

통일 시대를 대비한
우리 지방자치단체의 북한 협력에 관한
공법적 연구

- A Legal Study on the Role of Local Governments regarding
the Era of Reunification of Korea from the view point of
Public Law-

연세대학교 대학원

법 학 과

송 인 호

통일 시대를 대비한
우리 지방자치단체의 북한 협력에 관한
공법적 연구

- A Legal Study on the Role of Local Governments regarding
the Era of Reunification of Korea from the view point of
Public Law-

지도 홍 정 선 교수

이 논문을 박사 학위논문으로 제출함

2012년 6월 일

연세대학교 대학원

법 학 과

송 인 호

송인호의 박사 학위논문을 인준함

심사위원_____인

심사위원_____인

심사위원_____인

심사위원_____인

심사위원_____인

연세대학교 대학원

2012년 6월 일

요약 목차

제1장 서론.....	1
제1절 연구의 목적.....	1
제2절 전제적 검토.....	2
제3절 연구의 범위와 방법.....	12
제2장 남북한 지방자치제도의 비교.....	16
제1절 북한의 지방자치제도.....	16
제2절 남북한 지방자치제도의 비교.....	35
제3절 중결.....	65
제3장 독일통일과정에서 서독 지방자치단체의 역할.....	67
제1절 서설.....	67
제2절 통일 전 동서독 지방자치단체간 협력·지원.....	71
제3절 통일 후 동서독 지방자치단체의 협력·지원.....	92
제4절 동서독 지방자치단체의 협력·지원의 성과와 문제점.....	106
제5절 남북관계 대한 시사점.....	118
제6절 중결.....	122
제4장 통일 대비 우리 지자체의 북한 지자체 등에 대한 협력·지원.....	124
제1절 서설.....	124
제2절 통일 전 북한 지방자치단체 등에 대한 협력·지원.....	125
제3절 통일 후 북한 지방자치단체 등에 대한 협력·지원.....	197
제5장 우리 지방자치단체의 북한이탈주민에 대한 보호·지원.....	225
제1절 통일 전 북한이탈주민에 대한 보호·지원.....	225
제2절 통일 후 북한주민에 대한 보호·지원.....	243
제6장 요약 및 결론.....	247
제1절 요약 및 결론.....	247
제2절 제언.....	264

목 차

요약목차	i
목 차	ii
국문요약	xiii
 제1장 서론.....	1
제1절 연구의 목적.....	1
제2절 전제적 검토.....	2
I. 통일과정에서 지방자치단체의 대북 협력·지원의 기능.....	3
1. 남북간의 교류·협력의 통로 기능.....	3
2. 통일 의식 고취 기능.....	4
3. 사회 통합 기능.....	5
4. 북한의 민주화 촉진기능.....	6
II. 지방자치단체의 헌법상 책무로서의 통일 사무.....	7
1. 통일의 헌법적 의의.....	7
2. 지방자치단체의 헌법상 책무로서의 통일 사무.....	11
III. 소결.....	12
제3절 연구의 범위와 방법.....	12
I. 연구의 범위.....	12
II. 연구의 방법.....	14
 제2장 남북한 지방자치제도의 비교.....	16
제1절 북한의 지방자치제도.....	16
I. 서설.....	16
II. 연혁.....	17
1. 1948년 헌법 체제하의 지방자치제도.....	17

(1) 중앙집권적 체제의 성립.....	17
(2) 경제주체로서 지방자치단체의 역할 강조.....	18
2. 1972년 헌법 체제하의 지방자치제도.....	19
(1) 중앙집권적 성격의 강화.....	19
(2) 경제적 측면에서 지방분권화 조치의 확대.....	21
3. 1992년 헌법체제하의 지방자치제도.....	23
(1) 주체사상의 선언.....	23
(2) 지방행정경제위원회의 신설.....	23
4. 1998년 헌법체제하의 지방자치제도.....	24
(1) 김일성 헌법의 탄생.....	24
(2) 경제적 측면에서 지방분권화의 가속.....	25
5. 2009년 헌법체제하의 지방자치제도.....	26
(1) 공산주의 삭제 및 주체사상 체제의 확립.....	26
(2) 선군사상의 명시.....	27
(3) 지방자치단체의 중앙정부에 대한 복종 범위 확대.....	28
III. 지방자치에 대한 헌법적 원칙.....	28
1. 인민민주주의 원칙.....	28
2. 수령의 유일 영도의 원칙.....	29
3. 당의 영도의 원칙.....	30
4. 민주주의 중앙집권제의 원칙	31
IV. 지방주권기관법의 내용.....	32
1. 연혁.....	32
2. 주요내용.....	33
(1) 지방주권기본법의 기본.....	34
(2) 지방인민회의.....	34
(3) 지방인민위원회.....	35
제2절 남북한 지방자치제도의 비교.....	35

I. 연혁의 비교	36
1. 남한.....	36
(1) 제1공화국.....	36
(2) 제2공화국.....	37
(3) 제3공화국.....	37
(4) 제4공화국.....	38
(5) 제5공화국.....	38
(6) 제6공화국.....	38
2. 북한.....	39
II. 기본원칙의 비교.....	40
1. 남한.....	40
2. 북한.....	41
III. 자치의 성격의 비교.....	42
1. 남한.....	42
2. 북한.....	43
IV. 조직형태의 비교.....	43
1. 조직형태의 유형.....	43
(1) 조직형태의 유형.....	44
(2) 남한의 조직형태.....	45
(3) 북한의 조직형태.....	45
2. 구체적인 내용.....	46
(1) 남한.....	46
(2) 북한.....	51
V. 자치권의 비교.....	55
1. 자치입법고권.....	56
2. 행정고권.....	57
3. 재정고권.....	58

4. 조직고권.....	59
5. 인적고권.....	60
VI. 통제의 비교.....	61
1. 남한.....	61
(1) 외부적 통제.....	62
(2) 내부적 통제.....	63
2. 북한	64
(1) 외부적 통제.....	64
(2) 내부적 통제.....	64
제3절 중결.....	65
제3장 독일 통일과정에서 서독 지방자치단체의 역할.....	67
제1절 서설.....	67
I. 서설.....	67
II. 동서독 통일과 지방자치단체간의 협력·지원.....	67
1. 독일 통일 개요.....	67
2. 지방자치단체간 협력·지원의 영향.....	70
제2절 통일 전 동서독 지방자치단체간 협력·지원.....	71
I. 동서독 지방자치제도 개요.....	71
1. 독일 지방자치의 특징.....	71
2. 동서독 지방자치제도의 변화.....	73
(1) 서독의 경우.....	73
(2) 동독의 경우.....	73
II. 동서독 지방자치단체간의 협력·지원.....	74
1. 전개과정.....	74
(1) 동독의 적극적인 추진시기(1950년~1969년).....	74
(2) 서독의 적극적 추진기(1969년~1985년).....	75

(3) 자매결연 체결 및 확대(1985년~1989년).....	77
2. 자매결연의 추진 배경 및 목적.....	78
(1) 서독의 경우.....	78
(2) 동독의 경우.....	79
3. 자매결연의 체결과정 및 형식.....	80
(1) 체결과정.....	80
(2) 형식.....	81
4. 자매결연의 법적 근거 및 성격.....	81
5. 자매결연의 구체적인 내용.....	82
III. 동독이탈주민에 대한 지원.....	83
1. 동독 이탈 주민의 현황.....	83
2. 동독 이탈 주민의 법적 지위.....	85
3. 동독 이탈 주민 지원 법제.....	86
4. 지방자치단체의 역할.....	90
제3절 통일 후 동서독 지방자치단체의 협력·지원.....	92
I. 신설 주 설립과 지방자치단체간의 협력·지원.....	92
1. 신설 주의 설립.....	92
2. 동서독 지방자치단체간의 협력·지원 내용.....	93
(1) 자매결연을 통한 지원.....	93
(2) 지원 내역.....	94
(3) 행정인력의 통합.....	97
(4) 지방행정 지원 조직.....	98
II. 지방자치법제의 정립.....	99
1. 동독의 지방자치기본법 등의 제정.....	99
(1) 지방자치기본법.....	99
(2) 지방재산법.....	100
2. 신 지방헌법의 제정.....	100

III. 통일 후 최근의 동향.....	101
1. 연방과 주간의 재정의 분배.....	101
(1) 조세입법권의 분배.....	101
(2) 공동세제도.....	102
(3) 재정조정제도.....	103
2. 제1, 2차 연대협약의 체결.....	103
3. 지방자치단체간의 갈등.....	104
(1) 지방자치단체간의 갈등.....	105
(2) 재정조정기준법 제정.....	105
제4절 동서독 지방자치단체의 협력·지원의 성과와 문제점.....	106
I. 성과.....	106
1. 통일 전 동서독 지방자치단체간 협력·지원의 성과.....	106
(1) 주민 상호간 접촉을 통한 유대감 증진.....	107
(2) 통일 문제에 대한 인식의 전환.....	108
(3) 민주주의 의식의 고취.....	109
2. 통일 후 동서독 지방자치단체의 협력·지원의 성과.....	109
(1) 지방자치제도의 확립 및 안정화.....	109
(2) 민주주의의 정착.....	110
(3) 사회 통합.....	111
II. 문제점.....	112
1. 통일 전 동서독 지방자치단체간 협력·지원의 문제점.....	112
(1) 서독 지방자치단체의 준비부족.....	112
(2) 연방정부와 지방자치단체간의 갈등.....	112
(3) 동독 측의 소극적·일방적 태도.....	113
2. 통일 후 동서독 지방자치단체간 협력·지원의 문제점.....	114
(1) 동서독 행정인력간의 갈등.....	114
(2) 공직자 재교육의 문제.....	117

제5절 남북관계 대한 시사점.....	118
I. 지방자치단체의 역량 강화 및 인식의 전환의 측면.....	118
1. 지방자치단체의 역량 강화 및 인식의 전환.....	118
2. 독일과의 차이점에 대한 검토.....	119
II. 접근을 통한 변화의 측면.....	120
III. 지방자치단체 북한 협력·지원시 유의점의 측면.....	120
제6절 중결.....	122
제4장 통일 대비 우리 지자체의 북한 지자체 등에 대한 협력·지원.....	124
제1절 서설.....	124
제2절 통일 전 북한 지방자치단체 등에 대한 협력·지원.....	125
I. 지방자치단체의 남북교류협력사업의 현황.....	125
1. 전개 과정.....	125
2. 구체적 특징.....	130
3. 중앙정부의 태도.....	132
II. 남북교류·협력 관련 법제 현황.....	133
1. 남북교류·협력 법제의 시대적 변화.....	133
(1) 국가보안법 시대.....	133
(2) 교류협력의 시대.....	134
(3) 남북관계 발전의 시대.....	135
2. 남북교류·협력 법제 개관.....	136
(1) 남북교류협력에 관한 법률.....	136
(2) 남북협력기금법.....	137
(3) 남북관계발전에 관한 법률.....	138
(4) 남북간 합의서 등.....	140
(5) 통일부 지침 및 고시.....	142
3. 남북교류·협력사업 절차.....	144

(1) 협력사업승인신청.....	144
(2) 민간단체와 공동신청의 실태.....	145
(3) 남북협력기금신청.....	145
4. 법제 현황에 대한 평가.....	146
III. 지방자치단체의 남북교류·협력 관련 자치법규의 현황.....	149
1. 제정 현황.....	149
2. 전반적인 내용.....	152
(1) 목적.....	152
(2) 남북교류협력기금.....	154
(3) 남북교류협력위원회.....	159
(4) 전담부서.....	162
3. 주요 지방자치단체 조례의 특징과 비교평가.....	163
IV. 북한 협력·지원에 관한 조례제정의 문제.....	167
1. 통일 사무의 지방자치단체의 사무의 가능성.....	167
(1) 문제점.....	167
(2) 지방자치단체의 사무.....	167
(3) 검토.....	169
2. 조례제정권의 범위의 측면에서 검토.....	170
(1) 조례제정권의 범위.....	170
(2) 검토.....	171
3. 조례제정권의 한계 측면에서 검토.....	175
(1) 법률우위 원칙의 측면.....	175
(2) 법률유보 원칙의 측면.....	179
V. 지방자치단체의 북한 협력·지원을 위한 법제 및 자치법규 정비의 필요성 및 방안.....	180
1. 문제점.....	180
(1) 지방자치단체의 사무로서의 남북교류협력사무의 불인정.....	181

(2) 전문성 부족.....	181
(3) 지방자치단체장의 독단적 추진의 문제.....	182
(4) 재정 부족.....	183
2. 북한협력·지원사무의 주체로서의 지방자치단체의 지위 인정.....	184
3. 지방자치단체의 특수한 지위를 반영한 특례조항 신설.....	184
4. 지방자치단체의 자치법규 정비 방안.....	185
(1) 자치법규 제정의 필요성.....	186
(2) 독립적인 추진기구의 설립.....	186
(3) 주민의 참여 방법 확대.....	188
(4) 광역·기초자치단체간 협력 체계의 구축.....	189
(5) 전담부서 확보.....	190
(6) 구체적인 사업 분야의 특정.....	191
5. 국가와 지방자치단체간 협의기구의 정비.....	192
6. 재정지원.....	193
(1) 재정지원의 필요성.....	193
(2) 인도적 대북지원사업 처리에 관한 규정의 문제점.....	194
(3) 재정지원을 위한 법제 정비 방안.....	196
제3절 통일 후 북한 지방자치단체 등에 대한 협력·지원.....	197
I. 서설.....	197
II. 급속한 통일의 경우.....	198
1. 전제 상황 및 통합의 기본 방향.....	198
2. 북한 지역에 대한 지방행정통합 문제.....	199
(1) 지방자치제도의 실시 여부.....	199
(2) 구체적인 지방자치제도 실시 방안.....	203
3. 북한 지방자치단체에 대한 협력·지원.....	209
(1) 북한 지방자치단체에 대한 협력·지원의 기본 방향.....	209
(2) 자매결연을 통한 지원.....	209

(3) 행정인력의 파견.....	210
(4) 중앙정부의 지원.....	212
III. 점진적 통일의 경우.....	212
1. 전제상황.....	212
2. 연방제 도입의 문제.....	213
3. 특별자치제의 도입 가능성.....	216
4. 북한 지방자치단체에 대한 협력·지원.....	218
IV. 협력·지원을 위한 법제 정비의 필요성 및 방안.....	218
1. 법제정비의 방향.....	218
2. 행정지원인력 양성을 위한 법제 정비.....	218
(1) 통일 대비 전문행정요원 양성의 필요성.....	219
(2) 통일교육지원법 및 관련 조례의 현황.....	219
(3) 문제점 및 법제 정비 방안.....	222
제5장 우리 지방자치단체의 북한이탈주민에 대한 보호·지원.....	225
제1절 통일 전 북한이탈주민에 대한 보호·지원.....	225
I. 북한이탈주민의 현황.....	225
1. 국내입국현황.....	225
2. 정착지원현황.....	226
II. 북한이탈주민의 법적 지위.....	228
1. 법적 지위에 관한 견해 대립.....	228
(1) 학설의 대립.....	228
(2) 대법원의 태도.....	231
2. 검토.....	231
III. 북한이탈주민지원 관련 법제 현황.....	232
1. 연혁.....	232
2. 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 주요내용.....	233

3. 북한이탈주민지원 관련 자치법규의 현황.....	234
IV. 지방자치단체 역할 확대를 위한 법제 정비 방안.....	236
1. 역할 확대의 필요성	236
2. 구체적인 법제 정비 방향.....	240
(1) 국가와 지방자치단체의 공동사무로 전환.....	240
(2) 국가와 지방자치단체의 책임 조항의 신설.....	241
(3) 지방자치단체의 정책 입안단계에서 참여 확대.....	242
(4) 지방자치단체의 비용부담의무조항 신설.....	242
(5) 자치법규를 통한 지원의 필요성.....	243
제2절 통일 후 북한주민에 대한 보호·지원.....	243
I. 급속한 통일의 경우.....	243
1. 대량탈북 현상의 발생가능성.....	244
2. 대량탈북에 대비한 법제 정비.....	244
II. 점진적 통일의 경우.....	246
제6장 요약 및 결론.....	247
제1절 요약 및 결론.....	247
I. 요약.....	247
II. 결론.....	262
제2절 제언.....	264
참고문헌.....	275
ABSTRACT	294

국문요약

통일 시대를 대비한 우리 지방자치단체의 북한 협력에 관한 공법적 연구

헌법 전문과 헌법 제3조, 헌법 제4조 등을 종합적 해석할 때, 평화통일정책 수립 및 추진은 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체의 헌법상 책무라고 볼 수 있다. 통일이라는 자칫 거창해 보일 수 있는 이슈는 국민들의 입장에서선 결국 거주하고 있는 바로 일상생활 영역, 즉 내가 살고 있는 ‘지역’의 변화에서 비로소 피부로 느끼게 된다는 점에서 통일 과정에서 지방자치단체의 기능과 역할에 대해 주목해 볼 필요가 있다.

한편 북한의 지방자치제도를 살펴보면, 정치적으로는 실질적인 의미에서의 지방자치의 이루어지지 않는 반면에 경제적으로는 1970년대부터 본격적으로 사회주의 경제체제의 한계로 인한 경제난을 극복하기 위한 방법으로 지방의 분권적 경제체제를 인정해 왔으며, 이러한 경제적인 측면에서 지방분권의 경험은 향후 남북통일과정에서 남북 지방자치단체간의 협력·지원 또는 남한 지방자치단체의 대북교류·협력사업에 있어서 긍정적으로 작용할 가능성이 매우 높다.

이미 우리보다 먼저 통일을 이룬 독일의 경우 통일 전부터 동서독 지방자치단체간의 교류를 통해 상호 이해를 도모하였다. 동서독 지방자치단체간의 교류는 주민 상호간 접촉을 통해 유대감을 증진시키고, 서독 주민으로 하여금 통일문제를 내 문제로 보려는 인식의 전환을 가져왔을 뿐만 아니라 동독 내 민주화에 대한 열망을 불러일으켜 결국 동독 주민들의 민주혁명과 그로 인한 통일을 이루는 데 큰 기여를 하기도 했다. 또한 본격적인 동서독간의 통일 과정에서는 동서독 지방자치단체간 자매결연을 통한 서독 지방자치단체의 동독 지역 지방자치단체에 대한 행정협조는 동독 지역 신설 지방자치단체들이 조기에 안정화되는데 크게 기여하였다.

무엇보다 통일 과정에서의 남북간의 교류는 그 물질·인적 광범위성으로 인하여 중

양정부 차원에서 단독으로 해결할 수 있는 문제가 아니며 필연적으로 각 지역의 남북 지방공무원 및 주민들의 교류를 필요로 한다는 점에서 미리 지방자치단체 공무원 및 주민들에게 북한 및 통일에 대한 전문성과 통일 역량을 길러줄 필요가 있으므로 남북 교류협력에 있어서 지방자치단체의 역할을 확대할 필요성이 크다.

이미 지난 10여 년 동안 지방자치단체들이 상당한 수준의 남북교류·협력사업을 수행해왔다. 그러나 그동안의 지방자치단체의 남북교류협력사업 추진 현황과 남북교류 협력에 관한 법률 등 법제 및 자치법규를 살펴보면, ① 지방자치단체의 구체적인 통일 및 남북교류협력사무처리 권한에 대한 명시적인 규정의 부재, ② 지방자치단체의 전문성 부족, ③ 지방자치단체장의 독단적 추진을 견제할 수 있는 제도적 정비가 부족, ④ 지방자치단체의 재정확보의 어려움 등의 문제가 있었다.

이에 통일 과정에서 우리 지방자치단체의 북한 협력·지원의 확대를 위해서는, ① 지방자치단체의 남북교류협력사무 처리의 포괄적 근거 규정을 마련하여 남북교류·협력사무의 주체로서의 지방자치단체의 지위를 인정하고, ② 지역적 민주적 정당성을 지닌 지방자치단체의 특징을 고려하여 국가에게 지방자치단체의 남북교류·협력사업에 대한 협조의무를 부여하고, ③ 지방자치단체장의 독단적인 남북교류·협력사업 추진을 막고 주민의 참여의 기회를 확대하며 지방자치단체 상호간 협력을 강조하는 방향으로 법률과 조례를 정비할 필요가 있다. 또한 ④ 중앙정부 산하에 지방자치단체의 남북교류·협력사업을 종합적으로 지원할 수 있는 지원센터를 마련하고, ⑤ 중앙정부와 각 지방자치단체간의 갈등을 예방하고 조정하기 위한 중앙정부와 각 지방자치단체간의 협의체를 신설하고, ⑥ 국가의 재정지원의무에 관한 일반적인 근거 규정을 마련하는 등의 입법적 보완이 필요하다. 또한 각 지방자치단체의 지역 내에 거주하고 있는 북한 이탈주민들에 대한 정착지원과 사회응응에 대한 지원은 향후 지방자치단체의 남북교류·협력사업에 있어서 북한과 북한 주민들을 이해하는데 매우 유용한 역할을 할 수 있다는 점에서 정착지원에 대한 사무를 종전의 국가의 단독사무에서 '국가 및 지방자치단체의 공동사무'로 전환하는 등 북한이탈주민에 대한 지방자치단체의 관여를 강화할 필요도 있다.

한편 통일 후를 상정해 볼 때, 급격한 통일과 점진적 통일을 구분하여 살펴볼 수

있는데, 어떠한 경우에도 기본전제가 민주주의와 시장경제를 중심으로 한 통일이어야 할 것이며, 북한 지역에도 민주적 지방자치제도를 가급적 조속히 수립할 수 있도록 해야 할 것이고, 그 과정에서 역시 우리 지방자치단체의 북한 지방자치단체에 대한 협력·지원이 큰 역할을 하게 될 것이다. 이를 위해 미리부터 각 지방자치단체에 통일 전문 행정인력을 양성할 필요가 있다.

통일의 시기와 방법은 예측하기 어려우나 남북간의 국력격차가 갈수록 더욱 심화되고 있는 상황에서 현재와 같은 남북의 분단은 분명 어떤 방식으로든 변화될 수밖에 없다. 즉 통일은 이제 시대적 사명을 넘어 시대적 필연이다. 이러한 상황을 인식하고 통일 대비 지방자치단체의 역할 특히 북한 지방자치단체, 북한이탈주민 등에 대한 협력·지원 가능성을 공법적 관점에서 고찰하고 법제적으로 뒷받침할 필요가 있다.

핵심어 : 북한, 남북통일, 독일통일, 분단, 지방자치단체, 협력·지원, 남북교류·협력, 통일사무, 북한이탈주민, 공동사무

제1장 서론

제1절 연구의 목적

우리나라의 근현대사 100년의 과정을 돌아보면 각 시대마다 중대한 국가적 사명이 있었음을 알 수 있다. 일제 강점기에는 국가의 독립, 분단과 전쟁시기에는 국가의 보전, 그리고 다음 시기에는 산업화와 민주화가 바로 그것이다. 이러한 시대를 거쳐 이제 21세기의 첫 10년을 보내고 분단 70년을 바라보는 지금의 시대적 사명이 '통일'임은 자명해 보인다. 그 방법과 시기, 구체적인 모습은 누구도 완벽하게 예측하기는 어렵다고 할 것이지만 분명 지금의 이러한 분단의 모습이 그대로 지속될 것이라고 생각할 수는 없을 것이다. 그렇기에 각 영역에서 구체적인 현실에 대한 인식을 바탕으로 하여 통일을 준비하는 노력이 필요하다고 할 것이다.

이렇게 통일을 준비할 때, 가장 문제되는 것 중 하나가 바로 남북간의 이질성의 극복이라고 할 수 있다. 북한 주민의 경우 유교적 봉건왕조 시대와 식민지시대를 거쳐 여전히 유교적 공산왕조라고 평가할 수 있는 독재체제하에서 60년이 넘는 세월을 보내왔기에 민주주의에 대한 경험이 전혀 없는 실정이며, 이러한 민주주의에 대한 기초적인 이해 부족이 향후 통일과정과 이후에 사회통합의 위험 요소로 작용할 가능성이 매우 크다.

이러한 차원에서 이른바 '풀뿌리 민주주의'라고 표현되는 지방자치제도는 통일 이후 북한 주민에게 민주적 소양을 길러주는 교육적 기능을 하게 될 것이며, 통일 준비과정에서도 남북의 지방자치단체간의 교류는 정치적인 문제로 인해 쉽게 영향을 받는 중앙정부 차원의 남북교류와 달리 비교적 '비정치적인 안정적 교류를 통해 소통의 폭을 넓힐 수 있다는 점에서 큰 역할을 할 수 있다. 무엇보다 통일이라는 과제는 결국 국민의 입장에서는 바로 일상생활 영역, 즉 각 '지방'의 변화에서 비로소 피부로 느끼게 된다는 점에서 통일 과정에서 지방자치단체의 북한협력에 대한 연구의 필요성이

크다고 할 것이다.

또한 북한의 지방자치제도에 대한 연구를 통해 북한 주민들의 지역적 일상생활을 규율하고 있는 법과 제도를 살펴보는 것은 북한 주민의 의식구조에 대한 이해도를 높여 향후 통일 과정에서 상호간의 이해도를 높이는 데 크게 기여할 수 있다.

우리보다 먼저 통일을 이룬 독일의 예를 살펴보면 통일 전 후의 동서독 지방자치단체간의 교류·협력은 통일을 촉진하였을 뿐만 아니라 통일 후 사회통합에도 매우 큰 기여를 하였으며, 동독이탈주민의 서독 지역사회로의 동화 업무 등에서 지방자치단체가 매우 큰 역할을 담당하기도 했다.

한편, 우리나라의 경우도 지난 10여 년간 지방자치단체들은 남북교류·협력사업을 상당한 정도로 진행한 바 있으며 북한이탈주민 지원 관련 사업도 수행한 바 있다. 또한 이와 관련하여 각종 법령 및 각 지방자치단체의 조례 등이 제정된 바 있다.

그러나 남북교류·협력이 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무인지 법적으로 명확하게 규정되어 있지 않는 등 아직 지방자치단체가 남북교류·협력을 보다 체계적이고 조직적이며 효율적으로 추진하도록 하기 위한 법적 연구가 부족한 상황이다. 따라서 본 논문에서는 통일을 대비한 우리 지방자치단체의 북한 협력·지원¹⁾을 공법적으로 고찰해보고 제도적 정비방안에 대해서 연구해보고자 한다.

제2절 전제적 검토

연구의 목적을 더욱 분명히 하기 위해 통일과정에서 지방자치단체의 북한 협력·지원이 어떠한 기능을 할 수 있는지, 그리고 우리 헌법상 통일이 지방자치단체에 대하여 어떤 의미로 규정되어 있는지 먼저 검토해보기로 한다.

1) 현행 지방자치법은 제147조 (지방자치단체 상호 간의 협력)에서 ‘지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다.’고 규정하여 ‘협력’이라는 단어를 사용하고 있다. 이렇게 지방자치법에서 ‘협력’이라는 단어를 사용하고 있으므로 본 논문에서는 ‘북한(지방자치단체 또는 북한 주민에 대한) 협력·지원’이라는 표현을 주로 사용하고 이와 더불어 사실상 많이 통용되고 있는 남북교류·협력에 관한 법률 제3조에 따른 ‘남북교류·협력’이라는 단어를 혼용하기로 한다.

I. 통일과정에서 지방자치단체의 대북협력·지원의 기능

1. 남북교류·협력 통로 기능

북한의 급변사태로 인한 붕괴에 의한 갑작스런 통일의 형태가 아닌 이상 현실적으로 앞으로 남북통일의 과정에서 남북간에 어떠한 형태와 수준이든 일정한 정도의 교류·협력은 있을 수밖에 없다. 분단 이후 지난 수 십 년간의 남북관계를 살펴 볼 때에도 남북 간의 교류와 협력은 그 정도에 차이가 있을지 몰라도 꾸준히 지속되어 왔다. 법제적으로도 이미 1990년 8월 1일 남북교류협력에 관한 법률과 남북협력기금법이 제정되어 남북 간의 교류협력에 관한 사항이 규율되고 있다.

그런데 역시 지난 수 십 년간의 남북관계에서 알 수 있듯이 남북간의 교류·협력은 정치적으로 민감한 사안이 발생함에 따라 또는 집권당의 성향에 따라 그 규모와 정도가 달라지거나 중단되기도 하는 등 정치적인 상황에 따라 직접적인 영향을 받게 된다. 이러한 현상은 해당 집권세력을 선출한 민의를 대변한 대북정책이 시행되는 것일 뿐이므로 헌법적, 정치적으로 지극히 당연한 현상이라고 해석할 수도 있으나, 특정 정치 세력 또는 이를 지지하는 국민들의 입장과 시각에 따라 통일 관련 정책이 주기적으로 변화하는 것은, 전체 국민의 최소한의 공감대적 관점을 바탕으로 장기적인 시각에서 일관성 있는 통일 정책이 추진될 필요가 있다는 점에서는 바람직하지 않은 현상이라고 할 것이다.

이러한 점에서 그동안 정치적인 입장에서 상대적으로 자유로운 구호단체와 같은 순수 민간단체의 대북교류사업이 남북교류의 유지라는 차원에서 중요한 역할을 하여왔다고 할 수 있다. 그러나 한편으로 민간단체의 경우 재정적·행정적 한계로 인하여 할 수 있는 대북교류·협력사업의 내용상 한계가 있을 수밖에 없는 문제가 있다. 이 점에서 남북교류·협력사업에서 지방자치단체만의 일정한 역할과 지위가 도출된다.

비록 지방자치단체장 및 지방의회의원 선거 역시 정치적으로 참여한 이해관계가

대립되는 정치적인 사안이긴 하나, ‘국가’를 대표하는 중앙정부의 지위에 비해서는 지방자치단체의 지위가 상대적으로 덜 정치적이라고 할 수 있으므로 남북간의 정치적 문제로 인하여 대화와 교류가 경색되었을 때 지방자치단체에 의한 남북교류·협력사업의 추진은 정치적으로 민감한 부분을 우회해서 남북 간의 교류를 유지해가는 통로로서의 역할을 할 수 있다. 또한 순수 민간단체에 비해서는 지방자치단체의 통상적인 재정적·행정적인 역량은 월등하다고 할 것이므로 보다 단순한 인도적 지원 외에도 보다 장기적인 차원에서 남북교류에 대한 계획을 세우고 이를 지속할 수 있다는 장점이 있다. 이렇게 통일 과정에서 지방자치단체는 남북교류·협력의 통로로서 기능과 역할을 할 수 있으며 후술하는 바와 같이 과거 동서독 통일 과정에서 서독 지방자치단체들이 통일 과정 및 통일 후 초기 단계에서 동서독간의 교류와 행정지원 등에서 매우 큰 역할을 하였다는 사실이 실증적 예가 된다고 할 것이다.²⁾

2. 통일의식 고취기능

현행 헌법 전문의 대한국민의 평화통일사명 문구³⁾와 헌법 제3조의 영토조항과 헌법 제4조의 평화통일의무에 비추어 볼 때에도 통일 추구 의무가 단지 중앙정부의 의무라고만 볼 수 없으며 지방자치단체, 나아가 전 국민의 헌법상 의무라고 볼 수 있다. 그런데 지금까지 통일 문제는 국가 다시 말해 중앙정부의 전적인 소관이고 지방자치단체의 사무는 아니라는 인식이 일반적이었다고 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체가 보다 적극적으로 남북교류·협력사업을 비롯하여 통일관련 정책을 수립하고 이를 시행하려고 노력하는 것은 헌법상 책무의 이행으로서 의미를 가진다고 할 것이며, 이러한 과정을 통해 각 지방자치단체에 거주하는 주민들로 하여금 통일 문제를 나와는 거리

2) 한편, 북한이 급변사태에 의해 붕괴되더라도 지방자치단체의 남북교류·협력의 통로로서의 기능과 역할은 역시 큰 의미를 가진다고 할 것이다. 급변사태에 의한 붕괴로 인한 행정공백이 발생할 경우 북한의 전 지역 재건에 필요한 인력 수급은 중앙부처의 공무원만으로는 불가능하므로 결국 지방자치단체의 인력 역시 동원되어야 한다는 점에서도 미리 지방자치단체의 남북교류·협력사업을 활성화하여 지방자치단체 차원에서 북한에 대한 이해도를 높이는 작업은 필요하기 때문이다.

3) 헌법은 전문에서, ‘우리 대한국민은 (중략) 조국의 평화적 통일의 사명에 입각하여 (하략)’라고 규정하고 있다.

가 먼 국가 또는 중앙정부의 일부 고위직 공무원들만 신경을 써야 할 문제가 아니라 바로 지방자치단체의 주민인 ‘나’와 밀접한 관련이 있는 ‘내 문제’라는 의식을 심어줄 수 있고, 통일 문제에 보다 더 큰 관심을 고취시킬 수 있다. 이렇게 통일과정에서 지방자치단체의 남북교류·협력사업 등 통일 관련 사업의 처리는 주민들로 하여금 통일의식을 고취시키는 기능을 한다고 할 것이다.

3. 사회통합기능

남북통일이 남북 간의 교류협력을 통해 점진적으로 이루어지는 경우 지방자치단체의 남북교류협력이 활성화되면 통일 전부터 남북 주민간의 상호 이해도를 높이고 앞서 언급한 것처럼 북한 주민의 민주주의 의식을 고양시키는 등 남북 주민간의 사회통합에도 큰 기여를 할 수 있다. 뿐만 아니라 통일이 북한의 붕괴와 같은 급격한 변화를 통해 찾아오는 경우에도 지방자치단체의 통일 역량 강화는 남북 주민간의 사회통합에 큰 기여를 할 수 있다. 급격한 통일시 이에 따라 발생하는 문제를 해결하기 위해서는 국가의 물적·인적 역량을 총 동원해야 할 것이며, 이 과정에서 급격한 북한의 붕괴로 인해 필요한 행정인력은 중앙정부만의 인력으로는 부족하며 결국 지방자치단체의 행정인력을 동원하지 않을 수 없다. 동서독 통일의 경우에도 동독 지역으로 파견된 전체 행정인력 중 지방행정인력이 절반을 넘을 정도였다. 뿐만 아니라 후술하는 바와 같이 동독 지역의 지방자치단체에 근무하는 기존의 공무원들이 동독 지역으로 파견된 서독 행정인력 중 중앙정부에서 파견된 인력이 아니라 자신들과 같은 입장인 서독의 지방자치단체 소속 공무원들을 더 선호했다는 점에서도 지방자치단체의 남북 주민 상호간의 사회통합 기능을 추단할 수 있다고 할 것이다.⁴⁾ 이는 전술한 바와 같이 통일이라는 과제가 자칫 중앙정부에 의해서만 추진될 수 있는 것으로 오해될 수 있으나, 결국 진정한 통일은 남북 주민이 거주하고 있는 바로 일상생활 영역, 즉 각 ‘지방’의 변화에서 비로소 남북 주민들이 통일을 피부로 느끼게 된다는 점, 그리고 이

4) 주 262 참조

러한 일상생활의 영역의 업무의 경우 이를 직접 담당했던 지방자치단체 소속 공무원들이 상대적으로 더 익숙하게 수행할 수 있었기 때문이라고도 볼 수 있을 것이다.

4. 북한의 민주화 촉진 기능

우리보다 앞서 통일을 한 동서독의 경우 통일 전부터 동서독 지방자치단체간의 교류·협력이 활성화되고 있었다. 그 방식은 주로 자매결연의 형식을 취했으며 자매결연을 체결한 동서독 지방자치단체간 방문, 문화·체육·예술 관련 행사 등을 통해 동서독 주민들간의 접촉 및 교류가 활발하게 일어났다. 비록 자매결연을 통한 서독 지방자치단체의 영향이 동독 주민들에게 전파되는 것을 우려한 동독 정부 측의 조치로 인하여 자유로운 동독 주민과의 접촉이 제한되는 등 많은 제약이 있었으나 이러한 접촉을 통해 자연스럽게 서독의 지방자치이념과 이론이 동독으로 유입되기 시작하였으며, 이는 동독의 학계와 실무계에 그동안 수십 년간 사실상 폐지되어 있었던 지방자치제도에 대한 관심을 불러일으키게 되었고, 이에 따라 전통적인 사회주의 원칙들인 중앙집권적인 명령·경제 체제 등에 대한 비판적인 분위기가 확산되기 시작하였다.⁵⁾ 결국 서독 지방자치단체의 동독 지방자치단체와의 교류·협력이 중앙집권적 체제만이 전부라고 생각했던 동독인들의 의식을 깨우치고 변화를 이끌어내어 동독 사회를 아래로부터 민주화시키는 데 중요한 시발점의 역할을 했다는 점에서 우리 지방자치단체의 남북교류·협력사업과정에서도 북한 지역에 동일한 사회분위기를 형성시킬 수 있는 가능성이 있다. 북한의 경우 과거 소련과 동구권보다도 더욱 강력한 마치 봉건 왕조와 같은 중앙집권체제를 취하고 있다는 점에서 동독의 경우와는 사정이 다르다고 볼 수도 있으나, 후술하는 바와 같이 북한이 1950년대부터 정치적인 측면에서는 형해화된 지방자치제도를 운영하면서도 한편으로는 1970년대부터 경제난을 이유로 경제적 측면에서는 지방분권제도를 유지·강화해 왔으며 1990년대 중반 이후에는 사실상 중앙집권적 계획경제체제를 포기하고 소위 지방의 자력갱생을 촉구하는 정책을 취하고 있다는 점에서 동독의 예와 같이 남북한 지방자치단체간의 교류가 북한을 아래로부터 민주주의 의식

5) 심익섭, “독일통일과정에서 지방자치의 역할”, 『한국행정학회보』 제25권 제4호 (1992), 283면.

이 싹트도록 하고 이른바 ‘풀뿌리 민주정치’를 학습하도록 하는 역할을 할 수 있다고 볼 것이다.

II. 지방자치단체의 헌법상 책무로서의 통일

1. 통일의 헌법적 의의

(1) 통일에 대한 헌법 규정

헌법에 통일 문제가 명시적으로 규정된 것은 1972년 제7차 개정헌법 이른바 유신헌법에서 ‘전문’에 ‘조국의 평화적 통일의 역사적 사명’이라는 문구를 넣은 것이 시초였다.⁶⁾ 이후 1980년 제8차 개정헌법에서 대통령의 평화통일의무(제38조 제3항)를 명시하였고, 국가안위에 관한 중요정책에 통일에 관한 정책도 포함시켰으며(제47조) 대통령의 자문기구로 평화통일정책자문회의(제68조)를 두고 있었다. 한편 1987년 개정된 현행 헌법은 제4조에서 ‘대한민국은 통일을 지향하며 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다’고 규정한 이른바 평화통일조항을 신설하였다.

현행 헌법은 전문에서, ‘우리 대한민국민은 (중략) 조국의 평화적 통일의 사명에 입각하여 (하략)’라고 규정하여 ‘평화적 통일 사명’을 명시하고 있으며, 제3조에서 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다’고 규정하고 있고, 제4조에서 ‘대한민국은 통일을 지향하며 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다’고 규정하고 있으며, 제66조 제3항에서는 대통령의 의무로서 ‘대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다’고 하고 있으며, 제69조 대통령의 취임선서에서 ‘조국의 평화적 통일’을 위해 노력할 것을 선서하도록 하고 있다. 한편 제72조에서

6) 제5차 개정헌법(1962년)에도 부칙 제8조에 ‘국토 수복 후의 국회의원의 수는 따로 법률로 정한다’라는 조항을 두어 ‘통일’을 전제로 한 내용이 있기는 하였으나 명시적으로 통일이 언급된 것은 1972년 헌법이 최초이다.

대통령이 국민투표에 부칠 수 있는 중요정책사항에 통일을 포함시키고 있으며, 제92조에서 대통령의 자문기구로서 민주평화통일자문회의를 규정하고 있다.

이렇게 우리 헌법은 ‘통일’이 국가와 국민의 사명임을 명시적으로 천명하고 있다.

(2) 헌법 제3조와 제4조와의 관계

1) 학설

통일에 대한 헌법 규정들을 검토함에 있어 문제되는 논의가 헌법 제3조와 헌법 제4조의 관계이다. 이에 대하여 다양한 학설이 대립되고 있으며 학설 대립의 쟁점은 결국 헌법 제3조 영토조항의 규범력을 인정할 수 있는지의 문제라고 할 수 있다. 이에 관한 다양한 학설을 분류하여 설명하면 다음과 같다.⁷⁾

① 헌법 제3조의 규범력을 부인하거나 헌법 제4조의 우월적 효력을 인정하는 입장

헌법 제3조는 남북한이 UN에 동시가입하고 남북합의서가 체결되기도 한 현재의 상황에서 비현실적인 조항이어서 규범력을 상실하였으므로 개정 삭제해야한다는 견해⁸⁾, 헌법 변천으로 해석하는 견해⁹⁾, 역사적·선언적·명목적 규정 또는 미래지향적·개방적·프로그램적 규정으로 보아야 한다는 견해¹⁰⁾, 일반법과 특별법의 관계에 따라 헌법 제4조가 우선한다는 견해¹¹⁾, 북한지역은 명목상으로만 대한민국의 영토이고 실질적으로는 우리의 영토고권이 미치지 못하는 국가권력의 사각지대라는 견해¹²⁾ 등이 있

7) 이에 대한 자세한 학설 소개는, 도회근, 『남북한관계와 헌법』 (울산: 울산대학교 출판부, 2009), 21~54면 참조 : 이 책에서 저자는 기존의 학설을 저자의 판단에 따라 8개로 분류하여 설명하고 있다.

8) 장명봉, “남북한 기본관계 정립을 위한 법적 대응”, 유엔가입과 통일의 공법문제(한국공법학회), 1991. 131면. 이후 장명봉 교수는 평화통일조항의 우월적 효력론과 헌법변천론을 주장하고 있다(장명봉, “명목화한 영토조항 내진적 해석 극복해야”, 자유공론, 2005. 32면).

9) 김승대, “남북한간 특수관계의 법적 성격에 관한 일고찰”, 『법조』 제44권 제3호, 법조협회(1995), 44~45면.

10) 도회근, “헌법 제3조(영토조항)의 해석”, 권영성 교수정년기념논문집 (1999), 867면.

11) 계희열, 『헌법학(상)』 (서울: 박영사, 2005), 174면.

12) 허영, 『한국헌법론』 (서울: 박영사, 2006), 187면.

다.

② 헌법 제3조의 규범력을 인정하는 입장

헌법 제3조 영토조항의 규범력을 인정하는 학설들도 헌법 제4조 평화통일조항과의 관계에 대한 설명에 있어서 다양한 견해가 있다.

우선 규범력을 인정하는 학설들은 헌법 제3조 영토조항에 따라 북한지역도 대한민국의 영토의 일부분이나 장애로 인하여 주권의 행사가 제한되고 있을 뿐이라고 설명하면서 헌법 제3조 영토조항의 규범력을 인정하는 것을 전제로,¹³⁾ 헌법 제4조 평화통일조항 역시 규범력을 가지므로 대한민국이 헌법 제3조 영토조항에 따라 통일을 추구하면서 헌법 제4조에 따라 무력통일을 배제하고 평화적 통일을 추구하고 있는 것이라고 해석하거나¹⁴⁾, 법률상 분단·통일과 사실상 분단·통일 개념을 사용하여 헌법 제3조 영토조항은 현재 분단 상태가 ‘사실상’ 분단을 의미할 뿐 ‘법률상’ 분단은 아님을 선언한 것이고, 헌법 제4조의 통일 역시 ‘사실상’ 통일을 뜻하는 것으로 해석하여 양 조항이 조화롭게 해석할 수 있다는 견해¹⁵⁾, 헌법 제3조는 통일 문제에 관한 핵심적 규정으로서 현실적 규범력을 가지며 대한민국의 영토를 회복하여야 할 책무를 부과하고 있는 목적적이고 가치적 규정이며, 헌법 제4조는 헌법 제3조에서 천명한 통일의 책무를 현실적으로 실천하기 위한 방법론적·수단적 성격의 규정이라는 견해¹⁶⁾, 헌법 제3조와 제4조는 헌법 특유의 상반구조적 입법기술이 반영된 것으로서 두 조항간의 모순 그 자체가 헌법의 의사로서 그때그때 시의적절한 입법과 집행을 기대한 것이라는 견해¹⁷⁾ 등이 있다.

13) 권영성, 『헌법학원론』 (과주: 법문사, 2004), 125~126면; 강경근, 『헌법학』 (과주: 법문사, 1997), 90면; 김철수, 『학설판례 헌법학(상)』 박영사, 2008, 169면; 구병삭, 『신헌법원론』 (서울: 박영사, 1998), 82면.

14) 최대권, 『헌법학 강의』 (서울: 박영사, 2001), 105면; 김학성, 『헌법학 강의 I』 (강원: 강원대출판부, 2007), 113면.

15) 심경수, “영토조항의 통일지향적 의미와 가치”, 『헌법학 연구』 제7권 제2호 (2001), 166면.

16) 이효원, 『남북교류협력의 규범체계』 (서울: 경인문화사, 2006), 129~132면.

17) 김선택, “헌법과 통일 정책”, 한국 법학 50년-과거, 현재, 미래(I), 한국법학교수회 주최 대한민국건국 50주년 기념 제1회 한국법학자대회 논문집 (1998), 366~369면.

2) 대법원 및 헌법재판소의 태도

대법원과 헌법재판소는 헌법 제4조의 신설 및 남북한 UN 동시가입, 남북합의서 체결 이후에도 헌법 제3조의 영토조항의 규범력을 인정하고 있으며, 다만, 북한의 이중적 지위 즉 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 반국가단체로서의 성격을 인정하고 있다.¹⁸⁾

3) 검토

제헌 헌법 제정 당시 헌법제정권자가 제헌 헌법의 현실적 한계를 이미 인식하면서 제정하였다는 점에서 규범력을 임의로 배제하는 것은 바람직하지 않다는 점, 남북한 UN 동시가입, 남북합의서 체결 등은 법적이기 보다는 정책적 사실적 변화요인에 불과하다고 보아야 한다는 점, 헌법 조항간의 관계는 가급적 각 조항의 규범력이 훼손되지 않도록 규범조화적으로 해석하는 것이 바람직하다는 점, 헌법 제3조의 영토조항의 규범력을 인정할 때 이는 국가의 통일에 대한 책무를 보다 높이는 방향으로 해석될 수 있다는 점¹⁹⁾ 등에 비추어 볼 때, 헌법 제3조 영토조항은 통일을 방해하기보다는 통일을 촉진하는 조항, 즉 통일을 지향하는 헌법적 의지를 천명하고 통일의 책무를 부과하는 조항이라고 볼 수 있으며, 헌법 제4조는 통일 지향 의무와 함께 통일의 방식 즉 평화적 통일이라는 방법적 한계를 규정한 것으로 이해하는 것이 타당하다고

18) “북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자이기도 하지만 다른 한편 남·북한 관계의 변화에도 불구하고 여전히 적화통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체로서의 성격도 아울러 가지고 있고, 그 때문에 반국가단체 등을 규율하는 국가보안법의 규범력도 계속 유효하다”(대법원 2010. 12. 9. 선고 2007도10121 판결 등); “설사 그가 북한법의 규정에 따라 북한국적을 취득하여 중국 주재 북한대사관으로부터 북한의 해외공민증을 발급받은 자라 하더라도 북한지역 역시 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이어서 대한민국의 주권이 미칠 뿐이고, 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체나 주권을 법리상 인정할 수 없다”(대법원 1996. 11. 12. 선고 96누1221 판결); “북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리자유민주체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격도 함께 갖고 있음이 엄연한 현실인 점에 비추어(하략)”(헌법재판소 1993. 7. 29. 92헌바48).

19) 최대권, 앞의 책(주 14), 106면에서는 북한체제가 붕괴하여 남한에 합류하는 통일의 경우 헌법 개정이나 독일의 경우처럼 ‘가입’의 필요도 없이 헌법 제3조에 따라 대한민국이 북한지역에 사실적 지배력을 당연히 행사할 수 있게 되므로 이러한 뜻에서 통일을 조장하는 조항이라고 설명하고 있다.

생각한다.²⁰⁾

(3) 헌법상 통일 규정들의 규범적 효력

헌법 전문 역시 헌법규범의 일부로서 규범적 효력이 있다고 할 것이며,²¹⁾ 헌법상 영토조항 및 평화통일 조항은 단순한 정치적 선언이나 프로그램적 규범이 아니라 법적 구속력을 갖는 구체적이고 현실적인 규범으로서 모든 국가기관의 권한행사의 정당성 및 방향성을 구속하는 구속력 있는 규범이라고 할 것이다.²²⁾ 즉 모든 국가기관은 국가정책을 수립·집행할 때 위와 같이 헌법 전문과 각 헌법 조항에서 명하고 있는 평화통일의 사명을 반영하여 이를 구체적으로 실현할 수 있도록 개별 정책을 입안하고 실천할 의무가 있다. 즉 평화통일의무는 모든 국가기관 나아가 국민 전체까지도 구속하는 헌법상 의무로서 규범력을 가진다고 할 것이다.

2. 지방자치단체의 헌법상 책무로서의 통일 사무

위에서 살핀바와 같이 평화통일의무는 헌법상 의무로서 모든 국가기관을 구속하므로 지방자치단체 역시 그러한 의무의 수범자가 된다고 할 수 있다. 특히 지방자치의 본질, 지방자치단체의 자치권의 성질에 대하여 근대국가이론과 민주주의 국가 관념에 따를 때 지방자치단체와 국가 간의 법관계는 ‘헌법’에 의하여 그 근거가 주어지며 한 국가의 국가영역, 즉 헌법영역 내에서 국가로부터 나오지 않는 고권은 없다는 점에서²³⁾ 지방자치단체 역시 자치권의 행사에 있어서 이러한 헌법상 평화통일의무의 구속을 받는다고 할 것이다. 따라서 지방자치단체 역시 그 사무를 처리함에 있어서 헌법

20) 정재황, “현행 헌법의 쟁점과 전망”, 『법제연구』 통권 제34호, 법제연구원, 2008. 11면; 이효원, 앞의 책(주 16), 131면.

21) 허영, 앞의 책(주 12), 132면.

22) 이효원, 앞의 책(주 16), 36면.

23) 이러한 자치권 위입설이 현재 우리나라 및 독일의 지배적인 견해이다(권영성, 『헌법학원론』, (과주: 법문사, 2009), 237면; 김동희, 『행정법Ⅱ』, (서울: 박영사, 2009), 80면; 성낙인 『헌법학』, (과주: 법문사, 2009), 1090면; 홍정선, 『신지방자치법』, (서울: 박영사, 2009,) 9~10면. ; Waechter, Kay, Kommunalrecht, 1995. Rn. 51.).

상 평화통일의무를 이행하는 방향으로 그 권한을 행사해야 할 헌법상 책무가 있다고 할 것이다.

Ⅲ. 소결

이렇게 통일 과정에서 지방자치단체는 남북간의 교류협력의 통로로서의 기능, 통일 의식 고취 기능, 사회 통합 기능, 북한의 민주화 촉진 기능을 수행할 수 있으며, 헌법적으로 살펴볼 때에도 지방자치단체에게 평화통일사무는 헌법상 책무라고 할 수 있다. 또한 지방자치단체의 북한협력이 중요한 또 다른 이유는 독일사례에서 알 수 있듯이 통일 과정에서의 행정·사회교류는 그 인적·물적 광범위성으로 인하여 중앙정부 차원에서 단독으로 해결할 수 있는 문제가 아니며 필연적으로 각 지역의 남북지방공무원 및 주민들의 교류를 필요로 한다는 점에서 미리 지방자치단체 공무원 및 주민들에게 북한 및 통일에 대한 전문성과 통일 역량을 길러줄 필요가 크기 때문이다. 이렇게 지방자치단체의 북한협력의 중요성이 큼에도 불구하고 현재까지 중앙정부는 대북 또는 통일 정책은 중앙정부만이 주도해야 한다는 의식을 벗어나지 못하고 있으나 발상의 전환이 요구된다고 할 것이다. 이렇게 아직 통일 관련 사무는 국가가 독점적으로 관할해야 하는 것이라는 인식이 강하여 구체적으로 지방자치단체의 통일 관련 업무 수행에 있어 이를 체계적으로 뒷받침하는 공법적 연구가 부족한 실정이다.

이에 본 연구에서는 위와 같은 점을 토대로 하여 통일 과정에서 우리 지방자치단체의 북한협력에 관하여 공법적인 관점에서 고찰해보기로 한다.

제3절 연구의 범위와 방법

I. 연구의 범위

지방자치단체의 대북협력·지원에 관한 연구의 현황을 살펴보면, 기존 연구들은 남

북 지방자치제도의 단순한 비교, 독일 통일과정에서 지방자치단체의 역할에 대한 소개, 행정학적 관점에서의 통일 후 남북지방자치제도의 통합 방안에 대한 연구, 우리 지방자치단체들의 남북교류·협력사업에 대한 실태 연구가 대부분을 이루었으며, 공법적 관점에서의 연구는 체계적으로 이루어진 바가 없다.

그러나 현재 우리나라 지방자치단체는 지난 10여 년간 남북교류·협력사업을 수행해오는 등 통일과 관련하여 일정한 역할을 해왔으며, 이와 관련한 법령 및 각 지방자치단체의 자치법규까지 제정되어 있는 상황이므로 이러한 점을 반영하여 보다 구체적인 공법적인 관점에서 연구할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 기존 연구의 핵심적인 연구 성과는 이어가되 보다 실증적인 관점에서 지난 10여 년간의 지방자치단체의 남북통일 관련 역할의 수행 현황, 그리고 이를 뒷받침하는 법제의 현황, 특히 자치법규의 현황에 대한 구체적인 검토를 통해 통일 과정에서 우리 지방자치단체의 북한협력에 관하여 공법적으로 고찰해보기로 한다.

위와 같은 연구의 방향에 따라 본 논문은 다음과 같이 구성하였다.

제1장에서는 이 논문의 서론 부분으로서 연구의 목적과 범위와 방법을 기술하였다. 특히 연구의 목적과 관련하여 통일 과정에서 지방자치단체의 대북 협력지원의 기능, 지방자치단체의 헌법상 책무로서의 통일 사무에 대해 고찰해봄으로써 연구의 필요성과 목적을 보다 구체적으로 논증하였다.

제2장에서는 우리 지방자치단체의 북한협력 과정에서 상대방이 될 북한의 지방자치에 대해 먼저 살펴보는 차원에서 남북한의 지방자치를 비교하여 고찰하였다.

제3장에서는 비교법적 고찰이라는 관점에서 먼저 통일을 이룬 독일 통일 과정에서 서독 지방자치단체의 역할을 살펴보았으며, 구체적으로 통일 전과 통일 후를 구별하여 동서독 지방자치단체간의 협력·지원 과정 및 성과, 그리고 문제점을 고찰해봄으로써 남북관계에 대한 시사점을 얻어 보고자 하였다.

제4장에서는 행정조직 대 행정조직이라는 관점에서 통일 과정에서 우리 지방자치단체의 북한 지방자치단체 등에 대한 협력·지원에 대해서 통일 전과 후를 구분하여 살펴보았으며, 구체적으로 지방자치단체의 남북교류·협력사업의 현황, 이를 뒷받침하

는 법령 및 자치법규의 현황, 법제 정비의 필요성과 방안에 대해 구체적으로 고찰해 보았다.

제5장에서는 행정조직 대 사인이라는 관점에서 통일 과정에서 우리 지방자치단체의 북한이탈주민에 대한 보호·지원에 대해 역시 통일 전과 후를 구분하여 살펴보았으며, 북한이탈주민의 현황과 법적지위, 관련 법제 정비의 필요성과 방안에 대해서 구체적으로 고찰해 보았다.

제6장에서는 통일 과정에서 우리 지방자치단체의 북한협력에 대한 공법적 고찰 내용을 요약하고 종합 정리하였으며, 구체적인 법제 정비 방안에 대해 법률안 및 조례안 형식으로 입법적 제언을 해보았다.

II. 연구의 방법

본 연구를 함에 있어 우선 기존의 국내 문헌, 헌법재판소 판례와 대법원 판례를 기초로 하는 문헌연구 방법을 사용하였으며, 비교법적인 검토를 위해 같은 분단국으로서 우리보다 먼저 통일을 이룬 독일을 택하여 동서독 지방자치단체간의 협력·지원의 연혁, 경과, 관련 법제 등에 대해 살펴보았다. 분단국 통일 사례로 예멘, 베트남의 사례도 있으나 독일의 사례를 연구한 이유는 우선 예멘, 베트남의 경우 결국 전쟁을 통한 무력 통일이었으며 법치국가적 틀 안에서 통일을 이룬 것이 아니라는 점에서 이들 사례를 평화통일, 법치국가적 통일을 추구하는 남북통일에 적용하는 것은 부적절하다고 판단했기 때문이며, 특히 독일의 경우 통일 전 지속적인 동서독 지방자치단체간의 협력·지원 사례가 존재하고 그로 인한 통일 촉진적인 효과가 증명되었기 때문이다. 또한 독일 통일은 동서독간의 국가조약을 통해 법률적으로 진행되었으며 통일 후에도 동서독 지방자치단체간의 협력을 통해 사회통합과 행정통합을 이루었다는 점에서 향후 남북통일에 있어서 보다 직접적으로 활용될 여지가 매우 높다는 점에서 집중적으로 분석하였다.

한편, 우리나라의 경우에도 남북교류협력에 관련한 다양한 법률과 상당수의 조례

들이 제정되어 있고 이에 대한 판례도 축적되어 있으므로 이에 대한 법제 및 판례분석의 방법을 취하였으며, 특히 지난 10여 년간 우리 지방자치단체의 남북교류·협력사례가 상당한 정도로 축적되어 있다는 점에서 사례분석의 방법을 활용하여 이들 협력 사례에 대해 분석·검토를 하여 향후 지방자치단체의 대북협력·지원을 촉진하기 위한 법제정비 방안을 강구해보았다.

제2장 남북한 지방자치제도의 비교

제1절 북한의 지방자치제도

I. 서설

북한은 동독 등 사회주의 국가의 일반적인 특징과 마찬가지로 강력한 중앙집권적 행정체계를 채택하고 있다. 더욱이 김일성 유일 체제가 확립되어 감에 따라 정치적으로 다른 사회주의 국가보다도 더욱 강력한 1인 독재 체제를 갖추어 갔으며, 이에 따라 지방자치제도의 경우에도 지방의 자율성 보다는 중앙의 감독·지시권이 강조되는 방향으로 변화되어 갔다. 그러나 한편으로는 북한은 북한의 제헌 헌법 이래로 지금까지 지속적으로 지방주권기관²⁴⁾을 지역 주민들의 선거에 의해 선출하는 지방자치제도를 형식적으로나마 유지해 왔으며, 또한 경제적인 측면에서는 1960년대 이래로 지방의 자율성을 인정하는 지방분권화 정책을 펼쳐왔다. 이는 사회주의 경제체제의 한계에 따른 경제난이 가중됨에 따라 중앙정부의 지방에 대한 재정 부담을 줄이고자 하는 동기에서 비롯된 것이었으나 결과적으로 지방주권기관으로 하여금 자신들의 경제적 생존은 스스로 책임져야 한다는 분권적 의식을 자연스럽게 고양시키는 결과를 초래했다고 평가할 수 있다. 이러한 분위기는 1990년대 중반의 이른바 ‘고난의 행군’이라고 일컬어지는 북한의 대규모 식량난 시기 이후 더욱 심화되었다.

이하 본 절에서는 북한이 처한 정치·경제적 상황에 따라 변화해 온 북한 지방자치제도의 변화 및 북한의 지방자치제도의 헌법적 원칙 등 북한 지방자치제도에 대해 고

24) 북한은 1948년 제헌 헌법 제5장에서 ‘지방주권기관’이라는 표제 하에 지방행정조직에 해당하는 내용을 규율한 이래 2012년 헌법에 이르기까지 ‘지방주권기관’이라는 용어를 사용하고 있다. 이렇게 우리와는 용어상 차이가 있으나 지방주권기관으로 규정되어 있는 지방인민회의가 선거를 통해 구성되는 등 후술하는 바와 같이 자치권의 정도에 있어서 차이가 있음은 사실이나 적어도 자치권의 보유 사실 및 조직형태의 측면에서 지방주권기관이 우리의 ‘지방자치단체’에 상응하는 일정한 자치권을 가진 조직이라고 할 것이므로 이하에서는 ‘지방주권기관’과 ‘지방자치단체’라는 단어를 혼용하기로 한다.

잘해보고 이를 우리의 지방자치제도와 비교하여 봄으로써 북한 지방자치단체에 대해 이해해가면서, 특히 북한의 경제적 측면에서의 지방분권화의 경험이 향후 남북지방자치단체간의 교류협력 과정에서 어떻게 기능을 할 수 있는지 살펴보고자 한다.

II. 연혁

1. 1948년 헌법 체제하의 지방자치제도

(1) 중앙집권적 체제의 성립

1948년 9월 8일 제정된 북한 제헌 헌법²⁵⁾에서는 최고주권기관으로서 ‘최고인민회의’를 규정하고 있으며(제32조), 국가주권의 최고집행기관(국가중앙행정기관)으로서 ‘내각’을 규정하고(제52조) 정부(내각)의 수석으로서 ‘수상’을 두고 있다(제58조).²⁶⁾

한편 제68조에서는 ‘도·시·군·면·리에 있어서 국가주권의 지방기관은 각 인민위원회다’라고 규정하고 있으며, 제69조에서는 ‘각급 인민위원회는 일반적·평등적·직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선출한 대의원으로 구성한다.’고 하여 주민의 선거에 의한 지역적 주권기관 구성을 인정하고 있다. 또한 제70조에서 각급인민위원회는 헌법, 법령, 정령 및 내각의 결정·지시에 의거하여 자기 사업을 집행한다고 규정하고, 제74조에서는 지방예산의 편성·실행 및 조세의 징수 등 각급인민위원회가 담당하는 임무를 열거하고 있으며, 제75조에서는 ‘각급 인민위원회는 전조의 임무를 자기 권한에 의거하여 소관구역에서 실시한다.’고 규정하여 일정한 범위에서 지방자치를 인정하고 있다. 반면에 제71조에서는 ‘도인민위원회는 내각에, 시 또는 군인민위원회는 도인민위원회에, 면인민위원회는 군인민위원회에, 리인민위원회는 면인민위원회에 복종한다.’고 규정하여 상급행정기관에 대한 복종의무를 명시하고 있다. 그리고 제76조에서는 ‘각급

25) 스탈린의 헌법이론에 그 기초를 둔 것으로서 인민민주주의 헌법이라고 할 수 있다(장명봉, “북한헌법 40년과 그 동향”, 『북한법률행정논총』 제8권 (1990), 3면.

26) 1948년 헌법은 총 5차례에 걸쳐 일부 수정되었으며, 그 중 지방자치조직과 관련이 있는 주요한 개정은 1차 수정(1954년 4월 23일)과, 2차 수정(1954년 10월 30일)이다.

인민위원회가 휴회 중에는 그 임무를 수행하기 위하여 상무위원회를 조직한다.’고 하고 있으며, 제78조에서 ‘각급 상무위원회는 그 인민위원회의 집행기관이다.’라고 규정하고 있다. 즉 의결기관이자 지역적 주권기관으로서 인민위원회와 집행기관인 상무위원회를 구분하고 있으면서도 인민위원회가 휴회 중인 경우에는 상무위원회가 의결기관이자 집행기관의 역할을 모두 담당하는 구조를 취한 것이다.

한편 북한은 1954년 4월 23일 제헌헌법 제1차 수정을 통해 헌법 제37조 제8호를 개정하여 ‘면’을 폐지하였으며, 1954년 10월 30일 제2차 수정을 통해 지방주권기관에 대한 제5장을 전면 수정하여 지방주권기관으로 의결기관인 각급 지방인민회의와 집행기관인 각급 인민위원회를 설치하는 종전에 존재하던 지방인민위원회를 주권기관과 집행기관으로 분리하였다.²⁷⁾ 또한 ‘지방주권기관구성법’을 제정하여 헌법상 지방자치제도를 뒷받침하였다.²⁸⁾ 이 시기의 입법의 전반적인 흐름은 전후 복구사업의 효과적 수행을 위해서 지방행정조직의 단계를 줄여서 보다 중앙행정기관의 지시가 신속히 지방행정조직의 말단까지 전달될 수 있도록 함으로써 중앙집권적 행정을 강화하려는 방향이었다. 특히 1950년대 말부터 1960년대 중 후반사이에 본격적인 김일성 유일체계에 바탕을 둔 중앙정치체계가 확립되어 감에 따라 더욱 중앙집권적 원칙이 강조되었다.²⁹⁾

이렇게 헌법상 또는 지방주권기관구성법상 지방자치제도가 시행되고 있었으나 이 시기의 북한은 점차 김일성 단일지배체제를 확립하여 갔으며 따라서 결국 중앙집권적인 행정체제를 정립하기 시작하였다.

(2) 경제주체로서 지방자치단체의 역할 강조

이렇게 정치적 측면에서는 중앙집권적 행정체제를 강화하여 갔으나, 1960년대 이

27) 북한은 헌법 개정 전인 1952년 12월 22일 이미 지방자치단체 중 ‘면’을 폐지하고 대신 ‘군’을 세분화하고 ‘리’를 확대하였다. 그 결과 행정계층은 종전의 4계층에서 도, 시·군, 읍·동·리의 3계층제로 개편되었다.

28) 최고인민회의 법령 제72호.

29) 1956년 8월 중과사건을 거치면서 연안파와 소련파를 숙청하고 권력을 독점하기 시작한 김일성은 1967년 5월 이른바 갑산파 숙청사건을 계기로 유일체제를 확립하였다.

후에는 경제적인 면에서 과도한 중앙집권체제의 문제점을 시정하기 위하여 농업, 건설, 경공업 부분 등에 대해서는 일정 부분 지방분권화 정책도 실시되었다.³⁰⁾ 특히 이 시기 북한은 김일성이 직접, “지방의 잠재력을 최대한 활용하기 위해서는 지방공업의 발전이 필수적이고 원료산지와 소비지에 가까운 군이 도시와 농촌의 연결거점으로서 가장 적합한 발전단위이다.”라고 말하고, 김정일이 1964년 대학졸업논문으로 ‘사회주의건설에서 군(郡)의 위치와 역할’을 발표하는 등 ‘군(郡)’의 역할을 강조하기 시작했다.³¹⁾ 구체적으로 농업분야에서는 이른바 ‘청산리 방법’이, 공업분야에서는 ‘대안의 사업체계’가 제시되었다.³²⁾

2. 1972년 헌법 체제하의 지방자치제도

(1) 중앙집권적 성격의 강화

1972년 12월 27일 개정된 북한 헌법³³⁾은 ‘맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기 활동의 지침으로 삼는다.’고 규정하여 주체사상을 명시하였으며(제4조), 국가의 수반이자 국가주권의 대표자로서 ‘주석’직을 신설하였고(제89조), 주석이 국가 무력의 최고 사령관, 국방위원회 위원장이 되며 국가 일체 무력을 지휘·통솔한다고 규정하였을 뿐만 아니라(제93조), 국가주권의 최고지도

-
- 30) 이형석, “통일 한국의 지방자치 실시 방안”, 한양대학교 지방자치대학원 석사학위논문 (2000), 44면.
 31) 김일성, “군(郡)의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자”(1962. 8. 8.), 김일성 저작집, 제16권, 조선로동당출판사, (1982). 252면; 김정일, “사회주의 건설에서 군의 위치와 역할”(1964. 3. 18.), 『근로자』 제3호 (1985) 재인용; 김규영, “남북한 행정체계와 중앙-지방관계에 대한 비교 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문 (2004), 97면, 이러한 ‘군’에 대한 강조는 이후 1972년 헌법 개정시 제26조에서 ‘군’의 역할을 명시적으로 강조하는 조문을 신설하는데 이른다.
 32) 청산리 방법이란 협동농장의 운영에 관한 방법론으로서 농업관리체제를 분권화하여 ‘군’단위에서 직접 ‘리’단위의 협동농장을 주도적으로 관리하는 방법을 의미한다. ‘대안의 사업체계’란 공업분야에서 청산리방법을 구현하기 위한 방안으로서 주요 내용은 통일적이며 집중적인 생산지도체제의 확립, 후방 공급체계의 확립 등을 내용으로 한다. 청산리방법과 대안의 사업체계에 대한 자세한 내용은 김규영, 앞의 논문(주 31), 97~102면 참조.
 33) 이른바 ‘사회주의 헌법’으로서 종전의 ‘인민민주주의 헌법’을 24년 만에 개정한 것이다. 이후 북한은 매년 12월 17일을 ‘헌법절’로 제정하면서 사회주의헌법의 의의를 찬양하였다(최종고, 『북한법 증보신2판』 (서울: 박영사, 2001), 65면).

기관으로 중앙인민위원회를 신설하고(제100조), 그 수위 역시 '주석'이 된다고 규정하여(제101조) 중앙집권적 성격을 대폭 강화하였다. 또한 종전의 내각을 '정무원'으로 개편하였다(제107조).³⁴⁾

한편 '모든 국가기관들은 민주주의 중앙집권제 원칙에 의하여 조직되며 운영된다'는 국가조직의 기본원리로서 이른바 '민주주의 중앙집권제' 원칙을 최초로 규정하였으며(제9조), 지방자치조직과 관련하여 지방인민회의와 지방인민위원회를 구분하여 지방주권기관으로서 지방인민회의와(제115조), 지방인민회의의 휴회 중 상설적 지방주권기관으로서 지방인민위원회를 별도로 설치하였다. 뿐만 아니라 지방주권의 행정적 집행기관으로서 지방행정위원회를 새롭게 신설하였다.³⁵⁾ 이는 국가 주석을 수위로 하는 상설적 주권기관인 중앙인민위원회와 지방의 상설적 지방주권기관인 지방인민위원회를 체계상 통일적으로 구성하려고 한 것으로 보인다.³⁶⁾

그리고 종전 1948년 헌법 제68조에서는 '도·시·군·면·리에 있어서 국가주권의 지방기관은 각 인민위원회다'라고 하여 '면·리'에 있어서도 지방주권기관을 구성하고 있었으나, 1972년 헌법에서는 제115조에서 '도(직할시)·시(구역)·군 인민회의는 지방주권기관이다'라고 규정하여 '군(郡)'을 지방주권기관의 기초단위로 하였다는 특색이 있다. 즉 지방주권기관의 구성의 기초단위로서 면·리를 폐지하여 이전보다 광역화한 것이다.³⁷⁾ 또한 헌법 제26조에서 '국가는 도시와 농촌의 차이, 노동계급과 농민의 계급적

34) 이 시기의 특징은 1974년 이른바 '당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙'을 전국적으로 공표하여 김일성의 교시에 사실상 헌법보다 더 높은 규범력을 부여하였다는 점이다. 동 원칙은 1967년 김일성의 동생 김영주에 의해 작성·배포된 후에 다시 1974년 4월 김정일에 의해 개작되어 새롭게 발표되었다. 동 원칙은 10대 원칙 65개 조항으로 이루어졌으며, 김일성의 모든 것을 신격화하는 내용으로 되어 있다. 유일사상체계 확립의 10대 원칙의 내용 및 정치적 배경에 대한 자세한 논의는 북한연구학회, 『북한의 정치 1』 (서울: 경인문화사, 2006), 388~393면 ; 김공열, 『북한관료제론』, (서울: 대영문화사, 1993), 50면 참조.

35) 제115조 도(직할시)·시(구역)·군 인민회의는 지방주권기관이다. 제123조 도(직할시)·시(구역)·군 인민위원회는 해당 인민회의의 휴회 중의 지방주권기관이다. 제128조 도(직할시)·시(구역)·군 행정위원회는 지방주권기관의 행정적 집행기관이다.

36) 김희연, "남북한 헌법상 지방자치에 관한 비교 연구", 국민대학교 대학원 법학석사학위 논문, (2000), 37면.

37) '리'가 빠진 이유는 '리'가 생산적 단위로 전환되었기 때문이다. '리'단위에는 하나의 협동농장이 조직되었고, 군 협동농장경영위원회가 군내의 모든 협동농장을 종합적으로 지도·관리하고 있기 때문에 리가 행정단위로서가 아니라 생산단위로서 역할을 하게 되었다(이계만, "북한 지방자치단체의 기관구성 형태 및 집행기관 분석", 한국동북아학회, 『한국동북아논총』 제14집, 2000, 45면).

차이를 없애기 위하여 군(郡)의 역할을 높이며 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다'고 규정하여 '군(郡)'의 역할을 강조하고 있다.

이러한 변화를 분석해보면 ① '면·리'에 대해서 이를 지방주권기관에서 제외하여 종전의 주민에 의한 선출직 대표 선정에서 임명직 방식으로 전환을 하였다는 점, ② 지방행정위원회가 신설되어 종전의 지방인민위원회의 행정집행기능을 맡게 되어 지방인민위원회의 권한이 축소되었을 뿐만 아니라 지방행정위원회가 상급행정위원회와 정부에 복종하도록 규정되었다는 점³⁸⁾에서 중앙집권적 성격이 강화되었다고 평가할 수 있다. 결국 중앙 정부적 차원에서 주석을 중심으로 한 중앙집권적 성격 강화가 지방자치제도의 측면에서도 반영된 것이다.

이렇게 헌법적 차원에서 지방주권기관의 구성이 변경됨에 따라 1974년 12월 19일 최고인민회의 결정 제11호로 '지방주권기관구성법을 채택함에 대하여'를 채택하여 이러한 변화내용을 반영하였으며, 1975년 12월 19일 최고인민회의 상설회의 결정 제12호로 지방주권기관구성법을 채택하였다.³⁹⁾ 또한 1977년 4월 2일에는 '도인민위원회 사업규정과 시, 군 인민위원회 규정을 승인함에 대하여'를 채택하였다.

(2) 경제적 측면에서 지방분권화 조치의 확대

한편, 1972년 헌법 개정 무렵의 북한은 사회주의 경제시스템의 한계로 인하여 경제적 어려움이 가중되는 상황이었다. 이러한 영향으로 위에서 살핀 바와 같이 정치적 측면에서는 '주석'을 중심으로 한 중앙집권적 성격이 강화되었고 이러한 영향이 지방자치제도에도 반영이 되었지만, 반대로 경제적 측면에서는 지방분권적 조치가 확대되었다. 그 대표적인 조치가 1973년에 전면적으로 실시된 '지방예산제'이다.

38) 제132조 지방행정위원회는 자기 사업에 대하여 해당 인민위원회 앞에 책임진다. 지방행정위원회는 상급 행정위원회와 정부에 복종한다.

39) 2004년 8월 25일 북한이 '조선민주주의인민공화국 법전(대중용)'을 발간하기 전까지는 지방주권기관에 관한 북한의 법률의 명칭이 '지방주권기관구성법'으로 알려져 있었으나 북한이 2004년 8월 25일 이례적으로 대외적으로 출판한 위 법전에서는 '조선민주주의인민공화국 지방주권기관법'이라고 되어 있다. 북한이 법 명칭을 개정할 시기가 언제인지는 불명확하나 위 법전의 명칭에 따라 본 논문에서는 '지방주권기관법'이라고 기재하기로 한다.

‘지방예산제’라 함은 지방행정기관들이 지방의 경제운용을 자체적으로 운영하도록 하는 예산제도를 말한다.⁴⁰⁾ 이와 관련 조선민주주의인민공화국 재정법 제22조에서는 ‘지방예산은 지방경제부문에서 창조된 사회순소득을 기본수입원천으로 한다. 지방경제 발전과 살림살이에 필요한 자금은 지방예산으로 보장한다’고 되어 있으며, 동법 제23조에서는 ‘지방예산제는 국가의 지도 밑에 지방의 책임성과 창발성에 의거하여 균을 기본단위로 실시한다. 지방정권기관은 지방의 살림살이를 짜고들어 지방예산의 수입과 지출을 자체로 맞추고 국가에 더 많은 이익을 주어야 한다. 국가는 지방예산집행에서 모범적인 단위들에게 재정적 특전을 준다.’고 되어 있다. 1973년 이러한 지방예산제가 전면적으로 실시되어 각 지방에 필요한 재정은 지방자치단체가 스스로 책임을 지도록 하였다. 즉 도, 시, 군 지역은 중앙정부의 보조금을 받지 않고 자체적으로 경제활동을 통해 지방예산을 확보하며, 이렇게 확보한 예산 중 지출하고 남은 재정은 중앙정부에 상납하도록 하였다. 이러한 지방예산제의 전면 실시의 배경은 경제적 어려움이 가중되고 있는 가운데 지방예산제를 통해 지방에 대한 중앙정부의 예산 부담을 줄이고 이렇게 절감된 예산 및 지방자치단체에서 상납한 재원을 국가적 경제정책에 투입하여 경제 발전을 도모하고자 한 점에 있었다. 그러나 이러한 지방예산제의 전면 실시와 강조에도 불구하고 지역적 경제적 토대가 부족한 현실 때문에 그 효과는 미미하였다.⁴¹⁾

지방예산제와 더불어 경제적 측면에서 지방분권적 조치 중에서 대표적인 것이 ‘독립채산제’가 있다. ‘독립채산제’란 기업소의 지출과 경영활동의 결과를 화폐형태로 대비하여 자체수입으로써 지출을 보상하고 수익성을 보장하는 사회주의 국영기업소의 계획적 관리운영방법을 말한다.⁴²⁾⁴³⁾ 북한은 1973년 독립채산제를 전면적으로 실시하

40) 장명봉, 『조선법전 법률용어 풀이』 (서울: 대훈닷컴, 2005), 229면.

41) 지방예산은 초기에는 주로 교원, 의사들의 임금지불이나 건설 사업 등에 지출되었으나, 지방예산을 높여 일용잡화를 비롯한 소비품 생산과 편의 봉사시설 확충과 봉사사업개선에 지출되기 시작하였다고 한다. 그러나 지방예산제가 전면 실시된 지 10년이 지난 1984년도의 북한의 국가 예산 중 중앙예산과 지방예산의 비율은 85:15%로서 여전히 지방예산이 차지하는 비율이 현저히 적은 것이 현실이다(김일성, “지방예산수입을 더욱 늘일데 대하여”, 『김일성저작집』 제33권 (1987), 172면 참조).

42) 장명봉, 앞의 책(주 40), 47면.

43) 이와 관련 북한 재정법 제30조에서 ‘자체수입을 경영활동을 보장하는 기관, 기업소, 단체는 독립채산제로 관리운영한다’고 규정하고 있으며, 제36조에서 ‘기관, 기업소, 단체는 경영활동과정에서 이루어진 순소득에서 국가납부몫을 국가예산에 먼저 바치고 나머지를 자체충당금, 장려금, 상금기금 같은 경영

여 각 기업소의 자체적 활동을 강조하기 시작하였으며, 같은 해에 보다 자율적으로 계획을 세우고 자기 기업 경영활동을 독자적으로 수행할 수 있는 권한이 부여된 ‘연합기업소’ 제도를 도입하여 경제활동에 있어서 중앙집권적 성격을 다소 완화해가기 시작했다.⁴⁴⁾

3. 1992년 헌법체제하의 지방자치제도

(1) 주체사상의 선언

북한은 1992년 4월 9일 헌법을 개정하여, 북한의 지도이념인 주체사상과 관련하여 종전 헌법이 ‘맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기 활동의 지침으로 삼는다’고 규정한 부분 중 ‘맑스-레닌주의’ 부분을 삭제하고, ‘사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상을 활동의 지도적 지침으로 삼는다’고 규정하여(제3조) 북한의 독자성을 강조하였다. 이는 구소련 및 동유럽의 사회주의 몰락에 영향을 받아 그 관계성을 피하려는 의도로 보인다.⁴⁵⁾

(2) 지방행정경제위원회의 신설

한편, 1980년 중반 이후의 북한은 극심한 경제적 어려움으로 인하여 계획경제를 근간으로 하는 중앙정부의 지방에 대한 배급과 경제적 지원이 원활하지 못한 한계 상황에 처하게 되었다. 이러한 현실에 대한 반영으로 인하여 경제적 측면에서의 지방분권화가 더욱 강조되기 시작했다. 이미 1980년대 후반부터는 대외무역에 있어서 ‘도’지역에서 무역회사가 설립되어 독자적으로 대외 무역을 하고 벌어들인 재정 중 일부는 중앙정부에 제출하고, 남은 금액은 ‘도’가 자체적으로 사용할 수 있도록 하고 있을 정도

활동에 필요한 자금으로 쓸 수 있다’고 규정하고 있다.

44) 김규영, 앞의 논문(주 31), 106~107면.

45) 최종고, 앞의 책(주 33), 68면.

였다.⁴⁶⁾ 이렇게 경제난, 식량난의 반영으로 인하여 적어도 경제적 측면에서의 지방의 자율성은 확대되어 갔다. 그리고 1992년 4월 9일 개정된 헌법에 있어서도 이러한 흐름이 반영되어 종전의 '지방행정위원회'가 '지방행정경제위원회'로 개편되었고(제147조), 지방행정위원회의 위원장만 임명할 수 있었던 지방인민회의의 권한이 확대되어 부위원장, 사무장, 위원들에 대한 임명권까지 보유하게 되었다(제136조). 또한 지방인민회의 대의원의 임기도 종전에는 도(직할시) 인민회의 4년, 시(구역)·군 인민회의는 2년으로 되어 있던 것에서 모두 4년으로 개정되었다(제135조).

4. 1998년 헌법체제하의 지방자치제도

(1) 김일성 헌법의 탄생

1994년 김일성 사망 후 김정일로의 권력 승계가 이루어진 후 북한은 1998년 9월 5일 대폭적인 헌법 개정을 통해 권력구조를 전면적으로 개편하였다.

우선 김일성의 업적을 헌법 서문에 기재하고 북한 헌법이 김일성헌법임을 명시적으로 기재·강조하여 김일성의 유훈통치를 천명하였다.

또한 주석제와 중앙인민위원회를 폐지하고, 최고인민회의 상임위원회를 신설하여 최고인민회의 상임위원회가 최고인민회의 휴회 중 최고주권기관이며(제106조), 최고인민회의 상임위원회 위원장이 국가를 대표한다고 규정하였다(제111조). 또한 정무원을 폐지하고 내각을 신설하였으며(제117조), 내각 총리는 정부를 대표한다고 규정하였다(제120조). 한편 국방위원회의 권한을 강화하여 '전반적 국방관리기관'임을 명시하고(제100조) 국방부문 중앙기관 개설과 폐지권한을 부여하였다(제103조). 결국 종전의 국가 주석 및 중앙인민위원회의 임무와 권한을 최고인민회의 상임위원회와 내각에 이관시켜 국가기능의 분산과 조정을 시도한 것이다.⁴⁷⁾ 이렇게 헌법 명문상으로는 국방위원장의 국가수반으로서의 지위가 명확히 드러나지 않으나 실질적으로 김정일은 국방

46) 김규영, 앞의 논문(주 31), 112면.

47) 김희연, 앞의 논문(주 36), 38면.

위원장의 직위에서 선군정치를 내세워 북한을 통치하기 시작하였다.⁴⁸⁾

(2) 경제적 측면에서 지방분권화의 가속

지방자치제도에 있어서도 큰 변화가 있었다. 지방행정경제위원회가 폐지되고 지방행정경제위원회가 맡고 있던 업무를 지방인민위원회가 담당하도록 했다. 즉 지방인민위원회는 지방의회의 휴회 중 지방주권기관임과 동시에 지방주권의 행정적집행기관이라고 규정하여(제139조) 지방행정체계를 단순화하였다. 이러한 지방행정체계의 변화를 통해 개별 지방주권기관 내부적 차원에서는 권력 집중화 현상이 발생하였으나 중앙정부와 지방주권기관간의 관계에 있어서는 지방인민위원회 활성화를 통해 지역자립기능이 실질적으로 강화되었다고 평가할 수 있다.⁴⁹⁾ 결국 이는 1980년대 이후 1990년대에 이르러 계속 악화되고 있는 경제상황과 특히 1995년 대홍수 이후 이른바 ‘고난의 행군’이라는 전국적인 구호를 통해 상징되는 식량난 문제 해결에 대해 중앙정부가 더 이상 지방의 문제까지 해결할 능력이 없음을 사실상 자인하고 지방자치단체의 경제적 자립·자율기능을 대폭 활성화한 것으로 볼 수 있다. 이러한 변화의 연장선에서 1998년 헌법은 제33조에서 ‘국가는 생산대중의 집체적 힘에 의거하여 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리운영하는 사회주의 경제관리형태인 대안의 사업체계와 농촌경리를 기업적 방법으로 지도하는 농업지도체계에 의하여 경제를 지도관리한다. 국가는 경제관리에서 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 원가, 가격, 수익성 같은 경제적 공간을 옹계 리용하도록 한다’고 규정하여 1973년부터 실시되었던 독립채산제를 헌법에 명시하였다. 이렇게 정치적 측면에서는 중앙집권적 권력구조를 취하면서도 경제적 측면에서는 경제구조의 변화를 통해 지방분권화 요소가 확대·강화되었던 것이다. 이렇게 경제 회생을 위한 지방분권을 강조하는 분위기는 2002년 9월 12일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3303호로 ‘조선민주주의인민공화국 신의주특별행정구기본

48) 이렇게 북한은 외형상 국방위원장, 최고인민회의 상임위원장, 내각 총리의 3각 지배체제를 갖추었으나 실제로는 최고인민회의 상임위원장 김영남이 김정일의 국방위원장 추대사에서 “국방위원장은 나라의 정치 군사 경제 역량의 총체를 통솔 지휘하는 국가 최고의 직책”이라고 언급한 바와 같이 국방위원장 중심의 체제를 이루고 있다(통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 1999), 83면).

49) 김규영, 앞의 논문(주 31), 136면.

법'을 제정하여 입법·사법·행정의 3권이 독자적으로 부여되는 자치구를 인정하기도 했다.⁵⁰⁾

5. 2009년 헌법체제하의 지방자치제도⁵¹⁾

(1) 공산주의 삭제 및 주체사상 체제의 확립

북한은 1972년 헌법 개정을 통해 지도이념으로 '맑스-레닌주의' 부분을 삭제하고 '주체사상'을 명시한 후에도 '사회주의, 공산주의는 근로대중의 창조적 노동에 의하여 건설된다(제29조)'고 규정하고, '국가는 사회주의 교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로 지덕체를 갖춘 공산주의적 새 인간으로 키운다(제43조)'고 규정하여, '공산주의'에 대한 이념을 헌법상 명시하고 있었다.

그러나 2009년 4월 9일 헌법 개정을 통해 제29조에서 '공산주의'를 삭제하고, 국가가 목표로 하는 새로운 인간형과 관련해서도 기존의 '공산주의적 새 인간'에서 '주체형의 새 인간'으로 개정하여(제43조),⁵²⁾ 주체사상이 유일한 지도이념이자 목표임을 명

50) 동법 제2조에서 '국가는 신의주특별행정구에 입법권, 행정권, 사법권을 부여한다'라고 되어 있으며, 동법 제6조에서는 '조선민주주의 인민공화국의 내각, 위원회, 성, 중앙기관은 신의주특별행정구사업에 관여하지 않는다'라고 되어 있다. 그러나 중국의 개입으로 초대 신의주특구 행정장관으로 지명되었던 양빈이 중국 측에 의하여 비리 혐의로 구속되면서 북한의 신의주특구 계획은 실패하게 되었다. 그리고 2004년 8월 25일 북한에서 최초로 발행한 '조선민주주의인민공화국 법전(대중용)'에는 신의주특별행정구법은 포함되어 있지 않다.

51) 북한은 2010년 4월 9일에도 헌법을 일부 개정하였으나 이때의 개정은 중앙재판소, 중앙검찰소로 되어 있던 것을 '최고'재판소, '최고'검찰소로 명칭을 변경한(제153조, 제159조 등) 개정에 그쳤다. 한편, 북한은 2011년 12월 19일 김정일이 사망한 후, 2012년 4월 13일 헌법 개정을 통해 헌법 서문에서, '김정일이 우리 조국을 불패의 정치사상강국, 핵보유국, 무적의 군사강국으로 전변시켰다'는 내용을 서술하여 김정일의 업적을 기술하고 김정일을 영원한 국방위원장으로 추대하면서, '조선민주주의인민공화국 사회주의헌법은 위대한 수령 김일성 동지와 위대한 령도자 김정일 동지의 주체적 국가건설사상과 국가건설업적을 법화한 김일성-김정일 헌법'이라고 선포하였다. 이는 김정일 사후 김정은의 권력승계를 헌법상 반영한 것으로서 헌법 본문에서도 제5장 국가기구 제2절의 명칭을 '국방위원회 위원장'에서 '국방위원회 제1위원장'으로 변경하고, 종전 국방위원회 위원장의 지위와 권한을 국방위원회 제1위원장의 지위와 권한으로 대체하였다. 이렇게 2012년 개정 헌법은 권력승계의 측면을 제외한 나머지 내용은 종전의 2010년 헌법과 동일하다. 즉 2009년 헌법개정이 가장 큰 폭의 변화가 있었던 개정이 라고 볼 수 있다.

52) 북한 2009년 헌법 제43조

국가는 사회주의 교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가

시하였다. 즉 1998년 헌법 서문에서 김일성헌법임을 명시한 데에 이어서 헌법 본문에서도 이제 북한이 지향하는 사회체제가 이념으로서 공산주의가 아니라 김일성이 주장한 주체사상임을 명시적으로 선언한 것이다.

(2) 선군사상의 명시

또한 2009년 북한 헌법은 이른바 '선군사상'을 헌법적으로 명시하고 국방위원장의 권한을 대폭 강화하고 국방위원장을 국가 최고영도자로 규정하였다.

우선 '조선민주주의 인민공화국은 주체사상, 선군사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다'고 하여(제3조) 조선민주주의 인민공화국의 지도적 지침으로 주체사상 외에도 선군사상을 명시적으로 규정하였으며, 주권자에 대한 규정(제4조)과 국가와 사회의 주인에 대한 규정(제8조)을 개정하여 노동자, 농민, 근로인텔리 외에 '군인'을 명시하였다.

또한 국방위원회 위원장에 대한 별도의 조항들을 신설하여, 국방위원장이 국가의 최고영도자라고 명시적으로 규정하였고(제100조), 국방위원장이 국방관련 사안뿐 만 아니라 국가의 전반사업을 지도할 권한을 가지며, 다른 나라와 맺은 중요조약에 대한 비준·폐기권한, 특사권, 국방부문 중요간부에 대한 임명·해임권, 비상사태·전시상태·동원령을 선포할 권한을 갖는다고 규정하였다(제103조). 특히 종전에는 국방위원회의 권한으로 되어 있던 국방부문 중요간부에 대한 임명·해임권, 전시상태·동원령 선포권을 국방위원장이 단독으로 행사할 수 있는 것으로 개정되었으며, 종전에는 최고인민위원회 상임위원회의 권한이던 조약 비준·폐기 권한과 특사권에 대한 부분을 개정하여, 중요조약에 대한 비준·폐기권을 국방위원장의 단독권한으로 개정되었고, 특사권은 국방위원장만 갖는 것으로 하였다는 특징이 있다. 즉 종전 1998년 헌법에서 명확하지 않았던 국방위원장의 국가수반으로서의 역할을 헌법적 차원에서 명시한 것이다. 이렇게 특히 '최고영도자'라고 명시적으로 규정하고(제100조), 국가의 전반사업을 지도할 권한까지 부여되었다(제103조)는 점에서 적어도 헌법적 측면만 볼 때는 2009년 헌법에서

로 지덕체를 갖춘 주체형의 새 인간으로 키운다.

국방위원장의 지위는 1972년 헌법 하에서의 '주석'보다도 더 강력한 지위라고 볼 수 있다.

한편, 국방의 목표와 관련하여 '혁명의 수뇌부를 보위'를 그 목표로 추가하여, '조선 인민민주주의 공화국의 무장력의 사명은 선군혁명로선을 관철하여 혁명의 수뇌부를 보위하고 근로인민의 이익을 옹호하며 외래침략으로부터 사회주의제도와 혁명의 전취물을 보위하고 조국의 자유와 독립과 평화를 지키는데 있다(제59조)'고 규정하여 국방의 목표 중 '혁명 수뇌부 보호'가 국민 대중을 보호하는 것과 대등하거나 오히려 더 중요하다고 여겨질 수 있도록 하였다.

이렇게 '공산주의'의 전면 삭제, '주체사상' 및 '선군사상'의 강조 등을 종합해서 살펴 볼 때, 2009년 헌법 개정을 통해 북한 체제의 성격이 종전의 '공산독재체제'에서 '주체사상에 기반한 봉건왕조적 성격'으로 변화되었음이 더욱 분명히 드러난다고 할 것이다.

(3) 지방자치단체의 중앙정부에 대한 복종 범위 확대

지방자치제도의 경우에는 큰 변화는 없었으며, 지방인민위원회가 복종해야 할 대상으로 상급인민위원회와 내각 외에 '최고인민회의 상임위원회'를 포함시켰다는 점(제152조)이 특징적이다. 그러나 이는 정치적인 차원에서 명목상 복종의 범위를 확대시켰을 뿐, 경제적인 측면에서는 더욱 악화되는 경제 상황에 따라 여전히 지방 분권적 경제체제를 통한 경제 회생을 도모하고 있다.⁵³⁾

Ⅲ. 지방자치에 관한 헌법적 원칙

1. 인민민주주의 원칙

53) 북한은 2010년 12월 중국과 라선경제무역지대와 황금평, 위화도경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정을 체결하기도 했다.

