

지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제

김 영 윤*

- | | |
|--|------------------------------------|
| I. 서론 | IV. 지방자치단체의 대북 교류·협력사업
추진방향과 과제 |
| II. 지방자치단체의 대북 교류·협력:
현황과 문제점 | V. 결론 |
| III. 지방자치단체 교류·협력 사례와 시사점:
동서독 도시간 자매결연 | |

Abstract

South-North Cooperation Basis on Local Government Level: Current Status and Tasks

This study is to review a current status and issues on inter-Korean exchanges and cooperation projects under the local government, and examine its future directions and policy tasks. Inter-Korean exchanges and cooperation projects in the level of the local government level should further need to activate in the coming years for the purpose of narrowing differences between South and North Koreans. To activate the local governmental exchanges and cooperation with the North, the followings should be done. First, an advanced systematic preparation is essential. Second, the local self-governing groups should raise its self-financing capability for the exchanges and cooperation projects to be more

effective. Third, a basis to expand South and North Koreans' substantial participations toward the local governmental exchanges and cooperation projects is needed. Fourth, a legal and institutional apparatus to activate the projects should follow. Fifth, a close cooperative system between the central and local government maintain. Finally, the South Korean central government should urge the North to establish a direct contacting point for the projects in the level of North Korean local government groups, and concurrently ask to open a channel for continuing dialogue to push ahead with the projects with the North.

Key Words: inter-Korean economic cooperation, local governmental cooperation

* 통일연구원 북한경제연구센터 소장

I. 서 론

남북관계에서 지방정부의 대북 교류·협력 사업이 갖는 의미는 상당하다. 정치적 성격이 강하고, 다양성이 부족한 중앙정부의 대북 교류·협력에 비해 지방정부의 대북 교류·협력은 훨씬 섬세하고 안정적일 수 있다. 대북 협력사업 추진과정에서도 다양한 형태로 남북지방 주민들을 동참시킬 수 있어 남북한간의 이질성을 극복하는 데 큰 효과를 창출할 수 있다.¹ 그 뿐만 아니다. 통일시 남북 지역간 통합의 효율성을 높이는 데도 상당한 도움을 줄 수 있을 것이다.

남한의 지방자치단체들이 대북 교류·협력 사업에 큰 관심을 나타내기 시작한 것은 2000년 6·15 정상회담 이후다. 강원도는 지자체 중 가장 먼저 전담부서를 설치하여 대북 교류·협력사업을 추진하기 시작했으며, 기타 시·군·구 차원에서도 대북 교류·협력사업을 계획·추진에 관심을 나타내기 시작했다. 그러나 지자체의 대북 교류는 아직 초보적인 단계를 벗어나지 못하고 있는 것이 사실이다. 북한의 호응이 미미할 뿐만 아니라 예산이나 인력의 뒷받침 면에서 어려움이 많으며, 대북 정보취득에 있어서도 상당히 제한적이기 때문이다. 무엇보다 지자체 대북 협력사업 추진에 대한 인식과 함께 구체적인 계획이 갖춰져 있지 않은 것도 큰 이유다.

이 글은 지자체가 태동하고 있는 남북교류·협력 사업을 어떻게 추진해야 할 것인가를 논의하기 위해 작성되었다. 대북 교류·협력은 중앙정부 차원에서보다는 지자체가 중심이 되어 추진하는 것이 남북한 관계의 질적 수준 제고는 물론, 안정적이고 지속적인 협력관계를 위해 바람직하다고 판단된다. 따라서 지금 태동 단계에 있는 지자체간의 대북 교류가 어떤 방향으로 추진되는 것이 합리적일 것인지를 논의·제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

지자체의 교류·협력에 대한 연구가 이루어지기 시작된 것은 비교적 최근의 일이다. 따라서 이와 관련된 연구는 대단히 미미한 실정이다. 김학성·최진욱의 『남북한 지방자치단체가 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』(서울: 통일연구원, 2001)과 함건식의 『서울시 남북교류·협력사업 개발을 위한 기초조사 연구』(서울: 서울시정개발연구원, 2002), 조광제의 『지방자치단체의 남북교류 활성화 모색

¹ 2002년 10월 부산 아시안 게임과 2003년 6월 대구 유니버시아드 대회는 남한 국민들로 하여금 정부 인사가 아닌 북한의 스포츠 인사와 응원단을 직접 볼 수 있는 기회를 제공한 바 있다.

에 관한 연구』(서울: 건국대학교 대학원 박사학위논문, 2003.12) 등이 대표적이다. 이들 연구는 지자체 차원의 대북 교류·협력에 대한 연구의 효시를 이룬다고 할 수 있다. 그러나 현 남북관계에서 지자체의 대북 교류·협력 사업이 성공하기 위한 구체적인 방안 제시가 미흡하다. 특히, 법·제도적 차원에서의 문제점에 대해서는 전혀 언급이 없다. 또한 지자체간의 대북 협력사업도 남북경제협력 차원에서 이루어지는 바, 기업 차원의 협력사업과 같은 세밀한 준비와 대처방안을 제시할 수 있어야 하나, 기존 연구는 이에 대한 구체적 언급이 크게 부족한 실정이다. 본 연구는 이에 주안점을 두고 향후 지자체 차원의 대북 교류·협력에서 중앙정부 및 지방자치단체가 반드시 고려해야 할 사항을 중점 제시하고자 한다.

이를 위해 먼저 현재 지자체 차원에서 추진되고 있는 대북 협력사업이 어떤 내용으로 이루어지고 있으며, 당면하고 있는 문제점은 무엇인지 알아보고자 한다(제Ⅱ장). 이를 기초로 지자체 차원의 대북 협력사업이 어떤 방향으로 추진되어야 하며, 어떤 과제를 해결해야 할 것인지를 제시하고자 한다(제Ⅳ장). 이에 앞서 통일 전 동서독 도시간 자매결연 사례에서 어떤 시사점을 얻을 수 있는 지도 함께 논의하고자 한다(제Ⅲ장). 독일 사례를 제시하는 이유는 동서독간 지자체 차원의 교류·협력이 도시간 자매결연의 형태로, 즉 사안별 교류·협력이 아닌 지역간 종합적 차원에서 추진되었다는 점에서 우리에게 큰 시사점을 준다. 남북 지자체간의 교류·협력도 궁극적으로는 단일 사안을 중심으로 교류·협력이 이루어질 것이 아니라 지역간 협정을 체결, 그 범위 안에서 다양한 형태로 이루어져야 할 것이다. 그런 의미에서 우리보다 훨씬 일찍 경험을 한 동서독의 도시간 자매결연 사례를 통해 우리가 당면할 문제점과 함께 추진해야 할 정책적 방향을 예상해 보고자 한다. 제Ⅴ장은 결론이다.

Ⅱ. 지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 문제점

1. 지방자치단체의 대북 교류·협력사업 추진 현황

2005년 4월 현재까지 지자체에 의해 추진된 대북 사업은 총 24개 단체, 48개 사업에 이른다. 이 중 10개 사업은 심사기준을 충족하지 못해 협력사업승인을 득하지 못했다.² 승인을 득한 38개 사업 중에서도 실제 성사된 것은 16개에 지나지 않

는다. 5개 사업이 현재 진행 중인 것을 감안하면, 승인을 받았으나 무산된 사업만 해도 17개 사업에 이른다. 성사된 사업 중에는 경제 분야가 6건으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그 다음은 인도적 지원분야(4건), 체육(3건), 학술(2건), 문화(1건) 분야 순이다. 지방자치단체의 주요 대북 교류·협력 사업을 정리, 표로 제시하면 <표 1>과 같다.

이하에서는 주요 지자체별 대북 교류·협력 사업을 살펴보고자 한다.

² 여기에는 직접 자매결연을 추진하기 위한 사업이거나 사업내용의 구체성이 부족하거나 불명료한 사업, 교류·협력 대상이 불명료한 사업이 주를 이루었다. 민주평통 대외협력담당관실, “지방자치단체 남북교류·협력 현황,” 내부자료 (2004), p. 2.

〈표 1〉 지방자치단체 주요 대북 교류·협력 사업 현황

지방자치단체	주요 사업	현황
서울특별시	서울·평양 축구대회	추진중
부산광역시	제81회 전국체육대회 금강산 성화 채화 2002년 부산아시안게임 북한 선수단 참여 부산 국제영화제, 북한영화 상영(내고향 등 7편) 체육·문화 등 교류 및 도시간 자매결연사업 협의	성사 성사 성사 추진중
대구광역시 인천광역시	2003년 대구하계 유니버시아드대회 북한 참가 6·15공동선언 4주년 기념 우리민족대회 (2004. 6. 14~16) 2008년 개성직할시와 ‘펜타포트 인천전’ 공동개최 2014년 아시안 게임 인천·평양 공동유치	성사 성사 추진중 추진중
광주광역시	2000년 광주 김치 축제 북한 김치 반입	성사
울산광역시	배 150톤 인도적 차원의 선적	성사
경기도	2002년 경운기 200대 등 농기계 지원 2004년 북측 민화협과 농기계, 치과장비 등 지원	성사 추진중
강원도	‘금강·설악권’ 솔잎혹파리 공동방제사업 연어치어 방류 및 부화장 건설 비닐 27,000롤, 자전거 1,000대 지원 연어부화장 운영 북한원도 농민강습소 개·보수 자재 지원	성사 성사 성사 추진중 추진중
전라북도	황해남도 신천시와 농업기술협력사업 추진	추진중
전라남도	전남 남북교류협의회에서 북한농업지원 사업	추진중
제주도	1998년 이후 감귤, 당근 등 83억 상당 농산물 지원 제주도민 방북 3회 766명 제주평화축전, 북한선수 및 관계자 200여명 참가	추진중 성사 성사
강원도 철원군	경운기 100대 지원 남북 철원군 농업교류 추진	성사 추진중
충북 제천시	2004년 북고성군 삼일포지역 과수원(1만평) 조성 사업	성사
전남 목포시	신의주시에 밀가루 600톤 지원	성사

자료: 통일부 및 민주평통 내부자료 참조 및 자체 조사 추가 작성. ‘추진중’은 현재 사업이 이루어지고 있거나 향후 사업을 추진하기 위해 노력하고 있는 사업을 의미함.

1) 강원도

강원도는 세계화·지방화라는 국제사회의 변화추세에 부응, 지방자치단체 중 가장 적극적으로 남북 교류·협력 사업에 나서고 있다. 대부분의 지자체가 기획부서나 행정부서를 통해 대북사업을 추진하고 있으나³ 강원도는 1999년 9월 전국 지자체 중 최초로 기획관리실에 「남북교류·협력지원팀」을 설치했다. 이어 「남북강원도협력협회」(2000. 4)와 「북강원연구센터」(2000. 6)를 설립하고, 각종 자료(『북강원편람, 북강원 알기』 등)를 발간, 도민들에게 지자체가 추진하고 있는 대북 사업에 대한 정보를 제공하고 있다.⁴ 최근 들어 강원도는 지자체 차원의 대북 교류·협력 사업에서 자체 지역이 남북교류·협력의 거점지역이 될 수 있게 하는 데 주력하고 있다. 강원도가 물류기지, 평화교류 및 관광개발이라는 3대 모델지역으로 성장할 수 있도록 노력하고 있다.⁵

그동안 강원도는 지자체 대북 사업을 위해 2000년 12월 지방자치단체장으로서 처음으로 도지사가 이끄는 대표단을 구성, 평양을 공식 방문(2000. 12. 16~20)하여 남북 강원도간 협력을 위한 5개항의 기본합의서와 3개 협의서를 체결한 바 있다.⁶ 현재까지 총 25회 연 215명이 평양 및 북강원도를 방문하는 성과를 거두었다.

그 후 2001년 3월 강원도는 「남북교류·협력지원팀」을 「남북교류·협력담당관실」로 확대·개편하고 북한과 북강원도 고성군 남강 하류에서 어린 연어 55만 마리를 공동 방류하는 사업을 전개하게 된다. 본 사업은 분단 55년 만에 지자체 차원에서 남북 공동으로 추진한 최초의 사업이었다. 어린 연어 방류사업은 이후에도 계속되어 2002년 안변 남대천에서 50만 마리, 2003년에는 50만 마리가 방류된 바 있다.

강원도의 두 번째 중요 대북 협력사업은 금강산 지역에서의 솔잎혹파리 공동방제 작업이다. 2001년 6월부터 해마다 실시, 2003년 6월까지 총 3회에 걸쳐 4,000ha에 달하는 지역의 방제작업이 추진되었는데, 이 과정에서 강원도 산림관계자들이 북한 전문가를 직접 만나 학술적·기술적 의견을 교환하고, 방제기술과 방제요령

³ 민주평통 대외협력담당관실, 위의 보고서.

⁴ 본 사업을 위해 강원도는 출연금(2004년 8억 원)과 단체 및 독지가의 기부를 통해 현재 20억 원을 확보해 놓고 있다.

⁵ 통일연구원, 『국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야』, 협동연구총서 03-06 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 103-104.

⁶ 6·15 남북공동선언의 정신에 입각, 쌍방은 씨감자 원종장 시설건설, 솔잎혹파리 방제, 자원보호 증식사업, 상호 방문을 실시하기로 합의. 남북강원도간 협력을 위한 5개항의 기본합의서 및 3개 협력사업에 대한 부속합의서(2000. 12. 19) 참조.

을 전수하는 한편, 공동시범방제도 실시했다. 솔잎혹파리의 방제작업은 산림자원의 보호와 함께, 경제적 이익 및 설악·금강권 환경보전에 기여한다는 차원에서 큰 의미를 갖는 것으로 평가된다. 이어 2003년 12월에는 연간 500만 마리를 생산할 수 있는 연어부화장을 완공한 바 있다.

