

대북·통일·평화정책의 회복탄력성 제고를 위한 지방정부의 제도적 완충 기능

문인철(서울연구원 연구위원)*
엄현숙(국립평화통일민주교육원 교수)**

논문요약

본 연구는 북한의 '적대적 두 국가론' 이후 지방정부의 대북·통일·평화정책을 회복탄력성의 관점에서 재구성한다. 기존 연구는 지방정부를 중앙정부 대북정책의 보조자, 남북관계 개선기의 교류협력 행위자, 또는 분권형 대북정책의 참여자로 이해하는 경향이 강했다. 그러나 본 연구는 중앙정부 독점 구조가 장기 적대 국면에서 단일 경로 취약성을 낳는다고 본다. 중앙관계가 적대로 전환되면 하위 채널도 동반 붕괴하며, 그 결과 북한의 수용 거부와 남측 정책구조의 완충장치 부재와 결합하여 전면 단절로 증폭된다. 북한의 수용 여부는 남측이 통제할 수 없는 외생적 제약조건이므로, 본 연구의 설명 대상은 북한 변수 자체가 아니라 중앙관계의 단절이 남측 정책체계 내부에서 전면 단절로 증폭되는 구조다. 따라서 지방정부의 역할은 중앙외교를 대체하는 권력 중심성이 아니라, 대외적으로는 채널 중복성과 정책기억을 보존하고 대내적으로는 민주시민교육·평화교육·사회적 대화를 통해 사회적 평화역량을 축적하는 제도적 완충층으로 재정의될 필요가 있다. 이를 위해 본 연구는 다층 거버넌스, 회복탄력성, 평화 하부구조, 지방외교, 승인 없는 관여 논의를 검토하고 의제 민감도와 채널 구조를 결합한 분석틀을 제시하였다. 국내 사례는 저정치 의제조차 단층 구조에서는 중단된다는 점을, 비교사례는 하위·기능 채널이 어떤 조건에서 부분적으로 잔존하는지를 보여준다. 분석 결과 지방정부는 중앙독점의 단절 취약성을 완화하고 시민 일상의 평화역량을 축적한다는 점에서 회복탄력적 다층 통일·평화정책의 제도적 완충층이 될 수 있다.

주제어: 지방정부, 대북·통일·평화정책, 회복탄력성, 다층 거버넌스, 지방정부의 제도적 완충 기능, 적대적 두 국가론

* 제1저자

** 교신저자

I. 들어가며

대북·통일정책은 한국 정치에서 가장 강하게 중앙집중화된 정책 영역 가운데 하나이다. 외교·안보·군사와 직결된다는 이유로 중앙정부가 법적 승인, 정보, 협상, 제재 검토, 위기관리 권한을 거의 독점해 왔다. 이러한 중앙집중성은 평상시에는 정책 일관성을 보장하는 장점으로 보일 수 있다. 그러나 중앙관계가 적대로 전환되는 순간 중앙 독점 구조는 정책 전체를 단절시키는 단일 채널 의존(single-channel failure) 구조가 된다. 중앙 채널이 단히면 지방·민간·도시·기술 채널도 함께 위축되고, 그 결과 남북관계의 충격은 완충 없이 전면 단절로 증폭된다.

본 연구는 대북·통일정책의 중앙 독점이 적대 국면에서 회복탄력성이 취약한 구조로 작동한다고 본다. 다른 정책영역에서는 지방 분권과 시민 참여가 확대되었지만, 대북·통일 영역은 중앙 승인과 안보 판단에 강하게 묶여있다. 따라서 지방정부¹⁾는 중앙을 대체하지 않으면서 통일·평화정책의 회복탄력성을 떠받치는 실질적인 다층 행위자, 곧 제도적 완충층으로 정립될 필요가 있다. 여기서 말하는 지방정부의 제도적 완충 기능은 권력 중심성(power centrality)을 뜻하지 않는다. 이 개념은 구조적 기능을 가리킨다. 하나의 경로에 과도하게 의존하는 체계에서는 그 경로의 실패가 전체 실패로 전이된다. 반대로 여러 층위와 경로가 존재하면 하나의 경로가 끊어져도 다른 경로가 정책 기억, 의제 전문성, 남아 있는 신뢰의 토대, 재개 준비 태세를 보존할 수 있다. 지방정부의 역할은 이러한 회복탄력적 다층성의 구성요소로서 중앙 채널의 단절이 정책 전체의 동반 붕괴로 전이되는 것을 흡수·지연시키는 데 있다.

북한의 적대적 두 국가론은 이 문제를 선명하게 드러냈다. 2023년 말 이후 북한은 남북관계를 동족관계나 통일 지향의 특수관계가 아니라 적대적 국가관계로 재규정하였다. 선행연구는 이를 체제경쟁 실패 인식과 신냉전 환경이 결합한 전략적 전환이자, 대남정책 공간을 협력보다 대결 영역으로 좁히는 변화로 해석한다.²⁾ 이 변화는 지방정부 남북교류협력을 단순히 재개할 수 있는지의 문제가 아니라,

1) 법률상 명칭은 ‘지방자치단체’이나, 본문에서는 거버넌스 행위자로서 ‘지방정부’라 칭한다.

2) 황수환·장철운·홍철기, 「북한의 두 국가론, 한민족 부정론 대응 논리 개발」, 서울: 통일연구원, 2024; 이종구, “북한의 ‘적대적 두 국가론’과 남북관계 전망.” 『통일정책연구』, 제33권 1호 (2024), pp. 29~54.

중앙 독점 구조가 적대 국면에서 얼마나 취약한지를 묻는 문제로 전환한다.

본 연구는 지방정부가 대북·통일정책의 제도화된 실질 행위자로 자리 잡고 있었다면, 북한의 수용 거부와 적대적 두 국가론 이후에도 모든 하위 채널이 지금처럼 함께 붕괴했는지를 묻는다. 북한의 수용 여부는 남측 정책 구조가 통제할 수 없는 외생적 제약조건이다. 본 연구의 관심은 북한 변수 자체가 아니라 중앙관계 단절이 남측 정책 체계 내부에서 전체 단절로 증폭되는 구조에 있다. 따라서 본 논문의 목적은 새로운 경험적 추세를 확정하는 데 있지 않다. 본 논문은 중앙 독점 구조가 적대 국면에서 정책 단절을 어떻게 전면화하는지, 그리고 지방정부의 다층적 역할이 그 취약성을 어떻게 완화할 수 있는지를 분석하는 것을 목적으로 한다.

본 연구의 분석은 두 수준에서 이루어진다. 정책 구조 수준에서는 대북·통일 정책이 중앙의 단일 직접 채널에 의존하는지, 아니면 지방정부·국제기구·제3국·다자 규범이 결합한 다층 구조를 갖는지 검토한다. 사례 수준에서는 의제 민감도와 채널 구조를 기준으로 지방정부 협력사업을 구분하고, 각 사례가 실제 지속, 중단, 제한적 접촉, 재개 준비 태세 보존 중 어떤 양상을 보였는지 살핀다. 비교 사례는 한국 사례와 동일하다는 전제에 의해서가 아니라, 단층 구조와 다층 구조의 차이를 설명하기 위한 참고 사례로 활용한다.

II. 선행 연구 검토와 이론적 배경

1. 선행 연구의 흐름과 연구 공백

지방정부 남북교류협력 연구는 크게 세 흐름으로 정리할 수 있다. 첫째는 지방정부 역할 확대론이다. 채경석은 지방행정부의 남북 교류협력과 제도화 문제를 검토하면서 지방정부 간 교류가 정치적 고위협상보다 경제·문화·농수산·스포츠 등 비정치 분야에서 제도화될 가능성이 있음을 분석하였다.³⁾ 조재욱은 지방

3) 채경석, “지방행정부의 남북한 교류 협력과 제도화.” 『한국동북아논총』, 제10권 34호 (2005), pp. 217~242.

정부 남북교류협력 2.0을 제안하며 기존 사업의 평가와 새로운 방향을 모색하였다.⁴⁾ 이 연구들은 지방정부의 역할 필요성을 설득력 있게 제기했지만, 대체로 남북관계 개선 또는 교류 재개 가능성을 전제하였다.

둘째는 분권형 대북 정책론이다. 나용우 외는 중앙정부 중심 대북 교류 협력의 지속가능성 한계를 지적하고 중앙정부, 지방정부, 민간단체가 결합하는 분권형 대북정책의 필요성을 제기하였다.⁵⁾ 이 연구는 문재인 정부 시기의 지방정부 참여 확대 기조를 체계화했다는 점에서 중요하다. 그러나 이 흐름도 분권이 적대 국면에서 회복탄력성을 어떻게 생산하는지, 중앙관계 단절이 하위 채널 단절로 증폭되는 구조를 어떻게 완화할 수 있는지는 충분히 이론화하지 못했다.

셋째는 도시 협력·생활 협력론이다. 서울연구원의 도시 협력 연구와 문인철의 도시외교 연구는 지방정부가 단순 물자 지원자가 아니라 보건, 환경, 도시문제, 시민 교류, 인간안보 의제를 다룰 수 있는 행위자임을 보여준다.⁶⁾ 특히, 문인철은 코로나19 이후 도시외교가 인간안보와 보건안보를 다루는 실천이 될 수 있음을 강조했고, 도시의 디지털 공공외교 가능성을 논의하였다.⁷⁾ 그러나 이 연구들 역시 주로 도시정부의 역량과 협력 가능성에 초점을 두며, 적대적 두 국가론 이후 중앙독점의 단일경로 실패를 지방정부가 어떻게 완충할 수 있는지는 별도로 다루지 않았다.

따라서 본 연구의 차별성은 기존 연구의 문제의식을 부정하는 데 있지 않다. 기존 연구가 남북관계 개선기 지방정부의 역할 확대와 교류협력 활성화에 초점을 두었다면, 본 연구는 남북관계가 개선되지 않는 적대 국면에서 왜 정책공간이 전면 단절로 증폭되는지를 분석한다. 또한 저정치 의제라 하더라도 직접 양자 채널과 중앙승인 구조에 묶이면 중단될 수 있다는 부정적 경험을 분석의 출발

4) 조재욱, “지방정부의 남북교류협력 2.0 구상: 평가와 새로운 방향모색.” 「국가안보와 전략」, 제20권 4호(2020), pp. 147~179.

5) 나용우 외, 『분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로』, 서울: 통일연구원, 2019.

6) 이민규, 『서울-평양 포괄적 도시협력 방안 수정안과 추진전략』, 서울: 서울연구원, 2019; 문인철, “코로나19로 인한 국제정세의 변화와 서울시 도시외교 전략.” 「서울연구원 정책리포트」 제304호, 서울: 서울연구원, 2020; 문인철·손창우·송미경, 『서울-평양 보건의료 지원 협력 방안』, 서울: 서울연구원, 2021.

7) 문인철, “메타버스 시대, 도시의 디지털 공공외교 추진 방향.” 「국가안보와 전략」, 제21권 4호(2021), pp. 79~122.

발점으로 삼는다. 이 점에서 본 연구는 지방정부 역할확대론을 반복하기보다 중앙 독점 구조의 회복탄력성 결핍을 문제화한다.

2. 중앙집중 구조와 지방정부의 비교우위

대북·통일정책이 지방분권·시민참여·재난관리·기후정책·도시외교 등 다른 정책영역에 비해 상대적으로 중앙집중적인 구조를 유지해 온 데에는 복합적인 요인이 작용하였다. 첫째, 남북관계는 군사분계선, 정전체제, 핵문제, 유엔 제재체제와 결합한 안보화된 정책영역이다. 지방정부가 인도주의·보건·환경 사업을 추진하더라도 북한을 상대한다는 사실만으로 사업은 외교·안보 영역으로 끌려 들어간다. 그 결과 지방정부의 정책공간은 남북관계 개선기에는 열리지만, 긴장기에는 즉각 닫힌다.