지방자치제도 역시 북한이 추구하는 사회주의 국가 건설을 위한 국가조직원리 중 하나인 인민민주주의 원칙의 영향을 받는다. 인민민주주의 원칙 또는 인민민주주의 독재 원칙이란 착취계급을 비롯한 적대세력에 대한 광범위한 인민대중의 독재를 말하며⁵⁴⁾ 북한은 1972년 헌법 제10조에서 ‘프롤레타리아독재를 실시하며 계급로선과 군중로선을 관철한다’고 규정하여 이를 천명하였고, 1992년 헌법 제12조에서도 ‘국가는 계급로선을 견지하며 인민민주주의독재를 강화하여 내외적대분자들의 파괴책동으로부터 인민주권과 사회주의제도를 굳건히 보호한다’고 규정하고, 1998년 헌법 제12조와 2009년 헌법 제12조에서도 동일한 내용을 이어가고 있다.⁵⁵⁾

2. 수령의 유일적 영도의 원칙

북한은 1972년 헌법 개정을 통해 ‘주체사상’과 ‘주석’제를 바탕으로 김일성 1인체제를 강조한 강력한 중앙집권적 체제를 확립하면서 ‘수령의 유일적 영도 원칙’을 국가기관들의 조직과 활동의 기본원칙이라고 주장하기 시작했다.⁵⁶⁾ 북한은 국가기관에 대한 수령의 유일적 영도는 사회주의 국가기구발전의 합법칙적인 요구라고 주장하며, 그 강화·발전이 결정적으로 담보되는 이유는 수령이 국가수반이고 혁명과 건설의 매 단계마다 국가기관의 임무와 권한, 활동원칙, 사업체계와 방법을 구체적으로 제시해 주었기 때문이라고 한다.⁵⁷⁾ 또한 북한은 ‘수령을 수위로 하는 국가주권의 최고지도기관이 중앙주권기관과 지방주권기관, 재판기관과 검찰기관에 대한 최고의 지도권을 집중 장악하고 국가산업전반을 통일적으로 지도할 수 있게 그의 구성과 임무, 활동절차를 규정할 때 수령의 유일적 영도를 보장할 수 있게 된다’고 설명하고 있다.⁵⁸⁾ 이러한 수

54) 장명봉, 앞의 책(주 40), 62면.

55) 이러한 인민민주주의, 인민주권의 원리에 의하면 ‘경험적 국민의 의사와 잠재적 국민의 의사가 항상 일치한다고 가정하고 일반의사는 공동이익을 추구하는데 있어서 국민의 이익이 일치함으로써 사회의 성립을 가능하게 하는 국민의사로서 이는 모든 사람에게 타당하며 오류가 있을 수 없다고 한다(이봉재, “남북한 행정체제의 비교 및 통합행정체제의 구축에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문 (2006), 37~38면).

56) 엄밀히 말하면 수령론은 1967년부터 체계화되었으며 1974년 4월 김정일이 제시한 이른바 ‘당의 유일사상체계확립의 10대 원칙’을 계기로 정식화되었다고 볼 수 있다(주 34 참조).

57) 최달곤·신영호, 『북한법입문』 (서울: 세창출판사, 1998), 100면.

58) 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법해설, (평양: 인민과학사, 1973), 125~126면, 재인용; 김희연,

령의 유일적 영도의 원칙은 헌법상 명문으로 규정되어 있지는 않았으나, 위에서 기술한 바와 같이 김일성 사후 1998년 개정된 헌법에서 서문을 신설하여 ‘조선민주주의인민공화국은 위대한 수령 김일성 동지의 사상과 령도를 구현한 주체의 사회주의 조국이다. (중략) 김일성동지께서는 국가건설과 국가활동의 근본원칙을 밝히시고 가장 우월한 국가사회제도와 정치방식, 사회관련체계와 관리방법을 확립하시었다 (하략)’라고 규정함으로써 보다 명확히 강조되고 있다. 이러한 수령의 유일적 영도원칙은 김정일로 권력이 승계되는 과정에서 ‘사회정치적 생명체론’, ‘수령의 혈연론’⁵⁹⁾으로 발전하여 세습권력체계를 정당화하고 있으며, 이후 2009년 헌법 개정 이후에도 본질적인 측면에서는 변함없이 국가기관의 운영·활동의 기본원칙으로 기능하고 있다.

3. 당의 영도의 원칙

북한은 1992년 헌법 제11조에서 ‘조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다’고 규정하여 당의 영도의 원칙을 신설한 이래로 1998년, 2009년 헌법에서도 동일한 조항에서 동일하게 규정하여 이를 지방자치단체를 포함한 국가기관 전체의 운영의 지도원리로 삼고 있다. 이에 대해 김일성은 ‘우리는 모든 분야에서 당적 지도와 통제를 강화하여 당의 유일한 령도 밑에 모든 국가기관들과 근로단체들이 당정책을 관철하기 위한 투쟁에서 자기의 기능을 충분히 수행하도록 하여야 한다’고 강조하기도 했다.⁶⁰⁾ 이렇게 북한에서 당의 영도를 강조하는 이유는 1980년대 말의 동구권 사회주의의 붕괴 이유가 공산당의 장악력 약화에 있다고 보기 때문이었다.⁶¹⁾ 이러한 당의 영도 원칙 때문에 북한의 지방주권기관은 중앙주권기관과 마찬가지로

앞의 논문(주 36), 52면.

59) 북한은 인민대중이 혁명위업을 승리의 한 길로 이끌어주는 아버이 수령으로부터 영생하는 생명을 받은 것이라고 주장하며 이론을 전개하고 있다(박정원·김명연, 『북한의 지방주권기관구성법』 (서울: 한국법제연구원, 1997), 20면).

60) 심형일, ‘주체의 사회주의헌법이론’, (평양: 사회과학출판사, 1991), 123-124면, 재인용; 김희연, 앞의 논문(주 36), 54면.

61) 김희연, 앞의 논문(주 36), 55면, 김정일은 ‘사회주의 건설의 역사적 경험과 우리당의 총로선’이라는 담화에서 일부 사회주의 국가의 좌절원인이 당의 영도적 역할과 사회주의국가의 통일적 지도기능의 약화에 있다고 지적하고 이를 사회주의 건설의 역사적 교훈으로 제시하고 있다(김정일, “사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선”, 『조선중앙년감 1993』 (평양: 조선중앙통신사, 1993), 33-48

지로 당의 노선과 정책을 집행하는 당외기구로서 그 제도적 의의가 있을 뿐이고 이러한 의미에서 지방주권기관을 노동당의 정책을 민중과의 사이에서 전도적 교량적 역할을 한다고 해서 당의 전도체라고 부르기도 한다⁶²⁾. 실제로 조선로동당의 지방조직인 지방당은 도(직할시), 시(구역)·군은 물론 동·리까지 조직되어 있고, 중앙당 구성과 같이 당대표회, 전원회의, 집행위원회 등으로 구성된다. 이 중에서 집행위원회는 당책임비서를 비롯하여 당비서, 사회안전국, 국가안전보위국장 등으로 구성된 비상설최고정책결정기구로서 지역 내 핵심인물로 구성되어 있으며⁶³⁾, 이러한 당 지방조직은 지방주권기관의 인사와 운영에 절대적인 영향을 미친다.⁶⁴⁾

이렇게 당의 역할이 강조되는 것은 사회주의 국가의 일반적 특징 중 하나이지만 특히 북한의 경우 더욱 강조되는 이유는 사회주의 국가 붕괴이유에 대한 북한 자체적인 원인 분석 외에도 ‘당의 영도 원칙’이 바로 앞에서 설명한 ‘수령의 유일적 영도’를 뒷받침하여 주기 때문이다. 그렇기 때문에 앞으로도 당의 영도 원칙이 체제수호관점에서 더욱 강조될 수 있다.⁶⁵⁾

4. 민주주의 중앙집권제의 원칙

북한은 1972년 헌법 제9조에서 ‘조선민주주의공화국에서 모든 국가기관들은 민주주의 중앙집권제의 원칙에 의하여 조직되며 운영된다’고 규정한 이래, 1998년 헌법 제5조와 2009년 헌법 제5조에서 역시 동일한 내용으로 규정하여 이른바 ‘민주주의 중앙집권제원칙’을 국가기관 운영의 기본원칙으로 규정하고 있다.

이러한 ‘민주주의 중앙집권제원칙’이란 민주주의와 중앙집권제의 두 측면이 결합된

면, 재인용; 박정원·김명연, 앞의 책(주 59), 앞의 책, 21면.

62) 박완신, “북한의 지방행정체계에 관한연구”, 『한국행정학보』 제25권 제1호, (1991), 350면.

63) 양용진, “북한의 지방행정제도에 관한 연구: 통일한국의 지방자치제도를 중심으로”, 연세대학교 대학원 석사학위논문 (1998), 69면.

64) 북한에서 간부 선정의 첫째 기준은 당과 혁명에 대한 충실성으로서 실제로 간부의 선발·배치에 있어서 수령에 대한 충실성은 가장 주요한 표징이 되고 있다. 아무리 전문성이 있어도 수령에 대한 충실성이 조금이라도 결여된 사람은 간부로서의 자격이 없게 된다(김경우, “북한의 인사행정제도에 관한 연구”, 국민대학교 대학원 박사학위 논문 (1990), 40면). 따라서 지방주권기관 선거에 있어서도 결국 당성과 충성심이 가장 큰 요인으로서 지방당 간부의 영향력이 클 수밖에 없을 것이다.

65) 박정원·김명연, 앞의 책(주 59), 22면.

것으로서 위로부터의 통일적 지도와 밑으로부터의 창발성을 결합시키는 당과 국가기관 및 사회단체들의 조직과 활동 원칙을 말한다.⁶⁶⁾ 이러한 ‘민주주의 중앙집권제’는 ‘관료주의 중앙집권제’와 근본적으로 대립된다고 하며, 그 내용을 구체적으로 살펴보면, ① 최고주권기관 및 지방주권기관 등 모든 주권기관은 민주주의 원칙에 따라 선거로 선출된 인민의 대표로 구성되어야 하고, ② 그 외 다른 국가기관은 이렇게 선출된 주권기관에 대하여 책임을 지며, 그 사업을 보고해야 하고, ③ 국가기관체계는 하급기관이 상급기관에 종속되는 원칙에 기초하며 따라서 상급기관의 지시는 하급기관을 구속하고, ④ 상급기관은 하급기관의 활동에 대하여 감독을 하고 점검하며, ⑤ 국가기관의 활동에 있어서 국가의 통일적이며 계획적인 지도와 함께 지방의 창발성과 대중의 혁명적 열의 역시 높이 발양시켜야 하므로, 계획·지도의 중앙집권화와 운용에 있어서의 기능의 지방분권이 상호 강조되며, ⑥ 행정에 있어서의 지방기관은 이중종속 즉 지방기관이 자시에 대응하는 주권기관과 상급의 행정기관 양자에 종속된다.⁶⁷⁾ 이러한 ‘민주주의 중앙집권제 원칙’은 레닌이 ‘통일성을 파괴하지 않고 지방의 특수성을 인정하면서 통제를 실현하는 수단’이라고 강조한 이래로 모든 공산주의 국가에서 권력통합과 국가기관 조직화를 위한 기본원리로 널리 통용되고 있는 원칙이다.⁶⁸⁾ 그러나 ‘민주주의 중앙집권제 원칙’이 민주주의와 중앙집권제가 결합된 이념이라고 하나 양자 중 결국 우선적으로 강조되는 것은 중앙집권제이며 이는 수령의 유일적 영도의 원칙이 무엇보다 강조되는 북한의 현실을 반영한 결과라고 할 것이다.⁶⁹⁾

IV. 지방주권기관법의 내용

1. 연혁

66) 장명봉, 앞의 책(주 40), 49면.

67) 최달곤·신영호, 앞의 책(주 57), 101~102면; 장명봉, 앞의 책(주 40) 50면.

68) 윤일균, “북한 행정체계에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문 (1977), 9면.

69) 이런 의미에서 민주주의 중앙집권제원칙을 두고 ‘민주주의 중앙집권제 원칙은 국가사업과 국가기관에 대한 수령의 유일적 령도를 확고히 실현할 수 있게 함으로써 국가기관들의 기능과 역할을 백방으로 강화할 수 있게 해준다’고 설명하기도 한다(최달곤·신영호, 앞의 책(주 57), 104면).

북한의 지방자치단체를 규율하고 있는 지방주권기관법은 1954년 10월 30일 최고인민회의 법령 제72호로 지방주권기관구성법이라는 이름으로 채택되었으며⁷⁰⁾, 이후 1967년 9월 25일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 이 법의 일부가 개정되었고, 1974년 12월 19일 ‘지방주권기관구성법을 채택함에 대하여’를 최고인민회의 결정 제11호로 채택되었으며, 1975년 12월 19일 최고인민회의 상설회의 결정 제12호로 채택된 후, 1993년 8월 26일 최고인민회의 상설회의 결정 제31호로 수정·보충되고 1993년 12월 10일 최고인민회의 법령 제21호로 승인된 후⁷¹⁾, 다시 1999년 1월 28일 최고인민회의 상임위원회 정령 제382호로 수정·보충되었고, 2007년 8월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2333호로 수정·보충되었다.⁷²⁾

2. 주요내용

2007년 8월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2333호로 수정·보충된 지방주권기관법(3장 35조로 구성)은 일부 자구 수정만 있었을 뿐 1999년 1월 28일 수정·보충된 지방주권기관법과 동일하며⁷³⁾, 1999년 개정된 지방주권기관법이 1993년 지방주권기관법과 비교할 때 개정의 흐름을 보여주는 의미 있는 개정을 담고 있으므로 1999년 개정된 지방주권기관법을 1993년 지방주권기관법과 비교하여 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

70) 법의 명칭이 2004년 발행된 북한 법전에서는 ‘지방주권기관법’으로 되어 있다는 점은 전술한 바와 같다.

71) 1992년 헌법에서는 최고인민회의는 최고인민회의 휴회 중 최고인민회의 상설회의가 채택한 법을 승인한다고 규정하고 있다(제91조 제3호). 한편 1998년 헌법에서는 최고인민회의 상임위원회가 채택한 ‘부문법’ 중 ‘중요부문법’만 승인대상이 되어 ‘중요부문법’이 아닌 ‘부문법’은 최고인민회의의 승인을 받을 필요가 없게 되었다.

72) ‘정령’이란 최고인민회의의 휴회기간 중 최고인민회의 상임위원회가 채택하는 법문건으로서(조선민주주의 인민공화국 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』(평양: 사회과학출판사, 1971), 431면), 1998년 헌법 시행 이후에는 기존 법령들이 수정·보충되는 경우 예외 없이 ‘정령’의 형식으로 수정·보충되었다. 북한 입법 형식의 특수성에 비추어 볼 때 ‘법령’ 형식으로 채택된 법과 ‘정령’ 형식으로 채택된 법간에 상하위 관계는 없다고 판단된다. 북한의 법체계에 대한 자세한 내용은, 유욱, “북한의 법체계와 북한법 이해방법”, 『통일과 법률』 통권 제6호, 법무부, 2011, 참조.

73) 제23조 지방인민위원회 ‘구성위원’을 그냥 ‘위원’으로 자구를 수정하였을 뿐이다.

(1) 지방주권기본법의 기본(제1장)

‘지방주권기관법은 지방주권기관을 강화하고 그 기능과 역할을 높여 인민들에게 참다운 민주주의적 권리와 자유, 행복한 물질문화생활을 보장하는데 이바지한다’고 되어 있으며(제1조), ‘모든 활동에서 민주주의 중앙집권제의 원칙을 구현한다’고 하여 민주주의 중앙집권제 원칙을 천명하고 있다(제5조). 지방주권기관으로서 도(직할시), 시(구역), 군을 단위로 지방인민회의와 인민위원회를 두고 있다(제2조).

(2) 지방인민회의(제2장)

지방인민회의는 해당 지역안의 인민대표기관이며 주권기관이고(제7조), 일반적, 평등적, 직접적, 비밀투표로 선거한 대의원으로 구성되며 대의원의 요건은 노동자, 농민, 지식을 비롯한 근로인민이라고 규정하고 있다(제8조). 지방인민회의의 임기는 4년이며(제9조), 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고에 대한 심의·승인, 지방예산과 그 집행정형에 대한 심의·승인, 국가의 법 집행 대책, 해당 지역 재판소의 판사·인민참심원·인민위원회 위원장 등에 대한 선거·소환권을 가진다(제10조). 지방인민회의는 대의원 전원의 3분의 2이상이 참석하여야 성립되며 거수가결의 방법으로 참석 대의원의 반수이상이 찬성하여야 결정을 채택할 수 있도록 하고 있다(제13조, 제17조). 지방인민회의의 대의원은 선거자들의 신임을 잃었을 때 해당 인민회의의 결정으로 소환될 수 있다(제20조, 제21조).

주목할 점은 대의원의 임무와 권한에 있어서 1993년 지방주권기관법에서는 제21조 제3호에서 ‘(대의원은) 해당 지역안의 기관, 기업소, 단체와 공민들이 국가의 법과 규정, 인민회의의 결정을 정확히 집행하는가를 감독하여야 한다’고 규정하고 있었으나, 1999년 개정된 지방주권기관법에서는 제19조 제3호에서 ‘해당 지역안의 기관, 기업소, 단체와 공민이 국가의 법과 규정, 인민회의의 결정을 정확히 집행하는가 료해할 수 있다’고 개정하여 ‘료해’라는 보다 완화된 표현을 사용하고 있다는 점이다.⁷⁴⁾ 또한

1993년 지방주권기관법에서는 제6조에서 ‘지방주권기관은 중앙인민위원회의 지도밑에 사업한다’라고 되어 있었으나 1999년 개정된 지방주권기관법에서는 동 조항이 삭제되어 있다.⁷⁵⁾ 한편, 1993년 지방주권기관법에서는 제23조에서 ‘지방인민회의 대의원은 해당인민회의 또는 인민위원회의 승인없이 체포하거나 처벌할 수 없다’고 하여 ‘불체포·불처벌 특권’이 있었으나 1999년 개정된 지방주권기관법에서는 동 조항을 삭제하여 대의원의 신분을 다소 약화시켰다는 것도 주목할 만한 입법의 변화이다. 또한 1993년 지방주권기관법 제15조에서는 ‘지방인민회의는 회의 때마다 의장을 선거한다’라고 되어있던 것에서 1999년 개정된 법에서는 ‘회의 때마다’를 삭제하여 의장의 지위가 상설적일 수도 있도록 하여 의장의 지위를 강화하였다.

(3) 지방인민위원회(제3장)

지방인민위원회는 해당 인민회의 휴회 중의 지방주권기관이며 해당 지방주권의 행정적 집행기관, 국가정책의 집행자, 인민생활의 호주라고 규정하고 있다(제22조). 지방인민위원회는 인민회의 소집권, 행정사업집행권, 지방예산편성권, 해당지역안 사회주의 법무생활 지도권 등이 있으며(제24조), 자기사업에 대하여 해당인민회의 앞에 책임을 지며, 상급인민위원회와 내각에 복종할 의무가 있다(제35조).

한편, 1993년 지방주권기관법에서는 지방인민위원회의 임무로 제26조 제4호에서, ‘최고인민회의 법령, 결정 등의 집행을 위한 대책을 세우고 그것이 정확히 집행되도록 지도하며 감독 통제한다’고 규정 하고 있었으나, 1999년 개정을 통해 ‘감독 통제’라는 문구를 삭제하였다.

제2절 남북한 지방자치제도의 비교

74) ‘료해’란, 사정이나 형편이 어떠한가를 알아보는 것을 가리킨다(장명봉, 앞의 책(주 40), 186면).

75) 이는 1998년 헌법개정으로 인하여 중앙인민위원회가 폐지되었음에 기인하는 것이라고 할 것이지만, 중앙인민위원회 대신 신설된 최고인민위원회 상임위원회로 명칭만 변경하여 그대로 존속시킬 수도 있었음에도 불구하고 굳이 동 조항 자체를 삭제한 것은 민주주의중앙집권제원칙(제5조)만으로도 중앙집권적 제도의 효과를 달성할 수 있다는 판단과 함께, 위에서 살핀 바와 같이 다소 권위적이고 강제적인 표현과 조문을 완화하려는 입법자의 의도가 반영되었다고도 볼 수 있을 것이다.

북한 지방자치제도를 남한 지방자치제도와 비교하여 보다 더 상세히 설명하면 다음과 같다.

I. 연혁의 비교

1. 남한⁷⁶⁾

(1) 제1공화국

남한의 경우 1948년 7월 17일 제정된 제헌 헌법에서부터 지방자치를 규정하였다. 당시 헌법 제96조 제1항에서 '지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 제2항에서 '지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다'고 규정하고, 제97조에서 '지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다. 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다'라고 하여 지방자치제도를 규정하고 있었다. 그리고 1949년 7월 4일 법률 제32호로 지방자치법을 제정하여 지방의회(제11조), 지방자치단체의 장(제97조)을 두고, 지방의회 의원의 경우에는 주민의 선거에 의해 선출되고(제52조), 지방자치단체의 장 중 서울특별시장과 도지사는 대통령이 임명을, 시·읍·면장의 경우는 주민의 선거에 의해 선출하도록 하고 있었다(제98조). 이후 1952년 제1차 지방선거를 실시하여 지방자치제도가 실제로 운영되기 시작하였다.

그러나 1958년 12월 16일 지방자치법 제98조가 '시장은 도지사의 추천으로 내무부

76) 우리나라의 지방자치법사를 시기적으로 구분하면, 제1, 2공화국시기를 제1기, 제3~5공화국시기를 제2기, 제6공화국 시대를 3기로 구분할 수 있으며, 제1기 지방자치법의 이념은 '민주성', 제2기 지방자치법의 이념을 '능률성', 제3기 지방자치법의 이념은 '민주성'과 '능률성'이라고 할 수 있다(선정원, "입헌주의적 지방자치와 조직고권 : 대법원 2004. 7. 22. 2003추44", 『지방자치법연구』 제7권 제2호 통권 제14호, 한국지방자치법학회 2007, 327면).

장관을 경유하여 대통령이, 읍·면장은 군수의 추천으로 도지사가 임명한다'로 개정되어 집행기관이 장이 기존의 선출직에서 임명직으로 개정되어 자치의 범위가 축소되었다.

(2) 제2공화국

그러나 4. 19. 의거 이후 1960년 6월 15일에 제정된 제2공화국 헌법은 제97조 제2항에서 '지방자치단체의 장의 선임방법은 법률로써 정하되 적어도 시, 읍, 면의 장은 그 주민이 직접 이를 선거한다.'라고 명시하여 지방자치단체의 장 중 선출직의 최소 범위를 명문으로 규정하여 지방자치의 범위를 다시 확대하였고, 이후 1960년 12월 지방의회의원 및 지방자치단체장선거가 실시되었다.

(3) 제3공화국

제3공화국에서는 1961년 5월 16일 이른바 군사혁명위원회가 지방의회를 해산시킨 후 1961년 9월 1일 '지방자치에 관한 임시조치법'을 공포하여 지방자치단체장을 임명제로 전환하여 사실상 지방자치가 폐지되었다. 비록 1962년 12월 26일 개정된 헌법 제109조, 제110조에서는 지방자치제도를 두고 있었지만⁷⁷⁾, 헌법 부칙 제7조 제3항에서 '이 헌법에 의한 최초의 지방의회의 구성시기에 관하여는 법률로 정한다'고 하고 있었고, 이와 관련한 지방자치법이 개정되지 않았을 뿐만 아니라 위 임시조치법이 지방자치법에 우선적으로 적용되었기 때문에 지방자치가 시행되지 못하였다.⁷⁸⁾ 한편, 1962년

77) 대한민국헌법 [전문개정 1962. 12. 26. 헌법 제6호]

제109조

①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제110조

①지방자치단체에는 의회를 둔다.

②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

78) 지방자치에 관한 임시조치법 [제정 1961. 9. 1. 법률 제707호]

1월 27일 ‘서울특별시행정에 관한 특별조치법’이 제정되어 서울에 대해 수도로서 별도의 규율을 하기 시작하였다.

(4) 제4공화국

1972년 12월 27일 개정된 헌법(유신헌법)은 대통령을 통일주체국민회의에서 선출되도록 규정하여 강력한 중앙집권적 체제를 선포하였다. 이러한 흐름 속에서 비록 제114조, 제115조에서 지방자치제도를 규정하고 있긴 했으나, 부칙 제10조에서 ‘이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다’고 규정하여 지방의회의 구성을 무한 유보하였고, 지방자치단체의 장은 ‘지방자치에 관한 임시조치법’에 따라 대통령 등에 의한 임명직으로 운영하였기 때문에 지방자치는 이루어지지 않았다.

(5) 제5공화국

1980년 10월 27일 개정된 제5공화국 헌법은 제118조와 제119조에서 지방자치를 규정하고 있었으나, 부칙 제10조에서 ‘이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성시기는 법률로 정한다’라고 규정하고 그 시행시기를 법률로 규정하지 않고 여전히 ‘지방자치에 관한 임시조치법’에 따라 지방자치제도를 운영하여 지방자치가 이루어지지 않았다.

(6) 제6공화국(현행 헌법)

1987년 6월 항쟁 이후 1987년 10월 29일 개정된 현행 헌법은 제117, 제118조에서 지방자치에 대해 규정하고, 1988년 4월 6일 지방자치법을 전면개정하고 같은 해 5월 1일부터 시행하기 시작했다(‘지방자치에 관한 임시조치법’은 동일자로 폐지됨). 이후

제113조 (지방자치법과의 관계) 지방자치법 중 본법에 저촉되는 규정은 본법의 규정에 의한다.

1991년 지방의회의원선거가 이루어지고 1995년 6월 지방의회 의원선거와 지방자치단체의 장 선거가 동시에 이루어져 이후 본격적인 지방자치제도가 실시되기 시작하였다. 즉 약 40여 년 만에 지방자치제도가 다시 시작된 것이다.

2. 북한

북한의 지방자치제도를 연혁적으로 남한의 지방자치제도와 비교해보자면, 위에서 설명한 것처럼 1948년 9월 8일 제정된 북한 헌법 제68조에서 ‘도·시·군·면·리에 있어서 국가주권의 지방기관은 각 인민위원회다’라고 규정하고, 제69조에서 ‘각급 인민위원회는 일반적·평등적·직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선출한 대의원으로 구성한다’고 하여 주민의 선거에 의한 지역적 주권기관 구성을 인정한 이래로 지금까지 연속하여 일단 적어도 형식적 측면에서는 중단 없이 주민의 선거에 의해 지방주권기관을 구성하고 있다.

구체적으로 1954년 10월 30일 최고인민회의 법령 제72호로 ‘지방주권기관구성법’을 제정하고 동법 제1조에서 ‘도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)에 있어서의 지방주권기관은 해당 인민회의다’, 제2조에서 ‘도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의는 그 관할구역내 공민들의 일반적·평등적·직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선출된 대의원들로 구성한다’, 제17조에서 ‘도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회는 해당 인민위원회의 집행기관이며 지방의 국가행정기관이다’라고 규정하여 헌법적 차원의 지방자치를 뒷받침하였다.

이후 1972년, 1992년, 1998년 헌법개정과정에서 지방주권기관의 권한과 조직에 대한 다소간의 변화는 있었지만 큰 틀에서는 지방의회와 지방인민위원회로 이루어진 지방주권기관 구성의 기본 틀은 유지되었으며, 김일성 유일체제의 확립으로 인하여 점차 지방주권기관의 자율성은 약화되고 민주주의 중앙집권제로 대표되는 강력한 중앙집권적 행정체제로 전환되었다. 헌법적 측면에서 살펴 볼 때에는 1972년 헌법 개정을 통해, ‘조선민주주의인민공화국에서 모든 국가기관들은 ‘민주주의 중앙집권제 원칙’에 의하여 조직되며 운영된다’는 ‘민주주의 중앙집권제 원칙’을 천명하고(제9조), ‘면·리’에 대해서

이를 지방주권기관에서 제외하여 종전의 주민에 의한 선출직 대표 선정에서 임명직 방식으로 전환을 하고(제115조), 지방행정위원회가 상급행정위원회와 정부에 복종하도록 하는 규정(제132조)이 신설된 것을 시점으로 강력한 중앙집권적 행정체계가 확립되고 이후에까지 유지되었다고 할 수 있다.⁷⁹⁾

이렇게 연혁적인 흐름과 실질적 내용을 기준으로 살펴볼 때, 현재 북한의 지방자치 제도는 형식적으로는 존재해도 자율성이 보장되는 진정한 의미의 지방자치라고 볼 수 없다는 견해⁸⁰⁾가 지배적이다. 다만, 남한과 같은 자율성과 독자성은 부족하더라도 북한 특유의 ‘북한식 지방자치’는 존재한다고 볼 수 있다는 견해⁸¹⁾도 있으며, 적어도 경제적인 측면에서는 ‘지방예산제’와 ‘독립예산제’를 실시하는 등 지방의 자율권을 어느 정도 인정하고 확대하는 방향으로 개정되어 온 것을 알 수 있다.

II. 기본원칙의 비교

1. 남한⁸²⁾

지방자치에 대한 헌법상 기본원칙으로는 민주국가의 원리, 법치국가의 원리, 사회복 지국가의 원리를 들 수 있다.⁸³⁾ 또한 지방자치제도는 지역 중심의 지방자치단체가 그 지역 내의 공동관심사를 단체의 자치기구에 의해서 스스로의 책임 아래 처리함으로써

79) 1972년 개정 헌법 제132조에서 ‘지방행정위원회는 자기 사업에 대하여 해당 인민위원회 앞에 책임 진다. 지방행정위원회는 상급 행정위원회와 정부에 복종한다’는 규정이 신설된 이래로 1992년 헌법 제151조에서는 ‘정무원에 복종한다’, 1998년 헌법 제146조에서는 ‘내각에 복종한다’, 2009년 헌법에서는 제152조에서 ‘내각과 최고인민회의 상임위원회에 복종한다’고 계속적으로 규정하여 중앙정부에 대한 복종의무를 규정하고 있다.

80) 장명봉, “북한의 지방행정제도-헌법상 지방국가기관체계를 중심으로-”, 『공법연구』 제18집, 한국공 법학회(1990), 44면; 박완신, 『신 북한행정론』 (서울: 지구문화사, 1996), 195면.

81) 김희연, 앞의 논문(주 36), 66면.

82) 현행 헌법상, 조문은 제117조, 제118조의 두 개로서, 16개의 조문을 두고 있는 북한에 비하여 간결 하게 규정되어 있다.

83) 홍정선, 앞의 책(주 23), 29면. ; 지방자치행정을 통해 국가 내부에서 국민의 의사를 위한 또 하나의 결정단계가 확보된다는 의미에서 ‘단계화된 민주주의의 원리(Prinzip der gestuften oder gegliederten Demokratie)’라고 부르기도 한다(Seewald, Otfried, in: Steiner(Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006, Rn. 51.).

국가의 과제를 덜어주고 지역주민의 자치역량을 길러 ‘민주정치’와 ‘권력분립’의 이념을 실현시키는 자유민주적 통치기구의 중요한 조직원리로서 역할을 하기도 한다.⁸⁴⁾ 또한 지방자치제도는 헌법적 차원에서 볼 때 통치구조의 한 부분이므로 통치구조의 궁극적 목적인 국민의 ‘기본권의 최대 보장이라는 원리’의 실현을 목적으로 해야 한다고 할 수 있으며 따라서 동 원리가 지방자치제도를 통해서 구현되도록 조직·운영되어야 한다고 할 것이다. 그런 의미에서 지방자치단체의 주민의 생활의 기초가 되는 헌법상 거주·이전의 자유가 실질적으로 보장·실현되려면 어느 지역에서도 거의 비슷한 주거가치가 보장되는 생활환경적 여건이 조성되어야 하고 어느 지방자치단체에서도 거의 비슷한 생활환경이 보장될 때 비로소 헌법이 보장하는 거주·이전의 자유가 규범적 실효성을 나타낼 수 있다⁸⁵⁾는 주장은 매우 적절한 지적이라고 할 것이다. 그리고 현대적 권력분립의 방향이 전통적인 국가기관 상호간의 수평적·조직적 권력분립에서 국가기관과 지방자치단체 등간의 수직적·기능적 권력분립이 강조됨에 따라 지방자치단체의 역할이 중요시되고 있다.⁸⁶⁾⁸⁷⁾

2. 북한

앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 경우, 인민민주주의 원칙, 수령의 유일적 영도의 원칙, 당의 영도의 원칙, 민주주의의 중앙집권제의 원칙이 지방주권기관을 조직·운영하는 기본원칙이다. 그리고 이러한 원칙들은 결국 정치적으로 강력한 1인 권력체제를

84) 허영, 앞의 책(주 12), 765면.

85) 허영, 앞의 책(주 12), 771~772면.

86) 허영, 앞의 책(주 12), 641~657면 참조.

87) Burgi, Martin, Kommunalrecht, 2006, §2, Rn. 13. 그런 의미에서 지방자치제도는 실질적 법치국가의 구성요소가 된다고 할 수 있다(Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, §23, Rn. 5.) ; 다만 현실적으로 2011년도 지방자치단체의 재정자립도는 평균 51.9%에 불과할 정도로(행정안전부, 2011행정안전통계연보, 285면) 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 현실에서 중앙정부에 대한 실질적인 견제기능을 발휘하기 어려운 상황이고, 또한 국가 전체의 공공복리의 증진이라는 측면에서 일정 부분 중앙정부의 감독을 받게 될 수 있다. 뿐만 아니라 정당 기속현상이 심화되고 있는 정당국가화현상도 지방자치단체의 중앙정부에 대한 권력분립·경제와 균형의 기능을 저해하고 있다. 이러한 상황에서 지방자치단체의 권력분립기능을 활성화하기 위해서는 지역적 민주적 정당성을 더욱 강화하고 내부적 견제와 균형의 활성화를 통해 안으로부터의 권력분립을 이루는 것이 필요하다고 할 것이다.

뒷받침하는 방향으로 구성되고 운영되고 있다. 결국 ‘권력분립 원칙’을 헌법 이념으로 하면서 수직적·기능적 권력분립이라는 측면에서 지방자치단체에 의한 중앙정부에 대한 견제와 균형을 인정할 뿐만 아니라 그러한 역할을 강조하고 있는 남한의 지방자치 제도의 기본원리와는 특히 ‘권력분립 원칙’의 측면에서 근본적으로 차이가 있다.

Ⅲ. 자치의 성격의 비교

1. 남한

연혁적으로 지방자치는 영국과 미국에서 발달한 ‘주민자치’와 독일과 프랑스 등 대륙법계에서 발달한 ‘단체자치’의 두 가지 유형으로 발달해왔다. 주민자치는 자치의 중점을 ‘주민의 참여’에 두며 자치권의 성질을 자연권으로서 주민의 권리(고유권)로 보는데 반하여 단체자치는 자치의 중점을 ‘국가로부터 독립’에 중점을 두며 자치권의 성질을 실정권으로서 단체의 권리(전래권)로 본다. 이와 관련하여 우리 헌법재판소는 지방자치의 성격과 관련하여, “전통적으로 지방자치는 주민의 의사에 따라 지방행정을 처리하는 ‘주민자치’와 지방분권주의를 기초로 하여 국가내의 일정한 지역을 토대로 독립된 단체가 존재하는 것을 전제로 하여 그 단체의 의회와 기관이 그 사무를 처리하는 ‘단체자치’가 있다”고 판시하고 있다.⁸⁸⁾

한편, 현행 지방자치법 제1조에서 “이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.”라고 규정하여, 지방자치행정의 민주적 능률적 수행, 지방균형발전, 국가의 민주 발전을 그 목적으로 한다고 되어 있다. 이러한 우리나라의 지방자치의 성격과 관련하여 헌법 제117조, 제118조 등에 비추어 볼 때 우리 제도는 대륙법계 전통에 근거하여 단체자치에 입각하고 있으면서 내용적

88) 헌법재판소 2009. 3. 26. 2007헌마843.

으로 주민자치의 요소를 포함하고 있다고 판단된다.⁸⁹⁾

2. 북한

한편 북한은 현행 지방주권기관법은 제1조에서, ‘지방주권기관을 강화하고 그 기능과 역할을 높여 인민들에게 참다운 민주주의적 권리와 자유, 행복한 물질문화생활을 보장하는데 이바지한다’고 되어 있다. 남한의 지방자치법과 비교할 때, ‘민주’를 강조하고 있다는 점에서는 유사한 점이 있다. 다만 전체적인 문언의 강조점을 비교할 때, 남한의 경우 지방자치단체의 조직과 운영, 국가와 지방자치단체의 관계, 자치행정 등을 강조한다는 점에서 ‘단체자치’에 가깝고, 북한의 경우 지역주민들의 권리와 자유를 강조한다는 점에서 ‘주민자치’에 가까우며 최근 남한의 경우는 주민자치적인 권리를 더욱 확대하고 있고 북한의 경우 국가가 지방주권기관을 통제하기 위한 단체자치로 접근하고 있다는 평가가 있다.⁹⁰⁾ 남한의 경우에는 타당한 분석이라고 하겠지만 북한의 경우는 헌법과 지방주권기관구성법을 전체적으로 살펴볼 때, 이미 1972년 헌법 개정시부터 ‘상급 단체와 중앙정부에 대한 복종의무’를 명문으로 인정하고 있어(현행 헌법 제152조, 현행 지방주권기관구성법 제35조), ‘행정적 감독’이 중심이 된다는 점에서 이를 두고 근본적으로 ‘주민자치’에 가까웠다고 평가하는 것은 무리가 있다고 보여진다.

IV. 조직형태의 비교

1. 조직형태의 유형

89) 홍정선, 앞의 책(주 23), 5면. 한편 법적인 의미에서 자치행정은 국가로부터 독립된, 공법상 법인이 자신의 명칭과 고유한 재정 및 기관을 통해 국가의 감독하에 공적 임무를 수행하는 것으로 정의되고 있다(Wider, Bernd, Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung gemeindlicher Planungshoheit, 1985, S. 20. 재인용 ; 앞의 책, 4면)

90) 최기식, “통일한국의 바람직한 지방자치행정 통합방안-독일사례를 참조하여-”, 강원대학교 대학원 석사학위 논문 (2010) 40면.

(1) 조직형태의 유형⁹¹⁾

지방자치단체는 그 기능을 수행하기 위해 일정한 조직(기관)을 필요로 한다. 그리고 그러한 조직형태는 다양하며 최고 의사결정기관과 관련하여 직접민주주의형태(주민총회형)와 간접민주주의형태로 구분할 수 있고, 간접민주주의형태의 경우 의결기능과 집행기능이 하나의 기관에 집중되는지 아니면 분산되는지에 따라 크게 기관통합형과 기관대립형으로 구분할 수 있다. 이러한 조직 형태는 각 나라의 역사적 전통과 지방의 사회·경제적 특수성에 따라 다양한 모습으로 발전해왔다.

‘기관통합형’은 의결기능과 집행기능이 하나의 기관(의회 또는 위원회)에 집중되어 있는 경우를 말한다. 이는 권력통합주의에 입각한 것으로서 국가의 정부구성에 있어서 의원내각제와 유사한 것으로서 대표적으로 영국의 의회형, 미국의 위원회형, 프랑스의 의회의장형이 있다.⁹²⁾ 기관통합형에서는 지방자치단체의 장이 별도로 존재하지 않은 경우도 있다. 이러한 기관통합형은 신중하고 공정한 행정이라는 장점을 가지고 있으나 기관 상호간의 통제가 이루어지기 어려워 권한이 남용되거나 책임소재가 불분명해지는 단점이 있을 수 있다.

‘기관대립형’은 의결기능과 집행기능을 상호독립적인 별개의 기관에 부여하는 형태를 말한다. 이는 권력분립주의에 입각한 것으로서 국가의 정부구성에 있어서 대통령 중심제와 유사하다. 구체적인 모습은 각 나라마다 상이하며 집행기관의 장이 어떻게 선임되는가에 따라 선거형과 임명형으로 나눌 수 있고, 선거형은 다시 직선형과 간선형으로 나눌 수 있다.⁹³⁾ 이러한 기관대립형은 권력남용을 방지하고 보다 명확한 책임소재를 가릴 수 있는 장점이 있으나 집행기관의 독주가 가능할 수 있다는 우려가 있을 수 있다.⁹⁴⁾

91) 홍정선, 앞의 책(주 23), 205~206면.

92) 정세욱, 『지방행정학』 (파주: 법문사, 1995), 433면.

93) 조창현, 『지방자치론』 (서울: 박영사, 1992), 164면.

94) 한편, 견해의 대립은 있으나 지방의회의 입법권능이 시원적 입법권이 아니라 법령에 의해 도출된다는 점에서 지방의회는 행정기관으로서의 성격이 더 크다고 보기도 한다(Seewald, Otfried, in: Steiner(Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006, Rn. 90.; Waechter, Kay,

‘절충형’은 의결기관으로서 의회와 집행기관으로 의회가 선출한 위원으로 구성된 집행위원회를 분립시키고 있으나 서로 대립시키지는 않는 형태를 말한다. 즉 의결기관과 집행기관을 분립시키고 있는 점에서는 기관대립형적 요소를 가지고 있으나 대립시키지 않는다는 점에서는 기관통합형의 요소를 가지고 있어 양자의 유형을 절충하고 있는 형태이다.⁹⁵⁾

(2) 남한의 조직형태

현행 지방자치법은 지방자치단체의 조직형태로 최고의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체의 장을 별도로 둔 기관대립형을 채택하고 있다.⁹⁶⁾ 이는 기관 상호간의 견제와 균형을 통해 행정의 능률성과 책임성을 확보하기 위해서라고 할 수 있다.⁹⁷⁾

(3) 북한의 조직형태

북한의 지방자치기구에는 지방인민회의와 지방인민위원회가 있다. 지방인민회의는 해당 지역의 인민대표기관이며 주권기관으로서 일반·평등·직접·비밀투표로 선출된 대의원으로 구성되고,⁹⁸⁾ 지방의 인민경제발전계획, 지방예산 등에 대해 심의·승인권능을 가

Kommunalrecht, 1995. Rn. 282.).

95) 최창호, 『지방자치제도론』 (서울: 삼영사, 1988), 483면.

96) 대법원은 2009. 4. 9. 선고 2007추103 판결에서 “지방자치법은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 각 독립한 기관으로 두고, 의회와 단체장에게 독자적인 권한을 부여하여 상호 견제와 균형을 이루도록 하고 있다”고 전제한 후, “그러므로 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 그 견제의 범위를 넘어서 상대방의 고유권능을 침해하는 규정을 제정할 수 없으므로, 지방의회가 선임한 감사위원이 결산에 대한 감사 결과, 필요한 경우 결산검사의견서에 추정, 환수, 변상 및 책임공무원에 대한 징계 등의 시정조치에 관한 의견을 담을 수 있고, 그 의견에 대하여 시장이 시정조치 결과나 시정조치 계획을 의회에 알리도록 하는 내용의 개정조례안은, 사실상 지방의회가 단체장에 대하여 직접 추정 등이나 책임공무원에 대한 징계 등을 요구하는 것으로서 지방의회가 법령에 의하여 주어진 권한의 범위를 넘어서 집행기관에 대하여 새로운 견제장치를 만드는 것에 해당하여 위법하다”고 판시하고 있다.

97) 홍정선, 앞의 책(주 23), 207면.

98) 북한헌법 제137조, 제138조, 지방주권기관법 제7조, 제8조.

진 의결기관이고,⁹⁹⁾ 지방인민위원회는 해당 지방주권의 행정적집행기관이다.¹⁰⁰⁾ 이렇게 의결기관과 집행기관이 분리되어 있다는 점은 기관대립형과 유사하나, 지방인민위원회의 구성원이 지방의회에서 선출되고¹⁰¹⁾ 지방인민회의 앞에 책임을 지도록 규정되어 의결기관과 집행기관이 서로 대립하지 않는다는 점에서¹⁰²⁾ ‘절충형’에 해당한다고 할 것이다. 다만, 지방인민위원회가 단순히 집행기관일 뿐만 아니라 지방의회 휴회 중에는 지방주권기관으로서 의결기관의 역할까지 한다는 점에서¹⁰³⁾ 절충형 중에서도 기관통합형에 가까운 독특한 형태(새로운 형태인 의회-인민위원회형)라고 할 수 있다.¹⁰⁴⁾

이러한 기관대립형과 절충형이라는 조직형태적 측면에서의 차이점 외에도, 남한의 경우에는 헌법 제118조 제1항에서 ‘지방자치단체에는 의회를 둔다’고 규정하고, 동조 제2항에서 ‘지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다’고 하여 헌법적 차원에서는 조직형태를 규정하지 않고 입법사항으로 하고 있음에 반하여 북한의 경우 헌법에서 조직형태를 명시적으로 정하고 있다는 차이가 있다.¹⁰⁵⁾

2. 구체적 내용

(1) 남한

1) 지방의회

99) 북한헌법 제140조, 지방주권기관법 제10조.

100) 북한헌법 제145조, 지방주권기관법 제22조.

101) 북한헌법 제140조 제4호, 지방주권기관법 제10조 제4호.

102) 북한헌법 제152조, 지방주권기관법 제35조.

103) 북한헌법 제145조, 지방주권기관법 제22조.

104) 이계만, “북한의 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관 분석”, 『한국지방자치학회보』 제16권 제1호 (2004), 395면.

105) 따라서 우리나라의 경우 입법자의 결단에 따라 다양한 조직형태를 둘 수 있으며 현재의 획일적인 대통령제형 정부형태에 유사한 조직형태 외에 의원내각제정부형태에 유사한 조직형태를 일부 지방자치단체에서 잠정적으로 시도해보는 방법을 통해 우리 실정에 보다 더 맞는 조직형태를 모색해보는 것도 좋을 것이다(홍정선, 앞의 책(주 23), 208면). 이와 관련한 자세한 내용은 전훈, “지방분권 실현의 새로운 방법적 접근-지방자치단체의 실험참여-”, 『지방자치법연구』, 제5권 제2호, 한국지방자치법학회(2005), 219면 이하 참조.

① 지위와 권한

헌법 제118조 제1항에서 지방자치단체에는 의회를 둔다고 되어 있고, 지방자치법(이하 ‘법’이라고 한다) 제30조, 제31조에서는 지방의회의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다고 되어 있다. 이러한 지방의회는 헌법상 필수적기관이며 대의제원리에 의해 구성된 주민의 대표기관으로서의 지위, 지방 최상위 의결기관으로서의 지위, 집행기관의 통제기관으로서의 지위(법 제41조), 행정기관으로서의 지위, 자치입법기관(조례제정기관)으로서의 지위(법 제39조)를 갖는다.¹⁰⁶⁾

② 구성 및 운영

지방의회는 지역구지방의회의원과 비례대표지방의회의원으로 구성되며, 모두 주민에 의해 직접 선출된다.¹⁰⁷⁾ 지방의회의원은 무보수명예직이었으나 지방자치법이 2003년 7월 18일 개정되어 무보수명예직 조항이 삭제되고 유급직으로 전환되었으며(법 제33조),¹⁰⁸⁾ 그 임기는 4년이다(법 제32조). 지방의회는 내부적으로 의장·부의장과 위원회를 두고 있으며, 의장은 지방의회의 대표자로서 그 임기는 2년이다(법 제48조, 제49조, 제56조). 지방의회의원의 경우는 헌법 제44조, 제45조에 의하여 불체포특권과 면책특권이 인정되는 국회의원과 달리 불체포특권과 면책특권이 인정되지 않는다. 한편 북한의 지방인민회의 대의원의 경우에는 후술하는 바와 같이 1999년 지방주권기관법 개정 전까지는 불체포특권이 있었으나 1999년 개정시 동 조항이 삭제되었다. 지방의회는 매년 2회 개최되는 정례회와 지방자치단체의 장이나 재적의원 3분의 1 이상의 의원의 요구에 의해 지방의회의장이 소집하는 임시회를 개최한다(법 제44조, 제45조).

106) 홍정선, 『행정법원론(하)』 (서울: 박영사, 2012), 121~124면.

107) 공직선거법 제20조.

108) 지방자치법 제33조(의원의 의정활동비 등).

이러한 개정은 오늘날 행정의 전문성, 의원의 직무에의 전념성을 보장하기 위한 것이라고 할 수 있다.

2) 지방자치단체의 장

지방자치법은 제6장에서 지방자치단체의 집행기관으로서 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출되는 지방자치단체의 장을 두고 있다(법 제93조, 제94조).¹⁰⁹⁾ 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 대표기관이며(법 제101조), 최고의 독립제 행정청으로서의 지위(제103조), 자치권의 행사기관, 국가사무를 수행하는 범위에서는 국가행정기관으로서의 지위를 가진다(제102조).¹¹⁰⁾ 또한 자치입법권으로서 ‘규칙’ 제정권과 지방자치단체의 대표권, 직원임면권, 행정에 관한 지도 감독권 등을 가지며(법 제23조, 제105조), 그 임기는 4년이고 계속 3회까지 재임할 수 있다(법 제95조).

3) 정당과의 관계

지방자치제도에 있어서 정당참여에 관하여 정당참여를 인정하는 입법례와 정당참여를 배제하는 입법례가 대립된다. 현행 헌법상으로는 이에 대한 규정이 별도로 없으므로 지방선거에 있어서 정당참여(정당공천 또는 표방)는 입법자의 입법형성의 자유에 속한 문제이다.¹¹¹⁾ 현대 민주주의 국가에서 그리고 현행 헌법상 자유민주주의원리의 실현 수단이라고 평가되는 정당제도임에도 불구하고,¹¹²⁾ 지방자치의 영역에서는 정당의 관여를 인정할 것인지가 문제되는 이유는 현실적으로 지방자치의 영역에서는 정당관여로 인한 부작용이 매우 크게 우려되기 때문이다. 즉 정당의 참여로 인하여 중앙당의 지방선거 입후자 선정에 대한 독선과 전횡이 있을 수 있고, 지방자치단체의 운영에 있어서 정당과 중앙정치에 대한 종속현상이 심해지고 중앙정치의 갈등이 그대로

109) 지방의회와 관계에서 지방자치단체의 장의 집행이라함은 지방의회에서 의결된 사항을 사실상 그리고 법률상 현실화하는 것을 의미한다(Waibel, Gehard, 『Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, 5』, 2006, Rn. 226.).

110) 홍정선, 앞의 책(주 106), 168~169면.

111) 헌법재판소 1999. 11. 25. 선고 99헌바28.

112) “자유민주적 기본질서에 위해를 준다 함은 모든 폭력적 지배와 자의적 지배를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본원칙에 의한 법치주의적 통치질서의 유지를 어렵게 만드는 것으로서 구체적으로는 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립을 파괴하는 것을 말한다”(헌법재판소 1990. 4. 2. 자 89헌가113 결정).

지방정치에까지 영향을 줄 수도 있다.¹¹³⁾¹¹⁴⁾ 이러한 부작용의 우려로 인하여 1988년 지방자치제도가 부활할 당시 정당 공천의 범위를 놓고 논의가 치열했고 그 과정에서 기초자치단체의원 선거의 경우에는 정당공천을 금지하는 것으로 1990년 당시 ‘지방의회의원선거법’에서 규정되기도 했다.¹¹⁵⁾ 이후 1994년 3월 16일 당시의 지방의회의원선거법 등을 통합하여 제정된 ‘공직선거 및 선거부정방지법’에서는 다시 기초자치단체의회의원선거에서도 정당의 참여를 허용하는 것으로 변경되었고¹¹⁶⁾, 1995년 4월 1일에는 다시 기초자치단체의회의원선거에서는 정당의 참여를 불허하는 것으로 개정되기도 했다.¹¹⁷⁾ 그런데 헌법재판소에서 2003년 1월 30일 “기초의회의원선거 후보자로 하여금 특정 정당으로부터의 지지 또는 추천 받음을 표방할 수 없도록 한 것은 정치적 표현의 자유를 침해하고 평등의 원칙에 위반된다”고 판시하자¹¹⁸⁾, 2004년 3월 12일 무소속 후보자만 정당표방을 금지하여 정당소속 기초의회의원 후보자도 정당 표방은 가능하도록 하였으며¹¹⁹⁾, 2005년 8월 4일 종전의 ‘공직선거 및 선거부정방지법’이 ‘공직선거법’으로 개정된 이래로 모든 지방선거에서 정당의 참여(추천)가 허용되고 있다.¹²⁰⁾ 이

113) 지방자치제도의 실시와 정당의 관여의 문제에 대해서는 조창현, “한국지방자치의 당면과제”, 『행정연구』 제7권 (1991), 10면 참조.

114) 특히 현실적으로 정당의 참여가 인정된 과거 1952년, 1956년, 1960년의 지방선거에서는 정파간의 극심한 대립으로 인한 문제가 심각했다.

115) 지방자치의회의원선거법[1990. 12. 31. 법률 제4311호로 개정된 것]

제31조 (정당의 후보자추천)

①시·도의회의원선거에 있어서 정당은 소속당원 중에서 선거구별로 후보자 1인을 추천할 수 있다.

116) 공직선거 및 선거부정방지법[1994. 3. 16. 법률 제4739호로 제정된 것]

제47조 (정당의 후보자추천)

①정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정속범위안에서 그 소속당원을 후보자(이하 "정당추천후보자"라 한다)로 추천할 수 있다.

117) 공직선거 및 선거부정방지법[1995. 4. 1. 법률 제4947호로 일부개정된 것]

제47조 (정당의 후보자추천)

①정당은 선거(자치구·시·군의회의원선거를 제외한다)에 있어 선거구별로 선거할 정속범위안에서 그 소속당원을 후보자(이하 "정당추천후보자"라 한다)로 추천할 수 있다.

118) 헌법재판소 2003. 1. 30. 선고 2001헌가4.

119) 공직선거 및 선거부정방지법[2004. 3. 12. 법률 제7189호로 일부개정된 것]

제84조 (무소속후보자의 정당표방금지)

무소속후보자는 특정 정당으로부터의 지지 또는 추천받음을 표방할 수 없다. 다만, 정당의 당원경력의 표시는 그러하지 아니하다.

120) 공직선거법[2005. 8. 4. 법률 제7681호로 법제명 변경 및 일부개정된 것]

제47조 (정당의 후보자추천)

①정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정속범위안에서 그 소속당원을 후보자(이하 "정당추천후보자"라

에 대하여 현대 민주정치 특징이 정당제적 민주정치라는 사실과 지방자치제도가 수행하는 권력통제적 기능을 고려할 때 정당의 참여를 허용하는 것은 타당하다는 견해¹²¹⁾가 있으나, 현실적으로 비교적 정치적 성격이 덜한 기초자치단체의 업무에까지 중앙당 예속현상이 심화되어, 중앙당, 특히 해당 기초자치단체의원에 대한 공천권을 쥐고 있는 지역구 국회의원에 대한 종속현상이 매우 높아짐으로 인하여 오히려 중앙 정치에 대한 예속 없이 지역 자체의 관심사에 헌신적인 지역일꾼의 출마와 당선에 어려워진 현재의 상황에 비추어 볼 때, 자발적인 정당지지 표방은 허용하되, '공천' 자체는 금지하는 방식으로 가급적 정당의 예속화를 방지 또는 완화시키는 것이 지역주민들의 기초자치단체의원선거에 대한 관심과 참여를 고취시키고 풀뿌리민주주의라는 지방자치제도의 참 취지를 살리는 길이라고 생각된다.¹²²⁾

4) 지방자치계층¹²³⁾

제헌 헌법 이래 지방자치단체의 계층적 구조에 대해서는 헌법에서 다루지 않았으며, 1962년 헌법 개정 이후에도 '지방자치단체의 종류는 법률로 정한다'고 규정하여 입법사항으로 하고 있다. 지방자치법상 지방자치단체의 종류 즉 계층적 구조를 살펴 보면, 1949년 7월 4일 지방자치법 제정 이후 도·특별시, 시·읍·면의 2단계 자치계층을 두고 있었으며, 1988년 4월 6일 지방자치법 개정 이후에는 특별시·직할시·도, 시·군·구(자치구)로 개편되었고, 1994년 12월 20일 특별시·광역시·도, 시·군·구(자치구)로, 2006년 1월 11일 제주특별자치도가 신설된 후에는 특별시·광역시와 도 및 특별자치도, 시·군·구(자치구)로 각 개편되었다. 이렇게 지방자치단체로서의 행정계층은 2단계를 유지

한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다.

121) 최기식, 앞의 논문(주 90), 43면; 김희연, 앞의 논문(주 36), 96면.

122) 지방자치단체의 장과 의원선거에는 정당공천을 배제하자는 견해로서는, 최우용, "참여정부에서의 지방선거와 정당공천제확대의 문제점", 『지방자치법연구』 제7권 제4호, 한국지방자치법학회(2007), 123면; 임승빈, 『지방자치론』, (과주: 법문사, 2010), 264면 등 참조.

123) 지방자치제도의 헌법상 보장의 범위에 개별 지방자치단체의 보호까지 포함되는 것은 아니므로 (Lissack, Gernot, Bayerisches Kommunalrecht, 1997, S. 16.), 개별 지방자치단체의 폐지, 변경은 제도보장에 대한 침해가 아니다.

하고 있다. 그러나 자치가 인정되지 않는 행정계층까지 포함하면 자치구가 아닌 ‘구’ (인구 50만 이상의 시에 인정됨), 그리고 읍·면·동(읍·면 산하에는 ‘리’)까지 존재하여, 최대 4단계 행정계층구조가 된다(법 제7조). 이에 대하여 ‘구’와 ‘군’의 구역이 너무 광대하며 중층적 행정계층으로 인한 기능 중복의 문제가 있으므로 개편이 필요하다는 지적이 있다.¹²⁴⁾

(2) 북한

1) 지방인민회의

① 지위와 권한

지방인민회의는 해당 지역의 인민대표기관으로서 주권기관으로서,¹²⁵⁾ 지방의 인민경제발전계획, 지방예산 등에 대해 심의·승인권력을 가진 의결기관이다.¹²⁶⁾ 특히 행정권과 사법권이 독립적이지 못한 북한 권력구조의 특성상 해당 지역 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환하는 권한까지 갖는 것이 특징이라고 할 수 있다. 이렇게 명목상으로는 지방 최고의 주권기관이나 연혁적으로 살펴볼 때, 1972년 헌법 개정이

124) 최기식, 앞의 논문(주 90), 42면; 김희연, 앞의 논문(주 36), 93면, 지방자치단체의 계층구조에 대한 자세한 논의에 대해서는 홍정선, “지방자치단체 계층구조 개편의 공법적 과제”, 『지방자치법연구』 제21호, 한국지방자치법학회(2009), 47면 이하 참조. 한편, 각 지방자치단체 별로 관할 구역이 다시 분할되는데 이러한 분할은 행정의 분산, 효율적 행정, 주민의 참여를 위한 것이어야 한다 (Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 12. Aufl., 2007. §95, Rn. 151.)

125) 북한헌법 제137조

도, 시 군인민회의는 지방주권기관이다.

126) 북한헌법 제140조

지방인민회의는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.

1. 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고를 심의하고 승인한다.
2. 지방예산과 그 집행에 대한 보고를 심의하고 승인한다.
3. 해당 지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책을 세운다.
4. 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들을 선거 또는 소환한다.
5. 해당 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환한다.
6. 해당 인민위원회와 하급인민회의, 인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지한다.

지방주권기관법 제10조에서는 위 헌법 제140조와 동일하게 규정하고 있다.

래로 실질적인 권한이 지방인민위원회로 이양됨에 따라 형식적인 권한을 갖는 기관으로 격하되었다.¹²⁷⁾ 이러한 경향은 1999년 지방주권기관법 개정으로 인하여 1993년 지방주권기관법에서는 제11조 제3호, 4호에서 지방의회의 권한으로 규정되어 있던 ‘헌법, 최고인민회의의 법령, 결정, 최고인민회의 상설회의 결정, 지시, 조선민주주의인민공화국주석명령, 조선민주주의인민공화국 국방위원회 결정, 명령, 상급 인민회의 결정, 지시를 집행하기 위한 대책을 세운다(3호)’, ‘해당 지역안에 경제와 문화를 발전시키며 인민들의 물질문화생활을 높이기 위한 대책을 세운다(4호)’가 삭제되었다는 점에서도 드러난다. 또한 종전 지방주권기관법에서는 제23조에서 ‘지방인민회의의 대의원은 해당 인민회의 또는 인민위원회의 승인없이 체포하거나 처벌할 수 없다’고 불체포·불처벌 특권을 규정하고 있던 것을 1999년 지방주권기관법 개정시 삭제했다는 점에서도 역시 지방의회의 권한과 지위가 약화되는 경향을 알 수 있다고 할 것이다. 무엇보다 실제로 1년에 한 두 차례 정도 개최되고 개최될 때 회기도 하루 이틀 정도밖에 되지 않는다는 점에서 당의 결정을 형식적으로 추인하는 거수기에 불과하다고 평가된다.¹²⁸⁾

② 구성 및 운영

주민의 일반·평등·직접·비밀투표로 선출된 대의원으로 구성된다.¹²⁹⁾ 대의원의 경우 인민회의에 참가 의견 제기관, 국가의 법과 규정을 해설 선전하여 집행을 도와줄 임무 등이 있다.¹³⁰⁾ 지방인민회의의 대의원의 임기는 4년으로¹³¹⁾ 우리나라와 지방의원의

127) 이계만, 앞의 논문(주 104), 89면.

128) 최진욱, 『남북한 행정통합방안』 서울: 통일연구원, 2000. 22면.

129) 북한헌법 제138조 지방인민회의는 일반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선거된 대의원들로 구성한다. 지방주권기관법 제7조, 제8조.

130) 지방주권기관법 제19조 지방인민회의의 대의원의 임무와 권한은 다음과 같다.

1. 인민회에 참가하여 인민대중의 의사와 요구가 반영된 결정이 채택되도록 창발적인 의견을 적극 제기하여야 한다.
2. 해당지역안의 공민들에게 국가의 법과 규정, 지방인민회의의 결정을 해설선전하여 그 집행을 도와주어야 한다.
3. 해당 지역안의 기관, 기업소, 단체와 공민이 국가의 법과 규정, 인민회의의 결정을 정확히 집행하는가를 료해할 수 있다.
4. 선거자들과 밀접한 연계를 가지고 그들과의 사업을 하며 대중을 위하여 충실히 일하는 참다운 인민의 행복이 되어야 한다.

임기와 같다. 불체포·불처벌 특권이 있었다가 1999년 법개정으로 없어졌음은 위에서 살핀바와 같다. 지방인민회의는 정기회의와 임시회의를 개최하며, 정기회의는 인민위원회회의 소집에 의하여 1년에 1~2차례 개최하도록 되어 있고, 임시회의는 해당인민회의가 필요하다고 인정할 때 또는 대의원 전원의 3분의 1 이상의 요청이 있을 때 소집된다.¹³²⁾ 1993년 지방주권기관법에서는 제15조에서 지방인민회의는 회의 때마다 의장을 선거한다고 규정하고 있었던 것을 1999년 개정을 통해 ‘회의 때마다’라는 문구를 삭제하여 상설적인 의장의 존재를 인정하고 의장의 지위를 강화하였다. 한편 대의원 소환규정을 두어 대의원이 선거자들의 신임을 잃었거나 대의원의 임무를 수행할 수 없을 때에는 인민회의 결정으로 소환되도록 하고 있다.¹³³⁾ 북한의 대의원 소환제도는 주민의 투표에 의해 소환되는 우리의 주민소환제도와는 차이가 있다.¹³⁴⁾

한편, 북한이 1985년 이래 전체 대의원 수만을 발표해왔기 때문에 지방자치단체 계층별 단위별 수는 확인할 수 없으나 시·군 인민회의 선거만 실시되었던 1991년 26,071명의 대의원이 선출되었고, 도 인민회의 선거만 실시되었던 1993년 3,520명의 대의원이 선출되었던 점에 비추어 볼 때, 도의 경우 평균 293명, 시·군의 경우 평균 125명의 대의원으로 구성되고 있음을 알 수 있다.¹³⁵⁾

2) 지방인민위원회

5. 해당 인민위원회와 지역안의 기관, 기업소, 단체사업을 개선하기 위한 의견을 제기할 수 있다.

6. 해당 지역안의 기관, 기업소, 단체로부터 대의원의 임무수행에 필요한 자료를 요구할 수 있다.

131) 북한헌법 제139조, 지방주권기관법 제9조.

132) 북한헌법 제141조, 지방주권기관법 제11조.

133) 지방주권기관법

제20조 지방인민회의의 대의원은 자기 사업에 대하여 선거자들과 해당인민회의의 앞에 책임진다. 대의원이 선거자들의 신임을 잃었거나 대의원의 임무를 수행할 수 없게 된 경우에는 소환된다.

제21조 지방인민회의의 대의원의 소환은 해당인민회의에서 결정한다. 인민회의의 휴회 중에는 해당 인민위원회에서 결정하고 다음번 인민회의의 승인을 받는다.

134) 지방자치법 제20조 (주민소환)

①주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다.

②주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

135) 최진욱, 앞의 책(주 128), 22면

지방인민위원회는 해당 인민회의 휴회 중 지방주권기관이자 해당 지방주권의 행정적집행관이며, 해당 지역 안에서의 국가정책의 집행기관이다.¹³⁶⁾ 지방인민회의가 사실상 1년에 며칠 밖에 개최되지 않은 상황이므로 지방인민위원회는 단순한 집행기관의 차원을 넘어서 사실상 상설적 주권기관으로서 역할을 한다고 할 수 있다.

지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되며 해당 지방인민회의에서 선출되며, 임기는 해당 인민회의의 임기와 같다.¹³⁷⁾ 지방인민위원회의 권한은 인민회의의 소집권, 최고인민회의 법령 등의 집행권, 모든 행정사업 조직집행권, 지방예산 편성권, 신소와 청원 처리권 등이 있다.¹³⁸⁾ 지방인민위원회는 위원전원으로 구성되며 위원전원의 3분의 2이상이 참여하여야 성립되는 '전원회의'와 위원장, 부위원장, 사무장으로 구성된 '상무회의'를 그 하부조직으로 두며, 전원회의는 분기에 1차 이상, 상무회의는 필요할때 소집할 수 있도록 되어 있다.¹³⁹⁾ 또한 자기 사업을 돕는데 필요한 위원회를 둘 수 있도록 되어 있다.¹⁴⁰⁾

3) 정당과의 관계

지방자치단체를 비롯한 국가기관의 운영에 관한 '당의 영도 원칙'에서도 알 수 있듯이 북한의 지방자치단체의 운영에서도 공산당과의 역할과 지도가 매우 큰 비중을 차지한다. 이는 권력분립을 부정하고 프롤레타리아 독재를 이론적 근거로 하는 사회주의 국가의 공통된 현상이기도 하다. 조선로동당은 도(직할시)당, 시(구역)·군당의 지방주권체계의 구성체계에 상응하는 지방당조직을 갖추고 있으며 지방조직의 지도기관으로서 지방당위원회가 구성되어 있다. 노동당규약에 의하면 노동당의 지방조직은 지방당 대표회, 지방당위원회, 지방당전원회의 등의 조직체계로 이루어지며 그 중 지방당위원회가 해당지역의 최고지도기관이 된다. 북한 스스로 '북한정권은 당의 정책을 집행하는 정치적 무기이며 당과 대중을 연결시키는 안전대로서 당의 영도를 받아야 참

136) 북한헌법 제145조, 지방주권기관법 제22조.

137) 북한헌법 제140조, 제146조, 지방주권기관법 제10조 제4호, 제23조.

138) 북한헌법 제147조, 지방주권기관법 제24조 1호~16호.

139) 북한헌법 제148조, 지방주권기관법 제25조, 제26조.

140) 북한헌법 제151조, 지방주권기관법 제34조.

다운 정권으로 발전할 수 있다'고 강조할 정도이며¹⁴¹⁾, 결국 북한의 모든 국가·지방기관들은 당의 정책을 집행하는 기관에 불과하다고 할 수 있다. 1990년대 중반 무렵까지 지방당 책임비서가 지방인민위원회 위원장을 겸직하였을 정도로 지방행정조직에서도 당의 영향력은 막대하였으며, 2000년대에 들어서서는 이를 분리하여 지방당은 정치분야를, 지방인민위원회는 집행업무를 관장하게 되어 당의 직접적인 통제에서는 어느 정도 벗어나게 되었으나 여전히 그 영향력은 매우 크다.¹⁴²⁾ 특히 비록 1992년 선거법 개정으로 복수후보제에 의한 자유경선제를 규정하고 있으나¹⁴³⁾ 실제 대의원 등의 선거에 있어서 당에서 추천한 1인을 단수 추천형식을 취하고 있으므로 당의 영향력은 절대적이라고 볼 수 있다.¹⁴⁴⁾

4) 지방행정계층

북한의 지방주권기관으로서의 계층은 1948년 9월 헌법에서 도, 시·군, 면, 리의 4계층이었던 것이, 1952년 12월 '면'이 폐지됨에 따라 3계층으로 바뀌었고, 1972년 헌법에서 '리'를 폐지함으로써 특별시·도·직할시, 시·군·구역의 2계층으로 운영되고 있다. 다만, 단순한 행정계층의 경우에는 동·리를 포함하여 3단계로 볼 수 있다.¹⁴⁵⁾

V. 자치권의 비교¹⁴⁶⁾

141) 한석봉, 『인민정권건설경험』 (평양: 사회과학출판사, 1986), 133면, 재인용; 박정원·김명연, 앞의 책(주 59), 40면.

142) 구승모, “남북한 지방행정조직 통합에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 석사학위논문 (2000), 38면.

143) 북한 각급인민회의대의원선거법은 제35조에서 ‘각급 인민회의 대의원후보자는 선거자가 직접 추천하거나 정당, 사회단체가 공동으로 또는 단독으로 추천한다’, 제42조에서 ‘각급 인민회의 대의원선거에서 한 선거구에 등록될 대의원후보자수는 제한하지 않는다’고 규정하고 있다. 선거법에 대한 자세한 내용은 장명봉, “북한의 새로운 선거법에 관한 연구”, 『법학논총』 제11집, 국민대학교 법학연구소, 1999, 110면 이하 참조.

144) 김희연, 앞의 논문(주 36), 72면.

145) 최진욱, “북한의 지방행정체계-중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로-”, 『연구보고서』, 민족통일연구원(1997), 34면.

146) 국가는 지방자치단체가 역할을 수행하기 위해 필요한 자치권(Kommunale Hoheitsrechte)을 보장하며(Dols, Heinz/Plate, Klaus, Kommunalrecht, 1999, Rn. 30.) 이러한 지방자치단체의 자치권은 국가의 주권과 마찬가지로 포괄적인 것이며 지방자치의 본질적인 요소라고 할 수 있다(홍정선, 앞의 책(주

1. 자치입법고권

자치입법고권이라함은 지방자치단체가 자신의 임무에 관하여 자치법규를 정립할 수 있는 권한을 의미한다.¹⁴⁷⁾ 남한의 경우 헌법 제117조 제1항에서 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하여 자치입법권을 보장하고 있으며, 지방자치법 제22조에서 '지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다'고 규정하고 제39조 제1항 제1호에서 조례의 제정·개정 및 폐지를 지방의회의 의결사항으로 규정하여 지방의회에 조례제정권을 부여하고 있다. 한편 지방자치법 제23조에서 '지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다'고 하여 지방자치단체의 장에게 규칙제정권을 인정하고 있다.¹⁴⁸⁾

북한의 경우 2009년 헌법 제144조에서 '지방인민회의는 결정을 낸다', 제150조에서 '지방인민위원회는 결정과 지시를 낸다'고 규정하고 1999년 지방주권기관법 제17조와 제31조에서 동일하게 규정하여 일응 자치입법권을 인정하고 있다고 볼 수 있다. 특히 제17조에서 '지방인민회의의 결정은 해당 지역안의 기관, 기업소, 단체와 공민에게 있어서 의무적이다'라고, 제32조에서는 '기관 기업소 단체와 공민은 인민위원회의의 결정과 지시를 의무적으로 집행해야 한다'고 규정하여 준수의무를 명시하고 있는 점이 특징적이다. 그러나 엄밀히 판단할 때 '결정'은 '북한에서 국가 또는 주민의 태도와 행동방향 등을 정한 규범'을 의미한다고 하기에 일반·추상적인 '입법'으로 볼 수 있으나, '지

23), 52면).

147) 홍정선, 앞의 책(주 23), 60면. 이러한 자치입법권은 자치행정권의 본질적인 구성부분으로서 (Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd 1, (Verfassungsrecht, 1975) S. 89. 재인용 ; 앞의 책, 앞의 면), 규범정립자와 규범수범자간의 간격을 줄임으로써 사회적인 힘을 활성화시키는 의미가 있다(Stober, Rolf, 『Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage』, 1996. S. 24.).

148) 한편, 지방교육자치에 관한 법률은 제25조에서 '교육감은 법령 또는 조례의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 교육규칙을 제정할 수 있다'고 하여 교육감에게 교육규칙제정권을 부여하고 있다.

시'란 '상급기관이 하급기관의 업무 등에 대하여 일정한 내용의 명령을 부과하는 조치'라고 설명되므로,¹⁴⁹⁾ 이는 남한에 있어서 '훈령' 또는 위 법 제32조에서 '공민'에게도 준수의무가 부과된다는 점에서 '행정처분'에 해당한다고 보는 것이 보다 적절하다고 볼 수 있으며 따라서 이를 '입법'이라고 설명하기에는 엄밀한 의미에서는 무리가 있어 보인다.

2. 행정고권

행정고권(Verwaltungshoheit)이라함은 일반적이고 추상적인 자치입법권을 보완하는 것으로 법령의 범위 안에서 자치사무 또는 단체위임사무와 관련하여 법규의 시행을 위하여 필요한 개별적인 결정을 하고 집행하는 권능을 의미한다.¹⁵⁰⁾

남한의 경우 헌법 제117조 제1항에서 '지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리한다'고 규정하고, 지방자치법 제103조에서 '지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다'고 규정하여 행정고권을 인정하고 있다. 여기에서의 지방자치단체의 사무란 지방자치법 제9조 제1항에서 규정하고 있는 사무를 말한다.¹⁵¹⁾

북한의 경우 헌법 제147조 제5호에서 '지방인민위원회는 해당 지방의 모든 행정사업을 조직집행한다'고 규정하고 지방주권기관법 제24조 제5호에서도 동일하게 규정하여 일응 자치행정권이 있다고 볼 수 있다. 특히 지방주권기관법 제22조에서 '지방인민위원회는 휴회 중 지방주권기관이며 해당지방주권의 행정적 집행기관이다'라고 규정하면서 바로 이어서 '해당 지역안에서 국가정책의 집행자이며 인민생활을 책임진 호주이다'라고 규정하고 있다는 점에서 일응 우리의 자치사무와 단체위임사무의 구분과 유사하게 지방인민위원회의 사무를 인식하고 있는 것으로 볼 수도 있을 듯하다.

149) 법제처, 『북한법령용어사전(1)』 한국법제연구원 용역보고서 (2002), 30면, 232면.

150) 홍정선, 앞의 책(주 23), 62면. 이러한 행정고권은 포괄적인 의미에서 행정책임으로 이해되기도 한다(Stober, Rolf, 『Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage』, 1996. S. 87).

151) 지방자치법 제9조

① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

3. 재정고권

재정고권(Finanzhoheit)이란 법정의 예산제도에 따라 자기의 책임으로 세입 세출을 유지하는 지방자치단체의 권한을 말하며, 지방자치단체가 국가에 의하여 자신에게 부여된 수입원으로부터 수입을 확보할 수 있는 권한이 있음을 의미한다.¹⁵²⁾ 이러한 자치재정권은 지방자치행정의 본질이라고 볼 수 있다.¹⁵³⁾

남한의 경우 자치재정권에 대한 헌법적 차원에서의 직접적인 명문의 규정은 없으나 헌법 제117조 제1항에서 '재산을 관리한다'라는 문언이 간접적인 근거가 될 수 있으며, 지방자치법 제7장에서 자세히 규정하고 있으며, 별도로 지방재정법을 제정하여 시행하고 있다.¹⁵⁴⁾

북한의 경우 헌법 제140조 제2호에서 '지방인민회의가 지방예산과 그 집행에 대한 보고를 심의하고 승인한다', 헌법 제147조 제7호에서 '지방인민위원회가 지방예산을 편성한다'고 규정하고 지방주권기관법 제10조 제2호, 제24조 제7호에서 동일하게 규정하여 자치재정권을 인정하고 있다. 사실상 북한의 지방자치제도가 민주주의중앙집권제의 원칙과 당의 영도의 원칙, 수령의 유일적 영도의 원칙 등에 따라 사실상 유명무실하고 강력한 중앙집권적 행정체제로 운영되고 있는 것이 현실이나, 그러한 현실 가운데도 유일하게 지방의 자율권이 인정되고 있으면서 연혁적으로 확대되고 있는 분야가 바로 자치재정권에 대한 분야이며, 그 대표적인 제도가 전술한 바 있는 '지방예산제도'이다. 북한은 계획경제의 한계로 인한 중앙의 예산절감과 향후 전쟁에 대비한 지역별 자립체제를 운영하기 위해 제도적인 측면에서 지방예산제를 도입하였고, 지방의 산업을 육성하여 왔다.

152) 홍정선, 앞의 책(주 23), 57~58면.

153) 재정고권과 구분되는 개념으로 국가에 대해 상당한 재정지원을 요구할 수 있는 권한을 의미하는 재정지원요구권이라는 개념이 있다. 독일의 일반적인 견해는 기본법 제28조 제2항 제3문이 지방자치단체에 최소한의 재정확보를 보장하는 것으로 해석하고 있다(Meyer, Hubert, Kommunalrecht(Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern), 1998, Rn. 72.).

154) 우리나라의 재정구조는 국가의 예산과는 달리 지방자치단체가 스스로 그의 수입과 지출을 관리하는 소위 분리주의시스템(Trennsystem)을 취하고 있다(김성수, 『개별행정법』, (과주: 법문사, 2004), 363면)

북한의 경우 남한의 지방재정법과 같이 지방재정에 관한 별도의 법은 없으나 1995년 8월 30일 최고인민회의 상설회의 결정 제61호로 채택한 '재정법'에서 지방예산에 대해 규정하고 있다.¹⁵⁵⁾ 구체적으로 북한 재정법은 제23조에서 지방예산제를 명시하고 있으며¹⁵⁶⁾, 제22조에서 지방경제발전과 재정에 관하여 필요한 자금은 지방예산으로 보장한다고 규정하고 있다.¹⁵⁷⁾ 또한 2003년 3월 5일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3628호로 채택된 북한 회계법은 제12조에서 '지방회계계산은 지방재정기관이 한다'고 규정하고 있다. 이렇게 기본적으로 북한의 경우에도 해당 지방자치단체가 자체 예산에 대한 편성, 집행, 회계, 승인권을 가지고 있다.¹⁵⁸⁾

4. 조직고권

조직고권(Organisationshoheit)이란 법령의 범위 안에서 지방자치단체 스스로가 자신의 고유한 재량으로 자신이 내부조직을 형성, 변경, 폐지할 수 있는 권한을 말한다.¹⁵⁹⁾ 조직고권은 새로운 자치사무의 효율적인 수행과 관련하여 큰 의미를 가진다.¹⁶⁰⁾

남한의 경우 지방자치법 제112조(행정기구와 공무원), 제113조(직속기관), 제114조(사업소), 제115조(출장소), 제116조(합의제 행정기관) 등에서 이를 인정하고 있다.

155) 북한 재정법은 이후 2007년 3월 27일까지 총 5차례 개정되었다.

156) 북한 재정법 제23조(지방예산제)

지방예산제는 국가의 지도 밑에 지방의 책임성과 창발성에 의거하여 군을 기본단위로 실시한다. 지방정권기관은 지방의 살림살이를 짜고들어 지방예산의 수입과 지출을 자체로 맞추고 국가에 더 많은 이익을 주어야 한다.

157) 북한 재정법 제22조(지방예산의 원천과 지출대상)

지방예산은 지방경제부문에서 창조된 순소득을 기본수입원천으로 한다. 지방경제발전과 살림살이에 필요한 자금은 지방예산으로 보장한다.

158) 북한 지방주권기관법

제24조(지방인민위원회의 임무와 권한) 제7호 지방예산을 편성하며 그 집행대책을 세운다.

제10조(지방인민위원회의 임무와 권한) 제2호 지방예산과 그 집행정형에 대한 보를 심의하고 승인한다.

북한 재정법 제42조

지방예산집행에 대한 월, 분기, 반년, 연간 총화는 지방정권기관에서 한다. 이 경우 지방예산집행에 대한 연간총화보고는 해당 인민회의가 심의하고 승인한다.

159) Waibel, Gehard, Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, 5. 2006. Rn. 41.

160) 홍정선, 앞의 책(주 23), 54면.

북한의 경우 헌법 제151조에서 '지방인민위원회는 자기 사업을 돕는 비상설부문위원회를 둘 수 있다'고 규정하고 있고, 지방주권기관법 제34조에서 이와 동일하게 규정하고 있으며, 제23조에서 '도(직할시)인민위원회 위원은 11~15명, 시(구역), 군 인민위원회위원은 9~13명 범위 안에서 해당 인민회의가 결정한다'고 규정하고 있으므로 이러한 범위에서는 조직고권이 있다고 볼 수 있을 것이다. 다만 위에서 살펴본 바와 같이 적어도 헌법, 지방주권기관법상 그 조직고권의 범위는 남한보다는 좁아 보인다.

5. 인적고권

인적고권(Personalhoheit)이란, 지방자치단체가 질서에 합당한 자신의 임무수행을 위하여 필요한 공무원을 국가로부터 독립적으로 선발·임용·해임할 수 있는 지방자치단체의 권한을 말한다.¹⁶¹⁾

남한의 경우 이러한 인적고권은 지방자치법 제105조에서 '지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다'고 규정하여 이를 인정하고 있다.

북한의 경우 헌법이나 지방주권기관법에는 인적고권에 관한 특별한 규정은 보이지 않는다. 다만, 2005년 11월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 채택된 '공무원자격판정법'에 따르면 제7조에서 '국가는 공무원자격판정을 위하여 내각, 위원회, 성, 중앙기관, 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회와 해당기관에 비상설로 공무원자격판정위원회를 둔다'고 하고 있고, 제9조에서 '공무원자격판정위원회는 공무원자격판정시험문제제시, 자격평가, 판정에 관련하여 제기되는 문제의 처리 등의 임무와 권한이 있다'고 규정하면서, 제11조에서 '1급 공무원과 내각 밖의 기관의 2급 공무원의 자격판정은 최고인민회의 상임위원회가, 내각 아래 기관의 2급 공무원의 자격판정은 내각이, 3급, 4급, 5급, 6급 공무원의 자격판정은 해당기관이 한다'고 규정하고 있는 것에 비추어

161) 홍정선, 앞의 책(주 23), 56면. 이러한 인적고권은 넓은 의미에서 고유한 인사제도에 관한 일반적인 문제를 결정할 수 있는 권능과 임용에 관한 구체적인 처분권능을 포함한다고 해석된다(Schmidt-Aßmann/Röhl, Kommunalrecht, in: Schmidt-Aßmann(Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2005, Rn, 23.).

보면¹⁶²⁾, 지방주권기관의 경우에도 어느 정도 인적고권은 있는 것으로 추측된다.

그러나 실제로 구체적인 공무원 인사에 있어서는 당에 대한 충실성, 계급적 토대(출신성분) 등을 기초로 하여 ‘당’이 실질적인 인사권을 행사하므로 인적고권이 남한에 비해 상당히 약화되어 있다고 평가할 수 있다.¹⁶³⁾ 한편, 통상적으로 북한의 공무원제도는 남한과 달리 국가공무원과 지방공무원의 구분이 없고, 계급제가 없으며, 승진에서 시험도 없고, 승진최저년수도 없다고 알려져 있었으나,¹⁶⁴⁾ 위에서 설명한 2005년 신설된 ‘공무원자격판정법’에서 계급제, 승진 시험, 승진 판정을 위한 주기 등을 규정하여 공무원체계를 합리화한 것으로 보인다.¹⁶⁵⁾¹⁶⁶⁾

VI. 통제의 비교

1. 남한

남한의 경우 지방자치단체의 행정에 대한 통제는 감독의 주체를 기준으로 할 때 크게 외부적 통제와 내부적 통제로 나누어 볼 수 있으며, 내부적 통제는 다시 지방자치단체 내부의 기관 상호간의 견제와 균형을 통한 감독과 주민에 의한 통제로 나누어 살펴볼 수 있다.

162) 한편 동법 제10조에서 공무원자격급수는 1~6급까지로 한다고 되어 있다.

163) 지방인민위원회 간부들은 지방당위원회 조직부가 인사를 담당한다(최진옥, 『북한의 인사행정』 (서울: 통일연구원, 1999), 30면).

164) 김규영, 앞의 논문(주 31) 63~65면; 최진옥, 앞의 책(주 163), 48면.

165) 공무원자격판정법

제12조 공무원자격판정의 주기는 3년으로 한다.

제14조 공무원자격판정은 제자리급수판정, 올라가는 급수판정으로 나누어한다.

제18조 국가기관에 새로 입직하려는 공민은 공무원자격판정을 받아야 한다. 이 경우 공무원 자격판정은 따로 정한 절차에 따른다.

166) 이외에도 지방자치단체의 자치권으로는 당해 구역 안에 있는 사람과 물건에 대하여 지방자치단체가 행사할 수 있는 법적인 힘을 의미하는 지역고권(Gebietshoheit)이 있다. 즉 해당 구역 내에 체류하거나 영업을 하거나 토지나 기업을 가지고 있는 모든 자연인과 법인은 지역고권에 놓인다 (Hegele/Ewert, Kommunalrecht Im Freistaat Sachsen, 1997. S. 34.).

(1) 외부적 통제

우선 국가에 의한 통제는 우선 국가 또는 상급지방자치단체에 의한 통제, 국회에 의한 통제, 법원에 의한 통제 등으로 나누어 볼 수 있다.

국가 또는 상급지방자치단체에 의한 통제는 지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원(지방자치법 제166조), 위임사무에 대한 지도와 감독(동법 제167조), 위법 부당한 사무처리에 대한 시정명령(동법 제169조 제1항), 위임사무에 대한 직무이행명령(동법 제170조 제1항), 자치사무에 대한 감사(동법 제171조 제1항), 법령위반 공익을 해하는 의결에 대한 재의요구 및 법령위반사항에 대한 직접제소권(동법 제172조) 등이 있다.¹⁶⁷⁾ 유의해야 할 점은 지방자치단체의 자치사무와 국가·상급지방자치단체의 위임사무인지에 따라 감독의 범위가 달라진다는 점이다. 그 대상이 자치사무인 경우에는 명령·처분에 대한 시정명령은 법령위반의 경우에만 가능하며(동법 제169조 제1항), 직무이행명령은 자치사무의 경우에는 허용되지 않고(동법 제170조 제1항), 자치사무에 대해서는 보고는 받을 수 있으나 감사는 법령위반의 경우만 가능하다(동법 제171조 제1항).

국회에 의한 통제는 예산안 의결(헌법 제54조), 국정조사 감사(헌법 제61조)가 있으며, 법원에 의한 감독은 행정소송이나 기관소송(지방자치법 제107조 3항 및 제172조 제3항)에 대한 판결을 들 수 있다.

한편 2011년 7월 14일 지방자치법 개정으로 종전에는 '둘 수 있다'고 되어 있던 행정협의조정위원회를 필수적으로 설치하도록 하였다¹⁶⁸⁾.

167) 이러한 국가나 상급지방자치단체의 감독은 지방자치단체의 임무수행에 관해 권고하고, 위법으로부터 그 임무를 보호하며, 지방자치단체의 자기책임성을 강화시켜주는데 의의가 있다(Seewald, Otfried, in: Steiner(Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006. Rn. 351.).

168) 지방자치법 제168조 (중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의조정)

① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 행정협의조정위원회를 둔다.

② 행정협의조정위원회는 위원장 1명을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 행정협의조정위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 되고, 위원장은 제3호에 따른 위촉위원 중에서 국무총리가 위촉한다.

1. 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무총리실장 및 법제처장

2. 안전과 관련된 중앙행정기관의 장과 시·도지사 중 위원장이 지명하는 사람

3. 그 밖에 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 위촉하는 사람 4명

④ 그 밖에 행정협의조정위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(2) 내부적 통제

1) 기관 상호간의 통제

내부적 통제로는 집행기관에 대한 의결기관인 지방의회의 통제와 의결기관인 지방의회에 대한 집행기관인 지방자치단체의 장의 통제로 구분할 수 있다. 전자의 수단으로는 지방의회의 예산의 심의·확정권 및 결산 승인권(지방자치법 제39조 제1항 2, 3호), 서류제출요구권(동법 제40조), 행정사무감사권 및 조사권(동법 제41조), 시정요구권(동법 제41조의 2)¹⁶⁹⁾ 출석 및 답변요구권(동법 제42조 제2항)이 있으며, 후자로서는 조례에 대한 재의요구권(동법 제26조 제3항), 임시회소집요구권(동법 제45조 제2항), 월권·법령에 위반된 의결에 대한 재의요구권(동법 제107조 제1항), 예산상 불가능한 의결에 대한 재의요구권(동법 제108조 제1항), 지방의회가 성립되지 않았을 때의 선결처분권(동법 제109조 제1항), 감독청의 요구에 의한 지방의회 의결에 대한 재의요구권과 제소권(동법 제172조 제1항, 제3항) 등이 있다.

2) 주민에 의한 통제

주민에 의한 통제로는 주민투표제도(제14조), 조례의 제정과 개폐 청구제도(제15조), 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해치는 사안에 대한 주민감사청구제도(제16조), 위법한 재무회계 행위에 대한 주민소송(제17조), 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외)에

169) 2011년 7월 14일 개정으로 시정요구권이 신설되었다.

지방자치법 제41조의2 (행정사무 감사 또는 조사 보고에 대한 처리)

① 지방의회는 본회의의 의결로 감사 또는 조사 결과를 처리한다.

② 지방의회는 감사 또는 조사 결과 해당 지방자치단체나 기관의 시정을 필요로 하는 사유가 있을 때에는 그 시정을 요구하고, 그 지방자치단체나 기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 사항은 그 지방자치단체나 기관으로 이송한다.

③ 지방자치단체나 기관은 제2항에 따라 시정 요구를 받거나 이송받은 사항을 지체 없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다.

대한 주민소환제도(제20조)가 있다. 최근 이러한 주민에 의한 통제제도가 활발히 입법화되었다는 특징이 있다.

3) 통제에 대한 구제

국가나 상급지방자치단체의 통제에 대하여 해당 지방자치단체는 자치사무에 대한 위법한 시정명령에 대하여는 대법원에 제소할 수 있으며(동법 제169조 제2항), 직무이행명령에 대하여도 대법원에 제소할 수 있다(동법170조 제3항).

2. 북한

(1) 외부적 통제

내각, 최고인민회의 상임위원회 또는 상급인민위원회에 대한 복종의무를 명시하고 있으며(북한 헌법 제152조, 지방주권기관법 제35조), 국가 또는 상급인민회의, 인민위원회에 의한 하급인민회의·인민위원회의 그릇된 결정·지시 폐지·집행정지권(북한 헌법 제140조 제6호, 제147조 제11호, 지방주권기관법 제10조 제6호, 제24조 제14호)을 통해 하급지방자치단체의 행정에 대해 감독하고 있다. 위와 같이 ‘복종의무’를 명시하고 있다는 특징이 있으며, 자치사무와 위임사무에 대한 구별이 없고, 위법과 부당에 대한 구별 없이 ‘그릇된’이라는 포괄적인 표현을 사용하고 있다는 특징이 있다.

(2) 내부적 통제

북한의 경우는 지방자치단체의 조직형태가 기관대립형이 아니라 절충형을 취하고 있고, 따라서 지방인민회의의 지방인민위원회의 그릇된 결정·지시 폐지권(북한헌법 제140조 제6호, 지방주권기관법 제10조 제6호¹⁷⁰⁾)과 지방인민회의의 대의원 소환권(지방

170) 지방주권기관법 제10조 지방인민회의의 임무와 권한은 다음과 같다.

주권기관법 제20조, 제21조¹⁷¹⁾)만 규정하여 지방인민회의의 지방인민위원회에 대한 통제권만 있을 뿐, 지방인민위원회의 지방인민회의에 대한 통제권에 관한 규정은 존재하지 않는다는 점에서 우리와 다르다.

또한 지방의회 의원을 주민이 소환하는 우리와 달리 소환권이 인민회의에 있다는 점도 우리와 다른 점이다. 반면에 행정권과 사법권이 독립되어 있지 않은 사회주의 국가의 특징상 해당 재판소의 판사에 대한 선거 및 소환권이 있다는 점도 특징적이다.¹⁷²⁾ 뿐만 아니라 국가 또는 상급지방자치단체의 일방적인 통제에 대한 규정만 있을 뿐 위법한 통제에 대한 하급지방자치단체의 구제절차에 대한 규정이 전혀 없어 상명하복의 강력한 중앙집권적인 특성을 강하게 보인다.

제3절 중결

-향후 통일 준비 과정에서 시사점

위에서 살핀 바와 같이 사회주의국가 특유의 강력한 중앙집권적 성격 뿐만 아니라 북한 특유의 김일성 왕조적 성격의 1인 체제의 영향으로 북한의 지방자치제도가 실질적인 의미에서의 지방자치가 아니었음은 분명하다. 그러나 북한의 지방자치제도의 연혁에서 알 수 있듯이 비록 당이 추천한 후보에 대해 단순한 기계적인 찬성 투표를 하는 것이 현실이었다고는 하더라도 적어도 선거를 통해 자신의 지역적 대표가 선출되는 것이라는 대표자 선출 구조에 대한 인식은 북한 주민들의 의식 속에 형식적이거나 그동안 중단 없이 유지해왔다고 평가할 수 있을 것이다.¹⁷³⁾

6. 해당 인민위원회의와 하급인민회의, 인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지한다.

171) 지방주권기관법

제20조 지방인민회의의 대의원은 자기사업에 대하여 선거자들과 해당인민회의 앞에 책임을 진다. 대의원이 선거자들의 신임을 잃었거나 대의원 임무를 수행할 수 없게 된 경우에는 소환된다.

