



남북교류협력 활성화 및 제도화 방안

남북교류협력지원협회 회장 이승환

목 차

1. 남북교류협력의 정의
2. 남북교류협력 관련 기존의 합의들
3. 남북교류협력 추진환경
4. 남북교류협력 제도화를 위한 새로운 접근
5. 사회협약적 거버넌스의 남북관계로의 확장
6. 제도화 과정의 관리와 갈등전환의 필요성
7. 사회협약적 거버넌스 제도화의 의의

남북교류협력의 정의

남북교류협력

남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동(교류협력법 제2조)

△인도적 대북지원 △개발협력 △경제협력 △사회문화교류(협력) 등

남북교류협력의 주체



중앙 정부



지방자치단체



정당 및 의회



기업



시민 사회

시민사회의 교류협력 중심은 사회문화교류

정의

“남북간 사회문화교류는 분단구조로 인한 남북 간의 차이와 갈등을 완화하고 한반도의 사회문화공동체 형성을 위한 기반을 구축하며, 남북 간의 상호 변화와 발전, 신뢰 증진을 추구해나가는 다방면의 교류협력 행위” (통일백서 등)

분류

△문화·예술 △방송·출판 △역사·학술 △체육 △종교 △지방자치단체 교류 △여성, 청년학생, 노동, 농민 등 직능별 교류 △남북공동행사 (통일백서, 참여정부 국정운영백서 등)

* 인도·협력도 광의의 사회문화교류에 포함시킬 수 있음.

관련 용어

제도화 정치적 활동에서 개인 및 조직의 행동에 **일정한 양식, 규칙이 형성**되는 것을 의미
이해관계자, 정부 교섭, 정책협의 형태의 조합주의(corporatism)는 출현과정에서 이해 대립이나 권력관계 반영

사회 협약 이해관계자(stakeholder)들 간의 정책협의를 통한 **사회적 파트너십 형성**에 대한 약속
'사회협약'의 정치과정은 '협약적 거버넌스'(도출된 사회협약을 공공정책의 결정·집행에 적용) 형성 과정 포괄

남북거버넌스 남북 정부 및 기관과 단체, 개인 등의 **행위자**들이 정치·군사·경제·사회·문화 등 제반 영역에서 **공동 목표를 위해 지속적 협력**을 추구하는 과정 전반 의미

남북교류협력 관련 기존의 합의들

1

남북기본합의서

**“남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서”의
교류협력 분야 부속 합의서**

제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서
(경제교류협력, 사회문화교류협력, 인도적 문제의 해결)

남북교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서
(경제교류협력공동위원회, 사회문화교류협력공동위원회)

남북 연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서
(판문점 내 설치)



6.15공동선언 △이산가족 상봉 등 인도적 문제 해결 △경제 협력 △사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야 교류협력 활성화



10.4선언 △남북관계 법·제도 장치 장비와 의회 등 각 분야 대화·접촉 △서해평화 협력특별지대와 철도·도로 연결 등 경제협력 및 남북경협공동위원회 격상 △역사·언어·교육·과학기술·문화예술·체육 등 사회문화 분야 교류협력 발전 △인도주의협력과 재난공동대응

민간 차원에서는 △4.2공동코뮤니케 △6.15민족공동위원회 △겨레말큰사전공동편찬 등의 합의



3

판문점선언



판문점선언의 남북관계 개선 부분은 1991년의 남북기본합의서에서 2007년의 10.4선언까지의 남북간 합의 성과를 집약

정기적 정상회담과 각 분야 대·화협상

개성 남북공동연락사무소 개설

다방면의 교류협력 및 접촉 활성화

이산가족상봉 등 인도적 문제 시급히 해결

철·도도로 연결을 비롯한 민족경제의 균형 발전과 공동번영 등

교류협력 관련 남북간 합의에 대한 평가

남북관계에서 교류협력의 제도화 진전

교류협력과 남북연합의 연계, 당국 중심의 제도화

민간 참여를 고려한 남북교류협력 제도화는 과제



남북교류협력 추진환경



문재인정부의 남북교류협력 추진환경

지난 정부의 부정적 유산

- ◆ 대북정책의 정부독점과 통제에 의한 **교류협력 생태계 파괴** 및 관련 **거버넌스 와해**
 - 지나친 정부통제와 그 반작용으로서 민간교류의 과(過) 정치화
 - 과(過) 정치화와 정부일방주의는 민간교류 거버넌스 약화 초래
 - '남북경협 및 교역' 역시 금강산 관광 및 개성공단 중단, 5.24 조치 등으로 생태계 질식

