

2020

정책개발 연구용역

최종보고서

남북스포츠 교류 활성화를 위한 법적
기반 조성에 관한 연구



남북문화체육관광교류포럼
중앙대학교 산학협력단

제 출 문

서울특별시의회 남북문화체육관광교류포럼 귀하

이 보고서를 「남북스포츠 교류협력 활성화를 위한 법적 기반 조성에 관한 연구 -지방자치단체의 관점에서-」의 최종보고서로 제출합니다.

2020. 12. 18.

- 연구기관 : 중앙대학교 산학협력단
- 책임연구원 : 장재욱 (중앙대학교, 교수)
- 연구원 : 박인선 (중앙대학교, 조교수)
- 보조연구원 : 배도영 (중앙대학교, 박사과정)

(요약문)

남북스포츠 교류협력 활성화를 위한 법적 기반 조성에 관한 연구

-지방자치단체의 관점에서-

중앙대학교 산학협력단 장재욱·박인선·배도영

요 약

I. 서론

1. 연구의 배경

- 북한은 오랜 기간 반국가적 불법단체 또는 미수복 지역의 지위를 가지고 있지만, 한편 7.7선언 및 남북기본합의서를 계기로 ‘통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’로 인정
- 그동안 스포츠분야에서의 남북 교류와 협력은 항상 경색된 남북 관계를 개선시키는데 일정한 역할을 담당
- 남북한 관계 형성에 있어 스포츠를 통한 교류와 협력을 활성화시키기 위하여 스포츠정책과 법제에서 접점을 찾는 일은 매우 중요
- 지방자치단체의 역할과 자율성이 증대된 만큼 각 지방자치단체가 선도적으로 스포츠자치에 기반한 남북교류 활성화의 토대를 마련할 필요

2. 연구의 목적

- 최근까지 이루어진 중앙 정부 중심의 남북 교류는 한계가 있을 수 밖에 없고 지방자치단체가 주체가 되어 다양한 교류가 필요
- 최근 탈중앙화 및 지방자치화의 흐름에 따라 지방자치단체의 자율성과 독립성이 증대되고 있는 만큼 남북교류 활성화에 있어 스포츠의 역할과 더불어 지방자치단체의 역할이 중요
 - 남북한 관계에 있어 스포츠교류의 중요성에 대해 제시

- 지방자치단체 중심의 교류 확대 필요성을 제시
- 지방자치단체 중심의 스포츠 교류 활성화를 위한 법제를 검토하고 법제적 기반 마련을 위한 대안을 제시

3. 연구의 범위와 방법

- 남북스포츠교류의 중요성, 지자체중심의 교류 확대 및 법적 기반을 살펴보기 위하여 문헌조사를 통해 선행연구를 검토
- 기초자료를 조사하여 조사된 데이터를 바탕으로 분석
- 해외사례 검토의 일환으로 동독과 서독의 통일경험과 스포츠 교류를 통한 사례를 검토

II. 남북스포츠 교류 활성화

1. 남북관계의 의의

- 남북관계는 다른 국가와의 관계와는 다른 독특한 특성
 - 북한은 우리와 함께 한반도에서 통일을 지향하며 남북관계를 함께 발전시켜 나가야 할 동반자이지만, 동시에 여전히 군사적 대치관계에 있는 대상
- 현재 남북관계는 소강상태
 - 2000년 남북 정상회담 이후 개성공단은 2016년 2월 폐쇄
 - 하노이 정상회담 이후 지속적인 정체상태에 처해 있는 북미관계의 영향으로 남북관계도 지난 6월 북한의 남북공동연락사무소 폭파와 9월 서해 공무원 살해 사건을 겪으며 악화

2. 남북스포츠교류의 중요성

- 남북 스포츠교류협력은 남북관계를 우호적으로 개선하고 상호 신뢰 구축과 이익을 추구할 수 있는 가장 유용한 수단
 - 스포츠교류의 특성은 다른 부문의 교류협력을 유인하고, 지원하는 역할을 함과 동시에 한민족 공동체 형성에 공헌
 - 스포츠는 보편적 성격
- 독일 사례 분석

- 동서독의 민간교류에서 스포츠가 차지하는 비중은 매우 높았음
- 스포츠는 동서독 상호 민간교류를 정상화시키는 데 기여하였고 관계를 재정립 하는데 주요한 역할
- 동독과 서독은 도시 차원에서 서로 자매결연을 맺었는데, 자매결연된 도시들이 상호 소통과 교류를 유지하기 위한 목적으로 각종 행사를 진행하면서 가장 우선적으로 친선경기 형식의 스포츠행사가 진행
- 독일의 사례는 최소한 스포츠가 남북한의 화합과 한반도 평화를 이룩하는 데에 중요한 기여를 할 수 있음을 시사

3. 남북스포츠 교류 활성화 방안

○ 남북스포츠 교류의 현황

- 1963년 스위스에서 1964 도쿄하계올림픽대회의 남북단일팀 구성을 위한 회담이 진행 되었는데, 이는 남북 간 첫 스포츠교류의 시작
- 1990년대에 들어 1991년 제41회 세계탁구선수권대회와 제6회 세계청소년축구대회에 남북단일팀을 구성하여 참가
- 2018년 평창 동계 올림픽 및 동계패럴림픽에 북한의 참가를 위한 논의를 하였고, 여자 아이스하키에 단일팀으로 참가하였으며, 개폐회식에 공동입장

○ 현행 남북한 스포츠교류 한계

- 남북스포츠 교류는 중앙정부 차원의 하향식(top-down방식) 위주로 진행

○ 지방자치단체 중심의 스포츠교류 활성화

- 최근과 같이 대북제재 및 코로나, 미중갈등, 북미대화결렬 등 남북관계와 한반도를 둘러싼 여러 문제들로 인해 불확실성이 증가할 때에는, 중앙정부 차원의 합의와 계획의 실현 가능성이 예측하기 어려움
- 동독과 서독의 통일 사례에서 자매결연 위주로 진행되었던 동서독 스포츠교류가 중요한 역할을 했던 것과 같이, 남북간의 교류도 이제 지역 단위로 확대하여 남북교류의 지방자치화를 확립
- 지자체 스포츠교류의 활성화를 위한 법적, 제도적 근거 필요

Ⅲ. 법적기반 조성

1. 남북교류관계 법령

- 남북교류협력과 관계된 법령은 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북관계 발전에 관한 법률」, 「남북협력기금법」임
 - 남북교류협력의 3법 중 남북교류협력의 근본이 되는 법률은 「남북교류협력에 관한 법률」
- 관계 법령의 문제점
 - 남북교류협력 3법은 물론 지방자치법에도 지자체가 남북교류협력사업의 주체가 될 수 있다는 규정이 없음. 또한 협의회 구성에 지자체 참여 조항 없음
 - 남북협력기금법 제24조는 보조금 지급 조항인데 동 조항에 의한 지자체에 대한 정부의 재정 지원은 제한적
 - 남북관계발전법에서도 지자체에 대한 명시적 규정이 없음
- 관계 법령의 개정방안
 - 남북교류협력에 관한 법률 제2조 제4호에서 ‘협력사업’ 주체에 법인, 단체 외에 지방자치단체를 포함
 - 남북협력기금법에서 지방자치단체에게 기금을 지원할 수 있는 규정을 신설할 필요 있음
 - 남북관계발전법에서 지자체에게 남북관계 발전의 책무를 지우는 규정이 필요함

2. 스포츠 기본법 제정

- 건전하고 건강한 문화국가를 위한 스포츠정책이 마련되며, 일관성 있는 정책이 집행되기 위하여는 근본적으로 스포츠 기본법의 제정이 선행되어야 함
 - 현재 스포츠 전체를 아우르는 기본법이 없고, 관련 법률이 여러 분야에 산재해 있어 법률의 중복 문제가 발생하며, 체계적이고 일률적인 규율이 어려운 실정
 - 상당수의 국민들이 스포츠를 즐기고 있는 만큼 ‘스포츠할 권리’가 모든 사람들에게 차별 없이 적용되도록 스포츠권을 포함한 스포츠 기본법 제정이 반드시 필요
- 스포츠 기본법에 지자체의 남북스포츠 교류협력에 관한 규정을 두어 스포츠를 통한 사회통합의 방향을 제시하고, 지자체가 남북스포츠교류사업의 주체로서 활동할 수 있는 법적 근거 마련이 가능

IV. 지자체의 전략

1. 스포츠 자치와 지자체 자치

- 스포츠자치는 결사의 자유와 단체의 사적자치에 법적 근거를 가지고, 단체의 영역에서 사적 자치는 '단체설립의 자유'와 정관에 의한 단체 운영의 자유, 즉 '정관자치(定款自治)'로 구현됨
- 스포츠의 자치는 지방자치제도와 연결됨. 지방자치제도 중앙 정부의 간섭으로 벗어나 각 지역의 주민들이 지역 현안들에 대해 자율적으로 결정하고 그 결과에 대하여 스스로 책임짐
- 사적 자치 원칙에 의한 단체의 자율적인 활동은 국가가 통제·간섭 범위에 있지 않고, 지자체의 남북스포츠교류협력사업은 역시 단체의 자율적인 활동에 포함

2. 인프라 구축과 기금 조성

- 남북관계 상황이 경색국면일 경우, 당장 남북교류협력사업의 진행은 어렵기에 이 시기에 인프라 구축에 힘쓰고 관계가 호전되어 교류가 가능한 때에 즉시 실행할 수 있게 착실히 준비할 필요가 있음
 - 북한과의 스포츠 교류를 진행하기 위해서는 지자체의 인프라 현황, 해당하는 북한의 인프라, 지역별 스포츠에 대한 분석이 선행되어야 함.
- 남북교류협력사업에도 많은 비용이 소모되기에 재정적 기반 조성이 반드시 수반되어야 함. 중앙 정부의 보조금에 의존하면 간섭 문제 등 지자체의 독자적 교류협력사업에 큰 위협이 되기에 각 지자체들은 조례의 기금 관련 조항들을 통해 남북협력기금을 조성할 수 있고, 대부분 남북협력기금을 조성하고 운영 중

3. 스포츠교류의 다양화

- 각 지자체는 지역의 특색에 맞추어 교류 종목을 선택과 집중할 것이 요구됨
 - 남북스포츠 교류 협력사업은 대부분 축구 종목 등 인기종목을 중심으로 추진되어옴
 - 전라북도 '태권도원'과 북한의 '태권도전당'이 태권도를 통해 교류하며 관계를 형성하는 경우를 예로 들 수 있음

4. 남북스포츠교류협력을 위한 네트워크 구축

- 안정적인 남북교류협력을 위해서는 법제도적 개선을 통한 안정뿐만 아니라, 여러 곳으로 위험을 분산시키고 남북 지방정부 간의 교류협력을 보장하는 방안 또한 필요
- 효율적인 역할분담을 위해서는 먼저 중앙정부와 지방정부 간의 긴밀한 협의구조를 구축필요

V. 결론

- 남북관계가 경색국면일 때 스포츠교류로 남북관계 물꼬를 트는 것이 바람직함
- 중앙정부의 스포츠교류는 한계가 있기에 지자체에 교류의 당사자로서 인정하고 그 역할을 부여해야 함
- 아울러 중앙정부와 지방정부 간의 긴밀한 협의 구조 구축 필요
- 스포츠교류 다양화를 위해 지자체만의 특색 찾는 것이 중요함

목 차

I . 서론	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	2
3. 연구의 범위와 방법	3
II . 남북스포츠 교류 활성화	4
1. 남북관계의 의의	4
가. 남북관계의 성격	4
나. 남북관계 진단 및 향후 전망	5
2. 남북 스포츠교류의 중요성	7
가. 남북 스포츠교류의 필요성	7
나. 스포츠 교류의 효과 및 기능	7
다. 해외 분단국가 사례 분석	8
3. 남북스포츠 교류 활성화 방안	13
가. 남북스포츠 교류의 현황	13

나. 현행 남북한 스포츠교류 한계	23
다. 지방자치단체 중심의 스포츠교류 활성화	25

Ⅲ. 법적기반 조성

1. 관계 법령

가. 헌법	29
나. 남북교류관계 법령	29

2. 관계 법령의 문제점과 개정방안

가. 남북교류에 있어 지방자치단체의 주체성	40
나. 재정 지원	42
다. 협의기구 설치	42
라. 남북교류 협력에 대한 조례의 구체화	43

3. 스포츠 기본법 제정

4. 북한의 체육법

가. 북한 헌법상 체육의 의미	45
나. 북한 체육의 배경	45
다. 북한의 체육법	46
라. 남북한 체육 법제 비교분석	47

Ⅳ. 지자체의 전략

1. 스포츠 자치와 지자체 자치	48
2. 인프라 구축과 기금 조성	52
가. 인프라 구축	52
나. 기금 조성	52
3. 스포츠교류의 다양화	53
4. 남북스포츠교류협력을 위한 네트워크 구축	55
V. 결론	57

표 목 차

〈표 1〉 남북스포츠회담 주요 일지	12
〈표 2〉 남북단일팀 국제경기대회 참가 현황	15
〈표 3〉 1990년대 남북스포츠교류 세부 실적	16
〈표 4〉 2000년대 남북스포츠교류 세부 실적	17
〈표 5〉 2010년대 남북스포츠교류 세부 실적	20
〈표 6〉 남북교류협력 관련 법령 현황	30
〈표 7〉 기초지방자치단체 조례 현황	34
〈표 8〉 광역지방자치단체의 조례 현황	37
〈표 9〉 남북교류협력에 관한 법률 신구 조문 비교	41
〈표 10〉 북한 체육법 장별 내용	46
〈표 11〉 남북한 체육 법제 비교	47
〈표 12〉 태권도 남북교류 현황	52

I. 서론

1. 연구의 배경

한반도는 올해로 분단 75년째를 맞이했다. 북한은 오랜 기간 반국가적 불법단체 또는 미수복 지역의 지위를 가지고 있지만, 한편 1988년의 7.7선언 및 1991년 12월 13일의 남북기본합의서를 계기로 '통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계'로 인정되었다. 이중적 지위를 지닌 북한과의 관계에서 1989년 남북교류협력에 관한 기본지침이 대통령 특별명령으로 마련되었고, 1990년에는 남한과 북한은 〈남북기본합의서〉와 〈한반도비핵화에 관한 공동선언〉을 채택하며, 남북교류협력법과 남북협력기금법이 제정되었다. 2000년 〈남북정상회담〉 개최의 결과로 분단 사상 처음으로 남한과 북한의 두 정상에 의해 합의·서명된 문서인 〈6·15 남북공동선언〉을 대내외에 공식적으로 발표하고 10월 4일, 8개 항목과 2개의 별도 항목을 포함한 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4선언)'을 발표하는 등 남북의 화합과 교류는 크게 활성화되었다.

현재 대북제재, 코로나19 등의 영향으로 남북 간 교류는 정체기(냉각기)를 겪고 있지만, 남북관계는 정권의 교체기마다 우호와 적대관계 사이에서 부침을 겪으며 발전해 왔고 이러한 남북협력의 기본틀은 90년 제정된 남북교류법에 근거한다.

남북의 화합과 협력은 남한의 국제적 지위 안정성과 더불어 21세기 한반도의 비약적 발전을 위한 전제조건이다. 성공적인 화합과 협력을 위해서는 정권의 기조에 따른 단편적 정책추진이 아니라, 장기적이고 점진적인 교류가 중요하며, 이를 위해서는 상호신뢰의 구축과 이질감을 해소할 수 있는 방안으로 다채널의 형성이 필요하다. 특히 중앙에서 하향식으로 교류를 계획하고 강제하는 것이 아니라, 지방자치단체와 민간이 자율적으로 북한과의 협력과 교류를 추진하는 방식이어야 한다.

본 연구에서는 우호적인 남북관계와 상호 신뢰를 바탕으로 한 화합과 협력을 이끌어 내기 위한 점진적인 방식의 일환으로서 지방자치단체 중심의 스포츠교류에 주안을 두고자 한다. 지방자치 시대에 걸맞게 시도체육회장 직선제 도입을 포함한 스포츠자치의식이 커지고 있는 상황에서 남북교류 활성화에 있어 스포츠의 역할을 점검할 필요가 있다. 스포츠는 그 속성상 비정치적이면서도 강한 흡인력으로 평화교류에 선도적인 기여를 할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 남북한 관계형성에 있어 스포츠를 통한 교류와 협력을 활성화시키기 위하여 스포츠정책과 법제에서 접점을 찾는 일은 매우 중요하다. 또한 지방자치단체의 역할과 자율성이 증대된 만큼 각 지방자치단체가 선도적으로 스포츠자치에 기반한 남북교류 활성화의 토대를 마련할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

그동안 스포츠분야에서의 남북 교류와 협력은 항상 경색된 남북 관계를 개선시키는데 일정의 역할을 담당했다고 평가된다. 따라서 현 상황에서의 남북 간 경색국면을 타개하고 통일을 준비하는데 있어 스포츠를 통한 교류와 협력은 그 실마리가 될 것이다. 그러나 최근까지 이루어진 중앙 정부 중심의 남북 교류는 한계가 있을 수 밖에 없고 지방자치단체가 주체가 되는 다양한 교류가 필요하다. 또한 최근 탈중앙화 및 지방자치화의 흐름에 따라 지방자치단체의 자율성과 독립성이 증대되고 있는 만큼 남북교류 활성화에 있어 스포츠의 역할과 더불어 지방자치단체의 역할이 중요해지고 있다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체 중심의 남북스포츠 교류협력을 활성화하기 위하여 다음의 내용을 제시하고자 한다.

첫째, 남북한 관계에 있어 스포츠교류의 중요성에 대해 제시한다.

둘째, 지방자치단체 중심의 교류 확대 필요성을 제시한다.

셋째, 지방자치단체 중심의 스포츠 교류 활성화를 위한 법제를 검토하고 법제적 기반 마련을 위한 대안을 제시한다.

3. 연구의 범위와 방법

본 연구에서 남북스포츠교류의 중요성, 지자체중심의 교류 확대 및 법적 기반을 살펴보기 위하여 문헌조사를 통해 선행연구를 검토하고, 기초자료를 조사하여 조사된 데이터를 바탕으로 분석하였다. 특히 해외사례 검토의 일환으로 동독과 서독의 통일경험과 스포츠 교류를 통한 사례를 검토하였다.

이 연구의 설계시에는 통일부와 서울시체육회 등의 관계자와 면담하여 자료를 구하고 보다 더 현장에 가까운 연구를 기획하였으나, COVID-19의 상황이 대면 접촉에 제한적으로 작용하는 상황이어서 문헌조사로 대체하기로 연구방법을 변경하였다. 남북관계법의 개정현황이나 지자체에서의 체육관련 자치운영 상황에 대하여 충분한 자료를 확보하였으므로 의도하였던 연구내용에 차질을 빚을 정도의 별다른 제약은 없었음을 밝혀둔다.

II. 남북스포츠 교류 활성화

1. 남북관계의 의의

남북관계는 다른 국가와의 관계와는 다른 독특한 특성이 있으며 이 특성에 따라 남북관계에 대한 해석도 달라진다. 남북의 다소 복잡하고 독특한 관계를 이해하기 위해서 먼저 다양한 법적, 제도적 규정을 살펴보면 다음과 같다.

