

요약

‘서울·평양 포괄적 도시협력방안’ 재조정으로 다자협력 네트워크 구축 등 6개 방향 제시

2018년 한반도 대화국면으로 전환...남북교류협력사업 재개 ‘파란 불’

지방자치단체(이하 지자체) 차원의 남북교류협력은 2000년 ‘6·15 남북 공동선언’ 이후 본격적으로 추진되었다. 초기 각 지자체들은 사회문화교류에 역점을 두어 사업을 진행하였다. 그러나 남북 공동 주최 실패, 북한의 소극적 태도, 남한 내 과열 경쟁 등으로 많은 행사들이 성사되지 못하게 된다. 사회문화교류 중심의 남북한 교류협력 사업이 연이어 무산되자 각 지자체들은 인도적 지원 사업(긴급구호)으로 방향을 전환한다. 이러한 사업은 북한의 호응을 적극적으로 이끌어낼 수 있었기 때문이다.

2005년 이후 지자체의 대북 인도적 지원은 긴급구호 차원에서 개발지원 차원으로 변하게 된다. 지자체 차원의 개발지원 시범사업은 농·축산과 보건의로 등의 분야에서 진행되었다. 하지만, 2008년 이후 이명박 정부의 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 정책과 2010년 5·24 조치, 그리고 2016년 2월 10일 당시 박근혜 정부의 개성공단 폐쇄 조치로 인하여 남북한의 교류협력은 사실상 중단 되게 된다. 이로 인한 결과로 지자체의 남북교류협력은 10년 만에 문을 닫게 되고, 2018년 현재까지 열리지 않고 있다.

이러한 상황에서, 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 한반도 평화와 비핵화에 대한 국제사회의 공감대가 형성되면서, 남북 간 교류협력 재개에 대한 기대감이 커지고 있다. 서울시를 포함한 각 지자체들 역시 이러한 흐름에 맞추어 지역적 특색을 고려한 남북교류협력 방안을 발표하고 있다. 특히 서울시는 한반도 정세 변화보다도 앞서, 2016년 발표했던 「서울·평양 포괄적 도시협력방안」 3대 분야 10대 사업을 재추진하고자 한다.

교류협력사업 재추진 시 지자체 내부기반 마련 등 6개 고려사항 필요

지자체의 성공적인 남북교류협력 사업 재개와 지속적인 추진을 위해서는 1998년 기점으로 초기 10년 동안의 남북교류협력 과정에서 축적된 경험과 최근 10년 동안 달라진 환경 및 여건을 종합적으로 고려하여야 한다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국제사회의 대북제재 완화 및 해제 조치에 따라 선별적이고 단계적인 남북교류협력 사업을 추진해야 한다. 현재 대북제재 하에서 추진 가능한 사업과 향후 있을 부분적 완화에 따른 사업 계획을 세워야 한다. 즉 변화된 상황에 맞는 남북교류협력 사업과 방향을 설정하고 추진해야 할 것이다.

둘째, 북한과 국내 정치 상황을 고려하여 분쟁의 소지가 있는 분야의 사업과 연구는 지양해야 한다. 특히 사회문화교류 사업을 정치적 신뢰관계 구축을 위한 낮은 단계의 교류로 삼지 말아야 한다. 사회문화교류 사업의 경우 남북한 간 상이한 정치·문화 특징을 직접적으로 반영할 뿐만 아니라, 북한의 경우 교류를 개방으로 여기기 때문에 실패할 확률이 높다.

셋째, 상호주의 원칙에 입각한 남북교류협력 사업을 계획하고 추진해야 한다. 역대 지자체 차원의 농·축·산림 분야 교류와 협력이 상대적으로 다른 분야에 비해 성공적으로 추진되었던 것은 상호 간 필요와 이익이 맞아떨어졌기 때문이다.

넷째, 경제협력으로 교류협력 분야를 확대해야 한다. 역대 지자체 차원의 교류협력 사업은 인도적 지원, 사회문화교류, 농·축·산림 분야 교류에 집중되었으며, 이 분야들 간에도 연계가 이루어지지 않았다. 그에 따라 북한의 필요와 선호에 따라 추진사업이 결정되거나, 대부분 단기적 사업에 그쳤다. 또한 협력지역이 평양 등 일부에만 국한된 것도 사실이다. 이를 극복하기 위해 개별 사업에서 패키지 사업으로 확대하는 것을 구상하고, 각 사업별 연계성을 강화하는 것이 필요하다.