대북정책을 둘러싼 정쟁과 갈등의 확산

- ◆ 시민사회보다 이념적으로 더 **양극화 된 정치사회**
 - 정치사회의 양봉형 이념 분포 갈수록 심화
 - 정치사회가 △대북지원 △경제협력 △북한 인권문제 △핵문제 △비핵화 △한미동맹 등 전 분야에 걸친 이념 대립의 근원지 역할

문재인정부의 남북교류협력 추진환경

강력한 대북제재시스템

- ◆ 美, **대북제재강화법 통과**(‘16.2.10), **세컨더리보이콧** 명문화(정상적 대북거래 관련 제3국인 제재)
- ◆ UN, **안보리 결의 2270호 통과**(‘16.3.2)로 북한 경·제민생 일반 타격, ‘17년 이후 중국도 적극 준수
- ◆ 韓, **행정조치**에 의한 포괄적 수준의 **독자재제**(5.24 조치, 개성공단 가동 중단, 금강산 관광 중단 등)

민간교류 및 시민참여 확대 제약

- ◆ 한반도 위기 하에서 **북핵·평화체제문제**에 최우선 집중 불가피
- ◆ **선정후민(先政後民)**, 정치군사 등 난제는 정부가 먼저 해결 후, 점차 민간교·류시민참여 확대 추진 입장

문재인정부의 남북교류협력 추진환경

'촛불 혁명'과 행동하는 시민, 직접민주주의에 의한 대의정치의 개혁 요구



촛불 권리선언(외교·국방·통일 분야)

“한반도에 살아가는 모든 사람은 전쟁에 반대하고 평화통일을 추구할 권리가 있으며, 인류 평화와 공존에 기여할 책임을 지닌다. 남과 북의 정부는 서로 체제를 존중하고 군사적 대치를 멈추며, 인도적 지원과 공동번영을 위한 교류협력을 발전시켜야 한다. 평화공존과 통일을 위해 체결된 남북 간 합의를 존중하고 준수해야 한다. 국가의 외교·국방·통일 정책은 평화주의에 입각하여 자주적이고 민주적으로 결정·집행되어야 한다. 국가안보나 국익이라는 이름으로 국민의 알 권리를 부당하게 침해해서는 안 된다.”

남북교류협력 제도화를 위한 새로운 접근

남북교류협력 제도화의 원칙

민간자율성 보장과 국가역할의 조화

- ◆ 교류협력에 대한 정부의 독점적 결정권 대신 민간자율성 보장 위에 국가의 역할 재조정
- ◆ 당국 중심에서 각계각층의 민간과 기·업지방정부 등에 의한 다층적 대북접근 확대

교류협력의 지속성 및 역진 방지 기제 확립

- ◆ 교류협력과 관련된 이해관계자들 및 정부 간의 지속적 소통 구조 형성을 제도화하여 남북 관계 이슈 정쟁화 방지
- ◆ 정부-시민사회의 협치 제도화를 통해 정권 변화에 따른 정책 역진 방지

남북교류협력 제도화의 원칙

시민참여 확대

- ◆ 촛불 이후 행동하는 시민들의 참여 요구는 국가 전 분야에 걸쳐 확대되고 있음
 - 정책 결정 및 집행에서 시민참여 고려하는 제도화 불가피
- ◆ 교류협력에서 시민참여 확대가 북한의 시민사회 친화적 변화 촉진의 지름길

남북연합 추진과의 조응

- ◆ 10.4선언에 언급된 '남북관계의 통일지향적 발전을 위한 법제도 장치의 정비'는 '남북연합'을 고려
- ◆ 남북연합의 '민족통일기구' 형성을 촉진하는 방향의 제도화 필요