제21조 지방인민회의의 대의원의 소환은 해당 인민회의에서 결정한다. 인민회의 휴회 중에는 해당 인민위원회에서 결정하고 다음번 인민회의의 승인을 받는다.

172) 지방주권기관법 제10조 지방인민회의의 임무와 권한은 다음과 같다.

5. 해당 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환한다.

173) 이에 반해 우리는 30여 년 간 지방자치제도가 실시되지 않은 바 있다.

또한 무엇보다 북한은 경제적인 측면에서는 1960년대 후반부터 지방의 경제적 차원에서의 주체성을 강조하기 시작했고 특히 1973년 이래로 지방예산제와 독립채산제로 대표되는 자립적 지방재정제도를 운영하여 중앙의 간섭을 최대한 제한하고 지방의 분권적 경제체제를 인정해 왔다. 물론 이러한 자립적 지방재정제도를 실시하게 된 이유가 지방분권의 민주주의적 기능에 대한 이해에 기인한 것이 아니라, 북한의 경제난을 반영하여 지방에 대한 중앙정부의 예산 부담을 줄이고 이렇게 절감된 예산 및 지방주권기관에서 상납한 재원을 국가적 경제정책에 투입하여 경제 발전을 도모하고자 하였다는데 있었던 것이라 하더라도 결국 이러한 경제적인 측면에서 ‘지방의 자력갱생’ 정책을 30여 년간 추진해오는 과정에서 북한의 각 지방자치단체는 적어도 경제적인 측면에서는 상대적으로 자율적 정책수립과 추진의 경험을 쌓아왔다고 평가할 수 있을 것이다.¹⁷⁴⁾ 특히 경제난이 심해진 1990년대 이후에는 중앙집권적 계획경제 체제가 더 이상 정상적으로 작동하지 못하자 지방 공업의 육성이 강조되고 도·시·군차원의 무역이 허용되는 등 지방의 자율성이 신장되고 분권화가 촉진되고 있다.¹⁷⁵⁾ 즉 중앙통제적 행정체계가 적어도 경제적인 측면에서는 현격히 완화되고 지방분권적 요소가 확대 강화되고 있는 것이다.¹⁷⁶⁾ 이러한 점에 주목해서 평가한다면, 이러한 북한 주민들의 경제적인 측면에서 지방분권의 경험은 동서독 통일 과정에서 지방자치단체가 매우 큰 역할을 한 것처럼 향후 남북통일과정에서 남북 지방자치단체간의 교류협력 또는 남한 지방자치단체의 대북교류·협력사업에 있어서 긍정적으로 작용할 가능성이 매우 높다고 할 것이다.

174) 북한은 2000년 8월 경제난이 심각해짐에 따라 지방의 자급자족, 자력갱생을 더 강화하고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 방법으로 ‘지방예산제에 관한 규정’을 채택하기도 했다(통일부, 『북한동향』 제502호, 통일부 2000. 8. 22~24면),

175) 김규영, 앞의 논문(주 31), 136면.

176) 박창환, “북한 지방권력의 분권화 가능성 진단”, 『지방자치』 통권 제171호, 현대사회연구소 (2002), 92~93면.

제3장 독일 통일 과정에서 서독 지방자치단체의 역할

제1절 서설

I. 서설

제1장 제1절에서 살핀 바와 같이 통일 과정에서 지방자치단체는 남북간 교류협력의 통로, 통일의식고취, 사회 통합 등에서 매우 큰 기여를 할 수 있다. 그런데 아직 이러한 지방자치단체의 역할에 대해 회의적인 시선이 있는 것도 사실이다.

이에 본 장에서는 비교법적인 관점에서 우리보다 먼저 통일을 이룬 동서독 통일 과정에서 서독 지방자치단체의 역할과 그 성과에 대해서 살펴봄으로써 통일 과정에서 지방자치단체의 대북 협력·지원 확대의 필요성에 대해서 고찰해보고 남북관계에 대한 시사점을 얻어 보고자 한다.

또한 본장에서는 연방국가적 전통을 가지고 있는 동서독의 경우 뿐 만 아니라 그러한 전통이 없는 남북한의 경우에도 통일 과정에서 지방자치단체간의 교류를 통해 동서독 통일 과정에서와 유사한 성과 도출이 가능함을 살펴보고자 한다.

II. 동서독 통일과 지방자치단체간의 협력·지원

1. 동서독 통일 개요

(1) 통일의 성격¹⁷⁷⁾

177) 자세한 내용은 송인호, “독일 통일에 대한 小考”, 『DALS』 제1권 제2호, 동아대학교 법학전문대학

1989년 11월 9일 동베를린 주민들이 베를린 장벽을 넘기 시작하면서 본격적으로 시작된 동서독 통일은 1960년대 말부터 시작된 이른 바 ‘동방정책’(Ostpolitik)을 통해 수십 년 간 조금씩 쌓여온 동서독간의 교류를 통해 동독의 실정을 깨닫게 된 동독 주민들의 ‘혁명(revolution)’의 결과였다.

1989년 5월 2일 헝가리의 국경개방조치로 헝가리를 통해 서독으로 탈출할 수 있다는 기대감에 동독주민들의 민심이 동요되기 시작하던 즈음 며칠 후인 5월 7일 치러진 동독지방선거에서 대규모의 부정선거 사태가 발생하자, 결국 체제에 환멸을 느낀 많은 수의 동독인들의 서독 탈출 행렬이 시작되었으며, 동독 곳곳에서 개혁과 개방을 주장하는 시위가 일어나기 시작했다. 이러한 흐름은 수개월이 지난 10월 초 무렵에는 수 만 명이 참여하는 거대한 시위로 발전하였으며, 결국 1989년 10월 9일 동독 라이프찌히(Leipzig)를 비롯하여 수 십 만 명의 시위가 발생하자 1971년부터 18년 동안 동독 공산당 서기장으로 집권해온 에리히 호네커(Erich Honecker)는 1989년 10월 18일 실각하게 되고 이후 동독 공산정권은 사실상 붕괴되어 개혁정책과 자유 총선거를 준비하는 체제로 나아가게 되었다.¹⁷⁸⁾

한편, 1989년 11월 4일 동베를린에서 약 100만 명이 참여한 대규모 시위가 발생하고 1989년 5월부터 11월까지 수십만 명의 동독 주민들이 서독으로 탈출하는 사태가 벌어지자 동독 공산정권은 여행자유화 조치 등 유화정책을 통해 동독 주민들의 민심을 안정시키려고 하였으나, 1989년 11월 9일 이와 관련한 대내외 기자들을 상대로 한 기자회견장에서 당시 공산당 대변인이었던 귄터 샤보브스키가 여행자유화 조치의 시행시기를 묻는 기자의 질문에 ‘지금 즉시’라고 잘못 답변을 한 것이 TV 등을 통해 생방송으로 전달되며 결국 당일 밤 수만의 동베를린 시민들이 베를린 장벽을 넘어 서베를린으로 자유롭게 통행하게 되면서 베를린 장벽마저 무너지고 통일의 시대로 향하게 되었다.¹⁷⁹⁾

원(2011), 66~67면 참조.

178) 이후 에곤 크렌츠(Egon Krenz)가 후임 동독 공산당 서기장이 되었으나 두 달 여 후인 12월 역시 실각하였다.

179) 원래 이러한 여행자유화조치의 시행시기는 12월이었으며, 베를린은 제외되었던 것인데 제대로 내용을 파악하지 못한 대변인이 잘못 답변을 한 것이었다.

이후 1989년 11월 13일 한스 모드로(Hans Modrow)가 동독 각료회의를 통해 동독 총리로 선출되고 동독 주민들의 민의를 받아들여 1990년 3월 18일 동독 최초의 자유 총선거를 하게 되었다. 이후 1990년 3월 18일 최초로 실시된 동독 자유의회선거에서 서독에 가입을 통한 즉각적인 통일을 주장한 독일 동맹(Allianz fuer Deutschland)이 47.7%의 득표율로 다수당이 되고 '로타어 드 메지에르(Lothar de Maizière)'가 동독 최초이자 최후의 민주적 선거를 통한 '총리'가 되었으며, 이후 서독과 1990년 8월 31일 통일조약(제2국가조약)을 체결하여 1990년 10월 3일 합의 통일을 이루게 된다.

즉 동서독의 통일은 공산독재이념이 민주주의, 시장경제 이념으로 흡수되었다는 점(이념적인 측면), 그리고 서독 기본법 제23조에 따라 동독의 신설 5개 주가 서독 연방 공화국에 가입하는 방식을 취했다는 점(법률적인 측면)에서는 흡수통일이라고 표현할 수 있으나, 통일을 추진한 정치적 주체의 측면에서 본다면 동독 주민들의 주도에 의한 대등한 합의통일이었던 것이다.¹⁸⁰⁾

(2) 법률적 측면의 검토

180) 이상의 독일 통일 과정 중 주요 내용을 연표로 정리하면 다음과 같다.

<표 1 독일 통일 연표>

날짜	주요 내용
1949.	동서독 분단
1961. 8. 13.	동독, 베를린 장벽 건설
1961. 11. 24.	서독, 잘츠기터(Salzgitter)에 동독인권기록보존소 설치
1969. 10. 28.	서독, 브란트 총리, '동방정책' 선포
1972. 12. 21.	동서독 기본조약 체결
1986. 4. 26.	동서독 지방자치단체간 자매결연 최초 체결
1989. 5. 2.	헝가리 국경개방
1989. 5. 7.	동독, 지방의회선거 부정 발생
1989. 5.~10.	동독, 전국적인 민주화 시위, 수십만 명이 서독으로 탈출
1989. 10. 9.	동독, 라이프찌히 7만명 시위
1989. 10. 18.	동독, 에리히 호네커 사임, 에곤 크렌츠 후임- 사실상 동독 공산정권 붕괴
1989. 11. 4.	동베를린 100만명 시위
1989. 11. 9.	베를린 장벽 붕괴 - 동서독 국경 개방
1989. 12.~1990. 2.	동독, 라이프찌히 시위에 독일 통일 구호 등장, 급진적 통일 주장이 높아짐.
1990. 3. 18.	동독 최초 자유총선거 - 급진 통일을 주장했던 독일 동맹이 집권
1990. 5. 18.	동서독, 화폐·경제·사회 통합 창설에 관한 조약(제1국가조약)체결
1990. 8. 31.	통일조약(제2국가조약) 체결
1990. 10. 3.	독일 통일

서독은 1949년 5월 8일 분단시기에 적용되는 잠정법으로서 서독 기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)을 제정하였다. 서독 기본법은 전문에서 기본법의 과도기적 성격을 선언하고 있었으며, 제23조에서 ‘이 기본법은 서독 연방주 영역에서 적용되며 다른 부분의 독일 지역에 대해서는 가입 후에 기본법의 효력이 발생한다’고 규정하여 흡수통일을 예정하고 있었으며, 제146조에서는 ‘이 기본법은 독일 민족의 자유로운 결정으로 이루어진 헌법이 발표하는 날에 그 효력을 상실한다’고 규정하여 서독 기본법이 통일헌법 제정 이전의 잠정적인 법임을 선언하면서 이른바 통일헌법 제정 방식의 통일의 가능성을 열어놓고 있었다.

동서독 통일 당시 이 두 가지 통일 방식을 놓고 견해대립이 있었으나 결국 서독에 가입을 통한 즉각적인 통일을 주장한 독일 동맹이 동독 자유의회 선거에서 승리함에 따라 기본법 제23조의 방식에 따라 통일이 이루어졌다. 통일조약 제1조는 ‘동독 지역의 신설 5개 주들은 기본법 제23조에 의거하여 동독의 독일연방공화국 가입 발효와 동시에 1990년 10월 3일부로 독일연방공화국의 주들이 된다’고 규정하고 있었다. 그런데, 통일조약 제5조에서 ‘통일 후 2년 내 기본법을 개정하거나 보완할 것을 권고한다’고 되어 있었고 이에 따라 통일 후 다시 ‘기본법 개정론’과 ‘통일 헌법 제정론’이 대두되어 각 정파간 치열한 대립이 발생하기도 했다. 그러나 결국 1994년 9월 통일 헌법 제정대신 기본법을 대폭 개정하는 것으로 결론이 났으며 그 결과 그동안 잠정적인 헌법역할을 하던 기본법이 영구적인 헌법이 되었다.¹⁸¹⁾

2. 지방자치단체간 협력·지원의 영향

독일 통일 과정에서 동독 주민들이 시위를 통해 주장한 내용을 살펴보면 초기에는 여행의 자유, 신앙, 언론의 자유라는 동독 내부 개혁 주장이 대부분이었으나 12월 이

* 양창석, 『브란덴부르크 비망록』, 서울: 늘품플러스, 2011, 김영윤·양현모, 『독일, 통일에서 통합으로』, 통일부, 2009,를 참고 재구성.

181) 독일 통일 이후 기본법 개정 논의에 관한 자세한 내용은 김철수, 『독일 통일의 정치와 헌법』, (서울: 박영사, 2004), 307~314면 참조.

후에는 '통일'을 요구하기 시작하였고, 특히 1990년 2월에는 '서독 마르크화가 우리에게 오지 않으면 우리가 서독으로 간다'라는 구호로 상징되는 적극적이고 급진적인 통일을 주장하였다. 즉 이러한 동독 주민들의 적극적인 시위를 통한 의사표명이 통일의 가장 중요한 내적 요인으로 작용하였다고 평가할 수 있다.

그런데 바로 그러한 동독 주민들이 시위의 단초가 된 1989년 5월 7일에 있었던 동독 지방의회선거 3년 전인 1986년 4월 26일 최초로 동서독 지방자치단체간의 자매결연이 체결되고 동서독 지방자치단체간의 교류가 시작되었다. 이러한 동서독 지방자치단체간의 교류를 통해 서독의 지방자치제도, 즉 지역 주민들의 민의에 의해 지역 대표가 선출되고 해당 지역의 행정에 지역 주민의 의사가 반영되며 주권이 주민에게 있다는 이른바 '풀뿌리 민주주의' 사상이 동독 주민들에게 직·간접적으로 전파되었고, 이러한 접촉이 동독 주민들이 일상생활의 영역에서 보다 구체적으로 정치적으로 억압받고 있는 자신들의 상황을 깨닫게 되는 또 하나의 계기가 되었다고 볼 수 있을 것이다. 그리고 그러한 불만이 바로 1989년 5월 7일 동독 지방의회선거 부정을 계기로 표출되기 시작하였고 결국 전국적인 거센 민주화 시위에 의해 동독의 민주혁명이 이루어지게 된 것이다. 즉 그 정도는 정확히 평가하기 어려울 수 있으나 독일 통일 과정에서 지방자치단체도 상당부분 그 역할을 하였다고 볼 수 있다.¹⁸²⁾

제2절 통일 전 동서독 지방자치단체간 협력·지원

I. 동서독 지방자치제도 개요

1. 독일 지방자치의 특징

독일은 1871년 비스마르크에 의한 첫 번째 통일 이후 개별 주(Land) 정부에 의한

182) 이에 대한 자세한 내용은 본 논문 제3장 제4절 동서독 지방자치단체의 협력·지원의 성과와 문제점에서 살펴보기로 한다.

연방주의국가로 운영되어 왔다. 각 연방주들은 단순한 행정구역이 아니라 영토, 헌법, 정부, 의회 및 법원을 독자적으로 가지고 있는 등 헌법적 독립성을 유지하고 있었다.¹⁸³⁾

이러한 독일의 연방주의의 특징 중 주목해 볼 점은 우선 단일성이 강한 독일민족으로만 구성된 '단일체계적 연방구조'라는 점이다. 이렇게 여러 민족의 결합이 아닌 단일 게르만 민족이 연방주의를 구성하여 그 일체성이 미국 등 다민족으로 이루어진 연방국가보다 강하다고 할 수 있다. 또한 연방국가의 합리적인 국가기능의 실현을 위한 연방과 주간의 이해를 조절해주는 역할을 하는 연방상원이 미국과 스위스 등과 달리 국민의 직접 선거가 아니라 각 연방 주 정부 소속 구성원으로 구성된다는 점이다.¹⁸⁴⁾ 한편, 이러한 독일 연방주의 전통은 12세기 각 도시를 근거로 한 봉건영주들을 연합체에서 그 기원을 찾을 수도 있으나 현대적 의미에서 독일의 연방주의, 지방자치제도의 역사는 제국헌법과 바이마르헌법에서부터 시작한다고 할 것이다.¹⁸⁵⁾ 이러한 독일 지방자치단체는 각 연방주 및 그 산하에 크라이스(Kreise), 자치시로서의 크라이스프라이 슈타트(Kreisfreie Staedte)¹⁸⁶⁾, 게마인데(Gemeinde)로 구성된다.¹⁸⁷⁾

183) 헌법적 차원의 독일 연방제의 특징에 대한 자세한 내용은 Gerhard Banner, "From Government to Governance : German Local Authorities between Regulation, Service Provision and Community Development", The Annals of Public Administration Research, Vol. 17 The Research Institute for Public Administration Hanyang University, 1999. pp. 11~13. 참조.

184) 이규영, "독일연방주의와 지방자치: 연방-지방 관계 및 지방자치개혁을 중심으로", 『유럽연구』 통권 제16호, 한국유럽학회(2002), 4면.

185) 바이마르헌법은 제127조에서 '게마인데와 게마인데 연합은 법률의 한계 내에서 자치행정의 권리를 갖는다'고 규정하여 지방자치제가 헌법에서 처음 보장되게 되었고 이로써 법률에 의하여 지방자치제가 아무런 제약 없이 제한되는 것을 피하게 되었다(홍정선, "독일지방자치법의 동향에 관한 연구-구 동독 지역을 중심으로, 그리고 통일 후 북한지역의 지방자치를 생각하면서-", 『지방자치법연구』 제2권 제2호, 한국지방자치법학회(2002), 150면.)

186) 각 주에 따라 다르나 인구가 10만 명이 넘으면 자치시(Kreisfreie Staedte)가 되며, 크라이스(Kreise)와 게마인데(Gemeinde)가 하는 일을 함께 수행하는 자치시가 된다. 즉 자치시(Kreisfreie Staedte)는 크라이스(Kreise)와 동격의 자치단체로서, 독일 지방자치단체는 '연방 주-크라이스-게마인데'의 계층구조를 가지나, 자치시의 경우 '연방-자치시'의 구조를 가지게 된다(이형석, 앞의 논문(주 30), 2000, 62~63면).

187) 영국, 프랑스와 다른 독일 지방자치제도의 발전 과정에 있어서 각 주의 주권(sovereignty)의 처리 과정에서의 특징에 대한 자세한 내용은 Hellmut Wollmann, "Local Government Systems : from ("path-dependent") Divergence towards Convergence? Great Britain, France, and Germany as (comparative) Cases in Point", The Annals of Public Administration Research, Vol. 16, The Research Institute for Public Administration Hanyang University, 1998. pp. 15~21. 참조.

2. 동서독 지방자치제도의 변화¹⁸⁸⁾

(1) 서독의 경우

서독의 경우 제2차 세계대전 이후에도 연방주의 전통 및 각 주의 고유한 지방자치 전통이 지속되어 왔으며, 통일 당시 11개 주(Land), 235개의 크라이스(Kreise), 88개의 자치시(Kreisfreie Staedte), 8,519개의 게마인데(Gemeinde)로 이루어진 지방분권적 연방국가의 모습을 갖추고 있었다.¹⁸⁹⁾ 한편 통일 후 20년이 지난 2010년 현재 크라이스 301개, 자치시 112개, 게마인데 12,227개로 구성되어 있다.¹⁹⁰⁾

(2) 동독의 경우

동독의 경우는 1952년 2월 독일 사회주의 통일당(SED)¹⁹¹⁾의 주도로 동독의회에서 동독지역에 존재했던 5개의 연방 주를 폐지하는 법안이 통과된 이후 사회주의통일당에 의한 강력한 중앙집권적 국가구조를 취해왔다. 1968년과 1974년 동독 헌법은 제47조 제2항에서 민주주의 중앙집권제(Demokratischer Zentralismus)를 명시적으로 규정하였고 게마인데와 크라이스에는 아무런 독자적 지위를 부여하지 않았으며, 다만 지방의회에 대하여 중앙이 지도하는 지역행정에 대한 어느 정도 영향력을 부여할 뿐이었다.¹⁹²⁾ 즉 다른 사회주의 국가의 일반적인 태도와 마찬가지로 동독 공산정권은 지방자치단체들이 공산정권에 적대적으로 변할 것을 우려하여 연방제 및 지방자치제도를 폐지하고 중앙집권적 국가구조를 형성해간 것이다. 그리하여 동독의 과거 5개 연방주

188) 자세한 내용은 송인호, “지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성”, 『법조』 제 665호, 법조협회(2012), 187~188면 참조.

189) 심익섭, 앞의 논문(주 5), 268면.

190) 한형서, “성숙한 지방자치를 위한 자치모델의 다양화-외국사례: 독일 지방정부”, 『지방행정』 제59권 제677호, 행정공제회(2010), 23면.

191) Sozialistische Einheitspartei Deutschland의 약자, 독일 공산당을 의미.

192) 홍정신, 앞의 논문(주 185), 152면.

는 1990년 10월 3일 통일시까지 중앙정부의 통치를 받는 15개의 관구(Bezirke), 38개의 자치시(Stadtkreise), 641개의 시(Kreisangehoerige Staedte), 6,921개의 게마인데(Gemeinde)로 대체되었다.¹⁹³⁾ 그러나 1970년대 들어 자치조직이 회복되기 시작되어 1973년 최초로 지방자치법제가 제정되었고 1985년 대폭 개편되어 지방자치제도가 구체화되고 시행되기 시작하였으며 이러한 개편된 지방자치제도가 동서독 지방자치단체간의 교류에 도움이 되었다.¹⁹⁴⁾ 그러나 북한의 경우와 마찬가지로 동독 역시 기본적으로 당의 영도의 원칙과 민주주의 중앙집권제의 원칙하에 지방행정제도가 운영되었으므로 동독의 경우도 진정한 의미에서의 지방자치는 아니었으며, 전통적으로 독일에서 이해되어온 자치행정은 없었다.¹⁹⁵⁾ 결국 이러한 강력한 중앙집권적, 그리고 사회주의 통일당의 1당 지배체제가 이후 동서독 지방자치단체간의 교류 과정에서도 교류의 한 계로 나타났다.

II. 동서독 지방자치단체간의 협력·지원

1. 전개과정

동서독 지방자치단체간의 교류는 주로 지방자치단체간 자매결연의 형태로 이루어졌다. 구체적으로 그 시기별 전개과정을 살펴보면 다음과 같다.¹⁹⁶⁾

(1) 동독의 적극적인 추진시기(1950년~1969년)

서독은 1955년 이래로 이른바 ‘할슈타인 원칙(Hallstein Doctrine)’을 고수하였고¹⁹⁷⁾,

193) 심익섭, 앞의 논문(주 5), 269면.

194) 한국지방행정연구원, 『통일에 대비한 내부행정체제 구축방안』 (서울: 한국지방행정연구원, 1994), 42면.

195) 홍정선, 앞의 논문(주 185), 152면.

196) 행정자치부, 『통일대비 행정자치부의 역할과 과제』, (서울: 행정자치부, 1998), 233~247면.

197) 당시 외무차관이던 할슈타인의 이름을 딴 원칙으로서 동독을 국가 승인한 국가와는 외교관계를 맺지 않는다는 원칙을 말한다. 동 원칙에서 소련은 제외되어 서독은 소련과 외교관계를 맺은 바 있다.

동독은 서독의 할슈타인 원칙으로 인한 외교적 고립에서 벗어나기 위한 정책을 추진하기 시작했다. 그 방법 중 하나로 동독은 1950년대부터 서독을 비롯한 다른 서방국가들과 지방자치단체간의 교류를 적극적으로 추진하였다. 그러나 당시 할슈타인 원칙을 고수하면서 동독의 국가성을 인정하지 않던 서독 정부는 자칫 동서독 지방자치단체간의 교류가 동독의 국가성을 인정하는 것으로 이용될 우려가 있다는 판단 하에 전반적으로 이를 거부하는 입장이었다. 그러나 이 시기에도 기존에 서독의 도시들과 자매결연을 맺은 다른 서방 국가들이 동독의 도시들과 새롭게 자매결연을 맺은 경우 할슈타인 원칙을 적용하느냐를 두고 서독 연방정부와 서독 지방자치단체와 갈등이 있기도 했다. 다수의 지역은 동 원칙을 적용하여 다른 서방 국가들의 도시들과의 자매결연을 파기하였으나 일부 도시는 파기를 거부하기도 했다.

(2) 서독의 적극적 추진기(1969년~1985년)

1960년대 후반 서독의 정권교체로 인하여 사민당 정부가 들어서고 브란트 총리에 의해 기존의 할슈타인 원칙이 폐기되고 이른바 ‘동방정책(Ostpolitik)’이 시작되는 등 동서독간의 관계 개선 분위기가 형성되자 서독의 지방자치단체들은 본격적으로 동독 지방자치단체들과 자매결연 등 관계 개선을 추구하기 시작하였다.

그러나 1972년 12월 21일 동서독 기본조약이 체결되는 등 외교적 고립에서 벗어난 동독은 서독과의 교류가 동독 내부에 미칠 영향을 우려하여 이른바 ‘차단(분리)정책(Abgrenzungspolitik)’을 취하기 시작하였다.

동서독 기본조약은 전문과 10개의 조문으로 이루어져 있으며, 주요 내용은 ‘제1조 양국의 동등한 지위를 바탕으로 한 상호 정상적인 선린관계 증진, 제4조 단독대표권 포기, 제6조 대내외 문제에 있어서 양국의 독립과 주권존중, 제8조 상주대표부 교환’ 등이 있다. 이에 대해 동독은 이를 분단조약으로 해석하여 재통일 가능성을 부인하는 방향으로 해석하려고 하였고, 서독은 분단의 고통을 완화하는 잠정적인 협정으로 해석하려는 경향을 보였다. 한편, 바이에른 주는 1973년 6월 6일 ‘동서독기본조약은 동독과 서독이라는 2개의 독립된 국가를 전제로 하는 것이며 이는 서독 기본법의 동서

독간의 통일을 추구하는 정신에 반하는 것이다'라고 주장하며 위헌소송을 제기하였으나 서독연방헌법재판소는 1973년 7월 31일 '기본조약은 전체로서의 독일제국의 부분들인 두 개의 국가 사이의 조약으로서 동독은 국제법적 의미에서는 국가이나 동서독간의 관계에서는 서독이 국가로 승인한바 없으므로 국가가 아니며 결국 동서독 기본조약은 국제법적 주체간의 국제조약임과 동시에 전체로서의 독일의 부분들인 두 국가들 사이의 내부관계를 규율하는 내부 조약의 성격을 가지므로 이는 기본법에 반하는 것이 아니다'라고 합헌결정을 하였다.¹⁹⁸⁾

동독은 동서독 기본조약을 분단을 항구적으로 인정하는 분단조약으로 해석한데 이어 1974년 10월 7일 헌법 개정에서 기존의 통일 조항을 삭제하여 '서독과 동독의 구별' 또는 '서독으로부터 동독의 분리'를 의미하는 이른바 '차단(분리)정책(Abgrenzungspolitik)'을 공식화하였다. 나아가 2개 민족론을 내세워 독일은 이제 동독과 서독이라는 독립된 두 개의 국가일 뿐만 아니라 '사회주의 민족'과 '자본주의 민족'이라는 서로 다른 2개의 민족이 되었다고 주장하기 시작하였다.¹⁹⁹⁾ 이에 따라 동독은 서독 지방자치단체와의 교류를 적극적으로 추진하지 않고 거부하는 입장을 취했으며, 오히려 서독 외에 다른 서방국가의 지방자치단체와의 교류를 선호하였다.²⁰⁰⁾

그러나 서독은 1982년 기민당으로 정권이 바뀐 후에도 지방자치단체간 교류에 적극적인 입장을 보였고, 연방차원에서 이를 지원하는 방안을 강구하려는 노력을 하기도

198) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』 제1권, 법무부(2008), 97~99면. 한편, 1991년 12월 13일 남북간에 체결된 이른바 남북기본합의서의 성격 및 남북관계의 법적성격과 관련하여 헌법재판소와 대법원은 '남북합의서는 남북관계를 '나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계'임을 전제로 하여 이루어진 합의문서로서 법적 구속력이 있는 것은 아니어서 이를 국가간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없다'고 판시하고 있으며 이러한 헌법재판소와 대법원 판결의 취지를 반영하여 2005년 12월 29일 제정된 남북관계발전에 관한 법률은 제3조에서 '남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아니라 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계'라고 명시적으로 규정하고 있다(자세한 내용은 본 논문 제4장 2절 II. 남북교류협력 관련 법제 현황 참조).

199) 법무부, 앞의 책(주 198), 46~47면

200) 당시 동독은 "전제조건 미충족"이라는 애매한 이유로 서독 측의 제의를 거부하였다. 동독 측이 내세운 전제조건은 구체적인 사안에 따라 매우 다양하였으며 그 핵심적인 내용은 서독연방의회와 동독인민회의간 공식접촉의 수용, 1980년 호네커가 게라(Gera) 연설에 제시한 4가지 요구사항(① 동독 국적의 별도 인정, ② 서독 잘츠기터(Salzgitter) 소재 동독인권기록보존소의 철폐, ③ 양독의 상주대표부를 대사관의 지위로 변경할 것, ④ 동서독 국경에 국제법 적용)의 수용이었다(금창호·김병국·한부영·조석주·권오철, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』 (서울: 한국지방행정연구원, 2001), 91면).

했다.²⁰¹⁾

(3) 자매결연 체결 및 확대(1985년~1989년 베를린 장벽 붕괴 전)

1985년 11월 13일 서독의 자알란트 주 수상이 동독을 방문했을 때 당시 동독 공산당 서기장이던 에리히 호네커가 동서독 지방자치단체간의 교류에 대한 동의를 하였고, 이후 1986년 4월 26일 서독의 자알루이스시(Saarlouis)와 동독의 아이젠히텐슈타트시(Eisenhüttenstadt)간에 동서독 최초의 지방자치단체간의 자매결연조약이 체결되었다.²⁰²⁾ 이렇게 최초의 자매결연이 성사된 후 서독의 지방자치단체들은 동독 지방자치단체와 자매결연 체결에 적극 나서기 시작하였다. 서독 내독성에 자매결연추진신청서를 제출한 서독의 도시들은 1986년 중반에 약 300개, 1987년 말에는 500개, 1988년에는 600개, 1989년 7월에는 900여개에 이를 정도로 폭발적인 증가를 보였으며²⁰³⁾, 많은 도시들이 내독성에만 의지하지 않고 쾰른에 소재를 둔 ‘서독의 독일 도시간 회의’, ‘동독상주대표부’, 동독 도시 당국과 접촉을 하여 자매결연을 시도하기도 했다.

그러나 동독 정부는 동서독 지방자치단체의 급격한 교류가 체제에 부정적 영향을 미칠 것을 우려하여 교류협력의 속도를 조절하고자 하였으며 초기에는 12개 정도의 자매결연이 체결되었을 뿐이다.²⁰⁴⁾ 하지만 당시 고르바초프의 개혁 정책을 추진하던 구소련 최고인민회의가 1985년 11월 11일 서방국가의 도시들과 협력증진을 권고하는 결정을 내리자 동독 정부는 태도를 변경하여 자매결연에 적극적으로 나서기 시작하였고, 그 결과 베를린 장벽이 붕괴된 1989년 말까지 총 62건의 자매결연 성사되었고, 진행 중인 건은 33개였다.²⁰⁵⁾ 이 시기에 동독은 동서독 지방자치단체간의 교류가 동독

201) 1970년대 독일 사회민주당(사민당: SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands)의 동독에 대한 정책에 대하여 독일 기독교민주연합(기민당, CDU, Christlich Demokratische Union)과 기독교사회연합(기사당, CSU: Christlich-Union)은 비판적인 입장이었으나 1982년 집권 이후에는 과거의 비판적인 태도와 달리 사민당의 동독에 대한 정책을 계승하였으며, 1983년 6월 서독 내독성은 동독 및 동유럽 도시들과 자매결연 추진 및 체결을 위한 기본방향 틀을 만들기 위해 관계부처간 실무자급 회의체를 구성하기도 했다.

202) 행정자치부, 앞의 책(주 196), 237면

203) 김학성·최진옥, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력』 (서울: 통일연구원, 2001), 37면.

204) 김경량·엄돈민, 『독일 통일과 동서독 자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구』 (춘천: 강원개발연구원, 1999), 52면.

체제에 미칠 영향력에 대해 치밀하게 분석하고 준비를 해왔던 반면, 서독의 지방자치단체들은 갑작스런 화해의 분위기에 휩쓸려 치밀한 준비 없이 동서독 지방자치단체간의 자매결연에 임하였고 그로 인하여 연방정부와 갈등 및 준비 부족현상이 드러나기도 했다.²⁰⁶⁾

2. 자매결연의 추진 배경 및 목적

(1) 서독의 경우

지방자치단체간의 교류 및 자매결연 체결에 대한 서독의 기본적인 입장과 목적은 교류를 통해 동서독 주민들 간의 적대감을 줄이고 동질감을 높이고자 하는 것이었다. 이는 바로, 헌법 전문에서 통일에의 열망을 선언하고 기본법의 잠정적인 성격을 천명하면서 민족자결권에 의한 통일헌법 제정(기본법 제146조)을 명시하여 통일을 지향하는 서독기본법의 정신에 기초한 것이었다. 다만 서독 기민당(CDU)과 사민당(SPD)간에 근본적인 견해차가 있었다. 기민당은 지방자치단체간의 교류가 주민상호간의 동질감 해소 및 분단 극복에는 도움이 된다고 보았으나 다만 이것이 동독을 외국으로 인정하는 것이 되어 분단의 고착화를 초래할 것을 우려하였고, 반면 사민당은 1980년대 초반부터는 통일의 가능성이 희박하다는 판단 하에 동서독간의 상호교류를 통해 민족의 일체성을 고취시키고 평화를 이루는 데 정책의 주안점을 두었다.²⁰⁷⁾

205) 김성윤, “독일통일에 지방자치단체의 기여에 관한 고찰”, 『지방행정정보』 제60호 (1997), 52면; Pawlow, Nicole-Annette, Innerdeutsche Städtepartnerschaften, Berlin : Verlag Gebr. Holzapfel, 1990, pp. 150~151.) 재인용; 조광제, “지방자치단체의 남북교류 활성화 방안 모색에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 박사학위 논문 (2004), 72면, 이에 대하여 베를린 장벽 붕괴시점까지 성사된 건이 73건이라는 설명도 있다(Klaus, Manfred, Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen, Berlin: Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Forschung und Publizistik mbH, 1994, pp. 83~86) 재인용; 김학성·최진욱, 앞의 책(주 203), 38면.). 이는 연방차원의 공식적인 통계가 없어 자료마다 약간씩 차이가 있기 때문으로 보인다.

206) 동서독간 자매결연 협상에 대한 통일된 지침도 없어 ‘기민당/기사당 지방정치연합’에 의해 1987년 최초로 안내책자가 발간되었을 정도였다. 특히 사민당이 집권한 지방자치단체는 자매결연 과정에서 연방정부의 정책노선과 일치하지 않는 태도를 보이는 등 서독 내부의 정치 갈등이 표출되기도 했다.

207) 이러한 인식 하에 사민당은 ‘내독(innerdeutsch)’이라는 표현 대신에 ‘양독(deutsch-deutsch)’이라는 표현을 자매결연을 설명하는 용어로 사용하기도 했다(김경량·염돈민, 앞의 책(주 204), 57면).

이렇게 연방 정부 차원에서는 주요 정당 간에 기본적 견해차이가 있었으나, 각 주 정부 등 지방자치단체에 있어서는 동서독 지방자치단체간의 교류·협력의 필요성 자체에 대해서는 큰 이견 없이 찬성하는 것이 대세였다. 이는 동서독 주민 상호간의 이질감 극복 및 평화 교류라는 대의명분이 외견상으로는 가장 중요한 요인이었다고 볼 수 있으나, 한편으로는 서독의 각 지방자치단체들에게 동서독 지방자치단체간의 교류가 활성화되는 분위기에서 보다 주도적으로 적극적인 교류·협력 정책을 취함으로써 자신들의 정치적 치적을 쌓고 위상을 높이려는 의도가 있었기 때문이었다고도 볼 수 있다.²⁰⁸⁾ 한편, 서독 기본법 제28조 제2항에서 지방자치단체의 자치행정권이 완전히 보장되어 있다는 점도 동독이 지방자치단체간의 교류를 승인했을 때 서독의 지방자치단체들이 신속히 그리고 적극적으로 이에 응할 수 있는 큰 요인으로 작용했다.

(2) 동독의 경우

동독의 경우 위에서 살핀 바와 같이 동독 체제의 인정을 그 주된 목적으로 하여 동서독 지방자치단체간 교류협력을 추진하였다. 그러나 1972년 동서독 기본조약 체결 이후 체제 단속 차원에서 교류 협력을 거부하다가 1985년에 이르러 다시 지방자치단체간 교류를 허용한 이유로는 위와 같은 체제 정당성 확보라는 이유 외에도 서독의 사민당과의 협력관계를 바탕으로 서독의 지방자치단체에 동독의 이데올로기를 전파하고 영향력을 확대시키려는 의도와 당시 동독 공산당 서기장이던 호네커가 고르바초프의 개혁 개방 정책을 거부한 데에 따른 동독 주민들의 내부의 불만을 누그러뜨리려는 목적이 있었다고 할 수 있다.²⁰⁹⁾ 동독 주민들의 서독에 대한 자유왕래 욕구는 늘 동독

208) Burgmeier, Inge Maria, Städtepartnerschaften als neues Element der innerdeutschen Beziehungen, Bonn : Europe Union Verlag GmbH, 1989. pp. 13 재인용; 김학성·최진욱, 앞의 책(주 203), 41면, 이런 배경과 의도는 후술하는 바와 같이 지난 10년 간 남한의 지방자치단체들의 남북교류·협력사업의 분위기와 매우 유사하며, 그로 인한 문제 역시 후술하는 바와 같이 역시 유사하게 나타나고 있다.

209) 1985년 54세의 비교적 젊은 나이에 집권한 고르바초프는 강력한 개혁, 개방정책을 펼쳤으나, 당시 동독 공산당 서기장이었던 호네커 및 동독 공산당은 이를 거부하였다. 이와 관련 당시 홍보담당 정치국원이었던 크루트 하게(Kurt Hager)가 1987년 4월 독일의 주간지 슈테른(Stern)과의 인터뷰에서, “옆집에서 벽지를 바꾼다고 해서 당신도 벽지를 바꿀 필요가 있느냐?”고 반문하며 고르바초프의 개혁은 소련에서나 의미가 있을 뿐이라는 태도를 보일 정도였다(양창석, 앞의 책(주 180), 47면).

정권의 ‘아킬레스 건’의 성격으로 작용해왔기 때문에 동독 정권으로서는 어느 정도 해소책을 제시할 수밖에 없었다.²¹⁰⁾ 물론 이에 더하여 서독 지방자치단체와 교류를 통해 전문적 지식·정보, 경제적 이익 등을 획득하려는 목적도 무시할 수 없다.²¹¹⁾ 이러한 정치적 배경 및 목적 하에서 교류를 승인하기 시작하였기에 외견상 동독의 도시들이 자매결연을 위한 협상에 나섰을 뿐 실질적으로는 동독 공산당이 모든 자매결연의 진행에 관한 모든 결정을 담당하였다. 한편, 동독 공산당은 자신들의 이러한 목적이 효과를 보인다고 판단하여 자매결연의 범위를 점차 확대시켜갔다.²¹²⁾

3. 자매결연 체결 과정 및 형식

(1) 체결 과정²¹³⁾

동독 측이 동서독 지방자치단체간 자매결연 체결을 주도하였으며 서독 측이 이해·양보하는 형식으로 체결되었다. 서독의 지방자치단체들은 역사적·경제적·문화적으로 공통점이 있는 동독의 지방자치단체들과 자매결연을 체결하기를 원하였으나 실제로는 대부분 동독 측의 일방적인 판단(예를 들어 동독 측과 친하거나 동독이 영향력을 행사할 수 있는 서독 정치인이 주선하는 경우 등)에 의해 자매결연이 체결되었다.²¹⁴⁾ 구체적인 동독 측의 서독 자매결연 도시 선정 기준은 밝혀진 바 없으나 서독 도시들의 각 주별 분포를 고려하고, 자신들에게 우호적인 사민당이 집권하고 있는 서독 도시들(특히 중대도시)을 선호하는 경향을 보였다.²¹⁵⁾

210) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』, 1993, 717면.

211) 김학성·최진옥, 앞의 책(주 203), 43면.

212) 김경량·염돈민, 앞의 책(주 204), 58면.

213) 송인호, 앞의 논문(주 188), 190~191면.

214) 조광제, 앞의 논문(주 205), 74~77면 ; 1987년 9월 14일 동독의 라이프찌히(Leipzig)시와 서독의 하노버(Hannover)시와 같이 같은 박람회 개최 경험이 있는 도시라는 이유로 자매결연이 체결된 경우도 있긴 했으나 자매결연을 원하는 서독 지방자치단체 중 약 40% 정도만이 자신들이 원하는 동독 측 지방자치단체와 자매결연을 체결할 수 있었을 뿐이었다(김영운, “지방자치단체의 대북교류·협력: 현황과 과제”, 『통일정책연구』 제14권 제1호, 통일연구원, 2005. 48면).

215) 1989년 8월말 기준으로 사민당 집권 도시가 49개, 기민당/기사당 집권 도시가 19개, 자민당집권 도시가 1개로서 사민당 집권 도시가 압도적인 다수를 차지하고 있다(Klaus, Manfred,

(2) 형식

자매결연의 형식은 ‘합의서(Vereinbarung)’, ‘선린동맹(Freundschaftsbund)’, ‘우호관계서약(Freundschaftsgelöbnis)’ 또는 ‘조약(Vertrag)’ 등으로 다양하였으며, 부속합의서가 첨부되는 형식을 취했다. 동독 측은 정치 이념적 성격의 문구를 조약 또는 합의서에 넣고자 하였으며 당시 서독의 지방자치단체 측은 그러한 동독 측의 취지를 잘 파악하지 못하고 동독 측의 요구대로 그러한 문구를 수용하는 경우가 많았다.²¹⁶⁾ 또한 서독에서는 각 지방자치단체가 주도하여 자매결연을 추진했음에 반하여 동독 측은 전술한 바와 같이 동독공산당 서기국과 정치국, 그리고 국제정치 및 경제 담당 중앙위원회 비서국(IPW)과 도당위원회가 주도하였고 동독의 일선 도시 당국은 그 지시에 따라 수행하였다. 이로 인하여 자매결연 체결과정에서 최초로 합의된 사항이 동독 중앙정부와 공산당의 관여로 인하여 반복되고 실제 동서독 지방자치단체간의 교류·협력사업과는 무관한 정치적 사항이 합의문에 포함되기도 했다.²¹⁷⁾

4. 자매결연의 법적 근거 및 성격²¹⁸⁾

서독의 경우 1947년부터 지방자치단체가 다른 국가의 도시와 자매결연을 체결해왔으며 지방자치단체의 대외관계, 즉 지방외교정책에 대해서는 동서독 지방자치단체간

Städtepartnerschaften zwischen ost-und westdeutschen Kommunen, Berlin: Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Forschung und Publizistik mbH, 1994.), pp. 83~86 재인용; 김학성·최진욱, 앞의 책(주 203), 45면), 한편 동독 측은 1988년 3월 이후에는 소도시도 선택하기 시작하였다.

216) 구체적으로 동독 측은 ‘평화 선언적’ 문구를 넣자고 주장하여 이를 관철시킨 경우가 많았다. 이러한 문언을 넣은 이유는 서독과 대등한 국제법적 지위를 확인하고, 자본주의에 대항하는 사회주의가 평화의 선결조건임을 내세우는 동독 측의 사회주의적 평화개념에 기인한 것이었다(김학성·최진욱, 앞의 책(주 203), 50면).

217) 예를 들어 서독의 호프(Hof)시와 동독의 프라우엔(Plauen)시 사이에 체결된 자매결연은 최초 자매결연합의문 초안에 대해서는 쉽게 합의에 도달하였으나 이후 서독 측에서 동독을 방문하여 구체적인 문안을 작성할 때에는 동독 측에서 입장을 바꿔, 실제 양 도시간의 교류협력사업과는 상관이 없는 군축, 평화에 대한 공동책임, 비핵지대화, 양국 국가의 동등성 등의 내용이 포함되기도 했다(김영윤, 앞의 논문(주 214), 47면).

218) 심익섭, 앞의 논문(주 5), 272~275면.

자매결연이 체결되기 전부터 많은 논의가 있어 왔다. 이에 대하여 독일연방헌법재판소는, 서독 기본법 제32조 제1항, 제3항²¹⁹⁾에 기초하여 프랑스와 인접한 라인강변의 켈(Kehl)시가 프랑스의 지방자치단체와 체결한 조약을 주의 권능으로 해석하여 합헌으로 판결하기도 했다.²²⁰⁾ 즉 독일연방헌법재판소는 이른바 ‘외교권의 분권화 논의’에 기초해서 이러한 개념이 기초자치단체인 게마인데에도 적용가능성이 있음을 인정한 것이다. 그리고 그 법적 성격과 관련해서는 일반적인 국제법과 국내법과는 다른 차원에서 이해하여 총체적인 법기본원리에 입각하여 ‘조약적 성격이 있는 것으로(pacta sunt servanda)’로 보고 있다. 즉, 구체적인 ‘법적 성격’에 대해서는 다소 명확하게 정리되지는 못한 측면이 있었다. 그러나 이렇게 도시간 자매결연 자체는 폭넓게 인정하는 분위기에 따라 1987년 당시 서독의 도시자매결연은 53개 국가의 2,750건에 달하였다.

한편, 이러한 가운데 동서독 지방자치단체간에 체결된 자매결연에 관하여 서독은 전통적으로 동서독간의 관계를 국가와 국가간의 관계가 아니라 통일을 지향하는 공존관계로 이해하고 있었기에 기존의 다른 서방 국가의 도시와 체결한 자매결연과는 다르게 바라보고자 하였으며, 동서독 지방자치단체간의 자매결연조약 또는 합의 등에 대해서 ‘비법률적인 성격에 입각한 상호관계’로 해석하여 상징적인 ‘문서(Urkunde)’로 이해했다. 즉 국가차원의 법적 의무(Rechtspflichte)는 없는 것으로 판단한 것이다.

동독의 경우 게마인데를 지방자치단체라기보다는 국가의 하부기관으로 인식하였고 서독과 달리 지방자치단체간의 자매결연을 지방자치단체의 고유한 자율적 대외관계가 아니라 국가적 대외관계의 하나로 이해하였다. 즉 국가 외교정책의 ‘공식적 수행자(formelle Träger)’로 파악한 것이다. 이러한 인식의 차이가 결국 위에서 살핀 바와 같이 추진 주체의 차이를 가져왔다고 할 수 있다.

5. 자매결연의 구체적 내용

219) 서독 기본법은 제32조 제1항에서 외국에 대한 관계에 대한 사무는 연방의 관할이라고 하고 있으며, 동조 제3항에서 특별한 사안의 경우 연방은 주의 의견을 들어 조약을 체결할 수 있다고 규정하고 있다.

220) BVerfGE, Bd. 2, S. 347 vom 30. Juni 1953 zum sog. “Kehler Hafen-Abkommen”

동서독간 자매결연의 구체적인 모습을 살펴보면, 서독은 사업의 계속성을 위해 일정한 기간의 연도 동안 지속되는 비교적 중장기적인 교류·협력 프로그램을 원하였지만, 동독 측의 주장에 따라 매년 새로운 실행 계획을 세우는 방식으로 진행할 수밖에 없었으며, 따라서 동서독 자매결연 지방자치단체들은 매년 협상을 통해 자매결연을 통해 다음 해에 진행할 교류·협력 사업을 정하는 방식으로 진행되었다.²²¹⁾ 또한 자매결연 활동에 요구되는 경비는 양측이 상호주의 원칙에 입각하여 부담하였다.²²²⁾

자매결연을 통해 이루어진 교류·협력사업의 구체적인 종류는 각 지방자치단체 별로 다양하였다. 전문가 교류는 가장 활발하게 진행된 자매결연 사업으로 전문가교류가 있으며, 1988년 할레(Halle)와 칼스루헤(Karlsruhe)간에 '도시 계획, 건축, 도시 중심지 개발, 유적보전에 관한 경험교환'에 관한 전문가협의회가 개최되는 등 도시계획·교통 계획·환경계획 등의 전문가와 의사, 수공업자 등 관련 전문가들간의 교류가 활발하게 지속되었으며, 이외에도 체육교류, 청소년교류, 평화교류, 문화 교류, 신문 교류 등이 이루어지기도 했다.²²³⁾

III. 동독 이탈 주민에 대한 지원

1. 동독 이탈 주민의 현황

1949년 동서독 분단이후 동독 주민들의 서독으로의 탈출은 1990년 10월 3일 통일시까지 계속되었으며 통계마다 차이는 있으나 대략 460만 명가량으로 추산된다. 동독 주민의 서독으로의 탈출 또는 이주는 역사적 배경과 규모에 따라 다음과 같이 세 가

221) 김학성·최진욱, 앞의 책(주 203), 49면

222) 예를 들어 방문시 발생하는 여행경비는 방문하는 측에서 각자 부담하였으며, 방문단의 체재비는 초청자 측이 부담하되 그외 비용은 양 측이 협의를 거쳐 결정하였다. 문화 행사 개최시 공연비와 사례금은 이와 별도로 부담하는 것으로 처리되었다(김영운, 앞의 논문(주 214), 48면).

223) 자세한 교류 내용은 주독 대한민국대사관, 『동서독 교류협력 사례집』(주독 대한민국대사관, 1993), 723~724면 참조. 그러나 동독 측의 태도는 가급적 직접적인 인적 교류 및 접촉을 피하고 서독의 문화의 내부 유입을 막고자 하는 경향을 보였다.

지 시기로 나누어 볼 수 있다.²²⁴⁾

첫 번째 시기는 분단 후부터 1961년 8월 13일 베를린 장벽이 설치되기 전까지의 기간이다. 이 시기에는 연 평균 20만 명에 이를 정도의 대규모 탈출이 발생하였으며 동독 측에 의해 1953년 동서독간의 국경 통행 제한 조치가 이루어지자 상대적으로 왕래가 자유로웠던 베를린을 통해 탈출이 이루어졌다. 이 시기의 동독이탈주민의 수는 340여만 명에 달한다.

두 번째 시기는 동독정권이 1961년 8월 13일 베를린 장벽을 세운 이후 동독 민주혁명이 발생한 1989년 이전까지로서 이 시기에는 생명을 걸고 탈출을 감행하여야 했으므로 동독이탈주민의 수가 급격히 감소하였다. 다만 동독 정권은 1962년부터 경제적인 이해관계에 따라 연금생활자 등 경제적 무능력자의 경우 서독으로의 합법적인 이주를 허용하였고 따라서 이 시기에는 합법적인 이주민의 수가 약 40만 명으로 탈주민의 수 20여만 명보다 다소 많았다.

세 번째 시기는 1989년 봄 이후 1990년 7월 1일 이른바 동서독간의 ‘화폐·경제·사회 통합조약(제1국가조약)’의 발효 전까지의 기간으로서 동독정권의 붕괴를 초래한 동독 주민들의 대규모 탈주가 시작된 시기이다. 이 시기 중 1989년 11월 9일 베를린 장벽 붕괴 후에는 한 달에 수 만 명 이상이 서독으로 탈주하기도 했으며 기존의 서독의 수용절차를 거치지 않고 개별적으로 서독으로 이주했다는 점이 특징적이다. 1990년 통계에 의하면 이 당시 이주자의 약 21%만이 수용보호를 위한 서류상의 절차를 밟았다고 한다.²²⁵⁾

분단 이후 1989년 11월 9일 베를린 장벽 붕괴와 1990년 10월 3일 통일 당시까지 동독을 탈출하여 서독으로 입국한 동독 이탈 주민의 인원은 각 시기별로 <표 2>과 같다.²²⁶⁾

224) 박하진, “북한이탈주민의 국내정착을 위한 행정지원체계 연구”, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 2004, 52~54면.

225) 백영옥, 『북한이탈주민 대책연구』, 세종연구소(1998), 29면

226) <표 2> 동독 이탈 주민 현황

기간	이주현황(단위, 명)			연평균 규모
	합법이주	탈주민	계	
~1961. 8. 12.	-	3,419,042	3,419,042	201,120

2. 동독이탈주민의 법적 지위

서독은 기본법 제116조에서 ‘이 기본법에서 말하는 독일인이란 다른 법률규정이 없는 한 독일 국적의 보유자이거나, 1937년 12월 31일 현재 상태에서 독일제국 지역에서 독일혈통의 망명자 또는 피추방자, 그 배우자와 비속으로 받아들여진 자이다’라고 규정하고, 제16조 제1항에서는 ‘독일인의 국적은 박탈당하지 아니한다. 국적의 상실은 법률에 근거하여서만 행해지고, 이로 인하여 당사자가 무국적이 되지 않는 때에만 당사자의 의사에 반하여 국적이 상실될 수 있다’고 규정하여, 서독 국민이라는 개념을 사용하지 않고 ‘독일인’이라는 개념을 사용하였다. 즉 이렇게 동서독 분단 전의 독일제국을 전제로 한 ‘독일인’이라는 단일민족 원칙(단일국적이론)하에 동독 주민들도 독일 국적을 보유한 자로서 독일인에 해당하고 따라서 동독 주민 역시 서독 국적자에 해당한다고 파악하였다.

또한 이른바 ‘문호개방이론(offene Tür, open door)’을 통해, 동독 주민도 서독 기본법 제116조에 근거하여 독일인으로서 독일 국적(서독국적)을 가지나, 동독 영역 안에 있는 경우 이러한 독일 국적은 그 효력이 정지된 상태에 있고, 동독의 영역을 벗어나면 효력정지 상태에서 벗어난다는 해석을 하였다.²²⁷⁾

이러한 관점에서 통일 전 서독의 주류적 입장은, 현실적으로 동독 내에 거주하고 있는 동독 주민들에게는 사실상 서독의 주권행사가 제한될 수밖에 없으나 이러한 단일성 보존명령에 따라 서독 정부는 동독 지역에 있는 동독 주민도 최대한 보호해야 할 책임이 있으며, 비록 1972년 체결된 동서독기본조약 제6조에서 대내외 문제에 있어서 양국의 독립과 주권존중을 명시하고 있더라도, 이러한 동서독 기본조약은 서독 정부

1961. 8. 13. ~ 1988. 12.	381,376	234,684	616,060	22,002
1989. 1.~ 1990. 6. 30.	101,947	480,291	582,238	388,159
계	483,323	4,134,017	4,617,340	100,377

*김영윤·양현모, 『독일, 통일에서 통합으로』 (서울: 통일부, 2009), 35면.

227) 김승대, “동포들의 대량유입과 그 대책 ①-독일 통일 전후과정과 비교·고찰-”, 『시민과 변호사』 통권 제37호, 서울지방변호사회(1997), 70면

가 기본법적 의무를 수행함에 있어 그 법적 근거를 제공하는 것으로 해석되어야 하지, 반대로 이를 제한하는 방식으로 해석될 수는 없다는 입장이었다. 즉 현실적으로 동독 주민의 보호를 위해 직접 동독에 개입할 수는 없지만 이를 위해 서독에서 할 수 있는 행위들이 동독에 대한 내정간섭이라는 이유로 제한될 수는 없다는 태도였던 것이다.²²⁸⁾

이렇게 서독은 동독 주민들을 서독 국적자로 취급하였고, 동서독 기본조약 체결 이후 동독은 이러한 태도에 대한 변경을 지속적으로 요구하기도 했다.²²⁹⁾ 그러나 결론적으로 이러한 서독의 태도는 동독 주민들의 동독 이탈에 대한 욕구를 강화시켰으며 1989년 베를린 장벽 붕괴 전후 동독 주민들의 대량 서독 입국 과정에서 국적 문제를 용이하게 해주는 역할을 하였고, 결국 독일 통일을 앞당기는 데 크게 기여했다고 평가할 수 있다.

3. 동독 이탈 주민 지원 법제

통일 전 지방자치단체의 역할 중 하나가 동독 이탈 주민의 서독 사회 내 적응 업무였다. 전체적인 동독 이탈 주민에 대한 지원 업무의 총괄은 연방정부가 담당하였으나 실제 각 주거지에서 이들을 서독 사회에 통합시키는 역할을 한 것은 각 지방자치단체였다. 우선 이와 관련 주요 서독의 동독 이탈 주민 지원법제를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 긴급수용법(Notaufnahmegesetz)

서독은 1950년 8월 22일 ‘연방영역에서의 독일인의 긴급수용에 관한 법률(긴급수용법)(Notaufnahmegesetz)’²³⁰⁾을 제정하였다. 이 법의 제정 취지는 당시 동서독간의 정

228) 법무부, 앞의 책(주 198), 101~114면.

229) 앞서 설명한 바와 같이 동독 공산당 서기장 에리히 호네커는 1980년 10월 이른바 ‘게라연설’을 통해, ‘동독 국적 인정과 서독기본법 제116조의 폐기’를 주장하기도 했다.

230) 정식명칭은 Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet이다. 이법은 1990년 7월 1일 ‘서독과 동독사이에 화폐, 경제 및 사회통합에 관한 국가조약(제1국가조약)’이 발효되

치적 문제 및 전후 복구 과정에서 경제적으로 어려웠던 사정을 고려하여 지나친 동독 이탈 주민의 유입을 막고자한 것이었다. 따라서 처음에는 긴급수용법 제1조 제2항의 요건을 구비하는 경우에만 영구체류허가를 받을 수 있는 등 선별적 허가제로 운영되었다.²³¹⁾ 동법은 제1조 제2항에서 ‘생명이나 신체의 자유에 대한 급박한 위협으로 인해 또는 그 밖의 부득이한 사유로 인해 동독 지역을 떠나야만 하였던 자들에 대해서는 이러한 특별허가를 거부하여서는 안된다’고 규정하고, 제2조 제2문에서 ‘구체적으로 어떠한 경우가 상기한 부득이한 사유에 해당되는가에 대해서는 수용위원회가 심사한다’고 규정하여 영구체류허가의 요건을 구체적으로 명시하지 않으면서 수용위원회에 상당한 재량을 부여하고 있었으며,²³²⁾ 결국 직계 존비속간의 이산가족재결합을 위한 이주자, 서독에서 주택과 직장에 대한 확실한 보장을 제시할 수 있는 이주자, 특별한 정치적 이유로 긴급한 상황에 처한 이주자 피난 수용이 받아들여지지 않을 경우 심각한 곤경에 처하게 될 수 있는 이주자 중 어느 하나에 해당될 경우에만 영구체류허가를 받을 수 있었다.²³³⁾

그러나 1956년 서독연방행정법원은 거주이전의 자유가 있는지 여부를 정치적 심사보다 우선순위에 두어 거주이전의 자유가 주어지지 않은 사람에 대하여 긴급수용이 허용되어야 한다고 판시한 이후 긴급수용의 요건은 거의 유명무실화되었으며²³⁴⁾, 동독

면서 폐지되었다.

231) 법무부, 앞의 책(주 198), 145면.

232) 고준성, “분단독일에 있어 내독간 이주 관련 법제에 관한 소고”, 『안암법학』 제2호, 안암법학회, 1994, 507면. 한편 동법 제1조 제2항은 1953년 5월 19일 후술하는 바와 같이 연방실향민법이 제정된 후에는 ‘스스로를 대변할 수 없고 정치적 사정으로 인한 특별한 억압상태에서 벗어나기 위하여 탈출해야 했으며 인간성 또는 법치국가원리를 위반하는 행위를 하지 아니한 자에 대하여 거절되어서는 아니된다. 특별한 억압상태는 무엇보다도 신체와 생명 또는 신체의 자유에 대한 직접적인 위협이 있는 때에 인정된다. 경제적 사유만으로는 특별허가를 위한 법적 청구의 근거가 되지 못한다’는 내용으로 개정되어 요건이 보다 구체화되었다(유육, “동독이주민 관련 서독법제가 북한이탈주민 입법에 주는 시사점”, 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정안 해설자료집』 대한변호사협회, 2009, 227면).

233) 고준성, 앞의 논문(주 232), 511면. 그러나 허가를 받지 못했다고 하여 다시 동독으로 추방되는 것은 아니었으며, 민간구호단체들의 보호를 받으면서 서독에 체류하게 되었다. 한편 이 법이 서독 기본법 제116조에 따라 서독의 국적이 인정되는 동독주민들의 서독 기본법 제11조 제1항 상의 거주이전의 자유를 침해하는 것이 아닌지 문제가 되었으나 서독연방헌법재판소는 1953년 5월 7일 동법을 헌법합치적으로 해석하는 한 위헌이 아니라고 결정한 바 있다. 즉 긴급수용법 제1조 제2항이 정하고 있는 수용의 요건을 예시적인 것에 불과한 것으로 해석해야 하고 이렇게 해석하는 한 헌법에 반하지 않는다는 것이다(법무부, 앞의 책(주 198), 145~146면).

이탈 주민의 서독 체류 허가의 범위가 대폭 확대 되어 허가 비율이 1950년에는 34.7%에서 1958년에는 99.1%로 급증하였다.²³⁵⁾

이후 서독의 경제발전으로 수용능력이 증대하고 동독이 베를린 장벽 건설 전에 이미 1961년 국경봉쇄조치를 내려 동독 이탈 주민의 수가 감소하자 서독은 1961년 6월 29일 동법 제1조 제2항을 ‘현존하는 육체적 위해, 생명의 위험, 개인의 자유에 대한 현저한 위협이 존재하거나, 그 밖의 긴급한 사정으로 인해 동독 지역을 떠나야만 했던 자들에 대해서는 이러한 허가증발급을 거부해서는 안된다’라고 개정하여 사실상 단순한 신고 및 기록절차로 변경되게 되었다.²³⁶⁾

(2) 연방실향민법

한편, 서독은 1953년 5월 19일 연방실향민법(Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge, Bundesvertriebenengesetz, BVFG)을 제정하였다. 동법은 추방 및 탈출난민에 대하여 각 주 정부 차원에서 상이하게 적용되던 법 규정을 단일화하기 위하여 제정된 것으로 이들을 서독사회에 편입시켜 점진적으로 서독주민과 동질의 삶을 살 수 있도록 하는 데 그 입법목적이 있었으며, 동법에서 규정된 ‘실향민’이란 동독이탈주민에 한정되지 않고 이른바 피추방자, 이주자, 국외이주민, 소련지역피난민 등을 포함하는 광의의 개념이었다.²³⁷⁾ 동법은 긴급수용법에 존재하지 않았던 동독이탈주민에 대한 ‘보호’의 개념을 처음으로 적용시켰다는데 그 의의가 있다.²³⁸⁾

234) 유옥(주 232), 앞의 논문, 228면.

235) 김태영, “통독 이전 동독 이주민 유입연구”, 이화여자대학교 대학원 석사학위 논문, 2003, 16면.

236) 법무부, 앞의 책(주 198), 147면; 김태영 앞의 논문(주 235), 17면

237) 엄밀히 말하면 동독이탈주민은 동법 제3조에서 규정하고 있는 ‘소련지역피난민’ 즉 ‘독일의 소련점령지구나 베를린의 소련점령구역에서 그 주소를 가졌던 독일국적자 또는 교민에 속한자로서 스스로를 대변할 수 없고 정치적 사정으로 인한 특별한 억압상태에서 벗어나기 위해 탈출해야 했으며 거기서 인간성 또는 법치국가원리를 위반하는 행위를 하지 않은 자’에 해당하는 것으로 해석되어 비로소 동법을 적용대상에 포함될 수 있었다. 초기에는 이러한 엄격한 규정 때문에 오히려 다수의 동독이탈주민들의 동법의 적용 대상에서 제외되었고, 1971년 9월 17일 동법이 개정되어 연방실향민법의 적용을 받는 동독이탈주민의 범위가 대폭 확대되었다(유옥, 앞의 논문(주 232), 230~232면).

238) 김영운, “구동독 이탈주민의 정착을 위한 구서독 정부의 정책-법·제도적 측면을 중심으로-”, 『대한변호사협회 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정안 해설자료집』 2009, 197면.

(3) 피난민지원법

긴급수용법, 연방신향민법 등을 통해 동독이탈주민에 대한 체류허가, 보호 등의 조치가 취해졌었으나 실질적으로 대다수의 동독이탈주민들에 대한 보호와 지원이 부족했다는 지적이 있었으며²³⁹⁾, 이에 대해 전체 동독이탈주민을 적용대상으로 한 서독 사회에서의 포괄적인 정착 지원의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 따라 1965년 7월 24일 정착과정에서의 주택 및 가구 구입자금, 생활보조금 지급 등을 위하여 ‘피난민지원법(Flüchtlingshilfegesetz)’이 제정되어 본격적인 정착지원 이루어지게 되었다.²⁴⁰⁾ 동법은 가구 기타 집기의 장만을 위한 보조금(동법 제3조), 생계보조금 지급(제10조), 정착을 위한 용자(동법 제17조), 재할용자(동법 제18조), 주택건축 용자(제19조), 연방신향민법 준용(동법 제20조), 부담조정법 준용(동법 제20조a) 등의 규정을 두고 있었다.²⁴¹⁾

(4) 그 외 법률

1989년 7월 6일에는 대규모 난민 유입시 필요한 숙소 마련을 위해 ‘이주민과 정주민을 위한 임시거주지 확보에 관한 법률(Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Aussiedler und Übersiedler)’이, 1989년 12월 22일에는 생활안정 및 사회보장제도 혜택을 목적으로 ‘해외이주자와 동독이주자의 사회 적응 및

239) 일례로, 1961년까지 동독이탈주민 250여 만 명 중 약 4분의 1만이 연방신향민법의 적용을 받았을 뿐이다(유욱, 앞의 논문(주 232), 140면).

240) 당초 제정 당시의 명칭은 ‘독일의 소련점령지구 및 베를린의 소련점령지구에서 이주한 독일인에 대한 지원조치에 관한 법률(Gesetz über die Hilfsmaßnahme für Deutsche aus der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands und dem sowjetisch besetzten Sektor von Berlin)’이었으나 1971년 5월 15일 제1차 개정시 피난민지원법(Flüchtlingshilfegesetz)으로 변경되었다. 동법의 명칭에 대하여 피난민지원법(고준성, 앞의 논문(주 224)), 피난민수용법(김태영 앞의 논문(주 235)), 동독이주민지원법(유욱, 앞의 논문(주 232))으로 다양하게 호칭되고 있다.

241) 자세한 서독의 동독 이탈 주민에 대한 정착지원 내용은 고준성, 앞의 논문(주 232), 513~515; 박종철·김영윤·이우영, 『북한이탈 주민의 사회 적응에 관한 연구 : 실태조사 및 개선방안』, (서울: 민족통일연구원, 1996), 40면 참조.

동화에 관한 법률(Gesetz zur Anpassung von Eingliederungsleistungen für Aussiedler und Übersiedler)'이, 1990년 7월 1일에는 이주민 수용시설 확충을 위한 연방정부의 대규모 재정지원을 규정한 '해외이주자와 동독이주자의 임시수용에 관한 연방정부 재정지원에 관한 법률'이 각 제정되어 동독 이탈 주민의 서독 사회에의 수용과 동화, 이를 위한 지원에 관하여 규율하였다.²⁴²⁾

4. 지방자치단체의 역할²⁴³⁾

(1) 지방자치단체의 관여

서독의 기본적인 방침이 동독 이탈 주민에 대해서만 적용하는 별도의 새로운 정책 시스템을 가동한다는 것이 아니라 가급적 서독의 기존 사회시스템에 동화시키고자 하는 것이었기에 동독 이탈 주민이 거주해야 했던 지방자치단체의 역할이 매우 클 수밖에 없었다.

전체적으로는 연방행정청이 동독 이탈 주민에 대한 지원업무의 전반을 주관하였으나 이들 동독 이탈 주민들을 최종적으로 분산 수용하는 역할은 각 주 정부가 관할하였으며, 일반적으로 연방수용소에서 2~3일, 각 주의 중앙수용소에서 2~3일, 임시거주지에서 약 1~2년 정도 체류한 후 개인주택에 입주하는 방식으로 진행되었다. 동독 이탈 주민은 각 주 정부가 제공하는 공공임대주택을 제공받았으며, 각 주 정부는 '주 정치교육센터'에서 동독 이탈 주민들에 대한 사회동화 교육 및 세미나 등 프로그램을 진행하는 동독 이탈 주민의 정착 및 사회적응 업무의 상당부분을 실제로 담당하였다²⁴⁴⁾.

한편, 이들 동독 이탈 주민들의 사회동화를 위해 서독의 민간단체들 역시 매우 적

242) 김태영, 앞의 논문(주 235), 19면.

243) 자세한 내용은 송인호, "북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 개정방향에 대한 고찰-지방자치단체의 참여를 중심으로-", 『통일과 법률』 제10호, 법무부(2012), 54~57면 참조.

244) 명칭은 정치교육센터라고 되어 있으나 사회주의와 자유민주주의에 대한 이념적인 사상 전환 교육은 실시되지 않았고 동독 이탈 주민들의 신청을 받아 시민사회의 기능과 역할, 직장생활, 법률과 경제, 교육과 문화 등 일반 민주시민으로서의 일반적인 교육 프로그램을 운영하였다.

극적으로 나섰으며, 이와 관련 주 정부에서는 시민들이 자발적으로 운영하는 여러 프로그램들에 대해 재정지원만하고 각 지역의 주민들이 독자적으로 운영하도록 하는 방식을 취했다는 점도 특징적이다.²⁴⁵⁾

(2) 법제적 뒷받침

이러한 각 주 및 지방자치단체의 역할과 관련하여 긴급수용법과 연방실향민법은 다음과 같이 각 주의 권한을 인정하여 이를 뒷받침하고 있었다.

우선 긴급수용법은 제5조에서, ‘연방정부 또는 그 위임을 받은 관청이 수용이 결정된 자들의 첫 번째 주민등록지가 될 주를 결정한다. 이 때 거주지가 될 주의 경제적 인 사정이 고려된다. 각 주는 이들을 받아들일 의무가 있다’, 제6조에서 ‘연방정부는 이들 수용자를 각 주에 배분함에 있어서 기존 실향민으로 인하여 각 주가 안고 있는 부담이 공평하게 되도록 노력해야 한다’, 제7조에서 ‘수용자들의 유입으로 각주에 발생한 부담분의 일부는 기본법 제120조의 규정에 따라 연방이 부담한다’고 각 규정하여, 이들 동독 이탈 주민 지원 사무가 각 주의 사무도 됨을 규정하면서도 각 주의 재정적 부담에 대한 연방의 지원을 법률로 명문화하고 있었으며,²⁴⁶⁾ 연방실향민법은 제21조에서 ‘이 법의 집행을 위해서 각 주가 중앙담당청을 설치할 의무가 있다’고 규정하여 이 법의 주무부서가 각 주임을 명시하고 있었다.²⁴⁷⁾ 이렇게 서독의 경우 각 주가 동독이탈주민의 정착지원의 중심역할을 하고 연방정부는 이를 지원하는 역할을 하는 체계를 취하고 있었다는 점은 서독이 연방국가라는 점을 고려하더라도 우리에게 주는 시사점이 매우 크다고 할 것이다. 특히 긴급수용법 제7조에서 비용을 연방정부에서 부담하도록 하고 있는 부분을 주목해 볼 필요가 있다. 지방자치단체의 재정이 열악한

245) 서독의 각 지역 주민들은 자발적으로, 예를 들어 시민대학(Volkshochschule) 프로그램 등을 통해 동독 이탈 주민들과 지역 주민들이 함께 만나서 이주 동기, 현재 생활의 어려움 등에 대하여 발표하고 집의·토론하거나, 일정 주제에 대해 영화나 비디오를 보고 함께 토론을 하거나 박물관 등을 방문하는 등의 사회 동화 프로그램을 운영하였다(김영운·양현모, 『독일, 통일에서 통합으로』 서울: 통일부, 2009, 44~45면).

246) 법무부, 앞의 책(주 198), 147~148면.

247) 이에 대한 거버넌스 측면에서의 검토는 유욱, 앞의 논문(주 232), 234~235면 참조.

우리의 현실에서 통일에 관련된 사무에 대한 지방자치단체의 참여 확대는 자칫 재정 부담의무를 지방자치단체에 전가하여 지방재정을 악화시킬 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 국가가 지방자치단체에게 법률로 의무를 부과하는 경우에는 국가가 경비를 부담하도록 하여 일방적인 재정전가를 방지할 필요가 있다.²⁴⁸⁾

제3절 통일 후 동서독 지방자치단체의 협력·지원

I. 신설 주 설립과 지방자치단체간의 협력·지원

1. 신설 주의 설립

앞서 설명한 바와 같이 동독 주민들은 통일 과정에서 서독 기본법 제23조에 따라 서독 연방에 가입하는 방식의 통일을 선택하였다. 당시 동독 주민들이 연방제와 지방자치제도의 부활을 주장한 이유는 연방제와 지방자치제를 통해 권력의 집중화를 막는 한편 서독과의 조속한 통일을 위해서는 동서독의 국가 구조가 동일해야 한다고 생각했기 때문이었다. 즉 동독 주민들은 연방제와 지방자치제의 부활이 서독과의 조속한 통일을 이루는 길이라고 판단했던 것이다.

한편 구체적으로 신설한 주의 개수와 관련하여 초기에는 경제적 자립도 등을 이유로 2~3개의 연방주만을 만들자는 안이 제시되기도 했으나 다수의 동독 주민들은 인위적으로 형성된 연방주보다는 역사적·문화적으로 이미 형성되어 있던 기존의 5개 주의 부활을 주장하였고 결국 동독 인민회의에서 과거 5개 주의 부활을 결정하게 되었다. 이 과정에서 동독 인민회의는 신설주의 주 경계를 설정함에 있어서도 각 지역의 문화적·역사적 정체성을 고려하였으며 가능하면 주민들의 의사를 반영하려고 하였다. 그럼에도 불구하고 일부 주간에는 주 경계선 설정 문제로 주민들간의 갈등이 발생하기도

248) 문병효, “독일의 재정조정시스템과 재정헌법의 개혁”, 『외법논집』 제22권, 한국외국어대학교 법학연구소, 2006, 147면 참조. 이에 대한 자세한 논의는 본 논문 제4장, 제2절, V, 7, (3) 참조.

했다.²⁴⁹⁾

이렇게 통일 후 구동독의 기존 주들은 5개의 새로운 주로 재구성되어 서독연방에 가입되었기 때문에 이를 뒷받침할 새로운 행정조직이 필요하게 되었으며, 이를 위해 서독의 지방자치단체들은 구동독의 신설주의 행정조직 구성에 적극적으로 협조를 하였다.²⁵⁰⁾

2. 동서독 지방자치단체간의 협력·지원의 내용

(1) 자매결연을 통한 지원

이미 통일 전부터 시작된 동서독 지방자치단체간의 자매결연은 신설 주의 행정조직이 빠른 시일 내에 정비되는 데 큰 기여를 하였으며 특히 구동독지역 신설 주 산하 중소지방자치단체의 경우에 더욱 큰 도움이 되었다.

이러한 서독 지방자치단체의 동독 지방자치단체에 대한 행정지원은 통일 전인 1990년 6월 동독정부가 서독 공무원의 동독 입국 및 행정지원 업무를 승인한 이후부터 시작되었다. 당시 동독은 행정조직이 사실상 붕괴된 상황이었기에 당시 동독 정부로서는 서독 측의 즉각적인 도움을 절실히 필요로 했으며, 통일 직전 동독에서 통과되었던 수많은 법률들은 거의 서독 본(Bonn)이나 베를린에서 근무하던 서독 공무원들이 만든 것이었다.²⁵¹⁾

249) 이상 양현모, 『독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로』, 한국행정연구원, 1998, 71~79면 참조. ; 한편, 독일 통일로 인해독일의 연방주의 전통은 각 주의 영토의 측면, 재정적인 측면, 직접민주제의 도입 논의 등 여러 측면에서 변화하였다. 이에 대한 자세한 내용은 Arthur B. Gunlicks, "The Impact of Unification on German Federalism", 『The Berlin Republic : German Unification and a Decade of Changes』, London : Frank Cass, 2003. pp. 131~142.

250) 통일조약 제15조 제2항에서는 '서독의 주들과 연방정부는 동독의 주행정구성에 대하여 행정적 협력을 한다'고 규정하고, 제3항에서는 '이 조약 제1조 제1항에 열거한 신설주의 수장들의 요청에 따라 기타 주 및 연방정부는 1996년 6월 30일까지 특정 전문업무수행을 행정적으로 지원한다. 신설주의 수장은 다른 주정부 및 연방정부 소속기관 또는 개인이 업무수행을 위한 행정적 협조를 하는 한도에서 업무지시권을 부여한다'고 규정하여 이를 법적적으로 뒷받침하였다(송인호, 앞의 논문(주 188), 194면).

251) Scheytt, Oliver, Verwaltungshilfe für die Kommunen in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1991. p.3ff 재인용; 한상

한편, 자발적인 자매결연만으로는 체계적인 지원이 어려운 문제가 발생하기도 했다. 예를 들어 동독 지역의 소도시들과 같이 일부 기초 지방자치단체들은 자매결연에서 소외되기도 했다. 이 문제를 해결하기 위해 서독지역 각 주의 내무부장관 회의에서 1990년 6월 29일 동서독 지방자치단체간의 자매결연 지역을 체계적으로 분배하기로 결정하였고,²⁵²⁾ 이렇게 하여 통일 전부터 활발했던 동서독 지방자치단체간 자매결연은 통일 후 더욱 확대되어 1993년 초에는 1,993건으로 대폭 증가하였다. 또한 위와 같은 자매결연 지역 분배를 통해서도 인구가 적은 지방자치단체 중 일부가 여전히 자매결연도시를 구하지 못하는 상황이 발생하자 ‘독일도시연맹(Deutscher Städtetag)’이 자매결연을 통한 행정지원을 받지 못하거나 규모가 작은 동독 지방자치단체들을 지원하는 역할을 수행하여 인구가 1만 명 이하의 동독 지방자치단체들에게 서독 지방자치단체 공무원이 상주하는 상담소를 설치·운영하였다.²⁵³⁾

(2) 지원 내역

1) 지원 내역의 변화

구체적인 지원내역을 살펴보면, 서독 지방자치단체의 동독 지방자치단체에 대한 지

우, “통일독일의 행정체계 구축과정”, 한국정책과학학회 2003년 동계학술대회 자료집 (2003), 79면.
252) <표 3> 동서독 지방자치단체간 파트너쉽

구서독의 주	구동독의 신설주 및 산하 지역
쉴레스비히-홀스타인/함부르크/브레멘	메클렌부르크-휘어포머른
노드라인-베스트팔렌	(쉬베린, 로스톡, 노이브란덴부르크)
함부르크	드레스덴(시와 구역)
니더작센	작센안할트
노드라인 베스트팔렌/자를란트	(막데부르크 할레지역, 쉬베린과 에어푸르트 일부)
헤센/라인란트팔츠/바이에른/서베를린	브란덴부르크(코트부스, 프랑크푸르트, 포츠담 지역)
바덴뷔어템베르크/바이에른	튀링겐
노드라인-베스트팔렌	동 서베를린과 경계하는 구동독지역
	작센(캠니츠, 드레스덴, 라이프찌히 지역)
	라이프찌히 시와 주변지역

*출처: 김경량·염돈민, 앞의 책(주 204), 73면.

253) 손기웅·강구섭·양대중, 『베를린 장벽 붕괴 20주년 동서독 통합과정 종합 평가』 (서울: 통일연구원, 2009), 25면.

원 내용은 물적 지원에서부터 행정자문 및 상담, 전문인력 파견 등 다양하였다. 초기에는 사무실 설비, 복사기 등과 같은 물적 지원이 가장 많았으나, 점차 동독 지방행정 조직 자체의 내부적 개선이 필요하다는 사실이 지적되었다. 따라서 서독 측의 지원 내용도 동독 지방자치단체 공무원들을 상대로 한 행정업무에 관한 상담과 자문으로 변화해갔다. 그러나 동독 측은 결국 서독 행정 전문가들의 상설 투입, 즉 파견을 요청해왔으며 이에 서독은 행정 전문 인력을 파견하기 시작했다. 1990년 5월 말에서 8월 중순까지 서독의 93개 도시를 대상으로 조사한 바에 따르면 1990년 중반까지 가장 많이 행해진 업무가 상담, 세미나, 직원파견이었고 이런 종류의 지원이 65% 정도 비율을 차지했다.²⁵⁴⁾ 이렇게 물적 지원에서 상담, 전문 인력 파견으로 그 지원 업무가 변화하기 시작하였다.²⁵⁵⁾ 구체적인 파견의 형식도 초기에는 단순히 출장 및 파견형식에서 동독 지역에서 상주하면서 행정조직 정비를 지원하는 전근 형태로 변화되었다. 1991년 약 1만여 명이 파견된 이래로 행정조직의 통합이 어느 정도 완료된 1995년 12월 기준, 약 3만 5천여 명이 동독 지역에 파견되었으며, 그 인적 구성은 연방정부에서 파견된 인원이 16,500명, 지방자치단체에서 파견된 인원이 18,500명으로 지방자치단체에서 파견된 인원이 더 많았다.²⁵⁶⁾ 특히 통일 후 첫 해 동안 약 20% 정도의 서독 지방자치단체의 고위직 공무원들이 동독으로 파견되었고 그 덕분에 동독 지방자치단체의 행정 개혁이 효과적으로 이루어질 수 있었다.²⁵⁷⁾

2) 행정인력 지원 방식 및 특징

254) 이상 김경량·염돈민, 앞의 책(주 204), 68~70면 참조.

255) 구체적으로 서독의 노드라인-베스트팔렌 주와 동독의 브란덴부르크, 메클렌부르크-휘어포머른 주간의 행정협조사항을 살펴보면, ① 노드라인-베스트팔렌 주 및 주 산하 각 지방자치단체에서 브란덴부르크 주에 있는 39개의 군과 6개의 시, 메클렌부르크-휘어포머른 주에 있는 12개의 군과 1개의 시의 상담소에 각 최대 4명까지 상담원을 배치하고 이들의 최소 체류기간은 4~6주간의 기간으로 하며, ② 이들에 대한 인건비 및 물품비 등 제반비용은 파견주체인 노드라인-베스트팔렌주가 부담하고, ③ 동독의 브란덴부르크, 메클렌부르크-휘어포머른 주는 상담소의 장소와 설비 등을 담당한다는 내용으로 되어 있었다(김경량·염돈민, 앞의 책(주 204), 72~73면).

256) 초기에는 연방정부에서 파견된 인원이 조금 더 많았으나 시간이 지남에 따라 지방자치단체에서 파견한 인원이 더 많은 비중을 차지했다(손기웅·강구섭·양대중, 앞의 책(주 253), 24면).

257) Hubertus von Morr, "Local Autonomy and German Unification", 『North Gangwon forum』, Vol. 2, Research Institute for Gangwon, 2001, p. 9.

당시 서독 연방정부는 동독 지역으로 파견할 행정지원인력을 모집함에 있어서 서독 출신 공무원의 자발적인 의사여부를 가장 우선시 하였으며, 동독 지역으로 파견 또는 전출시 근무의욕을 높이기 위해 보조금 지급, 승진상 혜택 등 여러 가지 인센티브 시스템을 실시하였다.

한편 동독 지역의 지방자치단체들은 통일 후 행정조직 정비를 위해 서독으로부터 파견된 경영전문가 또는 연방정부에서 파견된 전문가보다 자신들과 자매결연을 체결한 서독 지방자치단체로부터 파견된 공무원을 더욱 신뢰하고 선호했으며 이는 당시 파견된 연방공무원들은 지역의 특색을 잘 모르고 조직운영의 효율성만을 강조했으나 서독의 자매결연 지방자치단체로부터 파견된 공무원들은 자신들의 행정 전문성을 구동독지역 지방자치단체의 특성에 맞게 적용시켜갔기 때문이라고 한다.²⁵⁸⁾ 이는 중앙공무원과 지방공무원간에 행정 경험과 접근방식이 차이가 있을 수밖에 없으므로 서독 지역에서 지방자치단체 공무원으로서의 경험이 역시 같은 지방자치단체인 동독 지역에 더 잘 적용될 수 있었기 때문이라고 판단된다.

3) 공직자 재교육

통일 후 연방 정부는 동독 지역 신규 채용 공직자들에 대해 연방공공행정연수원, 연방민방위아카데미, 연방재무아카데미 등을 통해 재교육을 실시하였다.²⁵⁹⁾ 이렇게 연방 차원의 공직자 재교육 프로그램과 별도로, 신설된 각 주 및 산하 지방자치단체에

258) 심지어 동독 지방자치단체들은 경영전문가나 연방공무원을 기피하기까지 했으며, 이와 달리 서독 지방자치단체 공무원은 자신이 서독 지방자치단체에 근무하면서 쌓은 지방 특유의 지식을 동독 지방자치단체의 특성에 맞게 적용시켜 업무 능력에서 큰 성과를 보였을 뿐만 아니라 구동독 출신 공무원 및 시민들과의 교류에서도 더 큰 호응을 얻었다(Klaus, Manfred, Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen, Berlin: Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Forschung und Publizistik mbH, 1994. p.13. 재인용; 김학성·최진욱, 앞의 책(주 203), 68면).

259) 연방공공행정연수원의 재교육 프로그램을 살펴보면, 연방공무원의 경우는 5주, 지방공무원의 경우는 4주 동안 '민주법치국가에서의 행정업무 기초'라는 강좌를 실시하였으며, 이후 2주 동안 '행정법 및 사법개론'에 대해서 교육을 하고, 이러한 기초 교육 이후에는 전문 및 기능교육을 실시하였다. 전체적으로 연방공무원과 지방공무원의 교육 내용은 대체로 비슷하며 지방 공무원의 경우 지방의 특성이 조금 더 강조되었다(양현모, 앞의 책(주 249), 170면).

서도 자체적으로 동독 출신 공직자들에 대한 재교육 프로그램을 실시하였으나 민주적 행정체제에 대한 전문성 측면에서 이제 겨우 출발한 구 동독 지역 신설 주 및 지방자치단체의 자체적 교육은 한계가 있을 수밖에 없었으며 따라서 자매결연을 체결한 서독 지역 연방주 및 지방자치단체의 지원을 통해 이러한 재교육이 진행되었다.

주요 지원내용은 공직자에 대한 직접 교육, 교수와 전문가 파견, 연수단의 파견근무 등이었으며, 구체적인 교육 내용은 자유민주주의, 법치국가의 행정업무에 수행에 필요한 행정법, 민법 등 법률에 관한 교육과 컴퓨터, 외국어, 세계 경제 등 광범위한 내용을 포함하였다.²⁶⁰⁾

(3) 행정인력의 통합²⁶¹⁾

독일은 통일조약을 통해 일단 동독의 공무원들도 기본적으로 신분을 유지하는 것으로 규정하였다.²⁶²⁾ 그러나 구동독 시절 인도주의나 법치국가적 질서에 어긋난 행위를 한자, 특히 인권을 탄압한 자, 동독 국가보위부(Stasi)에 종사한자는 더 이상 공직에 종사할 수 없도록 하였으며, 전문적 지식이 부족하거나 적성의 부적합으로 업무능력이 떨어지는 경우, 소속기관에서 더 이상 행정수요가 없는 경우, 소속 기관이 해체되었거나 통폐합이 되는 경우에는 6개월 간의 대기기간을 거쳐 그 기간이 지난 후에는 자동 실직되도록 하였다. 이러한 과정을 통해 퇴직한 동독 출신 공무원은 통일 후 3년 동안 전체 공무원의 70%에 달한다.²⁶³⁾

한편, 연방내무부는 1991년 1월 9일 신연방주 공무원으로 재임용에 관한 심사 기준 및 절차를 규정한 '구동독지역 공직자 공무원 임용을 위한 유예기간에 관한 규정'을 발표하였다. 동 규정에 따르면 기존 동독지역의 공무원은 직급에 따라 유예기간을 두고, 그 기간 동안 전문성, 과거 경력 등을 조사하여 재임용여부를 결정하도록 하였으며, 유예기간이 끝난 경우 수습공무원으로 임용하여 3년간 직무수행 교육 및 인성검

260) 양현모, 앞의 책(주 249), 49~50면.

261) 양현모, 앞의 책(주 249), 33~41면.

262) 통일조약 제5장 제20조

263) 이규영, "통일이후 남북한 행정체제 통합에 관한 연구 - 행정조직을 중심으로", 명지대 교육대학원 석사학위논문, 2003, 94면.

사를 지속적으로 받도록 하였다. 수습공무원으로 채용되었다고 하더라도 그 기간 중에도 반인권적 경력이 밝혀지면 재임용에서 탈락되도록 하였다.

(4) 지방행정 지원 조직²⁶⁴⁾

1) 지방자치단체 인력지원단(Personalbörse)

동독지역에 대한 인적지원의 원칙과 관련하여 서독 주 및 연방정부는 ‘자원자’를 보낸다는 원칙을 택하였고, 이와 관련 연방내무성 내에 ‘지방자치단체 인력지원단’이 1991년 베를린에 설치되어 구동독지역 지방자치단체에 필요한 인력을 지원하는 역할을 하였다. 지방자치단체 인력지원단의 운영은 연방 내무성과 지방자치단체연합회가 공동으로 운영하였으며 동독 지역의 지방자치단체로부터 분야별로 필요한 인력의 수요를 파악하고 지원자를 모입하여 동독 지역으로 파견하는 일종의 중개역할을 담당하였으며 1995년 6월 15일까지 존속하며 약 3,800명을 동독 지역에 소개하였다.

2) 지방자치단체협의회

연방 및 주의 대표로 이루어진 지방자치단체협의회는 1990년부터 1992년까지 운영되었으며, 동독 지역 지방자치단체에 대한 업무 조임 및 지도, 상호 의견 교환, 연방 정부의 정책 설명 및 홍보 등의 업무를 담당하였다.

3) 지방자치단체 정보서비스 기관(Infodienst Kommunal)

지방자치단체 정보서비스 기관은 1990년부터 1994년까지 운영되었으며, 게마인데, 크라이스 등 하위 지방자치단체에 필요한 법규변경, 재정, 지방자치단체의 사무처리를 위한 정보들을 주기적으로 전달하는 역할을 하였다.

264) 행정자치부, 앞의 책(주 196), 388~397면.

4) 지방행정조직정비처(Bund-Länder Clearingsstelle)

연방정부와 주의 대표자, 그리고 지방자치단체연합의 대표자로 이루어진 위원회로서 1990년 9월 11일부터 1993년 2월 12일까지 존속하였으며 신설 주 정부 및 산하 지방자치단체의 입장을 듣고 지원이 필요한 분야와 지원 방법, 규모 등에 대해 논의하고 결정하는 업무를 담당하였다. 실제로 이 위원회는 동독 지역에서 건의된 약 1,000여건의 안건을 처리하였으며, 동독 지역의 입장을 대변하는 역할을 했다.

5) 직무참모위원회(Arbeitsstab Neue Länder)

이외에도 본(Bonn)과 베를린의 연방 내무성 내에 설치된 위원회로서 동독 지역 지방자치단체들의 행정사무 지원 및 자문, 행정지도 업무를 담당하였으며 특히 재산권 문제와 같이 동독 지역 지방자치단체들이 다루어보지 않았던 업무 수행을 지원하는 역할을 하였다.

II. 지방자치법제의 정립

1. 동독의 지방자치기본법 등의 제정

(1) 지방자치기본법

1990년 3월 18일 자유선거에 의해 수립된 동독인민의회는 서독 지방자치법을 토대로 1990년 5월 17일 ‘지방자치기본법(Kommunalverfassung)’²⁶⁵⁾을 제정하였으며 이에

265) 동독의 기초자치단체(Gemeinde)와 군(Landkreis)에 관한 자치행정법을 말한다. 이 법률은 통일조약이 체결되기 전에 제정되었지만 이후 통일 조약에 기하여 신설 주들이 자신의 지방자치헌법을 제정할 때까지 적용되었다.

따라 1990년 5월 28일 동독 최초로 자유지방선거가 실시되었다. 이 선거에 의해 지방의회, 행정기관의 엘리트들은 거의 새로운 민주 인사들로 선출되어 기존 동독 공산당 관련 인물들이 교체되었다.²⁶⁶⁾ 이를 통해 동독 공산정권 하에서의 기존 중앙집권적 행정구조가 폐지되고 전통적인 독일의 지방자치제도가 부활하게 되었으며, 동독인민의 회가 1990년 7월 22일 제정한 ‘주설치법(Länereinführungsgesetz)’에 따라 분단 전의 5개 주 역시 부활하게 되었다.

신설된 5개 주의 행정업무는 해당 주의 대표가 선출되기 전까지 각 주의 기초 지방자치단체에 의해 선출된 전권위원들이 대행하도록 되었다. 그런데 동독의 기존 관료들이 전권위원으로 선정된 경우가 많았고 이들은 통일 후 행정조직 개편 작업을 수행할 능력이 부족하였기 때문에 서독으로부터 파견된 행정인력의 도움이 필수적이었다. 한편 동독지역 신설 주들은 서독의 기존 지방자치제도를 받아들이는 태도를 취하였으나 구체적인 모습에 있어서는 각 지역에 맞게 다양한 변형이 있었으며 이러한 결정은 어디까지나 동독 지역 신설 주들의 자체적인 판단에 의하였다.²⁶⁷⁾

(2) 지방재산법

지방자치기본법 실시에 따른 제도적 행정적 지원 외에도 지방자치단체의 재정적 독립이 중요했으며 이를 위해 1990년 7월 6일 지방재산법이 제정되었고, 동법은 인민소유의 재산 즉 국유재산이던 재산 중에서 지방자치단체의 행정업무와 공공역무에 필요한 재산들이 지방자치단체에 무상으로 양도되는 것으로 규정하였다.²⁶⁸⁾

2. 신 지방헌법의 제정

동독에 신설된 5개 주는 1992년부터 1993년까지 각 주별로 지방헌법을 제정하였

266) 새로 선출된 509명의 주 의회 위원 중 구 동독 의회 출신은 5명에 불과했다(손기웅, “독일통일 20년: 통합의 쟁점과 과제”, 제172회 북한법연구회 월례발표회 자료, 2011. 12).

