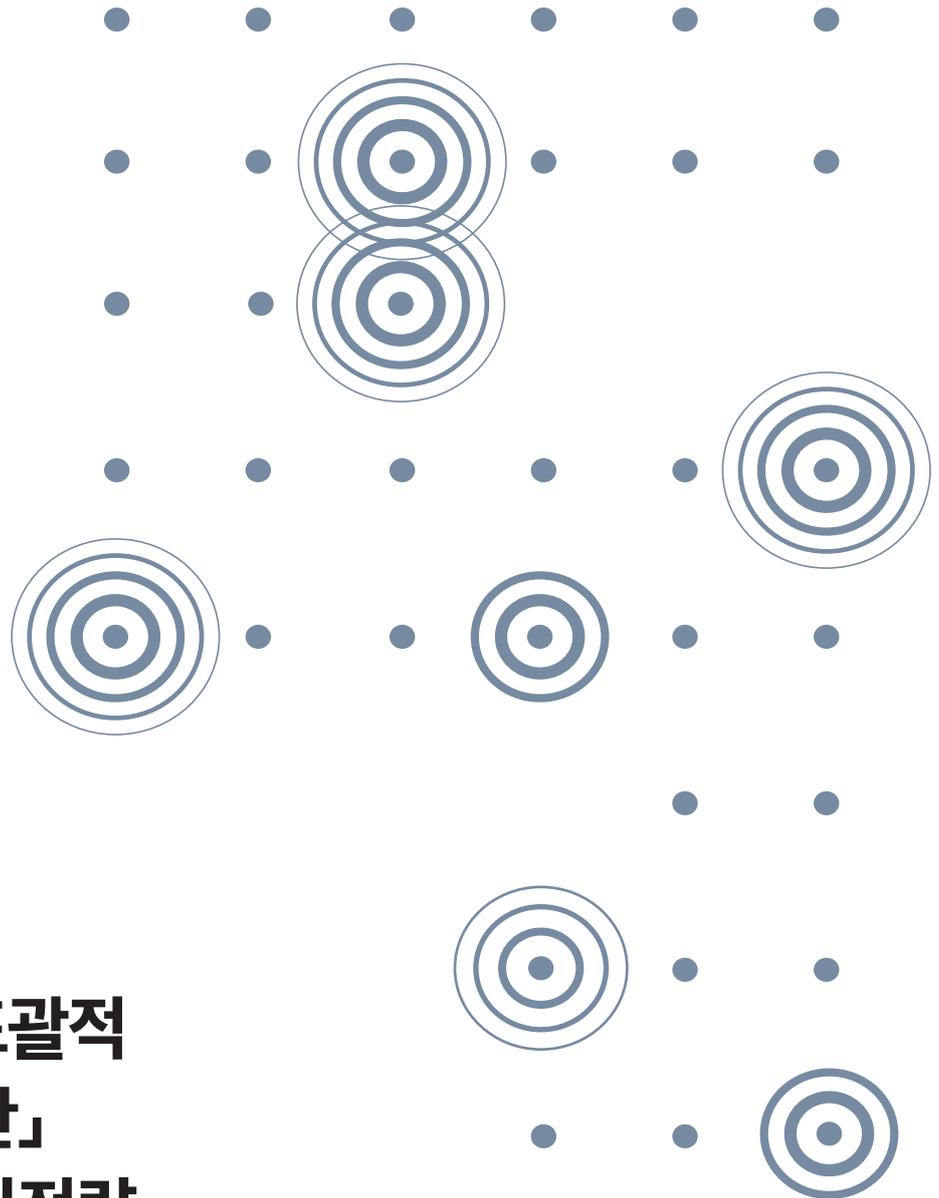


정책리포트

제281호 2019. 8. 12



—  
**「서울-평양 포괄적  
도시협력 방안」  
수정안과 추진전략**

이민규

부연구위원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고  
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써  
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

#### 제281호

「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」 수정안과 추진전략

**발행인** 서왕진

**편집인** 최 봉

**발행처** 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

**ISSN** 2586-484X

**발행일** 2019년 8월 12일

---

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「서울시 남북 교류협력 추진전략 - 지방자치단체 역할 중심으로」를 바탕으로 작성되었습니다.

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

## 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」 수정안과 추진전략

이민규 부연구위원  
02-2149-1121  
mglee@si.re.kr

요약	3
I. 역대 지방자치단체 남북교류협력 변천과정과 특징	4
II. 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」 주요 내용과 한계점	6
III. 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」 수정안과 추진전략	8

## 요약

2000년대 중반까지 이루어진 10년 동안의 남북교류협력 경험과 최근 10년간 달라진 환경과 여건에 맞게 「서울-평양 포괄적 도시 협력 방안」 3대 분야 10대 사업을 재조정하고 추진전략을 수립할 필요가 있다. 수정안은 '서울-평양 교류협력 사업'(우선 과제)와 '중·장기과제' 구분)과 '통일기반사업'(상시과제)으로 구분하였다. 추진전략으로 전자는 '선별적·단계적'으로, '상호주의 원칙에 입각'하여, '분쟁 가능성에 유의'하면서 추진하고, 후자는 '법·제도 기반'과 '평화·통일 교육'을 강화하면서 '다자협력 네트워크'를 구축하여 역량을 키울 것을 제안하였다.

