

지방자치단체 남북교류 쟁점과 과제

최 용 환 *

- Ⅰ. 문제제기
- Ⅱ. 지자체의 남북교류 추진 동기
- Ⅲ. 지자체 남북교류 추진체계
- Ⅳ. 지자체 남북교류 주요사업 내용과 시사점
- Ⅴ. 결 론

요 약

2000년대 이후 지자체는 남북교류의 새로운 주체로 등장하였다. 하지만 지자체 남북교류를 체계적으로 규정하는 법·제도는 여전히 미흡한 것이 현실이다. 그 결과 지자체들의 남북교류 추진체계는 지자체의 특성과 남북교류에 대한 관심 정도에 따라 각기 다르게 나타나고 있다.

그럼에도 불구하고 전국 17개의 모든 광역지자체가 남북교류 관련 조례를 제정하였으며, 14개 광역지자체들은 자체 남북교류기금을 조성하고 있다. 지자체가 자체 기금을 편성한 것은 남북교류에 대한 지자체의 의지를 보여준다는 점에서 의미가 있는 일이라고 할 수 있을 것이다. 실제 광역지자체들뿐만 아니라 일부 기초지자체들까지 남북교류에 대한 관심을 보이고 있는 것이 현실이다.

향후 지자체들이 각 지역의 특징을 반영한 남북교류협력 사업을 발굴·추진할 수 있다면 이는 남북한 지역간·주민간 접촉면을 확대하는 데 크게 기여할 수 있을 것이다. 따라서 이 글은 지자체들이 남북교류에 나선 동기와 지자체별 추진체계의 특징, 그리고 그간 지자체가 추진해 온 주요 남북교류협력사업의 쟁점에 대한 검토와 평가를 통한 정책적 과제 도출을 목적으로 한다.

* 경기연구원 연구위원

I

문제제기

남북관계의 경색이 장기화되고 있다. 시민사회단체는 물론이고 남북한 당국 모두 남북관계의 개선을 언급하고 있지만, 단기간에 남북관계의 획기적 변화를 기대하기는 어려워 보인다. 북한은 ‘핵·경제 병진노선’을 포기할 생각이 없어 보이고, 한국과 국제사회는 핵문제에 대한 북한의 진정성 있는 태도 변화가 없는 이상 대규모 대북 지원을 주저할 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 최근 남북교류는 제한적이거나 재개되는 움직임을 보이고 있다. 남북 당국 간 회담이 열리고, 정부는 비정치적 분야의 민간교류에 대해서 허용하겠다는 입장이다.

이러한 추세에 반응하여 남북교류에 적극적 움직임을 보이고 있는 것은 민간단체와 지방자치단체(이하 지자체)들이다. 2015년 현재 대한민국에는 17개 광역자치단체와 226개 기초자치단체가 존재한다.¹⁾ 이 가운데 세종시를 포함 17개의 모든 광역자치단체와 37개 기초지자체, 그리고 3곳의 지방교육청이 남북교류관련 조례를 가지고 있다.²⁾ 또한 14개 광역지자체가 자체적으로 약 1,100억 정도의 남북교류기금을 조성³⁾하여, 2013년말 기준 약 670억 정도의 기금을 보유⁴⁾하고 있으며, 일부 기초지자체들도 자체 남북교류기금을 조성하고 있는 것으로 알려지고 있다. 지자체들이 조성한 기금의 규모는 중앙정부에 비하면 아직 미미한 수준이라고 볼 수도 있다. 하지만 지자체들이 자체 남북교류기금을 조성한 것은 남북교류협력사업 추진에 대한 지자체의 의지를 보여준다는 점에서 의미를 가진다. 특히 한국 지자체의 열악한 재정현실 등을 고려할 때 지자체들이 이 정도 규모의 자체 남북교류협력기금을 조성한 것은 이례적이라고 볼 수 있다.

전통적으로 남북관계는 중앙정부의 업무에 속하는 사안이었다. 하지만 언제부터인가 지자체들이 남북교류에 나서고 있으며, 남북관계 경색국면에서 지자체의 역할이

1) 행정자치부, 『지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2015. 1. 1 현재)』 (2015), p. 4. 이외에 행정시, 자치구가 아닌 구는 2개시 35개구가 존재함.

2) 국가법령정보센터 <<http://www.law.go.kr/>> (검색일: 2015. 12. 1)

3) 『연합뉴스』, 2015년 9월 11일.

4) 2015년 통일부 국정감사 자료. 신경민 의원이 통일부에 요구한 지자체 남북협력기금 현황 자료에 따르면 2013년 결산 기준으로 14개 광역 지자체가 보유하고 있는 기금 총액은 671억 2,100만원임.

새롭게 주목을 받고 있다. 헌법기구인 민주평화통일자문회의(이하 민주평통)는 2015년 자문위원 연수자료집을 제작하면서, ‘통일준비 지방화’부문을 새롭게 추가⁵⁾하였으며, 2015년 4월에는 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진에 관한 법률안」⁶⁾이 국회에 상정되는 등 지자체 남북교류에 대한 중앙정부의 관심이 증가하고 있다.

지자체 남북교류는 1999년 제주도의 감귤지원사업 이후 10여년 간 다양한 분야에서 추진되어왔다. 물론 2010년 5.24조치 이후 지자체 남북교류 역시 크게 위축된 것이 사실이다. 하지만 2015년 여름 서부 접경지역에서 발생한 지뢰폭발 사고로 남북 간에 포격이 오가는 상황에서 경기도 유소년 축구 대표팀은 평양에서 북한 팀과 축구 경기를 진행하기도 하였다.⁷⁾

그렇다면 왜 지자체들은 남북교류에 나서는 것일까? 그리고 지자체들이 남북교류에 대해 가지는 입장 등에 차이는 없는가? 지금까지 지자체들이 추진한 사업은 어떤 것이었으며, 문제점은 없었는가? 사실 지자체 남북교류는 2000년대 이후 새롭게 등장한 현상이다. 지자체가 중앙정부와의 협의 없이 남북교류를 추진한 것은 아니지만, 아직까지 지자체 남북교류를 규정하는 명확한 법체계가 부족한 상태에서 진행된 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 많은 지자체들이 남북교류협력사업 추진에 관심을 가지고 있다는 점에서 기존의 현상을 분석하고 평가해보는 것은 의미 있는 작업이라고 할 수 있다.

II

지자체의 남북교류 추진 동기

최초의 지자체 남북교류협력 사업은 1999년 제주도가 추진한 대북 감귤지원사업이다. 하지만 이보다 앞서 1998년 최초로 남북교류와 관련된 조례를 제정한 곳은

5) 민주평화통일자문회의 사무처, 『2015 자문위원 연수자료집』 (2015), ch. VII, pp. 275-319.

6) 홍익표 의원 대표발의. 국회 의안정보 시스템 <<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>> (검색일: 2015. 12. 2) 동 법률안은 지자체가 남북교류관련 계획을 수립하고, 남북교류 전담 조직을 두도록 하는 내용을 담고 있으며, 2015년 12월 현재 관련 소위에 회부되어 있는 상태임. 19대 국회의 임기가 얼마 남지 않은 현실을 고려할 때 동 법률안이 이번 국회 임기 내에 통과될 가능성은 높지 않지만, 이후 관련 법률이 다시 제출될 가능성이 있음.