267) Hellmut Wollmann, “Local Government and Politics in East Germany”, 『The Berlin Republic : German unification and a decade of changes』, London : Frank Cass, 2003. pp.155~156.

268) 한상우, 앞의 논문(주 251), 81면.

다. 브란덴부르크주가 1992. 4. 14. 가장 먼저 헌법을 제정하였으며, 작센지방주는 1992. 5. 26., 작센안할트주는 1992. 6. 25. 제정하였다.²⁶⁹⁾ 이러한 신설 주의 지방헌법은 기본권에 관한 조항들이 신설되고 주민투표, 주민청원, 주민발안 등의 권리를 인정하여 직접민주주의가 강조되고 있는 특징이 있다. 이처럼 동독 지역의 신설 주에서 지방헌법을 제정하면서 직접민주주의적 요소들을 강조한 것은 독일 통일 과정에서 동독 주민들이 이루어낸 시민혁명의 성과에 영향을 받은 것이라고 평가할 수 있다.²⁷⁰⁾²⁷¹⁾ 한편 신 지방헌법은 주 대표의 지위를 강화하여 정치적 안정을 도모하고 있으며, 공통적으로 헌법재판소를 설치하여 입헌주의를 강조하고 있다.

Ⅲ. 통일 후 최근의 동향

1. 연방과 주간의 재정의 분배

(1) 조세입법권의 분배

서독은 1969년 재정개혁을 통해 혼합재정체제를 도입하였다. 이는 특정 조세에 대한 과세지분을 지방재정조정 기구에서 연방과 주 정부, 각 지방자치단체가 처음부터 나누는 것을 의미하며, 이렇게 조세체계에서 국세와 지방세의 분리체계를 기본으로 하면서도 특정 조세에 대해서는 중앙과 광역, 기초자치단체가 지분을 나누어 갖는 혼합 체제를 병용함으로써 일정 부분 지방자치단체의 재정의 안정을 도모하고 있다.²⁷²⁾ 즉 서독 기본법에 따르면 조세입법권이 연방과 각 주에 분배되어 있으며 연방

269) 구체적인 각 주별 헌법 제정 현황은 김철수, 앞의 책(주 181), 319면 참조.

270) 김철수, 앞의 책(주 181), 322면.

271) 한편, 1990년대 초반 직접 민주주의적 요소는 비단 구동독 지역 뿐 만 아니라 독일 전반에 걸쳐 지방자치제도에 반영되기 시작했다(Hellmut Wollmann, "Germany's Most Recent Waves of Local Government Reform: The Double Impact of Local Direct Democracy and Administrative Modernization", 『Zeitschrift der Koreanisch-Deutschen Gesellschaft für Sozialwissenschaften』 Vol.12 No.1 (2002), pp 347~348. 이외 동유럽 공산국가의 지방자치단체 차원에서 민주주의 체제의 확립 발전 과정에 대해서는 Baldersheim, Harald ed al. Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe, Boulder 1996. 참조.

은 관세와 전매에 대하여 배타적인 입법권을(기본법 제105조 제1항), 그 밖의 조세에 대해서는 그 세수가 전부 또는 일부가 연방에 귀속되는 경우 등 일정한 요건을 구비하는 경우 각 주와 경합적인 입법권을 가지며(기본법 제105조 제2항), 각 주들은 연방이 자신의 입법권을 법률에 의하여 사용하지 않는 경우 입법권을 가지며(기본법 제72조 제1항), 지역소비세의 경우에는 연방 법률에 의해 규율된 조세와 도종이 아닌 한 배타적인 입법권을 가지게 된다(기본법 제105조 제2a항).²⁷³⁾²⁷⁴⁾

(2) 공동세제도

한편 위에서 살펴본 조세입법권적 측면에서 지방자치단체의 재정을 보장해주는 혼합재정제도 외에도 재정수입의 ‘분배’의 측면에서 지방자치단체의 재정력을 확보해주는 조세제도로서 ‘공동세(Gemeinschaftssteuer)’제도가 있다. ‘공동세’제이란 소득세, 법인세, 부가가치세 등 거래세를 그 세원으로 하여 이를 ‘공동세’로서 연방과 주에 분배하는 제도를 말한다(기본법 제106조 제3항). 우리나라와 같은 단일국가의 경우 이들 세원을 우선 국세로 하여 거둔 후 지방세로 이양하는 방식을 취하고 있으나 독일의 경우 당초부터 이들 세수를 ‘공동세’로 하여 연방과 주간에 분배해가는 방식을 취하고 있는 것이다.²⁷⁵⁾ 통일 후에도 이러한 ‘공동세’제도는 신설 주를 포함한 전체 독일연방

272) 최기식, 앞의 논문(주 90), 75면

273) 독일의 연방과 주간의 재정고권의 분배에 대해서는 김세진·김성배·전학선·문병효, 『중앙과 지방재정의 관계에 대한 법제 연구』 한국법제연구원, 2010, 164~178면 참조. 이렇게 독일의 경우 조세입법권이 헌법적 차원에서 주에게 인정되고 있다는 점에서 조세법률주의(헌법 제59조)를 표방하면서 이를 국가의 독점적 사무로 명시하고 있는 우리와 다른 점이라고 할 것이다. 그 외에도 아래에서 후술하는 공동세제도와 수평적 재정조정제도는 독일의 각 주들의 재정 안정에 큰 기여를 하고 있다. 이러한 제도들은 연방국가의 특유한 제도라고 할 것이나 향후 우리 지방자치단체의 북한 협력지원의 활성화를 위해 지방자치단체의 재정적 안정이 필수적이라는 점에서 적용가능한 부분이 없는지 살펴볼 필요도 있다. 이에 대해서는 본 논문 ‘제4장, 제2절, V, 7, 재정지원’에서 후술하기로 한다.

274) 독일은 1994년 기본법 제28조 제2항 제3문에서 ‘자치행정의 보장은 재정상 고유행정의 기초를 포함한다. 제마인데가 세율을 결정할 수 있는 권한을 갖는 경제력 관련 세원까지 이러한 기초에 포함한다’고 규정하여 지방자치단체의 재정의 보장에 대한 명시적 규정을 두고 있다(홍정선, 앞의 책(주 23), 496면).

275) 이에 대하여 우리의 경우도 중앙과 지방의 재정불균형을 해결하기 위해 적어도 부가가치세만이라도 중앙과 지방이 공동으로 이용할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다는 주장도 있다(김세진·김성배·전학선·문병효, 앞의 책(주 273), 184면).

에 적용되었다. 구체적으로 공동세의 배분에 대해 살펴보면, 우선 공동세는 각 지방자치단체의 재정력의 형평성과 재정수요의 안정적 해결을 위해 먼저 지방자치단체(게마인데)에게 15%를 배정되고, 나머지 85%가 연방과 16개의 주정부에게 배분되게 된다. 이때 구체적으로 연방과 주정부간의 지분은 명문의 규정으로 사전에 정해져 있지 않으며 세입 세출 규모, 연방과 각 주정부간의 개별적 상황에 따라 탄력적으로 정해지게 된다. 이와 관련 연방 상원이 2년마다 구체적인 지분비율을 의결하게 되어 있다.²⁷⁶⁾ 이러한 공동세 제도가 통일 후 초기 과정에서 동독 지역에 신설된 5개 주에 대한 재정지원에서 큰 역할을 한 것으로 평가된다.²⁷⁷⁾

(3) 재정조정제도(Finanzausgleich)

독일 기본법은 조세수익의 분배와 관련 연방과 주간의 분배(수직적 재정조정), 각 주간의 분배(수평적 재정조정) 절차를 규정하고 있으며(기본법 제106조, 제107조 제1항, 제2항), 이 중 수평적 재정조정제도는 ‘상호책임의 동맹원칙(ein bündnisches Prinzip des Einstehens füreinander)’과 ‘연대공동체(Solidargemeinschaft)’라는 연방국가적 이념에 비추어 연방과 주간의 조세수익 분배의 결과가 각 주의 고유한 국가성을 고려하더라도 적절치 않은 경우에 각 주는 재정적으로 약한 다른 주에게 일정한 지원을 할 의무가 있다는 이념에 기반한 것으로서 통일 후 신설 5개주의 재정 확보에 큰 도움이 되었다.²⁷⁸⁾

2. 제1, 2차 연대협약의 체결

276) 이러한 공동세 제도 덕분에 지방자치단체의 재정력 확보가 가능했고 그러한 덕분에 지방자치단체가 연방의 사업에 재정을 교부할 수 있는 이른바 역교부가 가능했다고 할 것이다(최기식, 앞의 논문(주 90), 75면).

277) 독일 통일 직후 동독 지역의 경제의 변화와 문제점에 대해서는 Carlin, M. W. The New East German Economy: Problems of Transition, Unification and Institutional, GERMAN POLITICS, Vol.7 No.3, FRANK CASS & CO. LTD. 1998. 14~32면 참조.

278) 재정조정제도의 자세한 절차 및 방식에 대해서는 김세진·김성배·전학선·문병효, 앞의 책(주 273), 190~191면.

통일 후 동독 지역 신설 주를 돕기 위해 연방정부와 서독 주들은 1995년 연대협약(Solidarpakt)을 체결하였고(제1차 연대협약), 이에 따라 1995부터 2004년까지 총 1,607억 마르크 규모의 금액이 구동독지역에 지원되었다. 그러나 이러한 1차 연대협약만으로 충분하지 않다는 인식이 확대되면서 2001년 연방정부와 각 주 정부는 제2차 연대협약을 체결하였다. 그 내용은 2005년부터 2019년까지 연방정부와 서독 지역 지방자치단체가 총 1,565억 유로를 동독 지역 지방자치단체에 지원해야 한다는 것이었다. 구체적으로 그 중 1053억 유로는 주민 수에 따라 각 지방자치단체에 배분되며, 나머지 금액은 지역경제구조촉진, 도시건설지원, 개보수 및 스포츠 지원 등 40여개 이상의 개별 프로그램을 담고 있다. 이러한 연대협약에 의한 재정지원은 동독 지역 지방자치단체로서는 주민 1인당 조세수입이 서독지역의 49%정도밖에 되지 않을 정도(2007년 기준)의 부족한 재정을 보충하는 매우 중요한 수단이 되고 있다.²⁷⁹⁾

이러한 연대협약에 따른 지원 덕분에 1990년 독일 통일 당시 서독지역의 1/3 수준에 불과하던 동독지역 1인당 GDP는 통일 후 20년이 지난 지금 시점에서는 약 70%에 달하며, 생산성은 서독지역의 20~25%에 불과하던 것이 80%수준까지 증가하였고, 특히 2006년부터 2008년까지의 동독지역의 산업성장률은 7.5%로 서독지역의 4.3%보다 월등하게 높은 수준이다.²⁸⁰⁾ 이러한 높은 성장률은 바로 제2차 연대협약에 따라 동독 지역의 경제 및 사회간접자본에 2005년 이후 400억 유로 이상의 재정지원이 있었기 때문이라는 것이 독일 현지의 평가이다. 그리고 향후 제2차 연대협약이 끝나는 2019년에는 동독 지역의 GDP수준이 최소한 서독 지역의 저소득 주들의 수준에 이르게 될 것으로 전망되고 있다.²⁸¹⁾

3. 지방자치단체간의 갈등

279) Deutsche Bank, 구동독지역 경제발전 보고서(2009. 9. 2). : 동 보고서에 따르면 2009년 기준 동독 지역 인구는 약 900만 명으로 독일 전체 인구의 약 20%, GDP는 15%, 1인 당 소득은 서독지역 평균의 66~68%, 명목임금 및 생산성은 서독의 80%를 차지하고 있으며, 최근 5년간 생산성 증가율은 연평균 +2.4%로서 서독지역의 +2.0%보다 높다.

280) 한국수출입은행, 『독일통일백서, 2009』 (서울: 한국수출입은행, 2009), 8면.

281) 주독 대한민국대사관, 『독일통일세미나』 (주독 대한민국대사관, 2010), 265면.

(1) 지방자치단체간의 갈등

위와 같이 통일 초기의 행정협조 및 통일 후 20년에 이르는 동안 계속되어 온 연대협약에 의한 서독 지역 지방자치단체들의 동독 지역 지방자치단체들에 대한 재정지원 덕분에 동독 지역의 경제 및 사회가 빠르게 발전하고 있음에 비하여, 서독 지방자치단체들은 재정악화로 인하여 사회기반시설 등에 대한 투자에 어려움을 겪고 있으며, 심지어 연대협약의 이행을 위해 돈을 빌려서 동독 지역 주들에 지원을 하는 상황을 겪고 있다.²⁸²⁾ 그러나 전반적으로 통일 이후 지난 20년에 걸친 동독 지역 신설 주들에 대한 막대한 재정지원에 대해 서독 지역의 대체적인 분위기가 크게 부정적이지 않아 제2차 연대협약이 끝나는 2019년 이후에도 동독 지역에 대한 지원이 지속될 수 있을 것으로 예상된다고 한다.²⁸³⁾

(2) 재정조정기준법의 제정

위에서 살핀 바와 같이 각 주간의 재정조정을 둘러싼 갈등이 계속 되자 2001년 9월 9일 재정조정기준법(Maßstäbengesetz)이 제정되었으며 2005년 1월 1일부터 시행되기 시작하였다. 동법에서는 재정조정에 있어서 주의 고유한 국가성(Eigenstaatlichkeit) 뿐

282) 이와 관련하여 독일 포쿠스(Focus)紙는 2010. 2. 1. ‘누가 서독을 구할 것인가?’라는 제목으로 ‘독일프로축구팀의 중심지인 겔제키르헨시는 2009년까지 1억 7900만 유로의 연대협약 재정을 부담했으며, 이중 상당부분은 대출을 받아 지원한 상황인데 반해 구동독 주 소속의 어느 지자체는 주민들을 위한 무도회와 뷔페, 무료 헬기여행을 할 정도로 재정의 남용을 보이고 있다’고 보도하고 있으며, 동일자 ‘뒤스부르크(Duisburg) 市長과 막테부르크(Magdeburg) 市長과의 대담기사’를 통해, ‘구서독의 뒤스부르크시의 경우, 구동독 지방자치단체들과의 연대를 위해 그동안 5억 6천만유로를 지불해온 여파로 인하여 아동극장, 청소년시설 등 공공시설의 폐쇄, 공공일자리 감소 등의 피해를 입어왔으므로 제2차 연대협약을 폐기해야 한다’는 구서독 뒤스부르크 시장의 주장과, ‘여전히 동독지역 지자체들이 거둬들이는 세입이 서독의 53%수준에 불과함을 지적하며 서독과의 격차해소를 위해 연대협약은 지속되어야 한다’는 구동독의 막테부르크 시장의 주장을 소개하며 과거 구동서독 연방주 및 소속 지자체 상호간 갈등에 대해 집중 보도하고 있다. 한편, 서독 지역 지방자치단체들은 재정 압박에 대한 대책으로 기존의 수요 중심 예산 절차에서 자산 중심의 절차로 예산 수립절차를 변경하려고 노력하는 등 많은 노력을 하였으며 이러한 과정에서 각 주의 대표자 선출방식을 주민의 직선으로 개정하는 등 지방자치단체의 행정체제를 변경하기도 했다(Elcock, Howard, “German Lessons in Local Government: The Opportunities and Pitfalls of Managing Change”, Local Government Studies, Vol. 24, No 1, Spring 1998. pp. 41~54).

283) 주독 대한민국대사관, 2009. 9. 2.자 구동독지역 경제발전세미나자료.

만 아니라 연방국가의 연대공동체(Solidargemeinschaft)로서의 관점도 고려되어야 한다고 규정하면서도(제6조), 재정조정 의무의 이행의 결과 조정 의무를 부담하는 주들의 재정력이 결정적으로 약화되어서는 안되며, 주간의 재정력의 평준화도 배제되어야 할 뿐만 아니라 각 주간의 재정력 순위가 역전되어서는 안된다고 규정하여(제9조) 재정 상황이 양호한 주와 그렇지 않은 주간의 이해관계를 모두 반영하여 이를 조정하려고 하고 있다.²⁸⁴⁾

제4절 동서독 지방자치단체의 협력·지원의 성과와 문제점

I. 성과

1. 통일 전 지방자치단체간 협력·지원의 성과

통일 전 지방자치단체간의 협력·지원은 가급적 동서독 주민간의 접촉은 막고 자매결연을 통한 정치적 목적을 달성하고자 했던 동독 측의 소극적·방어적 태도 때문에 어려움을 겪었으나 서독의 인내로 인하여 어느 정도 성과를 거두었다고 볼 수 있다.²⁸⁵⁾ 또한 동독 정권은 앞서 살핀 바와 같이 자신들에게 상대적으로 정치적으로 호의적인 사민당이 집권하고 있는 지방자치단체들과 주로 자매결연을 체결하고 이를 통해 자신들의 정치이념을 서독의 지방자치단체들을 통해 전파하고자 하였고 이로 인하여 서독 연방정부와 사민당이 집권한 지방자치단체들간에 갈등이 발생하는 등 나름대로 어느 정도 정치적 성과를 얻기도 하였으나, 후술하는 바와 같이 동서독 주민간의

284) 문병효, “독일의 재정조정시스템과 재정헌법의 개혁”, 『외법논집』 제22권, 한국외국어대학교 법학연구소, 2006, 119~125면.

285) 일례로 1989년 베를린 장벽 붕괴 전까지 자매결연을 체결한 동서독 지방자치단체가 매년 작성했던 연례실무사업계획을 100% 이상 초과달성했다는 점에서도 적어도 지방자치단체 스스로의 자체평가 결과는 양측이 모두 만족하고 있었다고 볼 수 있다(Hoesch, Jan., Drei Jahre kommunale Partnerschaften mit der DDR, Deutschland-Archiv 22 (1989), p37, 재인용; 심익섭, 앞의 논문(주5), 282면).

접촉은 결국 동독 측이 막으려했던 서독의 민주주의와 지방자치제도 이념의 동독으로의 유입을 가져왔으며 결국 동독 시민 혁명과 통일에 촉매 역할을 하는 결과를 초래하여 동독 공산정권의 붕괴를 초래했던 것이다. 구체적으로 그 성과를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 주민 상호간 교류를 통한 유대감 증진

동서독 주민간의 상호 방문은 1950년대 중반까지는 비교적 자유로웠으며 매년 평균 200만 명 정도가 상호방문을 하였다. 그러나 1961년 베를린 방벽 설치 후 대폭 줄어들었다가, 동서독간에 통행협정(1971년 12월 27일)과 교통조약(1972년 5월 26일)이 체결된 후 인적교류가 다시 활성화되기 시작하여 1970년대 중반에는 매년 300만 명의 서독주민들이 동독을 방문하였다. 그러나 같은 기간 서독을 방문하는 동독 주민들의 수 중 연금생활자를 제외한 일반 주민의 수는 1970년대에 매년 4~6만 명에 불과하였다.²⁸⁶⁾

그러나 자매결연 사업으로 인한 상호 방문은 그 인적 비율을 살펴볼 때, 서독을 방문하는 동독인들의 인원의 비율이 기존의 동서독 주민 상호간의 친인척 방문 등의 비율과 비교했을 때 대폭 늘어났으며,²⁸⁷⁾ 또한 기존의 방문은 친척, 친구 방문 등으로 사유가 제한된 반면에 자매결연 사업으로 인한 방문은 방문 사유가 문화 교류, 체육 교류 등 다양하여 보다 다양한 접촉이 가능했다는 특징이 있다.

즉 기존의 동서독 주민 상호 방문이 친인척 방문 또는 서독 주민들의 동독 여행과 같은 제한된 범위에 국한되었던 것에 비하여 동서독 지방자치단체간의 교류는 자매결연체결 후 구체적인 사업 진행을 위한 교류도 가능했다는 점에서 교류의 폭을 넓히고 내용을 다양화했다는 의미를 갖는다.

이렇게 상호 교류가 확대됨에 따라 동서독 주민간의 유대감 역시 증대될 수 있었

286) 다만, 연금생활자 즉 남자 65세, 여자 60세 이상의 자 또는 재해연금대상자들은 약 100만 명 정도 방문이 가능했다(통일부, 앞의 책(주 16), 52~54면).

287) 자매결연사업으로 인한 상호 방문의 인적 비율을 살펴볼 때 57%가 서독인의 동독방문, 43%가 동독인의 서독방문이었다(김상수, “남북한 교류협력 활성화를 위한 제도 개선방안 연구-지방자치단체 남북협력사업을 중심으로-”, 포천: 대진대학교 법무행정대학원 석사학위논문 (2009), 52면).

다. 1988년 독일시 연합회가 동독 도시들과 자매결연을 맺었던 서독 도시들에 대한 설문조사를 살펴보면 32개 도시 중 14개 도시가 '자매결연이 주민간의 친밀한 유대감을 증진시켜 독일 통일에 기여하고 있다'고 대답하고 있으며, 12개 도시가 '부분적으로 그렇다', 6개 도시가 '그렇지 않다'고 대답하여 전반적으로 긍정적으로 대답하고 있다.²⁸⁸⁾ 비록 동독 측은 일반 동독 주민들과의 접촉을 최대한 제한하려고 했으나 언론 등을 통한 자매결연사실 및 상대 도시에 대한 홍보가 이루어지고 이를 동독 주민들이 알게 되면서 동독 주민들 역시 서독에 대한 유대감과 서독 도시에 대한 전망이 더 커질 수밖에 없었다.

(2) 통일 문제에 대한 인식의 전환

서독 주민들의 동독 주민들에 대한 관심을 증대시켰다는 점 역시 독일 통일 과정에서 지방자치단체의 교류의 중요한 성과 중 하나라고 할 수 있다. 자매결연 이후 지역 언론 등을 통해 자매결연을 체결한 동독 측 도시에 대한 다양한 소식을 접하게 되면서 서독 주민들은 자연스럽게 자매결연을 체결한 동독 측 도시에 대해 관심을 갖게 되었으며 이러한 관심은 통일문제가 나와는 무관한 거창한 국가적인 문제라고만 생각하던 기존의 인식의 틀에서 벗어나게 해주어 통일문제를 내 문제로 인식하는 인식의 전환이 이루어지게 해주었던 것이다.

독일 통일이 자매결연이 시작된 1986년 이후 4년여 만에 이루어졌다는 점에서 독일 통일 실현에 직접적인 큰 영향을 주었다고 볼 수 없다는 견해도 있으나,²⁸⁹⁾ 이러한 지방자치단체 주민간의 교류·협력을 통한 인식의 전환은 통일 과정 및 통일 후에 폭발적인 자매결연의 증가로 이어졌고 결국 이러한 지방자치단체간 자매결연이 통일 후 동독 지역의 지방행정체계의 성립과 지방자치제도의 조기 확립 및 안정에 큰 기여를 했다는 점에서 통일 전 교류·협력의 그 출발로서의 역할을 인정해야 할 것이다.

288) 통일부, 『동서독 교류 협력 사례집』 (서울: 통일부, 1994), 276면.

289) 김상수, 앞의 논문(주 287), 53면; 김학성·최진옥, 앞의 책(주 203), 60면 등.

(3) 민주주의 의식의 고취

또한 1986년 이후 공식적인 자매결연이 1989년 베를린 장벽 붕괴 전까지 70여 개까지 증가함에 따라 자연스럽게 서독의 지방자치이념과 이론이 동독으로 유입되기 시작하였으며, 이는 동독의 학계와 실무계에 그동안 수십 년간 사실상 폐지되어 있었던 지방자치제도에 대한 관심을 불러일으키게 되었다. 그리하여 새롭게 지방자치에 대한 연구가 확산되기 시작하였으며 이에 따라 전통적인 사회주의 원칙들인 중앙집권적인 명령·경제 체제 등에 대한 비판적인 분위기가 확산되기 시작했다.²⁹⁰⁾

결국 이러한 지방자치에 대한 관심과 연구가 동독 내 민주화에 대한 열망을 불러일으키고 동독 주민들의 민주혁명과 그로인한 통일을 이루는 데 큰 기여를 했다고 할 수 있다. 이는 독일 통일의 계기가 된 동독 주민들의 공산정권에 대한 민주화 시위의 출발이 1989년 5월 7일에 치러진 동독 '지방선거부정'에 대한 항의였고, 그 시위가 처음 시작된 도시가 이미 1987년 9월 14일 12번째로 서독 하노버(Hannover)와 자매결연을 체결한 동독의 라이프찌히(Leipzig)였다는 점에서도 알 수 있다고 할 수 있다.²⁹¹⁾ 지방자치단체간 자매결연을 통해 서독의 민주주의와 지방자치제도에 대한 이해도가 더 깊어진 동독 주민들에게, 비록 실질적인 권한은 별로 없었다고 하더라도 어디까지나 지역주민의 대표를 뽑는 선거에서 발생한 심각한 선거부정이 그동안 억눌렀던 공산체제에 대한 불만을 표출하는 촉매제 역할을 했음을 부정할 수는 없을 것이다.

2. 통일 후 지방자치단체간 협력·지원의 성과

(1) 지방자치제도의 확립 및 안정화

통일 전에 활발하게 진행되고 있던 동서독 지방자치단체간의 협력·지원은 통일 후

290) 심익섭, 앞의 논문(주 5), 283면.

291) 당시 동독 공산당은 이번 선거에서 공산당이 지명한 후보에 대한 찬성 투표율이 98.85%라고 발표했으나 대학이나 교회가 있는 지역에서는 기권자가 10~15%나 되었을 정도였으며, 고르바초프는 그의 영문판 자서전 '회고록'에서 이 선거가 동독 지도부가 행한 가장 노골적인 부정선거라고 규정한 바 있다(양창석, 앞의 책(주 180), 30면).

폭발적으로 증가하기 시작하여 통일 전 70여개였던 자매결연이 3년여 만에 약 2,000여개로 확대되었음은 앞에서 살핀 바와 같다. 이러한 자매결연을 통한 행정협조는 ‘자조를 향한 지원’이라는 모토 하에 진행되었으며 구체적으로 재정확보문제, 채무의 차환, 지역경제의 재조정 등 일련의 문제에 대해 전문가 풀을 형성하여 자문·인력파견 등의 방식으로 진행되었다. 그리고 이러한 행정지원을 위한 지방자치단체들의 노력으로 인하여 통일 후 비교적 조기에 동독 지역에서 신설된 지방자치조직이 안정화되는 데 크게 기여하였다.²⁹²⁾

통일 후 행정체제의 수립은 단순히 중앙정부의 물적·인적 지원으로 해결할 수 있는 사항은 아니었으며, 전국가적인 역량을 총 동원할 것을 요구하였고 그러한 측면에서 지방자치단체가 주도적으로 동서독 지방자치단체간 협력·지원을 통해 동독 지역의 지방자치단체의 행정체계 신설에 협력한 것은 빠른 시일 내에 동독 지역의 행정체계가 안정적으로 수립되는 데 큰 기여를 하게 된 것이다. 이러한 사실은 동독 지역으로 파견된 전체 공무원 중 지방자치단체 소속 공무원의 수가 그 중 절반을 차지한다는 점에서도 알 수 있으며,²⁹³⁾ 특히 앞서 설명한 바와 같이 동독 지역의 지방자치단체들은 통일 후 행정조직 정비를 위해 서독으로부터 파견된 경영전문가 또는 연방정부에서 파견된 전문가보다 자신들과 자매결연을 체결한 서독 지방자치단체로부터 파견된 공무원을 더욱 신뢰하고 선호했다는 점에서도 단지 양적인 측면에서 뿐만 아니라 질적인 측면에서도 지방자치단체간 협력·지원만이 갖는 특유한 중요성과 성과를 보여준다고 할 것이다.

(2) 민주주의의 정착

동서독 지방자치단체간의 협력과 지원은 지방행정조직의 조속한 안정화뿐만 아니라 지방자치제도를 통해 민주주의 사회에 익숙하지 않은 동독 주민들의 민주주의에 대한 이해도를 높이고 민주주의를 조기에 정착시키는데 큰 기여를 했다.

292) 한상우, 앞의 논문(주 251), 78면.

293) 주 256 참조

통일 전 지방자치단체간의 교류를 통해 동독 주민들이 민주화 의식을 고취시켰다면 통일 이후에는 지방자치제도의 조속한 확립을 통해 동독 주민들이 이른바 ‘폴뿌리 민주주의’라고 일컬어지는 지방자치제도를 직접 체험해보게 함으로써 ‘민주주의’ 정치체제를 이해하고 아래로부터 민주화시키는데 큰 기여를 했다고 할 것이다.

(3) 사회 통합

통일 후 약 2,000건이 넘는 지방자치단체간 자매결연은 동서독 주민간의 사회통합에도 큰 역할을 하였다. 구 동독지역 지방자치단체들 사이에서 연방정부에 의한 동독 신설 주에 대한 지원은 국가가 해야 하는 당연한 의무처럼 여겨지는 경향이 있었으나 지방자치단체들의 자발적인 자매결연을 통한 물질·인적 지원은 같은 민족으로서의 도움으로 받아들여졌고 이는 결국 통일 후 자칫 심화될 수 있었던 사회적 갈등 요소를 완화하고 어느 정도 사회의 통합을 이루어 가는데 큰 기여를 하였다. 특히 1995년에 체결된 제1차 연대협약과 2001년에 체결된 제2차 연대협약을 통한 서독 측 지방자치단체들의 동독 지역 지방자치단체에 대한 대규모 재정지원은 동독 지역 지방자치단체의 세입을 보충하여 재정 운영 규모를 서독 수준으로 근접할 수 있도록 하였고 이로 인하여 동독 지역의 경제발전에도 큰 기여를 하였다.²⁹⁴⁾

뿐만 아니라 위에서 살핀 바와 같이 동독 지역 지방자치단체가 서독 지방자치단체 공무원들과의 교류를 더 선호하였고 서독 지방공무원들이 동독 주민들과의 교류에도 더 성공적이었다는 점에서도 지방자치단체 차원의 교류가 사회통합에 매우 큰 역할을 하였다고 할 것이다. 독일 통일 당시 독일은 ‘구동독 체제의 변화’와 ‘서독 및 서유럽 체제로의 통합’이라는 두 가지 당면 과제가 있었고 결론적으로 이러한 과제를 잘 감당했다고 평가되고 있는데, 지방자치단체의 사회통합역할이 기여한 바가 크다고 볼 수 있다.²⁹⁵⁾

294) 독일 포커스(Focus)紙 2010. 2. 1.자 동서독 시장 간의 대담기사에서 동독 지역 막테부르크(Magdeburg)市長 역시 “연대협약을 통한 재정지원에 대해 서독 지역 지방자치단체들에 대해 감사하는 마음이며 이는 서독의 위대한 성과이다”라고 극찬하고 있다.

295) Ralph M. Wrobel, “German Unification : A Review after 20 Years with Special Focus on Transformation and Intergration Issues”, The Korean Journal of Unification Affairs, Vol. 21

II. 문제점

1. 통일 전 지방자치단체간 협력·지원의 문제점²⁹⁶⁾

(1) 서독 지방자치단체의 준비부족

서독의 지방자치단체들은 체계적인 준비없이 자매결연에 임하였고 그로인하여 막상 동독에서 입장을 변경하여 적극적으로 교류협력에 응해오자 오히려 서독의 각 지방자치단체들과 연방정부간에 추진 방향 등에 관한 갈등이 발생하는 등 혼란이 발생하기도 했다. 특히 동독의 정치체제, 사회문화적 상황 등에 대한 서독 지방자치단체의 공무원들의 이해 부족으로 인해 상호간에 오해와 불신이 생기기도 했으며, 이러한 이유로 별다른 성과를 얻지 못하는 경우가 많았다.

(2) 연방정부와 지방자치단체간의 갈등

동독의 경우 중앙집권적 체제였으므로 중앙정부가 전적으로 개입하여 서독과의 접촉을 통제한 반면 서독의 경우 각 주와 지방자치단체의 자율성과 독립성이 보장된 연방국가의 특성상 연방정부가 서독 지방자치단체들의 동독 측과의 접촉을 사후에 인지하거나 연방정부 차원에서 동서독 지방자치단체의 협력·지원에 관한 통일된 지침을 초기에 마련하지 못하는 등 연방 정부와 지방자치단체간의 소통 부족으로 인하여 체계적인 준비를 하지 못하는 문제가 발생하기도 했다.²⁹⁷⁾

또한 지방자치단체가 연방정부의 정책에 반하는 내용으로 자매결연을 체결하여 연방정부와 지방자치단체간에 갈등을 초래하기도 했다. 이러한 사태를 방지하고자 첫

No. 1, The institute of peace affairs, 2009. pp.2~3.

296) 송인호, 앞의 논문(주 188), 199~201면.

297) 김영윤, 앞의 논문(주 214), 49면. 이러한 경향 때문에 연방차원에서 별도의 통계조차 이루어지지 않았다.

번째 자매결연이 체결된 직후인 1986년 7월 당시 내독성 장관이던 빈텔린(Heinrich Windelen)은 ‘지방과 직접적 연관성을 갖지 않는 정치적 기본입장표명을 자제할 것, 동서독 기본조약 및 동서독간 협정을 인용할 경우 어떠한 내용의 해석도 피할 것, 협상 및 협정체결과정에서 개인 및 단체차원에서 동서독 시민들간의 접촉확대에 최대의 가치를 둘 것’이라는 3가지 유의사항을 당부하기도 했으나²⁹⁸⁾ 이러한 연방정부의 권고가 제대로 지켜지지 않았다. 일례로 당시 야당이던 사민당이 집권하고 있던 잘츠기터(Salzgitter)시는 당시 동독의 고타(Gotha)시와 자매결연을 하면서 동독 측의 주장을 받아들여 1961년 11월 24일 잘츠기터시 내에 설치되어 동독의 비인도적, 반법치국가적 범죄행위에 대한 자료를 수집·보존하는 역할을 해오던 ‘동독인권침해기록보존소²⁹⁹⁾’의 폐지의 필요성을 언급하여 연방정부의 입장과 대립하기도 했다.³⁰⁰⁾

(3) 동독 측의 소극적·일방적 태도

자매결연 체결 과정에 있어서 서독이 자매결연의 성사를 위해서 동독 측의 주도권을 인정하고 수용하는 방식을 취하였기에 동독 측의 일방적인 주장에 서독 측이 끌려갈 수밖에 없었다는 한계가 있었다.

또한 구체적인 교류협력의 내용에 있어서도 동독 측의 소극적 태도가 한계로 작용했다. 예를 들어 서독은 엘리트 중심의 체육교류보다는 다수의 주민들이 참여하는 대중점을 두고 체육교류를 하고자 하였으나 동독은 경기에서 승리를 통해 체제선전을 하고자 하였고 가급적 주민간의 직접 접촉을 제한하려고 하는 등 동독이 통제받지 않

298) von Below, Andreas, Innerdeutsche Städtepartnerschaften – ein Weg zu mehr Begegnungen: Eine Fachtagung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Deutschland-Archiv 21(1988), p.409. 재인용; 김학성·최진옥, 앞의 책(주 203), 65면.

299) 정식명칭은 ‘잘츠기터 주 법무성 중앙기록보존소(Die Zentrale Erfassungsstelle der Landesjustizverwaltungen in Salzgitter)’로서 1961년 8월 13일 동독이 베를린 장벽을 설치하고 탈출하고자 하는 동베를린 주민들에게 총격을 가하는 등 인권침해행위를 하는 상황에 대하여 서독 연방정부와 각 주 정부의 법무부장관들이 논의하여 동독과 가장 긴 국경을 맞대고 있는 니더작센(Niedersachsen)주 잘츠기터시의 잘츠기터-바트 지방법원 구역 내에 설치한 기관이다. 통일될 때까지 29년 동안 약 4만 여건의 인권침해사례를 수집 정리하였으며, 동독 정권에 대한 간접적인 압력수단으로서의 기능, 동독 주민에 대한 심리적 기대기능 등을 수행했다고 평가된다.

300) 행정자치부, 앞의 책(주 196), 279면.

은 주민간의 접촉을 금지하였기 때문에 자유로운 교류가 이루어지지 않은 한계도 있었다.

2. 통일 후 지방자치단체간의 협력·지원의 문제점

(1) 동서독 행정인력간의 갈등

1) 갈등의 내용

한편 통일 후 지방자치단체간의 교류 및 동독 지역에 대한 행정지원에 있어서도 예기치 못하게 급박한 통일이 이루어짐으로 인하여 문제가 발생하기도 했다. 대표적인 것이 동독지역으로 파견된 서독 공직자들과 동독 공직자와의 갈등이다. 사전 준비 부족으로 인하여 40년간 사회주의 정권하에서 살아왔던 동독 지역 주민 및 공무원 조직에 대한 이해가 부족한 인력들이 동독 지역으로 파견되다보니 동독 지역 공무원들과의 갈등을 피할 수 없었던 것이다.

통일 직후 서독 출신 행정인력의 파견에 대하여 동독 공직자 및 주민들의 태도는 이들이 동독 지역에 자유민주주의 행정체제 구축에 기여할 것이라는 기대감에 비교적 긍정적이었다. 그러나 시간이 경과함에 따라 동서독 출신 공직자 간에 갈등과 불화가 심화되었다. 동독 지역 공직자들은 서독 출신 공직자들이 거만하고 독선적이며 이기적이라고 비판하였으며 이에 반하여 서독 출신들은 동독 지역 공직자들이 독창성과 독립성, 책임감이 부족하며 권위적이라고 평가하였다. 이러한 갈등으로 인하여 상호 협력에 상당한 장애를 발생시켰다.³⁰¹⁾

2) 갈등의 원인

① 사회 문화적 차이 및 서독 출신자의 고위직 장악

301) 양현모, 앞의 책(주 249), 53면

이러한 갈등의 근본 원인은 사회주의적 행정체제에 익숙했던 동독 지역 공직자와 민주적 행정체제를 습득한 서독 출신 인력들간의 근본적인 문화적 차이, 그리고 행정 능력의 차이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 갈등을 증폭시킨 것은 서독 출신 인력들이 각 지역 행정에서 고위직을 차지하였다는 점이었다. 이는 동독 출신 현지 공무원의 입장에서는 승진기회를 상실하는 것을 의미하여 갈등의 요인이 되었다. 통일 조약에 따르면 구동독지역 행정체제는 구동독 공직자들을 중심으로 재구축되며 서독에서 파견된 공직자들은 보조적 역할을 하는 것으로 되어 있었으나 실제로는 조언자, 고문단 역할을 넘어서 점차 ‘책임자’, 또는 ‘결정권자’의 역할을 수행하게 되었고 민주적 행정체제에 대한 전문성의 측면에서 서독 출신들이 동독 지역 지방자치단체 주요부처의 고위직을 차지하게 된 것이 갈등의 원인이 되었던 것이다.³⁰²⁾

② 행정인력 선발의 문제

그런데 동서독 간의 통일이 40여 년간의 분단으로 인한 이질화된 두 개의 사회의 통합이었다는 점, 또한 서독의 자유민주주의체제로 통합이었다는 점에서 생각해보면 위 두 가지 갈등 원인은 어느 정도 예상할 수 있는 부분이고 한편으로는 필연적으로 발생할 수밖에 없는 부분이기도 하다. 그럼에도 불구하고 이러한 갈등이 심각했다는 것은 다음의 이유가 가장 컸던 것으로 지적되고 있다.

당시 예측하지 못한 급속한 통일로 인하여 동독 지역의 신설 주에 대하여 대규모의 신속한 행정인력 지원이 필요하였으나 이러한 이유로 당시 연방정부는 최초로 행정지원인력을 지원함에 있어서 최소한의 선발기준 및 심사도 없이 지원자를 우선 파견한다는 정책 하에 지원자 대부분에게 동독지역 근무를 허락했고, 그 결과 단순 호기심, 새로운 경험, 빠른 승진기회, 경제적 이점, 자신의 능력을 테스트하기 위함을 이유로 파견을 지원한자의 비율이 58%를 차지했고 사명감과 동독 지역에 도움이 되기 위해

302) 양현모, 앞의 책(주 249), 57~58면; 1991년 가을 브란덴부르크 내무부의 고위공직자 중 60%, 법무부의 고위공직자 중 70%가 서독 출신이었다.

지원한 비율은 19%에 지나지 않았다.³⁰³⁾ 또한 당시 연방정부는 서독 출신 공직자 중 동독지역으로 지원자가 적을 것이라는 예상 하에 동독 지역으로 파견에 대한 유인책으로 급여, 진급, 퇴직금 등에서 과다한 혜택을 주었으나, 오히려 이로 인하여 사명감보다는 승진이나 경제적 이익을 바라고 파견을 신청하는 부작용을 초래하였고, 동독에 대한 이해 부족 및 사명감 부족 등의 이유로 인하여 동독 지역의 공무원, 주민들과 갈등이 야기되는 문제가 발생하기도 했다. 심지어, 서독에서 능력 부족으로 퇴직대상이었던 자들이 동독으로 파견되기도 했고, 이들은 결국 동독에서 ‘군림’하는 태도를 보이는 등 동독 주민들과 갈등을 일으켰다.³⁰⁴⁾ 또한 전문가 대신 서독의 퇴직 공무원들이 주로 파견되었고 이것이 문제를 발생시키는 한 원인이 되었다는 비판도 있다.³⁰⁵⁾

3) 갈등의 해소

이러한 갈등은 시간이 지남에 따라 동독 출신 공직자들이 민주적 행정체계를 습득하고 신설주 및 지방자치단체에서 고위직을 차지해 감에 따라 점차 해소되었다. 일례

303) <표 4>구동독지역 파견 및 진출자의 지원동기

지원동기	비율
개인적 호기심	19%
사명감, 의무감	7%
새로운 경험	18%
창조적 일을 찾기 위해	16%
자기 능력을 테스트하기 위해	7%
빠른 승진기회를 얻기 위해	5%
경제적 이점이 있기 때문	9%
구동독 지역에서 영구히 살기 위해	3%
(통일) 흥분을 감추지 못하여	4%
구동독에 도움이 되기 위해	12%

*출처: Grunow, Dieter, VerwaltungshelferInnen als 'Change-Agents' und 'Zeitzeugen': Ergebnisse der schriftlichen Befragung von Landesbediensteten, in: Dieter Grunow und Mitarbeiter, Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität, Bielefeld: Kleine Verlag, 1996, p.95 재인용; 양현모, 앞의 책(주 249), 57면.

304) 조홍래, “통일한국의 행정체제 통합방안에 관한 연구”, 경기대학교 대학원 박사학위 논문 (2005), 91면.

305) Bernd Martin, “Experiences of German Unification : Lessons for Korea”, The Journal of Eurasian Studies, Vol. 2 No. 2, Asian Europe Perspective Association, 2005. 12. p. 247.

로 2002년 이후에는 대체로 동독 출신들이 동독 지역 신설 지방자치단체의 고위직을 차지하고 있는 것으로 나타났으며,³⁰⁶⁾ 특히 2003년 독일 지방자치단체 고위직 공무원을 대상으로 이루어진 ‘지역 행정에 대한 장악력을 가지고 있다고 생각하는지’를 묻는 설문조사에서, ‘충분한 권한과 자율성을 가지고 있다’고 대답한 비율이 동독 지역의 경우 60.3%, 서독 지역의 경우 67.4%로 나타나 큰 차이가 없었다는 점에서도 이러한 문제는 통일 후 10여 년이 지나면서 거의 해결되었다고 볼 수 있다.³⁰⁷⁾

(2) 공직자 재교육의 문제³⁰⁸⁾

통일 후 서독 지역 지방자치단체가 구동독 지역 지방자치단체 공무원의 재교육을 위해 교수와 전문가 파견 등 대대적인 지원을 하였으나, 그 과정에서 여러 문제가 발생하였다.

우선, 구동독 출신 공직자의 자질과 능력에 대한 사전 지식 및 평가가 부족하여 교육대상자의 수준 및 수를 정확하기 파악하기가 어려웠다. 실제로 동독 출신 공직자의 전문성과 능력은 예상보다도 더 낮은 것으로 드러났고 이러한 수준에 맞춘 교육내용 개발, 교수진 선발 등 구체적인 계획을 수립하는 것이 초기에는 어려울 수밖에 없었다.

또한 교육 시설 및 강사진이 절대적으로 부족하였다. 갑작스런 통일로 인하여 강사진 확보를 미리 해놓을 여유가 없었으며 기존의 강사 외에 대학교수 등을 초빙하여 교육을 실시하였으나 필요한 수요에 비해 현저히 부족한 상황이었다.

뿐만 아니라 동서독간의 공직자의 지급의 기준이 상이하고 주로 공직자에 대한 교육이 사회주의 이념 교육에 치중하였던 관계로 각 지급에 부합하는 교육을 위해서 우선 동독 출신 공직자들을 서독의 직급에 상응하도록 분류하는 문제가 선결문제가 되기도 했다.

306) 손기웅·강구섭·양대중, 앞의 책(주 253), 29면.

307) Thomas R. Cusack, 『A national challenge at the local level : Citizens, Elites and Institutions in Reunified Germany』, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Germany, 2003. p.124.

308) 양현모, 앞의 책(주 249), 50~52면.

제5절 남북관계에 대한 시사점

I. 지방자치단체의 역량 강화 및 인식의 전환의 측면

1. 지방자치단체의 역량 강화 및 인식의 전환

통일 문제가 그 물적·인적 광범위성으로 인하여 단순히 중앙정부적 차원에서 단독으로 처리할 수 있는 문제가 아니라 전국가적인 역량을 총 동원해야 해결할 수 있는 문제라는 점에서 미리 각 지방자치단체의 통일 역량을 강화시키는 것은 통일의 성패를 좌우할 수도 있는 매우 중요한 문제이며, 이러한 점에서 지방자치단체의 통일에 대한 역할을 강조하는 것은 지역 공무원 및 주민들의 통일과 분단문제에 대한 관심을 높여 향후 통일 과정에서 필요한 총체적인 지역의 역량을 강화시키는 데 큰 기여를 할 수 있다. 실제로 동서독 통일 과정에서도 연방정부 공무원만으로는 동독 지역의 지방행정체제의 구축과 정비를 위해 파견될 행정지원 인력을 모두 감당할 수는 없었고 결국 연방공무원보다 더 많은 수의 지방자치단체의 공무원들이 동독 지역에 파견되었을 뿐만 아니라 업무적 적합성 및 해당 지역 주민들과의 융화에 있어서 지방자치단체 공무원들의 성과가 더 높았다는 점에서도 지방자치단체의 역량을 미리 강화해놓을 필요가 있다. 또한 결국 중앙정부 외에 지방자치단체의 적극적인 역할이 필요하다는 점에서는 앞으로의 남북한 간의 통일이 급작스런 통일이 되던 아니면 점진적 통일이 되던 차이가 없다고 할 것이므로 그 준비의 필요성은 여전히 크다고 할 것이다.

한편, 동서독 통일 과정에서 동독 이탈 주민에 대한 사회 동화와 적응 업무를 최종적으로는 서독의 각 지방자치단체의 주민들이 자발적인 모임 등을 통해 담당하였고 이렇게 한 것이 공무원 등 관(官)주도의 프로그램들보다도 더 효과적이었다는 점도 눈여겨 볼 필요가 있다. 즉 지방자치단체의 역할 강화라는 측면에는 지방 공무원 조직과 같은 행정기관에 대한 측면 외에도 해당 지역 주민들의 통일 준비 의식 고취를 통

한 지역 주민들의 역량 강화도 포함해서 이해해야 한다.

인구와 산업의 수도권 집중도가 매우 높은 우리의 현실로 인하여 자칫 국민의 의식 자체도 통일 사무는 국가, 다시 말해 중앙정부의 일일 뿐이므로 지방에 거주하는 주민으로서는 특별히 관심을 가질 이유가 없는 것으로 오도되기 쉬운 우리의 현실 속에서 동서독 통일 과정에서 지방자치단체의 역할은 통일 사무가 결코 국가만이 해야 하고 할 수 있는 사무가 아니라 지방자치단체의 역할이 오히려 더 클 수 있는 사무임을 깨닫게 해주는 '통일 준비에 대한 인식의 전환'을 불러일으키는 매우 중요한 사례가 된다고 할 것이다.

2. 독일과의 차이점에 대한 검토

물론, 연방주의 전통을 가지고 있는 독일이었기에 지방자치단체간 협력·지원이 성 공할 수 있었으며 우리의 경우가 그러한 전통이 없어서 그 효과를 기대할 수 없다는 견해도 있을 수 있겠으나, 동서독 지방자치단체간의 협력에 있어서도 실제로 '연방주' 단위의 협력·지원이라기보다는 작은 지방자치단체 단위의 수 천 개의 자매결연을 통한 협력이었다는 점에서 우리의 경우와 본질적인 차이는 없다고 할 것이며, 협력·지원의 상대방인 동독 역시 통일 전에는 '민주주의 중앙집권제의 원칙'에 따른 강력한 중앙집권적 국가였다는 점에서 우리의 상대인 북한의 지방행정체제와 다를 바 없었다는 점에서도 동서독 사례가 우리에게도 많은 적용가능한 시사점을 준다고 할 것이다. 또한 오히려 주 정부의 자율적 권한의 폭이 넓고 대외 활동의 자유가 보장된 연방주의 전통이 연방정부와 주 정부간의 갈등을 초래하는 요인으로 작용한 독일과 달리 중앙 정부의 권한이 강력한 우리의 경우에는 그러한 갈등의 여지가 적고 유기적인 협조하의 진행이 가능하다는 장점이 있을 것이다.³⁰⁹⁾

309) 분단의 기원과 깊이 등에 대한 독일과 우리나라의 차이점과 공통점에 대한 자세한 논의는 Hanns Grünther Hilpert, "A Comparison of German and Korean Division: Analogies and Differences", International Journal of Korean Unification Studies Vol 19, No 1, Korea Institute for National Unification, 2010. pp. 128~150. 참조.

II. 접근을 통한 변화의 측면

서독의 경우 1960년대부터 이른바 '접근을 통한 변화(Wandel durch Annaeherung)' 정책을 통해 동독과의 교류·협력을 통해 동독의 변화와 동서독 주민간의 통합과 동질성을 높이려 하였으며, 동서독 지방자치단체간의 협력·지원 역시 이러한 정책의 과정에서 추진된 것이다. 우리의 경우 동서독과 달리 비극적인 전쟁도 겪었고 남북의 대치상황도 훨씬 더 오래되었으며, 북한의 현실도 동독의 경우보다도 그 인권 유린 및 독재의 강도가 극심하다는 차이가 있으므로 서독의 정책을 그대로 받아들이긴 어려운 면이 있는 것이 사실이다.

하지만, 동서독의 경우에서 드러났듯이 동독 측에서는 지방자치단체간 협력의 범위를 가급적 제한하고 대신 서독에 대한 정치적 이념 공세를 통해 서독 내부의 갈등을 초래하고자 하였고 실제로 어느 정도 그러한 목적을 달성하여 서독 내부의 갈등을 초래하기도 하였으나, 오히려 서독의 지방자치이념이 동독으로 유입되어 아래로부터의 민주주의 의식을 고취시키고 결국 동독 체제 변혁을 위한 갈망을 증폭시켰다는 점에서 우리에게 주는 시사점이 있다고 할 것이다.

III. 지방자치단체 북한 협력·지원시 유의점의 측면

구체적으로 독일의 경험을 토대로 지방자치단체의 북한협력·지원을 추진할 때 유의해야 할 점을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.³¹⁰⁾

첫째, 북한에 대한 충분한 이해와 준비가 필요하다. 동서독 지방자치단체의 자매결연 체결 초기에 서독 지방자치단체들이 동독 지역에 대한 정보 부족으로 인하여 불필요한 갈등을 빚는 등 여러 시행착오를 겪었음을 유의하여 사전에 북한의 사회, 문화, 행정적 특징 등에 대해 충분히 인지하고 있어야 한다.

310) 이하 송인호, 앞의 논문(주 188), 203~204면 참조.

둘째, 다양한 교류 방식에 대한 연구가 필요하다. 동독의 경우 역사적으로 지방분권적 배경이 있었지만 북한의 경우 동독보다 중앙집권적 정도가 더 심하므로 지방자치단체간 자매결연 방식 이외에도 사업별 교류·협력 방식을 활용할 필요도 있다. 구체적인 사업선정과 관련해서는 동서독 도시간의 교류에서 볼 수 있듯이 전문가 교류, 문화교류 등 가급적 정치적 이해관계가 개입되지 않은 사업을 선정하는 것이 중요할 것이다.³¹¹⁾

셋째, 맹목적인 태도를 지양하고 인내심을 갖고 추진하여야 한다. 특정 정치적 이념에 기초하거나 선거용으로 활용할 목적으로 과도한 대가를 지불하고라도 대북교류를 성사시켜야 한다는 맹목적 태도를 지양해야 하며, 북한의 경우 동서독 통일을 지켜보았기에 더욱 방어적 태도, 경직된 태도를 보일 가능성이 높다는 점을 고려하여 인내심을 가지고 점진적으로 접근하는 자세가 필요하다.

넷째, 중앙정부와 지방자치단체간에 긴밀한 협력체계를 갖추어야 한다. 독일의 경우 연방주의 국가의 특성상 지방자치단체가 자율적으로 자매결연을 추진한 결과 동독 측의 의도에 휘말리어 연방정부와 정치적인 갈등이 발생하는 부작용이 있었으며, 이에 대하여 결과론적으로 이러한 기민당이 집권한 연방정부와 사민당이 집권한 지방자치단체간의 정책차이가 오히려 동독정권의 자매결연에 대한 방어적 태도를 완화시켜 자매결연을 확대하는데 기여를 하기도 했다는 평가도 있으나,³¹²⁾ 불필요한 정치적 혼란을 야기하는 폐해가 컸다는 점을 부인할 수 없으므로 이러한 폐해를 미리 방지할 필요가 있다. 북한의 경우에도 남한의 지방자치단체의 대북교류·협력을 정치적으로 활용하고 경제적인 이익만 취하려고 할 가능성이 매우 높으므로 지방자치단체의 남북교류·협력에서의 자율성을 인정하고 통일 준비에 대한 역량을 길러주면서도 중앙정부와의 유기적 협력을 통해서 체계적이면서도 정책적 일관성을 가질 수 있도록 제도를 정비하는 것이 필요하다.³¹³⁾

다섯째, 지방자치단체의 남북교류·협력사업이 독단적·임의적으로 흐르지 않도록 지방자치단체 내부에서부터 법과 제도를 정비할 필요가 있다. 조례와 규칙 등 자치법규

311) 조광제, 앞의 논문(주 205), 88면.

312) 김학성·최진욱, 앞의 책(주 203), 74면.

313) 이에 관한 제도 정비, 법제화에 대한 자세한 내용은 본 논문 제4장 제2절 V.에서 후술하기로 한다.

를 통해 추진해야 하며, 조례와 규칙의 내용에서 지방자치단체 장의 독단적인 사업추진을 견제할 수 있도록 독립적인 추진위원회를 구성하여 진행하도록 정비할 필요가 있다.

제6절 중결

-지방자치단체 역할 확대의 필요성

동서독 지방자치단체간의 교류·협력의 사례에서 알 수 있듯이 지방자치단체의 북한 협력·지원은 중앙정부에 비하여 상대적으로 정치적 성격이 덜하다는 점, 재정적인 측면에서 민간단체에 비해 보다 안정적이라는 점, 지역주민의 참여를 유도할 수 있다는 점 등에 있어서 통일 문제를 해결하는 데 많은 도움이 될 수 있다. 또한 북한의 지방자치단체와 직접 교류가 가능해진다면 북한 사회를 아래로부터 다양화·민주화하는데도 크게 기여할 수 있으며, 특히 장기적으로 볼 때 행정, 경제, 사회 문화 등 각 분야의 통합기반을 구축하는데 매우 큰 기여를 할 수 있다.³¹⁴⁾

이에 대하여 지방자치단체의 북한 협력·지원을 강조하다보면 동서독의 경우처럼 중앙정부와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간 정치적 입장 차에 따른 갈등 등 부작용과 혼란이 클 수 있다는 비판과 우려가 있는 것도 사실이다.

그러나 후술하는 바와 같이 제도 정비를 통해 지방자치단체가 독단적으로 북한 협력·지원사업을 추진하는 것을 방지하여 미리 중앙정부와 사전 협의를 통해 진행하도록 하고, 지방자치단체 내부적으로도 지방자치단체의 장으로부터 독립성이 보장된 남북교류협력위원회가 심의·결정하도록 한다면 지방자치단체 장의 독단적인 추진을 방지하고 정치적 갈등을 최소화해갈 수 있을 것이다.³¹⁵⁾

통일 과정 또는 통일 후에 남북한이 하나의 국가로 통합되기 위해서는 사회, 문화, 행정적인 측면에서 광범위한 남북 교류가 필요하며, 이는 중앙정부 차원에서 단독으

314) 홍양호, “지방자치단체의 대북 교류협력 현황과 추진방향”, KDI북한경제리뷰(제9권 제8호), 한국개발연구원 북한경제팀(2007. 8.), 3면.

315) 이에 대해서는 본 논문 제4장 제2절 V. 4.에서 후술하기로 한다.

로 해결할 수 있는 문제가 아니기에 정치적 갈등과 혼란의 우려가 있을 수 있음에도 불구하고 통일 과정에서 우리 지방자치단체의 역할을 확대하여 미리 지방 공무원 및 지역 주민들에게 북한 및 통일에 대한 지식과 역량을 길러줄 필요가 있다. 그리고 이러한 관점에서 중앙정부는 통일에 관한 업무에 대한 독점 의식에서 벗어나 지방자치단체를 통일을 함께 준비하는 파트너라고 인식하고 그에 걸맞은 대우를 하며 역량을 길러주는 방향으로 정책을 수립하고 지도할 필요가 있다.³¹⁶⁾

316) 이상의 지방자치단체의 역할 확대의 필요성에 대한 자세한 내용은 송인호, 앞의 논문(주 188), 218~219면 참조.

제4장 통일 대비 우리 지방자치단체의 북한 지방자치단체 등에 대한 협력·지원

제1절 서설

향후 남북지방자치단체간 협력·지원 등에 대비하여 지방자치단체의 통일 과정에서
의 역할을 확대하고 역량을 강화할 필요가 있음은 앞서 살핀바와 같다. 실제로 지난
10여 년간 지방자치단체들에 의해서 남북교류·협력사업이 활발히 수행된바 있으며 이
와 관련하여 적용되는 법률 및 지방자치단체의 자치법규가 역시 상당할 정도로 제정
되어있다.

이에 본장에서는 통일 전과 통일 후를 구분하여 우선 통일 전 우리 지방자치단체의
북한 지방자치단체 등에 대한 협력·지원과 관련하여서는 구체적으로 지난 10여 년간
의 지방자치단체에 의한 남북교류·협력사업의 현황과 남북교류·협력관련 적용되는 법
제 현황, 그 중에서도 자치법규의 현황에 대해 자세히 살펴보고 공법적 관점에서 검
토한 후, 그동안의 협력·지원 과정에서의 문제점을 고찰해보면서 통일 과정에서 지방
자치단체의 북한 협력·지원에 있어서의 역할을 확대하기 위한 법제 정비 방안에 대해
서 살펴보기로 한다.

또한 통일 후 북한지방자치단체 등에 대한 협력·지원에 관해서는 급진적 통일과 점
진적 통일의 경우를 구분하여 통일의 상황을 전제한 후 각 경우에 협력·지원의 방법
과 방향, 그리고 이를 대비하기 위한 법제 정비의 방향에 대해 살펴보기로 한다.³¹⁷⁾

317) 한편, 현행 지방자치법은 지방자치단체간의 협력의 방식으로 사무의 위탁(제151조), 행정협의회(제152조) 지방자치단체조합(제159조)을 규정하고 있으나 협력의 방식이 반드시 이에 한정되어야 하는 것은 아니므로 이러한 공법적 형식외에도 사법적 형식으로도 얼마든지 다양한 방법으로 가능하다고 할 것이며, 특히 본 논문에서는 ‘협력’의 대상에 북한의 지방자치단체 뿐 만 아니라 북한의 정부산하기관 등도 포함하여 보다 넓게 파악하고 있다는 점에서도 협력의 방식을 폭넓게 이해할 수 있다고 할 것이다.

제2절 통일 전 북한 지방자치단체 등에 대한 협력·지원

I. 지방자치단체의 남북교류·협력사업의 현황

구체적인 지방자치단체의 북한 협력·지원에 관련된 법제 현황 및 이에 대한 검토를 하기에 앞서 실제로 지난 10여 년 동안 지방자치단체의 남북교류협력사업의 현황 및 문제점을 먼저 살펴보고 법제 정비의 방향성에 대해 먼저 검토해보기로 한다.

1. 전개 과정³¹⁸⁾

1999년 1월 제주도가 북한에 감귤지원사업을 시작한 것을 시점으로 남북관계에서도 지난 10여 년 동안 상당한 정도의 규모로 지방자치단체가 주체가 된 남북교류·협력이 이루어졌다.³¹⁹⁾ 지방자치단체의 남북교류협력은 시기별로 ①모색기(1999~2001), ②침체기(2001~2002), ③확대기(2003년~2005년), ④전환기(2006년 이후)로 나누어 볼 수 있다.³²⁰⁾

(1) 모색기(1999~2001)³²¹⁾

1998년 말 제주도가 감귤가격의 안정화와 북한 주민에 대한 인도적 지원의 목적 하

318) 이하 송인호, 앞의 논문(주 188), 204~207면 참조.

319) ‘남북 교류협력’의 개념과 관련하여 남북교류협력에 관한 법률은 제3조에서 ‘남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력’을 ‘남북교류·협력’이라고 칭한다고 하고 있다. 따라서 교류와 협력을 구분하지 않고 복합명사로서 사용하는 것이 더 적절하다고 보인다(최대석·이종무·박희진·강승희, 『지방자치단체 남북교류 10년 백서』 이화여자대학교 통일학연구원, 2009, 19면).

320) 이하 양현모·임병연, 『지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법』 (서울: 통일연구원, 2009), 113면.; 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2007.) 38~51면.; 최대석·이종무·박희진·강승희, 앞의 책(주 319), 51~78면 각 참조.

321) 최대석·이종무·박희진·강승희, 앞의 책(주 319), 51~60면.

에 감귤 1만 박스를 민간단체인 우리민족서로돕기운동을 통해 북한에 지원한 것을 계기로 지방자치단체 최초의 남북교류가 시작되었다. 또한 접경 지역이자 이른바 남북강원도로 분단된 ‘분단도’인 강원도는 당시의 남북교류·협력 분위기에 적극적으로 호응하여 남북교류·협력사업을 추진하기 시작하였으며, 일회적인 사업으로 끝나지 않고 지속적인 사업이 될 수 있도록 조례 등을 제정하여 추진하였다.³²²⁾ 이 시기의 지방자치단체들은 주로 엑스포, 꽃 박람회 등의 이벤트성 행사에 북한의 관련 단체를 초청하는 방식으로 남북교류를 하려고 하였으나 북한의 과도한 대가 요구, 지방자치단체들의 북한에 대한 이해 및 준비 부족 등의 이유로 대부분 무산되거나 실패로 돌아갔다.

한편, 중앙정부에서는 2000년 7월 1일 행정자치부가 ‘남북지방자치단체간 교류·협력 업무지침’을 제정하여 지방자치단체의 대북 교류·협력사업을 뒷받침하였다. 동지침에 따르면 행정자치부가 지방자치단체의 대북교류·협력사업 추진에 있어서 통일부와 협의·조정하도록 되어 있었으며, 구체적으로 행정자치부 산하에 ‘지방자치단체 남북교류·협력사업 심사위원회’를 구성하여 지방자치단체의 대북사업계획을 우선적으로 심사하였고³²³⁾, 이를 통과해야 지방자치단체가 통일부에 사업승인신청을 할 수 있도록 하는 방식으로 진행되었다.³²⁴⁾

이 시기에 지방자치단체들은 동서독 지방자치단체의 자매결연 및 교류 협력사례를 모델로 하여 북한 지방자치단체들과 자매결연을 추진하였으나³²⁵⁾, ‘당의 영도의 원칙’, ‘민주주의 중앙집권제의 원칙’으로 대표되는 강력한 중앙집권적 국가로서의 북한의 특

322) 강원도는 1998년 9월 9일 ‘남북강원도교류협력위원회 조례’를 제정하고 같은 달 기획관리실 안에 ‘남북교류지원담당’을 신설하였으며, 같은 해 12월 31일에는 ‘강원도남북교류협력기금조례’를 제정하였다. 동 조례는 지방자치단체가 제정한 남북교류·협력사업에 관한 최초의 조례로서 의의가 있다. 이후 강원도는 2001년 3월 기존의 남북교류지원담당을 ‘남북협력담당관실’로 확대 개편하여 남북교류협력사업 추진을 위한 법적 조직적 제도를 정비하였다.

323) 자치행정국장을 위원장으로 하여 공무원 및 민간전문가를 포함 6인의 위원으로 구성되었다.

324) 이후 중앙정부 태도의 변화는 후술하기로 한다.

325) 구체적인 자매결연 추진 유형은 크게 4가지로 구분될 수 있는데, 첫째 도시규모 및 여건의 유사성을 기준으로 포항시가 청진시를, 군산시가 해주시를 교류대상으로 선정했으며, 둘째, 분단 전 행정구역의 동일성을 기준으로 고성군이 북한 고성군을, 웅진군이 북한 웅진군을 각 교류대상으로 선정했다. 셋째, 역사적 유사성을 기준으로 경주시가 개성광역시를 교류대상으로 선정했다. 마지막으로 실향민의 고향을 기준으로 충청남도가 자신의 구역에 거주하는 실향민 다수의 고향인 황해도를 선정하였다(금창호·김병국·한부영·조석주·권오철, 앞의 책(주 200), 59~61면).

성상 이러한 남북지방자치단체간의 자매결연노력이 성공하지 못했으며, 북한의 민족 화합협력연합회과 같은 사실상 중앙정부산하단체를 상대방으로 하여 추진할 수밖에 없었다.

(2) 침체기(2001~2002)

2001년 하반기 미국의 부시정권의 출범과 동시에 남북관계가 경색되자 지방자치단체의 남북교류협력사업 역시 침체되기 시작하였으며, 특히 2002년 6월 북한의 서해 무력도발은 더욱 교류를 침체시켰다. 이 시기에는 주로 민간단체를 통해 우회적·간접적 지원하는 방식을 취하였다. 예를 들어 제주도는 남북협력제주도민운동본부를 통해 1999년부터 시작된 감귤지원을 계속하였다.³²⁶⁾

(3) 확대기(2003~2005)

이 시기의 지방자치단체들은 이벤트성 행사와 자매결연을 통한 대북교류는 어렵다고 판단하고 대북인도적 지원사업에 초점을 맞추어 진행하였고 그중에서도 농업분야에 대한 지원사업을 활발히 추진하였다.

한편, 2003년 5월 이후 행정자치부의 협의·조정과정이 폐지되면서 다른 민간부분의 남북교류·협력사업과 마찬가지로 통일부가 지방자치단체의 남북교류·협력사업을 전담하게 되었다. 이후 지방자치단체의 독자적인 추진을 불허하는 통일부의 정책에 따라 우리민족서로돕기운동 등 대북지원 전문 민간단체들과 공동으로 또는 '남북강원도협력협회' 등 반관반민단체를 설립하여 간접적으로 대북지원사업을 추진하는 방식을 취하였으며, 이 시기에는 경제교류는 비교적 활성화되었으나 지방자치단체간 사회문화 교류 사업은 상대적으로 부진하였으며 이는 북한이 경제적인 이익을 얻을 수 있는 대북지원사업을 선호했기 때문이었다.³²⁷⁾

326) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 앞의 책 (주320), 44면.

327) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 앞의 책 (주320), 46면.

(4) 전환기(2006년~현재)

이 시기에 지방자치단체는 일회적인 인도적 지원에서 지속가능한 개발지원 형식으로 남북교류·협력사업을 진행하였으며, 그 중에서도 농촌개발사업이 가장 활발히 이루어졌다. 그러나 북한은 가급적 민간의 직접적인 교류는 억제하고자 하였으며³²⁸⁾, 2008년이 되자 갑자기 각 지방자치단체가 추진해온 농촌개발사업을 중단할 것을 요청하여 사실상 사업이 중단되었다.³²⁹⁾

이상의 시기별 주요 지방자치단체의 남북교류·협력사업을 정리하면 <표 5>과 같다.

<표 5> 주요 지방자치단체의 남북교류협력사업 현황(1999~2008년)

지방 자치단체 명	년도	사업내용 및 사업품목	금액 (백만원)
경기도	2002	- 경운기 200대, 지붕개량제 180천m ² , 축구공 2002개	1,000
	2004	- 농업: 경운기 100대, 콤팩트 20대 - 보건: 치과장비 5세트, 환자수송용 버스 5대 - 식품: 평양 식품가공공장 설치(착공) - 구호: 긴급구호 의약품 지원	1,340
	2005	- 벼농사 시범사업(3ha) 및 농기자재 지원 등	1,936
	2006	- 개성지역 산림녹화사업 - 평양 당곡리 농촌현대화사업	2,320

328) 이대현, “지방자치단체의 남북한 교류협력에 관한 연구”, 경남대학교 북한대학원 석사학위 논문, 2005, 36면.

329) 북한이 그러한 조치를 취한 이유가 명확하진 않으나 남한이 지원하는 협동농장이 성공하면서 인근의 다른 협동농장과 격차가 벌어졌다는 점, 그리고 협동농장이 지속적으로 남한에 의존적이 된다는 점에 대해 북한 스스로 그 영향의 과급력을 우려하여 중단한 것으로 추정된다(최대석·이종무·박희진·강승희, 앞의 책(주 319), 77~78면).

	2008	- 평양 당곡리 농촌현대화사업 - 개성 개풍양묘장 조성사업 - 말라리아 남북공동방역사업	1,782
강원도	2000	- 못자리용 비닐 27,000롤	234
	2001 ~ 2005	- 매년 어린연어 공동방류(50만~55만 마리) - 연어 부화장 건설(부화장비 및 건축자재) - 북강원도 산림 병해충 방제약품 및 기자재 제 공	4,284
	2006	- 금강산 산림병충해 방제약품, 기자재	283
	2007	- 삼지연 병상장 보수자재지원 - 안병 연어 부화장 사료공장 건립 - 북강원도 수해복구 물자지원	2,019
	2008	- 안변 연어 사료공장 완공 - 북강원도 산림병충해 방제	709
전라남도	2003	- 평남 대동군 농기계수리공장 건설 지원	470
	2004	- 대동군 농기계수리공장 수리 부품 및 장비 지 원	470
	2005	- 못자리용 비닐, 모내기 및 온실 자재 등 지원	680
	2006	- 평양 비닐온실 지원사업, 통일쌀 지원	688
	2007	- 평양 발효 콩공장 건립 지원 및 기술공유	880
	2008	- 평양 발효 콩 빵공장 건립지원	860
제주도	1999 ~2008	- 감귤 및 당근지원	4,510
	2008	- 평양 흑돼지 사육협력사업 지원	200
서울시	2005	- 북한 아동 대상 제과 원료 지원	1,030
	2006	- 평양 조선 중앙연구소 의료장비 지원	350
	2007	- 평양 조선암센터 의료장비 지원	800
	2008	- 평양 조선 중앙연구소 의료장비 지원	800
경상남도	2005	- 남북농업교류를 통한 식량 증산, 기술교류	105
	2006	- 평양 강남군 장교리 협동농장 벼육묘 공장 건	717

		립, 남새 비닐온실 설치 등	
	2007	- 평양 강남군 장교리 농업교류협력사업, - 평양 장교리 소학교 건립	2,493
전라북도	2005	- 농기계 수리공장 및 농기계 지원	1,786
	2006	- 농기계 및 축산시설 지원	140
	2007	- 평남 남포시 대대리 양돈장 지원사업	1,113
경상북도	2007 ~ 2008	- 개성지역 사과원 조성	100
충청북도	2008	- 봉산군 천덕리 협동농장 옥수수단지	190
부산광역시	2006	- 겨례사랑 평양 항생제 공장 건립	456
	2007	- 항생제 공장 건설 및 생산원료 등 지원 - 수해몰자 지원	870
광주광역시	2007	- 수해지역 주택복구 지원	170
울산광역시	2007	- 옥수수 국수 공장 지원 - 영유아 이유식 생산시설 건립 지원	1,389
	2008	- 세계결핵제로운동본부 결핵치료약품지원	226
인천광역시	2005	- 페인트 124톤 등	3,130
	2007	- 평양시 체육단 축구장 현대화	699
	2008	- 평양 치과병원 리모델링 및 의료장비 지원	1,414

*출처: 최대석·이종무·박희진·강승희, 앞의 책(주 319) 64면; 양현모·임병연, 앞의 책(주 320) 124~128면 참조 재구성.

2. 구체적 특징

(1) 시기별 특징

위에서 살핀 바와 같이 초기에는 당시 중앙정부의 남북교류·협력 분위기에 편승하여 여러 가지 활발한 교류 시도가 있었으나 이벤트성 사업에 치우친 관계로 지속적인 효과를 거두지 못한 한계가 있었다. 이후 인도적 지원사업으로 그 사업 추진 내역이 변화하면서 민간단체와 공동으로 상당한 성과를 거두기 시작하였으며, 2006년 이후에는 단순한 일회적 지원에서 벗어나 북한 농촌 개발 등 개발지원사업으로 그 사업 내

역이 변화하였다. 이러한 변화의 흐름은 전체적으로 보아 매우 바람직한 변화라고 생각되며, 결국 북한의 현재 상태가 제3세계 저개발국가의 상황과 유사하다는 점에서 보건·지역개발·교육·산업 등 영역에서 실질적으로 도움이 되면서도 가급적 북한 주민과 직접적인 접촉을 늘릴 수 있는 방향으로 교류협력이 이루어질 필요가 있다.

(2) 사업추진 주체 및 분야별 특징

지방자치단체의 남북교류·협력사업 추진 주체를 살펴보면 광역지방자치단체가 그 중심을 이룬 것을 알 수 있다. 이는 광역지방자치단체가 재정적인 측면에서 상대적으로 여력이 있을 뿐만 아니라 행정적 능력, 대북 정보능력 등에서 기초자치단체보다 더 우월한 능력을 보유하고 있었기 때문이라고 볼 수 있다.³³⁰⁾

사업 추진 분야를 살펴보면 초기에는 이벤트성 사회교류가 주를 이루었으나, 이후에는 경제분야의 교류가 보다 많은 비중을 차지하며, 개발지원으로 교류·협력의 방식이 변화된 2006년 이후에는 농업 등 분야의 사업들이 많아지기 시작했으며, 다년간의 연속성 있는 개발지원 형식이 나타나고 있음을 알 수 있다.

(3) 대상지역적 특징

그동안 우리 지방자치단체의 대북교류·협력사업의 방식은 북한의 특성상 북한의 지방자치단체를 직접 상대방으로 할 수는 없었으며, 북한 정부의 산하에 있는 조선아세아태평양평화위원회, 민족화합협력연합회, 민족경제협력연합회 등의 기관을 우선 그 상대방으로 하여 이들 기관이 북한의 지방자치단체와 해당사업의 추진여부를 협의하여 진행하는 방식을 취할 수 밖에 없었다.³³¹⁾ 그리고 위와 같은 기관들은 주로 평양 등 주요지역에 대한 개발지원을 요청했기 때문에 그 결과 지방자치단체의 사업 대상

330) 2000년도부터 2001년 사이의 초기에 ‘승인’을 받은 지방자치단체의 남북교류협력사업 20건 중 14건은 광역지방자치단체의, 6건은 기초자치단체의 사업이었다(양현모, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구”, 『한국행정연구』 제11권 제2호, 한국행정연구원(2002), 145면).

331) 금창호·김병국·한부영·조석주·권오철, 앞의 책(주 200), 44면.

지역, 특히 개발지원 사업으로 전환된 후의 대상지역은 주로 평양주변 지역, 휴전선과 가까운 지역, 비교적 공업이 발달한 지역이 되었다.³³²⁾

3. 중앙정부의 태도

앞서 설명한 바와 같이 중앙정부에서는 2000년 7월 1일 행정자치부가 ‘남북지방자치단체간 교류·협력 업무지침’을 제정하여 지방자치단체의 대북 교류·협력사업을 뒷받침하였다. 동 지침에 따라 행정자치부 자치행정국장을 위원장으로 하고 공무원 및 민간 전문가 6인으로 구성된 ‘지방자치단체 남북교류·협력사업 심사위원회’를 구성하였으며, 이 심사위원회는 사업계획서의 심사, 승인여부결정, 성과 및 문제점 분석 등의 업무를 담당하였으며, 위원회의 심사기준으로는 ① 사업의 실현가능성, ② 지방자치단체간 사업의 중복추진여부, ③ 사업의 적정성 및 실효성, ④ 지방자치단체의 사업추진능력, ⑤ 공공복리 등 국익부합여부 등 5가지가 있었다.³³³⁾ 그리고 지방자치단체는 이 심사위원회를 통과해야 비로소 통일부에 남북교류협력에 관한 법률에 따른 사업승인신청을 할 수 있도록 하는 방식으로 진행되었다.

이렇게 남북교류협력에 관한 법률에 존재하지 않는 행정자치부의 자체 심사라는 절차를 도입한 것은 지방자치단체의 대북교류·협력사업신청이 급증함에 따라 과중해진 통일부의 업무를 경감하기 위한 취지였으며 따라서 통일부도 행정자치부의 심의결과를 존중하는 태도를 취했고 그리하여 행정자치부 심사를 통과한 사업은 모두 통일부의 승인을 받았다고 한다.³³⁴⁾

그런데 통일부는 2003년도까지는 이렇게 행정자치부의 심사를 통과하기만 하면 지방자치단체를 남북교류협력에 관한 법률 제16조에 의한 협력사업자로 승인을 하였으나, 행정자치부의 사전심사와 통일부의 사업승인을 거치게 하는 것은 이중적 심사로서 신속한 사업추진을 어렵게 한다는 비판에 따라³³⁵⁾ 협의조정제도가 폐지되고 통일

332) 송인호, 앞의 논문(주 188), 208~209면.

333) 금창호·김병국·한부영·조석주·권오철, 앞의 책(주 200), 47면.

334) 양현모·이준호·최유성·최진욱, 앞의 책(주320), 38~42면 참조.

335) 금창호·김병국·한부영·조석주·권오철, 앞의 책(주 200), 85면.

부가 2003년 5월 이후 단독으로 업무를 처리하게 되면서 지방자치단체를 협력사업자로 승인하지 않아 지방자치단체가 독자적으로 남북교류·협력사업을 추진할 수는 없게 되었다.³³⁶⁾

II. 남북교류·협력 관련 법제 현황

1. 남북교류·협력 법제의 시대적 변화³³⁷⁾

(1) 국가보안법의 시대(1948년~1987년)

1) 개관

1948년 남북한이 각자 단독 정부를 수립하고 6. 25. 전쟁을 겪은 이 시기는 남북 교류 협력은 이루어진 바 없으며 적대적인 관계로 지속되었다. 관련 법제를 살펴보면 남북 관계는 1948년 12월 1일 제정된 국가보안법과 1961년 7월 3일 제정된 반공법이 있다. 1972년 12월 27일 제7차 개정헌법 이른바 유신헌법에서 '전문'에 '조국의 평화적 통일의 역사적 사명'이라는 문구가 신설되고, 1972년 7월 4일 남북간에 7. 4 공동성명을 발표하는 등 일부 대화의 분위기가 있었으나 전반적으로는 적대적인 관계가 지속되었다.

2) 판례의 태도

이 시기의 대법원 판례의 북한에 대한 태도는 북한지역은 우리나라의 영토이며 북한은 반국가단체 또는 불법단체라는 입장이었다.³³⁸⁾

336) 이러한 통일부의 태도는 대북 정보가 부족한 지방자치단체가 독자적으로 사업 주체가 되어 북한과 교류협력을 하는 것은 바람직하지 않다는 정책적 판단에 의한 것이었다(양현모·임병연, 앞의 책(주 320), 113면).; 이에 대한 비판론 및 자세한 내용은 본절 II. 3. 남북교류협력사업 절차에서 후술하기로 한다.

337) 도회근, 앞의 책(주 7), 132~152면.

338) 대법원 1954. 9. 28. 대판4286; 대법원 1961. 9. 28. 4292행상48 등

(2) 교류협력의 시대(1988년~2000년)

1) 개관

1987년 10월 29일 제9차 헌법 개정을 통해 평화통일 조항(제4조)이 신설되고 당시 출범한 노태우 정부에 의해 이른바 북방정책이 추진되고 7·7선언 등을 통해 남북관계에 대한 획기적 변화가 시작되어 남북한을 동반자관계로서 전제한 관계 재정립 정책들이 추진되었다. 그로 인하여 1991년 남북이 UN에 동시 가입하였으며, 1991년 12월 13일 남북기본합의서(정식 명칭, 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서)가 체결되었고³³⁹⁾, 1992년 9월 17일 ‘남북화해’, ‘불가침’, ‘남북교류·협력’ 등 3개의 부속합의서가 체결되었다. 남북기본합의서는 전문에서 ‘쌍방사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐한다’라고 규정하여 남북사이 관계가 국가간의 관계가 아님을 천명하였다.

2) 주요 제정 법률 및 판례의 태도

국내법적으로도 1990년 8월 1일 ‘남북교류협력에 관한 법률’과 ‘남북협력기금법’이 제정되어 본격적인 남북교류협력이 시작되었다. 한편 국가보안법이 여전히 존재했으나 당시 남북교류협력에 관한 법률 제3조에서 ‘남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위 안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다’고 규정하여 국가보안법과의 충돌문제를 해결하였다. 이외에도 1997년 1월 13일 통일교육지원법이 제정되었다.

이 시기의 북한에 대한 판례의 태도를 살펴보면 제9차 개정헌법에 의해 신설된 헌법재판소는 북한이 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 반국가단체의 성격이 있다는 이른바 ‘북한의 이중적 성격’을 인정하는 결정을 하였으나,³⁴⁰⁾ 대법원은 여전히 북한을 반국가단체로만 보는 기존의 태도를 유지하였다.

339) 1992년 2월 19일 발효되었다.

(3) 남북관계 발전의 시대(2000년 이후~ 현재)

1) 개관

2000년 6월 15일 남북정상회담 이후 남북 사이의 교류는 더욱 확대되었으며, 1998년 11월 18일부터 시작된 금강산 관광과 더불어 2004년 12월부터 개성공단이 시작됨에 따라 더욱 남북교류협력이 확대되기 시작했다. 또한 2000년 12월 16일 남북사이의 투장보장합의서, 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서, 이중과세 방지에 관한 합의서, 청산결제에 관한 합의서등 이른바 남북경협에 대한 4대 합의서가 체결되기도 했다.³⁴¹⁾ 이후 이의 이행을 위한 '개성·금강산지구 출입·체류합의서' '차량운행합의서' 등이 체결되었다.

2) 주요 제정 법률 및 판례의 태도

2005년 12월 29일 남북관계에 관한 기본법이라고 일컬어지는 '남북관계 발전에 관한 법률'이 제정되었다. 동법은 제3조 제1항에서 '남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다'라고 규정하여, 1991년 남북기본합의서 취지를 반영하였다. 이외에도 2007년 5월 25일 '개성공업지구 지원에 관한 법률', 2007년 4월 27일 '겨레말 큰 사전 남북공동편찬사업법'과 '군사정전에 관한 협정체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률'이 제정되었으며, 2007년 5월 25일 '개성공업지구 지원에 관한 법률'이 제정되는 등 다양한 남북관계에 관한 법률들이 제정되었다.

한편, 이 시기에 대법원 역시 10년 만에 헌법재판소의 결정과 같이 북한의 이중적 성격을 인정하기 시작하였다.³⁴²⁾ 최근 대법원과 헌법재판소는 북한의 지위와 관련하여 헌법 제3조 영토조항 또는 남북기본합의서 및 남북관계발전에 관한 법률 제3조의 규정에 따른 종전의 해석과는 달리 '외국'에 준하는 지역으로 보는 경향이 나타나고 있

340) 헌법재판소 1993. 7. 29. 선고 92헌바48.

341) 2003년 6월 30일 남북합의서 중 최초로 국회의 비준동의를 받았다.

342) 대법원 2003. 5. 13. 선고 2003도604.

다.³⁴³⁾ 또한 헌법재판소는, “의료법 제5조는 의사면허 등 의료면허의 취득에 관하여 규정하면서 국내대학 졸업자와 외국대학 졸업자를 구별하여 그 요건을 달리 정하고 있는데, 북한의 의과대학이 헌법 제3조의 영토조항에도 불구하고 국내대학으로 인정될 수 없고 또한 보건복지부장관이 인정하는 외국의 대학에도 해당하지 아니하므로, 북한의 의과대학 등을 졸업한 탈북의료인의 경우 국내 의료면허취득은 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제14조에 의할 수밖에 없다”라고 판시하여 영토조항의 해석과 북한대학의 국내대학 인정은 별개라고 보고 있다.³⁴⁴⁾

한편, 대법원과 헌법재판소는 공통적으로 북한의 반국가단체성 또는 불법단체성을 인정하는 근거로 ‘북한이 여전히 적화통일의 목표를 버리지 않고 자유민주주의체제를 전복할 것을 완전히 포기하였다는 명백한 징후를 보이지 않고 있는 엄연한 현실’을 제시하고 있으며,³⁴⁵⁾ 이는 북한이 적화통일 목표를 버렸다는 것이 명백해지면 반국가단체성이 부인될 수 있다는 가능성을 보이고 있다고 해석할 수 있다.³⁴⁶⁾

이하 구체적으로 주요 남북교류·협력 법제의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

2. 남북교류·협력 법제 개관

(1) 남북교류협력에 관한 법률

1) 입법배경

1990년 8월 1일 제정된 법률로서 남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신역무의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력(이하 "남북교류·협력"이라 한다)

343) 대법원 2004. 11. 12. 선고 2004도4044, 헌법재판소 2005. 6. 30. 선고 2003헌바114(대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다)는 영토조항(제3조)을 두고 있는 이상 대한민국의 헌법은 북한지역을 포함한 한반도 전체에 그 효력이 미치고 따라서 북한지역은 당연히 대한민국의 영토가 되므로, 북한을 법 소정의 “외국”으로, 북한의 주민 또는 법인 등을 “비거주자”로 바로 인정하기는 어렵지만, 개별 법률의 적용 내지 준용에 있어서는 남북한의 특수관계적 성격을 고려하여 북한지역을 외국에 준하는 지역으로, 북한주민 등을 외국인에 준하는 지위에 있는 자로 규정할 수 있다고 할 것이다.)

344) 헌법재판소 2006. 11. 30. 선고 2006헌마679.

345) 대법원 2003. 5. 13. 선고 2003도604.

346) 이효원, 앞의 책(주 16), 126면.

을 목적으로 하는 행위에 관하여는 다른 법률에 우선하여 동법을 적용하도록 되어 있어(제3조) 남북한 교류협력에 관한 기본법적 성격을 가지고 있다.

2) 주요 내용

주요 내용을 살펴보면, 동법 제4조에서는 남북교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 남북교류협력 추진협의회(이하 "협의회"라 한다)를 두도록 하고 있고, 동법 제9조, 제13조에서 남북한 주민의 상호 방문, 물품 등을 반출하거나 반입할 경우 통일부장관의 방문승인을 받도록 하고 있으며, 제9조의 2에서 북한 주민과의 접촉시 통일부장관에게 사전신고의무를 규정하고 있다. 동법 제12조에서는 남한과 북한 간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다고 규정하고 있으며, 동법 제13조에서는 물품 등을 반출 반입하는 경우 그 물품 등의 품목 등에 관하여 통일부장관의 승인을 받도록 규정하고 있다. 동법 제17조에서는 남북협력사업을 하려는 자는 협력사업마다 통일부장관의 승인을 받도록 하고 있다.³⁴⁷⁾ 또한 동법 제24조에서는 남북교류협력을 증진시키기 위하여 남북교류·협력 사업을 시행하는 자에게 보조금을 지급하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있다고 규정하고 있으며, 동법 제25조의 2에서 업무의 일부를 관련 법인과 단체에 위탁할 수 있는 업무의 위탁 규정을 두고 있다.

(2) 남북협력기금법

1) 입법 배경

남북교류협력에 관한 법률에 따른 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여

347) 구체적인 승인 요건으로는 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 것의 요건을 모두 갖추어야 한다고 하고 있다. 한편, 중전에는 남북교류협력에 관한 법률 제16조에 따라 먼저 '협력사업자'로 승인을 받아야 하고 '협력사업자'로 승인을 받은 자만이 협력사업 승인신청을 할 수 있는 이중적 감독체제를 취하였으나 2009년 1월 30일 동법 개정으로 인하여 제16조의 협력사업자승인제도가 폐지되었다. 이에 대해서는 협력승인절차에서 후술하기로 한다.

남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정해놓은 법률로서 남북교류협력에 관한 법률과 같은 날 제정되었다.

2) 주요 내용

주요 내용으로는, 제3조에서 정부는 이 법의 목적 달성에 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 남북협력기금을 설치한다고 하여 기금의 설치에 대한 사항을, 제4조에서 기금의 재원에 대한 사항을, 제7조에서 기금은 통일부장관이 운용·관리한다고 하여 기금의 운영 및 관리에 대한 사항을, 제8조에서 기금의 용도에 대한 사항을, 제11조에서 기금의 보고 및 환수에 대한 사항을 규정하고 있다. 이 중 기금의 용도에 관한 제8조의 내용을 살펴보면, ① 남북한 주민의 남북 왕래에 필요한 비용(제1호), ② 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금(제2호), ③ 교역 및 경제분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증, 자금 융자(제3호), ④ 교역 및 경제분야 협력사업 추진 중 경영외적인 사유로 인하여 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험(제4호), ⑤ 남북교류협력을 촉진하기 위해 환전 등 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자하는 금융기관에 대한 자금 지원 및 손실보전(제5호), ⑥ 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원 등을 용도로 규정하고 있다(제6호). 특히 제6호와 같이 포괄적 조항을 두고 있음이 특징적이다. 한편, 2011년 말까지 남북협력기금 조성액은 약 10조5,000억 원에 달한다³⁴⁸⁾.

(3) 남북관계발전에 관한 법률

1) 입법 배경

2000년대 들어서 남북간의 교류협력이 급속도로 확대되고 있었으나 이를 뒷받침할 법률적 근거가 부족하여 문제가 되기 시작하였다. 기존의 남북교류협력에 관한 법률

348) 통일부, “2011년 12월 남북협력기금 통계”, 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr)(2012. 1. 18. 방문)

만으로는 변화하는 남북관계를 법적으로 뒷받침하기 어려웠고³⁴⁹⁾ 이에 남북관계에 대해 기본법적 성격을 가진 법률이 제정될 필요성에 대해 논의가 활발하게 제기되기 시작했으며 이러한 논의 끝에 2005년 12월 29일 남북관계에 대한 국가의 정책이 법률적 근거를 가지고 투명하게 추진되게 하려는 목적으로 제정되었다.³⁵⁰⁾

2) 주요 내용

주요 내용을 살펴보면, 남북관계 발전은 자주·평화·민주 원칙에 입각하여 국민적 합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야 한다는 기본원칙을 천명하고 있으며(제2조), 남한과 북한과의 관계가 국가간의 관계가 아니라 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계로서 민족내부의 거래로 보고 있다(제3조). 다른 법률과의 관계에서는 남북회담대표, 대북특별사절 및 파견공무원에 관한 규정만 다른 법률에 우선하여 적용하도록 되어 있다(제5조).

또한 제2장 ‘남북관계 발전과 정부의 책무’에서, 정부에게, 남북화해와 한반도 평화진전을 위해 노력할 책무(제6조), 남북경제공동체를 건설하도록 노력할 책무(제7조), 민족동질성회복을 위해 노력할 책무 및 지방자치단체와 민간단체 등의 교류협력을 확대 발전시켜 남북한간 상호이해를 도모할 책무(제8조),³⁵¹⁾ 인도적 문제 해결과 인권개선, 이산가족 생사 확인 및 상봉·자유왕래를 위해 노력할 책무(제9조), 국제사회에서의 남북공동의 이익을 증진시킬 수 있도록 노력할 책무(제11조), 이들 사업을 위한 재정 확보책무(제12조), 5년마다 남북관계발전에관한기본계획을 수립할 책무(제13조)를 부여하는 규정을 두고 있으며, 남북관계발전에관한기본계획의 수립 그밖에 남북관계 발전을 위한 중요사항을 심의하기 위하여 통일부에 남북관계발전위원회를 두도록 하고 있다(제14조).

제3장 ‘남북회담대표 등’에서는, 남북회담대표의 임명(제15조), 북한에 공무원 파견

349) 남북회담 대표의 임명, 남북합의서 체결·비준 절차, 공무원의 북한지역에 대한 파견 등이 아무런 법적 근거 없이 행해지고 있었다.

350) 입법 당시 동법의 제정 방향에 대해 이념적 대립이 극심했으며 격론 끝에 절충적으로 제정된 법률이다(자세한 내용은 구갑우, “남북관계의 발전과 국회의 역할-「남북관계 발전에 관한 법률」의 제정 과정을 중심으로”, 『국회도서관보』 2006. 31~34면 참조).