그 외 북강원도 지역에 6,000평 규모의 씨감자 원종장을 건설⁷하는 농수산 및 산림분야의 협력사업을 비롯, 청소년 겨울스포츠 체험, 겨울스포츠 남북공동훈련, 강원도 코리아 아시스하키리그의 남북시범경기 등 겨울스포츠 교류·협력사업을 계획한 바 있다. 이와 함께 남북 강원도가 참여하는 민속문화축전⁸을 비롯하여, 강릉 국제관광민속제 북한공연단 참가, 춘천 애니메이션만화영화 제작협력, 남북 고성 군간의 교류·협력과 북강원도 농림수산분야 기술자의 강원도 현장견학 등 다양한 교류·협력사업을 계획한 바 있다. 그러나 남북교류 5주년 기념으로 2004년 9월 21일부터 23일까지 금강산 김정숙휴양소에서 추진하기로 했던 ‘남북 강원도 민속문화 축전’은 남북관계 침체로 개최되지 못했다.⁹ 또한 양측이 합의한 남북체육, 수산, 임업 교류·협력사업도 실시되지 못하고 있는 실정이다.

현재 강원도는 ‘연어자원 보호증식사업, 금강산 솔잎혹파리 공동방제 사업’의 지속적인 추진과 함께 지역 최대의 사업인 경원선 남측구간 조기복원을 위한 노력을 경주하고 있는 중이다. 「경원선복원범군민추진위원회」를 구성한 후, 경원선복원사업의 당위성을 홍보하는 한편, 관련 예산을 확보할 수 있도록 노력하고 있다.¹⁰ 지자체 차원의 예산 확보에서도 진전을 이루어 「대한건설협회」 강원도회로부터 남북 강원도간 교류·협력을 위해 성금(3억 원)을 제공(2004. 10. 4)받기도 했다. 2005년 강원도는 의회를 중심으로 광복 60주년 기념 운영계획을 수립하여 남북한 교류·협력을 추진할 계획을 세워놓고 있다.

⁷ 강원도는 남한 씨감자의 93%를 보급하고 있는 강점을 활용, 우수한 종자를 품종별로 교환하여 시험재배와 기술협력을 추진하고 기후와 여건이 비슷한 북강원도 지역에 씨감자 원종장 시설을 건립할 계획임. 저장고 1동 150평, 망실하우스 60동 6,000평 규모로 예정.

⁸ 민속경기종목은 궁도, 씨름, 줄다리기, 그네뛰기, 널뛰기 등 5종목이며, 경기방식은 남북선수가 함께 참여하는 혼합 팀으로 구성, 운영. 민속공연은 남측에서 농악대 40명 내외가 참가해 개·폐회식, 놀이마당 등에서 공연하고 북측도 공연단이 출연. 『중앙일보』, 2004년 4월 11일.

⁹ 남북강원도 민속축제는 2003년 12월 23일 강원도 대표단 23명이 금강산 육로로 원산을 방문, 당시 김진선지사와 민족화해협의회 김영대회장과 체결한 협정서에 포함된 사안이었다.

¹⁰ 「경원선복원범군민추진위원회」는 정부가 지난 1994년부터 1996년 말까지 10억 원을 들여 기본조사 및 실시설계를 완료한 데 이어 편입용지매수도 9억 6,100만 원을 들여 99%를 끝낸 만큼 공사를 미룰 이유가 없음을 제시하고 있다. 『강원일보』, 2004년 9월 9일.

2) 경기도와 인천시

경기도는 2001년 11월 도의회 차원에서 남북교류·협력 및 통일정책을 뒷받침하고 관련 사업을 추진하기 위해 「경기도남북교류·협력조례」를 만들었다. 본 조례는 지방정부 차원에서 최초로 남북협력기금 조성에 관한 사항을 규정하고 대북 사업을 위한 재원조달의 법적 근거를 마련했다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 이와 함께 경기도는 기금의 운용관리에 관한 사항을 심의하고, 남북교류·협력에 관한 도지사의 자문을 위해 위원장을 포함 20인 이내의 「경기도남북교류·협력위원회」와 함께 「실무기획단」을 설치한 바 있다.

도의 출연금, 기금의 운용수익, 기타수익금 등을 통해 2008년까지 200억 원이 조성될 협력기금은 도내 주민(법인단체 포함)의 문화, 학술, 체육, 경제 분야 등 교류·협력 사업에 지원된다. 경기도는 이미 매년 40~60억 원을 자체 출연, 2002년 양강도에 농기계(경운기) 200대를 지원하고, 지붕개량을 위해 10억 원을 지원했다.

2003년 도기획관리관의 방북에 이어 지난 2004년 4월 제2차 경기도 남북교류대표단이 북한을 방문(2004. 4. 6~10), 북한 민화협과 평양시내 곡산공단 내 하루 2톤 가량 생산할 수 있는 당면생산설비를 설치할 것에 합의했다. 또한 황해북도 사리원시 협동농장에 대해서도 경운기 100대와 농기계 소모품을, 사리원시 구강예방원에는 치과장비 5세트와 24인승 환자수송용 버스 5대 및 치과 관련 재료 150종 등 총 14억 7,300만 원을 지원하기로 했다.¹¹

그러나 그 이후부터는 이렇다 할 대북 교류·협력사업을 추진하지 못하고 있는 상황이다. 다만, 2005년부터 매년 5억 원씩 모두 25억 원을 들여 대북 비료와 기술 및 농약지원과 함께 합작 벼농사 시범농장을 평양 외곽에 조성할 것을 계획하고 있다. 이를 위해 경기도 대표단이 이미 개성을 방문(2005. 4. 13), 북한 민족화해협의회(민화협)측과 평양시 외곽의 시범경지에 ‘벼농사 시범농장’을 남북공동으로 경영하는 데 합의했다.¹² 황해북도와 인접한 평양시 외곽의 북한 농업과학원 시범경지(3ha)에 경기도의 기술과 농자재를 활용, 경기도 벼품종을 재배하기로 한 것이다. 북한 농업과학원에서도 인근 시범경지에 벼품종을 재배, 상호 품종 및 기술을 상호 비교하며 협력해 나가기로 했다. 경기도는 향후 시범농장의 면적을 단계적으로 100ha까지 확대할 계획이다. 이를 통해 3단계 시범농장사업이 완료되는 2009년에는 북한 서부평야지대의 쌀 평균 수확량이 10ha당 현재 350kg(추정)에서 450kg

¹¹ 『경인일보』, 2004년 5월 14일.

¹² 『서울신문』, 2005년 4월 14일.

으로 30% 가량 증대될 것으로 기대하고 있다. 그 외 2005년 6월에는 콤바인 및 당면제조설비를 전달·설치, 연간 2만여 톤의 당면을 생산할 예정이며, 개성공단에서의 문화·체육 등 인적교류 추진을 계획해 놓고 있다.

인천시도 2004년 '6·15 공동선언 4주년 기념 우리민족대회'(2004. 6. 14~16) 개최¹³를 계기로 남북교류·협력조례(안)를 만드는 등 대북교류·협력의 전진기지로서의 인천을 구체화하고 있다. 시차원에서 정부의 남북교류·협력 및 통일정책 사업을 지원하고, 시 자체 관련 사업의 효율적 추진을 위해 필요한 기금(200억 원 조성) 및 이의 운영과 관련된 규정을 새로 제정했다(2004. 7. 23). 기금의 용도는 여섯 가지로 ①시민(법인·단체 포함)의 문화, 학술, 체육, 경제 분야 등 교류·협력 사업에 소요되는 자금의 지원, ②기금의 조성·운영 및 관리를 위한 경비지출, ③정부사업과 관련한 시 차원의 경제협력사업 추진 사업비 지원, ④남북간 자체추진사업의 교류·협력을 증진시키기 위한 사업의 지원, ⑤인천경제자유구역, 물류중심구축 등 인천시의 남북교류·협력사업과 연계되는 SOC 조성사업비 지원, ⑥기타 기금의 목적과 부합한 사업 등이다.

아울러 인천시는 2004년 12월 10일부터 2005년 12월 9일까지 1년 동안 한시적으로 활동하는 「남북교류촉진특별위원회」를 구성·의결하고 ①남북교류·협력기금의 효율적 운용에 관한 사항, ②민간차원의 문화·학술·체육·경제 분야 등 교류 지원 확대 및 활성화 방안, ③시민 공감대 형성을 위한 방안, ④접경지역 지원을 통한 남북교류·협력 촉진에 관한 사항, ⑤타 광역시·도의 남북교류 실태 조사 등의 활동을 벌이기로 했다. 그 밖에도 인천시는 개성직할시와 '2008년 펜타포트 인천전'을 공동으로 개최할 계획을 세워놓고 있으며, 2014년에는 평양시와 공동으로 2014년 아시안 게임을 공동유치할 예정이다. 아시안 게임의 공동유치를 위해서는 북한 민족화해협의회(민화협)와 합의했다(2005. 6. 2). 이를 위해 인천시는 북한에 체육 경기장과 호텔·도로 건설과 보수 등에 필요한 자재와 시설을 지원하기로 했다.¹⁴

¹³ 본 대회에 북한은 126명의 대표단을 이끌고 참석했으며, 남측에서는 여성, 청년, 노동, 농민, 문화예술 등 각 분야별 총 450여 명이 참석한 바 있다. 본 행사는 지자체가 주체가 되어 추진된 것은 아니나 지방에서 처음 열린 남북공동행사라는 데 의미를 찾을 수 있다. 그러나 행사장 곳곳에서 북측 대표단에 대한 과도한 통제와 이주어졌으며, 본 대회의 참여가 배제된 기관(법민련, 범청학련, 한총련 등)의 항의 시위 등 추진위와 정부간의 갈등이 연출되기도 했다.

¹⁴ 『중앙일보』, 2005년 6월 3일.

3) 제주도

제주도는 2000년 6·15 정상회담 이후 백두산과 한라산 교차관광이 장관급 회담의 합의사항(제3차 회담)으로 정해질 만큼 남북 당국자 회담 및 교류·협력의 중요지역으로 부상하고 있다.¹⁵ 남북교류·협력사업 차원에서 제주도는 1998년부터 4년간 1만 3,572톤의 감귤과 당근 6천 톤을 국제적십자자연맹을 통해 북한에 보낸 바 있다.¹⁶ 2001년에는 제주산 씨감자 3,000개와 제주산 말 3필을 전달하는 등 비교적 활발한 대북 사업을 전개했다. 이에 대한 보답으로 북한은 2002년 5월과 11월에 도지사를 포함, 500명의 제주도민을 초청, 평양과 백두산을 관광할 수 있도록 했으며, 2003년 8월에도 3,000여 명의 대규모 도민방북이 이루어질 수 있도록 했다.

『남북협력제주운동본부』는 도지사가 명예이사장으로, 시장, 군수, 종교계, 문화계 인사가 자문위원으로, 방북 경험자를 중심으로 하는 후원회원으로 구성, 관민이 함께 참여하는 형태로 운영되고 있다.¹⁷ 현재 제주도가 진행하고 있는 사업에는 북한의 요청에 따른 씨앗지원을 비롯, 한라산-백두산 교차 학술탐사가 있다.

4) 기타 지자체와 시군구

경상남도는 2005년 3월 도의회 제226회 임시회에서 『경상남도 남북교류·협력조례안』을 통과시키면서 자체 『남북교류·협력위원회』를 구성하는 등 대북 교류·협력사업 추진을 위한 작업을 서두르고 있다. 도지사가 위원장인 남북교류·협력위원회는 상반기까지 상공회의소 등 경제계와 북한 관련 교수, 평통자문위원 등 도내 각계 인사 30여 명으로 구성, 기금 조성 방안을 확정할 방침을 세워놓고 있다. 기금은 도와 시·군의 출연금이나 기금 운용 수익금, 기타 수입금 등을 재원으로 충당할 계획이다. 본 기금은 법인이나 단체, 주민의 문화·학술·체육·경제

¹⁵ 이는 제주도가 「평화의 섬(Island of Peace)」이라는 이미지 제고와도 연결되는 측면이 있다. 1999년 12월 개정된 「제주도개발특별법」은 국가가 “세계평화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착시키기 위해 도를 세계 ‘평화의 섬’으로 지정할 수 있다”고 규정하고 있다(제52조). 이에 제주도는 제주도가 단순 관광지로서만이 아닌, 한반도와 동북아의 평화와 신뢰구축을 위한 평화회담장소의 역할을 해낼 수 있기를 기대하고 있다. 김부찬, “남북교류·협력과 제주 평화의 섬,” 『제주발전연구』, 제4호 (2000), p. 10.

¹⁶ 대북 감귤보내기 운동은 지난 1998년 과잉생산에 따른 처리를 위해 북한 지원과 연결됨으로써 시작된 사업이긴 하나, 『남북협력제주운동본부』가 동포애 차원에서 이를 지속적으로 추진, 남북 지역교류로 정착된 사업이라고 할 수 있다.

¹⁷ 그동안의 지원현황을 보면, 1998년 100톤, 1999년 4,336톤, 2000년 3,031톤, 2001년~2002년 10,090톤, 2003년~2004년 7,500톤, 2004년 10,000톤을 지원할 예정이며, 이 밖에 2000~2002년 당근 6,000톤 지원.

분야 등 남북교류·협력사업 등에 투입되거나, 남·북한 지방자치단체간의 교류·협력 증진 분야에 쓰이게 된다. 경상남도는 일단 금년을 남북교류 기반구축의 해로 설정, 연말까지 실무기획단을 구성한 뒤, 내년부터는 북한측 창구를 확보하여 농수산 분야와 농기계 분야 등을 시작으로 지원과 교류를 확대해 나갈 방침에 있다.¹⁸

전라남도는 대북지원을 위한 시·군·구 협의체를 구성, 2004년부터 대북 협력 사업에 도의 참여를 검토하고 있다. 현재 도의원 중심으로 조례제정을 완료(전라남도 남북교류·협력조례)한 상태이다. 대북 지원을 위해 시·군·구별로 2,000~3,000만 원을 출연하도록 하고 있으며, 도에서는 2004년 1억 3천만 원을 배정해 놓고 있다. 현재까지의 대북 지원실적은 대동군에 농기계수리공장을 준공한 것을 비롯,¹⁹ 농기계, 콤팩트 등을 「우리민족서로돕기」를 통해 지원한 것을 들 수 있다.