7) 『경인일보』, 2015년 8월 21일.

강원도이다. 강원도는 1998년 9월 「남북강원도교류협력위원회 조례」를 제정하였으며, 같은 시기에 지자체 가운데 최초로 남북교류협력 담당자를 지정하였다. 뿐만 아니라 1999년에는 역시 지자체 가운데 최초로 2억 2백만원의 남북교류협력기금을 조성하였다.⁸⁾ 한반도의 가장 남쪽에 위치한 섬 지역인 제주도와, 광역지자체 가운데 인구나 재정에서 큰 강점을 가지지 못한 강원도가 가장 먼저 남북교류에 나선 이유는 무엇일까?

1990년대 중반 북한은 경제난을 시인하고 외부에 지원을 요청하기 시작하였다. 당시 북한은 수년 동안 국가예산을 공표하지 못할 정도로 심각한 경제난에 시달리고 있었다. 북한의 심각한 경제난 특히 아사자가 발생할 정도로 열악한 식량난이 외부에 알려진 것이 이 시기이다. 1995년 북한은 최초로 내부 경제난의 심각성을 외부에 알리고, 국제사회의 지원을 요청하기도 하였다. 이에 따라 대북 인도지원에 대한 관심이 크게 증가하였다. 뿐만 아니라 1998년 김대중 정부가 출범하고 대북 포용 정책을 추진하면서 남북교류가 크게 확대되었다. 이러한 시대적 분위기가 지자체 남북교류의 배경이 되었다.

이러한 배경 하에서 제주도와 강원도가 가지고 있는 특징이 더해지면서 이들이 남북교류의 물꼬를 트는 계기가 되었다고 할 수 있다. 우선 제주도는 농산물시장 개방 이후 지역의 주작물인 감귤 가격의 폭락이라는 현실적 문제를 안고 있었다. 제주도의 대북 감귤지원사업을 최초로 기획했던 사람들은 제주도가 안고 있는 지역적 문제의 해결이라는 실리와, 대북 인도적 지원이라는 명분을 접목시키고자 하였다. 즉, 제주도 감귤지원사업의 최초 동기는 대북 지원을 통해 북한동포를 돕고, 감귤 가격의 안정도 꾀하자는 것이었다.⁹⁾ 제주도 감귤지원 사업이 이후 10년이상 지속될 수 있었던 것도 결국은 감귤생산농가의 지지가 있었기 때문이다.

제주도와 같은 시기에 강원도가 남북교류협력사업에 나선 이유 역시 당시의 시대적 상황과 강원도의 현실적 이해관계가 결합된 결과라고 할 수 있다. 1998년에 이루어진 정주영 전 현대그룹 명예회장의 방북과 금강산 관광 사업에 대한 합의는 강원도가 남북교류에 관심을 가지는 결정적 계기가 된 것으로 보인다. 1998년 4월 30일 정부의 ‘남북경협 활성화 조치’가 발표되고, 같은 해 6월 정주영 회장이 아시아태평양평화

8) 통일부, 『지방자치단체 대북교류 10년』 (서울: 통일부, 2009), p. 90.

9) 남북협력제주도민운동본부, 『평화의 감귤: 한라에서 백두 1999-2009』 (2009), pp. 36-48.

위원회와 금강산 관광 사업에 합의하였다. 이어서 1998년 11월 관광선 금강호가 이산가족 등 826명을 태우고 북한 장전항에 입항하면서 금강산 관광이 시작되었다. 이와 동일한 시기인 1998년 9월 강원도가 남북교류 관련 조례를 제정하고 남북교류 전담자를 지정한 것은 우연이 아니다. 즉 강원도는 남북관계 변화의 영향을 가장 먼저 받는 지역으로서 남북관계 발전을 강원도의 기회라고 인식한 것¹⁰⁾이다.

제주도와 강원도에 이어서 경기도와 인천시 등 접경지역 지자체들이 남북교류에 나섰다. 강원도를 포함하여 접경지역 지자체들이 남북교류에 나서게 된 이유는 첫째, 6.15 정상회담 이후 개성공단, 금강산관광, 남북 도로·철도 연결 등 남북협력사업이 접경지역에서 이루어진 것의 영향이다. 개성공단과 경의선 철도 및 도로 연결사업은 경기도 접경지역에서 진행되었다. 그 결과 경기도는 동 사업들로부터 직간접적 영향을 받을 수밖에 없었다. 예컨대 사업 초기 개성공단에서 화재가 발생하면 경기도 소방서에서 출동하도록 되어 있었다. 뿐만 아니라 인천시는 초기부터 개성공단과 인천시 간 도로망 연계에 관심이 있었다. 이러한 상황에서 접경지역 지자체들이 남북교류협력사업에 관심을 가지게 된 것은 자연스러운 현상이라고 할 수 있다.

둘째, 경기도 및 강원도 접경지역은 남북의 군사적 대립으로 인해 상대적으로 발전이 정체된 지역이다. 동 지역은 광범위하게 설정된 군사시설보호구역은 물론이고 각종 규제의 영향으로 개인의 재산권행사는 물론이고 지역의 발전에 많은 장애가 존재하는 것이 현실이다. 따라서 접경지역 주민들은 인근에서 진행되는 대규모 남북 경협을 지역 발전의 계기로 인식하게 되었다.¹¹⁾ 개성공단 출범 이후 지금까지도 논의가 계속되고 있는 ‘통일경제특구’ 구상이나, 현 정부의 ‘DMZ세계생태평화공원’ 등에 대해 접경지역 지자체들이 경쟁적 관심을 보이는 것도 동일한 맥락이라고 할 수 있다.

셋째, 접경지역은 그 지역적 특성상 남북 협력이나 공동대처가 필요한 현실적 문제들을 안고 있다. 예컨대, 말라리아는 1980년대 한국에서 사라진 질병이었다. 하지만 북한의 보건의료체계 붕괴로 인해 말라리아 매개 모기가 넘어오면서 1990년대 이후 서부접경지역을 중심으로 지속적으로 발생하고 있다.¹²⁾ 국내의 말라리아 환자는

10) 김복천, “남북 강원도 교류협력 현황과 향후 과제,” 제1회 민화협 강원포럼 발표집, 2003. 6. 3, pp. 27-28.

11) 통일부, 『지방자치단체의 대북 교류협력 발전방향 모색』 (2013), p. 16.

12) 『세계일보』, 2015월 3월 26일.

1993년 1명에 불과했지만 1999년말 2000년대 초반에는 4,000여명이 넘을 정도로 폭증했다. 이 시기 북한은 세계보건기구(WHO: World Health Organization)에 말라리아 관련 지원을 요청하였으며, 북한의 말라리아 환자 급증 시기¹³⁾는 남북 접경 지역에서의 말라리아 환자 급증 시기와 정확히 일치한다. 강원도가 초기부터 관심을 가지고 추진한 남북협력사업 가운데 하나는 산림병충해 방제사업이었다. 특히 바람에 의한 이동성이 강한 솔잎혹파리 등은 남북공동방제가 반드시 필요한 사업이었다.

