들 의사를 배제한 중앙정부의 일방적인 정책 집행이 어렵기 때문이다. 이와 같은 남북교류에는 얻고자 하는 목표가 있다. 국가적인 차원에서는 북핵문제를 해결하고 북한을 개혁·개방의 길로 이끌어 한반도의 평화질서를 구축하는 것이 목표라고 한다면, 지방자치단체 차원에서는 이러한 국가의 전략적 대북 접근에 대한 보조적인 역할 혹은 track II의 역할을 수행함으로써 남북간의 동질성을 회복하는 것이라고 할 수 있다(최용환, 2008b).

남북교류 로컬 거버넌스는 그 동안의 단선적이었던 중앙정부 중심의 남북교류방식에서 탈피하여 남북 및 통일 문제에 대한 접근방식의 다양화를 의미한다. 남북교류가 중앙정부 중심으로 채널이 집중되어 있을 경우 국제정세, 남북한 내의 정세 변화 등 정치·군사적 요인에 의해 쉽게 좌우될 수 있는 데에 반하여, 지방수준에서의 남북교류는 주변환경의 변화에 보다 유연하고 신속적으로 대응할 수 있기 때문에 교류협력을 보다 지속적이고 안정적으로 가져갈 수 있다는 장점이 있다.

실제로 남북교류 로컬 거버넌스에서 지방자치단체는 네트워크의 중심축으로서의 기능을 담당하고 있다. 물론 지역의 위치나 사정에 따라 차이가 있지만 이러한 차이는 결국 지자체에서 얼마나 남북교류에 관심을 갖고 이를 실천할 의지가 있는가에 달려 있으며, 특히 자치단체장의 남북교류에 관한 마인드에 적지 않게 좌우된다고 하겠다.

일반적으로 남북교류 로컬 거버넌스에서 지자체는 여타의 행위자와의 관계에서 방향을 설정하고 목표를 구체화시켜 가는 역할을 수행한다. 즉 지자체

체는 남북교류 로컬 거버넌스 체제의 다양한 행위자들간의 연계고리가 되고, 그들간의 역할과 행위를 조정한다.

남북교류의 로컬 거버넌스에서 주된 사업은 북한에 대한 경제적 지원 위주로 이루어지고 있기 때문에 기본적으로 이를 위한 재정적 기반이 요구된다. 재정보호는 주로 지자체의 예산에서 이루어지게 되며, 일부가 모금이나 중앙정부의 남북협력기금의 지원에 의존하게 된다. 따라서 지자체는 남북교류 로컬 거버넌스의 주요 자원을 확보하고 이를 로컬 거버넌스 체제 내의 다양한 행위자들에게 지원하는 역할을 하게 된다. 요컨대 지자체는 로컬 거버넌스에 있어서 주요 역할을 담당하여 남북교류를 추동하고 있는 셈이다(양현모외, 2007).

이처럼 로컬 거버넌스에 있어서 지자체의 중추적 역할은 지자체가 남북교류의 질적 발전을 위해 선도적으로 나서야 함을 의미한다. 또한 중앙정부의 대북정책이 어떻게 변화하든 이러한 남북교류 로컬 거버넌스 추세는 앞으로 더욱 강화되어 나갈 것으로 보인다.

2. 지자체 남북교류의 과제

1) 지자체간 협력틀 구축

우리 지자체들의 남북교류 추진의 역사는 일천하다. 하지만 일부 지자체들은 특정분야의 남북교류에서 상당한 정도의 전문성과 경험을 축적하고 있다. 하지만 개별 지자체가 남북교류에 투입할 수 있는 재정적 한계는 뚜렷하다. 그렇기 때문에 이러한 점들을 감안해 몇 개의 지자체가 나름대로의 전문성과 경험을 십분 살릴 수 있는 컨소시엄 형태의 사업을 구상해서 정부의 남북교류협력기금의 지원을 받고 공동으로 남북교류사업을 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.¹⁵⁾

또한 여러 분야에서 다양한 남북교류사업을 추진하고 있는 전국의 지자체들 사이에 사업 영역을 조정하여 중복투자나 불필요한 경쟁이 발생하지 않도록 하는 것도 중요하다. 정보교환 및 상호협력을 통해 보다 합리적인 사업 추진이 가능하기 때문에 남북교류를 시행하고 있는 지자체들간의 자율적인 조정기구를 만드는 것이 바람직해 보인다(최용환, 2008b).