전라북도도 「우리민족서로돕기」와 공동으로 대북 협력사업을 추진하고 있다. 도·시·군의 보조금으로 기금을 출연하는 방식으로 운영되고 있는데, 현재 도 3억, 14개 시·군에서 각각 5천만 원을 책정해 놓고 있다. 황해남도 신천군 농기계 수리공장 건설과 경운기, 콤팩트 등 농기계 지원을 위해 약 15억 원을 계상해 놓고 있다. 2004년 3월에는 전라북도 부지사가 북한을 방문, 북한의 민화협과 협의하고, 합의를 교환한 바 있다.

시·군·구 차원에서의 대북 교류·협력사업은 부산시를 제외하고는 특정사업을 중심으로 하는 이벤트성 정도에 지나지 않는 실정이다. 부산시는 2003년 8월에 시장을 포함한 부산시 「북한교류·협력단」이 북한을 방문, 부산지역 산업생산의 특성을 살린 신발과 섬유, 수리조선, 수산, 항만건설 및 운영분야에서 북한과 경제 협력을 추진하기로 합의하고 협력의정서를 교환한 바 있다.

기타 시·군·구 차원에서는 각 자치단체의 국내외 스포츠 경기나 각종 공연 등의 행사에 북한 특정 지역대표나 북한 당국을 초청하는 사업을 추진하는 사업이 주를 이루고 있다. 그러나 이 중 부산시가 제81회 전국체전 금강산 성화 채화를 성사시킨 것 외에는 대부분은 무산되었거나 별다른 성과를 거두지 못했다.

¹⁸ 『연합뉴스』, 2005년 4월 13일.

¹⁹ 총 12억 원을 들여 대지 1000천 평에 250평의 건물(공장동, 창고, 사무실, 경비초소 각 1동)을 2003년 9월에 완공.

2. 지방자치단체 대북 교류·협력사업의 제도적 기반 및 절차

1) 법·제도적 기반

지방자치단체 대북 교류의 밑받침이 되는 장치는 일반적으로 남북한 교류·협력을 규율하는 법과 제도적 장치와 같다. 남한에는 대북 교류에 영향을 미치는 다수의 법규가 제정되어 있다. 기본적으로는 「남북교류·협력법」과 동법 시행령 및 시행규칙, 그리고 「남북협력기금법」과 동법 시행령과 시행규칙 등을 들 수 있다. 그 외 법규형식은 아니지만 정부는 지방자치단체의 대북 교류·협력사업이 보다 효율적이고 체계적으로 추진될 수 있도록 「남북자치단체간 교류·협력 업무 처리 지침」(2000. 7)을 마련한 바 있다.²⁰

본 처리지침은 지자체의 대북 협력사업이 통일정책의 틀 속에서 우선 ①비정치적이고 교류가 용이한 분야부터 점진적으로, 또한 ②북한에 실질적인 도움이 되는 사업으로 지역발전과 상호 이익도 기대할 수 있는 방향으로 추진될 수 있도록 하기 위해 제정된 것이다.

지방자치단체의 대북 교류사업에 관련되어 있는 기관은 실제 사업을 추진하는 당사자와 사업을 심의·승인하는 통일부가 있다. 지방자치단체는 대북 교류·협력사업의 직접적인 당사자로서 해당사업의 필요성을 판단하고, 계획을 수립하며, 통일부의 사업 승인을 받아 북한의 관련단체와 직접 사업을 추진하는 주체가 된다. 아직까지는 북한의 지방자치단체와 직접 접촉하여 교류하는 것은 아니지만, 대북 접촉 당사자는 주로 민경협(민족경제협력위원회)이나²¹ 민화협(민족화합협력연합회) 등이 있다.

지방자치단체의 대북 교류·협력에 대한 심의 및 조정은 원래 행정자치부에서 관장했다. 그러나 대북 교류사업의 통합관리 방침에 따라 2003년 5월부터는 통일부가 이를 심의·승인하는 지위를 갖게 되었다. 다만, 통일부는 지방자치단체의 남북교류를 민간부문과 동일하게 심의·승인한다.

²⁰ 이로써 지자체의 남북교류·협력사업은 통일부와 협의하여 조정될 수 있게 되었다. 그러나 동 처리 지침은 2003년 5월부터는 통일부에 의해 관장되고 있다.

²¹ 「민경협」은 기존의 「민경련」을 확대, 개편한 것으로 산하에 개성공단과 금강산관광 사업, 일반 남북경제협력사업, 대북지원사업 등을 담당하는 부서를 두고 있는 것으로 전해지고 있다. 그동안 금강산 관광 및 개성공단 사업을 맡아온 조선아시아태평양평화위원회 등의 대남 경제협력사업 채널을 단일화한 것으로 판단된다. 『중앙일보』, 2004년 10월 31일.

2) 대북 교류·협력 사업 추진 절차

『남북자치단체간 교류·협력 업무 처리지침』에는 지자체의 대북 사업 추진에 대한 절차적인 사항이 언급되어 있다. 예를 들어 지자체의 남북교류형태가 자매결연이나 대규모 경제협력사업일 경우에는 지자체가 지방의회에 먼저 사업내용을 보고하고, 의결을 거쳐야 할 것임을 명시하고 있다. 또한 남북 지자체간 분쟁을 야기할 수 있거나, 지자체간 사업의 중복추진 가능성이 있는 사업에 대해서는 협의·조정을 거치도록 했다. 협의·조정이 이루어진 사업은 다시 통일부로부터 협력사업자 승인을 받아야 한다.²² 이 경우 요구되는 서류는 협력사업 승인 신청서, 사업계획서, 협력사업 상대자 소개서, 협력사업 상대자와의 협의서, 북한당국 확인서, 기타 통일부 장관이 필요하다고 인정하는 자료 등이다. 협력사업자 승인은 다음과 같은 5가지 요건을 충족해야 한다. 즉, 협력사업추진이 ①민족의 동질성 회복과 ②남북관계 개선에 기여하여야 하며, ③사업추진의 실현 가능성과 타당성이 있어야 한다. 그리고 ④이미 추진되고 있는 동종사업에 영향을 미치지 않아야 하는 동시에 ⑤영리목적 추구 및 과도한 대가지불이 없어야 한다.

한편, 협력사업 승인은 ①국가안전보장·공공질서 또는 공공복리를 저해할 우려가 없어야 하고, ②추진하고자 하는 사업의 내용이 실현 가능성이 있어야 하며, ③이미 추진되고 있는 사업과 심각한 경쟁을 유발하지 않아야 하며, ④사업관계자가 협력사업을 추진할 능력을 보유하고 있어야 받을 수 있다.

승인을 얻은 사업이 일정 요건을 충족할 경우에는 『남북협력기금』도 신청할 수 있다. 북한과 추진된 대북 사업의 결과는 통일부에 보고하도록 되어 있다.

이상의 내용을 정리하면 지자체의 대북 협력사업은 ①교류·협력 계획수립 및 보고 → ②교류·협력사업에 대한 협의조정 → ③통일부 협력사업신청·승인 → ④북한과의 교류·협력 추진 → ⑤교류·협력사업에 대한 결과보고 등의 절차를 거쳐 추진된다.

²² 승인신청시에는 협력사업자 승인신청서, 협력사업 개요설명서(사업내용, 목적, 추진경위, 사업추진방식, 사업상대방, 소요경비 및 재원조달에 관한 개략적 내용), 북한측 당사자와의 사업의향서 사본(사업내용, 규모, 사업장소, 당사자, 추진방식, 추진일정, 경비부담을 명시한 합의서나 협의서 또는 계약서), 해당분야 사업실적, 법인 또는 단체 정관 및 법인등기부 등을 제출.

3. 문제점

지방자치단체의 대북 교류·협력은 일반적으로 종합교류와 개별교류 형태로 나눌 수 있다. 종합교류의 대표적인 형태는 양지역간 자매결연이라고 할 수 있다. 자매결연은 지방자치단체의 전통적인 교류수단으로 인적·물적 교류와 함께 다방면의 종합적인 교류를 위해 상호간에 맺는 형제관계의 약속을 의미한다.²³ 자매결연은 교류 자치단체간 친선도모와 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 목적으로 이루어진다. 자매결연은 일반적으로 양지역간 분야별 교류가 일정수준으로 전개된 이후에 이루어지는 경향이 있으나, 교류의 범위나 분야는 특별히 제한되지는 않는다.

한편, 개별교류는 특정분야를 중심으로 상호간 교류를 추진하는 것으로 친선도모나 우호증진에 관심을 두기는 하나, 그 근본적인 목적은 특정분야의 교류를 통해 지방자치단체의 이익을 도모하는 데 있다. 상업적 교류를 통해 해당 지자체의 경제 활성화나 경쟁력 제고에 초점을 둘 경우, 이를 전형적인 개별교류로 나타낼 수 있다. 개별교류의 대상 분야는 문화, 체육, 행정, 청소년, 종교, 경제·산업 등 매우 다양하다. 실제로는 지자체가 관여할 수 있는 모든 분야가 교류·협력의 대상 분야가 될 수 있다.

지금까지 남한 지자체의 대북 교류는 특정분야에 한해 이루어졌다. 또한 남북한의 지자체가 개별적으로 접촉하여 대북 교류·협력 사업을 추진한 것이 아니라, 남한의 지자체와 북한 중앙 당국간의 사업이 이루어진 측면이 강하다. 이하에서는 지자체의 대북 교류·협력 사업을 추진하는 과정에서 제기되고 있는 문제점을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

1) 사업추진을 위한 준비 부족

지자체의 대북 사업은 일부 사업을 제외하고는 체계적인 사업계획이 수립되지 않은 상태에서 추진되고 있다. 지자체 대북 사업의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한 상황에 대한 인식이 부족한 상태에서 대북 사업을 추진하고 있다는 점이다. 북한측 교류대상이 도시규모 및 여건의 유사성, 역사적 유사성, 동일지명 등을 기준으로 선정²⁴하고 있어 북한 상황에 대한 충분한 인식이 결여된 실정이다. 남북교류·협력사업의 승인만 받아놓은 채 성사되지 않는 사업이 허다하다. 강원

²³ 한영주, “국제도시간 자매결연사업의 현황과 과제,” 『국제교류』, Vol. 36 (1999), p. 15.

²⁴ 행정자치부, 『통일대비 행정자치부의 역할과 과제』 (1998), pp. 301-303.

도의 경우에는 「강원발전연구원」에 「북강원연구센터」를 설립, 교류·협력 사업에 대한 연구를 통해 대북한 접근이 이루어지고 있는 편이다. 중앙정부는 지자체로 하여금 성실한 대북사업 추진을 도모할 수 있도록 하기 위해 「자치단체 남북교류·협력사업 심사위원회」를 구성, 엄격한 심사를 통해 현실성이 없거나 전시성, 일회성 사업의 경우에는 승인을 보류할 수 있는 장치를 마련해 놓고 있다.

둘째, 지자체들이 경쟁적 차원에서 대북 사업을 추진하는 경향이 강하다는 점이다. 예를 들어 특정 지자체에서 사업을 추진, 언론에 보도되거나 이목이 집중될 경우 여타 지자체들도 이에 뒤처지지 않기 위해 준비가 부족하더라도 대북 사업을 추진하려는 경향이 강하다. 구체적인 정보 및 사업선정에 대한 준비없이 “추진고려중”, “계획중”이라는 내용으로 언론에 우선 발표함으로써 ‘한견주’적인 사업이라는 인식을 불러일으키고 있기도 하다. 지자체 대북사업의 성사율이 크게 낮은 것은 바로 이 때문이라고 할 수 있다. 지자체에 따라서는 또한 사업의 실천보다는 자매결연부터 추진하려는 경향을 내보이고 있는 사례도 있다.²⁵

셋째, 일반적으로 지자체의 대북 사업 추진에 요구되는 제도적 장치가 미흡한 상태에서 추진되고 있다는 점을 들 수 있다. 일부 지자체에서는 대북 사업을 법적으로 지원할 수 있는 예산 관련 조례는 제정해 놓고 있으나, 여타의 제도적 장치는 제정하지 않은 상태에서 사업을 추진하는 경우가 허다하다. 사업 대상 지역 선정에 있어서도 북한에 대한 정보 부족으로 접촉선을 확보하지 못해 민간건설링 회사에 의존하는 경우도 많다.

2) 사업 추진 자원 확보 문제

지자체 대북 사업이 자체적으로 재원을 확보하지 못한 채, 막연히 중앙정부의 「남북협력기금」에 의존하는 경향을 나타내고 있다. 사업신청단계에서부터 재원에 대한 구체적인 계획없이 「남북자치단체간 교류·협력업무 처리지침」에 규정된 ‘교류·협력기금의 신청 가능성’을 들어 사업예산의 일부를 지원 받으려 하고 있다. 대부분의 지자체들이 지역의 민간사회단체 또는 독지가 등 지역주민들로부터의 모금에 의존하고 있기도 하나, 대북 사업을 충실하게 추진해 나가기에는 규모면에서 크게 미흡한 실정이다. 앞서 언급한 인천이 계획하고 있는 2014년 평양과의 아시안 게임 공동유치를 위해서는 체육 경기장과 호텔·도로건설 및 보수 등에 필요

²⁵ 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 79, 87.

한 자재와 시설 등 2조 원대에 이르는 지원이 이루어져야 할 것으로 보인다.²⁶ 이런 점에서 지자체의 대북 사업은 사업내용면에서 보다 구체적이어야 할 뿐만 아니라, 소요예산이나 기대효과도 동시에 검토되어야 할 것으로 판단된다.

