

서울특별시 남북 문화·체육·관광 교류 협력에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제1275호

나. 제 안 자 : 유 용 의원(찬성의원 9명)

다. 제안일자 : 2020년 2월 5일

라. 회부일자 : 2020년 2월 12일

2. 제안이유

서울시는 남북 정상이 합의한 ‘2032 서울-평양 하계올림픽 공동유치’를 위해 ‘올림픽추진과’를 신설하고, 서울시향, 세종문화회관 예술단 공연과 역사문화 학술대회 등의 남북문화교류를 추진하고 있으며, 서울시교육청은 학생 예술 활동과 수학여행 등의 문화·관광 교류를 북한 측에 제안하는 등 많은 노력을 기울이고 있음.

따라서 600여 년간 이어온 한반도 대표 도시로서의 서울의 역사성과 상징성을 살려 중앙정부의 대북정책을 뒷받침하고, 남북문화체육관광의 중심 허브로서의 역할을 수행하는 한편, 서울시 차원의 남북문화체육관광 교류 활성화를 체계적으로 추진하기 위해 필요한 사항을 규정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 남북문화체육관광협력사업을 정의함(안 제2조).
- 나. 남북문화체육관광협력사업의 기본계획과 시행계획의 수립·시행을 규정함(안 제4조, 안 제5조).
- 다. 남북문화체육관광교류협회의 설치·구성 등에 관한 사항을 규정함(안 제5조부터 안 제10조까지).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 제정안의 개요

- 제정안은 서울시와 이북지역 주민 간 문화·체육·관광 교류 협력을 촉진하고 활성화하기 위한 사업추진에 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하고자 발의되었음.

나. 서울시 남북교류사업 현황

- 서울시의 남북교류사업은 1999년 서울-평양 간 동물원 동물교류를 시작으로 2009년까지 의료장비와 의약품, 옥수수 지원 등의 사업이 진행되었음.
- 2016년 11월 남북 도시 간 지속가능한 교류를 위해 ‘서울-평양 포괄적 도시협력 방안’을 마련했으며, 2018년 11월 지방정부 최초로 국 단위의 ‘남북협력추진단’을 신설하여 남북교류 사업을 본격적으로 추진 중에 있음.

- 또한, 통일부로부터 지방자치단체 최초로 독자적인 대북 인도지원 사업 등을 할 수 있는 ‘대북지원사업자¹⁾’ 로 지정되면서 효율적인 남북교류협력 사업 추진이 가능하게 되었음.

다. 조례 제정의 필요성

- 2018년 남·북·미 정상회담의 개최로 한반도 비핵화와 평화 정착을 위한 토대가 확산되면서 남북교류가 확대될 것으로 기대되었음.
- 그러나 핵문제를 둘러싼 북미간의 협상이 타결되지 않은 채, 북한의 잇따른 미사일 실험 발사 등으로 남북관계가 다시 경색되면서 남북 교류 활성화를 기대하기 어려운 상황이 되었음.
- 최근에는 정부 차원의 남북철도 연결사업이 재추진되면서 서울, 경기, 강원 등 북한 인접 지역의 남북 간 문화·체육·관광 분야에서의 교류와 협력 비중이 점점 높아질 것으로 기대되고 있음.
- 문화·체육·관광 분야는 정치적·외교적 환경변화에 상대적 영향을 덜 받고 지속성을 유지할 수 있고, 정부의 공식적 교류에 비해 상대적 유연성을 발휘할 수 있다는 점에서 남북한 간 동질성 회복과 통일 기반에 기여할 수 있음.

1) 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」이 최근 남북관계 변화에 따라 지방자치단체의 남북교류 의지와 역량이 증가하고, 지자체가 독자적인 대북지원 사업 추진을 희망함에 따라 지자체를 대북지원사업자로 명시하는 것으로 개정됨(2019.10.22.).

- 이러한 상황에서 이북지역의 주민과 공동으로 추진하는 문화·체육 분야 등에서의 협력사업은 정부뿐만 아니라 서울·평양 도시간의 협력도 중요하다는 점에서 조례 제정의 필요성이 인정됨.
- 특히, 서울시가 추진 중인 ‘2032 서울-평양 하계올림픽 공동유치²⁾’와 ‘서울-평양 관광루트, 평화의길 개척³⁾’, ‘남·북 예술단 상호방문 공연’ 등의 사업에 대한 입법적 근거를 마련할 수 있다는 점에서 의미가 있음.
- 다만, 서울시와 이북지역간의 교류협력 증진 기반 구축 및 관련 사업 추진에 관한 일반적인 사항은 「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례」에서 정하고 있고 제정안은 이를 문화·체육·관광 분야에 특화된 사항만을 분리하여 규정하고 있다는 점에서 양 조례 간의 연계성과 체계성을 함께 살펴보아야 할 것임.