다섯째, 지자체 차원의 남북교류협력을 위한 내부적 기반을 마련해야 한다. 정치적인 명분을 배경으로 하고, 동시에 시민들의 관심과 참여를 유도하여 통일·평화에 대한 긍정적인 인식이 형성되고 확산되도록 노력해야 한다. 이를 위해 지자체는 북한과의 교류협력을 포함, 일반 시민과 전문가 집단을 대상으로 통일기반 구축사업을 구상할 필요가 있다.

여섯째, 다지협력 네트워크를 구축해야 한다. 지자체 차원의 교류협력 사업은 10년의 중단으로

경험 및 북한과의 관계 단절 상태이며, 국제적인 대북제재 등의 이유로 독자적인 추진이 어려운 형국이다. 따라서 지자체와 중앙정부, 국제기구, 자매/우호 도시 그리고 대북 민간단체 등 다양한 주체와 협력관계를 구축하여 공동으로 교류와 협력 사업을 추진할 필요가 있다. 특히 각 지자체는 동북아 지역의 자매/우호 도시와 함께 하는 방안을 적극적으로 강구하여 국제사회의 지지와 협조를 이끌어내야 한다.

‘서울·평양 포괄적 도시협력방안’은 경험 등 3대 분야 10개 사업 담아

서울시는 2016년 급변하는 국내·외 정세 속에서도 지속적인 남북교류협력 사업을 체계적으로 추진하기 위해 ‘공동이익’, ‘협력·분담’, ‘참여·지지’를 3대 기본원칙으로 하는 「서울·평양 포괄적 도시협력방안」을 발표한다.

이 방안은 협력과제로 3대 분야 10대 사업을 제시한다. 3대 분야는 도시 인프라 협력, 경제협력, 시민교류로 구성되어 있다. 그 중 도시 인프라 협력은 4개 사업을 포함하는데, ‘대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량’, ‘도시안전과 재난분야 공동 협력’, ‘대중교통 운영체계 협력’, ‘도시환경 개선’ 등이 해당된다. 이 4개 사업은 다시 11개의 구체적인 사업과 협력 분야를 포함하고 있다.

경제협력 역시 4개 사업으로 구성되어 있으며, 각각은 ‘산업협력단지 조성’, ‘신재생에너지 분야 협력’, ‘산림자원 공동이용 및 식생·동물자원 교류’, ‘기술표준 통합을 위한 공동사업단 구성’ 등이다.

시민교류 분야는 2개 사업을 포함하며, ‘역사, 문화, 체육, 학술 교류’, ‘보건의료 협력’이 해당된다. ‘역사, 문화, 체육, 학술 교류’ 사업은 앞서 설명한 시범사업 등과 연계하여 교류를 추진한다는 방침이다. ‘보건의료 협력’ 사업은 3개 사업으로 인도적 지원 사업 차원에서 추진할 계획이다.

하지만, 한국 정부의 5·24 조치와 국제사회의 대북제재 등 국내·외 부정적인 요인들로 인해 실질적인 교류협력을 추진하지 못하게 된다. 이뿐만 아니라, 방안 자체도 사업 위주의 계획이라는 점을 포함해 여러 가지 한계점을 가지고 있다.

기존 방안 손질해 남북교류협력 관련 법률 개정 등 6개 추진방향 마련

서울시는 최근 2년 동안 변화된 국내외 정세와 지난 20년 동안 나타난 지자체 차원의 남북교류협력의 특징 등을 종합적으로 고려하여 기존 방안의 추진 방향과 전략을 재조정할 필요가 있다.

첫째, 기존 3대 분야 10대 사업을 우선과제와 중·장기과제로 구분하여 선별적·단계적으로 추진한다. 기존 방안은 분야별로 시범단계에서 추진 가능한 구체적인 사업들만 제시한 상태이다. 이는 우호교류협약 체결도 어려운 현 상황과 부합하지 않는 전략이다. 대북제재의 현 상황에서 교류의 물꼬를 틀 수 있는 사업을 우선적으로 추진해야 한다. 추진 가능한 사업을 분야별로 살펴보면 다음과 같다. ①남북한 신뢰관계 구축 단계에서 화해, 평화 분위기를 조성하고, 조성된 분위기를 지속시킬 수 있는 사회문화 분야의 교류, ②인도주의적 지원, ③비영리적인 공공 인프라 사업 등이 여기에 해당한다.