둘째, 법제도적 승인독점이다. 정대진·정일영이 지적했듯이 지방정부는 남북교류협력의 실제 행위자로 등장했으나 법제도상 독립적 행위주체로 충분히 자리잡지 못했다.⁸⁾ 지방정부는 조례와 기금을 보유할 수 있지만 사업 추진은 중앙정부 승인과 제재 검토를 전제로 한다. 승인체계 자체는 불가피하지만, 준비·의제 촉진, 잔존 채널 보존까지 중앙이 독점하면 제도는 단일 채널 의존 구조로 굳어진다.

셋째, 북한의 행위자 구조다. 북한에는 한국식 지방자치 개념이 존재하지 않으며, 지방 단위가 독자적으로 대남교류의 카운터파트가 되기 어렵다. 따라서 북한 입장으로 볼 때 남한 지방정부는 ‘정부’도 ‘민간’도 아닌 모호한 존재로 인식될 수 있었다. 실제 지방정부 사업 상당수는 민족화해협의회 등 북측 통일전선·민간 명의의 상대와 남측 시민단체 또는 위탁기관을 매개로 진행되었다. 이 구조에서는 지방정부 사업과 민간단체 사업의 경계가 흐려지고, 북한의 허가 없이는 어떤 하위 채널도 독립적으로 작동할 수 없다.

넷째, 지방정부 내부 요인이다. 지방정부 남북교류협력은 모든 지방정부의 필수 고유사무가 아니었고, 재정자립도와 주민·지방의회 설득 여건에 따라 추진 유인이 크게 달랐다. 접경지역이나 풀뿌리 통일운동 기반이 강한 지역과 그렇지

8) 정대진·정일영, “지방정부 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선연구.” 『통일연구』, 제22권 1호 (2018), pp. 109~141.

않은 지역 사이의 편차도 컸다. 공무원의 순환보직과 전문 인력 부족은 사업 지역의 축적을 어렵게 했고, 많은 지방정부가 민간단체에 사업을 위탁하면서 직접 수행 역량을 축적하지 못했다.

다섯째, 정권의존성이다. 2018년 남북정상회담 이후 문재인 정부는 지방정부 참여 확대와 분권형 대북정책 기조를 강조하였다. 여기서 분권형 대북정책은 특정 연구자가 개발한 구호가 아니라 문재인 정부의 대북·통일정책 기조와 지방정부 참여 확대 흐름 속에서 등장한 정책 방향이다. 문제는 이 기조가 제도화된 다층 구조로 충분히 전환되지 못했다는 데 있다. 남북관계가 악화되자 지방정부 사업은 빠르게 휴면화되었고, 이는 분권이 실질 행위자화가 아니라 중앙관계 개선기에 작동한 참여 확대에 가까웠음을 보여준다. 같은 논리는 지방정부 수준에서도 관찰된다. 지방선거 결과에 따라 남북교류협력 사업의 우선순위와 예산이 반복적으로 부침을 겪었다는 사실은, 사업의 지속성이 제도가 아니라 그때그때의 정치적 의지에 의존해 왔음을 보여준다.⁹⁾

여섯째, 제재체제와 모니터링 비용이다. 유엔 ‘1718 위원회’의 인도주의 면제 절차는 제재가 인도적 관여를 전면 금지하지 않음을 보여주지만, 동시에 물품, 경로, 최종사용자, 금융거래, 전용 방지 장치를 명확히 요구한다. 2026년 5월 22일 기준 1718 위원회는 총 124건의 인도주의 면제 요청을 승인하였다고 공지하였다. 이는 지방정부가 사업을 기획하려면 단순한 선의가 아니라 제재 준수와 모니터링 역량을 제도화해야 함을 뜻한다.¹⁰⁾

따라서 대북·통일정책의 저발전은 지방정부의 무능만도, 중앙정부의 독점만도 아니라 안보화·승인독점·북한의 중앙집중적 행위자 구조·지방정부 내부 역량 부족·정권 의존성·제재체제의 거래비용이 결합한 결과다.

그럼에도 지방정부는 NGO나 국제기구와 다른 제도적 비교우위를 가진다. NGO는 실무 유연성과 현장 네트워크에서, 국제기구는 제재와 모니터링의 정당성에서 강점을 갖지만, 지방정부는 공적 예산, 조례, 기금, 전담 조직, 지방의회

9) 나용우 외, 「분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로」, 서울: 통일연구원, 2019.

10) United Nations Security Council 1718 Committee, “Humanitarian Exemption Requests.” <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests>(accessed June 9, 2026).

심의, 주민 참여, 지역교육체계를 통해 정책 기억을 제도화할 수 있다. 또한 보건·재난·환경·감염병·접경지역 안전과 같은 일상의 안보적 의제는 지방정부가 일상적으로 다루는 행정적 문제이다. 아울러 지방정부는 이산가족의 돌봄과 심리 지원, 지역 단위의 추모·기록 사업에서 중앙정부보다 높은 생활 근접성을 가진다. 따라서 지방정부의 역할은 NGO와 국제기구를 대체하는 것이 아니라, 이들과 결합할 때 남측 내부의 준비 태세와 사회적 정당성을 유지하는 공적 기반을 제공하는 데 있다.

3. 다층 거버넌스와 우회·다자형 지방협력

다층 거버넌스는 정책권한과 문제해결 능력이 단일 국가기관에만 집중되지 않고 여러 층위와 행위자 사이에 분산·중첩되는 구조를 설명한다.¹¹⁾ 본 연구가 주목하는 것은 분권 그 자체보다 회복탄력성이다. 브로드허스트와 그레이(Broadhurst and Gray)가 지적하듯 위기 상황에서 장소의 회복탄력성을 이해하려면 정부 층위 간 상호작용과 제도적 조정능력을 함께 보아야 한다.¹²⁾ 회복탄력성의 관점에서 보면 지방정부는 중앙협상권을 대체하는 주체가 아니다. 중앙 채널이 닫힌 시기에도 정책 기억, 지역 기반 의제, 주민 설득력, 국제도시 네트워크, 조례·기금·전담 조직을 통해 재개가 가능한 의제와 절차를 보존하는 제도적 완충층이다. 이러한 기능은 시스템 이론의 중복성(redundancy)과 유사하다. 중복성은 비효율처럼 보일 수 있지만 고위험 체계에서는 실패 전이를 막는 안전장치다.

또한 대내적으로 지방정부는 학교, 지역대학, 주민자치회, 시민단체, 접경지역 주민, 청년세대와 접촉하며 평화교육, 민주시민교육, 사회적 대화를 조직할 수 있다. 맥킨티(Mac Ginty)의 일상적 평화(everyday peace)¹³⁾와 맥킨티와 리

11) Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.

12) Kate Broadhurst and Nicholas Gray, "Understanding Resilient Places: Multi-Level Governance in Times of Crisis." *Local Economy*, Vol. 37, No. 1-2, 2022, pp. 84~103.

13) Roger Mac Ginty, "Everyday Peace: Bottom-up and Local Agency in Conflict-affected Societies." *Security Dialogue*, Vol. 45, No. 6, 2014, pp. 548~564.

치몬드(Mac Ginty and Richmond)의 로컬 전환(local turn)¹⁴⁾ 논의가 보여주듯 평화는 엘리트 협상만으로 유지되지 않는다. 지역사회가 갈등을 해석하고, 적대의 언어를 조정하고, 공존의 실천을 일상화하는 능력이 필요하다. 또한 대북·통일정책을 둘러싼 사회적 분열은 중앙의 거대 담론만으로는 좁혀지지 않으며, 지역사회의 숙의와 생활 경험을 통해 시민적 공감대가 형성될 때 비로소 완화된다. 이러한 대내적 기능은 실제 정책 현장에서도 부분적으로 관찰된다.¹⁵⁾

통일부의 지역통일교육센터 사업은 시민대학, 통일 순회강좌, 평화·통일 체험학습 등 지역 주민 대상 평화·통일·민주시민교육을 기본사업으로 제시한다.¹⁶⁾ 지방정부 차원에서도 경기도는 2026년 「청년 주도형 평화통일교육」 수행단체를 공모하면서 청년이 스스로 평화와 통일의 의미를 탐색하고 세계·민주시민 담론 형성에 기여하도록 하는 사업목적을 제시하였다.¹⁷⁾ 인천광역시교육청 평화·통일 교육 활성화 조례는¹⁸⁾ 체험학습 운영과 공공기관·비영리단체의 평화·통일교육 지원 근거를 포함한다. 이러한 사례들은 대내적 사회적 평화역량이 추상적 규범이 아니라 지방정부와 지역기관이 실제로 수행하는 정책영역임을 보여준다.

지방외교와 승인 없는 관여 논의는 이러한 접근을 보조적으로 설명한다. 지방외교(paradiplomacy)는 하위국가 정부가 국제관계에서 수행하는 대외활동을 의미한다. 두차체크(Duchacek)¹⁹⁾, 솔다토스(Soldatos)²⁰⁾의 고전적 논의 이후 지방외교 연구는 하위 국가의 경제·문화 활동에서 출발해 정체성, 안보, 접경, 국제규범을 포함하는 방향으로 확장되었다.²¹⁾ 도시외교 문헌 역시 도시가 글로벌

14) Roger Mac Ginty and Oliver P. Richmond, "The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace." *Third World Quarterly* Vol. 34, No. 5, 2013, pp. 763~783.

15) 통일부, 「2026년 평화·통일·민주시민교육 기본방향」, 서울: 통일부, 2026.

16) 통일부, "지역통일교육센터 사업." https://www.unikorea.go.kr/web/unikorea/contents/society_region(검색일: 2026.6.9.).

17) 경기도, "2026년 「경기도 청년 주도형 평화통일교육」 수행단체(보조사업자) 모집 공고," 경기도 공고 제2026-5025호, <https://www.gg.go.kr>(검색일: 2026.6.9.).

18) 인천광역시교육청, "인천광역시교육청 평화·통일교육 활성화 조례," 인천광역시조례 제6225호 (2019), <https://www.law.go.kr>(검색일: 2026.6.9.).

19) Ivo D. Duchacek, "The International Dimension of Subnational Self-Government." *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 14, No. 4, 1984, pp. 5~31.

20) Panayotis Soldatos, "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors." in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations*, Oxford: Clarendon Press, 1990, pp. 34~38.

별 문제해결의 행위자가 될 수 있음을 보여준다.²²⁾ 국내 연구들에서도 지방정부가 지역문제 해결 역량을 국제관계와 연결하는 행위자이며, 특히 제재환경에서도 저정치 의제 중심의 교류 설계가 가능함을 보여준다.²³⁾

본 연구에서 지방외교는 상위 이론이 아니라 회복탄력적 다층 거버넌스가 작동하는 방식 가운데 하나이다. 우회·다자형 지방협력은 적대·제재·비승인 조건에서 지방정부가 중앙 승인 틀 안에서 인도주의, 환경, 보건, 재난, 스포츠 등 저정치 의제를 제3국, 국제기구, 다자규범, 개최도시 행정과 결합시켜 제한적 정책공간을 유지하는 활동이다. 이는 독립외교가 아니라 중앙 독점 구조의 단절 취약성을 낮추는 제도화된 보조경로다.

