

2017 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

서울시 남북교류 활성화를 위한 사업과 제도 개선방안

2017. 11.



서울특별시의회

SEOUL METROPOLITAN COUNCIL

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「서울시 남북교류 활성화를 위한 사업과 제도 개선방안」의 최종보고서로 제출합니다.

2017. 11.

- 과제제안 : 유 용 (서울특별시의회 의원)
- 연구기관 : 새로운코리아구상을위한연구원
- 책임연구원 : 김창수 (새로운코리아구상을위한연구원 원장)
- 연구원 : 엄경호 (효조상사 대표)
정일영 (서강대학교 사회과학연구소 책임연구원)
정대진 (연세대학교 통일연구원 전문연구원)
오종문 (새로운코리아구상을위한연구원 연구원)
황소희 (연세대학교 일반대학원 박사수료)
- 자문위원 : 심혁보 (서울특별시 대외협력담당관 남북교류협력팀장)
서보혁 (서울대학교 통일평화연구원 연구교수)
김일한 (동국대학교 DMZ평화센터 연구교수)
이창희 (동국대학교 북한학과 외래교수)

(요약문)

서울시 남북교류 활성화를 위한 사업과 제도 개선방안

새로운코리아구상을위한연구원

I. 서론

이 연구는 남북관계가 개선된 미래 서울시의 남북교류 활성화를 위해 요구되는 사업과 법·제도적 개선 방안을 제안하는데 목적이 있다. 지난 5월 22일 통일부는 “민간교류 등 남북관계 주요 사안들에 대해 국제사회의 대북제재 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서 유연하게 검토”할 것임을 밝힌 바 있다. 또한 “북한의 미사일 시험발사 등 도발에 대해서는 강력히 대응해 나갈 계획이지만 현재 남북관계의 단절은 한반도의 안정 등을 고려할 때 바람직하지 않다”는 점에 대해 강조하였다.

남북 간 신뢰의 회복은 단기적인 정치적 협상에 의해 달성될 수 있는 것이 아니며 중장기적인 교류협력을 지속적으로 실행하여 신뢰를 회복함으로써 가능하다. 이와 관련하여 지방자치단체의 역할을 조금 더 적극적으로 모색할 필요가 있다. 남북의 중앙정부를 중심으로 획일화된 남북교류사업은 불안정성을 지속적으로 노출해 왔다. 이와 같은 문제를 해결하고 사회문화, 그리고 사람의 교류를 통한 신뢰의 지속이란 측면에서 지방정부 간 교류와 협력이 안정적으로 발전되어야 한다.

지자체의 남북 간 교류협력은 첫째, 남북한 화해협력을 통해 안정적인 남북관계의 정착에 기여할 수 있다. 둘째, 지방자치단체가 중심이 된 비정치적 교류협력을 통해 다양한 분야의 기능적 연계성을 강화시킬 수 있다. 셋째, 남북 지방정부간 교류와 협력은 북한에 대한 실질적인 행정지원, 즉 행정운영의 방식, 기술적 수준, 공무원의 수행능력 등 남북한의 이질성을 제거하고 역할을 담당할 수 있다. 또한 지자체의 남북교류협력사업을 통해 국민이 남북교류협력과 통일의 과정에 직접 참여하는 기회가 된다는 점에서 필요하다.

따라서 검색된 남북관계가 개선되고 남북 간 교류와 협력이 재개될 경우에 대비하여 서울시의 남북교류 활성화를 위한 사업과 법·제도적 개선방안을 사전에 준비할 필요가 있다. 특히 과거 서울시가 추진한 남북교류협력 사업을 면밀히 검토하고 성과와 한계를 구체적으로 분석함으로써 향후 서울시의 대북 인도적 지원 및 지방정부 간 교류협력에 있어 안정적인 발전을 지원하기 위한 연구가 요구된다.

II. 남북관계 현황과 지방자치단체의 남북교류

지자체의 남북교류 사업으로는 부산, 대전, 충남, 경북, 전북과 같은 지자체들이 북한 참가를 추진한 전국체전, 세계문화엑스포, 국제꽃박람회, 국제마라톤 등의 행사들이 있다. 하지만 부산시가 추진한 2000년의 제81회 전국체전의 성화를 금강산에서 재화한 것 이외에는 특별한 사업이 성사되지 못했다.

지자체의 남북 사회문화교류 사업이 지지부진한 이유는 사업의 구체성이 불분명하면서도 북한의 현실에서 그 수용 능력을 벗어난 경우가 많았기 때문이다. 또한 남북교류를 추진하는 남한의 지방자치단체에 대해 북한의 중앙정부가 지자체단위로 대응할 수 없는 과도한 물질적, 정치적 요구도 중요한 원인이다. 한편 지방자치단체의 남북교류가 활성화되지 못하는 또 다른 원인중의 하나는 중앙정부의 창구역할의 과도함도 문제로 지적되고 있는 것이 현실이다.

현행 남북교류협력사업 관련 제(諸)법률을 들여다보면 남북교류협력사업을 수행할 때 지자체를 정부의 협의 대상으로 고려하지 않고 제정되어 이것이 지자체 대북사업의 제도적 한계로 작용하고 있다. 구체적으로 현행 남북교류협력에 관한 법률 제2조는 남북한 간 협력사업에 대하여 “협력사업이란 남한과 북한의 주민(법인단체를 포함한다)이 공동으로 하는 (중략) 모든 활동을 말한다”고 정의되어 있다.

중앙정부는 해당 법률에 지자체가 명시되어 있지 않은 것을 근거로 지자체를 대북사업 주체로 인정하지 않고 통일부가 인가한 대북사업단체를 통해서만 사업을 추진하도록 하고 있다. 중앙정부의 이러한 조치는 지자체의 주체적인 남북교류사업을 보장한다는 「남북교류협력에 관한 법률」과 배치되는 부분이라고 볼 수도 있다.

하지만 지방자치정부의 완전 독자적인 남북교류가 불가능한 현실은 인정되어야 한다. 이는 남한이 연방국가가 아닌 중앙집권국가 성격을 띠고 있기 때문에 남북한의 정치·군사적 긴장감이 상시적인 상황에서 지방정부의 독자적인 대북교류는 추진 과정에서 국가단위의 대북 정책혼란을 야기할 수 있다는 점에 근거한다.

중앙정부의 획일적인 대북정책이 통일을 추구하는 방법상의 과정에서 교류를 우선시하는 정책에 배치되는 부분도 있는 것이 사실이지만 중앙정부의 대북 경직성은 지방정부의 분해된 유연성으로 보완이 가능하다는 인식으로 접근한다면 지방정부의 역할은 통일을 위한 핵심적인 요인일 수 있다. 또한 지방자치단체 나름대로 통일에의 역할을 수행하여야만 하는 당위성도 묵과할 수 없다.

독일에서도 한때 통일에 대한 논의를 ‘창구단일화’라는 이름으로 중앙정부가 독점한 적이 있었다. 남한 역시 중앙정부가 통일이라는 테마를 독점하여 북한이나 통일과 관련된 정보가 공개되지 않았고 이는 아쉽게도 우리 역사에서 집권층의 정치적 활용도구로 사용된 예가 적지 않았다.

이처럼 중앙정부와 지방정부간의 남북교류에 대한 제도의 불일치성과 인식의 괴리가 존재하지만 통일이 정치권의 이용도구로만 머물지 않고 실질적으로 논의되기 위해서는 무엇보다 중앙정부에 독점되어 있는 통일에 대한 논의가 지방자치단체에도 개방되어야 한다는 것에는 이의가 없다. 특히 남북 지방자치 단체들 간의 교류는 서로를 잘 알기 위한 초석이 될 것이고 이는 통일에 있어서 매우 중요한 버팀목이 될 것이다.

Ⅲ. 독일의 동·서독 교류 분석

남북한에서 회자되는 분단과 통일에 대한 현실적 인식은 동서독의 분단현실과 동등하게 보지 않는 것이 일반적이다. 동서독의 분단 상황에서 추진했던 교류정책들의 실효성은 남북한 분단 상황에서 만족할만한 결과는 물론 유사한 과정으로 성사될 수 없다는 것이다. 이는 독일의 제후국 역사와 한반도의 단일국가 역사 경험에서 나타나는 분단현실은 전혀 다른 형태로 나타나고 있기 때문이다.

수 천년동안 단일국가를 형성해 왔던 한반도의 남과 북은 단지 70여년의 분단으로 동질성을 지워나가는 반면, 제후국의 독립된 국가형태의 역사를 지녀온 독일은 분단 이후에도 자율적인 자치권과 함께 민족성을 강조하고, 상호교류를 지향하는 의지가 강했던 것을 상기하면 이는 남북한의 지난 70여년의 분단과 통일정책의 어려움과 대비된다고 할 수 있다.

동서독은 인위적 분단에도 불구하고 상호 적대감이 높지 않았기 때문에 다양한 분야에서 교류가 이루어져 왔다. 특히 1973년 동서독 관계 정상화 이후에는 양적, 질적 측면에서 교류가 대폭 발전했다. 또한 독일의 분단구조는 그 성격 면에서 한반도와 다르다는 것이 일반적인 견해이다.

분단이라는 형태는 같지만 분단된 배경, 분단 후 피분단 주체인 양독의 국가 자율권, 분단된 양독의 국제사회에서의 지위 등이 한반도의 분단 상황과는 거리가 있다. 예를 들어 동독은 서독으로부터 분리되었다는 인식과 함께 통일 전까지 서독으로부터 독립된 국가로서의 인정을 받으려는 노력을 멈추지 않았다는 점에서 독일의 통일 과정은 주변국의 의사와는 독립적인 형태를 유지할 수 있었다. 다만 그 방법의 문제만 중요했던 것이 사실이다. 이러한 독일의 사례는 현재까지도 한반도에서 서로 적통국가라고 주장하는 남북한 간의 적대인식과는 전혀 다른 양상이라고 할 수 있다.

독일 통일과정에서 서독의 기본법(1949)과 동서독의 기본조약은 이후 동서독 양측이 체결한 지자체간 각종 제도의 법적 뒷받침 역할을 충분히 수행했다고 평가할 수 있다. 서독의 기본법은 분단된 동독을 국가로서 인정하지 않는다는 것이 기본 골격으로 서독 단독으로 수립한 법적 제도라고 할 수 있지만 기본조약은 동서독 양측의 합의가 전제된 조약이라는 점에서 독일 통일을 위한 중요한 의미의 조약이라고 할 수 있다. 이 조약의 성격에 대해서는 동서독의 인식이 다르게 나타났지만 궁

극적으로 동서독 간 본격적인 교류의 시작이 이 조약 이후부터라고 인정되는 상황에서 1972년 이후부터는 독일이 통일로 가는 본격적인 과정에 들어서게 한 조약이라고 해도 과언이 아니다.

독일의 통일을 결과론적으로 평가할 때 내독 도시 간 자매결연 사업에 참여했던 구서독 지방정치가들의 조언은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 점진적 접근 및 인내심이다. 둘째, 분명한 기준에 의거한 확고한 대응이다. 셋째, 상대방의 결정권을 고려한 수용 가능한 요구이다.

동서독 지자체간 교류협력은 중앙정부간 정치적 관계의 영향권 안에 존재했다. 이는 동서독 간 '기본조약' 체결(1972) 이후에도 지속되었던 긴장관계는 지방간 교류협력의 한계를 규정지었다고 할 수 있다.

한편 동독서기장인 호네커의 방문(1987) 이후에야 지방정부간 교류협력이 활성화되었다는 점에서는 지방정부의 독립성이 강한 독일에서조차 적대관계의 교류가 중앙-지방정부의 한계라는 것을 나타내는 의미도 있다. 남북한 지자체간 협력도 전반적으로 중앙정부의 정책과 기본적으로 분리하여 인식할 수 없다.

한편 동서독의 교류의 배경과 남북한 교류의 현실은 다음과 같이 비교할 수 있다. 독일의 경우 통일이전의 교류는, 첫째, 동독의 체제이완시기에 이루어졌다는 점, 둘째, (결과)동독의 체제붕괴 4년 전부터 집중적으로 이루어졌다는 점, 셋째, 압도적인 국력의 우위를 유지한 서독의 주도로 이루어졌다는 점, 넷째, 지방간 교류이전부터 인적교류가 활발하게 이루어졌다는 점, 다섯째, 동독도 지방분권적 행정체계가 어느 정도 유지되어 있었다는 점, 여섯째, 동서독 중앙정부간 교류와 제도가 뒷받침되어 있었다는 점이 특징이다. 이에 대해 남북한교류는, 첫째, 2017년 현재 북한의 체제이완적 징후가 희박하다는 점, 둘째, 남한의 경제력의 압도적 우위에 대해 북한의 핵과 미사일의 비대칭적 안보우위가 서로 상충한다는 점, 셋째, 남북 중앙정부, 또는 집권세력의 정치적 조치 또는 특별한 경우가 아니면 남북 상호 인적교류가 어렵다는 점 등을 들 수 있다.

그럼에도 불구하고 독일의 사례에서 배울 수 있는 점은 교류의 목적이 정치적 목적과 혼돈하지 않았다는 점, 외부로부터의 영향력에서 최대한 독립적으로 접근하고자 했다는 점, 지방의 교류의지를 중앙정부가 보장해 주었다는 점, 정치·군사와 별개로 사회·문화교류를 독립시키고자 노력했다는 점 등이 중요한 시사점이라고 할 수 있다.

서울시의 남북교류사업은 남북한 중앙정부간 신뢰와 교류의 범위 안에 포함될 수 밖에 없는 조건이 존재하지만 최대 규모의 지방정부의 이점 또한 적지 않다. 독일의 사례와 같이 지방정부단위의 사회·문화교류사업을 서울시가 주도할 수 있는 여건은 충분하다고 할 수 있다. 특히 새로운 정부가 제시하는 정치와 사회·문화교류의 분리는 독일의 사례에서의 경험을 남북한 지방간 교류의 경험적 사례로 충분한 역할을 기대할 수 있다.

또한 독일의 사례가 현재에 이르러 여러 가지 측면에서 바람직한 통합사례로도 볼 수 없다는 한계도 존재한다. 이는 통일을 위한 하나의 과정에서 지자체간 교류로서 분석한다면 독일의 지자체교류 사례는 남북한 교류협력에 중요한 지표로도 작용할 수 있지만 통일이후 지자체간 교류를 염두에 둔다면 독일의 사례에 남북한의 정체성과 규범적 기제가 더해져야 할 것이다.

독일의 사례를 긍정적으로 보는 단계를 통일을 위한 단계까지 상정하고 이후의 통합과정에도 유효한 모델을 만들어야 하는 당위성을 낳게 한다. 이러한 당위성은 남북한 간 협의된 제도가 설립되고 이를 보장하는 신뢰를 하나씩 쌓아나가야 하는 과제가 필요함을 나타내는 것이다.

이를 위해서는 우선 남한에서의 중앙-지방간 제도적 뒷받침이 보장되고 이는 다시 북한과의 제도적 합의에 기초가 되어야 한다. 독일의 지방간 교류를 보장해 주는 중앙정부간 제도적 보장은 이러한 점에서 남북 지방교류에 적지 않은 시사점을 제공하고 있다.

IV. 서울시 남북교류 평가

서울시의 남북교류 사업을 증진하기 위해서는 기존의 사업을 검토 및 평가하며, 미진한 부분을 보강하기 위한 방안을 모색해야 할 것이다. 서울시 남북교류 사업에 대한 평가 기준을 형성하여 이 기준을 토대로 지금까지 지속된 사업의 장·단점을 파악하고 한계 및 보완책을 고안하는 것은 서울시 차원의 남북교류 사업의 발전을 위해 필요한 일이다. 이를 위해 이 장에서는 첫 번째로, 정책 평가에 대한 이론적 논의를 검토한다. 정책 평가의 이론적 근거와 이것의 의의를 살펴보는 데 주안점을 둔다. 또한 이런 이론적 토대를 통해 서울시 남북교류 사업의 평가 기준으로 제도와 내용을 선정하게 된 이유를 고찰한다. 두 번째로, 서울시에서 기존에 진행된 남북교류 사업을 검토하고 평가 기준을 설정한다. 사회학적 신제도주의에 따르면 제도는 정책과정의 행위자를 정의하며 집행해 참여하는 행위자를 선택한다. 또한 행위자들의 유인체계(incentive structure)에 영향을 미침으로서 행정역량에 영향을 미친다. 기존 지방자치기구의 남북교류 사업 평가가 내용 측면에서 이루어졌다면, 이번 장에서는 내용과 더불어 정책의 실행을 받치고 있는 제도의 영역까지 평가 대상을 확장하는 데 목적을 지닌다. 이를 토대로 서울시 남북교류 사업에 대한 전반적 이해와 이것을 내용과 제도를 중심으로 분류하여 평가 기준을 세운다. 세 번째로, 두 번째 장에서 만든 평가 기준을 토대로 서울시 남북교류 사업을 평가하고 남북교류 사업의 효과 및 한계 등을 분석할 것이다. 기준은 서울시의 남북교류 협력 사업의 제도인 남북교류협력위원회가 추진해 온 남북교류 관련 사업의 적실성, 사업의 지속성, 사업의 효과성을 기준으로 평가한다. 사업의 적실성은 지자체 수준에서 북한과의 교류를 시행하는 정책의 적실성 평가한다. 사업의 지속성은 서

울시 남북교류 사업의 실행기구인 남북교류협력위원회의 제도적 안정성과 사업 자체의 지속가능성에 대한 평가도 포함되어 있다. 사업의 효과성은 정책의 결과가 정책 목적에 맞추어 이런 측면에서 서울시의 남북교류협력 사업의 제도적 측면의 적실성을 검토한다.

위의 논의를 토대로 서울시의 남북교류협력 관련 사업을 유형별로 분류하면 △남북교류협력사업 △민간교류협력지원 △남북교류협력기반 조성 3가지로 나눌 수 있을 것이다. 남북교류협력사업에 해당하는 유형은 서울시 차원에서 북한과 직접 교류하는 것을 목적으로 하는 사업으로 고건 총리시절부터 추진을 희망하였지만 아직 실행되지 않은 경평축구대회가 대표적이다. 서울시가 북한과 직접 교류 사업과 관련해 논의할 수 있는 만큼 서울시 남북교류협력 사업 계획의 핵심적 유형이라고 볼 수 있을 것이다. 민간교류협력지원 사업에 해당하는 유형은 서울시가 민간단체 및 기타 비정부행위자를 지원해 우회적으로 북한과의 교류 협력을 도모하는 방법이다. 남북교류협력기반 조성과 관련된 사업은 서울시에서 추진하지만, 실제 북한과의 교류협력과는 거리가 있는 반면 장기적으로 서울시민의 북한에 대한 인식 개선 및 북한과의 교류협력의 토대가 될 수 있는 학술 영역 지원 등 간접 분야에 해당하는 것으로 나눌 수 있다.

내용적 측면에서 서울시 남북교류협력 사업 대부분은 민간단체를 우회하는 방법으로 현물을 지원하는 사업이 주를 이루었다. 서울시는 북한아동 제과원료 지원, 평양조선중앙연구소 의료장비 지원, 북한 수해구호 의약품 지원 등 여타 다른 지자체와 마찬가지로 대북지원 NGO를 우회하여 북한에 필요한 물자를 제공하였다. 이 같은 사업의 문제점은 첫 번째로 정책의 목적 대상인 서울시민과 북한주민이 이 정책에 따른 영향을 제한적으로 받는다는 데에 있다. 이것이 중앙 정부 차원의 민간교류 지원과 차별성을 찾기 어렵다는 데 있다. 이른바 중복 문제가 발생한다는 것인데, 북한의 무리한 현물 요구도 문제점으로 지적당하는 부분 중 하나이다.

더불어 현재 나타나고 있는 서울시의 남북교류협력사업의 내용적 문제는 남북교류협력기반 조성을 위해 남북교류협력기금으로 지원하는 통일평화 교육이 서울시만의 특색이 없다는 점이다. 그리고 기존의 남북교류협력기반 조성 관련 비영리민간단체 또는 비영리법인을 지원하는 사업 역시 서울시만의 북한과의 접근성을 높이거나, 서울시만의 정체성(identity)을 갖춘 대북 인식을 지니게 하기 보다는 보편적 통일 평화 교육에 그친다는 한계를 노정하고 있다.

제도 측면에서 평가하면 서울시는 중앙 정부로부터 독립성을 확보 받지 못했을 뿐, 다른 지자체가 겪는 남북교류협력의 장애물이 상대적으로 적다. 이것은 과거의 남북한 지자체 간 교류와 협력 실태에서 나타난 대북사업 기획, 대북접촉창구의 개설, 대북협상 등의 문제를 전담할만한 전문 인력의 확보 부족, 추진과정에서 소요되는 공식·비공식적 예산을 충당할 재원 마련 부족의 문제가 서울시에는 해당이 되지

않는다는 점을 의미한다.

종합적으로 평가한다면 현재까지 서울시만의 정체성이 담겨져 있는 경성축구대회나 서울시향 평양공연과 같은 사업은 논의만 무성했을 뿐 실제 진행되지 않았고, 다른 지자체와 중앙정부와 차별성이 크게 없는 민간교류협력 수준의 교류로 귀결되었다. 더불어 평화 통일 교육 역시 서울시의 정체성, 지역 색깔을 뚜렷하게 드러낼 수 있는 사업이 아니라 보편적인 내용에 지나지 않는다는 것 역시 간과하지 말아야 할 부분이다. 이것은 서울시 정책 수행의 목적에 적절하지 않으며, 효과 역시 한정적이라고 평가될 수 있을 것이다. 이를 위해 중앙정부에 귀속되지 않는, 서울시가 독립적으로 남북관계에서 행위자로 나설 수 있는 제도를 재정비해야 한다. 두 번째는 서울시의 남북교류협력사업이 우회적 방법에서 탈피해 직접적이고 서울시민의 참여를 담보하는 방향으로 귀결되어야 한다는 것이다. 세 번째는 서울시 남북교류협력의 제도와 내용에 대해 근본적인 논의와 구상을 주재할 수 있는 싱크탱크 창립 내지 연구 인력을 늘리는 것을 제안한다.

V. 서울시 남북교류 재개를 위한 전략과 사례 제시

남북한 간 교류 중단으로 인하여 기존의 해왔던 사업에 대하여 다시 전략을 수립해야 하는 입장에 있다. 남북관계가 중단된 상태에서는 남북협력기금과 남북교류 활성화를 위한 방안을 모색하는 시간과 인도적인 지원 사업을 실행시켜 나가며, 남북관계가 다시 개선될 경우 점차 경제협력 사업으로 발전시켜 나가는 것이 사업을 안정적으로 관리하고 운영해 나갈 수 있을 것이다.

단기 전략으로 첫째, 남북협력기금의 모금과 안정적인 관리가 필요하다. 가장 큰 문제 중의 하나는 남북한 간 교류 중단으로 인해 남북교류 기금을 쓰지 못하고 쌓아두고 있는 상태라는 점이다. 지금처럼 남북관계가 악화된 상태에서도 남북한 교류를 발전시켜 나갈 수 있는 사업에 집중적으로 지원할 필요가 있다. 둘째, 북한의 현황과 남북한 교류협력 발전을 위한 전문가 토론회와 학술대회를 진행한다. 북한에 대한 인식과 상황을 고려하지 못해서 사업을 진행하는 데 어려움이 있었던 것을 되풀이 하지 않도록 전문가 토론회와 학술대회를 진행시켜 나가야 한다. 셋째, 북한에 대한 인식과 남북교류·협력 사업에 대한 홍보와 여론을 조성해야 한다. 북한과 남북교류에 대한 인식이 부정적인 상황에서 이에 대한 정보를 제공하고 서울시민과 공감대를 공유해 나가야 남북한 주민 간 이질성으로 인한 사회·문화적인 비용을 감소시킬 수 있다. 넷째, 남북한 정부 간 신뢰성 회복과 정경분리가 이루어져야 한다. 남북한은 2010년 5.24조치 이후 남북교류 사업을 전면 중단해 왔기 때문에 정부 간 신뢰회복과 정경분리를 통해서 남북교류를 지자체와 민간단체의 자율에 따라 활동할 수 있게 여건을 조성해주어야 한다.

중기전략으로 문화·예술분야 사업과 체육분야의 교류·협력을 통해 남북관계를 활

성화시켜 나가야 한다. 특히 문화·예술·체육분야는 남북한 간에 동질성을 회복하고 끊어진 맥을 하나로 잇는다는 장점이 있다. 체육분야는 남북한 모두 긍정적으로 바라보는 사업이기 때문에 가장 큰 시너지 효과를 낼 수 있다.

장기 전략으로는 첫째, 중앙정부 간 교류협력 사업에 참여를 통해서 경제협력, 사회문화분야의 교류와 협력, 인도주의분야의 협력사업, 자연재해 발생에 대한 공동 대응과 협력이 이루어져야 한다. 둘째, 평양시의 인프라 사업 지원과 협력사업이 진행되어야 한다. 평양시는 북한의 대도시이지만 사회기반 시설에 대해서는 아직까지 낙후된 부분이 많이 존재함에 따라 대중교통 운영체계 협력과 대동강 수질검사 및 복원 그리고 도시환경 개선과 안전 등에 대한 공동의 협력이 이루어져야 한다. 넷째, 서울시와 평양시 경제협력이 이루어져야 한다. 서울시와 평양시가 가진 장점을 활용해서 경제협력을 통해 남북에너지센터, 신재생에너지 보급, 남북한 산림자원을 공동으로 연구하고 관리해 나가야 한다. 넷째, 서울시와 평양시 자매결연을 추진해야 한다. 서울시와 평양시는 남한과 북한의 수도라는 점에서 비슷하며 지자체 간 교류가 가장 활발하게 진행될 가능성이 가장 높은 곳이기 때문에 자매결연을 통해 인적·물적 교류는 물론 다방면에 있어서 종합적인 교류를 형성시켜 나갈 필요가 있다.

서울시 남북교류 사례 중 문화·예술분야 사업-국악교류 사업은 1990년 10월 14일부터 10월 24일까지 평양에서 열린 '범민족통일음악제'와 12월에 서울에서 북한 측 음악단과 함께 연 '송년국악음악제'와 같이 평양-서울 교류 공연부터 시작되어야 한다. 공연예술의 특징상 교류사업의 형태는 1회적으로 이루어질지라도 공연작품의 준비과정, 공연 참여 인력의 규모, 공연예술 구현의 현장성 등으로 인해서 비교적 장기적인 준비가 필요하다. 또한 예정된 공연이 남북관계의 영향과 공연하는 측의 문제 등으로 인하여 공연 사업이 취소되는 경우가 발생할 수 있다. 이에 대한 손실이 크므로 충분한 보장이 이루어지지 않으면 성사되기가 어렵다. 그동안 성사된 공연의 특징상 준비기간에 크게 영향을 받지 않고 남북한 모두 쉽게 따라 부르고 연주할 수 있는 곡으로 선정되는 게 필요하다.

체육분야의 교류·협력을 위한 남북한 자전거 교류 사업은 북한 정부가 자전거 활용에 대한 관심이 높아 기대가 되는 분야이다. 북한의 자전거는 1990년대 초반 평양에서 합법이 됐으며, 90년대 초반에는 자전거가 새로 생겨난 시장 경제에서 중요한 요소로 등장했다. 최근 북한 당국은 자전거 수요의 증가로 자전거 타기를 장려하고 있다. 북한 당국은 자전거도로건설과 함께 평양에서 새로운 자전거 공유 대여소를 시범 운영 중에 있다. 북한의 자전거에 대한 정책과 지원이 증가하고 있는 상황에서 서울시에서 진행하고 있는 '따릉이' 사업을 통해서 서울시와 평양시가 함께 공유사업으로 실시할 수 있다. 자전거 공유사업에서 발생한 수익을 남한의 '따릉이' 사업에 대한 재투자자와 남한 주민이 평양을 방문했을 때 공유 자전거를 사용할 시 저렴한 비용으로 사용할 수 있게 함으로써 혜택을 누릴 수 있게 한다.

인도적 차원의 대북지원 사업 중 미세먼지 방지 사업(마스크 보내기)을 위해서 북한의 수도 평양에 대기오염 방지를 위한 협력 방안을 모색할 필요가 있다. 그리고 서울시는 서울시민과 함께 협력하여 북한의 어린이와 청소년들을 위한 미세먼지 마스크 사업과 나무심기 운동을 통해서 미세먼지 줄이기 운동을 실천해 나갈 수 있다. 그리고 북한이 학생들에게 제공하는 교복의 생산이 늦어지고 질도 낮은 상태에 있다 보니 인도적 차원의 대북지원 사업으로 북한 학생들 교복 지원 사업을 실시할 필요가 있다. 북한 학생들 교복과 학용품 보내기 운동도 시민들의 자발적인 참여와 매칭 펀드를 통해서 서울시와 시민이 함께 동참해서 운영하는 참여형 프로그램을 운영하여 남북한 교류 사업에 대한 관심을 끌어 올린다.

Ⅶ. 서울시 남북관계 활성화를 위한 법·제도 개선 방안

서울시 남북관계 활성화를 위한 법·제도 개선 방안을 위해서 현재 지자체의 남북 교류협력 관련 기존 법령을 검토하고 기존 법령을 이행함에 있어 문제점과 개선방안을 분석하였다. 이와 같은 분석을 통해 법·제도 개선을 통한 지자체의 남북 간 교류협력 가능성을 모색하였다.

현재 한반도의 긴장이 고조되며 남북 간 교류협력을 실질적으로 이행하는 데는 분명 한계가 있다. 다만 역설적으로 지금 시기에 남북교류협력 법제의 문제점을 돌아보고 대안을 사전에 마련하는 노력이 요구된다. 이 절에서는 남북 간 교류협력과 관련한 법·제도를 ①남북합의서, ②남북 교류협력 관련 국내 법률, ③지자체의 남북 간 교류협력 관련 정부 지침, 그리고 ④지자체의 조례로 나누어 분석하였다.

첫 번째로, 남북합의서는 “정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의”로 규정된다. 즉 우리 법체계 안에서 남북합의서는 남북 당국 간에 체결된 합의를 의미하고 있으며 결과적으로 지자체는 남북 간 회담과 그 결과로서 합의를 체결하는 주체로서 인정받지 못하고 있다.

두 번째로, 남북 간 교류협력 관련 국내 법률은 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「남북관계발전에 관한 법률」, 그리고 「개성공업지구 지원에 관한 법률」이 대표적이다. 이 외에도 우리 국회는 이산가족, 거래말사전 편찬사업 등을 포함하여 총 12개의 법령을 제정하였으며 우리 정부는 이와 관련한 60여 개의 관련 지침(고시)을 운용하고 있다.

세 번째로, 지방자치단체의 남북교류협력 및 인도적 대북지원에 관한 정부 지침은 우리 정부가 지방자치단체의 대북사업을 규제하는 수단이다. 동 지침에서 자치단체의 대북교류는 철저히 통일부와의 협의 하에 추진하도록 규정되어 있다. 결국 남북교류협력사업의 주체로 인정받지 못하고 제3자에게 교류협력사업을 의지해야하는 상황 속에서 「남북교류협력에 관한 법률」과 위 지침에 따라 지자체의 남북교류협력사업은 이중의 제한을 받고 있는 것이다.

네 번째로, 남북교류협력 관련 지방자치단체 조례는 지자체 차원에서 남북 간 교류협력과 인도적 지원을 관련 법률의 틀 안에서 규정하고 있다. 자치법규는 지자체의 자치적인 사무를 규율하는 수단과 함께 법령의 위임이 있을 경우 국가위임 사무를 규율, 집행하는 기능을 수행한다. 특히 2000년 6월의 남북정상회담 이후 지자체의 남북교류협력, 그리고 인도적 지원이 확대되면서 자치단체의 조례 제정은 지속적으로 확대되어 왔다.

남북 간 교류협력과 관련한 법·제도의 문제점을 ①남북합의서의 실효적 법제화, ②지자체의 남북교류협력을 위한 법령개정, ③정책협력 네트워크의 구축 등 세 부분으로 나누어 제시한다.

첫 번째로, 2010년 이후 지속되고 있는 남북관계의 위기를 해결하기 위해서는 남북합의의 법제화가 필요하다. 2010년 5월 이명박 정부 당시 발표된 ‘천안함 사태 관련 대북조치 발표문’(‘5·24 조치’)은 현재까지도 남북 간 주요 합의를 ‘정지’ 시킨 상태이다. 남북관계의 법제화는 무엇보다도 국회의 보다 적극적인 역할이 요구된다. 우리 국회는 남북합의서의 법제화와 관련한 법률 개정을 추진하거나 새로운 절차법을 제정하는 문제에 관하여 논의할 필요가 있다. 또한 북한에서 남북합의서에 관한 법제화가 이루어질 수 있도록 우리정부가 지속적으로 요구할 필요가 있다. 추가적으로, 남북관계의 법제화는 국제사회의 지지 내지는 국제법적 효력을 획득하기 위한 노력이 병행되어야 할 것이다.

두 번째로, 지방자치단체의 남북교류협력사업 보장을 위한 법령 개정이 요구된다. 현재 지자체의 대북접촉과 교류협력과 관련하여 현행 법령은 중앙정부에 절대적인 권한을 부여하고 있다. 이와 같은 현실은 국가의 안정적인 대북 및 통일정책, 남북관계의 관리라는 측면에서 일정부분 필요하다고 판단된다. 다만 지자체가 남북 지방정부간 교류협력을 통해 남북관계 발전에 기여하고 남북관계의 불안정성을 해소하는데 일정한 역할을 담당할 필요가 있다. 무엇보다도, 남북교류협력 관련 법령에서 지자체를 법령이 보장하는 행위주체로 규정할 필요가 있다. 또한, 현행 남북교류협력 관련 법령에 근거하여 구성된 협의기구에 지자체의 참여를 보장하거나 통일부장관의 정책집행에 있어 지자체와 상호 협의할 수 있는 공간이 마련되어야 한다. 중·장기적으로는 「남북관계 발전에 관한 법률」에서 남북의 지방행정기관 간에 합의를 체결할 수 있는 법적 근거를 마련하는 문제도 논의할 필요가 있다.

세 번째로, 남북교류협력을 위한 중앙-지방-전문가-NGO의 정책협력 네트워크를 구축하여야 한다. 현재까지 민간과 준정부기관 등을 포함한 모든 남북교류협력사업은 중앙정부의 정책과 통제, 허가에 구속되어 왔다. 이와 같은 종적 관계 하에서는 획일적인 남북관계가 지속될 수밖에 없다. 남북관계를 안정화시키는 것은 법제도적 안정성을 보장하는 것과 함께 중앙정부의 주도성이 갖는 위험을 일정부분 분산시키고 남북 지방정부 간 교류협력을 보장하는 방안도 적극적으로 추진될 필요가 있다.

무엇보다도 중앙정부와 지방정부 간 긴밀한 협의구조를 사전에 구축할 필요가 있다. 이와 같은 협의구조는 현재까지 지속되어 온 종적 관계가 아닌 중앙정부의 주도성을 인정하되 지자체의 자율성을 확대하는 방향에서 진행되어야 한다. 이와 관련하여 각 지자체의 맞춤형 교류협력 프로세스가 준비되어야 한다.

새롭게 출범한 문재인 정부는 남북 간 합의를 법제화 하는 문제에 대해 지속적으로 강조하여 왔다. 특히 문재인 대통령은 베를린에서 ‘신 한반도평화비전’을 발표하고 ‘남북 합의의 법제화’를 강조한바 있다. 이와 관련하여 문재인 정부는 남북 간 정치, 경제, 사회문화, 군사를 망라하는 새로운 남북관계의 틀이 필요하다고 주장하고 ‘남북기본협정’을 체결함에 있어 국회의 비준동의를 추진하고 국제적 지지를 확보한다는 전략이다. 또한 문재인 정부는 ‘한반도 신경제지도’ 구상을 통해 새로운 남북 간 교류협력을 추진하고 있다. 문재인 정부의 대북, 통일구상이 이행되는 과정에서 서울시가 중앙과 지방자치단체의 상호협력이 이루어질 수 있도록 법·제도적 대안을 모색하고 제안하는 노력이 요구된다.

VII. 조례 재개정

헌법 제117조 1항과 지방자치법 제15조에 따라 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

현재 광역자치단체 중 남북교류협력 조례를 제정하지 않은 곳은 없으며, 지자체의 남북교류협력 관련 제도적 인프라는 상당 부분 갖추어져 있다 할 것이다. 지방자치단체 남북교류협력 조례는 교류협력기금과 남북교류협력위원회 설치를 주요 내용으로 하고 있으나, 교류협력기금에 관한 내용만을 규정한 조례도 있고 남북교류협력위원회 운영관련 사항을 따로 떼어서 규정한 조례도 있다.

더불어 서울, 인천, 대전, 광주, 전남 등은 통일교육분야의 조례도 가지고 있다. 지방차원에서 통일과 평화에 대한 교육을 체계적으로 진행하고 통일교육인력양성, 통일교육센터 설립 등으로 지역 인프라를 구축하기 위한 노력이다. 이 분야에서도 광역시 교육청과 기초지방정부에서도 나서고 있다. 이러한 통일교육 조례는 지역주민들에게 통일에 대한 인식을 확산시키고 통일 인프라 구축에 중요한 기반이 될 수 있다.

서울특별시 남북교류협력에 관한 조례는 내용상 ① (문화·예술·체육 등 다방면의) 남북교류협력 추진, ② 남북교류협력기금의 설치 및 재원 조성, ③ 남북교류협력기금의 용도 및 존속기한, ④ 남북교류협력기금의 운용·관리, ⑤ 남북교류협력기금의 회계공무원, ⑥ 보고 및 환수, ⑦ 남북교류협력위원회 설치와 구성, ⑧ 수당 등으로 구성되어 있다. 이중 핵심이 되는 기금운용과 남북교류협력위원회 구성에 관한 사항은 각각 제3조에서 제7조, 제8조에서 제10조에 걸쳐 규정되어 있다.

서울특별시 남북교류협력에 관한 조례의 특이점으로는 내용의 상당 부분이 서울특

별시남북교류협력기금운용과 남북교류협력위원회 구성 및 운영에 할당되어 있다는 점이다. 전체 11개조의 규정중 제1조(목적), 제2조(남북교류협력의 추진), 제11조(규칙)외에 나머지 규정은 모두 기금운용과 남북교류협력위원회 구성 및 운영에 관한 내용이다.

이는 중앙정부를 통한 남북교류협력 외에 지방자치단체가 직접 시행할 수 있는 남북교류협력사업이 제한되는 현행 남북교류협력사업의 법적 미비상태를 여실히 반영하고 있는 상태라고 보인다. 즉, 서울시의 자체 남북교류협력기금과 이 기금의 집행을 주로 관리하는 남북교류협력위원회에 관한 규정 외에 서울특별시가 자체적으로 남북교류협력사업을 추진할 수 없는 한계상황을 반영하는 것이다.

이런 상황을 극복하기 위해서라도 남북교류협력 촉진과 그 기반조성을 위한 적극적인 조례개정과 제도적 인프라 개선 방향은 적극 강구되어야 할 것이다. 현행 조례는 크게 ①목적 및 추진방향(제2조 3항 추가), ②남북교류협력기금 관련(제4조 3호 개정), ③남북교류협력위원회 관련(제8조 5호 및 제9조 2항 개정) 분야에서 개정을 검토할 수 있으며, 이를 반영한 개정안은 아래와 같다.

서울특별시 남북교류협력에 관한 조례(개정안0)

[시행 2017.9.21.] [서울특별시조례 제6612호, 2017.9.21., 일부개정]

※개정사항 별도색 및 밑줄로 표시

제1조(목적) 이 조례는 정부의 남북교류협력 및 통일정책을 서울특별시 차원에서 지원하고, 서울특별시와 군사분계선 이북지역간의 교류협력 증진을 위한 기반을 조성하며, 관련 사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

[전문개정 2014.5.14.]

제2조(남북교류협력의 추진) ①서울특별시(이하 "시장"이라 한다)은 한민족의 공동번영을 도모하기 위하여 서울특별시(이하 "시"라 한다)와 군사분계선 이북지역(이하 "북한"이라 한다)의 주민(법인·단체를 포함한다. 이하 같다)이 공동으로 문화·체육·학술 및 경제분야 등에 관한 사업(이하 "남북교류협력사업"이라 한다)을 추진하도록 노력하여야 한다. <개정 2012.12.31>

②시장은 제1항의 남북교류협력사업을 추진함에 있어 필요하다고 인정 되는 때에는 법인·단체 또는 개인에게 그 사업을 위탁할 수 있다.

③시장은 제1항의 남북교류협력사업을 추진하기 위하여 중앙정부 및 관계기관과 성실히 협조하고 그 추진사항을 필요시 서울특별시 남북교류협력위원회에 보고한다.

제3조(기금의 설치 및 재원 조성) ①시장은 남북교류협력사업을 원활히 추진하기 위하여 서울특별시남북교류협력기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치·운영한다.

②기금의 재원은 시의 출연금, 기금의 운용수익금, 기타수입금으로 한다.

[제목개정 2012.12.31]

제3조의2(기금의 존속기한) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조에 따라 서울시 남북교류협력기금의 존속기한은 2022년 12월 31일까지로 한다. 다만, 존속기한이 경과된 이후에도 기금의 존치 필요성이 있는 경우에는 조례를 개정하여 기금의 존속기한을 연장할 수 있다. <개정 2017.9.21>

[전문개정 2014.5.14]

제4조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 용도에 사용한다. <개정 2012.12.31, 2014.5.14, 2015.4.2>

1. 시와 시민의 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원
2. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출
- 3. 북한 주민(법인·단체포함)과의 교류협력을 증진하기 위한 인도지원·보건의료협력·사회문화예술 체육교류사업 등의 지원**
4. 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 따른 평화·통일 교육
5. 그 밖에 학술회의 등 기금의 목적과 부합하는 남북교류협력 기반조성 차원의 사업 지원

제5조(기금의 운용·관리) ①기금은 시장이 운용·관리하되, 「지방재정법」 제34조제3항에 따라 세입·세출 예산 외로 관리한다.<개정 2012.12.31>

②기금의 운용·관리에 관한 다음 각 호의 사항에 대하여는 제8조에 따른 서울특별시남북교류협력위원회의 심의를 거쳐야 한다.<개정 2012.12.31>

1. 기금의 운용·관리에 관한 기본정책
2. 기금의 운용계획 및 결산
3. 기타 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제6조(기금의 회계공무원) 기금의 효율적 운용·관리를 위하여 다음 각 호와 같이 회계공무원을 둔다. 다만, 기금관리공무원의 사무 중 지출의 원인행위(계약사무 포함)및 지급명령 사무에 대해서는 기금사업비 집행 절차의 투명성을 강화하기 위하여 「서울특별시 재무회계규칙」에서 정하는 관서 회계 관계 공무원을 기금관리 공무원으로 하여 처리하게 하여야 한다.<개정 2010.1.7, 2011.7.28, 2012.3.15, 2012.12.31>

1. 기금운용관 : 기획조정실장
2. 분임기금운용관 : 대외협력담당관
3. 기금출납원 : 남북교류협력지원사무 담당사무관

제7조(보고 및 환수) ①시장은 기금을 사용하는 자에게 규칙이 정하는 바에 의하여 기금의 사용계획 및 사용결과를 보고하게 할 수 있다.

②시장은 기금을 사용하는 자가 해당 기금지출목적 외에 사용한 때에는 지출된 기금의 전부를 환수할 수 있다.<개정 2012.12.31>

③제2항에 따른 기금의 환수는 지방세체납처분의 예에 의한다.<개정 2012.12.31>

제8조(남북교류협력위원회 설치) 다음 각 호의 사항을 심의하여 남북교류협력에 관한 시장의 자문에 응하기 위하여 서울특별시남북교류협력위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.<개정 2012.12.31, 2015.4.2>

1. 남북교류협력사업의 총괄·조정
2. 남북교류협력의 촉진
3. 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 따른 평화·통일 교육 기본계획
4. 기금의 운용 및 관리
- 5. 남북교류협력기반의 조성을 위한 연구용역과 민간교류, 평화·통일 교육 지원**
6. 기타 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제9조(위원회 구성 등) ①위원회는 위원장을 포함하여 20명 이내로 구성 한다. <개정 2017.1.5.>

②위원은 다음 각 호의 자 중에서 시장이 위촉하고, **위원장은 서울특별시시장으로 한다.**<개정 2012.12.31., 2017.1.5.>

1. 남북교류협력과 관련이 있는 기관·단체에 근무하는 자
2. 남북교류협력에 대한 경험과 식견이 풍부한 자

3. 시 관계공무원

4. 시의회 의원

③위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

[제목개정 2012.12.31]

제9조의2(위원의 제척·기피·회피 등) ① 위원은 심의의 공정성을 기하기 위해 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 해당 안건의 심의에서 제척된다.

1. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 용역·자문 및 연구 등을 수행하였거나 수행 중에 있는 경우
2. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 경우

② 위원회 심의의 이해당사자는 위원에게 공정성을 기대하기 어려운 특별한 사정이 있는 경우에는 위원장에게 기피신청을 할 수 있다.

③ 위원 본인이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 그 사안의 심의를 회피할 수 있으며, 회피 신청이 있는 경우에는 해당 위원을 당해 안건에서 제척하여야 한다.

[본조신설 2014.5.14]

제10조(수당 등) 위원회에 출석한 위원에게는 예산의 범위 안에서 수당 및 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 직무와 직접 관련하여 참석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

[제목개정 2012.12.31]

제11조(규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다. <개정 2012.12.31>

[제26조에서 이동 <2013.5.16>]

부칙 <제6612호, 2017.9.21>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

이밖에 서울특별시 남북교류협력 증진을 위해 다음과 같은 사항에 대해 신설조례안을 제정하여 서울특별시 단위에서 보다 효율적이고 구체적인 남북교류협력 사업 및 기반조성 사업을 추진할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

- 1) 서울특별시 남북교류협력 활성화 센터에 관한 조례
- 2) 서울특별시 남북교류협력위원회 별도 법인으로 설립하는 조례
- 3) 서울특별시 평화·통일교육위원회 신설조례
- 4) 서울특별시 평화통일기반조성 관련 해외사업 지원에 관한 조례

단, 이 조례들의 내용을 현행 조례의 틀 안에서 해석을 통해 순차적으로 사업을 실시하는 방향으로 할지, 아니면 별도의 조례들을 제정하여 구체적으로 진행할지는 정책적 검토가 필요한 사항이라 하겠다.

