

평화시대 남북 지방자치단체간 교류협력을 위한 과제

한 부 영

평화시대 남북 지방자치단체간 교류협력을 위한 과제

한 부 영

(한국지방행정연구원 선임연구위원)

Contents

I	서론	1. 남북교류 이슈제기와 목적 1
II	지방자치단체 남북교류 현황	1. 지방자치단체의 남북교류협력제도 3 2. 지방자치단체 남북교류 협력기금 조성현황 8 3. 지방자치단체 대북지원현황 13
III	북한 지방정권기관 (지방행정기관)	1. 북한 지방행정 구역과 계층구조 19 2. 북한 지방정권기관(지방행정기관) 구성 23
IV	동서독 지방자치단체의 교류	1. 동서독 지방행정 비교 35 2. 동서독 지방자치단체 교류현황 37 3. 동서독 지방자치단체간 교류의 성과와 한계 46
V	평화시대 남북교류를 위한 지방자치단체 역할과 과제	1. 기본방향 49 2. 북한 정치·행정체제의 이해 50 3. 지역주민의 동질성 회복 51 4. 제도적 보완 51 2. 평화시대를 위한 지방자치단체의 전략 52
VI	결론 및 정책건의	61

I. 서론

1. 남북교류 이슈제기와 목적

- 남북정상회담이후 문재인 정부는 “평화와 번영의 한반도”를 정책 슬로건으로 채택하였으며, 한반도에서 평화시대 정착을 위한 국정과제를 핵심 과제로 채택하여 남북관계 개선을 위한 교류협력을 추진하고 있음
- 남북 국가최고 통수권자간의 정상회담이 추진되면서 중앙정부의 남북교류 및 협력사업이 추진될 것으로 예상되지만, 국제관계속에서 남북의 정치 및 경제협력의 난관이 예상되며 이에 대한 보완적 정치과정으로 지방자치단체간의 교류협력이 필요한 시점임
- 북한의 핵무기 개발과 ISBN의 실험은 국제사회 속에서 한반도에서 평화가 유지되기 어렵다는 평가 속에서 국제사회의 다양한 대북재제가 시도되고 있으며, 이러한 시기의 남북정상간 교류는 한반도의 평화시대를 열 수 있는 중대한 시점에 있음
- 4.27 남북정상회담과 동계올림픽을 통하여 남북관계가 개선될 것으로 예상되며, 특히 지방선거 이후 지방자치단체간의 교류협력이 실현될 수 있음
- 남북 정상간 회담이 정례화되면서 지방자치단체의 역할과 과제가 증대될 것이며, 중앙정부의 교류협력을 실무적으로 추진하는 역할을 수행하여야 하며, 중앙정부의 교류가 느슨해질 경우 보완적 교류협력의 파트너로서 역할이 요구됨
 - 지방자치단체의 교류가 실제적 분야, 농업분야, 재난안전, 인적교류, 문화교류, 체육, 청소년교류 등을 통한 인도주의적 비정치적 교류를 추진함으로써 남북교류의 계속성과 지속성, 그리고 다양성을 확보할 수 있음
- 남북 지방자치단체 간 교류 협력을 위한 지방자치단체의 준비와 동서독 지방자치단체 간 교류 사례연구를 통한 대안 마련을 목적으로 함
- 지방자치단체의 평화시대 의미는 화해와 인도주의적 지원, 특정지역을 중심으로 이루어지는 교류의 당사자로서 지방자치단체의 역할과 과제를 조명해보고, 지방

자치단체가 당사자로서 북한 특정지역에 대한 지원과 교류협력 사업을 추진할 수 있는 권능, 역량 그리고 전략을 조사 분석

- 지방자치단체의 추진현황 조사·분석 및 중앙정부의 입법, 지침, 운영전략을 고려하며, 지방자치단체가 교류 협력을 위한 제도적 정비, 보완, 실행력과 실효성을 제고할 수 있는 기반구축 방안 제시하고자 함
- 북한지방행정기구(정권기관)에 대한 자료를 축적하고, 평화시대 남북 지방자치단체간 화해, 협력, 지원을 가능하도록 북한 지방행정구역과 계층구조, 기관구성을 설명하고자 함
- 독일경험과 독일 통일 후 정부보고서를 분석하여, 동서독 교류과정에서 정책결정과정의 어려움과 추진과정에서의 시행착오, 통일 후 평가를 반영한 지방자치단체의 남북교류 협력을 위한 방안을 제시하고자 함

II. 지방자치단체 남북교류 현황

1. 지방자치단체의 남북교류협력제도

1) 남북 평화시대의 개념

- 남북 정부는 남북화해와 한반도의 평화를 증진시키기 위하여 노력을 계속하여, 한반도 긴장완화와 남한과 북한간 정치·군사적 신뢰구축을 위한 양국가의 교류와 협이 추진되는 시기를 남북평화시대로 정의할 수 있음
- 남한과 북한은 한국전쟁 이후 아직 종전을 선언하거나 평화협정을 체결하지 않았으며, 형식적 의미의 전쟁 중에 있다고 볼 수 있음
 - 한국전쟁 이후에는 한반도에 관한 정전협정만 체결됐을 뿐 평화협정은 맺어진 바가 없다. '정전'이란 서로를 향해 총부리를 겨누는 전투행위는 멈췄지만 국제법상으로는 전쟁이 완전히 끝나지 않은 것을 의미하기 때문에 완전한 분쟁종식이라고 볼 수 없음
- 현재 문재인 정부는 북한을 정상국가로 세계에 알리고, 북한이 당사자의 권리로 미국과 종전협정을 체결함으로써 평화시대가 도래한다고 전제하고 북미, 남북 정상회담을 추진하고 있음
 - 정상국가 인정은 김정은 정권을 정당성있는 정권으로 인정하면서 국제사회에서 대등한 교류가 이루어질 수 있는 전제가 되며, 남북간 교류도 당사자로서 대등한 교류협력이 가능하게 하는 전제임
- 북한이 핵무기의 개발과 대륙간 탄도미사일 (ICBM, InterContinental Ballistic Missile)을 개발하면서 한반도에 긴장이 고조되고, 국제사회의 북한제재는 평화보다는 전쟁의 위협에 놓여있게 되었음
- 평화시대의 실제적 행위는 평화협정이며, 이는 전쟁을 치른 당사자가 전쟁을 종결시키고 평화를 회복하기 위해 맺는 조약으로 인식되며, 실천과제로 '불가침 경계선을 설정'하고 '적대 행위를 하지 않는다고 약속'하는 것임

- 문재인 정부가 한반도에서의 평화를 위해 구상으로서 '베를린 선언'을 하게 되었으며, 이는 한반도의 평화시대에 대한 정책방향으로 볼 수 있음
 - 한반도의 냉전구조 해체와 항구적 평화 정착을 위하여, 북한에 대화 재개와 평화체제를 위한 노력을 제안하였으며, 내용은 평화 정착을 위한 '5대 정책 방향'과 이를 실천할 '4대 실천 과제'로 설명할 수 있음
- 문재인 대통령이 독일 코르비재단 초청 연설에서 한반도 항구적 평화 정착을 위한 5대 정책 방향을 제시하고 있으며, 그 내용은
 - 북한 붕괴, 흡수통일, 인위적 통일을 배제한 **오직 평화**를 추구한다는 의미이며, 오직 평화를 정착시키는 것이며, 통일은 쌍방이 공존공영하면서 민족공동체를 회복해 나가는 과정으로 정의함
 - 북한 체제의 안전을 보장하는 **한반도 비핵화**를 추구하고 문재인 정부는 국제사회와 함께 북한 핵의 완전한 폐기와 평화체제 구축, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북미 관계 및 북일 관계 개선 등 한반도와 동북아의 현안을 포괄적으로 해결하기 위한 방안임
 - 남북 합의 법제화 및 종전 선언과 관련국이 참여하는 항구적인 **한반도 평화협정** 체결
 - 남북 철도연결, 남·북·러 가스관 연결 등 **한반도에 신경계지도**를 구상하여 공동번영 추구
 - 정치·군사적 상황과 분리된 **비정치적 교류협력**을 지속하며, 이산 가족 상봉 등의 인도주의적 교류를 우선적으로 실시
- 한반도에서 평화시대는 한국전쟁을 종식하고, 한반도에서 남북한이 보통국가로서 쌍방이 체제의 안전을 보장하고, 존중하며, 항구적인 한반도의 평화협정을 체결하고, 문화적, 사회적, 경제적 교류와 협력이 추진되는 상태를 평화시대로 정의할 수 있음
- 한반도에서 남북한이 화해와 협력, 교류가 자유로운 의사에 의해 이루어지는 시기가 평화시대로 볼 때 남북한 지방자치단체 간 교류와 협력은 평화시대를

건고히 하고 민족의 공영을 달성할 수 있는 중요한 과제로 판단됨

2) 남북 교류협력의 제도적 기반

- 남북교류협력을 위한 법적기반은 1990년 8월 제정되어 2014년 3월에 개정된 “남북교류협력에 관한 법률”이 기반이 된다고 볼 수 있으며, 남북지방자치단체가 상호교류를 촉진하기 위한 필요한 사항을 규정하고 있음
 - 이 법은 군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 제정됨
- 군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 함
- “협력사업”이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 의미함
- 남북교류협력에 관한 법률은 지방자치단체가 북한의 지방행정기관, 또는 단체, 주민과의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무(役務)의 제공 등 실시할 경우 이 법률에 적법성과 타당성을 검토할 필요가 있음
- 지방자치단체가 북한의 지방행정기관, 또는 단체, 주민과의 왕래, 접촉, 교류, 협력사업을 추진하기 위해서는 ‘남북교류협력 추진협의회’의 심의를 거쳐서 실시하도록 명시하고 있으며, 지방자치단체가 대북지원이나 교류·협력에 관한 정책을 실시할 경우 협의회와 협의, 조정하여야 함
- 남북 지방자치단체 간 교류협력을 위해서는 남북교류협력에 관한 법률에 근거한 고도의 정치적 활동으로 법적 정당성을 포함하는 활동으로 볼 수 있음
- 남북한 관계 설정을 기초하기 위한 법률로서는 “남북관계 발전에 관한 법률”이 있으며, 이 법은 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있음

- 남북관계의 발전은 자주·평화·민주의 원칙에 입각하여 남북공동번영과 한반도의 평화통일을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다고 규정하였으며, 이는 평화시대의 이념과 일치한다고 볼 수 있음
- 남북관계의 발전은 국민적 합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야 하며, 남북관계는 정치적·과당적 목적을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다고 규정하여 투명성과 신뢰의 원칙을 제시하고 있음
- 남북한 관계 발전을 위한 정부의 책무를 한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족 동질성 회복, 인도적 문제 해결, 북한에 대한 지원, 국제사회에서 협력증진, 재정의 안정적 확보 등을 중앙정부 및 지방자치단체가 노력해야 할 의무를 부과하고 있음

3) 지방자치단체의 교류협력 근거규정

- 지방자치단체가 남북교류를 위한 법률적 근거규정은 전술한 남북교류협력에 관한 법률과 남북관계 발전에 관한 법률이 근거규정에 속할 것이며, 지방자치단체가 남북교류에 필요한 조례나 규칙을 제정하여 남북교류 및 협력을 추진해야 할 것임
- 지방자치단체는 중앙정부의 남북교류협력 및 통일정책을 지원하고, 지방자치단체와 군사분계선 이북지역간의 교류협력 증진을 위한 기반을 조성하며, 관련 사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 개별지방자치단체가 조례를 제정하였음
- 강원도는 솔잎혹파리방제를 위한 사업을 남북 공동으로 추진하였고, 연어방류사업, 송어양식장 사업 등을 통한 남북교류협력을 추진하는 과정에서 남북교류협력조례의 필요성이 제기되었음
 - 강원도가 1998년 12월에 조례를 제정하여 지방자치단체의 최초 조례가 제정되었음
- 광역자치단체는 남북교류협력 조례를 제정하였으며, 시군구에는 일부자치단체

가 조례제정을 실시하였으며, 금번 정상회담과 6.13 지방선거를 계기로 다수의 기초자치단체가 제정을 서두르고 있음

- 광역지방자치단체에는 남북교류협력에 관한 조례가 모두 제정되었으며 조례제정일시와 광역자치단체내 기초자치단체의 조례제정 현황은 아래 표와 같음

〈표 1〉 시·도별 남북교류협력 조례 제정 현황(2018년 11월 기준)

시·도	제정일자	개정일자	조례 명칭	조례 제정 기초지자체
서울특별시	2004.07.20	2018.10.4	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례	광진구, 마포구
부산광역시	2007.07.11		부산광역시 남북교류협력에 관한 조례	중구
대구광역시	2005.08.10		대구광역시 남북교류협력에 관한 조례	-
인천광역시	2004.11.08		인천광역시 남북교류협력 조례	옹진군
광주광역시	2003.01.01		광주광역시 남북교류협력에 관한 조례	광산구
대전광역시	2008.06.20		대전광역시 남북교류협력에 관한 조례	-
울산광역시	2006.04.06		울산광역시 남북교류협력에 관한 조례	북구
세종특별자치시	2015.06.08		세종특별자치시 남북교류협력에 관한 조례	-
경기도	2001.11.09		경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례	고양시, 김포시, 성남시, 수원시, 안성시, 여주시, 광명시, 이천시 , 연천군, 파주시
강원도	1998.12.31		강원도 남북교류협력 조례	철원군
충청북도	2008.02.22		충청북도 남북교류협력 조례	제천시, 청주시
충청남도	2011.11.10		충청남도 남북교류협력에 관한 조례	-
전라북도	2007.12.28		전라북도 남북교류협력에 관한 조례	전주시

시·도	제정일자	개정일자	조례 명칭	조례 제정 기초지자체
전라남도	2003.06.05		전라남도 남북교류협력 조례	나주시, 목포시, 순천시 , 영광군, 완도군, 장성군, 장흥군, 함평군, 해남군, 화순군
경상북도	2007.10.16		경상북도 남북교류협력에 관한 조례	포항시, 경주시
경상남도	2005.04.07		경상남도 남북교류협력 조례	창원시
제주특별자치도	2007.05.09		제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례	-

- 현재 지방자치단체에서 “남북교류협력에 관한 조례 일부개정조례안”이 의회에 제출되어있으며, 지방자치단체가 적극적으로 교류를 추진하기 위한 개정임
- 조례개정안은 재정적 보원을 통한 사업 실행력을 제고하고, 추진위원회를 설치하며, 전담기구를 설치하는 방향으로 개정안이 제출되어 있음

2. 지방자치단체 남북교류 협력기금 조성현황

1) 기금의 사용목적

- 지방자치단체의 교류협력 조례에는 교류협력기금을 조성하도록 명시하고 있으며, 기금의 사용목적은 교류협력조례에서 명시하고 있음
 - 울산광역시와 경상남도는 남북교류협력조례에 기금의 사용목적을 명시하지 않고 있음
- 기금의 사용목적은 지방자치단체와 주민의 남북교류협력 사업에 필요한 경우 사용하도록 명시하고 있으며, 특별한 협력사업이 있는 경우 특정 사업을 명시하기도 하였음
 - 지방자치단체장은 남북교류협력사업의 추진과 지원을 위하여 남북교류협력기금을 설치·운용할 수 있도록 제도화하였으며, 남북교류협력기금은 지방자치