또한, 승인 없는 관여의 논리가 필요하다. 커린지(Ker-Lindsay)는 분쟁적 또는 사실상 국가와 접촉하면서도 법적 승인을 부여하지 않는 관여의 한계를 분석하였다.²⁴⁾ 한국 사례는 일반적인 사실상 국가(de facto state)와 다르지만 분석적 유용성은 있다. 지방정부가 북한과 인도주의·환경·스포츠 채널에서 접촉 가능

-
- 21) Francisco Aldecoa and Michael Keating, eds., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, London: Frank Cass, 1999; Noé Cornago, "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation." *Regional & Federal Studies*, Vol. 9, No. 1, 1999, pp. 40~57; Noé Cornago, "Paradiplomacy and Protodiplomacy." in Gordon Martel, ed., *The Encyclopedia of Diplomacy*, Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell, 2018, pp. 1458~1466; Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, London and New York: Routledge, 2015; Rodrigo Tavares, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, New York: Oxford University Press, 2016.
- 22) Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, The Hague: Clingendael Institute, 2007; Michele Acuto, *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*, London and New York: Routledge, 2013.
- 23) 고경민, "동북아 평화변영과 한국의 지방외교: 제주특별자치도의 사례." 「통일정책연구」, 제17권 1호(2008), pp. 113~141; 고경민, "적극적 평화를 위한 멀티트랙 외교와 다층적 거버넌스의 함의: 제주 세계평화의 섬 프로젝트에 대한 비판적 검토." 「한국과 국제정치」, 제24권 2호(2008), pp. 135~169; 고경민·장성호, "도시외교의 방향: 제주특별자치도 사례를 중심으로." 「대한정치학회보」, 제22권 3호(2014), pp. 49~72; 이민규, 「서울시 남북교류협력 추진전략: 지방자치단체 역할 중심으로」, 서울: 서울연구원, 2018; 이민규, 「서울시 남북 문화·체육 교류 전략과 방안」, 서울: 서울연구원, 2019.
- 24) James Ker-Lindsay, "Engagement without Recognition: The Limits of Diplomatic Interaction with Contested States." *International Affairs*, Vol. 91, No. 2, 2015, pp. 267~285.

성을 모색하는 것은 북한을 별도 주권국가로 승인한다는 의미가 아니다. 헌법 제3조의 영토조항과 제4조의 평화통일 의무, 남북관계발전법의 잠정적 특수관계 규정 사이에서 지방정부 관여는 평화통일 목표와 양립 가능한 위험감소적 실천으로 위치할 수 있다.

〈표 1〉 지방정부의 제도적 완충 기능: 대내외 기능과 효과

구분	대외적 기능	대내적 기능	핵심 효과
가능적 내용	채널 중복성, 정책 기억, 의제 전문성, 국제기구·제3국 네트워크, 재개 준비 태세	민주시민교육, 평화교육, 사회적 대화, 남남갈등 완화, 지역사회 평화공감대	중앙관계 단절이 전체 정책붕괴로 전이되는 것을 완화
지방정부의 비교우위	지역자원·전문기관·현장 데이터·조례·기금 전담조직	주민접촉성, 학교·대학·시민단체 네트워크, 생활정책 수행 경험	대북정책의 회복탄력성과 사회적 정당성 결합
한계	북한 수용성, 제재승인, 중앙안보 판단에 종속	지역 정치화와 남남갈등 가능성	중앙 승인 틀 안의 다층화 필요

출처: 저자 작성.

다만 본 연구의 설계상 한계도 분명하다. 본 연구는 통계적 일반화가 아니라 유형론적 이론화와 개연성 탐색을 목표로 한다. 한국 사례 내부에서 핵심 독립변수인 구조적 다층성은 사실상 변이가 크지 않기 때문에, 다층 구조의 값을 제공하는 비교 사례와 단층 붕괴의 값을 제공하는 한국 사례를 함께 사용한다. 따라서 비교 사례는 한국 사례와 동일하다는 의미가 아니라, 단층 구조와 다층 구조의 차이를 보여주는 분석적 사례이다.

4. 연구 방법 및 분석 틀

본 연구의 변수는 두 분석수준에 걸쳐 있다. 체계(구조) 수준에서 초점 독립변수는 대북·통일정책 구조의 다층성, 곧 채널 중복성이다. 이는 정책이 중앙의 단일 직접 채널에 의존하는 단층 구조인지, 아니면 지방정부·국제기구·제3국·다자규범이 결합한 다층 구조인지로 구분된다. 종속변수는 적대 충격이 가해졌을 때 정책공간 의 회복탄력성, 즉 (a) 일부 채널이 작동하거나 (b) 재개 준비 태세가 보존되는 정

도이다. 북한의 수용 여부는 남측 정책구조가 통제할 수 없는 외생적 제약조건으로, 종속변수의 상한을 규정하되 본 연구의 설명 대상은 아니다. 우화·다자형 지방 협력은 구조적 다층성이 회복탄력성으로 전환되는 매개 메커니즘이다.

사례(사업) 수준에서는 의제 민감도와 채널 직접성이라는 두 분류 차원으로 개별 협력사업을 유형화하고, 그 결과변수로 사업의 실제 지속과 잠재적 회복력을 구분하여 관찰한다. 정책구조가 직접 양자 채널에만 의존할수록, 곧 채널 중복성이 부재할수록 적대 충격이 전면 단절로 증폭된다는 명제로 두 수준이 연결된다.

이러한 분석수준 구분을 바탕으로 본 연구는 의제 민감도와 채널 구조의 결합을 통해 개별 사업을 분류한다(표 2). 이 분석틀은 세 가지 탐색명제를 제시한다. 첫째, 정책 구조가 직접 양자 채널에만 의존할수록, 즉 채널 중복성이 부재할수록 적대 충격은 전면 단절로 증폭된다. 중복 채널이 부재한 직접 양자 저·고정치 사업이 장기 적대 국면에서도 안정적으로 지속하면, 이 명제는 약화한다. 둘째, 우화·다자 채널은 완전 지속을 보장하지는 않지만 부분 잔존과 재개 발판을 제공할 수 있다. 제재 승인·북한 수용·지방 역할이 갖추어졌음에도 우화·다자 채널이 반복적으로 실패하는 경우 이 명제는 약화한다. 셋째, 지방정부의 제도적 완충 기능은 대외적 채널 중복성뿐 아니라 대내적 사회적 평화 역량을 필요로 한다. 지방정부의 평화교육·사회적 대화 역량이 정책 정당성 및 재개 준비 태세와 무관하다는 증거가 누적될 경우 이 명제는 약화한다. 이 명제들은 통계적으로 검증되는 법칙이 아니라 유형론적 이론화와 개연성 탐색을 위한 분석명제이다.

〈표 2〉 의제 민감도와 채널 구조에 따른 협력사업의 유형화

의제/채널	직접 양자 채널	우화·다자 채널
고정치·제재 민감 의제	평화경제특구, 금강산·DMZ 관광, 물류·철도·항만 연계. 대표 지자체: 경기, 강원, 인천, 부산, 고양. 지속성: 낮음	제재 검토가 가능한 조사연구·국제회의 의제로 축소 가능. 대표 지자체: 경기, 인천, 부산. 지속성: 제한적
저정치·민생 차원 안보 의제	말라리아 방역, 보건의료, 농업·산림, 감귤지원. 대표 지자체: 경기, 서울, 제주, 경남, 전남. 실제 지속: 정세 악화 시 휴면화 가능	제3국 경유 인도지원, 국제기구 연계 환경·보건, 다자 스포츠 규범과 개최도시 행정. 대표 지자체/행위자: 제주, 서울, 경기·수원, 강원, 인천, 국제기구. 지속성: 조건부 잔존 가능

출처: 저자 작성.

또한 본 연구의 기여는 첫째, 단층 구조가 적대 충격을 전면 단절로 증폭시키는 메커니즘을 한국 사례에서 추진·중단 과정을 통해 검토하고, 둘째, 다층 구조가 부분 잔존을 낳는다는 명제를 변이가 관찰되는 국제 비교사례에서 도출하며, 셋째, 두 분석 수준을 의제와 채널 분석틀로 통합하여 후속 검증이 가능한 명제군을 구성하는 데 있다.

아울러 제도적 완충 기능과 회복탄력성이 은유에 머물지 않도록 재개 준비 태세와 정책 기억의 보존 정도는 다음 일곱 가지로 관찰된다. ① 교류협력 조례와 기금의 존속 여부, ② 전담조직과 담당인력의 유지, ③ 제재 검토·준수 역량(제재면제 절차 경험 포함), ④ 국제기구·제3국 협력 경험과 네트워크, ⑤ 사업 데이터·기록과 재개 매뉴얼의 보존, ⑥ 평화·통일·민주시민교육과 사회적 대화 프로그램의 지속, ⑦ 최종 사용 모니터링 등 책무성 체계의 설계 경험이다. 최근 일부 지방자치단체의 조례·기금 폐지는 이 지표상 준비 태세의 침식으로, 강원도의 전국 최초 전담조직 설치나 서울의 의제 축적은 보존의 사례로 각각 판독된다.

III. 단층 구조의 취약성과 다층 구조의 가능성

1. 지방정부 교류협력의 실제 작동 방식

국내 사례분석에서는 지방정부 사업이 실제로 어떤 방식으로 추진되었는지, 그리고 그 중단을 어떻게 해석할 것인지를 구분할 필요가 있다. 이에 본 연구는 국내 사례를 단순 성공사례로 제시하지 않고, ① 직접 수행형, ② 민간위탁·민관협력형, ③ 구상·정책기억형, ④ 우회·다자형으로 구분한다. 이 구분은 지방정부가 실제로 독자적 채널을 보유했는지, 아니면 민간단체·중앙승인·북측 민화협 등 외부 구조에 의존했는지를 드러내기 위한 것이다.

(1) 주요 국내 사례

지방정부 남북교류협력은 명목상 지방정부 사업이었지만 실제 실행구조는 다

양했다. 일부 지방정부는 전담조직을 설치하고 직접 교류를 추진했으나, 많은 사업은 민간단체에 위탁되거나 민관협력 방식으로 수행되었다. 북측에서도 한국식 지방자치단체와 직접 대응하는 지방정부 파트너가 존재하지 않았기 때문에 민족 화해협의회 등 북측 통일전선·민간 명의의 기관이 상대가 되는 경우가 많았다. 이러한 구조에서는 지방정부 사업과 민간사업의 경계가 흐려진다. 따라서 지방정부의 역할을 평가하려면 사업 명칭이 아니라 재원, 승인, 실무수행, 북측 카운터파트, 모니터링, 지속성의 구조를 함께 보아야 한다.

첫째, 제주특별자치도의 감귤 보내기 사업은 지방정부 주도 인도협력의 원형이다. 제주도는 1999년 전국 지방자치단체 가운데 처음으로 대북 감귤 지원을 시작하여, 2010년까지 감귤 약 4만 8천 톤과 당근 약 1만 8천 톤을 보냈으나²⁵⁾ 2010년 천안함 사건 이후 5·24조치로 전면 중단되었다. 지역 특산물과 인도주의를 결합한 대표적 성공사례였음에도 단층 구조의 취약성을 그대로 노출한 사례다.

둘째, 경상남도의 통일딸기 사업은 민관협력형 농업협력의 사례이다. 경남통일농업협력회를 매개로 남측 딸기 모주를 평양 인근 협동농장에 보내 증식한 뒤 모종으로 들여오는 방식이었다. 2010년에는 모종 약 15만 주를 반입하는 성과를 거두었으나²⁶⁾ 남북교류 단절 이후 직접 협력은 중단되고 국내 수확체협과 평화교육 사업으로 전환되었다. 농업이라는 저정치 의제조차 중앙관계가 막히면 지속되지 못한다는 점을 보여준다.