---

### 경험 쌓고 제도적 기반 조성하던 지자체 남북교류협력, 2008년 이후 실질적 교류 중단

지자체 차원의 남북교류협력은 2008년 이후 남북관계가 급속히 경색되기 전 10년 동안 사회문화교류에서 농·축산 분야 개발지원까지 사업 분야를 확대해 가면서 실패 속에서 성공의 경험을 축적해 갔다. 당시 지자체는 상호주의 원칙에 기반을 둔 시민 참여형 사업이 성공할 가능성이 높다는 점을 인지하게 되면서, 초기의 단순한 사회문화교류와 인도적 지원을 넘어 농·축·산림 분야에서의 교류·협력을 강화해 나갔다. 이와 함께 남북 교류협력조례 제정과 남북교류협력기금 마련 등 제도적 기반도 조성하였다.

### 2016년 발표한 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」, 사업 위주 계획 등 한계점 보완 필요

2016년 서울시는 '공동이익', '협력·분담', '참여·지지'의 3대 기본원칙에 입각한 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」을 발표하였다. 이 방안은 협력과제로 3대 분야 10대 사업을 제시하였는데, 3대 분야는 '도시인프라 협력', '경제협력', '시민교류'로 구성되어 있고, 각각 4개, 4개, 2개 사업 등 총 30개 구체적인 사업을 포함하고 있다. 이 방안은 중·장기적인 비전을 가지고 사업을 분야별로 체계화했다는 의의가 있지만, 최근 일어난 국내·외 환경 및 여건 변화를 반영하지 못했고, 사업 위주라는 한계가 있어 보완이 필요하다.

### 2대 사업 3대 과제로 재조정, 6대 전략으로 추진 필요

사업의 특성에 따라 '서울-평양 교류협력 사업'과 '통일기반사업'으로 구분한다. 전자는 다시 대북제재 등을 고려하여 '우선과제'와 '중·장기과제'로 분류하고, 후자는 역량 강화에 초점을 맞추어 '상시과제'로 추진한다. '서울-평양 교류협력 사업'은 사업 계획과 추진 과정에서 대북제재 틀 속 추진 가능한 사업을 고려한 '선별적·단계적 추진', '상호주의 원칙에 입각'한 3대 분야 우선과제 패키지 제안, '분쟁 가능 사업 지양'을 위한 공동사업단 구성과 사업 재구성을 3대 추진 전략으로 삼는다. '통일기반사업'은 '법 개정 등 제도적 기반' 마련, '시민 참여형 사회문화 행사와 평화·통일 교육', '다자협력 네트워크 구축'을 3대 전략으로 상시 추진한다.

---

# I. 역대 지방자치단체 남북교류협력 변천과정과 특징

## I 2008년 남북관계 경색으로 개발지원 사업 전환 후 중단

### 경험 축적·제도적 기반 조성 토대로 농·축산 분야 개발지원 사업으로 전환

- 2000년대 초반, 자매결연 형식으로 사회문화 교류와 인도적 대북지원 사업 추진
  - ‘6·15 남북 공동선언’을 계기로 지자체 차원의 남북교류협력 본격 추진
  - 남북 지방정부 간 자매결연 형식으로 사회문화 교류를 본격적으로 추진하지만, 관련 사업의 연이은 무산으로 북한의 호응을 끌어낼 수 있는 인도적 지원 사업으로 전환
    - 제도적 여건이 제대로 안 갖추어진 상황에서 경험 부족에 따른 위험부담 경감과 비용 절감 등을 위해 대북 민간단체와 협력 관계 구축
  - 2003년 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」 수립을 계기로 남북교류협력조례 제정과 남북교류협력기금 마련 본격화

[표 1] 지방자치단체 차원 남북교류협력의 장점

구분	주요 장점
내적 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일에 대한 공론과 합의 형성</li> <li>• 시민 참여형 남북교류협력 사업 추진 용이</li> </ul>
사업의 실효성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비정치적 교류협력을 이용한 다양한 분야의 기능적 연계성 강화, 사업 지속성 보장</li> <li>• 북한에 실질적인 행정지원 가능</li> <li>• 지역적 특성에 기반한 교류협력으로 남북한 간 이질성 해소와 격차 해소 촉진</li> <li>• 자체예산으로 민간단체보다 더욱 안정적으로 사업 추진 가능</li> </ul>

- 2000년대 중·후반 긴급구호 차원의 대북 인도적 지원 논란 발생, 개발지원 사업으로 전환
  - 긴급구호 차원의 대북 인도적 지원은 북한 내 식량과 의료 분야 개선의 미봉책에 불과, 북·미 갈등 속에서 내부적으로 개발지원으로의 전환 요구
  - 보건의료 분야 지원과 함께 농촌 개발로 대표되는 농·축산 분야 개발지원 시범사업 시행
  - ‘10·4 남북 공동선언’ 계기 남북교류협력 사업 활성화
- 2008년 남북관계 경색으로 10년 만에 실질적 교류 중단
  - 중앙정부의 ‘비핵·개방 3000’ 정책과 천안함 침몰 및 연평도 포격 사건으로 남북관계 급속히 경색
    - 북한의 제1차 핵실험(2006.10.09)으로 국제사회의 대북제재가 가해진 상황에서 한국 정부도 2010년 ‘5·24조치’를 발표
    - 2016년 2월 10일에는 개성공단까지 폐쇄
  - 일부 지자체가 지속적인 대북사업을 추진하지만 실질적인 성과를 내지 못함

