

# 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안: 체육·문화예술 및 인도협력을 중심으로

이규창·김수암·민태은·이우태·하범식





# 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안: 체육·문화예술 및 인도협력을 중심으로

연구책임자: 이규창 (통일연구원 선임연구위원)  
공동연구자: 김수암 (통일연구원 선임연구위원)  
민태은 (통일연구원 부연구위원)  
이우태 (통일연구원 부연구위원)  
하범식 (대만 가오슝대학 동아시아어문학과 부교수)



## 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안:

체육·문화예술 및 인도협력을 중심으로

KINU 연구총서 18-02

---

발행일	2018년 12월 15일
저자	이규창, 김수암, 민태은, 이우태, 하범식
발행인	김연철
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	(주)계문사(02-725-5216)
인쇄처	(주)한디자인코퍼레이션(02-2269-9917)
I S B N	978-89-8479-932-5 93340
가격	14,000원

---

© 통일연구원, 2018

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안: 체육·문화예술 및 인도협력을 중심으로

※ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



# 차 례

요 약 .....	9
I. 서론 .....	17
1. 연구의 배경과 목적 .....	19
2. 연구 범위와 구성 .....	21
3. 주요 개념 .....	23
II. 체육교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안 .....	29
1. 의의 및 현황 .....	31
2. 인적 접촉 활성화 방안과 과제 .....	57
3. 소결 .....	83
III. 문화예술교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안 .....	87
1. 의의 및 현황 .....	91
2. 인적 접촉 활성화 방안과 과제 .....	114
3. 소결 .....	138

IV. 인도협력 및 인적 접촉 활성화 방안 .....	141
1. 의의 및 현황 .....	144
2. 인적 접촉 활성화 방안과 과제 .....	175
3. 소결 .....	219
V. 중국-대만 사회문화교류협력 사례 분석과 시사점 ..	225
1. 대만의 양안사회문화교류협력정책 특색 .....	228
2. 양안사회문화교류협력 사례 분석 .....	239
3. 양안사회문화교류협력의 의미와 영향 .....	255
4. 시사점 .....	265
VI. 결론 .....	267
1. 요약 및 정책추진방향 .....	269
2. 인적 접촉 활성화를 위한 고려사항 .....	275
참고문헌 .....	283
〈부록-1〉 1990년 이후 남북스포츠교류 현황 .....	297
〈부록-2〉 남북문화예술교류 회담 현황 .....	308
〈부록-3〉 남북 공연, 전시 및 방송제작교류 현황 .....	312
최근 발간자료 안내 .....	323

## 표 차례

〈표 II-1〉 남북체육회담 및 인적 접촉 주요일지 .....	37
〈표 II-2〉 국제대회 남북 단일팀 현황 .....	47
〈표 II-3〉 국제대회 남북한 공동입장 현황 .....	49
〈표 II-4〉 스포츠 분야 남북친선교류 현황 .....	50
〈표 II-5〉 민간주도 남북스포츠교류 현황 .....	54
〈표 II-6〉 스포츠 분야 연속 사업 현황 .....	56
〈표 II-7〉 청소년 및 유소년 남북축구교류 현황 .....	56
〈표 II-8〉 드래건보트(용선) 남북한 용어 차이 .....	59
〈표 II-9〉 유엔 안보리의 대북제재결의 주요 내용 .....	65
〈표 II-10〉 광역 지방자치단체 남북교류협력 조례 현황 .....	76
〈표 II-11〉 기초 지방자치단체 남북교류협력 관련 조례 현황 .....	76
〈표 III-1〉 남북문화예술교류협력 관련 남북합의서와 공동보도문 .....	96
〈표 III-2〉 분야별 남북회담 .....	99
〈표 III-3〉 시기별 사회문화/남북행사 분야 남북회담 .....	100
〈표 III-4〉 역사 고고학 및 관련 전시 남북회담 .....	104
〈표 III-5〉 역사 고고학 및 전시 남북교류 .....	105
〈표 III-6〉 문학 및 사전편찬 남북회담 .....	110
〈표 III-7〉 문학 및 사전편찬 분야 교류 .....	112
〈표 III-8〉 남북협력기금 사용실적 .....	132
〈표 IV-1〉 『통일백서』에 나타난 대북지원의 목표 및 의의 .....	146

〈표 IV-2〉 민간단체 대북지원 방식의 변화 .....	156
〈표 IV-3〉 지원주체별 대북지원 체계 .....	157
〈표 IV-4〉 합동사업 추진 현황 .....	158
〈표 IV-5〉 영유아 지원사업 주요 계획 .....	159
〈표 IV-6〉 영유아 지원사업 현황 .....	160
〈표 IV-7〉 『대북지원백서』의 지원 분야 분류 .....	162
〈표 IV-8〉 분배현장 확인 경과 .....	172
〈표 IV-9〉 지식공유를 위한 교육훈련 프로그램의 종류와 가능성 타진 ..	183
〈표 IV-10〉 통일부의 인도협력 관련 부서와 북한인권재단의 직무 .....	204
〈표 IV-11〉 인도적 지원 규정 비교 .....	216
〈표 IV-12〉 20대 국회 인도적 지원 관련 특별법 발의 현황 .....	217
〈표 V-1〉 대만의 양안사회문화교류협력 법규 .....	236
〈표 V-2〉 양안혼인통계표(1993.~2018.7.) .....	242
〈표 V-3〉 대만의 외국인 및 중국인 배우자 수 .....	243
〈표 V-4〉 대만 학력인정 중국대학 수 .....	252
〈표 V-5〉 양안학교 협력협정 수 .....	253
〈표 V-6〉 중국인사의 대만연수 현황 .....	253
〈표 V-7〉 중국학생 대만대학 취학 현황 .....	254
〈표 V-8〉 대만학생 중국대학 취학 현황 .....	255
〈표 VI-1〉 남북 인원 왕래 현황 .....	276

## 그림 차례

〈그림 IV-1〉 지역별 만성영양실조 비중 .....	199
〈그림 V-1〉 대만국민의 중국호감도 .....	259
〈그림 V-2〉 대만국민의 중국행 용의 변화 .....	261
〈그림 V-3〉 대만국민의 통일과 독립 입장 추이 분포 .....	263
〈그림 V-4〉 대만국민의 대만인/중국인 정체성 추이 분포 .....	264

## 요 약

남북은 판문점선언과 평양공동선언을 계기로 체육, 문화예술을 비롯한 다양한 분야의 교류협력 적극 추진과 인도협력 강화에 합의하였다. 이와 같은 배경 하에서 남북 간의 교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안을 모색하는 데 본 연구보고서의 목적이 있다. 연구 대상은 체육, 문화예술 교류협력과 인도협력이며, 인적 접촉 확대 시사점을 위해 중국-대만 간의 교류협력 사례를 분석하였다. 본 연구보고서는 남북교류협력 활성화와 함께 인적 접촉 강화에 주목하고 있다. 인적 접촉(human contact)은 남북한 간 신뢰구축과 통일의 기반이 된다는 점에서 상당히 중요하다. 주요 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 판문점선언 및 평양공동선언으로 새로운 전기를 맞게 된 남북 사회문화교류협력은 인적 접촉의 활성화를 지향해야 한다. 이를 위해서는 민간이 주도하는 교류가 확대되어야 하고 행사 중심의 교류협력에서 남북한 주민이 소통할 수 있는 창구가 확대되어야 한다. 강원권 체육·관광·문화예술 벨트, 백두산 체육·관광·문화예술 복합단지 조성 등 체육, 문화예술, 관광 등 사회문화 분야가 융합하여 인적 접촉의 시너지 효과를 발휘할 수 있는 다양한 방안, 나아가 항공 등 경제교류협력과 연계할 수 있는 방안이 강구되어야 되어야 한다. 인도협력 분야의 경우 기존의 경험에 대한 성과, 한계 및 문제점에 대한 진단을 바탕으로 인도협력을 새롭게 재정립할 필요가 있다. 이를 바탕으로 인도협력을 실행하는 과정에서 인적 접촉이 활성화될 수 있도록 지원전략을 수립해야 한다. 단순한 물자 지원을 넘어 인적교류를 수반하는 공동사업의 개발을 확대해나가야 한다.

둘째, 사회문화교류협력 및 인적 접촉은 이질성을 수용하는 가운데

동시에 민족동질성 회복을 추구하여야 한다. 사회문화교류협력 및 인적 접촉은 남북한 주민의 사회통합, 특히 내적통합을 이루는 데 중요하다. 그렇다고 해서 동질성 회복만을 추구하여서는 안 된다. 체육, 문화예술, 인도협력을 비롯한 사회문화교류협력 및 인적 접촉 과정에서 남북의 이질성을 존중하고 이해하며 수용하려는 태도가 필요하다. 이 같은 정부와 국민의 노력, 그리고 정책 추진이 지속되어야 진정한 사회통합, 내적통합이 가능하고 나아가 헌법 제4조가 우리 국민과 국가에 요구하고 있는 평화통일의 길로 나갈 수 있다.

셋째, 향후 사회문화교류협력 정책 방향이 규제에서 활성화로 정립되어야 한다. 분단된 상황에서 통일을 이룰 때까지는 교류협력 규제의 불가피한 측면이 없지 않다. 그러나 실효성이 떨어지는 정책과 제도는 과감하게 개선하여야 한다. 구체적으로 남북한 주민접촉 신고제도, 인터넷이나 통신에 의한 접촉결과보고서 제출의무는 실효성이 떨어진다는 점에서 경감시켜줄 필요가 있다. 아울러 남북관계 및 한반도 평화체제 구축 과정에 대응하여 국가보안법 개정 및 폐지와 형법으로의 편입에 대한 사회적 논의, 남한 체제를 부정하는 북한의 관련 법제 개정 또는 폐지 동시 추진이 필요하다.

넷째, 사회문화교류협력의 형태가 다변화되어야 한다. 첫째, 음악공연 위주에서 탈피하여 미술교류협력이 확대되어야 한다. 예술 분야 교류협력은 그동안 주로 대중가요와 클래식 공연이 교류의 대부분을 차지하고 있다. 둘째, 새로운 콘텐츠 개발 및 스토리텔링의 구성이 필요하다. 남북사회문화교류협력의 목적 가운데 하나가 상호이해를 증진시키는 데 있다는 점에서 볼 때, 교류의 메시지와 내용이 다양한 남북한의 이야기를 담을 수 있도록 새로운 교류 콘텐츠 개발에 주력해야 한다. 셋째, 남북한 함께하는 또는 남북이 합작하는 형태의 문화예술교류협력이 강화되어야 한다. 넷째, 장소적 범위에 있어 한반도를 벗어나 제3국에서의 남북문화예술교류협력, 나아가 제3국이 참여하는 문화예술교류

협력이 확대되어야 한다. 다섯째, 인식변화를 통한 지속적인 남북문화 예술교류협력을 위해 남북방송교류 확대가 필요하다. 상호이해를 목표로 장기적 계획 하에 단계적 목표를 설정하고 관련 세부과제를 지속적으로 발굴할 필요가 있다. 남북이 함께 참여하기 위해서는 방송 교류대상이나 교류방식의 다변화를 위한 지속적인 논의의 기회를 만들어야 한다. 여섯째, 영화 분야에서의 남북교류협력을 확대하여야 한다. 2019년은 한국영화·만화영화 100주년의 해로 남북영화교류협력 활성화의 계기로 삼을 필요가 있다.

다섯째, 지방자치단체의 참여 및 역할이 확대되어야 한다. 첫째, 지방자치단체 차원에서의 남북교류협력이 활성화되기 위해서는 지방자치단체가 남북교류협력을 자율성을 가지고 추진할 수 있도록 권한과 책임이 강화되어야 한다. 이를 위해서는 승인요건이 완화될 필요가 있다. 둘째, 지방자치단체 간 남북교류협력사업이 중복되고 경쟁적으로 추진되지 않도록 조율하기 위해 정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체와 지방자치단체 간의 협력적 거버넌스가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 남북교류협력사업을 책임지고 있는 광역 지방자치단체 공무원들을 교추협(남북교류협력추진위원회)에 참여시키는 방향으로 남북교류협력법을 개정하거나 또는 지방자치단체 남북교류협력사업 협의회를 구성·운영하는 취지의 규정이 신설될 필요가 있다.

여섯째, 체육, 문화예술, 인도협력을 포괄하는 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 종합계획을 수립하고 국제사회의 대북제재, 남북관계 발전 및 평화체제 구축을 고려한 단계별 확대 시행이 필요하다. 단기적으로는 문화예술 교류 재개에 목표를 두고, 남북예술인 독자의 접촉면(채널) 확보, 남북문화예술교류의 독자성 확립, 중단된 문화예술교류 복원 등을 추진한다. 중기적으로는 문화예술협력 확대에 목표를 두고 남북문화협정 체결, 주민접촉 신고제도 등 남북교류협력법 개정, 통일문화기금 조성, 남북협력기금법 개정을 통한 사회문화협력기금 할당제

도입, 북한문화예술(순수 예술 등) 부문의 일부 해금, 국가보안법 개정, 북한과의 협의를 통한 북남사회문화협력법 제정, 남북방송교류 확대, 예술 공연 다양화 등 교류협력 형태의 다변화, 영화교류협력의 확대 등을 추진한다. 장기적으로는 문화예술을 통한 인적 접촉 활성화에 목표를 두고 민관협력(거버넌스) 체계 구축, 북한문화예술 부문의 전면 해금, 국가보안법 폐지와 형법체계로의 편입, 남북문화협정을 토대로 하는 예술, 방송, 학술 등의 부속협정 체결, (가칭)남북사회문화교류진흥원 설립, 미래세대를 위한 남북문화예술교류 방안 등을 추진한다. 인도협력 분야의 경우에도 대북 인도적 지원, 보건의료협력, 재난협력, 북한개발협력을 남북관계 발전 및 대북제재 해제·완화, 한반도 평화체제를 종합적으로 고려하는 가운데 단계별로 확대하고, 이를 위해 관련 특별법을 제정함으로써 대응해갈 필요가 있다.

일곱째, 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화를 정책적으로 뒷받침하기 위해서는 제도화가 필요하다. 첫째, 남북 간에 체육, 문화, 보건의료, 환경, 방송 등 사회문화 분야 협정(또는 합의서)을 체결하고, 이 협정들이 준수·이행되도록 하여야 한다. 둘째, 사회문화교류협력 및 인적 접촉의 활성화를 위해 남북협력기금의 사회문화 분야 할당제를 도입하고 북한에서 사회문화교류협력법이 제정될 수 있도록 남북 당국이 협의·지원할 필요가 있다. 이밖에도 사회문화교류협력 거버넌스 구축, 통일문화기금 조성 및 인력 확보와 전담조직 마련, 체육교류협력 확대를 위한 통일체육기금 조성 등의 추진이 필요하다. 인도협력 분야의 경우에는 인도지원과 개발협력으로 이원화되어 있는 인도협력 추진체계를 통합하고 북한과 우리 내부의 역량을 강화할 수 있는 방안들이 강구되어야 한다.

인적 접촉 활성화를 위한 향후 정책추진방향은 다음과 같다. 첫째, 일방향에서 쌍방향의 교류협력이 강화되어야 한다. 향후 남북한 주민 상호간의 사회문화 이해와 수용, 동질성 회복, 북한 주민의 변화유도를

위해서는 북한 주민들이 남한 지역으로 내려오는 방남 형태의 사회문화 교류협력이 강화되어야 한다. 쌍방향의 교류협력 및 인적 접촉 형태의 확대, 북한 주민의 남한 지역 활동 증가에 법·제도적으로 대응하기 위해서는 남북교류협력법을 변화될 현실에 맞게 지속적으로 보완해 나가야 한다. 둘째, 남북한 주민의 자유왕래를 허용하는 방향으로, 이어서 간헐적인 왕래와 체류 허용에서 이주를 허용하는 방향으로, 나아가 남북한 주민의 혼인을 보장하는 방향으로 정책이 추진되어야 한다. 그리고 이를 뒷받침할 수 있도록 북한 주민의 출입경 및 남한 지역 체류, 혼인 관련 법제도가 보완되어야 한다. 양안 사례가 이를 시사한다. 셋째, 남북교류협력법 분법 및 사회문화교류협력 법률 제정이 필요하다. 현행 남북교류협력은 경제교류협력, 사회문화교류협력, 대북 인도적 지원, 북한개발협력을 구분하지 않고 포괄적으로 규정하고 있다. 그러나 향후 교류협력이 재개되어 활성화되고, 나아가 방북 형태의 일방향 교류협력에서 쌍방향의 교류협력으로 교류협력 형태가 전기를 맞게 될 경우 현행 남북교류협력법의 분법을 통한 사회문화교류협력에 관한 법률 제정이 필요하다. 이 경우 사회문화교류협력 기본계획 및 집행계획을 마련하여 시행하여야 한다. 한편, 남북한 주민 교류협력 및 인적 접촉 활성화 과정에서 민·형사 문제가 발생할 수 있다. 이에 대한 대응으로 남북 민·형사 사법공조가 필요하다. 또한 인적 접촉 확대 과정에서 신변안전 및 범죄문제가 발생할 수 있다. 이에 대한 대응으로 현행 출입·체류합의서를 보완하는 방안 외에 남북영사협정을 체결하는 방안이 추진되어야 한다.

**주제어:** 교류협력, 인적 접촉, 인도협력, 판문점선언, 평양공동선언

# Abstract

## Measures to revitalize cooperation in socio-cultural exchange and human contact

*Lee, Kyu-Chang et al.*

The Panmunjom Declaration has ushered in a new turning point in inter-Korean exchange and cooperation. Future inter-Korean exchange and cooperation will need to take into consideration the changed environment that we found ourselves in. In particular, in addition to revitalizing inter-Korean exchange and cooperation, human contact must be strengthened. Policy direction and tasks to revitalize human contact in socio-cultural fields are as follows. First, regulations that unnecessarily limit contact among residents should be drastically abolished and legislation regarding exchange and cooperation should be improved to ensure human contact. Second, exchange and cooperation should be promoted in diverse forms, including those occurring in third countries or those involving the participation of third countries. Third, various measures to increase exchange and cooperation and human contact should be sought by the linking of socio-cultural fields, for example, the cultivation of sports, culture, and tourism complexes. Fourth, local government participation

and their roles should be strengthened. Fifth, a comprehensive plan to expand socio-cultural exchange and cooperation as well as humanitarian cooperation should be established and implemented with consideration to developments in inter-Korean relations, improvements in North Korea's nuclear problem, and lifting and suspension of sanctions on North Korea. Sixth, in order to promote relevant policies, an inter-Korean agreement should be concluded, and legislation should be passed to allow such implementation as to ensure institutional follow through in the expansion of exchange and cooperation as well as human contact. Seventh, mutual exchange and cooperation should be strengthened, by moving beyond a one-sided form of exchange and cooperation.

**Keywords:** exchange and cooperation, human contact, humanitarian cooperation, Panmunjom Declaration, Pyongyang Joint Declaration





I

서론

**Korea Institute for National Unification**



# 1. 연구의 배경과 목적

2000년 6·15 공동선언을 계기로 냉전적 대결 속에서 단절되었던 남북한 간 교류·협력의 단초가 마련되고 다양한 분야에서 남북교류 협력과 접촉이 진행되었다. 2000년대의 남북교류협력은 주로 남북한 간 경제교류, 사회문화교류, 인도적 교류를 중심으로 적대감을 해소하고 상호이해를 도모하는 수준에서 교류협력과 접촉이 이루어져 왔다. 그러나 이명박 정부와 박근혜 정부를 거치면서 남북관계의 경색으로 인해 남북한 간의 교류협력과 인적 접촉은 사실상 중단되었다. 문재인 정부 들어서서 남북관계는 새로운 전환점을 맞이하고 있다. 2017년 7월 6일 독일 베를린의 쾰르버 재단 초청 연설에서 행한 베를린선언에서 문재인 대통령은 한반도 평화와 비핵화를 강조하며 남북한 간의 무너진 신뢰를 회복하기 위해 남북교류와 대화 재개를 모색할 것임을 대내외에 천명하였다.<sup>1)</sup> 북한 김정은 국무위원장도 이에 호응하여 2018년 신년사에서 민족의 화해와 통일을 지향하는 분위기를 적극 조성하여야 하며, 이를 위해 남북 간의 접촉과 왕래, 교류협력의 필요성을 강조하였다.<sup>2)</sup> 이와 같은 남북교류협력과 접촉은 평창 올림픽을 통해 구체화되었다. 본문에서 자세히 분석하겠지만 남북은 평창 올림픽을 계기로 스포츠와 문화예술 분야에

---

1) 관련 부분을 인용하면 다음과 같다.

“둘째, 북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화를 추구하겠습니다. ... 한반도의 군사적 긴장을 시급히 완화해야 합니다. 남북한 간의 무너진 신뢰를 다시 회복해야 합니다. 우리는 이를 위해 교류와 대화를 모색해 나갈 것입니다. ...”

2) 관련 부분을 인용하면 다음과 같다.

“민족적화해와 통일을 지향해나가는 분위기를 적극 조성하여야 합니다. 북남관계개선은 당국만이 아니라 누구나 바라는 초미의 관심사이며 온 민족이 힘을 합쳐 풀어나가야 할 중 대사입니다. 북과 남사이의 접촉과 래왕, 협력과 교류를 폭넓게 실현하여 서로의 오해와 불신을 풀고 통일의 주체로서의 책임과 역할을 다해야 할 것입니다.”

서 교류와 협력을 하였다. 이는 남북한 간 왕래와 접촉, 교류협력의 전기를 마련하였다는 점에서 큰 의미를 부여할 수 있다. 그리고 문재인 대통령과 북한 국무위원장이 2018년 4월 27일 채택한 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(이하 ‘판문점선언’)에서 남북은 민간교류와 협력을 원만히 보장할 것과 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화, 이를 위한 개성지역의 남북공동연락사무소 설치에 합의하였다.<sup>3)</sup> 이 같은 합의를 토대로 개성공동연락사무소가 출범하여 2018년 9월 14일부터 업무를 시작하였다. 남북은 2018년 9월 19일 「평양공동선언」에서 체육, 문화예술을 비롯한 다양한 분야의 교류협력을 적극 추진할 것을 재확인하면서(제4조) 인도협력을 강화하기로 합의하였다(제3조).

이와 같은 배경 하에서 남북 간의 교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안을 모색하는 데 본 연구보고서의 목적이 있다. 본 연구보고서는 다음과 같은 두 가지 사항에 주목한다.

첫째, 2000년대의 남북교류와 판문점선언 이후 본격화될 것으로 전망되는 남북교류는 우리가 처해 있는 변화된 환경을 고려하여 접근해야 한다. 북한 핵문제로 인한 대북제재와 국제환경의 변화, 장기간의 남북관계 경색과 교류협력의 단절, 대북 인식 및 대북통일정책에 대한 국내 인식의 변화, 북한 사회 내부 변화 및 북한의 대남전략 변화 등을 종합적으로 고려하여 남북한 교류협력의 새로운 방향을 정립하고 실천전략 및 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 남북 간의 교류협력 활성화와 함께 인적 접촉 강화에 주목한다. 인적 접촉(human contact)은 남북한 간 신뢰구축과 통일의 기반이 된다는 점에서 상당히 중요하다. 그러나 그동안 인적 접촉과 이를 통한 북한변화에 대한 관심은 상대적으로 적었다. 남북 주민

---

3) 판문점선언 제1조 제3항, 제4항.

간의 인적 접촉 혹은 인적교류가 다변화되고 확대될 때 지속가능한 남북교류의 토대는 공고해질 수 있을 것이다. 다시 말해 인적 접촉 다변화 및 확대 차원에서 남북관계를 바라보는 새로운 관점의 정립이 필요한 시점에서 있다. 이 같은 문제의식 내지 필요성에 따라 본 과제에서는 교류협력을 활용하여 인적 접촉을 확대할 수 있는 방안에 주목하여 연구를 진행하고자 한다.

## 2. 연구 범위와 구성

교류협력은 일반적으로 정치, 경제, 사회문화 분야로 구분된다. 이 가운데 본 연구는 사회문화 분야의 교류협력 및 인적 접촉을 분석 대상으로 한다. 판문점선언 이후 남북관계가 새로운 차원으로 접어들기는 하였지만 북한 핵개발 및 미사일 시험으로 인한 국제사회, 특히 유엔과 미국의 대북제재가 여전한 상황에서 사회문화교류협력은 유엔 제재위원회의 예외 인정을 받기가 상대적으로 용이하다고 할 수 있다. 적절히 지적되고 있듯이 사회문화교류협력은 남북한 상호 간의 이해 증진을 통해 상호 불신을 해소하고 신뢰를 구축하여 분단으로 야기된 이질화된 문화적 차이를 극복하는 데 필요하다.<sup>4)</sup> 또한 스포츠, 문화예술교류협력사업은 남북한 간의 군사적 긴장을 완화시키고 평화협력관계를 회복시킬 수 있는 전기를 마련할 수 있다는 점에서 적극적으로 활용할 필요가 있다.<sup>5)</sup> 그리고 현재 유엔 안보리의 대북제재 결의 하에서도 인도적 목적의 대북지원은 유엔 제

---

4) 한승호, “남북한 사회문화교류협력의 의미와 방향,” 『통일과 법률』, 통권 제18호 (법무부, 2014), pp. 206~207.

5) 최승환, “국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력 방안,” 『통일과 법률』, 통권 제34호 (법무부, 2018), p. 112.

재위원회의 사안별 제재 면제 결정을 조건으로 예외적으로 허용되고 있다.<sup>6)</sup>

사회문화도 범위가 넓은데 본 과제는 범위를 한정하여 체육(스포츠), 문화예술, 인도협력의 세 분야로 범위를 한정한다. 각 장의 구성은 다음과 같다. 먼저 제1절에서는 체육교류협력, 문화예술교류협력, 인도협력의 의의와 현황을 살펴본다. 이어 제2절에서는 체육교류협력, 문화예술교류협력, 인도협력 분야의 인적 접촉을 활성화하기 위한 정책추진방향과 과제들을 살펴본다. 한편, 본 과제에서는 교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안에 대한 시사점을 얻기 위해 해외 사례로 중국-대만 사회문화교류협력 사례를 분석한다. 중국-대만 사례를 분석 대상으로 삼은 이유는 체육, 문화예술 및 인도협력 분

---

6) 2006년 유엔 안보리 결의 제1718호가 채택된 이후 2017년 12월까지 10개의 결의가 채택되면서 대북제재가 강화되어 왔다. 2016년 결의 제2270호는 동 결의가 북한 주민들에게 반하는 인도적 결과를 의도하지 않으며, 북한 내에서 수행되는 인도적 지원 활동에 대해 부정적인 영향을 미치고자 하는 의도가 없음을 강조하였다(결의 제48항). 이 같은 유엔 안보리 결의 제2270호의 결의 내용은 이후 채택된 결의들에서 재확인되었다. 여기에 덧붙여 결의 제2321호부터는 대북제재 위원회가 사안별로 제재 면제를 결정할 수 있다는 내용이 추가되었다(결의 제46항). 가장 늦게 채택된 유엔 안보리 결의 제2397호도 마찬가지로의 내용을 담고 있다(결의 제25항). 결의 제2397호 제25항은 다음과 같다.

25. *Reaffirms* that the measures imposed by resolutions 1718(2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013), 2270(2016), 2321(2016), 2356(2017), 2371(2017), 2375(2017) and this resolution are not intended to have adverse **humanitarian consequences** for the civilian population of the DPRK or to have affect negatively or restrict those activities, including economic activities and cooperation, **food aid and humanitarian assistance** ... that are not prohibited by resolutions 1718(2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013) 2270(2016), 2321(2016), 2356(2017), 2371(2017), 2375(2017) and this resolution, and the work of international organizations and non-governmental organizations **carrying out assistance and relief activities in the DPRK** for the benefit of the civilian population of the DPRK ...

... *decides* that the Committee may, on a case-by-case basis, exempt any activity from the measures imposed by these resolutions if the committee determines that such an exemption is necessary to facilitate the work of such organizations, in the DPRK or for any other purpose consistent with objectives of these resolutions.

야에서 다루지 못한 사회문화 분야의 기타 교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안을 다룸으로써 체육, 문화예술 및 인도협력 분야를 보완하여 내용을 보다 풍성하게 하고자 하기 위함이다. 본문에서 자세히 분석하겠지만 중국-대만 간의 양안 사례는 결혼, 신문매체, 교육 분야의 교류협력 및 인적 접촉이 중요하며, 이와 같은 교류협력 및 인적 접촉을 통해 남북관계가 정치상황의 영향을 받지 않는 불가역적인 관계로까지 발전해야 함을 시사한다는 점에서 중요한 사례라고 할 수 있다. 구 동서독 사례를 비롯한 관련 해외 사례는 체육교류협력, 문화예술교류협력, 인도협력을 살펴보면서 필요한 범위 내에서 살펴보려고 한다.

### 3. 주요 개념

교류, 협력, 인적 접촉의 개념 및 관계에 대해 살펴볼 필요가 있다. 남북교류협력에 관한 사항을 규정하기 위해 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 ‘남북교류협력법’)이 제정되어 시행되고 있다. 그런데 남북교류협력법에는 교류의 개념 정의가 되어 있지 않다. 교류의 사전적인 의미는 “시작하는 곳이 다른 물줄기가 서로 만나 섞여 흐름” 또는 “문화나 사상 등이 서로 오고 가는 것”이다.<sup>7)</sup> 이를 남북관계에 적용해 보면 남북교류란 “서로 다른 남북의 주민(법인·단체 포함), 물자, 문화, 사상 등이 남북한 사이에서 직접 또는 제3국을 통해 서로 오고 가며 만나서 섞이는 것”이라고 일응 정의할 수 있다. ‘협력’ 사업에 대해서 남북교류협력법은 “남한과 북한주민(법인·단체를 포

---

7) 국립국어원, “한국어기초사전: 교류,” <[www.korean.go.kr/front/search/searchList.do](http://www.korean.go.kr/front/search/searchList.do)> (검색일: 2018.10.8.).

함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동”으로 정의하고 있다(제2조 제4호). 협력사업을 하려는 자는 일정한 요건을 갖추어 통일부장관의 승인을 받아야 한다(제17조). 이상을 종합해보면 협력이란 교류의 제한된 범위로서 남북한 주민이 공동으로 하는 활동이어야 하며 통일부장관의 승인을 얻어야 하는 것임을 알 수 있다. 이 보고서에서 필요한 경우에는 교류와 협력의 개념을 구분해서 사용하되 교류가 보다 포괄적이고 넓은 의미라는 점에서 교류, 교류협력을 함께 사용한다.

한편, 남북교류협력법 제9조의2는 남북한 주민 ‘접촉’에 대해 규정하고 있지만 접촉의 정의는 내려져 있지 않다.<sup>8)</sup> 통일부는 접촉을 “남한과 북한의 주민이 서로 정보나 메시지를 보내고 받는 과정을 말하며, 이때 의사교환의 방법, 수단, 장소 등을 불문하고 남북한 주민 상호 간에 어떤 형태로든 특정 내용의 의사가 교환되었다면 접촉으로 간주하며, 북한 주민을 직접 대면하여 의사를 교환하는 것은 물론, 중개인(제3자)을 통하거나 전화, 우편, FAX, e-mail 등의 통신수단을 이용한 의사교환도 포함”된다고 설명하고 있다.<sup>9)</sup> 이를 볼 때 인적 접촉은 대면 접촉뿐만 아니라 비대면 접촉과 제3국이나 제3자를 통한 접촉도 포함됨을 알 수 있다.

남북교류와 협력은 반드시 인적 접촉으로 이어지는 않음을 유의할 필요가 있다. 예를 들어 남북협력사업의 대명사였던 개성공단이 운영될 당시 남북교류협력에 머물지 않고 작업장에서의 주민 접촉으로 이어졌지만 금강산관광이나 개성관광의 경우에는 일반 주민

8) 이와 관련하여 2018년 5월 28일 김경협 의원이 대표발의한 「남북교류협력에 관한 법률 일부개정안」은 접촉을 “남한의 주민이 북한의 주민과 회합·통신, 그 밖의 방법으로 연락하고 의사를 교환하는 것”으로 정의하고 있다(안 제2조 제1의2호).

9) 통일부 남북교류협력시스템, “북한주민접촉 안내: 접촉의 개념,” <[www.tongtong.go.kr/person/guideservice/contact/PI100.do?upperMenuNo=10101000000&menuNo=10101010000](http://www.tongtong.go.kr/person/guideservice/contact/PI100.do?upperMenuNo=10101000000&menuNo=10101010000)> (검색일: 2018.8.8.).

접촉이 차단되었다. 또한 제2장에서 분석하겠지만 남북은 제3국에서 스포츠대회 공동행사 등의 교류협력을 하였지만 많은 경우 스포츠 경기에만 국한되어 인적 접촉까지 이어지지는 못하였다. 향후 남북한 주민 간의 인적 접촉이 활성화 내지 확대되기 위해서는 남북 교류협력의 확대에 그쳐서는 안 되며, 인적 접촉으로 이어질 수 있는 다양한 방안이 마련되어야 함을 말해 준다. 이 같은 점에서 본론에 들어가기에 앞서 헬싱키 프로세스를 간단하게나마 살펴볼 필요가 있다.

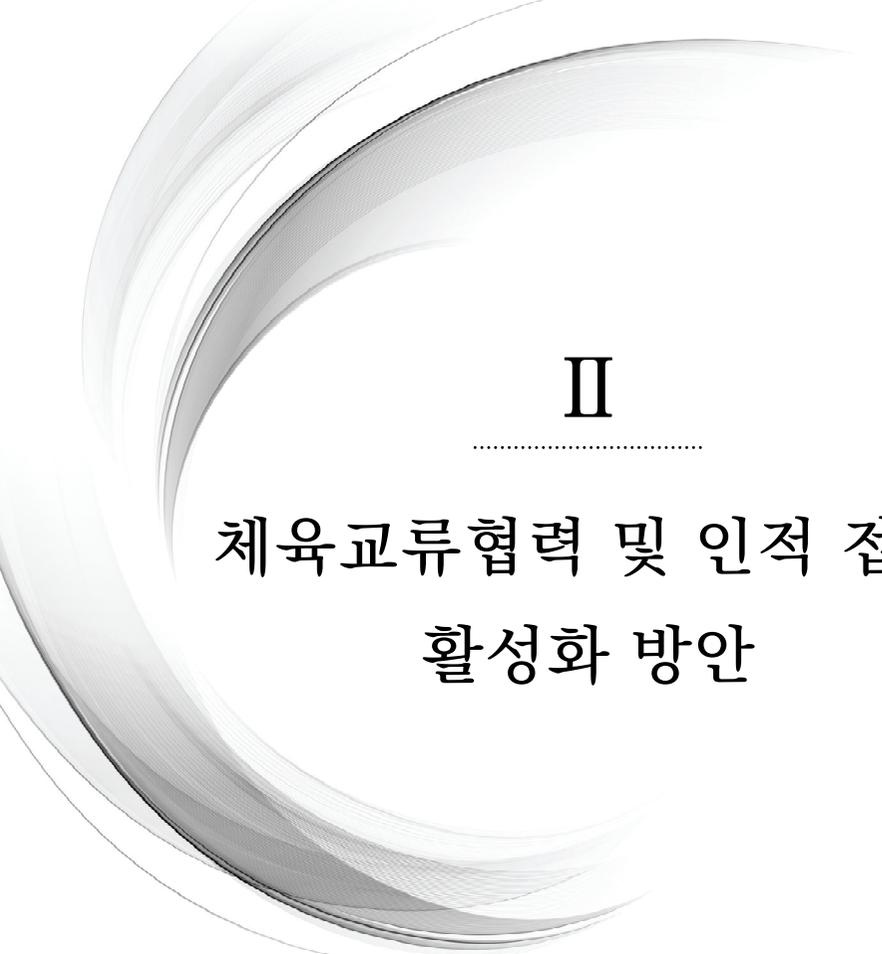
1973년 7월 3일 헬싱키에서 개막된 유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe) 결과 35개 참가국들은 1975년 8월 1일 최종의정서(Helsinki Final Act)를 채택하였다. 헬싱키 최종의정서는 10대 기본원칙과 3개의 바스켓으로 구성되어 있다. 그 중 바스켓Ⅲ는 「인도적 차원 및 기타 분야의 협력 (Co-operation in Humanitarian and Other Fields)」인데, 제1절이 ‘인적 접촉(human contact)’이다. 이외에도 헬싱키 최종의정서는 제3절 문화 분야에서의 협력과 교류(Co-operation and Exchanges in the Field of Culture), 제4절 교육 분야에서의 협력과 교류(Co-operation and Exchanges in the Field of Education) 등 양진영 사이의 교류와 협력의 활성화를 위한 규정을 담고 있다. 서방의 주도로 성립된 바스켓Ⅲ의 제1절 ‘인적 접촉’은 다음과 같은 소항목으로 구성되어 있다.

- 가족적 유대에 기반 한 정기적인 만남과 접촉(Contacts and Regular Meetings on the Basis of Family Ties)
- 가족 재결합(Reunification of Families)
- 국제결혼(Marriage between Citizens of Different States)
- 사적 이유 혹은 직업상의 여행(Travel for Personal or Professional Reasons)
- 개인 및 단체 여행의 조건 개선(Improvement of Conditions for Tourism on an Individual or Collective Basis)
- 청년교류(Meetings among Young People)
- 스포츠(Sport)
- 접촉의 확대(Expansion of Contacts)

헬싱키 최종의정서에서 보듯이 서방은 가족교류, 결혼, 여행, 청년교류, 스포츠교류를 ‘인적 접촉’의 관점에서 접근하였다. 최종의정서에서는 바스켓Ⅲ, 특히 제1절 인적 접촉에서 보듯이 이념적으로 대립하고 있던 양 진영의 교류협력을 활성화하기 위해 인적 접촉의 중요성이 강조되고 있다. 이러한 헬싱키 최종의정서의 사례에서 보듯이 여전히 불신의 골이 깊은 남북한 사이에 신뢰가 조성되기 위해서는 문화 및 교육 분야를 포함하여 이산가족, 청소년, 스포츠교류 등 인적 접촉의 관점에서 남북한 교류협력의 활성화 방안을 모색할 필요가 있다. 또한 헬싱키 프로세스에서 군사 및 안보, 경제 및 과학 기술 협력, 인도적 협력을 포괄적으로 접근하였듯이 남북한도 군사적 신뢰구축, 경제협력, 교류협력과 인적 접촉을 포괄적으로 접근하는 방안을 모색해야 한다. 구체적으로 동서 양 진영은 헬싱키 최종의정서에 대한 이행을 구체화하기 위해 ‘인적 접촉 전문가 회의’를 개최한 바 있다. 마드리드 후속회의 결정에 따라 1986년 4월 26일부터 5월 26일까지 베른에서 개최된 인적 접촉 전문가 회의에서는 ‘사람(persons)’, ‘제도(institutions)’, ‘조직(organizations)’ 간 접촉의 발

전을 논의하였다. 남북한도 판문점선언에서 교류협력과 접촉 및 왕래의 활성화를 합의하였으므로 ‘사람(persons)’, ‘제도(institutions)’, ‘조직(organizations)’ 간 접촉을 활성화할 수 있는 제도화 방안을 모색할 필요가 있다.





## II

---

# 체육교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안



본 장에서는 체육 분야 교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안을 다룬다. 먼저 제1절에서는 체육교류협력 및 인적 접촉의 의의와 현황을 살펴보고, 이어 제2절에서는 인적 접촉 활성화 방안 및 과제를 제시한다. 연구 범위와 관련하여 본 장은 체육 전반을 다루되 현재 남북 간 체육교류협력의 중심을 이루고 있는 스포츠를 중심으로 살펴본다. 체육이 포괄적이고 넓은 개념이라면 스포츠는 운동경기를 의미하는 좁은 개념으로 이해할 수 있다. 이와 관련하여 남한의 국민체육진흥법<sup>10)</sup> 제2조는 체육을 “운동경기·야외운동 등 신체 활동을 통하여 건전한 신체와 정신을 기르고 여가를 선용하는 것”으로 정의하고 있으며, 일반적으로 스포츠로 이해되고 있는 “선수들이 행하는 운동경기 활동”은 전문체육으로 정의하고 있다.

## 1. 의의 및 현황

### 가. 체육교류협력의 의의

남북교류협력 분야에서 스포츠를 포함한 사회문화 분야는 타 분야에 비해 정치, 군사적 환경에 영향을 상대적으로 덜 받고 지속성을 유지할 수 있는 분야로 꼽혀왔다. 남북 간 교류가 막혀있는 상황 속에서도 스포츠 분야는 교류를 지속적으로 유지하고 2018년 2월 개최된 평창올림픽이 ‘평화올림픽’으로 성공적으로 마무리됨으로써 남북스포츠교류가 남북관계 개선의 마중물이 되어 다시 한 번 사회문화교류협력의 중요성을 되돌아보게 하였다.

---

10) 법률 제15261호, 2017.12.19. 일부개정, 2018.1.1. 시행.

## (1) 갈등 국가 간 스포츠교류의 의미

스포츠는 갈등을 겪고 있는 국가 간 관계에서 상호 대화를 촉진시키고 이를 바탕으로 갈등을 완화시키는 역할을 한다. 스포츠는 국가 간 정치적 이념이나 체제 그리고 민족과 국가라는 개념을 초월하는 순수성을 가지고 있고 스포츠 자체가 대중적 공감대 형성에 매우 효과적이어서 국가 간 갈등을 극복하고 상호이해와 타협을 이끌어 낼 수 있는 효율적인 수단으로 작용하는 것이다. 실제로 국제정치에서 1970년대 냉전시기에 상호 갈등과 반목을 거듭하던 미국과 중국은 핑퐁외교를 통해 역사적 수교는 물론 데탕트 시대까지 이끌었다. 또한 1980년 모스크바 올림픽과 1984년 로스앤젤레스 올림픽이 동서 간의 이념적 대결로 파행적으로 치러졌으나 1988년 서울 올림픽에서는 전 세계 160개국이 참가하여 동서 간의 정치적 대립을 극복하고 세계평화의 기틀을 닦았다. 결국 정치적, 군사적 대결로 상호 소통의 끈이 끊어지고 대화와 교류가 단절되어 있을 때 스포츠는 효과적인 소통의 장을 마련하고 오해와 불신을 상쇄시키는 힘을 발휘하는 것이다.

이러한 점에서 남북스포츠교류는 오랜 기간 분단으로 인해 발생한 민족 간의 이질성을 극복하고 동질성을 회복하는 동시에 장기적으로 민족공동체 정체성 확립에 긍정적으로 기여할 수 있을 것이다. 스포츠 분야는 국제적으로 공통의 규칙을 바탕으로 진행되므로 교류 과정에서 남북 간 이질성이 거의 존재하지 않고 역사적으로 1929년 시작된 경평축구의 경우는 분단된 상황에서도 민족적 문화행사로 진행되었던 역사적 경험을 남과 북은 공유하고 있어 스포츠를 바탕으로 민족공동체 의식을 확립할 수 있는 기회가 존재한다. 아울러 스포츠 분야 교류는 비단 남북만이 논의하고 진행하는 것이 아니라 국제올림픽위원회(IOC: International Olympic Committee)나 각종 국제단체에서 중재하여 진행될 수 있다는 점에서 해당 분야에

서의 분쟁이 발생할 때 중재자가 존재한다는 점이 교류의 가능성을 높이고 있다.<sup>11)</sup>

## (2) 남북스포츠교류의 기능

남북관계 역사 속에서 스포츠교류는 남북 간 갈등을 극복하고 협력과 화합을 도모한다는 것이 입증되어왔다. 1991년 남과 북은 제41회 지바 세계탁구선수권대회와 제6회 세계청소년축구선수권대회에 남북 단일팀을 구성하여 참가하였고 이러한 화해 분위기 속에 1991년 12월 남북은 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 ‘남북기본합의서’)를 체결하기도 하였다. 이후 2000년대 들어와 남북은 2018년 평창올림픽 이전까지 총 9차례에 걸쳐 국제 스포츠대회에 공동입장을 하고 축구 및 농구 종목 등에서 교류를 진행해 남북 화해분위기를 이어갔다. 아울러 남북 간 긴장상태가 극도로 고조되어 있던 상태에서도 스포츠 분야는 남북 대화의 물꼬를 트는 역할을 했는데 2014년 9월 인천 아시안게임에 북한 대표팀이 참가하고 당시 북한 3인방(황병서, 김양건, 최룡해)이 방남하여 일시적으로 남북관계가 개선되기도 하였다.<sup>12)</sup> 이러한 사례들에 비추어 남북스포츠교류는 남북관계 발전에 있어 크게 정치적, 사회문화적 기능을 가지고 있다.

첫째, 스포츠 분야의 교류는 정치적으로 화해와 협력의 환경을 조성한다. 스포츠는 다른 사회문화 분야에 비해서도 정치에 민감하지 않다. 스포츠 경기 자체에는 정치적 이데올로기가 개입될 가능성이 극히 적어서 남북스포츠교류는 교류 진행과정에서 대립적인 이념이

11) 문화체육관광부, 『2016 체육백서』 (세종: 문화체육관광부, 2017), p. 491.

12) 이우태, “스포츠 교류 확대를 통한 남북관계 회복,” (통일연구원 Online Series CO 17-13, 2017.5.30.), p. 3, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/8d7824e2-32d6-4d11-817d-6172c8ad6225>> (검색일: 2018.10.18.).

뒤로 물러나고 스포츠가 강조하는 페어플레이 정신이 강조됨으로써 교류사업에 참여하는 선수단과 임원단 간의 상호이해가 늘어나고 불신이 감소된다. 또한 남과 북은 이미 1992년 9월 체결된 남북기본합의서 「제3장 남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」에서 “남과 북은 교육, 문학·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.”고 합의하였고, 2000년 6·15 공동선언<sup>13)</sup>과 2007년 10월 4일 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(이하 ‘10·4선언’)<sup>14)</sup>에서도 스포츠 분야의 교류협력을 합의한 전례를 보면 스포츠 분야는 남북 간에 교류에 대한 제도적 틀을 어느 정도 마련한 경험이 있고 이를 바탕으로 남북 간 인적왕래와 정보교환 측면에서 교류기반을 마련하기가 용이하다.<sup>15)</sup>

둘째, 남북스포츠교류는 사회문화적 파급력이 크다. 남북스포츠교류는 직접 교류에 참여하는 선수 및 관계자뿐만 아니라 이를 보고 응원하는 국민들 간에도 상호 교감을 발생시켜 서로를 긍정적 시각으로 이해하고 궁극적으로는 남북 민족의식 고취에도 기여한다. 실제로 1990년 북경아시안게임에서 처음 시작된 남북 공동응원은 2000년대 들어서서도 지속적으로 펼쳐지고 있는데 관중석에서 남북한 주민들은 물론 해외교포들까지 한반도기를 들고 펼쳐지는 남북 공동응원은 남과 북이라는 정치적 이데올로기를 넘어 우리 민족을 하나로 묶어주고 남북 간의 동질감 조성에 기여한 바가 크다.

13) 6·15 공동선언 제4조: “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.”

14) 10·4선언 제6조: “남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다. ... 남과 북은 2008년 북경 올림픽경기대회에 남북 응원단이 경의선 열차를 처음으로 이용하여 참가하기로 하였다.”

15) 문화체육관광부, 『2016 체육백서』, p. 492.

또한 민속스포츠를 통한 남북스포츠교류는 민족적 의식을 회복하는 데도 기여하고 있다. 2002년, 2007년, 2008년, 2017년에 펼쳐진 남북 태권도 선수단 교류와 2003년 제주 민족평화축전에서 이루어진 씨름과 그네뛰기 등과 같은 민속경기 교류를 통해 남과 북은 민족적 뿌리를 찾아가는 기회를 가질 수 있었고 우리 민족이 다시 화합할 수 있는 분위기를 조성하기도 했다. 이처럼 남북스포츠교류는 스포츠를 통해 민족의 이질성을 극복하고 동질성을 회복하는 데 기여함으로써 남북 주민 간의 화해와 협력을 용이하게 하는 데 기여하는 기능을 가지고 있다.

## 나. 체육교류협력 연혁과 남북합의

### (1) 남북 분단과 스포츠교류의 단절

남북스포츠교류의 역사는 해방 직후의 교류부터 거슬러 올라간다. 1946년 1월 29일 경평아이스하키대회가 서울 창경원 특설링크에서 개최되었고 같은 해 3월 25일에는 경평축구전이 서울에서 열렸다. 경평축구전의 경우 일제강점기인 1929년부터 조선일보사의 주최로 경성(京城)축구단과 평양(平壤)축구단이 장소를 바꾸며 가졌던 축구 친선경기였다. 경평축구대회는 일제 식민지 하에서도 스포츠를 통해 민족 정체성 확인과 지역의 화합을 이끌었던 민족적 문화 행사로 진행되었지만 남북 분단의 장벽에 막혀 1946년 제7차 대회를 마지막으로 중단되었다.

이후 한국이 1947년 6월 20일 국제올림픽위원회(IOC)에 회원국으로서 먼저 가입을 승인받고 '1국가 1올림픽위원회' 원칙에 따라 북한의 IOC 가입과 올림픽 참가가 불가능해지자 북한은 남북 단일팀 구성을 통해 올림픽에 참가하고 IOC 가입을 성사시키기 위해 남북

스포츠교류를 제안하였다. 1957년 12월 18일 북한국가올림픽위원회는 1960년 로마올림픽 참가를 위한 남북 단일팀 구성을 제안하면서 이를 위한 실무자 회담을 제안하였다. 그리고 1958년 12월 9일 남북 체육인 대표회담을 평양, 서울, 또는 판문점에서 가질 것을 재차 제의하기도 하였다. 그러나 한국전쟁 이후 남과 북이 극도의 정치, 군사적 대결이 벌어지는 상황에 따라 한국은 북한의 제의에 답을 하지 않았다. 이런 상황에서 1959년 5월 제55차 IOC총회에서 로마올림픽에 남북한 단일팀 참가에 대한 논의가 이루어졌고 IOC는 남과 북의 중립지역인 홍콩에서 남북체육회담 개최를 제안하였다.<sup>16)</sup> 그러나 한국은 남북한 단일팀 구성이라는 원칙에는 반대하지 않으나 북한과 당장의 회담은 불가능하다는 점을 밝혀 남북체육회담이 진행되지 못했다. 1950년대 남북스포츠교류는 북한이 IOC 가입을 위해 일방적으로 스포츠교류를 제안하고 한국은 남북이 처해있는 정치, 군사적 대결 상황과 북한의 정치적 선전, 그리고 북한의 체육회담 제의가 진정한 남북교류 의지보다는 IOC 가입과 올림픽 참가를 통한 체제선전의 이유에 있다는 판단 등의 이유로 거부되었다.<sup>17)</sup> 결국 해방 이후 남북 분단은 일제 강점기부터 진행되어 오던 스포츠교류가 중단되게 만들었고 6·25전쟁을 거치면서 교류의 끈이 사실상 끊기게 되었다.

## (2) 스포츠 분야 인적교류의 시작: 남북체육회담

남북 간의 스포츠교류를 위한 본격적인 노력은 1960년대 이후 이루어지기 시작했다. 실질적인 남북스포츠교류는 1990년대 이후 본

16) 한국체육사학회, 『한국체육사』 (서울: 대한미디어, 2018), pp. 245~247.

17) 김재우, “1963년 로잔 남북체육 회담에 관한 역사적 연구,” 『한국체육학회지』, 제52권 제4호 (한국체육학회, 2013), pp. 22~24.

격화되었지만 남과 북은 1960년대 초반부터 남북체육회담을 통해 꾸준히 인적 접촉을 가져왔고 남북스포츠교류를 실현시키기 위해 노력해왔다.

〈표 II-1〉 남북체육회담 및 인적 접촉 주요일지

연도	일시	장소	명칭	내용
1963	1.24.	스위스 로잔	도쿄 하계올림픽 단일팀 구성 회담	도쿄 하계올림픽 단일팀 구성 논의 (결과: 결렬)
	5.17.	홍콩	단일팀 구성 실무 1차 회담	
	7.26.	홍콩	단일팀 구성 실무 2차 회담	
1972	9.8.	서독 뮌헨	뮌헨 올림픽 선수단 고위급 관계자 회담	남북체육공동성명 채택
1976	5.6.	태국 방콕	남북 축구 관계자 면담	남북 축구경기 제안
1979	2.27.	판문점	제1차 남북탁구협회 대표회담	제35회 평양 세계 탁구선수권대회 단일팀 구성 논의 (결과: 결렬)
	3.5.	판문점	제2차 남북탁구협회 대표회담	
	3.9.	판문점	제3차 남북탁구협회 대표회담	
	3.12.	판문점	제4차 남북탁구협회 대표회담	
1984	4.9.	판문점	제1차 남북체육회담	LA올림픽 단일팀 구성 논의 (결과: 결렬)
	4.30.	판문점	제2차 남북체육회담	
	5.25.	판문점	제3차 남북체육회담	
1985	10.8.~10.9.	스위스 로잔	제1차 남북체육회담	서울올림픽 단일팀 구성 및 공동개최 논의 (결과: 결렬)
	1.8.~1.9.	스위스 로잔	제2차 남북체육회담	
1986	6.1.~6.11.	스위스 로잔	제3차 남북체육회담	
	7.14.~7.15.	스위스 로잔	제4차 남북체육회담	
1989	3.9.	판문점	제1차 남북체육회담	북경 아시안게임 단일팀 구성 논의 (결과: 결렬)
	3.28.	판문점	제2차 남북체육회담	
	10.20.	판문점	제3차 남북체육회담	
	11.16.	판문점	제4차 남북체육회담	
	11.24.	판문점	제5차 남북체육회담	
	12.22.	판문점	제6차 남북체육회담	
1990	1.19.	판문점	제7차 남북체육회담	
	1.29.	판문점	제8차 남북체육회담	
	2.7.	판문점	제9차 남북체육회담	

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』; 한국체육사학회, 『한국체육사』, p. 249를 바탕으로 저자 재구성.

1950년대 후반부터 시작된 북한의 남북 단일팀 올림픽 참가를 위한 회담 제의는 1960년대에 들어서서도 지속되었다. 그러나 당시 대한올림픽위원회(KOC: Korean Olympic Committee)는 북한의 제안에는 반응을 보이지 않으면서도 국제올림픽위원회(IOC)의 제안에 대해서는 신중히 고려한다는 원칙을 세우고 대응하였다. 따라서 한국은 1962년 7월 28일 북한의 동경올림픽 남북 단일팀 구성협의를 위한 실무회담 제안에 대해서는 반응을 보이지 않으면서도 IOC가 한국이 북한과의 단일팀 구성에 대한 가부결정을 내리지 않을 경우 동경올림픽에 북한을 단독으로 출전시키겠다는 뜻을 밝혀오자 IOC가 중재하는 회담에는 참여하겠다는 뜻을 밝혔다. 이에 1963년 1월 24일 스위스 로잔에서 IOC의 중재로 남북 단일팀 구성협의를 위한 첫 남북체육회담이 열렸다. 이 체육회담은 6·25전쟁 이후 정치, 경제, 문화 등 사회 모든 분야를 통틀어 남북 인사들이 만나는 첫 공식 접촉이었다는 점에서 그 의미가 있다. 그러나 회담은 당시 남북관계를 반영하듯 남북 대표자들의 상호 비난이 이어졌고 결국 단일팀 구성에 대한 합의는 이루지 못한 채 결렬되기에 이르렀다. 하지만 1963년 남북체육회담은 6·25전쟁 이후 남북 간의 유일한 공식 대화 채널이었다는 점과 향후 남북체육교류의 태동이 되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.<sup>18)</sup>

1963년 남북체육회담 이후 소강상태를 보이던 남북 간 체육 분야 접촉은 1972년 7·4 남북공동성명 이후 새로이 재개되었다. 1972년 뮌헨올림픽 기간 동안 김택수 대한올림픽위원회 위원장과 오현주 조선올림픽위원회 위원장은 회담을 갖고 남북체육회담을 위해 남북 대표가 서울과 평양을 방문할 수 있도록 상호 초청하고 남북조절위원회를 통해 연락한다는 내용에 합의하였으나 더 이상의 후속조치

18) 한국체육사학회, 『한국체육사』, pp. 247~249.

는 이루어지지 않았다. 또한 1976년 5월 방콕에서 열린 제18회 아시아 청소년 축구대회 자리에서 김윤하 대한축구협회 회장은 김종협 북한 선수단장과의 면담을 통해 남북축구경기를 제안하기도 하였다. 1979년에는 평양 세계탁구선수권대회에서의 남북 단일팀 구성 논의를 위해 판문점에서 4차례에 걸쳐 남북체육회담이 개최되었다. 이 회담에서 한국은 평양대회에 북한이 한국 선수단의 참가를 우선적으로 보장해야 하고 평양대회 이후 남북 간 친선경기를 제시하였으나 북한과의 합의 실패로 인해 회담은 종결되었다. 이처럼 1970년 대에도 체육 분야에서는 국제대회에 남북 단일팀 구성, 축구교류경기 등 남북 간 교류를 위한 인적 접촉이 진행되기는 하였으나 당시의 남북의 신뢰부족과 양측 정부의 노력부족으로 인해 회담의 성과를 내지 못했다.

1980년대에 들어서서도 남북 양측은 1984년 LA올림픽 단일팀 구성, 1988년 서울올림픽 단일팀 구성 및 공동개최 협의를 위한 체육 회담을 각기 판문점과 스위스 로잔에서 가졌다. 1984년 회담에서 한국은 회담 의제로 올림픽 단일팀 구성 문제뿐만 아니라 향후 남북체육교류 실시 방안을 북한에 제의하였으나 LA올림픽에 공산권국가들의 단체 보이콧으로 인해 회담이 아무 성과 없이 끝났다. 또한 1988년 서울올림픽이 남북 화해와 협력의 계기가 되기를 희망했던 사마란치 당시 IOC위원장의 중재로 남북체육회담이 1985년 10월부터 1987년 7월까지 4차에 걸쳐 스위스 로잔에서 열렸다. 회담 주요 의제는 올림픽의 북한 분산 개최 및 경기종목 배정이었는데 북한은 전 종목의 2분의 1 분산개최를 요구하다가 6개 종목 개최로 주장을 변경하였고 결국은 1988년 1월 11일 서울올림픽 불참을 선언함으로써 수년간의 걸친 체육회담이 결과 없이 수포로 돌아가게 되었다. 1988년 서울올림픽은 스포츠 분야 교류를 통해 남북관계를 개선하

고 한반도의 평화 분위기를 마련할 수 있는 좋은 기회였으나 당시 남북한은 체제경쟁에 몰두하던 시기였고 스포츠교류협력력을 이념대결의 도구로서 활용하여 뚜렷한 교류 성과를 내지 못했다. 1980년대에 개최된 남북체육회담 가운데 남북 양측이 가장 진지하게 회담을 진행시킨 경우는 1990년 북경아시안게임 남북 단일팀 구성을 위한 회담이었다. 당시 남북한 당국은 총 9차례에 걸친 회담을 가졌고 양측은 호칭, 국기, 단가, 선수 선발 및 훈련, 선수단 구성 및 경비, 신변 안전보장, 단일팀 공동추진 기구 등 단일팀 구성에 관한 10개항에 합의를 하였다. 그러나 이후 합의 이행 보장에 대한 이견이 발생하였고 북한이 제9차 회담에서 남한이 개별 팀으로는 북경아시안 게임에 참가하지 않는다는 점을 내외에 선포, 남한이 제시한 합의 이행 결렬시 개별 팀으로 참가한다는 부칙 철회, 남한의 체육계 고위인사의 개별 팀 참가 발언 취소 등을 회담 진행의 전제조건으로 내걸면서 회담이 더 이상 진행되지 못하고 결렬되었다.<sup>19)</sup>

### (3) 남북스포츠교류의 활성화와 정체

앞에서 살펴본 바와 같이 남북스포츠교류는 1960년대부터 체육회담과 같은 인적교류를 중심으로 꾸준히 진행되어 왔으나 그 결실은 맺지 못했다. 그러나 1990년대 들어서서 남북한은 단일팀 구성을 시작으로 스포츠 분야 교류를 활성화시키기 시작하였다. 1988년 ‘7·7 선언’과 1989년 ‘한민족공동체통일방안’ 발표 이후 남한 정부는 대결과 적대의 남북관계를 청산하기 위해 다양한 남북교류협력사업을 추진하였다. 이러한 정책기조 하에 체육부는 북한에 서울-평양 도시대항 축구경기, 서울-평양 사이클대회, 부산-신의주 남북중단 역전마라톤대회 등과 같은 친선경기를 제안하였고 이 중 북한이 축구

19) 위의 책, p. 252.

친선경기를 받아들여 남북국가대표축구팀이 참가하는 ‘남북통일축구대회’가 1990년 10월 서울과 평양에서 번갈아 개최되었다. 이후 남과 북은 1991년 초에도 지속적으로 당국 간 체육회담을 열어 제41회 지바 세계탁구선수권대회와 제6회 포르투갈 세계청소년축구선수권대회에 남북 단일팀을 구성하여 참가하기로 합의하였다. 당시 탁구와 축구의 남북 단일팀 참가는 분단 역사상 첫 번째로 이루어진 국제대회 남북 단일팀 참가로서 매우 의미 있는 교류 사례였고 기존의 회담을 중심으로 이루어진 남북스포츠교류가 적극적인 결과 도출 의지 없이 정치적 선전을 목적으로 이루어진 측면이 많다면 2건의 단일팀 구성에 대한 합의는 남북 양측이 실질적 성과를 목표로 회담에 임하게 하는 전환점이 되었다.<sup>20)</sup> 그러나 1994년 7월 김일성이 사망하면서 북한은 대규모의 인적교류로 인한 체제불안정성 심화를 우려하게 되었고 이후 남북스포츠교류도 중단되었다.

한동안 침체기를 겪던 남북스포츠교류는 1998년 김대중 정부 출범과 함께 새로운 국면을 맞이하게 된다. 김대중 정부는 북한과의 교류협력 정책을 적극적으로 추진하였고 스포츠교류 또한 활기를 띠게 되었다. 김대중 정부 이후의 남북스포츠교류협력은 그동안 중앙정부의 통제에 따른 교류사업에서 벗어나 민간차원의 스포츠교류가 확대되었다는 점에서 과거의 교류 형태와는 차별성을 가진다. 한국 정부의 적극적인 남북교류 의지를 바탕으로 1999년 남북 노동단체는 평양회담을 통해 통일염원 남북노동자축구대회를 평양에서 열기로 합의하였고 북한은 이례적으로 이 경기를 모두 TV생중계하기도 하였다. 또한 1999년 9월 한국 정부가 현대아산과 북한의 평양체육관 건설 합작 사업을 승인한 것을 계기로 1999년 12월 ‘현대 통

20) 김동선, “남북스포츠교류협력의 추진기조와 과제,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 6월호 (한국개발연구원, 2017), pp. 44~46; 한국체육사학회, 『한국체육사』, pp. 252~255.

일농구 교환경기'가 평양과 서울에서 개최되기도 하였다.

노무현 정부 임기 동안에도 남북스포츠교류는 남북관계의 평화증진과 공동번영을 목표로 했던 정부의 정책적 기조 아래 지속적으로 이루어졌다.<sup>21)</sup> 특히 2003년 10월 제주에서 열린 '민족통일평화체육문화축전'에 총 190명(선수 110명, 참가단 80명)의 선수단이 참가한 사례는 과거 대부분의 남북스포츠교류가 국제스포츠대회 중심으로 이루어진 것과는 달리 분단 후 첫 순수 민간차원의 남북체육문화행사였다는 점에서 의의가 있다.<sup>22)</sup>

이명박 정부 출범 이후 남북스포츠교류는 남북관계가 북한의 핵문제와 남한 정부의 대북정책 패러다임 전환으로 인해 별다른 진척이 없었다. 이명박 정부 초기인 2008년 3월 제주에서 개최된 아시아 시니어레슬링선수권대회와 같은 해 4월 열린 아시아 유도선수권대회에 북한 선수단이 참가하기도 했지만 평양에서 열릴 예정이었던 2010 FIFA 남아공 월드컵 예선전에 태극기 게양과 애국가 연주를 북한이 거부하여 결국 제3국인 중국 상하이에서 열리기도 하였다. 이후 2011년 국제탁구연맹과 국제스포츠평화교류 NGO인 'Peace and Sports'가 공동주관한 탁구대회에 남북한 선수단이 조우한 사례를 제외하고는 이명박 정부 임기 동안에는 남북한스포츠교류가 정체상태에 빠지게 되었다.<sup>23)</sup>

박근혜 정부 시절 남북관계가 극도로 경색된 상황 속에서도 간헐적으로 남북스포츠교류는 그 명맥을 이어갔다. 2014년 인천아시아 경기대회에 북한 선수단 273명이 참가하기도 하였고 2015년에는 남북노동자 축구대회가 2007년 이후 8년 만에 성사되기도 하였다.

---

21) 김흥태·김동선, “노무현정부의 대북정책과 남북체육교류협력의 평가 및 과제,” 『한국체육과학회지』, 제19권 제1호 (한국체육과학회, 2010), pp. 3~19.

22) 문화관광부, 『2004 체육백서』 (서울: 문화관광부, 2005), p. 691.

23) 김동선, “남북스포츠교류협력의 추진기조와 과제,” pp. 48~49.

#### (4) 남북스포츠교류의 새로운 전기

남북스포츠교류는 경색국면의 남북관계에 영향을 받아 일시적으로 정체기를 겪었으나 2018년에 들어서면서 남북교류를 재개하는 문을 열었으며 이후 남북관계 개선의 주도적인 역할을 하고 있다.

2018년 2월 평창 동계올림픽에 북한 선수단의 참가와 여자아이스하키 종목에서의 남북 단일팀 구성은 극도로 긴장된 남북관계를 해빙시키는 동력으로 작동하였다. 또한 4·27 남북정상회담 이후 판문점선언을 통해 남북 양 정상은 “... 2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로...”<sup>24)</sup> 합의함으로써 향후 남북스포츠교류가 활발히 진행되는 토대를 마련하였다.

판문점선언을 계기로 남북 양측은 2018년 8월 인도네시아 자카르타·팔렘방 아시안게임 공동입장 및 단일팀 구성을 위한 체육 회담을 가졌고 촉박한 일정에도 불구하고 아시안게임 개·폐회식 공동입장 및 여자농구, 카누, 조정 등에서 남북 단일팀을 구성하여 대회에 참가하는 성과를 이루어 냈다. 이와 더불어 10월에 개최된 2018 인도네시아 자카르타 장애인 아시안게임에서도 남북한은 개·폐회식에 공동입장을 하였고 수영과 탁구 종목에서 단일팀을 구성하여 메달을 수확하기도 했다.

아시안게임과 같은 종합스포츠 대회에서의 교류와 더불어 남북한은 종목별 교류에서도 성과를 내기 시작했다. 2018년 4월 남북정상회담 직후인 지난 5월 스웨덴 세계탁구선수권 대회 기간 중 남북한은 단일팀을 구성하여 동메달을 획득하였고 7월 코리아오픈에서도

---

24) “[판문점선언 전문]“완전한 비핵화로 핵 없는 한반도 실현,” 『경향신문』, 2018.4.28., <[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201804271759001](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201804271759001)> (검색일: 2018.10.27.).

남북은 하나의 팀을 구성하여 참가하기도 했다. 농구의 경우 2003년 평양에서 남북통일농구대회가 개최된 이후 15년 만인 2018년 7월에 평양에서 다시 대회가 열렸다. 이 대회는 4월 남북정상회담에서 김정은 위원장이 직접 제의해 열린 대회로서 이후 8월 아시안게임에서의 여자 농구 단일팀 구성에도 긍정적인 영향을 미쳤다.

이와 같은 남북한 스포츠교류의 재개는 경색된 남북관계를 해빙시키는 훈풍 역할을 했으며 남북정상회담 등 정치적 상황에 따라 발생할 수 있는 남북 간의 긴장 분위기를 미연에 방지하고 평화와 화해 분위기를 이어갈 수 있는 동력으로 작동하였다.<sup>25)</sup>

2018년 들어서서 남북관계 개선의 마중물 역할을 해오던 스포츠 분야의 남북교류는 9월 19일 남북정상회담을 통해 새로운 전기를 맞이하게 된다. 남북 양 정상은 4월 판문점선언에 이어 9월 평양공동선언을 통해 스포츠 분야에서의 지속적인 협력 의지를 표명했다. 특히 평양공동선언 제4조 제2항에서 “남과 북은 2020년 하계올림픽경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 적극 진출하며, 2032년 하계올림픽의 남북공동개최를 유치하는 데 협력”하는 데 합의함으로써 4월 판문점선언에 비해 좀 더 구체적이고 중장기성 교류협력 내용을 합의한 특징이 있다. 구체적으로 9월 평양공동선언에서는 2020년 도쿄올림픽을 2년가량 남겨둔 시점에서 단일팀 구성 등과 같은 협력 사안에 대해 합의함으로써 교류의 연속성을 유지하고 구체적인 합의 사안을 논의할 시간적 여유를 확보했다는 데 그 의의가 있다. 아울러 2032년 하계올림픽의 남북 공동개최 합의는 스포츠의 세계평화 기여를 목표로 하는 올림픽 정신을 실제적으로 구현할 수 있는 기회가 될 것이고 올림픽이 단순히 체육 분야만 준비해서 유치

---

25) 이우태, “한반도의 봄’과 남북 사회문화 교류 제언,” (통일연구원 Online Series CO 18-16, 2018.5.4.), p. 2, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/2696c347-3169-4333-9b92-99b65656f260>> (검색일: 2018.10.25.).

가 되는 것이 아니라 남북 간 사회, 경제 분야를 포함한 전폭적인 남북 간 협력이 필요하기 때문에 향후 남북교류협력의 획기적인 진전과 활성화에도 기여하는 바가 클 것이다.<sup>26)</sup>

## 다. 체육교류협력 유형과 특징

1990년 ‘남북통일축구대회’를 계기로 남북스포츠교류는 2018년 스웨덴 할름스타드 세계탁구선수권대회 단일팀까지 총 76건이 성사되었다.<sup>27)</sup>(〈부록-1〉 참조) 시대별 스포츠교류 현황을 살펴보면 1990년대 7건, 2000년대 초반(2000~2005) 23건, 2000년대 중반(2006~2010) 24건, 2010년대 이후 22건이 이루어졌다. 이를 남한 정권별로 구분지어 살펴보면 노태우 정부(1988~1993) 4건, 김영삼 정부(1993~1998) 0건, 김대중 정부(1998~2003) 14건, 노무현 정부(2003~2008) 24건, 이명박 정부(2008~2013) 14건, 박근혜 정부(2013~2017) 9건, 문재인 정부(2017~현재) 11건이 진행되었다. 정부의 정치적 성향을 기준으로 다시 분류해 보면 1988년 이후 보수정권 시절 남북스포츠교류는 27건(35.5%)이 이루어졌고 진보정부 기간에는 총 49건(64.5%)의 스포츠교류가 성사되었다. 이 중 눈에 띄는 점은 진보정권 기간 동안에는 임기 전반에 걸쳐 스포츠교류가 이루어졌으나 보수 정부 기간 동안에는 임기 초반에 교류 실적이 몰려 있음을 확인할 수 있다.<sup>28)</sup> 이는 보수와 진보 정부를 막론하고 정권

26) 이우태, “평양공동선언과 남북 체육교류의 새로운 전기,” (통일연구원 Online Series CO 18-42, 2018.10.2.), p. 2, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/bd93b76c-ecd9-4239-8e1b-f24a5bba02e0>> (검색일: 2018.10.27.).

27) 1990년부터 2018년 10월까지 당국 간 체육회담을 포함할 경우 총 100건의 남북스포츠교류가 진행되었다. 본 글에서 남북스포츠교류의 유형 분석은 1990년 이후 진행된 체육회담 24건을 제외한 실제로 스포츠교류가 이루어진 사례 76건에 한정하여 이루어질 것이며 기간은 2018년 10월 기준이다.

28) 이명박 정부의 경우 임기 내 총 14건의 스포츠교류 중 10건이 임기 첫해(2008)에, 2건이 임기 2년차(2009)에 이루어져 총 85%의 스포츠교류가 임기 2년 내에 이루어

초기에는 남북스포츠교류를 비롯한 남북교류협력사업이 정부의 정책적 의지와 함께 활발히 진행되었음을 보여주는 것이다.

이와 같은 시대별 구분과 함께 1990년 이후 진행된 총 76건의 남북스포츠교류 사례들은 구체적으로 국제스포츠대회 참가, 친선교류, 교류의 주체, 사업의 지속성 등으로 유형화시킬 수 있다.

### (1) 국제대회 참가

남북스포츠교류는 올림픽, 아시안게임 등 국제스포츠대회에 남북 단일팀 구성, 남북선수단 공동입장, 그리고 국제대회 개별 참가에 이은 남북한 경기 등으로 구분 지을 수 있다. 우선 단일팀, 공동입장, 경기상대로 조우 등 모든 경우를 포함할 경우 전체 74건의 교류 사례 중 36건(51.4%)이 국제스포츠대회에서 이루어졌다.

#### 〈국제대회 남북 단일팀 구성〉

36건의 국제대회에서의 스포츠교류 중 단일팀 구성 사례는 총 5건이었다. 남북 단일팀은 분단으로 인한 민족의 이질화를 극복하고 동질성을 회복한다는 차원에서 중요성이 크다.

---

졌다. 박근혜 정부의 경우 총 9건의 스포츠교류 중 3건이 임기 첫해(2013)에, 4건이 임기 2년차(2014)에 이루어져 약 78%의 스포츠교류가 임기 2년 내에 이루어졌다.

〈표 II-2〉 국제대회 남북 단일팀 현황

연도	단일팀 구성 현황	대회명
1991	총 56명 (남북 각 28명, 선수 각 11명)	제41회 지바 세계탁구선수권대회
1991	총 62명 (남북 각 31명, 선수 각 9명)	제6회 포르투갈 세계청소년축구대회
2011	탁구 단일팀 총 4명 (남북 각 선수 2명)	제1회 Peace and Sports Cup
2018	여자아이스하키 단일팀 총 35명 (남한선수 23명, 북한선수 12명)	2018 평창 동계올림픽대회
2018	탁구 단일팀 총 9명 (남한 5명, 북한 4명)	2018 세계탁구선수권대회
2018	여자농구, 카누, 조정 단일팀 총 70명 (남한 36명, 북한 34명)	2018 인도네시아 아시안게임
2018	탁구, 수영 단일팀	2018 인도네시아 장애인 아시안게임

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』; 『노컷뉴스』, 〈<http://www.nocutnews.co.kr/news/893769>〉 (검색일: 2018.8.27.); 『스포츠경향』, 〈[http://sports.khan.co.kr/news/sk\\_index.html?art\\_id=201801202128003&sec\\_id=530601&pt=nv](http://sports.khan.co.kr/news/sk_index.html?art_id=201801202128003&sec_id=530601&pt=nv)〉 (검색일: 2018.8.27.); 『연합뉴스』, 〈<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/05/08/0200000000AKR20180508068200007.HTML?input=1195m>〉 (검색일: 2018.8.27.); KTV블로그 〈<https://blog.naver.com/kw520/221333135699>〉 (검색일: 2018.10.27.)를 바탕으로 저자 재구성.

남북 단일팀 구성의 첫 사례는 1991년 4월 제41회 지바 세계탁구선수권대회에 남북 탁구선수단이 단일팀으로 참가한 것이었고 이는 분단 이후 남북체육회담이 시작된 지 28년 만에 이루어진 최초의 남북 단일팀 구성이라는 점에서 남북스포츠교류사에 지니는 의미가 크다. 또한 탁구단일팀 참가를 위해 사상 최초로 남북협력기금 2억 5천여만 원이 지원되기도 했다.<sup>29)</sup> 1991년 6월 탁구에 이어 축구에서도 남북한은 제6회 세계청소년축구대회에 단일팀을 구성하여 참가하였다. ‘코리아’팀으로 참가한 남북 단일팀은 이 대회에서 조별리그를 통과하고 8강에 오르는 성과를 내서 단일팀 구성의 효과를 높이기도 하였다. 1991년 두 번의 단일팀 구성을 위해 총 4차례의 남북 체육회담이 열렸고 종목별로 각기 2차례의 실무위원회 회의가 열려

29) 김재우, “제41회 지바 세계탁구선수권대회(1991) 남북단일팀 참가에 관한 연구,” 『한국체육학회지』, 제54권 제3호 (한국체육학회, 2015), pp. 2~5.

비교적 충분한 시간적 여유를 가지고 준비가 이루어졌다(〈표 II-2〉 참조).

1991년 두 번의 남북 단일팀 구성 이후 20년 만에 2011년 한국, 북한, 중국, 일본, 인도, 파키스탄, 미국, 러시아, 프랑스, 카타르 등 10개국이 참가한 친선경기 성격의 제1회 Peace and Sports Cup 탁구대회에서 남북 남녀선수들은 단일팀을 구성하여 대회에 참가하였다. 대회에서 남자복식, 여자복식조를 구성한 남북 단일팀은 남자복식 우승, 여자복식 준우승이라는 결과를 냈다. 당시 남북 단일팀 참가는 정규 국제대회와 정부주도의 스포츠교류가 사실상 중단되어 있던 상황에서 민간차원의 교류를 성공적으로 이루어 냈다는 점에서 의의가 크다.<sup>30)</sup>

2011년 탁구 종목의 단일팀 구성 이후 국제대회에서 단일팀 구성에 어려움을 겪던 남북한은 2018년 평창올림픽을 계기로 여자 아이스하키 종목에서 네 번째 단일팀을 구성하게 된다. 여자 아이스하키 단일팀 합의는 1991년 사례와 비교할 때 시간적으로 매우 촉박하게 진행되었다. 1991년 탁구 단일팀의 경우 2달, 축구 단일팀의 경우 4달의 시간을 두고 남북 간 협의가 진행되었으나 2018년 여자 아이스하키 단일팀의 경우 올림픽 개막을 불과 20일도 남기지 않은 상황에서 전격적으로 합의가 되었다. 시간적으로 단일팀 구성에 여러 애로사항이 있었고 경기력 측면에서는 단일팀의 효과가 극대화되지 못하였으나 여자 아이스하키 단일팀 구성은 북한 응원단과 남한의 관중이 함께 응원을 펼치는 등 극도로 경색된 남북관계를 개선하는 상징성을 지니고 있다. 평창올림픽 이후 남북한은 탁구에서 또 하나의 단일팀 구성을 극적으로 이루어냈다. 2018년 5월 1일 2018 할름스타드 세계탁구선수권대회에 참가 중이었던 남북한 여자 대표팀은

---

30) 문화관광체육부, 『2011 체육백서』(세종: 문화체육관광부, 2012), p. 610.