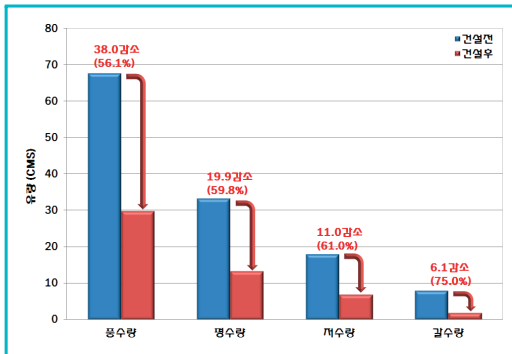
접경지역에서 발생하는 문제는 질병의 확산에 그치지 않는다. 북한에서 발원하여 남쪽으로 흘러드는 북한강과 임진강의 경우 남북 공동수계를 형성하고 있어서, 남북 공동대처가 필요한 문제들이 발생하고 있다. 북한은 북한강 상류에 금강산댐을, 임진강에는 황강댐을 건설하였다. 금강산댐 건설 초기 남한에서는 북한의 수공(水攻) 우려가 제기되어 이 문제의 진위를 둘러싼 사회적 논쟁이 벌어지기도 하였다. 하지만 2002년 인공위성 사진을 분석한 결과 북한이 건설한 댐체에 균열이 발견되어 홍수 방지용 댐인 평화의 댐 보강공사가 이루어지기도 하였다. 즉, 북한이 수공을 의도하지 않더라도 낮은 건설 수준으로 인해 댐이 붕괴될 수도 있다는 우려가 제기된 것이다.

2007년에 북한은 임진강에 황강댐을 준공하였다. 그리고 2009년 북한이 아무런 통보 없이 황강댐 수문을 개방하면서, 하류지역에서 캠핑 중이던 민간인 6명이 희생되는 사고가 발생하기도 하였다. 당시 북한은 이 사고에 대해서 유감을 표명하고, 향후 댐 방류시 통보를 약속하기도 하였다.

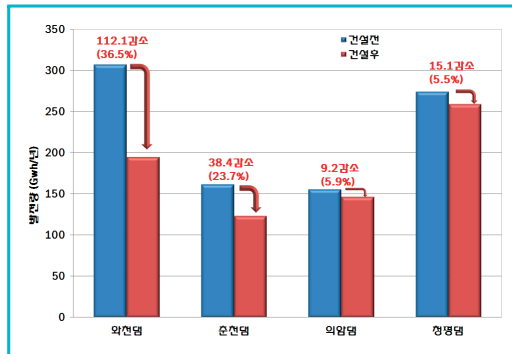
결국 한국 정부는 북한강에 평화의 댐을, 임진강에는 군남홍수조절지를 건설하여 북한의 무단 방류에 대응하였지만, 최근에는 다른 문제가 발생하고 있다. 홍수가 아니라 갈수기 하류지역의 물부족이 문제가 되고 있는 것이다. 아래 그림에서 볼 수 있는 것처럼 금강산 댐 준공(2001년) 이후 화천댐의 유입량은 연간 약 18억톤 정도가 줄었으며, 북한강 수계 남한 댐들의 발전량은 약 20%정도가 감소하였다. 임진강 수계에서도 갈수기 물부족 현상이 증가하고 있는데, 북한강에 비해 절대적인

13) World Health Organization, "Democratic People's Republic of Korea: WHO statistical profile," (January 2015) 동 시기 북한의 말라리아 환자 수는 2000년 약 9만명, 2001년 약 15만명 등으로 크게 증가함. 다른 연구에 따르면 북한의 말라리아 환자 수는 1999년 10만명, 2000년 20만 4천명, 2001년 약 30만명으로 나타남. 황나미, "북한의 우선순위 보건문제와 향후과제," 『보건복지포럼』 (서울: 한국보건사회연구원, 2004. 5), p. 38. 이처럼 통계상의 차이에도 불구하고, 동 시기에 북한의 말라리아 환자 급증 추세는 동일함.

〈화천댐 유입량 분석〉



〈북한강 수계 주요 수력발전댐 발전량〉



참고: 건설전(1996년 이전), 건설후(2001년 이후) / 1996년 - 2001년은 댐 건설기간으로 제외¹⁴⁾
출처: 경기도 내부자료 (2012)

유량이 부족한 임진강 하류 지역의 갈수기 가뭄현상은 더욱 심각한 것이 현실이다.

금강산댐과 황강댐은 공히 유로변경식 발전을 하는 댐으로 알려지고 있는데, 금강산댐은 북한강의 물을 동해로, 황강댐은 임진강 물을 예성강으로 돌려서 발전을 하는 방식이다. 이러한 발전 방식이 실제 하류지역의 유량 감소에 얼마나 영향을 미치는지는 아직 분명하지 않다. 일부 연구에서는 북한강과 임진강의 유량 감소가 기후변화에 따른 강수량 부족이 근본적 원인이라고 주장하기도 한다.¹⁵⁾ 하지만 갈수기 유량 부족이 북한이 건설한 댐의 영향이든, 강수량 감소의 결과이든 혹은 양자의 복합적 원인이든 간에 남북공동수계에서의 유량배분 문제가 심각해지고 있다는 사실은 변함이 없다.

초국경 질병에 대한 대처나 남북공동수계의 문제들은 남북협력을 통해서만 해결될 수 있는 것들이다. 따라서 접경지역 지자체들이 다른 지역에 비하여 남북교류에 적극적인 이유는 이와 같은 지역적 특성이 크게 작용한 결과라고 할 수 있다.

이외에 초기부터 남북교류에 적극적으로 나선 지자체들은 전라남북도이다. 전라남북도 지역의 경우 남북교류와 지역의 구체적 이해관계가 직접적으로 연결된 것으로 보이지는 않는다. 이 지역들은 통일 및 남북문제 관련 시민사회단체의 활동이 활발한 지역적 특징이 더 크게 작용하였다. 그 결과 이 지역에서의 남북교류는 지자체가

14) 풍수량, 평수량, 저수량, 갈수량은 측정 기간 평균 수량을 기준으로 수량이 많은 순서로 1년 365일을 매겼을 때, 95번째로 수량이 많은 날의 측정치를 풍수량, 185번째는 평수량, 275번째는 저수량, 355번째는 갈수량.

15) 송미영 외, 『임진강 유량감소 실태와 대응방안』 (수원: 경기개발연구원, 2015)

선도적이고 직접적으로 나선 것이 아니라, 아래로부터의 상향식 접근이 이루어졌다.

2000년대 중반에 이르면 이외에도 여러 지자체들이 남북교류에 관심을 보이거나 참여하게 되었다. 특히 2002년 부산 아시안 게임, 2003년 대구 유니버시아드 등에 북한 대표단과 응원단이 참석하면서 지자체들의 남북교류에 대한 관심이 크게 증가하였다. 여기에 더하여 2004년 발생한 용천역 열차 폭발사건에 따른 국내의 대북 지원 움직임 확산 등과 전반적인 남북교류 확대 추세가 맞물려 많은 지자체들이 남북교류에 참여하게 된 것이다.

지자체들이 공식적으로 내세우고 있는 남북교류협력사업의 목적은 남북 동질성 회복과 북한에 대한 인도적 지원 등이다. 하지만 지자체들이 동포에 대한 인도적 지원, 남북화해 협력과 통일에 기여한다는 명분만으로 남북교류에 나선 것은 아니다. 앞서 살펴본 것처럼 지자체의 실질적인 이해관계와 지역적 특성에 기반한 내적 동기가 지자체 남북교류의 형식과 내용을 규정하고 있다고 할 수 있다.