단체와 주민이 남북교류협력을 증진하기 위한 활동과 남북교류협력 사업을 추진하기 위한 예산 확보의 근거가 되고 있음

- 교류협력조례에 명시된 기금 사용 목적 사무는 아래 표와 같음

〈표 2〉 시·도별 남북교류협력조례에 명시된 기금의 사용 목적

시·도	기금의 용도
서울특별시	<ul style="list-style-type: none"> • 시와 시민의 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 • 북한의 지방자치단체와의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원 • 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 따른 평화·통일 교육 • 북한의 재해·재난 및 기근·질병 등에 대한 인도적 사업의 지원 • 그 밖에 학술회의 등 기금의 목적과 부합하는 남북교류협력 기반조성 차원의 사업 지원
부산광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 • 그 밖에 남북교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
대구광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 시와 시민(법인·단체 포함)의 남북교류협력사업 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비 • 그 밖에 남북교류협력을 증진하기 위한 사업
인천광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 시와 시민(법인·단체 포함)의 남북교류협력사업 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비 • 정부의 남북교류협력 및 통일정책 사업과 관련 시 차원에서의 사업 • 그 밖에 시 차원의 남북간 경제 및 교류협력을 증진하기 위한 사업 • 인천경제자유구역, 물류중심 구축 등 시의 남북교류협력사업과 연계되는 SOC 조성 사업비 지원 • 그 밖의 기금의 목적과 부합한 사업 등
광주광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 시의 남북교류협력사업 • 그 밖에 남북교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
대전광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 • 대전광역시와 군사분계선 이북지역 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원 • 통일교육 활성화를 위한 사업의 지원 • 그 밖에 남북교류협력 기반조성을 위한 사업 지원
울산광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 • 그 밖에 남북교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
세종특별자치시	<ul style="list-style-type: none"> • 시와 시민의 남북교류협력사업 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비

시·도	기금의 용도
	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 남북교류협력 및 통일정책 사업과 관련한 시 차원에서의 사업 • 그 밖에 기금의 설치목적과 부합하는 사업의 추진
경기도	<ul style="list-style-type: none"> • 남북교류협력에 관한 다음의 각 사업 <ul style="list-style-type: none"> - 도내 기관·단체의 인도적 지원 및 문화·학술·체육·경제 분야 등 남북교류협력 사업에 필요한 자금의 지원 - 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 - 남북 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원 - 남북교류협력 증진을 위하여 개최하는 국제 또는 국내회의와 학술 연구에 관한 사업의 추진 - 북한 재해·재난에 관한 사업의 지원 • 「경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」 제5조 제1항에 따라 경기도가 추진하는 북한이탈주민의 자립·자활 기반 확충을 위한 사업 중 도지사가 제안하고 남북교류협력위원회에서 의결된 사업 • 경기도가 추진하는 통일정책사업에 관한 다음의 각 사업 <ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 도내 입주기업 지원을 위한 판로지원사업, 남북 근로자 보건의료지원사업, 개성공단연계 남북교류협력사업 - 통일기반 조성을 위한 국제 또는 국내 통일관련 회의, 학술연구, 통일교육에 관한 사업의 추진 • 그 밖에 도지사가 회의에 부쳐 남북교류협력위원회에서 의결한 사업의 추진 및 지원
강원도	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 주민(법인·단체 포함)간의 문화·학술·체육·경제 분야 등 교류협력사업 • 북한 주민의 생활개선사업 • 남북교류협력 증진을 위한 자료 조사 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 • 그 밖에 남북 간 교류협력을 증진하기 위한 사업
충청북도	<ul style="list-style-type: none"> • 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 • 그 밖에 남북교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
충청남도	<ul style="list-style-type: none"> • 도내 주민(법인·단체 포함)의 문화·학술·체육·관광·경제 및 인도주의적 사업 등의 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 • 도와 북한 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 추진 • 그 밖에 기금의 설치목적과 부합하는 사업의 추진
전라북도	<ul style="list-style-type: none"> • 문화·학술·체육·경제·관광·축제 분야 등 남북교류협력사업에 필요한 자금의 지원 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 • 남북 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원 • 남북교류협력 및 통일정책을 증진하기 위하여 개최하는 국제 또는 국내회의와 학술 연구에 관한 사업의 추진

시·도	기금의 용도
	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 재해·재난에 관한 사업의 지원 • 그 밖에 도지사가 회의에 부쳐 남북교류협력위원회에서 의결한 사업의 추진 및 지원
전라남도	<ul style="list-style-type: none"> • 도내 주민(법인·단체 포함)의 문화·학술·체육·경제 분야 등 교류협력사업에 소요되는 자금의 지원 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 • 그 밖에 남북 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
경상북도	<ul style="list-style-type: none"> • 다음의 각 사업에 소요되는 경비의 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 도나 도민(법인·단체 포함)의 남북교류협력사업에 소요되는 경비 - 북한의 지방자치단체 등과의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원 - 남북교류협력을 위한 각종 교육, 회의, 포럼, 세미나 및 연구영역에 소요되는 경비 - 남북교류 협력 단체의 사업지원 경비 - 그 밖에 남북교류 협력의 활성화를 위해 필요하다고 인정되는 사업 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 • 북한의 재해, 재난, 구호 및 각종 인도적 지원에 소요되는 경비의 지원 • 그 밖에 경상북도 남북교류협력위원회에서 의결한 사업의 추진 및 지원
경상남도	<ul style="list-style-type: none"> • 도와 도민(법인·단체를 포함한다)의 남북교류협력사업 • 북한의 기관·단체와의 교류협력을 증진하기 위한 사업 • 남북교류협력 증진을 위하여 개최하는 국제 또는 국내회의와 학술 연구에 관한 사업 • 북한의 재해·재난·기근·질병 등에 대한 인도적 사업 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 • 그 밖에 기금의 목적과 부합하는 남북교류협력 기반조성 차원의 사업
제주특별자치도	<ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도민(법인 및 단체 포함)의 남북교류협력사업에 소요되는 자금 • 정부사업과 관련한 제주자치도 차원의 남북협력분야 등 추진 사업 • 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비 • 그 밖에 북한과의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원

2) 교류협력기금 규모

- 현재 중앙정부가 남북교류협력과정에 필요한 재정지출을 위한 남북교류협력기금은 9,624억원을 확보하고 있으며, 지방자치단체도 지방자치단체별 개별지방자치단체의 관심과 역량 정도에 따라 교류협력기금을 보유하고 있음
- 지방자치단체의 경우 남북교류협력기금은 2008년 5.24조치이후 기금의 누적보다는 지출을 많이 하였고, 현재 서울특별시가 122억원을 조성하고 있으며, 타

광역자치단체의 경우 기금은 현재까지 100억이 넘게 조성하였으나, 교류협력 사업을 위해 지출하였거나 일부자치단체는 일반회계로 전용한 경우도 있음

- 기금규모는 지방자치단체의 재정력과 상관이 없으며, 지방자치단체의 관심과 지방자치단체장의 의지에 따라 아래 표와 같이 차이가 있음
- 울산광역시와 경상남도는 기금이 전혀 없으며, 울산광역시는 조례에도 기금에 대한 규정을 두고 있지 않음
- 현재 기금 설치 년도와 현재 적립액은 아래 표와 같음

〈표 3〉 시·도별 남북협력기금 설치년도 및 적립액(2018년 기준)

단위 : 천원

시·도	설치년도	현재 적립액
서울특별시	2004년	11,259,100
부산광역시	2007년	5,598,830
대구광역시	2015년	5,142,940
인천광역시	2004년	186,720
광주광역시	2005년	3,540,980
대전광역시	2016년	3,000,000
울산광역시	2018년 기금설치 근거마련	-
세종특별자치시	2018년	10,000,000
경기도	2001년	9,936,530
강원도	1998년	2,357,500
충청북도	2012년	2,425,650
충청남도	2008년	3,450,000
전라북도	2008년	1,011,180
전라남도	2003년	2,916,990
경상북도	2013년	3,668,400
경상남도	2015년 폐지, 2018년 기금설치 근거마련	-
제주특별자치도	2007년	5,283,680

3. 지방자치단체 대북지원현황

- 남북 지방자치단체 간 교류협력을 실재화하기 위한 다양한 협력사업이 추진되어 왔으며, 지방자치단체가 북한지역의 특정사업을 지원하는 방식으로 추진되었음
- 지방자치단체는 한반도의 공동번영을 위한 목적으로 북한의 법인 및 단체, 주민과 공동으로 문화·체육·학술 및 경제 분야 등에 관한 남북교류협력 사업을 추진하기 위한 노력을 실시한다는 교류협력조례에 규정한 목표에 합치되고 있음
- 지방자치단체의 교류는 북한 지방자치단체를 당사자로 특정하지 못한 형식으로 추진되고 있으며, 당사자 간 교류보다는 인도주의적 대북지원으로 이해할 수 있음
- 지방자치단체가 남북교류를 실시하는데, 특정 지방자치단체를 파트너로 사업을 실시한 사례가 없으며, 인도주의적 지원을 통한 교류를 추진하는 방식으로 진행되고 있으며, 지역적 공동체인식을 확대하여 교류를 추진할 필요가 있음
- 중앙정부의 남북교류사업의 사업 추진지역으로서 지방자치단체는 인도주의적, 비정치적 비경제적 지원을 실시하는 방식으로 1차적인 교류를 추진하게 되며, 점차 특정지역을 정착여 지원하는 단계로 발전하게 됨
- 특정된 지역을 중심으로 지방자치단체가 남북 교류협력사업을 실시하여, 파트너로서 지방자치단체 간 교류를 추진하는 전략으로 발전해야 할 것임
- 광역자치단체가 남북교류를 위해 추진한 사업 내용과 추진년도, 그리고 지역 또는 관계기관을 보면 아래 표와 같이 정리되어질 수 있음

〈표 4〉 시·도별 남북교류협력사업 현황(2018년 8월 기준)

시·도	주요 사업내용
서울특별시	<ul style="list-style-type: none"> • 서울특별시의회 남북교류협력지원 특별위원회(이하 남북특위) 구성 결의안 제출(2010,10) • 평창동계올림픽 성공기원 삼지연관현악단 특별공원 지원(2018) • WT-ITF 태권도 합동시범공연 지원(2018) • 북한 수해지역 밀가루 지원(신의주시, 2010) • 대북 옥수수 지원, 조선중앙연구소 지원(2009)

시·도	주요 사업내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 조선중앙연구소 의료장비 지원(평양시 의학과학원, 2006-08) • 북한 수해 구호 의약품 지원(2007) • 평양 고구려 안학 궁터 발굴지원(평양시, 2006) • 금강산 윤이상 음악회 지원(2006) • 북한 수해지역 지원(평양시 의학과학원, 2006) • 설탕, 밀가루, 분유 등 북한 아동 대상 제과원료 지원(평양시, 2005) • 고구려 유물전시회 행사지원(2005) • 남북공예대전 지원(북한 대외전람총국, 2005) • 용천재해 현장 의류, 구급약 지원(룡천군, 2004)
부산광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 항생제 공장 운영에 필요한 생산원료 등 지원(평양시, 2007) • 북한 수해지역 지원(개성시, 2007) • 김일성종합대학교 생명공학센터 항생제공장 건립 및 원료 지원 사업 (평양시, 2006) • 용천 참사 구호 물품 지원(룡천군, 2004) • 교류협력단 평양 방문(평양시, 2003) • 부산아시안게임에 북한이 참가(2002)
대구광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 어린이 내복 보내기(2009-10) • 사랑의 연탄 나눔 운동 (2007-2010) • 제22회 세계유니버시아드대회에 북한을 초청하여 참가(2003)
인천광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 남북유소년 축구교류 지원(2014-15) • 말라리아 공동방역, 중고 자전거 지원(2011) • 분유, 우유 등 북한 영유아 지원(온성군, 2010) • 북한 수해지역 지원(신의주시, 2010) • 남북유소년 축구팀 합동전지훈련 지원, 대북 긴급식량 지원(2009) • 평양 치과병원 리모델링 지원, 평양 제1인민병원 내 구강병동(평양시, 2008) • 평양 관광거리 현대화사업(평양시 2008) • 평양시 축구장 현대화사업 준공식 참가(평양시, 2007) • 북한 수해지역 지원(2007) • 인천시 대표단 42명 북한 공식 방문(평양시, 2005) • 제16회 아시아 육상선수권 대회 북한 선수단 및 협력단 144명 참가(2005) • 경제대표단 북한 방문(평양시·남포시, 2005) • 북한 어린이 돕기 성금 모금 운동, 구호 물품 보내기(룡천군, 2004) • 6.15공동선언 4주년 기념행사 개최(2004)
광주광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 밀가루 지원(사리원시, 2011) • 배합사료공장 지원(평양시 사동구역, 2009-10) • 배합사료 생산공장 설계(평양시 사동구역, 2008) • 북한 수해지역 주택복구 지원(개성시, 2007) • 비영리 사단법인 광주광역시 남북 교류협의회 창립 (2006)
울산광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 결핵 아동 돕기 치료 약품 지원(2008) • 영유아 이유식 공장 건립(평양시 낙랑구역, 2007)

시·도	주요 사업내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 비료 지원(2005) • 평양 모란봉 국수공장 설비 및 재료 지원(평양시, 2005) • 농업용 못자리 비닐 지원, 용천 지원(2004)
경기도	<ul style="list-style-type: none"> • 개성한옥 보존사업(개성시, 2012-15) • 북한다재내성 결핵환자 치료지원(개성시, 2013-15) • 국제 유소년 축구대회, 국제 친선 양궁 교류전(2015) • 말라리아 공동 방역(개성시, 2008-11) • 영유아 취약계층 지원(황해북도, 2011) • 평양 덕동리양돈장 현대화사업(평양시 덕동리, 2009-2010) • + 벼농사 협력사업(평양시 덕동리, 2009-10) • 개풍 양묘장 조성사업(개성시, 2007-10) • 대북 긴급식량 지원(황해북도·개성시, 2010) • 고구마농장협력 및 온정리 연탄보일러 공장 복원(개성시·온정리, 2009) • 대북 긴급식량 지원(평안남도, 2009) • 평양 당곡리 농촌현대화사업(2006-08, 평양시 당곡리) • + 벼농사 협력사업(2008, 개성시) • 남북유소년 축구대회(평양시 능라도, 2008) • + 벼농사협력사업(2006-07, 평양시 당곡리) • 북한수해지역 긴급 물자지원 • 3ha 벼농사 시범농장사업(평양시 룡성구역, 2005) • 농기계, 농자재 지원(황해북도, 2005) • 평양 식품가공공장 설치(2004-05, 평양시 능라도) • 남한가극 '금강' 평양공연 지원(평양시, 2005) • 룡천역 열차폭발사고 지원(평양시 룡천군, 2004) • 황해도 사리원시 도구강병원 의료장비 지원(사리원시, 2004) • 경운기, 지붕개량재, 축구공 지원(양강도, 2002)
강원도	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 여자아이스하키 선수단 지원(2017) • 평창동계올림픽 유치 남북협력사업-삼지연빙상장 아이스링크 시스템 제공 및 설치(평양시, 2014) • 간염 및 결핵 요양소 보충식 지원(북강원도, 2012) • 안변 송어양식장 건립 추진, 삼림병해충 방제(북강원도, 2009) • 안변연어사료공장준공, 송어양식장건립협의(안변군, 2008) • 삼림병해충 방제 협력사업 실무협의(북강원도, 2008) • 산림병해충제, 연어사료공장 기술 협의(북강원도, 2007) • 북한 수해 복구 위한 판유리 제공(북강원도, 2007) • 남북 강원도 아이스하키 친선경기(북강원도, 2006) • 산림병해충 방제, 연어사료공장 건립 지원(북강원도, 2006) • 협력사업 및 평창 동계올림픽 유치관련 협의 합의서 채택(북강원도, 2006) • 산림병해충 방제(북강원도, 2005) • 연어포획 및 방류 기술지도(북강원도, 2005)