8장에서 맞붙게 되었다. 남북 양측의 탁구협회는 4·27 판문점 남북 정상회담을 계기로 평화의 분위기가 무르익고 있는 가운데 스포츠 이기는 하지만 남북 간의 대결은 무의미하다는 합의를 하게 되고 국제탁구연맹(ITTF: International Table Tennis Federation)의 적극적인 지지로 대회 도중 남북 단일팀을 구성하게 되었다. 남북 단일팀은 4강전에서 일본에 패배하기는 하였지만 동메달을 공동 수상하게 되어 남북 화해의 분위기를 이어가는 동력이 되었다.

### 〈국제대회 남북한 공동입장〉

2000년 시드니 올림픽 개최식에서 남북한 선수단이 공동입장을 한 이후 2018년 인도네시아 장애인 아시안게임까지 총 12차례의 공동입장이 성사되었다.<sup>31)</sup>(〈표 II-3〉 참조)

〈표 II-3〉 국제대회 남북한 공동입장 현황

연도	공동입장 현황	대회명
2000	개회식	시드니 올림픽
2002	개회식	부산 아시안게임
2003	개·폐회식	아오모리 동계아시안게임
2003	개·폐회식	대구 하계 유니버시아드 대회
2004	개·폐회식	아테네 올림픽
2005	개회식	마카오 동아시아경기대회
2006	개·폐회식	토리노 동계올림픽
2006	개회식	도하 아시안게임
2007	개·폐회식	장춘 동계아시안게임
2018	개·폐회식	평창 동계올림픽
2018	개·폐회식	인도네시아 아시안게임
2018	개·폐회식	인도네시아 장애인 아시안게임

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』를 바탕으로 저자 재구성.

31) 2018년 평창패럴림픽의 경우 남북한 당국은 평창패럴림픽 개·폐회식에 남북 선수단의 공동입장을 합의하였으나 이후 공동입장 시 선수단기인 ‘한반도기’에 독도의 표시 여부에 대해 남북 간 이견이 발생하였고 북측이 합의를 파기함으로써 선수단 공동입장이 무산되었다.

이는 전체 남북스포츠교류의 18.9%, 38건의 국제대회 참가 사례 중 31.7%를 차지하는 비율로서 남북한 선수단 공동입장이 남북스포츠교류의 중요한 유형 중 하나임을 보여준다. 전 세계에 생중계되는 올림픽을 비롯한 국제스포츠 이벤트에서 남북한 선수단의 공동입장은 대내외적으로 남북스포츠교류를 통해 남북 간 화해와 협력의 의지를 보여주는 중요한 상징적 의미를 지니고 있다.<sup>32)</sup> 또한 2000년부터 2018년까지 총 12차례 이루어진 남북한 선수단 공동입장은 모두 남한 내 진보정권 시절 이루어진 것으로 나타나 남북교류협력을 중시하는 대북정책이 남북스포츠교류에도 실질적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

## (2) 친선교류

1990년 남북통일축구대회가 서울과 평양에서 개최된 이후 국제스포츠대회가 아닌 순수하게 남한과 북한이 친선목적으로 경기나 행사를 치른 경우는 총 27건으로 조사되었다(〈표 II-4〉 참조).

〈표 II-4〉 스포츠 분야 남북친선교류 현황

연번	사업명	개최지	일시
1	통일축구대회 평양경기	평양	1990.10.9.~10.13.
2	통일축구대회 서울경기	서울	1990.10.21.~10.25.
3	통일염원 남북노동자 축구대회	평양	1999.8.10.~8.14.
4	현대 통일농구 평양경기	평양	1999.9.27.~10.1.
5	현대 통일농구 서울경기	서울	1999.12.22.~12.25.
6	삼성 통일탁구 경기대회	평양	2000.7.26.~7.30.
7	태권도시범단 교환	평양	2002.9.14.~9.17.
8	태권도시범단 교환	서울	2002.10.14.
9	남북통일축구대회	서울	2002.9.5.~9.8.

32) 문화체육관광부, 『2013 체육백서』 (세종: 문화체육관광부, 2014), p. 594.

연번	사업명	개최지	일시
10	정주영체육관 개관식 및 통일농구대회	평양	2003.10.6.~10.7.
11	제주민족평화축전	제주	2003.10.23.~10.28.
12	코리아 민족의 체육발전을 위한 학술토론회	중국 북경	2005.10.
13	스포츠과학학술대회: 민족체육문화의 회고와 전망	중국 연길	2005.8.4.~8.9.
14	남북통일축구대회	서울	2005.8.14.~8.16.
15	6·15 공동선언 실천 남북강원도 겨울철 체육경기	춘천	2006.3.2.~3.5.
16	남북유소년 축구선수단 상호교류 (북한 청소년팀 방한)	제주, 수원, 순천, 광양, 서울	2007.3.20.~4.20.
		강진	2007.6.1.
17	남북유소년 축구선수단 상호교류 (남한 청소년팀 방북)	평양	2007.6.23.~7.3.
			2007.11.3.~11.14.
18	북한태권도 시범단 방남	서울, 춘천	2007.4.6.~4.9.
19	남북 노동자 통일축구	창원	2007.4.30.
20	남북권투대회	개성	2007.10.19.
21	평양시 체육단 축구장 준공식	평양	2007.11.9.
22	2008 남북 태권도 교류행사	평양	2008.6.28.~7.1.
23	남북체육교류협회 유소년 축구단 교류	평양	2008.6.14.~6.26.
			2008.10.8.~10.15.
24	남북체육교류협회 관계자 방북	평양	2009.2.25.~2.28.
25	남북 성인축구팀 친선경기	중국 광저우	2014.2.27.
26	남북노동자 축구대회	평양	2015.10.28.~10.31.
27	남북통일농구대회	평양	2018.7.4~7.5.

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』; 국제고려학회 <[http://www.isks.org/aboutus/prof05\\_2.html](http://www.isks.org/aboutus/prof05_2.html)> (검색일: 2018.8.28.); 국민체육진흥공단 <<https://www.kspo.or.kr/kspo/bbs/B0000028/view.do?nttlid=5576&menuNo=200151>> (검색일: 2018.8.28.); 한국권투위원회 <<http://www.koreaboxingcommission.org/board/read.php?pic=140028&uid=10413541>> (검색일: 2018.9.18.)를 바탕으로 저자 재구성.

이는 전체 남북스포츠교류 사례 76건 중 35.5%를 차지하는 비율이고 시기적으로 살펴보면 1990년 치러진 남북통일축구대회와 2015년 치러진 남북노동자 축구대회를 제외하고는 1999년부터

2008년 사이에 집중되어 있으며 2009년 이후에는 남북스포츠 친선 교류가 거의 중단된 상태로 볼 수 있다.

대표적인 남북스포츠 친선교류 사례는 통일축구대회와 남북노동자 축구대회가 있다. 남북통일축구대회는 1990년과 2002년, 그리고 2005년 등 세 차례 개최되었다. 제1차 남북통일축구대회는 1990년 10월 11일 평양, 10월 23일 서울에서 열렸는데 이 대회는 분단 45년 만에 남과 북이 처음으로 스포츠 분야 친선교류를 한 사례였다. 제2차 남북통일축구대회는 2000년 남북정상회담이 성공적으로 개최된 것을 계기로 2002년 9월 7일 서울 상암 월드컵경기장에서 펼쳐졌다. 2002년 제2차 대회는 1차 대회 이후 12년 만에 개최된 대회로서 남북정상회담 이후 남북 간 평화의 분위기를 이어가고 상호 친선을 도모하기 위한 목적으로 진행되었다. 2005년 제3차 남북통일축구대회는 '8·15 민족대축전' 개막식 행사에 일환으로 8월 14일 서울에서 개최되었다. 2005년 7월 북한을 방문한 현정은 현대그룹 회장은 김정일 위원장과의 면담자리에서 8·15 광복절을 기념하는 목적으로 남북 축구경기를 열자는 남측 정부의 의사를 전달하고 북측이 이를 수용함으로써 제3차 남북통일축구대회가 열리게 되었다.

남북노동자 축구대회의 경우 1999년, 2007년, 그리고 2015년 등 총 3차례가 개최되었다. 1999년 8월 12일 평양에서 개최된 제1차 남북노동자축구대회는 남한의 전국민주노동조합총연맹과 북한의 조선직업총연맹이 주도하여 남과 북의 노동자가 최초로 한자리에 모인 행사로서 정부 주도가 아닌 민간주도의 첫 남북스포츠교류 행사였다는 점에서 그 의미가 크다. 제2차 남북노동자축구대회는 2007년 4월 30일 남북노동자통일대회<sup>33)</sup> 행사의 일환으로 창원에서 개최되

33) 남북노동자통일대회는 2007년 4월 30일부터 3박 4일간 진행된 행사로서 남한의 민주노총, 한국노총, 북한의 조선직업총동맹중앙위원회가 6·15 남북 공동선언의 이행을 강조하고 자주통일을 표방하는 남북노동단체의 공동행사였다.

었다. 당시 민주노총 이흥석 경남본부장은 원형국 조선직업총동맹 부위원장 등 북측 대표단에게 축구대회를 계기로 2007년 11월 창원 에서 개최되는 제7회 창원통일마라톤대회에 조선직총 선수단 참가 를 공식 제의하는 등 남북 노동단체 간 지속적인 스포츠 분야 교류사 업을 펼칠 것을 요청했다.<sup>34)</sup> 2015년 10월에 개최된 제3차 남북노동 자축구대회는 2007년 2차 대회 이후 8년 만에 성사된 행사로서 남 한의 민주노총과 한국노총 소속 대표단 160명이 서해직항로를 통해 평양을 방문하여 진행되었다. 이 행사는 2010년 5·24조치 이후 남 한 대표단의 첫 대규모 방북행사였고 경색된 남북관계를 개선하는 동시에 한반도의 평화와 통일의 새로운 전기를 마련하고 향후 민간 차원의 남북교류 활성화를 모색하는 목적이 있었다.

### (3) 교류사업의 주체

남북스포츠교류는 사업을 주도하는 주체별로 정부주도의 교류와 민간주도의 교류로 구분지을 수 있다. 1990년 이후 남북체육회담을 제외한 스포츠교류 사례 전체 76건 중 정부주도의 사업은 41건으로 전체 사업 중 53.9%를 차지하였고 민간주도의 교류사업은 35건(서 울, 평양 교환경기 포함)으로 전체 사업의 46.1%를 기록하였다.<sup>35)</sup>

(〈표 II-5〉 참조)

34) “남북노동자통일축구, 북이 한 수 위,” 『한겨레신문』, 2007.5.1., <[http://www.hani.co.kr/arti/society\\_general/206557.html](http://www.hani.co.kr/arti/society_general/206557.html)> (검색일: 2018.6.6.).

35) 본 글에서 스포츠 분야 교류에서 ‘민간주도’라 함은 사기업, 사회단체, 경기연맹, 지방자치단체 등이 주도한 사업을 말한다.

〈표 II-5〉 민간주도 남북스포츠교류 현황

연번	사업명	연도	남한 사업 주체
1	통일염원 남북노동자 축구대회(서울, 평양)	1999	민주노총
2	현대 통일농구 교환경기(서울, 평양)	1999	현대아산
3	금강산 자동차질주경주대회	2000	우인방커뮤니케이션
4	삼성 통일탁구 경기대회	2000	삼성생명
5	제81회 부산 전국체전 금강산 성화채화	2000	부산광역시
6	제2차 금강산 자동차질주 경주대회	2000	우인방커뮤니케이션
7	태권도시범단 교환(서울, 평양)	2002	세계태권도연맹(WTF)
8	정주영체육관 개관식 및 통일농구대회	2003	현대아산
9	제주민족평화축전	2003	제주도
10	코리아 민족의 체육발전을 위한 학술토론회	2005	민족통일체육연구원
11	한국여자프로골프협회(KLPGA) 평양 오픈	2005	한국여자프로골프협회
12	스포츠과학학술대회: 민족체육문화의 회고와 전망	2005	한국체육학회
13	6·15 공동선언 실천 남북강원도 겨울철 체육경기	2006	강원도
14	남북유소년 축구선수단 상호교류(서울, 평양)	2007	남북체육교류협회
15	북한태권도 시범단 방남	2007	강원도
16	남북 노동자 통일축구	2007	민주노총, 한국노총
17	남북권투대회	2007	한국권투위원회
18	제2회 국제청소년 친선 축구대회	2007	한국 중등축구연맹
19	평양시 체육단 축구장 준공식	2007	인천광역시, 사단법인 평화3000
20	2008 남북 태권도 교류행사	2008	(사)ITF태권도협회
21	남북체육교류협회 유소년 축구단 교류	2008	남북체육교류협회
22	김경성 체육인 초대소 준공식 참석	2009	남북체육교류협회
23	2011 인천 평화컵 국제유소년 축구대회	2011	인천광역시
24	제1회 Peace and Sports Cup 탁구대회	2011	대한탁구협회
25	2014 인천 평화컵 국제유소년 축구대회	2014	인천광역시
26	남북 성인축구팀 친선경기	2014	인천광역시
27	2014 국제유소년(U-15)축구대회	2014	민화협
28	남북노동자 축구대회	2015	한국노총, 민주노총
29	2017 세계태권도선수권대회	2017	세계태권도연맹(WTF)
30	2018 세계탁구선수권대회	2018	대한탁구협회
31	아리스포츠컵 국제유소년 축구대회	2018	남북체육교류협회

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』; 국제고려학회 <[http://www.isks.org/aboutus/prof05\\_2html](http://www.isks.org/aboutus/prof05_2html)> (검색일: 2018.8.28.); 국민체육진흥공단 <<https://www.kspo.or.kr/kspo/bbs/B0000028/view.do?nttid=5576&menuNo=200151>> (검색일: 2018.8.28.); 『뉴스타운』, <<http://www.newstown.co.kr/news/articleView.html?idxno=312680>> (검색일: 2018.8.28.); 한국권투위원회 <<http://www.koreaboxingcommission.org/board/read.php?pid=140028&uid=10413541>> (검색일: 2018.9.18.)를 바탕으로 저자 재구성.

이는 스포츠 분야 교류는 정부와 민간이 비슷한 비율로 사업을 진행해 왔음을 알 수 있고 정부주도의 사업의 경우는 주로 국제대회 참가에 치중되어 있으며 남북한 양자 간의 스포츠교류사업은 민간이 주도하는 것으로 나타난다. 민간주도 사업을 구체적으로 분류해 보면 기업 5건(16.7%), 지방자치단체 8건(26.7%), 사회단체(노동단체, 학회, 협회 포함) 10건(33.3%), 경기단체 7건(23.3%) 등으로 조사되어 민간 분야 스포츠교류는 사회단체가 가장 많은 사업을 진행한 것으로 나타났다. 이 중 특이한 점은 기업의 경우 1999년부터 2003년까지 4년 동안 5건의 사업이 집중되어 있고 2004년 이후에는 기업이 주도하는 스포츠 분야 교류는 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 지방자치단체의 경우 강원도와 인천광역시가 8건의 사업 중 6건을 진행시켜 일부 지자체만이 스포츠 분야의 교류에 관심을 보인 것으로 보인다.

#### (4) 교류의 지속

스포츠 분야 교류사업 총 76건 중 국제대회 공동입장 12건과 단일팀 구성 7건을 제외한 57건의 사례 중 1회 이상 개최된 사례는 6개 사업 20건의 사례(35.1%)가 조사되어 교류사업의 3분의 1 정도만 1회 이상 지속성을 가지고 진행된 것으로 나타났다(〈표 II-6〉 참조).

〈표 II-6〉 스포츠 분야 연속 사업 현황

사업명	횟수	사업진행년도
통일축구대회	4회	1990, 2002, 2005
통일농구대회	3회	1999, 2003
남북노동자축구대회	3회	1999, 2007, 2015
금강산랠리	2회	2000, 2001
태권도시범단교류	5회	2002, 2007, 2008, 2017
남북유소년축구교류	3회	2007, 2008, 2018

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』를 바탕으로 저자 재구성.

1회 이상 연속성을 가지고 추진되었던 사업들을 살펴보면 종목은 크게 축구, 농구, 태권도로 구분된다. 이 중에서 축구 종목이 통일축구대회, 노동자축구대회, 유소년 축구교류의 형태로 진행되어 남북스포츠교류의 중심 종목이었음이 나타났다. 이와 더불어 〈표 II-6〉에서는 단일 사업주체가 추진한 사업의 한해서 유소년 축구교류가 사업진행횟수가 3회로 나타났지만 전체 청소년 및 유소년 축구교류 사례를 살펴보면 총 9건으로 조사되어 성인 대상의 교류나 타 종목에 비해 높은 수준의 사업 지속성을 나타내고 있다(〈표 II-7〉 참조).

〈표 II-7〉 청소년 및 유소년 남북축구교류 현황

연번	사업명	개최지	일시
1	제6회 세계청소년축구대회 단일팀	리스본	1991
2	남북유소년 축구선수단 상호교류	제주, 수원, 순천, 광양, 서울, 강진	2007
		평양	2007
3	2007 FIFA 청소년(U-17)월드컵대회	서울 등 8개 도시	2007
4	제2회 국제청소년 친선 축구대회	강진	2007
5	남북체육교류협회 유소년 축구단 교류	평양	2008
6	2011 인천 평화컵 국제유소년 축구대회	중국 쿤밍	2011
7	2014 인천 평화컵 국제유소년 축구대회	중국 광저우	2014
8	2014 국제유소년(U-15)축구대회	연천	2014
9	아리스포츠컵 국제유소년 축구대회	평양	2018

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』를 바탕으로 필자 재구성.

## 2. 인적 접촉 활성화 방안과 과제

### 가. 정책추진 목표와 방향

#### (1) 인적 접촉의 확대 지향

체육교류협력에서 더 나아가 남북한 주민 간의 인적 접촉이 지속적으로 확대되는 방향으로 남북체육교류협력정책이 추진되어야 한다. 보다 구체적으로는 민간 주도의 교류 확대, 스포츠 위주의 교류에서 생활체육교류의 확대를 통해 교류협력의 접촉면을 늘려야 한다. 또한 교류협력에서 머물러서는 안 되고 인적 접촉을 활성화할 수 있는 다양한 방안들이 강구되어야 한다.

첫째, 인적 접촉의 활성화를 위해서는 민간이 주도하는 교류가 확대되어야 한다. 남북스포츠교류를 활성화시키기 위해서는 정치적 상황에 상대적으로 영향을 덜 받는 민간부문 주도의 사업비율을 높이는 것이 필요하고 교류를 진행함에 있어서 민간부문과 정부부문의 역할 분담을 명확히 해야 한다. 우선 남북스포츠교류가 추구해야 할 교류 방식은 ‘민간이 교류사업을 주도하고 정부가 지원’하는 형태라 할 수 있다. 물론 북한에는 우리와 달리 순수 민간체육단체가 존재하지 않고 남한에서도 스포츠교류를 주도할 수 있는 민간주체의 역량이 아직은 미비한 상황이어서 당장 민간주도의 스포츠교류가 정부주도의 교류를 대체하기에는 시기적으로 이른 감이 있다. 그러나 민간이 스포츠교류를 주도할 경우 남북스포츠교류에 대한 국민의 공감대 형성에 용이하고 일반 국민이 참여할 수 있는 기회의 폭이 넓혀지는 효과가 있어 체육교류 활성화 및 인적 접촉의 확대에 효율적일 수 있다.

둘째, 체육교류를 통한 남북한 주민 간의 인적 접촉 활성화를 위

해서는 생활체육교류가 강화되어야 한다. 남북한 간 스포츠교류가 시작된 이래 기존의 스포츠교류의 대상은 주로 스포츠 엘리트 중심이었고, 교류의 종목 역시 축구와 농구를 비롯한 소수의 종목에 한해서 진행되었다. 그러나 스포츠가 가지는 비정치성을 십분 활용하고 사회문화교류의 핵심 요소인 인적 접촉의 확대를 꾀하기 위해서는 엘리트 스포츠 위주의 교류를 탈피하여 일반 주민이 참여하는 생활체육과의 병행 기조를 가지고 스포츠교류를 추진해야 한다. 남북 스포츠교류에 있어서 생활체육 부분을 확대시킬 경우 교류의 참여 대상이 일반 주민으로 확대되는 동시에 각 지방자치단체가 교류에 참여하기가 현재보다 훨씬 수월해져서 스포츠교류에 대한 남북한 주민들의 호응과 관심을 증가시키는 동시에 민족공동체의식을 함양시키는 긍정적 효과를 기대할 수 있다.

셋째, 교류 참여 대상이 확대되어야 한다. 그 일환으로 장애인 스포츠교류가 적극적으로 추진되어야 한다. 앞서 언급한 기존의 남북 스포츠교류의 경우 비장애인 스포츠교류에 집중되어 있어 상대적으로 장애인 스포츠교류는 소외되었다. 그러나 김정은 집권 이후 북한도 장애인 분야에 상당히 신경을 쓰고 있는 점을 고려할 때<sup>36)</sup> 장애인 스포츠교류를 적극적으로 추진한다면 남북스포츠교류의 새로운 영역을 확보하는 데 기여할 것이다.

넷째, 스포츠교류가 인적 접촉으로 발전되기 위해서는 스포츠 행사 개최에서 머무르지 말고 남북 주민 소통의 장이 마련되어야 한다. 남북한 용어의 차이는 체육 분야에도 존재한다. 예를 들어 <표 II-8>은 드래건보트(용선)라는 종목의 용어 차이를 보여주고 있다. 분단으로 인한 이 같은 차이를 이해하고 상대방을 존중·배려하며,

---

36) 대표적으로 김정은 체제하의 북한은 2013년 7월 3일 유엔 장애인권리협약에 서명하였고, 2016년 12월 6일에는 동 협약을 비준하였다.

이를 통해 남북한의 이질적인 요소들을 줄이고 동질감을 확대하기 위해서는 경기 이후 공식, 비공식 모임이나 남북공동 학술회의 등을 통해 소통하여야 한다. 이 경우 운동선수뿐만 아니라 관련 분야 전문가, 언어학자 등도 참여하여 용어 단일화, 남북체육용어사전 편찬 등의 사업을 추진할 필요가 있다.

〈표 II-8〉 드래건보트(용선) 남북한 용어 차이

남한	북한
드러머	북잡이
패들러	노잡이
스틸러	키잡이
피니시 라인	공간
좀 더 힘 있게!	압력하자!
피치 올리고!	주기수 올려!

출처: “혹독한 훈련 끝나면 여기저기서 울음소리,” 『동아일보』, 2018.8.17., <<http://news.donga.com/3/all/20180817/91548099/1>> (검색일: 2018.9.18.).

## (2) 체육에 대한 인식차이 이해와 상호 존중

구 동서독은 체육정책에 있어 인식의 차이를 보였다. 즉, 서독은 독일 분단을 극복하고 양독 간의 관계를 정상화한다는 기본목표 아래 체육교류를 지원한 것에 비해 동독은 공산당과 체육부가 국립체육협회 및 일반 사회체육교육단체들에게 대해 직간접적인 영향력을 행사하였다. 또한 동독은 자신들이 운동경기에서 패배했을 경우 서독의 심판매수, 불공정 대회, 차별대회 등이라고 우기며 스포츠교류의 단절을 요구하였다. 이로 인해 서독은 점차 스포츠교류에 대한 관심과 지원의 필요성을 느끼지 못하게 되었다.<sup>37)</sup> 이는 남북 체육교

37) 김미숙·송병록, “통일 독일 전 동·서독 스포츠교류사,” 『한국체육사학회지』, 제18권 제2호 (한국체육사학회, 2013), p. 84.

류에 있어서도 스포츠교류에 대한 인식의 차이와 북한 노동당의 영향력을 줄여 나가는 것이 중요함을 시사한다.

북한은 김정은 정권 출범 이후인 2015년 3월 27일 제7차 전국체육인대회를 개최하는 등 적극적인 체육정책을 추진하고 있다. 제7차 전국체육인대회에는 최룡해 당시 국가체육지도위원회 위원장과 로두철 부위원장을 비롯한 국가체육지도위원회 인사들이 전국의 체육인들을 맞이하였는데<sup>38)</sup> 이는 북한이 체육정책을 중요하게 여기고 있음을 말해준다. 그런데 남북한의 체육정책은 기본이념에 있어 차이를 보이고 있다. 남한의 국민체육진흥법은 ‘국민의 체력 증진’, ‘건전한 정신 함양과 명량한 생활 영위’ 등 개인적인 측면을 강조하고 있다.<sup>39)</sup> 이에 비해 북한의 체육은 정치적 목적과 연결되어 국가이익을 위한 도구와 수단으로 이용되고 있으며,<sup>40)</sup> 국민의 건강증진과 여가선용보다는 정치·상적인 목적을 이루기 위한 수단적 가치를 중시한다.<sup>41)</sup> 이 같은 점은 북한 헌법과 체육법에 나타나고 있다. 북한 헌법<sup>42)</sup>은 체육의 개인적은 측면을 중시하고 있는 남한 체육과 달리 전체로서의 인민을 강조하고, 체육을 노동 및 국방을 위한 수단으로 삼고 있다. 북한 헌법 제55조는 “국가는(북한은) 체육을 대중화, 생활화하여 전체 인민을 노동과 국방에 튼튼히 준비시키며 우리나라(북한) 실정과 현대체육기술 발전추세에 맞게 체육기술을 발전시킨다”고 규정하고 있다.<sup>43)</sup> 북한 체육법<sup>44)</sup> 제3조도 비슷한 취지의 규

---

38) 『로동신문』, 2015.3.24.

39) 국민체육진흥법 제1조(목적) 이 법은 국민체육을 진흥하여 국민의 체력을 증진하고, 건전한 정신을 함양하여 명량한 국민 생활을 영위하게 하며, 나아가 체육을 통하여 국위 선양에 이바지함을 목적으로 한다.

40) 이학래·김동선, 『북한의 체육』 (파주: 한국학술정보, 2004), p. 33.

41) 성문정, 『북한의 체육실태(주제가 있는 통일문제 강좌 21)』 (서울: 통일부 통일교육원, 2008), p. 7.

42) 2016년 6월 29일 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서 수정보충.

정을 두고 있다.<sup>45)</sup> 나아가 북한 체육법 제1조는 체육의 목적이 사회주의건설 독려에 있음을 밝히고 있다.<sup>46)</sup> 남북한 체육교류협력 및 인적 접촉 과정에서 이 같은 차이점을 인식하고 이해하며 존중하는 자세가 필요하다.

남북스포츠교류의 활성화의 목적은 스포츠 분야의 인적 접촉 기회를 늘려 상호이해의 정도를 높이고 이를 바탕으로 한반도 평화 정착과 통일의 과정에 기여하는 것이다. 그러나 상호이해의 정도는 단순히 교류 횟수를 늘린다고 해서 그 폭이 넓혀지는 것은 아니라 교류 대상 간 서로 대등한 관계에서 포용적인 자세를 견지할 때만이 진정한 교류의 목적을 달성할 수 있다. 지금까지 체육 분야를 포함하여 각 분야의 남북교류 형태를 보면, 남한이 제안한 A안에 대해 북한이 이를 거절하고 새로운 B안을 제시하며 이를 남한이 다시 C안으로 역제안하는 등 상호 합의를 위한 시간을 너무 많이 소비하게 돼 막상 합의가 이루어진 후 본 행사나 사업을 준비할 수 있는 시간은 매우 촉박하게 되고 결국 교류의 효과가 절감되는 경우가 적지 않았다. 이는 남북한 서로가 상대의 입장과 상황에 대해 충분히 고려하지 않고 자신의 입장을 우선적으로 고려하여 교류를 진행하였기 때문에 발생한 문제다.

이를 극복하기 위해서는 선제적으로 남한이 북한에 교류사업을

---

43) 헌법에 체육에 관한 규정을 두고 있는 북한과 달리 남한 헌법에는 체육정책에 관한 명시적인 규정이 없다.

44) 1998년 12월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제251호로 수정.

45) 북한 체육법 제3조(체육의 대중화, 생활화원칙)  
체육사업의 주인은 인민대중이다.  
국가는 인민들의 지향과 요구를 구현하여 체육을 대중화, 생활화하며 그들을 노동과 국방에 튼튼히 준비시키도록 한다.

46) 북한 체육법 제1조(체육법의 사명)  
조선민주주의인민공화국 체육법은 인민들의 체력을 증진시키고 체육기술을 발전시켜 사회주의건설을 다그치는데 이바지한다.

제안할 때 북한이 필요로 하고 실질적으로 원하는 사항들을 충분히 고려하여 사업 내용을 제안할 필요성이 있으며 이는 북한이 대화나 교류사업 중단을 할 명분을 약화시키는 동시에 교류사업 제안에 적극적으로 임할 수 있는 동기를 마련해 준다는 점에서 중요하다. 즉, 스포츠의 본질적 특성이 경쟁보다는 우호를 전제한다는 점을 고려해서 스포츠교류를 통해 체제 또는 자신의 문화적 우월성을 과시하는 것이 아닌 상호 대등한 관계에서 서로를 이해하고 호감을 높이는 기회의 장을 마련한다는 데 초점을 두어야 한다.<sup>47)</sup>

### (3) 스포츠교류의 비정치성 확보

남북한 스포츠교류가 시작된 이래 교류의 연속성 유지에 있어 가장 큰 걸림돌은 스포츠교류가 정치, 군사적 환경에 많은 영향을 받아왔다는 점이다. 남북스포츠교류는 정치 및 경제교류협력과 같은 타 분야의 교류협력과 같이 전반적인 남북관계 틀 안에서 추진되어 왔기 때문에 남북관계의 진전 여부에 따라 교류사업의 지속여부가 결정되는 상황에 놓였다.<sup>48)</sup> 결국 스포츠 분야 교류가 연속성을 가지기 위해서는 정체분리(政體分離)의 원칙, 즉 교류의 비정치성 확보가 보장되어야 한다.

이를 위해서는 남북한 간 스포츠교류가 분단으로 인한 민족 간 이질성을 극복하고 동질성을 회복하는 동시에 민족화해에 기여한다는 인식의 공유가 전제되어야 하며 스포츠를 상호 체제선전 또는 체제경쟁과 같은 정치적 목적을 위한 수단으로 활용하지 않고 스포츠 정신에 입각한 교류에 초점을 맞춘다는 합의가 필요하다. 교류의 비정

47) 안민석, “남북체육교류 활성화 방안,” 『국제고려학회 서울지회 논문집』, 제2호 (국제고려학회, 2000), p. 358.

48) 김홍태, “남북체육교류협력의 발전 및 제한요인과 추진방안,” 『한국체육정책학회지』, 제4호 (한국체육정책학회, 2004), p. 186.

치성 원칙에 대한 공유와 합의가 이루어지지 않으면 남북관계가 경색국면에 접어들었을 경우 교류가 중단되고 남북한 간 접촉과 대화의 공간을 확보하지 못해 긴장상태를 벗어나지 못하게 된다. 따라서 타 분야에 비해 상대적으로 정치성을 가장 적게 가지는 스포츠 분야에서는 엄격한 정체분리(政體分離)의 원칙을 남북한 간 합의함으로써 교류의 연속성도 보장하고 상시 대화 및 접촉 채널을 확보할 필요가 있다.

그러나 교류에 있어서 비정치성 확보의 중요성에도 불구하고 남북관계의 현실 및 북한 체제 특성상 남북한 간 교류에는 정부의 역할이 상당 부분 개입될 수밖에 없고 이에 엄격한 정체분리(政體分離)의 원칙이 지켜지기는 어려우며 현실적인 정체연계(政體連繫) 원칙을 강조하는 의견이 대두되고 있는 것도 현실이다. 그러나 정체연계 원칙을 정체분리 원칙과 대립되는 개념으로 이해할 것이 아니라 교류의 궁극적인 목표는 정체분리이며 정체연계는 정(政)과 체(體)가 효율적으로 연계·협력하여 교류의 활성화라는 성과를 달성하되 정부가 주도하기보다는 체육계가 교류사업의 계획과 진행 등 사업 전반을 이끄는 전략으로 이해해야 할 것이다. 따라서 남북스포츠교류에 있어서 교류의 비정치성을 추구한다는 원칙은 스포츠교류의 궁극적인 지향점으로 남과 북이 동시에 추구할 필요성이 있다.

#### (4) 대북제재 완화·해제에 따른 협력 확대

스포츠교류에서 머물 것이 아니라 스포츠 분야 협력이 강화되어야 한다. 예를 들어 일각에서 제안하고 있는 것처럼 남북한이 대표선수단의 전지훈련 등에 사용할 수 있는 남북한 양 지역 또는 북한지역에 스포츠시설을 건설하고 전지훈련과 기타 목적으로 교차 사용하는 방안을 생각해 볼 수 있다.<sup>49)</sup> <표 II-2>에서 본 바와 같이 국

제대회 남북 단일팀이 구성되어 운영된 사례가 있는데 이 같은 사례들이 향후 증가할 경우 스포츠시설 협력의 필요성은 그만큼 증가할 것으로 예상된다. 그런데 북한의 핵개발 및 미사일발사 실험으로 인한 국제사회의 대북제재로 인해 현시점에서 북한 지역에 있는 스포츠시설의 개·보수 또는 신설은 법적·정치적으로 쉽지 않다. 2006년 10월 9일 북한의 1차 핵실험 이후 2018년 10월 현재까지 10개의 유엔 안보리 대북제재 결의가 채택되었다. 그 가운데 3차 북한 핵실험 이후 채택된 안보리 결의 제2094호(2013)는 대량 현금을 포함하여 북한 핵이나 탄도미사일 개발에 기여할 수 있는 금융자산 서비스 또는 이전을 금지하고 있다. 여기에는 유엔 회원국 국민, 유엔 회원국의 국내법에 따라 구성된 기관이 모두 포함된다.<sup>50)</sup> 북한 지역에 있는 스포츠시설 개·보수 또는 신설은 남북교류협력법과 남북협력기금법에 의해 남북협력기금이 사용되게 되는데 이는 유엔 안보리의 대북제재 결의에 반하게 된다. 따라서 북한 비핵화와 국제사회의 대북제재 완화·해제를 지속적으로 유도하는 가운데 스포츠시설 협력을 추진할 필요가 있다. 이와 관련하여 김정은 북한 국무위원장은 2018년 9월 6일 대북특사단을 만난 자리에서 트럼프 미국 대통령의 임기가 종료되는 시점까지는 비핵화를 실현하겠다는 취지로 비핵화 시한을 제시하였다. 이는 2018년 4월 27일 판문점선언 이후 문제

49) 이상철·임규홍, “남북스포츠분야 교류협력에 관한 법적 과제,” 『2001년도 남북법제 개선 연구보고서』 (서울: 법제처, 2001), p. 99.

50) UN Doc. S/RES/2094(2013), para. 11. *Decides* that Member States shall, in addition to implementing their obligations pursuant to paragraphs 8 (d) and (e) of resolution 1718(2006), prevent the provision of financial services or the transfer to, through, or from territory, or to or by their nationals or entities organized under their law(including branches abroad), or persons or financial institutions in their territory, of any financial or other assets or resources, including bulk cash, **that could contribute to the DPRK's nuclear or ballistic missile programmes**, or other activities prohibited by resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), or this resolution, ...

인 정부가 추진하고 있는 종전선언 및 한반도 평화체제와 관련하여 매우 의미 있다는 점에서 향후 추이를 지켜볼 필요가 있다. 다만, 유의할 필요가 있는 점은 비핵화가 대북제재 완화 또는 해제의 유일한 조건이 아니라는 것이다. 2016년 발효된 미국의 「북한 제재 및 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016) Sec. 401」은 대북제재 완화 조건으로 비핵화 진전 외에 억류자 송환, 정치범수용소 생활환경 개선 등 6가지 조건을 규정하고 있고, 같은 법 Sec. 402는 대북제재 해제 조건으로 6가지 조건에 더하여 5가지 조건을 부과하고 있다.<sup>51)</sup> 그러나 우리는 한반도 문제의 직접적인 당사자로서 대북제재 완화·해제에 적극적으로 임하여야 한다. 또한 유엔 안보리의 대북제재 결의내용을 보면 국내법에 의한 금융자산 서비스 또는 이전 금지는 북한 핵이나 탄도미사일 개발에 기여할 수 있는 경우에 해당되는데 스포츠시설 협력은 이와는 성격이 다르며 따라서 유엔 안보리의 대북제재 결의에 반하는 것이 아니라는 점을 들어 국제사회를 설득할 필요도 있다.

#### 〈표 II-9〉 유엔 안보리의 대북제재결의 주요 내용

사건	안보리 결의	주요 내용
2006.10.9. 1차 핵실험	2006.10.14. 제1718호 (2006)	핵무기·미사일 관련 물자 제품 교역 금지 북한 자산동결 및 금융 중단 무기 제조 관련자 여행 금지 제재위원회 설치
2009.5.25. 2차 핵실험	2009.6.12. 제1874호 (2009)	공해상 의심선박 검색 모든 무기 관련 물자에 대한 수출통제 대량살상무기·미사일 개발에 기여할 수 있는 금융거래금지 북한무역에 대한 공적 금융지원 금지

51) 도경옥, “대북제재 완화·해제의 조건 및 절차,” (통일연구원 Online Series CO 18-23, 2018. 5. 15.), p. 4, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/9a070909-d086-413f-9f1d-110ba8c0a216>> (검색일: 2018. 10. 18.).

사건	안보리 결의	주요 내용
2012.12.12. 장거리로켓 은하3호 발사	2013.1.22. 제2087호 (2013)	북한 금융기관 활동 감시 강화 공해상 의심선박에 대한 검색기준 강화 제재 대상 추가 지정 기준 제시
2013.2.12. 3차 핵실험	2013.3.7. 제2094호 (2013)	금수품목 적재의심 항공기 이착륙 및 영공 통과 불허 대량현금 등의 금융자산 북한 반입금지 북한은행의 유엔 회원국 내 신규활동 금지 유엔 회원국 은행의 북한 내 신규활동 금지
2016.1.6. 4차 핵실험 2016.2.7. 장거리미사일 발사	2016.3.2. 제2270호 (2016)	북한의 소형무기 수입 금지 제재대상 단체 12개 및 개인 16명 추가 자산동결 대상에 유무형 자산 포함 명확화 제재 회피나 위반 연구 북한 외교관 추방
2016.9.9. 5차 핵실험 2016.10.15. 중거리미사일 발사	2016.11.30. 제2321호 (2016)	북한의 석탄 수출 상한제 도입 북한의 수출 금지 광물 추가 및 소형물 수출금지 유엔 회원국 금융기관의 북한 내 활동 금지 90일 내 기존 사무소·계좌 폐쇄
	2017.6.2. 제2356호 (2017)	단체 4곳 및 개인 14명 제재대상으로 신규지정
2017.7.4. ICBM급 화성-14형 발사 2017.7.28. 화성-14형 2차 시험발사	2017.8.5. 제2371호 (2017)	북한 석탄, 철, 철광석 수출 전면 금지 납, 납광석, 해산물 수출금지 북한 해외노동자 고용제한 조치 신규 도입 대량살상무기 및 재래식무기 개발에 전용될 수 있는 이중용도 통제 품목 추가
2017.9.3. 6차 핵실험	2017.9.11. 제2375호 (2017)	대북 정유제품 공급량 연간 상한선 부과 대북 원유 공급량 현 수준 동결 콘덴세이트 및 액화천연가스 공급 전면 금지
2017.11.29. ICBM급 화성-15형 발사	2017.12.22. 제2397호 (2017)	대북 유류공급제한 조치 강화 북한 해외노동자 24개월 내 전원 송환 대북 수출입금지 품목 확대 제재대상 개인 16명과 기관 1곳 추가 지정

출처: 이규창, 『대북 인도적 지원의 법적 분석』 (세종: 한국법제연구원, 2018), pp. 97~98.

## (5) 지방자치단체의 참여 및 역할 확대

지방자치단체가 남북스포츠교류를 추진할 경우 기존 중앙정부 주도의 교류사업이 갖는 사업의 경직성을 피하고 교류협력의 다양성을 추구할 수 있는 장점을 갖게 된다. 지방자치단체가 주도하는 스포츠교류협력은 교류사업에 주민들의 직접적인 참여가 동반되게 되고 이는 사업에 대한 국민들의 관심과 호응을 높이는 계기가 될 것이다. 아울러 지방자치단체의 교류협력 횟수가 증가되면 자연스럽게 정부차원의 교류협력도 늘어나게 되는 긍정의 시너지 효과가 있을 가능성이 크다. 따라서 남북 지방자치단체 간 스포츠교류협력은 필수적으로 주민들의 참여가 이루어지는 ‘주민친화형 교류협력’, 지자체와 중앙이 상호 시너지 효과를 낼 수 있는 ‘지방과 중앙의 연계사업’, 그리고 각 지자체의 환경과 특성을 살릴 수 있는 ‘각 지자체 고유 스포츠교류사업’ 등의 내용이 포함되어 추진되어야 한다.<sup>52)</sup>

남북스포츠교류에 있어서 지자체의 역할 확대를 위해서는 기존에 시행되고 있는 지자체 주도의 사업을 확대 추진하는 방안을 우선적으로 고려할 수 있다. 인천의 경우 기존에 추진해 오던 ‘평화킥축구대회’를 확대하여 연령별 축구교류와 성인팀 축구대회를 정례화하고 인천 주변 지자체와의 연계사업을 통해 축구뿐만 아니라 양궁, 태권도 등 종목으로 교류의 폭을 확대하고 장기적으로는 ‘서해접경 지역 스포츠교류위원회’를 구성하여 북측 접경도시와의 정기 스포츠교류를 시도해볼 만하다. 강원도의 경우 평창올림픽 개최 경험을 바탕으로 겨울철 스포츠 국제대회를 북한과 공동으로 개최하고 선수단 공동 훈련 및 지도자교류 시스템을 구축할 필요가 있다. 제주의 경우 2003년 개최되었던 ‘제주민족평화축전’을 한반도 평화뿐만

52) “[천자춘추] 지자체의 남북체육교류협력,” 『경기일보』, 2018.7.19., <<http://www.kyeonggi.com/?mod=news&act=articleView&idxno=1499064>> (검색일: 2018.9.2.).

이 아닌 아시아평화를 테마로 하는 ‘아시아평화축전’으로 확대하여 추진하는 것도 고려해볼 만하다. 현재 많은 지자체가 북한과의 체육 교류를 기획하고 있지만 사업의 중복성을 피하기 위해서는 각 지자체의 고유 특성을 살릴만한 사업 아이템을 개발해야 하고 아이템이 중복될 경우 지자체 간 연계사업을 통해 교류사업의 효율성을 증대시킬 필요가 있다.

## (6) 다른 분야와의 교류협력 연계

스포츠 분야를 비롯하여 기존의 사회문화 분야 남북교류는 ‘교류’ 자체에 의미를 크게 부여하여 타 분야와의 연계교류사업에는 신경을 쓰지 못했으며 이는 사업의 확대 및 지속성의 한계를 넘어서지 못하게 했다. 따라서 향후 진행될 남북스포츠교류는 스포츠 자체만의 독자적 영역으로 사업을 추진하기보다는 스포츠교류를 계기로 사회문화 각 분야와의 연계사업 확대 추진으로 교류사업의 영역을 확대하는 동시에 인적 접촉면을 넓히는 기회를 활용해야 한다. 예를 들어 세부종목 교류를 진행할 시 종목의 경기력 향상을 위해 남한에서 활용하고 있는 과학기술이나 IT기술 분야를 접목하여 교류를 진행하거나 엘리트 체육교류 시 연령별 교류도 함께 진행하여 청소년 분야 교류를 확대시키는 방안도 고려할 수 있다. 이외에도 언론, 예술, 관광 분야도 체육교류와 함께 진행할 수 있는 분야인데 특히 관광의 경우 교류를 위해 남과 북의 선수단이 방북 또는 방남했을 경우 경기 전후에 훈련지나 경기장소 주변을 관광하는 프로그램을 진행한다면 스포츠교류에 대한 보다 많은 북한 주민의 호응과 지지를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 이런 타 분야와의 연계사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 우선 부처 간 의견 조율이 필수적이며 각 지자체와의 협력체계 구축도 필요하다.

## 나. 추진 과제

### (1) 체육교류협력의 제도적 보장

사회문화교류협력이 일회성 이벤트에 그치지 않고 지속되기 위해서는 제도화가 필요하다. 사회문화교류협력의 제도화를 위해서는 두 가지가 고려되어야 한다. 첫째, 남북 간에 체육, 문화, 보건의료, 환경, 방송 등 사회문화 분야 협정을 체결하고, 이 협정들이 준수·이행되도록 하여야 한다. 이와 관련하여 1991년 체결된 남북기본합의서는 남북이 과학·기술, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다고 규정하고 있다.<sup>53)</sup> 그러나 남북기본합의서는 사문화(死文化)되어 있고, 남한 사법부에 의해 조약이 아닌 신사협정에 해당하는 것으로 판결을 받았다. 이 같은 점에서 판문점선언 이후의 새로운 남북관계 시대를 견인할 수 있는 남북관계 기본 문서의 체결이 필요하다.<sup>54)</sup> 이와 관련하여 문재인 정부는 남북기본협정 체결을 국정과제 가운데 하나로 제시하고 있다.<sup>55)</sup> 구 동서독은 1972년 기본조약을 체결하여 동서독 관계를 발전시켰다. 기본조약 체결 시 각 분야 협정 체결에 관하여 포괄적으로 규정하고,<sup>56)</sup> 이를 토대로 보건협정(1974.4.25.), 우편·통신협정(1976.3.30.), 문화협

53) 남북기본합의서 제16조.

54) 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 방안,” 성기영 외, 『평화와 번영의 한반도: 남북관계의 재정립과 한반도 신경제구상』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2018), p. 71.

55) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』 (서울: 국정기획자문위원회, 2017), pp. 130~132.

56) 동서독 기본조약 제7조: ... 양국은 이 조약의 원칙에 입각하여 상호이익을 도모하기 위하여 경제·학문·기술·통행·법률 분야의 교류, 우편·전화·보건·문화·스포츠·환경보호 등의 분야에서 협력을 촉진시키고 발전시키는 협정을 체결하기로 한다. 이에 대한 세부사항은 추가의정서에 정한다. 번역은 법제처, 『독일통일관계법 연구 I』 (서울: 법제처, 1991), p. 192를 따랐다.

정(1986.5.6.) 등 분야별 협정을 체결하였다. 이는 우리의 경우에도 남북기본협정을 체결하면서 체육, 문화예술, 보건의료, 환경, 방송 등의 협정체결에 관한 포괄적인 규정을 두고, 이를 토대로 분야별 후속 협정을 체결해 가야 함을 시사한다. 남북기본협정은 남북기본합의서를 바탕으로 이후 체결된 2000년 6·15 공동선언, 2007년 10·4선언, 그리고 2018년 4월 27일 판문점선언의 주요 내용들이 반영되어야 한다. 남북기본협정의 경우에도 남북기본합의서에서 규정하고 있는 과학·기술, 문화·예술, 보건, 체육, 환경, 신문·방송 분야의 교류협력과 협정 체결을 재확인하면서 남북관계 발전 및 새로운 환경의 반영을 위해 상주대표부,<sup>57)</sup> 남북영사협정,<sup>58)</sup> 남북항공협정,<sup>59)</sup> 남북재난공동대응협정<sup>60)</sup> 등 새로운 분야를 추가할 필요가 있다. 향후 남북 간의 사회문화 관련 협정들을 체결할 경우 북한이 외국과 체결한 협정들을 면밀하게 분석하여 수용할 필요가 있다. 아래에서는 체육 분야에 국한해서 살펴본다.

### 〈남북체육협정 체결 및 공동기구 설치〉

구 동서독은 기본조약 제7조를 토대로 1974년 ‘체육협정’과 1975년 ‘스포츠교류 합의서’를 체결하였다. 동서독은 이를 통해 양국의 정치적 상황과 관계없이 스포츠교류협력이 지속되고 교류협력이 활성화되었다.<sup>61)</sup> 이는 위에서 언급한 바와 같이 우리의 경우에도 향후 남

57) 판문점선언의 합의를 토대로 개성 남북공동연락사무소가 출범하였지만 서울과 평양의 상주대표부 설치로 발전시키는 것이 바람직하다. 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 방안,” pp. 93~95.

58) 관련 내용은 이 보고서, pp. 281~282 참조.

59) 관련 내용은 이 보고서, pp. 81~82 참조.

60) 관련 내용은 이 보고서, pp. 196, 216 참조.

61) 김홍태, “남북한 평화조성과 체육교류협력의 추진전략,” 『2018 북한연구학회 하계학술대회 발표문』 (2018), p. 408; 김동선, “남북스포츠교류협력의 추진기조와 과제,” p. 53.

북기본협정 체결 시 남북기본협정에 남북체육협정 체결에 대한 근거 규정을 마련하고 이를 토대로 남북체육협정을 체결해야 함을 시사한다. 또는 남북기본협정이 체결되기 전이라도 대북제재가 엄연한 현실을 감안하여 상대적으로 정치색이 옅고 북한 핵문제 및 대북제재와는 거리가 있는 체육협정을 먼저 체결하는 방안도 추진할 필요가 있다. 남북체육협정은 이 보고서에서 다루고 있는 체육교류협력 활성화, 인적 접촉 확대, 스포츠시설 지원 등의 내용이 담겨야 한다.

동서독은 체육협정과 스포츠교류 합의를 체결을 통해 공존공영(共存共榮)을 위한 협조체계의 기본적 토대를 갖추었고 협정 체결 이후 방송매체를 통한 체육교류 보도가 증가되어 동서독 주민들 사이에 교류에 대한 관심이 증가되었다. 이는 동서독 간 실질적 교류를 늘리게 하는 효과를 가져왔고 교류의 지속성을 유지하는 데 기여했다. 이와 같은 맥락에서 남북한이 스포츠교류와 관련한 ‘협정’ 또는 ‘의정서’를 맺게 될 경우 남북스포츠교류가 정례화되고 국제대회 및 스포츠 메가 이벤트(mega event)에 남북 단일팀 참가 및 공동주최가 보다 효율성을 가지게 되어 스포츠교류에 대한 대(對)주민 인식 형성에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 또한 남북스포츠교류의 지속성 유지에 가장 큰 걸림돌이었던 정치, 군사 경색국면과 같은 외적요인을 차단하게 되어 교류가 안정적으로 추진될 수 있다.

이와 함께 스포츠교류협력 관련 ‘협정’ 또는 ‘의정서’를 기반으로 남과 북은 스포츠교류를 전담하는 공동기구를 설치할 필요가 있다. 남북 공동 체육기구 설치의 체육회담 정례화와 실질적 성과 도출을 보다 용이하게 할 것이고 남북스포츠교류를 단계적이면서도 체계적으로 운영하는 데 크게 도움을 줄 것이다. 이미 남과 북은 1992년 「남북교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 통해 ‘남

북 사회문화교류·협력공동위원회’를 구성하고 필요에 따라 실무협의체들을 구성·운영할 수 있음을 합의했다(합의서 제1조). 따라서 1992년 합의를 준용하는 선에서 남북기본협정을 체결할 경우, ‘사회문화위원회’에 산하에 ‘체육분과위원회’를 구성하여 운영할 수 있다. 그리고 남북체육협정을 체결할 경우에는 ‘남북체육공동사무국’을 구성하여 스포츠교류협력 및 인적 접촉에 대한 임무를 부여할 수 있다.

### 〈통일체육기금 조성〉

향후 스포츠 분야 교류협력의 민간부문 역할 확대를 위해서 체육계 자체적으로 민간체육단체의 역량강화를 추진해야 함은 물론 민간부문이 교류에 더욱 적극적으로 참여할 수 있는 법·제도적인 보장 장치의 마련이 필요하다. 아울러 스포츠 분야의 교류사업은 사업 성격이 공공성과 비영리적인 성격이 강해서 재정적인 이유로 사업이 지속되지 못하고 일회성으로 중단될 수 있는 우려가 있다. 따라서 교류사업을 추진하는 사업주체가 사업의 연속성을 유지할 수 있도록 정부차원의 재정지원이 필요하며 궁극적으로는 ‘통일체육기금’의 조성을 통해 스포츠 분야의 안정적 남북교류를 뒷받침할 필요성이 있다. 국민체육기금의 사용도 고려해볼 수 있다. 이를 위해서는 국민체육진흥법 제19조 제1항을 개정하여 ‘남북체육교류’를 국민체육진흥기금의 용도에 포함시켜야 한다.

### (2) 스포츠교류협력 컨트롤 타워 구축

2018년 4월 남북정상회담 이후 남북관계 진전이 이루어지고 스포츠 분야 교류가 연속적으로 추진되자 많은 지자체와 경기단체가 북한과의 체육교류 계획을 발표하고 추진되고 있다. 그러나 남북스포

스포츠교류를 보다 효율적으로 운영하고 지속성을 유지하기 위해서는 국내적으로 스포츠교류를 주도 및 전담하는 컨트롤 타워의 구축이 필요하다. 이 컨트롤 타워는 정부, 스포츠 관련 단체, 민간 전문가 등으로 구성되고 남북스포츠교류를 전담하여 일관성 있는 정책 추진 및 교류 확대 및 활성화를 위한 제도 개선 등을 담당하게 한다. 구체적으로는 스포츠교류 관계기관(통일부, 문화체육관광부, 대한체육회 등)과 스포츠 분야 전문가 등으로 구성된 ‘(가칭)남북체육교류협력위원회’를 대통령 직속으로 설치하여 스포츠 분야에 대해서는 위원회가 북한과의 대화 및 협상 파트너 역할을 맡게 한다. 또한 대북 스포츠교류 창구역할 이외에 ‘위원회’는 국내적으로 스포츠 교류의 전략로드맵(단기, 중장기 사업 구분)작성, 공공(公共)차원의 스포츠교류협력사업 추진, 민간 스포츠교류협력 사업의 지원, 교류사업 주체 간 과다경쟁 방지 및 중재·조정, 스포츠교류협력 전문 인력 교육 및 양성 등의 기능과 역할을 담당하게 한다. 이렇게 독립적인 기구를 통해 스포츠교류협력이 추진됨으로써 정치적 상황에 구애받지 않고 교류사업이 이루어질 수 있는 동시에 정부와 민간이 함께 교류사업에 참여함으로써 사회문화교류의 핵심인 인적 접촉의 기회가 더 늘어날 수 있을 것이다.

### (3) 전략적 남북스포츠교류협력 추진

남북스포츠교류협력은 단순히 일회성 또는 단기성에서 그치지 않고 장기적인 측면에서 접근해야 하며 이를 통해 교류의 지속성을 확보해야 한다. 이를 위해서는 교류가 용이한 분야부터 사업을 추진하여 이를 단계적으로 확대시켜 나가는 전략적인 자세가 필요하다.

김정은 위원장은 2015년 3월 25일 ‘제7차 전국체육인대회 참가자들에게 보낸 서한’을 통해 향후 역량을 집중시킬 스포츠 종목에 대해

“여자축구와 마라손, 럭기, 권투, 탁구, 그리고 레슬링, 유술, 기계 체조, 활쏘기와 같은 종목에서 먼저 세계패권을 확고히 지고...”라고 언급해 9개 종목에 대한 전략적 육성을 지시했다. 아울러 “민족 체육종목인 태권도와 씨름을 널리 장려하여...”라고 밝혀 남과 북이 공유하고 있는 민족 스포츠 태권도와 씨름의 보급 확대 의지를 천명하였다.<sup>62)</sup>

김정은 위원장이 집중 역량강화 종목으로 제시한 9개 종목 중 양궁, 레슬링, 기계체조, 유도 등은 남한의 경기력 수준이 이미 세계 수준에 달해 있어서 우리의 지도자 파견과 북한 선수단의 남한 전지 훈련 등을 통해 교류사업을 추진할 수 있으며 여자축구와 탁구 등은 공동훈련과 공동팀 구성을 통해 국제대회에 참가함으로써 경기력 향상을 꾀할 수 있다. 이와 더불어 태권도와 씨름은 민족의 공동체 의식을 함양시킬 수 있는 종목이다. 태권도의 경우 이미 지난 시절 남북한 선수단이 상호 방문하여 시범 공연과 지도자교류를 시행한 경험이 있다. 그리고 남북한은 공히 태권도에 대한 민족적 자부심을 공유하고 있다. 따라서 향후에는 남북 태권도 협회의 통합을 통해 태권도가 남북 통합의 선도적 역할을 할 수 있는 기회를 만들 수 있을 것이다. 씨름의 경우 남과 북이 공동으로 ‘유네스코 무형 문화재’에 씨름을 등록시키는 노력을 기울임으로써 남북으로 분단되기 이전부터 우리 민족이 함께해온 씨름의 의미를 공유하고 추석이나 설 등 민족 명절에 씨름 대회가 서울과 평양에서 개최된다면 민족 스포츠를 통한 공동체 의식 함양에 기여할 것이다. 이처럼 북한이 스포츠교류에서 부담 없이 받아들일 수 있는 종목부터 우선적으로 교류를 시작한다면 스포츠교류의 지속성과 효율성을 확보하는 데 효과적일 것이다.

---

62) 『로동신문』, 2015.3.25.

#### (4) 지방자치단체의 자율성 확대와 거버넌스 구축

남북교류협력에 있어 지방자치단체는 중앙정부와는 달리 상대적으로 유연하게 교류협력을 추진할 수 있으며, 민간과도 달리 정부기관이라는 성격을 가지고 있어서 남북교류협력의 공공성과 일관성을 확보할 수 있다는 점에서 중요한 역할을 담당할 수 있다.<sup>63)</sup> 이 같은 점에서 「남북관계 발전에 관한 법률」(이하 ‘남북관계발전법’)은 지방자치단체의 교류협력을 확대·발전시킬 것을 정부의 책무로 규정하고 있다.<sup>64)</sup>

지방자치단체 차원에서의 남북교류협력이 활성화되기 위해서는 한편으로는 지방자치단체가 남북교류협력을 자율성을 가지고 추진할 수 있도록 권한과 책임이 강화되어야 한다. 동시에 지방자치단체 간 남북교류협력사업이 중복되고 경쟁적으로 추진되지 않도록 조율할 필요가 있다. 다시 말해 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체와 지방자치단체 간의 협력적 거버넌스가 구축될 필요가 있다. 이와 관련하여 1998년에 강원도가 광역 지방자치단체로서는 최초로 남북교류협력에 관한 조례를 제정한 이후 17개 모든 광역 지방자치단체가 모두 남북교류협력에 관한 조례를 제정하여 운영하고 있다. 이들 광역 지방자치단체 조례들은 공통적으로 문화, 체육, 학술, 경제 분야 등에 관한 사업에서 교류협력을 추진한다고 규정하고 있다.<sup>65)</sup> 뿐만 아니라 2018년 8월 현재 모두 40개의 기초 지방자치단

63) 김동성 외, 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』(수원: 경기연구원, 2017), p. 22.

64) 남북관계발전법 제8조 제2항: 정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한 간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.

65) 예를 들어 서울특별시 남북교류협력에 관한 조례 제2조 제1항: 서울특별시(이하 ‘시장’이라 한다)은 한민족의 공동번영을 도모하기 위하여 서울특별시(이하 ‘시’라 한다)와 군사분계선 이북지역(이하 ‘북한’이라 한다)의 주집(법인·단체를 포함한다. 이하 같다)이 공동으로 **문화·체육·학술 및 경제분야 등에 관한 사업**(이하 ‘남북교류협력사업’이라 한다)을 추진하도록 노력하여야 한다.

체 차원의 남북교류협력 관련 조례가 제정되어 있다. 특히, 전라남도의 경우에는 남북교류협의회가 구성되어 있으며 이를 지원하기 위한 22개의 기초 지방자치단체 조례가 제정되어 있다.

〈표 II-10〉 광역 지방자치단체 남북교류협력 조례 현황

연번	광역지자체	조례명	시행일자
1	서울특별시	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례	2018.3.22.
2	광주광역시	광주광역시 남북교류협력에 관한 조례	2015.7.23.
3	대구광역시	대구광역시 남북교류협력에 관한 조례	2014.12.22.
4	대전광역시	대전광역시 남북교류협력에 관한 조례	2015.12.28.
5	부산광역시	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2018.8.1.
6	울산광역시	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2006.4.6.
7	인천광역시	인천광역시 남북교류협력 조례	2015.9.30.
8	세종특별자치시	세종특별자치시 남북교류협력에 관한 조례	2015.7.30.
9	강원도	강원도 남북교류협력 조례	2018.9.28.
10	경기도	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례	2018.9.28.
11	경상남도	경상남도 남북교류협력 조례	2017.5.18.
12	경상북도	경상북도 남북교류협력에 관한 조례	2016.12.29.
13	전라남도	전라남도 남북교류협력 조례	2017.6.20.
14	전라북도	전라북도 남북교류협력에 관한 조례	2015.10.12.
15	충청남도	충청남도 남북교류협력에 관한 조례	2015.12.18.
16	충청북도	충청북도 남북교류협력 조례	2017.11.10.
17	제주특별자치도	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례	2016.12.30.

출처: 법제처 국가법령정보센터 자치법규 (<[www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuId=tab138](http://www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuId=tab138)> 참조하여 연구진 정리 (검색일: 2018.10.6).

〈표 II-11〉 기초 지방자치단체 남북교류협력 관련 조례 현황

연번	지자체	조례명	시행일자
1	서울	서울특별시 광진구 남북교류협력에 관한 조례안	2018.6.29.
2		서울특별시 마포구 남북교류협력에 관한 조례	2018.1.1.
3	광주	광주광역시 광산구 남북교류협력에 관한 조례	2012.11.14.
4	울산	울산광역시 북구 남북교류협력에 관한 조례	2017.12.14.
5	인천	옹진군 남·북교류협력기금 설치 및 운용 조례	2007.11.20.

연번	지자체	조례명	시행일자
6	강원	고성군 남북교류진흥기금설치및운용조례	2016.12.26.
7		철원군 남북교류협력 증진에 관한 조례	2015.9.25.
8	경기	고양시 남북교류협력 조례	2017.1.13.
9		김포시 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례	2008.6.9.
10		부천시 남북교류협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례	2014.11.17.
11		성남시 남북교류협력 조례	2018.4.30.
12		수원시 남북교류협력에 관한 조례	2017.9.27.
13		안성시 남북교류협력사업 추진 등에 관한 조례	2016.6.21.
14		연천군 남북교류협력에 관한 조례	2017.1.1.
15		파주시 남북교류협력 조례	2013.10.22.
16	경북	포항시 남북교류협력에 관한 조례	2017.7.18.
17	전남	강진군 전남남북교류협의회 지원 조례	2013.12.11.
18		고흥군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2009.4.10.
19		곡성군 전남도민남북교류협의회 지원 조례	2014.11.14.
20		광양시 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2012.11.21.
21		구례군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2010.12.31.
22		나주시 남북교류협력 조례	2017.3.22.
23		담양군 전남남북교류협의회지원조례	2004.1.10.
24		목포시 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2009.4.20.
25		무안군 전남 남북교류협의회 지원 조례	2012.6.15.
26		보성군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.8.5.
27		순천시 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2009.1.9.
28		신안군 전남 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2018.2.7.
29		여수시 전남남북교류협의회지원에 관한 조례	2003.10.20.
30		영광군남북교류·협력조례	2003.7.24.
31		완도군 남북교류협력사업 지원 등에 관한 조례	2015.12.31.
32		장성군 남북교류협력에 관한 조례	2008.12.31.
33		장성군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2008.12.31.
34		장흥군 남북교류·협력 조례	2017.12.29.
35		진도군 전남 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2012.6.11.
36		함평군 남북교류협력 조례	2015.7.31.
37	해남군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2013.2.15.	
38	회순군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2008.5.27.	
39	전북	전주시 남북교류협력에 관한 조례	2018.4.19.
40	충북	제천시 남북교류협력위원회 조례	2008.10.6.

출처: 법제처 국가법령정보센터 자치법규 <[www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuId=tab138](http://www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuId=tab138)> 참조하여 연구진 정리 (검색일: 2018.9.6.).

이상에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체 차원에서 체육, 문화, 학술 등 사회문화 분야의 남북교류협력사업을 추진할 수 있는 제도적인 기반은 갖추어져 있지만 지방자치단체가 자율성을 가지고 남북교류협력을 추진하기에는 법·제도적인 여건상 한계가 있다. 현행 남북교류협력법에 의하면 교류협력을 위해서는 남북한 주민의 남북한지역 방문과 물품 등의 반출입이 필요한데 현행 남북교류협력법은 남북한 주민의 남북한 지역 방문과 물품 등의 반출입을 통일부장관 승인사항으로 규정하고 있기 때문이다(법 제9조, 제13조). 또한 협력사업을 하려는 자는 협력사업마다 통일부장관의 승인을 받아야 하며, 승인을 받은 협력사업의 내용을 변경할 때에도 통일부장관의 승인을 받게 되어 있다(제17조). 남북교류협력사업에 있어 지방자치단체의 자율성과 책임을 확대하기 위해서는 이와 같은 승인요건이 완화될 필요가 있다.<sup>66)</sup>

남북교류협력에 있어 지방자치단체의 참여와 역할을 확대하고 중앙과 지방자치단체 간, 지방자치단체와 지방자치단체 간의 거버넌스를 구축, 강화하기 위해서는 입법적 측면에서 다음과 같이 점들이 고려되어야 한다.

첫째, 남북교류협력사업을 책임지고 있는 광역 지방자치단체 공무원들을 남북교류협력추진협의회(이하 ‘교추협’)에 참여시키는 방향으로 남북교류협력법을 개정하거나<sup>67)</sup> 또는 지방자치단체 남북교류협력사업 협의회를 구성·운영하는 취지의 규정이 신설될 필요가 있다. 현행 남북교류협력법은 남북교류협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 교추협을 두고 있다(법 제4조). 교추협은 통일부장관이 위원장을 맡고 차관 또

66) 같은 견해로는 김동성 외, 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』, p. 102 참조.

67) 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 방안,” p. 86.

는 차관급 공무원과 민간전문가로 구성되어 있다(법 제5조). 지방자치단체 인사의 참여는 배제되어 있다. 참고로, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」상의 북한이탈주민 대책협의회는 종전에는 중앙부처 공무원들로만 구성되어 있었지만 2018년 2월 20일 시행령을 개정하여 지방자치단체 인사들도 참여시키고 있다.<sup>68)</sup>

둘째, 남북교류협력법을 개정하여 협력사업의 주체에 지방자치단체를 명시하는 것이다. 현행 남북교류협력법은 협력사업의 주체에 법인과 단체를 포함시키고 있다.<sup>69)</sup> 지방자치‘단체’는 단체라는 용어를 사용하고는 있지만 해석상 법인 또는 단체로 인정되지 않고 있다. 따라서 남북교류협력법을 개정하여 지방자치단체를 명시하는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 김경협 의원이 2018년 5월 28일 대표발의한 「남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안」은 협력사업의 주체에 주민(법인, 단체 포함) 외에 지방자치단체를 명시적으로 포함시키고 있다(안 제2조 제4호).

셋째, 중장기적인 관점에서 지방분권이 강화되어 지방자치단체가 연방에 준하는 정도의 권한과 역할을 담당할 경우에는 「(가칭)지방자치단체 남북교류협력에 관한 법률」의 제정을 적극 고려할 필요가 있다.<sup>70)</sup>

68) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령 제2조(협의회의 구성) 법 제6조제1항에 따른 북한이탈주민 대책협의회(이하 ‘협의회’라 한다)의 위원(이하 ‘위원’이라 한다)은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 생략
2. 협의회의 위원장(이하 ‘위원장’이라 한다)이 해당 지역에 거주하는 북한이탈주민의 수 등을 고려하여 협의회에 참여하는 것이 필요하다고 인정하는 3개 이내 지방자치단체의 실장·국장급 공무원 중에서 해당 지방자치단체의 장이 지명하는 사람 각 1명

69) 남북교류협력법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “협력사업”이란 남한과 북한의 주민(법인·**단체**를 포함한다)이 공동으로 하는 ... 말한다.

70) 자세한 내용은 김동성 외, 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』, pp. 105~121.

## (5) 체육·관광·문화예술 단지 조성

체육과 문화예술, 관광 등 다른 사회문화 분야 연계를 통해 교류협력 및 인적 접촉을 활성화할 수 있는 방안들이 강구되어야 한다. 사회문화교류협력은 나아가 중장기적인 관점에서 대북제재 완화·해제에 맞춰 남북경협과도 연계될 필요가 있다. 체육과 다른 사회문화 분야를 연계하는 방안으로 예를 들어 강원권 체육·관광·문화예술 벨트와 백두산 체육·관광·문화예술 복합단지를 조성하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

### 〈강원권 체육·관광·문화예술 벨트〉

1998년 11월 18일 금강산관광이 시작되어 2008년 7월 관광객 피격사망사건이 발생하기까지 계속되었다. 금강산관광이 중단되게 된 직접적인 계기였던 남측인원의 신변안전 보장 문제, 국제사회의 대북제재 등 여러 가지 문제가 복잡하게 얽혀 있어 당장 금강산관광을 재개하는 것은 쉽지 않다. 그러나 향후 금강산관광이 재개될 경우 북한의 금강권과 남한의 설악권을 관광특구로 연계하여 접경지역 일대를 평화적으로 이용하고<sup>71)</sup> 동시에 교류협력 및 인적 접촉을 활성화할 수 있다. 나아가 마식령스키장까지 범위를 확대하고 북한 원산이나 금강산에서의 문화예술 공연을 포함하는 프로그램을 개발할 경우 체육과 관광, 문화예술 등 사회문화교류협력 및 인적 접촉이 종합적으로 추진될 수 있다. 이를 위해서는 남북합의서를 체결하여 관련 내용을 명시하여야 한다. 또한 금강산관광 재개를 위해서는 금강산관광지구법의 효력 문제, 금강산 소재 남측 자산의 몰수·동결 조치 문제, 남측 인원의 신변안전 문제 등 여러 현안이 해결되어야

71) 설악-금강권의 평화적 이용에 대한 자세한 내용은 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II)』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 103~142.

한다. 북한은 관광객 피격사망사건으로 금강산관광이 중단되자 2010년 4월 27일 정부와 한국관광공사 소유 부동산 5곳을 동결하였으며, 온정각, 온천장, 금강산호텔에 입점한 업체 25곳 등 민간 부동산에 대한 동결조치도 취하였다.<sup>72)</sup> 이어 북한은 금강산관광지구법을 폐지하고 대신 2011년 5월 31일 금강산국제관광특구법을 제정하였다.

### 〈백두산 체육·관광·문화예술 복합단지〉

남북은 2007년 10·4선언에서 백두산관광을 실시하며, 이를 위해 백두산-서울 직항로를 개설하기로 합의한 바 있다(제6조). 그리고 2018년 4월 27일 판문점선언에서는 10·4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가기로 합의하였다(제1조 제6항). 향후 이 같은 합의 사항들을 바탕으로 백두산에 관광단지를 조성하는 방안이 추진될 필요가 있다. 이 경우 백두산 인근 트래킹 등 체육과 관광, 레저를 연계하고 문화예술 공연을 실시하는 복합단지를 조성하여 여러 사회문화 분야가 시너지 효과를 발휘하는 방안을 추진할 필요가 있다.

2018년 2월 평창올림픽 준비를 위해 남측 스키선수들이 북한 마식령스키장을 방문하였을 당시 동해 항로를 이용하였다. 남북한 체육교류협력과 항공협력이 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 나아가 백두산 체육·관광·문화예술 복합단지는 항공산업과 연계될 수 있다는 점에서 사회문화교류협력에서 한 걸음 더 나아가 경제적인 측면에서도 상당한 파급효과를 기대할 수 있다.

남북한의 항공협력 제도화를 위해서는 남북항공협정 체결이 필요하다. 현재까지 남북한 항공교류는 주로 남북회담, 이산가족 상봉, 국제대회 참가 등 특별행사 시 전세 항공편 운항을 통해 비정기적으

---

72) 『조선일보』, 2010.4.28., A3.

로 이루어져 왔다.<sup>73)</sup> 또한 남북한 간에는 항로가 개설되어 있지 않아 임시항로를 이용하고 있다. 2000년 6월 김대중 당시 대통령이 제1차 남북정상회담을 위해 항공편으로 평양을 방북할 때 서해 직항로 등 임시항로가 개설된 바 있다. 2018년 2월 9일 김영남, 김여정, 최취, 리선권 등 북한 고위급대표단이 전용기편으로 방남하였을 당시 서해 직항로를 이용하였다. 그리고 앞에서 언급한 바와 같이 평창올림픽 준비를 위해 남측 스키선수들이 동해 항로를 이용하여 북한 마식령스키장을 방문하였다. 향후 남북한 간의 안정적인 항공운송체계의 정착과 항공안전 및 항공보안 확보, 남북한 간의 합의사항 이행을 위해서는 남북한 간의 정기적인 노선 개설을 통해 운항하는 것이 바람직하며, 이를 제도화하기 위해서는 남북항공협정 체결이 필요하다.<sup>74)</sup> 향후 남북항공협정을 체결할 경우 동 협정에는 정기노선 구간 개설, 운항횟수 설정, 항공사 지점 설치, 관세 및 부과금의 면제, 항공로 개설, 이익금의 송금, 분쟁 해결 등의 내용이 담겨야 한다.<sup>75)</sup> 참고로, 다른 수송 수단인 도로와 철도, 선박의 이용과 관련하여서는 관련 남북합의서가 체결되어 있는 반면에 항공 분야의 합의서는 아직 체결되어 있지 못한 상황이다. 도로와 관련하여서는 「남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서」(2002.12.7.)가, 철도와 관련하여서는 「남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서」(2004.4.13.)가 각각 체결되어 있다. 그리고 선박의 이용과 관련하여서는 「남북해운합의서」(2004.5.28.)가 체결되어 있다.<sup>76)</sup>

73) 김연명 외, 『통일시대를 대비한 남북한 항공운송 협력방안 구상』(고양: 한국교통연구원, 2004), p. 46.

74) 위의 책, pp. 49~50.

75) 위의 책, p. 50.

76) 천안함 사태 발생 직후인 2010년 5월 24일 이명박 당시 대통령이 대국민 담화를 통해 북한 선박은 남북해운합의서에 허용된 남측 해역의 해상교통로를 이용할 수 없다고 발표하였다. 따라서 현재 남북해운합의서는 사문화(死文化)된 것으로 평가된다.

### 3. 소결

스포츠는 정치적 이념이나 체제 그리고 민족과 국가라는 개념을 초월한 순수성을 지니고 있기 때문에 상호 공감대 형성에 효과적이고 이는 갈등을 극복하고 상호 이해와 타협을 이끌어 내는데 효율적이다. 지난 남북관계사에서도 남북스포츠교류는 정치적 긴장감을 완화시키고 민족적 동질성을 회복하는 데 기여해왔다.

분단 이후 남북스포츠교류를 위한 접촉은 1960년대 초반부터 이루어졌지만 실질적인 성과를 낸 것은 1990년 ‘남북통일축구대회’를 시작으로 1991년 세계탁구선수권대회와 세계청소년축구대회에 남북 단일팀을 구성하여 참가함으로써 그 결실을 맺게 되었다. 이후 남북스포츠교류는 남북 간 정치적, 군사적 상황에 영향을 받아 부침을 겪기도 했으나 2018년 10월까지 총 76건의 교류를 진행하면서 타 분야에 비해 상대적으로 높은 수준의 교류실적을 내고 있다. 남북스포츠교류의 형태를 크게 나누어 살펴보면 남북 단일팀과 공동입장 형태로 ‘국제대회 참가’, 남북통일농구대회와 통일축구대회와 같은 ‘친선교류’ 형태로 구분되고 사업의 주체는 정부주도와 민간주도의 비율이 54:46 정도의 비율을 나타내고 있다. 그러나 남북스포츠교류에 있어서 가장 큰 문제점은 교류의 지속성인데 전체 교류사업 중 35.1%만이 1회 이상의 지속성을 보여 향후 이 부분이 스포츠교류 활성화를 위해서는 꼭 해결되어야만 하는 과제로 드러났다.

향후 남북스포츠교류의 활성화를 위한 정책추진방향으로는 ‘인적 접촉의 확대 지향’, ‘체육에 대한 인식차이 이해와 상호존중’, ‘스포츠교류의 비정치성 확보’, ‘대북제재 완화·해제에 따른 협력 확대’, ‘지방자치단체의 참여 및 역할 확대’, ‘다른 분야와의 교류협력 연계’ 등이 제시되었다.

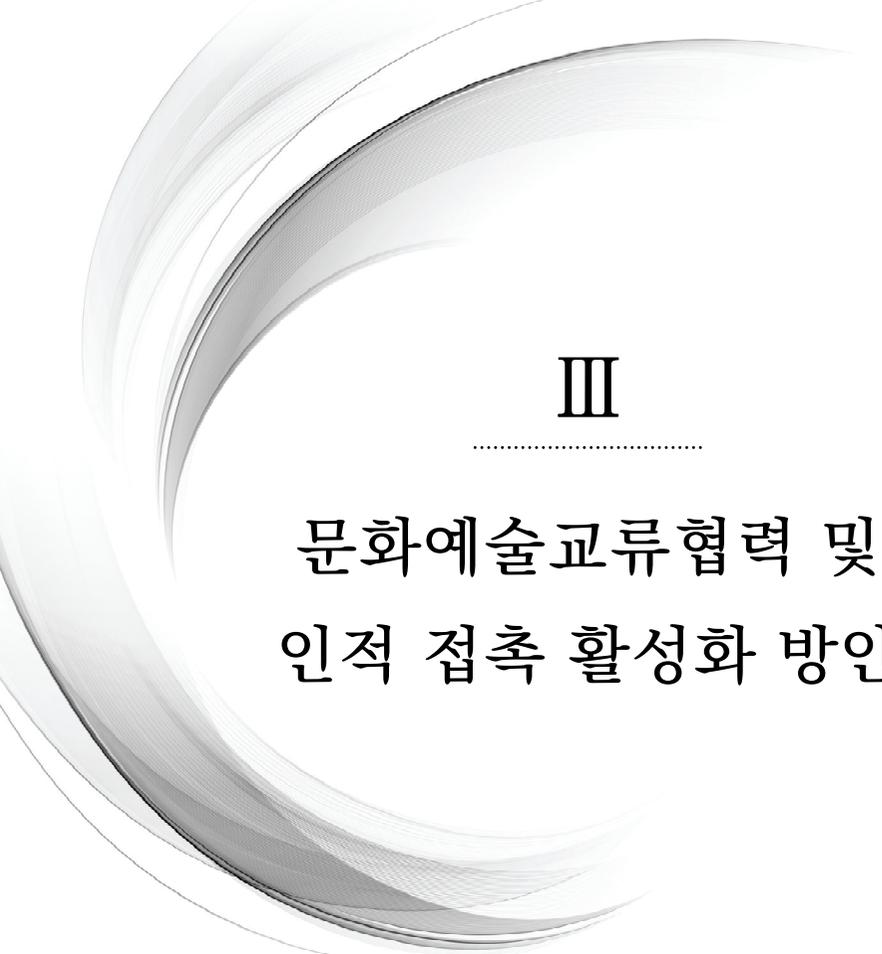
‘인적 접촉의 확대 지향’은 향후 스포츠교류의 지향점으로 인적 접촉의 확대를 꾀고 그 방법으로 민간주도의 교류, 생활체육의 교류 확대를 제시하였다. ‘체육에 대한 인식차이 이해와 상호존중’은 스포츠의 본질이 경쟁보다는 우호를 우선시한다는 점에서 체육에 대한 남과 북의 정책 지향성의 차이를 상호 인식하고 서로 대등한 관계에서 이해를 높이는 기회로 스포츠교류를 활용해야 한다는 것이다. ‘스포츠교류의 비정치성 확보’는 그동안의 남북스포츠교류가 정치, 군사적 환경에 영향을 많이 받은 점을 최소화하여 교류의 연속성을 확보하는 데 목적이 있음을 강조하고 있다. ‘대북제재 완화·해제에 따른 협력 확대’는 스포츠시설 협력의 필요성이 높아지는 현실에서 대북제재로 인한 협력의 한계를 극복해야만 하는 필요성을 강조하였다. ‘지방자치단체의 참여 및 역할 확대’는 중앙정부 주도의 교류 사업이 갖는 사업의 경직성을 벗어나 지자체가 갖는 비정치적 특성을 활용하여 교류협력의 다양성을 추구해야 하는 점을 강조하였다. ‘다른 분야와의 교류협력 연계’ 방안은 타 분야와의 연계사업을 통해 스포츠교류사업이 비단 스포츠 분야에만 머무는 것이 아니라 타 분야의 교류까지 확대됨으로써 남북교류협력의 폭을 넓히고자 하는 이유로 제시되었다.

