

# 통일재정법제연구 (Ⅲ)

지방자치단체의  
남북교류협력사업

최 유



재정법제 연구 12-18-②-3

# 통일재정법제연구 (Ⅲ)

## - 지방자치단체의 남북교류협력사업 -

최 유



# **통일재정법제연구 (III)**

**- 지방자치단체의 남북교류협력사업 -**

**A Study on Public Finance Legislation of  
Korea Unification (III)**

**- Exchange and Cooperation by a Local Government -**

**연구자 : 최 유(한국법제연구원 부연구위원)  
Choi, You**

**2012. 6. 30.**



## 요약문

### I. 배경 및 목적

- 남북관계의 개선을 위해서 지방자치단체의 교류와 협력사업의 활성화가 필요함
  - 최근 남북관계가 급속도록 긴장되면서 중앙정부사이의 교류와 협력관계는 최소화되어 진행됨
  - 정치적으로 영향이 적은 지방자치단체 사이의 교류와 협력사업은 활성화될 필요성이 있음
  - 장기적인 관점에서 지방자치단체 사이의 남북교류협력의 증진은 북한지역의 개발과 관계개선을 통한 통일비용의 축소로 이어짐
- 이 보고서는 법제적 관점에서 지방자치단체의 남북교류협력 사업을 지원하기 위한 법제도개선을 연구의 목적으로 함

### II. 주요 내용

- 남북교류협력사업의 법적 개념
  - 남북교류협력에 관한 법률은 ‘남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신역무의 제공 등 남한과 북한 간의 상호교류와 협력’을 ‘남북교류·협력’이라고 약칭하기로 함 따라서 남북교류협력사업의 개념은 ‘교류·협력’을 포함하여 이를 위한

교류협력사업 등을 하기 위한 포괄적 의미의 상호활동으로 이해할 수 있음

□ 지방자치단체의 남북교류협력활동현황

- 1990년 제주도의 감귤지원사업을 시작으로 강원도, 경기도 등의 접경지역뿐만이 아니라 거의 모든 지방자치단체에서 남북교류 협력사업을 시작함.
- 광역지방자치단체뿐만 아니라 기초지방자치단체의 경우에도 남북교류협력사업을 실시하여 충청남도 제천시 등에서는 초기의 성과를 달성함

□ 지방자치단체의 남북교류협력사업에서의 법적 지위 및 문제점과 개선방향

- 법적인 차원에서는 지방자치단체는 남북교류협력의 단독주체가 되지 못함 그러나 폭넓은 교류협력사업을 위해서는 안정적인 법적 지위가 마련되어야 함
- 중앙정부와의 협력과 조정을 위해서 남북관계발전기본계획안에 필수적으로 지방자치단체의 역할에 관한 내용이 포함되어야 할 것이며 중앙정부와의 정책협의회가 법정기구화되어야 함
- 현재 거의 모든 광역지방자치단체에서 통일과 관련된 조례를 제정하고 있음 조례를 통하여 지방의 특성에 맞는 사업을 구체화할 필요가 있으며 재원마련을 위한 기금조례의 경우에도 주민들이 보다 참여를 쉽게 할 제도적 보완이 필요함

### III. 기대효과

- 지방자치단체의 남북교류협력사업을 위한 법제도개선방안에 필요한 법적 자료와 법정책적 방향을 제공할 것으로 기대됨

▶ 주제어 : 지방자치단체의 남북교류협력사업, 통일사무, 남북관계발전에 관한 법률, 남북교류협력에 관한 법률, 남북관계발전 기본계획

## **Abstract**

### **I . Background and Purpose of Research**

- Since Jeju Island government started exchanges and cooperations in 1993, there had been a lot of business between North and South Korea's local governments.
- The Exchange and cooperation of the local government is better than the central government that the pursuit of a non-political and practical interests.
- This report is produced for improvement to the legal system to support and promote unification affairs in local governments.

### **II . Lessons from Other Countries**

- In the case of Germany, the exchange and cooperation of local government will be very helpful to reduce the costs of unification and understand mutually.
- And these exchanges and cooperation was very helpful to teach North Korea people about democracy system and free market economic system.

- Compared with Germany, the legal system needs to be improved for promoting the role of local governments in unification affairs.

### **III. Legal Improvements**

- This study would be expected to work for the supporting national financial legislative policies and promoting timely disseminations of legislative information to Korea reunification.

➤ Key Words : exchanges and cooperations, unification affairs, Development of Inter-Korean Relations Act, Inter-Korean Exchange and Cooperation Act German unification

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	11
제 1 절 연구의 목적과 방법 .....	11
I. 연구의 목적 .....	11
II. 연구의 대상과 방법 .....	12
제 2 장 지방자치단체의 남북교류협력사업의 의의와 현황 .....	15
제 1 절 지방자치단체의 남북교류사업의 의의 .....	15
I. 남북교류협력사업의 개념 .....	15
II. 중앙정부와의 관계 .....	16
III. 기본적 정책원리 .....	21
제 2 절 지방자치단체 남북교류협력사업의 발전과 현황 .....	23
I. 발전과정과 시기 구분 .....	23
II. 사업의 현황과 평가 .....	27
제 3 장 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진과정과 제도적 문제점 .....	33
제 1 절 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진체계 .....	33
I. 추진체계 개관 .....	33

II. 조례와 추진절차 .....	36
III. 재정제도 .....	41
제 2 절 제도적 문제점 .....	44
제 4 장 지방자치단체의 남북교류협력 사업법제의 개선방향 .....	49
제 1 절 남북교류사업 관련 법률의 제정과 개정 .....	49
I. 남북관계에 관한 법률에서 지방자치단체의 법적 지위 .....	49
II. ‘남북관계 발전에 관한 법률’ 개정방안 .....	50
III. ‘남북교류협력에 관한 법률’ 개정방안 .....	52
IV. 장기과제로서 단행법 제정의 필요성 .....	55
제 2 절 지방자치단체의 조례 개정방향 .....	56
제 5 장 결 론 .....	61
참 고 문 헌 .....	63

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적과 방법

#### I. 연구의 목적

헌법 전문(前文)은 ‘대한국민’이 ‘평화적 통일의 사명’에 입각해 있음을 규정하고 있다. 또한 헌법 제4조는 ‘대한민국’은 ‘통일을 지향한다’고 명시하였다. 헌법은 민족통일의 역사적 과제를 국민에게는 물론이며 대한민국 전체에 부여하고 있다. 민족통일은 국민과 국가 모두에게 부여된 헌법상의 역사적 책무라 할 수 있다.

그동안 통일의 논의와 구체적인 정책계발은 중앙정부의 역할로 보아왔다. 민간의 통일논의가 본격적으로 중앙정부에 영향을 끼치게 된 것은 1987년 민주화 이후의 일이며, 현재에도 통일의 일차적인 역할은 정부에게 있다고 볼 수 있다. 그렇지만 통일의 역사적 책무를 수행할 주체로서의 대한민국은 비단 중앙정부뿐만이 아니라 지방자치단체와 국민 모두에게 있다고 할 것이다. 특히 중앙정부가 아닌 지방자치단체의 통일역할은 비교적 남북관계의 긴장이 완화되었던 1990년대 후반부터라 볼 수 있다.

1999년 1월 제주도가 북한에 처음으로 감귤을 지원하면서 처음으로 우리의 지방자치단체가 주도가 된 남북교류협력사업이 시작되었다. 이후 제주, 제천, 철원, 인천 등등의 지방자치단체에서 남북교류협력 사업을 시행한 바 있으며, 2012년 현재에도 각 지방자치단체는 남북교류협력사업을 비록 중앙정부에 비해서 산발적이지만 다양한 형태로 진행중인 상황이다.

그럼에도 불구하고 제도적 차원에서는 지방자치단체의 남북교류협력사업은 법적인 지위를 안정적으로 얻고 있지 못한 실정이다. 실제

## 제 1 장 서 론

각 지방자치단체들이 남북교류협력사업을 준비하고 집행함에도 불구하고 이에 대한 법적 지원을 사실상 없다고 볼 수 있다.

물론 이것은 북한의 경우 남한의 지방자치단체를 인정하지 않는다는 점에서 남한의 지방자치단체가 단독으로 직접 북한과의 교류협력 사업을 하지 못하는 사실에 기인한 것이라 볼 수 있다. 그러나 이미 여러 지방자치단체들은 남북교류협력사업을 시행하고 있으며, 지방자치단체 단위의 남북교류협력사업의 장점은 여러 보고서에서 지적된 바 있다. 지방자치단체의 남북교류협력사업의 효과는 국민이 직접 북한과 접촉할 수 있는 기회가 늘어난다는 점에 있다. 또한 남한과 북한 모두 지역사회에 실제적이며 실용적인 이익을 추구할 수 있다는 점 등이 장점이 될 수 있다. 현재 매년 남북협력기금의 불용액이 상당수가 된다는 점에 지방자치단체의 남북교류협력사업은 남북협력기금을 효율적으로 사용하기 좋은 방안이 될 수 있다는 점에서 통일재정에 관한 보고서에서 이 주제를 다루어 보려고 한다.

이런 점에 기초하여 본 보고서에서는 지방자치단체가 남북교류사업을 원활히 할 수 있도록 하는 체계적인 법률제도와 법정책적 방향을 제시하고자 한다.

## II. 연구의 대상과 방법

지방자치단체의 남북교류사업을 활발히 수행하기 위해서 가장 시급한 문제가 법률제도의 개선이라고는 할 수 없을 것이다. 남북관계의 특수성과 북한과의 협상에 있어서 현실적인 어려움에 비추어 보면 법률제도의 우선적 준비는 오히려 현안으로 볼 수 없을 수도 있을 것이다. 그렇지만 현실적으로 여러 지방자치단체들은 남북교류협력사업을 민간단체와 공동으로 하고 있다. 1999년 제주도의 감귤지원사업을 시작으로 지방자치단체들은 그동안 다양한 교류협력사업을 진행해 왔다.

더욱이 주민들의 투표에 의한 지방자치가 본격적으로 활성화됨에 따라서 접경지역인 경기도와 강원도 이외에도 많은 지방자치단체들이 스스로 일정 기금을 적립하여 재원을 마련하고 다양한 내용의 사업을 수행하고 있다.

또한 장기적으로 보면 남북관계의 개선에 발맞추어 지방자치단체에서 진행하는 남북교류협력사업이 늘어날 것으로 예상할 수밖에 없는 상태에서 법률제도에 관한 준비를 미리 해야 하는 것은 중요한 법적 과제라 할 수 있다.

우선 이 보고서는 지방자치단체의 남북교류사업의 활성화를 위한 법제도적 개선방안을 도출한다는 목적으로 기존의 법률제도에서 지방자치단체의 남북교류협력사업에 관한 내용을 연구의 대상으로 삼는다. 현재의 통일정책과 관련 법규에서 지방자치단체의 역할과 위상은 대단히 제한된 상태에 있다. 물론 지방자치단체에 부여된 통일책무는 일반적인 것이며 헌법은 직접적이고 특정한 명령과 권한을 지방자치단체에게 수권한 것은 아니기 때문에 지방자치단체의 남북교류협력사업은 입법자의 입법형성권 안에서 구체화될 수 있다. 이 보고서는 법률적 차원에서 지방자치단체의 남북교류협력사업의 위상 및 지원방안에 관한 입법정책적 제안을 하고자 한다.

연구조사방법으로서는 문헌조사방법을 기본적으로 사용하며 그동안 법학이외의 학문에서 조사연구된 보고서를 바탕으로 법제도적 개선방안을 제안하는 방법을 사용한다.

이러한 지방자치단체의 남북교류협력사업의 활성화를 위해서는 중앙정부의 적절한 지도와 협력이 필요하다. 또한 지방자치단체 스스로도 보다 많은 주민들이 참여할 수 있는 제도적 보완이 필요하며 안정적인 사업운용을 위해서는 재원마련이 요구되고 있다. 이러한 제도개선을 중심으로 연구를 진행하고자 한다.

## 제 1 장 서 론

기존의 연구를 살펴보면 법학이외의 학문적 관점에서 지방자치단체의 남북교류협력사업을 활성화시키기 위한 여러 정책적 제안이 연구되어 발표된 바 있다. 이러한 연구들을 중심으로 하여 지방자치단체의 사업현황 및 현재의 추진체계 그리고 문제점들에 관한 법제도적인 개선방안을 제안해보고자 한다.

