

서울특별시 남북교류협력에 관한 조례 일부개정조례안

# 검 토 보 고

## 1. 회부경위

가. 의안번호 : 제882호

나. 제 안 자 : 김정태 의원 외 10명

다. 제안일자 : 2019년 8월 7일

라. 회부일자 : 2019년 8월 13일

## 2. 제안이유

- 한반도 평화정착과 남북협력시대를 대비하여 지방자치단체의 남북교류협력사업이 보다 지속가능하며 적극적이고 능동적인 추진이 필요함에 따라 남북교류협력사업 추진 관련 시장의 책무를 명시하고, 남북교류협력을 위한 시행계획을 매년 수립하도록 하며, 남북교류협력기금의 용도를 '남북교류협력'과 '통일문화조성'으로 구분하여 정비하고자 함.
- 또한, 남북교류협력사업의 효율적인 추진을 위해 남북교류협력위원회 정원을 확대하는 등 위원회 운영 규정을 정비하고, 보조금 지원 및 사업의 위탁, 민간인에 대한 국외여비 지원 근거 등을 마련하여 서울시와 북한 간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위한 조례의 구조를 체계화하여

남북 지역 간의 동질성 확보 및 통합을 도모하여 한반도의 평화와 통일에 이바지하려는 것임.

### 3. 주요내용

- 가. 남북교류협력사업 추진 관련 시장의 책무를 명시하고, 매년 남북교류협력사업 시행계획을 수립하도록 함. (안 제2조)
- 나. 남북교류협력기금 용도를 “남북교류협력”과 “통일문화조성” 분야 등으로 구분 및 용어 정비(안 제4조)
- 다. 남북교류협력위원회 정원을 20명 이내에서 30명 이내로 확대하고, 위원의 임기 규정과 위원 구성의 성비 균형을 이루도록 함. (안 제9조)
- 라. 법인·단체 및 개인에 대한 보조금 지원 및 사업 위탁 규정 신설(안 제12조)
- 마. 민간인 국외여비 지원 규정 신설(안 제13조)
- 바. “장” 삽입을 통해 조례 구조 체계화

## 4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

### 가. 개정안의 개요

- 개정안은 서울과 북한 도시 간 상호교류와 협력을 촉진하기 위해 남북 교류협력사업에 대한 시장의 책무와 남북교류협력 시행계획 수립에 관한 사항을 신설하고, 기금의 용도를 ‘남북교류협력’과 ‘통일문화조성’으로 구분하며, 위원회 위원 수를 확대하는 등 현행 제도 운영의 미비점을 보완하고자 발의되었음.

### 나. 남북관계 동향

- 2018년 남북 및 북미 정상회담 개최로 한반도 비핵화와 평화 정착을 위한 토대가 확산되고 있으며, “4.27 판문점 선언”과 “9.19 평양선언”을 통해 지방자치단체를 포함한 다방면의 교류협력이 확대될 것으로 기대됨.
- 다만, 최근 한미 연합훈련을 이유로 북한의 군사 행보 재개와 대남 비난이 계속되면서 전격적으로 마련된 남북관계 해빙 분위기가 다시 경색국면으로 전환될 우려가 제기되고 있음.

#### 다. 시장의 책무(안 제2조)

- 안 제2조는 조의 제목을 “시장의 책무”로 변경하고, ‘남북교류협력 사업’의 시행계획 수립과 추진실적 등을 시의회 소관 상임위원회에 보고하도록 신설하였음.
- 이는 남북교류협력사업을 단체장의 책임 하에 공고히 추진할 수 있도록 공적 책무를 부여하는 한편, 남북교류협력사업의 추진 전략과 정책 수단을 시행계획에 체계적으로 연계하여 사업 추진의 동력을 확보하기 위한 입법조치로 판단됨.

#### 라. 기금의 용도 구분(안 제4조)

- 안 제4조는 남북교류협력기금(이하 “남북기금”)의 용도를 ‘남북교류 협력사업’과 ‘통일문화조성사업’으로 구분하고, ‘북한의 지방자치단체와 같은 불분명한 용어를 ‘북한의 도시’로 정비하고 있음.

- 즉, 남북교류협력사업의 내용과 기금 규모가 확대됨에 따라 ▶북한을 직접 당사자로 하고 있는 사업은 ‘남북교류협력사업’으로, ▶평화·통일 교육 등 남북교류협력 기반조성 사업은 ‘통일문화조성사업’으로 남북기금의 대상과 용도를 구분하고 있음.

