

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 20-81-01

# 남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터 플랜 연구 II -총괄요약 보고서-

총괄책임자: 이상준





경제·인문사회연구회 협동연구 총서 20-81-01

# 남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터 플랜 연구 II -총괄요약 보고서-

총괄책임자: 이상준

KOREA RESEARCH

INSTITUTE

FOR VOCATIONAL

EDUCATION & TRAINING

K R I V E T

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
20-81-01	남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -총괄요약보고서-	한국직업능력 개발원
20-81-02	남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -직업훈련과 과학분야-	한국직업능력 개발원
20-81-03	남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -청소년 분야-	한국청소년 정책연구원
20-81-04	남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -여성분야-	한국여성 정책연구원
20-81-05	남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -지방자치단체 분야-	경기연구원
20-81-06	남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II -남북간 인적자원 교류 협력에 관한 법제도적 검토-	법제연구원

2. 참여연구진

구분		연구책임자	공동연구원
저자			
주관 연구 기관	한국직업능력 개발원	이상준 선임연구원 (총괄책임자)	이상돈 선임연구원 박천수 선임연구원 홍순직 객원연구원(서울대학교 아시아연구소 동북아센터) 고영주(대전과학기술진흥원)
	한국청소년 정책연구원	배상률 연구위원	이정민 부연구원
협력 연구 기관	한국여성 정책연구원	조영주 부연구원	문희영 전문연구원
	경기연구원	이성우 연구위원	김동성 선임연구원 조성택 연구위원 주민욱 연구위원(이어도연구회) 형수환 연구위원(고려대 일민국제관계연구원) 정성희 연구위원
	법제연구원	류지성 부연구원	최유 연구위원 박훈민 연구위원

## 제목 차례

<b>제1장 남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II</b>	
<b>추진 배경_1</b>	
제1절 연구 필요성 및 목적 .....	3
제2절 연구내용 .....	5
<b>제2장 남북한 직업훈련교류협력_11</b>	
제1절 인력교류 및 인적자원개발 기본계획 추진 배경 .....	13
제2절 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표 .....	17
제3절 직업교육 훈련 인력교류 추진 기본 목표 및 방향 .....	22
제4절 인력교류 및 인적자원개발 추진과제 .....	27
<b>제3장 남북한 과학기술 교류협력_39</b>	
제1절 과학기술 분야 인력교류 협력 기본계획 추진배경 .....	41
제2절 비전과 전략 .....	47
제3절 과학기술 분야 인력교류협력 추진 기본방향 .....	50
제4절 과학기술 분야 인력교류 협력 추진과제(프로그램) .....	53
제5절 과학기술 분야 인력교류 추진 지원 및 개선 방안 .....	59
<b>제4장 남북한 청소년교류협력 _63</b>	
제1절 인적교류 및 역량개발 추진 배경 .....	65

제2절 인적교류 및 역량개발의 비전, 목표, 원칙 .....	71
제3절 인적교류 및 역량개발 추진 기본방향 .....	74
제4절 인적교류 및 역량개발 추진과제 .....	78
제5절 인적교류 및 역량개발 추진전략 및 체계 .....	80

## **제5장 남북한 여성 교류협력\_85**

제1절 기본계획 추진 배경 .....	87
제2절 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표 .....	91
제3절 인력교류 및 인적자원개발 추진 기본 방향 .....	95
제4절 인력교류 및 인적자원개발 추진과제 .....	98
제5절 인력교류 및 인적자원개발 추진전략 및 체계 .....	112

## **제6장 남북한 지방자치단체 교류 협력\_117**

제1절 지자체 남북인적교류 배경과 현황 .....	119
제2절 지자체 남북인적교류의 비전과 목표 .....	122
제3절 지자체 남북인적교류의 추진체계 .....	127
제4절 지자체 남북 인적교류의 추진과제 .....	133
제5절 지자체 남북 인력교류의 추진전략 및 체계 .....	144

## **제7장 남북간 인적자원 교류 협력에 관한 법제도적 검토\_149**

제1절 서론 .....	151
제2절 남북 인적교류의 현황과 법제도 .....	153
제3절 남북 인적교류 관련 법제도의 검토 .....	160

제4절 남북 인적교류 활성화를 위한 법제도 정비방향 .....	169
제5절 결론 .....	178

## 표 차례

〈표 1-1〉 연도별 연구 주제 및 내용 .....	7
〈표 1-2〉 분야별 인력교류 협력 기본계획 주요 목차 .....	8
〈표 1-3〉 협동연구 수행기관 및 기본 방향 .....	10
〈표 7-1〉 유엔안전보장이사회 대북결의(2016-현재) .....	155

## 그림 차례

[그림 1-1] 년차별 주요 연구 내용 .....	5
[그림 2-1] 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표 .....	19
[그림 3-1] 과학기술 분야 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표 .....	47
[그림 5-1] 남북한 여성 인력교류 및 인적자원개발의 비전·전략·목표·원칙 .....	95
[그림 5-2] 남북여성교류협력추진위원회 구성안 .....	113
[그림 5-3] 남북한 여성 인력교류 및 인적자원개발 추진 체계 .....	115



## 제1장

# 남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II 추진 배경

제1절 연구 필요성 및 목적

제2절 연구내용



## 제1장 | 남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터 플랜 연구 II 추진 배경

### 제1절 연구 필요성 및 목적

남북간 인적자원 교류 또는 인력교류 협력은 롤리코스터와 같이 종잡을 수 가 없다. 어떤 정권이 들어서느냐에 따라 좋았다가도 갑자기 최악의 상황으로 전환되기도 한다. 국내 정치만의 문제도 아니다. 북한 핵 문제로 미국을 비롯한 국제적 봉쇄라는 프레임 속에 아무리 북한과 교류협력을 원하는 정부가 정권을 잡는다고 할지라도 독자적으로 북한과 교류협력을 진행하는 것은 어려운 일이다. 또 하나의 장벽이 있는데 그것은 북한의 선택의 문제를 한국이나 외국의 나라가 끼어들 수 없다는 데에 있다. 아무리 북한에 우호적이고 인도주의적인 지원과 협력을 하고 싶어도 당사자인 북한이 호응을 하지 않는다면 교류협력은 한 발자국도 나아가기 어렵다. 남과 북간의 교류협력은 국내 정치 문제, 북한의 호응, 국제적 제재라는 삼중고(trilemma of cooperation and exchange)에 내몰려 있다하겠다. 교류협력에는 경제교류 협력과 인적 또는 인력 교류 협력이 있다. 인력교류 협력은 다시 인도주의적 교류 협력과 민간차원의 순수교류 협력으로 나누어지는데 후자는 그나마 우

선순위에도 밀려나 더더욱 어려운 형국이다.

그러나 이러한 어려움에도 불구하고 남과 북의 관계는 점진적인 교류협력 확대도 가능하지만 느닷없이 교류협력 확대가 이루어질 가능성도 높다. 어느 날 우리들 앞에 인력교류협력이라는 과제가 나타났을 때 어떠한 원칙과 방향을 가지고 대응할 것인가는 중요한 문제이다. 경제협력은 김대중 정부 이후 노무현 정부까지 크고 작은 협력이 일정정도 이루어져 나름대로의 문제점과 개선방안, 그리고 과거의 오류를 답습하지 않을 경험을 가지고 있으나 인력교류 협력은 아직 그 어떠한 원칙과 방향이 정해져 있지 않다.

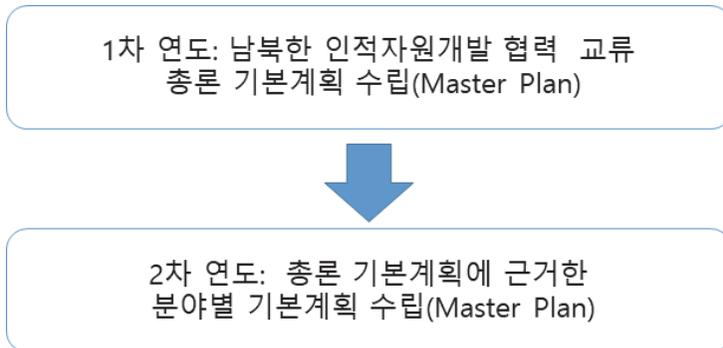
이에 이 연구는 2019년 1차 연구에서 과거 연구들이 수행하지 못한 남북 간 인력교류 협력의 원칙과 방향을 총론적인 차원에서 제시하였으며 남과 북한과의 인력교류 협력에 대한 합의문의 형태를 제안하였다. 그러나 인력교류 협력은 총론적인 차원에서 이루어질 수는 없는 것이다. 분야마다 교류협력 주체마다 목적과 배경은 다 다르며 방식도 다르기 때문에 세부적이고 분야별 교류 협력 방안을 마련하는 것은 실로 중요한 문제가 아닐 수 없다. 이에 2020년 연구에서는 분야별 인력교류 협력의 원칙과 방향 그리고 추진 체계를 포함하는 분야별 기본계획을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 느닷없이 발생할 수 있는 남과 북간의 교류협력의 원칙과 방향을 설정할뿐더러 또 다시 과거 오류를 반복하는 일이 없도록 준비하는 것은 지금 우리에게 하나의 사명이기 때문이다.

## 제2절 연구내용

### 가. 1차 연구와 2차 연구의 주요 내용

1차 연구는 남과 북간 인적자원(인력)교류 협력의 새로운 방향을 제시하고 이를 바탕으로 하는 기본계획을 제시하였다. 통일이라는 남과 북의 최대 과제는 먼 미래에 당연히 성취되어야 할 사안이지만 단기적으로는 남과 북의 공존이라는 명제 하에 두 국가간 지속적 교류와 협력은 통일을 위한 필요충분조건이기 때문이다. 이에 2차 연구는 1차 년도의 연구 결과를 바탕으로 분야별 인력교류 협력의 기본계획을 세우는 것이 주된 목적임을 앞에서 밝힌 바 있다. 또한 2차 연구의 기본계획은 분야별 남측과 북측간 인력교류 협력에 관한 합의문 또는 협정서 형식을 취함으로써 추후 남과 북 인력교류 협력의 구속성-물론 남과 북간의 법률적, 사회적 합의가 따라야겠지만-을 가질 수 있는 원칙을 세우는 것을 포함하고 있다.

[그림 1-1] 년차별 주요 연구 내용



## 나. 1차 연구와 2차 연구의 세부 내용

1차 연구와 2차 연구의 세부 내용은 아래의 표와 같다. 2차 년도를 중심으로 살펴보면 여성, 청소년, 직업훈련, 과학기술인력, 지자체, 법률 총 6개 분야의 인력교류 협력 기본계획을 제시하고자 한다. 다만 법률은 기본계획을 세우는 것이 아니라 민간교류 협력시 발생할 수 있는 법적 문제와 현재 법상 인력교류 협력의 방해가 되는 부분의 개선방안을 찾는 것을 목적으로 한다. 특히 법률은 비무장지대의 평화지역 선포와 함께 본 연구의 정책제안이 될 공동관할 내 교육훈련기관 설립의 법적 토대를 마련하는 것을 포함한다.

청소년은 과거 단순한 수학여행, 통일교육 등에서 벗어나 한반도 미래 주인으로써의 새로운 정체성 확립을 주제로 역사, 국제, 미래라는 관점에서 기본계획을 제시하고자 한다. 여성은 과거 통일독일의 노동시장내 여성배제라는 역사를 되풀이하지 않도록 여성인권, 사회(노동)참여 등 의 주제로 기본계획을 마련하고자 하며, 직업훈련은 전통적인 정부개발원조(ODA) 관점이나 개발도상국 근로자 직업훈련관점이 아닌 개발협력 관점에서 남북한 인력의 직업훈련 기본계획을 제시한다. 과학기술인력은 북한에서 관심이 크고 남북이 협력할 수 있는 첨단 과학기술 분야 중심으로 기본계획을 세우고자 하며 마지막으로 지자체별 교류협력의 표준 기본계획은 과거 남북교류 협력시 만연했던 무분별한 지자체간 경쟁을 통한 성과 부풀리기를 방지하고 지자체간 원칙적인 교류 협력을 유지할 수 있는 방안을 마련하는 것이 주요 내용이다.

〈표 1-1〉 연도별 연구 주제 및 내용

	연구 주제	주요 내용	주 연구방법
1차년도 연구 (2019년)	• 중국 및 베트남 경제 성장과 인적자원개발 정책	- 중국과 베트남에서 자본주의 경제 체제 취한후 인적자원개발의 특징과 차이점 - 북한에 주는 시사점	- 중국, 베트남 현지 연구자 참여로 진행
	• 인적자원교류 및 협력에 대한 전문가 및 기업 인식조사	- 지난 20여 년간 북한에서 기업 활동을 한 적이 있는 기업과 북한 전문가 또는 경제경영 전문가를 대상으로 북한과의 인적자원개발 및 교류 협력에 대한 인식조사	- 설문조사 - 기업 100개 - 전문가 100명 조사
	• 남북한 인적자원 교류와 협력의 새로운 패러다임	- 기존 남북한 인적자원개발의 한계를 극복한 새로운 인적자원개발 및 교류 협력 방안 제시	- 문헌 연구 - 전문가 인터뷰 등 - 학술세미나
	• 남북한 인적자원 교류와 협력을 위한 총괄기본계획(Master Plan) 및 협정 수립안	- 남북 경협활성화에 평화공존에 대비한 지속적이고 항시적이며 일관성 있는 인력교류 협력을 위한 총론적 기본계획 수립안 제시	- 문헌 연구 - 전문가 인터뷰 등 - 학술세미나
	• 북한 산업인력전망 및 경제성장에 따른 국민 의식변화	- 북한의 산업 및 경제성장 전망과 이에 따른 유망 산업 전망 - 산업전망에 따른 수준별 인력전망	- 산업연구원 협동 연구로 진행 - 거시경제성장 및 산업전망 및 미시 산업전망 - 학술세미나
2차년도 연구 (2020년)	• 베트남, 폴란드, 체코 등 체제전환 이후 사회통합 사례 연구	- 남북한 평화공존과 변영을 위한 사회통합 차원에서 중앙유럽 및 베트남 사례 연구 - 베트남 통일이후 남과 북간의 사회통합 - 폴란드, 체코, 헝가리 체제전환이후, 노동, 교육, 종교 등 분야에서 역사청산과 사회통합 과정	- 유럽학회, 또는 해당국 출신중 국내 유학 연구자, 등을 통해 진행

8 남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II - 총괄요약 보고서 -

	연구 주제	주요 내용	주 연구방법
2차년도 연구 (2020년)	• 남북한 인적교류 및 협력을 위한 TVET 기본계획 수립	- 1차 년도 총론적인 기본계획 하에 TVET 기본계획 수립 - 국제기구와의 공조를 통한 북한 TVET 개발 협력 방안 - 시설장비 지원 방안 - 교사 인력양성 - 자격평가 - 교육과정	- 월드뱅크 또는 유네스코 등과 공조하여 진행
	• 여성, 청소년, 교육, 지역, 등 분야 기본계획 수립	- 분야별 인력개발과 교류 협력을 위한 기본계획(Master Plan) 수립	- 관련 연구원 협동 연구로 진행
	• 남북한 인적교류 및 협력 활성화를 위한 법률 및 제도 정비 방안	- 남북연합 체제 하에서 인력교류 협력 활성화를 위한 법제제도 개편 - 공동지역내 공통법률(경제, 교육, 민사, 형법 등)기본안 마련	- 주요내용은 추진배경, 추진 전략, 추진 내용, 추진체계, 협정문 도출 등

분야별 남북인력교류 협력 기본계획은 법률 분야를 제외한 모든 분야는 아래와 같은 목차를 기본으로 하여 구성한다. 아래의 목차는 통상적인 기본계획의 목차와 유사하다. 이는 기본계획의 표준성 획득과 분야별 비교를 쉽게 하고자 함이다.

〈표 1-2〉 분야별 인력교류 협력 기본계획 주요 목차

<p>〈 분야별 인적자원교류 확산을 위한 기본계획(MASTER PLAN) 〉</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 인력교류 및 인적자원개발 기본계획 추진 배경 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 현황 또는 배경</li> <li>■ 차별성 또는 문제점</li> </ul> </li> <li>2. 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 비전과 목표, 전략, 원칙 (반드시 그림으로 표기하고 설명)</li> </ul> </li> <li>3. 인력교류 및 인적자원개발 추진 기본 방향 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본원칙과 방향</li> </ul> </li> </ol>
--

- 남북간 분야별 협정(합의)문 제안(반드시 포함되어야 함)
- 4. 인력교류 및 인적자원개발 추진과제(프로그램)
  - 과제별로 다음과 같이 제시
    - 추진 배경(현황과 문제점)
    - 추진 방향
    - 추진 내용
    - 성과지표
- 5. 인력교류 및 인적자원개발 추진전략
  - 남한정부의 지원
  - 국제기구와 협력
  - 법률적 지원 내용 등
- 6. 분야별 인력교류 및 인적자원개발 추진체계

#### 다. 협동연구 기본 방향 및 연구수행기관

협동 연구의 주제는 당초 교육을 포함하여 7개 분야의 세부적인 남북 인적자원교류협력 기본계획을 모색하였으나 교육을 담당하는 연구원의 불참으로 6개 분야만을 연구대상으로 담게 되었다. 협동연구내용은 앞에서 언급한 내용이며 아래의 표는 협동연구에 참여한 참여기관과 연구의 기본 방향을 제시하였다.

〈표 1-3〉 협동연구 수행기관 및 기본 방향

분야	연구 기본방향	연구수행기관 (과제 책임자)
직업 훈련	남측 기업의 생산성 증가를 위한 북측 저비용 인력활용 방안을 연구한 과거 연구 담론에서 벗어나 고급 기술 인력과 남과 북의 지속적인 인력교류 협력방안축진제로써의 직업훈련 역할을 규명	한국 직업능력개발원 (이상준)
여성	남북한 사회 모두 성평등한 한반도를 구성하는 방향으로 전환 시키기 위해 주요 관련 분야 간 여성 인적 자원 교류에 초점	한국 여성정책연구원 (조영주)
청소년	남북한 청소년은 미래 한반도의 주인으로써 상호간 정체성을 공유하고 한반도 미래를 위한 협력방안 모색 방안	한국 청소년정책연구원 (배상률)
과학	고급 기술 과학 인력의 교류 협력 방안과 실현가능한 프로그램 마련	한국화학연구원 (고영주)
지자체	남북간 지방 교류 협력에 있어 남측 지방간 원칙 공유, 남북 지역간 매칭 교류 협력 방안	경기연구원 (이성우)
법률	남북간의 기본관계를 규율하는 남한법과 북한법 그리고 역대 주요한 남북합의서에 대한 유효성, 제3공동 지역의 필요한 법률 구조와 적용가능성 등에 대한 대안 제시	한국법제연구원 (류지성)

## 제2장

# 남북한 직업훈련교류협력

제1절 인력교류 및 인적자원개발 기본계획  
추진 배경

제2절 인력교류 및 인적자원개발의 비전과  
목표

제3절 직업교육 훈련 인력교류 추진 기본  
목표 및 방향

제4절 인력교류 및 인적자원개발 추진과제



## 제2장 | 남북한 직업훈련교류협력

### 제1절 인력교류 및 인적자원개발 기본계획 추진 배경

#### 1. 추진 배경

과거 우리는 경제협력을 하면 남과 북이 잘 지낼 수 있을 거라 믿었다. 북한 퍼주기 라는 프레임에도 불구하고 금강산 관광을 필두로 개성공단, 남포, 등에서 다양한 경제협력을 시도하였다. 정치가 문제였다. 북한 핵인 문제였다. 다시 평화를 얘기하면 경제협력이 잘 될 거라 믿었다. 평화는 요원하고 경제협력도 요원하다. 여전히 문제는 정치이고 북한 핵이었다. 현재 우리 사회에서 북한과의 논의의 의제는 단연코 경제협력이다. 인력의 문제는 경제협력의 부차적이고 종속적인 수단이지 목적이 아니다. 우리가 북한에 대해 한 가지 간과하고 있는 것이 하나있다. 북한은 경제보다 정치가 우선시 되는 국가라는 사실이다. 북한은 그들이 자랑하는 아리랑 축전 대집단 체조 공연에서 “나에게서 그 어떤 변화를 바라지 말라”고 서구에 메시지를 보냈다. 경제가 어려워도 인민에게 ‘이밥에 고깃국’을 주지 못하더라도 정치가 우선시되는 나라이다. 과거 경제협력이 잘 안 되는 이유는 자본주의적 관점

에서 경제협력으로 잘 살 수 있다는 논리로 북한의 호응을 얻으려 하였기 때문이다.

국제기구를 통한 북한의 탈사회주의 전환과 인권지원, 경제협력지원과 관련하여 왜 지속적인 교류협력이 되지 않는가에 대해 생각할 필요가 있다. 이는 북한을 바라보는 관점이 지극히 서구 중심적, 보편적 관점에 머물러 있기 때문이다. 예를 들면 북한을 소말리아나, 아프카니스탄, 인종분쟁이 심했던 수단과 같은 취약국으로 인식하여 개발 원조를 할 경우 북한에게는 전혀 의미 없는 국제적 지원이 된다는 점이다. 따라서 일부 연구자들은 북한개발협력을 취약국 지원 전략보다는 국제사회의 경제제재와 북한 내부의 사회경제적 특수성을 고려해야 한다고 주장한다. 국가별로 얼마나 취약한 국가인지 파악하는 fragile states index를 보면 북한은 30번째로 케냐, 파키스탄, 베네스엘라보다 상위에 속해있다. 글로벌 평화지수(peace index)는 2020년 현재 163개 국가 중 151위로 러시아 154위보다 높으며 148위인 우크라이나 보다 낮은 순위이다.

그러나 북한의 국제지원은 북한의 서든데스 상황에서 북한개발과 지원하는 논리인 분쟁재건이후관점(PCR: post-conflict reconstruction)이나 경제 취약국 즉 저소득 취약국가(LICUS: Low-Income countries under stress)관점에서 북한국민들의 욕구를 충족시키려는 것은 상당히 넌센스이다. 왜냐하면 현재 북한의 경제와 빈곤은 비록 핵문제 때문이기는 하지만 미국을 비롯한 서방국가의 봉쇄로 인한 것이 가장 큰 요인인지 국가내부의 정치적 문제, 갈등, 경제시스템 붕괴에 의한 것은 아니기 때문이다. 이러한 이유 때문에 북한은 개발원조 형식을 거부하고 개발 협력방식의 국제기구와 협력하겠다고 선언하게 된 이유이다. 즉 같이 협력하여 상호 발전 하자는 것이다.

여기에 일방적인 지원이 아닌 상호 협력하여 발전한다는 관점까지 가진다면 특정분야의 교류협력은 우리가 상상하는 시기보다 앞서 나타날 수 있다. 이중 직업교육훈련 분야가 가장 비정치적, 비이념적 사안으로 남과 북이 교류협력 하는데 있어 다른 지원정책보다 장벽이 높지 않은 것은 주지의 사실이다. 전통적인 교육과 민간 교류는 정치적, 영리적 의미를 해석될 수 있지만 TVET는 비정치적, 비영리, 탈이데올로기적 성격이 강하며 보편적이고 범인류적 호혜평등의 가치를 가지기 때문이다.

그러나 현재 우리나라는 이 부분에 대해 어떠한 준비도 이루어 놓고 있지 않다. 북한의 서든데스상황에 대비한 즉 앞서 언급한 PCR 상황에 대비한 직업교육훈련 방안과 거의 북한 영토를 수복해야 가능한 직업교육훈련정책들, 예를 들면 자격의 인정, 북한지역 내 교육훈련기관 설립, 교육제도 이식 등이 대부분이다<sup>1)</sup>. 북한이라는 나라의 인력양성을 우리가 대신 고민할 이유는 없다. 다만 상호 필요시 협력할 원칙을 세울 필요는 있다. 즉 남과 북간 직업교육훈련 원칙과 방향, 상호간 역할분담, 협력과제 등에 대한 기본 원칙을 세울 필요가 있다는 것이다. 이것이 바로 남과북간 직업교육훈련 기본계획 추진 배경이다.

## 2. 직업교육훈련 분야 교류협력 경험의 성과와 시사점

과거 북한 진출 기업의 경험이 시사 하는 바는 경제협력을 기반으로 한 교류협력이 선행되면 바로 인적자원에 대한 투자의 필요성이 증가된다는 것이다. 남북한간 다양한 분야에서의 협력 시작은 사람에서 출발하므로 인력

1) 자세한 것은 이 연구의 1차 연구과제 「남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터 플랜연구 I」을 참조

양성 및 활용 차원에서 인적자원개발의 필요성을 인식하고, 동시에 이에 대한 적절한 투자와 지원은 지속적인 남북 교류협력의 중요한 마중물이 될 수 있다. 다만 앞서 언급하였듯이 직업교육 훈련 분야 교류의 내용과 질이 중요하다. 이것이 정해져야 다음으로 인적자원개발에 소요되는 물적 차원의 협력의 내용도 규정된다. 물적 자원은 구체적으로 직업기술교육훈련에 소요되는 다양한 시설·장비 및 기자재와 교·보재, 훈련교사, 훈련방법 등이다. 특히, 활용 인력에 대한 적합한 교육훈련 프로그램 개발 및 활용 방안을 모색해야 될 것이다.

### 3. 교류협력의 과제

남북한 직업교육훈련을 중심으로 하는 인적자원개발 과제를 설정하기 전에 먼저 우리는 왜 북한의 인적자원개발을 위해 노력하고 고민하는가에 대한 질문에 답해야만 한다. 남측과 북측은 어떠한 경우에도 서로를 타자화할 수 없는 관계이며 남과 북 각자 국제적 정치와 경제정책은 상호간 영향을 미칠 수 밖에 없는 종속적 관계이다. 이에 남과 북이 상호 변영하고 공동 발전하는 방향에서 교류와 협력 그리고 개발을 통해 북한과 남한 국민의 발전을 도모해야 할 것이다. 이러한 관점에서 남과 북간의 교류 협력 개발 관련한 과제를 발굴해야 한다. 이에 대한 원칙은 다음과 같다.

첫째 남북한 간 인적분야의 현실적이고 실질적인 교류협력이 시급한 과제이며, 이에 대한 양측의 상호 인식 제고와 충분한 준비 및 체계적인 추진이 필요하다. 둘째, 인력교류 협력에 대한 북한 당국 및 관련 단체의 관심과 수요 파악이 필요하다. 셋째, 과거 현실을 무시한 추상적이거나 이상적인 방안 나열 중심의 정책 제언에서 좀 더 실증적인 연구와 조사를 통한 실현 가능

한 사업 및 과제 발굴이다. 넷째, 남북한 간 인적분야의 교류협력에 대한 단절적 실적에 대한 평가와 지속성 유지 미흡에 대한 분석·평가가 부족하였던 것을 시정하는 것이다. 다섯째, 남북협력 기금 지원에서 각 분야별 인적자원 개발 차원의 직업기술교육 관련 지원 사업에 대한 지원 사업의 제도화이다. 여섯째, 북한의 김정은 집권 이후 추진되는 인적자원개발 관련 정책 및 제도 변화에 대한 분석과 향후 전망이 필요하다. 일곱째, 북한의 인력 양성 및 공급·활용 시스템에 대한 분석이다. 마지막으로 국제기구나 제3국과 연계를 통한 교류협력의 지속성 유지가 필요하다. 이것이 현재로서는 가장 현실적으로 북한이 받아들이기 쉬운 방안이다.

## 제2절 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표

### 1. 비전

직업훈련 분야의 인력교류 협력의 비전과 목표는 다음과 같다. 먼저 비전은 당장의 통일이 아닌 남과 북의 평화공존과 경제활성화 그리고 사회교류 확대로 이어져 남과 북의 공동번영을 도모하는 것이다. 남북간 언제고 일어날-면 미래일지 어찌면 느닷없이-통일을 위해서라도 사회통합의 초석을 꾀하는 것을 주요 비전으로 설정하였다.

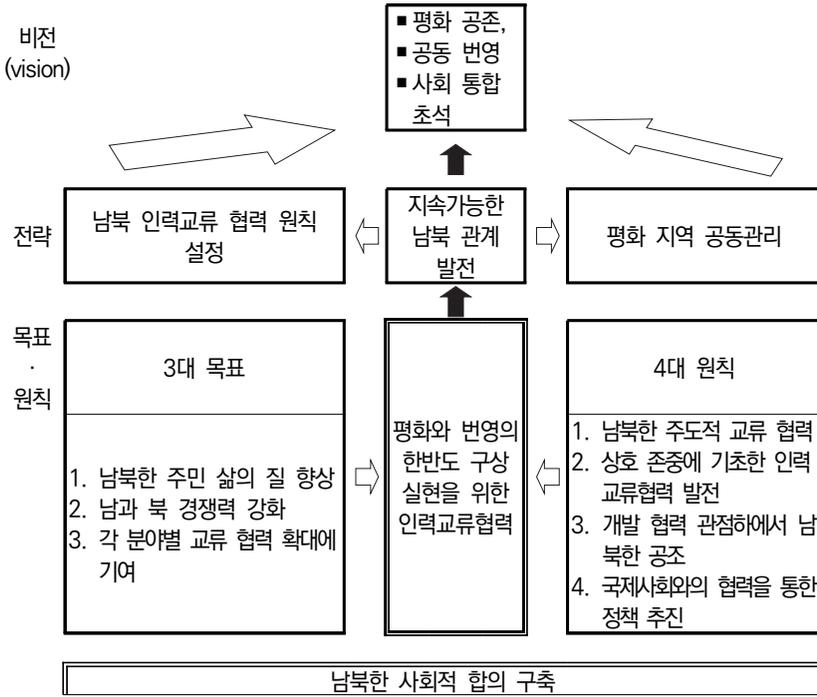
평화 공존은 어느 한쪽의 흡수가 아닌 상호 체제 인정을 통한 한반도 공동체로 상호 협력 속에 각 체제의 발전을 도모하는 것이다. 이는 공동번영이라는 목적을 달성하기 위한 수단이다. 공동번영의 기본 전제는 경제 협력이며 경제공동체 형성이다. 경제공동체는 지역경제공동체를 형성한다. 세계경

제 통합화로 개별 국가의 차원에서 실시하는 경제정책의 한계를 극복할 수 있을 것이다. 경제공동체만으로 지속적인 공동번영은 어렵다.

## 2. 전략

직업교육훈련 교류 협력의 전략은 지원이 아니라 남과 북이 서로 협력하고 개발하는 것을 주 전략으로 채택한다. 어느 일방의 지원과 협력이 아니라 상호 요구와 이해를 존중하고 각자의 장점을 공유하고 협력 하는 것을 기본 전략으로 삼는다. 쌍방 어느 한 쪽의 자발적 요구에 상대방 또한 적극적 대응하여 상호 교류 협력을 강화한다. 두 번째 전략은 지속적인 상호 교류 협력을 진행하고 외부적상황이나 정책적 변화에도 일관성 있는 교류 협력이 가능하기 위해 상호간 기본원칙을 세워 합의를 도출하는 것이다. 세 번째 국제기구 또는 국제사회를 우회하는 전략이다. 현실적으로 남측과 북측이 단독 테이블에서 교류 협력은 불가능하다. 어쩌면 아주 먼 미래-북한의 경제성장 속도가 가팔라 최소한 중국 정도 되거나 남과 북 평화조약으로 체제 인정과 상호 불가침 조약, 즉 한마디로 흡수통일이 아닌 상호간 체제 인정이 확정되고 북한이 일정정도 체제의 자신감이 올라오는 상황-까지도 불가능할 것이다. 따라서 일정정도는 남과 북간의 단독 교류 협력이 아닌 국제기구와 국제사회의 일원으로 교류 협력 방안을 전략으로 채택한다.

[그림 2-1] 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표



네 번째 전략은 현 정부의 정책 중 하나인 평화비무장지대 주변에 공동 관리 지역을 선포하여 그 지역 내에서 자유로운 교육훈련 교류 협력 하는 것이다. 현실적으로 북한근로자를 남한 내로 유입하여 교육훈련을 실시하는 것은 불가능한 일이므로 단순 공적원조사업은 북한에서 거부하고 있는 상황에서 개발협력과 남북한 협력차원의 직업훈련지원 사업은 남북 제3의 지역 내 교육훈련기관 설립 외에는 대안이 없다고 판단하기 때문이다.

### 3. 목표와 원칙

#### 가. 원칙

먼저 원칙을 보면 첫째 직업훈련 인력교류 협력은 한쪽의 일방적 지원이 아닌 상호 공동의 요구를 받아들여 상호 발전을 도모하는 것이다. 이를 위해 남북 주도적으로 직업교육훈련에 필요한 각종 제도와 인프라를 교류 협력 하여 진행하는 것이다. 두 번째 원칙은 상호존중에 기반한 인력교류이다. 어떠한 콘텐츠를 제시하여 북한이 따라오길 기대하는 것이 아니라 그들이 원하는 것을 같이 하는 교류방식이다. 이는 공여자의 국가와 수혜국간의 구체적인 합의(working consensus) 내용의 필요성을 강조하고 있다는 점에서 두 번째 원칙은 중요하다.

세 번째는 남과 북간의 개발 협력 관점에서 직업교육훈련 교류를 진행하는 것이다. 사실 국제원조 또는 국제 협력에서 개발 협력이라는 용어는 생소하다. 이 용어는 북한이 요구하는 용어이기 때문이다. 이 용어의 배경은 단순히 지원을 받는 것에 만족하고 머물러 있는 것이 아니라 지원을 통해 북한 내부가 발전할 수 있는 동력이 되고 국제사회의 일원이 되고자 하는 심리가 포함된 개념이라 할 수 있다. 그렇다면 앞서 원칙들이 상호 공동의 요구를 받아들이는 것이라면 개념의 모호성을 떠나 그들이 남한과 국제사회의 일원으로 참여할 동기는 충분하기에 이 부분에 대한 고민이 필요하다. 네 번째는 국제사회, 국제기구의 공조를 통한 직업 교육훈련정책 추진이다. 이를 위해서는 일정정도 재정과 예산이 필요한데 과거 유네스코의 사례에서 알 수 있듯이 남한이 조성한 신용기금계획처럼 국제사회에 기금을 조성하여 북한을 비롯한 개발도상국의 기술인력양성과 교육훈련교사양성 등에 사용하는 방안도 생각할 수 있을 것이다.

마지막 목표는 북한의 행위변화 유도가 교류협력의 목적이 아니라 결과

라는 점이다. 북한과 이루어지는 모든 것에는 북한의 행위변화를 유도하는 것이 목적이었다. 북한의 행위 변화는 장기적으로 지켜보고 북한 관련 정책의 결과로 보아야지 교류협력 목적으로 보면 북한은 언제든 교류 협력에서 이탈을 할 것이다. 목적은 남과 북이 평화 공존하여 공동번영이면 족하다. 여기에 북한의 행위변화도 포함되기 때문이다.

### 나. 목표

#### 1) 남북한 사회 및 직업 안정을 통한 남북한 주민 삶의 질 향상

우리 사회는 기본적으로 직업안정을 통해 삶의 유지·발전과 질 향상을 도모한다. 특히 현대 사회는 산업사회에서 지식기반 사회로 변하고, 제4차 산업혁명으로 일컫는 새로운 사회 변화를 겪으면서 직업의 변화와 평생직업교육훈련에 대한 수요가 증대되고 있다. 남북한 사회는 새로운 사회변화에 적응하고, 사회안정과 직업 안정을 통한 우리 모두의 삶의 질 향상이 최상의 목표일 것이다. 이런 차원에서 보면, 남한 주민뿐만 아니라 북한 주민도 새로운 체제 변화와 개방사회를 맞이하면서 충분한 직업능력개발을 통한 직업안정이 필요하다.

#### 2) 남북한 주민의 능력개발·향상을 통한 국가 경쟁력 제고

현대 지식기반사회는 전통적인 산업 사회의 생산 양식(토지·노동·자본)에 새로운 신지식·기술이 추가된 사회변화가 이루어지고 있다. 최근에 화두가 되고 있는 제4차 산업혁명이나 인공지능 등 새로운 신기술·산업이 국가 경쟁력을 좌우하는 핵심 요인으로 떠오르고, 이러한 신산업에 종사하는 충분

한 전문 인력 확보가 바로 국가경쟁력으로 이어지고 있다.