시·도	주요 사업내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 원산 농민 기술 강습소 모니터링(원산시, 2005) • 6.15 남북공동선언 실천을 위한 민속문화축전(2005) • 산림병해충 방제(북강원도, 2004) • 남강, 남대천 등 연어 치어 남북공동방류(고성군·안변군, 2004) • 농민기술강습소 보수 지원 사업(북강원도, 2004) • 룡천 참사 피해 동포 돕기 성금 전달(룡천군, 2004) • 산림병해충 방제(북강원도, 2003) • 연어부화장 건립(원산시, 2003) • 산림병해충 방제(북강원도, 2002) • 못자리용비닐지원(북강원도, 2002) • 금강산 산림병해충 방제(북강원도, 2001) • 안변 남대천 연어치어 공동방류(안변군, 2001) • 못자리용 비닐지원(2000)
충청북도	<ul style="list-style-type: none"> • 목화가공공장 건립 지원, 농자재 및 비료, 종자 지원(봉산군, 2009) • 옥수수종자, 목화종자, 비료, 소형농기계, 분무기 등 농기계 및 비료, 종자 지원(봉산군, 2008)
전라북도	<ul style="list-style-type: none"> • 2017 무주 WTF 세계태권도선수권대회에 북한이 중심이 된 국제태권도연맹 시범단 참가(2017) • 평남 남포시 대대리 양돈장 지원사업 및 축산자재 지원(남포시, 2007) • 라면공장 설비지원 사업 실무(평양시, 2007) • 농업교류협력 실무 방문, 농기계 및 축산시설 지원, 농기계 지원(신천군, 2006) • 농기계 수리공장, 농기계 및 농자재 지원(신천군, 2005) • 춘향공연단 양방문-평양봉화예술극장(평양시, 2001) • 도지사 평양방문-교류의향서 체결(평양시, 2001)
전라남도	<ul style="list-style-type: none"> • 밀가루 및 관련기자재 지원(2009) • 평양 발효공 빵공장 건립(평양시, 2008) • 평양 발효공 공장 지원사업(평양시, 2007) • 육묘온실, 재배온실, 냉동창고 등평양 남새온실 친환경 시설원에 지원사업(평양시 남새공급소, 2006) • 못자리용 비닐지원(2006) • 비닐, 온실자재 지원(2005) • 남북 공동 모내기(대동군, 2005) • 대동군 농기계수리공장 수리 부품 및 장비 지원(대동군, 2004) • 평남 어린이 전남쌀 지원(평안남도, 2004) • 대농농기계(파종기) 수리공장 건설 지원(대동군, 2003)
경상북도	<ul style="list-style-type: none"> • 개성시 송도리 사과 과수원 조성(명승지종합개발지도국, 2009) • 개성지역 사과원 조성 남북 MOU체결(명승지종합개발지도국, 2008)
경상남도	<ul style="list-style-type: none"> • 통일벼종자 보내기사업(2011) • 경남통일딸기 모종생산사업(평양시 순안구역, 2011)

시·도	주요 사업내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 배·사과 과수단지 조성사업(2010) • 경남통일딸기사업(평양시 순안구역, 2010) • 시설채소용 지원사업(2010) • 경남통일딸기사업(평양시 순안구역, 2009) • 과수원 조성사업(평양시 강남군 장교리, 2009) • 평양 제1인민병원 외과병동 지원 사업(평양시, 2009) • 농기계 지원 사업(2009) • 채소온실 조성사업(평양시 강남군 장교리, 2009) • 남북 공동벼농사, 시설채소 온실지원(평양시 강남군 장교리, 2008) • 가정주택 건립(2008) • 장교리 협동농장 남북 공동 벼농사, 채소온실지원(평양시 강남군 장교리, 2007) • 소학교 건립(평양시 강남군 장교리, 2007) • 경남통일딸기사업(평양시 순안구역, 2007) • 벼 육묘공장 및 채소 온실 건립(평양시 강남군 장교리, 2006) • 이앙기 250대 지원(강서군, 2006) • 벼육묘사업(40만평), 시설채소재배 지원사업(평양시 강남군 장교리, 2006) • 경남통일 딸기사업(평양시 순안구역, 2006) • 농업분야 교류(2005)
제주특별자치도	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 감귤보내기 재개, (2018.05) • 감귤, 당근 지원(북한민족화해협력협의회, 2009-10) • 평양돼지공장 양돈장 기자재 지원(평양시 사동구역, 2009) • 흑돼지 사육협력사업 지원(평양시, 2008) • 감귤·당근지원, 건축자재 지원(북한민족화해협력협의회, 2006) • 북한 어린이 겨울 옷 보내기, 감귤·당근지원, 의약품 지원(북한민족화해협력협의회, 2005) • 용천 지원, 감귤지원, 북한 어린이 겨울 옷 보내기, 의약품(북한민족화해협력협의회, 2004) • 감귤지원, 북한 어린이 겨울 옷 보내기 지원(북한민족화해협력협의회, 2002) • 감귤·당근 지원(북한민족화해협력협의회, 2001) • 감귤 지원사업 (1999)

- 남북 지방자치단체 간 교류사업의 특성은 경기도와 강원도가 접경지역에 위치한 특성을 반영하여 보다 적극적으로 사업을 추진하였으며, 당사자로서 법적 지위를 가지고 추진할 수 있는 기초가 될 수 있음
- 기초자치단체가 남북교류사업을 실시한 사례는 보다 구체적이면서 실제적 사업을 추진하고 있다고 볼 수 있음

- 제천시의 북고성에 실시한 사과농장 조성사업은 기후변화에 따른 농작물 재배지 지도가 변화하면서 북한지역의 새로운 농산물 재배에 대한 대안을 제시하고 농업기술을 공유함으로써 상호 협력이 촉진될 수 있는 수범적 사례임
- 기초자치단체의 주요 대북지원 사업에 대한 추진 현황은 아래 <표 5>과 같이 파악되고 있음

<표 5> 기초자치단체 남북교류협력사업 현황(2018년 8월 기준)

지자체명	주요 사업내용
강원도 철원군	• 남북 철원군 농업교류사업-화학비료, 농자재 지원 (북철원군, 2001)
충청북도 제천시	• 사과 양묘장 설치, 제천 약초 시범포 조성(북고성군, 2008) • 삼일포 농장의 관리사육 신축(북고성군, 2005) • 신계사 농장 조성(북고성군 온정리, 2005) • 삼일포 과수원 조성 합의서 서명, 과수묘목식재 지원 (북고성군, 2004)
전라북도 익산시	• 용천육아원 및 소학교 복구 사업 지원(용천군, 2005) • 용천 참사 구호 물품 지원(용천군, 2004)
전라북도 진안군	• 진안군 개성 시범포 설치를 위한 물자 및 기술력 제공 (개성시, 2008) • 진안군 개성 시범포 설치를 위한 현지방문(개성시, 2007)
전라북도 완주군	• 주택용 페인트 및 물품 지원(2008)
전라남도 구례군	• 통일쌀 지원(개성시, 2005-06)
경상남도 거창군	• '키 작은 과수원'(사과단지) 조성(평양시 삼석구, 2008)
경상남도 창원시	• 창원시와 경남대학교간 '남북협력 전문 인력 양성' 공동사업 추진을 위한 업무협약 체결(창원시, 2018)
제주특별자치도 남제주군	• 목초 종자 지원(북한민족화해협력협의회, 2003)

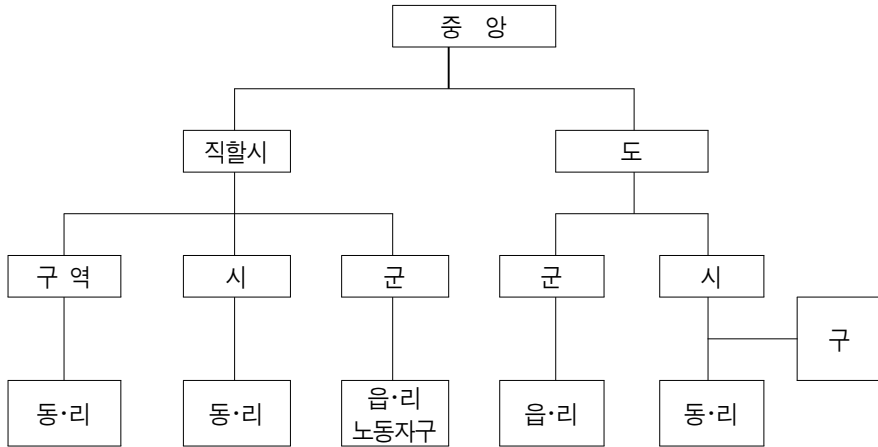
Ⅲ. 북한 지방정권기관(지방행정기관)

- 북한지방행정기관에 대한 구역과 계층을 조사·분석하는 것은 지방자치단체 간 교류를 위한 당사자로서의 지위를 분석한다는 점에서 의미가 있음
- 남북의 지방자치체계는 지방행정구역, 계층구조가 매우 다르게 운영되고 있으며, 이러한 현실을 고려하여 남한지방자치단체가 북한사회를 그리고 지방자치단체를 이해할 필요가 있으며, 이러한 과정이 북한과의 교류협력을 촉진시킬 수 있는 과제가 됨.
- 북한의 지방행정기관이 지방자치단체로서의 지위를 가지고 있는가에 대한 논의가 존재하지만, 지방행정기관인 인민위원회가 협의체 행정기관의 지위를 부여하고 있으며, 또한 인민의회는 주민으로부터 선출된 대의기관으로서의 위상을 가지고 있음
- 북한의 사회주의 헌법에는 지방인민회의와 지방인민위원회에 대한 조항을 두고 있으며, 헌법기관으로서의 위상을 가지고 있음
- 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법 제6절 지방인민회의에 제137조부터 144조, 제7절 지방인민위원회에 제145조부터 제152조에 헌법기관으로 보장하고 있음
- 북한은 지방주권기관구성법(1993년개정)은 지방주권기관(지방인민회의, 지방인민위원회)의 구성과 활동원칙, 임무, 권한을 규정하고 있음

1. 북한 지방행정 구역과 계층구조

- 현행 북한의 지방행정계층구조는 특별시·직할시·도 - 시·군·구역 - 읍·리·동·노동자구로 이어지는 3층제이지만, 읍·리·동·노동자구는 생산단위이면서 동시에 시·군·구역의 하부 관할구역의 성격을 가지고 있음

[그림 1] 북한의 지방행정계층구조



- 지방행정구역은 남한이 17개 광역과 226개의 기초자치단체를 가지고 있으며, 북한 지방행정구역은 3직할시, 9도, 1특급시, 25시, 27구역¹⁾, 147군, 2구, 2지구, 148읍, 3,230리, 1,136동, 267노동자구²⁾의 행정구역으로 되어 있음
- 평양시, 함흥시, 청진시의 중심지역에는 구역(우리, 자치구와 유사)으로 구분됨.
- 기초 행정 구역으로는 시, 군, 구역이 있는데, 직할시와 특별시의 아래에는 구역, 군을 두고, 도의 아래에는 시, 군을 설치함
- 시, 군, 구역의 하부 행정 구역으로는 동, 읍, 리, 로동자구가 있으며, 시와 구역의 아래에는 동, 리를 두고, 군의 아래에는 읍, 리, 로동자구를 둠
- 인구가 50만 명 이상인 함흥시와 청진시는 직할시나 특별시가 아니지만 구역을 두고 있고, 개성시는 특급시로 지정되어 있으며, 그 밖에 특별한 사업 목적을 위해 일반 시·군에서 분리한 특별 행정 구역인 지구(地區)가 있는데, 신의주특별 행정구, 금강산관광지구, 개성공업지구가 특별지구로 지정되어 있다

1) '구역'은 대도시(평양, 남포, 청진)에, '구·지구'는 도(평안남도, 함경남도)에 소속된 행정구역으로 시·군의 기능을 수행하는 행정단위이다.

2) '노동자구'는 광산, 임·수산업소, 공장, 기업소 등에 인구가 집중되어 일종의 취락형태를 갖추고 있음

- 구역과 군, 읍 지역의 하부기관으로 동이 있으며, 노동자구로 구분되고 농촌지구는 리로 구분되고 있음
 - 구는 주로 특급기업소나 1급기업소 종업원들이 집중적으로 모여 사는 곳에 노동자구가 존재하고 있음.
- 동과 구 하부조직으로는 인민반이 있으며, 리 하부조직은 작업반과 그 아래 분조로 구분됨.

[그림 2] 북한 행정지도



- 남한이 2-4계층의 지방행정계층이 있으며, 북한은 지방자치2계층, 지방행정 3계층의 기본구조를 가지고 있으며, 남한과 북한이 예외적으로 지방자치 2-3계층, 지방행정 3-4계층의 구조를 가지고 있음
- 북한의 행정구역은 인구와 면적을 중심으로 구분하기보다는 대외적 의미와 체제 이념이 포함된 구역으로 구성되었음
- 북한 행정구역 현황은 아래 표와 같음

〈표 6〉 북한의 지방행정구역 현황

구 분	시(구역)	군(읍)	구	지구	리(동)	노동자구	도 소재지
평양직할시	(18)	2(2)			118(284)	10	-
나선직할시	-	-			12(20)	-	-
남포직할시	(2)	5					
평안남도	6	19(19)	1	1	396(193)	31	평성시
평안북도	3	22(22)			484(88)	31	신의주시
자강도	3	15(15)			229(68)	23	강계시
양강도	1	11(11)			143(25)	67	혜산시
황해남도	1	19(19)			419(26)	11	해주시
황해북도	3	15(15)			332(77)	8	사리원시
함경남도	3(1)	15(15)	1	1	465(160)	35	함흥시
함경북도	3(7)	12(12)			253(134)	44	청진시
강원도	2	15(15)			379(61)	7	원산시
합 계	25(27)	147 (147)	2	2	3,230 (1,136)	267	

출처: 통일부 (2010), 2018년 탈북자를 통한 재구조화

- 지방행정계층은 지방행정구역과 더불어 지방행정을 구성하는 기본구조로 분권화의 정도와 주민참여의 정도, 행정능률을 결정하는 요인임
- 지방행정계층은 지방행정구역의 광협정도와 행정능률의 확보 정도 등을 고려하여 설정되며, 지방행정구역이 넓으면 단순한 지방행정계층이 그리고 지방행정구역이 좁으면 다단계의 지방행정계층이 설정되게 되며, 다단계에 비하여 단순한 지방행정계층이 행정능률의 확보에 유리함

- 현재의 북한 지방행정계층은 남한의 그것에 비하여 단순형으로 분권화의 신장과 행정능률의 확보에 우위성을 갖는 것으로 볼 수 있음

2. 북한 지방정권기관(지방행정기관) 구성

1) 기관구성의 개요

- 지방자치단체의 기관구성은 남북이 많은 차이점을 가지고 있으며, 북한의 지방행정기관은 지방주권기관(지방의회)으로서 지방인민회의가 있으며, 행정적 집행기관으로 지방인민위원회(행정경제위원회, 농촌경제위원회 등)가 있고, 북한의 지방주권기관은 임기4년의 일반적·평등적·직접적 선거원칙에 따라 비밀투표로 선출된 대의원으로 구성된 지방인민위원회가 도·직할시 또는 시·군·구역에 설치되어있음
- 지방인민위원회의 임무와 권한은 지방의 인민경제발전계획과 그 실행에 대한 보고의 심의 및 승인, 지방예산과 그 집행에 대한 보고의 심의 및 승인 등을 담당하고 있다. 지방인민위원회는 위원장·부위원장·사무장·위원들로 구성되며 그 임기는 해당 인민회의 임기와 같이 4년이며 그 임무와 권한은 인민회의의 소집, 인민회의 대의원 선거를 위한 사업을 담당하고 있음
- 기관구성형태는 기관통합형 지방자치제도를 가지고 있다고 볼 수 있다. 도인민위원회가 도지사의 역할을 수행하는 것이 아니라 도당 책임비서가 도지사의 역할을 수행하고 있으며, 이는 시군에서도 동일한 형태임
- 북한 지방자치단체의 기관구성은 집행기관인 인민위원회와 지방의회인 지방인민위원회로 구성되어 있으나, 실제적 지방자치단체의 장은 도, 직할시, 또는 시·군·구역 당위원장이라고 볼 수 있다. 지방행정기관에서 집행기관이 수행해야 하는 기획, 인사, 행정지도의 기능은 지역당위원회에서 담당하며, 정책결정을 총괄하고 있음