교류협력의 제도화와 ‘사회협약적 거버넌스’ 형성



문재인정부, 100대 국정과제 하나로 **통일국민협약 제기**

국민적 합의 바탕으로 사회적 협약 체결

남남갈등 해소 및 대·북통일정책의 지속성 확보

통일국민협약 논의는 주로 사회적 합의 확대를 통한
대북정책 추진환경 개선에 초점

교류협력의 제도화와 ‘사회협약적 거버넌스’ 형성

통일국민협약 논의를 사회협약적 거버넌스의 제도화로 연결

- ◆ 교류협력 제도화 차원에서 통일국민협약 접근 시, 정부-시민사회 협약적 거버넌스 형성 통한 **교류협력 운영메커니즘 재구축**에 중심을 두어야 함.
 - 정부-시민사회의 교류협력은 정부 뿐만 아니라 민간(시민사회, 기업 등)과 준정부(지자체, 정당·의회 등) **다양한 주체**에 의해 **협력적 체계** 속에서 추진되어야 함.

교류협력 제도화의 기본 방향

- ◆ **정부-시민사회 관계의 재편성**
 - 정부주도/균림하는 대의제는 직접민주주의의 확대를 통해서만 극복 가능
 - 정부-시민사회 간의 사회협약적 거버넌스 창출이 교류협력 제도화의 기본 방향

교류협력의 제도화와 ‘사회협약적 거버넌스’ 형성

	통일국민협약론	일반적 사회협약	사회협약적 거버넌스
성격	통일문제에 대한 기본적 행위규범	경제 위기 하에서의 계급간 타협과 조정 매커니즘	통일문제에서 정부-시민사회 간의 협치·조정 매커니즘 구축
목적	남남갈등 해소와 정쟁화 방지	이해관계자들의 공동이익 증대, 피해 분담을 통한 위기 회피	대북행동의 내용을 정부와 시민사회 및 이익대표체와 공유하는 제도 마련
주 행위자	여/야 정치사회와 보수/진보 시민사회	노조/기업 등 이해관계자	정부/시민사회 및 이익대표체(이해관계자)
협약정치 주체	정책 추진 주체는 정부, 필요시 협약정치과정에 정부가 개입	정부의 조정에 의한 이해관계자 협력체제	정부-시민사회 간의 협약정치기구가 주된 운영·조정기제
핵심기제	보수·진보 간 대북정책에 대한 최소주의 합의	이해관계자들 사이의 이해 조정	시민사회에 대한 정부 권한의 부분적 이양(자발적 주권제약)
기대 결과	안정적이고 지속적인 대북정책 추진환경 마련	임금 동결과 고용 확대 등을 통한 지속가능한 복지와 성장	통일·안보 분야에서의 사회주도적 협치 구조 확립(대의제 보완)
제도화 방향	보수진보 시민사회, 여야 정치권, 언론, 종교계, 노동계·재계 대표들과 사회지도층 인사들이 참여하는 ‘통일국민협약추진위원회’	노조·기업·정부간 협의기구 (예를 들어 한국의 노사정위원회)	인도지원, 남북 경험, 사회문화 교류 등 이슈 영역별 대표 단체들과 정부 간의 협약추진 기구 구성 및 남북간 협약시스템 구성