셋째, 강원도는 접경의 지리적 조건을 살린 직접 수행형 사례다. 강원도는 1998년 전국 지방자치단체 최초로 남북교류 전담조직을 설치하고 수산협력·산림·생태·동계스포츠 교류로 의제를 넓혀 2018년 평창 동계올림픽의 평화 분위기 조성에도 기여하였다. 이에 강원도는 산림병해충 방제, 수산협력, 동계스포츠 교류에서 중요한 사례로 구분하는 것이 타당하다. 다만, 관광·공동어로처럼 안보와 결합된 의제는 군사적 긴장에 특히 취약하였다.²⁷⁾

넷째, 경기·인천의 말라리아 공동방역은 상호호혜형 보건협력의 대표 사례다. 경기도는 2008년부터 2011년까지 개성·황해도 일대에서 말라리아 방역을 추진

25) “16년 만에 북한에 한라봉 보낸 제주도…통일부 ‘정부 차원 야망.’” 『한국일보』, 2026년 6월 8일.

26) 경남통일농업협력회. “통일딸기 남북농업협력 사업 소개.” http://www.gntongil.org/04_bussiness/bussiness_04.php(검색일: 2026년 06월 3일).

27) 임보연, “강원도, 남북교류협력 사업 구체적 실행방안 모색,” 『연합뉴스』, 2018년 5월 14일.

했고, 인천시는 2011년에 참여하였다. 이 사업은 2008년 시민단체의 주선으로 시작되어 접경지역의 모기 남하를 함께 막는 상호 호혜적 구조를 갖추었다. 강원도는 2012년 참여를 추진했으나, 공동방역은 남북관계 경색으로 2012년부터 중단되었다. 이후 남북 협력 사업은 국제기구를 통한 간접 지원만 이어갈 수 있었다. 이 사례의 교훈은 인도주의적·상호 호혜적 보건 협력조차 직접 양자 채널과 중앙정세에 묶이면 중단된다는 것이며, 따라서 이는 성공 사례인 동시에 단층 구조의 취약성 사례가 된다.²⁸⁾

다섯째, 서울특별시의 사례는 실제 교류성과보다 정책 역량과 의제 축적의 사례로 볼 수 있다. 서울시는 2015년 이후 서울-평양 도시협력 구상을 마련하여 도시문제 해결, 보건의료, 환경, 교통, 시민교류의 관점에서 협력 의제를 축적하였다.²⁹⁾ 그러나 직접적인 서울-평양 협력을 전제한 구상은 남북관계 단절과 제재환경 속에서 본격적으로 실행되지 못하였다. 따라서 서울 사례는 “성공적 교류사업”이라기보다 도시정부가 어떤 의제를 축적할 수 있었는지와 그 의제가 왜 실행되지 못했는지를 보여주는 정책기억형 사례로 이해하는 것이 타당하다.

여섯째, 인천광역시도 서해 접경수역, 해양환경, 수산, 항만물류, 학술교류를 중심으로 남북협력을 구상하였다.³⁰⁾ 실제로 경기도와 함께 말라리아 방역물자 지원에 참여한 사례가 있으나, 그 밖의 서해평화·항만물류·공동어로 구상은 상당 부분 정책구상 또는 논의 단계에 머물렀다. 따라서 인천 사례도 과장된 성공사례가 아니라, 접경성과 해양환경 의제가 가진 잠재력과 고정치화될 경우의 취약성을 동시에 보여주는 사례로 보아야 한다.

이상의 사례에서 성공 요인과 실패 요인의 패턴을 추출할 수 있다. 성공 요인은 네 가지다. 첫째 보건·농림·환경·재난과 같은 저정치·생활안보 의제일 것, 둘째 남측에도 이익이 돌아오는 상호호혜성이 있을 것, 셋째 시민단체가 실무와

28) 우리민족서로돕기운동, 「우리민족서로돕기운동 20년 백서」, 서울: 우리민족서로돕기운동, 2017. 경기도, “말라리아 남북공동 방역사업 2차 물자 지원” 『경기도뉴스포털』, 2011년 6월 30일 『미국 의소리(VOA)』, “남북 말라리아 공동방역 확대키로,” 2012년 2월 15일.

이민규, 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안 수정안과 추진전략」, 서울: 서울연구원, 2019.

29) 이민규, 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안 수정안과 추진전략」; 문인철·손창우·송미경, 「서울-평양 보건의료 지원협력 방안」, 서울: 서울연구원, 2021.

30) 이준한, “인천시의 남북교류협력 사업에 대한 법제도적 이해.” 『인천학연구』, 제34호(2021), pp. 187~219.

신뢰의 채널을 제공하는 민관협력일 것, 넷째 제3국 물류나 국제기구를 매개로 우회 경로를 확보할 것이다. 공통적으로 관찰되는 중단 요인은 중앙 승인 구조와 정세 의존성이다. 대부분의 직접 협력사업이 통일부의 접촉신고와 반출·협력사업 승인을 거쳐야 하는 중앙 승인구조에 종속되어 있어, 중앙관계가 경색되면 의제의 성격과 무관하게 일제히 중단된다는 점이다.

이러한 패턴은 제도적 후퇴로도 확인할 수 있다. 2010년 5·24조치는 제주·경남·강원 등 거의 모든 지방자치단체 사업을 동시에 휴면시켰고, 2023년 12월 북한의 적대적 두 국가론 선언은 회복의 전망 자체를 차단하였다. 남북한의 단절이 길어지면서 제도적 기반도 침식되었다. 한 보도에 따르면 2023년 기준 17개 광역자치단체의 남북교류협력기금은 1,700억 원을 넘는 규모로 적립되어 있으나 집행되지 못한 채 적체되었고, 일부 지방자치단체는 관련 기금과 조례를 폐지하거나 적립을 중단하였다. 이는 단층 구조에서는 단절이 사업의 중단을 넘어 제도 자체의 소멸로 증폭됨을 보여준다. 따라서 과거 사례는 지방정부의 역할 가능성을 보여주는 동시에, 그 역할이 제도화되지 않으면 중앙관계 악화와 함께 휴면화된다는 점을 보여준다.³¹⁾

(2) 최근 제한적 접촉 사례

본 연구에서 제주도의 2026년 제3국 경유 인도지원과 북한 내고향여자축구단 방한은 새로운 흐름을 입증하는 자료가 아니라 우회·다층 지점에서 제한적 접촉이 가능할 수 있음을 보여주는 보조 사례로 활용한다.

우선, 제주도의 2026년 인도지원은 과장되어서는 안 된다. 연합뉴스 보도에 따르면³²⁾ 제주도는 통일부 승인 후 한라봉 묘목, 소나무재선충 방제 물품, 신장 투석기와 소모품 등 약 1억 6천만 원 상당의 물자를 인천과 중국 다롄(大連)을 거쳐 북한 남포항으로 보냈다. 공개자료만으로는 최종 수령, 최종 사용 모니터링, 후속 제도화가 충분히 확인되지 않는다. 따라서 이 사례를 새로운 추세로 증거로 삼을 수는 없다. 그럼에도 제주 사례는 중앙관계가 경색된 시기에도 지방정부의 지역자원, 인도주의·환경 물자, 제3국 물류, 중앙정부 승인, 낮은 정치적

31) “얼어붙은 남북관계…지자체들 ‘교류협력 기금 조례’ 폐지 만지작.” 『서울신문』, 2024년 8월 30일.

32) “제주도, 北에 한라봉 묘목·산림방제 약품 등 보냈다(종합).” 『연합뉴스』, 2026년 6월 8일.

상징성이 결합하면 제한적 접촉 경로가 열릴 수 있음을 보여주는 관찰 사례로 의미가 있다. 특히 이 사례는 과거 감금지원의 기억이 검색기 채널 구조에 맞게 재배치된 것으로, 지방정부의 우회·다자형 협력이 새로운 의제를 창조하는 것이 아니라 기존 생활협력 의제를 변형·활용하는 방식으로 작동함을 시사한다.³³⁾

다음으로, 북한 ‘내고향여자축구단’의 2026년 방한도 신중하게 다뤄져야 한다. 이 방문은 AFC 여자 챔피언스리그라는 국제스포츠 맥락에서 이루어진 것으로³⁴⁾ 지방정부가 주도한 지방외교 사례가 아니다. 북한의 참가는 국제스포츠 기구의 규범과 불참 시 불이익 가능성이 작용한 것으로 해석되며, 개최도시의 역할은 경기장·행정·치안·의료·숙박 등 행정 지원에 가까웠다. 따라서 이 사례는 지방정부의 독자적 외교능력을 입증하지 않는다. 다만 국제규범, 중앙정부 승인, 개최도시 행정이 결합할 때 단층 구조에서는 불가능했을 제한적 접촉 경로가 잠시 열릴 수 있음을 보여주는 보조 사례로 활용할 수 있다.

두 사례를 종합하면, 지방정부의 역할은 접촉을 능동적으로 창출하는 데 있지 않고, 외생적 기회가 열렸을 때 즉시 수용할 수 있는 준비 태세를 보존하는 데 있다.

(3) 환경·기후 협력의 조건부 정책 공간

환경·기후 협력은 지방정부가 비교우위를 가질 수 있는 분야지만, 북한의 환경수요가 곧 남측 지방정부 협력의 수용을 의미하지는 않는다. 북한은 2021년 자발적 국별검토(VNR)와 UNFCCC 제출문을 통해 지속가능발전목표, 산림, 에너지, 기후변화에 대한 관심을 보여 왔다.³⁵⁾

33) 박은주, “적대와 교류의 병행: 북·제주 접촉이 보여주는 북한의 대남전략.” 『통일연구원 Online Series』, CO 26-43, 서울: 통일연구원, 2026; “제주, 16년 만에 ‘비타민C 외교’ 재개.” 『경향신문』, 2026년 6월 8일.

34) 이우태, “북한 내고향여자축구단 방한과 그 의미.” 『통일연구원 Online Series』 CO 26-34, 서울: 통일연구원, 2026; 김보미, “북한 ‘내고향여자축구단’ 방한 평가와 시사점.” 『INSS 이슈브리프』 제846호, 서울: 국가안보전략연구원, 2026; “내고향여자축구단 입국…북한 선수단으로 8년 만의 방한.” 『연합뉴스』, 2026년 5월 17일.

35) United Nations High-Level Political Forum, Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review 2021, <https://hlpf.un.org>(accessed June 9, 2026); UNFCCC, Intended Nationally Determined Contribution of Democratic People’s Republic of Korea by 2030, <https://unfccc.int>(accessed June 9, 2026).

국내 연구도 서해안 이동성 조류 서식지 보존을 위한 남북환경협력 가능성을 논의했고, 기후위기 대응과 탄소중립을 위한 남북 산림환경협력의 법적 과제를 검토했다. 또한 북한의 과학기술 노선 강화와 재난재해 대응 협력 가능성을 연결하는 연구도 진행되었다.³⁶⁾

북한은 유엔기후변화협약(UNFCCC)의 당사국이며 2016년 파리협정(Paris Agreement)에 서명·비준하였고, 2030년까지 자체적으로 온실가스 감축목표를 제시한 국가결정기여와 2021년 자발적 국별검토를 제출하였다.³⁷⁾ 특히 기후변화협약 당사국총회는 북한이 비교적 꾸준히 참여하는 소수의 고위급 국제회의 가운데 하나로 평가된다.³⁸⁾ 국내적으로도 2015년부터 제1차 산림복구전투를 전개하였고, 2026년에는 제2차 산림복구전투 10개년 계획을 공표하며 약 200만 정보 규모의 황폐 산림 복구를 장기 목표로 제시하였다.³⁹⁾ 노동신문은 식수절을 맞아 주민과 기관에 산림법 준수와 산불 방지를 거듭 당부하는 등 관영매체 차원에서도 산림·환경 보호를 지속적으로 다룬다.⁴⁰⁾

북한은 전반적으로 폐쇄적임에도 환경·생태 분야에서는 국제민간단체의 방북과 현지 사업을 부분적으로 허용해 왔다. 대표적으로 독일의 ‘한스자이텔재단’의 지원 아래 2018년 람사르협약(Ramsar Convention)에 가입하고 문덕·라선 철새보호구를 첫 람사르 습지로 지정하였다.⁴¹⁾ 같은 해 북한은 사무국이 인천에

36) 최현아, “서해안 이동성 조류 서식지 보존을 위한 남북환경협력 방향.” 『통일문제연구』, 제33권 2호, 2021, pp. 235~255; 최현아·이규창, “기후위기 대응과 탄소중립을 위한 남북 산림환경협력과 법적 과제.” 『통일과 법률』, 제54호, 2023, pp. 104-133; 이경희, “북한의 과학기술 노선 강화에 따른 남북 기후변화 협력: 재난재해 대응 협력 사례를 중심으로.” 『북한연구학회보』 제27권 2호, 2023, pp. 61~98.