목 차

I . 서 론	1
1. 연구의 목적 및 필요성	1
2. 기존연구 검토	3
3. 연구의 범위 및 방법	5
II . 남북관계 현황과 지방자치단체의 남북교류	7
1. 남북관계현황	7
가. 남북관계에 대한 기본 정의	7
나. 남북관계 변화과정과 현황	8
1) 남북관계 변화과정	9
2. 남북교류현황	12
가. 인적교류	13
나. 물적교류	14
3. 지자체의 남북교류	15
가. 지자체 남북교류의 개념	16
나. 남북한 지방자치단체 현황	17
1) 남한의 지방행정구조 및 자치현황	17
2) 북한의 지방행정구조 및 자치현황	18
다. 남한의 지자체 남북교류협력 추진절차	19
라. 지방자치단체의 남북교류현황	20

마. 각 지방자치단체의 남북교류협력 주요 내용	21
바. 남북교류에 대한 개념적 한계	22
사. 지자체의 남북교류 부진 원인	22
아. 지방자치단체의 남북 교류 - 사회·문화교류	23
1) 사회·문화교류	24
2) 사회·문화교류의 한계	24
3) 사회·문화교류의 부진 원인	25
4) 사회·문화교류 촉진 방안	25
4. 교류에 대한 북한과 남북공동 제도	26
가. 북한의 교류협력에 관한 법, 제도	26
나. 남북한 공동 제도	26
5. 남북교류를 위한 지방자치정부의 제도 현황 - 남한	27
가. 지자체 남북교류에 관한 지침	27
나. 남북한 교류에 관한 제도의 문제점	28
다. 남북교류협력사업관련 법률의 현황	29
6. 남북교류협력의 주체에 대한 중앙과 지방의 역할과 시사점	30
Ⅲ. 독일의 동·서독 교류 분석	31
1. 독일의 지방자치	31
2. 동서독 교류협력	31
가. 동서독 교류협력 배경	31

나. 통일 전 동서독 교류협력 현황	32
1) 경제교류	32
2) 기타 교류	32
다. 동서독의 교류의 현실과 시기	32
라. 동서독의 교류인식	33
마. 동서독과 남북한 비교	33
바. 분단 상황의 관계개선 주도권 인식에 대한 동서독, 남북한 비교	33
3. 동서독 간 교류협력을 위한 제도	34
가. 독일통일 관련 주요 법안	34
1) 서독의 기본법(1949.05.23.)	34
2) 동서독 기본조약(1972.12.11.)	35
나. 기타 법제도	35
다. 동서독 지방정부간 교류협력의 법적·제도적 토대	36
1) 서독	36
2) 동독	36
라. 동서독 제도에 대한 평가	36
4. 지방정부차원의 동서독 교류	37
가. 지자체간 교류의 목적과 수단	37
1) 서독의 목적	37
2) 동독의 목적	38
나. 동서독 지방정부간 교류협력	38
1) 제1단계	38
2) 제2단계	39

3) 제3단계	39
4) 동서독 지방정부 간 교류협력의 주요내용	39
5) 지방정부교류 및 협력 사례	40
6) 지방정부교류에 대한 평가	41
5. 교류에 대한 남북, 동서독 사례의 비교	41
6. 동서독 지자체 교류의 시사점	42
가. 교류협력에의 접근에 대한 시사점 및 교류협력의 기준	42
나. 남북한 교류와의 비교	43
다. 시사점	43
IV. 서울시 남북교류 평가	45
1. 정책평가에 대한 이론적 논의	46
2. 서울시 남북교류 사업 평가 기준 설정 및 개관 검토	48
가. 서울시 남북교류협력 평가 기준 설정	48
나. 서울시 남북교류협력사업 개관	49
다. 서울시 남북교류협력사업 유형별 분류	51
3. 서울시 남북교류 사업 평가	53
가. 내용 측면	55
나. 제도 측면	56
4. 종합 평가	58

V. 서울시 남북교류 재개를 위한 전략과 사례 제시	61
1. 서울시 남북교류 재개를 위한 전략	61
가. 단기 전략	62
1) 남북협력기금의 모금과 안정적인 관리	62
2) 북한의 현황과 남북한 교류협력 발전을 위한 전문가 토론회와 학술대회	64
3) 북한에 대한 인식과 남북교류·협력 사업에 대한 홍보와 여론 조성	65
4) 남북한 정부 간 신뢰성 회복과 정경분리	66
5) 인도적 차원의 대북지원	67
나. 중기전략	68
1) 남북한 교류가 진행될 때(역사, 문화, 체육, 학술 교류 등)	68
2) 남북한 교류와 협력이 안정적이고 활성화 될 때(자전거 교류와 공유사업)	69
다. 장기전략	69
1) 중앙정부 간 교류협력 사업에 참여	69
2) 평양시의 인프라 사업 지원과 협력	72
3) 서울시와 평양시 경제협력	72
4) 서울시와 평양시 자매결연	73
2. 서울시 남북교류 사업 사례 제시	73
가. 문화·예술분야 사업-국악교류 사업	73
1) 남북한 국악교류 사업의 현황	73
2) 남북한 교류사업 추진 방향	75
나. 체육분야의 교류·협력- 남북한 자전거 교류 사업	76
1) 북한의 자전거 현황	76
2) 자전거 공유 대여소와 서울시 공유 자전거 ‘따릉이’ 사업	77

3) 남북한 자전거 대회	80
다. 인도적 차원의 대북지원 사업 - 미세먼지 방지 사업(마스크 보내기)과 북한 학생들 교복 지원과 학용품 보내기 사업	82
1) 미세먼지 방지 사업(마스크 보내기)	82
2) 북한 학생들 교복 지원과 학용품 보내기 사업	84
VI. 서울시 남북관계 활성화를 위한 법·제도 개선 방안	85
1. 남북 간 교류협력 관련 기존 법제 검토: 지자체 관련	85
가. 남북 간 교류협력 관련 합의서: 남북합의서의 성격과 한계	85
나. 주요 남북 간 교류협력 관련 법률	87
다. 지방자치단체의 남북교류협력 및 인도적 대북지원에 관한 정부 지침	91
라. 남북교류협력 관련 지방자치단체 조례	94
2. 기존 남북교류협력 관련 법제의 문제점과 개선방안	97
가. 남북관계의 불안정과 남북합의의 법제화 방안	97
1) 현황과 문제점	97
2) 개선 방안의 모색	97
가) 남북합의 과정에서 여·야의 초당적 협력	98
나) 남북 간 남북합의의 법제화를 위한 협력	98
다) 남북 간 남북합의의 국제법적 효력 획득을 위한 노력	99
나. 지방자치단체의 남북교류협력사업 보장을 위한 법령 개정	100
1) 현황과 문제점	100
2) 개선 방안의 모색	100
가) 현행 법률 상 행위주체로 규정	100

나) 지방자치단체의 참여 및 협의 공간 마련	101
다) 남북교류협력사업 관련 수평적 거버넌스 구축	101
라) 남북 지방정부 간 교류협력을 위한 중·장기적 과제	102
다. 남북교류협력을 위한 중앙-지방-전문가-NGO의 정책협력 네트워크 구축	102
1) 현황과 문제점	102
2) 개선 방안의 모색	103
가) 실효성 있는 협의기구 구성	103
나) 남북교류협력 관련 정보와 경험의 공유	103
다) 지방자치단체 맞춤형 교류협력 프로세스 준비	104

VII. 조례 재개정 105

1. 조례 제정을 통한 서울시 남북교류 가능 방안 검토 105

 가. 조례의 의의

 나. 남북교류협력 관련 조례제정 현황

2. 서울특별시 남북교류협력에 관한 조례의 분석 106

 가. 기본내용

 나. 특이점

 다. 조례 분석 및 개정방향

 1) 목적 및 추진방향(제2조 3항 추가)

 2) 남북교류협력기금 관련(제4조 3호 개정)

 3) 남북교류협력위원회 관련(제8조 5호 및 제9조 2항 개정)

 라. 개정안 제안

3. 서울특별시 남북교류협력 증진을 위한 신설 조례안 제안 118

가. 개요 118

나. 서울특별시 남북교류협력 활성화 센터에 관한 조례 119

다. 서울특별시 남북교류협력위원회 별도 법인 설립 조례 119

라. 서울특별시 평화·통일교육위원회 신설조례 120

마. 서울특별시 평화통일기반조성 관련 해외사업 지원에 관한 조례 122

VIII. 결론 123

참고문헌 126

표 목차

〈표 II-1〉 남북회담 개최 현황(1971~2016)	10
〈표 II-2〉 남북회담 합의서 채택 건수	11
〈표 II-3〉 인도적 지원 현황	12
〈표 II-4〉 남북 간 인적교류	13
〈표 II-5〉 남북 간 선박·항공기 왕래	14
〈표 II-6〉 지자체 남북교류협력사업 주요 현황	21
〈표 III-1〉 동서독 도시 플라우엔과 호프의 교류협력 계획 및 합의사항	40
〈표 IV-1〉 서울시 남북교류협력사업 유형별 분류	51
〈표 IV-2〉 서울시 남북교류협력기금 집행 민간단체 평화통일교육 사업	52
〈표 IV-3〉 서울시 남북교류협력기금 집행 자치구 평화통일교육	53
〈표 IV-4〉 서울시 남북교류사업 유형별 특징	54
〈표 VI-1〉 분야별 남북회담 개최 현황	86
〈표 VI-2〉 남북회담 합의서 채택 건수	86
〈표 VI-3〉 남북 간 교류협력 관련 주요 법령	88
〈표 VI-4〉 자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침	92
〈표 VI-5〉 ‘천안함 사태 관련 대북조치 발표문’(5.24조치)의 주요 내용	93
〈표 VI-6〉 지방자치단체의 남북교류협력 관련 자치법규 현황	95

그림 목차

〈그림 II-1〉 북한의 행정체계	18
〈그림 II-2〉 남한의 남북교류협력 추진 절차(2014년 기준)	19
〈그림 V-1〉 평양의 자전거 대여 정류소	78

I. 서론

1. 연구의 목적 및 필요성

이 연구는 남북관계가 개선된 미래 서울시의 남북교류 활성화를 위해 요구되는 사업과 법·제도적 개선 방안을 제안하는데 그 목적이 있다. 지방자치단체(이하 지자체)의 남북교류협력사업은 일반적으로 “남한의 지자체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래·교역하며, 학술·문화·체육부문 등에서 상호 교류하는 제반활동”으로 정의할 수 있다.¹⁾ 조금 더 넓은 의미에서 남북한의 지자체가 공동의 목표 또는 이익을 증진하기 위하여 형성된 행위양식으로 규정한다.²⁾

다만 우리 법령에서 지자체의 남북 간 교류협력에 관한 법률적 차원의 개념규정은 마련되어 있지 않다. 우리 법률에서 ‘남북교류·협력’은 “남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무(役務)의 제공 등 남한과 북한 간의 상호교류와 협력”으로 포괄하여 정의된다. 동 법에서 ‘협력사업’은 “남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동”을 의미한다.³⁾

이와 관련하여 우리 정부(통일부)는 2003년 5월 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」을 마련하여 자치단체의 대북교류협력사업을 ‘지원’하고 있다. 동 지침은 “지자체 차원에서 추진하는 대북 교류사업들이 적법한 절차에 따라 질서 있게 추진되고, 남북관계 개선에 실질적으로 기여할 수 있는 방향으로 활성화” 되도록 함을 목적으로 제시하고 있다.⁴⁾

2010년 천안함 사건과 연평도 포격 등 북한의 무력도발로 인한 남북관계의 단절이 지속되면서 남북 간 교류협력, 특히 지자체 차원의 남북교류는 사실상 중단된 상태이다. 특히 천안함 사태에 따른 우리 정부의 대응조치로 발표된 ‘천안함 사태 관련 대북 조치 발표문’(5·24 조치)은 현재까지 남북관계를 전면 중단시킨 시발점이 되었다.

한반도의 평화는 무력을 통해 해결될 수 없고 새롭게 출범한 문재인 정부 또한 국제사회의 대북제재에는 동참하되 외교적 방법을 통한 북핵문제의 해결을 지속적으로 강조해 왔다. 이와 관련하여 지난 5월 22일 통일부는 “민간교류 등 남북관계 주요 사안

1) 김동성 외, 「지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안」, 경기연구원 기본연구, 2011, p. 5.

2) 서순복·금창호, 「지방자치단체의 남북교류 및 협력방안」, 지방행정연구, 2016, p. 148.

3) 「남북교류협력에 관한 법률」 제3조 및 제2조 제4항. 동 법률은 “군사분계선 이남지역과 그 이북 지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것”을 목적으로 제시하고 있다. 즉 남북 간 교류협력을 통해 한반도에서 평화와 통일을 추구한다는 점을 밝히고 있다. 법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>

4) 최대석 외, 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」, 지방자치단체 대북교류 10년 백서, 2009, p. 218.

들에 대해 국제사회의 대북제재 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서 유연하게 검토”할 것임을 밝힌바 있다. 또한 “북한의 미사일 시험발사 등 도발에 대해서는 강력히 대응해 나갈 계획이지만 현재 남북관계의 단절은 한반도의 안정 등을 고려할 때 바람직하지 않다”는 점에 대해 강조하였다.

남북 간 신뢰의 회복은 단기적인 정치적 협상에 의해 달성될 수 있는 것이 아니며 중장기적인 교류협력을 지속적으로 실행하여 신뢰를 회복함으로써 가능하다. 이와 관련하여 지방자치단체의 역할을 조금 더 적극적으로 모색할 필요가 있다. 남북의 중앙정부를 중심으로 획일화된 남북교류사업은 불안정성을 지속적으로 노출해 왔다. 이와 같은 문제를 해결하고 사회문화, 그리고 사람의 교류를 통한 신뢰의 지속이란 측면에서 지방정부 간 교류와 협력이 안정적으로 발전되어야 한다.

또한 남북 지방정부 간 교류와 협력은 우리 정부가 추구하고 있는 ‘한민족 공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’ 중 ‘화해협력’ 단계를 이행하기 위한 정책적 수단이라 할 수 있다.⁵⁾ 지자체의 남북 간 교류협력은 첫째, 남북한 화해협력을 통해 안정적인 남북관계의 정착에 기여할 수 있다.

둘째, 지방자치단체가 중심이 된 비정치적 교류협력을 통해 다양한 분야의 기능적 연계성을 강화시킬 수 있다. 셋째, 남북 지방정부간 교류와 협력은 북한에 대한 실질적인 행정지원, 즉 행정운영의 방식, 기술적 수준, 공무원의 수행능력 등에 있어 남북한의 이질성을 제거하고 역할을 담당할 수 있다.⁶⁾ 또한 지자체의 남북교류협력사업을 통해 국민이 남북교류협력과 통일의 과정에 직접 참여하는 기회가 된다는 점에서 필요하다.⁷⁾

따라서 경색된 남북관계가 개선되고 남북 간 교류와 협력이 재개될 경우에 대비하여 서울시의 남북교류 활성화를 위한 사업과 법·제도적 개선방안을 사전에 준비할 필요가 있다. 특히 과거 서울시가 추진한 남북교류협력사업을 면밀히 검토하고 성과와 한계를 구체적으로 분석함으로써 향후 서울시의 대북 인도적 지원 및 지방정부 간 교류협력에 있어 안정적인 발전을 지원하기 위한 연구가 필요하다.

5) 최유, 「통일재정법제연구(Ⅲ): 지방자치단체의 남북교류협력사업」, 한국법제연구원, 2012, p. 15.

6) 서순복·금창호, 「지방자치단체의 남북교류 및 협력방안」, 지방행정연구, 2016, pp. 154~155

7) 최유, 「통일재정법제연구(Ⅲ): 지방자치단체의 남북교류협력사업」, 한국법제연구원, 2012, pp. 19~20.

2. 기존연구 검토

이 절에서는 본 연구의 주제와 관련한 기존의 연구를 검토하고자 한다. 지자체 차원의 남북교류협력과 관련된 연구는 다음과 같이 진행되었다.

첫 번째로, 지자체의 남북교류에 대한 연구는 주로 지자체가 현실적으로 이행할 수 있는 구체적인 대안을 모색하는 정책연구의 형태를 띠고 있다. 이와 같은 특징은 지자체의 남북교류협력사업이 갖는 특징이 반영된 결과라 할 수 있다. 지자체가 추진하는 남북 간 교류협력은 중앙정부 차원의 정치, 군사, 외교와는 다른 사회, 문화, 그리고 인적 교류 등을 통해 실질적인 지원과 상호 접촉에 초점을 두고 있기 때문이다.

이와 관련하여, 이종석·김창수 외(2013)은 남북관계의 변화를 염두에 두면서 서울시의 남북교류사업의 전략과 이를 발전시킬 방안에 대해 구체적인 방향을 제시하면서 6개의 교류협력 전략을 제시한 바 있다.⁸⁾ 이 연구는 서울시를 주체로 한 남북의 지방정부간 교류협력 방안을 제시한 대표적인 연구라 할 수 있다. 동 연구는 ①우선 중앙정부에 편승하고, ②평양시인민위원회(지방정부성격)와의 접촉을 통해 북한의 중앙정부와의 창구역할로 접근하며, ③인도적 지원과 사회문화교류를 추진할 것을 제안하였다. 또한, ④상호 신뢰를 선행해 구축하고, 이후 서울-평양 간 직접교류를 추진하며, ⑤자매결연을 최종목표로 설정하여 무리한 교류를 억제할 것을 강조하였다. 마지막으로, 안정적 기금관리와 함께 남한 내 지자체간 긴밀한 협조 강화 등의 6개 전략을 제시하고 있다.

김동성 등은 경기도의 남북교류협력사업을 분석하고 대치와 관여의 특징을 결합한 ‘병행전략’(conengagement: confrontation+engagement)을 제안하고 있다. 이들은 경기도의 남북교류협력사업 목표로 “다양한 형태의 교류를 통해 남북한 간의 사회·경제적 동질성을 회복하고 남북한 균형발전과 통일 환경”을 조성함에 있다고 제안하고 그 추진전략으로 ①남북교류협력사업의 상황별 전략수립, ②남북교류의 재개와 활성화, ③남북 기존 합의사업 존중 및 재개 대비, ④북한지역교류거점 확보, ⑤접경지역 남북 상생협력체제 구축, ⑥북한 지역단위 종합개발사업 추진, 그리고 ⑦중앙정부 남북교류협력 정책 견인 및 파트너십 구축 등을 제시하였다.⁹⁾

정주리·조은설(2011)은 강원도의 남북교류협력사업을 분석하고 교류협력사업의 이행에 있어 북한이 수용 가능한 사업을 선정해야 하며 중앙정부의 대북정책이라는 틀 안에서 결정되어야 한다고 주장하였다.¹⁰⁾ 이는 결국 지자체의 남북교류가 갖는 한계,

8) 이종석·김창수 외, 「남북관계 변화전망에 따른 서울시 남북교류협력사업 추진전략 및 발전방안 연구」, 한반도평화포럼, 2013.

9) 김동성 외, 「남북교류협력과 경기도」, 정책연구, 2016; 김동성 외, 「지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안」, 경기연구원 기본연구, 2011. 경기도의 남북경제협력에 초점을 맞춘 연구로는 양문수 외, 「개성공단 중단 이후 남북경제협력 재개방안과 경기도의 과제」, 정책연구, 2016.

즉 중앙정부의 대북정책의 범위 안에서 정책결정이 이루어질 수밖에 없다는 당위성과 예측성이 중복된 결과라 하겠다.

한편, 지자체의 대북교류를 정리하여 백서의 형식으로 발간된 이화여자대학교 통일학연구원(2009)의 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」는 지자체 차원에서 진행된 남북교류협력 현황을 총망라했다는 점에서 중요한 1차 자료라 할 수 있다.¹¹⁾ 특히 남한에서 지방자치제도가 본격적으로 시작된 1998년 이후 축적된 기록에 바탕을 두고 있어 역사적 자료로서 그 가치가 높다고 판단된다.

추가적으로, 문화체육관광부는 남북 문화교류협력 사업 분석 및 발전방안 연구에서 남북 문화교류협력 사업의 추진 현황과 사업의 성과와 한계, 사업의 발전 방안에 대하여 분석하였다.¹²⁾

두 번째로, 지방정부의 남북 간 교류협력과 관련하여 독일의 사례는 비교연구 과제로 다양한 관점에서 수행되었다. 독일은 역사적으로 제후국의 형태로 구성된 독립된 구조의 정치형태에서 연방국가의 형태로 발전한 국가이다. 이러한 국가 구성 형태를 바탕으로 분단독일의 지방정부간 교류협력은 상대적으로 중앙정부로 부터 독립적 교류 정책을 실시할 수 있는 여건이 형성되었다고 볼 수 있다.

다만 동서독 중앙정부 차원의 교류협력에 관한 연구가 다수 진행된 반면 지방정부 차원의 교류협력에 관한 연구는 상대적으로 부족한 것이 현실이다. 이와 관련하여 독일의 분단과 통일과정에서의 동서독 지방정부 간 교류를 분석한 이종석·김창수 외(2013)¹³⁾의 연구와 김동성 외(2016)¹⁴⁾ 등의 연구가 대표적이다. 다만 이들 연구는 동서독의 지방정부 간 교류협력을 직접적으로 분석하기 보다는 소주제로 다루고 있는 한계가 있다.

추가적으로, 송인호(2012)는 동서독 지자체의 교류와 제도적 특성을 통해 남북 지자체 간 교류협력 활성화를 위한 법제정비 방향을 제시하였다. 그는 동서독 간 지자체 교류협력사례를 통해 ①지방정부 간 협력과 지원이 중앙정부에 비해 상대적으로 정치적 성격이 약한 이점, ②재정적인 측면에서 민간단체에 비하여 안정적이란 점, 그리고 ③지역주민의 참여를 유도할 수 있다는 점 등이 지방정부 간 교류협력의 장점이라고 강조하고 만약 남북의 지방정부 간 직접 교류가 가능해진다면 북한 사회의 변화에도 기여할 수 있음을 지적하였다.¹⁵⁾

10) 정주리·조은설, 「강원도 남북교류협력현황 분석 및 발전방안 모색」, 한국행정과 정책연구, 2011, pp. 29~52.

11) 최대석 외, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 통일부 연구용역 보고서, 2009.

12) 문화체육관광부, 「남북 문화교류협력 사업 분석 및 발전 방안 연구」, 한국문화관광연구원, 2013.

13) 이종석·김창수 외 4인, 「남북관계 변화전망에 따른 서울시 남북교류협력사업 추진전략 및 발전방안 연구」, 한반도평화포럼, 2013.

14) 김동성 외, 「남북교류협력과 경기도」, 정책연구, 2016.

세 번째로, 지자체의 남북 간 교류협력에 관한 기존연구는 남북관계가 단절된 상황에서 법·제도적 개선방안을 모색하는 연구가 다수를 이루고 있다. 지자체의 남북교류협력사업 전반에 관한 포괄적 연구는 제성호(2016)와 최유(2012) 등에 의해 진행되었다. 제성호는 통일 관련 법제와 지자체의 역할을 기존의 법령 및 지자체의 조례, 규칙을 중심으로 분석하였다.¹⁶⁾ 최유는 지자체의 남북교류협력사업에 있어 제도적 문제점을 중심으로 개선방안을 모색하였다.¹⁷⁾

이와 함께 조금 더 구체적인 주제에 관한 연구가 병행되었는데, 이한희(2017)는 경기도의 사례를 중심으로 지자체의 남북교류협력과 관련한 법제 개선방안을 법령과 조례를 중심으로 분석하였다.¹⁸⁾ 또한 강기홍(2013)은 기존의 지방자치법규에 초점을 맞춰 자치법규상 남북교류협력의 내용을 분석하고 법적 문제점과 입법 정책적 대안을 제시하고 있다.¹⁹⁾ 이 외에도 서순복·금창호(2016) 등이 지자체의 남북교류 및 협력과 관련하여 법·제도적 문제점과 새로운 대안을 모색하는 연구를 부분적으로 진행한 바 있다.²⁰⁾

지자체의 남북교류협력과 관련한 기존의 연구는 전반적으로 지자체의 남북 간 교류와 협력을 활성화 할 필요성을 제기하고 이와 관련하여 법·제도적 개선이 필요하다는 데 의견의 일치를 보이고 있다. 특히 남북 간 교류협력과 관련한 우리 법령에서 지자체에 관한 규정이 모호하며 지자체의 대북 인도지원 및 협력사업의 행위 주체로 인정받지 못하고 있는 점 등이 개선되어야 함을 강조하고 있다.

3. 연구의 범위 및 방법

이 연구의 범위는 시간적 범위로서 1999년 이후 현재까지를 상정한다. 남북은 2000년 역사적인 남북정상회담 전후로 지방정부 차원의 인도적 지원과 교류협력이 확장되어 왔기 때문이다. 공간적 범위는 한반도를 중심으로 하되 동서독의 사례를 분석할 것이며 해외의 대북지원단체를 활용한 사례 또한 검토할 계획이다.

이 연구는 서울시의 남북교류 활성화를 위한 사업과 제도적 개선방안을 도출하기 위

15) 송인호, 「지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성」, 法曹, 2012; 송인호, 「통일 시대를 대비한 우리 지방자치단체의 북한 협력에 관한 공법적 연구」, 연세대학교 박사학위논문, 2012.

16) 제성호, 「통일 관련 법제와 지방자치단체의 역할: 법제도 분석과 개선방안을 중심으로」, 법학논문집, 2016.

17) 최유, 「통일재정법제연구(Ⅲ): 지방자치단체의 남북교류협력사업」, 한국법제연구원, 2012.

18) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017.

19) 강기홍, 「지방자치단체의 남북교류협력법제 발전 방안」, 지방자치법연구, 2013.

20) 서순복·금창호, 「지방자치단체의 남북교류 및 협력방안」, 지방행정연구, 2016.

하여 아래와 같은 연구방법을 활용하고자 한다. 첫 번째로 이 연구는 서울시를 중심으로 남북 간 진행된 지방정부 차원의 교류와 협력을 역사적 관점에서 분석하도록 한다. 두 번째로, 이 연구는 통일 이전 독일과의 비교분석을 진행한다. 과거 통일 이전 동독과 서독에서 진행된 지방정부 간 교류와 협력을 분석하고 한반도에서 남북 간 교류협력의 활성화에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 세 번째로, 이 연구는 기존에 진행된 연구의 성과와 한계를 반영함으로써 실효적인 대안을 모색하고자 한다. 이를 위해 기존 연구에서 제시된 대안들을 그 실효성에 맞게 반영할 것이며 필요한 경우 지방정부 차원의 남북교류 현장의 목소리를 반영하기 위해 노력할 것이다.

이 연구는 여덟 개의 장으로 구성되어 있다. 서론에 이어 제2장에서는 남북관계의 주요 현황, 특히 지자체의 남북교류가 어떻게 진행되어 왔는지 분석한다. 제3장에서는 동독과 서독의 교류, 특히 지자체간 교류의 사례를 검토하고 남북 간 지자체 교류에 대한 시사점을 도출하도록 한다. 제4장에서는 서울시의 남북교류사업 전반에 대한 평가 기준을 설정하고 구체적인 사업평가를 진행한다. 제5장에서는 서울시 차원에서 남북교류 재개를 위한 전략을 제시하고 구체적인 사례를 검토한다. 제6장에서는 서울시의 남북관계 활성화를 위한 법제도적 개선방안을 검토한다. 제7장에서는 6장까지 진행된 연구를 토대로 조례 제·개정 등을 통한 서울시의 남북교류 발전 방안을 제안하도록 한다. 마지막으로, 제8장에서는 이 연구의 성과를 정리하고 향후 보완되어야 할 연구 과제를 제시하도록 한다.

II. 남북관계 현황과 지방자치단체의 남북교류

1. 남북관계현황

분단 이후 남북관계는 적대와 갈등이 지속되는 환경 속에서 공존을 위한 협력과 교류의 역사가 교차하여 진행되어 왔다. 1953년 휴전 이후 남과 북은 군사적 대치와 체제경쟁을 유지해 왔으나 2000년대에 들어서면서 상호공존과 협력을 모색하고 평화를 위한 노력을 경주하기 시작했다.²¹⁾ 이러한 과정에서 2010년대 들어 남북한의 군사적 긴장과 북한의 핵실험을 비롯한 일련의 군사적 도발 행위가 부각되면서 남북관계는 경색되어 갔다. 이명박 정부 이후 한국 정부의 대북 정책은 그동안 한반도의 평화 유지와 교류협력을 위한 노력을 실천했음에도 불구하고 결과적으로 북한의 핵개발을 막지 못했다는 평가가 진행되었으며, 이런 논의에 의거하여 북한의 비핵화를 전면에 내세운 ‘원칙’과 ‘상호주의’에 입각한 대북정책을 전개하였다. 이명박 정부가 개성공단 외 남북교역과 교류를 제한하는 5·24조치를 발표하면서 남북 간 직접적인 교류 협력이 열렸던 남북교류협력시대는 사실상 막을 내렸다.

박근혜 정부가 들어선 후 이명박 정부와는 다른 남북관계에 대한 기대가 형성되고 한반도 신뢰프로세스등과 같은 적극적인 남북유화정책도 실시되기도 하였다. 이에 북한의 고위급 방문과 고위급 협상이 이루어졌지만 이후 북한의 군사적 도발과 정권의 교체에 따라 일관성을 유지할 수 없는 대북정책으로 남북관계는 더 이상의 진전은 보이지 않았다. 오히려 과거의 남북한 간 적대적 대결 시대로 회귀하는 결과가 지속된다는 평가도 제기되기 시작하였다.

이러한 와중에 2017년 5월, 새로 선출된 문재인 정부는 남북관계에서 정치, 군사 문제와 사회문화교류 및 인도적 교류를 분리하고자 하는 의지를 보이면서 남북관계에 대한 새로운 전망과 기대를 낳고 있다.

가. 남북관계에 대한 기본 정의

남북한은 잠정적으로 분단된 국가라는 개념과 서로 하나의 국가가 되기 위한 당위성과 이를 시행하는 방향, 영토의 구분을 명시한 남한²²⁾과 북한²³⁾의 헌법조항을 무시

21) 김동성 외, 「남북교류협력과 경기도」, 정책연구, 2016, pp.7~13.

22) “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”(제3조), 대한민국헌법 제1장 총강, 1987; “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.”(제4조), 대한민국헌법 제1장 총강, 1987.

23) “김일성동지께서는 공화국을 조국통일의 강력한 보루로 다지시는 한편 조국통일의 근본 원칙과 방도를 제시하시고 조국통일운동을 전 민족적인 운동으로 발전시키시어 온 민족의

한다면 어느 적대국가, 또는 경쟁국가, 우호국가와 다름없는 관계라고 규정할 수 있다.

남과 북은 통일의 당위성을 헌법에까지 명시하면서도 두 개의 정치체제를 굳혀가고자 하는 이중성으로 복잡하게 얽혀있다. 민족적 동질성을 내세우는 규범적 관점과 국가 대 국가의 통합을 지향하는 기능주의적 관점의 괴리에서 남한과 북한은 갈등과 반목을 반복해 왔고, 이러한 반목의 주체는 항상 양측 정권의 정치적 의지를 반영해 왔다. 이와 같은 현실을 반영해 남북관계를 정의한다면 대한민국과 조선민주주의인민공화국관계는 민족적 동질성을 토대로 70여년의 분단을 극복하고자 하는 관계라고 정의할 수 있고, 국가 대 국가가 아닌 특수 관계로도 규정할 수 있다.

분단된 후 남북한은 극심한 환상지통(幻想之痛)과정을 겪으면서 상호 적대적으로 부정하면서도 흡수하고자 하는 이중성을 보이기도 했다. 분단되기 시작한 시기에는 자본주의 진영과 공산주의 진영으로 양극화되었던 국제정치적 환경과 그 쉼을 같이 하면서 남북한은 전쟁이라는 방법으로 통일 한반도를 구성하고자 의지를 강하게 표출했던 것이다. 중국에는 극단적으로 전쟁행위로 그 목적으로 달성하고자 하는 비극도 벌어졌다. 분단 이후에도 북한의 대남 도발 및 테러 등을 비롯한 폭력적인 성향으로 통일을 이루려고 하는 의지는 계속해서 이어지기도 하였다.

폭력적 갈등관계가 상호 도움이 되지 않는다는 결론에 이르러서야 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의(서), 1991. 12. 13’, ‘6·15 남북공동선언(2000. 6. 15), ‘10·4 남북관계발전과 평화번영을 위한 선언(2007. 10. 4)’ 등이 이루어지기까지 남북한은 체제 경쟁, 폭력적 군사긴장관계등과 같은 극심한 갈등으로 발생하는 고통을 견디어 왔다. 그리고 이러한 긴장 속에서 폭력이 아닌 평화와 교류로 남북관계의 적대성을 해소하고자 하는 인식이 형성되었고, ‘남북교류’라는 용어가 본격적으로 상용되기 시작한 것이 1990년대 이후 시점부터이다.

나. 남북관계 변화과정과 현황

남북관계는 경색과 소통을 반복하면서도 다양한 분야에서 교류를 실현해 왔다. 정치적 교류와 경제교류, 사회문화교류 등 다양성 면에서는 독일과 비교하여도 적지 않은 사례들을 남기고 있다. 다만 이러한 다양한 교류의 지속성에 대해서는 긍정적인 사례는 꼽을 수 없는 것이 남북관계의 현실을 반영하는 현상이다.

역대 남북관계는 대내외적 영향으로 피동적 접촉을 이루면서 관계를 형성하기도 하

단합된 힘으로 조국통일위업을 성취하기 위한 길을 열어놓으시었다.”, 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 서문, 2009.

였지만 특정 행정부가 지향하였던 남북교류협력 증진이라는 강력한 의지가 반영되어 교류협력관계가 유지되기도 하였다.

‘7.4 남북공동성명(1972. 7.4)’은 냉전의 해체과정에서 남북한 정권의 의지와 상관 없이 국제적인 정세를 고려해 피동적으로 받아들여진 측면이 강했지만, 1991년 12월 13일 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의(서)’는 당해 집권층의 강력한 의지가 반영되어 성사되었다고도 평가할 수 있다. ‘6·15 남북공동선언’(2000. 6. 15)은 대통령의 개인적 합의라는 한계에도 불구하고 한반도 문제의 독립적 해결방안의 첫 신호였다는 측면에서 이제까지의 남북관계를 다른 국면으로 전환시키는 의미 있는 계기가 되었다는 것에는 이견이 없다. 이어지는 6.15 공동선언과 동일한 선상에서 평가되는 ‘10·4 남북관계발전과 평화번영을 위한 선언’(2007. 10. 4) 또한 남북한문제의 자율적 해결을 위한 실천적 행위라는 것에 이견이 없다.

하지만 이후 북한의 핵과 미사일개발 문제가 주변국으로 확산되고 한미군사훈련 강화, 일본의 군국화, 중국의 한반도문제에 대한 적극적 개입 등의 복합적 요인으로 남북관계는 또다시 피동적 요인이 강화되게 된다. 더구나 남한 관광객 총격 피살(2008. 7. 11), 천안함 폭침(2010. 3. 26), 연평도 포격(2010. 11. 23) 사건이 발생하면서 남한의 대북 신뢰성은 점점 더 하락하게 되는 결과를 초래하게 된다.

남북관계의 일련의 군사적 충돌과 군인, 민간인 희생사건은 남북관계의 경색의 충분한 이유가 될 수 있다. 이는 제1연평해전(1999. 6. 15), 제2연평해전(2002. 6. 29)등 남북 간의 적지 않은 희생을 초래한 사건을 인식했던 당해 남한정부의 성격과는 다르게 표출되었다는 차이만 있을 뿐이다. 이러한 인식의 차이가 결국 남북관계를 형성하는 중요한 요인으로 작용하였다는 것은 부정할 수 없다. 조금 더 구체적으로 표현한다면 1998년부터 2008년까지의 남북관계에서 남한은 ‘그럼에도 불구하고’라는 의지의 표현이 강했던 시기라고 할 수 있고, 2008년부터 2017년까지는 ‘그러니까’라는 이유가 팽배했던 시기라고 표현할 수 있다.

한편 2016년 이후 가속화하는 북한의 핵개발은 남북관계의 성격을 규정하는 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 이러한 북한의 군사행동은 경제행동으로 맞설 수 있는 개성공단 폐쇄라는 남한의 극단적 행동을 불러오고, 이는 결국 남북관계 경색의 고착화 우려를 낳고 있고 또 그렇게 굳어가는 것이 현재의 남북관계라고 할 수 있다.

1) 남북관계 변화과정

남북관계의 변화과정을 남북 간 분야별 회담개최 현황과 인적, 물적 교류라는 측면에서 통일백서(2017)²⁴⁾가 정리한 내용을 근거로 살펴보면, 1971년부터 2016년까지의 각 분야별 개최현황으로 나타낼 수 있다(〈표 II-1〉 참조).

〈표 II-1〉 남북회담 개최 현황(1971~2016)

(단위: 회)

구분	정치	군사	경제	인도적 문제	사회·문화	합계
'71~'92	156	0	5	111	34	306
1993	4	-	-	-	-	4
1994	10	-	-	-	-	10
1995	-	-	-	3	-	3
1996	-	-	-	-	-	0
1997	7	-	-	4	-	11
1998	4	-	-	1	-	5
1999	8	-	-	-	-	8
2000	18	4	3	2	-	27
2001	2	2	3	1	-	8
2002	4	9	14	3	2	32
2003	5	6	17	7	1	36
2004	2	5	13	2	1	23
2005	10	3	11	4	6	34
2006	5	4	8	3	3	23
2007	13	11	22	3	6	55
2008	-	2	3	-	1	6
2009	-	-	4	2	-	6
2010	-	1	3	4	-	8
2011	-	1	-	-	-	1
2012	-	-	-	-	-	0
2013	1	-	22	1	-	24
2014	2	1	3	1	1	8
2015	3	-	1	1	-	5
2016	-	-	-	-	-	0
합계	254	49	132	153	55	643

※ 정치(장차관급 회담 등) / 군사(장성급군사실무회담 등) / 경제(경제협력추진위 등) / 인도·사회(적십자·체육 회담 등)

※ 출처 : 「통일백서 2017」 부록 5, ①분야별 남북회담 현황, p.295

24) 통일부, 「통일백서 2017」, 통일부, 2017. 3, pp.286~296.

〈표 II-1〉에서 볼 수 있듯이 남북 간 접촉은 처음 집계된 1971년부터 점점 증가 추세에 있다가 2007년을 기점으로 급격히 감소하는 경향을 보이고 있다. 이는 북한의 핵개발과 미사일개발이 본격적으로 시작된 시기이면서 다른 한편으로는 남한의 정부구성 집권 주체의 이념적 변화와도 맞물려 있다고 할 수 있다. 한편 〈표 II-1〉의 남북회담의 결과로서 남북 간 합의서 채택 건수는 〈표 II-2〉로 나타난다.

〈표 II-2〉 남북회담 합의서 채택 건수

(단위 : 건)

년도	'71~'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
건수	40		2	1		3	3	1	18	4	23	31	21

년도	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	계
건수	23	10	39	5	1	1			8	2	3		239

※ 출처 : 「통일백서 2017」 부록 5, ②남북회담 합의서 채택 건수, p.295

위의 〈표 II-1〉 과 〈표 II-2〉에서 볼 수 있듯이 남북관계는 2007-2008년을 기점으로 급격하게 냉각된다는 것을 알 수 있다. 한편, 남북 중앙정부간 교류가 각각 지방 행정단위 간 교류에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 우회적 방법을 통해 확인할 수 있는 부분도 있다.

〈표 II-3〉에서 '인도적 문제'라는 항목과 관련하여 중앙정부의 교류와는 관련이 없는 대북 인도적 지원이 남북 중앙정부간 교류에 의해 어떤 영향을 받았는지에 대해 분명하게 보여주는 지표로 중앙정부의 지자체에 대한 남북교류에 관한 영향력을 가늠할 수 있다.

〈표 II-3〉에서 보면 중앙정부차원의 남북관계가 경색 시기로 접어든 후 2009년부터 2017년 현재까지 대북 인도적 지원조차 급격하게 감소하는 경향을 보이고 있다. 이것으로 비추어 본다면 지자체단위(남한)의 남북교류 역시 남북한 정권의 관계현상과 밀접한 관계에 있으며 교류행위에 있어서 자유로울 수 없다는 것을 알 수 있다.

〈표 II-3〉 인도적 지원 현황

(단위 : 억 원)

	'95	'96	'07	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
정부	1,854	24	240	154	339	2,035	975	2,650	2,670	2,672	3,147
민간	2	12	182	275	223	387	782	576	766	1,558	779
합계	1,856	36	422	429	562	2,422	1,757	3,226	3,373	4,230	3,926

	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	계
정부	2,273	3,488	438	294	204	65	23	133	141	140	1	23,897
민간	709	909	725	377	200	131	118	51	54	114	28	8,957
합계	2,082	4,397	1,163	671	404	196	141	183	195	254	29	32,854

※ 출처 : 「통일백서 2017」 부록 4, ①대북 인도적 지원 현황, p.291에서 일부 발췌

2. 남북교류현황

한반도에서의 남북교류는 1972년 「7.4 남북공동 성명」부터 본격적으로 시작되었다.²⁵⁾ 1988년 10월 남한에서는 대북경제개방조치를 발표하면서 1989년 6월 남북 교류협력에 관한 기본지침이 수립되었고, 1990년 8월 남북교류협력에 관한 법률과 남북협력기금법이 제정되었다. 이후 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의(서), 1991. 12. 13)'가 조인되는 성과를 올렸다. 그리고 2000년, 2007년의 두 차례의 남북 정상회담이 개최되면서 경제·사회·문화 분야에서 남북교류는 양적으로도 크게 발전하게 되었다.

하지만 북한군에 의한 관광객 피살, 천안함 폭침, 연평도 포격사건 등과 함께 핵실험, 미사일발사 등 군사적 도발이 지속되면서 남북관계는 급속하게 냉각되었다. 남북 관계를 결정짓는 환경이 이전보다 개선되지 않고 더욱 악화되는 과정에서 2017년, 남한에 새로운 정부가 들어선 것은 지자체단위의 남북교류의 기대감을 상승시키기에 충분한 일이다. 이는 이전 정부에서의 중앙정부 주도의 대북정책의 틀에서 벗어나서 지방자치차원의 교류의 독립성 부여에 대한 기대감이 생성된다는 것을 의미하기도 한다.

대내외적 문제가 복잡하게 얽혀있는 상황에서도 남북한은 교류를 이어가고자 하는 의지는 분명하다고 할 수 있다. 따라서 분단 70여년을 극복하고자 하는 남북한의 노

25) 김동성·신종호 외, 「2014 경기도 남북교류 기본구상」, 경기연구원, 2014, p.9.

력이 모두 의미가 없다고 할 수는 없다.

남북한 간 교류는 다양한 면에서 대내외적 영향을 받으면서도 포괄적인 지속성 면에서는 분단된 이후 꾸준히 이어져 왔다고 보는 것이 정설이다. 이는 남북갈등과 긴장감 속에서도 교류의 끈을 놓지 않으려는 의지의 표출이라고 할 수 있다.

가. 인적교류

〈표 II-4〉 알 수 있는 것은 남북 간 인적교류의 특징은 남한에서 북한을 방문하는 일방적인 인적교류라는 점이다.

〈표 II-4〉 남북 간 인적교류

(단위 : 명)

	'89~ '01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
남→북	27,152	12,825	15,280	26,213	87,028	100,838	158,170	186,443	120,616
북→남	1,534	1,052	1,023	321	1,313	870	1,044	332	246
계	28,686	13,877	16,303	26,534	88,341	101,708	159,214	186,775	120,862

	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	계
남→북	130,119	116,047	120,360	76,503	129,028	132,097	14,787	1,453,506
북→남	132	14	0	40	366	4	0	8,291
계	130,251	116,061	120,360	76,543	129,394	132,101	14,787	1,461,797

※ 금강산 등 관광인원 제외

※ 출처 : 「통일백서 2017」 부록 1, ①남북 왕래인원 현황, p.286

남한에서 북한으로 들어가는 인원의 수는 2016년까지는 등락의 폭이 적으면서 꾸준히 이어지는 것을 알 수 있다. 남측에서 북측으로 방문하는 소위 방북 숫자만으로는 남북관계에서의 인적교류 현황의 추세를 파악할 수 없다. 왜냐하면 개성공단출입이 이 통계 수치를 채우고 있기 때문이다. 따라서 〈표 II-4〉에서 중요한 것은 북측에서 남측으로 들어오는 방남 수를 보면 일정한 추세를 파악할 수 있다. 즉, 남북 간 긴장 국면이 시작되는 시기인 2008년부터는 소위 방남 인원이 급격히 감소하는 것을 보여주면서 남북관계 인적교류에서 교류에 대한 단면을 보여주고 있다.

나. 물적교류

남북한 간 물적 교류는 다양하게 추진되고 진행되었지만 출발입과 같은 교역과 관련한 경제 분야 교류는 상호교류라고 칭할 수 없는 한계가 있다. 따라서 남북교류 차원에서 물적 교류를 상징적으로 보여줄 수 있는 지표는 인적교류를 위한 교통수단의 빈번한 교류이며, 이 교류를 통해 상호교류 현황과 추이를 가늠할 수 있을 것이다. 이런 측면에서 남북 간 교통왕래는 자동차, 기차, 선박, 항공기, 도보 등이 있을 수 있다.

자동차는 2016년 2월 10일 개성공단 중단 시기까지 그 통계를 산출할 수 없을 정도의 왕래가 이루어졌지만 중단 이후부터는 왕래가 일체 중단되어있는 상태이다. 이는 결국 자동차로 남북교류를 가늠하기란 어렵다는 것을 나타낸다. 기차는 개성공단 중단 이후 추가로 선로부설계획은 사실상 보류된 상태라고 할 수 있다. 도보는 관문점을 통해서만 가능하므로 사실상 교류로서의 도보는 2007년 10월 노무현대통령의 도보 중단 외에는 의미가 없는 교통교류이다.

선박과 항공기의 교류는 나름대로 의미가 있는데 우선 선박은 남북한 간 긴장이 첨예한 시기인 2010년 이후에도 왕래가 있었다. 내용면에서는 경제교류를 위한 수단으로서의 왕래였지만, 선박을 통해 상호 주고받는 물품의 성격들, 특히 남한에서 북한으로 들어가는 비공식적 물품들이 북한사회와 일상생활면에서는 의미 있는 것들로 평가되고 있다. 예를 들어 남한산 생필품, 음식, 공산품등과 같은 물품은 그 수량과 종류의 단순함에도 불구하고 북한사회에서는 적지 않은 반향을 불러일으킨 것으로 알려져 있다.

항공기에 의한 왕래는 경제적 교역의 목적이라기보다 인적교류를 주로 담당하면서 그 인적교류 속에서는 사회문화교류의 비중이 높았다는 것에 의미가 있다. 참고로 남북한 간 선박·항공기 왕래 빈도는 <표 II-5>에서 확인할 수 있다.

〈표 II-5〉 남북 간 선박·항공기 왕래

(단위 : 회(편도))

	'94~'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
선박	3,399	2,073	1,686	1,827	2,022	2,124	4,497	8,401	11,891
항공기	-	43	19	67	112	28	208	88	153

	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	계
선박	7,435	2,527	1,432	142	228	31	1	10	-	49,776
항공기	64	11	-	2	-	-	14	8	-	817

※ 출처 : 「통일백서 2017」 부록 1, ④남북 선박·항공기 왕래 현황, p.287

항공기에 의한 왕래 회수에서는 남측에서 북측으로 가는 편도를 기준으로 하였지만 이 수치 역시 2008년 이후 그 횟수가 급격히 줄어든 것으로 나타나고 있다.

3. 지자체의 남북교류

남북관계에 관해서 당해 중앙정부 정권의 성격에 따라 남북관계가 극단적으로 변했다고 단정할 수는 없다. 각각의 남북한 정부를 구성하는 집권층의 이념적 성격이 남북관계를 유화 또는 경색으로 무조건적으로 몰고 간다고 단정할 수도 없다.

남북관계를 구성해가는 방법의 차이로 본다면 국가정책의 시행은 결코 극단으로 갈 수 없기 때문이다. 더구나 군사적 대치로 인한 긴장이 첨예한 관계인 남북관계에서는 더욱 주의하면서 보수적이고 신중하게 선택되어야 함은 논할 필요가 없을 것이다.

이러한 면에서 정치·군사적 대결로 점철된 한반도에서 힘의 균형을 유지하려는 환경과 동북아시아에서 벌어지는 이익의 각축 속에서도 남북한은 교류와 통일을 위해 최선을 다해 왔다고 할 수 있다. 그리고 남북관계는 국제정치적 변화 양상에 민감하게 반응해 왔고, 반응하고 있다. 한편으로 동북아시아 힘의 균형을 지탱하는 기둥과 같은 역할을 병행해 왔던 것도 사실이다. 그리고 이러한 기둥을 받치고 있는 남북한 중앙정부간의 긴장도는 더욱 팽배해 지고 있는 것이 사실이다. 이는 결국 ‘국제정치→동북아 균형→한국 정부와 북한 정권의 역할’이라는 중앙정부 관점의 한계에 봉착한 현실을 반영하는 구조가 원인이기도 하다.

이러한 상황에서 남북교류의 새로운 방향으로 대두되고 있는 것이 남북 지방간 교류이다. 지자체의 남북교류협력사업은 남북한 민간의 실질적인 교류협력의 장을 마련하여 아래로부터의 통일을 만드는 기회의 창이라는데 의미가 있으면서²⁶⁾ 민간교류에 조금 더 실질적으로 접근할 수 있는 명분을 제공해 줄 수도 있다. 지자체의 남북교류협력사업은 남북관계가 경색될 때 관계회복을 위한 마중물이자 양측을 연결하는 끈의 역할을 할 수 있는 등 전략적인 가치도 크다.²⁷⁾

이제까지 남한과 북한의 완전한 독립적인 지방간 교류는 거의 전무했던 것이 사실이다. 남북한 지방단위 교류의 부진은 중앙정부를 지탱하는 해당 정권의 체제 보존적 관성과 남북 간 긴장과 대결의 불안감이 반영된 것이 중요한 요인으로 거론되고 있다. 이는 지방단체 간 교류가 중앙정부의 이념적 성향을 극복하지 못하는 한계로 나타나고 있다는 것을 반증하기도 한다. 그럼에도 지방정부간 교류활성화에 대한 기대와 이를

26) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 추진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, p.213.

27) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 추진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, p.217.

뒷받침하는 요소는 단순히 지방의 발전적 의지만으로 성사되고, 평가될 수 있는 부분은 아니며 남북관계의 거시적인 맥락에서 추진되어야 할 당위성도 중요한 요인이다.

한편 남북교류가 중앙정부 국가단위의 대북 혹은 대남정책에 예속되어 있는 지방정부의 한계는 남북한 지방정부간 교류를 보장해 주는 제도의 미비도 중요한 문제로 거론되고 있다. 또한 남북교류협력사업이 기존의 남북 간 간헐적인 접촉과 일회성, 또는 단발로 끝나는 사례가 남한에 국한되는 요인은 지방정부의 행정 정권의 대북교류 사업이 일관성 있게 지속되지 않았다는 것도 지방단체 간 교류협력 과정에서 중요하게 거론되는 문제이기도 하다.

가. 지자체의 남북교류의 개념

대한민국 ‘남북교류협력에 관한 법률(약칭, 남북교류협력법)’ 제2조에서는 (남북)교역을 ‘남한과 북한 간의 물품, 대통령령으로 정하는 용역 및 전자적 형태의 물품 등의 반출입’이라고 정의하고 있다.²⁸⁾

협력사업은 ‘남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동’²⁹⁾으로 정의하고 있다. 이와 같은 정의로는 인적교류를 수반하는 사회전반적인 모든 교류를 남북교류로 정의할 수 있는 여지를 제공한다. 그리고 그 주체 속에는 개인, 단체, 법인이 포함된다고 할 수 있다. 이러한 정의는 여러 가지로 해석될 수 있지만 단체의 독립적인 교류를 보장한다는 의미도 포함 될 수 있을 것이다.

한편 동 법률 제24조 ‘남북교류·협력의 지원’ 부분에서는 ‘남북교류·협력을 증진시키기 위하여 필요하다고 인정되면 이 법에 따라 행하는 남북교류·협력을 위한 사업을 시행하는 자에게는 보조금을 지급하거나 그밖에 필요한 지원을 할 수 있다’³⁰⁾고 규정해 놓고 있다. 이는 개인이나 단체, 법인 등이 남북교류에 필요한 자본, 물품 등을 조달하는 데 지니고 있는 한계를 중앙정부의 도움으로 해결할 수 있도록 한다는 의미로 해석될 수 있다.

하지만 동 법률 제25조 ①항에서는 ‘통일부장관은 남북교류·협력을 증진시키고 관련 정책을 수립하기 위하여 필요하다고 인정하면 관계 행정기관의 장에게 남북한 간에 이동하는 인원, 물품을 비롯해 수송 장비에 대한 통계자료 등 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 이에 협조하여야 한다.’고 명시하고 있다.

남북교류·협력에 관한 법률 규정의 세부 내역이 서로 모순적인 구조를 띠고 있다고는

28) 국가법령정보센터, 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조, 법제처 www.law.go.kr

29) 국가법령정보센터, 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조, 법제처 www.law.go.kr

30) 국가법령정보센터, 「남북교류협력에 관한 법률」 제24조, 법제처, www.law.go.kr

할 수 없으나 중앙정부 차원의 지원이 가능해도 이러한 지원은 결국 남북교류는 중앙 정부의 의지와 깊은 관련이 있다는 것을 나타낸다고 할 수 있다.

한편, 남북한 지방자치단체의 교류협력 개념에 대해 한국행정연구원(2001)³¹⁾은 ‘남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래·교역하며, 학술, 문화, 체육 부문등에 상호 교류하는 제반활동’이라고 정의하고 있다. 이 정의를 보면 대북정책, 정치적 판단, 적절한 교류사업 조율 등을 거쳐야한다는 부분은 없지만 실질적으로 남한의 지자체단위의 대북 교류 사업을 위한 절차상 많은 문제들은 중앙정부와의 조율 단계를 거쳐야 하는 것이 현실이다.

나. 남북한 지방자치단체 현황

남북한 지방자치는 독일 또는 여타국가와 비교한다면 그에 상응할 정도의 독립적인 자치구조라고 할 수 없다. 남한의 지방자치제도는 1995년 지방선거 이후 22년의 역사이다. 이는 지방자치가 안정되기에는 부족한 시간이라고 할 수 있다. 또한 예산배분의 문제를 포함하여 중앙과 지방정부간 제도적인 안정성도 미비한 상태라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 한국의 중앙-지방의 분권은 중앙에 치우치는 경향이 강한 것이 사실이다. 한편 북한은 지방의 독립적인 역할은 거의 전무한 상태라고 할 수 있다. 북한은 조선로동당이 권력구조의 정점에 있는 일당 체제이므로 지방의 행정적 독립성은 당의 지도아래에서 한계적으로 이루어지고 있는 것이 현실이다.

1) 남한의 지방행정구조 및 자치현황

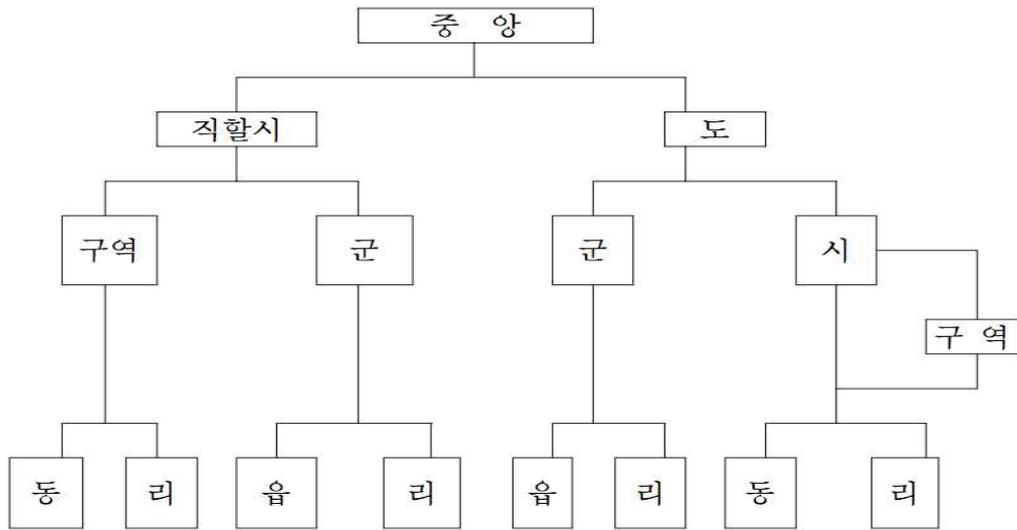
남한에서 지방자치제도가 시작된 시기는 지방선거가 실시된 1995년부터이다. 지자체 단위에서 남북교류를 시작한 시기는 1998년 이후로 보는 것이 정설이다.³²⁾ 남한에서의 지자체는 일정한 지역에 대하여 국가로부터 자치권을 부여받아 지방적 사무를 처리하는 단체로 규정하고 있다.