제도화 방향 및 사회협약적 거버넌스 형성

이익대표체 구성

인도협력과 사회문화교류 등 각 분야 남북협력사업자들이 각 분야별로 다양한 이익대표체 구성

협약관계 형성

각 분야 교류협력 이익대표체는 정부와 협약관계 형성
합의된 협약에는 각 분야 교류협력의 활성화·화제도화 내용 포괄

협약의 제도화

협약의 국회 이행결의 및 법제화 추진, 협약 실현을 위한 협약 거버넌스 기구 형성

제도화 방향 및 사회협약적 거버넌스 형성

대표적 사례 1



대북 인·도협력단체들, '대북지원 사회협약(안)' 마련

△지속적 대북지원의 제도화 △정기성·정량성 원칙 △정부의 민간 대북지원 장려 의무 △인도적 대북지원 실행을 위한 민관협력위원회 설립 등 포함

동 협약안에 대한 **국회결의** 추진

'인도적 대북지원에 관한 **법률**' 국회 제출

위와 같은 사례는 산림, 보건의료, 농업협력 등 **인·도협력사업의 각 분야별로도 적용 가능**

제도화 방향 및 사회협약적 거버넌스 형성

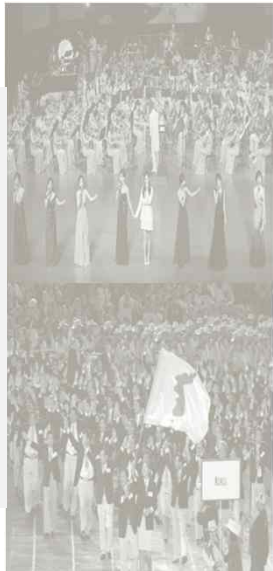
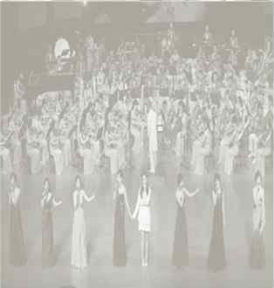
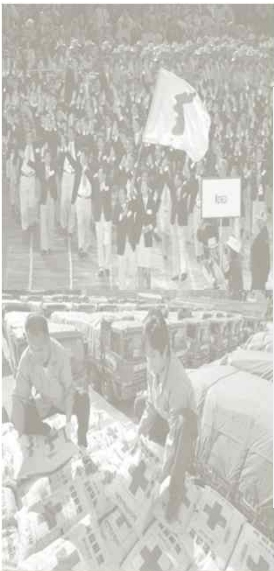
대표적 사례 2

민화협에서 제기한 사회문화분야 협약(안)

- 1) 정치 군사적 상황과 별개로 민간교류의 독립성과 자율성이 보장되어야 하며, 정부는 민간교류를 적극 지원한다.
- 2) 교류 주체들은 사회문화교류 내용에 대한 국민적 동의를 구하는 지속적 노력을 전개하며, 평화와 안보, 지속적 발전에 이바지하는 사회문화교류를 추진할 의무를 지닌다.
- 3) 사회문화교류의 발전과 지원을 위해 정부와 민간 교류주체 사이에 (가칭) '사회문화교류발전협회'를 구성한다.
- 4) 정부와 교류 주체들은 각각 협약이행을 위한 행동계획을 수립하고 매년 이행결과를 평가, 공유한다.