- 서울시는 남북 도시교류 활성화를 위해 ‘서울-평양 포괄적 도시협력’

3대 분야 10대 과제를 발굴해 추진이 용이한 사업부터 우선 추진하고, 시민과 공직자를 대상으로 한 평화·통일 관련 교육과 민간단체 남북 교류사업 역량 강화 사업을 실시하고 있음.

| 현           행  | 개           정           안   |
|--|---|
| 제4조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 용도에 사용한다.            | 제4조(기금의 용도) -----<br>-----.   |
| 1. <u>시와 시민의 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원</u>                   | 1. <u>남북교류협력사업으로서 다음 각 목에 해당하는 사업의 추진 및 지원</u><br>가. 시 또는 주민의 남북교류협력사업<br>나. 북한의 도시와의 교류협력을 증진하기 위한 사업<br>다. 북한의 재해·재난 및 기근·질병 등에 대한 인도적 사업 |
| 2. <u>기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출</u>                      | 2. <u>통일문화조성사업으로서 다음 각 목에 해당하는 사업의 추진 및 지원</u><br>가. 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 따른 평화·통일 교육<br>나. 학술회의 등 기금의 목적과 부합하는 남북교류협력 기반조성 차원의 사업      |
| 3. <u>북한의 지방자치단체와의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원</u>              | 3. <u>기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출</u>   |
| 4. 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 따른 평화·통일 교육                  | 4. 그 밖에 남북교류협력위원회에서 심의·의결한 사업의 추진 및 지원  |
| 5. <u>북한의 재해·재난 및 기근·질병 등에 대한 인도적 사업의 지원</u>             | <삭 제>   |
| 6. <u>그 밖에 학술회의 등 기금의 목적과 부합하는 남북교류협력 기반조성 차원의 사업 지원</u> | <삭 제>   |

- 이러한 남북교류협력사업의 유형에 맞춰 남북기금 사용 용도를 명확히 분리하여 계리함으로써 기금운용의 투명성과 효율성을 제고할 수 있을 것으로 판단됨.

- 한편, 개정안은 기금의 사용 용도로 ‘남북교류협력위원회가 심의·의결한 사업의 추진 및 지원’ 규정을 신설(안 제4조제4호)하고 있어, 위원회의 기능이 크게 확대되게 됨.
- 편성과 집행에 있어 합법성과 엄격성을 요구하는 예산제도와는 달리 기금은 자율적이고 탄력적인 집행이 가능하다는 점에서 조례에서는 기금의 사용 목적을 보다 구체적이고 명확하게 규정해야 함.
- 따라서 위원회의 심의·의결이 있을 시에 기금이 사용될 수 있도록 용도를 포괄적으로 허용하는 규정은 자칫 방만한 기금 운영으로 이어질 수 있다는 점에서 주의가 요구됨.

#### 마. 남북교류협력위원회 구성 등(안 제9조)

- 안 제9조는 남북교류협력위원회(이하 “위원회”)의 정원을 20명에서 30명으로 늘리고, 위원의 임기와 구성 등의 법적 근거를 규정하고 있음.
- 다양한 분야의 남북교류협력사업을 추진하기 위해서는 관련 실무 전문가의 확대와 함께 ‘2032년 서울·평양 올림픽 공동유치’, ‘대동강 수질개선’, ‘평양 스마트시티 플랫폼 조성’ 등의 사업추진을 위한 관련 실·본부·국장의 당연직위원 추가가 수반되어야 함.

| 현행  | 개정안   |
|---|---|
| <p>제9조(위원회 구성 등) ① 위원회는 위원장을 포함하여 <u>20명</u> 이내로 구성 한다.</p> <p>② (생략)</p> <p>③ &lt;신설&gt;</p> <p>④ &lt;신설&gt;</p> <p>⑤ (생략)</p> | <p>제9조(위원회 구성 등) ① _____<br/>— <u>30명</u> _____.</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>③ <u>위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 당연직위원은 그 직위에 재직하는 기간으로 하고, 위촉직 위원 중 시의회 의원은 위촉 당시에 소속된 상임위원회의 재임기간으로 한다.</u></p> <p>④ <u>제1항에 따른 위원 구성은 「양성평등기본법」 제 21조제2항 본문에 따라 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다. 다만, 같은 항 단서에 따라 특정 성별의 전문 인력 부족 등 부득이한 사유가 있다고 인정된 경우에는 그러하지 아니하다.</u></p> <p>⑤ (현행 제3항과 같음)</p> |