III

지자체 남북교류 추진체계

1995년 지방자치가 재개되면서 지자체들은 기존의 업무 이외에 새로운 업무 영역을 개척해나가고 있다. 그 대표적인 것이 지자체 국제교류이다. 현행 「지방자치법」 제 11조는 외교, 국방, 사법, 국세 등을 국가사무로 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 지방외교, 문화외교, 공공외교 등의 명목으로 거의 대부분의 지자체들이 사실상의 외교행위를 하고 있다. 지방 간 국제교류는 이제 당연한 현상으로 받아들여지고 있으며, 대부분의 지자체들이 국제교류와 관련된 전담 부서들을 배치하고 있다.

지자체 남북교류 역시 이러한 맥락에서 추진되고 있다고 할 수 있다. 하지만 남북교류가 지자체 고유의 업무가 아니라고 보는 시각도 있다. 그러다보니 많은 지자체들이 남북교류에 참여한 것은 사실이지만 모든 지자체가 남북교류에 관심을 보였던 것은 아니다.

사정이 이렇다보니 지자체 남북교류를 규정하는 상위 기본법이 존재하지 않는 것이

현실이다. 이러한 상황은 지자체 국제교류의 경우에도 크게 다르지 않다. 물론 지자체 국제교류와 남북교류의 근거 법조항이 없는 것은 아니지만, 명확한 기본법이 존재하지 않기 때문에 지자체 국제교류와 남북교류 추진체계는 개별 지자체의 형편에 따라 다양하게 나타나고 있다.

특히 지자체 남북교류의 경우 그 편차가 더욱 심하다. 「남북교류협력에 관한 법률」은 1990년 제정 당시 교역당사자로 ‘국가기관, 지자체, 정부투자기관 또는 대외무역법에 의하여 무역업의 허가를 받은 자’로 규정하였다. 하지만 2009년 이 법이 개정되면서 지자체 관련 조항이 삭제되었다. 뿐만 아니라 통일부는 내부 규정을 근거로 지자체를 대북지원사업자로 인정해주지 않고 있다. 지자체의 남북교류 주체 인정과 관련된 통일부의 규정은 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’인데, 동 규정 제2조¹⁶⁾에 규정한 대북지원사업자는 ‘남한주민(법인·단체에 한한다)’이라고 되어 있다. 통일부는 동 규정에서 정의하고 있는 ‘법인 및 단체’의 범주에 지자체가 포함되지 않는다고 본 것이다. 하지만, 「지방자치법」 제3조 1항¹⁷⁾은 지자체의 법인격을 ‘법인’이라고 규정하고 있어서 법해석을 둘러싼 통일부와 지자체 간 논란이 발생하고 있다. 결과적으로 한국 중앙정부는 지자체를 남북교류의 주체로 인정해주지 않고 있다. 이러한 배경에는 지자체 남북교류를 단체장의 정치적 업적을 쌓기 위한 사업으로 인식하는 경향이 있는 것으로 보인다. 실제 지자체 남북교류 가운데 일회성·전시성 사업이 있었으며, 단체장의 정치적 의도가 전혀 개입되지 않았다고 이해하기 어려운 부분이 있는 것도 사실이다. 하지만 이에 대해 ‘대통령의 판단은 정책이고 지자체장의 판단은 정치적’이라는 평가가 공정하지 않다¹⁸⁾는 문제제기가 나오고 있다.

이에 따라 경기도 등 일부 지자체들은 지자체 남북교류 거버넌스¹⁹⁾를 구축하려는 시도를 하기도 하였다. 지자체 간 협의체를 구성하여 지자체의 사업자 지정 등 문제에 공동 대응하자는 것이다. 그렇지만 지자체 간에 남북교류에 대한 온도차가

16) 인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정 제2조(정의) ② “대북지원사업자”라 함은 ... 남한주민(법인·단체에 한한다)으로서 다음 각호의 요건을 갖춘 자중 통일부장관이 지정한 자를 말한다.

1. 대북지원사업 추진을 위하여 북한의 상대방(법인·단체에 한한다)과 안정적 관계를 유지할 수 있다고 인정되는 자
2. 대북지원사업을 위하여 반출할 물품의 사용에 대한 투명성을 확보할 수 있는 자

17) 지방자치법 제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① 지방자치단체는 법인으로 한다.

18) 지자체 남북교류 담당자 인터뷰

19) 김동성 외, 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안』 (수원: 경기개발연구원, 2011)

〈표 1〉 〈지자체별 남북교류협력기금 현황 (현재액은 2013년 결산 기준)〉

지자체	조성액	현재액	지자체	조성액	현재액
서울시	267억8천800만원	191억900만원	충청북도	15억7천117만원	7억4천200만원
부산시	60억6천만원	58억100만원	충청남도	8억3천800만원	8억1천200만원
대구시	10억원	-	경상북도	5억1천887만원	5억원
인천시	130억원	27억 8천600만원	경상남도	66억6천400만원	50억700만원
광주시	40억5천900만원	36억2천500만원	전라북도	68억 3천158만원	45억8천700만원
경기도	361억9천400만원	149억900만원	전라남도	21억4천800만원	16억1천만원
강원도	136억1천300만원	57억1천만원	제 주 도	21억원	19억2천300만원

자료: 『연합뉴스』, 2015년 9월 11일 및 2015 통일부 국감자료를 참고하여 필자 재작성.

존재하는 것이 현실이고, 지자체 남북교류 거버넌스 구성에 대한 공감대는 아직 형성되지 않은 것으로 보인다.

결과적으로 한국 정부는 이른바 ‘질서 있는 남북교류’라는 명분으로 아직까지 지자체를 대북지원사업자로 인정해주지 않고 있다. 지자체와 중앙정부 간의 이러한 이견(異見)의 배후에는 중앙정부가 가지고 있는 ‘남북협력기금’ 문제가 있다. 지자체가 대북지원사업자로 인정받으면, 지자체들은 중앙정부의 남북협력기금을 지원 받을 수 있는 자격이 생긴다. 따라서 지자체들은 대북지원사업자 지정을 원하고 있으나, 중앙정부는 지자체 남북교류에 정부예산을 지원할 의지를 보이지 않고 있는 것이다.

지자체들은 대북지원사업자로 인정받지 못하자 자체 기금을 조성하여 사업을 추진해왔다. 지자체들이 조성한 기금의 규모는 큰 편차를 보이는데 이는 남북교류에 대한 지자체의 관심, 재정규모의 차이 등이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다.

위 표에서 볼 수 있는 것처럼 서울, 경기, 인천 등 수도권과 강원도와 같은 접경 지역 지자체들이 상대적으로 많은 기금을 조성한 반면 일부 지자체는 기금을 아예 조성하지 않았거나, 상대적으로 적은 기금을 가지고 있다.