3) 사업성사에 대한 북한의 소극적 태도와 무리한 대가 요구

지자체의 대북 사업에 대해 북한의 자세는 일반적으로 소극적이다. 실제 사업승인을 받은 대부분의 사업이 무산되는 데에는 북한의 무관심과 소극적인 자세가 주요 원인으로 작용하고 있다. 이와 함께 북한이 사업을 추진하려는 남한 지자체의 의도를 심분 활용, 지원성 대가를 무리하게 요구하고 있는 점도 지자체 대북 사업의 문제점으로 지적할 수 있다.

이런 점에서 북한은 남북 지자체간 교류·협력 사업에 있어 남한을 방문하는 일에는 소극적인 태도를 보이면서도 남한 지자체의 북한 방북에는 선별적으로 허용, 방북조건으로 현물을 요구하는 태도를 견지하고 있다고 할 것이다.²⁷ 물론, 교류·협력 사업을 위해 남한의 지자체와 접촉하는 북한의 「시·도인민위원회」나 「민족경제연합회」 및 「민족화해협력위원회」 등이 국가보위부나 노동당 및 군부 등 권력기관으로부터 대북 교류·협력사업의 승인을 받아야 하기 때문에 이를 위한 경제적 대가 지불을 요구하는 측면이 있기는 하나 과도한 대가 지불요구는 사업추진 자체를 무의미하게 만들기 쉽다.²⁸ 더구나 지자체의 지원사업을 추진하기 위해 사전 실무접촉이 필요해 방북하려는 경우에도 대가 지불을 요구하는 것은 사업추진에 대한 의욕을 감퇴시키기에 충분하다.

4) 대북 접촉창구 확보 문제

지자체간 교류·협력이 정부 당국자를 접촉창구로 해야 하나 북한이 이를 제한적으로 운영해 각 지자체는 개별 대북 접촉 창구 확보에 어려움을 겪고 있다. 따라서 대북 사업 기업이나 민간단체(굿네이버스, 우리민족서로돕기 등)에 요청하거나 중국을 통해 중개를 요청하는 경우가 허다하다.

²⁶ 『중앙일보』, 2005년 6월 3일.

²⁷ 2001년 3월 평양을 방문하기로 하고 중간 경유지인 북경에서 머물던 고재유 광주시장 일행은 중개업체인 (주)시스젠의 업무처리 혼선으로 북한 「범태평양조선민족경제개발촉진협회」로부터 막대한 입북료를 요구받고 중도에 포기하고 돌아오는 사태가 발생한 바 있다.

²⁸ 통일연구원, 『국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야』, pp. 115-166.

이와 같이 대북 접촉 창구가 확보되지 않은 상태에서 지자체간에는 대북 사업에 대한 경쟁이 심한 형편이다. 또한 중간브로커의 불합리한 개입에 따른 부작용이 발생하는 경우도 많다. 지자체간 남북교류·협력사업에서 남한의 지자체가 북한의 지자체와 직접 접촉하는 기회가 지극히 적고 교류·협력의 대상으로 지정한 지역을 방문하는 사례도 거의 없어 실질적 의미에서의 지자체간 교류·협력이 이루어지고 있다고 할 수 없다. 이는 북한의 하급기관이 중앙기관에 예속되어 통일적인 지도를 받기 때문이라고 할 수 있겠다.²⁹

5) 기타 관련 법제 문제

관련법제적 측면에서는 대북 사업을 규제하고 있는 제반 법령들이 「국가보안법」과 상충되는 부분들이 남아있다는 점이 가장 우선적으로 지적될 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 지방자치단체가 추진하는 남북교류는 기본적으로 남북교류·협력 및 동법 시행령, 시행규칙과 남북협력기금법의 규제하에 있다. 그리고 실제 적용되는 것은 「남북자치단체간 교류·협력업무 처리지침」이다. 그러나 이와 같은 법체계는 작금 남북교류·협력 활성화를 위한 제도적 정비 차원에서 많은 논의를 불러일으키고 있다.³⁰ 무엇보다도 남북관계 관련 법·제도가 변화된 남북한의 상황을 충분히 반영하지 못하고 있다는 지적을 받고 있다. 따라서 「남북교류·협력법」 등 관련 국내법상의 교류규제조항들을 촉진조항으로 개정하는 작업이 시급하게 요구되고 있는 실정이다. 이의 대표적인 대상이 「국가보안법」의 개폐문제다. 이에 대한 정비가 이루어지지 않는다면, 중앙당국 및 민간기업 차원의 남북교류·협력은 물론, 지방자치단체의 남북교류 활성화에도 장애요인으로 작용할 것이다.

국가보안법 개폐문제에 대한 남한 사회의 입장은 이념적 성향에 따라 크게 폐지론과 존치론으로 대별되고 있다. 전자의 입장은 국가보안법이 법근원적으로 위헌성(반인권성), 반통일성, 반민주성을 내포하고 있다는 데 근거를 두고 있으며, 후자는 국가의 안보를 들어 전자에 반대하는 입장이다. 국가보안법에 대한 이 같은 입장 차이는 결국 안보를 우선시하는 안보중시론과 인권을 보다 앞세우는 인권중시론 중 어느 것에 더 중점을 두느냐의 선택과 불가분의 관계에 있다고 하겠다. 이의

²⁹ 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』, pp. 94-95.

³⁰ 대북 뒷거래 등 남북관계에서 교류·협력과 지원이 무원칙하게 추진되어 온 것을 비판하는 시각은 남북협력법과 남북협력기금 및 국가보안법 등 법적인 인프라가 충분하게 정비되지 않았기 때문인 것을 지적하고 있다.

선택은 각자의 세계관과 국가관 그리고 인권관에 좌우될 것이다. 그러나 지방자치 단체간의 남북교류를 활성화하기 위해서는 북한의 실체를 부인하는 전제 하에서 제정된 국가보안법의 재검토가 필요하다고 판단된다. 현재까지 남한 정부의 기본 입장은 국가보안법이 남북교류·협력을 제한하거나 금지하고 있지 않다고 보고 있다. 남북교류·협력법이 남북한간의 교류·협력을 제도적으로 보장하고 있다고 보기 때문이다.³¹ 반면, 북한은 국가보안법이 남북한간의 협력을 저해하고 있다고 주장하고 있다.

국가보안법의 개폐 여부를 떠나 본 법이 갖는 대북 교류·협력상의 문제점에 대해서는 어떤 형태로든 바뀌어져야 할 것이다. 여기에는 제2조, 반국가단체의 정의와 관련하여 정부참칭조항, 제7조의 찬양고무죄, 제10조 불고지죄를 비롯, 이적표 현물에 관한 죄 등이 해당될 것이다. 여기에서는 이에 대한 자세한 언급은 피하기로 한다.

아울러 지방자치단체 차원의 대북 교류사업이 활성화되기 위해서는 무엇보다도 사회적 폐쇄성과 경직성이 완화될 수 있는 북한의 개혁·개방이 이루어져야 한다. 북한의 대내개혁과 개방이 확대되지 않고서는 지방자치단체의 교류·협력을 통한 남북한간의 이질성 해소가 이루어지기 어렵다. 법·제도적 개선이 북한 측에서도 이루어져 이념이나 체제를 넘어 남북 주민간의 동질성을 강화할 수 있어야 할 것이다.

³¹ 국가보안법이 남북간의 교류·협력을 활성화하는 데 장애요인으로 작용한다고 할 수는 없다. 국가보안법은 남북교류·협력과는 법적 성격이 근본적으로 다르고 서로 규율하는 대상과 적용범위가 다르다. 국가보안법은 대한민국의 자유민주적 기본질서를 수호하기 위해 제정된 소극적, 방어적, 체제유지적 법률이라고 할 수 있다. 반면 남북교류·협력법은 북한을 동반자, 공존공영의 상대자, 통일로 가기 위해 대화·교류·협력해야 할 상대방으로 인식하고 이를 추진하기 위한 적극적, 능동적, 통일지향적 법률이다. 현실적으로 국가보안법이 존재하는 현 상황에서 남북한간 교류·협력은 활발히 추진되고 있다는 견해를 가지고 있다.

Ⅲ. 지방자치단체 교류·협력 사례와 시사점: 동서독 도시간 자매결연

1. 도시간 자매결연의 전개과정

1950년대와 1960년대 냉전기간 동안 서독은 할슈타인 원칙에 의거 동독에 대한 외교적인 고립화 정책을 추진했다. 이에 대해 동독은 국가적 차원의 접촉이 아닌 서독 지방자치단체와의 접촉이나 도시간 자매결연을 통해 서독의 봉쇄정책에 맞섰다. 그러나 당시 서독 정부는 동독의 이러한 시도를 일체 수용하지 않았다. 사회체제가 다른 동독 도시들과 자매결연을 맺는 것이 정책에 반하는 행위라고 판단했기 때문이었다. 그러나 브란트의 새로운 동방정책이 추진된 이후부터는 자매결연에 대한 입장이 완전히 뒤바뀌었다. 서독정부가 오히려 도시간 자매결연 성사를 위해 더 크게 노력했던 것이다. 특히 기본조약 체결 이후 서독은 각 분야에 걸쳐 동서독 주민들간의 접촉과 자매결연을 통한 도시간 접촉을 크게 장려했다.

서독이 이와 같은 공세적 자세로 변하자 동독은 서독과의 접촉을 회피하면서 자매결연에 대한 조건을 내세우기 시작했다. 즉 ①서독에 의한 동독주민들의 독자적인 국적인정, ②동독인민의회(Volkskammer)와 서독 의회(Bundestag)의 공식적인 접촉 개시, ③Salzgitter에 소재한 동독폭력행위 기록보존소의 폐지, ④상주대표부의 대사관으로의 승격, ⑤국제법에 따른 Elbe강 유역의 국경확정 등을 요구했다. 심지어는 기본조약체결에도 불구하고 서독의 대동독 정책이 '평화공존의 원칙'에 입각해 있지 않으며, '주권존중'과 '내정불간섭의 원칙'을 지키지 않고 있기 때문에 도시간 자매결연 체결이 불가능함을 주장하기도 했다. 그러나 도시간 자매결연이 동독에게 득이 될 것으로 인식, 그 범위를 점차 확대해 나가는 실리적인 태도를 견지하기도 했다.³²

자매결연은 1988년 3월까지 주로 대도시 위주로, 그 이후부터는 주요도시로까지 확산되었다. 동베를린을 제외한 동독의 14개 도청 소재지는 전부 서독과 자매결연

³² 1983년 당시 동독의 도시들은 외국도시와 총 243개의 자매결연을 맺고 있었으며 이 중 46개는 사회주의권 및 비사회주의권, 197개는 제3세계 국가와 맺고 있었다. 통일부, 『동서독 교류·협력 사례집』(서울: 통일부, 1994), p. 708.

을 맺었으며, 3만 이상의 시·군 중 1/3이 자매결연을 맺었다. 1989년 9월까지 62개의 도시간 자매결연이 성사되었는데, 당시 자매결연을 희망한 서독 도시들은 700여 곳에 달했다.

2. 도시간 자매결연에 대한 동서독의 입장

자매결연에 임하는 동서독의 입장은 판이하게 달랐다. 동독은 서독과의 도시간 자매결연이 국제법상 완전한 외국으로서의 국가 승인과 체제 정통성을 확보하는 행위로 간주했다.³³ 이는 동독이 서독의 지방정부와 같은 정통성 있는 단체나 대표들과 정식 관계를 가지는 것이 국가로서의 정통성을 획득하는 것으로 인식한 데 기인한다.

반면, 서독은 자매결연을 통해 동독과 되도록 많은 접촉과 왕래를 실현해 분단을 극복하고 민족의 단일성을 확보하는 데 중점을 두었다. 서독은 지방자치단체 차원의 대동독 교류층대가 동독주민들이 자결권을 확보하는 가능성을 열어 줄 수 있으며, 사람과 정보와 사상의 자유스런 이동을 실현할 수 있는 중요한 통로가 될 것으로 보았기 때문이었다.

3. 도시간 자매결연 합의서 체결과정

동서독 도시간 자매결연 상대자를 결정하는 데 있어 서독은 지방자치단체가 스스로 결정했던 반면, 동독은 중앙정부가 정치적으로 결정했다. 동독은 자매결연 합의서와 관련된 협상에 동독 사회주의 공산당(SED) 시위원회간부와 국가보위부(Stasi) 직원을 포함, 동독의 지방행정관리들이 직접 참가하였으며, 주요 결정은 동독 공산당 간부가 내렸다.

자매결연 합의문 체결은 대부분 서독의 초청으로 먼저 동독이 서독을 방문, 양측이 준비한 초안을 제시하고 문안검토를 한 다음 합의 없이 헤어진다. 그 다음 서독이 동독을 방문해 문안작성을 끝내고 서명을 하는 방식으로 이루어졌다. 동독은

³³ 이와 관련 동독 수상 호네커는 1986년 1월 서독 *Die Zeit*지와의 인터뷰에서 서독 도시와의 자매결연은 “다른 나라와의 도시간 자매결연과 똑같은 의미”를 가졌으며 동독에게 서독은 “비록 공유의 역사를 가지고 있지만 다른 선린우호관계에 있는 다른 나라와 마찬가지로 특별한 외국”이라고 말한 바 있다.

합의문안 작성과정에서 공산당 도당위원회와 긴밀한 연락 관계를 유지했다.