지방자치법 제2조에 의하면 지자체는 광역과 기초로 나뉜다. 헌법에서는 지방자치를 보장하고 지자체의 조직, 운영 등에 관한 사항은 법률로 정해 놓고 있으면서 한편으로 국가의 행정체계의 축소판이라고 할 수 있다. 또한 헌법에서는 조례를 제정, 개폐하는 자치입법권과 지방세 과징, 사무처리 경비를 수입, 지출하는 자치재정권을 인정하고 있다.

31) 한국행정연구원, 「지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업 추진방안」, 한국행정연구원, 2011.

32) 김동성 외, 「남북교류협력과 경기도」, 정책연구, 2016 pp.51~53.

〈그림 II-1〉 북한의 행정체계



※ 출처 : 최진욱, 「경기도 대북 교류협력 방향: 사업내용 및 추진전략」, 학술회의 총서, 2001, p.3

남한은 1개의 특별시(서울)와 1개의 특별자치도(제주), 1개의 특별자치시(세종), 6개의 광역시(부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산), 8개의 도(경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남)로 이루어진 국가지방 행정체계를 이루고 있다.³³⁾

남한의 지방자치는 자생적으로 생겨난 것이 아니라 중앙정부의 행정편의 과정에서 추진된 중앙행정형 자치제도이다. 따라서 지방행정은 중앙행정으로부터 자치권을 위임 받는 형태의 자치구조인 셈이다. 이는 지방행정의 독립성에도 영향을 끼치는 구조이다.

2) 북한의 지방행정구조 및 자치현황

북한의 지방자치는 대략 3단계로 변화해 온 것으로 추정한다. 첫째, 강력한 중앙집권적 정치체제가 확립된 1948년부터 1972년까지, 둘째, 경제난으로 인해 지방단위의 생존력에 기대었던 시기인 1997년까지, 셋째, 지방단위의 경제적 독립성을 바탕으로 제도적으로 지방의 권한을 일부 확장시킨 1997년부터 현재까지로 구분할 수 있다.³⁴⁾

33) 행정자치부, 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」, 2017, p.4

34) 이준환 외, 「인천광역시 남북 교류협력 현황 및 활성화 방안」, 통일준비위원회 정책용역보고서, 2015, pp. 37~46.

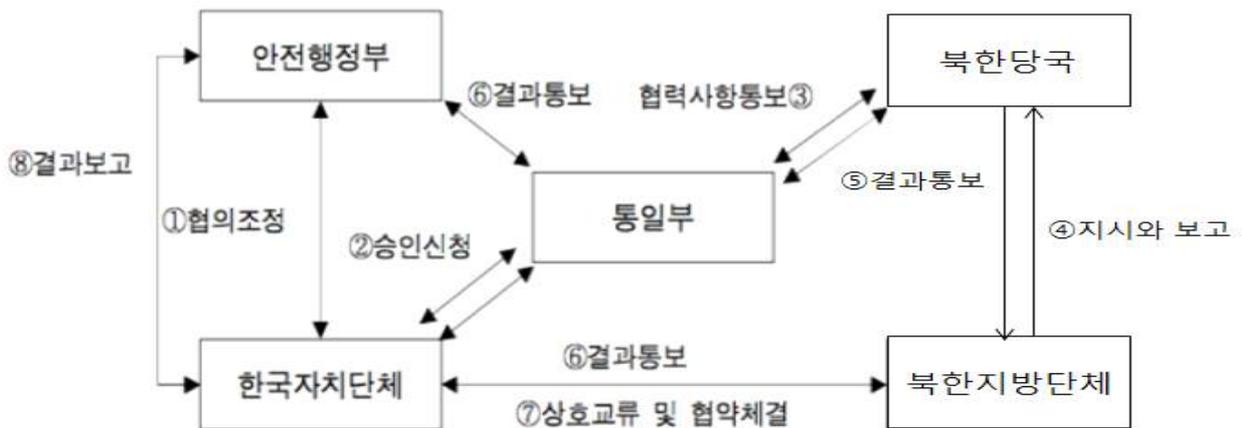
북한의 행정구역은 평양, 남포, 개성지구 등의 3개 직할시와 9개의 도로 구성되어 있다. 평양시와 남포시는 구역과 군으로 구성되어 있다.³⁵⁾ 또한 지방행정단위와는 별개로 5개의 경제특구와 19개의 지방경제개발구³⁶⁾를 설치하여 이들 24개 지역을 경제적으로 일정한 자치를 인정하고 있다. 2001년 당시 북한의 중앙-지방행정체계는 <그림 II-1> 과 같다.³⁷⁾

2009년 개헌된 북한의 사회주의 헌법 제140조에서는 “지방인민위원회가 지방예산과 그 집행에 대한 보고를 심의하고 승인한다”고 명시하면서, 147조에서는 “지방인민위원회가 지방예산을 편성한다”고 명시하고 있다.

하지만 북한에서의 지방자치는 실질적으로는 대외적 독립성은 전무하며 내정의 독립성도 매우 제한적으로 부여되고 있는 것이 현실이다.

다. 남한의 지자체 남북교류협력 추진절차

<그림 II-2> 남한의 남북교류협력 추진 절차(2014년 기준)



※ 출처 : 금창호, 「남북통일을 위한 지방자치단체의 교류협력 방안」, 한국행정학회 학술발표논문집, 2014, p.2002 재구성.

35) 최진욱, 「경기도 대북 교류협력 방향: 사업내용 및 추진전략」, 학술회의총서, 2001, pp. 2.
 36) 5개 경제특구 : 나진·선봉, 신의주, 황금평·위화도, 금강산, 개성 / 19개 경제개발구 : 압록강경제, 신평관광, 만포경제, 위원공업, 현동공업, 흥남공업, 북청농업, 청진, 어량농업, 온성관광, 혜산경제, 와우도수출, 은정첨단기술, 강령국제녹색시범, 청남공업, 숙천농업, 청수관광, 진도수출; 이준환외, 「인천광역시 남북 교류협력 현황 및 활성화 방안」, 통일준비위원회 정책용역보고서, 2015, p. 44; 한국경제 2015 11월 19일 재인용.
 37) 최진욱, 「경기도 대북 교류협력 방향: 사업내용 및 추진전략」, 학술회의총서, 2001, p.3.

남한의 지자체 남북 교류협력의 추진절차에 대해서는 구체적으로 명시되거나 과정상 절차나 매뉴얼이 존재하는 것은 아니다. 다만 중앙정부의 지침과 지방정부의 독립적인 남북 상호교류 등을 정리하면 <그림 II-2>와 같이 나타낼 수 있다.³⁸⁾

라. 지방자치단체의 남북교류현황

지자체의 남북교류는 중앙정부와의 효율적인 조율과 독립성을 보장받는다라는 조건에서는 중앙정부차원의 교류보다 상대적으로 유연성을 담보할 수 있다. 지자체는 국제정세의 변화와 주변 열강들의 대북정책에 상당 부분 영향을 받을 수밖에 없는 중앙정부와는 달리 상대적으로 유연하고 자유롭게 남북교류협력사업을 추진할 수 있으며, 기업이나 민간단체 등 비국가 행위자와는 달리 정부 기관이라는 공식적인 성격을 가지고 있어서 남북교류협력사업의 공공성과 일관성을 확보할 수 있다.

즉, 지방자치 단체는 유연성과 공공성, 그리고 일관성을 바탕으로 다양한 남북교류협력사업을 추진함으로써 중앙정부의 대북 및 통일정책을 측면에서 지원하고 실천하는 매우 중요한 역할을 담당한다고 할 수 있다.”³⁹⁾ 다만 이러한 유연성과 공공성, 일관성이 담보되기 위해서는 중앙정부의 정책적 배려가 전제되어야 한다,

남한에서 지칭하는 ‘지자체 남북교류’ 용어의 역사는 그리 오래되지 않았다. 이는 남한의 지방자치의 출발의 역사와 그 궤를 같이하기 때문이다. 남한에서 현재와 같은 지방자치제도가 정착이 된 시기는 지방의원 및 지자체장까지 주민들이 선출하는 통합 지방선거가 실시된 1995년부터라고 할 수 있다. 그리고 지자체라는 이름으로 남북교류에 나선 시기는 대략 민선 2기를 구성한 1998년 이후라고 할 수 있다.⁴⁰⁾

이러한 근거를 배경으로 지자체의 이름으로 시행된 남북교류는 1999년 제주도의 북한에 대한 감귤지원 사업이 그 최초라고 알려져 있다. 그리고 이 사업은 남북관계의 부침 속에서도 10여 년 간 지속되어 왔다. 제주도의 교류 사업은 북한의 특정지역과의 교류 및 협력 사업이라고 할 수 없지만 지자체 단위의 남북교류의 효시라는 점에서 큰 의미가 있다. 또한 이 교류는 제주도의 감귤가격 안정에도 효과를 거두면서 소위 윈윈(win-win)하는 남북 지자체 교류의 좋은 사례로 꼽히고 있다.

지자체 단위에서 남북교류를 위한 제도설립의 기준을 마련한 곳은 강원도이다. 실제적인 교류는 제주도보다 늦었지만 관련 조례를 최초로 제정한 강원도는 지자체의 제도설립 사례로서 큰 의미를 가지고 있다. 강원도는 1998년 9월 「남북강원도 교류협력

38) 금창호, 「남북통일을 위한 지방자치단체의 교류협력 방안」, 한국행정학회 학술발표논문집, 2014, pp.2002~2003,

39) 김동성 외, 「남북교류협력과 경기도」, 정책연구, 2016, pp.44~45.

40) 김동성 외, 「남북교류협력과 경기도」, 정책연구, 2016, pp.51~53.

위원회 조례」를 제정하면서 지자체 가운데 최초로 남북교류협력 담당자를 배치하였으며, 이듬해인 1999년에는 역시 지자체 가운데 최초로 자체 남북교류협력기금을 조성하기도 하였다.

강원도보다 다소 출발이 늦었지만 전국 지자체 가운데 가장 다양하고 규모가 큰 사업을 추진한 지자체는 경기도이다. 2016년 현재에도 경기도는 전국 지자체 가운데 가장 큰 남북협력 전담 조직을 가지고 있으며, 가장 많은 자체 남북교류협력기금을 조성한 지자체이기도 하다.⁴¹⁾

마. 각 지방자치단체의 남북교류협력 주요 내용

이렇게 시작된 지자체 단위의 남북교류는 그 시기별로 네 단계로 나눌 수 있다. 첫째, 남북교류협력사업에 대한 모색기(1999~2001), 둘째, 대북 인도적 지원 사업의 추진기 (2002년~2005년), 셋째, 개발지원 사업으로의 전환기(2006년~2009)⁴²⁾, 넷째 냉각기(2010~현재)로 구분할 수 있다.

〈표 II-6〉 지자체 남북교류협력사업 주요 현황

지자체	주요 교류협력사업 내용
서울	- 북한 아동 대상 밀가루 등 제과원료 지원(2005) - 남북 전통공예 교류전(2005) - 금강산 윤이상 음악제 개최(2006) - 평양 조선중앙연구소 의료장비 지원(2006~2009)
부산	- 평양 항생제공장 건립 및 원료 지원 사업(2006~2007)
인천	- 제16회 아시아 육상 선수권 대회(2005) 북한 참가 - 평양축구장 현대화 사업 지원(2007) - 평양 치과병원 리모델링, 평양 관광거리 현대화 사업(2008)
울산	- 영유아 이유식 생산시설 지원(2007) - 결핵 치료 약품 지원(2008)
강원	- 금강산 병충해 방제작업 - 연어 부화장 건설(2003) - 원산농업기술소 개보수작업(2005) - 남북강원도 겨울철 체육경기 개최(2006) - 안변 연어사료공장 건설(2008)
경기	- 평양시 룡성구역 벼농사 시범농장 사업(2005)

41) 김동성 외, 「남북교류협력과 경기도」, 정책연구, 2016, pp.51~53.

42) 최대석·이종무 외, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 통일부 연구용역 보고서, 2009, p.50.

	<ul style="list-style-type: none"> - 평양 강남군 당곡리 협동농장 조성·농업현대화 사업(2006~2008) - 개풍 양묘장 조성(2008) - 말라리아 공동방역사업(2008~2010) - 남북유소년 축구교류 지원(2008, 2014~2015)
전남	<ul style="list-style-type: none"> - 평남 대동군과의 농업협력사업 - 평양 발효콩 공장 건립 사업(2007) - 평양 발효콩 빵공장 건립 지원(2008)
전북	<ul style="list-style-type: none"> - 황남 신천군 농기계 지원 및 농기계 수리공장 건설 지원 사업 - 평남 남포시 대대리 양돈장 건설 지원 사업(2007)
경남	<ul style="list-style-type: none"> - 평양시 강남군 자육리 협동농장 농업협력사업
제주	<ul style="list-style-type: none"> - 감귤 보내기 및 제주도민 북한방문 사업 - 흑돼지 사육협력 사업
충북 제천	<ul style="list-style-type: none"> - 북고성군 삼일포 과수원 조성 사업(2004) - 삼일포 농장 관리동 신축 지원(2005) - 제천시-북고성군 남북협력사업 확대 지원(2007)

※ 출처: 김동성 외 「남북교류협력과 경기도」 p.57

바. 남북교류에 대한 개념적 한계

지자체간 남북교류가 원활히 진행되지 못하는 이유는 소위 “남북교류”라는 용어 뒤에 ‘협력사업’이라는 용어가 붙으면서 남한이 북한을 사업의 대상으로 인식하는 원인이 있다.

‘남북교류’와 ‘남북협력’을 사전적으로 정의하면 ‘남북교류’는 각 분야에서 남북한이 갖고 있는 문화나 사상 등을 상호 이해하고 소통하기 위한 활동이라고 할 수 있고, ‘남북협력’은 남북한이 각자가 갖고 있는 것을 교류하는 것을 뛰어 넘어 힘을 합쳐서 무엇인가 새로운 것을 만들어 나가는 활동이라고 할 수 있다.⁴³⁾ 이렇듯 교류와 협력에 대한 사전적 정의가 기본적으로 탐지하는 것은 상호 대등함의 원칙이다.

사. 지자체의 남북교류 부진 원인

하지만 남한에서 통용되는 ‘남북교류’와 ‘남북협력’에서 때로는 “사업” 또는 “지원”이라는 단어를 삽입함으로써 지자체간 교류를 표방하면서도 남한에 의한 일방적인 경제 지원을 ‘남북 지방교류’로 인식하는 사례가 대부분이다. 이는 경제적 우위를 바탕으로

43) 최대석·이종무 외, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 2009년 통일부 연구용역 보고서, 2009, pp.40~41.

하는 일방적 정책대상으로 인식하는 경향의 상징적인 사례들이다.

북한과 남한의 대등한 경제규모에서는 “남북교류”에 “협력사업”이 붙어도 상호 교류로서의 명분은 충분하지만 경제적 불균형이 확연할수록 교류는 일방적이 될 수밖에 없는 위험성이 존재한다는 인식이 팽배한 이유이기도 하다.

따라서 지자체간 남북교류는 중앙정부와의 개방적 조율에 의한 특색 있는 교류, 민간단위의 교류, 남북 양측이 수용할 수 있는 지방간 상호 인식 담보, 경제교류보다 문화교류를 실시함을 기본인식으로 접근하고 이를 뒷받침할 수 있는 제도의 설립과 이러한 제도가 일방적이 아닌 남북 상호 신뢰를 담보할 수 있는 개선을 같이 논의할 수 있는 방안이 담보되어야 한다.

한편, 지자체에 대한 남북한의 인식 차이 문제로 인한 지자체단위의 교류가 발전하지 못하는 원인도 있다. 실제로 민족화해협력위원회 북한 측 인사들은 초기에 남한의 지자체 단체장들의 위상에 대해 신뢰하지 않았다. 이는 중앙집권적이고 당우위인 북한 체제에서는 당연한 인식일 것이다.

하지만 시간이 경과하면서 북한 담당자들도 남한의 지자체가 남북교류사업 예산을 확보하기 위해 시·도의원의 이해와 협력이 필수적이라는 구조를 이해하게 되었다. 마찬가지로 남한 지자체들도 북측 지자체와의 자매결연에 크게 연연해했는데 북한의 체제 특성상 중앙기관을 제외하면서 어떤 사업도 이뤄질 수 없다는 점을 이해하게 되었다.⁴⁴⁾

이렇듯 지자체간 교류에 대한 남북한의 인식은 일정한 괴리가 있는 것이 사실이고 이러한 괴리는 상호 이해를 바탕으로 노력한다는 범위 안에 있지만 실질적인 교류에는 어려움이 있다는 것이 노정되고 있다.

아. 지방자치단체의 남북 교류 - 사회·문화교류

지방자치단체단위의 경제교류는 그 성격상 지방재정에 직접적으로 영향을 끼친다는 문제도 있지만 교류단위의 규모가 교류의 성패를 결정짓는 특징으로 인해 적지 않은 한계가 존재한다. 이는 남한의 지자체와 지방자치라는 행정구조가 아닌 북한의 중앙정부와의 경제교류 라는 형식에서 경제협력의 자본 규모 문제는 협력사업의 성공과도 연결되기 때문이다. 더구나 경제협력은 양측 중앙정부와의 조율이 전제되어야 하는 조건도 고려해야 한다. 이러한 점을 고려한다면 지자체는 사회문화교류를 통한 남북교류를 이어가는 형태가 상대적으로 유리하다는 것이 정설이다.

44) 최대석·이종무 외, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 2009년 통일부 연구용역 보고서, 2009, p.55.

1) 사회·문화교류

남북 간 사회문화교류 사업이라고 규정할 수 있는 것은 경제, 정치 군사, 외교로 지칭되는 중앙정부간 대외관계를 제외한 모든 교류를 포괄하는 사업이라고 할 수 있다. 여기에는 문화, 사회, 스포츠, 인적, 교육, 복지, 생활 등 거의 모든 분야를 포함한다고 볼 수 있다.

사회문화교류는 남북한 내부의 정치적 정체성을 반영한 독특성이 내재된 사회와 이를 표현하는 문화를 교류하는 형태이다. 따라서 사회문화교류는 민족적 동질성을 공유하기도 하지만 정치적 이념을 교류하기도 하는 이중적 역할을 수행하는 역할을 지니고 있다. 사회문화교류는 경제적 부담감이 없는 이유로 교류측면에서 상대적으로 쉽게 접근할 수 있는 요인도 포함하고 있다.

2) 사회·문화교류의 한계

그러나 사회문화 분야는 남북 간 상이한 체제를 기반으로 한 정치문화를 사회적으로 형성하고 있고, 남북의 기술경제력을 외적으로 표현하기 때문에 정치적 파급효과가 큰 분야이기도 하다. 또한 사회문화 교류 사업은 반드시 남북 간 인적 왕래를 동반하게 된다.

북한은 정치적 파급효과가 크고 인적교류를 동반하는 사회문화교류 사업에 대해 매우 소극적 태도를 보였다.⁴⁵⁾ 이러한 북한의 행동은 지난 10년 동안 남북 간 사회문화 교류가 지지부진한 원인이 되기도 했다.

또한 남한의 지자체들은 특히 사회문화교류를 염두에 둔 행동이라고 평할 수는 없지만 북한의 지자체와의 자매결연을 추진하고자 하는 과욕이 강력한 중앙집권적 형태를 지닌 북한의 소극적 반응을 불러일으키기도 했다.

따라서 지자체 남북교류협력사업이 추진된 지난 10년 기간 동안 대북지원을 중심으로 한 교류협력 사업은 활발히 추진되는데 반해, 사회문화 교류 사업은 상대적으로 활성화되지 못했다.

하지만 남한 측 지방자치단체는 남북 지역 간 자매결연을 최종목적으로 하고 있기 때문에 북한 측의 교류협력 파트너를 물색하고 선정하기 위한 초기 시험사업 분야로 사회문화교류 사업을 모색하고 시도하고 있다.

사회문화 분야의 교류는 비정치적 성격과 더불어 지자체 간 '동질성'확보가 용이한

45) 최대석·이종무 외, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 통일부 연구용역 보고서, 2009, p.117.

교류협력 사업 분야이기 때문에 각 지자체 들은 인도적 지원사업과 함께 다양한 사회 문화교류 사업을 병행하고자 모색하며 추진하고 있다.⁴⁶⁾

지자체의 남북 사회문화교류 사업으로는 부산, 대전, 충남, 경북, 전북 등의 지자체 들이 북한 참가를 추진한 전국체전, 세계문화엑스포, 국제꽃박람회, 국제마라톤 등의 행사들이 있다.

이러한 지자체단위의 사회·문화교류는 부산시가 추진한 2000년의 제81회 전국체전의 성화를 금강산에서 재화한 것 이외에는 특별한 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다.

3) 사회·문화교류의 부진 원인

지자체의 남북 사회문화교류 사업이 부진한 이유에 대해 「지방자치단체 대북교류 10년 백서(이하, 백서)」에서는, ①사업의 구체성 결여, ②성급한 사업추진, ③북한의 수용 능력을 벗어난 경우 ④사업 제안 시 북한의 과도한 요구 등을 들고 있다.

4) 사회·문화교류 촉진 방안

이러한 문제점을 개선하고 좀 더 효율적, 효과적으로 지자체 단위에서 남북교류를 실현하기 위해 「백서」에서는 다음과 같은 방안을 제시하고 있다. 첫째, 사회문화교류 사업은 본질적으로 정치적 교류방법이며, 사업의 정치적 성격을 이해하는 것이 필요하다. 이는 무엇보다 상호 신뢰관계가 가장 중요하다는 인식이 바탕이 된 방안이다. 아울러 제주도와 같이 남북 간 교류를 위한 특별한 공통점이 없이도 사회 문화교류 사업이 성과적으로 진행되기 위해서는 꾸준한 대북교류 사업이 전제되어야 한다.

둘째, 지리적으로 인접한 경기, 강원, 인천 지자체는 국가 경협사업을 수행하는 과정에서 사회문화교류 사업을 보다 점진적으로 추진할 필요가 있으며 또 강원, 인천의 경우는 성공적 사례를 보여주고 있기도 하다. 반면 지리적 인접성이 떨어진다면 역사 문화적 특성을 먼저 내밀 것이 아니라, 대북 인도적 지원 사업과 밀접한 연계 속에 사회 문화 교류 사업을 적극 결합시키는 방안을 모색해야 할 것이다.

셋째, 남북화해와 교류협력의 활성화는 사회문화교류 사업의 활성화를 수반한다.

따라서 남북 공동행사와 북측의 참여를 독려할 수 있는 국제행사 등의 유치를 통해 각 지자체들은 남북 간 공동행사를 통해 사회문화교류를 확대하는 방안을 적극 고려

46) 최대석·이종무 외, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 통일부 연구용역 보고서, 2009, p.117.

하여야 할 것이다.”⁴⁷⁾

정리하면 사회·문화교류의 지속성을 위해서는 상호신뢰를 쌓아야 한다는 인식을 바탕으로 서두르지 않는 점진성을 띠어야 한다, 또한 남한만의 급조된 행사가 아니라 국제 단위 행사유치와 이에 참가시키는 방안을 통해 남북한 간 경직성을 해소하는 방안을 강구해야 한다는 것이다.

4. 교류에 대한 북한과 남북공동 제도

가. 북한의 교류협력에 관한 법, 제도

북한은 2002년 11월에 ‘개성공업지구법’과 ‘금강산관광지구법’을 제정하면서 남북 간 경제교류를 위한 제도적 기반을 마련하였다. 또한 2005년 7월에는 ‘북남 경제협력법’을 제정하여 남한과의 경제협력 사명 및 원칙, 전민족의 이익과 민족경제의 균형발전 보장 등을 규정하고 있다.⁴⁸⁾

나. 남북한 공동 제도

분단이후 남북한이 공동으로 서명한 법과 제도는 분단 70여년의 시간에 비하면 그 수가 극히 미미하다. 더구나 이러한 규정과 제도들은 거의 지켜지지 않고 있는 것이 현실이며 그나마 남북한 간에 상호 법적 명분으로 대응하면서 준수여부를 주장하는 것은 1953년 7월에 조인된 휴전협정이다. 하지만 휴전협정의 주체에서 남한은 명기되어 있지 않는 것이 문제이다. 또한 분단이후 남북한 간 공동으로 조인된 협정들은 선언 수준을 넘지 못하면서 법적, 제도적 구속력을 갖지 못하고 있는 것이 현실이다.

더욱더 안타까운 것은 남북 간 합의된 모든 절차와 협정들이 무시되면서 최근 북한 어부의 북측으로의 송환을 사람에 의한 메가폰 통보형식으로 의사를 전달했다는 사실이 밝혀지면서⁴⁹⁾ 남북한 간 정치·군사적 긴장이 문제가 아니라 신뢰가 더 큰 문제라는 것이 드러났다는 것이다. 정치·군사적 긴장은 주변과 대내외 환경의 영향으로 변할 수 있지만 상호 신뢰문제는 주변 환경과 한 두 개의 사안이 변한다고 해서 해결될 수 없다는 것이 문제이다.

하지만 이러한 사태가 일어나기 전 남북 간 합의, 협의된 제도들은 우선, 1972년

47) 최대석·이종무 외, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 통일부 연구용역 보고서, 2009, p.134.

48) 통일연구원, 「2009 북한개요」, 통일연구원, 2009, pp.342~343.

49) 노회찬의원, 2017. 11월 6일 국회운영위원회 국정감사에서 홍진호와 관련해서.

7월 4일 남한의 이후락 중앙정보부장, 북한의 김영주 조직지도부장에 의해 남북한 동시에 발표된 '7.4 남북공동성명'은 냉전의 해체과정에서 피동적으로 받아들여진 측면이 강했지만 이후 남북 간 각종선언 및 공동협약에 대한 가장 기본적이고 근원적인 틀을 제공하고 있다는 점에서 큰 의미를 지닌다. 이후 남북 간 이루어진 협정들은 대략 다음과 같다.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 1972. 08. 25 : 남북적십자사 중앙기관 사이의 직통전화 운용절차 합의서 • 1972. 08. 30 : 제1차 남북적십자 본회담 합의서 • 1991. 12. 13 : 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서
(남북기본 합의서) • 1992. 01. 20 : 한반도 비핵화에 관한 공동선언 • 2000. 06. 15 : 남북공동선언(6.15 공동선언) • 2007. 10. 04 : 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언) |
|--|

각 협의와 공동선언문들은 당시의 남북관계 환경을 반영한 것들이지만 그 구속력은 오래 지속되지 못했으며 결국 모두 단발성을 종결된 상태이다.

5. 남북교류를 위한 지방자치정부의 제도 현황 - 남한

지방자치단체의 남북교류협력은 '남북교류협력에 관한 법률'에 의한 공식적 루트를 제외하고는 절차상 매우 복잡하다는 한계가 존재한다.⁵⁰⁾

가. 지자체 남북교류에 관한 지침

남한에서 규정하고 있는 지방자치단체의 남북교류에 관한 지침은 지자체의 독립적 접촉을 보장하기 위한 중앙정부의 지원을 전제로 하고 있다. 하지만 한편으로는 지자체의 자율적 남북교류활동에 대한 일정한 규제도 병행하고 있는 것이 현실이다. 통일부에서 제시하는 기본방침은 다음과 같다.

50) 이윤진·장용철, 「독일 통일과정과 지방자치단체의 역할: 남북한 통일에의 함의」, 북한학보 2016, p.54.

- ① 각 자치단체에서 추진하는 대북지원, 협력사업 등 대북교류는 해당 지자체에서 적법한 절차에 따라 자율적으로 추진, 지역발전과 상호이익이 기대되는 실현 가능한 사업부터 점진적으로 추진
- ② 정부는 대북교류가 체계적으로 이루어질 수 있도록 제반 여건 조성에 주력한다고 명시하고 있다.

이러한 기본방침에 대한 세부지원계획은 다음과 같다.

- ① ‘남북교류협력에 관한 법률’등 관련 법규 및 절차에 따라 추진
 - 자치단체의 대북교류는 적법한 절차에 따라 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진
 - 자치단체가 대북 지원단체 등과 동행 시에도 사전 별도의 접촉승인을 받은 후 추진
 - 북측이 대북 교류사업 추진단체 등을 통해 지자체에 교류의사 등을 전달한 경우에도 해당 지자체는 통일부에 접촉결과 보고해야 한다고 명시하고 있다.

이러한 중앙정부의 지침은 일면 모순적으로 비취질 수 있다는 점이 지자체의 남북교류에 관한 제도의 개선이 요구되는 이유이기도 하다.

나. 남북한 교류에 관한 제도의 문제점

남북교류가 중앙정부의 국가단위의 대북 대남정책 예측되어 있는 지방정부의 한계는 결국 지방정부간 교류를 보장해 주는 제도의 미비와 함께 제도의 유명무실화가 가장 큰 문제로 대두되고 있다. 남북교류협력사업은 기존의 남북 간 점(點)과 점을 잇는 일회성, 단발성 선형(線形)교류협력⁵¹⁾이 중요한 문제이자 극복의 대상이기도 하다.

남북한 교류의 불규칙성과 불확실성이 제도문제가 주요 원인인 것은 제도 자체를 신뢰하지 않는 남북관계도 문제이지만 상호 일방적 제도만을 주장하는 원인도 있다. 남북관계에서 교류를 위한 사업도 중요하지만 이에 대한 신뢰성을 부여하고 불확실성을 감소시키는 최선의 방법은 제도를 구비하고 이를 개선하는 과정이 중요하다.

현행 「남북교류협력에 관한 법률」은 지자체 남북교류협력사업에 대해 별도의 개념 규정을 정해놓고 있지는 않지만 일반적으로 지자체 남북교류협력사업은 “남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래·교역하며, 학술·문화·체육부문 등에서 상호 교류하는 제반활동”이라고 정의할 수 있다.⁵²⁾ 이는 지자체가 주체가 되어 남북교

51) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, p.217.

52) 김동성·최용환외, 「지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안」, 경기연구원, 2011, p.5.

류 사업을 진행하는 것을 권장하며 이를 보장한다고 해석할 수 있다.

하지만 중앙정부의 대북정책의 틀을 벗어나는 교류는 자칫 국가정책에 대한 신뢰저하와 국제공조의 혼선을 불러일으킬 원인이 될 수 있다. 따라서 중앙정부는 2003년 5월 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」(통일부)을 세워⁵³⁾ 지자체의 남북교류협력사업에 관여하고 있다

지침의 제정은 2000년 이후 급증하는 지자체단위의 남북교류 예산, 인력 등의 부족함을 드러내는데도 지자체의 의욕이 앞서면서 발생하는 부작용을 완화하기 위해 제정하게 되었다. 또한 지침은 지자체의 무분별한 의욕을 통제하는 효과도 있지만 중앙정부의 남북교류에 대한 주도권 확장의 문제도 나타나기도 했다.

실제로 경기도의 경우 사업 기획 초기 단계부터 비정부기구와 같은 통일부에 등록된 대북사업단체에게 사업 추진을 의뢰하고 관련 예산을 해당 단체에 투입하면서 해당 단체가 북한과 접촉하고 추진을 주도하도록 할 수밖에 없었다. 이로 인해 대북사업관련 지자체의 전문성을 키우기가 어렵고 예산도 중복으로 사용하게 되어, 수동적이고 외부기관 의존적으로 사업을 추진할 수밖에 없었다. 더욱이 이러한 법적 근거를 이용해서 정확한 실체를 확인하기 어려운 대북사업단체가 우후죽순으로 생겨나는 역효과도 발생해 왔다.⁵⁴⁾

다. 남북교류협력사업관련 법률의 현황

현행 남북교류협력사업 관련 제(諸) 법률을 들여다보면 남북교류협력사업을 수행할 때 지자체를 정부의 주된 협의 대상으로 고려하지 않고 제정 또는 시행되어, 지자체 대북사업의 제도적 한계로 작용하고 있다. 구체적으로 현행 남북교류협력에 관한 법률 제2조는 남북한 간 협력 사업에 대하여 “협력 사업이란 남한과 북한의 주민(법인 단체를 포함한다)이 공동으로 하는 (중략) 모든 활동을 말한다”고 정의한다.

그런데, 정부는 해당 법률에 지자체가 명시되어 있지 않은 것을 근거로 지자체를 대북사업 주체로 인정하지 않고 통일부가 인가한 대북사업단체를 통해서만 사업을 추진하도록 하고 있다. 중앙정부의 이러한 조치는 지자체의 주체적인 남북교류 사업을 보장한다는 「남북교류협력에 관한 법률」과는 배치되는 부분이라고 볼 수도 있다. 지자체는 중앙정부의 주도적 법률해석권 범위 내에서 남북교류협력사업을 추진할 수밖에 없는 입장이기도 하다. 이에 대해 이한희(2017, 225)는 남북교류협력에 위해를 가

53) 통일부 2003. 5; 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, p.225에서 재인용

54) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, p.225

하지 않는 이상 통제를 받지 않아도 됨에도 불구하고 과도한 통제를 받고 있다고 지적하고 있다. 따라서 지자체의 남북교류협력사업은 현행법에 저촉되지 않더라도 주체성 자율성 유연성을 발휘하지 못하고 정부의 대북사업의 부수적 보조적 역할에 그치고 있는 실정이라고 주장하고 있다. 이것은 ‘남북교류협력에 관한 법률’에서 지자체의 역할을 제한하는 조항이 위와 같은 부분이기 때문이다.

한편 지자체의 남북교류사업은 현행법에 저촉되지 않는 범위에서 주체성, 자율성, 유연성을 갖추기란 어려운 실정이다. 따라서 지자체의 남북교류사업은 중앙정부의 부수적, 보조적 역할에 지나지 않는 것이 현실이다.⁵⁵⁾

6. 남북교류협력의 주체에 대한 중앙과 지방의 역할과 시사점

지방자치정부의 완전 독자적인 남북교류는 불가능한 현실은 인정되어야 한다. 이는 남한이 연방국가형 지방자치구조가 아니라 중앙집권형 자치구조 성격을 지니고 있기 때문에 남북한의 군사적 긴장감이 상시적인 상황에서 지방정부의 독자적인 대북교류는 추진 과정에서의 방법적 혼란을 야기할 수 있다. 중앙정부의 획일적인 대북정책은 남한정부가 통일을 추구하는 과정에서 교류를 우선시하는 정책에 배치되는 부분도 있는 것이 사실이다. 중앙정부의 대북 경직성은 지방정부의 분해된 유연성으로 보완이 가능하다는 인식으로 접근한다면 지방정부의 역할은 통일을 위한 핵심적인 요인일 수 있다.

이런 측면에서 해석한다면 지자체 역시 나름대로 통일에의 역할을 수행하여야만 하는 당위성을 지니고 있다고 볼 수 있다. 독일에서도 한때 통일에 대한 논의를 ‘창구단 일화’라는 명분으로 중앙정부가 독점한 적이 있었다. 남한 역시 중앙정부가 통일이라는 의제를 독점하여 북한이나 통일과 관련 된 정보를 공개하지 않았고 이는 아쉽게도 우리 역사에서 통일 의제를 집권층의 정치적 활용도구로 전용한 시례가 적지 않았다고 할 수 있다. 이처럼 통일이 정치권의 이용도구로만 머물지 않고 실질적으로 논의되기 위해서는 무엇보다 중앙정부에 독점되어 있는 통일에 대한 논의가 지자체에도 개방되어 있어야 한다. 특히 지방정부간 교류는 서로를 좀 더 구체적으로 알기 위한 초석이 될 것이고 이는 남북통일에 있어서 매우 중요한 버팀목이 될 것⁵⁶⁾이라는 이윤진의 (2016. 40-41)의 주장은 남한의 지자체와 중앙정부의 남북교류에 관해 의미 있게 생각해볼 문제이다.

55) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, p.230.

56) 이윤진·장용철, 「독일 통일과정과 지방자치단체의 역할: 남북한 통일에의 함의」, 북한학보, 2016, pp.40~41.

Ⅲ. 독일의 동·서독 교류 분석

1. 독일의 지방자치

독일은 오랜 기간 제후국이었다가 근대 시기를 거쳐 연방국가로 변화된 국가 형태를 보이게 된다. 제후국이 토대였던 독일은 각 지방의 특색이 강한 연방제 국가에 속한다고 할 수 있다. 중앙정부의 역할이 외교와 국방에 국한되는 부분은 어느 연방국가와 크게 다르지 않지만 지방정부에 미치는 영향력을 최소한으로 한정하고자 하는 중앙정부의 의지는 어느 연방국가와 차별된 부분이라고 할 수 있다. 이는 통일이전의 서독 뿐만 아니라 동독에서 일부 나타나는 현상이었다.

동독은 1국 1당제의 사회주의국가임을 감안하면 분단되고 통일이전까지는 형식적으로 중앙집권적 정치형태를 지니고 있었다. 분단 상황에서 연방국가의 성격이 강했던 서독도 대 동독 정책에 있어서는 중앙집권적 정책형태가 나타났던 적도 있었다. 이는 ‘창구단일화’라는 명분으로 동독과의 통일논의를 독점하는 형태로 나타나기도 했다.⁵⁷⁾

교류방법에 있어서도 서독은 정부의 직접 개입을 줄이고 민간단체나 개인 차원의 교류가 활성화시키는 방향과 동독은 각종 교류를 정부 통제 하에 두고 정부 중심방향으로 추진하는 현상을 나타나기도 했다.

하지만 동서독간의 지방정부간 교류와 협력은 상호관계의 개선, 분단에 따른 고통 완화, 민족의 동질성 유지에 크게 기여함으로써 독일통일의 밑거름이 된 것으로 평가된다.⁵⁸⁾ 결과적으로 독일통일과정에서 지방정부가 핵심적인 역할을 담당했다는 것에 는 이의가 없다. 지방간 교류를 통해 조성된 통일 환경이 통일 이후에는 사회통합의 핵심적인 역할을 하고 있다.

2. 동서독 교류협력

가. 동서독 교류협력 배경

통일을 위한 민족적 정체성 유지와 함께 점진적 통합의 방법으로서 교류를 실현하고자 하는 서독과 정치적 안정성과 체제의 정당성 및 인민들의 열망에 수동적으로 반응했던 동독의 대서독 교류는 그 접근 인식이 달랐지만 결과적으로는 통합에 이르는 과정에 부응했다는 것에는 큰 의미가 있다. 또한 동서독 교류의 필요성에 대한 적극적인

57) 이윤진·장용철, 「독일 통일과정과 지방자치단체의 역할: 남북한 통일에의 함의」, 북한학보, 2016, pp.40~41.

58) 염돈재, 「독일 통일의 밑거름 된 동서독 교류·협력②」, Dailyink, 2014.

자세와 이를 추진하고자 하는 양측 정치 지도자들의 의지의 반영이 교류의 주된 배경이라고 할 수 있다.

나. 통일 전 동서독 교류협력 현황

1970년부터 1989년 동독혁명 직전까지 동서독 간에는 네 차례의 정상회담이 개최되었으며 1980년 중반 이후에는 정당교류와 군사·안보 분야로도 교류가 확대되었다. 1970년 4월 우편협력에 합의한 이후 양측은 분단기간 중 총 16개의 협정 및 합의를 체결하여 상호관계를 제도화해 나갔다.⁵⁹⁾

1) 경제교류

동서독 간 경제교류는 경제규모와 상관없이 양측의 정치적 이익과 경제적 이익을 담보하면서 양측관계의 중요한 연결고리 역할을 수행해 왔다. 그리고 이러한 경제교류가 활발하게 진행되는 배경에는 상호 연결고리 역할을 하는 우편·통신 교류가 중요한 요인으로 작용했다.

2) 기타 교류

경제교류를 바탕으로 양측의 방송·언론교류는 양측에 대한 정확한 정보전달에 중요한 역할을 담당하기도 하였다. 하지만 방송의 과급력이 이념적 대립에 미치는 영향으로 인해 일정한 한계와 제약이 존재했던 것은 사실이다. 동서독의 학술 및 과학기술교류와 문화교류는 동독의 소극적인 자세로 인해 통일이 되기 직전에서만 본격적으로 이루어지기도 했다.

다. 동서독의 교류의 현실과 시기

통일을 위한 동서독의 접근배경은 달랐지만 결과적으로는 통합에 이르는 과정에 부응했다는 것에는 큰 의미를 가졌다고 할 수 있다. 하지만 결과론적으로 동서독 간 본격적인 교류는 통일이 되기 5년 전에 집중되었다는 것을 감안한다면 동독의 체제 이완적 요인이 동서독의 교류에 결정적이었던 의견도 중요하게 다뤄져야 할 것이다.

59) 염돈재, 「독일 통일의 밑거름 된 동서독 교류·협력②」, Dailynk, 2014.

라. 동서독의 교류인식

서독은 체제의 우월성에 대한 자신감을 바탕으로 교류·협력에 적극적이었던 반면, 동독은 서독과의 교류가 공산체제의 안정성에 부정적 영향을 미칠 것이라는 점을 극히 경계하였다. 그럼에도 소련이 존재하는 한 동독 공산정권이 붕괴되거나 서독에 흡수 통일될 가능성이 없다는 전제하에 동독과의 교류에 따른 실익을 확보하기 위해 교류에 응했던 것으로 보인다.⁶⁰⁾

마. 동서독과 남북한 비교

남북한에서 회자되는 분단인식은 동서독의 분단현실과 동등하게 보지 않는 것이 일반적이다. 동서독의 분단 상황에서 추진했던 교류정책들의 실효성은 반드시 남북한 분단 상황에서 동일하게 거둘 수 없다는 것이 그것이다.

독일의 제후국 역사와 한반도의 단일국가 역사 경험에서 나타나는 분단현실은 전혀 다른 형태로 나타나고 있다. 수 천 년의 단일국가를 형성했던 한반도의 남과 북은 단지 70여년의 분단으로 동질성을 지워나가는 반면, 독립된 국가형태의 역사를 지니온 독일은 분단 이후에도 민족성을 강조하고, 상호교류를 지향하는 의지가 강했던 것을 상기하면 역설적이 아닐 수 없다. 동서독은 분단에도 불구하고 상호 적대감이 높지 않았기 때문에 다양한 분야에서 교류가 이루어져 왔고 특히 1973년 동서독 관계 정상화 이후에는 양적, 질적 측면에서 교류가 대폭 발전했다.

바. 분단 상황의 관계개선 주도권 인식에 대한 동서독, 남북한 비교

독일의 분단구조는 그 성격 면에서 한반도와 다르다는 것이 일반적인 견해이다. 분단이라는 형태는 같지만 분단된 배경, 분단 후 피분단 주체인 양독의 국가 자율성, 분단된 양독의 국제사회에서의 지위 등이 한반도의 분단 상황과는 거리가 있다.

예를 들어 동독은 서독으로부터 분리되었다는 인식과 함께 통일 전까지 서독으로부터 독립된 국가로써 인정받으려는 노력을 멈추지 않았다는 점에서 독일의 통일은 주변국의 의사와는 관계없이 어느 정도 예견되어 있었다. 다만 그 방법의 문제만 중요했던 것이 사실이다. 이러한 독일의 사례와 비교할 때, 지금까지도 한반도에서 적통국가라고 주장하는 남북한 간 적대인식과는 전혀 다른 양상이라고 할 수 있다.

독일과 같은 분단구조에서는 교류를 위한 양 독일 간 제도수립과 정비를 위한 협의,

60) 염돈재, 「독일 통일의 밑거름 된 동서독 교류·협력②」, DailyNK, 2014.

협상, 논의 등 직접적인 대립관계 개선이 중요한 의제일 수 있는 반면, 각자의 대내적인 정치적 논쟁과 내부의 이념적 대립은 상대와의 제도구성에 대한 영향력에서 제한적일 수밖에 없었을 것이다.

3. 동서독 간 교류협력을 위한 제도

가. 독일통일 관련 주요 법안

독일이 통일을 이루는 과정에서 중요한 계기가 된 법과 제도는 서독의 ‘기본법’과 동서독간의 기본조약이라고 할 수 있다. 서독의 기본법은 분단을 동독을 국가로서 인정하지 않는다는 것이 기본 골격으로 서독 단독으로 수립한 법적 제도라고 할 수 있지만 기본조약은 동서독 양측의 합의가 전제된 조약이라는 점에서 독일 통일을 위한 중요한 의미의 제도라고 할 수 있다. 이 조약의 성격에 대해서는 동서독의 인식이 다르게 나타났다지만 궁극적으로 동서독 간 본격적인 교류의 시작이 이 조약 이후부터라고 인정되는 상황에서 1972년 이후부터는 독일이 통일로 가는 본격적인 과정에 들어선 조약이라고 해도 과언이 아니다.⁶¹⁾

1) 서독의 기본법(1949.05.23.)

분단 상황에서 서독의 기본 헌법에 나타난 영토개념은 서독에 한정하지만 통일 후의 동독영역도 포함시키고 있다. 기본법(1949년)의 전문에는 “모든 독일국민에게는 자유로운 자기결정에 따라 독일의 통일과 자유를 성취할 것이 요청된다”고 명시하면서 통일이 국민적 과제임을 분명히 했다.⁶²⁾ 기본법은 통일시 동독의 편입은 연방적 관점에서 수용하면서 연방국가의 틀을 유지함에 따라 서독의 연방법은 동독민에게도 동등하게 적용 가능했다. 이러한 서독의 동독관련 헌법의 포괄성은 146조에서 “이 기본법은 독일국민의 자유로운 결정으로 제정된 헌법이 발효되는 날 그 효력을 잃는다”⁶³⁾고 명시하였다. 이는 통일 독일국민의 의사를 반영한 헌법을 제정하겠다는 의사를 분명히 함으로써 헌법수정의 법적 토대를 마련했다고 할 수 있다.

61) 김경량·염돈민, 「독일통일과 동서독 지방자치단체간 협력에 관한 조사연구」, 강원발전연구원, 1999, pp.24~25.

62) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, pp. 230~232.

63) 김영운, 「동서독 교류·협력과 대동독 대가지급」, 통일정책연구, 2001, p.259.

2) 동서독 기본조약(1972.12.11.)

동서독 기본조약은 불명확한 상태에 놓여 있던 동서독 관계를 포괄적이고도 명확하게 설정하였다는 점에서 의미 있는 조약이다. 동 조약에서 서독은 동독의 국가성을 인정하고 상호 경계선을 존중하는 대신 양자의 관계를 국제법상 독립된 국가 간의 관계가 아닌 특수 관계로 규정하였다. 이로써 쌍방은 단독대표권을 포기하고 동등한 입장에서 상호 협력해 나갈 수 있는 토대를 마련하였다.

동 조약의 성격에 대하여 동독은 동서독이 별개의 국가로 되었다는 국가성에 초점을 두고 독일문제의 종결을 주장한 반면, 서독은 동서독간관계의 특수성에 초점을 두고 독일문제의 미해결상태를 강조하였다. 동서독 간 인적왕래는 빈번하게 이루어졌지만 이를 법적으로 제도화하면서 자유로운 왕래를 보장하고자 하는 동서독기본조약 체결 이후에는 150만 명에서 230만 명으로 증가하는 계기가 되었다.⁶⁴⁾

나. 기타 법제도

미국·영국·프랑스·소련(당시) 4개국 대사들에 의해 조인된 베를린협정(1970. 03. 03)은 독일에서 냉전체제를 종식시키면서 협력과 화해의 시대를 열기 시작했다. 또한 서독의 마르크를 동독에서도 적용될 수 있도록 하면서 동서독 간 경제교류 활성화와 함께 내독 교역의 안정적 보장, 나아가 통일 이후의 독일경제의 연착륙을 위한 중요한 제도로 꼽히고 있다. 또한 재정적으로는 동서독 간 채무청산용 차관 목적의 신용공여 제도(swing)를 만들어서 동서독 간 교역 활성화를 위한 상업적 대부 및 은행에 의한 재정차관 등을 제공하기도 했다⁶⁵⁾.

이 외에 통행협정, 여행 및 방문교류협정, 교통조약체결 등과 같은 제도가 동서독 간 인적교류의 안정성을 보장하는 제도로써 자리 잡았다. 이러한 제도들은 어느 한 쪽의 의지대로 추진되거나 설립되어 유명무실화된 것이 아니라 동서독 양측 간의 대화와 논쟁, 협상 등의 과정을 거치면서 성립된 제도들이어서 자유로운 교류를 보장하는 법적 구속력이 보장된 것들이다.

64) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, pp. 230~232

65) 김영운, 「동서독 교류·협력과 대동독 대가지급」, 통일정책연구, 2001.

다. 동서독 지방정부간 교류협력의 법적·제도적 토대

1). 서독

서독은 동독과의 지자체간 자매결연조약을 비법률적인 성격을 갖고 있는 상호관계에 대한 조약으로 해석하여 국가의 기능을 넘어서지 않는 범위 내에서 상징적인 문서로 이해했다. 이는 지자체 간 자매결연조약은 국가 차원의 법적 의무가 없는 개별적 책임 관계이며, 따라서 자매결연은 특정한 형태를 따라야 하는 의무도 없다는 것을 의미했다. 지자체의 외교에 있어서도 서독 연방의회는 1976년 국가의 중대사가 아닌 일상적인 외교사안과 관련된 지자체의 대외관계는 그 나름대로 일반적인 외교적 의미가 부여될 수 있으며 그것은 위헌적이라기보다는 오히려 환영할만한 사안이라는 유연한 해석을 하였다.⁶⁶⁾

2). 동독

동독은 공산당이 일당독재와 국가에 대한 당의 우위 원칙아래 1952년 2월 과거 동독지역에 존재했던 5개의 주를 폐지시켜 지방자치와 연방주의의 깊은 전통을 없애고 강력한 중앙집권적 국가질서와 행정체제를 위태롭게 할 수 있다고 보고 중앙집권적 정치체제를 구성했다. 지방자치제도가 법적으로 남아 있었지만 명목에 그쳤고 오히려 국민의식 속에 이른바 규범으로 남아 있었다. 동독에서는 당이 국가와 행정에 대하여 지휘와 통제를 가했지만 1973년에 이르러 「지방자치법」이 다시 제정되었고 1985년에 「지방자치법」이 대폭 개편되면서 지방자치의 전통이 서서히 부활하기 시작하였다. 이에 따라 동서독 사이에 지방도시간 교류와 협력이 발달할 수 있는 일차적인 환경이 조성되었다.⁶⁷⁾

라. 동서독 제도에 대한 평가

동독의 경우 공산체제하에서 중앙집권적 단일행정체제 구축을 위한 새로운 국가조직으로 관구(Bezirk) 제도가 도입되었다. 동독의 경우 동서독 기본조약체결 즈음, 1973년 지방자치법이 제정됨으로써 지방자치가 일부 회복하게 되었다. 그리고 중앙정부(1개), 관구(관구: 14개 및 동베를린 시), 자치시(38개) 및 군(189개), 시

66) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, pp. 233~234.

