

## 4.27 판문점 선언 이후 한반도 평화프로세스와 지방자치단체 남북교류협력사업 질적 전환 조건 연구

임 정 관\*

과거의 남북 공동선언문과 달리 지자체를 남북교류협력의 행위자로 명시하고 있는 4.27 판문점 선언은 남북교류협력에 있어 지자체의 위상 변화를 잘 보여주고 있다. 이와 같은 위상변화에 대한 평가는 이후 열린 4차 남북정상회담, 6.12 북미정상회담의 성공으로 남북미 관계개선의 선순환 구조가 형성되고 북핵문제 해결의 가능성이 보이면서, 한반도 평화 프로세스에 맞는 새로운 역할에 대한 기대로 이어지고 있다. 이에 따라 한반도 평화 프로세스가 만들어가는 한반도 평화 구조에 맞는 지자체 남북교류협력사업의 질적 변화가 필요한 상황이다.

한반도 평화 프로세스로 나타날 남북교류협력 사업의 변화는 분권화, 민주화, 고도화로 개념화할 수 있다. 분권화는 남북교류협력사업에 있어서 지자체의 자율성 강화와 지방사무로서 남북교류협력의 법적 명시화이다. 민주화는 남북교류협력의 주민들의 참여와 사업의 투명성을 의미한다. 고도화는 남북교류협력이 일방적 지원의 형식에서 벗어나 상호의존적인 형식으로서의 진화를 의미한다.

이와 같은 변화에 지자체 남북교류협력의 질적인 전환을 만들어내기 위해서는 남북교류협력사업 목적의 재설정, 구조적 측면, 내용적 측면에서 개선이 필요하다. 지자체 필요성에 맞는 사업 목적의 재설정, 중앙정부 및 대북 NGO와 관계 재설정, 사업 선택 과정의 시스템화 그리고 주민들의 삶과 연계된 남북교류협력 사업 개발 등이 필요하다. 지자체 남북교류협력이 변화에 대한 적절한 대응으로 질적 전환을 이루었을 때, 예상되는 결과는 지자체 남북교류의 성과를 북한의 시장에 연계함으로써 그 이익이 남한 지역주민에게 공유되고 이것이 남북교류의 상호의존성으로 확대되는 지자체 남북교류협력의 생태계 구성이라고 할 수 있다.

현재 지자체 남북교류협력은 과거의 관행과 변화의 필요성이 맞부딪히는 상황에 처해있다. 남북교류협력사업에서 지자체의 강화된 위상변화와 현재 한반도 평화 프로세스에서 지자체에 요구되는 역할이 '위상에 맞는 역할'로 발전되기 위한 지자체 내부의 진지한 논의가 필요한 시기이다.

**주제어** \_ 지방자치단체, 한반도 평화 프로세스, 남북교류협력, 질적 전환.

\* 경기도 통일담당 전문관

# A Study of Qualitative Changes in Local Government Inter – Korean Exchanges and Cooperations on the Peace Process of the Korean Peninsula

Jeongkwan Lim\*

---

Panmunjom Declaration for Peace, Prosperity and Unification of the Korean Peninsula, made on April 28, 2018 is quite different from previous ones. By making public that the local government is an actor of inter-Korean exchanges and cooperations, the declaration clearly demonstrates the change in the status of the local government in inter-Korean exchanges and cooperations. The new evaluation of status change of local governments leads to the expectation that the local government should meet the need of qualitative changes in inter-korean exchanges and cooperations to support the peace process on the Korean Peninsula and to play structural role on the Korea peace regime.

Changes in South-North exchanges and cooperations that will appear in the peace process on the Korean Peninsula can be conceptualized as decentralization, democratization, and advancement. Decentralization, which strengthens the autonomy of local governments in inter-korean exchanges and cooperations and serves as local administration, is the legal clarification of inter-Korean exchanges. Democratization refers to the participation of citizens in the inter-Korean exchanges and cooperations and the transparency of the exchanges and cooperations. Advancement refers to the evolution of inter-Korean exchanges and cooperation departure from unilateral support to an interdependent form.

In order to realize qualitative changes in inter-korean exchanges and cooperations led by local governments, it is necessary to reset the purpose of local government inter-korean exchanges so that independent goals would be set according to the needs of a local government. In terms of structural aspects, it is also required to reestablish the relations with the central government and NGOs and to systematize the process of project selection. In addition, it is important for local governments to develop inter-korean exchanges and cooperations projects linked to the lives of residents. It is expected that qualitative changes would create an ecology of local government inter-korean exchanges and cooperations where the products of the exchanges and cooperations link to the markets in North Korea and the benefits of trades go to local residence. Therefore, a circulation could be created.

**Key words** \_ local government, peace process on the Korean Peninsula, inter korean exchanges and cooperations, qualitative changes.

---

\* Gyeonggido Unification Policy Advisor

## I. 문제제기

남북교류협력의 중요 행위자인 지방자치단체의 입장에서 4.27 남북정상회담의 결과물인 판문점 선언이 가지고 있는 의의는, 과거 중요한 남북공동 선언문과 다르게 지방자치단체를 남북교류의 행위자로 직접 명시하고 있다는 점이다. 판문점 선언 1조 4항은 “국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계 각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진한다”고 적시하고 있다. 물론, 4항에 대한 해석을 문장 그대로 민족공동행사에 참여하는 참가자 정도를 나열한 것으로 좁게 해석할 수 있지만, 굳이 이 정도의 의미에서 중요한 선언문에 행위자들을 나열할 필요가 있을까를 생각해보면 의미는 단순히 그 정도에 머무르지 않는다. 특히, 현재 통일부가 지자체를 남북교류협력사업의 ‘협력 사업자’, ‘대북지원사업자’로 인정하고 있지 않은 상황에서 판문점 선언은 통일부의 태도 변화가 필요함을 암시하고 있다고도 할 수 있다.<sup>1)</sup>

2007년 10.4 남북공동성명의 경우, 2조는 “남북관계 확대와 발전을 위한 문제들을 민족의 염원에 맞게 해결하기 위해 양측 의회 등 각 분야의 대화와 접촉을 적극 추진”한다고 함으로써 남북교류의 행위자들을 “의회 등 각 분야”로 포괄적으로 표현하고 있다. 당시 의회만이 구체적인 행위자로 성명에 들어간 이유는, 의회 간 교류를 남북관계 제도화에 있어서 무엇보다 중요하게 생각했기 때문이었다. 정권에 따라 대북정책 변화의 폭이 큰 상황에서, 일관성을 가지고 대북정책을 추진할 수 있는 기관으로 정부 대신 의회가 더 적당하다는 판단이 있었다. 당시 청와대는 10.4 선언의 내용이 다음 정부에도 이어질 수 있도록 대한 국회비준을 추진했지만, 10.4 선언은 신사협정에 가깝기 때문에 국회 비준동의가 필요 없다는 의견과 대립되면서 비준절차를 밟지 못했다.<sup>2)</sup> 남북관계에 있어서 의회의 역할을 강조한 것은 노무현 정부가 임기를 몇 달 남겨놓지 않은 상황과 당시 정권이 노무현 정부의 대북정책을 반대하던 야당으로 넘어갈 것이 예측되는 상황에서, 대북정책의 연속성을 위한 전략적인 판단이었다고 할 수 있다. 일반적으로 정기간 남북공동선언문에서 행위자의 적시는 단순한 나열을 넘어 각각의 행위자들에게 특정 역할에 의 요구가 그 근거에 깔려있다고 할 수 있다. 따라서 4.27 판문점 선언에 ‘지방자치단체’가 포함된 이유는 지방자치단체를 남북교류협력 분야에 있어 국회, 정당, 민간단체와 구별되는 행위자로 인정하고 그

1) 이와 같은 불인정은 “남북교류협력에 관한 법률”이나 관련 시행령 또는 시행규칙에 근거하는 것이 아니라, 통일부 자체적인 업무처리 규정과 그 자의적 해석에서 비롯되고 있다. 통일부의 「남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정」과 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」은 협력사업자나 대북지원사업자의 정의를 ‘남한주민(법인·단체를 포함한다)’ 또는 ‘남한주민(법인·단체에 한한다)’으로 규정하고, 지방자치단체는 법인이나 단체가 아니라고 해석함으로써 지방자치단체가 남북교류협력의 협력사업자나 대북지원사업자로 인정받을 수 있는 길을 막버렸다.“ (김동성 외, 2017:62)

2) 연합뉴스, 2007. 10. 27 “법무부, 10.4선언 국회비준동의 불필요”

나름의 역할을 요구했기 때문이라고 할 수 있다.

판문점 선언의 지자체 언급은 문재인 정부의 대북정책과도 맞닿아 있다고 할 수 있다. 문재인 정부 대북정책에 있어서, 지방자치단체의 중요성은 취임 후 발표된 국정 100대 과제에도 포함되어 있다. 국정 과제 93번 ‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’에서 교류협력 거버넌스 구축·운영을 통한 민간·지자체 자율성 확대를 국정과제의 목표로 삼고 있다(국정기획자문위원회, 2017).

판문점 선언이 남북 정상간 공동합의서임을 고려할 때, 북한의 입장에서 판문점 선언의 지자체 언급은 북한 또한 남북교류협력에 있어서 지자체를 중요 대상으로 인정한 것이라고 볼 수 있다. 그 동안 남북교류에 있어서 북한의 중요 대상자는 남한정부, 기업, 민간단체였다고 할 수 있다. 이에 따라 대응하는 창구도 남한정부의 경우에는 통일전선부, 조국평화통일위원회와 같은 중앙기관이, 기업의 경우에는 민족경제협력위원회(민경협), 민간단체의 경우에는 민족화해협의회(민화협)로 나누어 대응해 왔다. 그러나 남북한 정부가 지자체를 독립적인 남북교류협력 사업자로서 공동으로 인정한 이상, 지자체를 담당하는 북한의 전문기구가 설립될 가능성도 있다.

현재 한반도에서 일어나고 있는 한반도 평화프로세스는 기존 남북교류협력과 다른 질적 변화를 지자체에 요구하고 있다. 앞으로 예상되는 남북교류협력의 지형변화에 대한 적절한 대응은 과거 방식의 양적 확대만으로는 불가능하다. 본 논문은 지자체에 필요한 질적 변화가 과연 무엇을 의미하는지를 찾아보고 질적 변화를 위한 조건을 제시하고자 한다. 개념적으로 질적 변화를 남북교류협력의 분권화, 민주화, 고도화를 통한 지자체 남북교류협력 방식과 내용 변화로 규정하고, 이는 과거 방식의 양적 확대가 아닌, 다른 남북교류협력 주체들과 관계 재설정, 사업 목적의 변화를 통해야 가능함을 설명하려한다. 과거 지자체 남북교류에 대한 많은 연구들은 기본적으로 남북관계가 좋았을 때는 그때의 상황에 맞게, 남북관계 경색기에는 갈등적인 남북관계를 전제로 ‘지자체 남북교류사업의 활성화를 어떻게 할 수 있을까’에 질문의 초점이 맞추어져 있었다. 특히 남북관계와 상관없이 내부적으로 할 수 있는 법·제도 개선 연구들이 많이 이루어졌다.<sup>3)</sup> 과거의 연구들이 환경에 수동적이었던 지자체의 ‘남북교류협력사업 하기(양 늘리기)’에 초점을 맞추었다면, 본 연구는 과거와 전혀 다른 한반도의 환경에서 내·외부적으로 “어떤 구조적 변화가 발생하고 그에 적합한 대응을 위한 조건이 무엇인지(질적 전환)”와 같은 지자체 남북교류협력의 구조적 논의에 초점이 맞추어지고 있다는 점에서 기존 연구들과 차별성이 있다 하겠다.