교류 활성화를 위한 정책 방향에 이은 구체적인 추진과제로서는 ‘체육교류협력의 제도적 보장’, ‘스포츠교류협력 컨트롤 타워 구축’, ‘전략적 남북스포츠교류협력 추진’, ‘지방자치단체의 자율성 확대와 거버넌스 구축’, ‘체육·관광·문화예술 단지 조성’ 등이 제시되었다.

‘체육교류협력의 제도적 보장’을 위해서는 구체적으로 남북체육협정 체결 및 체육 분야 남북공동기구 설치를 통해 남북스포츠교류의 정례화를 꾀하고 단일팀을 비롯한 스포츠교류에 보다 효율적으로 대처하여 향후 남북 간 스포츠교류가 보다 안정적으로 추진되는 데

기여할 수 있음을 강조하였다. ‘스포츠교류협력 컨트롤 타워 구축’은 국내적으로 남북스포츠교류를 전담하는 컨트롤 타워를 설치하여 향후 교류의 일관성 및 효율성을 높이고 민간이 교류사업에 함께 참여함으로써 인접접촉의 기회를 확대하는 데 그 목적이 있음을 강조하였다. ‘전략적 남북스포츠교류협력 추진’은 교류가 단기적으로 머물지 않고 장기적인 관점에서 지속적으로 운영되기 위해서 북한이 수용할 수 있는 분야부터 교류의 출발점을 설정하자는 전략적 접근법을 강조하고자 하였다. ‘지방자치단체의 자율성 확대와 거버넌스 구축’은 현재 지자체 차원에서 사회문화 분야의 남북교류협력 사업을 추진할 수 있는 제도적 기반은 갖추어져 있으나 지자체가 자율성을 가지고 사업을 추진하기에는 법·제도적인 한계가 있음을 고려하여 지자체가 사업의 주체로서 보다 자율성을 가지고 활동할 수 있는 법·제도적 기반을 만드는 데 초점을 두었다. 입법적 대응 방안으로 남북교류협력법 개정을 통한 지방자치단체의 인사 참여와 지방자치단체의 협력사업 주체 명시, (가칭)지방자치단체 남북교류협력에 관한 법률 제정을 제시하였다. 마지막으로 ‘체육·관광·문화예술 단지 조성’은 다른 분야와의 연계를 통한 교류의 활성화 방안을 제시한 부분으로서 구체적으로 ‘강원권 체육·관광·문화예술 벨트’와 ‘백두산 체육·관광·문화예술 복합단지’ 구축을 제시하였다.





# Ⅲ

---

## 문화예술교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안



본 장에서는 남북한 소통 창구로서 문화예술교류협력 촉진방안을 모색하고자 한다. 구체적으로 문화예술 분야의 인적교류를 포함한 남북교류협력 현황 분석을 통해 지금까지의 문화예술교류협력 형태를 유형화하고 특징을 분석한다. 그리고 이러한 분석을 바탕으로 앞으로 남북 간 문화예술 분야 교류협력 활성화 방안을 모색한다.

문화란 넓은 의미에서 인간이 만들어 낸 모든 것을 말한다. 즉 문화는 과거에서 현재에 이르기까지 우리 일상 전부를 할 수 있다.<sup>77)</sup> 그러나 문화는 인류지성과 가치의 산물, 즉 인류가 창조한 정신적 산물로 보다 협소하게 이해되기도 한다. 이러한 경우 문화는 인간의 지식, 믿음, 도덕, 법 그리고 예술 등을 포함한다. 보다 좁은 의미로 문화는 문학, 예술공연, 미술작품, 학문체계 등 지적인 작품 또는 공연 및 작품행위의 결과물로 이해되기도 한다.<sup>78)</sup> 우리나라의 문화기본법은 제3조에서 문화를 “문화예술, 생활양식, 공동체적 삶의 방식,

77) Robert Wuthnow *et al.*, 최셋별 역, 『문화분석』 (서울: 한울 2003), pp. 37~47; Peter Berger, *The Sacre Canopy: Elements of a Sociological Theory of Religion* (Garden City: Doubleday & Co., 1967), p. 6; Martin Wight, *System of States* ed. Hedley Bull (Leicester: Leicester University Press, 1977) pp. 33~35; Clyde Kluckhohn and William Handerson Kelly, “The Concept of Culture,” in *the Science of Man in the World Crisis* ed. by Ralph Linton (New York: Columbia University Press, 2007), pp. 78~105; Raymond Williams, *Culture and Society, 1780-1950* (New York: Columbia University Press, 1983), pp. 90~93; Raymond Williams, “The Analysis of Culture,” in *Cultural Theory and Popular Culture* ed. by John Storey (Athens: University of Georgia Press, 1998), pp. 48~56; 레이먼드 윌리엄즈 저·나영균 역, 『문화와 사회』 (서울: 이화여자대학교 출판부, 1988), pp. 18~20; Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: Macmillan, 1979), pp. 20~30.

78) Martin Wight, *System of States* ed. Hedley Bull, pp. 33~35; Clyde Kluckhohn and W. H. Kelly, “The Concept of Culture,” in *the Science of Man in the World Crisis*, ed. by Ralph Linton, pp. 78~105; Raymond Williams, *Culture and Society, 1780-1950*, pp. xv~xx; Raymond Williams, “The Analysis of Culture,” John Storey ed in *Cultural Theory and Popular Culture* (1998), pp. 48~56; 레이먼드 윌리엄즈 저·나영균 역, 『문화와 사회』, pp. 18~20; Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (1979), pp. 20~30; Edward Said, *Culture and Imperialism* (New York: Vintage books, 1993), pp. xi~ssviii.

가치 체계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회 구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체”로 정의하고 있다. 본장에서 문화의 협의 개념에 초점을 맞춘다. 즉 예술, 문학, 학술 활동 등의 지적활동과 그 결과물을 중심으로 남북한 문화교류 현황을 살펴본다.<sup>79)</sup> 그 중에서도 본 장은 음악, 미술, 사진, 방송과 관련한 남북한 문화 예술단교류, 문화재교류를 포함하는 역사고고학교류, 그리고 국어사전 편찬을 포함한 국어, 문학교류의 현황을 정리·분석한다. 특히 이들 분야에 있었던 회담이나 행사뿐만 아니라 실제 참여한 인적교류 현황을 함께 살펴본다. 이를 통해 향후 관련 분야에서 남북한 인적교류를 확대할 방안을 보다 구체적으로 모색하고자 한다.

현재 남북교류협력사업은 경제협력사업과 사회문화협력사업으로 구분된다. 그리고 사회문화사업은 교육, 학술, 문화, 예술, 종교, 보건, 과학, 체육, 출판, 보도 등의 분야에서 남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는 비영리 활동을 지칭한다. 그런데 이렇듯 다양한 사회문화교류협력사업 중 지금까지의 교류협력은 체육행사를 중심으로 이루어져 왔다. 그 결과 이산가족 상봉을 계기로 1985년부터 본격적으로 이루어져오고 있는 문화교류는 그 빈도가 상대적으로 많지 않다. 더욱이 교류 후 교류내용에 대한 상호비난으로 문화예술교류를 통해 서로에 대한 이해를 높이고 신뢰를 쌓는다는 본질적 목표와는 거리가 먼 결과를 낳기도 했다. 그리고 이러한 이유들로 인해 관련 연구가 체계적으로 충분히 이루어지지 못해왔다. 즉 교류내용에 대한 남북 간 정치적 공방은 남북문화예술에 대한 현황을 분석하거나 미래지향적 교류방안에 대한 건설적 논의를 저해하는 요인으로 작용해 왔다. 특히 외연적 행사모습 분석에 치중하면서 인적교류 현황, 즉 실제로 누가 어떻게 접촉해 왔는지에 대한 정리·분석이 미진

79) 따라서 본 장에서 ‘문화예술’이라는 용어는 연구가 문화에서 예술 분야에 초점을 맞추고 있음을 명확히 하기 위해 ‘문화’라는 용어와 혼용하여 사용한다.

하다. 따라서 본 장은 남북문화교류에 참여한 인적구성의 현황과 특징을 함께 분석한다.

한편, 문화는 문화 일반, 문화유산 및 전통문화 분야, 문학 및 언어 분야, 시각예술 분야, 공연예술 분야, 영화예술 및 방송 분야, 저작권 및 문화산업 분야로 구분된다.<sup>80)</sup> 그러나 본 장에서는 범위를 한정하여 예술 분야, 역사 고고학 및 관련 전시 분야, 국어 및 문학 편찬 분야 중심으로 문화예술의 범주를 구분한다.

## 1. 의의 및 현황

### 가. 문화예술교류협력의 의의

첫째, 남북 간 문화예술교류협력은 남북한 신뢰구축과 안정적 관계유지를 위해 매우 중요하다. 남북관계 개선의 가장 큰 과제이며 목표는 남북 간 신뢰구축이다. 이에 그동안 한국정부는 상호신뢰를 구축하기 위해 ‘북방정책’, ‘햇볕정책’, ‘한반도 신뢰프로세스’ 등 다양한 정책들을 수립하고 시행해 왔다. 그런데 이들 정책 대부분이 국내정치와 여론 그리고 주변국 외교환경에 민감하게 반응할 수밖에 없는 안보·군사·경제 분야의 신뢰구축에 초점을 맞추어 추진되었다. 그 결과 지속적 추진에 한계를 보이며 남북 간 신뢰구축이라는 성과로 이어지지 못했다. 이러한 측면에서 비교적 비정치적 성격이 강한 예술을 포함한 문화를 매개로 하는 남북 간 교류의 중요성과 역할을 재고할 필요가 있다. 신뢰는 타인에 대한 감정으로 투명성(transparency) 그리고 확신(certainty)과 연관이 있다. 즉 신뢰란

80) 오양열 외, 『‘남북기본합의서’ 문화분야 후속의제 개발 및 단계별 협력방안 연구』 (인천: 한국문화정책학회, 2013), pp. 45~56.

타인의 행동과 의도에 대해 의심하지 않고 긍정적 기대를 한다는 것이다.<sup>81)</sup> 그런데 이러한 타인이나 외부집단에 대한 신뢰는 ‘긍정적인’ 인적 접촉을 통해서 형성된다.<sup>82)</sup> 그리고 이러한 좋은 경험의 인적 접촉이 다층적인 관계망, 즉 네트워크로 확장되고 자리 잡을 때 보다 안정적으로 신뢰 관계를 할 수 있게 된다.<sup>83)</sup> 그런데 문화예술은 정서적 교감을 바탕으로 공감대를 형성하게 하는 중요한 수단이다. 어느 사회나 문화예술에 가치를 두는 중요한 이유가 여기에 있다. 따라서 문화예술교류는 긍정적인 인적 접촉을 가능하게 하고 신뢰를 형성하는 촉매제 기능을 할 수 있다. 다시 말해 문화예술교류는 남북한 신뢰구축과 안정적 관계유지에 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 이러한 측면에서 4·27 판문점선언 이후 한반도 화해 분위기에 힘입어 남북 당국 간 교류 활성화 방안에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있는 점은 주목할 만하다. 특히 문화교류와 관련하여 문화재 발굴, 국어사전 편찬 그리고 문학교류 등 구체적인 남북교류 재개 방안이 논의되고 있다. 예를 들면 2018년 4월 문화체육관광부장관의 평양방문 당시 북한노동당 중앙위원회 부위원장인 김영철과 안동춘 조선문화예술 총동맹위원장, 박춘남 문화상 등이 문화재 공동발굴, 국어사전 공동편찬사업 재개, 남북작가 문학지 통일문학을 다시 출간하는 것에 대해

---

81) Denise M. Rousseau, Sim B. Sitkin, Burt, & Camerer, “Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust,” *Academy of Management Review*, vol. 23, no. 3 (1998), pp. 393~404; Lori Vezzali *et al.*, “Increasing Outgroup Trust, Reducing Infrahumanization, and Enhancing Future Contact Intentions Via Imagined Intergroup Contact,” *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 48, no. 1 (2012), pp. 437~440.

82) Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (New Jersey: Princeton University Press, 1993), pp. 161~176; Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster, 2000), pp. 16~28.

83) Mark S. Granovetter, “The Strength of Weak Ties,” *American Journal of Sociology*, vol. 78 (1973), pp. 1360~1380.

논의했다. 이러한 다양한 분야의 문화예술교류 활성화는 주변 정세 변화 속에서도 남북이 상호신뢰를 구축하며 지속적이고 안정적인 남북관계를 유지 발전시키는 데 핵심적인 기여를 할 것으로 기대된다.

단순한 행사의 개최가 아니라 신뢰를 바탕으로 한 인적 네트워크 구축은 한반도 평화체제 수립과정에서 발생 가능한 남북한 갈등에 돌파구 역할을 할 수 있다. 왜냐하면 신뢰는 양적 접촉보다 질적 접촉에 있고 질적 접촉의 바탕에는 사람이 있다. 즉 다양한 분야에서 지속적인 남북한 상호교류를 통한 해당 실무자와 교류참가자들 사이의 인간적 신뢰가 근간이다.

둘째, 남북문화예술교류협력은 헌법상의 원리 가운데 하나인 문화국가 구현에 이바지한다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 남한 헌법은 문화국가의 원리를 헌법의 기본원리 가운데 하나로 천명하고 있다. 즉, 헌법 전문(前文)에서 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 할 것을 선언하고 있다. 헌법 제9조는 국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다고 규정하고 있고, 제11조는 모든 국민은 법 앞에 평등하며, 누구든지 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 않는다고 규정하고 있다. 또한 제69조는 대통령 취임선서 시 “나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.”라고 규정하고 있다. 남한 내에서 문화국가의 원리를 헌법상 원리로 인정하는 데 소극적인 견해가 없지 않지만, 대체로 헌법상 원리로 받아들이면서 국가의 책무 또는 목표로 인정하고 있다.<sup>84)</sup> 한반도의 분단 상황은 이 같은 문화국가원

84) 정상우, “통일과 문화국가원리의 실현,” 『통일과 문화국가 형성』 (헌법재판연구원·통일과 북한법학회 공동주최 2018 통일학술대회 발표자료집, 2018.6.20.), p. 1.

리 실현에 한계로 작용하고 있다.<sup>85)</sup>

## 나. 문화예술교류협력 연혁과 남북합의

남북 간 문화예술교류협력과 관련한 남북합의는 남북정상회담, 남북적십자회담, 남북고위급회담 또는 남북장관급회담 등 크게 세 가지 형태로 이루어져 왔다.

먼저 남북정상회담을 통한 합의는 공동선언문 형태로 주로 선언적, 총론적 내용을 담고 있다. 그리고 이후 공동선언문 이행을 위한 후속조치로 이행 합의서를 발표하기도 한다. 두 번째로 남북적십자회담을 통해 남북이 교류에 합의하는 경우는 고향방문이나 이산가족상봉 행사의 부대행사로 예술단 공연을 포함하면서 관련 내용을 합의하는 형태로 이루어져 왔다. 세 번째로 남북고위급회담이나 남북장관급회담에서 남북이 문화예술교류와 관련하여 합의하는 경우도 있다. 주로 사회문화, 학술, 예술 분야의 분야별 교류에 대한 기존 합의문을 이행하기 위한 후속조치 차원이거나 관련 실무자회의 결과를 담아 공동보도문을 작성해 발표하는 형태로 이루어진다. 안중근 의사 유해공동발굴 사업과 개성역사유적지 발굴 합의도 남북고위급(장관급)회담의 결과이다.

〈표 III-1〉에 제시된 바와 같이 1972년부터 2018년 9월까지 남북 문화예술교류 관련 내용을 담아 서명된 남북합의서와 공동선언문은 총 22건이다. 구체적으로 10차례의 남북합의서를 통해 남북문화예술교류가 합의되었다. 한편 공동보도문의 형태로 이루어진 합의는 12차례로 남북합의서 형태보다 많다. 이는 공동보도문이 보다 실무 차원의 논의 결과이기 때문인 것으로 풀이된다. 즉 남북이 어느 정도 합의된 총론적 남북합의사항에 대한 구체적 이행을 위해서는 실

85) 위의 글, p. 8.

무적 조율과 협의가 보다 많이 필요하기 때문인 것으로 해석된다.

최초의 문화교류 내용을 담은 남북합의서는 1972년 11월에 7·4 남북공동성명의 합의사항을 이행할 목적으로 만들어진 「남북조절위원회의 구성 및 운영에 관한 합의서」이다. 구체적으로 제2조 다항에 남북조절위원회의 기능과 관련하여 문화적 및 사회적 교류를 협의, 결정 그리고 실행을 보장한다는 내용이 담겨있다. 같은 합의문 제3조 다항에는 남북조절위원회 구성과 관련한 내용에 문화분과위원회를 둔다는 합의가 있다. 이후 1985년 8월 12년 만에 제8차 남북적십자 본회담의 제3차 실무접촉에서 남북이 광복 40주년을 맞아 이산가족 고향방문 및 예술공연단의 교환방문을 실시하기로 하면서 두 번째 합의문이 작성되었다.

2007년 10월에 이루어진 노무현 대통령과 김정일 국방위원장 간의 정상회담과 관련하여 남북합의서가 두 차례 서명되었다. 2007년 10월 2일에서 4일까지 평양에서 진행된 제2차 남북정상회담 후 채택된 10·4선언과 관련 합의사항 이행을 위해 11월에 진행된 남북총리회담의 결과로 이루어진 「제1차 남북총리회담 합의서」이다. 10·4선언에서 “남북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로” 합의하였다(제6조). 이 합의사항의 이행을 위해 서울에서 2007년 11월 14일~16일에 진행된 최초의 남북총리회담에서 역사유적 발굴과 겨레말큰사전 공동편찬 추진 등이 합의되었다. 2018년 9월 19일 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 제3차 남북정상회담을 통해 채택된 평양공동선언에서는 남북이 문화 및 예술 분야의 교류를 더욱 증진시켜 나가기로 하였으며, 우선적으로 2018년 10월 중에 평양예술단의 서울공연을 진행하기로 합의하였다.<sup>86)</sup>

공동보도문 형태의 최초 합의는 2000년 9월 제3차 남북장관급회담에서 이루어졌다. 이 공동보도문은 남북 최초의 남북정상회담 결과로 서명된 「6·15 공동선언」에서 합의한 사항의 성실한 이행을 목적으로 작성·발표되었다. 구체적으로 서울과 평양에서의 정기 친선 축구대회 개최와 더불어 교수·대학생·문화계 인사로 이루어진 방문단의 시범적 상호교환 등 교류·협력 관련 사항을 제4차 남북장관급회담에서 협의·결정할 것을 내용으로 하고 있다. 두 번째 공동보도문 형태의 합의는 2003년 제11차 남북장관급회담에서 이루어졌다. 이 회의에서는 사회, 문화, 체육 등 분야에서의 교류협력사업을 협의하며, 상대방에 대한 비방방송 중지 등 쌍방이 제기하는 문제를 검토하기로 하였다.

〈표 III-1〉 남북문화예술교류협력 관련 남북합의서와 공동보도문

회담명	일시	장소	합의일	구분
1 남북조절위원회 제2차 공동위원장회의	1972.11.2.	평양 만수대의사당	1972.11.4.	남북합의서
2 제8차 남북적십자 본회담의 3차 실무접촉	1985.8.22.	판문점 중립국감독 위원회실	1985.8.22. 발효	남북합의서
3 제5차 남북고위급회담 본회담	1991.12.10. ~13.	서울 웨라튼위커힐호텔	1991.12.13. (1992.2.19. 발효)	남북합의서
4 제7차 남북고위급회담본회담	1992.5.5.	서울 신라호텔	1992.5.7.	남북합의서
5 제8차 남북고위급회담본회담	1992.9.15.~18.	평양 인민문화궁전	1992.9.17.	남북합의서
6 2000 남북정상회담	2000.6.13.~15.	평양 백화원 초대소	2000.6.15.	남북합의서
7 제3차 남북장관급회담	2000.9.27. ~30.	제주 롯데호텔	2000.9.30.	공동보도문
8 제11차 남북장관급회담	2003.7.9. ~12.	서울 신라호텔	2003.7.12.	공동보도문

86) 평양공동선언 제4조 제1항.

회담명		일시	장소	합의일	구분
9	제15차 남북장관급회담	2005.6.21. ~24.	서울 워커히호텔	2005.6.23.	공동보도문
10	안중근 의사 유해공동발굴 및 봉환을 위한 제1차 실무접촉	2005.9.7.	개성 자남산여관	2005.9.7.	남북합의서
11	제16차 남북장관급회담	2005.9.13. ~16.	평양 고려호텔	2005.9.16.	공동보도문
12	안중근 의사 유해공동발굴 및 봉환을 위한 제2차 실무접촉	2005.11.22.	개성 자남산여관	2005.11.22.	공동보도문
13	제17차 남북장관급회담	2005.12.13. ~16.	제주 롯데호텔	2005.12.16.	공동보도문
14	제18차 남북장관급회담	2006.4.21. ~24.	평양 고려호텔	2006.4.24.	공동보도문
15	안중근 의사 유해공동발굴 및 봉환을 위한 제4차 실무접촉	2007.4.10.	개성 중앙특구개발지도 총국 개성공업지구사무소	2007.4.10.	공동보도문
16	2007 남북정상회담	2007.10.2. ~4.	평양 백화원 초대소	2007.10.4.	남북합의서
17	남북총리회담	2007.11.14. ~16.	서울 쉐라톤워커히호텔	2007.11.16.	남북합의서
18	남북고위급회담	2018.1.9.	판문점 남측 평화의 집	2018.1.9.	공동보도문
19	평창동계올림픽 예술단파견을 위한 남북실무접촉	2018.1.15.	판문점 북측 통일각	2018.1.15.	공동보도문
20	남북고위급회담 실무회담	2018.1.17.	판문점 남측 평화의집	2018.1.17.	공동보도문
21	예술단 평양 공연 관련 남북실무접촉	2018.3.20.	판문점 북측 통일각	2018.3.20.	공동보도문
22	2018 제3차 남북정상회담	2018.9.18. ~20.	평양 백화원 영빈관	2018.9.19.	남북합의서

출처: 남북회담본부 사이트 <<http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/main/userMain/main.do>>, 통일부 사이트 <<http://www.unikorea.go.kr/books/>>의 남북동향과 남북관계주요일지 그리고 통일부의 연도별 『통일백서』 자료를 재정리한 것임.

문화예술교류의 내용을 담고 있는 총 12개의 공동보도문 중 4개가 2018년에 합의되었다. 1월 9일 개최된 남북고위급회담에서 남북 양측은 평창 동계올림픽 및 동계패럴림픽의 성공을 위해 적극 협력하기로 합의하고 북측은 예술단을 남측에 파견하며 남측은 필요한 편의를 보장한다는 내용을 담은 공동보도문을 발표하였다. 일주일 후인 1월 15일에 판문점 통일각에서 북측예술단 파견을 위한 남북실무접촉을 갖고 공동보도문이 작성되었다. 이 보도문에는 북측의 삼지연 관현악단 140여 명이 강릉과 서울에서 두 차례 공연을 하고 이를 위해 남북이 관련한 실무적 문제를 협의하고 해결한다는 내용이 담겨있다. 이후 3월에 한 차례 더 남측공연단의 평양공연과 관련하여 실무접촉이 이루어졌고 관련한 공동보도문이 발표되었다.

남북합의서와 공동보도문이 작성된 경우 인적교류현황을 살펴보면 남측의 경우 정부부처 장·차관 및 국장 그리고 청와대 인사들이 주를 이루고 있다. 한편 북측은 노동당 간부, 조국평화통일위원, 대외경제 사업부 간부 그리고 내각사무소 임직원들이 많이 참여한 것으로 나타났다. 다수의 합의문서가 남북정상회담이나 고위급회담의 결과로 작성되기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 다양한 인적교류의 확대를 위해서는 실제 참여자 중심의 합의문 작성이 활발해져야 한다. 즉 중앙정부차원보다 지방 또는 민간차원의 협력을 통해 의견을 조율하고 합의하는 과정이 보다 활성화되어야 한다.

## 다. 문화예술교류협력 유형과 특징<sup>87)</sup>

### (1) 다른 분야에 비해 비중이 매우 낮은 문화예술 남북회담

문화예술교류협력이 가지는 특징 내지 문제점으로는 첫째, 다른 분야 교류협력에 비해 문화예술 분야 교류협력이 가지는 비중이 매우 낮다는 점을 들 수 있다. 남북회담을 시작한 1971년부터 2018년 6월 사이에 있었던 남북회담 현황을 분야별로 보면 정치 분야 회담 262건, 인도 분야 회담 153건, 경제 분야 회담 132건, 사회문화 분야 회담 59건 순으로 나타나고 있다. 전체 회담 건수 가운데 사회문화 분야 회담이 차지하는 비율은 9%에 불과하다.<sup>88)</sup>

〈표 III-2〉 분야별 남북회담

분야	정치	군사	경제	인도	사회문화	남북행사	합계
횟수	262	49	132	153	59	3	658

출처: 남북회담본부, “남북회담관련 통계자료.” <<http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/main/userMain/main.do>> (검색일: 2018.5.30.).

그나마 사회문화교류협력을 위한 남북회담에서 문화예술 분야가 차지하는 비중도 낮은 것으로 나타나고 있다. 사회문화 분야의 남북회담은 1979년에 처음 개최되었다. 그리고 〈표 III-3〉에 보는 바와 같이 1980년대 16건, 1990년대 14건, 2000년대 23건의 사회문화/남북행사<sup>89)</sup>를 위한 남북회담이 개최되었다. 그런데 사회문화 분야 회담은 전체 62회 중 48회(77%)가 남북 단일팀 결성 등 체육행사 관련 회담이 차지한다. 즉 예술, 문화, 학술 등 문화예술 관련 회담

87) 이 부분의 남북교류 자료는 통일부 홈페이지의 남북동향과 남북관계 주요일지, 통일부 발행 『통일백서』와 남북회담본부 홈페이지의 회담자료를 참조하여 정리한 것이다.

88) 사회문화 부분은 체육 분야를 비롯한 기상, 방역 구제 등의 분야를 모두 포함한다.

89) 남북행사는 6·15 공동선언 기념행사와 관련한 회담이다.

은 총 11회로 비중이 매우 낮은 것으로 조사되었다. 구체적으로 예술 단 관련 회담 3회, 안중근 유해발굴 회담 4회, 기상 및 방역·방충 관련 회담이 4회이다. 기상 및 방역·방충 관련 회담을 제외하면 문화예술 분야에 해당하는 관련회담은 총 7건에 불과하다. 이는 문화예술 분야에서 인적 접촉을 확대하기 위해서는 남북회담을 통한 문화예술교류협력의 확대가 필요함을 말해준다. 한편, 사회문화 분야는 정치·군사 분야와는 달리 연성 분야로 남북 간 공식적인 대화나 협의보다는 민간차원의 교류가 더 많고 남북 간 공식회담의 분과별 협의 혹은 부속조치를 통해 사업이 진행되는 경우도 있었다. 예를 들면 안중근 의사 유해공동발굴사업은 2005년 6월에 열린 제15차 남북장관급회담에서 성사되었다.

〈표 Ⅲ-3〉 시기별 사회문화/남북행사 분야 남북회담

시기	1971~ 1979	1980~ 1989	1991~ 1999	2000~ 2009	2010~ 2017	2018	합계
횟수	4	16	14	23	1	4	62

출처: 남북회담본부, “남북회담관련 통계자료” (<http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/main/userMain/main.do>) (검색일: 2018.5.30.).

## (2) 예술 분야 교류협력의 특징<sup>90)</sup>

〈부록-2〉는 남북문화예술교류를 목적으로 한 3건의 회담 외에 남북예술교류가 논의된 모든 회담을 정리한 것이다. 구체적으로 남북적십자회담이나 이산가족 고향방문 실무접촉에서 4회 그리고 2018년 남북고위급 회담에서 한 차례 문화예술교류와 관련한 논의가 있었다. 즉, 〈부록-2〉에 제시된 바와 같이 남북예술교류와 관련하여 총 8차례의 관련 회담이 있었다. 한편 〈부록-3〉은 실제로 음

90) 자세한 교류내용을 위해서는 〈부록-2〉 참조.

악, 미술, 사진 그리고 방송 분야에서 교류가 이루어졌던 경우를 시기별로 요약한 것이다.

1985년 9월 서울과 평양에서 각각 한 차례씩 예술단공연이 이루어진 이후 2018년 9월 현재까지 총 81차례에 걸쳐 예술 분야의 교류가 이루어졌다. 이 중 공연 관련 교류가 47회로 약 58%를 차지한다. 지금까지의 예술 분야 교류 대부분은 남북 예술공연단의 교환방문 형식으로 이루어져 왔다. 그리고 이러한 교환방문형식의 예술공연은 올림픽이나 이산가족 상봉의 부대행사나 추석, 8·15 광복절 그리고 6·15 남북공동선언과 관련한 기념공연이 많았다. 미술이나 사진 등의 전시 분야의 교류가 21회(약 26%)로 조사되었다. 미술과 사진전의 경우는 직접적인 인적교류도 있었지만, 남북작가의 작품을 전시하는 형태로 이루어져 왔다. 남북방송교류는 13회로 약 16%를 차지하는 것으로 나타났다. 방송교류는 주로 북한에서 제작된 드라마나 영화를 방송하거나 장편 애니메이션을 합작하여 방영하는 형태였다. 그리고 2000년 남북정상회담을 전후하여 방송국이 직접 북한에 들어가 체류하면서 현지 생활을 취재하여 보도하거나 다큐멘터리를 제작, 방영하였다.

예술교류와 관련한 인적교류 현황을 살펴보면, 문화재나 학술교류와 비교해 많은 수적인 면에서 규모가 상대적으로 크다. 1985년 서울과 평양에서 이틀간 이루어진 최초의 남북예술단 교류규모는 50명이었다. 이는 제작진과 출연진의 규모이며 당시 ‘이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환방문’ 전체규모는 기사단까지 포함하여 151명이었다. 이후 남북예술교류는 양적인 확대를 보여 왔다. 특히 2006년 북한의 첫 번째 핵실험 이후 남북관계가 오랫동안 냉각되었음에도 불구하고 2005년~2007년 사이에는 다양한 형태의 문화예술교류가 이루어지면서 다양한 인적교류가 이루어졌다.

구체적으로 2005년에는 대중가요 공연, 오페라 그리고 드라마 합작을 위한 인적교류가 이루어졌다. 그리고 2006년과 2007년에 걸쳐 금강산 가극단이 방남하여 공연을 하였고, 안성 남사당 단원들이 방북하여 황해도에서 공연하였다. 그리고 1998년부터 남북문화예술교류의 매개가 된 작곡가 윤이상을 기리는 5차례의 남북교류 중 두 번의 교류가 2006년에 이루어졌다. 구체적으로 4월 작곡가 윤이상 선생을 기리는 윤이상평화재단 창립 1주년을 기념한 행사가 금강산에서 남한 주최로 열렸다. 총 참여 규모는 270여 명으로 남측은 당시 통일부장관을 포함하여 210여 명이 참여하였다. 북측은 이일남 평양 윤이상 음악연구소장과 리종혁 조선아시아태평양평화위원회 부위원장을 포함하여 40여 명이 참석하였다. 같은 해 10월에는 윤이상 탄생 89주년을 맞아 제25차 평양 윤이상 음악회가 개최되었다. 당초 지휘자 정명훈 등 60여 명이 방북예정이었으나 북한의 핵실험으로 당시 윤이상평화재단 이사장 박재규 전 통일부장관을 포함하여 21명만이 참관을 위해 방북하였다. 이는 남북 간 정치·안보 사안이 문화예술교류에 직접적인 영향을 미친 대표적 사례이다. 2008년에 열기로 남북이 합의한 DMZ 윤이상 음악회는 무산되었다.

2008년부터 2016년 사이 남북교류는 냉각된 남북관계로 인해 다소 위축되었다. 이 시기에는 11차례의 예술교류가 있었다. 2009년 10월에서 11월에 걸쳐 열린 ‘남북 KOREA 여성·오늘전’과 4차례의 ‘남북코리아미술대전’을 포함한 5차례의 전시와 6차례의 클래식 음악공연과 관련된 교류였다. 특히 이 시기에 전시교류가 상대적으로 많았던 것은 남북관계가 경색된 상황에서 많은 정치적, 절차적 문제를 풀고 대규모로 이동해야 하는 공연단교류보다는 작품을 전시하는 미술교류가 비교적 용이했기 때문인 것으로 보인다. 그리고 6차례의 공연교류도 대규모 공연예술단이 아니라 윤이상 음악회 참가

나 제3국을 우회하는 방식이었다.

최근 대규모 인적교류가 이루어진 것은 지난 2월이다. 평창올림픽을 계기로 남한에서 이루어진 삼지연 관현악단의 공연은 2002년 8·15 민족통일대회를 계기로 북한예술단이 남한에서 공연한 이후 거의 16년 만에 성사된 행사였다. 특히 140여 명의 북한 예술단 규모는 규모로는 남한을 방문한 방문단 규모 중 역대 최대였다.

남북합의서와 공동보도문의 작성과 서명을 위한 인적교류는 대부분 정부부처 인사들이 주를 이루어 왔다. 민간차원의 교류도 있지만 여전히 정부 주도 하에, 국립단체나 남북회담 결과로 결성된 단체가 참여하였다. 그러나 문화예술 분야의 실제교류 참여는 민간차원을 중심으로 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 관련 논의와 사업진행은 남북 간 공식회담의 분과별 협의 혹은 부속조치를 통해 이루어진 특징이 있다. 앞서 언급한 안중근 의사 유해공동발굴사업이 그 일례이다. 그리고 2018 남북예술단 교환공연관련 공식 실무협의 역시 2018년 평양올림픽 북한 참가 및 단일팀 구성 협의와 함께 진행되었다. 다시 말해 문화예술교류가 남북관계에 민감하다는 것이다. 따라서 남북 간 문화예술교류가 다양한 형태로 지속적으로 이루어지기 위해서는 하나의 독립된 남북관계의 영역으로 발전시킬 필요가 있다.

### (3) 역사 고고학 및 관련 전시 분야 교류협력 특징<sup>91)</sup>

〈표 III-4〉는 역사 고고학 및 전시를 위한 남북회담을 정리한 것이다. 〈표 III-5〉는 실제 관련하여 교류가 이루어진 내용이다. 교육, 학술 분야의 교류는 1990년대와 2000년도 초기에는 주로 중국, 일본 등 제3국을 통한 국제학술세미나에 남북이 공동으로 참여하는 형

91) 자세한 교류내용을 위해서는 〈부록-2〉 참조.

태로 진행되었다. 그 이유는 당시 남북학자들의 직접적인 학술교류를 위한 여건이 충분하지 않았기 때문으로 보인다. 하지만 2000년대 들어서면서부터는 남북학자들의 직접적 학술교류가 많이 이루어지고 있다. 이는 2000년대 두 차례의 남북정상회담의 결과로 남북 학술교류의 한 단계 진전으로 평가할 수 있다. <표 III-5>에 보이는 바와 같이 북한 지역 내 역사 고고학 지역의 공동발굴조사와 사찰 및 한옥 등의 문화재 공동 복원공사 및 문화재 기술 전수가 주를 이루어 왔다. 특히 공동발굴조사의 경우 공동발굴을 위한 사전 조사 및 사업 진행을 위한 실무진 협의가 수시로 수차례 열려 왔다. 그리고 발굴품 전시회를 공동 개최하기도 하였다. 그러나 개성 만월대 공동조사의 경우 2016년부터 사업이 중단된 상태이다.

<표 III-4> 역사 고고학 및 관련 전시 남북회담

	사업명/전시명	시기	장소
1	평양고구려고분군 남북공동발굴 조사사업	2014.12.9.	개성
2	우리민족기록유산 남북공동전시사업	2014.8.12.~12.10.	개성
3	개성 한옥보존사업	2014.7.2.	개성
4	개성만월대 남북공동발굴조사 실무회의	2006.6.	
5	안중근 의사 유해공동발굴 및 봉환을 위한 실무접촉	2005.9.7.	개성 자남산여관
		2005.11.22.	개성 자남산여관
		2006.3.20.	개성 자남산여관
		2007.4.10.	개성 중앙특구개발지도국 개성공업지구사무소
6	제17차 남북장관급회담	2005.12.13.~16.	제주 롯데호텔
7	제15차 남북장관급회담	2005.6.21.~24.	서울 워커히호텔

출처: 남북회담본부 사이트 <<http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/main/userMain/main.do>>, 통일부 사이트 <<http://www.unikorea.go.kr/books/>>의 남북동향과 남북관계 주요일지 그리고 통일부의 연도별 『통일백서』 자료를 종합·정리한 것임.

〈표 Ⅲ-5〉 역사 고고학 및 전시 남북교류

	사업명/전시명	시기	장소	인적교류
1	남북공동발굴 개성만월대 특별전	2015.11.30. ~12.14.	서울	통일염원 작은 음악회 개최(12월 1일)
		2015.10.13. ~11.6.	서울 국립고궁박물관	통일부, 문화재청, 민족화해 협력위원회 후원
		2015.10.15. ~11.15.	개성 고려박물관	
		2015.10.15.	개성 고려박물관	학술토론회
2	고려인 이주 150주년 관련 사업	2014.5.13. ~6.5.	러시아 사할린 체호프책박물관	고려인 이주 150주년 관련 사업의 일환으로 남북, 일본, 러시아의 한민족 청소년 미술작품 전시회 개최
3	안중근 의사 의거 100주년 기념 남북 공동행사개최	2009.11.3.	개성	
4	남북역사용어 공동연구	2008.6.19. ~20.	개성	남북역사용어 공동연구 2차 학술회의
		2008.4.25. ~26.		남북역사용어 공동연구 1차 학술회의
5	'한중 안중근 의사 유해발굴단'의 현지조사	2008.3.~4.	중국 뤼순	북측의 동의와 중국의 협조를 얻어 남한 조사단 단독으로 두 차례에 걸쳐 발굴 작업 진행 하였으나 성과 없었음.
6	7차 남북공동학술 회의	2007.7.5.	평양	민족주의와 항일투쟁을 주제로 공동학술회의 개최
7	개성 만월대 남북 공동 발굴조사사업	2007.5.~ 2015.11.	개성	- 남북역사학자협의회와의 공동발굴조사 합의 - 2013년 유네스코 개성 역사유적지구 세계유산지정
8	제1차 남북 공동 안중근 의사 유해 조사단	2006.6.	중국 다롄	뤼순감옥 북서쪽 야산을 유해 매장지로 추정

	사업명/전시명	시기	장소	인적교류
9	북한문화재특별전 북녘의 문화유산: 평양에서 온 국보	2006.6.~8.	국립중앙박물관 기획전시실	
10	북한 고구려고분군 남북공동실태조사	2006.4.19. ~5.2.		남북학자 40여 명 참가
11	북관대첩비 송환 인도 인수식	2006.3.1.	개성	
12	고구려 안학궁조사	2006.4.	평양	
13	개성역사지구 세계 유산 등재를 위한 남북공동학술토론회 및 유적답사	2005.11.18. ~21.	개성 자남산여관	북한문화재의 세계유산 등재 지원 및 교류 활성화 - 남측 4명, 북측 3명 연구자 발표 - 남북역사학자 및 미술사학자 등 50여 명 참석
14	고구려유적조사	2005.7.		
15	고구려특별전	2005.5.	고려대 일민박물관	동아일보사, 고려중앙학원, 고구려연구재단, 남북역사학 자협의회, 한국대학 박물관협회
16	고구려유적 세계문 화유산등재기념 남북공동사진전시회 및 학술토론회	2004.9.11. ~12.	금강산	
17	개성공단 내 유적 발굴	2004.6.~8.		
18	금강산 신계사 복원	2004.4.~ 2007.10.		
19	남북공동기획 고구려 문화전	2004.4.9.~ 6.20.	한술 동의보감 컨벤션센터	
20	남북역사학자협의회 결성	2004.2.28.	평양	남북역사학자협의회 결성에 관한 합의서
21	남북공동 학술토론회	2001.~ 2004.	평양	4차례의 남북역사학자들의 학술토론회 및 남북공동자료 전시회 개최

	사업명/전시명	시기	장소	인적교류
22	개성 영통사 복원	2003.10.~ 2005.10.		
23	남북공동학술회의	2003.9.23.	백두산	일제의 아시아침략과 조선 민족의 반일투쟁사 연구 학술 회의
24	단청기술교류	2003.8.~9.	평양 법운암	
25	남북단청문화전시회 및 학술토론회	2003.7.		남북 단청관련 전문가 참석
26	특별기획전 고구려	2002.12.~ 2003.3.	삼성엑스코 특별전시장	
27	남북공동 자료전시회	2001.3.1.~ 6.	평양	일제 조선강점기 불법성에 대한 자료전시
28	조선장학회 100주년기념 고대사심포지엄	2000.11.24.	일본 도쿄	백제, 신라, 고구려, 발해 역사연구발표
29	동북아시아에 있어서 원시·고대 문명의 재검토 학술회의	1995.8.4. ~6.	일본 오사카	오사카 경범대 주최의 학술 회의로 고조선사 연구발표 (남 10명, 북 4명 참가)
30	동아시아역사연구 국제학술회의	1994.8.1. ~5.	중국 상해	제2차 세계대전 이후의 동아시아의 가능성에 대한 논의 (남 10명, 북 5명 참가)
31	고구려문화 국제학술회의	1993.8.11. ~14.	중국 집안	무용총 등 집안일대 고구려 유적 답사 및 학술회의 (남 7명, 북 5명 참가)
32	러시아연해주 발해유적지 발굴	1993.5.27. ~6.13.	러시아 우스리스크	러시아일대 발해유적지 발굴 (남 3명, 북 5명 참가)
33	동북아 조선민족 문화의 계승과 발전 세미나	1993.4.15. ~17.	중국 연변대	언어, 풍속 등 민족문화관련 학술세미나 (남 11명, 북 4명 참가)
34	제2차 아시아학회	1991.5.20. ~28.	중국 길림성	고구려유적 공동 답사 (남 16명, 북 2명 참가)

출처: 남북회담본부 사이트 <<http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/main/userMain/main.do>>, 통일부 사이트 <<http://www.unikorea.go.kr/books/>>의 남북동향과 남북관계 주요일지 그리고 통일부의 연도별 『통일백서』 자료와 박영정·오양열·이우영, 『남북문화교류채널의 제도화 방안 연구』(서울: 한국문화관광연구원, 2005), pp. 8~14, 29~31, 36~41의 표 내용을 종합·정리한 것임.

인적교류의 특징을 보면 구체적인 남북교류행사를 위한 교류의 경우에도 남한 측 참가자는 교류내용과 직접적 관련성이 있는 사람보다 통일부 관료가 참여하는 경우가 많았다. 예를 들어 제8차 적십자회담의 제3차 실무접촉회담, 제1차 안중근 의사 유해공동발굴 및 봉환을 위한 실무접촉에서 작성된 남북합의서, 그리고 제2차 및 제4차 안중근 의사 유해공동발굴 및 봉환을 위한 실무접촉 후 발표된 공동보도문 서명에 북측은 관련기관 당사자가 참여했다. 반면 남측은 통일부 관계자가 참석하였다. 따라서 실질적인 남북교류 사안을 논의하는 단계에서부터 보다 실무적인 인적교류가 이루어지는 방향으로의 전환이 필요하다.

또한 합의에 따라 실무접촉이 이루어진 경우 인적교류 특징을 보면, 참여기관이 서울이나 평양에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 실제 문화재의 위치나 문화재 발굴지역은 시기와 유형에 따라 서울과 평양 이외 지역인 경우가 많다. 따라서 실제 문화재나 발굴현장이 속한 지역의 지방정부, 관련 연구기관의 인사 참여를 보다 적극적으로 유도할 필요가 있다. 즉 문화재 유형과 시기에 따른 관련 실무자 및 지역 중심의 교류는 지역차원에서의 남북교류 콘텐츠 개발을 촉진할 수 있다. 나아가 관련 지방민간단체의 남북교류를 활성화시켜 접촉하는 사람들의 수를 늘리는 효과도 가져올 수 있다.

역사고고학 및 관련 전시 분야의 인적교류 특징에서 주목할 만한 것은 관련 학술대회이다. 참여인원을 살펴보면 학술교류는 규모 면에서 인적교류에 중요한 역할을 해왔다. 구체적으로 2015년 10월 개최된 남북공동발굴 개성만월대특별전 관련한 남북학술대회에 남측의 78명의 학자가 개성을 방문하여 40명의 북한 학자들과 자리를 가졌다. 특히 역사 고고학 분야는 학술적 연구를 통한 충분한 기초자료 조사가 기반이 되어야 한다. 따라서 관련 학자들 간의 연구를

위한 교류는 실제 문화재 공동발굴사업을 위해서도 중요할 뿐만 아니라 남북교류 자체를 증진시키는 데 중요하다. 무엇보다도 남북이 문화와 역사에 대한 상호이해를 증진한다는 점에서도 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 지금까지는 남북이 분단이라는 상황으로 인해 각 측의 개별연구자의 연구결과에 의존하는 경우가 많아 객관적·학술적 검증이 제대로 이루어지지 않는 문제가 있어 왔다. 특히 역사 문제에 있어서 일본 식민지배에 대한 역사문제를 제외하고는 남북한의 역사인식이나 관점에 차이가 커서 그 간극을 좁히는 문제도 쉽지 않다. 따라서 지속적인 공동연구와 학술회의를 통해 이러한 문제를 해결하는 것이 시급하다 할 것이다. 학술대회를 통한 학자 간 교류는 실제의 공동발굴사업이나 다른 예술교류에 비해 소수 중심의 만남이 가능하고 따라서, 비용 면에서도 부담이 적다. 따라서 관련 공동학술대회의 개최 활성화는 단기실천 과제로 실천가능하다.

또한 무형문화재와 전통예술의 보존 및 복원의 필요성에 대한 우리 사회의 논의는 많았으나 아직 남북교류의 주요과제가 되지 못하고 있다. 따라서 지금까지 역사 고고학에 집중되어있는 문화재 관련 남북교류를 무형문화재와 전통예술의 보존 및 복원까지 확대시키려는 노력이 필요하다.

#### (4) 문학 및 사전편찬 분야 교류협력 특징

〈표 III-6〉에서 보는 바와 같이 남북은 문학 및 사전편찬 분야의 교류를 진전시키기 위해 2005년부터 6차례의 협의를 했다.

〈표 Ⅲ-6〉 문학 및 사전편찬 남북회담

	사업명	시기	장소	내용
1	겨레말큰사전 남북공동편찬사업 재개 협의	2014.6.25.	개성	남측 관계자 방북, 사업 재개방안 협의
2	겨레말큰사전 편찬사업 실무접촉	2011.11.18.	개성	5·24조치 후 중단된 겨레말 큰사전 편찬사업 실무접촉을 갖고 남북공동편찬회의 재개 및 편찬자료 교환 논의
3	남북총리회담	2007.11.16.	서울 쉐라톤 워커히호텔	겨레말큰사전 편찬사업 지원 합의
4	6·15민족문학인협회 결성	2006.10.30.	금강산	남측 문학평론가 염무웅 6· 15민족문학인협회 남측 협회장 등 62명과 북측 김덕철 작가동맹부위원장 등 55명 참석
5	제16차남북장관급회담	2005.9.16.	평양 고려호텔	겨레말큰사전 편찬사업 지원 합의
6	6·15 공동선언실천을 위한 민족작가대회	2005.7.20. ~25.	평양, 백두산	- 6·15민족문학인협회 구성, 6·15통일문학상제정, 협회 기관지 '통일문학'발행 합의 - 남과 북에서 각각 조직위 원회구성과 협회 결성추진

출처: 남북회담본부 사이트 <<http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/main/userMain/main.do>>, 통일부 사이트 <<http://www.unikorea.go.kr/books/>>의 남북동향과 남북관계 주요일지 그리고 통일부의 연도별 『통일백서』자료를 종합·정리한 것임.

문학 및 사전편찬 분야에서는 1990년대 들어 남북언어의 동질성 회복을 위한 남북한 언어학자와 중국의 조선어 관련 기관 및 학자들이 참여하는 공동 학술모임이 수차례 개최되었다. 또한 정보화에 따른 남북 언어표준화를 위한 학술모임도 있었다. 특히 오랜 분단으로 인해 남북언어의 이질성이 심화되면서 언어 동질성 회복을 위한 노력이 있었고, 이는 겨레말큰사전 편찬사업으로 이어졌다. 이는 1989

년 문익환 목사와 김일성 주석이 사전을 편찬하기로 합의한 것이 시초이다. 이후 2005년 ‘겨레말큰사전 공동편찬위원회’가 결성되었고, 2006년에 전담기구인 겨레말큰사전남북공동편찬사업회가 출범하였다. 그리고 2007년 4월에는 「겨레말큰사전남북공동편찬사업회법」이 제정되어 편찬사업에 대한 제도적 지원이 이루어지게 되었다.<sup>92)</sup> 겨레말큰사전 남북공동편찬사업은 2005년부터 지속적인 협의와 편찬, 집필회의를 통해 사업을 진행해 왔다. 남북 양측의 편찬 위원들이 표준국어대사전과 조선말대사전을 바탕으로 어휘를 정리하는 것이 사업의 주요내용이다. 그러나 현재 겨레말큰사전 사업은 2015년 이후 중단된 상태이다.

2005년 11월에는 ‘6·15 민족문화인 협회’를 구성하기 위한 남북 조직위원회가 만들어졌다. 김형수 당시 작가회의 사무총장이 남측의 위원장을 맡고 소설가 김훈과 문인협회 시조분과 회장이었던 한분순이 부위원장을 맡았다. 그 외 도종환 시인, 김재용 민족문화연구소 소장, 정도상 작가회의 통일위원회 부위원장 등 5명이 위원직으로 참여하였다. 북측은 당시 조선작가동맹 중앙위원회 부위원장이었던 김덕철이 위원장으로 임명되었다. 그리고 남측과 마찬가지로 2명의 부위원장과 5명의 위원이 북측 조직위원회에 참여하였다. ‘6·15민족문화인협회’의 첫 만남은 2006년 금강산에서 이루어졌다. 남측은 6·15민족문화인협회 남측 협회장과 문학평론가 염무웅 등 62명이 참석하였다 북측은 위원장인 김덕철 작가동맹부위원장 등 55명이 참석하였다.

92) 겨레말큰사전남북공동편찬사업회, “사업회 소개: 사업 목적 및 설립 배경,” <<http://www.gyeongmal.or.kr/about/purpose.php>> (검색일: 2018.9.18.).

〈표 Ⅲ-7〉 문학 및 사전편찬 분야 교류

	사업명	시기	장소	내용
1	겨레말큰사전편찬	2016. ~현재		사업중단상태. 2017년 현재 남측 '겨레말큰사전남북공동편찬사업회' 자체추진 가능한 사업 시행 중. 78% 사업 진척률
		2015.12.7.	중국 다롄	겨레말큰사전편찬회의 진행 (~12.13.)
		2015.10.12.	금강산	겨레말큰사전남북공동편찬회의 (~10.19.)
		2015.5.5.	중국 심양	겨레말큰사전편찬회의 진행(~5.11.)
		2014.10.30. ~11.18.	평양	겨레말큰사전남북공동편찬회의 개최 방북
		2014.7.29.	중국 심양	겨레말큰사전남북공동편찬회의 개최 (~8.6.)
		2005.2.19. ~21.	금강산	남북공동편찬위원회 출범식
2	남북공동문학잡지 발간	2008.2.5.		남북한 문인이 공동으로 만든 최초의 문학잡지 『통일문학』 창간호 5,000부 발간, 2,000부 국내 반입
		2008.7.31.		『통일문학』 2호 발간
		2009.3.		『통일문학』 3호 발간
3	남북언어 통합을 위한 공동학술회의	2001. ~2009.		남북언어 동질성 회복을 위한 남북 언어학자들의 공동국제학술회의 2001년 중국 베이징에서 처음 열린 후 2009년까지 지속
4	6·15민족문학인협회 결성	2006.10.30.	금강산	남측 문학평론가 염무웅 6·15민족 문학인협회 남측 협회장 등 62명과 북측 김덕철 작가동맹부위원장 등 55명 참석
5	6·15 공동선언 실천을 위한 민족작가대회	2005.7.20. ~25.	평양, 백두산	- 6·15민족문학인협회 구성, 6·15 통일문학상제정, 협회 기관지 '통일문학' 발행 합의 - 남과 북에서 각각 조직위원회구성과 협회 결성추진

	사업명	시기	장소	내용
6	민족어의 통일적 발전과 방언조사연구 학술모임	2003.11.6. ~9.	중국 베이징	남한의 국립국어원, 북한의 사회과학원 언어연구소, 국제고려학회 평양지부, 중국 국제고려학회 아시아분회
7	국호영문표기문제 남북학술토론회	2003.8.21.	평양	
8	정보화시대에 따른 민족어의 통일적 발전과 언어정보산업 표준에 관한 학술모임	2002.8.3. ~7.	중국 베이징	남한의 남북언어정보산업표준위원회 기술표준원/언어정보표준기술연구회와 북한의 사회과학원 언어학연구소, 중국의 중국조선어학회와 중국조선어신학회 참가
9	언어동질성 회복을 위한 제1차 국제 학술회의	2001.12.14. ~16.	중국 베이징	'세계 속의 한국어·조선어 어휘 구성의 특성과 어휘 사용실태에 관한 연구'를 주제로 남한 국립국어원, 북한 사회과학원 언어학 연구소, 중국 중앙민족대학 조선어연구소 공동주최
10	한국어언어학자 국제학술토론회	1996.8.3. ~7.	중국 장춘	맞춤법, 띄어쓰기, 문장부호에 관한 남북어문규범 논의 (국립국어원, 북한 국어사정위원회, 중국조선어사정위원회 주최 남 5명, 북 6명 참가)
11	KOREAN 규범문제와 관련한 국제학술 토론회	1995.8.3. ~4.	중국 연길	한국어 언어규범 논의(남 10명, 북 4명 참가)
12	통일을 지향하는 언어와 철학학술회의	1993.8.28. ~31.	중국 북경	언어, 철학 분야 한국학 학술회의 (남 10명, 북 7명 참가)
13	남북한 언어비교 공동연구	1991.6. ~1992.6.		남북한 교과서, 신문, 잡지 등에 나타나는 남북의 이질적 언어 추출하여 검토비교연구 (남 1명, 북 1명 참가)

출처: 남북회담본부 사이트 <<http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/main/userMain/main.do>>, 통일부 사이트 <<http://www.unikorea.go.kr/books/>>의 남북동향과 남북관계 주요일지, 통일부의 연도별 『통일백서』자료와 박영정·오양열·이우영, 『남북문화교류체널의 제도화방안 연구』, pp. 8~14, 29~31, 36~41의 표 내용을 재정리한 것임.

## 2. 인적 접촉 활성화 방안과 과제

### 가. 정책추진 목표와 방향

#### (1) 상이한 문화 개념 이해와 존중

남북한 문화(예술)교류협력을 추진함에 있어 문화의 개념이 서로 다르다는 점을 인식, 인정하고 이 바탕 위에서 관련 정책이 추진되어야 한다. 남북한이 공히 당사국인 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」은 문화에 관한 규정들을 두고 있다. 제15조 제1항은 당사국은 문화생활에 참여할 권리를 인정한다고 규정하고 있고, 제15조 제2항은 당사국은 그러한 권리(문화적 권리)의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취하는 조치에는 문화의 보존, 발전 및 보급에 필요한 제반조치가 포함된다고 규정하고 있다. 또한 제15조 제3항은 당사국은 창조적 활동에 필수불가결한 자유를 존중할 것을 약속한다고 규정하고 있고, 제15조 제4항은 당사국은 국제적 접촉의 장려와 발전 및 문화 분야에서의 협력으로부터 이익이 초래됨을 인정한다고 규정하고 있다.

이와 같은 국제법상의 의무인 사회권규약 규정에 근거하여 남북한은 각각 헌법에 문화에 관한 규정들을 두고 있다. 먼저 남한의 경우를 보면, 앞에서 살펴본 바와 같이<sup>93)</sup> 헌법 전문(前文)과, 제9조, 제11조, 제69조에 문화 관련 규정을 명시함으로써 문화국가의 원리를 헌법 차원에서 규정하고 있다. 문화기본법은 문화의 두 가지 의미를 규정하고 있다. 하나는 문화의 개인적인 측면을 강조하고 있다. 즉, 문화기본법 제1조는 문화기본법의 목적 가운데 하나가 ‘삶의

93) 관련 내용은 이 보고서, p. 93 참조.

질 향상'에 있음을 밝히고 있으며, 제2조는 '국민 개개인'의 삶의 질 향상이 기본이념 가운데 하나임을 분명히 하고 있다. 다른 하나는 문화의 사회적 내지 국가적 측면을 강조하고 있다. 즉, 문화기본법 제1조는 '국가사회의 발전에 중요한 역할'을 할 수 있도록 하는 것을 문화기본법의 목적 가운데 제시하고, 제2조에서도 마찬가지로 민주 '국가'의 발전을 기본이념으로 천명하고 있다.

북한도 헌법에 문화에 관한 규정들을 두고 있는데 제53조,<sup>94)</sup> 제 67조,<sup>95)</sup> 제74조<sup>96)</sup> 등에 개인의 문화적 생활을 할 권리(소위 '문화권')를 규정하고 있다. 다시 말해 문화의 개인적인 측면을 인정하고 있는 것이다. 그러나 북한에서의 문화의 개념은 이보다는 사회적·국가적 측면인 체제유지가 보다 강조된다. 문학예술의 사회주의적 내용 포함, 사상을 강조하고 있는 북한 헌법 제52조에서 그러한 모습을 볼 수 있다.<sup>97)</sup> 노동당규약에서는 이 같은 점이 보다 두드러지게 나타나고 있다. 즉, 노동당규약은 문화를 정권 강화<sup>98)</sup> 및 당의 노선과 연계<sup>99)</sup>시키고 있다. 연장선상에서 노동당규약은 외부의 문화유입을 단호하게 대응하고 있다.<sup>100)</sup> 그리고 형법 제6장에 '사회주

94) 북한 헌법 제53조: 국가는 정신적으로, 육체적으로 끊임없이 발전하려는 사람들의 요구에 맞게 현대적인 문화시설들을 충분히 갖추어주어 모든 근로자들이 사회주의적 문화정서생활을 마음껏 누리도록 한다.

95) 북한 헌법 제67조: 공민은 인론, 출판, 집회, 시위와 결사의 자유를 가진다. 국가는 민주주의적정당, 사회단체의 자유로운 활동조건을 보장한다.

96) 북한 헌법 제74조: 공민은 과학과 문학예술활동의 자유를 가진다. 국가는 발명가와 장의고안자에게 배려를 돌린다. 저작권과 발명권, 특허권은 법적으로 보호한다.

97) 북한 헌법 제52조: 국가는 민족적형식에 사회주의적내용을 담은 주체적이며 혁명적인 문학예술을 발전시킨다. 국가는 창작가, 예술인들이 사상에술성이 높은 작품을 많이 창작하며 광범한 대중이 문예활동에 널리 참가하도록 한다.

98) 관련 부분은 다음과 같다: ... 조선로동당은 인민정권을 강화하고 사상, 기술문화의 3대 혁명을 힘있게 다그치는 것을 사회주의건설의 총로선으로 틀어쥐고나간다.

99) 관련 부분은 다음과 같다: ... 당원은 혁명적 학습기풍을 세우고 당의 로선과 정책을 깊이 체득하며 경제지식과 현대과학기술을 배우고 자기사업에 정통하며 문화정서적 소양을 높여야 한다.

의문화를 침해한 범죄'에 관한 범죄들을 규정하여 형사적으로 대응하고 있다.

## (2) 이질성 수용 및 민족동질성 회복 추구

사회문화교류협력은 남북한 사회문화의 이질성을 상호 수용하는 가운데 민족동질성 회복에 기여하는 방향으로 정책이 추진되어야 한다. 우리나라가 헌법 제4조가 천명하고 있는 평화통일의 길로 나아가기 위해서, 그리고 통일 이후를 생각한다면 민족동질성 회복을 통한 사회통합을 지향하여야 한다는 데에는 이론의 여지가 있을 수 없다. 사회문화교류협력 및 인적 접촉이 주도적인 역할을 담당하여야 한다. 이와 관련하여 남북관계발전법은 “정부는 사회문화 분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다.”고 함으로써 민족동질성 회복을 정부의 책무로 부과하고 있다(제8조 제1항). 그러나 통일로 가기 위한 평화체제 구축 과정에서, 그리고 우리의 공식적인 통일방안인 민족공동체 통일방안의 두 번째 단계인 남북연합단계에서는 인위적으로 민족동질성을 북한 주민에게 강요하고 이식하기보다는 이질화된 남북한의 사회문화를 인정하고 상호 수용하는 태도가 필요하다.<sup>101)</sup> 이미 분단 70년이 넘어 남북한 사이의 사회문화 이질화가 심화되었고, 민족의 개념이 열어지고 있는

---

100) 관련 부분은 다음과 같다: ... 당원들과 근로자들을 주체형의 혁명가로 키워기 위한 사상교양을 강화하고 사회주의 강성대국 건설에서 대중의 정신력을 높이 발양시키며 제국주의자들의 **사상문화적침투책동을 짓부시고** 온갖 이색적인 사상요소들과 비사회주의적 현상을 비롯한 부정적인 현상들을 반대하여 투쟁한다.

101) 박한식 교수는 “남북에 필요한 것은 단일한 문화를 추구하는 것이 아니라 서로 다양한 문화를 인정하고 그 자체를 즐기며 어우러지는 것”임을 강조한다. 박한식·강국진, 『선을 넘어 생각한다』 (서울: 부키(주), 2018), p. 281. 또한 이우영 교수는 사회문화교류를 통해 남북 간 차이를 인정하는 바탕에서 공동의 요소를 확보해 민족공동체를 새롭게 구성해야 한다는 견해를 피력하고 있다. 이우영, “남북정상회담과 사회문화교류,” 『통일정책연구』, 제27권 제1호 (통일연구원, 2018), p. 57.

점이 정책에 반영되어야 하기 때문이다.<sup>102)</sup> 다시 말해 남북은 사회문화교류협력 정책을 통해 통합을 지향하되 다름을 인정하고 존중할 필요가 있다. 그래야만 진정한 사회통합이 가능할 수 있다. 문화예술 분야가 주도적인 역할을 담당하여야 한다.

북한 문화의 이질성 수용 및 동질성 회복의 일환으로 북한에 대한 남한 사회의 인식 개선이 중요하다. 이를 위해 북한 문화예술을 남한 내에 다양하게 소개하는 방안이 마련될 필요가 있다. 현재 북한 영화가 남한 TV에서 상영될 경우 항의 시위가 벌어지는 등 남북문화예술교류가 장애 없이 원활하게 추진될 수 있는 사회적인 분위기가 조성되어 있지는 않다. 그러나 예를 들어 ‘빛나는 조국’과 같이 북한이 사랑하는 매체들의 경우 정치적 메시지만 줄인다면 남한에 소개할 수 있는 장을 마련해주는 것도 필요하다.<sup>103)</sup>

### (3) 규제 완화 및 활성화

향후 사회문화교류협력 정책은 그 목적이 규제에서 탈피하여 남북 주민 간의 교류협력 및 인적 접촉을 활성화하는 방향으로 정립되어야 한다. 남북교류협력법은 남북 간의 ‘상호교류와 협력을 촉진’하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 삼고 있다.<sup>104)</sup> 그러나 남북교류협력법은 법의 목적 내지 취지와는 다르게 교류협력 및 인적 접촉을 규제하고

---

102) 통일연구원이 2017년 일반국민들을 대상으로 실시한 여론조사 결과, 남북한이 같은 민족이라는 이유로 통일을 해야 하는 것에 대해서 매우 동의 3.8%, 다소 동의 31.8%, 보통 31.6%, 별로 동의안함 30.7%, 전혀 동의안함 2.1%로 동의와 반대가 비슷한 수치를 보이고 있다. 박주화, 『2017 남북통합에 대한 국민의식조사』(서울: 통일연구원, 2017), p. 40.

103) 김성경, “남북문화예술 교류협력 활성화 방안 및 과제,” 통일연구원 전문가 자문회의(2018.9.13.), p. 4.

104) 남북교류협력법 제1조.

있다. 분단된 상황에서, 또한 2018년 4월 27일 판문점선언과 같은 해 6월 12일 싱가포르 북미정상회담을 계기로 한반도 종전선언 및 평화협정 체결이 논의되고는 있지만, 통일을 이룰 때까지는 교류협력 규제의 불가피한 측면이 없지 않다. 그러나 실효성이 떨어지는 정책과 제도는 과감하게 개선하여야 남북관계가 평화와 통일을 지향하는 방향으로 발전할 수 있고, 인적 접촉 역시 확대될 수 있다.

#### (4) 단계별 문화예술교류협력의 확대

2018년 판문점선언과 평양공동선언으로 남북관계가 발전하고 있지만 <표 II-9>에서 본 바와 같이 남북관계는 국제사회의 대북제재의 영향을 받고 있다. 체육, 문화예술을 포함한 남북사회문화교류협력 및 인적 접촉은 남북관계 발전, 북한 핵문제 진전 및 대북제재 완화·해제, 한반도 평화체제 구축 등을 종합적으로 고려하여 단기, 중기, 장기별로 목표 및 추진과제를 구분할 필요가 있다.<sup>105)</sup> 종전선언, 북한 비핵화, 한반도 평화체제를 둘러싼 정세는 여러 가지 변수가 있어 전망이 쉽지 않다. 그러나 대략적으로 단기는 종전선언 이후 북한 비핵화가 일부 진전되는 시점, 중기는 북한 비핵화가 상당히 진전되어 대북제재가 완화되는 시점, 장기는 북한 비핵화가 완성되어 대북제재가 해제되고 한반도 평화체제가 공고해지는 시점으로 구분할 수 있다.

첫째, 단기는 문화예술교류 재개에 목표를 두고, 남북예술인 독자의 접촉면(채널) 확보, 남북문화예술교류의 독자성 확립, 중단된 문화예술교류 복원 등을 추진한다. 이 같은 단기 추진과제는 2018년 9월 출범한 개성 남북공동연락사무소의 활용을 통해 가능하다.

105) 이하 내용은 한승호, “남북문화예술 교류협력 활성화 방안 및 과제,” 통일연구원 전 문가 자문회의 (2018.9.12.), pp. 3~4를 보완하여 작성.

둘째, 중기는 문화예술협력 확대에 목표를 두고 남북문화협정 체결, 주민접촉 신고제도 등 남북교류협력법 개정, 통일문화기금 조성, 남북협력기금법 개정을 통한 사회문화협력기금 할당제 도입, 북한문화예술(순수 예술 등) 부문의 일부 해금, 국가보안법 개정 등을 추진한다. 북한과의 협의를 통한 북남사회문화협력법 제정, 남북방송교류 확대, 예술 공연 다양화 등 교류협력 형태의 다변화, 영화교류협력의 확대도 이 시기에 추진할 필요가 있다.

셋째, 장기는 문화예술을 통한 인적 접촉 활성화에 목표를 두고 민관협력(거버넌스) 체계 구축, 북한문화예술 부문의 전면 해금, 국가보안법 폐지와 형법체계로의 편입 등을 추진한다. 남북문화협정을 토대로 하는 예술, 방송, 학술 등의 부속협정 체결, (가칭)남북사회문화교류진흥원 설립, 미래세대를 위한 남북문화예술교류 방안도 이 시기에 추진되어야 한다.

## 나. 추진과제

### (1) 문화예술교류 종합계획 수립

남한 문화기본법은 국가와 지방자치단체에게 문화진흥을 위하여 문화정책을 수립하고 시행하기 위하여 노력하여야 할 책무를 부과하면서 '남북 문화 교류 활성화'를 명시적으로 포함시키고 있다(제9조 제11호). 또한 문화기본법은 문화진흥을 위해 5년마다 문화진흥기본계획을 수립하도록 규정하고 있다(제8조 제1항). 그리고 매년 관계 중앙행정기관의 장에게 기본계획에 따라 문화 진흥을 위한 시행계획을 수립하도록 하고 있다(제8조 제4항). 그런데 기본계획에 포함되어야 하는 사항에 남북문화교류 활성화는 명시되어 있지 않다. 판문점선언과 평양공동선언 이후 남북한 사회문화교류가 확대

되고 있는 상황을 정책적으로 뒷받침하기 위해서는 문화기본법을 개정하여 기본계획에 남북문화교류 활성화를 명시적으로 포함시킬 필요가 있다. 그리고 이를 토대로 집행계획을 수립하여 시행하여야 남북 간 문화예술교류협력 및 인적 접촉이 확대될 수 있다.

나아가 남북문화예술교류협력을 지속하고 확대하기 위해서는 남북사회문화교류협력 전반을 아우르는 종합계획, 즉 마스터플랜을 수립해야 한다. 그리고 이 마스터플랜은 교류 여건과 내용에 따라 앞에서 언급한 바와 같이, 단기, 중기, 장기로 구분하여 단계별로 추진할 필요가 있다. 남북문화교류 마스터플랜에서 가장 중요한 장기정책은 남북이 상호문화를 이해할 수 있는 방안을 마련하여 추진하는 것이다. 북한의 문화예술은 고도로 정치화되어있다. 즉 집단적이고 사회적인 자산이다. 반면 남한의 경우 문화예술은 개인주의적인 특성이 있다. 이러한 양자 간의 인식차이는 남북문화예술교류에서 갈등의 핵심 원인이다. 따라서 문화예술콘텐츠에 대한 상호이해가 선행되어야 한다. 이를 위해서는 남북한 문화예술교류가 정치적 만남의 부수적 행사를 띄어왔던 것에서 탈피하여 문화예술만의 교류채널이 마련되어야 한다. 즉 문화예술교류 마스터플랜을 수립하여야 한다. 특히 향후 상호이해를 바탕으로 한 안정적 교류를 위해 미래의 남북세대의 교육 방안이 마련되어야 한다.

종합계획은 구체적이고 실용적인 중장기 계획 즉 제도적 로드맵이 되어야 한다. 다시 말해 실행 가능한 구체적 방안을 담은 남북문화예술교류 비전과 제도가 마련되어야 한다. 이는 관련 일선 실무자와 교류 참여자가 안정적인 남북 문화교류계획을 수립하고 시행하는 데 매우 핵심적이다. 구체적으로 이전의 문화발전 10개년 계획(1990년~2000년, 1990년 문화부), 문화창달 5개년 계획(1993년 문화부), 새로운 한국의 예술정책(2004년), 문화헌장(2006년), 문화

기본법(2013년 제정), 지역문화진흥법(2014년 제정)과 같은 중장기 계획(로드맵)이 제시되어야 한다.<sup>106)</sup>

## (2) 문화예술교류협력 활성화를 위한 법제 개선

### 〈주민접촉 신고제도 개선〉

문화예술을 포함한 남북사회문화교류협력 및 인적 접촉의 활성화를 위해서는 남북교류협력법상의 남북한 주민접촉 신고제도가 개선되어야 한다. 현행 규정에 의하면 남한 주민이 북한 주민과 회합·통신, 그밖의 방법으로 접촉하기 위해서는 통일부장관에게 사전신고하여야 한다. 물론 대통령령이 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 사후신고도 가능하게 규정되어 있다.<sup>107)</sup> 이를 위반할 경우에는 300만 원 이하의 과태료에 처해질 수 있다.<sup>108)</sup> 나아가 국가보안법 제8조에 의해 10년 이하의 징역에 처해질 수도 있다. 향후 남북 주민 간의 사회문화교류협력 및 인적 접촉이 재개되어 활성화될 경우 접촉 또는 방문할 때마다 신고서나 방문 결과보고서를 당국에 제출하는 것은 남북교류 활성화에 장애요인이 될 수 있다.<sup>109)</sup> 또한 현행 남북교류협력법은 남북한 주민이 ‘회합·통신, 그밖의 방법으로 접촉’할 경우 사전신고 또는 사후신고하도록 규정하고 있는데 날로 증가하고 있는 인터넷, 이메일, 팩스, 휴대전화 등에 대해서도 사전신고 또는 사후신고를 하게 하는 것은 실효성이 떨어진다.<sup>110)</sup> 따라

106) 이들 문화예술교류와 관련한 정책과 법의 상세한 내용은 서울문화재단·한국문화관광연구원, 『서울생활예술 2031 액션플랜 연구』(서울: 서울문화재단·한국문화관광연구원, 2017), pp. 13~33 참조.

107) 남북교류협력법 제9조의2 제1항.

108) 남북교류협력법 제28조의2 제2호.

109) 이규창, 『남북교류협력 관련 제도 개선방안(2008년 통일부 연구용역 결과보고서)』(서울: 통일연구원, 2008), p. 68.

서 인터넷이나 통신에 의한 접촉은 결과보고서 제출의무를 경감시켜줄 필요가 있다. 이에 관한 별도의 규정이나 통일부고시를 마련하여 대처하는 것이 바람직하다.<sup>111)</sup>

### 〈국가보안법 개폐〉

교류협력 및 인적 접촉 활성화와 관련하여 국가보안법의 개폐 문제에 대한 사회적 논의도 적극 추진되어야 한다. 왜냐하면 국가보안법은 1948년 제정된 대표적인 냉전의 산물이고, 본 연구과제의 주제인 교류협력 및 인적 접촉 활성화 측면에서 부정적으로 작용하기 때문이다. 남북한이 대치하고 있는 현 상황에서 국가보안법을 당장 폐지하는 것은 큰 논란을 일으킬 수 있다. 그러나 향후 종전이 선언되고 나아가 평화협정 체결로 한반도에 평화체제가 구축된다면 국가보안법의 존립 이유는 약화될 수밖에 없다. 따라서 남북관계 및 한반도 평화체제 구축 과정에 대응하여 국가보안법의 개정 및 폐지와 형법으로의 편입에 대한 사회적 논의가 필요하다.<sup>112)</sup> 특히, 국가보안법 제7조 찬양·고무죄, 제8조 회합·통신죄 등이 남북한 교류협력 및 인적 접촉 활성화와 충돌되기 때문이다.

국가보안법의 개정 또는 폐지 추진과 상응하여 남한 체제를 부정하는 북한의 관련 법제 개정 또는 폐지가 동시에 추진되어야 한다. 대표적으로 전국적 범위에서 혁명과업의 수행을 천명하고 있는 노동당규약,<sup>113)</sup> 북한 형법상의 반국가 및 반민족 범죄를 예로 들 수

110) 접촉의 개념에 대해서는 제1장 서론의 제3절 주요 개념 참조.

111) 이규창, 『남북교류협력 관련 제도 개선방안(2008년 통일부 연구용역 결과보고서)』, pp. 74~76.

112) 박종철·김병로·이규창 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안』(서울: 통일연구원, 2010), pp. 174~176.

113) 북한 노동당규약(2016.5.9. 개정): …“조선로동당은 조선민족과 조선인민의 리익을 대표한다.” …“조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의강성국가를 건

있다. 또한 북한 형법상의 비법적인 국제통신죄(제222조)<sup>114)</sup> 등의 경우에도 남북대화를 통해 폐지에 대한 논의를 추진할 필요가 있다. ‘불법적인 국제통신죄’는 2015년 1월 21일 북한 형법 개정 시 신설된 범죄인데 북한 주민이 탈북을 위해 핸드폰(손전화)을 사용하는 것을 단속·처벌하기 위한 의도에서 만든 것으로 판단된다. 그러나 남북 주민의 사회문화교류협력 과정에서 악용될 소지도 배제할 수 없다.

### (3) 문화예술교류협력 형태의 다변화

문화예술교류협력을 통한 인적 접촉이 활성화되기 위해서는 문화 예술교류 종합계획을 수립할 경우 교류협력 형태의 다변화가 모색 되어야 한다.

#### 〈예술 공연의 다양화〉

첫째, 예술 분야의 경우 음악공연 위주에서 탈피하여 미술교류협력이 확대되어야 한다. 〈부록-2〉에 정리된 예술 분야 교류협력의 특징 가운데 하나는 주로 대중가요와 클래식 공연이 예술 분야 교류의 대부분을 차지하고 있다는 것이다. 이렇듯 음악공연에 치우친 예술교류는 지속적인 남북문화예술교류를 위해 개선되어야 하는 사항이다. 이러한 점에서 2009년 두 차례에 걸쳐 서울에서 개최된 ‘남북 KOREA 여성·오늘전’과 (사)남북코리아미술교류협의회<sup>115)</sup>가 1991

---

실하며 **전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행**하는데 있으며 최종목적은 온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다.”

114) 북한 형법 제222조(비법적인 국제통신죄): 비법적으로 국제통신을 한 자는 1년 이하의 노동단련형에 처한다. 앞항의 행위가 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 노동교화형에 처한다.

115) 통일부산하 비영리단체. 정부가 후원하지만 민간이 주도하도록 하는 방식으로 운영된다.

년부터 2018년까지 8차례에 걸쳐 개최한 ‘남북코리아미술대전’은 의미가 매우 크다. 이 전시회를 통해 일반대중들이 북한작가 18명의 작품을 포함하여 140여 명의 남북 여성화가들의 작품을 관람할 수 있었다. 2018년 9월에도 광주비엔날레에서 북한 주민의 일상을 묘사한 22점의 북한미술작품이 전시되었다. 그림은 직접적인 묘사와 이미지 전달을 통해 남북한 주민의 서로의 일상과 모습을 이해하는 중요한 수단이 된다. 따라서 문화교류의 본질적 목적인 상호이해라는 면에서는 음악보다 직접적인 기여를 할 수 있다. 또한 공동미술 작업과 달리 남북한 작가들이 서로의 작품을 교환 전시하는 것은 방식과 비용 면에서 남북교류 활성화 초기에 비교적 성사 가능성이 높다. 그렇기 때문에 남북관계가 새로이 발전하고 있는 현재 사진작품을 포함하여 미술작품의 상호 전시를 보다 활발히 추진할 필요가 있다. 그리고 이러한 미술작품의 전시교류는 향후 남북작가가 함께 공동미술작업을 하는 데 중요한 사전경험이 될 것이다.