다만 이 보고서는 남북관계에 관한 다른 보고서들과 마찬가지로 북한내부의 특성에 기인한 문제점에 관해서 연구의 한계를 지닌다. 즉, 북한의 경우에 정치적으로 남한정부는 물론이며 남한의 지방자치단체를 인정하지 않고 있다. 또한 북한의 정부형태는 남한의 지방자치제도와는 거리가 먼 강력한 중앙집권제라는 점에서 남한과 북한사이의 지방자치단체 간의 자율적인 남북교류협력사업은 아직 요원하다고 볼 수 있다. 이러한 점은 지방자치단체의 남북한교류협력사업을 폭넓게 연구하는데 한계가 된다.

이 연구에서는 외국의 사례에 대한 소개는 최소한으로 하고자 한다. 그 이유는 북한의 태도와 남북관계의 특성에 비추어 보면 외국의 사례들이 주는 시사점이 아직은 적기 때문이다. 독일의 경우에는 지방자치단체간의 교류사업이 통일독일을 수행하고 동독지역을 부흥하는데 큰 역할을 한 바 있다. 그리고 중국과 대만사이에서도 정치적 긴장관계의 해소에 따라 비교적 우리보다 실질적인 협력을 구축하고 있다. 그러나 이러한 사례들은 주로 지방자치단체들 사이의 교류와 협력이라는 점에서 우리의 경우와는 다르다고 할 수 있다.

## 제 2 장 지방자치단체의 남북교류협력사업의 의의와 현황

### 제 1 절 지방자치단체의 남북교류사업의 의의

#### I. 남북교류협력사업의 개념

주지하다시피 남한은 3단계 통일방안을 정책적 기조로 삼고 있다. 이를 ‘한민족 공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’이라 하고 있다. 첫 번째 단계는 ‘화해협력’로서 지난 역사동안의 적대관계와 갈등을 해소하고 협력기반을 구축하는 것을 목표로 하고 있다.

두 번째 단계는 과도체제로서 ‘남북연합’ 단계로 정의할 수 있다. 완전한 통일한국을 건설하기 이전에 과도적 단계로서 남북한간의 이질적인 체제와 차이성을 감안하여 통일공동체로서의 발전을 준비하는 과도체제를 형성하는 것을 목표로 하는 단계이다. 세 번째 단계는 ‘통일한국’의 단계로서 1민족 1국가 1체제 1정부의 단일국가를 구성하여 실질적이면서 최종적인 통일단계를 목표로 하고 있다.

현재의 단계는 바로 첫 번째 단계로서 ‘화해협력’의 단계이다. 화해 협력의 단계를 구체적으로 실현시키는 정책적 수단이 바로 남북교류 협력사업이 된다.

법률용어로서 남북교류협력사업은 ‘남북교류협력에 관한 법률’ 제2조의 정의조항에 규정되어 있다. 동법 제2조는 교역, 반출·반입의 개념 규정과 함께 ‘협력사업’을 규정하고 있다. 이 법률에서 ‘협력사업’은 ‘남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 행하는 문화·관광·보건의료·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동’이라 규정하고 있다.

그런데 동법 제3조에서는 ‘남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력 사업 및 통신역무의 제공 등 남한과 북한 간의 상호교류와 협력’을 ‘남북교류·협력’이라고 약칭하기로 하여 ‘교류·협력’의 의미를 위의 협력사업 등을 하기 위한 포괄적 의미의 상호활동으로 규정하고 있다.

참고로 남북교류협력사업의 주무부처라 할 수 있는 통일부의 직제를 보았을 때, 남북교류협력사업을 대북지원, 사회문화교류, 남북경협을 모두 포함하는 의미로 정부는 이해하고 있다. 대북지원이란 일반적으로 긴급구호, 복구지원, 개발지원 등으로 나누어지고 사회문화교류는 주로 상호적인 활동으로서 정당, 국회 등의 정치교류와 언론, 학술 등의 사회교류 그리고 문학, 음악, 미술 등의 문화교류를 그 내용으로 한다. 그리고 남북경협은 경제교류, 교역, 투자(합작 및 단독투자) 등으로 구분 할 수 있다.

지방자치단체의 남북교류협력사업에 관해서는 법률적 자원의 개념 규정은 없다. 따라서 위의 일반적인 남북교류협력사업에 관하여 지방자치단체가 주체가 된 교류·협력활동으로 이해할 수 있다.

## II. 중앙정부와의 관계

### 1. 통일정책에서 중앙정부와의 역할분담

통일정책의 수립과 시행의 일차적인 책무는 당연히 중앙정부의 역할이 된다. 남북교류협력사업의 추진체계를 보았을 때에도 민간 등을 포함한 모든 남북교류협력사업은 중앙정부의 정책 및 허가에 구속된다. 그런데 사업 내용에 있어서는 중앙정부의 통일정책과 이와 관련된 사무와 지방자치단체의 통일정책 및 관련 사무를 염밀히 구분하는 것은 사실상 어려울 것으로 예상된다. 장기적으로 중앙정부는 정책을 수립하고 지방자치단체는 구체적인 사업을 집행하는 등의 역할분담이 필요할 것으로 예상된다.

즉, 통일정책의 수립과 집행은 일차적으로 중앙정부의 권한이 우선되어야 할 것임은 분명하다. 전국적으로 일관되고 체계적인 통일정책이 수립되어야 할 것이며, 통일정책이 갖는 국가안보 및 안전의 문제로 인해서 통일관련 정책의 수립은 당연히 중앙정부의 권한이자 의무가 된다.

그런데 헌법상 통일의 책무가 중앙정부뿐만이 아니라 지방자치단체에도 있는 것과 동시에 현실적인 측면에 있어서도 현재 지방자치단체의 자율적이고 다양한 종류의 실제적인 사업들을 중앙정부가 특별한 이유 없이 전면적으로 막을 수는 없다고 보아야 할 것이다. 현실적으로 지방자치제도가 활성화 되면서 동시에 남북교류협력사업에 다양한 동기와 관심을 갖고 사업을 시행하고 준비하는 광역자치단체와 기초자치단체는 점점 늘어나고 있다. 이러한 지방자치단체들은 조례를 제정하고 기금을 마련하고 있지만 중앙정부와의 정책적·제도적 연계성을 요구하고 있다.

현재의 남북교류협력사업의 주체는 크게 보아 중앙정부와 지방자치단체 그리고 민간단체이다. 이중 지방자치단체는 중앙정부와 민간단체 사이에서의 특성을 갖는다. 지방자치단체는 중앙정부보다는 상대적으로 비정치적이어서 정치적·이념적 영향을 적게 받을 수 있다. 그리고 민간단체에 비해서 상대적으로 조직과 재정이 안정적이라는 평가를 받을 수 있다. 기업 등의 특수단체와 비교해서는 지방자치단체는 공익적 사업을 추진할 수 있다는 장점이 있다.

그런데 이러한 지방자치단체는 오히려 상대적으로 당연히 중앙정부보다는 조직과 재정 그리고 정보력의 부족으로 인해서, 그리고 민간단체와 비교하여서는 상대적으로 정치적이고 이념적이라는 점에서 북한과의 대북지원사업의 독자적인 주체성을 인정받지 못하고 있다. 즉, 통일부가 제정한 1999년 10월에 제정한 ‘인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정’을 보면 지방자치단체는 독자적으로 대북지원사업을

## 제 2 장 지방자치단체의 남북교류협력사업의 의의와 현황

못하도록 규정되어 있다.<sup>1)</sup> 현재에도 통일부는 정책적 판단에서 지방자치단체가 단독으로 추진하는 남북교류사업을 승인해주지 않고 있다.

이는 지방자치단체가 독자적으로 대북교류를 추진하는 것은 바람직하지 않다는 정책적인 판단결과인 것으로 보이며 이에 대한 비판은 여러 문헌을 통해서 계속 이어지고 있다.<sup>2)</sup> 중앙정부는 대북·통일정책을 중앙정부가 주도하여야 한다고 생각하고 있다는 것이다.<sup>3)</sup>

이처럼 중앙정부가 지방자치단체들이 독자적으로 대북지원사업을 추진하지 못하도록 하는 이유를 다양하게 추측해 볼 수 있다.

첫째, 지방자치단체는 중앙정부에 비해서 북한에 관한 정보가 부족하다.<sup>4)</sup>

둘째, 지방자치단체의 예산과 인력 등 재정상의 한계가 있다.<sup>5)</sup>

셋째, 지방자치단체장들의 정치적 이용을 방지하여야 한다.<sup>6)</sup>

넷째, 지방자치단체들의 대북지원 사업이 자칫 과열경쟁이 일어날 수 있다.<sup>7)</sup>

다섯째, 지방자치단체들이 개별적으로 수행하다보니 시너지 효과를 얻지 못하고 있으며 1회성 사업에 그친다.

지방자치단체는 중앙정부와 비교하여 당연히 예산과 인력 그리고 정보력이 부족할 것이다. 이것은 지방자치단체의 한계인 동시에 중앙

---

1) 인도적 대북지원 사업 및 협력사업 처리에 관한 규정 제22조 ②은 대북지원사업을 추진할 ‘대북사업자’를 남한주민(법인·단체)로 규정하고 있다.

2) 가장 최근의 문헌으로는 송인호, “지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성”, 법조 제61권 2호, 법조협회, 2012. 210면.

3) 양현모·강동완, “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안 : 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로”, 통일정책연구 18권 1호, 통일연구원, 2009, 201~202면.

4) 송인호, 앞의 논문, 210면.

5) 김영윤, “지방자치단체의 대북교류·협력 : 현황과 과제”, 통일정책연구 제14권 제1호, 통일연구원, 2005, 28면.

6) 위의 논문, 같은 면.

7) 감상수, 남북한 교류협력 활성화를 위한 제도 개선방안 연구 - 지방자치단체 남북 협력사업을 중심으로 -, 대진대학교 법무행정대학원 석사학위 논문, 2009. 12. 59면.

정부의 지원 및 협력사항이 될 것이다. 지방자치단체에게 북한에 대한 정보와 일정한 수준의 예산과 인력을 지원해야 할 것은 오히려 중앙정부의 역할이 될 것이다.

그리고 지방자치단체의 남북교류협력사업이 정치성을 갖게 되거나 과열경쟁 내지 전시성 내지 일회성 사업에 그치게 되는 것 또한 중앙정부의 중재와 조정 및 종합적인 통일정책 계획하에서 추진하도록 해야 할 사항이라 볼 수 있다. 긍정적으로 생각해 본다면 지방자치단체의 정치적 이용이나 과열경쟁은 예산의 낭비 및 사업의 실패, 북한의 조종 등 부작용도 있겠지만 중앙정부와는 달리 다양하고 실질적인 사업들을 찾을 수 있는 환경을 제공한다는 장점이 존재할 수 있다. 즉, 다양한 정책적 실험과 주민의 실질적인 참여가 가능하다는 지방자치의 일반적인 장점이 남북교류협력사업에서도 나타날 수 있다는 것이다.

일정한 기준하에서 지방자치단체가 감당할 수 있는 소규모 예산이 동원되는 사업의 경우에는 지방자치단체가 독자적으로 추진하되 통일부 등의 중앙정부의 중재와 종합적 계획하에서 추진하도록 제도적 보완이 필요하다고 할 것이다. 통일정책은 당연히 중앙정부의 관할이라 할 것이다. 다만 중앙정부가 지방자치단체의 독자적 사업수행을 거부한다면 정책적 수단으로서 지방자치단체들을 제대로 활용하고 있는 것은 아니라고 볼 수 있다.

## 2. 지방자치단체의 남북교류협력사업의 특성

중앙정부와 비교하여 지방자치단체의 남북교류협력사업은 다음의 장점을 가질 수 있다.

첫째, 비정치적이고, 인도적인 분야에서의 지방자치단체의 남북교류협력사업은 정부를 대체할 수 있거나 또는 비정치적인 중립지대가 되는 역할을 수행할 수 있다. 실제 2012년 현재와 같이 남한과 북한의 중앙정부 사이의 정치적 관계가 매우 경색되어 있는 현상황에서도 임

진장 방역사업 등의 비정치적이고 상호이익이 되는 사업들은 계속 진행된다는 점에 비추어 보면 지방자치단체의 남북교류협력사업은 중앙 정부의 대안적 수단이며 비정치적 수단으로서 사용될 수 있는 정책적 유인력을 갖고 있다.

즉, 중앙정부에 비해서 정치적 영향력을 덜 받을 수 있다. 국제정치 환경이나 정부차원의 이념이나 체제에 영향을 덜 받을 수 있다.<sup>8)</sup> 우리의 경우에 남북관계에서 중앙정부 사이의 관계에 따라 모든 교류협력사업이 중단되는 모습을 반복하고 있다. 그러나 지방자치단체와 민간단체의 교류협력사업의 경우에는 남북교류사업의 안정성과 일관성을 위해서 정경분리원칙을 적용하는 것을 고려할 필요가 있을 것이다. 특히 지방자치단체가 주도하는 사업의 경우에 이 점은 독자성을 인정해야 하는 장점이 될 수 있다. 즉, 중앙정부 사이의 대화가 단절된 상태에서도 지방자치단체 사이의 교류는 계속될 수 있다.