앞으로, II 장에서는 지자체 남북교류 질적변화의 필요성을 발생시킨 한반도 평화프로세스의 구조를

3) 최근 연구로는 이한희(2017) “지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구” 『지방행정연구』, 31권 1호; 정대진, 정일영(2018) “지방정부 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선연구” 『통일연구』, 22권 1호; 김동성 외(2017). 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도개선 방안 연구』, 경기연구원 이 있다.

분석하고 분권화, 민주화, 고도화를 이로부터 나타나는 남북교류의 특징으로 제시한다. III 장에서는 과거 지자체 교류의 특징과 한계를 논의하고, IV 장에서는 남북교류협력 변화에 대응할 수 있는 지자체 남북교류협력의 질적 전환을 위한 전제들을 목적의 측면, 구조적 측면, 내용적 측면으로 나누어 제시할 것이다. 마지막으로 V 장 결론에서는 질적변화의 결과로서 지자체 남북교류협력 생태계 구성을 논의하고자 한다.

## II. 한반도 평화프로세스와 남북교류협력 성격의 변화

### 1. 4.27 판문점 선언 이후 한반도 평화 프로세스

#### 1) 한반도 평화프로세스와 남북미 삼각관계

한반도 평화 프로세스가 작동하기 위한 전제는 한반도 둘러싼 냉전구도의 완화라고 할 수 있다. 한미일-북중러의 냉전적 집단 대결구도가 유지되는 한 한반도 평화 프로세스는 한 발자국도 앞으로 나갈 수 없다. 그렇다면 이와 같은 냉전적 대결구도의 완화는 어떻게 시작될 수 있을까? 한미일-북중러 냉전 대결구도에 있어 핵심적인 축은 북-미관계라고 할 수 있다. 결국, 북-미 관계의 변화가 있어야지만 한미일-북중러 냉전적 대결구도의 변화가 나타난다. 한반도의 긴장을 벼랑끝으로 몰았던 북한의 핵·미사일 개발의 목적이 남한의 적화통일에 있다고 보는 시각도 있지만, 미국의 체제위협에 대한 근본적인 예방 수단으로 방어적 핵·미사일 개발이 북한이 선택할 수 있는 유일한 옵션이라는 설명이 더 설득력 있게 받아들여진다. 왜냐하면 남한의 적화통일을 위한 전쟁의 방법으로 핵과 미사일의 선제사용은 결국 현재 미국의 핵우산 안에서 유지되고 있는 한미동맹의 틀에서 미국의 대북 핵공격을 의미하며, 이는 곧 북한정권의 붕괴, 북한의 패망을 의미하기 때문이다. 북한과 미국의 국가이익의 충돌, 즉 북한의 체제 보장, 생존을 위한 수단으로 핵·미사일 개발과 미국의 세계 패권수단인 핵질서유지 필요의 충돌이 가시적으로 1993년 북한의 NPT 탈퇴 선언 이후 최근까지 이어진 한반도 군사적 충돌 긴장의 근본적인 이유라고 할 수 있다.

한반도 문제의 근본 구조인 북-미간 갈등의 결과로 나타나는 피해를 고스란히 겪어야하는 남한은, 한반도 문제의 당사국임에도 이와 같은 구조적인 이유로 문제해결의 과정에서 소외될 수밖에 없는 상황에 처해있었다. 소위 북한의 통미봉남(通美封南: 북한이 미국하고만 통하고 남한을 배제한다는 의미) 전략을 막기 위한 남한의 노력이 계속되었다. 남한은 한반도 문제의 구조를 북-미간 관계에서 남-북-미 삼

각관계로 확장하려 했다. 1993년 북한의 NPT 탈퇴 선언과 계속 이어진 한반도의 군사적 긴장사태를 해결하기 위한 카터 전 미국 대통령의 방북을 김영삼 정부가 ‘부적절하고 정부의 남북 당사자 해결의 원칙에 배치되는 것’이라며 공개적으로 반대한 것도 통미봉남에 대한 남한 정부의 깊은 우려를 보여주는 사례이다(김연철, 2018:181).<sup>4)</sup> 미국의 입장에서 동맹국이며, 한반도 문제의 당사자인 남한을 제외하고 북한과 한반도 문제를 해결하는 것은 정치적으로도 현실적으로도 불가능한 것이었다. 따라서 한반도 문제 해결을 위한 주된 축은 남-북-미 삼각관계로 엮이게 된다.

한반도 평화 프로세스를 위해서는 남-북-미 삼각관계가 선순환 구조로 움직여야 한다. 이를 위해서는 남북미 삼각관계를 구성하고 있는 남북관계, 북미관계, 한미관계의 동시적인 개선이 필수적이다. 세 가지 관계 중 하나라도 관계의 악화가 발생하면 한반도 평화 프로세스는 불가능하게 된다. 북미 제네바 합의, 카터의 방북으로 북미간 관계개선이 이루어졌던 김영삼 정부에서는 대북정책에 대한 갈등으로 한미관계 악화, 김일성 사망에 대한 조문파동으로 남북관계가 악화되었다. 햇볕정책으로 남북관계의 개선이 이루어졌던 김대중 정부에서는 부시 대통령의 ‘악의 축’ 기조로 북미관계 악화, 한미관계의 불협화음이 발생했다. 그리고 대북포용정책을 이어 받은 노무현 정부에서는 북미관계의 개선으로 남북미 선순환 구조가 만들어지는 듯 했지만 9.19 선언의 이행 실패, 북한의 1차 핵실험으로 북미관계가 다시 악화되는 경험을 했다. 이명박, 박근혜 정부에서는 한국과 미국에서 ‘북한 붕괴론’과 ‘선택 폐기’에 기반한 오바마 정부의 ‘전략적 인내’와 한국의 대북 압박정책 그리고 북한의 지속된 핵·미사일 개발로 북미관계와 남북관계가 선순환이 아닌 악순환에 빠지게 되었다.

한반도 평화 프로세스를 위한 남북미 선순환 구조에서 남한이 할 수 있는 것은 남북관계의 개선과 한미관계의 유지이다. 한미관계는 한미동맹을 기반으로 한 전통적 우방 관계이며, 경제적인 밀접하게 연계되어 있어 남북관계보다 관리하기가 쉽다. 따라서 남한이 어떻게 남북관계를 전략적으로 유지 관리하느냐에 따라 한반도 평화 프로세스에 있어 남한의 위상이 달라진다고 할 수 있다. 남한에 있어 남북관계 개선만으로도 민족간 유대 강화와 남북간 군사적 긴장 완화라는 성과를 낼 수 있다. 그리고 굳건한 한미관계와 개선된 남북관계를 바탕으로 남북미 3자 관계에 있어서는 북미간 관계개선의 촉진자 역할을 할 수 있다. 결국 남북미 3자 관계가 선순환하는 동력을 남북관계의 개선으로부터 시작할 수 있는 것이다.

한반도 평화 프로세스에서 한국의 주도적인 역할의 중요성에도 불구하고, 정부에 따라 남북관계의 개선을 독립변수가 아닌, 대외의 종속변수로 스스로 가두어 버리기도 했다. 대북정책의 차이에 따라 노태우-김대중-노무현의 길과 김영삼-이명박-박근혜의 길로 구분할 수 있는데, 이의 차이는 남북관계의

4) 김영삼 정부는 북한의 통미봉남 전략에 적극적으로 대응하면서도, 일관성 없는 정책으로 이의 해결을 위해 필수적인 남북관계 개선에의 노력은 부족했다고 평가된다(박한진, 강국진, 2018).

위상을 우리가 주도하는 독립변수로 생각해 남북관계 개선에 적극적인 태도를 보이는 정책(노태우-김대중-노무현)을 추진했었는지 아니면, 북미관계에 남북관계를 종속, 일치시킴으로써 미국과 같이 북한의 태도변화를 남북관계의 개선의 전제조건으로 삼아, 남북관계 개선을 위한 노력보다는 북한 붕괴론에 근거한 수동적인 대북정책(김영삼-이명박-박근혜)을 추진했었는지에서 찾을 수 있다(박한진, 강국진, 2018:159-189).<sup>5)</sup>

## 2) 4.27 판문점 선언 이후 남북미 삼각관계의 선순환

4.27 남북정상회담과 6.12 북미정상회담은 남북미 삼각관계를 선순환의 레일위에 올려놓았다는데서 의의가 있다. 과거 남북미 선순환의 기미가 보였던 노무현 정부 때와 다른 점은 삼각관계 선순환의 원동력을 각국 정상간 신뢰와 의지에 기반을 두는 탑다운(top-down) 전략에 바탕을 두고 있다는 점이다. 이는 노무현 정부의 남북미 관계 선순환 시도 실패의 이유가, 실무진 차원에서 비핵화 방식에 대한 북미간 이견으로 결국 전체의 판이 깨졌던 상황에 있었음을 고려한 새로운 시도라고 할 수 있다. 지금까지 ‘한반도 운전자’론으로 대표되는 문재인 정부의 ‘남북관계의 개선을 통한 한반도 문제 해결의 주도적인 역할’이라는 대북정책이 성과를 내고 있는 것으로 보인다. 물론 대북제재의 심화, 북한의 핵·미사일 개발의 완성 주장과 이후 경제발전이라는 국가전략의 변화 및 북미관계 개선의 의지, 그리고 미국 트럼프 정부의 강력한 북핵문제 해결 의지라는 외부적 요인이 없었다면 현재와 같은 문재인 정부의 ‘한반도 운전자’론의 성과가 있었을지는 불명확하다.