### 〈콘텐츠 개발 및 스토리텔링 구성〉

둘째, 새로운 콘텐츠 개발 및 스토리텔링의 구성이 필요하다. 남북문화교류관련 정책추진에 있어 중요한 것은 내용 면에서 이야기 즉 스토리텔링이 있는 교류가 이루어져야 한다는 점이다. 남북한 문화예술교류 자체의 중요성을 생각하면 현재까지 주를 이루어온 대중음악이나 전통국악과 가극을 포함한 클래식 공연은 그 자체로 매우 의미 있다. 그러나 반복적으로 이루어져 온 행사 형태와 내용으로는 지속적인 남북문화교류의 동력을 이어나가는 데 한계가 있다. 특히 남북교류의 목적이 남북한의 상호이해를 증진시키는 데 있다는 점에서 볼 때, 교류의 메시지와 내용이 다양한 남북한의 이야기를 담을 수 있도록 새로운 교류 콘텐츠 개발에 주력해야 한다.

### 〈남북 합작 형태의 문화예술교류협력 확대〉

셋째, 남북한이 함께하는 또는 남북이 합작하는 형태의 문화예술 교류협력이 강화되어야 한다. 이 같은 점에서 2005년 이루어진 KBS와 조선중앙텔레비전의 남북합작드라마 제작과 『뽕뽕뽕 뽕로』 같은 장편 애니메이션 제작을 통한 남북예술교류에 주목할 필요가 있다. 최근 남한 드라마를 중심으로 한 한류가 중요한 문화 콘텐츠로 한국사회를 북한을 포함한 세계 여러 나라에 알리고 있다. 이러한 점에서 남북이 함께 드라마와 영화 등을 제작하거나 서로의 촬영장을 제공하는 방안이 적극 추진되어야 한다. 특히 드라마와 영화는 사회의 문화와 담론을 직·간접적으로 담아내는 중요한 수단이다. 따라서 남북한이 서로를 이해하고 공감대를 형성하는 데 큰 역할을 할 수 있다. 그리고 이러한 드라마와 영화의 공동작업과정은 보다 폭넓은 범위의 방송교류를 가능하게 할 수 있다. 또한 드라마와 영화의 제작과정은 현대 방송기술과 다양한 커뮤니케이션 및 온라인 기술과 결부되어 진행되기 때문에 남북한 모두의 문화기술 향상에도 기여할 것으로 기대된다. 방송프로그램이나 다큐멘터리 제작에 있어서도 주목할 만한 교류는 2000년에 KBS가 조선중앙TV에 제작, 의뢰하여 방송프로그램을 제작하여 방영한 것이나 북한의 조선방송위원회 방송요원의 도움을 받아 ‘백두·한라’라는 프로그램을 제작, 방영한 일이다. 이 역시 남북방송교류에 있어서 새로운 방식의 하나로 활용될 수 있다.<sup>116)</sup> TV는 영화와 달리 가정으로 직접 전달되는 매체라는 점에서 남북 간 문화 접촉의 기회를 늘릴 수 있는 유용한 수단이 될 수 있다. 남북이 협력하여 다양한 TV프로그램을

116) 김명준·곽정래·주승현, “1998년 이후 남북한 간 ‘방송교류협력’에 대한 평가 및 미래 전망,” 『정치커뮤니케이션연구』, 통권 제42호 (한국정치커뮤니케이션학회, 2016), pp. 99~100.

제작하여 방영함으로써 남북한 주민에게 자주, 거부감 없이 상대방과 접촉할 수 있는 기회를 제공하여 상호 이해를 증진할 수 있을 것이다. 남북합작 형태의 문화교류협력을 추진할 경우 교류협력에서 더 나아가 인적 접촉 확대를 위해 공동 워크숍을 개최하는 방안도 추진할 필요가 있다. 예를 들어, 영화나 방송 등의 기술에 대해 남북이 함께 워크숍을 개최하고, 이를 통해 공동의 작품을 만든다면 북한이 더 적극적이고 자발적으로 남북문화예술교류에 임할 것으로 기대할 수 있다.<sup>117)</sup>

### 〈문화예술교류협력의 제3국 참여 확대〉

넷째, 장소적 범위에 있어 한반도를 벗어나 제3국에서의 남북문화예술교류협력, 나아가 제3국이 참여하는 문화예술교류협력이 확대되어야 한다. 이 같은 점에서 2008년 2월 두 차례에 걸쳐 평양에서 이루어진 뉴욕 필하모닉 공연을 주목할 필요가 있다. 이 공연은 북한이 뉴욕필하모닉을 초청하면서 기획되고 진행되었지만, 남한의 방송사가 공연중계 장비를 지원하는 형태의 남북교류가 이루어졌다. 이는 남북이 교류주체가 되지 않는 경우라도, 문화예술교류를 상호 지원하는 방식으로서의 교류 가능성을 시사한다. 예를 들면 남북한이 미국 또는 일본 등 다른 나라와 다양한 문화예술교류 행사를 할 수 있도록 개최 지원방안을 협의하여 마련하고 판문점 등에서 행사를 열도록 상호지원 하는 것이다. 또한 2012년에 두 차례 이루어졌던 북한 은하수관현악단과 서울시립교향악단의 교류도 주목할 만하다. 당시 서울시립교향악단의 예술감독 겸 유니세프 친선대사였던 지휘자 정명훈과 3월 14일로 예정된 북한 은하수 관현악단과 라

---

117) 김성경, “남북문화예술 교류협력 활성화 방안 및 과제,” 통일연구원 전문가 자문회의 (2018.9.13.), p. 4.

디오 프랑스 필하모닉 오케스트라의 협연에 앞서 리허설을 위해 2월 28일부터 3월 2일까지 평양을 방문했다. 그리고 3월 14일에 북한 은하수교향악단이 정명훈의 지휘로 파리에서 공연을 가지면서 남북 교류가 다시 한 차례 이루어졌다. 북한교향악단의 파리공연은 외형적으로는 프랑스와 북한의 협연이었으나 사실상 남북의 음악가들의 교류이다. 프랑스 필하모닉 오케스트라의 초청으로 이루어진 것이지만 당시 오케스트라 감독인 정명훈이 기획한 것이었다. 그리고 리허설을 위해 정명훈과 관계자가 평양을 방문하였고 당시 프랑스 라디오 필하모니에 한국인 연주자가 5명이 함께 하였다. 이러한 기획은 남북한 예술교류의 장을 제3국으로 넓히는 경우 성사기회 및 남북의 위상을 세계적으로 높이는 데도 의미가 있다.

#### (4) 방송 및 영화교류협력 확대

##### 〈인식변화를 위한 남북방송교류 확대〉

인식변화를 통한 지속적인 남북문화예술교류협력을 위해서는 남북방송교류 확대가 필요하다. 남북의 방송교류는 2000년 남북정상 회담을 계기로 방송국 제작진이 북한에 일정 기간 체류하면서 취재 보도하거나 북한 방송진의 도움을 받아 프로그램을 제작하여 남한에 방송하기도 했다. 그 이후 방송교류를 위한 노력이 있었지만 활발하게 이루어지지 못했다. 정부는 2015년과 2016년에 KBS 광복 70주년 특별기획 ‘수퍼코리아의 꿈’ 등 남북교류 관련 프로그램을 제작·지원하였다. 그러나 최근 10년간 남북관계가 경색되어 남북간 방송교류가 거의 없었으며 그 결과 관련정책도 부진하다. 방송통신위원회 자료를 보면 2022년까지 단계적으로 남북방송통신교류협력이 추진될 예정이다. 그러나 과거의 경험을 보면 남북방송교류의

법적 근거가 마련되어 있음에도 불구하고 관계 단절기에는 사실상 계획된 정책이 추진 불가능했다. 관련 정책이 추진된 경우에도 방송 프로그램 공동제작이 이루어졌지만 남한의 일방적 지원에 의한 협업이거나 일회성으로 그쳤다. 그리고 방송프로그램이 공동 제작되어도 남한에만 방영되고, 남북방송통신 국제컨퍼런스에 북측인사는 불참하는 등 실질적 교류가 원활하지 못했다.<sup>118)</sup> 그리고 남북이 서로 방송국 지국을 설치하는 방안 등이 제안된 적이 있지만, 이는 제도적인 장애물이 많고 많은 시간을 필요로 하는 과제이다. 따라서 방송교류의 경우 상호이해를 목표로 하여 보다 장기적 계획 하에 단계적 목표를 설정하고 관련 세부과제를 지속적으로 발굴할 필요가 있다.

그리고 남북이 함께 참여하기 위해서는 방송 교류대상이나 교류 방식의 다변화를 위한 지속적인 논의의 기회를 만들어야 한다. 그리고 이 과정은 하향식(top down) 경성 협력 방안 모색보다는 먼저 민간의 콘텐츠를 늘리고, 이를 기반으로 제도적 차원의 교류를 확산하는 방식, 즉 상향식(bottom up) 연성 협력 방안이 효과적이다. 예를 들어 글로벌 동영상 플랫폼인 유튜브 등을 활용하여 1인 제작 콘텐츠 방송교류 확산 등은 비교적 시작이 용이한 대안이 될 수 있다. 특히 젊은 세대들에게는 더욱 그러하다. 또한 남북한의 문화예술을 이해할 수 있는 콘텐츠를 국민 스스로 제작하도록 공모전을 시행하거나 동영상 채널을 개설하여 적어도 정치경제적 혹은 제도적으로 민감성을 해치지 않는 선에서 남북한 소프트 콘텐츠(soft contents)를 확산하는 방안도 고려해 볼 만하다. 무엇보다도 이러한 방송과제 발굴과 논의의 장은 그 자체로도 인적교류의 기회가 될 것이다.

118) 김여라, “남북 방송교류의 현황 및 개선과제,” 『이슈와 논점』, 제1464호 (국회입법조사처, 2018), pp. 1~4; 박경미 의원실 주최 세미나 자료집, “판문점선언 이후 남북문화교류의 과제와 전망,” (2018.3.27.), pp. 3~33.

## 〈남북영화교류협력의 확대〉

2019년은 한국영화·만화영화 100주년의 해로 남북영화교류협력 활성화의 계기로 삼을 필요가 있다. 북한은 김정은 시대에 들어선 이후 예술영화보다는 만화영화에 집중적으로 투자하고 있다는 점이 고려되어야 한다.<sup>119)</sup> 남북영화교류협력을 위한 세부적인 과제들이 있는데 단기, 중기, 장기로 구분해서 추진할 필요가 있다.<sup>120)</sup> 단기적으로 예술인 교류를 통한 신뢰 형성, 북한문화의 남한소개 및 남한문화의 북한소개의 균형 유지, 남북협력 관련 과다경쟁 및 중복사업 방지를 위한 컨트롤 타워 설치<sup>121)</sup> 등의 세부과제들을 추진한다. 중기과제로는 남북 간 합작영화 제작 등을 추진하고, 장기과제로는 남북 합동 대작영화 제작 및 해외 런칭, 북한(국가영화문헌고)과 남한(한국영상자료원) 공동 필름 복원 및 DB 구축 등을 추진한다.

## (5) 문화예술교류협력의 제도화

### 〈문화협정 체결〉

제2장 체육교류협력 편에서 언급한 바와 같이 남북교류협력이 발전하여 남북관계가 안정적으로 유지되고 나아가 한 단계 도약하기 위해서는 제도화가 필요하다.<sup>122)</sup> 대표적인 방법은 협정을 체결함으로써 남북관계 및 남북교류협력을 법제화하는 것이다. 문화예술 분

119) 북한은 매년 20편~30편 정도의 조선예술영화를 제작하고 있으나 김정은 시대 들어 (2012~2018) 조선예술영화 10편만 제작하였다.

120) 한승호, “남북문화예술 교류협력 활성화 방안 및 과제,” 통일연구원 전문가 자문회의 (2018.9.12.), p. 4.

121) 2018년 현재 영화 부문에서의 남북교류협력 추진 계획이 수립되고 있다. ① 부산시의 부산국제영화제 공동개최, ② 남북영화교류특별위원회 구성(위원장 : 오석근, 문성근), ③ 애니메이션 〈언더독〉 남북동시개봉 추진, ④ 문체부의 평양국제영화축전 참석, ⑤ 영화 〈숙제〉, 영화 〈복무〉 외 북한 로케이션 추진 등이다.

122) 관련 내용은 이 보고서, pp. 69~70 참조.

야도 마찬가지로 소위 ‘남북문화협정’을 체결할 필요가 있다.<sup>123)</sup> 구 동서독의 경우에도 1986년 5월 6일 문화협정을 체결하여 문화예술 분야 교류협력을 촉진시켰다. 남북문화협정을 체결할 경우 사전 준비 작업의 일환으로 북한이 외국과 체결한 문화협정<sup>124)</sup>들을 면밀하게 분석하여 시사점을 도출할 필요가 있다. 선행 연구에 의하면 북한이 외국과 체결한 문화협정은 내용에 있어 첫째, 평등과 상호 소통을 강조하고 둘째, 방송언론 및 대중문화 사업의 협력을 강조하며 셋째, 사회주의 연대를 통한 국제적 협조를 강조하는 특징이 있는 것으로 분석되고 있다.<sup>125)</sup> 한편, 제3장 도입부에서 언급한 바와 같이 문화의 개념에는 협의의 문화와 예술, 방송, 학술 등 여러 분야가 속해 있다. 이 같은 점을 감안하면 남북문화협정을 체결하고 하위 범주에 속하는 예술, 방송, 학술 등의 부속협정을 체결하는 방안이 고려될 필요가 있다. 또한 문화재의 경우에도 모(母) 협정인 남북문화협정에 문화재 공동 발굴 등 교류협력에 관한 포괄적인 규정을 두고 부속협정을 체결하는 방안 외에 남북문화재교류협정을 별도로 체결하는 방안도 생각해 볼 수 있다.<sup>126)</sup>

123) 남북한 문화협정에 대한 상세한 내용은 다음 문헌들을 참조. 최종고, “남북한 문화협정체결(안) 연구,” 『북한문화연구』, 제2집 (한국문화정책개발원, 1994), pp. 77~96; 박영정 외, 『문화분야 통일준비를 위한 ‘남북문화합의서’ 체결 방안 연구』 (세종: 문화체육관광부, 2015), pp. 1~154.

124) 북한이 외국과 체결한 문화협정 체결 현황 및 주요 문화협정 조문은 박영정 외, 『문화분야 통일준비를 위한 ‘남북문화합의서’ 체결 방안 연구』, pp. 166~209 참조.

125) 모순영·전영선, “북한 문화협정의 전개양상과 그 특징,” 『통일인문학논총』, 제55집 (건국대학교 인문학연구원, 2013), pp. 580~585.

126) 남북한 문화재교류협정에 대해서는 다음 문헌들을 참조. 남궁승태, “남북 통일을 대비한 문화재보호법제에 관한 연구,” 『문화정책논총』, 제14집 (한국문화관광정책연구원, 2002), pp. 221~222; 이규창, “북한 문화재보호법제에 관한 연구,” 『2010년 남북법제연구보고서 I』 (서울: 법제처, 2010), pp. 150~151.

## 〈문화예술교류 거버넌스 구축〉

문화예술교류를 위한 거버넌스를 마련해야 한다.<sup>127)</sup> 중앙정부 차원에서 문화관광부와 북한의 해당 부서가 체계적인 교류방안을 협의하고 함께 통일문화 태스크포스를 구성하여 정부차원의 거버넌스 형성을 추진하여야 한다. 동시에 또는 대안으로 지역 또는 지방단위의 (가칭)통일문화재단을 별도로 설립하여 지방분권시대의 거버넌스를 마련하는 것도 필요하다. 특히 지역단위의 문화예술교류 거버넌스의 구축은 비공식적인 아마추어나 시민단체 간의 문화예술교류를 지원하고 확대하는 데 매우 필수적이다.

## 〈통일문화기금 조성 및 인력 확보와 전담조직〉

지방문화예술기금(1995년)과 같은 통일문화기금 조성과 인력을 확보해야 한다. 이러한 예산 및 인력확보는 중앙정부와 지방정부 차원에서 모두 이루어져야 한다. 예를 들어 현재 방송통신위원회에 교류추진위원회가 설치되어 있지만 연 4회 정도의 회의에서 주요정책을 논의하는 정도에 그치고 있다. 남북방송통신 과제를 발굴하고 인적교류를 확대하기 위해서는 교류추진위원회의 역할과 기능을 제고, 강화해야 하고 동시에 관련 예산이 확보되어야 한다. 아울러 (가칭)남북사회문화교류진흥원<sup>128)</sup> 또는 (가칭)남북문화교류진흥원<sup>129)</sup>과 같은 남북사회문화교류협력 전담기구를 설치하는 방안도 적극 추진할 필요가 있다.

127) 국내 문화예술 거버넌스 구축에 대한 내용을 담은 서울문화재단·한국문화관광연구원, 『서울생활예술 2031 액션플랜 연구』를 참조하여 기술.

128) 백학순 외, 『남북 사회문화교류 중장기 로드맵 설정 및 추진 전략 연구(통일부 연구용역보고서)』(서울: 민족화해협력범국민협의회, 2007), pp. 159~162.

129) 문화체육관광부, 『남북 문화교류협력 사업 분석 및 발전 방안 연구』(서울: 문화체육관광부, 2013), pp. 143~145.

## 〈남북협력기금 할당제 마련〉

문화예술교류협력 활성화의 일환으로 사회문화 분야에 대한 남북협력기금 할당제를 마련하여 추진할 필요가 있다.<sup>130)</sup> 남북협력기금법은 협력기금의 용도로 ‘문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원’을 명시하고 있지만(남북협력기금법 제8조) 경제교류협력에 소요되는 기금에 비하면 상당히 부족하다. 통일부 자료에 의하면 1991년부터 2017년까지 소요된 남북협력기금 총 138,188억 원 가운데 ‘문화·학술·체육협력’ 분야에 사용된 협력기금은 596억 원으로 전체의 0.43%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅲ-8〉 남북협력기금 사용실적

(단위: 억원)

구분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
주민왕래지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3	237	11	11
문화·학술·체육협력	9	-	-	-	-	-	-	0.3	-	21	1	-	7	32
이산가족	-	6	-	-	-	-	-	0.1	4	28	13	20	30	32
인도적 지원(무상)	-	-	-	-	1,824	55	191	199	339	977	976	1,226	1,501	1,225
인도적 지원(유상)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	867	190	967	1,561	1,020
남북경제협력(무상)	13	-	-	-	-	49	-	-	-	146	898	368	763	760
남북경제협력(유상)	-	-	-	-	-	-	-	675	-	5	461	667	547	814
경수로 대출	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,259	3,003	3,009	3,287	870
공자기금 원리금상환	-	-	-	-	-	-	-	-	-	190	391	2,124	3,250	3,895
- 공자기금원금상환	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,498	2,549	3,100
- 공자기금이자상환	-	-	-	-	-	-	-	-	-	190	391	626	701	795
기금관리비	3	3	3	3	2	2	2	2	2	3	5	6	8	12
합계	25	9	3	3	1,826	106	193	876	345	5,499	5,941	8,624	10,965	8,671

130) 한승호, “남북문화예술 교류협력 활성화 방안 및 과제,” 통일연구원 전문가 자문회의 (2018.9.12.), p. 3.

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	합계
주민영래지원	38	53	17	27	-	-	-	-	-	5	-	-	1	405
문화·예술·체육협력	75	74	69	38	30	21	26	23	21	28	61	23	36	596
이산가족	133	99	269	182	22	20	1	4	21	31	52	16	7	990
인도적 지원(무상)	1,866	2,125	2,272	597	294	192	102	24	132	148	122	7	13	16,407
인도적 지원(유상)	1,793	39	1,405	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,842
남북경제협력(무상)	2,045	1,521	1,725	1,101	415	177	167	421	2,037	441	283	4,489	600	18,420
남북경제협력(유상)	568	710	1,400	366	240	453	130	221	746	223	36	760	27	9,049
경수로 대출	227	89	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,744
공자기금 원리금상환	3,658	8,713	6,337	1,512	1,159	9,306	1,086	5,161	6,388	3,882	1,836	2,982	8,470	70,341
-공자기금원금상환	2,820	7,730	5,330	500	100	8,200	-	4,000	5,300	2,916	905	2,070	7,650	54,668
-공자기금이자상환	838	983	1,007	1,012	1,059	1,106	1,086	1,161	1,088	966	931	912	820	15,673
기금관리비	16	18	19	21	39	29	27	28	30	30	30	26	25	394
합계	10,419	13,441	13,513	3,844	2,199	10,198	1,539	5,882	9,375	4,788	3,420	8,303	9,179	138,188

출처: 통일부, 『2018 통일백서』 (서울: 통일부, 2018), p. 274.

### 〈통일문화 플랫폼 구축〉

남북문화예술교류는 다른 남북문제와 달리 국가의 통제나 규율이 완화된 환경에서 진행되는 것이 바람직하다. 따라서 남북한 문화예술교류 정책을 추진하는 데 있어 정부는 조정자와 매개자의 역할을 확대하는 것이 보다 적절하다. 구체적으로 예를 들면, 남북이 서로에 대해 이해를 높일 수 있는 교육프로그램을 만들기 위해 정부가 남북문화 현황에 대한 정확한 기반조사를 시행하는 것이다. 또한 아마추어 예술가와 시민예술가들이 서로 만날 수 있도록 지방과 지역별 거점 통일문화공간을 마련해 주는 것도 정부의 역할이 될 수 있다. 동시에 중앙정부 차원에서 각 지역의 통일문화를 통합하고 관리할 통일문화 플랫폼 구축을 주도하는 것이다.

## 〈민간 문화예술교류 제도적 보장〉

남북의 전문가 위주의 예술단이나 학술모임을 아마추어와 시민들의 교류로 확대시키는 노력을 적극적으로 시작할 필요가 있다. 구 동서독의 경우 1990년 동서독 통일 이전인 1980년대 초반부터 이루어진 민간차원의 문화예술교류는 동서독 국민이 서로를 이해하는데 큰 기여를 하였다는 점은 민간차원의 교류가 얼마나 중요한지 잘 보여준다. 우리의 경우도 남북코리아미술교류협의회는 남북관계가 경색되어 있던 동안에도 남북미술교류를 지속하였다. 그리고 이 단체는 2015년부터는 제3국(중국, 키르기스스탄)에서 남북이 함께 공동 작품전시회를 개최하고 있다. 이러한 지속적인 교류는 비록 정부 산하단체이지만 민간이 주도하는 행사였으므로 가능했던 것이다. 이는 정부가 나서기보다 민간이 주도적으로 움직여야 문화예술교류가 지속될 수 있다는 것을 보여준다고 할 수 있다.<sup>131)</sup> 그런데 그간 남북문화예술교류는 민간단체 중심의 교류협력을 보장할 수 있는 제도적 장치가 미흡했다. 그 결과 그동안 민간단체 차원에서 북한과의 사회문화사업을 추진하는 과정에서 발생하는 문제로 인해 사업이 무산되는 경우가 많았다. 예를 들면 계명프로덕션의 평양교예단 초청, 도서출판 삼성단의 북한저작물 출판권 인수 및 공동출판사업, 그리고 2000 평화를 위한 국제음악회 등의 경우 북측과 사업합의서를 교환하고도 무산되었다. 이는 국내 기획사 간의 과다경쟁과 과잉투자가 초래한 결과였다.<sup>132)</sup> 따라서 민간단체가 자율적이고 안정적으로 북한과의 사회문화 사업을 진행할 수 있도록 지원하는 제도적 장치가 필요하다. 이를 통해 민간단체에 대한 지원방안이 다각적,

131) (사)남북코리아미술교류협회 사이트(<http://snka.org>)의 내용 검토를 바탕으로 기술.

132) 유영욱, “남북한 문화예술의 교류 방안,” 『사회과학논총』, 제8집 (경기대학교 사회과학연구소, 2005), pp. 43~76.

체계적으로 마련되고 관리되어야 한다.

### 〈북남사회문화협력법 제정 협의·지원〉

남북관계의 제도화 내지 법제화는 남한 내에서뿐만 아니라 북한 내에서도 추진되어야 실효적으로 작용할 수 있다. 문화예술을 포함한 사회문화교류협력의 제도화를 위해서는 북한에서 사회문화교류협력법이 제정될 수 있도록 남북 당국이 협의·지원하고, 북한 내에서 사회문화교류에 대한 인식 제고, 관련 제도 마련 등의 조치가 수반되어야 한다. 북한은 2005년 7월 6일 북남경제협력법을 제정하였는데 이는 북한이 남북 사이의 경제협력을 중요하게 인식하고 있음을 보여주고 있다. 이에 비해 사회문화협력법은 아직 제정되지 못하고 있는데 이는 경제협력에 비해 사회문화교류협력이 덜 중요하게 인식되고 있음을 보여주고 있다. 이 같은 점에서 북한이 (가칭)북남 사회문화협력법을 제정하도록 협의·지원할 필요가 있다. 이 경우 우선적으로 고려되어야 하는 것은 앞에서 언급한 바와 같이 남북한 간에 상이한 문화의 개념을 이해하고 교류협력을 통해 그 폭을 점진적으로 줄여가는 것이 되어야 한다.

## (6) 미래세대를 위한 남북문화예술교류 방안 마련

### 〈디지털교류 기획 마련〉

미래의 지속가능한 남북문화예술교류를 위해서는 젊은 세대를 겨냥한 디지털교류 방안마련, 남북 공동 문화예술교과서 집필 그리고 남북방송교류 확대가 추진되어야 한다. 남북교류 나아가 남북통일의 가장 큰 장애요소인 상호신뢰부족의 근원인 서로에 대한 이해부족을 극복해야 한다. 그런데, 남북시민의 상호 문화에 대한 이해도

를 높이는 것은 시급하나 장기적인 계획과 노력이 필요하다. 특히 앞서 논의된 바와 같이 장기계획으로 미래세대의 교류를 촉진할 방안 마련에 힘써야 한다. 구체적으로 미래세대의 남북문화예술교류를 위해서는 디지털 문화에 친숙한 젊은 세대가 관심을 가질 분야의 교류가 추진되어야 한다. 예를 들면 미래세대에게 익숙한 게임, 프로그램, 3D 프린팅 초연결기술 분야 등에서 남북이 서로 교류할 수 있는 행사와 대회 개최 등과 같은 협업의 장을 마련하는 것이다. 또한 오프라인의 문화예술에 디지털 기술을 접목시키는 방안을 생각해볼 수 있다. 이미 오프라인 차원에서 가요와 클래식 등의 음악공연과 미술 전시회와 같은 교류가 진행되어 왔다. 이러한 오프라인의 남북 교류 확대와 동시에 그 기회를 온라인 공간으로 확장하여 공동문화 플랫폼을 구축하는 것이다. 이를 통해 남북한이 지난 60년간 축적한 문화성과를 보다 많은 국민이 향유할 수 있는 기회를 제공하고, 이에 대한 서로의 소감을 업로드 할 수 있도록 하여 서로의 문화예술 감수성을 동기화(synchronization)하는 방안을 마련하는 것이다. 즉 문화체감의 기회를 제공함과 동시에 문화향유자로 하여금 서로의 감성을 이해할 수 있는 소통의 공간을 디지털 기술로 마련하는 것이다. 나아가 문화예술 콘텐츠 체감 방식을 다원화하는 노력도 필요하다. 예를 들어, 가상현실(virtual reality) 같은 기술로 문화예술 작품의 공감각적 체감도를 높이는 것이다. 또한 기존의 웹에 기반한 평면적인 2차원 콘텐츠가 아닌 3차원의 콘텐츠로 문화예술 작품을 가공하거나, 지능정보기술을 활용하는 4차 산업혁명 시대의 문화예술 콘텐츠를 개발하고 제작하는 작업을 함께하는 장기적 계획도 구상해볼 수 있다.

이러한 능동적 디지털교류기회는 미래세대에게 자연스럽게 상호 문화를 습득하고 이해하는 중요한 창구이기 때문에 이를 위한 지원

방안도 함께 마련해야 한다. 특히 남북이 이러한 디지털을 이용한 상호교류를 추진할 경우, 남북이 공동의 문화콘텐츠를 만드는 작업이 필수적이기 때문에 남북 간 인적교류 기회도 확대될 수 있다. 특히, 카메라 기기를 북한 청년들에게 빌려주고, 공모전을 개최하여 영상을 제출하게 하면 큰 반향을 일으킬 것으로 기대된다. 이는 미래세대인 북한 청년들이 남한을 이해할 수 있는 계기를 마련해줄 수 있다는 점에서도 의미를 부여할 수 있다.<sup>133)</sup>

### 〈공통 문화예술 교과서 마련 및 공동교육〉

지난 60여 년간 변화된 시대상황을 고려한다면 남북한의 문화예술에 대해서도 공동 집필 교과서가 필요하다. 특히 미래세대의 남북 문화예술교류를 위해 남북이 공통의 문화예술 교과서 마련은 매우 중요하다. 『독일 프랑스 공동역사교과서: 1945년 이후 유럽과 세계』는 갈등 국가 간 서로 이해를 도울 수 있는 공통의 역사 콘텐츠를 구성하기 위한 시도였다.<sup>134)</sup> 마찬가지로 남북의 교과서 공동 집필과정은 남북문화예술교류와 관련한 상호이해를 정리하고 개념적 합의를 위해서도 중요하다. 예를 들면 남북문화예술교류에서 ‘남북’으로 ‘남한’을 먼저 표기할 것인지, ‘통일문화’인지 ‘남북문화’인지 등과 같이 세부적이지만 중요한 개념이 남북문화예술교과서 집필과정에서 상호협의를 통해 엄밀히 검토될 수 있다. 공동 교과서 집필위원회 구성은 문화예술 분야 전문가로 구성하되 초등, 중등, 고등, 일반, 전문가 독자를 구분하여 각기 다른 내용의 교과서를 집필하는 것이 바람직하다. 그리고 각 교과서는 전문가 중심의 일방적이고 어려운 내

133) 김성경, “남북문화예술 교류협력 활성화 방안 및 과제,” 통일연구원 전문가 자문회의 (2018.9.13.), p. 4.

134) 페터 가이스와 기욤 르 캥트랙 지음, 김승렬 외 옮김, 『독일 프랑스 공동역사교과서: 1945년 이후 유럽과 세계』 (서울: 휴머니스트, 2008).

용을 지양해야 한다. 이를 위해 시작 단계에서 남북한 국민을 대상으로 서로의 문화예술에서 알고 싶은 항목에 대한 의견을 수렴하는 과정이 필요하다. 수렴된 의견을 바탕으로 최대한 국민의 이해를 도출 수 있는 내용으로 구성해야 한다. 그리고 교과서 내용을 쉽게 이해할 수 있는 다양한 동영상 콘텐츠를 제작함으로써 디지털 세대의 학습방식을 반영할 필요가 있다. 이러한 집필준비와 협의과정 역시 현시점에서 남북한의 문화예술교류의 기회이기도 하다.

더불어 예술 주제별로 마스터클래스를 개최하는 방안도 고려해볼 만하다. 특히 학생들을 대상으로 하여 여름방학과 겨울방학에 함께 일정 기간 동안 함께 교육받고 생활하는 프로그램을 마련하는 것이다. 예를 들어 악기연주, 무용, 음식, 공예반, 미술반 등을 만들어서 남북학생과 교사, 장인이나 유명연주자를 초청하여 마스터클래스를 운영하는 것이다. 그리고 이를 통해 학생들이 결과물을 전시하거나 공연하는 프로그램을 운영하고 각 클래스가 콜라보레이션하는 것도 생각해 볼 수 있다. 구체적으로 악기연주나 무용팀의 합작, 공예반과 미술반의 합작, 그리고 공연팀과 미술반의 합작 등 추진할 수 있다.

### 3. 소결

남북문화예술교류는 남북 간 상호교류를 통해 신뢰를 회복하고 관계를 개선하여 한반도평화를 확립하는 데 기여할 수 있다고 평가된다. 즉 교류의 주체인 남북 주민들 간의 만남과 접촉이 늘어날수록 서로에 대한 이해가 증진되고 공감대가 확산되어 평화와 통일을 이룰 수 있다. 하지만 교류자체가 남북한 간 신뢰회복 및 관계개선

에 늘 긍정적인 것만은 아니다. 1985년 이루어진 최초의 남북한 문화예술교류 직후 남북 당국은 교류내용을 둘러싸고 상호비방하며 다른 형태의 대결양상을 보였다. 이는 남북교류 주체인 사람들이 만난 목적과 교류내용 자체에 관심을 두기보다, 교류를 정치적으로 왜곡한 결과이다. 즉 인적교류를 바탕으로 축적된 남북 정부 간 신뢰 기반 없이 위에서 아래로(top-down) 방식의 다른 외연의 정치적 행사로 치러졌기 때문이다. 남북 당국 간 신뢰는 사회문화교류 당사자인 남북 주민 간 이해와 공감을 바탕으로 가능하다. 따라서 교류목적에 따른 다양한 구성의 인적 만남을 통해 교류당사자 간 신뢰를 먼저 형성해야 한다. 그리고 이를 바탕으로 다시 교류가 일어나는 선순환의 고리가 형성되어야 한다. 그 선순환의 고리를 통한 신뢰가 지속적으로 형성될 때 안정적인 남북관계가 가능하다.

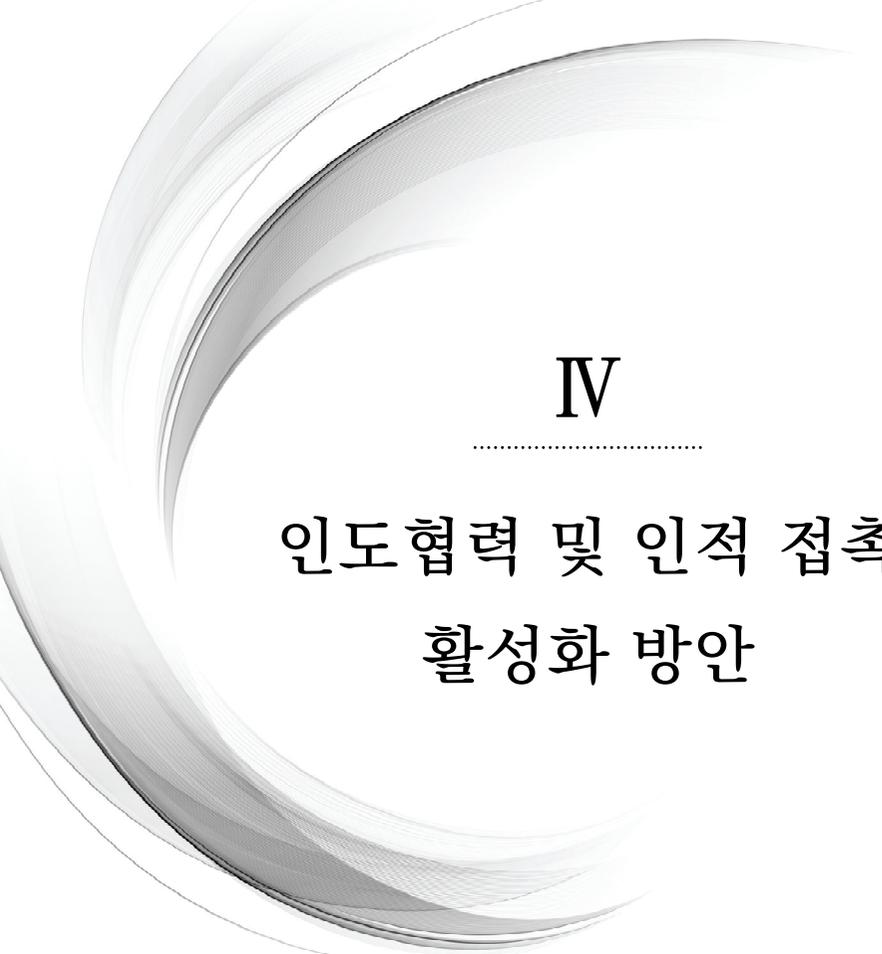
먼저 인적교류를 위한 제도마련 및 정비가 필요하다. 신뢰는 문화교류를 위해 서로 협의하는 소통의 과정 속에서 생긴다. 1985년 사례는 사전협의를 준비과정이 충분하고 적절할 때 남북한 문화예술교류가 남북한 신뢰회복과 관계개선으로 이어질 수 있음을 보여주었다. 즉 결과물로서의 행사만큼 사전 인적교류가 중요하다. 따라서 남북의 주민들이 교류를 위한 준비와 사전협의를 원활하게 할 수 있도록 관련 신고와 허가 제도를 정비해야 한다. 특히 민간차원에서 다양한 문화예술 분야의 사람들이 상호왕래를 할 수 있는 기회를 보장하고 그 절차를 간소화해야 한다. 또한 다양한 인적 구성으로 남북이 상호교류할 수 있도록 지방정부와 자치단체가 남북교류의 주체가 되어 자율적으로 교류의 내용을 결정하고 참여자를 선정하도록 제도를 마련해야 한다. 이러한 지역차원에서의 남북한 인적교류 활성화 위해서는 관련 제도가 보다 간소하고 현실에 맞게 개선되어야 한다. 이러한 제도적 뒷받침은 남북이 함께 문화예술교류를 위

한 거버넌스를 마련하는 데 초석으로서도 중요하다.

또한 문화예술교류 분야와 그 내용 면에서 외연확장이 필요하다. 구체적으로 클래식이나 가요공연과 같은 음악 외에 미술작품전시와 미술작품공동작업 등과 같은 미술 분야의 교류를 보다 활성화하는 것이 필요하다. 또한 예술교과서 공동 집필, 드라마 및 영화공동제작, 디지털교류 확대 등은 특히 미래 한반도의 주인이 될 젊은 세대의 중요한 문화예술교류영역이 될 수 있다. 국제화 흐름에 맞추어 함께 환경과 관련한 공동학술 작업도 중요한 교류 분야가 될 수 있다. 남북이 함께 한반도의 자연환경보존이라는 공통의 목표를 가지고 남북이 자연 및 복지환경을 위한 문화학술 및 연구교류를 기획하고 실행하는 것이다. 예를 들면 백두산 화산 조사, 방충, 방역 등을 위해 남북공동작업 및 조사 등을 함께 계획해 실행하는 것이다.

그리고 교류방식을 다각화함으로써 남북한의 문화예술교류를 촉진시킬 수 있다. 2008년 뉴욕 필하모닉의 평양공연이 그 좋은 예이다. 당시 우리정부는 북미 간 예술교류를 위해 기술과 장비를 제공했다. 이같이 남북이 다른 나라와 문화교류 및 협력을 증진할 수 있도록 서로 기술, 인력 또는 장소를 지원하는 것이다.

이 모든 것을 위해서는 무엇보다도 남북문화예술의 교류를 지속하고 확대하기 위해서는 남북사회문화교류 전반을 아우르는 종합계획을 수립해야 한다. 그리고 이 설계도는 구체적이고 실용적인 중장기 계획 즉 제도적 로드맵으로 구성되어야 한다.



# IV

---

## 인도협력 및 인적 접촉 활성화 방안



인도협력은 여러 가지 의미로 사용된다. 가장 좁게는 소위 인도주의 사안(이산가족, 납북자, 국군포로)에 대한 협력의 의미로 사용된다. 예를 들어 평양공동선언에서 남북이 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력을 더욱 강화해 나가기로 합의한 것은(제3조) 이 같은 인식을 보여준다. 조금 더 넓게는 인도주의 사안에 대한 협력 외에 대북 인도적 지원과 북한인권 문제가 인도협력의 범주에 포함된다. 통일부 인도협력국은 대북 인도적 지원, 북한인권 문제, 이산가족·납북자·국군포로, 북한이탈주민 정착지원업무를 관장하고 있으며,<sup>135)</sup> 이를 위해 인도협력기획과, 북한인권과, 이산가족과, 정착지원과로 편제되어 있다.<sup>136)</sup> 이와는 달리 인도주의 사안, 북한인권 문제는 제외하고 인도적 지원과 북한개발협력을 인도협력의 범주로 이해하는 입장도 있다. 예를 들어 2016년 12월 15일 이인영 의원이 대표발의한 「남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안」은 ‘북한주민에 대한 인도적 목적의 지원과 개발협력’을 인도협력으로 정의하고 있다(안 제2조). 본 장에서는 한반도 분단의 현실 속에서 인도 분야의 협력은 북한인권문제, 분단으로 인해 발생한 이산가족·국군포로·납북자 등 남북 간 인도적 사안, 재난 협력을 포함하는 대북지원, 북한개발협력을 포괄하는 개념으로 사용하고자 한다. 이러한 포괄적인 개념 아래 본 장에서는 인도적 지원과 개발협력 등 대북지원 분야에 국한하여 남북 간 인도협력 현황 및 인도협력 분야에서의 인적 접촉을 활성화하기 위한 방안과 과제를 살펴본다.

135) 통일부와 그 소속기관 직제 제12조의2(인도협력국).

136) 통일부, “통일부 소개: 조직과 기능,” <[www.unikorea.go.kr/unikorea/about/organization/headquarters/](http://www.unikorea.go.kr/unikorea/about/organization/headquarters/)> (검색일: 2018.10.6.).

# 1. 의의 및 현황

## 가. 인도협력의 의의

대북지원 차원에서 남북 간 인도협력의 의의는 보편적 가치의 측면과 분단을 극복하고 통일을 지향하는 남북관계의 특수성의 측면을 모두 내포하고 있다. 먼저 보편적 가치 측면의 의의이다. 첫째, 인도주의 정신의 구현이다. 둘째, 북한 주민 삶의 질 향상이다. 특히 취약계층의 삶의 질을 제고하고 지역 간, 계층 간 격차 해소의 효과이다. 셋째, 인권적 측면으로서 북한 주민의 사회권 신장의 효과이다. 또한 북한 주민의 권능강화(empowerment) 등 역량 강화에도 기여한다.

다음으로 남북관계 특수성 측면의 의의이다. 첫째, 동포애의 실현이다.<sup>137)</sup> 둘째, 인도적 지원과 개발협력을 이행하는 과정에서 국제표준을 수용하는 등 북한의 변화유도이다. 인도적 위기 해소와 개발협력으로 전환하기 위해서는 북한의 제도와 환경의 변화가 수반되어야 한다는 점에서 인도협력은 북한의 변화를 촉진할 수 있다.<sup>138)</sup> 셋째, 남북한 화해 기반 구축의 의미를 갖고 있다. 남북한 주민의 접촉면 확대를 통해 적대감을 완화하고 남북한 신뢰를 구축하는 것이다. 인도적 지원의 현장에서 남북한 주민들의 다양한 만남이 이루어지면서 인적교류와 인간통합의 경험이 축적될 수 있다.<sup>139)</sup> 넷째,

137) 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 98~99.

138) 김수암, “대북 인도적 지원과 북한인권, 그리고 북한인권법,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 2월호 (한국개발연구원, 2012), p. 38.

139) 이우영, “신정부의 대북지원 방향,” 국회의원 이인영 의원실·대북협력민간단체협의회 주최, 『신정부의 대북지원정책 방향모색 및 제도화를 위한 정책토론회 자료집』 (2017.5.15.), p. 17.

북한 주민의 인도적 상황을 개선하는 수준을 넘어 공동협력사업을 매개로 남북한의 격차 해소와 균형 발전, 이를 통해 평화공존을 증대시키는 포괄적 평화 측면에서의 의미이다.<sup>140)</sup> 다섯째, 대북지원 은 북한 주민들이 외부와 소통할 수 있고 외부세계의 동향을 인지할 수 있는 기회의 창을 제공한다.<sup>141)</sup> 여섯째, 이산가족 등 남북한 간 인도적 사안의 해결을 위한 기반을 제공하고 있다.

이러한 두 가지 측면의 의의와 관련하여 노무현 정부는 대북지원의 목적 및 의의에 대해 ‘인도주의 정신’과 같은 민족이라는 ‘동포애’ 정신의 구현이라는 ‘당위적’ 측면과 남북화해협력의 실현 및 민족공동체 구현이라는 ‘실용적’ 측면의 두 가지 차원으로 설정하고 있다. 또한 노무현 정부는 대북지원을 통해 인도적 위기를 해소함으로써 북한 주민의 경제적·사회적 권리를 신장시킨다는 인권 가치의 구현에도 의의를 두고 있다.<sup>142)</sup> 아래 <표 IV-1>에서 보듯이 통일부가 발간하는 『통일백서』에서는 대북지원의 목표를 다음과 같이 설정하고 있다.

- 
- 140) 강영식, “민간의 대북협력사업 정상화를 위한 과제와 해법 모색,” 우리민족서로돕기 운동 정책토론회, 『한반도 평화 시대를 여는 남북 민간교류협력 자료집』 (2018.9.28.), p. 43.
- 141) 정구연, “유엔의 대북지원 현황과 평가,” 손혁상 외, 『북한 개발협력의 이해: 이론과 실제』 (서울: 오름, 2017), p. 127.
- 142) 김수암, “대북 인도적 지원과 북한인권, 그리고 북한인권법,” pp. 25~26.

〈표 IV-1〉 『통일백서』에 나타난 대북지원의 목표 및 의의

연도	보편적 가치 측면	남북관계 특수성 측면
2000년	동포애와 인도주의적 차원에서 북한 주민들의 삶의 질을 개선	남북관계 개선 의지 반영
2001년	인도주의와 동포애적 차원에서의 지원 필요성 북한 식량난의 근원적 해결 차원에서 비료·종자·농약지원 등을 통한 「농업개발지원」 중점 추진	남북관계 개선 분위기 조성 등을 위해 비료 지원
2002~2005년	인류 보편적 가치인 '인도주의' 정신과 같은 민족이라는 '동포애'의 정신을 구현한다는 당위적 측면 → 북한 주민의 생활고 경감	남북화해협력의 실현이라는 실용적 측면 → 민족공동체 회복에 기여
2006년	동포애 차원에서 식량 지원	
2007년	북한 주민을 도와주는 순수한 인도적 차원의 문제	
2008년	북한 주민의 식량난 해소를 위한 쌀·비료 지원	제20차 남북장관급회담에서 인도주의 분야 협력 사업을 재개하기로 합의함에 따라 북한에서 비료지원 요청

출처: 김수암, “대북지원과 국민적 합의,” 『사회과학연구』, 제33권 제1호 (전북대학교 사회과학연구소, 2009), p. 205의 〈표8〉을 활용하여 재구성.

## 나. 인도협력의 연혁과 남북합의

### (1) 인도협력의 연혁

1995년 여름, 북한의 대홍수 피해로 북한 유엔대표부가 유엔인도지원국(UNDHA: United Nations Department of Humanitarian Affairs)에 긴급 구호를 요청하면서 대북지원이 본격적으로 시작되었다. 당시 유엔인도지원국은 북한의 요청을 접수하여 「유엔 재해평가 및 긴급조정팀」을 북한에 파견해서 조사활동을 벌였다. 이러한 조사결과를 바탕으로 유엔인도지원국은 관련 유엔기구와 공동으로 인도적 대북지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였다.<sup>143)</sup> 이와

같이 1995년 북한이 유엔에 지원을 요청하여 유엔을 중심으로 한 국제사회의 대북지원이 제공되었는데, 남한도 국제사회의 대북지원에 동참하면서 인도적 차원의 남북협력도 시작되었다.

김영삼 정부에서 1995년 쌀 15만 톤을 지원하였으나 인공기 계약 사건과 선원 억류 문제, 북핵 위기가 겹치면서 일회적으로 종료되었다. 2000년 6·15 공동선언이 기반이 되어 당국 차원에서도 지속적으로 대규모 지원이 전달될 수 있었다. 당국 차원의 지원은 차관형태의 식량지원과 무상형태의 비료지원이 가장 높은 비중을 차지하였다. 2000년 이후 7차례에 걸쳐 당국 차원에서 차관형식의 식량을 지원하였다. 2006년 북한의 수해피해에 대해 긴급구호 차원에서 국내산 쌀 10만 톤을 무상으로 지원하였는데, 나머지는 모두 차관형태로 지원하였다. 당국 차원에서는 쌀을 위주로 식량을 지원하였고, 2000년에는 옥수수 20만 톤도 지원하였다. 대북식량 지원 시 국내산 쌀의 수급상황 조절을 위해 국내산 쌀을 우선적으로 지원하였으며, 일부 외국산을 구입하여 보내기도 하였다.<sup>144)</sup>

1999년부터 2007년까지 255.5만 톤의 비료를 무상으로 지원하였다. 비료지원을 위해 39항차에 156명의 인도 인원이 참여하였다.<sup>145)</sup> 그리고 2004년 용천재해 지원, 2005년·2006년·2007년 수해복구 지원 등 자연재해, 전염병 등 재난 발생으로 북한이 긴급구호를 필요로 하는 경우 인도적·동포애적 차원에서 지원을 하였다.<sup>146)</sup>

민간 차원에서도 인도적 지원이 제공되었다. 민간단체를 통한 대

---

143) 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회, 『대북지원 10년 백서』(서울: 도서출판 늘봄, 2005), p. 34.

144) 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』(서울: 웃고문화사, 2008), pp. 31~32, 34.

145) 위의 책, p. 39.

146) 위의 책, pp. 41~50.

북지원은 대한적십자사를 창구로 하여 국제적십자연맹을 경유하여 추진되었다. 이러한 불편함을 해소하기 위하여 대한적십자사는 남북적십자 대표 접촉을 남북 적십자 간 직접 지원을 추진하였다. 그 결과 1997년 5월 26일 「남북 적십자 사이의 구호물자 전달 절차에 관한 합의서」가 체결되었다. 이에 따라 남북 간 직접 전달 창구가 만들어지고 지정기탁이 가능해졌다. 그리고 1999년 2월 10일 대북 지원 창구다원화 조치에 따라 민간단체가 독자적으로 지원의 주체로 대북지원사업을 수행하였다. 민간단체들은 자체 재원에 기반한 독자적인 대북지원과 남북협력기금의 지원을 받아 민간협력을 통한 대북지원 역할을 수행하였다.

## (2) 남북합의

인도협력을 위한 남북합의는 당국 간 지원을 위한 합의, 민간단체의 역할을 지원하기 위한 합의로 대별될 수 있다. 인도협력에 대한 남북 당국 간 합의는 2000년 6·15 공동선언으로 조성된 화해 분위기에서 가능할 수 있었다. 가장 대표적인 합의로서 6·15 공동선언 이후 당국 차원에서 식량을 지원하기 위하여 식량차관에 관한 합의서들이 체결되었다. 그리고 정상선언을 통하여 인도적 지원을 넘어 개발협력 차원에서 당국 간 협력이 필요하다는 점에 대해 정상 사이에 합의가 이루어졌다. 2007년 10·4선언에서 남북 정상 사이에 개발협력 차원의 인도협력을 규정하고 있다. 또한 인도주의협력사업의 일환으로 재난협력에 대해 규정하고 있다.

“남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 **농업, 보건의료, 환경보호** 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다.”(제5조)

“남과 북은 자연재해를 비롯하여 **재난**이 발생하는 경우 **동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙**에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.”(제7조)

출처: 10·4선언 내용 중 일부 발췌

10·4선언에서 합의된 인도협력과 관련된 사항은 후속회담을 통해 분과위원회 설치 등 제도화에 관한 합의로 진전되었다. 10·4선언 이행을 위해 2007년 11월 14일부터 16일까지 서울에서 개최된 제1차 총리회담에서 병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료지원 등을 추진하고 전염병 통제와 한의학 발전을 위해 적극 협력하기로 합의하였다. 또한 총리회담에서 이행의 지속성을 보장하기 위한 제도화에 대해서도 합의가 이루어졌다. 보건의료, 수산, 환경보호 분야의 협력을 위해 「남북경제협력공동위원회」 산하에 「농수산협력분과위원회」, 「남북보건의료·환경보호협력분과위원회」 등 분과위원회들을 구성·운영하기로 합의하였다.

2007년 12월 4일부터 6일까지 서울에서 「남북경제협력공동위원회」 제1차 회의에서 남과 북은 병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료지원, 전염병 통제와 한의학 발전 등 보건의료협력을 위한 실태조사를 빠른 시일 안에 진행하기로 하고, 약솜공장 건설을 우선적으로 협의 추진하기로 합의하였다. 총리회담의 합의에 따라 「농수산협력분과위원회」 제1차 회의를 12월 14일부터 15일까지, 보건의료 및 환경보호 분야 협력사업을 협의 추진하기 위한 「남북보건의료·환경보호협력분과위원회」 제1차 회의를 12월 20일부터 21일까지 개성에서 개최하기로 합의하였다.

남북경제협력공동위원회 제1차 회의가 2007년 12월 4일부터 6일까지 서울에서 개최되었다.

5. 농업 및 수산 분야 협력을 호혜적인 방식으로 추진
  - 종자생산·가공시설 및 유전자원 저장고 건설을 위해 현지조사(12.21~25) 실시
  - 농수산협력분과위(12.14~15, 개성) 개최
6. 보건의료 및 환경보호 협력 추진
  - 실태조사 실시, 약솜공장 건설 우선 추진
  - 환경보호협력은 양묘장 조성, 산림녹화, 병충해 방제 등을 2008년부터 추진
  - 보건의료·환경보호협력분과위(12.20~21, 개성) 개최

출처: 남북경제협력공동위원회 제1차 회의 내용 중 일부 발췌.

남북경제협력공동위원회 합의에 따라 남북농수산협력분과위원회 제1차 회의가 2007년 12월 14일부터 15일까지 개성에서 개최되었다.

1. 종자생산 및 가공시설, 유전자원 저장고 건설 조속추진
  - 현지조사 : 12.21~25, 규모 20명, 기반시설 등 입지여건 조사
  - 북한측은 기초자료 및 편의보장, 남측은 설비·물자 제공
  - 2008년 1월 개성에서 실무접촉 개최
  - 종자, 유전 분야 공동연구를 위해 2008년 3월 중 개성에서 기술협의 개최
2. 검역체계 확립 및 관련협력 추진
  - 정보 상호교환, 중요 검역소 검사·소독장비 현대화, 가축 예방·진단·치료약품 등 협력
  - 2008년 1월 개성에서 실무접촉 개최
3. 과수·채소·잠업·축산, 농업과학기술 협력 추진
4. 수산 분야 공동이익을 위한 협력사업 적극 추진
  - 2008년 중 북한 측 동해어장의 일정수역에서 남한 측 어선 입어 및 어로

진행

- 수산물 생산, 가공, 우량품종 개발, 양식 분야 협력 추진(2008년 상반기 내에 현지조사 실시)
- 생산·가공된 수산물의 효율적 유통을 위해 적극 협력
- 수산협력사업의 원활한 추진을 위해 2008년 초 개성에서 실무접촉 개최

출처: 남북농수산협력분과위원회 제1차 회의 내용 중 일부 발췌.

남북경제협력공동위원회 합의에 따라 남북보건의료·환경보호협력분과위원회 제1차 회의가 2007년 12월 20일부터 21일까지 개성에서 진행되었다.

1. 보건의료 협력사업 적극 추진

- 2008년에 사리원 인민병원 현대화사업 시범 진행, 도병원 현대화사업을 단계적으로 확대, 2008년 상반기 중 약솜공장 건립 착수, 구체적 사항은 실무협의를 통해 협의
- 전염병 통제를 위해 예방약, 냉장운반장치, 진단시약, 치료제 등을 지원하고 전염병 공동퇴치를 위해 노력
- 사리원 도인민병원 지원, 약솜공장 건립을 위한 실태조사를 2008년 1월 중 실시, 사업기간 중 기술실무진의 현장방문 보장

2. 환경·산림 분야 협력 적극 추진

- 백두산 화산활동 관련 공동연구사업 추진, 2008년 2월 중 평양에서 실무협의 개최
- 황사 및 대기오염 피해 축소를 위해 2008년 중 평양에 대기오염 측정장비를 설치, 그 결과를 공동으로 이용, 2008년 3월 중 개성에서 실무협의 개최
- 환경보호센터·한반도 생물지 사업 중요성 인식, 2008년 4월 개성에서 실무협의 개최
- 사리원 지역에 양묘장을 조성, 2008년 3월 중 공동조사 실시
- 산림병해충 피해를 방지하기 위한 공동조사 및 방역 실시, 2008년 3월 중 개성에서 실무접촉 개최

출처: 남북보건의료·환경보호협력분과위원회 제1차 회의 내용 중 일부 발췌.

10·4선언과 이를 이행하기 위한 후속회담 및 제도화 조치가 취해졌지만 정권 교체에 따라 안타깝게도 남북합의 사항이 실행되지는 못하였다. 평창 동계올림픽과 4·27 남북정상회담으로 남북관계 개선의 기반이 마련됨에 따라 10·4선언의 연장선상에서 인도협력을 위한 남북합의가 이루어지고 있다.

2018년 6월 1일 남북고위급회담을 통해 산림협력분과회의를 개최하기로 합의하였다. 이러한 산림 분야에서의 남북협력은 북한의 필요성(수요)과 남북 호혜적 성격을 지닌다는 점에서 최우선적으로 합의가 도출될 수 있었다. 북한도 산림의 황폐화에 따른 피해를 심각하게 인지하고 ‘산림복구전투’, 2015년 2월 당정군 간부들에 대한 김정은의 산림에 관한 담화(사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리 사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여),<sup>147)</sup> 양묘장 현지도, 김일성 종합대학 내 산림학과의 신설 등 김정은 들어 산림 복구를 특히 강조하고 있다.

남과 북은 10·4선언에서 합의된 동해선·경의선 철도와 도로들의 연결과 현대화 문제를 협의하기 위한 남북 철도 및 도로협력 분과회의와 산림협력 분과 회의, 오는 가을 북측 예술단의 남측 지역 공연을 위한 실무회담 등의 개최 날짜와 장소는 차후 문서교환을 통하여 확정하기로 하였다(제2조 제4항).

출처: 판문점선언 이행을 위한 남북 고위급 회담 공동보도문 내용 중 일부 발췌

2018년 6월 1일 남북고위급회담 합의에 따라 2018년 7월 4일 「남북산림협력 분과회담」을 개최하였다.

147) 『조선중앙통신』, 2012.5.8.

1. 남과 북은 양묘장 현대화, 임농복합경영, 산불방지 공동 대응, 사방사업 등 산림 조성과 보호를 위한 협력문제들을 상호 협의하고 단계적으로 추진해 나가기로 하였다.
2. 남과 북은 산림병해충 방제에 상호 협력하기로 하고 당면하여 남북접경지역과 해당지역에 대한 병해충 공동방제를 진행하기로 하였다. 이와 관련하여 병해충 방제지역에 대한 현장방문을 7월 중순에 진행하며 남측은 병해충 방제에 필요한 대책을 세우기로 하였다.
3. 남과 북은 산림 조성과 보호 부문에서 이룩된 과학기술 성과들의 교류를 비롯하여 산림과학기술 분야에서 적극 협력하기로 하였다.

출처: 남북산림협력분과회담 공동보도문 내용 중 일부 발췌

판문점선언의 이행을 점검하고 실행력을 높이기 위해 9월 19일 평양공동선언에서도 환경협력 차원에서 산림협력이 명시되었다. 그리고 10·4선언에서 명시된 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 합의하였다.

2. ③ 남과 북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림 분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다.
- ④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.

출처: 평양공동선언 내용 중 일부 발췌

평양공동선언의 이행을 협의하기 위해 2018년 10월 15일 개최된 남북고위급회담에서 분야별 분과회담의 개최에 합의하였다.

3. 남과 북은 소나무 재선충 방제, 양묘장 현대화와 자연 생태계의 보호 및 복원을 위한 남북산림협력 분과회담을 10월 22일 남북공동연락사무소에서 진행하기로 하였다.
4. 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산방지를 위한 남북보건의로 분과회담을 10월 하순경 남북공동연락사무소에서 진행하기로 하였다.

출처: 평양공동선언 이행을 위한 남북고위급회담 공동보도문 내용 중 일부 발췌

판문점선언 이후 인도 분야 협력에 대한 남북합의의 가장 큰 특징은 2007년 10·4선언에서 도출되었던 합의와 이를 이행하기 위한 제도적 구상들의 연장선상에서 실행에 옮겨질 수 있는 기반을 마련하여 가고 있다는 점이다. 남북 적십자사 사이에서도 인도협력 분야에서 합의가 도출되었다. 2005년 6월 「남북 적십자간 교류협력에 관한 합의서」에서 평양적십자종합병원 현대화에 합의하였다. 또한 행위주체로서의 민간단체의 역할과 관련하여 남북합의가 도출되었다. 국제적십자 연맹을 경유하지 않고 우선적으로 남북 적십자 간 직접 지원을 추진하면서 이를 뒷받침하는 남북합의로서 1997년 5월 26일 「남북 적십자 사이의 구호물자 전달 절차에 관한 합의서」가 체결되었다.

## 다. 인도협력의 유형과 특징

### (1) 인도협력 수행주체 차원의 유형

인도협력 수행주체는 남한 정부, 남한 지방자치단체, 국내NGO, 국제기구, 개별국가, INGO(International Non-Governmental Organization, 국제비정부기구)로 대별할 수 있다. 대북지원 초창기 1990년대 중반 김영삼 정부가 불참한 가운데 유엔 기구를 중심으로 한 대북지원 체계가 만들어져서 가동되었다.<sup>148)</sup>

## 〈독자지원 창구로서의 민간단체: 인도협력사업자〉

그런데 우리 민간단체들도 국제사회의 대북지원 활동에 동참하면서 지원주체로서의 민간단체들의 위상이 현안으로 대두되었다. 민간차원의 대북지원은 남북한 사이에 협력 시스템이 부재한 상황에서 국제적십자연맹을 통한 간접형태의 방식으로 대북지원에 참여하였다. 1995년부터 시작된 민간단체의 대북지원은 대한적십자사가 국내 민간단체로부터 기탁받은 물품을 국제적십자연맹을 통해 전달하는 방식으로 이루어졌다. 민간의 유일한 지원창구 역할을 하던 대한적십자사는 국제적십자연맹을 경유한 지원상의 어려움을 덜고자 남북적십자 대표접촉을 통해 남북적십자 간 직접 지원에 합의하였다. 이에 따라 대북지원 창구를 대한적십자로 일원화되었는데, 민간단체는 창구다원화를 점차 요구하였다. 그 결과 1999년 2월 10일 대북지원 창구다원화 조치에 따라 창구다원화 조치에 따라 민간단체가 독자적으로 지원의 주체로 대북지원사업을 추진할 수 있게 되었다.<sup>149)</sup>

국제적십자연맹을 통한 간접 지원 방식 → 대한적십자사 단일 창구를 통한 직접 지원 → 창구다원화의 과정을 거쳐 지원주체로서의 독립적인 지위를 획득하게 되었다. 민간단체들은 통일부의 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」에 따라 「대북지원사업자」로 인정될 경우 자체 재원 혹은 정부의 재정지원을 받아 독자적인 지원주체로서 지원사업을 수행할 수 있다.<sup>150)</sup>

148) 이종무, “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기구·대북지원 담론,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 2월호 (한국개발연구원, 2012), p. 42.

149) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』 (서울: 대북협력민간단체협의회, 2015), pp. 37~44.

150) 통일부 대북지원정보시스템: 대북지원사업안내 → 대북지원사업자 신청에 의하면 현재 112개 민간단체가 대북지원사업자로 등록되어 있다. (<<https://hairo.unikorea.go.kr/guide/SupportBizAppl.html>> (검색일: 2018.10.6.).

〈표 IV-2〉 민간단체 대북지원 방식의 변화

구분	지원 창구	기간
1단계	• 국제적십자연맹을 통한 간접 지원	1995.~1997.5.
2단계	• 대한적십자사 단일 창구를 통한 직접 지원	1997.6.~1998.
3단계	• 대한적십자사 • 창구다원화 - 대북지원사업자(현재 112개 단체) * 2000년부터 민간단체의 인도적 대북지원사업에 대해 정부가 남북협력기금 지원 시작	1999.~현재

출처: 김수암, “대북지원과 국민적 합의,” p. 201의 〈표5〉를 활용하여 보완.

### 〈지원주체로서의 정부와 남북협력기금을 통한 민관 및 국제협력〉

민간단체가 대북지원 주체로 활동하는 가운데, 6·15 공동선언 이후 우리 정부도 대북지원의 주체로 나서게 되었다. 당국이 대북지원의 주체인 경우에도 수행방식을 유형화하면 당국이 직접 수행주체인 지원의 유형, 남북협력기금을 통한 당국과 민간의 협력을 통한 지원의 유형, 국제기구를 통한 지원의 유형으로 구분할 수 있다. 그리고 대한적십자사가 남북 당국 간 합의된 정부 차원의 대북지원사업을 위탁 대행하는 역할을 수행하였다.<sup>151)</sup>

151) 이종무, “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기구·대북지원 담론,” p. 50.

〈표 IV-3〉 지원주체별 대북지원 체계

정부 차원	직접 지원		식량차관, 비료(무상)	전액 기금
	국제기구를 통한 지원		WFP, WHO, UNICEF, IV	전액 기금
	민간단체·국제기구를 통한 영유아 지원사업		WHO, UNICEF, 국내민간단체 5개 컨소시엄	전액 기금
	민간단체를 통한 남북협력 기금 지원사업	개별사업	개별단체 사업	매칭 펀드
		합동사업	3개 단체 이상 컨소시엄	매칭 펀드
정책사업		정부 정책 판단 사업	전액 기금	
민간 차원	민간단체 독자창구(대북지원사업자) 및 대한적십자사			자체 재원

출처: 김수임, “대북지원과 국민적 합의,” p. 197의 〈표1〉을 활용하여 보완.

먼저 당국이 재정을 투입하고 북한 당국과 협력하여 직접 지원을 수행하는 대표적인 유형은 식량 차관과 비료 지원이다. 정부 차원의 직접지원 방식 중 하나는 북한의 자연재해, 전염병 등 재난상황에 대한 긴급구호이다. 이러한 재난에 따른 긴급구호의 대표적인 사례는 2004년 용천역 사고에 대한 지원을 들 수 있다.<sup>152)</sup>

다음으로 당국이 재정을 지원하고 대북지원은 민간단체 혹은 국제기구가 수행하는 협력의 유형을 들 수 있다.

첫째, 1개 단체가 추진하는 개별사업으로 2000년부터 매칭펀드 형태로 기금을 지원하여 민간단체가 지원사업을 수행하였다.

둘째, 「대북지원민관정책협의회(민관협)」의 협의를 통해 정부의 재원과 민간단체의 경험을 결합하여 민간단체들이 대북지원사업을 합동으로 추진하는 민간단체의 합동사업이다. 3개 이상 단체가 컨소시엄을 구성하여 북한의 자립·자활 지원을 목표로 하는 합동사업으로 2005년부터 매칭펀드 형태로 기금을 지원하는 사업이다.

152) 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』, p. 98; 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, p. 41; 대한적십자사 편, 『용천재해 지원백서』 (서울: 대한적십자사, 2004) 참조.

〈표 IV-4〉 합동사업 추진 현황

2005년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거환경 개선 시범사업</li> <li>- 축산사료 지급 시범사업</li> <li>- 보건의료 인프라 개선 시범사업</li> <li>- 모자보건·복지 시범사업</li> <li>- 농업, 보건용수 개발 시범사업</li> </ul>
2006년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 강남군 지역개발 사업을 통한 지역주민 종합복지모델 개발사업</li> <li>- 농촌주거환경 개선사업</li> <li>- 복토직파 신기술을 이용한 남북농업협력 증진사업</li> <li>- 북한 보건, 의료, 식수환경 개선사업</li> <li>- 보건의료체계 개선사업</li> </ul>
2007년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 강남군 종합복지모델 개발사업</li> <li>- 보건의료체계 개선사업</li> <li>- 농촌 시범마을 조성사업</li> </ul>

출처: 통일부, 『2008 통일백서』(서울: 통일부, 2008), p. 224를 활용하여 재정리.

셋째, 정책적으로 일관성 있게 추진할 필요가 있거나 파급효과가 큰 개발지원성 정책사업으로서 정부가 민간단체에게 전액 기금을 지원하여 추진하는 사업이다.<sup>153)</sup> 2007년에는 북한산림녹화 시범사업, 북한의료인력 교육훈련 사업, 제약공장 원료지원사업, 못자리용비닐 지원사업, 2008년에는 결핵관리사업, 의료인력 교육사업, 제약공장 의약품 생산협력사업, 산림녹화 시범사업 등의 정책사업을 수행하였다.<sup>154)</sup>

넷째, 정부가 정책 및 계획을 수립하고 북한 정부와 큰 틀의 합의를 도출한 후 그러한 합의에 기반하여 정부의 재정지원으로 민간단체와 국제기구가 지원사업을 수행하는 유형으로서 영유아 지원사업을 들 수 있다. 정부는 2005년 3월 「북한 영유아 지원계획」을 수립했다. 동 계획은 5개년의 중장기적 사업으로 정부·국제기구·민간

153) 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, p. 51.

154) 위의 책, p. 61.

단체 등을 통해 북한 영유아와 임산부의 영양개선, 질병관리, 건강관리사업 등을 종합적으로 지원하는 것을 내용으로 하고 있다. 국제기구를 통한 영유아 지원사업은 WHO(World Health Organization, 세계보건기구), UNICEF(United Nations International Children Emergency Food, 유엔아동기금)를 통해 추진하였다. 그리고 민간단체를 통한 영유아 지원사업은 6개 컨소시엄이 북한과 협의를 진행하여 2007년에 이 중 5개 컨소시엄이 사업을 추진하기로 북한과 합의하여 2008년까지 계속 진행되었으나 실행되지는 못하였다. 정부는 민간단체가 추진한 남포시 산원 및 소아병동, 대안군 인민병원 현대화 사업, 남포시·대안군 영유아와 임산부 영양개선사업 및 영양생산시설 지원사업, 함경북도 회령시 영유아와 임산부의 영양개선·질병관리·건강관리 사업 등에 남북협력기금을 지원하였다.<sup>155)</sup>

WHO, UNICEF를 통한 영유아 지원사업에서 보듯이 정부는 국제기구에 남북협력기금을 지원하여 식량, 백신, 의약품 및 방역 지원, 긴급구호, 수해복구 등 대북지원 국제협력 활동을 수행하여 오고 있다.

#### 〈표 IV-5〉 영유아 지원사업 주요 계획

영양개선	질병관리	건강관리
어린이 영양상태 개선 - 분유지원 - 단백질 공급 - 영양소 공급 * 신장 및 체중 증대 * 급성(영양실조), 만성(발육부진) 장애율 개선	영유아 사망률 감소 및 질병 예방, 치료 - 어린이용 백신 - 기초의약품 공급 - 의료보건환경개선 * 전염성 질환 방지	모자보건을 위한 건강관리 시스템 복구 - 어린이 건강검진 - 산모관리 - 지역별 ‘모자건강센터’ 운영지원 * 모성사망률 개선

출처: 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』, p. 106.

155) 통일부, 『2008 통일백서』, p. 222; 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, p. 64. 영유아 지원사업의 자세한 내용에 대해서는 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』, pp. 104~106의 〈표 IV-2〉 북한 영유아 사업 경과 참조.

〈표 IV-6〉 영유아 지원사업 현황

구분		사업내역
국제기구	WHO	리·군 단위 병원현대화, 보건의료인력 교육, 기술전수 등
	UNICEF	영영양개선, 식수환경 개선, 백신 지원 등
국내민간단체 (주관단체)	한국JTS	회령지역 영유아 사업
	우리민족서로돕기운동	남포산원 현대화 및 영양개선
	남북어린이어깨동무	남포 소아병동 현대화 및 영양개선
	한국복지재단	대안군 인민병원 현대화 및 영양개선
	굿네이버스	어린이 영양생산시설

출처: 김수암, “대북지원과 국민적 합의,” p. 200.

### 〈지방자치단체와 인도협력〉

지방자치단체는 대북협력사업자로 인정되지 않고 있어 민간단체 채널을 통해 지원사업을 추진하였다. 지방자치단체는 통일부의 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」에 따르면 대북지원사업자로 인정받지 못하는 상황이다. 지방자치단체는 대북지원사업자로 인정받지 못한 결과 독자적으로 사업을 추진하지 못하고 별도의 반관반민단체를 조직하거나 민간에 위탁하여 사업을 추진하고 있다.<sup>156)</sup>

### (2) 협력방식(내용)의 유형

#### 〈인도협력 접근방식〉

인도협력의 접근방식은 크게 긴급구호 형식의 인도적 지원과 개발협력(지원)으로 대별될 수 있다. 다만, 국내 민간단체는 ‘긴급구호’와 ‘개발협력’의 중간 형태로서 ‘개발구호’라는 용어를 병행하여 사용하고 있다. 지원의 내용과 형식의 변화는 긴급구호, 개발구호

156) 김수암 외, 『국내적 통일준비 역량 강화 방안』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 122.

(복구), 개발지원의 개념에 기초해 있다.

이러한 기준을 인도협력에 적용하면 1995년부터 1998년까지를 긴급구호 시기, 1998년 이후는 개발구호 시기로 볼 수 있다. 특히 2005년 북한의 정책변화는 국제사회를 포함한 인도협력 접근방식의 전환점이 되었다. 북한은 2004년 9월에 국제기구들에게 인도적 지원사업을 개발지원으로 전환해 줄 것을 요청하면서 그동안 매년 진행되던 유엔의 합동호소절차(CAP: Consolidated Appeals Process)를 2005년부터 받지 않겠다고 선언하였다. 이에 따라 유엔 합동호소에 의한 통합지원은 2005년 폐지되었으며 이후 개별지원으로 전환되었다.<sup>157)</sup> 다만, 2005년 외부지원에 대한 북한의 정책 변화는 북한에 상주사무소를 운영하고 있는 유엔 기구 및 국제 NGO를 대상으로 한 것이기 때문에 국내의 대북지원에 부정적 영향을 미치지 않았다. 2005년 이후 2008년까지 개발지원으로의 전환을 모색한 시기로 볼 수 있다. 그렇지만 2008년 이후는 대북지원의 침체로 인해 실질적인 형태의 개발협력으로 전환되지는 못하였다.<sup>158)</sup>

이러한 시기 구분에도 불구하고 실제 인도협력이 진행되는 과정에서 긴급구호, 개발구호, 개발협력 성격이 복합적으로 구성되는 특징을 보이고 있다.

초창기 북한의 기근이 매우 심각하게 진행되면서 식량 지원 중심의 긴급 구호가 절대적 비중을 차지하였다.<sup>159)</sup> 그런데 인도협력이 진행되면서 초기의 식량 위주의 일회성 지원에서 농업개발·보건의료·취약계층 지원 등 지속적이고 전문적인 방식으로 발전하였다.

157) 문경연·이수훈·전명수, “국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년(1995~2016) 평가와 함의,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2018년 9월호 (한국개발연구원, 2018), p. 45.

158) 이종무, “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기구·대북지원 담론,” pp. 40~41, 46~47, 48.

159) 위의 글, p. 42.

기존의 긴급구호나 일회성 지원, 단순 물품 지원에서 벗어나 북한에 기술 전수가 가능하거나 자립·자활 능력을 향상시킬 수 있는 프로젝트성 사업들이 개발되었다.<sup>160)</sup>

### 〈인도협력 분야〉

1995년 이후 대북지원이 장기화되면서 인도협력의 분야도 농업개발, 보건의료, 영유아·장애인 등 취약계층 등으로 확대되고 전문화되었다. 인도협력사업이 분야별로 전문화되면서 단순 물품 지원에서 사업 위주로 발전되어 왔다. 이에 따라 지원품목도 농자재·농기구, 전문의약품·의료기기 등으로 다양화되었다.<sup>161)</sup> 〈표 IV-7〉에서 보듯이 민간단체가 지원한 인도협력 분야에 대해 『대북지원 10년 백서』와 『대북지원 20년 백서』에서는 다음과 같이 분류하고 있다.<sup>162)</sup> 이러한 지원 분야 이외에도 대한적십자사 등을 통한 재난협력도 인도협력에서 중요한 부분을 차지하고 있다.

〈표 IV-7〉 『대북지원백서』의 지원 분야 분류

	대북지원 10년 백서	대북지원 20년 백서
분류	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반구호</li> <li>- 농업개발</li> <li>- 보건의료</li> <li>- 복지 분야</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 긴급구호 및 일반구호</li> <li>- 농축산 분야</li> <li>- 보건의료 분야</li> <li>- 사회인프라 분야</li> </ul>

출처: 『대북지원 10년 백서』, 『대북지원 20년 백서』를 활용하여 필자가 정리.

국제사회의 인도협력 분야와 비교하여 보면 1995년부터 2015년

160) 통일부, 『2006 통일백서』 (서울: 통일부, 2006), pp. 177~178; 통일부, 『2007 통일백서』 (서울: 통일부, 2007), p. 137.

161) 통일부, 『2006 통일백서』, p. 178; 통일부, 『2007 통일백서』, pp. 136~137.

162) 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회, 『대북지원 10년 백서』; 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』.

까지 유엔기구의 분야별 인도협력의 규모는 인도적 지원, 현물지원, 사회인프라, 경제인프라, 생산 분야, 범 분야, 행정비용, 난민지원 순이었다. 사회인프라 분야는 대부분 보건지원이 주를 이루는 가운데 결핵관리, 말라리아관리, 기본건강과 기초영양 부분에 지원이 집중되고 있다.<sup>163)</sup> 유엔은 「2018 DPR Korea Needs and Priorities」에서 식량안보(농업 포함), 보건(기본서비스에 대한 접근), 영양 개선, 물과 위생(WASH: Water, Sanitation & Hygiene)으로 지원 분야를 설정하고 있다.<sup>164)</sup>

### 〈인도협력의 수혜대상〉

인도협력의 수혜자 차원의 구분이다. 대북지원 초기 북한 전역에 걸친 인도주의 위기 상황으로 인해 긴급구호 측면에서 북한 주민 전체를 대상으로 할 수밖에 없었다. 당국 간 차원의 식량지원은 특정 취약계층 혹은 취약지역을 대상으로 이루어진 것이 아니라, 북한의 전반적인 식량사정이 어렵다는 평가에 따라 중앙배급체계를 통해 분배가 이루어지도록 하는 방식을 취하였다. 이로 인해 지원의 수혜대상, 수혜지역에서 차별성이 부각되지는 못하였다. 비료지원도 식량지원과 유사하게 전반적으로 북한 내 전반적인 어려움을 감안하여 이루어졌으며, 특정 취약계층을 위한 식량증산용으로 별도 분류되어 이루어지지 않는 않았다. 민간단체의 지원사업도 대다수의 사업이 어린이를 제외하고는 대상 집단이 명확하게 규정되지 못하였다.<sup>165)</sup> 인도협력 민간단체들은 어린이와 산모 등의 취약집단에 우

163) 문경연·이수훈·전명수, “국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년(1995~2016) 평가와 함의,” p. 51.

