

지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구 : 경기도 사례를 중심으로

A Study on How To Reform the Legal System
to Promote the Inter-Korean Exchange and Cooperation
by the Local Government of the Republic of Korea
: Based on the Cases from Gyeonggi-Do Provincial Government

이 한 희*

Lee, Han Hee

■ 목 차 ■

- I. 연구의 목적
- II. 이론적 배경, 선행연구 분석, 연구방법론
- III. 지자체의 남북교류협력을 위한 법제의 문제점
- IV. 통일 전 동서독 지방정부 간 교류협력을 위한 법제 사례 분석
- V. 지자체 남북교류협력사업 촉진을 위한 법제 개선안
- VI. 결론

한국의 지자체가 남북교류협력사업을 실행한 지 약 20년이 되었다. 지자체의 남북교류협력사업은 남북한 민간의 실질적인 교류협력의 장을 마련하여 아래로부터의 통일을 만드는 기회의 창이라는 데에 의미가 크다. 하지만 지자체는 그간 사업 추진 시 관련 역량을 충분히 발휘하지 못했는데, 이러한 데에는 현행 남북교류협력사업 관련 제(諸) 법제가 주요한 원인으로 작용해 왔다. 현행 남북교류협력사업 관련 제(諸) 법률은 정부와 지자체 간 협력을 저해하고 지자체의 대북사업을 촉진하기 보다는 제한·통제하는 데에 방점을 두고

* 숙명여자대학교 글로벌서비스학부 글로벌거버넌스연구소 교수

논문 접수일: 2017. 2. 4, 심사기간: 2017. 2. 4~2017. 3. 24, 게재확정일: 2017. 3. 24

있다. 독일의 경우 서독 연방정부와 지자체 간의 공조 하에 동서독 지방정부 간 교류협력이 통일을 견인하는 데 일조했었던 점은 시사하는 바가 크다. 이에 본 논문은 남북교류협력사업 추진 시 정부와 지자체가 상호 시너지를 낼 수 있도록 현행 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「남북관계 발전에 관한 법률」 개정, 비 안보적 분야에 대한 신고제 도입 등 법제적 개선 방안을 제시한다.

□ 주제어: 지방자치단체, 남북교류협력, 법제 개선, 신고제

It has been almost twenty years since the local government of the Republic of Korea began implementing the inter-Korean exchange and cooperation. The inter-Korean exchange and cooperation by the local government is deemed highly important as it provides both Koreas with the windows of opportunities of the substantial exchange and cooperation at the civilian level. However, the current legal system with respect to the inter-Korean exchange and cooperation has somewhat hindered the local governments from demonstrating their relevant capacities since the current legal system is designed to control and restrain the local government's inter-Korean project. The case of German unification is highly suggestive as the inter-German exchange and cooperation amongst the local governments of East and West Germany had significantly contributed to the German unification. Hence, the current study suggests the ways forward to reform the current legal system to improve the relevant capacity of the local government as well as to create a synergy effect between central and local government during the implementation of the relevant project. The current study discusses about what and how to revise the current Inter-Korean Exchange and Cooperation Law and Development of Inter-Korean Relation Law and introduction of the reporting system in the non-security areas.

□ Keywords: local government, inter-Korean exchange and cooperation, reform, legal system, reporting system in the non-security areas

I. 연구의 목적

1. 남북교류협력 개요

한국정부는 북한의 개방을 촉진하고 경제 회복을 통한 통일비용을 절감하며, 국내 사양 산업의 돌파구 마련 등을 위해 남북한 간 다양한 형태의 경제협력을 추진해 왔다. 남북한 간 교류는 1988년 남북 간 교역을 민족내부교역으로 간주한다는 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(일명 7·7선언)¹⁾’을 계기로 단순 물자 교역에서 시작했다. 이후 1998년 고 정주영 현대그룹 명예회장의 방북으로 기업의 대북투자가 점차 늘어났으며, 2000년 6.15 정상선언 이후 개성공단 조성, 금강산 관광산업 등으로 발전했다. 이러한 데에는 노태우 대통령의 ‘북방정책’에 따른 1991년 12월 남북기본합의서 채택, 1992년 7월 북한의 김달현 정무원 부총리의 서울 방문, 1992년 8월 한중수교 등으로 남북한 간 화해의 분위기가 조성된 것이 중요한 배경으로 작용했다.

<표 1> 주요 남북교류협력 현황

사업 항목	사업 개요
개성공단	2000. 8. 현대아산-북한 간 ‘공업지구개발에 관한 합의서’ 채택 2002. 11. 북한, ‘개성공업지구법’ 제정 2003. 6. 1단계 개발 착공 2004. 6. 시범단지 15개 입주기업 계약 체결 및 12월 첫 제품 생산 2015. 5. 123개 기업 가동. 누적생산액 27억 달러 돌파 2016. 2. 북한의 계속된 핵 실험, 장거리 미사일 발사 실험에 대한 대응책으로 공단 가동 전면 중단
금강산 관광	1998. 4. 정부의 남북경협 활성화 조치에 의해 기업인 방북 허용 1998. 6. 정주영 현대그룹 명예회장 방북, 조선아태위원회와 금강산 관광 사업 합의 1998. 11. 현대-북한 합영투자(공동투자·공동운영) 방식으로 사업 승인 2002. 1. 금강산 관광 지속을 위한 정부지원방침(경비 보조 등) 발표 2002. 11. 북한은 금강산 구역에 대한 자유로운 투자, 관광 보장 등을 담은 ‘금강산관광지구법’ 발표 2007. 한해 34만5천 명의 관광객 금강산 관광 2008. 7. 금강산 관광객 피격으로 중단

1) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=572724&cid=46624&categoryId=46624>
(검색일: 2017.1.5).

사업 항목	사업 개요
교역	1988. 11. 최초로 (주)대우 북한산 도자기 반입, 현대종합상사 북한산 모시조개 반입 1989. 2. 현대상사의 잠바 최초 반출 1992. 9. 코오롱상사의 대북위탁가공 셔츠 최초 반입 1999. 남북교역 총 3억 달러 돌파(총 3억3,344만 달러) 2000. 3. 삼성전자, 하나비즈니스닷컴, 엔트렉 등의 IT분야 경험 시작 2010. 5. 북한의 천안함 폭침 사건에 대한 대응으로 정부는 5.24조치 단행, 개성공단과 금강산 제외 방북 불허, 남북교역 중단, 대북 신규 투자 금지, 북한 선박의 한국 해역 운항 불허, 대북 지원사업의 원칙적 보류, 인도적 지원 등 포함한 여타 지원 중단 2015년까지 남북교역액 23억4,264만 달러(반입: 12억620만 달러, 반출: 11억3,644만 달러)

자료: 통일부²⁾

지방자치단체(이하 지자체)의 남북교류협력사업의 경우 1998년 제주도가 민관협력으로 북한에 감귤보내기 운동을 벌인 것이 최초이다. 이후 10년 넘게 지자체는 자체적으로 남북협력기금을 마련하고 내부에 전담부서 설치 및 산하기관을 통해 사업의 전문성을 제고하면서 다양한 분야에서 남북교류협력사업을 추진했다. 특히 지자체의 남북교류협력사업은 현장에서 대민 접촉이 많은 인적·문화·스포츠 교류, 농축산·보건의료 등 생활밀착형 지원 및 교류협력 사업에 집중되면서 남북관계에 있어서 매우 중요한 행위자가 되었다. 하지만 정부는 지난 2008년 금강산 관광객 피격 사건, 2010년 천안함 사건 발생 이후 5.24 조치를 단행하여 개성공단과 금강산 관광사업을 제외한 다른 목적의 방북 불허, 남북교역 중단, 대북 신규 투자 금지, 북한 선박의 한국 해역 운항 불허, 대북 지원사업의 원칙적 보류, 인도적 지원을 포함한 여타 지원을 중단시켰다. 2012년 김정은 정권이 공식 출범한 이래 북한은 핵실험과 장거리 미사일 발사 실험을 계속해왔다. 이로 인해 2016년 2월 한국정부는 개성공단 가동 전면 중단을 선언했고 지자체의 남북교류협력사업 역시 중단되었다.

2. 지자체 남북교류협력사업 촉진의 필요성

지자체의 남북교류협력사업은 남북통일을 대비하여 남북한 주민들이 중심이 되어 민간의 교류와 협력의 장을 마련할 수 있는 기회의 창이라는 데에 큰 의미가 있다. 농축산 협력, 마을 단위 의료지원 등 민생에 초점을 맞춘 지자체 대북사업은 북한 주민의 직접적인 체감도가 높은 것이 특징이다. 이러한 사업이 장기적으로 지속될 경우 북한 주민들로 하여금 자유롭고 부강한 한국을 이해하고 동경심을 키우면서 남북한 주민들 간 이질성을 줄이는 가운데 아래로부터의 통일을 실현하는 데에 큰 역할을 할 수 있다. 특히 지자체의 남북교류협력사업은

²⁾ <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1429>(검색일: 2016.12.16.).

남북관계 경색 시 관계회복을 위한 마중물이자 연결의 끈 역할을 할 수 있는 등 전략적인 가치도 크다.

독일의 경우 1990년 10월 통일 전 동서독 지방정부 간 62개의 자매결연을 통해 인적 교류를 촉진했으며, 통일 후 약 3년 내에 2,000여 개의 동서독 도시 간 자매결연이 체결되어 양독 간 사회통합에 큰 기여를 했다(송인호, 2015: 208). 사실 통일이 되기 불과 몇 년 전인 1986년부터 본격적으로 시작된 동서독 지방정부 간 자매결연이 독일 통일에 있어서 민간 차원의 인적 교류보다 큰 역할을 하지는 못했다는 평가가 지배적이다. 그럼에도 불구하고 이러한 지자체의 노력이 독일 통일을 견인하는 데에 일조했었던 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

한반도 통일이란 분단을 극복하고 상이한 두 체제를 하나로 통합하여 새로운 민족공동체 건설하는 것을 뜻한다. 또한 지리적으로 국토의 통일, 정치적으로 체제의 단일화(단일 헌법·단일 정부·단일 국가), 경제적으로 시장경제체제로 경제권 통합, 사회문화적으로 민족 동질성 회복을 의미한다. 따라서 주민들이 삶을 실제로 영위하는 지자체의 남북교류협력이야말로 통일 전 통일 한국의 리트머스지이자 통일 후 통일 한국인의 삶의 실체가 될 것이다. 통일 과정에서의 행정·사회 교류는 인적·물적 광범위성으로 인해 중앙정부 차원에서 단독으로 추진하는 것이 불가능하며, 필연적으로 지자체의 협력을 요구할 것이다. 따라서 지자체 공무원 및 주민들에게 미리부터 전문성과 통일역량을 길러줄 필요가 있다.