현재 한반도에서 발생하고 있는 한반도 평화 프로세스를 과거와 달리 많은 사람들이 역사적으로 평가하고 한반도 문제해결의 가능성을 어느 때보다 높게 보는 이유는 남북관계, 북미관계, 한미관계가 북한의 핵문제 해결과 한반도 평화라는 목적을 향해 어느 때보다 긴밀한 관계를 유지하고 있기 때문이다. 또한 북한과 미국의 기본적인 국가전략의 변화가 지도자들의 성향으로 인한 것이 아닌 구조적인 이유라는 것이 설득력 있게 받아들여지고 있기 때문이다. 지도자들의 성향은 관계 개선의 속도에 영향을 미치고 있지만 국가전략의 변화는 사회 내부적인 구조적 요인에 기반하는 바가 크다.<sup>6)</sup>

북한의 경우, 북한은 핵무기 완성을 선포한 상황에서 핵무기를 가진 고립된 사회 또한 체제안정에 큰 불안요소가 될 수 있음을 인식하고 있다. 2018년 4월 당 중앙위 7기 3차 전원회의에서 “핵·경제 병진노

5) 노태우 대통령 시기의 남북기본합의서, 김대중 대통령 시기의 6.15 남북공동성명, 노무현 대통령 시기의 10.4 공동선언은 주도적이고 적극적이었던 남북관계 개선 노력의 결과라고 할 수 있다. 반면, 김영삼 대통령 시기의 서울불바다 위기, 이명박 대통령 시기의 5.24 대북제재, 박근혜 대통령 시기의 개성공단 폐쇄는 남북관계 개선의 노력이 부족했던 시기의 갈등적인 남북관계의 사례이다.

6) 북미관계의 역사적 사건이라고 할 수 있는 6.12 북미정상회담을 이끈 북한과 미국의 내부적 원인에 관해서는 김상기(2018), “6.12 북미정상회담 전망과 한국의 과제” 통일연구원 현안분석 참고.

선” 대신 “사회주의 경제건설의 총력”으로 국가정책의 노선을 변경한 것은 ‘경제’가 국가 체제의 생존에 있어서 1순위로 중요해졌음을 보여주는 예이다. 북한 사회의 시장 확대와 사회주의 사회에서 불법인 생산수단의 사유화 현상, 그리고 자본주의 방식의 이윤추구 방식을 인정한 포전담당제, 사회주의 기업책임관리제의 도입, 27개의 경제특구, 경제개발구 지정은 북한 사회가 핵만으로는 체제 안정을 유지할 수 없을 정도로 사회경제구조에서 변화가 있어 왔음을 보여준다. 핵과 미사일 개발이 체제안전의 수단이었듯, 경제개혁, 개방이 체제안전에 필요한 수단이 된 상황이라고 할 수 있다. 현재 경제개혁, 개방에 있어 북미간 관계개선은 충분조건이라고 할 수 있다. UN 대북제재, 미국의 독자 대북제재 해제에 있어 미국의 태도 변화가 필수적이기 때문이다.

미국의 경우, 트럼프의 미국 최우선주의(America First)는 기존 우방 국가들 간의 관계와 약속들을 미국의 일방주의로 훼손하는 결과를 만들고 있다. 국제적 관례를 무시하고 이스라엘의 수도로 예루살렘을 인정하는 조치를 취하고, 이란과의 핵 합의(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action, 포괄적공동행동계획)를 협의 당사국인 영국, 프랑스, 중국, 러시아, 독일, 이란과 합의 없이 탈퇴함으로써 국내외적인 반발을 불러일으키고 있다. 이와 같은 트럼프 정부의 대외정책의 특징은 폐쇄적인 트럼프의 국내 정치 지지자들의 성향(반이민, 반이슬람)과 일치되고 있는 모습을 보인다는 것이다. 트럼프의 국내 정치적 필요에 따라 전통적인 미국 국익과 상반되는 외교적 선택이 이루어지고 있다. 현재 트럼프 행정부의 북한 핵문제 해결과 북미관계 개선정책 또한, 북핵문제 해결이 가져올 트럼프 행정부의 국내 정치적 이익을 위협할 수 있다. 최근 미국 AP와 시카고 대학 여론조사센터가 실시한 6월 여론조사에 따르면 미국인의 55%는 트럼프의 대북 외교정책에 찬성을 한다는 결과가 나왔다. 같은 6월 Fox News의 여론조사에서는 트럼프의 외교정책에 대한 지지가 42%, 지지하지 않음이 49%, 국제무역정책에 대한 지지가 41%, 지지하지 않음이 49%로 나타났다. 이와 같은 결과는 트럼프의 대북정책이 트럼프의 지지율을 끌어 올리는 역할을 하고 있음으로 해석할 수 있다. 또 다른 미국 대북정책의 변화 요인으로, 북한의 핵·미사일 수준이 완성에 다다른 시점에서 이의 해결을 위한 어떤 식의 행동이라도 필요한 시점이 되었다는 것이다. 의도적인 무시정책으로 북한을 실질적인 핵보유국으로 인정하지 않는 것과 상관없이, 미국 본토에 대한 핵공격능력을 가진 북한의 존재로 인해 미국의 안전이 위협받는 상황을 가만히 볼 수는 없는 상황이 된 것이다. 해결 방법으로 전쟁의 옵션이 가져올 국내외적 파장을 고려했을 때, 대화를 통한 적극적 해결이 우선적으로 고려될 수밖에 없다.

결론적으로, 4.27 남북정상회담 이후 4차 남북정상회담, 6.12 북미정상회담은 이미 구조적으로 만들어진 북미간 상호필요가 남북미 삼각관계의 선순환 구조로 들어갈 수 있는 정치적 추진력을 제공한 계기가 되었다. 이와 같은 상황에서 문재인 정부의 ‘한반도 운전자’론의 성공적인 출발은 남북관계의 화해와 평화에 기반을 둔 안정적 관리가 한반도 평화프로세스에 있어서 선제적 요소임을 다시 한 번 증명했



다고 할 수 있다. 현재의 구조 속에서 남북미 삼각관계의 선순환이 이어지기 위해서는 북미간 관계 발전을 이끌 수 있는 남북관계의 발전이 더욱 더 필요하게 되었다. 혹시라도 핵과 체제보장을 둘러싼 북미간 협상이 난관에 부딪치더라도 발전된 남북관계를 유지할 수 있다면, 과거와 같은 일촉즉발의 군사적 충돌 없이 북미간 관계 회복의 계기를 마련할 수 있기 때문이다.

## 2. 변화된 환경과 예상되는 남북교류 성격 : 분권화, 민주화, 고도화

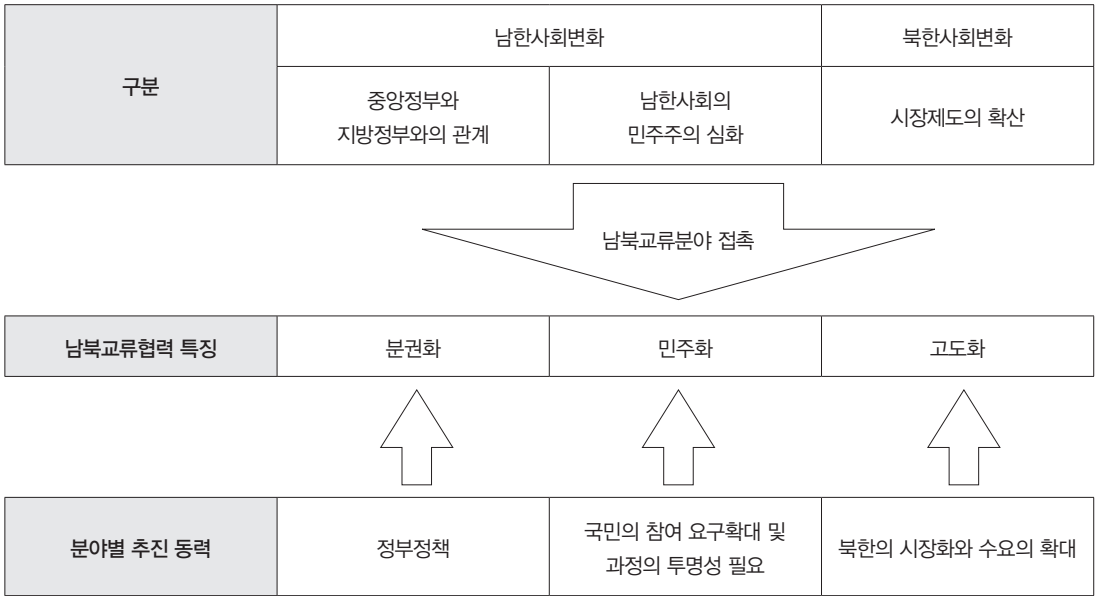
남북관계의 개선과 발전이 북핵문제의 해결을 위한 북미간 관계 개선을 이끌고, 한반도 평화프로세스의 안전핀 역할을 할 수 있는 상황에서, 남북관계 개선의 실질적 형상을 띠는 남북교류협력은 어떠한 방식으로 이루어질까? 남북교류협력은 북한의 상황 뿐 아니라 남한의 국내적인 변화에 영향을 받을 수밖에 없다. 남한의 변화, 북한의 변화를 고려했을 때, 앞으로 이루어질 남북교류협력의 특징은 분권화, 민주화, 고도화로 개념화할 수 있다.

### 1) 분권화, 민주화, 고도화의 개념적 특징

이와 같은 세 가지 특징은 기본적으로 남한 사회의 중요한 정치·제도적 변화와 북한 사회의 근본적인 경제적 변화에 근거한다. 즉, 남한 사회 내부의 정치·제도적 변화와 북한 사회 내부의 경제적 변화들이 남북교류분야의 접촉을 통해 남북교류협력이 분권화, 민주화, 고도화의 특징을 가지게 된다. 첫째, 분권화는 현 문재인 정부 국정운영 핵심 중에 하나인 지방분권, 지자체 자율성과 연계되어 있다. 이는 중단기적인 정부의 국정운영 방향성을 전제로 하고 있다. 둘째, 민주화는 한국사회의 민주주의 심화와 연계되어 있다. 민주화는 중장기적이고 포괄적인 한국사회의 변화를 내포한다. 촛불혁명으로 상징되는 한국사회 민주주의 재발견은 무엇보다도 각 분야에서 국민들의 참여확대, 그리고 국정운영에 있어 투명성 확보의 필요성을 사회전반에 각인시킨 계기가 되었다. 이와 같은 추세와 방향성이 거스르기 힘든 상황이 되었음 또한 전제로 한다. 마지막으로 고도화는 남북교류의 상대방인 북한 사회·경제의 변화와 남한경제의 대북진출에 대한 기대에 기반한다. 북한 사회경제구조에 시장제도의 확산은 돌이킬 수 없는 상태가 되었다. 남북교류협력에 있어 북한의 변화와 경제수요 측면에 대한 고려는 필수적이다.