가. 남북관계의 성격

남과 북은 갈등과 대결 속에서 대화와 협력이 공존하는 이중적인 모습을 보여 왔다. 북한은 우리와 함께 한반도에서 통일을 지향하며 남북관계를 함께 발전시켜 나가야 할 동반자이지만, 동시에 여전히 군사적 대치관계에 있는 대상이기도 하다. 대(對)북한 관련한 각종 정책적 결정의 근원에는 우리 법 규정이 있으며, 아래 법 규정을 살펴봄으로써 우리가 어떻게 북한을 이해하고 있는지를 확인할 수 있다.

첫째, 대한민국 헌법의 규정이다. 우리 헌법 제3조에는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속 도서로 한다”고 규정되어 있다. 이는 이른바 영토조항으로 대한민국은 38선 이하의 남한만 아니라 북한을 포함한 한반도 전체를 대한민국 영토라고 명시하고 있는 것이다. 따라서 한반도 내에서는 대한민국 정부만이 유일한 합법 정부이며, 북한은 국가로 인정하지 않고 있다.

둘째, 국가보안법상의 규정이다. 국가보안법 제2조에 의하면, “이 법에서 ‘반국가단체’라 함은 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체를 말한다”고 규정되어 있다. 북한이 반국가단체라는 직접적 언급은 없지만, 국가보안법 위반으로 처벌된 사례를 보면 주로 북한과 관련되어 있으며, 이를 통해 북한도 ‘반국가단체’에 포함되는 대상으로 해석하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 남북기본합의서 및 남북관계 발전에 의한 법률상에서 나타나는 남북관계이다. 1991년 남과 북은 동시에 UN에 가입하면서 국제사회로부터 주권을 가진 국가로 인정받았고, 이는 국제법적으로는 남과 북이 국가 간 관계라는 사실을 확인한 셈이다. 한편 같은 해 남북은 ‘남북기본합의서’를 통해, 남북관계를 나라와 나라 사이의 관계가

아닌 민족 내부관계로 정리하고 통일을 목표로 상호 간 협력적 관계임을 합의하였고 2006년 제정된 '남북관계 발전에 관한 법률' 제3조에서도 "남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다"라고 규정하고 있다. 이를 볼 때 남북은 국가 간 관계일 뿐 아니라, 민족 내부관계로도 해석됨을 알 수 있다.

종합해보면 북한은 헌법상 국가가 아니고, 반국가단체이지만, 한편으로는 통일을 목표로 같은 지향점을 향해 협력해야 하는 대상으로 해석되며, 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계라는 것이다.

나. 남북관계 진단 및 향후 전망

2000년 남북 정상회담 이후 교류와 협력의 상징으로 자리매김했던 개성공단은 2016년 2월 폐쇄되었다. 그리고 최근 북미관계가 2019년 2월 말 하노이 정상회담 이후 지속적인 정체상태로 있고 그 영향으로 남북관계도 지난 6월 북한의 남북공동연락사무소 폭파와 9월 서해 공무원 살해사건으로 소강상태에 처해있다.

대북정책과 남북관계는 점진적이고 장기적인 계획에 의해 상호 변화를 견인할 수 있어야 한다. 그러나 실제 대북정책은 우리나라, 미국, 중국의 정권 교체기에 따라 포용과 압박을 오가며 매우 가변적인 모습을 보여왔다. 보수-진보 정권에 따라 대북정책의 성격과 방향, 기조가 변하다보니, 장기적으로 남북관계를 예측하기 어려워졌다. 한편 북한 역시 상황에 따라 태도와 대응에 부침을 보였다. 북한은 미국의 적대정책을 문제의 중심으로 보고 미국과의 협상을 통해서 이를 해결하고, 더불어 북미 관계 정상화를 달성하고자 한다. 따라서 북미 협상이 원만할 때는 남북관계의 의미를 축소해석하는 경향이 있고, 한편 북미관계에서 협상이 북한이 원하는대로 이루어지지 않으면 남한으로부터 필요한 지원을 얻어내기 위하여 민족공조를 앞세우고 남북 관계 복원 및 증진에 돌입한다. 대북정책과 상호 관계의 일관성이 결여되다보니 남북 간의 관계가 예상치 못한 상황을 맞이하기도 하고, 불신과 갈등이 조장되기도 한다. 교류와 협력이 꾸준히 진행될 수 없는 여러 상황이 계속되었다.

현재 북한은 대북제재, 수해, 코로나19의 삼중고에 처해있으며 특히 2017년부터 본격화된 대북제재로 인해 경제상황이 매우 좋지 않은 것으로 알려져 있다. 그럼에도 불구하고, 북한은 전 주민을 효과적으로 통제하여 보다 큰 목적의 달성을 위해 궁핍과 기아를 감내할 수 있는 능력을 보유하고 있다.

우리 정부는 한반도 비핵화와 평화 정착을 위해 노력하고 있고 최근의 종전선언도 같은 맥락이다. 한반도 평화 프로세스의 성과에 대해서는 여러 사정이 맞물려 아직 궁

정적인 성과를 얻지는 못하였으나, 여전히 정부 차원에서 노력을 하고 있다.

북한의 비핵화와 한반도 평화체제 구축은 국제 사회와 한반도의 양 당사국 모두에게 주요 이슈다. 북한의 핵 억지력을 키우기 위한 점진적 노력이 필요하며, 북한이 완전한 비핵화에 이르기까지 단계적인 로드맵을 구축하는 노력이 필요하다. 남북관계는 앞으로 매우 어려워질 전망이지만, 우리가 대응방식에 따라 상황이 달라질 가능성이 있다. 특히 바이든 행정부의 등장으로 한미관계도 새롭게 변화할 것이며, 남북관계도 새로운 어젠다로 변경, 수정하여야 한다. 이전의 트럼프의 경우와는 달리, 바이든의 기존 행보 및 공약으로 볼 때, '민주주의'와 '동맹'이라는 두 가치를 중요하게 여기며 상향식(bottom-up) 방식을 선호할 것으로 보인다. 따라서 한반도의 기조도 동맹 네트워크를 강화하고 민주주의적인 연대를 통해 국제 및 외교 문제를 해결하게 될 가능성이 크며, 정부 주도의 하향식(top-down) 방식보다 민간과 지자체 중심의 지속적인 교류와 협력을 장려하는 기조가 이어질 것으로 보아야한다.

2. 남북 스포츠교류의 중요성

가. 남북 스포츠교류의 필요성

남북 스포츠교류협력은 남북관계를 우호적으로 개선하고 상호 신뢰 구축과 이익을 추구할 수 있는 가장 유용한 수단이라 할 수 있다. 스포츠교류를 통해 남북간 인적·물적 교류의 확대를 기대할 수 있고, 남북간 사회문화 공동체를 형성할 수 있게 된다.

더불어 안보에 기여하며, 이를 기초로 민족전체의 공동번영과 한반도 발전, 통일환경 조성에 기여한다. 따라서 안정적이고 지속적인 남북 스포츠교류는 더욱 필요하다.

나. 스포츠 교류의 효과 및 기능

우선 스포츠는 보편적 성격을 가지고 있다. 즉 스포츠에 대한 물은 세계적으로 비슷하기에 다른 분야보다 교류가 용이하다는 장점이 있다. 남북 스포츠교류에 있어서도 스포츠가 갖는 특성상 동일한 경기규칙에 의해 경기가 진행되므로 남북 간의 이질성은 거의 없다. 따라서 교류될 프로그램의 내용 때문에 빚어질 수 있는 남북교류의 장애요인도 우려되지 않는다는 장점이 있다. 이와 같은 스포츠교류의 특성은 다른 부문의 교류협력을 유인하고, 지원하는 역할을 함과 동시에 한민족 공동체 형성에 공헌하게 된다.

스포츠의 주요한 기능은 사회통합의 기능이다. 스포츠는 속성상 비정치적이면서도 강한 흡인력과 경계심 완화효과로 평화교류에 선도적 기여가 가능하다.

스포츠를 매개로 남북긴장 및 경색국면이 평화와 화해 분위기로 전환된 대표적 사건으로 '2018 평창동계올림픽 및 패럴림픽 대회'(이하 '평창동계올림픽')를 들 수 있다. 한동안 경색 국면이었던 남북 간 대화는 2018년 평창동계올림픽을 계기로 재개되었고, 제3차 남북정상회담이 2018년 4월 27일 판문점 평화의집에서 개최되었다. 제3차 남북정상회담은 2008년 금강산 남한관광객 피살사건과 2010년 천안함 폭침사건, 김정은 집권 이후 계속된 핵과 미사일 실험으로 교류 중단을 넘어 전쟁 직전의 상황까지 맞이하며 갈등과 긴장이 최고조에 달했던 남북관계를 한순간에 평화모드로 뒤바꾼, 전 세계가 환영하고 지지한 획기적인 사건이었다. 이른바 스포츠를 매개로 화해 분위기가 조성되며 정치적 대화가 시작된 것이다. 많은 학자들과 올림픽 전문가들은 이 사건을 평창동계올림픽이 다시 '스포츠를 통한 세계 평화구현'이라는 올림픽의 기본 가치를 재현했다고 해석하였다.

이 외에도 국가 간 관계가 정치적으로 좋지 않을 때 스포츠는 항상 외교적으로 중요한 역할을 해 왔다. 실례로 스포츠 교류를 통해 국가간 외교 문제를 해결한 대표적 사례는 미국과 중국의 핑퐁외교(탁구외교)이다. 미국이 중국을 고립시키는 정책을 펼치며, 미국과 중국이 대립하고 있을 때, 중국 대표팀이 미국 대표팀을 초청하여 베이징에서 양국이 탁구 경기를 진행하였다. 이 일을 계기로 두 나라 사이에 화해 분위기가 조성되며, 미국이 중국에 대한 무역금지 조치를 해제하고 1972년 미국의 닉슨 대통령이 중국의 마오쩌둥 주석을 만나는 등 두 나라의 관계가 개선된 바 있다. 미중 수교의 물꼬를 튼 핑퐁외교는 스포츠가 외교적 기능을 할 수 있다는 것을 보여준 좋은 사례라고 할 수 있다.

한편 스포츠가 분단국가의 긴장을 완화시키고 협력과 교류에 순기능적으로 작용하기 위해서는 비정치적 동기에 기초하여야 하는데, 스포츠 본연의 비정치적 성격을 볼 때 스포츠를 통한 교류는 대립하는 양국의 대치상황을 완화하고 화합 분위기를 조성하여 화합의 의지를 자극할 수 있다. 다만 스포츠교류가 정치적 목적에 좌우될 경우, 오히려 분단된 양국의 갈등을 고조시키고 긴장을 조성하는 역기능이 있으므로 스포츠교류의 정치적 성격은 배제하도록 주의하여야 한다.

다. 해외 분단국가 사례 분석

1) 동서독 민간스포츠교류

독일은 1989년 베를린 장벽이 무너지면서 동독이 서독에 흡수되는 방식으로 통일이 진행되었다. 동독 주민의 통일 요구가 거세지고 서독으로의 대규모 이주행렬이 발생하면서 결정적으로 동독의 존립근거가 와해되며 통일이 가속화되었다.

당시 동서독의 민간교류에서 스포츠가 차지하는 비중은 매우 높았다고 알려져 있다. 동서독의 교류는 다양한 이유와 방해요인에 의해 취소되거나 정체되기도 하였다. 이때마다 스포츠는 동서독 상호 민간교류를 정상화시키는 데 기여하였고 관계를 재정립하는데 주요한 역할을 하였다.

민간교류와 스포츠교류는 상호 환류, 선순환하며 효과를 극대화시켰다. 활성화된 민간교류가 스포츠교류를 활성화시켰고, 스포츠교류는 민간교류를 활성화시켰다. 특히 통일 전인 80년대에 동서독 간 민간교류는 스포츠교류에 의해 더욱 확대되었다고 알려져 있다.¹⁾

동독과 서독은 각각 1940~50년대 스포츠단체를 구성하였다. 동독이 1940년대 발족한 '독일스포츠위원회'는 1957년 '독일체조스포츠연맹'으로 명칭이 변경되어 유지되었고, 서독은 1950년 '독일스포츠연맹'이라는 단체를 발족하였다. 독일의 국가올림픽위원회는 1949년 발족되어 초창기에는 서독 중심에서 점차 동독으로 활동영역을 넓혀갔다.

초기 동독과 서독 간 교류는 동독의 원천 봉쇄 정책 때문에 많은 어려움이 있었다. 다만 당시 불명확한 베를린의 법적지위 덕분에, 베를린에서 민간차원의 스포츠 교류가 지속적으로 추진되었다. 교류가 확대되자 1951년 초 동독정부는 교류금지원칙을 폐기하고 서독과의 스포츠교류를 적극 지원하기 시작하였다. 당시 동독정부는 스포츠를 정치적으로 이용할 수 있을 것이라는 판단을 했기 때문이다. 서독은 정치적으로 동독과의 접촉을 원칙적으로 금하고 교류를 봉쇄하고자 하였으나, 스포츠 교류는 활성화됨에 따라 동서독의 교류가 계속 유지될 수 있었고 50년대 후반은 교류가 안정적으로 정착하게 되었다.

사실 당시의 동독과 서독의 정치적 상황은 갈등과 대립이 심각하였다. 동독과 서독은 동서 연합정부 설립 및 동서독 양국 평화협정도 체결되지 못한 상태로, 1955년 서독이 단독으로 NATO에, 동독은 바르샤바조약기구에 가입하게 된다. 이러한 양국의 독자적인 외교 활동은 상호 경제적, 사회적 대립을 더욱 더 심화시키는 결과를 초래하였다.²⁾

그럼에도 불구하고 스포츠분야에서 동서독의 협력은 점차 활성화되었다. IOC가 공식적으로 인가한 서독 국가올림픽위원회와 승인받지 못한 동독 국가올림픽위원회는 독일 단일팀을 구성하기 위하여 노력하였고, 1956년 멜버른 하계올림픽, 코르티나 담페초 동계올림픽을 시작으로, 1960년 로마 하계올림픽, 스퀴벨리 동계올림픽, 1964년 동경 하계올림픽, 인스부르크 동계올림픽에 단일 독일팀을 구성하여 출전하게 된다. 국호는 'Germany'로 하고 베토벤교향곡 9번 중 '환희' 아름다운 신들의 불꽃을 국가로, 흑색, 적색, 금색에 올림픽 마크를 넣은 국기를 사용하기로 합의하여 출전하였다.

이와 같은 동서독 스포츠교류는 동독체육인이 대거 서독으로 탈출하는 계기가 되었다. 동독에서 서독으로 월경하는 사람들이 날로 늘어나자, 동독은 양독 간의 스포츠교류를 제한하다가, 궁여지책으로 1961년 8월13일 동서 베를린 사이에 40여km의 베를린 장벽을 구축하고, 이후 1961년부터 1966년까지 독일 내 스포츠교류는 전면적으로 중단되었다.

1) 김미숙·송병록, 「통일 독일 전 동·서독 스포츠교류사」, 한국체육사학회지 제18권 제2호, 한국체육사학회, 2013, 76-77쪽.

2) 김미숙·송병록, 앞의 논문, 77-78쪽.

한편 독일올림픽위원회는 동독과 서독을 단일팀으로 올림픽경기에 참가시키려는 노력을 계속하였으나, 1968년 마침내 동독이 IOC에 가입하며 1972년 뮌헨 올림픽 때부터 서독과 동독이 각기 단독 출전하게 된다. 1972년 12월 동서독 기본조약이 체결되고, 1974년 양독 스포츠연맹은 '스포츠관계의 원칙에 관한 의정서'를 비준하면서 동독과 서독의 스포츠교류는 일부 활력을 되찾기 시작했으나 미미한 수준이었다. 그리고 소련의 아프가니스탄 침공에 대한 항의의 의미로 1980년 모스크바올림픽을 보이콧하게 되면서 동서독 간에 스포츠교류는 급속도로 냉각되었고, 미소 냉전시기를 거치며 상호 갈등과 불신으로 양국 간의 스포츠교류는 후퇴하게 되었다.

동독은 스포츠교류를 지원하는데 있어 정치적 목적을 가지고 체제의 비교 및 공산주의의 우월성을 선전하는데 활용하였다. 따라서 동독은 인도적 차원의 대중스포츠교류를 허가하지 않았다. 반면 서독은 동서독의 스포츠교류를 보다 활성화시키는 데에만 주안을 두었다.

1961년 이후 정체되었던 양독 스포츠교류는 1980년대 중반 경 도시 간 자매결연을 계기로 새로운 변화를 맞이한다. 동독과 서독은 도시 차원에서 서로 자매결연을 맺었는데, 자매결연된 도시들이 상호 소통과 교류를 유지하기 위한 목적으로 각종 행사를 진행하면서 가장 우선적으로 친선경기 형식의 스포츠행사가 진행하게 된 것이다. 덕분에 양 독일의 스포츠교류도 다시 활성화되고, 도시 간 자매결연의 횟수도 증가하였다. 연평균 스포츠회동 수를 비교해 볼 때, 1986년에 비해 1988년에 41%가량 증가한 것으로 보고되고 있다.³⁾

이와 같은 동서독 스포츠교류는 단순히 우연의 결과가 아니라 오랜 기간에 걸쳐 뿌리내린 지방자치 문화의 소산이라 할 수 있다. 독일은 18세기까지 연방군주제로 통일 국가가 아니었고, 각 연방이 하나의 독립된 국가로서 역할을 해왔다. 이처럼 독일은 역사적으로 각 주마다 특색을 살리고 주민의 의사와 이익을 지방자치를 통해 스스로 결정하였다. 동서독으로 분단이 되었어도 이러한 전통과 관행은 그대로 남아 스포츠교류에 투영이 되었다.

특히 통일후의 독일은 스포츠를 통한 사회통합 정책을 전개하여 동서독 주민들의 이질적 요소를 제거하고 동화와 통합이 이루어지도록 하였을 뿐 아니라 이주민의 독일 정착이 쉽도록 도왔다. 이주민을 독일의 스포츠활동에 끌어들이며 독일식 생활방식에 적응시키는 방식의 동화로서의 통합을 넘어 이주민의 고향문화도 이해하고 수용하는 방

3) 송형석·안민석, 「동서독 스포츠 교류가 독일 통일에 미친 영향」, 한국사회체육학회지 제11권, 한국사회체육학회, 1995, 91쪽.

식의 상호작용적 통합으로 나아감으로써,⁴⁾ 진정한 스포츠선진국의 모습을 보이고 있다.

2) 시사점

독일과 우리나라의 상황을 비교할 때, 사회적·역사적 국제관계에서 분단 배경과 조건이 유사하기도 하지만 여전히 많은 차이점이 있기 때문에 독일의 경험을 우리나라에 그대로 적용할 수는 없겠다. 그럼에도 독일의 사례는 최소한 스포츠가 남북한의 화합과 한반도 평화를 이룩하는 데에 중요한 기여를 할 수 있음을 시사하고 있다. 또한 무력을 통한 적대적 통일이 아닌 평화적이고 비폭력적인 방법으로 남북통일을 이루는데 귀중한 시사점을 제공하고 있다.⁵⁾

우선 스포츠가 양측의 긴장을 완화하고, 체제의 대치 속에서도 화합의 기류가 형성되는 효과를 통해 갈등과 반목이 깊은 두 국가의 관계를 개선해주는 중요한 역할을 할 수 있다.