남북교류협력사업이 기존의 남북 간 점(點)과 점을 잇는 일회성, 단발성 선형(線形) 교류협력에서 상호의존도를 높이는 협력의 면(面)을 만드는 교류협력으로 개선될 경우 전략적 이익은 배가된다. 21세기 국가 관계에서의 전략적인 목표는 상호 위협은 줄이고 이익은 배가시키면서 공존·공영하는 것이다. 위협은 국력이 강해질수록 줄어들고 이익은 상호의존도가 높아질수록 커진다. 반목하는 두 국가 간 경제적 상호의존도가 높아질수록 충돌 발생 시 손실이 커지기 때문에 의존도 제고는 위협을 줄이는 효과도 거둔다. 한반도 통일의 목표가 자유민주주의 체제로의 통일일진데 급작스러운 통일이 아닌 경우 남북 간 교류와 협력을 지속하는 가운데 북한의 점진적, 내재적 변화가 가능하고 통일은 이에 따른 결과라고 봐야한다. 경기도의 경우 2003년 12월 북한과 협력사업 의향서를 체결한 이듬해부터 농축산 협력 및 인도적 지원을 실시해 왔다.

〈표 2〉 경기도의 주요 남북교류협력사업 현황³⁾

합의/추진 일자	구체적 사항
2004. 4. 9	농업(농기계), 보건(의료장비·의약품), 식품(당면공장) 지원 등
2006. 1. 12	100ha(30만평) 벼농사 협력사업, 농기자재 지원 등
2006. 3. 17	벼농사 협력(벼종자, 농기계, 자재, 기술 지원, 100ha 규모), 농로포장, 용배수로 설치, 농업용 지하수 개발, 건조장/정미소 건립, 기술 제공 도로 포장, 살림집, 탁아소, 유치원, 소학교, 중학교, 병원 증·개축 장소: 평양시 강남군 당곡리
2007. 9. 13	양묘장 조성(종자, 묘목, 장비, 시설, 농약, 기술 등 지원) 장소 및 기간: 개성시 개풍군, 향후 4~5년 간(묘목 안정화 시기)
2008. 8. 13	시설채소 재배단지 조성(3,000평 규모), 양돈장 설치(1,000두 규모), 종자 돼지, 사료 지원, 벼농사 협력(50ha), 벼 종자·농약·농기계 등 지원 장소 및 기간: 개성, 2008~2010년
2009. 1. 23	양돈장 설치(1,000두 규모), 종자돼지, 사료지원 등 축분 활용한 바이오가스 발전소 시범사업(1천 톤/일 처리용량) 추진 장소 및 기간: 평양시 덕동 소재 돼지농장, 2009~2011년
2014. 10. 14	유진벨재단 협력, 북한 다제내성 결핵환자 치료지원 (5억 원 지원)
2014. 11. 7	남북유소년축구대회 경기도 연천 개최

경기도는 이명박 정부 기간 중 비핵·개방·3,000 구상에 따른 북한의 반발로 남북 간 경색 국면이 지속되던 상황에서도 2008년 대북농업협력, 2009년 평양 내 바이오가스 발전소 건설 시범사업 등을 추진한 바 있다. 특히 이들 사업은 군사적 전용 가능성을 차단하기 위해 현금 유입을 철저히 배제하고 민생 목적의 물자 지원에 초점을 맞췄다. 당시 사업 추진을 위한 경기도 대표단의 방북 시 북한당국은 이들 사업이 북한주민의 삶에 직접적으로 기여하는 바가 크고 정치·군사적 목적의 사업이 아닌 점을 주목하여 자신들의 제도적 한계까지 극복해 가면서 적극적으로 협력하였다. 유엔 사무국과 산하 유엔식량농업기구도 해당 사업이 지자체의 사업임에도 불구하고 장기적으로 한반도 평화에 기여하는 바가 크다는 점을 들어 사업에 대한 제반 행정적, 경제적 지원까지 추진한 바 있다. 이는 지자체의 대북교류협력사업이 국제사회와 협력하여 북한의 변화를 견인하고 남북한 간 화해 무드를 조성하는 데 있어서 단초가 될 수 있다는 점을 실증하는 사례이다. 하지만 2010년 5.24 조치 이후 경기도의 관련 실적은 미미한 실정이다. 그런데, 사업 초기부터 최근까지 경기도가 관련 사업을 추진하면서 매년 걸림돌로 작용했던 것은 바로 현행 관련 법제의 한계였다.

경기도의 경우 남북한 간 접경도이고 서울을 포함할 경우 대한민국 국민의 절반이 살고 있는 지역으로서 현재의 남북관계는 물론 향후 통일에 따른 직접적인 영향을 가장 크게 받을

3) 저자 정리

곳이다. 이에 대해서는 강원도 역시 예외가 아니다. 따라서 남북관계, 통일 문제는 중앙정부의 배타적 영역이 아닌 국민 모두의 과제이자 그들이 살고 있는 경기도, 강원도, 나아가 여타 지자체의 과제인 것이다. 하지만 현재 지자체의 역할은 크게 제한받고 있으며, 보유한 잠재력도 충분히 발휘하지 못하고 있다. 이러한 데에는 현행 남북교류협력사업 관련 제(諸) 법제가 주요한 장애요인으로 작용하고 있다. 이는 본 논문의 연구자가 경기도 지자체에서 근무하면서 해당 업무를 추진한 경험을 바탕으로 지자체가 남북교류협력사업 추진 시 실제로 겪는 어려움에 대한 문제의식에서 출발한다. 지자체의 남북교류협력사업은 실행 과정에서 인적·물적·행정적 한계로 인한 어려움을 종종 겪는다. 하지만 보다 근본적으로 현행 남북교류협력사업 관련 제(諸) 법제는 지자체의 남북교류협력사업을 기획 단계에서부터 역량을 축소시키고 발휘하지 못하게 하는 원인으로 작용한다.

향후 남북 간 화해무드가 조성되고 남북교류협력사업이 재개되더라도 관련 법제가 개선되지 않을 경우 통일을 준비하는 지자체의 역량은 과거와 마찬가지로 여전히 제한받을 것이다. 이에 본 연구는 향후 중앙정부와 지자체가 남북교류협력사업의 파트너로서 상호 시너지효과를 거둬으로써 통일 한반도를 건설하는데 함께 기여할 수 있도록 지자체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선 방안에 대해 고찰하고자 한다.

II. 이론적 배경, 선행연구 분석, 연구방법론

1. 지자체의 남북교류협력사업 추진의 이론적 배경

현실주의 국제정치학에 따르면 자연상태(natural state)에서 인간은 언제나 타인과 비교하여 상대적 우위를 점하기 위해 부, 명예, 권력을 추구하는 속성을 지닌 바, 모든 인간을 상대로 투쟁하게 된다. 그런데, 국제정치는 이러한 인간들이 구성한 국가들 간에 이뤄지는 제(諸) 행위인 바 국제정치에서 투쟁의 속성은 상존한다. 이러한 국제정치에서의 평화와 질서는 권력 간 균형이 있을 때 가능하며, 협상(bargaining)과 동맹(alliances)을 통한 각국의 다양한 이해의 균형을 맞추는 핵심 메커니즘은 '외교'에 있다. 이러한 이론적 배경을 바탕으로 전통적으로 외교는 각국의 중앙정부의 배타적 영역으로 인식되어 왔다.

그런데, 제2차 세계대전 이후 도시, 주(도) 등 지방정부가 투자, 무역 증진을 위한 다양한 국제 교류와 협력을 추진하고 비정부기구의 국제무대에서의 활동이 두드러지면서 점차 외교가 더 이상 국가 또는 중앙정부의 배타적 영역에서 벗어나게 되었다(Arts, Noortmann, and

Reinalda, 2001). 나아가 세계화, 분권화가 진행되면서 점차 국가(national)의 영역 - 국가 내부(intranational), 국가 하위(sub-national), 지방(local) - 및 국제적(international) 영역 - 초국가(supranational), 탈국가(transnational), 다국가(multinational) - 간의 구분이 점차 모호해져왔다(Papisca, 2008: 30). 그리고 이 가운데 지방외교(city diplomacy) 또는 같은 의미로써 양립외교(paradiplomacy)의 개념이 등장하였다.

Soldatos(1990)에 따르면 지방외교란 상이한 국가 간 비중앙정부에 의한 외교를 의미한다. Friedrich(1963: 32)는 시민사회의 저변에서의 중요한 행위자로서 지방정부를 주목하며, 이러한 지방정부 간의 연대는 유럽의 평화와 통합을 이룩하는 데 있어서 풀뿌리 토대라고 했다. 지방외교의 중요성이 점차 커지는 데에는 단순히 국가권력 또는 국가사무의 지방분권화 차원이 아니라 국가를 넘어서는 행위자 간 국제적 연대성(solidarity)이 21세기 세계화 시대의 보편적 필요가 되었기 때문이다. 이에 21세기 세계화 시대에서의 지방외교는 과거 국제교류의 전통적인 목표였던 일반적인 갈등구조 하에서의 평화유지나 친선도모, 문화교류 등을 넘어서 보다 실질적인 정책의 우선순위에 따라 지방자치단체 실시 본래 목적에 부합하는 구체적이고도 특수한 지방행정 관련 분야로 확대되고 있다(심익섭, 2001: 44-45).

『남북관계발전에 관한 법률』 제3조 1항은 “남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다” 라고 규정한다. 『남북관계발전에 관한 법률』 제3조 2항은 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다” 고 규정한다. 이에 따르면 남북관계는 외교관계가 아니다. 하지만 본 논문이 이론적 배경으로 삼고 있는 지방외교는 앞서 밝힌 대로 경기도 지자체가 한국과 북한 간 긴장이 상존하는 상황에서 유엔과 협력하여 북한의 변화를 이끌 수 있는 협력사업을 추진함으로써 화해와 평화에 기여하는 등의 활동을 의미한다. 이는 국가 내 지역에서 분쟁이 상존할 때 해당 지역 지방정부가 국제적인 행위자와 파트너십을 맺고 분쟁 해결을 위한 정치, 제도적 환경을 조성함으로써 자신들의 이해를 추구하는 사례로서 이러한 사례는 전 세계 여러 곳에서 확인된다(Musch, Valk, Sizoo, and Tajbakhsh, 2008).