남북한 사회 내부의 분권화, 민주화, 고도화의 근거들은 동시에 남북교류협력의 분권화, 민주화, 고도화를 추진하는 동력으로도 작동한다. 지방정부의 자율성 확대라는 정부정책 추진은 분권화의 동력으로, 국민들의 남북교류협력분야의 참여확대와, 협력과정에서 정치적 투명성에 대한 필요는 민주화에 대한 동력으로, 북한의 시장화와 남측경제의 수요는 고도화의 동력으로 작동할 것이다. 지금까지의 개념 논의를 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 분권화, 민주화, 고도화 개념의 특징



## 2) 자율성 강화와 분권화

남북교류협력의 분권화는 현재 남한 사회에서 일고 있는 지방정부의 분권화, 남북교류협력에 있어서 지자체의 자율성 강화와 연관되어 있다. 문재인 정부는 4대 복합·혁신과제의 하나로 자치분권과 균형발전을 선정했다(국정기획자문위원회, 2017: 158). 국가사무의 획기적인 지방 이양과 자치분권의 제도적 기반확보로 지역의 자율성을 확보해주겠다는 의미다. 동시에 문재인 정부는 100대 국정과제 중 하나인 남북교류 활성화의 방안으로 지자체와 민간단체의 자율적인 활동 공간을 확보하고 지원하기로 하였다(국정기획자문위원회, 2017:134). 정부의 이와 같은 정책이 추진되면 당연히 중앙정부로부터 자율성이 강화된 지자체의 남북교류협력 사업 추진을 생각할 수 있다. 자율성은 지금까지 허가제처럼 운영되었던 명목적인 신고제를 실질적 신고제로 전환함으로써 이루어 질 수 있다.<sup>7)</sup> 실질적 신고제란 신고만으로 접수, 방북, 물자 반출입이 가능하게 하는 것으로 접수, 방북, 물자 반출입의 모든 과정에서 통일부의 승인을 받아야하는 현재의 통제 중심<sup>8)</sup>의 신고제와는 큰 차이를 보인다. 또한 지자체 남북교류협력사업의 분

7) 홍익표 의원이 2016년 11월 발의해 국회 계류 중인 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진에 관한 법률안」의 주요 내용인 남북협력 기금의 지자체 지원 명시, 기존 승인사항으로 규정되었던 지자체 대북 협력사업의 신고사항으로 완화는 지자체의 자율성 확대의 방안으로 볼 수 있다.

8) 통제 중심의 남북교류협력 규제시스템의 내용은 서울대학교 통일평화연구원(2017). 「한반도 평화프로세스 10가지 제언」: 32~35. 참고

권화는 자율성의 확대를 포함해 남북교류협력사업을 명시적으로 법에 지자체의 지방사무로 적시하는 것을 의미한다. 분권화는 중앙정부의 권한과 업무를 나누어 주는 것인 반면 자율성은 중앙정부의 감독 아래 활동공간을 넓혀준다는 의미로 이해할 수 있다.

현재 남북교류협력사업이 지방자치단체의 사무로 명문화된 법적 규정은 없다. 대신 남북교류협력사업이 법령상 국가사무에 속한다는 명문 규정이 없기 때문에, 지자체 주민의 복리를 위한 포괄적인 사무를 처리할 수 있는 권한(전권한성, 全權限性) 허용 해석을 통해 그 근거를 찾고 있다(김동성 외, 2017). 반면에 지방자치법 제11조는 외교, 국방, 사법, 국세를 국가사무로 규정하고 지방자치단체의 사무권한이 아님을 명시하고 있다. 남북교류협력사업이 외교와 국방의 사안에 포함될 수 있는 만큼 남북교류협력사업이 지자체의 사무가 아님을 주장할 수도 있겠지만, 법체계에서 지자체의 남북교류협력사업의 법적 근거는 애매모호함으로 남아있고, 현실에서 지자체의 남북교류협력사업은 중앙정부의 승인을 받아 국가의 안위를 해치지 않는 범위에서 가능한 것으로 인식되고 있다. 이와 같은 애매모호함을 해결하려는 노력이 미미했던 이유는, 외교가 국가사무임에도 불구하고 현실적으로는 지자체의 공공외교가 인정되는 것과 같이, 법과 현실의 괴리를 해결할 정도의 사회적 합의가 이루어지지 않았기 때문이다. 이와 같은 애매모호함은 의도적 애매모호함이라고 할 수 있다. 현실적으로 불필요한 논쟁과 분쟁을 없애고 관리하는 측면에서는 효율적이다.<sup>9)</sup> 하지만 새로운 남북관계의 발전 국면에서 사회적 합의가 요구되는 시기에 이와 같은 애매모호함은 갈등 유발의 원인이 될 가능성이 높아졌다. 남북교류협력사업의 분권화 논의가 지방정부의 분권화의 담론 안에서 남북교류협력사업의 자율성이라는 주제로 발전되면 국가사무와 지방사무의 경계에 있는 애매모호함을 해결해야할 필요성이 커질 수밖에 없다.

남북교류협력의 자율성 강화와 분권화는 단지 지자체에 해당되는 것만은 아니다. 대북 NGO의 경우에도 남북교류협력사업을 명목적 신고제에서 실질적 신고제로 전환해 줄 것을 줄기차게 요구하고 있는 상황이다. 중앙정부도 남북관계의 개선으로 남북교류협력의 활성화가 이루어질 경우, 과거와 달라진 규모를 일일이 감시 감독해야하는 행정적 부담을 감당하기가 힘들 것이다. 중앙정부의 입장에서도 자율화와 분권화를 받아들일 수밖에 없는 행정적 필요가 존재한다.

### 3) 민주화

남북교류협력의 민주화는 남북교류협력과정에 참여하고자하는 국민들의 욕구확산과 관련 있다. 이산가족 찾기를 비롯해 이명박, 박근혜 정부시기에 중단된 금강산 관광이나, 개성관광, 그리고 개성공단의

9) 모호함(ambiguity)이 분쟁적 현실에서 평화적 합의를 이루기 위한 방법으로 많이 사용되는 분야가 정치, 외교 분야라고 할 수 있다. Pehar, Dražen(2001) "Use of Ambiguities in Peace Agreements", Language and Diplomacy, edited by Jovan Kurbalija and Hannah Slavik, DiploProjects:163-200. 참고

재개뿐 아니라 다양하고 다면화된 교류가 이루어 질 것이다. 민주화는 남북교류협력의 원동력이 정부나 지자체 대북NGO의 남북교류협력사업 요인이 아닌 일반 국민들의 참여에 있음을 전제한다. 중앙정부와 지자체는 남북 사업 당사자들의 만남 뿐 아니라 동시에 일반국민과 도민들도 사업에 참여할 수 있는 방안을 고민해야한다. 남북간 화해와 평화는 일반국민들 간의 접촉확대를 통해 공존의 가능성을 국민들이 공유했을 때 완성될 수 있다.

또한 민주화는 투명한 남북교류협력을 의미하기도 한다. 과거 남북교류협력에 사용된 남한의 자금이 북한의 핵과 미사일 개발에 사용되었다는 논쟁의 진실여부와 상관없이, 그와 비슷한 논란 자체가 없도록 남북간 거래의 투명성이 요구되고 있다. 또한 남북소통 채널의 몇몇 개인과 기관의 독점화로 발생했던 감감이 거래와 폐쇄성을 개방성으로 교체할 필요성이 대두되고 있다. 남북교류협력의 민주화는 국민들의 참여를 보장하고 남북간 거래의 투명성을 확보하는 것이라고 할 수 있다.

남북교류협력의 민주화에 있어 요구될 법적 변화는 북한을 반국가단체로 규정하고 국민들의 다양하고 다면적인 교류를 제한하고 있는 국가보안법의 개정문제다. 국가보안법은 상황에 따라 방북은 잠입이나 탈출로 북한과의 물품거래는 금품수수, 북한주민과의 접촉은 회합·통신, 북한관련 회의의 참여는 찬양·고무·선동으로 규정하고 남북교류협력의 참여자들을 처벌할 수 있다. 문제는 남북교류협력이 국가보안법의 예외 사례로 적용되고 있다는 것이다. 현재 남북관계의 전반을 다루는 기본적인 우선법은 남북교류협력법이 아닌 국가보안법이다. 그러나 다음과 같은 이유로 앞으로는 남북교류협력과 관련된 법들이 남북관계에 있어 기본법으로 국가보안법은 예외적으로 적용되어야 한다. 첫째, 국가보안법이 근거하고 있는 북한=반국가단체라는 기본 틀이 남북관계, 북미관계 개선, 남북미 선순환 구조로 성취하려는 북핵 문제 해결과 한반도 평화에 부정적인 역할을 할 수 밖에 없다는 점이다. 국가보안법이 목적으로 하는 국가안보가 오히려 국가보안법으로 인해 방해를 받는 상황이 발생할 가능성이 크다. 둘째는 국가보안법이 현실적으로 남북교류협력 모두를 파악할 수 없는 상황에서, 국가보안법이 특정 사안에 작동할 경우 항상 정치적 의도와 관련된 논쟁을 발생시킴으로서 법이 실질적으로 작동하는 못하는 사례가 만들어진다. 따라서 새로운 남북교류협력의 시대에서 국가보안법 개정의 필요성이 대두될 수밖에 없다.

#### 4) 고도화

남북교류협력의 고도화는 남북교류협력의 수준이 일방적인 지원의 형식에서 벗어나 상호의존적인 형식으로 진화함을 의미한다. 이미 북한이 남측의 소규모 인도적 지원보다는 대규모 남북협력사업을 선호하고 있다는 것은 잘 알려진 사실이다. 고도화는 남쪽의 경제적 이익 추구 전략과 북쪽의 경제적 이익 전략이 윈윈 상태를 발생시켜 이루어질 가능성이 크다. 이와 관련해 남북경협 성공사례로, 발전적 형태로 여겨지던 금강산 관광, 개성관광, 개성공단의 중단과 폐쇄는 남북교류협력 방식과 방법에 큰 숙제를

남겼다고 할 수 있다. 이와 같은 경험을 통한 교훈은 남북 정치적 갈등 상황과 분리된 남북교류협력의 구조를 만들어야 한다는 것이다. 물론 국가간 관계에서 정치적 관계가 나빠지면, 당연히 경제적 관계가 나빠지는 것이 당연한 것이라고 할 수 있다. 그럼에도 정치적 관계의 악화가 경제적 관계의 단절로 이어지는 사례는 찾기 힘들다. 전쟁 수준의 분쟁이 아니라면, 어떠한 경제교류의 맥은 이어져 왔다. 한반도를 둘러싼 국가들의 관계에서도 각 국들이 정치적 관계와 경제적 관계를 분리해서 관리하는 모습들을 보여왔다. 예를 들어 중·일간 센카쿠 열도를 둘러싼 군사적 분쟁과 정치적 갈등의 심화, 경제적 보복에도 불구하고 양국간의 경제적 관계가 단절된 적은 없다. 남북교류협력의 고도화의 조건으로 경제적 관계의 제도화를 통해 경제협력이 정치적 상황으로부터 자율성을 가지는 위치로 변화시키려는 노력들이 나타날 것이다.