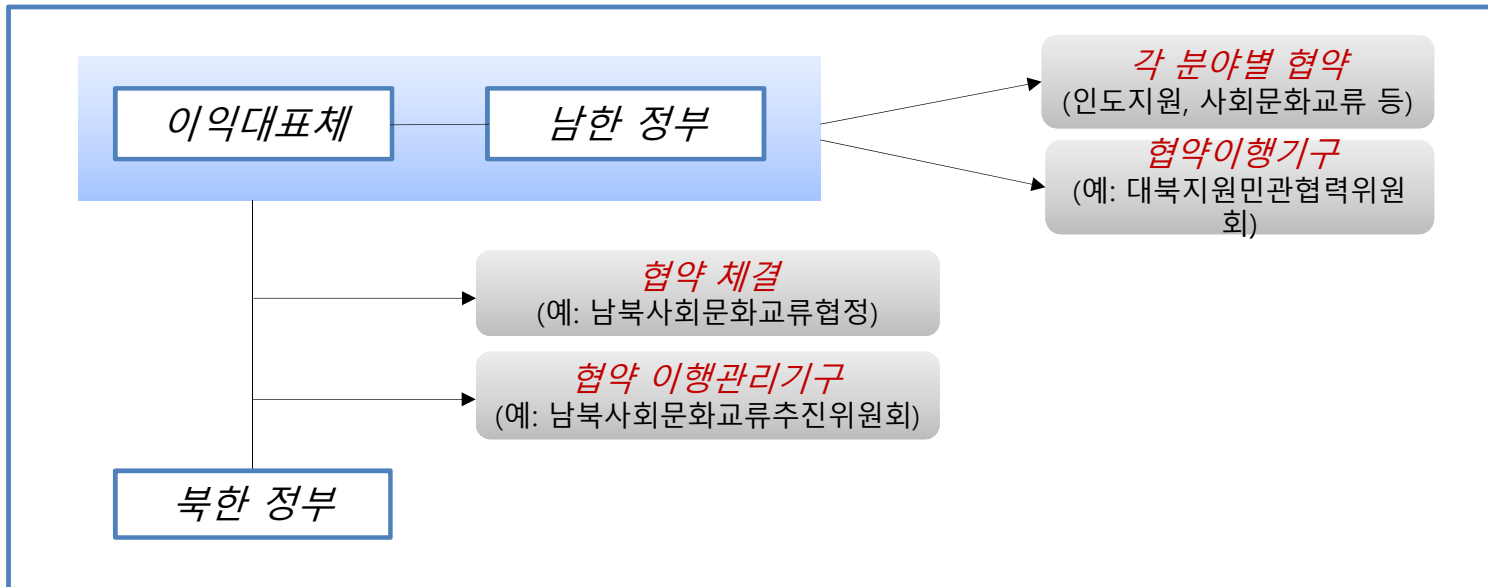
◆ 위 협약(안)에 근거하여 **사회문화교류발전법 제정 검토**

◆ 남북공동행사, 직능별 교류(여성·시민·청년학생·노동·농민·교육 등), 종교, 문화·예술, 역사·방송, 체육, 언론·방송, 지역간 교류(정치·정당) 등 **사회문화 각 분야에 적용 가능**