현재 북한은 미국 및 한국과의 이해관계 충돌에 따른 경제적 고립과 계획경제의 한계로 경제난이 가중되고 있다. 개발경제학 관점에서 볼 때 북한의 현 상태는 전형적인 저개발의 원인인 ‘조정 실패(coordination failure)’ 상태라 할 수 있다. 조정 실패란 선진국의 투자자는 투자대상 개도국에서 필요한 노동력 수급에 대한 불신으로 투자를 주저하고 노동자는 투자 유치 실현 가능성에 대한 불신으로 요구되는 기술 습득에 자원을 투입하지 않음으로써 결과적으로 투자 유치가 실현되지 않고 저개발 상태가 지속되는 상황을 뜻한다(Todaro and Smith, 2006: 150~153). 이를 타개하기 위해서는 정부의 ‘조정’이 필요한데 조정 당사자로 북한은 미국정부를, 미국은 북한당국을 지목하고 있어서 해결이 어려운 상황이다. 이 경우 하나의 실패한 국가경제

단위가 경제회복을 위한 최소한의 여건을 마련하기 위해 어느 정부도 나서기 어려운 현실을 감안하여 차선책으로써 지방정부의 역할을 고려할 수 있다. Frey and Luechinger(2003)는 테러리스트의 폭력행위 억제를 위한 자선(benevolence)과 억지(deterrence) 전략 간의 잠재적 이득을 비교하였다. 이에 따르면 자선 전략은 테러리스트의 복리를 증진시킴으로써 - 평화경제학적 시각에서 볼 때 자선 행위자에 대한 테러리스트의 의존도를 높임으로써 - 폭력행위를 억제하는 일종의 포지티브섬(positive-sum) 결과를 창출한다. 반면 억지 전략은 테러리스트의 폭력행위를 방어하고 공격함으로써 해당 행위의 기회비용을 높임으로써 억제하는 제로섬(zero-sum) 결과를 낳는다. 한국, 미국을 포함한 국제사회는 그간 대북관계에 있어서 자선 전략과 억지 전략을 반복해 왔다. 그런데, 핵 개발을 둘러싼 북한 김정은 정권의 최근 행태를 볼 때 당분간 자선 전략을 사용하는 것은 난망하다. 하지만 한반도의 평화 정착과 통일이라는 장기적인 목표를 고려할 때 언젠가 자선 전략이 사용될 수밖에 없다. 그리고 이를 위한 마중물으로써 지방정부의 역할을 고려할 수 있다. 상기의 경기도의 사례는 이러한 가능성을 증명한다.

지방정부는 거주민의 사회적 결집과 화합을 위해 인종적, 종교적, 여타 이유로 인해 반목하는 집단 간의 분열을 극복해야 할 책임이 있다. 이러한 목적 하에 프랑스, 이탈리아, 스페인의 경우 중앙정부가 지방정부로 하여금 자신들만의 국제정책을 수립하도록 맡기고 국가의 입장과 관계되지 않는 국제 문제에 있어서 자체 예산과 정치적 입장을 표명하도록 허용한다. 스웨덴은 지방정부가 중앙정부의 예산을 사용하는 경우 국제 협력에 직접 개입하도록 요구한다. 캐나다, 네덜란드의 경우 지방정부가 중앙정부의 정책과 동일한 입장을 취하는 선에서 국제 정치에 개입하도록 허용한다(Sizoo and Musch, 2008: 15-16). 경기도의 경우 북한과 직접적으로 접경한 지자체이며, 2016년 기준 전체 북한이탈주민 약 28,000명 가운데 서울을 포함할 경우 50% 이상이 거주하는 지역이다. 또한 2016년 초까지 개성공단 내 123개 전체 입주 기업 가운데 경기도 소재 기업이 32개를 차지하였다. 즉 경기도에 있어서 북한 문제는 직접적이고 당면한 과제인바 개입의 필요성이 있는 것이다.

『대한민국헌법』(전문)은 “대한국민은 평화적 통일의 사명에 입각”해야 하며, 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다”고 명시한다.⁴⁾ 『남북관계발전에 관한 법률』 제2조 1항은 “남북관계의 발전은 (중략) 한반도의 평화통일을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다”고 하며, 2항은 “남북관계는 정치적·파당적 목적을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다”고 되어 있다.⁵⁾ 또한 『남북

4) 법제처 국가법령정보센터 『대한민국헌법』

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=61603&efYd=19880225#0000>(검색일: 2016.5.15.).

5) 법제처 국가법령정보센터 『남북관계발전에 관한 법률』

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=153962&efYd=20141121#0000>(검색일: 2016.5.12.).

교류협력에 관한 법률」 제1조는 법을 제정하는 목적이 “(남북 간) 상호 교류 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 한다” 고 규정하고 있다.⁶⁾ 즉 대한민국헌법은 중앙정부·지자체·국민 모두 평화적 통일의 사명을 다해야 함을 분명히 하고 있다. 나아가 헌법과 관련 법률 공히 남북교류협력사업 추진 시 사업주체가 누구이건 상관없이 정치적·파당적으로 이용되어서는 안 되며 통일한국 건설을 위한 수단으로써 추진되어야 한다는 점을 명확히 한다. 종합해 볼 때 지자체가 평화적 통일의 사명을 다하기 위해 대북 문제에 있어서 군사·정치적 분야를 제외한 경제·사회·인도적 분야에 있어서의 역할을 강화하는 것은 마땅히 해야 할 책무라고 할 수 있다.

2. 선행연구 분석 및 연구방법

지자체의 남북교류협력과 관련해서 그간 많은 연구가 진행되어 왔는데 각 연구가 주목하는 분야와 논점은 다양하다. 우선 지자체의 남북교류협력사업 추진 체계 전반을 포괄적으로 다룬 논문으로서 양현모(2002)는 지자체의 남북교류협력 시 사업 추진체계 및 방법에 있어서의 문제점에 대해 논한다. 양현모, 강동완(2009)는 지자체의 남북교류협력사업에 참여하는 행위자의 정책목표와 입장, 상호작용의 형태 및 이들이 형성한 네트워크의 구조적 특성을 분석하고 이에 따른 상이한 정책적 효과에 대해 논한다. 김동성 외(2011)은 한반도 주변정세 및 남북 당국 간 관계의 변화에 취약하고 관련 인력 및 전문성 부족, 전시성 사업 위주, 지자체들 간 중복투자 등 지자체의 남북교류협력사업이 안고 있는 문제점을 분석하고 이를 해결하기 위한 지자체들 간의 상호협력 거버넌스에 대해 논한다. 통일 전 동서독 지방정부의 교류협력 사례를 바탕으로 남북교류협력에 대한 정책적 시사점을 논하는 연구로서 심익섭(2001)은 지방의 외교 및 교류협력의 차원에서 남북교류협력 촉진을 위한 지방정부의 역할과 구체적인 분야를 통일 전 동서독 교류협력의 사례를 들어 제시한다. 장인봉(2000) 역시 독일의 통일에 있어서 동서독 지방정부 간의 교류협력을 분석하며 남북한 경제통합을 위한 지방정부의 역할을 제시한다. 지자체의 남북교류협력 관련 법제에 대한 연구로서 송인호(2015)는 통일 시대를 대비한 국내 법제의 정비 차원에서 헌법 개정, 영토조항 개정, 북한인권법 등에 대해 심도 있게 논하며, 지자체의 통일 역량 강화를 위한 법제 정비 방안을 제시한다. 강기홍(2013)은 서울시의 사례를 중심으로 지자체가 남북교류협력 활성화를 위해 법제적 측면에서 어떤 노력을 하였고 이러한 법제가 갖고 있는 문제가 무엇인지에 대해 분석하

6) 법제처 국가법령정보센터 「남북교류협력에 관한 법률」

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=151783&efYd=20140612#0000>(검색일: 2016.5.14.).

고 그 해결책을 제시한다. 본 연구는 이러한 기존 연구의 성과를 바탕으로 지자체의 남북교류협력사업을 기획 단계에서부터 역량을 축소시키고 잠재력을 발휘하지 못하게 하는 현행 남북교류협력사업 관련 제(諸) 법제의 문제점을 분석하고 이러한 한계를 극복할 수 있는 법제 개선 방안에 대한 연구를 함으로써 관련 학제(學際)에 학문적인 기여를 하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 세 번째 절에서 남북교류협력을 위한 법적 토대를 개괄하고 지자체 남북교류협력의 법제적 문제점을 분석할 것이다. 네 번째 절에서는 통일 전 동서독 지방정부 간 교류협력의 사례를 법제 분야에 초점을 맞춰서 분석할 것이다. 구체적으로 통일 전 동서독 간 교류협력의 배경과 법적·제도적 토대, 그리고 이를 바탕으로 통일 전 동서독 지방정부 간 교류협력의 사례를 분석할 것이다. 다섯 번째 절에서 지자체 남북교류협력사업 촉진이 왜 필요한지에 대해 논하고 앞선 분석 결과들을 종합해서 지자체 남북교류협력사업 촉진을 위한 법적·제도적 개선안을 제시할 것이다.

Ⅲ. 지자체의 남북교류협력을 위한 법제의 문제점

1. 남북교류협력을 위한 법적 토대

남북교류협력의 국내법적 토대는 1988년 7월 7일 북한에 대한 인식전환과 통일외교정책의 기초 전환이라는 북방정책 실현을 위해 남북 간 교역을 민족내부교역으로 간주하는 ‘민족자존과 통일·번영을 위한 대통령 특별선언(일명 7·7선언)’이 발표되면서 최초로 마련되었다. 하지만 ‘7·7선언’은 남북 교역을 뒷받침하는 남북교류에 관한 법률 제정으로 이어지지 못하여 「국가보안법」과의 관계에서 국내법, 국제법적 논쟁을 야기했다. 이에 정부는 1988년 10월 남북교류에 관한 법률 제정 전 「남북물자교류지침」을 임시로 마련했고 이를 근거로 동년 11월 현대종합상사가 북한을 원산지로 표기한 모시조개 40kg을 제3국을 통해 중개무역 형태로 반입하고 주식회사 대우가 북한 도자기를 반입함으로써 남북 간 최초의 물자교류가 이뤄졌다. 그리고 1990년 8월 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「시행령」이 제정되어 남북교류협력의 주요 법적 토대가 마련되었다.

「남북교류협력에 관한 법률」⁷⁾은 “남한과 북한과의 왕래, 교역, 협력사업 및 통신역무의 제공 등 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여 정당하다고 인정되는 범위 안에서

7) 법제처 국가법령정보센터

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=151783&efYd=20140612#0000>(검색일: 2016.5.14.).