2) 지방인민회의

- 북한의 지방인민회의는 도(직할시)와 시(구역)·군에 설치되어 있는 지방주권기관으로 임기 4년의 일반적·평등적·직접적 선거원칙에 의해 비밀투표로 선출된 대의원으로 구성됨
 - 도, 직할시의 인민위원회의 대의원수는 평균 300명 정도 되는 것으로 추정되며, 시, 군, 구역의 인민위원회 대의원수는 평균 130명 정도로 추정됨
- 북한의 지방인민회의의 임무와 권한은 지방의 인민경제발전계획과 그 실행에 대한 보고의 심의 및 승인, 지방예산과 그 집행에 대한 보고의 심의 및 승인 등임
 - 사회주의 헌법 제134조. 지방인민회의는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.
 1. 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고를 심의하고 승인한다.
 2. 지방예산과 그 집행에 대한 보고를 심의하고 승인한다.
 3. 해당 지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책을 세운다.
 4. 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들을 선거 또는 소환한다.
 5. 해당 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환한다.
 6. 해당 인민위원회와 하급인민회의, 인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지한다고 규정하고 있음
- 지방인민회의는 위와 같은 임무와 권한을 수행하기 위해 매년 1~2회 정기회의와 대의원 3분의 1 이상의 요청이나 해당 인민위원회가 필요하다고 인정할 때 소집되는 임시회의를 개최하도록 되어 있음
 - 지방인민회의 회의날짜는 해당 인민위원회가 회의를 소집하기 5일전에 대의원들에게 알리며 상급인민위원회에 보고한다. 지방인민회의는 회의 때마다 의장을 선거하고, 의장은 회의를 집행한다. 지방인민회의에서 토의할 의안은 해당 인민위원회와 대의원이 제출할 수 있는데, 그 제출된 의안에 대한 보고도 해당 인민위원회와 대의원이 한다고 규정하고 있음
- 사회주의 헌법 제135조. 지방인민회의는 대의원전원의 3분의 2 이상이 참석하여야 성립되며, 지방인민회의가 내는 결정은 기수가결의 방법으로 그 회의에 참석

한 대의원의 반수이상이 찬성하여야 채택된다. 이러한 결정은 해당 인민위원회가 공포하고, 그 결정은 해당 지역 안의 기관, 기업소, 단체와 공민에게 있어서 의무적이다라고 의결정족수를 정하고 있음

- 헌법상 보장된 지방인민회의는 광범위한 권한에도 불구하고 그 역할은 미미한 것으로 판단됨
 - 매년 1-2회 정도 개최되고 임시회의 조차도 그 일정이 1-2일에 불과하여 심도 있는 예산심의나 정책결정 등에 심혈을 기울일 수 없고, 특히 최고인민회의의 지도를 받아 중앙집권적 원칙에 의해 실질적으로는 중앙기관의 대행역할을 수행하며 동시에 노동당의 결정을 형식적으로 승인하는 역할만을 행하는 수준임
 - 지방인민회의는 부문별 위원회를 두고 있는 최고인민회의와는 달리 상임위원회를 둘 수 없기 때문에 실질적으로 지방발전을 위한 필요한 권력을 행사한다고 볼 수 없음

3) 지방인민위원회

- 북한의 지방인민위원회는 지방인민회의와 마찬가지로 도(직할시)와 시(구역)·군에 설치되어 있는 해당인민회의 휴회 중의 지방주권기관이며 동시에 해당 지방주권의 행정적 집행기관임(사회주의 헌법 제139조)
- 지방인민위원회는 위원장·부위원장·사무장·위원들로 구성되며 그 임기는 해당 인민회의 임기와 같이 4년이며(사회주의 헌법 제140조) 그 임무와 권한은 인민회의의 소집, 인민회의 대의원 선거를 위한 사업 등임
 - 사회주의 헌법 제141조. 지방인민위원회는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.
 1. 인민회의를 소집한다. 2. 인민회의 대의원선거를 위한 사업을 한다. 3. 인민회의 대의원들과의 사업을 한다. 4. 해당 인민회의와 상급인민회의, 인민위원회, 내각과 내각 위원회, 성의 법령, 정령, 결정, 지시를 집행한다. 5. 해당 지방의 모든 행정사업을 조직집행한다. 6. 지방의 인민경제발전계획을 작성하며, 그 실행대책을 세운다. 7. 지방예산을 편성하며 그 집행대책을 세운다.

8. 해당 지방의 사회질서유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 국민의 권리보장을 위한 대책을 세운다. 9. 해당 지방에서 국가관리 질서를 세우기 위한 검열, 통제사업을 한다. 10. 하급인민위원회 사업을 지도한다. 11. 하급인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지하며 하급인민회의의 그릇된 결정의 집행을 정지시킨다고 북한 사회주의 헌법에 규정함

- 지방인민위원회의 위원장은 당책임비서가, 위원은 지방당 및 지방인민위원회 간부, 지방재판소 및 검찰소 소장, 지방사회안정국장, 공장 기업소 책임자 등이 맡는데, 위원들은 자신들의 본래 임무를 수행하면서 위원의 역할을 병행하고 있다. 실질적인 업무를 책임 맡아 처리하는 사람은 서기장(사무장)이라고 할 수 있음
- 지방인민위원회 위원 전원으로 구성되는 전원회의는 자기의 임무와 권한을 실현 하는데서 나타나는 중요한 문제들을 토의·결정하며, 위원장·부위원장·사무장들로 구성되는 상무회의는 전원회의가 위임한 문제들을 토의·결정함(사회주의 헌법 제142조, 제143조)
 - 지방인민위원회는 결정과 지시를 내며, 자기사업을 돕는 비상설 부문위원회를 둘 수 있고, 자기사업에 대하여 해당 인민회의 앞에 책임을 지며 상급 인민위원회와 내각에 복종한다고 규정함 (사회주의 헌법 제144조, 제145조, 제146조.)
- 지방인민회의와 지방인민위원회의 관계는 최고인민회의 상임위원회와 내각이 지방인민위원회를 지도감독하고, 지방인민위원회가 하급인민위원회의 결정을 정지시키는 권한을 보유하고 있기 때문에 지방인민위원회가 당해 지방인민회의의 보다는 상위의 권력을 행사하고 있는 의원내각제적 기관구성을 가지고 있음

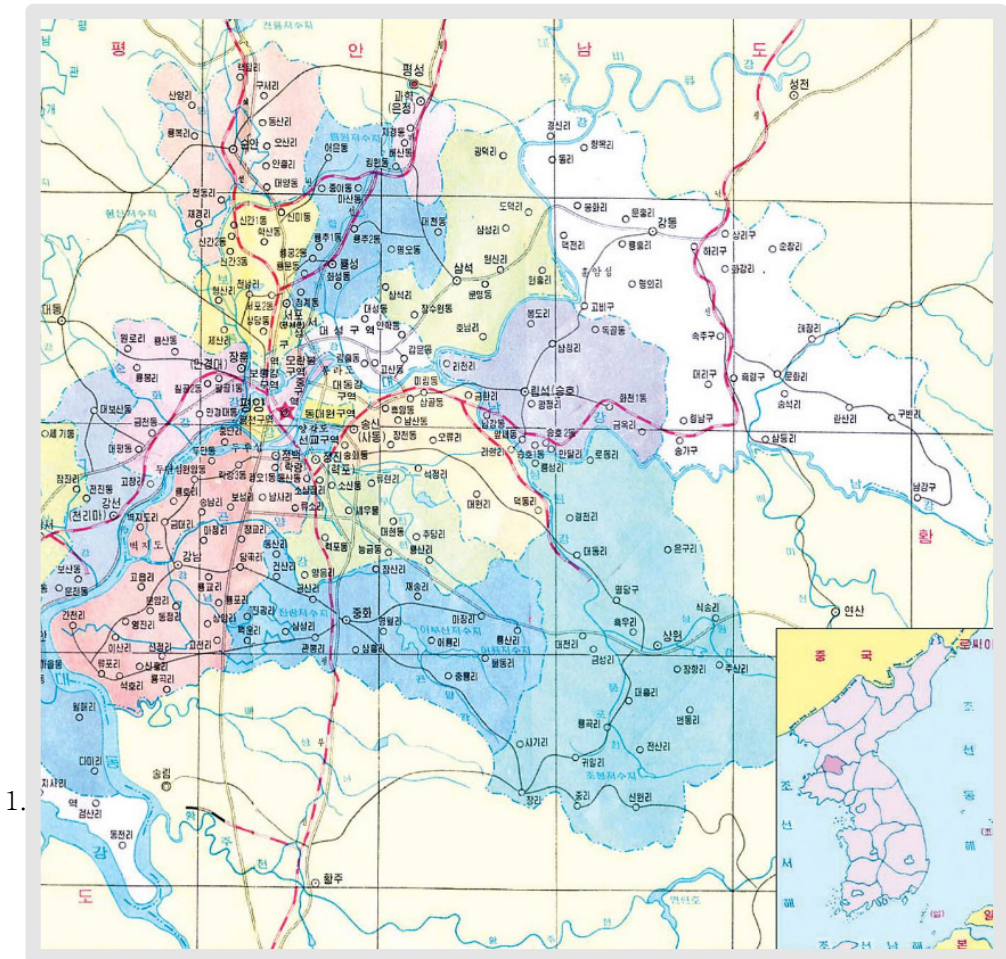
4) 평양시 구조(평양시 지방 정권기관)

- 평양시에는 직할시로서 지위를 가지고 있으며, 18개의 구역과 2개의 군으로 구성 되어 있음
 - 평양시는 현재 중구역, 모란봉, 보통강, 평천, 동대원, 락랑, 력포, 사동, 선교,

대동강, 만경대, 대성, 서성, 형제산, 순안, 룡성, 삼석, 은정, 등 18개의 구역과 강동군과 강남군 등 2개의 군을 합하여 20개의 구역, 군으로 되어있음

- 한 개 구역에는 대체로 9~15개의 동이 설치되어 있고, 동에는 90~120개의 인민반으로 구성되어지며, 인민반에는 20~40세대가 거주하고 있음
- 평양시 2개 군에는 대체로 9~12개의 리로 구성되어있으며, 리에는 5~10개의 작업반이 있고 작업반에는 5~7개의 분조가 있음
- 평양시 행정구역과 구역과 군은 아래 행정지도에서 볼 수 있음

[그림 3] 평양시 행정지도



- 2000년대 중반까지는 도, 시, 군에 인민위원회, 행정경제지도위원회, 농촌경영위원회, 이렇게 3개의 정권, 행정, 농경위원회로 구분되어 지도를 해왔는데 2005년도 이후 새로운 국가지도체제로 인민위원회와 행정경제지도위원회를 통합하여 행정위원회로 개편되었음.
- 평양시 인민위원회는 위원장 아래 5개 부위원장이 있으며 부위원장의 지휘를 받는 20개의 국이 있음

[그림 4] 평양시 행정위원회조직도



- 평양시 행정위원장은 사무국을 통하여 평양시에 대한 총체적인 사업을 보고받고 지도하며, 관할범위내의 담당부위원장들을 통하여 지도함
 - 경제지도국은 평양시 산하 시급 기업소, 공장들을 직접적으로 생산 지도
 - 도시경영국은 소속 부서로서 주택배정처를 통해 평양시 주택배정사업을 하고 있으며, 건물심사소를 통해 평양시 모든 건물들과 주택사용정도를 심사하여 입사와 이용허가를 해주며, 산하에 상하수도관리소와 도로보수대를 비롯한

직속 기업소들을 관리하며, 도시 관리에 필요한 자금형성을 위해 장성무역회사를 직속에 두고 관리하고 있으므로 부위원장들 중에 도시경영담당 부위원장의 권한이 제일 많다고 볼 수 있음

- 상업국은 시상업관리소와 시급양관리소들을 직접 지도하고 있음
- 연유국은 시 산하 모든 연료, 연유공급소들을 통해 평양시민들의 주택에 가스, 석유, 석탄을 공급하는 업무를 담당하고 있음
- 노동대열국은 시급 기업소들의 노동검열과 제대군인들과 고등중학교를 졸업하고 시급 공장, 기업소들에 배치되는 학생들에게 파견장(입학허가서)을 발급함
- 운수국은 평양시 여객사업소들과 화물운송사업소들, 운수기동대들을 직접 관리하며 필요한 건설장들과 기관, 기업소, 공장들에 차 배차를 담당
- 자금관리국은 평양시에 있는 닭공장, 메추리공장, 타조목장, 꿩목장을 비롯한 가금류공장과 목장들을 관리하면서 평양시민들에게 매달 달걀과 닭고기를 보장하는 사명을 수행하고 있음
- 대학생모집국은 매해 고등중학교 졸업생들과 대학파견장을 받고 제대되는 제대군인들에게 평양시내에 있는 대학들에 수험자격증을 발급해주며 졸업하는 대학생들에 대한 1차 배치사업을 주관함
- 산림보호국은 평양시 모든 산들을 관리하며 보안원군복과 같은 제복을 입은 산림보호원들을 임명하고 그들을 통해 모든 산들을 보호 관리하고 있음
- 교육국은 김일성종합대학, 김책공업종합대학을 비롯하여 평양시에 있는 대학들의 모든 사업을 직접적으로 지도하며 관리하고 있음
- 무역국은 산하에 무역회사를 가지고 운영하며 평양시 행정위원회와 시급기관들과 기업소, 공장들에서 필요한 물자들과 식량들을 수입하고 판매물자를 수출하는 사업을 담당
- 유자녀처는 혁명의 1세대인 항일빨치산 자녀들(3대까지 국가에서 맡아 돌봐주게 되어있음)과 혁명의 2세대인 6.25전쟁노병들의 자녀들(특히 6.25전쟁 공화

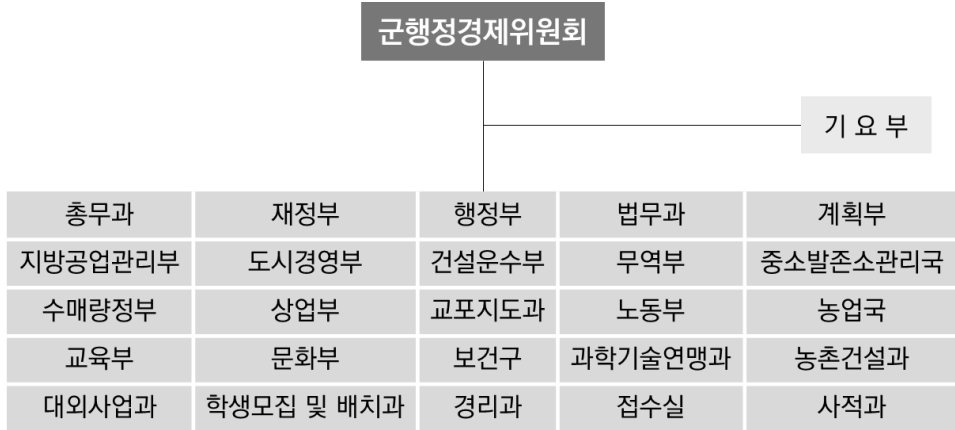
국 영웅), 남조선혁명을 하다 전사한 대남공작원 자녀들(11과 대상)의 생활편의를 보장(도모)해주는 사업을 담당

- 건설국은 평양시내에 기관건물과 주택건설 부지를 확인하고 승인해주고 감독 통제하는 사업을 주관하고 있으며 평양시 동구, 서구, 남구건설사업소들과 부재공장들을 직접 관리하고 있다. 평양시 수도건설부는 평양시가 관리하다가 범위가 커지면서 내각에서 직접 관리함
- 해외동포 영접처는 중국과 러시아를 비롯해 해외에 사는 동포들이 고향방문이나 친척방문으로 평양시에 찾아오면 안내를 담당 보장해주며 해외동포들이 고향에 투자하도록 하는 사업을 인도하며 인민보안성 주소안내소와 협력하여 친척들을 찾아주는 사업도 진행함
- 보건국은 평양제1, 2, 3병원들과 구강병원을 비롯한 시급 병원들과 위생 방역소들을 관리하며 사업을 통제, 지도하고 있음
- 이외에도 평양시 행정위원회에는 산하 기관, 기업소, 공장들에서 필요한 자재를 국가계획위원회 지령에 따라 해당 생산공장에 생산품을 수령하여, 보관, 관리하다가 공급해주는 자재상사가 있으며 편의시설사업소, 영예군인공장들을 비롯한 여러 직속 기관, 기업소들을 관리하고 있음
- 평양시 통계국이 독립국으로 존재하고 있음