## I 호혜 기반 시민 참여형 사업이 성공

### 중앙정부 대북정책 영향 속 인도적 지원, 사회문화교류, 농·축·산림 분야 중심 협력

- 중앙정부의 대북정책은 인적·물적 교류뿐만 아니라 관련 법률 제정과 협의체 운영에도 영향
  - 남북교류협력은 김대중 정부의 '6·15 남북 공동선언'과 노무현 정부의 '10·4 남북 공동선언'으로 활성화되었지만, 이명박 정부의 '비핵·개방 3000' 정책과 박근혜 정부의 '한반도 신뢰 프로세스' 정책의 부정적 영향으로 중단
  - 2009년 제12차 「남북교류협력에 관한 법률」 개정 과정에서 제12조 교역당사자 부분 삭제, 주체 논란 발생
- 사회문화교류, 인도적 지원, 농·축·산림 분야 협력 중심으로 추진
  - 사회문화 분야 교류는 비정치적이면서 동질성 확보라는 장점을 활용해 교류의 물꼬를 트는 차원에서 초기에 적극적으로 추진
  - 인도적 지원은 인도주의 차원에서, 그리고 북한의 호응을 끌어내기 위해 식량은 물론 농기계와 농자재 등도 제공
  - 농·축·산림 분야 협력은 2006년 들어 기존의 구호 위주 지원방식에서 개발지원으로 전환 - 남한의 자재, 기술과 북한의 노동력이 결합된 '농촌 현대화 사업'이 대표적

### 역량 부족에 기인한 실패 과정에서 성공경험 축적

- 상호주의 원칙에 입각한 시민 참여형 사업이 성공
  - 호혜에 기반한 신뢰관계 구축이 사업의 지속과 확대의 밑바탕
    - 대표적 사례: 제주도 흑돼지 평양 농장지원 사업
  - 일방주의가 아닌 상호 이익을 고려한 사업
    - 대표적 사례: 제주도 감귤 사업, 경상남도 통일딸기 사업
  - 제도적 기반과 시민 참여가 이루어진 사업
    - 대표적 사례: 충청북도 제천시 북고성군 삼일표 과수원 조성 사업
- 지자체 차원의 남북교류협력 사업은 다양한 이유로 실패
  - 소규모 단기적 지원 혹은 일회성 이벤트 성격의 사업
  - 북한의 체제 안정에 부정적 영향을 미칠 수 있는 사업
  - 지자체 간 사업 중복 문제
  - 지원 역량 초과한 과다 지원
  - 평양 등 일부 지역 집중

## II. 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」 주요 내용과 한계점

### I 서울시 남북교류협력, 사회문화·보건의료 분야 지원 위주로 교류

#### 2010년 이전, 보건의료 분야 포함 인도적 지원에 편중

- 5·24 조치 이전, 서울시의 남북교류협력은 지자체 차원의 전형적인 유형
  - 1999년부터 총 7차례 서울-평양 동물원 동물교류 시행
  - 2004년 용천역 열차 폭발사고 지원 등 긴급구호 차원의 교류가 대부분

#### 2010년 이후, 국내 남북관련 행사 지원

- 실질적인 교류 중단으로 학술회의, 남북경협 관련 행사 등 지원에 집중
  - 2012년부터 6·15, 10·4 선언 기념 학술회의 등 학술행사 지원
  - 2016년부터 평화·통일 교육사업 등 지원
  - 2018년 평창동계올림픽 관련 행사 지원
- 평화·통일 교육사업 시행
  - 2015년 4월 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」 제정
  - 평화·통일 교육기반 조성, 시민과 공직자 대상 다양한 교육 사업 추진

[표 2] 역대 서울시 남북교류협력 주요 실적

구분	사업명	추진기간	주요사업
2010년 이전	토종동물 종 보전 및 복원 (서울-평양 동물원 교류)	1999.1~ 2016.12	• 총 7차: 19종 43수 반입/24종 59수 반출
	용천역 열차 폭발사고 지원	2004.5	• 소방용품, 담요, 구급약 등 지원
	평양 조선중앙연구소 교류	2006.5~ 2009.12	• 전자 위 내시경, 디지털 X-Ray 등 의료 기자재 74종, 검사시약 등 의료품 지원
	문화교류	2005.5~ 2010.10	• 고구려 유물 전시회 • 고구려 안학궁터 공동발굴 • 금강산 윤이상 음악회 지원
	인도적 지원		• 북한 수해 지원: 총 3회 • 북한아동 제과원료 지원 • 대북 옥수수 지원
2010년 이후	학술회의 등 행사 지원	2012~	• 6·15 및 10·4 선언 기념 학술회의 등
	남북경협 관련 행사 지원	2013~	• 개성공단 및 남북경협 기업 관련 행사 지원
	평화·통일 교육사업 지원	2016~	• 시민 대상 평화·통일교육 • 공직자 대상 평화·통일교육 • 평화·통일교육 관련 기반조성
	평창 동계올림픽 지원	2018.2	• 삼지연 관현악단 특별공연 지원 • 남·북 태권도 합동 시범공연 지원
	남북 체육대회 후원	2018.8	• 남북노동자통일축구대회 후원