다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”고 규정함으로써 「국가보안법」의 테두리를 벗어나 남북교류를 할 수 있는 국내법적 근거를 마련했다. 또한 해당 법률에 따른 남북 간 교류와 협력을 지원하기 위해 기금을 설치하고 기금의 운용과 관리에 관한 사항을 정하기 위해 1990년 8월 「남북협력기금법」 및 동년 12월 「시행령」이 제정되었다. 1991년 12월 남북 간에 「남북기본합의서」가 채택되고 1992년 9월 「부속합의서」가 채택되었다. 「남북기본합의서」 제3장 제15조는 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족 내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”고 명시했다. 「부속합의서」 제1장 제1조 10항은 “남과 북은 물자교류에 대하여 관세를 부과하지 않으며, 남북 사이의 경제관계를 민족내부거래로 발전시키기 위한 조치를 협의·추진한다”고 명시했다(통일부, 1999). 이로써 남북 간 거래가 국가 간 거래가 아닌 민족내부 거래로 규정되었고, 물자 거래도 수출입이 아닌 반출입이 되었다. 2014년 5월에는 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남북 간 기본적인 관계와 남북 관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정한 「남북관계발전에 관한 법률」 및 2016년 5월 「시행령」이 제정되었다. 나아가 다양한 형태의 남북 간 교류협력을 발전시키기 위해 거래말사전 편찬 관련 1개, 이산가족 관련 2개, 남북관계발전 관련 3개, 남북교류 관련 3개, 남북협력기금 관련 3개 등 총 12개 법령과 약 60여개의 관련 지침⁸⁾이 마련되었다.

한편 2000년 6.15 남북정상회담 이후 지자체의 대북사업이 급증했는데, 의욕에 비해 예산, 전문인력, 정보 부족 등으로 실행에 있어서 어려움을 겪었고 지속성 있는 사업보다는 일회성 또는 이벤트성 사업이 주를 이뤘다(김학성 외, 2001: 77~79). 이에 정부는 지자체의 대북사업에 대해 행정자치부와 사전에 협의 및 조정하도록 하고 2000년 7월 「남북자치단체 간 교류협력 업무 처리지침」을 마련했다. 그리고 2003년 5월 지자체의 대북사업 업무가 행자부에서 통일부로 이관되었다. 2003년 5월에는 「남북자치단체 간 교류협력 업무 처리지침」이 폐지되고 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」이 제정되어 현재까지 시행 중이다.

8) 남북경제협력사업 처리에 관한 규정, 국내기업 및 경제단체의 북한지역사무소 설치에 관한 지침, 남북한 왕래자의 휴대금지품 및 처리방법, 남북한 왕래자의 휴대금지품 검사 및 반출입 요령, 남북한 교역대상물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시 등이 있다.

〈표 3〉 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」 주요내용

<p>1. 기본 방침</p> <p>(1) 각 자치단체에서 추진하는 대북지원, 협력사업 등 대북교류는 해당 지자체에서 적법한 절차에 따라 자율적으로 추진, 지역발전과 상호이익이 기대되는 실현가능한 사업부터 점진적으로 추진</p> <p>(2) 정부는 대북교류가 체계적으로 이루어질 수 있도록 제반 여건조성에 주력</p> <p>2. 세부 지원계획</p> <p>가. '남북교류협력에 관한 법률'등 관련 법규 및 절차에 따라 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> • 자치단체의 대북교류는 적법한 절차에 따라 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진 • 자치단체가 대북 지원단체 등과 동행 시에도 사전 별도 접촉승인을 받은 후 추진 • 북측이 대북 교류사업 추진단체 등을 통해 지자체에 교류의사 등을 전달한 경우에도 해당 지자체는 통일부에 접촉결과 보고 <p>나. 대북협상은 해당 지자체가 직접 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> • 다만, 국가적·전국적 규모의 주요사업인 경우 남북장관급회담 등 관련 회담에서 의제로 제기, 측면 지원 • 자치단체 간 다른 지자체의 사업의 알선, 중개 지원 <p>다. 사업관련 소요재원은 해당 지자체 자체 예산 범위 내에서 충당</p> <ul style="list-style-type: none"> • 우리 국민들이 공감하고 상호 이익이 되는 인도적 지원에 한하여 남북협력기금 일부 지원 (Matching Fund 방식)

자료: 통일부 (2003)

2. 지자체 남북교류협력의 제도적 한계

1) 지자체를 남북교류협력사업 추진의 '주체(主體)'로 불인정

현행 남북교류협력사업 관련 제(諸) 법률을 들여다보면 남북교류협력사업 시 지자체를 정부의 주협 대상으로 고려하지 않고 제정 또는 시행되어, 지자체 대북사업의 제도적 한계로 작용하고 있다. 구체적으로 현행 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조는 남북한 간 협력사업에 대하여 “협력사업이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)⁹⁾이 공동으로 하는 (중략) 모든 활동을 말한다”고 정의한다.¹⁰⁾ 그런데, 정부는 해당 법률에 지자체가 명시되어 있지 않은 것을 근거로 지자체를 대북사업 주체로 인정하지 않고 통일부가 인가한 대북사업단체를 통해서만 사업을

9) '주민'이란 30일 이상 거주할 목적으로 일정한 주소 또는 거주지를 가진 사람을 뜻하며, '자연인'이란 법이 권리의 주체가 될 수 있는 자격을 인정하는 자연적 생활체로서의 인간을 뜻한다. 국립국어원 <http://stdweb2.korean.go.kr/search/View.jsp?idx=482652>(검색일: 2016.5.14.).

10) 법제처 국가법령정보센터 「남북교류협력에 관한 법률」 <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=151783&efYd=20140612#0000>(검색일: 2016.5.14.).

추진하도록 하고 있다. 이로 인해 가령 경기도의 경우 사업 기획 초기 단계부터 비정부기구와 같은 통일부에 등록된 대북사업단체에게 사업 추진을 의뢰하고 관련 예산을 해당 단체에 투입하면서 해당 단체가 북한과 접촉하고 추진을 주도하도록 할 수밖에 없다. 이로 인해 대북사업관련 지자체의 전문성을 키우기가 어렵고 예산도 중복으로 사용하게 되며, 수동적이고 외부기관 의존적으로 사업을 추진할 수밖에 없다. 더욱이 이러한 법적 근거를 이용해서 정확한 실체를 확인하기 어려운 대북사업단체가 우후죽순으로 생겨나는 역효과도 발생해 왔다.

법인이란 “자연인이 아니면서 법에 의하여 권리 능력이 부여되는 사단과 재단을 의미하는데 법률상 권리와 의무의 주체가 될 수 있으며, 공법인과 사법인, 사단 법인과 재단 법인, 영리 법인과 공익 법인, 중간 법인, 외국 법인과 내국 법인 따위로 나눈다.”¹¹⁾ 여기서 말하는 공법인이란 “특정한 공공 목적을 위하여 설립한 법인으로서 일반적으로 국가의 의사에 의하여 형성되며 그 목적에 부합되는 범위 안에서 행정권이 부여되는 지방자치단체, 공공 조합, 공사(公社), 공사단(公社團) 따위를 뜻한다.”¹²⁾ 게다가 현행 「지방자치법」 제3조는 “지방자치단체는 법인으로 한다” 고 규정한다.¹³⁾ 즉 지자체는 법률 상 ‘법인’으로서 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조 상 엄연한 대북사업주체인 것이다. 하지만 지자체와 통일부 공히 이에 대한 명확한 파악 없이 지자체를 대북사업 주체로 해석도 인정도 하지 않고 있다.

<표 4> 「남북교류협력에 관한 법률」 상 지자체의 주도적 역할을 제한한 조항¹⁴⁾

법률	내용
「남북교류협력에 관한 법률」 제2조	협력사업 주체로 남북한 주민(법인·단체를 포함)을 명시, 지자체는 현재 비정부기구와 같은 대북사업단체를 통해서만 대북사업 추진 중
「남북교류협력에 관한 법률」 제5조	남북교류협력 추진협의회 구성 시 지자체를 포함시키지 않음으로써 지자체와 협의 규정 미비
「남북관계발전에 관한 법률」 제13조	남북관계 발전, 평화 증진, 남북교류협력에 관한 사항을 담은 남북관계발전 기본계획을 관계중앙행정기관 장과 협의하여 5년마다 수립하도록 규정, 지자체와 협의 규정 미비
「남북관계발전에 관한 법률」 제14조	남북관계발전기본계획 및 그 외의 사항 심의 위해 남북관계발전위원회를 두는데 있어서 위원으로 지자체 관계자 미포함

11) 국립국어원 <http://www.korean.go.kr/>(검색일: 2016.5.15.).

12) 국립국어원 <http://www.korean.go.kr/>(검색일: 2016.5.15.).

13) 법제처 국가법령정보센터 「지방자치법」

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=183594&efYd=20161130#0000>(검색일: 2016.5.18.).

14) 법제처 국가법령정보센터 「남북교류협력에 관한 법률」

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=151783&efYd=20140612#0000>(검색일: 2016.5.18.).

법률	내용
「남북교류협력에 관한 법률」 제25조	남북교류·협력 증진 및 관련 정책 수립 시 전문가 및 유경험자와 협조라고만 명시, 지자체와 협의 규정 미비
「남북교류협력에 관한 법률」 제25조의 2	대북사업 및 관련업무 위탁 대상으로 법인·단체라고(만) 명시, 지자체는 배제된 것으로 판단/적용

2) 지자체의 남북교류협력사업에 대한 과도한 제한 및 통제

현행 남북교류협력사업 관련 법률 상 기왕에 지자체가 언급된 경우에도 지자체의 대북사업을 촉진하기 보다는 제한 및 통제하는 데에 방점을 두고 있다. 우선 「남북교류협력에 관한 법률」 제17조는 통일부의 승인이 없는 지자체 사업은 원천적으로 차단한다. 또한 「남북관계발전에 관한 법률」 제8조는 민족동질성 회복을 위한 지자체의 대북사업의 경우도 통일부 시책에 따라 추진하도록 규정한다. 이로 인해 지자체는 각 정부 마다 상이한 대북기조를 견지함에도 불구하고 가변적인 통일부 기조에 맞춰서 관련 사업을 기획하고 추진할 수밖에 없다.

