

판문점 공동선언과 지방자치단체의 과제

판문점 공동선언의 개요

- 2018년 4월 27일, 남북정상회담의 결과 “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언”(이하 판문점 선언)을 공동 발표함. 판문점 선언은 평화와 번영 그리고 통일을 염원하는 국민들에게 큰 희망과 기대를 안겨주고 있음
- 판문점 선언을 요약하면, 남북간 오랜 분단과 대결을 하루 빨리 종식시키고 민족적 화해와 평화번영의 새로운 시대를 과감하게 열어나가며 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 것으로 요약할 수 있음
- 판문점 선언의 세부적인 내용 중 남북간 상호존중과 국민소통의 강화 측면에서 지방자치단체와 관련된 부분이 새롭게 포함되어 있어 이와 관련된 내용을 중심으로 살펴보고자 함

지방자치단체의 역할

- 남북은 정전협정체결(1953년 7월 27일) 이래 <7·4남북공동성명>, <남북기본합의서>, <6·15공동선언>, <10·4 정상선언> 등의 중요 합의를 통하여 당면한 남북문제 해결방법을 모색하였음. 이번 “판문점 선언”도 그간의 남북합의의 연장선에서 합의한 선언이자 원칙으로 상호 존중, 화해 협력, 신뢰 증진 등 남북간 합의의 기본정신을 계승하고 있음
- 이번 판문점 선언은 남북간의 합의의 기본정신을 계승하기 위하여 지방자치단체의 역할을 처음으로 명문화 하였다는데 의미가 있음

1. 남과 북은 남북 관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩함으로써 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨 나갈 것이다. ... (중략)

④ 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다. 안으로는 6.15를 비롯하여 남과 북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다. ... (이하 생략)

지방자치단체 관련 남북교류협력 법제

- 지방자치단체의 남북교류협력에 따른 법적 근거는 남북교류협력을 규정한 관련법(남북관계발전법, 남북교류협력법, 남북협력기금법)과 지방자치법 및 지방자치단체 관련 조례로 구분할 수 있음
- 남북관계에서 지방자치단체의 권한과 역할을 별도로 법제화 한 개별법은 없고, 지방자치법(제11조)에서도 남북교류와 같은 국가사무를 처리할 수 있도록 하고 있음. 다만, 지방자치단체 차원에서 남북교류협력법 및 협력기금법 등 관련법에 근거한 지방자치단체 “남북교류협력에 관한 조례”를 제정하였으나, 대법원 판례를 보면 자치조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한하는 것이고, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무는 원칙적으로 자치조례의 제정범위에 속하지 않는다고 판시(대법원 99추85판결, 2000)하고 있음. 따라서 지방자치단체 차원에서 남북교류협력에 필요한 독자적인 권한 및 역할관계를 조례로 제정하여 추진하기에는 한계가 있음

■ [표 1] 남북교류협력 관련 주요법제 및 주요내용

법률	주요내용
남북관계발전에 관한 법률 (남북관계발전법)	- 제정연혁 : 법률 제12584호, 2014.5.20.(법률 제7763호, 2005.12.29, 제정) - 주요내용 : · 남북관계 성격 : 민족간 내부거래(제3조) · 추진주체 : 정부(통일부장관), 모든 남북관계에서 정부를 대표하는 행위금지(제17조) · 추진방법 : 남북관계발전기본계획 및 남북관계발전위원회(제13조, 제14조) · 기타 : 지방자치단체 관련 조문 없음
남북교류협력에 관한 법률 (남북교류협력법)	- 제정연혁 : 법률 제12396호, 2014.3.11.(법률 제4239호, 1990.8.1, 제정) - 주요내용 : · 남북협력사업의 정의 : 남북의 주민(법인·단체 포함)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건, 의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동(제2조) · 추진주체 : 정부(통일부장관(남북교류협력 추진협의회))(제4조) · 사업추진 : 통일부장관의 승인을 받은 이후 추진(제17조) · 기타 : 지방자치단체 관련 조문 없음
남북협력기금법	- 제정연혁 : 법률 제10303호, 2010.5.17.(법률 제4240호, 1990.8.1, 제정) - 주요내용 : · 기금설치 : 남북협력기금(제3조) · 기금관리운영 : 통일부장관(제7조) · 기타 : 지방자치단체 관련 조문 없음

출처 : 법제처, 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr), 2018.