351) 지방자치단체의 교류협력의 근거 규정으로서 매우 중요한 규정이라고 할 수 있다.

(제16조)을 규정하여 남북회담에 있어서 회담대표의 자격, 임명절차 등에 대한 사항과 북한에 공무원을 파견할 수 있는 근거 규정을 마련하고 있다.

제4장 ‘남북합의서의 체결’에서는 남북합의서의 체결·비준 절차(제21조)에 대해 규정하면서, 남북합의서의 종류를 예상하여 통상적인 경우에는 대통령이 국무회의 심의를 거쳐 남북합의서를 체결·비준한다고 명시하면서(동조 제1항, 제2항), 국가나 국민에 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대해서는 국회의 동의를 받도록 규정하고 있고(동조 제3항), 대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다고 하고 있다(동조 제4항). 또한 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 남북합의서는 법령 등의 공포에 관한 법률의 규정에 따라 대통령이 공포하도록 하고 있으며(제22조), 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위해 필요하다고 판단될 경우에는 대통령이 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있도록 하고 있다(제23조).³⁵²⁾

한편 부칙 제2항에서 ‘이 법 시행 전에 국회의 동의를 받아 체결·비준한 남북합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 본다’고 규정하여 기존의 국회의 동의를 받은 남북경협에 관련한 합의서가 이법에 의한 남북합의서로 볼 수 있게 되었다.³⁵³⁾

(4) 남북간 합의서 등

① 남북기본합의서

1991년 12월 13일 체결된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서(남북기본합의서)’는 총 4장, 25조로 구성되어 있으며, 제3장에서 남북교류협력을 규정하고 있고, 제15조에서 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체

352) 다만, 국회의 동의를 얻은 남북합의서의 효력을 정지시키고자 할 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다(제23조 제3항).

353) 이법 제정 당시 부칙의 적용을 받는 국회의 동의를 받은 남북경협에 관한 합의서는 총 13개였다(통일부, 『남북관계 발전에 관한 법률』 해설자료, 2005. 12. 8.)

의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작 투자 등 경제교류와 협력을 실시한다고 규정하고 있다. 이후 1992년, 기본합의서에 이어 남북화해, 남북불가침, 교류협력의 3개의 부속합의서가 체결되었으며, 교류협력에 관한 부속합의서는 총 4장, 20조로 구성되어 있으며, 그 중 제1장에서 경제교류협력에 대해 상세히 규정하고 있다.

② 4대 경협합의서

남북한 간에 2000년 12월 16일 개최된 제4차 남북장관급회담에서 채택되었으며, 남북투자장보장합의서, 남북이종과세방지에 관한 합의서, 남북상사분쟁해결에 관한 합의서, 남북청산결제 합의서의 4대 합의서가 그 내용을 이룬다. 4대 경협합의서는 남북간의 합의서 중 최초로 2003년 6월 30일 국회의 동의를 받았다.

③ 남북합의서의 법적 효력

2011년 말까지 남북한간에 체결된 남북합의서는 총 157개에 이른다.³⁵⁴⁾ 그 중에서도 1991년 체결된 '남북기본합의서'의 법적 효력에 대해서 많은 논의가 있으나, 대법원과 헌법재판소는 '일종의 공동성명' 또는 '신사협정'에 불과하며 법적 구속력이 있는 것은 아니라고 보고 있다.³⁵⁵⁾ 남북기본합의서의 경우 내용적으로 입법사항을 포함하고 있어 이는 헌법 제60조 제1항에 따라 그 체결·비준에 국회의 동의를 필요한 사안이라고 할 수 있는데 실제로 국회의 동의를 받지 않고 공포의 절차도 거치지 않았다는 점, 북한 역시 최고인민회의 상설회의에서 승인만 얻었을 뿐 당시 북한헌법에 따를 때 조약의 체결·비준권자인 '주석'의 비준이 없었다는 점 등에 비추어 볼 때 남북 당국 모두 조약으로서의 구속력을 부여하려는 의도는 없었다고 해석할 수 있고 결국 조

354) 통일부 자료실 (<http://dialogue.unikorea.go.kr> 2012년 1월 18일 검색).

355) 대법원 1999. 7. 23. 선고 98두14525 판결, 헌재 1997. 1. 16. 92헌바6등(남북합의서는 남북관계를 '나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계'임을 전제로 하여 이루어진 합의문서인바, 이는 한민족공동체 내부의 특수관계를 바탕으로 한 당국간의 합의로서 남북당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과하며, 법적 구속력이 있는 것은 아니어서 이를 국가간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없고, 따라서 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것도 아니다).

약으로서의 체결 요건도 구비하지 못하였으므로 '조약'으로서의 법적 구속력을 인정할 수는 없을 것이다. 그러나 위에서 살핀 바와 같이 4대 경험합의서 및 이후 9개의 경험관련 합의서는 국회의 동의를 거치는 등 남북한 간에 조약체결의 절차 및 공포 절차 등을 모두 따랐으므로 이는 국내법으로서의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.³⁵⁶⁾

또한 2005년 12월 29일 남북관계발전에 관한 법률에서 남북합의서의 체결·비준에 관한 상세한 근거 규정을 신설하였으므로 이제는 동법에 따라 국회의 동의를 받는 남북합의서는 국내법적 효력을 인정할 수 있을 것이다.

(5) 통일부 지침 및 고시

① 자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침

앞서 설명한 바와 같이 2003년 행정자치부와의 협의조정절차가 폐지되고 통일부가 단독으로 업무를 처리하게 된 이후 2003년 5월 19일 통일부가 제정한 '자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침'이 지방자치단체의 남북교류협력사업에 적용되고 있다.

주요내용을 살펴보면, ㉠ 지방자치단체 차원에서 추진하는 대북교류사업은 남북교류협력에 관한 법률 등 관련 법규 및 절차에 따라 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진하며, ㉡ 대북협상은 해당 지자체가 직접 수행하고, ㉢ 사업관련 소요재원은 해당 지자체 자체 예산 범위 내에서 충당하되, 다만, 국민들이 공감하고 상호이익이 되는 인도적 지원에 관하여 남북협력기금의 일부지원이 가능하도록 되어 있다. ㉣ 또한 자치단체 소속 대북사업 담당공무원을 대상으로 남북교류협력요원 교육프로그램을 운영하고, ㉤ 대북사업 중 모범적 성공적 사례를 중심으로 지자체간 상호정보공유를 지원하는 내용으로 되어 있다.

356) 제성호, “남북합의서에 대한 국내법적 효력부여문제-국제법상 조약의 개념과 우리 헌법과의 관련성을 고려하여-”, 『법조』 통권 571호, 법조협회 (2004), 79~82면; 당시 2003년 8월 23일 4대 경험합의서는 남북사이의합의서 제1호~제4호로 명명하여 공포되었다(대한민국 정부, 『관보』 제15479호, 2003. 8. 23. 103~120면 참조).

② 남북협력기금운용관리규정

남북협력기금법 시행령은 제7조 제1항에서 ‘법 8조에 따른 용도에 기금을 사용하고 자 하는 자는 통일부 장관에게 기금지원 등 신청서를 제출하여야 한다’고 규정하고, 동 시행령 제8조에서 비로소 기금 지원의 요건에 대해 항목별로 규정하면서 그 밖에 필요한 사항은 ‘기금운용관리규정’이 정하는 바에 따른다고 하여 ‘기금운용관리규정’에 위임하고 있다.

그리고 ‘남북협력기금운용관리규정’(통일부고시)에서는 주민왕래지원자금 지원조건(제13조), 문화·학술·체육협력지원자금 지원 대상(제16조), 채무보증대상(제19조), 채무보증조건(제20조), 자금융자대출대상(제21조), 대출금액 및 조건(제22조), 교역·경협사업지원조건(제29조), 금융기관융자자금지원 지원대상, 지원조건(제41조, 제42조), 이산가족 교류지원자금 지원 대상(제46조), 지원 요건(제48조), 인도적 지원자금 지원 대상(제49조), 북한비핵화지원자금 지원대상(제52조), 기타 남북교류협력지원자금 지원대상(제55조)에 대해서 규정하고 있다.

③ 인도적 대북지원 사업 및 협력사업 처리에 관한 규정

자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침이 추상적인 계획안 형식으로 되어 있음에 비하여 통일부의 ‘인도적 대북지원 사업 및 협력사업 처리에 관한 규정(고시)’은 남북교류협력에 관한 법률 및 남북협력기금법의 해당 사항 중 ‘인도적’ 대북지원사업 및 협력사업과 관련하여 보다 구체적인 내용을 규율하고 있다.

우선, 통일부장관이 대북지원사업 추진을 위해 북한의 상대방과 안정적 관계를 유지하고 있다고 인정되고 대북지원사업을 위하여 반출한 물품의 사용에 대한 투명성을 확보하고 있는자를 대북지원사업자로 지정할 수 있도록 하고 있으며(제2조 제2항, 제3조), 협력사업 승인신청절차(제6조), 남북협력기금의 지원신청 및 요건(제8조) 등을 규정하고 있다.³⁵⁷⁾

357) 인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정 제8조(남북협력기금의 지원)

한편, 종전에는 대북지원사업자의 지정 요건상 북한의 상대방과 '1년 이상' 안정적 관계를 유지하고 있을 것을 요건으로 하고 있었고(제2조 제2항), 남북협력기금의 지원 신청의 요건(제8조)과 관련하여 대북지원사업자 지정 및 협력사업 승인 두 가지를 모두 갖추어야 하는 것으로 해석될 수 있는 여지가 있었으나, 2010년 9월 1일 대북지원의 효과성을 제고하고, 기금지원 대상을 확대하고 지원요건을 보다 명확화 한다는 차원에서 이를 개정하여, 대북지원사업자 지정 요건 중 '1년 이상'이라는 기간 요건을 삭제하여 북한의 상대방과 안정적 관계를 유지하고 있으면 되는 것으로 규정하였고, 기금지원요청자격으로 '대북지원사업자 또는 협력사업 승인을 받은자'로 규정하여 의미를 명확히 하였다.

3. 남북교류·협력사업 절차

위 각 법령 및 지침에 따른 지방자치단체의 남북교류협력사업의 절차를 살펴보면 다음과 같다.³⁵⁸⁾

(1) 협력사업승인신청

남북교류협력사업을 하려는 지방자치단체는 사업의 구체적인 목적, 내용 등 세부계획을 수립하여 남북교류협력에 관한 법률에 따라 통일부장관에게 협력사업승인신청을 하여야 한다(동법 제17조).³⁵⁹⁾

① 통일부장관은 남북협력기금법 제8조에 따라 필요하다고 판단될 경우 남북협력기금에서 특정의 대북지원사업 또는 협력사업에 필요한 자금(이하 "지원자금"이라 한다)을 지원할 수 있다.

② 지원자금을 받을 수 있는 자는 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 대북지원사업자 또는 협력사업 승인을 받은 자

2. 「민법」 제32조에 따른 비영리 법인이거나 관련 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체

③ 지원자금을 받은 자는 당해 대북지원사업 또는 협력사업의 분배투명성 및 지원자금 사용에 관한 증빙책임을 진다.

358) 송인호, 앞의 논문(주 188), 216~218면.

359) 종전에는 남북교류협력에 관한 법률 제16조에 따라 먼저 '협력사업자'로 승인을 받아야 하고 '협력사업자'로 승인을 받은 자만이 협력사업승인신청을 할 수 있었으나, 2009년 1월 30일 협력사업자 승인제도(동법 제16조)가 폐지됨에 따라 미리 '협력사업자'로 승인을 받을 필요는 없어졌으며, 이제는 개

(2) 민간단체와 공동신청의 실태

한편 2003년 이후 통일부가 대북 정보가 부족한 지방자치단체가 독자적으로 남북교류를 추진하는 것은 바람직하지 않다는 이유로 지방자치단체를 독자적 협력사업자로 승인을 하지 않고 있어서 지방자치단체가 독자적으로 남북교류협력사업을 할 수는 없었으며, 지방자치단체는 협력사업자로 승인을 받은 민간단체와 협력하여 이 민간단체를 후원하는 방식으로 대북사업을 하여왔다. 이에 대해서 이러한 정부의 태도는 남북교류협력에서 지방자치단체의 위상을 저해하는 것으로서 바람직하지 않다는 비판이 있어왔다.³⁶⁰⁾

(3) 남북협력기금신청

지방자치단체는 남북교류협력기금지원신청을 할 수 있다. 통일부장관은 이를 심사하여 승인여부를 결정하게 되고, 지방자치단체는 사업종료 후 결과 및 성과에 대해 보고할 의무가 있다(남북협력기금법 제11조).

구체적으로 살펴보면, 남북협력기금법은 제11조 제1항에서 기금을 사용하려는 자는 기금사용계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부 장관에게 보고하여야 한다고 규정하고 있을 뿐 구체적인 기금지원 요건에 대해서는 전혀 규정하고 있지 않으며, 남북협력기금법 시행령은 제7조 제1항에서 ‘법 8조에 따른 용도에 기금을 사용하고자 하는 자는 통일부 장관에게 기금지원 등 신청서를 제출하여야 한다’고 규정하고, 동

별 사업을 할 때 ‘협력사업’ 승인을 받으면 되도록 되었다(동법 제17조). 개정이유는 협력사업자와 협력사업에 대한 승인이 동시에 진행되는 경우가 많아 협력사업자 승인제도가 사전적·예비적 심사로서 기능하지 못하고 있고, 협력사업 승인만으로도 부적절한 사업에 대한 관리·감독이 가능하다는 이유였다.

360) 최대석·이종무·박희진·강승희, 앞의 책(주 319), 197면. 한편, 위에서 살핀 바와 같이 2009년 1월 30일 협력사업자 승인제도(동법 제16조)가 폐지된 이후 통일부의 이러한 정책이 근본적으로 변화되었는지는 현재 지방자치단체의 남북교류협력사업이 전반적으로 중단되어 있는 상황에서 명확하지 않으며, 따라서 대북지원경험을 가진 민간단체와 공동으로 하지 않고 지방자치단체가 단독으로 한 협력사업승인신청이 받아들여질지 여부는 확실치 않다고 할 것이다.

시행령 제8조에서 비로소 기금 지원의 요건에 대해 항목별로 규정하면서 그 밖에 필요한 사항은 기금운용관리규정이 정하는 바에 따른다고 하여 ‘기금운용관리규정’에 위임하고 있다.

그리고 남북협력기금운용관리규정(통일부고시)에서는 주민왕래지원자금 지원조건(제13조), 문화·학술·체육협력지원자금 지원 대상(제16조), 채무보증대상(제19조), 채무보증조건(제20조), 자금융자대출대상(제21조), 대출금액 및 조건(제22조), 교역·경협사업지원조건(제29조), 금융기관융자자금지원 지원대상, 지원조건(제41조, 제42조), 이산가족교류지원자금 지원 대상(제46조), 지원 요건(제48조), 인도적 지원자금 지원 대상(제49조), 북한비핵화지원자금 지원대상(제52조), 기타남북교류협력지원자금 지원대상(제55조)에 대해서 규정하고 있다. 따라서 지방자치단체도 구체적인 사업의 내용에 따라 위 규정에 따른 분야별로 해당 요건을 구비하여 신청하여야 한다.³⁶¹⁾

4. 법제 현황에 대한 평가

(1) 법치국가적 추진과 한계

1) 법치주의적 추진

종래 남북간의 교류는 일종의 통치행위적 관점에서 비밀리에 추진되었고 그렇게 되는 것이 당연하다는 인식이 일부 퍼져 있었던 것이 사실이다.³⁶²⁾ 그러나 그로 인하여

361) 한편, 위에서 살핀 바와 같이 2009년 1월 30일 남북교류협력에 관한 법률의 개정으로 협력사업자 승인제도가 폐지되었으나, 남북교류협력사업 중 ‘인도적’ 대북지원사업 및 협력사업과 관련해서는 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정(통일부 고시)’에 의해 여전히 통일부 장관에 의한 ‘대북지원사업자 지정제도’(제3조)가 유지되고 있었고, 남북협력기금의 지원신청 및 요건을 규정한 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’ 제8조의 문언상 남북교류협력기금의 지원자격자로서 ‘대북지원사업자로 지정’될 것이 그 요건이라고 해석될 수 있어서 동법 개정의 취지가 정확하게 반영되지는 못하였다. 이에 위에서 살핀 바와 같이 2010년 9월 1일 위 규정의 개정을 통해 대북지원사업자 지정요건이 완화되고 대북지원사업자로 지정을 받지 않더라도 구체적인 사업에 있어서 협력사업 승인만 받으면 남북협력기금 지원을 신청할 수 있음이 명확하게 되었다.

362) 대법원 2004.3.26, 선고 2003도7878판결은 남북정상회담의 개최는 고도의 정치적 성격을 지니고 있는 행위라 할 것이므로 특별한 사정이 없는 한 그 당부를 심판하는 것은 사법권의 내재적·본질적 한

이른바 남남갈등이 증폭되기도 하는 등 부작용이 발생하기도 했으며, 또한 남북관계의 성격과 교류·협력의 성격이 명확히 법정되어 있지 않은 관계로 대법원의 판결과 헌법재판소의 결정에 의존하는 상황이었다. 그런 점에서 남북교류협력에 관한 법률과 남북협력기금법에 이어 남북관계에 대한 일종의 기본법이라고 볼 수 있는 남북관계발전에 관한 법률이 제정되어 남북관계의 성격에 대해 명시적으로 규율되는 등 남북교류협력이 법치국가적 틀 안에서 추진되고 있는 점은 매우 바람직한 입법의 발전이라고 할 수 있다.

2) 포괄위임금지원칙 및 법률유보원칙 위반의 문제

그러나 남북협력기금법은 제8조에서 기금의 용도에 대해 규정하고³⁶³⁾, 제11조 제1항에서 ‘기금을 사용하려는 자는 기금사용계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부 장관에게 보고하여야 한다’고 규정하고 있을 뿐 구체적인 기금지원 요건에 대해서는 전혀 규정하고 있지 않으며, 남북협력기금법 시행령은 제7조 제1항에서 ‘법 8조에 따른 용도에 기금을 사용하고자 하는 자는 통일부 장관에게 기금지원 등 신청서를 제출하여야 한다’고 규정하고, 동 시행령 제8조에서 비로소 기금 지원의 요건에 대해 항목별로 규정하면서 그 밖에 필요한 사항은 ‘기금운용관리규정’이 정하는 바에 따른

계를 넘어서는 것이 되어 적절하지 못하지만, 남북정상회담의 개최과정에서 재정경제부장관에게 신고하지 아니하거나 통일부장관의 협력사업 승인을 얻지 아니한 채 북한 측에 사업권의 대가 명목으로 송금한 행위 자체는 헌법상 법치국가의 원리와 법 앞에 평등원칙 등에 비추어 볼 때 사법심사의 대상이 된다고 판시한바 있다.

363) 남북협력기금법 제8조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원
2. 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원
3. 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자, 그 밖에 필요한 지원
4. 교역 및 경제 분야 협력사업 추진 중 대통령령으로 정하는 경영 외적인 사유로 인하여 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험
5. 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자하는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전(損失補填)과 금융기관으로부터 대통령령으로 정하는 비지정통화(非指定通貨)의 인수
6. 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원
7. 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환
8. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

다고 하여 ‘기금운용관리규정’에 위임하고 있다. 이렇게 남북협력기금법에서 구체적인 기금지원 요건에 대해 전혀 규정하지 않고 이에 대해 동법 시행령에서 비로소 기금지원의 요건에 대해 규정하고 있는 것은 포괄위임금지원칙에 위반할 여지가 크다고 할 것이다.

또한 통일부 고시인 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’ 제8조 제1항 제2호를 살펴보면, 협력기금지원 자격으로 대북지원사업자로 지정을 받은자 또는 협력사업승인을 받은자일 것뿐 만 아니라 ‘민법 제32조에 따른 비영리 법인이거나 관련 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체일 것’을 또한 그 요건으로 하고 있다.³⁶⁴⁾ 그런데 지방자치단체는 법인이긴 하나³⁶⁵⁾ 민법 제32조에 따른 비영리법인 또는 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체에 해당하지 않아 결국 ‘인도적’ 대북지원사업 또는 협력사업에 있어서는 남북협력기금의 지원을 받을 수 없게 된다. 결국 위 규정에 따르면 상위법인 남북협력기금법에는 기금을 지원 받는 자의 자격에 대한 아무런 제한규정이 없음에도 불구하고 통일부 고시에 불과한 위 규정에 의해 남북협력기금의 지원을 받을 수 있는 자의 요건이 제한되는 것이 되어 법률유보원칙에 반할 소지가 있다. 이렇게 포괄위임금지원칙 위반과 법률유보원칙에 위반될 소지가 큰 법률이 존재하는 것은 남북관계의 특수성에 따라 그동안 행정입법 중심으로 관련 사무가 추진된 결과라고 추정되며 앞으로 입법적 개선이 필요하다고 할 것이다.³⁶⁶⁾

(2) 지방자치단체의 독자적 지위 불인정

그러나 지금까지의 남북교류협력에 관한 각종 법률들은 남북교류협력에 관한 사무

364) 인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정

제8조(남북협력기금의 지원)

② 지원자금을 받을 수 있는 자는 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 대북지원사업자 또는 협력사업 승인을 받은 자

2. 「민법」 제32조에 따른 비영리 법인이거나 관련 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체

365) 지방자치법

제3조 (지방자치단체의 법인격과 관할)

①지방자치단체는 법인으로 한다.

366) 이에 대해서는 본 논문 제4장 2절 V. 7. (2) 이하에서 후술하기로 한다.

처리의 주체가 ‘국가’일 것을 전제로 규정하고 있을 뿐이며, 지방자치단체의 지위에 대해서는 별도로 언급하지 않고 있다. 이는 통일과 관련된 사무의 특성에 기인하는 것이라고 이해할 수 있으나, 일반 민간단체와 달리 지역적 민주적 정당성을 가진 지방자치단체의 특수성과 남북교류협력관련 사무가 헌법 제3조의 영토조항, 헌법 제4조의 평화통일의무 조항 등의 해석에 따라 지방자치단체에게 부여된 헌법적 책무로 이해할 수 있다는 점에서 이러한 현행 법률들의 태도는 바람직하지 않다고 할 것이다.³⁶⁷⁾

Ⅲ. 지방자치단체의 남북교류협력 관련 자치법규 현황

1. 제정 현황

지난 10년 여 간 지방자치단체 차원에서 남북교류·협력사업이 활발하게 이루어졌으며, 이를 법적·제도적으로 뒷받침하기 위하여 1998년 9월 9일 강원도가 남북강원도교류협력위원회 조례를 제정한 것을 시작으로 상당수의 지방자치단체가 남북교류·협력사업에 관하여 조례, 규칙 등을 제정하여 시행하고 있다.

현재 그 현황을 살펴보면, 16개 광역지방자치단체 모두 남북교류협력에 관한 조례 또는 규칙을 제정하고 있으며, 기초자치단체의 경우에도 2012년 1월 현재 33개의 기초자치단체가 남북교류협력에 관한 자치법규를 제정하고 있다. 2012년 1월 현재 49개의 광역·기초자치단체가 제정한 총 66개의 자치법규를 표로 정리해보면 <표 6>과 같다.

<표 6> 남북교류협력 관련 자치법규 현황		
순번	명 칭	최초 제정일
1	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례	2004. 7. 20.

367) 이에 대한 자세한 비판과 입법적 대안은 본 논문 제4장 2절 V. 2. 3. 이하에서 후술하기로 한다.

2	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙	2005. 1. 15.
3	남북강원도 교류협력위원회 조례	1998. 9. 9.
4	강원도 남북교류협력기금 조례	1998. 12. 31.
5	강원도 남북교류협력기금 조례 시행규칙	1998. 12. 31.
6	강원도 남북교육교류협력기금 설치 및 운용 조례	2007. 12. 21.
7	강원도 남북교육교류협력기금 설치 및 운용 조례 시행규칙	2008. 7. 16.
8	강원도 남북교육교류협력위원회 조례	2007. 12. 21.
9	경기도 남북교류협력의증진에 관한 조례	2009. 3. 12.
10	경기도 남북교류협력의증진에관한 조례 시행규칙	2009. 8. 31.
11	경상남도 남북교류협력조례	2005. 4. 7.
12	경상남도 남북교류협력조례 시행규칙	2005. 7. 14.
13	경상북도 남북교류협력에 관한 조례	2008. 1. 10.
14	경상북도 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙	2008. 3. 10.
15	전라남도 남북교류협력조례	2009. 11. 13.
16	전라남도 남북교류협력조례 시행규칙	2005. 12. 29.
17	전라북도교육청 남북교육교류협력에 관한 조례	2010. 10. 28.
18	전라북도 남북교류협력에 관한 조례	2007. 12. 28.
19	전라북도의회 남북교류협력에 관한 규정	2006. 6. 30.
20	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례	2007. 5. 9.
21	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙	2007. 10. 4.
22	충청남도 남북교류협력에 관한 조례	2011. 11. 10.
23	충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례	2008. 2. 22.
24	광주광역시 남북교류협력에 관한 조례	2003. 1. 1.
25	대구광역시남북교류협력에 관한 조례	2005. 8. 10.
26	대전광역시 남북교류협력에 관한 조례	2008. 6. 20.
27	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2007. 7. 11.
28	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2006. 4. 6.
29	인천광역시 남북교류협력조례	2004. 11. 8.
30	인천광역시 남북교류협력조례 시행규칙	2005. 1. 10.
31	김포시 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례	2008. 6. 9.
32	파주시 남북교류협력조례	2004. 1. 10.
33	파주시 남북교류협력조례 시행규칙	2004. 3. 31.
34	광주광역시 광산구 남북교류협력조례	2010. 3. 22.

35	울산광역시 북구 남북교류협력에 관한 조례	2011. 10. 31.
36	목포시 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2009. 4. 20.
37	부천시 남북교류협력 및 평화통일기반조성에 관한 조례	2011. 11. 14.
38	수원시 남북교류협력에 관한 조례	2011. 9. 27.
39	수원시 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙	2012. 1. 16.
40	양산시 남북교류협력조례	2009. 3. 4.
41	전주시 남북교류협력조례	2007. 11. 15.
42	제천시 남북교류협력위원회조례	2008. 10. 6.
43	고성군 남북교류진흥기금 설치 및 운용 조례	2001. 11. 5.
44	고성군 남북교류진흥기금 설치 및 운용 조례 시행규칙	2000. 6. 21.
45	고흥군 전남남북교류협의회지원에 관한 조례	2004. 5. 7.
46	곡성군 전남남북교류협의회지원조례	2003. 7. 18.
47	구례군 전남남북교류협의회지원에 관한 조례	2003. 7. 28.
48	보성군 전남남북교류협의회지원에 관한 조례	2003. 8. 5.
49	강진군 전남남북교류협의회지원에 관한 조례	2003. 11. 8.
50	진도군 전남남북교류협의회지원에 관한 조례	2003. 11. 4.
51	신안군 전남남북교류협의회지원에 관한 조례	2003. 9. 27.
52	순천시 전남남북교류협의회지원에 관한 조례	2003. 11. 21.
53	여수시 전남남북교류협의회지원에 관한 조례	2003. 10. 20.
54	완도군 남북교류협력사업지원 등에 관한 조례	2003. 12. 22.
55	영광군 남북교류협력조례	2003. 7. 24.
56	나주시 남북교류협력조례	2004. 4. 20.
57	담양군 전남남북교류협의회지원조례	2004. 1. 10.
58	무안군 전남남북교류협의회지원조례	2003. 9. 22.
59	웅진군 남·북교류협력기금 설치 및 운용 조례	2007. 11. 20.
60	장성군 남북교류협력에 관한 조례	2008. 12. 31.
61	장성군 전남남북교류협의회지원에 관한 조례	2008. 12. 31.
62	장흥군 남북교류·협력조례	2003. 11. 3.
63	철원군 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례	2001. 3. 21.
64	함평군 남북교류협력조례	2003. 12. 15.
65	해남군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2009. 11. 27.
66	화순군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2008. 5. 27.

* 행정안전부, 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>), 및 법제처, 국가법령정보

센터(<http://www.law.go.kr/>) 2012년 1월 18일 검색³⁶⁸⁾

2. 전반적인 내용

지방자치단체의 남북교류협력관련 조례를 살펴보면 크게 ‘남북교류협력조례’, ‘남북교류협력기금조례’, ‘남북교육교류협력에관한조례’, ‘남북교류협의회 지원에 관한 조례’로 구분할 수 있다. 남북교류협력조례에 ‘기금’에 대한 사항을 포함하여 규정한 조례가 대부분이지만 별도로 ‘기금조례’를 두고 있는 경우도 일부 있다. 특징적인 것은 강원도와 전라북도의 경우에는 남북‘교육’교류에 관한 조례를 두고 있다는 점이며, 전라남도의 경우에는 산하 기초자치단체 모두가 ‘전남남북교류협의회지원조례’ 또는 ‘남북교류협력조례’를 두고 있으며, 충청북도는 특히 남북‘농업’협력에 관한 조례를 두고 있고, 전라북도의 경우 ‘전라북도의회남북교류협력에 관한 규정(훈령)’을 두고 있다는 점이다. 이하 구체적으로 각 항목별로 전반적인 조례, 규칙의 특징을 살펴보기로 한다.

(1) 목적³⁶⁹⁾

1) 남북교류협력에 관한 조례 또는 남북교류협력 기금 조례의 경우

목적 조항의 전반적인 취지는 유사하였다. ‘정부의 남북교류협력 및 통일정책을 지방자치단체 차원에서 뒷받침(지원)하고 관련사업을 추진하는 것을 목적으로 한다’고 규정하고 있는 경우가 일반적이었으나,³⁷⁰⁾ 이러한 언급 없이 ‘지방자치단체와 북한간

368) 이외에도 서울특별시강동구남북교류협력진흥기금조례가 있었으나 여러 기금 운용의 효율성 등을 목적으로 2010. 4. 28. 제정된 ‘서울특별시 강동구 통합관리기금 조례’ 부칙 제5조 제2호에 의하여 폐지되었고, 현재 ‘남북교류협력진흥기금’에 대한 사항은 ‘서울특별시 강동구 통합관리기금 조례’ 제23조에서 규율되고 있다.

369) 이러한 지방자치단체의 조례의 목적 조항을 검토함으로써 이들 조례가 결국 남북교류협력에 관한 법률 등과 동일한 목적으로 동일한 사항에 대해 규율하고 있는 것은 아닌지, 그러한 조례의 법적 근거가 있는지 등 조례제정권의 범위와 한계의 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 이에 대해서는 본 논문 제4장, 제2절, IV에서 후술하기로 한다.

370) 경기도, 경상남도, 경상북도, 대구광역시, 울산광역시, 인천광역시, 전라남도 남북교류협력에 관한 조례, 구례군 전남남북교류협의회지원에 관한 조례, 김포시 남북교류협력기금 설치 및 운영조례, 목포시

의 상호교류와 협력(또는 남북교류협력사업)을 촉진하기 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다'고 규정하고 있는 경우도 상당수 존재하여,³⁷¹⁾ 정부의 정책에 대한 협조의 측면을 강조하고 있는 조례와 지방자치단체의 독자성을 강조하고 있는 조례가 서로 대비되고 있다.

한편, 전라남도 산하 모든 기초자치단체는 '전남남북교류협의회 지원에 관한 조례'를 제정하고 있으며, 제정 목적으로 '지방차원의 남북교류협력 및 통일사업을 전개하기 위해 설립된 전남남북교류협의회 지원에 관한 사항을 규정하기 위함'이라고 하고 있다.

유일한 분단도인 강원도는 '남북강원도의 교류와 협력을 지원하기 위함'이라고 규정하고³⁷²⁾, 강원도 고성군과 철원군 역시 '남북고성군(철원군)간의 교류협력의 촉진을 위하여'라고 하여,³⁷³⁾ 분단과 해당 지방자치단체가 밀접한 관련성이 있음을 강조하고 있다. 또한 인천광역시 옹진군은 북한에도 황해남도 옹진군이 있다는 점에서 역시 '옹진군 남·북간의 교류협력의 촉진을 위하여'라고 규정하고 있다.³⁷⁴⁾

부천시의 경우 '부천시 및 부천 시민의 남북교류협력 및 평화통일 기반조성 노력을 지원하고'라고 규정하여 '시민'을 명시하고 조례 명칭에도 '평화통일기반조성'이라는 문구를 넣은 것이 특징적이다.³⁷⁵⁾

또한 제주특별자치도의 경우에는 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 제155조에 따라 남북교류협력사업을 시행하기 위하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다고 규정하여 유일하게 법률에 근거하여 조례를 제정하고 있다.³⁷⁶⁾

남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례, 양산시 남북교류협력 조례, 장흥군 남북교류협력 조례, 전주시 남북교류협력조례, 함평군 남북교류협력조례, 화순군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례, 광주광역시 광산구 남북교류협력에 관한 조례, 울산광역시 북구 남북교류협력에 관한 조례, 과천시 남북교류협력 조례, 나주시 남북교류협력 조례, 해남군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례, 영광군 남북교류협력조례.

371) 서울특별시, 광주광역시, 전라북도, 충청남도, 대전광역시, 부산광역시 남북교류협력에 관한 조례, 수원시 남북교류협력에 관한 조례, 옹진군 남북교류협력기금 설치 및 운용조례, 장성군 남북교류협력에 관한 조례, 제천시 남북교류협력위원회 조례.

372) 강원도 남북교류협력기금조례.

373) 고성군 남북교류진흥기금설치 및 운영조례, 철원군 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례.

374) 옹진군 남·북교류협력기금 설치 및 운용 조례.

375) 부천시 남북교류협력 및 평화통일기반조성에 관한 조례.

376) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법.

2) 그 외 조례의 경우

충청북도의 '남북농업교류협력에 관한 조례'에서는 '남북 농업교류협력사업 증진을 위한 기반 조성 및 남북농업교류협력사업을 통해 민족의 상호 이해증진과 남북의 공동번영에 이바지하기 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다'고 규정하고 있고, 강원도의 '남북교육교류협력기금 설치 및 운용 조례'에서는 '남북강원도간의 교육교류 협력을 지원하기 위함'이라고 규정하고 있으며, 전라북도의 경우에는 '교육청'을 강조하여 '전라북도교육청 남북교육교류협력에 관한 조례'에서 '전라북도교육청과 북한지역과의 교육·학예 분야의 교류와 협력을 활성화하기 위해 필요한 사항을 규정하여 민족의 화해와 협력을 증진시키고 한반도의 평화와 통일에 기여함을 목적으로 한다'고 규정하고 있는 것이 특색이다.

(2) 남북교류협력기금

1) 기금에 대한 규정

남북교류협력에 관련된 조례를 제정하고 있는 49개의 지방자치단체 중 29개가 남북 교류협력사업을 추진하기 위해 필요한 재원 확보를 위한 '남북교류협력기금(이하 '기

제155조 (세계 평화의 섬의 지정)

① 국가는 세계 평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주자치도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다.

② 국가 및 제주자치도는 제1항의 규정에 의한 세계 평화의 섬의 기능과 역할을 수행하기 위하여 필요한 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.

4. 남북교류 및 협력에 관한 사업

③ 「국유재산법」에도 불구하고 국가는 제2항 제5호에 따른 기념사업을 위하여 필요한 경우 제155조의 2에 따른 민군복합형관광미항이 신설되는 서귀포시 관할구역의 국유재산 중 일부를 제주자치도와 협의하여 무상 또는 대체재산 제공의 조건으로 제주자치도에 양여할 수 있다.

④ 국가는 제2항의 규정에 의한 사업시행을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 의한 세계 평화의 섬 지정과 사업의 시행 및 행정·재정적 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

금'이라고 한다)'에 관한 규정을 두고 있다.³⁷⁷⁾ 그중 대부분의 경우는 남북교류협력에 관한 조례에 '기금'에 관련한 사항을 포함하여 규정하고 있으나 이와 별도로 남북교류협력'기금'에 관련한 조례를 제정하고 있는 지방자치단체도 있다.³⁷⁸⁾ 이렇게 지방자치단체가 개별적으로 남북교류협력사업에 관한 기금을 조성한 것은 예산과 달리 신축적 운용이 가능하다는 점에서 돌발변수가 많은 남북교류협력사업에 있어 보다 탄력적, 유연한 대응을 가능하게 해준다는 장점이 있다.³⁷⁹⁾

2) 기금의 재원

① 공통 사항

기금의 재원에 관하여 공통적으로 '지방자치단체의 출연금', '기금의 운용수익금', '기타 수익금'으로 조성하도록 규정하고 있으며, 지방재정법 제34조 제3항에 따라 세입세출예산외 현금으로 관리하도록 명시하고 있는 경우도 있다.³⁸⁰⁾

② 각 지방자치단체별 특이 사항

광주광역시 남북교류협력에 관한 조례의 경우 제3조 제3항에서 '시장은 (기금의) 일정액이 정립되어 과실금으로 사업 추진이 가능할 때까지 출연금을 매년 예산에 반영한다'고 예산 반영 의무를 규정하여 기금 조성에 대한 의지를 표명하고 있다는 특징이 있다. '민간의 출연금' 역시 기금의 재원으로 가능하다고 규정한 예도 있다.³⁸¹⁾

377) 광역지방자치단체 중에는 대구광역시, 울산광역시를 제외하고는 모두 기금에 관한 규정을 두고 있다. 대구광역시와 울산광역시의 남북교류협력에 관한 조례는 재정지원에 대한 조항(제3조, 제5조)만 있을 뿐 기금 조성에 대한 규정은 없다.

378) 강원도 남북교류협력기금조례, 강원도 남북교육교류협력기금 설치 및 운용 조례, 김포시 남북교류협력기금 설치 및 운용조례, 고성군 남북교류진흥기금 설치 및 운용조례, 옹진군 남북교류협력기금 설치 및 운용조례, 철원군 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례.

379) 김상수, 앞의 논문(주 287), 58면.

380) 강원도 남북교류협력기금 조례 제4조 제1항 등.

381) 진주시 남북교류협력조례 제3조 제2항, 제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례 제18조 제2호; 주민에게 이러한 출연을 강제한다면 이는 지방자치법 제22조 단서에 위반하는 경우라고 할 것이지만 동 조례의 문언상 강제하는 취지는 아니라고 할 것이어서 지방자치법 위반의 문제의 소지는 없다고 할 것이다.

한편, ‘기금의 존속기한’을 명시하고 있는 경우도 있었다, 강원도 남북교육교류협력 기금 설치 및 운용조례 제5조에서는 기금의 존속기한을 기금설치 후 5년으로, 김포시 남북교류협력기금 설치 및 운용조례 제4조 제1항에서는 기금의 존속기한을 10년으로 (2008년부터 2017년까지), 전라북도교육청 남북교육교류협력에 관한 조례 제3조 제3항에서는 기금설치 후 5년으로, 충청남도 남북교류협력에 관한 조례 부칙 제2조에서는 2021년 12월 31일까지로, 울산광역시 북구 남북교류협력에 관한 조례 제9조에서는 5년으로, 충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례 제5조 제2항에서는 2016년 12월 31일까지로, 경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례는 부칙 제2조에서 2015년 12월 31일까지로 각 규정하고 있었다.

부천시의 경우 기금의 존속기한(10년) 뿐만 아니라(제5조), ‘기금 조성 목표액’을 조례 자체에서 명시하고 있다.³⁸²⁾ 2009년 6월 기준 광역 지방자치단체가 조성한 남북교류협력기금은 약 748억 5,000만원에 달하며 구체적인 조성현황은 <표 7>과 같다.³⁸³⁾

382) 부천시 남북교류 협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례.
제2조 ③ 기금 조성목표액은 30억원으로 한다.

383) <표 7> 광역 지자체의 남북교류협력기금 조성 현황

	조성액	기금 잔액
서울특별시	200억 원	178억 원
부산광역시	20억 원	20억 원
인천광역시	85억 원	27억 원
광주광역시	10억 원	10.7억 원
경기도	227억 원	140억 원
강원도	110억 원	35억 원
충청북도	3억 원	-
전라북도	11억 원	11억 원
전라남도	5억 원	5억 원
경상남도	30억 원	3억 원
제주특별자치도	8억 원	8억 원
합계	709억 원	437.7억 원

(2008. 12. 31.기준)

*출처: 최대석·이중무·박희진·강승희, 앞의 책(주 319), 70면.한편, 통일부 통일백서(2009)에 따르면 2009. 6. 기준 조성액은 748억 5,000만원에 달한다(통일부, 앞의 책(주 48), 2009 (서울: 통일부, 2009), 114면).

3) 기금의 용도

① 공통 사항

기금의 용도로는 공통적으로 ‘주민(법인, 단체를 포함)간의 문화·학술·체육·경제분야 등의 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원’, ‘남북지방자치단체간 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원’에 사용되도록 규정하고 있다.

② 각 지방자치단체별 특이 사항

기금의 용도에 대해 다른 지방자치단체와 달리 특별한 내용을 두고 있는 경우를 살펴보면, 경기도, 인천광역시, 충청남도, 부천시, 울산광역시 북구는 인도주의적 사업을 포함하고 있으며,³⁸⁴⁾ 분단군으로서의 입장을 강조하고 있는 강원도 고성군, 철원군, 인천광역시 옹진군은 각 남북 고성군, 철원군, 옹진군에 사업장을 두고 있는 사업자의 교역에 대한 지원을 그 용도로 규정하고 있는 특징이 있으며,³⁸⁵⁾ 남북교류협력 관련 연구를 하는 연구소 또는 대학에 지원을 할 수 있도록 규정한 예도 있었으며,³⁸⁶⁾ 특별히 ‘청소년 분야’의 교류진흥사업에도 지원이 가능한 것으로 규정하고 있는 경우도 있었다.³⁸⁷⁾

경기도의 경우, 기금의 용도를 포괄적으로 규정하여 ‘남북교류협력 및 통일정책을 증진하기 위하여 개최되는 국제 또는 국내회의와 학술연구에 관한 사업의 추진, 재해·재난에 관한 사업의 지원’ 등도 포함하고 있는 것이 특징이며,³⁸⁸⁾ 인천광역시의 경우,

384) 경기도 남북교류협력조례 제3조 1호, 인천광역시 남북교류협력조례 제5조 제1호, 충청남도 남북교류협력조례 제5조 제1호, 부천시 남북교류협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례 제3조 제2호, 울산광역시 북구 남북교류협력에 관한 조례 제5조 제2호

385) 고성군 남북교류협력기금설치 및 운용 조례 제4조 제1항 제2호, 철원군 남북교류협력기금설치 및 운용 조례 제4조 제1항 제2호, 인천광역시 옹진군 남북교류협력기금설치 및 운용 조례 제5조 제1항 제2호

386) 경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례 시행규칙 제3조 제3호, 경상북도 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙 제3조 제2호, 인천광역시 남북교류협력조례 시행규칙 제3조 제2호, 수원시 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙 제3조 제2호, 파주시 남북교류협력 조례 시행규칙 제3조 제2호 : 경기도의 경우 ‘도내’, 파주시의 경우 ‘ 시내’ 연구소 및 대학으로 그 범위를 한정하고 있다.

387) 철원군 남북교류협력기금설치 및 운용 조례 제4조 1항 1호

388) 경기도 남북교류협력조례 제3조 4, 5호

‘정부사업과 관련한 시 차원의 경제협력사업 추진, 인천경제자유구역, 물류중심구축 등 시의 남북교류협력사업과 연계되는 SOC 조성 사업비 지원’을 기금의 용도로 포함하여 인천광역시의 특유한 상황을 반영하고 있다.³⁸⁹⁾

한편, 매우 추상적인 개념인 ‘평화통일 기반 조성사업’ 또는 ‘평화통일의식 증진사업’에도 기금을 사용할 수 있도록 규정하고 있는 경우도 있었다. 부천시와 수원시가 그것인데, 부천시는 ‘시민이 주관하는 평화통일 기반 조성을 위한 사업’과 ‘시에 정착한 북한이탈주민을 지원하기 위한 사업’도 포함하고 있으며,³⁹⁰⁾ 수원시의 경우 ‘평화통일의식 증진사업지원, 국가사업과 관련한 시 자체의 경제협력 추진사업지원 등을 추가로 규정하고 있다.³⁹¹⁾ 그 외 기금의 용도에 ‘목적 외로 사용할 수 없음’을 명시하고 있는 경우도 있었다.³⁹²⁾

4) 기금 지원 신청 및 결정권자

기금 조성 및 용도에 관한 사항을 조례에서 규정하고 있는 29개의 지방자치단체 중에서도 주민의 기금 지원 신청권 및 신청 절차에 대해서 명시적인 규정을 두고 있는 경우는 총 13개 밖에 되지 않는다. 즉 나머지 16개의 지방자치단체의 경우 기금에 대한 사항을 조례에서 규정하면서도 구체적인 집행에 대해서는 지방자치단체의 장에게 모든 결정권이 있을 뿐이며, 해당 지역 주민에게는 해당 조례에서 규정하고 있는 기금의 용도에 해당하는 남북교류협력에 관한 사안이라고 하더라도 ‘기금 지원 신청권’조차 없는 것이다.

한편, 기금 지원 신청권 및 결정절차에 대해 규정하고 있는 지방자치단체의 남북교류협력에 관한 조례 또는 시행규칙들의 내용을 살펴보면, 우선 기금을 지원받고자 하는 자가 사업계획서를 작성하여 지방자치단체의 장에게 신청하고 지방자치단체의 장

389) 인천광역시 남북교류협력조례 제5조 제3호, 제5호

390) 부천시 남북교류협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례 제3조 3, 4호

391) 수원시 남북교류협력조례 제3조 제1호, 제4호

392) 고성군 남북교류진흥기금 설치 및 운용조례 제4조 제2항, 광주광역시 광산구 남북교류협력조례 제5조 제2항, 울산광역시 북구 남북교류협력에 관한 조례, 제5조 2항, 나주시 남북교류협력조례 제5조 제2항

이 결정하는 것으로 규정하고 있다.

그런데 이러한 기금 지원 신청에 대한 결정 절차에 관한 규정을 보면, 지방자치단체의 장이 주민의 신청에 대하여 '독자적'으로 지원 여부를 결정할 수 있도록 한 경우³⁹³⁾와 해당 지방자치단체에 설치되어 있는 '남북교류협력위원회'의 '심의'를 거쳐서 지원여부를 결정하도록 하고 있는 경우³⁹⁴⁾로 구분됨을 알 수 있다.³⁹⁵⁾

(3) 남북교류협력위원회

1) 구성

① 설치 및 위원장의 자격

한편, 남북교류협력에 관한 조례를 가지고 있는 지방자치단체 중 전남 함평군과 영광군, 장흥군을 제외한 나머지 지방자치단체들은 모두 남북교류협력사업의 촉진, 협의, 자문 등을 위해 '남북교류협력위원회'를 설치하는 규정을 두고 있다.

남북교류협력위원회의 구성에 관하여 대부분의 지방자치단체들은 해당 '지방자치단체의 장'이 남북교류협력위원회의 위원장이 된다고 규정하거나³⁹⁶⁾, 해당 지방자치단체

393) 강원도 남북교류협력기금조례 시행규칙 제3조 제2항, 경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례 시행규칙 제4조 제2항, 고성군 남북교류진흥기금설치 및 운용조례 시행규칙 제2조 제2항, 전라남도 남북교류협력조례 시행규칙 제2조 제2항; 강원도 남북교육교류협력기금 설치 및 운용 조례 시행규칙 제2조, 제3조에서는 '교육감'에게 신청하고 '교육감'이 단독으로 결정하도록 하고 있다.

394) 서울특별시, 경상남도, 경상북도, 제주특별자치도, 인천광역시, 수원시, 파주시, 용진군, 철원군의 경우 조례 시행규칙에서 '지방자치단체의 장은 남북교류협력위원회의 심의를 거쳐 지원여부 및 금액을 결정하여야 한다'고 되어 있다(서울특별시 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙 제4조 제2항, 경상남도 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙 제3조 제2항, 경상북도 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙 제4조 제2항, 인천광역시 남북교류협력조례 시행규칙 제4조 제2항, 수원시 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙 제4조 제2항, 파주시 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙 제4조 제2항, 용진군 남북교류협력기금 설치 및 운용조례 제6조, 제9조, 철원군 남북교류협력기금 설치 및 운용조례 제5조 제7조).

395) 지방자치단체 또는 지역 주민의 남북교류협력사업의 진행은 자칫 정치적으로 민감한 상황을 초래할 우려도 있고 주민간의 이른바 남남갈등을 일으킬 수도 있다는 점에서 이러한 신청에 대해 지방자치단체의 장이 독단적으로 결정을 하게 하는 것보다는 남북교류협력위원회의 심의를 거치는 것으로 하는 것이 보다 신중하고 중립적인 판단을 할 수 있다는 점에서 바람직하다고 보인다. 이에 대한 자세한 내용에 대해서는 후술하기로 한다.

396) 경기도, 경상남도, 김포시, 부산광역시, 수원시, 양산시, 용진군, 인천광역시, 장성군, 전주시, 철원군, 부천시, 광주광역시 광산구, 울산광역시 북구, 파주시, 나주시. 한편 전라북도의 경우 남북교육교류협

의 ‘부단체장’이 위원장이 되는 것으로 규정하고 있다.³⁹⁷⁾ 반면에, 지방자치단체의 장이 위원장을 위촉하거나 위원 중 호선하도록 규정하고 있는 경우도 있다.³⁹⁸⁾

② 위원의 자격

위원의 경우는 통상 20명 내의 위원으로 구성하고 있으며 모든 지방자치단체들이 일관하여 지방자치단체의 장이 위촉한다고 하고 있으며, 임기는 모두 2년으로 규정하고 있다.

위원의 자격과 관련해서는 통상 ‘남북교류협력에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자’, ‘남북교류협력관련 단체·기관에 근무경험자’를 공통적으로 규정하고 있다. 이와 관련하여 주목할 만 한 점은 일부 지방자치단체의 경우에는 위원의 위촉 자격으로 지방의회에서 추천한 지방의회 의원, 각급 기관·사회단체 및 종교단체의 장(또는 시민·사회 단체 및 종교단체에서 추천한 사람) 중에서 지방자치단체의 장이 위촉한다고 규정하거나³⁹⁹⁾ 아예 지방의회가 추천한 사람을 일정 수 위원으로 위촉하도록 의무규정을 두면서, 행정공무원 중에서도 일부는 당연직 위원이 되는 것으로 규정한 예도 있다.⁴⁰⁰⁾⁴⁰¹⁾ 또한 부위원장을 지방의회가 추천하는 의원으로 한다고 규정하고 있는 경우도 있다.⁴⁰²⁾ 이렇게 위원 위촉과 관련하여 지방의회 의원을 의무적으로 포함하거나 지방의회의 관여의 폭을 넓히고 또한 지역의 각 단체의 관계자가 포함되도록 규정하는 것은

력위원회의 위원장은 교육감이 맡도록 하고 있다.

397) 경상북도, 대구광역시, 울산광역시, 충청남도, 충청북도, 제주특별자치도는 각 행정부지사, 전라남도(경제부지사), 전라북도(정무부지사), 제천시, 고성군,

398) 강원도, 대전광역시, 목포시, 서울특별시, 화순군, 해남군

399) 목포시 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제4조, 화순군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제4조, 해남군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제4조, 수원시 남북교류협력에 관한 조례 제9조, 서울특별시 남북교류협력에 관한 조례 제9조 제2항

400) 전라남도 남북교류협력조례 제6조

② 위원회는 위원장을 포함하여 당연직 및 위촉직 위원 13인 이내로 구성한다.

③ 위원장은 경제부지사가 되며, 위원은 도의회가 추천하는 6인을 포함하여 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 도지사가 위촉한다.

1. 남북교류협력업무에 관련있는 기관 단체에 근무하는 자

2. 남북교류협력분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 자

401) 전라남도 남북교류협력조례 시행규칙 제9조 (당연직위원) 조례 제6조 제2항의 규정에 의한 당연직 위원은 기초시장, 행정지원국장, 보건복지여성국장, 농림식품국장이 된다.

402) 광주광역시 광산구 남북교류협력조례 제7조 제3항, 나주시 남북교류협력조례 제7조 제4항

남북교류협력위원회의 구성에 있어서 다양성을 확보하고 지역 주민의 의사가 폭넓게 반영되도록 할 뿐만 아니라 지방자치단체의 장의 독단적 운영을 피할 수 있게 해주는 장점이 있다고 할 것이다.

한편 광주광역시도 남북교류협력위원회를 비영리사단법인으로 한다고 규정하고 시 및 시의회, 자치구 및 자치구의회, 문화예술계, 언론계, 종교계 등 각계인사로 구성하며, 조직과 운영에 관한 사항은 협의회 정관으로 정한다고 규정하고 있다.⁴⁰³⁾

③ 특별한 위원회

한편, 전라북도와 강원도의 경우 남북교육교류협력위원회도 설치하고 있으며, 위원장의 경우 전라북도의 경우는 교육감이 위원장이 되는 것으로 규정하고 있으며,⁴⁰⁴⁾ 강원도의 경우에는 교육감이 위원장을 위촉하도록 규정하고 있다.⁴⁰⁵⁾

2) 성격

남북교류협력위원회는 지방자치단체의 장의 단순한 자문 또는 심의기관으로 규정하고 있는 경우가 대부분이다. 그러나 일부 지방자치단체는 ‘남북교류협력위원회가 남북교류협력사업을 추진한다’는 식으로 규정하여 남북교류협력사업의 ‘추진기관’이라는 보다 강력한 지위를 부여하고 있기도 한다.⁴⁰⁶⁾

이렇게 추진기관으로서의 성격을 부여하고 있는 지방자치단체의 대부분은 해당 지방자치단체의 장이 남북교류협력위원회의 당연직 위원장이 되는 것으로 규정한 경우

403) 광주광역시 남북교류협력에 관한 조례 제7조(협의회의 설치)

①시장은 남북교류협력사업을 체계적으로 추진하기 위하여 광주광역시남북교류협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.

②제1항의 규정에 의하여 설치하는 협의회는 비영리사단법인으로 한다.

③협의회는 시 및 시의회, 자치구 및 자치구의회, 문화예술계, 언론계, 종교계, 경제계, 민간단체 등 각계 인사 30인 이상 50인 이하로 구성한다.

④협의회의 조직과 운영 등에 관한 사항은 협의회의 정관으로 정한다.

; 이러한 구성은 독립성의 측면에서 볼 때 가장 발전된 형태라고 볼 수 있다. 현재 법인이 설립되어 있다.

404) 전라북도교육청 남북교육교류협력에 관한 조례 제9조 제3항

405) 강원도 남북교육교류협력위원회 조례 제3조 제2항

406) 목포시, 수원시, 용진군, 철원군, 화순군, 광주광역시 광산구, 나주시, 해남군

가 대부분이다. 따라서 이러한 경우에는 사실상 남북교류협력위원회를 자문 또는 심의기관으로 규정하고 해당 지방자치단체의 장이 추진하는 경우와 다를 바가 없다. 그런데 앞서 살핀 바와 같이 목포시, 해남군, 화순군의 경우는 남북교류협력위원회의 위원을 지방자치단체의 장이 시의회에서 추천한 시의원, 각급 기관·사회단체의 장, 남북교류협력 전문가 등 중에서 위촉하도록 하고 있고 위원장은 위원 중에서 호선한다고 하고 있으면서도 남북교류협력위원회의 추진기관으로서의 성격을 인정하고 있다.⁴⁰⁷⁾ 이런 경우 남북교류협력위원회는 지방자치단체의 장으로부터 독립된 독자적인 남북교류협력사업의 추진기관으로서의 실질적 성격을 가진다고 할 것이다.

(4) 전담부서

남북교류협력에 관한 조례를 두고 있는 지방자치단체 중 남북교류협력 업무와 관련된 전담부서를 두고 있는 경우는 많지 않다. 대부분 자치행정과, 기획실 등 일반 부서에서 부수적인 업무 중 하나로 취급하고 있을 뿐이다.⁴⁰⁸⁾

전담부서를 두고 있는 경우는 경기도와 강원도의 경우가 있으며, 경기도는 기획행

407) 목포시 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례

제2조(기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 목포시(이하 “시”라 한다)의 남북교류 협력사업의 추진
2. 민간차원의 남북교류 협력 사업의 협의 조정 및 추진
3. 위원회의 사업계획 및 결산 승인
4. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

제4조(위원의 위촉) 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 시장이 위촉 또는 임명한다.

1. 시의회에서 추천한 시의회 의원
2. 시 소속 공무원 중 시장이 임명한 자
3. 남북교류 협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가
4. 각급 기관·사회단체 및 종교단체의 장
5. 남북교류 협력에 관심을 가지고 참여를 희망하는 자

제5조(임원)

① 위원회에 위원장 1명, 부위원장 2명, 사무국장 1명의 임원을 둔다.

② 위원장 및 임원은 위원 중에서 호선하여 정한다.

이하 화순군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제2조, 제4조 제5조 제2항, 해남군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제2조, 제4조, 제5조 제2항도 같은 내용으로 되어 있다.

408) 충청북도에서는 농업정책과에서, 제주특별자치도의 경우에는 국제자유도시본부 평화협력과, 전라북도에서는 대외소통국 다문화교류과에서 담당하고 있는 점이 특징적이다.

정실 산하 ‘남북협력담당관’을 두고 남북협력 1담당, 남북협력 2담당, 인도협력담당 등 총 16명의 전담 직원을 근무하게 하고 있고,⁴⁰⁹⁾ 강원도는 기획관리실 산하 ‘남북협력담당관실’에 남북교류협력담당, 접경지역담당 등 총 7명의 전담 직원을 두고 있다.⁴¹⁰⁾

전담부서까지는 아니나 전담직원을 두고 있는 경우로는 경상남도, 서울특별시, 광주광역시, 대구광역시가 있다. 경상남도는 행정지원국 열린행정과에 남북교류협력, 북한 이탈주민지원 등을 담당하는 3명의 전담직원을 두고 있으며⁴¹¹⁾, 서울특별시의 경우 기획조정실 산하 대외협력팀에 1명의 전담직원을 두고 있고,⁴¹²⁾ 광주광역시의 경우 인권담당관실에 전담직원 1명을 두고 있다.⁴¹³⁾ 대구광역시의 경우도 자치행정과에 1명의 전담직원을 두고 있다.⁴¹⁴⁾

3. 주요 지방자치단체 조례의 특징과 비교 평가

(1) 강원도

강원도의 경우 1998년 12월 31일 지방자치단체 중에서 최초로 ‘남북교류협력기금조례’를 제정하여 조례를 통해 남북교류협력을 제도적으로 뒷받침하면서 지방자치단체의 남북교류협력사업을 진행하는 선례를 보였다. 최초로 제정한 지방자치단체라는 점 외에도 ‘남북강원도교류협력위원회조례’, ‘강원도남북교류협력기금조례’, ‘강원도 남북교류협력기금조례 시행규칙’, ‘강원도남북교육교류협력위원회 조례’, ‘강원도 남북교육교류협력기금 설치 및 운용조례’, ‘강원도 남북교육협력기금 설치 및 운용조례 시행규칙’ 등 총 6개의 조례를 조례와 시행규칙을 제정하고 있다는 점 및 ‘교육교류’를 별도로 제정하고 있다는 점도 특징이다.

409) 경기도의 경우 남북교류협력사업, 남북SOC사업, 통일기반사업 외에도 6. 25 남북피해자 대책, 북한 이탈주민지원대책 등에 대한 업무까지 다양한 분야에 걸쳐 담당 직원들을 두고 있다는 점이 특징적이다(경기도청 홈페이지 <http://www.gg.go.kr/> 2012. 1. 21. 방문).

410) 강원도청 홈페이지 (<http://www.provin.gangwon.kr/>) 2012. 1. 21. 방문.

411) 경상남도청 홈페이지 (<http://www.gsnd.net/>) 2012. 1. 21. 방문.

412) 서울특별시청 홈페이지 (<http://www.seoul.go.kr/>) 2012. 1. 21. 방문.

413) 광주광역시청 홈페이지 (<http://www.gwangju.go.kr/>) 2012. 1. 21. 방문.

414) 대구광역시청 홈페이지 (<http://www.daegu.go.kr/>) 2012. 1. 21. 방문.

(2) 광주광역시

광주광역시의 경우 남북교류협력위원회를 비영리사단법인으로 한다고 규정하고 시 및 시의회, 자치구 및 자치구의회, 문화예술계, 언론계, 종교계 등 각계인사로 구성하고 조직과 운영에 관한 사항을 협의회 정관으로 정한다고 규정하고 있다. 즉 각 지방자치단체 중 유일하게 독립적인 법인으로 위원회를 구성하게 하여 지방자치단체장으로부터 독립성을 가장 잘 보장하고 있다는 특징이 있다.

(3) 경기도

경기도의 경우 가장 많은 전담부서와 전담직원을 두고 있을 정도로 남북교류협력사업에 적극적이며, 특히 경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례 제14조에서 도지사가 도내에 소재하는 대학교 또는 대학 등에 북한과의 교류협력과 관련된 학과의 설치를 장려할 수 있다는 조항을 두고 있는 것도 특징이다.

다만, 부칙 제3조에서 경기도 남북교류협력위원회의 존속기한을 2015년 12월 31일 까지로 한정하고 있다.

(4) 서울특별시

서울특별시 남북교류협력에 관한 조례의 경우 제11조에서 남북교류협력사업의 효율성과 전문성의 제고를 위해서 서울특별시 의회의 동의를 받아 '서울남북교류협력재단'을 민법 제32조의 규정에 의한 재단법인으로 설립할 수 있다고 규정하고 있다는 점이 특징적이다. 다만 위 재단은 '서울특별시 남북교류협력위원회'(서울시 남북교류협력에 관한 조례 제8조)와 별도의 기관이며 설치 여부가 재량사항으로 되어 있다는 점에서, 광주광역시 남북교류협력에 관한 조례 제7조에 따라 비영리사단법인으로 하여 설치하도록 되어 있는 광주광역시 남북교류협의회와는 다르다.⁴¹⁵⁾

(5) 전라북도

전라북도의 경우 전라북도의회 남북교류협력에 관한 규정을 전라북도 훈령으로 제정하여 전라북도의회의 남북교류증진에 대한 사항을 규율하고 있다는 점이 특색이다. 동 훈령 제2조에서는 전라북도의회내에 남북교류협력위원회를 두고 의회의 남북교류협력사업에 대해 심의하도록 하고 있으며, 구체적인 사업과 관련 제5조에서 남북교류협력에 관한 법률에 따른 사업을 수행하도록 하고 있다.

또한 강원도의 경우처럼, '전라북도교육청 남북교육교류협력에 관한 조례'를 별도로 두고 전라북도 교육청 및 민간단체가 추진하는 북한과의 교육 학예에 관한 교류 협력에 관하여 규율하고 있다는 점도 특징이다(위 조례 제4조 제1호).

(6) 충청북도

충청북도는 조례명 자체를 '충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례'라고 하여 유일하게 구체적 사업의 범위를 특정하여 규정하고 있는 점이 특색이다. 심의기관 역시 남북농업교류협력위원회를 두고 있으며(동 조례 제11조), 사업 내용도 농업교류협력으로 한정하고 있다(동 조례 제6조).

(7) 제주특별자치도

제주특별자치도는 지방자치단체 중 유일하게 법률 즉 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 제155조에 근거하여 동법의 위임에 따라 제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례를 제정했다는 특징이 있다. 또한 기금 조성에 있어서도 민간 출연금도 포함시키고 있다는 점도 특색이라고 할 수 있다(동 조례 제18조 제

415) 현재 광주광역시 남북교류협의회는 법인 형태로 설립되어 있으나, 서울남북교류협력재단은 설립되어 있지 않다.

2호).

(8) 부천시

부천시는 조례명 자체를 '남북교류협력 및 평화통일 기반 조성에 관한 조례'라고 규정하여 사업의 범위에 시민이 주관하는 평화통일 기반조성을 위한 사업을 포함시키고 있으며, 시에 정착한 북한이탈주민을 지원하기 위한 사업 역시 동 조례에서 규율하고 있다는 점이 특색이다(동 조례 제3조 제3호, 제4호).

(9) 전라남도 산하 기초자치단체의 조례

전라남도 산하 기초자치단체들은 전남남북교류협의회 지원조례를 두고 있는 경우가 많으며⁴¹⁶⁾, 동 조례에서는 공통적으로 각 기초자치단체들이 전라남도남북교류협회의 원활한 사업 진행을 위해 남북교류협력사업비, 협의회 운영비 등을 지원할 수 있도록 하고 있으며(동 조례 제2조), 필요한 경우 협의회에 남북교류협력사업의 일부를 위탁할 수 있다고 규정하고 있다(동 조례 제3조 제1항).

(10) 비교 평가

주요 지방자치단체의 조례를 비교하여 평가해보면, 남북교류협력위원회의 독립적인 추진이라는 측면에서는 독립된 법인으로 설치하도록 한 광주광역시 조례가 가장 발전적인 형태라고 판단된다. 남북교류협력사업이 정치적으로 민감한 사항일 수 있고 지방자치단체 장의 정치적 성향에 따라 추진여부 및 방향이 현저히 달라질 수도 있다는 점에서 그 구성에 있어 지역 대표성을 가지면서도 지방자치단체의 장으로부터 독립적인 기관으로 설치하는 것은 일단 바람직하다고 볼 수 있다. 한편, 전남남북교류협의회

416) 여수시, 순천시, 고흥군, 곡성군, 구례군, 담양군, 무안군, 장성군, 보성군, 강진군, 진도군, 신안군, 완도군 등.

지원 조례의 경우 북한에 대한 정보 등에서 상대적으로 더 불리한 위치에 있는 기초 자치단체들이 상급 광역지방자치단체와 유기적인 협력을 통해 남북교류·협력사업을 추진할 수 있는 근거를 마련하고 있다는 점에서 의의가 크다고 평가할 수 있다. 또한 강원도의 경우나 전라북도의 경우처럼 교육, 의회 등 지방자치단체의 다양한 구성주체별로 세분화된 조례를 두는 것도 보다 구체적인 사업 추진을 할 수 있다는 점에서 바람직하다고 본다. 한편, 사업의 실현 가능성 측면에서는 충청북도처럼 사업의 종류를 특정하여 추진하는 것도 의미가 있을 것이다.⁴¹⁷⁾

IV. 북한 협력·지원 사무에 대한 조례제정의 문제

1. 통일 사무의 지방자치단체의 사무의 가능성

(1) 문제점

제1장 제2절에서 살핀 바와 같이 평화통일을 위한 정책 수립이 지방자치단체의 헌법상 책무라고 하더라도 그렇다고 하여 바로 지방자치단체가 북한 협력·지원과 같은 통일에 관련된 사무를 직접 수행할 수 있다고 바로 법적으로 귀결되는 것은 아니므로, 지방자치단체의 자치권의 범위, 즉 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무의 범위에 대해 검토할 필요가 있다.

(2) 지방자치단체의 사무

1) 헌법 규정

우리 헌법은 지방자치제도와 관련 헌법 제117조와 제118조 단 두 개의 조항을 두고

417) 구체적인 조례안에 대해서는 본 논문 제4장, 제2절, V, 4.에서 후술하기로 한다.

있을 뿐이며, 그 중 지방자치단체의 자치권에 대하여는 제117조 제1항에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정한다’고만 규정하고 있다.⁴¹⁸⁾ 즉 헌법 규정에 따르면 지방자치단체의 사무는 ‘주민의 복리에 관한 사무’, ‘재산 관리’, ‘법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정 제정’에 한하게 된다.⁴¹⁹⁾

2) 지방자치법의 규정

지방자치법은 제9조 제1항에서, “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”고 규정하면서, 동조 제2항에서 지방자치단체의 사무를 예시하고 있다.⁴²⁰⁾⁴²¹⁾ 즉 지방자치법에 따르면 지방자치단체의 사무는 ‘자치사무’⁴²²⁾와 ‘법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무’⁴²³⁾로 구분할 수 있

418) 독일 기본법은 제28조 제2항에서 게마인테는 모든 지역공동체의 사무를 법률의 범위 안에서 자기 책임으로 처리할 권리를 갖는다고 규정하고 있다.

419) 한편, 이론상 지방자치단체의 사무의 구성방식인 국가는 전체에 관련된 사무를 수행하고 지방자치단체는 지역 공동체에 뿌리를 둔 사무만 수행하는 것으로 구분하는 이원론과 지방자치단체가 자기의 구역 안에서의 모든 공적 사무를 자기의 책임으로 수행하는 일원론적 모델로 구별할 수 있다. 이런 점에서 현행 헌법은 지역의 모든 행정사무라고 하지 않고 있으므로 일원 이원론적이라고 볼 수 있다(홍정선, 앞의 책(주 23), 431~433면 참조).

420) 지방자치법 제9조 (지방자치단체의 사무범위)

① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

421) 현행 지방자치법은 제9조 제2항에서 지방자치단체의 사무를 예시하고 있으나 구체적으로 그것이 자치사무인지 아니면 (단체)위임사무인지 구분을 하지 않고 있다. 이는 지방자치단체의 존재의 의의로서의 성격을 가지는 자치사무의 특성상 자치사무의 목록을 열거하여 확정할 수 없다는 측면에서 타당한 입법태도라고 할 것이다. 한편 자치사무와 위임사무의 구분은 관련법령의 해석에 의해 결정되는 문제라고 할 수 있다(Schwirzke, Werner/Sandfuchs, Allgemeine Niedersächsisches Kommunalrecht, 16. Auflage, 1999. S. 19.).

422) 자치사무란 주민의 복리에 관한 사무로서 헌법과 법률이 지방자치단체의 기본적인 사무로 정한 사무를 의미한다(홍정선, 앞의 책(주 23), 437면).

423) 단체위임사무란 헌법과 법률이 국가나 광역지방자치단체의 사무로 한 것을 대통령령이나 부령 등이 정하는 바에 따라 그 사무를 광역 또는 기초지방자치단체에 위임하여 수행하도록 한 사무를 말하며(홍정선, 앞의 책(주 23), 476면), 이러한 단체위임사무는 사무의 성질상 수입기관인 지방자치단체가 수행하는 것이 효율적이고 실용적인 경우에 인정된다. 즉 사무의 성질이 주민근접행정과 관련된 경우 또는 수입기관인 지방자치단체가 수행하는 것이 비용이 절감되는 경우 등에 있어서 행해질 수 있다(한건우·최진수, 『현대행정법』 세창출판사, 2011, 798면). 기관위임사무란 법률이 일정한 사무를 국가사

다. 한편 지방자치법은 제11조에서 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 등 국가 사무는 지방자치단체가 처리할 수 없다고 하고 있다. 다만 예외적으로 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가 사무를 처리할 수 있다고 하고 있다.⁴²⁴⁾

(3) 검토

통일관련 사무는 그 성질상 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무라고 볼 수 있어 본질적으로 국가사무이며 일응 지방자치단체가 처리하는 지역 내 주민의 복리에 관한 사무는 아닌 것으로 해석될 여지가 있다. 특히 지방자치법 제11조에서 규정하고 있는 지방자치단체에 의하여 처리가 제한되는 국가사무의 범위 제1호의 외교, 국방 등 국가의 존립에 필요한 사무에 속하는 것이라고 생각될 수도 있다.

그러나, 위에서 살핀 바와 같은 통일 준비 사무는 지방자치단체에게 부여된 헌법상 책무라는 점, 통일 사무가 외교, 국방 등 국가의 존립에 필요한 사무와 동일한 개념인 것은 아니며 또한 통일 관련 사무 역시 그 구체적인 내용에 따라 결국 지역 주

무 또는 광역지방자치단체의 사무로 정한 후 대통령령이나 부령 등이 정하는 바에 따라 그 사무를 광역지방자치단체의 장이나 기초지방자치단체의 장에게 위임하여 수행하도록 한 경우의 그 사무를 말한다. 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 지방차원의 국가사무의 위임은 거의 모두가 기관위임이다. 단체위임보다 기관위임을 선호하는 것은 민주주의 원칙에 비추어 다소 문제가 있으며(홍정선, 앞의 책(주 23), 477면), 입법정책적으로는 가능한 한 자치단체의 장에게 직접 위임하는 방식은 피하고 지방자치단체가 처리하는 국가사무는 법령에 의하여 자치단체 자체에 위임하는 방식이 보다 바람직하다(김성수, 앞의 책(주 147), 374면).

424) 지방자치법 제11조 (국가사무의 처리제한)

지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

민의 복리 증진 등과 충분히 관련이 있을 수 있다는 점, 성질상 국가사무라고 하더라도 법률의 규정에 따라 지방자치단체의 사무로 규정될 수도 있고 지방자치법 제11조에서도 이미 그러한 예외를 인정하고 있다는 점 등에 비추어 볼 때, 구체적으로 사안에 따라 구분하여 살펴보아야 할 것이다.

즉, 법률이 통일 관련 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있다면 이는 지방자치단체의 사무로서 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무라고 할 것이며, 법률의 근거가 없다고 하더라도 지역 주민의 복리와 관련성도 있는 사무라면 자치사무의 포괄성에 비추어 지방자치단체가 처리할 수 있다고 해석해야 할 것이다.⁴²⁵⁾ 전자와 관련 2009년 10월 19일 ‘통일교육지원법’ 제6조가 개정되어 종전에는 통일 교육이 정부의 임무라고만 되어 있던 것이 ‘국가 및 지방자치단체의 책무’라고 변경되어 지방자치단체의 사무의 범위에 포함되게 되었다는 점은 시사하는 바가 크다고 할 것이다.⁴²⁶⁾ 이하에서는 지방자치단체의 사무처리 방식으로서 가장 중요한 조례제정권을 중심으로 통일관련 사무에 관한 조례제정권의 범위 및 한계에 대해 살펴보기로 한다.

2. 조례제정권의 범위 측면에서 검토

(1) 조례제정권의 범위

조례제정권과 관련하여 헌법 제117조 제1항은 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있고, 지방자치법은 제22조에서 ‘지방자치단체는

425) 예를 들어 지역 내 거주하는 북한이탈주민의 복리 증진을 위한 사무는 북한이탈주민을 지역 주민 중 소외계층이라고 볼 수 있다는 점에서 지역 주민의 복리 증진을 위한 사무라고 볼 수 있으며, 지방자치법 제9조 제2항 제2호 주민의 복지증진에 관한 사무에 해당하는 사무라고 할 수 있다. 이에 대해서는 후술하기로 한다.

426) 통일교육지원법 제6조(국가 및 지방자치단체의 책무)

- ① 국가는 이 법에서 정하는 바에 따라 통일교육의 실시, 통일문제연구의 진흥, 통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원, 통일교육에 관한 교재의 개발·보급, 그 밖의 방법으로 통일교육을 활성화하여야 한다.
- ② 국가는 통일교육을 하는 자(법인 또는 단체를 포함한다. 이하 같다)에게 예산의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- ③ 지방자치단체는 지역 내 통일교육을 활성화하기 위하여 노력하여야 하며, 지역주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.

법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다'고 규정하고 있다. 이러한 조례제정권의 대상은 원칙적으로 자치사무와 단체위임사무에 한정된다고 하겠으나 개별 법률에 위임 규정이 있는 경우에는 기관위임사무도 포함된다.⁴²⁷⁾⁴²⁸⁾ 지방자치단체가 남북교류협력에 관한 조례를 제정하는 것이 조례제정권의 범위 내에 속하는 것인지, 즉 지방자치단체의 남북교류협력사무가 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무에 해당하는 것인지 문제가 된다.

(2) 검토

① 지방자치법 제11조 위반여부

'남북교류'라는 명칭과 실제로 국제법상 외국으로 볼 수 있는 북한과의 교류협력이라는 점에서 지방자치단체의 처리가 제한되는 국가사무에 관한 지방자치법 제11조 제1호⁴²⁹⁾에 반하는 것이 아닌지 문제될 수 있다.

427) 대법원 1999. 9.17. 선고 99추30 판결(헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제15조에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있으나 이 때 사무란 지방자치법 제9조 제1항에서 말하는 지방자치단체의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 단체위임사무를 가리키므로 지방자치단체가 자치조례를 제정할 수 있는 것은 원칙적으로 이러한 자치사무와 단체위임사무에 한하므로, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무와 같이 지방자치단체의 장이 국가기관의 지위에서 수행하는 사무일 뿐 지방자치단체 자체의 사무라고 할 수 없는 것은 원칙적으로 자치조례의 제정범위에 속하지 않는다. 한편 기관위임사무에 있어서도 그에 관한 개별 법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 지방자치단체의 자치조례 제정권과 무관하게 이른바 위임조례를 정할 수 있다고 하겠으나 이때에도 그 내용은 개별 법령이 위임하고 있는 사항에 관한 것으로서 개별 법령의 취지에 부합하는 것이라야만 하고, 그 범위를 벗어난 경우에는 위임조례로서의 효력도 인정할 수 없다.)

428) 조례란 실질적인 의미의 법률로 볼 수 있으며(Schwirzke, Werner/Sandfuchs, Allgemeine Niedersächsisches Kommunalrecht, 16. Auflage, 1999, s. 149.), 통상 지방자치단체의 자치입법권이란 독립적이면서도 궁극적으로는 국가에 수렴하는 행정주체가 자신의 사무를 위하여 일방적·고권적인 법규를 정립할 수 있는 권한을 말한다(Erichsen(Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2006, §6, Rn. 21).

429) 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국제 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등

그러나 남북관계발전에 관한 법률 제3조에서 '남북한의 관계를 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로 보고 있고, 남한과 북한과의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래로 본다'고 규정하고 있고 대법원과 헌법재판소도 이와 동일하고 판단하고 있으므로⁴³⁰⁾ 지방자치단체에 의한 남북교류협력사업이 지방자치법 제11조를 위반하는 것은 아니라고 할 것이다.

② 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무인지 여부

현재 남북교류협력에 관한 법률, 남북관계 발전에 관한 법률, 남북협력기금법 등 남북교류에 관련된 법률 등 어느 법률에서도 남북교류협력사업을 지방자치단체의 사무로 명시적으로 규정하고 있는 조항은 없으며, 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장에게 사무처리를 위임하고 있는 규정 또한 존재하지 않는다. 따라서 남북교류협력사무에 대한 조례제정이 가능하려면 이를 '자치사무'로 볼 수 있어야 한다. '자치사무'란 주민의 복리에 관한 사무로서 헌법과 법률이 지방자치단체의 기본적인 사무로 정한 사무를 의미하며,⁴³¹⁾ 지역주민에 특별한 이해관계를 가진 주민의 복리사무는 법률에서 달리 정함이 없는 한 모두 자치사무라고 할 수 있다. 국가사무란 지방자치법 제11조에 열거된 사무와 같이 국가의 존립에 관계되거나 전국적인 통일된 사무처리의 필요성이 있는 사무를 말한다고 일응 정의할 수 있다. 그런데 자치사무와 국가사무의 구별의 기준에 대한 법률의 규정은 없다.

결론적으로 북한 협력·지원 등 통일 관련사무가 지방자치단체가 외부 기관·단체와 이 교류·협력을 그 내용으로 하고 있는 관계로 본래의 의미에서의 '자치사무'로 보기는 다소 어렵다고 하더라도 지방자치법 제11조 단서 규정에서도 규정하고 있듯이 법률이 남북교류·협력사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있다면 이는 지방자치단

전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무

5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무

6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무

7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정 능력으로 감당하기 어려운 사무

430) 대법원 2003. 5. 13. 선고 2003도604, 헌법재판소 1993. 7. 29. 선고 92헌바48.

431) 홍정선, 앞의 책(주 23), 437면.

체의 사무로서 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무 즉 조례제정권의 대상이 되는 사무라고 할 것이며, 법률의 근거가 없다고 하더라도 지역 주민의 복리 등 지역적 관련성이 있다면 자치사무의 포괄성에 비추어 지방자치단체가 처리할 수 있다고 해석해야 할 것이다.⁴³²⁾

이런 점에서 검토해보면, 현재 남북교류협력에 관한 법률, 남북관계 발전에 관한 법률, 남북협력기금법 등 남북교류에 관련된 법률 중 어느 곳에서도 남북교류·협력사업을 지방자치단체의 사무로 명시적으로 규정하고 있는 조항은 없다. 그러나 남북관계 발전에 관한 법률 제2장 남북관계 발전과 정부의 책무 제8조 제2항에서 ‘정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다’고 규정하고 있고, 위 조항을 ‘지방자치단체의 남북교류협력이 허용됨을 전제로 하여 정부가 이를 확대·발전시킬 책무가 있다고 규정하고 있는 것’이라고 해석하는 것이 남북관계발전에 관한 법률의 입법 목적 및 취지, 동 조항의 체계상 의미, 그리고 무엇보다 평화통일사무가 국가 및 국민의 사명임을 천명하고 있는 헌법 전문, 헌법 제3조, 제4조 등의 취지에 부합하는 해석이라고 할 것이다. 따라서 지방자치단체의 남북교류·협력사업의 처리의 근거는 남북관계 발전에 관한 법률 제8조 제2항이 된다고 할 수 있다.

또한 남북교류협력에 관한 조례들의 구체적 내용을 살펴보면, 각 지방자치단체 주민의 문화·학술·체육·경제 분야 등에 있어서의 남북교류·협력사업에 대한 지원, 남북지방자치단체간의 교류·협력 증진 등이 주요 내용임을 알 수 있다. 전자의 경우 이는 결국 지방자치단체의 사무를 예시하고 있는 지방자치법 제9조 제2항 5호의 교육·문화·예술의 진흥에 관한 사무에 해당한다고 볼 수 있으며, 남북지방자치단체간의 교류협력의 경우도 이는 통상의 지방자치단체의 외국 도시와의 자매결연을 예상한 것이라고 이해할 수 있을 것이고 그렇다면 이러한 자매결연은 정부의 외교정책에 반하지 않는 한 지방자치단체의 자치사무로서 허용된다고 할 것이므로⁴³³⁾ 특별한 문제가 되지

432) 한편, 현행 지방자치법 제147조가 ‘지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다.’라고 하여 지방자치단체 상호간의 협력에 대해 규정하고 있는 바, 헌법 제3조의 해석상 북한의 지방자치단체 역시 지방자치법 제147조의 ‘다른 지방자치단체’에 해당한다고 해석한다면 동조 역시 지방자치단체의 북한 협력·지원 사무처리의 근거가 될 수 있을 것이다.

않는다고 할 것이다.⁴³⁴⁾⁴³⁵⁾ 또한 지방자치단체 내에 사업장을 두고 있는 사업자의 교역에 대한 지원을 규정하고 있는 조례⁴³⁶⁾, 또는 ‘농업 교류’를 목적으로 규정한 조례의 경우⁴³⁷⁾에는 이는 지방자치법 제9조 제2항 제3호의 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무에 해당한다고 볼 수 있다. 다만, ‘평화통일 기반 조성사업’, 또는 ‘평화통일의식 증진사업’을 사업 목적으로 하여 규정하고 있는 조례의 경우⁴³⁸⁾에는 남북관계발전에 관한 법률 제8조 제2항 후단이 그 근거가 된다고 볼 여지가 없는 것은 아니나 그 포괄성으로 인하여 다소 문제의 소지가 있다고 볼 수도 있다.

결론적으로, 북한에 대한 협력·지원, 남북교류·협력사업은 남북관계발전에 관한 법률 제8조 제2항에 의해 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무라고 볼 수 있고, 또 그 실질적인 조례의 내용을 살펴 볼 때에도 지방자치단체의 자치사무로서의 성격이 포함되어 있으므로 조례제정권의 범위에 속한다고 할 것이다.

한편, 위에서 살핀바와 같이 제주특별자치도의 경우에는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 제155조 제2항 제4호⁴³⁹⁾에 명문의 근거가 있는 바,

433) 홍정선, 앞의 책(주 23), 47면.

434) 지방자치단체의 외국 지방자치단체와의 자매결연은 종전에는 행정안전부 훈령 국제도시간 자매결연 업무처리규정에 따라 처리되고 있었으나 2004년 1월 6일 폐지되어 이제는 지방자치단체의 자율적인 통제 하에 체결되고 있으며, 지방자치단체가 법률의 규정이 없는 이상 외국과 ‘조약(treaty)’을 체결할 수는 없으므로 이러한 자매결연은 ‘법적 구속력 없는 합의’ 정도의 성격이 있다고 할 것이다. 2007년 현재 전국 지방자치단체 중 91.4%에 해당하는 225개 지방자치단체가 234개 국가 498개 도시와 자매결연을 체결하고 있다(한국지방자치단체국제화재단, 『2007지방자치단체 국제교류백서』 (서울: 한국지방자치단체국제화재단, 2008), 12~26면).

435) 한편, 오늘날 외교주체 및 외교 영역이 다양화되어 전통적인 국가이외에도 지방자치단체, 시민단체까지 외교활동의 주체가 되는 추세라는 점과 1988년 9월 1일 발효된 ‘유럽지방자치현장’과 1985년 9월 국제지방자치단체연합(IULA) 제27회 세계대회에서 채택된 ‘세계지방자치선언’으로 상징되는 이른바 ‘지방자치의 세계화’ 현상 속에서 지방자치단체의 외교활동에 대한 자치권이 확대·강화되는 것이 미국, 독일, 일본 등 지방자치 선진국의 경향이라는 점도 지방자치단체의 북한협력·지원 권한을 인정하는 근거가 된다고 할 것이다(자세한 내용은 강제규, “지방외교의 법·이론적 근거”, 『지방자치법연구』, 제6권 제1호, 한국지방자치법학회, 2006. 참조).

436) 고성군, 철원군, 용진군의 조례의 경우

437) 충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례의 경우

438) 부천시, 수원시의 경우

439) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제155조 (세계 평화의 섬의 지정)

②국가 및 제주자치도는 제1항의 규정에 의한 세계 평화의 섬의 기능과 역할을 수행하기 위하여 필요한 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.

4. 남북교류 및 협력에 관한 사업

입법론적으로는 보다 명시적으로 지방자치단체의 사무처리의 근거 조항을 두는 것이 바람직하다고 본다.

3. 조례제정권의 한계 측면에서 검토

(1) 법률우위 원칙의 측면

1) 법률우위의 원칙의 내용

법률우위의 원칙과 관련하여 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조의 문언에서 공통적으로 '법령의 범위 안에서'라고 규정하고 있으므로 법률우위의 원칙은 조례에도 적용이 되며 따라서 조례는 법령을 위반해서는 안 된다. 법률우위의 원칙과 관련 ① 조례 규율 대상에 관하여 법령상 규정이 없는 경우에는 그 사유가 의도적이든 비의도적이든 불문하고 지방자치법 제22조 단서의 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙에 관한 사항이 아닌 경우에는 조례로 규정할 수 있다고 할 것이며,⁴⁴⁰⁾ ② 조례 규율 대상에 관하여 법령상 규정이 있는 경우와 관련하여 대법원은, "조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위배되는 것은 아니라고 보아야 한다."는 입장을 보이고 있다.⁴⁴¹⁾⁴⁴²⁾

440) 홍정선, 앞의 책(주 23), 298면; 조례 규율 대상에 관하여 법령상 규정이 없는 경우는 크게 두 가지로 경우를 나누어 국법폐지분야와 국법미비분야로 구분해서 설명을 하기도 한다. 이에 대한 자세한 논의는 유상현, "조례의 법적 한계에 관한 연구", 경희대학교 대학원 법학박사학위논문 (1994), 60면 이하 참조.

441) 대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결(조례안의 내용은 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 구민의 사회복지의 향상

2) 검토

통일관련 사무의 경우 대개의 경우 이미 이를 규율하는 법률의 규정이 있는 경우가 많다. 따라서 이와 관련한 조례를 제정할 때에는 법률우위의 원칙에 반하지 않도록 특히 유의할 필요가 있다. 즉 목적이 다를 경우에는 조례에 의하여 이미 존재하는 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 저해하지 않는 방향으로 제정되어야 하며, 동일한 목적일 경우 통일 사무에 관한 수익적 행정의 될 수 있도록 하여야 하며, 이미 동일한 사항에 대하여 규정하는 경우에는 법령이 정한 요건을 완화하는 내용이어야 할 것이다. 구체적으로 기존 남북교류협력에 관한 조례들을 검토해보면 다음과 같다.

남북교류협력에 관한 조례들의 경우 이와 관련된 남북교류협력에 관한 법률과 남북협력기금법, 남북관계발전에 관한 법률이 존재하므로 조례가 규율하는 대상에 대해서 법률의 규정이 있는 경우라고 할 것이다. 따라서 이 경우 조례와 법률의 규율목적이 동일한지 여부부터 살펴보아야 할 것이다.

에 기여함을 목적으로 하는 것으로서 생활보호법과 그 목적 및 취지를 같이 하는 것이나, 보호대상자 선정의 기준 및 방법, 보호의 내용을 생활보호법의 그것과는 다르게 규정함과 동시에 생활보호법 소정의 자활보호대상자 중에서 사실상 생계유지가 어려운 자에게 생활보호법과는 별도로 생계비를 지원하는 것을 그 내용으로 하는 것이라는 점에서 생활보호법과는 다른 점이 있고, 당해 조례안에 의하여 생활보호법 소정의 자활보호대상자 중 일부에 대하여 생계비를 지원한다고 하여 생활보호법이 의도하는 목적과 효과를 저해할 우려는 없다고 보여지며, 비록 생활보호법이 자활보호대상자에게는 생계비를 지원하지 아니하도록 규정하고 있다고 할지라도 그 규정에 의한 자활보호대상자에게는 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용의 보호만을 실시하여야 한다는 취지로는 보이지 아니하고, 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도의 생활보호를 실시하는 것을 용인하는 취지라고 보아야 할 것이라는 이유로, 당해 조례안의 내용이 생활보호법의 규정과 모순·저촉되는 것이라고 할 수 없다); 대법원 2007. 12. 13 선고 2006추52 판결 등

442) 한편, 조례가 규율하고자 하는 대상에 관하여 법령상 규정이 이미 있는 경우와 관련하여 이른바 ‘법률선점이론(국법선점이론)’이 논의된다. 동 이론은 ‘국가가 법률로서 규율한 사항은 국가가 이미 필요하고도 충분한 규제를 하고 있는 것이어서 이에 대해 다시 조례를 제정하는 것은 법률이 이미 선점한 영역을 침해하는 것으로서 법률에 의한 특별한 위임이 없는 한 허용되지 않는다’는 주장으로서 1960년대 일본에서 논의되기 시작한 이론이다(최철호, “일본 지방자치법상의 자치입법권의 해석 및 한계”, 지방자치법 연구, 통권 제15호, 346면). 이후 동 이론을 엄격하게 적용하면 지역적 특수성을 고려한 탄력적 지역 행정이 어렵고 조례제정권의 범위가 지나치게 축소되므로 이에 대한 비판이 제기되었고 이에 따라 명백성이론, 탄력적 실질적 해석론 등 수정법률선점이론이 제기되었다. 그러나 동 이론은 조례에 의해 국민의 자유와 권리를 제한할 수 있는 가능성이 있는 일본 헌법 제95조의 특성에 따라 조례의 한계를 설정하기 위해 발전한 이론으로서 헌법 제37조 제2항에 따라 법률의 근거 없이 조례로 국민의 권리 의무를 제한할 수 없는 우리나라에서는 그대로 적용되기는 어렵다고 할 것이다(홍정선, 앞의 책(주 23), 298면).

남북교류협력에 관한 법률 제1조는 ‘남북간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위해 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 한다’고 하고 있으며, 남북협력기금법 제1조에서는 ‘남북교류협력에 관한 법률에 따른 남북간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운영과 관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다’고 하고 있다. 한편, 남북관계 발전에 관한 법률은 제1조에서 ‘이 법은 대한민국헌법이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전을 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다’고 규정하고 있다.

한편, 위에서 살핀 바와 같이 남북교류협력에 관한 대다수의 조례는 ‘정부의 남북교류협력 및 통일정책을 지방자치단체 차원에서 뒷받침하고 관련 사업을 추진하는 것을 목적으로 한다’고 규정하고 있으며, 일부 조례의 경우 이러한 언급 없이 ‘지방자치단체와 북한과의 상호교류와 협력을 촉진하기 위해 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다’고 규정하고 있다. 다소 표현상 강조점의 차이는 있지만 ‘남북간의 교류 및 통일’에 대한 규율을 목적으로 한다는 점에서 결국 위 법률과 조례의 목적은 동일하다고 평가할 수 있을 것이다.

그렇다면 이제는 조례의 규율 사항이 법령과 동일한 것인지 검토할 필요가 있다. 위 남북교류협력에 관한 법률은 그 주요 내용으로, 통일부 산하 남북교류협력 추진협의회설치(제4조), 남북한 주민의 상호 방문, 물품 등을 반출하거나 반입할 경우 통일부장관의 방문승인(제9조, 제13조), 주민접촉시 신고 의무(제9조의 2), 남북협력사업시 통일부장관의 승인(제17조), 보조금 지급(제24조)에 대하여, 남북협력기금법은 기금의 용도(제8조)에 대하여 규율하고 있다. 한편, 남북교류협력에 관한 조례들은 위에서 살핀 바와 같이 기금의 조성·용도·지원, 남북교류협의회 설치 등에 관한 내용들로 구성되어 있으며, 지방자치단체의 주민의 남북교류협력사업에 대한 지원 및 지방자치단체의 자체적인 사업 수행이 주된 내용을 이룬다.