67) 이준한, 「인천광역시 남북 교류협력 현황 및 활성화 방안」, 인천대학교 사회과학연구원, 2014, p.11.

(641개) 및 기초자치단체 게마인데(Gemeinde, 약 6,900개)로 행정구역이 나뉘어졌다. 1980년대 들어서는 한층 발전된 형태의 자치이념을 수용하여 1985년 새로운 지방자치법(GoeV, Gesetz ueber die oertlichen Volksvertretungen in der DDR)을 만들었다. 하지만 현실에 있어서 동독은 서독 지자체와 동독 게마인데와 자매결연을 국가적 대외관계의 연장선상에서 이해했다. 따라서 동독의 게마인데는 전체 국가의 외교정책의 수행자로서의 권한이 있었다.⁶⁸⁾

양독의 지방 정부 간 교류는 이러한 현실에도 불구하고 서독이 통일을 위한 노력의 일환으로 추진하였고 그 결과 실제로 통일이라는 소기의 성과를 거둔 것이라 할 수 있다. 나아가 이러한 동서독의 법적 제도적 장치는 앞서 1972년 체결된 동서독기본조약에 더해 동서독 지방정부 간 교류협력을 촉진하는 데 있어서 법적 토대로 작용했다.⁶⁹⁾

4. 지방정부차원의 동서독 교류

가. 지자체간 교류의 목적과 수단

동서독 지자체간 교류협력은 평화와 안전 보장, 상호 긴밀한 선린관계 유지, 군축과 긴장완화에의 기여, 시민교류의 촉진, 상호신뢰 구축과 상호이해 증진, 사회적 동질성 확보 등의 공통된 목적 아래 추진되었다고 볼 수 있다. 동서독은 이 목표를 달성하기 위해 '자매결연'이라는 수단을 활용한 것으로 평가할 수 있다.⁷⁰⁾

1) 서독의 목적

양독 주민의 교류 활성화를 통하여 내독관계의 실질적 발전을 도모하는 것이다. 이는 통일의 당위성을 명시한 서독 기본법뿐만 아니라 통일정책의 기본 정신에 부합되는 것이며, 특히 통일이 달성될 때까지 인적 교류를 지속함으로써 민족적 동질성을 유지하려는 것이었다. 또한 서독의 지자체들은 동독 도시와의 자매결연을 통해 스스로의 위상을 높이는 효과도 기대했다.

68) 심익섭, 「독일통일과정에서 지방자치의 역할」, 한국행정학보, 1992, pp.268~269, p.282.

69) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, pp.233~234.

70) 이종석·김창수 외 4인, 「남북관계 변화전망에 따른 서울시 남북교류협력사업 추진전략 및 발전방안 연구」, 한반도평화포럼, 2013, pp.111~132.

2) 동독의 목적

내독교류를 통해 주민들의 내적 불만을 개혁 개방 없이 해소하는 일종의 내부 위기 관리를 위한 수단으로 간주했다고 볼 수 있다. 동독은 자매결연을 “세계에서 일반화되어 있는 것”이라고 강조함으로써 내독관계를 국제법적 관계로 접근하였다. 이로 인해 서독의 동독인정을 강요하고, 자매결연을 통해 서독으로부터 경제적 이익을 확보하며, 대내외적으로 동독체제의 정당성을 확보하려고 하였다.

동독의 대 서독 정책의 궁극적 목표는 서독정부로부터 완전한 독립국가로서의 승인을 받는 것이었는데 동독정부는 동·서독 도시 간 자매결연을 통해 장기적으로는 서독으로부터 하나의 외국으로 인정받을 수 있다고 보았다. 특히 동독이 서독 도시와의 자매결연을 점차 확대한 것은 자신들이 의도한 목적들이 실제 상당한 효과를 거두고 있는 것으로 판단했기 때문이었다.

나. 동서독 지방정부간 교류협력

이종석·김창수 외(2013)와 김동성 외(2016)는 동서독이 분단이후부터 통일시점까지(1950년~1989년) 동서독 지자체 간 교류 과정을 3단계로 나누어서 구분했다.

1) 제1단계

제1단계(1950년-1969년)에서는 서독의 ‘할슈타인 원칙’(Hallstein Doctrine)⁷¹⁾에 대한 대응으로 동독이 적극적인 교류협력을 제의한 시기로 분단 이후 1969년까지의 시기였다. 이 시기 동독은 서독사회의 분열과 동독에 대한 국가인정의 수단으로 활용하려는 의도에서 서독에 대한 지자체간 교류협력정책에 적극성을 띄었다.⁷²⁾

이 시기 이전에는 전후 서방 강대국들 특히 미국 대통령 트루먼의 봉쇄정책(Containment policy)과 아이젠하워의 적극적 공제정책(Roll-back-policy)과 연계하여 서방세계의 대 동구에 대한 경제정책의 영향으로 동서독관계가 경직된 시기도 있었다. 이에 서독의 아데나워 수상도 에 동참하였지만 최소한의 내독교역을 유지함으로써 통일을 향한 가능성을 열어두고자 하였다. 이러한 결과로 1950년대 후반부

71) 콘라드 아데나워(Konrad Adenauer) 총리 재임 시 발터 할슈타인(Walter Hallstein)인 차관의 이름을 딴 독트린으로 1950~60년대 서독의 외교 원칙이다. 핵심 내용은 서독은 동독과 외교관계를 수립한 국가와는 외교관계를 맺지 않거나, 외교관계를 단절한다는 것으로서 동독을 국제사회로부터 고립시키려는 의도로 추진되었다. 김동성 외, 「남북교류협력과 경기도」, 정책연구, 2016, p.73의 각주 참조.

72) 김동성 외, 「남북교류협력과 경기도」, 정책연구, 2016, p.73.

터는 내독교역을 저해하는 요인들을 제거하는 노력을 시작했으며 마침내 서방국가들로부터 내독교역의 특수성을 인정받게 된다.⁷³⁾ 하지만 이러한 내독교역은 그 명맥만 유지하는 수준에 머물렀다.

2) 제2단계

제2단계(1969년-1985년)에서는 1969년 출범한 브란트 총리 정부는 대동독 관계 개선을 본격적으로 추진하는 ‘신동방정책’을 펼쳐 정치적 관계의 정상화는 물론 양독 간 교류를 활성화시키는 노력을 펼치기 시작한 시기이다. 2단계에 해당하는 시기에는 이전과 달리 서독 측에서 적극적으로 도시 간 자매결연을 동독에 제의하였다. 이에 대해 동독은 “전제조건의 미충족”⁴⁶⁾이라는 애매한 이유로 서독 측의 제의를 거절하면서 동서독 도시 간 자매결연은 실제적으로 성사되지 못 했다.

3) 제3단계

제3단계(1985년-통일)에서는 1985년 이후부터 통일까지는 동서독 도시 간 자매결연이 본격적으로 추진되면서 동서독 통일시 까지 다수의 도시 간 자매결연이 체결된 시기이다. 동서독 도시 간 최초의 자매결연은 1986년 10월 자알루이스(Saarlouis)시와 아이젠후텐슈타트(Eisenhüttenstadt)시간에 체결되면서 이 후 1989년 11월 베를린 장벽이 붕괴되기까지 62개 도시 간에 자매결연이 성사되었다.

4) 동서독 지방정부 간 교류협력의 주요내용

- 상호 관심사에 대한 공동노력과 의견교환의 증진
- 평화보장을 위한 구체적 활동과 가능한 대안에 대한 정보교환
- 파트너도시에 대한 대 시민홍보, 자료전시와 정책경험 교환, 상호자문
- 지방자치의 기본문제, 도시계획과 도시발전문제, 건축·재개발·기념조형물 설치
- 지방행정서비스와 근린 교통, 사회정책과 보건·복지정책
- 산업·교역·경제(지역경제) 발전문제
- 환경보호·자연보호·농촌보호, 문화·예술분야, 과학과 교육문제, 여가·레저·스포츠
- 청소년보호문제와 청소년정책, 여성문제(남녀평등문제), 공동체정신의 구현
- 여행·관광 등에 대한 공동의사형성과 정보교환⁷⁴⁾

73) 김학성, 최진욱, 「남북한 지방자치단체간 교류·협력-실태분석과 활성화 방안」, 통일연구원총서, 2001, pp.38~39.

5) 지방정부교류 및 협력 사례

독일이 통일되기 전 지방정부간 교류 사례는 분단초기부터 이루어지지 않았다. 분단 초기 동독은 서독과의 지방정부간 교류를 적극 추진하였지만 이는 실제적인 지방간 교류를 위한 것이라기보다는 서독정부에 대한 대항적 의미가 컸었다. 이에 서독정부는 동독의 지방정부간 교류에 응하지 않았던 것이 사실이다. 한편 분단 초기 서독 또한 대동독정책의 창구의 일원화정책에 따라 지방정부간 교류에 소극적이었다.

〈표 III-1〉 동서독 도시 플라우엔과 호프의 교류협력 계획 및 합의사항

분 류	내 용
계획 (1988)	<ul style="list-style-type: none"> • 플라우엔에서 평화와 안보를 위한 세미나 개최 • 호프시의 도시발전사에 관한 전시회를 플라우엔시정에서 개최 • 호프시 교향악단 봄맞이 음악회를 플라우엔 시립극장에서 개최 • 플라우엔 시립극단 교향악단 공연을 호프시에서 개최 • 호프시 노동자들이 노조의 공동결정권과 기타 노동문제에 관하여 연구·토의하는데 플라우엔 대표단을 초청 • 30명 범위내에서 가가 한 종목의 체육경기를 개최 • 호프시와 플라우엔시에서 각각 한 종목의 체육경기를 개최 등을 골자로 활발한 교류를 진행
합의 (1987)	<ul style="list-style-type: none"> • 양측이 합의한 사업은 상호주의 원칙에 의해 추진되고 재정보조함 • 방문단과 그 일원에 대한 여행경비는 방문단을 보내는 측에서 부담 • 문화행사라 할지라도 공연 진행 비용과 사례금은 초청자 측이 부담하지 않음 • 방문단의 체제비와 문화, 체육행사 요원들의 체류비용은 초청자측이 부담 • 비용부담문제와 관련하여 위와 다른 규정은 양측의 동의를 필요로 함 • 양측의 도시 활동과 발전상에 관한 정보는 무료로 제공

하지만 분단 후기, 1980년대 중반부터 1989년까지 동서독의 지방간 교류는 활발해 지면서 이것이 동독의 붕괴를 촉진하고 통일에 이르는 중요한 요인으로 작용하게 되었다.

이러한 배경에서 동서독 간 지방교류의 사례를 이종석·김창수 외 4인(2013)⁷⁵⁾의

74) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, p.235.

75) 이종석·김창수 외 4인, 「남북관계 변화전망에 따른 서울시 남북교류협력사업 추진전략 및 발전방안 연구」, 한반도평화포럼, 2013, pp.111~132.

연구를 토대로 살펴보면 서독의 트리어시와 동독의 바이마르시의 자매결연은 지자체간 자매결연으로 실질적인 성과를 거둔 사례로 꼽히고 있다.

바이마르시의 부시장을 포함한 대표단은 1986년 12월 5일부터 8일까지 트리어시를 방문하여 유럽의 평화와 양 체제에 대한 이해와 신뢰를 촉진하기 위한 자매결연을 지방의회의 의결을 거쳐 체결할 것을 결의함으로써 교류가 시작되었다.

이후 1987년 5월 두 도시는 자매결연을 체결한다. 자매결연 협정서에는 지자체수준에의 정치교류, 시의 개발과 노동에 대한 정보와 경험교환, 양지역 내의 기관, 단체, 협회 등의 공동협력, 연간교류 계획을 설립하여 교환방문 및 자료교환 등을 명시하고 있다. 또한 교환방문계획에 대한 기본협정과 문화교류 실시를 체결하기도 하였다.

두 번째 사례는 서독의 호프(Hof)시와 동독의 플라우엔(Plauen)시간의 자매결연 합의이다. 이 두 도시는 자매결연의 목적을 “양 도시는 주민들의 생활을 서로 이해하기 위해 모든 사회계층 및 사회 집단에 속한 주민들의 우호적인 접촉과 만남, 관계를 조직화하고 지원한다. 특히 양 도시 청소년들 간의 접촉에 중점을 둔다(제2조)”고 규정하고 있다. 이러한 기본협정을 토대로 양측은 도시개혁, 도시정비, 주택문제, 유적관리, 상하수 처리시설, 근거리 교통, 보건, 사회분야를 포함한 도시서비스 행정, 여가활동에 이르기까지 거의 모든 분야에 걸쳐 교류를 진행하였다. 이러한 교류에 있어 중요한 비용문제에 대해서는 자매결연 합의를 설립(1987.8.4.)하여 상호간 신뢰를 구축하기도 하였다.

6) 지방정부교류에 대한 평가

동서독 지방정부간 교류는 상대 도시에 대한 정보와 이해의 폭을 넓히는 계기가 되었다고 평가할 수 있다. 특히 동독은 서독에서의 생활이 어떨지에 대한 간접적인 경험을 통해 이질성을 극복하고 유대감을 증진할 수 있었다. 더욱이 중앙집권적 체제하의 동독 지자체 정부 관료들은 지방분권적 서독의 행정을 배움으로써 자유와 분권화에 대한 이상을 키우고 향후 통일 이후에도 지방행정 거버넌스에 대한 이해도를 미리 넓힐 수 있는 기회를 가졌다. 특히 중앙정부 주도가 아닌 지방정부와 주민들 주도로 교류의 폭을 넓히면서 양독 간 긴장을 완화하고 평화를 정착시키는데 큰 기여를 했다.⁷⁶⁾

76) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, pp. 234~235.

5. 교류에 대한 남북, 동서독 사례의 비교

동서독 지자체간 교류협력은 중앙정부간 정치적 관계의 영향권 안에 존재했다. 이는 동서독 간 '기본조약'체결(1972) 이후에도 지속되었던 긴장 관계는 지방간 교류협력의 한계를 규정지었다고 할 수 있다. 동독서기장인 호네커의 방문(1987)이후에야 지방정부간 교류협력이 활성화 되었다는 점에서는 지방정부의 독립성이 강한 독일에서조차 적대관계의 교류가 중앙-지방정부의 한계라는 것을 나타내고 있다.

남북한 지자체간 협력도 전반적으로 중앙정부의 정책과 기본적으로 분리하여 인식할 수 없다. 정치군사적 긴장관계해소를 위한 노력이 지속적으로 추진되는 바탕위에 지자체간 협력이 논의되는 것이 협력의 실천성을 높이고 협력내용을 질적으로 향상시킬 수 있다. 77)

남북한과 동서독의 교류의 배경은 동일한 기준으로 보기에 는 무리가 있다. 독일의 경우 통일이전의 교류는 ①동독의 체제이완시기에 이루어졌다는 점, ②(결과론적으로) 동독의 체제붕괴 4년 전부터 집중적으로 이루어졌다는 점, ③동독의 국력에 비해 압도적인 우위를 유지한 서독의 주도로 이루어졌다는 점, ④본격적인 지방간 교류이전부터 인적교류가 활발하게 이루어졌다는 점, ⑤동독에서도 지방분권적 행정체계가 어느 정도 유지되어 있었다는 점, ⑥동서독 중앙정부간 교류와 제도가 뒷받침되어 있었다는 점 등이 독일의 교류 배경과 특징이라고 할 수 있다.

6. 동서독 지자체 교류의 시사점

가. 교류협력에의 접근에 대한 시사점 및 교류협력의 기준

독일의 통일을 결과론적으로 평가할 때 내독 도시 간 자매결연 사업에 참여했던 구 서독 지방정치가들의 조언은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 점진적 접근 및 인내심이다. 상대해야할 대상이 경직되고 방어적인 태도를 취할 때는 인내심을 가지고 한 걸음씩 나아가는 접근태도를 가져야 한다는 것이다.

둘째, 확고한 대응이다. 분명한 기준에 의한 확고한 대응이 전제되지 않는다면 상대에게 신뢰를 부여할 수 없는 것이다. 이는 “어떠한 대가”를 지불하더라도 교류 또는 자매결연을 성사시키려는 태도에 대한 각성을 동반한다.

셋째, 수용 가능한 요구이다. 상대방의 결정권한을 넘기는 사안이나 상대측의 수용 불가능한 요구는 오히려 관계를 악화시킬 수 있다. 이러한 경험담들은 반드시 자매결

77) 김동성 외, 「남북교류협력과 경기도」, 정책연구, 2016. pp.92~93.

연의 수준이 아니더라도 남북한 지자체간 교류·협력을 추진하려는 우리에게 타당성을 가질 수 있다.⁷⁸⁾

나. 남북한 교류와의 비교

이와 비교해 남북한교류는 ①2017년 현재 북한의 체제이완적 징후가 희박하다는 점, ②남한의 경제력의 압도적 우위에 대해 북한의 핵과 미사일의 비대칭적 안보우위가 서로 상응한다는 점, ③남북 중앙정부의 특단의 조치 또는 특별한 경우가 아니면 남북 상호 인적교류가 어렵다는 점, ④남북한교류에 있어서 지방분권적 접근보다 중앙집권적 접근이 더 강하다는 점, ⑤남북중앙정부간 교류 자체가 어렵다는 점 등이 독일의 사례와 상이하다고 할 수 있다.

다. 시사점

그럼에도 불구하고 독일의 사례에서 배울 수 있는 점은 교류의 목적이 정치적 목적과 혼돈하지 않았다는 점, 외부로부터의 영향력에서 최대한 독립적으로 접근하고자 했다는 점, 지방의 교류의지를 중앙정부가 보장해 주었다는 점, 정치·군사와 별개로 사회·문화교류를 독립시키고자 노력했다는 점 등이 중요한 시사점이라고 할 수 있다.

서울시의 남북교류사업은 남북한 중앙정부간 신뢰와 교류의 범위 내에 포함될 수밖에 없는 조건이 존재하지만 대한민국에서 가장 큰 지방정부라는 이점 또한 적지 않다. 독일의 사례와 같이 지방정부단위의 사회·문화교류사업을 서울시가 주도할 수 있는 여건은 충분하다고 할 수 있다. 특히 새로운 정부가 제시하는 정치와 사회·문화교류의 분리는 독일의 사례에서의 경험을 남북한 지방간 교류의 경험적 사례로 충분한 역할을 기대할 수 있다.

지자체 차원의 교류를 분석할 때 독일과 남북한의 사례는 다소 괴리가 존재한다.⁷⁹⁾ 또한 독일의 사례가 현재에 이르러 여러 측면에서 바람직한 통합사례로도 볼 수 없다는 한계도 존재한다. 이는 통일을 위한 하나의 과정에서 지자체간 교류로서 분석한다면 독일의 지자체교류 사례는 남북한 교류협력에 중요한 지표로도 작용할 수 있지만 통일이후 지자체간 교류를 염두에 둔다면 독일의 사례에 남북한의 정체성과 규범적 기제가 더해져야 할 것이다.

78) 김학성·최진욱, 「남북한 지방자치단체간 교류·협력-실태분석과 활성화 방안」, 통일연구원, 2001, pp.8~9.

79) 이윤진·장용철, 「독일 통일과정과 지방자치단체의 역할: 남북한 통일에의 함의」, 경기학회 2016 학술대회, 2016, pp.53~54.

독일의 사례를 긍정적으로 보는 단계를 통일을 위한 단계까지 상정하고 이후의 통합 과정에도 유효한 모델을 만들어야 하는 당위성을 낳게 한다. 이러한 당위성은 남북한 간 협의된 제도가 설립되고 이를 보장하는 신뢰를 하나씩 쌓아나가야 하는 과제가 필요함을 나타내는 것이다.

이를 위해서는 우선 남한에서의 중앙-지방간 제도적 뒷받침이 보장되고 이는 다시 북한과의 제도적 합의에 기초가 되어야 한다, 독일의 지방간 교류를 보장해 주는 중앙 정부간 제도적 보장은 이러한 점에서 남북 지방교류에 적지 않은 시사점을 제공하고 있다.

IV. 서울시 남북교류 평가

서울시의 남북교류 사업을 증진하기 위해서는 기존의 사업을 검토 및 평가하며, 미진한 부분을 보강하기 위한 방안을 모색해야 할 것이다. 서울시 남북교류 사업에 대한 평가 기준을 형성하여 이 기준을 토대로 지금까지 지속된 사업의 장·단점을 파악하고 한계 및 보완책을 고안하는 것은 서울시 차원의 남북교류 사업의 발전을 위해 필요한 일이다. 따라서 이번 장에서는 이제까지 진행되었던 서울시 남북교류 사업을 검토 및 평가한다.

첫 번째로, 정책 평가에 대한 이론적 논의를 검토한다. 정책 평가는 정책학 분야의 하나다. 사회가 발전하고 정부 프로그램의 확대되면서, 이 프로그램의 효용성에 대한 평가 수요가 증진함에 따라 각 학문 영역에서는 정부 정책에 대해 평가하는 개념과 기법이 발전하게 되었다. 정책학은 정부 정책이 무엇인지 확인하고, 그것의 효용성을 평가하는 정책분석 및 정책평가의 영역을 발전시켰으며 실증주의적 연구방법론을 도입하였다. 첫 장에서는 정책 평가의 이론적 근거와 이것의 의의를 살펴보는 데 주안점을 둔다. 또한 이런 이론적 토대를 통해 서울시 남북교류 사업의 평가 기준으로 제도와 내용을 선정하게 된 이유를 고찰한다.

두 번째로, 서울시 기존에 진행된 남북교류 사업을 검토하고 평가 기준을 설정한다. 사회학적 신제도주의에 따르면 제도는 정책과정의 행위자를 정의하며 집행해 참여하는 행위자를 선택한다. 또한 행위자들의 유인체계(incentive structure)에 영향을 미침으로서 행정역량에 영향을 미친다.⁸⁰⁾ 지방 정부 차원에서의 행정역량은 지방의회와 지방자치장의 관계, 지자체와 부서 간 관계, 지자체 관료의 유형 등의 영향을 받는다.⁸¹⁾ 기존 지방자치기구의 남북교류 사업 평가가 내용 측면에서 이루어졌다면, 이번 장에서는 내용과 더불어 정책의 실행을 받치고 있는 제도의 영역까지 평가 대상을 확장하는 데 목적을 지닌다. 이를 토대로 서울시 남북교류 사업에 대한 전반적 이해와 이것을 내용과 제도를 중심으로 분류하여 평가 기준을 세운다.

세 번째로, 두 번째 장에서 만든 평가 기준을 토대로 서울시 남북교류 사업을 평가한다. 서울시에서 남북교류 사업의 효과 및 한계 등을 분석할 것이다. 기준은 서울시의 남북교류협력사업의 제도인 남북교류협력위원회가 추진해 온 남북교류 관련 사업을 적실성, 사업의 지속성, 사업의 효과성을 기준으로 평가한다. 사업의 적실성은 지자체

80) Scharpf, Fritz W, 「Institutions in comparative policy research」, Comparative political studies, 2000, pp. 762~790; 엄석진, 「한국행정의 역량」, 한국행정학보, 2016, p.95 재인용.

81) Weaver, R. Kent, and Bert A. Rockman, eds, 「Do institutions matter?: government capabilities in the United States and abroad」, Brookings Institution Press, 2010.

수준에서 북한과의 교류를 시행하는 정책의 적실성 평가한다. 사업의 지속성은 서울시 남북교류 사업의 실행기구인 남북교류협력위원회의 제도적 안정성과 사업 자체의 지속 가능성에 대한 평가도 포함되어 있다. 사업의 효과성은 정책의 결과가 정책 목적에 맞추어 이런 측면에서 서울시의 남북교류협력사업의 제도적 측면의 적실성을 검토한다.

1. 정책평가에 대한 이론적 논의

정책 평가는 정책학 분야 중 하나이다. 학술적으로 고찰할 때 정책에 대한 평가는 1950년대 행태주의의 이론 중심적 연구에 대항해 사회문제에 적극적으로 관심을 지니고, 가치지향성을 띠어야 한다는 점에 근거하여 학문 영역 안에서 발전하게 되었다. 소위 정책연구방법론으로 분류되는 정책 평가의 학문적 토대는 정책이 궁극적으로 민주주의에 부합해야 한다는 ‘민주적 정책학 구현’으로 귀결되었기 때문이다. 이것은 정책의 수혜자의 삶이 실질적으로 향상되었는지 여부에 대한 근본적 질문에서 시작한 논의였다.⁸²⁾

더불어 정부의 프로그램이 확대됨에 따라 행정학, 경제학, 사회학, 사회복지학, 교육학 등 학문분야에서 각 프로그램을 평가하는 개념과 기법이 발전되었고, 기존의 경영학적인 조직관리평가와 차별화될 수 있도록 노력을 경주하였다. 평가 부분은 관리평가에서 실시하는 인력, 예산, 절차, 과정을 포함하면서도 핵심적으로 해당되는 것은 이것의 효과와 영향을 측정하는 것이었다. 협의적 의미로 정책에 대한 평가는 특정 프로그램과 정부의 활동 혹은 행위의 결과가 국민과 사회에 미치는 영향, 변화의 정도 등을 찾아내는 것을 목표로 한다. 이것은 정책참여자 및 정책결정권자가 정책의 지속과 확장, 수정, 축소 및 폐지 등을 결정하는 데 지침이 될 수 있기 때문이다.⁸³⁾

정책학의 주된 이슈는 정책분석(policy analysis)와 정책평가(policy evaluation)으로 나누어지는데, 이 둘은 다양하고 복잡하게 연결되어 있다.⁸⁴⁾ Geva-May의 설명에 따르면 정책분석은 가치의 갈등, 정치적 결정, 우선순위의 조정으로 해법을 모색하지만, 정책평가는 사회과학적인 객관적 연구기법을 정책에 적용해 중립적으로 파악하는 데 있다.⁸⁵⁾

보다 구체적으로 살펴본다면 정책 평가에 대한 고전적 논의는 연구방법론을 둘러싼 토론과 접맥해 있다. 궁극적으로 양적연구방법과 질적연구방법으로 나뉘는 논의에서 파생한 양적 평가(quantitative evaluation method) 방법은 실증주의

82) 오철호, 「정책평가의 외연 넓히기」, 정책분석평가학회보, 2013, pp. 1~23.

83) 구광모, 「정책평가와 프로그램평가의 비교」, 한국공공관리학보, 2003, pp. 139~165.

84) 구광모, 「정책평가와 프로그램평가의 비교」, 한국공공관리학보, 2003, pp. 139~165.

85) Geva-May, Iris, and L. Pal. 「Policy evaluation and analysis: Exploring the differences」, Policy Evaluation, 1999, pp. 5~18.

(positivism)에 근거하여 객관적 관점으로 가설을 설정하고, 이 가설을 확인하는 사조에 부합한다. 질적 평가(qualitative evaluation method)는 관찰자가 주관성에 맞춰 행태를 이해하는 현상학(phenomenology)에 기반을 둔다. 그러므로 정책에 대한 평가는 실험을 통한 가설 검증의 인과적 관계를 도출해 내는 양적 평가와 기록, 면접, 사례연구 등을 통해 결론을 내는 질적 평가로 양분될 수 있을 것이다.

연구방법론에 대한 토론은 정책이라는 것이 ‘목적’을 추구하기 때문에, 이 목적에 부합하는 성과를 내었는지 여부를 탐색하는 것이 되어야 한다는 입장이 득세하면서 실증주의적 평가가 정책평가의 주요 방법론으로 설정되었다. 정책평가에 적합한 것은 미리 특정 평가 기준을 설정하고, 이 기준에 부합하여 정책의 결과가 나타났는지 살펴보는 방법인 양적 평가가 질적 평가보다는 적절성이 높게 평가되었기 때문이었다.

정책에 대한 실증주의적 접근이 유용하다는 점은 다음과 같은 단계를 통해 검증받아왔다. 첫 번째는 평가정보의 유용성 판단의 기준을 정하는 단계이고 두 번째는 양적 평가가 산출하는 평가 정보 혹은 증거를 파악하는 단계이며 세 번째는 위 두 단계에서 얻은 정보를 비교하여 유용성을 결정하는 것이다.⁸⁶⁾ 이와 같은 단계를 토대로 유용한 평가 정보의 유형은 △ 현행 법률의 취지에 부응하는 정보 △ 실제의 정책결정을 지원할 수 있는 능력을 가진 정보 △ 평가대상 정책의 운영 개선에 기여할 수 있는 정보 △ 정책 이론 개발에 기여하는 정보로 나눌 수 있다.

이러한 정보를 토대로 산출한 정책의 효과성에 대한 정보는 정책학 이론 개발에도 중요한 기여를 할 수 있다. 정책은 목적과 수단을 포함하고 있는 가설과도 같으며 정책 실행을 통해 전망될 미래 및 나타날 결과의 인과성을 내재하고 있기 때문이다.⁸⁷⁾ 따라서 정책 실행으로 인해 예상된 효과가 도출되었고, 이 효과와 정책 사이에 인과관계가 성립된 것으로 밝혀지면 정책 자체가 영향력이 있다는 것을 입증할 수 있다.

정부의 정책의 효과성 및 영향에 대한 평가 결과가 지속적으로 이루어진다면 이것은 라카스토의 ‘지식의 축적’이라는 측면에서 정책 지식수준 전반의 상향화를 기대할 수 있는 것이다. 이런 이유로 실증주의적 연구 경향이 정책 평가의 기준으로 자리 잡게 되었다. 물론 최근에는 양적 평가가 지니고 있는 한계를 보완하기 위해 질적 평가를 부분적으로 채택하는 다원주의적(pluralistic) 평가도 진행하고 있다.

한편 평가의 효율성에 대한 논의도 불거졌는데, 정책에 대한 평가에서 유의해야 할 점이 평가에 들어가는 비용을 초과하는 편익이 있어야 한다는 점이었다. 평가에도 예산은 수반되기 마련이며, 평가 자체가 다분히 행정에 대한 홍보용으로 오용될 때 평가

86) 김명수, 「정책평가에 대한 실증주의적 접근의 유용성-효과평가를 중심으로」, 정책분석평가학회보, 2008, pp. 13~41.

87) Pressman, Jeffrey L., and Aaron B. Wildavsky, 「How great expectations in Washington are dashed in Oakland」, 1973.

의 취지는 저해될 가능성이 높다. 또한 평가가 정책의 효과성을 측정하여 개선한다는 본질에서 벗어나 행정 기관에 부담으로 작용할 경우 기관은 평가를 의식해 관련 정보를 투명하게 공개하지 않거나 정책 결과에 따른 실적 혹은 효과를 선별적으로 산출하는 경향을 보이기도 한다는 점도 정책평가의 효용성을 논할 때 거론되는 부분으로 논의되었다.⁸⁸⁾ 그럼에도 평가를 통해 정책의 한계와 미비점을 찾고 보완책을 모색하여 대안을 찾을 수 있다는 점이 더 부각되었다. 정부 기관의 정보 공개가 보편화되면서 정책 평가의 적실성 및 효과, 유용성은 실보다는 득이 더 많다는 것으로 의견이 수렴되었다.

2. 서울시 남북교류 사업 평가 기준 설정 및 개관 검토

가. 서울시 남북교류협력 평가 기준 설정

정책의 3대 구성요소는 목표와 수단, 대상이다. 이것을 서울시 남북교류협력사업에 적용해 산출하여 평가 기준을 도출한다면 다음과 같이 정의될 수 있다. 남북교류협력사업에 대한 서울시의 목표는 서울시와 북한이 정부 차원이 아닌 지방정부 차원에서 교류의 폭을 넓히는 것으로 수렴된다. 지방정부 차원의 남북교류의 증진은 협의적으로 서울시민과 북한의 친밀도를 높이는 것이지만 광의적인 관점에서 해석한다면 궁극적으로 한반도의 평화 증진과 통일을 완성하는 토대를 닦는 것이 될 것이다. 따라서 첫 번째 기준은 서울시의 남북교류협력사업이 실제 남북교류를 증진했는지 여부를 평가하는 것이다.

둘 째, 서울시의 남북교류협력사업을 증진하기 위한 수단은 남북교류협력위원회라는 제도를 통해 확립되며, 이 제도가 추진하는 사업의 일환으로 정책이 실행된다. 정부 당국은 정책집행을 통해 목표를 실현하고자 하며, 집행 기관의 효율적인 집행이 수반되어야 한다. 더불어 정책집행기관의 제도는 정책의 대상이 되는 정책대상집단의 순응을 매개하는 역할을 맡는다. 이는 제도의 효과적 활용 및 운용이 정책 추진 과정과 결과에 영향을 미친다는 점을 도출해 내며, 제도 자체에 대한 평가 역시 정책 평가에 주요 부분임을 확인할 수 있다.

셋 째, 서울시 남북교류협력사업의 대상은 서울시민과 북한 당국 및 주민으로 볼 수 있다. 정책 집행의 성공 요인은 정책대상집단의 순응과 이에 따른 행태 변화 수반을 담보로 한다. 정책대상집단의 행태의 변화는 정책의 의도된 목표이기 때문이다. Combs는 정책집행의 의도에 따른 정책대상집단의 행태 변화에서 순응

88) 김명수, 「정책평가에 대한 실증주의적 접근의 유용성-효과평가를 중심으로」, 정책분석평가학회보, 2008, pp.13~41.

(Compliance)과 불응(Non-Compliance) 중 효과적인 순응확보가 성공적인 정책 집행을 위한 하나의 필요조건이라 지적한 바 있다. 그럼에도 그는 순응 확보가 반드시 성공적인 정책집행을 보장하지는 않지만, 순응이 효과적으로 확보되지 않고서는 정책 집행의 성공을 기대할 수 없다고 강조한 바 있다.⁸⁹⁾ 정부 정책에 대한 불응이 정부의 의도된 정책목표와 효과에 대한 도전 혹은 걸림돌인 것이다.⁹⁰⁾ 이는 평가 기준으로 서울시의 남북교류협력사업이 서울시민과 북한 주민의 순응을 이끌어 낼 수 있는지 여부를 확인해야 할 필요성을 도출해야 할 필요성을 시사한다.

나. 서울시 남북교류협력사업 개관

서울시의 남북교류협력사업은 다른 광역 지자체에 비해 늦은 2004년에 본격적으로 시작되었다. 고건 시장 재임 시기(1998.7.1~2002.6.30)의 대북접촉이 우여곡절 끝에 무산되었기 때문이다. 광역 지자체들이 초기에 적극적으로 남북교류협력사업에 나섰다가 성사가 되지 못하면, 그 후유증으로 상당기간 공백기를 갖게 되는 경우들이 여럿 있는데 서울시가 그에 해당된다.

서울시는 남북교류협력사업을 처음에 추진할 때부터 경평축구대회를 부활시키는 것에 가장 큰 역점을 두었다. 1998년 11월에 고건 서울시장은 서울월드컵경기장 기공식 때 평양시에 경평축구대회 부활을 제안하였고, 2000년 9월에 열린 제3차 남북장관급회담에서 남과 북이 서울과 평양을 오가며 정기적으로 축구 대회를 개최하는 문제를 협의하자고 제안한 바 있었다. 그리고 2002년 5월 31일 서울 상암동 월드컵주경기장에서 열리는 2002년 한·일 월드컵 축구대회 개막식에 북한 평양시 책임자(당시 양만길 평양시인민위원회 위원장)의 초청을 추진하였다.

이와 관련해서 서울시는 2002년 2월 1일에 북측에 고건 시장의 친서를 전달하기도 하였고, 동년 5월 30일에는 북측이 고건시장에게 방북 초청장을 보냈으나 동년 6월 13일에 열리는 지방선거 일정으로 인해 방북을 하지 못하였다. 결국 고건 시장 재임 시기에는 이렇다 할 남북교류협력사업이 진행되지 못 하게 되었다. 그리고 2002년 6월 지방선거에서 당선된 이명박 서울시장도 경평축구대회의 부활에 큰 관심을 보였고, 체육교류 외에도 서울시가 조성한 200억 원의 남북교류협력기금으로 평양 도시개발 등 다양한 분야에서 북쪽과 교류·협력 사업을 추진하려고 하였다. 결국 서울시가 가장 비중을 두고 역점 적으로 추진했던 경평축구대회가 성사되지 못하자, 서울시는 다른 방법들을 찾아서 남북교류협력사업을 추진하기 보다는 경평축구대회가 성사될 때까지

89) Coombs, Fred S. 「The bases of noncompliance with a policy」, Policy Studies Journal, 1980, pp. 885~892.

90) 하상근, 「정책대상집단의 불응요인에 관한 중단연구」, 한국행정학회 학술발표논문집, 2010, pp. 1864~1889.

본격적인 남북교류협력사업의 추진을 유보하는 것으로 방침이 선회된 것이다. 이에 따라 서울시는 2004년 용천역 폭발사고가 있었을 때 인도적 지원을 실시한 이후, 소규모의 인도적 지원사업과 학술·예술 지원 사업을 주로 추진하게 되었다.

서울시는 2004년에 용천재해 현장에 의류 및 구급약 등 3억 7천만원 상당의 물품을 지원하면서 지원협력사업의 물꼬를 텃고, 2005년에는 고구려 유물전시회와 남북공예 대전을 지원하며 북한의 예술 물품들을 국내에서 만날 수 있는 기회를 제공하는 데 일조하였다. 2005년부터 서울시가 안정적으로 남북교류협력사업을 할 수 있는 제도가 형성되었는데, 당해 1월 3일을 기준으로 남북교류협력위원회가 설립되었다. 이것은 '서울특별시 남북교류협력에 관한 조례' 제8조에 근거한 것으로 주요 기능은 ①남북교류협력사업의 총괄 및 조정 ②남북교류협력의 촉진 ③기금의 운용 및 관리 ④남북교류협력기반의 조성 및 민간교류의 지원 ⑤기타 시장이 필요하다고 인정하는 사항 등을 추진하는 것이었다.⁹¹⁾

남북교류협력위원회라는 제도 아래 서울시의 남북교류협력 관련 사업은 이전의 인도적 지원과 사회문화적 교류협력에 국한되었던 사업의 방향이 확대되었다. 특히 남북간 긴장완화와 서울시민의 북한에 대한 인식 개선 및 남북교류협력기반과 관련한 프로그램도 논의되기 시작한 것이었다. 실제 남북교류협력위원회 설립 이후 통일·평화 교육(지원) 프로그램, 통일·평화 관련 학술회의, 통일박람회 등이 시행하였다.

2006년에는 고구려연구재단과 김일성종합대학이 연구하고 있는 고구려 안학궁터 유적 발굴지원 사업에 서울시가 지원하여 한민족의 뿌리를 되새기는 데에 힘을 더하였다. 또한 금강산 문예회관에서 개최하는 윤이상 음악회의 행사비를 지원하는 등 서울시는 남북 문화·예술교류 사업에 관심을 가지고 지원하였다.⁹²⁾ 서울시의 대북지원 사업은 2006년에 민간단체와 협력하면서 본격적인 프로젝트 사업으로 발전하게 되었다. 서울시는 대북지원 민간단체인 장미회와 함께 북한의 조선중앙연구소 현대화사업을 추진하였는데, 2006년부터 2009년까지 조선중앙연구소에 전자위내시경, 유선암진단 설비 등 3억5천만 원 상당의 물품을 지원하였다. 그 외 고구려 안학궁터 공동발굴 사업도 진행되었다.

서울시는 남북교류협력사업의 제도적 뒷받침을 위해 2004년 7월 '서울특별시 남북교류협력에 관한 조례'를 제정하였고, 2004년과 2005년에 각 100억 원씩 총 200억 원의 남북교류협력기금을 조성하였다. 이 기금은 현재 2016년 기준 192억 원이 남아있다.⁹³⁾ 2017년 10월 기준 서울시 남북교류협력위원회에 소속된 위원은 총 17

91) 서울시 정보소통광장 회의정보 참조. <http://opengov.seoul.go.kr/proceeding/committee>

92) 최대석·이종무 외, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 통일부 연구용역 보고서, 2009, pp. 81~82

93) 최대석·이종무 외, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 통일부 연구용역 보고서, 2009, pp. 81~82; 강종구·임보연 외, 최악의 남북 관계...지자체 대북 교류사업 '울스톱', 연합뉴스, 2016.

명으로 외부위원 12명, 시의원 2명, 당연직 3명으로 구성되어 있다.

다. 서울시 남북교류협력사업 유형별 분류

〈표 IV-1〉 서울시 남북교류협력 사업 유형별 분류

유형	남북교류협력	민간교류협력지원	남북교류협력기반조성
사업	<ul style="list-style-type: none"> • 경평축구대회 • 서울시향과 북한교향악단 교류 음악회 • 남북 냉면축제 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한아동 제과원료지원 • 고구려유물전시회 • 남북공예대전 • 평양 고구려 안학궁터 공동발굴 • 금강산 윤이상 음악회 지원 • 평양조선중앙연구소 의료장비지원 • 북한수해구호 의약품 지원 • 모내기 전 육묘용 비닐박막 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 서울동일한마당지원 • 서울-평양 협력방안 연구용역 • 서울 평양 간 도시계획 협력분야 연구용역 • 6·25/10·4 남북공동선언 기념행사 지원 • 통일교육 지원사업 (강좌/현장체험/전문가양성) • 개성공단 발전기원 시민한마당 지원 • 남북교류협력사업 시민아이디어 공모전 • 자치구 평화통일교육사업 지원

※ 출처: 서울시 정보소통광장, <http://opengov.seoul.go.kr/>

서울시의 남북교류협력 관련 사업을 유형별로 분류하면 △남북교류협력사업 △민간교류협력지원 △남북교류협력기반 조성 3가지로 나눌 수 있을 것이다. 남북교류협력사업에 해당하는 유형은 서울시 차원에서 북한과 직접 교류하는 것을 목적으로 하는 사업으로 고건 총리시절부터 추진을 희망하였지만 아직 실행되지 않은 경평축구대회가 대표적이다. 서울시가 북한과 직접 교류 사업과 관련해 논의할 수 있는 만큼 서울시 남북교류협력사업 계획의 핵심적 유형이라고 볼 수 있을 것이다.

민간교류협력지원 사업에 해당하는 유형은 서울시가 민간단체 및 기타 비정부행위자를 지원해 우회적으로 북한과의 교류 협력을 도모하는 방법이다. 대부분 서울시가 기금을 지원하고 단체가 사업을 실행하는 형태로 운영된다고 볼 수 있다. 서울시가 남북교류협력의 주체로 활동할 수는 없으나, 서울시의 시정과 맞는 단체 및 비정부행위자를 통해 북한과의 교류 협력을 간접적으로 수행할 수 있다. 대부분 지원금이나 현물을

제공하는 방법으로 이루어진다.

〈표 IV-2〉 서울시 남북교류협력기금 집행 민간단체 평화통일교육 사업

	단 체 명	사 업 명	사업내용
민간단체	(사)겨레하나 되기운동연합	평화통일 강사 양성과정 교육	북한의 정치, 경제, 문화, 통일정책, 주변국과 통일환경 등 통일에 참여하는 시민이 되기 위한 강좌 실시
	(사)평화를 만드는 여성회	여성의 목소리로 한반도의 평화와 통일을 이야기하다	강의, 라운드테이블 형식 토론, 워크숍을 통해 여성의 평화와 통일에 대한 감수성 함양
	(사)평화의친구들	탄뎀 파트너 평화·통일 시민교육 전문강사 양성	북한이탈 대학생과 남한 대학생을 2인 1조로 구성하여 일반 시민을 대상으로 평화·통일의 청년홍보대사 ‘탄뎀(Tandem)파트너’ 양성
	(사)평화한국	3세대와 함께하는 평화·통일 문화교육프로젝트	3세대(조부-부모-손자)가 문화영역별 평화교육에 참여하여 세대 간 갈등 해결 및 평화통일 필요성 인지
	(사)우리겨레 하나되기운동본부	‘멀티미디어형, 현장체험형’ 학교통일 교육 강사단 양성사업	초중고 학생을 대상으로 하는 멀티미디어, 현장체험형 학교통일교육 실시
	(사)국제푸른나무	‘통일 사회복지 전문가’ 양성 아카데미	사회복지전문가를 대상으로 통일이후 또는 남북교류시 북한에서 사회복지 실천할 수 있는 전문인력 양성
	(사)남북경협 경제인연합회	남북경협사업 이해와 참여를 위한 실무자 입문과정	남북교류경협 현황 및 사례분석 등 남북경협에 참여할 수 있는 실무인력 양성 교육 실시

〈표 IV-3〉 서울시 남북교류협력기금 집행 자치구 평화통일교육

	자치구	사업명	사업내용
자치구	송파구	주민과 함께하는 평화·통일 공감	광복의 기쁨을 통일의 감동으로, 춤815(광복일 재현 플래시몹), 평화·통일 토론회(‘내가 생각하는 평화·통일’ 초중고 구술발표), 평화공감 토크 콘서트(평화통일 영상감상, 독일-한국 통일비교발제 등) 등
	성동구	체험형 평화·통일 교육 미션 ‘성동구 평화관찰사’	보호자와 어린이 6~7명이 팀을 구성, 통일 관련 미션 수행(국방부 유해발굴감식단, 판문점, 연평도 등 방문)
	노원구	미래통일 세대를 위한 ‘평화통일’과 ‘화합’ 연극교육	사회성이 발달하기 시작하는 6~7세 유아들에게 친근한 로봇을 소재로 평화통일과 화합을 주제로 한 코미디 연극교육

남북교류협력기금 조성 및 관련 사업은 서울시에서 추진하지만, 실제 북한과의 교류협력과는 거리가 있는 반면 장기적으로 서울시민의 북한에 대한 인식 개선 및 북한과의 교류협력의 토대가 될 수 있는 학술 영역 지원 등 간접 분야에 해당하는 것으로 나눌 수 있다. 이 부분에 해당하는 사업은 대부분 교육이나 통일 및 평화 관련 행사를 보조하는 것이다. 중앙 정부의 남북관계에 크게 영향을 받지 않고 서울시 자체적으로 사업을 할 수 있다. 2016년 기준 서울시가 지원한 남북교류협력기금 조성 사업의 일환인 통일평화교육은 〈표 IV-2〉와 〈표 IV-3〉에서 확인할 수 있다.⁹⁴⁾

3. 서울시 남북교류 사업 평가

이번 장에서는 서울시 남북교류협력위원회가 추진해 온 남북교류 관련 사업을 사업의 적실성, 사업의 지속성, 사업의 효과성을 기준으로 평가할 것이다. 남북 간 교류협력이 진행되었던 초창기에는 북한과의 교류 협력에 크게 기여하지 않거나 지속성을 갖추지 않는 단발적 사업 및 이벤트도 남한과 북한 사이 민간 차원의 왕래 및 협업의

94) 서울시 의회 제공 자료(요구번호 1545번)

물꼬를 틀었다는 상징적인 의미로 긍정적인 평가받기도 하였다. 이것은 남북교류협력의 증가가 남북관계를 유화시키고 궁극적으로 통일의 토대가 될 수 있다는 선형적 인식에 근거하며, 통합 이론적으로도 비정치적인 부분의 협력 및 통합이 정치 부분의 통합을 이끌어낼 수 있다는 신기능주의적인 논의에 입각한 평가이기도 하다.

〈표 IV-4〉 서울시 남북교류사업 유형별 특징

분류		남북교류협력	민간교류협력지원	남북교류협력기반조성
성격	직접 교류	0	0/△	X
현황	시행 여부	X	0	0
내용	적실성	0	0/△	△/X
	효과성	0	0/△	X
제도	독립성	X	△	0
	지속성	-	△	0

그러나 남북관계가 경색된 이래 이전에 추진되었던 단기적 남북교류 관련 사업 및 일회성 이벤트는 물론, 일정 부분 시스템의 형태를 갖추어져 있었던 남북교류 사업도 예외 없이 중단되었다. 기존에 활발하게 진행되었던 남북 간 교류협력 관련 사업이 정치적인 갈등을 약화시키기에는 여전히 부족하며, 내용적인 측면에서도 정치적인 불안정성이 심화된 환경에서 꾸준히 지속될 수 있을 만큼 효용성이 매우 높은 사업은 아니었다는 한계를 노정했다고도 볼 수 있을 것이다.

서울시 교류협력사업의 현황을 분류해 본다면, 각 부분의 사업이 구상에 그친 게 아니라 현실적으로 수행이 되었는가와 이 사업이 서울시 남북교류협력의 정책적 측면에서 남북의 직접 교류를 촉진하였는지 여부로 나눌 수 있을 것이다.

따라서 현재 서울시의 남북교류 시정을 입안해 실행하는 행정 제도 측면의 효용성과 한계, 강·약점 그리고 내용적 측면의 적실성, 지속가능성, 효과성 등을 평가하는 것은 의미가 있다. 제도 측면의 평가를 통해서도 제도의 한계와 약점을 제거하기 위한 법적 차원의 보완책을 도출해 낼 수 있을 것이며, 내용 측면의 평가는 서울시 차원의 북한과의 교류 협력이 중앙 정부의 대북정책 및 남북관계의 부침과는 상관없이 지속적으로 효용성을 떨 수 있는 방향을 추론이 가능하게 방향을 제시할 수 있을 것으로 본다.

다음 논의에서는 서울시 남북교류사업의 유형에 영향을 미치는 것으로 내용적 측면으로는 적실성과 효과성, 제도적 측면에서는 독립성과 지속성으로 나누어 평가해 본다.

가. 내용 측면

이제까지 추진되어 온 서울시 남북교류협력사업 중 교육이나 학술지원이 아닌 북한과의 교류에 해당하는 것은 대부분 민간단체를 우회하는 방법으로 현물을 지원하는 사업이 주를 이루었다. 서울시는 북한아동제과 원료 지원, 평양 조선중앙연구소 의료장비 지원, 북한 수해구호 의약품 지원 등 여타 다른 지자체와 마찬가지로 대북지원 NGO를 우회하여 북한에 필요한 물자를 제공하였다. 이 같은 사업의 문제점은 첫 번째로 정책의 목적 대상인 서울시민과 북한주민이 이 정책에 따른 영향을 제한적으로 받는다는 데에 있다. 물론 북한에 서울시가 지원하는 물자가 들어가는 것은 의미가 전혀 없다고 볼 수 없으며, 낙후된 북한의 경제 사정을 진전시킨다는 의의가 있을 것이다. 지자체 차원의 북한에 대한 경제적·인도적 지원이 장기적이고 거시적인 안목으로 평가할 때 남북한 간 경제사회적 불균형을 줄이고 북한 주민의 삶의 질을 개선할 수 있다는 데에는 이견이 없을 것이다. 그러나 정책이 목적성을 전제로 입안, 실행되고 정책에 따른 정책대상집단의 행태 변화 수반을 기대한다는 측면에서 살펴본다면 서울시민과 직접적으로 연계되어 있는 남북교류협력사업이 부재하다는 점은 여러모로 아쉬움을 남기는 대목이기도 하다.