또한 스포츠 경기는 주민들의 행동 변화를 유도하였고, 통합과 통일에 결정적인 기여를 하였다. 독일이 통일할 수 있었던 원동력은 양독의 인적교류이며, 특히 스포츠교류를 통한 동서독 주민들의 접촉과 교류가 양 체제를 직접적으로 확인하고 객관적으로 비교할 수 있는 계기를 마련해주었기에 가능한 일이었다.

통일 사후적으로도 스포츠교류는 중요한 의의를 가진다. 스포츠교류는 동독과 서독의 문화적 이질성에도 불구하고 통일 이후 부작용을 최소화하는데 공헌하였다고 해석된다.

‘남북관계 발전에 관한 법률’에서 규정하고 있듯이 남과 북은 “통일을 지향하는 과정”에서 “잠정적으로 형성되는 특수관계”인 만큼 상호 통일이라는 공통 목적을 설정하고 함께 노력하여야 한다. 그러나 단순히 체제 및 물리적 통합 자체를 목적으로 설정하는 것이 아니라, 온전히 통일의 목적을 달성하고 진정한 통합의 내재화를 이루기 위하여 부작용 없는 통일을 준비할 필요가 있다. 현재 남북은 교류와 협력을 진행하기 어려울

4) 송형석, 앞의 논문(독일의 스포츠를 통한 이주민 통합 정책), 453면 참조; 우리나라 「재한외국인 처우기본법」 제1조(목적)는 “재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다”고하여 ①한국사회에의 적응과 ②다문화에 대한 이해를 사회통합의 핵심개념으로 하고 있음을 알 수 있다(김기하, “사회통합을 위한 법의 역할”, 저스티스 통권 제106호(2008.9) 219면 참조).

5) 송병록, 「스포츠와 정치 : 동·서독 스포츠 교류가 남·북한 통합에 주는 함의」, 한·독사회과학논총 제14권 제2호, 2004, 143-144쪽.

정도로 정치·경제·사회·문화적인 부문의 격차가 크기 때문에, 예상치 못한 통일이 진행된다면 그 부작용과 혼란이 상당히 클 것이다. 따라서 통일의 사전 준비단계에서 충격을 완화시킬 수 있는 과정이 필요하며, 이 과정을 통해 단계적으로 점진적인 사회통합을 이루어야 한다. 즉 남북한 간의 차이를 좁히고, 단계적으로 교류와 화합을 이루어야 하는데, 이 때 가장 손쉽고 가벼운 교류 형태가 스포츠 교류이다.

스포츠는 국제적으로 통용되는 룰 속에서 진행되기 때문에 교류가 용이하며, 스포츠 교류에 참여하는 남북한 주민들이 직접적으로 서로의 체제를 확인하고 객관적으로 비교할 수 있는 기회를 제공한다. 또한 스포츠는 신뢰를 형성하는 데에도 매우 유용하다. 스포츠는 정치성을 배제하고 공정한 룰에 따라 진행할 수 있는 분야이기 때문이다. 스포츠 교류를 통해 상호 우호적 관계 속에서 양쪽 주민들의 지속적이고 장기적인 협력과 소통이 가능해질 것이고, 궁극적으로 남북관계의 변화를 유도할 수 있게 될 것이다.

스포츠는 서로 다른 문화를 가진 사람의 통합을 촉진하고 상호간의 이해를 증진시켜 주는 보편적인 역할을 수행한다는 점에서 효과적인 사회통합 수단이 될 수 있는 것이다.⁶⁾ 스포츠 활동은 사회응집성을 높이는 효과를 가진다. 독일에서는 이질적인 문화를 소유한 이주민과 기존 주민과의 접촉빈도를 높여주기 위해 스포츠 활동을 적극적으로 활용하고 있고 스포츠가 사회통합에 큰 효과를 본 것으로 평가되고 있다.⁷⁾ 독일은 외국인 노동인구의 유입에 따라 1980년대부터 이미 스포츠를 통한 사회통합 프로그램을 운영하여 왔고, 이는 2006년 독일의 통합스포츠회(DOSB) 출범 이후 더욱 활발한 모습을 보이고 있다.⁸⁾

이러한 독일의 노력은 “함께 가는” 통합의 선진화된 사회를 지향하는 우리나라가 주목할 만한 사례라 생각되며, 다문화 이주민, 탈북민들이 함께 하는 통합의 스포츠프로그램이 지자체 중심으로 정부의 주요 정책방향으로 설정·운영되기를 기대한다. 현재의 이주민·탈북자만이 아니라 남북통일후의 원활한 사회통합을 지원하기 위하여서도 제도적 장치를 만들어가는 것이 필요하다.

6) 송형석, “스포츠를 통한 사회통합, 그 가능성의 고찰”, 한국체육학회지, 제50권, 제2호(2011), 31-44면

7) 독일의 예에 관한 상세는 송형석, “독일의 스포츠를 통한 이주민 통합 정책”, 한국체육학회지, 제49권, 제6호(2010), 449-460면; Döring, Jan, Eine Analyse des Projektes “Integration von Flüchtlingen durch Sport”, Grin 2017 참조.

8) DOSB, Zukunft Gewinnen!, Arbeitsprogramm des Präsidiiums des DOSB für 2011 bis 2014, S. 101; DOSB, Integration und Sport - Ein Zukunftsfaktor von Sportvereinen und Gesellschaft, April, 2014 참조.

3. 남북스포츠 교류 활성화 방안

가. 남북스포츠 교류의 현황

1) 교류의 시작

1963년 스위스에서 1964 도쿄하계올림픽대회의 남북단일팀 구성을 위한 회담이 진행되었는데, 이는 남북 간 첫 스포츠교류의 시작이었다. 이후 냉전이 심화되었고, 자연스럽게 남북스포츠교류는 1978년까지 사실상 전무하였다. 1979년에 평양세계탁구선수권대회 단일팀 구성문제를 토의하기 위해 판문점에서 접촉이 이루어졌으나, 한국 참가가 무산되고 협의는 결렬되었다. 1984년부터 1988년까지 하계올림픽의 단일팀 구성에 대한 논의는 당시 남북스포츠회담을 열게 하는 계기가 되었다. 비록 단일팀 구성에는 실패하였으나 남북스포츠회담은 향후 남북스포츠 교류의 초석을 다졌다는 점에서 의미가 있다.⁹⁾

〈표 1〉 남북스포츠회담 주요 일지

시기	장소	명칭	내용
1963	01.24.	스위스 로잔	도쿄하계올림픽대회 단일팀 구성 회담
	05.17.	홍콩	단일팀 구성 실무 1차 회담
	07.26.	홍콩	단일팀 구성 실무 2차 회담
1979	02.27.	판문점	제1차 남북탁구협회 대표회담
	03.05.	판문점	제2차 남북탁구협회 대표회담
	03.09.	판문점	제3차 남북탁구협회 대표회담
	03.12.	판문점	제4차 남북탁구협회 대표회담
1984	04.09.	판문점	제1차 남북스포츠회담
	04.30.	판문점	제2차 남북스포츠회담

9) 문화체육관광부 체육국·한국스포츠개발원, 「2018 체육 백서」, 문화체육관광부, 2020, 480-481쪽.

시기		장소	명칭	내용
	05.25.	판문점	제3차 남북스포츠회담	
1985	10.08.~10.09.	스위스 로잔	제1차 남북스포츠회담	<ul style="list-style-type: none"> • 1988 서울하계올림픽대회 단일팀 구성 및 공동개최 협의 (결렬, 북한 측이 IOC수정안 거부, 북한 불참)
1986	01.08.~01.09.	스위스 로잔	제2차 남북스포츠회담	
	06.10.~06.11.	스위스 로잔	제3차 남북스포츠회담	
1987	07.14.~07.15.	스위스 로잔	제4차 남북스포츠회담	
1989	03.09.	판문점	제1차 남북스포츠회담	<ul style="list-style-type: none"> • 1990 베이징하계아시아경기대회 단일팀 구성 논의 (결렬, 별도 참가)
	03.28.	판문점	제2차 남북스포츠회담	
	10.20.	판문점	제3차 남북스포츠회담	
	11.16.	판문점	제4차 남북스포츠회담	
	11.24.	판문점	제5차 남북스포츠회담	
	12.22.	판문점	제6차 남북스포츠회담	
1990	01.19.	판문점	제7차 남북스포츠회담	
	01.29.	판문점	제8차 남북스포츠회담	
	02.07.	판문점	제9차 남북스포츠회담	
1990	11.29.	판문점	제1차 남북스포츠회담	<ul style="list-style-type: none"> • 남북통일축구 정례화, 국제대회 단일팀 구성 논의
1991	01.15.	판문점	제2차 남북스포츠회담	<ul style="list-style-type: none"> • 국제대회 남북단일팀 구성 토의
	01.30.	판문점	제3차 남북스포츠회담	<ul style="list-style-type: none"> • 탁구단일팀 파견 및 청소년 축구대회 논의
	02.12.	판문점	제4차 남북스포츠회담	<ul style="list-style-type: none"> • 탁구단일팀 파견 및 청소년 축구 단일팀 구성 합의
2005	12.07.	북한 개성	제1차 남북스포츠회담	<ul style="list-style-type: none"> • 2008 베이징하계올림픽대회 단일팀 구성 합의
2006	06.29.	북한 개성	제2차 남북스포츠회담	<ul style="list-style-type: none"> • 2008 베이징하계올림픽대회 단일팀 구성 관련 • 명칭(코리아), 단가(1920년 아리랑),

시기	장소	명칭	내용	
			단기(한반도기) 합의	
	09.04.~09.09.	스위스 로잔	베이징하계올림픽대회 단일팀 구성 회담	<ul style="list-style-type: none"> • 2008 베이징하계올림픽대회 단일팀 구성 관련 • IOC 3자 회담
	11.30.~12.02.	카타르 도하	제3차 남북스포츠회담	<ul style="list-style-type: none"> • 2008 베이징하계올림픽대회 단일팀 구성 관련 • 현안 점검 및 준비
2007	02.13.	북한 개성	제4차 남북스포츠회담	<ul style="list-style-type: none"> • 2008 베이징하계올림픽대회 단일팀 구성 관련 선수선발 논의(양측 의견 상충에 따른 추후 지속 협의하기로 합의)
	01.17.	판문점	남북고위급회담 실무회담	<ul style="list-style-type: none"> • 2018 평창동계올림픽대회 북한 대표단 참가 논의
	01.19.	스위스 로잔	2018 평창동계올림픽대회 조직위원회 단일팀 관련 실무회의	<ul style="list-style-type: none"> • 2018 평창동계올림픽대회 아이스하키 단일팀 참가 관련 실무 논의(개회식 등 의전 및 지원 관계사항)
	01.20.	스위스 로잔	2018 평창동계올림픽대회 조직위원회 단일팀 관련 본회의	<ul style="list-style-type: none"> • 올림픽 한반도 선언(Olympic Korea Peninsula Declaration) 채택 • IOC위원장 관련 내용 성명서 발표, 서명식 실시
2018	06.18.	판문점	제1차 남북스포츠회담	<ul style="list-style-type: none"> • 남북통일농구경기대회 개최 합의 • 2018 자카르타-팔렘방아시아경기대회 남북 공동입장 및 단일팀 구성 합의 • 향후 국제경기대회 공동 진출 및 남북 간 대회참가, 합동훈련 실시 합의
	06.28.	인도네시아 자카르타	2018 아시아경기대회 관련 4자 회의	<ul style="list-style-type: none"> • 2018 자카르타-팔렘방아시아경기대회 남북단일팀 관련 남북 합의사항 전달
	11.02.	개성공동연락사무소	제1차 남북스포츠분과회담	<ul style="list-style-type: none"> • 2020 도쿄하계올림픽대회 공동 진출 합의 • 2032 하계올림픽대회 공동유치 합의
	12.14.	개성공동연락사무소	제1차 남북스포츠분과회담	<ul style="list-style-type: none"> • 2020 도쿄하계올림픽대회 남북단일팀 구성 • 2032 하계올림픽대회 남북공동유치 관련 남북 공동서한 작성 및 발송 예정

※ 출처 : 문화스포츠관광부 2018 스포츠백서(2020); 문화스포츠관광부 2017 스포츠백서(2019) 및 통일부 보도자료(2019)

2) 1990년대

1990년대에 들어 1991년 제41회 세계탁구선수권대회와 제6회 세계청소년축구대회에 남북단일팀을 구성하여 참가 하였다.

〈표 2〉 남북단일팀 국제경기대회 참가 현황

구분	제41회 세계탁구선수권대회	제6회 세계청소년축구대회
일시/장소	1991.04.24.~1991.05.06. / 일본 지바현	1991.06.14.~1991.06.30. / 포르투갈 리스본
호칭	『코리아』, 『KOREA』	좌동
단기	흰색바탕에 하늘색 우리나라 지도	좌동
단가	1920년 우리나라 『아리랑』	좌동
선수선발	단일팀 공동추진기구에서 협의·선발	서울·평양 공개 평가전을 기초로 단일팀 공동추진기구에서 협의·선발
선수단구성	단장(북측) 총 56명(남북 각 28명, 선수 각 11명씩)	단장(남측) 총 62명(남북 각 31명, 선수 각 9명씩)
선수훈련	일본전지훈련(1991.03.26.~1991.04.23.)	남·북 왕래훈련(1991.05.06.~1991.05.21.) - 서울평가전 05.06.~05.09. / 70명(잠실) - 평양평가전 05.10.~05.16. / 70명(5·1) - 서울강화훈련 및 결단식 05.17.~05.21. / 72명(잠실주경기장)
선수단경비	남·북 공동부담	좌동
장비조달	단복-북측, 운동복 등-남측	좌동
귀국	1991.05.08.(동경에서 서울·평양으로)	1991.06.28.(북한), 1991.06.29.(남한)
대회결과	여자단체전우승 및 개인단식준우승(리분희) 남자개인단식 3위(김택수), 혼합단식 3위	8강 진출(예선 1승1무1패) 준준결승전에서 브라질에 패배(5:1)

구분	제41회 세계탁구선수권대회	제6회 세계청소년축구대회
----	----------------	---------------

※ 출처 : 문화스포츠관광부 2015 스포츠백서(2016)

이외에도 ‘통일염원남북노동자축구대회’, ‘현대통일농구경기’ 등이 개최되었고, 2000년 시드니올림픽에서는 남북이 개막식에 한반도기를 사용하며 공동입장을 하였다. 1990년대 이전보다 남북스포츠교류가 상당한 진전을 이루었다.

〈표 3〉 1990년대 남북스포츠교류 세부 실적

사업명	개최지	일시	참가자	비고
남북(대표팀)통일축구대회 서울·평양 교환경기 개최	평양	’ 90.10.09. ~’ 90.10.13.	76명(선수단 45명, 인솔 11명, 보도 20명)	남한: 스포츠부장관 인솔
	서울	’ 90.10.21. ~’ 90.10.25.	78명(선수단 45명, 인솔 11명, 보도 22명)	북한: 국가스포츠위원회 위 원장 인솔
제41회 세계탁구선수권대회 단일팀 구성 참가	오사카	’ 91.04.24. ~’ 91.05.06.	56명(남북 각 28명, 선수 각 11명씩)	한반도기 사용 국가: 아리랑
제6회 세계청소년축구대회 단일팀 구성 참가	리스본	’ 91.06.14. ~’ 91.06.30.	62명(남북 각 31명, 선수 각 9명씩)	한반도기 사용 국가: 아리랑
통일염원남북노동자축구 대회	평양	’ 91.08.10. ~’ 91.08.14.	37명(선수단 22명, 인솔 15명) 남북 노동단체	08.12.(남북대결) 08.13.(남북혼합팀 구성)
현대통일농구 교환경기	평양	’ 91.09.27. ~’ 91.10.01.	79명(선수단 42명, 현대관계 자 31명, TV중계요원 6명)	09.28.(혼합경기) 09.29.(남북대결)
	서울	’ 99.12.22. ~’ 99.12.25.	62명(선수단 38명, 교예단 14명, 위성중계 기술자 2 명, 아태관계자 8명)	12.23.(혼합경기) 12.24.(남북대결)
금강산자동차질주경주대	서울,	’ 00.06.30.	차량 56대(경기차량 23대	사업대가로 100만 달러 지

사업명	개최지	일시	참가자	비고
회	평양, 금강산	~' 00.07.04.	포함), 241명	급
삼성통일탁구경기대회	평양	' 00.07.26. ~' 00.07.30.	50명(선수단 13명, 인솔 37명)	남북대결 및 남북혼합팀 구성 경기
시드니하계올림픽대회 개막식 공동입장	시드니	' 00.09.15.	남북 각 90명씩 180명	한반도기 사용 호칭 : KOREA
제81회 부산전국체전 금강산 성화채화	금강산 옥류동 무대바위	' 00.10.01.	50명(주관: 부산광역시 - 금강산관광총회사)	

※ 출처 : 문화스포츠관광부 2015 스포츠백서(2016)

3) 2000년대

2000년대 들어 남북스포츠교류는 단일팀 구성을 중심으로 이어졌다. 2008년 베이징 올림픽에 남북단일팀 구성이 논의되었으나, 단일팀을 이루지는 못하였다.

2007년 남북정상회담에 따라 2008 베이징 올림픽에 남북응원단 참가를 합의하였으나, 2008년 남북관계가 경색되면서 무산되었다.