양자를 비교해보면, 전체적인 구조는 유사하다고도 볼 수 있으나, 조례가 규율하는 기금은 지방자치단체 자체적으로 조성한 기금을 의미하는 것이지 남북협력기금법상의 기금을 의미하는 것이 아니며, 남북교류협의회도 해당 지방자치단체 내에 설치하는

위원회를 말하는 것이지 남북교류협력에 관한 법률상의 통일부 산하 기관으로서의 남북교류협력 추진협의회를 의미하는 것이 아니라는 점, 주된 내용이 지방자치단체의 주민의 남북교류·협력사업에 대한 지원 및 지방자치단체의 자체적인 사업 수행이라는 점, 특히 남북교류협력에 관한 법률은 남북교류협력에 관한 사항에 대해 통일부장관에게 일반적인 승인권자로서의 지위를 부여하고 있는데, 조례의 경우 그러한 승인에 대한 사항에 대해 별도로 규율하지 않고 있다는 점(즉 국가의 승인권을 침해하지 않고 있다는 점) 등에 비추어 볼 때, 위 각 조례들은 위 각 법률과 달리 해당 지역 내를 규율 대상으로 한 별개의 사항을 규율하고 있다고 평가할 수 있을 것이다.⁴⁴³⁾

또한 조례의 내용이 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용이 아니라 주민의 남북교류협력사업을 지원하는 내용이므로 이는 수익적 사항에 해당하며, 지방자치단체에서 조성하는 남북교류협력기금의 경우 지방재정법 제34조 제3항에 따라 운용하는 것으로 각 조례에서 규율하고 있으므로 재정법상으로도 특별한 문제가 없다고 할 것이다.⁴⁴⁴⁾

설사 조례의 규율 내용이 법률의 규율 내용과 전반적으로 동일하다고 보더라도 위 법률들의 목적은 국가가 조성한 남북협력기금의 지원, 국가의 남북교류협력사업에 대한 일반적인 승인권의 내용과 구체적인 사업의 절차라는 규제의 최소기준만 정하고자 하는데 있다고 할 것이고, 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 지방재정의 범위 내에서 기금 조성하여 주민들의 남북교류협력사업에 지원하거나 자체적인 남북교류협력사업을 추진하는 것을 금지하거나 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 보는 것이 타당하다고 할 것이므로 역시 법률 상위 원

443) 이러한 조례의 내용에 비추어 볼 때 가사 조례와 법률이 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것이라고 해석하더라도 그 적용에 의하여 기존 남북협력에 관한 법률 등 관계 법률의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없다고 할 것이다.

444) 지방재정법 제34조 (예산총계주의의 원칙)

- ① 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다.
- ② 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다.
- ③ 지방자치단체가 현물로 출자하는 경우와 「지방자치법」 제142조제1항 및 「지방자치단체 기금관리기본법」의 규정에 의하여 설치된 기금을 운용하는 경우 그 밖에 대통령령이 정하는 사유로 보관할 의무가 있는 현금 또는 유가증권이 있는 경우에는 제2항의 규정에 불구하고 이를 세입·세출예산 외로 처리할 수 있다.

칙 위반의 문제는 없다고 할 것이다.

(2) 법률유보 원칙의 측면

1) 법률유보 원칙의 내용

지방자치법 제22조 단서는 “주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정한 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정하여 법률유보의 원칙을 명시하고 있다.⁴⁴⁵⁾ 따라서 조례와 주민의 권리 제한 또는 의무부과, 벌칙에 관한 사항이 아닌 경우에는 법률의 위임이 없어도 조례 제정은 가능하며,⁴⁴⁶⁾ 지역적 민주적 정당성을 가진 지방의회에 의해 제정되는 조례의 특성상 조례에 대한 위임은 포괄적 위임도 가능하다.⁴⁴⁷⁾

2) 검토

위에서 살핀 바와 같이 남북교류협력에 관한 조례의 내용을 살펴보면 주민의 남북 교류·협력사업에 대한 각종 지원에 대한 내용 즉 수익적 사항을 그 내용으로 하고 있으며 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항 또는 벌칙을 정하는 것이 아니라고 할 것이다. 다만, 법률유보와 관련한 통설과 판례의 태도가 국민의 기본권에 직접 영향을 미치는 사항뿐만 아니라 국가의 통치 조직과 작용에 관한 기본적이고 본질

445) “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정한 헌법 제117조 제1항의 의미가 법률우위의 원칙 외에 법률유보의 원칙까지도 전제한 것인지 명확하지 않은데 반하여 지방자치법 제22조 단서는 “주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정한 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하여 법률유보의 원칙을 명시하고 있어 동 조항의 위헌여부에 대해 논의가 있다. 이에 대하여 법률유보 원칙을 명시한 헌법 제37조 제2항에 비추어 합헌이라는 견해와 동 조항은 ‘법령의 범위 안에서’라는 표현을 임의로 ‘법률의 위임이 있어야’라고 제한하여 자치입법권에 대한 과도한 제한으로 위헌이라는 견해 등이 대립하고 있으나, 대법원과 헌법재판소는 합헌설을 취하고 있다(헌법재판소 1995. 4. 20. 선고 92헌마264, 대법원 1995. 5. 12. 선고 94추28 등).

446) 지방자치법 제15조에 의하면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고 주민의 권리제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있으므로, 지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 그의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다(대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17 판결 등).

447) 대법원 2006. 9. 8. 선고 2004두947.

적인 사항은 입법자가 법률로 정하여야 한다는 중요사항유보설을 택하고 있으므로⁴⁴⁸⁾ 이러한 관점에서 살펴볼 때 혹시 남북교류협력에 관한 조례가 남북관계를 규율하고 있으므로 '국가의 통치 조직과 작용에 관한 사항 중 기본적이고 본질적인 사항'으로서 의회입법사항이 아닌지 검토해볼 필요가 있다.

우선 남북관계에 관련된 사항이라고 하여 모두가 국가의 통치 조직과 작용에 관한 사항이라고 단정할 수는 없으며 구체적인 내용에 따라 다르게 판단해야 할 것이다. 예를 들어 남북관계에 관한 사항 중 휴전협정 등 국방에 관한 사항 또는 외교에 관한 사항의 경우는 국가의 통치 작용에 관한 사항이라고 볼 수 있겠으나 단순히 사회·문화·경제적 차원에서의 모든 남북교류를 국가의 통치 조직과 작용에 관한 사항으로 볼 수는 없을 것이다. 또한 남북간의 사회·문화·경제적 교류 역시 국가의 통치 조직과 작용에 관한 사항에 해당한다고 판단하더라도 그 규모 및 영향이 국가적 차원이 아니라 단순히 지역적 한계 내에 머무르는 것이라면 국가의 통치 조직과 작용에 관한 사항 중 기본적이고 본질적인 사항이라고 보긴 힘들 것이다. 이러한 측면에서 살펴보면, 남북교류협력에 관한 조례의 내용은 남북관계에 관한 여러 사항 중에서도 남북간의 사회·문화·경제적 교류협력에 대한 사항만을 규율하고 있고 그 내용도 주민들의 남북교류협력사업에 대한 각종 지원, 이를 위한 지방자치단체 내 행정기구의 설치 등을 주된 내용으로 규율하고 있을 뿐이므로 이를 두고 국가의 통치 조직과 작용에 관한 기본적이고 본질적인 사항이라고 보기는 어렵다고 할 것이다. 따라서 법률유보의 원칙도 특별히 문제되지 않는다고 할 것이다.

V. 지방자치단체의 북한 협력·지원을 위한 법제 및 자치법규 정비의 필요성 및 방안

1. 문제점

448) 우리 헌법 제40조의 의미는 적어도 국민의 권리와 의무의 형성에 관한 사항을 비롯하여 국가의 통치조직과 작용에 관한 기본적이고 본질적인 사항은 반드시 국회가 정하여야 한다는 것이다(헌법재판소 1998. 5. 28. 96헌가1).

위에서 살핀 바와 같이 지난 10여 년간 우리 지방자치단체들의 남북교류협력사업에도 상당한 성과가 있었던 것은 사실이나, 이와 더불어 여러 문제점들도 함께 발생하였는바 이에 대해 살펴보면서 법제 및 자치법규 정비의 필요성 및 방안에 대해 검토해보기로 한다.

(1) 지방자치단체의 사무로서의 남북교류·협력사무의 불인정

앞서 설명한 바와 같이 통일부가 지방자치단체를 독자적 협력사업자로 승인을 하지 않고 있어서 지방자치단체는 협력사업자로 승인을 받은 민간단체와 협력하여 민간단체를 후원하거나 공동으로 진행하는 방식으로 대북사업을 하여왔다. 이에 대하여 이는 남북교류·협력에서 지방자치단체의 위상을 저해하는 것으로서 바람직하지 않다는 비판이 있음을 앞서 살핀바와 같다.⁴⁴⁹⁾ 이러한 문제의 원인 중 하나가 남북교류·협력사업을 지방자치단체의 사무로 명시적으로 인정한 근거법률이 없었기 때문이라고 볼 수 있다.⁴⁵⁰⁾ 그렇기에 통일부에서도 지방자치단체의 남북교류·협력사업 추진에 있어서 독자적 지위를 인정하지 않는 정책을 펴게 된 것이다.

(2) 전문성 부족

지방자치단체 내에 독자적인 전담부서와 직원들을 두고 있는 강원도와 경기도를 제외한 대다수의 지방자치단체의 경우 일반 공무원이 남북교류·협력사업 관련 업무를 다른 업무와 중복하여 담당하고 있을 정도로 지방자치단체의 남북교류·협력사업에 대

449) 최대석·이종무·박희진·강승희, 앞의 책(주 319), 197면; 현재는 앞서 살핀 바와 같이 협력사업자 승인제도 자체는 폐지되었으나 지방자치단체의 독자적인 협력사업승인신청에 대해 정부의 태도가 근본적으로 변화한 것인지는 아직 명확하지 않다.

450) 본 논문 제5장, 제1절, VI, 1.에서 후술하는 바와 같이 우리 지방자치단체가 지역내 거주하는 북한 이탈주민지원업무에 적극적이지 못했던 이유 중 하나가 지방자치단체 공무원 입장에서 해당 업무가 국가사무로만 되어 있었다는 점이었던 것과 마찬가지로 남북교류·협력사업이 지방자치단체의 사무로 명시되어 있지 않은 것은 사무의 관할을 중요시하는 공직 사회에서는 매우 중요한 문제라고 할 것이다.

한 전문성은 매우 부족한 상황이다. 이는 통일 준비라는 장기적인 관점에서 남북 지방자치단체 교류를 바라보지 못했기 때문이라고 볼 수 있으며 그동안 대북 관련 정보를 중앙정부가 독점하고 그 정보의 지방자치단체와의 공유가 원활하지 않은 상황에도 기인하였다고 볼 수 있다.⁴⁵¹⁾

(3) 지방자치단체장의 독단적 추진의 문제

지난 10년간의 지방자치단체의 남북교류현황에서 알 수 있듯이, 지방자치단체의 장들은 선거를 의식하여 이벤트성, 홍보성 교류를 선호해왔으며, 또한 독단적으로 지방자치단체장의 의지에 따라 남북교류·협력사업의 추진 여부 및 내용이 결정되어 왔다. 그리고 이는 각 지방자치단체의 조례에서 대부분 남북교류·협력사업 추진에 대한 결정권이 지방자치단체장이 독점하는 식으로 규정되어 있었기 때문이다.

구체적으로 살펴보면, 남북교류협력에 관한 조례에 의해 설치되도록 되어 있는 ‘남북교류협력위원회’는⁴⁵²⁾ 지방자치단체의 장의 단순한 자문 또는 심의기관으로 규정하고 있는 경우가 대부분이며, ‘남북교류협력위원회’의 구성에 있어서도 대부분의 지방자치단체들은 해당 ‘지방자치단체의 장’이 남북교류협력위원회의 위원장이 된다고 규정하거나⁴⁵³⁾, 해당 지방자치단체의 ‘부단체장’이 위원장이 되는 것으로 규정하고 있어 결국 지방자치단체장의 직접적 영향력에서 벗어나기 힘든 구조로 되어 있다.⁴⁵⁴⁾

또한 지방자치단체에서 조성한 남북교류협력기금의 용도에 관한 사항을 조례에서

451) 그러다보니 일부 지방자치단체의 경우 단체장과 친분이 있는 인사 또는 북한과 교류경험이 있는 외부 단체를 통해 북한과의 사업의 중개를 의뢰하기도 했으며 이로 인해 결과에 비해 지나치게 많은 경비가 소요되거나 사기를 당하기도 했다(양현모·서원석·은재호·강동완, 『대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석』 한국행정연구원, 2008, 135면).

452) 남북교류협력에 관한 조례를 가지고 있는 지방자치단체 중 전남 함평군과 영광군, 장흥군을 제외한 나머지 지방자치단체들은 모두 남북교류협력사업의 촉진, 협의, 자문 등을 위해 ‘남북교류협력위원회’를 설치하는 규정을 두고 있다.

453) 경기도, 경상남도, 김포시, 부산광역시, 수원시, 양산시, 용진군, 인천광역시, 장성군, 전주시, 철원군, 부천시, 광주광역시 광산구, 울산광역시 북구, 파주시, 나주시. 한편 전라북도의 경우 남북교육교류협력위원회의 위원장은 교육감이 맡도록 하고 있다.

454) 경상북도, 대구광역시, 울산광역시, 충청남도, 충청북도, 제주특별자치도는 각 행정부지사, 전라남도(경제부지사), 전라북도(정무부지사), 제천시, 고성군

규정하고 있는 29개의 지방자치단체 중에서도 주민의 기금 지원 신청권 및 신청 절차에 대해서 명시적인 규정을 두고 있는 경우는 총 13개 밖에 되지 않는다. 즉 나머지 16개의 지방자치단체의 경우 기금에 대한 사항을 조례에서 규정하면서도 구체적인 집행에 대해서는 지방자치단체의 장에게 모든 결정권이 있을 뿐이며, 해당 지역 주민에게는 해당 조례에서 규정하고 있는 기금의 용도에 해당하는 남북교류협력에 관한 사안이라고 하더라도 ‘기금 지원 신청권’조차 없는 것이다. 또한 이러한 기금 지원 신청에 대한 결정 절차에 관한 규정을 보면, 지방자치단체의 장이 주민의 신청에 대하여 ‘독자적’으로 지원 여부를 결정할 수 있도록 한 조례의 경우⁴⁵⁵⁾ 지방자치단체장의 독단적 운영의 우려가 더 커진다고 할 것이다.

(4) 재정 부족

전국 지방자치단체의 평균 재정자립도가 2001년 57.6%에서 2011년 51.9%로 지속적으로 하향세에 있을 정도로 재정이 열악한 지방자치단체의 현실⁴⁵⁶⁾과 지방자치단체의 남북교류협력사업에 대한 남북협력기금사용에 소극적이었던 중앙정부의 태도 역시 지방자치단체의 남북교류·협력사업을 활성화하는데 저해요소로 작용해왔다.⁴⁵⁷⁾ 결국 이러한 재정 부족 문제가 현실적으로 지방자치단체의 독자적인 남북교류협력사업 추진의 저해 요인이 된다고 할 수 있다.⁴⁵⁸⁾

이상의 문제점을 바탕으로 하여 구체적인 지방자치단체의 남북교류·협력사업 확대를 위한 법제 및 자치법규 정비 방안에 대해 설명하면 다음과 같다.⁴⁵⁹⁾

455) 강원도 남북교류협력기금조례 시행규칙 제3조 제2항, 경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례 시행규칙 제4조 제2항, 고성군 남북교류진흥기금설치 및 운용조례 시행규칙 제2조 제2항, 전라남도 남북교류협력조례 시행규칙 제2조 제2항; 강원도 남북교육교류협력기금 설치 및 운용 조례 시행규칙 제2조, 제3조에서는 ‘교육감’에게 신청하고 ‘교육감’이 단독으로 결정하도록 하고 있다.

456) 행정안전부 홈페이지 e-나라지표 <http://www.mopas.go.kr/> 2012. 1. 26. 검색.

457) 양현모·임병연, 앞의 책(주 320), 171면.

458) 그럼에도 불구하고 앞서 살핀 바와 같이 지방자치단체는 남북교류협력조례에 기금에 관한 규정을 포함하는 등 자체적으로 남북교류협력기금을 적립해왔으며, 이는 매우 주목할 만한 점이라고 할 것이다.

459) 후술하는 법제 및 자치법규 정비 방안에 대한 ‘법률안 및 조례안 형식’의 제언은 본 논문 제6장 제2

2. 북한협력·지원 사무의 주체로서의 지방자치단체의 지위 인정

위에서 살핀 바와 같이 헌법 전문의 ‘평화적 통일의 사명’에 대한 선언과 헌법 제3조의 영토조항, 제4조의 평화통일의무 조항 등에 비추어 볼 때, 평화적 통일을 준비하기 위한 평화통일의무는 헌법상 의무로서 모든 국가기관을 구속하므로 지방자치단체 역시 그러한 의무의 수범자가 된다고 할 수 있으며, 지방자치단체 역시 자치권의 행사에 있어서 이러한 헌법상 평화통일의무의 구속을 받는다고 할 것이므로 이를 위한 남북교류·협력사업의 추진은 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체에게 부여된 헌법적 책무라고 할 수 있다.⁴⁶⁰⁾

그러나 현재 남북교류협력에 관한 법률, 남북관계 발전에 관한 법률, 남북협력기금법 등 남북교류에 관련된 법률 중 어느 곳에서도 남북교류·협력사업을 지방자치단체의 사무로 명시적으로 규정하고 있는 조항은 없다. ‘남북관계발전에 관한 법률’에서는 제2장에서 남북관계발전을 ‘정부’의 책무라고만 규정하고 있을 뿐이며 동법 제8조 제2항에서 ‘정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다’고 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 지방자치단체 스스로도 통일에 대한 준비가 중앙정부만의 책무가 아니라 자신의 책무이자 권한임을 인식할 수 있도록 ‘남북관계발전에 관한 법률’의 관계 규정 개정을 통해 ‘지방자치단체의 책무’ 부분을 신설하여 지방자치단체의 권한 및 의무를 명문화하여 입법적으로 지방자치단체의 남북교류·협력사무의 포괄적 근거 규정을 마련하여 남북교류협력 및 통일 관련 역량을 길러주는 것이 필요하다.⁴⁶¹⁾

3. 지방자치단체의 특수한 지위를 반영한 특례조항 신설

질 참조.

460) 최대석·이종무·박희진·강승희, 앞의 책(주 319), 225면.

461) 송인호, 앞의 논문(주 188), 222~223면; 현재 지방자치단체의 남북교류협력사무의 처리에 관한 입법적 근거는 위에서 살핀바와 같이 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 제155조 제2항 제4호의 명문의 규정과 남북관계발전에 관한 법률 제8조 제2항의 해석에 기초한다.

지방자치단체는 지역적 민주적 정당성을 가지고 있다는 점에서 독자적인 지위를 갖는다. 이점에서 일반 민간단체와 다를 뿐만 아니라 다른 국가의 행정청과도 차이가 있다. 그런데 현재 남북교류협력에 관한 법률, 남북협력기금법 등 관련 법령에서는 이러한 지방자치단체의 특징을 반영한 조항이 존재하지 않는다. 즉 일반 민간단체와 동일한 절차에 따를 수밖에 없도록 되어 있는 것이다.

이는 지방자치단체의 헌법상 지위 및 국가의 지방자치단체의 남북교류협력을 확대 발전시킬 의무를 규정하고 있는 남북관계발전에 관한 법률 제8조 제2항⁴⁶²⁾의 취지에 반할 뿐만 아니라, 그동안 지방자치단체가 재정적인 어려움 속에서도 자체적으로 748억 원에 달할 정도의 상당액수의 기금을 적립하는 등⁴⁶³⁾ 남북교류·협력에 들인 노력을 간과하고 있는 상황이라고 할 수 있다.

따라서 남북교류협력승인 절차에서 지방자치단체의 특례를 인정하거나 국가의 지방자치단체에 대한 남북교류·협력사업 관련 정보제공의무 등 협조의무를 명시적으로 규정하는 등 입법적 보완을 할 필요가 있다.

구체적으로, 남북교류협력에 관한 법률에 명시적으로 ‘통일부장관은 각 지방자치단체에 대하여 남북교류 협력의 촉진을 위한 업무와 관련된 교육을 실시하여야 한다’, 또는 ‘통일부장관은 각 지방자치단체의 남북교류·협력사업에 대하여 필요한 지원을 하여야 한다’라는 조항을 신설하여 보다 분명히 국가의 지방자치단체의 남북교류·협력사업에 대한 적극적인 지원 의무를 규정할 필요가 있다.⁴⁶⁴⁾

4. 지방자치단체의 자치법규 정비 방안

462) 남북관계발전에 관한 법률 제8조

② 정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.

463) 주 383 참조.

464) 송인호, 앞의 논문(주 188), 222면. ; 한편, 현행 남북교류협력에 관한 법률을 살펴보면, 제24조에서, ‘정부는 남북교류·협력을 증진시키기 위하여 필요하다고 인정하면 이 법에 따라 행하는 남북교류·협력을 위한 사업을 시행하는 자에게 보조금을 지급하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있다’, 동법 제25조에서 ‘통일부장관은 남북교류 협력의 촉진을 위하여 필요한 업무 중 일부를 제24조에 따른 지원을 받은 자 또는 관련 법인·단체에 위탁할 수 있고 위탁받은 관련 법인·단체가 해당 업무를 원활하게 수행할 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다’고 규정하고 있을 뿐이다.

(1) 자치법규 제정의 필요성

앞서 살핀 바와 같이 16개 광역지방자치단체 모두 남북교류협력에 관한 조례 또는 규칙을 제정하고 있으며, 기초자치단체의 경우에도 2012년 1월 현재 33개의 기초자치단체가 남북교류협력에 관한 자치법규를 제정하고 있어서, 2012년 1월 현재 49개의 광역·기초자치단체가 제정한 총 66개의 자치법규가 있다. 그러나 전체 지방자치단체 244개에 달하는 점에 비추어 보면 아직 상당수가 남북교류협력에 관한 조례를 제정하지 않고 있음을 알 수 있다.

지난 10년간의 지방자치단체의 남북교류현황에서 알 수 있듯이, 지방자치단체의 장들은 선거를 의식하여 이벤트성, 홍보성 교류를 선호할 가능성이 높으며 또한 독단적인 정치적 성향이 반영되어 지방자치단체 주민들의 의사에 반하여 일방적으로 남북교류를 추진할 가능성도 있다. 따라서 지방자치단체의 장의 독단적인 남북교류협력사업 추진을 막을 수 있도록 관련 조례, 규칙 등 자치법규를 제정하여 제도적인 뒷받침 하에 추진하는 것이 필요하다. 특히 현재 남북교류협력에 관한 조례를 제정하고 있는 대다수 지방자치단체 중에서도 구체적인 사항을 시행규칙에 위임하고 있으면서 실제로 시행규칙을 제정한 경우가 드물다는 점에서 자치법규 제정시 시행규칙까지 세밀히 입법할 필요가 있다.⁴⁶⁵⁾

(2) 독립적인 추진기구의 설립

남북관계는 정치적으로 민감한 문제이며, 지방자치단체 차원의 남북교류·협력사업은 특히 지방자치단체와 중앙정부간에 정치적 의견차이가 클 수도 있고, 주민간의 갈등을 조장·증폭할 소지도 있다. 따라서 정치적인 갈등의 소지를 줄이고, 주민들의 폭

465) 자치법규의 내용에 포함되어야 할 주요 사항에 대해서는 아래에서 후술하는 바와 같다. 한편 지방자치단체가 자체적으로 자치법규를 제정할 경우 지방자치단체 장의 독단적인 추진을 방지하는 방향으로 제정하는 것이 어려울 수 있고 아직 남북교류·협력에 대한 전문성이 부족하다는 점에서 아래에서 후술하는 내용을 포함하는 등 적절한 방향으로 행정안전부에서 모범조례안을 제안하고 이를 토대로 각 지방자치단체가 각 지역의 특성을 반영하여 제정하는 것이 보다 바람직할 수 있다.

넓은 의사를 반영하도록 제도를 정비할 필요가 있다. 따라서 지방자치단체장의 독단적인 추진을 방지하기 위해 독립적인 추진기구를 설치하여 지방자치단체의 남북교류협력사업을 추진하게 할 필요가 있다.

그런데, 현재 대부분의 지방자치단체의 남북교류협력에 관한 조례에서 설치하도록 하고 있는 ‘남북교류협력위원회’는 지방자치단체의 장 또는 부단체장이 위원장을 맡도록 하고 있으며, 그 성격도 단순히 지방자치단체의 장의 자문 또는 심의기관으로 되어 있는 바, 이는 지방자치단체장의 직접적인 영향력 하에 지방자치단체장의 정치적 입장이 그대로 반영한 독단적인 추진을 가능하게 하여 자칫 정치적으로 민감할 수 있는 남북교류가 주민간의 갈등으로 이어질 수 있는 문제가 있다. 이러한 점을 방지하기 위해 ‘남북교류협력위원회’를 주민의 의사를 보다 폭넓게 반영할 수 있는 인사들로 구성된 독립성이 보장된 독자적 추진기관으로 구성할 필요가 있다. 예를 들어 지방자치단체장의 독단을 방지하기 위해 남북교류협력위원회 구성에 있어서 위원 전부를 지방자치단체장이 임명, 위촉하지는 않도록 하고, 해당 지방의회 다수당, 소수당 의원 대표 또는 정치적으로 중립적인 지역 기관장 등이 당연직으로 참여하도록 하는 등 실질적인 견제와 균형이 이루어질 수 있고 특정 정치적 세력에 의해 휩쓸리지 않도록 정치적 다양성을 갖도록 규정하는 것이 바람직하다. 이렇게 위원 위촉과 관련하여 지방의회 의원을 의무적으로 포함하거나 지방의회의 관여의 폭을 넓히고 또한 지역의 각 단체의 관계자가 포함되도록 규정하는 것은 남북교류협력위원회의 구성에 있어서 다양성을 확보하고 지역 주민의 의사가 폭넓게 반영되도록 할 뿐만 아니라 지방자치단체의 장의 독단적 운영을 피할 수 있게 해주는 장점이 있다고 할 것이다.

이러한 점에서, 지방의회가 추천한 사람을 일정 수 위원으로 위촉하도록 의무규정을 두면서, 행정공무원 중에서도 일부는 당연직 위원이 되는 것으로 규정한 전라남도의 사례,⁴⁶⁶⁾⁴⁶⁷⁾ 부위원장을 지방의회가 추천하는 의원으로 한다고 규정하고 있는 광주

466) 전라남도 남북교류협력조례 제6조

② 위원회는 위원장을 포함하여 당연직 및 위촉직 위원 13인 이내로 구성한다.

③ 위원장은 경제부지사가 되며, 위원은 도의회가 추천하는 6인을 포함하여 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 도지사가 위촉한다.

467) 전라남도 남북교류협력조례 시행규칙 제9조 (당연직위원) 조례 제6조 제2항의 규정에 의한 당연직 위원은 기초실장, 행정지원국장, 보건복지여성국장, 농림식품국장이 된다.

광역시 광산구의 사례,⁴⁶⁸⁾ ‘남북교류협력위원회의 위원을 지방자치단체의 장이 시의회에서 추천한 시의원, 각급 기관·사회단체 및 종교단체의 장, 남북교류협력 전문가 등 중에서 위촉하도록 하고 있고 위원장은 위원 중에서 호선한다’고 규정하여 지방자치단체의 장의 직접적인 영향력을 가급적 배제하면서도 남북교류협력위원회의 추진기관으로서의 성격을 인정하고 있는 목포시, 해남군, 화순군의 사례,⁴⁶⁹⁾ 남북교류협력위원회를 비영리사단법인으로 한다고 규정하고 시 및 시의회, 자치구 및 자치구의회, 문화예술계, 언론계, 종교계 등 각계인사로 구성하며, 조직과 운영에 관한 사항은 협의회 정관으로 정한다고 규정하고 있는 광주광역시의 사례⁴⁷⁰⁾는 참조할 가치가 매우 큰 경우라고 할 것이다.

(3) 주민의 참여 방법 확대

이렇게 지방자치단체의 남북교류·협력을 강조하고 후술하는 바와 같이 재정까지 중앙정부에서 지원하게 되면 자칫 지방자치단체장의 독선적 운영시 그 위험성이 더 커지게 된다. 이를 방지하기 위해서 위에서 설명한 바와 같이 남북교류·협력사업의 추진주체에 지방의회의원을 포함시키는 등 지방자치단체장으로부터 독립성이 보장된 독자

468) 광주광역시 광산구 남북교류협력조례 제7조 제3항, 나주시 남북교류협력조례 제7조 제4항

469) 목포시 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례

제2조(기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 목포시(이하 “시”라 한다)의 남북교류 협력사업의 추진
2. 민간차원의 남북교류 협력 사업의 협의 조정 및 추진
3. 위원회의 사업계획 및 결산 승인
4. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

제4조(위원의 위촉) 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 시장이 위촉 또는 임명한다.

1. 시의회에서 추천한 시의회 의원
2. 시 소속 공무원 중 시장이 임명한 자
3. 남북교류 협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가
4. 각급 기관·사회단체 및 종교단체의 장
5. 남북교류 협력에 관심을 가지고 참여를 희망하는 자

제5조(임원) ① 위원회에 위원장 1명, 부위원장 2명, 사무국장 1명의 임원을 둔다.

② 위원장 및 임원은 위원 중에서 호선하여 정한다.

* 이하 화순군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제2조, 제4조 제5조 제2항, 해남군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제2조, 제4조, 제5조 제2항도 같은 내용으로 되어 있다.

470) 광주광역시 남북교류협력에 관한 조례 제7조 제2항, 제3항

적 추진기관으로 구성하는 것도 한 방법이 될 것이다.

그러나 중앙정부의 경우 의회에 의한 견제, 복수 정당간 견제 균형이 그래도 어느 정도는 이루어지고 있는데 반하여 우리 지방분권 현실은 특정 지역별로 특정 정당이 행정권과 의회 권력을 동시에 장악하는 경우가 많으므로 실질적인 지방자치단체의 장에 대한 의회의 견제와 균형을 기대하기 어려운 점이 있다. 따라서 결국 실질적인 감독과 견제를 위해서는 지역 주민의 참여를 통한 견제 수단을 대폭 확대할 필요가 있다.

그런데 앞에서 살핀 바와 같이 남북협력기금 조성 및 용도에 관한 사항을 조례에서 규정하고 있는 29개의 지방자치단체 중에서도 주민의 기금 지원 신청권 및 신청 절차에 대해서 명시적인 규정을 두고 있는 경우는 총 13개 밖에 되지 않는다. 즉 나머지 16개의 지방자치단체의 경우 기금에 대한 사항을 조례에서 규정하면서도 구체적인 집행에 대해서는 지방자치단체의 장에게 모든 결정권이 있을 뿐이며, 해당 지역 주민에게는 해당 조례에서 규정하고 있는 기금의 용도에 해당하는 남북교류협력에 관한 사안이라고 하더라도 '기금 지원 신청권'조차 없게 되어 있다. 따라서 주민의 참여의 기회를 보다 넓히고 다양한 사업분야를 개발하기 위해서도 각 조례에서 남북교류·협력 사업에 대한 기획안을 가지고 있는 주민들이 기금지원을 신청할 수 있도록 신청권을 명시하는 등 주민들의 의견이 사업추진에 보다 활발히 반영되도록 할 필요가 있다.

(4) 광역·기초자치단체간 협력 체계의 구축

자칫하면 구체적인 남북교류협력사업 추진 과정에서 지방자치단체들간에 불필요한 경쟁이 초래될 우려도 있으며, 현실적으로 북한 및 남북교류·협력사업에 대한 정보 획득의 측면에서 상대적으로 더 열악한 기초자치단체의 경우 상급 광역지방자치단체와 상호 협조를 하여 남북교류·협력사업을 진행하는 것이 더 효과적일 수 있으므로 지방자치단체 상호간 특히 광역지방자치단체와 기초자치단체간 협력의 방법을 마련해 놓는 것이 바람직할 수 있다. 이러한 점에서 광역지방자치단체의 남북교류·협력에 대한 지원과 위탁 등 협력사항을 규정하고 있는 전라남도 산하 기초자치단체들의 조례들의

예를 참조할 필요가 있다.⁴⁷¹⁾

(5) 전담부서 확보

각 지방자치단체는 자체적으로 통일 관련 업무를 전담하는 부서 또는 직원을 별도로 둘 필요가 있다. 현재 경기도는 기획행정실 산하 ‘남북협력담당관’을 두고 남북협력 1담당, 남북협력 2담당, 인도협력담당 등 총 16명의 전담 직원을 근무하게 하고 있고,⁴⁷²⁾ 강원도는 기획관리실 산하 ‘남북협력담당관실’에 남북교류협력담당, 접경지역담당 등 총 7명의 전담 직원을 두고 있으나,⁴⁷³⁾ 나머지 광역지방자치단체나 기초자치단체의 경우에는 자치행정과, 인도지원과 등 일반 부서에서 업무의 하나로 남북교류·협력 업무를 담당하고 있을 뿐이다. 그러나 장기적인 관점에서 전담부서를 두고 사업역량을 축적하는 것이 바람직하다. 이렇게 각 지방자치단체에서 전담 부서를 두고 중앙정부에서는 이들 각 지방자치단체의 전담직원들에게 정기적인 교육을 통해 중앙정부만이 가지고 있는 북한, 독일 통일 선례, 남북교류관련 사업관련 지식을 전달해주는 역할을 한다면 중앙정부와 지방자치단체간의 체계적, 협력적 관계가 성립될 것이다.

특히 독일의 경우 통일 후 동독 출신 공직자에 대한 재교육 과정에서 자매결연을 체결한 서독 지역 지방자치단체가 큰 기여를 했다는 점에서 향후 남북 통일 과정에서 북한 지역 공무원에 대한 재교육에서도 지방자치단체의 역할이 크게 요구될 수 있다. 이러한 경우에 대비해서라도 각 지방자치단체별로 전담 부서를 미리 설치하여 직원의 전문성을 길러줄 필요가 있으며, 특히 독일의 경우 동독 지역 공무원에 대한 재교육을 담당할 강사진이 절대적으로 부족했다는 점에서⁴⁷⁴⁾ 미리 전담부서를 설치하고 직

471) 여수시, 순천시, 고흥군, 곡성군, 구례군, 담양군, 무안군, 장성군, 보성군, 강진군, 진도군, 신안군, 완도군 등; 각 조례에서는 공통적으로 각 기초자치단체들이 전라남도남북교류협의회를 원활한 사업 진행을 위해 남북교류협력사업비, 협의회 운영비 등을 지원할 수 있도록 하고 있으며(동 조례 제2조), 필요한 경우 협의회에 남북교류협력사업의 일부를 위탁할 수 있다고 규정하고 있다(동 조례 제3조 제1항).

472) 경기도의 경우 남북교류협력사업, 남북SOC사업, 통일기반사업 외에도 6. 25 남북피해자 대책, 북한 이탈주민지원대책 등에 대한 업무까지 다양한 분야에 걸쳐 담당 직원들을 두고 있다는 점이 특징적이다(경기도청 홈페이지 <http://www.gg.go.kr/> 2012. 1. 21. 방문).

473) 강원도청 홈페이지 (<http://www.provin.gangwon.kr/>) 2012. 1. 21. 방문.

474) 주 308 참조.

원을 교육하여 향후 통일 과정에서 북한 공무원 재교육을 담당할 예비강사진으로 활용해야 할 것이다.

(6) 구체적인 사업 분야의 특정

장기적인 관점에서는 동서독의 예와 같이 남북한 지방자치단체간의 자매결연을 체결하는 방식을 추진하는 것이 바람직하다고 하겠으나 이는 역시 동서독의 예와 같이 북한 측의 수용여부에 달려있는 문제라고 할 수 있다. 현실적으로 북한의 경우 지방자치단체간의 직접 접촉은 평양 또는 나진선봉 등 경제특구를 제외하고는 체제 안보에 위협이 된다고 판단하고 쉽게 받아들이기는 어려울 것이기 때문이다.⁴⁷⁵⁾ 따라서 현 단계로서는 장기적으로 이러한 방향으로 준비를 하면서도 보다 구체적인 사업 분야를 특정해서 준비할 필요가 있으며 조례에도 이러한 내용을 반영할 필요가 있다.⁴⁷⁶⁾

이러한 점에서 그동안의 남북교류협력사업 추진 내역 및 이를 뒷받침하는 각 지방자치단체에서 조례 등 자치법규를 살펴보면, 인도주의적 지원 또는 추상적으로 단지 남북교류·협력사업이라고만 되어 있는 경우가 대부분이고 초기단계에 제정된 조례에는 그 내용에 개발지원에 관한 내용이 포함되어 있지 않은 경우가 있으므로 이러한 내용이 포함되도록 이를 개정할 필요가 있다.⁴⁷⁷⁾ 또한 백화점식의 추상적인 사업 분야의 열거보다는 실제로 각 지방자치단체의 실정에 맞는, 즉 각 지방자치단체가 가지고 있는 장점을 살릴 수 있는 구체적인 사업 분야를 특정하여 규정하는 것이 실현가능성 및 실천력의 측면에서 바람직할 것이다. 이와 관련하여 ‘농업’ 분야를 특화하고 있는 ‘충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례’를 참조할 필요가 있다.

475) 다만, 북한 역시 경제적인 관점에서 남한 지방자치단체와의 교류가 이익이 된다고 판단하면 장기적으로 동독의 경우와 같이 지방자치단체간의 교류에 대한 문호를 열게 될 가능성도 있다.

476) 이러한 관점에서 다자간 국제협력기구 차원에서 북한의 지방자치단체와 교류를 시도해보는 것도 한 방법이다. 1996년에 강원도가 주최한 ‘환동해권 지방정부 회의’에서 북한의 함경북도의 참여가 논의되었고 당시 러시아 대표가 북한의 가입을 적극 추진하겠다는 의사를 표시하였다고 한다(김태일, “동·서독간 ‘도시 자매결연(Staedte-partnerschaft)’의 교훈: 남북한 지방자치단체 사이의 교류협력 가능성 모색”, 『통일연구논집』 제3호, 전국대학통일문제연구협의회, 2000. 80면).

477) 양현모·임병연, 앞의 책(주 320), 186면.

5. 국가와 지방자치단체간 협의기구의 정비

앞서 살핀 바와 같이 동서독 지방자치단체간 자매결연 체결과정에서 서독의 연방국가적 특성으로 말미암아 지방자치단체가 연방정부와 사전 협의 없이 자율적으로 체결한 결과, 연방정부의 정책에 정면으로 반하는 내용으로 자매결연이 체결되기도 하는 등 상당한 정치적 혼란이 발생하기도 했다. 따라서 우리의 경우 향후 지방자치단체의 남북교류·협력사업 추진과 관련하여 중앙정부와 각 지방자치단체간의 갈등을 예방하고 중앙정부와 각 지방자치단체간 체계적인 남북교류·협력사업 추진이 가능하도록 대비할 필요가 있다. 특히 이러한 중앙정부와 각 지방자치단체간의 협력은 결국 지방자치단체의 국정참여를 의미하며 이는 결국 행정에 대한 주민참여의 폭을 확대하는 등 중앙집권화의 부정적인 측면을 방지하고 아래로부터 위로의 의사결정을 의미하는 민주주의 원리에 부합한다는 의의를 갖는다고 할 것이다.⁴⁷⁸⁾

이를 위해 현행 남북교류협력에 관한 법률 제4조, 제5조⁴⁷⁹⁾의 ‘남북교류협력추진협의회’와 남북관계발전에 관한 법률 제14조의 ‘남북관계발전위원회’ 구성에 지방자치법 제165조 제1항 각호⁴⁸⁰⁾에 의해 설립된 협의체에서 추천한자 또는 지방자치단체의 장(또는 부단체장)을 포함시킬 수 있도록 개정하거나, 이와 별도로 중앙정부와 각 지방자치단체간의 협의체에 관한 규정을 신설하여 이에 대비할 필요가 있다.⁴⁸¹⁾ 그리고 이

478) 박수현, “지방자치단체의 국정참여를 통한 중앙과 지방간의 협력체계 강화를 위한 법제 정비방향”, 『지방자치법연구』 제5권 제1호, 한국지방자치법학회, 2005, 180~181면.

479) 남북교류협력에 관한 법률 제4조(남북교류협력 추진협의회의 설치) 남북교류 협력에 관한 정책을 협의 조정하고 중요사항을 심의 의결하기 위하여 통일부에 남북교류협력추진협의회(이하 ‘협의회’라 한다)를 둔다.

480) 지방자치법 제165조 (지방자치단체의 장 등의 협의체)

① 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다.

1. 시·도지사
2. 시·도의회의 의장
3. 시장·군수·자치구의 구청장
4. 시·군·자치구의회의 의장

② 제1항 각 호의 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다.

481) 이와 관련 2006년 지방자치단체 남북교류협력사업의 활성화를 위해 16개 광역지방자치단체 및 민간전문가가 참여하는 ‘지자체남북교류실무협의회’가 구성된 바 있으나 이 조직은 특별한 사안이 있을 때만 개최되는 협의체라는 조직 형태상의 특성으로 인하여 지금까지 그 활동실적이 거의 없었다는 점에서 보다 실효성 있는 상설협의체의 법제화가 필요하다고 할 것이다.

러한 협의체를 통해서 또는 협의체에 산하기관을 설치하여 지방자치단체에 남북교류·협력에 필요한 북한 등에 관한 정보를 제공하고 상호 교환하도록 하여 지방자치단체의 남북교류·협력사업에 관한 정보 부족으로 인한 고충을 해결할 필요가 있다.⁴⁸²⁾ 한편 지방자치단체의 협의체를 통한 국가에 대한 협력문제와 관련하여 그 한계에 대한 논의가 있으나 적어도 정부계획수립과정에 대한 참여권은 있다고 할 것이므로 위와 같이 개정을 함에 있어서 특별히 문제될 것은 없을 것으로 보인다.⁴⁸³⁾

6. 재정지원

(1) 재정지원의 필요성

전국 지방자치단체 평균 재정자립도가 2011년도 기준 51.9% 밖에 되지 않는 현실에서,⁴⁸⁴⁾ 자칫 남북교류·협력사무 등 통일 사무에 대한 지방자치단체에 대한 이양은 중앙정부의 재정 부담을 지방자치단체에 전가하는 결과를 초래할 수 있다. 이와 관련 국가가 지방자치단체에게 법률 또는 법률에 근거하여 의무를 부과하는 경우 국가가 경비를 부담하도록 하는 것이 권한 이양을 빙자한 국가의 일방적인 비용전가를 방지할 수 있는 방법이라는 견해를 경청할 필요가 있다.⁴⁸⁵⁾ 즉 중앙정부의 재정지원 없는 지방자치단체의 남북교류·협력사업 확대를 위한 제도정비는 지방재정을 더 악화시키는 부작용을 초래할 수 있는 것이다. 따라서 특별교부세를 통한 출연금의 확충 및 남북관련 사업투자에 부과되는 지방세의 일부를 기금으로 적립하는 방안이나,⁴⁸⁶⁾ 개인이

482) 이와 관련 독일에서 ‘지방행정조직정비처’와 ‘지방자치단체 정보서비스’와 같은 기구를 운영한 것을 참조할 수 있을 것이다.

483) 지방자치단체의 협의체를 통한 국가에 대한 협력에 있어서 지방자치단체는 ‘전체 국민’을 대표하는 것이 아니기에 국가에 대해 구속적인 조언 또는 국가와의 공동결정권은 인정할 수 없다고 보나(홍정선, 앞의 책(주106), 237면), 정부계획수립과정에 참여권, 의견전달권, 의견제시권 등 절차상의 권리 내지 협력권은 인정된다고 본다(R. Voigt, Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, 1976, S. 60. 재인용 ; 앞의 책, 앞의 면)

484) 전국 지방자치단체의 평균 재정자립도는 2001년 57.6%에서 2011년 51.9%로 지속적인 하향의 추세에 있다(행정안전부 홈페이지 e-나라지표 <http://www.mopas.go.kr/> 2012. 1. 26. 검색).

485) 문병효, 앞의 논문(주 248), 147면.

486) 김영윤, 앞의 논문(주 214), 55면.

나 기업의 기금출연을 확대하기 위하여 지방자치단체에 남북교류·협력사업을 위한 기금을 기부하였을 경우 세제감면 혜택을 부여하는 방법 등 남북교류·협력사업 추진에 관한 지방재정확보 방안을 검토해볼 필요가 있다.⁴⁸⁷⁾

(2) 인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정의 문제점

1) 포괄위임금지원칙 위반의 문제

현행 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정(통일부 고시)’ 제8조 제2항에 따르면 남북협력기금에서 대북지원 또는 협력사업에 필요한 자금을 지원받을 수 있는 자는 민법 제32조에 따른 비영리 법인이나 관련 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체에 한하게 된다.⁴⁸⁸⁾ 즉 지방자치단체는 지방자치법 제3조에 따른 법인이나⁴⁸⁹⁾ 민법 제32조에 따른 비영리 법인이나 관련 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체가 아니어서 위 규정에 따른 ‘인도적’ 대북지원사업의 경우에는 남북협력기금의 지원을 받을 수 없게 된다. 그런데 문제는 위 규정이 통일부의 고시에 불과하다는 점에서 ‘고시’에 의해 남북협력기금의 지원을 받을 수 있는 자의 요건을 제한하여 규정하는 것이 가능한지 문제가 된다.

행정규제기본법 제4조 제2항 단서에 따라 법령이 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 규제의 세부적인 내용을 정할 수 있도록 하고 있으나, 남북협력기금법은 제8조에서 기금의 용도에 대해 규정하고⁴⁹⁰⁾, 제11조 제1항에서 ‘기

487) 양현모·임병연, 앞의 책(주 320), 185면.

488) 인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정 제8조(남북협력기금의 지원)

① 통일부장관은 남북협력기금법 제8조에 따라 필요하다고 판단될 경우 남북협력기금에서 특정의 대북 지원사업 또는 협력사업에 필요한 자금(이하 "지원자금"이라 한다)을 지원할 수 있다.

② 지원자금을 받을 수 있는 자는 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 대북지원사업자 또는 협력사업 승인을 받은 자

2. 「민법」 제32조에 따른 비영리 법인이거나 관련 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체

489) 지방자치법 제3조 (지방자치단체의 법인격과 관할)

① 지방자치단체는 법인으로 한다.

490) 남북협력기금법 제8조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

금을 사용하려는 자는 기금사용계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부 장관에게 보고하여야 한다'고 규정하고 있을 뿐 구체적인 기금지원 요건에 대해서는 전혀 규정하고 있지 않으며, 남북협력기금법 시행령은 제7조 제1항에서 '법 제8조에 따른 용도에 기금을 사용하고자 하는 자는 통일부 장관에게 기금지원 등 신청서를 제출하여야 한다'고 규정하고, 동 시행령 제8조에서 비로소 기금 지원의 요건에 대해 항목별로 규정하면서 그 밖에 필요한 사항은 '기금운용관리규정'이 정하는 바에 따른다고 하여 '기금운용관리규정'에 위임하고 있다. 그리고 '남북협력기금운용관리규정'(통일부고시)에서는 주민왕래지원자금 지원조건(제13조), 문화·학술·체육협력지원자금 지원 대상(제16조), 채무보증대상(제19조), 채무보증조건(20조), 자금용자대출대상(제21조), 대출금액 및 조건(제22조), 교역·경협사업지원조건(제29조), 금융기관용자자금지원 지원대상, 지원조건(제41조, 제42조), 이산가족교류지원자금 지원 대상(제46조), 지원 요건(제48조), 인도적지원자금 지원 대상(제49조), 북한비핵화지원자금 지원대상(제52조), 기타남북교류협력지원자금 지원대상(제55조)에 대해서 규정하고 있다.

검토하자면, 상위법인 남북협력기금법에서 구체적인 기금지원의 요건에 대해 아무런 규정을 하지 않고 이에 대해서 남북협력기금법 시행령에서 비로소 기금지원의 요건에 대해 규정하고 있는 것은 기금지원의 수익적 성격을 고려하더라도 포괄위임금지 원칙에 위배될 소지가 있다.

2) 법률유보원칙 위반의 문제

1. 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원
2. 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원
3. 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자, 그 밖에 필요한 지원
4. 교역 및 경제 분야 협력사업 추진 중 대통령령으로 정하는 경영 외적인 사유로 인하여 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험
5. 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자하는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전(損失補填)과 금융기관으로부터 대통령령으로 정하는 비지정통화(非指定通貨)의 인수
6. 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원
7. 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환
8. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

또한 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’에 대해서는 남북협력기금법 또는 법시행령 어디에서도 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’에 대한 위임의 근거 규정이 없다는 점이다. 따라서 비록 ‘인도적’ 지원 부분에 한정하여 규정하는 것이라고 하더라도 법령에서 구체적으로 범위를 정하여 위임하지도 않았는데 통일부 고시에 불과한 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’에 의해 인도적 대북지원사업의 경우 남북협력기금지원을 받을 수 있는 자의 요건을 민법상 비영리법인 또는 관련 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체에 한한다고 제한하여 규정한 것은 법률유보원칙에 위반할 소지가 있다고 할 것이다. 근본적으로는 기금지원 요건에 대한 개괄적인 규정 또는 위임규정조차 없는 남북협력기금법을 개정하여 그 구체적인 근거 규정을 만들어야 할 것이며, 그 과정에서 지방자치단체가 추진하는 남북교류·협력사업의 경우에는 협력기금 지원에 있어서 그 요건을 완화하는 등의 특례 조항을 둘 필요가 있다.

(3) 재정지원을 위한 법제 정비 방안

재정지원에 대한 근본적인 해결책은 지방자치단체의 남북교류·협력사업에 대한 국가의 재정지원의무에 관한 일반적인 근거 규정을 신설하는 것이다. 이와 관련 제주특별자치도의 남북교류 및 협력 사업에 관한 국가의 필요한 행정적·재정적 지원의무를 규정하고 있는 제주특별자치도법 제155조 제4항은 큰 시사점을 준다고 할 것이다⁴⁹¹⁾. 이와 유사하게 남북협력기금법에 일반조항으로서 지방자치단체의 남북교류·협력사업

491) 제주특별자치도법 제155조 (세계 평화의 섬의 지정)

② 국가 및 제주자치도는 제1항의 규정에 의한 세계 평화의 섬의 기능과 역할을 수행하기 위하여 필요한 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.

1. 국제평화 및 협력관련 기구의 유치
2. 국제협력에 관한 연구소의 설립
3. 국제평화 및 협력관련 국제회의의 유치
4. 남북교류 및 협력에 관한 사업
5. 평화이념 확산을 위한 기념사업
6. 그 밖의 국제평화 및 협력을 위한 사업

④ 국가는 제2항의 규정에 의한 사업시행을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

에 대한 국가의 재정적 지원의무 규정을 신설하거나 기금의 용도에 대한 규정에서 지방자치단체의 지원에 대한 특례조항을 신설하는 것도 한 방법일 것이다.⁴⁹²⁾

제3절 통일 후 북한 지방자치단체 등에 대한 협력·지원

I. 서설

통상 남북한의 통일의 형식에 대해 일방의 체제가 그대로 타방의 체제로 흡수되는 형식인 ‘흡수 통일’과 양 체제간의 합의를 통해서 통일을 이루는 ‘합의 통일’로 분류하여 설명하는 것이 일반적이다. 한 연구기관에서 행해진 통일 방식 및 시기에 대한 전문가를 대상으로 한 여론조사에서도 역시 합의형 통일과 흡수형 통일을 구분하여 조사를 한 결과 합의형 통일이예측시계는 3시 31분, 흡수형 통일이예측시계는 5시 30분을 가리키는 것으로 나타나기도 했다.⁴⁹³⁾

그러나 이미 살펴본 바와 같이 이른바 흡수 통일로 널리 알려진 독일 통일과정에서도 결국 동독 공산정권 붕괴 후 동독 주민들의 자유선거에 의해 수립된 동독의 새로운 민주 정부와 서독 정부간에 ‘통일 조약’을 체결하는 방식으로 대등한 ‘합의 통일’이 이루어졌다는 점에서 알 수 있듯이, 향후 북한과의 통일은 결국 남북간의 ‘합의 통일’일 수 밖에 없다고 할 것이다. 또한 최근 발생한 중동의 민주화 시위에 의한 독재정권의 붕괴 이후에도 비록 안정되지는 못하다고 하더라도 어떠한 형식으로든 정권을 잡는 세력이 있고 이들에 의해 국정이 운영되고 있다는 현실과, 최근의 현대사에 있어 정권의 붕괴로 인한 완전한 무정부 상태가 초래된 예가 극히 드물다는 점에 비추어 볼 때, 북한 정권의 급속한 붕괴가 발생하더라도 결국 새롭게 정권을 잡은 세력과

492) 이와 관련 현행 통일부의 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’ 제16조 제1항에서 대한적십자사의 대북지원사업의 경우 통일부장관이 당해 대북지원사업의 특성을 고려하여 남북협력기금의 지원에 관련된 요건·제출서류·용도 등을 다르게 정할 수 있다는 규정을 참조하여 지방자치단체의 경우에도 이러한 특례를 인정하는 조항을 신설할 수도 있을 것이다.

493) 박영호·김형기, 『2011년 통일이예측시계』 통일연구원(2011), 35면.

‘합의’에 의한 통일이 이루어질 가능성이 높다고 보는 것이 타당하다.

한편 대등한 합의에 의한 통일이라고 하더라도, 통일 후 지향해야 할 국가의 정치·경제적 가치·이념의 측면에서 살펴 볼 때, 아무리 통일이라는 목적이라고 하더라도 그 동안 남한에서 이룩한 ‘민주주의’와 ‘시장경제체제’를 수정한다는 것은 현행 헌법 정신과 현재 남한 국민들의 정서에 비추어 상상하기 힘들다는 점에서 결국 남북간의 통일은 남한의 체제, 즉 ‘민주주의’와 ‘시장경제체제’에 따른 흡수 통일일 수밖에 없다.⁴⁹⁴⁾

따라서 통일의 형식에 대한 기존의 분류 즉, 합의 통일과 흡수 통일의 분류는 적절치 않으며, 가치·이념적으로는 민주주의와 시장경제를 바탕으로 한 ‘흡수 통일’, 통일의 형식에 있어서는 대등한 주체간의 ‘합의 통일’을 목표 및 전제로 하고, 다만 통일에 이르는 시간의 장단에 따라 ‘급속한 통일’과 ‘점진적 통일’을 분류 기준으로 하는 것이 헌법적으로 타당한 해석이라고 본다. 이러한 전제하에 급속한 통일의 경우와 점진적 통일의 경우를 구분하여 통일 후 북한 지방자치단체 등에 대한 협력·지원에 대해 검토해보기로 한다.⁴⁹⁵⁾

II. 급속한 통일의 경우

1. 전제 상황 및 통합의 기본 방향

494) 특히 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 북한은 본래의 의미의 사회주의 체제에서 벗어나 사실상 김일성 왕조적 성격의 국가로 변질되었고, 경제적으로도 1990년대 중반 이후 평양 등 일부 특권층을 제외하고는 사회주의 국가의 상징이라고 할 수 있는 배급제가 붕괴되어 일반 민중들의 경우 이미 10년이 넘는 시간 동안 자립적 시장경제가 형성되고 개인 소유권이 사실상 허용되고 있다는 점에서도 더 이상 양 체제간의 합의라는 의미에서의 합의 통일은 무의미하며 결국 체제적인 측면에서는 ‘흡수 통일’일 수밖에 없다고 본다(북한 체제의 시장 경제와 개인 소유권 확대에 대해서는 박일수, “고난의 행군 이후 개인 소유권 변화에 관한 연구”, 경남대학교 북한대학원 석사학위 논문(2006. 6.) 50~83면 참조). 또한 남북간의 양 체제를 다 경험하고 북한의 실정을 잘 알고 있는 탈북자를 대상으로 한 통일에 측시계 조사에서 흡수형 통일 시계가 가장 빠르게 나타났다는 점(박영호·김형기, 앞의 책(주 493), 24면) 역시 결국 국민정서상으로도 체제적 측면에서는 흡수통일일 수밖에 없다는 점을 뒷받침해준다고 할 것이다.

495) 한편, 삼성경제연구소의 통일시나리오 분석에 따르면 통일 시나리오를 합의형 통일, 유도형 통일, 자멸형 통일, 충돌형 통일의 4가지 경우로 분석하고 이중 유도형 통일과 자멸형 통일이 실현가능성이 높다고 평가하고 있다(삼성경제연구소, 『남북한 통일 시나리오』 1996, 23면).

급속한 통일이란 북한의 급격한 정치적 변화로 인하여 남북한이 단계적인 과정을 거치지 않고 급속하게 통일이 되는 경우라고 정의할 수 있을 것이다. 구체적으로, 독일 통일의 경우와 유사하게 북한 정권의 붕괴 이후 새롭게 등장한 정치세력이 북한 주민들의 강력한 통일 요구를 받아들여 남한 주도의 급속한 통일을 수용하는 경우가 이에 해당할 수 있을 것이며, 현실성은 낮다고 보여지나 이론적으로는 북한의 정권의 붕괴로 인하여 무정부상태가 되어 남한이 북한의 전 지역에 대한 전면적인 지배권을 가지고 일방적으로 새로운 국가체제를 형성하는 경우도 포함될 것이다. 어느 경우이든 민주주의와 시장경제를 바탕으로 한 현행 남한 헌법의 가치체계가 통일 한국의 헌법 체계를 이루는 것을 전제로 한다. 따라서 남북통합의 기본방향은 북한 지역에 민주주의와 법치주의에 입각한 행정체제를 정립하는 데 초점이 놓여야 할 것이며, 특히 북한 주민들에게 민주주의를 가급적 조속히 교육하여 체화할 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 이러한 급속한 통일일수록 초기의 통일 효과에 대한 기대감이 사라지고 새로운 행정체제에 대한 혼란이 가중되면 북한주민의 입장에서는 새롭게 탄생한 통일된 국가에서의 2등 국민으로서의 좌절감과 소외감이 증가할 수 있고 결국 남북주민간의 새로운 갈등이 발생할 수 있다. 따라서 가급적 북한 주민들의 적극적인 참여를 이끌어내 통일 과정에서 주역으로서의 자부심을 고양시키는 방향으로 남북한의 제도의 통합 및 북한 지역에 대한 새로운 제도의 도입이 이루어질 필요가 있다.

2. 북한 지역에 대한 지방행정통합 문제

(1) 지방자치제도의 실시 여부

급속한 통일의 경우에는 보다 광범위하고 신속한 행정적 대비가 필요하게 된다. 이 경우 남한의 주도적 역할이 더욱 크게 요구되며, 지방행정의 경우도 현행 남한의 지방자치제도가 사실상 그대로 북한 지역에 이식될 가능성이 높다. 이 시기에 선택할 수 있는 행정통합관련 정책은 다음의 세 가지로 구분되어 제시되고 있다.⁴⁹⁾

1) 남한의 지방자치제도의 북한지역에 확대 적용

이는 북한 지역의 통치 및 행정구축에 관한 어떤 전담기구도 새롭게 설치하지 않고 북한 지역을 남한의 지방자치제도를 그대로 북한 지역에 확대 적용하는 방법이다. 즉 북한 지역에 즉시 지방자치제도를 실시하고 주민에 의해 선출된 지방자치단체의 장의 책임 하에 행정업무가 수행되는 것이다.

이 방법은 북한 주민의 사회적 박탈감을 최소화하고 이로 인한 남북주민간의 갈등을 줄일 수 있다는 장점이 있으나 이에 대하여 현실적으로 북한이 지방자치제도를 실시할 수 있는 인적·물적 역량이 부족하다는 점에서 이상적이긴 하나 많은 현실적 문제가 있을 수 있다는 비판이 제기된다.

2) 북한 지역 전담 통치기구 신설

이는 통일 후 평양에 북한지역만 과도기적으로 통치할 전담기구를 설립하여 행정업무를 수행하도록 하는 방법이다. 즉 통일과 함께 북한을 위기상황지역으로 규정하여 지방자치제도는 일정 기간 유보하고 효율적인 행정을 도모하자는 것이다. 구체적으로 북한의 전 지역을 남한의 행정체계로부터 독립시켜 별도로 관리하기 위해 부총리급을 수반으로 하여 대통령 직속 하에 (가칭) 북한행정원을 설치하여, 북한지역에 상주하면서 북한지역의 행정을 전담하며, 북한행정원 산하에는 연락사무국과 군통합단, 그리고 외교와 국방부서만을 제외하고 차관급을 장으로 하여 경제, 교육, 치안, 건설 등 분야별 행정부서를 두게 된다고 한다. 그리고 지방행정기구의 장은 북한행정원장이 임명하여 운영하게 된다.⁴⁹⁷⁾

이 방법은 효율적인 운영이라는 점에서는 장점이 있으나, 이에 대하여 북한 주민들로 하여금 식민지 상태라는 인식을 불러일으킬 우려가 있어 남북 주민간의 갈등을 초

496) 양현모, 앞의 책(주 249), 110~117면.

497) 양현모, 『통일행정요원 양성 및 관리방안』, 한국행정연구원, 1999, 50~53면; (가칭)북한행정원은 홍콩특별행정구 정부와 비슷한 임무와 조직을 가진 구조라고 볼 수 있다.

래할 여지가 크다는 문제가 있다는 비판이 제기되기도 한다. 그러나 이에 대하여 일시적인 과도기적 행정체계는 불가피하며 행정의 효율성을 높일 수 있다는 긍정적 견해도 있다.⁴⁹⁸⁾⁴⁹⁹⁾

3) 절충적 방법

위 두 가지 방법의 절충적 방안으로 북한 지역에 과도적 통치기구는 설치하지 않으면서 대신 현재의 남한의 정부조직 안에 북한 지역 행정업무를 수행하기 위한 하위부처로 (가칭)북한재건부를 신설하여 북한지역에 관한 모든 행정업무를 담당하게 하고 그 집행은 북한의 지방행정조직을 통하여 시행하는 방법이다. 이 방식에 따를 경우 역시 북한 지역의 지방자치는 당분간 유보되는 것이 바람직하며, 위 두 가지 방법의 단점을 보완하여 행정체계의 효율성을 높이면서도 북한 주민들의 소외감을 줄일 수 있는 긍정적인 방법이라고 평가되기도 한다.⁵⁰⁰⁾

4) 검토

결국 위 방법들은 북한 지역에 지방자치제도를 바로 실시할 것인지 아니면 상당기간 유보할 것인지를 측면에서 핵심적인 차이가 있다고 할 것이다. 그런데 급속한 통일 중에서도 북한 정권의 붕괴로 인한 북한 전 지역의 무정부 상태, 그리고 이에 대한 남한의 전면적인 개입에 의한 ‘비합의’ 통일이라는 극히 예외적인 경우에는 남한 주도에 의하여 설치된 (가칭)북한행정원이라는 과도기적 기구를 통한 행정이 가능하겠으나 독일 통일의 예와 같이 급속한 통일이라고 해도 북한 주민들을 대변하는 정치적

498) 최진욱, 앞의 책(주 128), 통일연구원, 2000, 68면; 이봉재, 앞의 논문(주 55), 78면; 백찬중, “통일 이후 남북한 지방행정의 통합방안”, 동국대 행정대학원 석사학위논문, 2003, 86면.

499) 한편, 현재 정부는 김영삼 정부시절 이래로 총무 9000계획이라는 비상계획을 마련하여 급변사태로 인한 북한 정권 붕괴시 이른바 ‘자유화행정본부’를 설치하고 통일부장관이 본부장을 맡아 북한 지역을 통치하는 안을 준비 중에 있다고 알려져 있다(주간동아, 제818호, 2011. 12. 26. 32~34면)

500) 양현모, 앞의 책(주 249), 116면; 최기식, 앞의 논문(주 90), 96면; 이형석, 앞의 논문(주 30), 95면.

주체가 있는 경우에는 남한의 일방적인 과도기적 행정기구 구성 및 실행은 현실성이 떨어진다고 할 것이다. 물론 북한 주민들을 대변하는 정치적 주체가 (가칭)북한행정원의 원장 등 고위직을 수락하면서 남한 주도의 통일에 합의하는 경우라면 가능할 수 있을 것이며, 이런 경우라면 결국 북한 주민이 주체가 되는 통치 형식이어서 북한 주민들의 심리적 거부감과 반발의 우려도 적다고 할 것이므로 과도기적 기구를 통한 북한 전 지역의 통치안도 바람직할 수 있을 것이다. 다만, 이 경우에도 북한 지역에 지방자치제도를 실시할 것인지에 대해서는 재검토가 필요하다.

통일 후 즉각적인 북한 지역에 대한 지방자치제도의 실시 여부에 대하여, 오랜 기간 전체주의적, 폐쇄적인 체제에서 살아온 북한 주민들이 통일 즉시 지방자치제도에 적응하기 어려우며, 북한 관료들의 능력이나 북한 지방자치단체의 재정이 열악한 현실 등을 이유로 그동안 학계에서 부정적인 입장들이 많았다고 하나,⁵⁰¹⁾ 북한의 경우도 북한의 지방자치제도의 연혁에서 알 수 있듯이 비록 당이 추천한 후보에 대해 단순한 기계적인 찬성 투표를 하는 것이 현실이었다고는 하더라도 적어도 선거를 통해 자신의 지역적 대표가 선출되는 것이라는 대표자 선출 구조에 대한 인식은 북한 주민들의 의식 속에 형식적이거나 그 동안 중단 없이 유지해왔다는 점, 무엇보다 북한은 경제적인 측면에서는 1960년대 후반부터 지방의 경제적 차원에서의 주체성을 강조하기 시작했고 특히 1973년 이래로 지방예산제와 독립채산제로 대표되는 자립적 지방재정제도를 운영하여 북한의 각 지방자치단체는 적어도 경제적인 측면에서는 상대적으로 자율적 정책수립과 추진의 경험을 쌓아왔다는 점에서 오히려 지방자치제도를 전면적으로 부정하는 것은 북한 주민들에게 통일의 부정적 이미지를 줄 수 있으며, 자신의 대표를 자유선거를 통해 자신들의 손으로 뽑는다는 경험을 통해 통일로 인하여 사회가 변화하였다는 점을 깨닫게 하고 민주적 사고체계를 길러줄 수 있다는 점에서 통일 후 북한 지역에도 즉각적인 지방자치제도의 실시가 필요하다고 본다. 또한 구체적인 물적·인적 역량을 부족 부분은 통일 후 동서독 지방자치단체간의 협력과 지원 사례와 같이

501) 양현모, 앞의 책(주 249), 113면. ; 안재홍, “통일 후 남북한 주민통합을 위한 지방행정체제 모형 연구”, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 2002, 172면에서는 북한지역의 정치의식 수준 등을 고려할 때 지방자치제도의 빠른 시행은 무리임을 전제로 남북간 화해협력단계, 남북연합 단계, 통일 완성 단계로 순차적으로 구분해서 단계별로 추진하자고 주장하고 있으나 이는 급진적 통일이라기보다는 점진적 통일을 전제로 한 주장이라고 할 것이다.

남한의 지방자치단체에 의한 자매결연 등의 방법을 통한 지원을 통해 상당 부분 해결할 수 있을 것이다.

다만, 구체적인 지방자치권의 범위는 북한 주민들의 민주주의, 법치주의, 시장경제에 대한 이해도 부족, 북한 지방자치단체의 재정 자립 여건의 부족 등 특수한 상황을 고려하여 남한의 지방자치단체의 자치권의 범위보다 축소하여 시행하는 것이 바람직할 수도 있을 것이다. 이와 관련 남북간의 구체적인 지방자치단체의 조직 및 구성 등을 동일한 형태로 통합하여 규정하는 것이 국가의 통일성 유지 및 국가 구성원의 소속 의식 고취라는 측면에서 바람직하다는 견해도 있으나⁵⁰²⁾, 지방자치라는 자체가 지역의 특성에 맞는 행정의 실현을 의미한다는 점, 현행법상으로도 해당 지역의 특성을 고려한 제주특별자치도가 존재한다는 점, 각 지방자치단체별로 일정 기간 잠정적으로 새로운 조직형태를 실험해보면서 실정에 맞는 조직형태를 모색해볼 필요도 있다는 점⁵⁰³⁾ 등에 비추어 볼 때 북한 지역에 실시할 지방자치제도는 주민에 의한 대표 선출 등 기본적 사항에서 지방자치의 실현이 보장되는 이상 반드시 남한의 지방자치제도와 조직, 권한 등의 측면에서 동일할 필요는 없으며, 북한 지역의 실정에 맞게 운영하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

(2) 구체적인 지방자치제도 실시 방안

1) 지방행정구역의 정비

급속한 통일의 경우 북한 지역의 현재 지방행정구역을 존치시킬 것인지 아니면 통일 직후 바로 남한의 행정구역을 기준으로 재편할 것인지 문제가 된다. 이에 대하여 지방행정구역통합을 유보하는 것은 결국 지방행정 자체의 유보로 귀착될 가능성이 높다는 점에서 통일 직후 곧바로 인구규모를 기준으로 지방행정구역을 재편하는 것이 필요하다는 견해⁵⁰⁴⁾, 이러한 전제하에 북한 지역 뿐만 아니라 남한의 행정구역 및 계

502) 이철규, “남북한 지방행정체제의 통합에 관한 연구”, 인하대학교 대학원 박사학위논문, 1999, 93면.

503) 홍정신, 앞의 책(주 23), 208면.

504) 이규영, 앞의 논문(주 263), 88면; 백찬중, 앞의 논문(주 498), 93면.

충도 동시에 전면적으로 개편이 필요하다는 견해⁵⁰⁵⁾, 남한과 같은 인구규모를 기준으로 구역을 설정하되 다만 인구규모가 남한기준에 미달하는 경우에도 정치적 관점에서 현행 제도를 인정해줄 필요도 있다는 견해⁵⁰⁶⁾, 통일 정통성의 확립과 한국행정의 전통성을 유지한다는 측면에서 분단 이전의 평안북도, 평안남도, 함경북도, 함경남도, 황해도의 5도로 개편되어야 한다는 견해⁵⁰⁷⁾ 등이 제시되고 있다.

그런데 이러한 논의의 전제가 되는 상황이 ‘급속한 통일’이라는 상황이라는 점을 고려할 때, 통일 직후 곧바로 북한 지역의 행정구역을 개편하는 것은 북한 주민의 반발과 혼란을 초래할 수 있다는 문제가 있다. 따라서 일정기간 기존 북한의 지방행정구역을 존치시키고 그 구역 안에서 지방자치제도를 실시한 후 북한 주민들의 의견을 수렴하여 점진적으로 지방행정구역을 개편하는 것이 바람직하다고 본다. 현행 우리 「지방자치법」과 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 따르더라도 지방자치단체의 분합에 있어서 지방자치단체 의회의 의견을 듣도록 되어 있으며⁵⁰⁸⁾⁵⁰⁹⁾, 「주민투표법」에서도 주민투표에 의해 주민들의 의사를 반영할 수 있는 절차를 두고 있다.⁵¹⁰⁾ 따라서 북한 지역에 대한 행정구역 개편시에도 우선 기존 지방행정구역을 전제로 지

505) 최기식, 앞의 논문(주 90), 99면.

506) 조홍래, 앞의 논문(주 309), 148면.

507) 양현모, 앞의 책(주 249), 119면.

508) 지방자치법 제4조 (지방자치단체의 명칭과 구역)

② 제1항에 따라 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

509) 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제17조 (시·군·구의 통합절차)

② 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 「주민투표법」 제5조에 따른 주민투표권자 총수의 100분의 1 이상 50분의 1 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 일정 수 이상의 주민은 인근 지방자치단체와의 통합을 개편위원회에 건의할 수 있다.

③ 개편위원회는 시·군·구 통합방안을 마련하되, 제2항에 따른 건의가 있는 경우에는 이를 참고하여야 한다.

⑥ 행정안전부장관은 제5항에 따른 지방자치단체 간 통합 권고안에 관하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표를 요구하여 실시한 경우에는 그러하지 아니하다.

510) 주민투표법 제8조 (국가정책에 관한 주민투표)

① 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐지(廢置)·분합(分合) 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

방자치제도를 실시한 후 주민들의 의사를 반영하여 남북한을 아우르는 지방행정구역 개편을 논의해야 할 것이다. 다만, 김일성가의 우상화 과정에서 개칭된 북한 지방행정 구역의 명칭(예, 김정숙군 등)은 원래 지명으로 환원하는 것은 필요하다 할 것이나, 이 역시 일단 해당 지역 주민들의 의사를 반영해서 처리하는 것이 순서일 것이다.⁵¹¹⁾⁵¹²⁾

2) 지방자치조직의 정비

개별 지방자치조직의 경우 북한의 지방자치조직은 남한과 달리 기관통합형을 취하고 있다. 이와 관련 남한과 달리 기관통합형을 취하고 있는 북한의 지방자치조직 역시 남한과 같은 기관대립형 지방자치조직으로 개편할 필요가 있다는 견해가 일반적이다.⁵¹³⁾ 이를 위해 북한의 지방인민회의를 완전한 의결기관으로서 구성하고, 지방인민 위원회는 폐지하며 남한의 지방자치단체장을 신설하도록 하여 남한의 지방자치조직과 동일하게 운영하자는 것이다.

조직운영의 효율성과 국가의 지방행정조직의 통일성이라는 측면에서 궁극적으로 남한의 지방자치조직 형식으로 개편하는 것이 타당할 수 있으나, 위에서 설명한 바와 같이 지방자치의 특성이 지역의 실정에 맞는 자치를 추구한다는 점에 있다는 점에서 이 역시 획일적으로 판단하기는 어려운 문제라고 할 것이다. 특히 급속한 통일이라는 혼란한 상황에서 갑자기 지방자치조직 구성이 전국적으로 개편된다면 북한 주민들이 느끼는 혼란감은 가중될 수 있고, 더욱이 남한식의 지방자치조직 개편과 단체장과 의회의 개칭은 남한에 의한 식민화라는 거부감을 불러일으킬 우려가 높다. 따라서 이 역시 통일 초기에는 기존의 지방자치조직을 유지하며 북한 주민들의 의사를 반영하여

511) 이와 관련 현재 ‘이북 5도에 관한 특별조치법’과 충돌의 문제가 발생할 여지가 있다. 동법의 규범력을 무시할 수는 없겠지만 민주주의 이념이 북한 지역에 실현된다는 전제에 선 통일이 이루어진다는 전제 하에서의 새로운 통일 한국의 국가적 과제는 북한 주민의 실질적 통합이라고 할 것이고, 이러한 목표를 이루기 위해서는 북한 주민들이 통일 과정에서 소외되어 2등 국민화되는 것을 막기 위한 효과적인 통합 방안 및 통합 속도의 조절이 중요하다는 점에서 통일의 시점에서는 동법의 폐지가 검토될 필요도 있어 보인다.

512) 한편, 독일의 경우도 신설주의 경계설정과정에서 각 주별 이해관계가 상충하여 주민들의 반발이 있기도 했다는 점에서도(주 249 참조) 급격한 행정구역의 정비는 통일 과정에서 불필요한 혼란을 가중할 우려가 있다고 하겠다.

513) 안재홍, 앞의 논문(주 501), 184면.

점진적으로 개편을 추진하는 것이 바람직하다. 이 경우 전국적으로 지방자치조직의 구성이 통일되지 못하다는 문제가 지적될 수 있으나 독일의 경우에도 각 지방마다 역사적·문화적 배경의 차이를 반영하여 지방자치 형태가 다르게 운영되고 있다는 점에서도 반드시 전국적인 통일을 고집할 것은 아니라고 본다.⁵¹⁴⁾ 또한 현행 헌법 제117조 제2항에서 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다고 되어 있으므로 북한지역에 한시적으로 종전의 조직을 유지시켜주는 것은 지방자치법 등 법률의 개정을 통해 충분히 가능하다고 할 것이다. 다만, 이는 어디까지나 지방자치‘조직’의 측면일 뿐에서 점진적인 개편이 타당하다는 것일 뿐이며, 기존 북한의 지방자치조직의 ‘운영’에 있어서 당의 영도의 원칙 등 민주주의 체제 및 지방자치제도의 이념에 부합하지 않는 원칙과 내용은 당연히 삭제, 개정되고 민주주의, 지방자치제도 이념에 따른 운영이 이루어져야 할 것이다.

3) 인력의 정비

① 재심사의 필요성

북한의 경우 공무원 임용에 있어서 능력보다는 당성, 충성심 등이 중요하게 고려되는 현실에 비추어 볼 때, 북한 주민들의 혼란을 방지하기 위해 최대한 점진적으로 지방행정 구역 및 조직을 정비한다고 하더라도 해당 지역의 공무원들의 경우 새로운 민주주의 체제와 이를 바탕으로 한 지방행정체계에 부적절한 경우가 있을 수밖에 없다. 또한 행정의 안정적 수행 및 공무원의 정치적 중립성 보장 등을 위해 북한 지역에도 직업공무원제를 실시할 필요가 있으므로 더욱 북한 지역 공무원의 재임용에 있어서 철저한 심사가 필요하다. 따라서 독일의 예처럼 일정한 기준에 따른 재심사를 통해 직무 수행의 계속여부를 결정하는 것을 고려할 필요가 있다.

구체적으로, 인권탄압에 관여한 자, 국가안전보위부 등 정보기관에 근무한 자로서

514) 독일의 지방자치조직의 형태는 이사회형, 강력수장형, 남독일의회형, 북독일의회형의 4가지 형태로 구분될 수 있으며 각 형태에 따라 기관대립형과 기관통합형 등 다양한 조직구성형태를 보인다(자세한 내용은 홍정선, 앞의 책(주 23), 208~211면 참조).

사회주의체제 수호에 적극 참여한자는 적극 배제할 필요가 있으며, 전문적 지식이 부족하거나 적성의 부적합으로 업무능력이 떨어지는 경우, 소속기관에서 더 이상 행정 수요가 없는 경우, 소속 기관이 해체되었거나 통폐합이 되는 경우에는 일정기간 유예를 두고 재심사절차를 거쳐 재임용여부를 결정해야 할 것이다. 또한 재임용하는 경우에도 자유민주주의 행정체제에 대한 재교육을 통해 업무능력을 향상 시켜야할 것이다.

이와 관련 중요한 점은 북한의 기존 공무원들이 받아들일 수 있는 공정하고 객관적인 재임용 심사 기준을 마련하고 심사 기구를 구성하는 것이라고 할 수 있다. 그렇지 않은 경우 북한 공무원들의 소외감과 불신감을 증폭시켜 남북 사회통합을 저해할 우려가 있다. 따라서 정부 산하에 심사부서를 신설함에 있어 그 구성원으로 북한 측 공무원을 포함시키는 방법도 고려할 필요가 있다.

② 지방자치단체의 특수성

중앙정부라는 특성상 통일 후 중앙정부 소속 공무원은 북한 출신과 남한 출신이 같은 장소에서 근무할 가능성이 높고 따라서 직무 수행과 동시에 상호간의 자연스러운 접촉을 통해 북한 출신 공무원들에 대한 교육과 훈련이 가능할 수 있다. 이에 반하여 북한 지역의 지방자치단체 소속 공무원의 경우에는 통일 후에도 북한 출신들이 주로 해당 지방자치단체 공무원의 주류를 형성하게 될 가능성이 높음에도 불구하고 상대적으로 남한 출신 행정인력과의 접촉을 통한 교육의 기회가 적을 수밖에 없어 재심사와 재교육에 있어서 보다 특별한 관심이 요구된다.

또한 국가 전반을 다룬다는 업무의 성격상 중앙정부 소속 공무원은 남북 상호간 그 차이가 상대적으로 적을 수 있으나 지방자치단체 소속 공무원의 경우에는 해당 지역과 해당 주민들의 특수한 사정을 반영하고 있고 해당 지역의 사정에 대해 정통하다는 점에서 민주적 행정체제에 대한 전문성은 다소 떨어지더라도 북한 출신 지방공무원을 계속 근무하게 하는 것이 지방행정체제의 조기 안정화와 재구축에 도움이 될 수 있다는 점도 고려되어야 한다.⁵¹⁵⁾

4) 특별자치제도의 도입 가능성

통일 후 초기의 혼란스러운 상황에 따라 한시적으로 북한 지역에서만 시행될 법률이 필요할 수도 있으며, 이와 같은 상황에 대비해서 이른바 특별자치제도를 도입하는 견해가 있다.⁵¹⁶⁾ 동 주장에 따르면 특별자치제는 지방자치법 제2조 제3항의 특별자치단체와는 구별되는 개념으로서 한 나라 안에서 특별한 지역적 특성을 인정하여 다른 지역과 차별성 있는 자치를 허용하는 것으로서 헌법적 차원에서 자치권의 광범위한 특례를 인정하는 것이라고 한다.⁵¹⁷⁾ 남북 통일에 대비해서도 북한 지역을 특별자치 지역으로 인정하면 북한 지역에서만 시행되는 자치법률을 제정하는 등 효과적인 대응이 가능하다는 것이며, 이를 위해 현재 특별자치제를 모델로 하여 시행되고 있는 제주특별자치도법을 개정하여 보다 광범위한 자치권을 부여하고 이를 헌법적으로 뒷받침하기 위해 헌법상 특별자치제도를 인정하는 명문의 규정을 두자고 주장한다.

일응 설득력 있는 주장이라고 여겨지나, 급속한 통일의 경우에는 북한 주민들의 민주주의, 법치주의, 시장경제에 대한 이해도 부족, 북한 지방자치단체의 재정 자립 여건의 부족 등 특수한 상황을 고려하여 남한의 지방자치단체의 자치권의 범위보다 축소하여 시행하는 것이 바람직하다는 점에서 광범위한 자치권을 인정하는 특별자치제도의 도입은 바람직하지 않은 면이 있다고 본다.⁵¹⁸⁾

515) 조흥래, 앞의 논문(주 309), 150면; 한편, 같은 맥락에서 행정의 계속성과 현지 실정에 대한 이해도, 북한 주민들의 정서를 고려하여 북한의 기존 관료들에 대한 재임용이 필요한 경우도 있다는 견해도 있다(한부영, 『통일 대비 지방행정 통합방안』 한국지방행정연구원, 1998, 65면). 또한 1999년 행해진 북한의 공무원 처리에 대한 전문가 설문조사결과, 조사 대상자의 39%는 무조건 퇴직, 45%는 일정교육 후 적성에 따라 재임용, 16%는 상당기간 그대로 유지의 의견을 각 개진한 것으로 조사된 바 있다(김연중, “통일한국의 행정체제 통합에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 1999, 123~124면).

516) 권영호, “헌법 개정에 관한 연구: 특별자치제를 중심으로”, 『지방자치법연구』 제9권 제2호 한국지방자치법학회, 2009, 101면 이하.

517) 현재 포르투갈이 헌법 제6조에서 아조레스(Azores), 마데이라(Madeira) 군도의, 이탈리아가 헌법 제116조에서 시칠리아(Sicilia), 사르데냐(Sardegna)의, 핀란드가 헌법 제75조에서 올란드 군도에서 특별자치를 허용하고 있다.

518) 오히려 이러한 특별자치제도의 도입의 필요성은 점진적 통일의 경우에 더 클 수 있다.

3. 북한 지방자치단체에 대한 협력·지원

(1) 북한 지방자치단체에 대한 협력·지원의 기본 방향

급속한 통일의 경우에 남한 지방자치단체의 북한 지방자치단체에 대한 협력·지원의 기본 방향은 북한 지역 스스로의 자치 역량을 키워준다는 방향이어야 한다. 남한 주도의 급속한 통일로 인하여 북한 주민들이 남한 정부 및 남한 지방자치단체의 지원, 특히 물질 지원에 대한 과도한 의존성이 생길 가능성이 있으므로 필요한 지원은 해주되 의존성이 과도하게 커지는 것은 방지할 필요가 있다.

또한 무엇보다 동서독 통일, 베트남 통일 등과 같이 급속한 통일로 인하여 흡수된 국가의 국민들이 처할 수 있는 2등 국민의식을 최소화하기 위해 가급적 북한 지역의 행정의 주체는 북한 주민들이 주도하게 하고 남한 지방자치단체는 자문과 조언자로서의 역할에 그치도록 하여야 할 것이다. 비록 실질적으로는 결정권자의 역할을 하게 되더라도 최대한 법적·제도적으로 그러한 상황은 피하도록 하고 적어도 공식적인 지휘체계는 북한 주민들이 자체적으로 하도록 배려하여 북한 주민들의 자존감을 높여 통일 후 남북 주민간의 갈등을 최소화하려는 방향으로 추진해야 한다.

(2) 자매결연을 통한 지원

통일 후 북한 지역에 지방자치제도가 조속히 안착되기 위해서는 중앙정부의 수직적 지원만으로는 부족할 가능성이 높다. 이는 앞서 살핀 바와 같이 통일 후 폭발적인 행정지원수요를 중앙정부의 역량만으로는 감당하는 것이 물리적으로 불가능하며, 독일 통일 과정에서도 동독 지역 공무원들이 서독의 연방정부에서 파견된 공무원보다 자매결연을 체결한 서독 지방자치단체 소속 공무원의 행정협력을 더 선호했다는 점에서도 알 수 있다. 따라서 통일 후 남북 지방자치단체간의 자매결연을 통한 협력과 지원이 북한 지역에 새로운 지방자치제도가 정립되는데 가장 유효적절한 방법이 될 수 있다고 할 것이다.

다만, 이 경우 유의할 점은 남한 지방자치단체가 자율적으로 북한 지역 지방자치단체와 자매결연을 체결하게 하면 자매결연에서 소외되는 북한 지역이 생길 우려도 있고, 자칫 경쟁의 분위기가 될 우려가 있으므로, 중앙정부와 지방자치단체의 협의체를 통해 체계적으로 자매결연 대상지역을 분담하는 것이 필요하다. 또한 이 과정에서 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 역할을 분담하여 광역지방자치단체는 특히 북한 지방자치단체 중 특별히 낙후된 지역에 대한 지원과 기초지방자치단체간의 활동에 대한 조정·지원의 역할을 맡고 기초지방자치단체는 북한의 개별 지방자치단체와 직접적인 인적 교류를 담당하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

이와 관련 현행 지방자치법은 제147조에서 지방자치단체간 협력에 관하여,⁵¹⁹⁾ 제152조에서 공동사무처리를 위한 행정협의회의 구성에 관하여⁵²⁰⁾ 각 규정하고 있는데, 통일 후 본격적인 남북지방자치단체간 자매결연은 통일 전의 자매결연과는 그 성격이 다소 달라지고 행정협력의 성격이 있을 가능성이 높다는 점에서 동 조항을 법적 근거로 활용할 수 있을 것이며, 남북지방자치단체간의 협력의 특성을 반영하여 위 조항들을 개정하는 것도 고려될 필요가 있다.

(3) 행정인력의 파견

1) 전문인력 파견의 필요성

519) 지방자치법 제147조 (지방자치단체 상호 간의 협력)

지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다.

520) 지방자치법 제152조 (행정협의회의 구성)

- ① 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 시·도가 구성원이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다.
- ② 지방자치단체는 협의회를 구성하려면 관계 지방자치단체 간의 협의회에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 고시하여야 한다.
- ③ 행정안전부장관이나 시·도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에 대하여 협의회를 구성하도록 권고할 수 있다.

급속한 통일의 경우 특히 남한의 행정인력을 북한 지역에 파견할 필요성이 크다. 특히 북한 지역 공무원들에 대한 재임용심사를 통해 인권침해 가담자, 국가보위부 등 공산정권에 대한 가담의 정도가 높은 자, 업무능력이 현저히 떨어지는 자들이 배제되게 되면 그 공백을 채울 필요가 있으며, 재임용된자들에 대한 교육·훈련 등을 위해서도 통일 초기 상당수의 행정인력 파견이 필요하다. 광역지방자치단체 또는 기초지방자치단체별로 자매결연을 체결한 북측 지방자치단체 공무원을 초청하여 연수교육을 하는 것도 가능하고 필요한 방법이나, 상시적인 자문의 필요성이 클 것이므로 일정 행정인력을 자매결연을 체결한 북한 지역에 파견할 수밖에 없을 것이다.⁵²¹⁾

이러한 행정인력의 파견에 있어서 선발 기준을 엄격히 하여 독일의 경우와 같이 동서독 행정인력간의 갈등을 방지해야 한다. 초기 북한 지역에서의 파견에 자원할 인력이 적을 것이라는 우려 때문에 자원자를 무조건 파견하려는 유혹에서 벗어날 필요가 있으며, 어느 정도의 인센티브는 필요하나, 과도한 인센티브로 인하여 사명감과 전문성이 부족한자가 오로지 인센티브만을 바라보고 지원하는 상황도 피해야 한다. 결국 사명감과 행정에 대한 전문성, 북한에 대한 전문성을 선발의 기준으로 삼아야 할 것이고, 파견 전 이러한 분야에 대한 상당한 교육이 필요할 것이다.

2) 민간 전문인력의 활용

문제는 상황이 이러한 준비를 체계적으로 할 시간적 여유가 부족한 급속한 통일이 라는 상황에 있다. 지방자치단체 소속 남북교류에 대한 전문부서 및 전담 직원이 전국적으로 살펴보아도 2~30여명에 불과한 상황에서 급속한 통일이 닥쳤을 때 비로소 북한의 실정에 대해 지방자치단체의 공무원을 교육시켜 파견한다고 해도 현지에서 북한 공무원 및 주민과의 갈등 상황에서 제대로 대처할 만한 우수한 인력을 충분히 길러내긴 시간적으로 부족할 수 있다.⁵²²⁾

521) 급속한 통일을 한 독일의 경우 서독에서 동독 지역으로 파견한 연방 및 지방자치단체 공무원의 수는 동독 지역 전체 공무원의 10%에 달할 정도였다(백찬중, 앞의 논문(주 498), 97면).

522) 결국 이러한 급속한 통일에 대비하려면 지금부터 이들 통일 대비 파견 인력들을 선발하여 체계적으로 교육하여야 한다.

이러한 급박한 상황에서 우선적으로 활용할 인력이 민간단체에서 남북 교류협력 및 북한이탈주민 지원업무를 담당하던 민간 NGO 인력을 활용하는 것이다. 이들을 지방 공무원으로 특별채용하는 방식 등을 통해 우선 이들을 파견하거나 이들을 통해 지방 자치단체 공무원을 교육시켜 북한의 전 지역에 파견하는 방안도 고려할 필요가 있다. 이와 더불어 현재 23,000명에 이르는 북한이탈주민 중에서 북한에 파견할 대상자를 선발하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

(4) 중앙정부의 지원

이렇게 지방자치단체가 자매결연 등의 방법으로 북한 지방자치단체에 대한 행정협력을 함에 있어 지방자치단체 자체의 역량 중 가장 부족한 부분이 바로 재정적인 부분이다. 따라서 급속한 통일이라는 비상 상황에서 중앙정부는 지방자치단체의 북한 지방자치단체에 대한 인적지원에 있어 이를 뒷받침할 물적 지원을 주로 담당할 필요가 있다.

뿐만 아니라 개별 지방자치단체로서는 파견할 인력에 대한 자체 교육역량이 부족할 수 있으므로 중앙정부 차원에서 파견 인력에 대한 통합교육을 실시하는 노력도 필요할 것이다. 이렇게 파견 인력의 체계적인 관리를 위해 독일의 '지방자치단체 인력지원단(Personalbörse)'과 같은 조직을 중앙정부와 각 지방자치단체가 연합하여 설립할 필요도 있다.

Ⅲ. 점진적 통일의 경우

1. 전제 상황

점진적 통일이란 동구권 체제전환국가의 경우와 같이 북한이 개혁·개방정책을 취하고 점진적으로 민주화와 경제성장을 이루어 남한과 비슷한 수준의 체제로 변화하는

과정에서 상호 합의를 통해 통일을 이루는 경우를 말한다고 할 수 있다.⁵²³⁾

이 경우 북한과의 교류·협력을 거쳐 충분한 준비의 시간을 두고 통일을 이루는 것이기에 급속한 통일의 경우와 같이 급박한 대규모의 행정수요는 없을 것이다. 그러나 역시 남북간의 교류·협력과정에서 남북 지방자치단체간의 자매결연 등의 방식을 통한 협력·지원의 필요성은 동일하게 요청된다고 할 것이며, 이를 위한 중앙정부의 지원 역시 마찬가지로 중요하게 논의되게 될 것이다. 다만, 시간적인 준비기간이 충분하기에 급속한 통일의 경우, 또는 통일 전 남북 지방자치단체간의 협력·지원과 유사한 형식을 취하되 보다 더 체계적으로 준비할 수 있는 장점이 있다고 할 것이다.

이러한 점진적 통일의 경우 구체적인 통일 방법에 대한 논의에서 나아가 통일 후 연방제의 실시 여부의 문제가 중요한 쟁점이 된다.⁵²⁴⁾

2. 연방제 도입의 문제

(1) 연방제 논의의 전제

여기서의 연방제 논의는 현재 북한이 통일 방안으로 주장하고 있는 고려민주연방제와는 다른 논의이다. 북한은 1960년대부터 연방제 통일을 주장하였으며, 1980년 그동안의 논의를 정리하여 ‘고려민주연방공화국 창설방안’을 제시하였다.⁵²⁵⁾ 이후 동구권

523) 이러한 형식의 통일이 가능하려면 북한의 경제성장 그리고 이에 뒤따르는 북한 내부의 민주화 요구에 대한 북한 정치세력의 수용 등 여러 선결요건이 있으며 가능하다고 하더라도 시간적인 측면에서 수십 년이 필요한 일일 것이다. 한편, 이러한 점진적 통일을 전제로 하면서도 행정통합을 위해 (가칭) 북한정책국 또는 북한행정부를 신설하여 재정세제국, 건설교통국 등 각 부서별로 북한행정에 대한 정책을 결정하도록 해야 한다는 견해들이(한국행정학회, 『통일 이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계』 한국행정연구원, 1996, 129면; 최진옥, 앞의 책(주 128), 69면; 이봉재, 앞의 논문(주 55), 80면; 백찬중, 앞의 논문(주 498), 87면) 있으나, 점진적 통일의 경우 필연적으로 민주화된 북한 정권과 합의를 통해 행정통합이 이루어질 것이라는 점에서 남한의 일방적 주도 및 결정을 내포한 위와 같은 견해가 실현가능성이 있는 것인지 의문이다.