5) 북한 시, 군, 구역의 행정조직

- 북한 시군, 구역의 행정조직의 조직체계는 직할시, 도와 유사한 형태를 가지고 있으며, 황해도 00군의 조직도를 도식하면 다음 그림과 같음

[그림 5] 황해도 00군의 조직도



- 황해도 00군의 국과의 직무와 국과별 정원은 아래 <표 7>과 같음

<표 7> 북한 지방행정기구(군)와 과별 정원 및 기능

과별 분류	정원	직무
총무과	4	개인자료, 문건보관, 회의기록, 상부문건(기밀문서)관리
재정부	4	구역내의 기업, 사업소의 경제계획 담당
행정부	4	
법무과	3	
계획부	7	
지방공업관리부	14	지역 내 공기업관리 (2, 3급기업 관리)
도시경영부	5	주택건설 및 보급에 관한 업무
건설운수부	3	
무역부	3	무역할 수 있는 도 또는 기업체에 위탁하는 무역통상업무
중소발전소관리국	3	
수매량정부	6	
상업부	5	구역내의 상점을 지도 관리함
교포지도과	2	제일동포 및 해외동포 고국방문에 대한 업무
노동부	5	
농업국	7	농업경제위원회에서 통합
교육부	4	고등학교 교육까지 담당

과별 분류	정원	직무
문화부	3	관할구역 내 문화사업 담당
보건부	4	
과학기술연맹과	7	
농촌건설과	7	농업경제위원회에서 통합
대외사업과	2	
학생모집 및 배치과	2	대학생 선발 담당, 군복무 후 입학하는 것일 일반적임
경리과	2	쌀표, 보수, 내부재정, 사무용품, 출장비에 관한 사무 담당
접수실	2	
사적과	2	혁명유적지 방문자관리 사무

6) 북한 기업소의 특징

- 사회주의 경제체제에서 사기업은 존재하지 않으며, 기업소들은 국가기업으로 운영체제는 남한의 공기업과 비교되지만, 남북 교류협력사업 추진과정에서 경제 협력은 지방정권기관과 협의해야 하는 배경임
- 기업의 등급과 함께 노동자의 정원으로 기업규모를 일반적으로 파악할 수 있으며, 정원은 설비와 자재가 원만한 조달을 위해 상급 행정기관을 지정하고 있음
 - 등급의 기준은 기간공업으로서의 성격과 규모, 중요도에 따라 7등급으로 구분하여 운영하고 있으며, 기업소의 운영주체와 연계해서 파악되고 있음
- 북한에는 특급, 1급 기업소들과 2급 기업소들의 일부는 군수공업을 총괄하는 제2경제위원회와 각 중앙기관들에 직속되어 있으며 평양시와 도행정위원회에는 2급, 3급, 4급기업소들의 일부가 소속되어 있으며, 4급, 5급, 6급 기업소는 시군 행정경제위원회에서 담당하고 있음
- 특급 기업소는 노동자가 1만명 이상이며, 1급기업소는 오천~일만 명정도가 근무하고 있으며, 2급기업소는 1천~오천, 3급기업소는 100명이상 천명미만 정도의 규모로 운영되고 있음
- 시(구역), 군에는 4급기업소들과 5급, 6급 공장, 기업소들이 있으며, 4급기업소에는 100명 정도 무급(5-6급)기업소는 70명 미만이라고 볼 수 있음

- 외국공장과 합작하여 수출을 목표로 설립된 기업소는 무역성에서 별도 관할하며, 이러한 합영회사는 식량과 설탕 등을 외국국가가 책임을 지는 경우가 있으며, 이런 회사에 근무하기를 원하는 노동자가 매우 많음

〈표 8〉 북한 국가기업의 등급

등급	주관기관	비고
특급	중앙정부	연합기업소라고 칭하며, 주로 국가기간산업이 이에 속함
1급	중앙정부	
2급	중앙 및 지방인민위원회	주로 경공업이며, 피복, 가방, 식료, 목재가공공장 등이 속하며, 소형의 화학공업도 이에 속함
3급	지방인민위원회	
4급	지방인민위원회	
5급	지방인민위원회	
6급	지방인민위원회	

- 국가가 관리하는 특급, 1급, 2급사업소도 양정, 여행증명, 인민반생활은 지방인민위원회에서 관리하며, 특히 지방인민위원회는 식수사업, 농촌지원사업, 외화별이사업 등을 관리함
- 지방자치단체가 북한 지방정권기관과 교류를 추진하면서 경제적 교류 협력을 위한 사업에서 북한의 기업소와 연계한 사업이 우선적으로 추진될 것으로 판단됨

IV. 동서독 지방자치단체의 교류

1. 동서독 지방행정 비교

- 중앙집권적 행정체제를 가지고 있던 구동독은 1952년 이래 독일민주공화국 중앙 행정 아래 14개 구역(Bezirke; 우리나라 “도”와 대등함)과 동베를린, 27개 통합시(Stadtkreise), 191개 군(Landkreise)과 동베를린의 11개 자치구, 7570개의 자유시(Städte)와 게마인데(Gemeinden)로 구성되어 있었음
- 1990년 7월 22일 동독 인민회의가 채택한 법률에 따라 14개구가 폐지되었고 5개주가 신설되었으며, 1990년 10월 3일 독일 통일과 함께 시행됨
- 2001년 구동독지역의 군은 189개에서 1990년 에는 87개로 자치시를 포함하는 자치단체(게마인데)는 2001년에 4,909개로 감소하였으며, 현재는 3,500개정도가 있음
 - 1970년대 중반까지 이루어진 서독의 지방자치 구역개편에서는 크라이스의 수가 425개에서 234개의 크라이스로 개편되었으며, 평균 주민의 수는 100,600명에서 177,900명으로 증가되었으며, 구동독지역의 구역개편은 서독의 경험을 바탕으로 작은 시군 또는 군들 간의 통합을 통한 규모경제를 갖춘 크라이스를 재구축하였음
- 통일 전 서독은 미국, 영국, 프랑스의 영향으로 다양한 형태의 지방자치조직을 가지고 있었으며, 통일 후 작센주의 지방자치구조는 제2차 대전후 미국 점령지였던 남부지방의 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주와 바이에른(Bayern)주에서 이루어지고 있는 것으로서, 강력한 시장형 조직체계를 그 특색으로 하고 있음
- 미국의 영향으로 기관대립형의 제도라고 통칭하기도 하며, 1994년 이후 라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz)주가 이 제도를 도입하게 되었으며, 통일이후 구 동독 지역의 작센주도 이 제도로 개정하였음

- 작센-안할트주와 부란덴부르크주도 시장을 의회에서 선출하던 방식에서 주민의 직접선거에 의한 선임방식으로 1993년부터 개정되었으며, 주민은 직접선거에 의해 의회 의원과 시장을 선출하며, 시장은 의회의 의장 뿐 만 아니라, 집행기관의 장으로써의 위치도 갖고 있음
- 또 다른 유형으로 맥켈렌부룩-포뮬메른주의 지방행정기관 구성은 주민에 의해 선출된 의회에서 이사회 위원과 이사회의장을 선출하고, 이사회의장은 시장이며 시장은 자치단체의 모든 행정을 책임지는 이사회형 지방행정기관 구성을 도입함
- 의회는 자치단체의 모든 사무에 관하여 의결권을 가지며, 분과 위원회를 구성할 수 있으며, 의회와 집행기관이 엄격히 분리되어 있고 이사회는 남독일 의회형 시장과 북독일 의회형으로 행정사무총장의 기능을 행사하는 합의제 행정기관임
 - 이사회는 지방의회의 의결사항을 준비하며, 지방의회의 의결을 집행하는 특징이 있으며, 헤센(Hessen)주와 슐레스비히-홀스타인(Schleswig-Holstein)주의 자치시에서 실시되는 형태로써 대의기관으로서 도시대표자회의(Stadtverordnetenversammlung /Stadtvertretung)를 구성하고 이곳에서 시장과 시행정을 지휘·감독하는 이사회(Magistrat)로 구성됨
- 구 동독지역의 거의 모든 주에서 통일이후 이 이사회제도를 도입하였으나, 현재 맥켈렌부르크-포르폼멘 주를 제외한 구 동독의 주들은 작센주의 남독일의 회형으로 개정하였음
 - 구 동독지역 주민들은 오랫동안 사회주의 체제에서 지방자치단체 장이나 의원을 직접 선출하지 않았었던 경험이 직접 선출하는 것을 선호하고 있으며, 이러한 배경에서 각주의 지방자치제도는 기관대립형 직접선거에 의한 지방자치단체장과 의원을 선출하기를 원하고 있으며 선거제도도 변화됨
- 구동독에서는 1945년 9월 소련군정의 명령에 의해 직업 공무원제도가 폐지되었으며, 공직지는 공산당의 의지를 실현할 수 있는 수단으로 변질되었음

- 구동독의 공직근무자는 “국가기관의 협력자”라는 신분과는 근본적으로 다른 개념으로 공무원을 규정하고 있으며, 국가 공무원의 일차적 자격은 정치적, 이데올로기적 적성과 당에 대한 충성심을 요구
 - 공직자의 기본자질은 정치권력의 한계가 없는 사회주의 제도하에서 그대로 구동독 공무원에게 답습되었으며, 공무원들은 당의 정치적 의지 관철을 위한 수단으로 봉사자로 설명됨
- 통일조약 제20조에는 구동독지역의 새로운 5개 주에 1992년 말까지 공무원법을 제정할 것을 의무화하였으며, 1990년 10월 3일부터는 구동독의 공무원에게는 공무원의 재임용, 봉급, 원호 등에 관한 경과 규정을 연방법률로 정하였음
- 공무원의 재임사는 적성, 자격, 전문성 그리고 자유민주주의의 기본질서에 합당한 사람을 재임용한다는 원칙을 세웠었으며, 실제 동독 비밀경찰(Stasi)에 공식, 비공식 요원으로 근무한 사람의 해고가 일차적으로 진행되었음
- 구 동독지역의 주 정부 공무원은 상위직의 서독으로부터 파견된 공무원이 구 동독의 공무원과 새로이 충원된 공무원 혼합된 상태로 근무함
- 통일조약에 따른 구 동독지역의 공무원은 경과 규정에 따라 봉급수준을 단계적으로 평준화시키고 있다. 1991년 7월 1일부터는 60%를, 1992년 5월 1일부터 70%, 1992년 12월 1일부터 74%, 1994년 10월 1일부터 82%, 1995년 10월 1일부터 84%로 각각 인상 조정하였으며, 1997년 12월 87%를 현재도 약95%의 봉급수준을 유지하고 있음

2. 동서독 지방자치단체 교류현황

1) 도시간 교류현황

- 서독지역의 지방자치단체는 통일조약 15조의 규정에 의해 행정자문단을 조직하고, 전문 인력을 상주시키면서 동독지역의 지방행정조직을 재구축하고, 조언 및 자문과 함께 적극적인 인적, 물적 지원을 제공하였음

- 동서독의 지방자치단체간 실제적 교류는 1985년 11월 자르란트 주지사 라폰탱과 동독의 호네커서기장의 회동으로 호네커 서기장의 출생지인 자르론이스(Saarlonis)시와 호네커 서기장이 성장한 아이젠후텐스타트(Eisenhüttenstadt)시와의 자매결연을 최초로 맺게 되었음
- 1989년 11월 베를린장벽이 붕괴되기까지 62개 도시간에 자매결연이 성사되었으며, 베를린장벽이 붕괴된 후에는 자매결연이 내치차원의 자매결연으로 통일 후 854개 자치단체간 체결됨
- 동서독 지방자치단체간 교류에 대한 동독은 처음에는 신중한 태도를 취하였으며, 주로 중앙정부의 정치적 결정에 따라 자매결연을 추진하였음
 - 동서독 자매결연현황은 1986년 3건, 1987년 17건, 1988년 29건, 1989년 10월까지 13건이 성사되었으며, 지방자치단체집권정당별로 보면, 사민당 41개, 기민당/기사당 15개, 자민당 1개, 기타가 5개이었음
- 대부분 동독의 부시장을 단장으로 실무단이 방문한 후에 서독의 시대표자들이 동독을 방문하여 교류에 합의하고, 동독의 지방자치단체장이 서독을 방문하여 협정서에 서명하는 형식을 취하였으며, 동독이 제시한 문안에 서독측이 서명하는 형식이 되었음
 - 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 긴축, 비핵지대화 평화에 대한 공동책임, 상호 주권인정 등의 내용을 포함하기를 원하기도 하였음
- 서독은 지방자치단체간 자매결연을 통하여 주민들 상호간의 신뢰회복과 동질성 회복을 위한 계기로서 생각했으나, 동독은 중앙정부가 추구하는 정치적 목표를 추구하고 이를 통해 정책결정에 반영되기를 희망하였음
 - 서독은 헌법 28조 2항에 명시하였듯이 지방자치가 완전히 보장된 상황이었기 때문에 동독이 목표한 외교, 안보, 독일정책에 그다지 영향을 미치지 못했음

- 동서독 지방자치단체간의 자매결연은 특성에 맞추어 이루어진 경우가 많으며, 정치적 특성에 따라 정치 수도인 본(Bonn)시와 포츠담(Potsdam)시, 항구도시인 뤼벡(Lübeck)시와 비스마르(Wismar)시, 킬(Kiel)시와 스트랄룬드(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 체결하였음
 - 칼막스의 고향인 트리어시(Trier)시는 이념적 배경에 의해 동독의 바이마르(Weimar)시와 자매결연을 체결하였으며, 엔겔스의 고향인 부퍼탈(Wuppertal)시와 함께 서독이 아닌 동독의 요청에 의해 자매결연이 체결되었음
 - 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, 신발산업 도시인 코른베스트하임(Kornwestheim)시와 바이센펠트(Weissenfeld)시가 고성어 있는 도시로서 크론베르크(Kronberg)시와 발렌슈타트(Ballenstadt)시가 자매결연을 체결하였음
- 동서독 지방자치단체간 자매결연을 체결한 지방자치단체 현황은 아래표와 같음

〈표 9〉 동서독 지방자치단체간 자매결연 현황

구분	자매결연 조약체결도시 (서독도시-동독도시)	체결일시 (연/월/일)	주민수(명) (서독측/동독측)
1	Saarlouis-Eisenhutenstadt	'86.04.25	37,625/48,200
2	Wuppertal-Schwerin	'86.11.14	381,903/126,000
3	Neunkirchen(Saar)-Lubbn	'86.11.26	50,382/14,200
4	Erlangen-Jena	'87.02.28	100,523/107,000
5	Saarbrucken-Cottbus	'87.03.18	188,763/123,000
6	Trier-Weimar	'87.05.24	94,628/63,600
7	Fellbach-Meißen	'87.05.28	39,733/38,700

구분	자매결연 조약체결도시 (서독도시-동독도시)	체결일시 (연/월/일)	주민수(명) (서독측/동독측)
8	Karlsruhe-Halle	'87.05.29	268,749/236,500
9	Bremen-Rostock	'87.07.23	530,520/242,000
10	Hof-Plauen	'87.08.04	51,183/77,900
11	Kiel-Stralsund	'87.08.29	250,062/75,400
12	Hannover-Leipzig	'87.09.14	517,855/556,000
13	Flensburg-Neubrandenburg	'87.10.26	87,862/83,700
14	Lubeck-Wismar	'87.10.28	220,588/57,800
15	Hamburg-Dresden	'87.10.30	1,590,869/520,000
16	Bonn-Potsdam	'87.11.01	291,680/138,000
17	Mainz-Erfurt	'87.11.22	187,072/215,000
18	Osnabrucke-Greifswald	'87.12.03	154,690/63,800
19	Braunschweig-Magdeburg	-	225,411/289,000
20	Offenburg-Altenburg	'87.12.12	50,247/54,800
21	Marburg-Eisenach	'88.02.11	76,260/50,900
22	Ludwigshafen-Dessau	'88.02.12	155,965/104,000
23	Gottingen-Wittenberg(Lutherstadt)	'88.03.16	132,977/54,200
24	Neu-Ulm -Meinigen	'88.03.25	46,441/25,500
25	Boblingen-Sommerda	'88.03.27	40,568/23,300
26	Aachen-Naumburg/Saale	'88.04.08	241,122/32,600
27	Dusseldorf-Karl-Marx-Stadt	'88.04.13	570,737/317,000
28	Dillingen(Saar)-Hoyerswerda	'88.04.19	20,341/70,700
29	SchwabischHall-Neustrelitz	'88.04.19	30,600/27,000
30	Heilbronn-Frankfurt/Oder	'88.04.20	110,576/84,800
31	Kaiserslautern-Brandenburg a,d,Havel	-	98,748/95,100
32	Eppelborn-Finsterwalde	'88.05.13	8,072/23,900
33	Wurzburg-Suhl	'88.06.10	129,995/53,500
34	Wurzburg-Suhl	'88.06.10	129,995/53,500
35	St.Ingbert-Radebeul	'88.06.10	41,015/35,000
36	Kronberg-Ballenstedt	'88.06.28	17,649/9,400
37	Mannhein-Riesa	'88.06.29	297,220/51,300
38	Salzgitter-Gotha	'88.07.08	108,358/57,700
39	Nurnberg-Gera	'88.07.22	468,352/131,000

