

〈논문〉

지방정부에 대한 국제법의 규율, 한계 및 대안* - 우리나라의 사례를 중심으로

李在珉**

요약

현재 전 세계적으로 지방정부의 역할은 지속적으로 증대하고 있다. 이러한 현상의 반영으로 각급 지방정부는 다양한 국제화 관련업무를 활발히 추진하고 있다. 특히 최근 각급 지방자치단체가 적극 추진 중인 다양한 국제활동을 목도하고 있는 우리나라에서 이러한 새로운 추세는 주목할 만하다. 동시에 지방정부의 역할 확대와 국제사회로의 진출은 아울러 새로운 과제를 우리에게 제시하고 있다. 특히 강력한 중앙정부를 전제로 하여 발전하여 온 기존의 국제법 규범은 지방정부는 특별한 고려대상으로 삼지 않는 입장을 그간 견지하여 왔고 중앙정부만이 국제법상 모든 권리와 의무의 주체가 된다는 시각에 터 잡고 있다. 지방정부의 적극적인 등장과 국제사회에서 이들의 역할 강화는 이제 일부 영역에서는 이러한 기존의 규범이 현실과 부조화를 보이는 상황도 확인되고 있다. 이러한 문제점을 해소하거나 경감하기 위하여 최소한 현재 규범의 기본틀 내에서도 다양한 방안을 모색할 수 있을 것이다. 이러한 구조적인 문제를 단시일에 해결할 수는 없을 것이나 일단 이러한 문제의식을 갖고 앞으로 국제법이 어떠한 방향으로 발전하여 나가야 하는지에 대한 의미있는 논의의 시작하는 것이 필요한 시점이다.

주제어: 중앙정부, 지방정부, 국가책임, 조약법, 지방자치단체, 국제화

* 이 글은 필자가 2014년 11월 11일 서울대학교 법학전문대학원에서 개최된 Silva Forum 에서 <지자체의 국제화, 국제법의 지방화>라는 제목으로 발표한 내용을 논문으로 정리한 것임을 밝혀 둡니다. 또한 이 논문은 서울대학교 법학발전재단 출연 법학연구소 기금의 2016학년도 학술연구비 지원을 받아 작성된 것임을 밝혀 둡니다. 이 논문에 대하여 중요한 지적과 코멘트를 하여 주신 익명의 심사위원 선생님들께 지면을 통하여 감사드립니다.

** 서울대학교 법과대학/법학대학원 교수.

I. 들어가는 말

국제법은 기본적으로 ‘국가간의 관계’를 규율한다. 그리고 이 법 규범은 국가의 모든 기관과 조직에 대하여 동일하게 적용된다. 따라서 정부기관인 한 그 적용대상이 중앙정부(central government)인지 또는 지방정부(local government)인지 구별 없이 동일한 규범이 동일하게 적용된다.¹⁾ 이와 같이 국제법은 기본적으로 적용대상인 “국가”를 단일의 주체로 간주하여 규율하고 이를 통해 그 내부에 포함된 모든 하위 기제와 조직을 규율하는 방식을 채택하고 있다. 즉, 해당 국가 내부적으로 어떠한 방식으로 권한과 책임을 배분하는지에 대하여는 고려하지 않는다. 어떻게 보면 간단하고 기계적인 취급이다.

그런데 이러한 획일적 취급이 반드시 현실에 부합하지 않는 측면이 점차 대두하고 있다. 바로 지방정부의 취급 문제이다. 오늘날 여러 국가의 지방정부는 다양한 영역에서 독자적인 권한을 행사하는 경우가 적지 않다. 구성국들이 헌법상 상당한 자치권을 보유하고 있는 연방국가는 물론이고 여타 국가들의 지방정부도 여러 부분에서 독자적인 권한을 부여받고 또 행사하고 있다. 어떻게 보면 전 세계적인 측면에서 풀뿌리 민주주의와 지방자치제도의 지속적인 확산과 정착의 결과라고 볼 수 있을 것이다.²⁾ 이에 따라 적지 않은 영역에서 실제 권한은 지방정부가 행사하

1) 국제법에서는 중앙정부(central government)와 지방정부(local government)라는 용어가 일반적으로 사용되고 있다. 따라서 이 글에서는 중앙정부와 대비되는 일반적인 의미의 논의를 전개함에 있어서는 “지방정부(local government)”라는 용어를 사용하며, 우리나라의 구체적인 경우를 설명함에 있어서는 “지방자치단체”라는 용어를 각각 사용한다. 이 글의 목적상 양자의 차이는 없으며 단지 우리 법령상 용어를 구체적으로 사용하고자 하는 의도임을 밝혀 둔다. 예를 들어 한미 자유무역협정(Free Trade Agreement between the Republic of Korea and the United States of America) 제11.12조 1항 가호 3)에 첨부된 각주 8은 “대한민국의 경우, ‘지방정부’라 함은 지방자치법에 정의된 지방정부를 말한다.”(“For Korea, local level of government means a local government as defined in the *Local Autonomy Act.*”)고 규정하고 있다. 이에 대하여 우리 “지방자치법” 제2조는 다음과 같이 “지방자치단체”를 규정하고 있다.