라. 용어의 정의(안 제2조)

- 안 제2조는 ‘남북문화체육관광협력사업’의 뜻을 명확히 하고자 ‘서울시와 이북지역의 주민이 공동으로 하는 문화·체육·관광 등에 관한 교류활동’으로 정의하고 있음.

2) 서울시(올림픽추진과 설치),문체부, 통일부 2032 하계올림픽 실무추진단 발족 (2020.1).

3) 대북제재 예외대상이면서 북측의 관심도가 높은 관광을 활용, 서울-평양 연계 관광을 추진(정규상품은 2021년 7월 운영 목표).

<조례안 관련 규정>

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 “남북문화체육관광협력사업”이란 서울특별시(이하 “시”라 한다)와 이북지역(이하 “북한”이라 한다)의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화·체육·관광 등에 관한 교류활동을 말한다.

- 이는 「남북교류협력에 관한 법률」에서 ‘협력사업⁴⁾’을 남한과 북한의 주민이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동으로 규정하고 있는 것을 참고한 것으로 보임.

마. 시장의 책무(안 제3조)

- 안 제3조는 남북문화체육관광협력사업(이하 “협력사업”)의 지원과 시책 추진, 재정적 지원방안의 마련을 시장의 책무로 명시하고 있음.

<조례안 관련 규정>

제3조(시장의 책무) ① 서울특별시(이하 “시장”이라 한다)은 한반도의 평화와 통일을 도모하기 위하여 남북문화체육관광협력사업을 지원하고, 적절한 시책을 추진하여야 한다.
② 시장은 제1항에 따른 사업의 추진을 위해 필요한 예산 확보와 재정적 지원방안을 마련하여야 한다.

- 이는 협력사업 사무에 대한 단체장의 책무를 조례로 규율함으로써 적극적인 사업계획 구상과 집행을 유도하여 조례의 입법목적을 달성하게 하는 효과가 있음.

4) 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. "협력사업"이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다.

바. 기본계획과 시행계획의 수립(안 제4조·제5조)

- 안 제4조와 제5조는 협력사업의 진흥을 위해 5년마다 남북 문화·체육·관광 진흥 기본계획(이하 “기본계획”)을 수립하고, 이를 기초로 ‘남북 문화체육관광 교류 진흥 시행계획(이하 “시행계획”)을 매년 수립·시행하도록 하고 있음.

<조례안 관련 규정>

제4조(남북문화체육관광협력사업의 기본계획 수립) ① 시장은 남북문화체육관광협력사업의 진흥을 위하여 5년마다 남북 문화·체육·관광 진흥 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 남북 문화·체육·관광 교류 진흥의 정책목표와 기본 방향
2. 남북 문화·체육·관광 교류 진흥을 위한 주요 시책의 수립·조정, 평가 및 제도개선
3. 남북 문화·체육·관광 교류 진흥을 위한 자원 조달 및 운용 방안
4. 그 밖에 남북 문화·체육·관광 교류에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제5조(시행계획의 수립·시행) ① 시장은 기본계획에 따라 매년 남북 문화·체육·관광 교류 진흥 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 시장은 전년도 시행계획의 추진실적과 제1항에 따른 시행계획을 서울특별시의회의(이하 “시의회”라 한다) 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

- 기본계획에는 남북 문화·체육·관광 교류 진흥의 정책목표와 기본 방향, 주요 시책의 수립·평가 및 제도개선, 자원 조달 방안 등을 포함하고 있음.
- 또한, 기본계획의 연 단위 집행계획인 시행계획을 수립·시행토록 하고, 추진 실적 등을 소관 상임위원회에 보고하도록 규정함으로써

협력사업의 추진 성과를 높이도록 하였음.

- 현재 서울시는 남북교류 협력에 대한 마스터 플랜을 별도로 수립하고 있지 않아, 체계적이고 계획적인 남북교류 정책의 수립과 시행이 필요하다는 점에서 바람직한 입법 조치로 판단됨.
- 다만, 교류사업의 예산 규모, 구체적 사업계획 등이 공개될 경우 북한과의 협상 과정에서 차질이 빚어질 수 있는 남북교류 사업의 특성을 고려할 때 기본계획과 시행계획에 구체적인 협력사업의 내용을 담기 어렵다는 한계가 있음.
- 이러한 이유로 「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례」에서는 별도의 마스터플랜에 관한 규정 없이 연단위 시행계획만을 수립·시행하도록 규정하고 있음.