### 3) 남북한 간 분야별 인력 및 개발 교류협력

앞에서 제시한 비전과 목표는 분야별 인력 교류와 개발협력이라는 하나의 수단을 통해 달성할 수 있을 것이다. 우리 사회는 다양한 분야의 인적 구성으로 이루어지고, 이러한 인적자원의 수준은 국가 경쟁력을 결정하는 주요한 요인으로 작용한다. 우리는 북한과의 교류협력을 통한 지속적인 인적자원개발·활용이 필요한데, 인력교류 각 분야별로 구체적·체계적·종합적인 연구와 준비가 필요하다.

## 제3절 직업교육 훈련 인력교류 추진 기본 목표 및 방향

### 1. 교류협력의 기본 전제

#### 가. 남북한 간 경제협력 활성화

남북한 간 인적자원 분야의 교류협력은 기본적으로 경제협력 성공 여부에 달려있다고 볼 수 있다. 남북한 간 경제협력이 활성화되어야 실질적인 전문 인력과 지원 인력 교류가 확대될 수 있다. 특히, 경험 활성화는 남북한 인적자원 교류협력의 지속성 유지·발전을 기대할 수 있다. 과거 남북한 간 정상회담 이후 우리 측 기업들이 북한 지역에 진출하고, 개성공업지구에 남측 기업의 투자가 증가하면서 인적자원분야의 교류협력이 큰 폭으로 증가된 사실에서 알 수 있다.

### 나. 직업훈련의 고급화

지난 20년간 북한의 인적자원개발은 앞서 여러 번 언급하였듯이 저임금, 저숙련 임금근로자의 인적자원개발 방안이 전부였다. 북한의 산업성장과 경제발전 관점 보다는 낮은 임금을 기반으로 하는 한국기업의 이윤창출과 국제 경쟁력 강화에 초점을 맞추어 왔다. 이는 북한에게는 전혀 매력적인 제안은 아니며 지속적인 남북관계를 유지할 명분을 갖기도 어렵다. 과거 개성공단에서 이루어진 북한근로자 인적자원개발을 위한 직업훈련 내용도 북한이 지속적인 남한 기업과 관계를 갖게 하기도 어려울뿐더러 미래지향적 교육콘텐츠라고 보기는 더욱 어렵다. 결국 북한의 관심과 필요성을 가질 만한 인적자원개발은 고급화에 있다.

### 다. 북한 당국의 인적자원 교류협력에 대한 필요성 및 중요성 인식

국가와 국가 간 대등한 물적 인적교류가 아닌 이상 한쪽의 일방적인 지원 형태의 교류, ODA 와 같은 해외원조 사업의 성격을 가질 수 밖에 없다. 과거에는 일방적으로 공여국의 입장에서 원조사업을 진행하였으나 최근 들어와서는 수원국과의 소통을 통해 그들이 원하는 방식의 해외원조사업을 진행하고 있다. 지속가능 한 발전 사업이 되려면 일회성이 아닌 지원 사업이 되어야 하고 그러기 위해서는 수원국의 자발적 이해와 요구를 들어주는 방식이어야 하기 때문이다. 북한과 인력 교류협력을 지속적으로 하기 위해서는 경제협력도 중요하지만 그들의 필요성을 정확히 파악하고 자발적으로 참여할 명분 마련이 시급하다. 언제까지 인력교류의 선행조건인 경제협력 활성화만을 기다릴 수는 없다.

#### 라. 인력교류협력에 대한 인식 공유와 공동 참여 및 개발

북한 당국에서 인적자원개발에 대한 중요성 및 필요성에 대한 인식을 남측과 공유하고 이를 통한 상호간 신뢰성 확보가 중요하다. 일방적인 관계가 아닌 공동으로 참여하고 개발하여 상호 발전한다는 인식 확산이 필요하다. 그 동안 남북한 간 다양 분야의 교류협력이 있었지만, 지속성이 부족하여 소위 기능적 파급 효과가 미흡한 측면이 있었다. 인적 분야의 교류협력 사업은 가능한 정치적 요인을 최대한 배제하고, 경제적 측면을 강조하면서 상호 신뢰성 확보 및 유지·발전과 이를 바탕으로 점진적 타 분야와의 교류협력에 기능적 파급 효과를 유도할 수 있을 것이다. 이를 위해 필요하다면 국제기구와 국제사회의 공동으로 진행하는 것도 생각할 필요가 있다.

#### 마. 남북한 간 인적 분야의 교류협력에 대한 기본원칙 합의

남북한 교류협력은 다양한 분야에서 추진되었지만, 지속성 있게 유지·발전 된 경우는 매우 드물다. 대부분 일회성이거나 단기간에 걸쳐 추진된 사례가 많다. 그 이유는 정치적·군사적 이유 때문이다. 다른 한편 교류협력에 대한 기본원칙에 대한 상호 합의가 부족하거나 관련 문서에 대한 지속적인 개선 및 보완 과정이 없었던 점도 다른 이유가 될 수 있다. 따라서 인적자원 개발을 위한 남북한 간 직업교육훈련 분야의 교류협력은 상호 기본원칙을 정하고, 교류협력 관련 규정을 상호 승인하여 원칙의 지속성 유지를 확보할 필요가 있다.

### 바. 지속성 유지를 위한 정치적 요인 배제 및 제재 요인 해제

남북한은 분단 이후 갈등의 연속에서 간헐적 화해와 평화 무드가 있었지만, 지속성을 유지하지 못하였다. 가장 큰 원인은 대부분 정치적·군사적 요인이 크게 작용하였다. 심지어 인도적 차원의 이산가족 상봉이나 문화·체육 분야의 교류협력도 대부분 정치적인 원인에 의하여 중단되곤 하였다. 인적 자원 분야의 교류협력은 장기적인 남북한 평화 공존과 공존공영의 비전을 갖고, 동시에 양측의 사회 안정과 통일을 지향하는 차원에서 정치적 요인을 배제하여 상호 신뢰의 가치를 추구할 필요가 있다.

### 사. 인적자원 분야의 교류협력 활성화를 위한 법률지원 마련

남북한 간 인적자원 분야의 교류협력은 국가·기관 간 교류협력에서 보편적·일반적인 유형이 아닌 배경과 현실을 갖고 있는 특수성 차원에서 접근할 필요가 있다. 즉, 남북한 간 인적자원 분야의 교류협력은 국제적인 냉전 종식과 더불어 남북한 간 정치·경제·사회적 접근의 필요성 인식과 더불어 인도적 차원의 일회성 혹은 단기적 교류협력이 주를 이루다 보니 제도적·주기적 교류협력이 이루어지지 못한 측면이 있다. 이의 해결을 위해 법률적 지원이 우선될 필요가 있다.

## 2. 교류협력의 기본 방향

- 가. 산업연수생 방식의 교육훈련 교류의 비현실성 극복
- 나. 전통적인 공적개발원조(ODA) 사업이 아닌 개발 협력 관점에서 국제기구와의 공조
- 다. 기업의 자발적 교육훈련에 대한 지원
- 라. 북한 산업 전망에 따른 직업교육훈련 과정개발
- 마. 현실적 교육훈련 과정 대안 제시

### 3. 남북한 간 직업교육훈련 분야 인력 교류협력 기본합의서

#### 직업훈련 남북 인력 교류 및 협력개발 기본합의서

(전문)

본 합의문은 직업교육훈련을 통해 남과 북의 인력교류 협력 확대를 도모하고 양국가 간의 사회적 자본 확충과 미래 지향적 통일에 대비한 사회통합의 초석을 마련하여 남과 북은 평화공존과 상호발전, 그리고 새로운 민족의 정체성과 동질화를 위한 데 기여하고자 다음과 같이 합의하였다

1. 남과 북은 직업훈련 분야와 관련하여 상호 필요한 분야의 인력양성을 위해 공동으로 협력한다.
2. 남과 북은 개발협력 관점 하에서 남북한 공조를 통해 양국의 미래 지향적인 인력양성에 협력한다.
3. 남과 북은 미래 통일 국가에 필요한 첨단 분야의 인력양성을 위하여 남과 북의 공동 관할지역에 교육훈련기관을 설립하여 인력양성 뿐만 아니라 훈련교사 양성, 교육과정 개발 등 남과 북 상호 합의하에 필요한 것을 마련하여 실시한다.
4. 남과 북은 어느 한 곳이 직업훈련 필요성을 제기할 경우 정치, 경제, 사회적 요구와 관련 없이 최대한 협력함을 원칙으로 한다.
5. 남한 정부는 북한 지역내 남한 기업 진출로 북측에서 교육훈련요구가 발생할시 인원, 예산 등에서 적극적으로 지원하는 것을 원칙으로 한다.
6. 이에 남측과 북측은 남북 근로자의 기술 및 숙련 향상을 위하여 기업, 관계종사자, 해당근로자들의 편의를 최대한 보장한다.
7. 남측과 북측은 상호 직업교육훈련 분야의 공동의 협력과 개발 발전을 위해 필요하다면 제3의 국가에서 국제기구와 국제사회와 함께 공조하여 진행 할 수 있다.
8. 이 합의문의 대상은 남과 북 영토에 거주하는 해당 국적자와 직업훈련기관, 단체, 법인, 학교를 대상으로 한다.

## 제4절 인력교류 및 인적자원개발 추진과제

### [추진과제 1] 교육훈련과정 및 교·보재 공동제작

#### ■ 추진 배경

- 직업교육훈련에서 교육훈련과정 개발과 관련 교·보재 제작은 교육훈련의 첫 출발

#### ■ 추진 방향

- 남북한 상호 인정·수용할 수 있는 방향으로 교육과정 및 교·보재를 개발·발간
  - 남북한 간 공동 위원회 구성 및 운영을 통한 공동 연구·제작필요

#### ■ 추진 내용

- 교육과정의 개요, 목적, 교육과정의 대상·선발기준·대상 분류(직종 구분, 교육과정 분류 등)·교육기간 및 내용, 교육과정 편성 등으로 구성
- 교·보재는 기본적으로 상호 기존의 교·보재를 충분하게 검토하고, 상호 전문 용어를 분야별로 통일하여 정리·합의한 후, 공동 교·보재를 개발하여 활용.

■ 성과 지표

- 남북한 간 과정 및 교재 개발 관련 회의 횟수
- 남북한 간 과정 및 교·보재 개발 건수, 교·보재 활용 건수
  - 내용 수준, 교·보재 활용 만족도 수준, 대상별로 교육생 및 교·강사나 교육생 활용 기업과 남북한 양측 담당자 등

[추진과제 2] 국제기구와의 협업을 통한 북한 인적자원 개발 협력방안

■ 추진 배경

- 북한의 요구, 관심, 공적원조 사업의 관점의 용어로 표현하면 수원국의 자발적 요구에 부응하는 공여국의 정책적 관점의 변화가 요구. 여기에 가장 좋은 방법은 바로 국제기구와 공조하는 협력 사업
- 국제기구와의 공조만이 북한과의 인적자원개발 사업을 지속할 유일한 방안임.

■ 추진 방향

- 북한 인적자원개발을 위해 국제기구의 기획 하에 북한을 포함한 다수의 개발도상국 참여를 보장하고 남측은 예산지원과 개발도상국의 인적자원개발 지원임무를 맡는 것임.
- 둘째는 북한을 포함한 개발도상국의 인적자원개발은 미래산업의 기술과 미래 세대를 위한 고급 인적자원개발 프로그램 운영.

- 셋째 북한의 국제사회의 기여방안을 마련하는 것이다. 이는 단순히 북한을 수원국의 참여가 아닌 국제사회에 기여하는 공여국의 위치로 설정함으로써 국제사회의 표준화와 정상국가로의 진입을 가능케 하는 것임.

### 3. 추진 내용

- 국제기구의 지휘하에 다수의 개발도상국이 참여하는 사업은 북한을 포함한 개발도상국내 인적자원개발 전문가들의 인식전환과 국제 표준화에 대한 공감을 얻는 것을 주목적으로 함.
- 두 번째 추진내용으로는 어떠한 프로그램을 국제기구와 공조할 것
- 세 번째는 북한 인적자원개발을 위한 ‘(가칭)개발도상국 차세대 인재 육성 신탁기금’ 조성
- 북한이 필요로 하는 인재 양성이 정확히 개성공단 류의 인력양성은 아니라는 점이며 앞서 말 한대로 고급인력, 고급기술분야 인력양성인데 북한은 남한과 일대일 인력양성을 위한 교류 협력을 할 의지가 전혀 없기 때문임

#### ■ 성과지표

지표	의미
신탁기금 운영방법의 합리성	• 신탁기금의 운영 적절성, 합리성 파악
국제기구의 사업내용의 적절성	• 국제기구의 개도국 교육훈련 사업내용이 수원국의 요구를 반영하고 있는지 • 참여국가의 만족도를 높이는 내용으로 꾸려져 있는지 등 파악

지표	의미
지속가능한 아젠다 생성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여국가들의 논의를 통해 합의된 아젠다 수</li> <li>• 프로그램의 지속성, 장기성</li> </ul>
아젠다로 인한 파생사업 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아젠다의 지속적인 사업으로의 전환율</li> </ul>
참여국가와의 거버넌스 운영능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제기구의 일방적 운영이 아닌 참여국가와의 협치 능력 등 파악</li> </ul>

### [추진과제 3] 제3지대 공동관할 지역 내 국제교육훈련기관 설립 운영

#### ■ 추진 배경

- 북한과의 인적교류협력은 남북한 평화공존과 공동번영이라는 대의 하에서 이루어져야 하며 또한 북한의 국제사회의 정상국가로의 위상 설정을 함께 고려한 정책이 되어야 함.
  - 이 두 가지의 대의명분을 살릴 수 있는 방안은 DMZ 또는 10·4 선언 당시 서해평화협력특별지대가 되었던 그간 남과 북이 상호 합의된 지역내에서 국제사회가 인정한 교육훈련기관 설립임.

#### ■ 추진 방향

- 훈련원은 남측이 신탁기금을 통해 재정지원을 마련하되 운영은 국제기구가 전담하는 형태를 기본으로 한다.
  - 남측은 예산과 기획, 운영에 참여하고 북한은 운영과 기획에 참여함과 동시에 자국의 교육훈련생을 참여시킬 수 있다.

## ■ 추진 내용

- 제3의 남북 공동평화지대에 전 세계 개발도상국의 인적자원개발을 위한 ‘(가칭)세계미래세대기술인력 양성 훈련센터(이하 센터)’, 또는 ‘국제 기술훈련센터’을 건립하는 것은 기존 우리나라의 북한 지원 정책의 연장선에 있는 내용이라 할 수 있음.
- 이 센터의 주요기능은 1) 고급기술 인재 단기양성을 목표로 한다. 2)인재양성에는 기술 인력도 있지만 자국으로 돌아가서 자체적인 인재양성을 하는데 필요한 교사양성도 포함. 개도국의 인재를 한 센터에서 전부 양성하는 것은 불가능하기 때문에 교사 양성은 더 시급한 문제임.

## ■ 성과지표

### 국제 교육훈련 기관 성과 지표

지표	의미
참여국가의 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 사업의 범국제적인 사업으로의 확장성</li> <li>• 세계평화의 상징성</li> </ul>
프로그램의 지속성과 발전성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업의 지속성 강조</li> <li>• 사업 운영의 얼마나 장기적 관점에서 운영되는 지 파악</li> </ul>
거버넌스를 통한 운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 국제사회 기여</li> <li>• 수원국에 일방적 지원이 아닌 같이 참여하고 함께하는 방식으로 유도 하는 지표</li> </ul>
국제표준화 교육과정 및 평가 이행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양성된 인력과 교사들이 국제 표준화된 방식으로 자국으로 복귀시 활동하는데 지원</li> </ul>

#### [추진과제 4] 기업 내 북한근로자 교육훈련 지원방안 마련

##### ■ 추진 배경

- 남북한 간 경제협력에서 가장 대표적인 사업이 대북진출 기업들이 북한 근로자들의 노동력을 활용한 제조업 진출이라고 볼 수 있음.
- 북한 지역에 진출하는 기업의 경우 자체적으로 교육훈련을 실시하는 데 더 큰 어려움이 있을 수 있음
  - 공통 교육 훈련센터의 설립이 매우 필요하다. 그러나 이러한 교육 훈련의 하드웨어에 대한 고민보다 선행되어야 할 것은 교육훈련의 내용과 수준임.

##### ■ 추진 방향

- 정부 혹은 기업 공동으로 교육훈련 인프라를 구축하여 여러 기업이 공동으로 운영·관리
  - 저숙련 단기 인력양성은 과거의 개성공단과 같은 산업단지에 남북한 기업이 입주할 경우 공동훈련센터에서 교육훈련이 가능하지만 고급기술과 고급인력 양성은 국가적 차원의 교류 협력으로써만 가능할 것임
- 따라서 남측 기업의 북한 진출과 북한 기업과의 합자회사등을 대상으로 하는 기업 교육훈련의 방향은 단기 인력양성에 초점을 맞추는 것이 바람직함

## ■ 추진 내용

- 북한 특구 지역에 공동 교육훈련장 설립·운영 지원
- 두 번째 공동 교육훈련장 파견 교·강사 선발 및 양성 시스템이다.
- 마지막으로 남북한 (가칭)공동 교육훈련장 설립 추진 위원회 구성임

## ■ 성과지표

기업 내 북한근로자 교육훈련 프로그램 성과 지표

지표	의미
교육훈련 실시 횟수	• 남북 공동교육 훈련센터의 활발한 교육성과를 측정하고자 함
남북한 교육생 참여 인원 수	• 북한 진출기업내 근로자의 교육훈련의 적극성을 측정
투입 예산(기금 및 남북한 비용 등)	• 남한정부의 기업지원 의지 파악을 위한 대리 변수
기업 부담금 비율	• 기업의 교육훈련의 중요성과 필요성 파악
교육훈련 과정 수	• 다양한 교육훈련수요를 파악
기자재 수준 및 활용 정도	• 교육내용의 난이도와 실습위주의 현장 즉시 적용 가능성 파악

[추진과제 5] 남북한 직능단체 교류·협력 강화 방안

## ■ 추진 배경

- 남북한 사이의 인적·물적인 교류와 협력을 강화하기 위하여 정부 차원의 역할과 노력이 갖는 중요성이 크지만, 그 이외에도 민간차

원에서 다양한 조직과 집단이 교류협력을 추진하여 남북관계의 폭과 깊이를 확대시킬 수 있을 것으로 기대

■ 추진 방향

- 첫째, 직능단체간 남북협력은 직능단체가 갖는 복잡성과 독자성 그리고 구성의 상이성을 반영하여 단계적으로 추진한다.
- 둘째, 정부-직능단체간 남북교류 협력위원회와 같은 조직을 통하여 조정체제를 구축하여 체계적으로 추진
- 셋째, 북한 직능단체의 구성이나 여건을 존중하고 그 기반 위에 교류협력을 추진
- 넷째, 정부는 각 직능단체가 법적인 테두리 안에서 하는 모든 활동을 존중하고 장려

■ 추진 내용

- 첫째, 남북의 직능단체는 공동으로 주관하는 행사를 가장 먼저 추진
- 둘째, 공동 행사를 진행하는 등으로 일정한 수준에서 상호 이해의 폭이 높아지면, 인적인 교류를 강화할 수 있도록 추진
- 셋째, 상호 방문과 연수가 성공적으로 이루어지면, 남북 직능단체가 협의하여 인적자원개발(인력양성) 사업을 추진

- 넷째, 남북 직능단체간 사업을 추진하면서 성과를 평가하고 개선하는 피드백 시스템을 구축

■ 성과 지표

- 참여 직능단체 수
- 공동행사 수
- 양성 사업 수
- 장비 등 비용
- 참여 인원
- 연수보고서 수
- 양성 인력 등

[추진과제 6] 지자체간 인적자원개발(직업훈련) 강화 방안

■ 추진 배경

- 북한은 최근 17개 특수경제지대(특구/개발구)를 설치하는 등 경제 개발에 대한 의지가 강하고, 특구에서 생산 활동에 참여할 수 있는 인력을 확보하기 위한 인적자원개발(직업교육훈련) 필요성이 큼.
- 인적자원개발 사업은 지방자치단체가 북한과 개별적으로 혹은 다른 교류협력 사업과 병행하거나 혹은 부수적으로 추진해야 하며, 사업의 심화발전을 위한 필수적인 과제로 인식할 필요성이 큼.

■ 추진 방향

- 조급하게 인적자원개발에 대한 사업을 추진하는 것보다 조금 늦더라도 단계적이고 체계적인 접근이 요구
- 둘째, 장기적인 안목과 방향을 가지고 인적자원개발 사업을 추진
- 셋째, 남북 지자체간 인적자원개발 협력에서 사업 목적을 구체화하고 명확하게
- 넷째, 지자체간 인적자원개발은 다른 부서나 중앙정부와 협력체계를 구축하여 추진

■ 추진 내용

- 첫째, 교육훈련을 받을 교육대상자를 확정하고, 이들의 교육경험과 수준을 고려하여 맞춤형 교육훈련을 진행
- 둘째, 인적자원개발은 다른 사업과 병행하여 추진해야 성과 달성 가능성이 높음.
- 셋째, 적절한 교육훈련이 실시 될 수 있도록 체계적인 준비가 요구
- 넷째, 사업의 성과를 평가하고 개선할 수 있는 피드백 시스템이 구비되어야 함.

■ 성과 지표

- 졸업생 수
- 교육시간
- 졸업생 만족도
- 기업 만족도
- 지자체 만족도 등



## 제3장

# 남북한 과학기술 교류협력

제1절 과학기술 분야 인력교류 협력  
기본계획 추진배경

제2절 비전과 전략

제3절 과학기술 분야 인력교류협력 추진  
기본방향

제4절 과학기술 분야 인력교류 협력  
추진과제(프로그램)

제5절 과학기술 분야 인력교류 추진 지원  
및 개선 방안



## 제3장 | 남북한 과학기술 교류협력

### 제1절 과학기술 분야 인력교류 협력 기본계획 추진배경

#### 1. 추진배경

남북 과학기술 분야의 교류는 1988년 7월 7일 ‘민족자존과 통일 번영을 위한 특별선언’을 발표하면서 다른 분야 남북 교류협력과 함께 시작되었다. 노태우 정부에서 과학기술, 사회, 경제, 문화적 측면에서 교류가 활성화되었으며 ‘남북 교류협력에 관한 법률’이 제정되었다. 특히 1991년 남북기본합의서 제16조는

“남과 북은 과학·기술, 교육, 문학·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.”고 명시함으로써

과학기술 분야를 포함하여 다양한 분야의 인력교류를 중시하였다.

김대중 정부 6.15 남북공동선언 이후 과학기술 분야 남북 공동연구도 이루어져 경북대, 포항공대, 한국화학연구원 등의 연구 교류와 제초제 북한 필드 테스트, 생물 다양성 조사, 우량옥수수 품종 적응 시험, 인공 씨감자 기술, 자생식물 활용, 산림해충 방제 등 사업이 추진되었다.

2007년 노무현 정부는 10.4 선언 6항

“남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다.”

을 통해 과학기술 분야를 포함한 교류와 협력을 추진했다. 남북 정보기술 표준 용어사전이 ISO2382 기준으로 발간되었으며 2005년에는 남북화학 세미나, 다국어 정보처리 국제학술회의가 중국에서 개최되었다. 2006년 제2차 민족과학기술토론회가 평양에서 열렸고 2007년에는 160여 명의 남북 과학기술자가 참여하여 민족 화학 학술토론회를 개최하였다. 이 시기 정부는 남북과학기술협력 프로그램과 과제를 만들어 다양한 방식으로 지원하였다.

이명박 정부와 박근혜 정부를 거치면서 남북 교류협력은 단절되었으며 5.24 조치로 남북 과학기술 협력사업도 중단되었다.

문재인 정부의 2018년 4월 27일 남북정상회담 합의로 남북 교류협력의 중요성을 강조하였고 이후 다양한 협력을 추진하려고 시도하였다. 25개 출연(연)이 속해있는 국가과학기술연구회는 통일과학기술연구협의회 발족, 남북 과학기술 공동연구 의제 북 전달, 백두산 공동연구기지 건설 제안, 화학 및 풍력 등 분야별 국제 과학기술 교류 지원, 월례 주제별 남북 교류협력 세미나, 남북과학기술협력센터 조성사업, 남북 과학기술인력 양성사업, 남북 과학기술 국제 교류사업 지원 등을 추진해왔다.

한국과학기술정보연구원은 북한 정보 네트워크(www.nktech.net)를 운영하며 다양한 협력사업을 추진해왔고 한국화학연구원은 북한 화학산업 실태 조사, 기술 동향 및 관련 기관 분석, 북한과의 국제화학 세미나, 남북한 화학 분야 용어 비교연구, 한국표준과학연구원은 북한 측정표준 현황 조사 및 북한 국가표준체계 분석, 국제측정표준협력 세미나, 한국에너지기술연구원은 북한 풍력 자원조사 및 풍력발전단지 조성 보급 기획, 남북 풍력 협력을 위한 국제세미나 및 협력방안 기획, 한국생명공학연구원은 생물자원 및 생물 다양성 조사, 산림 병해충 방제, 북한의 생물산업 조사 활동, 한국지질자원연구원은 북한 광물자원 부존 및 개발 현황, 남북한 미래 전략 광물자원 산업육성 방안 수립, 한국건설기술연구원/한국철도기술연구원은 북한 개방 시 인프라 건설 예측 및 비용 추산, 철도, 도로, 상하수도, 공공건물, 산업인프라, 남북 통합철도망 및 대륙철도 연계 개발 기획, 한국천문연구원은 남북한 천문용어 집 발간 및 전통천문학 연구, 한국한의학연구원은 고려의학 체계 연구, 남북 의학 교류 방안 기획 및 세미나 등을 해왔다.

통일과학기술연구협의회는 2016년 9월 발족 이후 분야별 교류 소통, 공동연구 의제발굴, 상호협력을 추진하고 있다. 한편 국가기후환경회의는 북한 미세먼지 및 대기오염 현황과 남한에 미치는 영향, 관련 기술 등에 대한 분석을 수행하고 있다.

1990년대 이후 과학기술 분야의 교류협력은 북한으로서는 매우 중요하게 여기고 있으며 실제 국제협력의 형태로 세미나와 학술대회 등에 참여하고 있다.

그러나 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발의 측면에서의 교류협력으로는 제대로 나아가지 못했다. 대부분의 교류협력이 일회성이거나 행사성에 그치는 경우가 많았기 때문이고 인적교류 협력을 위한 중장기 필요성이

나 계획이 부재했기 때문이다. 다양한 남북 교류사업이나 준비가 추진되었으나 통합적 차원에서의 인력교류 및 개발 중장기 계획은 세우지 못했다.

## 2. 현황과 전망

북한은 소련식 사회주의 과학기술혁명의 영향을 받아 해방 직후부터 과학 기술 투자, 기술혁신, 과학기술 인재양성에 집중적인 노력을 기울였다. 해방 직후 김일성은 1946년부터 자체 인재를 선발, 매년 300명씩 소련에 유학을 보내면서 과학기술 분야 공부를 직접 권유하였으며 남한의 리승기(화학), 도상록(물리) 등 고급 과학기술자들을 집단으로 월북시켜 1952년 설립한 국가과학원 연구와 운영을 주도하게 하였다. 북한은 국가과학원의 원천기술 연구 지원과 동시에 공장 현장연구를 강조하면서 연구자, 기술자, 현장 노동자들의 소통과 현장 기술혁신을 지원하도록 하였으며 공장 기술자와 노동자의 집단적인 기술혁신을 촉진함으로써 집단적 협업에 기반을 둔 기술혁신의 전통을 만들었다.

북한의 제1차 경제발전 계획(1957~1960)의 핵심도 현장 기반 기술혁신이었으며 과학연구 10개년 전망 계획(1957~1966)을 별도로 만들어 과학기술 연구에 집중적으로 투자하였다. 제1차 경제발전계획의 성과와 과학연구 계획의 초기 성과를 바탕으로 1961년부터는 전면적 기술혁신을 더욱 강조하는 7개년 계획을 추진하였다. 이 결과 북한은 굴착기, 트랙터, 화물자동차, 오토바이, 만능 전자계산기, 불도저, 각막이식수술용 칼, 조선식 변압기, 전기기관차 등을 자체 생산하면서 영농 기계화 및 금속, 화학, 기계 분야에서 상당한 기술혁신 성과를 창출하였다.

특히 화학 분야에서는 염화비닐, 합성고무, 무연탄 가스화, 갈 섬유, 제철 공정뿐만 아니라 석탄 및 석회석에서 세계 최초로 합성섬유를 생산하는 세계 최대의 공장을 준공하였으며 함흥에 국가과학원의 연구소들과 관련 교육 기관, 화학 공장들을 집적시켜 화학 분야 연구, 교육, 혁신클러스터를 조성하였다. 비날론 공장과 염화비닐 공장은 이후 통합하여 2.8 비날론 연합기업소로 확대 전환하였다.

급증하는 기술인재 수요에 대응하기 위해 기술 인재양성 사업을 강화하였으며 대학을 확충하고 전문학교, 일하면서 배우는 기술대학, 생산현장 기술학교, 혁신자 학교, 공장대학 등을 증설하면서 사회주의 공업 국가 미래 비전을 구축하였으며 이들이 기술혁신의 국가, 지역, 산업적 자산이 되었다.

이러한 기술혁신의 성과들은 협업적 기술혁신과 공장 단위 집단적 천리마 운동의 본질적 기반을 이루었으며 주체과학과 주체사상의 명분과 근거를 제공하였다. 북한의 원료와 연료, 자체 기술, 인력을 통한 주체적인 과학기술 혁신을 바탕으로 자립갱생 경제원칙으로 발전시켰으며 정치와 국방 분야의 자주 자립, 사상에서의 주체로 나아가는 토대를 만든 것이다.

1970년대를 거치면서 이념적 고려를 크게 하지 않고 과학기술과 과학기술자를 지원했던 북한의 정책은 약화하였다. 동시에 과학기술자들에 대한 의식 교육, 주체사상 교육을 강화하였다. 이는 한편으로는 과학기술 혁신이 약화하는 상황을 초래하였다. 소련의 붕괴로 인해 1990년 이후 상당 기간 고난의 행군을 거치고 한편으로는 핵무장을 강화하는 동안 많은 공장이 멈춰서는 한편 민간 과학기술 분야가 약화하는 상황에도 직면하였다. 김일성 사후 김정일은 폐쇄적 자력갱생으로 인한 주체 과학의 문제점을 극복하고 경제침체에서 벗어나기 위해 선진과학 도입과 첨단과학기술 개발을 독려하였다.

김정은은 이를 이어받아 집권 초기부터 지식경제를 천명하면서 과학기술 체제의 지속적인 혁신과 첨단산업 육성, 과학기술자 사기진작 등을 적극적으로 추진하고 있다. 2012년 국가과학원 산하 연구개발체제를 첨단기술과 핵심기술 위주로 재편하였으며 제4차 과학기술발전 5개년계획(2013~2017)에서도 먹는 문제와 에너지 문제해결, 첨단기술 육성 분야를 강조하였다. 특히 첨단기술 분야에서 산업 전반의 CNC화(Computerized Numerical Control, 컴퓨터 수치제어)를 더욱 강화하고, 정보통신망 구축과 IT산업 육성, 전자상거래 등을 추진하고 있다. 김정은의 과학기술정책은 북한의 산업 현장과 민생수요를 반영하고 국제적 추세와도 일치한다는 점에서 더욱 합리적인 방향으로 발전한 것이라고 할 수 있다.

북한의 과학기술혁신 중시 및 과학기술 인재양성 추진으로 인해 남북 과학기술 분야의 인력교류와 인적자원개발 협력의 수요와 잠재적 가능성은 크다고 할 수 있다. 과학기술 분야 남북 교류협력을 확대하면서 인력교류와 인적자원 개발 계획을 수립하고 전략적으로 대응하는 것이 따라서 매우 중요하다. 물론 일방적이고 수혜적인 접근이 아니라 북한과 남한의 강점을 연결하고 취약점은 보완하면서 상생하는 전략적 접근이 필요한 상황이다.

남한은 자체 기술혁신 역량 강화에 기반을 둔 수출 대기업 육성 중심의 한국식 모델로 선진국을 바짝 추격하였다. 그러나 재벌 대기업 중심의 양극화 경제구조는 중소기업의 혁신역량을 약화했고 해외 자원과 소재에 의존하는 제조업 구조, 추격형 기술혁신 구조로 인해 해외 경쟁력이 취약해지고 있다. 새로운 신성장 동력을 확보하지 못함으로써 장기적인 저성장 국면에 돌입한 상태에서 기후변화 심화와 코로나-19 대유행, 제4차 산업혁명 대응 준비 부족이라는 도전적 이슈에 직면해있기도 하다.

남북 과학기술 교류협력과 자원 및 소재 협력은 도전에 처한 한국 경제에 새로운 돌파구가 될 수 있다. 그것이 신북방, 신남방 정책과 연계되어 확산한다면 신규 투자 유치와 함께 다른 폭발력을 가지게 될 것이다. 과학기술 인력교류와 인적자원 개발은 그 과정에서 매우 중요한 기반이 될 것이므로 남북한 수요와 강점, 약점 분석에 기반을 둔 전략적 계획을 미리 수립하는 것은 매우 시의적절한 시도이다.

본 제안은 남북과학기술 교류협력의 역사적 맥락, 북한 사회주의 공업 국가 핵심축으로서의 과학기술 혁신, 남한 경제모델의 한계극복이라는 측면을 고려하며 과학기술 분야의 인력교류와 인적자원개발 계획의 초안 계획을 담고자 했다. 물론 다른 분야 남북 인력교류 및 인적자원개발 계획과 연계한 시너지 효과를 고려하여 수정·보완을 통해 완성해가는 과정을 거칠 것이다.

## 제2절 비전과 전략

[그림 3-1] 과학기술 분야 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표



## 목표 1 : 쌍방 수요 협력형 과학기술 인력교류 및 인적자원 개발

남북 과학기술 인력교류와 인적자원 개발은 일차적으로는 북한 및 남한의 수요와 상생 협력에 기반을 두어야 한다. 북한은 최근 국제 제재국면에서 자력갱생을 더욱 강조하고 있고 탄소하나 화학, 자체 자원을 활용한 소재 및 섬유 개발 등에 박차를 가하고 있다. 비료 공장 현대화 증설에 중점을 두고 있고 산업과 농업 분야의 자동화와 현대화를 위한 CNC 첨단기술과 각종 기계 생산, 저전력 친환경 기술에도 투자를 확대하고 있다. 또한, 에너지 생산을 위한 풍력, 태양광 분야에도 관심을 늘리고 있고 전력 이외 철도, 도로, 건축, 교통, 질병 예방 등의 분야에서도 대외협력을 원하고 있는 것으로 분석되고 있다.

북한은 폐쇄적인 경제구조에도 불구하고 과학기술 분야에서의 국제협력에 관심이 크며 중국, 독일, 호주 등과의 국제협력 및 공동연구도 늘어나고 있다. 남한과의 직접적인 교류협력이 제한적인 상황에서도 국제협력 방식의 남한 접촉 교류에는 적극성을 보이는 등 북한의 과학기술 분야 교류와 역량 강화 수요는 적지 않다.

즉 과학기술 분야 인력교류와 인적자원 개발의 일차 목표는 남한의 단기적 이익을 생각하기 전에 장기적으로는 남한에 도움이 되면서 북한의 수요에 기반을 둔 과학기술 교류협력을 다양하게 늘리고 인력교류와 인적자원개발의 가능성 및 기회를 만들어 내는 것이 되어야 할 것이다. 백두산 화산연구, 남북 자생식물 및 천연물 소재, 남과 북의 철도연결, 탄소하나화학, 풍력 에너지, 기후변화 대응, 식수문제 개선 등의 이슈 해결에 함께 참여할 수 있다. 우리 정부가 추진하는 한국판 뉴딜정책도 과학기술을 매개로 남북 상호협력 수요가 있다.

## 목표 2 : 공동 프로젝트와 연결된 인력교류 및 인적자원 개발

남북 과학기술 인력교류와 인적자원개발의 두 번째 목표는 남북 공동연구를 추진하고 이 과정에서 상호 학습을 강화하는 것이다. 국가과학기술연구회는 출연(연) 연구자들로부터 수시로 자발적 의제를 모아 비상설 자문기구인 남북과학기술협력위원회를 통해 협력 가능성과 향후 추진방안을 검토하고 있다. 한편, 북한은 과학기술 자립과 경제기여 정책으로 과학기술자의 역량 강화 및 생산현장 수요기술 확보를 위해 과학자의 국제활동을 적극적으로 유도하고 있다.