북한의 경제개혁, 개방으로 북한경제에 남한 자본주의의 이식이 발생하면서 북한의 시장과 한국의 시장이 연계되는 상황이 이루어질 수 있다. 남한의 생산품이 합법적인 통로를 통해 북한에서 팔리고 북한의 상품이 남한에서 팔리게 될 것이다. 예전에도 북한의 농수산물도 한국의 시장에서 팔린 적이 있다. 하지만 과거와 다른 점은 1차 산업중심의 거래보다는 자본과 기술, 물품의 이동이 자유로워지면서 2차, 3차, 4차 산업까지 포함하는 다면적인 시장의 연계가 가능해 질 것이다. 과학교육과 기술에 대한 집중투자로 4차 사업으로 ‘단번도약’<sup>10)</sup> 하겠다는 북한의 의지가 실현되기 위해서는 남측의 지원이 필수적이다. 상호 필요성은 산업연계의 고도화에의 원동력이다. 남북간 물품의 거래가 민족간 내부거래로 관세가 붙지 않는 것을 고려하면 이와 같은 경제적 관계가 운영되고 있는 대표적인 곳은 EU이다. 물론 이만큼의 남북교류협력의 고도화의 수준에서 EU와 같은 타국민들의 이동, 이주의 자유가 가능할지는 의문이다. 왜냐하면 남북한간 주민 이동, 이주의 자유는 곧 통일을 의미하기 때문이다. 그럼에도 EU의 수준에 비슷한 경제적 관계가 만들어지면, 경제적 이익이 가지는 편익 때문에 남북간 군사적 분쟁의 가능성은 더욱 더 낮아질 수밖에 없을 것이다.

### Ⅲ. 지자체 남북교류협력의 특징 및 한계

지금까지 한반도에서 발생하고 있는 한반도 평화프로세스의 구조와 그를 통해 나타날 것으로 예상되는 남북교류협력의 특징들을 살펴보았다. 이와 같은 상황이 지자체 남북교류협력의 질적 변화를 요구하

10) 북한의 체제전환 시나리오 검토 및 북한의 ‘단번도약’이 성공하기 위해서는 조건에 대한 연구로, 이근 외(2016). “북한 경제의 추격 성장 가능성과 정책 선택 시나리오” 『통일문제연구』 28권 2호, 참고.

고 있다고 했을 때, 변화의 내용을 파악하기 위해서는 현재 지자체 남북교류협력의 성과와 한계를 살펴 보는 것이 필요하다. 그전에 지자체 남북교류협력의 전반의 인식론적 특징을 논하고자 한다. 왜냐하면 이와 같은 인식론적 특징으로 지자체 남북교류협력의 방향성이 정해지기 때문이다.

## 1. 지자체 남북교류협력의 인식론적 특징 : 자유주의적 시각

지자체 남북교류협력을 바라보는 시각은 국제정치의 현실주의적 시각보다 자유주의적 시각이 주가 될 수밖에 없다. 왜냐하면 현실주의적 시각이 한반도를 둘러싼 주변국들간 갈등 원인, 남북한의 국가전략 등을 설명하는데 도움을 주는 한편, 자유주의 시각과 달리 국가가 아닌 다양한 행위자들의 한반도 갈등 해결 노력과 그 결과를 설명해주는 데 한계를 가지기 때문이다. 특히 남북관계의 경우 한민족 두국가라는 현실은 서로 다른 민족 국가간 생존경쟁을 전제로 하는 현실주의 전제와 차이를 보인다. 자유주의는 학자들 간에 평화를 가능하게 하는 원인이 무엇인가에 대해서는 이견이 있지만 기본적으로 국가 간의 노력으로 평화가 가능함을 전제로 국제정치를 설명한다. 자유주의 이론의 기본적인 시작점은 개인의 자유에 있다고 할 수 있다(John Baylis and Steve Smith, 2001:174). 개인들이 자연상태에서 안전과 평화를 위해 개인들의 자유를 어느 정도 양보하며(불확실한 완전한 자유보다는 확실한 비완전한 자유) 개인들 간에 맺는 관계처럼 국가들도 이와 같은 관계를 형성할 것이라는 사고에 기반 한다. 이와 같은 자유주의적 시각은 그동안 북한을 바라보았던 다양한 시각들이 점점 남북간 공존의 가능성이 높아지는 현실을 따라 하나로 수렴되면서 주류화 되는 모습을 보이고 있다.<sup>11)</sup>

그 동안 북한은 보는 시각에 따라 세 가지 다른 모습으로 인식되어왔다. 첫째, 적대적인 대립관계의 시각에서 북한을 ‘주적’으로 보는 입장이 있다. 둘째는 한 민족의 시각에서 통일을 지향하는 특수관계에 있는 정치체로 보는 입장이다. 마지막으로 북한을 국제사회의 독립된 행위자인 국가로 보는 시각으로 북한과의 관계를 외교관계로 보는 입장이다. 이와 같은 세 가지 인식은 시간이 지나가면서 하나가 하나를 대체하는 방식으로 존재해온 것이 아니라, 동일 시대에 세 가지 시각이 서로 영켜 주변상황에 따라 주류의 시각으로, 비주류의 시각으로 이어져 왔다. 냉전과 갈등의 시기에는 북한을 적으로 보는 시각이, 대화와 화해의 시기에는 민족적 동질성이, 한반도의 이해 관계국들 사이의 국가이익들이 충돌할 때는 북한을 하나의 국가로서 바라보는 시각이 강조되었다.

11) 2018년 7월 31일 발간된 「남북관계 및 외교안보 현안에 대한 대국민 인식조사」(국회입법조사처)에 따르면, 북한을 ‘대화와 타협이 가능한 상대’로 보는 응답자가 72.9%로 나타났다. 이는 2017년 같은 질문에 대한 응답 28.1%보다 큰 폭으로 늘어난 수치이다. 또한 북한을 협력대상으로 보는 국민이 크게 늘어났고, 경제대상 적대대상으로 보는 비율을 낮아졌다.

정부 내에서도 각 부처들의 역할에 따라 북한을 보는 입장이 상이하다. 국방부의 경우 북한은 군사적 대립의 원인으로 전쟁에서 이겨야할 적이다. 통일부의 경우 북한은 한민족으로서 언젠가는 같이 살아야 할 민족이며, 외교부의 경우 북한은 UN등의 국제기구 가입국으로서 국제사회에서 주권을 인정받는 국가이다. 현재 우리의 헌법은 북한을 하나의 국가로 인정하고 있지 않다.

이와 같은 시각들은 역사적 경험과 주관적인 인식이 결합된 결과이다. 경험과 인식의 변화에 따라서 시각은 변할 수밖에 없다. 물론 선입견이 들어간 인식의 경우, 변화의 가능성이 없을 수도 있고 그 속도가 매우 느릴 수도 있다. 하지만 국민 일반의 인식이라고 할 수 있는 여론은 생각보다 상황의 변화에 민감하고 그에 대한 수용 속도도 빠르다. 일반국민들의 북한에 대한 시각은 이중적인 현실을 반영하고 있다. 현실적으로 그동안 북한은 군사적으로 우리의 안보를 위협하는 대상이면서, 동시에 평화의 가능성을 동시에 보여주었다. 국민들은 북한의 연평도 사격과 같이 일반국민을 대상으로 한 군사적 도발에 공존의 불가능성을 느끼면서도, 이산가족, 남북한 단일팀을 통해서도 공존을 가능성을 보아왔다. 현재는 군사적인 대립의 현실을 정치적 화해의 현실로 넘어서는 듯한 상황이 나타나고 있다. 따라서 북한을 주적으로 보는 시각보다는 한민족으로 보는 시각, 하나의 주권 국가로 보는 시각이 우세하다고 할 수 있다. 북한과의 관계를 이렇게 인식하게 되면, 남북관계는 자유주의적 시각에서 설명되는 바가 더 많다고 할 수 있다.

지방자치단체의 남북교류협력사업은 정치적, 군사적인 색이 거의 없다. 국가의 통일담당 부서의 임무가 남북체제 관계와 관련되어 있지만, 지자체의 남북교류협력사업은 그런 것과 무관하다. 인도, 상호 존중, 협력, 공존 등이 지자체 남북교류협력과 관련된 단어들이다. 결과적으로 이와 같은 평화 지향적인 지자체의 대북정책은 남북한 사이에서 평화를 이끄는 동력으로 작동하면서, 한반도 평화 체제를 구성하는 하나의 구조물로 기능할 것이다. 이것이 지자체 남북교류협력이 현실주의의 ‘안보를 통한 평화’ 보다 ‘평화를 통한 안보’<sup>12)</sup>라는 자유주의의 시각과 화학적 결합이 일어나는 이유이다.

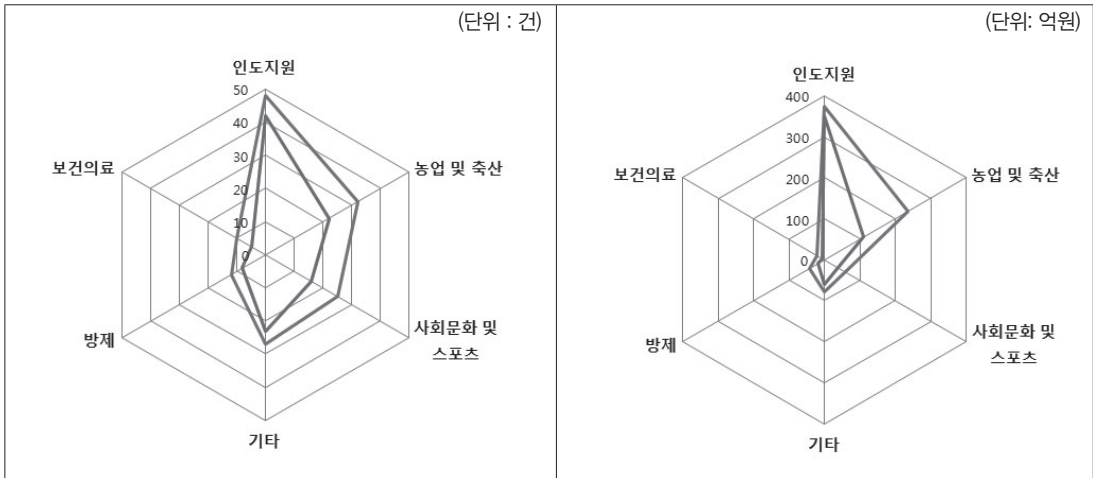
## 2. 지자체 남북교류협력의 성과

1999년 제주도가 북한에 감귤 약 4000여 톤을 보내는 것으로 시작된 지자체 남북교류협력사업은 황성기(김대중, 노무현), 경색기, 냉각기(이명박, 박근혜)를 거쳐 현재 새로운 도약기의 출발선상에 있는 것으로 볼 수 있다. 한 번의 순환을 겪는 동안 만들어진 지자체 남북교류협력의 성과로, 첫째는 지자체가 남북교류협력의 주요 행위자로 자리매김했다는 것이다. 통일부가 지자체를 대북지원사업자로 인정하지

12) 평화를 통한 안보가 가진 자유주의의 시각 사례로 이수형 외(2018). 「안보에 의한 평화보다는 평화지향의 안보체제 구축」 국가안보전략연구원 이슈브리핑 18-14 참고.

않는 것과 별개로 지자체가 남북교류협력을 위해 구상한 사업, 사업을 위해 마련한 예산과 조직은 남북 교류협력에 큰 부분을 구성해 왔다. 2017년 기준으로 17개 광역지자체와 30개가 넘는 기초 지자체가 관련 조례를 가지고 있으며, 상당수의 지자체들은 자체 기금을 보유하고 있다. 지자체는 이와 같은 하드웨어를 기반으로 아래 <표 2>과 같은 사업 실적들이 이루어졌다.