164) UN Resident Coordinator, *2018 DPR Korea Needs and Priorities* (March 2018).

165) 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』, pp. 97, 98~99, 133.

선성을 부여하고 있다고는 하지만 예산의 비중 그리고 사업의 체계성, 전문성과 지속성은 아직 미흡한 상황이다.<sup>166)</sup>

그렇지만 대북지원 상황이 장기화되면서 북한 내 인도주의 위기 상황 속에서 가장 지원을 필요로 하는 수혜 대상에 대한 관심이 높아지게 되었다. 특히 국제사회는 지원의 수혜대상에 대해 분명하게 입장을 정립하고 있는데, 유엔은 「2018 DPR Korea Needs and Priorities」에서 지원이 필요한 성별, 연령별, 지역별 수혜자를 제시하고 있다. 「UN Strategy Framework 2017~2021」(이하 ‘UNSF’)에서도 여성, 아동, 장애인, 노인 등 가장 취약한 계층을 최우선적인 인도협력 수혜자로 설정하도록 강조하고 있다.<sup>167)</sup>

우리 사회에서도 인도협력의 수혜자로서 취약계층<sup>168)</sup>에 대한 우선순위를 강조하는 추세에 있다. 특히 영유아, 임산부에 대한 영양 및 보건의료 서비스에 대한 관심이 높아지고 있다. 노무현 정부의 ‘영유아 지원사업’과 박근혜 전 대통령이 드레스덴 구상에서 밝힌 임신부터 2세까지 북한의 산모와 유아에게 영양과 보건을 지원하는 것을 목적으로 하는 ‘모자패키지(1000days) 사업’이 대표적인 취약계층 대상 지원사업의 사례라고 할 수 있다.<sup>169)</sup>

취약계층으로서 여성과 아동에 대한 관심은 높아진 반면, 상대적으로 장애인을 대상으로 하는 지원사업은 활발하게 수행되지는 못

---

166) 어린이의약품지원본부, 『북한 여성의 임신 및 출산과 건강에 관한 보고서』(서울: 어린이의약품지원본부, 2006), p. 135.

167) UN, *Strategy Framework: For Cooperation Between the United Nations and DPRK 2017~2021*, (2016), p. 11, <<http://kp.one.un.org/content/dam/unct/dprk/docs/DPRK%20UN%20Strategic%20Framework%202017-2021%20-%20FINAL.pdf>> (Accessed September 20, 2018).

168) 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』, 제2장 취약계층의 개념 참조.

169) ‘1000일 프로젝트’는 반기문 전 유엔 사무총장의 구상에 따라 여성의 임신부터 출산 뒤 아기가 만 두 뉘이 되는 기간인 1000일은 산모와 유아 보건에 가장 핵심적인 시기에 대한 지원 프로젝트이다.

하였다. 정부 차원에서 장애인을 북한의 취약계층으로 규정하고 이들을 중점 지원 대상으로 분류하지는 못하였다.<sup>170)</sup> 정부 차원에서 당국 간 직접지원 혹은 국제기구를 통한 장애인 지원사업을 추진하지는 못하였다. 다만 민간단체가 추진하는 장애인 관련 사업에 대해 정부는 남북협력기금을 지원하였다. 남북협력기금을 통한 정부의 민간단체 장애인 지원사업의 사례로 등대복지회를 들 수 있다. 등대복지회는 2005년 8월 휠체어 및 보장구 기증을 시작한 이래, 11월 휠체어리프트 장애인 차량지원을 계기로 북한의 공식 장애인기구와 사업을 진행하였다. 등대복지회는 2006년, 2007년에도 정부의 남북협력기금을 일부 지원받아 ‘북한 취약계층 종합지원사업’을 추진하였다. 그리고 국제푸른나무가 북한 장애인에 대한 지원사업을 활발하게 수행하고 있다.<sup>171)</sup>

인도협력 수혜지역의 측면에서 볼 때 평양 중심적 편향 현상은 본질적으로 해소되지 못하고 있다. 그런데 유엔을 비롯한 국제사회에서 실시된 실태조사에 따르면 북한 내 인도적 상황은 동북부지역 등 지방이 더욱 심각한 상황으로 파악되고 있다.

특히 영양실태 조사 결과 지역별 격차가 여전히 심각한 상황으로 파악되고 있다. 1998년부터 2000년, 2002년, 2004년, 2009년, 2012년, 2017년 총 일곱 차례에 걸쳐 북한 아동 및 여성의 영양실태 조사를 실시하였다. 지역별 저체중, 만성영양실조, 급성영양실조 실태를 살펴보면 평양은 다른 지역에 비해서 월등히 낮은 영양실조율

170) 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』, pp. 131~132.

171) 국제푸른나무 홈페이지에 따르면 동 단체는 정기적인 방북을 통하여 북한 전역의 장애인 룡아, 맹아 특수학교 및 장애인 편의시설, 무료급식 공유우 빵공장과 장애인 예술협회, 체육협회 등을 협력 지원하여 남북 장애인들의 복지균형의 기초를 마련하고, 나아가 북측 장애인들의 사회적 인식개선과 직업재활훈련 등을 통해 사회인으로 서 당당하게 살아갈 수 있도록 지원하고 있다. 국제푸른나무, “대북 장애인 지원,” <<http://www.greentreekorea.org/sub2/page3.php>> (검색일: 2018.9.29.).

을 보이고 있다. 반면 자강도, 양강도나 함경남북도 등 북한 동북부 지역 아동의 영양상태가 평양과 대도시 등 타 지역에 비하여 열악하다.<sup>172)</sup>

북한 중앙통계국이 유엔아동기금(UNICEF)의 기술적·재정적 지원을 받아 전국의 8,500 가구를 대상으로 실시한 2017 북한 다중지표군집조사(Multiple Indicator Cluster Survey, 이하 MICS) 결과에서도 여전히 지역별 편차가 해소되지 못하고 있다. 2017 MICS 결과를 보면, 영유아의 만성영양부족 비율은 도시지역 15.6%, 농촌지역 24.4%로 크게 격차를 보이고 있다. 특히 양강도 지역(31.8%)에서 유난히 높아, 평양(10.1%)의 3배, 그 외의 지역의 1.5배 수준인 것으로 나타나고 있다. 또한 재산 기준 하위 20%의 만성영양부족 비율은 27.0%로, 상위 40% 비율 13.9%의 2배에 육박하고 있는 실정이다. 그리고 오염된 식수를 사용하는 가구는 평균 36.6%인데, 농촌 지역은 54.1%로 격차를 보이고 있다.<sup>173)</sup>

민간단체도 대북지원을 지속하는 과정에서 이러한 문제점을 인식하고 평양 이외의 지역으로 지원을 다변화하려는 노력을 기울여왔다. 정부도 민간단체의 지원사업에 대한 남북협력기금의 재정 지원을 평가할 때 지방에 대한 지원을 우대하는 정책을 취하였다. 그렇지만 북한 당국의 소극적이고 부정적인 태도로 인해 평양 중심적 편향적 지원이 본질적으로 해소되지는 못하였다.

---

172) 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』, pp. 51~53, 59.

173) MICS는 UNICEF의 지원을 받아 개발도상국 정부가 비정기적으로 실시하는 민생 관련 조사로, 북한에서는 1998년, 2000년, 2009년에 이어 2017년 네 번째로 실시되었다. UNICEF, *2017 DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey(MICS)*, (2017), p. 99, <[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Korea%20DPR%202017%20MICS\\_English%20small.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Korea%20DPR%202017%20MICS_English%20small.pdf)> (Accessed September 25, 2018); 홍제환, “UNICEF 조사 결과로 본 북한 민생 실태,” 통일연구원 Online Series CO 18-32 (2018.7.19.), p. 5, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/cc4936a9-2635-4e9f-948d-293c6a9c2b1f>> (검색일: 2018.9.27.).

### (3) 인도협력과 인적 접촉

인도협력 과정에서 인적교류 및 접촉에 대해 살펴보면 노무현 정부는 대북지원 실행 과정에서 분배현장의 모니터링이 지속적으로 확대되면서 남북 주민 간 접촉면의 확대에 기여해왔다고 평가하였다.<sup>174)</sup> 북한 개발지원 활동을 해왔던 국내와 국제NGO는 북한 현지 주민에 대한 접근성을 중요시한 NGO의 특성을 공유하고 있었다.<sup>175)</sup>

#### 〈인도협력사업 협의 및 실행과정에서의 인적 접촉〉

민간단체의 인도협력 실행과정에서 북한과의 인적 접촉은 다음과 같이 분류할 수 있을 것이다.

첫째, 인도협력사업을 기획하는 단계에서 이루어지는 인적 접촉이다. 민간단체 및 관련 전문가와 북한의 실무자 및 전문가와의 접촉이다.

둘째, 인도협력사업의 수행단계에서 이루어지는 인적 접촉이다. 물품의 전달과 분배, 시설의 건립 및 개·보수 과정에서 인적 접촉이 이루어지고 있다. 예를 들어 보건의료 분야의 경우 시설 개·보수 사업 실행 과정에서 북한의 노동인력 지원으로 병원현대화 사업, 어린이 건강증진센터 설립, 안과병원 건립, 제약생산 복구 등의 가시적인 성과로 나타났다.<sup>176)</sup> 현장 방문을 통해 북한 주민과의 접촉이 가능하지만 북한 당국의 부정적 태도로 인해 실제 제대로 접촉이 이루어지지 않고 있다.

174) 통일부, 『2007 통일백서』, p. 136.

175) 손혁상, “국내외 NGO의 북한개발지원 논쟁과 동향 연구,” 손혁상 외, 『북한 개발협력의 이해: 이론과 실제』 (서울: 오름, 2017), p. 183.

176) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, p. 149.

셋째, 인도협력사업이 제대로 수행되고 있는지 모니터링 단계에서 인적 접촉이다. 민간단체들이 수행하는 사업의 모니터링의 일환으로 대규모 방북단을 구성하여 북한을 방문하였지만 실제로 북한 당국은 일반 주민과의 접촉은 철저히 차단하였다.

### 〈지식공유사업과 인적 접촉〉

1998년 이후 대북지원활동을 전문적으로 수행하는 단체들이 북한의 역량을 형성하는 장기적인 방향에 관심을 갖게 되면서 민간단체에 의한 북한 역량강화사업을 통한 인적 접촉이 진행되기 시작하였다.<sup>177)</sup> 민간단체에 의한 지식공유사업은 농축산, 보건의료 분야를 중심으로 추진되었다.

먼저 농축산 분야에서는 월드비전이 남북 농업전문가교류 및 전문인력양성사업 등 활발한 지식공유사업을 추진하였다. 남북의 농업 전문가들이 모여 월드비전 사업에 대해 평가하고 인적교류를 도모하는 「남북농업과학심포지엄(2001~2015)」을 개최하였다. 그리고 북한 농학자를 대상으로 하는 선진농법 전수(이론/실습), 증산을 위한 채소 품종 육성, 북한 내 선진농법 실용화 및 후대 양성을 목표로 하는 「북한농학자 역량강화사업(2008~2015)」을 실시하였다.<sup>178)</sup> 그렇지만 농축산 분야 지원이 활발했었던 김대중 정부 및 노무현 정부 시기에도 비료 및 사료, 농약, 종자, 비닐, 목장 등 농축산 자재의 지원규모에 비해 기술이나 인적교류 규모가 상대적으로 미미하였다.<sup>179)</sup>

보건의료 분야에서도 북한이 점차적으로 인적 접촉 또는 교류에

177) 손혁상, “국내의 NGO의 북한개발지원 논쟁과 동향 연구,” pp. 162~163.

178) 이주성, “한국 민간의 북한 역량강화사업의 경험과 향후 발전 방안,” 2017 대북지원 국제회의, 한반도의 지속가능한 발전과 평화 자료집, 2017년 8월 29일, pp. 66, 71.

179) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, p. 121.

대해 수용하기 시작하였다. 구체적으로 위암, 간암, 신장병, 추간 원판장애 및 안질환 환자를 수술하고 북한 의료진과 함께 협진하면서 임상진료 세미나 또는 토론회를 실시하여 의료기술을 전수하는 등 인적교류를 확대하였다. 1998년부터 의과학, 한의학, 침·뜸 분야에서 남북한 간 학술교류의 성격으로 남한 의료인들이 북한을 방문하여 북한 전문가들과 인적교류가 성사되었다. 이는 의료인 간 기술 교류협력의 단초가 되었다.<sup>180)</sup>

보건의료 분야 지식공유사업의 사례로 어린이어깨동무의 보건의료전문가교류 및 역량강화사업을 들 수 있다. 2007년 11월 개최된 ‘북한 소아과 의사양성 및 재교육 프로그램 개발을 위한 남북전문가 세미나’를 시작으로 2014년까지 총 4차례 북한 의료인 교육사업을 실시하였다. 이를 통해 북한 보건의료 인프라 구축을 위한 종합적이고 체계적인 의료인 교육을 통한 인적 역량 강화사업으로 발전할 수 있는 기반을 마련하였다.<sup>181)</sup> 나눔인터내셔널도 북한 의료진 교육과 학술교육프로그램을 진행하였다. 나눔인터내셔널은 치료 기술의 전수, 북한 의료진 교육 세미나 등을 통해 북한 인력양성사업을 병행 추진하였다. 그리고 의료장비 설치 및 기술전수를 위한 대표단 기술교육도 병행하였다. 북한 의료진을 해외학회 및 세미나에 초청하여 교육의 기회를 제공하고 남북 간 공동참여 및 학술교류도 진행하였다.<sup>182)</sup> 그리고 남북협력기금을 통한 정책사업에서도 지식공유사업이 추진되었다. 정책사업의 일환으로 추진된 지식공유사업의 사례로 북한 의료인 교육훈련사업을 들 수 있다. 북한 의료인 교육훈련사업의 경우 한국보건 의료재단이 독일 NGO 독조의학협회(German-North

---

180) 위의 책, p. 150.

181) 위의 책, pp. 196~197.

182) 위의 책, p. 197.

Korean Medical Association)와 공동으로 독일 현지 병원에서 북한 의료인 훈련을 추진한 사업이다.<sup>183)</sup>

북한의 주도로 하는 보건의료 분야의 지식공유 관련 프로젝트에 남한 의료진이 참여하는 방식도 진행되고 있다. 1999년부터 북한이 초청하는 형식으로 ‘국내외 동포들의 평양의학과학토론회’가 개최되고 있다. 북한은 2002년 제4차 토론회까지 남한 국적의 의료인의 참석을 불허하였다. 남한은 2003년 제5차 토론회 때 처음 참가하였으며, 2004년, 2006년, 2007년 참가하였다. 2017년 5월 2일~3일 제19차 평양의학과학토론회가 개최되었는데 북한에서 우리 대표단 10명에 대한 초청장을 보내왔지만 정부가 허가하지 않았다. ‘제20차 국내외동포들의 평양의학과학토론회’가 조선의학협회 주최로 2018년 5월 4일 인민문화궁전에서 열렸다.<sup>184)</sup>

이와 같이 지식공유사업이 추진되고 있지만 북한의 폐쇄성과 남북관계의 특수성으로 인해 남북한 간 양자협력 방식의 사업보다는 북한과 정치·외교관계가 원만한 국가나 북한과의 지리적 인접국, 중립국가, 그리고 체제전환의 경험을 가진 국가들과의 삼각협력 방식으로 진행되는 경향이 강하였다.<sup>185)</sup> 또한 북한의 폐쇄적 태도, 우리 민간단체 역량 등의 요인으로 인해 지식공유사업은 대북지원사업의 한 부분으로 병행 추진되는 경향이 강했다. 즉, 전문적이고 체계적인 지식공유사업의 형태로 발전되지는 못한 것으로 평가된다.

북한 주민 역량강화사업을 통한 인적 접촉이다. 구체적 사례로서 경남통일농업협력회의 일반 주민 중심의 교류협력 및 역량강화사업

183) 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, p. 63.

184) “남북 정상, ‘민간교류 보장, 제도화’ 선언해야,” 『통일뉴스』, 2018.4.17., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=124453>> (검색일: 2018.9.25.); 『조선중앙통신』, 2018.5.4.

185) 문경연, “북한체제 전환을 위한 기술협력,” 손혁상 외, 『북한 개발협력의 이해: 이론과 실제』 (서울: 오름, 2017), p. 309.

을 들 수 있다. 경남통일농업협력회의 남북협력사업은 남한의 기술 전수를 통한 역량 강화뿐만 아니라 이 과정에서 파생되는 생산물의 판매, 유통이라는 시장경제시스템 교육에 영향을 미쳤다.<sup>186)</sup>

### 〈식량차관 및 비료 지원과정에서의 인적 접촉〉

정부 차원의 직접 지원의 과정에서도 인적 접촉이 이루어졌다. 남북이 체결한 합의서에 따라 차관 방식의 식량을 지원할 때 낮은 수준과 작은 규모이기는 하지만 인적 접촉이 수반되었다. 첫째, 식량을 인도 및 전달하는 과정에서의 인적 접촉이다. 둘째, 분배결과의 통보 및 현장 확인과정에서의 인적 접촉이다.

북측은 매 분배문건 통보 후 10일 이내에 남측 인원이 식량분배현장을 확인할 수 있도록 하며, 분배현장은 동·서해지역 각각 한곳 이상으로 하고, 이때 분배상황 확인, 사진 및 녹화촬영을 허용한다.

출처: 「남북간 식량차관 제공에 관한 합의서」, 2003년 5월 23일

2007년 4월 22일 「남북간 식량차관 제공에 관한 합의서」에 따라 40만 톤 식량 제공 시 매 10만 톤 지원마다 분배현장 방문을 실시하기로 합의하였다. 이에 따라 개성, 남포, 해주, 함흥 등 쌀 차관 전달 지역 인근에 위치한 총 20곳의 식량공급소에 각 5명씩 총 100명의 남한 인원이 방문하여 북한 주민들이 쌀을 배급받는 현장을 확인하였다.<sup>187)</sup>

186) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, p. 197.

187) 통일부, 『2008 통일백서』 (서울: 통일부, 2008), p. 219.

〈표 IV-8〉 분배현장 확인 경과

구분	제공사 표기	합의내용	분배결과 통보·확인	방문 지역	확인인원 (1회)
2000년	쌀, 40kg Republic of Korea	• 분배투명성 보장	2차경험 실무 접촉시 (1회, '00.11)	평양	경협실무 접촉 회담 대표단
2002년	쌀, 40kg 대한민국	• 분배결과 통보: 4회 매 10만 톤당 30일 이내 통보 • 분배현장 확인: 분배 결과 문건통보시점	• 분배결과 통보 4회 • 분배현장 확인: 2회 ( '03.1)	남포	4명
2003년	쌀, 40kg 대한민국	• 분배결과 통보: 4회 매 10만 톤당 30일 이내 통보 • 분배현장 확인: 매 10만 톤당 동서해지역 각각 1곳 이상	• 분배결과 통보 4회 • 분배현장 확인: 6지역 12회	청진, 남포, 흥남, 해주, 원산, 평양	5명
2004년	쌀, 40kg 대한민국	• 분배결과 통보: 4회 매 10만 톤당 30일 이내 통보 • 분배현장 확인: 매 10만 톤당 동서해, 내륙지역 각각 1곳 이상	• 분배결과 통보 4회 • 분배현장 확인: 6지역 10회	고성, 개성, 송림, 남포, 함흥, 청진	4명(1차) 5명 (2~4차)
2005년	쌀, 40kg 대한민국	• 분배결과 통보: 5회 매 10만 톤당 30일 이내 통보 • 분배현장 확인: 매 10만 톤당 동서해, 지역 각각 2곳	• 분배결과 통보 5회 • 분배현장 확인: 6지역 20회	개성, 고성, 남포, 원산, 청진, 흥남	5명
2007년	쌀, 40kg 대한민국	• 분배결과 통보: 4회 매 10만 톤당 30일 이내 통보 • 분배현장 확인: 매 10만 톤당 동해지역 3곳, 서해지역 2곳	• 분배결과 통보 4회 • 분배현장 확인: 7지역 20회	개성, 고성, 해주, 흥남, 청진, 남포, 원산	5명

출처: 김수암, “대북지원과 국민적 합의,” pp. 209~210.

식량차관 제공 과정에서의 인적 접촉과 국제기구의 식량 제공 과정에서의 인적 접촉을 비교하기 위해 WFP(World Food Programme, 세계식량계획)의 사례를 살펴보기로 한다. 구체적으로 북한의 아동과 여성의 영양 지원을 위한 프로그램인 ‘PRRO 200532’를 실행하는 과정에서 어떻게 인적 접촉이 이루어질 수 있는지 살펴보고자 한다. 이 프로젝트는 PRRO 200114의 후속 프로젝트로서 2013년 7월부터 2015년 6월까지에 걸쳐 실행되었다. 이 프로젝트는 북한의 87개 군에서 주로 아동, 임산부, 수유 여성 등 240만 북한 주민을 지원하도록 수립되었다. 북한 정부와의 파트너십 아래 WFP는 아동과 여성을 위한 강화 비스킷(fortified biscuits)과 슈퍼 시리얼을 생산하는 14개 식량 생산 공장을 지원하였다. 이 프로젝트를 실행하는 과정에서 WFP가 모니터링을 통해 인적 접촉이 발생하는 포인트는 다음과 같이 분석된다. 첫째, 북한 정부가 운영하는 강화 시리얼(fortified cereals), 강화 비스킷 생산 공장을 지원하는 과정에서의 접촉이다. 둘째, WFP가 지원하는 시설(institutions)에 대한 분배 과정에서의 접촉이다. 셋째, WFP 국제 직원의 현장 방문 과정에서의 접촉으로서 기관, 가정, 식량생산 공장, 창고, 분배 장소 등 프로젝트 실행 장소(project implementation sites)에서의 접촉이다. WFP는 2014년 2분기 동안 무작위로 선정된 약 745곳의 현장을 방문하였다. WFP 직원들이 2014년 2분기 애육원, 유치원, 소학교 등 약 300여 곳의 아동 시설을 방문하였다. 그리고 WFP는 통천군, 천내군, 원산시, 문천, 안변, 세포군 등에서 MAM(moderate acute malnutrition) 이행 훈련을 시행하였다. 또한 2014년 2분기 WFP 직원들이 약 109 곳의 소아병원 혹은 병동을 방문하였다. WFP 직원들은 WFP의 지원 수혜를 받는 임산부나 수유 여성이 있는 가정을 방문하였다. WFP 직원들은 정규 모니터링의 일환으로 2014년 2분기 동안 140곳

이상의 가정을 방문하고 군의 관료들과 약 116회 토론회를 가졌다.<sup>188)</sup> 그리고 비료를 지원하는 과정에서 우리의 인도 요원과 북한 파트너와 작업 인력과의 인적 접촉이 이루어졌다.

### 〈실태조사와 인적 접촉〉

남북한 사이에 체계적인 실태 조사를 위한 협력은 사실상 없었지만 북한 내 인도적 상황에 대한 실태 조사 과정에서 인적 접촉이 이루어질 수 있다. 유엔 전문기구와 북한 당국의 협력을 통한 인도적 상황에 대한 조사가 이루어진 선례가 있으며, 이 과정에서 인적 접촉이 수반된다. WFP, UNICEF, WHO 등 유엔과 북한 중앙통계국이 공동으로 영양실태 조사(nutrition survey)를 실시하여 왔다. 2017년에는 UNICEF의 지원을 받아 중앙통계국이 「2017 북한 다중지표군 집조사(MICS)」를 실시하였다.

WFP, 식량농업기구(FAO: Food and Agriculture Organization)는 「식량안보사정단(CFSAM: Crop and Food Security Assessment Mission)」을 파견하여 식량 상황을 조사하였다. 그리고 WFP는 「2015 식량안보 및 영양평가(2015 food security and nutrition assessment(FSNA))」를 실시한 바 있다. 정부의 남북협력기금지원으로 유엔인구기금(UNFPA: United Nations Fund for Population Activities)은 2008년 북한의 인구센서스 조사를 실시한 바 있다.<sup>189)</sup> 북한은 유엔인구기금의 도움을 받아 2019년 인구 총조사를

---

188) 이상의 내용은 WFP, DPRK: PRRO 200532 Quarterly M&E Bulletin, April to June 2014, (2014), pp. 1~6, <[https://www.wfp.org/sites/default/files/PRRO%20200532%20M&E%20Bulletin%202014\\_2nd%20quarter.pdf?c=1539888583466](https://www.wfp.org/sites/default/files/PRRO%20200532%20M&E%20Bulletin%202014_2nd%20quarter.pdf?c=1539888583466)> (Accessed September 25, 2018)에서 정리하였다. 그리고 Protracted Relief and Recovery Operation — Democratic People's Republic of Korea 200907 - Nutrition Support for Children and Women and Strengthening Community Capacity to Reduce Disaster Risks, 1 July 2016-31 December 2018, 2016이 진행 중에 있다.

실시할 예정이다.

이러한 유엔기구와의 협력을 통한 부분적인 실태 조사에도 불구하고 개방에 대한 우려 등의 요인으로 인해 북한은 실태 조사에 소극적인 태도를 견지하고 있다. 북한 당국이 취약계층의 실태 자료 제시 및 취약계층대상사업의 필요성에 대해 미온적인 태도를 보이기 때문에, 대북지원 민간단체들은 북한의 취약계층에 대한 실태자료 수집 및 사업효과성 평가 자체가 어려운 상황이다.

## 2. 인적 접촉 활성화 방안과 과제

### 가. 정책추진 목표와 방향

#### (1) 인적 접촉의 확대

인도협력을 실행하는 과정에서 인적 접촉이 활성화될 수 있도록 지원전략을 수립해야 한다. 단순한 물자 지원을 넘어 인적교류를 수반하는 공동사업의 개발을 확대해나가야 한다. 특히 유엔이 대북지원을 하는 과정에서 견지하고 있는 ‘no access, no food’의 원칙을 준용하여 북한과 협상에 임해야 한다. 이러한 원칙에 입각하여 식량을 지원하게 될 경우 하역, 수송, 분배, 모니터링의 전 과정에서 인적 접촉면이 확대되도록 해야 한다.

인도협력 이행과정에서 남북한 주민 사이의 접촉면이 확대되기 위해서는 개발협력의 기획, 실행, 평가 전 단계에서 북한 주민의 참여가 확대될 수 있도록 북한과 협의해나가야 한다. 인도협력은 남북한 주민의 마음이 만나는 접촉지대로서 기능할 수 있다. 단순한 접

---

189) 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, p. 81.

측면의 확대를 넘어 북한 주민의 주인의식과 참여적 개발이라는 국제규범이 반영되는 방향으로 인도협력사업이 기획될 수 있어야 한다.<sup>190)</sup>

국제사회에서 개발협력을 추진하는 과정에서 ‘권리에 기반한 접근(RBA: rights based approach)’의 적용을 확대하는 추세에 있다. ‘PANEL’ 원칙에서 보듯이 ‘권리에 기반한 접근’을 적용하는 개발지원과정에서 중요시되어야 하는 것은 정책결정 과정과 정책결과 향유에 있어서 북한 주민의 동등한 참여, 책임, 투명성이 보장되어야 한다. 즉 빈곤층과 소외계층들의 참여가 가장 중요한 요소로 고려되어야 한다. 유엔 관련기관과 북한이 합의한 UNSF에서 북한 당국도 ‘인간을 중심에 둔 인권에 기반한 접근(human rights based approach)’과 ‘권능강화(empowerment)’를 수용하고 있다. UNSF의 전반적인 주제는 사람 중심적이고 인간개발(human development)을 증진시키는 것이다. 사람에 의한 개발을 지향하기 위해 권리에 기반한 접근은 참여, 권능강화에 중점을 두고 개발을 추진한다. 권리에 기반한 접근을 적용할 경우 수혜자에 대한 자선이라는 기존의 개발접근방식을 넘어 가난하고 불이익을 당하는 사람들을 위한 참여의 채널을 형성하는 데 관심을 두어야 한다. 권리에 기반한 접근은 다음과 같이 ‘PANEL’ 원칙을 강조하고 있다.

첫째, 참여(Participation)

둘째, 책무성(Accountability)

셋째, 비차별(Non-discrimination)

넷째, 권능강화(Empowerment)

다섯째, 권리에 대한 연계(Linkage to rights)<sup>191)</sup>

190) 김수암, “민생인프라 구축과 대북지원 추진방향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2015년 6월호 (한국개발연구원, 2015), p. 21.

191) 이금순 외, 『국제 개발이론 현황』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 99.

‘PANEL’ 원칙에서 보듯이 선호에 따른 정책결정, 실행, 모니터링과 평가의 전 과정에서 북한 주민의 동등한 참여, 책임, 투명성이 보장되어야 한다. 특히 빈곤층과 소외계층들의 참여가 가장 중요한 요소로 고려되어야 한다.

1986년 유엔 「발전권 선언(Declaration on the Right to Development)」에 따르면 ‘참여’는 단순한 형식적 혹은 의례적인 접촉이 아니라 활동적이며, 자유로우며, 의미 있는 성격이어야 한다고 규정하고 있다.<sup>192)</sup> 즉, 대북 개발협력과정에서 활동적이며, 자유롭고 의미 있는 북한 주민의 참여가 확대되어나가야 한다. 특히 의미 있는 참여가 이루어지기 위해서는 정책형성의 단계, 정책결정의 단계, 실행의 단계, 모니터링과 평가의 모든 단계에 북한 주민들이 실질적으로 참여할 수 있어야 한다. 이렇게 실질적인 의미에서 북한 주민이 개발협력에 참여할 경우 인적 접촉이 활성화되고 북한 주민의 ‘권능강화’의 효과도 제고될 수 있을 것이다.

앞으로 개발협력을 추진하는 과정에서 북한 주민의 참여를 통한 인적 접촉이 확대되기 위해서는 북한 당국이 스스로의 문제를 해결하기 위한 계획을 수립하도록 독려하고, 주민들의 참여 및 의사를 존중하는 방향으로 개발협력 관련 제도를 정비해나가도록 유도하여야 한다.<sup>193)</sup> 북한 주민의 참여를 통한 인적교류 활성화에 대한 북한의 태도 변화 유도를 위해서는 우리의 인식도 새롭게 정립될 필요가 있다. 개발협력 프로젝트는 북한 스스로 주체가 되어 기획하고 이행하며 책임지는 주인의식(ownership)이 중요하며 우리가 기여할 수

---

192) UN General Assembly, UN Declaration on the Right to Development, UN Doc. A/RES/41/128, (1986.12.4.), p. 3, <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>> (Accessed August 20, 2018).

193) 이금순, “인도적 문제의 실질적 해결,” 최진욱 외, 『박근혜정부의 대북정책 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 52.

있는 부분은 매우 제한적이라는 사실을 인지해야 한다.<sup>194)</sup>

인도협력 분야별로 인적교류를 활성화할 수 있는 방안을 모색해 나가야 한다. 보건의료 현장별 인적교류 주제, 보건의료 전반에 걸쳐 사업별 다양한 인적교류 주제를 발굴해나가야 한다. 북한 사업 주체의 전문화라는 관점에서 인적교류의 확대를 위한 북한과의 협력 방안을 모색해야 한다.<sup>195)</sup> 또한 인도적 수요 파악을 위한 실태 조사에 대한 북한 당국의 변화를 유도하고 인적교류의 활성화를 도모해나가야 한다. 그리고 WFP 등 국제기구를 통하여 지원할 경우 한국 직원의 채용 및 북한 현지 파견이 수용될 수 있도록 북한의 태도 변화를 유도해나가야 한다.

인도협력 분야에서의 인적 접촉 활성화를 위해 남북 사이에 제도화 방안도 모색할 필요가 있다. 10·4선언의 이행을 위해 합의하였던 분과위원회, 산림협력분과위원회 등 판문점선언의 이행을 위해 구성될 분과위원회 등 남북 당국 사이의 협력기구가 가동되는 과정에서 인적 접촉이 활성화를 위한 구체적인 합의를 도출해나가야 한다. 헬싱키 최종의정서 중 인적 접촉 분야의 이행을 위해 구성되었던 ‘인적 접촉 전문가 모임’의 사례에서 보듯이 인도협력 분야의 인적 접촉 활성화를 위한 제도적 장치에 대해서도 북한과 협상하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 그리고 인적 접촉 및 교류의 확대와 관련하여 데이터를 관리하는 방식에서도 관점이 전환이 필요하다. 현재 통일부 홈페이지의 통계자료에서는 남북 인적왕래의 총계만 집계하고 있다(표 VI-1 참조). 위에서 언급한 다양한 요소를 고려하여 인도 분야의 경우 인적 접촉에 대해 보다 전문적인 방식으로 데이터를 관리할 필요가 있다.

194) 김태균, “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성,” 『국가전략』, 제20권 제4호 (세종연구소, 2014), p. 12.

195) 최혜경, 통일연구원 주최 워크숍 (2018.8.23.).

## (2) 북한의 역량 강화

앞으로 인도협력 과정에서 인적 접촉의 활성화는 북한 주민이 단순한 수혜자라는 인식에서 벗어나 참여적 개발을 통한 북한의 역량 강화라는 관점에서 접근할 필요가 있다.

### 〈역량개발과 기술협력의 방향〉

인도협력은 인적 접촉의 활성화 관점에서 북한의 역량을 강화하는데 전략적 목표를 두고 추진해나갈 필요가 있다. 최근 개발협력에서는 개인·기관·사회의 제도와 시스템 전반의 역량이 상호 보완성을 가지고 함께 강화될 때에만 진정한 역량개발이 이루어진다는 점을 강조하는 추세에 있다. 역량개발은 ‘개발을 위한 수원국의 인적, 제도적, 사회적 역량의 발전 과정’이라고 정의할 수 있다. 따라서 ‘역량개발’은 개인적 차원의 기술훈련지원이나 인적자원 개발뿐만 아니라 개인 및 기관과 사회 전체를 연결하여 전략책정과 우선순위 설정, 문제해결, 성과도출 등에 관한 모든 능력을 포괄하는 의미로 이해되고 있다.<sup>196)</sup>

북한의 역량 강화라는 거시적 맥락에서 역량개발을 위한 기술협력의 의미는 기술 수준·지식관리·생산능력에 관한 지식공유 또는 기법전수를 통한 인적자원개발을 위해 기획된 미시적 지원협력을 총칭한다. 기술협력의 가장 중요한 목표 중 하나는 제도개발이다. 그리고 제도개발의 필요조건은 인적자원 개발이다. 교육훈련, 전문가 파견, 정책 및 기술 자문, 조사 및 연구 준비를 위한 지원, 그리고 과학, 연구 및 기술개발을 위한 기여금 조성이 기술협력에 해당한다.<sup>197)</sup>

196) 이종무·김태균·송정호, 『수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략과 사례연구』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 16; 이종무·김태균·송정호, 『북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 10~11.

197) 이종무·김태균·송정호, 『북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안』, p. 14.

기술 지원은 국가 자립을 위한 토대이며 지원 물자를 효율적으로 사용하여 기대한 결과를 도출할 수 있도록 하는 필수·보완 요소이다. 1997년~2007년 10년 동안 북한에게 제공되었던 개발역량 강화를 위한 지식공유 교육 프로그램은 서적과 자료 교환, 산업현장 시찰, 단기 교육훈련, 장기 교육훈련, 회의 주최, 공동연구, 그리고 제도 신설 등 크게 7가지 형태로 구분할 수 있다. 앞으로 대북 기술지원을 구상할 때 사업 전반에서 북한이 국제규범과 기술표준을 적용하도록 유도해나가야 한다.<sup>198)</sup>

다만, 단기적으로 북한의 태도와 남북관계의 특수성을 고려하여 기술협력을 구상할 수밖에 없다. 북한 역량 강화를 위한 기술협력은 북한의 개혁·개방에 필요한 사항임과 동시에 사회주의인 북한체제에 위협적인 요소로 작용할 수 있는 양면성을 띠고 있다. 따라서 북한 당국은 북한 관료와 연구자로 대상을 국한하는 등 기술협력에 대해 철저하게 통제 및 개입하고 있다.<sup>199)</sup> 또한 국가 대 국가로 지원되는 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)를 북한에게 공식적으로 적용할 수 없는 점도 고려되어야 한다. 개발협력에서 제공하는 다양한 방식이 북한에 적용되지 못하는 것은 북한에게 제공되는 식량원조 및 인도주의적 지원 자체가 한국이 개도국에게 지원하는 일반적인 공적개발원조와는 다른 형태의 계정으로 추산되고 있다는 현실적인 제한이 있다.<sup>200)</sup>

이상에서 살펴보았듯이 인도적 지원과 개발협력 과정에서의 북한의 역량강화는 최근 국제사회의 추세를 반영하되, 북한 당국의 태도와 정책, 북한 내 현실과 남북관계의 특수성을 고려하여 방안을 마

198) 위의 책, p. 63.

199) 김태균, “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성,” p. 15.

200) 위의 글, p. 6.

련하여야 한다. 단기적으로 인도협력 과정에서의 인적 접촉이 개인·기관·사회전체를 연결하는 역량의 강화를 지향하되, 중장기적으로 자본주의 시장경제에 대한 역량 강화로 이어지도록 해야 한다. 1997년 이후 다양한 다자협력기구와 국제NGO가 중심이 되어 제3국이나 북한에서 시장경제원리·무역·공공행정·IT 등 다양한 자본주의 시장경제에 대한 역량개발 연수프로그램들이 기획되고 추진되어 왔다. 민간단체를 중심으로 한 기존의 지식공유사업에서도 일부 시장경제 요소를 포함하고 있었지만 앞으로는 자본주의 시장경제 요소를 보다 확대해나가야 한다. 이를 위해서는 시장화 등 북한 내부 변화와 지식경제와 세계화를 강조하는 북한 당국의 입장 변화를 적극 활용하여 북한 외부의 공여주체들 사이에 북한의 태도변화 유도를 위한 협력이 강화되어야 한다.<sup>201)</sup>

수원국의 주인의식과 상호 책임성(mutual accountability)을 강조하는 국제개발협력 추세를 반영하여 북한의 역량 강화 방안을 수립해야 한다. 특히 수원국인 북한의 정부조직체계를 강화하고 관리역량을 강화하기 위한 지원이 중요하다. 따라서 북한 수혜기관의 역량 강화에 기여하는 방향으로 사업이 기획되고 수행될 필요가 있다.<sup>202)</sup> 지식공유 또는 기술전수를 통한 인적자원개발에 우선 순위를 두고 북한의 조직 체계 및 관리역량의 강화를 추진해나가도록 한다. 앞으로 인도협력사업을 구상할 때 북한 당국이 분야별 문제를 체계적으로 접근할 수 있도록 전문기술 및 인력교육이 확대되어야 한다. 북한 관련 기관들이 아동, 임산부, 장애인 등의 취약성에 대해 스스로 진단할 수 있는 역량 강화가 병행되어야 한다.<sup>203)</sup> 그리고 인

---

201) 위의 글, p. 17.

202) 신희영 외, 『통일의료: 남북한 보건의료 협력과 통합』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2017), p. 187; 강영식, “토론문,” 『북한 보건의료체계에 대한 진단과 개발·협력 증진방안 정책 토론회 자료집』 (2018.9.6.), p. 42.

적자원 개발은 북한의 관료 및 실무자, 사업 파트너, 주민의 3가지 관점에서 방향을 설정하도록 한다. 또한 장소의 측면에서 기술협력을 해외, 북한 내부, 남한의 세 지역으로 설정할 수 있다. 북한은 개발 역량을 강화하기 위하여 우호적인 국가에 제한적으로 인력을 파견하고 있다. 그리고 북한은 체제에 미치는 영향을 최소화하면서 다양한 분야의 지식과 경험을 전수받기 위하여 북한 내부에서 역량발전 교육프로그램을 기획하고 주최하는 경향을 보이고 있다.<sup>204)</sup> 아직까지 남한으로 인력을 파견하여 기술협력을 추진한 사례는 없다.

이러한 북한의 태도를 고려하여 북한의 역량개발사업 추진 시 프로그램의 내용과 장소 등 구체적인 사안을 논의하는 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 최소화해야 한다. 초기 단계에서 교육훈련 내용과 관련된 진행을 국제기구 혹은 INGO와 협력하여 위임하는 것도 방안이 될 수 있다. 북한의 개발역량 발전 관련 연수교육 프로그램을 보다 효과적으로 추진하기 위해서 프로그램이 개최되는 장소에 대한 전략적인 접근이 필요하다. 단기적으로 개최 장소도 서울이 아닌 평양이나 제3의 도시로 결정하여 북한의 거부감을 최소화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 북한 역량강화사업의 개최지를 다변화하고 특히 최근에 주목받고 있는 캐나다, 호주, 스웨덴의 교육기관과 긴밀한 협의를 통하여 사업을 조율할 수 있을 것이다. 실제로 최근 북한의 연수 참가관료들도 중국보다는 서유럽 국가 내지 캐나다, 호주와 같은 선진 국가에서 실시하는 역량강화 프로그램에 참가하는 것을 개인적으로 선호하는 것으로 알려져 있다.<sup>205)</sup> 이러한 과정

203) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, p. 177.

204) 이종무·김태균·송정호, 『북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안』, p. 61.

205) 김태균, “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성,” p. 29; 이종무·김태균·송정호, 『북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안』, pp. 85~86.

을 거쳐 신뢰가 쌓이면 점차적으로 남북 직접 협력과 서울이나 지방으로 장소를 확대해나가는 단계적 접근을 하는 것이 바람직하다.

기존의 북한의 역량강화사업의 가장 큰 문제점은 사업기간의 단발성이다. 최근에는 전문가 파견이나 교육훈련 프로그램을 제공하는 단순한 기술지원에서 수원국의 역량을 발전시키기 위한 종합적이고 체계적인 역량발전 지원 프로그램들이 선보이고 있다. 1년 이상의 장기 연수 프로그램을 활성화해나가기, 우리의 교육기관, 재정적 안정도, 프로그램의 지속성 등을 고려하여 단발성을 극복할 수 있는 단계적 관점에서 역량강화사업을 기획해나가야 한다.<sup>206)</sup> <표 IV-9>에서 보듯이 가능성, 특히 지속 가능성, 비용, 효과성 등을 종합적으로 고려하여 지식공유사업 분야별로 단계적 추진방안을 수립할 필요가 있다.

<표 IV-9> 지식공유를 위한 교육훈련 프로그램의 종류와 가능성 타진

종류	가능성	비용	효과성	지속 가능성
서적·자료교환	매우 높음	매우 낮음	중간	중간
산업현장 시찰	높음	중간	높음	낮음
단기 교육훈련	중간	중간	높음	높음
장기 교육훈련	낮음	높음	중간	중간
회의	높음	중간	낮음	낮음
공동연구	높음	중간	낮음	낮음
제도신설	매우 낮음	매우 높음	매우 높음	매우 높음

출처: Jin Park and Seung-Ho Jung, "Ten Years of Knowledge Partnership with North Korea," *Asian Perspective*, vol. 31, no. 2 (2007), p. 82. 이종무·김태균·송정호, 『북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 64에서 재인용.

최근 국제사회에서는 수원국의 주인의식 및 참여적 개발정신 고양이라는 원칙에 입각하여, 공여국 전문가 파견 또는 공여국 내 교

206) 위의 책, pp. 85, 89.

육훈련을 지양하고, 수원국 내에서 수원국 인력이 주도하는 기술협력을 지향하고 있다. 그런데 수원국으로서 북한의 경우 기술협력을 위한 협상과정에서 투명성을 확보하기가 구조적으로 어렵다는 한계를 극복하면서 추진해나가야 한다.<sup>207)</sup> 특히 프로그램 기획 과정에서 북한과 상호 간의 역량강화사업에 대한 기대치가 비대칭의 구조로 형성되어 있다. 따라서 우리가 지원하는 역량강화 프로그램이 효과를 거두기 위해서는 상호 간의 목표와 기대치가 조율될 수 있는 방향으로 협상전략을 수립해야 한다. 또한 역량강화사업을 기획하는 과정에서 북한 내부의 개발역량이 어느 정도 수준인지 정확하게 파악되어야 한다. 단기적으로 북한에 상주하고 있는 국제기구와 국제 NGO와 협력하여 정보를 공유하고 간접적으로 북한의 현장에서 필요한 역량강화 부문을 파악할 필요가 있다. 중장기적으로 북한 관료 및 실무자들의 역량을 파악할 수 있도록 북한 당국의 협조를 이끌어 내야 한다.<sup>208)</sup>

북한의 수원조직 체계의 변화를 고려하여 역량강화 계획을 수립할 필요가 있다. 북한의 내각 산하에 비정부조직을 지향하는 다양한 인도협력 담당 조직들이 늘어나고 있다. 조선교육후원기금에 이어 조선록색후원기금, 조선병원협회, 민족사회문화교류협회, 조선농촌협동발전개발 협의회, 조선아동기금 등이 설립되었다. 최근 조선결핵·말라리아반대후원기금을 설립하여 대내외적인 기금모금과 영역별 지원활동을 수행하고 있다. 북한 체제의 특성상 당분간 민화협 또는 민경련 등이 협력사업의 1차적 파트너가 되겠지만 중장기적으

207) 김태균, “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성,” p. 13.

208) 이종무·김태균·송정호, 『수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략과 사례연구』, p. 174; 이종무·김태균·송정호, 『북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안』, pp. 83, 92.

로는 내각 산하 관련 기구와의 협력을 점차 강화해 나가야 한다. 이를 통해 지속가능하고 북한 역량강화에 실질적으로 기여하는 개발 협력이 정착되도록 해야 할 것이다.<sup>209)</sup>

해외 혹은 북한 내부에서 남북한 사이의 직접적인 역량 강화를 위한 대부분의 남북 공동협력 프로젝트는 북한의 역량개발 자체에 목표를 두고 기획되었다기보다 보건·식량·영양 등의 분야에서 긴급 구호 물품을 지원하는 과정에서 필요한 분야의 역량발전을 위하여 연계되는 경향이 강하였다.<sup>210)</sup> 그런데 교육 분야 지원사업의 경우 일반적인 긴급구호사업에서 인적자원개발·학술 분야 등 기술협력 프로젝트가 점차 분화되는 추세에 있다.<sup>211)</sup> 앞으로 교육 분야의 사례에서 보듯이 북한의 역량 강화를 직접적으로 목표로 하는 전문적이고 체계적인 기술협력 방안들이 확대되어 나가야 한다.

#### 〈사회개발 및 지식공유사업을 통한 인적 접촉의 활성화〉

북한의 역량 강화와 관련하여 최근 교육 및 보건 등에 대한 개발 협력의 투자 확대 등 개발협력에서 사회개발의 중요성을 강조하는 추세에 있다. UNSF도 다음과 같이 4가지 주요 영역을 제시하고 있는데 그 가운데 하나로 사회개발이 설정되어 있다.

첫째, 식량 및 영양 안보(Food and Nutrition Security)

둘째, 사회개발 서비스(Social Development Services)

셋째, 복원력과 지속가능성(Resilience and Sustainability)

넷째, 데이터와 개발관리(Data and Development Management)

---

209) 강영식, “민간의 대북협력사업 정상화를 위한 과제와 해법 모색,” p. 49.

210) 김태균, “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성,” p. 26.

211) 신효숙, “북한 교육 실태와 남북 교육협력의 경험,” 이장로·김병로 엮음, 『체제 전환국의 경험과 북한 교육개혁 방안』 (파주: 한울, 2012), pp. 290~293; 김태균, 위의 글, p. 26.

이와 같이 UNSF에서도 사회개발을 중시하는 개발협력 추세가 반영되고 있다. UNSF 상 사회개발 서비스는 교육, 보건, 위생의 세 가지 영역으로 구성되었다.<sup>212)</sup> 앞으로 사회개발을 중시하는 개발협력의 국제적인 추세를 반영하여 교육, 보건, 위생을 중심으로 사회개발을 통해 북한 주민의 역량 형성을 지원해나가야 한다.

UNSF에서 북한 내 유엔 지원활동의 본질은 원칙적으로 자원의 이전이 아니라 국제원칙, 가치, 기준과 노하우를 공유하고 이전(knowledge sharing or transfer)하는 데 있다는 점에 대해 분명하게 합의하였다. 인프라 중심에서 지식융합형 개발협력으로 역량을 배양하고 기술을 이전할 수 있어야 한다. 지식 공유의 근본적 목적은 기술지원에 국한될 뿐만 아니라 사회적 복원력(social resilience)을 높일 수 있는 전반적 지식공유로 전략적으로 확대해나가야 한다.<sup>213)</sup>

UN의 「2018 DPR Korea Needs and Priorities」에서도 유엔 또는 다른 기관에서 지역 관계자와 함께 진행하는 각기 다른 단계의 역량개발사업이 필수적인 역할을 한다고 강조하고 있다.<sup>214)</sup>

---

212) UN Strategy Framework, pp. 8, 18.

213) 송영훈, “국제사회의 대북인도적 지원과 정책적 대응방안,” 및 황나미 토론문, 국회 의원 설문·농업과 행복한 미래 주최, 『인도적 남북교류와 농업협력을 위한 토론회 자료집』 (2018.2.1.), pp. 66, 125.

214) 「2018 DPR Korea Needs and Priorities」의 내용 중 역량강화와 관련된 내용을 필자가 재정리한 것이다.

- 아동권리협약, 여성차별철폐협약, 장애인권리협약 등 다양한 인권협약과 UPR 과정을 통한 북한 정부의 공약 실천 능력 강화
- 지역사회를 기반으로 한 재난 위험 관리 및 환경 보호, 재난 교육, 기후 변화 관련 역량강화
- 농업 기반한 복원력 강화
- 보건의로 인력의 역량 강화, 대응체계 및 가이드라인의 개발 및 보급
- 영양 분야 기술정보의 제공
- 보편적인 위생관리 교육의 개발
- 물·위생 관련 지방의 관리부문의 역량 강화

출처: UN의 「2018 DPR Korea Needs and Priorities」의 내용 중 일부 발췌.

북한 주민의 역량강화를 위한 지식공유사업의 확대를 통해 남북한 주민 사이의 접촉면을 확대해나가야 한다. 즉, 북한주민과의 교류·협력 확대와 인적역량강화사업의 연계성이 확대되어야 한다. 지식공유사업을 통한 북한의 역량강화사업의 효율성 제고와 인적 접촉의 활성화를 위해서는 북한의 필요성과 정책을 고려하여 기획되어야 한다. 김정은 집권 이후 북한은 지식경제, 국제표준 등을 강조하면서 지식 습득에 대해 커다란 관심을 보이고 있다. 북한도 지식 공유 및 이전에 대해 적극적인 자세를 보이고 있다. 보건의로 분야를 예로 들면 북한 당국은 보건일군 재교육과 의료일군 자질 향상을 강조하고 있다.<sup>215)</sup> 북한 당국이 수립한 「National Health Priority 2016~2020」에서도 의료종사자의 기술역량 향상, 공중보건에서의 리더십, 관리능력 강화를 강조하고 있다.<sup>216)</sup> 이러한 북한의 관심을 적극 반영하여 인적 접촉의 주요 유형으로서 북한관료 및 전문가에

215) “인민보건사업에서 새로운 전환을: 보건성 일군들과 나눈 이야기,” 『로동신문』, 2018.1.10.

216) 전우택, “한반도 건강공동체 형성을 위한 보건의로 준비,” 국회의원 전해숙·정춘숙, 『북한 보건의료체계에 대한 진단과 개발·협력 증진방안 정책 토론회 자료집』 (2018.9.6.), p. 22.

대한 훈련 프로그램을 확대해나가야 한다. 세미나 및 심포지엄, 기술이전, 정보 교환, 공동연구, 전문인력 양성 등 지식공유사업을 확대해나가야 한다.<sup>217)</sup> 특히 의학이라는 중립적인 분야를 매개로 남북한 전문가 및 학자 사이의 교류 및 접촉의 폭을 확대하는 방안을 모색해나가야 한다.<sup>218)</sup>

예를 들어 보건의료 분야의 경우 동일한 자원을 투입하더라도 기반시설 구비여건과 지식 및 기술 수준에 따라 성과 측면에서 큰 폭의 차이가 난다. 따라서 보건의료 분야에서 인도협력의 성과가 제고되기 위해서는 남북한 의료인력 사이의 지식공유를 통한 북한 의료인력의 역량강화가 필요하다. 보건성 산하에 의과학원과 고려의학과학원이 있는데, 이러한 연구기관과 협동 연구 등을 통하여 지식공유사업을 수행할 수 있을 것이다.<sup>219)</sup> 북한의 보건의료 양성체계를 고려한 지원사업을 추진하는 방안도 모색할 수 있다. 인력교육 중 의료인 양성과정인 의과대학 및 병원 교육과정에서의 교육과정 개선이 효과적인 사업형태로 제안될 수 있다.<sup>220)</sup>

정부는 북한의 역량을 강화할 수 있는 민간단체의 지식공유사업에 대해 남북협력기금을 포함하여 재정적으로 적극 지원해야 한다. 정부는 「남북 전문가 지식공유사업」을 별도로 구분하여 민간단체에 대해 남북협력기금을 지원한 바 있다. 이와 같이 ‘지식공유사업’의 형태로 남북협력기금의 지원이 일부 이루어지고 있는데, 북한 인적 역량 강화를 위한 민관협력이 보다 확대될 필요가 있다.<sup>221)</sup>

217) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, p. 196.

218) 신희영 외, 『통일의료: 남북한 보건의료 협력과 통합』, p. 190.

219) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, p. 150. 고려의학과학원이 WHO와 전통의학 협동연구를 수행하는 사례를 들 수 있다. 신희영 외, “김정은 시대 북한 보건의료체계 동향: 전달체계와 조직체계를 중심으로,” 『통일과 평화』, 제8집 제2호 (서울대 통일평화연구원, 2016), pp. 200~201.

220) 신희영 외, 『통일의료: 남북한 보건의료 협력과 통합』, p. 189.

국제기구에 재정을 지원하여 수행하는 지식공유사업을 통해 지식 공유사업에 대한 북한의 관심을 제고하여 남북한 간 직접적인 지식 공유사업의 기반을 조성해나갈 필요도 있다. 이와 관련하여 국제기구에 대한 재정지원을 통한 북한의 역량강화사업의 사례를 살펴볼 수 있다. 세계보건기구는 북한 보건의로 인력의 교육 강화를 위한 아동질병통합관리프로그램(IMCI: Integrated Management of Childhood Illness)을 시범적으로 실시하고 보건의로 인력의 국내 외연수를 추진하였다.<sup>222)</sup>

### (3) 북한 내부요소를 고려한 인도협력과 인적 접촉의 활성화

북한 내부 변화 및 북한의 수용가능성 등 북한 내부요소를 고려하여 인도협력을 추진할 때 남북한 주민 사이의 인적 접촉도 보다 활성화될 수 있을 것이다.

#### 〈사회경제적 변화와 취약계층 지원 확대〉

북한내부의 경제사회적 여건 변화를 고려하여 인도협력 전략을 구상할 필요가 있다. 북한에서는 일반 주민을 대상으로 하는 배급체계가 제대로 작동되지 않으면서 장마당 등 시장을 이용하여 자체적으로 생존을 모색하는 것이 일반화되고 있다. 이 과정에서 의도하지 않게 삶의 양극화가 빠르게 진행되는 것으로 파악되고 있다. 무상치료, 무료의무교육 등 사회안전망이 제대로 작동되지 않으면서 취약계층의 인도적 상황은 여전히 열악한 것으로 파악되고 있다. 인도협력 수혜 우선 대상으로서의 취약계층의 인도적 상황은 북한 내 경제

221) 박영정·김수암·전영선, “통일전문인력 양성방안,” 통일부 정책연구용역, 『사회적 통일 준비를 위한 연구』(2016.10.), p. 62.

222) 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』, p. 110.

사회적 변화와 맞물려 파악할 필요가 있다. 배급이 제대로 작동되지 못해 사회안전망이 작동되지 않는 상황에서 배급을 받지 못하면서 자체적으로 해결할 능력이 없는 집단과 당국으로부터 배급을 제대로 공급받지 못하는 시설 등 사회안전망의 사각지대에 놓여 있는 수혜대상을 판별하는 작업이 중요하다. 또한 지역 간 식량안보의 불균형도 여전히 해소되지 못하고 있는 것으로 파악되고 있다. 따라서 인도협력을 추진하는 경우 식량안보에 상대적으로 취약한 지역에 대한 지원이 이루어질 수 있도록 협의해나가야 할 것이다.<sup>223)</sup>

보건의료 부문의 경우에도 공식적으로 알려진 1~4차급 보건의료 체계와는 별도로 장마당을 통한 비공식적 보건의료 전달체계가 존재한다. 비공식적 보건의료 전달체계는 주로 북한 의약품 전달 및 관리 시스템과 맞물려 1990년대 중반 고난의 행군 시기 경제난 이후부터 발달되기 시작하였다. 2000년대 들어 시간이 흐를수록 보건의료 분야의 사적 부문이 공적 부문을 잠식하였다.<sup>224)</sup> 이와 같이 공식 의료전달체계가 제대로 작동되지 않은 상황에서 시장화에 따른 취약계층의 보건의료 안전망의 약화를 고려한 대북지원 전략을 수립해야 한다.

인도협력전략을 수립할 때 고려해야 할 중요한 북한 내 상황의 하나는 만연한 부패현상이다. 국제투명성기구(TI: Transparency International)의 ‘2017년 부패인식지수(CPI: Corruption Perception Index 2017)’에 따르면 북한은 100점 만점에 17점으로 180개 평가대상국가 중 171번으로 부패가 심각한 상황으로 평가되고 있다.<sup>225)</sup>

223) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, p. 201.

224) 신희영 외, “김정은 시대 북한 보건의료체계 동향: 전달체계와 조직체계를 중심으로,” pp. 189~190.

225) Transparency International, *Corruption perceptions index 2017* (2018), <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)> (검색일: 2018.10.1.). 대한민국은 54점으로 180개 국가 중 51번째로 평가되고 있다.

부패 방지와 양질의 제도적 준비가 가장 중요한 원조수혜의 조건이 되기 때문에 개발협력의 효과성을 제고하기 위해서는 북한 관료들의 부패를 방지하며 투명한 행정 관행을 정착시켜나가야 한다. 앞으로 북한 내 부패 현상을 고려하여 지원전략을 수립해야 할 것이다.<sup>226)</sup>

### 〈북한의 수용 가능성을 고려한 협력계획 수립〉

앞으로 인도협력은 농업 및 보건의료 등 분야별 북한의 정책변화 및 수용 가능성을 고려하여 계획을 수립해야 한다. 농업부분의 경우 북한은 협동농장 및 국영농장의 분조관리제에 대한 개혁을 통해 농업생산성의 증대를 도모하는 정책을 현재 추진 중에 있다. 이의 일환으로 2014년 2월에는 ‘전국 농업부문 분조장 대회’를 개최하였다. ‘전국 농업부문 분조장 대회’에 보낸 ‘사회주의 농촌테세의 기치를 높이 들고 농업생산에서 혁신을 일으키자’는 제목의 서한에서 김정 은 위원장은 ‘포전담당책임제’와 ‘전형단위’를 강조하였다. 북한은 농장법을 개정하면서 “농장은 분조관리제안에서 포전담당책임제와 유상유벌제를 정확히 실시하여 분조별, 농장원별로 토지관리와 영농공정수행, 생산계획수행, 수매계획수행에 대한 과업을 정확히 주고 그에 대한 총회를 제때에 실속 있게 하며 알곡 생산물에 대한 분배와 처리를 바로 하여야 한다”(제22조)고 규정하였다. 앞으로 대북 농업지원은 북한에서 실행되고 있는 농업개혁을 촉진하는 방향으로 추진되어야 한다. 특히 ‘포전담당책임제’와 관련하여 포전별, 분조별로 특화된 지원을 실시해 농업개혁을 촉진하는 개발협력 방안을 수립할 필요가 있다.<sup>227)</sup>

226) 이종무·김태균·송정호, 『수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략과 사례연구』, p. 145; 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, p. 201.

227) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, p. 202.

북한 보건의료체계 변화의 흐름, 의료품 생산시설의 확충, 의약품 연구개발이 확대되고 있는 보건성 및 연구소 등 북한 보건의료 관련 기관의 특성을 고려하여 대북 보건의료 지원·협력 계획을 수립해야 할 것이다.<sup>228)</sup> 구체적으로 북한 내 상황 변화를 면밀하게 파악하여 지원 내용, 방식 등을 결정해야 한다. 예를 들어 북한에서 발병하는 질병의 변화를 고려하여 기존에 지원했던 의약품의 변경을 검토해야 한다.<sup>229)</sup>

북한의 수용가능성을 고려하여 인도협력 전략을 수립해야 한다. ‘과거의 북한’에서 벗어나 ‘새로운 북한’을 상대해야 하고 ‘잘사는’ 남한이 지원하고 ‘못사는’ 북한이 이를 수용하는 일방적이고 기능주의적인 접근에서 벗어나야 한다.<sup>230)</sup> 특히 북한이 적극적인 태도를 보이고 있는 계층에 대한 지원을 강화해나가야 한다. 여성, 아동, 장애인, 노인 등에 대해 북한은 ‘특정보호대상’으로 지칭하면서 적극적으로 배려하는 정책을 펴고 있다. 이러한 북한의 입장을 고려하여 ‘특정보호대상’을 중심으로 인도협력 방안을 수립하여 북한 당국의 수용가능성을 높여 나가야 한다. 취약계층과 같이 북한이 거부 반응을 보이는 개념에 대해서는 북한의 입장을 고려한 새로운 개념화가 필요하다. 예를 들어 모자보건사업과 같이 북한이 사업의 용어에 대해 거부감을 표명할 경우 사업 내용은 그대로 추진하더라도 새로운 개념화를 적극 고려할 필요가 있다.<sup>231)</sup>

질병 통제 등 남북한 호혜적 성격의 지원사업을 확대해나가야 한다. 예를 들어 각종 감염병에 대해 남북이 공동 관리기구를 구성하여 대처하는 것도 고려할 수 있을 것이다.<sup>232)</sup> 질병 통제, 산림녹화,

---

228) 신희영 외, “김정은 시대 북한 보건의료체계 동향: 전달체계와 조직체계를 중심으로,” p. 207.

229) 최혜경, 통일연구원 주최 워크숍 (2018.8.23.).

230) 강영식, “민간의 대북협력사업 정상화를 위한 과제와 해법 모색,” p. 43.

231) 최혜경, 통일연구원 주최 워크숍 (2018.8.23.).

치수 등 남북한 주민이 모두 혜택을 받는 인도협력사업을 추진할 경우 인도협력에 대한 국민적 공감대 형성이 용이할 것이다.<sup>232)</sup>

UPR(Universal Periodic Review, 유엔 국가별 정례인권검토), 조약기구의 권고사항 및 북한 당국이 약속한 공약 사항에 대한 북한 당국의 이행을 촉진하고 지원한다는 관점에서 인도협력전략을 수립할 필요가 있다. UNSF에서도 유엔 북한팀은 유엔 상주조정관의 감독 하에 북한 정부가 UPR 및 조약기구 등의 권고 사항을 이행하도록 지원한다는 내용이 포함되어 있다.<sup>234)</sup>

#### (4) 통합적 인도협력 및 재난협력 추진

앞으로 인도협력 분야에서의 인도협력은 통합적 관점에서 접근할 필요가 있다. 첫째, 인도적 필요에 대한 지원과 역량 형성을 위한 개발협력의 통합적 접근이다. 북한 내 인도적 수요가 여전히 존재한다는 것이 일반적인 평가이다. 인도협력은 인도적 위기를 경감하고 궁극적으로 해소하는 데 목적이 있다. 인도적 수요가 존재하는 상황에서 인도적 위기를 해소하기 위한 개발협력을 추진하더라도 현실적으로 존재하는 인도적 고통을 줄이기 위한 인도적 지원이 병행될 수밖에 없다. 따라서 인도적 지원과 개발협력을 통합하여 접근할 필요가 있다.

UNSF는 전략계획 자체가 개발과 인도적 요소를 통합한 융합적 문건임을 강조하고 있다. 유엔은 북한 정부의 장기적인 개발 노력을 지원함과 동시에, 인도적 필요를 야기하는 근본 원인들이 해결될 때까지 인도적 상황을 개선하기 위한 북한 정부의 활동을 지원할 것이

---

232) 강영식, “‘지속가능한 남북 민간교류’ 재개를 위한 제언,” (한반도평화포럼 3월 월례회 발제문, 2018.3.22.), p. 11.

233) 김수암, “민생인프라 구축과 대북지원 추진방향,” p. 20.

234) UN Strategy Framework, p. 22.

라는 점도 분명히 하고 있다.<sup>235)</sup> WHO도 「WHO Country Cooperation Strategy: DPRK, 2014~2019」에서 중요한 지원전략의 방향으로 장기적인 보건 시스템 개발 전략과 즉각적인 위험한 비상 상황에 있는 주민에 대한 인도적 지원 필요 문제 사이의 균형을 맞추는 것이라고 강조하고 있다.<sup>236)</sup> 앞으로 우리의 인도협력사업도 인도적 필요와 개발협력을 통한 역량강화 모두를 고려하여 통합적으로 접근해야 한다. 인도협력은 통합적 관점에서 ‘지속가능한 개발협력’의 본격적 추진을 지향해나가야 한다.<sup>237)</sup>

둘째, 식량안보, 사회개발, 복원력, 기술협력 등을 포괄하여 통합적으로 접근해야 한다. UNSF에서도 식량 및 영양안보, 사회개발 서비스, 복원력과 지속가능성, 데이터와 개발 관리 등 4가지의 중심 주제 영역이 서로를 지지하고 보강하는 통합적 접근법을 취한다는 점을 강조하고 있다.<sup>238)</sup>

셋째, 분야별 개발협력을 통합적으로 추진하는 것이다. 북한의 인도적 위기를 야기한 요소들은 복합적이다. 북한의 ‘복합적 위기 상황(Complex Emergency)’을 극복하기 위해서는 분야를 포괄하는 통합적인 접근이 필요하다.<sup>239)</sup> 유엔도 「2018 DPR Korea Needs and Priorities」에서 영양부족 현상은 다양한 음식의 부족한 섭취와 함께 보건, 물, 공중위생 및 개인위생 서비스의 부족으로 인해 심화되는 것으로 평가하고 있다.<sup>240)</sup>

---

235) 위의 글, p. 12.

236) WHO, WHO Country Cooperation Strategy: DPRK, 2014~2019, 2016, p. viii, <<http://apps.who.int/iris/handle/10665/250298>> (Accessed September 10, 2018).

237) 강영식, “민간의 대북협력사업 정상화를 위한 과제와 해법 모색,” p. 45.

238) UN Strategy Framework, p. 12.

239) 강영식, “토론문,” 『북한 보건의료체계에 대한 진단과 개발·협력 증진방안 정책 토론회 자료집』, p. 42.

위에서 언급하였듯이 복합적 위기 상황을 고려할 때 북한의 농업·축산 및 보건의료, 영양, 산림녹화, 사회 인프라, 영유아 등 분야를 아우르는 방향으로 인도협력 계획을 수립해야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 북한마을의 기본 구성단위인 리(동)을 대상으로 통합적인 개발협력사업을 구상할 수 있을 것이다. 소규모 마을 단위를 대상으로 교육, 아동 및 임산부의 영양과 보건, 식수위생, 산림녹화 등을 포괄하는 통합적인 개발협력이 확대될 필요가 있다. 북한 내 복합적 위기 상황을 고려할 때 각 단체별로 특화된 분야를 중심으로 지원하되, 대북협력민간단체협의회(이하 '북민협')를 중심으로 식수 및 위생, 의료, 식량의 분야에 대해 통합된 관점에서 지원 전략을 수립하는 방안도 고려할 필요가 있다.<sup>241)</sup>

또한 국제사회에서는 식수 및 위생(WASH)을 강조하는 추세에 있다. 북한도 기존의 '예방의학'의 관점에서 금년도 보건의료정책과 관련하여 '위생방역사업'의 혁신을 강조하고 있다.<sup>242)</sup> 앞으로 통합적으로 접근하되, 식수 및 위생에 보다 큰 관심을 기울일 필요가 있다.

넷째, 빈번하게 발생하는 북한 지역의 재난, 재난의 대형화, 재난에 대처할 북한 자체의 능력 부족, 북한 주민의 인권 보호 등을 감안하여 남북재난협력을 추진할 필요가 있다. 재난은 크게 자연재난과 사회재난, 이 두 가지 재난이 상호 영향을 주고 복합적으로 작용하는 복합재난으로 구분된다.<sup>243)</sup> 북한이 처해 있는 상황은 한마디로 복합적 위기 상황이라고 할 수 있다. INFORM이 발표한 2017년 조사 결과에 의하면 북한의 위기 지수는 5.6점으로 전체 조사대상 191개국

240) UN, *2018 DPR Korea Needs and Priorities*, p. 6.

241) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, pp. 193~194.

242) 『로동신문』, 2018.1.10.

243) 재난의 개념 및 북한 지역에서의 자연재난, 사회재난, 복합재난의 발생 현황에 대해서는 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 19~28, 35~47 참조.

가운데 하위 30위를 차지하였고, 재난대응능력은 6.9점으로 하위 28위를 차지하였다.<sup>244)</sup> 재난협력의 범주에는 인도적 지원에 해당하는 긴급구호, 감염병 예방을 위한 보건의료협력뿐만 아니라<sup>245)</sup> 개발협력의 범주에 해당하는 남북산림협력도 포함되며, 북한의 재난 대응능력 강화를 위해서는 복원력 강화를 위한 중장기 종합계획 마련이 필요하다.<sup>246)</sup> 이와 같이 남북재난협력이 인도적 지원 및 북한 개발협력과 밀접한 관련이 있다는 점은 인도적 지원, 개발협력, 재난협력을 포괄하는 통합적 시각의 남북인도협력의 추진이 필요함을 말해준다.

## 나. 추진 과제

### (1) ‘(가칭)인도협력 종합계획’ 수립

북한과의 지속가능한 인도협력이 이루어지기 위해서는 인도협력의 목표와 우선 순위, 전략 및 세부 추진방안을 담은 ‘(가칭)인도협력 종합계획’을 수립할 필요가 있다. 2000년대 정부가 쌀과 비료의 지원을 포함하여 대북지원을 제공하였으나 인도적 상황의 개선 및 해소를 포함하여 체계적이고 종합적인 계획은 수립되지 못하였다. 따라서 김대중·노무현 정부의 대북지원의 성과와 한계 및 문제점을 정확하게 진단하고 국제기구의 사례를 참조하여 종합적인 인도협력 전략을 수립해야 한다.

첫째, 유엔과 북한이 합의한 ‘Strategic Framework 2017~2021’의 사례에서 보듯이 분명한 목표와 전략을 설정하고 세부 이행계획을 수립할 필요가 있다. 특히 북한 내 ‘복원력’과 ‘지속가능성’에 중

244) 위의 책, pp. 59~62.

245) 위의 책, pp. 136~143.

246) 위의 책, pp. 145~149.

점을 두고 종합계획을 수립해야 한다. ‘복원력과 지속가능성’은 UNSF 네 가지 전략 우선순위의 하나이다. 특히 “지속가능하고 복원력 있는 인간 개발(sustainable and resilient human development)”은 북한 정부와 유엔 북한팀이 UNSF를 통해 성취하고자 하는 공동 목표이다. 복원력과 지속가능성의 관점에서 유엔이 특별히 관심을 두는 분야는 공동체 단위의 지속가능한 에너지 공급과 산림복원이다. 기상이변에 대한 북한의 취약성을 감안할 때, 재난대비, 취약지역 조사(vulnerability mapping), 위험 감소, 국가 위기대처관리 부문의 역량 강화가 필요하다는 인식의 발로이다.<sup>247)</sup>

UNSF 전략 우선순위 3: 복원력과 지속가능성 부문의 성과 목표

- 3.1 재난 및 기후변화 영향으로부터 지역 공동체, 특히 여성을 포함한 가장 취약한 인구집단 보호 및 대응력 제고
- 3.2 지역 공동체, 특히 가장 취약한 집단들의 저렴하고 신뢰할 수 있고 지속가능한 현대적 에너지원への 접근
- 3.3 환경관리, 에너지, 기후변화, 재난위험관리 부문에서 정부 기관들의 통합적이고 공평한 사업 수행

출처: UNSF 전략 우선순위 내용 중 일부 발췌

둘째, UNSF에서 보듯이 ‘지속가능한 개발목표(SDGs: Sustainable Development Goals)’를 반영하여 지원계획을 수립해야 한다.

셋째, 인도협력 수혜자에 대하여 분명하게 설정해야 한다. 지역 간·계층 간 양극화 심화에 따른 도시/농촌, 소득 계층 간 격차 해소를 위한 취약계층 지원 전략을 수립하여야 한다. 가장 취약한 계층인 여성(임산부, 수유 여성), 5세 미만 아동, 장애인, 노인 등이 우선

247) UN Strategy Framework, pp. 20~21.

수혜대상으로 설정될 필요가 있다. UNSF에서도 취약계층에 대한 지원에 중점을 두고 있다.<sup>248)</sup>

UNSF 전략 우선순위 2: 사회개발 서비스 부문의 성과 목표

- 2.1 북한 주민들, 특히 가장 취약한 인구집단과 외딴 지역의 주민들에 대한 일차의료의 개선 및 일관되고 공평하며 보편적인 보건의료 서비스 보장
- 2.2 전염·비전염성 질환, 특히 가장 취약한 여성과 아동들이 겪는 모성·유아 질환에 대한 개선된 의료 서비스 제공

출처: UNSF 전략 우선순위 내용 중 일부 발췌

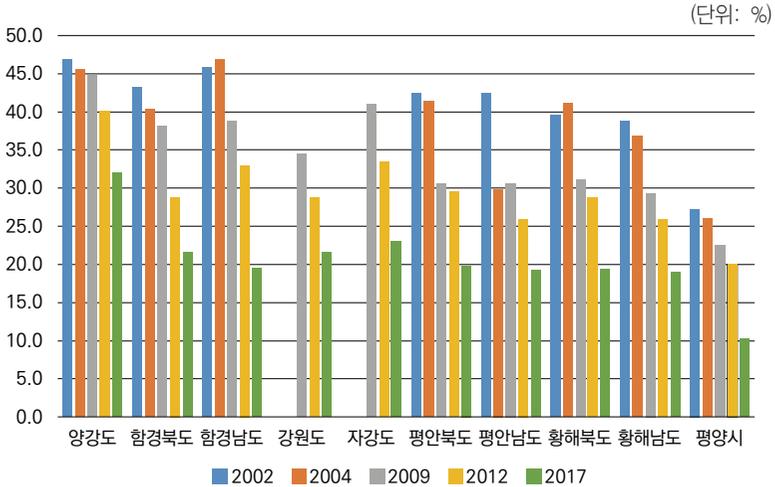
특히 아동의 영양과 보건의료에 대한 체계적인 계획을 수립할 필요가 있다. 유엔의 「2018 DPR Korea Needs and Priorities」에서는 ‘1000일 프로젝트’를 중심으로 영양부족에 대한 대응활동을 전개한다는 점을 강조하고 있다. 이와 관련하여 남북 어린이들의 건강권 실현과 교류를 위한 공동협력사업을 추진하기 위하여 ‘(가칭)코리아 아동기금(Korcef: Korea Children’s Fund, 코르세프)’을 공동으로 설립하여 운영하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.<sup>249)</sup> 또한 임신부와 산모에 대한 산전관리와 산후관리를 고려하여 인도협력 계획을 수립할 필요가 있다.<sup>250)</sup> 다만, 취약계층에 대한 실질적인 접근은 북한 당국의 허용을 필요하다는 점에서 북한 당국의 소극적·부정적 태도를 극복할 수 있는 방안도 동시에 모색해야 한다.

248) 위의 글, p. 11.

249) 강영식, “‘지속가능한 남북 민간교류’ 재개를 위한 제언,” p. 11.

250) 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』, p. 93.

〈그림 IV-1〉 지역별 만성영양실조 비중



출처: 김슬기, “북한 영유아의 영양상태: 장기적 추세와 국제적 비교,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2018년 7월호 (한국개발연구원, 2018), p. 51의 [그림8].

무엇보다도 평양 중심의 편향된 지원을 극복하고 취약지역에 대한 지원을 확대해나가야 한다. 북한 내 인도적 상황의 지역적 편차는 「2017 MICS」에서도 지속되고 있다. 유엔 「2018 DPR Korea Needs and Priorities」에서도 보건서비스 이용에 대한 도시와 농촌 간의 격차도 여전하다고 평가하고 있다.

넷째, 인도협력 우선 분야를 분명하게 설정해야 한다. 2017년 8월 23일 통일부가 청와대에 보고한 자료에서는 감염병 등 보건의료 분야 우선 추진 및 점진적 확대, 국제기구를 통한 모자보건·영양(UNICEF/WFP)을 들고 있다.

다섯째, 데이터에 대한 접근을 개선할 수 있는 방안이 반드시 계획 수립에 포함되어야 한다. 특히 취약성(vulnerability)과 증거에 기반(evidence based)하여 인도적 활동이 수행될 수 있어야 한다. 인도협력에 대한 대국민 공감대 확산과 지원의 효과성을 제고하기

위해서는 인도적 수요 조사가 실시될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 국제사회와 협력하여 실태조사에 대한 북한의 소극적 태도 변화를 유도해나가야 한다. 북한 내부의 인도적 상황을 분석한 유일한 유엔 보고서인 「2018 DPR Korea Needs and Priorities」에서도 최신의 데이터에 접근하기는 여전히 어렵다고 평가하고 있다. 지원활동에 대한 접근성의 평가와 관련하여<sup>251)</sup> ACAPS의 「Humanitarian Access Overview」에서 북한은 5등급 중 4번째인 ‘거의 접근불가능한 지역(nearly inaccessible)’으로 평가되고 있다.

기존의 인도적 지원에 대한 실태조사는 대부분 UNICEF, FAO/WFP 등 국제기구에 의해 실시되었다. FAO/WFP는 곡물작황평가사업(CFSAM: Crop and Food Supply Assessment Mission)을 진행해 오고 있다. 유엔아동기금은 영양실태조사(MICS)를 실시하고 있으며, 「Situation Analysis of Children and Women in the DPRK 2017」을 발간하였다.<sup>252)</sup> 개별국가가 인도적 위기에 대한 평가에 참여한 방식은 다음과 같은 형태로 대별될 수 있다. 첫째, 유럽연합과 같이 FAO/WFP의 북한 식량상황 조사에 참여하는 방식이다. 둘째, 미국과 같이 북한과의 양자협상을 통해 독자적인 추가 조사를 실시하는 방식이다. 북한 현지에서의 식량안보 평가 → 배분 및 모니터링에 대한 북한 당국과의 협상 → WFP 및 미국NGO를 통한 식량 지원의 방식이다. 셋째, 우리 정부가 실태조사를 위한 재정을 부담하고 국제기구를 통해 북한 당국과 협력하여 조사를 수행하는 방식이다.<sup>253)</sup>

251) ACAPS, *Humanitarian Access Overview*, August 2018, p. 4, <[https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/acaps\\_humanitarian\\_access\\_overview\\_august\\_2018\\_0.pdf](https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/acaps_humanitarian_access_overview_august_2018_0.pdf)> (Accessed September 25, 2018).