둘째, 실제적인 상호이익을 얻을 수 있는 다양한 종류의 사업을 진행할 수 있다. 지방자치단체에서의 남북교류협력사업은 남한과 북한 지역 모두에게 실제 이익이 되는 사업을 시행할 수 있다. 즉, 지방자치단체에서의 교류와 협력은 농업, 어업, 임업 등 실제 북한에 필요한 사업을 중심으로 시행할 수 있다. 사업을 수행하는 지방자치단체의 특성에 따라서 다양하게 농업, 임업 등 식량관련 및 의료지원, 경제협력뿐만 아니라 역사, 문화, 예술, 스포츠, 문화교류 등 실제적인 사업이 진행될 수 있다. 그리고 대북교류사업이 중앙정부와 특정기업에 의해서 독점되었던 것에 비해서 다원화되고 보다 유연하게 운영될 수 있다.<sup>9)</sup>

셋째, 남북교류협력사업을 통하여 국민이 통일과정에 직접참여하게 되는 기회가 늘어난다. 남북교류협력사업시행시에 남북한 주민들이 실제로 만날 수 있기 때문에 남북한간의 이질성을 극복하여 동질성을

---

8) 김영윤, 앞의 글, 52면.

9) 양현모·임병현, 앞의 보고서, 3면.

회복하는데 실제적인 효과를 갖는다. 주민들 사이의 자연스러운 접촉의 증가는 상호유대감을 증대시켜 자연스러운 통일교육이자 통일체험으로서 경험된다는 점에서 통일의 밑거름이 되어 통일을 한 발자국 더 다가서는 계기가 될 수 있다.

넷째, 통일 및 평화 비용이라는 관점에서 지방자치단체의 교류와 협력사업은 그 자체가 평화비용이 되며, 남북통합의 비용으로 전환될 수 있다. 접경지역인 경기 및 경원도에서의 교류는 물론이며 각종 인도적 지원사업이 상시적으로 이루어질 경우에는 상호긴장감과 불안감을 감소시켜 평화비용적 역할을 수행할 수 된다. 또한 현재와 같이 농업 등의 지원사업은 장기적으로 북한의 계발과 자급능력을 높이게 되어 통일과정에서 필요한 비용을 절감하는 효과를 갖고 오게 될 것이다.

전체적으로 지방자치단체가 시행하는 대북지원 사업은 중앙정부와 비교해서 비정치적이고 다원적이고 순응적이라는 장점이 있으며 민간과 기업에 비해서 안정적이고 공익적이라는 긍정적인 요소를 갖고 있는 것으로 평가할 수 있다.

### III. 기본적 정책원리

지방자치단체들의 남북교류협력사업은 중앙정부와는 다른 특징이 있다. 따라서 그러한 특징들을 고려하여 다음과 같은 원칙들 하에서 정책이 입안되고 제도가 설계되어야 할 것이다.

#### 1. 중앙정부의 후견과 보충성 원칙

통일정책은 기본적으로 국가사무라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체는 중앙정부의 통일정책을 보조하는 역할을 기본적으로 담당하여야 한다. 따라서 지방자치단체들의 남북교류협력사업은 중앙정부의 후견적 지원을 받는 동시에 중앙정부의 보조적 역할을 수행하여야 한다. 이를 위해서는 중앙정부의 통일정책과 지방자치단체의 통일사업이 연

계될 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

그런데 중앙정부도 전국적으로 일관되고 체계적인 통일정책을 수립하면서 남북의 지방자치단체들 사이의 실제적 이해관계가 발생하는 정책이나 사안에 관해서는 지방자치단체의 우선적 사업참여를 고려하여야 한다. 즉, 국가적 정책과 지방적 정책을 구별하여 지방적 정책의 경우에는 지방의 참여를 우선하는 보충성원칙이 적용되어야 할 것이다. 대표적으로 주로 접경지역에서의 상호교류 사업, 방역사업, 홍수예방사업 등은 관련 지방자치단체들의 우선적 사업참여를 보장하여야 한다.

## 2. 비정치성의 원칙

남한과 북한의 관계는 고도의 정치적인 사안이다. 현재에도 북한의 핵문제와 미사일 발사 등에서 비롯된 민감한 정치적 상황들은 중앙정부와 지방자치단체의 남북교류협력사업에 큰 영향을 끼치고 있다. 즉, 남북관계는 남북한 중앙정부 사이의 통일정책과 갈등상황에 따라서 긴장관계가 극과 극으로 교차해왔다고 볼 수 있다.

지방자치단체가 수행할 수 있는 실질적인 이익과 인도적 교류협력 사업들은 이러한 정치적인 문제에서 일정한 거리를 갖고 진행되어야 할 것이다. 즉, 지방자치단체의 남북교류협력사업이 정치적인 문제의 영향력으로부터 완전히 차단될 수는 없겠지만 비교적 중앙정부와는 분리된 사업진행으로 인해서 비정치성을 갖을 수 있도록 사회·문화 등의 사업의 내용으로 설계되어야 할 것이다. 장기적으로 보면 지방자치단체의 이러한 사업들은 전체적인 남북교류협력사업의 안정성을 가져올 수 있는 수단이 되어야 할 것이다.

## 3. 투명성과 책임성의 원칙

지방자치단체의 경우에도 중앙정부와 마찬가지로 남북교류협력사업의 투명성과 책임성이 담보되어야 할 것이다. 현재 지방자치단체의

남북교류협력사업을 수행하는 동기들은 다양하다. 즉, 접경지역인 경기도와 강원도의 경우에는 실제적인 이해관계가 있는 사업들을 기초로 하여 교류와 협력사업이 진행되는 반면에 다른 지역에서는 지방자치단체장의 정치적 관심에 따라서 진행되는 경우도 있을 수 있다. 이러한 지방자치단체의 통일정책에 대한 정치적 책임이 지켜지기 위해서는 남북교류협력사업의 투명성은 반드시 담보가 되어야 할 것이다.

특히 한정된 지방재정을 기반으로 남북교류협력사업을 진행된다는 점에서 재정의 효과성과 투명성이 반드시 담보되어야 할 것이다.

#### 4. 민족동질성 회복과 통일기여의 원칙

지방자치단체의 남북교류협력사업은 동기적 차원에서는 상호이익을 위한 것이지만 궁극적인 목적은 민족간의 다양한 접촉과 협동을 통한 동질성 회복을 위한 것이며, 결국 통일기여를 위한다는 목적을 갖고 있다. 이는 목적인 동시에 사업원칙이라 할 수 있을 것이다.

따라서 지방자치단체의 남북교류협력사업에는 보다 많은 주민들이 직접참여할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 상호이익 내지 경제적 이해관계보다는 민족간의 동질성 회복을 목적으로 사업이 만들어져야 할 것이다. 다른 국제적 교류와는 다르게 민족적 관계라는 것이 강조되어야 할 것이다.

### 제 2 절 지방자치단체 남북교류협력사업의 발전과 현황

#### I . 발전과정과 시기 구분

지방자치단체가 수행하는 남북교류협력사업의 효시는 1999년 1월에 제주도에서 북한으로 감귤을 지원한 사업이라 할 수 있다. 2009년 통일

부에서 나온 지방자치단체 10년 백서에서는 대북지원사업을 기준으로 하여 지방자치단체의 남북교류협력사업을 3개의 시기로 구분하고 있다.<sup>10)</sup>

첫 번째 시기는 남북협력 사업에 대한 모색기로서 1999~2001년까지이다.<sup>11)</sup> 1999년에 제주감귤농사의 풍년으로 인하여 과잉생산된 농산물을 북한주민들에 대한 구호물자로서 보내게 되었다. 제주도의 기독교계가 중심이 되어 ‘새천년맞이 북한에 감귤보내기 제주도민운동본부’를 발족하였으며, 이 단체는 시민들에게 모금을 받아 북한에 감귤 4,336톤을 지원하였다.<sup>12)</sup> 이 사업은 민간이 주도하였고 제주도는 감귤집하장·운송차량·저장창고 등을 선정 또는 제공하는 등 보조적인 역할만을 하였다.

이 시기에 제주도에서의 남북교류협력사업이 과잉농산물생산이라는 특수한 상황에서 비롯된 것인 반면에 북한과의 접경지역인 강원도의 경우는 지방자치단체가 주도가 되어 북한과의 교역을 추진하였다. 강원도는 1998년 9월에 ‘남북강원도교류협력위원회조례’와 같은 해 12월에 ‘강원도남북교류협력기금조례’를 제정하였다. 2001년에 ‘남북협력담당관실’이라는 전담부서를 만들었지만 실제 대북창구는 반관반민 단체인 ‘남북강원도협력협회’였다고 한다.<sup>13)</sup> 강원도는 그 결실로 2000년 12월에 강원도 지사와 북한의 ‘민족경제협력연합회’와 씨감자 원종장 건설, 솔잎혹파리 공동방제, 연어자원 보호 증식 등과 관련된 합의서를 체결할 수 있었다.

이 시기는 2000년 6월 15일 남북정상회담 이후 남북화해협력의 분위기에서 비록 북한은 남한의 지방자치단체를 완전히 인정하는 것은 아니었지만 남한의 지방자치단체와의 본격적인 공동사업을 시작하였다는 점에 그 의의가 있다.

10) 최대석 · 이종무 · 박희진 · 강승희, 지방자치단체 대북교류 10년 백서, 이화여자대학교 통일학연구원, 2009, 51면.

11) 위의 백서, 같은 면.

12) 위의 백서, 52면.

13) 위의 백서, 53면.

그러나 지방자치단체들과의 의도와는 달리 북한지방자치단체들과의 자매결연추진이나 기타의 사회문화교류 사업들에서는 가시적인 성과를 얻지 못하였다. 이 당시는 아직 남한과 북한 모두 지방자치단체의 사업수행능력이나 필요성에 관한 인식이 부족하였다. 남한 내에서도 지방자치단체간의 준비부족과 과열 경쟁 등이 문제되었다.<sup>14)</sup>

그렇지만 제도적인 부분에 있어서 이 시기에 지방자치단체의 남북교류협력사업을 위한 행정절차가 마련되었다. 행정자치부는 2000년 7월에 ‘남북자치단체간 교류협력 업무 처리지침’을 제정해서 시행하였다. 이 지침에 따라 북한과 교류협력사업을 하려는 지방자치단체는 ‘자치단체 남북교류협력사업 심사위원회’에서 사전적인 심의 조정을 받도록 되어 있었다.

이 때의 사업추진절차는 ① 남북교류협력사업의 계획수립 및 보고, ② 행정자치부의 심의 및 조정 ③ 통일부에 승인신청, ④ 북한 지방자치단체와 교류협력 추진, ⑤ 교류협력 결과의 보고 등 5단계로 되어 있었다.<sup>15)</sup>

두번째 시기는 대북 인도적 지원 사업의 추진기인 2002년부터 2005년까지가 된다. 이 시기에는 제주도와 강원도외에도 경기도 등의 농업관련 남북교류협력사업이 가시적인 성과를 내게 되었다. 경기도의 경운기 지원사업, 강원도의 연어치어 공동방류 및 금강산 산림 병충해 방제 약 품지원 사업, 전라남도의 2003년 평안남도 대동군에 농기계수리공장 건설지원사업, 전라북도의 2004년 황해남도 신천군 백서리 농기계 지원 사업 등이 대표적인 사업성과였다.<sup>16)</sup>

또한 이 시기에는 광역지방자치단체뿐만 아니라 제천시의 과수원 조성 사업, 익산시의 긴급구호사업 등 기초지방자치단체들의 대북지원 사업도

---

14) 위의 백서, 58면

15) 지방행정연구원, 지방자치단체의 남북교류 활성화 방안, 39~40면.

16) 앞의 백서, 63면.

시작되어 소기의 성과를 달성하였다.<sup>17)</sup>

이 당시 지방자치단체들은 단독으로 사업을 추진하기 보다는 민간단체와 협력관계를 맺고 공동으로 교류협력사업을 추진하였다. 그 이유는 1999년 10월에 공포된 ‘인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정’ 때문이었다. 이 규정은 대북지원사업의 주체를 남한주민으로 법인 및 단체에 한한다고 규정하고 있어서 지방자치단체는 여기에 포함되지 않았다.