# I 2016년, 지속가능한 남북 도시교류 위한 3대 분야 10대 사업 발표

## 남북관계 경색 국면 불구 3대 기본원칙 기반 체계적·종합적 남북교류협력 방안 발표

- 2016년 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 3대 분야 10대 사업 발표
  - 목표: 지속가능한 도시교류
  - 기본원칙: ‘공동이익’, ‘협력·분담’, ‘참여·지지’
  - 실행절차: 우호교류협약 → 공동사업단 → 현지조사, 실무협의 → 시범사업 → 본 사업

## 도시인프라 협력, 경제협력, 시민교류 등 3대 분야 10대 사업 제시

- 분야별 주요 사업과 추진 가능한 시범사업 제시
  - 도시인프라 협력 분야 4개 사업, 경제협력 분야 4개 사업, 시민교류 2개 사업으로 구성
  - 사업별로 시범사업 단계에서 추진할 수 있는 구체적인 사업 제시

[표 3] 서울-평양 포괄적 도시협력방안 3대 분야 10대 사업(2016년 버전)<sup>1)</sup>

3대 분야	10대 사업	추진가능 시범사업
도시인프라 협력	① 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량 ② 도시안전과 재난분야 공동 협력 ③ 대중교통 운영체계 협력 ④ 도시환경 개선	- 평양시 누수탐사 사업 - 평천오수정화장 개선지원 - 하수관로 조사 - 교통체계 종합 컨설팅 - 버스정보시스템 설치·운영 - 교통신호시스템 설치·운영
경제협력	⑤ 산업협력단지 조성 ⑥ 신재생에너지 분야 협력 ⑦ 산림자원 공동이용 및 식생·동물자원 교류 ⑧ 기술표준 통합을 위한 공동사업단 구성	- 서울-평양 국제 애니메이션 영화제 - 평양시 유휴공간 태양광 발전시설 설치 - 식생·동물 종자교환 - 희귀종 공동연구 및 기술교류
시민교류	⑨ 역사, 문화, 체육, 학술 교류 ⑩ 보건의료 협력	※ 시범사업 등과 연계하여 교류추진 ※ 인도적 지원 사업으로 추진 가능

## 국내외 정세 변화·여건 미반영, 사업 위주 계획 등 한계점 개선 필요

- 국제사회의 대북제재 포함 국제관계와 환경 특징 미반영
  - 남북 간 합의만으로 교류·협력 추진이 불가능한 상황
- 사업 위주의 계획으로 정치적, 제도적 고려와 내용 불포함
  - 성공적 사업 추진을 위해 갖추어야 할 조건 고려 필요
  - 사업 계획과 추진단계에서 필요한 방향성 혹은 전략 제시 필요 등

1) 10대 사업별 구체적인 사업은 [표 8] 참고 바람

### Ⅲ. 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」 수정안과 추진전략

## Ⅰ 변화된 국내외 상황에 맞게 2대 사업·3대 과제, 6대 전략으로 추진

### 기존 3대 분야 10대 사업, 서울-평양 교류협력 사업으로 추진

- 우선과제와 중·장기과제로 나눠 선별적·단계적 추진
  - 국제사회의 대북제재 상황 고려해 교류 물꼬를 틀 수 있는 사업을 우선과제로 설정
- 상호주의 원칙 입각해 공생(共生)·공영(共榮) 추구
  - 3대 분야 사업 간 연계해 우선 과제 패키지 제안
- 북한 정치체제 고려해 분쟁 가능 사업 지양
  - 교류 물꼬를 튼 이후 공동사업단 구성해 3대 분야 10대 사업 재구성

### 평화·통일 분위기 조성, 법·제도적 기반 마련 위한 통일기반 사업 상시 추진

- 지자체 차원의 주도적 남북교류협력 추진을 위한 법·제도 기반 마련
  - 주체 논란 방지와 협의체 참여 등을 위한 관련 법 개정 필요
- 시민 참여형 사회문화 행사와 평화·통일교육 활성화
  - 지속가능한 사업 추진을 위해 평화·통일에 대한 공감대와 당위성 형성
- 역량 강화를 위한 다자협력 네트워크 구축
  - 중앙정부, 대북지원 민간단체, 지자체 간 협력관계 구축
  - 서울시 도시외교와 연계, 국제적 지지 획득과 서울-평양+α 다자협력 모델 구축

### 주요 추진전략

사업	과제 유형	추진전략
서울-평양 교류협력 사업	우선과제 중·장기과제	- 선별적·단계적 추진 · 대북제재 하에서 추진 가능한 사업 우선과제로 지정 - 상호주의 원칙 입각, 공생·공영 추구 · 3대 분야 사업 간 연계, 우선 과제 패키지 구성 - 북한 정치체제 고려, 분쟁 가능 사업 지양 · 공동사업단 구성, 3대 분야 10대 사업 재구성
통일기반 사업	상시과제	- 법·제도 기반 마련 - 시민 참여형 사회문화 행사와 평화·통일교육 강화 - 다자협력 네트워크 구축