남북의 미세먼지, 대기오염, 기후변화는 상호 영향을 미치고 있고 이를 줄이거나 공동으로 대응할 이슈는 많다. 지역별 과학기술협력도 상호 주 관심사가 될 것이다. 남북이 과학기술 분야 상호협력을 원하고 있고 제재국면이 풀리면 본격화할 가능성이 크다.

## 목표 3 : 시스템 전환을 위한 과학기술 인력교류와 인적자원 개발

남북이 각자 구축한 과학기술혁신시스템의 개선과 현안 애로사항 해결을 위한 인력교류와 인적자원 개발에서 더 나아가 기존 시스템 자체를 혁신적으로 전환하는 협력 준비가 필요하다. 남한은 코로나-19에 대응하는 과정에서 신종감염병 대응 보건의료 시스템의 혁신 필요성을 느끼고 있고 경제성장 모델의 한계 상황에 와있다. 북한의 첨단기술과 대외 개방형 과학기술혁신체제로의 전환 의도는 국제적 제재국면에서 한계에 부딪혀 있다. 즉 남북 모두 기존 시스템의 한계를 극복할 새로운 시스템이 필요하고 이 과정에서 남북이 협력적으로 새로운 시스템을 설계한다면 한반도 과학기술혁신시스

템의 신모델을 창출할 수 있을 것이다.

과학기술 분야의 인력교류와 인적자원개발은 이러한 남북한 쌍방 수요 대응형 협력, 공동 프로젝트 기반 교류협력, 시스템 전환 협력의 목표를 어떻게 달성할 것인가 하는 전략과 추진 의제들을 체계적으로 준비하는 데 초점을 맞추어야 한다.

### 제3절 과학기술 분야 인력교류협력 추진 기본방향

#### 1. 기본방향

##### [기본방향 1] 합의 기반 단계적 접근

남북의 인력교류와 인적자원 개발은 합의와 존중의 신뢰 기반 위에 추진되어야 한다. 대외적으로 남한은 북한에 견줄 수 없는 경제성장과 나쁜 선진국 수준의 물질적 기반을 이루었다. 그러나 북한은 내부 자원과 기술혁신, 실용적 공업화에 근거한 자력갱생의 계획경제 모델을 구축하였다. 글로벌 기준으로는 비교하기 어려운 나쁜의 특성이 있게 되었다. 상대방의 특성을 이해하고 존중하면서 서로의 강점을 연결하여 시너지를 낼 수 있는 방향으로의 원칙을 정하는 것이 중요하다. 합의하고 존중하는 만큼 협력의 진전이 일어날 것이다.

과학기술 분야의 인력교류와 인적자원개발은 협력 수준과 방식의 진전에 따라 상호 합의하에 단계적으로 이루어져야 한다.

### [기본방향 2] 통합적 접근

과학기술 분야 교류협력 과정에서 정부와 민간을 대표하는 조직과 단체들이 중요한 임무를 수행하는 것이 중요하다. 국가과학기술연구회는 또한 지역혁신추진단을 만들어 지역혁신을 지원하기 위한 60여 개 출연(연) 지역조직의 역할도 확대하면서 지자체와의 연결고리를 만들고 있다. 경제인문사회연구회와의 협력 채널과 방안도 세우고 있다. 국가과학기술연구회와 경제인문사회연구회는 지금보다 협력을 체계화하고 지자체와의 연결고리를 강화함으로써 남북 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발을 통합적으로 추진할 필요가 있다.

### [기본방향 3] 시스템 전환 전략적 접근

남북 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발의 목표가 시스템 전환을 통한 한반도 통합적 과학기술혁신시스템을 구축하는 것을 강조할 때 이것을 지속적이고 전략적으로 추진할 역량과 접근방법이 필요하다.

## 2. 과학기술 인력교류 협력 기본 합의문

### 과학기술 분야 인력교류 및 인적자원개발 협정문(안)

남과 북은 상호 존중과 신뢰의 기반 위에 한반도 평화정착과 과학기술혁신을 통한 상호 발전을 위해 다음과 같이 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발을 추진한다.

- 제1조(과학기술 분야 인력교류와 인적자원 개발의 원칙과 방향)  
남과 북은 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발을 추진하는 데 있어 상호 합의와 존중, 단계적이고 통합적인 방식의 접근을 원칙으로 하며 최종적으로는 한반도 평화와 공동번영을 담보할 수 있는 협력적 한반도 과학기술혁신시스템을 추진한다.

• 제2조(비전과 목표)

남과 북은 협력 기반 한반도 신과학기술혁신시스템을 구축하여 세계적인 경쟁력을 갖추는 것을 비전으로 수요 맞춤형 협력, 공동 프로젝트 연결 협력, 시스템 전환을 위한 협력을 추진하는 것을 목표로 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발 사업을 공동으로 추진한다.

• 제3조(추진체계)

남과 북은 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발을 위한 책임 기관을 지정하거나 별도의 기구를 설치하여 각호의 사항을 포함한 업무를 수행·지원한다.

- ① 제4조 핵심협력과제
- ② 공동연구센터 설립 및 지속운영
- ③ 과학기술 협력 분야 및 협력 주체 선정
- ④ 인력교류와 인적자원개발 운영을 위한 합의
- ⑤ 그 외 남과 북의 과학기술분야 인력교류와 인적자원개발을 촉진하는 사업 기회

• 제4조(핵심협력 과제)

핵심협력 과제는 다음 각 항과 같다.

- ① 남북은 분야별 협력수요 발굴 체계를 구축하기 위해 다음 각호의 사항을 추진한다.
  1. 남과 북의 과학기술협력 수요분야 정기 발굴 및 남북 간 의사 교환
  2. 제1호에서 발굴된 수요 중심 연구 계획 합의
  3. 국제학술세미나, 워크숍 등 공동개최
  4. 그 외 남과 북의 과학기술협력을 위한 정보교환
- ② 인력교류 및 인적자원 개발을 위한 인프라를 구축하기 위해 다음 각 호의 사항을 추진한다.
  1. 공동연구센터 설치 및 운영
  2. 남북 과학기술 DB, 학술논문 등이 탑재된 온라인 홈페이지 공동 구축
  3. 남과 북의 연구자 파견 및 교환 프로그램
- ③ 강점기반 과학기술혁신 연구 협력 프로젝트를 수행하기 위해 다음 각호의 사항을 추진한다.
  1. 분야별 과학기술 용어통일 사전편찬 및 온라인 DB 구축
  2. 백두산 화산, 천연물자원, 광물자원, 대륙철도기술 등의 연구수행
  3. 제1항 제1호에서 발굴된 수요분야 연구 기획
  4. 그 외 당국 간 합의된 관련 연구수행
- ④ 국제사회 문제해결 공동 대응을 위해 다음 각호의 사항을 추진한다.
  1. 기후변화 대응, 미세먼지, 식수개선, 산림녹화 등 사업을 수행을 위한 국제기구와의 협력
  2. 제1호를 수행하기 위한 국제공동연구단 구성
  3. 국제기구와의 공동워크숍 개최

- ⑤ 지역별 과학기술 분야 협력을 추진하기 위해 다음 각호를 추진한다.
1. 남과 북의 지역(도시) 간 하나의 과학기술 분야를 선정 및 자매결연
  2. 남과 북의 산·학·연과 지자체 간 협의체 구성
  3. 제2호 협의체 중심으로 지역주민 간 연구 교류, 정보교환 추진
- ⑥ 국제투자유치 및 협력 프로그램으로 다음 각호의 사항을 추진한다.
1. 남북의 지속가능개발목표(SDGs) 이행을 위한 인력교류 프로그램 운영
  2. 분야별 특화된 경제개발구 추진을 위한 사업 기획
- 제5조(기타과제)  
제4조의 핵심협력 과제 이외의 협력 가능한 과학기술 분야는 상호 협의 하에 추진한다.
  - 제6조(예산)  
제4조 업무수행을 위해 남과 북에서 각각 재원을 확보하여 사용하고, 불가피하게 공동으로 재원을 사용해야 할 시 서로 합의로 재원을 부담할 국가를 정한다.
  - 제7조(규정)  
남과 북에서 지정된 책임 기관이나 별도의 기구에서 정하는 운영 규칙 또는 상호 합의로 정한다.
  - 제8조(유효기간)  
이 협정문은 남과 북이 각자 국내에서 국제법상 지위를 획득하는 날로부터 5년간 유효하며 양측의 협의로 연장할 수 있다.

## 제4절 과학기술 분야 인력교류 협력 추진과제(프로그램)

### [추진과제 1] 분야별 협력 수요 발굴 협력 체계 구축

남북한이 협력을 필요로 하는 수요를 과학기술 분야별로 지속해서 발굴하기 위해 분야별 학술세미나, 다양한 형태의 워크숍 및 회의, 공동 탐방 프로그램을 조직하고 정례적으로 추진해야 할 것이다. 오프라인 미팅 및 중간 연결 조직을 통해 각자 필요한 정보를 제공하여 학술 협력과 공동연구 분야를 발굴하고 이를 구체화할 수 있는 아이디어까지 담아 수요를 분석 정리하

는 체계까지 갖출 필요가 있다.

과학기술 인력교류에 대한 남북의 공식적 논의 의제는 2007년 남북정상 회담 이후 총리급 회담에서 과학기술 인력양성 추진 등이 합의문에 담겨 대두되었으나, 이후 다시 논의된 적은 없으며 과학기술계의 공식적인 채널 또한 부재하다. 남북 과학기술 인력교류의 원활한 추진을 위해서는 기본적으로 남북의 수요를 기반으로 이루어져야 한다.

#### (1) 南(남) 국가과학기술연구회-北(북) 국가과학원 MoU 체결

국가과학기술연구원은 25개 본원조직과 61개 지역조직이 있고 북한의 국가과학원은 34개 직속 기관과 9개 분원이 운영되고 있다. 남북 당국 승인하에 국가과학기술연구회와 국가과학원 간 포괄적 MOU를 체결한다면 지금 상황에서의 남북 간 과학기술 협력수요 발굴뿐만 아니라 앞으로 남북 간 과학기술격차를 줄이고 한반도 통일을 준비하는 공식 협의기구까지 내다볼 수 있는 체계를 자연스럽게 갖추게 될 것이다.

#### (2) 제3국 및 제3기관을 활용한 인력양성·교류 활성화

남북과학기술협력협정 체결을 통한 당국 간 교류승인 이후 공식적인 학술 세미나를 정례화하여 개최하는 것 이외에도 현행처럼 이루어지고 있는 제3국을 통한 민간교류협력 또한 더욱 정기적으로 활성화할 필요가 있다. 북한 인력양성사업 및 워크숍을 개최한 경험이 있는 UNESCO, UNESCAP 등 국제기구의 협력 경험과 노하우를 연계 발전시켜 출연연 및 대학 과학기술자의 참여를 확대해 나가는 방안도 추진할 수 있다.

## [추진과제 2] 인력교류 및 인적자원 개발 인프라 혹은 공동플랫폼 구축

장기적인 남북 교류의 단절을 극복하고 상호 신뢰를 회복하기 위해서는 남북 간 인력교류가 가장 우선 추진되어야 한다. 그러기 위해서는 교류를 위한 온·오프라인 공동플랫폼이 갖추어져야 할 것이다. 쌍방향 인력교류가 가능토록 하는 남북과학기술협력센터의 설치, 남북 과학기술협력수요를 DB화하여 본격 소통할 수 있는 온라인 인프라 등을 구축하는 것 또한 협력을 위한 중요한 기반이다.

과학기술협력센터의 설치 필요성과 배경에 대해서는 2004년 과학기술부의 남북과학기술협력 기본계획에 ‘남북과학기술교류협력센터’ 설치계획이 포함될 정도로 우리 정부 또한 중대하게 고민했던 사항이다. 2007년 남북정상회담(10.4선언)에 이은 11월 제1차 남북총리회담에서 남북과학기술협력센터 설치 및 과학기술 인력양성 등 후속 조치 사업을 합의한 점을 비추어 볼때에도 과학기술협력센터의 설치에 과학기술계가 풀어야 할 숙제라 할 수 있다.

지속적인 인력교류 플랫폼을 구축하기 위해서는 남북 과학기술 대표기관 산하 연구기관들을 통해 온라인 교류체계를 구축하여, 남북 과학기술 DB를 쌓을 수 있는 온라인플랫폼을 개발하고 남북 연구자 간 사전탐색 및 교류를 할 수 있는 생태계를 조성한다.

### (1) 남북과학기술협력센터 설치를 통한 인력교류 거점화

남북 연구자 교류를 위한 센터 회의실, 세미나실, 공동연구실, 과학기술자료실, 교육장 등 다양한 인력교류가 이루어질 수 있는 물리적인 공간을 확보

하고 학술세미나를 정례화하며 남북 연구자들이 협력센터에서 공동연구, 과학기술인력교육, 기술이전 등 프로그램 등을 수행한다. 단기적으로는 학술세미나, 연구자 파견, 남북 과학기술수준 조사, 과학기술인력교육(연수), 중장기적으로는 공동연구 프로젝트, 기술이전, 산업체 교육, 창업 등을 함께 할 수 있다.

(2) 온라인 과학기술 서지정보의 제한적 개방 및 온라인 교류체계 구축

남북은 과학기술정보를 상호 제공할 수 있도록 온라인 플랫폼을 갖출 수 있다. 온라인플랫폼에는 원격교육시스템, 온라인 화상회의시스템, 남북과학기술 DB 검색, 연구 분야별 남북 연구자 검색, 남북 연구자 학술논문 검색 등이 가능하도록 할 수 있을 것이다. 향후 남북 과학기술 전자도서관으로 확대하고 축적된 연구성과를 중심으로 성과 전시 등을 통해 공유되도록 하며, 특허출원, 국제학술지 공동 창간으로 이어질 수 있도록 플랫폼을 발전시켜 나갈 수 있다.

[추진과제 3] 강점기반 과학기술혁신 연구 협력 프로젝트 기획 (남북 양자)

남한의 핵심 산업과 북한의 핵심 산업기술의 장단점과 상호 시너지가 나는 강점 분야의 과학기술 협력을 통한 산업혁신 공동 프로젝트를 기획하고 실행에 옮길 수 있는 인력교류와 인재양성 공동 프로젝트를 추진할 수 있다.

김정은 정권은 '과학기술 강국 건설을 통한 경제 강국'을 목표로 삼고 과학기술 교육 강화, 과학연구에 대한 투자확대, 과학기술자 우대 정책 등을 수행하고 있다. 과학기술 혁신 중시 및 인재양성 수요가 큰 만큼 북한과 과

과학기술로 교류의 물꼬를 틀 수 있다. 남북 강점기반 과학기술혁신 연구프로젝트를 기획한다면 인력교류의 촉진제 역할을 할 것이다.

#### (1) 남북 공동 대형 공동·융합연구 추진

과학기술 분야의 주요 의제는 에너지자원, 생명과학 및 보건·의료, 건설교통, 정보통신, 기계·소재 등으로 분야가 나뉘고 협력형태에 따라 공동연구, 기술이전·적용, 북한 자원(광물, 식물 등) 활용, 재난/위기 대응 체계 구축, 인프라 구축, 표준화·용어통일 등으로 구분될 수 있다. 남과 북이 공동연구가 가능한 분야를 발굴한 후 상호 연구자 교류를 통한 신뢰를 쌓은 후에는 본격 융합연구를 진행할 수 있다. 융합연구 추진 후에는 남북 기술 표준화 작업을 수행하여 남북 공동으로 창출한 연구결과물을 국제사회에 쉽고 빠르게 진출하는 전략을 확보한다. 남북 철도연결, 천연물 자원개발, 백두산 화산연구 프로젝트를 시작으로 연구단을 구성하고 이미 구축된 남북 상호 신뢰 관계를 유지하도록 한다.

#### (2) 과학기술 용어통일 및 온라인 DB 구축

출연(연) 중 지자연, 철도연, KISTI, 건설연, 한의학연 등 5개 기관이 각각의 해당 연구 분야에서 남북 과학기술 용어 비교연구를 수행해 왔다. 최근에는 과기정통부 지원사업으로 생명, 화학, 물리, 지구과학 분야 용어 비교연구가 수행되고 있으며, 이들 사업추진결과는 KISTI와 연계하여 DB화하는 방안을 추진하고 있다. 과학기술 분야별 어휘자원을 추출하여 DB를 구축하고 과학기술 전문용어에 특화된 분류체계를 마련하여 목록을 만드는 작업 또한 중요하다.

#### [추진과제 4] 국제사회 문제해결 공동대응 및 참여 (다자)

백두산 화산, 기후변화, 미세먼지, 신종감염병 이슈 등은 글로벌 이슈로 남북이 함께 할 수 있다. 북한의 국제사회 문제해결 참여는 곧 과학기술인력의 외부활동이라 할 수 있고 이는 자연스럽게 인적자원 역량 강화로 이어질 수밖에 없다. 남한에서 추진하는 그린 뉴딜의 남북 협력 혹은 아시아 친환경 뉴딜 기획을 통한 협력도 함께 기획하여 추진 가능할 것이다. 국제기구 UN 환경계획(UNEP), UN개발계획(UNDP), UN경제사회이사회 산하 아시아-태평양경제사회위원회(UNESCAP) 등 국제기구들은 북한과 협력을 해왔다. 국제기구와 공동연구는 대북제재로부터 다소 자유로울 수 있어 다자협력 참여는 전략적으로 좋은 인력교류의 방법론에 해당한다.

북한이 국제기구와 공동으로 추진하고 있는 사업에 남한이 함께 참여국으로 포함되어 사업을 추진하는 방법과 대형 유럽공동연구 프로젝트인 Horizon Europe과 같은 프로그램에 공동 참여하는 방법, 남북이 공동으로 참여하고 있는 국제기구의 공동연구 방법이 있다.

#### [추진과제 5] 지역별 과학기술 분야 협력 추진

남한과 북한의 지역별 특성을 반영한 지역별 협력을 위해 지자체는 전담기관을 설치하고 지역 출연(연) 조직과의 협력을 통한 지역별 인력교류와 인력양성을 추진한다. 남북 주민이 함께 공동 리빙랩 사업도 추진함으로써 풀뿌리 협력 기반을 구축하고 지자체의 지역혁신협의체 혹은 지역혁신을 위한 다양한 프로그램에 남북 지역협력이 반영될 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 북한은 27개 경제 개발구를 공업 개발구, 농업 개발구, 관광 개발구, 수출 가공구, 첨단기술 개발구 등 사업 성격에 따라 5가지 유형으로 구분 관리하며

중앙급과 지방급 개발구로 분리하여 운영하고 있다. 남과 북의 지역 특성화 정책에는 공통점이 있다고 보이며, 중앙정부보다 상대적으로 자율성을 보유하고 다양한 분야의 사업을 자유롭게 추진할 수 있는 장점이 있다.

#### [추진과제 6] 국제기구 및 국제투자 협력 프로그램

남북 협력의 새로운 ODA 사업 모델, 국제기구의 참여 협력방안, 글로벌 투자 자금의 한반도 유입 체계 구축 등의 분야를 공동으로 추진하고 이러한 과정을 선도하고 관리할 수 있는 인력교류 및 인적자원개발을 체계적으로 추진한다. 이 과정에서 남북이 글로벌 이슈에 공동대응하며 인류의 문제해결에 공헌하는 사업을 발굴하고 연계한다면 민족적 자긍심을 높이는 계기가 될 것이다. 국제학술지에 남북한 공동연구 사례 등을 게재하는 노력도 가능한 국제협력이 될 수 있다.

### 제5절 과학기술 분야 인력교류 추진 지원 및 개선 방안

과학기술 분야 인력교류와 인적자원 개발의 경우 제재국면 아래에서도 수요를 발굴하고 다양한 방식으로 적극적으로 추진하는 것이 필요하다. 남북의 일대일 직접교류가 어렵다면 국제협력 형태를 통한 교류를 여러모로 추진하면 효과를 낼 수 있다. 만일 제재국면이 해제되거나 국소적인 완화가 이루어진다면 더 적극적인 남북 공동 프로젝트, 공동교류센터 설치, 상호방문 교류 및 양성 교육 프로그램 등이 가능할 수도 있다. 이 경우 효율적인 인프라구축과 해외 투자도 이루어질 수 있다. 이럴 때를 대비한 계획이 미리

준비되어야 한다.

더 나아가 비핵화와 평화체제, 더욱 개방적인 협력 시대로 접어들면 1민족 2체제, 한반도의 새로운 협력 모델 등을 바탕으로 북한의 과학기술혁신 시스템을 전환하거나 남북의 과학기술혁신시스템을 공동으로 혁신하는 기반을 구축하는 중장기 협력프로젝트로 나아갈 수 있다. 이 과정에서의 인력 교류와 인적자원 개발은 질적으로나 양적으로 완전히 달라질 수 있다. 과학기술 분야 교류 협정의 내용도 분야별, 지역별, 이슈별로 세부적인 방향으로 추진될 수도 있다. 지금부터 이러한 상황에 대한 준비가 필요하다. 그리고 만일 통일로 나아가 연방제가 되든 하나의 체제로 나아가면 북한의 핵무기 개발 인력, 군사 분야 인력을 민간 전문인력으로 전환하는 교육 프로그램도 필요하다.

정부는 어떤 상황에서도 흔들림 없는 협력 의지와 북한의 체제 인정, 한반도 평화와 공동번영을 향한 일관성 있는 정책을 유지하는 것이 중요하다. 나아가 법적, 제도적 환경 개선, 협력 계획의 보완 등이 이루어져야 한다. 과학기술기본법 기반 ‘국가과학기술기본계획 5개년 계획’, ‘남북 과학기술협력 계획’의 전략성을 강화해야 한다. 과학기술기본법 제7조에 5년마다 국가과학기술 기본계획을 수립할 때 남북한 과학기술교류협력의 촉진을 포함하도록 명시되어 있으나 실질적인 내용이 없거나 취약하다. 또한, 기본계획에 근거하여 남북 과학기술교류 협력 계획을 수립하고 추진하도록 하고 있어 과학기술정보통신부 국제협력관 구주 아프리카 협력담당관 부서에서 남북 교류협력을 기획하고 지원하고 있으나 예산과 인력, 계획이 부족한 상태이기도 하고 실질적인 노력이 미약한 상황이다.

현재 남북과학기술협력 지원 과제는 분야별 연구, 문제 해결형 연구, 통합형 연구 중장기 과제 등의 확대가 필요하고 이를 체계적으로 관리할 전문기

관, 주관기관, 혹은 남북과학기술협력센터 구축이 필요한 상황이다. 한반도 신과학기술혁신시스템 구축을 위한 중장기 과정에서 이러한 통합형 중장기 과제와 협력센터의 운영이 필요할 것이다. 남북한 정부 다 같이 과학기술혁신을 통한 한반도 협력에 관심이 지대하며 이를 체계적으로 지원할 법적, 제도적 환경 개선과 전략적인 기본계획과 프로그램의 확대가 필요하다.

현재의 남북교류협력법, 남북관계발전에 관한 법률을 개정하여 과학기술 교류협력, 과학기술 분야 인력교류 및 인적자원개발 지원에 대한 직접적 언급을 담아야 한다. 출연(연)법도 개정하여 국가과학기술연구회가 남북 과학기술 협력의 총괄 기구가 될 수 있도록 임무를 부여하고 출연(연)의 남북협력사업과 예산을 실질적으로 조정 지원할 수 있는 예산구조를 담은 법적 보완이 이루어질 필요가 있다. 여기에 과학기술 분야 인력교류와 인적자원개발에 관한 내용을 주요하게 포함하면 더욱 효과적인 남북 협력이 가능해질 것이다.



## 제4장

# 남북한 청소년교류협력

제1절 인적교류 및 역량개발 추진 배경

제2절 인적교류 및 역량개발의 비전, 목표,  
원칙

제3절 인적교류 및 역량개발 추진 기본방향

제4절 인적교류 및 역량개발 추진과제

제5절 인적교류 및 역량개발 추진전략 및  
체계



## 제4장 | 남북한 청소년교류협력

### 제1절 인적교류 및 역량개발 추진 배경

남북한 청소년은 미래 한반도의 주인으로서 정체성을 공유하고 서로를 화합과 협력의 대상으로 간주하며 국제사회에서의 위상강화, 평화공존 등 공동의 이익을 추구해나갈 필요가 있다. 이를 위해, 오랜 기간 분단과 대립의 상황에서 서로 다른 정치, 경제, 문화 체제하에 성장한 남북한 청소년들이 서로의 이질감을 해소하고 공유된 체험을 바탕으로 상호이해의 폭을 넓혀나가는 것이 중요하다.

본 연구는 1) 남북한 청소년 교류 및 남북한 청소년의 역량개발의 비전과 목표를 설정하고 2) 남북한 교류활동 및 역량개발지원의 분야별·단계별 추진방향 및 추진과제를 제시함으로써 3) 남북한 화합과 한반도의 번영에 기여하는 미래 인재 육성을 위한 기본계획을 마련하고자 한다.

남북 청소년 교류를 다루는 본 보고서가 경제적 개념에 가까운 인력교류와 인적자원개발 대신 인적교류와 청소년 역량개발에 주목하는 이유는 다음과 같다. 물적교류 대 인적교류, 경제협력 대 비경제교류 등의 이분법적 구분에 따르면 청소년 교류의 대부분은 후자에 속한다고 할 수 있다. 실제로,

문화, 예술, 스포츠, 학술 등의 사회·문화 교류가 남북 청소년 교류의 근간을 이루며 2007년까지 명맥을 이어왔다. 청소년 역량은 청소년이 청소년기와 성인기의 행복한 삶을 위하여 청소년기의 발달과업에서 경험하고 충족시켜야 할 지식, 기술, 태도를 의미한다(성은모 외, 2015). 청소년 역량은 생애 학습(예: 사고력, 지적도구활용 등), 생활관리(예: 건강관리, 정서조절, 상황 대처 등), 진로개발(예: 진로설계, 여가활용 등), 대인관계(예: 관계형성, 리더십, 협동 등), 사회참여(예: 개인시민성, 공동체시민성, 세계시민성 등) 역량으로 구성된다(장근영 외, 2016). 남북 청소년에게 역량개발이 필요한 이유는 “새로운 사람을 만나고, 낯선 생각과 문화를 수용하고, 공동체를 꾸리고, 변화하는 사회에서 유능한 시민으로서 제 역할을 다하기 위해 필요한 자원”(장근영 외, 2016, p.5)이기 때문이다. 남북 청소년이 평화와 번영의 한반도를 이루기 위한 공동체의식을 함양하고 미래한반도의 주인으로서 뿐만 아니라 21세기의 세계무대의 리더로서 역할을 할 수 있는 자질을 키울 수 있도록 지금부터 남북 공동의 체계적인 준비와 노력이 요구된다.

문화, 예술, 스포츠 등 사회문화적 교류 중심으로 이루어진 남북한 청소년 교류는 남북 긴장 완화 및 남북관계 개선, 한반도 평화 구축 등에 직·간접적으로 기여하였다(김창환 외, 2013). 또한, 남북한 청소년교류는 미래 한반도의 주역이 될 청소년에게 교류협력을 선형하게 함으로써 미래 사회문화의 통합을 넘어서 통일된 조국의 미래를 창출하는 데 그 목적을 두고 있다(김형주, 권재기, 2014; 길은배, 이종원, 최원기, 2002; 길은배, 2010; 김창환 외, 2013; 통일부 통일교육원, 2017; 통일부 통일교육원, 2018).

지금까지 청소년 분야의 남북한 교류는 체육 및 스포츠 분야에서 가장 활발하게 진행되었다. 올림픽, 월드컵 등을 대비한 남북한 단임팀 구성은 남북한의 청소년이 하나가 되어, 정치적 이념과 체제를 넘어 같은 목표를 지향하

는 스포츠맨십을 형성하여 결과적으로 남북 사이에서 민족 동질성을 일깨우고, 남북이 협력했을 때 나타나는 민족적 잠재력에 대한 확신과 기대를 불어 넣어 한민족 공동체 형성의 지름길을 만들어 낼 수 있다(이학래, 2008).

청소년들이 참여한 남북한 예술단 교류의 효시는 1998년 리틀 엔젤스 평양 공연이다. 이에 대한 답방으로 2000년 서울에서 있었던 평양학생소년 예술단 공연은 분단 이후 민간 문화교류 상 처음 남한을 방문한 북한 청소년들로 기록되었다(중앙일보, 2000.5.18.). 최근에는 북한에서 한류열풍이 불고 있고, 많은 북한 주민이 남한의 드라마와 K-POP등의 한국 콘텐츠를 접하고 있다(강동완, 2014; 채경희 2020). 이는 북한 주민들이 자본주의 남한의 대중문화예술에 자연스럽게 노출됨으로 인해 남북한 사이의 심리적·정서적 거리를 좁히는데 긍정적인 역할을 할 새로운 통로로 볼 수 있다. 북한에서의 한류는 문화로 여는 통일이라는 관점에서 남북한 청소년 개개인의 적대적인 정서, 감정을 녹여 공동체적 멘털리티(mentality)를 공유토록 하는데 긍정적 기여를 할 수 있을 것이다.

2000년 이후 급증하는 북한 이탈주민은 2020년 3월 현재 33,658명에 육박하며(통일부 통계), 전국 초·중·고등학교에 재학 중인 북한 이탈 청소년의 수도 2005년 421명에서 2019년 2,531명으로 그 규모가 급격하게 증가하고 있다. 남북 간의 교류가 현재 사실상 전면 중단된 상황에서 남북한 청소년교류협력의 유사 형태로 국내 거주하는 북한이탈청소년과의 교류가 다양한 단체와 기관에서 추진되고 있다. 남북한 체제에서 상이한 문화를 경험한 북한 이탈청소년은 우리가 지향해야 할 남북한 화합의 가치와 전략을 가장 효과적으로 모색하는데 도움을 줄 수 있는 대상이다. 북한이탈 청소년과 남한 청소년의 적극적인 교류 활동은 남북의 서로 다른 체제하에서 형성된 가치관과 생활방식을 이해하고 미래 한반도를 이끌어 갈 동반자임을 인식토록

하는데 긍정적 기여를 할 수 있다. 배상률과 이정민(2019)은 <남북한 청소년 교류협력을 위한 중장기 전략연구>의 일환으로 경기도 소재 고등학교 재학생들의 북한 이탈 청소년과의 교류 활동에 참여 전 후의 북한 및 북한 청소년에 대한 인식과 태도 변화에 대한 연구를 수행하였다. 이 연구 결과에 따르면 해당 행사에 참여한 후 북한 청소년에 대한 남한 청소년의 인식과 태도가 통계적으로 유의미한 수준에서 긍정적으로 바뀌었을 뿐만 아니라 북한 청소년에 대한 긍정적인 태도가 일반 고등학생들에 비해 현격히 높게 나타났다.

남북한 청소년 교류의 한계는 전반적으로 남북한 교류 사업에서 나타나는 대부분의 한계점들과 일맥상통한다. 남북한 청소년 교류가 비정치적 이념적인 맥락에서 진행이 되었다고는 하지만, 실질적으로는 국제 정세 변화와 국내 정치 환경 변화, 그리고 남북한의 정치적 관계와 매우 밀접하게 진행되고 있다는 것이 전문가들의 공통된 지적이다. 따라서 대부분의 활동들이 정부의 제재 속에서 승인이 되기도 혹은 거절이 되기도 하면서 지속적으로 이루어지기 어려운 상황에 처할 수밖에 없었다. 지금까지 추진된 남북 청소년 교류 사업들도 다양한 문제점들로 인해 교류가 활성화하기 어려운 한계를 드러냈다. 그동안 이루어진 남북 청소년 교류사업의 상당수는 단발성, 이벤트성으로 진행된 경우가 많았다. 중장기적 접근방식과 구체적 로드맵의 설정 없이 이루어진 남북한 교류는 정권이 바뀌거나 국제관계의 소용돌이 속에서 부침이 잦을 수밖에 없었다. 일회성 국가 이벤트로 남북 교류가 진행되는 경우 교류의 주체여야 할 청소년들은 단순히 소모되는 수준에 지나지 않는 경우도 많았다. 또한, 체육/스포츠 교류 및 문화예술 교류에 있어서 엘리트 위주로 교류가 이루어지면서 사회적 파급효과가 상당히 제한적일 수밖에 없었다. 남북한 교류의 봉착에는 민관협력의 부재도 한 몫을 했다. 남북한

교류활동을 하는 상당수 민간단체는 정부의 실효성 있는 교류 지원의 부재함을 토로하고 있다. 북한과의 신뢰구축을 기반으로 호혜적 성격을 갖는 남북한 청소년 교류 사업을 발굴하는 민관협력 체제가 정착될 필요가 있다. 지금까지 경험했듯이 정부 주도의 교류에는 한계가 있다. 반민반관 교류협력기구를 설치하여 정부 기구의 경직성에서 벗어난 현장의 목소리를 적극적으로 반영하는 노력이 필요하다.

인적교류의 활성화를 위한 차별화 전략으로 1) 남북 청소년의 인식개선, 2) 지속 가능한 다양한 교류 프로그램 및 콘텐츠 개발, 3) 남북 청소년교류를 위한 법제 정비, 4) 남북 청소년 및 북한의 니즈 파악을 들 수 있다.

첫 번째, 남북 청소년의 인식 개선이 필요하다. 배상률, 이정민(2019)의 연구 결과에 따르면 남한 청소년들이 가지는 북한 및 북한 청소년에 대한 인식이 긍정적일수록 남북 청소년 교류 및 통일에 대한 이들의 태도도 더욱 적극적·긍정적인 것으로 나타났다. 이는 <북한/북한청소년에 대한 인식 개선 → 적극적 교류 참여 → 동질감 및 상호 신뢰 회복>이란 선순환의 가능성을 시사하는 것이다. 남북교류와 통일에 대한 인식개선을 위해 통일교육이 보다 체계적으로 시행될 필요가 있다. 그러나 현재 이루어지고 있는 청소년 대상 통일교육의 상당수는 초중고 재학생들을 위시하여 이루어지는 반면, 후기청소년이라 할 수 있는 대학생 등 20대를 대상으로 한 긍정적 통일인식 형성을 위한 교육은 사실상 이루어지지 않고 있다. 초중고 재학생을 대상으로 한 학교통일교육도 정권이 바뀔 때마다 정권의 대북 스탠스에 맞춰 교육내용이 바뀌고 있으며, 강의식 위주의 단편적인 교육으로 교육의 실효성도 기대하기 어려운 것이 현실이다(배상률, 이정민, 2019). 생애주기별 통일교육의 시행과 교육의 효과성 제고를 위한 제도정비와 인적·물적 인프라를 갖추는 것이 필요하다.

두 번째, 지속 가능한 다양한 교류 프로그램 및 콘텐츠 개발이 필요하다. 1990년 이후의 남북한 사이의 청소년교류는 지속적으로 그 필요성이 강조되었고, 각계각층에서 다양한 방법으로 시도되었음에도 불구하고 실제로 교류가 성사된 경우는 드문 실정이다. 남북한 청소년 교류를 위해서 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다. 첫째, 남북한 청소년 교류는 남북의 정치·군사적 관계에 종속하지 않은 상태에서 정부나 민간기관이든 교류활동을 지속할 수 있는 주최자에 의해 어떤 교류보다 안정하게 진행되어야 한다. 둘째는 지금까지 진행되어진 엘리트 중심의 교류에서 교류활동에 참여를 원하는 자발적인 일반 청소년으로 그 범위를 확대하여 진행해야 한다. 또, 교류의 영역과 장소 등의 선정에 있어서 북측의 의견을 최대한 수용하는 자세로 임하며 상호신뢰가 형성되는 수준에서 교류사업의 상시화와 교류 영역의 확장을 꾀하는 것이 필요하다.