이를 위해 지자체의 남북협력사업을 총괄적으로 지원해 주는 기구를 지방자치단체가 협의하여 공동으로 설립하는 방안도 고려해 볼만하다. 예컨대 지자체가 일정액을 투자하여 '지방자치단체 교류협력사업 종합지원센터(가칭)'를 설립하고 공동으로 이용하는 것이다. 이 종합지원센터는 교류사업의 계획 단계부터 북한정보 제공, 사업의 적정성 검토, 대북접촉 주선, 중앙정부와의 협력채널 확보, 대북교류협력사업의 성공 및 실패 사례 분석 등의 업무를 수행한다. 또 종합지원센터에 지자체들이 실무진의 파견을 통해 전문성을 제고토록 하는 것도 가능할 것이다. 현재 대부분의 지자체에서는 남북교류 분야에 전문적인 인력을 배치하지 못하고 있는 실정이기 때문이다(양현모외, 2007).

이처럼 남북교류를 추진하고 있는 지자체들간의 협력을 위한 제도적 틀을 만들어 나가는 일은 지자체 남북교류에 시너지 효과를 가져다 줄 수 있을 것이다. 특히 이명박 정부의 대북정책 변화에 따라 위축되고 있는 현재의 지자체 남북교류를 활성화시키는 데에 새 바람을 불어넣는 계기가 될 수 있을 것으로 보인다.

2) 중앙정부와의 유기적 연계

현재 지방자치단체의 남북교류사업 규모는 북한의 의미있는 변화를 이끌

15) 김문수 경기도지사는 2008년 10월 29일 한국지방발전연구원 주최로 열린 '상생과 공영의 남북 지방협력시대 구축을 위하여' 주제의 세미나에서 기조연설을 통해 "경색국면을 맞은 남북 정부 당국간 채널을 대신해 앞으로 지자체의 역할과 기능이 중요하다"며 지자체 남북교류협의기구 설치를 제안했다. 김 지사는 "지자체간 협력은 남북간 대화와 협력, 교류를 복원하는 돌파구가 될 수 있다"면서 "한국의 각 지방자치단체가 참여하는 남북교류협의기구 구성이 필요하다"고 강조했다. 김 지사는 남북교류를 추진하는 지자체들이 남북교류협의기구를 구성하면 남북교류 관련 정보를 교환하고 정책을 조율·조정하는 것은 물론 공동사업 추진도 가능하다고 말했다(연합뉴스, 2008년 10월 29일자).

어 내기에는 한계가 있는 작은 규모라고 할 수 있다. 또한 지자체의 재정역량에 따라 큰 편차를 보이고 있다. 이에 대해 북한은 한국 지자체간 경쟁을 유도하여 더 많은 것을 얻어내기 위한 전략을 사용하고 있다.

따라서 지자체의 남북교류협력 사업은 현재보다 규모가 확대될 필요가 있으며 적절히 조정되어야 한다. 중앙정부가 가지고 있는 남북교류협력기금의 상당부분을 지방정부가 사용할 수 있도록 하는 대신, 지방정부의 남북교류협력 사업을 중앙정부에서 적절하게 조정·통제할 수 있는 시스템을 마련하는 게 바람직하다. 이러한 시스템은 또한 남북교류에 따른 행정적 권한 범위를 둘러싼 중앙정부와 지자체간 마찰을 예방하는 차원에서도 유용할 것으로 보인다.

실용과 생산성을 강조하는 중앙정부의 대북정책에 지자체가 보조를 함께 하고, '퍼주기'식 지원에 대한 비판 여론을 감안해서라도 지자체 남북교류사업의 추진에 있어서 몇가지 원칙은 지켜져야 한다.

첫째, 사업 진행과정의 투명성이 확보되어야 한다. 이는 정책의 예측 가능성과 직접적으로 연관되는 문제이기도 하다. 둘째, 사업의 결과에 대한 지속적인 모니터링이 이루어져야 한다. 검증없는 일방적 지원은 정책의 효과라는 측면에서는 물론이고, 국제적 협조나 국내 여론의 지원을 얻기 위해서도 지양해야 될 것이다. 셋째, 현금지원 등 외부의 우려를 살 수 있는 분야가 아니라, 사업의 파급효과가 크고 불가피하게 교류와 협력의 지속성이 확보될 수 있는 분야에 집중해야 할 것이다(최용환, 2008b).