37) United Nations High-Level Political Forum, Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review 2021, <https://hlpf.un.org>(accessed June 9, 2026).

38) United States Institute of Peace (USIP), “Climate Change as a Path to Engagement with North Korea.” March 2024, <https://www.usip.org>(accessed June 9, 2026).

39) “북한, 2차 산림복구전투 선언…한계와 협력 가능성.” 『DailyNK』, 2026년 4월 14일.

40) “北, 산림법 준수 당부…보수관리 정상적으로 해야.” 『뉴스1』, 2025년 3월 13일.

41) Ramsar Convention Secretariat, “The Democratic People's Republic of Korea becomes the 170th Contracting Party to the Convention on Wetlands.” 2018, <https://www.ramsar.org>(accessed June 9, 2026); Hanns Seidel Foundation, “Conservation and Wise Use of Wetlands in the DPR Korea.” 2018, <https://korea.hss.de>(accessed June 9, 2026).

있는 동아시아-대양주 철새이동경로 파트너십(East Asian-Australasian Flyway Partnership, EAAFP)에도 가입하였다⁴²⁾. 또한 버드코리아(Birds Korea)를 비롯한 단체의 전문가들이 북한 현지에서 철새와 습지를 조사하기도 하였다.⁴³⁾ 한 국제 전문가는 북한 당국이 산업과 소득을 원하면서도 환경을 훼손하기를 원하지 않는다고 전한다.

그러나 북한의 환경 수요가 곧 한국 지방정부 협력의 수용을 의미하지는 않는다. 실행 가능한 모델은 국제기구 참여, 제재 검토, 낮은 상징성, 중립적 기술 프레이밍, 최종 사용 모니터링의 조정 가능성을 필요로 한다. 북한은 남측 지방정부 명칭이 전면부에 부각되는 사업이나 체제침투로 해석될 수 있는 모니터링을 거부할 수 있다. 따라서 지방정부의 과제는 대규모 사업 발표가 아니라 데이터, 전문가관 네트워크, 제재 준수 역량, 지역 의제 전문성을 축적하는 것이다.

2. 다층 구조의 가능성 분석

분쟁·분단을 겪은 다른 사회의 경험은 다층 구조가 실제로 어떤 차이를 만드는지를 보여준다. 다만 해외사례는 한국 사례와 동일하다는 이유로 사용하는 것이 아니다. 본 연구는 중앙관계가 경색되거나 지위가 미해결된 상황에서 하위·기능·기술 채널이 어떤 조건에서 부분적으로 잔존할 수 있는지를 비교하기 위해 해외사례를 사용한다. 이에 따라 비교사례를 두 범주로 나눈다. 양안(兩岸) 소삼통(小三通)과 키프로스(Cyprus) 이분공동체 기술협력, 인도-파키스탄 접경교역, 몰도바(Moldova)-트란스니스트리아(Transnistria) 실무채널은 중앙교착 속에서도 하위 기능채널이 작동한 비교 참조 사례에 가깝다. 반면 동·서독과 아일랜드(Ireland) 남북협력은 중앙합의가 선행된 뒤 하위 채널이 안정화된 제도화 모델로, 한국이 지향할 수 있는 장기적 평화 하부구조를 보여준다.

첫째, 양안의 소삼통은 주권 문제가 해결되지 않은 상황에서 지방공간이 기능채널을 제공한 사례다. 진먼(金門)·마쭈(馬祖)와 중국 푸젠성(福建省) 사이의

42) Birds Korea, "DPR Korea accedes to the Ramsar Convention." Birds Korea Blog, 2018, <http://www.birdskoreablog.org>(accessed June 9, 2026).

43) The Diplomat, "Saving North Korea's Wetlands." July 26, 2018, <https://thediplomat.com>(accessed June 9, 2026).

항로는⁴⁴⁾ 중앙정치의 긴장 속에서도 주민 이동과 물류, 실무 접촉을 제한적으로 가능하게 했다. 한반도와 달리 양안은 상호작용 밀도가 높고 유엔제재가 없다는 차이가 있지만, 미해결 관계에서도 지역공간과 절차가 완충 기능을 수행할 수 있음을 보여준다.

둘째, 키프로스의 니코시아(Nicosia) 하수처리 협력과 이분공동체 기술위원회는 비승인과 정치적 분단 속에서도 물·폐수처리 같은 기능적 문제가 협력의 장이 될 수 있음을 보여준다. UNDP가 설명하듯⁴⁵⁾ 니코시아 폐수처리 협력은 양 공동체 주민 모두에게 서비스를 제공하는 장기 협력 사례이며, 이는 정치적 해결이 지연되어도 생활기반 기술협력이 잔존할 수 있음을 보여준다. 코로나19 팬데믹 상황에서도 보건기술위원회를 통해 백신 일부가 분단선을 넘어 전달되기도 하였다.⁴⁶⁾

셋째, 인도와 파키스탄의 카슈미르(Kashmir) 접경 교역과 몰도바-트란스니스트리아 사례는 미승인 분단 상황의 기능협력을 보여준다. 전자는 2008년 무관세 접경 교역 개시 이후 분단 가족 재회와 접경 주민 생계에 기여하였으나 2019년 안보 사건 하나로 단절되었고, 후자는 공식 협상(이른바 5+2 형식)이 교착된 상황에서 OSCE 매개의 이동·통신·환경·보건 등 실무 채널은 비교적 꾸준히 작동하였다. 이는 정치적 해결이 지연되는 국면에서도 일상 현안 중심의 기능채널이 단절을 완충할 수 있음을 시사하는 동시에, 그 채널이 단일 안보 사건에 의해 즉시 소멸할 수 있다는 취약성도 함께 보여준다.⁴⁷⁾

44) Mainland Affairs Council, "Overview of the Provisional Implementation of 'Mini-three-Links'." <https://www.mac.gov.tw> (accessed June 9, 2026). 진만·마쭈와 푸젠 사이의 소삼통은 대만 측이 2000년 12월 13일 「진만·마쭈와 대륙 간 항행 시행조치」를 일방적으로 마련하여 2001년 1월 개시되었으며, 양안 당국의 사전 합의 없이 지역 차원에서 시작되어 20여 년간 누적 2천만 명 이상이 왕래하였다.

45) UNDP Cyprus, "Working Together for the People of Nicosia: The New Nicosia Wastewater Treatment Plant." <https://www.undp.org/cyprus> (accessed June 9, 2026). 니코시아 공동 하수처리 협력은 1978년 양 공동체 지도자가 유엔개발계획(UNDP)의 지원 아래 합의하여 1980년부터 가동되었고, 그리스계와 터키계 기술진의 협력으로 운영되어 왔다. 노후화에 따라 2010년 3월 신규 처리장 공사가 시작되어 2013년 6월 시험가동에 들어갔으며, 양 공동체 약 27만 명을 대상으로 하루 약 3만㎥를 처리한다.

46) Cyprus Mail, "Technical Committees show two sides on the island can work together." September 10, 2023.

47) Smruti S. Pattanaik and Arpita Anant, "Cross-LoC Confidence Building Measures

넷째, 동·서독 사례는 중앙합의와 지방·사회 채널이 결합된 다층 평화 하부구조의 제도화 모델이다. 1972년 기본 조약 이후 주(州), 자매도시, 교회, 시민사회 채널이 사회적 유대와 통합역량을 유지하는 하위층을 형성하였다. 다만 서독은 동독을 적국이 아닌 특수관계로 다루었고 동독 주민에게 시민권을 인정하였다는 점에서 북한의 적대적 두 국가론과는 전제가 다르다. 따라서 이 사례는 직접 증거가 아니라 장기적 제도화 모델로 보아야 한다.

다섯째, 아일랜드의 남북각료협의회와 남북 이행기구는 제도화된 다층 평화 하부구조의 대표적 사례다.⁴⁸⁾ 1998년 벨파스트(Belfast) 협정 이후 12개 협력분야와 6개 이행기구가 마련되었고, 무역·수로·식품안전 등 기능 분야에서 협력이 제도화되었다. 무역 분야 기구인 인터트레이드아일랜드(InterTradeIreland)는 설립 이후 수만 개 기업을 지원하고 수천 개의 일자리와 10억 파운드를 크게 넘는 사업개발 가치를 창출한 것으로 보고된다.⁴⁹⁾ 그러나 북아일랜드 자치정

between India and Pakistan: A Giant Leap or a Small Step towards Peace?" IDSA Issue Brief, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2010. 카슈미르 통제선(LoC)을 가로지르는 접경 교역은 2003년 정전과 2005년 버스 운행에 이어 2008년 10월 21일 스리나가르-무자파라바드 및 폰치-라왈라코트 두 노선에서 무관세 물물교환 방식(21개 품목)으로 시작되었으나, 인도 정부가 무기·마약 위조화폐 유입 악용을 이유로 2019년 4월 18일 전면 중단하면서 약 1,200명의 교역인이 생계 타격을 입었다("India Suspends Cross-LoC Trade Citing 'Misuse of Trade Routes'," Dawn, April 18, 2019); OSCE Mission to Moldova, "Mandate and Confidence-Building Measures." <https://moldova.osce.org> (accessed June 9, 2026). 몰도바-트란스니스트리아 협상은 양측(몰도바-트란스니스트리아)과 중재자(OSCE-러시아-우크라이나, 참관자(EU-미국)로 구성된 '5+2' 형식으로 진행되며, 2006년 중단되었다가 2011년 11월 공식 재개되었다. 이동의 자유·통신·환경·교육·보건·운송 등 생활 현안을 다루는 실무작업반이 운영되어, 2012년 4월 6년간 중단되었던 철도 운행이 재개되었고 2016년 12월 OSCE 각료회의 성명 이후 성과 중심 접근이 채택되었고, 양측은 2017년 초 8개 우선과제를 식별하였다. 이 가운데 6개 과제에 관한 합의가 2017년 11월과 2018년 4월에 이루어졌다.

48) North South Ministerial Council, "About Us." <https://www.northsouthministerialcouncil.org/about-us>(accessed June 9, 2026); The Executive Office (Northern Ireland), "North South (NSMC)." <https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/articles/north-south-nsmc>(accessed June 9, 2026). 1998년 벨파스트(굿프라이데이) 협정에 따라 남북각료협의회(NSMC)가 설치되고, 1999년 관련 법령으로 무역·수로·식품안전·언어·EU 프로그램·해양(등대) 분야의 6개 남북 이행기구가 효력을 갖게 되었다.