구체적으로 설명한다면 서울시가 민간교류협력지원이라는 방법으로 우회적으로 실행한 남북교류협력사업의 가장 큰 문제는 이것이 중앙 정부 차원의 민간교류 지원과 차별성을 찾기 어렵다는 데 있다. 이른바 중복 문제가 발생한다는 것인데, 북한의 무리한 현물 요구도 문제점으로 지적당하는 부분 중 하나이다. 북한은 중앙 정부, 지자체 간 중복되는 대북 인도적·경제적 지원 형태의 남북교류협력 시스템을 활용하여, 남한 지자체의 방북 및 사업 승인을 선별적으로 허용하여 남한 내부의 경쟁을 일으키는 모습을 보이기도 한다.⁹⁵⁾

차별화되지 못하는 사업 아이템은 이것이 장기적인 서울시만의 대북 접근 전략을 구상할 수 있는 토대가 되지 못한다는 점도 주목해야 할 부분이다. 서울시의 남북교류협력사업은 단기, 중기, 장기적 차원에서 수립되어 궁극적으로는 통일과 평화라는 한국의 국가 이익에도 부합해야 하는 것은 물론 서울시만의 차별성을 토대로 다른 지자체와 중앙 정부와는 다른 특색을 지닐 수 있어야 한다. 그러나 현재와 같은 남북교류협력사업의 내용은 사업 자체의 지속성도 유지될 수 없는 일회성 사업에 그칠 공산이 크다.

두 번째로 현재 나타나고 있는 서울시의 남북교류협력사업의 내용적 문제는 남북교류협력기반 조성을 위해 남북교류협력기금으로 지원하는 통일평화 교육이 서울시만의

95) 양현모 외, 「한반도 평화, 번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방 자치 단체 남북 교류를 중심으로」, 통일연구원, 2007, pp.55~56.

특색이 없다는 점이다. 비영리민간단체 또는 비영리법인을 지원하는 방법으로 진행되고 있는 이 사업 역시 기존과 같은 남북교류협력기반 조성 관련 사업은 서울시만의 북한과의 접근성을 높이거나, 서울시만의 정체성(identity)을 갖춘 대북 인식을 지니게 하기 보다는 보편적 통일 평화 교육에 그친다는 한계를 노정하고 있다. 이 같은 사업은 서울시가 지원하지 않고 중앙정부, 다른 지자체에서 지원해도 크게 차별성이 두기 어려운 내용이 주를 이루고 있다. 남북교류협력기반 조성에는 서울시의 정체성과 북한에 대한 구상이 담겨져 있어야 한다는 점이 간과되었다는 것이다. 실제 해외 평화교육 사례에서는 지역의 더불어 실질적으로 이 사업은 남북교류협력에 직간접적인 관계를 맺고 있다고 볼 수 없다는 근본적인 한계를 지니고 있다.

이러한 환경이 조성되는 것은 서울시의 남북교류협력 정책의 목적 즉 적실성에 부합하지 않는다고 평가할 수 있으며, 정책의 효과적인 측면에서도 비교적 긍정적인 결과가 도출되고 있는 상황이라고도 볼 수 없다. 왜냐하면, 인도적·경제적 지원에 경도되어 있는 남북교류사업은 이 정책의 실행으로 인해 기대할 수 있는 서울시민과 북한 주민 간 인식적 거리감 해소, 서울시만의 남북교류협력사업 정체성 구성이라는 목적을 이루는 데 직접적인 방법은 아니기 때문이다.

따라서 서울시 남북교류사업의 콘텐츠는 서울시민이 직접 참여할 수 있고, 정책의 실행 과정과 결과를 체감할 수 있으며, 교육과 학습에 따른 북한 주민과의 동질성 제고가 아닌 북한 주민과의 접촉 확대, 실제 경험에서 나온 북한에 대한 인식 개선을 목표로 하는 내용으로 구상되어야 할 것이다.

나. 제도 측면

서울시 남북교류협력사업에서 드러나는 제도적인 문제점은 사업 행위의 주체인 서울시가 독립적으로 활동할 수 없다는 데에서 치명적인 결함을 노정한다. 제도주의는 역사적 제도주의(Historical Institutionalism), 합리적 선택 제도주의(Rational Choice Institutionalism), 사회학적 제도주의(Sociological Institutionalism)로 구분된다. 역사적 제도주의는 정치적 환경에서 움직이는 제도가 어떻게 정책결정과정과 최종 결과에 영향을 미치는지 여부를 설명하는 논의이다.⁹⁶⁾ 합리적 선택 제도주의에서 제도는 선택 의제의 대안과 범위가 결과에 영향을 미치고 정책결정에 관여하는 행위자가 더 나은 결과를 채택할 수 있게 유도한다는 논의이다.⁹⁷⁾ 사회학적 신제도주의는 제도가 지닌 영향의 인지적 차원에 주목하며 제도

96) Campbell, John L, 「Institutional change and globalization」, Princeton University Press, 2004.

97) 강운호, 「정책연구논문/제도, 제약 및 관료의 예산결정행태: 지방정부 예산결정에 대한 신제도주의적 접근」, 한국정책학회보, 2000, pp. 79~109.

가 개인의 전략적 계산, 기본적 선호 및 정체성에도 영향을 미친다고 보고 있다.⁹⁸⁾

사회학적 신제도주의에 따르면 제도는 규칙과 절차, 규범을 비롯해 행위를 결정하는 상징체계(symbol system), 인지적 기초(cognitive scripts), 그리고 도덕적 기반(moral templates)을 포함한다.⁹⁹⁾ 제도는 정책과정의 행위자를 정의하며 집행해 참여하는 행위자를 선택한다. 또한 행위자들의 유인체계(incentive structure)에 영향을 미침으로서 행정역량에 영향을 미친다.¹⁰⁰⁾ 지방 정부 차원에서의 행정역량은 지방의회와 지방자치장의 관계, 지자체와 부서 간 관계, 지자체 관료의 유형 등의 영향을 받는다.¹⁰¹⁾ 그러나 제도적 차원에서 서울시의 남북교류협력사업은 행위자의 유인체계에 영향을 미치거나, 정책의 목적과 대상이 되는 당사자의 인지 체계에 유의미한 영향을 미친다고 볼 수 없을 것이다.

그러나 서울시의 남북교류협력 제도가 지속적이며 쉽게 변하지 않는다는 제도주의의 원리에 부합되지 않는데, 일단 제도가 형성되어 이 제도를 활용하는 시간이 축적될수록, 제도는 그 자체적으로 경로의존성(path dependency)을 지니게 된다는 가정에서 이탈하기 때문이다. 이것은 제도가 가지게 되는 자강적(self-reinforcing) 혹은 긍정적 피드백(positive feedback)¹⁰²⁾을 갖게 되는 단계를 서울시 남북교류협력사업과 관련된 제도에서는 형성되지 않았다는 것을 알 수 있다. 제도의 정착은 기존의 경로 의존성을 따르지 않을 경우 비용을 부과하게 되며, 대안적 경로가 발견되어도 비용 문제를 고려하면 기존 경로가 아닌 다른 경로를 선택하기 어려워지기 때문이다.¹⁰³⁾ 서울시 남북교류협력사업 중 북한과의 실질적 교류를 모색하는 직접 교류 사

98) 안경섭·김나영, 「시민참여의 정책반영에 관한 신제도주의적 분석」, 한국정책과학학회보, 2009, pp. 145~174.

99) Campbell, John L, 「Institutional analysis and the role of ideas in political economy」, paper presented to the Seminar on the State and Capitalism since 1800, Harvard University, 1995; 이종수, 「지방행정 Ombudsman제도의 도입 필요성과 설계방향」, 한국행정학회 Conference 자료, 1997, p.65 재인용.

100) Scharpf, Fritz W, 「Institutions in comparative policy research」, Comparative political studies, 2000, pp. 762~790; 엄석진, 「한국행정의 역량」, 한국행정학보, 2016, p.95 재인용.

101) Weaver, R. Kent, and Bert A. Rockman, eds, 「Do institutions matter?: government capabilities in the United States and abroad」, Brookings Institution Press, 2010, p.96.

102) Pierson, Paul, and Theda Skocpol, 「Historical institutionalism in contemporary political science」, Political science: The state of the discipline, 2002, pp. 693~721.

103) 한편, 제도와 제도를 둘러싼 환경에 변화가 발생할 경우 제도는 기능을 하지 못하고 제도를 대체하는 하위제도가 나타나기도 한다. 변화된 환경에서 제도는 존재한다고 하더라도 환경에 맞춰 바뀌지 않는다면 외면적으로 제도가 유지되는 것처럼 보이지만 실질적으로는 기능적인 면에서 역할을 하지 못한다고도 해석할 수 있다. 이런 경우 제도가 지니고 있던 행위의 구속력 및 정당성이 감퇴될 수도 있다. Streeck, Wolfgang, and Kathleen Ann Thelen, eds, 「Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies」, Oxford University Press, 2005.

업이 이제까지 한 번도 시행되지 못했다.

서울시의 남북교류협력사업이 다른 지자체와 제도적으로 차이를 내는 부분은 다음과 같다. 서울시는 중앙 정부로부터 독립성을 확보 받지 못했을 뿐, 다른 지자체가 겪는 남북교류협력의 장애물이 상대적으로 적다는 것이다. 과거의 남북한 지자체 간 교류와 협력 실태에서 나타난 대북사업 기획, 대북접촉창구의 개설, 대북협상 등의 문제를 전담할만한 전문 인력의 확보 부족, 추진과정에서 소요되는 공식·비공식적 예산을 충당할 재원 마련 부족¹⁰⁴⁾과 같은 문제는 서울시에는 사실상 해당되지 않는다.

서울시의 남북교류협력사업이 다른 지자체보다 늦게 시작했다고는 하지만, 서울시만의 정체성이 담겨 있는 아이템(경평축구대회, 서울시향 평양 공연 등)을 기획해 왔고 이것을 뒷받침할 수 있는 예산도 넉넉한 편이다. 서울시장이 바뀌더라도 경평축구와 서울시향과 평양 공연에 대한 추진 의사는 바뀌지 않았고, 서울시의 이벤트가 서울이라는 도시를 넘어설 수 있다는 상징성을 지닌다는 점은 서울시의 남북교류협력사업 추진의 내적 동기를 일관적으로 유지할 수 있게 하는 배경이라고도 볼 수 있다. 이것이 다른 지자체의 남북교류협력사업과 차별화시킬 수 있는 서울시만의 강점이라고도 볼 수 있을 것이다.

예산 같은 경우에는 190억 원이 넘게 기금을 보유하고 있어도 중앙정부의 제재로 활용하지 못하고 있다는 점을 기억해야 할 것이다. 이런 이유로 서울시의 직접적인 남북교류협력사업은 독립성의 부재로 실현되지 못하고 간접적인 사업이 중앙 정부의 허가 아래 간헐적으로 이루어지며 남북교류협력사업의 외곽에 있는 기반 조성 사업만이 지속적으로 추진되고 있다고 볼 수 있다.

4. 종합 평가

이제까지 진행된 서울시 차원의 남북교류협력 제도와 내용에 대한 평가는 다음과 같다. 현재 서울시는 독립적으로 남북교류협력사업을 실행할 수 없는 제도적 한계를 지니고 있으며, 중앙정부의 대북정책에 사업의 내용과 성격이 종속되어 있다. 그로 인해 제도가 존재하더라도 제도의 효용성이 굉장히 적게 나타나고 있다. 남북관계에 진전이 있을 때 제한적으로 민간단체와 비정부행위자를 통한 대북지원이 가능했으며, 중앙정부의 제재를 받지 않는 통일평화교육 및 관련 학술 지원이 남북교류협력기반 조성의 일환으로 진행되는 경향이 뚜렷하게 드러났다. 현재 2016년 기준 서울시의 남북교류협력기금은 190억 원을 넘지만 실제 정책적으로 책정되어 예산이 집행되는 비율은 굉장히 제한적인 수준이다.

104) 김학성·최진욱, 「남북한 지방자치단체간 교류·협력-실태분석과 활성화 방안」, 통일연구원 연구총서, 2001, p. 22.

이 같은 상황에서 서울시의 남북교류협력사업도 서울시민이 직접 체감하고 참여할 수 있는 내용으로 구성되지 않는 것은 자명한 부분이다. 현재까지 서울시만의 정체성이 담겨져 있는 경성축구대회나 서울시향 평양공연과 같은 사업은 논의만 무성했을 뿐 실제 진행되지 않았고, 다른 지자체와 중앙정부와 차별성이 크게 없는 민간교류협력원 수준의 교류로 귀결되었다. 더불어 평화 통일 교육 역시 서울시의 정체성, 지역 색깔을 뚜렷하게 드러낼 수 있는 사업이 아니라 보편적인 내용에 지나지 않는다는 것 역시 간과하지 말아야 할 부분이다. 이것은 서울시 정책 수행의 목적에 적절하지 않으며, 효과 역시 한정적이라고 평가될 수 있을 것이다.

서울시 남북교류협력의 제도와 내용의 평가 결과는 다음과 같은 함의를 노정한다. 첫 번째는 중앙정부에 귀속되지 않는, 서울시가 독립적으로 남북관계에서 행위자로 나설 수 있는 제도를 재정비해야 한다는 것이다. 이것은 서울시 외에도 대한민국의 모든 지자체에 해당되는 부분으로, 중앙정부에 종속되어 있는 기존의 남북교류협력 시스템의 근본적 개선까지도 포함하는 부분이다. 이것은 중앙정부 차원의 남북관계가 막혀있을 때 다른 행위자가 나서서 경색된 남북관계를 해빙시킬 수 있는 가능성을 원천적으로 봉쇄하는 부분이다. 현재와 같은 제도의 개선은 중앙정부에서 대북 접근에 장애가 될 수 있을 때 대안적으로 지방정부가 나서서 대북접근의 행위자로 기능할 수 있는 토대를 마련할 수 있다는 점에서 의의가 있을 것이다.

두 번째는 서울시의 남북교류협력사업이 우회적 방법에서 탈피해 직접적이고 서울시민의 참여를 담보하는 방향으로 귀결되어야 한다는 것이다. 기존의 우회적 방법은 현존하는 제도에 따르는 제약에 의거하여 나타났다. 이 부분을 극복하기 위해서는 단기, 중기, 장기적 차원에 서울시만의 정체성이 담겨진 사업 아이템과 로드맵을 구상한다는 결론으로 귀결된다. 특히 서울시민의 참여와 서울시민이 체감할 수 있는 방법을 모색하는 게 중요하다. 이것은 단순한 현물지원의 방법이 아닌 지역의 특성이 담겨져 있는 방법을 구현하는 것으로 나아가야 한다.

세 번째는 서울시 남북교류협력의 제도와 내용에 대해 근본적인 논의와 구상을 주재할 수 있는 싱크탱크 창립 내지 연구 인력을 늘리는 것이다. 현재 서울시 시정연구소에 남북교류협력과 관련되어 연구하는 인력은 전무한 실정이다. 서울시의 남북교류협력사업을 담당하는 남북교류협력위원회의 결정 과정은 서울시정 내외에 소속된 자문위원을 중심으로 이루어지고, 위원회는 그것의 실행 기구로써 작동한다. 서울시만의 정체성을 담지할 수 있는 남북교류협력사업을 위한 로드맵과 전략이 대부분 외부에서 위원으로 초빙한 인사에 의해 구성된다는 점은 위원회에서 결정되는 사업의 내용 측면에서 차별성을 나타낼 수 없게 하는 동인 중 하나라고 볼 수 있다. 특히 남북교류협력기반조성 사업과 관련된 학술회의와 같은 연구 활동이 서울시의 내용이 아니라 다른 곳에서도 익히 볼 수 있는 내용으로 채워진다는 점은 서울시의 장기적 남북교류협력 구

상에 대한 콘텐츠를 축적한다기보다는 전시성 행사를 지속한다는 것으로도 평가될 수 있을 것이다.

다음 장에서는 이 같은 평가를 토대로 서울시 남북교류협력의 발전을 위한 내용과 제도의 한계를 극복하기 위한 방안은 다음 장에서 자세하게 다루어 보도록 한다.

V. 서울시 남북교류 재개를 위한 전략과 사례 제시

1. 서울시 남북교류 재개를 위한 전략

2010년 이후 약 7년의 시간이 지나는 동안 남북한 관계는 개선되지 못하고 정체되어 있다. 남북한 간 교류 중단으로 인하여 기존의 사업에 대하여 다시 검토하고 전략을 수립해야 하는 시점에 있다. 남북관계가 중단된 상태에서는 남북협력기금과 남북교류 활성화를 위한 방안 그리고 인도적인 지원 사업을 모색하는 시간을 가지며, 남북관계가 다시 개선될 경우 스포츠·문화·예술사업에서 경제협력 사업으로 발전시켜 나가는 것이 사업을 안정적으로 관리하고 운영해 나갈 수 있는 방법이 될 것이다.

그런데 인도적인 지원 사업은 남북관계가 중단되고 대화가 단절된 상황에서 남북관계를 다시 회복하고 이어주는 도구로 활용될 수 있다. 인도적인 지원 사업은 단기-중기-장기까지, 심지어 남북관계가 중단된 상태에서도 중단 없이 이어져야 할 사업이다. 인도적인 지원사업의 중단은 남북관계의 연결고리를 끊는 것과 같다. 통일 대한민국의 미래를 생각하고 남북관계 중단으로 인한 대화 채널 복구와 관계개선에 들어가는 시간과 정치적인 비용을 생각하면 인도적인 지원 사업은 현재와 미래를 위한 투자이다.

이러한 점을 감안하여 남북교류 재개를 위한 전략을 단기-중기-장기로 구분해서 단계별로 제시하면, 본 연구에서는 단기 전략을 남북관계가 개선되지 않은 현 상황에서 우리가 할 수 있는 것을 기준으로 수립하였다. 중기전략은 남북관계가 개선되었을 때 진행되어야 할 점을 기준으로 작성되었다. 장기 전략은 남북관계가 정상적인 궤도에 진입되고 안정적으로 진행되고 있을 때 추진되어야 할 부문에 대해서 정리하였다. 모든 전략이 남북관계에 따라 영향을 받을 수 있지만, 장기 전략은 서울시 남북교류 활성화를 위한 목표로 설정하고서 진행해 나가야 할 사안이다.

여기서 짚고 넘어가야 할 부분은 현재 남북관계가 중단되고 서울시에 북한관련 담당자와 연구 인력이 부족한 상태에서 각 전략을 실행하는 데 어려움이 많다는 점이다. 이 전략들을 실행하기 위해서는 우선 인력에 대한 보강과 프로그램의 적실성에 대하여 다시 한 번 논의되어야 할 것이다. 이론적인 부분과 현실의 남북관계를 고려하여 사업을 진행시켜 나가야 하기 때문이다. 이에 남북교류 사업에 대한 면밀한 검토가 요구된다.

현재의 남북관계와 국제정세 하에서는 전략으로 머무를 수밖에 없는 한계가 있지만, 지금부터 준비하고 계획해야 나가야만 남북관계가 재개 되었을 때 혼란을 감소시킬 수 있다. 남북관계가 대화도 진행되지 못하고 정체되어 있을 때 북한과 접해있는 중국이나 러시아의 도시를 활용해서 교류와 협력에 대한 학술대회와 아이템을 개발하는 것

도 좋은 방안이 될 수 있다. 그리고 서울시 남북교류 관계자는 지자체 전략으로 해외에서 북한 측 인사와 만나서 남북교류 사업에 대해서 같이 논의하며 준비해 나간다면 사업을 더욱 구체화하고 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

남북교류가 호혜적이지 못하고 일방적인 남측의 지원으로 흐를 수 있는 문제와 관련해서 남북교류 사업에서 발생하는 수익을 남한의 청소년과 어려운 가정 형편을 가지고 있는 사람들을 대상으로 역으로 지원을 한다면 그에 대한 문제점을 어느 정도 상쇄시킬 수 있을 것이다. 예를 들어 국악교류 사업에서 발생한 티켓 수익을 불우한 청소년과 가정을 지원하는 데 쓰거나, 무료로 공연에 방청하게 할 수 있을 것이다. 또한 자전거 교류사업을 통해서 서울시 '따릉이' 사업에 재투자 또는 북한과 교류가 활성화 될 시 남한 주민이 북한에서 자전거 공유소에서 저렴한 비용으로 빌려 탈수 있게 한다면 남북교류 사업을 통해서 남한의 주민도 혜택을 볼 수 있을 것이다.

남북관계가 개선되어 지원이 활성화되면 각 지방자치 단체마다 비슷한 프로그램과 지원이 이루어질 수 있다. 남북교류 사업에 대하여 중첩되는 부분이 발생하는 것을 막고 관리하기 위해서 서울시남북교류협력위원회 또는 각 지방자치단체의 남북교류 관련 담당자들이 인터넷 상에서 사업에 대해서 논의하고 협력하는 것이 요구된다. 각 지방자치단체마다 경쟁하듯이 교류협력을 진행시켜 나가는 것은 불필요한 비용을 증가시킬 수 있다. 이에 대한 관리를 통해서 효율적인 사업이 될 수 있도록 만들어 나가야 한다. 이러한 사안들을 고려하면서 단기-중기-장기 전략에 따라 남북교류 재개를 위한 전략을 제시하였다.

서울시와 평양시는 직선거리로 약 195km이며, 시간으로는 2시간 정도의 거리에 있다. 서울시와 평양시 간의 인접성이 높은 반면 안보적인 위험도 높은 편에 속한다. 서울시와 평양시 간의 남북교류 사업을 통해 안보적인 위험을 평화의 기회로 삼는다면, 협력으로 인한 가치는 더욱 높아질 것이다.

과거의 남북교류 사업을 통해서 알 수 있는 점은 북한의 도발은 남북교류가 진행된 도중에도 발생했다는 점이다. 하지만 북한의 군사적인 도발이 남북관계가 중단되면서부터 그 횟수가 점차 증가하고 빨라지고 있다는 점을 상기해 본다면 북한의 군사적인 도발을 완전히 중단시키기 어렵겠지만, 대화와 교류를 통해서 완화시켜 나갈 수 있다는 것을 추정할 수 있다. 남한과 북한의 대표적인 도시인 서울시와 평양시의 교류협력의 발전은 통일에 대한 기대감을 높여 안보적인 위기를 상쇄시켜 나갈 수 있다.

가. 단기 전략

1) 남북협력기금의 모금과 안정적인 관리

서울시 남북교류를 진행해 나가기 위해서는 무엇보다도 기금의 모금과 안정적인 관리가 중요하다. 자치단체의 남북교류사업은 지역예산과 기금을 통해 충당하기 때문이다. 남북협력기금은 “1990년 8월 1일 제정된 「남북협력기금법」을 근거로 남북교류협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 설치되었으며, 1991년 3월에 최초로 정부출연이 이루어지면서 시작” 되었다. 이 기금을 통해서 “대북지원(식량, 비료 등)으로 남북 간 신뢰회복과 관계개선의 토대를 마련하고 인적왕래 활성화 및 경제·사회문화교류협력확대를 지원하여 남북관계 진전에 기여하는 것을 의의로 두고 있다.” 한편, “정부는 기금투명성 확보를 위해 민간단체의 기금 집행시 공개경쟁입찰을 원칙으로 하는 등 기금지원 결정과 집행 그리고 사후관리 전반에 걸쳐 기금운용의 투명성과 효율성을 높이고자 노력하고 있다.”¹⁰⁵⁾

기금이 지니고 있는 가장 큰 문제 중의 하나는 남북한 간 교류 중단으로 인해 남북 교류 기금을 쓰지 못하고 쌓아두고 있는 상태에 있다. 남북협력기금의 모금도 문제지만 현재 조성되어 있는 금액을 올바르게 쓰는 것이 중요하다. 지금처럼 남북관계가 악화된 상태에서도 남북한 교류를 발전시켜 나갈 수 있는 사업에 집중적으로 지원할 필요가 있다.

기금의 운용과 관리는 서울시남북교류협력위원회의 심의를 거치도록 하고 있다. 서울시남북교류협력위원회는 남북관계가 중단된 상태에서 이러한 기금에 대해서 북한과 관련된 학술회이나 북한을 지원하는 민간단체 그리고 남북관계를 지원하는 서울시의 인력충원 등에 대해서 사용한다면 남북관계가 개선되고 개선되었을 때 더 큰 시너지 효과를 나타낼 수 있을 것이다.

특히 서울시는 지방자치단체 중 남북협력기금이 가장 많이 축적되어 있고 해야 할 사업이 많이 있음에도 남북교류 부서의 인력이 부족한 상태에 있다. 또한 서울시가 지원하는 서울연구원에 북한관련 연구자도 없는 상태다. 이렇게 북한과 연관된 행정 업무를 처리하고 연구할 인력이 부족한 조건에서 남북교류가 재개될 경우 그와 관련된 업무에 차질이 발생할 수 있다.

남북협력기금을 모금하는 것도 이들의 연구와 활동을 통해서 기금 마련을 하는데 더 효율적으로 모금할 수 있을 것이다. 실질적인 사업을 진행시켜 나가지 않는 상태에서는 고정된 금액만 모금 될 수밖에 없다. 그리고 안정적인 사업과 함께 안정적인 관리로 사업을 활성화 시켜 나갈 수 있다. 기금에 대한 관리를 위해서 외부 전문가와

105) e-나라지표, 「남북협력기금 조성 추이」, e-나라지표, 2017.

NGO 단체의 감사를 통해서 사업을 감시해 나간다면 불필요한 사업을 줄이고 효율적으로 운영해 나갈 수 있을 것이다.

기존에 진행되었던 사업 중 의료장비, 의약품, 식품과 같은 일회성 지원 사업과 이벤트 행사와 같은 사업의 비중이 높았다. 의료와 식품과 관련된 사업은 남북관계의 영향과 상관없이 계속해서 진행해 나갈 수 있는 정부 간 합의가 필요하다. 그리고 관계 업무를 민간단체와 협의를 통해서 사업의 규모를 확대하고 상의해 나갈 수 있는 거버넌스를 구축하는 게 필요하다. 현재 북한과의 관계가 중단된 상태에서 남한의 민간단체의 상황도 많이 어려운 상태에 있다. 남한의 민간단체가 위축된 상태에서 정부의 힘과 노력만으로는 남북교류 사업을 진행해 나가기 어렵다. 북한에 대한 인도적인 지원과 관계 개선을 위해 노력하는 민간단체의 사업을 서울시가 지원해주면서 함께 준비해 나가도록 한다면 인력에 대한 부족함과 전문성을 확보할 수 있을 것이다.

2) 북한의 현황과 남북한 교류협력 발전을 위한 전문가 토론회와 학술대회

남북한 분단이 가져온 약 70여년의 시간만큼 남한과 북한의 정치, 경제, 사회, 문화 분야 등의 이질성은 점차 커지고 있다. 1990년대 초반부터 2010년도까지 남한과 북한이 분단선을 오가며 화해와 협력이 평화로 계속 이어질 것이라 생각했지만 현재는 갈등과 분쟁이 한반도를 뒤덮고 있다.

북한의 현황을 외국 기자 또는 북한을 방문한 사람 등에 의해서 듣고 있는 상황에서 북한의 현재 상황에 대한 전반적인 분석과 토론이 필요하다. 북한의 현 상황을 파악하지 못하는 상태에서 갑작스러운 교류는 오히려 실패를 낳을 수 있다. 북한에 대한 인식과 상황을 고려하지 못해서 사업을 진행하는 데 어려움이 있었던 것을 되풀이 하지 않도록 하기 위해서라도 이를 위한 전문가 토론회와 학술대회를 진행시켜 나가야 한다. 이러한 사업을 통해서 북한에 맞는 사업인지 검토할 수 있으며, 남북교류 사업에 대한 남한의 여론과 시민들에게 긍정적인 인식을 심어줄 수 있다.

전문가 토론회와 학술대회는 서울시를 중심으로 북한에 대한 현황과 남북 교류협력 발전을 위한 사업에 대하여 조사하고 토론하게 하면서 남북교류 재개를 위한 정보를 축적해 나가도록 한다. 학술대회에서는 그 분야의 전문가부터 북한과 관련된 학문을 공부하는 학생들도 참여하여 남한과 북한이 공존하여 발전해 나갈 수 있는 기반을 조성해 나간다.

북한과 관련된 학술대회는 2014년도부터 통일부 주최로 북한학 학술대회가 진행되었다. 외국에서 북한을 연구하는 학자와 한국에 있는 중진-신진학자들이 모여서 1박 2일 동안 서울에서 학술대회를 개최하였다. 통일부는 "...북한에 대한 올바른 이해, 북

한학 연구 저변·네트워크의 확대, 한반도 통일에 대한 시사점 발굴 등을 통해 북한학의 세계화에 기여할 것”이라며 “국내외에 한반도 통일에 대한 공감대를 널리 공유할 수 있는 뜻 깊은 학술대회가 될 것”이라고 이야기 했었다.¹⁰⁶⁾ 북한에 대한 이해보다는 비판과 오해가 더 커지는 현실에서 통일에 대한 공감대를 널리 알리는 게 무엇보다 중요하다.

현실적으로 평가할 때 현재 서울시가 주최 및 주관하는 북한학 학술대회가 개최되지 못하고 있다. 기존에 있었던 학술대회도 진행되지 못하는 상황에서 북한에 대한 연구는 점차 어려워지고 있다. 오히려 서울시는 북한과 관련된 토론회와 학술대회를 개최하여 북한과 관련한 정보와 사업에서 앞장서서 나갈 수 있다. 각 지방자치 단체가 남북한 교류협력이 재개되었을 때를 기다리며 준비하고 있을 때 이러한 사업을 통해서 서울시민과 대한민국 국민들에게 ‘통일특구 서울시’라는 이미지를 각인시켜 줄 것이다.

3) 북한에 대한 인식과 남북교류·협력 사업에 대한 홍보와 여론 조성

통일에 대한 열망이 반감되고 북한에 대한 부정적인 이미지가 언론을 통해 계속해서 소개되면서 남북교류에 대해서도 부정적인 인식이 자리 잡아 가고 있다. 북한의 도발에 대해서는 대응해 나가야 하지만 북한의 현재와 미래 그리고 통일한국에 대한 큰 꿈을 서울시민과 대한민국 국민에게 알려줄 필요가 있다. 지금과 같은 남북한 대립과 북한에 대한 부정적인 인식은 통일이 된다고 하더라도 남북한 주민들을 갈라놓을 것이다. 이를 지금부터 준비하지 않으면 오히려 사회·문화적인 비용은 더 크게 발생할 것이다. 그리고 북한과 남북교류에 대한 인식이 부정적인 상황에서 이에 대한 정보를 제공하고 서울시민과 공감대를 공유해 나가야 한다.

서울시에서는 매년마다 ‘서울시 남북교류협력사업 시민아이디어 공모전’을 실시하고 있다. 남북교류 사업에 대하여 시민의 아이디어에 귀를 기울이고 교류 사업에 대한 인식을 확장시키기 위한 좋은 사례라고 생각된다. 시민아이디어 공모전에 수상한 사람들을 토대로 남북교류가 진행되고 활성화될 시 이들을 모니터 요원으로 활용하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.

이와 함께 최근 들어 유튜브와 페이스북 등 SNS를 통해 통일과 남북교류 그리고 북한에 대한 최근의 상황 등에서 알리면서 서울시민들과 소통할 수 있는 창구를 만들어야 한다. 온라인과 오프라인을 통해 시민과 대화하면서 시민들이 정보를 생산하여 알리는 접근이 필요하다. 시민청에서는 일반 시민들에게 자리를 제공하고 전시회도 열고

106) 장영은, 「통일부, 북한학 학술대회 개최」, 이데일리, 2015.

있다. 큰 비용을 들이지 않고서 북한에 대한 현황과 교육을 시민들 참여로 그리고 북한 관련 전문가들의 강의를 통해 함께 참여하는 프로그램을 만들어 갈 수 있다.

서울에는 25개의 자치구가 있는데, 이 자치구에 북한의 음악과 미술 등과 같은 문화·예술 프로그램을 통해서 통일문화행사를 진행시켜 나간다. 이 행사에 서울시가 서울의 자치구에 프로그램 비용을 최대 50프로까지 사업을 보조해주면서 북한에 대한 인식을 개선하고 문화를 통해 화합할 수 있는 무대를 마련해준다. 이렇게 서울시가 지원하고 서울시민과 함께 만들어간다면 서울시-서울시민 남북교류 매칭(matching fund) 펀드를 함께 구성하며 프로그램을 진행해 나가는 데 기반이 될 것이다. 서울시민들이 북한에 대한 그릇된 시각과 남북교류에 부정적인 인식을 가지고 있다면, 서울시에서 진행하는 북한과 관련된 사업들이 지지를 받기 힘들기 때문이다. 그러기 위해 서도 북한과 남북교류·협력 사업에 대한 홍보와 여론 조성을 위한 작업이 실행되어야 한다.

4) 남북한 정부 간 신뢰성 회복과 정경분리

남북한은 2010년 5.24조치 이후 남북교류 사업을 전면 중단해 왔기 때문에 정부 간 신뢰회복이 무엇보다 중요하다. 2017년 문재인정부로 정권이 바뀌었음에도 남한과 북한 간의 화해와 협력의 모습은 찾아보기 힘들다. 서로간의 불신이 가져온 대립적인 현상을 치유하고 이해하는 노력이 필요하다. 일회성 이벤트적인 남북교류와 정치적인 논리에 남북관계가 흔들리는 모습은 서로에게 해가될 뿐이다. 남한정부는 북한정권이 남북교류 사업에 대하여 관심을 갖지 않는다고 외면하는 것이 아니라 지속적인 접촉과 대화를 통해 신뢰를 다시 구축해 가는 것이 필요하다. 지금은 처음부터 다시 시작한다는 자세가 요구된다. 물론 북한정부도 남한정부의 노력과 요구를 계속해서 자신들의 정치·군사적인 논리에 의해서 받아들이지 않는 것도 문제가 있다. 그렇기 때문에 두 정부는 서로를 이해하고 대화로 타협점을 찾는 게 무엇보다 중요하다.

정부는 2017년 9월 14일 “WFP의 아동·임산부 대상 영양 강화 사업에 450만 달러, 유니세프의 아동·임산부 대상 백신과 필수 의약품, 영양실조 치료제 사업에 350만 달러 등 총 800만 달러를 공여하는 계획을 검토 중이라고 발표한 바 있다.”¹⁰⁷⁾ 당해 월 15일 북한의 탄도미사일 발사로 인도적 지원에 대한 논란이 있었지만, 정부는 국제기구를 통해 800만 달러 규모의 대북 인도적 지원을 검토하겠다는 계획을 내놓았다. 북한에 대한 인도적인 지원을 적절한 시기에 맞춰서 진행하겠다고 발표하면서 북한 정부와의 관계 개선에 대한 신뢰성을 확보한 계기라고 생각된다. 인도적인 지원 사업은 정치와 무관하게 진행시켜 나가려는 문재인 정부의 의지를 엿볼 수 있다. 이러

107) 문대현, 「통일부, 北도발에도 “800만 불 대북지원계획 변함없다”」, 뉴스1, 2017.

한 상황에서 서울 시도 정부의 인도적 지원에 발맞춰 약 100만 달러 규모의 의약품과 영양실조 치료제, 말라리아 방역 사업, 묘목 심기 등에 지원한다면 서울시가 평양시와 교류사업을 진행할 때 신뢰성을 확보하고 진행해 나갈 수 있을 것이다.

5) 인도적 차원의 대북지원

인도적 차원의 대북지원 사업은 중기전략에 제시되어 있지만, 남북관계에 따라서 단기에도 실행될 수 있다. 인도적인 지원 사업은 단기-중기-장기에 걸쳐 중단되지 않고 지속적으로 이어져야 그 효과성을 발휘할 수 있다. 오히려 인도적인 지원사업을 통해서 남북관계가 중단되고 대화가 단절된 상황에서 관계를 회복하는 도구로 사용될 수 있다. 특히 북한의 영유아와 청소년층을 대상으로 하는 의료관련 사업은 중간에 그만두면 오히려 병을 악화시킬 수 있다. 남북한 간 정치·군사적인 문제로 모든 관계가 중단된 상태에서 서로에 대한 불신을 키우는 것보다 신뢰를 높여나가는 것이 한반도를 평화의 번영지로 만들게 할 것이다.

인도적 차원의 대북지원 사업으로 미세먼지 방지 사업(마스크 보내기)과 북한 학생들 교복 지원과 학용품 보내기 사업을 서울시 차원에서 일반인들을 대상으로 모집하여 대북지원 사업으로 지원한다. 미세먼지는 최근 들어 그 피해가 심해지고 있다. 중국과 가까이 있는 북한도 예외가 아닐 것이다. 북한에 미세먼지 방지 사업을 위해서 나무심기 운동과 북한 어린이와 청소년들을 위한 마스크 보내기 운동을 일반 서울시민들의 풀뿌리 성금과 시 차원의 보조금 1:1 매칭으로 함께 만들어 나간다. 북한 학생들 교복과 학용품 보내기 운동도 시민들의 자발적인 참여와 매칭 펀드를 통해서 서울시와 시민이 함께 동참해서 운영하는 참여형 프로그램을 운영해서 남북한 교류 사업에 대한 관심을 끌어 올린다.

최근 북한에서는 양묘장을 통해서 묘목을 기르고 생산해내고 있다. 김정은이 북한의 산림 황폐화 문제를 지적하면서 양묘장을 특별히 관리하고 애정을 쏟고 있다. 하지만 북한은 경제제재 하에서 양묘장과 관련된 시설을 수입하는 데 어려움을 겪으면서 자신의 기술과 노력 하에 발전시켜 나가려 하고 있다.¹⁰⁸⁾

북한의 산림 황폐화는 남한에게도 직접적으로 영향을 미친다. 남북한이 함께 발전해 나가기 위해서도 북한의 산림을 공동으로 관리하고 묘목 생산에 도움을 주는 것이 북한의 입장에서 현재 바라는 지원사업을 지원해주는 역할을 할 것이다. 우리의 시각에서 지원만 해주는 것은 오히려 북한이 받지 않을 수도 있다. 남한의 입장에서만 계획을 세워 지원하는 것은 북한의 현실과 동떨어져서 견해차이만 나타낼 수 있다.

108) 연합뉴스, 「北, 대북제재 어려움 실토...“양묘장 설비 수입 못 해”」, 연합뉴스, 2016.

양묘장과 관련하여 최근 강원도 철원지역과 아시아녹화기구는 '통일양묘장 조성사업'에 관한 업무협약을 체결했다. "양 기관은 통일양묘장 조성 및 운영에 관한 행정지원, 묘목식재 관리 등 조림사업 및 기술지원, 황폐산림 복구를 위한 사방사업 기술지도 등에 대해 적극 협력하기로 했다."¹⁰⁹⁾ 철원지역은 북한과 비슷한 기후대를 가지고 있어서 양묘장과 관련된 시설을 설치하여 운영하는데 도움이 된다. 서울시도 평양시의 양묘장을 지원하기 위한 전문가 그룹을 만들고 그와 관련된 기술을 전수한다면 인도적인 지원사업에 좋은 예가 될 것이다.

더불어 결핵에 걸려 고통 속에 있는 북한 시민들을 위하여 결핵제로화 사업을 실시하며 영유아 건강 지원 사업을 지원한다. 하지만 이러한 보건의료 사업에 북한 의료인력에 대한 의료교육과 지원이 없으면 제대로 사업을 운영해 나가기 힘들다. 북한에 있는 보건의료인력을 전문적으로 교육하고 양성하기 위한 남북한 보건의료인력 협력사업이 함께 진행되어야 한다.

물론 인도적인 지원 사업에 대해서 남한 주민들에 대한 홀대와 소외문제가 발생할 수 있기 때문에 북한과의 교류·협력에서 발생하는 이익에 대해서 남한의 주민들을 위해서 사용하고 혜택을 볼 수 있게 한다면 남북한 모두에게 긍정적으로 작용할 것이다.

나. 중기전략

1) 남북한 교류가 진행될 때(역사, 문화, 체육, 학술 교류 등)

북한은 기존 지자체 남북교류 사업에서 평양을 선호해왔다. 서울시는 북한이 선호하는 평양시 관계자와의 대화와 협력의 조건을 준비해 나가는 게 필요하다. 최근 평양시의 변화와 발전방향 그리고 그들이 원하는 바를 같이 그려나갈 수 있는 준비가 요구된다. 그런 의미에서 기존에 했던 서울-평양 국제영화축전 공동개최는 남북 영화교류 현황을 검토하고 남북 공동의 국제영화제 개최 가능성을 점검했다는 점에서 큰 의미가 있다. 이러한 남북영화교류는 주로 민간 차원에서 이루어졌다. 서울시는 시 차원에서 평양시와 함께 남북한 영화인들이 중심이 되어 서로 문화를 공유하는 사업이 진행되도록 지원해줘야 한다.

남북영화교류 뿐만 아니라 예술적인 차원에서 남북한 국악교류 사업은 1990년 10월 14일부터 10월 24일까지 평양에서 '범민족통일음악제'라는 이름으로 개최됐었다. 우리의 전통음악을 연주하고 돌아온 서울전통음악연주단은 12월에 서울에서 북한 측 음악단과 함께 '송년국악음악제'를 열게 되었다. 남북한 음악의 동질성을 회복하고 교

109) 최승현, 「접경지 철원에 '통일양묘장' 들어선다」, 경향신문, 2017.

류를 통해 하나 되는 모습을 보여 주었다. 국악교류도 민간인이 주축이 돼서 진행된 프로그램이다. 문화체육관광부는 공연예술 분야에서 남북한 전통예술공연과 국악공연에 대한 교류현황을 역사적으로 정리하면서, 문화교류협력 사업의 양적인 증대는 남북한 주민의 접촉면을 넓히고 북한에 대한 문화를 이해하는 데 도움을 준다고 주장하였다.¹¹⁰⁾

이와 함께 서울-평양 역사도시 학술대회를 통해 숨겨진 우리의 역사를 발굴해내고 역사적인 유적지를 공동으로 개발하여 역사 문화재의 세계유산 등재를 위해 협력해 나간다. 이렇게 공동으로 발굴한 우리의 유적지와 문화는 협력해서 과거의 역사를 복원했다는 점에서 그 의미가 크다. 남북관계가 중단된 상태에서도 우리의 같은 역사라는 차원에서 계속해서 발굴해나갈 필요가 있다.

2) 남북한 교류와 협력이 안정적이고 활성화 될 때(자전거 교류와 공유사업)

체육분야의 교류·협력은 타 분야에 비해 북한이 과거부터 선호해 온 분야이기도 하다. 「남북통일축구대회」, 「세계탁구선수권대회」 및 「세계청소년축구선수권대회」 단일팀구성 등과 같이 1990년대 초 비교적 활발한 교류·협력이 이루어졌다. 서울시에서 추진한 체육분야 사업 중 경평축구는 1990년 제11회 베이징 아시아경기대회에 남북한이 참여한 상태에서 남한의 장충식 선수단장과 북한의 김형진 선수단장이 9월 29일 공동기자회견을 통해 ‘남북(북남)통일축구대회’를 갖기로 했다고 발표하면서 시작되었다. 경평축구는 남북한 스포츠 교류를 통해 민족의 동질성을 회복하고 통일을 앞당기는 것을 목표로 하였다. 서울시에서는 1998년 고건 시장이 경평축구 부활을 공식 제안하면서 서울시 남북교류협력사업의 핵심 과제로 제시되었다.

이에 비해서 남북한 자전거 교류 사업은 진행되지 못했다. 남북한 자전거 교류는 선수를 중심으로 진행하다가 일반인들이 함께 참여하는 식으로 확대 발전 시켜 나간다. 남북한 대화와 교류가 확대되면 자전거를 통해서 북한의 평양과 남한의 서울에서 함께 자전거를 타면서 양국 간의 갈등과 주민들 간에 인식의 차이를 운동으로 좁혀 나갈 수 있다. 자전거는 아직까지 북한 주민들에게는 주요 대중교통 수단 중 하나이다. 서울시에서 진행하고 있는 ‘따릉이’ 사업을 북한에 적용하여, ‘따릉이’를 통해서 서울시와 평양시가 함께 공유사업으로 발전 시켜 나갈 수 있다. 북한은 부족한 대중교통 시설 문제를 해결하고 주민들은 무료 또는 저렴한 가격으로 시간 당 자전거를 빌려 탈 수 있다. 서울시는 평양시에 ‘따릉이’ 운영 노하우와 자전거를 대여해주는 방식으로 해서 평양시와 서울시의 협력 사업으로 발전시켜 나갈 수 있다.

110) 문화체육관광부, 「남북 문화교류협력 사업 분석 및 발전 방안 연구」, 한국문화관광연구원, 2013.

다. 장기전략

1) 중앙정부 간 교류협력 사업에 참여

남북한 중앙정부간 교류협력 사업에 참여할 수 있는 사업은 2007년 11월 16일에 열렸던 남북총리회담 합의문을 통해서 확인할 수 있다. 이 합의문에 나와 있는 분야별 사업을 토대로 확대 발전시켜 나갈 수 있다. 기존에 정부 간 합의한 합의문의 주요 전문을 살펴보면 다음과 같다. 다음은 전문 중 지자체 차원의 남북교류협력에 근거가 될 수 있는 부분만 발췌했다.¹¹¹⁾

제3조 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위한 경제협력을 적극 추진하기로 하였다(자원개발, 농업, 보건의료 등 분야별 협력).

- ① 남과 북은 이미 합의한 단천지구광산 투자 등 지하자원개발협력과 관련하여 제3차 현지조사를 12월중에 진행하며 2008년 상반기 안으로 구체적인 사업계획을 협의 확정하기로 하였다.
- ② 남과 북은 이미 합의한 농업분야의 협력사업들을 구체적으로 이행하며 종자생산 및 가공시설, 유전자원 저장고건설 등을 금년 중에 착수하기로 하였다.
- ③ 남과 북은 병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료지원 등을 추진하고 전염병 통제와 한의학 발전을 위해 적극 협력하기로 하였다.
- ④ 남과 북은 쌍방이 관심하는 수역에서의 수산물생산과 가공, 유통 등을 위해 서로 협력하기로 하였다.
- ⑤ 남과 북은 산림녹화 및 병해충방제, 환경오염방지를 위한 협력사업을 추진하기로 하였다.
- ⑥ 남과 북은 지하자원개발, 농업, 보건의료, 수산, 환경보호 분야의 협력을 위해 남북경제협력공동위원회 산하에 분과위원회들을 구성·운영하기로 하였다.

제4조 남과 북은 역사, 언어, 교육, 문화예술, 과학기술, 체육 등 사회문화분야의 교류와 협력을 발전시키기 위한 조치를 취하기로 하였다.

- ① 남과 북은 장관급을 위원장으로 하는 남북사회문화협력추진위원회를 구성하기로 하고 역사유적과 사료발굴 및 보존, 겨레말큰사전 공동편찬, 교육기자재와 학교시설 현대화, 공동문화행사, 과학기술인력양성, 과학기술협력센터 건설, 기상정보교환 및 관측장비 지원, 2008년 베이징올림픽경기대회 공동응원을 비

111) 남북한 합의문의 전문에 대한 자세한 내용은 다음의 자료를 참조할 것. 오마이뉴스, 「남북총리 회담합의문 전문」, 오마이뉴스, 2007.

롯한 사회문화협력사업들을 협의 추진하기로 하였다.

- ② 남과 북은 백두산과 개성관광사업이 원만히 진행될 수 있도록 적극 협력하며 서울-백두산 직항로 개설을 위한 실무접촉을 12월초에 개성에서 진행하기로 하였다.
- ③ 남과 북은 2008년 베이징올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 이용하여 참가하는 문제와 관련한 실무접촉을 12월중에 진행하기로 하였다.
- ④ 남과 북은 남북사회문화협력추진위원회를 2008년 상반기 중에 개최하고, 기상정보교환과 관측장비지원 등 기상협력을 위한 실무접촉을 금년 12월중에 진행하기로 하였다.

제5조 남과 북은 민족의 화해와 단합을 도모하는 견지에서 인도주의분야의 협력 사업을 적극 추진하기로 하였다.

- ① 남과 북은 12월 7일 금강산면회소의 쌍방 사무소 준공식을 진행하며 2008년 새해를 맞으며 흩어진 가족과 친척들의 영상편지를 시범적으로 교환하기로 하였다.
- ② 남과 북은 11월 28일부터 30일까지 금강산에서 제9차 남북적십자회담을 개최하고 흩어진 가족과 친척들의 상봉확대 및 상시상봉, 쌍방 대표들의 금강산 면회소 상주, 전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제 등을 협의하기로 하였다.

제6조 남과 북은 자연재해가 발생하는 경우 상호 통보 및 피해확대 방지를 위한 조치를 신속히 취하며 동포애와 상부상조의 원칙에서 피해복구 등에 적극 협력하기로 하였다.

제7조 남과 북은 남북총리회담을 6개월에 1회 진행하며, 제2차 회담을 2008년 상반기에 평양에서 개최하기로 하였다.

제8조 수정 및 발효

- ① 이 합의서는 쌍방의 합의에 의해 수정·보충할 수 있다.
- ② 이 합의서는 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

남북총리회담 합의문은 2007년에 합의가 된 문서이기 때문에 남북 간 사업이 진행되기도 했지만, 진행되지 못한 사업도 존재한다. 그리고 약 10년이 지난 합의문이기 때문에 합의문 제8조 수정 및 발효에 근거해서 수정·보충할 필요가 있다.

2) 평양시의 인프라 사업 지원과 협력

평양시는 북한의 대도시이지만 사회기반 시설에 대해서는 아직까지 낙후된 부분이 많이 존재한다. 특히 평양에 자동차들이 증가하고 공장 시설이 많이 들어서면서 환경과 관련된 부문에 대한 지원과 협력이 필요하다. 서울시와 평양시 모두 자동차 증대에 따른 교통난이 극심해지고 있는 상황에서 통일된 미래를 위해 대중교통 운영체계를 표준화하고 협력해 나가야 한다. 서로 다른 대중교통 운영체계는 혼란을 가중시킨다. 평양시에 교통체계 종합 컨설팅을 지원하고 버스정보시스템 설치 및 운영 협력, 교통신호시스템 설치 및 운영 협력을 통해서 남한과 북한의 대중교통 운영체계를 협력한다.

둘째, 북한에 대동강 주변에 고층 아파트가 세워지고 거주하는 사람들이 증가하면 환경오염에 대한 문제도 커질 수 있다. 특히 북한의 한강과 같은 대동강에 대한 수질 검사와 개선이 필요하다. 이를 위해 평양 취·정수장, 상수관망 정비, 평양 하수처리장 개량 지원을 통해 상하수도 개량이 실시되어야 한다. 중장기과제로 서울-평양 수도공사 설립을 통해서 통합적으로 상하수도를 관리하고 대동강과 한강에 대한 수질 개선을 위해 협력해 나가도록 한다.

셋째, 도시환경 개선과 안전 그리고 재난분야에 대한 공동의 협력이 이루어져야 한다. 북한의 도시는 사회주의의 위엄과 웅장함을 나타내기 위해서 건축되었다. 그 결과 평양에 대한 이미지는 무겁고 차갑게 느껴진다. 이를 개선하기 위해서 평양 관련 전시회와 심포지엄을 개최하여 북한의 건축에 대하여 토론 하고 알리는 시간을 가진다. 남한의 학자들도 함께 참여하여 북한의 건축양식과 남한의 건축양식에 대하여 서로 비교하고 발전시켜 나갈 수 있는 사안에 대해서 토론한다. 북한의 살림집 중에 낙후된 건물의 수리를 위해 단계적으로 시범사업으로 실시하며 평양형 시민주택 모델 개발 및 소단위 도시재생 협력기구를 구성하여 평양시민들이 안정적으로 생활할 수 있는 환경을 조성한다.

3) 서울시와 평양시 경제협력

서울시와 평양시의 경제협력을 위해서 서울-평양 국제 애니메이션 영화제를 공동으로 개최한다. 남한과 북한은 전통적으로 손기술이 좋다. 이에 애니메이션 공동 제작 및 마케팅을 협력하여 남북한 합작 애니메이션을 제작하도록 한다. 중장기 과제로는 ‘남북애니센터’ 건립을 지원하여 남한과 북한의 애니메이션 인재를 양성하고 제작하는 센터를 설립한다.