〈표 4〉 2000년대 남북스포츠교류 세부 실적

사업명	개최지	일시	참가자	비고
제2차 금강산자동차질주 경주대회	금강산	'01.07.29. ~'01.07.31.	차량 56대(경기차량 23대 포함), 241명	사업대가로 지급
태권도시범단 교환	평양	'02.09.14. ~'02.09.17.	65명(남측 35명, 북측 30명)	7차 남북장관급회의 실무회의 합의에 근거 황봉영 조선태권도 위원회의 초청
	서울	'02.10.14.	62명(남측 41명, 북측 21명)	
남북통일축구대회	서울	'02.09.05. ~'02.09.08.	리광근 등 49명	

사업명	개최지	일시	참가자	비고	
부산하계아시아경기대회	부산	'02.09.22. ~'02.10.15.	박명철 등 668명		
	부산	'02.10.08. ~'02.10.15.	장용 등 7명		
아오모리 동계아시아경기대회 개·폐회식 공동입장	일본 아오모리	'03.02.01. ~'03.02.08.	남한 선수단 110명 북한 선수단 40명	단기: 한반도기 북한 2월 30일 밤 전격제안, 남한 수용으로 성사	
제22회 대구하계유니버시아드대회	대구	'03.08.20. ~'03.09.01.	전극만 등 524명 선수단 197명 홍원단 327명		
남북태권도교류 협의 및 대구하계유니버시아드대회 참관	대구	'03.08.17. ~'03.08.21.	장용 등 3명		
정주영스포츠클럽 개관식 및 통일농구대회	평양	'03.10.06. ~'03.10.07.	김운규 등 800여 명	경의선 임시도로로 육로 방북 SBS 평양에서 통일 농구대회 중계	
제주민족평화축전	제주	'03.10.23. ~'03.10.28.	김영대 등 190명	행사직전 취주단, 예술단 불참통 보로 물의 야기	
아테네하계올림픽대회 공동입장	그리스 아테네	'04.08.14. ~'04.08.09.	남한선수단 136명 북한선수단 50명	단기: 아리랑 단기: 한반도기	
제2회 동아시아축구선수권대회	대구, 전주, 대전	'05.07.31. ~'05.08.07.	북 선수단 65명		
남북통일축구대회	서울	'05.08.14. ~'05.08.16.	남·여 선수단		
제4회 마카오동아시아경기대회 공동입장	마카오	'05.10.29. ~'05.11.06.	남북선수단		
6.15 공동선언 실천 남북강원도겨울철스포츠경기 대회	춘천	'06.03.02. ~'06.03.05.	선수단 36명(단장 정덕기 북측 민화협 부회장)	남북선수단 합동훈련 남측대학 선발팀과 북측 선발팀 혼성경기 남북 시범경기	
도하하계아시아경기대회 개폐회식 공동입장	카타르 도하	'06.12.01. ~'06.12.15	남북선수단	공동기수는 이규섭선수(남측)와 리금숙선수(북측)	
남북유소년 축구선수단 상호교류	북한 청소년팀 방한	제주, 수원, 순천, 광양, 서울	'07.03.20. ~'07.04.20	북 선수단 23명	15~17세, 전지훈련
		강진	'07.06.01. ~'07.06.14	북 선수단 34명	15세 이하 친선 경기
	남한 청소년팀 방북	평양	'07.06.23. ~'07.07.03	남 선수단 26명	
			'07.11.03. ~'07.11.14	남 선수단 22명	

사업명	개최지	일시	참가자	비고
북한태권도 시범단 방남	서울, 춘천	'07.04.06. ~'07.04.09	북 시범단 48명	단장: 장웅 IOC 위원
남북 노동자 통일축구	창원	'07.04.30	-	5·1절노동자통일대회 행사 북 대표단 60명 방한
2007 청소년(U-17) 월드컵축구대회	서울 등 8개 도시	'07.08.18. ~'07.09.09	북 선수단 31명	16강 진출 2회 연속 8강 진출 실패
제2회 국제청소년친선축구대회	전남 강진	'07.10.13. ~'07.10.25	북 선수단 22명	한국, 북한, 프랑스 등 7개국 참가 한국 중등축구연맹 주최
평양시스포츠단 축구장 준공식	평양	'07.11.09	남 대표단 145명	축구장 시설 현대화 사업
제3회 동아시아축구대회	중국 충칭	'08.02.20	-	경기결과 1:1
2008 아시아시니어레슬링 선수권대회	제주도	'08.03.16. ~'08.03.24	북 선수단 15명	
2008 아시아유도선수권대회	제주도	'08.04.26. ~'08.04.27	북 선수단 17명	남자 60kg이하 3위, 여자 48kg 이하 2위, 여자 52kg이하 1위, 여자 57kg이하 3위, 여자 63kg 이하 3위
2010 남아프리카공화국월드컵축구 대회 3차 예선전	중국 상하이	'08.03.26	남북 축구대표팀	경기결과 0:0
	서울	'08.06.22	남북 축구대표팀	경기결과 0:0
2008 남북태권도교류행사	평양	'08.06.28. ~'08.07.01	(사)ITF태권도협회 남측 대표단 60명	북한의 시범공연 남한사범의 북한선수에 대한 기술 교육 실시
남북스포츠교류협회 유소년축구단 교류	평양	'08.06.14. ~'08.06.26	유소년축구선수단 30명	4차례 친선 경기
		'08.10.08. ~'08.10.15	경수유소년축구단, 임원 등 50여 명	친선경기 및 합동훈련
2010 남아프리카공화국월드컵축구 대회 최종 예선전	중국 상하이	'08.09.10	남북축구대표팀	경기결과 1:1
2008 베이징하계올림픽대회 코리아응원단	중국 베이징	'08.08.10. ~'08.08.14	응원단 400여 명	남북한 팀 경기 응원
남북스포츠교류협회	평양	'09.02.25. ~'09.02.28	同 협회 관계자 17명	『김경성 스포츠인초대소』 준공식 참 석 및 스포츠교류 협의
2010 남아프리카공화국월드컵축구 대회 남북 예선전	서울	'09.03.29. ~'09.04.02	북 선수단 43명	경기결과 1:0

※ 출처 : 문화스포츠관광부 2015 스포츠백서(2016)

4) 2010년대

2011년 카타르 도하에서 열린 피스앤스포츠클럽(Peace and Sports Cup)대회에서 남북단일팀을 구성하여 준수한 성적을 거두었다. 이후 남북단일팀을 구성하지는 못하였지만 2014년 인천 아시안게임에 북한이 참석하였고 종합 7위에 올랐다. 북한의 선전에 폐막식에 황병서 총정치국장, 최룡해 당비서, 김양건 대남 당당비서 등 고위급 인사 3인이 참석하여 화해분위기가 조성되기도 하였다.¹⁰⁾ 또한 2014년 인천 장애인 아시안게임에도 북한이 참여하였다.

2018년 평창 동계 올림픽 및 동계패럴림픽에 북한의 참가를 위한 논의를 하였고, 여자 아이스하키에 단일팀으로 참가하였으며, 개폐회식에 공동입장 하였다.

〈표 5〉 2010년대 남북스포츠교류 세부 실적

사업명	개최지	일시	참가자	비고
피스앤스포츠클럽	카타르 도하	'11.11.21. ~'11.11.22.	남한 선수 2명 북한 선수 2명	남자 복식(남북단일팀) 우승 여자 복식(남북단일팀) 준우승
2013 동아시아연맹축구선수권대회 (동아시아컵)	서울 화성	'13.07.20. ~'13.07.28.	북한여자축구선수단 26명	북한 1위 대한민국 3위
2015 광주하계유니버시아드대회 조직위원회 UNOSDP YLP	광주	'13.08.22. ~'13.09.03.	북한청소년대표단 4명	
2013 아시안컵및아시아클럽 역도선수권대회	평양	'13.09.12. ~'13.09.17.	우리선수단 41명 방북	대한민국 3위 (금 6, 은 8, 동 10)
2014 인천하계아시아경기대회	인천	'14.09.19. ~'14.10.04.	북한선수단 273명 방한	대한민국 2위 북한 7위
2014 인천하계장애인아시아경기대회	인천	'14.10.18. ~'14.10.24.	북한선수단 33명 방한	북한 29위
2014 국제유소년(U-15)축구대회	연천	'14.11.07. ~'14.11.09.	유소년축구단 32명 방한	북한 1위
남북노동자축구대회	평양	'15.10.28. ~'15.10.31.	한국노총·민주노총 대표단 162명 방북	경기결과 남 0 : 북 6

10) 문화체육관광부 체육국·한국스포츠개발원, 앞의 책, 483~484쪽.

사업명	개최지	일시	참가자	비고
세계여자아이스하키선수권대회	강릉	'17.04.01. ~'17.04.09.	북한여자아이스하키 선수단 30명	경기결과 남 3 : 북 0
세계태권도선수권대회	무주	'17.06.23. ~'17.07.01.	장용, 리용선 등 32명	ITF 태권도 시범
남북스키선수공동훈련	마식령	'18.01.31.	한국선수단 45명 (알파인스키 선수 12명, 크로스컨트리 선수 12명, 임원 7명)	
남북평화협력기원공연	평양 평양대극장	'18.04.01.	세계태권도연맹 시범단 20명	
2018 세계탁구선수권대회	스웨덴 할름스타드	'18.04.29. ~'18.05.06.	북한선수단 11명 (임원 2, 선수 9)	여자단체전 8강 남북 대진상황 에서 국제연맹의 단일팀 구성 제안, 동메달 획득
2018 대전코리아오픈국제탁구대회	대전	'18.07.15. ~'18.07.22.	북한선수단 총 25명 (임원 9, 선수 16)	금메달(1): 혼합복식(남:장우진/ 북:차효심), 동메달(1): 남자복식 (남:이상수/북:박신혁)
남북통일농구경기대회 참가(파견)	평양 류경정주영 스포츠관	'18.07.04. ~'18.07.05.	남녀 농구선수단 50명	혼합경기 개최(1일차, 평화:번 영), 친선경기개최(2일차, 청탐: 홍탐)
2018 세계유도선수권대회	아제르바이 잔 바쿠	'18.09.17. ~'18.09.28.	북한선수단 22명 (임원 4, 선수 18)	혼성단체전 동메달 획득
2018 ITTF월드투어스웨덴오픈대회	스웨덴 스톡홀름	'18.10.29. ~'18.11.04.	남녀복식 각 2팀, 총 4팀 참가	-남자복식(남/북): 장우진/함 유성(8강), 임종훈/안지성(16강) -여자복식(남/북): 서효원/김송 이(8강), 최효주/차효심(16강)
2018 ITTF월드투어오스트리아오픈 대회	오스트리아 린츠	'18.11.06. ~'18.11.01.	남녀 혼합복식 단일팀구성 (남: 장우진, 북: 차효심)	
2018 ITTF 그랜드파이널스탁구대회	인천	'18.12.12. ~'18.12.16.	북한선수단 5명(임원 4, 선수1), 남녀 혼합복식 단 일팀구성(남: 장우진, 북: 차효심)	남녀혼합복식 단일팀 은메달 획득

※ 출처 : 문화스포츠관광부 2015 스포츠백서(2016), 2018 대한스포츠회 사업결과보고서(2019)

나. 현행 남북한 스포츠교류 한계

1) 중앙정부 차원의 남북 스포츠교류 진행

정부부문의 체육교류협력은 당국 간 남북체육회담을 통한 합의과정을 거쳐서 추진되었다. 남북 간 최초의 체육회담은 1963년 1월과 5월 로잔 및 홍콩에서 개최된 회담으로, 1964년의 동경올림픽에서 단일팀을 구성하기 위하여 협의하였으나 성사되지 못하였다. 이후 네 차례 체육회담이 있었지만 91년 세계청소년탁구선수권대회 단일팀 구성에 성공하기 전까지 성과 없이 결렬되었다.

특히 남북한 88올림픽 공동개최를 위하여 약 2년간 노력하였지만, 결국 북한이 올림픽 불참을 선언하면서 이 역시 결렬되었다. 1989년부터 1990년 초까지 3차례 실무접촉, 9차 회담을 통해 남북 단일팀 구성을 위해 회담을 진행했지만 역시 실패로 돌아간다.

지속적인 시도 끝에 1990년 10월경 최초 남북한 스포츠교류로서 통일축구대회를 개최하였으며, 이 경기는 서울과 평양을 상호 왕래하는 교환경기였다는 점에서 중요한 의의가 있다. 첫 스포츠교류를 시작한 남북은 1991년 남북체육회담을 통해 단일팀을 구성하여 각종 국제대회에 참가하기로 합의하고 1991년 제41회 지바 세계탁구선수권대회와 제6회 포르투갈 세계청소년축구대회에 코리아(Korea) 단일팀으로 출전하였다. 이후 지속적인 남북 간 스포츠교류협력을 추진하고자 제5차 남북체육회담을 준비하던 중 바르셀로나 세계 유도선수권대회에 참가했던 북한 선수가 한국으로 망명하는 사건이 발생하게 되면서, 북한이 무기한 연기를 통보하고 이로써 남북간 스포츠교류협력사업은 중단되었다.

한동안 중단되었던 스포츠 교류는 김대중 정부에 이르러 조금씩 개선되기 시작하였다. 남북관계가 개선되면서 1999년 서울에서 '남북통일농구대회'를 개최하고, 2000년 시드니올림픽 개회식 때 남북동시 입장의 성과에서 남북이 동시 입장하는 등의 성과가 이루어졌다. 그러나 다양한 종목의 교환경기 추진 등의 스포츠교류협력 활성화에도 불구하고 스포츠교류의 협력은 공동입장 또는 공동응원 형식으로 추진되었을 뿐, 91년을 마지막으로 국제대회 단일팀은 구성되지 못하였다.

2) 중앙정부 차원의 스포츠교류가 갖는 한계점

지금까지 남북스포츠 교류는 중앙정부 차원의 하향식(top-down방식) 위주로 진행되었다. 정상회담을 통해 교류를 계획하고 합의하여 민간 및 지자체에서 실행하는 형식이었다. 이러한 스포츠교류 형태는 다양한 한계를 가지고 있다.

우선 정치적 측면에서 볼 때, 남북스포츠 교류가 정치적 환경의 영향에 매우 취약하다는 점이다. 스포츠 자체가 비정치적 특성을 가지고 있다고 하더라도, 남북 간의 스포츠교류협력은 정치적 환경에 큰 영향을 받기 때문에 항상 불안정성과 불확실성을 내포하고 있다. 지난 평창올림픽 이후 남북관계의 화합이 탄력을 받아 판문점 선언까지 이어지고, 6월 통일 농구단이 구성되어 평양에서 친선경기를 진행하였지만, 하반기 이후 남북 정부 대화가 원활하게 이루어지지 않자, 북측은 통일 농구단 파견을 취소하였다. 이렇듯 정부 차원의 교류는 정치적 상황에 좌우되며 쉽게 영향을 받게 된다.

둘째, 남북의 스포츠교류 협력을 대하는 목적의 차이에서 발생하는 온도차이다. 남한은 북한과의 스포츠교류 협력을 화해와 협력을 유도하고 관계를 개선하기 위한 계기로 활용하려는 반면, 북한은 과거 동독이 그러하였듯이 남북 간의 스포츠교류협력을 체제 선전에 활용하려는 의도를 가지고 북한 내에서 정치적 목적과 경제적 이익을 취하기 위한 수단으로 활용하려 한다. 실질적으로 남북 스포츠교류협력 사업을 추진하는 과정에서 남과 북이 동등하게 비용을 분담하는 것이 아니라, 제반 경비를 거의 남한 측에서 부담하고 있다. 또한 북한은 선택적으로 스포츠교류에 협력하는데, 예컨대, 통일전선전략과 부합하는 행사들이나, 참여자들이 노동자, 학생, 제사회단체인 행사들만 적극 추진하며, 체제 선전에 활용하기 좋은 일회성 행사 위주로 협조하는 경우가 많았다. 따라서 남북한 스포츠교류가 지속적인 교류 협력사업을 추진하기 위함이 아니라, 정치적으로 활용하기 쉬운 단발적 행사 위주의 단일팀 구성, 공동입장 등을 중심으로 실행되었다는 점은 한계로 지적된다.

셋째, 법제도 측면에서도 여전히 미비한 부분이 많다. 과거 남북기본합의서를 통해 남북 간 상호 교류 및 협력의 기본적인 근거는 마련되었다고 보여지지만, 현재까지 후속 조치가 취해지지 않는 상황에서 현실적으로는 유명무실한 상태이다. 각종 법제적 근거 부족으로 교류가 갑자기 중단되거나 합의서가 성실하게 이행되지 않더라도, 특별한 해결방안이 없다.

넷째, 부침이 있는 남북 정세 속에서 지속성 있는 교류를 유지하기에는, 중앙정부 차원의 교류가 적합하지 않다는 점이다. 이에 대하여는 다음 절에서 후술하고자 한다.

다. 지방자치단체 중심의 스포츠교류 활성화

1) 남북교류의 지방자치화 필요성

부침이 있는 남북 정세 속에서 지속성 있는 교류를 유지하기에는, 중앙정부 차원의 교류가 적합하지 않다. 중앙정부 중심의 하향식(top-down 방식)교류는 그 관계의 지속성이 오래 유지되지 않는다는 한계가 있다. 특히 최근과 같이 대북제재 및 코로나, 미중갈등, 북미대화결렬 등 남북관계와 한반도를 둘러싼 여러 문제들로 인해 불확실성이 증가할 때에는, 중앙정부 차원의 합의와 계획의 실현 가능성이 예측하기 어려워진다. 가장 남북관계가 우호적이었던 김대중, 노무현 정권 때에도 남북교류는 서울과 평양 간 중앙 단위에 집중되었던 것이 사실이다. 동독과 서독의 통일 사례에서 자매결연 위주로 진행되었던 동서독 스포츠교류가 중요한 역할을 했던 것과 같이, 남북 간의 교류도 이제 지역 단위로 확대하여 남북교류의 지방자치화를 확립하여야 한다.

지방정부가 각 지역이 가진 특수성을 앞세워 북한과의 지역별 교류를 추진한다면 중앙정부 차원에서 획일적으로 진행하는 것보다 훨씬 더 다양하고 창의적인 교류사업을 계획하고 실행할 수 있을 것이며, 중앙정부가 갖는 정치적 한계성을 보완하면서 남북 교류협력에 있어서 다양성을 추구할 수 있을 것이다.

2) 지방자치단체 차원의 남북교류의 성과

지자체 남북교류협력 최초사업은 1999년 제주도가 북한에 감귤 약 4000여 톤을 보내는 것이었다. 이 사건을 계기로 지자체별 다양한 남북교류사업이 진행되며 김대중 정부와 노무현 정부에 이르러 크게 활성화되었다. 그러나 점차 경색되어 이명박 대통령과 박근혜 대통령 집권시기에 마침내 냉각기를 맞이하게 된다. 문재인 정부에 이르러 남북관계의 교류와 협력을 활성화하기 위한 다양한 시도가 있었으나 국제적으로 대북제재 및 코로나 확산과 맞물려 지자체 남북교류협력사업이 활성화되지는 못하였다¹¹⁾.

지금은 비록 북한의 고립으로 인해 다시금 새로운 출발선상에 있다고 보여지지만, 과거 지자체 중심으로 진행된 남북교류협력의 성과는 매우 긍정적이었던다는 평가를 받고 있다.

11) 권숙도, 「지방자치단체의 지속가능한 남북교류협력체계 구축을 위한 제언」, 사회과학연구 제36권 제1호, 경성대학교 사회과학연구소, 2020, 249-250쪽.

첫째, 지자체의 남북교류협력은 각 지역이 가진 특색 및 특징과 결합하면서 지자체만 할 수 있는 사례를 보여주며 지자체를 남북교류협력의 주요한 행위자로 자리매김했다는 점이다. 통일부가 지자체를 대북지원사업자로 인정하지 않았지만(III장 참조), 지자체가 남북교류협력을 위해 구상한 사업과 관련 예산 및 조직은 남북 교류협력의 상당 부분을 구성해 왔다. 2020년 현재 기준으로 17개 광역지자체와 30개가 넘는 기초 지자체가 관련 조례를 가지고 있으며, 상당수의 지자체들은 자체 기금을 보유하고 있다. 예컨대 제주도가 대북에 대한 인도지원적 차원에서 진행한 감귤지원사업은 제주도 감귤시장의 가격 불안정성을 해결하고자 하는 의도도 있었다(남북협력제주도민운동본부, 2009). 경남지역 농업인들이 딸기 모종 생산량이 수요대비 부족한 상황을 해결하고자, 북한에 기술과 자재를 공급하고 북한 생산 딸기모를 경남으로 반입한 경우도 있었다. 이와 같이 각 지자체는 지역이 처한 특수한 상황을 감안하여, 지자체 구성원들의 이익에 합치하고, 구성원들의 지지를 받는 남북교류협력사업을 구상하고 실현할 수 있는 능력을 가지고 있다. 남북교류의 주요 행위자로서 지자체는 이전에 없던 다양한 사례를 만들어왔다.