구분	자매결연 조약체결도시 (서독도시-동독도시)	체결일시 (연/월/일)	주민수(명) (서독측/동독측)
40	Dortmund-Zwickau	'88.08.05	584,900/120,000
41	Lemgo-Stendal	'88.08.31	39,295/45,800
42	Sindelfingen-Torgau	'88.09.13	55,742/21,500
43	Berlin(Spandau)-Nauen	-	199,400/11,700
44	Berlin(Zehlendorf)-Konigs-Wusterhausen	-	91,300/15,000
45	Nordhorn-Richenbach	'88.11.03	47,886/25,400
46	Bottrop-Merseburg	'88.11.07	112,580/48,400
47	Neuwied-Gustrow	'88.11.16	58,958/39,000
48	Homburg(Saar)-Ilmenau	'89.02.22	41,600/27,800
49	Husum -Heiligenstadt	'89.04.25	24,153/16,100
50	Kassel-Arnstadt	'89.05.27	189,997/29,900
51	Neustadt a.d. W.-Wernigerode	'89.06.26	49,419/35,500
52	Unna-Dobeln	'89.06.29	57,100/27,000
53	Recklinghausen-Schmalkalden	'89.07.01	118,410/17,300
54	Wolfsburg-Halberstadt	'89.07.06	122,499/47,100
55	Lehrte-Stafffurt	'89.07.08	38,900/26,000
56	Kornwestheim -Weißfels	'89.07.08	26,187/39,000
57	Reinheim -Fürstenwalde	'89.09.29	16,257/34,800
58	Leverkusen-Schwedt/Oder	-	156,500/51,500
59	BadSchwartau-BadDoberan	-	19,553/13,500
60	Puttlingen-Senftenberg	-	20,200/32,100
61	Eschwege-Mühlhausen	-	23,125/43,700
62	Bayreuth-Rudolstadt	'89.12.29	71,811/31,300

2) 지방자치단체간 교류과정

- 독일의 지방자치단체간 교류는 1950년대와 60년대는 할슈타인원칙에 따라 동독의 외교적 고립을 목적으로 지방자치단체간 교류뿐만 아니라 사회 문화분야에서도 서독측의 거부로 실시되지 못했음
 - 서독 지방자치단체는 연방정부가 동독 지방자치단체와의 교류를 반대한다는 입장표명에도 불구하고, 몇몇 지방자치단체(Ulm, Konstanz, Herrenberg 등)가

자매결연을 시도하였음

- 동독은 서독의 봉쇄를 제거하고 국가적 승인을 위해 서방국가들의 도시들과 자매결연을 실시하였으며, 1967년까지 동독의 지방자치단체는 프랑스의 도시와 16개 이탈리아와 1개 도시, 세네갈과 1개 도시가 자매결연을 맺고 있었음
- 동서 독일 간 제일 먼저 이루어진 교류는 우편 및 전화교류가 1971년에 실시되었으며, 당시 가장 중요한 이슈인 서독과 서베를린과의 교통협정이었고, 이 역시 71년에 체결되어짐
- 동서독이 대등한 관계에서 교류협력을 실시할 수 있는 근거는 1972년에 체결된 동서독 기본조약임
- 서독이 동독 지방자치단체와 교류를 위한 다양한 방식의 접촉과 시도가 이루어졌지만, 추진되지 못했지만, 실제적 교류를 위한 계기는 구소련이 서독의 2개 지방자치단체와 교류를 추진하겠다고 발표하면서 동독을 압박하는 결과를 가져오게 되었음
- 동독정부는 구소련과 외교경로를 통한 접촉을 실시하였으며, 소련측의 권고로 동독 측은 서독 측과 자매결연을 체결하기로 결정하게 됨
- 자매결연의 성사는 서독보다는 동독의 의사표시에 의해서 이루어졌으며, 주로 서독의 지방자치단체는 사회민주당이 집권한 도시에서 보다 쉽게 이루어졌음
- 동독 공산당은 정서적으로 사민당에 가깝다는데 정치적 의미를 부여하고 있다고 평가할 수 있으며, 동독헌법 제41조에 “중앙의 지도와 계획하에서만”이라고 규정하였듯이 중앙집권적 권력구조를 가지고 있는 동독의 도시들은 중앙정부의 판단에 따라 자매결연을 체결하게 되었음
- 지방자치단체간의 자매결연을 통하여, 동독은 상호주권을 인정하는 외교적 승인을 위한 전략으로 지방자치단체간의 자매결연을 추진한 것으로 평가하고 있음
- 지방자치단체 간 교류협정서에 대부분의 지방자치단체가 선정한 사업은 문화행사 교류였으며, 서독헌법이 문화사무를 지방자치단체의 사무로 명시하고 있듯이

지방자치단체가 전시회, 음악회, 영화상영, 작가 등의 초청강연 등을 실행사업으로 실시하였음

- 두 번째로 관심을 가진 영역은 지방자치단체 간 교류협력의 구체적 사업은 전문가협의회로서 지방자치 또는 지역행정에 관한 의견 및 경험교환을 위한 협의회임
 - 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 교환하였음
 - 동독 지방자치단체의 의지를 반영하여 대부분의 지방자치단체가 평화운동을 협정서에 명문화하였으며, 주민들이 참여하는 평화운동은 주민대토론회, 어린이 미술경시대회, 여성토론회 등이 실시되었고, 일부 지방자치단체에서는 지역신문을 교환하는 경우도 있었음
- 협정과정에서 정치적 의제에 대한 서독 지방자치단체의 대처는 지방자치단체연합체와 협의하고 내독관계성의 자문을 받아 협정을 체결하였음
 - 서독의 입장은 지방자치단체는 연방정부 및 주정부내의 자치기관으로서 자치권 범위안에서 재량행위로 인지하였으나, 동독은 제3국과 동등한 국제관계속에서 중앙정부의 독일정책의 일환으로 자매결연을 대처했다고 볼 수 있음
- 칼 막스의 고향인 트리어시(Trier)시와 앵겔스가 활동한 이념적 배경이 유사한 동독의 바이마르(Weimar)시와 자매결연을 체결하여 실질적 성과를 거둔 지방자치단체임
- 트리어시와 바이마르시의 교류과정은 우선적으로 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 시작되었음

- 1987년 5월 바이마르시의 바움게르텔(G. Baumgärtel)시장이 트리어를 방문하여 짐머만(Zimmermann) 트리어시장과 함께 자매결연을 체결하게 됨
 - 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 명시하였음
 - 같은 날 교환방문계획에 대한 기본협정과 문화교류 실시를 체결하였으며, 1989년 12월에는 베를린장벽이 붕괴됨으로 교류의 현실성과 필요성이 증대되게 되었음
- 1990년 10월 3일 통일이 이루어진 후 양 지방자치단체는 이러한 상황에 또 다른 협정을 체결하여 경제지원과 지역개발을 위한 지원한다는 내용을 포함하여 교류협력을 계속적으로 추진한다는 10월 19일에 자매결연관계를 계속 유지하는 협약을 체결하게 됨
 - 청소년을 포함한 시민교류의 활성화, 지방행정 모든 분야에 대한 교류, 그리고 유럽연합에서의 협력을 내용으로 협약을 체결하였음
 - 이는 바이마르시와 트리어시는 지금까지의 도시간 우정을 지속하며, 바이마르시의 발전을 위해 트리어시가 지원한다는 내용이라고 볼 수 있음
- 분단 이전 공동생활권이었던 동서독 접경지역 도시간 자매결연은 “동·서독 기본조약” 체결이후 계속 제기 되었으며, 동·서독 국경인접 지방자치단체간은 호프(Hof)시와 플라우엔(Plauen)시가 체결되었으며, 협약서가 체결되기 전부터 공동사업이 추진되었음
 - 국경지역 서독의 호프(Hof)시와 동독의 플라우엔(Plauen)시 간의 자매결연은 접경지역 공동개발 사업에 표본이 되었으며, 거점도시로서 통행과 교역의 중심지였다. 분단 후 동서독 통상과 엘베가 지류인 잘레강의 상류로서 산림, 수자원, 환경문제에 대한 이해관계가 대립되는 지역이었으며, 접경지역 도시간 공동개발을 위한 협정을 체결하고 추진하였음

- 호프시 헨(Henn)시장과 플라우엔시 마틴(Martin)시장간의 1987년 자매결연이 체결되면서, 협약은 동서독 기본조약에 따른 양 주민의 이해증진, 사회계층 및 집단간의 교류활성화 특히 청소년 교류에 중점을 두었음
- 문화 체육행사의 정기적 추진, 도시 및 지역역사 공유, 특산품 교환판매를 추진하며, 지방자치단체간 도시개혁, 도시정비, 상하수도처리, 도시서비스 등에 대한 정보를 교환하고 공유하기 위한 협약이었으며, 1988년에는 세미나, 역사전시회, 시립교향악단의 상대 시 공연, 청소년 상호 방문, 체육행사 등의 실질적 교류를 실시하였음
- 호프시와 플라우엔시의 협약은 양도시 간 공동발전을 위한 노력은 접경지역 도시간의 활동으로 통일 전 상황에서는 성공적이었으며, 베를린 장벽 붕괴시까지 플라우엔시는 서독의 영향으로 1989년 10월 7일을 시작으로 반정부시위의 시초가 되었으며, 호프시는 독일 통일까지 체코슬로바키아 등을 통한 난민의 통로가 되었음
- 지금도 호프시와 플라우엔시는 자매도시로서 활동을 이어가고 있으며, 양 도시 간의 72번 고속도로는 차량정체가 많은 지역으로 유명하며, 올해에는 다큐멘터리 영화를 만들어 상영하고 있음

3) 통일 후 지방자치단체간 자매결연의 활용

- 베를린 장벽이 붕괴되고 통일을 달성한 1990년 11월까지 동서독 자매결연은 854개에 이르게 되었으며, 통일 후 구 동독 지역의 모든 지방자치단체는 서독 지역의 파트너 지방자치단체를 보유하게 되었으며, 이를 통한 자문, 지원, 교류, 협력을 통한 지역공동체 재구축과 지방행정재구축을 실시
- 이러한 주정부간 지방자치단체간 공조직에 의한 구 동독의 주정부 및 지방자치단체를 재구축하는 과정에서 통일전 파트너쉽을 활용하여 집중지원지역을 설정하였으며, 이를 통한 지방자치제도, 행정절차, 인적 교류, 재정적 지원과 행정기 자재를 지원하고 협력하였음

- 적극적 지원은 구 동독지역의 장관들 중에도 서독출신이 더 많으며 주지사 중에도 2명(Thuringen주의 Bernhart Vogel, Sachsen주의 Kurt Biedenkopf)이나 주지사를 하였으며, 지금까지 4명의 서독 주지사출신이 동독 주지사를 역임하였음
- 통일 후 트리어시와 자매결연을 체결했던 바이마르시의 변화는 자매결연으로 타도시에 비해 빠른 발전을 경험하게 되었으며, 실제 바이마르시의 시장도 자매결연사업에 관여하였던 서독출신의 뷔튼너(K. Büttner)가 통일 전 90년 8월에 당선되었으며, 91년과 92년에 약 1억 마르크의 투자가 도시건설에 지원되어 졌음
- 베를린 장벽붕괴 후 트리어시는 행정인력지원, 사무기기, 소방차와 같은 설비 등을 지원하였을 뿐만아니라, 연방정부의 지원을 위한 창구로서의 역할까지 수행하였음
- 서독지역에서 동독지역으로 행한 행정지원 내지 경제적 지원은 아주 다양했으며, 구 동독지역에 통일 후 1996년까지 공공부문이 지원한 비용은 1조 6천억 마르크로 8000조원 정도임

3. 동서독 지방자치단체간 교류의 성과와 한계

- 남북정상회담이 주기적으로 이루어지고 있는 한반도는 지방자치단체간 교류협력의 가능성과 성과가 독일에서의 경험보다 더 좋은 환경으로 판단됨
- 독일의 경험에서와 같이 한반도에서도 남한의 지방자치단체가 우선적으로 남북 교류를 신청하고 북한 중앙정부가 선택적으로 허용함으로써 교류가 추진될 것으로 예상됨
- 독일지방자치단체의 교류협력은 구 서독 지방자치단체가 지방정부로서의 충분한 자치권과 자율적, 독립적 의사결정을 내릴 수 있는 권능을 가지고 있었음
- 이러한 조례재정, 조직, 인사, 재정의 독립성은 구동독지역의 재건을 위한 지방자치단체가 자치권과 자율성을 가지고 구동독 지역을 재건할 수 있도록 지원하는 계기가 되었음

- 통일 전 자매결연을 체결하고 있던, 구동독지역의 지방자치단체는 주로 대도시로서 동독의 대표성있는 지방자치단체들이었으며, 구 동독의 14개 도(Bezirk)의 행정구역을 가지고 있었으며, 14개 도청소재지가 서독 지방자치단체와 자매결연을 맺고 있었음
 - 동독의 62개 대표도시는 지방자치단체간 교류의 대표성을 높여주는 효과가 있었으며, 도정부가 교류를 실시하는 효과와 함께 주변도시의 교류를 촉진하는 성과를 가져옴
- 통일 후 854개 지방자치단체는 통일 후 자매결연 하여 집중적 행정지원과 교류협력을 수행하는 파트너 자치단체로 행정통합을 달성하는데 기여하였음
 - 1995년까지 서독지역의 행정관청에서 파견되어 동독지역에서 지방자치단체를 형성하고 지방행정 사무를 수행하며 이에 대한 조언과 공무원 교육 등을 수행했던 공무원의 수는 15,000명에 이르렀음
- 구 서독지역 지방자치단체가 직접 지원하였던, 1995년 이후도 약 2,500명 정도의 서독지역 공무원이 파견에서 전출로 신분을 바꾸어 근무를 계속하였음
- 4.27 정상회담의 결과 남북한 교류협력이 추진되고, 지방자치단체가 교류 협력이 추진될 것으로 예상된다. 독일에서 교류과정에서 서독의 적극적 추진과 동독의 소극적 선택으로 인한 교류목적과 성과가 반감되었던, 독일의 사례를 분석함으로써 지방자치단체간 교류의 실효성을 제고하고, 교류·협력과정에서 경비를 최소화할 수 있을 것임

V. 평화시대 남북교류를 위한 지방자치단체 역할과 과제

1. 기본방향

1) 상호신뢰 증진

- 평화시대는 남한의 지방자치단체가 북한을 이해하고, 대등한 지위에서 교류를 추진함으로써 상호신뢰를 회복할 수 있으며, 상호신뢰는 협력과 지원, 교류의 전제 조건이기도 함
- 북한의 비핵화를 전제로 한반도의 냉전구조를 해체하고 항구적인 평화 정착을 이끌기 위한 정부정책과 함께 한반도 평화 구축을 위한 지방자치단체의 교류협력이라는 전제가 우선 고려되어야 할 것임
- 지방자치단체는 비정치적, 비경제적, 인도주의적 교류를 추진함으로써 남북한이 상호 신뢰가 축적되고 이에 따른 교류의 가능성이 제고된다고 볼 수 있음
- 지방자치단체는 남북교류를 위한 지방자치단체 내부 및 의회의 신뢰를 회복해야 교류협력정책을 보다 실효성있게 추진할 수 있음
- 지방자치단체가 직접 당사자로 교류를 추진하는 것보다는 민간단체를 통한 교류도 적극적으로 지원하는 방안이 신뢰회복에 유용함
- 지방자치단체의 특성상 주관자적 교류협력에서 지원하고 봉사한다는 인식이 상호신뢰를 무너뜨리는 결과를 초래하곤 하며, 명분과 실리를 분리하여 추구하면서 외교적 대등한 교류를 추진함으로써 신뢰를 회복할 수 있을 것임
- 지방자치단체는 중앙정부와 달리 제3국의 신뢰를 활용하여 교류를 추진하는 방안도 고려해 볼 수 있음
 - 개별 지방자치단체가 몽고나 베트남의 자매도시와 북한의 자매도시와 함께 하는 학술행사를 개최하는 방안도 고려할 수 있음