524) 이와 관련 유의할 점은 점진적 통일의 경우 필연적으로 민주화된 북한 정권과 합의를 통해 통일 방법에 대한 논의가 이루어질 것이라는 점에서 실제 통합시에는 북한 측의 의견을 상당부분 반영해야 할 것이라는 점이다.

525) 구체적으로, ① 남북의 사상과 제도를 그대로 두고 양국이 연합하여 연방국가건설, ② 남북동수의 대표와 해외동포 대표로 구성된 최고민족연방회의 및 최고민족연방회의 상임기구로 연방상설위원회를 조직하여 연방국가의 국방, 외교 등 연방국가의 전반적인 사업을 관할, ③ 연방국가의 국호는 고려의

몰락 후 1991년부터는 남한 주도의 흡수통일을 우려하여 이를 수정하여 ‘현상 유지’를 강조한 이른바 ‘낮은 단계의 연방제’ 즉 ‘1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제’를 제시하고 있다.⁵²⁶⁾ 그러나 북한은 여전히 명칭상으로는 연방제를 주장하고 있으나 ‘낮은 단계의 연방제’가 종전의 ‘고려민주연방공화국 창설방안’과 달리 남북한 지역정부가 외교권과 군사권을 그대로 가지고 있는 것을 그 내용으로 하고 있어서, 본래의 의미의 연방제라기보다는 ‘국가연합’에 유사한 주장을 하고 있다고 할 수 있다.⁵²⁷⁾ 한편 남한의 경우 1989년 9월 11일 노태우 정부의 ‘한민족공동체 통일방안’과 1994년 김영삼 정부의 ‘민족공동체통일방안’을 통해 ‘화해협력단계, 남북연합단계⁵²⁸⁾, 통일국가단계’의 3단계 통일방안을 유지하고 있다. 한편 2000년 6월 15일 남북정상간 이루어진 6.15 공동선언 제2항에서 ‘남측의 연합제와 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시키기로 하였다’고 규정하고 있다.

그러나 현실적으로 현재 북한의 궁극적인 통일의 목표가 주체사상을 기초로 한 통일국가라는 점에서⁵²⁹⁾ 이념적으로 남한의 민주주의 체제와 양립할 수 없다고 할 것이

이름을 빌어 고려민주연방공화국으로 하고 중립국가로 운영’을 그 내용으로 하고 있다(강민성, “북한의 연방제 통일방안 변천에 관한 연구”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2005, 37~38면).

526) 김일성은 1991년 1월 1일 신년사에서, “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개 정부에 기초한 연방제 방식의 통일방안은 북과 남에 존재하는 서로 다른 제도와 정부를 그대로 두고 그 위에 하나의 통일적 민족국가를 세우는 방법으로 통일을 실현하자는 것이며, 서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 것은 후대들에게 맡기자”는 취지를 밝히고 있다(황수환, “북한의 낮은 단계 연방제 연구”, 한국의국어대학교 대학원 석사학위논문, 2007, 39면).

527) 강민성, 앞의 논문(주 525), 48~49면.

528) 남북연합단계에서 최고의사결정기구로 ‘남북정상회의’, ‘남북각료회의’, ‘남북평의회’를 설치할 것을 제안하고 있다. 한편, 남북연합의 의미에 대하여, ‘각자의 외교, 국방권을 보유한 주권국가지만 그렇다고 2개의 국가로 보지 않는다는 점에서 국가연합과도 다르다. 즉 민족공동체를 형성해가는 통일과정의 정치적 표현으로서 상징적인 의미가 있으며, 여러 국가가 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치적 통합을 지향해가는 유럽연합과 그 성격이 유사하다고 할 수 있다(이흥구, “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향”, 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』 서울: 국토통일원, 1990, 23~24면)’고 설명되기도 하나, 결국 2개의 주권국가를 전제한다는 점에서 2체제 2국가를 의미한다고 할 것이다. 이점에서 1국가 2제도 2정부를 의미하는 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’와 근본적인 차이가 있다. 다만, 북한이 주장하는 ‘낮은 단계의 연방제’도 국방, 외교권이 지역정부에 있는 것을 전제로 한다는 점에서 이는 사실상 2개의 국가를 인정하고 있는 것으로 보아야 할 것이고 이 점에서 상호간에 공통점이 있다고 볼 수도 있다.

529) 2010. 9. 28. 제3차 당대표자회에서 수정보충된 조선로동당 규약 서문에서는 여전히 ‘조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의 강성대국을 건설하며 전국적 범위에서 민족해방민주주의 혁명의 과업을 수행하는데 있으며 최종 목적은 온 사회를 주체사상화하여 인민대중의 자주성을 완전히

므로 이러한 합의는 단지 통일 과정에서 과도적으로 남북이 공존해간다는 원칙에 대한 합의라고 볼 수 있을 뿐 본질적인 통일 방안에 대한 합의는 아니라고 할 것이다.⁵³⁰⁾

따라서 여기서 연방제 논의는 앞서 전제하였듯이 사상과 체제가 다른 두 개의 지방정부간의 연방제 논의가 아니라 북한에 북한 주민의 의사를 대변하는 민주정부가 등장하였다는 것을 전제로 하여, 그럼에도 불구하고 남북 상호간에 장기간의 분단으로 인한 사회적, 문화적 이질감과 두 개의 국가가 하나의 국가로 바로 통일되는 것에 대한 어려움을 고려하여 미국 또는 독일식의 연방국가로 통일하는 것이 어떠한지에 대한 논의라고 할 것이다.

(2) 검토

이와 관련 1민족 1연방국가 2체제 2지역 자치정부를 의미하는 연합성연방제 또는 국가연합성연방제 과정을 거쳐 연방국가로서의 통일,⁵³¹⁾ 또는 단일국가의 전제 단계로서 ‘과도적 연방제’가 주장되기도 한다.⁵³²⁾

그러나 현재 연방주의를 취하고 있는 국가들은 장기간의 연방제적 지역주의의 전통을 바탕으로 한 것인데 반하여 우리의 경우 그러한 전통이 없고 오히려 고려시대 이후 약 1,000년간 강력한 중앙집권적 국가 구조가 지속되어 왔다는 점에서 통일 과정에서 갑작스럽게 인위적으로 연방제를 도입한다는 건 그 가능성의 측면에서나 실제 제도의 운영의 측면에서 우려가 있어 보인다. 또한 잠정적이라고 하더라도 2개의 강력한 지역정부를 인정하는 것을 전제로 하는 경우, 두 개의 국가가 통일을 이루면서

실현하는 데 있다’고 규정하여 이른바 적화통일 원칙을 선포하고 있다.

530) 고효상, “남한의 연합제와 북한의 낮은 단계연방제 통일방안 비교 연구”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004, 91면.

531) 이에 대한 자세한 논의는 김용욱, “한반도 연방제통일실현의 단계와 과정에 관한 연구”, 한남대학교 대학원, 박사학위논문, 2008. 167~188면 참조.

532) 심익섭, “통일정책 수행을 위한 남북한 지방자치제도의 발전방향”, 한국행정학회 1993년도 하계학술대회, 1993. 118면. 한편, 남북한간에 이른바 유교적 전통이라는 공통점이 있으므로 이를 통해 이른바 ‘유교적 사회 민주주의’를 기반으로 한 연방제가 가능하다는 견해도 있다(Bernard Rowan, Eung-Kyuk Park, "Federalist path to Korean unification : global and local prerequisites", Korea observer. Vol. 39 No. 3, The Institute of Korean Studies, 2008. pp. 463~466).

2개의 강력한 지역정부가 그대로 존재하는 상황에서는 필연적으로 연방정부의 통합군에 대한 직접적인 장악력이 약화될 수밖에 없어서 실질적인 군통합을 저해할 수 있고 오히려 완전한 통일에 대한 방해 또는 갈등 요인이 될 수 있다는 점에서,⁵³³⁾ 점진적인 교류협력에 따라 합의에 의한 통일의 순간이 올 때에는 전국적인 자유 총선거에 따른 강력한 단일정부가 출범하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 즉 완전한 통일을 이루기 어렵다면 평화·공존하는 우호적인 2개의 국가로 공존하는 것이 더 바람직하며, 남북정부의 연방제 국가로의 통일논의는 점진적 또는 과도기적으로라도 바람직하지 않다고 본다.⁵³⁴⁾

3. 특별자치제 도입 가능성

앞에서 살핀 바와 같이 점진적 통일의 경우에도 연방제 통일은 바람직하지 않으나 현실적으로 남북한 지역간의 사회적, 문화적 차이가 매우 클 것이므로, 이를 전국적으로 통일적으로 규율함에 있어서 많은 문제가 발생할 가능성이 있다.

이 경우에는 앞서 언급한 것처럼 이른바 특별자치제도를 도입하여 북한 지역에 대해 한시적으로 광범위한 자치권을 부여하는 것도 검토해볼 필요가 있다.⁵³⁵⁾ 급속한 통일과 달리 점진적 통일의 경우에는 북한 주민들의 민주주의, 법치주의, 시장경제에 대한 이해도가 상당 수준에 도달해 있을 것이며, 다만, 사회·문화적으로 남한 지역과 그 차이가 매우 클 수 있다. 따라서 북한 지역에는 한시적으로 통상의 다른 지방자치단

533) 1990년 5월 22일 합의 통일을 이룬 남북예멘의 경우, 기존 남북예멘의 정부의 권력층이 형식적으로 동일하게 권력을 분점하도록 하였으나 결국 이러한 기계적인 통합정부의 구성이 실질적인 군통합을 지연하는 요인으로 작용하였고 결국 합의 통일 4년만인 1994년 4월 27일 내전이 발생하여 1994년 7월 7일 무력에 의한 통일이 되었다. 이렇게 2개의 지역정부가 존재하지 않고 합의에 의한 단일정부를 구성한 경우에도 그것이 양 정부 내의 세력을 기계적으로 동등하게 나눈 경우에는 분쟁의 불씨가 되었다는 점에서 강력한 2개의 지역 정부가 그대로 존재하는 경우에는 더욱 향후 분쟁의 가능성이 높다고 할 것이다. 예멘의 사례의 문제점 대한 자세한 내용은 양용진, “북한의 지방행정제도에 관한 연구: 통일한국의 지방자치제도를 중심으로”, 연세대 대학원 석사학위논문, 1998. 90~92면 참조.

534) 다만, 통일 이후 지방자치제도의 강화를 위해 헌법전문이나 총강에 분권형 국가이념을 포함시키자는 주장(방승주, “지방자치제도 발전을 위한 헌법개정의 방향”, 『지방자치법연구』 제9권 제2호, 한국지방자치법학회, 2009, 24면)은 타당하다고 보며, 점진적 통일이 고려할 사항이라고 본다.

535) 특별자치제도에 대해서는 주 516 참조.

체와 비교하여 보다 광범위한 자치권을 부여하는 특별자치제를 실시하여 북한 지역에 특유한 상황에 대처하도록 할 필요도 있다. 이와 관련 2006년 2월 22일 제정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 참조할 수 있을 것이다. 동법에서는 제12조에서 ‘제주자치도에 있어서는 외교, 국방, 사법 등 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기 위한 계획(이하 “이양계획”이라 한다)을 수립하여야 한다’고 규정하여 광범위한 권한 이양을 전제하면서 자치사무를 확대하고 있으며, 지방의회 및 집행기관의 구성의 특례(제13조), 자치조직권에 관한 특례(제14조) 조항을 두어 지방의회 및 집행기관의 구성 및 자치조직에 있어서도 다른 지방자치단체보다 자율성을 더 강하게 부여하고 있다.⁵³⁶⁾ 다만, 특별자치제도에 대한 주장 중에서는 포르투갈 등의 예에서처럼 특별자치권의 범위에 법률과 다른 내용의 자치입법을 할 수 있는 권한까지 부여하는 내용으로 헌법을 개정하자는 주장도 있으나⁵³⁷⁾, 아무리 해당 자치입법이 지역적 특성을 반영한 것이고 적용범위가 지역에 한정된 것이라고 하더라도 이러한 정도의 광범위한 자치입법권은 남북통일이 연방국가가 아닌 단일국가를 전제로 하는 것이라는 점에서 법질서의 통일성을 해치고 오히려 통일 후 남북 지역간의 이질성을 가속할 수 있다는 점에서 바람직하지 않다고 본다. 특히 포르투갈 등의 예에서 나타난 입법재량까지 인정되는 특별자치가 시행되는 지역은 주로 본토에서 멀리 떨어진 섬 지역의 경우였다는 점에서도 우리의 경우와 차이가 있다고 할 것이다.

536) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

제13조 (지방의회 및 집행기관 구성의 특례)

① 「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에 불구하고 따로 법률이 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리 할 수 있다.

제14조 (자치조직권에 관한 특례)

① 「지방자치법」 제90조제3항 및 제91조제2항(「지방공무원법」 제2조제2항제1호의 일반직공무원은 제외한다), 제110조제1항·제2항 단서(정수에 한정한다) 및 제6항, 제112조제1항·제2항(직급기준은 제외한다), 제113조부터 제115조까지의 규정에 불구하고 제주자치도의 의회사무처에 두는 사무직원의 임용 및 절차, 부지사의 정수 및 사무분장에 관한 사항, 행정기구의 설치·운영기준, 지방공무원의 정원 기준, 직속기관·사업소·출장소의 설치요건 및 하부 행정기구의 설치 등에 관하여 필요한 사항은 도 조례로 정할 수 있다.

537) 이기우, “지방자치 활성화를 위한 헌법 개정안의 제안”, 『헌법 다시보기』, 창작과 비평, 2007, 376면 이하.

4. 북한 지방자치단체에 대한 협력·지원

점진적 통일의 경우에는 통일 전 단계에서 북한 지방자치단체에 대한 협력·지원 방법이 그대로 적용될 수 있을 것이며, 또한 급속한 통일시 필요한 지원방법을 보다 체계적으로 준비하면 될 것이다.

IV. 협력·지원을 위한 법제 정비의 필요성 및 방안

1. 법제정비의 방향

급속한 통일이 될지 아니면 점진적 통일이 될지 예상하기는 어렵지만 통일 후 지방자치체계를 새롭게 설계함에 있어서 급속한 통일이든 점진적 통일이든 놓치지 말아야 할 부분은 행정구역 개편 등에서 북한 지역에 민주적 지방자치제도를 새롭게 수립 또는 수립할 것을 권유함에 있어서 북한 주민의 의사를 가급적 최대한 반영해야 한다는 점이다. 이러한 추진 방식이 다소 시일이 걸리고 효율적 수행에 다소 지장이 초래되는 것처럼 보이더라도 북한 주민들의 의사를 반영하여 진행하는 것이 추후 초기 지방행정개편에서 소외되었다는 북한 주민들의 소외감과 불만을 줄일 수 있는 길이며, 소외감과 불만으로 인하여 향후 더 큰 남북 주민간의 갈등과 혼란, 그로 인한 더 큰 국가 작용의 비효율성을 미리 예방할 수 있는 길이라고 할 것이다. 즉 급속한 통일이든 점진적인 통일이든 수동적인 2등 국민이라는 의식에 빠질 가능성이 높은 북한주민으로 하여금 이러한 의식에서 벗어날 수 있도록 북한 주민들의 참여의 길을 최대한 열어주는 방식으로 지방자치조직의 통합이 추진되어야 한다.

또한 이렇게 통일 후 협력·지원을 대비해서 지금 단계에서 체계적으로 준비해야 할 과제가 향후 통일에 대비한 지방자치단체 행정지원인력 양성이다.

2. 행정지원인력 양성을 위한 법제 정비

(1) 통일 대비 전문행정요원 양성의 필요성

현재에도 통일부 산하 통일교육원에서 일반인 및 공무원에 대한 교육이 이루어지고 있다. 통일교육원의 2012년도 교육계획안 중 공무원에 대한 교육계획 부분을 살펴보면, 통일부 소속 공무원에 대한 교육(60명 34시간), 지방의회 의원에게 대한 교육(40명, 13시간), 지방공무원(경기도 60명, 67시간, 중앙·지방 4~5급 공무원 200명, 34시간, 중앙·지방 6급 이하 공무원 240명, 34시간, 지방행정연수원 중견간부반 5급 공무원 108명, 20시간, 지방행정연수원 여성리더반 6급공무원 50명, 20시간, 수습사무관 280명, 1일, 중앙·지방 비상계획담당 30명, 20시간, 접경지역 간부 40명, 6시간)이라고 되어 있다⁵³⁸⁾. 그러나 결국 평균적으로 하나의 교육 대상 그룹별로 25시간 정도의 교육에 불과하고 그 내용도 남북관계에 대한 개괄적인 내용 및 판문점, 경의선출입사무소, 제3땅굴 등에 대한 체험활동 등으로 구성되어 있어 실질적으로 통일 후 북한 지역에 파견을 나갈 수 있을 정도의 북한의 지방자치단체의 행정 현실과 구체적인 실상에 대한 교육은 거의 이루어지고 있지 않은 상황이다. 이는 독일 통일 과정에서 동독 지역 공무원에 대한 재교육 과정이 기초과정만 6~7주였다는 점에서⁵³⁹⁾ 이들을 재교육시킬 정도의 전문성을 가진 북한 행정 전문가를 양성하려면 그보다 더한 시간이 필요하다는 점에 비추어 볼 때에도 통일 대비 전문 공무원을 양성하기 위한 더욱 많은 노력이 필요하다고 할 것이다.

(2) 통일교육지원법 및 관련 조례의 현황

1) 통일교육지원법의 내용

통일 대비 교육과 관련한 현행법으로는 「통일교육 지원법」이 있다. 1999년 2월 5

538) 통일부, 『2012 통일교육운영계획』, 통일부 통일교육원, 2012, 27~50면.

539) 주 259 참조.

일 제정된 동법에서는 제3조에서 ‘통일교육은 자유민주적 기본질서를 수호하고 평화 통일을 지향해야하며, 개인적·당파적 목적으로 이용되어서는 안된다’고 규정하여 통일 교육의 기본원칙을 천명하고 있으며, 통일부장관의 통일교육기본계획수립의무(제4조), 통일부장관의 지역통일교육센터 지정·운영(제6조의 3), 학교의 통일 교육 진흥(제8조), 통일교육의 수강 요청(제9조), 통일교육전문강사 양성(제9조의 2), 통일교육위원(제10조의 2) 등에 대해 규정하고 있다.

이 중 통일 대비 전문 지방공무원 양성과 관련한 내용을 살펴보면, 우선 2009년 10월 19일 정부의 책무로만 되어 있던 제6조를 국가 및 지방자치단체의 책무로 개정하고 제3항을 신설하여 ‘지방자치단체는 지역 내 통일교육을 활성화하기 위하여 노력하여야 하며, 지역주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있다’고 규정하여 통일 교육에 관한 지방자치단체의 사무처리의 근거 규정을 마련하고 있다.⁵⁴⁰⁾

또한 제9조 제1항에서 통일부장관은 통일교육을 하는 자, 남북교류·협력사업에 종사하는 자, 통일대비업무에 종사하는 자, 그 밖에 통일교육을 받을 필요가 있다고 인정되는 자에게 통일교육을 받도록 요구할 수 있다고 규정하여 교육 훈련 대상에 대한 규정을 두고 있다.⁵⁴¹⁾ 이외에도 제9조의 2에서 통일부장관이 통일교육원에 통일교육 전문과정을 개설하여 그 과정을 수료한 사람에게 통일교육전문강사 자격을 부여할 수 있도록 하고 있으며, 제10조의 2에서 통일교육활동을 통해 대국민 통일의지와 역량 강화를 위해 통일교육위원을 위촉할 수 있도록 하고 있다.⁵⁴²⁾

540) 통일교육 지원법 제6조 (국가 및 지방자치단체의 책무)

- ① 국가는 이 법에서 정하는 바에 따라 통일교육의 실시, 통일문제연구의 진흥, 통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원, 통일교육에 관한 교재의 개발·보급, 그 밖의 방법으로 통일교육을 활성화하여야 한다.
- ② 국가는 통일교육을 하는 자(법인 또는 단체를 포함한다. 이하 같다)에게 예산의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- ③ 지방자치단체는 지역 내 통일교육을 활성화하기 위하여 노력하여야 하며, 지역주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.

541) 통일교육 지원법 제9조 (통일교육의 수강 요청 등)

- ① 통일부장관은 통일교육을 하는 자, 남북교류·협력사업에 종사하는 자, 통일대비업무에 종사하는 자, 그 밖에 통일교육을 받을 필요가 있다고 인정되는 자에게 통일교육을 받도록 요청할 수 있다.
- ② 통일부장관이 제1항에 따라 통일교육대상자를 선정하려면 미리 해당 행정기관 또는 단체의 장과 협의하여야 한다.

542) 통일교육 지원법 제9조의2 (통일교육 전문강사의 양성)

2) 지방자치단체 조례의 현황 및 내용

현재 통일 교육관련 조례를 제정하고 있는 지방자치단체는 다음 <표 8>와 같다.

<표 8> 통일 교육관련 조례 현황⁵⁴³⁾

	명칭	제정일
서울특별시 구로구	통일교육지원에 관한 조례	2011. 5. 12.
인천광역시	통일교육 활성화 조례	2011. 10. 24.
광주광역시	평화통일교육 지원 조례	2011. 9. 15.
경기도	통일교육 활성화 조례	2011. 4. 7.
전라남도	평화통일교육 활성화 조례	2011. 10. 20.

위 각 조례들의 내용을 간략히 살펴보면, 기본이념(방향), 지방자치단체장의 책무, 심의·자문기구로서 통일교육활성화 지원위원회(또는 평화통일교육위원회) 구성, 통일 교육 전문인력 양성, (평화)통일교육센터 설치, 지방자치단체의 재정지원 등을 공통된 내용으로 하고 있다. 특히 광주광역시에서는 지방자치단체장 외에 교육감의 책무를 신설

-
- ① 통일부장관은 통일교육원에 통일교육 전문과정을 개설하여 그 과정을 수료한 사람에게 통일교육 전문 강사 자격을 부여할 수 있다.
 - ② 제1항에 따라 개설되는 통일교육 전문과정의 운영 등에 관한 구체적인 사항은 통일부장관이 정한다.
제10조의2 (통일교육위원)
 - ① 통일부장관은 통일교육 활동을 통하여 대국민 통일의지와 역량을 강화함으로써 평화통일 기반조성에 기여하기 위하여 통일교육위원을 위촉한다.
 - ② 통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 통일교육위원으로 위촉한다.
 1. 각급 교육기관 및 지역사회에서 통일교육 활동에 적극 참여하고 있는 사람
 2. 제9조의2에 따라 통일교육 전문과정을 수료한 사람
 3. 그 밖에 통일문제에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람으로 통일부장관이 인정하는 사람
 - ③ 통일교육위원은 다음 각 호의 활동을 수행한다.
 1. 통일교육의 실시
 2. 통일교육 관련 행사의 지원
 3. 그 밖에 통일교육 활성화를 위한 사항으로 통일부장관이 필요하다고 인정하는 활동
 - ④ 통일부장관은 통일교육위원에게 예산의 범위에서 통일교육 활동에 필요한 경비를 지원할 수 있다.
 - ⑤ 이 법에 따른 통일교육을 실시하는 기관, 단체 등은 통일교육위원의 활동을 장려하기 위하여 각종 행정적 지원을 할 수 있다.
 - ⑥ 통일교육위원의 위촉 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 543) 행정안전부, 자치법규정보시스템 <http://www.elis.go.kr/> (2012년 2월 27일 검색)

하여 교육감에게 평화통일교육을 위한 노력을 다할 책무를 별도로 부여하고 있으며,⁵⁴⁴⁾ 광주광역시와 전라남도도 통일교육에 기여한 공로가 큰 개인 또는 단체에 대한 포상에 대한 내용을 두고 있는 특색이 있다.⁵⁴⁵⁾ 또한 기본방향 또는 기본이념에 대한 조문에서 광주광역시의 경우는 제2조(기본방향) 제4호에서 6·15, 10·4 선언의 실현을, 전라남도는 제2조(기본이념 및 방향) 제4호에서 이에 더하여 7·4 남북공동성명의 실현을 명시하고 있다는 점에서 다른 지방자치단체의 조례와 다른 특색을 보이고 있다.

서울특별시 구로구를 제외한 다른 지방자치단체의 조례의 경우, 지방자치단체 소속 공무원 등을 위한 자체적인 통일교육실시 및 통일부에서 지정하는 지역통일교육센터와 별도의 자체적인 통일교육센터의 설치·운영에 관한 조항을 두고 있으며, 경기도, 인천광역시, 광주광역시, 전라남도의 경우 통일교육센터의 업무로 ‘통일 대비 공직자 역량강화’를 명시적으로 규정하고 있다는 점에서 매우 바람직한 태도를 보이고 있다.⁵⁴⁶⁾

(3) 문제점 및 법제 정비 방안

위에서 살핀 바와 같이 일단 2009년 10월 19일 정부의 책무로만 되어 있던 통일교육지원법 제6조를 개정하여 지방자치단체의 책무조항을 신설하여 통일교육에 관한 사

544) 광주광역시 평화통일교육 지원 조례 제4조(교육감의 책무)

광주광역시 교육감은 자라나는 학생들이 평화통일에 대한 올바른 인식을 함양함으로써 민족통일의 주역이 될 수 있도록 초·중등학교 교육과정에 반영하는 등 교육적 노력을 다한다.

545) 광주광역시 평화통일교육 지원 조례 제20조, 전라남도 평화통일교육 활성화 조례 제20조

546) 경기도 통일교육 활성화 조례 제11조(통일교육센터의 설치 등)

① 도지사는 통일교육을 체계적·효율적으로 실현하기 위하여 경기도 통일교육센터(이하 “도 통일교육센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 도 통일교육센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

2. 통일대비 공직자 통일교육 역량강화 및 인력양성

*인천광역시 통일교육 활성화 조례 제11조도 경기도와 동일하게 규정하고 있다.

광주광역시 평화통일교육 지원 조례 제15조(평화통일교육센터의 설치 등)

① 시장은 통일교육을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해 시 평화통일교육센터(이하 “통일교육센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 통일교육센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

2. 통일대비 공직자 역량강화

*전라남도 평화통일교육 지원 조례 제14조 제2항 제2호도 광주광역시와 동일하게 규정하고 있다.

무를 국가사무에서 지방자치단체와의 공동사무로 변경한 것은 매우 바람직한 개정이었다고 할 수 있다. 그러나 기본적으로 통일교육지원법은 민간기관 또는 단체의 통일교육에 대한 지원을 중심으로 하고 있으며, 중앙정부와 지방자치단체에 대해서는 단순히 노력하여야 한다는 선언적 규정에 그치고 있다는 문제가 있다.⁵⁴⁷⁾

구체적으로 살펴보면, 지방자치단체의 통일 교육 사무 처리, 통일 교육 수강요청, 전문강사 양성, 통일교육위원 위촉 등에 대해 규율하고 있으나, 직접적으로 지방자치단체 소속 공무원을 통일 전문 인력으로 양성하기 위한 근거 규정이 없을 뿐만 아니라, 중앙정부의 공무원의 경우에도 단순히 통일부장관의 통일교육의 수강 요청 및 협의에 대한 내용만 규정하고 있을 뿐(동법 제9조), 수강 의무에 대한 내용이 없어 실질적인 효과가 매우 의문시 된다.⁵⁴⁸⁾ 즉 실질적·체계적인 통일 전문 공무원 교육에 관한 내용은 없는 상황이다.

따라서 보다 더 효과적이고 체계적인 전문인력 양성을 위해서는 중앙정부 또는 지방자치단체 소속 담당 공무원을 지정하고 이들에 대한 교육의무 조항을 신설하여 통일교육의 실질적 구속력을 높여야 할 것이다.⁵⁴⁹⁾

또한 각 지방자치단체는 통일교육을 지방자치단체의 사무로 전환한 취지에 부응하여 조례를 제정하여 각 지방자치단체별로 구체적인 상황을 반영한 소속 공무원에 대한 통일역량강화교육을 실시해야 한다. 다만 이렇게 지방자치단체별로 각 상황에 맞는 조례를 제정함에 있어서 통일교육 지원법 제3조에서 정하고 있는 통일교육의 기본원칙을 반영되도록 유의해야 할 것이다.⁵⁵⁰⁾ 뿐만 아니라 구체적인 교육과정의 내용도 통일의 당위성 등에 대한 추상적인 내용이 아니라 북한 사회의 현실, 특히 의료, 주거

547) 조명철, “구체적·실질적 통일준비를 위한 통일교육의 발전방향”, 『통일과 법률』 제9호, 법무부, 2012, 7면.

548) 통일교육 지원법 제9조 (통일교육의 수강 요청 등)

① 통일부장관은 통일교육을 하는 자, 남북교류·협력사업에 종사하는 자, 통일대비업무에 종사하는 자, 그 밖에 통일교육을 받을 필요가 있다고 인정되는 자에게 통일교육을 받도록 요청할 수 있다.

② 통일부장관이 제1항에 따라 통일교육대상자를 선정하려면 미리 해당 행정기관 또는 단체의 장과 협의하여야 한다.

549) 이러한 교육에 대한 예산은 국가예산으로 하는 것이 바람직할 것이다.

550) 통일교육지원법 제3조 (통일교육의 기본원칙)

① 통일교육은 자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일을 지향하여야 한다.

② 통일교육은 개인적·당파적 목적으로 이용되어서는 아니 된다.

현황 등 지방자치단체 공무원의 입장에서 바로 적용이 가능한 보다 실무적인 내용을
위주로 다루어야 할 것이다.⁵⁵¹⁾

551) 이는 향후 통일 후 북한 지역 개발 문제가 결국 저개발국가 또는 이른바 체제전환국가의 행정개혁
및 지역사회 개발 문제라고 할 것이므로 이러한 관점에서 보다 구체적으로 접근해야 하기 때문이다.

제5장 우리 지방자치단체의 북한이탈주민에 대한 보호·지원

제1절 통일 전 북한이탈주민에 대한 보호·지원

I. 북한이탈주민의 현황

1. 국내 입국 현황⁵⁵²⁾

국내 입국 북한이탈주민의 수는 2011년 12월 현재 23,100명에 이르며, 2006년 이후 매년 2,000명 이상 입국하고 있다.⁵⁵³⁾ 인적 구성을 살펴보면 여성 비율이 2006년 이후에는 70% 이상을 차지하고 있으며, 20~30대가 전체의 60%를 차지하고 있다.⁵⁵⁴⁾ 탈북

552) 자세한 내용은 송인호, “탈북 브로커 계약의 효력에 대한 고찰”, 『인권과 정의』 제423호, 대한변호사협회, 2012. 2. 44~45면 참조.

553) 2011. 12. 기준으로 국내 입국한 북한이탈주민의 수는 23,100명에 이른다(통일부 홈페이지 2012. 2. 1. 검색). 한편 용어 사용과 관련 ‘탈북자’, ‘새터민’ 등의 용어도 사용되고 있다. 2005년 1월 9일 통일부는 탈북자가 주는 부정적인 어감을 없앤다는 의미에서 ‘새터민’이라는 용어를 사용하기로 결정하였으나, 이에 대해서 탈북자 단체 및 이들을 지원하는 민간단체에서 용어의 부자연성을 지적하였고, 이에 2008년 11월 21일 통일부는 가급적 새터민이라는 용어를 사용하지 않기로 결정하였다. 한편 현행법인 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제2조 제1호에서는 ‘북한이탈주민이란 군사분계선 이북지역(이하 “북한”이라 한다)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다’고 규정하고 있다.

554) <표 9> 북한이탈주민 입국 현황(2011. 12. 기준)

구분(년도)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2001	2002	2003
명	8	52	41	56	86	947	1,043	1,138	1,281
여성 비율						12%	46%	56%	63%
구분(년도)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
명	1,894	1,383	2,018	2,544	2,809	2,927	2,376	2,737	23,100
여성 비율	67%	69%	75%	78%	78%	77%	76%	70%	69%

*통일부 홈페이지, “북한이탈주민정책”, <http://www.unikorea.go.kr/>(검색일: 2012. 2. 1.)

<표 10> 연령별 유형(2011. 7. 기준)

의 동기도 1990년대 중반 북한의 대규모 식량난 시기를 거친 이후에는 경제적인 이유가 대부분을 차지하고 있다. 최근 특이한 사항은 2000년대를 거치면서 먼저 입국한 북한이탈주민이 탈북 브로커를 통해 가족과 친지 등을 추가로 탈북시키는 추세가 증가하고 있다는 점이다.⁵⁵⁵⁾

2. 정착지원 현황

(1) 정착과정

일단 해외나 국내에서 북한이탈주민이 발생하면 재외공관 및 관련기관에서 보호하고 이들이 남한으로 입국을 희망할 경우 가능한 한 전원 입국을 허락하고 있다. 북한이탈주민이 남한으로 입국하면 정부시설에 입소하여 2~3개월간 합동조사를 받게 된다. 국가정보원이 주관하는 합동조사의 목적은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제9조에 정해진 보호대상자로 결정하지 아니할 수 있는 기준(국제형사범죄자, 위장이탈 혐의자 등)에 해당되는지 여부를 가려내고 사회정착을 지원할 때 기초자료로 삼을 수 있도록 신원사항과 학력·경력 등을 확인하기 위함이다. 신문·조사가 끝나면 이들은 통일부 주관 아래 북한이탈주민대책협의회를 통해 보호신청자에 대한 보호여부가 결정되고 사회적응시설인 ‘하나원’으로 입소하게 된다. 하나원에서는 12주의 사회적응교육이 실시되고 이후 지역거주지 배정을 받아 남한 사회에서 남한 주민으로서 새 삶을 시작하게 된다. 현재 북한이탈주민의 지역별 거주 상황은 <표 12>과 같다.⁵⁵⁶⁾

구분(세)	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-	합계
누계(명)	872	2,564	5,999	6,910	3,506	1,079	1,007	21,937
비율	4%	12%	27%	32%	16%	5%	5%	100%

*통일부 홈페이지, “북한이탈주민정책”, <http://www.unikorea.go.kr>(검색일: 2012. 2. 1.)
555) <표 11> 탈북 동기 (2009. 5. 기준)

구분	생활고	가족동반	처벌우려	체제불만	중국정착	가정불화	기타	합계
입국자	8,905	2,501	1,165	1,151	162	396	1,930	16,210
비율	55%	16%	7%	7%	1%	2%	12%	100%

*노동부, 「북한이탈주민 취업보호담당관 업무매뉴얼」 2009. 12., 8면.

(2) 거주지 보호⁵⁵⁷⁾

거주지에 배정을 받은 후 이들 북한이탈주민들은 취업, 교육에 있어서 일정한 지원을 받게 되며, 정착도우미와 보호담당관 및 북한이탈주민지원재단과 각 지역협의회, 지역 민간단체로부터 다양한 유형의 지원을 받게 된다.

정착도우미 제도는 2005년 1월부터 시행된 제도로써 거주지에 편입된 이후 초창기에 일상생활과 주변 환경에 적응하는 데 어려움을 겪는다는 점을 감안하여 민간 자원 봉사자를 활용하여 지역사회에 정착을 지원하는 사업이다. 정착도우미는 북한이탈주민이 거주지에 편입된 이후 1년 동안 지역사회를 안내하고 상담자 역할을 수행하게 된다. 2010년 12월 현재 2,000여명이 활동하고 있다.

한편, 거주지에 편입되는 북한이탈주민에 대해 3주간의 체계적인 지역안내교육과 1년간의 사후관리를 통해 신속한 지역사회 적응과 자립·자활기반 조성을 지원하기 위해 ‘지역적응센터(하나센터)’가 2009년 6곳 시범 실시된 데 이어 2010년부터 전국 30곳 정식 운영되고 있다.

또한 고용노동부 산하 전국 54개 종합고용지원센터에 55명의 전문적인 취업상담 공무원이 북한이탈주민 취업보호담당관으로 지정되어 북한이탈주민의 취업에 관한 상담·직업알선 등의 업무를 담당하고 있으며, 각 지방자치단체별로 소속 공무원을 거주지보호담당관으로 지정하여 거주지 편입과정에서부터 주민등록, 생계급여 지급, 의료급여 대상자 지정 등 사회보장제도의 편입과 증명서 발급과 같은 각종 행정지원 업무를 처리하고 있고, 북한이탈주민의 거주지 관할 경찰서에서는 신변보호담당관을 지정하여 보호기간 동안 북한이탈주민의 신변을 보호하고 관련 상담업무를 수행하고 있

556) <표 12> 지역별 거주 현황(2011년 12월 현재)

지역	서울	경기	인천	부산	경남	충남	대구	경북	충북
인원(명)	5,930	5,591	1,910	836	743	800	660	764	675
지역	광주	강원	대전	전남	전북	울산	제주	계	
인원(명)	556	531	443	455	419	264	140	20,717	

*사망·말소자와 주소 미등록, 보호시설수용자 제외

통일부, 「북한이탈주민 정착지원업무 실무편람」 2012. 2. 113면.

557) 통일부 홈페이지, “북한이탈주민정책”, <http://www.unikorea.go.kr/>(검색일: 2012. 2. 1.)

다.⁵⁵⁸⁾ 이렇게 지난 10여 년간의 경험을 통해 나름 체계적인 지원 체계를 수립하였으나 취업보호담당관, 거주지보호담당관, 신변보호담당관이 전적으로 북한이탈주민의 지원 업무만을 전담하는 것이 아니라 일반 사무를 처리하면서 해당 업무 중 하나로 북한이탈주민 지원 업무를 담당한다는 한계에 따른 전문성 부족이라는 문제가 여전히 제기되고 있다.

II. 북한이탈주민의 법적 지위

1. 법적지위에 관한 견해 대립

(1) 학설의 대립

1) 대한민국 국민이라는 견해

헌법 제3조 영토조항과 헌법 제4조 평화통일조항의 해석에 있어서 헌법 제3조의 규범적 효력을 강조하여 헌법의 효력이 북한지역에도 미치고 북한지역은 미수복지역이라고 보는 견해에 따르면 북한이탈주민 및 북한주민 역시 대한민국 국민에 해당하는 것으로 논리적으로 귀결된다고 볼 수 있다.⁵⁵⁹⁾ 이와 관련하여 북한 주민이 남한에 이주하는 경우에는 국적변경 절차 없이도 당연히 대한민국 국민으로 보아야 한다는 견해,⁵⁶⁰⁾ 북한은 국내법상 반국가단체에 불과하고 국제법적으로도 대한민국 입장에서는 북한은 국가가 아니므로 북한주민은 대한민국 국민이라는 견해,⁵⁶¹⁾ 제헌헌법 제3조는 대한민국 국민의 요건을 법률로 정하도록 하였고, '현행 법령은 이 헌법에 저촉되지

558) 2010년 12월 현재 전국적으로 800여명의 경찰관이 신변보호 담당관의 임무를 맡아 활동하고 있다.

559) 김철수, 『헌법학개론』 박영사, 2006, 105면.

560) 최대권, “한국헌법의 좌표-영토조항과 평화통일조항”, 『법제연구』 제2권 제1호, 한국법제연구원, 1992, 9면.

561) 김명기, “북한주민을 대한민국 국민으로 본 대법원 판결의 법이론”, 『저스티스』 제30권 제2호, 한국법학원, 1997, 197면.

않는 한 효력을 가진다'고 규정한 제헌헌법 제100조에 따라 국적법 제정 전에 여전히 효력이 있던 '국적에 관한 임시조례' 제2조⁵⁶²⁾에서 규정한 '조선인'은 1909년 3월 법률 제8호로 공포·실시되었던 대한제국 말기의 '민적법'에 의해 민적을 가진 자와 그 자손 및 이후 1923년 7월부터 시행된 민적법을 대체한 '조선호적령'에 의해 호적을 가진 자와 그 자손을 의미하며 북한주민은 위 임시조례상의 조선인에 해당하므로 국적법 시행 이후에도 한국 국적을 가진다는 견해⁵⁶³⁾ 등이 있다.

2) 외국인 또는 무국적자라는 견해

헌법 제3조에 대한 해석에 있어서 북한지역은 명목상 대한민국의 영토에 불과하고 실질적으로 우리의 영토고권이 미치지 못하는 국가권력의 사각지대라고 보는 견해⁵⁶⁴⁾와 같이 헌법 제3조의 규범력을 부인하거나 헌법 제4조의 우월적 효력을 인정하는 입장에서는 북한 주민은 외국인 또는 무국적자에 불과하다고 본다. 이와 관련하여 영토조항은 단지 북한지역까지 한국의 영토가 되어야 한다는 열망을 선언하고 있는 규정에 불과하므로 한국의 영토는 휴전선 이남에 한하며 북한주민에 대해서는 대한민국이 실효적인 통치권을 행사하지 못하고 있고, 국가의 대인고권이 실효적으로 미치지 못하는 한 북한 주민에게 대한민국 국민의 자격을 부여할 수 없으므로 북한주민은 북한을 국가로 인정할 경우에는 외국인으로, 북한을 국가로 인정하지 않고 정치적 실체로서만 인정할 때에는 무국적자로 보아야 한다는 견해⁵⁶⁵⁾ 영토조항은 제헌 헌법 당시의 역사성을 징표하는 선언적 규정이며 언젠가 북한지역까지 한국의 영토로 통합하도록 설계한 미래지향적인 규정이므로 북한 주민을 외국인 또는 무국적자로 보아야 한다는

562) 남조선과도입법의원에 따라 법률 제11호로 공포된 '국적에 관한 임시조례'는 제2조에서 '조선인'을 부친으로 하여 출생한 자와 조선인을 모친으로 하여 출생한 자로서 그 부친을 알 수 없거나 또는 그 부친이 아무 국적도 가지지 않은 때 등의 경우에 조선의 국적을 가지는 것으로 규정하고 있었다.

563) 정인섭, "우리 국적법상 최초 국민 확정기준에 관한 검토", 『국제법학회 논총』 제43권 제2호, 대한국제법학회, 1998, 243~246면; 같은 취지로 석동현, "현행 국적법의 문제점과 개정방향 연구", 『법조』 제46권 제11호, 법조협회, 1997, 69면

564) 허영, 앞의 책(주 12), 187면.

565) 도회근, "헌법과 통일문제", 울산대학교 사회과학논집 제5권, 3호, 울산대학교, 1996, 62면; 도회근, "북한주민의 헌법상 지위에 관한 연구", 헌법학연구 제4집 제2호, 한국헌법학회, 1998, 348면.

견해⁵⁶⁶⁾ 등이 있다.

3) 이중국적자라는 견해

이 견해는 대한민국이 북한의 UN가입에 동의한 것은 대한민국이 북한을 UN헌장이 의미하는 국가 즉 국제법적인 주체로 승인한다는 것을 의미하므로 남한은 북한의 헌법과 국적법의 효력을 인정하고 존중해줄 의무가 있으며 따라서 북한주민은 국내법적으로는 대한민국 국민이면서도 그들이 제3국에 소재하는 경우에는 국제법적 견지에서 이중국적을 지니는 특수한 지위에 있다고 한다.⁵⁶⁷⁾ 구체적으로 제3국 거주 북한이탈주민의 경우에는 1955년 국제사법재판소의 노테봄 사건(Nottebohm Case)에 대한 판결⁵⁶⁸⁾과 실효적 국적의 원칙⁵⁶⁹⁾에 따라 해당 북한이탈주민의 국적에 대한 판단권은 제3국에 있다고 한다.⁵⁷⁰⁾ 이러한 경우 실효적 국적의 원칙상 우리 정부가 북한이탈주민에 대한 외교적 보호권을 행사할 수 없다는 견해⁵⁷¹⁾와 실효적 국적의 원칙은 남한 정부가 북한을 상대로 하여 북한이탈주민에 대한 외교적 보호권을 행사할 수 없다는 것일 뿐 제3국에 대해서는 북한이 적극적으로 외교적 보호권을 행사하지 않는 경우에는 또 다른 국적국인 우리 정부가 외교적 보호권을 행사할 수 있다는 견해가 대립한다.⁵⁷²⁾

566) 이승우, “국가보안법의 헌법적 조명”, 『인권과 정의』 통권 제225호, 대한변호사협회, 1995, 54면.

567) 김문현, “영토조항과 북한주민의 법적 지위”, 『사례연구 헌법』 법원사, 2005, 31면; 제성호, “분단과 통일에 관한 법적 쟁점”, 『중앙법학』 제6집 제2호, 중앙법학회, 2004, 86면.

568) “외견상 자국에 체류하고 있는 어떤 자가 이중국적을 가지고 있는 것으로 보일 때에는 그 이중국적자가 어느 국가와 ‘진정하고도 유효한 연관’, 즉 어느 국가에 대해서 애착을 더 가지고 있는가의 사실, 충성심, 군복무를 한 지역, 거주기간, 이중국적자가 각 지역에 가지고 있는 이익과 감정 등과 같은 여러 가지 요소들을 고려해서 판단할 수 있다”(International Court of Justice, “Nottebohm Case(Liechtenstein v. Guatemala)”, Second Phase, Judgment of 6 April 1955, *ICJ Report*, 1955, p. 23, pp. 25~26. 재인용; 이희훈, “중국 내 탈북자의 법적지위와 인권보호에 대한 연구”, 『공법연구』 제35집 제2호, 한국공법학회, 2006, 223면.

569) 2개 이상이 국적을 가진 자가 제3국에 있을 때 제3국은 그의 주된 거소 또는 그가 밀접한 관련을 가진 곳이 어디인가에 따라 그에게 2개 이상의 국적 중 1개의 국적을 가진 것으로 결정할 수 있다(국적법의 저축에 관한 헤이그협약(Convention on Certain Questions, Relating to the Conflict of Nationality Laws) 제5조, 1937년).

570) 이희훈, 앞의 논문(주 568), 220~223면.

571) 김찬규, “북한탈출자의 난민자격과 그 처우에 관한 고찰”, 『인권과 정의』 통권 제214호, 대한변호사협회, 1994, 9~10면.

(2) 대법원의 태도

대법원은 1996년 11월 12일 선고 96누1221판결에서, “북한지역은 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이어서 대한민국의 주권이 미칠 뿐이고, 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체나 주권을 법리상 인정할 수 없는 점에 비추어 볼 때 북한법의 규정에 따라 북한국적을 취득하여 중국 주재 북한대사관으로부터 북한의 해외공민증을 발급받은 사정은 대한민국의 국적을 취득하고 이를 유지함에 있어 아무런 영향을 끼칠 수 없다”고 판시한 이래로 북한이탈주민을 대한민국 국민으로 판단하고 있다.

2. 검토

이 문제는 독일과 달리 우리의 경우 제헌 헌법 또는 최초의 국적법에 대한민국 국민의 개념 또는 요건에 대해 명문의 규정을 두지 않았기 때문에 발생한 문제라고 할 수 있다.

헌법 제3조의 영토조항의 규범력을 인정할 때 이는 국가의 통일에 대한 책무를 보다 높이는 방향으로 해석될 수 있다는 점, 국적에 관한 임시조례에 대한 해석을 통해서도 북한 주민의 대한민국 국적을 충분히 인정할 수 있다는 점에 비추어 볼 때, 북한주민은 대한민국 국민으로서의 지위를 인정할 수 있으며, 동서독의 예에서 비추어 볼 때에도 이렇게 해석하는 것이 향후 통일 과정에서 북한이탈주민의 국적문제를 용이하게 해결하여 통일을 촉진하는 데 도움이 될 것이라고 본다. 다만, 국제법적으로 볼 때에는 제3국의 입장에서 북한주민은 사실상 2중 국적자에 해당한다고 해석할 수 밖에 없을 것이다.⁵⁷²⁾

572) 김태천, “북한이탈주민의 대량난민사태에 대한 국제법적 대응”, 『법학논고』 제14집, 경북대학교 법학연구소, 1998, 169~170면.

573) 그러나 국제법상 ‘난민’의 요건에 해당하는 북한이탈주민은 ‘사실상의 무국적자(de facto stateless person)’로서 북한의 외교적 보호대상에서 제외되므로 해당 북한이탈주민에 대한 외교적 보호권은 북한에 있는 것이 아니라 또 다른 국적국인 대한민국에 있다고 보아야 한다(김명기, “재외탈북자에 대한

그동안은 헌법 제3조의 해석에 따라 북한이탈주민을 대한민국 국민으로서의 지위를 인정해왔고, 후술하는 바와 같이 현행 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 역시 그러한 전제하에서 북한이탈주민에 대한 보호 정책을 규정하고 있다. 이 부분을 보다 명확히 해결하기 위해서는 서독 기본법 제116조 제1항과 같이 헌법을 개정하여 대한민국 국민의 요건을 보다 근원적, 역사적으로 규정한 국적에 관한 조항을 신설하거나, 아니면 국적법에서 대한민국 국민의 요건을 같은 취지로 상세히 규정하거나 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률을 개정하여 북한이탈주민의 지위에 관하여 보다 상술하는 명문의 규정을 두는 것이 바람직하다.

한편, 이렇게 북한 주민의 대한민국 국민으로서의 지위를 인정할 때 현실적으로 북한에 거주하는 북한 주민의 지위에 대해서는 독일의 문호개방이론을 적용하여 북한 주민이 북한의 영역 안에 있는 경우에는 대한민국 국적은 그 효력이 정지된 상태에 있으나 그 영역을 벗어나면 이러한 효력 정지 상태에서 벗어난다고 해석할 수 있다고 본다.

Ⅲ. 북한이탈주민지원 관련 법제 현황

1. 연혁⁵⁷⁴⁾

과거 북한과 체제경쟁이 심하던 시기에는 북한이탈주민⁵⁷⁵⁾에 대해 월남귀순자 또는 귀순용사로 지칭하고 그에 대한 보상도 상당한 수준으로 우대하기도 했다. 이에 관한 법제의 변화를 살펴보면 1962년 4월 16일에 제정된 「국가유공자 및 월남귀순자 특별 원호법」은 북한이탈주민에 대하여 상이군경에 준하는 대우를 하는 등 정착수당 지

법적 보호의무”, 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합이 주최한 제1회 북한동포의 생명과 인권 세미나 발표문, 1997, 7면).

574) 자세한 내용은 김광웅, “북한이탈주민의 남한사회 정착지원 체계에 관한 연구”, 한국방송통신대학교 평생대학원 석사학위논문, 2007, 57~60면; 박하진, 앞의 논문(주 224), 45면; 송인호, 앞의 논문(주 243), 47~48면 참조.

575) 각 시기별로 북한이탈주민을 지칭하는 용어가 달랐으나 본 논문에서는 현행법상 용어인 ‘북한이탈 주민’으로 통일하여 서술하기로 한다.

급, 직장 알선 등에서 부분적으로 국가유공자에 준하는 대우를 하는 등(동법 제4조 제2항) 최초로 체계적인 지원 실시하였고, 이후 1978년 12월 6일 별도로 북한이탈주민을 대상으로 하여 제정된 「월남귀순용사 특별보상법」에서는 보상금의 액수를 대폭 상향하는 등 북한이탈주민에 대한 지원을 획기적으로 개선하여 지원 및 혜택의 범위를 국가유공자보다도 더 확대하였다. 그러나 1989년 이후 동구권 공산국가 및 구소련의 붕괴와 북한의 경제난으로 인한 남북간의 국력격차가 현저하게 벌어지게 되자 동법은 1993년 6월 「귀순북한동포보호법」으로 전면 개정되었고 명칭도 ‘귀순용사’에서 ‘귀순북한동포’로, 주무부서도 ‘국방부’에서 ‘보건사회부’로 변경하고, 북한이탈주민을 ‘보호대상자’로 취급하기 시작하였으며 ‘보상금’을 ‘정착금’으로 변경하면서 그 액수를 대폭 낮추는 등 북한이탈주민에 대한 근본적인 관점을 ‘보상’에서 사회복지 또는 생활보호, 정착지원적 관점으로 변경하였다.⁵⁷⁶⁾ 이후 북한이탈주민의 국내 입국 수가 종전보다 대폭 증가하기 시작하자 1997년 1월 13일 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 제정하고 주무부서를 ‘통일원(통일부)’로 변경하고 정착지원시설을 설치·운영하도록 하는 등 북한이탈주민의 문제를 통일정책적 관점에서 바라보기 시작하였다.⁵⁷⁷⁾

2. 북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률의 주요 내용

간략히 내용을 소개하면, 제7조에서 보호신청에 대한 내용을, 제9조에서 항공기 납치 등 특정 범죄를 저지른 사람 등의 경우는 보호결정을 하지 않을 수 있다는 보호결정의 기준에 대한 내용을⁵⁷⁸⁾, 제11조에서 정착지원시설에서의 보호에 대한 근거 규

576) 김광웅, 앞의 논문(주 574), 59면.

577) 이에 따라 1999. 7. 8. 정착지원 시설인 ‘하나원’이 개소되었다.

578) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

제9조 (보호 결정의 기준)

① 제8조제1항 본문에 따라 보호 여부를 결정할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 보호대상자로 결정하지 아니할 수 있다.

1. 항공기 납치, 마약거래, 테러, 집단살해 등 국제형사범죄자
2. 살인 등 중대한 비정치적 범죄자
3. 위장탈출 혐의자
4. 체류국(滯留國)에 10년 이상 생활 근거지를 두고 있는 사람
5. 국내 입국 후 1년이 지나서 보호신청한 사람

정을, 제13조와 제14조에서는 북한에서의 학력과 자격인정에 대한 내용을, 제15조의 2에서는 지역적응센터 이른바 하나센터의 지정에 대한 내용을, 제16조와 제17조에서는 직업훈련과 고용지원금 지급 등 취업보호에 대한 내용을, 제18조에서는 공무원으로의 특별임용에 관한 내용을 각 규정하고 있으며, 특히 제19조에서는 북한이탈주민의 경우 국적법상의 국적취득절차를 거칠 필요 없이 가족관계 등록 창설허가 신청서 제출을 통해 가족관계 등록부가 창설되는 특례 조항을 두고 있다.

또한 제19조의2에서 북한에 배우자가 있더라도 그 배우자가 남한에 거주하는지 불명확한 경우 이혼을 청구할 수 있는 이혼의 특례를 규율하고 있으며, 제20조에서 주거지원에 대한 내용을, 제21조에서 정착금 지급에 관한 내용을, 제24조에서 교육지원에 관한 내용을, 제25조에서 의료급여에 대한 내용 등을 규율하고 있다.

3. 북한이탈주민지원 관련 자치법규 현황

현재 북한이탈주민의 정착 지원에 관하여 11개의 광역자치단체와 17개의 기초자치단체가 총 28개의 조례를 제정하고 있다.⁵⁷⁹⁾ 주요 내용을 살펴보면, 각 지방자치단체

6. 그 밖에 보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령령으로 정하는 사람

② 제1항제4호의 경우 체류국이나 체류 중인 북한이탈주민에게 대통령령으로 정하는 부득이한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

579)

〈표 13〉 북한이탈주민 정착지원 관련 자치법규 현황		
순번	명 칭	최초제정일
1	강원도 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2008. 12. 29.
2	경기도 북한이탈주민의 정착 지원에 관한 조례	2008. 12. 30.
3	경상남도 북한이탈주민 정착 지원 조례	2011. 8. 18.
4	광주광역시 광산구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2011. 9. 27.
5	광주광역시 남구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2011. 10. 31.
6	광주광역시 북구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2011. 4. 15.
7	광주광역시 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2007. 10. 02.
8	광주광역시 서구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2011. 7. 11.
9	군산시 북한이탈주민 정착지원에 관한 조례	2011. 7. 01.
10	나주시 북한이탈주민 정책지원에 관한 조례	2011. 11. 01.
11	대구광역시 북한이탈주민의 정착 지원에 관한 조례	2005. 11. 10.

내에 거주하는 북한이탈주민이 지방자치단체의 주민으로서 성공적으로 적응하여 정착할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하고 있으며, 지방자치단체 내에 북한이탈주민의 정착지원에 관한 사항의 심의를 위해 북한이탈주민지원협의회(또는 북한이탈주민지원 심의위원회)를 구성하도록 하는 내용을 담고 있다.

이러한 지방자치단체의 조례의 내용은 지방자치법 제9조 제2항 제2호 가목 또는 나목(580)에 해당한다고 볼 수 있으므로 조례제정권의 범위 및 한계에서 특별한 문제는 되지 않는다고 볼 수 있다.⁵⁸¹⁾ 다만 아래에서 후술하는 바와 같이 북한이탈주민의 보

12	대전광역시 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2007. 6. 15.
13	목포시 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2011. 6. 20.
14	보령시 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2011. 9. 20.
15	부산광역시 북한이탈주민 정착 지원 조례	2009. 8. 05.
16	부산광역시 해운대구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2011. 11. 07.
17	서울특별시 강북구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2011. 11. 18.
18	아산시 북한이탈주민의 정착 지원에 관한 조례	2010. 5. 06.
19	양산시 북한이탈주민의 정착 지원에 관한 조례	2010. 1. 05.
20	여주시 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2010. 11. 22.
21	원주시 북한이탈주민 지원 조례	2010. 11. 17.
22	인천광역시 계양구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2011. 10. 14.
23	인천광역시 남동구 북한이탈주민의 정착 지원에 관한 조례	2010. 12. 17.
24	인천광역시 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2009. 10. 05.
25	전라남도 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	2010. 11. 05.
26	창원시 북한이탈주민의 정착 지원에 관한 조례	2011. 9. 19.
27	충청남도 북한이탈주민의 정착 지원에 관한 조례	2009. 6. 01.
28	충청북도 북한이탈주민 정착 지원 조례	2010. 12. 31.

*행정안전부, 자치법규 정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>), 및 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>) 2012년 2월 2일 검색; 한편, 2011년 12월 현재 북한이탈주민의 지역별 거주비율을 살펴보면 서울이 29%로 가장 높고, 경기 27%, 인천 9% 등 수도권이 65%를 차지하고 있다(통일부 홈페이지, “북한이탈주민정책”, <http://www.unikorea.go.kr>검색일: 2012. 2. 1.). 그런데 가장 많은 북한이탈주민이 거주하고 있는 서울특별시가 아직 북한이탈주민에 대한 조례를 제정하지 않고 있는 것이 특징이다.

580) 지방자치법 제9조 (지방자치단체의 사무범위)

- ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.
- ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

2. 주민의 복지증진에 관한 사무

가. 주민복지에 관한 사업

다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원

581) 또한 헌법 제117조 제1항에 따라 지방자치단체에게는 주민 복리에 관한 사무에 관한 포괄적인 사

호 및 정착지원에 관한 법률상의 각종 정착지원 업무가 국가사무로 명시되어 있는 관계로 지방자치단체는 단순한 집행기관의 입장에 불과하거나 2차적인 보조자의 지위에 불과한 것이 현실이어서 지방자치단체가 각 조례에 기하여 적극적인 지원은 기대만큼 활발히 이루어지지 못하고 있다.

IV. 지방자치단체 역할 확대를 위한 법제 정비 방안

1. 역할 확대의 필요성

(1) 문제점

현행 북한이탈주민의 정착지원 체계상 지방자치단체의 장은 거주지보호기관장으로 소속공무원을 거주지보호담당관으로 지정할 권한, 의료급여 및 국민기초생활보장에 관한 사항, 학력확인 등 일정 사항을 담당할 권한 및 북한이탈주민지원 지역협의회 위원장을 지정할 권한을 가지는 것으로 되어 있으나,⁵⁸²⁾⁵⁸³⁾ 실제로 현실적인 운영

무가 보장되고(이를 두고 지방자치단체의 관할 사무의 전권한성(Aufgabenallzuständigkeit), 보편성(Universalität), 또는 일반성(Totalität) 원칙이라고 한다. Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II, 5. Aufl., 1987. §86, Rn. 45.) 이러한 지방자치단체의 사무의 포괄성으로부터 지방자치단체가 그 지역 내의 모든 복리사무에 대한 권한을 갖는 것으로 추정(Zuständigkeitsvermutung)되므로(Reichert, Bernd/Röber, Klaus-Ulrich, Kommunalrecht, 1986. S. 30.) 지방자치단체는 그 지역공동체에서 새롭게 발생하는 주민의 복리사무에 대해서 처리할 권한이 있다(홍정선, 앞의 책(주 23), 43~44면 참조).

582) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

제31조 (권한의 위임·위탁)

① 이 법에 따른 통일부장관의 권한 중 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소속 기관의 장이나 지방자치단체장에게 위임할 수 있다.

583) 북한이탈주민거주지보호지침(통일부지침)

제2조 (용어의 정의)

1. “거주지보호기관장”이라 함은 법 제22조 제2항 및 제31조 제1항, 영 제49조에 의해 보호대상자의 거주지보호를 위임받은 특별시, 광역시, 도 또는 특별자치도의 장을 말한다.

제4조(거주지보호기관장의 임무) 거주지보호기관장은 다음 각 호의 업무를 담당한다.

1. 의료급여 및 국민기초생활보장에 관한 사항

2. 학력확인서 및 교육보호대상자 증명서 발급에 관한 사항

에 있어서는 단순한 하부 행정기관으로서 역할을 담당하고 있을 뿐이었다.⁵⁸⁴⁾ 한편, 현재 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에서는 사무처리의 주체를 통일부장관으로 한정하고 있어 북한이탈주민에 관한 모든 사무는 국가사무로 파악되고 있으며 단지 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제22조 제2항에 따라 거주지 보호에 관한 사무가 지방자치단체의 장에게 기관위임될 수 있도록 되어 있을 뿐이며,⁵⁸⁵⁾ 또한 2010년 3월 26일 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제30조가 개정되고 동 조항에 기하여 같은 해 11월 22일 하나원 수료 후 북한이탈주민들의 사회적응을 위한 종합적 정착지원 업무를 담당하게 될 ‘북한이탈주민지원재단’이 설립되었으며, 역시 같은 날 신설된 동법 제15조의 2에 기하여 지역적응센터(하나센터)가 설립되었다.⁵⁸⁶⁾ 이렇게 통일부장관이 강력한 영향력을 미치는 ‘북한이탈주민지원재단’

3. 지침 제8조에 따른 계약 해지 및 통지에 관한 사항
4. 영 제41조 제2항 및 제4항의 규정에 의한 실태조사 및 거주지보호대장의 작성·관리에 관한 사항
5. 영 제42조의 2에 의한 지역협의회 운영에 관한 세부사항
6. 지역사회 내 사회복지서비스 기관과의 연계에 관한 사항
7. 지역 내 종교·민간단체 등과 결연·후원 추진
8. 기타 무연고 사망 북한이탈주민의 사후처리 등 거주지에서 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 사항

제14조(북한이탈주민지원지역협의회 구성·운영)

- ② 지역협의회 위원장은 거주지보호기관장이 지정하는 자 또는 지역협의회에서 선임되는 자가 된다.

584) 그 이유로 지방공무원들이 현실적으로 다른 업무와 병행하여 업무를 담당하고 있을 뿐만 아니라 잦은 인사이동으로 북한이탈주민 지원 업무에 전념하지 못하고 전문성이 결여되어 있는 점 등이 지적되고 있다(정병철, “북한이탈주민 정착을 위한 지원체계 연구”, 인하대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008, 76면; 정의화, “북한이탈주민 보호 및 정착지원 실태조사 자료”, 2004. 10. 18. 6면).

585) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

제22조 (거주지 보호)

- ① 통일부장관은 보호대상자가 정착지원시설로부터 그의 거주지로 전입한 후 정착하여 스스로 생활하는데 장애가 되는 사항을 해결하거나 그 밖에 자립·정착에 필요한 보호를 할 수 있다.
- ② 통일부장관은 제1항에 따른 보호 업무를 행정안전부장관과 협의하여 보호대상자의 거주지를 관할하는 지방자치단체의 장(이하 "지방자치단체장"이라 한다)에게 위임할 수 있다.

586) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

제15조의2 (지역적응센터의 지정)

- ① 통일부장관은 제15조제2항의 거주지 적응교육과 북한이탈주민의 특성을 고려한 심리 및 진로상담·생활정보제공·취업서비스 안내 및 사회서비스 안내 등을 종합적으로 실시하도록 전문성 있는 기관·단체·시설을 지역적응센터로 지정·운영할 수 있다.
- ② 통일부장관은 지역적응센터의 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 별도로 지원할 수 있다.

제30조 (북한이탈주민지원재단)

- ① 정부는 북한이탈주민에 대한 보호 및 정착지원을 위하여 북한이탈주민지원재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다.

과 ‘하나센터’를 중심으로 하는 북한이탈주민 지원체계가 구성되면서 지방자치단체는 북한이탈주민의 지원 체계에 있어서 사실상 소외되고 있는 상황이다.⁵⁸⁷⁾ 즉 지방자치단체는 비록 명목상으로는 거주지보호기관장으로서 의료급여 등 일정 행정처리사항에 대한 권한을 갖고 있으나 실제로는 북한이탈주민이 제출한 서류를 통일부장관에게 송달해주는 전달기관 또는 단순한 실태조사기관으로서의 업무를 담당하고 있는데 불과한 형편인 것이다.⁵⁸⁸⁾ 이러한 제도적 여건 속에서 지방자치단체 역시 북한이탈주민지원업무에 큰 관심을 보이지 않고 있는 상황이었다.⁵⁸⁹⁾

이러한 상황에서 지방자치단체의 역량강화를 위해 북한이탈주민 정착 지원 업무 중 일정 부분을 국가와 지방자치단체의 공동사무로 전환할 필요가 있다는 주장과 재정이 부족한 지방자치단체의 현실과 북한이탈주민에 대한 지원 사무는 전국적으로 통일적인 처리가 필요한 사무라는 점에서 국가사무로 유지하는 것이 바람직하다는 견해가 대립되고 있다.⁵⁹⁰⁾

(2) 논의의 경과

2007년 12월 새로운 정부의 출범을 앞두고 북한이탈주민관련 업무를 통일부에서 지방자치단체로 이양해야 한다는 주장들이 북한이탈주민관련 민간단체와 학계에서 적극적으로 제기된 바 있으며 이와 관련하여 이에 대해 찬성 또는 반대하는 많은 연구들이 있어 왔다.⁵⁹¹⁾ 그리고 그러한 논의에서 지방자치단체로의 이양을 반대하는 논거 중

587) 북한이탈주민 지역적응센터 보조사업 집행지침(통일부 지침) 제11조 제1항에서 통일부장관이 하나센터에 대한 보조금 교부 또는 교부결정취소권한을 갖도록 되어 있어 통일부장관의 강력한 영향 하에 있게 되었으며, 앞서 설명한 바와 같이 현재 전국적으로 30여개의 하나센터가 운영 중에 있다

588) 북한이탈주민지원 지역협의회 및 하나센터 운영위원회에 소속 공무원을 참여시키고 있으나 근본적으로 북한이탈주민 지원에 관한 사무가 기관위임사무에 불과한 상황에서는 지방자치단체의 입장에서 도 적극적으로 임하기 어려운 점이 있는 것이 현실이다.

589) 그 이유로 북한이탈주민지원 업무가 지방자치단체의 장에게는 책임만 주어지고 권한은 없는 형식적인 위임에 불과했기 때문이라는 지적이 있으며(이시형, “북한이탈주민에 대한 지방자치단체의 역할”, OUGHTOPIA(The Journal of Social Paradigm Studies), 제23권 제1호, 경희대학교 인류사회재건연구원, 2008, 204면), 매우 타당한 지적이라고 본다.

590) 문제점에 대한 자세한 고찰은 송인호, 앞의 논문(주 243), 51~53면 참조.

591) 이러한 논의에 대해서는 김화순·최대석, “탈북이주민 정착정책의 인식과 과제: 정착지원을 넘어 사회통합으로”, 『통일정책연구』 제20권 2호 (2011), 41~46면 참조.

대표적인 것은 재정이 열악한 지방자치단체로 이양되게 되면 북한이탈주민지원업무는 후순위로 밀릴 우려가 있으며 지방자치단체장의 관심과 지방자치단체간의 역량의 차이 때문에 지역별로 지원에 차이가 발생할 우려가 크다는 점이었다.⁵⁹²⁾⁵⁹³⁾

이에 대하여, 중앙정부에 부과된 과도한 부하를 줄이고 북한이탈주민이 살고 있는 지역사회의 특성과 욕구에 적합한 맞춤형 서비스를 전달하는데 유리하므로 북한이탈주민 지원의 지방분권화가 필요하다는 견해⁵⁹⁴⁾, 북한이탈주민들의 통일과정에서의 역할에 비추어볼 때 패러다임의 변화가 요구된다는 견해⁵⁹⁵⁾ 등이 있으며, 2009년 12월 대한변호사협회 북한이탈주민법률지원위원회에서 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제4조의 2로 ‘국가 및 지방자치단체의 책임’을 신설하는 등의 내용으로 개정안을 연구하여 2010년 3월 정의화 의원이 이를 발의한 바 있다.⁵⁹⁶⁾ 또한 2011년 1월 28일 최병국 의원 등 11인이 역시 북한이탈주민지원에 관한 사무를 국가와 지방자치단체의 공동사무로 전환하는 내용의 개정안을 발의하였고, 이어서 2011년 5월 25일 정부에 의해 북한이탈주민에 대한 ‘주거지원’ 및 ‘교육지원’ 사무를 ‘국가’사무에서 ‘국가 및 지방자치단체’의 공동사무로 전환하는 내용의 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정안’이 정부에 의하여 국회에 제출되기도 했다.⁵⁹⁷⁾

(3) 검토

지방자치단체로 이양되게 되면 지방자치단체의 열악한 재정상황 때문에 그 인원이

592) 대표적으로 금창호, 『북한이탈주민 정착지원업무 지방위임 실행방안 연구』 (서울: 한국행정학회, 2008); 동 논문에서는 국가사무로 유지하고 기관위임으로 처리하자는 견해를 피력하고 있다.

593) 한편, 현재 통일부의 태도는 북한이탈주민지원 업무를 통일부 산하의 북한이탈주민지원재단을 중심으로 하여 전국적인 지역적응센터(하나센터)를 설치하고 이를 거점으로 하여 해결하려는 태도라고 할 수 있다.

594) 윤인진, “탈북자의 적응실태와 정착지원의 거버넌스 패러다임”, 『생명과 인권』 통권 제46호, 사단법인 북한인권시민연합, 2007. 12. 20~21면.

595) 이시형, 앞의 논문(주 589), 217~218면.

596) 대한변호사협회, 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정안 해설자료집』 2009. 12. 2면.

597) 위 법률 개정안은 2011년 6월 21일 소관 상임위원회 회의를 통해 다른 국회의원들의 개정안과 함께 소관 상임위가 대안을 제출하기로 결정된 상태였으나 제18대 국회의 임기만료로 인하여 폐기되었다.

얼마 안 되는 북한이탈주민에 대한 지원업무가 후순위로 밀릴 우려가 있으며 지방자치단체장의 관심도와 지방자치단체간의 역량의 차이 때문에 지역별로 지원에 차이가 발생할 우려가 큰 것은 사실이다. 그러나 그렇다고 하더라도 장기적인 통일 대비적 관점에서 생각할 때 지금과 같이 북한이탈주민지원업무에서 지방자치단체를 보조적 지위에 머물게 하는 것은 바람직하지 못하다. 앞서 살핀 바와 같이 서독의 경우 각 주정부 역시 동독이탈주민의 정착지원업무의 주체로서의 지위가 인정되어 적극적인 정착지원 업무를 담당했다는 점, 그리고 현재 각 지방자치단체에 거주하고 있는 북한이탈주민에 대한 이해와 이들의 성공적인 정착을 위한 지원은 향후 남북지방자치단체간의 교류협력 과정에서 북한 주민에 대한 이해도를 높이고 남북통일 과정에서 사회통합을 이루는 데 크게 기여할 수 있다는 점에서 중앙정부가 북한이탈주민지원 정책에 대한 유일한 주도권을 가지고 지방자치단체는 단순히 중앙정부의 정책을 집행하기 위한 하부행정기관에 불과한 지금의 상황은 개선될 필요가 있다.

2. 구체적인 법제 정비의 방향

(1) 국가와 지방자치단체의 공동사무로 전환

우선 지방자치단체가 북한이탈주민 정착지원 업무에 관여할 수 있는 근거 규정을 마련할 필요가 있다. 앞서 살핀 바와 같이 그동안 지방자치단체들이 북한이탈주민지원 업무에 관심을 가지지 않은 이유 중 가장 큰 이유가 이들 업무가 국가사무로만 되어 있었기 때문에 지방자치단체의 입장에서 적극적으로 관여하기 어려웠다는데 있으므로 이제 이들 사무를 지방자치단체의 사무로 전환하여 지방자치단체의 참여를 유도하고 중앙정부 입장에서도 지방자치단체를 북한이탈주민 정착지원 업무에 있어서 협력자로 인식할 수 있도록 해야 한다.⁵⁹⁸⁾

다만, 아직 국내 북한이탈주민의 수가 2만 3,000여명에 불과하여 행정 수요의 측면

598) 물론 지방자치단체의 낮은 재정자립도에 따른 예산의 부족에도 그 이유를 찾을 수 있으나 그동안 지방자치단체가 남북교류·협력사업에는 관심을 가지고 예산을 투입하여왔던 점에 비추어 보면 예산상의 이유가 주요한 원인이라고 보기는 어렵다.

에서 소수이므로 이들에 대한 업무 전부를 지방자치단체로 이양할 경우에는 업무의 우선순위에서 후순위로 밀리거나 지방자치단체간의 북한이탈주민에 대한 관심도와 역량의 차이 때문에 지역적 차이가 발생하는 등 오히려 효과적인 북한이탈주민 정착지원에 역행할 우려도 있으므로, 북한이탈주민에 대한 정착지원 업무를 국가와 지방자치단체의 ‘공동사무(Gemeinschaftsaufgaben)’⁵⁹⁹⁾로 전환하여 협력적 관계를 형성토록 할 필요가 있다.⁶⁰⁰⁾

(2) 국가와 지방자치단체의 책임 조항의 신설

북한이탈주민의 성공적인 남한 정착이 향후 남북 통일 과정에서 북한주민들을 민주주의와 시장경제에 효과적으로 적응시키기 위한 매우 중요한 선례가 된다는 점에서 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 일반조항으로서 ‘국가와 지방자치단체의 책무(책임)’ 조항을 신설하여 국가와 지방자치단체의 공동 노력의무를 명시할 필요가 있다.⁶⁰¹⁾

599) 국가와 지방자치단체가 공동으로 수행하는 사무를 공동사무(Gemeinschaftsaufgaben)라고 한다 (Seewald, Otfried, in: Steiner(Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006. Rn. 115.). 이러한 공동사무는 지역성을 가지기 때문에 자치사무와 국가사무의 중간에 위치한다고 볼 수 있으며, 국가와 지방자치단체가 공동으로 의견을 모아 처리하는 사무를 의미한다는 점에서 국가나 지방자치단체가 각각 독자적으로 수행하지만 그 사무의 내용이 같은 사무를 의미하는 공동사무와는 개념적으로 구별된다(홍정선, 앞의 책(주 23), 490면). 현행 법령 중 경력단절여성등의 경제활동촉진법 제4조 제1항에서 공동사무의 입법형식을 취하고 있다.

경력단절여성등의 경제활동촉진법

제4조 (경력단절여성등의 경제활동 촉진 기본계획의 수립)

① 여성가족부장관과 고용노동부장관은 공동으로 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 경력단절여성등의 경제활동 촉진에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 세워야 한다.

600) 그러나 지방자치단체의 재정능력에 비추어 과도한 사무를 지방자치단체에게 부과하는 것도 지방자치제도에 대한 헌법적 보장에 반한다고 할 것이므로(Tettinger/Erbguth/Mann, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. 2007, Rn. 72), 단순히 지방자치단체에게 재정부담을 전가하려는 취지에서 지방자치단체를 사무의 주체로 포함시키려는 시도는 바람직하지 않다고 할 것이다. 그런데 위 최병국 의원이 대표 발의한 개정안에서는 지방자치단체를 사무의 주체로 포함시키면서 하나센터의 운영비를 지방자치단체에서도 부담하도록 하는 내용까지 포함하고 있으나(안 15조의 2), 하나센터가 설치되어 있는 지방자치단체의 재정자립도를 고려하지 않은 이러한 법률안은 지방자치단체의 재정적 부담만 가중하는 결과를 초래할 우려가 있다.

601) 2009년 12월 대한변호사협회 북한이탈주민법률지원위원회에서 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제4조의 2로 ‘국가 및 지방자치단체의 책임’을 신설하는 등의 내용으로 개정안을 연구하여 2010년 3월 정의화 의원이 이를 발의한 바 있으며(대한변호사협회, 『북한이탈주민의 보호 및 정착지

(3) 지방자치단체의 정책 입안단계에서 참여 확대

현재 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제6조에서 북한이탈주민에 관한 정책의 협의·조정기구로 통일부에 ‘북한이탈주민 대책협의회’를 두도록 되어 있는데, 해당 협의회 구성에 있어 지방자치단체의 대표자를 포함하도록 하여 정책입안 단계부터 지방자치단체의 의사가 반영될 수 있도록 할 필요가 있다. 구체적으로 ‘북한이탈주민 대책협의회’에 지방자치법 제165조 제1항 각호602)에 의해 설립된 협의체에서 추천한 자를 포함하도록 하여 북한이탈주민에 관한 정책의 협의·조정 과정의 처음부터 지방자치단체가 적극적으로 참여하여 의견을 개진할 수 있도록 할 필요가 있다.

(4) 지방자치단체의 비용부담의무조항 신설

지방자치단체의 재정자립도가 매우 낮은 것이 사실이나 위에서 살핀 바와 같이 장기적인 관점에서 바라볼 때 북한이탈주민의 성공적인 지역 정착에 대한 지원은 향후 통일 과정에서 지방자치단체가 남북교류·협력사업을 추진함에 있어서 북한 주민을 이해하는 데 큰 도움이 될 수 있다는 점에서 지방자치단체 스스로 재정을 확보하여 북한이탈주민 정착 지원업무에 지출하도록 책임을 부여할 필요도 있다. 다만, 구체적인 비용부담에 관하여는 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 현실을 고려하여 국가가 전반적인 비용을 부담하도록 할 필요가 있다. 앞서 살핀바와 같이 서독의 경우도 긴급수용법 제5조에서 “연방정부 또는 그 위임을 받은 관청이 수용이 결정된 자들의 첫

원에 관한 법률 개정안 해설자료집』 2009. 12.), 앞에서 설명한 바와 같이 2011. 1. 28. 최병국 의원이 대표발의한 동법 개정안에서도 동일한 내용이 포함되어 있었다.

602) 지방자치법 제165조 (지방자치단체의 장 등의 협의체)

① 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다.

1. 시·도지사
2. 시·도의회 의장
3. 시장·군수·자치구의 구청장
4. 시·군·자치구의회의 의장

번째 주민등록지가 될 주를 결정한다. 이 때 거주지가 될 주의 경제적인 사정이 고려된다. 각 주는 이들을 받아들일 의무가 있다”고 규정하고, 동법 제7조에서 “수용자들의 유입으로 각주에 발생한 부담분의 일부는 기본법 제120조의 규정에 따라 연방이 부담한다”고 규정하여, 이들 동독 이탈 주민 지원 사무가 각 주의 사무도 됨을 규정하면서도 각 주의 재정적 부담에 대한 연방의 지원을 법률로 명문화하고 있었다. 이러한 서독의 태도를 참조할 필요가 있다.⁶⁰³⁾

(5) 자치법규를 통한 지원의 필요성

북한이탈주민 지원업무에 대한 지방자치단체 관여의 법적 근거가 마련되고 권한이 부여되고 재정지원까지 된다면 지방자치단체의 관심이 높아질 수 있다. 그러나 선거에 의해 지방자치단체의 장이 선출되는 현실에서는 지방자치단체의 장의 개인적 관심의 정도의 차이에 따라 북한이탈주민에 대한 정착지원의 내용 및 정도에 차이가 발생할 가능성이 있는 것이 사실이다. 따라서 보다 안정적·지속적인 지원을 위해서는 조례 등 자치법규를 제정하여 지원하는 것이 바람직하다.⁶⁰⁴⁾ 또한 행정안전부 또는 통일부 등 중앙행정기관 차원에서 표준 조례안을 마련해서 지원하는 것도 아직 북한이탈주민 지원업무에 전문성이 부족한 지방자치단체에 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

제2절 통일 후 북한주민에 대한 보호·지원

I. 급속한 통일의 경우

603) 다만, 상대적으로 재정자립도가 높은 광역지방자치단체가 일부 분담하도록 하는 것은 고려해볼 만하다고 할 수 있으므로 구체적인 비용부담에 대해서는 지방자치단체의 재정능력을 고려하여 탄력적으로 운용될 수 있도록 대통령령으로 정하도록 하는 것이 입법기술상 바람직하다.

604) 현재 북한이탈주민의 정착 지원에 관한 조례를 제정하고 있는 지방자치단체의 수는 17개로서 전체 지방자치단체의 수 244개에 비추어 볼 때 매우 적다고 할 수 있다(주 579 참조).

1. 대량탈북 현상의 발생가능성

북한의 내부적 급변상태로 인하여 급속한 통일이 이루어질 경우에는 독일의 경우와 마찬가지로 통일이 이루어지고 북한이 안정화될 때까지 북한주민들의 대규모 탈북 현상이 발생할 가능성이 있다. 독일의 경우 1989년 5월 2일 헝가리가 오스트리아와 국경지역에 설치된 철조망을 제거한 사건을 계기로 7월말부터 부다페스트, 프라하 등 주재 서독대사관 등에 수 백 명의 동독 이탈 주민들이 진입하기 시작하였고, 1989년 9월 3일 당시 헝가리에서 서독으로의 출국을 대기하고 있던 동독이탈주민의 수가 5,000명에 달할 정도였다. 이후 1989년 말까지 약 35만 명의 동독 주민들이 서독으로 이주하였다.⁶⁰⁵⁾ 우리의 경우도 북한 급변사태시 휴전선을 통해 남한으로 넘어오는 북한 주민과 해상을 이용해 오는 경우를 각각 20만 명과, 1만 5천명 규모로 예상하기도 한다.⁶⁰⁶⁾

2. 대량탈북을 대비한 법제 정비

현행 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 따르면 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시한 북한이탈주민만을 그 적용대상으로 하고 있으며(제3조)⁶⁰⁷⁾, 통일부장관 또는 국정원장이 일정 기준에 따라 보호여부를 결정할 수 있도록 하여(제8조, 제9조)⁶⁰⁸⁾, 사실상 ‘선별적 허가제’ 형식으로 운영하고 있다.⁶⁰⁹⁾ 이러한 입법태도

605) 양창석, 앞의 책(주 180), 16~17면; 엄밀히 말하면 독일의 경우, 대규모 동독 이탈 주민의 발생을 통한 내부 동요가 급속한 통일을 초래하였다고 볼 수 있다. 따라서 북한 내부의 급변사태로 인한 대규모 탈북이 급속한 통일을 초래할 수도 있다.

606) 연합뉴스, 2010. 10. 12. 기사 ; 한편, 이와 관련 현재 정부는 총무 3300 계획이라는 비상계획을 마련하여 북한의 급속한 붕괴로 인한 대량 탈북시 군을 중심으로 10여 곳의 수용소를 마련하여 20만 명의 북한이탈주민을 수용하려는 계획을 준비 중이라고 알려져 있다(주간동아, 제818호, 2011. 12. 26. 32~34면).

607) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

제3조 (적용범위) 이 법은 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시한 북한이탈주민에 대하여 적용한다.

608) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

제8조 (보호 결정 등)

① 통일부장관은 제7조제3항에 따른 통보를 받으면 협의회의 심의를 거쳐 보호 여부를 결정한다. 다만, 국가안전보장에 현저한 영향을 줄 우려가 있는 사람에 대하여는 국가정보원장이 그 보호 여부를 결정

는 북한의 붕괴로 인한 대량탈북자의 발생은 바람직하지 않다는 전제 하에 탈북자들을 우리 정부가 무분별하게 수용함으로써 북한주민의 대량탈북을 의도적으로 조장하지 않으려는 정책적 판단에 기초한 것이었다.⁶¹⁰⁾ 그러나 이러한 입법적 태도에 대해서는 과거 서독 정부가 초기에 취했던 선별적 허가제와 유사한 것으로서 반인도적인 태도라는 비판이 있어 왔으며,⁶¹¹⁾ 위에서 살핀 바와 같이 헌법적 관점에서 북한이탈주민 역시 대한민국 국민으로서 지위가 인정된다는 점에서 이러한 선별적 허가제가 사실상 입국을 거부하는 방식으로 운용된다면 이는 위헌의 문제가 있다고도 볼 수 있을 것이다.⁶¹²⁾ 남북이 대치하고 있는 현 상황에서는 국가안전보장 또는 질서유지라는 측면에서 입법 목적의 정당성이 있다고 볼 여지도 있겠으나, 대량탈북 사태가 초래되는 상황에서라면 현재와 같은 선별적 허가제 형식으로 처리하는 것은 사실상 어려울 뿐만 아니라 자국민의 입국의 자유를 제한하고 있는 동법의 입법 목적의 정당성이 더 이상 유지될 수 없을 것이기에 선별적 허가제에서 단순한 기록형의 방식으로 개정될 필요가 있다. 궁극적으로는 독일의 ‘이주민과 정주민을 위한 임시거주지 확보에 관한 법률(Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Aussiedler und

하고, 그 결과를 지체 없이 통일부장관과 보호신청자에게 통보하거나 알려야 한다.

제9조 (보호 결정의 기준)

① 제8조제1항 본문에 따라 보호 여부를 결정할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 보호대상자로 결정하지 아니할 수 있다.

1. 항공기 납치, 마약거래, 테러, 집단살해 등 국제형사범죄자
2. 살인 등 중대한 비정치적 범죄자
3. 위장탈출 혐의자
4. 체류국(滯留國)에 10년 이상 생활 근거지를 두고 있는 사람
5. 국내 입국 후 1년이 지나서 보호신청한 사람
6. 그 밖에 보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령령으로 정하는 사람

② 제1항 제4호의 경우 체류국이나 체류 중인 북한이탈주민에게 대통령령으로 정하는 부득이한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

(하략)

609) 이렇게 보호결정을 받지 못한 자는 하나원에도 들어갈 수 없고, 국적도 법무부에 국적판정신청을 하여 스스로 취득하여야 했으나, 2009년 말 이후에는 보호결정을 받지 못한 자의 경우에도 하나원 입소가 가능하고, 통일부가 가족관계등록부창설신청을 대신 해주는 등 사실상의 보호조치가 이루어지고 있다(법무부, 『북한이탈주민과 법률생활』 법무부, 2009, 18면).

610) 김태진, 앞의 논문(주 572), 186면.

611) 이찬진, “탈북자들의 국내법상의 법적 지위”, 『시민과 변호사』 통권 제37권, 서울지방변호사회, 1997, 85면.

612) 이런 점에서 단순히 해외체류의 기간을 기준으로 비보호결정을 할 수 있도록 한 동법 제9조 제1항 제4호는 특히 문제의 소지가 더 크다고 할 것이다.

Übersiedler)과 같은 별도의 법률을 제정하여 처리하여야 할 것이며, 이 과정에서 현실적으로 대량 입국하는 북한주민들이 거주하게 될 각 지방자치단체에게 등록 및 수용에 관한 권한을 부여하는 것도 고려될 필요가 있다.

II. 점진적인 통일의 경우

점진적인 통일의 경우에는 급속한 통일과 같은 대량탈북사태가 발생할 가능성이 적기에 특별히 남한 지방자치단체의 북한 주민에 대한 지원이 별도로 문제될 여지는 적다고 할 것이다. 결국 점진적 통일의 경우에는 통일 전 북한이탈주민의 남한 사회적응을 위한 지원, 즉 북한이탈주민에게 민주주의, 법치주의, 시장경제를 새롭게 가르치고 적응할 수 있도록 지원하는 다양한 방안들을 남북 지방자치단체간의 협력·지원과정을 통해 적용할 수 있을 것이다. 이런 면에서도 통일 전 북한이탈주민에 대한 협력·지원의 중요성이 있다고 할 것이다. 즉 현재 각 지방자치단체에 거주하고 있는 약 23,000여명의 북한이탈주민들에 대한 정착과 사회적응에 대한 지원은 향후 지방자치단체의 북한 협력·지원 사업에 있어서 북한과 북한 주민들을 이해하는데 매우 유용한 역할을 할 수 있을 뿐만 아니라 통일 후 남북주민간의 이질성을 완화하고 북한 주민들의 민주주의 등에 대한 교육에도 큰 역할을 하게 되는 것이다.

제6장 요약 및 결론

제1절 요약 및 결론

I. 요약

1. 통일 과정에서 지방자치단체는 중앙정부에 비해 상대적으로 덜 정치적이라고 볼 수 있는 장점이 있어 남북간의 교류·협력의 통로로서의 기능을 할 수 있으며, 지방자치단체에 의한 남북교류·협력은 각 지방자치단체에 거주하는 주민들로 하여금 통일 문제를 바로 나와 밀접한 관련이 있는 내 문제라는 의식을 심어줄 수 있는 통일 의식 고취 기능을 담당하며, 통일 전부터 남북 주민간의 상호 이해도를 높이고 북한 주민의 민주주의 의식을 고양시키는 등 남북 주민간의 사회 통합에도 큰 기여를 할 수 있고, 이를 통해 북한을 아래로부터 민주주의 의식이 싹트도록 하는 기능을 할 수 있다.

2. 우리나라 헌법 전문과 헌법 제3조, 헌법 제4조 등을 종합적 해석할 때, 평화통일 정책 수립 및 추진은 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체의 헌법상 책무이다. 즉 평화통일의무는 헌법상 의무로서 모든 국가기관을 구속하므로 지방자치단체 역시 그러한 의무의 수범자가 된다. 지방자치의 본질, 지방자치단체의 자치권의 성질에 대하여 근대국가이론과 민주주의 국가 관념에 따를 때 지방자치단체와 국가 간의 법관계는 ‘헌법’에 의하여 그 근거가 주어지며 한 국가의 국가영역, 즉 헌법영역 내에서 국가로부터 나오지 않는 고권은 없다는 점에서 지방자치단체 역시 자치권의 행사에 있어서 이러한 헌법상 평화통일의무의 구속을 받는다고 할 것이다. 따라서 지방자치단체 역시 그 사무를 처리함에 있어서 헌법상 평화통일의무를 이행하는 방향으로 그 권한을 행사해야 할 헌법상 책무가 있다고 할 것이다.

3. 지방자치단체의 북한협력이 중요한 또 다른 이유는 독일사례에서 알 수 있듯이

통일 과정에서의 행정·사회교류는 그 인적·물적 광범위성으로 인하여 중앙정부 차원에서 단독으로 해결할 수 있는 문제가 아니며 필연적으로 각 지역의 남북지방공무원 및 주민들의 교류를 필요로 한다는 점에서 미리 지방자치단체 공무원 및 주민들에게 북한 및 통일에 대한 전문성과 통일 역량을 길러줄 필요가 크기 때문이다.

4. 지방자치단체의 남북교류·협력의 중요성이 큼에도 불구하고 현재까지 중앙정부는 대북 또는 통일 정책은 중앙정부만이 주도해야 한다는 의식을 벗어나지 못하고 있으나 발상의 전환이 요구된다고 할 것이다. 이렇게 아직 통일 관련 사무는 국가가 독점적으로 관할해야 하는 것이라는 인식이 강하여 구체적으로 지방자치단체의 통일 관련 업무 수행에 있어 이를 체계적으로 뒷받침하는 공법적 연구가 부족한 실정이다.

5. 북한은 사회주의국가 특유의 강력한 중앙집권적 성격 뿐 만 아니라 북한 특유의 김일성 왕조적 성격의 1인 체제의 영향으로 북한의 지방자치제도가 실질적인 의미에서의 지방자치가 아니었음은 분명하다. 그러나 북한의 지방자치제도의 연혁에서 알 수 있듯이 비록 당이 추천한 후보에 대해 단순한 기계적인 찬성 투표를 하는 것이 현실이었다고는 하더라도 적어도 선거를 통해 자신의 지역적 대표가 선출되는 것이라는 대표자 선출 구조에 대한 인식은 북한 주민들의 의식 속에 형식적이거나 그동안 중단 없이 유지해왔다고 평가할 수 있다.

6. 북한은 경제적인 측면에서는 1960년대 후반부터 지방의 경제적 차원에서의 주체성을 강조하기 시작했고 특히 1973년 이래로 지방예산제와 독립채산제로 대표되는 자립적 지방재정제도를 운영하여 중앙의 간섭을 최대한 제한하고 지방의 분권적 경제체제를 인정해 왔다.

7. 이러한 자립적 지방재정제도를 실시하게 된 이유가 지방분권의 민주주의적 기능에 대한 이해에 기인한 것이 아니라, 북한의 경제난을 반영하여 지방에 대한 중앙정부의 예산 부담을 줄이고 이렇게 절감된 예산 및 지방자치단체에서 상납한 재원을 국가적 경제정책에 투입하여 경제 발전을 도모하고자 하였다는데 있었던 것이라 하더라도 결국 이러한 경제적인 측면에서 ‘지방의 자력갱생’ 정책을 30여 년간 추진해오는 과정에서 북한의 각 지방자치단체는 적어도 경제적인 측면에서는 상대적으로 자율적 정책수립과 추진의 경험을 쌓아왔다고 평가할 수 있다.

8. 이러한 점에 주목해서 평가한다면, 이러한 북한 주민들의 경제적인 측면에서 지방분권의 경험은 동서독 통일 과정에서 지방자치단체가 매우 큰 역할을 한 것처럼 향후 남북통일과정에서 남북 지방자치단체간의 교류협력 또는 남한 지방자치단체의 대북교류협력사업에 있어서 긍정적으로 작용할 가능성이 매우 높다.