49) InterTradeIreland, "Cross-Border Trade in goods at all time high as InterTradeIreland marks 20 years." 2019, <https://intertradeireland.com>(accessed June 9, 2026).

부가 정지될 때 협의회도 정상 가동이 중단되는 점은 하위협력이 상위정치 제도에 여전히 의존한다는 한계를 보여준다.⁵⁰⁾ 이 사례 역시 한국의 반사실을 직접 입증하기보다, 중앙합의와 다층 제도화가 결합할 때 가능한 목표모델을 보여준다.

여섯째, 경계 사례로 이스라엘과 팔레스타인의 공동수자원위원회를 함께 볼 필요가 있다. 이 기구는 2차 인티파다와 같은 폭력 국면에서도 형식적으로 가동된 거의 유일한 공동기구였다. 그러나 이 사례는 기능적 협력이 대칭성과 호혜성을 결여할 경우 오히려 불평등을 정당화·고착할 수 있음을 경고한다. 남북에 적용한다면, 지방·기능 채널의 설계에서 호혜성과 대칭성이 회복탄력성의 전제가 되어야 함을 의미한다. 즉 다층성은 그 자체로 선(善)이 아니며, 호혜성·투명성·책무성이 결합되지 않은 다층화는 협력의 외피를 쓴 종속으로 변질될 수 있다.⁵¹⁾

국제 사례의 교훈은 두 갈래로 정리할 수 있다. 양안·키프로스·인도-파키스탄·몰도바는 중앙교착 속에서도 제한적 기능채널이 잔존할 수 있음을 보여주는 참고 가능한 비교 사례이다. 동서독과 아일랜드는 다층 평화 하부구조가 중앙합의와 결합할 때 장기적 사회적 유대와 통합역량을 보존할 수 있음을 보여주는 지향 모델이다. 이스라엘-팔레스타인 사례는 그 다층화가 갖추어야 할 최소 요건을 반대 방향에서 보여주는 경계 사례다(구체적 사례별 정리는 표 3을 참조).

50) Institute for Government, "North-South cooperation on the island of Ireland." <https://www.instituteforgovernment.org.uk>(accessed June 9, 2026). 남북각료협의회(NSMC)는 2002년부터 2007년까지 북아일랜드 자치정부 정지로, 그리고 2022년 이후 다시 정치적 교착으로 정상 가동이 중단된 바 있다.

51) Liping Dai, "Implementation Constraints on Israel-Palestine Water Cooperation: An Analysis Using the Water Governance Assessment Framework." *Water*, Vol. 13, No. 5, 2021, Article 620; Jan Selby, "Cooperation, Domination and Colonisation: The Israeli-Palestinian Joint Water Committee." *Water Alternatives*, Vol. 6, No. 1, 2013.

〈표 3〉 다층적 완충의 국제 비교 사례

사례	분류	한국 사례와의 유사성	차이와 한계	시사점
양안 소삼통	비교 참조	미해결 지위에서 지방공간·기능채널이 작동	유엔제재 부재, 상호작용 밀도 높음	지역 공간과 절차가 완충기능 제공 가능
키프로스 니코시아 하수처리	비교 참조	비승인·분단 상황에서 기술협력 잔존	UN·EU 개입 구조가 다름	생활기반 기술협력의 잔존 가능성
인도-파키스 탄 Cross-LoC 접경교역	비교 참조	적대·미승인 조건에서 접경 주민 생계·이산가족 채널이 작동	단일 안보사건(2019) 으로 전면 중단, 외생 충격에 매우 취약	기능채널의 잔존과 소멸이 동시에 관찰되는 사례
몰도바-트란 스니스트리아	비교 참조	공식 협상 교착 속에서도 이동·통신·보건 실무채널 작동	OSCE라는 외부 중재자 존재, 정치적 해결의 장기 부재	외부 매개가 있을 때 생활 현안 채널이 정치와 분리 가능
동·서독	제도화 참조	두 체제·특수관계 속 사회 채널 유지	북한식 적대적 교전국 전제와 다름	관여가 통일 포기를 뜻하지 않음
아일랜드 NSMC	제도화 참조	제도화된 남북 기능협력 구조	분쟁 후 합의 체제라는 차이	다층 평화 하부구조의 제도화 모델
이스라엘-팔 레스타인 공동수자원위	경계 사례	폭력 국면에서도 형식적으로 가동된 공동기구	비대칭 권력으로 협력의 외피를 쓴 지배 비판	호혜성·대칭성 없는 다층화의 위험을 반대 방향에서 보여줌

출처: Mainland Affairs Council, UNDP Cyprus, North South Ministerial Council, The Executive Office Northern Ireland 등을 바탕으로 저자 작성.

IV. 북한 변수와 지방정부 역할의 범위

1. 북한 변수의 위상과 수용성의 조건

지방정부 역할론은 북한의 행위자성을 정면으로 다루어야 한다. 북한이 거부하면 어떤 지방채널도 작동하지 않는다. 연락사무소 폭파, 통신선 단절, 도로·철도 연결 훼손, 코로나기 COVAX 백신 미수용은 북한이 하위·인도주의 채널까지 정치적으로 차단할 수 있음을 보여준다. 로이터(Reuters)에 따르면 COVAX가 북한에 배정한 백신 물량을 줄였는데, 이는 북한이 실제 배송을 준비하지 않았기 때문이다.⁵²⁾ 이러한 부정적 증거는 지방정부가 북한 수용성을 만들어 낼 수 없다는 사실을 분명히 한다. 이에 북한 변수를 고려하면 하위 채널도 독립적으로 작동할 수 없다는 점을 전제해야 한다. 북한의 수용 거부는 지방정부가 통제할 수 없는 외생적 제약조건이며, 지방정부 다층화가 이 제약을 제거할 수 있다고 보기는 어렵다. 따라서 본 연구의 설명 대상은 북한의 수용 여부가 아니라, 북한의 거부가 남측 정책체계에서 전면 단절로 증폭되는 방식이다.

지방정부가 영향을 줄 수 있는 것은 남측 내부의 구조적 취약성이다. 첫째, 지방정부는 조례와 기금, 전담부서, 사업기록, 지역전문기관 네트워크를 통해 정책 기억을 보존할 수 있다. 둘째, 지방정부는 시민사회와 교육기관을 통해 평화공존에 대한 사회적 언어와 숙의공간을 유지할 수 있다. 셋째, 지방정부는 국제기구·제3국·민간단체와의 사전협력 구조를 만들어 외생적 기회가 열렸을 때 대응속도를 높일 수 있다. 이것은 북한의 수용을 보장하지 않지만, 남측 발 단절 취약성을 줄이는 현실적 기능이다.

이러한 한정이 곧 지방정부 역할론의 경험적 불가능성을 뜻하지는 않는다. 북한 체제의 폐쇄성과 중앙집권성을 고려하면, 북한이 '남측 지방정부'를 명시적으로 인지하고 승인하는 대등한 양자 지방외교는 적대 국면에서 사실상 불가능하다. 그러나 국제 비교 사례는 한쪽이 상대를 국가로 인정조차 하지 않는 비대칭·적대 분단에서도 하위·기능·다자 채널이 부분적으로 잔존할 수 있음을 보여준

52) Reuters, "COVAX Cuts N. Korea's COVID Vaccine Allotment after No Deliveries Accepted." February 10, 2022.

다. 서로를 승인하지 않는 키프로스에서 국제기구 주관의 니코시아 공동 하수처리가 양 공동체 모두에 이익을 주며 유지되었고, 베이징이 타이베이를 대등한 정부로 인정하지 않는 양안관계에서도 진먼·마쭈를 매개로 한 소삼통이 작동하였으며, 미승인 분리체와의 사이에서도 트란스니스트리아의 생활 현안 실무 채널이 정치적 교착과 별개로 이어졌다. 이들 사례에서 공통적으로 확인되는 것은 채널을 연 것이 지방정부의 능동적 외교 역량이 아니라 국제기구와 다자 규범, 비정치적 기능 수요라는 외생적 기회였고, 지방정부와 지역 행위자는 그 기회를 행정적으로 수용하고 유지한 쪽이었다는 점이다. 따라서 한국에서 경험적으로 기대할 수 있는 것은 지방정부가 북한을 직접 움직이는 능동적 외교가 아니라, 국제기구·제3국·비정치 의제라는 외생적 창이 열렸을 때 그것을 즉시 받아 낼 수 있도록 미리 갖추어 둔 다층 완충층이다.

같은 맥락에서 대내적 사회적 평화역량의 개념적 위치도 한정해 둔다. 본 연구는 평화교육이나 사회적 대화가 대북 접촉채널을 직접 만들어 낸다고 주장하지 않는다. 대내 역량은 대외 채널의 원인이 아니라, 단절기에 정책의 사회적 수용성과 정당성, 그리고 재개 국면에서 정책을 지지할 시민적 기반을 보존하는 토대다. 채널 증복성이 정책의 물리적 연속성을 떠받친다면, 사회적 평화역량은 정책의 정치적 연속성을 떠받친다.

국제 비교 사례의 외적 타당성에 대해서도 신중할 필요가 있다. 키프로스·양안·몰도바·아일랜드는 모두 유엔·EU·유럽안보협력기구(OSCE)와 같은 외부 보증자가 깊이 개입했거나 적어도 양측에 일정한 기능협력 의사가 존재했던 사례다. 이는 외부 중재를 거부하고 기능협력 의사도 분명히 드러내지 않는 현재의 북한과 가장 크게 다른 조건이다. 따라서 이들 사례는 한반도에서 동일한 결과가 나타날 것임을 입증하는 근거로 쓰일 수 없으며, 본 연구는 이를 다층 채널이 잔존할 수 있는 가능성의 경계조건, 곧 '어떤 조건이 갖추어졌을 때 하위 채널이 살아남는가'를 보여주는 참조로만 활용한다. 오히려 이 비교는 한반도의 결정적 제약, 즉 외부 보증자의 부재와 북한의 기능협력 의사 결여를 부각시키며, 그만큼 다층 완충층의 사전 제도화가 더 절실함을 역설적으로 시사한다.

북한의 수용 가능성을 높이는 조건도 제한적으로 정리할 수 있다. 첫째, 남측의 정치성과 지방정부 명칭을 전면에 내세우지 않는 낮은 상징성이다. 둘째, 국제기구나 다자규범을 매개로 북한이 “남측과의 협력”이 아니라 “국제기구 사업

참여”로 정의할 수 있는 구조다. 셋째, 통일·민족 담론보다 방역·산림·습지·기후 같은 기능적 언어를 사용하는 것이다. 넷째, 최종 사용 모니터링을 국제기구 매개의 책무성 설계로 조정하는 방식이다. 다섯째, 산림복구처럼 북한 스스로 국가 의제로 설정한 분야일수록 수용 가능성이 상대적으로 높다. 여섯째, 대내 선전상 부담이 낮아야 한다. 이 조건들은 수용을 보장하지 않으며, 차단 가능성을 낮추는 설계 변수일 뿐이다. 따라서 지방정부 정책은 ‘북한이 필요로 하므로 받을 것’이라는 공급측 희망이 아니라, ‘북한이 무엇을 거부하고 어떤 조건에서 제한적으로 수용할 수 있는지’를 분석하는 방식으로 설계되어야 한다.

2. 제도화 방향

본 연구에서 주목하고 있는 정책적 처방은 사업목록의 확대에 있지 않다. 정책 제언은 기존 제도의 존재를 무시한 새로운 기구 신설이 되어서는 안 된다. 남북교류협력법 제24조의2에 따라 통일부에는 이미 지방자치단체 남북교류협력 정책협의회가 설치되어 있다. 따라서 본 연구의 제언은 별도의 협의체 신설이 아니라 기존 법정 협의체의 실효화에 초점을 둔다. 정책협의회는 평시에는 지방정부의 조례·기금·사업기록·전담조직 현황을 점검하고, 위기 시에는 지방정부의 사업휴면화와 제도기반 침식을 방지하는 관리 플랫폼으로 기능해야 한다.

