

# 평화시대 남북 지방자치단체 간 교류협력 방안

남북 간 교류 사업을 추진하고자하는 지방자치단체는 중앙정부와 지방자치단체 협의회를 통한 조정과 협업이 필요할 것으로 예상된다. 남북이 경쟁관계에서 협력적 교류가 진행되는 시기를 평화시대의 전제로 볼 수 있으며, 이 시기의 지방자치단체는 상호 신뢰회복 및 지방자치단체 간 교류·협력을 추진하기 이전에 인도주의적 지원을 통한 신뢰 구축과 동질성 회복을 필요로 할 것이다.

한부영(한국지방행정연구원 참여협력연구센터 선임연구위원)

## I. 서론

문재인 대통령과 김정은 위원장의 정상회담이 2018년도에 2회 개최되었으며, 북미회담, 6자회담 등의 성과에 따라 비핵화에 대한 진전이 이뤄졌고, 이와 함께 남북교류가 추진될 시점이 되었다. 중앙정부차원의 남북교류가 점차 발전됨에 따라 지방자치단체간의 교류협력의 배경이 될 것으로 예상되며, 이에 따른 지방자치단체의 역할과 과제를 탐구할 필요가 있다.

## II. 지방자치단체의 준비과제

지방자치단체가 지금까지 대북교류를 위한 접촉, 지원, 교류를 실시하고 있지만, 지금까지 당사자로서 지방자치단체가 북한지방행정기관과 직접 교류한 사례는 아직 없다.

남한과 북한은 한국전쟁 이후 아직 종전을 선언하거나 평화협정을 체결하지 않았지만, 남북 정부는 남북화해와 한반도의 평화를 증진시키기 위한 노력을 진행하고 있다. 이에 따라, 한반도에서 긴장완화와 남한과 북한이 정치·군사적 신뢰구축을 통한 남북 양국가가 교류와 협력이 추진하는 남북 평화시대를 추구하고 있다고 볼 수 있다.

남북지방자치단체의 남북교류협력을 위한 법적기반은 상호교류를 촉진하기 위한 필요한 사항을 규정하기 위해 1990년에 제정된 “남북교류협력에 관한 법률”과 “남북협력기금법”이 기반이 되고 있다. 또한 “남북관계 발전에 관한 법률”이 있으며, 이 법은 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전을 위한 법률이다.

지방자치단체는 중앙정부의 남북교류협력 및 통일정책을 지원하고, 지방자치단체와 군사분계선 이북지역간의 교류협력 증진을 위한 기반을 조성하는 단계에 있다. 이를 위한 남북교류에 필요한 조례나 규칙을 제정하여 남북교류 및 협력을 추진하고 있다.

지방자치단체가 2018년 후반기에 교류협력을 위한 조례를 대폭적으로 개정하였다. 이에 따른 기금확보도 2019년도 예산에 반영하여 현재 우선적인 남북 접촉 및 교류를 위한 기본적 준비가 된 상황이다. 지방자치단체들은 2018년 후반부터 조례 개정을 통해 남북교류를 위한 국(局) 또는 과(課) 수준의 전담조직을 설치하였다. 남북 지방자치단체간 교류를 위한 기금도 적극적으로 준비하고 있으며, 서울시가 390억원, 경기도 378억원, 강원도 185억원의 기금을 적립하고 있다.

5. 24조치가 이루어지기 전까지는 농업, 병충해, 방재, 농업장비 및 기술지원 등의 지방자치단체 대북지원이 추진되었지만, 지방자치단체가 당사자로서 인도주의적 지원과 교류를 계속적이고 정기적으로 추진하지는 못하고 있다.

### III. 북한 지방정권기관

지방행정구역은 남한이 17개 광역자치단체와 226개의 기초자치단체를 가지고 있으며, 북한 지방행정구역은 광역행정단위의 3직할시, 9도가 있고, 1특급시, 25시, 27구역, 147군이 기초행정기관의 형식으로 운영되고 있다. 북한은 지방행정기관에 대해 지방정권기관이라는 용어를 사용하고 있다.

남한이 2-4계층의 지방행정계층구조를 가지고 있으며, 북한은 지방자치(지방정권기관) 2계층, 지방행정 3계층의 기본구조를 가지고 있다. 남한과 북한이 예외적으로 지방자치 2-3계층, 지방행정 3-4계층의 구조를 가지고 있으며, 구역과 계층은 남북지방자치단체 간 교류와 협력을 위해 상호 이해와 비교 연구가 필요한 시점이 되었다.

지방자치단체의 기관구성은 남북이 많은 차이점을 가지고 있으며, 북한의 지방행정기관은 지방주권기관(지방의회)으로서 지방인민회의가 있고, 행정적 집행기관으로 지방인민위원회(행정경제위원회, 농촌경제위원회 등)가 있으며, 지방권력의 핵심으로 지방당위원회가 있다. 남북 지방자치단체 간 교류를 위한 지방의 노동당과 인민위원회와 대표성에 대한 검토가 필요한 시점이다.

### IV. 동서독 지방자치단체의 교류

1990년 7월 22일 동독 인민회의가 채택한 법률에 따라 14개구가 폐지되었고 5개주가 신설되었으며, 구동독 지역의 5개 주가 독일연방에 편입되면서 1990년 10월 3일 독일 통일이 이루어 졌다.

동서독의 지방자치단체간 실제적 교류는 1985년 11월 자르란트 주지사 라폰텅과 동독의 호네커 서기장의 회동으로 호네커 서기장의 출생지인 자르론이스(Saarlouis)시와 호네커 서기장이 성장한 아이젠훠크스타트(Eisenhüttenstadt)시와의 자매결연을 맺게 되었으며, 이는 동서독 지방자치단체간 최초의 도시간 자매결연이 되었다.