남북교류에 대한 지자체들의 입장과 처지가 상이한 결과, 재원조성은 물론이고 지자체들의 남북교류 추진 체계도 상당한 차이를 보이고 있다. 우선 경기도, 서울시, 인천시 등 수도권 자치단체들은 상대적으로 재정도 풍부하고 남북교류에 대한 관심도

높은 편이다. 이러한 지역에서는 지자체가 남북교류협력사업을 주도하는 모습이 나타난다. 다만 현행 체제상 지자체가 대북지원 사업자로 인정받지 못하기 때문에 대북사업 경험이 있는 전국적 단위의 민간단체에 사업을 위탁하여 추진하는 방식을 취하고 있다.

반면 재정이 부족하지만 통일관련 시민사회단체의 활동이 활발한 전남, 전북 등의 경우 도(道)가 아닌 의회나 시·군 혹은 시민단체가 주도하여 사업을 추진해 왔다. 우선 전라북도에는 전라북도 의회가 먼저 관련 규정과 위원회를 설치하면서 남북교류를 추동하였다. 이에 전라북도는 2003년 11월 도·시·군 지방자치정책협의회를 통해 광역지자체와 기초지자체가 함께 남북교류를 추진하기로 결정하였다. 전라북도는 다른 지역과 다르게 광역지자체와 시·군이 함께 남북교류를 추진하게 되었는데, 이는 전라북도 남북교류협력기금이 도와 시·군 공동출연으로 조성되는 점에서도 확인할 수 있다.²⁰⁾

전라남도 역시 전라북도와 마찬가지로 광역과 기초지자체 간 협력을 통해 남북교류협력사업을 추진하고 있는 지자체이다. 전라남도는 지역 민간단체와 22개 기초지자체가 나서서 남북교류를 먼저 추진하고, 이후에 도(道)가 여기에 동참한 사례이다. 2015년 12월 현재 국가법령정보센터에서 검색된 남북교류 관련 조례를 가지고 있는 37개 기초지자체 가운데 22곳이 광주전남 지역인 것은 이러한 사정에 기인한 것이라고 할 수 있다. 전라남도는 2003년 ‘전남도민남북교류협의회’를 결성하였고, 동 협의회는 전남지역 22개 시·군들이 각출하여 재원을 마련하는 방식을 취하고 있다.²¹⁾

제주도와 경상남도 등도 통일 관련 시민단체들의 역할이 두드러지는 지역이다. 경상남도의 경우 경남통일농업협회, 제주도는 남북협력제주도민운동본부 등이 남북교류협력사업의 중추적인 역할을 담당해왔다. 물론 이들 시민단체의 활동에는 해당 지역 지자체의 도움이 있었지만, 다른 지역과 달리 기초지자체 등과의 결합이 없이 시민단체가 지자체를 추동하여 사업을 끌고 나가는 모습을 보여왔다.

반면 강원도는 지자체의 남북교류에 대한 관심이 높은 반면 지역 내에 두드러진 시민단체의 역할이 부족한 지역이다. 따라서 강원도는 반관반민의 단체(남북강원도

20) 통일부, 『지방자치단체 대북교류 10년』, pp. 98-99.

21) Ibid., pp. 102-104.

협력협회)를 별도로 구성하여 남북교류협력사업을 추진해왔다.

이상에서 살펴본 바와 같이 대체로 남북교류가 지역에 미치는 영향이 뚜렷하고 구체적일수록 지자체의 관심도 높고, 지자체가 사업을 주도하려는 경향이 강하게 나타난다. 수도권과 접경지역 지자체들이 이러한 경우의 대표적 사례라고 할 수 있다. 이들 지자체는 남북교류에 적극적²²⁾인만큼 지자체가 전체 사업을 주도해왔다. 다만 지자체가 직접 대북지원사업에 나설 수 없기 때문에 민간단체와 연계하거나, 별도의 단체를 설립하는 방식을 통해 사업을 추진하였다. 남북교류에 대한 지자체의 관심이 높은 지역에서는 지자체 내부에 남북교류관련 전담 부서가 설치되기도 하였다. 하지만 남북관계 경색이 장기화되면서 수도권과 접경지역 지자체에 설치되어 있던 남북교류 전담조직들은 축소되거나 폐지되기도 하였다. 2015년 현재에는 경기도에 과(課)단위, 서울시에 팀단위 전담조직이 유지되고 있다.

수도권이나 접경지역 지자체 이외에 지역 내 풀뿌리 시민단체의 역할이 두드러진 지역은 제주도, 경상남도, 전라남도 등이다. 이들 지역에서는 시민단체가 지방 차원의 남북교류협력사업을 주도하였으며 지자체가 여기에 참여하는 방식을 취하였다. 전라남도과 전라북도는 광역과 기초 지자체가 협력하여 남북교류를 추진하고 있다는 점에서 특징적인데, 전남의 경우 기초지자체와 민간의 역할이 상대적으로 더 두드러진 반면 전북은 광역과 기초지자체의 관계가 보다 수평적인 모습을 보인다는 점에서 다소 차이가 있다.

지자체와 민간의 협력체계가 구축되면서 두드러진 활동을 보인 민간단체는 우리 민족서도롭기운동, 우리겨레하나되기운동본부 등이 대표적이라고 할 수 있다. 지자체와 민간단체의 협력체계는 현 사업 구조상 불가피한 측면이 있기도 하지만, 지자체 남북교류 초기에 남북협상의 경험이 없는 지자체들에게 민간단체의 경험이 큰 도움이 되었던 것도 사실이다.

22) 서울시의 경우 대한민국의 수도라는 상징적 위상을 고려할 때 상대적으로 남북교류협력사업이 활발하지는 않았던 지자체라고 할 수 있다. 서울시는 고건 시장 재임기부터 경평축구의 부활에 많은 관심을 보였지만 동 사업이 무산되면서 한동안 소강상태를 겪었다. 이명박 시장 재임기에 200억의 재원을 마련하고 관련 조례를 제정하였으나 실질적 사업 추진은 제한적이었다. 서울시의 대북지원 사업은 2006년 민간단체인 '장미회' 등과의 협력이 이루어지면서 본격적으로 이루어졌다. Ibid., pp. 71-73.

IV

지자체 남북교류 주요사업 내용과 시사점

2000년 6.15 정상회담 이후 남북교류가 양적으로 크게 확대되면서 지자체의 남북교류 역시 다양하게 이루어졌다. 거의 대부분의 광역지자체와 일부 기초지자체들이 남북교류협력사업에 참여하였다. 아래 표는 이 가운데 주요 사업만을 정리한 것이다. 그동안 지자체들이 추진해온 남북교류협력사업의 내용을 살펴보면, 주로 인도적 지원사업과 사회·문화 교류사업, 그리고 농업분야의 협력사업 등이다. 농업분야 사업의 비중이 높은 것은 이 부문에 대한 북한의 관심을 반영하는 것이라고 해석할 수 있을 것이다.

사업 대상 지역은 대부분의 사업이 평양과 그 인근 지역에 집중되어 있다. 이는 지자체 남북교류와 관련된 북측의 정책적 가이드라인을 넘어서지 못한 것이 가장 큰 이유이다. 실제 북측은 지자체나 민간의 대북협력사업 대상지가 평양이나 그 인근지역에서 벗어나는 경우 사업 추진에 매우 소극적인 모습을 보여왔다. 지자체 남북교류사업 대상지가 특정 지역에서 크게 벗어나지 못한 것은 우리 지자체 역시 자강도, 양강도, 함경도 등 북한 외곽지역과의 교류에 대한 관심이 높지 않았기 때문이기도 하다.²³⁾

지자체 남북교류사업 가운데 어떤 사업이 성공적이었다고 평가할 수 있는 기준은 없다. 하지만 일부 사업들은 향후 남북교류협력사업의 발전과 관련하여 중요한 시사점을 준다.