협약적 거버넌스의 남북관계로의 확장

남북거버넌스의 형성

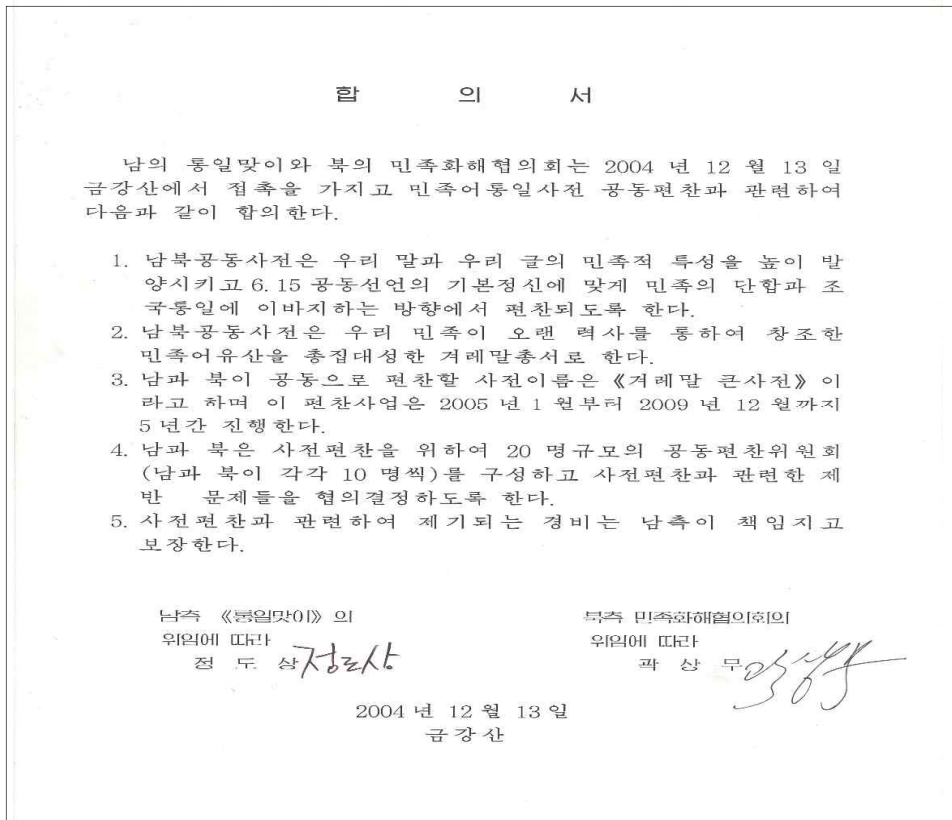


사회협약적 거버넌스는 남북관계에도 적용 가능

- 남측의 교류협력대표체들이 북한 당국이나 해당기관과 합의를 만들고 그 합의가 지속적으로 이행되는 경우 '남북거버넌스' 작동
- 남측 내부의 정부-시민사회 조합주의적 제도화가 북한 정부(장차 시민사회도 포함)와의 협약 관계에도 영향을 미칠 수밖에 없음.

남북거버넌스의 형성

사례 1 '겨레말큰사전남북공동편찬위원회'는 언어 분야의 남북거버넌스가 남측 내부의 법제화 수준까지 제도화된 사례



사례 2 인·도협력에 관한 남북공동협약(안)

'민족의 화해와 공동발전을 위한 민간 협력사업에 공동협약'(안)

목적 지난 시기 남북 공동선언의 정신에 기초하여 민족의 화해와 공동발전, 평화로운 한반도(조선반도)를 만들어가기 위한 남북간 민간차원의 협력사업의 확대와 발전을 위해 공동 노력하기로 함.

사업추진의 기본원칙

- 양측은 당국간 관계와 구분하여 민간급 협력사업은 지속적이고 안정적으로 추진될 수 있도록 노력.
- 남측은 북측의 제도를 존중하며 북측의 요청과 현실에 기반하여 사업을 기획하고 실행함.
- 북측은 남측의 협력사업이 효율적이고 투명하게 진행될 수 있도록 관련 자료의 제공, 남측 인원들의 현지 방문 등을 보장함.
- 양측은 협력사업의 안정적인 추진을 위해 남측과 북측에 현지 사무소 설치와 운영을 적극 검토해 나가기로 함.
- 양측은 협력사업이 인도주의의 실현, 한반도의 지속가능한 발전과 평화에 이바지하고, 공정성과 투명성, 중립성의 원칙하에 추진될 수 있도록 신의와 성실의 의무를 다함.
- 1년마다 공동 협의회를 개최하여 진행사업을 평가하고 보다 발전된 협력사업들을 모색하기로 함.