이와 함께 조례와 기금의 목적을 재정비할 필요가 있다. 기존 남북교류협력 조례와 기금은 직접교류와 물자지원에 맞춰진 경우가 많다. 그러나 경색기에는 직접교류보다 제재 검토, 국제기구 파트너십, 제3국 물류, 최종 사용 모니터링, 환경·보건 데이터 구축, 주민 평화교육, 비상시 인도지원 준비가 중요하다. 따라서 조례와 기금은 ‘교류 실행’뿐 아니라 ‘평화관리와 재개 준비 태세’를 지원할 수 있어야 한다. 이는 신규 재원을 요구하는 것이 아니라 이미 적립된 기금의 사용목적을 단절기 기능에 맞게 조정하는 문제다.

대북제재 준수 역량도 지방정부가 독자적으로 제재 판단을 하지는 뜻이 아니다. 남북교류협력지원협회 등 기존 지원체계와 연계하여 지방정부 담당자가 제재면제 절차, 물품분류, 최종 사용 모니터링, 국제기구 협력요건을 이해하고 실무적으로 조정할 수 있는 연계 및 조정 역량을 갖추자는 의미다. 이는 중앙의 권한을 침해하지 않으면서도 지방정부가 단순 기금 보유자에서 책임 있는 준비

주체로 이동하게 하는 최소한의 제도화다.

아울러 지역별 의제 자산을 다층 네트워크와 연결할 필요가 있다. 경기도는 접경 보건·감염병·재난, 강원은 DMZ·산림·산불·생태, 인천은 서해 해양환경·수산·안전, 서울은 도시보건·기후·인프라·디지털 도시외교, 제주도는 인도지원·감귤·생태·제3국 물류 경험, 부산은 항만·물류·북방경제 연구 자산을 갖는다. 이러한 자산은 직접 남북사업이 아니라 국제기구, 연구기관, 시민사회, 제3국 도시와의 네트워크로 연결될 때 단절기에도 유지된다. 이는 모든 지방정부가 동일한 사업을 반복하는 방식이 아니라, 지역별 비교우위에 따라 의제를 분담하고 그 결과를 정책협의회에서 공유하는 분업 구조를 뜻한다.

또한 지방정부는 직접 대북사업이 불가능한 시기에도 네 가지 기능을 수행할 수 있다. 첫째, 과거 사업자료와 지역별 협력의제를 아카이빙하여 정책 기억을 보존한다. 둘째, 평화·통일·민주시민교육과 사회적 대화를 통해 대내적 평화역량을 유지한다. 셋째, 환경·보건·재난 등 저정치 의제를 국제기구·제3국 협력 방식으로 사전 설계한다. 넷째, 조례·기금·전담조직의 휴면화를 막고 재개 준비태세를 관리한다. 이 네 기능은 북한 수용성을 대체하지 않지만, 중앙관계가 열릴 때 다시 시작할 수 있는 제도적 조건을 보존한다.

마지막으로 지방정부의 평화교육은 통일 포기와 당위적 통일교육 사이의 이분법을 넘어야 한다. 적대적 두 국가론 이후 시민들은 추상적 통일담론보다 안전, 재난, 환경, 인도주의, 공존, 평화비용에 민감하다. 지방정부는 평화공존 관리가 평화통일 목표를 대체하는 것이 아니라 그 조건을 보존하는 과정임을 설명해야 한다. 이를 위해 지역별 민주시민교육, 평화공존 교육, 숙의형 사회적 대화, 청년·접경주민 참여 프로그램을 통일정책의 주변부가 아니라 회복탄력성의 대내적 토대로 위치시켜야 한다.

V. 나오며

본 연구는 북한의 적대적 두 국가론 이후 그동안 중앙정부 중심의 대북·통일·평화정책의 회복탄력성을 높이기 위해 다층 거버넌스 관점에서 지방정부의 제도적 완충 기능을 살펴보았다. 그러한 맥락에서 이 연구는 지방정부가 중앙정

부보다 더 강한 행위자이거나 중앙정부를 대체해야 한다고 주장하지 않는다. 오히려 본 연구는 북한의 수용 거부, 중앙승인 구조, 제재체제, 지방정부 내부 역량 부족이라는 제약을 전제로 삼았다. 바로 그 제약 때문에 중앙 독점 구조는 단절을 전면화하고, 지방정부의 역할은 독자적인 외교가 아니라 단절 취약성을 줄이는 제도적 완충층으로 재정의되어야 한다.

국내 사례분석은 기존 성공사례를 다른 방식으로 읽게 한다. 제주 감귤지원, 경남 통일딸기, 강원 연어·산림협력, 경기·인천 말라리아 방역은 모두 지방정부와 민관협력의 가능성을 보여주었지만, 동시에 직접 양자 채널과 중앙정세에 묶여 지속되지 못하였다. 서울과 인천의 사례도 실제 성과보다 의제축적과 정책구상의 성격이 강했다. 따라서 과거 사례의 핵심 교훈은 “지방정부가 정치적 이슈로부터 자유롭다”가 아니라, “저정치 의제도 단층 구조에서는 중단된다”는 것이다. 더 나아가 5·24조치 이후의 동시 휴면과 최근의 기금·조례 폐지 움직임은, 단층 구조에서는 단절이 사업의 중단을 넘어 제도 자체의 소멸로 증폭된다는 점을 보여준다.

제주 2026년 인도지원과 북한 내고향여자축구단 방한은 안정적 추세를 입증하지 않는다. 두 사례는 제한적이고 논쟁적인 관찰 사례로 읽어야 한다. 그럼에도 중앙 단절 국면에서 제3국 물류, 국제규범, 개최도시 행정, 낮은 정치적 상징성이 결합하면 제한적 접촉 경로가 열릴 수 있음을 보여준다. 이 점에서 본 연구의 기여는 기존 연구를 반복하는 데 있지 않고, 과거 지방정부 협력의 성과와 중단을 단층 구조의 취약성과 다층 구조의 회복탄력성이라는 분석틀로 재해석하는 데 있다.

해외사례는 규범적 희망사례가 아니라 비교 기능에 따라 구분하여 사용하였다. 양안 소삼통과 키프로스 이분공동체 기술협력, 인도-파키스탄 접경교역, 몰도바-트란스니스트리아 실무채널은 중앙교착 속 하위·기능 채널의 부분적 유지 가능성을 보여주는 비교 참조 사례이며, 동·서독과 아일랜드 남북협력은 중앙합의 이후 다층 평화 하부구조가 제도화된 장기 모델이다. 이 구분은 한국 사례의 특수성을 흐리는 것이 아니라, 한국의 적대적 단절 조건이 더 엄격하다는 점을 인정하면서도 회복탄력적 다층 거버넌스가 어떤 방향으로 제도화될 수 있는지 보여준다.

물론 본 연구에서 주장하는 제도적 완충 기능의 제도화를 위해서는 현행 제

도의 구조도 함께 살펴야 한다. 주지하는 바와 같이 「남북교류협력에 관한 법률」은 2020년 12월 8일 공포되고, 2021년 3월 9일 시행된 개정을 통해 그동안 유권해석에 의존하던 지방자치단체를 남북 교류협력의 주체로 명시하였다. 그러나 법률상 주체성이 인정되었음에도, 북한 주민과의 접촉은 원칙적으로 신고(수리) 대상이고, 물자의 반출·반입과 협력사업은 승인을 받아야 한다. 따라서 사업의 실제 추진 여부는 중앙정부의 승인 여부와 당시의 정치적 환경에 크게 좌우된다. 즉, 지방정부의 주체성은 법률상으로는 확보되었으나, 실무적으로는 충분히 보장되지 못하며, 이것이 앞서 살펴본 단절 증폭의 제도적 토대가 된다. 따라서 제도화 과제는 새로운 주체 규정을 신설하는 데 있지 않고, 이미 인정된 주체성이 단절 국면에서도 실질적으로 작동하도록 절차와 제도를 정비하는 데 있다.

이와 관련하여 향후 과제는 다음 세 가지 차원으로 요약할 수 있다. 첫 번째는 '제재 준수 모니터링 역량'으로 어떤 협력도 이 기반 없이는 출발할 수 없다. 두 번째는 '중앙-지방 승인형 협의체'로 중앙의 외교 총괄과 지방의 준비 태세를 연결하는 제도적 접점이 마련되어야 한다. 세 번째는 '단절기 정책 기억과 사회적 평화역량의 유지'로 다음 국면의 재개 가능성을 떠받치는 토대다. 이 세 가지 차원의 과제는 병렬적 과제가 아니라 순차적 우선순위를 갖는다. 다시 말해 ·모니터링 역량이 없으면 어떤 협의제도 신뢰를 얻기 어렵고, 협의체가 없으면 단절기의 정책 기억 보존도 제도적 근거를 갖기 어렵다. 따라서 한정된 자원은 포괄적 나열이 아니라 이 우선순위에 따라 배분되어야 한다.

결국 지방정부는 중앙을 대체하는 행위자가 아니다. 그러나 중앙관계가 적대로 전환될 때 모든 하위 채널이 함께 붕괴하지 않도록 정책 기억, 의제 전문성, 사회적 평화역량, 재개 준비 태세를 보존하는 제도적 완충층이 될 수 있다.

본 연구의 한계이자 과제는 다음과 같다. 지방정부의 역할은 북한의 수용 거부라는 외생적 제약을 바꾸지 못하며, 중앙정부의 승인과 제재환경에 여전히 구속된다. 2026년의 제주 사례와 북한 여자축구단 방한은 제한적 관찰 사례에 머물러 있어 반복성과 제도화가 확인되지 않았고, 지방정부별 역량 차이도 실증적으로 충분히 검증하지 못하였다. 또한 북한이 남측 지방정부의 개입을 체제 침투나 흡수통일 시도로 간주하여 전면 차단할 수 있다는 점에서, 우회·다자형 지방협력의 실제로 작동할 수 있는 공간은 극도로 좁고 조심스러운 영역에 한정된

다. 아울러 비대칭적 기능협력은 협력의 외피를 쓴 지배로 변질될 수 있으므로 호혜성·투명성·최종 사용 모니터링을 제도적 요건으로 명문화할 때에만 그 위험을 통제할 수 있다.

향후 연구는 지방정부의 평화교육과 사회적 대화가 실제로 정책 재개 준비 태세와 회복탄력성을 높이는지, 그리고 제3국·국제기구 연계형 협력이 어떤 조건에서 북한의 수용 가능성을 높이는지를 더 체계적으로 검증해야 한다. 아울러 지방정부 전수조사, 조례·기금 분석, 북한의 실제 수용 행태, 국제 비교의 체계적 확장을 통해 보완할 필요가 있다.