동서독 도시간 자매결연 합의문 작성과정에 양측의 상이한 입장이 적나라하게 드러났던 사례는 서독의 호프(Hof)시와 동독의 프라우엔(Plauen)시에서 찾을 수 있다. 이 두 도시는 서로 30km 밖에 떨어져 있지 않은 내륙간 국경에 인접해 있었다. 이미 분단 전부터 밀접한 관계를 유지했으며, 많은 이산가족들이 살고 있었다. 자매결연 합의문 초안을 작성하는 데 별 어려움이 없었다. 동독이 먼저 서독을 방문, 원만한 결과를 보았기 때문이었다. 그러나 서독이 동독을 방문, 구체적인 문안을 작성하게 되었을 때 동독은 애초와는 달리 동독 정부의 외교정책과 대서독 외교적 요구사항을 합의문에 포함시킬 것을 요구했다. 최종 합의문에는 서독의 입장이 감안되기는 했으나, 실제 양도시간 교류·협력사업의 내용과는 별 상관없이 균축이나, 평화에 대한 공동 책임, 비핵지대화, 평화공존, 상호 주권존중, 양독 국가의 동등성 및 각종 형태의 차별금지 등의 내용을 포함시키게 되었다. 서독은 대외 정책적인 문제와 관련된 내용을 삭제하려고 노력했으나, 동독의 강력한 요구를 물리치지 못하고 평화, 긴장완화, 선린관계 등의 절충적 용어를 담았던 것이다.

4. 도시간 자매결연의 형태와 내용

1) 자매결연의 형태

자매결연 도시의 선정에 있어 서독 지방자치단체들은 역사적·경제적·문화적인 공통성을 많이 고려했다. 서독의 Lübeck은 동독의 Wismar, 서독의 Kiel은 동독의 Stralsund, 서독의 Bremen은 동독의 Rostock과 역사적으로 같은 항구도시이자 한자도시였던 관계를 들어 자매결연을 맺기를 원했다. Erfurt와 Mainz는 8세기부터 같은 교구에 속했던 관계로 자매결연을 체결한 대표적 도시였다. 제2차 세계대전 중 가장 심하게 파괴되었던 인연으로 자매결연이 이루어진 경우는 Hamburg와 Dresden, Nürnberg와 Gera, Ludwigshafen과 Dessau를 들 수 있다. 또한 제2차 세계대전 이전부터 인접도시로서 경제적·문화적인 접촉이 많았기 때문에 자매결연이 체결된 도시는 Hof와 Plauen이었다. 그 밖에도 같은 고성(固城)과 정원이 있다는 이유로 Kronberg와 Ballenstadt간에 자매결연이 이루어졌는가 하면, Karlsruhe와 Halle는 같은 대학도시로서 대학간 교류가 근거가 되어 자매결연이 이루어졌다. 같은 박람회 개최도시로 자매결연이 이루어진 도시로는 Leipzig와 Hannover를 들 수 있으며, Saarland와 Eisenhüttenstadt는 같은 철강산업의 중심

지라는 이유에서 이루어졌다. 그러나 이와 같은 상호 공통성에 기초하여 자매결연이 맺어진 경우는 그리 많지 않았다. 대부분의 경우 인위적으로 이루어졌다. 서독 지방자치단체의 약 40% 정도만이 자신들이 원하는 도시와 자매결연을 체결할 수 있었다.

2) 자매결연 활동 내용 및 비용 분담

자매결연을 맺은 동서독 도시간의 사업은 당사자의 합의에 따라 각각 다른 내용으로 추진되었다. 서독의 Hof시와 동독의 Plauen시간의 자매결연의 경우를 예로 들면, 양도시는 자매결연 합의문에 ①양측의 이해와 관련된 문제의 해결을 위한 상호 의견교환, ②평화적인 삶과 공동협력을 위한 사회 각 계층, 특히 청소년들의 접촉과 만남, ③양 도시에서 거행되는 문화 및 체육행사에 대한 정보제공, ④양 도시 소장 역사적 문서에 대한 이용, 각 도시, 지역사 연구결과의 상호교환, 각 도시 특산물 진열 전시관 설치를 비롯하여 ⑤도시계획·정비, 주택, 유적, 상하수 처리 시설, 근거리 교통을 포함한 도시 서비스 행정, 여가활동, 휴양, 스포츠, 청소년 지원, 예술·문화, 환경 및 자연보호 등의 활동과 관련된 정보제공과 의견 교환 등을 담았다.³⁴

자매결연 활동에 요구되는 경비는 양측이 상호주의 원칙에 입각하여 분담하였다. 예를 들어 방문시 발생하는 여행경비는 방문하는 측에서 각자 부담했다. 방문단 및 문화·체육행사 요원들의 체제비는 초청자 측이 부담하되, 그 외 비용은 양측의 협의와 동의를 거쳐 결정했다. 문화행사 개최시 공연비와 사례금은 각자 별도 부담했다.

5. 도시간 자매결연상의 문제점

1) 체제이질성에 따른 활동 제한

도시간 자매결연을 추진하려는 의도에 대해서는 동서독 양측이 별 다른 이의가 없었으나, 자매결연과 관련된 내용결정에 있어서는 양측이 큰 견해차를 보이기도 했다. 이는 자매결연을 관장하는 동서독간의 지방자치행정체제가 달랐기 때문이었다. 서독은 기본법 제28조 2항에 의거 지방자치단체에게 자치행정권을 보장하고

³⁴ 1987년 서독 Hof시와 동독 Plauen시 사이의 도시 자매결연에 관한 합의서 참조.

있었기 때문에 자매결연과 관련된 모든 의사결정이 자치적으로 이루어질 수 있었던 반면, 동독은 헌법 제41조에 의거, ‘중앙의 지도와 계획’하에서만 지방자치단체 활동이 가능할 뿐, 자치권이 행사될 수 없었다.³⁵

서독이 도시간 교류에서 일반 주민들간의 광범위하고 제한없는 접촉을 추진하려고 했던 반면, 동독은 ‘통제받지 않는 주민들간의 접촉’을 철저히 금지했다. 서독 자매 도시를 방문하는 동독은 사상으로 무장된 당원을 중심으로 대표단을 선발, 동독의 대외정책과 대서독 정책 및 동독체제에 대한 서독 주민들의 호응을 유도하는 데 주력했다. 또한 동독을 방문한 서독 대표단과 동독 주민들 사이의 대화에서 예상치 못한 결과가 초래될 것을 우려, 가능한 한 공식적인 접촉만 허용하는 자세를 유지했다.

자매결연 사업을 추진하는 데 있어 서독에게 가장 어려웠던 점은 동독이 사업계획서에 합의된 내용 이외에는 어떠한 접촉이나 사업추진상의 신축성을 허용하지 않았다는 것이었다. 동독은 그 때 그 때 마다 비용문제를 들어 추가적인 접촉이나 참가인원수의 증가를 허용하지 않는 자세를 취했다.

2) 자매결연 대상지역에 대한 정보획득의 어려움

서독 지방자치단체들이 지역간 자매결연으로부터 겪었던 애로 사항은 대부분 동독에 대한 정보부족에 기인한 것이었다. 구체적으로는 첫째, 서독의 지방행정가들이 동독의 지방행정체제에 대해 사전지식이 없었던 점, 둘째, 동독과의 자매결연에 큰 기대를 걸었으나, 동독이 이에 부응하지 못했던 점, 셋째, 서독의 도시들이 경쟁적으로 동독과 자매결연을 추진, 자매결연 여부에 대한 결정이 동독에 달려있었던 점, 넷째, 서독 연방정부와 지방정부간의 공동보조가 제대로 이루어지지 않음으로써 경험한 어려움³⁶ 등을 들 수 있다.

서독은 동독이 자매결연 대상 지역 선정과 관련된 어떠한 기준을 공포한 적이 없었으며, 지역 선정 자체가 고위 당국자의 정치적 결정에 달려 있었기 때문에 자매결연을 원하는 동독 도시와 접촉한 후에는 동독의 긍정적인 반응을 기다리는 수

³⁵ 각 지방의 동독 공산당 인민위원회가 지방기관의 상부 지시 이행 여부를 통제했기 때문에 1989년 11월 동독에 대변혁이 일어나기 전까지 동독의 지방자치단체들은 서독과 도시 자매결연을 독자적으로 체결할 수 없었다.

³⁶ 예를 들어 동독의 경우 중앙정부가 전적으로 개입하여 서독과의 접촉을 통제한 반면, 내독 관계성은 연방주의에 의거, 서독 지방자치단체들이 이미 동독과 접촉을 시도한 이후, 이를 인지하는 경우가 많았던 점 등이다.

밖에 없었다.³⁷ 서독 연방정부 또한 동독이 자매도시를 결정하는 데 있어 아무런 영향력을 행사할 수 없었다.³⁸

6. 동서독 도시간 자매결연에 대한 평가와 시사점

1) 주민참여 지역교류 활동의 중요성

동서독 도시간 자매결연은 경제사업 추진, 지역간 자본을 투자한 생산협력보다는 사회·문화적인 교류에 중점을 둠으로써 비교적 적은 경비부담으로 광범위한 활동을 이끌어낼 수 있었다. 도시간 자매결연 행사 중 가장 많이 추진되었던 사업은 지방자치 및 지역행정에 관해 의견과 경험을 교환하는 전문가 협의였다. 도시 계획, 노후화 된 주택정비, 도로 교통계획 등과 같은 주민생활과 직결된 문제에 대한 정보와 경험들이 전문가들을 통해 상호 교환된 것은 큰 의미를 지녔다고 할 것이다. 그 외에도 환경문제와 관련한 많은 협이가 이루어졌는데, 이는 환경문제가 서로의 인식을 공유하고 수렴할 수 있는 무난한 대상이 되었기 때문이었다.

양 지역 주민들간의 상호 접촉면을 넓히고 친선유지와 화합에 기여했던 분야는 지역간 체육교류를 비롯, 청소년을 대상으로 하는 문화행사였다. 체육교류에서는 각자 선수단을 선발하여 종목에 합의한 다음, 상호 교환경기를 가졌는데, 상대방을 이기는 경기보다는 친선을 도모하는 데 더 주력했다. 종목도 정상급 스포츠인이 참여하지 않는 범위 내에서 주민들이 광범위하게 즐길 수 있는 볼링, 축구, 탁구, 테니스 등을 주로 선정했다. 문화행사는 자매결연 도시 대부분이 연간 행사계획에 포함시켜 개최되었는데, 전시회, 음악회, 영화상영, 작가들의 초청강연 등이 주를 이루었다. 그 밖에 전체 자매결연 도시 중 16개 도시가 지방신문을 상호 교환하는 사업을 추진했다.

³⁷ 1989년 9월까지 자매결연을 맺었던 62개 중 사민당이 집권하고 있었던 서독도시가 41개인 것으로 보아 동독이 이념적 적대감이 비교적 적은 사민당 지역을 자매결연 대상 지역으로 선호했음을 알 수 있다.

³⁸ 1988년 6월 내독관계성 장관 Wilms는 “동독측이 자매결연을 확약하는 어떤 신뢰할만한 기준은 알려져 있지 않으며, 만약 그러한 결정기준이 있다 하더라도 공표되지 않고 있다. 우리는 동독측의 선발기준을 설정하는 데 그 어떤 영향력을 행사하고 싶지도 할 수도 없다”라고 밝힌 바 있다.

2) 도시간 자매결연과 동서독 관계변화

동서독간의 도시 자매결연이 동서독 관계와 독일 통일에 얼마나 기여했는가에 대해서는 1988년 독일시 연합회가 자매결연을 맺었던 서독 도시에 대한 설문 조사를 토대로 짐작해 볼 수 있다.

“도시간 자매결연이 해당 시 동서독 주민들간의 정체성을 증진시키고 주민간의 친밀한 유대감을 유발함으로써 독일 통일에 기여하고 있다고 생각하느냐”는 질문에 32개 도시 중 14개 도시가 ‘그렇다’, 6개 도시는 ‘그렇지 않다’, 나머지는 답변을 유보했거나 ‘부분적으로 그렇다’고 응답한 것으로 보아 도시간 자매결연이 전반적으로 부정적이지는 않았음을 인식할 수 있다.³⁹

구체적으로 Nürnberg는 도시 자매결연이 주민 상호간의 ‘접촉공포증’을 사라지게 했다고 대답한 반면, Trier는 “주민들간의 접촉이 반드시 국가 통일에 대한 합의형성을 직접적으로 유도하고 있는 것은 아니다”라고 언급했다. 그러나 많은 도시들이 상대방 도시와 접촉을 통한 교류가 이루어짐으로써 동독 주민들의 생활실상, 생활조건 등을 이해하게 되었으며, 이를 통해 동독에 대한 선입견을 제거하는데 도움이 됐다는 점을 공통적으로 지적했다.

도시 자매결연이 독일 통일이나 민족공동체 형성에 직접적인 기여가 이루어지지 못했다고 응답한 도시들은 자매결연 행사에 참가하는 동독측 대표가 당원이나 체제 옹호세력을 중심으로 구성되었던 데에 원인이 있었다고 평가했다. 이런 점에서 볼 때, 주민의 실질적인 참여가 이루어지는 사업이 양독간의 관계개선에 바람직하다는 점을 인식할 수 있다.

3) 남북한 교류·협력과의 비교

동서독과 남북한간 지자체 교류·협력을 비교하면 다음과 같은 차이점을 발견할 수 있다. 먼저 동서독이 도시간 자매결연이라는 지자체간 교류·협력 형태를 취한 반면, 남북한은 지역간 자매결연의 형태가 아닌 사안별 교류 형태를 취하고 있다는 점이다. 이는 지역간 자매결연이 다분야의 종합적인 교류형태로 나타나기 때문에 북한이 이를 선뜻 수용하기에는 무리가 있음을 알 수 있다. 동서독도 마찬가지였다. 700여 곳에 이르는 서독의 도시들이 동독과 자매결연을 원했으나, 성사된 것은 62곳 뿐이었다.

³⁹ 통일부, 『동서독 교류·협력 사례집』, p. 276.

그 다음으로 지자체간 교류에서 동서독은 주민들간의 인적유대 강화 등 실질적으로 정체성을 강화하는 협력이 주를 이루었으나, 남북한의 경우에는 경제적 지원이 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 동서독의 경우에는 지자체 교류가 상호방문이라는 형태로 이루어졌으나, 남북한의 경우에는 남한의 북한 방문이라는 일방적인 형태로 이루어지고 있다는 점이다. 지자체 교류를 위해 북한이 남한을 방문한 것은 2005년 6월 초 현재 아직 한 건도 없는 실정이다. 상호 방문에 따라 발생하는 경비도 동서독의 경우 상호주의 원칙에 입각, 서독의 동독 방문의 경우 동독이 이를 부담했으나, 남북한의 경우에는 대부분 남한이 부담하는 형태를 취하고 있다.