첫째, 강원도가 추진했던 산림병충해 공동방제사업과 경기도가 추진했던 말라리아 남북공동방역사업의 사례이다. 두 사업은 모두 접경지역에서 발생하는 초국경질병에 대한 남북공동대처사업이다. 이 사업들은 남북 모두에게 필요한 사업이자 이익이 되는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 남북한 접경지역의 현실과 일방적 대북지원에 대한 우리 국민들의 피로감을 고려할 때, 남북 모두에게 이익이 되는 협력사업은 향후에도 지속적으로 확대 추진될 필요가 있는 분야이다. 특히 말라리아 공동방역사업의 경우에는 2011년 경기도와 인천시가 공동으로 추진하기도 하였는데, 이는

23) 최용환, “지방자치단체 남북교류: 평가와 과제,” 『북한연구학회 추계학술발표 논문집』 (2010), p. 51.

〈표 2〉 지방자치단체 주요 남북교류협력사업

지자체	교류협력사업 내용
서울	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 아동 대상 밀가루 등 제과원료 지원(2005년) - 남북 전통공예 교류전(2005년) - 금강산 윤이상 음악제 개최(2006년) - 평양 조선중앙연구소 의료장비 지원(2006년, 2007년) - 평양 조선중앙연구소 의료장비 지원(2008년, 2009년)
부산	<ul style="list-style-type: none"> - 평양 항생제공장 건립 및 원료 지원 사업(2006년, 2007년)
인천	<ul style="list-style-type: none"> - 제16회 아시아 육상 선수권 대회(2005.9.1-4) 북한 참가 - 평양축구장 현대화 사업 지원(2007년) - 평양 치과병원 리모델링, 평양 관광거리 현대화 사업(2008년)
울산	<ul style="list-style-type: none"> - 영유아 이유식 생산시설 지원(2007년) - 결핵치료약품지원(2008년)
강원	<ul style="list-style-type: none"> - 금강산 병해충 방제작업 - 연어 부화장 건설(2003년) - 원산농업기술소 개보수작업(2005년) - 남북강원도 민속문화축전(2005년) - 남북강원도 겨울철 체육경기 개최(2006년) - 안변 연어사료공장 건설(2008년)
경기	<ul style="list-style-type: none"> - 평양시 룡성구역 벼농사 시범농장 사업(2005년) - 평양 강남군 당곡리 협동농장 조성·농업현대화 사업(2006-2008년) - 개풍 양묘장 조성(2008년-) - 말라리아 공동방역사업(2008년-) - 남북유소년 축구교류 지원(2008년, 2014-2015년)
전남	<ul style="list-style-type: none"> - 평남 대동군과의 농업협력사업 - 평양 발효콩 공장 건립 사업(2007년) - 평양 발효콩 빵공장 건립 지원(2008년)
전북	<ul style="list-style-type: none"> - 함남 신천군 농기계지원 및 농기계 수리공장 건설 지원사업 - 평남 남포시 대대리 양돈장 건설 지원 사업(2007년)
경남	<ul style="list-style-type: none"> - 평양시 강남군 장교리 협동농장 농업협력사업
제주	<ul style="list-style-type: none"> - 감귤보내기 및 제주도민 북한방문사업 - 흑돼지 사육협력사업
충북 제천	<ul style="list-style-type: none"> - 북고성군 삼일포 과수원 조성 사업(2004년) - 삼일포 농장 관리동 신축 지원(2005년) - 제천시-북고성군 남북협력사업 확대 지원(2007년-)

자료: 최유, 『통일재정법연구(III)-지방자치단체의 남북교류협력사업-』(서울: 한국법제연구원, 2012), pp. 27~29; 통일부, 『지방자치단체 대북교류 10년』을 참조하여 작성.

광역지자체 간 협력을 통해 추진된 최초의 사업이자 유일한 사업이었다. 지자체의 제한된 자원을 고려했을 때, 지자체 간 협력을 통해 사업의 규모와 성과를 확대하는 것은 사업추진 방식에 있어서도 의미를 부여할 수 있을 것이다.

둘째, 경기도가 평양시 강남군 당곡리에서 추진한 농촌현대화 사업과 경상남도가 평양시 강남군 장교리에서 추진했던 농업협력사업 등은 시범적인 개발협력 방식의 사업이었다고 할 수 있다.²⁴⁾ 경기도의 농촌현대화 사업은 농업협력기외에 농업기반 조성 및 마을환경 개선 등이 결합된 종합적인 농촌개발사업이었으며, 경남의 농업협력사업은 딸기 모종을 북측지역에서 재배한 후 국내에 들여오는 방식의 남북연계 협력사업이었다. 이 사업들이 여타의 사업과 다른 것은 단일 프로젝트가 아니라 여러 사업을 연계하여 시너지를 확대하고, 북측 협력 단위의 자생력 제고를 지향하고 있었다는 점이다. 특히 경남이 추진했던 농업협력사업의 경우 딸기를 매개로 남북 간 연계를 시도했다는 점에서 의의를 가진다. 남북 교류를 통해 상호 경제적 연계를 강화하고 이를 통해 서로 이익을 볼 수 있다면, 지자체 남북교류는 한 단계 더 발전할 수 있을 것이다. 그런 의미에서 기초지자체인 제천시가 금강산 주변에서 추진했던 과수농장 사업도 의미가 있었던 사업이다.²⁵⁾ 동 사업은 금강산 특구 배후지에서 농업협력사업을 통해 사과를 생산하고 이것을 관광객들에게 판매하는 사업구조를 가지고 있었다. 이러한 사업 방식은 현 정부에서 추진하는 ‘복합농촌단지’모델과 유사한 것으로 개발협력 방식으로의 발전 가능성을 보여준 사업이라고 할 수 있다.

사실 국제사회의 관행에 따르면 긴급구호가 끝나면 개발협력으로 전환되는 것이 일반적이다. 또한 개발협력으로의 사업방식 전환은 일방적인 지원 사업을 둘러싼 국내에서의 이른바 ‘퍼주기 논란’을 극복하기 위해서도 필요하다. 물론 북한 경제의 현실과 남북 간에 존재하는 현실적인 격차를 고려할 때, 남북교류가 재개된다고 하더라도 한동안은 인도적 지원 사업이 필요할 것이다. 그럼에도 불구하고, 북한 협력단위의 자생력을 제고하고 외부 시장과의 연계를 통해 북한 체제의 사회경제적 변화를 지향하는 것은 매우 중요한 사업방식이다. 즉, 불가피한 인도적 지원을 제공

24) 두 사업의 의의와 보다 자세한 내용에 대해서는 최용환, “지자체 남북교류의 개발협력 전환을 위한 과제,” 『대북지원과 한반도 평화』 (경기도·제주도·프리드리히 에버트재단·대북협력민간단체협의회·우리민족서로돕기운동 공동주최 대북지원 국제회의 자료집, 2015. 11. 4) 참조.