252) UNICEF, *Situation Analysis of Children and Women in the DPRK 2017*, Pyongyang, 2016, <<https://www.unicef.org/dprk/reports/situation-analysis-children-and-women-democratic-peoples-republic-korea-2017>> (Accessed August 28, 2018).

253) 김수암, “대북 인도적 지원과 북한인권 그리고 북한인권법,” p. 34.

‘소요 평가(Needs Assessment)’에 기초한 지원 원칙 아래 북한의 취약계층의 규모 및 실태, 사안별(식량, 식수 및 위생, 보건 등) 실태 등에 대한 체계적인 파악이 선행되어야 한다. 이를 토대로 인도적 위기 상황에 처해 있는 북한 취약계층을 대상으로 한 집중지원이 이루어져야 한다.<sup>254)</sup> 앞으로 인도적 수요 조사는 기존의 실태조사 방식을 활용하여 북한 당국과 신뢰를 쌓아가면서 국제기구를 통한 조사, 국제기구와 협력을 통한 조사, 남북한 당국 간 직접 조사의 순서로 단계적으로 접근하는 것이 현실적이라고 생각된다.

그리고 북한 내 인도주의 현황을 모니터링하고 평가할 수 있는 전문 조직의 설치가 필요하다.<sup>255)</sup> 현재 남북교류협력지원협회가 통일부의 위탁을 받아 인도적 대북지원 협력사업 업무를 대행하고 있다. 동 업무는 대북지원사업 관련 정보의 수집·관리, 대북지원사업 관련 DB운영 및 정보시스템 구축·운영지원, 대북지원사업 통계자료 등 통합적 분석·평가로 구성되어 있다.<sup>256)</sup> 그렇지만 대북지원에 대한 효율적인 모니터링 및 통합관리 역할은 취약한 상황이다.

여섯째, 앞으로 인도협력은 국제 기준에 부합하는 절차와 방식에 따라 추진될 수 있도록 계획이 수립되어야 한다. 대북지원에서 남북 관계의 특수성을 강조하면서 상대적으로 국제규준을 경시했던 경향들은 2000년대 후반에 들어 변화하기 시작하였다. 국내에서 대북지원에 대한 비판 여론이 커지면서 대북지원에 대한 국민적 이해를 구하기 위해서라도 국제기준에 따른 투명성 확보가 필요하다는 공감대가 형성되었다.<sup>257)</sup> 또한 북한 주민이 인도협력의 혜택을 보기 위해서는

254) 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』, p. 183.

255) 문경연, “한국 정부의 대북지원 현황과 평가,” 손혁상 외, 『북한 개발협력의 이해: 이론과 실제』 (서울: 오름, 2017), p. 120.

256) 남북교류협력지원협회 홈페이지 <<https://www.sonosa.or.kr/>> (검색일: 2018.10.7.) 참조.

257) 이종무, “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기

남북관계에서도 국제규범을 지속적으로 확대·적용해나가야 한다.<sup>258)</sup>

유엔의 인도협력은 북한의 인도주의 상황 평가, 인도지원 활동, 지원 활동의 평가 거버넌스 체계를 갖추고 있다. 즉, 북한의 인도주의 상황에 따라 지원 계획과 모니터링 계획을 수립하고, 국제사회에서 통용되는 원칙을 적용하고, 지원의 효과를 측정하기 위한 정규적 영양지표 조사를 실시하며, 조사된 결과를 다시 사업에 반영하는 체계를 갖추고 있다.<sup>259)</sup> 앞으로 북한과 인도협력에 대해 협의할 때 ‘수요조사 → 지원대상과 지원 지역, 지원방식, 지원품목 및 규모 결정 → 실행 → 지원 지역에 대한 접근과 주민 접촉 → 지원효과에 대한 평가’라는 기본절차가 점차적으로 적용될 수 있도록 해야 한다.<sup>260)</sup> 이러한 과정의 정착을 통해 북한이 개발협력의 국제규범을 어느 정도 국내적으로 수용하는 사회화 과정과 연계될 수 있도록 해야 한다.<sup>261)</sup>

일곱째, 남북한 호혜적인 공동협력이 확대될 수 있는 방향으로 종합계획이 수립되어야 한다. 예를 들어 보건의료 분야의 경우 남북한 사이의 인적·물적 왕래가 활성화될 상황에 대비하여 의료정보교류 관리 체계, 감염예방체계 등 건강협력에 대한 계획을 수립해야 한다. 결핵, 말라리아 등 각종 감염병과 수의방역 문제에 대해 남북이 공동 관리 기구를 구성하여 중장기적 목표를 가지고 체계적으로 대응해나가야 한다.<sup>262)</sup> 한반도 전체 차원의 보건의료라는 관점에서 인도협력 계획을 수립할 필요가 있다. 북한 당국이 긴급구호 형태의

---

구·대북지원 담론,” p. 54.

258) 김수암, “민생인프라 구축과 대북지원 추진방향,” p. 29.

259) 문경연·이수훈·전명수, “국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년(1995~2016) 평가와 함의,” p. 61.

260) 김수암, “대북 인도적 지원과 북한인권 그리고 북한인권법,” pp. 33~34.

261) 김태균, “북한개발협력을 위한 이론적 소고,” 손혁상 외, 『북한 개발협력의 이해: 이론과 실제』 (서울: 오름, 2017), pp. 37~38.

262) 강영식, “민간의 대북협력사업 정상화를 위한 과제와 해법 모색,” p. 47.

대외지원에 의존해오던 자세를 바꾸어 보다 장기적인 관점에서 북한의 보건의료체계 전반을 개선할 수 있도록 국가단위에서의 5개년 계획을 제시한 「국가보건의료 우선순위(NHP: National Health Priority)」를 고려하여 협상전략을 수립하도록 한다.<sup>263)</sup> 산림복원과 지역개발 분야에서도 남북 공동의 협력기구를 설립, 운영하는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어 ‘(가칭)한반도 산림녹화기구’와 같은 공동기구 설립을 제안할 수도 있다. 그리고 북한 군(郡) 지역을 중심으로 한 포괄적이고 종합적인 지역개발협력사업을 추진할 필요가 있다. 지역개발 프로젝트는 남북한 추진 주체들의 조정역량과 사업 추진역량을 강화하여 향후 남북 협력의 방식을 한 단계 높이는 계기가 될 수 있다.<sup>264)</sup>

## (2) 인도협력 추진체계 정비

앞으로 인도적 지원과 개발협력을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 인도협력 추진체계를 정비할 필요가 있다. 첫째, 통합적 개발협력의 효과적 추진을 위한 정부 부처 간 협력체계를 구축해야 한다. 둘째, 통일부 내 인도협력 체계를 통합해야 한다. 통일부의 인도협력 추진체계를 보면 인도협력기획과와 개발지원협력과가 인도적 지원과 개발협력을 각각 담당하고 있다. 그런데 각각 인도협력국과 교류협력국으로 분산·편제되어 있다. 2개의 과가 다른 국에 소속되어 있어 협업에 제약이 따를 수밖에 없다. 그리고 북한인권법에 규정되어 있는 「북한인권재단」에서도 ‘인도적 지원’ 관련 업무를 수행하도록 되어 있다.

263) 전우택, “한반도 건강공동체 형성을 위한 보건의료 준비,” pp. 9~10, 18. NHP는 2004~2008, 2010~2015, 2016~2020 세 차례에 걸쳐 발표되었다.

264) 강영식, “민간의 대북협력사업 정상화를 위한 과제와 해법 모색,” pp. 47~48.

〈표 IV-10〉 통일부의 인도협력 관련 부서와 북한인권재단의 직무

인도협력기획과 (인도협력국)	개발지원협력과 (교류협력국)	북한인권재단 (북한인권법)
- 인도적 대북지원과 관련된 통합적 관리를 위한 계획의 수립, 업무의 조정 및 사업 승인 시 협조	- 개발지원협력에 관한 정책의 수립 및 시행 - 개발지원협력에 관한 중장기 계획 수립	
- 인도적 대북지원과 관련된 통계 업무의 종합·조정	- 개발지원협력에 관한 법령 및 제도의 입안 또는 기획	
- 인도적 대북지원(제8조제7항제1호에 따른 개발지원협력은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)에 관한 정책의 수립 및 시행	- 정부차원의 개발지원협력 사업계획의 수립·시행 및 사후 관리 - 민간단체 및 국제기구의 개발지원협력사업에 대한 기획·조정·승인 및 지원	- 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권증진과 관련된 연구와 정책개발(10조 1항)
- 인도적 대북지원에 관한 중장기 계획 수립	- 개발지원협력과 관련된 남북한 주민의 접촉·왕래에 대한 기획·조정·승인 및 지원	- 인도적 지원 등 북한인권증진을 위한 다음 각 목의 사업(10조 2항)
- 인도적 대북지원에 관한 법령 및 제도의 입안 또는 기획	- 개발지원협력과 관련된 물자의 대북 반출·반입 승인	- 북한 내 인도적 지원 수요에 관한 조사·연구
- 정부차원의 인도적 대북 지원사업계획의 수립·시행 및 사후 관리	- 개발지원협력과 관련된 남북한 간 실무회담 대책의 수립	- 대북 인도적 지원을 위한 정책대안의 개발 및 대정부 건의
- 민간단체 및 국제기구의 인도적 대북지원사업에 대한 기획·조정·승인 및 지원	- 개발지원협력 분야 협력 사업 승인 및 협력사업자에 대한 지도·감독·행정조사 및 조정명령	- 그 밖에 위원회가 심의하고 통일부장관이 지정하는 사업
- 인도적 대북지원과 관련된 남북한 주민의 접촉·왕래에 대한 기획·조정·승인 및 지원	- 개발지원협력과 관련된 국내외 관계 기관과의 협조	- 가목부터 다목까지의 사업의 수행에 필요한 시민사회 단체에 대한 지원
- 인도적 대북지원과 관련된 물자의 대북 반출·반입 승인	- 개발지원협력과 관련된 민간단체에 대한 협력·지원 및 관리	
- 인도적 대북지원에 관한 남북한 간 실무회담 대책의 수립	- 개발지원협력에 관한 동향의 분석 및 통계 유지	
- 인도적 대북지원 관련 대북지원사업자에 대한 지도·감독·행정조사 및 조정	- 개발지원협력과 관련된 자금 지원에 대한 지침 및 기준 마련에 관한 사항	

인도협력기획과 (인도협력국)	개발지원협력과 (교류협력국)	북한인권재단 (북한인권법)
명령 - 인도적 대북지원과 관련된 국내외 관계 기관과의 협조 - 인도적 대북지원과 관련된 민간단체에 대한 협력· 지원 및 관리 - 인도적 대북지원과 관련된 기금 지원에 대한 지침 및 기준 마련에 관한 업무의 종합·조정 - 인도적 대북지원 관련 국제 기구 파견관 활동의 지원		

출처: 필자가 통일부 직제규정과 북한인권법 내 북한인권재단의 직무를 참조하여 정리.

인도협력은 단기적인 인도지원과 함께 중장기적인 개발협력 사업 방식이 통합적으로 추진되어야 한다. 이를 위해 현재 통일부 내 별도 국으로 편제되어 있는 인도협력기획과와 개발협력지원과를 단일 국에 편제하여 운영하는 것을 고려해야 한다.<sup>265)</sup> 또한 통일부와 북한인권재단의 협업시스템을 보다 체계적으로 재정비할 필요가 있다. 현재까지 북한인권재단이 출범하지 못하고 있지만 ‘대북협력민간단체협의회’는 북한인권재단의 대북지원 민간단체 활동에 대한 재정 지원에 대해 부정적인 태도를 보이고 있다. 이러한 제약을 극복하면서 통일부와 북한인권재단, 민간단체 간 인도협력에 관한 협업 시스템을 구축해나가야 한다.

셋째, 인도협력 관련 데이터 관리를 보다 체계화할 필요가 있다. 통일부는 홈페이지에서 ‘대북지원정보시스템’을 운영하고 있다. 대북지원사업 안내, 기금사업 신청, 통계, 대북지원 지리 정보, 북한현

265) 강영식, “지속가능한 남북 민간교류’ 재개를 위한 제언,” p. 16.

항 지표(보건의료, 농업, 산림, 에너지·환경 등 4개 분야로 구성), 국제대북지원현황 등으로 구성되어 있는데, 소략한 상황이다.<sup>266)</sup> 정부, 국내 대북지원 민간단체, 국제기구, 국제NGO와의 협력 아래 정보를 공유하고 중복을 지양하며 효율적인 지원이 이루어질 수 있도록 ‘대북지원정보시스템’을 보다 정교하게 보완해나가야 할 것이다. 대북지원에 대한 체계적인 자료화를 위해서는 표준화된 기준을 마련하고 이를 바탕으로 전문적인 데이터베이스를 구축해나가야 할 것이다. 특히 북한 전 지역에 대한 ‘(가칭)인도협력지도’를 작성하여 체계적으로 관리하고 민간단체를 포함하여 각 지원주체들이 협력계획을 수립하는데 기초자료로 활용할 수 있게 해야 할 것이다.<sup>267)</sup>

지원주체 간 정보 공유 및 중복 지양을 위한 거버넌스 체계의 구축이 필요하다. 위에서 언급한 정보의 공유와 효율적인 지원을 위해 인도협력 거버넌스 체계도 재정비해야 할 것이다. 특히 조선노동당의 통제 아래 일사불란하게 작동되는 북한의 인도협력 담당 체계의 특수성을 고려할 때 다양한 공여 주체 사이에 협업을 강화할 수 있는 거버넌스 체계의 구축이 필요하다. 그런데 지금까지 대북지원 과정을 보면 국내외 지원 주체 사이의 협력은 잘 이뤄지지 못하는 것으로 판단된다. 이러한 상황이 해소되지 못하면 북한에서의 개발협력 사업은 파편화와 분절화의 우려가 높은 상황이다.<sup>268)</sup>

첫째, 민간차원의 협업 시스템이 강화되어야 한다. 대북지원 민간단체 사이의 협력을 제고하기 위해 1999년 ‘대북협력민간단체협의회’가 구성되어 운영되고 있다. 대북협력민간단체협의회는 대북사

266) 통일부 대북지원정보시스템 홈페이지 <<https://hairo.unikorea.go.kr/>> (검색일: 2018.10.7.) 참조.

267) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, p. 208.

268) 이종무, “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기구·대북지원 담론,” p. 51.

업을 하는 여러 단체 간 상호 협력 가능한 사업과 정보 교환 촉진, 정부의 대북 인도지원정책 발전을 위한 협력, 대북협력과 관련한 국제기구 및 국제NGO와의 협력 등의 사업을 추진하기 위해 결성된 협의체이다. 북민협은 자체적으로 ‘공동행동규범’을 제정하여 준거로 삼고 있다.<sup>269)</sup> 앞으로 북민협을 중심으로 컨소시엄 구성 등 NGO 간 협력시스템을 강화함으로써 통합적 접근에 대한 북한의 태도 변화를 유도해나가야 한다.<sup>270)</sup>

둘째, 민관협력 시스템이 강화되어야 한다. 정부와 민간은 대북지원 협업의 필요성을 인식하여 2004년 9월 1일 북민협 상임운영단체와 통일부, 농림부, 보건복지부 등 관계 부처가 참여하는 ‘대북지원 민관정책협의회(민관협)’을 구성하였다. 민관협은 민간과 정부 간 포괄적 지원전략을 모색하는 정책협의의 틀로서 역할분담과 협력을 통해 상호 보유한 지원자원을 통합적으로 활용하여 지원효과를 극대화하는 방안을 모색하였다. 민관협을 통한 상호 협력관계가 형성되었지만 남북관계 경색과 정부의 소극적인 태도로 인해 현재 민관협은 사실상 형해화되어 있다. 이로 인해 인도협력과 관련한 민관협력 시스템은 매우 취약한 상황이다. 앞으로 통합적 방식의 인도협력이 효율적으로 추진되기 위해서는 ‘민관협’의 선례를 참조하여 민관협력의 시스템을 재정비해나갈 필요가 있다. 정부가 당국 간 협상을 통하여 대북협력의 기본틀을 정립하고 정부가 해야 할 역할과 민간단체가 해야 할 역할을 적절하게 조정하고 조율할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 민·관 공동으로 관련 직능단체들과 다양한 전문가들을 포괄하는 상설 조직을 구성하여 운영하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.<sup>271)</sup> 무엇보다도 중앙정부와 민간단체 사이의 민관협력

269) 대북협력민간단체협의회 홈페이지 <<http://www.kneck.or.kr/>> (검색일: 2018.10.7.) 참조.

270) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, p. 194.

은 지방자치단체를 포함하는 중앙정부-지방자치단체-대북지원 민간단체 사이의 협업 시스템으로 확대되어 나가야 한다.

셋째, 인도협력 행위주체 간에 정보를 교환하고 지원 효율성을 제고할 수 있도록 국제적인 조율 시스템을 재정비할 필요가 있다. 이미 대북지원에 참여하는 국내외 민간단체, 국제기구 등이 중심이 되어 ‘대북협력 국제회의’가 개최된 선례가 있다. 대북협력 국제회의는 1997년 미국 국제 비정부기구인 머시코(Mercy Corps)와 우리민족서로돕기운동이 공동으로 서울에서 제1회 회의를 개최한 이래 2000년 동경에서 제2회 회의, 2001년 서울에서 제3회 회의가 개최되었다. 안타깝게도 동 국제회의는 2005년 북경에서 제4회 회의가 개최된 이래 중단되었다. 이러한 회의의 연장선상에서 우리민족서로돕기운동은 2009년부터 대북지원 기구들 간 정보를 교환하고 네트워크를 구축하기 위해 ‘대북지원 국제회의’를 개최하여 오고 있다.<sup>271)</sup> 앞으로 정부, 국책연구기관인 통일연구원, 북민협의 협업 아래 인도협력 국제네트워크를 새롭게 정비해나갈 필요가 있다. 국내적으로는 중앙정부, 지방자치단체, 대북지원 민간단체, 국제적으로는 국제기구, 국제NGO를 포괄하는 인도협력 거너번스 체계를 구축해야 한다. 이러한 총괄적인 거너번스 체계 아래 다양한 형태의 분야별 거버넌스 체계를 구축할 수 있을 것이다. 예를 들어 국내 대북지원 민간단체와 국제NGO와의 연계 속에서 의약품 및 여성 아동 대상의 인도협력 체계를 만들 수 있을 것이다. 또한 국제기구와 국제NGO와 국내 대북지원 민간단체 사이의 협력 체계를 통해 북한의 전염병 통제와 백신 제공 체계도 고려할 수 있을 것이다. 그리고 ‘남북한 정부 + 국제기구 + 국제NGO’ 컨소시엄의 대북사업 협력모델도 추진할 수 있을

271) 위의 책, p. 205; 강영식, “지속가능한 남북 민간교류’ 재개를 위한 제언,” p. 17.

272) 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』, pp. 185~186.

것이다. 또한 남한 정부와 지방자치단체, 요녕·길림성 등 중국 지방 정부-NGO-국제NGO-국제기구가 참여하는 거버넌스 체계도 구축할 수 있을 것이다.<sup>273)</sup>

### (3) 우리 내부 역량 강화

남북관계 경색과 대북지원의 단절로 인해 정부, 대북지원 민간단체 등 우리 내부의 인도협력 수행 역량이 크게 약화되었다. 특히 민간단체의 인적·물적 토대 약화가 크게 약화되었다.<sup>274)</sup> 북민협은 20주년을 기념하여 『대북지원 20주년 백서』를 발간하였다. 이 과정에서 북민협 소속단체들의 인력부족 등으로 자료수집 자체가 원활히 진행되지 못할 정도로 대북지원단체의 인력 및 전문성은 취약해져 있는 상황으로 평가된다.<sup>275)</sup> 따라서 앞으로 ‘인도협력 종합계획’에 입각하여 인도협력을 효율적으로 추진하기 위해서는 우리 내부 역량강화가 선행되어야 한다. 인도협력을 담당하는 정부의 전문성과 대북지원 민간단체의 내적 역량 강화가 필요하다. 인도협력사업의 효율적 추진을 위하여 신진 전문인력의 전문성 함양을 위한 방안을 마련해야 한다.<sup>276)</sup>

남한은 공여국이 된 지 얼마 되지 않았기 때문에 국가적·사회적으로 원조 공여 능력이 여전히 취약하다. 이러한 역량문제는 대북지원에 있어서는 더욱 심하게 나타나는데, 대북지원을 담당하는 정부

273) 김수암, “민생인프라 구축과 대북지원 추진방향,” p. 23.

274) 이우영, “신정부의 대북지원 방향,” 국회의원 이인영 의원실·대북협력민간단체협의회 주최, 『신정부의 대북지원정책 방향모색 및 제도화를 위한 정책토론회 자료집』(2017.5.15.), p. 18.

275) 박영정·김수암·전영선, “통일전문인력 양성방안,” p. 47.

276) 송영훈, “국제사회의 대북인도적 지원과 정책적 대응방안,” 국회의원 설훈·농업과 행복한 미래 주최, 『인도적 남북교류와 농업협력을 위한 토론회 자료집』(2018.2.1.), p. 65.

부서에 원조 전문가가 전무하다는 것이 대복지원에 대한 전문성 부족 현실을 단적으로 보여준다.<sup>277)</sup> 이러한 역량부족 문제를 부분적으로 해소하기 위하여 통일부에 개발협력 전문가 2~3명을 ‘민간경력사무관’으로 채용하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이를 통해 통일부가 축적해온 남북관계 특수성에 대한 전문성과 개발협력의 전문성을 결합하여 인도협력정책 수립의 효율성을 제고할 필요가 있다.

남북관계 경색국면이 장기화되면서 민간단체들도 기존에 축적된 경험과 전문성이 계승되지 못하고 사업수행역량이 급속히 취약해지는 상황에 대해 일종의 위기감을 갖게 되었다. 민간단체들도 이러한 문제점을 인식하고 2013년부터 북민협을 중심으로 지원업무 실무자의 역량을 강화하는 교육을 실시한 바 있다.<sup>278)</sup> 그렇지만 남북관계 경색 국면이 지속되면서 실제로 민간단체의 대복지원 수행역량을 강화하는 효과로 이어지지 못하였다. 민간단체의 대복지원이 긴급구호에서 개발협력으로 전환되었음에도 불구하고 개발협력사업의 기획 및 실행 등 사업을 체계적으로 관리할 수 있는 전문성에 대한 교육 내용은 제대로 편성되지 못하였다. 또한 1주일 간격으로 1일, 그것도 몇 시간 단위로 교육이 편성되면서 교육의 연속성과 집약성도 떨어질 수밖에 없었다. 즉 전문성을 함양하기에는 교육 기간이 적절하게 편성되지 못하였다. 그리고 북민협이라는 민간단체를 중심으로 프로그램을 편성하면서 실무자들의 역량을 제고할 수 있는 전문성을 갖춘 강사진도 절대적으로 부족하였다.<sup>279)</sup>

따라서 정부, 지방자치단체, 특히 대복지원 민간단체의 인도협력

277) 이종무, “대복지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대복지원 규모·복한 수원기구·대복지원 담론,” p. 55.

278) 박영정·김수암·전영선, “통일전문인력 양성방안,” p. 48.

279) 위의 글, p. 53.

추진역량을 강화하기 위한 체제를 마련할 필요가 있다. 이를 위해 통일부(통일교육원)-한국국제협력단-통일연구원-북민협 등이 협업하여 정부 부처 및 지방자치단체 담당자, 민간단체의 역량을 강화하는 교육시스템을 구축하고 프로그램을 개발할 필요가 있다. 이러한 시스템과 프로그램은 다음과 같이 역량을 강화하는 방향으로 정립되어야 할 것이다. 첫째, 대북개발협력의 효과성을 제고하기 위한 사업기획역량이 강화해야 한다. 둘째, 북한의 제도, 정책, 정책시스템 개선 등 북한 전문성을 함양할 수 있어야 한다. 시장화 등 북한의 변화 속에서 지원의 영역을 새롭게 찾아내고 프로그램이나 프로젝트를 구상할 수 있는 기획 역량을 함양하는 교육이 필요하다. 셋째, 국제기준 및 절차에 대한 전문적 지식을 바탕으로 인도협력사업을 실행할 수 있는 역량을 강화해야 한다. 넷째, 책무성의 관점에서 인도협력사업에 대한 평가 및 관리, 환류의 역량을 구비할 수 있도록 해야 한다.<sup>280)</sup>

우리 내부 역량을 강화하기 위하여 민·관 공동으로 관련 직능단체들과 다양한 전문가들을 포괄하는 상설 조직을 구성하는 방안도 고려할 필요가 있다. 이와 관련하여 통일부 정책혁신위원회는 2017년 12월 28일 발표한 ‘정책혁신의견서’에서 민간단체들의 의견을 반영하여 대북 지원과 관련한 연구·정책 개발 등을 수행하는 조직으로 ‘남북인도협력추진단’ 설립을 제안한 바 있다.<sup>281)</sup>

유엔은 상대적으로 평양에 상주하면서 지속성을 확보하는 가운데 전문가 그룹이 형성될 수 있었다. 1995년 대북지원사업이 시작된 이래 WFP, UNICEF, UNDP, UNFPA 등 다양한 유엔기구가 평양에 사무소를 열었고 이를 통해 다수의 북한 전문가들이 양성되었

280) 위의 글, pp. 57~59.

281) 강영식, “민간의 대북협력사업 정상화를 위한 과제와 해법 모색,” pp. 52~53.

다.<sup>282)</sup> 우리도 국제기구의 선례에서 보듯이 전문가 양성 등 내부 역량 강화의 일환으로 민관협력 하에 당국 간 협상을 통해 중장기적으로 우리 대북지원 민간단체의 상주사무소가 설치될 수 있도록 노력해나가야 한다.

#### (4) 인도협력 활성화를 위한 관련 법제 정비와 대응

##### 〈인도적 지원 법제 정비와 남북재난협정 체결〉

현재 대북 인도적 지원은 북한인권법, 남북교류협력법, 남북협력기금법에 의해 규율되고 있으며, 남북관계발전법<sup>283)</sup>에도 규정되어 있다. 남북교류협력법과 남북협력기금법에 따른 대북 인도적 지원 사업 및 협력사업에 관한 구체적인 사항을 규율하기 위해 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」이 행정규칙인 통일부고시로(이하 ‘통일부고시’) 제정되어 시행되고 있다.<sup>284)</sup> 남북관계발전법은 대북 인도적 지원을 할 수 있다는 원칙적인 입장을 밝히고 있다는 점에서 차치하더라도 현행 우리나라의 대북 인도적 지원 법제는 크게 두 가지의 문제점을 안고 있다. 하나는 대북 인도적 지원에 관한 법률적인 근거가 미약하다는 점이다. 통일부고시는 법률의 형태가 아니라 행정규칙이다. 대북 인도적 지원에 관한 사항들이 법률적인 근거를 갖고 추진되기 위해서는 남북교류협력법에 관련 사항들이 명시되어야 한다.<sup>285)</sup> 다른 하나는 동일한 사안인 인도적 지

282) 문경연·이수훈·전명수, “국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년(1995~2016) 평가와 함의,” p. 61.

283) 남북관계발전법 제10조(북한에 대한 지원) ① 정부는 인도주의와 동포에 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다.

② 정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다.

284) 통일부고시 제2016-2호, 2016.5.30., 일부개정; 2016.5.30. 시행.

285) 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』, p. 207.

원에 관한 문제들이 서로 다른 법체계인 남북교류협력과 북한인권법에 같이 다루고 있다는 점이다. 통일부고시와 북한인권법은 추진 체계에 있어 차이가 있다. 인도적 지원을 포함한 교류협력에 관한 사항들은 남북교류협력추진협의회에서 다루어진다(남북교류협력법 제4조). 이에 비해 북한인권법은 북한인권재단에게 인도적 지원 등 북한인권증진을 위한 사업을 수행하도록 규정하고 있다(북한인권법 제10조 제3항).<sup>286)</sup> 아직 북한인권재단이 출범하지 않고 있어 남북 교류협력추진협의회와 북한인권재단 간의 관계가 문제로 드러나고 있지 않지만 북한인권재단이 출범할 경우 문제가 될 수 있음을 말해 준다. 또한 인도적 지원은 북한인권법에 따라 통일부가 수립하는 ‘북한인권증진기본계획’에 인도적 지원이 포함되도록 규정하고 있다(북한인권법 제6조 제1항 제2호). 북한 주민의 인권증진을 위한 정책 수립·총괄은 통일부 교류협력국이 아닌 인도협력국(북한인권과)의 관장 사항으로 되어 있다.<sup>287)</sup> 동일한 사안인 대북 인도적 지원을 서로 다른 법체계에서 규율하고 있는 것은 문제가 있다는 점에서 법체계의 통합이 필요하다. 북한인권법에 인도적 지원 조항이 포함되게 된 배경에는 인권의 양대 개념인 자유권과 사회권이 조화를 이루어야 하고, 북한 주민의 사회권 증진을 위해서는 인도적 지원이 포함되어야 한다는 논리가 작용하였다. 그러나 인도적 지원은 사회권

286) 북한인권법 제10조 제3항 재단은 다음 각 호의 사업을 수행하며, 각 호의 사업을 수행하는 별도의 담당기구를 둘 수 있다.

1. 생략
2. 인도적 지원 등 북한인권증진을 위한 다음 각 목의 사업
  - 가. 북한 내 인도적 지원 수요에 관한 조사·연구
  - 나. 대북 인도적 지원을 위한 정책대안의 개발 및 대정부 건의
  - 다. 그 밖에 위원회가 심의하고 통일부장관이 지정하는 사업
  - 라. 가목부터 다목까지의 사업의 수행에 필요한 시민사회단체에 대한 지원

287) 통일부와 그 소속기관 직제 제12조의2(인도협력국) 제3항 제10호; 통일부, “통일부 소개: 조직과 기능,” <[www.unikorea.go.kr/unikorea/about/organization/headquarters/](http://www.unikorea.go.kr/unikorea/about/organization/headquarters/)> (검색일: 2018.10.6.).

증진을 위한 수단 내지 방법이지 인도적 지원 그 자체가 사회권이 아니라는 점이 고려되어야 한다. 다시 말해 인도적 지원은 방법상 교류협력에 가깝다는 점에서 교류협력법에 규율되는 것이 타당하다.<sup>288)</sup> 그리고 북한인권법에 규정되어 있는 인도적 지원 조항들은 인도적 지원이 북한 주민의 인권, 특히 사회권에 미친 영향을 다루는 것으로 개정될 필요가 있다.<sup>289)</sup>

지금까지의 논의 내용을 정리하면, 별도의 법체계인 통일부고시와 북한인권법이 인도적 지원을 같이 규율하고 있는 것은 문제가 있다는 점에서 통합을 할 필요가 있다는 것과 인도적 지원이 법률적 근거를 갖기 위해서는 통일부고시를 교류협력법에 편입시킬 필요가 있다는 것으로 요약할 수 있다. 이 경우 몇 가지 사항이 고려되어야 한다.

첫째, 인도적 지원의 범주는 긴급구호와 일반구호로 한정하고 개발(개발복구, 개발지원, 개발협력)은 제외되어야 한다. 인도적 지원의 범주에 있어 통일부고시와 북한인권법은 차이를 보이고 있다(표 IV-11 참조). 북한인권법은 시행령 제7조 제1항에서 ‘북한주민의 생명 및 건강을 보호하기 위하여 필요한 지원’과 ‘재해 등으로 인하여 북한주민에게 발생한 긴급한 위기에 대처하기 위하여 필요한 지원’을 인도적 지원의 범주로 규정하고 있다. 다시 말해 긴급구호와 일반구호를 인도적 지원의 범주로 설정하고 있다. 이에 비해 통일부고시는 긴급구호뿐만 아니라 개발지원의 범주에 해당하는 ‘식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업’과 개발복구의 범주에 해당하는 ‘자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업’까지도 인도적 지원의 범주로 규정하고 있다(통일부고시 제2조). 인도적 지원과 개발문제가 상호 연관되어 있기는 하지만 인도적 지원은 긴급

288) 이규창, “북한 장애인법제 분석 및 평가와 향후 과제,” 『인권과 정의』, 제465호 (대한변호사협회, 2017), p. 123.

289) 이규창, 『대북 인도적 지원의 법적 분석』, p. 57.

구호와 일반구호로 한정하는 것이 타당하다. 개발문제까지 범주가 확장될 경우 국제사회의 대북제재와 충돌하고, 정치적인 논리가 개입되어 인도적 지원 본연의 정신인 인도주의가 희석될 우려가 있다.<sup>290)</sup>

둘째, 인도적 지원의 대상에 북한 장애인이 명시되어야 한다. 북한인권법 제8조 제1항과 통일부고시 제2조 제1항을 종합하면 인도적 지원의 대상에 여성(임산부), 영유아, 아동, 노인은 명시되어 있지만 장애인은 명시되어 있지 않다. 그러나 일반적으로 취약계층에 장애인이 포함된다는 점, 북한이 유엔 장애인권리협약에 비준함으로써 장애인 문제에 보다 적극적으로 나설 것으로 예상된다는 점을 감안하면 향후 남북교류협력법에 인도적 지원이 편입될 경우 장애인이 명시적으로 포함되어야 한다.<sup>291)</sup>

셋째, 대북지원사업자에 지방자치단체가 포함되도록 반영되어야 한다. 남북교류협력은 협력사업을 정의하면서 법인과 단체는 포함하고 있지만 지방자치단체는 명시되어 있지 않다(남북교류협력법 제2조 제4호). 통일부고시도 마찬가지로 지방자치단체는 대북지원사업자에 포함되어 있지 않다(통일부고시 제2조 제2항). 남북 간의 교류협력 및 인적 접촉이 활성화되기 위해서는 제2장에서 언급한 바와 같이 협력사업의 주체에 지방자치단체가 포함되도록 관련 법제가 개선되어야 한다.<sup>292)</sup>

한편, 남북재난협력과 관련하여 북한에서의 재난은 비단 북한에만 영향을 미치는 것이 아니고 비무장지대를 넘어 남한 지역과 남한 주민들에게까지 영향을 미친다는 점에서, 그리고 북한 지역에서의 재난에 대한 효율적인 대응을 위해서는 남북한의 공동 대응이 필요하

---

290) 위의 책, pp. 64~65.

291) 이규창, “북한 장애인법제 분석 및 평가와 향후 과제,” p. 123.

292) 관련 내용은 이 보고서, p. 79 참조.

다는 점에서 남북재난협정의 체결을 추진할 필요가 있다. 구 동서독의 경우 1973년 재난공동대응협정<sup>293)</sup>을 체결하여 재난에 공동 대응하였다는 점이 이를 시사한다.<sup>294)</sup>

〈표 IV-11〉 인도적 지원 규정 비교

	북한인권법	통일부고시
인도적 지원 대상	<p>북한인권법 제8조(인도적 지원) ① 국가는 북한 인권증진을 위하여 북한주민에 대한 인도적 지원을 북한 당국 또는 북한의 기관에 제공하는 경우에는 다음 각 호의 사항이 준수되도록 노력하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 생략</li> <li>2. 임신부 및 영유아 등 취약계층에 대한 지원이 우선되어야 한다.</li> </ol> <p>② 생략</p>	<p>제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. ① “대북지원사업”이라 함은 인도적 목적으로 시행하는 다음 각호의 1에 해당하는 사업을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업</li> <li>2. 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업</li> <li>3. 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업</li> <li>4. 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업</li> <li>5. 기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업</li> </ol> <p>② “대북지원사업자”라 함은 제1항의 사업을 추진하는 남한주민(법인·단체에 한한다)으로서 다음 각호의 요건을 갖춘 자중 통일부장관이 지정한 자를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대북지원사업 추진을 위하여 북한의 상대방(법인·단체에 한한다)과 안정적 관계를 유지하고 있다고 인정되는 자</li> <li>2. 대북지원사업을 위하여 반출한 물품의 사용에 대한 투명성을 확보하고 있는 자</li> </ol>
인도적 지원 범주	<p>북한인권법 시행령 제7조(인도적 지원) ① 법 제8조제1항에 따른 인도적 지원은 다음 각 호의 지원으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 북한주민의 생명 및 건강을 보호하기 위하여 필요한 지원</li> <li>2. 재해 등으로 인하여 북한주민에게 발생한 긴급한 위기에 대처하기 위하여 필요한 지원</li> </ol> <p>② 생략</p>	

출처: 관련 규정을 필자가 정리.

293) 정식 명칭: 동서독간 경계지역에서의 재해대응의 원칙에 관한 독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부간의 협정

294) 동서독 재난공동대응협정에 대한 상세한 내용은 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』, pp. 126~132.

## 〈단계별 특별법 제정〉

향후 인도협력 활성화 과정에서 인도적 지원, 보건의료지원, 개발협력 등 분야별 특별법 제정의 목소리가 지속적으로 제기될 것으로 전망된다. 〈표 IV-12〉에서 보는 바와 같이 현 20대 국회에는 세 가지 관련 법안이 발의되어 있다. 당위론적인 측면에서는 이 세 가지 분야의 특별법이 모두 인정될 수 있다. 그러나 제2장에서 본 바와 같이<sup>295)</sup> 현재 국제사회의 대북제재가 엄연한 현실도 고려되어야 한다. 이 같은 두 가지 필요와 현실을 감안했을 때 북한 비핵화, 대북제재 완화·해제, 남북관계 등을 고려해가면서 단계별로 대응하는 것이 바람직하다.<sup>296)</sup>

〈표 IV-12〉 20대 국회 인도적 지원 관련 특별법 발의 현황

법률안	발의 일시	대표발의	비고
남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안	2016.11.28.	윤종필 의원	계류 중
남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안	2016.12.15.	이인영 의원	계류 중
북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안	2017.9.21.	박주민 의원	계류 중

출처: 국회 의안정보시스템 <<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>> 검색하여 필자 작성 (검색일: 2018.8.20.); 이규창, 『대북 인도적 지원의 법적 분석』, p. 84.

첫째, 인도적 지원에 관한 특별법 제정은 북한 핵문제가 여전히 해결되지 않고 있는 점, 대북 인도적 지원이 물자 전용으로 인한 남남갈등의 요소가 되었다는 점 등을 고려하면 북한 핵문제가 일부 진전되고 남북 간의 관계가 발전되어 분배 투명성(transparency)이 담보될 수 있는 단계에서 추진하는 것이 바람직하다.<sup>297)</sup>

295) 관련 내용은 이 보고서, pp. 65~66 참조.

296) 이규창, 『대북 인도적 지원의 법적 분석』, p. 89.

둘째, 보건의료협력은 현재 통일부고시에도 포함되어 있다는 점에서(통일부고시 제2조 제1항 제3호) 단기적으로는 특별법을 제정하는 것보다는 현행 대북 인도적 지원 법제의 운용으로 대응하는 것이 바람직하다. 그러나 보건의료가 전문적인 영역에 속하고, 구 동서독의 경우 보건협정을 체결하여 보건의료협력을 한 점을 감안하면 장기적으로는 보건의료 분야만을 규율하는 별도의 특별법 제정이 필요하다. 한반도 평화체제 구축과정에서 남북보건(의료)협정(또는 합의서)을 체결하고, 이를 국내적으로 이행하기 위해 보건의료교류협력 특별법을 제정하는 방안이 강구되어야 한다.<sup>298)</sup>

셋째, 북한개발협력만을 규율하는 특별법 제정은 좀 더 장기적인 과제로 추진할 필요가 있다. 왜냐하면 현재 대북제재 구조 하에서 인도적 지원은 가능하지만 예산(남북협력기금)이 수반될 수밖에 없는 북한개발협력은 유엔 안보리 결의에 저촉되기 때문이다(표 II-9 참조). 다시 말해 유엔 안보리의 대북제재가 상당히 완화되어 북한개발협력이 가능한 시점에 특별법 제정을 추진하는 것이 바람직하다. 입법 방식에 있어서는 인도적 지원과 개발협력이 관련성이 있고 통합적으로 추진해야 할 필요성이 있다는 점에서 북한개발협력만을 규율하는 특별법을 제정하는 것보다는 대북 인도적 지원 특별법을 전면 개정해서 이인영 의원 안처럼 인도적 지원과 개발협력을 통합적으로 규율하는 방식이 타당하다.<sup>299)</sup>

---

297) 위의 책, p. 92.

298) 위의 책, p. 104.

299) 위의 책, p. 100.

### 3. 소결

1995년 북한이 유엔에 지원을 요청하여 유엔을 중심으로 한 국제 사회의 대북지원이 제공되었는데, 남한도 국제사회의 대북지원에 동참하면서 인도적 차원의 남북 협력도 시작되었다. 대북지원 차원에서 남북 간 인도협력의 의의는 보편적 가치의 측면과 분단을 극복하고 통일을 지향하는 남북관계의 특수성의 측면을 모두 내포하고 있다. 인도협력을 추진하는 과정에서 행위주체의 형성, 인도협력 방식의 변화, 제도화의 시도가 있었지만 정권 교체에 따라 축적된 경험은 사실상 단절에 가까운 상황을 맞이하고 있다.

판문점선언을 기반으로 인도협력을 모색하고 있는 현 상황에서 기존의 경험에 대한 성과, 한계 및 문제점에 대한 진단을 바탕으로 인도협력을 새롭게 재정립할 필요가 있다.

인도협력을 실행하는 과정에서 인적 접촉이 활성화될 수 있도록 지원전략을 수립해야 한다. 단순한 물자 지원을 넘어 인적교류를 수반하는 공동사업의 개발을 확대해나가야 한다. 인도협력 이행과정에서 남북한 주민 사이의 접촉면이 확대되기 위해서는 개발협력의 기획, 실행, 평가 전 단계에서 북한 주민이 참여하는 ‘참여적 개발’이 정착될 수 있어야 한다. ‘사람 중심인 인간개발’을 지향해나가야 한다. 그리고 인도협력 분야에서의 인적 접촉 활성화를 위해 남북 사이에 제도화 방안도 모색해나가야 한다.

앞으로 인도적 지원과 개발협력은 북한의 역량을 강화하는 데 전략적 목표를 두고 추진해나갈 필요가 있다. 인도적 지원과 개발협력 과정에서의 북한의 역량강화는 최근 국제사회의 추세를 반영하되, 북한 당국의 태도와 정책, 북한 내 현실과 남북관계의 특수성을 고려하여 방안을 마련하여야 한다. 개인·기관·사회전체를 연결하는

역량의 강화를 궁극적으로 지향하되, 자본주의 시장경제에 대한 역량 강화로 이어지도록 해야 한다. 수원국인 북한의 정부조직체계를 강화하고 관리역량을 강화하기 위한 지원이 확대되도록 해야 한다. 국제개발협력의 핵심 추세인 ‘주인의식’에 입각하여 북한 스스로 문제를 해결할 수 있는 방향으로 인도협력을 추진해나가야 한다. 남북의 역량개발사업 추진 시 프로그램의 내용과 장소 등 구체적인 사안을 논의하는 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 최소화해야 한다. 특히 지식공유사업을 실행하는 장소에 대해서는 전략적이고 단계적인 접근이 필요하다. 우선적으로 신뢰를 형성하면서 점차적으로 남북 직접 협력과 서울이나 지방으로 장소를 확대해나가는 단계적 접근을 하는 것이 바람직하다.

기존의 북한의 역량강화사업의 가장 큰 문제점은 사업기간의 단발성이다. 우리의 교육기관, 재정적 안정도, 프로그램의 지속성 등을 고려하여 단발성을 극복할 수 있는 단계적 관점에서 역량강화 사업을 기획해나가야 한다. 북한의 역량 강화를 위한 남북 공동협력 프로젝트는 북한의 역량 개발자체에 목표를 두고 기획되었다기보다 보건·식량·영양 등의 분야에서 긴급구호 물품을 지원하는 과정에서 필요한 분야의 역량발전을 위하여 연계되는 경향이 강하였다. 앞으로 북한의 역량 강화를 직접적으로 목표로 하는 전문적이고 체계적인 남북 인도 분야 기술협력 방안들이 확대되어 나가야 할 것이다.

인간개발, 사회개발을 중시하는 개발협력의 국제적인 추세를 반영하여 대북개발협력 정책을 수립해야 한다.

지식공유사업을 통한 북한의 역량 강화의 효율성이 제고되기 위해서는 북한의 필요성과 정책을 고려하여 기획되어야 한다. 정부는 북한인적 역량을 강화할 수 있는 민간단체의 다양한 사업에 대해 남북협력기금을 포함하여 적극적으로 지원해야 한다.<sup>300)</sup> 북한의 수원

조직 체계의 변화를 고려한 역량 강화 계획을 수립할 필요가 있다. 북한내부의 경제사회적 여건 변화를 고려하여 인도협력 전략을 구상할 필요가 있다.

농업 및 보건의로 분야의 북한의 정책변화를 고려하여 협력계획을 수립해야 한다. 무엇보다도 북한의 수용가능성을 고려하여 인도협력 전략을 수립해야 한다. 특히 북한이 적극적인 태도를 보이고 있는 계층에 대한 지원을 강화해나가야 한다. 질병 통제 등 남북한 호혜적 성격의 협력사업을 확대해나가야 한다.

앞으로 대북지원 분야에서의 인도협력은 통합적 관점에서 접근할 필요가 있다. 첫째, 인도적 지원과 개발협력을 분리하여 접근하는 사고방식의 전환이 필요하다. 앞으로 인도적 필요와 개발협력의 통합적 관점에서 ‘지속가능한 개발협력’의 본격적 추진을 지향해나가야 한다. 둘째, 식량안보, 사회개발, 복원력, 기술협력 등을 포괄하여 통합적으로 접근해야 한다. 셋째, ‘복합적 위기 상황(Complex Emergency)’을 극복하기 위해 분야별 개발협력을 통합적으로 접근해야 한다.

북한과의 지속가능한 인도협력이 이루어지기 위해서는 인도협력의 목표와 우선 순위, 전략 및 세부 추진방안을 담은 ‘(가칭)인도협력 종합계획’을 수립할 필요가 있다. 김대중·노무현 정부의 대북지원의 성과와 한계 및 문제점을 정확하게 진단하고 국제기구의 사례를 참조하여 종합적인 인도협력전략을 수립해야 한다.

앞으로 인도적 지원과 개발협력을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 인도협력 추진체계를 정비할 필요가 있다. 첫째, 통합적 개발협력의 효과적 추진을 위한 정부 부처 간 협력체계를 구축해야 한다. 둘째, 통일부 내 인도협력 체계를 통합해야 한다. 셋째, 인도협력 관련 데이터 관리를 보다 체계화할 필요가 있다. 넷째, 협력주

---

300) 박영정·김수암·전영선, “통일전문인력 양성방안,” p. 62.

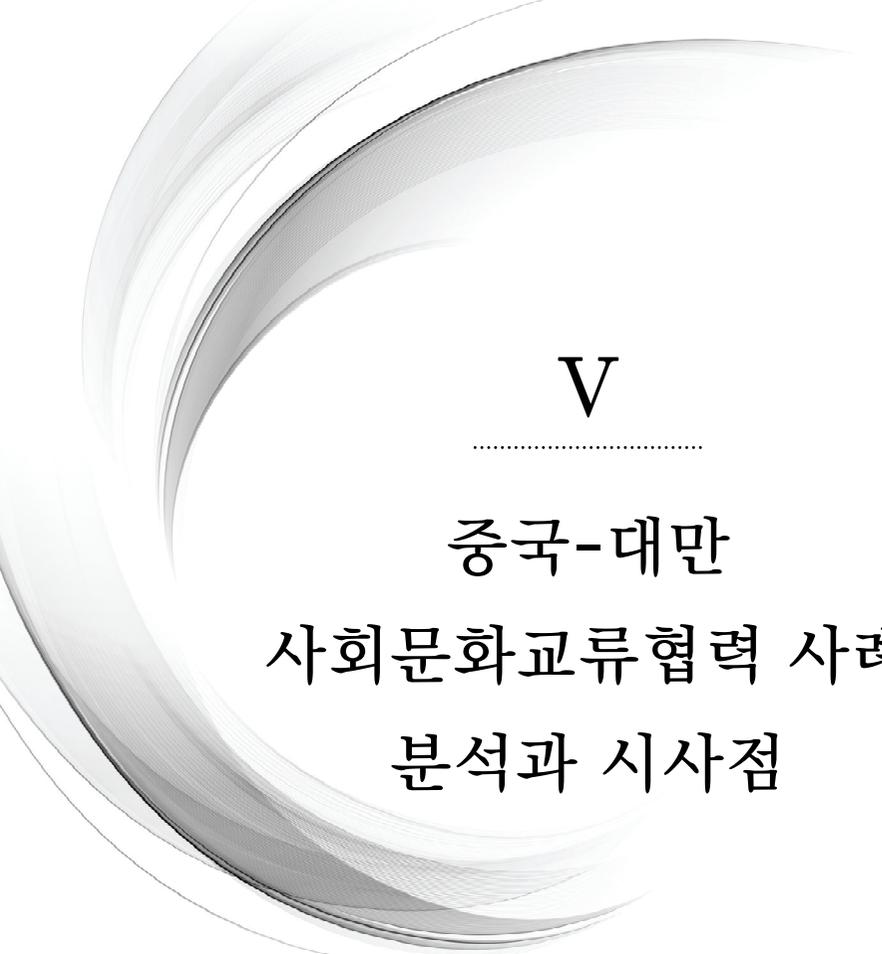
체 간 정보 공유 및 중복 지양을 위한 거버넌스 체계의 구축이 필요하다.

남북관계 경색과 대북지원의 단절로 인해 정부, 대북지원 민간단체 등 우리 내부의 인도협력 수행 역량이 크게 약화되었다. 특히 민간단체의 인적·물적 토대 약화가 크게 약화되었다. 따라서 앞으로 종합계획에 입각하여 인도협력을 효율적으로 추진하기 위해서는 우리 내부 역량강화가 선행되어야 한다. 정부, 지방자치단체, 특히 대북지원 민간단체의 인도협력 추진역량을 강화하기 위한 체제를 마련할 필요가 있다. 이를 위해 통일부(통일교육원)-한국국제협력단-통일연구원-북민협 등이 협업하여 정부 부처 및 지방자치단체 담당자, 민간단체의 역량을 강화하는 교육시스템을 구축하고 프로그램을 개발할 필요가 있다. 우리 내부 역량을 강화하기 위하여 민·관 공동으로 관련 직능단체들과 다양한 전문가들을 포괄하는 상설조직을 구성하는 방안도 고려할 필요가 있다. 우리도 국제기구의 선례에서 보듯이 전문가 양성 등 내부 역량 강화의 일환으로 민관협력하에 당국 간 협상을 통해 우리 대북지원민간단체의 상주사무소가 설치될 수 있도록 노력해나가야 한다.

인도협력의 추진을 위해 관련 법제가 정비되어야 한다. 현행 우리나라의 대북 인도적 지원 법제는 크게 교류협력법과 북한인권법으로 나누어져 있으며, 통일부고시는 법률적인 근거가 미약하다. 통일부고시를 교류협력법에 편입시켜 법률적 근거를 갖게 하면서 북한인권법상의 인도적 지원 제도와 통합하는 것이 바람직하다. 이 경우 인도적 지원의 범주에서 개발문제는 제외하고 인도적 지원의 대상에 장애인을 명시해야 하며, 대북지원사업의 주체에 지방자치단체가 포함되어야 한다. 남북재난협력을 강화해야 하며, 이를 위해 남북재난협정의 체결이 필요하다. 인도적 지원과 북한개발협력의 통

합 추진과정에서 대북 인도적 지원에 관한 특별법, 보건의료특별법, 북한개발협력특별법 제정 문제가 제기될 수 있다. 대북 인도적 지원 특별법 제정은 북한 핵문제의 일부 진전이 있는 단계에서 추진하고 평화체제 구축과정에서 남북보건(의료)협정과 남북보건의료교류협력 특별법 제정이 고려되어야 한다. 유엔 안보리의 대북 제재가 상당한 정도로 완화되는 단계에서 북한개발협력을 적극 추진하고 이를 위해 대북 인도적 지원 특별법을 전면개정해서 인도적 지원과 개발협력을 통합적으로 규율하는 것이 바람직하다.





V

---

중국-대만  
사회문화교류협력 사례  
분석과 시사점



2016년 민진당(民主進步黨) 출신의 차이잉원(蔡英文) 총통이 집권하면서 양안관계가 경색되고 있다. 양안관계의 경색은 대만 정당의 대(對)중국전략 입장 차이에 기인한다. 대만의 정당체제는 친중국성향의 범람(泛藍)진영과 독립지향적인 범록(泛綠)진영의 정당으로 구성되어있다. 국민당(中國國民黨)과 민진당은 양대 진영의 대표 주자로서 1987년 양안교류가 시작된 이래 정권 교체와 재창출을 통해 양안정책을 주도하면서 양안관계를 전개하였다. 중국은 국제정치 무대에서 ‘하나의 중국’을 견지하며 양안관계를 전개하고 있으며 이로 인해 ‘92공식’과 ‘일중각표(一中各表)’<sup>301)</sup>는 중국의 양안관계 전개의 조건이 되었다. 국민당정부는 국제정치와 중국의 양안정책 태도 및 양안경제관계의 현실에 직면하여 ‘92공식’과 ‘일중각표’를 인정하고 양안관계의 안정과 경제교류를 확대시켰으며 이를 바탕으로 대만의 경제성장과 국가이익을 추구하였다. 이에 반해 민진당 정부는 탈중국화와 대만의 정체성 부각을 추구하고 ‘92공식’에 모호한 입장을 취하며 중국의 ‘하나의 중국’ 정책에 반대하고 신남향정책(新南向政策)을 적극 추진하는 등 경제교류 다각화를 추진하였다. 이에 맞서 중국은 대만관광 제한조치 및 군사적·외교적 수단을 동원하여 대만을 전방위적으로 압박하고 있다. 이러한 대만정부의 대(對)중국 정책 차이와 중국의 협력과 압박으로 인해 양안관계는 안정과 긴장 국면이 반복되고 있다.

중국은 경제성장의 토대 위에 군사력을 강화해 왔고 이를 바탕으로 ‘하나의 중국’ 기조 하에 대만과 경제교류를 확대하는 동시에 탈중국화 움직임에는 강한 압박을 가하고 있다. ‘92공식’과 ‘일중각표’의 인정문제를 둘러싸고 국민당과 민진당이 대립을 하고 있으나 ‘대

301) 92공식은 양안 간의 비정부 양안사무처리기구인 해협교류기금회(海峽交流基金會, 대만측)와 해협양안협회(海峽兩岸協會, 중국측)가 1992년에 ‘일중각표(一中各表, 하나의 중국 각자 표기)’를 합의한 것을 말한다.

만은 중국의 일부분'이라는 중국의 주장에는 단호히 반대하고 있다. 대만의 입장에서 보면 양안관계는 이중적 구조를 가지고 있다. 즉, 정치이념과 군사적인 대립으로 국가 간에는 긴장관계를 유지하고 있지만 경제적으로는 상호이익 관계에 있다. 따라서 대만은 민간 차원에서의 경제교류를 전개하였고 동시에 중국의 적대감을 용해하고 양안 간의 상호이해 증진과 상호교류를 촉진하기 위해 사회문화교류를 추진하였다. 대만에서는 대륙(중국 본토, 이하 '대륙' 또는 '중국'을 혼용하여 사용) 당국의 양안교류정책을 통일전략 차원에서 전개하는 것으로 인식하고 있으며, 이와 동시에 양안 간의 교류협력은 대륙과의 군사적 긴장을 용해하고 양안관계 현상유지의 핵심관건이라고 인식한다. 대만이 평화와 발전의 환경을 확보하는 데 있어서 양안교류협력은 핵심관건이다. 따라서 국민당정부는 양안 간의 교류협력을 적극적으로 다각적으로 추진하였으며 민진당 정부는 또한 국민당정부시기 추진한 양안교류협력의 토대 하에 양안관계 현상유지를 이어가고 있다. 본 장에서는 대만의 양안사회문화교류협력정책 목적과 양안 간의 교류협력 사례 및 교류협력이 대만의 양안관계 인식에 미친 영향을 탐구하고자 한다.

## 1. 대만의 양안사회문화교류협력정책 특색

### 가. 양안사회문화교류협력정책의 목적과 원칙

대륙과 대만의 교류협력은 인도주의 차원에서 대만 당국이 1987년 12월 대륙출신 퇴역군인들의 친지방문을 위한 대륙방문을 허용하고 대륙 당국이 대만군인의 방문을 받아들이면서 시작되었다. 대만은 친지방문개방을 계기로 대륙적대정책을 포기하고 대륙 당국의 평화

적 통일공세에 맞서 양안 간의 상호이해 증진과 상호교류 촉진을 통해 양안관계의 현상을 유지하고 평화와 발전의 환경을 확보하려고 하였다. 이를 위해 대만 당국은 1992년 대륙 배우자의 대만정착 허용, 2008년 대륙관광객의 대만관광개방, 2011년 대륙대학생의 대만 취학허용 등의 조치를 취하였다. 이러한 조치로 인해 양안 간의 교류는 결혼, 인도주의적 친지방문에서 종교, 문화예술, 체육, 교육 등 다른 사회문화 분야로 확대되었고, 교류의 내용은 초기 대만지역 국민이 일방적으로 중국을 왕래하는 단방향 교류에서 양안 국민의 양방향 왕래, 혈연관계자의 상호방문에서 일반 민간인의 교류로 확대되었다.<sup>302)</sup> 양안사회문화교류협력 발전<sup>303)</sup>은 양안교류의 양적·질적 성장을 주도해 나갔으며, 이로 인해 양안관계는 정부차원의 관계는 냉각되어 있는 상태에서 민간교류는 활발한 이른바 ‘관방냉 민간열(官方冷民間熱)’ 현상이 출현하였다. 민간사회문화교류는 양안관계의 대립국면 속에서도 상대방과의 관계를 더욱 긴밀하게 촉진시키는 역할을 하고 있다. 따라서 양안 당국은 모두 ‘관민분리(官民區隔)’의 원칙을 가지고 민간사회문화교류를 지속적으로 추진하고 있다.

대만 당국의 사회문화교류협력 목적은 민간차원의 쌍방교류왕래 촉진을 통하여 양안 간의 적대감 용해와 상호이해를 증진시키고 이를 바탕으로 평화와 협력의 양안관계를 구축할 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 따라서 대만의 양안사회문화교류협력은 양안관계와 양안정책에 대한 대만 당국의 입장이 반영되어 있다. 대만의 양안사

302) 陳小紅, “兩安社會文化交流,” 趙春山 主編, 『兩岸關係與政府大陸政策』(臺北: 三民, 2013), p. 197.

303) “政府大陸政策重要文件,” 『大陸委員會』, <[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=AE7D888EFB4A10BA&sms=7BBB02645A537D41&s=A524DCDF513DF108](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=AE7D888EFB4A10BA&sms=7BBB02645A537D41&s=A524DCDF513DF108)> (檢索日期: 2018.7.25.).

회문화교류정책을 분석하기 위해서는 양안정책에 대하여 견지하고 있는 대만 당국의 태도를 이해해야 한다. 대만 당국은 양안정책에 있어 아래와 같이 4가지 태도를 견지하고 있다. 첫째, 양안관계를 중국과 대만의 정치적 주권과 법률적 체계가 서로 예속되지 않는 독립된 주체라고 정의한다. 둘째, 양안정책의 전제조건은 국가안보 보장에 있다. 셋째, 양안정책의 원칙은 대만의 주체성을 견지하는 데 있다. 넷째, 양안정책의 목적은 양안 간의 평화와 안정을 유지하는 데 있다. 이러한 양안정책의 입장에 맞추어 대만정부는 중국과의 사회문화교류에 대한 원칙을 존엄·대등, 개방관리, 대만 우선, 평화호혜 등 4가지로 구분하여 수립하였다. 존엄·대등은 교류협력과정에서 대만이 중국과 존엄·대등함을 견지하고 대륙 당국의 문화통일전략을 저지하는 것이다. 개방관리는 교류과정에서 개방과 관리를 병행하여 교류정책과 그에 상응하는 조치를 수립하는 것이다. 대만 우선은 교류협력 정책을 추진하는 데 있어 대만의 권익을 보호하고 대만의 우위를 선용하여 양안교류협력의 주도권을 유지하는 것을 의미한다. 평화호혜는 교류를 통하여 상호적대감을 해소하고 소통을 촉진하여 정상적인 양안관계 발전의 환경과 조건을 조성하는 것이다.

양안정책에 관한 4가지 태도에 입각하여 대만 당국은 양안사회문화교류협력에 관한 법령을 마련하였다. 대만 당국은 법적근거를 마련하여 민간사회문화교류를 제도화하였고, 민간에서는 법적근거를 바탕으로 대륙과의 교류협력 범위를 확대해갔다. 이러한 사회문화교류협력은 대만이 대륙과의 정치군사적 대립 속에 양안관계의 불확실성을 억제하고 양안관계 현상유지를 수호하는 데 주요한 작용을 하고 있다.

## 나. 양안사회문화교류협력 관련 법령 마련

양안사회문화교류협력은 1987년 12월 대만 당국이 대륙적대정책을 포기하고 인도주의 차원에서 양안 간의 친지왕래를 개방하면서 비롯되었다. 양안교류협력은 양안관계가 단절과 대립에서 교류와 협력의 시대로 접어드는 데 촉매제 역할을 하였다. 대륙과 대만 당국은 자신들의 쌍방관계를 양안관계로 지칭하고 있다. 양안관계 명칭은 대만과 대륙정부가 서로를 국가로 인정하지 않고 수복의 대상으로 본 것에 기인했다. 양안교류협력 개방 이전, 대만 당국의 대륙정책은 적대와 단절의 태도로 일관했다. 장제스(蔣介石)정부 시기에는 중화민국정부가 중국의 유일한 합법정부임을 강조하며 중국공산당이 점령하고 있는 대륙 수복을 천명하는 등 적대적인 대륙정책으로 일관하였다. 그러나 장징궈(蔣經國)정부 시기 대륙 당국의 대만정책 태도가 강경에서 온건으로 전환하고 대만 당국이 제한적으로 양안교류의 문을 개방하면서 적대와 단절의 양안관계는 협력과 교류의 시대를 맞이하였다. 1979년 1월 대륙 당국은 「대만동포에게 고하는 서한(告臺灣同胞書)」을 발표하며 대만통일전략을 ‘무력에 의한 대만해방’의 강경노선에서 ‘평화통일, 일국양제’의 온건노선으로 전환하였다.<sup>304)</sup> 대륙 당국의 양안통일전략 전환으로 대만의 외부환경이 변화하면서 장징궈정부는 3불정책(三不政策: 不接觸, 不談判, 不妥協)과 ‘삼민주의로 중국을 통일(三民主義統一中國)’ 개념을 제기하며 양안단절을 유지하는 동시에 양안통일전략을 무력에 의한 대륙 수복에서 평화통일로 전환하였다.<sup>305)</sup> 양안 당국의 통일전략 전환으로 팽팽했던 대립관계가 누그러지면서 제한적이거나 민간차원에

304) 邵宗海, “從兩岸關係的變遷探討兩岸關係的定位(下),” 『遠景基金會季刊』, 第5卷 第1期 (2004), pp. 99~100.

305) 陳守雲, 『解密蔣經國』(臺北: 秀威資訊, 2011), p. 14.

서의 양안교류를 진행하여 단절에서 교류의 시대로 접어들게 되었다.

1979년 개혁개방정책 채택 후, 중국 당국은 양안 간의 3통(三通: 通商, 通郵, 通航)을 제기하며 대만이 양안무역교류를 진행하는 데 있어 편리성과 특혜 제공을 발표한다. 이에 맞춰 대만과 지리적으로 인접한 푸젠(福建)성에서 3통을 적극적으로 진행하여 대만상인(臺商)에게 각종 혜택을 제공하고 4개 항구를 대만 선박의 정박항과 대만지역 국민의 초대소로 개방하며 양안무역과 인적교류의 환경을 조성하였다. 이를 바탕으로 1980년 푸젠성과 대만 간의 소규모 무역이 시작되었으며 1981년에는 대만자본의 기업이 푸저우(福州)에 설립되었다.<sup>306)</sup> 대만은 정치적 고려로 대륙 당국의 3통 제의에는 응하지는 않았지만 대만 국내경제구조 변화에 대한 수요와 대륙의 개혁개방, 대륙 당국의 우대로 양안경제협력을 대만 경제이익의 창출 기회로 인식하였다.<sup>307)</sup> 이에 따라 대만 당국은 정부차원에서는 대륙과의 접촉과 담판을 금지하는 3불정책을 견지하는 동시에 민간차원에서는 간접무역 방식으로 대륙과의 무역을 허용하였다. 양안무역 허용 이후 상호보완적 경제구조로 인해 양안무역은 지속적으로 확대되었다. 이로 인해 정부는 단절, 민간은 교류의 이중적인 양안관계 구조가 형성되었다.

양안무역 확대와 대만자본의 중국투자가 이루어지면서 양안무역과 관련된 대만지역 국민의 대륙방문이 점차 증가하였다. 제한적이지만 대만지역 국민의 대륙방문 길이 열리면서 대륙출신대만국민(外省人, 외성인)을 중심으로 대륙방문의 기대가 분출하였다. 양안교류의 분위기 속에 대륙출신퇴역군인들이 1987년 4월 세력을 결집하여 고향방문운동을 전개하면서 퇴역군인대륙친지방문 문제가 사

306) 單玉麗, “福建在海峽兩岸關係中扮演的角色,” 『東亞論文』, 第79期 (2010), p. 2.

307) 童振源, 『全球化下的兩岸經濟關係』 (臺北: 生智, 2003), p. 28.

회적인 이슈로 부각되었다. 이에 따라 대만 당국은 1987년 11월 「復興基地居民赴大陸淪陷區探親辦法(부흥기지 주민의 대륙 함락지역 친지방문 방법)<sup>308)</sup>을 통과시켜 인도주의 차원에서의 고향친지방문 정책을 실시하였다.<sup>309)</sup> 친지방문은 대륙에 삼촌 이내의 친척, 인척이나 배우자가 있는 퇴역군인에 한하여 허용되었다. 대만 당국의 친지방문정책은 비록 제한적이기는 하였지만 대만지역 국민의 대륙방문을 합법화시키면서 양안관계가 단절의 시대를 넘어 민간교류의 시대로 진입하는 중요한 계기가 되었다.

양안 간의 인적왕래가 시작되면서 대만 당국은 보다 적극적으로 양안교류를 추진하고 효율적으로 양안교류업무를 관리하기 위해 대륙업무전담부처를 설립하였다. 대륙친지방문 허용 당시, 대만지역에는 40여만 명의 대륙출신퇴역군인이 있었다. 그 중 친지방문 허용 6개월 만에 14만여 명의 퇴역군인이 고향방문을 신청하여 대륙방문 길에 올랐다.<sup>310)</sup> 양안 간의 인적교류가 경제무역에서 사회 분야로 확대되면서 대만 당국에서는 양안교류의 효율적 관리의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 대만 당국은 1988년 8월 행정원 산하에 ‘대륙공작회보(大陸工作會報)’를 설립하고 각 부처에 산재되어 있던 양안교류 관련업무를 조정하게 했다. 양안교류 업무전담기구를 설립 이후, 대만 당국은 대륙지역 국민의 대만방문을 허용하였다. 1988년 11월 대륙에 체류하는 대만퇴역군인의 친속자의 병문안과 장례를 위한 대만방문을 허용하고, 1989년 3월에는 대륙에 체류하는 대만국적의 전직 국군과 배우자 및 그 미성년 자녀를 대상으로 대만정착을

308) 여기서 부흥기지는 대만지역을 말한다.

309) 宋國誠, “中華民國大陸政策與中共對台政策的比較評估,” 『中國大陸研究』, 第35卷 第1期 (1992), p. 5.

310) “兩岸30年 不信‘回家’長坎坷,” 『新華網』, 2017年 11月 17日, <[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/tw/2017-11/17/c\\_129743127.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/tw/2017-11/17/c_129743127.htm)> (檢所日期: 2018.6.8.).

허용하였다. 또한 1990년에는 양안인적왕래를 일반인까지 확대하여 중국에 체류하는 대만국적 인사와 배우자 및 미성년 자녀의 대만 정착을 허용하는 동시에 학술문화교류를 위한 대륙지역 국민의 대만 방문도 허용하였다. 이와 동시에 대만자본의 대륙진출과 대만지역 국민의 대륙방문 범위를 확대하여 양안경제협력의 기틀을 마련하고 양안인적왕래를 촉진하려 하였다. 이를 위해 대만 당국은 「對大陸地區投資及技術合作管理辦法(대륙지구 투자 및 기술협력에 대한 관리 방법)」을 제정하였으며 동시에 퇴역군인으로 제한하였던 대륙방문 대상도 기층공무원과 지방의회의원(民意代表)까지 확대하였다.

양안교류협력이 경제에서 사회문화로 확대되면서 양안인적교류가 급증하였다. 이로 인해 양안 간의 범죄, 문서검증, 유산상속, 혼인관계, 무역 분쟁 등 각종 문제가 발생하였다. 양안교류에서 파생되는 분쟁을 효율적으로 관리하고 양안교류협력을 더욱 촉진하기 위해 대만 당국은 양안관계 전담기구 정비와 양안교류 관련법령을 제정하기 시작하였다. 1991년 1월, 양안교류업무 조정기구인 ‘대륙공작회보’를 ‘대륙위원회(大陸委員會)’로 확대 개편하고 각 부처에 산재되어있던 양안교류업무를 대륙위원회로 일원화시켰다. 그러나 양안 당국이 서로를 국가로 인정하지 않는 상황에서 대만정부가 직접적으로 양안교류에서 파생되는 문제를 처리할 수 없었다. 이에 따라 대만 당국은 1991년 3월 민간과 공동으로 해협교류기금회(海峽交流基金會)를 설립하고 양안교류업무의 전권을 민간기구에 위임하여 정부를 대신하여 양안교류협력 업무를 대행처리하게 하였다.<sup>311)</sup>

더 나가서 대만은 양안교류협력을 안정적이고 원활하게 진행시키

311) 대만정부가 반관반민 단체를 설립하여 양안교류 업무를 처리하려하자, 중국도 1991년 12월 대만과 유사한 성격의 기구인 ‘해협양안관계협회(海峽兩岸關係協會)’를 설립하여 대만 해협교류기금회의 카운터파트너로 삼았다. 이로 인해 양안 간의 상호 연락과 소통의 전담 기구가 만들어졌다.

기 위해 관련 법령을 정비하기 시작하였다. 1991년 4월 「中華民國憲法增修條文(헌법증수조문)」의 형식으로 헌법을 개정하여 양안 국민을 자유지역(대륙이외 지역)과 대륙지역 국민으로 구분하고 두 지역 국민의 의무권리관계 및 기타 사무처리에 관한 사항을 법률로 규율할 수 있도록 하였다.<sup>312)</sup> 헌법증수조문에 의거하여 1992년 7월 「臺灣地區與大陸地區人民關係條例(대만지구와 대륙지구 인민관계조례)」(이하 ‘양안관계조례’)를 공포하여 양안지역 국민 간의 왕래 및 양안 교류협력과정에서 파생되는 각종 문제를 해결할 규율을 마련했으며 또한 조례에 규정이 없는 부분은 기타 관련 법령에 의거하여 규율하도록 하였다.<sup>313)</sup> 양안관계조례는 주무기관의 허가절차를 통하여 ① 대만지역 국민의 대륙으로 출경과 대륙에서 투자와 기술협력, 상업 활동과 대륙지역 국민의 대만 입경 허용, ② 대륙의 출판물, 영화, TV프로그램의 대만 진출과 대만에서 제작, 판매, 방송, 전시 허용, ③ 대륙학교 학력인정 및 양안학교 간 교류협력을 허용하는 내용 등을 담고 있다. 이 같은 양안관계조례의 공포는 민간이 양안사회문화 교류협력을 활발히 이끌어가고 정부가 이를 뒷받침해주는 대만 특유의 양안교류협력 양태를 형성시켰다. 즉, 민간에서는 양안관계조례를 바탕으로 양안교류협력에 박차를 가하면서 양안교류협력이 사회에서 경제, 문화, 학술로 이어졌고, 정부는 양안관계조례에 의거하여 양안사회문화교류협력시대에 맞는 새로운 법규를 공포하여 민간이 양안사회문화교류협력을 안정적으로 추진할 수 있도록 하였다. 대만에서 공포한 양안사회문화교류협력 관련 법규는 사회교류, 재정경제교통농어업, 교육과학기술문화 영역으로 구분할 수 있다.

312) “中華民國憲法增修條文,” 『中華民國總統府』, <<https://www.president.gov.tw/Page/95#>> (檢索日期: 2018.8.1.).

313) “臺灣地區與大陸地區人民關係條例,” 『全國法規資料庫』, <<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=Q0010001>> (檢索日期: 2018.8.15.).

〈표 V-1〉 대만의 양안사회문화교류협력 법규

사회교류 영역 (발효일)	재정경제교통농어업 영역 (발효일)	교육과학기술문화 영역 (발효일)
臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法 (1993.4.13.)	臺灣地區與大陸地區民用航空運輸業間接聯運許可辦法 (2004.2.28.)	大陸地區主創人員及技術人員來臺參與合拍電視戲劇節目審核處理原則 (2012.3.26.)
大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法 (2013.12.30.)	大陸籍航空公司申請飛航兩岸客運包機作業程序 (2008.12.12.)	大陸地區出版品電影片錄影節目廣播電視節目進入臺灣地區或在臺灣地區發行銷售製作播映展覽觀摩許可辦法 (2012.5.15.)
大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法 (2014.12.26.)	大陸郵件處理要點條文 (2008.12.13.)	大陸地區學歷採認辦法 (2013.4.30.)
大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法 (2014.12.26.)	大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法 (2015.3.26.)	政府機關(構)接受大陸地區新聞人員採訪注意事項 (2013.12.26.)
大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法 (2014.12.26.)	國籍航空公司申請飛航兩岸客運包機作業程序 (2008.12.12.)	大陸地區新聞人員進入臺灣地區採訪注意事項 (2013.12.31.)
大陸地區人民及香港澳門居民收容處所設置及管理辦法 (2014.12.26.)	臺灣地區與大陸地區空運直航許可管理辦法 (2015.7.31.)	行政院大陸委員會補助大陸地區臺商學校作業要點 (2015.7.27.)
試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法 (2015.4.28.)	臺灣地區與大陸地區空運直航許可管理辦法 (2016.8.2.)	大陸地區電影主創人員來臺參與國產電影片製作審核處理原則 (2015.12.9.)
臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法 (2015.12.30.)	-	大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法 (2015.12.29.)

사회교류 영역 (발효일)	재경경제교통농어업 영역 (발효일)	교육과학기술문화 영역 (발효일)
大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法 (2016.1.14.)	-	大陸地區教育專業人士及學生來臺從事教育活動審查要點 (2016.7.11.)
在臺原有戶籍大陸地區人民申請回復臺灣地區人民身分許可辦法 (2016.10.17.)	-	各級學校與大陸地區學校締結聯盟或為書面約定之合作行為審查要點 (2016.8.15.)
大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法 (2016.11.14.)	-	大陸地區臺商學校設立及輔導辦法 (2016.10.6.)
試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航人員入出境作業規定 (2016.11.30.)	-	大陸地區古物運入臺灣地區公開陳列展覽許可辦法 (2018.1.9.)

출처: 「大陸事務法規」 『大陸委員會』, <[https://www.mac.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=22C3B697A101DF19](https://www.mac.gov.tw/Content_List.aspx?n=22C3B697A101DF19)> (檢索日期: 2018.8.9.)

사회교류법규 영역에서는 대만지역 국민과 공무원의 대륙지역 입경과 대륙지역 국민의 대만지역 입경, 대만에서의 장기체류 및 정착에 관한 내용을 규율하고 있다. 재경교통농어업법규는 주로 양안 간의 통신과 통항 및 대륙지역 국민의 대만관광에 관한 내용을 규정하며, 교육과학기술문화는 양안 간의 학술문화교류에 관한 내용을 규율하고 있다. 대륙위원회는 대(對)중국정책 주무부처로서 양안사회문화교류협력 관련 법규에 의거하여 관련 부처와 조율을 통해 양안교류협력정책을 추진하고 있다. 양안사회문화교류협력은 양안 간의 원활한 인적왕래를 통해 이루어지고 있다. 따라서 대륙지역 국민의 원활한 대만 입경도 양안사회문화교류협력을 촉진하는 주요한 부분이다. 대륙지역 국민의 대만 입경에 관한 법규는 「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法(대륙지역 인민의 대만지역 입경 허가방법)」,

「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法(대륙지역 국민의 대만지역에서의 의친거류, 장기거류, 정착허가방법)」, 「大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法(대륙지역 전문직종 인사의 대만에서 전문직종 활동의 허가방법)」이 있다. 대륙지역 국민의 대만 입경 관련 법규에 의거하여 대륙지역 국민의 대만 입경이 가능한 양안교류 항목은 사회교류, 전문직종교류, 관광, 다국적기업 내부 인사인동, 상업 활동이 있다. 이 중 사회문화교류를 위한 대륙 국민의 대만 입경은 사회교류와 전문직종교류가 있다. 사회교류는 대만지역 국민과 혈연관계가 있는 대륙지역 국민의 대만 입경과 양안혼인을 통한 대만 입경으로 나뉜다. 전문직종교류는 특정한 전문직종의 교류 활동을 위해 전문직종인, 문화인, 교육인, 민족예술인, 과학기술인의 대만 입경을 허가하는 것을 가리킨다.

이러한 사회문화교류협력 관련 법규는 대만이 양안 간의 교류협력을 안정적이고 지속적인 발전을 촉진시키는 데 핵심적 요소로 작용하고 있다. 1987년 12월 중국출신 퇴역군인의 대륙친지방문을 허용한 이래 대만은 30여 년의 짧지 않은 양안교류협력의 역사를 가지고 있다. 양안교류협력이 진행되는 과정에서 대만에서는 친중(親中)과 반중(反中)성향의 정당이 번갈아 집권과 재집권하며 친중과 반중의 양안정책을 채택하였다. 이로 인해 양안 당국 간의 관계는 안정과 협력 또는 대립과 긴장이 반복되었다. 그러나 양안 당국 관계와는 별개로 민간영역에서 양안사회문화교류협력의 기초는 여전히 유지되고 있다. 따라서 양안민간 간의 관광, 취학, 방문, 결혼, 정착 등이 여전히 진행되고 있다. 이러한 사회문화교류협력은 양안 간의 정치군사적 대립 속에도 양안민간 간의 상호친목과 신뢰를 증진시키고 나아가 양안 간의 평화와 안정의 틀을 형성시켜 양안관계가 파탄의 길로 가는 것을 방지하는 역할을 하고 있다.