전반적으로 지자체의 교류에서 북한이 남한에 대해 갖는 부담은 동독이 서독에 대해 갖는 부담보다 훨씬 큰 것으로 평가된다.

IV. 지방자치단체의 대북 교류·협력사업 추진방향과 과제

1. 기본방향

남북 지역간의 교류·협력은 그 형태에 따라 정부차원의 이념이나 체제를 극복, 남북주민간의 동질성을 보다 실질적으로 회복할 수 있는 이점이 있다. 또한 지역별 교류·협력은 장기적으로 북한 사회의 다원화를 촉진, 북한내 사회구조의 변화를 유도할 수 있는 가능성이 크다.

이런 점에서 지자체간 남북교류·협력은 중앙정부의 교류·협력 사업을 보완, 북한 사회의 폐쇄성과 경직성을 완화하고 개혁·개방을 촉진할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 더 나아가 이를 통해 민족의 동질성 회복, 지역의 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모함으로써 민족공동체 형성에 기여할 수 있는 방향이 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 전략이 요구된다.

첫째, 다양한 사업과 함께 남북한 주민의 실질적 참여를 이끌어낼 수 있는 사업 추진이 중요하다. 식량 및 의료 등 인도적 지원 사업을 비롯하여, 문화·예술 및 스포츠 분야 등 북한이 거부감을 갖지 않는 분야를 중심으로 남북교류·협력 사업을 추진하는 것이 유의미할 것이다.

둘째, 남북지역을 연결하는 통로 개설, 남북한 유사기관과의 교류확대 등을 추진, 남북 지자체간 교류가 접촉의 범위를 넓히고 규모를 확대하는 방향에 중점을

두어 전개되어야 할 것이다.

셋째, 실제 사업 추진에서는 남북한 주민의 참여기회를 높이는 동시에 단기적인 성과를 도출하려는 욕심보다는 지속적인 사업으로 정부사업과 조화를 이루면서 추진되어야 할 것이다.

셋째, 지자체간 남북교류·협력사업은 정부의 대북정책 및 남북한 관계개선 상황에 맞춰 점진적·단계별로 추진되어야 할 것이다. 특히, 남한의 통일방안에서 상정하고 있는 「화해협력단계」와 「남북연합단계」에 맞춘 교류·협력사업의 실천 전략이 수립되어야 할 것이다.⁴⁰ 초기 화해협력단계에서는 지자체간 남북교류·협력의 내실화를 적극적으로 도모해야 할 것으로 판단된다. 교류가 용이하고 실현 가능성이 큰 사업으로 지자체의 능력과 특성에 맞는 사업부터 추진하는 전략이 필요하다. 문화·예술분야를 비롯, 민속분야 등 비정치적인 민간단체가 중심이 되어 할 수 있는 사업을 우선하면서도 이를 장기적으로 지속해 나가는 전략이 중요하다. 지자체간 남북교류·협력이 심화·정착될 경우, 자매결연을 도모하는 것도 바람직할 것으로 판단된다. 그 다음 남북연합단계에서는 초기 성과를 바탕으로 북한의 경제개발에 이바지 할 수 있는 사업이 전개되어야 할 것으로 판단된다. 북한은 지역별 자립체제의 구축을 위해 지방공업을 육성해 왔다. 지방공업은 기본적으로 주민들에게 종이, 가구, 정미공장 등의 생필품을 공급하고 있다.⁴¹ 그럼에도 불구하고 북한은 심각한 생필품난을 겪고 있다. 이런 점에서 남북 지자체간 협력사업을 통해 북한 지방공업의 복구를 지원, 주민들의 생필품난을 해소하는 데 기여하는 것이 바람직할 것이다.

이와 같은 단계가 심화되면, 남북접경지대의 개발에 적극적으로 임해 남북한 접경지역을 연결하는 교통인프라 분야의 투자와 함께 남북한 공업단지내에서의 협력사업의 심화, 남북한 연결 관광단지 조성 등이 협력사업의 대상이 될 수 있을 것이다. 또한 비무장지대를 남북평화사업에 활용할 수 있는 방안을 강구, 평화시 건설, 생태공원조성 등도 고려해 볼 수 있을 것이다.

⁴⁰ 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』, pp. 99-100.

⁴¹ 김병로, 『북한의 지역자립체제』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 67.

2. 지방자치단체의 대북 교류·협력 활성화 과제

1) 법·제도적 장치 구축 및 개선

(1) 중앙정부 차원

지방자치단체의 대북 교류·협력사업 활성화를 위한 중앙정부의 역할은 지자체가 대북사업을 안정적으로 추진할 수 있도록 지원하는 일이 될 것이다.

먼저 관련 법 개정을 통한 대북 사업의 안정적 지원이 요구된다. 「남북교류·협력법」 제9조와 제27조에서는 북한주민의 접촉시 사전승인과 위법시의 벌칙을 규정하고 있다. 이와 같은 조항은 앞서 언급한 국가보안법의 관련규정(제8조)의 취지를 반영하고 있다. 그러나 현실적으로 남북교류사업의 구체적 시안이 작성되기 이전에 북한 관계자를 접촉하는 사례가 발생할 가능성이 농후하다. 따라서 상기조항에 대한 전향적 개정이 요구된다. 최근 국가보안법의 폐기에 대한 논의가 제기되고 있는바, 국가보안법이 개정될 경우 현실적 요구를 반영하여 남북협력법의 관련 조항의 개정이 수반되어야 할 것이다.

또한 지방자치단체 차원의 대북 교류·협력의 본격화와 대규모 추진을 위해 현행 「남북교류·협력법」에 대한 전면적인 손질이 이루어질 경우에는 새 법이 교류 촉진법으로서의 기능을 보다 더 강하게 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.⁴² 이를 위해서는 먼저 남북교류·협력법을 ‘남북관계발전기본법’으로 대체하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

두 번째로는 현행 남북교류·협력법의 규정과 같이 대외무역법 등 대외경제관계에 적용되는 법령을 그대로 준용하는 것은 남북기본합의서 서문의 특수관계규정과 남북한간의 교역 및 투자를 민족내부교류로 본다는 동 합의서 제15조에 부합되지 않는다. 따라서 ‘남북관계발전기본법’을 제정할 때에는 남북관계의 특성에 맞게 남북교류·협력의 민족내부거래성을 제고하는 방향으로 개정·보완해야 한다.⁴³ 예를 들어 “남북한간의 거래와 투자 등 모든 교류·협력은 민족내부거래로

⁴² 교류·협력법이 ‘교류촉진법’인가, 아니면 ‘교류규제법’인가에 대해서는 학자간에 논란이 많다. 교류·협력법 일부 조항은 규제적 특성을 견지하고 있는 측면이 있기는 하나 이는 남북관계의 특수성을 반영한 것이라고 할 수 있다.

⁴³ 지난 1992년 발효된 남북기본합의서에는 남북관계가 나라와 나라사이가 아니라는 점, 남북간 교류가 민족내부간의 교류라는 점을 분명히 밝히고 있다. 그리고 현실적으로 남북간 교역이 무관세임을 들어 개정안에 민족내부 거래임을 다시 한 번 명백히 하는 조항을 삽입하는 것이 바람직할 것이다.

국간의 거래로 보지 아니한다”는 일반조항을 설치하는 것이 바람직할 것이다.

세 번째, 남북교류·협력법의 정비와 관련하여 남북관계가 개선됨으로써 교류·협력이 양적·질적 측면에서 현저하게 발전할 경우, 협력사업의 비중이 크게 증가할 것으로 예상된다. 이 경우 현 3개 조문으로 다양한 물적 교류·협력을 모두 소화하기 어려울 것이다. 특히 여러 가지 유형의 남북한간 협력사업을 모두 ‘협력사업’이라는 범주에 포함시켜 규율하는 것은 비합리적이다.⁴⁴ 따라서 ‘남북관계발전기본법’에 인적·물적·물자교역·합작투자·공동개발 등 교류·협력에 관한 구체적 형태로 구분하여 사업을 규정하는 것이 바람직할 것이다.

네 번째로 관련 정보 제공을 위한 중앙-지방간의 연결체제 확립에 중앙정부의 역할을 기대할 수 있다. 교류사업 및 교류대상기관의 선정, 대북 접촉 창구 및 추진과정과 관련된 제반 정보제공을 비롯하여 상호 정보교환시스템을 구축하여 신속하게 공급하는 체제를 갖출 수 있도록 중앙정부 차원에서 추진하는 것이다. 이를 위해서는 중앙(통일부)에 지자체를 대상으로 하는 “남북교류·협력지원센터” 같은 전담기구를 설치하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 본 센터는 일차적으로 북한 관련 정보를 수집·분석하고 이를 제공하는 기능을 수행하는 한편, 지자체 대북 사업에 대한 상담 및 대북 접촉 알선, 사업상담시 협상력 전수, 교류 우수사례 발굴 및 홍보 등 보다 광범위한 역할을 해낼 수 있을 것이다.

마지막으로 지방자치 단체의 대북 사업이 재정적으로 부담이 될 우려가 있는바, 이의 부담을 경감시키기 위해 중앙정부 차원에서 별도의 재정지원 프로그램을 설치·운영하는 것이다. 예를 들어 특별교부세를 통한 출연금 확충 및 이의 운용수익금을 활용하거나, 남북관련 사업투자에 부과되는 지방세의 일정비율을 기금으로 적립하는 방안을 고려할 수 있다.

⁴⁴ 「남북교류·협력법」에는 협력사업과 관련하여 3개 조항(16조: 협력사업자, 17조: 협력사업자 승인, 18조: 협력사업에 관한 조정명령 등)밖에 없다. 이 3개 조항만으로는 남북한간에 이루어지는 협력사업 모두를 규율하기 어렵다. 물론, 이와 같은 점을 보완하기 위해 정부는 「남북경제협력사업 처리에 관한 규정」을 제정한 바 있다. 여기에는 경제협력사업에 대한 개념을 명확히 규정하고 있기는 하다. 첫째, 상대방 지역이나 제3국에서 공동으로 투자하고 사업수행결과 발생하는 이윤을 투자비율이나 계약조건에 따라 분배받기로 하거나, 투자원분을 계약조건에 따라 상환받기로 한 행위, 둘째, 상대방 지역에 단독으로 또는 상대방 지역 주민 이외의 자와 합작으로 투자하는 행위 등으로 정리하고 있다. 또한 동 규정에는 협력사업을 추진함에 있어 구비서류, 처리기간, 서류기재방법 등 제반절차를 상세하게 규정하고 있다.

<‘남북관계발전기본법’의 제정>

『남북기본합의서』 서문에는 남북한 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계”라고 명시하고 있다. 남북한 특수관계는 이중성, 잠정성, 상호성과 대등성, 역동성 등의 특성을 갖고 있다고 할 수 있다.⁴⁵ 그 중에서도 이중성은 대외적으로 1민족 2국가, 대내적으로는 1민족 2체제의 이원성을 의미하는 것과 함께 북한의 지위가 우리와의 관계에서 형사법적 측면에서는 반국가단체로, 그리고 교류법적 측면에서는 남북교류·협력의 상대방, 민족통일을 위한 동반자라는 양면성을 갖는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 북한을 통일의 대상이 되는 동반자로 받아들일 것이라면 통일지향적인 대북 법인식을 내포하는 ‘남북관계발전기본법’을 제정할 필요가 있다. 이를 통해 대북 정책 및 남북한관계의 현실과 현행 법체계간의 괴리를 줄여 나가는 것이 바람직할 것이다. 이와 같은 조치는 정부가 대북정책을 제도화된 틀 속에서 객관적이고 투명하게 추진할 수 있는 제도적인 기반이 되는 것으로 매우 중요한 의미를 갖는다고 하겠다.

현재 남한 사회에서는 남북교류·협력법의 개정과 함께 ‘남북관계발전기본법’에 대한 많은 논의가 이루어지고 있으며, 열린우리당에 의해 입법 발의안이 17대 국회에 제출된 상태이다. 남북관계발전기본법의 주요 내용은 남북관계의 성격⁴⁶과 통일의 원칙, 대북정책의 방향, 남북회담 대표의 임명 및 합의서 체결절차 등을 규정하고 있다. 남북교류·협력법이 남북관계에 있어 근거법적 성격을 가지고 있음에도 불구하고 법률제정 당시의 시대적 한계에 의해 절차법적 수준의 내용으로 일관하고 있어 남북교류·협력법 체제를 뛰어넘어 남북관계발전기본법을 제정키로 한 것은 시의적절하고 필요한 사안이라고 할 수 있겠다. 다만, 남북교류·협력법과는 별도로 제정하되, 남북교류·협력법은 남북교류·협력기본법으로 대체하여 제정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

<‘남북협력기금법’의 개정>

남북협력기금법의 개정은 남북협력법에 대한 근본적인 개정과 맞물려 추진되고 있다. 남북협력기금법에 대한 논의의 중심에는 지원과 반지원의 소모적 논쟁을 떠나 본 법이 첫째, 남북한 교류와 협력을 촉진하고 남북관계를 심화·발전시킬 수

⁴⁵ 제성호, 『남북한 특수관계론-법적 문제와 그 대책』 (서울: 한울아카데미, 1995), pp. 27-33.

⁴⁶ 남북관계를 1992년 발효된 남북기본합의서의 정신을 이어받아 “나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 특수관계”로 하고 “어떤 경우에도 북한을 외국으로 보지 아니한다”로 규정키로 하고 있다(안 제3조 제2항).

있는 방향으로, 둘째, 효과적으로 사용될 수 있는 방향으로의 법 개정이 이루어져야 한다는 명제가 자리잡고 있다.