9. 우리보다 먼저 통일을 이룬 독일의 경우 통일 전부터 동서독 지방자치단체간의 교류를 통해 상호 이해를 도모하였다. 통일 전부터 이루어진 동서독 지방자치단체간의 문화·예술·체육·청소년 교류 등을 통해 동서독 주민들이 상호 방문하며 교류를 하였으며, 이러한 활발한 교류는 주민 상호간 접촉을 통해 유대감을 증진시키고, 서독 주민으로 하여금 자신들의 도시와 자매결연을 체결한 동독 지역 지방자치단체에 대한 관심을 불러일으켜 통일문제가 내 지역과는 무관한 국가적인 문제라고만 생각하던 기존의 인식의 틀에서 벗어나게 해주어 통일문제를 내 문제로 인식하는 인식의 전환을 가져왔을 뿐만 아니라 자연스럽게 서독의 지방자치이념과 이론이 동독으로 유입되어 동독 내 민주화에 대한 열망을 불러일으켜 결국 동독 주민들의 민주혁명과 그로인한 통일을 이루는 데 큰 기여를 하기도 했다.

10. 또한 베를린 장벽 붕괴 후 본격적인 동서독간의 통일 과정에서는 통일 전 70여 개였던 동서독 지방자치단체간 자매결연이 통일 후 3년여 만에 약 2,000여개로 확대되었고 이러한 자매결연을 통한 서독 지방자치단체의 동독 지역 지방자치단체에 대한 행정협조는 동독 지역 신설 지방자치단체들이 조기에 안정화되는데 크게 기여하였다. 통일 후 행정체제의 수립은 단순히 중앙정부의 물적·인적 지원으로 해결할 수 있는 사항은 아니었으며, 전국가적인 역량을 총 동원할 것을 요구하였고 그러한 측면에서 지방자치단체가 주도적으로 동서독 지방자치단체간 교류·협력을 통해 동독 지역의 지방자치단체의 행정체계 신설에 협력한 것은 빠른 시일 내에 동독 지역의 행정체계가 안정적으로 수립되는 데 큰 기여를 하게 된 것이다.

11. 동서독 지방자치단체간의 협력과 지원은 지방자치제도를 통해 민주주의 사회에 익숙하지 않은 동독 주민들의 민주주의에 대한 이해도를 높이고 민주주의를 조기에 정착시키는데 큰 기여를 했다. 통일 전 지방자치단체간의 교류를 통해 동독 주민들이 민주화 의식을 고취시켰다면 통일 이후에는 지방자치제도의 조속한 확립을 통해 동독

주민들이 이른바 ‘풀뿌리 민주주의’라고 일컬어지는 지방자치제도를 직접 체험해보게 함으로써 ‘민주주의’ 정치체제를 이해하고 아래로부터 민주화시키는데 큰 기여를 했다.

12. 동독의 지방자치단체 공무원들이 서독 연방정부에서 파견된 공무원보다 자매결연을 체결한 서독의 지방자치단체 공무원들을 더 선호했다는 점에서도 지방자치단체간의 협력·지원은 동서독 주민간의 사회통합에도 큰 기여를 하였음을 알 수 있다.

13. 서독은 서독 기본법 제116조에 기초한 ‘단일국적 이론’과 이른바 ‘문호개방이론’을 통해 동독 주민도 독일인으로서 독일 국적(서독국적)을 가지나, 동독 영역 안에 있는 경우 이러한 독일 국적은 그 효력이 정지된 상태에 있고, 동독의 영역을 벗어나면 효력정지상태에서 벗어난다는 입장을 취했으며, 이러한 서독의 태도는 동독 주민들의 동독 이탈에 대한 욕구를 강화시켰으며 1989년 베를린 장벽 붕괴 이후 동독 주민들의 대량 서독 입국 과정에서 국적 문제를 용이하게 해주는 역할을 하였고, 결국 독일 통일을 앞당기는 데 크게 기여했다.

14. 서독의 기본적인 방침은 동독 이탈 주민을 서독의 기존 사회보장, 직업교육, 취업지원 시스템에 자연스럽게 동화시키는 방법이었고, 이는 결국 동독 이탈 주민이 직접 접촉하며 살아가야 했던 각 지역공동체에서 이들의 사회 적응 과정을 담당하는 것을 의미한다는 점에서 지방자치단체의 역할이 매우 컸다

15. 한편, 서독 지방자치단체의 준비 부족과 통일 전의 경우 동독 공산정권의 소극적·일방적 태도, 서독의 연방주의의 특성상 연방정부와 지방자치단체간의 유기적인 협조가 이루어지 않았고 연방정부와 주 정부간의 정치적인 입장차이로 인하여 갈등과 문제가 발생하기도 하였다.

16. 당시 예측하지 못한 급속한 통일로 인하여 동독 지역의 신설 주에 대하여 대규모의 신속한 행정인력 지원이 필요하였으나 이러한 이유로 당시 연방정부는 최초로 행정지원인력을 지원함에 있어서 최소한의 선발기준 및 심사 없이 지원자를 우선 파견한다는 정책 하에 지원자 대부분에게 동독지역 근무를 허락하였고, 그 결과 40년간 사회주의 정권하에서 살아왔던 동독 지역 주민 및 공무원 조직에 대한 이해가 부족한 서독 공무원들은 동독 공무원 및 주민과 갈등을 초래하기도 했다.

17. 독일의 예에서 알 수 있듯이 비교적 정치적인 입장에서부터 자유로운 지방자치단체간의 협력이 분단극복과 통일의 문제를 해결하는데 큰 도움이 됨은 자명하다. 특히 지방자치단체의 북한 협력·지원은 지역주민의 참여를 확대하고 통일문제에 대한 국민적 공감대를 넓히는데 매우 유익하며, 주로 대북지원사업을 감당해온 민간단체보다 훨씬 더 안정적인 재정 상황에서 추진할 수 있는 장점도 있다. 뿐만 아니라 북한의 지방행정조직과 사업을 추진하게 된다면 남북간의 지역적 관계성을 확보하는데 기여할 수 있고 장기적으로 북한사회의 다원화를 촉진 할 수 있을 것이다. 특히 장기적으로 볼 때 행정, 경제, 사회 문화 등 각 분야의 통합기반을 구축하는데 매우 큰 기여를 할 수 있다.

18. 또한 동서독 지방자치단체간의 협력과정에서 서독의 지방자치이념과 이론이 자연스럽게 동독지역으로 유입되면서 독일 통일 과정에서 동독을 아래로부터 민주화시키는데 큰 기여를 했다는 점도 지방자치단체의 북한협력·지원의 중요성을 상기시켜준다. 결국 정치적인 영향을 덜 받으면서도 북한주민과의 접촉점을 확대하여 통일 환경을 조성시켜준다는 점에서 통일 준비 과정에서 지방자치단체의 북한협력·지원은 큰 의의가 있다고 할 것이다.

19. 물론 지방자치단체장이 정당공천을 통한 선거로 선출된다는 점에서 북한협력·지원의 창구가 지방자치단체별로 다원화될 경우 남한 내부의 갈등 등 부작용이 있을 수 있다. 실제로 1989년 10월 베를린 장벽 붕괴시까지 동독의 도시들과 자매결연을 맺었던 73개 서독 지방자치단체 중 49개가 당시 동독과의 교류협력을 강조하던 사민당이 집권하고 있던 지역이었던 것도 동독 측에서 당시 서독의 정당과 해당 지방자치단체장의 정치적 성향을 고려하여 자매결연 대상지역을 결정했기 때문이기도 했다. 그리고 이러한 문제는 향후 남북관계에서도 발생할 수 있는 문제라고 할 것이다.

20. 그러나 중앙정부와 지방자치단체가 적절한 협의체를 통해 협의를 하면서 진행하도록 하고 또한 지방자치단체 장의 독단적인 추진을 방지할 수 있도록 지방자치단체의 북한협력·지원을 추진할 때 지방자치단체의 장으로부터 독립성이 보장된 지역 내 남북교류협력위원회가 심의·결정하도록 한다면 이러한 정치적 갈등을 최소화해갈 수 있을 것이다.

21. 이러한 여러 문제가 발생할 수 있음에도 불구하고 통일 과정에서 우리 지방자치단체의 역할을 확대해야 하는 이유는 독일사례에서 알 수 있듯이 통일 과정에서의 행정·사회교류는 그 인적·물적 광범위성으로 인하여 중앙정부 차원에서 단독으로 해결할 수 있는 문제가 아니며 필연적으로 각 지역의 남북지방공무원 및 주민들의 교류·협력을 필요로 한다는 점에서 미리 지방자치단체 공무원 및 주민들에게 북한 및 통일에 대한 전문성과 통일 역량을 길러줄 필요가 크기 때문이다. 이렇게 지방자치단체의 북한협력·지원의 필요성이 큼에도 불구하고 현재까지 중앙정부는 대북 또는 통일 정책은 중앙정부만이 주도해야 한다는 의식을 벗어나지 못하고 있으나 발상의 전환이 요구된다고 할 것이다.

22. (1) 한편, 연방주의 전통을 가지고 있는 독일이었기에 지방자치단체간 협력·지원이 성공할 수 있었으며 우리의 경우가 그러한 전통이 없어서 그 효과를 기대할 수 없다는 견해도 있을 수 있겠으나, 동서독 지방자치단체간의 협력에 있어서도 실제로 ‘연방주’ 단위의 협력·지원이라기보다는 작은 지방자치단체 단위의 수 천 개의 자매결연을 통한 협력이었다는 점에서 우리의 경우와 본질적인 차이는 없다고 할 것이다.

(2) 협력·지원의 상대방인 동독 역시 통일 전에는 민주주의 중앙집권제의 원칙에 따른 강력한 중앙집권적 국가였다는 점에서 우리의 상대인 북한의 지방행정체제와 다를 바 없었다는 점에서도 동서독 사례가 우리에게도 많은 적용가능한 시사점을 준다고 할 것이다.

(3) 또한 오히려 주 정부의 자율적 권한의 폭이 넓고 대외 활동의 자유가 보장된 연방주의 전통이 연방정부와 주 정부간의 갈등을 초래하는 요인으로 작용한 독일과 달리 중앙정부의 권한이 강력한 우리의 경우에는 그러한 갈등의 여지가 적고 유기적인 협조하의 진행이 가능하다는 장점이 있다.

23. 한편 이미 지난 10여 년 동안 지방자치단체들이 상당한 수준의 북한 협력사업을 수행해왔고, 2012년 1월 현재 16개의 광역자치단체를 포함하여 총 49개의 광역·기초자치단체가 남북교류협력에 관한 총 66개의 자치법규를 제정하고 있다.

24. (1) 북한협력사무와 같은 통일 관련 사무가 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무인지 즉 구체적으로 지방자치단체의 조례로 정할 수 있는 사무인지 문제 된다. 현

재 남북교류협력에 관한 법률, 남북관계 발전에 관한 법률, 남북협력기금법 등 남북교류에 관련된 법률 중 어느 곳에서도 남북교류협력사업을 지방자치단체의 사무로 명시적으로 규정하고 있는 조항은 없다. 그러나 남북관계 발전에 관한 법률 제2장 남북관계 발전과 정부의 책무 제8조 제2항에서 ‘정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다’고 규정하고 있고, 위 조항을 ‘지방자치단체의 남북교류협력의 허용됨을 전제로 하여 정부가 이를 확대·발전시킬 책무가 있다고 규정하고 있는 것’이라고 해석하는 것이 남북관계발전에 관한 법률의 입법 목적 및 취지, 동 조항의 체계상 의미, 그리고 무엇보다 평화통일사무가 국가 및 국민의 사명임을 천명하고 있는 헌법 전문, 헌법 제3조, 제4조 등의 취지에 부합하는 해석이라고 할 것이다. 따라서 지방자치단체의 남북교류협력사업의 처리의 근거는 남북관계 발전에 관한 법률 제8조 제2항이 된다고 할 수 있다.

(2) 또한 남북교류협력에 관한 조례들의 구체적 내용을 살펴보면, 각 지방자치단체 주민의 문화·학술·체육·경제 분야 등에 있어서의 남북교류협력사업에 대한 지원, 남북 지방자치단체간의 교류협력 증진 등이 주요 내용임을 알 수 있다. 전자의 경우 이는 결국 지방자치단체의 사무를 예시하고 있는 지방자치법 제9조 제2항 제5호의 교육·문화·예술의 진흥에 관한 사무에 해당한다고 볼 수 있으며, 남북지방자치단체간의 교류협력의 경우도 이는 통상의 지방자치단체의 외국 도시와의 자매결연을 예상한 것이라고 이해할 수 있을 것이고 그렇다면 이러한 자매결연은 정부의 외교정책에 반하지 않는 한 지방자치단체의 자치사무로서 허용된다고 할 것이다.

25. 결론적으로, 북한에 대한 협력·지원, 남북교류·협력사업은 남북관계발전에 관한 법률 제8조 제2항에 의해 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무라고 볼 수 있고, 또 그 실질적인 조례의 내용을 살펴 볼 때에도 지방자치단체의 자치사무로서의 성격이 포함되어 있으므로 조례제정권의 범위에 속한다고 할 것이다. 한편, 위에서 살핀바와 같이 제주특별자치도의 경우에는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 제155조 제2항 제4호에 명문의 근거가 있는 바, 입법론적으로는 보다 명시적으로 지방자치단체의 사무처리의 근거 조항을 두는 것이 바람직하다고 본다.

26. 한편, 조례제정권의 한계의 측면에서 남북교류·협력에 관한 조례들을 검토해 볼 필요가 있다. 통일관련 사무의 경우 대개의 경우 이미 이를 규율하는 법률의 규정이 있는 경우가 많다. 따라서 이와 관련한 조례를 제정할 때에는 법률 우위의 원칙에 반하지 않도록 특히 유의할 필요가 있다.

27. 그동안의 지방자치단체의 남북교류·협력사업 추진 현황과 남북교류협력에 관한 법률 등 법제 및 자치법규를 살펴보면, ① 남북교류협력에 관한 법률, 남북관계 발전에 관한 법률 등에서 지방자치단체의 구체적인 남북교류·협력사무처리 권한을 명시적으로 규정하지 않는 등의 이유로 결국 지방자치단체가 남북교류협력사업 추진의 독자적인 지위를 인정받지 못했고, ② 지방자치단체의 북한 및 남북교류·협력사업에 대한 전문성 부족으로 인해 추진과정에서 사기를 당하기도 하는 등 여러 문제가 발생하였으며, ③ 남북교류협력에 관한 조례 등에서 지방자치단체장의 독단적 추진을 견제할 수 있는 제도적 정비가 부족하여 지방자치단체장의 독단적 또는 홍보성 사업의 추진 또는 선별적 기금 집행의 문제가 상시적으로 발생했고, ④ 지방자치단체의 남북교류협력사업에 대하여 중앙정부가 남북협력기금을 지원하는데 소극적인 태도를 취하여 재정확보에 어려움이 있어 왔다.

28. 따라서 통일 과정에서 지방자치단체의 역할 확대를 위해서는,

① 지방자치단체 스스로도 통일에 대한 준비가 중앙정부만의 책무가 아니라 자신의 책무이자 권한임을 인식할 수 있도록 ‘남북관계발전에 관한 법률’의 관계 규정을 개정을 통해 ‘지방자치단체의 책무’ 부분을 신설하여 지방자치단체의 권한 및 의무를 명문화하여 입법적으로 지방자치단체의 남북교류협력사무 처리의 포괄적 근거 규정을 마련하여 북한협력사무의 주체로서의 지방자치단체의 지위를 인정할 필요가 있다.

② 또한 지방자치단체를 독자적 대북사업주체로 인정하지 않고 민간전문단체와 공동으로만 남북교류·협력사업을 하도록 했던 통일부의 내부 방침을 변경해야 할 것이며, 지방자치단체의 대북교류에 관한 어떠한 특례도 인정되지 않고 일반 민간단체와 동일한 절차에 따를 수밖에 없도록 되어 있는 현행 ‘남북교류협력에 관한 법률’을 개정하여, 지역적 민주적 정당성을 지닌 지방자치단체라는 지방자치단체의 특징을 고려하여 그 협력승인 절차를 보다 용이하게 하거나 지방자치단체의 남북교류·협력사업

진행 및 이에 필요한 관련된 대북정보제공 등 국가의 지방자치단체의 남북교류협력사업에 대한 협조 의무를 규정하는 등 입법적 보완이 필요하다.

③ ㉠ 지방자치단체 장의 독단적인 남북교류협력사업 추진을 막을 수 있도록 관련 조례, 규칙 등 자치법규를 제정하여 제도적인 뒷받침 하에 추진하는 것이 필요하다. ㉡ 특히 각 지방자치단체의 조례에 의해 설치되어 있는 ‘남북교류협력위원회’를 주민의 의사를 보다 폭넓게 반영할 수 있는 인사들로 구성된 독립성이 보장된 독자적 추진기관으로 구성할 필요가 있다. ㉢ 또한 주민 참여의 기회를 보다 넓히고 다양한 사업 분야를 개발하기 위해서도 각 조례에서 남북교류협력사업에 대한 기획안을 가지고 있는 주민들이 각 지방자치단체에서 자체적으로 마련한 남북교류협력기금지원을 신청할 수 있도록 기금신청권을 명시하는 등 주민들의 의견이 사업추진에 보다 활발히 반영되도록 할 필요가 있다. ㉣ 현실적으로 북한 및 남북교류·협력사업에 대한 정보 획득의 측면에서 상대적으로 더 열악한 기초자치단체의 경우 상급 광역지방자치단체와 상호 협조를 하여 남북교류·협력사업을 진행하는 것이 더 효과적일 수 있으므로 지방자치단체 상호간 특히 광역지방자치단체와 기초자치단체간 협력의 방법을 마련해 놓는 것이 바람직하다. ㉤ 장기적인 관점에서는 동서독의 예와 같이 남북한 지방자치단체간의 자매결연을 체결하는 방식을 추진하는 것이 바람직하다고 하겠으나 이는 동서독의 예와 같이 북한 측의 수용여부에 달려있는 문제이므로 이러한 방향으로 준비를 하면서도 보다 현실적으로 추진이 가능하고 각 지방자치단체의 특성을 반영한 구체적인 사업 분야를 특정해서 준비할 필요가 있으며 조례에도 이러한 내용을 반영할 필요가 있다.

④ 지방자치단체의 북한 및 남북교류·협력사업에 대한 정보 부족으로 인한 고충을 해결하기 위하여 중앙정부 산하에 지방자치단체의 남북교류·협력사업을 종합적으로 지원할 수 있는 지원센터를 설립하여 정보제공 등 지원업무를 담당하도록 할 필요가 있다.

⑤ 지방자치단체의 남북교류·협력사업 추진과 관련하여 중앙정부와 각 지방자치단체간의 갈등을 예방하고 조정하기 위해 중앙정부와 각 지방자치단체간 체계적인 남북교류협력이 가능할 수 있도록 현행 남북교류협력에 관한 법률 제4조, 제5조의 ‘남북교

류협력추진협의회'와 남북관계발전에 관한 법률 제14조에 남북관계발전위원회 구성에 지방자치단체의 장(또는 부단체장)을 포함시킬 수 있도록 개정하거나, 이와 별도로 중앙정부와 각 지방자치단체간의 협의체에 관한 규정을 신설하여 이에 대비할 필요가 있다.

⑥ ㉠ 중앙정부의 재정지원 없는 지방자치단체의 남북교류·협력사업 확대를 위한 제도정비는 지방재정을 더 악화시키는 부작용을 초래할 수 있으므로 남북교류·협력사업 추진에 관한 지방재정확보 방안을 마련해야 한다. ㉡ 이와 관련 현재 남북교류협력기금법 등 다른 법률의 위임 없이 통일부 고시에 불과한 '인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정'에 의해 인도적 대북사업의 경우 남북협력기금지원을 받을 수 있는 자의 요건을 민법상 비영리법인 또는 관련 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체에 한한다고 제한하여 규정한 것은 법률유보원칙에 위반할 소지가 있으므로 개정이 필요하다. ㉢ 기금지원 요건에 대한 개괄적인 규정 또는 위임규정 조차 없는 남북협력기금법을 개정하여 그 구체적인 근거 규정을 만들되, 지방자치단체가 추진하는 남북교류협력사업의 경우에는 협력기금 지원에 있어서 그 요건을 완화하는 등의 특례 조항을 둘 필요가 있으며, 근본적으로 제주특별자치도의 남북교류·협력사업에 관한 국가의 필요한 행정적·재정적 지원의무를 규정하고 있는 제주특별자치도법 제 155조 제4항을 참조하여 지방자치단체의 남북교류·협력사업에 대한 국가의 재정지원 의무에 관한 일반적인 근거 규정을 남북협력기금법에 신설할 필요가 있다.

29. (1) 급속한 통일 중에서도 북한 정권의 붕괴로 인한 북한 전 지역의 무정부 상태, 그리고 이에 대한 남한의 전면적인 개입에 의한 '비합의' 통일이라는 극히 예외적인 경우에는 남한 주도에 의하여 설치된 (가칭)북한행정원이라는 과도기적 기구를 통해 북한 지역을 통치할 필요도 있으나 독일 통일의 예와 같이 급속한 통일이라고 해도 북한 주민들을 대변하는 정치적 주체가 있는 경우에는 남한의 일방적인 과도기적 행정기구 구성 및 실행은 현실성이 떨어진다고 할 것이다.

(2) 급속한 통일의 경우라고 할지라도 적어도 선거를 통해 자신의 지역적 대표가 선출되는 것이라는 대표자 선출 구조에 대한 인식은 북한 주민들의 의식 속에 형식적 이거나 그동안 중단 없이 유지해왔다는 점, 북한의 지방자치단체도 적어도 경제적인

측면에서는 상대적으로 자율적 정책수립과 추진의 경험을 쌓아왔다는 점, 자신의 대표를 자유선거를 통해 자신들의 손으로 뽑는다는 경험을 통해 통일로 인하여 사회가 변하였다는 점을 깨닫게 하고 민주적 사고체계를 길러줄 수 있다는 점에서 통일 후 북한 지역에도 즉각적인 지방자치제도의 실시가 필요하다.

(3) 다만, 구체적인 지방자치권의 범위는 북한 지방자치단체의 재정 여건 등 특수한 상황을 고려하여 남한의 지방자치단체의 자치권의 범위보다 축소하여 시행하는 것이 바람직할 수도 있을 것이며, 구체적인 물적·인적 역량의 부족 부분은 통일 후 동서독 지방자치단체간의 협력과 지원 사례와 같이 남한의 지방자치단체에 의한 자매결연 등의 방법을 통한 지원을 통해 상당 부분 해결할 수 있을 것이다.

31. (1) 급속한 통일의 경우에 남한 지방자치단체의 북한 지방자치단체에 대한 협력·지원의 기본 방향은 북한 지역 스스로의 자치 역량을 키워준다는 방향이어야 한다. 남한 주도의 급속한 통일로 인하여 북한 주민들이 남한 정부 및 남한 지방자치단체의 지원, 특히 물적 지원에 대한 과도한 의존성이 생길 가능성이 있으므로 필요한 지원은 해주되 의존성이 과도하게 커지는 것은 방지할 필요가 있다.

(2) 또한 무엇보다 동서독 통일, 베트남 통일 등과 같이 급속한 통일로 인하여 흡수된 국가의 국민들이 처할 수 있는 2등 국민의식을 최소화하기 위해 가급적 북한 지역의 행정의 주체는 북한 주민들이 주도하게 하고 남한 지방자치단체는 자문과 조언자로서의 역할에 그치도록 하여야 할 것이다. 비록 실질적으로는 결정권자의 역할을 하게 되더라도 최대한 법적·제도적으로 그러한 상황은 피하도록 하고 적어도 공식적인 지휘체계는 북한 주민들이 자체적으로 하도록 배려하여 북한 주민들의 자존감을 높여 통일 후 남북 주민간의 갈등을 최소화하려는 방향으로 추진해야 한다.

32. 남한 지방자치단체가 자율적으로 북한 지역 지방자치단체와 자매결연을 체결하게 하면 자매결연에서 소외되는 북한 지역이 생길 우려도 있고, 자칫 경쟁의 분위기가 될 우려가 있으므로, 중앙정부와 지방자치단체의 협의체를 통해 체계적으로 자매결연 대상 지역을 분담하는 것이 필요하다. 또한 이 과정에서 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 역할을 분담하여 광역지방자치단체는 특히 북한 지방자치단체 중 특별히 낙후된 지역에 대한 지원과 기초지방자치단체간의 활동에 대한 조정·지원의

역할을 맡고 기초지방자치단체는 북한의 개별 지방자치단체와 직접적인 인적 교류를 담당하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

33. 행정인력의 파견에 있어서는 선발 기준을 엄격히 하여 독일의 경우와 같이 동서독 행정인력간의 갈등을 방지해야 한다. 초기 북한 지역에서의 파견에 자원할 인력이 적을 것이라는 우려 때문에 자원자를 무조건 파견하려는 유혹에서 벗어날 필요가 있으며, 어느 정도의 인센티브는 필요하나, 과도한 인센티브로 인하여 사명감과 전문성이 부족한자가 오로지 인센티브만을 바라보고 지원하는 상황도 피해야 한다. 결국 사명감과 행정에 대한 전문성, 북한에 대한 전문성을 선발의 기준으로 삼아야 할 것이고, 파견 전 이러한 분야에 대한 상당한 교육이 필요할 것이다.

34. 지방자치단체 소속 남북교류에 관한 전문부서 및 전담 직원이 전국적으로 살펴 보아도 2~30여명에 불과한 상황에서 급속한 통일이 닥쳤을 때 비로소 북한의 실정에 대해 지방자치단체의 공무원을 교육시켜 파견한다고 해도 현지에서 북한 공무원 및 주민과의 갈등 상황에서 제대로 대처할 만한 우수한 인력을 충분히 길러내긴 시간적으로 부족할 수 있으므로, 이러한 급박한 상황에서 우선적으로 활용할 인력이 민간단체에서 남북 교류협력 및 북한이탈주민 지원업무를 담당하던 민간 NGO 인력을 지방 공무원으로 특별채용하는 방식 등을 통해 우선 이들을 파견하거나 이들을 통해 지방자치단체 공무원을 교육시켜 북한의 전 지역에 파견하는 방안도 고려할 필요가 있다. 이와 더불어 현재 23,000명에 이르는 북한이탈주민 중에서 북한에 파견할 대상자를 선발하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

35. (1) 연방제 국가로서의 통일에 대한 논의가 있으나, 현재 연방주의를 취하고 있는 국가들은 장기간의 연방제적 지역주의의 전통을 바탕으로 한 것인데 반하여 우리의 경우 그러한 전통이 없다는 점, 특히 연방제 국가의 경우 연방정부가 '군사권'을 보유하게 되는데, 두 개의 국가가 통일을 이루면서 2개의 강력한 지역정부가 그대로 존재하는 상황에서는 필연적으로 연방정부의 통합군에 대한 직접적인 장악력이 약화될 수밖에 없어서 실질적인 군통합을 저해할 수 있고 오히려 완전한 통일에 대한 방해 또는 갈등 요인이 될 수 있다는 점 등에 비추어 볼 때, 남북정부의 연방제 국가로의 통일논의는 바람직하지 않으며, 점진적인 교류협력에 따라 합의에 의한 통일의 순

간이 올 때에는 전국적인 자유 총선거에 따른 강력한 단일정부가 출범하는 것이 바람직하다.

(2) 다만, 급속한 통일과 달리 점진적 통일의 경우에는 북한 주민들의 민주주의, 법치주의, 시장경제에 대한 이해도가 상당 수준에 도달해 있을 것이기에, 연방제는 아니더라도 북한 지역의 사회적 문화적 차이를 반영하여 한시적으로 통상의 다른 지방자치단체와 비교하여 보다 광범위한 자치권을 부여하는 ‘특별자치제’를 실시하여 북한 지역에 특유한 상황에 대처하도록 하는 것을 검토할 필요도 있다. 이와 관련 2006년 2월 22일 제정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 참조할 수 있을 것이다.

36. 급속한 통일이 될지 아니면 점진적 통일이 될지 예상하기는 어렵지만 통일 후 지방자치체계를 새롭게 설계함에 있어서 급속한 통일이든 점진적 통일이든 놓치지 말아야 할 부분은 행정구역 개편 등에서 북한 지역에 민주적 지방자치제도를 새롭게 수립 또는 수립할 것을 권유함에 있어서 북한 주민의 의사를 가급적 최대한 반영해야 한다는 점이며, 통일 후 협력·지원을 대비해서 지금 단계에서 체계적으로 준비해야 할 과제가 향후 통일에 대비한 지방자치단체 행정지원인력 양성이라고 할 수 있다.

37. 이와 관련 현재 통일교육지원법이 제정되어 있고, 통일 교육관련 조례를 제정하고 있는 지방자치단체는 총 5개이다. 또한 2009년 10월 19일 정부의 책무로만 되어 있던 통일교육지원법 제6조를 개정하여 지방자치단체의 책무조항을 신설하여 통일교육에 관한 사무를 국가사무에서 지방자치단체와의 공동사무로 변경한 것은 매우 바람직한 개정이었다고 할 수 있다.

38. 그러나 기본적으로 통일교육지원법은 민간기관 또는 단체의 통일교육에 대한 지원을 중심으로 하고 있으며, 중앙정부와 지방자치단체에 대해서는 단순히 노력하여야 한다는 선언적 규정에 그치고 있다는 문제가 있다. 구체적으로, 지방자치단체의 통일 교육 사무 처리, 통일 교육 수강요청, 전문강사 양성, 통일교육위원 위촉 등에 대해 규율하고 있으나, 직접적으로 지방자치단체 소속 공무원을 통일 전문 인력으로 양성하기 위한 근거 규정이 없을 뿐만 아니라, 중앙정부의 공무원의 경우에도 단순히 통일부장관의 통일교육의 수강 요청 및 협의에 대한 내용만 규정하고 있을 뿐(동법

제9조), 수강 의무에 대한 내용이 없어 실질적인 효과가 매우 의문시 된다. 즉 실질적·체계적인 통일 전문 공무원 교육에 관한 내용은 없는 상황이다.

39. 따라서 보다 더 효과적이고 체계적인 전문인력 양성을 위해서는 중앙정부 또는 지방자치단체 소속 담당 공무원을 지정하고 이들에 대한 교육의무 조항을 신설하여 통일 교육의 실질적 구속력을 높여야 할 것이며, 또한 각 지방자치단체는 통일교육을 지방자치단체의 사무로 전환한 취지에 부응하여 통일교육에 관한 조례를 제정하여 각 지방자치단체별로 구체적인 상황을 반영한 소속 공무원에 대한 통일역량강화교육을 실시해야 한다. 다만 이렇게 지방자치단체별로 각 상황에 맞는 조례를 제정함에 있어서 통일교육 지원법 제3조에서 정하고 있는 통일교육의 기본원칙을 반영되도록 유의해야 할 것이다.

40. 지방자치단체의 북한이탈주민에 대한 협력·지원에 대해 살펴보기에 앞서 먼저 국내입국 북한이탈주민의 현황을 살펴보면 국내 입국한 북한이탈주민의 수는 2006년 이후 매년 2000명 이상을 기록하여 2011년 12월 현재 23,100명에 이르고 있다.

41. 이러한 북한이탈주민 또는 북한 주민의 법적 지위와 관련하여, 대한민국 국민으로 보는 견해, 외국인으로 보는 견해, 이중국적자로 보는 견해 등이 대립된다. 헌법 제3조의 영토조항의 규범력을 인정할 때 이는 국가의 통일에 대한 책무를 보다 높이는 방향으로 해석될 수 있다는 점, 국적에 관한 임시조례에 대한 해석을 통해서도 북한 주민의 대한민국 국적을 충분히 인정할 수 있다는 점에 비추어 볼 때, 북한주민은 대한민국 국민으로서의 지위를 인정할 수 있으며, 동서독의 예에서 비추어 볼 때에도 이렇게 해석하는 것이 향후 통일 과정에서 북한이탈주민의 국적문제를 용이하게 해결하여 통일을 촉진하는 데 도움이 될 것이라고 본다.

42. 이 부분을 보다 명확히 해결하기 위해서는 서독 기본법 제116조 제1항과 같이 헌법을 개정하여 대한민국 국민의 요건을 보다 근원적, 역사적으로 규정한 국적에 관한 조항을 신설하거나, 아니면 국적법에서 대한민국 국민의 요건을 같은 취지로 상세히 규정하거나 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률을 개정하여 북한이탈주민의 지위에 관하여 명문의 규정을 두는 것이 바람직하다.

43. 한편, 이렇게 북한 주민의 대한민국 국민으로서의 지위를 인정할 때 현실적으로

북한에 거주하는 북한 주민의 지위에 대해서는 독일의 문호개방이론을 적용하여 북한 주민이 북한의 영역 안에 있는 경우에는 대한민국 국적은 그 효력이 정지된 상태에 있으나 그 영역을 벗어나면 이러한 효력 정지상태에서 벗어난다고 해석할 수 있다.

44. 현재 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에서 그 사무처리의 주체를 통일부장관으로 한정하고 있어 북한이탈주민에 관한 모든 사무는 국가사무로 파악되고 있으며 단지 동법 제22조 제2항에 따라 거주지 보호에 관한 사무가 지방자치단체의 장에게 기관위임될 수 있도록 되어 있을 뿐이다.

45. 북한이탈주민 지원에 관한 사무가 재정이 열악한 지방자치단체로 이양되게 되면 북한이탈주민지원업무가 후순위로 밀릴 우려가 있으며 지방자치단체장의 관심과 지방자치단체간의 역량의 차이 때문에 지역별로 지원에 차이가 발생할 우려가 크다는 점은 충분히 고려해야할 부분이다. 그러나 그러한 문제가 있다고 하더라도 지금과 같이 북한이탈주민지원업무에서 지방자치단체를 2차적인 보조자의 지위에 머물게 하는 것은 장기적인 관점에서 바람직하지 못하다.

46. 결국 지방자치단체의 역량을 강화해주기 위해서도 일정부분 지방자치단체가 북한이탈주민의 정착지원 업무에 관여하도록 입법적으로 개선하는 것이 필요하다. 이를 위해 현행 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 ‘국가 및 지방자치단체의 책임’ 조항을 신설하고, 북한이탈주민지원업무를 ‘국가 및 지방자치단체의 공동사무’로 전환하며, ‘북한이탈주민 대책협의회’에 지방자치법 제165조 제1항 각호에 의해 설립된 협의체에서 추천한 공무원을 포함하도록 하여 북한이탈주민에 관한 정책의 협의·조정 과정에서부터 지방자치단체가 참여할 수 있도록 하여 단순한 행정적 집행기관으로서의 지위에서 탈피하도록 할 필요가 있으며, 또한 지방자치단체도 북한이탈주민의 정착지원을 위한 재정확보의무가 있음을 명시하면서도 구체적인 비용부담에 대해서는 지방자치단체의 재정능력을 고려하여 탄력적으로 운용될 수 있도록 대통령령으로 정하도록 할 필요가 있다.

47. 지방자치단체의 북한협력·지원에 있어서 북한주민의 사회적·문화적·심리적 상태에 대한 이해는 필수적이라고 할 것이고, 현재 각 지방자치단체에 거주하고 있는 북한이탈주민에 대한 이해와 이들의 성공적인 정착을 위한 지원은 그러한 이해도를 높이고

향후 남북통일 과정에서 남북주민간의 이질감을 줄이고 사회통합을 이루는 데 필수적인 작업이라고 할 것이다. 따라서 이를 뒷받침하고 지방자치단체의 적극적 참여를 이끌어내기 위한 법제적 뒷받침은 매우 중요하다.

48. 북한의 급변사태로 인한 급속한 통일이 이루어질 경우 북한주민의 대량탈북현상이 발생할 가능성이 높다. 그런데 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 따르면 사실상 '선별적 허가제' 형식으로 되어 있다. 그러나 이러한 입법적 태도에 대해서는 과거 서독 정부가 초기에 취했던 선별적 허가제와 유사한 것으로서 반인도적인 태도라는 비판이 있어왔으며, 헌법적 관점에서 북한이탈주민 역시 대한민국 국민으로서 지위가 인정된다는 점에서 이러한 선별적 허가제가 사실상 입국을 거부하는 방식으로 운용된다면 이는 위헌의 문제가 있다고도 볼 수 있다.

49. 남북이 대치하고 있는 현 상황에서는 국가안전보장 또는 질서유지라는 측면에서 입법 목적의 정당성이 있다고 볼 여지도 있겠으나, 대량탈북 사태가 초래되는 상황에서라면 현재와 같은 선별적 허가제 형식으로 처리하는 것은 사실상 어려울 뿐만 아니라 자국민의 입국의 자유를 제한하고 있는 동법의 입법 목적의 정당성이 더 이상 유지될 수 없을 것이기에 선별적 허가제에서 단순한 기록형의 방식으로 개정될 필요가 있다. 궁극적으로는 독일의 '이주민과 정주민을 위한 임시거주지 확보에 관한 법률'과 같은 별도의 법률을 제정하여 처리하여야 할 것이며, 이 과정에서 현실적으로 대량 입국하는 북한주민들이 거주하게 될 각 지방자치단체에게 등록 및 수용에 관한 권한을 부여하는 것도 고려될 필요가 있다.

II. 결론

통일은 이제 시대적 사명, 아니 시대적 필연이라고 할 수 있다. 그 시기와 방법은 예측하기 어려우나 남북간의 국력격차가 갈수록 더욱 심화되고 있는 상황에서 현재와 같은 남북의 분단은 분명 어떤 방식으로든 변화될 수밖에 없다.⁶¹³⁾

613) 2010년 남한의 1인당 GNI는 20,759달러로서 북한의 1인당 GNI 1,074달러의 약 20배에 달하며,

또한 북한의 3대 세습이 현 시대의 문명사의 흐름을 거스르는 것임이 분명한 이상 북한 정권 역시 자의에 의해서건 타의에 의해서건 언젠가 변화될 수밖에 없다는 것도 충분히 예상할 수 있다. 즉 이제는 우리가 원하든 원치 아니하든 상관없이 이러한 경제력 격차가 유지·확대되고 북한의 3대 세습이 장기적인 관점에서 변화가 될 것이 분명한 이상 통일은 이제 역사적 필연인 것이다. 그렇다면 이제 우리에게 필요한 것은 그에 대한 준비일 것이다.

그런데 통일 준비란 그 물적인 측면에서나 인적인 측면에서 국가적인 역량을 총동원해야 하는 국가적 과제라는 점과 결국 국민들의 입장에서는 자신이 거주하는 일상생활의 영역에서 통일을 느끼게 된다는 점에서 통일 과정에서 지방자치단체의 역할에 대해 주목해볼 필요가 있다. 이미 우리보다 먼저 통일을 이룬 독일의 경우 통일 전부터 서독 지방자치단체는 동독 지방자치단체에 대한 협력·지원을 통해 지역 단위에서 통일을 준비했으며, 이러한 동서독 지방자치단체간의 교류·협력은 동독의 민주화를 촉진하고 통일을 이루는데 큰 기여를 했을 뿐만 아니라 통일 후 동독 지역의 신속한 안정화와 사회통합에도 기여한 바가 크다. 이러한 독일의 예와 이미 지난 10여 년간 우리 지방자치단체도 남북교류·협력사업을 통해 이에 대한 경험을 쌓아 왔으며 제도적 준비를 해왔다는 점에 주목하여 향후 통일 시대를 대비하여 미리 지방자치단체의 북한 지방자치단체에 대한 협력·지원 및 북한이탈주민들에 대한 지원을 위한 법제적 뒷받침을 해줄 필요가 있다.

한편, 현재 통일부, 법무부, 법제처, 행정안전부 등 각 부처마다 자체적으로 통일관련 법제 정비 등 관련 업무를 추진 중에 있으며 부처 상호간 정보 교환의 부족 및 일종의 부처 실적주의 등의 이유로 중복 연구, 체계 혼란 등 문제가 발생하고 있다.⁶¹⁴⁾ 이런 상황을 해결하지 않고 지방자치단체에서 또 다시 별도로 통일을 위해 준비하게 한다면 국가적 차원에서의 체계적 준비는 더욱 요원해질 것이다. 따라서 보다 체계적

이는 2000년도의 남한의 1인당 GNI가 11,292달러, 북한은 757달러로서 그 격차가 약 15배 차이였던 것에 비하여 10년 동안 그 격차가 더욱 벌어진 것이다(통계청, 『북한의 주요 통계지표』 통계청, 2011. 12.).

614) 예를 들어, 통일대비 법제 정비의 경우도 법무부와 법제처가 각각 자체적으로 준비하고 있으며, 북한이탈주민지원업무와 관련해서도 통일부는 하나센터를 통해서, 행정안전부는 이와 별도로 이북 5도청을 중심으로 각 지역별 협의체를 운영하고 있거나 추진 중에 있는 상황이다.

인 준비를 위해서는 대통령 소속 하에 총리가 위원장이 되는 ‘(가칭) 통일법제정책조정위원회’를 신설하여 부처간의 업무를 조정하고 체계적인 준비를 할 필요가 있으며, 또한 지방자치단체의 통일 역량 강화를 위해서 위 위원회에 지방자치법 제165조 제1항 각호에 의해 설립된 협의체에서 추천한자를 당연직으로 포함시켜 중앙정부와 지방자치단체간의 소통이 폭을 넓히고 중앙정부와 지방자치단체의 역량을 하나로 모아 준비를 해나갈 필요가 있다. 이제는 임진왜란 직전 율곡 이이가 주장한 10만 양병설과 같이 통일 준비에 관한 전문성을 갖춘 10만 명의 전문 인력을 준비해야 할 시기이며 지방자치단체(및 소속 공무원)의 통일 역량 강화는 이를 위한 필수적인 준비라고 할 것이다.

제2절 제언

본 논문에서 입법적으로 제시한 내용을 법률안 또는 조례안 형식으로 정리하여 제시해보면 다음과 같다.

1. 지방자치단체의 북한 협력 사무처리의 근거 조항 마련

-남북관계발전에 관한 법률 제2장 제6조, 제7조, 제8조에 지방자치단체를 추가

남북관계발전에 관한 법률

제2장 남북관계 발전과 정부 및 지방자치단체의 책무

제6조 (한반도 평화증진)

①정부 및 지방자치단체는 남북화해와 한반도의 평화를 증진시키기 위하여 노력한다.

제7조 (남북경제공동체 구현)

①정부 및 지방자치단체는 민족경제의 균형적 발전을 통하여 남북경제공동체를 건설하도록 노력한다.

②정부 및 지방자치단체는 남북경제협력을 활성화하고 이를 위한 제도적 기반을 구축하는 등 남한과 북한 공동의 경제적 이익을 증진시키기 위한 시책을 수립·시행한다.

제8조 (민족동질성 회복)

①정부 및 지방자치단체는 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다.

2. 지방자치단체의 특수한 지위 인정

-남북교류협력에 관한 법률 제24조 제2항, 제31조를 신설

남북교류협력에 관한 법률 제24조 (남북교류·협력의 지원)

① 정부는 남북교류·협력을 증진시키기 위하여 필요하다고 인정하면 이 법에 따라 행하는 남북교류·협력을 위한 사업을 시행하는 자에게 보조금을 지급하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있다.

② 정부는 지방자치단체 및 지방자치단체 소속공무원에 대하여 남북교류 협력의 촉진을 위한 업무와 관련된 교육을 실시하는 등 지방자치단체의 남북교류협력사업에 대하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

남북교류협력에 관한 법률 제31조 (지방자치단체의 특례)

통일부장관은 제13조 의한 반입·반출의 승인과 제17조에 의한 협력사업의 승인을 함에 있어서 지방자치단체가 신청인인 경우 지역적 민주적 정당성을 가진 지방자치단체의 특성을 고려하여 그 요건을 완화할 수 있다.

3. 남북교류협력추진협의회 및 남북관계발전위원회에 지방자치단체의 대표자를 참여토록 함.

(1) 남북교류협력에 관한 법률 제5조 (협의회의 구성) 제3항 개정, 제3호 신설

남북교류협력에 관한 법률 제5조 (협의회의 구성)

- ① 협의회는 위원장 1명을 포함한 18명 이내의 위원으로 구성한다.
- ② 위원장은 통일부장관이 되며, 협의회의 업무를 총괄한다.
- ③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 국무총리가 임명하거나 위촉한다. 이 경우 위원 중 3명 이상은 제2호에 해당하는 사람으로, 1인⁶¹⁵⁾ 이상은 제3호에 해당하는 사람으로 한다.
 - 1. 차관 또는 차관급 공무원
 - 2. 남북교류·협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가
 - 3. 지방자치법 제165조 제1항 각호에 의해 설립된 협의체에서 추천한자
(하락)

(2) 남북관계발전에 관한 법률 제14조 제3항 개정, 제3호 신설

남북관계발전에 관한 법률 제14조 (남북관계발전위원회)

- ① 기본계획, 그 밖에 남북관계 발전을 위한 중요사항을 심의하기 위하여 통일부에 남북관계발전위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
- ② 위원회는 위원장 1인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성하며, 제3항제2호의 위원의 임기는 2년으로 한다.
- ③ 위원장은 통일부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 다만, 제2호의 위원 중 7인은 국회의장이 추천하는 자로 하며, 위원 중 1명 이상은 제3호에 해당하는 자로 한다.
 - 1. 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 차관급 공무원
 - 2. 남북관계에 대한 전문지식 및 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자

615) 지방자치단체가 관여할 수 있도록 하되 지방자치단체 협의회에서 소속 공무원을 추천할 경우를 대비하여 민간 출신 위원과 공무원 출신 위원의 수의 균형을 맞추려는 법의 취지가 몰각되지 않도록 인원 수를 조정함.

3. 지방자치법 제165조 제1항 각호에 의해 설립된 협의체에서 추천한자

④위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 통일부 소속 공무원 중에서 위원장이 지명하는 자가 된다.

⑤위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

4. 지방자치단체의 북한협력·지원에 대한 재정 지원 방안 마련

(1) 남북협력기금법 제8조 제9호 신설- 재정지원의 근거 명시

남북협력기금법 제8조 (기금의 용도)

기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원
 2. 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원
 3. 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자, 그 밖에 필요한 지원
 4. 교역 및 경제 분야 협력사업 추진 중 대통령령으로 정하는 경영 외적인 사유로 인하여 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험
 5. 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자하는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전(損失補填)과 금융기관으로부터 대통령령으로 정하는 비지정통화(非指定通貨)의 인수
 6. 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원
 7. 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환
 8. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출
9. 지방자치단체의 북한 지방자치단체 등에 대한 협력·지원 사업에 대한 지원

(2) 남북협력기금법 제11조 제1항, 제4항 신설 등-지원요건의 명시, 지방자치단체의 특례 조항 신설

남북협력기금법 제11조 (지원요건, 보고 및 환수)

- ① 기금을 사용하려는 자는 제8조의 용도를 명시한 기금 지원 신청서를 작성하여 통일부장관에게 기금지원을 요청할 수 있다. 기금 지원의 상세한 요건은 대통령령으로 정한다.
- ② (기금을 사용하려는 자는 기금사용 계획을)-삭제, 기금을 사용한 자는 기금사용 결과를 각각 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부장관에게 보고하여야 한다.
- ③ 통일부장관은 기금을 사용하는 자가 해당 기금지출 목적 외의 용도에 사용하였을 때에는 지출된 기금의 전부를 환수할 수 있다.
- ④ 통일부장관은 제1항에 따른 지원을 함에 있어서 지역적 민주적 정당성을 가진 지방자치단체의 특성을 고려하여 그 요건을 완화할 수 있다.

(3) 인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정 제8조 제2항 제2호 삭제 또는 제2항 자체 삭제(법률유보원칙상 ‘법’에서 정하도록 하는 것이 바람직)

인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정 제8조(남북협력기금의 지원)

- ② 지원자금을 받을 수 있는 자는 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.
 - 1. 대북지원사업자 또는 협력사업 승인을 받은 자
 - 2. 「민법」 제32조에 따른 비영리 법인이거나 관련 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체 - 삭제

5. 남북교류협력 조례 중 주요 조항(안)

(1) 남북교류협력위원회

제○조 위원회의 구성

- ① 지방자치단체의 장은 남북교류협력사업을 체계적으로 추진하기 위하여 남북교류협력위원회를 둔다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 설치하는 위원회는 비영리사단법인으로 한다.
- ③ 위원회는 위원장을 포함하여 당연직 및 위촉직 위원 20인 이내로 구성한다.
- ④ 위원장은 위원 중 호선하며, 위촉직 위원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 지방자치단체의 장이 위촉한다. 단, 위원 중 제1호에 해당하는 자는 6인 이상, 제3호에 해당하는 자는 4인 이상으로 한다.
 1. 지방의회에서 추천하는 자
 2. 문화예술계, 언론계, 종교계, 경제계, 법조계 등에서 추천한 자
 3. 남북교류협력분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 자
- ⑤ 당연직 위원인 지방자치단체 소속 공무원은 3인으로 하며 그 대상은 규칙으로 정한다.
- ⑥ 위원회의 조직과 운영 등에 관한 사항은 정관으로 정한다.

제○조(기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 지방자치단체의 남북교류 협력사업의 추진
2. 민간차원의 남북교류 협력 사업의 협의 조정 및 추진
3. 기금의 운용 및 관리, 지원에 대한 결정에 관한 사항
4. 위원회의 사업계획 및 결산 승인
5. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

(2) 기금 신청권

제○조 (기금 신청 등)

- ① 기금을 지원받고자 하는 자는 사용계획을 지방자치단체의 장에게 제출하고, 사업이 완료된 후에는 그 사용 결과보고서를 제출하여야한다

- ② 지방자치단체의 장은 남북교류협력위원회의 승인을 거쳐 지원여부 및 금액을 결정하여야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장은 기금을 사용하는 자가 당해 기금을 지원목적 외에 사용한 때에는 지원된 기금의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.

6. 지방자치단체의 통일 전문 인력 양성

(1) 통일교육지원법 제9조 제2항에 지방자치단체 명시, 제3항 신설

통일교육지원법 제9조 (통일교육의 수강 요청 등)

- ① 통일부장관은 통일교육을 하는 자, 남북교류·협력사업에 종사하는 자, 통일대비업무에 종사하는 자, 그 밖에 통일교육을 받을 필요가 있다고 인정되는 자에게 통일교육을 받도록 요청할 수 있다.
- ② 통일부장관이 제1항에 따라 통일교육대상자를 선정하려면 미리 해당 행정기관 또는 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.
- ③ 제1항의 요청을 받은 해당 행정기관 또는 지방자치단체의 장은 이에 응하여야 한다.

(2) 통일교육지원 조례 중 주요 조항(안)

통일교육지원 조례

제○조(기본이념)

이 조례는 통일교육을 통하여 주민의 통일에 대한 의지와 인식을 개선하고 통일환경기반을 마련하기 위하여 국가의 균형있는 통일정책 및 대북관을 지향하며 통일교육지원법 제3조의 이념을 실현할 수 있도록 한다.

제○조 (통일교육 전문인력 양성)

지방자치단체의 장은 소속 공무원 중 통일교육 전문인력 양성대상자를 매년 지정하여 통일 교육 전문인력으로 양성해야 한다.

7. 북한주민의 국적 문제

-국적법 제1조의 2 신설

국적법 제1조의 2

이 법 제2조 제1항 제1호, 제2호에서 말하는 대한민국의 국민이란 1909년 3월 법률 제8호로 공포·실시되었던 대한제국 ‘민적법’에 의해 민적을 가진 자(이와 동일시될 수 있는 당시 사실상의 대한제국인을 포함한다)와 그의 자손 및 이 법에 따라 대한민국 국적을 취득한 외국인을 말한다.

8. 지방자치단체의 북한이탈주민 보호 및 정착지원 사무처리 근거

-북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제4조의 2 신설, 제6조 제2항, 제22조, 제29조의 개정

제4조의 2 (국가와 지방자치단체의 책임)- 신설

- ① 국가 및 지방자치단체는 북한이탈주민의 보호 및 신속한 정착을 위해 노력해야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 제1항의 책무를 이행하기 위해 필요한 재정을 확보하여야 한다.

제6조 (북한이탈주민 대책협의회)

- ① 북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 통일부에 북한이탈주민 대책협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다.

- 1. 제5조제3항 단서에 따른 보호 및 정착지원 기간의 단축 또는 연장에 관한 사항

2. 제8조제1항 본문에 따른 보호 여부의 결정에 관한 사항
 3. 제17조의2제2항에 따른 취업보호의 중지 또는 종료에 관한 사항
 4. 제27조제1항에 따른 보호 및 정착지원의 중지 또는 종료에 관한 사항
 5. 제32조제2항 전단에 따른 시정 등의 조치에 관한 사항
 6. 그 밖에 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관하여 대통령령으로 정하는 사항
- ② 협의회는 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다. 이 경우 위원 중 1인 이상은 지방자치법 제165조 제1항 각호에 의해 설립된 협의체에서 추천한공무원으로 한다.
- ③ 위원장은 통일부차관이 되며, 협의회의 업무를 총괄한다.

제22조 (거주지 보호)

- ① 통일부장관과 지방자치단체의 장은 공동으로 보호대상자가 정착지원시설로부터 그의 거주지로 전입한 후 정착하여 스스로 생활하는 데 장애가 되는 사항을 해결하거나 그 밖에 자립·정착에 필요한 보호를 할 수 있다.

제29조(비용부담)

- ① 이 법에 다른 보호 및 정착지원에 드는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

9. 통일법제정책조정위원회 신설(안)

-통일법제정책 조정위원회법 제정

통일법제정책 조정위원회법 개요(구성 및 조직 측면)

제1조 목적

이 법은 통일 이후 예상되는 각종 쟁점에 대해 정부의 부처간의 업무를 조정하고 효율적인 통일 대비 법제 정책을 수립하는 것을 목적으로 한다.

제2조 (위원회의 설치)

통일 법제 정책의 효율적 추진을 위한 관련 정책을 수립·심의하기 위하여 대통령 소속으로 통일법제정책조정위원회를 둔다.

제3조 (위원회의 심의사항)

위원회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

1. 통일 법제 정책 수립
2. 통일 법제 정책 수립을 위한 연구조사
3. 각 부처간 연구 정책 조정
4. 기타 위원회에서 정한 사항

제4조 (위원회의 조직)

- ① 위원은 위원장 2명을 포함하여 35명 이내로 한다.
- ② 위원장은 국무총리와 제4호에 속한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람이 공동으로 되고, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 다만, 제1호의 위원은 위원회의 심의사항이 해당 기관의 업무와 관련되어 있어 협조가 필요하거나 그 밖에 필요한 경우에만 위원회에 출석한다.
 1. 국회 사무총장, 법원 행정처장, 헌법재판소 사무처장과 중앙선거관리위원회 사무총장
 2. 중앙행정기관의 장 중 대통령령으로 정하는 사람
 3. 「지방자치법」 제165조 제1항 제1호·제3호에 따른 지방자치단체의 장의 협의체에서 각각 추천한 지방자치단체의 장
 4. 통일 법제 정비에 필요한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람
- ③ 제2항 제3호에 따른 위원의 임기는 2년으로 하고 1차에 한하여 연임할 수 있다.
- ④ 위원회에 상정할 안건을 미리 검토하고 위원회가 위임한 안건을 심의하기 위하여 위원회에 통일법제정책실무위원회(이하 “실무위원회”라 한다)를 두며, 실무위원회 소

속으로 안건 심의 등을 지원하기 위하여 분야별 전문위원회를 둔다.

⑤ 위원회의 운영과 실무위원회 및 분야별 전문위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

1. 단행본

- 강경근, 『헌법학』, 파주: 법문사, 1997.
- 계희열, 『헌법학(상)』, 서울: 박영사, 2005.
- 권영성, 『헌법학원론』, 파주: 법문사, 2004.
- _____, 『지방자치단체의 남북교류활성화 방안』, 서울: 한국지방행정연구원, 2001.
- 구병삭, 『신헌법원론』, 서울: 박영사, 1998.
- 국토통일원, 『북한경제개관』, 서울: 국토통일원, 1989.
- 금창호, 『북한이탈주민 정착지원업무 지방위임 실행방안 연구』, 서울: 한국행정학회, 2008.
- 금창호·김병국·한부영·조석주·권오철, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』, 서울: 한국지방행정연구원, 2001.
- 김경량·염돈민, 『독일통일과 동서독 자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사 연구』, 춘천: 강원개발연구원, 1999.
- 김공렬, 『북한관료제론』, 서울: 대영문화사, 1993.
- 김남진·김연태, 『행정법Ⅱ』, 파주: 법문사, 2009.
- 김동희, 『행정법Ⅱ』, 서울: 박영사, 2009.
- 김성수, 『개별행정법』, 서울: 법문사, 2004.
- _____, 『일반행정법』, 서울: 법문사, 2008.
- 김세진·김성배·전학선·문병효, 『중앙과 지방재정의 관계에 대한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2010.
- 김영운·양현모, 『독일, 통일에서 통합으로』, 서울: 통일부, 2009.
- 김일성, 『김일성저작집』, 평양: 조선로동당출판사, 1987.

- 김철수, 『독일통일의 정치와 헌법』, 서울: 박영사, 2004.
- _____, 『헌법학 (상), (하)』, 서울: 박영사, 2008.
- _____, 『학설판례 헌법학(상)』, 서울: 박영사, 2008.
- 김학성, 『헌법학 강의 I』, 강원대출판부, 2007.
- 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』, 서울: 통일연구원, 2001.
- 김홍대, 『지방자치법론』, 서울: 박영사, 2001.
- 대한변호사협회, 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정안 해설자료집』, 대한변호사협회, 2009.
- 도희근, 『남북한관계와 헌법』, 울산대학교 출판부, 2009.
- 류지태·박종수, 『행정법신론』, 서울: 박영사, 2009.
- 박균성, 『행정법론(하)』, 서울: 박영사, 2009.
- 박영도, 『자치입법의 이론과 실제』, 서울: 한국법제연구원, 1998.
- 박영호·김형기, 『2011년 통일예측시계』, 통일연구원, 2011.
- 박완신, 『신 북한행정론』, 지구문화사, 1996.
- 박윤훈·정형근, 『최신행정법강의(하)』, 서울: 박영사, 2009.
- 박정원·김명연, 『북한의 지방주권기관구성법』, 서울: 한국법제연구원, 1997.
- 박종철·김영운·이우영, 『북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구 : 실태조사 및 개선방안』, 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 백영옥, 『북한이탈주민 대책연구』, 세종연구소, 1998.
- 법무부, 『독일통일 10년의 법적고찰』, 법무부, 2000.
- _____, 『동서독 교류협력 법제 연구 제1권』, 법무부, 2008.
- _____, 『북한이탈주민과 법률생활』, 법무부, 2009.
- 법제처, 『북한법령용어사전(1)』, 한국법제연구원 용역보고서, 2002.
- 북한연구학회, 『북한의 정치 1』, 서울: 경인문화사, 2006.
- 삼성경제연구소, 『남북한 통일 시나리오』, 1996.
- 성낙인, 『헌법학』, 파주: 법문사, 20009.

- 손기웅·강구섭·양대중, 『베를린 장벽 붕괴 20주년 동서독 통합과정 종합 평가』, 통일연구원 연구보고서, 2009.
- 심재철, 『동서독 교류협력 법제연구』, 법무부 법무실 특수법령과, 2008.
- 심익섭·마르크 치맥(Marc Ziemek), 『독일연방공화국 60년』, 오름, 2009.
- 심익섭, 『독일 통일과 행정통합에 관한 연구』, 서울대 지역종합연구소, 1994
- 양창석, 『브란덴부르크 비망록』, 서울: 늘품플러스, 2011.
- 양현모, 『독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈』, 서울: 한국행정연구원, 1997.
- 양현모·서원석·은재호·강동완, 『대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석』, 한국행정연구원, 2008.
- 양현모·임병연, 『지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법』, 서울: 통일연구원, 2009.
- 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, 서울: 통일연구원, 2007.
- 이기우·하승수, 『지방자치법』, 서울: 대영문화사, 2007.
- 유상현, 『행정법Ⅱ』, 서울: 형설출판사, 2002.
- 이효원, 『남북교류협력의 규범체계』, 서울: 경인문화사, 2006.
- 임승빈, 『지방자치론』, 파주: 법문사, 2010.
- 장명봉, 『조선법전 법률용어 풀이』, 서울: 대훈닷컴, 2005.
- _____, 『2011최신 북한법령집』, 북한법연구회, 2011.
- 전광석, 『한국헌법론』, 제5판, 파주: 법문사, 2009.
- 정세욱, 『지방행정학』, 파주: 법문사, 1995.
- 정재황, 『신헌법입문』, 서울: 박영사, 2012.
- 정하중, 『행정법개론』, 파주: 법문사, 2009.
- 조선민주주의 인민공화국 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』, 평양: 사회과학출판사, 1971.
- 조창현, 『지방자치론』, 서울: 박영사, 1992.

- 주독 대한민국대사관, 『동서독 교류협력 사례집』, 주독 대한민국대사관, 1993.
- _____, 『독일통일세미나』, 주독 대한민국대사관, 2010.
- _____, 『숫자로 본 독일 통일』, 주독 대한민국대사관, 1992.
- 최달곤·신영호, 『북한법입문』, 서울: 세창출판사, 1998.
- 최대권, 『헌법학 강의』, 서울: 박영사, 2001.
- 최대석·이종무·박희진·강승희, 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』, 이화여자대학교 통일학연구원, 2009.
- 최봉기, 『한국지방자치론』, 파주: 법문사, 2009.
- 최우용, 『지방자치법강의 제3판』, 동아대학교출판부, 2008.
- 최종고, 『북한법 증보 신2판』, 서울: 박영사, 2001.
- 최진욱, 『남북한 행정통합방안』, 서울: 통일연구원, 2000.
- _____, 『북한의 인사행정』, 서울: 통일연구원, 1999.
- 최창호, 『지방자치제도론』, 서울: 삼영사, 1988.
- 통일부, 『독일통일 백서. 1995-1997』, 통일부, 1998.
- _____, 『북한동향』, 통일부, 2000.
- _____, 『통일백서』, 통일부, 1999.
- _____, 『독일통일백서. 2000』, 통일부, 2001.
- _____, 『독일통일백서. 2001』, 통일부, 2002.
- _____, 『독일통일백서. 2002』, 통일부, 2003.
- _____, 『남북관계 발전에 관한 법률 해설자료』, 2005.
- _____, 『통일백서2009』, 통일부, 2009.
- _____, 『북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』, 통일부, 2012.
- _____, 『2012 통일교육운영계획』, 통일부 통일교육원, 2012.
- 통계청, 『북한의 주요 통계지표』, 통계청, 2011. 12.
- 통일연구원, 『독일통일백서. 2005』, 서울: 통일연구원, 2006.
- _____, 『독일통일백서. 2006』, 서울: 통일연구원, 2008.
- 한건우·최진수, 『현대행정법』, 세창출판사, 2011.

- 한국수출입은행, 『독일통일백서. 2009』, 서울: 한국수출입은행, 2009.
- 한국지방자치단체국제화재단, 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』, 한국지방자치단체국제화재단, 2006.
- _____, 『2007지방자치단체 국제교류백서』, 서울: 한국지방자치단체국제화재단, 2008.
- 한국지방자치법학회, 『지방자치법주해』, 서울: 박영사, 2004.
- 한국지방행정연구원, 『통일에 대비한 내무행정체제 구축방안』, 정책연구보고서, 한국지방행정연구원, 1994.
- 한국행정학회, 『통일 이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계』, 한국행정연구원, 1996.
- 한석봉, 『인민정권건설경험』, 평양: 사회과학출판사, 1986.
- 한부영, 『통일 대비 지방행정 통합방안』, 한국지방행정연구원, 1998
- 행정자치부, 『통일대비 행정자치부의 역할과 과제』, 행정자치부, 1998.
- 허영, 『한국헌법론』, 서울: 박영사, 2009.
- 홍정선, 『신 지방자치법』, 서울: 박영사, 2009.
- _____, 『행정법 특강』, 서울: 박영사, 2012.
- _____, 『행정법원론(상)』, 서울: 박영사, 2012.
- _____, 『행정법원론(하)』, 서울: 박영사, 2012.

2. 논 문

- 강민성, “북한의 연방제 통일방안 변천에 관한 연구”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2005.
- 강제규, “지방외교의 법·이론적 근거”, 『지방자치법연구』, 제6권 제1호, 한국지방자치법학회, 2006.
- 고준성, “분단독일에 있어 내독간 이주 관련 법제에 관한 소고”, 『안암법학』 제2호, 안암법학회, 1994.

- 고효상, “남한의 연합제와 북한의 낮은 단계연방제 통일방안 비교 연구”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004.
- 구갑우, “남북관계의 발전과 국회의 역할-「남북관계 발전에 관한 법률」의 제정과정을 중심으로”, 『국회도서관보』, 2006.
- 구승모, “남북한 지방행정조직 통합에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 석사학위논문, 2000.
- 권영호, “헌법 개정에 관한 연구: 특별자치제를 중심으로”, 『지방자치법연구』, 제9권 제2호 한국지방자치법학회, 2009.
- 김경우, “북한의 인사행정제도에 관한 연구”, 국민대 대학원 박사학위 논문, 1990.
- 김광수, “남북한 행정조직법 비교와 실질적 법치주의 정착방안”, 『사회과학논총』 제16권, 명지대 사회과학연구소, 2000.
- 김광웅, “북한이탈주민의 남한사회 정착지원 체계에 관한 연구”, 한국방송통신대학교 평생대학원 석사학위논문, 2007.
- 김규영, “남북한 행정체계와 중앙-지방관계에 대한 비교 연구”, 연세대 행정대학원 석사학위 논문, 2004.
- 김기대, “지방자치와 통일과정”, 『지방자치』 통권156호, 현대사회연구소, 2001.
- 김기옥, “남·북한 지방행정의 비교분석·통합방안 III: 지방에서부터 통일에 대비하자”, 『지방행정』 제572호, 대한지방행정공제회, 2001.
- _____, “남·북한 지방행정의 비교분석·통합방안 IV: 지방에서부터 통일에 대비하자”, 『지방행정』 제573호, 대한지방행정공제회, 2001.
- _____, “남·북한 지방행정의 비교분석·통합방안(上:) 지방에서부터 통일에 대비하자”, 『지방행정』 제570호, 대한지방행정공제회, 2001.
- 김명기, “북한주민을 대한민국국민으로 본 대법원 판결의 법이론”, 『저스티스』 제30권 제2호, 한국법학원, 1997.
- _____, “재외탈북자에 대한 법적 보호의무”, 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합이 주최한 제1회 북한동포의 생명과 인권 세미나 발표문, 1997.
- 김문현, “영토조항과 북한주민의 법적 지위”, 『사례연구 헌법』, 법원사, 2005.

- 김상수, “남북한 교류협력 활성화를 위한 제도 개선방안 연구”, 대전대학교 법무행정 대학원 석사학위논문, 2009.
- 김선택, “헌법과 통일 정책”, 한국 법학 50년-과거, 현재, 미래(Ⅰ), 한국법학교수회 주최 대한민국건국 50주년 기념 제1회 한국법학자대회 논문집, 1998.
- 김성운, “독일통일에 지방자치단체의 기여에 관한 고찰”, 『지방행정정보』 제60호, 한국지방행정연구원, 1997.
- 김승대, “남북한간 특수관계의 법적 성격에 관한 일고찰”, 『법조』 제44권 제3호, 법조협회, 1995.
- _____, “동포들의 대량유입과 그 대책 ①-독일 통일 전후과정의 비교·고찰-”, 『시민과 변호사』 통권 제37호, 서울지방변호사회 1997.
- 김연중, “통일한국의 행정체제 통합에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 1999.
- 김영운, “지방자치단체의 대북교류·협력: 현황과 과제”, 『통일정책연구』 제14권 제1호, 통일연구원, 2005.
- _____, “구동독 이탈주민의 정착을 위한 구서독 정부의 정책-법·제도적 측면을 중심으로”, 『대한변호사협회 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정안 해설자료집』, 대한변호사협회, 2009.
- 김용욱, “한반도 연방제통일실현의 단계와 과정에 관한 연구”, 한남대학교 대학원, 박사학위논문, 2008.
- 김정일, “사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선”, 『조선중앙년감1993』, 평양: 조선중앙통신사, 1993.
- 김찬규, “북한탈출자의 난민자격과 그 처우에 관한 고찰”, 『인권과 정의』, 통권 제214호, 대한변호사협회, 1994.
- 김태영, “통독 이전 동독 이주민 유입연구”, 이화여대 대학원 석사학위논문, 2003.
- 김태일, “동·서독간 ‘도시 자매결연(Staedte partnerschaft)’의 교훈: 남북한 지방자치단체 사이의 교류협력 가능성 모색”, 『통일연구논집』 제3호, 전국대학통일문제연구협의회, 2000.

- 김태천, “북한이탈주민의 대량난민사태에 대한 국제법적 대응”, 『법학논고』, 제14집, 경북대학교 법학연구소, 1998.
- 김화순·최대석, “탈북이주민 정착정책의 인식과 과제:정착지원을 넘어 사회통합으로”, 『통일정책연구』 제20권 2호, 통일연구원, 2011.
- 김희연, “남북한 헌법상 지방자치에 관한 비교 연구”, 국민대 대학원 석사학위, 2000.
- _____, “북한 지방자치법제의 기본원리와 개관”, 『북악논총』 제18권, 국민대 대학원, 2001.
- 남경필, “새터민 정착지원업무 행정안전부로 이관해야”, 『생명과 인권』 통권 제46호, 사단법인 북한인권시민연합, 2007. 12.
- 도희근, “헌법과 통일문제”, 울산대학교 사회과학논집 제5권 3호, 울산대학교, 1996.
- _____, “북한주민의 헌법상 지위에 관한 연구”, 『헌법학연구』 제4권 제2호, 한국헌법학회, 1998.
- _____, “헌법 제3조(영토조항)의 해석”, 권영성 교수정년기념논문집, 1999.
- 문병효, “독일의 재정조정시스템과 재정헌법의 개혁”, 『외법논집』 제22권, 한국외국어대학교 법학연구소, 2006.
- _____, “최근 독일 재정조정법제의 변화와 시사점”, 『지방자치법연구』, 제5권 제2호, 한국지방자치법학회, 2005.
- 박수현, “지방자치단체의 국정참여를 통한 중앙과 지방간의 협력체계 강화를 위한 법제 정비방안”, 『지방자치법연구』, 제5권 제1호, 한국지방자치법학회, 2005.
- 박완신, “북한의 지방행정체계에 관한연구”, 『한국행정학보』 제25권 제1호, 한국행정학회, 1991.
- 박일수, “고난의 행군 이후 개인 소유권 변화에 관한 연구”, 경남대학교 북한대학원 석사학위 논문, 2006.
- 박종석, “조례제정권의 범위와 한계-판례를 중심으로”, 중앙대학교 대학원, 석사학위논문, 2002.
- 박창환, “북한 지방권력의 분권화 가능성 진단”, 『지방자치』, 통권 171호, 현대사회연구소, 2002.

- 박하진, “북한이탈주민의 국내정착을 위한 행정지원체계 연구”, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 2004.
- 방승주, “지방자치제도 발전을 위한 헌법개정의 방향”, 『지방자치법연구』 제9권 제2호, 한국지방자치법학회, 2009.
- 발터 클리츠, “독일지방자치 제도”, 『지방자치정보』 제169호, 한양대학교 지방자치연구소, 2009.
- 백찬중, “통일이후 남북한 지방행정의 통합방안”, 동국대 행정대학원 석사학위, 2003.
- 서기준, “지방자치발전의 문제점과 개선방안에 관한 고찰”, 『통일문제연구』 제14집 통권 17호, 조선대학교 통일문제연구소, 2001.
- 석동현, “헌법 국적법의 문제점과 개정방향 연구”, 『법조』 제46권 제11호, 법조협회, 1997.
- 선정원, “입헌주의적 지방자치와 조직고권 : 대법원 2004. 7. 22. 2003추44”, 『지방자치법연구』 제7권 제2호, 한국지방자치법학회, 2007.
- 성낙인, “지방분권과 지역균형발전의 법적 과제”, 『지방자치법연구』 제3권 제1호, 한국지방자치법학회, 2003.
- 손기웅, “독일통일 20년: 통합의 쟁점과 과제”, 제172회 북한법연구회 월례발표회 자료, 북한법연구회, 2011.
- 송인호, “독일 통일에 대한 小考”, 『DALS』 제1권 제2호, 동아대학교 법학전문대학원, 2011.
- _____, “탈북 브로커 계약의 효력에 대한 고찰”, 『인권과 정의』 제423호, 대한변호사협회, 2012.
- _____, “지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성”, 『법조』 제665호, 법조협회, 2012.
- _____, “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 개정방향에 대한 고찰-지방자치단체의 참여를 중심으로-”, 『통일과 법률』 제10호, 법무부, 2012.
- 심경수, “영토조항의 통일지향적 의미와 가치”, 『헌법학 연구』 제7권 제2호, 한국헌법학회, 2001.

- 심익섭, “독일 통일 과정에서 지방자치의 역할: 동서독 지방자치단체간의 교류관계를 중심으로”, 『한국행정학회보』 제25권 제4호, 한국행정학회, 1992.
- _____, “통일정책 수행을 위한 남북한 지방자치제도의 발전방향”, 한국행정학회 1993년도 하계학술대회, 1993.
- 심형일, “주체의 사회주의 헌법이론”, 평양: 사회과학출판사, 1991.
- 안재홍, “통일 후 남북한 주민통합을 위한 지방행정체제 모형 연구”, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 2002.
- 안혜영·이금순, “북한이탈주민 정착지원을 위한 지역 네트워크 분석”, 『통일정책연구』 제16권 제2호, 2007.
- 양용진, “북한의 지방행정제도에 관한 연구: 통일한국의 지방자치제도를 중심으로”, 연세대 대학원 석사학위논문, 1998.
- 양현모, 『독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로』, 한국행정연구원, 1998.
- _____, 『통일행정요원 양성 및 관리방안』, 한국행정연구원, 1999.
- _____, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구”, 『한국행정연구』 제11권 제2호, 한국행정연구원, 2002.
- 유상현, “조례의 법적 한계에 관한 연구”, 경희대학교 대학원 법학박사학위논문, 1994.
- 유욱, “북한의 법체계와 북한법 이해방법”, 『통일과 법률』 통권 제6호, 법무부, 2011.
- _____, “동독이주민 관련 서독법제가 북한이탈주민 입법에 주는 시사점”, 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정안 해설자료집』, 대한변호사협회, 2009.
- 윤인진, “탈북자의 적응실태와 정착지원의 거버넌스 패러다임”, 『생명과 인권』 통권 제46호, 사단법인 북한인권시민연합, 2007.
- 윤일균, “북한의 행정체계에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위 논문, 1977.
- 이계만, “남북한 지방의결기관의 비교연구”, 『지역발전연구』 제4권, 조선대 지역사회

- 발전연구소, 2000.
- _____, “북한 지방자치단체의 기관구성형태 및 집행기관 분석”, 『한국동북아논총』 제14집, 한국동북아학회, 2000.
- _____, “북한 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관 분석”, 『한국지방자치학회보』 제16권 제1호, 한국지방자치학회, 2004.
- 이규영, “독일연방주의와 지방자치 : 연방-지방 관계 및 지방자치개혁을 중심으로”, 『유럽연구』 통권 제16호, 한국유럽학회, 2002.
- _____, “통일이후 남북한 행정체제 통합에 관한 연구 - 행정조직을 중심으로”, 서울: 명지대 교육대학원 석사학위논문, 2003.
- 이규창, “통일 유형에 따른 남북한 법제통합 기본방향”, 『법제』 통권 제633호, 서울: 법제처, 2010.
- 이기옥, “분단극복은 부담과 분권으로: 독일통일의 경험을 지켜보며”, 『지방자치』 제149호, 현대사회연구소, 2001.
- 이기우, “지방자치 활성화를 위한 헌법 개정안의 제안”, 『헌법 다시보기』, 창작과 비평, 2007.
- 이대현, “지방자치단체의 남북한 교류협력에 관한 연구”, 경남대학교 북한대학원 석사학위 논문, 2005.
- 이명남, “북한이탈주민지원 정책에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2003.
- 이봉재, “남북한 행정체제의 비교 및 통합 행정체제의 구축에 관한 연구”, 서울: 연세대 행정대학원 석사학위논문, 2006.
- 이승우, “국가보안법의 헌법적 조명”, 『인권과 정의』, 통권 제225호, 대한변호사협회, 1995.
- 이시형, “북한이탈주민에 대한 지방자치단체의 역할”, 『OUGHTOPIA(The Journal of Social Paradigm Studies)』 제23권 제1호, 경희대학교 인류사회재건연구원, 2008.
- 이찬진, “탈북자들의 국내법상 지위”, 『시민과 변호사』, 통권 제37호, 서울지방변호

- 사회, 1997.
- 이철규, “남북한 지방행정체제의 통합에 관한 연구”, 인하대학교 대학원 박사학위논문, 1999.
- 이형석, “통일한국의 지방자치 실시방안”, 서울: 한양대 지방자치대학원 석사학위논문, 2000.
- 이흥구, “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향”, 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』, 서울: 국토통일원, 1990.
- 이희훈, “중국 내 탈북자의 법적지위와 인권보호에 대한 연구”, 『공법연구』 제35집 제2호, 한국공법학회, 2006.
- 장명봉, “북한헌법 40년과 그 동향”, 『북한법률행정논총』 제8권, 1990.
- _____, “남북한 기본관계 정립을 위한 법적 대응”, 유엔가입과 통일의 공법문제(한국공법학회), 1991.
- _____, “북한의 지방행정제도-헌법상 지방국가기관체계를 중심으로-”, 『공법연구』 제18집, 한국공법학회, 1990.
- _____, “명목화한 영토조항 냉전적 해석 극복해야”, 『자유공론』, 2005.
- _____, “북한의 새로운 선거법에 관한 연구”, 『법학논총』, 제11집, 국민대 법학연구소, 1999.
- 장인봉, “남북한 경제통합을 위한 지방정부의 역할에 관한 연구: 독일경험의 벤치마킹을 중심으로”, 『한국정책과학학회보』 제4권 제3호, 한국정책과학학회, 2000.
- 전훈, “지방분권 실현의 새로운 방법적 접근-지방자치단체의 실험참여-”, 『지방자치법연구』, 통권 제10호, 한국지방자치법학회, 2005.
- 정병철, “북한이탈주민 정착을 위한 지원체계 연구”, 인하대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008.
- 정인섭, “우리 국적법상 최초 국민 확정기준에 관한 검토”, 『국제법학회 논총』 43권 2호, 대한국제법학회, 1998.
- 정재황, “헌행 헌법의 쟁점과 전망”, 『법제연구』 통권 제34호, 법제연구원, 2008.

- 정주신, “한국 내 탈북자의 처리문제와 해결방안”, 『통일전략』 제6권 제1호, 한국통일전략학회, 2006.
- 정중석, “북한의 지방행정 체제에 대한 연구”, 서울: 가톨릭대 국제대학원 석사학위논문, 2001.
- 제성호, “남북합의서에 대한 국내법적 효력부여문제-국제법상 조약의 개념과 우리 헌법과의 관련성을 고려하여-”, 『법조』 통권 제571호, 법조협회, 2004.
- _____, “분단과 통일에 관한 법적 쟁점”, 『중앙법학』, 제6집 제2호, 중앙법학회, 2004.
- 조광제, “지방자치단체의 남북교류 활성화 방안 모색에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 박사학위 논문, 2004.
- 조명철, “구체적·실질적 통일준비를 위한 통일교육의 발전방향”, 『통일과 법률』 제9호, 법무부, 2012,
- 조홍래, “통일한국의 행정체제 통합방안에 관한 연구”, 수원: 경기대 대학원 박사학위 논문, 2005.
- 최기식, “통일한국의 바람직한 지방자치행정 통합방안: 독일의 사례를 참조하여”, 춘천: 강원대 대학원 석사학위논문, 2010.
- 최대권, “한국헌법의 좌표-영토조향과 평화통일조향”, 법제연구 제2권 제1호, 한국법제연구원, 1992.
- 최봉석, “독일 지방자치의 조직적 기본단위 게마인데(Gemeinde)”, 『자치행정』 통권 235호, 지방행정연구소, 2007.
- 최우용, “참여정부에서의 지방선거와 정당공천제확대의 문제점”, 『지방자치법연구』 제7권 제4호, 한국지방자치법학회, 2007.
- 최진욱, “북한 지방행정 시스템”, 『지방행정』 제561호, 대한지방행정공제회, 2000.
- _____, “북한 지방행정의 실태와 전망”, 『지방자치』 제146호, 현대사회연구소, 2000.
- _____, “북한의 지방행정체계-중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로-”, 『연구보고서』, 민족통일연구원, 1997.

- 최청호, “한반도 통일방안 연구: 연속적 통합 과정으로 본 연합제와 낮은 단계의 연방제”, 『동북아연구』 제12집, 서울: 경남대학교 출판부, 2007.
- 한국지방자치학회·한국지방행정연구원, “통일에 대비한 지방정부의 역할”, 한국지방자치학회 학술발표, 2000.
- 한부영, “남북 지방자치단체간 교류협력 확대방안: 독일사례 비교연구를 중심으로”, 『지방행정연구』 제49권, 한국지방행정연구원, 2000.
- 한상우, “통일독일의 행정체제 구축과정”, 한국정책과학학회 2003년 동계학술대회, 2003.
- 한형서, “독일지방자치의 변화와 자율경영의 투명성에 관한 고찰”, 『한국부패학회보』 제10권 제2호, 서울: 한국부패학회, 2005.
- _____, “성숙한 지방자치를 위한 자치모델 다양화- 외국사례: 독일지방정부”, 『지방행정』 제59권 제677호, 서울: 행정공제회, 2010.
- 황수환, “북한의 낮은 단계 연방제 연구”, 한국외국어대학교 대학원 석사학위논문, 2007.
- 홍양호, “지방자치단체의 대북 교류협력 현황과 추진방향”, 『KDI북한경제리뷰』 제9권 제8호, 한국개발연구원 북한경제팀, 2007.
- 홍정선, “독일 지방자치법의 동향에 관한 연구: 구 동독지역을 중심으로, 그리고 통일 후 북한지역의 지방자치를 생각하면서”, 『지방자치법연구』 제2권 제2호, 한국지방자치법학회, 2002.
- _____, “독일 지방자치법의 최근 동향에 관한 연구: 한국 지방자치법의 개선을 위하여”, 『공법연구』 제28권 4-2호, 한국공법학회, 2000.
- _____, “지방자치단체 계층구조 개편의 공법적 과제”, 『지방자치법연구』 통권 제21호, 한국지방자치법학회, 2009.

<외국문헌>

Arthur B, Gunlicks, "The Impact of Unification on German Federalism", 『The

- Berlin Republic : German Unification and a Decade of Changes』 , London : Frank Cass, 2003.
- Baldersheim, Harald ed al. Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe, Boulder 1996.
- Bernd Martin, "Experiences of German Unification : Lessons for Korea", The Journal of Eurasian Studies, Vol. 2 No. 2, Asian Europe Perspective Association, 2005. 12.
- Bernard Rowan, Eung-Kyuk Park, "Federalist path to Korean unification : global and local prerequisites", Korea observer. Vol. 39 No. 3, The Institute of Korean Studies, 2008.
- Burgi, Martin, Kommunalrecht, 2006.
- Burgmeier, Inge Maria, Städtepartnerschaften als neues Element der innerdeutschen Beziehungen, Bonn : Europe Union Verlag GmbH, 1989.
- Carlin, M. W. The New East German Economy: Problems of Transition, Unification and Institutional, GERMAN POLITICS, Vol.7 No.3, FRANK CASS & CO. LTD. 1998.
- Dols, Heinz/Plate, Klaus, 『Kommunalrecht』 , 1999.
- Elcock, Howard, "German Lessons in Local Government: The Opportunities and Pitfalls of Managing Change", Local Government Studies, Vol. 24, No 1, Spring 1998.
- Erichsen(Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrech, 13. Auflage, 2006.
- Grunow, Dieter, VerwaltungshelferInnen als 'Change-Agents' und 'Zeitzeugen': Ergebnisse der schriftlichen Befragung von Landesbediensteten, in: Dieter Grunow und Mitarbeiter, Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität, Bielefeld: Kleine Verlag, 1996.
- Gerhard Banner, "From Government to Governance : German Local Authorities between Regulation, Service Provision and Community Development", The

- Annals of Public Administration Research, Vol. 17 The Research Institute for Public Administration Hanyang University, 1999.
- Gern, Alfons, Kommunalrecht, Baden-Württemberg, 9. 2005.
- Hanns Grünther Hilpert, "A Comparison of German and Korean Division: Analogies and Differences", International Journal of Korean Unification Studies Vol 19, No 1, Korea Institute for National Unification, 2010.
- Hoesch, Jan., Drei Jahre kommunale Partnerschaften mit der DDR, Deutschland-Archiv 22 1989.
- Hegele/Ewert, Kommunalrecht Im Freistaat Sachsen, 1997.
- Hellmut Wollmann, "Local Government and Politics in East Germany", 『The Berlin Republic : German Unification and a Decade of Changes』, London : Frank Cass, 2003.
- _____, "Germany's Most Recent Waves of Local Government Reform: The Double Impact of Local Direct Democracy and Administrative Modernization, 『Zeitschrift der Koreanisch-Deutschen Gesellschaft für Sozialwissenschaften』 Vol. 12 No. 1, 2002.
- _____, Local Government Systems : from ("path-dependent") Divergence towards Convergence? Great Britain, France, and Germany as (comparative) Cases in Point, The Annals of Public Administration Research, Vol. 16, The Research Institute for Public Administration Hanyang University, 1998.
- Hubertus von Morr, "Local Autonomy and German Unification", 『North Gangwon forum』, Vol. 2, Research Institute for Gangwon, 2001.
- International Court of Justice, "Nottebohm Case(Liechtenstein v. Guatemala)", Second Phase, Judgment of 6 April 1955, ICJ Report, 1955.
- Jansen, Marlies, Entspannungspolitik von unten: Innerdeutsche Städtepartnerschaften, in: Das geteilte Deutschland im geteilten Europa-Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte

- und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ Bd. VIII/2. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1999.
- Klaus, Manfred, Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen, Berlin: Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Forschung und Publizistik mbH, 1994.
- Lissack, Gernot, Bayerisches Kommunalrecht, 1997.
- Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009.
- Meyer, Hubert, 『Kommunalrecht(Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern)』 , 1998.
- Münch, Ursula/Meerwaldt, Kerstin, Finanzordnung im Deutschen Bundesstaat, In: Föderalismus in Deutschland, Informationen zur politischen Bildung 275, 2002.
- Pawlow, Nicole-Annette, Innerdeutsche Städtepartnerschaften, Berlin : Verlag Gebr. Holzapfel, 1990.
- Pagenkopf, Hans, Kommunalrecht, Bd. 1(Verfassungsrecht), 1975.
- Ralph M. Wrobel, "German Unification : A Review after 20 Years with Special Focus on Transformation and Integration Issues“, The Korean Journal of Unification Affairs, Vol. 21 No. 1, The institute of peace affairs, 2009.
- R. Voigt, Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, 1976.
- Reichert, Bernd/Röber, Klaus-Ulrich, Kommunalrecht, 1986.
- Scheytt, Oliver, Verwaltungshilfe für die Kommunen in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1991.
- Schmidt-Aßmann/Röhl, Kommunalrecht, in: Schmidt-Aßmann(Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2005.
- Schwirzke, Werner/Sandfuchs, 『Allgemeine Niedersächsisches Kommunalrecht, 16. Auflage』 , 1999.
- Seewald, Otfried, in: Steiner(Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006.

- Seeger, Richard/Wunsch, Hermann, Kommunalrecht in Baden-Württemberg, 1987.
- Stober, Rolf, 『Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage』, 1996.
- Thomas R. Cusack, 『A national challenge at the local level : Citizens, Elites and Institutions in Reunified Germany』, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Germany, 2003.
- Tettinger/Erbguth/Mann, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. 2007.
- Von Below, Andreas, Innerdeutsche Städtepartnerschaften — ein Weg zu mehr Begegnungen: Eine Fachtagung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Deutschland-Archiv 21, 1988.
- Waechter, Key, Kommunalrecht, 1995.
- Waibel, Gehard, 『Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, 5』, 2006.
- Wider, Bernd, Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung gemeindlicher Planungshoheit, 1985.
- Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II, 5. Aufl., 1987.
- Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 12. Aufl., 2007.

<기타 자료>

- 대한민국 정부, 『관보』, 제15479호, 2003. 8. 23.
- 주독 대한민국대사관, 2009. 9. 2.자 구동독지역 경제발전세미나자료
- 통일부 홈페이지, “북한이탈주민정책”, <http://www.unikorea.go.kr/>
- 통계청 e-나라지표 <http://www.index.go.kr>
- 행정안전부, 자치법규정보시스템 <http://www.elis.go.kr/>
- 법제처, 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>
- 강원도청 홈페이지 <http://www.provin.gangwon.kr/>
- 경기도청 홈페이지 <http://www.gg.go.kr>

경상남도청 홈페이지 <http://www.gsnd.net/>

서울특별시청 홈페이지 <http://www.seoul.go.kr/>

광주광역시청 홈페이지 <http://www.gwangju.go.kr/>

대구광역시청 홈페이지 <http://www.daegu.go.kr/>

독일 포커수(Focus)紙, 2010. 2. 1.자 기사

데일리NK, 2012. 5. 31.자 기사(<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk00900&num=95532>)

주간동아, 제818호, 2011. 12. 26.

ABSTRACT

- A Legal Study on the Role of Local Governments regarding the Era of Reunification of Korea from the view point of Public Law-

Song, In-Ho

Dept. of law

The Graduate School

Yonsei University

As we generally interpret, the Preamble and Article 3 and 4 of the Constitution state that the pursuit of peaceful reunification and the establishment of practical policies for this purpose are constitutional obligations of the central government as well as those of local governments. In fact, the seemingly grandiose mission, reunification, is closely related to local life of people in the Korean peninsula as they become more aware of this issue mainly through changes in their regions. Thus, due importance should be given to the functions and role of local governments in the process of reunification.

North Korea has established a strong centralized state since 1948 and their local autonomy system seems to operate in name only. However, they partially pushed ahead with decentralization in economic area in order to solve problems, caused by the limitations of socialist economic system after 1970. People in North

Korea have experienced economic autonomy at the local level and this would play a positive role in the future exchanges and cooperation between local governments in both Koreas.

As shown in the case of Germany, the exchanges and cooperation between the East and the West on a local scale played an important role in the process of reunification, promoting mutual understanding and changing perception of reunification. It enhanced the intensity of physical and mental ties among Eastern and Western Germans, particularly through a frequent personal exchange. Furthermore, this experience of interchange made Western Germans treat the reunification issue with due weight while Eastern Germans came to have a more passionate interest in democracy. It contributed to the rise of democratic revolution in East Germany and ultimately led to reunification in the late 1980s. In addition, the administrative cooperation between local governments in the West and the East by setting up sisterhood relationships was greatly conducive to swift stabilization of local governments in East Germany when the process of reunification actually started.

It suggests much to the Korean case; as the central government alone cannot initiate cooperation between the North and the South and the scope of inter-Korean interchange is widening, the exchanges of public officials and civilians at the local level is more required. In this sense, the role of the local governments in the inter-Korean exchanges and cooperation should be expanded.

Over the past decades, the exchanges and cooperation between the South and the North at the level of local governments has been sharply increased. However, several problems are found in the laws and regulations relevant to present conditions of exchanges and cooperation: the lack of clear regulations on the rights of local governments to transact business concerning the inter-Korean exchange, the deficiency of expertise of local governments in dealing with the exchanges and

cooperation issue, defects in legal measures to prevent the formulation of the exchange policies if it is arbitrarily promoted by the head of local governments and the lack of practical means of local governments to secure a budget for interchange between the South and the North.

Therefore, for the expansion of exchanges and cooperation at the level of local governments,

- (1) we should reshape the role of local governments as the main agents for inter-Korean business. In line with this, the enactment of comprehensive laws and regulations to handle the exchanges and cooperation between two Koreas on a local government scale is required.
- (2) local governments should share the central government's responsibility concerning the inter-Korean exchanges as they are the legitimate 'government' that are in charge of local affairs in each area.
- (3) we should reorganize the laws and ordinances, emphasizing cooperation among local governments on both sides of the Korean peninsula, particularly in order to check arbitrary decisions of chief local officers regarding the inter-Korean exchanges and to give civilians more opportunities to participate in this process.
- (4) the establishment of government affiliated organizations, which support the inter-Korean business affairs in general, is also required.
- (5) the legislative supplementation such as the formation of a consultative body between the central and local governments and the making of regulations over the duty of national financial support' are required in order to avoid the conflicts between the central government and local autonomous entities.
- (6) the local governments' support for the settlement and adaption of North Korea defectors can play a significant role in enhancing the understanding about North Korea and people there. In this sense, the central government's role in support of North Korean defectors' settlement should be reshaped with the involvement of

local governments; the settlement program of the central government needs to be proceeded in partnership with local governments.

Considering the unpredictable situation after reunification, we should get ready for both cases of the 'abrupt reunification' and the 'gradual reunification'. However, in any case, the reunification of Korea should be achieved based upon the principles of democracy and the market economy system. Also, on a local scale, democratic governments should be established even in regions of North Korea. Only in that case, local governments in the South will play a substantial role in support of their local counterparts in North Korea. Therefore, we should cultivate administrative experts for the post-reunification state.

It is hard to predict the timing and way of reunification. As the gap between the South and the North is widening in terms of national power, the present status of division in the Korea peninsula may change shortly. In this sense, reunification is not a task which we may choose but becomes more an inevitable conclusion. Recognizing this situation, we should reconsider the roles of local governments for the seemingly upcoming reunification, contemplating possible means to support local governments and people in North Korea in the context of public law.

Key words : the Reunification of Korea, the Reunification of Germany, the Exchanges and cooperation, Local governments, Unification affairs, North Korean defector,