# I 서울-평양 교류협력 사업 2대 과제, 3대 전략으로 추진

## 우선과제 - 중·장기과제로 나눠 선별적·단계적 추진

- 유엔 안보리 등 국제사회의 대북제재 하에서 추진 가능한 사업 우선 추진<sup>2)</sup>
  - 10년 동안 중단된 남북교류협력을 재개해야 하는 상황
    - 우호교류협약 체결 이전에 교류 물꼬를 틀 수 있는 사업 선정, 추진
  - 국제사회의 공조로 지정된 유엔 안보리 대북제재의 정신을 훼손하지 않으면서 추진할 수 있는 사업 선정
    - 70년 유엔 역사상 가장 강력한 비군사적 조치로 평가, 미국 등 개별국가의 제재도 존재
    - ‘인도적 지원’, ‘한반도 및 동북아 평화와 안정에 기여’, ‘외교·영사 활동’, ‘경제협력, 금융·투자’, ‘선박과 항공기’ 등 분야에서 조건별로 예외사항으로 사전 승인 가능<sup>3)</sup>

[표 4] 서울-평양 포괄적 도시협력 방안 우선과제와 유엔 안보리 대북제재 예외사항

3대 분야	우선과제	대북제재 예외 적용 가능 분야
도시인프라 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대동강 수질개선</li> <li>• 평양 상하수도 개량</li> <li>• 도시안전과 재난분야 협력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술·인력 교류</li> </ul> </li> <li>• 도시환경 개선               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울-평양 도시전 및 심포지엄 개최</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도적 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의료, 안전 분야 등</li> </ul> </li> <li>• 경제협력, 금융·투자               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제재 조항과 무관</li> <li>- 비영리 공공인프라 사업</li> <li>- 현금 제공 및 금융 거래 불필요</li> </ul> </li> </ul>
경제협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산림자원 공동이용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양묘장 현대화 사업</li> <li>- ‘평양 나무심기’</li> </ul> </li> <li>• 식생·동물자원 교류               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종자교환</li> <li>- 희귀종 공동연구</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제협력, 금융·투자               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제재 조항과 무관</li> <li>- 비영리 공공인프라 사업</li> <li>- 현금 제공 및 금융 거래 불필요</li> </ul> </li> </ul>
시민교류	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울-평양 체육·문화 교류               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경평축구</li> <li>- 제100회 전국체전 북한 선수단 참가</li> <li>- 서울-평양 교향악단 협연</li> </ul> </li> <li>• 보건의료 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평양시 결핵관리 역량 제고</li> <li>- 영·유아 건강 지원</li> <li>- 보건의료 인력 교육 등</li> </ul> </li> <li>• 서울-평양 학술교류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 및 동북아 평화와 안정 기여               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 긴장관계 완화</li> <li>- 평화적·외교적·정치적 해결 방식</li> </ul> </li> <li>• 인도적 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 식품, 의료, 생계 관련</li> <li>- 국제기구, 비정부 기구 협업 가능</li> </ul> </li> <li>• 경제협력, 금융·투자               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현금 제공 및 금융 거래 불필요</li> </ul> </li> </ul>

2) 우선과제에 포함되지 않은 사업은 중·장기과제로 추진, [표 7] 참고 바람

3) 2016년 북한 외무성과 13개 유엔기구로 구성된 유엔 북한팀은 ‘유엔전략계획 2017-2021’을 채택해, ‘식량·영양안보’, ‘사회개발 서비스’, ‘복원력과 지속가능성’, ‘데이터와 개발관리’ 등을 국제사회의 제재 대상이 아닌 4개 분야로 지정

- 평화와 화해 분위기 조성을 위한 ‘사회문화’ 분야 교류 추진, 스포츠외교 특징 부각
  - 비정치적 교류이자 시민 참여가 가능한 이벤트로 동포애와 민족적 동질성 회복
  - 유엔 안보리 대북제재의 기본 정신인 평화적·외교적·정치적 해결을 바탕으로 동북아 평화와 안정에 기여
  - 스포츠외교의 긍정적 파생효과 기대

[표 5] 스포츠외교의 긍정적 파생효과

구분	긍정적 파생효과
단기적 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등국면 해소와 화해 분위기 조성</li> <li>• 국가 간(지도자 간) 대화채널 구축</li> <li>• 우호적인 국내 여론 조성</li> </ul>
중·장기적 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 브랜드 홍보 및 국가 이미지 제고</li> <li>• 경제적 파급 효과</li> <li>• 국제적 선진 시민의식 고취</li> </ul>

- 식량·보건의료 분야 ‘인도적 지원’ 추진
  - 인도적 지원은 ‘생명구조’, ‘고통 경감’, ‘인간 존엄 유지와 보호’를 위해 정치적 상황과 별개로 국제사회가 동의하는 활동
  - 지속가능하고 복원력 있는 인간 계발을 향한 초보적 단계
  - 유엔 안보리 대북제재 위원회도 인도적 지원을 예외사항으로 인정
    - 북한 주민의 복지와 고유한 존엄성 존중과 보장의 필요성 지속 강조
    - 임신부, 수유여성, 5세 미만 어린이 등의 영양실조가 심각한 상황 지속 강조
    - 2018년 8월, ‘대북 인도적 지원을 위한 면제 취득 지침’ 발표
- ‘비영리 공공인프라 사업’ 추진해 서울시의 도시개발·재생 경험 공유
  - 제재 대상의 이익과 무관한 개발목적의 합법적인 경제활동은 예외 승인 가능
    - 비영리적 공공인프라 사업, 합작투자 또는 협력회사 운영도 가능(2375호 18항)
  - 중·장기적으로 다른 분야 경제협력 및 도시인프라 사업과 연계 가능