1989년 11월 베를린장벽이 붕괴되기까지 62개 도시 간에 자매결연이 성사되었고, 지방자치단체가 직접 교류하기 전까지 연방정부의 교류사업에 관할 지역의 지방자치단체가 협력 또는 공동으로 교류 협력 사업을 추진하였다. 자매결연의 성사는 서독보다는 동독의 의사표시에 의해서 이루어졌으며, 주로 서독의 지방자치단체는 사회민주당이 집권한 도시에서 보다 쉽게 이루어졌다. 동독헌법 제41조에 “중앙의 지도와 계획하에서만”이라고 규정하였듯이 중앙집권적 권력구조를 가지고 있는 동독의 도시들은 중앙정부의 판단에 따라 자매결연을 체결하게 되었다.

독일 지방자치단체 간 교류가 성사되어 자매결연을 체결한 도시는 역사적 배경이나 특성에 따라 자매결연을 체결하게 되었다. 정치수도인 본과 포츠담, 종교적 배경에 따라 에어푸르트시와 마인츠시, 2차 대전 시 최고의 피해지역인 함부르크시와 드레스덴시, 칼막스의 고향 트리어시와 바이마르시 등 공동의 이해관계가 연계되어 자매결연을 체결하게 되었다. 이는 동질성을 쉽게 인식할 수 있는 지방자치단체간 교류의 성과이며, 구 동독지역의 대표성을 갖고 있는 지방자치단체가 우선적으로 자매결연을 체결하게 된 결과이다.

분단 이전 공동생활권이었던, 동서독 접경지역의 지방자치단체 간 호프(Hof)시와 플라우엔(Plauen)시가 자매결연을 체결하였으며, 협약서가 체결되기 전부터 연방정부의 지원 아래 공동사업이 추진하였다. 두 도시는 동서독 통상과 엘베가 지류인 잘레강의 상류로서 산림, 수자원, 환경문제에 대한 이해관계가 대립되는 지역으로 접경지역 도시 간 공동개발을 위한 협정을 체결하고 추진하였다.

베를린 장벽이 붕괴되고 통일을 달성한 1990년 11월까지 동서독 자매결연은 854개에 이르게 되었으며, 통일 후 구 동독 지역의 모든 지방자치단체는 서독 지역의 파트너 지방자치단체를 보유하게 되었다. 이를 통한 자문, 지원, 교류, 협력을 통한 지역공동체 재구축과 지방행정재구축을 실시하는 성과를 달성하게 되었다.

통일 전 자매결연을 체결하고 있던, 구 동독지역의 지방자치단체는 주로 대도시로서 동독의 대표성있는 지방자치단체 들이 포함되었다. 구 동독의 14개 도(Bezirk)의 도청 소재지가 서독 지방자치단체와 자매결연을 맺고 있었으며, 이는 동독의 62개 자매결연 체결 도시는 동독의 대표도시로서 지방자치단체 간 협력의 효과를 극대화하는 효과를 가져왔다.

## V. 평화시대 남북 교류를 위한 지방자치단체의 과제

평화시대는 남한의 지방자치단체가 북한을 이해하고, 대등한 지위에서 교류를 추진함으로써 상호신뢰를 회복함에 따라 도래할 수 있을 것이다. 이처럼 상호신뢰는 지역주민의 동질성을 회복하고 남북한지방자치단체 간 협력과 지원, 교류의 전제조건이다.

남한의 지방자치단체와 북한의 지방정권기관간의 접촉, 지원, 교류가 한반도의 정치적 변곡점에서 남한 지방자치단체의 밑물같이 교류를 희망하게 될 것으로 예상된다. 북한이 전략적이고 점진적으로 개방을 실시할 경우 남한의 지방자치단체 간 희망지역과 사업이 중첩되어 비용을 상승시키는 폐해가 발생할 우려가 있다. 또한 교류 사업을 추진하고자하는 지방자치단체는 중앙정부와 지방자치단체 협의회를 통한 조정과 협업이 필요할 것으로 예상된다.

남북이 경쟁관계에서 협력적 교류가 진행되는 시기를 평화시대의 전제로 볼 수 있으며, 이 시기의 지방자치단체는 상호 신뢰회복 및 지방자치단체 간 교류·협력을 추진하기 이전에 인도주의적 지원을 통한 신뢰 구축과 동질성 회복을 필요로 할 것이다.

이를 위해서는 중앙정부가 지방자치단체 연합체가 협의·조정하여 관심있는 대상지역과 사업분야와 규모를 선정할 필요가 있다. 산업구조 및 생활환경 특성이 유사한 지방행정기관 간 집중지역을 선정하여 지속적이고 정기적 지원과 협력을 추진할 필요가 있으며, 남북 지방자치 단체간 파트너십(“집중지원 자매결연”)을 체결하고 지속적 지원과 접촉을 통해 교류를 실시하는 방안이 제안된다. 지방자치단체가 교류협력 사업을 추진하기 전에 대상지역 또는 자치단체, 사업목적, 대상사업, 추진절차, 소요예산 확보, 전문인력 수급 등에 대한 분석, 조사 및 대안이 마련될 필요가 있다.

남북 지방자치단체 간 교류는 인도주의적 지원, 비정치적 협력 지원, 공동의 선을 위한 협업적 사업, 경제지원 사업, 경제협력 사업, 정치·행정적 협력 사업으로 교류단계를 구분하여 시도할 필요가 있으며, 이에 따른 대상사업을 선정함으로써 UN 대북제재도 고려한 교류가 실시될 수 있을 것이다.



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한 <평화시대 남북 지방자치단체 간 교류협력을 위한 과제> 전문을 볼 수 있습니다.