이에 지방자치단체들은 남북강원도협력위원회 등 지자체가 주도하여 민간단체를 설립하거나 순수한 풀뿌리 민간단체와 협력하는 방법 그리고 ‘우리민족서로돕기운동’ 및 ‘우리겨레하나되기운동본부’ 등 전국적인 규모의 민간단체와 협력하여 사업을 추진하였다.<sup>18)</sup>

이러한 민간과 지방자치단체협력사업의 경우에 형식적으로 공동으로 사업을 추진하지만 사실상 지방자치단체가 사업전액을 조달하는 등 그 내용상은 지방자치단체의 독자적인 사업인 경우도 있었다고 한다.<sup>19)</sup>

이 때 각 지방자치단체는 자신의 여건에 맞는 남북협력사업을 위한 남북교류협력에 관한 조례 및 이를 위한 기금조례 등을 마련하는 등 자체적인 제도와 사업추진체계를 형성하였다.

세번째 시기는 개발지원 사업으로서의 전화기인 2006년부터 2008년 까지로 나누어지고 있다. 이 시기부터는 기존의 인도적 긴급사업보다는 체계적이고 계속적인 개발지원사업으로 전환하기 위한 노력이 강조되었다.<sup>20)</sup>

경기도는 평양시 강남군 당곡리에서 진행한 ‘농촌 현대화 사업’에 참여하였으며, 경상남도 또한 당곡리 옆 마을인 장교리에서 농촌개발 사업을 추진하였다. 이 밖에도 서울시와 부산시는 보건의료 지원 사

---

17) 위의 백서, 같은 면.

18) 위의 백서, 66면.

19) 위의 백서, 같은 면. 각주 41.

20) 위의 백서, 72면.

업에 나섰다. 이러한 사업들은 2008년 북한의 중단요구에 의해서 사업들이 정지되었다. 북한이 사업중단을 요구한 이유는 남한이 지원하는 농장과 그렇지 않은 농장사이의 생활수준의 격차발생, 해당 협동농장의 재정적 부족, 그리고 지속적인 남한의 의존상태 발생 등인 것으로 추정하는 견해가 있다.<sup>21)</sup>

남한과의 협동농장사업으로 인해서 받게 되는 영향을 북한은 가장 우려한 것이 아닌지 생각해볼 수 있다. 2008년 이후 남한과 북한 사이의 긴장관계가 형성되면서 현재 지방자치단체의 남북교류협력사업은 최소한의 규모로만 이루어지고 있다.

## II. 사업의 현황과 평가

위의 3단계를 포함하여 각 지방자치단체별로 1999년부터 현재인 2012년까지의 교류사업의 내용은 아래의 표와 같다.

〈표 – 1 지방자치단체별 교류협력사업의 주요 현황<sup>22)</sup>〉

지자체	교류협력사업내용	진행상황
서울시	- 서울-평양 축구대회 추진	미성사
	- 북한 아동 대상 밀가루 등 제과원료 지원(2005년)	완료
	- 남북 전통공예 교류전(2005년)	완료
	- 금강산 윤이상 음악제 개최(2006년)	완료
	- 평양 조선종양연구소 의료장비 지원(2006~2009년)	완료
부산시	- 부산국제영화제(2005.10) 북측 참가 추진	미성사
	- 평양 항생제공장 건립 및 완료 지원사업(2006년, 2007년)	완료

21) 위의 백서, 77면.

22) 진희관 외, 지방자치단체의 바람직한 남북교류방안 연구, 고양시 연구용역, 2011. 5.에서 인용

제 2 장 지방자치단체의 남북교류협력사업의 의의와 현황

지자체	교류협력사업내용	진행상황
인천시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제16회 아시아육상선수권대회(2005.9.1~4) 북측 참가</li> <li>- 동북아 4개국 친선축구대회(2006.5) 북측 참가 추진</li> <li>- 평양축구장 현대화 사업 지원(2007년)</li> <li>- 인천세계도시축전 북측 참가추진 (2009년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>완료</li> <li>미성사</li> <li>완료</li> <li>미성사</li> </ul>
울산시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업용 봇자리 비닐 지원(2004년)</li> <li>- 전국체전(2005.10) 북측 지역대표단 참가 추진</li> <li>- 영유아 이유식 생산시설 지원(2007년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>완료</li> <li>미성사</li> <li>완료</li> </ul>
광주시	- 광주비엔날레 북측 작품 전시(2002)	완료
강원도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금강산 병해충 방제작업</li> <li>- 연어 부화장 건설(2003년)</li> <li>- 원산농업기술소 개보수작업(2005년)</li> <li>- 남북강원도 민속문화축전(2005년)</li> <li>- 남북강원도 겨울철 체육경기 개최(2006년)</li> <li>- 안변 연어사료공장 건설(2008년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>계속사업</li> <li>완료</li> <li>완료</li> <li>완료</li> <li>완료</li> <li>완료</li> </ul>
경기도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평양시 통성구역 벼농사 시범농장 사업(2005년)</li> <li>- 평양 강남군 당고리 협동농장 조성</li> <li>- 개성 산림녹화사업(2007년)</li> <li>- 개풍 양묘자 조성(2008년)</li> <li>- 말라리아 공동방역사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>완료</li> <li>계속사업</li> <li>완료</li> <li>완료</li> <li>계속사업</li> </ul>
전라남도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평남 대동군과의 농업협력사업</li> <li>- 평양 발효콩 농장 건립 사업(2007년)</li> <li>- 평양 발효콩 빵공장 건립 지원(2008년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>계속사업</li> <li>완료</li> <li>추진중</li> </ul>
전라북도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 황남 신천군 농기계지원 및 농기계 수리공장 건설 지원사업</li> <li>- 평남 남포시 대대리 양돈장 건설 지원사업(2007년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>계속사업</li> <li>완료</li> </ul>
경상남도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평양시 강남군 장교리 협동농장 농업협력사업(2008년 종료)</li> <li>- 평양시 순안구역 천동국영농장 농업협력사업(2008년부터)</li> <li>- 평양 낙랑구역 콩우유공장 건립 사업(2010년 일부 준공)</li> </ul>	계속사업

지자체	교류협력사업내용	진행상황
제주도	- 감귤보내기 및 제주도민 북한방문사업 - 흑돼지 사육협력사업 (2008년)	계속사업 추진중
충북 제천시	- 북고성군 삼일포 과수원 조성 사업(2004년) - 삼일포 농장 관리동 신축 지원(2005년) - 제천시-북고성군 남북협력사업 확대 지원(2007년, 2008년)	완료 완료 계속사업
나주시	- 개성시와 교류추진	미성사
포항시	- 청진시와 자매결연 등 교류 추진	미성사
경주시	- 세계역사도시회의(2005. 10) 개성시 참가 추진	미성사

우리의 지방자치단체의 교류협력사업은 주로 자매결연사업을 초창기에는 체육행사 등을 시도하였지만 미성사가 되거나 일회성 사업에 그치고 말았다. 최근에는 농업 등에서 보다 지속적이며 실질적인 상호이익을 위한 사업으로 전환되고 있다.

과거 독일의 경우에는 중앙집권제 형태였던 동독이 1973년 지방자치법제가 제정된 이후에야 비로소 서독과 동독 주민들 사이의 사회·문화·경제·체육·환경 분야 등에서 교류와 협력이 이루어졌다. 동독에서의 1985년의 지방자치법제의 개편이후 1986년 서독 잘란트주의잘로니스시와 동독의 아이젠휴텐시간의 자매결연이 체결될 수 있었다. 이후 3년 동안 약 62개의 도시간에 자매결연이 성사되었다.<sup>23)</sup>

자매결연을 통하여 도시계획, 환경계획 등의 전문가 교류를 비롯하여 청소년방문, 체육행사, 문화행사가 진행되었다. 이런 교류협력사업은 동독과 서독의 동질성을 유지하고 회복하는데 기여하였을 것이다.

이와 같은 통일전의 교류만이 아니라 통일이후에도 서독의 각 주들의 지방자치단체들은 신설된 동독지역의 지방자치단체들과 자매결연을

23) 송인호, 앞의 논문, 190면.

체결하여 재정확보, 채무의 상환, 지역경계의 재조정 등 동독지역의 체제전환 문제들을 해결하는데 도움을 주었다.

우리의 경우에는 아직 동독과 서독에서처럼 자매결연을 체결하여 보다 폭넓은 상호교류사업을 실시하지 못하고 있는 실정이다. 또한 북한의 경우에 언제 우리와 같은 지방자치단체수준의 지방행정이 개편될지 모르는 상황이기 때문에 동독과 서독에서와 같은 사례에서 얻을 수 있는 단기적인 시사점은 적을 수 있다.<sup>24)</sup> 그러나 통일이후의 지방자치단체의 자매결연을 통해서 체제전환에 필요한 행정적 지원과 자문을 하는 방안은 우리가 반드시 준비해야 할 제도적 과제라 할 수 있을 것이다.

우리의 사업들을 평가해 보면 성사 되지 못한 사업의 경우에는 성급한 사업의 추진이나 북한의 수용능력을 고려하지 않은 사업이라는 점이 특징이라 할 수 있다. 포괄적인 자매결연추진이나 지속적이며 남한을 방문해야 하는 문화, 체육교류 사업 등은 성사되기 어려운 실정이다.<sup>25)</sup> 또는 북한에게만 수혜적이며 과도한 요구를 수용할 수 없었던 사업 등이 실패한 사업으로 분류할 수 있을 것이다. 그리고 일반적으로 아직

---

24) 독일사례와 함께 우리의 남북교류협력사업과 비교될 수 있는 것은 바로 중국과 대만사이의 남북교류협력사업이라 할 수 있다. 중국과 대만 사이의 교류와 협력사업은 우리보다 역사가 길다. 특히 인적교류에 있어서 중국과 대만 모두 1990년 이후에는 신청자에게 대부분 상호방문을 허용하는 특징을 보여주고 있다. 과거 1987년도 이전에는 비공식적인 관광과 친척방문, 그리고 일부 무역목적의 방문이 제3국을 통해서 허용되었다.

지방자치단체간의 사업과 관련하여 보면 지방자치단체가 사업을 수행하기 보다는 홍콩이나 접경지역이라 할 수 있는 푸젠성 해협서안경제구에 관한 개발에 집중하고 있다는 점에서 시사점을 얻을 수 있다. 이러한 사업들은 사실상 정부가 주도하고 있지만 그 형태에 있어서는 반관반민 형태의 해기회와 해협회 등의 민간기구들이 주도가 되어 진행하고 있다는 점이 특징이라 할 수 있다. 특히 정치와 경제를 분리하여 경제적 이익을 위한 민간사업은 정치적 관계와 무관하게 지속적으로 수행된다 는 특징을 보여준다.

25) 대표적으로 서울의 경평축구대회 부활이나 부산의 부산국제영화제 참가요청 인천의 동아시아 4개국 친선축구대회 참가요청, 울산의 전국체전 북한지역대표단 참가 추진, 포항의 청진시와 자매결연추진, 나주의 개성시와 교류추진은 성사되지 못하였다.

까지는 북한의 경우에 남한을 방문하는 사업에 관해서는 부담을 느끼는 경우가 많음을 볼 수 있다.

반면에 성공한 사업의 경우에는 구체성이 있는 사업계획과 점진적·단계적 추진사업 그리고 북한이 수용하는데 별 두담을 느끼지 않았던 사업이라는 지적이 있다.<sup>26)</sup>

북한의 경우에 평양과 그 인근 지방에 집중된 것은 여전히 북측의 정책적 가이드라인을 넘지 못한 한계를 보여주고 있다.<sup>27)</sup> 다만 남한 주민과의 접촉을 최소화하려는 북한의 의도를 생각해본다면 아직 북한의 전지역에서의 사업은 장기적 과제라 할 수 있을 것이다.

따라서 아직까지는 북한의 경계심에서 벗어날 수 없지만 비교적 최근에는 성공적인 사업들이 나타나기 시작하였다. 즉, 지속적으로 실시되는 사업들인 강원도의 금강산병충해방재사업, 연어부화장건설사업, 안변 연어사료공장건설사업 등과 경기도의 평양 강남군 당곡리 협동 농장조성사업 등의 농업협력사업들은 비교적 좋은 평가를 받고 있다. 또한 제주도의 감귤보내기 운동 또한 지금까지 지속적으로 운용되고 있다.

이러한 광역지방자치단체이외에도 제천과 같은 기초지방자치단체에서도 남북교류협력사업이 활발하게 운용되고 있다. 대표적으로 제천 시는 2004년 이후 삼일포 과수원 우농 및 기술협력 지원사업을 계속 해서 운용하고 있으며 신계사 사과관광농원조성, 삼일포 농장 관리동 태양전력시설지원 등의 사업을 실시하고 있다.