### 상호주의 원칙 입각해 공생·공영 추구, 우선과제 패키지 추진

- 지속가능한 도시교류를 위해 신뢰관계 구축과 함께 필요성에 기반한 실질적 이익 추구
  - 사업이 긴급구호와 개발구호 차원을 넘어 개발지원으로 이어지도록 설계 및 추진
    - 2000년대 중반 발생한 북한의 유엔 합동 호소절차(CAP) 거부와 NGO 철수 사건 재발 방지를 위해 3대 분야 사업 간 연계와 사업별 단계적 계획 구체화 필요
- 3대 분야 우선과제 패키지 구성해 사업별 한계점 상호보완
  - 사회문화 분야는 지속성을 보장할 수 없는 단발성 이벤트로, 남·북한 간 현격한 사회경제적 차이가 쉽게 드러나면서 체제경쟁으로 비칠 가능성

- 인도적 지원은 지자체 남북교류협력 사업이라는 특징이 부각되기 어려움
- 공공인프라 사업은 상대적으로 대북제재 예외 사항으로 인정받기 어려움

## 북한 정치체제 고려해 분쟁 발생 가능성 있는 사업 지양, 공동사업단 구성

- 사회경제적 격차 해소는 지자체 차원 남북교류협력이 더욱 주목받을 수 있는 영역
  - 서로 다른 정치체제와 현격한 경제사회적 격차에서 발생할 수 있는 이질성 극복 필요
    - 이질성에서 오는 반감과 그에 따른 편협한 민족주의 정서 자극으로 교류와 협력이 오히려 관계를 악화시킬 가능성 존재
  - 10년 동안 교류협력이 중단되었던 만큼, 북한의 정확한 상황 파악이 우선적으로 필요
- 공동사업단 구성해 북측과의 교류 및 현지조사 이후 3대 분야 사업 재구성
  - 서울시가 정한 3대 분야 10대 사업, 특히 중·장기과제 고수가 아닌 재조정 필요

## I 통일기반 사업, 상시과제로 3대 전략 추진

### 지자체의 독자적 남북교류협력 사업 추진 위한 법 개정 등 제도적 기반 마련<sup>4)</sup>

- 주체 논란을 잠재우기 위해 ‘법리’적 해석에 맡기는 것이 아닌 법 자체를 재개정
  - 2009년 제12차 「남북교류협력에 관한 법률」 개정 과정에서 제12조 교역당사자 부분이 삭제되면서 지자체가 교역당사자라는 명확한 규정이 없어짐
    - 제2조에 협력사업 주체를 남한과 북한의 주민(법인·단체 포함)으로 규정하고 있고, 「자치법」 제3조에는 지자체를 법인으로 규정하고 있지만, 법리적 해석 논란만 일으키고 있을 뿐 실질적으로 인정을 받지 못하고 있는 상황
- 남북관계 발전 문제 협의·심의 주체에 지자체 포함 추진
  - 「남북교류협력에 관한 법률」 제4조에 따라 ‘남북교류협력 추진협의회’와 「남북관계 발전에 관한 법률」에 근거해 ‘남북관계발전위원회’가 운영 중이지만, 위원에 지자체 관계자는 포함되어 있지 않은 상황
  - 2017년 ‘지자체 남북교류협력 협의체’가 신설되었지만, 공유와 소통이 주된 목적으로 역할이 매우 제한적

4) 2019년 7월 24일 대한민국시도지사협의회는 통일부와 「한반도 평화와 번영을 위한 협약문」을 체결할. 협약문은 지자체를 교류협력의 중요한 주체로 인식하고, 지자체별 특성에 맞는 남북교류협력 추진을 위한 법제도를 정비한다는 내용 등을 담고 있음

[표 6] 지자체 주도 남북교류협력을 제한하는 법·제도 상황

구분	제한 사항
남북합의서	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「남북관계 발전에 관한 법률」</li> <li>- 지자체는 협의서 체결 주체로 인정받고 있지 않음(제4조; 제15조; 제17조 등)</li> </ul>
남북 간 교류협력 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「남북교류협력에 관한 법률」</li> <li>- '협력사업' 주체로 법인 및 단체 포함 남한과 북한의 주민으로 규정(제2조)</li> <li>- '남북교류협력 추진협의회', 통일부 장관, 차관 또는 차관급 공무원, 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가로 구성원 제한(제5조)</li> <li>• 「남북협력기금법」</li> <li>- 기금의 운영 및 관리 권한을 통일부 장관에 부여(제7조)</li> <li>• 「남북관계 발전에 관한 법률」</li> <li>- '남북관계발전위원회', 통일부 장관, 관계중앙행정기관의 차관급 공무원, 전문지식 및 경험이 풍부한 자로 구성원 제한(제14조)</li> </ul>
정부지침	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」</li> <li>- 적법한 절차에 따라 사업 단계에서부터 통일부와 협의하여 추진(세부 지원계획)</li> <li>• 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」</li> <li>- '대북지원사업자'를 남한주민(법인, 단체)과 안정적 관계를 유지할 수 있다고 인정되는 자와 대북지원사업을 위하여 반출할 물품 사용의 투명성을 확보할 수 있는 자로 제한(제2조)</li> </ul>