세 번째, 남북 청소년교류를 위한 남북관계발전법을 위시한 법과 제도의 정비가 필요하다. 규제의 목적이 아닌 지속적이고 자율적인 교류 활동의 보장과 지원이 우선시 될 필요가 있다. 이를 통하여 그동안 쌓아놓은 남북협력 교류기금이 효과적으로 사용될 수 있도록 청소년 교류분야의 의무집행을 명문화하는 등의 조치가 필요하다. 특히, 청소년교류를 위한 구체적인 행동강령이나 정부와 민간의 역할, 협의체 구성과 함께 남북한협력기금의 청소년 교류 지원 등과 관련된 활용에 대한 구체적인 세부계획이 필요하다. 특히, 남북한 청소년간의 실제 교류의 영역뿐만 아니라 이를 위한 준비 단계의 남북한 청소년 교류의 콘텐츠 개발이나 영역의 확대 등의 사전준비 등에서도 해당 기금이 적절히 사용될 수 있는 재원의 지원이 필요하다.

마지막으로, 남북 청소년 및 북한의 니즈를 파악할 필요가 있다. 남북한 청소년교류의 활성화를 위해서는 청소년교류의 주체인 청소년의 니즈 파악

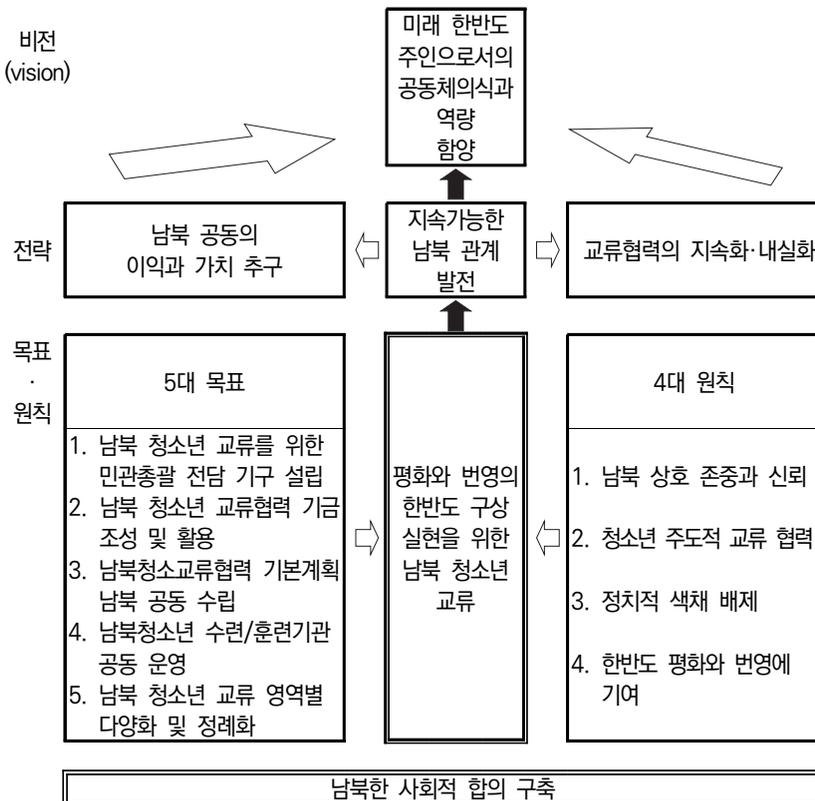
과 함께 남북한 청소년 교류 분야 활동가들의 의견수렴을 통해 남북한 청소년 교류의 영역과 방식을 설정할 필요가 있다. 청소년이 자발적으로 흥미를 가지고 남북한 교류활동에 참여할 때 남북한 교류의 지속성 및 효과성이 배가될 수 있기에 청소년의 니즈를 파악하고 교류정책에 반영하는 것이 필요하다. 남북 청소년의 니즈뿐만 아니라 북한 정부의 니즈를 파악하여 남북 청소년 교류 사업에 적용하는 것도 매우 중요하다. 조선민주주의인민공화국 조선로동당의 강령인 '당의 유일사상 체계 확립의 10대원칙'에 저해된다고 북한 정권이 판단하는 남북 청소년 교류는 사실상 추진되기 어려운 것이 사실이다. 북한은 정권의 체제유지에 반하지 않는 교류의 분야와 방식을 고집할 것이다. 특히 남북 상호신뢰가 공고히 되기 전인 초기의 교류형태는 북한 정권의 니즈에 부합한 방식의 남북 청소년 교류에 역점을 두고 차츰 교류의 영역과 방식에 개선을 도모할 필요가 있다.

## 제2절 인적교류 및 역량개발의 비전, 목표, 원칙

남북 청소년 인적교류 및 청소년 역량개발을 위한 비전으로 「미래 한반도 주인으로서의 공동체 의식과 청소년 역량 함양」을 설정하였다. 앞서 기술한 대로 남북 청소년 교류는 경제적 이해관계를 떠나 사회·문화 분야를 중심으로 한 인적교류와 청소년 역량개발에 집중할 필요가 있다. 특히, 남북 청소년으로 하여금 미래 한반도의 주역으로서 한반도의 평화와 번영에 기여하는 구성원으로 성장하기 위한 자질을 키워주는 것은 남과 북의 모두에게 주어진 시대적 소명이다.

문재인 정부는 「평화와 번영의 한반도」를 5대 핵심 국정지표 중 하나로

설정하고 남북교류 활성화를 통한 남북관계발전(국정과제 93번)을 문재인 정부의 100대 국정과제 중 하나로 추진 중이다. 이를 위하여 다양한 분야의 교류협력 활성화와 법제 개선을 통한 교류협력 기반을 확충을 꾀하고 있다. 인적교류활동을 통해 남과 북의 청소년들은 공유된 체험을 바탕으로 상호이해의 폭을 넓히고 청소년 핵심 역량을 함양함으로써 한반도의 평화와 번영에 기여할 수 있을 것이다. 남북의 청소년이 민족 공동체 의식을 함양하고 21세기 지구촌의 구성원으로서 요구되는 핵심 역량을 갖추는데 남북이 함께 지혜와 힘을 모아야 할 때이다.



남북 청소년 인적교류 및 역량개발의 5대 목표로 ① 민관총괄 전담기구 설립, ② 청소년교류협력기금 조성 및 활용, ③ 남북 청소년 교류협력 기본계획 공동 수립, ④ 수련원/훈련원 공동 운영, ⑤ 교류의 다양화 및 정례화를 제시하였다. 민관총괄 전담기구의 주요 역할은 다음과 같다. 첫째, 통일부, 교육부, 여성가족부, 문화체육관광부 등 관계 부처 간 유기적 협업시스템을 통한 남북 청소년 교류의 활성화; 둘째, 지자체별로 추진 중인 남북 청소년 교류협력 사업의 지속성과 파급효과를 높이기 위한 컨트롤타워의 기능; 셋째, 다양한 분야에서 남북 청소년 교류 사업을 추진했거나 추진 중인 민간단체의 경험과 북측의 인적네트워크를 적극적으로 활용. 남북교류협력기금의 일정 비율을 남북 청소년 교류협력 증진을 위해 사용토록 법제를 정비할 필요가 있다. 청소년 교류협력 기금의 일정 금액의 지출을 의무화하여 민·관 분야 청소년 교류협력 사업 추진에 골고루 지원이 이루어지도록 제도화가 이루어질 필요가 있다. 보다 효과적인 남북청소년교류협력을 위한 기본계획이 남과 북이 공동으로 수립할 필요 있다. 남북한 청소년 교류협력의 효과적인 지원과 발전을 도모하기 위하여 남과 북의 유관기관 및 청소년협의체와 협의를 거쳐 5년마다 남북한 청소년교류협력을 위한 기본계획을 마련하고 교류협력의 기본방향, 추진목표, 재원조달 등에 대한 계획을 설정할 필요 있다. 남북 청소년 수련 및 훈련 기관을 남과 북 특정 지역에 건립하고 공동으로 운영한다면 남북 청소년 교류 활성화에 긍정적으로 기여할 수 있을 것이다. 남북 청소년이 상대측 지역에서 사회문화적 교류나 역량개발을 위한 활동은 경우에 따라 청소년 개인 또는 정권차원의 부담으로 추진이 어려울 수 있다. 이 같은 경우, 개성공단과 같은 경제특구의 운영처럼 남과 북의 특정 지역에 남북 청소년 교류를 위한 수련기관 및 훈련기관을 설립하여 교류목적(예: IT 기술 함양, 대학생 학술 토론회 등)만을 위해 상대측 청소년을 일정 기간 수용할 수

있는 시설을 설립하여 공동으로 운영하는 것이 해결책이 될 수 있다. 남북 청소년 교류는 일회성·이벤트성으로 이루어져 사회적 파급력 면에서도 미미한 성과를 거뒀다. 또한, 지금까지 남북 청소년 교류의 상당수는 체육·스포츠 분야에 치중되었으며, 엘리트 중심의 후기 청소년 교류가 주를 이루었다. 남북교류의 파급효과를 위해서는 교류형태의 다양화와 교류주체를 고른 연령대의 일반 청소년으로 넓혀 나가는 것이 바람직하다.

남북 청소년 인적교류 및 역량개발의 4대 원칙으로 ① 남북 상호 존중과 신뢰, ② 청소년 주도적 교류 협력, ③ 정치적 색채 배제, ④ 한반도 평화와 번영에 기여를 제시하였다. 체제선전이나 시혜적 멘털리티(mentality)에 기반을 둔 교류가 아닌 남북 상호 존중과 신뢰에 기반을 둔 교류를 원칙으로 한다. 남북 청소년 교류의 주체로서 남북 청소년의 니즈가 적극적으로 반영된 교류가 이루어질 필요가 있다. 이를 위하여 청소년의 의견이 교류 추진 과정에 수렴될 수 있도록 하며, 청소년을 위한 교류, 청소년에 의한 교류를 원칙으로 한다. 스포츠, 문화, 예술, 학문, 기술, 환경 등 다양한 영역에서의 교류가 활발히 이루어질 필요 있으며, 이 같은 청소년 교류는 사상, 이념, 정치적 색채의 배제를 원칙으로 한다. 남북 청소년 교류는 한반도의 평화와 번영에 직·간접적으로 기여할 수 있어야 한다. 교류활동을 통해 남북 청소년이 공동체의식과 21세기가 요구하는 청소년 핵심역량을 함양함으로써 미래 한반도의 주역으로 성장토록 지원해야 한다.

### 제3절 인적교류 및 역량개발 추진 기본방향

본 연구 보고서에 제시한 남북 청소년 인적교류 및 역량개발 기본 합의서는 다음과 같다.

## 남북 청소년 교류협력에 관한 기본합의서

(전문)

본 합의문은 미래 한반도의 주역인 남북 청소년이 교류협력을 통해 민족 공동체 의식과 정체성을 확립하고, 한반도의 평화와 번영에 기여하는 역량을 개발하고 함양토록하기 위해 남과 북이 다음과 같이 합의하였다.

1. 남과 북은 상호 존중과 신뢰의 원칙 아래 남북 청소년 교류협력을 진행한다.
2. 남과 북은 남북관계와 국제정세의 변화에 구애 없이 남북 청소년 교류협력을 지속적으로 실시한다.
3. 남과 북은 이념, 사상, 정치적 색채를 배제한 형태의 남북 청소년 교류를 우선적으로 추진한다.
4. 남과 북은 남북 청소년의 역량개발을 도모하기 위한 남북 청소년 수련과 교육에 관한 교류와 협력을 실시한다.
5. 남과 북은 청소년 교류를 총괄하는 협의체를 상설 운영한다.
6. 남한 정부는 남북 청소년의 교류협력 사업의 활성화를 위하여 남북 청소년 교류협력 기금을 조성·운용한다.
7. 남북 청소년 교류협력 기금은 남북 청소년 교류 협의체의 합의하에 남북한 지역 내 어디서나 남북 청소년 교류를 위해 사용될 수 있다.
8. 남과 북은 <남북청소년 교류협력 기본계획(가칭)>을 매 5년마다 공동으로 수립한다.
9. 남과 북은 체육, 교육, 문학, 예술, 미디어, 관광, 환경, 학술 등 다양한 분야에서 남북 청소년 교류가 이루어질 수 있도록 협력한다.
10. 남과 북은 자기측 지역에서 청소년 교류에 참가하는 상대측 인원들의 원활한 교류활동을 위한 편의와 안전을 보장한다.

「남북 청소년 교류협력에 관한 기본합의서」는 1972년 「7.4 남북공동성명」부터 지난 2018년 9월 「평양공동선언」 등 지금까지 남과 북이 합의한 교

류협력의 기본원칙과 궤를 같이 한다. 한반도 분단 이후 최초의 통일 관련 남북공동성명인 「7.4남북공동성명」은 “사상과 이념, 제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다”고 천명하면서 이를 위한 조치로 남북 간 다방면적 교류를 실시할 것을 합의하였다. 문재인 정권 들어 남과 북은 2018년 두 번의 선언문을 발표하였다. 문재인 대통령과 김정은 북한 국무위원장이 판문점 평화의 집에서 발표한 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」에서는 “남과 북은 남북 관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩함으로써 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨 나갈 것”을 공표하며 “남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다”는 내용과 함께 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하는 실천적 방안까지 합의하였다. 가장 최근에 이루어진 남북공동선언인 2018년 「9월 평양공동선언」은 “화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진”키로 하였다.

「남북 청소년 교류협력에 관한 기본합의서」는 “미래 한반도의 주역인 남북 청소년이 교류협력을 통해 민족 공동체 의식과 정체성을 확립하고, 한반도의 평화와 번영에 기여하는 역량을 개발하고 함양토록하기” 위한 목적으로 총 10개의 조항으로 구성되었다. 본 합의서에 담은 3대 원칙은 ① 상호존중과 신뢰의 원칙, ② 민족자결의 원칙, ③ 비정치성으로 정리할 수 있다. 이를 기반으로 ④ 남북 청소년의 핵심역량 개발을 도모하여 궁극적으로 한반도의 평화와 번영에 기여하는 교류협력이 지속적·체계적으로 실시될 수 있도록 한다. 나머지 여섯 개의 조항(⑤번~⑩번)은 남북 청소년 교류협력의

내실화와 활성화를 위한 구체적인 실행방안에 관한 것이다: ⑤ 남북 청소년 교류를 전담하는 협의체 상설 운영, ⑥ 남북 청소년 교류협력 기금 조성 ⑦ 교류협력기금의 운용, ⑧ 남북 청소년 교류협력 기본계획 수립, ⑨ 남북 청소년 교류 영역의 다양화, ⑩ 교류 참여한 청소년의 편의와 안전성 보장.

남과 북은 남북 청소년 교류를 총괄하는 협의체를 두고 이를 통해 교류콘텐츠와 제반사항들을 협의하고 이행해야한다. 남과 북의 협의체는 각각 위원장 1인과 4~5인의 위원으로 구성한다. 남북한 청소년 교류를 위한 협의체는 분기별 1회의 정기 회의를 개최하여 필요시 양측이 수시 개최할 수 있다. 협의체를 통해 남과 북은 남북한 청소년 교류의 기본 계획 수립 및 진행, 교류 협력 프로그램 개발 및 교류협력의 지도자 양성 등의 남북 청소년 교류협력에 관한 종합계획의 협의체로서 역할을 한다. 남북 청소년 교류협력 기금 조성은 기존의 남북교류협력기금의 일정 비율을 남북 청소년 교류 추진에 필요한 비용 지출에만 사용토록 규정한다. 매년 일정 수준의 지출을 의무화하고, 실제 남북 청소년 교류 전, 중, 후에 효과적으로 지출이 이루어질 수 있도록 심의 기구를 두어 집행한다. 특히, 특정 분야에서만 집중된 교류가 아닌 다양한 분야에서의 남북 청소년 교류가 이루어질 수 있도록 기금의 삼분의 일 이상을 스포츠 등 특정 분야에 지출이 이루어지는 것을 금한다. 지금까지 청소년이 교류의 주체가 된 남북 인적교류에 대한 기본계획이나 공동선언은 사실상 전무했다. 그만큼 남북 교류협력에서 청소년은 국가적 이벤트의 수동적 참여자의 역할에 머무는 등 소외되어왔다. 성인이 아닌 청소년이 주체가 된다는 의미는 비정치적이고 비물질적이며 미래지향적인 교류라는 특징을 더욱 선명하게 나타내는 것이다.

## 제4절 인적교류 및 역량개발 추진과제

남북 청소년의 인적교류를 추진하는 데 있어서 세 가지 주안점이 있다. 첫째는 남북 청소년 인적교류의 비전이다. 남북한 청소년 인적교류는 미래 한 반도 주역으로 성장하게 될 남북한 청소년의 역량개발의 측면을 강조하고자 한다. 우선 해당 인적교류 프로그램에 참여하는 청소년은 프로그램 참여로 인한 개인의 내적인 성취와 만족을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 사회적 성장의 일환인 다양성 수용으로 인한 공동체성과 관련된 역량 강화하는데 그 목적을 둔다. 이는 단순히 교실 안에서 교과서나 시청각자료 이상의 실천적인 교육으로 작용할 것으로 예상된다. 둘째는 남북 청소년 인적교류는 통일(unification)보다는 통합(integration)을 지향하는 내용을 우선해야한다는 것이다(유시은, 김창환, 김윤영, 이숙현, 2014). 따라서 남북 청소년 교류는 정치와 이념적 색채가 배제된 사회문화교류를 그 중심내용으로 한다. 또한, 청소년의 주체적인 참여를 보장하는 가운데 남북의 화해 분위기 조성에서 민족동질성 회복이라는 중장기적인 목표를 이루기 위한 단계적인 접근을 지향하며 체육 및 다양한 활동 중심에서 예술, 학술 분야 등의 영역으로 그 교류의 단계를 확대해가는 것을 목적으로 한다. 셋째는 남북한 청소년 인적교류의 규범적 측면이다. 남북한 청소년 인적교류를 위한 양측의 합의를 기초로 한 협정을 체결하여 미래에 진행된 청소년 교류에 대한 규범적 보호를 확보함으로써 그의 지속성을 확보한다. 또한, 이를 근간으로 서로를 존중하고 배려하며 상호 협력적 보완관계로 발전하여 중국에는 양측의 공동 번영과 발전에 긍정적으로 기여할 수 있도록 한다.

연구진은 남북 청소년 인적교류의 추진 10대 프로그램으로 1) 남북 청소년 인적교류 협정 체결, 2) 남북 청소년 교류위한 민관 전담기구/협의회 설립,

3) 단, 중, 장기별 답사, 견학, 연수 프로그램 추진, 4) 남북 청소년 체전 정례화, 5) 교육교류, 6) 다국간/국제 교류행사에서의 남북청소년 교류, 7) 공동학술 프로젝트 진행, 8) 청소년 단체 네트워크 지원, 9) 남북 이산가족 2,3세 청소년 교류, 10) E-sports 등 온라인상 교류를 제시하였다.

교류주체의 안정성 및 지속성 확보와 남북교류의 중장기 로드맵을 설정하기 위한 방안으로 남북 청소년의 인적 교류 협정의 체결이 선결되어야 할 것이다. 「남북 청소년 교류협력에 관한 기본 합의서」 정신을 기반으로 분야별·단계별 협정이 교류의 양적·질적 성숙도에 따라 순차적으로 체결되는 것이 필요하다. 남북한 청소년 인적교류 및 청소년 역량개발을 전담하는 컨트롤타워 기능을 할 민관 전담기구/협의체가 마련될 필요가 있다. 남북 청소년 교류의 지역별 활성화를 위한 거점 시설을 마련하고, 서울/부산/대구/광주/대전/제주/경기 등 주요 시도에 남북한 청소년 교류협력 수련관 및 남북한 청소년 교류협력 센터 등을 두어 교류 활성화에 전초기지 역할을 수행토록 한다.

지금까지 이루어진 남북 청소년 관련 교류 행사는 단발성, 이벤트성 관광 견학이 주를 이뤄 파급효과 면에서 미미하였다. 상호신뢰의 수준과 교류의 성숙도에 따라 점차 단기에서 중기, 중기에서 장기별 프로그램의 추진이 필요하다. 특정 공간에서 ‘함께 살기’를 통해 남북 청소년이 교감하며, 동시대의 청소년이란 동질감과 민족 공동체 의식을 느낄 수 있도록 하는 프로그램이 추진될 필요가 있다. 남북한 청소년 교류 활동으로 청소년 당사자가 가장 선호하는 분야는 체육·스포츠 분야이다. 다른 교류 사업과는 달리 비교적 비정치적인 교류 성격을 갖고 있어 북한 입장에도 큰 부담 없이 수용할 가능성이 높다. 매 2년마다 축구, 야구, 농구, 배구, 탁구, 태권도 등 주요 종목들로 구성된 체전을 한 해는 남측, 다음 해는 북측에서 실시하고 체전을 통해

발굴된 우수 선수들은 남북 공동 육성 프로젝트를 통해 세계적 선수로 발돋움할 수 있도록 지원토록 한다. 김정은 체제의 변화와 함께 북한은 교육의 세계화와 현대화 그리고 실용적인 교육환경으로 개선을 추구하면서 다양한 방면의 교육적 협력과 지원이 필요한 시점으로, 남북 청소년 교류의 하나로 학습기 및 교수학습자료 지원을 포함한 포괄적 교육교류가 추진될 필요가 있다. 일상적인 영역으로의 교류확대란 측면에서 정보통신기술(ICT)을 활용한 사이버교류를 추진할 필요가 있다. 온라인게임을 통한 e-스포츠(e-sports) 교류는 디지털원주민이라 불리는 청소년들의 참여가 용이하며 적극성을 펼 수 있는 분야이다.

남북 당사국에 국한된 청소년의 교류는 남북 모두 정치적 이해관계 속에서 교류활동을 지속화, 정례화하기 어려울 수밖에 없었다. 남북한뿐만 아니라 다양한 세계 여러 나라의 참여 속에 이루어지는 다자간 행사의 개최는 이 같은 정치적 부담감을 완화하며 교류를 이어나갈 수 있는 장점이 있다. 청소년 해외체험 프로그램, 국제회의 파견, 국제청소년 행사개최, 한일 공동 청소년 교류, 아시아 청소년 초청 연수, 국제 청소년 광장, 국제청소년 축제, 국제 청년 야영, 국제 대학생 토론 대회, 국제청소년잼버리대회 등에서 남북 청소년이 자연스럽게 어울려 소통하고 세계시민으로서의 다양한 경험을 할 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다.

## 제5절 인적교류 및 역량개발 추진전략 및 체계

청소년이 미래 한반도 주인으로서의 공동체의식과 역량 함양을 위한 지속적이고 내실 있는 남북한 청소년 교류협력을 위해서는 남북한 청소년 교류에

참여하는 정부조직 및 민간단체의 유기적인 네트워크의 구성이 우선적으로 필요하다. 지금까지 남북한 교류에서 두드러지게 지적되었던 부분은 절대 권력의 정부가 주도적으로 계획하고 실행하는 형태에 추가적으로 민간단체가 소극적으로 반응하거나 협조하는 방향으로 진행되었다는 것이다. 남북한 교류에 있어서 이와 같은 정부와 민간단체의 관계는 남북한 교류의 지속성과 일관성을 저해하는 근본적인 문제를 야기하였다는 분석이다. 따라서 이를 극복하고 지속적인 남북한 청소년 교류협력을 위해서는 정부 및 지자체와 민간이 협력적인 거버넌스를 구축하여 정부와 민간의 교류 목적이 상보적으로 충족될 수 있도록 민관협의체의 구성이 필요하다. 이와 같은 정부 및 민간단체의 거버넌스 구축은 남한 내부의 국민적 참여와 합의를 가능하게 할 뿐만 아니라 정부와 민간단체가 서로의 부족한 역량을 보완함으로써 남북관계의 신뢰구축 및 관계개선을 위한 수단으로 그 역할을 적절히 해낼 것으로 예상된다. 따라서 남북한 청소년 인적교류를 추진하기 위한 민·관 거버넌스 체제는 남한 안에서 활동하는 영역과 남북 간의 협의를 핵심적으로 주도하는 영역으로 구분하여 구성할 필요가 있다. 이와 같은 민·관 거버넌스 구축 및 민관협의체 구성을 위해 다음과 같은 순차적이고 단계적인 추진이 필요하다.

배상률과 이정민(2019)의 연구에서 남북한 청소년 교류협력 활성화 여건을 조성하기 위해 남북한 관계개선이 가장 중요하다고 보고하였으며, 이를 위한 주요 세부 정책 가운데 그 중요성이 보고된 항목은 '남북한 정상/정부 간 원활한 소통'이 월등히 높게 나타났다. 이는 정부의 적극적이고 능동적인 노력을 통해 남북한 간의 교류활동이 활성화되는 초석이 될 수 있음을 의미한다. 남북한 청소년 교류는 민간단체가 주도적으로 실현할 수 있도록 정부는 지속해서 교류사업을 모니터링하고 필요에 따라서 컨설팅하는 접근방식으로 남북한 청소년 인적교류의 허브로서 기능을 담당할 필요가 있다. 이를

위해 정부는 남북 양측의 연결을 위한 행정적 절차를 간소화해주거나 지원해 주고 필요에 따라서 남북한 교류에 필요한 재정적 지원을 해줄 필요가 있다. 남북한 청소년 교류의 안정적이고 지속적인 운영을 위해서 남한 정부는 북한 정부와 상호신뢰와 협력적 관계를 유지하면서 남북한 청소년 교류·협력을 제도화시켜 주는 지원이 필요하다. 동서독의 경우를 보더라도 1972년 동서독 간의 청소년 교류에 관한 기본 조약과 1986년의 문화협정에서 사회문화 부분의 교류협력에 관한 구체적인 사항을 규정함으로써 해서 양국의 사회문화 교류를 촉진(김창환 외, 2013)했던 전례를 거울삼아 우리 정부 역시 이를 위한 북한과의 교류협력을 발전시키고 촉진시키기 위한 협정을 체결에 앞장서 줄 필요가 있다.

정부는 남북한 청소년 인적교류의 안정적 추진을 위해 국제기구와 적극적인 협력을 위해 주도적으로 지원하는 것이 중요하다. 청소년 인적교류가 정치색을 배제하는 것을 목적으로 한다고 하더라도 남북이 처해 있는 상황에서 정치적인 상황은 완전히 배제할 수 없는 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 현실 속에서 지속적인 남북 간의 교류 활성화를 위해서는 중국, 미국, 일본 등 주변 국가와 국제기구와 협력적 관계를 유지해야 한다.

지금까지의 정부 혹은 지자체와 민간이 협력적 거버넌스를 우선적으로 구축하여 둘 사이의 교류목적이 상보적으로 채워지고 서로의 니즈를 충족할 수 있어야한다. 남북한 교류가 한국의 경우에는 '통일부', 북한은 '조국평화통일위원회'에 의하여 남북한의 정부 기관 주도로 이루어지고 있어 정치적 영향을 많이 받으며 정치적 변화에 민감할 수밖에 없다. 정기적이고 안정적인 청소년 교류협력을 위해서는 정부와 민간의 역할을 동시에 수행할 수 있는 중국과 대만의 청소년 교류 운영 주체처럼 반관반민의 교류협력기구를 상호 설치 운영하는 것이 해결책이 될 수 있다.

남북 청소년 교류가 무르익어 상호신뢰가 조성된 경우, 상호 비자발급 등을 통한 일반인의 자유왕래가 이루어지고, 취업과 창업을 희망하는 북한 청소년 및 청년들에게 직업교육과 취·창업 지원의 기회를 제공하여 북한 내 우수인력의 활용을 통한 개인과 국가 발전에 기여할 수 있도록 해야 한다.



## 제5장

# 남북한 여성 교류협력

제1절 기본계획 추진 배경

제2절 인력교류 및 인적자원개발의 비전과  
목표

제3절 인력교류 및 인적자원개발 추진 기본  
방향

제4절 인력교류 및 인적자원개발 추진과제

제5절 인력교류 및 인적자원개발 추진전략  
및 체계



## 제5장 | 남북한 여성 교류협력

### 제1절 기본계획 추진 배경

#### 1. 남북한 여성 인력교류의 전제

전통적인 의미에서 인적자원교류는 직업훈련, 기술교육에 집중되어 인적 자원 양성을 목적으로 추진되었고(이상준 외, 2019:105-106), 여성 인력교류 분야 역시 여성직업능력개발을 주된 사업으로 진행해왔다(박미석 외, 2015). UN Women은 국제사회의 최우선 과제로서 여성의 역량강화를 강조하면서, 직업훈련과 기술교육을 통해 양질의 일자리로 진입할 수 있는 관련 기술을 습득하는 것을 핵심으로 보고 있다(UN Women, 2015). 이에 따라 대부분의 여성 인력교류는 개발도상국 여성을 한국으로 초청하는 초청연수의 형태나 한국에서 훈련을 위한 강사를 파견하는 등의 방식으로 진행되었다(박미석 외, 2015; 장은하 외 2017). 하지만 여성 인력교류의 궁극적 목적이 상호 인적자원개발을 통한 성평등한 사회문화 조성에 있다는 점에서 그동안 숙련도 향상을 위한 직접적인 교육, 훈련 등으로 협소하게 접근한 기존의 인력교류 사업만으로는 한계가 많다. 따라서 남북한 여성 인력교류의 핵심은 본 연구

가 전제하고 있는 사회적 자본으로서의 인적역량 강화가 되어야 한다(이상준 외, 2019:109).

사회적 자본으로서 여성 인적역량의 강화는 사회경제적 자립이 단순히 ‘일 자리’를 얻는 것에 그치는 것이 아니라 여성이 역량강화를 제약하는 정치·경제·사회 문화적 조건을 변화시키는 것도 함께 고려되어야 한다, 또한 여성의 인적역량을 강화한다는 것은 폭력 피해자를 비롯한 여러 위치에 놓인 여성의 생계 및 사회경제적 자립 등의 효과와 연결되어 있다는 의미이기 때문에 보다 확장된 관점의 접근이 요구된다(김은미 외, 2018:75; 조영주 외, 2019:13-15).

따라서 남북한 여성 인적자원교류는 남북한 사회 내에서 여성의 역량을 강화하는 것을 통해 남북한 사회의 변화를 도모하는 것을 목적으로 추진되어야 한다는 것을 전제로, 남북한 여성의 인력교류 및 인적자원개발을 추진하기 위한 기본계획을 수립하고자 한다.

## 2. 남북한 여성 인력교류 추진 현황 및 한계

### 가. 여성 인력교류 추진 현황

#### 1) 민간 차원의 여성 교류

남북한 간 여성 인력교류는 1991년 처음 시작되었다. 최초의 남북여성교류 「아시아의 평화와 여성의 역할 세미나」가 진행된 이후, 1990년대의 남북 여성교류는 「아시아의 평화와 여성의 역할 세미나」, 일본군‘위안부’ 문제 관련 국제회의를 중심으로 이루어졌고, 2000년대 들어서면서 남북한 여성의 인력교류가 활발해졌다. 2000년대 남북한 여성 인력교류의 특징은 민간차원에서 여성교류 행사가 활발해졌다는 점이다. 1990년대부터 추진된 일본

군위안부 문제와 관련한 교류와 함께 여성단체를 중심으로 한 남북한 여성 간의 만남이 꾸준히 성사되었다.

하지만 남북관계 경색의 영향을 남북여성교류도 받을 수밖에 없었고, 민간단체 여성들은 남북한 여성 간 교류를 재활성화시키기 위해 노력을 피하였다. 2018년 정상회담 이후 추진된 남북 간의 여러 행사에 여성계 대표들이 참여했으나, 독자적인 여성 교류는 추진되지 못하였다. 최근 남북한 여성 간의 인력교류에서 두드러지는 현상은 국제사회에서 만남이 이루어지고 있다는 점이다. 국제회의를 통해 남북한 여성들이 만남의 자리를 가짐으로써 국제사회의 젠더 의제에 대한 공유 기회를 확대해가고 있다.

## 2) 정부 당국 차원의 여성 교류

시민사회 단체를 중심으로 한 남북한 여성 교류 외에 정상회담, 당국자 간 회담에도 여성 참여가 있어 왔다. 2000년과 2007년 정상회담에는 소수지만 남북한 여성 간의 교류와 협력에 대한 논의를 할 수 있는 남북한 여성 주체가 참여했고, 관련 내용을 협의할 수 있는 기회를 가졌다. 2018년에 있었던 두 번의 정상회담에 여성 참여가 이루어지기는 했으나, 여성과 관련한 논의의 장은 마련되지 않았으나, 과거와 달리 각 분야에 여성 참여가 이루어지면서 참여자가 다양해지고 그 수도 확대된 경향이 나타난다.

정상회담 외에 남북관계에서 남북 당국자 간 회담도 중요한 위상을 차지하는데, 당국자 간 회담에서 여성이 참여한 비중은 낮은 것으로 파악된다. 1971년부터 2018년 4월 27일 전까지 당국 차원의 남북회담은 총 658건이나 그 중 여성 분야 회담은 전혀 개최되지 않은 것으로 보인다.(김석향, 2018:26).

## 나. 여성 인력교류 추진의 한계

여성 인력교류 추진의 한계는 세가지로 정리할 수 있다.

첫째, 남북 여성 인력교류 추진에서 나서는 주체의 문제이다. 구체적으로 남한은 비정부기구, 북한은 준정부기구가 참여한다는 주체의 비대칭성 문제와, 여성 간 교류의 카운터 파트가 되는 여성 조직이 없다는 점이다. 또한 주체역량의 문제도 중요한 한계로 남는다. 주체가 다양하지 못한 것 자체가 역량이 제한되어 있다는 점을 잘 보여준다. 그동안 남북한 간 여성 인력교류에서 여성은 매우 제한된 범주로 한정되어 있었다. 여성교류에 참여하는 여성이 매우 제한적이고, 전문인력이 많지 않다. 특히 경제적 역량의 문제가 심각한데, 교류를 추진하는 여성단체의 대부분이 재정자립도가 매우 낮기 때문에 교류를 추진하기에는 경제적 어려움이 따른다.

둘째, 남북여성교류의 공동의제 설정의 어려움이다. 일본군·위안부 문제를 제외하고 여성 간 교류에서 구체화된 의제를 설정하기에는 여러 어려움이 있었다. 대부분 한반도 평화에서 여성의 역할과 관련한 내용으로, 추상적 수준이 높았고 '성평등'과 관련한 의제는 거의 다루어지지 못했다고 볼 수 있다. 이는 남북한 여성 간의 '여성', '젠더'에 대한 인식 차이에서 기인하는 것으로 장기적 관점에서 이러한 인식 차이 해소를 위한 교류가 추진되어야 한다.

셋째, 여성 인력교류 추진의 제도적 기반 문제이다. 현재 남북여성교류를 지원하고 촉진하는 법과 제도는 남북한 사회에 모두 마련되어 있지 않다. 역량의 문제로 어려움을 겪는 남북한 여성 교류 주체를 고려했을 때, 남북한 여성 간의 교류를 확대하기 위한 지원 제도와 법률적 개선안을 마련하는 것이 필요하며, 여성의 독자적인 교류와 각 분야에서 여성의 참여를 활성화하고 여성 관련 의제를 포함하도록 하는 제도적 지원이 마련되어야 한다.

## 다. 여성 인력교류 및 인적자원개발 기본계획의 차별성

여성 인력교류 및 인적자원 개발 기본계획은 남북한 여성의 만남을 성사시키는 것을 넘어 남북한 여성이 상호 영향을 미치며, 각 사회에서 사회 변화의 주체가 될 수 있게 하는 것을 목적으로 한다. 또한 남북한 사회 변화를 통해 한반도 평화 실현 과정에서 성평등의 가치가 실현될 수 있는 기회와 장을 마련하는 것이 남북한 여성 인력 교류가 되어야 할 것이다. 하지만 이런 교류를 추진할 수 있는 내용을 담은 합의서는 부재하다. 따라서 남북 여성 인력 교류 및 인적 자원 개발을 위해서는 이를 뒷받침할 제도적 시스템이 필요하며, 남북한 간의 합의에 기반한 교류와 협력, 인적 자원 개발을 위한 교류를 추진함으로써 교류의 안정성을 확보할 수 있다는 점에서 중요하다. 더욱이 남북한 여성 인력교류와 인적자원개발의 목표에 대해 남북한 당국이 공식적으로 논의하고 합의의 과정을 거침으로써 성평등한 한반도의 미래를 공유할 수 있다는 점에서 더욱 중요하다.