<표 5> 「남북교류협력에 관한 법률」 상 지자체의 독자적인 남북교류협력사업을 제한하는 조항¹⁵⁾

법률	내용
「남북교류협력에 관한 법률」 제17조	(모든) 협력사업마다 통일부장관의 승인을 받도록 하여 지자체의 남북사업도 통일부 승인 없이는 실행 불가
「남북관계발전에 관한 법률」 제8조	민족동질성 회복을 위한 지자체의 대북사업의 경우도 통일부 시책에 따라 추진하도록 규정

현행 「지방자치법」 제11조는 “외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 시 처리 제한” 등 7개 항에 대해 지자체의 국가사무 처리 제한 영역을 규정하고 있다.¹⁶⁾ 그런데, 「남북관계발전에 관한 법률」 제3조 1항은 “남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다” 라고 규정한다. 이에 따르면 남북관계는 외교관계가 아니다. 「남북관계발전에 관한 법률」 제3조 2항은 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다” 고 규정한다. 「남북교류협력에 관한 법률」 제12조 역시 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다” 고 규정하고 있다.¹⁷⁾ 「남북교류협력에 관한 법률」 제17조 1항은 “협

15) 법제처 국가법령정보센터 「남북교류협력에 관한 법률」

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=151783&efYd=20140612#0000>(검색일: 2016.5.14.).

16) 법제처 국가법령정보센터 「지방자치법」

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=183594&efYd=20161130#0000>(검색일: 2016.5.23.).

력사업을 하려는 자는 협력사업마다 다음의 각 호의 요건을 모두 갖추어 통일부장관의 승인을 받아야 한다”고 규정하고 있다.¹⁸⁾

1. 협력사업의 내용이 실현 가능하고 구체적일 것
2. 협력사업으로 인하여 남한과 북한 간에 분쟁을 일으킬 사유가 없을 것
3. 이미 시행되고 있는 협력사업과 심각한 경쟁을 하게 될 가능성이 없을 것
4. 협력사업을 하려는 분야의 사업실적이 있거나 협력사업을 추진할 만한 자본·기술·경험 등을 갖추고 있을 것
5. 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 없을 것

사실 현실적으로 지자체가 국방, 사법, 국세와 관련된 남북교류협력사업을 벌일 일은 만무하다. 인적·문화적 교류, 생활밀착형 사업 위주의 지자체의 남북교류협력사업은 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무가 아니다. 가령 경기도의 북한의 결핵환자 치료사업 또는 농축산 협력, 강원도의 북강원도에 대한 말라리아 공동방제 사업 및 산림병해충 공동방제사업 등의 인도적 지원사업은 국가안보를 위해하는 사업이 아니다. 따라서 법률 상 국가사무 처리제한 영역에 포함되지 않는다.

「남북교류협력에 관한 법률」 제9조 1항은 “남한의 주민이 북한을 방문하거나 (중략) 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부장관의 방문 승인을 받아야 하며”라고 되어있다. 동(同) 법률 제9조의 2, 1항은 “남한의 주민이 북한의 주민과 회합·통신, 그 밖의 방법으로 접촉하려면 통일부장관에게 미리 신고하여야 한다”고 규정한다. 동(同) 법률 제9조의 2, 3항은 “통일부장관은 (중략) 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우에만 신고의 수리(受理)를 거부할 수 있다”고 규정한다.¹⁹⁾ 즉 인적·문화적 교류, 생활밀착형 사업 위주의 지자체의 남북교류협력사업은 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우에 해당하지 않는다. 따라서 이러한 사업 추진을 위한 지자체의 대북 접촉은 정부로부터 마땅히 승인받아야 한다. 그럼에도 불구하고 현장에서는 언제나

17) 법제처 국가법령정보센터 「남북관계발전에 관한 법률」
<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=153962&efYd=20141121#0000>(검색일: 2016.5.12.).

18) 법제처 국가법령정보센터 「남북교류협력에 관한 법률」
<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=151783&efYd=20140612#0000>(검색일: 2016.5.14.).

19) 법제처 국가법령정보센터 「남북교류협력에 관한 법률」
<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=151783&efYd=20140612#0000>(검색일: 2016.5.14.).

정부의 정책 기조 등 여러 이유를 들어서 지자체의 사업을 원천적으로 차단 또는 통제한다.

『남북교류협력에 관한 법률』 제13조 1항은 “물품 등을 반출하거나 반입하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 물품 등의 품목, 거래형태 및 대금결제 방법 등에 관하여 통일부장관의 승인을 받아야 한다” 고 되어 있다. 『남북교류협력에 관한 법률』 제13조 5항은 “교역당사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 승인을 취소할 수 있다” 고 되어 있다.²⁰⁾

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 반출이나 반입을 승인받은 경우
2. 제3항(“통일부장관은 제1항에 따라 반출이나 반입을 승인하는 경우 남북교류협력의 원활한 추진을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 반출·반입의 목적 등 조건을 붙이거나, 승인의 유효기간을 정할 수 있다”)에 따른 조건을 위반한 경우
3. 제14조(“통일부장관은 물품 등의 반출이나 반입에 관하여 협의회 의결을 거쳐 다음 각 호의 사항을 미리 공고하여야 한다”)에 따라 공고된 사항을 위반한 경우
 - (1) 반출이나 반입에 관한 승인이 필요한 물품 등 또는 금지 물품 등의 구분
 - (2) 반출이나 반입에 관한 승인이 필요한 물품 등에 관한 제한 내용 및 승인 절차
4. 제15조 1항(“통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 교역 당사자에게 반출하거나 반입하는 물품 등의 가격·수량·품질, 그 밖의 거래조건 등에 관하여 필요한 조정(調整)을 명할 수 있다”)에 따른 조정명령을 따르지 아니한 경우
 - (1) 조약이나 일반적으로 승인된 국제법규 또는 『남북관계 발전에 관한 법률』에 따라 체결·발효된 남북합의서의 이행을 위하여 필요한 경우
5. 제15조 3항(“이 법 또는 관련 법령을 위반한 경우”)에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우
6. 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있는 경우
7. 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우

즉 지자체 대북사업을 위해 반출·반입하는 물품이 국가안보와 질서유지, 남북교류협력에 위해를 가하지 않는 경우 중앙의 통제를 받지 않아도 된다. 가령 지자체가 북한주민에게 인도적 지원 차원에서 전달하고자 하는 결핵약, 비료, 말라리아 방제 약 등은 국가안보를 위해 하는 물품이 아니다. 특히 경기도가 추진하는 말라리아균 방제의 경우 남북이 동시에 실행하지 않으면 아무리 휴전선 이남에서 방역을 하더라도 북으로부터 내려오는 말라리아균을 막을 방도가 없다. 그럼에도 불구하고 『자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침』에서마저도 자

20) 법제처 국가법령정보센터 『남북교류협력에 관한 법률』

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=151783&efYd=20140612#0000>(검색일: 2016.5.14.).

치단체의 대북교류는 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진하고 통일부의 접촉 승인 없이는 추진할 수 없도록 하고 있다.

종합해보면 현행법 상 지자체의 대북사업이 국가안보와 질서유지, 남북교류협력에 위해를 가하지 않는 이상 통제를 받지 않아도 됨에도 불구하고 과도한 통제를 받고 있다. 그래서 지자체의 남북교류협력사업은 현행법에 저촉되지 않더라도 주체성·자율성·유연성을 발휘하지 못하고 정부의 대북사업의 부수적·보조적 역할에 그치고 있는 실정이다.

IV. 통일 전 동서독 지방정부 간 교류협력을 위한 법제 사례 분석

1. 통일 전 동서독 간 교류협력의 배경

1990년 독일 통일은 통일 전 동서독 간 장기적인 교류협력이 만들어낸 결과이다. 독일 통일의 배경에는 지도자의 역량과 당시 통일에 유리한 국제환경이 조성된 것과 함께 동독주민이 서독 사회를 잘 알 수 있었던 점이 크게 작용했다. 1969년 서독 사민당의 빌리 브란트 총리가 동구 공산권과의 관계정상화를 위해 펼친 '동방정책'은 동독체제의 궁극적인 변화를 겨냥하면서도 동독체제를 인정하고 안정화시킴으로서 독재체제를 연장시키는 역효과를 낸 것도 사실이다. 하지만 이를 통한 인적·물적 교류는 동독 주민에게 자유민주주의와 부유한 서독의 실체를 확인시켜 줌으로써 동독 주민들로 하여금 서독체제로 통일하고 싶게 만드는 역할을 했다. 특히 서독 연방정부는 동서독 지방정부 간 교류협력을 전략적으로 활용했다. 당시 중앙집권적 동독은 서독과 달리 지방정부 간 협력을 국가적 이해관계의 연장선상에서 이해했다. 하지만 서독은 통일은 결국 시민 중심으로 아래로부터 시작된다고 판단했고 동독 주민들이 서독 주민과 접촉하고 이를 통해 서독을 알 수 있는 가장 효과적인 방법인 지방정부 간 교류를 적극 지원했다.

2. 통일 전 동서독 간 교류협력을 위한 연방차원의 법적·제도적 토대

1945년 제2차 세계대전 종전 후 4년이 지난 1949년 전승 4대국 미국·영국·프랑스·소련의 점령 하에 있었던 독일은 서독과 동독에 각각 독립된 정부가 수립됨으로써 분단되었다. 하지만 분단 후 줄곧 서독은 동독과는 달리 동서독 통일을 반드시 해결해야 할 문제로 접근했다. 독일이 통일을 이룩하는 데 있어서 분단 기간 중 만든 가장 중요한 법적 토대는 크게

기본법, 베를린협정, 통행협정, 동서독기본조약 등을 들 수 있다. 1949년 5월 선포된 독일 연방공화국(서독)의 『기본법』 전문은 “모든 독일국민에게는 자유로운 자기결정에 따라 독일의 통일과 자유를 성취할 것이 요청된다”고 하여 통일이 국민적 과제임을 분명히 했다. 나아가 동(同) 법률 제23조는 동독지역이 독일연방공화국에 가입할 수 있도록 허용했고 제146조는 동서독 국민 전체가 통일을 위한 새로운 헌법을 만들 수 있다는 내용을 포함시켰다.²¹⁾ 이로써 동서독은 이후 40여 년간 부침의 세월을 보냈음에도 불구하고 서독이 통일이라는 과제를 정언명령으로 추진할 수 있었던 법적 토대를 마련했다.