- 지방자치단체가 교류협력과정에서 신뢰는 계속적 사업으로 경제적 협력으로 발전할 수 있다는 상호 신뢰가 전제되어야 계속적으로 추진될 수 있으며, 이를 위해서는 교류협력과정에 많은 인내가 필요함

2. 북한 정치·행정체제의 이해

- 한반도 분단이 70년 되었으며, 70년간 많은 남북간의 변화와 차이가 발생하였으며, 남북이 교류를 추진하기 위해서는 남북한이 서로 이해하고 공동체 인식이 형성될 때 남북교류가 가능할 것으로 예상됨
- 지방분권, 지방자치, 기관구성, 지방행정기관의 장의 위상, 지방의원의 위상과 권한에 대한 법적 제도적 보장 수준에 대한 편견과 언론, 교육과정에서 습득한 선입견 등으로 상대방을 평가하여 교류와 협력을 어렵게 할 우려가 있음
- 독일 지방자치단체간 교류과정에서 지방외교에 대한 논란이 있었으며, 이는 지방자치단체의 동서독 교류는 연방정부가 고유하게 수행하는 외교로서 지방자치단체가 독자적으로 수행할 수 없는 견해임
- 한반도에서의 체제경쟁은 북한 정치체제나 행정체제에 대한 편견을 키워왔으며, 주민의 인식 속에서 북한 정치, 행정, 사회체제에 대한 불신으로 대화를 어렵게 할 우려가 있음
- 남북 지방자치단체가 교류를 위해서는 북한의 정치경제, 문화에 대한 이해와 함께, 지방자치단체에 대한 이해를 증진시킬 필요가 있음
 - 북한에 대한 이해가 지방자치단체장에게만 중요한 것이 아니라 집행기관의 공무원, 지방의원, 그리고 주민도 이해의 폭을 확대할 필요가 있음
- 북한의 정치행정체제를 이해해야 교류협력사업의 목적, 주요사업, 전략, 외교적 절차, 추진전략이 설정될 것으로 판단됨
 - 독일의 경우 중앙정부의 협력사업을 지속적으로 추진한 경험이 있음에도 호네커 서기장의 서독을 방문하기 이전, 많은 교류협력을 위한 시도가 무산된 사례

가 있으며, 이에 대한 평가도 동독에 대한 이해부족으로 평가하고 있음

3. 지역주민의 동질성 회복

- 지방자치단체의 남북교류는 상호 이해, 주민의 신뢰와 함께 공동체 인식 속에서 동질성을 회복하는 노력 속에서 가능할 것임
- 지방자치단체 구역내의 주민이 동질성을 회복한 만큼의 신뢰도를 가지고 교류가 가능할 것으로 판단되며, 교류의 전제는 상대를 인정하고 존중하는 보통국가의 당사자로 신뢰성을 담보할 수 있음
- 남북한이 같은 민족이고 같은 역사를 가지고 있다는 것만 강조한다면, 지역 내의 남남갈등만 확대시키는 요인이 될 수 있음
- 지방자치단체는 교류협력사업의 시행초기부터 주민을 설득하고 이해를 구하는 과정이 필요할 것이며, 독일의 경우 연방정부차원에서 “국민정치교육센터를 설치하여 대 국민교육을 실시하였으며, 각 주정부는 주정치교육센터를 운영하여, 정치교육과 경제교육을 실시하였음
- 독일 통일과정에서 오지(Orsie), 베지(WESie) 등의 신조어가 생기게 되는 원인은 동질성을 회복하는데 실패에서 온 결과임

4. 제도적 보완

- 지방자치단체는 교류협력을 시도하기 전에 교류협력을 위한 법적 제도를 정비할 필요가 있음
- 지방자치단체의 교류협력에 관한 조례를 제정 또는 개정하여 교류협력사업의 정당성을 제고할 필요가 있음
- 특히 지방자치단체가 교류협력기금을 설치하여 운영하고 있으며, 현재 협력기금에 대한 규정과 예탁금이 없는 지방자치단체는 재정적 지원 장치가 마련되어야 교류협력을 추진할 수 있을 것으로 예상됨

- 지방자치단체의 대북지원 및 교류협력 사업을 위한 제도적 정비는 지방자치단체가 주민으로부터 합법적이고 수용성 있는 정책추진이 가능한 전제조건 임
- 독일 지방자치단체의 보충성의 원칙은 지방자치단체가 독자적으로 수행하기 어려운 경우 주정부가 그리고 더 나아가서 연방정부가 지방자치단체의 역량을 보충해주는 원칙으로 교류과정에서 상대방(동독 지방자치단체)을 설득하는 데 유효하게 활용 되었음

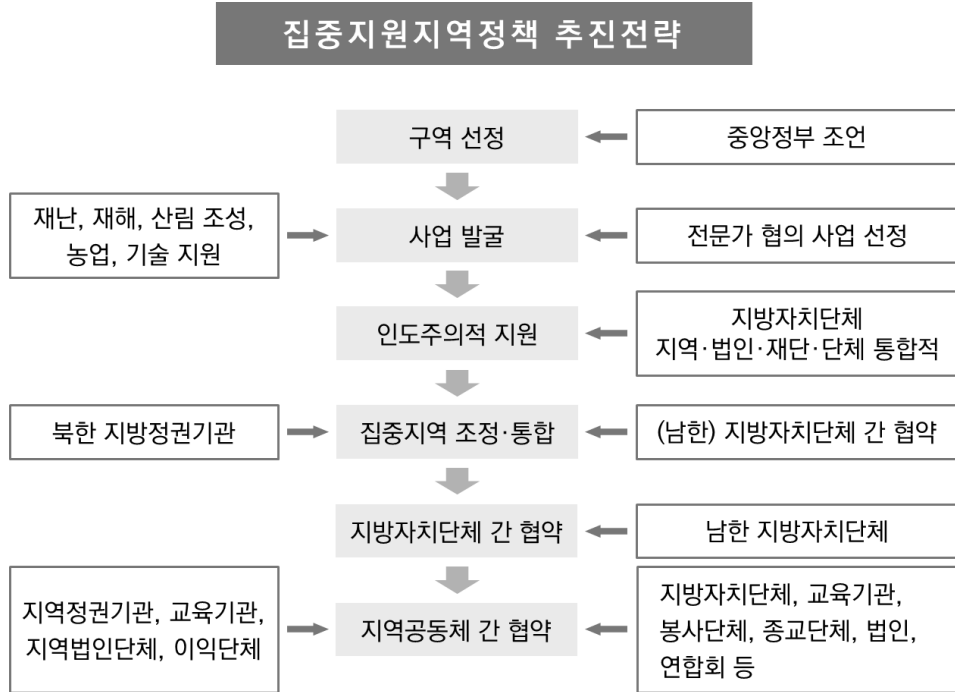
2. 평화시대를 위한 지방자치단체의 전략

1) 집중지원지역 전략의 추진

- 평화시대의 전제는 남북이 경쟁관계에서 협력적 교류가 진행되는 시기라고 볼 수 있으며, 이 시기의 지방자치단체는 상호 신뢰회복을 통한 특정지역 교류 지원이 가능한 상황이 우선 전제되어야 할 것임
- 지방자치단체가 북한을 지원하고, 협력적 사업을 추진하고 직접적 교류 당사자로서 활동하기에는 시간적 경제적 비용이 요구될 것이며, 지역내의 사회단체, 문화단체, 종교단체의 교류를 조장하고 확대하며, 촉진할 필요가 있음
 - 민간협력기구의 적극적 활용을 통한 교류가능성을 다양화하며, 이는 인도주의적 차원의 지원을 포함하여, 계속성을 유지하여야 실효를 거둘 수 있을 것임
 - 예를들어 지역 내의 법인, 종교단체, 사회봉사단체, 예술단체 등을 통한 지원 및 교류 협력을 시도하는 방안이며, 범 지방자치단체의 활동을 통한 대화채널을 다양화하여, 북한 정부가 필요에 따라 선택할 수 있는 범위를 확대할 필요가 있으며, 그 예로 체육교류, 청소년교류, 연구기관 간 교류, 대학 간 교류, 자치단체 협력기관간 교류 등이 있음
- 실제 지역 내 민간단체나 종교기관이 북한에 비공식적 인도주의적 지원활동을 실시하고 있거나, 시도하고 있는 경우가 있으며, 이러한 활동을 지원하는 역할을 우선적으로 수행할 필요가 있음

- 지방자치단체가 지방자치단체의 명의로 남북교류는 초기단계에서 성사되기는 어렵지만, 4.27 정상회담 이후 남북간의 교류 가능성이 높아질 것으로 예상되며, 민간단체와 공동으로 인도주의적 교류협력이 가능할 것으로 예상됨
- 지방자치단체가 남북 교류협력사업을 추진하여 왔으며, 당시 북한 지방자치단체와 직접 접촉하거나 교류한 것이 아니라 조선아세아태평양평화위원회, 민족경제협력연합회, 민족화합협력연합회 등의 기관과 접촉하였으며, 남북 정상회담을 거치면서 남북지방자치단체가 교류가 추진될 수 있을 것으로 예상됨
- 남북 지방자치단체간 지원, 교류 및 협력을 위한 지역과 지방자치단체 선정을 위한 방안을 제시하고 지역간 공동체인식과 동질성을 고려한 집중지원지역 선정 대안 제시
 - 지방자치단체의 교류·협력 대상을 특정지역으로 특화하려는 노력이 시도되어 왔으며, 이러한 노력이 특정 지방자치단체와 계속성을 가지고 교류할 수 있는 기반구축이 필요함
- 집중지원지역의 협력기회를 제고하기 위한 제3국과의 집중지원지역을 다양한 해석이 필요함
 - 부산광역시와 중국의 상하이 그리고 북한의 나선직할시와 3개국 세미나, 또는 항구도시 협력 협정을 체결하는 방식으로 베트남, 몽고 등과 협업적 사업을 공동으로 추진하는 방안임
- 중앙정부가 지방자치단체의 특성과 유사한 산업구조 및 생활환경을 갖고 있는 지방자치단체 간 집중지역을 선정하여 계속적으로 지원하고, 협력하며, 남북 지방자치단체간 파트너십(“집중지원 자매결연”)을 체결할 때까지 지원하는 방식이 제안됨

[그림 5] 집중지원지역정책 추진전략과 흐름도



- 남북 광역 지방자치단체 간의 집중지역의 선정을 위한 지역의 경제구조, 위상, 그리고 역사적 배경 등을 고려하여 다음 표 10과 같이 대안으로 제시하고자 함
- 지방자치단체의 이해관계가 참여하여 대상기관을 제안하는 것이며, 자치단체의 관심과 차이가 있을 수 있음

[표 10] 남북 지방자치단체간 교류를 위한 집중지원지역(안)

구분	남한 행정구역명	북한 행정구역명	교류·협력사업 분야
시	서울특별시	평양직할시	서비스산업, 행정
	부산광역시	나선특별시	경공업, 해양물류
	대구광역시	원산시	중공업, 해양물류
	인천광역시	남포특별시	중공업, 해양물류
	광주광역시	양강도	관광, 문화, 예술
	대전광역시	신의주시	과학기술, 산업

구분	남한 행정구역명	북한 행정구역명	교류·협력사업 분야
	울산광역시	개성특구	기계공업, 과학기술
	세종특별자치시	사리원시	행정, 문화,
도	경기도	황해남도	특용작물, 기술산업
	강원도	강원도	농업, 축산, 관광
	충청북도	자강도	농업, 임업, 축산,
	충청남도	황해북도	기계공업, 농업기술
	전라북도	평안북도	농업기술, 어업, 산림
	전라남도	평안남도	농업기술, 어업, 산림
	경상북도	함경북도	무역, 중공업,
	경상남도	함경남도	중화학공업, 임업
	제주특별자치도	해주시	문화, 관광, 서비스

- 남북 지방자치단체 간에 효율적인 교류를 위한 전략과 공동사업을 발굴하고 지역특성을 고려한 지역선택의 대안으로 위의 집중지원 지역선정 대안을 제시
 - 역사적 배경, 시도의 규모와 경제적 가능성을 고려하였으며, 또한 산업구조의 공통점을 고려하여 대안을 제시하였음
 - 남북 지방자치단체 간 교류사업의 목적을 북한 지방자치단체의 이해관계를 반영한 사업을 선정하고, 추진과정의 정당성을 보완해 줄 수 있는 전략이 필요함
- 광역지방행정기관 수준에서 남북한 1:1 지원체계를 구축하고, 기초자치단체도 구역 내의 지방행정기관과 협력사업을 추진하며, 특별지방행정기관이 협력사업을 추진하더라도 구역 내에서 추진하는 방안이 전략적으로 필요함
 - 지금부터 집중지역이 선정되면, 탈북자의 남한 정주도 이러한 맥락에서 정착시키는 방안이 필요함
- 지방자치단체의 정치적 성향, 산업기반, 역사적, 문화적 동질성을 기반으로 교류 협력파트너를 선정하는 것은 북한지방행정기관에 지방자치단체들 간에 중복적으로 제안함으로 비용을 증대시키는 우를 범하게 되기 때문임
- 북한지역에서 지방자치제도를 실시함에 있어서 독일사례와 같이 책임 지원을 위한 파트너쉽은 새로운 제도와 환경에 대한 이질감을 최소화할 수 있는 방안임

- 집중지원지역의 선정은 시도지사협의회에서 결정하는 것이 가장 합리적일 것으로 예상되지만, 정치적 명분에 따라 이해관계가 침해하게 대립될 것으로 예상됨
 - 집중지원지역의 선정을 우선적으로는 조정 통합해야할 기관으로는 행정안전부가 될 것이며, 또한 통일부가 중앙정부의 협력사업계획을 고려하여 조정할 필요는 있음
 - 집중지원지역의 초기단계서 공개되는 것은 비용을 확대시키는 부정적 효과가 예상되며, 사업의 진척에 따라 조정되어야 할 것임

2) 남북 지방자치단체 교류협력사업 발굴

- 지방자치단체가 품위있고 경제성이 높은 사업을 추진하고자 하지만, 현재의 정치상황과 국제정치 속에서 사업선정의 어려움이 존재하고 있음
- 지방자치단체가 교류협력 사업을 추진하기 전에 대상지역 또는 자치단체, 사업 목적, 대상사업, 추진절차, 소요예산 확보, 전문인력 수급 등에 대한 대안이 마련 되어야할 것임
- 남북 지방자치단체 간 교류를 위해서 지방자치단체의 인도주의적 지원, 지방자치단체 간 문화 또는 체육교류, 지방자치단체 간 경제교류, 지방자치단체 간 협력사업 추진 등의 단계적 추진단계를 예상하여 로드맵을 추진할 필요가 있음
 - 인도주의적 지원, 비정치적 협력 지원, 공동의 선을 위한 협업적 사업, 경제지원 사업, 경제협력 사업, 정치·행정적 협력 사업으로 교류단계를 구분하여 대상사업을 선정할 필요가 있음
- 남북 지방자치단체간의 교류협력은 정치적, 행정적, 사회적 변곡점에서 급박하게 추진될 것으로 예상되며, 지방자치단체가 지속적 준비과정을 통한 훈련과 지원사업의 결과가 교류협력사업의 기회와 성패가 좌우될 수 있음
 - 교류협력의 변곡점은 통상 재난재해 등으로 인해 발생하게 되면, 예를 들어 홍수, 태풍 등으로 인한 재해가 발생한 경우 대응을 위한 공동의 노력이나 항구복구를 위한 사업을 공동으로 추진하는 전략임