남북교류협력사업의 현황에서 보듯이 강원도와 경기도가 적극적이었다는 것은 접경지역이라는 점에서 상호이익을 추구할 수 있다는 것이

---

26) 진희관, “이명박 정부의 대북정책과 지자체의 남북교류협력을 위한 새로운 접근”, *분권화시대의 남북협력 세미나 자료집*, 경남발전연구원·경남대극동문제연구소·한겨레평화연구소, 2011. 10, 209면.

27) 위의 글, 같은 면.

## 제 2 장 지방자치단체의 남북교류협력사업의 의의와 현황

활발한 사업추진의 동기가 되었음을 추정할 수 있다. 경기도의 경우에 인천시와 공동으로 2012년에도 말라리아 남북공동방역사업을 시행할 예정이다. 말라리아 환자수의 축소 등 초기의 목적을 달성하고 있는 이 사업은 남북한 간의 상호이익을 위한 사업으로 천안함 이후에도 계속 실시되고 있다는 점에서 지방자치단체의 대표적인 사업이라 할 수 있다.

## 제 3 장 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진과정과 제도적 문제점

### 제 1 절 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진체계

#### I . 추진체계 개관

과거의 남북교류협력에 관한 법률 제16조에 의하면 교류협력을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 통일부장관에 의하여 협력사업자 승인을 얻어야 했다. 현재 이러한 승인규정은 비록 법에서는 삭제되었지만 여전히 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’에 사업자 지정제도로서 존치되어 있다. 이 규정에 따르면 ‘대북지원사업자’를 대북지원 사업을 추진하는 남한주민으로 법인 및 단체에 한한다고 규정하고 있다. 여기에 지방자치단체는 포함되어 있지 않고 있다.

교류협력사업의 승인을 얻은 자는 교류협력을 시행하고자 하는 매 사업마다 통일부장관의 승인을 얻도록 위의 법 제17조는 규정하고 있다. 그리고 제17조의 제2는 소액투자 등 대통령령이 정하는 일정한 경우에 한하여 요건을 정한 간소한 절차인 신고제도를 규정하고 있다. 위의 법 제18조에 의해서 사업 시행 후 통일부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 협력사업자에게 교류협력사업의 시행결과를 보고하게 할 수 있다.

통일부는 2003년 5월에 ‘자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침’을 발표하여 각 자치단체가 자체적인 적법한 절차를 거쳐 교류협력사업을 자율적으로 추진하도록 하고 있다.

### 제 3 장 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진과정과 제도적 문제점

이처럼 사업자승인과 사업승인제도로 인해서 지방자치단체의 북한 개발지원은 5단계의 절차로 구분되어 진다.

첫 번째 단계, 북한과 교류협력사업을 하려는 지방자치단체는 사업의 목적, 내용, 북한의 교류희망지역, 예산, 추진방법, 예상 성과 등 세부적인 계획을 수립하여 민간단체와 사업에 대한 협의를 하여야 한다.

실제 사업과정을 보면 서울, 인천, 경기도, 강원도 등 비교적 규모가 큰 광역지방자치단체들은 스스로 적립한 기금을 바탕으로 주도적으로 사업방향을 결정한 후 민간단체와 협의를 한다. 이와 비교하여 비교적 작은 규모인 경남, 전남, 제주도 등은 민간단체가 주도가 되고 지방자치단체는 이를 지원하는 형식을 갖고 있다.

즉, 현재 통일부는 일부 사회문화교류이외에는 지방자치단체의 독자적인 사업을 승인하지 않고 있기 때문에 민간단체와 공동으로 사업을 추진하여야 한다.<sup>28)</sup> 공동사업을 하는 민간단체로는 민족화해협력범국민협의회, 우리민족서로돕기운동본부 등이 있으며 경우에 따라서 지방자치단체가 주도가 되어 사실상 사업을 위한 민간단체를 설립하기도 한다.<sup>29)</sup>

〈표 – 2 지방자치단체 사업추진시 협력단체<sup>30)</sup>〉

지자체	관련 민간단체
경기도	우리민족서로돕기운동
강원도	(사)남북강원도협력협회
인천시	우리겨레하나되기 인천운동본부
서울시	(사)장미회
부산시	우리겨레하나되기 부산운동본부

28) 2010년 통일부 국감자료(박주선 의원 요구자료 41번 참조)에 의하면 충북 제천시, 강원도, 인천광역시, 안성시 등에 사회문화교류사업에서 협력사업자로 승인된 사례가 있다.

29) 최대석 외3인, 앞의 백서, 95면.

30) 위의 백서, 158면.

제 1 절 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진체계

지자체	관련 민간단체
울산시	우리겨레하나되기 울산운동본부
경북	(사)통일농수산
경남	경남통일농업협력회 / 우리민족서로돕기운동본부
전남	전남도민남북교류협의회 / 우리겨레하나되기 운동본부
전북	우리민족서로돕기운동
제주도	(사)남북협력제주도민운동본부

두 번째 단계는 지방자치단체와 협력하는 민간단체가 통일부에 사업승인을 신청하는 단계이다. 2003년도까지는 통일부는 심사에 앞서서 행정자치부의 사전심사가 있었으나 현재에는 통일부 심사로 일원화되어 있다. 이때 남북교류협력기금의 지원 신청도 함께하게 된다.

세 번째 단계는 통일부의 심사 및 승인 결정 단계이다. 통일부는 지방자치단체 및 민간단체의 사업신청에 관해서 사업의 실현가능성, 지방자치단체간 사업의 중복추진 여부, 사업의 적정성 및 실효성, 지방자치단체 등의 사업추진능력, 공공복리 등 국익부합 여부 등을 기준으로 심사를 하게 된다.

〈표 – 3 지방자치단체 남북교류협력사업 심사기준<sup>31)</sup>〉

심사기준	세부기준
사업의 실현가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 역사적 동질성, 지역적 접근성, 상호보완성</li> <li>- 교류의 용이성 여부</li> <li>- 민간단체간 인도주의적 지원사업 원 추진</li> </ul>
지방자치단체간 사업의 중복추진 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체간 동일하거나 유사한 사업의 중복추진</li> <li>- 이미 추진중인 사업과의 경쟁유발 가능성</li> </ul>

31) 위의 백서, 97면 표IV-6 재인용.

### 제 3 장 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진과정과 제도적 문제점

심사기준	세부기준
사업의 적정성 및 실효성	- 사업계획의 내용 및 사업규모의 적정성 - 상호 지역발전과 이익기대 가능성
지방자치단체의 사업추진능력	- 지방자치단체의 재정여건, 지역주민의 호응도 등 추진역량 - 북한측에 실질적 도움을 줄 수 있는지의 여부
공공복리 등 국익부합 여부	- 국가안전보장, 공공질서, 공공복리 저해여부 - 정부 통일정책 부합여부

네 번째 단계는 통일부로부터 북한 개발지원사업을 최종 승인받은 지방자치단체와 민간단체의 실제사업추진단계이다.

다섯 번째 단계는 개발지원사업 추진결과 및 성과를 통일부에 보고하는 단계이다. 현재 이러한 단계를 거쳐서 남북교류협력사업이 진행되고 있다.

## II. 조례와 추진절차

지방자치단체는 조례를 통하여 남북교류협력사업의 법적 근거를 두고 있다. 1998년에 강원도를 시작으로 광역자치단체가 남북교류협력을 위한 조례를 제정하였다. 강원도는 교류협력과 함께 기금에 관한 조례를 두고 있다. 특이한 것은 강원도와 함께 기초지방자치단체인 고성군과 철원군이 각각 1999년과 2001년에 남북협력사업을 위한 조례를 제정하였다. 이처럼 광역지방자치단체뿐만 아니라 기초지방자치단체에도 남북교류협력을 위한 조례를 제정하는 곳이 늘어가고 있다. 북한과의 인접접경지역인 강원도와 경기도 이외에도 전라도 지역에 기초자치단체의 경우에 이러한 조례를 두고 있는 사례를 많이 볼 수 있다.

제 1 절 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진체계

〈표 - 4 지자체 남북교류협력조례현황 (최대석 외3인, 68면을 참고로 하여 추가로 2012년 6월 20일까지 검색하여 보충함)〉

광역지방자치단체		
강원도	강원도남북교류협력기금조례 남북강원도교류협력위원회조례	1998. 12. 31 1998. 9. 9
경기도	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례	2001. 11. 9
광주광역시	광주광역시남북교류협력에관한조례	2003. 1. 1
전라남도	전라남도 남북교류협력조례	2003. 6. 5
서울특별시	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례	2004. 7. 20
인천광역시	인천광역시남북교류협력에관한조례	2004. 11. 8
대구광역시	대구광역시남북교류협력에관한조례	2005. 8. 10
경상남도	경상남도 남북교류협력조례	2005. 4. 7
울산광역시	울산광역시 남북교류협력에관한조례	2006. 4. 6
제주도	제주특별자치도남북교류협력에관한조례	2007. 5. 9
부산광역시	부산광역시남북교류협력에관한조례	2007. 7. 11
전라북도	전라북도남북교류협력에관한조례	2007. 12. 28
경상북도	경상북도남북교류협력에 관한 조례	2008. 1. 10
충청북도	충청북도남북농업교류협력에관한 조례	2008. 2. 22
대전광역시	대전광역시남북교류협력에관한조례	2008. 6. 20
충청남도	충청남도남북교류협력에관한조례	2011. 11. 10

기초자치단체		
강원도 고성군	고성군남북교류진흥기금설치및운용조례	1999. 12. 31
강원도 철원군	철원군남북교류협력기금설치및운용조례	2001. 3. 21 2009. 11. 17(폐지)

제 3 장 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진과정과 제도적 문제점

기초자치단체		
전남 곡성군	곡성군전남남북교류협의회지원조례	2003. 7. 18
전남 영광군	영광군남북교류협력조례	2003. 7. 24
전남 구례군	구례군전남남북교류협의회지원에관한조례	2003. 7. 28
전남 보성군	보성군전남남북교류협의회지원조례	2003. 8. 5
서울시 강동구	서울특별시강동구남북교류협력진흥기금 조례	2003. 8. 6 2010. 4. 28(폐지)
전남 무안군	무안군 전남 남북교류협의회 지원 조례	2003. 9. 22
전남 신안군	신안군전남남북교류협의회지원에관한조례	2003. 9. 27
전남 강진군	강진군전남남북교류협의회지원조례	2003. 10. 18
전남 여수시	여수시 전남남북교류협의회지원에관한조례	2003. 10. 20
전남 장흥군	장흥군남북교류 · 협력조례	2003. 11. 3
전남 진도군	진도군전남남북교류협력사업지원등에관 한조례	2003. 11. 4
전남 순천시	순천시전남남북교류협의회지원에 관한 조례	2003. 11. 21
전남 함평군	함평군남북교류협력조례	2003. 12. 15
전남 완도군	완도군남북교류협력사업지원등에관한조례	2003. 12. 22
경기도 파주시	파주시 남북교류협력 조례 파주시 남북교류협력조례시행규칙	2004. 1. 10
전남 담양군	담양군전남남북교류협의회지원조례	2004. 1. 10
경기도 고양시	고양시 남북교류협력조례	2004. 4. 1
전남 나주시	나주시 남북교류협력조례	2004. 4. 20
전남 고흥군	고흥군전남남북교류협의회지원조례	2004. 5. 7
충북 제천시	제천시남북교류협력위원회 조례	2007. 9. 28

제 1 절 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진체계

기초자치단체		
전북 전주시	전주시남북교류협력조례	2007. 11. 15
전남 화순군	화순군전남남북교류협의회지원조례 화순군남북교류협력추진위원회설치및운영에 관한조례	2008. 5. 27
경기도 김포시	김포시남북교류협력기금 설치 및 운용 조례	2008. 6. 9
전남 장성군	장성군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례 장성군남북교류협력에 관한 조례	2008. 12. 31 2008. 12. 31
경남 양산시	양산시 남북교류협력 조례	2009. 3. 4
전남 목포시	목포시전남남북교류협의회지원에관한조례 목표시남북교류협력추진위원회설치및운영에 관한 조례	2009. 4. 20
전남 해남군	해남군 남북교류협력추진위원회설치및운영에 관한 조례 해남군전남남북교류협의회지원에관한조례	2009. 11. 27
광주 광산구	광주광산시 광산구 남북교류협력에 관한 조례	2010. 3. 22
경기도 수원시	수원시남북교류협력에 관한 조례	2011. 9. 27
경기도 연천군	연천군남북교류협력에 관한 조례	2012. 3. 23
울산 북구	울산광역시 북구남북교류협력에 관한 조례	2012. 3. 5

지방자치단체들은 스스로 조례나 규칙을 제정하여 남북교류협력사업과 담당부서 등 사업관련 필요사항들을 규정해 놓고 있다. 2011년에 충청남도가 16개의 광역자치단체 중에서 마지막으로 남북교류협력에 관한 조례를 제정하였다.