남북교류협정 체결과 남북교류협력공동위원회

독일의 경우

동서독 기본조약(1973) 이후 각 분야의 협정 체결
문화협정은 1986년, 방송협력에 관한 합의는 1987년 체결

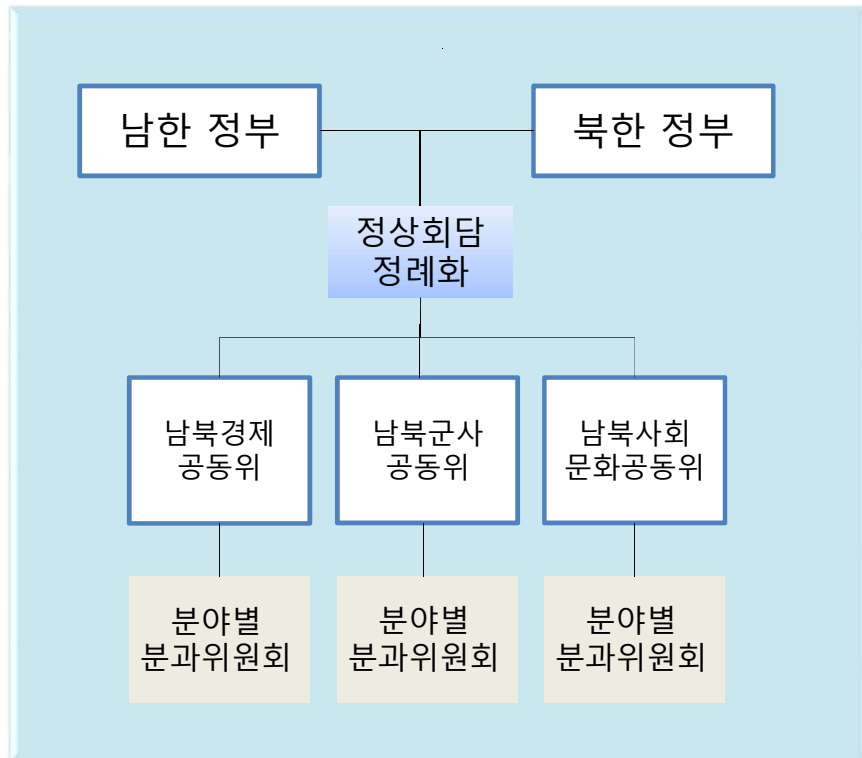
남북교류협정 체결 필요

남북기본협정과 별개로 남북간 교류협력의 대강과 원칙을 규정하는
'남북(사회문화)교류협정'의 체결이 필요함

남북교류협정체결 방식

상향식 방식 역사문·화학·술체육 등 다양한 분야의 남북공동협약 축적, 이를 남북교류협정으로 집대성
하향식 방식 남북기본협정 안에 남북교류협력 내용 포함, 각 분야별 세부 공동협약 추후 부가(독일식)

남북교류협정 체결과 남북교류협력공동위원회



남북교류협정과 함께 교류협력 지원·관리 위해 **남북사회문화 교류·협력공동기구** 구성이 필요함

1992년의 '남북사회문화교류·협력공동위원회' 합의와 2007년 총리급회담의 '남북사회문화협력추진위원회'(사추위) 합의는 “남북교류협력 활성화 및 제도화 위해 반드시 이행되어야 할 합의”

'남북사회문화협력추진위원회'의 의미

남북사회문화협력추진위원회는 남북교류협력을 지원·관리할 **남북공동기구**이자 **남북연합 실행기관**

향후 사추위는 정부간 협력기구만이 아니라 **사회문화교류대표체와 정부 사이의 협력적 거버넌스**를 반영하는 기구로 구성

산하에 다양한 분야별 분과위원회를 두어 분야별 남북공동협약의 이행 지원·관리

남북(사회문화)교류협력 활성화를 위한 과제

사회문화교류협회 등 협약기구
구성 및 활성화

북한의 시민사회 친화적 변화 및
새로운 시민운동의 접촉면 확대

자율성과 전략적 고려의 조화

다자교류 강화

지역간 연대와 균형발전의
원칙 하 조율된 교류협력

공동행사 및 직능별 교류에 대한
새로운 거버넌스 창출

남북경협 의 제도화 방안

남북 경제협력기본협정(ECFA) 체결

- ◆ 경제공동체 형성을 위해서는 '남북 4대 경협합의서(2003년 비준) 등 남북간 기존 합의 포괄하는 ECFA 체결로 나아가야 함.
- ◆ 중국-대만은 2010년 6월 중국 충칭에서 兩岸經濟合作架構協議란 이름으로 ECFA 체결
- ECFA 체결로 중국-대만은 사실상의 경제통합 진행 중

남북경제협력공동위원회 재가동

- ◆ 남북은 남북기본합의서에서 경제분야의 교·류협력을 이행, 협·의실천을 위해 당국간 상설협의기구로서 남북경제교류협력공동위원회 구성을 합의
- ◆ 2000년 10월 남북경제협력추진위 구성 후 10.4선언에서 남북경제협력공동위로 지위 격상

남북경협 의 제도화 방안



민관협력 성격의 경협이행기구 구성

- ◆ 남북경제협력의 통일적 관·리지원 위한 정부-기업 간 협약기구로서 (가칭)'한반도경제협력공사' 조성 필요
- ◆ 북한의 경우 '북남경제협력법'을 통해 북남경협의 통일적 지도를 위해 '중앙민족경제협력지도기관' 지정
 - 중앙민족경제협력지도기관의 경협계획 수립·직접 사·업기업 연·계물자관리·사업승인 등 수행