남북협력기금은 현재 남북협력사업비 대비 출연기금의 과부족 현상의 심화, 기금 사용상의 문제가 대두되고 있다. 남북협력기금의 출연은 매년 남북관계 및 국내여론에 따라 그 규모가 불규칙하게 조성된 반면, 남북협력사업은 꾸준하게 증대됨으로써 사업비에 대한 수요가 늘어나게 되었다.⁴⁷ 더구나 북한문제 해결 이후 예상되는 남북협력기금의 획기적인 수요증가와 이를 충족하기 위한 기금규모의 확충은 협력기금의 조성 및 운용과 관련, 큰 어려움에 봉착하게 될 것으로 예상된다. 그러나 남북협력기금의 주 조성재원은 정부출연금으로서 이마저 매년 불규칙하게 이루어지고 있는 실정이다. 협력기금의 사용 또한 지원대상과 규모가 갑작스럽게 정치적으로 결정됨으로써 사전계획에 의한 효율적인 기금집행에 큰 장애요인으로 등장하고 있다. 따라서 남북협력기금이 현재와는 근본적으로 다른 형식의 조성 및 운용 시스템의 도입이 요구되며, 이에 따른 종합적인 법 개정과 법체계의 정비가 필요하다. 이의 기본적인 방향은 남북협력기금을 통한 북한 경제의 효율적인 변화를 유도할 수 있는 안정적 재원확보 방안 마련에 두어야 할 것이다.

(2) 지방자치단체 차원

<‘지방자치단체 조례’ 제정>

지방자치단체의 남북교류를 위한 조례는 기본적으로 해당 자치단체의 독자적 판단에 의해 제정하는 것이다. 그러나 향후 지자체의 남북교류가 확대될 것에 대비하여 적절한 시점에서 제정하는 것이 바람직할 것이다.

⁴⁷ 과거 몇 년 전부터 지금까지 정부출연금은 감소했다. 2001년 5,000억 원, 2002년 4,900억 원, 2003년 3,000억 원, 2004년 1,714억 원이었다. 매년 남북간 사업이 증가하고 있음에도 불구하고 정부 출연금은 오히려 감소하는 현상을 나타냈다. 2005년에는 5,000억 원 확보를 목표로 관계부처와 협의중에 있다.

〈표 2〉 남북 지방자치단체간 교류·협력에 관한 조례(안)

- 제1조 (목적) 이 조례는 평화적인 남북통일의 기반을 조성하고 대북교류를 촉진하기 위하여 북한 자치단체와 인적·물적 교류·협력에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
- 제2조 (교류·협력사업) 북한 자치단체와의 교류·협력사업은 다음의 각호와 같다.
1. 상호 직원 파견 및 교류
 2. 문화, 예술, 학술분야의 초청 강연회 및 공동공연, 공동연구
 3. 스포츠분야의 친선경기
 4. 지역개발을 위한 공동투자 및 공동개발
 5. 자치단체내 민간단체의 대북교류사업 지원
 6. 기타 지역발전을 위해 유익하다고 인정되는 교류·협력사업
- 제3조 (사업추진) 남북교류·협력사업은 남북교류추진위원회 및 의회의 심의를 거쳐 계획을 확정하고 이를 통일부의 승인을 받아 추진한다.
- 제4조 (남북교류추진위원회 설치)
1. 합리적이고 지역실정에 맞는 남북교류의 원활한 추진을 위하여 남북교류추진위원회를 설치·운영한다.
 2. 남북교류추진위원회의 위원장은 부단체장으로 하고 부위원장은 국제교류담당과장으로 한다. 위원은 자치단체내 각계 인사 15인을 단체장이 임명한다.
- 제5조 (기금설치) 남북자치단체 교류·협력을 위한 필요한 재원을 확보하기 위해 남북자치단체 교류기금을 설치·운영한다.
- 제6조 (민간의 남북교류지원) 자치단체내 민간단체가 남북교류·협력사업을 계획하여 신청할 경우, 남북교류추진위원회에서 이를 심사하고, 타당하다고 인정되면 일정규모의 재원 및 행정지원을 한다.
- 제7조 (사업보고 및 평가) 합리적이고 발전적인 남북교류를 위해 담당부서는 매 교류사업시 교류내용에 대한 의견서를 단체장 및 위원회에 제출하고 위원회에서는 이를 사업심의시 반영한다.

자료: 조광제, 「지방자치단체의 남북교류 활성화 모색에 관한 연구」(건국대학교 대학원 박사학위논문, 2003. 12), p. 96에서 인용·보완.

조례에는 남북교류 해당사업의 효과적 시행과 관련된 제반내용이 규정되어야 한다. 특히 대북 교류사업의 체계적인 계획수립 및 효율적인 추진을 위해 요구되는 핵심사항들은 반드시 규정하여 교류·협력 사업을 법적으로 뒷받침할 수 있어야 할 것이다. 여기에는 아래 예시하는 바와 같이 ①조례의 제정목적, ②교류·협력사업의 범위, ③추진절차, ④전담부서의 설치, ⑤재정확보, ⑥사업보고 및 평가 관련 내용들이 구체적으로 명시되어야 할 것이다.

<대북 사업 추진을 위한 기구 설치>

남북교류를 지속적으로 추진하기 위해서는 이를 종합적으로 추진할 조직이 필요하다. 조직이 구축되면 우선 교류추진 기본계획을 수립, 지방정부간 남북교류를 체계적이고 종합적이며 장기적인 입장에서 추진할 수 있다.

우선 지방자치단체 자체적으로 남북교류사업을 전담할 기구를 설치하는 일이다. 이를 통해 남북교류·협력 관련 정보수집 및 관리, 계획수립과 관련기관의 협의·조정 등의 업무를 관장할 수 있다. 담당부서의 규모는 지방자치단체별로 맡게 될 남북교류·협력 사업의 규모나 비중에 따라 달라질 수 있으나, 일단 과단위 또는 '사업단위' 규모로 출발하는 것이 적합할 것으로 판단된다. 전담기구의 편제는 해당업무의 성격과 기구규모를 고려하되, 기능적 유사성이 있는 기존기구 내지 새로운 기구로 확대·설치하는 것이 효율적일 것이다.

두 번째로 지방자치단체 산하 '지역남북교류추진위원회'의 설치를 검토할 수 있다. 지역 전문가, 시민단체대표들로 구성된 '교류추진위원회'를 설치하여 지역민의를 수렴하고 교류·협력방향 설정 및 계획수립 등 관련 업무를 지원할 수 있도록 하는 것이다.

세 번째로 남한의 지방자치단체간 '교류·협력 네트워크'를 구성 체계적인 협력을 해나갈 수 있도록 하는 것이다. 남한의 지방자치단체간 상호연락사무소와 같은 역할을 할 수 있는 네트워크를 구성, 상호 필요한 정보획득과 업무연락 및 협의를 할 수 있는 방편으로 활용함으로써 체계적인 협력을 도모할 수 있도록 하는 것이다.

네 번째로 북한과 교류를 추진하는 남한내 광역 지자체 차원에서 광역시도간 교류·협력협의회를 만들어 북한도시와의 교류에서 중복되거나 경쟁적인 것을 막고 정보를 교환하며, 필요한 경우 공동으로 남북도시교류를 추진할 수 있도록 하는 것이다.

다섯 번째로 지방자치단체와 국제기구간 네트워크를 형성, 대북 협력방안을 강구하는 것이 필요하다. UN과 관련전문기구 및 산하기구 그리고 NGO와 연계하여 다국적인 국제 네트워크를 형성할 수 있다.

여섯 번째로 남한 정부의 동북아 중심국가 건설에 부응하는 차원에서 북한과 중국, 일본이 참여하는 범국가적 네트워크에 남북 지방정부가 공동으로 참여하여 교류·협력의 수준을 제고하는 것이다. 이는 두만강유역개발 계획, 자유도시 구상, 평화도시 구상 등의 추진과 관련하여 남북지방정부가 포함된 국제적 포럼이나 기구, 컨소시엄 등을 통해서 이를 수 있을 것이다.⁴⁸

2) 재원확보 방안

대북 사업의 원활화와 안정적 추진은 소요재원의 확보가 관건이다. 소요재원을 확보하는 방법에는 다음과 같은 방법을 동원할 수 있다.

첫째, 남북교류·협력사업의 재원을 일반예산으로 편성·조달하여 사용하는 방법이다. 일반예산 편성을 통해 남북교류사업의 재원을 조달하는 것은 여타의 사업 예산과 마찬가지로 남북교류사업의 예산도 일반예산의 한 항목으로 편성하여 조달하는 것을 말한다. 남북교류·협력사업이 대규모화될 경우, 지자체가 가지고 있는 기금 형식에서 충족하는 것은 재원조달 측면에서 한계를 노정하기 쉽다. 따라서 중앙정부 차원에서 산업자원부 및 중소기업청 등 중앙 경제부처와 병행하여 남북협력사업을 추진할 수 있도록 하는 것과 마찬가지로 지자체에서도 일반예산을 편성하여 대북사업을 추진하는 것이다. 이 경우 예산상의 지원을 받기 때문에 사업추진에 있어 추동력을 발휘할 수 있으며, 대외 신인도 구축에도 도움이 될 것이다.

둘째, ‘남북교류·협력기금’(가칭)과 같은 남북교류촉진기금을 조성하는 것이다. 다시 말해 적정금액을 조성하여 그 기금운용 수익으로 남북교류사업의 재원을 충당하는 방법이다. 협력기금에 의한 재원 조달은 일반예산의 편성에 비해 훨씬 신속적인 재원운용이 가능하다는 장점이 있다. 강원도를 비롯, 여러 지자체가 남북협력기금을 조성·운영하고 있거나 조성할 계획에 있다. 지자체 차원의 교류·협력기금은 지방자치단체와 민간기업 그리고 주민이 함께 출자하여 마련하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

셋째, 정부의 남북협력기금을 지방자치 차원에서 적극적으로 조달하여 사용하는 방법이다. 현재 중앙정부는 남북협력기금 수요 증가에 대비하여 적극적인 대처방안을 마련하고 있다. 중장기적인 기금수요를 예측하고 다양한 재원 조달방안을 강구하고 있는 실정이다.⁴⁹ 2005년 남북협력기금의 운용규모만 하더라도 총 1조 2,525억 원에 달하고 있으며, 그 중 남북협력사업비는 남북경제협력지원(2,431억 원), 남북사회문화협력지원(105억 원), 이산가족 등 인도적 지원(2,205억 원) 및 민족공동체회복 지원(1,550억 원) 등 2004년보다 184억 원이 증가한 총 6,291억 원을 계상해 놓고 있다. 따라서 지자체 차원에서는 인적왕래 및 다양한 분야의 협력사업을 위해 남북협력기금을 충분히 활용할 필요가 있다. 특히 주민왕래지원자금과

⁴⁸ 함진식, 『서울시 남북교류·협력사업 개발을 위한 기초조사 연구』, 서울시정개발연구원 정책연구과제 2001-PR-01 (2002.1), pp. 73-74.

⁴⁹ 통일부, “남북협력기금 운용방향과 지원제도” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2005. 4), p. 7.

함께 문화·학술·체육분야 협력사업에 실제 소요되는 자금이나 남북한간 신뢰 및 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요하거나 이를 증진시키기 위한 사업은 무상으로 지원하고 있다.⁵⁰ 그러나 중앙정부의 남북협력기금을 확보하기 위해서는 무엇보다도 사업추진의 확실성과 사업에 대한 북한 당국의 확약이 제시되어야만 한다.

3) 대북 접촉 방안 및 협상

지방자치단체 차원의 대북 교류·협력사업을 추진하기 위해서는 먼저 대북한 관련 접촉이 이루어져야 한다. 대북한 접촉 창구로는 「민족경제협력위원회」(민경협), 「조선아세아태평양평화위원회」(아·태), 「민족경제연합회」(민경련) 등이 있다. 민경협은 최근 대남 경협 창구로 내각 직속으로 있으며, 아·태나 민경련의 활동을 집중시키는 역할을 하고 있다. 아·태는 남한 협력사업의 접촉창구의 역할을 하면서 각 사안별로 주문기관을 직접 연결시켜왔으나, 최근 들어 김용순 위원장과 송호경 부위원장의 사망으로 활동이 위축되어 그 위상과 소속에 변화를 가져온 것으로 판단된다. 민경련 또한 대남 접촉창구이면서도 광명성 총회사(농업 및 광업), 삼천리 총회사(전자 및 제조업), 개선무역(위탁가공), 금강산 총회사(관광) 등을 통해 사업을 직접 주관, 협상에 임하고 있다. 이들 기관과의 접촉은 단동대표부, 북경 사무소 등을 통해 이루어진다. 그러나 처음부터 직접적인 접촉을 시도하는 것보다는 대북 사업에 경험이 있는 기업체나 단체의 도움을 받아 접촉하는 것이 훨씬 용이하고 안전하다.

대북 접촉 및 협상시에는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

첫째, 북한은 개방하려는 의지가 기본적으로 부족하기 때문에 접촉 및 협상과정에서 어려움이 제기된다는 점이다. 사업마인드가 부족해 협상과정에서 우선 의견의 불일치가 일어나기 쉽다. 이런 경우에는 중개자를 활용하는 방법이 안전하다.

둘째, 대북 사업 추진을 위한 접촉이 원하는 시점에 이루어지지 못하는 경우가 허다하다. 북한과의 직접통신이 불가능해, 접촉이나 협상을 위한 약속이 지켜지지 않는 경우도 있다.

셋째, 대북 사업추진을 위한 접촉과 협상시에는 면밀한 계획이 수립되어야 한다. 접촉 후 중단하는 데에는 어려움이 많다. 앞서 언급한 바와 같이 먼저 소규모 시범

⁵⁰ 이에 대한 자세한 내용은 통일부 남북협력기금과, “남북협력기금 지원제도” (2005. 4) 참조.

사업을 거친 후 본 사업에 임하는 전략이 필요하다, 목표는 크게 세우더라도 시행은 작은 규모로 시작하는 것이 바람직하다.