### 시민 참여형 사회문화 행사·평화·통일교육 활성화

- 시민 공감대 확대를 위해 평화·통일 교육 기반사업과 사회문화 행사 체계화·통합화 추진
  - 일관성 있고 지속가능한 통일교육을 위해 통일 교육 전문기관인 통일교육원과 서울시 정책 연구기관인 서울연구원 등이 협업하여 교육 자료 지속 개발·관리
  - 교육을 평화와 통일을 주제로 하는 음악회와 전시회 등 예술 공연과 연계해 '뜨거운 인지' (hot cognition) 형성
  - 평화와 통일에 관한 의견을 수렴하는 온라인플랫폼 구축, 다양한 의견을 경청할 뿐만 아니라 여론변화에 따른 맞춤형 교육 제공
  - 평화와 통일 관련 국제포럼 개최, 서울시의 남북교류협력 정책 공유뿐 아니라 국내·외 전문가들과 교류·협력할 수 있는 기회의 장 마련

### 역량 강화 위한 다자협력 네트워크 구축

- 중앙정부와 협력관계 구축해 관련 사업 협조·지원
  - 향후 지자체 남북교류협력 관련 법 개정과 무관하게 중앙정부와 긴밀한 관계 형성 필요
    - 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」에 따르면, 지자체는 적법한 절차에 맞춰 사업 초기단계부터 통일부와 협의하여 추진하도록 규정
    - 국제사회의 대북제재가 지속되는 한 중앙정부의 협조 없이는 사업 추진이 어려운 상황
    - 남북관계의 특수성과 민감성을 고려할 필요
  - 도시인프라 협력 등 서울시가 구상 중인 사업, 중앙정부 추진 사업과 연계 및 지원 가능

- 서울 소재 대북지원 민간단체와 협력관계 구축·지원
  - 남북교류협력 분야 경험이 풍부하고, 북측 네트워크를 형성하고 있는 민간단체와 사업 공동 추진 및 지원, 특히 인도적 지원 분야
    - 남북나눔, 우리민족서로돕기운동 등 1999년 이래 지원규모 100억 원 이상의 서울 소재 민간단체 10개 이상
    - 중앙정부의 대북정책과 지자체 수장의 정치적 성향의 영향을 상대적으로 적게 받음
    - 국제사회의 대북제재가 지속되는 상황에서 북한과의 교류협력을 위한 물꼬를 트는 가교 역할 가능
  
- 서울시 도시외교와 연계해 자매·우호 도시와 서울 소재 국제기구 등과 협력 관계 구축
  - 서울시 평화외교 차원에서 한반도를 넘어 동북아 화해와 평화 분위기 조성
    - 서울시는 2019년 5월 기준 총 23개 자매도시, 47개 우호도시와 결연을 맺고 정치, 경제, 사회문화 전 분야에 걸쳐 양자외교를 펼치는 중
  - 미·중·일·러 4강 수도 및 전략도시와의 긴밀한 관계 구축도 매우 중요
    - 향후 동북아 수도협력기구를 기반으로 북한을 포함한 동북아 도시 간 포괄적 다자협력체제 구축의 밑거름이 될 가능성
  - 서울 소재 국제기구와 협력해 초기는 대북지원 창구로 중·장기적으로는 한반도 평화와 번영 유지를 위한 주요 플랫폼이 될 수 있을 것으로 기대
    - 2019년 7월 기준, 서울 소재 국제기구 총 37개
    - 국제기구의 상대적으로 풍부한 북한 지식과 인적네트워크 활용 가능
    - 국제규범, 원칙, 절차에 따른 대북지원으로 투명성 논란 불식 기대
    - 유엔세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 국제백신연구소(IVI) 등과는 대북 인도주의 사업을 함께 추진 가능
  
- 지자체 간 교류협력 강화해 사업 중복과 경험 부족 문제 해결
  - 대북접촉 네트워크와 성공사례 공유 등을 활용한 역량 강화
    - 지자체 간 교류협력 사업 중복과 경험 부족은 지난 20년간 지속적으로 제기된 문제
  - 법 개정 등 제도적 기반 마련을 위해 긴밀한 협력관계 구축 필요