<표 2> 광역지자체 남북교류협력 분야별 사업 실적



주 : 1. 청색선은 전국 지자체 실적 합계, 적색선은 경기도를 제외한 나머지 지자체 실적 합계임.  
 2. 기타 분야에는 산림협력, 어업협력, 인적교류, 기타 경제협력 등이 포함됨.  
 3. (왼편 그림) 다년도 사업의 경우, 일회성 사업과의 형평성을 위해 매년 1건으로 계산함.  
 출처 : 최용환(2018). “지자체 남북교류협력사업 쟁점과 과제”, 『토지주택리뷰』 제2권 1호: 25

특히 지자체의 남북교류협력은 지역의 특색, 특징과 결합하면서 이루어졌다. 이러한 남북교류협력사업들은 지자체 지자체만 할 수 있는 사례를 보여주며 지자체를 남북교류협력의 중요사업자로 자리매김 하는데 큰 역할을 했다. 예를 들어 제주도의 감귤지원사업은 대북인도지원의 성격을 가지고 있었지만, 제주도 감귤시장이 가지고 있었던 가격 불안정성을 해결하고자하는 의미도 있었다(남북협력제주도민운동본부, 2009:36~42). 제주도 감귤지원사업은 10년 이상 지속되었다. 이것이 가능했던 이유는 감귤생산 농가의 지속적인 지지가 있었기 때문이다. 다른 예로, 딸기 사업이 활성화된 경남에서는 경남지역 농업인들을 주축으로 당시 딸기 모종의 생산이 수요를 쫓아가지 못하는 상황에서 이를 해결하고자 북한의 기술과 자재를 제공하고 북한에서 생산된 딸기모를 경남으로 반입했다. 이와 같이 지자체가 처한 상황을 감안해, 지자체 구성원들의 지지를 받는 남북교류협력사업을 구상하고 실현할 수 있는 능력은 지자체만 가지고 있다. 남북간 상호의존성을 만들어낸 제주도와 경남의 사례를 포함해서 지자체가 남북교류협력 사업을 추진한 계기는 지자체별로 차이가 있다. 하지만 지자체 참여를 통해 예전에는 없던 다양



한 남북교류협력의 사례들을 만들어 왔다. 아래의 <표 3>는 광역지자체들의 남북교류협력의 추진계기와 최초의 사업을 정리한 내용이다.

<표 3> 지자체 남북교류협력 사업 추진계기

지자체	추진계기	최초사업
서울	2004년 룡천열차 폭발사건	2004년 룡천참사 피해지원
부산	2002년 아시안게임 개최	2000년 부산 전국체육대회 금강산 성화 채화
대구	인도주의적 관심	2009년 북한어린이 내복보내기운동
인천	인도주의적 관심	2004년 룡천참사 피해지원
광주	인도주의적 관심	2007년 북한수해지역 주택복구 지원
울산	2005년 남북해운합의서 발효로 남북해상로 개설시 울산광역시 포함	2004년 농업용 비닐 지원
경기	2000년 6.15공동선언 이후 경의선 연결, 개성공단 사업 추진	2002년 농업·보건·식품 등 인도 지원
강원	2000년 6.15 남북공동선언	2000년 농업용 비닐 지원
충북	2008년 황해북도 봉산군과 농업교류협력사업	2008년 남북농업교류협력
전북	2003년 시장·군수 협의회에서 14개 시·군과 남북농업교류협력사업에 대한 공동추진 합의	2004년 농기계, 영농자재 지원 및 농기계수리공장 신축
전남	2000년 1차 남북정상회담 직후 평안남도와의 교류를 위한 「남북교류협력기 본계획」 수립	2001년 씨감자 공급
경북	남북 간 사과산업 상생발전	2008년 개성지역 사과원 조성
경남	경남의 선진농업기술 전수	2006년 농업교류협력
제주	90년대 말 제주감귤의 과잉생산 (정부의 제주감귤 물류비 지원)	1998년 감귤·당근보내기 운동

출처 : 최용환(2018), “지자체 남북교류협력사업 쟁점과 과제”, 『북한토지주택리뷰』 제2권 1호: 23

아쉬운 점은 지자체의 남북교류협력사업이 이명박, 박근혜 정부의 시기의 경색기, 냉각기를 겪으면서 사업의 내용이 방향성을 잃고, 단지 북한과의 일시적 이벤트에 초점이 맞추어지게 되었다는 것이다. 소수의 관계자와 선수들만 참여하는 축구, 양궁 등 이벤트성 행사 또한 북한과의 교류를 잇는다는 점에서 의미가 있지만, 결국 1회 이벤트성 행사로 끝나면서 사업의 효용성에는 의문을 들게 했다.

둘째로 이야기할 수 있는 성과는, 성공사례와 실패사례를 통해 앞으로 이루어질 남북교류협력 사업들의 경험적 근거를 마련했다는 점이다. 지자체 남북교류협력 사업의 실패사례를 지자체 남북교류협력의 성과로 논의하는 것 자체가 일견 모순일 수 있지만, 실패가 실패로 끝나지 않고 이를 통해 얻은 바가 남

북교류협력의 방향성을 재고하게 만들었다면, 투자의 결과로 생각할 수 있을 것이다. 대표적인 것이 농기구 지원 사업의 한계이다. 예를 들어 남한 농촌에서 만능인 경운기를 북한에 보낼 경우, 북한에서는 기름 부족, 수리기구 부족, 부속품 부족으로 결국 사용하지 못하고 창고에 놓아두는 상황들이 발생하였다. 이로 인해 남한에 있어서는 예산 낭비, 북한에 있어서는 공간 낭비, 행정 낭비가 있었고 원했던 농작물 생산성 향상과 같은 결과는 나타나지 않았다. 결국 대북 지원의 성과를 위해서 지원이 필요한 분야와 그와 연계된 산업을 고려해 종합적인 시각에서 남북협력사업을 다시 검토하게 되었다. 하지만 이것이 북한경제 전반의 문제점과 관련되면서, 필요한 사업비용이 너무나 커져 지자체에서 감당할 수 없게 되는 문제가 발생했다.

### 3. 지자체 남북교류협력의 특징과 한계

지자체 남북교류협력의 특징과 한계는 주요한 내외부적 변수에서 기인한다. 첫째, 구조적으로 지자체 남북교류협력 사업은 남북관계, 정부의 대북정책이라는 틀에 제한을 받을 수밖에 없다. 예컨대 2010년 정부의 5.24 조치는 기본적으로 정치·군사적 사건에서 시작되었지만 비정치적인 분야에서의 지역간, 주민간 교류도 중지시키는 결과를 낳았다. 둘째, 남북교류사업의 내용이 북한의 가이드 라인으로 인해 주로 인도지원과 평양 인근에서 농업협력에 집중되었다. 북한은 사업을 본인들의 입장에서 관리가 쉬운 평양과 그 인근 지역에서, 식량난 해결과 연관된 농업 분야를 우선적으로 수용해왔다. 셋째, 중앙정부와의 연계, 지자체간 연계가 부족했다. 사업의 시너지 창출을 위해서 중앙정부의 사업 혹은 타 지자체간 사업 협력이 필요함에도 이와 같은 노력이 없었다. 중앙정부는 지자체 남북교류협력사업 승인여부와 관련되어 있을 뿐, 중앙정부의 남북교류협력 사업 추진에 지자체가 가진 전략적 가치<sup>13)</sup>가 있음에도 이를 활용할 생각을 하지 않았다. 지자체의 경우 통일부가 지자체를 대북사업지원자로 인정하지 않은 상황에서 통일부와 공동사업을 추진하기에는 어려움이 있었다. 광역 지자체의 경우, 광역 지자체 협력 사례는 경기도, 인천시가 공동 추진한 말라리아 공동방역사업이 유일하다. 지자체간 경쟁이 지자체간 협력을 어렵게 한 측면도 있다. 마지막으로 민간단체에 의존한 남북교류협력사업 추진으로 지자체 독자적인 대북 소통채널을 갖지 못하는 결과가 나타났다. 지자체들은 대북사업 경험이 있는 민간단체를 대북사업의 소통 창구로 활용했다. 통일부의 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원 지침」에 ‘대북협상은 지자체가 직접 수행한다’ 라고 명시되어 있음에도 불구하고, 소통채널의 부재로 지자체는 본인들의 입장을 충분히 반영한 협력사업을 구상하고 실행하는데 한계를 가질 수밖에 없었다.

13) 정치 군사적 변수로부터 상대적으로 자유로운 지자체 특징과 지자체의 남북교류협력 사업이 가진 1.5트랙(반관반민)의 성격을 이용, 남북관계의 냉각기시 혹은 국제 대북제재 하에서 정체된 남북관계의 물꼬를 트는 역할을 부여하거나, 국가가 하기 부담스러운 다양한 사업을 추진할 수 있을 것이다.

## VI. 지자체 남북교류협력사업 질적 전환을 위한 조건

### 1. 남북교류협력사업 목적의 재설정

지자체는 중앙정부, 대북 NGO와 더불어 남북교류협력에서 중요한 행위자이다. 그런데 남북관계에 있어서 지자체의 목적은 중앙정부와 민간단체의 그것과 일정부분 공유하지만 모든 면에서 일치하는 것은 아니다. 국가적 차원의 남북교류, 지자체 차원의 남북교류, 대북 NGO의 남북교류는 크게 한반도의 평화, 민족의 화해를 추구한다는 점에서 공동된 목적을 가지고 있다. 하지만 구체적으로 살펴보면 지자체의 남북교류협력 목적, 정부의 목적, 대북 NGO 목적에 차이점이 있다. 예를 들어 2001년 제정된 경기도의 「남북교류협력의 증진에 관한 조례」는 남북교류협력 사업의 목적을 ‘정부의 남북교류협력과 통일정책을 경기도 차원에서 뒷받침하고, 실질적인 증진을 위한 방안을 마련하는 것’으로 규정하고 있다. 단체장의 철학과 의지에 따라 원칙을 세우고 사업을 선택해서 특별한 결과를 추구할 수 있지만, 기본적으로 지자체 남북교류협력 사업의 목적은 정부를 도울 수 있는 다양한 남북교류 사업 추진 및 확대 그 자체에 있다고 할 수 있다. 반면에 정부의 목적은 남북교류협력 자체보다 전반적인 남북관계의 관리에 있다고 할 수 있다. 한반도 주변의 국제정세에 따라 속도와 범위를 조절함으로써, 국가의 이익에 충실한 남북관계를 유지 발전시키는 것이 중요하다. 대북 NGO의 경우 남북교류협력의 목적은 민족적 유대의 확인과 북한주민들의 즉각적인 생활향상에 맞추어져 있다. 따라서 특히 민족공동행사와, 인도적 지원사업에 있어 대북 NGO들이 중요한 역할을 하고 있다.