사. 협의회의 설치·구성 등(안 제6조·제7조)

- 조례안은 협력사업의 기본계획과 시행계획의 수립·시행, 협력사업의 조정, 평가 보고 등의 사항을 자문하는 기구로 남북문화체육관광교류협의회(이하 “협의회”)의 설치·구성 등을 규정하고 있음.

<조례안 관련 규정>

제6조(협의회의 설치) ① 시장은 제4조 및 제5조에 따른 남북문화체육관광협력사업에 관한 계획 수립과 시행에 필요한 사항을 협의·조정하기 위하여 서울특별시 남북문화체육관광교류협의회(이하 “협의회”)를 둘 수 있다.

② 협의회는 다음 각 호의 사항을 자문한다.

1. 남북문화체육관광협력사업에 관한 기본계획과 시행계획의 수립 및 시행 등에 관한 사항
2. 남북문화체육관광협력사업의 총괄·조정에 관한 사항
3. 남북문화체육관광협력사업의 평가 보고
4. 그 밖에 남북문화체육관광협력사업 중 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제7조(협의회의 구성) ① 협의회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람 중에서 시장이 위촉 또는 임명하되 남북문화체육관광협력사업 업무담당 실·본부·국장은 당연직으로 한다.

1. 남북문화체육관광협력과 관련이 있는 기관·단체에 근무하는 사람
2. 남북 문화체육관광 분야 등의 전문가로서 학식과 경험이 풍부한 사람
3. 시의회 의원

③ 위원의 임기는 2년으로 하되 한차례 연임할 수 있다. 다만, 당연직위원은 그 직위에 재직하는 기간으로 하고, 위촉직 위원 중 시의회 의원은 위촉 당시에 소속된 상임위원회의 재임기간으로 한다.

④ 제1항에 따른 위원 구성은 「양성평등기본법」 제21조제2항에 따라 특정 성별이 위촉직 위원수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다. 다만 같은 항 단서에 따라 특정 성별의 전문인력 부족 등 부득이한 사유가 있다고 인정된 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 협의회 사무 총괄 및 회의록 작성을 위하여 간사와 서기를 두되, 간사는 협의회를 주관하는 부서의 담당관이 되고 서기는 사무관이 된다.

- 협의회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하고, 당연직 위원은 문화본부장, 관광체육국장, 남북협력추진단장 3명으로, 위촉직 위원은 서울시의원과 관련 기관·단체 근무자, 해당 분야 전문가 등으로 하여 2년 임기로 위촉하고 있음.
- 「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례」에서는 남북교류 협력 사업을 총괄·조정하는 ‘남북교류협력위원회’를 두도록 하고 있어 위원회와 협의회 사이에 기능의 조정이 필요함.

- 현재 남북교류협력위원회는 ▶ 남북교류협력사업의 총괄·조정, ▶ 남북교류협력의 촉진, ▶ 평화·통일 교육 기본계획, ▶ 남북교류협력기금의 운용 및 관리, ▶ 남북교류협력기반의 조성 및 민간교류 및 평화·통일 교육 지원 등의 사항을 심의하고 있음.
- 그 외 위원의 제척·기피·회피(안 제8조), 해촉(안 제9조), 수당(안 제10조) 등은 각종 위원회 운영에 대한 일반적인 규정을 준용한 것임.

아. 종합의견

- 문화·체육·관광 분야의 남북교류는 정치변화의 영향 없이 남북 주민 간 동포애와 민족 동질성을 불러일으킬 수 있다는 장점을 갖고 있어 한반도 긴장 완화에 많은 기여를 할 수 있음.
- 특히, 대북제재 하에서 북한과의 협력이 상대적으로 자유로울 뿐 아니라 다른 영역보다 실현가능성이 높아 지방자치단체 차원에서 적극적으로 기여할 수 있을 것으로 기대됨.
- 제정안은 남북 문화·체육·관광 분야의 교류 활성화를 위해 계획적이고 체계적인 사업추진과 함께, 관련 기관과 전문가를 협의 기구에 참여토록 하고 이에 대한 지원 근거를 마련한다는 점에서 입법적 의미가 있음.
- 또한, 중앙정부의 대북정책을 뒷받침하고 지방자치단체를 선도해 남북교류협력의 핵심도시로서의 서울시의 위상을 제고할 수 있는데도

도움이 될 것으로 기대됨.