광역자치단체 이외에도 서울의 강동구, 경기도의 파주시, 강원도의 철원군과 고성군, 충북 제천시, 전라남도 함평군, 해남군, 화순군 등 기초단체들의 경우에도 남북교류협력에 관한 조례를 제정하고 있다.

조례의 내용을 보면 강원도에서 조례를 제정한 이후에 제정된 경기도의 조례가 사실상 다른 지방자치단체의 남북교류협력사업을 위한 조례제정에 표준이 되었다.<sup>32)</sup> 광역자치단체의 남북교류협력에 관한 조례와 규칙의 내용을 보면 대체로 조례의 목적, 남북교류협력사업의 추진조직으로서 남북교류협력위원회의 구성 및 기능, 사업을 추진하기 위해 필요한 재정으로서의 남북교류협력기금에 관한 사항 등을 규정해 놓고 있다. 즉, 기본적으로 조례의 내용은 비슷하다. 경기도의 남북협력조례가 다른 지역 조례의 기본예가 되고 있다.<sup>33)</sup> 각 조례들은 목적, 그리고 남북교류협력운영위원회와 기금 등에 관한 내용을 담고 있다.

대표적으로 ‘경기도 남북교류협력 증진을 위한 조례’의 주요 내용은 다음과 같다. 제1조는 “정부의 남북교류협력 및 통일정책을 경기도의 차원에서 뒷받침하고, 실질적 증진을 위한 방안을 마련하여 관련 사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로”한다는 것을 밝히고 있다. 제2조에서부터 제6조는 기금조성에 관한 규정을 두고 있으며, 제7조와 제9조는 경기도 남북교류협력위원회에 관한 규정을 두고 있다.

강원도의 경우에 기금에 관한 조례를 따로 두고 있는 것과 비교해서 경기도의 경우에는 ‘경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례’에 기금과 남북교류협력위원회에 관한 내용을 함께 담고 있다. 다른 지역의 조례들 또한 대체로 이와 비슷한 내용을 담고 있다.

이러한 조례를 바탕으로 하여 지방자치단체는 주민들 및 지자체 내 NGO 등의 민간단체의 의견을 수렴하여 남북교류협력사업의 사업계획을

---

32) 위의 백서, 193면.

33) 최대석 이외 3인 백서, 69면.

수립하고 조례에 근거한 남북교류협력위원회의 심의를 거쳐서 정책을 수립한 후 도의회에 보고하여 승인을 얻는 내부절차를 거치게 된다.

### III. 재정제도

각 지방자치단체는 중앙정부의 특별한 재정적 지원 없이 스스로 남북교류협력사업의 재원을 마련하고 있다. 즉, 지방자치단체들은 스스로 남북교류협력기금을 조례에 의해서 조성하고 있다.

남북교류협력사업의 재정제도로서 일반예산을 직접적으로 사용하지 않고 기금을 적립하여 사업의 재원으로 활용하고 있다. 일반예산이 국가 고유의 일반적인 재정활동을 위한 계획이라는 점에서 특정목적을 위해 특정자금을 운용하는 기금과 구별된다.

기금의 사용은 다음과 같은 장점이 있기 때문이다. 기금은 일반예산에 비해서 다년도의 계획에 유용하다. 즉, 일반예산은 단년도의 계획인데 비해서 기금은 여러 해 동안 사용이 가능하다.<sup>34)</sup> 또한 예산이 의회의 심의와 결산이라는 복잡하고 어려운 행정절차를 거쳐야 하는데 비해서 상대적으로 기금은 신축적이고 유연한 사업추진을 가능하게 한다.

지방자치단체들의 기금조성은 2008년을 기준으로 709억원에 이르고 있다. 다만 서울, 인천, 경기도, 강원도 등을 제외한 다른 지역의 경우에는 기금이 없거나 그 액수가 상대적으로 적다는 점에서 남북교류사업재정의 지역편차가 존재한다. 물론 각 지역마다 재정자립도가 다르고 남북교류사업을 실시하는 동기가 다르기 때문에 일률적으로 기금조성을 필요로 하는 것은 아니지만 활발한 사업을 실시하면서 상대적으로 적은 재정을 갖고 있는 지방자치단체의 경우에 최소한의 지속 가능한 사업을 위해서는 재원확보가 반드시 필요하다고 할 수 있다.

---

34) 위의 백서, 194면.

이 점에서 중앙정부차원에서는 정부의 특별교부금 중 일부의 사용이나 중앙정부의 남북협력기금의 활용이 필요하다고 볼 수 있다. 특히 지방자치단체 사이의 재정적 차이가 존재한다는 점에서 일정기간 동안은 중앙정부의 지원이 더욱 요청된다. 물론 남북교류사업도 지방자치단체의 재정적 여건이 허락하는 한도에서 이루어져야 하는 것이 원칙이지만 최소한의 인도적 지원에는 모든 지방자치단체들이 참가하게 하는 것 또한 통일에 관한 지방자치단체의 책무를 고려한 정책이라고 생각할 수 있다.

지방자치단체 차원에서는 기금의 안정성을 위해서 지방재정 중 일정 부분, 가령 통일관련 예산 중 불용액등을 자동적으로 기금에 적립하는 방식을 고려해 볼 수 있다.

또한 조례로 규정된 지방자치단체의 남북협력기금등의 재원조성을 지원하기 위해서 개인이나 기업의 기금 출연시 종합소득세 등의 세제 감면 혜택을 주는 것도 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

〈표－5 지방자치단체별 남북협력기금 조성 비율(2008. 12. 31 기준)<sup>35)</sup>

시 · 도별	조성액	비 고
주요 지자체 (4개)	서울특별시	200억 원
	인천광역시	85억 원
	경기도	227억 원
	강원도	110억 원
	소 계	622억 원 87.7%
기타 지자체 (7개)	부산광역시	20억 원
	광주광역시	10억 원
	충청북도	3억 원

35) 김상수, 석사학위 논문에서 인용, 61면.

## 제 1 절 지방자치단체의 남북교류협력사업의 추진체계

시 · 도별	조성액	비 고
전라북도 전라남도 경상남도 제주도	11억 원	
	5억 원	
	30억 원	
	8억 원	
	소 계	87억 원 12.3%
합 계	709억 원	100%

기금의 적립은 매년 지방자치단체에 재정적 상황에 따라서 변동하고 있으며 기금의 사용 또한 일정하지 않다.

대표적으로 ‘경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례’를 보면 기금에 관한 기본적 내용은 다음과 같다.

위 조례의 제2조부터 제4조는 기금에 관해서 규정되어 있다. ‘경기도 남북교류협력기금’의 설치 · 운용을 위한 권한을 부여하고 있다. 동 조례 제2항에 따르면 기금은 도의 출연금, 기금의 운용수익금, 그 밖의 수입금으로 구성하도록 규정하고 있다. 사실상 도의 출연금이 기금의 대표적인 재원이 된다. 경기도는 위의 조례 제3조에서 기금의 용도로서 다음 각 호의 사항들을 예시하고 있다.

1. 도내 기관 · 단체의 인도적 지원 및 문화 · 학술 · 체육 · 경제 분야의 등 남북교류협력 사업에 필요한 자금의 지원
2. 기금의 조성 · 운영 및 관리를 위한 경비의 지출
3. 남북 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원
4. 남북교류협력 및 통일정책을 증진하기 위하여 개최하는 구제 또는 국내회의와 학술 연구에 관한 사업의 추진
5. 재해 · 재난에 관한 사업의 지원
6. 그 밖에 도지사가 회의에 부쳐 남북교류협력위원회에서 의결한 사업의 추진 및 지원

등이 기금의 사용용도로 규정되어 있다. 이러한 기금의 사용용도가 당연히 대표적인 지방자치단체의 남북교류사업 내용이 된다. 충청북도의 경우에는 조례의 명칭에서부터 ‘충청북도남북농업교류협력에 관한 조례’로 규정하여 기금의 사용용도 및 남북교류협력사업의 내용을 농업에 한정하고 있다. 다른 지역의 경우에는 거의 경기도와 유사한 내용을 담고 있다.

지방자치단체의 남북교류협력사업은 대부분 지방자치단체가 스스로 출연하였거나 주민들로부터 모금한 기금의 사용에 의존하고 있다. 즉, 현재 지방자치단체의 경우 남북협력기금을 사용한 예는 거의 없다. 또한 강원도의 고성군, 철원군, 충청북도의 제천시 등 소수 기초지방자치단체들은 독자적인 기금을 보유하고 있다.

## 제 2 절 제도적 문제점

첫째, 제도적 차원에서 남북교류협력사업에서 지방자치단체의 주체성이 불확실하다. 즉, 지방자치단체의 남북교류사업에 대한 독자성이 인정되어어야 할 것이다.

기본적으로 지방자치단체의 남북교류협력사업은 외교업무가 아니기 때문에 반드시 중앙정부가 독점할 사항은 아니라고 할 수 있다. ‘남북 관계 발전에 관한 법률’은 제3조에서 남한과 북한의 관계를 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 관정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로 규정하고 있으며, 남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 보고 있다.

그럼에도 불구하고 현재에도 여전히 지방자치단체의 남북교류사업의 독자성은 앞서 본 바와 같이 통일부의 지침과 정책판단에 의해서 부정되고 있다.

2009년 9월 11일에 개정된 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한규정’에서 사업자 지정제도가 여전히 규정되어 있고 통일부의

정책적 판단에 의해서 지방자치단체의 독자적인 교류사업은 개별적인 판단되고 있으며 원칙적으로는 독자적인 차원에서는 승인을 받지 못한 체 제한되고 있다.

이런 연관에서 대표적인 민간단체인 우리민족서로돕기운동본부가 여러 지방자치단체의 사업에 중복하여 참여하는 현상을 낳고 있다.<sup>36)</sup> 민간단체에 비해서 지방자치단체에 대한 북한의 거부감 또는 정치적 부담을 덜 할 수 있다는 점에서 이러한 정책적 입장을 수긍할 수도 있지만 사실상 민간단체는 이름만 제공하고 실질적인 재원이나 사업의 추진은 지방자치단체가 수행하는 등 기형적으로 사업이 진행되는 경우도 있다는 점에서 지방자치단체의 사업독자성을 인정할 필요가 있을 것이다. 따라서 지방자치단체가 독자적으로 사업을 추진하는 것을 인정할 필요가 있다.

모든 사업에서 지방자치단체의 독자성을 인정하는 것이 문제가 있다면 일정한 예산규모 이하의 사업에서부터 점차적으로 사업을 확대해 보는 것도 대안이 될 수 있을 것이다.

둘째, 지방자치단체의 경우에 남북교류협력사업을 진행하기 위하여 중앙정부의 지원이 필요하다. 특히 전문인력과 재정을 확보해야 할 것이다.

전문인력의 경우에도 지방자치단체의 경우에는 북한과의 협상 등에 있어서 전문인력이 부족한 형편이다. 이를 뒷받침할 중앙정부의 지원이 절실하다. 이에 대해서는 지방자치단체 스스로 남북협력사업관련 전문부서를 설치할 것과 통일부와의 교류가 필요하다는 정책적 제안들이 나오고 있다.

재정적 측면에서 지방자치단체는 스스로 남북교류기금을 마련하거나 지방자치단체의 일반예산을 배정하기도 한다. 그러나 이러한 지방자치단체의 재정부담은 한계를 갖고 있다.

---

36) 김영윤, 앞의 글, 55면.

경기도의 경우에 기금을 예치하고 그 이자를 기반으로 사업비를 지출하는 방식으로 운영하려 하였으나 현재 원금을 사용하고 있고, 도의 일반예산에서 출연하여 기금을 보충하고 있다. 재정규모가 비교적 큰 경기도 이외의 지역에서는 이보다 더 열악한 실정에 놓여 있다고 볼 수 있다.