〈표 4〉 현재 남북교류 행위자별 사업 목표

	지자체	정부	대북 NGO
주요 목표	정부지원 및 다양한 남북교류확대	남북관계 관리	민족적 유대 및 북한주민 생활향상

지자체의 남북교류협력사업의 질적 전환을 위해서는 이와 같은 목적의 재설정이 필요하다. 지자체 남북교류협력 관련 조례에 그 목적을 정부의 남북교류협력과 통일정책을 지자체 차원에서 뒷받침하고, 실질적인 증진을 위한 방안 마련으로 규정한 것은 남북교류협력사업에 대한 의식적인 자기검열의 결과라고 할 수 있다. 남북교류협력 자체가 중앙정부의 사무이기 때문에 남북교류협력의 근거를 중앙정부 사무에 대한 보조에서 찾으려고 했던 사고가 반영된 결과이다. 이와 같은 수동적인 사고방식은 앞으로 분권화, 민주화, 고도화로 특징지어질 남북교류협력에 있어 변화가 필요한 부분이라 할 수

있다. 물론 분권화, 민주화, 고도화에 맞는 지자체 남북교류협력 사업이 없었던 것이 아니다. 지자체 남북교류협력 사업의 문을 열었던 제주도 감귤지원사업의 경우 지자체의 필요가 원동력이 되어 주민들의 지지를 받아 10년 동안 지속된 사업이었다. 비록 지원 중심의 남북교류의 첫 사업이라서 고도화된 사업형태라고 할 수는 없지만, 분권화와 민주화의 측면에서 좋은 사례라고 할 수 있다. 지자체가 스스로 남북교류협력을 왜 하는가에 대한 이유를 고민하고 스스로의 필요에 기반한 남북교류협력의 목적을 세워야한다. 경기도의 경우 「남북교류협력 증진에 관한 조례」가 제정된지 18년이 지났다. 그동안 남북관계의 변화속에서 지자체는 꾸준히 남북교류협력사업을 이어왔으며, 경험도 축적했다. 위상의 변화에 맞게 분권화, 민주화, 고도화의 변화들에 대응하기 위한 지자체 남북교류협력의 존재 이유 찾기가 필요하다.

## 2. 구조적 측면

지자체 남북교류협력사업의 질적 전환을 위해서는 기존 중앙정부와 대북 NGO와 관계 구조의 변경이 필요하다. 지자체는 국가와 민간 사이의 중간자적 역할로 생각되어 왔다. 국가의 대북정책, 통일정책에 영향을 받지만, 민간과 다르게 조직, 예산, 인력 자원을 가지고 있어서 체계적인 남북교류협력사업을 할 수 있는 주체로 여겨졌다. 이와 같은 지자체의 입장에서는 구조적 종속성과 상대적 자율성이 발생한다. 구조적 종속은 대북정책이나 통일정책이 중앙정부의 업무인 이상 중앙정부의 정책적 방향과 지시에 종속될 수밖에 없음을 의미한다. 이명박 정부의 5.24 조치는 지자체가 북한과 하고 있던 대부분의 사업들을 중단시키는 결과를 가져왔다. 또한 박근혜 정부에서 지속된 대북제재와 압박의 대북정책은 지자체 남북교류협력사업의 행정적 기반을 흔들어 놓았다. 많은 지자체에서 남북교류협력을 담당하던 조직과 예산을 축소하면서, 명목상으로도 남북교류협력의 기능을 유지시키는 상황이 발생했다. 반대로 현 정부에 들어서 남북관계 개선이 실현되고, 북한 핵 미사일 문제해결의 가능성이 가시화되면서 지자체들은 남북교류협력을 담당하는 조직을 재정비하고 조직과 예산을 확대하는 방안들을 추진하고 있다. 이와 같이 남북교류협력에 있어 지자체의 정책은 중앙정부의 정책에 종속될 수밖에 없었다.

하지만 지자체의 중간자적 입장에서 발생하는 상대적 자율성은 구조적 종속 상황에서 지자체 남북교류협력 사업의 완전한 단절을 피할 수 있게 하였다. 상대적 자율성은 정부의 제재, 압박의 대북정책에도 불구하고 북한과의 교류를 이끌어낼 수 있는 것을 의미한다. 경기도의 경우, 박근혜 정부의 시기에 남북 청소년 축구대회와 다재내성 결핵치료 사업을 유지할 수 있었다. 이와 같은 사업이 가능했던 이유는 첫째, 중앙정부가 간섭할 수 없는 독립된 경기도 남북교류협력기금 있었기 때문이며, 둘째는 민간의 영

역에서 북한과 사업 계획을 세우고 추진하면서 경기도가 이를 지원하는 형태로 사업이 이루어졌기 때문이다. 남북교류협력 사업에 있어서 지자체가 민간대북지원 단체와 협력관계를 유지해온 이유는 법제도 때문이었다. 통일부가 중앙정부 남북협력기금의 지자체 지원 근거 형성을 우려하고 지자체간 지나친 경쟁 등을 이유로 지자체를 남북교류협력 사업자로 인정하지 않으면서, 지자체는 민간단체를 통하거나 외부 재단을 만들어 남북교류협력을 추진할 수밖에 없었다. 이와 같은 제약구조는 민간단체에 의존하는 경향성을 만든 동시에 민간이 가지고 있는 자율성을 어느 정도 흡수할 수 있었다.

분권화, 민주화, 고도화의 변화에서 중앙정부로부터 구조적 중속과, 대북 NGO와의 관계에서 생긴 상대적 자율성 또한 변화될 가능성이 높다. 중앙정부와는 동등한 협력관계로 비정치·군사적인 남북 협력에 있어서는 절대적인 자율성이 인정되는 구조로 변화가 만들어져야 한다. 정부가 정치 군사적인 이유가 너무 중대한 나머지, 지자체의 비정치·군사적인 남북교류에 간섭을 하기 위해서는 지자체가 참여한 투명한 행정적 절차를 거쳐야 한다. 남북교류협력의 방식을 허가제에서 신고제로 변경이 중앙정부와 지자체 간 수평적 협력 구조로의 전환에 있어 첫 번째 중요한 과제라고 할 수 있다. 지자체 남북교류협력 사업 견제의 주된 역할은 중앙정부가 아닌 지자체 지방의회에서 이루어져야 한다. 예를 들어 남북관계의 개선으로 남북간 교류가 특수성이 아닌 일반화의 성격을 가지게 되면, 남북교류협력사업 예산의 효율성을 위해 의회의 결정으로 사업내용과 예산에서 축소가 발생할 수 있다. 혹은 사업 내용 자체에 대한 이견으로 의회가 일부 남북교류협력사업의 변경 혹은 중단을 요구할 수도 있을 것이다. 이와 같은 방식으로 중앙정부의 간섭대신 남북교류협력사업 추진에 있어서 지방의회의 역할이 높아져야 한다.

대북 NGO와의 관계에서는 지나친 의존성을 벗어난 협력관계로 변화가 필요하다. 이는 지자체 남북교류협력 거버넌스와 관련이 있다. 지금까지 지자체 남북교류협력은 거버넌스의 편의성에 중심을 두고 이루어졌다. 편의성에 중심에는 지자체가 남북교류협력사업을 NGO에 위탁하는 행태로 이루어진 관행이 있다. 다양한 대북NGO와 네트워크를 구성하고 각 NGO들의 특징을 지자체가 구상하고 계획하는 남북교류협력 사업에 차용하는 형식이 아닌, 관행적으로 익숙한 NGO에 관계를 집중시켜 협력사업 위탁이 특정 NGO들에 집중되거나 NGO의 계획에 지자체가 따라가는 결과를 발생시켰다. 지자체의 남북교류협력 거버넌스의 변화는 편의성이 아닌 주도성으로 바뀌어야 한다. 이를 위해서는 지자체가 직접 북한과 협상하고 같이 사업을 구상할 수 있는 대북채널을 구축해야 한다. 그리고 북한과의 협상을 끝내나갈 수 있는 전문성 확보 또한 필수적이다.

중앙정부와 대북 NGO의 관계 구조의 변화와 더불어 필요한 것은 지역주민들의 지자체 남북교류협력에 대한 의견과 사업에의 참여를 보장할 수 있는 시스템을 형성하는 것이다. 현재 지자체 남북교류협력 사업에 주민들의 참여는 지지부진하다. 사업의 선정, 추진, 참여 과정은 대부분 기관 내 관계자와 전문가

를 안에서 이루어진다. 남북교류협력사업의 민주화가 의미하는 주민들의 참여 확대와 투명성을 유지할 수 있는 방안을 마련해야한다. 지역주민 참여의 방안이 필요한 또 다른 이유는 지자체 남북교류협력사업의 지속성을 위해서이다. 지자체 남북교류사업이 지자체 내부의 정치적 지형변화에 급격하게 흔들리지 않기 위해서는 지자체 남북교류사업의 원동력을 단체장의 정치적 의지가 아닌 주민들의 참여에서 찾아야 한다. 주민들의 요구가 남북교류협력 행정에 전달될 수 있는 소통채널 구축이 필요하다.

### 3. 내용적 측면

내용적 측면에서 지자체 남북교류협력의 질적 전환을 위해서는 백화점식 사업의 구상이 아닌 목적과 원칙에 근거한 선택과 집중이 필요하다. 예를 들어 경기도의 남북교류협력사업의 경우, 경기도는 지금까지 말라리아 남북 공동방역사업, 유소년 축구, 친선 양궁 교류, 결핵환자 치료지원, 개성한옥보존사업, 북한 영유아 지원, 개풍 양묘장 조성, 대북 긴급식량지원, 덕동리 양돈장 조성, 당곡리 농촌현대화 사업, 벼농사 시범사업, 평양 운하식품가공공장 준공, 경운기, 지붕개량제, 축구공, 축구장비, 의약품 지원 사업 등을 해왔다. 다양한 남북교류협력사업을 추진했다는 것에서 의미를 찾을 수 있지만, 위의 사업들이 어떤 원칙과 전략을 가지고 이루어졌는지 그 흐름을 찾기 힘들다. 기본적으로 대북 NGO를 통한 북한의 요구에 응답하는 형식으로 이루어져 왔기 때문에, 경기도의 철저히 담겨있는 남북교류협력이 이루어지지 않았다. 게다가 도민의 입장에서 보았을 때, 도민의 세금으로 이루어진 남북교류협력이 과연 도민에게 어떤 이득으로 돌아왔는지 의문이다.

분권화, 민주화, 고도화를 고려해서 지자체의 남북교류협력을 추진하기 위해서는 남북교류협력사업의 내용들을 시스템화 할 필요가 있다. 내용을 시스템화 한다는 것은 단순히 아이디어가 좋다고, 북한이 요구한다고, NGO가 제안한다고 바로 사업화하는 것이 아니라 지자체별로 남북교류협력의 원칙과 전략을 세워 그 원칙과 전략에 맞는 사업들을 구상하고, 사업들의 우선순위를 통해 선택과 집중이 일어나도록 하며, 동시에 사업들 간 시너지가 발생하도록 사업간 연계성을 고려해야한다. 특히 지자체의 남북교류협력을 위한 자원이 한정되어 있음을 생각했을 때, 이와 같은 내용의 시스템화는 더욱 필요하다.