## 제2절 인력교류 및 인적자원개발의 비전과 목표

### 1. 비전과 전략

남북한 여성의 인력교류와 인적자원개발은 평화와 공존, 공동의 번영을 추구하면서 성평등을 실현하는 것을 그 비전으로 삼는다. 한반도의 평화와 공동의 번영을 논의하고 구체적인 실천 과제를 도출하는 데 있어 평화와 공동의 번영은 군사적인 것과 경제적인 것에만 집중하였을 때, 한계를 노정할

수밖에 없다. 군사적 긴장 완화를 중심으로 한 평화는 그동안 분단으로 인해 야기된 폭력을 해소하는 데 제한적이며, 남북한 각 사회에 내재된 차별과 불평등의 문제가 해결되지 않는 한, 각 사회 구성원의 평화를 도모할 수 없기 때문이다. 또한 양적인 성장을 중심으로 한 번영은 그동안 경제 성장 과정에서 야기한 불평등의 문제를 재생산할 가능성이 높고, 그 과정에서 사회적 약자의 정치, 경제, 사회적 권리 역시 침해될 수밖에 없다. 따라서 남북한 여성 인력교류 및 인적자원 개발은 한반도의 평화와 공존, 공동의 번영을 추구하는 데서 성평등의 가치가 반영되고 실현되는 것을 그 비전으로 한다.

이러한 비전 하에 남북한 여성의 인력 교류 및 인적 자원 개발의 전략은 다음의 두가지이다. 첫째 남북 여성 인력 교류의 저변을 확대하고, 둘째, 남북한 여성 인력 교류를 제도화한다. 성평등은 여성의 일상과 삶에만 국한하는 것이 아니라 정치, 경제, 사회, 문화 전반에서 고려되어야 할 것이므로 여성 인력 교류 역시 각 영역에서 확대될 때 성평등한 한반도 실현이 가능하다. 따라서 남북한 여성의 독자적인 인력교류와 각 분야 내에서 여성 교류의 확대를 통해 여성 인력교류 및 인적 자원 개발의 저변을 확대한다. 또한 이러한 여성 인력교류를 추진하고 성과를 축적하기 위해서는 여성 인력 교류를 제도화하는 것이 중요한 전략 중 하나이다. 그동안 여성 인력교류가 제한적이었던 것이 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 기반의 부재가 중요한 원인 중 하나이므로 여성 인력교류와 인적자원개발을 위한 제도적 기반을 마련하는 것이 중요한 전략 중 하나이다. 앞서 서술한 바와 같이, 제도적 기반을 마련하기 위한 소통 자체가 인력교류이며 여성 인력교류에 대한 남북한 공감대 형성을 이루어내는 것이다. 그리고 그 과정에서 남북한 사회의 여성 역량을 강화하는 데 기여할 수 있다.

## 2. 목표와 원칙

남북한 여성의 인력 교류 및 인적자원 개발의 비전을 달성하기 위해 다음의 4개의 목표를 갖는다.

첫째, 남북한 여성의 역량을 강화한다. 남북한 여성 간의 인력 교류는 남북한 여성의 역량을 강화하는 데 기여하도록 한다. 만남을 통해 상호 간의 신뢰를 만들어가면서 각각의 사회에서 자신의 역량을 발휘할 수 있도록 상호 간의 역량 강화와 인적 자원을 개발하는 데 도움을 줄 수 있도록 한다.

둘째, 남북한 인력 교류협력 제 분야에서 성주류화를 도모한다. 각 교류협력 분야는 여성의 참여를 통해 교류협력의 질을 제고할 수 있음을 인식하고, 여성의 참여를 확대하고 여성 참여를 제도적으로 보장한다. 또한 여성교류와 각 분야 간의 협력을 긴밀히 함으로써 참여를 넘어 개입을 통한 성평등의 실현을 도모한다. 각 분야에서 추진되는 교류협력에 성인지적 관점을 반영하고 젠더 의제를 주요 과제로 설정하지 않는다면, 한반도 평화 실현 과정에서 성평등의 가치가 반영되기란 어렵다. 따라서 각 분야의 교류협력 추진 과정에서 성인지적 관점을 반영하고, 이를 제도화함으로써 교류협력 제 분야에서 성 주류화가 이루어질 수 있도록 한다.

셋째, 지속가능한 남북 여성 인력교류를 위한 기반을 조성한다. 여성 인력 교류와 인적자원개발 사업을 추진할 수 있도록 남한 내의 지원 정책과 법률, 제도가 마련되는 것과 더불어, 남북한 당국 간에 여성 인력교류와 인적자원 개발에 대한 공감대 형성을 통해 지속가능한 여성 인력교류를 위한 법·제도적 기반을 마련하도록 한다.

넷째, 남북한 사회의 성평등 사회로 전환을 도모한다. 여성 인력교류와 인적자원개발을 추진할 수 있는 남북한 사회의 환경 조성이 남북한 사회를 성

평등 사회로의 변화를 도모하는 것이며, 여성 인력교류와 인적자원개발을 통해 이러한 변화가 촉진될 수 있고 한반도 전체로 확장될 수 있을 것이다.

이러한 4대 목표를 추진하는 데 있어 지켜야 할 원칙은 다음의 4가지와 같다.

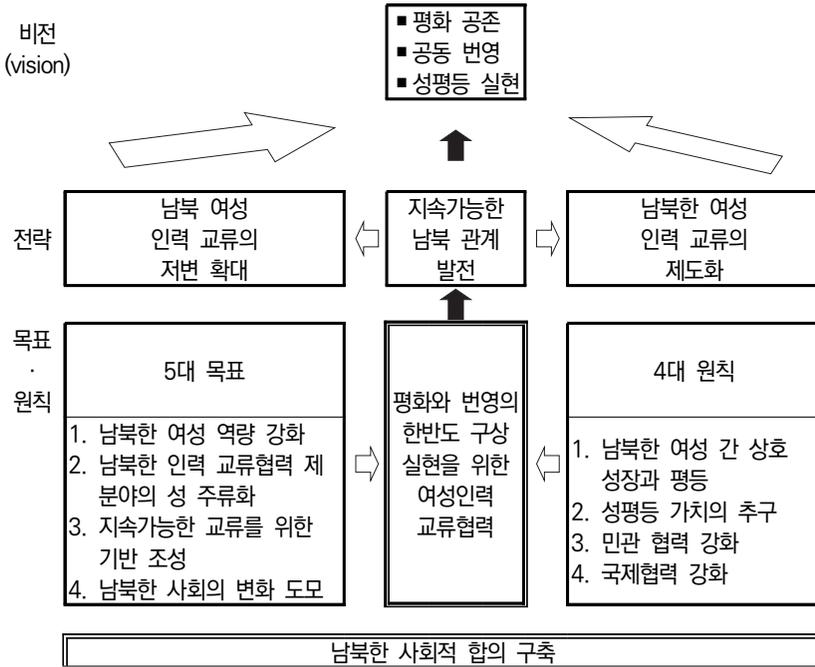
첫째, 목표를 달성하기 위한 조건이자 과정으로서 남북한 여성의 상호적이며 평등한 관계를 구성한다. 일방적인 공여와 수혜가 아닌 남북한 여성의 경험을 근거로 하여 상호 영향을 주는 것을 원칙으로 하고, 각 사회 여성의 경험을 인정함으로써 평등한 관계에서 교류와 인적 자원 개발을 위해 협력한다.

둘째 남북 여성 인력 교류가 성평등 가치를 추구하도록 한다. 여성 교류의 양적 성장 만큼 중요한 것은 질적 성장이다. 그동안 남북한 여성 교류를 통해 남북한 여성의 젠더 인식 격차, 남북한 사회에 대한 이해를 도모했다면, 향후 추진할 여성 인력 교류는 성평등의 가치를 달성하는 것을 목적으로 추진되어야 한다.

셋째, 민관 협력을 강화한다. 여성 인력교류협력 및 인적 자원 개발에 있어 민관협력을 통해 목표와 전략을 공유하고 제도적 장치를 마련하며, 실천 과제를 도출하도록 한다.

넷째, 남북한 여성의 국제 협력을 강화한다. 국제사회의 성평등 관련 의제에 대해 남북한의 공동대응을 통해 국제사회에 기여하는 것과 더불어, 남북한 여성 간의 연대를 강화하고 젠더 의제에 대한 지역화를 시도한다.

[그림 5-1] 남북한 여성 인력교류 및 인적자원개발의 비전·전략·목표·원칙



### 제3절 인력교류 및 인적자원개발 추진 기본 방향

#### 1. 기본 원칙과 방향

남북한 여성 인력교류 및 인적자원 개발은 남북한 여성에 대한 차별과 불평 등, 폭력을 해소하고 역량을 강화하여 한반도 전역에서 성평등의 가치가 실현 되는 것을 목적으로 한다. 남북한은 체제의 차이에도 불구하고 가부장적 문화

와 가치관이 정치·경제·사회·문화 곳곳에 깊게 뿌리내리고 있어 여성에 대한 차별과 불평등 및 폭력문제가 심각하다. 북한체제의 특성상 가부장제에 대한 긍정적인 평가와 인식들이 북한여성들에게서 높게 나타나고는 있으나 시장경제영역의 확대에 따른 또 다른 경제사회적 성불평등과 성차별의 문제를 안고 있다. 이러한 상황에서 남북한 여성은 인력교류 및 인적자원 개발을 통해 각 사회의 변화의 주체로 성장할 수 있도록 상호영향을 미치며, 국제사회의 젠더 규범에 대한 합의와 공동 대응의 기회를 마련할 수 있도록 한다.

구체적인 방향은 다음의 네가지이다. 첫째, 북한 여성의 입장과 경험을 반영한다. 둘째, 북한 여성의 인적 자원 개발을 위한 인프라를 구축한다. 셋째, 남북한 여성의 상호성장을 도모한다. 넷째, 각 분야 인력교류에서 여성 참여를 다각화한다.

## 2. 남북한 여성 인력교류 및 인적자원개발을 위한 기본합의서(안)

「남북한 여성 인력교류 및 인적자원개발을 위한 기본합의서」는 남북한 여성 인력교류 및 인적자원개발의 목표와 방향을 명시하고, 남북한 여성의 역량 강화와 상호성장을 위한 접근을 다루고 있다. 평화공존, 공동번영, 성평등 실현이라는 비전 하에, 남북한 여성 역량 강화, 남북한 인력 교류협력 제 분야의 성 주류화, 지속가능한 교류를 위한 기반 조성, 남북한 사회의 변화 도모라는 목표를 달성하기 위해 남북한이 합의해야 할 내용을 포함한다. 「남북한 여성 인력교류 및 인적자원 개발을 위한 기본합의서」의 추진과정과 체결은 남북한 당국으로 하여금 한반도 성 불평등에 대한 관심을 높이는 촉매제 역할을 할 것이다. 그동안 남북한 간의 젠더 인식 격차가 여성 인력 교류와 인적 자원 개발에 제약을 가져왔던 측면을 고려할 때, 각 사회의 성

불평등 문제에 대한 논의와 인식 확인, 이를 바탕으로 한 성평등한 한반도의 미래를 구상하는 제도적 기반이 될 수 있을 것으로 보인다. 기본합의서의 안은 다음과 같다.

#### 남북한 여성 인력교류 및 인적자원개발을 위한 기본합의서

남과 북(대한민국과 조선민주주의인민공화국)은 1991년 12월 체결된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」, 2000년 「6·15공동선언」, 2007년 「10·4 남북정상선언」, 2018년 「4·27 판문점선언」, 「9월 평양공동선언」 이행의 토대 위에서 남북한 여성의 교류와 협력을 증진시키고 양성평등한 한반도 평화변영의 시대를 만들어 가는데 기여하고자 다음과 같이 합의한다.

1. 남과 북은 상호존중과 호혜평등의 원칙에 기초하여 다양한 분야에서 활동하는 여성의 교류와 협력을 촉진하여 남북한 여성의 역량을 강화하고 삶의 질 향상을 도모한다. 남북한 여성의 역량 강화를 통해 남북한 사회가 더욱 양성평등한 사회로 발전할 수 있도록 기여한다.
2. 남북한 여성은 정치, 경제, 사회 분야의 각 영역에서 인력교류를 추진하며 각 영역의 인적자원개발을 위해 노력한다. 여성 경제인, 농업인, 정치인, 미래여성인력의 교류와 협력을 통해 남북한 사회의 여성 역량을 증대시킨다.
3. 남북한 여성은 정치·경제·사회·문화 등 각 영역의 여성과 관련한 공동연구를 진행하고 공동학술회의 등의 행사를 개최하고 전문 연구기관과의 상호 인적자원을 교류한다.
4. 남북한 여성은 각 분야의 전문여성인력을 상호 파견하여 상호 역량 강화의 기회를 갖는다.
5. 남북한은 각 분야의 인력교류 및 인적자원개발에 여성 참여를 확대하기 위해 각 분야 교류·협력 추진 시 여성 의무 참여비율을 합의하고 이를 이행한다.
6. 남북한은 남북한 여성 간의 인식 차이를 해소하고 양성평등에 대한 상호이해를 도모할 수 있도록 공동의 양성평등 관련 교육을 진행한다.
7. 남북한 여성은 국제무대에 공동진출하여 국제사회의 젠더 이슈에 공동대응하고 여성 역량 강화의 기회를 확대해간다.
8. 남북은 합의 내용을 이행하고 세부사항을 합의하기 위해 남북여성교류협력위원회를 구성 및 운영한다.

9. 남북은 합의서 이행을 위해 재정적 규정을 포함한 실행계획서를 2년마다 작성하고 실행계획을 이행하기 위해 노력한다.
10. 본 합의서의 유효기간은 5년으로 하며, 만약 쌍방 중 어느 한쪽에서 유효기간 만료 6개월 전에 합의서 폐기를 통고하지 않는 경우 다음 3년간 자동으로 연장한다.
11. 본 합의서는 남과 북이 서로 국내에서 국제법적 지위를 획득함과 동시에 효력이 발생한다.

## 제4절 인력교류 및 인적자원개발 추진과제

### [추진과제 1] 남북한 여성경제인 교류

#### □ 추진 배경

최근 도시지역에 거주하고 있는 북한 여성 중 3차 산업에 참여하고 있는 여성의 비율은 53.8%(UNFPA, 2014; 조영주 외, 2019:138에서 재인용)로 3차 산업을 중심으로 한 여성경제인이 증가하고 있다. 더욱이 김정은 시대 기업소의 자율성과 경영권 부여에 대한 강조는 여성경제인 성장에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다. 공식적·비공식적 시장에서 북한 여성은 돈주, 매대 장사, 밀수, 되거리 장사 등 다양한 방식으로 장사를 하고 있음(조영주 외, 2019:142). 하지만 호텔·여관숙소, 식당 등 서비스 분야의 여성 경제인은 83.7%인데 반해 합작무역상사 등 회사상사 분야의 여성 경제인은 6.5%에 불과하고(통일부, 2019:789-814; 조영주 외, 2019:150에서 재인용), 이는

3차 산업 내에서도 전통적으로 '여성 영역'으로 인식되어 온 서비스 산업에 여성경제인 활동이 집중되어 있다는 사실을 보여준다.

남한 사회에서 여성경제인은 39.4%인데, 대부분 숙박 및 음식점업(61.4%), 교육서비스업(57.9%), 수리 및 기타 개인 서비스업(57.0%) 등에 종사하는 비율이 높다. 서비스업이라도 전문, 과학 및 기술 서비스업에 종사하는 여성 비율은 낮아(15.8%), 남한 사회에서도 여성경제인 주력 분야가 성별화되어 있다는 사실을 확인할 수 있다. 더욱이 숙박 및 음식점업(65.0%), 교육서비스업(79.1%), 수리 및 기타 개인 서비스업(91.8%)의 대다수 여성사업체 매출액은 1억원 이하로 매우 영세하다((재)여성기업종합지원센터 여성경제연구소, 2019a:6,120). 뿐만 아니라 여성벤처기업은 2018년 기준 9.5%로 대부분 제조업(67.7%)에 집중되어 있고, 정보처리 S/W(11.8%), 연구개발 서비스(1.2%) 등의 영역으로까지 활동을 확장하고 있지 못하다((재)여성기업종합지원센터 여성경제연구소, 2019a:482). 이에 남북 여성경제인이 서로 교류하면서 새로운 성장의 기회를 창출할 수 있는 사업이 추진되어야 한다.

#### □ 추진 방향

첫째, 남북 여성경제인 상호성장 및 사회적 자본 확장을 도모한다. 남한과 북한 모두 여성경제인이 증가하고 있으나 이들의 활동이 다양한 산업, 고부가가치 산업 등으로 확장되지는 못하고 있다. 이는 여러 요인이 복합적으로 작동한 결과이긴 하지만, 여성경제인이 새로운 분야에 대한 정보를 획득할 수 있는 네트워크와 기술을 습득할 수 있는 기회가 부족한 것이 주요 원인으로 보인다. 따라서 남북 여성경제인들 간 네트워크를 구성·운영하고, 이 네트워크가 경제인으로서의 역량강화를 도모하며 실질적인 사업성과를 이

끌어 내는 사회자본이 될 수 있도록 남북여성 경제시찰단, 북한 여성의 경제 활동 지원체계 마련을 위한 공동연구(조영주 외, 2019:171,182) 등을 운영 하도록 한다.

둘째, 신산업분야의 경쟁력을 확보한다. 북한 여성경제인의 경쟁력은 기술이나 전문성에 있기 보다는 가족이나 남편의 정치경제적 배경을 통해 형성(조영주 외, 2019:117)되는 경향이 크다. 남한 여성기업의 경우 98.8%가 소기업 형태로 운영되고, 특정업종(숙박·음식, 교육서비스 등)에 편중((재)여성기업종합지원센터 여성경제연구소, 2019a:6,465)되어 있는 구조적 문제는 기업활동의 지속성에 부정적 영향을 미치고 있다. 이러한 남북 여성경제인이 처한 불안정하고 취약한 문제를 해결하기 위한 방안으로 신산업분야에 대한 경쟁력을 확보하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해 남북 여성경제인을 대상으로 정보통신기술(ICT) 등 신산업분야 전문지식 및 기술교육, 자본 및 보증지원 등의 사업을 추진함.

#### □ 추진 내용

첫째, 북한 여성경제인 대상 전문지식·기술교육 및 경영역량 강화 교육을 추진한다. 남한 IT 분야 여성기업과 북한 소프트웨어 개발기관이 협력해 북한 여성경제인 대상 정보통신기술(ICT) 교육 및 실습 등의 프로그램을 기획·운영할 수 있다(조영주 외, 2019:180). 인력관리, 금융정보, 국내외 시장정보 등 경영 전반에 관한 전문지식을 제공하고, 교육에 참여한 여성경제인의 네트워크 구축을 도모하며, 해당 교육 프로그램을 이수한 여성 경제인은 경제 협력지구 등에서 우선적으로 기업활동을 할 수 있도록 공간제공, 세제혜택 등의 지원체계를 수립한다.

둘째, 남북 여성경제인 시찰단을 운영한다. 경영역량 강화 교육 등을 이수한 북한 여성이 남한에 방문해 실무현장을 체험할 수 있는 기회를 제공한다. 또한 남북 여성경제인 합동 시찰단을 구성해 사회주의 및 체제 전환 국가, 선진국 등을 방문해, 여성의 경제활동을 지원할 수 있는 법·제도, 세무·회계, 보험 등에 대한 현지조사를 실시한다(조영주 외, 2019:183). 시찰단 활동의 결과는 공개적인 워크숍 등의 방식을 통해 남한과 북한 정부에 공유하고, 각 정부에 요구할 사항을 정리해 발표함. 이후 요구사항이 반영될 수 있도록 모니터링을 실시하도록 한다.

셋째, 자본 및 보증지원을 추진한다. 자원분배 성격의 마이크로파이낸스 도입을 위한 남북 여성경제인 공동연구를 추진하고, 북한 여성경제인 현상을 고려해 차용·상환방식을 설정한 마이크로파이낸스 시범사업을 실시하도록 한다(조영주 외, 2019:177-178).

#### □ 성과지표

성과지표로는 '정보통신기술(ICT) 등 신산업 핵심 기술 및 지식 교육 실시 횟수', '교육프로그램 이수 후 창업, 벤처기업 설립 등 여성 경제인 증가율(전년 대비)', '남북 여성경제인 합동 시찰단 활동 횟수', '남북 여성경제인 합동 시찰단 요구사항 반영률', '마이크로파이낸스 도입을 위한 남북 여성경제인 공동 연구 건수', '북한 여성 대상 마이크로파이낸스 시범사업 실시 건수' 등을 고려할 수 있다.

## [추진과제 2] 남북한 여성농업인 교류

### □ 추진 배경

북한의 농업부문 고용률은 2018년 기준 59.9%(통계청, 2020)로 10명 중 6명이 농업에 종사하고 있을 정도로 북한에서 농업은 핵심 산업이다. 북한 여성의 64.9%가 농업 분야에 종사(UNFPA, 2014; 조영주 외, 2019:138에서 재인용)할 정도로 북한 여성의 주 경제활동 영역이 농업분야에 집중되어 있지만, 농업·임업·어업·수의학 전공 비율에 성별 격차가 발생해(남성 20.67%, 여성 8.57%)(UNESCO, 2015; 조영주 외, 2019:74에서 재인용) 김정은시대 농업이 요구하는 ‘과학농업’을 선도할 여성 역량은 부족한 실정이다. 남한 사회에서도 여성농업인의 지위향상과 전문인력화 등을 목표로 2001년부터 <여성농업인 육성 기본계획>을 5년 단위로 수립해 사업을 추진하고 있지만, 여성농업인 농가의 74.2%가 연간 농산물 판매금액이 3천만원 미만으로 여전히 여성농업인의 현실은 열악하다(안석·엄진영·박지연, 2019:39). 이에 남북한 여성농업인의 생산성을 높이고, 부가가치 창출을 도모할 수 있는 교류협력 사업이 필요하다.

### □ 추진 방향

첫째, 남북 여성농업인의 농업 전문경영인으로서의 역량을 강화한다. 남북 여성농업인의 전문성과 숙련도를 증대시킬 수 있도록 농기계를 보급하고, 실질적인 역량 개발 프로그램을 제공한다.

둘째, 남북 여성농업인의 노동부담을 경감할 수 있는 방안을 마련 및 추진한다. 남한 여성농업인은 농업활동과 농촌생활의 어려움을 해결하기 위해 시급히 해결해야 할 과제로 ‘과중한 노동 부담 경감(24.2%)’을 응답한 비율이 가장 높다(안석·엄진영·박지연, 2019:94). 이와 같은 고된 농사일과 농사/가사의 이중노동부담을 겪고 있는 남한 농촌사회 문제는 가부장적 문화가 보다 강하게 작동하고 있는 북한 농촌사회에서 더욱 심각할 것으로 예상된다. 농촌사회에서 여성의 삶의 질을 높이기 위해 노동부담을 완화하고, 농사일과 가사일, 노동과 돌봄에 여성과 남성이 동등하게 참여할 수 있는 사업을 추진한다.

#### □ 추진 내용

첫째, 여성친화형 농기계를 보급하고 활용 기술을 교육한다. 남한에서 농촌여성 정책의 일환으로 여성 농업인의 신체 조건을 고려해 편의장비를 개발·지원하는 ‘여성친화형 농기계 지원 사업’의 효과를 연령별, 영농규모별, 주요 품목별로 검토하고, 북한 농촌 현실에 적합한 농기계를 북한 여성농업인에게 보급한다(조영주 외, 2019:180). 농기계 운전·기능·안전교육에서부터 기계를 활용한 작물재배 기술까지 내실있는 교육을 실시하도록 한다.

둘째, 남북 여성농업인 농업기술 교류 워크숍을 추진 및 진행한다. 농업분야에서 전문성을 확보하고, 생산력을 높이기 위한 다양한 정보와 지식을 교류하고, 새로운 농업분야 개척의 가능성을 논의하는 워크숍을 정례화한다. 또한 워크숍에 참여한 남북 여성농업인 간 네트워크를 구성해 남북 농촌 현실에 대한 공동실태조사를 비롯한 농업 기술, 농촌사회 성평등 문화 확산 등을 주제로 공동연구를 진행하며, 농업과학기술 연수 프로그램 운영으로

확장한다. 나아가 공동영농단지 시범협력사업을 추진해 농산물을 생산하고, 이를 남한, 외국 시장에 판매할 수 있도록 한다(김영훈 외, 2019:30).

셋째, 성평등한 농촌생활환경을 조성한다. 여성의 안전한 농업활동을 보장하기 위해 북한 농촌마을의 열악한 전기, 상수도, 마을교량 등을 설치한다(조영주 외, 2019:176). 북한 경제난 이후 여성에게 집중된 일과 양육의 이중부담을 해소하기 위해 농촌 소규모 보육시설을 확충하고, 기존 설치 돌봄 인프라 시설 개선 사업을 추진한다. 농업환경의 열악함, 농사일과 양육의 부담으로 더욱 취약해질 수 밖에 없는 여성 농업인의 건강문제를 해결하기 위해 의료분야 교류협력사업과 연계한 여성건강 지원사업을 추진하도록 한다(조영주 외, 2019:177).

#### □ 성과지표

성과지표로는 '여성친화형 농기계 보급률', '여성농업인 대상 농기계 운전·기능·안전교육 실시 횟수', '남북 여성농업인 농업기술 교류 워크숍 횟수', '남북 여성농업인 농업기술 교류 어젠다 발굴을 위한 네트워크 모임 횟수', '농촌 지역별 공공보육시설 균형 배치(기관 수, 이용 아동 수)'를 고려할 수 있다.

### **[추진과제 3] 남북한 여성 전문인력 및 차세대 인력 교류**

#### □ 추진 배경

4차산업혁명을 맞아 전세계적으로 미래 인력 양성에 대한 국가적 관심은 높아지고 있다. 북한 역시 과학기술교육의 확대와 과학기술의 중요성을 강조

하고 있고, 교육적 차원에서 ‘전민과학기술인재화’를 제시하면서 컴퓨터를 비롯한 정보통신기술 활용능력을 함양시키기 위한 정책적 노력을 피하고 있다. 하지만 정보통신인프라의 수준으로 인해 성별, 지역적 교육 격차가 나타나는 것으로 나타난다.

북한에서는 일하면서 배우는 교육체계를 갖추고 있지만, 북한 여성이 직업 훈련을 받을 수 있는 기회는 많지 않은 것으로 파악된다. 기능공학교, 전문학교 등 전문기술을 배울 수 있는 학교에 진학하지만 경제적 문제로 학업 유지의 어려움이 있고, 경제현장에서 체계적으로 기술을 습득할 수 있는 기회도 부족하며, 성평등, 성교육을 받을 수 있는 기회는 전혀 없는 것으로 나타나 폭력이나 차별에 대한 감수성을 키울 기회가 제공되지 않는 것으로 보인다(조영주 외, 2019:86-89; 94-96).

또한 북한의 보건·의료분야, 교육 분야 종사자 비율을 살펴보면 여성 비율이 높은 것으로 나타난다. 보건·의료와 교육 분야는 북한 여성의 삶에 직접적인 영향을 미침. 여성 건강, 여성 교육 등 여성의 삶의 질 제고와 밀접한 관련이 있고 여성 미래인력 양성과도 매우 유관하다. 따라서 해당 분야의 여성 전문인력 간의 교류를 통해 여성 관련 의제를 발굴하고 해당 분야에서 여성 관련 사업을 추진하는 것이 필요하다.

따라서 전문인력 및 차세대 여성 인력 양성과 관련하여 주요 분야의 여성 교류 및 여성 미래 세대의 교류를 확대할 필요가 있다. 또한 여성 미래인력양성을 위해 남북한에서 추진하는 사업 경험을 공유하고 국제사회와의 협력을 통해 남북한 사회 내 여성 미래인력양성을 추동해나도록 한다.

## □ 추진 방향

첫째, 남북한 공동의 차세대 여성인력양성 프로그램을 마련한다. 남북한 사회 내에서 추진하고 있는 차세대 여성인력양성 프로그램에 대한 경험 공유와 국제협력을 통해 추진된 차세대 여성인력양성 프로그램에 대한 공유를 통해 남북한이 공동으로 추진할 수 있는 프로그램을 마련하도록 한다.

둘째, 차세대 여성 인력 교류를 확대한다. 과학기술분야에서 여성교류는 거의 이루어지지 않은 것으로 파악된다. 따라서 차세대 여성 인력 간의 교류와 협력을 추진하고, 특히 과학기술분야 여성 교류를 확대한다. 청소년세대를 중심으로 하여 교류를 다각도로 확대함으로써 각 분야의 차세대 여성인력 간의 교류와 협력을 증진한다. 이는 각 분야에서 여성의 참여를 제고하는 것을 통해 이루어질 수 있으므로 남북한 사회에서 여성의 역량 강화와 활동 참여를 제고와 연동되어야 한다.

셋째, 여성 전문인력 교류를 확대한다. 여성이 종사자가 많고 여성의 활약이 두드러지는 분야의 여성 전문인력, 보건·의료, 교육 분야에서 여성 전문인력 교류를 추진한다.

넷째, 여성 전문인력 및 차세대 인력의 성평등 의식을 제고한다. 최근 남북한 사회는 변화한 정치, 경제, 사회, 문화적 환경에 따라 남성과 여성 간의 인식 차이가 발견되고 있다. 변화한 환경에서 차별과 평등에 대한 인식 역시 변화할 가능성이 높는데, 성차별, 성평등 등에 대한 인식 제고를 통해 남북한 사회가 더욱 평등한 사회로 진전할 수 있도록 해야 한다.

## □ 추진 내용

첫째, 과학기술분야 인력교류에서 여성과학기술인 참여 확대 및 여성과학

기술인 독자 교류를 추진한다. 과학기술분야의 인력교류와 인적자원개발 사업 추진 시 여성 참여 비율을 할당함으로써 여성 참여 기회를 보장하고 확대 제공한다.

둘째, 여성과학기술인 간 지식공유를 추진한다. 남북한 여성과학기술인의 공동학술회의를 추진하여 과학기술 제 분야에서 활동하고 있는 여성과학기술인 간의 학술회의를 통해 그동안의 과학기술분야 성과를 공유한다. 그리고 각 분야 여성과학기술인 간의 교류를 통해 과학기술 분야에서 공동의 연구과제를 도출하고 공동연구를 시행한다. 특히 여성과 밀접한 과학기술분야에 대한 공동연구과제를 도출하여 연구를 진행함으로써 남북한 사회 여성의 삶의 질 제고에 기여함과 동시에 남북한 여성과학기술인 사이의 협업체계를 구축하도록 한다.

셋째, 여성 전문인력 간 지식공유 및 공동연구를 추진한다. 남북한의 보건·의료 분야, 교육 분야에 종사하는 여성 전문인력 간의 교류를 추진하고, 특히 여성 건강과 관련한 분야 여성 전문인력 간의 교류협력을 통해 해당 분야 기술과 전문성을 공유하고 공동의 연구과제를 도출할 수 있는 기회를 마련한다. 교육분야의 경우 각 교육 내용에 대한 상호 이해와 향후 상호 이해를 제고하기 위한 교육 방안을 모색하도록 하고, 교육자의 성평등 의식은 미래 인력양성에 영향을 미치므로 성평등교육과 관련한 논의를 진행할 수 있도록 한다.

넷째, 여성 청소년 교류협력을 추진한다. 여성 청소년의 한반도 평화에 대한 관심을 제고하고, 한반도 평화구축의 미래인력으로서 여성 청소년 간의 신뢰를 구축할 기회를 마련한다. 여성 청소년의 주요 관심과 활동 영역을 중심으로 교류협력을 추진하도록 하고, 문화예술, 과학기술 분야 등 특화된 영역에서 미래 성장을 도모하는 여성 청소년을 중심으로 교류협력을 추진하

도록 한다. 그리고 청소년 교류협력에서 여성 청소년의 참여를 보장함으로써 청소년 교류협력에서 성주류화를 실현한다.

다섯째, 차세대 여성 인력 양성과 성평등의식 제고를 위한 공동 교육프로그램을 마련한다. 여성 과학기술인을 비롯하여 각 분야의 차세대 여성인력 양성을 위한 전문화된 공동교육프로그램을 개발하고, 남북한 사회의 여성미래인력양성 프로그램을 상호 전수할 수 있도록 공동연구와 교육의 기회를 마련한다. 또한 남북한 사회 간 성 및 성평등 의식의 격차를 해소하기 위해 성교육 및 성평등과 관련한 교육 프로그램을 개발하여 운영한다.

#### □ 성과지표

성과지표로는 ‘과학기술분야 인력교류 및 인적자원개발 사업 남북한 여성 참여 비율’, ‘과학기술분야 인력교류 및 인적자원개발 사업 남북한 여성 참여 보장을 위한 제도 마련 수준’, ‘남북한 여성과학기술인 공동학술회의 개최 및 공동연구과제 추진 횟수’, ‘청소년 교류에서 여성 청소년 참여 비율 및 여성 참여 보장을 위한 제도 마련 수준’, ‘보건·의료분야, 교육 분야 여성 전문인력 간 워크숍 추진 횟수’, ‘보건·의료분야, 교육 분야 인력교류 및 인적자원개발 사업 남북한 여성 참여 보장을 위한 제도 마련 수준’, ‘여성 청소년 교류협력 프로그램 추진율’, ‘남북한 여성 미래인력 양성 관련 교육프로그램 및 교재 개발 및 교육 운영 횟수’, ‘남북한 공동의 성교육 및 성평등교육 프로그램 및 교재 개발 및 교육 운영 횟수’를 고려할 수 있다.

## [추진과제 4] 남북한 정치 분야 여성 인력 교류

### □ 추진 배경

남북한의 인력교류에서 상대적으로 정치인교류는 미흡하며, 특히 여성 정치인 교류는 더욱 그러하다. 당국자 간 회담 등을 통해 정치와 행정 영역에서 교류와 대화가 이루어졌지만 여성 참여는 거의 없는 실정이므로, 향후 정치분야의 교류가 추진될 것을 고려하여 여성 정치인 참여에 대한 논의도 이루어져야 한다.

정치분야의 여성 참여는 입법의 주요 행위자라는 측면에서 중요하다. 정치분야는 남북관계 및 남북교류와 관련한 주요 법률과 매우 유관하며, 여성의 입장에서는 성평등과 관련한 입법 과제를 여성 정치인이 주로 담당한다. 따라서 남북한 인력교류를 위한 법적, 제도적 기반 구축 과정에서 여성의 입장을 대변하기 위해 여성 정치인의 남북 인력교류에 대한 관심 제고와 참여는 인력교류에서 중요한 추진과제 중 하나이다.

또한 남북한 사회에서 성평등 실현을 위한 법률적 기반 마련의 차원에서 여성 정치인 교류가 중요하다. 남한의 경우 「양성평등기본법」, 북한의 경우 「여성권리보장법」이 제정되어 성평등과 관련한 법률적 근거를 마련하였다. 각 법률의 공통점과 차이점이 있는데, 남북한 사회가 각 법률에 대한 상호 이해를 바탕으로 한반도에서 성평등을 실현하기 위한 법적 기반 마련에 대한 공감대를 형성할 필요가 있다.

## □ 추진 방향

첫째, 남북한 인력교류와 인적자원개발 사업 추진을 위한 법률적 기반 마련 시 성인지적 관점을 반영한다. 남북여성교류의 한계를 극복하고 활성화하기 위해서는 여성 역량이 갖는 한계, 남성이 다수인 교류협력분야에서 여성 참여를 활성화하고 여성의 인력교류와 인적자원개발을 위해서는 교류협력 관련 법률에서 여성 및 성평등과 관련한 내용을 포함해야 한다. 그리고 남북 여성 인력교류 및 인적자원개발과 관련한 합의를 국회에서 비준, 동의하기 위해서도 여성 정치인의 여성 교류에 대한 관심이 제고되어야 한다. 따라서 남북한 여성정치인 간의 교류를 추진함으로써 교류협력 전반에서 성주류화를 실현하고, 여성의 인력교류와 인적자원개발을 위한 법률적 기반을 마련할 수 있도록 한다.

둘째, 여성 정치인의 활동과 성평등한 입법과제 도출 경험을 공유한다. 남북한이 제정한 여성 및 성평등 관련 법률 현황을 검토하고 남북한 사회에서 향후 수정, 보완되어야 할 입법 과제를 논의한다. 입법과제는 남북한 사회 현상을 반영하고 있기 때문에 각 사회에 대한 이해를 도모하는 데 도움을 줄 것이며, 향후 성평등한 한반도 상을 구상하는 기초가 될 것이다. 또한 여성 정치인의 정치활동 경험을 공유하고 정치영역에서 남북한 여성의 대표성 제고와 국제사회에서 여성 정치인의 협력활동 추진 방안을 모색하고, 정치영역에서 성평등 문화 확산을 위한 남북한 여성 정치인 간 협력을 도모한다.