둘째, 북한은 전력난으로 인해 신재생에너지와 관련하여 관심이 많다. 평양유휴공간에 태양광 설치와 평양형 에너지 자립마을 조성, 평양시 공공부문 LED를 보급한다.

중장기 과제로 서울-평양 '태양광 도로'를 조성해서 도로에 있는 전등을 신재생에너지를 통해 해결하고 에너지를 절약하며 보존케 한다.

셋째, 북한의 산림자원을 공동이용하고 식생·동물자원 교류를 실시한다. 북한의 주요 산림은 국가에서 보존하고 관리하고 있다. 남한과 다른 식생·동물자원이 거주할 수 있기 때문에 이에 대한 연구와 조사가 필요하다. 이를 통해 산림자원 공동이용에 대한 토대를 마련하고 남북한 식생·동물 종자교환 및 기술교류 협력을 실시한다.

4) 서울시와 평양시 자매결연

서울시와 평양시는 남한과 북한의 수도라는 점에서 비슷하다. 특히 지자체 간 교류가 가장 활발하게 진행될 가능성이 가장 높은 곳이기도 하다. 북한의 특성상 다른 도시보다 평양에 대한 개방과 수용성이 높기 때문이다. 평양시는 외국인 관광객과 해외 대사와 관계자들이 대부분 거주할 정도로 다른 문화에서 온 사람들에 대한 이해성이 높은 편이다. 이러한 점에서 서울시와 평양시는 지속적인 접촉과 대화를 통해서 신뢰를 구축한 후 자매결연을 통해 인적·물적 교류는 물론 다방면에 있어서 종합적인 교류를 형성시켜 나갈 필요가 있다. 이러한 자매결연을 통해 상호 신뢰성을 더욱 높일 수 있고 친선을 도모하며 지자체 간 경쟁력 강화를 향상시킬 수 있다.

그러나 자매결연에 대해서는 북한 도시 자체가 남한의 특정 지자체와 자매결연을 맺어서 협력사업을 추진할 권한이 없기 때문에 북한정부를 설득하는 방법 밖에는 없다. 하지만 이마저도 중앙정부에서 자매결연에 대해서 불허하고 있는 입장에 있다. 자매결연을 통해서 정부가 통제하기 어려운 부분이 발생할 수 있으며 일반 주민에 대한 접촉이 증가할 수 있기 때문이다. 6.15 공동선언 이후 많은 한국의 지자체에서는 북한의 도시와 자매결연을 맺으려 했지만 대부분 실패했다. 이에 자매결연에 대해서는 조금 더 장기적인 시각에서 바라보며 남북관계가 개선되고 활성화 되었을 때 시도하는 것이 바람직하다.

2. 서울시 남북교류 사업 사례 제시

가. 문화·예술분야 사업-국악교류 사업

1) 남북한 국악교류 사업의 현황

남북한 국악교류 사업은 1990년 10월 14일부터 10월 24일까지 평양에서 '범민족

통일음악제'라는 이름으로 개최됐었다. 우리의 전통음악을 연주하고 돌아온 서울전통음악연주단은 12월에 서울에서 북한 측 음악단과 함께 '송년국악음악제'를 열게 되었다.

남북한 '송년국악음악제'는 남북한 국악인들의 민속교류공연으로 북한에서 남한 정부에 제의해서 서울에서 열렸었다. 당시 이어령 문화부 장관은 “이는 북한 측이 지난달 범민족통일음악제에 참석했던 우리 측 음악인들을 통해 제의해온 남북민속음악교류를 적극 수용하는 한편 지난 2월 우리 측이 밝혔던 남북문화교류 5원칙에 따른 것”¹¹²⁾이라며 “우리 측 안이 결정된 뒤 북한과의 협의과정에서 인원·시기 등 구체적인 시행방안은 일체 조건을 붙이지 않고 북한 측의 의견을 대폭 수용할 방침”이라고 말했다.¹¹³⁾

남북한 '송년국악음악제'가 열렸을 당시 '평양 민족음악단'은 9일 자신들이 준비해온 포스터를 예술의 전당에 게시하지 않은 것에 대하여 불만을 표시했었다. '90 송년통일 전통음악회 추진위원회'에서는 사전연락과 회의 때 체류일정, 공연비용, 모든 기술상의 문제 등의 구체적인 사항에 대해서는 상호 합의 했지만, 북한 측 포스터와 관련해서는 전혀 요구한 바가 없어서 발생한 일이라고 설명했었다. 그러나 추진위원회는 남북화합의 차원에서 이를 수락하고 북한음악단의 포스터를 공연장에 게시하였다.¹¹⁴⁾ 남북한 교류 사업을 진행하면 서로 이야기가 잘 전달되지 않거나 북한 측에서 갑자기 계획에도 없던 일을 요구할 일이 발생할 수 있다. 이러한 일들에 대해서 이전 사례들을 통해 남북한 화합차원에서 크게 이해할 수 있는 마음이 필요하다.

예술의 전당 공연에 앞선 리허설 시간에는 북측 단장과 남한 측 공연단 조상현은 단독 대담을 하면서 “민간차원에서의 문화교류가 보다 활발히 이루어져야 할 것”이라며 “예술가끼리 순수하게 도와주고 밀어주는 기회가 계속 마련됐으면 좋겠다고 희망”했다. 남북 양측의 전통음악에 대한 보존 문제와 관련해서 북측 단장은 “남측의 서도창은 남도 판소리 창법이 용해된 느낌”이라며 “세월이 흐르다보면 전통이 완전히 상실될 가능성도 있다고 우려를 표명”했었다. 두 사람은 평양 민족음악단이 남한에 체류하는 동안 다시 만나서 이야기를 나누자고 약속했었다.¹¹⁵⁾ 황병기 명인은 남한과 북한의 국악의 차이에 대하여 남한은 전통음악이 주류를 이루고 있고 악기개량이 미미해서 창작곡이라고 해도 대개 전통악기로 연주되기 때문에 남북한 음악교류는 서로의 부족한 점을 보완하고 발전시켜 국악발전에 중요한 토대를 마련할 수 있을 것이라고 강조했다. 남북 국악교류에 대한 전망에 대해서 “남북한 예술교류는 정치적상황과 밀접할 수밖에 없는 게 현실이지요. 남북고위급회담이 열리는 등 남북관계가 개선되고 정치적으로 분위기가 조성되면 북측에 정식으로 제안할 생각입니다. 개인적으로 남북관계를 희

112) 서울신문, 「서울 「남북 송년국악제」 추진/“연내 개최” 7일 대북 제의」, 서울신문, 1990.

113) 중앙일보, 「남북한 송년음악제 열자/연말 서울서/북 제의 국악교류 수용」, 중앙일보, 1990.

114) 중앙일보, 「전통 보존하자」남북일치/남북 「90 송년음악제」 열리던 날」, 중앙일보, 1990.

115) 중앙일보, 「전통 보존하자」남북일치/남북 「90 송년음악제」 열리던 날」, 중앙일보, 1990.

망적으로 보며 기대도 갖고 있습니다.”¹¹⁶⁾라고 말하였다. 남북기본합의서 체결 전후 냉전체제의 해체 분위기 속에서도 남북문화교류가 일시적으로 활발하게 진행되었지만, 1990년대 중반에는 다시 단절 상태에 진입하게 되었다. 북한의 핵위기와 일관성 없는 대북정책과 1994년 7월 김일성 사망에 따른 북한의 대외교류 위축 등으로 1994년 이후에는 이렇다 할 공동행사가 성사되지 못했었다. 문화예술분야에서의 남북한 주민접촉에 대하여 북한 측 기피하였고 공연 등의 경우에는 상당한 준비와 비용이 소요되는 문제가 있어서 교류협력이 활성화되지 못했었다.¹¹⁷⁾

이명박·박근혜 정부 들어와서 남북한 교류가 중단되면서 남북한 국악교류도 중단된 상태에 있다. 황병기 명인이 희망하던 남북관계에 대한 개선과 국악교류의 활발한 진행은 이루어지지 못하고 있다.

2) 남북한 교류사업 추진 방향

문화분야는 남북 교류협력 사업 가운데 사업 건수는 많지 않다. 특히 남북한 국악교류는 더욱이나 저조한 상태에 있다. 하지만 남북한 국악교류 사업은 그 의미와 상징성이 크기 때문에 남북한이 다시 교류사업을 시작한다면 상징적인 사업이 될 수 있다. 다시 남북한 국악교류가 시작된다면, 이전 1990년 10월 14일부터 10월 24일까지 평양에서 열린 ‘범민족통일음악제’와 12월에 서울에서 북한 측 음악단과 함께 연 ‘송년국악음악제’와 같이 평양-서울 교류 공연부터 시작되어야 한다. 황병기 명인은 “창작이 없던 국악에 창조의 숨결을 불어넣고 남북한 음악 교류에 중단 없는 애정을 보여 왔던”¹¹⁸⁾ 명사이지만 앞에 나서서 전면적으로 활동하기에는 한계가 있다. 국악과 관련하여 ‘국립국악원’과의 협력을 통해서 프로그램을 개발하고 젊은 국악인들에게 북한과의 국악교류에 대한 중요성을 알리며 북한 음악에 대해서 연구하는 게 필요하다.

공연예술의 특징상 교류사업의 형태는 1회적으로 이루어질지라도 공연작품의 준비과정, 공연 참여 인력의 규모, 공연예술 구현의 현장성 등으로 인해서 비교적 장기적인 준비가 필요하다. 또한 예정된 공연이 남북관계의 영향과 공연하는 측의 문제 등으로 인하여 공연 사업이 취소되는 경우가 발생할 수 있다. 이에 대한 손실이 크므로 충분한 보장이 이루어지지 않으면 성사되기 어렵다. 그동안 성사된 공연의 특징상 준비 기간에 크게 영향을 받지 않고 남북한 모두 쉽게 따라 부르고 연주할 수 있는 곡으로

116) 임연철, 「東亞(동아)인터뷰 黃秉翼(황병기) 「국악의 해」 조직위원장 대담 林然哲(임연철)문화부장 「國樂(국악)을 「생활속의 예술」로...」, 동아일보, 1994.

117) 문화체육관광부, 「남북 문화교류협력 사업 분석 및 발전 방안 연구」, 한국문화관광연구원, 2013, p.22.

118) 우영탁, 「[이 사람-가야금 명인 황병기] 대학때 좋아했던 미당의 ‘광화문’...우리의 음률에 실어 표현했죠」, 서울경제, 2017.

선정되는 게 필요하다. 이전의 공연도 준비기간에 크게 구애를 받지 않는 장르의 곡이 선정되었다.

윤이상 음악의 경우 현대음악임에도 북한 측의 선호도를 배경으로 공동 공연의 핵심 매체체로 활용되어 왔었다. 1998년 통일음악회가 대표적인 사례로 이 공연에서는 윤이상 음악을 중심으로 하면서도 안숙선의 판소리, 김덕수의 사물놀이 등 전통연희가 함께 연주됨으로써 종합적인 통일음악회 양상을 보였다. 전통예술 공연은 남북한 공통된 콘텐츠를 기반으로 하고 있어서 오히려 양식적인 차이가 두드러지게 나타날 수 있다. 북한의 악기 개량과 그에 따른 연주법, 창법 등이 원형 유지 형태의 남한 전통예술과 극명한 차이를 보일 수 있다. 1985년 남북한 첫 공연이 대표적인 사례로 뽑힌다. 북한에서는 1970년대 이후 판소리 및 창극이 완전히 소멸된 상태에 있다. 이러한 북한의 국악사에 대한 기본적인 이해를 바탕으로 남북한 국악공연을 진행해야 한다. 이러한 점에서 남원 시립국악단이 주축을 이룬 창극 〈춘향전〉의 평양공연에서는 판소리창을 기반으로 한 전통 형식의 〈춘향전〉이 북한에서 공연되었다는 것 자체에 의의가 있었다. 또한 지자체 차원에서 문화예술 교류를 했다는 점, 민속가극 〈춘향전〉과 창극 〈춘향전〉이 연이어 동일한 무대에 섰다는 것도 하나의 성과라고 볼 수 있다. 남북한 교류가 축적되면서 북한이 남한의 원형 보존형 전통예술에 대한 거부감을 줄여나갔지만, 남한은 북한의 개량악기에 대한 수용성이 높아지는 성과가 나타났었다. 이에 북한의 영향을 받아 개량악기를 연주하는 사례가 늘어나기도 했다. 북한의 개량악기의 사례를 통해서 남한과 북한이 전통 국악악기에 대한 공동사업을 추진할 필요가 있다. 남한과 북한이 협력하여 국악악기를 새롭게 구성하고 발전시켜 나가는 데 큰 의의가 있다. 한편 남한에서는 생활예술에 대한 수요가 급증하여 악기 등 예술 기자재 공급이 부족한 상황에 있다. 인건비 상승 등으로 인해서 국악기마저 중국산을 사용하고 있는 현실에 있다. 현재 개성공단이 중단된 상태에 있지만 다시 재개가 된다면 국내 악기 제작 회사나 공방을 개성공단에 입주시켜 전통 국악기와 남북한 개량 국악기를 제작하여 수입을 대체하고 협력해 나가는 게 필요하다.¹¹⁹⁾

나. 체육분야의 교류·협력- 남북한 자전거 교류 사업

1) 북한의 자전거 현황

1990년대 초반, 자전거는 평양에서 합법이 됐다. 특히 90년대 초반에는 자전거가 새로 생겨난 시장 경제에서 중요한 요소로 등장했다. 북한의 대중교통 수단이 무너지

119) 문화체육관광부, 「남북 문화교류협력 사업 분석 및 발전 방안 연구」, 한국문화관광연구원, 2013, pp. 40~42.

면서 자전거는 직장으로, 시장으로 갈 수 있는 최선의 방법이 됐다. 또한, 자전거는 무거운 물건들을 나르는 데 유용하게 사용할 수 있다. 자전거는 서구 농장의 다용도 차량과 비슷한 역할을 한다. 단순히 사람이 타고 이동하는 게 아니라 장거리까지 물품을 운반하는 운송수단으로 사용된다. 1997년 평양 자치 당국은 모든 자전거의 등록을 의무화했다. 1999년 이 체제는 전국으로 확대되었다. 그리고 요즘 북한에서는 모든 자전거 앞에 둥근 모양의 작은 빨간색 번호판을 달아야 한다. 안전을 고려해 자전거는 브레이크를 갖추고 있어야 하고, 경찰이 이를 정기적으로 확인한다. 또한, 자전거 소유자는 법에 따라 ‘운전면허증’을 소지해야 하는데, 이는 간단한 시험을 통과해야 획득할 수 있다. 면허증 없이 자전거를 타면 벌금을 물어야 한다. 음주 상태로 자전거를 타도 벌금을 물고 처벌을 받는다. 분명 이 모든 것들은 자동차가 없는 사회가 자동차 문화를 모방한 것이다.¹²⁰⁾

최근 한국은행 통계에 의하면 2016년 북한 경제는 3.9% 성장했다고 보고했다. 북한 사람들의 경제적인 여건이 향상되고 전력 사정도 다소 좋아지면서 북한 도로에 자동차가 급격하게 증가하여 교통 체증까지 생겨나고 있다. 최근 북한 당국은 자전거 수요의 증가로 자전거 타기를 장려하고 있다. 이렇게 북한의 일상생활에서 자전거가 갖는 의미는 지위를 나타내거나 성공을 이룬 상징으로 표현될 수 있다(선진국에서 차가지는 의미와 매우 유사하다).¹²¹⁾ 이렇게 자전거에 대한 선호도가 증가하면서 북한의 김정은은 전국에 자전거전용도로를 건설하라고 지시했다고 함경남도의 한 소식통은 전했다. 소식통은 특히 “중앙에서는 자전거전용도로는 인민들의 편리한 교통과 안전을 위한 김정은의 크나큰 배려라고 선전하고 있다”며 “하지만 주민들은 생계에 지장을 주는 자전거도로건설에 대해 장마당과 같은 공공장소에서도 반감을 숨기지 않는다”고 강조했다. 소식통들은 주민들이 변변한 차도도 없는데 자전거전용도로가 무슨 말이나며 자전거전용도로가 잘 먹고 잘사는 외국에서 운동과 여가를 즐기는 편의시설로 이해하고 있다고 지적하기도 했다.¹²²⁾

2) 자전거 공유 대여소와 서울시 공유 자전거 ‘따릉이’ 사업

북한 당국은 자전거도로건설과 함께 평양에서 새로운 자전거 공유 대여소를 시범 운영 중에 있다. 평양의 이번 시도가 성공적일 경우 최근 베이징과 서울에서도 도입한 유사한 자전거 공유 시스템과 비슷한 수준을 갖출 수 있을 것으로 보인다. ‘영파이어니

120) Andrei Lankov, 「합법과 불법을 오갔던 ‘평양에서 자전거 타기’: 이젠 ‘자전거도로’까지 만들어 권장할 예정」, NK뉴스, 2017.

121) Andrei Lankov, 「합법과 불법을 오갔던 ‘평양에서 자전거 타기’: 이젠 ‘자전거도로’까지 만들어 권장할 예정」, NK뉴스, 2017.

122) 김지은, 「김정은 전국에 자전거도로 건설지시」, 자유아시아방송, 2016.

어 투어스(Young Pioneer Tours)' 여행가이드인 로완 비어드는 "(자전거 정류소들) 평양 시내 다섯 군데에 설치하고 있다"고 NK 뉴스에 전했다. 비어드는 "다른 네 곳의 정류소들은 아직 건설되고 있고 사진에 나온 곳이 처음으로 완공된 정류소"라며 "중심 지구에 두 군데, 광복로에 세 군데 더 생길 것"이라고 말했다.

〈그림 V-1〉 평양의 자전거 대여 정류소



※ 출처: Chad O'Carroll, 「北, 평양 시내 자전거 대여 정류소 시범 도입: 평양 시내 다섯 곳에 자전거 대여 정류소 설치 중」, NK뉴스, 2017.

비어드는 자전거 대여 서비스가 아주 새로운 시도이기 때문에 "평양 주민들이 많은 관심을 보이고 있다"고 덧붙였다. 비어드는 자전거 이용자들이 정류소에서 자전거를 대여하거나 다시 세워둘 때 특정 카드를 이용해야 하며 분당 요금은 40원이고 시간당 요금은 3천원이라고 말했다. 북한의 지난 5월 29일 공식 환율은 1달러당 108원(NK PRO의 주별 모니터링 결과)로 평양 자전거 대여료는 미 달러로는 시간당 27.77달러(한화 약 3만1105원)에 달해 북한 주민들이 평양시 지하철을 이용하기 위해 지불하는 표값 5원보다 훨씬 비싸다. 북한 전문가 안드레이 아브라하미안 호주 맥쿼리대학교 명예연구원은 결과적으로 자전거 대여료가 평양의 비공식환율로 운영될 가능성이 높다고 예상했다. 아브라하미안 연구원은 "이 비용은 시장 환율로 환산되므로 시간당 미화 40센트 정도가 될 것"이라고 추산했다. 아브라하미안 연구원은 자전거 정류소에 유인 부스가 있는 것으로 보이기도 한다면 자전거를 세우거나 빼기 위해서는 유인 부스에 있는 사람에게 신분증을 보여주고 확인을 받거나 또는 신분증과 연동된 북한의 전자지

블카드를 이용할 수 있을 것 같다고 예상했다. 하지만 그는 “많은 평양 통근자들이 이미 자전거를 소유하고 있어 대여 수요는 미지수”라면서 북한 당국이 아마 그런 이유로 적은 수의 정류소로 시작해 수요를 알아보려는 것 같다고 말했다. 여행가이드인 비어드는 “새로운 자전거 대여정류소가 훌륭하다”면서 “이미 전 세계 도시들에서 운영되고 있는 방식”이라고 말했다. 지난해 북한 전역에서는 전기자전거 사용이 눈에 띄게 급증했으며 지난 2015년에는 자전거 전용 도로가 설치되기도 했다.¹²³⁾

북한에 자전거가 점차 보편화 되면서 평양 시내에 주민들이 전기 자전거를 타고 가는 모습이 포착되기도 했다. 평양에서 촬영된 사진들 속에 여러 종류의 전기자전거들이 포착된 것은 평양에서 자전거 타는 것이 갈수록 대중적이 되어가고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한, 여러 브랜드의 전기자전거들이 존재하는 것도 알 수 있다.¹²⁴⁾ 이러한 전기자전거는 대부분 중국에서 수입해서 들여온 것으로 북한의 전력난도 어느 정도 개선됐다는 표시로 볼 수 있다. 북한의 주민들은 자동차보다 전기자전거가 가격도 저렴하고 전기를 충전하여 사용할 수 있기 때문에 사용자들이 늘어날 것으로 보인다.

북한은 2017년도부터 자전거 대여소를 설치하고 있는 상황에 있다. 북한의 자전거에 대한 정책과 지원이 증가하고 있는 상황에서 서울시에서 진행하고 있는 ‘따릉이’ 사업을 통해서 서울시와 평양시가 함께 공유사업으로 실시할 수 있다. 2015년 서울시 남북교류협력사업 시민아이디어 공모전에서 박현우는 서울시민과 평양시민이 함께 달리는 ‘통일 공공자전거’ 아이디어를 제출해 우수상을 받았다. 그는 “서울시의 ‘공공자전거 시스템’을 평양시에 도입하여 평양시민들의 주요 교통수단인 자전거 부족 문제 해결 및 교통분담 도움(자전거공급은 방치자전거 중 일부 공급)”을 주는 것을 생각했다. 현재 북한 평양에서도 자전거 공유사업을 실시하려고 있는 상황에서 서울시의 공유사업에 대한 노하우를 전수하여 발전시켜 나갈 수 있다. 북한이 사업을 현재 진행해 나간다고 하더라도 특정한 지역을 중심으로 시범적으로 운영하고 있다. 자전거를 유지 보수하고 평양과 개성 등 근처 지역으로 확대 발전 시켜 나가기에는 외부의 지원과 협력이 필요하다. 이에 평양시와 서울시의 협력으로 자전거 공유사업을 확대 발전시켜 나가기에는 좋은 조건이 되리라 여겨진다. 이를 운영하고 지원하는 데 들어가는 비용은 북한의 자전거 공유사업에서 발생하는 수익을 통해 충당한다. 그리고 자전거 공유사업에서 발생한 수익을 남한의 따릉이 사업에 대한 재투자자와 남한 주민이 평양을 방문했을 때 공유 자전거를 사용할 시 저렴한 비용으로 사용할 수 있게 함으로써 혜택을 누릴 수 있게 한다.

123) Chad O’Carroll, 「北, 평양 시내 자전거 대여 정류소 시범 도입: 평양 시내 다섯 곳에 자전거 대여 정류소 설치 중」, NK뉴스, 2017.

124) Dagyum Ji, 「최고 90만원대 전기자전거 타는 평양시민들 대거 포착: 충전 필요...북한 전력 사정 좋아진듯」, NK뉴스, 2016.

3) 남북한 자전거 대회

자전거는 일상에서 즐길 수 있는 평생 스포츠 중의 하나로 남북한 전문 사이클 선수들의 대회와 일반인들이 함께 참여하는 프로그램을 통해서 자전거를 통해 남북한이 하나 되고 교류를 활성화시켜 나가도록 한다. 실질적으로 2007년 5월 25일부터 29일까지 '통일 자전거 경기대회'가 평양-남포에서 개최되기도 했다. 이 대회는 "6.15공동선언 7주년을 기념해 남북 모두에게 친숙한 자전거로 남북 민간교류를 활성화하자는 취지에서 기획됐다."¹²⁵⁾ 분단 이후 최초로 남북이 함께 자전거를 타는 대회가 개최된 것이다. '민족21'과 '일간스포츠'가 공동 주최해서 열렸다.

대회는 180여대의 똑같은 자전거와 똑같은 옷을 입었으며, 남북 참가자들을 구별할 수 있는 방법은 등번호 색깔을 통해 식별할 수 있게 해놓았다. 그리고 모든 자전거에는 '통일자전거'라는 글씨를 새겨 놓아 남북한이 자전거를 통해 통일할 수 있음을 보여주었다. 이날 대회에서는 남측 121명, 북측 51명이 참가했다. 완주에 성공한 남북 참가자들은 함께 사진을 찍고 이야기를 나누기도 했다. '통일 자전거 경기대회'를 개최하기 위해서 조직위원회는 북측에 자전거 5000대를 기증하고, 참가자 이름으로 10대씩 기증했다. 대신 참가비는 220만원으로 대중에게는 다소 부담되는 액수였지만 북한에 자전거를 기증하는 것과 4박 5일의 기간 동안 북한을 관광하는 것이 비용에 포함되었다.

남북한 간 '통일 자전거 경기대회'가 개최된다고 하면 이전에 진행되었던 것과 같은 상황에서 진행되어야 할 것이다. 남측의 참가자들이 북측에 자전거를 기증하고 관광하면서 남북한 참가자들이 함께 자전거를 타는 형식으로 이루어져야 할 것이다. 그리고 이러한 '통일 자전거 경기대회'가 매년마다 지속적으로 이어져서 북한 측에 신뢰감을 조성한 후 남측에서도 '통일 자전거 경기대회'가 서울시에서 개최될 수 있도록 진행하는 게 필요하다. 현재 서울시에서는 '서울시 자전거대행진'이라는 이름으로 올해 6월 18일(일)에 광화문광장에서 출발해 월드컵공원 평화광장까지 자전거를 타는 대회를 개최했다. 서울시는 "시민중심의 자전거 이용으로 생활교통수단으로서 커뮤니티 중심의 자전거 활성화"를 목표로 하고 있다.

특히 "서울시 공공자전거 '따릉이' 2만대 설치로 누구나, 언제나, 어디서나 사용할 수 있는 자전거 문화 정착"을 내세우고 있다. 서울시 교통체증과, 대기오염, 고유가 문제를 해결하기 위한 서울시 자전거대행진의 참가비는 1만원이며 참가그룹의 자전거 타는 실력에 따라 A그룹부터 C그룹까지 구분하였다. 참가대상은 선착순 5천명으로 하루에 모집하고 있으며, 참가자격은 10세 이상과 80세미만으로 자전거와 안전 헬멧을

125) 서유상, 「"두 개의 자전거 바퀴가 하나로 맞물리듯 남북도 하나되길..." - 서울-평양 통일자전거 대회 개최될 날 앞당겨지길 희망」, 민족21, 2007.

소지하며 21Km 구간을 안전하게 완주할 수 있는 사람으로 제한하고 있다. 이러한 기존의 '서울시 자전거대행진' 프로그램에 북한 측 참가자들을 참여케 하도록 한다. 자전거는 서울시 공공자전거 '따릉이'로 통일하며, 옷도 단체옷으로 통일하도록 한다. 구간은 기존의 21km 구간에서 10km 구간으로 대폭 줄이고 북한 측 입장을 고려해서 한강 또는 서울시청을 중심으로 구간을 설정한다. 북한 측 자전거 참여자들에 대해서는 남한의 참가자들이 '서울시 자전거대행진' 프로그램에 참여하는 비용과 남북협력기금에서 나온 비용을 토대로 지원하여 운영하도록 한다.

현재 남북관계가 중단된 상황에서 '통일 자전거 경기대회'가 개최되기 어려운 점이 존재한다. 자전거 대회 사업은 남북한 간 대화가 진행되고 활성화 되었을 때 가능할 수 있다. 현재 상태에서는 진행하기 어려운 점이 있다. 특히 남한과 북한의 주민이 함께 자전거를 타는 사업은 지난 남북한 경험 사업 중 금강산과 백두산 관광과 같은 수준의 협력이 이루어질 때 가능할 수 있다. 그럼에도 불구하고 자전거를 통해서 남한과 북한 사람들의 인식의 차이를 줄이고 함께 그 경험을 공유할 수 있다는 점에서 의미 있는 사업이 될 수 있다. 이러한 점에서 현재의 수준에서 할 수 있는 것을 생각하는 게 중요하다. 서울시는 통일에 대한 중요성과 '서울시 자전거대행진' 프로그램의 확장을 위해서 서울시에서부터 DMZ까지 '서울시-DMZ 통일 자전거대행진' 프로그램을 운영하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다.

DMZ를 중심으로 하여 개최되는 대표적인 프로그램은 'Tour de DMZ' 국제자전거와 '화천 DMZ렐리전국 평화자전거 대회가 매년마다 개최되고 있다. 'Tour de DMZ'는 작년에 이어 올해 두 번째로 9월 2일부터 6일까지 개최됐다. 특히 올해부터는 대회구간이 서해 강화에서부터 동해 고성까지 DMZ 전역으로 확대되었다. 'Tour de DMZ'는 "세계 유일의 비무장지대(DMZ)의 수려한 자연환경을 배경으로 품격 높은 명품 자전거 대회를 개최하여 분단의 아픔과 통일의 염원을 세계적으로 널리 알리고, 상대적으로 낙후된 접경지역의 아름다운 자연과 관광자원을 알려 지역 활성화를 지원하는 한편, 자전거 인구의 저변을 확대하고 청소년 선수의 경기력 향상에 기여, 매년 국가대표 후보 선수 선발전을 겸하여 국내 최고의 권위 있는 대회로 육성"하는 것을 목적으로 한다. 주최는 행정안전부, 경기도, 강원도, 인천광역시가 하며 후원은 강원도, 고양시, 연천군, 화천군, 인제군, 고성군이 한다. 참가자격은 2017년도 대한자전거연맹 및 UCI 선수 등록을 필한 선수에 한하여 출전 할 수 있으며, 동호인들을 위해서 강화자전거투어와 마스터즈도로사이클대회를 개최한다.

화천DMZ렐리전국 평화자전거 대회는 현재 10회를 개최했다. "화천군이 주최하고, 국방부, 화천경찰서, 농협중앙회화천군지부, K-water 강원본부가 후원하는 올해 대회에는 국내 마스터즈(동호인) 대회 역대 최다인 4,300여 명이 출사표를 던졌다. 이는 2008년 제1회 대회보다 4배 이상 참가자가 급증한 수준이다."¹²⁶⁾ 참가부문은 화천

DMZ러리 명품코스(MTB, CYCLE)이며 참가비는 일인당 4만원이다. 참가자격에 제한은 없지만, 엘리트 선수 등록 종료후에는 3년 이전 출전이 금지되어 있다. 참가신청은 신청자가 많아서 입금 선착순으로 3,000명에 한해 단 하루에 인터넷으로 신청하여 모집한다.

현재 DMZ에서 자전거를 타는 프로그램은 수요가 많아서 대부분 하루에 모집을 하고 마감되는 상황에 있다. '서울시-DMZ 통일 자전거대행진' 프로그램은 남북관계가 중단된 상태에서도 서울시민들을 대상으로 통일에 대한 중요성과 하나 됨을 나누며 진행시켜 나갈 수 있다. 프로그램의 비용은 기존의 금액과 동일한 수준에서 참가비를 받으면서 프로그램을 운영해 나가면 된다.

다. 인도적 차원의 대북지원 사업 - 미세먼지 방지 사업(마스크 보내기)과 북한 학생들 교복 지원과 학용품 보내기 사업

1) 미세먼지 방지 사업(마스크 보내기)

최근 중국에서 불어오는 미세먼지의 영향은 남한뿐만 아니라 북한에도 큰 영향을 준다. 특히 북한은 중국에 더 가까이 위치해 있기 때문에 미세먼지에 대한 영향을 직접적으로 받을 수밖에 없다. 미세먼지는 암모늄, 황산염 등의 이온 성분과 탄소화합물, 금속화합물 등으로 이루어져 있어서 인체에 직접적인 위험을 준다. 미세먼지로 인한 증상은 심장병이나 호흡기 질환 같은 만성 질환의 증상을 악화시켜 우울증을 유발하는 것으로 알려져 있다.

북한의 미세먼지의 발생요인은 중국의 영향도 있겠지만, 화력발전소와 인구가 대거 모여 있는 '이중 밀집' 구조가 문제를 더 크게 일으키고 있다. 북한 전역에 설치된 주요 발전소 8곳 중 6곳이 평양과 평남지역에 배치되어 있으며, 공장도 대부분 이 지역에 모여 있어서 먼지 농도는 상당한 수준에 있다. 그리고 평양과 평남 지역에 북한 전체 인구 31%가 밀집되어 있는데, 이 지역 주민들이 나무나 석탄 등을 사용해 취사하는 데 사용하기 때문에 초미세먼지를 발생시키고 있다. 그러나 북한당국은 미세먼지 피해를 줄이기 위한 실질적인 대응책을 내놓지 못하고 있다. 심지어 우리 정부도 이에 대해서 대응하거나 연구 자료도 미진한 상황에 있다.¹²⁷⁾ 그런 만큼 미세먼지와 관련하여 서울시에서부터 대응책을 마련하는 것이 필요하다.

서울시는 미세먼지와 관련하여 2014년도부터 '초미세먼지 위기관리 대책본부'를 운영 중에 있다. 초미세먼지는 중국과 동북아시아 주변국의 영향이 약 30~50%나 되

126) 한정복, 「제10회 화천DMZ러리 전국평화자전거대회 21일 개막」, 강릉뉴스, 2017.

127) 양새롭, 「北, 화력발전소·인구 '이중 밀집' 구조로 미세먼지 기승」, 뉴스1, 2017.

는 만큼 “고농도 오염물질 유입원인 중국 북경시를 비롯한 동북아 주요 도시와 구체적인 공동대처 추진을 확대”하려고 하고 있다. 대기질 개선을 위한 국제도시 간 협력을 위해서 “몽골의 수도 ‘울란바타르(Ulaanbaatar)’와 동북아 대기질 개선을 위한 MOU를 체결했으며 3월 중에 북경시와 대기질 개선 협력을 위한 업무협약을 체결하여 대기질 관리 및 자동차, 먼지, 산업으로 인한 대기오염 예방 분야에 대해 우선적으로 협력하고, 대기질 개선을 위한 각 도시의 시민 참여를 위한 협력 방안을 모색”하려고 하고 있다.¹²⁸⁾ 서울시는 울란바타르와 북경시와 동북아 대기질 개선을 위해 노력하고 있는 상황에서 북한의 수도 평양에 대기오염 방지를 위한 협력 방안을 모색할 필요가 있다.

서울시에서는 “희망온돌 사업을 통해 건강취약계층 중 약 6만 5천명의 저소득층에게 1인당 2매씩 황사마스크를 제공”하고 있다. “배부대상은 서울시에 거주하는 65세 이상 국민기초생활수급자 약 6만 5천명이며, 대상자에게는 개인별 2매씩 직접 지급”하고 있다.¹²⁹⁾ 이렇게 서울시는 국민기초생활수급자에게 1인당 2매씩 황사마스크를 제공하고 있는 상황에서 서울시민과 서울시가 함께 협력하여 북한의 어린이와 청소년들을 위한 미세먼지 마스크 사업을 실행시켜 나가도록 한다.

일회용 미세먼지 마스크는 한 장당 평균 900원이며, 50매가 들어있는 마스크는 5,000원 이내에 구입할 수 있다. 비교적 저렴한 가격으로 인도적 지원 사업을 실시하여 효과를 볼 수 있는 사업이다. 서울시민 한 명이 1000원 이하의 돈으로 북한 어린이와 청소년을 대상으로 미세먼지 마스크를 보내줄 수 있다. 그리고 미세먼지를 방지하기 위하여 북한에 나무심기 캠페인을 벌려 북한의 훼손된 자연을 복구하는 운동을 서울시와 평양시가 함께 진행해 나간다. 2015년 3월 2일 북한의 ‘식수절’날 김정은은 공군부대를 방문해 나무심기 지도를 했었다. 김정은은 공군 부대의 군인들과 직접 삼을 들고 구덩이 파기, 흙다지기 등 나무심기 ‘모범’을 보이며 산림조성 사업에서 군대가 앞장설 것을 주문하기도 했다.¹³⁰⁾ 북한의 산림이 황폐화 된 것에 김정은이 앞장서서 나무심기를 진행했다. 2015년 12월 7일(현지시간) 리수용 북한 외무상은 삼림 파괴와의 전쟁을 선포하고 대규모 나무 심기 프로젝트를 추진할 계획이라고 말했었다. 그는 “김정은 노동당 제1비서가 삼림 파괴와 전쟁을 선포하고 온 나라의 산을 나무가 뻗뻗하게 들어찬 황금산으로 만들고자 거대한 프로젝트를 추진 중”이라고 소개했었다.¹³¹⁾ 최근에는 북한이 2023년까지 나무 65억 그루를 심는 산림조성 10개년 계획을 추진하며 김일성종합대학에 산림과학대학을 신설한 것으로 전해졌다.¹³²⁾

128) 서울시, 「서울시, 재해 준하는 초미세먼지 위기관리 체계 본격 가동」, 서울시, 2014.

129) 서울시, 「서울시, 재해 준하는 초미세먼지 위기관리 체계 본격 가동」, 서울시, 2014.

130) 연합뉴스, 「북한 김정은, 나무심기 지도」, 연합뉴스, 2015.

131) 손병호, 「김정은, 나무심기로 온실가스 줄이기 안간힘」, 국민일보, 2015.

132) 최경선, 「北 김정은, 사막화 위협에 대대적 나무심기 운동 강조: 김일성종합대학에 산림과학대학 신설」, 코나스, 2017.

북한에 미세먼지 방지 사업을 위해서 나무심기 운동과 북한 어린이와 청소년들을 위한 마스크 보내기 운동을 일반 서울시민들의 풀뿌리 성금과 시 차원의 남북협력기금 보조금 1:1 매칭으로 함께 만들어 나간다. 국내에 있는 국민기초생활수급자에 대한 소외 문제가 발생할 수 있기 때문에 기존에 있는 사업은 계속 진행해 나가면서 사업의 영역을 확대시킨다.

2) 북한 학생들 교복 지원과 학용품 보내기 사업

2017년 서울시에서는 저소득 가구 중·고등학교 신입생 8,800여명을 대상으로 동북과 하북 구입비로 1인당 총 30만원을 지원해주었다. 2007년도부터 시행하고 있는 교복비 지원사업은 2007년부터 전액 시비로 추진하고 있다. “지원대상은 기초생활수급자 생계·의료급여가구의 중·고등학교 신입생이다. 서울 25개 자치구에서 해당 학교에 신입생 입학여부를 조회한 후, 최종적으로 지원대상자를 선정해 지원한다.”¹³³⁾ 서울시 저소득층을 대상으로 교복 구입비를 지원해주듯이 북한에서는 모든 초등학교 학생들에게 새 교복을 지원해주고 있다. 그러나 현실은 교복지원 사업이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

북한의 조선중앙통신은 2일 전국의 모든 소학교(초등학교)에 입학한 학생들에게 새 교복을 공급했다고 전했다. 하지만 교복생산이 제대로 이루어지지 않아서 특정 몇 개의 학교에만 전달된 것으로 알려졌다. 북한의 소식통에 따르면, 북한 당국은 평양과 신의주 방직공장 등과 같은 주요도시의 공장에 4월 1일 개학에 맞춰 3월 26일까지 새로운 교복 생산에 대한 지침을 하달했지만, 생산량을 채우지 못하였다. 이에 일부 학부모들은 개인 재봉사들을 통해서 교복 생산을 의뢰하기도 한다. 개인 재봉사들을 통해 제작한 교복 제품의 질이 더 좋은 것도 그 이유 중의 하나이다.¹³⁴⁾

북한이 학생들에게 제공하는 교복의 생산이 늦어지고 질도 낮은 상태에 있다 보니 인도적 차원의 대북지원 사업으로 북한 학생들 교복 지원 사업을 실시할 필요가 있다. 그리고 학용품도 남한에 비해 질이 좋지 않고 부족하기 때문에 학용품 지원을 통해서 북한의 청소년들이 미래의 꿈나무로 커나가는 데 지원해준다. 북한 학생들 교복과 학용품 보내기 운동도 시민들의 자발적인 참여와 매칭 펀드를 통해서 서울시와 시민이 함께 동참해서 운영하는 참여형 프로그램을 운영하여 남북한 교류 사업에 대한 관심을 끌어 올린다.

133) 이우찬, 「서울시, 중·고교생 대상 교복비 연 30만원 지원」, 뉴스토마토, 2017.

134) 이우찬, 「서울시, 중·고교생 대상 교복비 연 30만원 지원」, 뉴스토마토, 2017.

VI. 서울시 남북관계 활성화를 위한 법·제도 개선 방안

이 장에서는 현재 지자체의 남북교류협력 관련 기존 법령을 검토하고 기존 법령을 이행함에 있어 문제점과 개선방안을 분석한다. 이와 같은 분석을 통해 법·제도 개선을 통한 지자체의 남북 간 교류협력 가능성을 모색하도록 하겠다.

1. 남북 간 교류협력 관련 기존 법제 검토: 지자체 관련

이 절에서는 남북 간 교류협력 관련 기존 법·제도를 검토한다. 현재 한반도의 긴장이 고조되며 남북 간 교류협력을 실질적으로 이행하는 데는 분명 한계가 있다. 다만 역설적으로 지금 시기에 남북교류협력 법제의 문제점을 돌아보고 대안을 사전에 마련하는 노력이 요구된다.¹³⁵⁾ 이 절에서는 남북 간 교류협력과 관련한 법·제도를 ①남북합의서, ②남북 교류협력 관련 국내 법률, ③지자체의 남북 간 교류협력 관련 정부 지침, 그리고 ④지자체의 조례로 나누어 분석한다.

가. 남북 간 교류협력 관련 합의서: 남북합의서의 성격과 한계

우리 법률에서 남북합의서는 2005년 12월에 가서야 「남북관계 발전에 관한 법률」에 의해 규정된다. 동 법률 제4조 제3항은 남북합의서를 “정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의”로 규정하고 있다. 즉 우리 법체계 안에서 남북합의서는 남북 당국 간에 체결된 합의를 의미하고 있으며 결과적으로 지자체는 남북 회담과 그 결과로서 합의서를 체결하는 주체로서 인정받지 못하고 있다.

남과 북은 1971년 이후 정치와 군사, 경제협력, 인도적 지원, 그리고 사회문화 교류에 이르기까지 광범위한 회담을 진행해 왔다. 각 분야별 남북회담 개최 현황은 〈표 VI-1〉와 같다.

이와 관련하여 「남북관계 발전에 관한 법률」은 “북한과의 교섭 또는 회담 참석, 남북합의서의 서명 또는 가서명”에 있어 통일부 장관을 남북회담대표로 규정하고 다만 필요한 경우 대통령이 대북특별사절을 임명하거나 통일부 장관이 남북회담대표를 임명하도록 하였다.(제15조) 또한 동 법률에 의하지 않고 “누구든지 정부를 대표하여 북한과 교섭 또는 회담,” “북한의 주요 의식에 참석,” “북한에 정부의 입장과 인식을 전달,” “남북합의서에 서명 또는 가서명하는 행위”를 금지하고 있다.(제17조) 즉 지자체 뿐만 아니라 동 법률에 근거하지 않은 어떠한 행위자도 북한과 교섭 또는 회담을 진행

135) 임을출, 「한반도 신경제지도 구상의 이행 전략」, 비핵·평화변영을 위한 한반도 신경제지도 구상 학술회의, 통일연구원, 2017. p. 45.

할 수 없으며 남북합의서 또한 체결할 수 없는 것이다.

〈표 VI-1〉 분야별 남북회담 개최 현황

(단위: 회)

연도 구분	71-99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	계
정치	189	18	2	4	5	2	10	5	13	-	-	-	-	-	1	2	3	-	254
군사	-	4	2	9	6	5	3	4	11	2		1	1	-	-	1	-	-	49
경제	5	3	3	14	17	13	11	8	22	3	4	3	-	-	22	3	1	-	132
인도	119	2	1	3	7	2	4	3	3		2	4	-	-	1	1	1	-	153
사회	34	-	-	2	1	1	6	3	6	1	-	-	-	-	-	1	-	-	55
합계	347	27	8	32	36	23	34	23	55	6	6	8	1	-	24	8	5	-	643

※ 출처: 통일부, 「2017 통일백서」, 통일부, 2017, p. 295.

이와 같은 과정을 통해 남북 당국 간 체결된 합의서는 현재까지 239건(공동보도문 73건)으로 채택 건수는 아래 표와 같다.¹³⁶⁾

〈표 VI-2〉 남북회담 합의서 채택 건수

(단위: 건)

연 도	71-99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	총
합의서	50	18	4	23	31	21	23	10	39	5	1	1	-	-	8	2	3	-	239

※ 출처 : 통일부, 「2017 통일백서」, 통일부, 2017, p. 295.

위의 표에 정리된 남북회담 합의서 중 주요 남북합의서는 2006년 6월 시행된 「남북관계 발전에 관한 법률」에 따라 ‘남북합의서’로 공포된다. 2005년 이전 남북 간 체결된 합의서 중 국회동의안의 형태로 본회의에서 가결된 합의서 13건은 동 법률에 의거한 ‘남북합의서’로 인정된다.

「남북관계 발전에 관한 법률」 제21조는 대통령이 “남북합의서를 체결·비준”하며, 통일부 장관이 이와 관련된 “대통령의 업무를 보좌”하도록 규정하고 있다. 이와 관련

136) 통일부 남북회담본부, 「남북합의서」, <http://dialogue.unikorea.go.kr>

하여 대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 “국무회의의 심의”를 거쳐야 하며(제2항), 국회는 “국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준”에 대한 동의권을 가진다.(제3항) 또한 “대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명”만으로 발효시킬 수 있도록 하였다.(제4항)

위의 조항에 근거하여 국무회의를 거쳐 공포된 남북합의서는 현재까지 총 10건이며 남북수석대표 서명교환을 통해 발효된 합의서는 16건으로 총 26건의 남북합의서가 2006년 「남북관계 발전에 관한 법률」이 시행된 이후 동 법률에 의해 공포되었다. 다만 동 법률이 시행된 이후 국회 동의를 거쳐 공포된 남북합의서는 없다.

남북 당국 간 체결된 남북합의서는 남북교류협력사업에 관한 다양한 사항을 규제하고 있다. 지자체의 대북 인도적 지원 및 교류협력사업 또한 관련한 남북합의서의 영향을 받게 된다. 문제는 「남북관계 발전에 관한 법률」이 ‘남북합의서’의 체결과 공포 등 절차를 규정하고 있으나 결과적으로 남북합의서가 어떠한 법적 성격, 즉 국내 법률에 준거하여 어떤 법적 지위를 갖는지 규정하고 있지 않으면서 남북합의서의 법적 효력이 무력화되는 상황이 지속되고 있다는 점이다.¹³⁷⁾ 남과 북 모두 남북합의서의 집행, 그리고 위반에 대한 제재가 현실적으로 불가능한 것이다.

이와 관련하여, 헌법재판소는 ‘남북합의서’가 “남북관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’(남북기본합의서)임을 전제로 하여 이루어진 합의서”라고 지적하고, “한민족공동체 내부의 특수 관계를 바탕으로 한 당국 간 합의로써 남북 당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정”이라고 결정한바 있다.¹³⁸⁾ 다만 이와 같은 결정은 「남북관계 발전에 관한 법률」이 시행되기 이전의 것으로 남북합의서 중 조약의 성격과 구성을 갖춘 합의서, 또는 국회의 동의를 얻은 남북합의서에 대해서는 조약성을 인정해야 한다는 주장도 제기된다.¹³⁹⁾

나. 주요 남북 간 교류협력 관련 법률

2017년 현재까지 제정된 남북관계 및 교류협력 관련 법률은 아래 표에서 제시된 4

137) 이와 관련한 논의는 정일영, 「남북합의서 법제화 방안 연구」, 법과정책, 2012 참조

138) 법무부, 「현재결 1997.1.16., 92헌바6,」 『남북교류협력관련 판례집』, 법무부, 2003, p. 337.

139) 이와 같은 학술적 견해는 제성호, 「6.15 남북공동선언과 후속문서의 법적 성격과 효력」, 저스티스, 2001; 이규창, 「남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구」, 통일정책연구, 2006 참조.

개 법령을 들 수 있다. 4개 법령의 주요 내용을 정리하면 아래 표와 같다.¹⁴⁰⁾

〈표 VI-3〉 남북 간 교류협력 관련 주요 법령

제정일	법령	주요 내용
1990년 8월 1일	남북교류협력에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> 남북 간 상호 교류와 협력을 촉진하기 위해 필요한 사항 규정 남북교류협력 추진협의회의 설치, 구성, 기능 및 운영 관련 규정 남북의 상호방문과 주민접촉 관련 규정 남북한 거래의 원칙, 협력사업의 승인 및 반출·반입 관련 규정
1990년 8월 1일	남북협력기금법	<ul style="list-style-type: none"> 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 남북 간 상호교류와 협력을 지원하기 위한 기금의 설치, 운용, 관리에 관한 사항 규정 기금의 재원에 관하여 규정 기금의 운용, 관리 및 용도에 관하여 규정
2005년 12월 29일	남북관계발전에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> 남북의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관한 사항 규정 남북관계 발전과 정부의 책무 규정 남북관계발전기본계획 및 남북관계발전위원회 관련 규정 남북 회담 및 남북합의서의 체결 및 비준에 관하여 규정
2007년 5월 25일	개성공업지구 지원에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> 개성공업지구의 개발·운영의 지원 및 투자, 출입·체류하는 남한주민의 보호·지원에 관하여 규정 조세·왕래 및 교역 등에 관한 특례 규정 개성공업지구 관리기관 및 지원재단의 설립에 관하여 규정

※ 출처: 법제처의 ‘국가법령정보센터’ 자료를 참고하여 필자 작성. www.law.go.kr

첫 번째로, 1990년 8월 제정되어 현재까지 시행되고 있는 「남북교류협력에 관한 법률」은 30개 조항으로 구성되어 남북 간 교류와 협력과 관련한 조직의 구성, 협력사업과 상호방문 절차 등에 관하여 규정하고 있다. 앞서 일부 언급한 바와 같이 동 법률은 그 목적을 “군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하

140) 법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>

기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것”(제1조)으로 제시함으로써 남북 간 교류와 협력이 한반도 평화와 통일의 과정임을 강조하고 있다.

특히 동 법률은 제2조에서 “협력사업”의 주체로 법인 및 단체를 포함하는 남한과 북한의 주민을 “협력사업”의 주체로 규정하고 있어 지자체를 협력사업자로 인정하지 않고 있다.¹⁴¹⁾ 즉 지자체는 동 법률 제17조에 따라 협력사업을 승인받은 민간대북사업 단체와 공동으로 대북사업을 진행하거나 민간단체를 후원하는 형식으로 남북교류협력 사업에 참여하는 문제가 지속되어 왔다.¹⁴²⁾

추가적으로, 동 법률은 제3조에서 “남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신역무(役務)의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력을 목적으로 하는 행위”와 관련하여 동 법률의 목적 범위에서 “다른 법률에 우선”하여 적용하도록 하였다. 또한 동일부에 “남북교류협력 추진협의회”를 두어 남북 간 교류와 협력에 관한 정책을 협의·조정하도록 하고 “중요 사항”에 대해서는 “심의·의결”할 수 있도록 하였다.¹⁴³⁾ 동 남북교류협력 추진협의회는 “차관 또는 차관급 공무원”과 “남북교류·협력에 관한 전문 지식과 경험을 갖춘 민간전문가”로 구성됨에 따라 지자체의 참여와 의사전달에 한계가 존재한다(자세한 내용 <표 6-4> 참조).¹⁴⁴⁾

두 번째로, 1990년 8월 제정되어 1990년 10월 시행된 「남북협력기금법」은 앞서 시행된 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 “남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항”(제1조)을 규정하는데 그 목적을 두고 있다.