따라서 중앙정부의 재정지원 프로그램이 마련되어야 할 것이다. 중앙정부의 남북협력기금을 활용하는 방안이 적극 고려될 필요가 있다. 지방자치단체의 기금과 함께 매칭펀드의 형식으로 사용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 그리고 재원이 부족한 일부 지방자치단체에 관해서는 특별교부세를 통하여 출연금을 확충하거나 남북관련 사업투자에 부과되는 지방세의 일부를 기금으로 다시 적립하는 방안 등이 제시되고 있다.<sup>37)</sup>

셋째, 종합적으로 지방자치단체가 중앙정부와 협의하고 지방자치단체 사이의 정보와 사업방식을 공유할 수 있는 협의체가 필요하다. 2006년 10월에 구성되어 운영 중인 ‘지방자치단체 남북교류실무 협의회’가 이러한 역할을 할 것으로 기대되었으나 이 단체는 실질적인 권한이 없는 임의 협의체로서 중앙정부와 지방정부간의 간담회 수준을 벗어나지 못하다는 지적이 있다.<sup>38)</sup> 2008년 이전에는 2회씩 추진하던 모임도 2008년부터는 1회에 그치고 있다. 또한 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 정책네트워크도 활성화 될 필요가 있음은 물론이다. 이러한 상호협조와 공유는 지방자치단체의 북한과의 교류협력의 전문성이 제고할 수 있는 방안이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 네트워크 형성이 활발하지 못하다는 점에서 중앙정부 내지 제도화의 필요성이 제기된다.

넷째, 지방자치단체 스스로도 주민들의 지속적인 참여와 지지를 얻을 수 있는 제도적 방안들이 조례에서 마련되어야 할 것이다. 특히

---

37) 위의 글, 같은 면.

38) 김상수, 앞의 석사논문, 65면.

남북교류협력사업의 중요성 및 정치성을 고려한다면 자칫 남북교류협력사업이 이른바 ‘대북퍼주기식’ 사업이 되어 남남갈등을 유발하지 않고 지속적인 사업이 될 수 있도록 주민들의 동의하에서 사업이 진행되고 사업의 내용이 공개되고 투명하게 진행되도록 제도적 보완이 필요하다. 특히 의회와의 관계가 긴밀할 수 있도록 남북교류사업의 진행에는 필수적으로 공청회나 의회의 참여가 제도적으로 보장될 필요가 있다.

## 제 4 장 지방자치단체의 남북교류협력 사업법제의 개선방향

### 제 1 절 남북교류사업 관련 법률의 제정과 개정

#### I. 남북관계에 관한 법률에서 지방자치단체의 법적 지위

남북교류협력사업은 ‘남북교류협력에 관한 법률’, ‘남북협력기금법’, 그리고 ‘남북관계발전에 관한 법률’ 등을 법적 근거로 운영되고 있다. 지방자치단체의 남북교류사업도 이들 법률과 그 시행령에 의한 규율을 받고 있다. 지방자치단체의 남북교류협력사업을 따로 규정하는 법률은 없다.

그런데 위의 법률들에서 지방자치단체의 역할과 책임은 확실하게 규정되지 못하고 있는 실정이다. 지방자치단체의 남북교류사업은 자체 법규라 할 수 있는 조례에 규정되어 있다. 현재 16개의 모든 광역 지방자치단체들은 남북교류협력에 관한 조례와 규칙을 제정하여 시행하고 있다.

따라서 지방자치단체의 남북교류협력사업에 관한 법적 근거와 제도적 보완방법은 법률과 조례로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 방법은 기존의 남북교류관련 법률을 개정하거나 새로운 법률을 제정하여 지방자치단체의 권한을 부여하는 방법이 있을 수 있다. 두 번째 방법은 조례의 한계를 여전히 지니지만 각 광역지방자치단체마다 제정되어 있는 조례의 내용을 개정하여 보다 충실한 남북교류사업을 실시하도록 하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

## II. ‘남북관계 발전에 관한 법률’ 개정방안

### 1. 지방자치단체의 사업 주체성 명문화

남북교류협력사업의 기본법은 ‘남북관계 발전에 관한 법률’이라 할 수 있다. 이 법에 지방자치단체가 교류협력사업의 주체성임을 확인하고 지원을 할 수 있는 근거규정을 둘 필요가 있다. 현재 남북관계를 규정하는 법률에서는 지방자치단체의 주체성을 명확하게 규정하지 못하고 있다.

‘남북관계 발전에 관한 법률’은 2005년에 제정되어 2006년부터 발효되었다. 이 법은 앞으로 체결될 여러 남북한간의 합의서에 법적 실효성을 부여 해서 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하기 위한 내용을 담고 있다.

현재 ‘남북관계 발전에 관한 법률’에는 지방자치단체에 관해서 제8조에 일부 내용이 있다. 제8조 제2항은 “정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.”고만 규정되어 있다. 이 규정은 지방자치단체가 남북교류협력사업을 사무범위로 할 수 있는 간접적인 근거라 할 수 있다.

그러나 헌법적으로 또는 본질적으로 남북한교류사업은 정부의 책무만이 아닌 지방자치단체 자신의 책무이자 교류협력의 주체가 되어야 한다는 점에서 이를 근거할 직접적인 법규정의 제정이 필요하다. 즉, 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체의 교류협력의 확대 및 발전책무를 법정화하는 조항을 ‘남북관계 발전에 관한 법률’에 신설할 필요가 있다.

### 2. 남북관계발전기본계획에 필수사항으로서 지방자치단체의 남북교류협력사업 포함

남북관계 발전에 관한 법률 제13조는 ‘남북관계발전기본계획’의 수립을 규정하고 있다.<sup>39)</sup> 남북관계발전에 관한 기본계획은 5년마다 수립

---

39) 남북관계 발전에 관한 법률 제13조(남북관계발전기본계획의 수립)

되며, 그 내용으로 남북관계 발전의 기본방향, 한반도 평화증진에 관한 사항, 남한과 북한간 교류·협력에 관한 사항, 그 밖의 남북관계발전에 필요한 사항 등이 반드시 포함하도록 규정하고 있다. 그런데 실제 작성된 제1차 남북관계 발전 기본계획(2008년~2012년)에는 지방자치단체에 관한 내용은 전혀 포함되어 있지 않다고 한다.<sup>40)</sup>

따라서 지방자치단체에서의 남북교류협력의 활성화를 위해서는 제13조 제3항의 필수적인 포함사항에 반드시 지방자치단체의 교류·협력에 관한 사항이 포함되어야 할 것이다. 또한 동법 동조 제4항에서는 통일부장관이 기본계획에 연도별 시행을 위해서 관계중앙행정기관의 장과 상의하도록 규정하고 있다. 마찬가지로 남북관계발전기본계획안에 지방자치단체에 관한 내용이 포함되는 경우에는 그 사안에 관하여 통일부장관이 지방자치단체의 장과도 협의를 하도록 규정할 필요가 있을 것이다.

### 3. 중앙정부와 지방자치단체의 정책협의회 규정 신설

앞서 지적한 바와 같이 지방자치단체의 남북교류협력사업의 활성화를 위해서는 지방자치단체와 중앙정부와의 남북교류협력사업과 관련

---

① 정부는 남북관계발전에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획은 통일부장관이 남북관계발전위원회의 심의를 거쳐 이를 확정한다. 다만, 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻어야 한다.

③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 남북관계 발전의 기본방향

2. 한반도 평화증진에 관한 사항

3. 남한과 북한간 교류·협력에 관한 사항

4. 그 밖에 남북관계발전에 필요한 사항

④ 통일부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하여야 한다.

⑤ 기본계획 및 연도별 시행계획을 수립한 경우 통일부장관은 이를 국회에 보고하여야 한다.

40) 김상수, 앞의 논문, 64면.

하여 통일정책을 함께 협의할 기구를 법정화할 필요가 있다.

즉, 현재의 ‘지방자치단체 남북교류실무협의회’는 임의적 기구에 불과하다고 할 것이다. 통일부와 광역자치단체가 참여하는 위원회를 통일의 기본적인 필요사항들을 규정한 ‘남북관계 발전에 관한 법률’에 신설하는 방안과 구체적인 남북교류협력사업에 관하여 통일부와 광역자치단체가 협의할 수 있도록 하여 위원회 규정을 ‘남북교류협력에 관한 법률’에 신설할 필요가 있다.

가칭하여 ‘정부와 지방자치단체의 정책협의회’를 통해서 지방자치단체의 남북교류협력사업에 관하여 중앙정부와 지방자치단체의 정책을 종합하고 정보 및 재정에서 중앙정부의 지원을 얻게 하여야 한다. 또한 ‘정부와 지방자치단체의 정책협의회’에서는 지방자치단체 상호간의 정보소통 및 사업의 평가를 공유할 필요가 있을 것이다. 중앙정부의 입장에서도 지방자치단체에 관한 지원만이 아니라 각 지방자치단체의 통일관련 정책들을 조정하고 협의를 할 수 있게 하여 효율적인 사업추진이 가능할 제도적 보완을 시도할 수 있을 것이다.

이러한 정책협의회는 지방자치단체의 남북교류사업의 중앙정부의 통일정책과 연계되어 시행될 수 있는 제도적 기반이 되며 지방자치단체의 대북협상 수요를 중앙정부에 전달하며 단일협상창구로서의 기능도 함께 수행할 것으로 기대된다.

### III. ‘남북교류협력에 관한 법률’ 개정방안

#### 1. 사업의 주체성 명확화

‘남북교류협력에 관한 법률’은 남북간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 기여함을 목적으로 제정된 법률이다. 남북관계 발전에 관한 법률에서와

마찬가지로 남북교류협력에 관한 법률에도 지방자치단체에 관한 규정을 명확하게 할 필요성이 있다. 법체계상으로는 기본법인 남북관계 발전에 관한 법률에서 지방자치단체의 사업주체성을 명문화할 경우에는 남북교류협력에 관한 법률에서는 그 내용을 포함할 필요가 없지만 최소한의 사업주체성을 명확하게 하기 위해서는 남북교류협력에 관한 법률에서 우선적으로 지방자치단체의 사업주체성을 명확하게 하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

역사적으로는 ‘남북교류협력에관한법률’ 제정 당시에는 제12조 제1항에서는 남북한 교역당사자에 대한 규정을 통해 자체를 법률상으로 남북교류 주체로 명기해왔다.

〈표 – 6 남북교류협력에관한법률 중 교류주체에 대한 규정 변화〉

남북교류협력에 관한 법률		
제정 1990. 8. 1. 법률 제4239호	제8차 일부개정 2005.5.31 법률 제7539호	제12차 일부개정 2009. 1. 30 법률 제9357호
제12조(교역당사자) 교역(북한과 제3국간에 물품의 중계무역을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 할 수 있는 자는 국가기관·지방자치단체·정부투자기관 또는 대외무역법에 의하여 무역업의 허가를 받은 자(이하 “교역당사자”라 한다)로 하되, 국토통일원장관은 특히 필요하 닥고	제12조(교역당사자 등) 제1항 교역(북한과 제3국간에 물품의 중계무역을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 할 수 있는 자는 국가기관·지방자치단체·정부투자기관·「대외무역법」에 의한 무역을 하는자 또는 통일부장관이 협의회의 의결을 거쳐 필요하다라고 인정하	제12조(남북한 거래의 원칙) 남한과 북한간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.

#### 제 4 장 지방자치단체의 남북교류협력 사업법제의 개선방향

남북교류협력에 관한 법률		
제정 1990. 8. 1. 법률 제4239호	제8차 일부개정 2005.5.31 법률 제7539호	제12차 일부개정 2009. 1. 30 법률 제9357호
인정할 때에는 협의회 의 의결을 거쳐 교역 당사자중 특정한 자를 지정하여 교역을 하게 할 수 있다.	는자(이하 “교역당사 자”라 한다)로 한다. 제2항 남한과 북한 간의 거래는 국가간 의 거래가 아닌 민족 내부의 거래로 본다.	

즉, 1990년 제정당시에는 비록 교역에 한정되어 있지만 지방자치단체가 사업의 주체로 인정받는 법적 근거가 있었다. 그러나 2009년에 위의 내용이 삭제된 이후 현재에 이르고 있다. 보다 포괄적인 범위에서 남북교류협력사업의 주체로서 지방자치단체의 위상을 확보할 근거 규정이 남북교류협력에 관한 법률에도 필요하다.

#### 2. 중앙정부의 지원대상으로서의 지위 확보

남북교류협력에 관한 법률 제24조는 ‘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.’고 규정하고 있다.

앞서 지적한 바와 같이 현재 남북협력기금의 집행률은 매우 저조한 실정이다. 이에 비해서 지방자치단체의 남북교류협력사업은 꾸준히 진행되고 있는 바, 이들 사업에 대한 재정적 뒷받침을 위해서 남북협력기금을 지방자치단체가 사용하는 방법이 폭넓게 마련될 필요가 있다. 이를 위한 법개정이 필요하다.