둘째, 지자체는 다양한 성공 및 실패의 누적된 경험사례를 통해 향후 남북교류 사업의 경험적 근거를 마련하였다. 예컨대 농기구 지원사업의 경우, 우리 농촌에서 자주 활용되는 경운기를 북한에 지원하더라도 북한은 기름부족, 수리 및 유지 기구 부족, 부품 부족으로 활용하지 못하는 상황이 발생하여 남한의 관련 예산 낭비, 북한의 공간 및 행정 낭비였을 뿐 아니라, 농작물의 생산성향상에서 별 효과가 없었다. 이러한 실패 경험을 통해 대북 지원의 실효성을 위해 실제 지원이 요구되는 분야와 연계 사업을 종합적 시각에서 고려하여 남북협력사업을 근본부터 다시 검토할 수 있게 된다.

3) 지자체 남북교류협력의 한계 및 개선점

지자체 위주의 남북교류협력이 현재 시류에 가장 적합한 방식임에도 불구하고 여전히 다음과 같은 제한이 존재한다.

첫째, 구조적으로 한반도 정세와 남북관계의 기조 및 정부의 대북정책에 영향을 받을 수밖에 없다는 점이다. 따라서 지자체 차원의 점진적이고 장기적인 교류협력의 추진으로 정권과 정세의 압력으로부터의 영향을 최소화할 수 있어야 한다.

둘째, 남북교류사업의 내용이 북한의 요청으로 인해 주로 인도지원과 평양인근의 농업협력이 집중되었다는 점이다. 따라서 관리가 쉬운 평양 인근에서, 식량난 해결과 직

접적으로 연관된 농업 분야를 위주로 진행되었다는 한계가 있다. 북한의 입장만 반영되거나, 한 지역에 사업이 집중되지 않도록, 동독과 서독의 사례와 같이 지자체 차원의 지역별 자매결연과 같은 방식으로 교류협력사업 지역의 다양화를 모색하여야 한다.

셋째, 지자체 차원에서 북한과의 안전성 있는 접촉선을 마련하는 것이 상당히 곤란하다는 한계가 있다. 현재 민간단체에 의존하여 남북교류협력사업 추진함으로써 지자체가 독자적인 대북 소통채널을 보유하지 못하고 있다. 사업의 주체성을 가지지 못하여 독자적으로 사업을 할 수 없고 민간단체에 후원하는 방식으로 참여하여 대북사업 경험이 있는 민간단체를 대북사업의 소통 창구로 활용하여 왔다. 통일부의 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원 지침」에 ‘대북협상은 지자체가 직접 수행한다.’라고 명시되어 있음에도 불구하고, 직접적이고 독자적인 소통채널의 부재로 지자체는 본인들의 입장을 충분히 반영한 협력사업을 구상하고 실행하기 어려울 수밖에 없다.

넷째, 남북관계의 냉각기를 겪으면서 사업의 내용이 방향성을 상실하고, 단지 북한과의 일회적 이벤트에 초점이 맞추어지며 효용성에 의문을 갖게 한다는 점이다.

다섯째, 중앙정부와의 연계 및 지자체 상호간 연계가 부족하다. 향후 사업의 시너지 창출 및 예산절감을 위해서 정보의 공유와 협력, 연계가 필요할 것으로 보인다.

여섯째, 가장 중요하고 근본적인 문제로서, 법적 근거의 부재를 들 수 있다. 지자체의 경우 통일부가 지자체를 대북사업지원자로 인정하지 않고 있다. 따라서 법적 근거 없이 지자체가 통일부와 공동사업을 추진하기 어렵다.

4) 지방자치단체 중심의 스포츠교류 활성화 방안

지방자치단체 중심의 효율성 제고를 위해 지자체간 또는 중앙-지자체간 상호 추진사업의 중복을 피하고 지역 간 특성화를 강화하기 위한 협의체를 구성할 필요가 있다. 문재인 정부 출범 이후 다수의 지방자치단체가 충분한 사전 정책추진 계획이 수립되지 않은 상황에서 성급하게 남북스포츠교류협력을 추진하고 있다. 적극적인 지자체의 교류협력 의지는 긍정적인 신호이지만 보다 효과적이고 점진적인 스포츠교류 확대를 위하여 면밀한 계획을 수립하고 단계적이고 장기적인 정책을 추진하려는 준비가 더욱 필요해 보인다¹²⁾.

12) 김원중, 「지방자치단체의 남북교류 관계에서의 역할 검토」, 지방자치법연구 제65호 제20권 제1호, 한국지방자치법학회, 2020, 114-115쪽.

남북 간 공동 훈련지원이나 남북 체육지도자 및 스포츠과학자 상호교류, 북한에 대한 스포츠용품 및 시설 지원 사업 등 다양한 교류가 필요하다. 과거 독일을 통일로 이끈 서독과 동독의 자매결연과 지역 간 스포츠교류의 사례에서 시사하는 바와 같이, 남한의 지방자치단체 및 민간단체와 북한의 특정지역 내지 특정 단체와의 안정적인 교류협력은 남북관계의 안정화 및 평화 분위기 조성에 기여할 수 있을 것이다.

현재 남북스포츠 교류 협력사업은 대부분 축구 종목 등 인기종목을 중심으로 추진되고 있다. 예컨대 유소년축구대회는 16회 개최되었지만, 마라톤이나 양궁은 1회씩 개최되었다. 향후 북한 경기종목의 편종을 개선하고 종목을 다양화할 필요가 있다. 또한 남한 측 지자체는 민간팀과 다수의 지자체팀이 참가하면서 많은 경기를 치렀음에도 불구하고 북한은 단일 체육단이 남한에 맞서 경기를 진행하였는데, 향후 북한 당국과의 논의를 통해 교류 대상을 다양하게 해 줄 것을 요청하여야 할 것으로 보인다.

남북한 스포츠교류를 위해서는 남북한 스포츠 역량의 간극을 좁혀야 한다. 이를 위해서는 단순히 체육행사, 체육경기의 합동 개최만이 아니라, 우선 유능한 인재를 파견하여 북한의 스포츠 역량을 키울 수 있도록 지원하여야 한다. 스포츠 자체는 세계적으로 동일한 룰을 따르기 때문에 다른 분야에 비해 교류가 어렵지 않지만, 동등한 플레이를 통해 스포츠의 기능을 극대화하려면 비슷한 수준으로 상대와의 능력치가 끌어올려져야 하기 때문이다. 또 남북 스포츠교류를 통해서 남북한의 스포츠가 상생할 수 있어야 한다. 따라서 남과 북 모두 장기적으로 지금보다 더 나은 수준의 경기력을 보유할 수 있도록 공동 훈련기회를 마련하고, 스포츠과학 정보 및 노하우를 공유하며 상호 공동발전을 위한 노력을 병행하여야 한다.

또한 남북체육교류협력은 일회적 이벤트성 행사로 추진하기 보다는 장기적 계획 하에 단계적이고 점진적인 사업 추진이 필요하다. 전략적 정책 수립을 통해 지속가능하고 장기적인 남북 스포츠교류가 이루어져야 한다.

마지막으로 남북 스포츠교류의 법적, 제도적 근거를 토대로 지방자치단체의 적극적 참여가 요구된다. 그간 지방자치단체의 주체성이 인정되지 않아 많은 어려움이 있었으나, 최근 남북교류협력에 관한 법률 개정안이 마련된 만큼 지방자치단체가 적극적으로 지역 특색을 기반으로 한 다양한 스포츠교류사업을 확대 추진하여야 한다. 한편 지자체의 역할을 보다 강화하기 위하여 남북관계 발전에 관한 법률과 남북협력기금법에서도 이와 관련된 법적 기반 조성이 필요하다.

Ⅲ. 법적기반 조성

1. 관계 법령

가. 헌법

남북교류와 관련 법령에 관한 시작은 헌법상 “평화통일조항”이라 할 수 있다. 우리 헌법의 많은 조항에서 평화통일 관련하여 규정하고 있다.

헌법 전문에서 “평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고”라고 명시적으로 밝히고 있고, 제4조에서는 통일에 관한 조항으로 “평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.”라고 규정하고 있다. 또 제66조 제3항에서 대통령의 의무로 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.”라고 규정하고, 제69조에서 대통령 선서에 관한 것으로 “... 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.”라고 규정되어 있다. 그리고 제92조는 제1항은 자문회의에 관한 것으로 “평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다”라고 규정하고 있다.

헌법의 평화통일 관련 조항들은 1972년 ‘7·4 남북공동선언’ 이후 유신헌법에서 처음 규정한 것을 시작으로 지금에 이르고 있다. 이를 통해 우리 헌법은 평화통일의 원칙을 헌법상 기본원리로 채택하고 있음을 알 수 있다.¹³⁾

나. 남북교류관계 법령

1) 개관

남북교류협력과 관계된 법령은 아래 <표 6>과 같다. 이 중 남북교류협력의 근본이 되는 법률은 「남북교류협력에 관한 법률」이다. 이와 함께 「남북관계 발전에 관한 법률」과 「남북협력기금법」이 남북교류협력의 3법이라 할 수 있다.

13) 정종섭, 「헌법학원론 (제10판)」, 박영사, 2015, 256쪽.

〈표 6〉 남북교류협력 관련 법령 현황

연번	법령명
1	남북교류협력에 관한 법률
2	남북교류협력에 관한 법률 시행령
3	남북교류협력에 관한 법률 시행규칙
4	남북협력기금법
5	남북협력기금법 시행령
6	남북협력기금법 시행규칙
7	남북관계 발전에 관한 법률
8	남북관계 발전에 관한 법률 시행령
9	남북관계 발전에 관한 법률 시행규칙
10	남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률
11	남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 시행령
12	남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법
13	남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법 시행령
14	남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법 시행규칙
15	개성공업지구 지원에 관한 법률
16	개성공업지구 지원에 관한 법률 시행령
17	개성공업지구 지원에 관한 법률 시행규칙
18	국립검역소 지소의 명칭·위치 및 관할 검역항에 관한 규칙
19	겨레말큰사전남북공동편찬사업회법

※ 출처 : 법제처

2) 남북교류협력에 관한 법률

남북교류협력법은 남북한 교류협력 활성화를 위하여 제정된 법률이다. '7·7선언'의 후속 조치로서 1990년에 제정되어 여러 차례 개정을 거쳐 지금에 이르고 있다. 이법 제1조에서 목적으로 “이 법은 군사분계선 이남 지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다. 남북은 군사분계선으로 단절되어 오랜 시간 동안 교류 없이 적대적 관계를 유지하였다. 이에 남북 간의 교류와 협력을 통한 한반도 평화통일의 실현에 기여할 것을 목적으로 하고 있다.

동법 제3조에서 “남한과 북한의 왕래 접촉 교역 협력사업 및 통신 역무의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.”라고 규정하여, 북한과 교류의 법적근거를 제공하며 또한 목적 범위 내에서 다른 법률에 우선함을 명시하고 있다.

동법의 주체는 통일부 장관이고, 남북한방문과 물품 반출, 반입, 협력사업 등에 대하여 통일부 장관의 승인이 필요한 것으로 규정하고 있다. 이와 관련하여 헌법재판소는 “북한 주민과의 접촉이 그 과정에서 불필요한 마찰과 오해를 유발하여 긴장이 조성되거나, 무절제한 경쟁적 접촉으로 남북한 간의 원만한 협력관계에 나쁜 영향을 미칠 수도 있으며, 북한의 정치적 목적에 이용되거나 국가의 안전보장이나 자유민주적 기본질서에 부정적인 영향을 미치는 통로로 이용될 가능성도 완전히 배제할 수 없으므로 통일부 장관이 북한 주민 등과의 접촉을 원하는 자로부터 승인신청을 받아 구체적인 내용을 검토하여 승인 여부를 결정하는 절차는 현 단계에서는 불가피하므로 남북교류협력에 관한 법률 제9조 제3항은 평화통일을 선언한 헌법전문, 헌법 제4조, 헌법 제66조 제3항 및 기타 헌법상의 통일조항에 위배 된다고 볼 수 없다.”라고 판시하였다.¹⁴⁾

동법은 중앙정부는 물론 지방자치단체의 남북교류협력사업에도 직접 적용되는 법률이지만 교류의 주체에 지방자치단체를 명시적으로 규정하고 있지 않다.

따라서 지방자치단체는 교류협력 사업에 직접 참여할 수 없고 민간단체를 후원하는 방식으로 밖에 참여할 수 없는 문제가 발생하고, 남북교류협력 사업이 중앙정부에 집중되고 다양한 지자체의 교류를 어렵게 하고 있다. 남북교류협력 관련 법률에서 지자체를 법령이 보장하는 행위 주체로 규정할 필요가 있다.

14) 헌법재판소 2000. 7. 20. 선고 98헌바63 결정.

또한 동법의 협의기구에 지자체의 참여를 보장하거나 통일부 장관의 정책집행에 있어 지자체와 상호 협의할 수 있는 공간이 마련되어야 한다.

3) 남북협력기금법

남북협력기금법 역시 ‘7·7선언’의 후속 조치로서 1990년 제정되었다.

남북협력기금법은 남북 간의 제반 교류와 협력을 증진하여 민족공동체를 회복하고 조국의 평화적 통일을 촉진하기 위하여 남북교류협력을 지원할 남북협력기금을 설치하고, 그 운용·관리에 필요한 사항을 정하기 위해 제정하였다. 동법은 14개 조로 구성되어있고, 주요 내용으로 기금의 설치 및 재원(제3조 및 제4조), 기금의 운영·관리(제7조), 기금의 용도(제8조), 기금의 회계기관(제9조), 보고 및 환수(제11조) 등이 있다.

동법은 남북교류협력의 물적 지원체제를 마련하여 통일 비용의 절감에 일정 부분 기여하는 역할을 하며, 남북교류기금의 조성 방법과 그 용도에 관한 사항이 중요하다고 할 수 있다.¹⁵⁾

하지만 남북협력기금법 또한 지자체를 주체로 규정하지 않고 있으며, 기금의 용도 조항(제8조)에 지자체에 대한 기금 지원 규정이 없어 문제가 된다.

4) 남북관계발전에 관한 법률

2005년 제정되어 2006년 6월 시행되고 있는 「남북관계발전에 관한 법률」은 남북 관계에 대해 법적으로 정립한 것으로 남북관계에 있어 기본법적 지위를 가진다. 동법은 “남북관계가 급속하게 발전함에 따라 대북정책의 법적 기초를 마련할 필요성이 증대되고 있으며 특히 남북 간 합의서에 법적 실효성을 부여함으로써 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하는 것이 중요한 과제가 되고 있어, 남한과 북한 간의 기본적인 관계, 국가의 책무, 남북회담대표의 임명 및 남북합의서의 체결·비준 등에 관한 사항을 규정함으로써 대북정책이 법률적 기반과 국민적 합의 아래 투명하게 추진되도록” 하려는 것을 이유로 제정되었다.

동법 제3조에서 남북한 관계에 대해 규정하고 있다. “남한과 북한의 관계는 국가

15) 최성환, 「지방자치단체 남북교류협력 활성화를 위한 현행 법률의 개정방안」, 법학연구 제20권 제3호, 한국법학회, 2020, 14~15쪽.

간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.”라고 규정(제3조 제1항)하고 있고, “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래로 본다.”라고 규정(제3조 제2항)하고 있다. 이는 지방자치단체가 남북교류를 추진함에 있어 북한과의 관계에 대한 기준을 법률 차원에서 명시하였다는 점에서 그 의미가 있다고 볼 수 있다.¹⁶⁾

남북교류협력에 관한 법률과 남북협력기금법과 달리 동법에서는 지방자치단체를 명시적인 규정이 있다. 동법 제8조 제2항은 “정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한 간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.”라고 규정하고 있다. 이는 남북교류협력에 지자체가 추진하는 것이 가능함을 알 수 있다.

동법은 또한 남북관계에 있어 남과 북의 대화(회담)와 그 결과물로서 ‘남북합의서’의 체결에 관한 절차를 규정하고 있으며 남북관계의 발전을 법·제도적으로 보장하기 위하여 5년마다 “남북관계발전기본계획”을 수립할 것을 법규화 하였으며 동 계획의 이행을 위한 기구로서 “남북관계발전위원회” 설치를 규정하고 있다.¹⁷⁾

5) 지방자치법

지방자치단체 역시 남북교류협력의 주체라 할 수 있기에 기본법인 지방자치법에 대한 검토가 필요하다.

동법 역시 앞서 살펴 본 남북교류협력 3법과 같이 지자체의 남북교류협력과 관련하여 구체적인 규정은 두고 있지 않다. 하지만 동법 제8조, 제9조, 제11조, 제39조, 제166조 및 제171조 등을 종합하여 볼 때 지자체가 남북교류협력을 추진할 수 있을 것이다. 또한, 동법 제39조 제1항 제10호는 ‘외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항’을 지방의회의 의결사항 중 하나임을 명시하고 있다.

6) 조례

지자체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서

16) 최성환, 앞의 논문, 445~556쪽.

17) 정대진·정일영, 「지방정부 남북교류협력의 활성화를 위한 법제도 개선연구」, 통일연구 제22권 제1호, 통일연구원, 2018, 668쪽.

자치에 관한 규정을 제정할 수 있고(헌법 제117조 제1항), 지자체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다(지방자치법 제15조).

지자체의 남북 간 교류협력에 관한 규정은 위에서 논의한 법령들의 범위 내에서 조례를 통해 규정된다.

자치법규는 지자체의 자치적인 사무를 규율하는 수단과 함께 법령의 위임이 있을 경우 국가위임 사무를 규율, 집행하는 기능을 수행한다. 이런 측면에서 조례는 법률을 현실화시키는 역할을 수행하는 것이다.¹⁸⁾

지방자치단체의 남북교류협력 관련 조례는 2003년 전라남도 남북교류협력조례를 시작으로 대부분의 지자체가 조례를 마련하여 남북교류협력을 위한 기초적인 제도적 근거를 구비하였다.

〈표 7〉 기초지방자치단체 조례 현황

연번	지역	조례명
1	인천	강화군 남북교류협력에 관한 조례
2		옹진군 남북교류협력에 관한 조례
3	경기도	화성시 남북교류협력에 관한 조례
4		구리시 남북교류협력 지원에 관한 조례
5		양평군 남북교류협력에 관한 조례
6		하남시 남북교류협력에 관한 조례
7		부천시 남북교류 협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례
8		안산시 남북교류협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례
9		포천시 남북교류협력 지원에 관한 조례
10		의정부시 남북교류협력 조례
11		홍천군 남북교류협력에 관한 조례
12		고성군 남북교류협력 조례
13		평창군 남북교류협력에 관한 조례
14		인제군 남북교류협력에 관한 조례
15		양구군 남북교류협력 조례

18) 정대진·정일영, 앞의 논문, 669쪽.