동서독 분단 직후 서독의 초대 수상으로 냉전의 기수였던 아데나워(Konrad Adenauer)가 이끄는 서독 정부는 집권 기간 중(1949~63년) 동독은 주민의 자유의사에 따라 수립된 정권이 아니므로 불법국가이며, 독일연방공화국만이 독일 국민을 대변할 권한이 있다는 ‘할슈타인 원칙’을 적용했다. 또한 서독이 주도하는 독일의 통일은 서방 동맹국들과의 결속을 바탕으로 서독의 힘의 우위를 통해서만 가능하다고 판단했다. 이에 따라 서독은 자국의 경제제건과 의회민주주의의 실현 및 대외적으로 친 서방 정책을 통한 힘을 바탕으로 하는 對동독정책을 전개했다. 하지만 이러한 상황에서도 동독과의 경제 교류는 계속 이어갔다. 1951년 9월 동서독 간 『베를린협정』을 체결, 독일 마르크(DM-서독) 사용 지역과 독일발권은행의 독일 마르크(DM-동독) 사용 지역 간 재화 및 서비스 교역, 대금 지급 등의 경제적 교류가 가능케 하는 법적 근거를 마련했다. 이는 1990년 통일이 될 때까지 내독 교역의 법적 토대가 되었다(가이, 2003: 3-4).

한편 서독의 힘을 바탕으로 하는 對동독정책은 동서독 간 더 큰 단절과 주민들의 고통을 가져왔다. 그런데, 1961년 8월 동독이 베를린 장벽을 구축함으로써 분단이 고착화될 수밖에 없는 상황이 만들어 졌다. 그러자 1963년 당시 서(西)베를린 시의 시장 빌리 브란트는 ‘접근을 통한 변화’라는 새로운 對동독 정책기조를 처음으로 채택했다. 1969년 9월 연방의회 선거 후 사민당의 당수 빌리 브란트는 자민당과 연정을 구성했고 빌리 브란트 수상의 서독정부는 통일을 앞세운 기존의 정책 기조에서 탈피, 동맹체제 간 균형과 긴장완화, 협력을 앞세운 ‘신(新) 동방정책’을 채택하여 통일 전까지 추진했다(정용길, 2013: 469). 신(新)동방정책에 따르면 서독은 앞으로 동독과의 협력을 강화하고 동독을 포함한 동유럽 국가들에 대해 무력을 행사하지 않을 것임을 강조했다. 또한 이를 실현하기 위해 동독과의 무역을 확대하고 기존의 ‘전독성’을 양독 간 교류협력기능을 강화한 ‘내독성’으로 전환했다. 재정적으로는 양독 간 채무청산용 차관 목적의 신용공여제도(swing)를 만들어서 동서독 간 교역 활성화를 위한

21) 세계법제정보센터 『기본법』

<http://world.moleg.go.kr/World/WesternEurope/DE/law/29496>(검색일: 2016.6.19.).

상업적 대부 및 은행에 의한 재정차관 등을 제공했다(김영운, 2001). 1970년 3월 분단 후 처음으로 브란트 서독 수상과 슈토프 동독 수상 간의 제1차 정상회담이 개최되었고 동년 5월 제2차 정상회담이 개최되어 향후 「동서독기본조약」 체결의 발판을 마련했다.

동서독 간 인적 왕래도 분단 후 지속적으로 가능했는데, 분단 초기에도 100만 명 이상의 교류가 있었고 1970년대 들어서는 약 150만 명, 「동서독기본조약」 체결 이후에는 약 230만 명의 인적 교류가 가능했다. 이러한 배경에는 동서독 간 다양한 인적·물적 교류를 위한 다양한 협정이 큰 역할을 했다(정용석, 1998: 188). 1971년 12월 동서독은 양 지역 간 원활한 여행을 위해 「통행협정」 및 「여행 및 방문교류협정」을 체결하여 여행자 보호, 인적 왕래 절차의 간소화, 화물수송절차 완화, 교통편의 제공 등을 했다. 1972년 5월 동서독은 「교통조약」을 체결, 국제관계에 따라 호혜주의 원칙을 바탕으로 철도, 자동차, 수상, 해운 등을 통한 양 지역 간 교통 및 원활한 인적 교류를 가능케 하는 법적 토대를 마련했다(통일원, 1995: 3-5).

1972년 12월 동서독 간 체결된 「동서독기본조약」²²⁾에 따르면 서독은 동독이 엄연한 국가임을 공식적으로 인정하고 국경을 존중할 것임을 명시했다. 또한 동서독 관계를 독립적인 국가 간 관계가 아닌 특수한 관계라고 규정함으로써 이전에 서독만이 독일 국민을 대변할 수 있다는 입장에서 벗어나 상호 협력할 수 있는 기반을 만들었다. 물론 본 조약에 대해 동독은 이로써 동서독이 각기 엄연한 국가로 양독 간 문제를 해결했다고 인식한 반면 서독은 상호 특수한 관계라고 명시한 점에 초점을 맞추고 통일을 지향해야 한다는 점을 강조하여 상호 시 각차를 보였다. 그럼에도 불구하고 본 조약을 통해 동서독은 문화, 예술, 교육, 과학기술 등 여타 다양한 분야에서 또 다른 협정들을 만들어서 협력할 수 있는 법적 근거를 마련한 것이 중요하다.

3. 통일 전 동서독 간 주요 교류협력

서독의 對동독 지원은 엄격한 호양(互讓)의 원칙 하에서 이뤄졌는데, 가령 서독은 동독에게 차관 협상을 시작하는 조건으로 동서독 국경에서 여행규제 완화와 총격사살 금지 등을 요구했다. 또한 경제적 지원 조건으로 인적·통신교류의 확대, 국경선 통행절차 개선, 국경선 통제방식의 우호적 변화, 국경통과 시 강제 징수했던 통행료 인하, 동서독 간 협력 미체결 분야였던 환경, 문화, 교육 등에 대한 회담을 요구했다.

한편 서독정부가 특정 목적을 위해 동독에 지불하는 금전적 지원으로 이전지출이 있었는

²²⁾ <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1084349&cid=40942&categoryId=31659> (검색일: 2016.7.5.).

데 이는 주로 통행 및 통신부문에서 이루어졌다. 서독정부는 동독 베를린 통행과 관련해서 개별 여행자에게 부과하는 통행료 및 도로사용료를 일괄적으로 부담했다. 그리고 동독은 국경통과 시 수속절차를 완화하고 시간상 편의를 제공했다. 이를 통해 동독으로의 통행조건이 완화되면서 통행량이 늘어났다. 그러자 서독은 동서독 간 통행로 신설·보수·확장에 재정 지원을 했다. 1975년 동서독 교통합의에 의한 베를린-헤름슈테트 간 고속도로 건설, 1978년 동서독 교통합의에 의한 함부르크-베를린 간 고속도로 건설이 대표적인 사례이다(김영운, 2001). 또한 서독은 동독의 철도역사 신설, 객차 증설, 수상통행로 정비, 운하 건설을 위한 지원도 했다. 교역이 아닌 민간차원의 이전지출도 있었는데, 동독정치범 석방 조건으로 서독 사회사업단체의 동독 지원, 서독주민의 동독 가족·친지에 대한 현물 공여, 동독 지역을 방문하는 서독인의 강제교환금, 비자수수료 지불, 서독을 방문하는 동독주민에게 1인당 100 마르크의 환영금 및 여행경비, 의료 지원 등을 했다. 1972년 「동서독 기본조약」 체결 후 통일 전까지 서독이 동독에 제공한 물질적 지원을 합하면 총 1,044억5천만 마르크(약 62조 원)에 육박하는데, 정부차원의 지원이 약 268억5천만 마르크, 민간차원의 지원이 약 748억 마르크에 이르렀다(김영운, 2001).

한편 서독의 對동독정책은 동독의 민주화와 동독주민의 자유와 인권 신장 그리고 동독정부의 반발 가능성을 최소화하는 방향으로 추진되었다. 가령 서독의 동독 내 인권 개선에 대한 요구는 국제회의를 통해 간접적으로 문제를 제기했고 동서독 간 비밀협상을 통해 의견을 개진함으로써 동독정부가 체제에 위협을 느끼지 않으면서도 국제적인 비난을 받지 않도록 배려했다. 가령 동독 내 반체제활동으로 투옥된 정치범 석방 그리고 이산가족 상봉 위한 거래 등이 이에 해당했다. 특히 서독은 이를 위해 동독에게 물적 대가를 제공했는데 동독은 체제 유지에 부담되는 인물들을 추방함으로써 체제를 공고히 하고자 했다. 이러한 방식을 통해 서독은 1964~80년 기간 중 약 3만 명 이상의 동독 정치범을 석방시켰고 약 25만 명의 이산가족이 재결합할 수 있도록 했다(김영운·양현모, 2009).

4. 통일 전 동서독 지방정부 간 교류협력을 위한 지방차원의 법적·제도적 토대

동서독 지방자치제도는 각기 상이한 형태로 발달했다. 서독의 경우 행정구역은 연방정부(1개 연방), 주(2개 도시국가 포함 11개 주), 주정부관구(대규모 주에 편성된 25개 관구), 군 및 자치시(군: 235개, 자치시: 88개), 기초자치단체 게마인데(Gemeinde, 약 8,500개)로 구성되었다. 지방자치가 고도로 발달되어 왔던 독일에서 서독은 철저한 연방주의 차원에서 각 지자체마다 자율적으로 상이한 조직과 체계, 규정을 만들었다(심익섭, 1992: 268).

서독은 지자체 간의 자매결연조약을 비법률적인 성격을 갖고 있는 상호관계에 대한 조약

으로 해석하여 국가의 기능을 넘어서지 않는 범위 내에서 상징적인 문서로 이해했다. 이는 지자체 간 자매결연조약은 국가 차원의 법적 의무가 없는 개별적 책임관계이며, 따라서 자매결연은 특정한 형태를 따라야 하는 의무도 없다는 것을 의미했다(심익섭, 1992: 274). 나아가 지자체의 외교에 있어서도 서독 연방의회는 1976년 국가의 중대사가 아닌 일상적인 외교사안과 관련된 지자체의 대외관계는 그 나름대로 일반적인 외교적 의미가 부여될 수 있으며 그것은 위헌적이라기보다는 오히려 환영할만한 사안이라는 유연한 해석을 하였다(심익섭, 2001: 45).