지자체 남북교류에 있어서 중앙정부와의 유기적 연계 시스템을 구축하는 일은 이명박 정부의 대북정책 변화에 따라 더욱 중요한 과제가 되었다. 중앙정부의 변화된 대북정책과 지방정부의 기존 대북교류 노선의 틈니가 안맞아 겹돌게 되면, 이는 국가 전체적으로 손실이 되기 때문이다. 또한 북한측이 자칫 이 틈을 이용해 중앙정부와 지자체를 분리 대응하는 이중적 전략을 구사할 수 있는 빌미를 줄 수도 있다. 따라서 이명박 정부의 대북정책 변화를 감안할 때 중앙정부와 지자체의 원활한 소통과 협력은 남북교류 전반의 향방을 조율하는 차원에서도 절실하게 요구되는 과제라 하겠다.

3) 로컬 거버넌스 강화

남북교류사업에 있어서 대규모 경제지원과 같이 막대한 예산이 소요되는 사업은 지자체 수준에서는 한계가 있기 때문에, 남북간 동질성 회복작업이 지자체로서는 가장 적합한 과제라고 할 수 있다. 특히 중앙정부에 비해 지자체는 정치색이 적은 협력과제를 수행함으로써 정치적 환경으로부터 비교적 자유롭게 교류협력사업을 지속할 수 있는 것이 장점이라 할 수 있다. 즉 통일이라는 국가적 과제를 중앙정부 차원에서 국가정책적으로만 다루는 것은 국제적 상황과 정치·군사적 환경 등에 따라 한계를 가질 수 있기 때문에 지방수준에서의 남북교류협력은 이에 대한 의미있는 보완적 역할을 할 수 있는 것이다. 하지만 이러한 지방수준에서의 남북교류사업에서는 지자체의 한정된 자원과 역량에 직면할 수밖에 없고, 이러한 이유에서 무엇보다 지역 안팎의 다양한 행위주체들과의 협력적 상호작용, 즉 로컬 거버넌스의 강화가 필연적으로 요청되는 것이다.

현재 남북교류 부문에서의 로컬 거버넌스는 지방마다 다르나 대체로 초기적인 형태를 띠고 있어 미약한 편이지만, 상당히 유용하며 효과적이고 발전가능성도 큰 것으로 평가되고 있다. 그 이유는 우선, 북한은 남한의 지방정부와 직접적·공식적 접촉형식보다는 민간단체를 통하는 방식을 선호하기 때문이다. 둘째, 지방차원에서 민간단체를 통한 비정치·비군사적 교류이기 때문에 주변정세에 영향을 덜 받고 교류의 지속성과 안정성을 가질 수 있다. 즉, 북한 핵실험과 같이 돌발변수가 많은 남북관계에서 중앙정부는 6자회담과 같은 국제관계의 틀에 공조할 수밖에 없는 반면에, 지방차원에서 이뤄지는 로컬 거버넌스는 훨씬 더 자유로울 수 있다는 것이다. 셋째, 사실 남북관계에서는 예측이 불가능하고 비합리적 협상과정이 가끔 일어나게 되며, 이러한 경우에 민간단체가 완충역할을 수행할 수 있다는 점이다. 넷째, 최근 우리사회에서 남남갈등이 부각되고 있는 가운데 주민들과 가까운 지방수준에서 교류사업이 시행됨으로써 주민 참여의 기회를 넓힐 수 있고, 주민홍보에도 더 용이하기 때문이다(양현모외, 2007).

세계화와 지방화가 동시에 진행되는 '세방화' 흐름으로 보더라도 지자체 남북교류에 있어서 로컬 거버넌스는 강화될 수밖에 없고 또 그렇게 되는 게 바람직하다고 하겠다.

4) 교류대상 지역의 확대

남한의 지자체가 교류협력 대상지역을 선정할 경우 가능하면 자신과 비슷한 자연조건과 문화적 특성을 가진 북한 지방을 선정하는 것이 사업을 추진하기에 용이하며, 그 성공률도 높을 것이다. 특히 다른 지자체가 선정한 지역을 사업 대상지역으로 중복 선정하는 것은 삼가는 게 바람직하다. 그럼에도 불구하고 사업대상 지역이 중복되는 것은 지자체들이 특정지역을 선호하기 때문이다.