## □ 추진 내용

첫째, 여성 정치인의 상호 방문을 추진한다. 남북한의 정책 및 입법 환경 및 국회 또는 최고인민회의, 정부 행정기관 등을 방문하여 정책과 입법 환경 등에 대한 이해 도모를 위해 상호 방문을 실시한다. 여성 정치인의 상호 방문을 통해 남북한 사회에서 남북한 여성 정치인의 역할과 중요성에 공감할 기회를 마련한다.

둘째, 남북한 여성 정치인 워크숍을 개최한다. 남북한에서 여성 및 성평등과 관련한 입법 과제 현황을 공유하고 해당 법에 대한 상호 이해를 도모하고, 남북한 여성 인력교류 및 인적자원개발을 위한 합의서에 대한 각 사회 공론화 및 제도화에 대한 방안을 논의한다. 그리고 남북관계와 관련한 각 사회의 중요한 법률을 남북한 여성 정치인이 공동으로 검토하고 개선안을 도출한다.

셋째, 남북한 차세대 여성 정치인 양성을 위한 프로그램을 마련한다. 차세대 여성 정치인 양성을 위한 각 사회의 프로그램 마련 경험을 공유하고 향후의 인력 양성을 위한 공동 프로그램을 함께 개발, 운영하도록 한다.

## □ 성과지표

성과지표로는 '남북한 여성 정치인 공동 워크숍 개최 횟수', '남북한 여성 정치인 상호 방문 추진 및 성사 횟수', '남북한의 여성 및 성평등 관련 법률 개선안 도출 건수', '남북한 여성 인력교류 및 인적자원개발을 위한 합의서에 대한 남북한 사회 내 제도화 수준', '남북한 정치 분야 여성 인력 교류의 효과' 등을 고려할 수 있다.

## 제5절 인력교류 및 인적자원개발 추진전략 및 체계

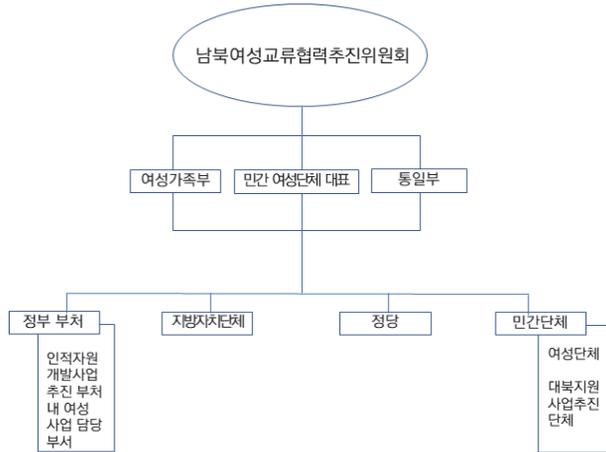
### 1. 거버넌스 구축 및 관련 협회/기관과의 연계

남북한 여성교류와 관련 거버넌스는 정부와 민간의 큰 틀 속에서, 정부는 여성가족부를 중심으로, 통일부, 보건복지부 등이 참여하고, 민간의 경우는 여성단체들이 포괄되도록 한다.

남북교류협력 주요 주체들이 참여하는 남북여성교류협력추진위원회를 남한에서 먼저 구성하고 북한에 제안하여 해당 위원회를 운영할 수 있도록 해야 한다. 해당 위원회는 남북여성교류협력을 지원하는 역할과 남북여성교류협력을 성사시키기 위한 협상 기구로서 성격을 띠어야 한다. 그리고 정부 부처 간, 정부와 비정부기구, 비정부기구 간의 협의체의 역할을 통해 여성교류협력 소통의 구조를 단일화하도록 한다.

정부는 여성가족부를 중심으로, 통일부, 보건복지부 등이 참여하고, 민간의 경우는 여성단체들이 포괄되도록 한다. 최근의 교류협력 주체가 다양해지는 상황에서 남북여성교류협력추진위원회는 부처와 민간단체뿐만 아니라 정당, 지방자치단체를 망라하여 구성할 필요가 있다. 또한 각 분야에서 교류협력을 담당해 온 민간단체를 포함한 비정부기구가 원활히 참여할 수 있는 기회를 제공한다. 여성경제인협회, 여성과학기술인지원센터 등 관련 분야 여성 기관 및 협회와 보건·의료, 교육 등 주요 분야의 교류협력주체들이 참여하는 거버넌스를 구축하는 것이다.

[그림 5-2] 남북여성교류협력추진위원회 구성안



## 2. 남한 정부의 지원

거버넌스를 통한 북한과의 협상과 소통도 필요하지만, 이에 앞서 남북여성의 인력교류와 인적자원개발을 위한 사업의 필요성에 대해 남북한 당국의 협의가 이루어져야 한다. 남북한 여성 인력교류 및 인적자원개발 합의를 남북이 채택하고, 합의서에 근거하여 남북한 여성 인력교류 및 인적자원개발을 위한 계획을 정기적으로 수립한다.

또한 정부차원에서는 남북여성교류협력추진위원회 운영을 위한 예산을 확보하고, 운영하도록 한다. 그리고 민간 차원의 여성 교류를 추진하는 데 있어 예산에 대한 우선지원과 지원 조건 완화 등의 조치를 취할 필요가 있다. 정부 차원에서도 북한과 협력할 수 있는 의제를 개발하여 정책을 발굴하고 추진하도록 한다.

### 3. 국제기구와의 협력

국제기구는 인도적 지원 혹은 개발협력사업에서 성인지적 관점을 반영하기 위해 젠더 마커(gender marker)를 활용해왔다. 젠더 마커는 OECD DAC 회원국들의 성평등 ODA사업을 평가하는 지표로, 회원국들은 성평등 원조 현황에 대한 보고를 하도록 되어 있다(김은경 외, 2016:9-10). 이러한 젠더 마커의 활용 경험을 바탕으로 남북교류협력사업 전반에 대한 평가를 진행함으로써 남북교류협력사업의 성주류화를 실현하도록 한다.

한편, 교류협력 전반에서 국제기구와의 협력을 도모할 필요가 있다. 기존의 여성 대상 사업을 추진하고 있는 국제기구와의 협력을 통해 여성 교육, 건강, 인력 양성과 관련한 사업을 추진하도록 한다.

각 국제기구와의 협력을 이루기 위해 정부의 노력과 함께 민간차원의 공공외교 등을 추진할 필요가 있고, 국제기구와 민간단체의 협력을 추진할 수 있도록 정부가 지원하도록 한다. 해당 분야의 교류협력을 추진하는 민간단체들이 각 국제기구와 협력하는 방식이나 정부 차원에서 국제기구에 재정적 지원을 하고 해당 기금을 남북 여성 인력교류 및 인적자원개발사업에 활용하도록 하는 방안도 고려할 만하다.

### 4. 법률적 지원

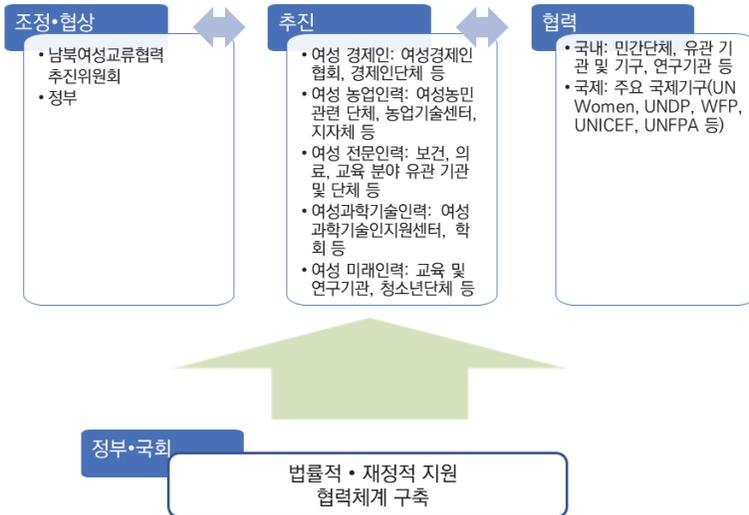
「남북관계발전에관한법률」은 남북관계 발전과 관련한 포괄적인 내용을 담고 있으며 남북관계 발전에서 한반도 평화증진, 남북공동체 구현, 민족동질성 회복, 인도적문제 해결, 북한에 대한 지원, 국제사회에서의 협력 증진을 주요 정부의 책무로 삼고 있다. 남북한 여성 인력교류 및 인적자원개발을

활성화하기 위해서는 해당 법률에서 남북한 주민 역량 강화에 해당하는 내용을 포함할 필요가 있고, 해당 내용의 세부적인 것으로 성별, 장애 등 다양한 차이를 고려할 것을 포함해야 한다.

「남북교류협력에관한법률」에서는 협의회 구성에서 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 하며, 여성 분야 협력사업 추진에 대한 내용을 포함할 필요가 있다. 관련하여 「남북협력기금법」 역시 기금의 용도가 현재 ‘문화, 학술, 체육’ 분야로만 한정되어 있는데 여성 혹은 성평등 분야를 추가함으로써 여성 인적교류의 재정적 지원을 뒷받침할 수 있도록 한다.

한편, 일반적인 교류협력을 지원하는 법률 외에, 경제협력을 비롯하여 여러 분야의 협력 추진 과정에서 발생할 수 있는 젠더 이슈(성희롱, 성폭력 등)와 관련한 법률적 보완이 필요하다. 신변보장과 관련한 법·제도, 사건·사고 처리 과정에 대한 법·제도 등에서 젠더 이슈에 대한 대응책을 마련하는 것이 필요하다.

[그림 5-3] 남북한 여성 인력교류 및 인적자원개발 추진 체계





## 제6장

# 남북한 지방자치단체 교류 협력

제1절 지자체 남북인적교류 배경과 현황

제2절 지자체 남북인적교류의 비전과 목표

제3절 지자체 남북인적교류의 추진체계

제4절 지자체 남북 인적교류의 추진과제

제5절 지자체 남북 인력교류의 추진전략  
및 체계



## 제6장 | 남북한 지방자치단체 교류 협력

### 제1절 지자체 남북인적교류 배경과 현황

#### 1. 지자체 남북교류의 배경

남북교류협력의 전환점은 2000년 6·15 정상회담 그리고 2018년 판문점 정상회담이다. 2000년 역사적인 남북정상회담은 긴장 완화와 화해·협력의 새로운 전환점으로 인식되었고 남북한의 교류(exchange)와 협력(cooperation)을 시작하게 했다. 문재인 정부는 2010년 5·24조치 이후 지속해서 악화된 남북관계의 군사적 긴장을 완화하고 평화협력을 위한 한반도 평화 프로세스를 시작했다. 2017년 7월 문재인 대통령의 ‘베를린 구상’에서 시작해 2018 평창동계 올림픽 북한 선수단 참가, 2018년 세 차례의 남북정상회담, 2018-19년 두 차례의 북미정상회담 등의 과정을 거쳐 구체화하면서 남북 협력에 대한 기대감이 고조되었다. 그러나 북한의 풍계리 핵 실험장 폐기(17.5.24)에도 비핵화 교착상태에 따른 국제제재로 인해 남북교류협력은 정체 국면을 맞이했다.

남북교류협력의 확대와 발전에 따라 단계적 목표를 설정하고 협력의 확대를 추구해야 한다. 또한 남북한 교류협력은 남북관계와 주변국 관계를 고려하여 지속적으로 추진해야 한다. 남북한 교류협력은 북한의 개방을 촉진하고, 경제 회복을 통한 통일비용 절감 및 한반도 평화 정착을 매개로 하여 지역 안정화를 기본 바탕으로 하고 있다. 주변 및 관련국의 도움이 철저하게 배제될 수는 없지만, 기본적으로 남북한 양국이 자주적 교류 협력을 위해 노력하고 있다.

## 2. 지자체 남북교류협력의 현황

### 가. 조성기: 2000년대 초반

90년대 말 강원도의 「남북 강원도 교류협력위원회 조례」제정('98)과 제주도가 감귤 100t을 대한적십자사에 기탁해 북한에 전달한 것을 시작으로 지자체 남북교류협력의 계기를 맞게 되었다. 이후 2000년대부터 지자체들은 역사적 공유경험, 지역 특성 등을 고려하여 북한 내 도시와 자매결연을 추진하며 남북교류를 확대했다.

### 나. 성장기: 2000년대 중반

2000년대 중반 교류협력은 인도적 지원과 개발지원의 특징을 갖고 있다.

### 다. 교류중단기: 2008년 이후

한국 정부의 대북정책 기조가 변화하고 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격 사건으로 5.24조치가 단행되어 지자체 남북교류협력에 제동이 걸리고,

이후 2016년 2월 개성공단 폐쇄조치로 남북교류는 실질적으로 차단되었다. 이러한 상황에서도 일부 지자체들은 민간단체와 함께 대북사업을 추진하였지만, 과거와 같은 성과를 내지 못했다.

#### 라. 남북교류협력의 추진에 있어서 방향성

##### 1) 인적교류에 비해 인적자원교류의 높은 장벽

기존의 남북교류협력을 평가하면 인적교류와 접촉은 일반적인 인도적 지원사업과 문화교류사업을 통해 가능하지만, 인력교류와 인적자원개발은 별도로 추진되기 어려운 성격으로 판단된다.

##### 2) 지자체 역할 확대 추진

향후 통일과정 중 남북한 교류협력에서 중앙정부는 인적 물적 광범위성으로 인해 이를 단독으로 감당하기에는 어려움이 있을 것이므로 필연적으로 지자체의 협력을 요구하게 될 것이다.

##### 3) 명확한 지자체의 법률적 한계

남북교류협력사업 관련 제(諸) 법률에서 지방자치단체는 남북교류협력사업에서의 정부 간 주요 협의 대상에서 제외되어 있다. 이는 지자체 대북사업의 제도적 한계로 작용하고 있는데, 다행히 최근 정부 차원에서 지자체들의 남북교류협력에 관한 관심과 의욕에 법적 제도적 지원 검토를 시작했다.

## 제2절 지자체 남북인적교류의 비전과 목표

### 1. 남북한 인적교류의 이론적 논의

남북교류협력법에는 교류의 개념 정의가 없으므로, 남북관계에서 교류는 학문적으로 “서로 다른 남북의 주민(법인·단체포함), 물자, 문화, 사상 등이 남북한 사이에 직접 또는 제3국을 통해 서로 오고 가며 만나서 섞이는 것”으로 정의한다. 남북교류협력법에 따르면 협력사업은 “남북의 주민(법인·단체포함)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동”으로 정의한다.

접촉은 남북의 주민이 서로 정보나 메시지를 보내고 받는 과정으로 의사교환의 수단, 방법, 장소를 불문한다는 점에서 인적 접촉뿐 아니라 통신수단을 통한 의사교환도 포함하고 대면, 비대면, 3자를 통한 접촉도 포괄한다. 인적교류, 인력자원교류, 그리고 인적개발협력의 기본 개념은 교류협력에서 사람을 중심으로 남북의 교류협력을 추진하는 것으로, 교류와 협력의 정도와 범위가 확대되는 과정은 단순한 인적 접촉에서 전문적 지식과 기술을 보유한 사람의 교류협력으로, 최종단계에는 교육·훈련의 제도적 통합으로 연결된다.

인적교류는 교류, 협력, 접촉과정에 일어나는 남북주민의 상호관계 확대이지만, 인적 자원교류는 기술, 연구, 교육 등 전문분야의 인력교류를 말한다. 인적자원 교류와 개발협력 분야에 남한은 높은 정책적 관심을 가지는 반면, 북한은 체제안전 등의 우려로 민감하게 반응한다. 인적자원의 교류·개발 협력은 단순한 인적접촉과는 구분되는 높은 수준의 교류협력으로 정의되고 그에 따른 장기적 계획과 준비가 필요하다.

체육, 관광, 문화, 그리고 예술을 중심으로 하는 교류 협력을 우선 시작하여, 정기화, 제도화를 통해 남북한 인사의 접촉을 확대한다. 인도적 지원에서 시작하여 신뢰 구축을 통해 경제교류협력을 확대하는 방향으로 인도적 교류협력의 접촉을 활성화하는 지원전략을 마련한다.

## 2. 남북인적교류 기존방식의 한계

### 가. 국제질서 차원의 한계

국제질서 차원에서 한반도 비핵화와 북미 관계의 구조적 한계를 극복하지 못하는 상황에서 대북 경제제재 국면은 인적교류의 확대에 구조적 제약이 된다.

### 나. 남북한의 국내정치적 한계

북한 체제안전과 주민의 동요를 차단하는 것을 최우선 정책과제로 생각하는 북한의 시각에서 남북한 주민이 직접 교류를 개시하는 것은 정치적 부담으로 작용한다. 남한과 북한의 국내외 정치적 여건과 상황에 따라 남북교류 협력에는 부침이 발생할 수 밖에 없고, 인적교류협력사업에는 더 민감한 영향이 발생한다.

### 다. 남북교류협력 사업 자체의 한계

#### 1) 시기적 집중

남북교류협력은 주로 화해협력정책이 주를 이루었던 2000년대 중반에 인적교류협력사업에 집중되었고, 이후 지속하지 못한 한계가 있다.

2) 북한에 대한 일방적 지원 위주의 문제

남북 간 인적교류를 진행하는데 남한이 북한에 일방적으로 지원하는 한계를 벗어나 동등한 협력자로서 추진해야 할 필요가 있다.

3) 인적교류 자체에 대한 북한의 경계

경제교류 등 타 분야와 비교해 상대적으로 인적 접촉에 따른 정치적 부담감 등의 작용으로 우리 정부의 선호와 달리 인적교류의 실적은 미약하다. 그러므로 남북한 교류협력을 활성화하기 위해서는 북한 체제를 위협하지 않는다는 상호신뢰구축이 선행되어야 한다.

4) 남측 지자체의 실적 과시용 이벤트

선출직 단체장의 정치적 책임에 대한 정책요구로 인해 실적 쌓기 및 성과 위주 등 이벤트성 사업으로 남북교류협력이 진행된 문제가 있다.

5) 지자체 남북교류협력의 위상 결여

지방자치단체가 남북교류협력 사업을 추진하는 주체로서 법적, 제도적 위상이 결여되어있다는 문제가 여전히 존재한다. 이를 극복하기 위한 법률적인 개정을 진행하여 남북교류협력사업 전반에서 지자체가 독자적으로 사업을 추진할 수 있는 근거를 마련해야 한다.

### 3. 남북인적교류의 수준에 따른 차별성

#### 가. 남북교류협력의 법제도적 준비

남북교류협력에 대한 기본적인 법적 개념 규정으로 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 '남북교류협력법')이 제정되어 시행되고 있으나 교류에 대한 개념 정의가 포괄적으로 정의되어 있지 않다.

인적 교류와 관련해서 더 구체적인 실천인 “접촉”에 대해서도 명확한 법적 규정이 없고 남북교류협력법 제9조의 2에서 절차에 관한 규제 조항만 있다.

#### 나. 일반적 규정으로서 교류협력의 선례

유럽안보협력기구(OSCE)의 전신인 CSCE의 헬싱키 의정서는 냉전 시기 동서 진영의 교류협력을 규정하는데, 바스켓 I이 군사안보협력, 바스켓 II는 경제·과학기술·환경 분야 협력, 바스켓III는 인권증진에 기초한 인도적 차원의 협력을 규정한다.

일반적으로 인적교류는 바스켓 III의 인간의 권리를 의미하며, 이러한 비정치적 분야의 협력의 확산이 동구 공산권의 붕괴와 냉전 해체로 이어졌다는 점에서 북한은 경계한다. 이러한 한계를 이해한다면, 바스켓 II의 경제·과학기술·환경 분야에서 협력을 남북관계의 핵심축으로 추진하는 것이 바람직하며 이 과정에서 인력교류와 인적자원개발 협력으로 자연스럽게 진보가 이루어질 수 있다.

#### 다. 남북한 인적교류

남북한 인적교류는 인도적 접촉과 사회문화교류를 통한 인적 접촉을 의미하는 것으로 인적 접촉은 남북한 신뢰 구축의 출발점이 된다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 현재 중단된 남북한 교류협력을 재개하고 국제제재와 인적교류의 구조적 한계를 극복하기 위해서는 지자체 차원의 참여와 역할의 확대를 통한 추진이 필요하다.

#### 라. 인력교류

남북 교육·훈련과 경제·제도에서 체제의 상이성을 극복하고 인력교류를 활성화하기 위해서는 인적자원 개발 단계에서 교류협력이 활성화됨으로써 인력교류와 시너지 효과를 확대할 수 있는 정책대안을 마련해야 한다.

#### 마. 인적자원개발 교류협력

인적자원개발 교류협력은 교육제도와 법·제도적 측면을 포함하는 높은 수준의 협력으로, 사실상 국가 주권에 해당하는 행정은 물론 입법을 통한 규제와 인·허가권의 일부를 공유하는 수준의 협력으로서 통합 전 단계에 해당한다. 북한의 산업구조와 산업발전 방향을 고려하여 현실과 수요를 반영하는 인재 양성 프로그램이 필요하다.

### 제3절 지자체 남북인적교류의 추진체계

#### 1. 남북인적교류의 비전과 목표

##### 가. 문재인 정부의 한반도 정책

평화를 최우선으로 추구하고 이를 바탕으로 민족 공동의 번영을 추구한다. 평화공존을 통해 남북한의 갈등을 제거하는 것을 목표로 하되 남북한 상호존중의 정신에 입각하여 통일을 인위적으로 추구하는 것이 아니라 자연스러운 단계적·점진적 통합의 과정으로 나아가는 것을 목표로 한다.

##### 나. 지속가능한 남북한 교류협력체계 추진

인적교류협력 체계를 통해 남북교류협력의 기본 목적인 한반도의 군사적 긴장 완화와 신뢰구축을 기본 목표로 설정하고 궁극적으로 평화공존과 사회 통합의 기초를 공유한다.

남북관계의 개선과 지속성을 확보하기 위해 북한의 체제를 위협하지 않으며, 체제 붕괴를 통한 흡수통일을 추진하지 않는다는 우리의 명확한 정책추진 의지를 관철한다. 북한을 정당한 협력 파트너로 인식하는 만큼 남북관계의 진전도 한반도 비핵화와 연계하여 진행함으로써 한반도에 항구적인 평화정착을 추구한다.

## 다. 한반도 신경제공동체 구현을 통한 국제공조

평화가 곧 경제라는 문재인 정부의 정책 기조는 남북한이 공존하여 공영하는 하나의 시장을 형성해 경제성장동력을 창출하고, 이를 바탕으로 남북 경제공동체를 만들어나가는 것을 평화의 초석으로 다지는 것을 의미한다. 시장경제 활성화를 통해 북한 주민들의 삶을 실질적으로 개선하는 것이 평화와 번영을 확대하여 궁극적으로 경제통합을 추진하는 기초가 될 것이다.

## 2. 남북인적교류의 추진 기본방향

### 가. 남북인적교류의 비전과 전략

모든 형태의 남북한 교류협력의 궁극적 비전은 “한반도의 평화정착과 민족의 공동번영”의 경험을 축적하여 “평화적 통일을 위한 사회통합”을 달성하는 것이다. 여전히 남아있는 냉전 대결의 불신과 우발적 충돌에 따른 군사적 긴장을 해소하기 위해서 신뢰 구축을 통한 평화의 습관화를 추진하는 것이 필요하다. 한반도의 평화를 달성하기 위한 정책 수단으로 사람의 교류와 협력에 중점을 두고 협력의 범위와 깊이를 점진적으로 강화하여 신뢰에 기반한 사회통합을 추진한다.

### 나. 남북인적교류의 기본 추진 방향

#### 1) 신중하고 장기적인 추진전략

한반도 비핵화 과정의 교착상태이자 국제제재가 지속 중인 현 단계에서 대북 제재의 해제 이전에도 인적교류를 추진할 수 있지만, 현실적인 제약을

무시할 수 없다. 장기적인 관점에서 북한의 수요를 고려한 인적교류에 선택, 집중하면서, 과도한 의욕은 자제하는 신중한 접근법이 필요하다. 궁극적으로 사람의 교류를 통한 남북교류협력은 협력의 정도에 따라 우선 과제와 장기과제로 구분하여 전략적 접근을 추진하는 것이 바람직하다.

## 2) 남북한 상호신뢰 구축

남북한 인적교류협력을 확대·발전시키려는 목표하에 북한과 정치적 신뢰를 확인할 수 있는 기본원칙의 천명 및 관철을 위한 상호노력이 필요하다. 우리가 주장하는 통합과 개혁개방은 북한에게 위협적으로 느껴지는 만큼 민족 공조와 북한의 체제안정을 고려하는 인적교류협력 추진 체계를 마련해야 한다. 북한의 필요에 부응할 뿐 아니라 북한의 명분도 고려하는 교류협력의 원칙이 필요함은 물론이다.

## 3) 국제관계를 고려한 단계적 접근

남북한의 인적교류를 통한 화해와 협력을 위해 추진해야 할 과제를 현재 남북관계와 국제관계 상황을 고려하여 단계적으로 추진한다. 조속한 시일 내에 대북제재와 무관한 기존 인적교류사업의 재개를 통해 남북인적교류협력을 상징적으로 복원해야 한다. 우리 중앙정부와 지자체의 정책 조율을 기반으로 남북한 중앙정부 당국 그리고 남북지자체 사이의 상시적 정책 조율 기구를 마련해야 한다.

## 4) 합의 단계에서 신중한 접근

실제 협의문 작성 과정에서는 남북한 정치체제의 차이와 남북지자체의 특성을 고려하여 신중한 접근이 필요하다.

### 3. 남북인적교류의 법·제도 준비상황

#### 가. 남북한 관계 및 동향의 전개 방향

과거 남북한 교류 대부분은 인도적 대북지원사업에 한정되었다면, 점차 경제·사회·문화·학술 등 교류 범위가 확대되는 추세이다. 하지만 2018년 9월 평양에서 이뤄진 마지막 남북정상회담 개최 이후 남북한 교류협력은 소강상태에 놓여 있다.

#### 나. 남북교류협력의 법·제도

##### 1) 남북한 인적교류를 위한 제도적 발전 과정 현행법령

과거 남북관계의 불신과 대립 구도를 청산하는 것을 통일번영을 위한 목표로 설정한 후, 남북교류의 제도적 기반으로서 1990년 8월 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「남북협력기금법」이 제정되었다.

##### 2) 남북한 인적교류를 위한 현행법령의 제도적 체계

「남북교류협력에관한법률」이 북한 주민과의 상호작용을 접촉·왕래·교역·협력사업이라는 4가지 틀로 담아내고, 그 절차와 제도를 새롭게 만들었음은 남북관계의 제도화 측면에서 상당히 중요하다고 평가할 수 있다(이찬호, 2018).

#### 다. 제3차 남북관계발전기본계획과 기본 방향

「남북관계발전기본계획」은 2005년 12월 29일 제정된 「남북관계 발전에 관한 법률」에 따라 남북 공동번영과 한반도 평화통일을 구현하기 위해 남북관계

발전의 비전, 목표, 추진과제 등을 제시하는 5개년의 중장기 계획을 말한다(통일부, 2019). 2017년 말에는 「제2차 남북관계발전기본계획」의 시한이 만료되어 2018년부터 2022년까지 새롭게 적용될 「제3차 남북관계발전기본계획」이 수립되었다.

### 1) 상호체제인정

남북 간 교류협력 사업은 북한과의 정치적·외교적 관계 및 북한의 자체적인 경제 상황으로 인해 불특정 변수가 많을 수밖에 없는 구조적 한계성을 내포하고 있다. 북한 정치체제의 특수한 성격을 받아들임과 동시에, 남북관계가 대결 지향적, 즉 적대관계이든 교류협력관계이든 북한을 이해하고 나아가려는 노력이 수반되는 것이 중요하다(박정원, 2007).

### 2) 민간단체들의 주도적 역할

남북 교류협력, 더 나아가 인적교류를 보다 활성화하기 위해 민간 부분에서의 자율성이 확보되어야 할 것이다(임강택·홍제환, 2017). 북한 내 취약계층, 재해·재난으로 손해를 입은 이재민들에 대한 지원은 남북관계 상황 및 대북제재와 별도로 추진되어야 한다.

### 3) 지방자치단체의 위상 강화

남북한 인적교류에서 지자체의 역할을 무시할 수 없는데, 이에 대한 보다 실질적 지원과 제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 정부 차원의 외교, 국방, 사법 등 국가의 존립에 영향을 미칠 수 있는 대북사업에는 국가의 개입이 당연시될 수 있지만, 이 밖에 순수 민간교류 혹은 지자체의 인도적 대북사업을 장려하는 차원에서 지자체에 힘을 실어 주어야 할 것이다.

#### 4) 해상을 통한 남북한 교류협력 강화

남북한 교류협력 중 인적교류에서 육로 혹은 철도시설을 활용하는 것 외에도 항만을 활용하는 방안도 고려해 볼 가치가 있다. 건설과 운영에서 공공재의 특성이 강한 철도와 달리 항만은 운영과정에 기업의 수익 창출이 가능하여 민간자본 유치를 통한 재원 조달 가능성도 열려 있다.

### 4. 남북지자체 인력 교류협력 기본합의서

(전문)

본 합의문은 남의 00시와 북의 00시가 상호존중과 신뢰의 바탕 위에 (스포츠, 음식교류, 재난 방재, 신재생에너지, 생물 중 다양성 연구) 분야의 인적교류를 시작으로 인력교류 및 나아가서 인력개발교류 분야로 협력의 범위와 깊이의 확대를 도모하기 위한 정책적 노력을 기울이기 위한 기초를 마련하기 위한 것이다. 이를 위해 남북 두 도시 사이 사람의 교류는 양쪽 국가 간의 사회적 자본 확충과 미래 지향적 통일에 대비한 사회통합의 초석을 마련하여 남과 북은 평화공존과 상호발전, 그리고 새로운 민족의 정체성과 동질화를 위하는 데 이바지하고자 다음과 같이 합의하였다.

1. 남의 00시와 북의 00시는 (스포츠, 음식교류, 재난 방재, 신재생에너지, 생물 중 다양성 연구) 분야의 협력을 위해 필요한 인적교류에 대하여 합의한다.
2. 남의 00시와 북의 00시는 민족공조와 상생공영의 관점에서 남북한 인적교류를 통해 양국(도시)의 미래 지향적인 인적교류에 협력하고 이에 필요한 최대한의 정책적 배려와 편의를 제공하며 이에 참여하는 모든 관계 종사자와 일반주민의 안전을 보장한다.
3. 남의 00시와 북의 00시는 인적교류를 통한 신뢰를 바탕으로 미래 통일 국가에 필요한 다양한 전문분야의 인력교류와 인적자원의 양성을 위한 제도적 통합을 위한 협력을 추진한다.
4. 남의 00시와 북의 00시는 남북교류협력을 위한 협의기구를 설립하여 연락 채널을 가동하면서 인적교류를 통해 인력교류와 인적자원개발 협력으로 확대 발전시키는 데 필요한 최대한의 신의와 성실을 다해 협력한다.
5. 남과 북은 남의 00시와 북의 00시의 인적교류에서 확인된 000 분야의 성과를 통일 국가에 필요한 인력교류와 인력양성을 위하여 남과 북의 공동 관할지역에 교육훈련관계 기관을 설립하여 인력양성뿐만 아니라 훈련교사 양성, 교육과정 개발 등을 마련한다.

6. 남의 00시와 북의 00시는 상황의 진전에 따라 인적교류가 지속되는 상황에서 인원과 예산 등에서 적극적으로 지원하며, 남과 북은 일방이 지원의 필요성을 제기할 경우 정치, 경제, 사회적 요구와 관련 없이 최대한 편의와 안전을 제공한다.
7. 남과 북은 어느 한 곳이 교육, 훈련, 인력양성의 필요성을 제기할 경우 정치, 경제, 사회적 요구와 관련 없이 최대한 협력을 원칙으로 하며 이에 필요한 인원, 예산 등의 분야에서 적극적으로 지원하는 것을 원칙으로 한다.
8. 이 합의문의 대상은 남과 북 영토에 거주하는 해당 국적자와 기관, 단체, 법인, 국제기구를 포함한다.

## 제4절 지자체 남북 인력교류의 추진과제

### 1. 북한의 입장을 고려한 교류협력

남북 인적교류협력의 추진과 실현을 위해서는 북한의 입장을 고려하는 실천 방안 마련이 필요하다. 한국 정부의 일방적·시혜적 교류협력을 부각시킬 수 있는 사업은 북한의 국가적 자존심에 부정적인 영향을 미쳐 지속 가능성이 높지 않다. 북한 측 수요를 파악하고 판단하는 사전협의 과정을 거칠 수 있는 인적교류 협력기구의 제도화 및 상설화를 추진해야 한다.

### 2. 우리 정부와 지자체의 실익과 명분을 확보

남북교류협력은 추진과정에서 종종 우리 사회 내부의 북한에 대한 시각 차이로 인해 퍼주기 논란과 같이 남남갈등을 유발하는 정치적 의제로 작용하기도 했다. 이러한 논란을 사전에 불식시키기 위해서는 인적교류협력을 포함하여 남북교류협력과정을 통해 우리 정부와 지자체도 실익과 명분을 확

보할 수 있는 대안을 마련해야 한다.

### **3. 우리 지자체의 과도한 경쟁 방지**

지자체 남북교류협력 구상단계에서 지방자치단체의 참여 및 역할이 확대되어야 한다. 지자체의 역할을 확대하는 과정에서 중앙정부와 협력체계를 구축하고, 협의를 통한 역할 분담 구조를 체계적으로 설계하여 과도한 경쟁을 방지하는 노력도 필요하다.

### **4. 남북한 중앙정부의 협력체계를 활용**

북한의 권력체계의 특성에 대한 고려뿐 아니라 남북교류협력사업에 있어 우리 정부 차원에서도 중앙정부와 지자체의 협력체계를 통해 사업 추진력과 대북 접촉의 용이성을 확보해야 한다.

### **5. 지방균형발전을 위한 자매결연 추진**

남북한 행정구역 체계의 상이성에도 불구하고 남북한 지방균형발전의 과제를 안고 있는 만큼 광역자치단체 차원의 자매결연(우호도시) 협력체계를 마련해야 한다.

## 6. 북한 지방행정조직의 특성 이해

북한의 지방행정 조직은 대표의결기관과 집행기관이 분리되어 있어서 우리의 의회나 행정부와 유사하게 볼 수 있지만, 실제 구성·운영·권한에서 상이한 특성을 보인다. 북한의 지방인민회의는 심의·승인 및 선거·소환의 권한만 행사하고 있어 형식적인 권한에 그치고 중앙정부로부터 독립성을 인정받지 못하는 한계가 명확하다.

[추진과제 1] 남북지자체 스포츠 교류

### 1. 추진배경

적대 또는 라이벌 국가 사이의 스포츠 교류는 남북뿐 아니라 국제관계에서 경색국면을 해소하는 촉매제로 활용되었던 사례가 다수 있다.

### 2. 추진방향

스포츠 교류의 특성상 경쟁과 그에 따른 승패가 따라오는 것은 불가피한 측면이 있는데, 남북공동팀이 아닌 축구와 탁구 같이 국가의 대표성을 가지는 국가대표팀의 이른바 A매치는 화합의 의미보다 경쟁과 대결의 의미가 크게 작용한다. 그러므로 지자체가 주도하는 생활체육 교류가 남북한 화해협력에 더 적절한 정책 접근으로 판단된다.

### 1) 남북 스포츠 교류의 문제점

첫째, 주된 의제가 올림픽 및 아시아경기대회 등과 같은 국제대회 단일팀 구성을 위한 체육 회담으로, 이에 요구되는 창구 단일화가 필요하지만 정례화 없이 일회성·소모성 회담이나 정치적 행사로 전락하였다. 둘째, 남북 선수의 실제 스포츠 교류에서 인적 교류가 확대되었지만, 북한의 남측 방문은 제한적이고 남한의 북한 방문이 주를 이루며 남북 당국에 지속적 스포츠 교류를 보장하는 제도적 장치로 발전되지 못하였다. 셋째, 남북 스포츠 교류가 증가하면서 공동행사로 진행되는 경우 북한의 과시용 이벤트 성격이 강하며 이에 드는 큰 비용을 남측이 일방적으로 부담한다는 문제점이 있다.