둘째, 상호주의 원칙에 입각하여 모두의 이익과 필요성에 부합하는 사업을 계획하고 추진한다. 이는 서울시가 표방하는 지속가능한 도시교류를 위한 핵심 전제조건이기도 하다. 이러한 측면에서 서울시는 평양과의 교류협력이 긴급구호와 개발구호 차원을 넘어 개발지원으로까지 이루어지도록 설계·추진해야 할 것이다. 이와 함께 경제협력과 도시인프라 협력 우선과제 사업과 연계하여 평양에 제안하고 추진하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 도시인프라 분야 협력은 서울시의 도시개발 및 재생 경험을 평양과 공유할 수 있다는 장점과 함께 경제협력 분야와 연결시킬 수 있어 서울의 일방적인 지원이 아닌, 두 도시 모두 실질적인 이익을 얻을 수 있다.

셋째, 북한의 정치 체제를 고려하여 분쟁의 소지가 있는 사업과 무리한 추진을 지양한다. 이런 측면에서 서울시는 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」에서 명시한 바와 같이 서울시가 정한 3대 분야 10대 사업만을 고수할 것이 아니라, 이를 기반으로 공동사업단을 구성하고 현지조사와 협의를 통해 서울과 평양 모두가 원하는 사업을 새로 정한 후에 시범사업과 본 사업을 추진하는 방안도 고려할 필요가 있다.

넷째, 지자체 독자적으로 남북교류협력을 추진할 수 있는 법·제도 기반 마련을 통일기반 사업의 상시과제로 추진한다. 「남북관계 발전에 관한 법률」 등 각종 남북교류협력과 관련된 법률과 지침은 지자체의 역할과 자율성을 제한한다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 조례 개정 등이 아닌 남북교류협력에 관한 법률을 개정해야 한다.

다섯째, 평화와 통일에 대한 공감대 형성을 위해 시민 참여형의 다양한 사회·문화 행사와 교육을 통일기반 사업의 상시과제로 지속적으로 추진한다. 서울시는 2015년 제정된 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」를 근거로 3년째 교육 사업을 진행해오고 있다. 관련 사업을 더욱 체계적으로 발전시키고 추진하기 위해 다음의 사항을 검토할 필요가 있다. ①일관성 있고 지속 가능한 통일교육을 위해 통일 교육 전문 기관인 통일교육원과 서울시 정책연구기관인 서울연구원 등이 협업하여 교육 자료를 지속적으로 개발 및 관리한다. ②교육을 평화와 통일을 주제로 하는 음악회와 전시회 등 예술 공연과 연계하여 ‘뜨거운 인지’(hot cognition)를 형성한다. ③평화와 통일에 대한 의견을 수렴하는 온라인플랫폼을 구축하여 다양한 의견을 수집하고, 여론 변화에 따른 맞춤형 교육을 실시한다. ④서울시 주최로 평화와 통일을 주제로 하는 포럼을 개최하여 서울시의 남북교류협력 정책을 공유하고 국내외 전문가와 교류 및 협업할 수 있는 기회의 장을 제공한다.

여섯째, 남북교류협력 역량 강화를 위해 다자협력 네트워크 구축을 통일기반 사업의 상시과제로 추진한다. ①국제사회의 대북제재가 지속되는 한 중앙정부의 승인 없이 민간단체를 통한 사업추진에 의존한다. 따라서 중앙정부와의 협력관계 구축 및 관련 사업 협조 지원이 필수적이다. ②중앙정부 못지않게 대북지원 민간단체 역시 중요 협력대상으로 고려해야 한다. 대북지원 민간단체들의 남북교류협력 분야의 경험이 지자체에 비해 상대적으로 풍부하기 때문이다. ③서울시 도시외교와 연계하여 거시적으로는 한반도 더 나아가 동북아의 화해와 평화 분위기를 조성하고, 미시적으로는 자매/우호 도시 및 국제기구와 협력하여 남북+α 협력 모델을 구축하여 지자체 차원의 남북 양자 간 교류협력 모델의 한계를 극복한다. 그 중 미·중·일·러 4강의 수도 및 주요도시와의 긴밀한 관계 구축은 한반도의 화해와 평화 분위기 조성을 위해 매우 중요하며, 향후 동북아 수도협력기구를 기반으로 북한을 포함한 동북아 도시 간 포괄적 다자 협력체제 구축의 밑바탕이 될 수 있다. ④다른 지자체와 협력하여 남북교류협력 사업을 함께 추진한다. 지자체별 남북교류협력 경험이 상이한 점을 고려한다면 대북접촉 네트워크와 성공 사례 공유는 역량 강화 차원에서 매우 중요하다. 지자체 차원의 남북교류협력을 할 수 있는 법·제도 개정 등을 위해서라도 지자체 간 긴밀한 협력관계 구축이 필요하다.