남한의 지자체는 대부분 황해도, 평안남도, 강원도 등 북한의 남부 및 중부지방을 교류협력 대상지역으로 선정하고 있다. 중국·러시아와 국경을 접하고 있는 자강도, 양강도, 함경북도 등과 교류를 희망하는 지자체는 거의 없는 실정이다. 따라서 지자체들이 무조건 평양 근처를 고집하려는 생각을 버리고 사업의 성격과 특징 등을 따져서 북한의 북부지방과도 과감하게 교류협력을 추진할 필요가 있다(양현모, 2002). 물론 이러한 교류대상 지역의 편중에는 남북한의 지방체제의 차이가 크고, 특히 북한 당국이 평양이외의 지방에 대한 노출을 꺼리고 있는 점 등도 작용하고 있다고 하겠다.

엄밀한 의미의 '상호주의'란 남한이 북한에 주는 만큼 북한도 남한이 기대하는 수준의 '교류'가 제공되어야 할 것이다. 그러나 '교류'라는 표현을, 북한은 '개방'과 연결시켜 사고하는 경향이 있고, 교류가 야기할 수 있는 개방현상을 극도로 경계하고 있는 실정이다. 같은 맥락에서 북한은 '자매결연'이라는 표현에 대해서도 조건반사적인 거부 행태를 보여 왔다(김태효, 2006).

여기서 독일의 사례는 시사하는 바가 크다. 서독은 통일과정에서는 물론 통일 전부터 동독을 상대로 동서독 지방간 교류 활성화를 위해 상당한 노력을 기울였다. 특히 서독은 동서독 지방정부 차원의 자매결연 사업을 적극적으로 추진하였다. 서독이 추진하였던 동서독 지방정부간 상호 교류협력·자매결연 사업은 독일의 통일에 크게 기여하였음은 물론, 통일 후 동서독 주민간의 동질성 회복에도 상당한 기여를 한 것으로 분석되고 있다(양현모, 2002).

따라서 남북지방간 교류대상 지역을 확산시키는 가운데 그 연계성을 강화시키는 일은 물론 하루 아침에 이뤄질 수 있는 것은 아니지만 지속적인 교

류협력으로 양측간에 신뢰가 구축된다면 점차 현실화될 수 있을 것으로 보인다. 강원도가 일관되고 지속적인 교류사업으로 북강원도 당국과 직접적인 협의 채널을 확보하고 있는 것은 좋은 사례라 하겠다.

5) 지자체 남북교류의 새 모델 모색

경기도와 전라남도의 남북교류사업이 농업 중심의 협력사업 확대를 넘어 사업의 다각화 모색 국면에 들어선 것은 고무적인 일이다. 이는 두 지자체가 남북교류 추진 기반을 탄탄히 다진 가운데 지속적이고 일관되게 사업을 추진해온 때문이라 하겠다. 이들 남북교류 모범 지자체를 비롯해 전국의 많은 지자체들은 여러 가지 현실적 제약속에서도 새로운 남북교류 모델을 개발하기 위해 고심하고 있다. 이와 관련 독일의 사례는 시사하는 바가 있다. 동서독간 지방차원의 교류협력이 자매결연 형태로 진행되었다는 것은 사업 아이템별 교류협력이 아니라 다양한 사업을 한데 뭉뚱그린 포괄적 지역 교류였음을 의미하기 때문이다. 우리의 지자체 남북교류도 개별 사업을 중심으로 교류협력을 진행시키다가 궁극적으로는 남북 지역간에 결연을 체결해 종합적 차원에서 교류사업을 추진해야 할 것으로 보인다.

단기적으로는 남북당국간 대화가 단절된 국면에서 지자체의 남북교류는 기존의 인도적 지원을 최대한 확대하면서 대북 접촉면을 넓힐 필요가 있다. 이는 당국간 쌀과 비료 지원 재개를 위한 분위기 조성에 일조하는 의미가 있다. 또 중장기적으로는 농업협력사업을 체계화하고 더 나아가 가동을 멈춘 북한 지방공장을 되살리기 위한 시범사업에 착수해 생필품 생산 및 그 품질 향상을 위한 프로젝트에도 눈을 돌릴 필요가 있다고 하겠다.