16	강원도	원주시 남북교류협력 조례
17		속초시 남북교류협력에 관한 조례
18		동해시 남북교류협력에 관한 조례
19		춘천시 남북교류협력 조례
20		철원군 남북교류협력 증진에 관한 조례
21	충청북도	옥천군 남북교류협력에 관한 조례
22		단양군 남북교류협력에 관한 조례
23		충주시 남북교류협력에 관한 조례
24		청주시 남북교류협력에 관한 조례
25		제천시 남북교류협력위원회 조례
26	충청남도	논산시 남북교류협력에 관한 조례
27		서산시 남북교류협력에 관한 조례
28		공주시 남북교류협력에 관한 조례
29		당진시 남북교류협력에 관한 조례
30		홍성군 남북교류협력에 관한 조례
31		천안시 남북교류협력 조례
32	전라북도	부안군 남북교류협력에 관한 조례
33		장수군 남북교류협력에 관한 조례
34		정읍시 남북교류협력에 관한 조례
35		군산시 남북교류협력에 관한 조례
36		임실군 남북교류협력에 관한 조례
37		순창군 남북교류협력에 관한 조례
38		고창군 남북교류협력에 관한 조례
39		김제시 남북교류협력에 관한 조례
40		익산시 남북교류협력에 관한 조례
		남원시 남북교류협력에 관한 조례

41		
42		무주군 남북교류협력에 관한 조례
43		완주군 남북교류협력에 관한 조례
44		전주시 남북교류협력에 관한 조례
45	전라남도	장흥군 남북교류·협력 조례
46		구례군 남북교류협력사업 지원 등에 관한 조례
47		보성군 남북교류협력 지원에 관한 조례
48		영암군 남북교류협력에 관한 조례
49		순천시 남북교류협력에 관한 조례
50		완도군 남북교류협력사업 지원 등에 관한 조례
51		화순군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례
52		나주시 남북 교류 협력 조례
53		해남군 남북교류협력 지원에 관한 조례
54		영광군 남북 교류·협력 조례
55		강진군 남북교류협력에 관한 조례
56		목포시 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례
57		함평군 남북교류협력 조례
58		장성군 남북교류협력에 관한 조례
59	경상북도	청도군 남북교류협력에 관한 조례
60		군위군 남북교류협력에 관한 조례
61		의성군 남북교류협력에 관한 조례
62		안동시 남북교류협력에 관한 조례
63		청송군 남북교류협력에 관한 조례
64		영덕군 남북교류협력에 관한 조례
65		울릉군 남북교류협력에 관한 조례
66		경주시 남북교류협력에 관한 조례
67		포항시 남북교류협력에 관한 조례
68		거창군 남북교류협력에 관한 조례

69		고성군 남북교류협력에 관한 조례
70	경상남도	사천시 남북교류협력에 관한 조례
71		거제시 남북교류협력 조례
72		함양군 남북교류협력에 관한 조례
73		양산시 남북교류협력에 관한 조례
74		통영시 남북교류협력에 관한 조례
75		김해시 남북교류협력에 관한 조례
76		진주시 남북교류협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례
77		창원시 남북교류협력에 관한 조례

※ 출처 : 행정자치부 자치법규정보시스템

특히 광역자치단체의 대부분이 남북교류협력 조례를 제정하여 광역자체의 남북교류협력 관련한 법적 인프라는 상당 부분 갖추어져 있다 할 수 있다.

〈표 8〉 광역지방자치단체의 조례 현황

연번	조례명
1	서울특별시 구로구 남북교류협력에 관한 조례
2	서울특별시 중랑구 남북교류협력 증진에 관한 조례
3	서울특별시 강서구 남북교류협력 증진에 관한 조례
4	서울특별시 중구 남북교류협력에 관한 조례
5	서울특별시 종로구 남북교류협력에 관한 조례
6	서울특별시 은평구 남북교류협력에 관한 조례
7	서울특별시 강북구 남북교류협력에 관한 조례
8	서울특별시 용산구 남북교류협력에 관한 조례
9	서울특별시 금천구 남북교류협력에 관한 조례
10	서울특별시 성북구 남북교류협력에 관한 조례

11	서울특별시 도봉구 남북교류협력에 관한 조례
12	서울특별시 동작구 남북교류협력에 관한 조례
13	서울특별시 양천구 남북교류협력에 관한 조례
14	서울특별시 관악구 남북교류협력에 관한 조례
15	서울특별시 노원구 남북교류협력에 관한 조례
16	서울특별시 강동구 남북교류협력에 관한 조례
17	서울특별시 성동구 남북교류협력에 관한 조례
18	서울특별시 영등포구 남북교류협력에 관한 조례
19	서울특별시 동대문구 남북교류협력에 관한 조례
20	서울특별시 송파구 남북교류협력에 관한 조례
21	서울특별시 광진구 남북교류협력에 관한 조례
22	서울특별시 마포구 남북교류협력에 관한 조례
23	부산광역시 수영구 남북교류협력에 관한 조례
24	부산광역시 부산진구 남북교류협력에 관한 조례
25	부산광역시 동래구 남북교류협력에 관한 조례
26	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례
27	부산광역시 강서구 남북교류협력에 관한 조례
28	부산광역시 동구 남북교류협력에 관한 조례
29	부산광역시 중구 남북교류협력에 관한 조례
30	대구광역시 달성군 남북교류협력에 관한 조례
31	대구광역시 수성구 남북 공공 및 민간 교류협력에 관한 조례
32	대구광역시 동구 남북교류 협력에 관한 조례
33	대구광역시 남구 남북교류 협력에 관한 조례
34	대구광역시 남북교류협력에 관한 조례
35	광주광역시 남북교류협력 조례

36	광주광역시 동구 남북교류 협력에 관한 조례
37	광주광역시 북구 남북교류협력 및 평화통일에 관한 조례
38	광주광역시 서구 남북교류협력사업에 관한 조례
39	광주광역시 남구 남북교류협력에 관한 조례
40	광주광역시 광산구 남북교류 협력에 관한 조례
41	대전광역시 남북교류협력에 관한 조례
42	대전광역시 서구 남북교류협력사업에 관한 조례
43	울산광역시 남구 남북교류협력에 관한 조례
44	울산광역시 동구 남북교류협력 지원에 관한 조례
45	울산광역시 울주군 남북교류협력에 관한 조례
46	울산광역시 중구 남북교류협력에 관한 조례
47	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례
48	울산광역시 북구 남북교류협력에 관한 조례
49	세종특별자치시 남북교류협력에 관한 조례
50	강원도 남북교류협력 조례
51	충청북도 남북교류협력 조례
52	충청남도 남북교류협력 및 통일교육 활성화에 관한 조례
53	전라북도 남북교류협력에 관한 조례
54	전라남도 남북교류협력 조례
55	경상북도 남북교류협력에 관한 조례
56	경상남도 남북교류협력 조례
57	경기도 남북교류협력의 증진 및 운용에 관한 조례
58	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례

※ 출처 : 행정자치부 자치법규정보시스템

2. 관계 법령의 문제점과 개정방안

가. 남북교류에 있어 지방자치단체의 주체성

전술한 것과 같이 남북교류협력 3법은 물론 지방자치법에도 지자체가 남북교류협력 사업의 주체가 될 수 있다는 규정이 없다. 대부분의 법령들이 중앙정부의 남북교류협력 관련 사항에 관하여 규정하고 있는바, 남북교류협력에 관한 사업에서의 지방자치단체의 주체성을 명문화한 규정이 없다는 것이 현행 법제의 문제점 중 가장 본질적인 부분이라 할 수 있다. 물론 남북교류협력사업에 있어 지자체의 독자성과 주체성을 적극적으로 인정할 경우 중앙정부의 입장에서는 북한에 대한 전략적 대응 측면에서도 문제가 생길 수 있으며, 개별 사업들의 조정 및 통제가 쉽지 않을 것이다.¹⁹⁾

그러나 중앙정부의 남북교류협력 사업 집중은 각종 문제점들을 발생시킨다. 지자체가 독자적으로 남북교류협력사업들을 추진하지 못함에 따라, 실질적으로는 지자체가 사업에 관한 전반적인 업무를 전담함에도 불필요하게 민간단체와 협력하여 후원하는 방식으로 사업을 추진할 수밖에 없게 된다. 그로 인해 지자체가 남북교류협력의 독자적인 주체로서 인정받기 어려워진다.

지자체 차원의 남북교류협력은 교류 방식의 다양성 등의 긍정적 측면들을 고려한다면 남북교류협력에 있어 지자체를 주체로 명문으로 규정하는 것이 가장 시급한 과제이다. 문재인 정부 또한 ‘한반도 신경제지도 구상’의 원칙 중 하나로 ‘지자체와 민간의 역할 강화’를 제시하고 있다.²⁰⁾

우선 남북교류협력의 법적 근거가 되는 남북교류협력법이 개정될 필요가 있다.

동법 제2조 제4호는 “‘협력사업’이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다.”라 규정 하고 있다. 협력사업의 주체로서 법인과 단체를 규정되어 있고, 지자체도 포함되지 않는 문제가 있었다.

이에 대한 개정안이 발의되었다. 주요 내용은 제2조 제4호에서 ‘협력사업’ 주체에 법인, 단체 외에 지방자치단체를 포함시켰고, 지방자치단체 남북교류협력 협의회 규정을 신설하였다.

정리하면 다음과 같다

19) 김동성 등, 「지자체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구」, 경기연구원, 2017, 62쪽.

20) 조봉현, 「한반도 신경제지도 구상과 과제」, 비핵·평화번영을 위한 한반도 신경제지도 구상 학술회의, 통일연구원, 2017. 25쪽.

〈표 9〉 남북교류협력에 관한 법률 신구 조문 비교

현 행	개 정 안
<p>〈신 설〉</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>4. “협력사업”이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다.</p>	<p>제1장 총칙</p> <p>제2조(정의) ----- -----.</p> <p>4. -----<u>법인·단체</u> <u>· 지방자치단체</u>----- ----- -----.</p>
<p>〈신 설〉</p> <p>〈신 설〉</p>	<p>제2장 남북교류협력 추진체계</p> <p>제8조의2(지방자치단체 남북교류협력 협의회)</p> <p>① 지방자치단체의 남북교류협력에 관한 효율적인 협의를 위하여 통일부 소속으로 지방자치단체 남북교류협력 협의회를 둔다.</p> <p>② 제1항에 따른 협의회 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

※출처 : 법제처 홈페이지

다음으로 남북관계발전법을 살펴본다. 동법은 ‘제2장 남북관계의 발전과 정부의 책무’에서 남북경제공동체의 구현, 민족동질성의 회복, 인도적문제의 해결, 북한에 대한 지원 등의 주체를 정부로만 한정하고 있다. 물론 대북정책 등의 정부에게 전권을 부여하여야 하는 부분도 있지만, 그 외 부분은 지자체에게도 그 책무성을 부여할 수 있다.

따라서 제2장의 “남북관계 발전과 정부의 책무”를 “남북관계 발전과 정부 및 지방자치단체의 책무”로 변경하는 것이 필요하다. 남북관계 발전의 주체로서 정부와 함께 지자체가 추가된다면 남북교류협력에서의 지자체의 주체성이 자연스럽게 인정되는 결과

가 될 것이다.

나. 재정 지원

지자체의 남북교류협력사업은 지자체의 예산으로 수행되고 있다. 남북교류협력법 제24조는 “정부는 남북교류·협력을 증진시키기 위하여 필요하다고 인정하면 이 법에 따라 행하는 남북교류·협력을 위한 사업을 시행하는 자에게 보조금을 지급하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있다.”라고 규정하고 있으나, 동 규정에 의해 지자체에 대한 정부의 재정 지원은 제한적이다.

위의 규정에 의해 지자체가 남북교류협력사업의 추진과 관련하여 정부의 지원을 받기 위해서는 정부의 ‘인정’을 받아야 한다. 이때 ‘인정’은 ‘승인’의 의미라고 할 수 있다. 또한, 정부의 승인을 받았다 하더라도, 동 기금의 실제 지원 여부를 결정함에 있어서는 정부가 재량권을 가지고 있기에 정부의 승인이 있더라도 남북협력기금의 지원으로 이어질지는 불분명하다 할 것이다.

따라서 남북협력기금법에 명시적인 규정을 둘 필요가 있다. 남북협력기금법 제8조는 기금의 용도 등을 규정하고 있는바, 여기에 “정부는 지방자치단체에게 기금을 지원할 수 있다”는 규정을 신설할 필요가 있다. 이로써, 실제 남북교류협력을 추진하는 지자체에 남북협력기금이 직접 지원되는 방식으로 동법의 개정을 고려해 볼 수 있다 할 것이다.

다. 협의기구 설치

남북교류협력법 제4조에서 “남북교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 남북교류협력 추진협의회를 둔다.”라고 규정하여, 남북교류협력과 관련하여 통일부에 협의기구를 설치하게 된다.

동법 제5조에서는 통일부장관이 위원장이 되어 협의회의 업무를 총괄하고, 차관 또는 차관급 공무원, 남북교류협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가들로 협의회를 구성한다고 규정하고 있을 뿐, 동 협의회에 지자체 관련자들의 포함 규정은 없다. 지방이 배제된 중앙 차원의 협의기구이기 때문에 지방자치단체의 입장, 특히 경기도 등 접경지역을 관할하고 있는 지자체의 입장을 반영하기에 한계가 있다.²¹⁾

위의 규정에 따르면 남북교류협력법상 남북교류협력 추진협의회의 구성에 지자체는 전적으로 배제되어 있다. 지자체의 입장을 대변할 수 있는 자가 동 협의회에 위원으로 참여하는 방향으로 개정하는 것이 의미가 있다. 동 협의회는 동법 제5조 제1항에 따라 18명 이내로 구성되며, 그 중 1인은 위원장인 통일부장관이고 3명 이상은 동조 제3항 제2호에서 정하는 ‘남북교류·협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가’이므로, 위원 수의 균형을 위해 나머지 인원의 절반에 해당하는 7인 이상의 위원은 지자체의 입장을 대변할 수 있는 대한민국시도지사협의회 및 전국시도의회의장협의회에서 추천하는 자를 위촉하는 방안을 생각해 볼 수 있다.²²⁾

라. 남북교류 협력에 대한 조례의 구체화

남북교류협력의 구체적인 내용들은 조례를 통하여 실현될 수 있다. 지자체는 자치 입법권인 조례를 통해 남북한교류 활성화를 위한 여러 활동을 할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있다.

지자체는 남북교류의 활성화를 위한 조례의 명칭 대부분이 ‘남북교류협력을 위한 조례’라고 하고 있고, 이들 조례는 남북교류협력 사업을 추진하기 위해 필요한 사항을 규정하고 있다. 또 남북교류협력사업을 추진하기 위한 시행계획에 관한 사항, 남북교류협력기금의 설치·운영에 관한 사항, 남북교류협력위원회 설치에 관한 사항을 규정하고 있다.

조례에서 남북교류협력사업에 관해 구체적이고 특정한 내용을 규정하고 있는 것이 아니고 “문화, 체육, 학술 및 경제 분야 등에 관한 사업”으로 포괄적으로 규정하고 있다.

그러나 남북교류협력사업을 어디까지 할 수 있는지에 대해서는 규정되어 있지 않은 한계를 가지고 있다. 따라서 지자체는 남북교류협력사업에 대하여 그 범위에 관한 구체적인 규정을 마련하여야 할 필요가 있다.

지자체의 조례는 주민의 복리를 위한 사업을 수행하고, 지방자치사무를 처리해야 하기에 그 사업에 대하여 명확하고 구체적이고 규정되어야 한다. 대부분 지자체의 남북교류에 관한 조례는 굉장히 추상적이며 구체적이지 않다. 지자체가 추진하는 남북교류협력사업에는 경제적인 지원이 동반됨으로, 지역주민의 재산으로 북한에 대한 교류

21) 최성환, 앞의 논문, 449~450쪽.

22) 최성환, 앞의 논문, 452쪽.

협력을 하는 지원 하는 것이기에 그 사업에 대하여 구체적인 규정을 두는 것이 바람직하다.

3. 스포츠 기본법 제정

현재 스포츠 기본법의 제정에 대한 논의가 진행 중이다.

삶의 질이 높아질수록 스포츠에 대한 국민들의 관심이 높아지고, 스포츠가 일상화되며 여가생활의 한 부분으로 자리 잡는다. 최근 우리 사회가 삶의 질 향상을 중요한 가치로 생각하면서 스포츠와 문화에 대한 관심이 더욱 높다. 그럼에도 불구하고, 이를 뒷받침할 법제도적 장치는 부재한 상황이다.

건전하고 건강한 문화국가를 위한 스포츠정책이 마련되며, 일관성 있는 정책이 집행되기 위하여는 근본적으로 스포츠 기본법의 제정이 선행되어야 한다. 현재 스포츠 전체를 아우르는 기본법이 없고, 관련 법률이 여러 분야에 산재해 있어 법률의 중복 문제가 발생하며, 체계적이고 일률적인 규율이 어려운 실정이다. 특히 상당수의 국민들이 스포츠를 즐기고 있는 만큼 ‘스포츠할 권리’가 모든 사람들에게 차별 없이 적용되도록 스포츠권을 포함한 스포츠 기본법 제정이 반드시 필요하다.²³⁾

특히 문화체육관광부 스포츠혁신위원회는 스포츠 인권 증진 및 참여 확대 정책 권고와 ‘스포츠기본법’ 제정 권고를 발표하며 법의 목적과 이념을 통해 스포츠에 관한 모든 사람의 권리와 이를 보장하기 위한 국가와 지방자치단체의 책임을 명확히 하도록 하였고, 아울러 국가와 지자체가 체계적인 스포츠 진흥계획을 수립하고 시행할 책무가 있음을 명기하도록 하였다.²⁴⁾

또한 스포츠 기본법에 지자체의 남북스포츠 교류협력에 관한 규정을 두어 스포츠를 통한 사회통합의 방향을 제시하고²⁵⁾, 지자체가 남북스포츠교류사업의 주체로서 활동할 수 있는 법적 근거 마련이 가능하다.

23) 장재욱, 「스포츠 법제의 개선방향에 관한 연구 - 스포츠 기본법 제정방향을 중심으로-」, 한국법제연구원, 현안분석 22, 2005, 2-3쪽.

24) 정부24 홈페이지(<https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1912713>, 2020.12.14. 최종확인)

25) 장재욱, 「체육단체 통합에 따른 법제도 개선의 방향」, 스포츠와 법 제18권 제4호, 한국스포츠엔터테인먼트법학회, 2015, 22-23쪽.

4. 북한의 체육법

가. 북한 헌법상 체육의 의미

현행 북한의 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제55조에서 “국가는 체육을 대중화, 생활화하여 전체 인민을 노동과 국방에 튼튼히 준비시키며 우리나라 실정과 현대 체육기술발전추세에 맞게 체육기술을 발전시킨다.”라고 규정하고 있다. 북한에서의 체육은 단순히 개인의 차원이 아니라 국가와 집단 차원에서 의미가 있다. 우리가 체육을 건강, 보건, 여가, 문화, 삶의 질과 결부된 개념으로 이해하지만, 북한은 체육을 개인의 신체적 능력을 발달시켜 노동과 국방에 기여하고, 공산주의의 단체를 구성하는 하나의 개체로 키워내기 위한 수단으로 이해한다.

나. 북한 체육의 배경

정치적 측면에서 북한의 체육은 사회주의를 강화하기 위한 수단으로 활용된다. 북한의 모든 운영은 북한 공산당의 계획에 주도되며, 체육도 이러한 국가주도의 일환으로 개인의 체력을 향상시켜 집단의 생산력과 국방력, 사회주의적 결속력을 강화시키기 위한 방편으로 활용되는 것이다. 따라서 체육사업은 주로 주체사상을 확립하기 위한 수단으로 자주적이고 창조적인 공산주의적 혁명인재를 키우기 위한 것에 중점을 두고 실시된다²⁶⁾. 또한, 체육활동도 국가 또는 당 주도하에 이루어지는 경우만 인정된다.