동 법률은 14개 조로 구성되어 있는데 먼저 기금의 운용과 관리의 권한을 통일부장관에게 부여(제7조)하고 있으며 기금의 재원과 용도, 그리고 기금과 관련한 보고와 환수, 여유자금의 운용 등에 관한 전반적인 내용을 규정하고 있다.¹⁴⁵⁾ 무엇보다도 남북협력기금은 2000년 남북정상회담 이후 남북관계의 발전과 교류협력을 안정적으로 지원하는데 기여해 왔다.

141) 동 법률 제25조의 2(업무의 위탁) 조항에서도 남북교류협력 사업의 위탁 대상을 남북교류·협력의 지원(제24조)을 받는 자 또는 관련 법인·단체로 제한하고 있어 지방자치단체는 배제된 것으로 판단, 적용되고 있다. 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, p. 227.

142) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, p. 210.

143) 법제처 국가법령정보센터, 「남북교류협력에 관한 법률」 <http://www.law.go.kr>

144) 관련하여 「남북교류협력에 관한 법률」은 제25조에서 통일부 장관이 남북교류·협력을 증진시키고 관련 정책을 수립하는 과정에서 관련 행정기관의 장과 관련 전문가 및 경험자의 협조를 요청하도록 규정하고 있으나 지자체와의 협력에 관한 내용은 존재하지 않는다. 「남북교류협력에 관한 법률」 제25조 법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>

145) 법제처 국가법령정보센터, 「남북협력기금법」 <http://www.law.go.kr>

세 번째로, 2005년 12월 제정되어 2006년 6월 시행된 「남북관계발전에 관한 법률」은 앞서 제시된 두 법률 보다 늦게 제정되었으나 남북관계를 법률적으로 정립한 기본법에 해당한다.¹⁴⁶⁾ 동 법률은 “「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항”(제1조)을 규정하고 있기 때문이다.

이 법은 특히 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. 동 법률은 남북 간 대화와 협상, 그리고 남북관계의 발전에 관한 계획의 수립과 국회의 점검 과정을 규정하고 있는 바 남북관계의 제도화와 투명성을 재고하는 준거법이라는 역할을 부여받고 있다.

앞서 「남북교류협력에 관한 법률」에서 규정된 ‘남북교류협력 추진협의회’의 구성과 마찬가지로 동 법률에서 규정하고 있는 ‘남북관계발전위원회’ 또한 지자체의 참여가 현실적으로 어려운 한계를 가지고 있으며 남북관계발전기본계획의 수립에 있어 통일부장관은 ‘관계중앙행정기관의 장’과 협의하도록 하였을 뿐 지자체와의 협의 내지 의견수렴은 별도로 규정되어 있지 않다.

동 법률은 남북관계를 “남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”(제3조 제1항)로 규정함으로써 남북관계에서 제기될 수 있는 혼란을 일정부분 해소하였으며 남북 간의 거래가 “국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래”(제3조 제2항)임을 밝힘으로써 남북 간 교류와 협력의 기본원칙을 제시하고 있다.¹⁴⁷⁾

마지막으로, 2007년 5월 제정되고 2007년 8월 시행된 「개성공업지구 지원에 관한 법률」은 남북 간 교류협력의 결과물이자 실험실이라 할 수 있는 개성공단에 관한 개발과 운영의 지원에 관하여 규정하고 있다.

이 법은 “개성공업지구의 개발·운영의 지원 및 개성공업지구에 투자하거나 출입·체류하는 남한주민(법인을 포함한다. 이하 같다)의 보호·지원에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 남북교류·협력을 증진하고 민족경제의 균형적인 발전”(제1조)에 기여함을 목적으로 한다.¹⁴⁸⁾

동 법률에서 특이한 점은 제3조 제5항에서 통일부 장관이 “개성공업지구를 개발하기

146) 최유, 「통일재정법제연구(Ⅲ): 지방자치단체의 남북교류협력사업」, 한국법제연구원, 2012, p. 50.

147) 법제처 국가법령정보센터, 「남북관계발전에 관한 법률」 <http://www.law.go.kr>

148) 법제처 국가법령정보센터, 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 <http://www.law.go.kr>

위하여 필요한 경우에 관계중앙행정기관의 장, 지자체의 장 및 관계 기관·단체의 장”에게 필요한 지원을 요청할 수 있도록 규정한 점이다. ‘지방자치단체의 장’과 제한적이나마 협력 내지 협조관계를 규정하고 있다는 점에서 위에서 논의한 다른 관련 법률과 차이를 보이고 있다.¹⁴⁹⁾

동 법률은 남북 간 교류협력의 산물로서 향후 우리 정부뿐만 아니라 다양한 행위자, 즉 기업과 지자체 등이 북한에 대한 투자 또는 합작 등 다양한 형태의 경제협력을 추진하는 과정에서 중요한 선행법령으로 활용될 것으로 예상된다.

이 외에도 우리 국회는 이산가족, 거래말사전 편찬사업 등을 포함하여 총 12개의 법령을 제정하였으며 우리 정부는 이와 관련한 60여 개의 관련 지침(고시)을 운용하고 있다.¹⁵⁰⁾

다. 지방자치단체의 남북교류협력 및 인도적 대북지원에 관한 정부 지침

2000년 남북정상회담 이후 지방자치단체의 대북사업, 즉 대북 인도적 지원과 자체의 남북교류협력사업이 확대되어 왔다.¹⁵¹⁾ 이와 같이 지자체의 남북교류협력사업과 인도적 지원사업이 확대됨에 따라 정부는 지자체의 대북사업에 있어 행정자치부와 사전에 협의하도록 한 「남북자치단체 간 교류협력 업무 처리지침」을 2000년 7월 마련하게 된다. 이후 정부는 동 업무를 통일부로 이관하면서 2003년 5월 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」을 제정하였고 현재에 이르고 있다.¹⁵²⁾ 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」의 주요 내용을 정리하면 <표 VI-4>와 같다.

<표 VI-4>의 지침에서 볼 수 있듯이 자치단체의 대북교류는 철저하게 통일부와의 협의 하에 추진하도록 규정되어 있다. 앞서 분석한 바와 같이 「남북교류협력에 관한 법률」에서 지자체를 남북교류협력사업의 주체로 인정하지 않고 있는 상황에서 지자체는 그 업무를 민간대북사업단체에 의존해 왔다. 결국 남북교류협력사업의 주체로 인정받지 못하고 제3자에게 교류협력사업을 의지해야하는 상황 속에서 「남북교류협력에 관한 법률」과 위 지침에 따라 지자체의 남북교류협력사업은 이중의 제한을 받고 있는 것이다.

149) 제성호, 「통일 관련 법제와 지방자치단체의 역할: 법제도 분석과 개선방안을 중심으로」, 법학논문집, 2016, p. 419.

150) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, p. 224.

151) 지방자치단체의 남북교류 관련 현황과 분석은 최대석 외, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 통일부 연구용역 보고서, 2009, pp. 51~78. 참조

152) 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017), p. 224.

〈표 VI-4〉 자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침

1. 목 적

지방자치단체 차원에서 추진하는 대북 교류사업들이 적법한 절차에 따라 질서 있게 추진되어, 남북관계 개선에 실질적으로 기여할 수 있는 방향으로 활성화 되도록 함.

2. 기본 방침

가. 각 자치단체에서 추진하는 대북지원, 협력사업 등 대북교류는 해당 지자체에서 적법한 절차에 따라 자율적으로 추진

- 지역발전과 상호이익이 기대되는 실현가능한 사업부터 점진적으로 추진

나. 정부는 대북교류가 체계적으로 이루어질 수 있도록 제반 여건조성에 주력

3. 세부 지원계획

가. ‘남북교류협력에관한법률’ 등 관련 법규 및 절차에 따라 추진

- 자치단체의 대북교류는 적법한 절차에 따라 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진
- 자치단체가 대북 지원단체 등과 동행시에도 사전별도 접촉승인을 받은 후 추진
- 북측이 대북 교류사업 추진단체 등을 통해 지자체에 교류의사 등을 전달한 경우에도 해당 지자체는 통일부에 접촉결과 보고

... 이하 생략

※ 출처: 최대석 외, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 통일부 연구용역 보고서, 2009, p. 218.

두 번째로, 대북 인도적 지원사업과 관련하여 통일부는 2008년 6월 「인도적 대북 지원사업 처리에 관한 규정」이 채택된 이후 2009년 9월 「인도적 대북지원 사업 및

협력사업 처리에 관한 규정」을 개정하고 현재까지 동 규정에 준거하여 대북 인도적 지원사업을 진행하고 있다.¹⁵³⁾ 동 규정에서 “대북지원사업자”를 “남한주민(법인·단체에 한한다)”으로서 “대북지원사업 추진을 위하여 북한의 상대방(법인·단체에 한한다)과 1년 이상 안정적 관계를 유지하고 있다고 인정되는 자” 그리고 “대북지원사업을 위하여 반출한 물품의 사용에 대한 투명성을 확보하고 있는 자”로 규정하여 지자체를 ‘대북지원사업자’로 인정하지 않고 있다.¹⁵⁴⁾

문재인 정부가 출범 한 이후로도 2003년 5월 시행된 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」이 여전히 효력을 발휘하고 있다. 문재인 정부가 한반도 신경제지도 구상의 실현을 위해 지방자치단체와 적극적인 협력을 공약한 만큼 앞서 논의한 법률의 개정과 함께 동 지침에 대한 전향적인 수정작업이 지자체와 유기적인 협의를 통해 진행될 필요가 있다.

자치단체의 남북 간 교류협력사업에 관한 정부의 지침과는 별도로 한반도 안보위기와 관련된 정부의 대북조치 또한 남북교류협력에 직접적인 영향을 미쳐왔던 것이 현실이다. 현재 남북 간 교류협력이 전면적으로 중단된 상황을 파생시킨 5.24조치가 대표적이라 할 수 있다. ‘천안함 사태 관련 대북조치 발표문’(5.24조치)의 주요 내용은 아래와 같다.

〈표 VI-5〉 ‘천안함 사태 관련 대북조치 발표문’(5.24조치)의 주요 내용

정부는 결연한 의지로 북한에 대해 다음과 같이 단호하고 실질적인 조치를 취해 나갈 것입니다.

첫째, 북한선박의 우리해역 운항을 전면 불허합니다.

제주해협을 포함해 우리 측 해역에 북한 선박의 운항과 입항을 금지할 것입니다.

둘째, 남북교역을 중단합니다.

남북 간 일반교역은 물론 위탁가공 교역을 위한 모든 물품의 반출과 반입을 금지할 것입니다.

셋째, 우리국민의 방북을 불허합니다.

개성공단과 금강산지구를 제외한 북한 지역에 대한 우리국민의 방북을 불허하고,

153) 제성호, 「통일 관련 법제와 지방자치단체의 역할: 법제도 분석과 개선방안을 중심으로」, 법학 논문집, 2016, pp. 422~423.

154) 최대석 외, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 통일부 연구용역 보고서, 2009, p. 211.

북한주민과의 접촉을 제한하기로 하였습니다.

넷째, 북한에 대한 신규투자를 불허합니다. 현재 진행 중인 사업의 투자확대도 금지합니다.

개성공단도 우리 기업의 신규진출과 투자 확대를 불허합니다. 다만, 생산 활동은 지속되도록 하되 체류인원은 축소·운영하도록 하겠습니다.

다섯째, 대북지원 사업은 원칙적으로 보류할 것입니다.

다만, 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지할 것입니다.

특히, 개성공단에 관해서는 우리가 이러한 상황에서도 개성공단을 유지하려는 깊은 뜻을 북한이 거스르고 우리 국민의 신변에 위해를 가한다면 이를 추호도 용납하지 않을 것이며, 단호하게 대처할 것임을 분명하게 밝힙니다.

이와 관련하여 우리 사회, 그리고 학계에서 5.24조치와 같은 정부의 대북조치에 관한 적법성 내지 적절성에 관한 논의는 여전히 진행되고 있으나 이러한 조치를 이행하는 절차에 관한 논의는 부족한 상황이다.¹⁵⁵⁾ 또한 5.24 조치가 남북 간 교류협력을 전면적으로 중단시킨 상황에서 이를 재개하는 문제가 정치적인 논쟁으로 비화되는 것은 지양될 필요가 있다.

라. 남북교류협력 관련 지방자치단체 조례

지자체 차원에서 남북 간 교류협력과 인도적 지원에 관한 규정은 앞서 논의한 법령의 틀 안에서 조례를 통해 규정된다. 자치법규는 지자체의 자치적인 사무를 규율하는 수단과 함께 법령의 위임이 있을 경우 국가위임 사무를 규율, 집행하는 기능을 수행한다. 이런 측면에서 조례는 법률의 내용을 현실화시키는 ‘거울’과 같은 역할을 수행하는 것이다.¹⁵⁶⁾

2000년 6월의 남북정상회담 이후 지자체의 남북교류협력, 그리고 인도적 지원이 확대되면서 자치단체의 조례 제정은 지속적으로 확대되어 왔다.¹⁵⁷⁾ 광역 및 기초 지

155) 이와 관련한 최근의 논의는 정일영·정대진, 「남북합의서 이행의 한계와 대안의 모색: 5.24조치와 『남북관계발전에관한법률』 제23조를 중심으로」, 통일연구, 2017.

156) 강기홍, 「지방자치단체의 남북교류협력법제 발전 방안」, 지방자치법연구, 2013, p. 207.

157) 이와 관련한 연구는 황교욱, 「지방의 남북교류협력 변화과정 연구」, 인제대학교 일반대학원 박사학위논문, 2016, pp. 107~114.

자체의 남북교류협력 관련 자치법규 현황을 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 VI-6〉 지방자치단체의 남북교류협력 관련 자치법규 현황

지방자치단체	자치 법규	제정 시기	
서울특별시	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례	2004.7.20	
부산광역시	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2007.7.11	
대구광역시	대구광역시 남북교류협력에 관한 조례	2005.8.10	
인천광역시	인천광역시 남북교류협력 조례	2004.11.8	
광주광역시	광주광역시 남북교류협력에 관한 조례	2003.1.1	
대전광역시	대전광역시 남북교류협력에 관한 조례	2008.6.20	
세종특별자치시	세종특별자치시 남북교류협력에 관한 조례	2015.7.30	
울산광역시	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2006.4.6	
경기도	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례	2001.11.9	
강원도	강원도 남북교류협력기금 조례	1998.12.31	
	남북강원도교류협력위원회 조례	2004.3.6	
충청북도	충청북도 남북교류협력 조례	2012.11.2	
충청남도	충청남도 남북교류협력에 관한 조례	2011.11.10	
전라북도	전라북도 남북교류협력에 관한 조례	2007.12.28	
전라남도	전라남도 남북교류협력 조례	2003.6.5	
경상북도	경상북도 남북교류협력에 관한 조례	2008.1.10	
경상남도	경상남도 남북교류협력 조례	2005.4.7	
제주특별자치도	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례	2007.5.9	
서울특별시 마포구	서울특별시 마포구 남북교류협력에 관한 조례	2013.2.7	
인천광역시 옹진군	옹진군 남·북교류협력기금 설치 및 운용 조례	2007.11.20	
광주광역시 광산구	광주광역시 광산구 남북교류 협력에 관한 조례	2010.3.22	
울산광역시 북구	울산광역시 북구 남북교류협력에 관한 조례	2011.10.31	
경기도	고양시	고양시 남북교류 협력 조례	2004.4.1
	김포시	김포시 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례	2008.6.9
	부천시	부천시 남북교류 협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례	2011.11.14
	성남시	성남시 남북교류협력 조례	2015.10.12
	수원시	수원시 남북교류협력에 관한 조례	2011.9.27
	안성시	안성시 남북교류협력사업 추진 등에 관한 조례	2016.6.21
	연천군	연천군 남북교류협력에 관한 조례	2012.3.23
	파주시	파주시 남북교류협력 조례	2004.1.10
강원도	고성군	고성군 남북교류진흥기금설치및운용조례	2001.11.5

	철원군	철원군 남북교류협력 증진에 관한 조례	2008.1.10
충청북도	제천시	제천시 남북교류협력위원회 조례	2007.9.28
전라북도	전주시	전주시 남북 교류협력 조례	2007.11.15
전 라 남 도	강진군	강진군 전남남북교류협의회 지원 조례	2013.12.11
	고흥군	고흥군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2004.5.7
	곡성군	곡성군 전남도민남북교류협의회 지원 조례	2003.7.18
	광양시	광양시 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2012.11.21
	구례군	구례군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.7.28
	나주시	나주시 남북 교류 협력 조례	2009.8.3
	담양군	담양군 전남 남북교류협의회지원조례	2004.1.10
	목포시	목포시남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2009.4.20
	무안군	무안군 전남 남북교류협의회 지원 조례	2003.9.22
	보성군	보성군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.8.5
	순천시	순천시 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.11.21
	신안군	신안군 전남 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.9.27
	여수시	여수시 전남남북교류협의회지원에 관한 조례	2003.10.20
	영광군	영광군남북교류·협력조례	2003.7.24
	완도군	완도군 남북교류협력사업 지원 등에 관한 조례	2015.12.31
	장성군	장성군 남북교류협력에 관한 조례	2008.12.31
		장성군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2008.12.31
	장흥군	장흥군남북교류·협력조례	2003.11.3
진도군	진도군 전남 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.11.4	
함평군	함평군 남북교류협력 조례	2003.12.15	
해남군	해남군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2009.11.27	
화순군	화순군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2008.5.27	
경기도교육청	경기도교육청 남북교육교류협력에 관한 조례	2015.11.4	
강원도교육청	강원도남북교육교류협력위원회 조례	2007.12.21	
전라북도교육청	전라북도교육청 남북교육교류협력에 관한 조례	2010.10.28	

※ 출처: 법제처의 '국가법령정보센터' 자료를 참고하여 필자 작성 www.law.go.kr

위의 표에서 나타나는 바와 같이 남북 간 교류협력과 관련한 자치법규는 주로 광역 자치단체, 휴전선 인근지역, 그리고 전라남도의 자치단체가 적극적으로 제정하여 왔다.¹⁵⁸⁾ 이와 같은 특징은 남북교류협력에 관한 지자체의 지리적 특성과 정치적 의지

158) 구체적인 지방자치단체의 조례에 관한 분석은 서울시 조례를 중심으로 다음 장에서 진행하도록 한다.

에 따른 결과라 할 수 있을 것이다. 다만 이와 같은 지자체의 노력에도 불구하고 2008년 남북관계의 단절 이후 지자체 차원의 남북교류는 중단된 상황이다.

2. 기존 남북교류협력 관련 법제의 문제점과 개선방안

이 절에서는 남북 간 교류협력과 관련한 법·제도의 문제점을 ①남북합의서의 실효적 법제화, ②지자체의 남북교류협력을 위한 법령개정, ③정책협력 네트워크의 구축 등 세 부분으로 나누어 분석하도록 한다.

가. 남북관계의 불안정과 남북합의의 법제화 방안

1) 현황과 문제점

앞서 논의한 바와 같이 2006년 「남북관계 발전에 관한 법률」이 시행된 이후 남북 간 회담과 남북합의서의 체결에 관한 법률적 근거가 마련되었음에도 불구하고 남북 합의서에 관한 법적 효력, 즉 남북합의서가 조약인지, 혹은 신사협정인지, 그리고 국내 법률에서 어떠한 법적 지위를 갖는지에 명확한 규정이 존재하지 않음에 따라 남북 간 교류협력에 관한 많은 합의가 존재함에도 실질적인 이행에 있어 한계를 드러내고 있다.

일례로, 2010년 5월 이명박 정부 당시 발표된 ‘천안함 사태 관련 대북조치 발표문’(5·24 조치)은 현재까지도 남북 간 주요 합의를 ‘정지’시킨 상태이다. 이와 관련하여 동 조치가 남북합의서, 그리고 국내 남북교류협력 관련 법제를 제한하는 것에 관한 법률적, 학문적 논쟁이 지속되고 있다.¹⁵⁹⁾

향후 남북관계가 정상화 된다 하더라도 남북합의서의 법적 효력이 남과 북 상호간 명확히 규정되지 않는다면 남북 간 교류협력사업뿐만 아니라 남북관계 전반의 불안정성은 지속될 수밖에 없다.

2) 개선 방안의 모색

남북관계의 법제화는 무엇보다도 국회의 보다 적극적인 역할이 요구된다. 우리 국회는 남북합의서의 법제화와 관련한 법률 개정을 추진하거나 새로운 절차법을 제정하는

159) 이와 관련한 논의는 정일영·정대진, 「남북합의서 이행의 한계와 대안의 모색: 5.24조치와 『남북관계발전에관한법률』 제23조를 중심으로」, 통일연구, 2017 참조

문제에 관하여 논의할 필요가 있다.

가) 남북합의 과정에서 여·야의 초당적 협력

남북합의서의 법제화 과정에서 여야의 초당적 협력, 특히 야당의 의사를 보장하기 위한 노력이 요구된다. 지금까지 남북회담의 개최와 합의서 도출 과정은 정부가 주도하였으며 특히 야당의 의사는 전달되기 어려운 한계를 보였다. 그러나 역설적으로 이렇게 추진된 남북합의서는 야당의 반대로 국회동의를 획득하지 못하는 사례가 발생하며 법적 효력을 보장하지 못하는 한계에 부딪힐 수밖에 없다. 정부는 남북회담의 주요 의제와 관련하여 야당과 협의하고 동의를 구함으로써 이후 남북합의서의 법제화를 염두에 둘 필요가 있다.

지금까지 진행된 중요 남북회담은 대부분 남북 간 비밀협상을 통해 진행되어 왔다. 우리 정부는 남북 간 협상에 있어 불가피한 비밀의 준수가 필요한 경우가 아닐 경우 가능한 범위에서 야당과 남북협상에 관한 공감대를 형성하는 프로세스를 마련해야 한다. 남북관계는 여, 야의 첨예한 대립이 지속되어 온 만큼 여야가 남북 간 대화의 과정에서 상호 최소한의 협의를 진행함으로써 남북 간 합의가 국내법적 효력을 획득하는 법·제도적 절차를 안정적으로 이행할 수 있도록 보장하여야 한다.

나) 남북 간 남북합의의 법제화를 위한 협력

북한에서 남북합의서에 관한 법제화가 이루어질 수 있도록 우리정부가 지속적으로 요구할 필요가 있다. 북한에서 남북합의서가 어떠한 절차에 따라 법제화되는지는 우리 정부도 명확히 파악하지 못하고 있다. 이와 같은 문제점은 북한정치의 획일성과 특수성에 기인한다 하더라도 남북합의의 법적 지위와 실질적인 이행을 확보하기 위해 투명하게 그 절차와 내용이 공개되고 기록되어야 한다.

또한 북한의 일당체제가 갖는 획일성을 감안하더라도 의회, 즉 최고인민회의의 역할이 강화될 수 있도록 유도하는 노력 또한 중요한 과제이다. 남북은 각각 국내법적인 인준절차를 이행함으로써 상호간 남북합의의 법적 지위와 효력을 절차적 정당성을 통해 보장해야 한다. 이와 관련하여 합의서 체결 이후 이행상황 점검, 절차규정에 따른 합의서의 중단 및 폐기, 그리고 합의 불이행에 대하여 통제할 수 있는 남북공동기구를 설치하는 방안이 논의되어야 할 것이다.¹⁶⁰⁾ 이와 관련하여 남북 간 의회 차원에서 다

160) 동 위원회는 남북 당국의 대표자와 함께 제3국 및 국제기구의 행위자가 포함될 수 있을 것이다. 정일영, 「남북합의서 법제화 방안 연구」, 법과정제, 2012, p. 402.

양한 수위의 협력과 정책적 유인이 지속될 필요가 있다.

이와 관련하여 새롭게 출범한 문재인 정부는 남북이 “남북기본협정”을 체결하고 남북 간 교류협력을 제도화 한다는 구상을 제시한바 있다.¹⁶¹⁾ 즉 한반도 정세가 안정적으로 개선된 상황에서 고위급회담 등을 통해 ‘남북기본협정’을 체결하고 국회의 비준동의와 UN총회의 지지 결의를 확보함으로써 남북관계 발전과 한반도 평화정착을 제도화 한다는 것이다.¹⁶²⁾

다) 남북 간 남북합의의 국제법적 효력 획득을 위한 노력

남북관계의 법제화는 국제사회의 지지 내지는 국제법적 효력을 획득하기 위한 노력이 병행되어야 한다. 남과 북 공히 남북 간 합의의 과거로부터 자유롭지 않은 제도적 장치가 마련되지 않는다면 남북합의는 앞으로 불안정할 수밖에 없다. 예를 들어 중요 남북합의의 경우 조약으로 공포하는 방안이 논의될 필요가 있다.¹⁶³⁾

또한 남북이 체결한 합의서를 대내외적으로 공포할 때 그 조약성을 표명하거나, 국내법적 지위를 구체적으로 명문화할 필요가 있다. 우리 정부는 외교조약과는 별도로 남북합의서를 공포하고 있다. 이는 남북합의서의 법적 성격과 관련하여 조약과 분리하는 결과를 가져왔다. 과거 서독의 경우 “외국 및 동독과 체결한 조약” 즉, 국제조약과 동독과의 조약을 분리하되 함께 공포함으로써 그 법적 효력을 조약에 준하여 공포하였던 사례를 참고할 필요가 있다.¹⁶⁴⁾

새롭게 출범한 문재인 정부는 남북 간 합의를 법제화 하는 문제에 대해 지속적으로 강조하여 왔다. 특히 문재인 대통령은 베를린에서 ‘신 한반도평화비전’을 발표하고 ‘남북 합의의 법제화’를 강조하였다.¹⁶⁵⁾ 이와 관련하여 문재인 정부는 남북 간 정치, 경제, 사회문화, 군사를 망라하는 새로운 남북관계의 틀이 필요하다고 주장하고 “남북기본협정”을 체결함에 있어 국회의 비준동의를 추진하고 국제적 지지를 확보하기 위해 노력할 것을 강조하고 있다.¹⁶⁶⁾

161) 더불어민주당, 「제19대 대통령선거 정책공약집: 나라를 나라답게」, 더불어민주당, 2017, p. 243.

162) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 국정기획자문위원회, 2017, p. 131-132.

163) 이와 관련하여 문재인 정부는 남북기본협정의 체결하고 국회의 동의와 국제사회의 지지를 획득하기 위해 노력하겠다고 공약한 바 있다. 더불어민주당, 「제19대 대통령선거 정책공약집: 나라를 나라답게」, 더불어민주당, 2017, p. 243.

164) 남북 간 체결한 조약을 UN에 등록하는 방안 또한 구체적인 대안으로 제안된다. 제성호, 「6.15 남북공동선언과 후속문서의 법적 성격과 효력」, 저스티스, 2001, p. 209.

165) 문재인, 「코피버 재단 초청 연설」, 청와대, <http://www1.president.go.kr>

166) 더불어민주당, 「제19대 대통령선거 정책공약집: 나라를 나라답게」, 더불어민주당, 2017, p. 243.

나. 지방자치단체의 남북교류협력사업 보장을 위한 법령 개정

1) 현황과 문제점

현재 지자체의 대북접촉과 교류협력과 관련하여 현행 법령은 중앙정부에 절대적인 권한을 부여하고 있다. 이와 같은 현실은 국가의 안정적인 대북 및 통일정책, 남북관계의 관리라는 측면에서 일정부분 필요하다고 판단된다. 다만 지자체가 남북 지방정부 간 교류협력을 통해 남북관계 발전에 기여하고 남북관계의 불안정성을 해소하는데 일정한 역할을 담당할 필요가 있다.

가장 중요한 문제로 제기되는 것은 현재의 남북교류협력 관련 법률 하에서 지자체가 온전한 행위주체로 인정받지 못하고 있다는 점이다.¹⁶⁷⁾ 또한 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북관계 발전에 관한 법률」 상에 구성된 협의기구에 지자체가 참여하지 못하고 있는 점 또한 해결해야 할 과제로 제기되어 왔다.¹⁶⁸⁾

2) 개선 방안의 모색

가) 현행 법률 상 행위주체로 규정

첫 번째로, 남북교류협력 관련 법령에서 지자체를 법령이 보장하는 행위주체로 규정할 필요가 있다. 이와 관련하여 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조에서 협력사업의 주체로 법인과 단체에 지자체를 명시할 필요가 있으며 동 법률 제25조와 제25조 2에서 지자체를 업무의 위탁과 협조의 대상으로 명문화할 필요가 있다.¹⁶⁹⁾ 또한 대북 인도적 지원 사업과 관련하여 지자체를 독자적인 대북 인도적 지원사업자로 인정할 필요가 있다. 앞서 논의한 바 있는 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 제2조 제2항의 “대북지원사업자”에 지자체를 추가할 수 있을 것이다.

문재인 정부 또한 ‘한반도 신경제지도 구상’의 원칙 중 하나로 ‘지자체와 민간의 역할

167) 최유, 「통일재정법제연구(Ⅲ): 지방자치단체의 남북교류협력사업」, 한국법제연구원, 2012, p. 11.

168) 지자체, 특히 광역단체를 대신하여 남북교류협력사업을 진행해온 주요 민간단체의 현황을 보면 대규모의 민간단체가 광역 지자체에 중복되어 사업을 담당하는 사례가 많은 점 또한 해결해야 할 과제로 제기된다. 최유, 「통일재정법제연구(Ⅲ): 지방자치단체의 남북교류협력사업」, 한국법제연구원, 2012, pp. 34~35, p. 45.

169) 이와 관련하여 이한희는 동 법률들에 명시된 법인에 지방자치단체가 포함됨을 정부가 공인하면 된다는 입장이다. 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017, pp. 237~238

강화'를 제시하고 있다.¹⁷⁰⁾ 다만 지자체의 대북사업에 있어 과거와 같은 사업의 중첩과 과도한 예산지출, 그리고 불투명한 관행 등을 막기 위한 중앙과 지자체의 협력 및 보고체계를 마련하는 방안 또한 병행되어 논의되어야 할 것이다.

동 사항과 관련하여, 최근 진행되고 있는 우리 헌법의 개정논의에서 지방자치의 실효적인 명문화를 달성하는 것이 지방자치단체가 남북 간 교류협력에 있어 주체성을 강화하는데 중요한 과제로 제안된다.

추가적으로, 현행 법률의 개정작업과 함께 2003년 5월 시행된 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」을 지방자치단체의 의견을 수렴해 전반적으로 수정할 필요가 있다.

나) 지방자치단체의 참여 및 협의 공간 마련

두 번째로, 현행 남북교류협력 관련 법령에 근거하여 구성된 협의기구에 지자체의 참여를 보장하거나 동일부 장관의 정책집행에 있어 지자체와 상호 협의할 수 있는 공간이 마련되어야 한다. 즉 「남북관계 발전에 관한 법률」의 남북관계발전위원회(제14조)와 「남북교류협력에 관한 법률」에 명시된 남북교류협력 추진협의회의(제4조)에 지자체의 참여를 보장하거나 상호 협조를 명문화하는 방법이 제안된다.¹⁷¹⁾

위의 남북교류 및 남북관계 발전에 관한 협의 기구의 구성과 관련하여 현행 법률에는 지자체장의 참여와 관련한 구체적인 내용이 담겨있지는 않다. 우리 정부는 '한반도 신경제지도' 구상에서 환동해, 환황해, 그리고 접경지역 평화벨트를 구축하고 지자체의 적극적인 참여를 요구하고 있다.¹⁷²⁾ 우리 정부는 '한반도 신경제지도' 구상을 이행함에 있어 중앙정부의 구상과 정책을 지자체와 논의할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위해 노력해야 한다.

다) 남북교류협력사업 관련 수평적 거버넌스 구축

세 번째로, 정부의 남북관계 관련 정책 수립에 있어 지자체의 참여 내지 협의가 가능하도록 기존 법률을 개정할 필요가 있다. 특히 「남북관계 발전에 관한 법률」에 명시된 남북관계발전기본계획의 수립과정에서 관계중앙행정기관의 장과 함께 관련 지자

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

171) 제성호, 「통일 관련 법제와 지방자치단체의 역할: 법제도 분석과 개선방안을 중심으로」, 법학논문집, 2016, p. 437.

172) 조봉현, 「한반도 신경제지도 구상과 과제」, 비핵·평화번영을 위한 한반도 신경제지도 구상 학술회의, 통일연구원, 2017. p. 27.

체의 장과 협의하도록 하는 방안이 마련됨으로써 우리 정부의 남북 간 교류협력사업에 참여할 수 있도록 보장해야 할 것이다.

이와 관련하여, 필요한 경우 재정여건이 마련되어 있지 않은 지자체의 남북교류협력 사업에 대하여 남북협력기금을 지원할 수 있도록 「남북협력기금법」의 관련조항을 개정하는 방안 또한 논의될 필요가 있다.

라) 남북 지방정부 간 교류협력을 위한 중·장기적 과제

마지막으로, 중·장기적으로는 「남북관계 발전에 관한 법률」에서 남북의 지방행정기관 간에 합의서를 체결할 수 있는 법적 근거를 마련하는 문제도 논의할 필요가 있다. 앞서 논의된 바와 같이 독일이 통일되기 이전부터 동독과 서독의 지방정부 간 자매결연 등의 교류협력이 활발히 진행되었던 점은 독일통일에 긍정적인 효과를 발휘한 것으로 평가된다. 남과 북의 지방정부가 중앙정부와의 협조 하에 상호 교류협력과 관련한 합의를 체결할 수 있도록 관련 법제를 수정할 필요가 있다.

이와 관련하여 「남북관계 발전에 관한 법률」 혹은 시행령 내지 지침을 통해 통일부 장관이 지명하는 남북회담대표에 지자체의 성원이 포함될 수 있도록 수정하는 방안이 제안될 수 있다.

다. 남북교류협력을 위한 중앙-지방-전문가-NGO의 정책협력 네트워크 구축

1) 현황과 문제점

2010년 5.24조치가 발표되고 남북관계가 전면 중단된 이후 남북 간 지방정부 차원의 교류와 협력은 중단된 상태를 지속해 왔다. 2010년 이전까지도 앞서 논의한 바와 같이 지자체는 독자적인 교류협력사업에 많은 제약이 따랐으며 불가피하게 민간대북사업단체에 의존해 왔다. 만약 남북관계가 정상화되고 지방자체단체의 남북교류협력사업이 가능하게 된다 하더라도 현재 지자체의 교류협력사업 경험과 정보는 매우 부족한 것이 현실이다.

현재까지 민간과 준정부기관 등을 포함한 모든 남북교류협력사업은 중앙정부의 정책과 통제, 허가에 구속되어 왔다. 이와 같은 종적 관계 하에서는 획일적인 남북관계가 지속될 수밖에 없다. 남북관계를 안정화시키는 것은 법제도적 안정성을 보장하는 것과 함께 중앙정부의 주도성이 갖는 위험을 일정부분 분산시키고 남북 지방정부 간 교류협력을 보장하는 방안도 적극적으로 추진될 필요가 있다. 또한 중앙정부가 남북교류협력

사업에 과도하게 관여하는 과정에서 업무와 위험이 가중됨을 가만할 때 중앙정부와 지방정부, 그리고 전문가 그룹과 비정부기구 간 역할분담 또한 중요한 과제로 상정되어야 한다.¹⁷³⁾

2) 개선 방안의 모색

가) 실효성 있는 협의기구 구성

위에서 논의한 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간 긴밀한 협의구조를 사전에 구축할 필요가 있다. 이와 같은 협의구조는 현재까지 지속되어 온 종적 관계가 아닌 중앙정부의 주도성을 인정하되 지자체의 자율성을 확대하는 방향에서 진행되어야 한다. 이와 관련하여, 현행 「남북교류협력에 관한 법률」 제4조의 ‘남북교류협력 추진협의회’와는 별도로 ‘남북 지자체 교류협력 추진협의회’를 설치하는 방안이 논의될 수 있을 것이다.¹⁷⁴⁾ 동 기구는 기존의 실무차원의 중앙-지방 간 수직적 논의기구가 아닌 수평적 거버넌스의 성격을 보장할 필요가 있으며 중앙정부와 지방정부, 전문가, 그리고 관련 비정부기구의 수평적 협의 및 결정기구로 운영할 필요가 있다.

추가적으로, 서울시와 같이 행정과 재정능력을 갖춘 지자체의 경우 자체로 지자체-전문가-NGO의 정책협력 네트워크를 구축하는 방안 또한 마련되어야 한다. 단순히 중앙정부의 거버넌스에 의존하기 보다는 서울시의 안정적인 정책협력 네트워크를 통해 중·장기적인 비전을 마련하고 이행하며, 평가하는 선순환 구조를 마련할 필요가 있다.

나) 남북교류협력 관련 정보와 경험의 공유

중앙정부의 남북교류협력 관련 정보와 경험을 공유하기 위한 노력이 사전에 준비될 필요가 있다. 이와 같은 정보와 경험의 공유는 단순히 남북관계가 개선된 이후에 단기간에 준비될 수 있는 문제가 아닌 만큼 중앙정부와 지방정부의 실무부서 그리고 관련 전문가그룹이 정책협력 네트워크를 구축하고 필요한 정보와 경험을 축적, 공유하는 작업을 진행할 필요가 있다. 이는 결국 인적자원을 양성하는 문제와도 연결된다는 점에

173) 최유, 「통일재정법제연구(Ⅲ): 지방자치단체의 남북교류협력사업」, 한국법제연구원, 2012, p. 16.

174) 우리 정부는 지방정부와 남북교류협력사업에 관한 협의를 위해 ‘지방자치단체 남북교류 실무협의회’를 2006년 10월 구성한 바 있으나 실질적인 권한이 부여되지 못해 실효적인 협의기구로 운영되지 못하고 있다는 지적이다. 최유, 「통일재정법제연구(Ⅲ): 지방자치단체의 남북교류협력사업」, 한국법제연구원, 2012, p. 46; 제성호, 「통일 관련 법제와 지방자치단체의 역할: 법제도 분석과 개선방안을 중심으로」, 법학논문집, 2016), pp. 437~438.

서 중·장기적인 프로세스가 마련될 필요가 있다. 중앙정부와 지자체의 남북교류협력 담당자의 인사교류를 제도화하는 방안도 적극적으로 논의될 수 있을 것이다.¹⁷⁵⁾ 또한 통일부를 중심으로 남북교류협력과 관련한 데이터베이스를 통합적으로 관리, 운용하고 이를 지자체와 공유하는 방안을 마련할 필요가 있다.

다) 지방자치단체 맞춤형 교류협력 프로세스 준비

각 지자체의 맞춤형 교류협력 프로세스가 준비되어야 한다. 서울시의 경우 서울-평양 간 교류협력을 지속적으로 강조해 온 만큼 이와 관련한 정보를 수집하고 현실적으로 실현 가능한 교류협력 프로세스를 마련할 필요가 있다. 관련하여 서울과 평양의 전문인력 간 신뢰를 회복하기 위한 사업을 중심으로 초기 교류협력사업을 진행하되 중·장기적으로 양 도시에 연락사무소를 개설하는 문제가 중요한 과제로 논의되어야 할 것이다.

특히 문재인 정부가 제안하고 있는 ‘한반도 신경제지도’ 구상에서 서울과 평양, 신의주, 그리고 베이징을 잇는 동북아 1일 생활권 구축이 제안되고 있다.¹⁷⁶⁾ 이와 관련하여 서울과 평양의 교류협력, 그리고 서울과 베이징을 잇는 동북아 협력을 공간과 시간의 차원에서 중앙정부의 구상과 맞물리는 서울의 구상과 정책을 마련하는 노력이 필요하다.

175) 제성호, 「통일 관련 법제와 지방자치단체의 역할: 법제도 분석과 개선방안을 중심으로」, 법학 논문집, 2016, p. 443.

176) 조봉현, 「한반도 신경제지도 구상과 과제」, 비핵·평화번영을 위한 한반도 신경제지도 구상 학술 회의, 통일연구원, 2017. pp. 27-28.

VII. 조례 재개정

1. 조례 제정을 통한 서울시 남북교류 가능 방안 검토

가. 조례의 의의

헌법 제117조 1항에 따라 지자체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 이 규정에 해당하는 자치법규의 형식에 관하여는 헌법에 규정이 없고 법률로 규정하게 되어있다. 이에 해당하는 법률이 지방자치법이다.

지방자치법은 자치법규의 형식으로 조례와 규칙을 정하고 있다. 지방자치법 제15조는 “지자체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있다.

조례는 지자체가 법령의 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결로써 제정하는 법규범(제15조, 제35조1항)이다. 조례는 그 제정근거에 따라, 위임조례(법령의 위임에 따라 제정된 경우)와 직권조례(또는 고유조례), 제정의무를 기준으로 필수조례와 임의조례, 또 효력을 기준으로 주민의 권리의무에 관한 조례와 내부조직·운영에 관한 조례 등으로 나눌 수 있다.¹⁷⁷⁾

나. 남북교류협력 관련 조례제정 현황

지방자치단체의 남북관련 조례는 2003년 전라남도 남북교류협력조례를 출발로 2015년 세종특별자치시의 조례가 제정되어 남북교류협력을 위한 기초적인 제도적 근거는 마련했다고 볼 수 있다. 특히 광역자치단체 중 남북교류협력 조례를 제정하지 않았던 울산광역시와 경상북도도 2016년 관련 조례를 제정하여 지자체의 남북교류협력 관련 제도적 인프라는 상당 부분 갖추어져 있다 할 것이다.

더불어 서울, 인천, 대전, 광주, 전남 등은 통일교육분야의 조례도 가지고 있다. 지방차원에서 통일과 평화에 대한 교육을 체계적으로 진행하고 통일교육인력양성, 통일교육센터 설립 등으로 지역 인프라를 구축하기 위한 노력이다. 이 분야에서도 광역시 교육청과 기초지방정부에서도 나서고 있다. 이러한 통일교육 조례는 지역주민들에게 통일에 대한 인식을 확산시키고 통일 인프라 구축에 중요한 기반이 될 수 있다.¹⁷⁸⁾

177) 배영길, “조례의 법적지위,” 『공법학연구』 제2권(2000), p.109-110.

178) 문장순, 「지방정부의 통일인프라 구축 현황과 과제」, 대한정치학회보, 2016, pp.202~203.

지방자치단체 남북교류협력 조례는 교류협력기금과 남북교류협력위원회 설치를 주요 내용으로 하고 있으나, 교류협력기금에 관한 내용만을 규정한 조례도 있고 남북교류협력위원회 운영관련 사항을 따로 떼어서 규정한 조례도 있다.¹⁷⁹⁾

2. 서울특별시 남북교류협력에 관한 조례의 분석

가. 기본내용

서울특별시 남북교류협력에 관한 조례는 헌법과 지방자치법에서 정한 조례의 법적성격에 부합하도록 서울시의 남북교류협력 사업에 필요한 기금운용과 남북교류협력위원회 구성과 운영에 관한 규정으로 구성되어 있다.

내용상 남북교류협력에 관한 법률의 입법목적은 지자체 수준에서 달성하기 위한 성격을 가지고 있다. 명시적으로 남북교류협력에 관한 법률이 지자체의 조례제정을 위임하거나 촉구한 조항은 없으므로 위임 조례에 해당한다기보다는 서울특별시 자체적으로 고유사업으로써 남북교류협력사업의 내용을 규정한 직권조례의 성격을 가지고 있다. 또한 제정의무의 기준에서는 임의조례에 해당한다.

서울특별시 남북교류협력에 관한 조례는 내용상 ①(문화·예술·체육 등 다방면의) 남북교류협력 추진, ②남북교류협력기금의 설치 및 재원 조성, ③남북교류협력기금의 용도 및 존속기한, ④남북교류협력기금의 운용·관리, ⑤남북교류협력기금의 회계공무원, ⑥보고 및 환수, ⑦남북교류협력위원회 설치와 구성, ⑧수당 등으로 구성되어 있다. 이중 핵심이 되는 기금운용과 남북교류협력위원회 구성에 관한 사항은 각각 제3조에서 제7조, 제8조에서 제10조에 걸쳐 규정되어 있다.

나. 특이점

서울특별시 남북교류협력에 관한 조례의 특이점으로는 내용의 상당 부분이 서울특별시 남북교류협력기금운용과 남북교류협력위원회 구성 및 운영에 할당되어 있다는 점이

179) 남북협력기금 지원에 관한 조례로는 광역 지방자치단체 1개 시·도와 기초 지방자치단체 3개시·군이 채택하고 있다. 광역자치단체로는 강원도 남북교류협력기금 조례가 있고, 기초자치단체의 예로는 ① 고성군 남북교류진흥기금 설치 및 운용 조례, ② 김포시 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례, ③ 옹진군 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례가 있다. 남북교류협력위원회 설치 또는 지원 조례는 광역 지방자치단체 1개 시·도(2건)와 기초 지방자치단체 16개 시·군이 채택하고 있다. 전자의 예로는 강원도 남북강원도교류협력위원회 조례와 강원도 남북교육교류협력위원회 조례가 있다. 후자의 16개 시·군에는 고흥군, 곡성군, 광양시, 목포시 등이 포함된다. 유형분류에 대해서는 제성호, 「통일 관련 법제와 지방자치단체의 역할: 법제도 분석과 개선방안을 중심으로」, 법학논문집, 2016 참조.

다. 전체 11개조의 규정중 제1조(목적), 제2조(남북교류협력의 추진), 제11조(규칙) 외에 나머지 규정은 모두 기금운용과 남북교류협력위원회 구성 및 운영에 관한 내용이다.

이는 중앙정부를 통한 남북교류협력 외에 지방자치단체가 직접 시행할 수 있는 남북교류협력사업이 제한되는 현행 남북교류협력사업의 법적 미비상태를 여실히 반영하고 있는 상태라고 보인다. 즉, 서울시의 자체 남북교류협력기금과 이 기금의 집행을 주로 관리하는 남북교류협력위원회에 관한 규정 외에 서울특별시가 자체적으로 남북교류협력사업을 추진할 수 없는 한계상황을 반영하는 것이다.

이런 상황을 극복하기 위해서라도 남북교류협력 촉진과 그 기반조성을 위한 적극적인 조례개정과 제도적 인프라 개선 방향은 적극 강구되어야 할 것이다. 이하에서 관련 내용을 상세하게 살펴보도록 한다.

다. 조례 분석 및 개정방향

1) 목적 및 추진방향(제2조 3항 추가)

제1조(목적) 이 조례는 정부의 남북교류협력 및 통일정책을 서울특별시 차원에서 지원하고, 서울특별시와 군사분계선 이북지역간의 교류협력 증진을 위한 기반을 조성하며, 관련 사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

[전문개정 2014.5.14.]

제2조(남북교류협력의 추진) ①서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 한민족의 공동번영을 도모하기 위하여 서울특별시(이하 "시"라 한다)와 군사분계선 이북지역(이하 "북한"이라 한다)의 주민(법인·단체를 포함한다. 이하 같다)이 공동으로 문화·체육·학술 및 경제분야 등에 관한 사업(이하 "남북교류협력사업"이라 한다)을 추진하도록 노력하여야 한다. <개정 2012.12.31>

②시장은 제1항의 남북교류협력사업을 추진함에 있어 필요하다고 인정 되는 때에는 법인·단체 또는 개인에게 그 사업을 위탁할 수 있다.

조례 제1조와 제2조에서 조례의 목적으로 남북교류협력 및 통일정책을 지원하고, 남북교류협력 기반조성을 위해 북한 주민들과 공동으로 문화·체육·학술 및 경제분야 등 사업을 추진하는 것으로 규정하고 있다. 그리고 필요에 따라 시장이 법인·단체 또는 개인에게 사업을 위탁할 수 있다고 하여 남북교류협력사업의 확장성도 고려하고 있다.

하지만 이는 중앙정부 차원에서 남북관계가 진전되고 개선될 때 그 해당여건에 편승하여 사업을 시행하는 정도에 그치는 문제가 있다. 따라서 시의회 차원에서 시장의 남북교류협력 촉진을 위한 의무사항으로 “시장은 제1항의 남북교류협력사업을 촉진하기 위하여 중앙정부 및 관계기관과 성실히 협조하고 그 추진사항을 필요시 서울특별시 남북교류협력위원회에 보고한다”고 규정하여 서울특별시 당국 차원에서 중앙정부에 대해 관련 입법개정 및 남북교류협력에 대한 제도적 참가를 촉구할 수 있는 전략적 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 현재 서울특별시장이 당연직으로 맡고 있지 않은 남북교류협력위원장을 시장이 맡도록 하여 그 책임감과 비중을 높이는 방안도 강구해야 한다.

2) 남북교류협력기금 관련(제4조 3호 개정)

제3조(기금의 설치 및 재원 조성) ①시장은 남북교류협력사업을 원활히 추진하기 위하여 서울특별시남북교류협력기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치·운영한다.
 ②기금의 재원은 시의 출연금, 기금의 운용수익금, 기타수입금으로 한다.

[제목개정 2012.12.31]

제3조의2(기금의 존속기한) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조에 따라 서울시 남북교류협력기금의 존속기한은 2022년 12월 31일까지로 한다. 다만, 존속기한이 경과된 이후에도 기금의 존치 필요성이 있는 경우에는 조례를 개정하여 기금의 존속기한을 연장할 수 있다. <개정 2017.9.21>

[전문개정 2014.5.14]

제4조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 용도에 사용한다.
 <개정 2012.12.31, 2014.5.14, 2015.4.2>

1. 시와 시민의 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원
2. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출
3. 북한의 지방자치단체와의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
4. 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 따른 평화·통일 교육
5. 그 밖에 학술회의 등 기금의 목적과 부합하는 남북교류협력 기반조성 차원의 사업 지원

제5조(기금의 운용·관리) ①기금은 시장이 운용·관리하되, 「지방재정법」 제34조제3항에 따라 세입·세출예산 외로 관리한다.<개정 2012.12.31>

②기금의 운용·관리에 관한 다음 각 호의 사항에 대하여는 제8조에 따른 서울특별시 남북교류협력위원회의 심의를 거쳐야 한다.<개정 2012.12.31>

1. 기금의 운용·관리에 관한 기본정책
2. 기금의 운용계획 및 결산
3. 기타 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제6조(기금의 회계공무원) 기금의 효율적 운용·관리를 위하여 다음 각 호와 같이 회계공무원을 둔다. 다만, 기금관리공무원의 사무 중 지출의 원인행위(계약사무 포함) 및 지급명령 사무에 대해서는 기금사업비 집행절차의 투명성을 강화하기 위하여 「서울특별시 재무회계규칙」에서 정하는 관서 회계 관계 공무원을 기금관리 공무원으로 하여 처리하게 하여야 한다. <개정 2010.1.7, 2011.7.28, 2012.3.15, 2012.12.31>

1. 기금운용관 : 기획조정실장
2. 분임기금운용관 : 대외협력담당관
3. 기금출납원 : 남북교류협력지원사무 담당사무관

제7조(보고 및 환수) ①시장은 기금을 사용하는 자에게 규칙이 정하는 바에 의하여 기금의 사용계획 및 사용결과를 보고하게 할 수 있다.