- 협력사업의 추진에서 집중지원지역 지방자치단체는 주도적으로 북한지역 사업을 추진하되, 타 자치단체는 협력적 지원으로 실시함으로 집중지원정책의 효과성을 높일 필요가 있음
 - 조류독감과 같이 철새의 이동에 따라 발생하는 전염병의 경우 남북이 공동으로 대처하는 것이 효과적일 것이며, 발생가능지역 관련 지방자치단체가 주도적으로 추진하며, 의약품과 전문인력을 타자치단체로부터 지원받는 형식임

3) 지방자치단체간 교류·협력 사업 추진 전략

- 남한의 지방자치단체가 집중지원을 위한 지역과 남한 지방자치단체간 협의에 의한 교류협력의 파트너가 정해졌다는 전제하에 지방자치단체가 북한 특정지역을 효과적이고 실효성있는 접촉과 교류를 추진하기 위해서는 전략이 필요함
- 지방자치단체가 교류·협력사업을 실시하는 데 필요한 지식, 북한의 이해, 외교적 전략, 관련 중앙정부의 협력에 대해 대응능력이 부족하며, 교류·협력 사업분야의 설정, 대상 기관의 선정, 사업실시를 위해 필요한 비용의 산정, 대화창구의 설정, 협상방식, 국제적 외교관계의 전략과 절차, 관련 중앙부처에 대한 지원 및 협조를 도출하는 등의 전략이 필요하며 이를 위한 준비가 필요함
- 현재까지 지방자치단체가 대북사업을 추진하기 위해서는 조선아세아태평양평화위원회, 민족경제협력연합회, 민족화합협력연합회 등의 북한 단체를 통해 추진하였으며, 이에 대한 허가도 북한의 중앙정부로부터 승인을 받아 추진됨
- 통일부에서 남북 교류사업에 대한 심의기구를 구성하였으나, 이 기구는 교류사업의 타당성을 심사하고 있으나, 전문성을 갖춘 지원기구로서의 성격이라고 볼 수 없으며, 지방자치단체간 남북교류협력을 지원하기 위한 종합적인 자문기구 또는 지방자치단체의 전문인력 보완이 필요함
- 남북지방자치단체가 접촉 및 교류를 실시하는 단계를 인도주의적 지원, 협력적 지원, 공동의 선을 위한 협업적 사업, 경제지원 사업, 경제협력사업, 정치·행정적 협력사업으로 구분되어짐

- 단계별 추진전략을 다르게 실시할 필요가 있으며, 지방자치단체의 명분에 방점을 두는 경우 실패하거나 지속성을 가지기 어려움
- 지방자치단체의 이름으로는 초기단계에서 성사되기는 어려운 경우, 지방자치단체의 법인, 민간단체를 활용한 교류활동을 추진할 필요가 있음
 - 문재인 정부의 출범은 남북간의 교류 협력 가능성이 높아질 것이지만, 북한 지방자치단체, 또는 중앙정부가 특별한 관심을 가질 사업이 아니라면, 법인, 민간단체를 활용한 접근방법이 효과적일 것임
 - 지방자치단체의 문화원을 통한 특정지역 문화단체와 교류하는 방식으로 미술 전시나 음악회를 공동으로 추진하는 방식임
- 지방자치단체가 효과적으로 남북지방자치단체 간 교류사업을 추진하기 어려운 경우, 또는 제3국과 공동으로 추진하는 것이 실효성이 높은 경우는 3국에서 이를 실행하는 방안도 검토될 수 있음
 - 도시재생을 위한 도시계획방안과 같은 주제는 국제관계속에서 추진이 어려울 것이며, 이러한 경우 중국이나 베트남 등을 통한 공동세미나개최 형식으로 실시하는 방안과 철새 도래지 관련도시가 함께 조류독감 예방 방안을 추진하고 공동 대응하는 방안이 될 수 있음

4) 지방자치단체 남북교류 전문인력 양성

- 지방자치단체의 공무원은 일반적으로 외교적 능력이 거의 없으며, 북한에 대한 이해도 부족한 형편이며, 전문기관이나 중앙정부와 협의하여 전략이나 대상지역, 그리고 사업분야를 선정하여야 할 것임
- 지방자치단체의 북한사회, 경제, 행정에 대한 이해가 전제되어야 남북교류 또는 협력사업이 가능할 것이며, 북한에 대한 지방자치단체의 이해와 신뢰 형성을 위한 노력이 우선되어야함
- 통일부에서 남북 교류사업에 대한 심의기구를 구성하였으나, 이 기구는 교류사업의 타당성을 심사하고 있으나, 전문성을 갖춘 지원기구로서의 성격이라고 볼

수 없으며, 지방자치단체간 남북교류협력을 지원하기 위한 종합적인 자문기구 또는 지방자치단체의 전문인력 보완이 필요함

- 지방자치단체가 협력사업을 실시하는 데 필요한 지식, 북한의 이해, 외교적 전략, 관련 중앙정부의 협력에 대해 대응능력이 부족하며, 교류·협력 사업분야의 설정, 대상 기관의 선정, 사업실시를 위해 필요한 비용의 산정, 대화장구의 설정, 협상 방식, 국제적 외교관계의 전략과 절차, 관련 중앙부처에 대한 지원 및 협조를 도출하기까지, 지방자치단체가 독자적으로 수행할 수 있어야 함
- 지방자치단체는 평화시대의 남북교류를 추진하기 위한 전문인력을 양성할 필요가 있으며, 전문성의 부족으로 지방자치단체가 대북지원사업을 실시하고도 지원 규모 만큼의 성과를 거두지 못하는 경우가 종종 발생하고 있음
- 남북교류 전문인력은 교육과정 이수 후 지방자치단체가 남북교류 전문요원으로 지정하고 계속적 교육과 연수를 통해 남북교류 협력과정에서 역량을 발휘할 수 있도록 양성
 - 남북교류 전문인력의 지정은 남북교류, 더 나아가서 통일에 대한 소명감을 고취시키고, 이해와 관심을 제고할 수 있는 장점이 있으며, 현재의 북한사회 및 북한행정에 대한 이해를 증진시킴으로 남북한 지방자치단체간 교류 협력시 시행착오를 최소화할 수 있을 것임
- 전문인력에 대한 교육 목표는 정부의 대북정책 및 통일환경, 그리고 북한실상에 대한 이해, 북한 및 통일관에 대한 과정을 지속적으로 교육함으로써 전문성과 소명감 배양할 수 있을 것임
 - 교과과정은 통일문제의 이해, 북한체제의 이해, 북한지방행정, 해외 통일사례, 대북교류협력사업 사례 등을 중심으로 편성하며, 토론과 참여를 통한 효과적 전문인력 양성이 가능할 것으로 예상됨

VI. 결론 및 정책건의

- 남북 정상회담이 추진되면서 국가적으로 평화와 번영의 한반도를 실질적으로 추진하고 있으며, 남북교류 및 협력사업이 추진될 것이며, 평화시대의 지방자치단체의 새로운 역할과 과제에 대한 심도있는 담론과 연구가 필요함
- 남한과 북한은 한국전쟁 이후 아직 종전을 선언하거나 평화협정을 체결하지 않았지만, 남북 정부는 남북화해와 한반도의 평화를 증진시키기 위하여 노력을 계속하여, 한반도 긴장완화와 남한과 북한간 정치·군사적 신뢰구축을 위한 양국가의 교류와 협력이 추진되는 남북 평화시대로 들어gå야 할 것임
- 남북교류협력을 위한 법적기반은 남북지방자치단체가 상호교류를 촉진하기 위한 필요한 사항을 규정하기 위해 1990년 8월 제정된 “남북교류협력에 관한 법률”이 기반이 된다고 볼 수 있으며, “남북관계 발전에 관한 법률”이 있으며, 이 법은 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전을 위한 법률임
- 지방자치단체가 중앙정부의 남북교류협력 및 통일정책을 지원하고, 지방자치단체와 군사분계선 이북지역간의 교류협력 증진을 위한 기반을 조성하기 위한 남북교류에 필요한 조례나 규칙을 제정하여 남북교류 및 협력을 추진하고 있음
- 현재 중앙정부가 남북교류협력과정에 필요한 재정지출을 위한 남북교류협력기금은 9,624억원을 확보하고 있으며, 지방자치단체도 지방자치단체별 개별지방자치단체의 관심과 역량 정도에 따라 교류협력기금을 보유하고 있으며, 2018년 추경에 예산을 확보한 지방자치단체도 있음
- 5.24조치가 이루어지기 전까지는 농업, 병충해방제, 농업장비 및 기술지원 등의 지방자치단체 대북지원이 추진되었으며, 지방자치단체가 당사자로서 교류하는 활동은 성과가 미흡함
- 지방행정구역은 남한이 17개 광역자치단체와 226개의 기초자치단체를 가지고 있으며, 북한 지방행정구역은 광역행정단위로 3직할시, 9도가 있으며, 1특급시, 25시, 27구역, 147군이 기초행정기관의 형식으로 운영됨

- 남한이 2-4계층의 지방행정계층이 있으며, 북한은 지방자치2계층, 지방행정 3계층의 기본구조를 가지고 있으며, 남한과 북한이 예외적으로 지방자치 2-3계층, 지방행정 3-4계층의 구조를 가지고 있으며, 구역과계층은 남북지방자치단체간 교류와 협력을위해 비교연구가 필요함
- 지방자치단체의 기관구성은 남북이 많은 차이점을 가지고 있으며, 북한의 지방행정기관은 지방주권기관(지방의회)으로서 지방인민회의가 있고, 행정적 집행기관으로 지방인민위원회(행정경제위원회, 농촌경제위원회 등)가 있으며, 지방권력의 핵심으로 지방당위원회가 있으나, 남북지방자치단체간 교류를 위한 대표성에 대한 검토가 필요하며, 집행기관의 장인 지방인민위원회 위원장이 지역대표성이 있다는 의견과 실질적 권력기관인 지방당위원장이 대표성이 있다는 견해가 있음
- 자매결연의 성사는 서독보다는 동독의 의사표시에 의해서 이루어졌으며, 주로 서독의 지방자치단체는 사회민주당이 집권한 도시에서 보다 쉽게 이루어졌으며, 동독헌법 제41조에 “중앙의 지도와 계획하에서만”이라고 규정하였듯이 중앙집권적 권력구조를 가지고 있는 동독의 도시들은 중앙정부의 판단에 따라 자매결연을 체결하게 되었음
- 지방자치단체 간 교류협정서에 대부분의 지방자치단체가 선정한 사업은 문화행사 교류였으며, 서독헌법이 문화사무를 지방자치단체의 사무로 명시하고 있듯이 지방자치단체가 전시회, 음악회, 영화상영, 작가 등의 초청강연 등을 실행사업으로 실시하였음
- 분단 이전 공동생활권이었던 동서독 접경지역 지방자치단체간은 호프(Hof)시와 플라우엔(Plauen)시가 체결되었으며, 협약서가 체결되기 전부터 연방정부의 지원아래 공동사업이 추진되었으며, 동서독 통상과 엘베가 지류인 잘레강의 상류로서 산림, 수자원, 환경문제에 대한 이해관계가 대립되는 지역으로 접경지역 도시간 공동개발을 위한 협정을 체결하고 추진함
- 베를린 장벽이 붕괴되고 통일을 달성한 1990년 11월까지 동서독 자매결연은 854개에 이르게 되었으며, 통일 후 구 동독 지역의 모든 지방자치단체는 서독 지역의

파트너 지방자치단체를 보유하게 되었으며, 이를 통한 자문, 지원, 교류, 협력을 통한 지역공동체 재구축과 지방행정재구축을 실시하는 성과를 달성하였음

- 평화시대는 남한의 지방자치단체가 북한을 이해하고, 대등한 지위에서 교류를 추진함으로써 상호신뢰를 회복할 수 있으며, 상호신뢰는 지역주민의 동질성을 회복하고 남북한 지방자치단체간 협력과 지원, 교류의 전제조건이기도 함
- 한반도 분단 70년간 많은 남북간의 변화와 차이가 발생하였으며, 남북이 교류를 추진하기 위해서는 남북한이 서로 이해하고 공동체 인식이 형성될 때 남북교류가 가능할 것이며, 남북한 지방분권, 지방자치, 기관구성, 지방행정기관의 장의 위상, 지방의원의 위상과 권한에 대한 법적 제도적 보장 수준에 대한 이해와 존중이 필요하며, 편견과 선입견 등으로 상호신뢰를 저해하는 요인을 최소화해야 할 것임
- 평화시대의 전제는 남북이 경쟁관계에서 협력적 교류가 진행되는 시기라고 볼 수 있으며, 이 시기의 지방자치단체는 상호 신뢰회복과 또한 지방자치단체 간 교류·협력단계 이전에 인도주의적 지원을 통한 동질성회복이 필요함
- 중앙정부가 지방자치단체들과 협의·조정하여 규모와 산업구조 및 생활환경 특성이 유사한 지방자치단체 간 집중지역을 선정하여 계속적으로 지원하고, 협력하며, 남북 지방자치단체간 파트너십(“집중지원 자매결연”)을 체결할 때까지 지원하는 방식이 제안됨
- 지방자치단체가 교류협력 사업을 추진하기 전에 대상지역 또는 자치단체, 사업 목적, 대상사업, 추진절차, 소요예산 확보, 전문인력 수급 등에 대한 대안이 마련 되어야 할 것임
- 남북 지방자치단체 간 교류는 인도주의적 지원, 비정치적 협력 지원, 공동의 선을 위한 협업적 사업, 경제지원 사업, 경제협력 사업, 정치·행정적 협력 사업으로 교류단계를 구분하여 대상사업을 선정할 필요가 있음
- 남북 지방자치단체간의 교류협력은 정치적, 행정적, 사회적 번곡점에서 급박하게 추진될 것으로 예상되며, 지방자치단체가 지속적 준비과정을 통한 훈련과

지원사업의 결과가 교류협력사업의 기회와 성패가 좌우될 수 있음

- 지방자치단체는 남북 접촉, 지원, 교류를 위한 행정적, 재정적 준비가 필요하며, 특히 남북교류협력조례를 제정 또는 개정을 통하여 제도적 준비와 협력비용, 인도주의적 지원 등을 위한 재정적 능력을 확보할 필요가 있음
- 지방자치단체가 북한 지방행정기관과 접촉, 지원, 교류하는 단계는 인도주의적 지원, 비정치적 협력 지원, 공동의 선을 위한 협업적 사업, 경제지원 사업, 경제협력 사업, 정치·행정적 협력 사업의 단계를 거쳐 실시되며, 복수의 단계가 통합적으로 진행되더라도 당연히 거쳐야하는 과정이 필요함
- 남한의지방자치단체장과 북한의 지방주권기관의 장이 당사자로서 교류협력을 추진하기에는 아직 정치적 환경이 좀 더 성숙해져야한다는 점을 간과해서는 안 될 것이며, 깊은 신뢰와 인내심을 가지고 추진할 필요가 있음
- 인도주의적 지원과 특정지역 교류 협력사업은 북한의 명분과 실리가 포함된 사업을 발굴할 필요가 있으며, 이를 위한 지방자치단체가 북한을 좀더 이해하고 실효성있는 대안 발굴이 필요함
- 지방자치단체가 남북교류과정에서 무리한 정치적 이슈에 매몰되어 필요 이상의 계획 공개, 성과 예측, 실적 제시 등으로 실질적 추진이 불가능한 경우가 종종 발생하며, 상대방을 존중하는 예의와 정당한 절차의 수용, 결과에 대한 인내심있는 기다림이 지방자치단체 간 교류협력을 성취할 수 있음
- 지방자치단체가 협의하여 빠른 시간 내에 집중지원지역을 선정하고 선택된 지역을 중심으로 지원하고 소박한 교류를 우선적으로 추진함으로써 신뢰회복과 동질성 확보로 점차 의미있는 교류협력이 가능할 것으로 예상됨
- 지방자치단체가 집중지원지역을 대상으로 지역 내의 법인, 사회단체, 봉사단체와 공동으로 협력과 지원을 실시하는 방안을 적극적으로 고려하여 추진할 필요가 있음

통일법제 Issue Paper 18-19-⑧

평화시대 남북 지방자치단체간 교류협력을 위한 과제

발행일 2018년 12월 31일

발행인 이 익 현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15

(반곡동, 한국법제연구원)

전화 : (044)861-0300

팩스 : (044)868-9913

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

KLRI

KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