남북 행정구역 및 교류협력

행정구역

- 행정구역은 “정치적으로 하나의 단위를 이루는 국가영역을 행정상의 목적에 따라 구획한 단위”로 1945년 광복 당시의 지방행정구역은 13도, 21부, 218군, 2도(島), 107읍, 2,243면이 분단과 함께 지방행정구역에 변화가 발생함
- 광복 당시의 지방행정제도는 해방이후 들어선 남한의 미군정과 북한의 소련군정에서 한반도를 38선을 기준으로 분단시켜 각각의 행정구역을 조정하였고, 6.25전쟁이후 현재까지 남북한 당국의 행정목적에 맞추어 행정구역을 조정하여 왔음

■ [표 2] 남북한 주요 행정구역 현황(2016년 기준)

광역	남한			광역	북한			
	시	군	구		시	군	구역	구
17(8시, 9도)	77	82	69	12(3시, 9도)	24	145	37	2
서울특별시	-	-	25	평양직할시	-	2	18	-
부산광역시	-	1	15	나선특별시	-	-	-	-
대구광역시	-	1	7	남포특별시	-	2	5	-
인천광역시	-	2	8	평안남도	5	14	-	1
광주광역시	-	-	5	평안북도	3	22	-	-
대전광역시	-	-	5	함경남도	3	15	7	1
울산광역시	-	1	4	함경북도	3	12	7	-
세종특별자치시	-	-	-	황해남도	1	19	-	-
경기도	28	3	-	황해북도*	3	18	-	-
강원도(남한)	7	11	-	강원도(북한)	2	15	-	-
충청북도	3	8	-	자강도	3	15	-	-
충청남도	8	7	-	양강도	1	11	-	-
전라북도	6	8	-					
전라남도	5	17	-					
경상북도	10	13	-					
경상남도	8	10	-					
제주도	2	-	-					

비고 : 1. 지역통계 제외(남한 : 자치구가 아닌 구, 읍면동리, 북한 : 읍면동리, 노동자구)

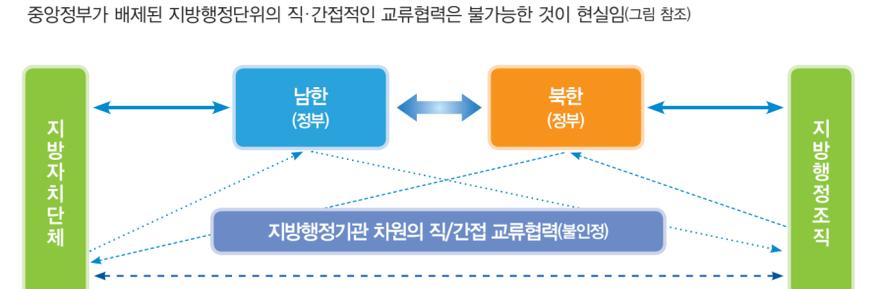
2. *황해북도(개성특급시 별도 설치)

3. 기타통계(wikileaks-kr.org)상의 북한 행정구역 : 광역(직할시, 2특별시, 2특별구, 9도), 기초(1특급시, 36구급, 4지구, 1구, 24시, 149군)

출처 : 북한정보포털(http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkfp/search/search_db), 2018.