한반도신경제지도와 남북경협 활성화 방안



경제기본협정, 남북경제공동위원회는 경제공동체 형성을 통한 남북연합 실현의 제도적 출발점

“한반도 신경제지도 구상은 경제공동체 형성을 위한 이행 프로그램”

하나의 시장과 3대 경협벨트(4자형)

산·업물·류교통벨트
(서해권 경제협력)

에너지자원벨트
(동해권 경제협력)

환·경관광벨트
(DMZ 지역 경제협력)

‘하나의 시장’ 협력

한반도신경제지도 이행의 전제

3통문제 등 경협 전반의 법제도 정비

- ◆ 경협의 지속성·안정성 보장
- ◆ 북한 내에서의 자유로운 투자 협력사업 전개 위한 제도적 장치 마련
- ◆ 북한 인력의 고용·관리의 자율권 강화

경협생태계 정비

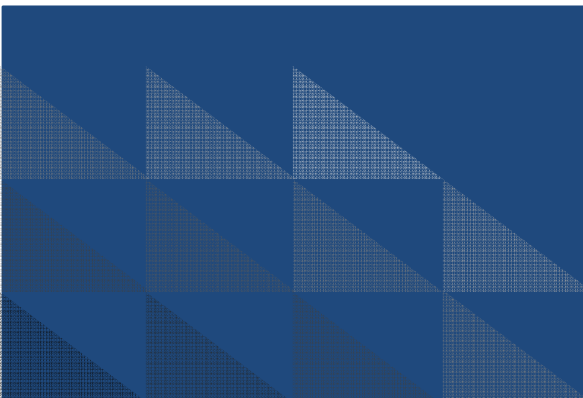
- ◆ 교역·임가공 위주의 기존 생태계 관리 및 정비
- ◆ 인프라와 자원개발, 주요 산업별 남북협력에 필요한 맞춤형 계획과 추진 체계 정비

현지조사에 근거한 경협계획 수정

- ◆ 북한지역에 대한 정보 부족으로 현지조사에 근거한 정확한 경협계획 수립 필수
예) 단천사업도 변화된 현장 재조사 필요
- ◆ 대북제재 이전에라도 남북경협에 필요한 현지조사 추진

제제 하에서 실행 가능한 협력사업부터 추진

- ◆ 제재영향 적은 인도적 협력사업(보건의료·산림농업·환경생태·재난대응 등) 부터 추진
- ◆ 아울러 철도·도로 연결 등 인프라 구축과 중단된 단천자원 개발사업 등이 최우선 추진 되어야 함.



제도화 과정의 관리와 갈등 전환의 필요성

갈등관리 필요성 및 방안

남북교류협력 제도화의 정치쟁점화

- ◆ 국회 등 정치사회는 이념적 양봉형, 갈등의 진원 역할
 - 판문점선언 포함 향후 경험 관련 남북합의는 국회 비준이 필요한 상황
- ◆ 갈등조정 역량강화 방안 등 구체적 대책 없이는 입법과정에서부터 제도화 장애 발생

국회-시민사회대화기구 제도화 통한 '갈등 전환'

- ◆ 여야 정치권, 즉 국회와 시민사회 간의 대화기구를 국회 차원에서 구성, 남북관계와 교류협력 제도화 등에 대해 **소통구조 상설화**
 - '국회-시민사회대화기구' 제도화로 문제에 대한 객관적 논의와 합리적 토론을 통한 문제의 본질과 개선책 모색이 가능
 - 대화기구의 제도화는 갈등 해소나 조정이 아니라 일종의 '갈등 전환'(conflict transformation)을 의미하며, 갈등 자체에 초점을 맞추기 보다 갈등하는 집단 사이의 '관계' 재정립이 중심
 - 이 과정에서 창의적인 공감요소들을 발견하여 더 건설적 관계를 구축하도록 점진적 변화 모색

협약적 거버넌스 제도화의 의의

정부 우위의 레짐에서 정부-시민사회 조합적 레짐으로 재편

시민참여 제도화로 불가역적, 지속가능한 교류협력 기반 구축

북한의 시민사회 친화적 변화 촉진

'남북연합' 기구의 구성 과정과 시민참여 활성화 연계



THANK YOU