## 2. 양안사회문화교류협력 사례 분석

아래에서는 결혼, 신문·매체교류, 학술교류를 중심으로 양안 간의 사회문화교류협력 사례를 분석한다.

### 가. 결혼교류

1987년 대륙출신퇴역군인에 대하여 고향친지방문을 허용한 이후, 대만 당국은 ‘한적불양립’, ‘3불정책’ 등 기존의 단절적인 양안정책을 폐지하고 대륙의 개혁개방정책에 호응하여 대만의 경제발전을 촉진하고 군사안전을 유지하고자 했다. 이를 위해 대만 당국은 대륙 투자규제를 완화하여 대만상인이 대륙에서의 직접 투자와 공장 설립을 허용하였다. 동시에 민간교류범위를 문화, 교육, 관광, 무역으로 확대하여 양안교류가 활발하게 이루어질 수 있는 토대를 마련하였다. 대만 당국의 적극적인 양안교류협력 추진으로 민간교류협력의 속도는 가속화되었으며 민간교류협력 또한 질적, 양적으로 크게 성장하였다. 양안교류협력이 빠르게 성장하면서 동일한 언어를 사용하고 비슷한 문화를 가지고 있는 양안 국민 간의 접촉 또한 증가하였고 이로 인해 대륙국민과 결혼하는 대만국민이 자연스럽게 출현하였다.

양안 주민 간의 결혼은 주로 대만남성과 대륙여성이 결혼하는 형태로 나타난다. 이러한 형태가 나타나는 주요한 원인은 양안교류협력이 주로 대만지역 국민이 대륙지역에서 대륙국민과 교류협력을 진행하는 방식이었기 때문이었다. 양안결혼은 두 가지 형태로 분류할 수 있다. 첫 번째는 양안분단으로 발생한 이산가족부부의 재결합의 형태이고 두 번째는 양안 경제교류를 바탕으로 형성된 양안결혼이다. 이산가족부부의 재결합은 중국에 체류하고 있던 대만(중화민국)국적 군인 배우자의 대만 이주 정착을 말한다. 1949년 중국대륙

이 중국공산당에 함락되면서 수십만의 국민당 군이 정부와 함께 대만으로 왔다. 패퇴하는 과정에서 기혼한 국민당 군인들은 처자를 대륙에 남겨두고 대만으로 왔다. 1987년 12월 대만 당국의 대륙친지방문 개방으로 양안교류의 문이 열리면서 대륙출신 퇴역군인들이 법령의 허가 하에 대륙고향에 가서 원래의 처와 자녀를 찾아 상봉하게 되었다. 중국의 가족과 상봉한 퇴역군인들은 중국의 처와 자식을 대만으로 데려오기를 원하였다. 이로 인해, 대륙에 거주하고 있는 대만(중화민국) 국적 인사의 배우자와 자녀들의 대만 환국문제가 대만에서 부각되었다. 대만 당국은 인도주의적 차원에서 1989년 4월 「滯留大陸臺籍前國軍人員及眷屬返臺定居申請作業規定(대륙체류의 대만국적전직군인 및 가족의 대만귀국 정착신청 작업규정)」을 제정하여,<sup>314)</sup> 대륙에 체류하고 있는 전직 국민당 군과 가족이 대만에 와서 정착할 수 있는 법률적 근거를 마련하였다. 또한 이 법령에 의거하여 대만 당국은 1987년 ‘중국 체류의 대만국적 전직군인과 배우자 및 그 미성년 자녀’의 대만 환국과 정착을 허용하였으며, 1990년에는 ‘중국 체류 국민당 군 포로와 배우자, 그 미성년 자녀’ 및 ‘중국체류 대만 국적 인사와 배우자, 그 미성년 자녀’의 환국과 정착을 허용하였다.<sup>315)</sup> 이에 따라, 양안으로 갈라져 있던 부부가 대만에서 재결합하여 가정을 이루는 형태의 양안결혼이 출현하게 되었다. 또한 대륙여성의 대만입경이 가능해짐에 따라, 미혼상태인 퇴역군인과 퇴역군인의 아들이 대륙여성과 결혼하는 양안결혼이 발생하기 시작하였다. 이러한 양안결혼 형태는 대만의 외성인(外省人, 대륙출신대만국민)을 매개로 하는 제한적인 범위이었지만 초기 대만의 양안사회

314) “滯留大陸臺籍前國軍人員及眷屬返臺定居申請作業規定,” 『植根法律網』, <<http://www.rootlaw.com.tw/LawContent.aspx?LawID=A040310001006000-0781110>> (檢索日期: 2018. 8. 10.).

315) 薄占宇, “大陸新娘來臺規範之探討,” 『明道學術論壇』, 第6卷 第3期 (2010), pp. 98~99.

교류협력을 촉진하는 데 긍정적 요소로 작용하였다.

더 나가서 대만 당국이 1987년 대륙친지방문허용정책을 채택한 이후, 대만상인의 대륙투자와 양안무역이 증가하였다.<sup>316)</sup> 양안인적 왕래와 경제협력이 증가함에 따라 양안교류협력이 대만국민경제와 사회에 미치는 파급효과 또한 증가하였다. 이에 따라, 대만 당국은 대만지역의 안전과 주민복지를 확보하기 위해 대만지역 국민과 대륙지역 국민 간의 왕래교류를 규율하고 양안교류 과정에서 파생되는 법률적 사건들을 처리하기 위해 양안관계조례를 제정하였다. 대만당국의 양안관계조례 제정으로 양안의 남녀가 결혼할 수 있는 통로가 다원화되었고 이로 인해 양안결혼과 양안가정이 더욱 확산되었다. 양안관계조례 제정 이전, 양안결혼은 대륙출신퇴역군인 본인 혹은 퇴역군인과 함께 간 퇴역군인의 자녀가 대륙친지를 방문하는 과정에서 현지 친척의 소개를 통해 대륙여성과 만나 결혼하는 형태였다.

대만 당국의 양안관계조례 제정으로 양안국민의 왕래교류가 더욱 자유로워졌다. 또한 양안경제협력을 바탕으로 한 국민경제발전을 추진하기 위해 대륙투자규제를 완화하여 대만상인의 대륙직접투자가 가능해졌다. 이러한 상황 하에 대만상인은 대륙에서 공장과 지사를 설립하고 대륙업무를 관리하기 위해 중간간부를 파견하기 시작하였다. 업무관계로 대륙에 파견된 대만간부가 대륙여성을 접촉하는 기회가 증가하였고 이에 따라 대만기업의 파견자가 대륙여성과 결혼하는 사례가 자연스럽게 발생하였다. 그 외에도 1990년대 들어서면서 대만 내에서 배우자를 찾지 못한 대만남성이 결혼중매회사를 통해 대륙여성과 결혼하거나 양안의 남성과 여성이 해외유학과

---

316) 莊奕琦·劉冬威, “經濟整合與政治衝突的關聯性: 以兩岸關係為例,” 『中國大陸研究』, 第55卷 第1期 (2012), p. 24.

정에서 자연스럽게 만나 교제하다 결혼하는 경우도 나타나기 시작했다.

양안 당국은 상대방을 국가로 인정하지 않고 있어서 정부차원에 서의 대화와 협상을 진행하지 않고 있다. 따라서 대만과 대륙 당국은 ‘해협교류기금회’와 ‘해협양안관계협회(海峽兩岸關係協會)’를 설립하고 양안교류 협상과 실무에 관한 권한을 위임하였다. 이에 따라 ‘해협교류기금회’와 ‘해협양안관계협회’는 정부의 권한을 위임받아 양안교류에 관한 실무를 담당하고 있다. 두 기관은 1993년 5월 「兩岸公證書使用查證協議(양안공증서배서사용협의)」를 체결하여 대륙이 발급한 공증서를 해협교류회에서 인증하게 하고 있다. 양안공증서배서사용협리에 의거하여 양안결혼은 대륙에서 혼인등록한 후 해협교류기금회의 인증을 받아 대만 내정부호정사에 혼인등록을 해야 한다. 해협교류기금회의 통계기록에 따르면, 1993년에서 2008년 7월까지 접수한 대륙 혼인공증서는 457,364건에 달하고 있다.

〈표 V-2〉 양안혼인통계표(1993.~2018.7.)

1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년
4,126	7,177	7,926	9,716	12,115	15,041	21,165
2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
26,568	32,719	33,840	39,940	26,417	25,630	22,534
2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
18,474	17,647	17,286	18,233	17,534	16,089	14,407
2014년	2015년	2016년	2017년	2018.7.	합계	
13,231	12,297	11,592	10,263	5,361	457,364	

출처: “交流統計.” 『海峽交流基金會』, <<http://www.sef.org.tw/lp.asp?ctNode=3813&CtUnit=2291&BaseDSD=7&mp=19>> (檢索日期: 2018,8,15.).

이채로운 것은 1993년~2003년 기간 양안혼인 건수가 대폭 증가하다가 2004년을 기점으로 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 이

러한 원인은 양안결혼이 주로 생계형으로 결혼소개회사를 통해 대륙농촌여성과 대만노총각이 결혼하는 특징을 가졌는데, 2000년대 후반 이후 대륙경제가 발전하면서 생계형 결혼이 감소하고, 동시에 대륙에서 활동하는 대만남성과 대륙여성의 연애결혼이 증가하면서 양안결혼의 수가 줄어들고 있기 때문이다. 그러나 양안결혼이 대만의 국제결혼에서 차지하는 비중은 압도적이다. 대만 내정부이민서(內政部移民署) 통계자료에 따르면, 1987년부터 2018년 7월까지 대만에 입경한 외국인 및 대륙(홍콩, 마카오 포함) 배우자 수는 538,425명에 달하는데 그 중 대륙배우자의 비중은 약 63%를 차지한다.

〈표 V-3〉 대만의 외국인 및 중국인 배우자 수

구분	대륙인 배우자		홍콩·마카오인 배우자		외국인 배우자	
	인수	%	인수	%	인수	%
	340,551	63.25	16,290	3.03	181,584	33.72

출처: “統計資料,” 『內政部移民署』, <<https://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1352321&ctNode=29699&mp=1>> (檢索日期: 2018.8.18.).

대륙위원회의 통계에 따르면, 내정부호정사(內政部戶政司)에 등록된 양안결혼은 297,730건(1998년부터 2016년까지 통계)에 달하고 있다.<sup>317)</sup> 최근 양안결혼의 형태는 연애를 통한 애정형 결혼과 대륙남성-대만여성 간의 결혼 건수가 꾸준히 증가하고 있다. 이러한 애정형 결혼 중 대다수의 대만 배우자가 사업 등의 이유로 대륙에 거주하는 것을 선택하고 있다. 이러한 양안결혼형태의 변화로 인해 양안가정은 대륙과 대만에 정착하면서 양안 국민 간의 이해와 융합

317) “社會交流統計,” 『大陸委員會』, <<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldWeb/www.mac.gov.tw/lpealc.html?ctNode=5713&CtUnit=3971&BaseDSD=7&mp=1>> (檢索日期: 2018.8.20.).

을 증진시키며 평화적인 양안관계 발전을 수호하는 데 중요한 교류 역할을 하고 있다.

## 나. 신문과 매체교류

양안 신문취재교류는 양안신문매체교류에 대한 법규가 아직 마련되기 전에 대만 신문매체 기자가 일본을 경유해 대륙에 가서 취재하면서 시작되었다. 1986년 이전 대만은 ‘3불정책’을 채택하여 대만지역 국민의 대륙입경과 양안직접교류를 제한하였다. 장기간의 양안단절에 대하여 대만사회 일각, 특히 퇴역군인과 대만상인에서 양안교류 허용을 요구하는 목소리가 출현하였다. 동시에 국민당정부의 고압적인 통치에 맞서 민주화세력이 결집하여 계엄령 해제와 민주화운동을 전개하였다. 이로 인해 대륙친지방문과 계엄해제문제가 사회이슈로 부각되었다. 양안교류와 민주화요구에 직면하여 장징궈 총통은 1987년 7월 15일 계엄령 해제를 선포하며 양안교류와 대만민주화를 위한 정치개혁을 추진하였다. 장징궈 총통의 계엄령 해제는 대륙출신퇴역군인이 대륙의 친지를 방문하게 하기 위한 조치였다.<sup>318)</sup>

계엄령 해제 선포와 동시에 퇴역군인은 ‘외성인고향친지방문촉진회(外省人返鄉探親促進會)’를 결성하여 대륙친지방문을 위한 정치적 압박을 강화하였다. 계엄령 해제와 양안교류개방을 요구하는 사회 분위기 속에 자립만보(自立晚報) 기자 리용더(李永得), 쉬루(徐璐) 2인이 1987년 9월 14일 일본을 경유하여 대륙으로 입경하였다. 두 기자는 1987년 9월 14일~27일 14일간 베이징(北京), 항저우(杭州), 광저우(廣州), 선전(深圳)과 샤먼(廈門) 5개 도시를 취재하였는데, 대륙 체류 중 쉬루 기자는 항저우에서 고모, 고종사촌동생과 상봉하였다.<sup>319)</sup> 자립만보 기자의 14일간의 대륙 취재로 인해 양안 신

318) 毛鑄倫, “思索台灣戒嚴解嚴史,” 『海峽評論』, 第200期 (2000), p. 57.

문매체교류의 서막이 열리게 되었다.

양안신문교류의 서막이 열린 이유는 당시 대만헌행법에 제3국 경유를 통한 대륙입경에 대한 처벌규정 미비와 대륙친지방문허가조치를 들 수 있다. 자립만보 기자의 귀국 후 대만 행정원신문국(行政院新聞局)은 문서위조죄로 자립만보 사장과 두 명의 취재기자를 고발 조치하였으나 대만 법원은 정부가 신문 종사자의 대륙 출경 및 취재를 허용하지 않은 상황에서 신문기자가 일본취재를 목적으로 일본에 갔고, 이후 일본을 경유하여 대륙에 들어간 행위는 부당하지만 헌행법상 처벌규정이 없다는 점을 들어 기각하였다.<sup>320)</sup> 더 나가 1987년 12월과 1988년 1월 대만 당국은 대만지역 국민의 대륙친지방문 개방과 계엄령을 해제하였다. 계엄령 해제로 대륙에 관한 보도 금지가 해제되면서 대만신문매체는 연이어 대륙취재를 허용할 것을 요구하였다.<sup>321)</sup> 이에 대만 당국은 1988년 11월 취재내용이 대륙 선전이나 위법사항이 없는 전제 하에 대륙친지방문 명의로 대륙에 출경과 취재를 묵인하였다가 1989년 4월 19일 「現階段大眾傳播事業赴大陸地區採訪、拍片、製作節目報備作業規定(현단계 대중매체 사업의 대륙지역에서의 취재, 촬영, 프로그램 제작 작업규정)」을 제정하고 대만기자의 대륙현지 취재를 정식으로 허용하였다.<sup>322)</sup> 또한 1990년 7월 27일에는 대륙위원회 전신인 대륙공작회보가 「現階段大陸人士來臺參觀訪問申請作業要點(현단계 대륙인사의 대만방문신청 작업요점)」을 제정하여 대륙의 문화인, 체육인, 대중매체인사의 대만방문을 개방하자, 동 작업요점에 의거하여 「大陸各主要大眾傳播事業所屬有關專業人士來臺參觀訪問申請須知(대륙의 주요 대중매

319) 李永得·徐璐, 『歷史性·大陸行』(臺北: 自立晚報, 1988), pp. 89~94.

320) 王天濱, 『臺灣新聞傳播史』(臺北: 亞太, 2002), pp. 403~404.

321) 王麗珠 主編, 『兩岸大陸傳播交流現況與發展』(臺北: 行政院新聞局, 2005), p. 34.

322) 劉幼琍, “傳播科技對兩岸新聞傳播之影響,” 『臺大新聞論壇』, 第1卷 第2期 (1994), p. 66.

체산업소속유관인사 대만방문 신청서지)」를 제정하여 대륙신문매체 인사의 대만취재 신청을 받기 시작하였다.<sup>323)</sup>

대만이 대륙신문매체기자의 대만현지 취재와 대만기자의 대륙현지 취재를 허용함에 따라, 양안신문매체의 교류가 본격적으로 전개되었다. 1991년 8월 12일 대륙의 신화사(新華社)와 중국신문사(中國新聞社) 기자가 대만에 비공식 입경하여 ‘민사어호(閩獅魚號)’ 사건을 취재하였다.<sup>324)</sup> 해상어민분규를 취재하기 위해 대륙기자가 양안분단 이후 처음으로 대만에 입경하면서 양방향의 양안신문매체교류가 시작되었다. 1992년 7월 31일 양안관계조례 실시로 중국공산당원의 대만입경 금지조항이 삭제되었다. 이에 따라 대만의 해협교류기금회의 초청으로 1992년 9월 5일 신화사 기자 18명이 단체로 대만에 입경하여 공식적인 대만취재를 진행하였다.<sup>325)</sup> 양안신문매체의 방문취재가 시작됨에 따라 대만의 해협교류기금회와 대륙의 해협양안관계협회는 1993년 4월 양안 청소년상호방문교류, 신문교류, 과학기술교류를 적극 촉진하기로 합의를 맺으면서 양안신문매체가 양방향 교류발전으로 가기 위한 이정표를 세웠다.<sup>326)</sup> 이 합의에 의거하여 대륙 당국은 대만 신문매체에게 1994년 1개월 체류 이내의 주점(駐點)<sup>327)</sup> 취재를 허용하였고, 1996년 12월에는 「關於台灣記者來

323) 張多馬, 『大陸新聞事業概況』(臺北: 大陸委員會, 1995), pp. 299~300.

324) 閩獅魚號 사건은 1991년 7월 21일 대만해협에서 대륙어선(閩獅魚號)과 대만어선 간에 벌어진 분규에 대만해군이 개입하여 대륙어선을 나포하여 대만 법정에 기소한 사건이다. 대만은 대륙어선이 대만영해를 침범한 것으로 간주하여 월경한 반면, 대륙은 대만해협을 전통적은 양안 공동 어구(魚區)로 간주하고 있다.

325) 韋奇宏, “兩岸新聞採訪交流的結構與變遷(1979~2001): 新制度論的分析,” 『問題與研究』, 第42卷 第1期 (2003), p. 124.

326) “汪辜會談共同協議,” 『大陸委員會』, <ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldFile/public/Data/042314455371.pdf> (檢索日期: 2018.8.23.).

327) ‘주점’ 기자의 체류기간은 1개월로 제한되고 매체는 연락사무소나 지국을 설립할 수 없다. 이에 반해 상주(常駐) 기자는 2년 이상의 체류가 가능하며 현지에 연락사무소나 지국을 설립할 수 있다.

祖國大陸採訪的規定(대만기자의 대륙취재에 관한 규정)」을 공포하면서 대만신문매체의 주점 취재를 제도화하였다. 이에 따라 2000년 11월 대만 당국도 「大陸地區新聞人員進入臺灣地區採訪注意事項(대륙지역신문인사의 대만지역취재 주의사항)」을 공포하며 대륙 신문매체의 대만 주점 취재를 허용하면서 평등하고 대등한 양안신문취재교류의 이정표를 수립하였다.<sup>328)</sup> 양안 당국의 주점 허용으로 대만의 8개 매체(中國時報, 聯合報, 中央社, 中廣, 臺視, TVBS, 東森, 真相新聞網)가 대륙에서, 대륙 4개 매체(新華社, 中央電視臺, 中央人民廣播電臺, 人民日報)가 대만에서 주점하며 취재 활동을 벌였다.<sup>329)</sup> 2008년 마잉주(馬英九)정부의 집권을 계기로 양안 당국은 주점 신청 절차를 간소화하고 동시에 주점 기간을 1개월에서 3개월로 연장하고 한 차례에 한해 3개월 체류연장을 신청하도록 하였다. 이러한 주점기간 연장과 신청절차 간소화는 양안신문매체교류를 더욱 활성화시켰다. 2018년 현재 대만에는 10개의 대륙매체(新華社, 人民日報, 中央人民廣播電臺, 中央電視臺, 中國新聞社, 福建東南衛視, 福建日報社, 廈門衛視, 深圳報業集團, 湖南電視臺), 40명의 기자가 주점하고 있다.<sup>330)</sup> 그 외에도 대만에 주점하지 못하는 일부 대륙지방매체는 대만의 라디오방송사와 협력하여 대만 뉴스를 대륙에 전송하고 있다.<sup>331)</sup> 또한 대륙 국무원대만사무관공실(國務院臺灣事務辦公室) 신문국처장 안평산(安峰山)에 따르면 대만 20여 개 매체

328) 王毓莉, “中國大陸駐點臺灣記者新聞報導之研究: 以《新華民日報》為例,” 『遠景基金會季刊』, 第6卷 第1期 (2005), p. 14.

329) 韋奇宏, “兩岸新聞採訪交流的結構與變遷(1979~2001): 新制度論的分析,” p. 125.

330) “政府推動兩岸新聞交流措施,” 『大陸委員會』, <<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=B2810D9994626D65>> (檢所日期: 2018.8.25.): “中國大陸人民來臺從事文教交流統計(2018年1月~3月),” 『大陸委員會』, <<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/295/relfile/7818/72791/1900f861-d69e-47e0-a1d6-b32d0b38a91c.pdf>> (檢所日期: 2018.8.25.).

331) 劉立行·郭育璋, “兩岸新聞媒體交流之制度研究: 新制度論視角,” 『逢甲人文社會科學報』, 第29期 (2014), p. 96.

가 베이징(北京), 상하이(上海), 광둥(廣東), 푸젠, 윈난(雲南), 산시(陝西), 후난(湖南) 등에 주점하며 대륙을 취재하고 있다.<sup>332)</sup>

#### 다. 교육교류

양안 간의 교육교류는 대만 당국이 1987년 대륙친지방문허용, 1992년 양안관계조례 공포와 양안교육교류 법령을 제정하면서 비롯되었다. 대륙 당국의 양안학술교류정책은 1979년 개혁개방정책을 추진하면서 시작되었다. 대륙 교육부는 1979년 화교와 대만, 홍콩, 마카오지역에 대한 신입생모집을 추진하고 1980년 「關於華僑青年回國和港澳、臺灣青年會內地報考大學的問題通知(화교청년 귀국과 홍콩, 마카오, 대만청년의 대륙대학입학시험 응시에 관한 문제통지)」를 공포하였다.<sup>333)</sup> 이를 바탕으로 1980년 지난(暨南)대와 화차오(華僑)대 두 대학이 화교와 대만, 홍콩, 마카오지역 신입생 모집에 나섰다. 1985년에는 베이징(北京)대, 칭화(清華)대, 푸단(復旦)대 등 7개 대학이, 1987년에는 중산(中山)의대, 샤먼(廈門)대 등 9개 대학이 신입생 모집대열에 참가하였다.<sup>334)</sup> 그러나 당시 국민당정부의 계엄령 실시로 양안관계는 경색되어있었을 뿐만 아니라 3불정책의 기조 아래 양안교류를 제한하고 있어서 대만학생들은 대륙의 고등교육제도에 대해 알지 못하였다.<sup>335)</sup> 이로 인해 대륙의 대만학생 유치 정책은 성과를 거두지 못하고 양안교육교류가 일어나지 않았다.

332) “台灣記者在大陸：期待兩岸有更寬鬆的媒體環境,” 『華夏經緯網』, <<http://big5.huaxia.com/tslj/zjts/2014/09/4055640.html>> (檢索日期: 2018. 8. 25.).

333) 蘇玉龍·林志忠·李信, “大陸高等教育對港澳臺灣僑招生及輔導策略之探究,” 『教育資料集刊』, 第39輯 (2008), p. 3.

334) 劉勝驥, “大陸以低學費招徠臺灣學生留學之新政策,” 『展望與探索』, 第3卷 第9期 (2005), p. 11.

335) 孫茂峰·黃國慶·林昭庚, “臺灣學生至大陸高等院校修習中醫學位(含針灸)現象之初步探討,” 『中華針灸醫學會雜誌』, 第6期 (2003), p. 89.

그러나 1987년 대만 당국이 대륙친지방문을 허용하고 양안교육교류정책을 추진하면서 양안교육교류의 문이 열리게 되었다. 대만 당국은 1988년 11월 대륙학자 및 대륙의 해외유학생의 대만방문을 개방하는 것을 계기로 양안교육교류관련 법령을 제정하였다. 대만 당국은 1988년 12월 「大陸傑出人士、海外學人及留學生來臺參觀訪問審查原則(대륙 우수인사, 해외의 학자 및 유학생의 대만방문 심사원칙)」을 공포하여 대륙출신 학자와 학생의 대만방문 심사기준을 마련했고, 1991년 10월에는 「加強兩岸學生學人交流計畫(양안학생학자 교류 강화계획)」을 수립하여 교육교류의 우선항목을 정하였다. 대만은 당시 양안교육교류의 중점을 교육계, 학술계, 전문가 등의 상호방문과 연구교류에 두었다. 따라서 대만은 대륙인사의 개방범위를 교육계 인사에서 과학기술계 인사, 해외의 대륙학자, 유학생에게 까지 확대했다. 동시에 제한적 범위에서 대만인사가 대륙에 방문하여 국제학술회의에 참가하는 것을 허용하면서 양안교육교류를 진행하였다. 그러나 대만 당국은 대륙의 대만학생모집에 직면하여 모호한 태도로 일관하며 학위를 인정하지 않았으며 대만학생의 대륙유학을 제한하지도 않았다. 이로 인해 대륙의 대만학생 모집은 계속되었고 양안교류개방으로 인해 대만의 대륙유학생이 점차적으로 증가하기 시작하였다.

1992년, 양안교류 개방 이후 대륙에서 취학하는 학생과 대만에서 거주하는 대륙인사가 증가하면서 대만 당국은 이들의 학력인정 문제를 검토하기 시작하였다. 그러나 대륙대만국민문제를 둘러싸고 대만여론이 분열하면서 사회갈등이 유발되었다. 이로 인해 대만 당국은 대륙 학력인정 문제를 확정하지 못하였다. 비록 대륙학력을 인정하지는 않았지만 대만 당국은 양안교육교류정책을 적극적으로 추진하여 교육교류의 대상과 항목을 점진적으로 확대 개방하였다. 대

만 당국은 국공립대학 총장의 대륙방문제한을 해제했으며 정무관 이외의 공무원의 업무차 대륙방문을 허용하여 민간성격의 교류활동에 참여하게 하였다. 이와 동시에 대륙지역의 과학기술계 인사, 전문직 종사자 및 학생에 대해 대만입경을 개방하여 연구, 학술강의, 연수 등의 교육학술활동을 가능하게 하였다. 그 외에도 대만 당국은 「臺灣地區與大陸地區學生交流作業要點(대만지역과 대륙지역 학생 교류 작업요점)」을 통과시켜 양안학생이 상대방지역에 방문하여 경기/경연대회, 견학, 훈련, 연구, 국제회의, 학술회의 등 문화교육 활동에 참가할 수 있게 하는 제도를 마련하였다.<sup>336)</sup>

대만 당국은 양안교육교류 제도화를 통해 양안교육교류발전을 촉진시켰는데, 대만교육계는 대륙해외유학생 대만방문, 교육계인사 상호방문, 학술회의 공동주최, 상호교수임용과 통학, 대륙교육사업에 중점을 두고 양안교육교류를 전개하였다.<sup>337)</sup>

2000년 대만총통선거에서 민진당의 천수이볜(陳水扁) 후보가 당선되면서 대만의 정권교체가 일어났다. 민진당 집권시기(2000년~2008년) 대만 당국은 양안교육교류에 대해 보수적인 태도를 취하면서 국민당정부 시기에 비해 양안교육교류가 크게 후퇴하였다. 그러나 천수이볜정부는 대만상인의 대륙진출이 증가하는 상황에서 대륙에 거주하는 대만상인의 요구를 받아들여 대륙에 대만상인자녀학교를 설립하는 것을 비준하였다.<sup>338)</sup> 동시에 2004년 「各級學校與大陸地區締結聯盟或為書面約定之合作行為審查要點(각급 학교와 대륙지역의 협정연맹체결 또는 서면협정을 위한 협력행위 심사요점)」을 통과시키며,<sup>339)</sup> 양안학교 간 협력을 추진할 기틀을 세웠다. 이 시기에

336) “臺灣地區與大陸地區學生交流活動作業要點.” 『植根法律網』, <<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040080031000400-0810616>> (檢索日期: 2018.9.1.).

337) 蕭鎮美, “海峽兩岸教育界之交流.” 『中國大陸研究』, 第41卷 第3期 (1998), pp. 72~77.

338) 중국에는 현재 東莞臺商子弟學校(2000년 9월 설립), 華東臺商子女學校(2001년 3월 설립), 上海臺商子女學校(2003년 2월 설립) 등 3개의 대만상인자녀학교가 있다.

는 대만야당인 국민당과 중국공산당 간의 협력기제가 양안교육교류 발전에 중요한 역할을 하였다. 국민당과 공산당은 2006년 제1차 국공경제무역논단(國共經貿論壇)을 개최하였는데, 회의 후 대륙 당국은 대만교육부가 인정하는 대만고등교육 학력인정을 선포하였다.<sup>340)</sup> 2007년 제3차 논단에서는 대만고등교육기관의 대륙신학생 모집을 선포하였고 동시에 대만 당국에 대륙학력을 인정할 것을 호소하였다.<sup>341)</sup> 이에 대해 천수이볜정부는 자신의 임기 내 대륙학력의 불인정과 대만학교의 대륙방문 신입생모집 불가를 천명하면서 양안교육교류는 정체에 빠졌다.

2008년 국민당의 마잉주(馬英九) 후보가 정권재창출에 성공하면서 양안교육교류는 다시 활기를 찾게 되었다. 마잉주총통 취임 이후, 대만은 대륙학력인정과 대륙학생의 대만 취학을 추진하였다. 이를 위해 2010년 국민당은 민진당과의 충돌을 불사하며 국회(立法院)에서 양안관계조례 제22조, 대학법 제25조(大學法 第25條), 전과대학법 제26조(專科大學法 第26條)<sup>342)</sup> 등 대륙학생관련 3법 수정안을 통과시켰고 2011년 교육부에서는 「大陸地區學歷採認辦法(대륙지역 학력 인정방법)」, 「大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法(대륙지역인민의 대만 전문대 이상 학교 취학 방법)」, 「大陸地區高等教育學歷甄試作業要點(대륙지역 고등교육학력 수시모집 작업요점)」을 공포하며 대륙학생의 대만대학 입학과 대륙학력인정을 위한 법적 근거를 확립하였다. 동시에 반대여론을 감안하여, 대만 당국은 대륙학

339) “各級學校與大陸地區學校締結聯盟或為書面約定之合作行為審查要點” 『教育部』, 〈<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL028761>〉 (檢索日期: 2018.9.2.).

340) “中台辦主任陳雲林宣布15項惠及同胞的政策措施” 『人民網』, 2006.4.14., 〈<http://tw.people.com.cn/BIG5/14810/4301713.html>〉 (檢索日期: 2018.9.2.).

341) “鄭立中宣讀《共同建議》 著墨兩岸六大共同議題” 『人民網』, 2007.4.29., 〈<http://tw.people.com.cn/BIG5/14810/5687365.html>〉 (檢索日期: 2018.9.2.).

342) 전과대학은 한국의 전문대학 속한다.

생에 대하여 3한6불(三限六不) 처리원칙을 수립하였으며,<sup>343)</sup> 1한2불(一限二不)조항을 대륙학생 관련3법에 삽입하였다.<sup>344)</sup>

마잉주정부 시기 대만 당국은 적극적으로 양안교육교류정책을 실시하며 학력인정 대륙대학과 고등교육기관수를 늘려갔다.

〈표 V-4〉 대만 학력인정 중국대학 수

연도	수량
2011	41
2013	111
2014	129
2016	155

\* 2012 191개 전문대학 학력인정

출처: “教育部擴大採認26所大陸地區大學及高等教育機構學歷” 『教育部』, (2016.4.27.), <[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=FAAF2C5FE9B356F1](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=FAAF2C5FE9B356F1)> (檢索日期: 2018.9.2.)

또한 양안학교 간의 협정은 2004년 50개의 대만학교와 대륙의 104개 학교가 185건의 교류협력협정을 체결한 데서 출발하여 2016년 323개 대만학교와 2,110개 대륙학교 간의 13,681건의 교류협정 체결로 증가하였다.

343) ‘三限六不’는 고등(교육)학교학력인정의 제한(限制採認高等學校學歷), 대만에 오는 중국대륙학생 총량의 제한(限制來臺中國大陸學生總量限制), 학력인정 영역의 제한(限制學歷採認領域)과 가산점 우대를 주지 않음(不涉及加分優待), 국내신입생모집 정원에 영향을 주지 않음(不影響國內招生名額), 장학금을 편성하지 않음(不編列獎助學金), 아르바이트를 허가하지 않음(不允許在學打工), 대만에서의 취업금지(不得在臺就業), 공직 및 기술시험 응시 금지(不得報考公職及專技考試)를 말한다.

344) ‘一限二不’는 의과대 학력인정의 제한(限制醫事學歷採認), 대륙학생의 국가안보기밀관련학과 응시금지(陸生不得報考與國家安全機密相關系所), 대만에 정착하여 호적을 만들지 않은 대륙인사는 대륙학력으로 공무원, 전문직종과 기술직 시험에 참가하는 것을 금지(大陸人民除非在台定居設籍並取得中華民國國民身分, 不得持大陸學歷參加公務員, 專門職業與技術人員考試)를 말한다.

〈표 V-5〉 양안학교 협력협정 수

연도	협정 체결한 대만-대륙 학교 수	체결 건 수
2004	대만 50-대륙 104	185
2016	대만 325-대륙 2,110	13,681

출처: 國家教育研究院, 『中華民國教育年報電子書2016年版』, p. 540, <<https://www.naer.edu.tw/files/15-1000-13943,c1310-1.php?Lang=zh-tw>> (2018.9.2).

그 외에도 대만에 유학하고 있는 대륙학생은 지속적으로 증가하고 있다. 대륙의 대만유학생은 연수생과 학위(學位)생으로 구분된다. 대만 당국은 2002년부터 대륙인사의 대만연수를 개방하였다. 대륙인사 대만연수는 2002년 348명에서 2016년 32,648명으로 약 90배의 성장세를 보였다.

〈표 V-6〉 중국인사의 대만연수 현황

연도	연수생 수
2002	348
2003	169
2004	204
2005	214
2006	448
2007	823
2008	1,321
2009	2,888
2010	5,316
2011	11,227
2012	15,590
2013	21,233
2014	27,030
2015	34,114
2016	32,648
합계	153,563

출처: 國家教育研究院, 『中華民國教育年報電子書2016年版』, p. 517, <<https://www.naer.edu.tw/files/15-1000-13943,c1310-1.php?Lang=zh-tw>> (2018.9.2).

대만 당국은 2011학년도에 정식으로 대륙학생에게 4년제 대학 학위 취득 허용하였고 2013학년도에는 2년제 대학에서의 취학 또한 허용하였다. 대만대학 개방 이후 대륙학생 수는 지속적으로 증가하였다.

〈표 V-7〉 중국학생 대만대학 취학 현황

연도	박사과정	석사과정	학사과정	2년제 학사	신입생 등록
2011	23	181	724	-	928
2012	25	265	661	-	951
2013	71	467	1,209	75	1,822
2014	141	585	1,760	67	2,553
2015	178	767	1,967	105	3,019
2016	199	734	1,657	245	2,835
합계	637	734	7,978	492	12,108

출처: 國家教育研究院, 『中華民國教育年報電子書2016年版』, pp. 518~519, <<https://www.naer.edu.tw/files/15-1000-13943,c1310-1.php?Lang=zh-tw>> (2018.9.2).

그러나 개방 이후 증가세를 보였던 대륙연수생과 유학생은 2016년을 기점으로 감소세로 돌아서기 시작하였다. 이는 2016년 반중노선의 민진당이 집권에 성공하고 92공식 인정 거부로 대륙 당국의 반발을 야기하며 양안관계가 경색된 데 기인한다. 이와 반대로 대륙대학에 취학하는 대만학생은 지속적인 증가세를 보이고 있다.

〈표 V-8〉 대만학생 중국대학 취학 현황

연도	학생 수
2008	7,031
2009	6,775
2010	6,886
2011	7,436
2012	8,316
2013	9,310
2014	9,974
2015	10,536
2016	10,823
합계	77,087

주: 학생 수는 학부와 대학원 석사, 박사과정을 합친 수입.

출처: “強力拉攏台灣青年 習近平創根大戰略.” 『風傳媒』, <<http://www.storm.mg/article/407422>>  
(檢索日期: 2018.9.5.)

대륙대학에 취학하는 대만학생 수가 증가하는 요인은 대만과 달리 대륙 당국에서 대만학생 유치정책을 실시하기 때문이다. 대륙 당국의 유치정책은 대만학생에게 장학금지급, 대륙학생과 같은 학비 적용, 대학입학학과능력시험, 졸업 후 대륙에서의 취업, 창업지원 등이 있다.

### 3. 양안사회문화교류협력의 의미와 영향

#### 가. 중국에 대한 긍정인식 증가

1987년 양안교류 개방 이후 대만 당국은 양안사회문화교류의 범위를 지속적으로 확대 개방하면서 양안결혼, 신문매체교류, 교육교류가 크게 성장하였다. 양안결혼과 신문매체, 교육 상호교류는 양안

간의 상호이해와 친밀도를 증진시키는 촉매 작용을 하였다. 2018년 3월 1일 대륙 평파이신문(澎湃新聞)이 해협양안혼인가정협회의 자료를 인용한 보도에 따르면 양안혼인가정이 384,000쌍이며,<sup>345)</sup> 교육교류를 통하여 대만과 대륙현지에서 학업(연수 포함)을 마쳤거나 진행하고 있는 양안청년이 약 250,000명에 달하고 있다. 양안가정과 양안유학생은 현지에서 거주 혹은 체류하며 현지 주민과의 접촉 또는 대학교육을 통하여 현지에 대한 지식과 이해를 넓히고 있다. 또한 양안신문매체교류가 확대됨에 따라 양안국민은 TV, 인터넷, 신문, 잡지 등을 통해 대륙 뉴스를 실시간으로 접하고 있다. 그 외에도 양안매체산업이 제작협력을 진행하면서 대륙 드라마와 예능프로그램에 대만연예인이 대륙연예인과 출연하고 대만과 대륙에서 동시 방영을 한다. 이러한 양안신문매체교류와 매체산업의 협력은 양안 주민으로 하여금 상대방에 대한 낯섬을 경감시키고 친숙감을 심화시키게 하였다. 민간 위주의 양안사회문화교류발전으로 인해 대만 지역 국민의 대륙지역 정부와 국민에 대한 친밀감과 호감도는 각기 다르게 나타나고 있는데 국민에 대한 호감도가 정부보다 약 10% 정도 높게 나오고 있다.

이채로운 것은 대륙에 대한 대만지역 국민의 호감도가 양안관계가 경색국면에 빠진 차이잉원정부의 집권 시기에 증가한 것이다. 차이잉원총통은 대만독립지향의 민진당 출신으로 반중(反中)의 정치 성향을 가지고 있다. 따라서 차이잉원정부는 집권과 동시에 대륙 당국이 양안관계의 조건으로 견지하는 92공식 인정을 거부하고 신남향정책을 추진하면서 긴밀해진 양안관계를 조정하려 하였다. 이에 맞서 대륙 당국은 외교고립, 미사일 추가배치, 대만관광 제한 등 대

345) “臺盟中央：加強兩岸婚姻家庭服務工作，加快建立專門服務機構。”『澎湃新聞』，2018.3.1.，  
 〈[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_2012983](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2012983)〉(檢索日期：2018.9.5.)

만에 대한 외교적, 군사적, 경제적 압박을 가하였다. 그러나 대만 당국은 현실적인 관점에서 양안관계 현상유지를 표명하며 양안민간교류를 유지하려 하고 있고, 대륙 당국은 ‘兩岸一家親(양안은 한 가족)’ 통일전략정책기조 아래 대만우대조치(惠臺措施)를 펼치며 양안민간교류를 진행하고 있다. 양안 당국이 모두 사회문화교류정책을 전개하면서 민간차원의 사회문화교류는 여전히 활발히 진행되고 있다.

양안 당국 간의 정치적 대립관계에도 불구하고 양안민간사회문화교류가 안정적으로 진행됨에 따라 대만지역 국민의 양안사회관계에 대한 평가는 긍정적으로 나타나고 있다. 연합보가 2010년부터 연례로 진행하는 여론조사 ‘兩岸關係年度大調查(양안관계연례조사)’에 따르면 차이잉원정부의 집권기 대만지역 국민의 대륙지역에 호감도가 증가하였다. 양안관계연례조사는 대만지역 국민이 인식하고 있는 양안관계가 적대적인지 우호적인지를 조사하는 것이다. 양안관계연례조사 조사방식은 양안관계를 양안정치, 군사, 외교, 사회, 경제무역 등 5개 항목으로 구분하고 각 항목에 1점~10점까지 평가점수를 매긴다. 점수가 1점~4점은 양안관계를 우호 또는 상호이익, 5점~6점은 평화, 7점~10점은 긴장 또는 경쟁 상태로 평가한다. 2017년 여론조사에 따르면,<sup>346)</sup> 대만지역 국민이 평가한 양안사회관계는 5.1점으로 정치관계(6.4점), 군사관계(6.6점), 외교관계(7.2점), 경제무역관계(6.4점)보다 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>347)</sup>

양안 간의 정치, 군사, 외교관계는 정부영역에 속한다. 또한 경제무역관계는 비록 민간교류 영역에 속하지만 대륙 당국이 대만을 압

346) 조사기간: 11월 10일~13일, 조사대상: 20세 이상 성인남녀, 표본: 1,017명, 표본 오차: 95%신뢰수준에 ±3.1%.

347) “本報兩岸關係年度大調查 / 挺獨的變少 願赴陸就業念書的衝新高,” 『聯合新聞網』, 2017.11.20., <<https://udn.com/news/story/7331/2828323>> (檢索日期: 2018.9.5.).

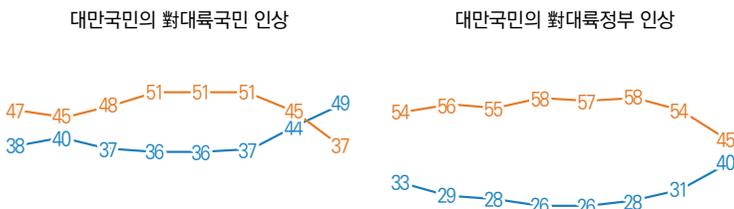
박하는 수단으로 사용하면서 정부의 영향력에 묶여있는 상태이다. 이에 반해, 양안사회관계는 정부의 구속에서 비교적 자유로운 상태인 사회문화교류를 통하여 이루어지고 있다. 이러한 양안사회관계에 대해 대만지역 국민은 긍정적으로 인식하고 있다. 이는 역설적으로 차이잉원정부의 강경한 양안정책에 따른 양안관계 경색 국면 속에 대륙 당국의 대(對)대만민간유화정책에 대만지역 민간이 호응한 것에 기인한다. 마잉주정부 시기 양안정치관계가 개선되고 양안당국 2010년 6월 경제협력기본협정(ECFA: Economic Cooperation Framework Agreement)을 체결하는 등 경제교류와 사회문화교류 촉진으로 인해 2011년 대(對)대륙국민에 대한 대만국민의 호감도가 상승하고 부정적 인식이 저감되었다.

그러나 양안ECFA체결에 따른 대만의 대(對)대륙 수출증가는 미미했으며 2012년, 2013년 경제성장률은 2% 초반대를 기록하며 대만경제는 부진에 빠져든다. 이로 인해 마잉주정부가 예상한 ECFA 체결의 경제적 성과는 거두지 못하였고 이러한 상황에서 대륙으로 유출되는 대만의 인재, 자본과 기술은 비대칭적으로 증가하였다. 이로 인해 대만에서는 양안경제통합이 대만경제를 창출하는 경제적 효과보다는 대만경제를 대륙경제에 흡수시킨다는 우려가 나오면서 마잉주정부의 급속한 양안경제교류정책을 반대하는 목소리가 확산되기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 마잉주정부는 양안경제교류를 바탕으로 대만경제발전을 도모하였고 이를 위해 ECFA의 범위를 서비스무역으로 확대하려 서비스무역협상을 추진하였다. 양안서비스무역 협상추진은 양안경제교류확대를 반대하는 세력이 결집하게 하는 결과를 초래하였다. 그 대표적인 예가 2014년 해바라기운동이라고 할 수 있다. 해바라기운동은 양안 간의 서비스무역협상이 밀실협상이라고 비난하고 양안서비스무역의 체결은 대만경제가 중국에 종

속되는 결과를 야기할 것이라고 강조하였다. 해바라기운동에 맞서 친중국 성향의 양안통일을 주장하는 극우파 정치단체들이 맞불집회 시위를 벌이면서 반무역서비스운동은 통일-독립 진영대결로 이어졌다. 이러한 상황에서 해바라기운동을 지지하는 대만국민들이 증가하였고 결국 이는 마잉주정부에 대한 비판으로 이어져 마잉주정부가 추진하는 양안경제교류와 대륙에 대한 대만국민의 인식을 부정적으로 바꿔게 하는 결과를 초래하였다. 2012년부터 2015년까지 대만국민의 대(對)대륙정부와 국민에 대한 부정적 인식이 모두 상승하였다.

그러나 차이잉원정부가 들어서고 92공식 인정문제로 대륙 당국과의 갈등 속에 대륙 당국의 외교적, 군사적, 경제적 압박이 강화하는 상황하에 양안사회문화교류가 지속되면서 대만국민의 대륙정부와 국민에 대한 호감도가 오히려 상승하였다. 특히 2017년 최초로 대륙 국민에 대한 호감도가 부정적 인상을 앞서는 현상이 일어났으며, 대륙정부에 대한 호감도와 반감도의 격차는 5%로 좁혀졌다.

〈그림 V-1〉 대만국민의 중국호감도



2010년 2011년 2012년 2013년 2014년 2015년 2016년 2017년      2010년 2011년 2012년 2013년 2014년 2015년 2016년 2017년

출처: “首度逆轉! 49%對大陸民眾印象好,” 『聯合新聞網』, 2017.11.20., <<https://udn.com/news/story/11311/2828488>> (檢索日期: 2018.9.5.). 聯合報系民意調查中心에서 재인용.

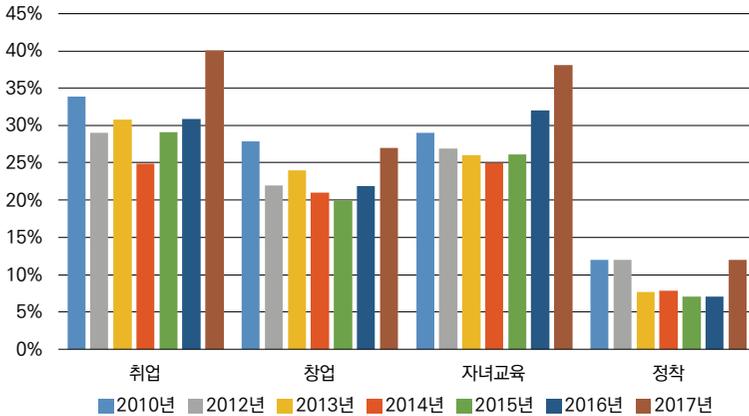
## 나. 양안관계에 대한 실용주의적 접근

대륙지역 정부와 국민에 대한 대만지역 국민의 호감도 상승은 대만지역 국민이 대륙을 정치적, 이념적 측면보다 경제적, 실용적 측면에서 대하는 것을 보여주고 있다. 2018년 2월 28일 대륙 당국은 「관여촉진양안경제문화교류합작적약간조치(關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施)」를 공포하였다. 이 조치는 대륙지역에서 활동하는 대만기업과 동포에게 대륙국민과 동등한 대우를 한다는 내용으로 대만의 상인(臺商), 학생, 전문직종의 엔지니어, 청년층 교원, 문화산업종사자들을 우대하는 정책이다. 우대조치에 대한 대만여론조사에 따르면 응답자의 41.9%가 대륙 당국의 통일전략으로 인식하고 30.1%가 대륙 당국의 선의로 받아들이고 있다.<sup>348)</sup> 그러나 이와 별개로 기회가 있으면 대륙에서 투자, 취업, 취학을 원하는 사람이 41.7%에 달하고 특히 18~29세의 청년층은 59.6%에 달하고 있다.<sup>349)</sup> 대만국민의 대륙행에 대한 용의는 전임 마잉주정부보다 현임 차이잉원정부시기에 두드러지게 증가한다. 2017년 ‘연합보’의 여론조사에 따르면, 여론조사 응답자 중 취업, 창업, 자녀교육, 정착을 위해 대륙행을 원하는 대만국민이 40%, 27%, 38%, 12%로 2015년의 29%, 20%, 26%, 7%에 비해 각각 11%, 7%, 12%, 5%가 증가하였다.

348) “最新民調 4成認為惠台措施是中共統戰花招” 『聯合新聞網』, 2018.3.19., <<https://udn.com/news/story/6656/3038843>> (檢索日期: 2018.9.6.).

349) “惠台31措施對台衝擊 執政黨面對一大隱憂, 三大警訊” 『遠見』, 2018.3.14., <<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=43280>> (檢索日期: 2018.9.6.).

〈그림 V-2〉 대만국민의 중국행 용의 변화



출처: “本報兩岸關係年度大調查／挺獨的變少 願赴陸就業念書的衝新高,” 『聯合新聞網』, 2017.11.20., <<https://udn.com/news/story/7331/2828323>> (檢索日期: 2018.9.5.). 聯合報系民意調查中心에서 재인용.

## 다. 대만국민의 양안관계에 대한 입장과 신분정체성

국호는 나라의 동질성을 확인하는 기본적인 징표로서 국가의 정체성은 국호를 통해서 전달된다. 이러한 국호는 주로 지리적 명칭이나 민족의 명칭과 국가의 기본성격을 담고 있다.<sup>350)</sup> 1949년 국민당은 중화민국정부를 대만으로 이전한 후 대만지역에서 권위주의적 통치체제를 구축하고, 반공과 삼민주의(三民主義)를 국시로 삼고 대륙수복 입장을 견지하는 동시에 대만독립운동을 탄압하였다. 국민당정부의 대만독립운동 탄압으로 독립운동자들은 투옥되거나 해외로 망명하였다. 대만지역에서 대만은 중화민국의 지방행정구역인 대만성(臺灣省)으로 인식하게 되었다. 이로 인해 중화민국은 대만지역 국민이 유일하게 받아들일 수 있는 국가정체성의 대상이 되었으

350) 허완중, “헌법 일부인 국호 ‘대한민국,’” 『인권과정의』, 제467호 (대한변호사협회, 2017), p. 37.

며 대만지역 국민은 중화민국의 국가정체성에 대해 고도로 일치된 인식을 가지고 있었다.<sup>351)</sup> 그러나 1987년 국민당정부의 계엄령 해제로 대만지역에는 정치민주화, 사회개방화와 양안민간교류의 물꼬가 트이기 시작하였다. 계엄령 해제는 대만의 정치적 사상의 자유를 불러일으켰다. 대만지역에서 사상의 자유가 일어나면서 민주와 자유가 중화민국의 전통사상인 삼민주의를 대체하는 주류사상과 새로운 핵심가치로 부상하게 되었다.<sup>352)</sup> 다른 한편, 민주와 자유의 흥기와 삼민주의가 쇠퇴하면서 대만독립담론이 출현하였다. 대만독립담론 출현으로 대만을 국호로 사용할 것을 호소하는 정치인과 국민이 점진적으로 증가하였고, 중화민국과 더불어 자신의 국가를 대만으로 사용하고 자신을 대만인이라고 자신을 소개하는 국민이 증가하기 시작하였다.

양안관계와 관련하여 대만의 국호(중화민국/대만) 논쟁과 더불어 신분(대만인/중국인) 정체성은 대만사회를 양분하는 핵심쟁점이다. 대만지역 국민의 대만인 정체성은 자기 자신에 의해 형성되는 동시에 정체성의 대상이 자기 자신이 대만인이나 중국인이냐를 선택하는 것이다. 그러므로 대만지역 국민의(대만인/중국인으로서의) 신분정체성은 양안관계와 교류의 영향을 받고 있다.<sup>353)</sup> 따라서 대륙당국은 통일전략차원에서 양안교류와 대만우대정책을 전개하면서 대만지역 국민의 호감과 지지를 유도하고 있다.

그러나 대만지역 국민은 현실적이고 실용적인 차원에서 양안민간교류를 대하고 있다. 즉, 민간사회문화교류에 참여하지만 대륙당국의 통일전략을 거부하고 있다. 또한 양안관계의 경색국면을 초래하

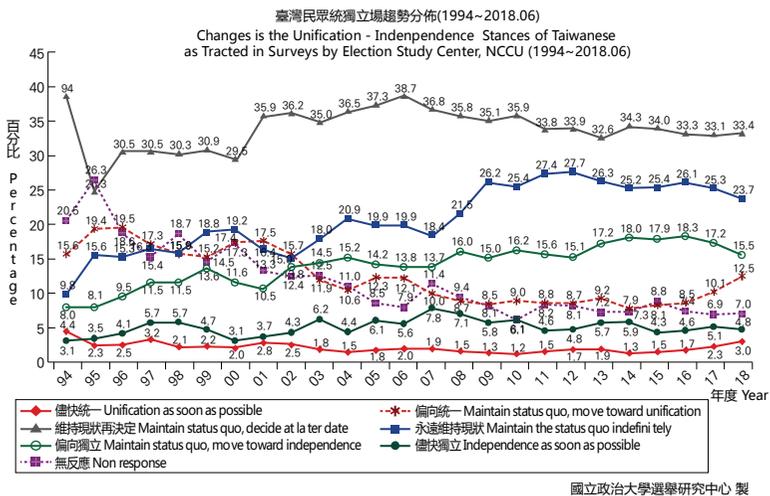
351) 許志嘉, “認同轉變: 兩岸關係的結與解,” 『東亞研究』, 第41卷 第1期 (2009), p. 45.

352) 위의 글, p. 46.

353) 陳陸輝·周應龍, “臺灣民眾臺灣認同的持續與變遷,” 蘇起·振源主編, 『兩岸關係的機遇與挑戰』 (臺北: 五南, 2013), p. 238.

는 대만독립담론에도 거리를 두고 있다. 양안교류에 대한 실용적인 입장으로 인해 양안교류발전과 대륙 당국의 대만우대정책, 친중과 반중노선의 대만정부의 양안정책에도 불구하고 대만지역 국민은 대체로 민간차원의 양안교류를 전개하는 양안관계 현상유지를 지지하고 있으며, 동시에 대만인으로서의 정체성을 가지고 있다. 대만 정치대학 선거연구센터의 연례 여론조사에 의하면 양안관계 현상유지를 선호하는 국민은 60%로서 통일성향 15%, 독립성향 20%를 압도하고 있다.

〈그림 V-3〉 대만국민의 통일과 독립 입장 추이 분포

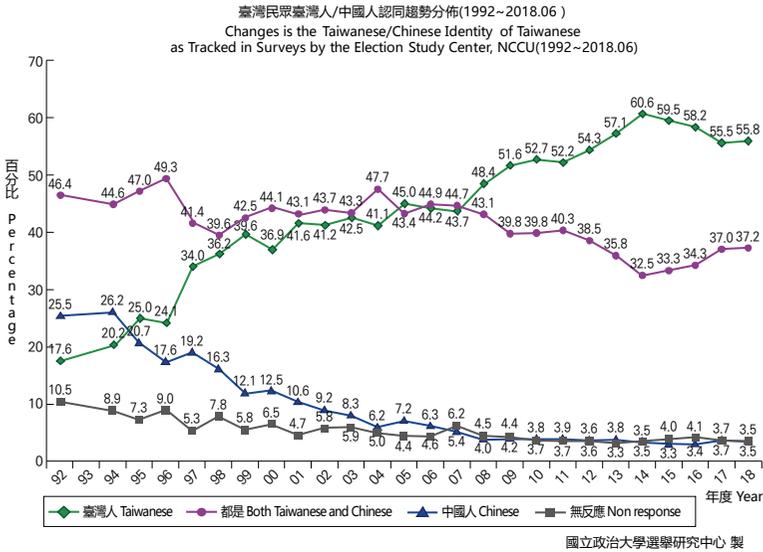


출처: “臺灣民眾統獨立場趨勢分佈(1994年12月~2018年06月),” 『政治大學選舉研究中心』,  
 〈<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=167#>〉 (檢索日期: 2018.9.11).

또한 신분정체성에 대한 응답을 보면, 자신을 중국인이라고 대답한 응답자는 지속적으로 감소하면서 2018년 3.5%에 불과하였고 이와 반대로 자신을 대만인으로 응답한 자는 지속적인 증가세를 보여 2014년 60.6%를 기록한다. 이채로운 것은 차이잉원정부 집권 시기

양안관계가 경색되면서 대만인으로서의 정체성이 소폭 감소하고 대만인이자 중국인이라고 응답한 국민이 소폭 증가하였다.

〈그림 V-4〉 대만국민의 대만인/중국인 정체성 추이 분포



출처: “臺灣民眾臺灣人/中國人認同趨勢分佈(1992年6月~2018年06月),” 『政治大學選舉研究中心』, <<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=166>> (檢索日期: 2018.9.11.).

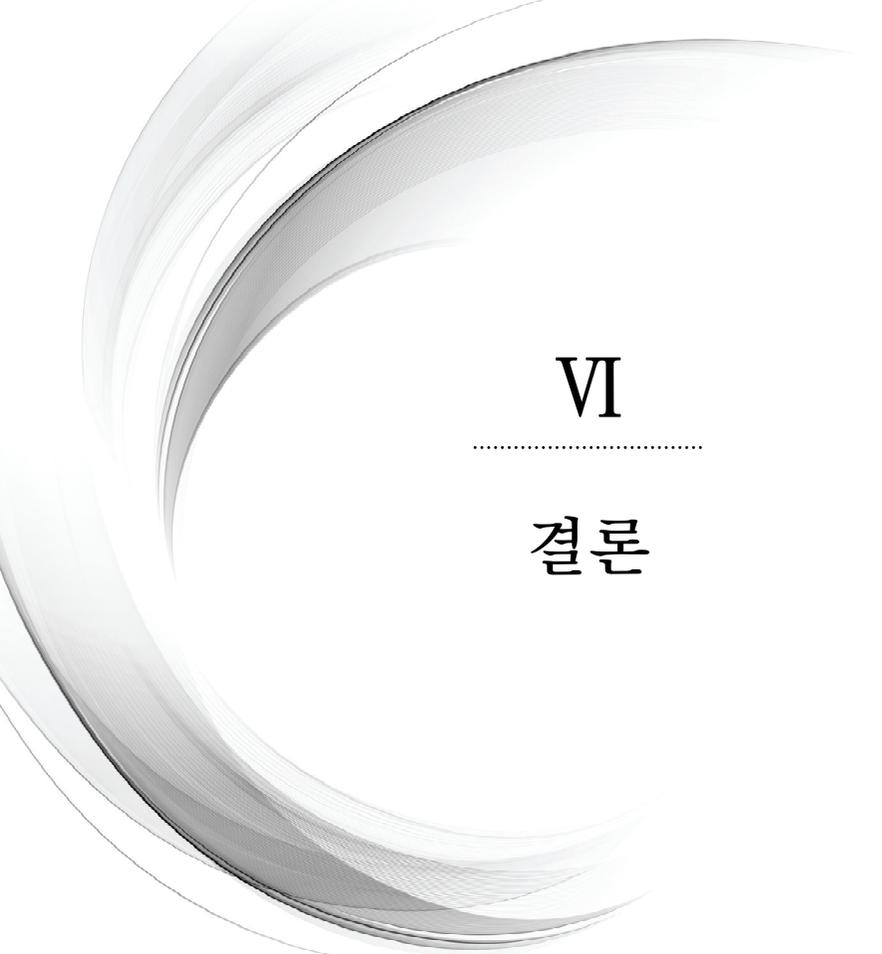
이러한 양안관계와 신분정체성에 대한 태도 변화 추이는 대만지역 국민이 양안 간의 현격한 국력차이의 현실에 직면하여 양안 간의 교류협력을 통하여 안전과 이익을 취하는 동시에 대륙의 영향에 흡수되는 것을 방지하려는 의지가 반영된 것이다. 국제정치실력의 현격한 차이로 인해 국제사회는 중국을 대륙의 중화인민공화국으로 인식하고 대만의 중화민국은 거의 인지하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 중국인은 대륙의 중국 국민으로 인식되고 중국인으로 불리는 대만의 중화민국 국민 역시 대륙 중국의 국민으로 인식될 수밖에 없다. 따라서 대만지역 국민은 대만인으로 대륙의 중국인과 자신의

정체성을 구분하려 하였다. 그러나 대만지역 국민이 중국인과 정체성을 구분하는 것이 대만독립으로 연결되는 것은 아니다. 하나의 중국을 견지하는 대륙과의 관계에서 대만독립은 양안관계의 파국과 무력충돌을 야기할 가능성이 농후하고 이는 대만사회의 안정을 위협하기 때문이다. 이로 인해 대만지역 국민은 대만인 정체성을 가지고 양안관계 현상유지를 지키려고 하고 있다.

#### 4. 시사점

사회문화교류는 경제무역교류와 더불어 양안민간교류협력을 이끌어가는 주요 교류영역이다. 양안사회문화교류는 대만 당국이 1987년 대만지역 국민의 대륙친지방문조치를 취한 이후 현재까지 지속적인 발전 추세를 보이고 있다. 양안사회문화교류개방 이후, 대만 당국은 교류협력의 발전 추세에 발맞춰 교류협력관련법령을 마련하여 민간이 안정적으로 양안교류를 추진할 수 있도록 하였다. 이를 바탕으로 현재 양안 간의 사회문화교류협력은 양안결혼, 신문 및 방송매체, 연예오락, 교육학술 등에서 전 방위적으로 이루어지고 있다. 이로 인해 대만에는 수많은 대륙지역 인사들이 대만지역 국민들과 생활을 같이하며 서로에게 영향을 주고 있고 신문매체를 통하여 대륙지역의 소식을 실시간 접하며, 대륙의 TV 드라마와 양안인사가 같이 출연하는 예능프로그램이 방영되고 있다. 양안민간교류발전으로 인해 양안사회문화교육이 긴밀해졌으며 대륙에 대한 대만지역 국민의 신뢰도와 호감도가 높아졌다. 대만국민의 대(對)대륙 신뢰도와 호감도 상승은 양안 간의 평화공존에 대한 기대와 추구에서 나오는 것이다. 따라서 대륙에 대한 신뢰도와 호감도가 상승하는데도 불구하고 대만인으로서의 신분정체성을 수호하고 있다. 또한 대만 당

국의 양안정책과 관련해서는 ECFA 등 대만경제에 영향을 주는 정책을 반대하고 대만독립 등 양안관계를 퇴보시키는 강경책에도 반대하고 있다. 결국 대만 당국의 양안사회문화교류정책은 대만지역 국민으로 하여금 단절과 대결에서 교류와 평화의 양안관계가 자신의 삶과 대만의 안정에 크게 작용한다는 것을 체득하게 하였다. 이러한 대만국민의 양안관계와 양안교류 입장은 대만지역의 정권교체와 집권세력의 양안관계와 관련된 정책입안에도 많은 영향을 미치고 있다. 2008년 대선에서 민진당이 패배한 주요한 원인 중의 하나는 과도한 탈중국정책과 양안관계의 경색이었고, 반대로 2016년 대선에서 민진당 차이잉원 후보가 승리할 수 있었던 것은 마잉주정부의 ECFA협정과 서비스무역 협상 강행 등 경제영역에서의 과도한 밀착에 대해 국민들이 반발했기 때문이었다. 이로 인해 차이잉원정부는 비록 독립노선정당 출신으로 92공식 인정 거부와 신남향정책의 추진으로 중국의 영향에서 벗어나려하였지만 양안관계 현상유지 표명과 양안사회문화교류 유지 등으로 양안관계가 파국으로 치닫는 것을 방지하려 하였다. 또한 민진당이 행정권을 장악하고 있는 대만의 주요 도시정부에서도 ‘친중애대(親中愛臺)’, ‘화중(和中)’, ‘우중(友中)’, ‘지중(知中)’론을 제기하며 양안관계 개선을 모색하였다. 결국 대만입장에서 보면 양안사회문화교류협력은 양안경제교류협력과 더불어 양안관계를 견인해가는 주요한 요소로 자리매김하였고 양안사회문화교류협력 발전은 대만정치권에서 양안관계를 단절의 시대로 퇴보시킬 수 없는 정도까지 발전하게 되었다. 한편, 대만 해바라기운동은 경제문제인 서비스무역협상으로 촉발되었다는 점에서 본 연구보고서의 주제인 사회문화교류협력과는 성격이 다르기는 하지만 교류협력을 투명하게 추진해야 한다는 점과 인위적인 통합을 추진해서는 안 된다는 점을 시사한다.



# VI

---

## 결론



본 장은 결론으로서 현재까지 살펴본 내용을 요약, 정리하고 향후 사회문화교류협력이 지향해야 할 정책방향 및 고려사항을 살펴본다. 특히, 제2절 정책적 고려사항에서 다루게 될 내용들은 본 연구 과제에서 충분히 다루지 못한 주제들로서 중장기적인 관점에서 향후 북한 비핵화 진전 및 이에 따른 대북제재 완화·해제, 한반도 평화체제 구축 및 남북관계 발전에 대응하여 하나하나 구체화시켜야 하는 후속 과제의 성격을 갖는다. 제2절은 법제도를 중심으로 살펴본다.

## 1. 요약 및 정책추진방향

첫째, 판문점선언 및 평양공동선언으로 새로운 전기를 맞게 된 남북사회문화교류협력은 인적 접촉의 활성화를 지향해야 한다. 이를 위해서는 민간이 주도하는 교류가 확대되어야 하고 행사 중심의 교류협력에서 남북한 주민이 소통할 수 있는 창구가 확대되어야 한다. 강원권 체육·관광·문화예술 벨트, 백두산 체육·관광·문화예술 복합단지 조성 등 체육, 문화예술, 관광 등 사회문화 분야가 융합하여 인적 접촉의 시너지 효과를 발휘할 수 있는 다양한 방안, 나아가 항공 등 경제교류협력과 연계할 수 있는 방안이 강구되어야 되어야 한다. 인도협력 분야의 경우 기존의 경험에 대한 성과, 한계 및 문제점에 대한 진단을 바탕으로 인도협력을 새롭게 재정립할 필요가 있다. 이를 바탕으로 인도협력을 실행하는 과정에서 인적 접촉이 활성화될 수 있도록 지원전략을 수립해야 한다. 단순한 물자 지원을 넘어 인적교류를 수반하는 공동사업의 개발을 확대해나가야 한다. 대북 지원 이행과정에서 남북한 주민 사이의 접촉면이 확대되기 위해서는 개발협력의 기획, 실행, 평가 전 단계에서 북한 주민이 참여하는 ‘참여적 개발’이 정착될 수 있어야 한다. ‘사람 중심인 인간개발’을

지향해나가야 한다.

둘째, 사회문화교류협력 및 인적 접촉은 이질성을 수용하는 가운데 동시에 민족동질성 회복을 추구하여야 한다. 남북통합은 제도통합과 내적통합(또는 가치통합)으로 구분할 수 있다. 정치통합과 경제통합이 내적통합보다는 제도통합이 강조되는 데 비해 사회통합은 내적통합에 방점이 주어진다. 다시 말해 사회문화교류협력 및 인적 접촉은 남북한 주민의 내적통합을 이루는 데 매우 중요하다. 그렇다고 해서 동질성 회복만을 추구하여서는 안 된다. 남북한은 법적으로 1국가 1민족이지만 사회학적으로 사상과 문화, 심지어 언어의 이질화가 심화된 다문화적 사회라고 볼 수 있다. 이 같은 점에서 체육, 문화예술, 인도협력을 비롯한 사회문화교류협력 및 인적 접촉 과정에서 남북의 이질성을 존중하고 이해하며 수용하려는 태도가 필요하다. 이 같은 정부와 국민의 노력, 그리고 정책 추진이 지속되어야 진정한 사회통합, 내적통합이 가능하고 나아가 헌법 제4조가 우리 국민과 국가에 요구하고 있는 평화통일의 길로 나갈 수 있다.

셋째, 판문점선언 및 평양공동선언에서 합의한 사회문화교류협력 및 인도협력이 실제화되고 인적 접촉이 보다 활성화되기 위해서는 향후 사회문화교류협력 정책 방향이 규제에서 활성화로 정립되어야 한다. 분단된 상황에서 통일을 이룰 때까지는 교류협력 규제의 불가피한 측면이 없지 않다. 그러나 실효성이 떨어지는 정책과 제도는 과감하게 개선하여야 남북관계가 평화와 통일을 지향하는 방향으로 발전할 수 있고, 인적 접촉 역시 확대될 수 있다. 이 같은 점에서 본다면 남북한 주민접촉 신고제도는 개선되어야 한다. 접촉 또는 방문할 때마다 신고서나 방문 결과보고서를 당국에 제출하는 것은 남북교류 활성화에 장애요인이 될 수 있기 때문이다. 또한 현행 남북교류협력법은 남북한 주민이 '회합·통신, 그밖의 방법으로 접촉'할

경우 사전신고 또는 사후신고하도록 규정하고 있는데 인터넷이나 통신에 의한 접촉결과보고서 제출의무는 실효성이 떨어진다는 점에서 경감시켜줄 필요가 있다. 아울러 남북관계 및 한반도 평화체제 구축 과정에 대응하여 국가보안법 개정 및 폐지와 형법으로의 편입에 대한 사회적 논의가 필요하다. 국가보안법 제7조 찬양·고무죄, 제8조 회합·통신죄 등이 남북한교류협력 및 인적 접촉 활성화와 충돌되기 때문이다. 국가보안법의 개정 또는 폐지 추진과 상응하여 남한 체제를 부정하는 북한의 관련 법제 개정 또는 폐지가 동시에 추진되어야 한다. 대표적으로 전국적 범위에서 혁명과업의 수행을 천명하고 있는 노동당규약, 북한 형법상의 반국가 및 반민족 범죄를 예로 들 수 있다.

넷째, 사회문화교류협력의 형태가 다변화되어야 한다. 문화예술 분야를 예로 들면 첫째, 음악공연 위주에서 탈피하여 미술교류협력이 확대되어야 한다. 예술 분야 교류협력은 그동안 주로 대중가요와 클래식 공연이 교류의 대부분을 차지하고 있다. 둘째, 새로운 콘텐츠 개발 및 스토리텔링의 구성이 필요하다. 남북사회문화교류협력의 목적 가운데 하나가 상호이해를 증진시키는 데 있다는 점에서 볼 때, 교류의 메시지와 내용이 다양한 남북한의 이야기를 담을 수 있도록 새로운 교류 콘텐츠 개발에 주력해야 한다. 셋째, 남북한이 함께하는 또는 남북이 합작하는 형태의 문화예술교류협력이 강화되어야 한다. 예를 들어 남북이 함께 드라마와 영화 등을 제작하거나 서로의 촬영장을 제공하는 방안이 적극 추진되어야 한다. 특히 드라마와 영화는 사회의 문화와 담론을 직·간접적으로 담아내는 중요한 수단이 되기 때문이다. 넷째, 장소적 범위에 있어 한반도를 벗어나 제3국에서의 남북문화예술교류협력, 나아가 제3국이 참여하는 문화예술교류협력이 확대되어야 한다. 남북한이 미국 또는 일본 등 다른

나라와 다양한 문화예술교류 행사를 할 수 있도록 개최 지원방안을 협의하여 마련하고 판문점 등에서 행사를 열도록 상호지원 하는 방안을 예로 들 수 있다. 다섯째, 인식변화를 통한 지속적인 남북문화예술교류협력을 위해 남북방송교류 확대가 필요하다. 상호이해를 목표로 장기적 계획 하에 단계적 목표를 설정하고 관련 세부과제를 지속적으로 발굴할 필요가 있다. 남북이 함께 참여하기 위해서는 방송 교류대상이나 교류방식의 다변화를 위한 지속적인 논의의 기회를 만들어야 한다. 이 과정은 하향식(top down) 경성 협력 방안 모색보다는 먼저 민간의 콘텐츠를 늘리고, 이를 기반으로 제도적 차원의 교류를 확산하는 방식, 즉 상향식(bottom up) 연성 협력 방안이 효과적이다. 여섯째, 영화 분야에서의 남북교류협력을 확대하여야 한다. 2019년은 한국영화·만화영화 100주년의 해로 남북영화교류협력 활성화의 계기로 삼을 필요가 있다. 북한은 김정은 시대에 들어선 이후 예술영화보다는 만화영화에 집중적으로 투자하고 있다는 점이 고려되어야 한다.

다섯째, 지방자치단체의 참여 및 역할이 확대되어야 한다. 남북교류협력에 있어 지방자치단체는 중앙정부와는 달리 상대적으로 유연하게 교류협력을 추진할 수 있으며, 민간과도 달리 정부기관이라는 성격을 가지고 있어서 남북교류협력의 공공성과 일관성을 확보할 수 있다는 점에서 중요한 역할을 담당할 수 있다. 지방자치단체 차원에서의 남북교류협력이 활성화되기 위해서는 지방자치단체가 남북교류협력을 자율성을 가지고 추진할 수 있도록 권한과 책임이 강화되어야 한다. 현재 17개 모든 광역 지방자치단체가 모두 남북교류협력에 관한 조례를 제정하여 운영하고 있으며, 40개의 기초 지방자치단체 차원의 남북교류협력 관련 조례가 제정되어 있다. 남북교류협력사업에 있어 지방자치단체의 자율성과 책임을 확대하기 위해서

는 승인요건이 완화될 필요가 있다. 동시에 지방자치단체 간 남북교류협력사업이 중복되고 경쟁적으로 추진되지 않도록 조율할 필요가 있다. 다시 말해 정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체와 지방자치단체 간의 협력적 거버넌스가 구축될 필요가 있다. 이를 위해서는 남북교류협력에 있어 지방자치단체 인사들의 참여를 확대하고 남북교류협력사업을 책임지고 있는 광역 지방자치단체 공무원들을 교류협에 참여시키는 방향으로 이 규정을 개정하거나 또는 지방자치단체 남북교류협력사업 협의회를 구성·운영하는 취지의 규정이 신설될 필요가 있다.

여섯째, 체육, 문화예술, 인도협력을 포괄하는 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 종합계획을 수립하고 국제사회의 대북제재, 남북관계 발전 및 평화체제 구축을 고려한 단계별 확대 시행이 필요하다. 현재까지 분야별, 주체별로 교류협력이 개별적으로 추진된 선례는 있지만 사회문화 분야를 망라하는 종합적인 전략은 수립되지 못하였다. 이 같은 점에서 체육, 사회문화, 보건의료, 환경, 산림 등 사회문화 전반을 아우르는 사회문화교류협력 종합계획을 수립·시행할 필요가 있다.<sup>354)</sup> 스포츠교류에서 더 나아가 스포츠 분야 협력 강화를 위해서는 남북한이 대표선수단의 전지훈련 등에 사용할 수 있는 남북한 양 지역 또는 북한 지역에 스포츠시설을 건설하고 전지훈련과 기타 목적으로 교차 사용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 북한지역에 있는 스포츠시설 개·보수 또는 신설은 남북교류협력법과 남북협력기금법에 의해 남북협력기금이 사용되게 된다는 점에서 북한 비핵화와 국제사회의 대북제재 완화·해제를 지속적으로 유도하는 가운데 스포츠시설 협력을 추진할 필요가 있다. 문화예술 분야도

354) 김수암, “남북관계의 재정립을 위한 정책방향과 실천과제,” 성기영 외, 『평화와 번영의 한반도: 남북관계의 재정립과 한반도 신경재구상』(세종: 경제·인문사회연구회, 2018), p. 33.

마찬가지로 남북관계 발전, 북한 핵문제 진전 및 대북제재 완화·해제, 한반도 평화체제 구축 등을 종합적으로 고려하여 단기, 중기, 장기로 구분하여 교류협력 및 인적 접촉을 단계별로 확대하는 것이 바람직하다. 단기는 문화예술교류 재개에 목표를 두고, 남북예술인 독자의 접촉면(채널) 확보, 남북문화예술교류의 독자성 확립, 중단된 문화예술교류 복원 등을 추진한다. 중기는 문화예술 협력 확대에 목표를 두고 남북문화협정 체결, 주민접촉 신고제도 등 남북교류협력법 개정, 통일문화기금 조성, 남북협력기금법 개정을 통한 사회문화협력기금 할당제 도입, 북한문화예술(순수 예술 등) 부문의 일부 해금, 국가보안법 개정, 북한과의 협의를 통한 북남사회문화협력법 제정, 남북방송교류 확대, 예술 공연 다양화 등 교류협력 형태의 다변화, 영화교류협력의 확대 등을 추진한다. 장기는 문화예술을 통한 인적 접촉 활성화에 목표를 두고 민관협력(거버넌스) 체계 구축, 북한문화예술 부문의 전면 해금, 국가보안법 폐지와 형법체계로의 편입, 남북문화협정을 토대로 하는 예술, 방송, 학술 등의 부속협정 체결, (가칭)남북사회문화교류진흥원 설립, 미래세대를 위한 남북문화예술교류 방안 등을 추진한다. 인도협력 분야의 경우에도 대북 인도적 지원, 보건의료협력, 재난협력, 북한개발협력을 남북관계 발전 및 대북제재 해제·완화, 한반도 평화체제를 종합적으로 고려하는 가운데 단계별로 확대하고, 이를 위해 관련 특별법을 제정함으로써 대응해갈 필요가 있다.

일곱째, 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화를 정책적으로 뒷받침하기 위해서는 제도화가 필요하다. 첫째, 남북 간에 체육, 문화, 보건의료, 환경, 방송 등 사회문화 분야 협정(또는 합의서)을 체결하고, 이 협정들이 준수·이행되도록 하여야 한다. 남북기본합의서는 남북이 과학·기술, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오,

텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다고 규정하고 있다. 그러나 남북기본합의서는 사문화(死文化)되어 있고, 남한 사법부에 의해 조약이 아닌 신사협정에 해당하는 것으로 판결을 받았다. 이 같은 점에서 판문점선언 및 평양공동선언 이후의 새로운 남북관계 시대를 견인할 수 있는 남북관계 기본 문서로 남북기본협정의 체결을 추진할 필요가 있다. 남북기본협정을 체결할 경우 남북 간의 기존 합의서에서 규정하고 있는 내용을 재확인하면서 재난, 항공 등 변화된 한반도 환경을 반영하는 새로운 분야를 추가할 필요가 있다. 남북기본협정의 포괄적인 합의를 바탕으로 구체적인 내용을 규율하는 후속 합의서들을 체결하고, 이를 국내적으로 이행할 수 있도록 관련 법제를 지속적으로 정비해 가야 한다. 둘째, 사회문화교류협력 및 인적 접촉의 활성화를 위해 남북협력기금의 사회문화 분야 할당제를 도입하고 북한에서 사회문화교류협력법이 제정될 수 있도록 남북 당국이 협의·지원할 필요가 있다. 이밖에도 사회문화교류협력 거버넌스 구축, 통일문화기금 조성 및 인력 확보와 전담조직 마련, 체육교류협력 확대를 위한 통일체육기금 조성 등의 추진이 필요하다. 인도협력 분야의 경우에는 인도지원과 개발협력으로 이원화되어 있는 인도협력 추진체계를 통합하고 북한과 우리 내부의 역량을 강화할 수 있는 방안들이 강구되어야 한다.