경제적 측면에서 북한은 공산주의를 기반으로 하고 있어 모든 생산수단은 집단의 소유자 국가의 소유로 본다. 자원의 생산과 배분은 중앙집중적 물자공급체계와 철저한 계획경제원칙에 의거하여 중앙의 계획에 따라 이루어지는데, 개인의 체력은 곧 노동력의 원천이며, 국가의 중요한 생산자원으로서 역시 철저히 계획·통제된다. 즉 모든 체육활동은 개인의 건강을 증진시키고 삶의 질을 향상시키는 것에 초점을 맞추는 것이 아니라 북한의 생산성 증대를 위한 수단으로 이용되고 있다.

사회적 측면에서 북한은 주체사상을 통해 북한 국민을 체제에 순응시켜고 사회주의 건설에 기여할 수 있는 구성원이 되기를 강조한다. 따라서 북한의 체육은 집단주의 정신을 함양시켜 당의 유일사상을 확립하는 정책수단으로 적극 활용되고 있으며 체육의 내용과 방법에서도 조직적인 활동을 기본으로 하는 집단주의 원칙을 철저히 지키고 있다.

26) 한동훈, 「북한 체육법에 관한 연구」, 2010 남북법제연구보고서(I), 법제처, 2010, 188-189쪽.

다. 북한의 체육법

1) 구조

현재 북한에는 체육 관련 법률로 “체육법”이 있다. 북한의 체육법은 97년 처음 제정되고, 98년 개정되어 지금에 이르고 있다. 북한의 체육법은 6개 장, 54개 조문으로 구성되어 있고, 각 장은 다음과 같은 내용을 규정하고 있다.

〈표 10〉 북한 체육법 장별 내용

장(章)	조문	내용
제1장	제1조~제9조	체육법의 기본
제2장	제10조~제21조	체육의 대중화, 생활화
제3장	제22조~제30조	체육기술
제4장	제31조~제39조	체육과학
제5장	제40조~제47조	체육의 물질적 보장
제6장	제48조~제54조	체육사업에 대한 지도통제

2) 주요 내용

북한의 체육법 제1조에서 “조선민주주의인민공화국 체육법은 인민들의 체력을 증진시키고 체육기술을 발전시켜 사회주의건설을 다그치는데 이바지 한다”라고 규정하고 있다. 사회주의건설이 북한의 체육법의 목적임을 분명히 하고 있다.

제3조에서 국가의 체육 대중화·생활화 의무를 규정하고, 제6조에서 체육부문에 대한 투자를 늘여 물질적 수단의 현대화 의무, 제9조에서 체육부문의 국제교류의무를 규정하고 있다.

제2장에서는 체육의 대중화·생활화, 제3장에서 체육기술, 제4장에서 체육과학, 제5

장에서 체육의 물질적 보장에 관한 구체적인 규정 두고 있다.

라. 남북한 체육 법제 비교 분석

〈표 11〉 남북한 체육 법제 비교

	남한	북한
헌법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 직접적 근거 없음 ▪ 간접적 규정 존재 <ul style="list-style-type: none"> - 헌법 제10조(행복추구권), 제31조 제1항(규육받을권리), 제36조 제3항(보건권) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 북한 헌법 제55조
체육진흥의 목적	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국민의 건강증진 및 여가선용 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회주의 건설
체육 관련 법제	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 세분화 <ul style="list-style-type: none"> - 국민체육진흥법, 생활체육진흥법, 학교체육진흥법 등 세분화 되어 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단일법 <ul style="list-style-type: none"> - 체육법 단일, 기본법제
체육기술 체육과학	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 관련 세부 규정 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 체육법에 상세 규정 둠
남북교류 협력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 관련 세부 규정 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 관련 세부 규정 없음

남북한 체육 법제를 비교해 보자면, 우선 우리는 헌법에 직접적인 근거는 없지만 제 10조(행복추구권), 제36조 제3항(보건권) 등에서 체육에 대한 권리를 간접적으로 규정하고 있다. 반면 북한은 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제55조에서 체육에 대해 직접적으로 규정한 점에서 차이가 있다.

또 우리는 체육 관련 법률로 국민체육진흥법, 학교체육진흥법 등 여러 법률에서 규율하는데 반해 북한은 체육법이라는 단일 기본 법률로써 규율하고 있다. 물론 스포츠산업진흥법과 같은 스포츠의 자발성과 산업적 측면을 진흥하고 규율하는 법도 존재하지 않는다.

가장 큰 차이로는 체육진흥의 목적 부분이다. 우리법의 목적은 체육 진흥을 통한 국민의 건강 증진과 여가선용이라는 목적을 가지지만, 북한의 경우 체육법 제1조에서 천명한 바와 같이 사회주의 건설을 목적으로 하고 있다. 자유민주주의 법체제인 우리와 달리 북한은 사회주의 법체제이기 때문에 우리 헌법이 보장하는 집회결사의 자유로부터 출발하는 단체설립과 정관자치의 구조하에 스포츠자치가 구현되지 아니한다. 우리가 보다 적극적인 자치체의 스포츠교류를 통해 북한에 스포츠자치라는 스포츠 본연의

모습을 보여주고 동반발전할 수 있는 기초를 다져야 하는 근본이유라고 할 수 있다. 그리고 체육기술과 체육과학에 대해서도 우리는 관련 세부 규정이 없는 반면 북한은 체육법 제3,4장에서 구체적으로 규정하고 있는 점에서 차이를 보인다. 다만 현재까지 통일 및 교류협력에 대하여 특별히 규정한 것이 없다는 점에서는 남북한이 다르지 않다.

IV. 지자체의 전략

1. 스포츠 자치와 지방자치

스포츠 자치는 결사의 자유와 단체의 사적자치에 법적 근거를 갖고 있다.

사법(私法)상 법률관계에 관한 기본적인 최고원리는 ‘사적 자치(私的自治)의 원칙’으로 보는 것이 일반적이다. 사적 자치란 강행법규와 선량한 풍속 기타 사회질서(이른바 ‘공서양속’)에 반하지 않는 한, 모든 개인은 어떠한 법률행위를 할지 자기가 스스로 자유롭게 결정할 수 있다는 ‘자기결정의 원칙’과 그 결정된 행위로 인한 결과에는 자신의 과실이 있는 한 스스로 책임을 진다는 ‘자기책임의 원칙’이 결합된 것이다.

사적자치의 원칙이 인정됨으로써, 사람(자연인·법인)은 그의 경제활동에서 창의를 충분히 발휘하고 자유로이 활동할 수 있다. 계약의 영역에서 사적자치는 ‘계약의 자유’로, 단체의 영역에서 사적 자치는 ‘단체설립의 자유’와 정관²⁷⁾에 의한 단체 운영의 자유, 즉 ‘정관자치(定款自治)’로 구현된다.

우리 헌법은 제21조 제1항에서 모든 국민에게 집회·결사의 자유를 보장하고 있고, 결사의 자유의 구체적 실현방법으로 스포츠단체가 사적 자치의 틀 안에서 그 조직의 설립이나 구성, 운영 및 경기규칙 등 자율적으로 단체의 자체적인 규칙을 정할 수 있는 것이다.

이러한 스포츠 규칙은 설령 정교(精緻)하지 못한 경우라 하더라도 하나의 영향력 있는 사적 규범(私的 規範)으로 작용하게 되고, 이는 자기결정권행사의 결과로 만들어진 것으로서 국가의 간섭으로부터 벗어나 있는 것이 원칙이다. 이러한 스포츠자치는 올림픽헌장에도 자율성 유지를 통해 지켜져야 하는 것으로 규정되어 있기도 하다²⁸⁾.

최근 국민체육진흥법 개정(2019.1.15.자 법률 제16225호)²⁹⁾에 의해 체육단체의

27) 정관이란 단체나 법인의 조직, 사업의 근본규범을 기재하는 구성원 간 약속 또는 그 서면으로서, 정관에 기재된 규범은 법인 내부의 규범으로서 구성원과 법인의 존립 여부를 기속한다. 대법원은 “사단법인의 정관의 법적 성질은 자치법규로서, 작성자의 주관이나 해석 당시의 사원의 다수결에 의한 방법으로 자의적으로 해석할 것이 아니라 객관적인 기준에 따라 그 규범적인 의미 내용을 확정하는 법규해석의 방법으로 해석하여야 한다”고 함(대법원 2000.11.24. 선고 99다12437 판결).

28) OLYMPIC CHARTER Chapter, 4 The National Olympic Committees (NOCs), 27(Mission and role of the NOCs). 6: The NOCs must preserve their autonomy and resist all pressures of any kind, including but not limited to political, legal, religious or economic pressures which may prevent them from complying with the Olympic Charter(올림픽헌장 제4장 국가올림픽위원회 제27조(NOCs의 사명과 역할)제6항: NOCs는 올림픽 헌장의 준수를 저해할 수 있는 정치적, 법적, 종교적, 경제적 압력을 비롯하여 어떠한 압력에도 굴하지 않고 자율성을 유지해야 한다).

29) 관련 개정 조항:

장이 지방자치단체의 장이나 지방의회 의원을 겸직할 수 없도록 하는 규정을 신설하고 (국민체육진흥법 제43조의 2), 이때의 체육단체의 범위도 명시하였다(동법 제2조 제9호).³⁰⁾ 현재는 이에 따라 체육단체장의 민간이양이 완료되어 스포츠에 작용하는 정치적인 영향력을 배제할 수 있는 토대를 마련함으로써 스포츠 자치의 본질에 보다 충실하게 되었다고 본다.

지방자치제도 역시 스포츠의 자치와 근본적으로 궤를 같이한다. 지방자치제도 중앙 정부의 간섭으로 벗어나 각 지역의 주민들이 지역 현안들에 대해 자율적으로 결정한다. 그리고 그 결과에 대하여 스스로 책임진다.

또한 스포츠 단체의 정관을 단체가 자체적으로 정하듯 지자체도 조례를 직접 제정한다.

나아가 현대에는 중앙 정부를 거치지 않고 지자체가 직접 교류한다. 중앙 중심에서 지방 중심으로 패러다임의 변화가 일어나고 있다. 실제 국내의 많은 지자체들 역시 이러한 흐름에 따라 외국의 지자체와 자매결연 등 이른바 ‘지방외교’에 나서고 있다.³¹⁾

실제 독일의 경우 지자체 차원에서 교류협력 추진하였고 자매결연을 맺으며 통일에

제2조(정의)

9. “체육단체”란 체육에 관한 활동이나 사업을 목적으로 설립된 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법인이나 단체를 말한다.

가. 제5장에 따른 통합체육회·대한장애인체육회 및 그 지부·지회(지부·지회의 지회를 포함한다), 한국도핑방지위원회, 서울올림픽기념국민체육진흥공단

나. 제11호에 따른 경기단체

다. 「태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률」 제19조에 따른 국기원 및 같은 법 제20조에 따른 태권도진흥재단

라. 「전통무예진흥법」 제5조에 따른 전통무예단체

마. 「스포츠산업 진흥법」 제20조에 따른 사업자단체

바. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제34조에 따른 체육시설업협회

사. 국내대회, 국제대회 등 대회 개최를 위하여 설립된 대회조직위원회

아. 그 밖의 체육활동 법인 또는 단체

제43조의2(체육단체의 장의 겸직 금지) 제2조제9호 가목부터 바목까지에 해당하는 체육단체(대한장애인체육회 및 그 지부·지회는 제외한다)의 장은 지방자치단체의 장 또는 지방의회 의원의 직을 겸할 수 없다.

부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제43조의2의 개정규정은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

30) 모든 체육단체의 장을 겸직 금지하는 것은 과도한 제한이 될 우려가 있으므로 체육단체의 범위를 제2조 제9호 가목부터 바목까지로 제한하였음.

31) 김동선, 「남북한 지방자치단체간 스포츠교류협력을 위한 방안에 관한 연구」, 한국체육과학회지 22 권, 한국체육과학회, 2013, 4쪽.

크게 기여하였다. 이처럼 지자체 간의 교류는 이질성 극복과 민족 통합에 원동력으로 작용하였다.

이처럼 사적 자치 원칙에 의한 단체의 자율적인 활동은 국가의 통제·간섭 범위에 있지 않고, 지자체의 남북스포츠교류협력사업 역시 단체의 자율적인 활동에 포함된다. 따라서 남북교류협력사업에 있어서 지자체에게 자율권을 주는 것이 바람직하다.

2. 인프라 구축과 기금 조성

가. 인프라 구축

지금과 같이 남북관계 상황이 경색국면일 경우, 당장 남북교류협력사업의 진행은 어렵다. 이 시기에 인프라 구축에 힘쓰고 관계가 호전되어 교류가 가능한 때에 즉시 실행할 수 있게 착실히 준비할 필요가 있다. 인프라 구축으로 추후 다른 지자체에 비교우위에 설 수 있게 된다.

북한과의 스포츠 교류를 진행하기 위해서는 지자체의 인프라 현황, 해당하는 북한의 인프라, 지역별 스포츠에 대한 분석이 선행되어야 한다.

기존 지역 스포츠시설에 대한 세부현황을 조사하고 계획에 따라 새로운 시설 신축 등을 고려하여야 한다. 각종 이벤트 유치 및 친선 스포츠 대회를 치를 수 있는 경기장과 관련 시설이 필요하다. 또한 스포츠교류는 인적교류가 중심인 만큼, 교류 중 발생할 수 있는 다양한 돌발상황을 사전검토하고 이에 대한 대응 매뉴얼을 작성하여, 우리 선수를 보호하고 불필요한 갈등상황을 사전에 차단할 수 있어야 한다.

그뿐만이 아니라 관계 인프라 구축도 요구된다. 교류의 상대방인 북한 지역과의 대화의 물꼬를 트는 작업이 필요하다. 교류는 일방이 아니라 쌍방 소통의 결과이며, 교류를 보다 안정적, 장기적으로 유지하려면 교류를 위한 관계의 구축과 더불어, 상대의 인프라도 함께 발전할 수 있도록 정부 각처와 민간의 관심이 필요하다. 앞서 북한 한 팀당 여러 지자체가 경기를 갖는 사례와 같이 아직 북한에는 스포츠에 대한 저변이 약하고, 편중된 종목에 단일팀인 경우가 많다. 공정하고 우호적인 관계의 지속이 가능하려면, 상대가 우리와 동등하게 플레이할 정도로 발전하여야 하며, 이에 지속적인 관심과 대화가 필요하다. 향후 정부 관계부처와 정책결정자들이 스포츠에 대한 인식을 전환하고, 지역별로 스포츠를 통해 교류할 수 있는 기반을 마련하도록 북한 당국에 지속적인 의사를 전달하는 노력이 필요하다.

나. 기금 조성

다음으로 기금과 관련된 논의이다. 남북교류협력사업에도 많은 비용이 소모되기에 재정적 기반 조성이 반드시 수반되어야 한다. 중앙 정부의 보조금에 의존하면 간접 문제 등 지자체의 독자적 교류협력 사업에 큰 위협이 된다. 각 지자체들은 조례의 기금

관련 조항들을 통해 남북협력기금을 조성할 수 있고, 대부분 남북협력기금을 조성하고 운영 중에 있다. 기금 조성 현황으로 서울시는 365억, 인천시는 28억, 경기도는 412억, 부산 70억 가량 조성되었다.

각 지자체별 기금의 편차가 심한데 지자체가 지역별 남북교류에 대한 인식을 제고하여, 자체적으로 필요한 자금을 충분히 확보할 수 있어야 할 것이다.

3. 스포츠교류의 다양화

현재 지자체는 남북교류 사업을 독자적으로 수행하지 못하고 중앙 정부나 민간단체의 조력자에 머물러 있는 상황이다. 물론 남북교류 관련 사업은 다양하고 복잡한 이해관계가 연결되어 있어, 통일부, 국가정보원, 국방부, 외교부 등 여러 부처의 협조가 필요하여 특정한 주체가 독립적으로 사업을 추진하고 실행하기는 어려운 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고, 동독과 서독의 사례에서 볼 수 있듯이 분단국가에서 지역 간 스포츠교류가 갖는 파급력에 주안을 두어 스포츠를 통해 남북의 교류와 화합을 이끌어낼 수 있어야 한다. 특히 정부 주도의 남북스포츠교류는 축구나 농구 등 특정 종목에 집중되어 다양한 종목의 교류가 어렵다는 한계가 있다.

하지만 남북교류협력에 관한 법률 개정안에 따르면 제2조 제4호 ‘협력사업’의 주체에 법인과 단체 외에 지방자치단체가 추가 되어 지자체도 남북교류사업의 주체가 될 수 있게 되었다. 각 지자체는 지역의 특색에 맞추어 교류 종목을 선택과 집중할 것이 요구된다. 현재 남북스포츠 교류 협력사업은 대부분 축구 종목 등 인기종목을 중심으로 추진되어 왔다. 그러나 스포츠교류에 있어 친선경기를 하기 어려운 비인기 종목일수록 일반적인 종목 보다 지역의 특성을 가지고 있는 종목으로 발굴하는 것이 필요하다.

예컨대 전라북도의 경우, 현대 태권도 겨루기의 발상지인 태권도원이 위치한 지역으로, 세계태권도인의 성지로서의 위상과 상징성을 내세워 북한의 해당 지역과 교류하는 것이 유리하다. 즉, 전라북도 ‘태권도원’과 북한의 ‘태권도전당’이 태권도를 통해 교류하며 관계를 형성하는 경우를 생각해볼 수 있다.³²⁾ 아래 <표 10>은 태권도 남북교류 현황이다. 아래 표에서 볼 수 있듯이, 태권도와 같은 남북스포츠교류의 비주류 종목은 주로 중앙정부 단위에서 계획하고 추진한 일회적·간헐적인 교류가 있었을 뿐, 꾸준하고 지속적인 교류가 아니었음을 알 수 있다. 지역 단위로 교류를 활성화하여 경기 종

32) 최윤규, 「남북 평화의 시대, 체육과 진북의 대응」, 이슈브리핑 Vol.173, 전북연구원, 2018, 9 쪽.

목의 편중을 개선하고 종목을 다양화하는 것이, 깊이 있고 장기적인 남북교류 확대를 위해 유의미하다고 볼 수 있다.

〈표 12〉 태권도 남북교류 현황

일시	내용
2000.08.	제1회 중국 연변의 국제태권도문화축제에서 충칭대학 시범단과 조태위 소속 북한 태권도 시범단 교류(중국 연변에서 성사)
2001.10.24. ~2001.10.25.	북측 태권도시범단의 서울 공연, 서울 올림픽공원 역도경기장, 선수 21명, 임원 20명 총 41명, 고려항공편, 숙소: 워커히
2002.09.14. ~2002.09.17.	남측 태권도시범단의 평양 공연(태권도전당) 시범단 35명과 임원 모두 50명, 전세기 이용, 숙소: 고려호텔
2003.10.23. ~2003.10.27.	제주도 평화체육문화축전의 북측 태권도 시범단 공연(25명, 한라체육관). 당시 북한은 총 184명의 참가단(단장 김영대)을 보냄
2007.04.06.	4월 6일 북측 태권도 시범단 남한 방문, 남한 내 ITF 태권도협회의 사단법인 등록 마친 것을 축하하기 위함. 춘천 및 서울에서 시범보임. 시범단 및 임원 총 49명, 전세기편으로 입국, 숙소: 워커히
2014.07.28. ~2014.08.05.	남북 태권도 시범단이 러시아팀과 함께 사할린주 ‘태권도축제; 고려인 이주 150주년·사할린 한인 해방 69년’ 행사 참가, 남한 태권도외교재단시범단과 북한 태권도 시범단이 각각 16명씩 공연
2015.05.09. ~2015.05.18.	러시아 첼랴빈스크에서 열린 WTF 세계선수권대회 개최식에서 북한 15명(남자12명, 여자 3명), 체코 2명, 러시아 2명 등 19명으로 구성된 ITF 시범단이 WTF 주관 대회 사상 처음으로 시범공연을 펼침
2017.06.25. ~2017.07.02.	세계태권도선수권대회 북측 ITF 태권도 시범단 리용선 ITF 총재를 비롯한 단원 36명 무주에서 시범 공연
2018.04.01.	남북평화협력기원(평양 평양대극장) 남북 태권도 시범단 합동공연
2018.09.19.	세계태권도연맹 임원 및 시범단 방북

※ 출처 : 2018 체육백서

한편 기존 국가단위별 친선경기 형식으로 진행되었던 축구, 농구 등의 인기종목 역시 지역 단위 교류로 추진되어야 한다. 축구나 농구 등의 경우 프로스포츠 리그에 지역 연고팀이 있다. 국가 대표 대항전이 아닌 지역 대표팀 간의 친선경기를 추진하는 것도 다양화 방안으로 생각할 수 있다.