지방자치단체 교류협력

- 행정구역과 관련하여 남북 지방자치단체(지방행정조직)간 관계는 정치적 요인 이외에 관련 법제상으로도 그 한계가 명시적으로 규정되어 있어 중앙정부의 특단의 조치가 없는 한 독자적인 교류협력을 할 수 있는 여건은 조성되어 있지 않음. 북한의 정치행정체제 역시 지방분권이나 지방행정기관의 독자적 권한행사를 인정하고 있지 않아(북한 헌법 제6절~7절) 중앙정부가 배제한 지방행정단위의 직·간접적인 교류협력은 불가능한 것이 현실임(그림 참조)



■ 지방자치단체(지방행정조직)간 남북교류협력 여건

- 기본적으로 지방자치단체(민간단체 포함)의 남북교류협력은 남북관계의 상황과 밀접한 상관관계를 가지고 있음. 남북관계의 불확실성이 높아질수록 지방자치단체의 교류협력도 직접적인 영향을 받았고, 받을 수 밖에 없는 구조임. 이러한 상황하에서도 지방자치단체는 남북교류·협력에 직·간접적으로 참여하여 남북관계 개선에 토대가 되었음

■ [표 3] 남북회담 및 교류현황(2017년 기준)

남북회담		남북교류	
합계	657회	합계	1,461,912명
정치회담	264회	남 → 북 방문	1,453,558명
인도주의회담(이산가족상봉, 대북지원 등)	153회	북 → 남 방문	8,354명
사회·문화회담	59회	합계	50,224회
군사회담	49회	물자교류(선박)	49,776회
경제회담	132회	물자교류(철도)	448회

출처 : 통일부(www.unikorea.go.kr), 2018.

- 그 동안 지방자치단체의 교류협력사업은 (광역)지방자치단체를 중심으로 살펴보면, 대부분의 지방자치단체가 교류 협력에 참여한 것으로 나타남. 남북교류협력은 크게 인도적 지원과 개발지원으로 구분할 수 있으며, 인도적 지원의 경우 구호사업과 행사교류 등으로 개발지원의 경우는 1차 산업(농업, 축산업, 어업, 임업) 중심의 지원사업 등으로 정리할 수 있음 (표 4참조)

- 지방자치단체의 교류협력사업 참여가 궁극적으로 남북간의 관계 개선에 기여한 것은 사실이지만, 민간단체와 달리 국민세금에 기반하여 지원사업을 추진할 수 밖에 없어 합법성은 물론 사업추진에 대한 국민들의 지지와 동의가 요구될 수 있음

■ [표 4] 지방자치단체(광역) 남북교류협력 주요내역

구분	주요내용
서울	아동구호 및 의료장비 지원사업, 문화예술교류, 체육교류(경명축구대회 미성사)
부산	의약품 지원사업, 부산영화제 북측 참가(미성사)
인천	국제체육대회, 평양축구장 현대화 사업, 친선축구 및 도시축전행사 교류(미성사)
울산	농업용 자재지원 및 영유아 이주시 지원사업, 전국체전 교류(미성사)
광주	문화교류(광주비엔날레 작품 전시)사업
경기	농업(벼농사) 지원 및 산림녹화사업, 팔라리아 공동방역 및 협동농장조성사업
강원	어업(연어)지원 및 농업기술소 개선사업, 금강산 병해충 방제사업
전남	식량개선(평양 발효콩 빵공장 등)사업, 평남 농업협력사업
전북	축산(양돈장 건설)지원사업, 농업(농기계 지원 및 수리)지원사업
경남	농업(협동농장 협력 등)지원 및 식량(두유공장 건립)지원사업
제주	교류(감귤보내기 및 도민 방북)사업

출처 : 최유, 통일재정법제연구, 한국법제연구원, 2012, 재인용 수정.

- 한편, 지방자치단체의 교류협력과 관련하여 독일의 사례(이성준, 2017)를 주목할 필요가 있음. 통일 이전 서독은 지방자치 제도에 기반하여 둔 지역개발을, 동독은 사회주의의 민주집중제에 따라 중앙집권적 지역개발을 추진하였음. 1972년에 체결된 동서독 기본조약을 바탕으로 교통분야(철도 및 도로)의 협력개발을 추진하였으나, 본격적인 도시 간 교류는 1986년 처음으로 자매결연을 체결한 이후 총 98건을 체결함(이성준, 2017)