## 2. 인적 접촉 활성화를 위한 고려사항

### 가. 일방향에서 쌍방향의 교류협력 강화

현재까지의 남북교류는 남한 주민과 차량 및 물자가 북한 지역으

로 움직이는 일방향의 교류협력 형태로 이루어져 왔다. <표 VI-1>에서 보는 바와 같이 인원의 경우 2018년 5월 기준으로 남한 주민이 북한 지역으로 이동하는 방북 형태가 전체 남북한 주민 인원 왕래의 99%를 차지하고 있다. 향후 남북한 주민 상호 간의 사회문화 이해와 수용, 동질성 회복, 북한 주민의 변화유도를 위해서는 남북교류협력의 형태가 일방향에서 쌍방향으로 전환되어야 한다. 다시 말해 북한 주민들이 남한 지역으로 내려오는 방남 형태의 사회문화교류협력이 강화되어야 한다. 제5장에서 살펴본 양안 사례는 중국 → 대만, 또는 대만 → 중국의 일방향이 아니라 대만 ↔ 중국의 쌍방향 교류가 이루어졌고, 이 과정에서 민간이 중요한 역할을 담당하여 양안관계가 단절의 시대로 퇴보할 수 없는 단계까지 발전하게 되었다는 점에서 우리에게 적지 않은 시사를 하고 있다.

<표 VI-1> 남북 인원 왕래 현황

연도	89~03	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
남→북 (방북)	55,257	26,213	87,028	100,838	158,170	186,443	120,616	130,110	116,047
북→남 (방남)	3,609	321	1,313	870	1,044	332	246	132	14
계	58,866	26,534	88,341	101,708	159,214	186,775	120,862	130,251	116,061
연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018.5	계	
남→북 (방북)	120,360	76,503	129,028	132,097	14,787	52	530	1,454,088	
북→남 (방남)	0	40	366	4	0	63	544	8,898	
계	120,862	76,543	129,394	132,101	14,787	115	1,074	1,462,986	

출처: 통일부, “주요사업통계: 남북인적·물적 왕래→남북 인원왕래 현황.” <<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>> (검색일: 2018.8.9.).

향후 쌍방향의 교류협력 및 인적 접촉 형태의 확대, 북한 주민의 남한 지역 활동 증가에 법·제도적으로 대응하기 위해서는 남북교류

협력법을 변화될 현실에 맞게 지속적으로 보완해 나가야 한다. 현행 남북교류협력법은 남측 인원이나 사업자가 북한 지역을 방문하거나 협력사업을 하는 경우 위주로 규정되어 있으며, 북측 인원이나 사업자가 남한 지역을 방문하는 경우에 대한 규정은 미비하기 때문이다. 특히, 본 연구과제의 주제인 교류협력 활성화 및 인적 접촉의 확대라는 측면에서 북한 주민들과의 접촉을 확대할 수 있는 방향으로 남북교류협력법을 개정할 필요가 있다. 또한 북측 인원이나 사업자의 남측 지역 방문, 교역, 협력사업, 수송장비 운행 등에 관한 통일부장관의 승인은 정세에 대한 판단에 기초하기보다는 명확한 기준에 따라 이루어지도록 하여야 교류협력의 안정적 추진과 확대가 가능해질 수 있다.

#### 나. 남북 주민의 자유 왕래 및 이주와 혼인의 허용

북측 인원 및 사업자의 남측 지역 방문이 증가되면 그다음 단계로 남북한 주민의 자유왕래를 허용하는 방향으로, 이어서 간헐적인 왕래와 체류 허용에서 이주를 허용하는 방향으로 정책이 추진되어야 한다. 제5장에서 살펴본 양안 사례는 양안관계가 남북관계와는 달리 왕래 및 이주, 심지어는 혼인까지 허용되고 있음을 보여주고 있다. 이는 남북관계도 장기적으로는 남북한 주민의 인적 접촉 확대, 민족동질성 회복, 개인의 기본권인 혼인할 권리 및 가정을 이룰 권리의 보장 차원에서 남북한 주민의 혼인이 허용되는 방향으로 정책이 추진되어야 함을 말해 준다. 중국은 「중국공민의 대만지구 왕래 관리판법(中國公民往來臺灣地區管理判法)」을 비롯하여 양안 주민 간의 왕래 및 혼인과 관련한 법률들을 제정하여 시행하고 있다.<sup>355)</sup>

355) 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 방안,” pp. 95~96; 문준조, 『중국과 대만의 인적교류법제』 (서울: 한국법제연구원, 2004), pp. 35~37.

대만도 1992년 양안관계조례를 제정한 것을 비롯하여 대만 주민의 중국 출입, 중국 주민의 대만 출입, 중국 주민의 대만 정주 및 거주, 중국 배우자의 대만 거류 및 정주에 대한 법제도를 마련하여 시행하고 있다.<sup>356)</sup> 그리고 실제로도 대만 주민과 중국 주민의 이주와 혼인이 이루어지고 있다.<sup>357)</sup>

장기적으로 우리의 경우 북한 주민이 남한에 왕래 또는 이주하기 위하여 북한 주민의 출입경 및 남한 지역 체류에 관한 법제도가 보완되어야 한다. 남북한 주민의 혼인의 경우에도 법적인 문제들에 대한 대응이 필요하다. 예를 들어 남한 주민이 북한 주민과 혼인하는 경우 외국인과의 국제결혼절차를 적용할 것인지, 아니면 별도의 규정을 두어야 할 것인지의 문제 등이 제기될 수 있다.<sup>358)</sup> 헌법 제3조의 해석상 북한 주민도 남한 주민들로 간주되고는 있지만 동시에 남북한은 상호 국가성을 갖춘 이중적인 지위에 있다는 점에서 현행 민법을 북한 주민들에게 그대로 적용하는 것도 어려우며, 그렇다고 외국인에게 적용되는 법률을 적용하는 것도 문제가 되기 때문이다. 이 문제에 대해서는 민법을 개정하거나 별도의 특별법을 제정하여 대응하는 것이 바람직하다. 이상과 같은 남북한 주민의 자유왕래 및 이주, 혼인 정책은 한반도 평화체제 구축 과정에서 남북한 고위급 회담을 통해 논의되어야 하고, 남북기본협정을 체결할 경우 관련 내용을 명시하는 방안이 고려되어야 한다.

356) 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 방안,” p. 96; 문준조, 『중국과 대만의 인적교류법제』, pp. 73~100; 법무부, 『중국과 대만의 통일 및 교류협력법제』 (서울: 법무부, 1995), pp. 293~294.

357) 조사에 의하면 최근 15년 동안 대만의 매년 혼인 건수는 11만 건~17만 건에 달하는데 그 가운데 쌍방 중 한 명이 중국 주민인 경우는 적게는 5%(2017년), 많게는 20%(2003년)를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이은정, “중국과 대만 주민간의 가족법적 분쟁의 해결,” 『제41차 통일사법연구위원회 회의 발표자료』 (대법원 통일사법연구위원회, 2018.7.25.), p. 1.

358) 위의 글, pp. 22~25.

## 다. 남북교류협력법 분법 및 사회문화교류협력 법률 제정

현행 남북교류협력은 경제교류협력, 사회문화교류협력, 대북 인도적 지원, 북한개발협력을 구분하지 않고 포괄적으로 규정하고 있다. 그러나 향후 교류협력이 재개되어 활성화되고, 나아가 앞서 살펴본 것처럼 방북 형태의 일방향 교류협력에서 쌍방향의 교류협력으로 교류협력 형태가 전기를 맞게 될 경우 현행 남북교류협력법의 분법이 필요하다. 즉, 남북교류협력기본법을 제정하고 경제교류협력에 관한 법률, 사회문화교류협력에 관한 법률 등 교류협력 분야별 특별법이 제정되어야 한다.<sup>359)</sup> 경제교류협력과 사회문화교류협력은 성격이 다르다는 점이 감안되어야 하기 때문이다. 2009년 3월 25일 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(일명 ‘이산가족법’)이 제정된 바 있는데<sup>360)</sup> 이는 분야별 교류협력 법률 제정이 필요하고 또한 가능성을 시사한다. 사회문화교류협력에 관한 법률을 제정할 경우 다른 통일정책 관련 법률들과 마찬가지로 사회문화교류협력 기본계획 및 집행계획을 마련하여 시행하여야 한다.<sup>361)</sup> 남북교류협력법을 분법할 경우 제5장에서 살펴본 대북 인도적 지원에 관한 특별법, 보건의료협력에 관한 특별법, 북한개발협력 특별법 제정이 함께 논의될 필요가 있다. 그 이유는 특별법 간의 관계를 구

359) 장명봉, “중국·대만(양안) 교류협력법제에 관한 고찰: 남북교류협력법제 발전과 관련하여,” 『2004년도 남북법제개선 연구보고서』 (서울: 법제처, 2004), pp. 77, 79; 제성호 외, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 131~144.

360) 2009년 3월 25일 법률 제9519호로 제정. 현행 이산가족법은 2013년 5월 22일 법률 제11775호로 일부개정되어 2013년 11월 23일부터 시행되고 있다.

361) 예를 들어 남북관계발전법은 5년 단위의 남북관계발전기본계획과 연도별 시행계획을 수립하도록 규정하고 있고(제13조), 북한인권법은 3년 단위의 북한인권증진기본계획과 1년 단위의 집행계획을 수립하여 시행하도록 규정하고 있다(제6조). 이산가족법은 3년 단위의 남북이산가족교류촉진 기본계획을 수립·시행하고, 기본계획에 따른 연도별 진행결과를 매년 국회에 보고하도록 규정하고 있다(제5조).

ולם으로써 교류협력 분야 법체계의 정합성을 위해서이다.

## 라. 남북한 민·형사 사법공조

남북한 주민 간의 사회문화교류협력 및 인적 접촉이 확대되고, 남북한 지역 간의 자유왕래 및 이주, 혼인이 허용될 경우 민·형사문제에 있어 부정적인 문제가 발생할 수 있다. 우선 민사문제에 있어 분쟁과 소송이 잇따를 수 있다. 상사분쟁의 경우에는 「남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」(2000.12.16.)와 「남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서」(2003.10.12.)가 체결되어 있다. 이 합의서에 따라 위원회를 구성·운영하면 중재에 의한 상사분쟁 해결을 추진할 수 있다. 그러나 상사분쟁은 중재에 의하도록 되어 있어 북한 재판소나 남한 법원을 이용하는 상사분쟁해결은 아직까지는 제도상으로 불가능하다. 민사분쟁의 경우에는 중재에 의한 분쟁해결도 그나마 불가능하다. 나아가 민사문제로 분쟁이 발생하여 북한 재판소나 남한 법원에 소송이 제기될 경우, 소송 자체가 가능한지의 여부, 반국가단체인 북한 재판소에 의한 판결을 인정할 수 있는지의 여부 등에 대한 법리적인 문제와 증인소환, 송달, 준거법, 판결집행 등의 실무적인 문제 등 매우 복잡하고 어려운 문제들이 발생하게 된다. 결국 이 문제는 남북한의 민사사법공조에 의해 해결할 수밖에 없으며, 민사사법공조가 가능하기 위해서는 남북 사법당국 간의 관련 합의서 체결과 이를 국내적으로 이행하기 위한 후속입법이 필요하다. 남북한 전(全) 지역을 대상으로 하는 민사사법공조를 시행하기에 앞서 개성공단 운영과 관련한 특별공동재판소 설립과 같은 제한적인 사법공조를 먼저 실시하고 성과와 문제점을 바탕으로 남북한 전 지역으로 순차적인 확대를 모색하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 개성지역의 남북‘공동’연락사무소는 다른 분야의 남북공동기

관, 나아가 공동재판소의 구성·운영이 쉽지는 않겠지만 불가능한 것도 아님을 시사한다.

남북 주민 간의 인적 왕래와 접촉이 확대되면 범죄 발생의 확률도 그만큼 높아지게 된다. 예를 들면 현재 북한은 마약범죄를 최고 사형으로 다스리고 있지만<sup>362)</sup> 북한에서 마약범죄는 성행하고 있다.<sup>363)</sup> 이 같은 영향으로 국내 정착한 북한이탈주민 범죄 가운데 마약범죄가 가장 높은 수치를 보이고 있다.<sup>364)</sup> 향후 남북교류협력 과정, 그리고 평화체제 구축 및 통일 과정에서 남한 정부 및 기업이 북한 지역에 개발 투자한 것을 북한 당국이 집행할 경우 공공재를 부적합하게 사용하는 범죄를 비롯하여 여러 가지 형태의 경제범죄가 발생할 가능성이 있다.<sup>365)</sup> 또한 살인, 절도 등의 사회범죄도 발생할 수 있다. 이 같은 범죄문제에 대처하기 위해서는 남북 간의 형사 사법공조가 필요하다.

## 마. 신변안전 제고 및 남북영사협정 체결

남측 인원의 신변안전 제고를 위해 남북영사협정을 체결하고 동협정에 영사접견권을 명시하는 방안이 적극 강구되어야 한다. 2008년 금강산 여성관광객 피격사망사건 이후 남측 인원의 신변안전 제고 방안이 많이 다루어졌다. 2004년 1월 29일 체결된 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」(이하 ‘출입·체류합

---

362) 북한 형법 제206조.

363) 이규창 외, 『전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 91~95.

364) 법무부 자료에 따르면 마약류 관련 수감자가 2013년 12명(13.6%), 2014년 17명(17.7%), 2015년 28명(24.7%), 2016년 49명(36.3%), 2017년 54명(37.5%)으로 수감인원과 비중이 매년 증가하고 있다. 범죄 유형별로는 마약사범이 가장 많고 이어 폭력, 사기·횡령, 살인, 절도, 강도 등의 순으로 나타나고 있다. 『문화일보』, 2018.8.17., A12.

365) 이규창 외, 『전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점』, pp. 216~217.

의서)의 신변안전 규정을 보완하거나 별도의 출입·체류 부속합의서를 체결하는 방안이 주로 논의되고 있다.<sup>366)</sup> 영사접견권은 아직 큰 주목을 받지 못하고 있다. 그러나 영사접견권은 국가의 권리이자 의무이며 동시에 개인의 권리라는 점에서 반드시 보장되어야 한다.<sup>367)</sup> 안타깝게도 다른 외국인들과는 달리 남측 인원이 북한에 억류, 조사 및 재판을 받는 과정에서 영사접견권은 부인되었다.<sup>368)</sup> 남북관계는 일반적인 국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수관계 때문인 것으로 추정된다. 영사접견권 보장의 일환으로 우선 현행 출입·체류합의서를 개정하여 보완하거나 별도의 부속합의서를 체결할 경우 영사접견권을 명시하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 장기적으로는 남북영사협정을 체결하는 방안이 강구되어야 한다.<sup>369)</sup> 영사접견권의 행사는 우선은 개성지역 남북공동연락사무소가 담당하고 향후 서울과 평양에 상주대표부가 설치될 경우에는 상주대표부가 담당하면 될 것으로 생각된다.<sup>370)</sup> 남북영사협정을 체결할 경우 어떤 내용을 담을지가 중요한데 이와 관련하여 1963년 비엔나에서 채택된 영사관계협약(Vienna Convention on Consular Relations)의 주요 내용들과 함께 남북한이 외국과 체결한 영사협정들을 분석하여 남북영사협정에 수용할 필요가 있다.<sup>371)</sup>

366) 대표적으로 한명섭, “출입체류합의서 보완 방안,” 『북한의 대외경제개방방법 연구 (2017년도 법무부 통일법무과 연구보고서)』 (과천: 법무부, 2017), pp. 137~167.

367) 이규창, “북한의 억류 외국인에 대한 인도적 보호의 문제점: 영사접견권을 중심으로,” 『인도법논총』, 제37호 (대한적십자사, 2017), pp. 127~130.

368) 위의 글, pp. 130~133.

369) 위의 글, pp. 134~139; 이규창, “개성남북공동연락사무소 역할과 우리 국민 보호,” (통일연구원 Online Series CO 17-33, 2018.8.6.), pp. 3~4, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/e3f5ebe9-ac54-41fa-8ce4-d3e497deec6>> (검색일: 2018.10.18.).

370) 이규창, “개성남북공동연락사무소 역할과 우리 국민 보호,” p. 3.

371) 위의 글, p. 4.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 국정기획자문위원회. 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』. 서울: 국정기획자문위원회, 2017.
- 김동성 외. 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』. 수원: 경기연구원, 2017.
- 김수암 외. 『국내적 통일준비 역량 강화 방안』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 김연명 외. 『통일시대를 대비한 남북한 항공운송 협력방안 구상』. 고양: 한국교통연구원, 2004.
- 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회. 『대북지원 10년 백서』. 서울: 도서출판 늘품, 2005.
- 대북협력민간단체협의회. 『대북지원 20년 백서』. 서울: 대북협력민간단체협의회, 2015.
- 대한적십자사 편. 『용천재해 지원백서』. 서울: 대한적십자사, 2004.
- 레이먼드 윌리엄즈 저·나영균 역. 『문화와 사회』. 서울: 이화여자대학교출판부, 1988.
- 로버트 워드나무 외 지음·최셋별 옮김. 『문화분석』. 서울: 한울, 2003.
- 문준조. 『중국과 대만의 인적교류법제』. 서울: 한국법제연구원, 2004.
- 문화관광부. 『2004 체육백서』. 서울: 문화체육관광부, 2005.
- 문화체육관광부. 『2011 체육백서』. 세종: 문화체육관광부, 2012.
- \_\_\_\_\_. 『남북 문화교류협력 사업 분석 및 발전 방안 연구』. 서울: 문화체육관광부, 2013.
- \_\_\_\_\_. 『2013 체육백서』. 세종: 문화체육관광부, 2014.
- \_\_\_\_\_. 『2016 체육백서』. 세종: 문화체육관광부, 2017.

- 박영정·오양열·이우영. 『남북문화교류채널의 제도화방안 연구』. 서울: 한국문화관광연구원, 2005.
- 박영정 외. 『문화분야 통일준비를 위한 ‘남북문화합의서’ 체결 방안 연구』. 세종: 문화체육관광부, 2015.
- 박종철·김병로·이규창 외. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진 방안』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 박주화. 『2017 남북통합에 대한 국민의식조사』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 박한식·강국진. 『선을 넘어 생각한다』. 서울: 부키(주), 2018.
- 백학순 외. 『남북 사회문화교류 증장기 로드맵 설정 및 추진 전략 연구 (통일부 연구용역보고서)』. 서울: 민족화해협력범국민협의회, 2007.
- 법무부. 『중국과 대만의 통일 및 교류협력법제』. 서울: 법무부, 1995.
- 법제처. 『독일통일관계법 연구 I』. 서울: 법제처, 1991.
- 서울문화재단·한국문화관광연구원. 『서울생활예술 2031 액션플랜 연구』. 서울: 서울문화재단·한국문화관광연구원, 2017.
- 성문정. 『북한의 체육실태(주제가 있는 통일문제 강좌 21)』. 서울: 통일부 통일교육원, 2008.
- 손기웅 외. 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 (II)』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 신희영 외. 『통일의료: 남북한 보건의료 협력과 통합』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2017.
- 어린이의약품지원본부. 『북한 여성의 임신 및 출산과 건강에 관한 보고서』. 서울: 어린이의약품지원본부, 2006.
- 오양열 외. 『‘남북기본합의서’ 문화분야 후속의제 개발 및 단계별 협력 방안 연구』. 인천: 한국문화정책학회, 2013.
- 이규창. 『남북교류협력 관련 제도 개선방안(2008년 통일부 연구용역 결과보고서)』. 서울: 통일연구원, 2008.

- \_\_\_\_\_. 『대북 인도적 지원의 법적 분석』. 세종: 한국법제연구원, 2018.
- 이규창 외. 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2013.
- \_\_\_\_\_. 『전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 이금순 외. 『국제 개발이론 현황』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이종무·김태균·송정호. 『수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략과 사례연구』. 서울: 통일연구원, 2011.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이학래·김동선. 『북한의 체육』. 파주: 한국학술정보, 2004.
- 임예준·이규창. 『북한 재난협력 방안과 과제』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 제성호 외. 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 통일부. 『2006 통일백서』. 서울: 통일부, 2006.
- \_\_\_\_\_. 『2007 통일백서』. 서울: 통일부, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『2008 남북협력기금 백서』. 서울: 웃고문화사, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『2008 통일백서』. 서울: 통일부, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『2018 통일백서』. 서울: 통일부, 2018.
- 페터 가이스와 기욤 르 캣트랙 저·김승렬 외 역. 『독일 프랑스 공동역사 교과서: 1945년 이후 유럽과 세계』. 서울: 휴머니스트, 2008.
- 한국체육사학회. 『한국체육사』. 서울: 대한미디어, 2018.
- 童振源. 『全球化下的兩岸經濟關係』. 臺北: 生智, 2003.
- 邵宗海. 『當代兩岸關係』. 臺北: 生智, 2003.

王麗珠 主編, 『兩岸大陸傳播交流現況與發展』, 臺北: 行政院新聞局, 2005.  
王天濱, 『臺灣新聞傳播史』, 臺北: 亞太, 2002.  
李永得·徐璐, 『歷史性·大陸行』, 臺北: 自立晚報, 1988.  
張多馬, 『大陸新聞事業概況』, 臺北: 大陸委員會, 1995.  
陳守雲, 『解密蔣經國』, 臺北: 秀威資訊, 2011.

ACAP, *Humanitarian Access Overview*, August 2018.

Berger, Peter, *The Sacre Canopy: Elements of a Sociological Theory of Religion*, Garden City: Doubleday & Co., 1967.

Bull, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan, 1979.

Putnam, Robert D, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press, 1993.

\_\_\_\_\_. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster, 2000.

Said, Edward, *Culture and Imperialism*, N.Y.: Vintage books, 1993.

Wight, Martin, *System of States* ed. Hedley Bull, Leicester: Leicester University Press, 1977.

Williams, Raymond, *Culture and Society, 1780-1950*, New York: Columbia University Press, 1983.

## 2. 논문, 북 챗터

- 강영식. “지속가능한 남북 민간교류’ 재개를 위한 제언.” 한반도평화포럼 3월 월례회 발제문, 2018.3.22.
- \_\_\_\_\_. “민간의 대북협력사업 정상화를 위한 과제와 해법 모색.” 우리 민족서로돕기운동 정책토론회. 『한반도 평화 시대를 여는 남북 민간교류협력 자료집』, 2018.9.28.
- 김동선. “남북스포츠교류협력의 추진기조와 과제.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2017년 6월호. 한국개발연구원, 2017.
- 김명준·곽정래·주승헌. “1998년 이후 남북한 간 ‘방송교류협력’에 대한 평가 및 미래 조망.” 『정치커뮤니케이션연구』. 통권 제42호. 한국정치커뮤니케이션학회, 2016.
- 김미숙·송병록. “통일 독일 전 동·서독 스포츠교류사.” 『한국체육사학회지』. 제18권 제2호. 한국체육사학회, 2013.
- 김수암. “대북지원과 국민적 합의.” 『사회과학연구』. 제33권 제1호. 전북대학교 사회과학연구소, 2009.
- \_\_\_\_\_. “대북 인도적 지원과 북한인권 그리고 북한인권법.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2012년 2월호. 한국개발연구원, 2012.
- \_\_\_\_\_. “민생인프라 구축과 대북지원 추진방향.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2015년 6월호. 한국개발연구원, 2015.
- \_\_\_\_\_. “남북관계의 재정립을 위한 정책방향과 실천과제.” 성기영 외. 『평화와 번영의 한반도: 남북관계의 재정립과 한반도 신경제구상』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2018.
- 김슬기. “북한 영유아의 영양상태: 장기적 추세와 국제적 비교.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2018년 7월호. 한국개발연구원, 2018.
- 김여라. “남북 방송교류의 현황 및 개선과제.” 『이슈와 논점』. 제1464호. 국회입법조사처, 2018.

- 김재우. “1963년 로잔 남북체육 회담에 관한 역사적 연구.” 『한국체육학회지』, 제52권 제4호. 한국체육학회, 2013.
- \_\_\_\_\_. “제41회 지바 세계탁구선수권대회(1991) 남북단일팀 참가에 관한 연구.” 『한국체육학회지』, 제54권 제3호. 한국체육학회, 2015.
- 김태균. “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성.” 『국가전략』, 제20권 제4호. 세종연구소, 2014.
- \_\_\_\_\_. “북한개발협력을 위한 이론적 소고.” 손혁상 외. 『북한 개발협력의 이해: 이론과 실제』. 서울: 오름, 2017.
- 김흥태. “남북체육교류협력의 발전 및 제한요인과 추진방안.” 『한국체육정책학회지』, 제4호. 한국체육정책학회, 2004.
- \_\_\_\_\_. “남북한 평화조성과 체육교류협력의 추진전략.” 2018 북한연구학회 하계학술대회 발표문.
- 김흥태·김동선. “노무현정부의 대북정책과 남북체육교류협력의 평가 및 과제.” 『한국체육과학회지』, 제19권 제1호. 한국체육과학회, 2010.
- 남궁승태. “남북 통일을 대비한 문화재보호법제에 관한 연구.” 『문화정책논총』, 제14집. 한국문화관광정책연구원, 2002.
- 도경욱. “대북제재 완화·해제의 조건 및 절차.” 통일연구원 Online Series CO 18-23, 2018.5.15.
- 모순영·전영선. “북한 문화협정의 전개양상과 그 특징.” 『통일인문학논총』, 제55집. 건국대학교 인문학연구원, 2013.
- 문경연. “북한체제 전환을 위한 기술협력.” 손혁상 외. 『북한 개발협력의 이해: 이론과 실제』. 서울: 오름, 2017.
- \_\_\_\_\_. “한국 정부의 대북지원 현황과 평가.” 손혁상 외. 『북한 개발협력의 이해: 이론과 실제』. 서울: 오름, 2017.
- 문경연·이수훈·전명수. “국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년

- (1995~2016) 평가와 함의.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2018년 9월호. 한국개발연구원, 2018.
- 박경미 의원실 주최 세미나 자료집. “판문점선언 이후 남북문화교류의 과제와 전망.” 2018.3.27.
- 박영정·김수암·전영선. “통일전문인력 양성방안.” 통일부 정책연구용역. 『사회적 통일 준비를 위한 연구』, 2016.10.
- 손혁상. “국내외 NGO의 북한개발지원 논쟁과 동향 연구.” 손혁상 외. 『북한 개발협력의 이해: 이론과 실제』. 서울: 오름, 2017.
- 송영훈. “국제사회의 대북인도적 지원과 정책적 대응방안.” 국회의원 설훈·농업과 행복한 미래 주최. 『인도적 남북교류와 농업협력을 위한 토론회 자료집』, 2018.2.1.
- 신효숙. “북한 교육 실태와 남북 교육협력의 경험.” 이장로·김병로 엮음. 『체제 전환국의 경험과 북한 교육개혁 방안』. 파주: 한울, 2012.
- 신희영 외. “김정은 시대 북한 보건의료체계 동향: 전달체계와 조직체계를 중심으로.” 『통일과 평화』. 제8집 제2호. 서울대 통일평화연구원, 2016.
- 안민석. “남북체육교류 활성화 방안.” 『국제고려학회 서울지회 논문집』. 제2호. 국제고려학회, 2000.
- 유영옥. “남북한 문화예술의 교류 방안.” 『사회과학논총』. 제8집. 경기대학교 사회과학연구소, 2005.
- 이규창. “북한 문화재보호법제에 관한 연구.” 『2010년 남북법제연구보고서 I』. 서울: 법제처, 2010.
- \_\_\_\_\_. “북한 장애인법제 분석 및 평가와 향후 과제.” 『인권과 정의』. 제465호. 대한변호사협회, 2017.
- \_\_\_\_\_. “북한의 억류 외국인에 대한 인도적 보호의 문제점: 영사접견권을 중심으로.” 『인도법논총』. 제37호. 대한적십자사, 2017.
- \_\_\_\_\_. “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 방안.” 성기영 외.

- 『평화와 번영의 한반도: 남북관계의 재정립과 한반도 신경제 구상』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2018.
- \_\_\_\_\_. “개성남북공동연락사무소 역할과 우리 국민 보호.” 통일연구원 Online Series CO 17-33, 2018.8.6.
- 이금순. “인도적 문제의 실질적 해결.” 최진욱 외. 『박근혜정부의 대북 정책 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 이상철·임규홍. “남북스포츠분야 교류협력에 관한 법적 과제.” 『2001년도 남북법제개선 연구보고서』. 서울: 법제처, 2001.
- 이우영. “신정부의 대북지원 방향.” 국회의원 이인영 의원실·대북협력 민간단체협의회 주최. 『신정부의 대북지원정책 방향모색 및 제도화를 위한 정책토론회 자료집』, 2017.5.15.
- \_\_\_\_\_. “남북정상회담과 사회문화교류.” 『통일정책연구』. 제27권 제1호. 통일연구원, 2018.
- 이우태. “스포츠 교류 확대를 통한 남북관계 회복.” 통일연구원 Online Series CO 17-13, 2017.5.30.
- \_\_\_\_\_. “한반도의 봄과 남북 사회문화 교류 제언.” 통일연구원 Online Series CO 18-16, 2018.5.4.
- \_\_\_\_\_. “평양공동선언과 남북 체육교류의 새로운 전기.” 통일연구원 Online Series CO 18-42, 2018.10.2.
- 이은정. “중국과 대만 주민간의 가족법적 분쟁의 해결.” 『제41차 통일 사법연구위원회 회의 발표자료』. 대법원 통일사법연구위원회, 2018.7.25.
- 이종무. “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기구·대북지원 담론.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2012년 2월호. 한국개발연구원, 2012.
- 이주성. “한국 민간의 북한 역량강화사업의 경험과 향후 발전 방안.” 2017 대북지원국제회의. 『한반도의 지속가능한 발전과 평화 자료집』, 2017.8.29.

- 장명봉. “중국·대만(양안) 교류협력법제에 관한 고찰: 남북교류협력법 제 발전과 관련하여.” 『2004년도 남북법제개선 연구보고서』. 서울: 법제처, 2004.
- 전우택. “한반도 건강공동체 형성을 위한 보건의료 준비.” 국회의원 전혜숙·정춘숙. 『북한 보건의료체계에 대한 진단과 개발·협력 증진방안 정책 토론회 자료집』, 2018.9.6.
- 정구연. “유엔의 대북지원 현황과 평가.” 손혁상 외. 『북한 개발협력의 이해: 이론과 실제』. 서울: 오름, 2017.
- 정상우. “통일과 문화국가원리의 실현.” 『통일과 문화국가 형성』. 헌법재판연구원·통일과 북한법학회 공동주최 2018 통일학술대회 발표자료집, 2018.6.20.
- 최승환. “국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력 방안.” 『통일과 법률』. 통권 제34호. 법무부, 2018.
- 최종고. “남북한 문화협정체결(안) 연구.” 『북한문화연구』. 제2집. 한국문화정책개발원, 1994.
- 한명섭. “출입체류합의서 보완 방안.” 『북한의 대외경제개방법제 연구(2017년도 법무부 통일법무과 연구보고서)』. 과천: 법무부, 2017.
- 한승호. “남북한 사회문화교류협력의 의미와 방향.” 『통일과 법률』. 통권 제18호. 법무부, 2014.
- 허완중. “헌법 일부인 국호 ‘대한민국’.” 『인권과정의』. 제467호. 대한변호사협회, 2017.
- 홍제환. “UNICEF 조사 결과로 본 북한 민생 실태.” 통일연구원 Online Series CO 18-32, 2018.7.19.
- 單玉麗. “福建在海峽兩岸關係中扮演的角色.” 『東亞論文』. 第79期, 2010.
- 劉立行·郭育瑋. “兩岸新聞媒體交流之制度研究: 新制度論視角.” 『逢甲

- 人文社會科學報』. 第29期, 2014.
- 劉勝驥. “大陸以低學費招徠臺灣學生留學之新政策.” 『展望與探索』. 第3卷 第9期, 2005.
- 劉幼琍. “傳播科技對兩岸新聞傳播之影響.” 『臺大新聞論壇』. 第1卷 第2期, 1994.
- 毛鑄倫. “思索台灣戒嚴解嚴史.” 『海峽評論』. 第200期, 2000.
- 薄占宇. “大陸新娘來臺規範之探討.” 『明道學術論壇』. 第6卷 第3期, 2010.
- 蘇玉龍·林志忠·李信. “大陸高等教育對港澳臺僑招生及輔導策略之探究.” 『教育資料集刊』. 第39輯-各國高等教育, 2008.
- 邵宗海. “從兩岸關係的變遷探討兩岸關係的定位(下).” 『遠景基金會季刊』. 第5卷 第1期, 2004.
- 蕭鎮美. “海峽兩岸教育界之交流.” 『中國大陸研究』. 第41卷 第3期, 1998.
- 孫茂峰·黃國慶·林昭庚. “臺灣學生至大陸高等院校修習中醫學位(含針灸)現象之初步探討.” 『中華針灸醫學會雜誌』. 第6期, 2003.
- 宋國誠. “中華民國大陸政策與中共對台政策的比較評估.” 『中國大陸研究』. 第35卷 第1期, 1992.
- 王毓莉. “中國大陸駐點臺灣記者新聞報導之研究: 以《新華社》與《人民日報》為例.” 『遠景基金會季刊』. 第6卷 第1期, 2005.
- 韋奇宏. “兩岸新聞採訪交流的結構與變遷(1979~2001): 新制度論的分析.” 『問題與研究』. 第42卷 第1期, 2003.
- 莊奕琦·劉冬威. “經濟整合與政治衝突的關聯性: 以兩岸關係為例.” 『中國大陸研究』. 第55卷 第1期, 2012.
- 陳陸輝·周應龍. “臺灣民眾臺灣認同的持續與變遷.” 蘇起·童振源 主編. 『兩岸關係的機遇與挑戰』. 臺北: 五南, 2013.
- 陳小紅. “兩安社會文化交流.” 趙春山主編. 『兩岸關係與政府大陸政策』. 臺北: 三民, 2013.
- 許志嘉. “認同轉變: 兩岸關係的結與解.” 『東亞研究』. 第41卷 第1期, 2009.

- Granovetter, Mark S. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology*. vol. 78. 1973.
- Kluckhohn, Clyde and William Handerson Kelly. "The Concept of Culture." in *the Science of Man in the World Crisis* ed. by Ralph Linton. New York: Columbia University Press, 2007.
- Park, Jin and Seung-Ho Jung. "Ten Years of Knowledge Partnership with North Korea." *Asian Perspective*. vol. 31, no. 2. 2007.
- Rouseau, Denise M., Sim B. Sitkin, Burt, & Camerer. "Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust." *Academy of Management of Review*. vol. 23, no. 3. 1998.
- Vezzali, Lori *et al.* "Increasing Outgroup Trust, Reducing Infrahumanization, and Enhancing Future Contact Intentions Via Imagined Intergroup Contact." *Journal of Experimental Social Psychology*. vol. 48, no. 1. 2012.
- Williams, Raymond. "The Analysis of Culture." in *Cultural Theory and Popular Culture* ed. by John Storey. Athens: University of Georgia Press, 1998.

### 3. 기타

- 강영식 토론문. 『북한 보건의료체계에 대한 진단과 개발·협력 증진방안 정책 토론회 자료집』. 국회의원 전해숙·정춘숙, 2018.9.6.
- 김성경. "남북문화예술 교류협력 활성화 방안 및 과제." 통일연구원 전문가 자문회의, 2018.9.13.
- 김정은 국무위원장 2018년 신년사.
- 문재인 대통령 독일 베를린의 쿠퍼버 재단 초청 연설, 2017.7.6.

- 이주성·최혜경. 통일연구원 전문가 자문회의. 2016.9.20.
- 최혜경. 통일연구원 주최 워크숍. 2018.8.23.
- 한승호. “남북문화예술 교류협력 활성화 방안 및 과제.” 통일연구원 전문가 자문회의. 2018.9.12.
- 황나미 토론문. 『인도적 남북교류와 농업협력을 위한 토론회 자료집』. 국회의원 설훈·농업과 행복한 미래 주최, 2018.2.1.

Transparency International. *Corruption perceptions index 2017*, 2018.

UN Doc. A/RES/41/128, 1986.

\_\_\_\_\_. S/RES/2094, 2013.

UN. *Strategy Framework: For Cooperation Between the United Nations and DPRK 2017~2021*, 2016.

UN Resident Coordinator. *2018 DPR Korea Needs and Priorities*, March 2018.

UNICEF. *Situation Analysis of Children and Women in the DPRK 2017*, 2016.

\_\_\_\_\_. *2017 DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey (MICS)*. 2017.

WFP. *DPRK: PRRO 200532 Quarterly M&E Bulletin, April to June 2014*, 2014.

\_\_\_\_\_. *Protracted Relief and Recovery Operation — Democratic People’s Republic of Korea 200907 — Nutrition Support for Children and Women and Strengthening Community Capacity to Reduce Disaster Risks, 1 July 2016~31 December 2018*, 2016.

WHO. *WHO Country Cooperation Strategy: DPRK, 2014~2019*, 2016.

『경기일보』.  
『경향신문』.  
『노컷뉴스』.  
『뉴스타운』.  
『로동신문』.  
『동아일보』.  
『문화일보』.  
『스포츠경향』.  
『연합뉴스』.  
『조선일보』.  
『조선중앙통신』.  
『통일뉴스』.  
『한겨레신문』.  
『新華網』.  
『聯合新聞網』.  
『遠見』.  
『人民網』.  
『澎湃新聞』.  
『風傳媒』.  
『華夏經緯網』.

『겨레말큰사전남북공동편찬사업회』 <<http://www.gyeoremal.or.kr/>>.  
『국립국어원』 <<http://www.korean.go.kr>>.  
『국민체육진흥공단』 <<https://www.kspo.or.kr>>.  
『국제고려학회』 <<http://www.isks.org>>.  
『국제푸른나무』 <<http://www.greentreekorea.org>>.  
『국회 의안정보시스템』 <<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>>.  
『남북회담본부』 <<http://dialogue.unikorea.go.kr>>.

- 『남북교류협력지원협회』 <<https://www.sonosa.or.kr/>>.
- 『대북협력민간단체협의회』 <<http://www.knck.or.kr/>>.
- 『법제처 국가법령정보센터』 <<http://www.law.go.kr>>.
- 『(사)남북코리아미술교류협의회』 <<http://snka.org>>.
- 『통일부』 <<http://www.unikorea.go.kr>>.
- 『통일부 남북교류협력시스템』 <[www.tongtong.go.kr](http://www.tongtong.go.kr)>.
- 『통일부 대북지원정보시스템』 <<https://hairo.unikorea.go.kr/>>.
- 『한국권투위원회』 <<http://www.koreaboxingcommission.org>>.
- 『KTV블로그』 <<https://blog.naver.com/ktv520>>.
- 『教育部』 <<https://www.edu.tw>>.
- 『國家教育研究院』 <<https://www.naer.edu.tw/>>.
- 『內政部移民署』 <<https://www.immigration.gov.tw/mp.asp>>.
- 『大陸委員會』 <<https://www.mac.gov.tw/>>.
- 『植根法律網』 <[www.rootlaw.com.tw/](http://www.rootlaw.com.tw/)>.
- 『全國法規資料庫』 <<https://law.moj.gov.tw/>>.
- 『政治大學選舉研究中心』 <<https://esc.nccu.edu.tw/main.php>>.
- 『中華民國總統府』 <<https://www.president.gov.tw/>>.
- 『海峽交流基金會』 <[www.sef.org.tw/](http://www.sef.org.tw/)>.

〈부록-1〉 1990년 이후 남북스포츠포교류 현황

연번	사업명	개최지	일시	참가자	비고
1	통일축구대회	평양	1990.10.9.~ 10.13.	76명(선수단 45명, 인솔 11명, 보도 20명)	체육부장관 인솔
2	통일축구대회	서울	1990.10.21.~ 10.25.	78명(선수단 45명, 인솔 11명, 보도 22명)	국가체육위원회 위원장 인솔
3	국제경기 단일팀 구성·참가위한 제1차 남북체육회담	판문점	1990.11.29.		
4	국제경기 단일팀 구성·참가위한 제2차 남북체육회담	판문점	1991.1.15.		
5	국제경기 단일팀 구성·참가위한 제3차 남북체육회담	판문점	1991.1.30.		
6	국제경기 단일팀 구성·참가위한 제4차 남북체육회담	판문점	1991.2.12.		
7	국제경기 단일팀 구성·참가위한 제1차 탁구단일팀 실무위원회	판문점	1991.2.21.		
8	국제경기 단일팀 구성·참가위한 제2차 탁구단일팀 실무위원회	판문점	1991.2.27.		
9	국제경기 단일팀 구성·참가위한 제1차 축구단일팀 실무위원회	판문점	1991.2.22.		

연번	사업명	개최지	일시	참가자	비고
10	국제경기 단일팀 구성·참가위원 제2차 축구단일팀 실무위원회	판문점	1991.2.26.		
11	제41회 세계탁구선수권대회 단일팀 구성 참가	오사카	1991.4.24.~5.6.	56명(남북 각 28명, 선수 각 11명)	한반도기 사용 국가: 아리랑
12	제6회 세계청소년축구대회 단일팀 구성 참가	리스본	1991.6.14.~6.30.	62명(남북 각 31명, 선수 각 9명)	한반도기 사용 국가: 아리랑
13	통일염원 남북노동자 축구대회	평양	1999.8.10.~8.14.	37명(선수단 22명, 인솔 15명)	8.12(남북대결) 8.13(남북혼합팀 경기) 남북노동단체
14	현대 통일농구경기	평양	1999.9.27.~10.1.	79명(선수단 42명, 현대관계자 31명, TV중계요원 6명)	9.28(남북혼합경기) 9.29(남북대결)
15	현대 통일농구경기	서울	1999.12.22.~ 12.25.	62명(선수단 38명, 교예단 14명, 위성중계 기술자 2명, 북한 아태관계자 8명)	12.23(남북혼합경기) 12.24(남북대결)
16	금강산 자동차질주경주대회	서울, 평양, 금강산	2000.6.30.~7.4.	차량 56대(경기차량 23대 포함, 241명)	사업대가 100만 달러 지급
17	삼성 통일탁구 경기대회	평양	2000.7.26.~7.30.	50명(선수단 13명, 인솔 37명)	남북대결 및 혼합경기
18	시드니 하계올림픽 개막식 공동입장	호주 시드니	2000.9.15.	남북 각 90명씩 180명	한반도기 사용 호칭: KOREA

연번	사업명	개최지	일시	참가자	비고
19	제8회 부산 전국제진 금강산 성화 채화	금강산 옥류동 무대바위	2000.10.1.	50명(주관: 부산광역시-금강산관광진흥회사)	
20	김한길 문화관광부장관 방북	평양	2001.3.10.		문화·관광·체육교류 합의자 방북 제46회 세계탁구선수권대회 단일팀구성 합의
21	제2차 금강산 지동차질주 경주대회	금강산	2001.7.29.~7.31.	차량 56대(경기차량 23대 포함), 241명	사업대가 지급
22	제5차 남북장관급회담	서울	2001.9.15.~9.18.		남북 태권도시범단 교환사업 합의
23	부산아시아경기대회 참가를 위한 제1차 실무접촉	금강산	2002.8.17.~ 2002.8.19.		
24	부산아시아경기대회 참가를 위한 제2차 실무접촉	금강산	2002.8.26.~ 2002.8.28.		
25	태권도시범단 교환	평양	2002.9.14.~9.17.	65명(남측 35명, 북측 30명)	
26	태권도시범단 교환	서울	2002.10.14.	62명(남측 41명, 북측 21명)	
27	남북통일축구대회	서울	2002.9.5.~9.8.	리관근 등 49명	

연번	사업명	개최지	일시	참가자	비고
28	부산 하계 아시아경기대회	부산	2002.9.22.~ 10.15.	박명철 등 668명	단기: 한번호기 북한 1월 30일 전격제안
		부산	2002.10.8.~ 10.15.	장웅 등 7명	
29	아오모리 동계 아시아경기대회 개·폐회식 공동임장	일본 아오모리	2003.2.1.~2.8.	남한 선수단 110명, 북한 선수단 40명	
30	제22회 대구 하계 유니버시아드	대구	2003.8.20.~9.1.	전극만 등 524명 (선수단: 197명, 응원단: 327명)	
31	남북태권도교류 협의 및 대구 하계 유니버시아드 참가관	대구	2003.8.17.~8.21.	장웅 등 3명	
32	정주영체육관 개관식 및 통일농구대회	평양	2003.10.6.~10.7.	김윤규 등 800여명	
33	제주민족평화축전	제주	2003.10.23.~ 10.28.	김영대 등 190명	
34	아테네올림픽 공동임장을 위한 실무전축	중국 북경	2004.6.23.~ 2004.6.25.		
35	아테네 하계올림픽 공동임장	그리스 아테네	2004.8.14.~8.9.	남한 선수단 136명, 북한 선수단 50명	단기: 한번호기

연번	사업명	개최지	일시	참가자	비고
36	코리아 민족의 체육발전을 위한 학술토론회	중국 북경	2005.	남한: 민족통일체육연구원 북한: 조선체육대학교 교수 5명, 체육과학연구소 연구원 3명	총 17편의 논문 발표
37	8·15 남북통일축구경기 제1차 실무접촉	개성	2005.7.26.		
38	8·15 남북통일축구경기 제2차 실무접촉	개성	2005.7.28.		
39	제2회 동아시아 축구선수권 대회	대구, 전주, 대전	2005.7.31.~8.7.	북한 선수단 65명	
40	스포츠평화기술대회: 민족체육문화의 회고와 전망	중국 연길	2005.8.4.~8.9.	남한: 한국체육학회 북한: 조선사회과학자협회 중국: 연변대학교 체육연구소	총 18편의 논문 발표
41	남북통일축구대회	서울	2005.8.14.~8.16.	남녀 선수단	
42	한국여자프로골프협회(KLPGA) 평양 오픈	평양	2005.8.26.~8.27.	남한 여자골프선수 30명 참가	
43	제16회 아시아육상선수권대회	인천	2005.9.2.~9.4.	북한 선수단 및 응원단 140명 참가	
44	제4회 마카오 동아시아경기대회 공동입장	마카오	2005.10.29.~ 11.6.	남북선수단	
45	남북 단일팀 구성을 위한 제1차 남북체육회담	개성	2005.12.7.		



연번	사업명	개최지	일시	참가자	비고
55	북한태권도 시범단 방남	서울, 춘천	2007.4.6.~4.9.	북한 시범단 48명	강원도 초청 단장: 장웅 IOC 위원 춘천과 서울에서 2차례 시범행사
56	남북 노동자 통일축구	창원	2007.4.30.		5.1절 노동자통일대회 행사 북한대표단 60명 방한
57	2007 FFA 청소년(U-17)월드컵대회	서울 등 8개 도시	2007.8.18.~9.9.	북한 선수단 31명	
58	남북권투대회	개성	2007.10.19.	남한: 최신희, 손조룡 북한: 류영심, 김혜성	남북한 선수 논타이틀 매치 (6R) 남자 아마추어친선경기 2경기
59	제2회 국제청소년 친선 축구대회	강진	2007.10.13.~ 10.25.	북한 선수단 22명	남한 관광객 500여 명 관람 한국 중등축구연맹 주최 강진군 주관
60	평양시 체육단 축구장 준공식	평양	2007.11.9.	남한 대표단 145명(인상수 인천시장, 사단법인 평화 3000 관계자 포함)	인천시와 사단법인 평화 3000이 체육진흥공단의 지원 하에 평양시 체육단 축구장 시설 현대화 사업
61	베이징올림픽 공동응원단 경의선 열차 이용 관련 제1차 실무접촉	개성	2007.12.28.		



연번	사업명	개최지	일시	참가자	비고
74	2010 남아프리카공화국 FFA월드컵 최종예선전	서울	2009.3.29.~4.2.	북한 선수단 43명	
75	2011 인천 평화컵 국제유소년 축구대회	중국 쿤밍	2011.2.15.~2.20.	남한: 인천UTD 신하 유소년축구팀 북한: 4.25체육단	
76	제1회 Peace and Sports Cup 탁구대회	카타르 도하	2011.11.21.~ 11.22.	남한 선수 2명, 북한 선수 2명 단일팀 구성 참가	국제탁구연맹, 비정부기구 Peace and Sports 주최 친선대회
77	2013 동아시아연맹 축구대회	서울, 화성	2013.7.20.~7.28.	북한여자축구국가대표팀 26명	
78	2015 광주 하계유니버시아드 대회 조직위원회 UNOSDP YLP	광주	2013.8.22.~9.3.	북한청소년대표단 4명	
79	2013 아시안컵 및 아시아 클럽 역도 선수권대회	평양	2013.9.12.~9.17.	남한 선수단 41명	
80	2014 인천 평화컵 국제유소년 축구대회	중국 광저우	2014.2.27.	남한: 인천UTD신하 광성중학교팀 북한: 평양 4.25청소년축구팀	
81	남북 성인축구팀 친선경기	중국 광저우	2014.2.27.	인천UTD와 북한 4.25축구팀	성인 축구팀 친선경기 인천시 주최
82	인천아시아경기대회 남북실무접촉	판문점	2014.7.17.		

연번	사업명	개최지	일시	참가자	비고
83	2014 인천 아시아경기대회	인천	2014.9.19.~10.4.	북한선수단 273명 방한	
84	2014 인천 장애인아시아경기대회	인천	2014.10.18.~10.24.	북한선수단 33명 방한	
85	2014 국제유소년(U-15)축구대회	연천	2014.11.7.~11.9.	유소년축구단 32명 방한	
86	남북노동자 축구대회	평양	2015.10.28.~10.31.	한국노총, 민주노총 대표단 162명 방북	
87	2017 국제아이스하키연맹 여자 세계선수권 대회	강릉	2017.4.2.~4.8.	북한 여자 아이스하키대표팀 참가	
88	2018 아시아축구연맹 여자아시안컵 예선	평양	2017.4.3.~4.11.	한국 여자축구대표팀 방북	북한 김일성 경기장 사상 처음 태극기 게양 및 애국가 연주
89	2017 세계태권도선수권대회	무주	2017.6.24.~6.30.	북한 태권도 시범단	
90	남북고위급회담 실무회담	판문점	2018.1.17.		평양올림픽 북측 선수단 참가종목, 선수단규모 확정, 북한 태권도 시범단 평창, 서울 시범공연 확정
91	2018 평창 동계올림픽	평창	2018.2.9.~2.25.	북한 선수단 및 응원단 방한	개·폐회식 공동입장
92	평창 동계패럴림픽대회 실무회담	판문점	2018.2.27.		
93	2018 평창 패럴림픽	평창	2018.3.9.~3.18.	북한 선수단 방한	

연번	사업명	개최지	일시	참가자	비고
94	2018 세계탁구선수권대회	스웨덴 할름스타드	2018.4.29.~5.6.	남북 단일팀 구성	8강전 앞두고 전격 구성
95	남북 체육회담	판문점	2018.6.18.		남북통일농구경기 개최 합의, 2018년 아시안게임 공동입장, 단일팀 구성 합의, 2018년 장애인 아시안게임 공동진출 합의
96	남북 통일농구대회	평양	2018.7.4.~7.5.	남녀 선수단 방북	남북 혼합경기와 친선경기 진행
97	2018 코리아오픈 국제탁구대회	대전	2018.7.17.~7.22.	남북 단일팀 구성	남녀복식, 혼합복식 단일팀 구성
98	제4회 아리스포츠컵 국제유소년축구대회	평양	2018.8.15.~8.18.	유소년 축구단 방북	강원FC 15세 이하 유소년팀 방북
99	2018 자카르타-팔렘방 아시안게임	인도네시아 자카르타, 팔렘방	2018.8.18.~9.2.	개·폐회식 공동입장 및 남북 단일팀 구성	여지능구, 조정, 카누 단일팀 구성
100	2018 자카르타 장애인 아시안게임	인도네시아 자카르타	2018.10.6.~ 10.13.	개·폐회식 공동입장 및 남북 단일팀 구성	수영, 탁구 단일팀 구성

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』; 남북체육회담본부, 회담지로 <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/bcd/us/year/list.db>> (검색일: 2018.10.28.); 국제고려학회 <[http://www.isks.org/aboutus/prof05\\_2.html](http://www.isks.org/aboutus/prof05_2.html)> (검색일: 2018.8.28.); 국민체육진흥공단 <<https://www.kspo.or.kr/kspo/bbs/B0000028/view.do?nId=5576&menuNo=200151>> (검색일: 2018.8.28.); 『뉴스타운』, <<http://www.newstown.co.kr/news/article/view.html?dxno=312680>> (검색일: 2018.8.28.); 한국권투위원회 <<http://www.koreaboxingcommission.org/board/read.php?pid=140028&uid=10413541>> (검색일: 2018.9.18.)를 바탕으로 저자 재구성

〈부록-2〉 남북문화예술교류 회담 현황

	개최회담	시기	성격	장소	대표자		내용
					남측	북측	
1	예술단 평양공연 관련 남북실무접촉	2018.3.20.	남북 실무접촉	판문점 북측	<b>단장:</b> 최무가 윤상	<b>단장:</b> 함승월(삼지연관현악단장)	예술단은 160명으로 구성되며 일리 조용필 이신희 최진희, 윤도현 백지영 레드벨벳, 정인 서현 등 북측은 동계패럴림픽대회에 참여지을림픽우원회 대표단, 선수단, 응원단, 예술단, 기지원을 150여 명 규모로 파견하기로 합의
2	남북고위급회담 실무회담	2018.1.17.	남북 실무접촉	판문점 남측 평화의 집	<b>수석대표:</b> 천해성(통일부 차관) <b>대표:</b> 안문현(국무총리실심의관) 김기홍(평창동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회 조직위 기획사무차장)	<b>수석대표:</b> 전중수(조평통 부위원장) <b>대표:</b> 원길우(체육성 부상) 김강국(조선중앙통신사 기자)	북측 삼지연관현악단 140명 예술단 파견, 공연은 서울과 강릉에서 개최
3	평창동계올림픽 예술단파견을 위한 남북실무접촉	2018.1.15.	남북 실무접촉	판문점 통일각	<b>수석대표:</b> 이우성 (문체부 문화예술정책실장) <b>대표:</b> 이완철(코리아신포니오케 스트라대표이사)	<b>수석대표:</b> 권혁봉(문화성) 예술공연영국장) <b>대표:</b> 안장호(예술단무대감독) 함승월(관현악단 단장)	

개최회담	시기	성격	장소	대표자		내용
				남측	북측	
4 남북고위급회담	2018.1.9.	판문점 남측 평화의 집		정차용(코리안심포니오케스트라예술감독) 한중욱(통일부회담3과장)	김순호(관현악단행정부장) 김중수(문화성 실장)	평창 동계올림픽 및 동계패럴림픽에 북측은 고위급대표단, 민족올림픽위원회 대표단, 선수단, 응원단, 예술단, 참관단, 태권도시범단, 기지단, 파견하며 남측은 필요한 편의 보장하기로 합의
				수석대표: 조명균(통일부 장관) 대표: 천해성(통일부 차관) 노태강(문화체육관광부 제2차관) 안문현(국무총리실 심의관) 김기홍(평창동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회 조직위 기획사무차장)	수석대표: 리선권(조평통 위원장) 대표: 전종수(조평통 부위원장) 원길우(체육성 부상) 황충성(조평통 부장) 리강식(민족올림픽조직위 위원)	
5 노부모방문단 및 예술단 교환	1992.6.5.(1차) 1992.6.12.(2차) 1992.6.22.(3차) 1992.7.8.(4차) 1992.7.14.(5차) 1992.7.20.(6차) 1992.7.25.(7차) 1992.8.7.(8차)	직심자 실무대표 접촉	판문점 중립국 감독위원회 회의실	이병용(한적 사무총장) 이준구(한적 회담운영위원) 이정용(한적 이신가족사업 지문위원)	이병수(북적 중앙위원회 상임위원) 김광수(북적 중앙위원회 위원) 신원철(북적 중앙위원회 책임지도원)	성과 없이 중단

	개최회담	시기	성격	장소	대표자		내용
					남측	북측	
6	제2차 고흥방문 및 예술공연단 교환	1989.12.4. 1990.11.7.	남북 실무대표 접촉	판문점 중립국 감독위원회 회의실	<b>위원장:</b> 송영대(한적 재해구호협의회 위원회 위원) <b>위원:</b> 이준희(한적 사회사업자문 위원) 이병웅(한적 기획관리부장) 책임지도원)	<b>위원장:</b> 박영수(북적 중앙위원회 상무위원) <b>위원:</b> 김광수(북적 중앙위원회 위원) 정덕기(북적 중앙위원회 책임지도원)	1985년 9월 20일~ 23일에 실시 규모: 적십자중앙기관 책임자: 단장, 방문단 50명, 예술공연단 50명, 취재기자 30명 및 지원인원 20명 등 총 151명 방문지: 서울, 평양
7	제1차 고흥방문 및 예술공연단 교환 관련 실무대표접촉	1985.7.15.(1차) 1985.7.19.(2차) 1985.8.22.(3차)	남북 실무대표 접촉	판문점 중립국 감독위원회 회의실	<b>수석대표:</b> 송영대(한적 재해구호협의회 위원) <b>대표:</b> 이준희(한적 사회사업자문 위원) 이병웅(한적 총무부장)	<b>수석대표:</b> 박영수(조선적십자회 동포사업부장) <b>대표:</b> 김원수(조선적십자회 문화선전부장) 박동춘(조선적십자회 국제부부장)	1985년 9월 20일~ 23일에 실시 규모: 적십자중앙기관 책임자: 단장, 방문단 50명, 예술공연단 50명, 취재기자 30명 및 지원인원 20명 등 총 151명 방문지: 서울, 평양
8	제8차 남북적십자 본회담	1985.5.29.~ 30.		서울 셰리튼위커홀 호텔	<b>수석대표:</b> 이영덕(한적 부총재) <b>대표:</b> 조철화(한적 사무총장)	<b>수석대표:</b> 이종률(북적 부위원장) <b>대표:</b> 서성철(북적 상무위원)	제2일 회의(5. 29)에서 이영덕 수석대표가 이 산가족고향방문단과 예술공연단 상호 교환

개최회담	시기	성격	장소	대표자		내용
				남측	북측	
				<p>송영대(한적 재해구호협의 회위원)</p> <p>이병호(한적 홍보지문위원)</p> <p>정용석(한적 청소년 자문위원)</p> <p>이준희(한적 사회사업 자문위원)</p> <p>이병웅(한적 총무부장)</p> <p><b>수석지문위원:</b> 조탁송(조선일보논설위원)</p> <p><b>지문위원:</b> 김동환(1천만이산가족재 화추진 위원회 이사)</p> <p>이경숙(숙명여대 교수)</p> <p>정시성(한적 화담운영위원)</p> <p>안병준(연세대 교수)</p> <p>이상우(서강대 교수)</p> <p>한승주(고려대 교수)</p>	<p>한연수(북적 상무위원)</p> <p>박영수(북적 동포사업부장)</p> <p>김완수(북적 문화선전부장)</p> <p>박동춘(북적 국제부부장)</p> <p>김창현(북적 조직계획부 부부장)</p> <p><b>수석지문위원:</b> 강석송(로동당 위원)</p> <p><b>지문위원:</b> 김석준(사회민주당 부위원장)</p> <p>최희준(천도교청우당 부위원장)</p> <p>임춘길(조국평화통일위원회 부위원장)</p> <p>김영남(직업총동맹부위원장)</p> <p>김창룡(사회주의 로동청년동맹 부위원장)</p> <p>박재로(조총련부위원장)</p>	<p>및 이를 위한 실무접촉 제의</p>

출처: 남북회담본부 사이트 <<http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/main/userMain/main.do>>, 통일부 사이트 <<http://www.unikorea.go.kr/books/>>의 남북동향과 남북관계주요일지 그리고 통일부 『통일백서』의 자료를 재정리한 것임.

〈부록-3〉 남북 공연, 전시 및 방송제작교류 현황

공연단/사업명	시기	장소	내용	비고
1 광주비엔날레	2018.9.7.~ 11.11.	광주 국립아시아 문화전당 문화장조원 6관	7개 주제전 중 '북한: 사실주의의 페리독스'에 대형 집체화를 비롯해 20여 점의 북한 작품 전시. 총 32명의 북한 작가 참여	
2 제8회 남북코리아 국제미술 대추전	2018.6.	키르기스스탄 국립현대미술관	남북, 중국(조선족), 중앙아시아 국제미술대추전	
3 남북평화협력기원 남측 예술단 평양공연 '봄이 온다'	2018.4.3.	평양 류경정주영체육관	북한 삼지연 관현악단과 합동공연	
	2018.4.1.	평양 동평양대극장	공연참가자: 조용필, 이선희, 최진희, 윤도현, 백지영, 레드벨벳 정인, 알리, 강신애, 김광민, 서현	
4 예술단 평양공연 사전점검단	2018.3.22.	평양	예술단 평양 공연을 위한 사전점검단 방북	
5 평양 동계 올림픽·패럴림픽 성공 기원 삼지연 관현악단 특별공연	2018.2.11.	강릉 아트센터	북측 삼지연 관현악단 공연	140여 명 규모로 클래식과 대중가요 총 40여 곡
		서울 국립극장 해오름 극장	대통령 내외, 북 고위급 대표단 공동관람	2월 5일 북 예술단 신발대 23명 경역선 육로 이용 방남 2월 6일 북 현송월 삼지 연관현악단 단장 등 예술단 본진 114명 방남

공연단/사업명	시기	장소	내용	비고
6 북측 예술단 시진 점검단 파견	2018.1.21.~ 22.		현승월 삼지연관현악단 단장 등 7명, 경의산 육로로 방남하여 강릉아트센터, 서울 국립극장 해오름극장 등 공연시설 사전점검	
7 제7회 남북코리아 국제미술 대추전	2017.10.	키르기스스탄 국립현대미술관	남북, 중국(조선족), 중앙아시아 국제미술대추전	
8 제6회 남북코리아 미술대전	2016.	중국 길림성 연변 길림성항미술관	남북, 중국(조선족) 미술대전	
9 제5회 남북코리아 미술대전	2015.8.14.~ 21.	중국 길림성 연변 길림성항미술관	광복 70주년 기념 남북 및 중(조선족) 미술대추전	
10 제4회 남북코리아 미술대전	2015.1.	서울 인사동 한국미술관	남북코리아미술대추전	
11 제3회 남북코리아 명인미술대전	2014.10.1.~ 7.	서울 인사동 한국미술관	평화통일조성을 위한 남북코리아 명인미술대전 남북, 중국 작가 참가 남측 20명, 북측 33명의 작품 전시	통일부, 한국미술협회, 중국 북경대학, 중국연변미술관, 한국미술관 후원
12 윤이상평화재단	2014.9.26.~ 29.	평양	북한 윤이상음악연구소 창립 30주년 기념행사 참석, 2017년 윤이상 탄생 100주년 관련 사업에 대한 의견 교환	
13 정명훈-북한 은하수관현악단 -라디오 프랑스 필하모니 합동공연	2012.3.14.	파리	지휘: 정명훈	

	공연단/사업명	시기	장소	내용	비고
14	정명훈 서울시향 예술감독 겸 유니세프 친선대사	2012.2.28.~ 3.1.	평양	은하수 관현악단과 3월 피리 합동공연을 위한 리허설 진행	
15	정명훈 서울시향 예술감독 겸 유니세프 친선대사 방북	2011.9.12.~ 15.	평양	조선예술교류협회와 어린이 대상 음악교육, 교향악단 교환 연주 등 논의	
16	남북 KOREA 여성·오늘전	2009.10.17.~ 25.	서울 한진프라자 갤러리	남북여성화가 공동작품전시회 평양 민수대창 작사 등에서 활동하는 북한작가 18명의 작품 포함 140여 명의 남북여성화가들의 작품 전시	
		2009.11.2.~ 4.	국회의원화관	남북 KOREA 여성·오늘전	
17	윤이상 음악회	2008.10.15.~ 17.	평양	제27차 윤이상 음악회에 남북 음악가 협연	
18	뉴욕필하모닉 공연	2008.2.26.	평양 동명대극장	뉴욕필하모닉 공연	
		2008.2.27.	평양 모란봉극장	뉴욕필하모닉과 조선국립교향악단 실내악 협연 MBC 공연중계장비 지원	
19	금강산 가극단의 '조선무용 50년-북녘의 명무'	2007.12.22.~ 23.	서울 국립국악원 예약당	금강산 가극단의 북한의 대표적 인무가 작품 공연	금강산 가극단은 1955년 제일동포 2,3세로 구성된 해외예술단. 2000, 2002, 2006에 이어 4번째 공연
20	전통서민연희단 인성남시당 풍물단 공연	2007.11.20.~ 24.	평양 정방산 성불사 야외공연장	전통서민연희단 인성남시당 풍물단 35명 방북. 권원태의 줄타기, 베나, 덧보기, 살판, 꼭두각시, 사물놀이 등 공연	

	공연단/사업명	시기	장소	내용	비고
21	금강산 기극단	2006.6.4.~8.	경기도 문화의전당/ 서울 올림픽공원 올림픽홀	6·15 공동선언 6주년 기념 금강산기극단 특별공연 재일본 조선인총연합회 신하 예술단으로서 첫 남한 단독공연	
22	제25차 평양 윤이상 음악회	2006.10.	평양	윤이상선생 탄생 89주년 기념 참관, 윤이상 평화재단 측 관계자 포함 21명 참석: 박재규 윤이상 평화재단 이사장, 한승주 전 외무부장관, 고희범 재단 이사(전 한겨레 대표), 윤만준 현대 아산 사장, 김민 진 서울대 음대 학장	
23	윤이상 음악회	2006.4.29.	금강산 문화회관	윤이상평화재단 창립 1주년 기념, 남북인사 270여 명 참석. 남: 이종석 통일부장관, 현정은 현대그룹 회장, 김용태 민예총 회장 등 210여 명. 북: 이종혁 아·태부위원장, 이일남 평양 윤이상음악연구소장 등 40여 명 참석	
24	남북합작드라마제작	2005.	KBS와 조선중앙텔레비전	사육신 24부작 공동제작. KBS가 방송장비와 제작 인프라 제공, 조선중앙텔레비전이 극본, 출연배우, 스태프 등 제작 담당. 2007년 8월 8일~11월 1일까지 KBS 수목드라마 방영	클래식 연주자로 최초의 반복 독주회
25	피아니스트 임미정 독주회	2005.11.8.	평양 윤이상기념관	평양	
26	뉴서울오페라단	2005.9.	평양	칭작 오페라 '아 고구려: 광개토태왕' 공연	

공연단/사업명	시기	장소	내용	비고
27 조용필단독콘서트	2005.8.23.	평양 류경주영체육관		
28 기극 '금강'공연	2005.6.16.	평양 봉화예술극장	6·15공동행사 북측 준비위원회의 초청으로 100여 명의 공연단이 평양 방문하여 공연	
29 KBS 열린음악회	2005.6.7.	금강산	6·15 남북공동성명 5주년 기념 및 금강산 관광객 100만 명 돌파 기념 남북합동공연 남: 최진희, 송대관, 인순이 등 공연, 현대이산 김윤규 부회장, 윤만준 사장과 한국방송 정연주 사장 등 150여 명 참석 북: 가무단, 인기 가수, 조선아시아태평양평화 위원회 고위관계자, 고성군 인민위원회, 관광 봉사원 등 200여 명 참석	
30 KBS 평양 진국노래지랑	2003.8.	평양 모란봉 공원		
31 류경주영체육관 개관기념 통일음악회	2003.	평양 류경주영체육관	조영남, 이선희, 설운도, 신화, 베이비복스, 바리튼 김동규 등	
32 남북합작 에니메이션 (뽕뽕뽕 뽕뽕)	2003.~		아이코닉스, 오펜, SK브로드밴드, EBS가 북한의 삼천리총회사와 공동으로 제작	
33 MBC 평양특별공연	2002.9.29. 2002.9.27.	평양 동평양대극장 평양 동평양대극장	'오! 통일 코리아' 공연진: 최진희, 윤도현밴드, 테너 임용균 '평양 동백아가씨' 이미지 단독 공연	

공연단/사업명	시기	장소	내용	비고
34 추석맞이 남북교향악 연주회	2002.9.21.	평양 문화예술극장	KBS교향악단과 조선국립교향악단이 함께 정통 클래식 공연. 테너 김영환, 바이올리니스트 장연주 연주	2000.8. 조선국립교향악단 방남 공연의 답방형식 남북 동시 생중계
35 재일조선학생소년예술단 내한공연	2002.9.4.~6.	서울교육문화회관 전주한국소리문화 전당	조종련 산하 예술단 75명 내한하여 서울국악 예고, 전주예술고 학생들과 합동공연	
36 8·15민족통일대회	2002.8.14.~ 17.	서울영동대로 코엑스	북측 예술인 43인의 민속무용 공연	
37 2002 남북평화미술축전	2002.5.15.~ 25.	서울 세종문화회관	북한 최고화가 정영만을 비롯해 정창모, 선우영 등 북한 작가 120여 명 작품 전시	
38 김연자 단독공연	2002.4.4.~11.	평양	'4월의 봄 친선예술축전'에 초청되어 공연	
39 재일무용가 정명자 방북공연	2002.4.		재일한국무용가 정명자가 북한조정으로 방북하여 공연레슨 및 무용세미나 참가	
40 북한작가 손국연 퍼포먼스	2002.3월 말~ 4월 초	서울 관훈동 아트사이드	중국 베이징에서 활동 중인 북한미술가 손국연의 방한 및 개인 퍼포먼스 개최	
41 금강산기단 초청공연	2002.3.	서울 국립극장 해오름극장	국립국악관현악단 <2002년 거례의 노래단>에 지휘자 공훈배우 김경화와 단원 장새남, 연주자 최영덕 초청공연 국립창극단과 국립무용단의 <함경도 돈돌라리> 공연	

공연단/사업명	시기	장소	내용	비고
42	2002. 1.	미국 뉴저지주 리지필드 뉴욕갤러리	북한의 개관화가 김성근, 인민예술가 정창모, 공훈예술가 김기만, 천재소년화가 오은별 등 작품 60여 점 전시	
43	2001.7.3.~7.	서울 세종문화회관	남북정상회담 1주년 기념 남북미술합동전시회 남측 169인, 북측 41인 작가작품 전시	
44	2001.6.14.~23.	평양 인민대학습당	'백두에서 한라까지' 사진전. 남북 각 60점씩 120점 전시	
45	2001.6.2.~3.	동평양 청년중앙회관	삼국시대부터 조선시대까지 전통 의상 및 기녀 의상을 모티브로 한 전통의상과 생활의상 2회 패션쇼 및 1회 전시회	매종데이영희, 한국문화학회, 조선아데평화위원회초청
46	2001. 5.	노르웨이 3개 도시 순회공연	북한 실내악단 윤이상 앙상블, 스포리노 조수미	인권단체 Worldview Rights 주최
47	2001.4.7.~11.	평양(4.7.)/ 함흥(4.11.)	'4월의 봄 친선예술축전'에 초청되어 공연	
48	2001. 3.	MBC 방북취재	MBC기자 2인 11일간 체류하며 주민생활 취재, 보도	
49	2001.3.26.~27.	금강산 문예회관	서리별 국악예술단 주최	

공연단/사업명	시기	장소	내용	비고
50 국악 방북공연	2001.2.1.	평양 문화예술극장	남원시립창극단 창무극으로 '춘향전'이 공연	국악단독공연. 다음날 북한 민족예술단의 가극 '춘향전' 공연
51 남북합작 애니메이션 <게으른 고양이 덩가>	2001.~		한국의 하나로텔레콤과 북한의 삼천리총화사가 총 33편의 시리즈 중 17편을 합작	
52 KBS	2001.		'남과 북이 함께 부르는 노래', '보도특집 북한의 관광산업과 IT산업', '여기는 평양입니다', '백두고원을 가다', '북한의 10대 문화유산' 현지 제작 후 방영	
53 KBS	2000.10.		북한조선중앙TV에 촬영되려하여 프로그램제작 '북북평, 고향은 지금', '북한리포트', KBS제작진(21명)과 조선방송위원회 방송인(18인)이 '백두·한라' 제작 방영	
54 SBS 방북취재	2000.10.		조선로동당 창간기념일 즈음하여 북한에 체류 하면서 8시뉴스에 북한 소식 보도	
55 남북교향악단 합동공연	2000.8.18.~24.	서울 KBS홀/예술의 전당	조선국립교향악단 2회 단독공연 KBS교향악단과 2회 합동공연	
56 <사랑 사랑 내사랑>극영화	2000.6.10.	MBC 방영	조선예술영화촬영소 제작	
57 <극영화 <홍길동>	2000.6.10.	SBS 방영	조선예술영화촬영소 제작	

	공연단/사업명	시기	장소	내용	비고
58	평양교예단 평양교예단	2000.5.29.~ 6.11.	서울 잠실체육관	김유식 평양교예단 예술부단장을 단장으로 1백여 명이 밤남	
59	평양학생소년예술단	2000.5.24.~ 30.	서울	평양학생소년예술단 100여 명 공연	리틀엔젤스 공연 담당행시
60	세계평화미술제전	2000.2.10.~ 21.	서울 예술의 전당	북한미술품 30점 전시	분단 이후 최초로 북한 당국 승인을 얻은 전시
61	평양교예단	1999.12.23.	서울	남북합동공연	
62	제1회 민족통일음악회	1999.12.20.	평양 봉화예술극장	남: 한철, 신형원, 인치환, 김종환, 오정해 등 북: 전혜영, 리경숙, 주장혁, 로용권, 김순희 등	MBC녹화방송
63	2000년 평화친선음악회	1999.12.5.	평양 봉화예술극장	남: 로저 콜린턴, 패티김, 태진아, 최진희, 설운도, 잭스키스, 핑클 등 북: 조혜경, 김명순, 석만희, 리영옥, 전혜영 등 인민배우 및 공훈배우	SBS편집방송 남한대중가요의 북한 공연
64	공연프로 평양교예단	1999.2.15.	MBC 방영	조선무린비디오 제작	
65	극영화 <온달전>	1999.1.3.	MBC 방영	조선예술영화촬영소 제작	
66	드라마 <림격정>	1998.10.17.~ 11.15.	KBS 방영	10부작 드라마로 조선예술영화촬영소 제작	

공연단/사업명	시기	장소	내용	비고
67 극영화 <인중근 이동박문을 쓰다> 싱어	1998.9.1.	SBS 방영	백두산창작단, 조선예술영화촬영소, 피바다가 극단 공동제작	
68 윤이상통일음악회	1998.10.31.~ 11.7.	평양 모란봉극장	남한연주단 참가. 안숙신 명창과 김덕수의 사물놀이 공연	
69 남북공동사진전	1998.5.29.~ 6.11.	평양 서울 예술의 전당	“백두에서 한라까지 렌즈로 본 조국” 한국사진학회, 조선사진작가동맹 공동 주최로 남한 20명, 북한 46명 참가	사진전시 및 사진집 2,000부 발간 남북협력기금 3,000만 원 지원
70 리틀엔젤스	1998.5.2.~12.	평양 문화예술극장 만경대 학생소년공연		
71 광복50년, 북한미술의 오늘	1995.	남한	남한에서 열린 공식적인 북한미술전시회	
72 뉴코리아나국제사진전 (남한, 북한, 중국 사진전)	1994.9.26.~ 30.	중국 연길	이명복 한국사진작가협회 이사장 등 5명이 주최한 사진전	남북최초의 사진교류전
73 코리아통일미술전	1993.10.12.~ 24.	일본 도쿄, 오사카	금강산국제그림 북한민수대장작사와 공동주최	
74 통일예술축제	1992.8.17.~ 18.	러시아 사할린	광복절 기념 남북합동공연	
75 북한미술전-그리운 산하	1992.	서울 예술의 전당	남한에서 열린 공식적인 북한미술전시회	

공연단/사업명	시기	장소	내용	비고
76 남북코리아서화전	1991.5.27.~ 29.	북경	남한 정주환 등 27명, 북한 박진영 등 10명 참가	
77 환동해국제예술제	1991.5.1.~5.	일본 후쿠이	남한의 중앙국악관현악단 50명과 북한 평양 음악무용단 50명 참가하여 합동공연	
78 한겨레올림	1991.3.21.		남북화합음악제 남: 윤인숙, 황병기, 이기영 참가 북: 북한 평양음악무용단 참가	
79 송년 통일전통음악회	1990.12.9.~ 10.	서울 예술의 전당 국립극장	북측 성동춘 조선음악기동맹 부위원장을 단장으로 평양 민족음악단 소속 단원 33명 반남 공연	윤이상 주선 민간처원 최초의 방남공연
80 범민족통일음악회	1990.10.18.~ 23.	평양 4.25문화회관	가야금의 명인 황병기 단장의 서울전통음악연주단 17명과 북측 김원균 작곡기를 단장으로 한 평양음악단이 함께 합동 연주	민간처원 최초의 방북음악회로 평가받음.
81 광복 40주년 기념 이산가족 고향방문단 및 '남북한 예술 공연단 교환 공연'	1985.9.21.	평양대극장	서울 예술단 공연: 김정규, 김화감, 허춘화, 나훈아 등	
	1985.9.22.	서울국립극장	만수대예술단, 피버디극단 그리고 평양 예술단 소속 가수와 무용배우 50여 명	

출처: 남북회담본부 사이트 <<http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/main/userMain/main.do>>, 통일부 사이트 <<http://www.unikorea.go.kr/books/>>의 남북동향과 남북관계주요일지 그리고 통일부의 연도별 『통일백서』, (사)남북코리아미술교류협회의 사이트 <<http://snka.org>>, 박영정·오양열·이우영, 『남북문화교류체널의 제도·화방안 연구』, pp. 8~14, 29~31, 36~41의 표 내용의 자료를 종합·정리한 것임.

# 최근 발간자료 안내

## KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

## 통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

## KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

## 북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

## 연구보고서

### 2016년도 연구보고서

#### <연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

〈정책연구시리즈〉

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

〈Study Series〉

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외 7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구성과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조영아, 최은영 9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외 12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외 11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외 7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외 7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창 9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자 13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환 7,500원

2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

### 〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun · Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

## 2018년도 연구보고서

### 〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	이기태 외	12,000원
2018-07	KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원

2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아플러스 책임 공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

#### 〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외

#### 〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

#### 연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원

## 논총

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원

## 기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주하, 윤혜령 53,500원
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



# 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안:

체육·문화예술 및 인도협력을 중심으로