넷째, 북한 책임자나 사업 추진 관계자를 대할 때는 진솔한 자세로 임해야 한다. 북한에 대해 경제적인 지원을 해준다는 의식을 가지거나 그들을 무시하는 태도로 대하면 안 된다. 북한 동포를 돕는다는 등의 이상적인 인식을 가지고 접근할 경우에는 더욱 더 큰 북한 요구에 부딪히게 될 가능성이 크다. 또한 사업적인 논의만 하되, 정치적인 이야기는 함구하는 것이 바람직하다.

다섯째, 신뢰성있는 북한내 사업 파트너를 확보하는 것이 중요하다. 가능한 한 책임있고 지위가 있는 상대방을 만나는 것이 사업 추진의 원만을 기할 수 있다. 북한은 남한이 추진하려고 하는 사업에 대해 항상 의구심을 가지고 대한다. 이와 같은 의구심은 일종의 자체 ‘피해의식’에서 비롯되는 것이라고 할 수 있다. 따라서 북한과의 사업 추진시 서로 믿고 성실하게 대하면서 상호 신뢰를 조성해 나가는 것이 중요하다.⁵¹

여섯째, 북한 사업 담당자와 협상할 때에는 기본적으로 줄 것은 주고 받을 것은 받는다는 원칙을 견지하는 것이 필요하다. 사전에 철저한 조사와 분석을 통해 정보를 습득하고 통계와 논리적인 근거를 가지고 설명함으로써 북한측 협조를 얻을 수 있도록 해야 할 것이다. 성사가능성이 없는 사업에 대한 약속은 신뢰확보에 지장을 초래, 향후 사업추진에 큰 장애가 될 수 있다. 일반적으로 의향서, 합의서를 거쳐 계약서를 교환하되, 직접 상대방과 체결하는 것이 바람직하다. 의향서 작성은 향후 사업 추진의 가능성을 열어 놓는다는 차원에서 구체성을 떨 필요는 없으나, 계약서는 미심쩍은 부분 없이 끝까지 확인하여 체결할 수 있도록 해야 할 것이다.⁵²

일곱째, 언론에 노출되는 문제에 신중하게 대처할 필요가 있다. 북한은 협상이 진행되는 과정에서 협상관련 사항이 언론에 노출되는 것을 꺼려하며, 사업의 구체적 사항이 밝혀지게 되면 사업 추진이 불가능할 경우가 많다. 그 이유는 북측 실무자가 상부에 보고하기도 전에 사업 자체가 기정사실화된 것으로 인식하게 만듦으로써 내부적인 비판에 직면할 수 있으며, 반드시 성사시켜야 한다는 부담을 갖게 되기 때문이다.⁵³

⁵¹ 김영윤, 『남북경협 실패사례연구』, 통일연구원 연구총서 04-08 (서울: 통일연구원, 2004), p. 113.

⁵² 문장은 물론, 단어 하나도 모호한 표현이 없도록 할 필요가 있다. 미리 완벽한 수준의 합의서를 작성, 이에 기초하여 협상을 진행하는 것이 바람직하다.

여덟째, 웃돈 성격의 지원이나 이면거래 등은 철저히 배격해야 할 것이다. 북한은 방북 허용을 대가로 무상지원 형태의 대가를 요구하는 경우가 많다. 지원을 거절함으로써 방북이 무산될 수도 있으나, 지자체 차원의 협력이 북한에 실익을 가져다주는 것이기 때문에 대가없는 방북도 얼마든지 가능하다. 최초 방북시에는 중요한 합의 없이 답사 차원에서 추진하고, 제2의 방북, 제3의 방북을 통해 사업을 구체화하는 것이 남한 지자체의 능력과 부담 정도를 저울질 할 수 있어 효율적이다. 북한이 남한 정부 제출용 계약서 외 별도사항을 담은 이면계약을 체결할 것을 요구하는 경우, 이를 절대로 받아들이지 않는 것이 바람직하다. 이면계약은 대부분 무상지원에 대한 약속과 이에 대한 대가로 방북을 허용하거나, 사업 추진에 대한 독점권을 부여하는 내용을 담기 쉬우며, 북한의 요구를 강제하기 위한 수단으로 사용될 가능성이 크기 때문에 남한 지자체에 큰 부담으로 작용할 수 있다.

3. 대북 교류·협력과 지방자치단체간 협력

대북 교류·협력 활성화를 위한 지자체 차원의 협력도 중요하다. 대북 정책 및 교류·협력 관련 대내외적 환경이 변했기 때문이다. 과거에는 남북관계가 정부차원에서만 이루어졌으나, 현재에는 지자체를 포함한 민간차원의 남북교류·협력으로 확대되었다. 분야별로도 남북경제협력사업, 남북교역 및 수송, 통신, 문화적 교류·협력, 인적교류를 포함, 이산가족상봉, 인도적 차원의 지원, 북한 인권 및 환경개선 등 그 영역도 다양화, 세분화, 지역화되었다. 또한 국가보안법 폐지 등 정치현안을 둘러싸고 남남갈등과 세대간 갈등도 남북관계에 영향을 주고 있다.

대외적 측면에서도 마찬가지다. 9·11 테러사태 이후 미국의 세계안보전략 변화와 주한 미군 재배치, 제2차 북핵 위기 발발과 이를 해결하려는 6자회담 개최, 2003년 6월 미국이 주도하는 「대량살상무기 확산방지 구상(PSI)」의 출범, 국제 NGO들의 대북 인도적 지원과 북한 인권개선 운동의 등장 등도 예전과는 다르게 대북 교류·협력 환경에 영향을 미치는 중요한 요소라고 할 수 있다.

이상과 같은 남북관계 및 대내외적 통일환경 변화는 국가나 중앙정부가 주도하는 수직적이고 위계적인 과거의 통치방식으로는 남북관계를 해결하기 어렵게 하고 있다. 따라서 대북 및 통일정책 관련 각 행위주체들의 정책적 연대와 공조를 극대화하여 새로운 통일 환경변화에 적극적으로 대처해야 할 필요성이 제기된다.

⁵³ 동용승, “대북 채널 구축방안” (한국관광공사 자문회의 발표자료, 2005. 3), p. 5.

이와 관련하여 지자체 차원에서는 다음과 같은 협력사업을 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

첫째, 정보통신 기술에 바탕을 둔 정책네트워크의 구축이다. 즉, 각 정책 행위 주체들의 자발적 참여를 통해 정책의 공동생산과 집행이 가능한 효율적 연결망을 구축하는 것이다. 정책네트워크 구축의 대상은 지방자치단체와 유관기관, 민간단체를 비롯, 산학기관을 망라할 수 있을 것이다. 여기에는 네트워크 구축을 위한 다양한 정보 시스템의 도입이 필요하며, 현실적으로 대규모 예산 투입과 인력확보가 필요할 것으로 판단된다. 정책네트워크의 구성은 모든 지방자치단체의 별도 협의를 거쳐 이루어야 할 것이다.

둘째, 상호 정보화를 위한 공동 홈페이지의 운영이다. 공동 홈페이지를 통해 남북관계 및 대북협력에 관한 다양한 정보를 제공할 수 있도록 하며, 지방자치단체 차원의 대북정책, 공지사항, 보도자료, 최신자료 및 북한관련 분석 자료를 제공하고 참여마당에서의 자유 토론방 운영, 여론 수집을 위한 전자공청회 개최, ‘열린통일포럼’이나 ‘정책제안마당’을 개설·운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 더 나아가 통일교과과정의 공동 생산을 통한 통일교육 실시 등도 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 온라인의 한계를 극복하기 위한 통일정책 포털서비스를 공동 제작·제공하는 것이다. 오프라인은 온라인상으로 전달되기 어려운 기술 및 인적유대 등을 가능하게 할 뿐만 아니라, 사이버 커뮤니케이션으로는 풀기 어려운 문제의 해결을 가능하게 한다. 지자체 차원의 기관 및 단체 구성원으로 하여금 열린 회의를 정기적으로 개최, 지자체의 대북 교류 관련, 법·제도적 장치를 마련하는 한편, 대북 교류·협력을 위한 인적 인프라를 구축하고 교류·협력 사업을 전담할 수 있는 체제를 마련하는 것도 지자체간 협력 증진을 위한 방법이 될 것이다. 그 밖에도 학술 세미나, 심포지엄, 강연회, 간담회 개최를 비롯, 대북 자원의 조사, 관광 및 체육, 의료 분야의 전문가 양성을 위한 공동노력의 경주도 유효할 것이다.

한 가지 덧붙인다면, 이상의 사업을 충실히 수행해 내기 위해서는 지자체 중심의 민간공동 남북교류·협력추진위원회를 만드는 것도 효율적일 것으로 판단된다.

IV. 결 론

본 연구에서는 지자체의 남북교류·협력사업의 현황과 문제점을 살펴보고 향후 추진방향과 정책적 과제를 살펴보았다. 지자체 차원의 대북 협력사업은 앞으로 남북관계를 진전시켜 나가는 추동력으로서 크게 활성화되어야 할 필요가 있다. 북한 핵문제가 긍정적으로 해결될 경우, 17대 총선 이후 남한내 조성되고 있는 대북 친화적 분위기는 중앙당국 및 민간차원의 대북 교류와 함께 지자체의 대북 교류도 크게 확대될 가능성이 크다. 지자체는 향후 전개될 수 있는 우호적인 분위기를 극적 활용, 체계적이고 종합적인 대북 협력사업을 추진할 수 있는 전략이 필요하다. 내실있는 사업계획의 수립은 물론, 조직과 인력의 정비, 재정능력의 향상을 기하는 동시에 북한에 대한 정보획득과 중앙정부와 협의조정이 가능한 체제를 구축할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

지자체의 대북 교류·협력에서 요구되는 점들을 요약·정리하는 것으로 결론에 대신하고자 한다.

첫째, 체계적인 사전준비가 필요하다. 다소 시일이 걸리더라도 사전에 치밀한 계획을 세우고 북한과의 교류·협력에 나서야 할 것이다. 지자체간 경쟁에 떠밀려 서둘러 교류·협력사업을 추진할 경우에는 북한으로부터 무리한 웃돈요구를 받을 가능성이 크며, 중간브로커의 미숙한 업무처리에 당면할 수도 있다. 따라서 사전에 미리 사업의 목적과 조건, 대상기관 등을 선별하고 시간과 예산을 적절하게 배분하여 추진하는 자세를 가져야 할 것이다. 대북사업의 면밀한 준비를 위해서는 중앙정부가 종합지침을 마련하여 지자체에 제공하는 것도 바람직하다.

둘째, 중앙과 지자체간 긴밀한 협력체제를 유지할 필요가 있다. 지자체 남북협력 사업추진에는 관련 북한 정보가 미흡하여 효과적인 사업추진이 어려운 경우가 허다하다. 이를 극복하기 위해서는 중앙정부와의 긴밀한 협조관계를 구축하여 필요한 정보를 획득하고 추진할 사업에 대해서는 상호 협의·조정할 수 있는 체제가 필요하다. 행정적인 문제는 행정자치부와 긴밀하게 협의하는 한편, 북한실정 및 남북협력과 관련된 사안, 즉 사업계획의 작성 및 사업 실현 가능성, 사업추진방법, 대북 접촉의 방법과 유의점 등에 대해서는 통일부를 비롯, 국정원 및 통일연구원 등과 협조체제를 유지할 필요가 있다.

셋째, 지자체의 재정자립능력을 제고하고 중앙으로부터의 예산 지원을 얻을 수

있는 체계가 마련될 필요가 있다. 지자체간 교류·협력사업이 실효를 거두기 위해서는 지자체의 재정자립능력과 자치권의 확대가 이루어져야 한다. 그러나 현재와 같은 지자체 상황에서는 대북협력사업을 위한 충분한 자원 확보가 쉽지 않다. 따라서 중앙차원에서 지자체의 대북협력사업을 엄밀히 심사하되, 가능성이 큰 사업에 대해서는 재정적 지원이 이루어질 수 있는 체제를 만들어야 할 것이다.

넷째, 지자체 대북협력사업에 주민의 실질적 참여가 이루어질 수 있는 기반 확대가 요구된다. 지자체의 남북협력사업은 예산이 소요되며, 향후 지역개발에도 상당한 영향을 미칠 수 있는바, 이에 해당되는 지자체 주민들의 의사를 반영하고 참여할 수 있는 채널이 필요하다. 특히 동서독의 경우와 같이 스포츠와 문화행사를 연간 계획으로 합의해 꾸준히 추진하는 노력이 요구된다. 지자체 주민의 남북협력사업 참여는 중앙정부의 대북 지원에 대한 비판적 인식을 해소할 수 있는 방안이 될 수도 있을 것이다.

다섯째, 지자체의 대북 협력사업을 활성화할 수 있는 법·제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 지자체의 특성을 살린 내용의 조례를 제정하거나 교류·협력사업 추진을 위해 필요한 자원 및 인력확보가 이루어질 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 지자체는 이를 바탕으로 자체 특성에 맞는 사업을 발굴, 내실있는 대북 교류·협력사업을 추진할 수 있어야 할 것으로 판단된다.

마지막으로 여섯째, 현재 북한의 지자체 대상지역과 접촉하는 데 있어 공식적인 대북 접촉창구가 존재하지 않아 무질서한 대북 접촉이 유발되고 사업추진에 있어 시행착오를 거듭하기 쉽다. 시간과 비용의 낭비와 함께 사업자체의 성사도 불투명해지는 경향이 강하다. 따라서 지자체 대북 협력사업의 추진을 위한 접촉 상대가 북한 지자체 차원에서 직접적으로 존재할 수 있도록 요구해야 할 것이다. 이와 같은 요청이 수용되지 않을 경우에는 적어도 북한한 접촉창구의 단일화를 요구하고, 지자체의 대북사업 추진을 위한 대화의 통로가 항상 열려져 있도록 요구해야 할 것이다.