4. 남북스포츠교류협력을 위한 네트워크 구축

현행 남북교류협력은 중앙정부의 정책과 통제 하에서만 진행되었다. 그러나 보다 안정적인 남북교류협력을 위해서는 법제도적 개선을 통한 안정뿐만 아니라, 여러 곳으로 위험을 분산시키고 남북 지방정부 간의 교류협력을 보장하는 방안 또한 필요할 것³³⁾으로 보인다.

이러한 필요성은 비단 정책적인 측면에서만이 아니라 스포츠 영역에서도 대두되고 있으며, 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부, 전문가 집단과 비정부기구 간의 역할분담이 필요하다.

효율적인 역할분담을 위해서는 먼저 중앙정부와 지방정부 간의 긴밀한 협의구조를 구축하여야 한다. 즉, 지금까지 중앙정부가 주도적으로 결정을 하고 지방정부는 그 결정에 따르는 형태가 아닌 중앙정부의 주도성은 인정하되 지방정부의 자율성을 확대하는 형태로 나아가야 한다.

또한 현행 「남북교류협력에 관한 법률」에서의 ‘남북교류협력 추진협의회’와는 별도로 중앙정부, 지방정부, 전문가 집단, 스포츠 관련 비정부 기구의 수평적인 협의기구로 ‘스포츠협력 추진협의회(가칭)’를 운영하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

다음으로 남북스포츠교류협력과 관련한 정보나 경험을 교류하는 것은 남북관계가 개선되더라도 단기간에 할 수 있는 것이 아니다. 원활한 교류를 위해서는 중앙정부, 지방정부, 전문가 집단, 스포츠 관련 비정부 기구가 전문한 스포츠협력추진협의회 등의 네트워크를 구축하고 관련 정보나 경험을 축적하여 공유하는 작업이 필요하다. 이러한 작업을 위해서는 이를 담당하는 전문 인력을 양성하는 것이 필요하고, 이렇게 양성된 전문 인력을 서로 교류³⁴⁾하는(중앙정부와 지자체간) 등의 방법을 통해 보다 원활한 교류와 정보 축적 등의 목적을 이룰 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 각 지자체 별로 다양한 교류협력 프로세스가 준비되어 있어야 한다. 즉, 각 지자체의 특성을 살린 교류협력 프로세스를 발전시키는 것이다. 예를 들어 서울의 경우에는 평양과의 교류협력을 강조해왔듯이 평양과의 스포츠교류와 관련한 정보를 수집하고 현실적으로 실현이 가능한 프로세스를 마련하는 것³⁵⁾이다.

33) 최유, 「통일재정법제연구(Ⅲ) : 지방자치단체의 남북교류협력사업」, 한국법제연구원, 2012, 16쪽.

34) 제성호, 「통일관련 법제와 지방자치단체의 역할: 법제도 분석과 개선방안을 중심으로」, 법학논문집 제40집 제1호, 중앙대학교 법학연구원, 2016, 443쪽.

35) 정대진·정일영, 앞의 논문, 15쪽.

마지막으로 현행 남북 간의 교류협력과 관련한 자치법규는 주로 광역자치단체나 휴전선 인근지역이 적극적으로 제정하여 왔는데, 남북 간의 교류협력은 일부 지역의 문제가 아니라 모든 지방정부에서 공통적으로 다루어야 할 문제이다. 따라서 남북스포츠 교류협력과 관련한 적극적인 참여와 실용성을 제고하기 위해서는 제도개편 등 조례를 제정할 필요가 있다.

특히 직접적인 남북스포츠교류협력이 활성화 되어 있지 않은 시기의 경우에는 먼저 남북스포츠교류협력의 필요성이나 방법 등에 관한 교육이 필요하다. 이러한 교육을 위하여 별도의 교육위원회를 구성하여 기금지원 폭을 확대하는 등의 방안을 구축하여야 할 것이다.

V. 결론

한반도는 올해로 분단 75년째를 맞이했다. 북한과의 관계는 2000년 〈남북정상회담〉 개최의 결과로 분단 사상 처음으로 남한과 북한의 두 정상에 의해 합의·서명된 문서인 〈6·15 남북공동선언〉을 대내외에 공식적으로 발표하고 10월 4일, 8개 항목과 2개의 별도 항목을 포함한 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4선언)’을 발표하는 등 남북의 화합과 교류는 크게 활성화되었다. 그러나 남북관계는 정권의 교체기마다 우호와 적대관계 사이를 오가며, 매우 불안정한 상황이다. 지금 현재 남북관계 상황은 대북제재, 코로나19 등의 영향으로 정체기(냉각기)를 겪고 있다.

그동안 스포츠분야에서의 남북 교류와 협력은 경색된 남북 관계를 개선시키는데 일종의 역할을 담당해왔다고 평가된다. 따라서 현 상황에서의 남북 간 경색국면을 타개하고 통일을 준비하는데 있어 스포츠를 통한 교류와 협력은 그 실마리가 될 수 있다. 독일의 사례에서처럼 스포츠가 남북한의 화합과 한반도 평화를 이룩하는 데에 중요한 기여를 할 수 있음을 알 수 있다.

그러나 최근까지 이루어진 중앙 정부 중심의 남북 교류는 한계가 있을 수 밖에 없고 지방자치단체가 주체가 되는 다양한 교류가 필요하다. 또한 탈중앙화 및 지방자치화의 흐름에 따라 지방자치단체의 자율성과 독립성이 증대되고 있는 만큼 남북교류 활성화에 있어 스포츠의 역할과 더불어 지방자치단체의 역할이 중요해지고 있다. 과거 독일에서 정체되었던 양독 스포츠교류는 1980년대 중반 경, 도시간 자매결연을 계기로 새로운 변화를 맞이한다. 동독과 서독은 도시 차원에서 서로 자매결연을 맺었는데, 자매결연된 도시들이 상호 소통과 교류를 유지하기 위한 목적으로 각종 행사를 진행하면서 가장 우선적으로 친선경기 형식의 스포츠행사를 개최하게 된 것이다. 덕분에 양 독일의 스포츠교류도 다시 활성화되고, 도시간 자매결연의 횟수도 증가하였다.

남북 스포츠교류의 법적, 제도적 근거를 토대로 지방자치단체의 적극적 참여가 요구된다. 남북교류협력과 관계된 법령은 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북관계 발전에 관한 법률」, 「남북협력기금법」이다. 이 중 남북교류협력의 근본이 되는 법률은 「남북교류협력에 관한 법률」이다. 그간 지방자치단체의 주체성이 인정되지 않아 많은 어려움이 있었으나, 최근 「남북교류협력에 관한 법률」 개정안이 마련된 만큼 지방자치단체가 적극적으로 지역 특색을 기반으로 한 다양한 스포츠교류사업을 확대 추진되어야 한다. 한편 지자체의 역할을 보다 강화하기 위하여 「남북관계 발전에 관한 법률」과 「남북협력기금법」에서도 이와 관련된 법적 기반 조성이 필요하다.

이러한 남북교류협력 3법은 다음과 같은 문제를 가지고 있다.

남북교류협력법은 중앙정부는 물론 지방자치단체의 남북교류협력사업에도 직접 적용되는 법률이지만 교류의 주체에 지방자치단체를 명시적으로 규정하고 있지 않다. 그리고 남북관계발전법에서도 지자체에 대한 명시적 규정이 없으며, 남북협력기금법 제24조는 보조금 지급 조항인데 동 조항에 의한 지자체에 대한 정부의 재정 지원은 제한적일 수 밖에 없다.

전술한 것과 같이 남북교류협력 3법은 물론 지방자치법에도 지자체가 남북교류협력사업의 주체가 될 수 있다는 규정이 없다. 대부분의 법령들이 중앙정부의 남북교류협력 관련 사항에 관하여 규정하고 있는바, 남북교류협력에 관한 사업에서 지방자치단체의 주체성을 명문화한 규정이 없다는 것이 현행 법제의 문제점 중 가장 본질적인 부분이라 할 수 있다. 물론 남북교류협력사업에 있어 지자체의 독자성과 주체성을 적극적으로 인정할 경우 중앙정부의 입장에서는 북한에 대한 전략적 대응 측면에서도 문제가 생길 수 있으며, 개별 사업들의 조정 및 통제가 쉽지 않을 것이다.³⁶⁾

그러나 중앙정부의 남북교류협력 사업 집중은 각종 문제점들을 발생시킨다. 지자체가 독자적으로 남북교류협력사업들을 추진하지 못함에 따라, 실질적으로는 지자체가 사업에 관한 전반적인 업무를 전담함에도 불필요하게 민간단체와 협력하여 후원하는 방식으로 사업을 추진할 수밖에 없게 된다. 그로 인해 지자체가 남북교류협력의 독자적인 주체로서 인정받기 어려워진다.

지자체 차원의 남북교류협력은 교류 방식의 다양성 등의 긍정적 측면들을 고려한다면 남북교류협력에 있어 지자체를 주체로 명문으로 규정하는 것이 가장 시급한 과제이다. 문재인 정부 또한 ‘한반도 신경제지도 구상’의 원칙 중 하나로 ‘지자체와 민간의 역할 강화’를 제시하고 있다.³⁷⁾

우선 남북교류협력의 법적 근거가 되는 남북교류협력법이 개정될 필요가 있다.

동법 제2조 제4호는 “‘협력사업’이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다.”라 규정 하고 있다. 협력사업의 주체로서 법인과 단체를 규정되어 있고, 지자체도 포함되지 않는 문제가 있었다.

이에 대한 개정안이 발의되었다. 주요 내용은 제2조 제4호에서 ‘협력사업’ 주체에 법

36) 김동성 등, 앞의 논문, 62쪽.

37) 조봉현, 앞의 논문, 25쪽.

인, 단체 외에 지방자치단체를 포함시켰고, 지방자치단체 남북교류협력 협의회 규정을 신설하였다.

그리고 남북협력기금법에서 지방자치단체에게 기금을 지원할 수 있는 규정을 신설할 필요가 있다. 남북관계발전법에서 지자체에게 남북관계 발전의 책무를 지우는 규정도 필요하다.

지자체에 대한 전략으로 다음과 같이 생각할 수 있다.

첫째, 자치와의 관계이다.

스포츠 자치는 결사의 자유와 단체의 사적자치에 법적 근거를 가지고, 단체의 영역에서 사적 자치는 '단체설립의 자유'와 정관에 의한 단체 운영의 자유, 즉 '정관자치(定款自治)'로 구현된다.

지방자치제도 역시 스포츠의 자치와 근본적으로 궤를 같이한다. 지방자치제도 중앙정부의 간섭으로 벗어나 각 지역의 주민들이 지역 현안들에 대해 자율적으로 결정한다. 그리고 그 결과에 대하여 스스로 책임진다.

또한 스포츠 단체의 정관을 단체가 자체적으로 정하듯 지자체도 조례를 직접 제정한다.

이처럼 사적 자치 원칙에 의한 단체의 자율적인 활동은 국가의 통제·간섭 범위에 있지 않고, 지자체의 남북스포츠교류협력사업은 역시 단체의 자율적인 활동에 포함된다.

둘째, 인프라 구축과 자금 조성이다.

지금과 같이 남북관계 상황이 경색국면일 경우, 당장 남북교류협력사업의 진행은 어렵다. 이 시기에 인프라 구축에 힘쓰고 관계가 호전되어 교류가 가능한 때에 즉시 실행할 수 있게 착실히 준비할 필요가 있다. 인프라 구축으로 추후 다른 지자체에 비교우위에 설 수 있게 된다.

남북교류협력사업에도 많은 비용이 소모되기에 재정적 기반 조성이 반드시 수반되어야 한다. 중앙정부의 보조금에 의존하면 간섭 문제 등 지자체의 독자적 교류협력 사업에 큰 위협이 된다. 각 지자체들은 조례의 기금 관련 조항들을 통해 남북협력기금을 조성할 수 있고, 대부분 남북협력기금을 조성하고 운영 중에 있다.

셋째, 스포츠교류의 다양화이다.

동독과 서독의 사례에서 볼 수 있듯이 분단국가에서 지역 간 스포츠교류가 갖는 파급력에 주안을 두어 스포츠를 통해 남북의 교류와 화합을 이끌어낼 수 있어야 한다. 특히 정부 주도의 남북스포츠교류는 축구나 농구 등 특정 종목에 집중되어 다양한 종

목의 교류가 어렵다는 한계가 있다.

각 지자체는 지역의 특색에 맞추어 교류 종목을 선택과 집중할 것이 요구된다. 현재 남북스포츠 교류 협력사업은 대부분 축구 종목 등 인기종목을 중심으로 추진되어 왔다. 그러나 스포츠교류에 있어 친선경기를 하기 어려운 비인기 종목일수록 일반적인 종목 보다 지역의 특성을 가지고 있는 종목으로 발굴하는 것이 필요하다.

넷째, 남북스포츠교류협력을 위한 네트워크 구축이다.

남북스포츠교류의 효율적인 역할분담을 위해서는, 중앙정부의 주도성은 인정하되 지방정부의 자율성을 확대하는 형태로, 중앙정부와 지방정부 간의 긴밀한 협의구조를 만들어야 한다. 아울러 원활한 교류를 위해서는 중앙정부, 지방정부, 전문가 집단, 스포츠 관련 비정부 기구의 수평적인 협의기구로 ‘스포츠협력추진협의회(가칭)’ 등의 네트워크를 구축하고 관련 정보나 경험을 축적하여 공유하는 작업이 필요하다.

〈 참고 문헌 〉

[국내문헌]

■ 단행본

문화체육관광부 체육국·한국스포츠개발원, 「체육 백서. 2018」, 문화체육관광부, 2020.

문화체육관광부 체육국·한국스포츠개발원, 「체육 백서. 2016」, 문화체육관광부, 2016.

정종섭, 「헌법학원론 (제10판)」, 박영사, 2015.

■ 연구논문

권숙도, 「지방자치단체의 지속가능한 남북교류협력체계 구축을 위한 제언」, 사회과학 연구 제36권 제1호, 경성대학교 사회과학연구소, 2020

김동선, 「남북한 지방자치단체간 스포츠교류협력을 위한 방안에 관한 연구」, 한국체육 과학회지 22권, 한국체육과학회, 2013.

김동성 등, 「지자체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구」, 경기연구원, 2017.

김미숙·송병록, 「통일 독일 전 동·서독 스포츠교류사」, 한국체육사학회지 제18권 제2호, 한국체육사학회, 2013.

김원중, 「지방자치단체의 남북교류 관계에서의 역할 검토」, 지방자치법연구 제65호 제20권 제1호, 한국지방자치법학회, 2020

송병록, 「스포츠와 정치 : 동·서독 스포츠 교류가 남·북한 통합에 주는 함의」, 한·독사회과학논총 제14권 제2호, 2004

안민석, 「남북체육교류 활성화 방안」, 국제고려학회 서울지회 논문집 제2호, 1999.

- 최성환, 「지방자치단체 남북교류협력 활성화를 위한 현행 법률의 개정방안」, 법학연구 제20권 제3호, 한국법학회, 2020.
- 장재욱, 「체육단체 통합에 따른 법제도 개선의 방향」, 스포츠와 법 제18권 제4호, 한국스포츠엔터테인먼트법학회, 2015.
- _____, 「스포츠 법제의 개선방향에 관한 연구 -스포츠 기본법 제정방향을 중심으로-」, 한국법제연구원, 현안분석 22, 2005.
- 정대진·정일영, 「지방정부 남북교류협력의 활성화를 위한 법제도 개선연구」, 통일연구 제22권 제1호, 통일연구원, 2018.
- 제성호, 「통일관련 법제와 지방자치단체의 역할: 법제도 분석과 개선방안을 중심으로」, 법학논문집 제40집 제1호, 중앙대학교 법학연구원, 2016.
- 조봉현, 「한반도 신경제지도 구상과 과제」, 비핵·평화번영을 위한 한반도 신경제지도 구상 학술회의, 통일연구원, 2017.
- 최유, 「통일재정법제연구(Ⅲ) : 지방자치단체의 남북교류협력사업」, 한국법제연구원, 2012
- 최윤규, 「남북 평화의 시대, 체육과 전북의 대응」, 이슈브리핑 Vol.173, 전북연구원, 2018.
- 한동훈, 「북한 체육법에 관한 연구」, 2010 남북법제연구보고서(I), 법제처, 2010.
- 鈴木 知幸, “日本のスポーツ自治”, 스포츠엔터테인먼트와 법 제21권 제1호(통권 제54호), (2018. 2.)

■ 보고서

- 장재욱, 「스포츠 법제의 개선방향에 관한 연구 -스포츠 기본법 제정방향을 중심으로-」, 한국법제연구원, 현안분석 22, 2005.

[해외문헌]

Chappelet, Jean-Loup, *Autonomy of sport in Europe*, Council of

Europe 2010.

Döring, Jan, Eine Analyse des Projektes “Integration von Flüchtlingen durch Sport”, Grin 2017.

Heather, L. Reid, “Olympic sport and its lessons for peace”, Journal of the Philosophy of Sport 33 (2), 2006.

Mrkonjic, Michaël/ Geeraert, Arnout, Sports organisations, autonomy and good governance, 2013.

Serby, Tom, “Sports Corruption: Sporting Autonomy, Lex Sportiva and the Rule of Law”, The Entertainment and Sports Law Journal, 15(1), 2(2017).

DOSB, Integration und Sport - Ein Zukunftsfaktor von Sportvereinen und Gesellschaft, April, 2014.

Eurostrategies, Amnyos, CDES, & Deutsche Sporthochschule Köln, Study on the funding of grassroots sports in the EU with a focus on the internal market aspects concerning legislative frameworks and systems of financing, Vol. 1, Eurostrategies 2011.

(판권지)

남북스포츠 교류협력 활성화를 위한 법적기반 조성 에 관한 연구 -지방자치단체의 관점에서-

제안단체 : 서울특별시의회 남북문화체육관광교류포럼

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연 락 처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관(입법담당관)

연구기관 : 중앙대학교 산학협력단

책임연구 : 장재욱

연 락 처 : 02-820-6644

관리번호 : 의연단20-13

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용할 수 있음)