참고문헌

- 고경민. “동북아 평화변영과 한국의 지방외교: 제주특별자치도의 사례.” 『통일정책연구』, 제17권 1호(2008).
- _____. “적극적 평화를 위한 멀티트랙 외교와 다층적 거버넌스의 함의: 제주 세계평화의 섬 프로젝트에 대한 비판적 검토.” 『한국과 국제정치』, 제24권 2호(2008).
- 고경민·장성호. “도시외교의 방향: 제주특별자치도 사례를 중심으로.” 『대한정치학회보』, 제22권 3호(2014).
- 경기도. “2026년 「경기도 청년 주도형 평화통일교육」 수행단체(보조사업자) 모집 공고,” 경기도 공고 제2026-5025호, <https://www.gg.go.kr>(검색일: 2026.6.9.)
- 경기도. “말라리아 남북공동 방역사업 2차 물자 지원.” 『경기도뉴스포털』, 2011년 6월 30일.
- 미국의소리(VOA). “남북 말라리아 공동방역 확대키로.” 2012년 2월 15일.
- 경남통일농업협력회. “통일딸기 남북농업협력 사업 소개.” http://www.gntongil.org/04_bussiness/bussiness_04.php(검색일: 2026년 06월 3일).
- 김보미. “북한 ‘내고향여자축구단’ 방한 평가와 시사점.” 『INSS 이슈브리프』 제846호, 서울: 국가안보전략연구원, 2026.
- 나용우 외. 「분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로」, 서울: 통일연구원, 2019.
- 문인철. “메타버스 시대, 도시의 디지털 공공외교 추진 방향.” 『국가안보와 전략』, 제21권 4호(2021).
- _____. “코로나19로 인한 국제정세의 변화와 서울시 도시외교 전략.” 『서울연구원 정책리포트』 제304호, 서울: 서울연구원, 2020.
- 문인철·손창우·송미경. 「서울-평양 보건의료 지원·협력 방안」, 서울: 서울연구원, 2021.
- 박은주. “적대와 교류의 병행: 북-제주 접촉이 보여주는 북한의 대남전략.” 『통일연구원 Online Series』, CO 26-43, 서울: 통일연구원, 2026.
- 우리민족서로돕기운동. 「우리민족서로돕기운동 20년 백서」, 서울: 우리민족서로돕기운동, 2017.
- 이민규. 「서울시 남북교류협력 추진전략: 지방자치단체 역할 중심으로」, 서울: 서울연구원, 2018.
- _____. 「서울시 남북 문화·체육 교류 전략과 방안」, 서울: 서울연구원, 2019.
- _____. 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안 수정안과 추진전략」, 서울: 서울연구원, 2019.

- 이경희. “북한의 과학기술 노선 강화에 따른 남북 기후변화 협력: 재난재해 대응 협력 사례를 중심으로.” 『북한연구학회보』 제27권 2호, 2023.
- 이우태. “북한 내고향여자축구단 방한과 그 의미.” 『통일연구원 Online Series』 CO 26-34, 서울: 통일연구원, 2026.
- 이준한. “인천시의 남북교류협력 사업에 대한 법제도적 이해.” 『인천학연구』, 34호(2021).
- 이중구. “북한의 ‘적대적 두 국가론’과 남북관계 전망.” 『통일정책연구』, 제33권 1호 (2024).
- 인천광역시교육청. “인천광역시교육청 평화·통일교육 활성화 조례,” 인천광역시조례 제 6225호(2019), <https://www.law.go.kr>(검색일: 2026.6.9.).
- 임보연. “강원도, 남북교류협력 사업 구체적 실행방안 모색,” 『연합뉴스』, 2018.5.14.
- 정대진·정일영. “지방정부 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선연구.” 『통일연구』, 제 22권 1호(2018).
- 조재욱. “지방정부의 남북교류협력 2.0 구상: 평가와 새로운 방향모색.” 『국가안보와 전략』, 제20권 4호(2020).
- 최현아. “서해안 이동성 조류 서식지 보전을 위한 남북환경협력 방향.” 『통일문제연구』, 제33권 2호(2021).
- 최현아·이규창. “기후위기 대응과 탄소중립을 위한 남북 산림환경협력과 법제 과제.” 『통일과 법률』, 54호(2023).
- 채경석. “지방행정부의 남북한 교류 협력과 제도화.” 『한국동북아논총』, 제10권 34호 (2005).
- 통일부. 「2026년 평화·통일·민주시민교육 기본방향」, 서울: 통일부, 2026.
- 통일부. “지역통일교육센터 사업.” https://www.unikorea.go.kr/web/unikorea/contents/society_region(검색일: 2026.6.9.).
- 황수환·장철운·홍철기. 「북한의 두 국가론, 한민족 부정론 대응 논리 개발」, 서울: 통일연구원, 2024.
- Acuto, Michele. *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*, London and New York: Routledge, 2013.
- Aldecoa, Francisco, and Michael Keating, eds. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, London: Frank Cass, 1999.
- Birds Korea. “DPR Korea accedes to the Ramsar Convention.” Birds Korea Blog, 2018, <http://www.birdskoreablog.org>(accessed June 9, 2026).
- Broadhurst, Kate, and Nicholas Gray, “Understanding Resilient Places:

- Multi-Level Governance in Times of Crisis.” *Local Economy*, Vol. 37, No. 1-2, 2022.
- Cornago, Noé. “Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation.” *Regional & Federal Studies*, Vol. 9, No. 1, 1999.
- Cornago, Noé. “Paradiplomacy and Protodiplomacy.” in Gordon Martel, ed., *The Encyclopedia of Diplomacy*, Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell, 2018.
- Cyprus Mail, “Technical Committees show two sides on the island can work together.” September 10, 2023.
- Duchacek, Ivo D. “The International Dimension of Subnational Self-Government.” *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 14, No. 4, 1984.
- Dai, Liping. “Implementation Constraints on Israel-Palestine Water Cooperation: An Analysis Using the Water Governance Assessment Framework.” *Water*, Vol. 13, No. 5, 2021.
- Dawn. “India suspends cross-LoC trade citing ‘misuse of trade routes’.” *Dawn*, April 18, 2019.
- Hanns Seidel Foundation. “Conservation and Wise Use of Wetlands in the DPR Korea.” 2018, <https://korea.hss.de>(accessed June 9, 2026.).
- Hooghe, Liesbet, and Gary Marks. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.
- Institute for Government, “North-South cooperation on the island of Ireland.” <https://www.instituteforgovernment.org.uk>(accessed June 9, 2026).
- InterTradeIreland, “Cross-Border Trade in goods at all time high as Inter TradeIreland marks 20 years.” 2019, <https://intertradeireland.com>(accessed June 9, 2026).
- Ker-Lindsay, James. “Engagement without Recognition: The Limits of Diplomatic Interaction with Contested States.” *International Affairs*, Vol. 91, No. 2, 2015.
- Kuznetsov, Alexander S. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, London and New York: Routledge, 2015.
- Mac Ginty, Roger, and Oliver P. Richmond. “The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace.” *Third World Quarterly* Vol. 34,

No. 5, 2013.

- Mac Ginty, Roger. "Everyday Peace: Bottom-up and Local Agency in Conflict-affected Societies." *Security Dialogue*, Vol. 45, No. 6, 2014.
- Mainland Affairs Council. "Overview of the Provisional Implementation of 'Mini-three-Links'." <https://www.mac.gov.tw>(accessed June 9, 2026).
- North South Ministerial Council, "About Us." <https://www.northsouthministerialcouncil.org/about-us>(accessed June 9, 2026).
- OSCE Mission to Moldova, "Mandate and Confidence-Building Measures." <https://moldova.osce.org>(accessed June 9, 2026).
- Pattanaik, Smruti S., and Arpita Anant. "Cross-LoC Confidence Building Measures between India and Pakistan: A Giant Leap or a Small Step towards Peace?" IDSA Issue Brief, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2010.
- Ramsar Convention Secretariat, "The Democratic People's Republic of Korea becomes the 170th Contracting Party to the Convention on Wetlands." 2018, <https://www Ramsar.org>(accessed June 9, 2026).
- Reuters, "COVAX Cuts N. Korea's COVID Vaccine Allotment after No Deliveries Accepted." February 10, 2022.
- Selby, Jan. "Cooperation, Domination and Colonisation: The Israeli-Palestinian Joint Water Committee." *Water Alternatives*, Vol. 6, No. 1, 2013.
- Soldatos, Panayotis. "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors." in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations*, Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Tavares, Rodrigo. *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, New York: Oxford University Press, 2016.
- The Diplomat. "Saving North Korea's Wetlands." July 26, 2018, <https://thedi diplomat.com>(accessed June 9, 2026).
- The Executive Office (Northern Ireland), "North South (NSMC)." <https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/articles/north-south-nsmc>(accessed June 9, 2026).
- United Nations Security Council 1718 Committee. "Humanitarian Exemption Requests." <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions>

-measures/humanitarian-exemption-requests(accessed June 9, 2026).

UNDP Cyprus, "Working Together for the People of Nicosia: The New Nicosia Wastewater Treatment Plant." <https://www.undp.org/cyprus>(accessed June 9, 2026).

UNFCCC, Intended Nationally Determined Contribution of Democratic People's Republic of Korea by 2030, <https://unfccc.int>(accessed June 9, 2026).

United Nations High-Level Political Forum, Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review 2021, <https://hlpf.un.org>(accessed June 9, 2026).

United States Institute of Peace (USIP), "Climate Change as a Path to Engagement with North Korea." March 2024, <https://www.usip.org>(accessed June 9, 2026).

Van der Pluijm, Rogier, and Jan Melissen, City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics, The Hague: Clingendael Institute, 2007.

"내고향여자축구단 입국...북한 선수단으로 8년 만의 방한." 「연합뉴스」, 2026년 5월 17일.

"16년 만에 북한에 한라봉 보낸 제주도...통일부 '정부 차원 아냐.'" 「한국일보」, 2026년 6월 8일.

"제주, 16년 만에 '비타민C 외교' 재개." 「경향신문」, 2026년 6월 8일.

"제주도, 北에 한라봉 묘목·산림방제 약품 등 보냈다(종합)." 「연합뉴스」, 2026년 6월 8일.

"北, 산림법 준수 당부...보수관리 정상적으로 해야." 「뉴스1」, 2025년 3월 13일.

"북한, 2차 산림복구전투 선언...한계와 협력 가능성." 「DailyNK」, 2026년 4월 14일.

"얼어붙은 남북관계...지자체들 '교류협력 기금 조례' 폐지 만지작." 「서울신문」, 2024년 8월 30일.

Abstract

**Enhancing the Resilience of North Korea, Unification, and Peace
Policy: The Institutional Buffer Function of Local Governments**

Mun, Inchul(The Seoul Institute)

Oum, Hyunsuk(National Institute for Peace, Unification and Democracy
Education)

This article reframes South Korean local-government engagement with North Korea after Pyongyang's hostile two-state line as a problem of policy resilience under a central monopoly. It argues that concentrating North Korea policy in the central government produces a single-channel vulnerability: when central inter-Korean relations turn hostile, lower-level channels tend to collapse with them. The article does not assume that local governments can bypass North Korea's refusal or sustain inter-Korean channels on their own. North Korea's acceptance is an exogenous constraint beyond the South's control; what the article explains is how a rupture at the central level is amplified into a total shutdown within the South's own policy structure. Local governments are therefore conceptualized not as substitutes for central diplomacy but as institutional buffer layers. Externally, they preserve redundant channels, policy memory, and issue expertise; internally, they cultivate civic peace capacity through peace education, democratic citizenship education, and local social dialogue. Drawing on the literatures of multilevel governance, resilience, peace infrastructure, paradiplomacy, and engagement without recognition, the article develops an issue-channel framework. Korean cases show that even low-politics agendas are suspended under a single-layered structure, while comparative references indicate the conditions under which functional and subnational channels partially survive central deadlock. The article concludes that institutionalizing local governments as buffer layers mitigates the

South's structural vulnerability to total policy shutdown and preserves readiness for policy resumption.

Keywords: Local Governments' North Korea, Unification, and Peace Policy, Resilience, Multilevel Governance, Institutional Buffer Function of Local Governments, Hostile Two-State Line.

투고일: 2026년 06월 27일, 심사일: 2026년 07월 16일, 게재확정일: 2026년 08월 18일