V. 맺는 말

이명박 정부의 상생·공영정책이 지향하는 가치는 실용과 생산성이다. 이는 과거 정부의 대북정책의 이념 과잉과 고비용 저효율을 씻어낸다는 합리적 토대에서 출발한 것이다. 이명박 정부는 북한과의 관계도 '민족끼리'의 특수관계가 아니라, '나라와 나라' 사이의 정상관계로 설정하였다. 민주주의 국가에서 진보적 성향의 정부에서 보수적 성향의 정부로 여야정권교체가 이뤄진 마당에 이 정도의 정책변화는 어떻게 보면 자연스러운 것일 수 있다. 그러나 북한은 이러한 변화를 결코 받아들일 수 없다면서 강하게 반발하고 있다.

그럼에도 불구하고 이명박 정부가 '마이 웨이'를 외치면서 무작정 밀고 나가기 어려운 것은 북한이라는 실체가 한반도의 평화정착과 통일이라는 지상과제에서 지니는 막중한 비중과 거대한 영향 때문이다. 이는 이명박 정부로선 남북관계가 '나라와 나라' 사이의 관계인 동시에 '민족끼리'의 특수관계라는 사실을 외면하기 어려운 현실에 발을 딛고 있음을 의미한다.

게다가 김정일 국방위원장의 와병설은 북한 급변사태라는 또하나의 주요 변수를 추가해야 하는 엄중한 상황을 연출시키고 있다. 이제 이명박 정부는 출범 초기의 '합리성'에 토대를 둔 대북정책에만 연연하지 말고 남북관계의 현실을 감안한 상황관리에 본격 나서기 위한 신축성있는 대북정책으로 궤도 수정을 검토해야 할 시점에 이르렀다고 하겠다.

또한 북핵문제에 대처하기 위한 지렛대가 별로 없는 상황에서 남북관계가 더이상 악화된다면 국가신인도와 안보위기 지수에도 영향을 미쳐 이명박 정부가 전력투구하고 있는 '경제살리기'에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이제 이명박 정부로서는 과거 10년에 걸친 대북정책과의 과잉차별화를 경계하는 가운데 과거 정부 정책의 실용적인 부분은 계승하고 한계는 극복하는 것이 보다 생산적임을 인식할 필요가 있다.

2000년 6·15 남북정상회담을 전후하여 시작된 지방자치단체의 대북교류도 그 궤적을 다시 한번 되돌아보고 새로운 교류협력 모델을 개발해 중앙정부와의 유기적 연계속에 효율적으로 추진해야 할 시점이다. 남북간에 중앙정

부 차원의 관계 악화나 정치적 상황의 굴곡에 영향을 받지 않고 남북교류를 지속적으로 추진하고 있는 경기도와 강원도, 전라남도, 제주특별자치도 등의 사례는 시사하는 바가 크다. 정부와 시민단체의 성격을 공유하는 준당국으로서의 지자체의 남북교류는 남북당국간 관계의 경색국면을 유화시키는 완충 장치의 역할을 수행하는 데에서 한 걸음 더 나아가 단절된 당국대화를 매개함으로써 그 유용성을 최고조로 제고시킬 수도 있기 때문이다.

사실 남북교류사업은 장기적 안목의 청사진을 가지고 차근차근 준비해 나가는 게 가장 바람직하다. 마라톤 선수와 같은 끈기와 인내심을 가지고 지속적으로 추진하는 것이야말로 모든 남북교류협력 사업의 요체라 하겠다. 그리고 이를 위해서는 지자체와 민간단체, 기업, 주민이 함께 참여하여 협력하는 로컬 거버넌스의 강화야말로 현재의 남북교류를 업데이트하기 위한 긴요한 추동력으로 작용할 것이다.

이명박 정부의 변화된 대북정책에 대한 북한의 비이성적 반발로 인해 지자체 남북교류는 과거 그 어느 때보다 어려운 위기에 처해 있으면서도 역설적으로 그 유용성을 십분 발휘할 수 있는 기회를 맞고 있다고 하겠다. 이제 전국의 지자체들은 이러한 기회를 살려 남북교류를 활성화하기 위한 새로운 협력 모델을 창출하는 데에 슬기를 모아야 할 시점이라 하겠다.