②시장은 기금을 사용하는 자가 해당 기금지출목적 외에 사용한 때에는 지출된 기금의 전부를 환수할 수 있다. <개정 2012.12.31>

③제2항에 따른 기금의 환수는 지방세체납처분의 예에 의한다. <개정 2012.12.31>

서울특별시 자체의 남북교류협력은 결국 남북교류협력기금의 사용을 통해 현실화된다. 따라서 향후 남북관계가 발전할 경우 자체의 남북교류협력에 관한 조례 제4조 기금의 용도를 보다 구체화하여 남북교류협력을 추진할 수 있다.

현행 제4조 3호는 “북한의 지방자치단체와의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원”이라고 하여 기금의 용도인 남북교류협력사업에 대해 포괄적으로 규정하고 있다. 향후 남북관계가 발전하여 남북교류협력이 구체화되면 서울특별시 자체 사업으로 가능한 분야를 조례에 범주화하여 서울특별시의 특성에 맞는 남북교류협력사업을 보다 전략적으로 추진해야 한다. 예컨대 인도지원·보건의료협력·사회문화예술체육교류 등의 분야를 추가로 구체화하고 명시하여 중점사업분야에 대한 제도적 시행을 공고히 하는 전략이 필요하다.

더불어 현행 “북한의 지방자치단체와의 교류협력”이라고 되어 있는 부분을 “북한 주민과의 교류협력”이라고 하여 남북관계발전에 관한 법률과 동기화를 높이고 서울특별시 남북교류협력의 대상폭을 넓힐 필요가 있다. 즉 남북관계발전에 관한 법률 제2조에 규정되어 있는 협력사업의 주체인 ‘남북한의 주민(법인·단체포함)’을 조례에도 반영하

여 지금의 ‘북한의 지방자치단체’로 한정되어 있는 교류협력의 대상 폭을 확대 조정해야 한다. 북한이 지방자치단체라 함은 각급 인민위원회를 지칭할 수도 있으나 북한체제의 특성상 한국 법제상의 지방자치단체에 부합하는 교류협력의 상대가 있을지도 의문이므로 이 규정은 개정이 필요하다.

또한 제7조 보고 및 환수를 시장이 하도록 되어있는데 남북교류협력기금의 운용과 관리는 남북교류협력위원회의 심의를 받도록 규정되어 있다. 이점에서도 앞에서 서술한 바와 같이 시장이 남북교류협력위원장직을 맡도록 하여 기금의 사용과 모니터링 전반을 주도적으로 책임질 수 있도록 권한을 부여하는 조례개정이 필요하다.

3) 남북교류협력위원회 관련(제8조 5호 및 제9조 2항 개정)

현행 조례는 제8조에서 남북교류협력위원회가 남북교류협력사업의 총괄·조정, 교류협력의 촉진, 평화·통일 교육 지원과 기타 시장이 필요하다고 인정하는 사항을 심의하도록 규정하고 있다.

제8조 6항에서 “기타 시장이 필요하다고 인정하는 사항”을 규정하여 서울특별시 남북교류협력의 사업범위 확대와 수정 등 운용의 폭을 넓힐 수 있는 여지가 있다. 또한 앞서 검토한 제4조 5호에서 “그 밖에 학술회의 등 기금의 목적과 부합하는 남북교류협력 기반 조성 차원의 사업 지원”을 규정하여 남북한의 직접적인 교류협력이 어려운 상황에서도 현재의 교류협력기금을 사용할 수 있는 문호를 개방하고 있다.

특히 평화·통일 교육 지원은 남북교류협력 기반 조성사업의 대표적인 예로써, 서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례가 별도로 마련되어 있다. 이러한 남북교류협력기금의 목적과 부합하는 남북교류협력 기반 조성사업을 확대하기 위해서는 향후 각종 학술회의와 용역을 통하여 지속적인 연구개발이 중요하다. 따라서 현재 제4조 5호의 학술회의만 규정된 부분에 연구용역을 명시적으로 추가하여 개인 및 단체연구가 상시적으로 진행되도록 제도적 보장이 필요하다.

학술회의에 연구용역의 개념이 포함되어 있다고 볼 수도 있으나 학술회의 자체만 규정한 경우 일회성 행사로 그치거나 복수의 연구 성과를 조직적으로 집대성하지 못하고 단순 열거에 머물 수도 있다. 그러므로 연구용역이라는 항목을 추가하여 개인 및 단체에 대해 남북교류협력의 기반조성방안에 대한 다양한 상시연구를 진행시킬 수 있는 제도적 근거를 명확히 할 필요가 있다.

이 연구용역에 대한 항목은 제4조 5호를 “그 밖에 학술회의·연구용역 등 기금의 목적과 부합하는 남북교류협력 기반 조성 차원의 사업 지원”으로 개정하고, 연구용역에 대한 심의를 제8조 남북교류협력위원회의 심의사항에 포함시켜 위원회가 보다 활발하

제8조(남북교류협력위원회 설치) 다음 각 호의 사항을 심의하여 남북교류협력에 관한 시장의 자문에 응하기 위하여 서울특별시남북교류협력위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. <개정 2012.12.31, 2015.4.2>

1. 남북교류협력사업의 총괄·조정
2. 남북교류협력의 촉진
3. 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 따른 평화·통일 교육 기본계획
4. 기금의 운용 및 관리
5. 남북교류협력기반의 조성 및 민간교류 및 평화·통일 교육 지원
6. 기타 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제9조(위원회 구성 등) ①위원회는 위원장을 포함하여 20명 이내로 구성 한다. <개정 2017.1.5.>

②위원은 다음 각 호의 자 중에서 시장이 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다. <개정 2012.12.31., 2017.1.5.>

1. 남북교류협력과 관련이 있는 기관·단체에 근무하는 자
2. 남북교류협력에 대한 경험과 식견이 풍부한 자
3. 시 관계공무원
4. 시의회 의원

③위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

[제목개정 2012.12.31]

제9조의2(위원의 제척·기피·회피 등) ① 위원은 심의의 공정성을 기하기 위해 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 해당 안건의 심의에서 제척된다.

1. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 용역·자문 및 연구 등을 수행하였거나 수행 중에 있는 경우
2. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 경우

② 위원회 심의의 이해당사자는 위원에게 공정성을 기대하기 어려운 특별한 사정이 있는 경우에는 위원

게 다양한 연구주제를 검토할 수 있게 해야 한다. 더불어 이것을 실제 프로그램으로 발전시켜 서울특별시 남북교류협력사업의 총괄·조정 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 서울특별시장직이 직접 남북교류협력위원장을 맡도록 하여 위원회의 위상과 권한을 강화하여 보다 추진력 있는 집행이 가능토록 해야 한다.

라. 개정안 제안

위 사항들을 반영하여 ①목적과 원칙, ②남북교류협력기금, ③남북교류협력위원회에

분야에서 서울특별시 남북교류협력에 관한 조례의 개정안을 제시하면 아래와 같이 정리할 수 있다(별도색 및 밑줄로 개정 부분 표시).

이 개선방향은 자치법규의 근거가 되는 남북교류협력에 관한 법률의 개정을 통해 지자체의 남북교류협력 참여의 범위가 확대되고, 서울특별시 조례도 서울시 자체적으로 가능한 남북교류협력 사업부분을 구체적으로 명시하고 확대할 수 있기 이전의 단계에서라도 필요한 부분을 정리한 내용이다.

서울특별시 남북교류협력에 관한 조례(개정안)

[시행 2017.9.21.] [서울특별시조례 제6612호, 2017.9.21., 일부개정]

※개정사항 별도색 및 밑줄로 표시

제1조(목적) 이 조례는 정부의 남북교류협력 및 통일정책을 서울특별시 차원에서 지원하고, 서울특별시와 군사분계선 이북지역간의 교류협력 증진을 위한 기반을 조성하며, 관련 사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

[전문개정 2014.5.14.]

제2조(남북교류협력의 추진) ①서울특별시(이하 "시장"이라 한다)은 한민족의 공동 번영을 도모하기 위하여 서울특별시(이하 "시"라 한다)와 군사분계선 이북지역(이하 "북한"이라 한다)의 주민(법인·단체를 포함한다. 이하 같다)이 공동으로 문화·체육·학술 및 경제분야 등에 관한 사업(이하 "남북교류협력사업"이라 한다)을 추진하도록 노력하여야 한다. <개정 2012.12.31>

②시장은 제1항의 남북교류협력사업을 추진함에 있어 필요하다고 인정 되는 때에는 법인·단체 또는 개인에게 그 사업을 위탁할 수 있다.

③시장은 제1항의 남북교류협력사업을 촉진하기 위하여 중앙정부 및 관계기관과 성실히 협조하고 그 추진사항을 필요시 서울특별시 남북교류협력위원회에 보고한다.

제3조(기금의 설치 및 재원 조성) ①시장은 남북교류협력사업을 원활히 추진하기 위하여 서울특별시남북교류협력기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치·운영한다.

②기금의 재원은 시의 출연금, 기금의 운용수익금, 기타수입금으로 한다.

[제목개정 2012.12.31]

제3조의2(기금의 존속기한) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조에 따라 서울시 남북교류협력기금의 존속기한은 2022년 12월 31일까지로 한다. 다만, 존속기한이

경과된 이후에도 기금의 존치 필요성이 있는 경우에는 조례를 개정하여 기금의 존속 기한을 연장할 수 있다. <개정 2017.9.21>

[전문개정 2014.5.14]

제4조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 용도에 사용한다. <개정 2012.12.31, 2014.5.14, 2015.4.2>

1. 시와 시민의 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원
2. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출
3. 북한 주민(법인·단체포함)과의 교류협력을 증진하기 위한 인도지원·보건의료협력·사회문화예술체육교류사업 등의 지원
4. 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 따른 평화·통일 교육
5. 그 밖에 학술회의·연구용역 등 기금의 목적과 부합하는 남북교류협력 기반조성 차원의 사업 지원

제5조(기금의 운용·관리) ①기금은 시장이 운용·관리하되, 「지방재정법」 제34조제3항에 따라 세입·세출예산 외로 관리한다.<개정 2012.12.31>

②기금의 운용·관리에 관한 다음 각 호의 사항에 대하여는 제8조에 따른 서울특별시 남북교류협력위원회의 심의를 거쳐야 한다.<개정 2012.12.31>

1. 기금의 운용·관리에 관한 기본정책
2. 기금의 운용계획 및 결산
3. 기타 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제6조(기금의 회계공무원) 기금의 효율적 운용·관리를 위하여 다음 각 호와 같이 회계공무원을 둔다. 다만, 기금관리공무원의 사무 중 지출의 원인행위(계약사무 포함) 및 지급명령 사무에 대해서는 기금사업비 집행절차의 투명성을 강화하기 위하여 「서울특별시 재무회계규칙」에서 정하는 관서 회계 관계 공무원을 기금관리 공무원으로 하여 처리하게 하여야 한다.<개정 2010.1.7, 2011.7.28, 2012.3.15, 2012.12.31>

1. 기금운용관 : 기획조정실장
2. 분임기금운용관 : 대외협력담당관
3. 기금출납원 : 남북교류협력지원사무 담당사무관

제7조(보고 및 환수) ①시장은 기금을 사용하는 자에게 규칙이 정하는 바에 의하여 기금의 사용계획 및 사용결과를 보고하게 할 수 있다.

②시장은 기금을 사용하는 자가 해당 기금지출목적 외에 사용한 때에는 지출된 기금의 전부를 환수할 수 있다.<개정 2012.12.31>

③제2항에 따른 기금의 환수는 지방세체납처분의 예에 의한다.<개정

2012.12.31)

제8조(남북교류협력위원회 설치) 다음 각 호의 사항을 심의하여 남북교류협력에 관한 시장의 자문에 응하기 위하여 서울특별시남북교류협력위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. <개정 2012.12.31, 2015.4.2>

1. 남북교류협력사업의 총괄·조정
2. 남북교류협력의 촉진
3. 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 따른 평화·통일 교육 기본계획
4. 기금의 운용 및 관리
5. 남북교류협력기반의 조성을 위한 연구용역과 민간교류, 평화·통일 교육 지원
6. 기타 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제9조(위원회 구성 등) ①위원회는 위원장을 포함하여 20명 이내로 구성 한다. <개정 2017.1.5.>

②위원은 다음 각 호의 자 중에서 시장이 위촉하고, 위원장은 서울특별시장으로 한다. <개정 2012.12.31., 2017.1.5.>

1. 남북교류협력과 관련이 있는 기관·단체에 근무하는 자
2. 남북교류협력에 대한 경험과 식견이 풍부한 자
3. 시 관계공무원
4. 시의회 의원

③위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

[제목개정 2012.12.31]

제9조의2(위원의 제척·기피·회피 등) ① 위원은 심의의 공정성을 기하기 위해 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 해당 안전의 심의에서 제척된다.

1. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 용역·자문 및 연구 등을 수행하였거나 수행 중에 있는 경우
2. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 경우

② 위원회 심의의 이해당사자는 위원에게 공정성을 기대하기 어려운 특별한 사정이 있는 경우에는 위원장에게 기피신청을 할 수 있다.

③ 위원 본인이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 그 사안의 심의를 회피할 수 있으며, 회피 신청이 있는 경우에는 해당 위원을 당해 안전에서 제척하여야 한다.

[본조신설 2014.5.14]

제10조(수당 등) 위원회에 출석한 위원에게는 예산의 범위 안에서 수당 및 여비를 지

급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 직무와 직접 관련하여 참석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

[제목개정 2012.12.31]

제11조(규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다. <개정 2012.12.31>

[제26조에서 이동 <2013.5.16>]

부칙 <제6612호, 2017.9.21>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

조례의 개정과 연동하여 서울특별시 남북교류협력위원회 조례에 관한 시행규칙도 위원회 구성에 있어서 아래와 같이 개정되어야 한다(제10조 및 제12조 개정).

서울특별시 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙(개정안)

[시행 2015.7.1.] [서울특별시규칙 제4038호, 2015.7.1., 타법개정]

※개정사항 별도색 및 밑줄로 표시

제1조 (목적) 이 규칙은 서울특별시남북교류협력조례(이하 "조례"라 한다)에서 위임된 사항과 조례의 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (기금운용계획) 조례 제5조제2항의 규정에 의한 기금운용·관리는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 기금조성계획
2. 기금사용계획
3. 기타 기금의 운용·관리에 관하여 필요한 사항

제3조 (지원대상) 서울특별시남북교류협력기금(이하 "기금"이라 한다)의 지원대상은 조례 제4조의 규정에 의한 용도에 해당하는 사업을 추진하며, 다음 각 호의 1에 해당하는 법인·단체 및 개인으로 한다.

1. 서울시의 남북교류협력사업을 추진하고자 하는 기관·단체
2. 서울 시내에 주사무소 또는 분사무소(지부·지회)를 두고 있는 법인·단체로서 남북교류협력사업을 추진하고자 하는 법인·단체
3. 기타 서울시장이 남북교류협력을 위하여 필요하다고 인정하는 기관·단체 또는 개인

제4조 (지원 등의 절차) ① 조례 제4조의 규정에 의한 용도에 기금을 사용하고자 하는 자는 별지 제1호 서식에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 시장에게 신청하여야 한다.

1. 사업계획서
2. 단체현황 및 정관(개인인 경우에는 이력서를 말한다)

② 시장은 제1항의 규정에 의하여 기금의 지원신청을 받은 때에는 다음 각 호의 사항을 검토한 후에 서울시남북교류협력위원회(이하 "위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 지원여부 및 금액을 결정하여야 한다.

1. 기금설치목적과 부합여부
2. 지원사업의 적정여부
3. 사업비의 적정여부
4. 사업비 부담금의 부담능력여부

③ 서울시장은 제2항의 규정에 의하여 결정된 내용을 신청인에게 통보하여야 한다.

제5조 (지원금의 교부) 시장은 기금을 지원하기로 결정한 경우에는 당해 사업을 개시하기 전까지 신청인에게 지원 자금을 교부하여야 한다. 다만, 필요하다고 인정할 경우에는 분할하여 교부할 수 있다.

제6조 (정산 및 반납) ① 제5조의 규정에 의하여 기금을 지원받은 자는 사업종료 후 20일 이내에 별지 제2호 서식에 의한 정산서를 시장에게 제출하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 정산결과 집행 잔액이 있는 경우에는 정산서를 제출한 후 7일 이내에 이를 시장에게 반납하여야 한다.

제7조 (사업계획의 변경) 기금을 지원받은 자가 지원 자금으로 추진하는 사업의 내용이나 사업비를 변경하고자 할 때에는 미리 시장의 승인을 얻어야 한다.

제8조 (기금의 지원목적외 사용) 조례 제7조제2항의 규정에 의한 "당해 기금지출목적외에 사용한 때"에 해당하는 경우는 다음 각 호의 1과 같다.

1. 지원자금을 사업계획서의 내용대로 사용하지 아니한 경우
2. 지원자금에 의한 사업의 목적을 달성할 수 없다고 시장이 인정하는 경우
3. 사업자가 목적사업을 중도에 포기한 경우
4. 기타 지원자금의 사용목적이 불분명한 경우

제9조 (장부의 비치 등) 기금운용관은 기금의 효율적인 운용관리를 위하여 다음 각 호의 장부를 비치·기록하여야 한다.

1. 기금관리대장(별지 제3호 서식)
2. 현금출납부(별지 제4호 서식)

제10조 (위원회의 구성) ① 위원회는 위원장을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성

한다.

② 위원장은 서울특별시장을 당연직으로 한다.

③ 부위원장은 기획조정실장으로 하며, 위원장이 부득이한 사유로 회의를 주재할 수 없는 때에 그 직무를 대행한다. <개정 2010.9.27.>

④ 위원 중 당연직위원은 기획조정실장, 경제진흥본부장, 문화본부장이 된다. <개정 2008.1.31, 2010.9.27, 2010.12.2, 2011.12.29, 2014.12.30, 2015.7.1.>

제11조 (위원의 임기) 위원회 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 당연직위원은 그 직위에 재직하는 기간으로 하고, 위촉직위원 중 서울특별시의회의원은 위촉당시에 소속된 상임위원회의 재임기간으로 한다. <개정 2010.12.2.>

제12조 (위원장의 직무 등) 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회 업무를 총괄한다.
위원장은 남북교류협력사업을 촉진하기 위하여 중앙정부 및 관계기관과 성실히 협조하고 그 추진사항을 필요시 서울특별시 남북교류협력위원회에 보고한다.

제13조 (회의) ① 위원회의 회의는 정기회의 및 임시회의로 구분하고, 정기회의는 년 2회 개최하며 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 때 개최한다.

② 위원회의 회의를 소집하고자 하는 때에는 회의의 일시, 장소 및 부의사항을 회의 개최 7일전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제14조 (회의내용의 비공개) 회의내용의 사안에 따라 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 회의내용을 비공개로 할 수 있다.

제15조 (간사) 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 두며, 간사는 남북교류협력사무를 담당하는 담당관·과장이 된다.

제16조 (회의록) 위원회는 회의사항에 관한 회의록을 작성, 비치하여야 한다.

제17조 (의견청취 등) 위원회는 위원장이 필요하다고 인정하는 때에는 관계전문가 또는 관계공무원의 의견을 듣거나 자료를 요청할 수 있다.

제18조 (운영세칙) 이 규칙에 규정된 사항 외에 위원회 운영 등에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

부칙 <제4038호, 2015.7.1>

제1조(시행일) 이 규칙은 2015년 7월 1일부터 시행한다.

제2조(다른 규칙의 개정) ①부터 ⑤까지 생략

⑥ 서울특별시 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙 일부를 다음과 같이 개정한다.

제10조제4항 중 “경제진흥실장”을 “경제진흥본부장”으로, “문화체육관광본부장”을 “문화본부장”으로 한다.

⑦ 및 ⑧ 생략

3. 서울특별시 남북교류협력 증진을 위한 신설 조례안 제안

가. 개요

서울특별시 남북교류협력 증진을 위해 다음과 같은 사항에 대해 신설조례안을 제정하여 서울특별시 단위에서 보다 효율적이고 구체적인 남북교류협력사업 및 그 기반조성 사업을 추진할 수 방안 검토가 필요하다.

- 1) 서울특별시 남북교류협력 활성화 센터에 관한 조례
- 2) 서울특별시 남북교류협력위원회 별도 법인으로 설립하는 조례
- 3) 서울특별시 평화·통일교육위원회 신설조례
- 4) 서울특별시 평화통일기반조성 관련 해외사업 지원에 관한 조례

단, 이 조례들의 내용을 현행 조례의 틀 안에서 해석을 통해 순차적으로 사업을 실시하는 방향으로 할지, 아니면 별도의 조례들을 제정하여 구체적으로 진행할지는 정책적 검토가 필요한 사항이라 하겠다. 특히 1), 2), 3)번의 경우 기능이 중복된 센터와 위원회 등을 옥상옥으로 설치하는 안으로 보일 수 있다. 하지만 이는 정책추진환경과 상황·조건에 따라 선별적으로 시행 가능한 옵션으로 해석하고 준비해야 한다.

예컨대 별도법인의 남북교류협력위원회(2번)에 남북교류협력 활성화 센터(1번)와 평화·통일교육위원회(3번)의 기능을 둘 다 추가하거나, 선택적으로 추가하는 방안도 가능하다. 혹은 남북교류협력 활성화 센터(1번)나 평화·통일교육위원회(3번)를 신설하되, 현행 남북교류협력위원회(2번)를 컨트롤타워로 삼아 정책조정역할을 심화하는 방향으로 재편할 수도 있는 것이다. 개개 옵션이 모두다 개별적으로 실현되어야 함을 의미하는 것은 아니면 정책제안의 일환으로 파악하여 향후 다양한 옵션검토가 이루어질 때 참고자료로 활용해야 할 것이다.

나. 서울특별시 남북교류협력 활성화 센터에 관한 조례

현재 서울특별시 평화·통일교육에 관한 조례를 근거로 하여 서울특별시 기초자치단체와 민간단체에 대한 남북교류협력기금지원과 사업지원이 이루어지고 있다. 이를 보다 활성화하고 기초자치단체간의 남북교류협력의 질을 제고하기 위하여 '서울특별시 남북교류협력 활성화 센터'(가칭)을 설립하는 조례 제정을 검토해야 한다.

이 센터의 목표는 북한정보 제공, 대북협상 실무, 자치단체 공무원의 남북교류업무연수 등을 통해 남북교류협력을 담당하는 공무원들의 역량을 강화하고 향후 남북교류협력 활성화에 대비한 인적 인프라를 육성하는 것이다.¹⁸⁰⁾

장기적으로 이 센터는 서울특별시 기초자치단체들이 각 지역 사정에 맞게 진행하고 있는 남북교류협력사업 전반에 대한 정보 교류를 도모하며 그동안 중복되어 시행된 사업을 점검하고, 기타 사업 등을 지원하도록 한다. 이것은 남북교류협력사업의 효율성을 높이는 컨트롤타워의 기능을 수행하는 것과 같다. 더불어 각 자치단체별로 주민참여가 확대되도록 의견을 수렴하고 기금을 모집하는 등의 창구 역할도 수행할 수 있어야 한다.

한편 남북교류협력이 활성화되고 지방자치단체 관련 남북교류협력 법제도가 개선되면 통일부 등 중앙부처 공무원의 파견을 받아 중앙정부와의 유기적 협력을 향상시키는 허브가 되도록 운영되어야 한다. 특히 중앙정부의 통일센터 등이 현실화되면 유기적인 연락과 협업을 통해 시너지 효과를 내도록 정책적 검토와 연구가 필요하다.

다. 서울특별시 남북교류협력위원회 별도 법인 설립 조례

지방자치단체의 남북교류는 정치적 상황에 따라 부침을 겪을 수 있다. 남북관계 개선 정도에 대한 전반적인 영향뿐만 아니라 자치단체 자체의 전시성 혹은 이벤트성 집행으로 인해 일관성이 결여되거나 극단으로 치우칠 수도 있다. 따라서 독립적인 위원회를 구성하여 주민참여도가 증진될 수 있도록 하여 주민의 의사를 보다 폭넓게 반영하고 지방자치의 원리에 최대한 부합하도록 위원회가 운영되도록 할 방안도 검토되어야 한다. 아울러 독립적인 위원회를 통해 남북교류협력사업이 일관성 있게 유지될 수 있도록 정책적 고려를 해야 한다.¹⁸¹⁾

180) 유사하게 '지방자치단체 남북교류협력 활성화 지원센터'에 대한 제안은 제성호, 「통일 관련 법제와 지방자치단체의 역할: 법제도 분석과 개선방안을 중심으로」, 법학논문집, 2016, pp.446~447 참조.

181) 이에 대해서는 송인호, 「지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성」, 法曹, 2012 및 광주광역시 남북교류협력에 관한 조례 제3조를 참조.

라. 서울특별시 평화·통일교육위원회 신설조례

현행 서울특별시 평화·통일교육에 관한 조례를 보다 구체적이고 심도 깊게 시행하기 위한 조직체로 별도의 평화·통일교육위원회 신설을 검토할 수 있다. 남북관계는 주변 상황에 따라 쉽게 변화할 수 있다. 일관성도 결여될 수 있다. 또한 향후 전망도 정확하지 않을 수 있다. 이에 따라 남북교류협력사업은 부침을 겪을 수밖에 없다. 직접적인 남북교류협력이 활성화되어 있지 않은 시기에는 기반조성 사업에 중점을 두어야 하는데, 평화·통일교육의 시행이 가장 구체적이고 실효성 있는 남북교류협력 기반조성사업이 된다.

이를 집행하기 위한 위원회를 별도로 구성하여 기금 지원 범위도 확대하고 주민의 의사가 최대한 많이 반영된 평화·통일교육사업이 이루어지도록 해야 한다. 이는 현행 서울특별시 평화·통일교육에 관한 조례 제7조 “시장은 평화·통일교육을 활성화하기 위한 기관을 설치·운영할 수 있다”는 규정의 취지에도 부합한다. 위원회 설치에 아래와 같이 서울특별시 평화·통일교육에 관한 조례 제7조를 개정하는 방법(구성 등은 별도의

제7조(협의회의 설치) ①시장은 남북교류협력사업을 체계적으로 추진하기 위하여 광주광역시남북교류협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.

②제1항의 규정에 의하여 설치하는 협의회는 비영리사단법인으로 한다.

③협의회는 시 및 광주광역시의회, 자치구 및 자치구의회, 문화예술계, 언론계, 종교계, 경제계, 민간단체 등 각계 인사 30인 이상 50인 이하로 구성한다.<개정 2015.7.1>

④협의회의 조직과 운영 등에 관한 사항은 협의회의 정관으로 정한다.

제8조(협의회의 사업) 협의회는 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 시차원의 남북교류협력사업
2. 남북교류협력 촉진시책 연구
3. 남북교류협력 기반의 조성 및 민간교류의 지원
4. 그 밖에 협의회의 정관으로 정하는 사항

제9조(재정지원) ①시장은 협의회의 운영 및 사업수행을 위하여 필요한 경비를 예산과 기금운용계획의 범위 안에서 지원할 수 있다.

②시장은 기금의 일정액이 조성되어 과실금으로 제1항의 경비를 지원할 수 있을 때까지는 매년도 예산에 편성하여 지원한다.

제10조(공무원의 파견) 시장은 협의회의 설립목적을 달성하기 위하여 필요한 경우 「지방공무원법」 제30조의4의 규정에 의하여 소속공무원을 파견할 수 있다.

제11조(협의회의 지도·감독) 시장은 필요한 경우에 협의회의 운영상황과 그 밖의 필요한 사항을 보고하게 하거나, 소속공무원 또는 지정하는 자로 하여금 그 업무를 확인·검사하게 할 수 있다.

시행규칙 마련)과 별도의 조례를 신설하여 위원회를 구성하는 방안을 검토할 수 있다.

서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례 (개정안)

[시행 2017.1.5.] [서울특별시조례 제6386호, 2017.1.5., 타법개정]

서울특별시 (대외협력담당관) 02-2133-6664

제1조(목적) 이 조례는 「통일교육 지원법」에 따라 서울특별시의 평화·통일 교육을 활성화하고 체계적이며 지속적인 추진을 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 "평화·통일 교육"이란 남북한 화해와 평화 공존, 자주·평화·민주의 원칙에 입각한 한반도의 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도의 함양을 목적으로 하는 교육을 말한다.

제3조(평화·통일 교육의 기본원칙) ① 평화·통일 교육은 시민들의 합의를 바탕으로 서울특별시(이하 "시"라 한다)의 평화문화를 증진시키고 남북관계 발전에 기여하는 방향으로 실시되어야 한다.

② 평화·통일 교육은 정치적·당파적 목적을 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.

제4조(평화·통일 교육 기본계획 수립) ① 서울특별시(이하 "시장"이라 한다)은 평화·통일 교육의 활성화와 체계적이고 지속적인 추진을 위하여 서울특별시 평화·통일 교육 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 평화·통일 교육의 기본원칙·추진목표와 방향
2. 평화·통일 교육과 관련하여 각 부서 및 기관·단체의 협조에 관한 사항
3. 평화·통일 교육 프로그램의 연구·개발·평가 등에 관한 사항
4. 평화·통일 교육 실태의 조사·평가 및 시정에 관한 사항
5. 평화·통일 교육 기본계획의 시행에 따른 자원 조달에 관한 사항
6. 그 밖에 평화·통일교육을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

③ 시장은 기본계획을 수립할 때에 「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례」에 따른 남북교류협력위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제5조(평화·통일 교육 시책의 수립·시행) 시장은 기본계획에 입각한 평화·통일 교육의 시책을 수립·시행하여야 한다.

제6조(평화·통일 교육의 위탁 등) ① 시장은 필요하다고 인정하는 때에는 제5조의 규정에 따른 평화·통일 교육의 일부를 자치구에 위임하거나 법인 또는 단체 등에게 위

탁할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따라 평화·통일 교육을 위임받은 자치구 또는 위탁받은 법인, 단체 등에게 「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례」에 따른 남북교류협력위원회의 심의를 거쳐, 예산의 범위 내에서 필요한 지원을 할 수 있다. 이 경우 필요한 재원은 「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례」에 따른 남북교류협력기금으로 할 수 있다.

제7조(평화·통일교육위원회 설치·운영) 시장은 평화·통일 교육을 활성화하기 위하여 평화·통일교육위원회를 설치·운영 할 수 있다.

제8조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다. <개정 2017.1.5.>

부칙 <제6386호, 2017.1.5>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

마. 서울특별시 평화통일기반조성 관련 해외사업 지원에 관한 조례

남북관계가 경색되어 있고 남북교류협력이 활성화되지 않은 경우 우회적인 경로를 통한 남북교류협력과 통일기반조성에 정책적 노력을 기울일 수 있는 방법으로 서울특별시의 해외자매결연도시의 민주평화통일협의회나 교포들의 남북교류사업을 지원하는 방안을 검토할 수 있다. 이에 대한 제도적 근거로 관련 조례를 신설하는 방안이 필요하다.

이는 헌법상의 평화통일조항(제4조)이 명령하는 헌법의 가치를 자치단체 차원에서 실현하기 위한 정책적 노력의 방편이며, 주민의 권리를 제한하는 내용이 아니므로 조례의 제정범위를 벗어나지도 않는다. 단, 해외자매도시 결연지원사업의 성격을 벗어나서 자치사무나 단체위임사무의 범위를 이탈하거나, 외국국적의 동포가 아닌 대한민국 국적의 국민이 해당사업을 빌미로 중앙정부의 승인 없는 북한주민접촉을 하거나 남북회담에서의 대표직을 수행하는 경우는 당연히 제한되어야 할 것이다.

현 단계에서 서울시 차원의 자매결연사업이나 적극적인 역할이 어려울 경우 서울시 의회가 해외지방의회와의 결연사업을 통해 우회적인 지원과 교류협력을 촉진하는 방안도 검토 가능하다.

Ⅷ. 결론

남북 간 신뢰의 회복은 단기적인 정치적 협상에 의해 달성될 수 있는 것이 아니며 중장기적인 교류협력을 지속적으로 실행하여 신뢰를 회복함으로써 가능하다. 이와 관련하여 지자체의 역할을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 남북의 중앙정부를 중심으로 획일화된 남북교류사업은 불안정성을 지속적으로 노출해 왔다. 이와 같은 문제를 해결하고 사회문화, 사람의 교류를 통한 신뢰의 지속이란 측면에서 지방정부 간 교류와 협력이 안정적으로 발전되어야 한다.

지자체의 남북 간 교류협력은 첫째, 남북한 화해협력을 통해 안정적인 남북관계의 정착에 기여할 수 있다. 둘째, 지방자치단체가 중심이 된 비정치적 교류협력을 통해 다양한 분야의 기능적 연계성을 강화시킬 수 있다. 셋째, 남북 지방정부간 교류와 협력은 북한에 대한 실질적인 행정지원, 즉 행정운영의 방식, 기술적 수준, 공무원의 수행능력 등에 있어 남북한의 이질성을 제거하고 역할을 담당할 수 있다. 또한 지자체의 남북교류협력사업을 통해 국민이 남북교류협력과 통일의 과정에 직접 참여하는 기회가 된다는 점에서 필요하다.

현행 남북교류협력사업 관련 제(諸)법률을 들여다보면 남북교류협력사업을 수행할 때 지자체를 정부의 주협 대상으로 고려하지 않고 제정 또는 시행되어, 이것이 지자체 대북사업의 제도적 한계로 작용하고 있다. 구체적으로 현행 남북교류협력에 관한 법률 제2조는 남북한 간 협력사업에 대하여 “협력사업이란 남한과 북한의 주민(법인단체를 포함한다)이 공동으로 하는 (중략) 모든 활동을 말한다”고 정의한다.

그런데, 정부는 해당 법률에 지자체가 명시되어 있지 않은 것을 근거로 지자체를 대북사업 주체로 인정하지 않고 통일부가 인가한 대북사업단체를 통해서만 사업을 추진하도록 하고 있다. 중앙정부의 이러한 조치는 지자체의 주체적인 남북교류사업을 보장한다는 남북교류협력에 관한 법률과는 배치되는 부분이라고 볼 수도 있다.

중앙정부의 획일적인 대북정책이 통일을 추구하는 방법상의 과정에서 교류를 우선시 하는 정책에 배치되는 부분도 있는 것이 사실이지만 중앙정부의 대북 경직성은 지방정부의 분해된 유연성으로 보완이 가능하다는 인식으로 접근한다면 지방정부의 역할은 통일을 위한 핵심적인 요인일 수 있다. 또한 지방자치단체 나름대로 통일에의 역할을 수행하여야만 하는 당위성도 묵과할 수 없다.

독일에서도 한때 통일에 대한 논의를 ‘창구단일화’라는 이름으로 중앙정부가 독점한 적이 있었다. 남한 역시 중앙정부가 통일이라는 테마를 독점하여 북한이나 통일과 관련된 정보가 공개되지 않았고 이는 아쉽게도 우리 역사에서 집권층의 정치적 활용도로 사용된 예가 적지 않았다.

이처럼 중앙정부와 지방정부간의 남북교류에 대한 제도의 불일치성과 인식의 괴리가 존재하지만 통일이 정치권이 선점한 아젠다로 전용되는 도구에 머물지 않고 실질적으로 논의되기 위해서는 무엇보다 중앙정부에 독점되어 있는 통일에 대한 논의가 지방자치단체에도 개방되어 있어야 한다는 것에는 이의가 없다.

서울시의 경우도 현재 중앙정부 중심의 남북교류사업의 틀에서 적극적인 역할을 하지 못하고 있다. 현재까지 서울시만의 정체성이 담겨져 있는 경성축구대회나 서울시향 평양공연과 같은 사업은 논의만 무성했을 뿐 실제 진행되지 않았고, 다른 지자체와 중앙정부와 차별성이 크게 없는 민간교류협력원 수준의 교류로 귀결되었다. 더불어 평화 통일 교육 역시 서울시의 정체성, 지역 색깔을 뚜렷하게 드러낼 수 있는 사업이 아니라 보편적인 내용에 지나지 않는다는 것 역시 간과하지 말아야 할 부분이다. 이것은 서울시 정책 수행의 목적에 적절하지 않으며, 효과 역시 한정적이라고 평가될 수 있을 것이다. 이를 위해 중앙정부에 귀속되지 않는, 서울시가 독립적으로 남북관계에서 행위자로 나설 수 있는 제도를 재정비해야 한다. 두 번째는 서울시의 남북교류협력사업이 우회적 방법에서 탈피해 직접적이고 서울시민의 참여를 담보하는 방향으로 귀결되어야 한다는 것이다. 세 번째는 서울시 남북교류협력의 제도와 내용에 대해 근본적인 논의와 구상을 주재할 수 있는 싱크탱크 창립 내지 연구 인력을 늘리는 것이 필요하다.

구체적으로 서울시가 추진할 수 있는 남북교류협력 전략은 현재와 같이 남북관계가 중단된 상태에서는 남북협력기금과 남북교류 활성화를 위한 방안을 모색하는 시간을 가지면서 인도적인 지원 사업을 통해 남북 간 화해와 협력의 물꼬를 터나가야 한다. 그리고 점차 문화와 예술 분야의 교류를 확대시켜 나가면서 경제협력 사업으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

단기 전략으로 첫째, 남북협력기금의 모금과 안정적인 관리가 필요하다. 둘째, 북한의 현황과 남북한 교류협력 발전을 위한 전문가 토론회와 학술대회를 다양하게 진행해야 한다. 셋째, 북한에 대한 인식과 남북교류·협력 사업에 대한 홍보와 여론 조성을 해야 한다. 넷째, 인도적 차원의 대북지원 사업을 재개·발전시켜 나가야 한다. 인도적인 지원사업은 단기-중기-장기에 걸쳐 중단되지 않고 지속적으로 이어져야 그 효과성을 발휘할 수 있다. 오히려 인도적인 지원사업을 통해서 남북관계가 중단되고 대화가 단절된 상황에서 관계를 회복하는 도구로 사용될 수 있다.

중기 전략으로는 문화·예술분야 사업과 체육 분야의 교류·협력을 진행해 나간다. 남북한 간 문화와 예술 그리고 체육을 통해 남북한 주민을 하나 되게 하고 동질성을 회복시켜 줄 것이다.

장기 전략으로는 첫째, 중앙정부 간 교류협력사업에 참여를 통해서 경제협력, 사회문화분야의 교류와 협력, 인도주의분야의 협력사업, 자연재해 발생에 대한 공동대응과

협력이 이루어져야 한다. 둘째, 평양시의 인프라 사업 지원과 협력사업이 진행되어야 한다. 평양시는 북한의 대도시이지만 사회기반 시설에 대해서는 아직까지 낙후된 부분이 많이 존재함에 따라 대중교통 운영체계 협력과 대동강 수질검사 및 복원 그리고 도시환경 개선과 안전 등에 대한 공동의 협력이 이루어져야 한다. 셋째, 서울시와 평양시 경제협력이 이루어져야 한다. 서울시와 평양시가 가진 장점을 활용해서 경제협력을 통해 남북에니센터, 신재생에너지 보급, 남북한 산림자원을 공동으로 연구하고 관리해 나가야 한다. 넷째, 서울시와 평양시 자매결연을 추진해야 한다. 서울시와 평양시는 남한과 북한의 수도라는 점에서 비슷하며 지자체 간 교류가 가장 활발하게 진행될 가능성이 가장 높은 곳이기 때문에 자매결연을 통해 인적·물적 교류는 물론 다방면에 있어서 종합적인 교류를 형성시켜 나갈 필요가 있다.

현재 한반도의 긴장이 고조되며 남북 간 교류협력을 실질적으로 이행하는 데에는 분명 한계가 있다. 다만 역설적으로 지금 시기에 남북교류협력을 더욱 활성화하기 위해 관련 법제의 문제점도 돌아보고 대안을 사전에 마련하는 노력이 요구되며 구체적으로 ①남북합의서의 실효적 법제화, ②지자체의 남북교류협력을 위한 법령개정, ③정책협력 네트워크의 구축 같은 전략이 실천되어야 할 것이다. 나아가 남북교류협력 촉진과 그 기반조성을 위한 적극적인 조례개정과 제도적 인프라 개선 방향도 적극 강구되어야 할 것이다. 적극적인 준비를 통해 남북관계 개선과 한반도 평화정착을 앞당길 수 있도록 치밀한 노력이 절실한 시점이다.

참고문헌

■ 학술자료

- 강기홍, 「지방자치단체의 남북교류협력법제 발전 방안」, 지방자치법연구, 2013.
- 강운호, 「정책연구논문/제도, 제약 및 관료의 예산결정행태: 지방정부 예산결정에 대한 신제도주의적 접근」, 한국정책학회보, 2000.
- 구광모, 「정책평가와 프로그램평가의 비교」, 한국공공관리학보, 2003.
- 금창호, 「남북통일을 위한 지방자치단체의 교류협력 방안」, 한국행정학회 학술발표논문집, 2014.
- 김경량·염돈민, 「독일통일과 동서독 지방자치단체간 협력에 관한 조사연구」, 강원발전연구원, 1999.
- 김동성 외, 「남북교류협력과 경기도」, 정책연구, 2016.
- 김동성 외, 「지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안」, 경기연구원 기본연구, 2011.
- 김명수, 「정책평가에 대한 실증주의적 접근의 유용성-효과평가를 중심으로」, 정책분석평가학회보, 2008.
- 김영운, 「동서독 교류·협력과 대동독 대가지급」, 통일정책연구, 2001.
- 김학성·최진욱, 「남북한 지방자치단체간 교류·협력-실태분석과 활성화 방안」, 통일연구원 연구총서, 2001.
- 문장순, 「지방정부의 통일인프라 구축 현황과 과제」, 대한정치학회보, 2016.
- 문화체육관광부, 「남북 문화교류협력 사업 분석 및 발전 방안 연구」, 한국문화관광연구원, 2013.
- 배영길, 「조례의 법적지위」, 공법학연구, 2000.
- 법무부, 「헌재결 1997.1.16., 92헌바6,」 『남북교류협력관련 판례집』, 법무부, 2003.
- 서순복·금창호, 「지방자치단체의 남북교류 및 협력방안」, 지방행정연구, 2016.
- 서유상, 「“두 개의 자전거 바퀴가 하나로 맞물리듯 남북도 하나되길...” - 서울-평양 통일자전거대회 개최될 날 앞당겨지길 희망」, 민족21, 2007.
- 손병호, 「김정은, 나무심기로 온실가스 줄이기 안간힘」, 국민일보, 2015.
- 송인호, 「지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성」, 法曹, 2012.
- 송인호, 「통일 시대를 대비한 우리 지방자치단체의 북한 협력에 관한 공법적 연구」, 연세대학교 박사학위논문, 2012.

- 심익섭, 「독일통일과정에서 지방자치의 역할」, 한국행정학보, 1992.
- 안경섭·김나영, 「시민참여의 정책반영에 관한 신제도주의적 분석」, 한국정책과학학회보, 2009.
- 양문수 외, 「개성공단 중단 이후 남북경제협력 재개방안과 경기도의 과제」, 정책연구, 2016.
- 양현모 외, 「한반도 평화, 번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방 자치 단체 남북 교류를 중심으로」, 통일연구원, 2007.
- 엄석진, 「한국행정의 역량」, 한국행정학보, 2016.
- 오철호, 「정책평가의 외연 넓히기」, 정책분석평가학회보, 2013.
- 이규창, 「남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구」, 통일정책연구, 2006.
- 이윤진·장용철, 「독일 통일과정과 지방자치단체의 역할: 남북한 통일에의 함의」, 북한학보, 2016.
- 이종석·김창수 외 4명, 「남북관계 변화전망에 따른 서울시 남북교류협력사업 추진전략 및 발전방안 연구」, 한반도평화포럼, 2013.
- 이종수, 「지방행정 Ombudsman제도의 도입 필요성과 설계방향」, 한국행정학회 Conference 자료, 1997.
- 이한희, 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로」, 지방행정연구, 2017.
- 이준한, 「인천광역시 남북 교류협력 현황 및 활성화 방안」, 인천대학교 사회과학연구원, 2014.
- 임을출, 「한반도 신경제지도 구상의 이행 전략」, 비핵·평화번영을 위한 한반도 신경제지도 구상 학술회의, 통일연구원, 2017.
- 정일영, 「남북합의서 법제화 방안 연구」, 법과정책, 2012.
- 정일영·정대진, 「남북합의서 이행의 한계와 대안의 모색: 5.24조치와 『남북관계발전에관한법률』 제23조를 중심으로」, 통일연구, 2017.
- 정주리·조은설, 「강원도 남북교류협력현황 분석 및 발전방안 모색」, 한국행정과 정책연구, 2011.
- 조봉현, 「한반도 신경제지도 구상과 과제」, 비핵·평화번영을 위한 한반도 신경제지도 구상 학술회의, 통일연구원, 2017.
- 제성호, 「6.15 남북공동선언과 후속문서의 법적 성격과 효력」, 저스티스, 2001.
- 제성호, 「통일 관련 법제와 지방자치단체의 역할: 법제도 분석과 개선방안을 중심으로」, 법학논문집, 2016.
- 최대석 외, 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」, 지방자치단체 대북교류 10년 백서, 2009.

- 최유, 「통일재정법제연구(Ⅲ): 지방자치단체의 남북교류협력사업」, 한국법제연구원, 2012.
- 최진욱, 「경기도 대북 교류협력 방향: 사업내용 및 추진전략」, 학술회의총서, 2001.
- 통일연구원, 「2009 북한개요」, 통일연구원, 2009.
- 하상근, 「정책대상집단의 불응요인에 관한 종단연구」, 한국행정학회 학술발표논문집, 2010, pp. 1864~1889.
- 황교육, 「지방의 남북교류협력 변화과정 연구」, 인제대학교 일반대학원 박사학위논문, 2016.
- Campbell, John L, 「Institutional analysis and the role of ideas in political economy」, paper presented to the Seminar on the State and Capitalism since 1800, Harvard University, 1995.
- Campbell, John L, 「Institutional change and globalization」, Princeton University Press, 2004.
- Coombs, Fred S, 「The bases of noncompliance with a policy」, Policy Studies Journal, 1980.
- Geva-May, Iris & L. Pal, 「Policy evaluation and analysis: Exploring the differences」, Policy Evaluation, 1999.
- Pierson, Paul & Theda Skocpol, 「Historical institutionalism in contemporary political science」, Political science: The state of the discipline, 2002.
- Pressman, Jeffrey L., & Aaron B. Wildavsky, 「How great expectations in Washington are dashed in Oakland」, 1973.
- Scharpf, Fritz W, 「Institutions in comparative policy research」, Comparative political studies, 2000.
- Streeck, Wolfgang, & Kathleen Ann Thelen, eds. 「Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies」, Oxford University Press, 2005.
- Weaver, R. Kent, & Bert A. Rockman, eds, 「Do institutions matter?: government capabilities in the United States and abroad」, Brookings Institution Press, 2010.

■ 기타 자료

- 강종구·임보연 외, 최악의 남북 관계…지자체 대북 교류사업 '올스톱', 연합뉴스, 2016.
- 국가법령정보센터, 「남북교류협력에 관한 법률」, www.law.go.kr
- 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 국정기획자문위원회, 2017.
- 김지은, 「김정은 전국에 자전거도로 건설지시」, 자유아시아방송, 2016.
- 노회찬, 11월 6일 국회운영위원회 국정감사, 2017.
- 더불어민주당, 「제19대 대통령선거 정책공약집: 나라를 나라답게」, 더불어민주당, 2017.
- 문대현, 「통일부, 北도발에도 "800만불 대북지원계획 변함없다"」, 뉴스1, 2017.
- 문재인, 「콤포르버 재단 초청 연설」, 청와대, <http://www1.president.go.kr>.
- 법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>
- 서울시 정보소통광장 회의정보 참조. <http://opengov.seoul.go.kr/proceeding/committee>
- 서울신문, 「서울 「남북 송년국악제」 추진/"연내 개최" 7일 대북 제의」, 서울신문, 1990.
- 서울특별시 정보소통광장, <http://opengov.seoul.go.kr/>
- 양새롬, 「"北, 화력발전소·인구 '이중 밀집' 구조로 미세먼지 기승"」, 뉴스1, 2017.
- 연합뉴스, 「북한 김정은, 나무심기 지도」, 연합뉴스, 2015.
- 연합뉴스, 「北, 대북제재 어려움 실토…"양묘장 설비 수입 못 해"」, 연합뉴스, 2016.
- 염돈재, 「독일 통일의 밑거름 된 동서독 교류·협력②」, Dailyink, 2014.
- 오마이뉴스, 「남북총리회담합의문 전문」, 오마이뉴스, 2007.
- 우영탁, 「[이 사람-가야금 명인 황병기]'대학때 좋아했던 미당의 '광화문'...우리의 음물에 실어 표현했죠」, 서울경제, 2017.
- 이우찬, 「서울시, 중·고교생 대상 교복비 연 30만원 지원」, 뉴스토마토, 2017.
- 임연철, 「東亞(동아)인터뷰 黃秉冀(황병기) 「국악의 해」 조직위원장 대담 林然哲(임연철)문화부장 "國樂(국악)을 「생활속의 예술」로…»」, 동아일보, 1994.
- 장영은, 「통일부, 북한학 학술대회 개최」, 이데일리, 2015.
- 정태우, 「서울시, 재해 준하는 초미세먼지 위기관리 체계 본격 가동」, 한겨레, 2014.
- 중앙일보, 「남북한 송년음악제 열자/연말 서울서/북 제의 국악교류 수용」, 중앙일보, 1990.
- 중앙일보, 「전통 보존하자"남북일치/남북 「90 송년음악제」 열리던 날」, 중앙일보, 1990.
- 최경선, 「北 김정은, 사막화 위험에 대대적 나무심기 운동 강조: 김일성종합대학에

- 산림과학대학 신설」, 코나스, 2017.
- 최승현, 「접경지 철원에 ‘통일양묘장’ 들어선다」, 경향신문, 2017.
- 통일부, 「2017 통일백서」, 통일부, 2017.
- 통일부 남북회담본부, “남북합의서,” <http://dialogue.unikorea.go.kr>
- 한정복, 「제10회 화천DMZ렐리 전국평화자전거대회 21일 개막」, 강릉뉴스, 2017.
- 행정자치부, 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」, 2017.
- Andrei Lankov, 「합법과 불법을 오갔던 ‘평양에서 자전거 타기’: 이젠 ‘자전거도로’까지 만들어 권장할 예정」, NK뉴스, 2017.
- Chad O’Carroll, 「北, 평양 시내 자전거 대여 정류소 시범 도입: 평양 시내 다섯 곳에 자전거 대여 정류소 설치 중」, NK뉴스, 2017.
- Dagyum Ji, 「최고 90만원대 전기자전거 타는 평양시민들 대거 포착: 충전 필요... 북한 전력 사정 좋아진듯」, NK뉴스, 2016.
- e-나라지표, 「남북협력기금 조성 추이」, e-나라지표, 2017.

(판권지)

서울시 남북교류 활성화를 위한 사업과 제도 개선방안

발행일 : 2017년 11월

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 김경호

주관부서 : 기획경제전문위원실(수석전문위원 윤병국, 입법조사관 박태헌)
입법담당관(입법담당관 배선희, 입법조사관 이경하, 주무관 이수호)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관

전화) 02-3705-1215 (기획경제전문위원실)

전화) 02-3705-1170 (입법담당관)

과제제안 : 서울특별시의회 유 용 의원

연구기관 : 새로운코리아구상을위한연구원

책임연구 : 김창수 새로운코리아구상을위한연구원 원장

연락처 : 02-733-3348

발간등록번호 : 51-6110100-000081-01

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

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하되, 서울특별시의회가 해당 학술연구용역 보고서를 대국민 공개한 이후 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있음)

ISBN : 979-11-6161-101-3 93340