지방자치단체의 남북교류사업의 활성화를 위해서는 이 규정을 명확히 하여 ‘자 또는 지방자치단체’로 개정할 필요가 있다. 즉, 중앙정부의

지방자치단체에 대한 지원규정을 확실하게 둘 필요가 있다.<sup>41)</sup>

#### IV. 장기과제로서 단행법 제정의 필요성

법률하위단계인 지침으로서 통일부는 2003년 5월에 ‘지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침’을 제정하여 각 지방자치단체에서 추진하는 대북지원, 협력사업 등 대북교류사업을 적법한 절차에 따라 자율적으로 추진하도록 명시하고 있다. 사실상 이 지침이 바로 현재의 지방자치단체의 남북교류사업의 규범적 근거라 할 수 있다. 이 지침은 다음의 내용을 담고 있다.

첫째, 지방자치단체의 남북교류협력사업은 ‘남북교류협력에 관한 법률’ 등 관련 법규 및 절차에 따라 추진된다. 지방자치단체의 대북교류는 사업 초기에서부터 통일부와 협의하여 추진해야 한다. 즉, 대북지원단체 등과 지방자치단체가 함께 사업을 추진하는 시에도 통일부에 별도 접촉승인을 받고 추진해야 한다. 그리고 북한이 대북교류사업 추진단계 등을 통해서 지방자치단체 등과의 교류의사 등을 전달한 경우에도 통일부에 접촉결과를 보고하여야 한다.

둘째, 국가적 규모가 아닌 지방자치단체가 수행하는 대북협상은 지방자치단체가 직접 수행한다. 국가적 규모의 지원이나 의제인 경우에는 지방자치단체는 측면지원을 한다. 통일부는 지방자치단체와 다른 지방자치단체간의 사업을 알선·증개할 수 있다.

셋째, 사업관련 소요재원은 해당 지방자치단체의 자체예산의 범위 안에서 충당하는 것을 원칙으로 한다. 다만 국민들이 공감하고 상호 이익이 되는 인도적 지원에 한해서는 남북협력기금 중 일부 지원이 매칭펀드 방식으로 가능하다. 특히 대북지원사업의 경우는 농수산물 등 지방특산품 위주로 지원하되 현금지원은 불가하다.

---

41) 송인호, 앞의 논문, 222면.

#### 제 4 장 지방자치단체의 남북교류협력 사업법제의 개선방향

넷째, 지방자치단체 소속 대북사업 담당공무원을 대상으로 남북교류 협력요원 교육프로그램을 운영할 수 있다. 교육내용은 기존의 대북교류사업 중 모범사례를 선정하여 실무적으로 편성·운영한다.

다섯째, 대북사업 중 모범적·성공적 사례를 중심으로 지방자치단체 간 상호정보공유를 지원할 수 있도록 한다. 대북정보 등은 통일부 또는 행정안전부에서 제공하는 것으로 한다. 남북협력기금이 지원되는 국가적이고 전국적 규모의 사업으로서 공익성이 인정되는 경우에는 대북업무 전담요원 파견 요청시 인력을 지원할 수 있다.

지방자치단체의 교류협력사업의 발전속도에 따라서 위의 지침에 관한 내용들을 바탕으로 하고 앞서 본 중앙정부와의 관계 및 정책협의회 등을 포함하여 장기적으로는 지방자치단체의 활발한 남북교류협력 사업을 지원할 개별 법률로 제정할 필요성은 없는지 검토될 필요가 있다. 즉, 가칭 ‘지방자치단체의 남북교류협력사업 발전’에 관한 단행법을 제정하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 이러한 단행법 제정은 북한과의 관계 개선 및 지방자치단체의 남북교류활성화에 따른 장기적 과제가 될 것이다.

## 제 2 절 지방자치단체의 조례 개정방향

### I. 남북교류협력사업내용의 구체화

지방자치단체마다 남북교류사업의 동기가 다르고 지역적 여건이 다르기 때문에 각 개별 지방자치단체의 조례는 조금씩 지역적 특성을 반영하고 있다. 다만 지방자치단체의 남북교류협력사업에 관하여 큰 정책적 방향에서는 다음과 같은 내용의 개정이 고려될 필요가 있다.

첫째, 인도적 사업이 아닌 경우에는 각 지역의 특성에 맞는 사업계획이 조례의 구체적인 내용으로 규정될 필요가 있다. 경기도나 강원

도처럼 접경지역인 경우에는 다양한 사업추진이 가능하기 때문에 상대적으로 포괄적인 사업내용이 필요할 것이다. 그런데 다른 지역에서는 특화된 남북교류사업과 기금사용방법이 조례에 구체적으로 제시될 필요가 있다.

이것은 중앙정부 입장에서도 지방자치단체가 유사하거나 중복된 사업으로 경쟁을 하는 경우를 방지하고 조정한다는 차원에서 필요할 것이다. 또한 유사중복사업은 자칫 북한에 과도한 요구에 시달릴 수 있기 때문에 비효율적이라 할 수 있다.

이런 점에 비추어 본다면 현재 충청지역의 경우에 남북교류협력사업분야를 농업분야에 한정하는 등 각 지역특성에 맞는 사업계획을 보다 구체적으로 조례에 규정할 필요가 있다.

둘째, 중앙정부와 지방자치단체 간의 협의회가 필요한 것과 마찬가지로 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 정책협의회를 구성할 필요가 있다. 이는 조례의 체계상 광역지방자치단체의 조례에 규정되어야 할 것이다.

전라남도의 경우에 많은 기초지방자치단체들이 남북교류협력사업에 관한 조례를 두고 있다. 이러한 기초지방자치단체들의 자율성이 담보되면서 동시에 체계적이고 효율적인 사업추진체계를 위한 지방자치단체 차원의 협의체에 관한 조례의 내용이 필요하다.

셋째, 지방자치단체의 사업방향에 있어서 보다 주민참여적인 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 기본적으로 지방의회의 정책적 참여와 함께 남북교류협력사업의 공시 및 사업평가가 기본적으로 공개되어야 할 것이다. 이는 중앙정부에서 보았듯이 남북교류협력사업의 투명성을 보장시킬 수 있는 제도적 장치가 된다.

## II. 기금조례의 정비

각 지방자치단체는 현재 지방자치단체의 기금을 마련하여 남북교류 협력사업의 재원으로 사용하고 있다. 그러나 이러한 재원마련에 있어서 사실상 서울과 경기도와 같이 비교적 지방재정의 규모가 큰 일부 지방자치단체들을 제외한 다른 지방자치단체들의 경우에는 재원마련이 쉽지 않은 것이 현실이다.<sup>42)</sup> 안정적인 사업의 운용을 위해서는 반드시 중앙정부의 남북협력기금의 지원이 필요하다고 볼 수 있다.<sup>43)</sup>

또한 각 지방자치단체는 스스로의 재정고권을 통해서 재원마련에 있어서도 주민의 참여를 열어놓아야 할 것이다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 지방세를 포함한 지방공과금을 부과·징수할 수 있으며, 지방의 자치사무에 대하여 어느 정도의 재정지출을 할지를 스스로 결정할 수 있다. 통일사무도 일종의 지방사무적 성격을 지닌다면 지방재정고권의 범위에 들어갈 수 있을 것이다.

이런 관점에서 현재 각 지방자치단체들은 일정기간 지방자치단체의 지출고권을 통하여 기금을 마련하고 적립하여 남북교류협력사업에 재원으로서 사용하고 있다. 그러나 그 출연금의 규모와 시기는 일정하지 않다는 점에서 기금운용의 안정성은 매우 낮다고 볼 수 있다. 또한 기금의 확충은 기금의 예금이자로 운용하는 경우가 많기 때문에 최근의 저금리 상황에서 기금자체의 확충은 어렵다고 볼 수 있다.

기금의 안정적으로 준비되기 위해서는 지방자치단체가 마련하는 통일기금에 관하여 주민들의 성금을 받게 하는 기부제도가 활용되어야 할 것이다. 또한 기부자를 유인하게 위한 제도적 장치도 마련되어야 할 것이다. 현재 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률에서는 제4조의

---

42) 앞의 최대석 이외 3인 백서, 206면.

43) 같은 의견, 위의 백서, 같은 면.

제2항 제4호의 바에서 ‘남북통일, 평화구축 등 국제교류·협력에 관한 사업’을 위해서 기부금품을 모집할 수 있도록 규정하고 있다.

이와 함께 지방통일기금에 기부하는 주민들을 위해서 지방시설이용에 편의를 제공하는 등의 유인책이 조례로 마련되어야 할 것이다.

그리고 비록 조례사항은 아니지만 기부자에 대해서 지방세 감면규정 등 세제감면규정을 관련 세법에 도입하여 보다 많은 주민이 참여할 수 있게 하는 제도적 장치의 보완이 필요하다.

## 제 5 장 결 론

이 짧은 글에서 지방자치단체가 수행하는 남북교류사업활성화를 위한 법제보완방향에 관해서 정리해 보았다. 독일의 경우에 진정하게 동독과 서독의 지방자치단체 사이의 자매결연사업을 시작으로 교류사업을 진행하는 도중, 급작스런 통일을 맞이하게 되었다. 통일이후 진행된 활발한 지방자치교류사업은 우리에게도 시사하는 바가 적지 않다고 할 수 있다. 독일에서는 지방자치단체 사이의 교류협력사업은 동독주민들이 서독의 민주주의나 지방자치를 배우게 되는 계기가 되었으며, 민족간의 동질성 회복에도 기여하였다고 볼 수 있다.

또한 대만과 중국 사이에서도 가까운 지역사이의 실제적인 이익을 추구하는 경제개발 및 상호교류는 앞으로의 통일을 준비하는 중요한 정책이라 할 수 있다.

우리의 경우에는 진정한 지방자치단체간의 교류와 협력사업은 북한이 민주화되어 지방자치제도가 보완되어야 하는 선결조건의 충족이 여전히 큰 문제로 남아있다는 점에서 앞으로 그 실현이 적지 않은 기간 동안에 이루어지지 않을 것이라 볼 수도 있다. 따라서 지금의 지방자치교류사업은 남한만의 짹사랑에 그칠 가능성이 적지 않다고도 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 남한과 북한의 상호 이익이 되는 사업을 지방자치단체를 중심으로 실시하여 지방자치단체의 보다 많은 주민들이 직접 참가할 기회를 제공할 때 그 의의는 적지 않다고 볼 것이다. 실제로 북한에게 도움이 되는 지원과 교류사업이야말로 통일의 밑거름이 될 것이며 통일의 동기부여가 될 것이다. 따라서 입법자 및 법집행자들에 있어서 지방자치단체를 통일정책의 수단으로 활용하는 법률안은 활용가치가 높을 것으로 제안하는 바이다.

앞으로 통일재원으로 수많은 비용이 필요할 것이지만 지방자치단체의 교류사업으로 인해서 북한지역의 계발과 발전이 계속 이루어진다면

## 제 5 장 결 론

이 또한 통일비용의 절감효과로 이어질 수 있다는 점에서 현재와 같은 남한과 북한 사이의 외교적 동면기에 오히려 지방자치단체의 남북 교류협력사업을 위한 법제와 제도를 보완하는 것이 앞으로의 실질적인 사업을 준비하고 구상할 적기라고 생각한다.

## 참 고 문 헌

김동성, 지방자치단체 남북교류 거번년스 구축방안, 기본연구 2011-14, 경기개발연구원, 2011.

김상수, 남북한 교류협력 활성화를 위한 제도 개선방안 연구 - 지방자치 단체 남북협력사업을 중심으로 -, 대진대학교 법무행정대학원 석사학위 논문, 2009. 12.

김영윤, “지방자치단체의 대북교류 · 협력 : 현황과 과제”, 통일정책 연구 제14권 제1호, 통일연구원, 2005.

김철수, 독일통일의 정치와 헌법, 박영사, 2004.

김충구, 충북 남북교류협력 활성화 방안연구, 기본과제 2010-10. 충북 개발연구원, 2010.

류지성, 다원적 남북교류협력 활성화를 위한 지방자치단체의 역할에 관한 연구, 한국동북아학회, 2005.

송인호, 지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성, 법조 제61권 2호, 법조협회, 2012.

양현모 · 강동완, “지방자치단체의 남북 교류 · 협력사업 평가 및 발전 방안 : 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로”, 통일정책연구 18권 1호, 통일연구원, 2009.

주독 대한민국대사관, 숫자로 본 독일 통일, 주독 대한민국대사관, 1992.

진희관, “이명박 정부의 대북정책과 지자체의 남북교류협력을 위한 새로운 접근”, 분권화시대의 남북협력 세미나 자료집, 경남발전 연구원 · 경남대극동문제연구소 · 한겨레평화연구소, 2011. 10.

제 5 장 결 론

최대석 외3인, 지방자치단체 대북교류 10년 백서, 이화여자대학교  
통일학연구원, 2009. 10.

통일부, 통일백서2009, 통일부, 2009.