25) 김정수·우명수, “지방자치단체의 남북한 교류협력 사례분석 및 대구시의 추진방향,” 『대한정치학회보』 18집 2호 (2010. 10), p. 248-249.

하되 중장기적으로는 개발협력 방식으로의 사업 전환을 지향해야 할 것이다.

셋째, 지자체 남북교류협력 사업 가운데 가장 먼저 시작해서 가장 오래 지속된 사례는 제주도의 감귤지원사업이었다. 감귤지원 사업은 여러 가지 의의를 찾을 수 있으나, 동 사업이 과잉생산된 농산물의 가격안정 기능을 지향했다는 점을 특별히 고려할 필요가 있다. 이것은 대북지원 사업의 국내적 효과와 관련된 것이다. 예컨대 과거 중앙정부 차원에서의 대규모 식량지원이 이루어졌을 때, 국내 쌀 생산농가는 동 사업을 크게 환영하였다. 동 사업이 국내 쌀 재고를 소진시킴으로써 쌀가격의 안정에 기여하는 부분이 있었기 때문이다. 최근 쌀 수급 문제가 제기되면서 이러한 논의²⁶⁾가 증가하고 있는 것도 동일한 맥락이다. 이와 반대로 대북 비료지원은 국내 비료가격의 상승을 가져왔기 때문에 농민들의 환영을 받지 못했다. 대북지원은 때로 제공되는 물품의 성격에 따라 국내에 직간접적 영향을 미친다는 점을 고려할 필요가 있다.

따라서 남북경협을 통해 생산된 제품이 국내에 유입되었을 때, 그것이 국내시장을 교란시키는 측면이 있는지 등에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 과거 지자체들이 다양한 농업협력사업을 추진하였지만 그 생산품의 국내 반입이 이루어지지 못한 것은 이러한 고려도 작용하였기 때문이다. 물론 대부분의 경우 농업협력사업은 지원사업의 성격을 가졌기 때문에 경남의 사례 정도를 제외하면 생산품의 국내 반입이 본격적으로 검토된 사례는 거의 없다. 사실 농산품의 반입은 검역절차에서부터 시작하여 국내 농산물 가격동향 등 다양한 측면이 고려되어 신중하게 추진될 필요가 있다. 다만 여기에서 중요한 점은 대북지원 혹은 남북협력의 결과가 국내에 미치는 영향이 존재하며, 이에 대한 충분한 고려가 필요하다는 점이고 할 것이다.

지자체의 남북교류협력사업은 그 자체로 남북한 지역 간·주민 간 접촉면을 확대하는 의미를 가진다. 따라서 모든 사업이 나름의 의의와 성과를 가지고 있다고 할 수 있다. 그렇지만 지자체 남북교류협력사업이 보여준 한계도 분명했다.

첫째, 사업 대상지역이 평양시과 그 인근지역에 국한되었다. 앞서 언급한 것처럼 이것은 북한의 경직된 태도가 가장 큰 이유였다고 할 수 있다. 하지만 남북한 동질성 회복 등을 위해서는 보다 다양한 지역과 더욱 구체적이고 실질적 협력사업을 추진할 필요가 있다.

26) 『전업농신문』, 2015년 12월 2일.

둘째, 중앙정부와 지자체, 지자체 간, 그리고 지자체와 민간 사이의 협력이 보다 체계적으로 이루어질 필요가 있다. 북측 대남사업 체계 구조상 모든 정보가 노동당 통일전선부에 집중되는 반면, 남한 지자체 상호 간의 정보교환은 물론이고 협력하는 시스템이 매우 부족한 것이 현실이다. 지자체 남북교류 실무자들의 부족한 전문성과 대북정보를 중앙정부 차원에서 보완해주거나, 지자체 간 협력을 통해 사업의 시너지를 확보하는 것 등이 여전히 취약하다. 그 결과 지자체 사업과 정부정책의 연계성도 떨어지고, 동일한 성격의 사업이 여러 곳에서 동시에 추진되는 경우도 많았다.

셋째, 여전히 일회성·전시성 사업의 우려가 존재하는 것이 현실이다. 지자체들이 남북교류사업 경험이 없었던 2000년대 초반에 이러한 문제들이 두드러졌다. 당시 지자체들은 남북교류를 국제교류와 동일한 방식으로 접근하였다. 충분한 준비 없이 지자체 행사에 북측을 초청하거나, 지자체 간 자매결연을 먼저 맺고자 하는 방식 등이 그것이다. 이는 지방 간 국제교류에서 먼저 자매결연을 체결하고, 교류가 손쉬운 사회·문화 분야에서부터 상호방문을 실시하는 방식과 동일하다. 최근 지자체 남북교류에 대한 관심이 증가하면서 새롭게 남북교류를 추진하려는 지자체들은 여전히 이러한 모습을 보이고 있다. 지자체에서 개최하는 행사에 북측 참가단을 초청하거나, 지자체 간 자매결연을 추진하려는 것 등이 그것이다. 하지만 남북교류는 북한이라는 상대방이 존재하고, 남북관계의 특성을 반영하여 기획될 필요가 있다. 물론 지역 간 교류 자체가 잘못된 것은 아니지만, 북한은 아직도 전면적인 교류 확대에 주저하고 있는 것이 현실이기 때문이다.

지자체 남북교류에 국한된 이야기는 아니지만, 남북교류협력사업 추진을 위해서는 북한이라는 상대방 그리고 북한의 현실에 대한 충분한 고려가 필수적이다. 예컨대 북한의 열악한 전력사정을 고려하지 않고 지원된 정밀한 전기·기계 제품들은 제 기능을 발휘할 수 없다. 북한의 산에 나무가 없다고 해서 묘목만 지원하는 방식으로서는 효과를 낼 수 없다. 북한 주민들이 나무를 연료로 사용하는 현실, 마을 주변 야산에 조성된 텃밭이 주민들의 생존과 직결된 문제라는 사실 등을 고려하지 않으면 나무심기 사업은 실패할 가능성이 높다.

남북교류는 단기적으로 실현가능해야 하겠지만, 중장기적으로는 지속가능성이 중요하다. 왜냐하면 우리가 통일을 지향하며, 이를 위한 민족 동질성 회복의 일환

으로 남북교류를 추진하기 때문이다. 따라서 남북교류는 보다 충분한 준비와 지자체의 상황과 필요, 여력 등을 고려하여 신중하게 추진될 필요가 있다.

넷째, 지자체 남북교류협력사업은 지자체의 특성을 보다 충실하게 반영할 필요가 있다. 다시 말하면 민족동질성 회복이나 통일기반 조성이라는 대의명분 이외에 왜 특정 지자체가 남북교류를 추진하는지를 설명할 수 있어야 한다. 물론 지자체들이 공적개발원조(ODA)에 나서는 등 국제교류를 추지하는 현실을 고려하면, 일정 규모의 인도적 지원은 별다른 명분이 필요하지 않을 수도 있다. 하지만 지자체 남북교류가 지속성을 확보하기 위해서는 해당 지역 주민들의 동의와 지지가 필수적이다. 과거 접경지역 지자체들의 남북교류가 활발했던 것은 남북협력을 통해 얻을 수 있는 편익이 상대적으로 분명했기 때문이다. 마찬가지로 충청남북도나 대구경북 지역의 남북교류가 저조했던 것도 남북교류와 지역의 이해관계가 쉽게 연결되지 않았기 때문일 것이다.