- 다만, 최근 2년간 위원회 개최 실적을 살펴보면, 모두 16회(2018년 9회, 2019. 8월 현재 7회) 중 12회가 서면심사로 진행돼 위원회의 자문 활동이 소극적·수동적 역할에 그치고 있으므로 위원 수 확대에 앞서 위원회 기능 수행의 정상화가 선행되어야 할 것임.
- 한편, 위원 임기는 위원회 관련 중요사항이므로, 현재 시행규칙으로 정하고 있는 임기 규정을 조례로 상향조정하고, 정책결정과정에 여성과 남성이 평등하게 참여할 수 있도록 「양성평등기본법」의 관련 규정을 준용하는 것은 적절한 입법조치로 판단됨.

## 바. 보조금 지원 및 사업 위탁, 민간인 국외여비 지원(안 제12조, 안 제13조)

- 안 제12조는 남북교류협력사업 추진 시 법인·단체 또는 개인에게 보조금을 지원할 수 있는 근거를 신설하고 있음.
- 이는 지방재정의 건전성과 지방자치단체 보조금의 관리체계를 강화하는 방향으로 「지방재정법」이 개정<sup>1)</sup>(2014.5.28)됨에 따라 해당 사업에의 지출근거를 조례에 직접 규정하려는 것임.
- 안 제13조는 남북교류협력사업 추진 관련 전문가 등 “민간인에게 국외여비를 지원” 할 수 있는 근거를 신설하고 있음.
- “민간인 국외여비”는 「공무원 여비 규정」 제30조<sup>2)</sup>와 「지방자치단체 세출예산 집행기준」에 따라 지방사업을 수행하기 위해 학계, 언론, 기업, 연구기관 등 전문가가 동행하게 되는 경우 국외여행경비를 지출할 수 있음.

---

1) 제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

2) 제30조(공무원이 아닌 사람의 여비) 공무원수행을 위하여 공무원이 아닌 사람을 여행하도록 하는 경우 여비 지급이 필요하다고 인정할 때에는 그 공무원이 아닌 사람에 대해서도 이 영을 준용하여 여비를 지급할 수 있으며, 그 지급 구분은 별표 9에 따른다.



- 따라서 “민간인 국외여비 지원” 근거를 조례로 규정하지 않더라도 민간인에 대한 국외여비 지원은 가능하지만<sup>3)</sup>, 조례에 명확히 규정함으로써 여비 지원의 정당성을 확보할 수 있는 입법효과가 있음.
- 다만, 남북관계가 호전되어 민간인 국외여비 지원이 확대될 경우, 이에 대한 관리·감독의 중요성이 증대될 것이므로 민간인 선정 기준과 절차, 서울시 사업 수행과의 연관성 등에 대한 구체적 관리·운영 방안이 마련되어야 할 것임.

| 담당 조사관 | 연락처          |
|--------|--------------|
| 이시우    | 02-2180-8056 |

3) 실제로 서울시는 2015년부터 매년 민간인 국외여비를 5천만원씩 편성하였으나, 2017년까지 5.24 대북 제재 조치 등으로 지자체 차원의 남북교류가 어려워 전액 불용되었으며, 2018년 월드비전 북한사업팀장(149만원)이 첫 지원을 받았고, 올해의 경우 남북화해무드가 조성됨에 따라 1억 5천만원을 편성하였으나, 8월 현재 남북교류협력위원회 위원에게 1백만원을 집행하였음.