동독의 경우 공산체제 하에서 중앙집권적 단일행정체제 구축을 위한 새로운 국가조직으로 관구(Bezirk) 제도가 도입되었다. 이에 따르면 사회주의 체제 하의 동독에 있어서 지방자치행정이 가능할 수 있는지에 대해 의문이 생길 수 있다. 즉 서독의 지자체와 동독의 게마인데 간 자매결연이 지자체 간 협정인지 여부에 대한 의구심이 생길 수 있다. 왜냐하면 동독의 게마인데는 지자체라기 보다는 지역 인민 대표와 그들에 의한 국가의 하부기관으로 이해되기 때문이다(심익섭, 1992: 282). 동독의 경우 1973년 「지방자치법」이 제정됨으로써 지방자치가 일부 회복하게 되었다. 그리고 중앙정부(1개), 관구(관구: 14개 및 동베를린 시), 자치시(38개) 및 군(189개), 시(641개) 및 기초자치단체 게마인데(Gemeinde, 약 6,900개)로 행정구역이 나뉘어 졌다. 1980년대 들어서는 한층 발전된 형태의 자치이념을 수용하여 1985년 새로운 지방자치법(GoeV, Gesetz ueber die oertlichen Volksvertretungen in der DDR)을 만들었다(심익섭, 1992: 268-269). 하지만 현실에 있어서 동독은 서독 지자체와 동독 게마인데 간 자매결연을 국가적 대외관계의 연장선 상에서 이해했다. 따라서 동독의 게마인데는 전체 국가의 외교정책의 수행자로서의 권한이 있었다(심익섭, 1992: 282). 종합해보면 양독의 지방정부 간 교류는 이러한 현실에도 불구하고 서독이 통일을 위한 노력의 일환으로 추진하였고 그 결과 실제로 통일이라는 소기의 성과를 거둔 것이라 할 수 있다. 나아가 이러한 동서독의 법적·제도적 장치는 앞서 1972년 체결된 「동서독기본조약」에 더해 동서독 지방정부 간 교류협력을 촉진하는 데 있어서 법적 토대로 작용했다.

5. 통일 전 동서독 지방정부 간 주요 교류협력

통일 전 동서독 지방정부 간 자매결연은 62개 도시 간 맺어졌다(한부영, 2011: 6). 최초의 동서독 지방정부 간 자매결연은 1986년 10월 서독의 자르루이스(Saarlouis) 시와 동독의 아이젠후텐슈타트(Eisenhuettenstadt) 시 간에 체결되었다. 동서독 지방정부 간 자매결연은 서독의 지방정부 연합이 적극적으로 추진하고 동서독 연방정부는 이를 묵시적으로 수용하는 형태였다. 그리고 자매결연의 목적은 단순한 인적 교류와 지역발전, 평화·군축 같은

통일과 관련된 의지까지 망라했다(장인봉, 2000: 145-146). 대부분의 자매결연을 위한 조약은 「동서독 기본조약」 정신을 언급하고 평화공존, 상호 주권 인정, 갈등완화 등을 언급했다. 특히 지역발전문제와 관련된 상호 자문과 의견 교환에 대한 내용을 담았다.

서독은 통일은 정부 주도가 아닌 시민 주도로 아래로부터 시작된다고 판단, 동서독 주민들 간의 접촉을 늘리고 동독 주민이 서독을 알 수 있는 효과적인 방법으로써 지방정부 간 교류를 적극 지원하고 지역 간 사회·문화 교류에 중점을 뒀다. 또한 행정자문단을 파견하여 정책 및 행정, 도시 계획, 노후 주택 및 도로 정비 등 주민생활과 직결된 문제에 대해 정보와 노하우 공유에 힘썼다. 또한 각종 건설 자재 및 에너지·환경 기자재를 지원했고 일반인, 청소년 참가 위주의 체육교류, 문화행사를 정기적으로 개최했다.

<표 6> 동서독 지방정부 간 교류협력의 주요내용

- 상호 관심사에 대한 공동노력과 의견교환의 증진
- 평화보장을 위한 구체적 활동과 가능한 대안에 대한 정보교환
- 파트너도시에 대한 대 시민홍보, 자료전시와 정책경험 교환, 상호자문
- 지방자치의 기본문제, 도시계획과 도시발전문제, 건축, 재개발, 기념조형물 설치
- 지방행정서비스와 근린 교통, 사회정책과 보건, 복지정책
- 산업, 교역, 경제(지역경제) 발전문제
- 환경보호, 자연보호, 농촌보호, 문화, 예술분야, 과학과 교육문제, 여가, 레저, 스포츠
- 청소년보호문제와 청소년정책, 여성문제(남녀평등문제), 공동체정신의 구현
- 여행, 관광 등에 대한 공동의사형성과 정보교환 등

자료: 김영운·양현모 (2009)

동서독 지방정부 간 자매결연을 통해 동서독 공히 실생활과 관련된 상대 도시에 대한 정보와 이해의 폭을 넓혔다. 특히 동독은 서독에서의 생활이 어떨지에 대한 간접적인 경험을 하고 체육·문화행사를 통해 주민들 간의 이질성을 극복하고 유대감을 증진할 수 있었다. 더욱이 중앙집권적 체제 하의 동독 지자체 정부 관료들은 지방분권적 서독의 행정을 배움으로써 자유와 분권화에 대한 이상을 키우고 향후 통일 이후에도 지방행정 거버넌스에 대한 이해도를 미리 넓힐 수 있는 기회를 가졌다. 특히 중앙정부 주도가 아닌 지방정부와 주민들 주도로 교류의 폭을 넓히면서 양독 간 긴장을 완화하고 평화를 정착시키는데 큰 기여를 했다.

V. 지자체 남북교류협력사업 촉진을 위한 법제 개선안

1. 「남북관계발전에 관한 법률」 개선안

남북관계에 있어서 한국이 통일을 목표로 할진데 지자체도 헌법 상 통일준비책무 수범자임을 관련법에 명문화해야 한다. 평화통일의 책무는 헌법상 의무로서 모든 국가기관을 구속하므로 지자체 역시 해당 의무의 수범자이다. 그런데, 현행 남북교류 관련諸법령 어느 곳에도 통일준비를 위한 지자체의 책무를 명시하지 않고 「남북관계발전에 관한 법률」(제6조)에 ‘정부’의 책무라고만 규정하여 (제8조)에 정부가 지자체 교류협력을 발전시키는 시책 수립·시행으로만 명시하고 있다.²³⁾ 이에 「대한민국헌법」의 통일을 준비하는 평화통일 책무에 준거해서 남북관계발전에 관한 법률」에 지자체도 해당 의무의 수범자로서 그 역할을 다해야 한다고 개정하여 관련 지자체의 책무, 이를 위한 권한 및 의무를 명문화하여 사무처리의 근거로 삼아야 한다(송인호, 2012a, 2012b).

또한 지자체가 남북교류협력사업 기획부터 실행 단계까지 정부와 공동 파트너로서 함께 추진할 수 있도록 현행 「남북관계발전에 관한 법률」 제13조에 지자체 장과의 협의 규정을 마련하고, 「남북관계발전에 관한 법률」 제14조에서 남북관계발전위원회 위원으로 지자체 부단체장을 포함시키며, 「남북관계발전에 관한 법률」 제8조에 통일부가 지자체와 공동으로 시책을 추진하도록 명문화해야 한다.²⁴⁾

23) 법제처 국가법령정보센터 「남북관계발전에 관한 법률」

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=153962&efYd=20141121#0000>(검색일: 2016.5.12.).

24) 「남북관계발전에 관한 법률」에 따르면 남북관계발전위원회 위원장은 통일부장관이 되고, 위원은 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 차관급 공무원, 남북관계에 대한 전문지식 및 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자로 구성된다. 광역지방자치단체장의 경우 여타 선출직공무원과 마찬가지로 공무원의 직급을 받지 않으나 광역시장, 도지사, 특별자치도지사는 차관급의 예우를, 서울특별시장의 경우는 장관급의 예우를 받는다. 따라서 직급상으로만 볼 경우 해당법률 개선안에 단체장을 포함시켜야 맞지만 현실적으로는 부단체장(정무직 제외)이 선거에서 중립적인 행정직 공무원인바 업무의 연속성, 실무적 차원에서 위원으로서 훨씬 더 적합하다.

〈표 7〉 「남북관계발전에 관한 법률」 개선안

법률	내용	
「남북관계발전에 관한 법률」 13조	현행	남북관계 발전, 평화 증진, 남북교류협력에 관한 사항을 담은 남북관계발전기본계획을 관계중앙행정기관 장과 협의하여 5년마다 수립하도록 규정, 지자체와 협의 규정 미비
	개선안	“지자체 장과 협의하여 수립” 이라고 수정
「남북관계발전에 관한 법률」 14조	현행	남북관계발전기본계획 및 그 외의 사항 심의 위해 남북관계발전위원회를 두는데 있어서 위원으로 지자체 관계자 미포함
	개선안	위원회 위원으로 지자체 부단체장 포함
「남북관계발전에 관한 법률」 제8조	현행	민족동질성 회복을 위한 지자체의 대북사업의 경우도 통일부 시책에 따라 추진하도록 규정
	개선안	“통일부는 지자체와 공동으로 시책을 수립하고 이에 따라” 라고 수정

2. 「남북교류협력에 관한 법률」 개선안

지자체를 남북교류협력사업의 주체로서 정부의 주협 대상임을 법제화함으로써 지자체가 주체인지 여부에 대한 논란의 소지를 없애고 기존의 제도적 한계 극복이 가능하다. 이를 위해 현행 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조에 지자체가 법인이라는 사실을 명문화하고 「남북교류협력에 관한 법률」 제25조의 2항에서 지자체가 법인임을 주지시켜야 한다. 또한 「남북교류협력에 관한 법률」 제5조에 남북교류협력 추진협의회 구성 시 지자체 부단체장을 포함시키고 동법률 제25조에서 남북교류·협력 증진 및 관련 정책 수립 시 지자체와 협의해야 함을 명문화해야 한다.²⁵⁾

〈표 8〉 「남북교류협력에 관한 법률」 개선안

법률	내용	
「남북교류협력에 관한 법률」 2조	현행	협력사업 주체로 남북한 주민·법인·단체라고 명시, 지자체는 비정부기구와 같은 대북사업단체를 통해서만 대북사업 추진 중
	개선안	변경 필요 없이 지자체가 법인이라는 사실만 주지
「남북교류협력에 관한 법률」 5조	현행	남북교류협력 추진협의회 구성 시 지자체를 포함시키지 않음으로써 지자체와 협의 규정 미비
	개선안	협의회 구성 시 위원으로 지자체 부단체장 포함

25) 부단체장을 포함시킨 이유는 상기의 「남북관계발전에 관한 법률」 개선안에서 밝힌 이유와 동일하다.