< 참고 문헌 >

- 강동완(2008), “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구: 정책 결정과정을 중심으로”, 『국제정치논총』 48집 1호, 한국국제정치학회, pp. 293~323.
- 고성준(2007), “제주도의 남북교류: 현황과 방향”, 『제주특별자치도의 국제-대북교류 협력 증진방안』, 남북협력제주도민운동본부 연구총서3, 제주: 온누리, pp. 83-102.
- 고성준(2006), “제주도 남북교류의 성과와 과제”, 동북아시대위원회 제주특위·제주대 평화연구소 공동주최 「남북한 교류협력체제 구축 로드맵 세미나 (3차 워크숍)」 (2006.7.22) 발표자료집.
- 경남도민일보, 2008년 9월 24일자.
- 김경일(2008), “실용주의 대북정책과 남북관계의 전망”, 서울대학교 통일연구소 창립2주년 기념 학술대회 「통일, 평화, 그리고 실용주의 : 이명박 정부 대북정책의 비전과 쟁점」 (2008.5.20) 발표논문.
- 김계동(2008), “한국의 대북한정책 변화에 대한 이론적 연구”, 『국방정책연구』, 제24권 1호, 2008년 봄(통권 제79호), pp. 35-62.
- 김근식(2008), 미래전략연구원 주최, 이상현 연구위원과의 대담(2008.4.11).
- 김근식·서보혁(2007), “대북 포용정책과 강경정책의 효과에 관한 비교연구: 1, 2차 북핵위기를 사례로” 『통일정책연구』 제16권 1호, 통일연구원, pp. 105-127.
- 김명섭(2008), “제국과 민족의 임계: 변화하는 한미동맹과 샌프란시스코평화체제, 그리고 남북한”, 2008년 제2차 민화협 정책토론회 「한미정상회담 이후 국제협력과 남북관계 전망」 (2008.4.24) 발표자료집.
- 김병연(2008), “남북경협에 기능주의와 실용주의”, 서울대학교 통일연구소 창립2주년 기념 학술대회 「통일, 평화, 그리고 실용주의 : 이명박 정부 대북정책의 비전과 쟁점」 (2008.5.20) 발표논문.
- 김영윤(2008), “남북관계 경색의 경제·사회적 비용”, 홍사단 통일포럼

- (2008.9.24) 발표 논문.
- 김진근(2006), “경남의 농업분야 대북지원사업의 평가와 정책방향”, 『이슈분석』, 경남발전연구원, pp. 1-29.
- 김태효(2006), “햇볕정책기 대북교류협력사업의 회고와 향후 서울-평양간 협력방안의 모색 : 정치성의 최소화 문제를 중심으로”, 『한국정치외교사논총』 제28집 제1호(2006.8), 한국정치외교사학회, pp. 131-160.
- 김학성(2007), “남북 지자체간 교류·협력의 효율적 추진방안”, 『통문협 동향과 논단』 2007 겨울, 제1·2호, 통일문제연구협의회, pp. 43-60.
- 박순성(2008), “이명박 정부 대북·통일정책의 전망과 시민사회의 과제”, 코리아연구원, KNSI 현안진단 제111호.
- 박종철(2008a), “이명박정부의 대북정책 : 비교와 도전”, 2008 한국정치학회 추계학술회의, 「이명박정부의 대북정책과 국제적 공조방안」 (2008.10.24) 발표논문.
- 박종철(2008b), “김정일 와병설 이후 대북정책 방향”, 『온라인 시리즈』 (2008.9.19), 통일연구원.
- 박형중(2008), “이명박 정부의 외교통일정책”, 『경기논단』, 2008봄호 : 제10권 제1호(통권 34호), 경기개발연구원, pp. 51-61.
- 박홍순(2008), “이명박 정부의 대외정책: 특징과 과제”, 『평화학연구』 9권 1호, 세계평화통일학회.
- 서재진(2008a), 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』, 통일연구원 정책연구시리즈 08-01.
- 서재진(2008b), “이명박 정부의 대북정책과 북핵문제 해결의 과제”, (사)경실련 통일협회 창립14주년 기념토론회 「이명박 정부의 대북정책, 그리고 북핵」 (2008.4.30) 발표자료집.
- 양문수(2008), “신정부 남북경협정책의 몇가지 쟁점과 과제”, 평화재단 제19차 전문가포럼 「이명박정부의 대북정책과 남북관계」 (2008.3.19) 발표논문.
- 양현모·이준호·최유성·최진욱(2007), 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거

버너스 활성화 방안: 지방자치단체
남북교류를 중심으로』, 통일연구원.