### 2) 남북 스포츠 교류의 장점

스포츠의 비정치성을 활용한 협력의 확대라는 기능주의적 접근의 효용성으로 남북한의 민족적 동질성 회복과 민족공동체 건설 및 민족통합에 긍정적 역할을 할 수 있다. 이에 따라 남북 스포츠 교류의 지속가능성을 보장하기 위한 제도적 장치 마련과 정례화가 필요하다.

### 3) 남북 스포츠 교류의 추진 방향

먼저 광역 및 기초지자체 별로 분산되어있는 실업팀, 체육시설, 지리적 입지, 성과, 경력 등의 분포현황을 고려하여 남북지자체별 스포츠 교류 협력 분야를 선정한다. 또한 여자축구, 마라톤, 역도, 권투, 탁구, 레슬링, 유도, 양궁 등 북한이 상대적으로 강점을 보이는 사업을 우선 스포츠 교류사업 대상으로 선정한다. 아울러 스포츠 교류협력 초기에는 전문선수를 중심으로 시작하고, 이후 제도화·정례화를 통해 동호인 스포츠로 교류협력을 확대한다.

#### 4) 북한의 체육행정과 지방체육조직

북한의 건국 초기부터 체육 행정을 실질적으로 움직인 것은 도인민위원회였고, 1979년 이후 조선체육지도위원회가 기능하면서 중앙의 위상이 강화되었다. 북한의 체육단은 전문적인 체육인 양성과 훈련을 포함한 40여 개가 조직되어 우리나라 실업팀과 유사하지만, 평양에 중앙단위로 20개가 집중되어 있고 신의주·사리원 등 각 도에 나머지가 편재되어 있다.

### 3. 추진내용

첫째, 지자체 남북교류협력 정책협의회를 통해 특기 종목을 고려하여 남북도시에 각각 스포츠 종목을 배정하는 형식으로 스포츠 교류 정책을 조율한다. 둘째, 개별 지자체는 2006년 이후 남북체육교류를 추진하고 정기적인 대회를 개최해 왔던 민간단체인 남북체육교류협회와의 협력체계를 구축한다. 셋째, 남북 스포츠 교류에서 시작하여 실제 남북한의 선수들이 상호방문을 통해 경기를 개최하고 이를 정례화하며 협력의 범위를 확대하는 방향으로 사업을 강화한다. 넷째, 스포츠 교류행사의 확산 효과를 활용하는 접근이 필요하다. 다섯째, 스포츠 분야에서 인적교류와 인력교류가 상당 수준 진전이 되면, 이를 스포츠 교류로 확대 발전시켜 스포츠 분야 안의 다른 분야로서 체육시설 건설 지원, 스포츠 관련 용품, 시설 자재 등 공적 개발지원 형식으로 협력의 확산 효과가 기대된다.

#### 4. 성과지표

단기성과지표는 해당 지자체가 연간 남북한 지자체가 참여하는 스포츠 관련 회의와 경기의 회수, 참가인원으로 판단한다. 스포츠 교류의 인적교류 성과에 따라, 스포츠 경기의 정례화·제도화에 따라 지속가능성을 기준으로 평가항목을 추가한다. 또한 스포츠 교류를 통해 남북한 인적교류가 국제경기로 확산되는 효과와, 문화예술 분야로 교류협력을 확대하고, 용품 및 시설 지원의 공적개발원조로 협력을 강화할 때의 확산 효과에 관련된 평가항목도 추가해야 한다.

#### [추진과제 2] 남북지자체 전통음식 경연대회

##### 1. 추진배경

남북관계의 진전 여부에 따라 북한 전통음식 교류를 통해 민족의 동질성을 확인하려는 움직임이 활발해질 수 있다. 음식은 남북교류 관심도를 증가시키고 남북 간 이질감을 극복하는 인적교류 수단으로 활용할 수 있다. 지자체 차원 및 민간단체에서도 음식을 통한 남북교류협력 사업의 적극적 추진 의지를 피력했다.

##### 2. 추진방향

남북의 전통음식과 향토음식은 해당 지역의 전통과 식생활을 알 수 있는 일차적인 표현이자 척도이며, 남북교류협력이 진행될 때 가장 활발히 교류

할 수 있는 사안 중 하나이기에 음식을 통해 자연스럽게 남북인적교류를 추진할 수 있다. 본격적으로 남북지자체 간 전통음식, 향토 음식에 대한 인적 교류를 추진하기 위해서는 남북지자체별로 특색있는 음식, 교류할 수 있는 음식의 현황 파악이 필요하다. 또한 남북지자체 전통음식, 향토음식의 요리 경연대회를 통해 경쟁력 있는 음식은 식당에서 판매함으로써 이윤 창출 수단이 될 수 있다.

### 3. 추진내용

첫째, 남북 간 진행되는 요리경연대회를 공동으로 개최하여 지자체 간 요리 및 음식 관련 인적교류를 추진한다. 둘째, 각 지자체 음식을 중심으로 요리경연대회 관련 TV 프로그램을 남북 공동으로 제작하도록 추진한다. 셋째, 북한에서 진행되는 지역별 요리경연대회들을 남북이 함께 행사를 개최하는 방식으로 추진한다. 넷째, 남북 음식에 대한 요리경연대회를 통해 요리법, 제작과정, 요리기술, 요리도구의 사용법 등 자연스럽게 인적교류를 진행할 수 있는 기반을 조성한다. 다섯째, 향후 남북지자체별 음식 경연대회를 통해 본격적인 음식 조리법 전수 등을 이어나갈 수 있도록 남북 공동으로 요리전문학교를 설립하도록 추진한다.

### 4. 성과지표

단기성과지표는 해당 지자체가 1년마다 개최하는 남북한 지자체가 참여하는 전통음식, 향토음식 관련 정기회의 개최 횟수와 인원수로 판단한다. 남북음식경연대회 및 요리전문가의 인적교류 성과 등 정례화와 제도화에 따라 지속

가능성을 기준으로 평가항목을 추가한다. 또한 남북음식경연대회를 통한 인적 교류 확산 효과와 문화예술 분야로 교류협력을 확대하는 지표를 추가한다.

요리제작용품 및 시설 지원의 공적개발원조로 협력을 강화하는 데에 따른 확산 효과도 평가항목으로 추가한다. 음식경연대회 인적교류를 통해 가장 높은 단계의 협력인 셰프(전통음식 대가) 관련 전문 인적자원개발협력으로 발전하는 경우 전통음식 학교, 교육 훈련시설, 제작 관련 등의 새로운 평가 체계를 마련한다.

### [추진과제 3] 남북지자체 멸종위기 생물종 다양성 보전사업

#### 1. 추진배경

한반도의 물리적 분단상황은 한반도 전체를 포괄하는 일관된 생물다양성과 멸종위기 동물보호 정책 수립 및 관리가 불가능하도록 했다. 따라서 한반도의 생물다양성 보전을 위한 남북협력사업이 요구된다.

## 2. 추진방향

### 1) 북한의 생물종 보전을 위한 정책

북한은 국내/국제적 차원에서 생물종 보호와 자연자원의 지속가능이용에 대해 강조하며 기술지도를 시행하고 있으며 관련 법 등을 제정했다.

### 2) 한국의 지자체별 생물종 보호정책

한국은 광역지자체별로 기후변화와 적응과 관련하여 생물종 보전정책을 시행하고 있으며 국립생태원, 환경부와의 공조를 바탕으로 정책을 구체화하고 있다.

### 3) 멸종위기 생물종 중심의 종 다양성 보전사업의 장점

생물종 보전과 관련한 인적교류 및 제반 사업들은 대부분 경제제재에 제한을 받지 않는 분야로서 북한의 협력 의지에 따라 확장 가능성을 갖고 있다.

### 4) 생물종 다양성 보전사업의 단점

지자체별 생물종 보전사업을 진행하고 있지만, 핵심 분야인 멸종위기종 증식·복원 기술개발·보급 등은 일부 지자체에 편중되어 있다. 따라서 기반 구축이 완성된 지자체 협력사업을 우선 추진하는 것이 적합할 것이다.

## 3. 추진내용

첫째, 생물다양성 통합정보 구축을 위한 정책 실무자들 간 방문 교류로 인적교류를 강화한다. 둘째, 지자체 실무진 및 대학 연구자들이 중심이 되어

정기적 학술교류, 보전사업을 추진함으로써 이를 인력교류로 확대한다. 셋째, 한반도 생물종 보전센터 건립 등을 통해 한반도 자연자원 통합 관리 등 인적자원개발협력을 추진한다.

#### 4. 성과지표

단기 성과지표는 지자체 교류 인원으로 판단하며, 이외 정기적 학술교류 횟수 및 중장기 연구계획 달성 여부로 판단한다. 종자보전 기술개발 및 종복원 성과로도 판단할 수 있다.

##### [추진과제 4] 남북지자체 신재생에너지 협력사업

#### 1. 추진 배경

북한의 에너지 자체 생산 능력은 초기 단계에 머물러 있고, 신재생에너지 산업 역시 기초단계에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 확인되었다. 이에 따라 북한의 역량 강화를 위해서라도 단기적 지원 및 교류는 물론 중장기적 상호 협력이 선제되는 것이 중요하다. 무엇보다 에너지 부족은 북한의 국가 존속 및 생존기반을 위협하는 중요한 문제로 대두되고 있어 한반도 안정을 위해서도 반드시 사전 논의가 필요한 중요한 사안이라 할 수 있다.

## 2. 추진 방향

남북 양국 간 그동안 벌어진 에너지 공급 수준을 어느 정도 상쇄하고, 시간의 흐름에 따라 남한과의 공급 규모 격차를 서서히 줄여나가기 위한 인적자원 개발협력을 추진하는 것이 필요하다. 또한 남북한의 신재생에너지 산업이 환경과 기후문제 해결을 위한 전방위적 교류협력 사업임을 부각할 필요가 있다.

에너지 빈곤을 겪고 있는 북한과 인도적 차원에서의 에너지 교류협력을 보다 강화할 수 있는 제반 협력방안들이 구체화하는 과정에서, 안보 위기를 해결하는 것도 무엇보다 중요하다. 남북 에너지협력을 통해 개발·생산된 에너지 자원과 인프라가 군사용으로 대체 또는 활용되지 않도록 사전 예방 및 지속적 관찰이 필요하다.

## 3. 추진내용

첫째, 단기적 물품 구호에 대비되는 중장기적 개발 협력방안으로 대북한 에너지 협력방안에 대한 보다 심도 있는 논의가 전개되는 것이 중요하다. 둘째, 에너지 수급에 문제를 겪고 있는 북한에 맞춤형 중장기적 에너지 지원 사업을 진행하고, 남북한 교류 협력에도 긍정적 효과를 가져올 수 있는 신재생에너지 관련 인력 교류협력 방안이 제시되는 것이 바람직하다. 셋째, 북한의 에너지 문제를 고려하여 인도적 지원 차원의 신재생에너지 협력을 시작해 인적 접촉면을 확대하고, 관련 단지를 조성하여 에너지원 생산, 개발, 연구를 함께 진행함으로써 남한 측의 일방적 퍼주기에 관련된 여론을 잠재울 수 있다. 넷째, 남북한 신재생에너지 연구자 간 상호 교류협력을 바탕으로 지속가능하고 비경쟁적인 상호교류를 추진해 나갈 수 있다.

#### 4. 성과지표

「남북관계 발전에 관한 법률」, 「남북협력기금법」 등에 남북한 신재생에너지 교류 협력을 강화할 수 있는 법률적 내용을 보완하고, 남북 신재생에너지 지원사업관련법 마련 등 법적·제도적 장치 보완이 필요하다. 남북 양국 간 신재생에너지 협력방안에 대한 다각적 검토 및 이를 객관화 할 수 있는 공식/비공식적 지표 마련도 필요하다.

### 제5절 지자체 남북 인력교류의 추진전략 및 체계

#### 1. 남북지자체 인력교류협력 추진전략

##### 가. 인적교류 확대에 한계 인식

남북 인적교류에서 인력교류 및 인적자원개발교류로 협력을 확대하려는 상황에서 정치, 제도, 국제정치적 한계상황이 분명하다는 것을 인식할 필요가 있다. 북한은 통제사회라는 현실적 한계 때문에 사람을 매개로 하는 높은 수준의 교류협력에는 소극적일 수밖에 없다.

##### 나. 한반도 비핵화를 고려한 단계적 추진

대북제재가 유지되는 현재 남북관계의 교착상태에서는 1단계로 인도적 지원과 같이 제재를 피할 수 있는 제한된 인적 접촉을 시도한다. 2단계, 신뢰 구축에 진전이 있는 경우 비정치적인 사회, 문화, 체육 교류를 통해 인적

접촉면의 확대를 시도한다. 3단계, 비핵화 시작에 따라 국제제재 및 미국의 독자 제재가 부분적 완화된다는 것을 전제하면서 북한의 필요에 대응하는 방식으로 낮은 수준의 직업훈련이 필요한 인력 교류와 협력을 추진한다. 4단계, 비핵화의 의미 있는 진전에 따라 첨단분야에서 남북한 전문인력 교육·훈련이 필요한 상황을 전제로 상호 기술교류와 교육·훈련을 공유하는 수준의 인적 자원개발 협력을 추진한다. 5단계, 한반도 평화체제가 정착함에 따라 북한의 비핵화가 달성되고 남북한의 상호신뢰에 기반한 평화공존과 상호 존중의 제도가 완성된 단계에서 인적교류, 인력교류, 인적자원개발협력이 동시에 가능한 국가통합의 이전단계가 될 것이다.

#### 다. 남북한 인력교류의 활성화를 위한 장기적인 대책

첫째, 북한 당국에 신뢰를 주기 위해 중앙정부보다 지자체가 주요 행위자로 인력교류협력 사업을 주도해 나간다. 둘째, 남한이 북한에 일방적으로 지원하는 게 아니라 상호존중을 기초로 해 상호교류와 네트워크를 확대해 나간다. 셋째, 교류협력을 통해 남남갈등이 일어날 가능성을 최소화하는 전략을 수립해야 할 것이다. 넷째, 중앙정부의 남북교류협력체계 목표, 전략, 원칙, 추진과제를 고려한 협력체계를 구축한다. 따라서 북핵 문제와 병행진전을 우선순위에 두고 중앙정부의 대북정책을 측면지원한다. 또한 남북 간 연락체계 구축을 통해 남북협력의 제도화와 지속가능성을 확보해야 한다. 다섯째, 남북한의 지방균형발전을 염두에 둔 지방-지방의 상호협력체계를 제안한다.

## 2. 남북지자체 인력교류협력 추진체계

### 가. 지자체의 체계적 역할분담

분야별 지자체의 특성과 선호를 반영하는 전문분야를 선정하는 원칙을 선정하고, 그에 따라 해당 지자체의 자율성을 보장하는 방식으로 구상한다. 지자체 간 중복을 피하고, 하나의 분야에 복수의 지자체가 참여하는 경우 협의체를 통해 업무조정을 추진한다.

### 나. 지자체 주도형 인력교류협력

기존 「남북교류협력협약」의 역할을 강화하여 지자체가 주도적 역할을 수행하고, 지자체 사이의 업무를 조율하고 조정하는 방향으로 인력교류협력 체계를 구성함으로써 자율성을 부여하는 것이 적절하다. 중앙정부는 통일부와 해당 부처의 업무협조, 정책조율, 그리고 재정지원을 담당하여 전략적 측면지원 역할로 북한의 협력을 유도해야 한다.

### 다. 지자체 행·재정 지원 방안 마련

지자체 남북인력교류협력에 대한 행·재정 지원 방안의 구체화 및 제도화가 필요하다. 우선 지방정부가 인력교류협력을 진행할 때 남북교류협력기금에 접근할 수 있는 기회를 확대한다. 또한 남북교류협력기금의 지원 법체계와 행정절차를 개선하고 간소화해야 한다. 지자체 남북교류협력에 대한 『남북협력기금법』을 개정함으로써 지자체에 간접적 지원 적용이 아니라 직접적 지원을 적용한다.

### 라. 지자체의 자율성 제고

지자체 남북교류 활성화를 위해서 이원화된 연락체계를 구축 또는 유지한다. 중앙정부가 참여하여 남북교류협력의 원칙이 정해지면 지자체협의체가 중심이 되어 계획 또는 추진한다. 해당 사업의 업무조정과 사업 결과의 성과 평가, 평가 결과의 환류 체계는 지자체협의체가 주도해 나간다. 사업집행 과정에서는 지자체가 주도하는 인적교류협력 사업의 업무추진 체계 구축도 필요하다. 민간단체와 국제기구와 국제 NGO를 참여시켜 협력의 지속가능성과 인력교류협력으로의 협력 심화를 추진하는 과정도 필요하다.

남북한 인력교류협력에 관련한 기본적인 대외협력 필수 업무는 지자체협의회와 지자체에 위임하는 것으로 제도화할 필요가 있으며, 남북교류협력에 필요한 국제교류 업무에 있어 지자체 주도의 협력체계를 구축해 나간다. 교류협력을 위한 대북 접촉, 연락, 협상도 가능한 경우 지자체 수준으로 업무를 이관하는 노력을 지속적으로 추진한다.



## 제7장

# 남북간 인적자원교류 협력에 관한 법제도적 검토

제1절 서론

제2절 남북 인적교류의 현황과 법제도

제3절 남북 인적교류 관련 법제도의 검토

제4절 남북 인적교류 활성화를 위한 법제도  
정비방향

제5절 결론



## 제7장 | 남북간 인적자원교류 협력에 관한 법제도적 검토

### 제1절 서론

#### 1. 연구의 필요성과 목적

남북은 상호 대립의 역사 속에서 분단국가로서의 특징을 모두 갖춘채 상호간 법제도를 부정하는 것이 기본적 태도였고 이는 현재도 정리되지 않은 상태로 남아 있다. 관련하여 남북한은 국제법상 서로 다른 국가이며, 국내법적으로는 상호 국가성을 부인하는 관계에 있으므로 교류협력시 남북한 법률은 상호 충돌이 노정되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 남북한의 교류협력에 있어서는 결국 모든 분야를 아우를 수 있는 하나의 제도적 틀을 완성해 두어야 하고 남북에 공히 적용될 수 있는 합의가 선행될 필요가 있다. 특히 남북이 인적교류협력을 하는 경우에는 남한의 관계법, 북한의 관계법, 남북 합의서, 국제법을 모두 검토할 필요가 있다. 즉, 이는 남북간의 인적교류에 특화된 기본적인 법률관계의 형성과 아울러 신변보장, 공동지역에서의 합의 사항 등을 법제화하는 작업이 필요하다.

본 연구는 상기와 같은 문제의식에서 출발하여 남북이 당면하여 교류와 협력을 활성화시키고자 하는 경우 특히 인적교류를 원활히 추진하기 위한 기반마련을 위해 어떠한 법제도를 정비하여야 하는지를 중심으로 연구하였다. 이를 위해 현행 헌법과 남북관계를 규율하는 국내법제, 남북합의서를 검토하여 문제점과 정비방향을 제시하고 비교법적으로는 통일전 독일의 인적교류에 대한 추진기반으로서의 법제도 검토와 양안관계에서의 교류협력에 관한 법제도를 비교하여 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 연구의 범위와 방법

본 연구에서는 남북의 화해·협력기와 남북연합에 대비한 차원에서 필요한 법제도의 정비방향을 모색하고자 한다. 따라서 연구의 전제는 우리정부의 공식적인 통일방안인 민족공동체 통일방안으로서 제1단계인 남북 화해 협력의 단계에서 제2단계인 남북연합을 지향하는 과정에 있는 과도기적 단계로 하고 있다. 즉, 현재와 당분간의 미래는 제1단계에서 개선할 법제도를 탐색하면서도 제2단계를 대비하는 것이 필요하다는 것을 전제로 하고 있다. 이는 본연구의 시간적 범위를 의미한다.

또한 내용적으로는 남북관계에 있어서 ‘인적교류’라고 하는 한정적 테마를 중심으로 다루되, 필요시 남북관계에 대한 개괄적 내용도 언급하고 있다. 인적교류와 관련하여서는 다양한 분야의 인적교류가 있을 수 있으나 그 모든 분야에의 인적교류에 대한 특성에 따라 모든 관련 법제를 제시하는 것은 합리적이지 않다고 판단하였다. 그리고 인적교류는 어떤 분야를 막론하고 기본적으로 적용되는 법제도는 동일하다는 측면에서 남북관계를 규율하는 법제(통일법)와 북한의 관련법을 중심으로 연구하는 편이 타당하다고 판단하였다. 다

만, 각 분야별 교류에 있어 해당 분야를 규율하는 법제도가 있고 그러한 법률이 남북교류에 있어 정비가 필요하다면 연구의 범위에 포함하였다.

연구의 방법으로는 기본적으로 입법적 연구로서 현행 법제도의 문제점을 문헌에 입각하여 분석하고 법률의 개정방향을 제시하였다. 이를 위하여 그간 인적자원 교류에 관한 자료집, 통일부 발간의 통일백서, 실제 추진사례에서 나타난 문제점과 대응을 총합적으로 분석하였다. 또한 각 분야별 전문가를 활용하여 상시적으로 자문회의를 거쳤으며 학술회의와 국회의 입법개정안 자료 등을 참고하였다.

## 제2절 남북 인적교류의 현황과 법제도

### 1. 남북 인적교류의 현황

1989년부터 2020년 현재까지 남북간 인원의 왕래현황을 보면 방북은 모두 1,470,695명이고 방남은 9,163명으로 모두 1,479,858명으로 집계된다. 방북의 경우 04년부터 증가하다가 08년에 약 18만명으로 정점을 찍은 이후 서서히 감소하였다가 18년에는 05년 수준을 간신히 회복하였다. 방북의 경우 2016년초 개성공단 폐쇄결정이 있는 후에는 급락하였으나 2018년 판문점선언 이후 증가하다 다시 감소세이다. 개성공단이 정상가동하였던 시기 연간 약12만명 정도가 방북하였다는 사실에 비추어 볼 때 폐쇄조치가 남북간의 인적왕래에서도 상당한 영향을 끼쳤음을 알 수 있다. 남북인적 교류협력에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 남북간의 경험과 문화교류에 있다는 점을 알 수 있으며, 남북관계 뿐만아니라 미국을 비롯한 국제관계에 있어서의

문제가 남북교류에도 바로 영향을 미침을 알 수 있다. 따라서 인적교류는 정치관계의 종속변수로서 정치적 문제가 화해협력 무드를 조성함에 따라서 인적자원의 교류협력이 활성화 될 가능성이 높다고 판단할 수 있다.

## 2. 남북인적교류와 대북제재

현재 이루어지고 있는 대북제재 조치는 크게 UN안전보장이사회에 의한 대북제재 결의에 따른 제재조치(이하 “UN대북제재”라 한다)와 UN 대북제재의 이행 또는 독자적인 이유에서 각국의 제재조치가 이루어지고 있다. UN 안전보장이사회 제2731호, 제2375호, 제2397호 결의 등에서는 각종 전략물자 등의 북한 제공금지를 담고 있으며, 아울러 UN안전보장이사회 제2094호(2013), 제2731호 결의(2017) 제12조 내지 제14조에서는 북한과의 금융관련 거래에 대한 제한조치를 두고 있다. 또한 인적 교류 분야에 관련하여 먼저 북한근로자의 고용이 금지되고 있다. 그 밖에도 북한과 관련한 협력사업 전반이 제한되며, 인도적 지원사업의 경우에는 이를 전면금지하고 있지는 아니하나 절차상으로 UN 대북제재위원회의 승인을 요한다고 보아야 할 것이다. 따라서 (군사용도로 관련되지 아니한 분야에서의) 학술교류·협력, 보건의료 등 인도적 지원과 관련 분야에서의 인적 교류 등은 가능한 여지가 있다. 미국 역시도 UN대북제재 조치의 이행 등을 근거로 하여 2016년도 「2016 대북제재 및 정책강화법」, 「국방수권법」 제17편에 반영된 「오토월비어 북핵제재 강화법」(안) 등에 따라서 대북제재를 강화하고 있다. 특히 이 가운데는 북한과의 금융거래한 기관 등에 대한 세컨더리 보이콧 조항을 담고 있는 것을 비롯하여 제재조치를 이행하기 위한 다수의 정책수단을 동원하도록 하고 있다.

그러나 이때에도 다른 금지조치를 준수하는 범위 내에 있어야 한다. 즉, 인적교류 과정에서 북한측 인력을 고용하는 방식을 취하는 것-예를 들어, 우리측 병원에 파견된 북한측 의사에 대하여 방문연구자 등이 아닌, 근로관계에 따른 급여를 지급하는 것- 등은 원칙적으로 금지된다고 하겠다.

**〈표 7-1〉 유엔안전보장이사회 대북결의(2016-현재)**

결의안	배경	주요내용
2270호 (2016)	4차 핵실험 및 장거리 미사일 발사 (2016. 3. 2.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소형무기와 경화기를 포함한 모든 무기에 전면적 금수 조치.</li> <li>• 북한의 무력 수행능력 개발에 기여할 수 있는 물자(식 품, 의약품 제외)에 대한 거래 금지(단, 인도주의 또는 민생 목적을 위한 활동인 경우 예외로 인정).</li> <li>• 북한산 광물에 대한 수출 금지(석탄·철·금·티타늄·희토류 등).</li> <li>• 북한에 항공유 판매 또는 공급 금지.</li> <li>• WMD 또는 유엔안보리 금지 활동 관련 금융서비스를 제공한(회원국의) 북한 내 기존 대표지점·사무소 또는 은행계좌 폐쇄.</li> <li>• 제재 회피나 안보리 위반에 연루된 외교관 및 정부대표 추방 조치.</li> </ul>
2321호 (2016)	5차 핵실험 (2016. 11. 30.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 석탄수출 상한제 도입(연간 약 4억 87만 달러 또는 750만톤).</li> <li>• 북한의 수출 금지 광물 추가(동, 니켈, 은, 아연) 및 조 형물 수출 금지.</li> <li>• 북한의 민감한 핵확산 활동 및 탄도미사일 프로그램에 기여될 수 있는 과학·기술 협력 금지.</li> <li>• 제2270호 WMD 연관성 및 UNSC 결의안 금지 활동 조건 삭제를 통해 북한 내 제3국 금융기관(기존 사무소 와 은행계좌) 전면 폐지.</li> <li>• 북핵·탄도미사일 프로그램을 위한 외화벌이로 해외로 보내진 북한 노동자 송환 조치.</li> </ul>
2371호 (2017)	대륙간탄도 미사일(ICBM) 발사 (2017. 7. 4./ 2017. 7. 28.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한산 광물 전체에 대한 금수조치.</li> <li>• 북한의 해산물 수출 금지.</li> <li>• 해외 북한 노동자 고용 제한 조치.</li> <li>• 북한과의 합작사업 신설과 확대 금지.</li> </ul>

결의안	배경	주요내용
2375호 (2017)	6차 핵실험 실시 (2017. 9. 11.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 직물 및 의류 완제품 수입 금지.</li> <li>• 회원국의 북한국민에 대한 노동허가 발급 금지.</li> <li>• 대북 정유제품 공급에 상한선 도입(2017년 10월~12월 간 50만 배럴, 2018년부터 연간 200만 배럴) 및 원유 공급량 현 수준 동결.</li> <li>• 콘덴세이트 및 액화천연가스 공급 전면 금지.</li> <li>• 회원국의 선박과 선박 간의 환적 활동에 편의도모 또는 관여 금지.</li> </ul>
2397호 (2017)	화성 15호 대륙간탄도 미사일 발사 (2017. 11. 15.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 정유 제품 공급 상한선 연 50만 배럴 이하로 감축.</li> <li>• 회원국의 북한산 식품, 농산품, 기계, 전자기기, 광물, 목 재, 선박 등 수입 금지.</li> <li>• 회원국의 산업용 기계, 운송수단, 철강 및 기타 금속류 수출 금지</li> <li>• 회원국의 항구 내의 선박에 대한 나포·검색·동결(압 수) 조치 의무화 및 회원국의 해에 속하는 해역에서의 선박에 대한 상기의 조치 시행할 수 있는 권한 부여.</li> <li>• 회원국 간 의심 선박에 대한 정보 공유 의무화.</li> <li>• 24개월 내에 회원국에서 수입을 얻는 북한 국민 및 안 전감독원 송환 의무화(국제 난민법, 인권법 등 국제법에 따른 예외사항 명시).</li> </ul>

### 3. 분야별 인적교류와 법제도

#### 가. 과학기술분야의 남북교류

북한과의 과학기술교류는 매우 민감한 분야라고도 할 수 있는데 그것은 과학기술이 군수용으로 이용될 수 있다는 점 때문이다. 이러한 우려는 완전히 불식되기는 어렵겠지만 평화체제를 전제로 할 경우 그리고 북한의 경제난 등에 비추어 볼 때 스피노프(Spin-Off)전략을 통하여 군수에 활용하던 과학기술을 민간차원의 기술개발에 투입하고 이용 전환할 수 있다. 가령, 북한 미사일 기술을 방송이나 민간항공기 개발 기술로 전환하는 것 따위를 생각

할 수 있고 이러한 기술을 다각화하고 개발전환하는 것은 한반도의 평화와 안전에 중요한 기여를 할 수 있기 때문에 남북이 협력을 통해 시너지를 낼 수 있는 영역이 된다.

법제적으로 볼 때에는 과학기술교류의 중요도에 비해 제도적 기반이 여타 분야와 달리 특별히 정하고 있는 부분이 없다는 점은 문제이다. 남북관계발전법이나 남북교류협력법 어디에도 과학기술교류에 대하여 따로 규정한 부분이 없다. 특히 문제로 지적할 수 있는 것은 남북교류협력법 제2조에서 말하는 ‘협력사업’에서 과학기술교류가 포함될 수 있는 것인지 모호하다는 점이다. 제2조는 협력사업의 대상을 “문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등”으로 규정하고 있으므로 이를 한정열거한 것이 아니라 예시로 규정한 것으로 보아야 하겠으나 과학기술의 경우 앞서 언급한 대로 군수관련 기술로 포함될 수 있어 민감하고 법상 예시로 든 내용들이 대체로 사회·문화분야의 교류협력이라는 점에 비추어 볼 때 그 성질이 다소 이질적이다. 따라서 과학기술교류도 남북협력사업에 포함하고자 하는 경우에는 학술이나 경제 협력의 내용으로 흡수해서 할 수 밖에 없는 애매한 분야가 될 수 있다는 점이 문제이다.

#### 나. 방송분야의 남북교류

2000년 6·15공동선언으로 남북간 방송교류에 대한 확대가 합의되었으나 매우 제한적이고 큰 진전이 없었다. 현재도 북한에서 남한방송을 시청하는 것은 당국에 의해 매우 엄격히 통제를 받고 있는 상황이라 남한방송을 북한에 시청할 수 있도록 하는 것은 공식적인 방안으로서는 용이하지 않다고 보인다.

이를 위해 방송개방을 포함하는 남북합의서의 체결이 필요하다. 독일의 경우와 달리 우리는 남북기본협정이 아직 체결되지 못하고 있으며 문화협정

도 체결되지 못하고 있는 상황이다. 또한 방송법에도 북한방송이나 북한과의 교류에 대한 규정이 전혀 없다.

방송의 직접적인 시청취를 위한 교류협력을 소프트웨어적인 것으로 본다면 하드웨어적인 교류로서 방송인의 기술적 교류를 추진할 수는 있다고 본다. 기술적교류를 통해 점진적인 방송교류의 시작을 도모할 수 있으며 북한의 방송기술확대를 통해 북한사회의 선진화와 개방화에 기여할 수 있는 방안이 된다. 이는 북한 방송의 질을 높여 남한 내에서의 시청취에 대한 관심과 기대를 통해 북한사회를 이해하는 저변을 확대할 수 있기 때문이다. 관련하여 기자와 방송사업에 종사하는 인력들의 자유로운 왕래편의를 도모할 수 있도록 남북교류협력법에 특례를 마련할 필요가 있다. 그리고 “방송통신발전 기본법”상 설치된 ‘남북방송통신교류 추진위원회’의 활동을 실질화 하기 위한 적극적인 정책추진과 함께 남북방송교류에 관하여 상호 시청취, 방송인력의 교류를 추진할 수 있는 근거조항도 신설할 필요가 있다.

#### 다. 스포츠분야의 남북교류

우리는 스포츠 교류를 비정치적 분야로 인식하지만 북한에서는 사회문화 분야의 한 교류로서 직접 남북주민간 교류라는 측면에서 민감하게 반응한다. 따라서 정부가 직접적으로 나서기보다는 민간분야에서 그 명맥을 이어갈 수 있도록 지원하는 역할에 보다 비중을 두는 것도 필요하겠다. 그렇게하기 위해서는 정부가 주도한 국가대표 중심의 스포츠교류 외에도 스포츠용품지원, 스포츠시설지원, 스포츠지도자나 과학자의 교류 등 다양한 분야에 대한 지원과 교류협력에도 적극적으로 나설 필요가 있다. 그러나 스포츠분야에서의 남북교류는 남북교류협력법상 사회문화분야의 일반적 교류협력사

업에 포함되는 것으로서 본격적인 교류를 위한 법적 토대는 아직 미흡한 상태라 할 수 있다. 특히 스포츠에 관한 사항을 기본적으로 규율하는 국내법제인 스포츠산업 진흥법에는 남북간 스포츠 교류에 대한 규정이 전혀 없고 기본계획에도 남북스포츠 교류에 대한 사항을 포함하고 있지 않아 법적 기반이 매우 취약한 상태라고 할 수 있다.

#### 라. 남북관광

남북교류협력법 제2조에는 ‘협력사업’의 정의로서 “남한과 북한의 주민이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동”으로 정의하고 있어 관광에 관하여는 협력사업의 일환으로 취급되고 있다.

다만, 과거 금강산 관광이 중단된 사례에 비추어 볼 때 방문주민에 대한 신변안전은 매우 중요하다는 것을 알 수 있고 이에 대한 북한측의 안전보장을 확고히 하여야 하는 과제를 안고 있다.

그리고 관광을 활성화 하기 위하여 관광사업자에 대한 손해를 방지할 수 있는 다양한 방안을 정부가 제시할 필요도 있다. 과거의 예를 보더라도 금강산 관광이 해로를 통하면서 투자비용 대비 사업의 효율성이 낮아 자금난에 처하였고 개성공단의 경우도 북한측의 일방적인 중단조치로 인하여 사업의 손실이 발생한 바 있다. 따라서 관광은 직접적인 인적교류가 되는 만큼 신변안전과 사업손실을 저감할 수 있는 다양한 제도적 장치를 정부가 마련해야 재활성화를 기대할 수 있다고 보인다.

#### 마. 보건분야의 남북교류

보건의료 분야에서의 남북교류협력 사업을 추진하기 위한 제도적 방안으로서 우선 포괄적인 남북보건의료협정이 필요하고 세부적인 사업을 이행하기 위한 세부합의서를 별도로 체결할 필요가 있다. 또한 방역의 경우 이를 규정하는 국내법률에 남북협력을 추진하기 위한 특례규정이 거의 전무한 실정이라는 점이 문제이다. 구체적으로 보면, “재난 및 안전관리기본법”에서는 북한이나 접경지역에 대한 특례규정이나 유사시 남북협력에 관한 규정이 없고 북한과의 공동방역에 관한 사항도 규정할 필요가 있다.

남북협력기금법에서 보건의료나 공동방역을 추진하기 위한 근거로서 기금의 용도를 명확히 할 필요가 있고, 기금의 용도에서 정부는 지자체와 민간 단체에도 기금을 지원할 수 있다는 근거조항이 있다면 과거부터 지자체와 민간이 협업으로 방역을 한 사례가 있는 만큼 탄력을 받을 수 있을 것이다.

장기적으로는 북한의료인의 자격인정을 통한 상호간 의료교류와 통합을 지향하는 과정에서 남한주민이 북한지역에서도 질 높은 보건의료의 혜택을 받을 수 있도록 보건의료인들의 적극적인 교류와 협력이 필요하다.