지자체는 기본적으로 해당 지역 주민들의 삶의 질 개선에 일차적인 관심을 가져야 한다. 남북교류협력사업이라고 해서 이와 같은 일차적인 관심에서 별개일 수 없다. 지자체 지역 주민들의 삶과 연계된 남북교류협력사업을 구상하는 것은 지자체만 할 수 있는 일이다. ‘주민들의 삶과 연계된 남북교류협력사업’은 자연스레 주민들의 참여를 확대하고, 사업의 지속성을 주민들의 지지에서 찾을 수 있기 때문에 단체장의 임기와 같은 외부변수에서 자유로울 수 있다. 남한 주민들의 삶과 연계된 남북교류

협력사업은 남북 주민들의 삶이 동시에 연계된 것을 의미하기 때문에 일방적인 지원, 말 뿐인 협력관계가 아닌 상호의존에 근거한 남북교류를 의미한다. ‘상호의존적 남북관계’는 남북관계의 개선과 평화공존이 구조화되는데 있어서 절대적으로 필요한 요소이다. 비록 폐쇄되는 운명을 맞이하긴 했지만 개성공단의 경우, 상호의존적 남북관계의 대표적인 예로 남북관계가 극단적인 적대관계로 돌아섰을 때에도 상호의존적인 개성공단은 지속적으로 운영될 것이라고 생각하는 사람들이 많았다. 그만큼 상호의존적 관계를 없애기가 어렵다는 의미이다. 지역 주민들의 삶과 연계된 남북교류협력사업의 추진 그리고 그 결과로 만들어지는 상호의존적 남북관계는 한반도 평화프로세스에 있어서 지자체 남북교류협력이 가지고 있는 백미라 할 수 있을 것이다.

마지막으로 지자체 남북교류협력의 사업 내용적 측면에서 고려해야 할 점은 북한사회, 경제의 변화에 맞는 남북교류협력 사업을 추진해야 한다는 점이다. 과거 일회성 물품지원 사업, 인도적 지원 사업, 문화체육교류보다는 중장기적으로 북한의 경제개혁, 개방에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 사업들을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 중앙정부, 지자체, 대북 NGO들이 역할을 분담하여 남북교류협력사업을 효율적으로 추진해야 한다. 예컨대 중앙정부의 경우 북한의 대규모 인프라 지원, 경제특구 지원 사업, 지자체의 경우는 북한 지역정부와 자매결연을 통한 소규모 지역개발, 대북 NGO들은 인도적 지원, 문화교류로 역할을 구분할 수 있을 것이다. 지자체가 북한 지역정부와 자매결연 통한 소규모 지역개발에 그 역할을 맡는다면, 현재 북한이 추진 중인 지역별 경제개발구 개발협력, 지역시장 운영지원, 산업 지식·기술 지원 사업 등을 추진할 수 있을 것이다.

## V. 결론

현재 진행되고 있는 한반도 평화프로세스는 지자체에 과거와 다른 남북교류협력의 환경을 제공하면서 또한 변화에 맞는 역할을 요구하고 있다. 한반도 평화가 구조화 될 수 있도록 지자체가 그 안에서 할 수 있는 일들을 찾아야 한다. 지금까지 한반도 평화프로세스의 구조적인 측면을 살펴보고, 새로운 환경이 요구하는 변화를 분권화, 민주화, 고도화로 개념화해서 과거와 비교해 이와 같은 변화에 지자체가 대응하기 위해 필요한 조건들을 목표, 구조, 내용적 측면에서 살펴보았다. 앞에서 이야기된 변화와 조건을 정리하면 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 지자체 남북교류협력사업의 발전과 분야별 내용

조건		한반도 평화 프로세스		
		분권화	민주화	고도화
지 자 체 남 북 교 류	목표 재설정	독자적 목표 제시	주민들의 지지	남북 평화체제 구조 구성요소
	구조적 측면	지자체 사무 명시화 중앙정부, NGO 관계 재설정	주민참여 및 투명성 확보 시스템 구축	사업 선택 과정의 시스템화
	내용적 측면	비정치·군사적 분야 자율성 유지	주민들의 참여 보장	주민들의 삶과 연계된 남북교류협력 사업

지자체 남북교류협력이 변화에 대한 적절한 대응으로 질적 전환을 이루었을 때, 예상되는 결과는 지자체 남북교류협력의 생태계 구성이라고 할 수 있다. 핵심은 북한에서 이루어지는 지자체 남북교류협력 사업의 성과물이 북한의 시장을 통해 거래가 되고 발생된 이익이 북한에서 이루어지고 있는 남북교류협력 사업에 재투자되거나, 남한 지자체 주민들에게 공동혜택으로 돌아가고, 이것이 다시 주민들의 지지로 이어져 지자체 남북교류협력의 원동력으로 작동하는 순환구조가 만들어지는 것이다.<sup>14)</sup> 지금까지의 지자체 남북교류협력에서는 이와 같은 순환구조상의 북한 시장과의 연결, 이익의 재투자 및 지자체 주민들의 이익공유가 형성되지 못했다.

지자체는 그 동안 지자체 남북교류협력 사업의 활성화에 있어 개선되어야 할 법·제도적 문제점으로 지자체를 남북교류 협력사업자나 대북지원사업자로 인정하지 않고 있는 통일부의 태도를 지적해 왔다. 그러나 사실상, 통일부가 지자체를 남북교류 협력사업자나 대북지원사업자로 인정하지 않고 있다는 사실이 지자체가 남북교류협력사업을 하는데 있어서 커다란 장애물로 작동했다고 할 수는 없다. 왜냐하면, 지자체의 행정구조상 특징인 공무원들의 순환보직으로 인한 전문성 부족, 사업지속성의 단절과 4년 임기의 단체장들의 남북관계에 대한 인식, 사업의지 차이에 따른 남북교류협력사업 변동 등으로 북한과의 직접적인 소통창구를 구성하고 유지할 능력이 없었기 때문이다. 지자체들은 대북지원사업자 인정 여부와 상관없이 대북 NGO의 도움이 필수적이었으며, 대북 NGO와의 협업을 통한 남북교류협력사업 진행 방식이 일반화되면서 이에 대한 큰 불편을 느끼지 못한 것도 사실이다. 그런데도 지자체는 통일부가 지자체를 남북교류협력사업자나 대북지원사업자로 인정해 주기를 바라고 있다. 왜 그럴까? 이에 대해 행정적 편의성을 말할 수 있다. 현실적으로 현재 남북협력사업의 구조가 사업진행에 있어 큰 불편함이 없는

14) 지자체 남북교류협력 사업과 북한시장 연계 방안들이 연구되어 왔으며, 대표적으로 최용환(2016:31~48)은 농촌형 마을 만들기, 도시형 마을 만들기 사업으로 시장 연계를 개념화했다.



상황이다. 지자체의 위상변화에 대응하는 새로운 역할에 대한 고민이 필요함에도 불구하고, 그 대신 꾸준히 제기되어온 이슈를 다시 건의함으로써 지자체의 행정적 편의를 추구하려는 관성을 지적할 수 있다.

물론, 지자체가 남북교류협력사업을 하면서 가지고 있는 의지나 능력을 현재의 법제도가 억압하고 있어서가 아니라, 앞으로 남북관계가 적대적 관계에서 실질적 평화관계로 전환이 기대되는 상황에서, 예상되는 법제도적 장애물을 미리 제거하고자하는 바람이 반영된 결과라고 할 수 있다. 더욱이 현 정부의 지방자치분권의 강력한 의지는 분권에 기반한 지자체 독자적인 남북교류협력 추진이라는 기대를 확대 시킨 원인 중에 하나라고 할 수 있다.

현재, 지자체의 남북교류협력은 과거의 관행과 변화의 필요성이 맞부딪히는 상황에 처해있다. 이럴 때 일수록 지자체 외부가 아닌 내부에서 정부 및 대북 NGO와 구별되는 어떤 위상을 가지고 있으며, 어떻게 무엇을 할 수 있으며, 어떤 역할이 시대적으로 부여되고 있는지, 달리 이야기하면 ‘위상에 맞는 역할’에 대한 진지한 논의가 필요하다. 논문 내용 외에 본 연구가 가지고 있는 목표는 이와 같은 논의에 필요한 내부적 기반을 제공하는 것이라고 할 수 있다.

## ■ 참고문헌 ■

- 국정기획자문위원회(2017). 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』
- 김도희, 허석재(2018). “남·북관계 및 외교·안보현안에 대한 대국민 인식조사” 국회입법조사처
- 김상기(2018). “6.12 북미정상회담 전망과 한국의 과제” 통일연구원 현안분석.
- 남북협력제주도민운동본부(2009). 『평화의 감귤: 한라에서 백두 1999-2009』
- 경기도(2012). 『경기도 남북교류협력 10년 백서』
- 김동성 외(2017). 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도개선 방안 연구』, 경기연구원.
- 김연철(2018). 『70년의 대화』, 창비
- 박한식, 강국진(2018). 『선을 넘어 생각한다』, 부키
- 서울대학교 통일평화연구원(2017). 『한반도 평화프로세스 10가지 제언』
- 우리민족서로돕기운동(2016). 『나눔과 평화의 길, 그 스무 해의 여정』
- 이근, 최지영(2016). “북한 경제의 추격 성장 가능성과 정책 선택 시나리오” 『통일문제연구』28권 2호.
- 이수형 외(2018). 『안보에 의한 평화보다는 평화지향의 안보체제 구축』, 국가안보전략연구원 이슈브리핑 18-14
- 이한희(2017) “지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구” 『지방행정연구』,

31권 1호

정대진, 정일영(2018) “지방정부 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선연구” 『통일연구』 22권 1호

최용환(2018). “지자체 남북교류협력사업 쟁점과 과제”, 『북한토지주택리뷰』 제2권 1호

최용환(2016). 『민선6기 경기도 남북교류협력 활성화 방안』, 경기연구원.

통일부(2009). 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』

John Baylis and Steve Smith(2001). 하영선 역 『세계정치론』

Pehar, Dražen(2001) “Use of Ambiguities in Peace Agreements”, *Language and Diplomacy*,  
edited by Jovan Kurbalija and Hannah Slavik, DiploProjects.

---

원 고 접 수 일 | 2018년 7월 10일

심 사 완 료 일 | 2018년 8월 3일

최종원고채택일 | 2018년 8월 8일

**임정관** iwfreer@gg.go.kr

서강대학교 정치학 학사, 석사(비교정치), 미국 Albany Law School에서 J.D.를 받았다. 서강대학교 사회과학연구소 상임연구원, 경기연구원 연구위원으로 있었으며, 현재 경기도청 통일기반조성담당관실에서 통일분야 전문관으로 재직 중이다. 관심분야는 남북교류협력, 국제법(대북제재), 민주주의이다.