양현모(2002), “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구”, 『통일연구』 제6권 제2호(2002.12), 연세대학교 통일연구원, pp. 63-102.

연합뉴스, 2008년 12월 11일자; 2008년 11월 12일자; 2008년 11월 4일자; 2008년 10월 21일자; 2008년 10월 16일자; 2008년 9월 24일자; 2008년 7월 25일자; 2008년 7월 24일자; 2008년 6월 3일자; 2008년 5월 16일자; 2008년 5월 12일자; 2008년 5월 19일자; 2007년 10월 29일자.

윤덕민(2008), “비핵·개방 3000 구상 : 과제와 전망”, 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원.

이경호(2007), “김대중 정부 시기 대북정책과 국가자율성에 관한 연구: 비판적 성찰과 대안의 모색”, 『국제정치논총』 47집 1호, 한국국제정치학회, pp. 191~213.

이계만·강인호(2005), “북한 지방자치단체기관 구성형태의 유형분석”, 『대한정치학회보』 제12집 제3호, 대한정치학회, pp. 121-141.

이상현(2008), “북핵, 북미, 6자회담속에서의 한국 - 실용주의적 대안”, 서울대학교 통일연구소 창립2주년 기념 학술대회 「통일, 평화, 그리고 실용주의 : 이명박 정부 대북정책의 비전과 쟁점」 (2008.5.20) 발표논문.

이수석(2008), “이명박 정부의 대북정책 형성배경”, 2008 한국정치학회 추계 학술회의, 「이명박정부의 대북정책과 국제적 공조방안」 (2008.10.24) 발표논문.

전성훈(2008), “한미정상회담 이후 국제협력과 남북관계 전망”, 2008년 제2차 민화협 정책토론회 「한미정상회담 이후 국제협력과 남북관계 전망」 (2008.4.24) 발표논문.

정영재(2008), “전남 남북교류의 현황 및 평가”, (사)남북협력제주도민운동본부 주최 세미나 「남북한 관계발전과 지자체의 역할」 (2008.7.11) 발표논문.

- 정영재(2007), “광주·전남지역의 남북교류협력 활성화방안”, (사)아리랑국제 평화재단 주최 「2007 남북정상회담 평가와 지역의 남북교류 협력 증진방안」 세미나(2007.11.2) 발표자료집.
- 정영태(2008), “이명박 정부의 대북정책 과제”, 서울신문 컬럼 <열린 세상> 게재 (2008.4.4).
- 정향석(2007), “2·13 북·미합의의 의미와 과제”, 『통일정책연구』 제16권 1호, 통일연구원, pp. 27-52.
- 조성렬(2008), “이명박 정부의 대북정책 구상과 추진전략”, 평화재단 제19차 전문가포럼 「이명박정부의 대북정책과 남북관계」 (2008.3.19) 발표논문.
- 최용환(2008a), “경기도 남북교류사업의 현황과 비전”, (사)남북협력제주도민 운동본부 주최 세미나 「남북한 관계발전과 지자체의 역할」 (2008.7.11) 발표논문.
- 최용환(2008b), “새정부의 대북정책 방향과 지자체의 역할”, 『경기논단』, 2008봄호 : 제10권 제1호(통권 34호), 경기개발연구원, pp. 63-85.
- 최용환외(2006), 『경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구』, 연구 보고서 2006-34, 경기개발연구원.
- 홍양호(2007), “지방자치단체의 대북 교류협력 현황과 추진방향”, 동향과 분석, KDI 북한경제리뷰(2007년 8월호).
- 홍현익(2008), “이명박 정부의 실용주의 대외정책”, 『정세와 정책』 2008년 4월호, 세종연구소.

Haggard, Stephan & Marcus Noland(2007), *Famine in North Korea : Markets, Aid, and Reform*. 이형욱 역, 『북한의 선택』, 서울: 매일경제, pp 345-346.

Mitrany, David(1966). *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.

Pierre, John(2000), "Introduction: Understanding Governance", in John Pierre ed. *Debating Governance*. Oxford: Oxford

University Press.

<http://elis.go.kr>

<http://gntongil.org>

<http://krhand.org>

<http://ksm.or.kr>

<http://roseclub.or.kr>

<http://uni.provin.ganwon.kr>

<http://www.unijn.or.kr>