### 제3절 남북 인적교류 관련 법제도의 검토

#### 1. 헌법

우리 헌법에서 통일에 관한 규정은 헌법전문, 제3조(영토조항)와 제4조(자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일), 제66조 제3항(대통령의 평화적 통

일의무), 제69조(대통령의 취임선서), 제72조(대통령의 국민투표부의권), 제92조(민주평화통일)를 들 수 있겠다. 제3조는 문리적으로 해석하면 한반도 전체가 대한민국의 영토로서 이와 부딪히는 북한을 용인할 수 없게되어 분단을 부정한다. 그러나 제4조는 분단을 전제로 하기 때문에 통일을 지향하고 그 방법과 한계를 긋는 규정이다. 제3조와 제4조를 따로 해석하는 것은 과거 동서냉전이라는 세계 정치사적 흐름 속에서는 세계사와 흐름을 같이 하는 면이 있었다. 그러나 우리는 원래 한 국가였다는 점, 통일을 지향하는 관계라는 점, 분단이 타율적이었다는 점 등에 비추어 볼 때 제3조와 제4조는 규범조화적 해석을 요하게 된다. 이것은 남북관계가 경우에 따라서는 적대적 관계이면서 동반자적 관계라는 점, 대외적으로는 별개의 국가이면서 대내적으로는 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계에 있는 분단국가로서의 의미를 갖는다. 제3조를 제외한 헌법상 남북관계에 대한 모든 조항은 국민의 의사를 존중하여 평화적 방식으로 자유민주적 기본질서에 입각한 통일을 지향할 것을 명령하고 있는 것이다. 따라서 남북문제를 풀어나감에 있어서는 제3조(영토조항)부터 제4조(자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일), 제66조 제3항(대통령의 평화적 통일 의무), 제69조(대통령의 취임선서), 제72조(대통령의 국민투표부의권), 제92조 제1항(민주평화통일)에 이르는 규정을 헌법제정권자의 결단과 민의에 좇아 적극적으로 해석하여야 한다.

따라서 남북관계에 관한 법적 평가는 국제법적으로 분단국가임과 헌법이 분단에 대하여 규정하는 바에 따라 총합적인 해석을 함으로써 남북관계의 변화를 다양하게 반영할 수 있고 창출할 수 있는 법질서를 구축할 수 있다.

## 2. 남북관계에 관한 국내법

### 가. 남북관계발전에 관한 법률

남북교류협력을 포괄적으로 규율하는 법제로서 남북관계발전법을 들 수 있다. 이 법률은 대한민국헌법이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정할 목적(제1조)으로 제정되었으며, 남북교류협력 또한 이 법률에서 정하는 목적과 범위내에서 이루어져야 한다는 선을 긋는다. 또한 남북한 간의 관계는 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계”라는 점, 남북간의 거래는 “국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”는 규정을 통해 남북교류협력의 큰 틀을 설정하고 있다. 국내법률 가운데 거래에 있어서 민족내부의 거래로 볼 수 있다는 규정은 남북한 간의 거래 밖에 없다. 물론 이 법률에서 말하는 ‘거래’의 의미는 경제적 거래관계만을 의미하는 것은 아닌 것으로 인적자원의 교류협력과 그에 부수하여 발생할 수 있는 거래에 대한 법적 취급에 있어서 다른 외국과의 거래와는 다른 특별한 취급을 할 수 있음을 정한 것이다. 따라서 북한에 대한 경제적 협력, 대북 인도적지원이나 문화·예술 등의 영역에 있어서 발굴작업, 학술교류협력등 민족문화의 동질성 회복을 위한 인적 교류를 예정하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

### 나. 남북교류협력에 관한 법률

이 법률의 제정으로 인하여 남북교류협력이 우리 법의 테두리 안에서 안정적으로 추진될 수 있도록 하는 기반을 마련하게 되었다. 다만, 아쉬운 것

은 이시기 남북관계는 법과 형식적인 측면에서의 기반마련에도 불구하고 여전히 국가보안법과 헌법 제3조에 따른 반국가단체로서 북한을 바라보고 규제중심을 제도로 제정되었다는 점이다. 이는 대규모의 교류협력에는 대응하기 어렵고 제한적인 목적에서 정부주도의 사업을 중심으로 규율하는 태도라 할 수 있는데 시행 30여년이 경과하고 있는 현시점까지 특별한 개정없이 그대로 시행되고 있다는 점은 개정이 필요하다. 또한 이 법은 정치, 경제, 사회·문화 등의 영역에 대한 구분을 하지 않고 일반적으로 전영역을 규율범위로 함으로써 법의 실효성에도 문제가 있다.

그러나 남북교류협력법은 내용적인 측면에서 볼 때 남북간의 왕래와 접촉 그리고 교역, 협력사업 등에 관한 허가나 절차를 규율하는 절차법으로서 기능하지만 실제로 분쟁이 발생한 경우에 이를 해결하기 위한 권리·의무에 관한 사항을 규율하는 실체법으로서의 성격은 전혀 가지고 있지 않은 점을 문제로 지적할 수 있겠다.

#### 다. 남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률

이산가족법은 비록 남북주민 전체의 인적 교류협력을 촉진하는 법률은 아니지만 인도주의적 관점에서 매우 중요한 법률로 평가할 수 있다. 이 법률은 이산가족의 직·간접 접촉에 있어서는 남북인적 교류에 있어 기본적으로 적용되는 남북교류협력법에 대한 특별법적 성격을 갖는다. 이 법은 어느 정도의 시간이 경과한 후 이산가족이 완전히 사라지는 시점에는 폐지되어야 하겠지만 현재 상태에서 이법은 인적 교류 증가라는 전제에서 화상상봉을 지원하기 위한 규정, 면회소의 설치·운영에 관한 근거규정, 유골·유품 등의 인도 절차 등을 추가로 법제화할 필요가 있다.

## 라. 남북협력기금법

남북협력기금법은 남북교류협력법에 따른 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 제정된 법률이다(제1조). 남북협력기금법 제8조에서는 기금을 사용할 수 있는 8가지 사항을 규정하고 있는데, 주로 남북간의 “협력사업”을 직간접적으로 전제하는 영역에 대하여 지원하도록 하고 있다. 여기서 말하는 “협력사업”은 남북협력기금법이 독자적으로 개념정의를 하고 있는 것이 아니라 남북교류협력에 관한 법률상의 개념을 차용하고 있는데, 남북교류협력에 관한 법률 제2조 제4호에서 규정하고 있는 “협력사업”이란 ‘남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동’으로 정의되어 있다. 따라서 “협력사업”은 남북이 공동으로 하는 사업을 전제하는 것으로 해석하여야 한다.

중장기적으로 남북인적교류에 관한 사업을 남북이 공동으로 추진하는 경우에는 제8조 제2호에 해당되어 남북협력기금법이 적용될 수 있겠지만 남한측이 단독으로 해당 사업을 추진하여야 하는 경우에는 제8조 제2호가 아니라 제6호를 검토해 보아야 할 것이다. 이와 관련하여 남북협력기금법 시행령에서는 기금의 지원요건을 규정하고 있는데 이 가운데 법 제8조 제6호에 따른 자금의 용자지원 및 사업의 지원은 ① 생사주소확인, 서신교환, 상봉 등 이산가족교류에 소요되는 비용의 지원을 위하여 필요한 경우, ② 북한 주민에 대하여 인도적 목적으로 시행하는 일반구호, 긴급구호, 개발지원 등에 소요되는 비용의 지원 또는 용자를 위하여 필요한 경우, ③ 북한의 비핵화를 위한 사업에 소요되는 비용의 지원을 위하여 필요한 경우, ④ 그 밖에 남북교류·협력 기반을 조성하기 위한 사업에 소요되는 비용의 지원 또는 용

자를 위하여 필요한 경우 중 어느 하나에 해당하는 경우에 한정되도록 규정하고 있다(영 제8조 제3호).

사회문화분야를 중심으로 한 남북인적교류협력에 관한 사업은 통상 ④의 경우에 해당되는 것으로 해석될 수 있지만 기금 지원의 절차상 기금을 사용하고자 하는 자는 통일부장관에게 신청서를 제출하여야 하고 이에 따라 통일부장관이 기금 지원 등을 결정(5억 원 이상의 지원은 남북교류협력추진협의회의 의결을 거쳐 지원결정)하도록 규정하고 있어서(영 제7조) 기금지원여부는 통일부장관의 재량사항에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 남북협력기금은 크게 무상지원과 유상지원 항목으로 구분하여 운영되고 있고, 무상지원은 통일정책, 남북사회문화교류, 이산가족교류지원, 인도적 지원, 경험기반조성, 개성공단 항목으로 구분하여 이루어지고 있으며 이는 2020년도에도 동일하다. 이 가운데 남북인적자원의 교류에 관한 사업은 통일정책이나 남북사회문화교류 항목에 포함될 수 있을 것이나, 2020년 7월 말 기준으로 통일정책에 해당하는 사업은 한반도통일미래센터 운영경비 지원 사업이 유일하고, 남북사회문화교류사업은 주로 겨레말큰사전 남북공동편찬사업 지원이나 개성 만월대 남북공동발굴 디지털기록관 구축사업 지원, 개성 만월대 열두해의 발굴 전 순회 전시 지원 등 주로 남북이 함께 추진하는 사업이 주를 이루고 있어서 남한측의 단독 사업이 지원을 받은 사례는 없는 것으로 보인다.

이러한 상황을 종합적으로 살펴보면 남북인적자원개발사업은 남북협력기금법령상 기금의 용도사업에는 포함되는 것으로 해석할 수 있을 것으로 보이지만 적어도 남측이 단독으로 사업을 시작하는 초기단계에서는 남북협력기금법의 적용이 당위적으로 인정되기는 어려운 것으로 판단된다. 따라서 이러한 점을 보완하기 위해서는 남북교류협력에 관한 법률이 규정하는 “협력사업”의 개념을 다소 수정하거나 “협력 증진 사업”항목을 추가로 규정하

는 방안을 검토할 수 있다.

#### 마. 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

향후 대량의 인적 교류가 이루어지는 시기 남한에서 장기간 체류하는 북한주민이 발생할 경우에는 현행 북한이탈주민법상의 북한이탈주민에 대한 정의가 새롭게 되지 않으면 이들과 현행 북한이탈주민의 법상의 개념이 중복될 소지가 있다. 물론 인적 교류의 일환으로 기간을 정하여 남한에 체류하고 있는 북한주민에게까지 법률을 적용할 것은 당연히 아니므로 이들과의 관계에서 북한이탈주민법은 몇 가지의 중복을 회피하면서 개정이 이루어져야 할 부분들이 발생한다. 가령, 북한법상 합법적으로 남한에 체류하거나 이동하는 북한주민이 이 법률에 따라 탈북민임을 주장하면서 보호대상자로서 신청을 하게 된다면 법의 입법취지에도 부합하지 않게 되고, 북한당국과의 정치적 마찰을 일으키게 되는 경우가 대표적인 예로 들 수 있겠다. 이에 해당 될 수 있는 사안을 들자면, 현재 국회에 계류중인 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」(안)에 따라 조성될 예정인 평화경제특별구역 내에 파견된 북한근로자가 귀순을 요청하는 경우 등을 생각할 수 있겠다.

시사점으로는 북한이탈주민이 북한이나 외국에서 이수한 학력과 자격을 인정하고 시행령으로 그 인정절차에 관한 규정을 두고 있는데 이러한 법의 내용은 남북한 인적 교류에 있어서 북한주민이 남한에서 노동을 하게 되는 경우에 학력이나 자격을 요하게 될 때 어떤 기준으로 남한의 일자리를 제공할 것인지에 대한 시사점을 제공한다고 하겠다.

### 3. 인적교류의 법적 절차와 국내법의 문제점

#### 가. 남북 인적교류를 규율하는 법률과 절차

현재 남한 주민이 북한을 방문하는 경우나 북한주민을 접촉하는 경우에는 “남북교류협력에 관한 법률”의 적용을 받는다. 동법에 따르면 남한의 주민이 북한을 방문하거나 북한의 주민이 남한을 방문하고자 하는 경우 동시행령이 정하는 바에 따라 통일부장관의 방문승인을 받아야 하며 통일부장관이 발급한 방문증명서를 소지하여야 한다. (법 제9조) 따라서 방북을 하는 경우에는 접촉하고자 하는 북한측의 상대방을 정하여 통일부에 북한주민 접촉신고를 하고 신고가 수리되면 북측으로부터 받은 초청장과 필요서류를 구비하여 북한방문 승인 신청을 하는 수순으로 이루어진다.

#### 나. 국가보안법의 검토

남북간 인적교류협력에 즈음하여 발생하는 다양한 행위에 대해서는 가급적 남북의 화해와 협력을 위한 행위로서 해석할 필요가 있다. 물론 그 행위의 태양이 명백히 국가안전보장이나 자유민주주의 체제에 대한 위협이 되는 경우에는 국가보안법을 적용할 수 있다고 본다.

구체적인 사안을 예상해 볼 때 남북의 주민이 상대측 지역을 왕래하거나 각자의 지역에서 상대측의 문화를 감상하는 경우 국가보안법상 ‘이적 표현물’에 해당할 가능성이 있다.

북한의 대중문화는 기본적으로 체제의 특성상 정치적 선전·선동을 포함한 이데올로기적 표현물이 많다는 특성이 있다. 상술한 바와 같이 국가보안

법은 북한 문화예술에 대한 교류를 제한적으로만 향유할 수 있는 법적 토양으로 작동할 수 있어 헌법 제21조에서 보장하는 표현의 자유 가운데 사전검열에 의한 위축효과(Chilling Effect)가 우려된다.

우리의 문화와 북한의 문화의 교류는 단순히 양적으로만 바라보기 어려운 것도 이 때문이다. 남북의 주민이 서로 왕래하고 교류하는 과정에서 빈번히 접촉하게 될 문화적 접촉에 대해 우리 법제의 정비가 필요하다.

#### 다. 남북교류를 추진하는 국내법의 기본문제

상기 분야의 교류협력의 태양을 볼 때 공통적으로 지적할 수 있는 문제점으로서 남북기본협정을 통한 분야별 남북의서가 필요하고, 관련 국내법의 남북협력에 관한 특례조항 신설, 남북교류협력법상 방문과 접촉에 대한 완화를 지적할 수 있겠다. 이러한 법개정과 남북합의를 통해 국가보안법의 저촉을 받지 않는 법질서를 구축할 필요가 있다.

다음으로는 해당 분야를 규율하는 국내법률에 북한과의 교류협력을 예정하고 대비하는 근거 조항이 빈약하다는 점을 대표적으로 들 수 있겠다. 즉, 북한과의 의미 있는 인적교류를 위해서 적용될 수 있는 국내법률에는 북한과의 교류협력에 대한 특례가 없는 경우가 많고 법상 해당분야의 기본계획을 수립하는 경우에 북한과의 교류협력에 관한 사항이 포함되어 있지 아니하거나 포함되어 있다고 하여도 형식적인 수준에 그쳐 기본계획의 내용도 실질적인 사항이 없는 경우가 많다는 점은 과제로 남아있다.

## 제4절 남북 인적교류 활성화를 위한 법제도 정비방향

### 1. 남북교류협력법의 개정

기본적으로 남북교류협력법은 국가보안법의 기능이 강조되던 시기에 제정된 법으로서 포지티브(positive) 방식 하에서 규정하고 있으나 장기적으로는 네거티브(negative)방식으로 개선하여 해서는 안 될 사항에 대해 기본적으로 정하고 나머지는 모두 허용하는 방식으로 법의 근본방향을 설정해야 대규모의 교류협력에 대응할 수 있는 법제가 될 수 있다고 판단된다. 절차와 관련하여서도 물자의 반출입 절차 등 관련 절차에 대해서도 간소화하여 교류협력의 양적 증대를 기도할 필요가 있는데 가령, 의약품, 생필품 등 북한에 반출하는 것이 국가안보나 질서유지 등의 관점에서 위험성 또는 별다른 문제를 야기하지 않는 것에 대해서까지 승인을 요하는 것은 비효율적이라는 비판이 제기될 수 있고 이는 인적 교류의 장애요소도 작동할 가능성이 크다. 현재 남북 주민간 접촉에 대해서는 기본적으로 사전 '신고제'로 운용하고 있다. 그런데 여기서 규정한 신고제를 행정법상 소위 '자기완결적 신고제'가 아닌 '수리를 요하는 신고제'로 운용하여 교류에 장애를 초래하고 있어 개선이 요구된다. 또한 현재 접촉신고도 통일부장관에서 원칙적으로는 사전신고를 하도록 규정하고 예외적으로 사후신고를 하도록 허용하고 있다. 그런데 교류협력이 활성화되는 단계에 접어들면 가령 예상하지 못한 상황에서 북한 주민과의 접촉, 북한 내 거주하는 친인척을 중국 지역내에서 만나는 경우 등 현실적으로 사전신고가 어렵거나 불가능한 경우에는 사전신고제도를 유지할 경우 위법자를 양산하는 문제가 발생할 수 있으므로 사후신고제로 갈음할 수 있는 영역을 넓히는 방향으로의 개선이 필요하다. 상호방문에

있어서 북한을 방문하는 남한 주민은 통일부장관에게 방문승인을 받도록 하고 있는데 사실상 보면 남북관계의 특수성과 국가안보, 정치적 상황에 따라 승인이 용이하지 않은 실정이라는 것은 주지의 사실이다. 이 경우에 있어서도 향후 인적 교류의 양적 증가에 따라서 북한을 방북하는 경우 혹은 북한 지역에서 체류를 연장하는 경우 등의 사유가 빈번히 발생할 수 있다고 보인다. 이 경우 체류연장 절차를 인터넷신청 등으로 갈음하게 한다면 하야 대북사업에 대한 편의성을 도모할 필요도 있다.

마지막으로 상호방문과 접촉에 따라 협력사업을 하는 경우에 있어서도 현재의 규정은 협력사업의 승인요건은 엄격하다는 평가를 할 수 있겠다. 가령, 법 제17조 제1호는 “협력사업의 내용이 실현가능하고 구체적일 것”을 요하는데 실현가능성까지를 규정하는 것은 다소 지나친 요건이다. 또한 제2호 “남한과 북한 간에 분쟁을 일으킬 사유가 없을 것”이라든지 제5호 “국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 없을 것”이라는 부분도 법규정으로 보기에 추상성이 짙다고 하겠다. 덧붙여 제17조의 각호의 모든 요건을 만족해야 협력사업 승인이 가능하다는 점은 개선을 요하는 점이라 지적할 수 있다.

## 2. 인적교류에 관한 남북합의서

향후 남북관계의 발전에 따라 인적 교류가 활성화되면 다양한 문제가 발생할 수 있다. 우선, 남북 주민간의 접촉, 상호 방문, 장기 체류가 있고 그에 따라 정비되어야 하는 것은 교통, 통신, 통행, 보건·의료, 사법관할, 사법공조 등에 대한 기본적 사항에 대한 합의가 필요하다.

이와 관련하여 제도적 틀을 갖추기 위해 당장 국내법률의 제정을 통한 방식은 남한 내부에서 북한과의 협력사업에 대한 규율은 가능하겠으나 북한과의 공조가 필요한 부분을 해결하기는 어렵고 또 북한에서의 통용가능성이 낮아 남북간에 합의서 체결이 필요하다. 인적교류에 관한 합의를 분석하기에 앞서 먼저 남북합의서란 법적으로 무엇을 의미하는 것인지 또 어떠한 한계점을 갖고 있는지에 대하여 검토가 필요하다.

우리법제에서 남북합의서에 관한 근거는 우선 헌법과 남북관계발전법, 남북교류협력법 등에서 찾을 수 있고 직접적인 근거는 남북관계발전법에서 찾을 수 있겠다. 남북간 인적 교류·협력을 큰 틀에서 추진하기 위하여는 남북 합의를 체결하여야 할 것이다. 다만, 남북합의서 자체에 대한 법적 성격의 한계와 국회동의를 요하는 경우 동의를 얻기 어려운 경우 남북합의서의 효과에 대한 논란, 남북관계발전법상 국회동의사항에 대한 규정의 모호함으로 인해 촉발된 논쟁에 비추어 볼 때 인적 교류·협력에 관한 합의서 체결은 그것만으로 제도적 틀이 완비되었다고 보기는 어렵고 최소한의 제도적 장치로서의 의미만을 가지게 된다고 판단된다.

따라서 이에 관한 규정의 개정 및 절차적 사항에 대한 법제정비가 더 필요한 상황에 아직 머물러 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 남북합의서는 남북간에 공통적으로 통용되고 적용할 수 있는 법제가 부재함에 따라 반드시 체결하여 상호간에 신의에 좇아 성실한 이행을 촉구하고 나아가 이를 상호간 국내법으로 제정할 수 있는 길로 나아가야 하는 과제를 안고 있다고 하겠다.

관련하여 정부당국차원에서 체결하는 남북합의는 인적 교류협력에 즈음하여 발생하는 문제로서 신변안전보장, 사업의 지속성 보장 등과 같은 큰 틀을 결정하며 개별 협력사업을 지원하는 성격의 합의이고, 민간단체 등의 교

류에 있어서는 개별적인 합의를 체결해야 할 것이고 이때 합의서의 성격은 사인간 계약적 성격으로 볼 수 있다. 따라서 남북합의서 체결의 주체가 정부 당국이 아닌 공공단체나 민간이 될 때 합의서의 불이행을 이유로 사법적 구제를 받을 수 있는 길은 사실상 극히 제한적이라는 문제가 발생한다.

통일전 독일과 달리 우리의 경우 아직 분야별로 기본적인 합의를 체결하지는 못하고 있는 상황이라 볼 것이다. 우선은 남북기본합의를 준수하여야 하고 그 이후의 남북정상간의 합의서의 내용을 충실히 이행하여야 한다. 문재인 정부의 대북정책 가운데 하나로 추진중인 남북기본협정을 체결하여 분야별 합의서의 기초를 마련할 필요가 있다. 독일의 예와 같이 인적교류를 위해서는 현행의 법제도로 감당할 수 없기 때문에 우선 기본협정을 체결하고 이후 통행 및 교통협정, 보건 및 의료협정 등을 체결하여야 한다. 만약 기본협정체결이 어렵다면 우선 국내적으로 가치 '남북관계기본법'의 제정을 하고 북한과의 분야별 합의를 체결할 수 있을 것으로 본다. 혹은 분야별 합의를 우선 체결하고 기본적인 사항을 법제화하는 것도 불가능하지는 않을 것이다.

### 3. 남북경협특구에서의 인적교류추진에 관한 법제도 구축

#### 가. 남북 인적교류를 위한 체계구축에 대한 제언

남북 간의 인적 교류를 실시하기 앞서서 먼저 UN 등의 대북제재조치에 위반되는지 여부를 검토하여야 한다. 그 이유는 우리 역시 UN의 회원국으로서 대북제재 결의에 구속되며, 이를 준수할 의무가 있기 때문이다. 나아가 미국 등이 UN의 대북제재조치를 근거로 실시하는 독자적인 대북제재 조치

에 대해서도 주의를 하여야 한다. 물론 미국은 제3국으로서 남북 간의 문제에 대하여 관할권을 가지고 있지는 않다. 그럼에도 불구하고 세컨더리 보이콧 조항 등을 둔 법률에 따라 이에 위반할 경우 관여하는 우리측 금융기관·기업·개인 등에 대한 불이익조치를 할 수 있는 근거를 두고 있다. 그 가운데서 북한근로자를 고용하는 것은 2017년도 유엔안전보장이사회 결의 제2371호 이래로 계속 금지되고 있으므로, 이를 해제하기 이전에는 북한과의 인적 교류 분야에서 직접 또는 간접으로 ‘고용’하는 방식은 회피하여야 할 것으로 보인다. 예컨대, 후술하는 바와 같이 우리측 병원에서 북한 측 의사를 교육하는 경우에서도 이를 수련의·전공의 등의 신분으로 ‘고용’하는 관계가 아니라, 급여를 전혀 지급받지 아니하는 ‘방문연구자’ 등의 신분으로 교육을 받도록 하여야 한다는 것이다.

#### 나. 특구내 남북공동학교 운영

남북공동학교를 설치·운영하기 위한 법적 근거로서 「교육기본법」 제17조의6(평화적 통일 지향) 조문을 개정하여, 현행 조문에서는 학생 또는 교원에 대한 교육 및 연수를 받을 수 있도록 한 데서 벗어나 제2항을 신설하여 북한 측과의 교육분야 교류·협력을 실시할 수 있도록 하는 근거를 마련하여야 할 것이다. 나아가 「초·중등교육법」 및 그 하위법령에서 교원의 자격규정(동법 제21조)에 대한 특례, 상호간의 학력인정 규정 등을 정비하여야 할 것으로 보인다. 이때 해당 학교를 교육부 소속의 국립학교로 할 것인지, 그렇지 아니하고 경기도교육청 소속의 공립학교로 할 것인지 등에 따라 세부적인 규정 역시 달라질 수 있으며, 전자의 경우에는 행정규칙의 방식으로, 후자의 경우에는 경기도교육청 조례 방식으로 제정하여야 할 것이다.

## 다. 특구내 남북 보건의료관련 인적교류사업

현재 논의되고 있는 (가칭)‘남북보건의료협정’ 내지는 ‘남북보건의료합의서’에 근거하여, (가칭)「남북보건의료협력에 관한 법률」을 제정하고 이 법률에서 근거조문을 두는 방안이 있을 수 있다. 그 외에는 현행 「공공보건의료에 관한 법률」 및 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」을 개정하는 방안 내지는 서울대학교병원 등에서 위탁하여 운영할 경우에는 「서울대학교병원 설치법」 또는 「국립대학교병원 설치법」 또는 그 하위법령을 개정하여 설치근거를 마련할 수 있겠다. 그 외에도 평화·통일경제특구에 설치할 경우 「평화·통일경제특구법」(안)에서 법적 근거를 마련하여야 할 것으로 보인다.

다만 이때 북한측 의료인의 자격과 관련하여, 「의료법」상에서 특례 규정을 두거나, 내지는 관련하여 제·개정하는 법률에서 「의료법」상의 자격규정에도 불구하고, 북한 측 의료인의 자격을 일정 부분 인정하여 수련을 받을 수 있도록 하는 조문을 두어야 할 것이다. 그러나 북한 측 의료인이 우리측으로부터 급여를 받는 것은 유엔 안전보장이사회 대북제재결의 제2371호 등에 위반되므로, 해당 제재가 해제되거나, 유엔 안전보장이사회 대북제재위원회(UN Security Council Sanctions Committee on North Korea)로부터 제재 면제를 인정받은 이후에야 가능할 것으로 생각된다.

## 라. 특구내 남북 공동직업훈련소 설치·운영

평화·통일경제특구의 조성 등과 관련하여 해당 특구 내 북한근로자 고용에 관한 주장이 제기된다. 그러나 이와 관련하여 북한근로자 고용시 대북제재조치 위반 등의 문제가 있으며, 나아가 북한근로자에 대하여 최저임금제 등의 적용을 배제하는 것이 법적으로 허용되지 않는다는 문제점이 지적된

다. 이에 대한 대안으로서 월 300~400달러 수준으로 평가되는 일반제조분야 북한근로자들의 노동생산성을 높이는 방안을 제시할 수 있으며, 개성공업지구 운영당시에도 숙련도가 높은 섬유제품생산 근로자들을 이탈리아의 고가브랜드 제품 생산라인에 별도로 투입하고, 간접적인 방식으로 상여금을 제공한 사례가 있었다.

단순가공업 수준에서 북한인력을 고용하고자 할 경우에 노동생산성이 우리측의 최저임금 기준보다 현저히 낮으므로, 이를 만회하기 위해서는 북한 근로자의 노동생산성을 높이기 위한 기술교육의 필요성이 크다고 하겠다. 북한 당국이 우리측 평화·통일경제특구 내의 북한근로자 파견에 대하여 회의적일 가능성이 크기는 하겠으나, 기술교육 및 최저임금제 보장 등을 조건으로 할 경우 북한 측이 외화획득을 위하여 일부 근로자의 파견에는 동의할 가능성이 있다 하겠다. 기술교육과 관련하여 개성공업지구에서는 전면적으로 실시되지 아니하여 「개성공업지구 지원에 관한 법률」에는 포함되어 있지 않았다. 그러나 상술한 바와 같이 평화·통일경제특구 내 안정적인 북한근로자 고용 등을 위하여 필요하다고 판단되므로, 현재 국회에 계류 중인 「평화·통일경제특구법률」(안)들이 제정된 이후에는 차후 법률 개정을 통하여 이를 반영할 필요가 있다 하겠다.

#### 4. 신변보장의 제도화

인적 교류에 있어서는 신변보장이 가장 핵심적인 내용으로 볼 수 있는데 이를 확보할 수 있는 방안은 제도화에 있다. KEDO협정과 같은 수준의 치외법권을 인정받는다면 그래도 가장 안전한 신변보장을 받을 수 있을 것이다. 교류협력초기 북한의 일부 경협특구에서는 이렇듯 강력한 수준의 합의가 전

혀 불가능할 것은 아니나 이를 기초로 향후 확대될 남북인적 교류협력에 있어서는 북한지역 전역에 이러한 합의를 하는 것은 현실성이 없어 보인다.

그렇다면 결국 남북합의서에 의하여야 할 것인데 남북기본합의서에서 남과 북이 상호 약속한 바와 같이 ‘법률실무협의회’를 구성하여 신변보장문제를 합의하는 창구로 활용하고 초기 남한주민이 대거 방북할 수 있는 구역에 대해서는 북한 형법의 조항 가운데 문제로 될 여지가 있는 특별한 몇 가지의 조항을 들어 이를 남한주민에게 적용하지 않도록 하는 수준의 합의를 체결할 필요가 있다. 나아가 기타 북한지역에서 남한 주민이 이동 및 체류하는 경우에 형법상 인적 적용범위의 예외를 어디까지 인정할 것인지에 대한 합의에서 악용될 소지가 있는 특별한 몇 가지 조항의 예외를 인정받도록 합의의 수준을 점진적으로 끌어올려야 한다. 아울러 대규모 인적 교류에 대비하여 남북한 사법공조체계의 완비, 사법관할에 대한 합의도 하여야 한다.

장기적으로는 북한의 형법이 국제인권기준에 부합하는 수준으로 개선되도록 남북이 지속적인 노력을 하여야 할 것이다. 이것이 대북제재를 피하고 북한인권에 대한 국제적 비판을 넘어 정상국가화로 지향하는 방향과 부합한다고 할 것이다.

## 5. 양안관계에서 인적교류의 제도적 기반 검토

중국과 타이완은 정부차원의 공식적인 접촉으로 상호교류협력을 위한 합의를 도출한 것과는 달리 양회(중국의 해협회와 타이완의 해기회)의 협의를 통하여, 경제, 사회, 문화 등 민간부문에서 다양하고 광범위적인 양안 간의 합의를 이끌어 낸 것이 특징이다. 이렇게 형성된 합의에 대하여 정부기관이 각국의 국내 상황을 반영하여 상호교류협력에 부합하는 국내규정을 제정하

는 것과 같이, 정부기관은 준정부기관인 해협회와 해기회의 배후에서 양회를 지원하는 방식을 취함으로써 양안 간의 정치적 분쟁을 완화하면서 실질적으로는 양회 간의 합의서에 대한 국내규정을 제정하여 상호교류협력에 대하여 지지하는 형태를 취하고 있다. 양안관계에 대하여 중국의 헌법은 기본원칙을 명확히 하고 있다. 중국의 헌법서문에 따르면 “타이완은 중화인민공화국의 신성한 영토의 일부이며, 조국통일의 대업을 완성하는 것은 타이완 동포를 포함한 전 중국인민의 신성한 책무이다.”라고 명시적으로 규정하고 있다. 이는 중국이 양안관계의 기본전제로 ‘하나의 중국’이라는 원칙을 규정하고 있다고 할 수 있다. 한편, 중국 헌법 제31조에서는 “국가가 필요로 할 경우 특별행정구를 설치할 수 있다.”라고 규정하고 있는데, 이는 중국의 입장에서 양안관계의 개선이라는 기본전제를 통해 ‘일국양제’를 운영할 수 있는 선언적 규정이라 할 수 있고, 양안이 장래 통일을 지향한다는 의미도 함께 가지고 있다. 이처럼 양안관계에 관하여 중국의 헌법은 양안관계의 기본적인 전제라고 할 수 있는 이른바 ‘하나의 중국’과 ‘일국양제’라는 원칙을 명시적으로 규정하고 있다는 데에 그 특징이 있다.

헌법상 ‘하나의 중국’에 기반하여 양안 간 상호교류협력에 있어서 중국대륙이 정부적 차원에서 제정한 법률과 행정규범으로는, (1) 정치적 상호교류에 관한 법률로는, 1997년, 2002년, 2007년, 2017년에 제정된 「타이완성 제10기, 제11기, 제12기, 제13기 전국인민대표대회 대표협상선거 출석 방안」이 있다. (2) 민간교류에 대한 법률로는, 2016년에 수정된 「중화인민공화국 타이완 동포 투자보호법」이 있으며, 행정법규로는, 1987년 국무원이 제정한 「타이완 동포의 조국 친척방문 여행 접대방법의 통지」와 2015년의 「중국 공민의 타이완지구 왕래 관리방법」이 대표적이다. 그 밖에 (3) 중국과 타이완의 여행과 관련하여, 1996년 제정된 「타이완 해협 양안 간 항공운항관

리방법」, 2017년 국가여행국 등이 제정한 「대륙거주민의 타이완지구 여행 관리방법」이 있다.

## 6. 남북연락사무소의 역할강화와 법적 문제

남북인적 교류가 늘어날 경우 현재 통일부의 역할은 보다 크고 전문적인 업무를 담당하고 개성에 설치된 남북연락사무소에서 협력사업에 관한 다양한 역할을 맡길 필요가 있다. 이것은 남북관계를 발전시키고 정상화하기 위해서도 현재의 연락사무소를 상주대표부 수준으로 확대함으로써 남북관계의 진전에 기여할 수 있다.

### 제5절 결론

헌법상 남북교류에 관하여는 문언적 해석에 집중할 것이 아니라 헌법의 추상성, 개방성 등에 비추어 남북관계를 규정하는 여타 조항을 종합적이고 복합적으로 해석하여야 탄력적으로 남북교류협력에 대응할 수 있다는 점을 지적한다.

국내법률 차원에서 남북인적교류를 촉진하기 위한 과제로서 관련 국내법에 북한과의 교류협력에 관한 특례나 특칙이 마련되어 있지 아니하거나 마련되어 있다고 하여도 그 내용이 부실한 경우가 많았다. 특히 국가보안법의 경우 적용의 범위가 넓고 법규정의 문언에 대한 해석에 있어서 사전에 교류를 위축하고 제약할 수 있는 우려가 많다는 점을 문제로 지적할 수 있다. 그리고 남북교류협력법은 남북인적교류에 있어서 왕래와 접촉 등에 관한 절

차법으로서 기능을 하는 기본법적 성격을 갖는 것이기는 하지만 분쟁이 발생한 경우에 있어서는 이를 해결하기 위한 내용을 규정하고 있지 않아 문제가 있다. 남북간 인적교류를 비롯한 협력사업을 체계적이고 안정적으로 추진하기 위해서는 우선 남북간 기본협정의 체결이 필요하고 후속적으로는 분야별로 남북합의서 체결과 관련 국내법에 남북교류협력에 관한 특례조항과 특칙을 신설하는 것이 바람직하다고 보인다. 남북인적교류는 그 특성상 남북관계가 활성화된 단계에서 이루어지는 경우를 상정할 수 있으므로 그러한 경우에는 주민간의 접촉과 방문에 대한 규제를 완화하면서도 신변보장과 사고발생시 해결에 관한 조사와 관할 등의 협조관계 구축도 과제로 남아있다. 남북간에는 공통적으로 적용될 수 있는 법률이 사실상 부재한 상황에서 일차적으로는 남북합의서에 의할 수 밖에 없으므로 합의서 체결이 무엇보다 중요하다. 다음으로는 체결된 남북합의서의 이행력을 확보할 수 있는 방안 즉 법적 구속력을 부여할 수 있는 방안을 제시하여야 한다.



남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구 II  
- 총괄요약 보고서 -

- 발행연월일 2020년 12월 27일 인쇄  
2020년 12월 27일 발행
- 발행인 나 영 선
- 발행처 한국직업능력개발원  
30147, 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동  
홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>  
전화: (044)415-5000, 5100  
팩 스: (044)415-5200
- 등록일자 1998년 6월 11일
- 등록번호 제16-1681호
- 인쇄처 (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)

---

[www.krivet.re.kr](http://www.krivet.re.kr)