법률	내용	
「남북교류협력에 관한 법률」 25조	현행	남북교류·협력 증진 및 관련 정책 수립 시 전문가 및 유경험자와 협조라고만 명시, 지자체와 협의 필요성이 구체적이지 않음
	개선안	“남북교류·협력의 경험이 있는 자 및 지자체” 라고 수정
「남북교류협력에 관한 법률」 25조의 2	현행	대북사업 및 관련업무 위탁 대상으로 법인·단체라고 명시, 지자체는 배제된 것으로 판단/적용
	개선안	변경 필요 없이 지자체가 법인이라는 사실만 주지

3. 지방자치단체의 비 안보 및 국방 관련 협력사업 관련 특례 신설

비 안보적 분야(농업, 환경, 질병, 의료, 학술 등)에서의 지자체의 남북교류협력사업의 경우 통일한국 건설을 위해 남북 간 정치적 관계를 초월해서 추진할 필요성 있다. 이를 위해 「남북교류협력에 관한 법률」 제17조에서 “비 안보 및 국방 분야(농업, 환경, 질병, 의료, 학술 등)의 경우 지자체가 통일부에 신고·심의만 받고 실행할 수 있다” 는 특례조항을 신설해야 한다.

<표 9> 「남북교류협력에 관한 법률」 개선안

법률	내용	
「남북교류협력에 관한 법률」 제17조	현행	(모든) 협력사업마다 통일부장관의 승인을 받도록 하여 지자체의 남북사업도 통일부 승인 없이는 실행 불가
	개선안	“비 안보 및 국방 분야(농업, 환경, 질병, 의료, 학술 등)의 경우 지자체가 통일부에 신고·심의만 받고 실행할 수 있다” 는 특례조항 신설

한편 독일의 사례에서처럼 남북 지방정부 간 사회·문화·지역공동개발 협력을 위한 자매결연을 추진하는 것도 좋은 방안이다. 북한의 지방정부가 진정한 의미에서 지자체가 아님은 주지의 사실이다. 하지만 동독 정부가 지방정부간 협력을 중앙정부 사무의 연장선상에서 접근했던 것을 서독이 역으로 이용했던 독일의 사례를 벤치마킹하면 좋을 것이다. 구체적으로는 남북 지방정부 간 지역행정 관련 전문가 협의, 도시 계획, 노후 주택정비 등 주민생활과 직결된 문제에 대해 정보와 노하우를 공유하면 좋을 것이다. 이를 위해 「남북교류협력에 관한 법률」 제17조와 상충되지 않는 별도의 특례 조항을 마련할 필요성이 있다. 특례는 현행 「남북교류협력에 관한 법률」 제17조와 내용 및 기조는 유사하되 주체로서 “지방자치단체”를 명시하고 분야로 “비 안보적 분야(지방행정 노하우 공유, 농축산, 환경, 질병, 의료, 학술, 문화, 예술, 체육 등)” 로 제한하면 된다.

<표 10> 지방자치단체의 비 안보 및 국방 관련 협력사업의 특례안(案)

「남북교류협력에 관한 법률」 제17조와는 별도로 지방자치단체가 비 안보 및 국방 관련 분야에 있어서 협력사업을 하려는 경우 다음 각 호의 요건을 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부장관에게 신고하여야 한다. 신고한 지방자치단체 협력사업의 내용을 변경할 때 또한 이와 같은 방식으로 추진하면 된다.

1. 비 안보 및 국방 관련 분야는 지방 행정 노하우 공유, 농축산, 환경, 질병, 의료, 학술, 문화, 예술, 체육 분야에 국한
2. 협력사업의 내용이 실현 가능하고 구체적인 것
3. 협력사업으로 인하여 남한과 북한 간에 분쟁을 일으킬 사유가 없을 것
4. 이미 시행되고 있는 협력사업과 심각한 경쟁을 하게 될 가능성이 없을 것
5. 협력사업을 하려는 분야의 사업실적이 있거나 협력사업을 추진할 만한 자본·기술·경험 등을 갖추고 있을 것
6. 국가안보보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 없을 것

VI. 결론

대한민국 헌법은 독일의 기본법과 같이 지자체의 통일에 대한 노력과 기여를 요구한다. 특히 대한민국 헌법과 지방자치법은 지자체가 남북교류협력을 위한 역할을 할 수 없게 하거나 제한하고 있지 않다. 하지만 개별법에서 지자체를 남북교류협력사업의 주체로 인정하지 않고 과도하게 제한, 통제하고 있는 바 이는 헌법정신에도 부합하지 않는다. 특히 지자체로 하여금 5년마다 새로 들어서는 정부의 상이한 대북정책기조에 맞춰서 관련사업을 기획, 실행하도록 함으로써 기왕에 추진해 왔던 정책의 효과마저도 반감시킨다.

앞서 살펴본 대로 지자체의 대북사업이 국가안보, 질서유지에 위해가 되는 방향으로 기획되는 것은 현실적으로 불가능하다. 결국 현행법 상 “남북교류협력을 해칠 우려” 또는 “질서유지, 공공복리”에 근거해서 어떻게 해석하느냐에 따라 정부가 지자체 남북교류협력사업의 자율성을 키울 수도 또는 제한할 수도 있다. 사실 남북교류협력사업에 있어서 정부가 지자체와 공조를 강화할수록 대북 전략적 레버리지를 강화할 수 있고 통일비용 절감에도 도움이 된다. 독재국가 북한을 상대로 하는 남북교류협력에 있어서 지자체의 자율성만 강조하다보면 북한에 의해 정치적으로 이용되어 정부의 대북 협상력 약화를 초래할 수도 있다. 반대로 정부의 통제를 중시하는 현 기조는 지자체의 남북교류협력사업에 있어서의 전략적 활용가치를 높이지 못한다. 따라서 향후 정부는 남북교류협력사업 기획부터 실행까지 사업 전반에 있어서 지자체를 동등한 협력 파트너로 인정하고 이에 걸맞은 법제를 만듦으로써 통일의 그날까지 공진(共進)해야 할 것이다.

【참고문헌】

- 가이 페터. (2003). 1949-1989 독일연방공화국과 독일민주공화국의 경제교류. 『한독경상학회』 국제심포지움 발표자료.
- 김동성 외. (2011). 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안』. 수원: 경기연구원.
- 김영운. (2001). 동서독 교류·협력과 대동독 대가급. 『통일정책연구』, 1(2): 257-301.
- _____. 양현모. (2009). 『독일, 통일에서 통합으로: 문답으로 알아보는 독일 통일』. 서울: 통일부.
- 김학성·최진욱. (2001). 남북한 지방자치단체간 교류·협력 실태분석과 활성화 방안. 『통일연구원 연구총서』, 1(6): 77-79.
- 송인호. (2012a). 지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성. 『法曹』, 62(2): 185-231.
- _____. (2012b). 『통일 시대를 대비한 우리 지방자치단체의 북한 협력에 관한 공법적 연구』. 박사학위논문, 연세대학교 일반대학원.
- _____. (2015). 통일 시대를 대비한 법제정비의 주요쟁점. 『저스티스』통권, 146(3): 208.
- 심익섭. (1992). 독일통일과정에서 지방자치의 역할: 동·서독 지방자치단체간의 교류관계를 중심으로. 『한국행정학보』, 25(4): 263-287.
- _____. (2001). 남북교류·협력시대 지방정부의 역할. 『한·독사회과학논총』, 11(1): 41-65.
- 양현모. (2002). 지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구. 『한국행정연구』, 11(2): 130-161.
- _____. 강동완. (2009). 지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로. 『통일정책연구』, 18(1): 177-211.
- 장인봉. (2000). 남북한 경제통합을 위한 지방정부의 역할에 관한 연구 - 독일경험의 벤치마킹을 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 4(3): 129-159.
- 정용길. (2013). 독일 통일과정에서의 동서독관계와 남북관계에의 시사점. 『저스티스』, 134(2): 466-482.
- 정용석. (1998). 『분단과 통일: 통일을 향한 접근 논리』. 서울: 단국대학교출판부.
- 통일부. (1999). 『통일부 30년사: 평화·화해·협력의 발자취, 1969·1999』. 서울: 통일부.
- _____. (2003). 『지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침』. 서울: 통일부.
- 통일원. (1995). 『법률로 본 독일 통일』. 서울: 통일원.
- 한부영. (2011). 지방자치단체간 교류협력: 독일 사례를 중심으로. 『한국행정학회』, 제2011년 동계학술발표논문집: 1-17.
- Arts, B., M. Noortmann, and B. Reinalda. (2001). *Non-State Actors in International Relations*. Ashgate Publishing.

- Frey, B. S. and S. Luechinger. (2003) How to fight terrorism: alternatives to deterrence. *Defence and Peace Economics*, 14(4): 237-249.
- Friedrich, C. J. (1963). The Grassroots Base of the Unification of Europe. *Public Policy*, 12: 23-40.
- Musch, A., Valk, C. V. D., Sizoo, A., and Tajbakhsh, K. (2008). *City Diplomacy*. VNG International.
- Papisca, A. (2008). International Law and Human Rights As A Legal Basis For The International Involvement Of Local Governments, in: Musch, A., Valk, C. V. D., Sizoo, A., and Tajbakhsh, K., (eds.) (2008). *City Diplomacy*. VNG International.
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors, in: Michelmann, H., Soldatos, P., (eds.) (2008). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Clarendon Press.
- Todaro, M. P. and S. C. Smith. (2006). *Economic Development*. Pearson Education Limited.

관련 사이트

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>

국립국어원 <http://www.korean.go.kr/>

세계법제정보센터 <http://world.moleg.go.kr>

이 한 희: 경남대학교 북한대학원대학교에서 박사학위를 취득하였고(논문: Three Essays on FDI Determinants of the Transition Economies in Eastern Europe and Implications to North Korea, 2012) 현재 숙명여자대학교 글로벌거버넌스연구소에서 연구교수로 근무하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 국제개발협력, 북한개발 등이며 최근 발표한 논문으로는 Lee, Hanhee. (2015). Inevitable Reform? The Politico-Economic Choices Facing North Korea under Kim Jong-un's Rule. *North Korean Review*, II(I): 82-100, Lee, Hanhee. (2015). FDI in North Korea and The Effect of Special Economic Zones: Learning from Transition Economies. *Journal of Economic Development*, 40(2): 35-56 등이 있다. 경기도 국제교류남북협력 특별자문관, 하버드대학교 국제문제연구소 연구위원, 세계은행 동아시아태평양 농촌·자원개발국 기획관 등으로 활동하였다(hanhee7@sm.ac.kr).