- 다만, 남북교류 사업의 특성을 고려할 때, 마스터플랜과 시행계획에 구체적인 협력사업의 내용을 담아내기 어렵고, 수립되더라도 남북관계 또는 대외환경 변화에 따라 가시적인 성과를 기대하기는 어려운 한계가 있음.
- 아울러 남북교류협력 증진에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는 「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례」와의 입법 관계와 체계를 함께 고려해야 할 것임.

담당 조사관	연락처
이시우	02-2180-8056

[참고자료 : 서울특별시 남북교류협력에 관한 조례]

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

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

② 시장은 제1항의 남북교류협력사업을 추진함에 있어 매년 남북교류협력사업 추진을 위한 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

③ 시장은 전년도 시행계획의 추진실적과 제2항에 따른 시행계획을 서울특별시의회(이하 "시의회"라 한다) 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

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

②기금의 자원은 시의 출연금, 기금의 운용수익금, 그 밖의 수입금으로 한다.

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

제4조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 용도에 사용한다.

1. 남북교류협력사업으로서 다음 각 목에 해당하는 사업의 추진 및 지원
 - 가. 시 또는 주민의 남북교류협력사업
 - 나. 북한의 도시와의 교류협력을 증진하기 위한 사업
 - 다. 북한의 재해·재난 및 기근·질병 등에 대한 인도적 사업
2. 통일문화조성사업으로서 다음 각 목에 해당하는 사업의 추진 및 지원
 - 가. 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 따른 평화·통일 교육
 - 나. 학술회의 등 기금의 목적과 부합하는 남북교류협력 기반조성 차원의 사업
3. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출
4. 그 밖에 남북교류협력위원회에서 심의·의결한 사업의 추진 및 지원
5. 삭제
6. 삭제 <2019.9.26>

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

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

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

제6조(기금의 회계공무원) 기금의 효율적 운용·관리를 위하여 다음 각 호와 같이 회계공무원을 둔다.다만, 기금관리공무원의 사무중 지출의 원인행위(계약사무 포함)및 지급명령 사무에 대해서는 기금사업비 집행절차의 투명성을 강화하기 위하여 「서울특별시 재무회계규칙」에서 정하는 관서 회계관계 공무원을 기금관리 공무원으로 하여 처리하게 하여야 한다.

1. 기금운용관 : 남북협력추진단장
2. 분임기금운용관 : 남북협력담당관
3. 기금출납원 : 남북교류협력지원사무 담당사무관

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

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

③제2항에 따른 기금의 환수는 지방세체납처분의 예에 의한다.

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

1. 남북교류협력사업의 총괄·조정
2. 남북교류협력의 촉진
3. 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 따른 평화·통일 교육 기본계획
4. 기금의 운용 및 관리
5. 남북교류협력기반의 조성 및 민간교류 및 평화·통일 교육 지원
6. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제9조(위원회 구성 등) ①위원회는 위원장을 포함하여 30명 이내로 구성 한다.

②위원은 다음 각 호의 자 중에서 시장이 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

1. 남북교류협력과 관련이 있는 기관·단체에 근무하는 자
2. 남북교류협력에 대한 경험과 식견이 풍부한 자
3. 시 관계공무원
4. 시의회 의원

③ 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 당연직위원은 그 직위에 재직하는 기간으로 하고, 위촉직 위원 중 시의회 의원은 위촉당시에 소속된 상임위원회의 재임기간으로 한다.

④ 제1항에 따른 위원 구성은 「양성평등기본법」 제21조제2항 본문에 따라 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다. 다만, 같은 항 단서에 따라 특정 성별의 전문인력 부족 등 부득이한 사유가 있다고 인정된 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제10조(위원의 제척·기피·회피 등) ① 위원은 심의의 공정성을 기하기 위해 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 해당 안건의 심의에서 제척된다.

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

2. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 경우

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

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

제11조(수당 등) 위원회에 출석한 위원에게는 예산의 범위 안에서 수당 및 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 직무와 직접 관련하여 참석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제12조(보조금 지원 및 사업 위탁) 시장은 제2조제1항의 남북교류협력사업을 추진함에 있어 필요하다고 인정 되는 때에는 법인·단체 또는 개인에게 보조금을 지원하거나 그 사업을 위탁할 수 있다.

제13조(민간인 국외여비 지원) 시장은 제2조제1항의 남북교류협력사업을 추진함에 있어 필요하다고 인정 되는 때에는 전문가 등 민간인에게 국외여비를 지원할 수 있다.

제14조(규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.