[표 7] 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」 수정안

서울-평양 교류협력 사업			통일기반사업
3대 사업	우선과제	중·장기과제	상시과제
도시인프라 협력	① 대동강 수질개선 ② 평양 상하수도 개량 ③ 도시안전과 재난분야 협력 - 기술·인력 교류 ④ 도시환경 개선 - 서울-평양 도시전 및 심포지엄 개최	① 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량 - 서울-평양 수도공사 설립 ② 도시안전과 재난분야 협력 - 재난대비 장비 및 재난관리 시스템 지원 ③ 대중교통 운영체계 협력 - 평양시 교통체계 종합 컨설팅 지원 - 버스정보시스템 설치 및 운영 협력 - 교통신호시스템 설치 및 운영 협력 ④ 도시환경 개선 - 살림집 집수리 시범사업 시행 - '평양형 시민주택 모델' 개발 - '소단위 도시재생 협력기구' 구성	
경제 협력	① 산림자원 공동이용 - 양묘장 현대화 사업 - '평양 나무심기' ② 식생·동물자원 교류 - 식생·동물 종자교환 - 희귀종 공동연구	① 산업협력단지 조성 - 애니메이션 공동 제작 및 마케팅 협력 - '남북애니센터' 건립 지원 ② 신재생에너지 분야 협력 - 평양 유희공간 태양광 설치 - 서울-평양 '태양광 도로' 조성 - 평양형 에너지 자립마을 조성 - 평양시 공공부문 LED 보급 ③ 산림자원 공동이용 - 탄소배출권 확보 ④ 스마트시티 분야 협력 - 평양 WeGO 가입 - 평양 스마트시티 구축 사업 ⑤ 서울-평양 기업 간 교류 - 평양 진출 중소기업 지원 - 서울-평양 기업교류, 서울 진출 지원 - 평양산 제품 판로지원, 해외시장 공동 개척	① 법·제도적 기반 마련 ② 시민 참여형 사회·문화 행사 - 평화와 통일 주제 예술 공연 - 의견 수렴 온라인플랫폼 구축 ③ 평화·통일 교육 - 시민 대상 교육 - 공직자 대상 교육 - 평화·통일 교육 기반조성 (통일교육원, 서울연구원 연계) ④ 다자협력 네트워크 구축 - 대북지원 민간단체 지원·협력 - 자매/우호도시 협력 - 국제기구 지원·협력 - 지자체 간 협력 - 중앙정부 관련 부서와 협력 - 중앙정부 관련 협의체 참여
시민 교류	① 서울-평양 체육·문화 교류 - 경평축구 - 교향악단 협연 - 제100회 전국체전에 북한 선수단 참가 ② 보건의료 협력 - 평양시 결핵관리 역량 제고 - 영·유아 건강(식량) 지원 - 보건의료 인력 교육 등 ③ 서울-평양 학술교류	① 언론·미디어 분야 교류 ② 서울-평양 역사 교류 - 문화재 세계유산 등재 - 일본군 위안부 피해자 지원 ③ 서울-평양 체육 교류 - 2032년 하계올림픽 공동 개최 ④ 서울-평양 문화 교류 - 국제 영화제 개최 - 서울-평양 국제애니메이션 영화제 개최	

[표 8] 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」 2016년 버전

3대 분야	10대 과제	추진가능 시범사업
도시인프라 협력	① 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량 - 평양 취정수장, 상수관망 정비 - 평양 하수처리장 개량 지원 - (중장기과제) 서울-평양 수도공사 설립	- 평양시 누수탐사 사업 - 평천오수정화장 개선지원 - 하수관로 조사
	② 도시안전과 재난분야 공동 협력 - 재난·안전 분야 기술·인력 교류 - (중장기과제) 재난대비 장비 및 재난관리시스템 지원	-
	③ 대중교통 운영체계 협력 - 평양시 교통체계 종합 컨설팅 지원 - 버스정보시스템 설치 및 운영 협력 - 교통신호시스템 설치 및 운영 협력	- 교통체계 종합 컨설팅 - 버스정보시스템 설치·운영 - 교통신호시스템 설치·운영
	④ 도시환경 개선 - 평양 관련 전시회·심포지엄 개최 - 살림집수리 시범사업 시행 - 평양형 시민주택 모델개발 - 소단위 도시재생 협력기구 구성	-
경제 협력	⑤ 산업협력단지 조성 - 서울-평양 국제 영화제 개최 - 애니메이션 공동 제작 및 마케팅 협력 - (중장기과제) '남북애니센터' 건립 지원	- 서울-평양 국제 애니메이션 영화제 개최
	⑥ 신재생에너지 분야 협력 - 평양 유희공간 태양광 설치 - 평양형 에너지 자립마을 조성 - 평양시 공공부문 LED 보급 - (중장기과제) 서울-평양 '태양광 도로' 조성	- 평양시 유희공간 태양광 발전시설 설치
	⑦ 산림자원 공동이용 및 식생·동물자원 교류 - 산림자원 공동이용 토대 마련 - 남북한 식생·동물 종자교환 및 기술교류협력	- 식생·동물 종자교환 - 희귀종 공동연구 및 기술교류
	⑧ 기술표준 통합을 위한 공동사업단 구성 - 평양 WeGO 가입을 통한 전자정부 전파 - 서울-평양 전자정부 구축 협력 사업	-
시민 교류	⑨ 역사, 문화, 체육, 학술 교류 - 서울-평양 역사도시 학술대회 - 역사 문화재 세계유산 등재 협력 - 서울-평양 체육 교류 - 서울-평양 음악미술·미용 등 교류 - 언론·미디어분야 교류	※ 시범사업 등과 연계하여 교류추진
	⑩ 보건의료 협력 - 결핵제로화 사업 - 영·유아 건강 지원사업 - 보건의료인력 협력사업	※ 인도적 지원사업으로 추진 가능

---

06756  
서울특별시 서초구  
남부순환로 340길 57

02-2149-1234  
[www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)