- 비록 자매결연을 통한 성과가 제대로 나타나기도 전에 통일이 됨으로써 교류협력이 주는 시시점은 제한적이지만, 자매결연 도시들은 초기 공무원 중심의 교류에서 점차 건축, 개발, 유적, 행정 등 다방면으로 교류를 확대하였음. 특히, 동독의 공무원들이 서독의 지방자치제도에 대해 경험을 공유한 것은 통일 이후 지방자치기반 구축에 토대가 되었다(이성준, 2017)는 점에 주목할 필요가 있음

지방자치단체의 향후 과제

- 판문점 선언 이후 남북 정부당국에 주어질 임무는 “추진 속도”를 최대한 높여 남북공동선언의 실효성을 담보하는 것임. 현재의 시점에서는 남북관계는 중앙정부가 중심이 되어야 하지만 지방자치단체 차원에서라도 제반 후속조치를 적법하게 추진할 수 있도록 준비를 해야 함. 지방자치단체의 역할은 근본적으로 남북의 신뢰회복과 밀접하게 연관되어 있어 “판문점 선언”과 같은 극적 전환을 기회로 활용하여 새로운 프레임워크를 모색해야 함

- 특히 지방자치단체는 중앙정부 및 민간단체의 교류협력방식과는 차별화된 방식의 역할분담이 요구되고 있으며, 여기에는 인도적 지원방식에서 개발지원방식으로 변경 등 교류협력방식 자체의 변경도 검토해야 함. 판문점 선언이후 지방자치단체의 참여를 확대하기 위한 우선 추진조치 사항을 예시적으로 제시하면 다음과 같음

- 첫째, 남북교류협력 관련 법제 및 지방자치관련 법제를 개정하여 지방자치단체의 역할과 책임을 명확히 하고, 필요시 지방자치단체 남북교류협력 관련 법률도 제정할 필요가 있음. 특히, 지방자치법 제10장에 행정특례를 신설하고 개별법을 제정한 것처럼, 동법 제11장에 지방자치단체의 남북교류협력 특례를 신설하고 별도의 입법을 검토해야 하며, 같은 맥락에서 지방재정법, 지방공무원법 등의 개정도 필요함

- 둘째, 남북관계발전법에 근거하여 통일부에서 추진하는 “남북관계발전에 관한 기본계획” 및 “연도별 시행계획”에 지방자치단체의 지위 및 역할관계가 포함된 보완계획을 수립하고, “남북관계발전위원회”에 지방자치단체를 대표하는 위원을 당연직으로 위촉하는 등 중앙정부와 지방자치단체간 유기적 협조체계를 구축해야 함

- 셋째, “남북관계발전에 관한 기본계획” 수립시 지방자치단체의 남북교류협력의 방식과 대상분야 등을 제시하여 지방자치단체 특성과 여건을 고려한 인적, 물적 대응체계를 마련해야 함. 그동안의 지방자치단체 교류협력사업 경험을 살릴 수 있도록 농업 등 1차 산업을 중심으로 방식 및 절차 등을 표준화하여 남북 행정조직간 연계(자매결연 등)를 통한 개발지원사업화를 우선 고려해야 함

- 민선7기 지방정부 출범이후 각 지방자치단체에서는 다양한 남북교류협력 계획들을 발표하고 있음. 지방자치단체의 개별 계획들에 대한 중앙정부차원의 통합조정 등이 필요하지만, 우선적으로 판문점 공동선언에서 지방자치단체를 공식적인 참여주체로 포함시킨 의미와 취지를 뒷받침하기 위한 관련 법제의 정비 및 추진체계의 보완 등 지방자치단체의 남북교류 협력에 필요한 제도적 기반을 정비해야 할 시점임

▶ 내용문의 : 이병기(한국지방행정연구원 연구위원, sunbi@kriia.re.kr, 033-769-9842)

자녀호 보기 : 주요 지방재정사업의 성과평가와 예산의 효율적 연계방안(김성찬 수석연구원) 원문보기

☞ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 briet@kriia.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.