[참고자료 1] 서울시 남북교류협력위원회 위원 및 회의개최 현황

○ 서울시 남북교류협력위원회 위원명단(2019.8월 기준) : 18명

| 분야             | 성명    | 소속 및 직위             | 비고             |
|----------------|-------|---------------------|----------------|
| 계              | 18명   |                     |                |
| 내부공무원<br>(3명)  | 황 방 열 | 남북협력추진단장            | 당연직            |
|                | 유 연 식 | 문화본부장               | 당연직            |
|                | 조 인 동 | 경제정책실장              | 당연직            |
| 시의원<br>(2명)    | 김 정 태 | 서울시의회 기획경제위원회 위원    | 제10대 서울시의회 전반기 |
|                | 이 호 대 | 서울시의회 기획경제위원회 위원    | 제10대 서울시의회 전반기 |
| 공공기관<br>(1명)   | 박 계 리 | 통일부 통일교육원 교수        |                |
| 시민사회단체<br>(6명) | 최 혜 경 | 어린이어깨동무 사무총장        |                |
|                | 장 용 철 | 윤이상 평화재단 상임이사       |                |
|                | 김 기 현 | 남북저작권센터 대표          |                |
|                | 강 석 현 | 민족정기바로세우기 연합회 회장    |                |
|                | 신 준 영 | 남북역사학자협의회 사무국장      |                |
|                | 백 미 순 | 한국여성단체연합 상임대표       |                |
| 전문가<br>(4명)    | 유 재 심 | 서울대학교 환경계획연구소 연구원   |                |
|                | 이 찬 호 | 법무법인 태평양 변호사        |                |
|                | 추 장 민 | 한국환경정책·평가연구원 선임연구위원 |                |
|                | 최 선 영 | 연합뉴스 한반도부 기자        |                |
| 학계<br>(2명)     | 김 용 현 | 동국대학교 북한학과 교수       |                |
|                | 구 갑 우 | 북한대학원대학교 교수         |                |

※ 위원장 공석

## □ 최근 2년간 남북교류협력위원회 회의 개최 현황

○ 대상기간 : 2018. 1. 1. ~ 2019. 8. 13.

| 연도           | 일시/장소               | 구분   | 안건내용                                      | 참석현황         |
|--------------|---------------------|------|---|--------------|
| 2018<br>(9회) | 2.6/<br>간담회장2       | 심의안건 | 2017회계연도 남북교류협력기금 결산(안) 등 5건              | 18명 중<br>13명 |
|              | 3.28/서면             | 심의안건 | 2018년 시민참여형 평화·통일 교육 공모사업 심의·선정(안) 등 2건   | 18명 중<br>15명 |
|              | 4.18/서면             | 심의안건 | 남북정상회담 시민 홍보 지원(안) 등 2건                   | 18명 중<br>12명 |
|              | 6.5/서면              | 심의안건 | 6·15 남북정상회담 18주년 기념 학술회의 및 기념식 지원(안)      | 16명 중<br>10명 |
|              | 8.8/서면              | 심의안건 | 남북노동자통일축구대회 지원(안) 등 2건                    | 14명 중<br>11명 |
|              | 9.17/서면             | 심의안건 | 남북정상회담 분위기 조성 행사 지원(안) 등 5건               | 18명 중<br>15명 |
|              | 10.16/서면            | 심의안건 | 안중근 의사 의거 109주년 남북공동행사 지원(안) 등 3건         | 18명 중<br>15명 |
|              | 10.19/프레스<br>센터 국화실 | 심의안건 | 2019년도 남북교류협력 사업계획(안) 등 2건                | 18명 중<br>10명 |
|              | 12.3/서면             | 심의안건 | 2018 서울 평화통일 원탁회의 추진(안) 등 5건              | 18명 중<br>12명 |
| 2019<br>(7회) | 1.16/프레스<br>센터 목련실  | 심의안건 | 서울시 평화·통일 교육 기본계획(안) 등 4건                 | 18명 중<br>15명 |
|              | 2.28/서면             | 심의안건 | 2018회계연도 남북교류협력기금 결산(안) 등 3건              | 18명 중<br>14명 |
|              | 3.19/서면             | 심의안건 | 2019년 시민참여형 평화·통일 교육 공모사업 심의·선정(안) 등 6건   | 18명 중<br>14명 |
|              | 4.17/<br>간담회장1      | 심의안건 | 4·27 남북정상회담 1주년 기념행사 추진(안) 등 5건           | 18명 중<br>14명 |
|              | 6.4/서면              | 심의안건 | 6·15 남북정상회담 19주년 기념 학술회의 및 기념식 지원(안) 등 4건 | 15명 중<br>13명 |
|              | 7.16/서면             | 심의안건 | 한반도 평화성취 박람회 및 문화제 지원(안) 등 3건             | 18명 중<br>14명 |
|              | 8.12/서면             | 심의안건 | 2019 평화음악회 지원(안) 등 6건                     | 18명 중<br>17명 |