V

결론

진보와 보수 정권이 번갈아 집권하면서 남북관계는 큰 변화를 겪었다. 그럼에도 불구하고 한국 정부의 공식적인 통일·대북정책을 살펴보면 기본적으로 기능주의적 접근법을 취하고 있음을 알 수 있다.²⁷⁾ 즉, 비정치적 분야에서의 협력을 통해 다른 분야의 협력으로 그 성과를 확산(spill over)시켜 나아가겠다는 것이 기본적인 논리이다. 이러한 접근법은 진보와 보수를 막론하고 모든 한국 정부의 기본적인 입장이었다. 그럼에도 불구하고 남북관계의 경색과 개선이 반복되는 것은 남북관계의 근본적인 특징에 기인한다. 한국 정부의 대북정책 기조는 기능주의이지만, 그 기저에는 남북관계의 현실주의적 속성이 내재하고 있다. 남북 모두 상대방의 존재를 부인하고 탄생한 정부라는 구조적 특성 때문에, 대외적으로 내세우는 정치적 수사에도 불구하고 남북관계는 쉽사리 현실주의적 상황으로 회귀하는 경향이 있다.²⁸⁾

27) 최용환, “한국의 통일정책 평가와 과제,” 『신아시아』 제17집 4호 (2010)


28) 최용환, 『한국의 대북정책과 지자체의 역할』 (서울: 한울, 2015), pp. 45-46.

그런 의미에서 남북관계는 향후에도 한동안 경색과 개선을 반복할 가능성이 높다. 특히 북한 핵문제가 단기간에 해결될 것이라고 생각하는 것은 비현실적인 가정이라고 보아야 할 것이다. 문제는 남북관계의 경색이 장기화되면서 한국의 대북정책 지렛대가 약화되고, 북한의 대중의존도 심화 등이 가속화되고 있는 현실이다. 그렇다면 현재의 과제는 북한의 태도 변화를 기다리는 것이 아니라, 북한의 태도 변화를 유도할 수 있는 방안을 마련하는 것이 되어야 할 것이다.

지자체가 중앙정부를 대신하여 독단적으로 이러한 과제를 수행할 수는 없다. 지자체 남북교류가 10여년의 역사를 가지고 있다고 하지만, 중앙정부와 비교하면 경험과 능력, 의지에 있어서 커다란 차이가 존재하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 남북당국 간 관계가 구조적 틀에서 벗어나지 못하는 현실을 타개하기 위해서는 비정부주체의 역할에 주목할 필요가 있다. 지자체뿐만 아니라, 시민사회단체, 기업, 국제기구나 개인에 이르기까지 다양한 주체들이 남북관계의 행위자가 될 수 있다. 특히 남북관계는 전체주의 국가와 다원주의 국가 간의 관계라는 점에서 다원주의가 가진 다양성과 융통성의 장점을 살릴 필요가 있다. 여러 주체가 다양한 분야에서 대북접촉면을 넓혀나가고 그 과정에서 발생한 작은 변화들이 모여서 중장기적으로 남북관계의 구조를 바꾸어나가야 할 것이다. 그것이 현 정부가 표방하고 있는 작은 통일에서 시작하여 큰 통일로 가는 길이라고 할 수 있다. 신뢰는 관계의 반복 속에서 생성된다는 점에서 ‘한반도 신뢰프로세스’의 핵심인 ‘신뢰’를 구축하기 위해서도 보다 다양한 접근을 시도할 필요가 있다.

앞서 검토해본 것처럼 지자체 남북교류는 아직 법적·제도적 위상도 확보하지 못하고 있다. 지자체는 민간에 비해 많은 자원과 능력 그리고 상당한 경험을 갖추고 있지만 제도적 추진체계가 완비되어 있지 않기 때문에, 단체장의 관심이나 지역적 특성 등 변수가 지자체 남북교류를 좌우하는 핵심요인이 되고 있다. 향후 지자체가 남북관계에서 얼마만큼의 역할을 해낼 수 있는지는 분명하지 않다. 하지만 많은 지자체들이 남북교류협력사업 추진 의지를 보이고 있다는 점은 분명해 보인다. 또한 상당수 지자체들이 남북교류협력사업 추진 경험을 가지고 있고, 접경지역 등 일부 지자체들은 남북교류를 추진해야 할 실질적 이해관계를 가지고 있는 것이 현실이다.

그렇다면 지자체 남북교류가 가진 한계를 보완하고, 장점을 살릴 수 있는 방안들을 적극적으로 마련할 필요가 있다. 중앙정부는 지자체를 남북교류의 핵심적 파트너로

인정하고 부족한 전문성과 정보, 기획력과 재정력 등을 보완할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 지자체는 자신의 한계를 인정하고 중앙정부 정책과의 연관성 속에서 자신들의 실질적 역할을 찾아야 할 것이다. 

〈참고문헌〉

- 김동성 외. 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안』. 수원: 경기개발연구원, 2011.
- 김복천. “남북 강원도 교류협력 현황과 향후 과제”. 『제1회 민화협 강원포럼 발표집』, 2003.
- 김정수·우명수. “지방자치단체의 남북한 교류협력 사례분석 및 대구시의 추진방향”. 『대한정치학회보』, 18집 2호, 2010.
- 남북협력제주도민운동본부. 『평화의 감귤: 한라에서 백두 1999-2009』. 제주: 남북협력제주도민운동본부, 2009.
- 민주평화통일자문회의 사무처. 『2015 자문위원 연수자료집』, 2015.
- 송미영 외. 『임진강 유량감소 실태와 대응방안』. 수원: 경기개발연구원, 2015.
- 최용환. “한국의 통일정책 평가와 과제”. 『신아시아』, 제17집 4호, 2010.
- _____. 『한국의 대북정책과 지자체의 역할』. 서울: 한울, 2015.
- 최유. 『통일재정법연구(Ⅲ)-지방자치단체의 남북교류협력사업-』. 서울: 한국법제연구원, 2012).
- 통일부. 『지방자치단체 대북교류 10년』. 서울: 통일부, 2009.
- _____. 『지방자치단체의 대북 교류협력 발전방향 모색』. 서울: 통일부, 2013.
- 행정자치부. 『지방자치단체 행정구역 및 인구현황』, 2015.
- 황나미. “북한의 우선순위 보건문제와 향후과제”. 『보건복지포럼』, 2004.
- 2015년 통일부 국정감사 자료.
- 경기도 내부자료, 2012.
- 『대북지원과 한반도 평화』. 경기도·제주도·프리드리히 에버트재단·대북협력민간단체협의회·우리민족서로돕기운동 공동주최 대북지원 국제회의 자료집, 2015.
- World Health Organization. “Democratic People’s Republic of Korea: WHO statistical profile”, January 2015.
- 『경인일보』, 2015년 8월 21일.
- 『연합뉴스』, 2015년 9월 11일.
- 『세계일보』, 2015년 3월 26일.
- 『전업농신문』, 2015년 12월 2일.
- 국회 의안정보 시스템 <<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>>
- 국가법령정보센터 <<http://www.law.go.kr/>>