제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.

1. 특별시, 광역시, 도, 특별자치도
2. 시, 군, 구

상기 두 가지 종류의 지방자치단체 중 특별시, 광역시, 도(道)는 광역자치단체, 그리고 시, 군, 구는 기초자치단체로 일반적으로 불리고 있다. 정종섭, **헌법학원론**, 제10판(박영사, 2015), p. 996 참조.

2) 조현주·박헌우·정현주, “한국지방정부의 공적개발원조(ODA) 결정요인에 대한 실증 분석: 지방의 세계화 수준을 중심으로”, **지방행정연구**, 제29권 제1호(2015. 3), pp. 269-270;

고 중앙정부는 대외적으로 이를 대표하는 역할만을 담당하는 경우도 자주 목도되고 있다.

기본적으로 국가 단일체의 원칙을 견지하고 있는 기존의 국제법 규범을 이러한 최근의 현실에 대입하면 여러 가지 복잡한 상황이 발생한다. 각국 내부적으로 지방정부가 여러 활동을 수행하고 이에 대한 헌법적 근거도 확고하며 때로는 확대되고 있으나 이들의 행위에 대한 국제법상 파급효과 내지 책임은 오로지 중앙정부로 귀결된다는 것이다.³⁾ 어떻게 보면 실제 행위의 주체와 그 책임의 주체가 국제법 적용이라는 측면에서 서로 괴리를 보이고 있다.

이러한 문제는 우리나라에 대해서도 동일하게 발현되고 있다. 우리나라의 각급 지방정부(이하 우리나라의 경우에 대하여는 지방자치법 규정을 따라 “지방자치단체”란 명칭을 사용)의 역할이 여러 측면에서 급속히 확대되고 있고, 이로 인하여 다양한 파급효과가 발생하고 있다. 이러한 상황이 초래하는 행정적 및 재정적 측면의 파급효과는 최근 상세히 검토되고 있으나 이로 인한 국제법적 측면에서의 검토는 거의 진행되지 않았다. 여전히 국내행정 운용의 시각에서 국제법은 잘 보이지 않는 영역이며 반대로 국제법의 시각에서도 지방정부는 보이지 않는 존재로 의제되어 왔기 때문이다.⁴⁾ 이 글에서는 우리나라의 사례를 중심으로 이러한 국제법적 측면에서의 파급효과를 살펴보고, 기존의 국제법 원칙과 급격한 변화를 거치고 있는 지방행정의 현실간 괴리에서 발생하는 긴장관계를 해소하여 나가기 위한 방안을 살펴보고자 한다. 이러한 긴장관계가 한편으로는 국제법의 기본원칙, 그리고 다른 한편으로는 지방정부의 국제화 활동 증대라는 구조적 문제에서 출발하는 만큼 둘 중 하나에 대한 기본적 변경이 전제되지 않은 이상 본질적인 문제해결은 곤란할 것이다. 그러나 이러한 기본적 변경을 전제하지 않더라도 최소한 현재의

김대욱·류영아, **전라북도 국제교류협력 추진방향 마련에 관한 연구**, 한국지방행정연구원 정책연구, 2014-41호(2014. 12), p. 41 각각 참조.

3) 특정 국가의 헌법 규정이 지방정부와 중앙정부의 권한을 어떻게 분배하고 있는지 여부는 해당 국가의 국가책임 성립여부에 영향을 미치지 아니 한다. 가령 *Estate of Hyacinth Pellat (France/Mexico)*, *Reports of International Arbitral Awards (R.I.A.A.)*, Vol. V (1929), p. 536 (“The principle of the international responsibility ... of a federal State for all the acts of its separate States which give rise to claims by foreign States.” “[such responsibility] ... cannot be denied, not even in cases where the federal Constitution denies the central Government the right of control over the separate States or the right to require them to comply, in their conduct, with the rules of international law.”) 참조.

4) Gerald E. Frug & David J. Barron, “International Local Government Law”, *Urban Lawyer*, Vol. 38, No. 1 (Winter 2006), pp. 14-15, 18 참조.

기본틀 내에서 지금 제기되는 문제들을 해결하거나 또는 부작용을 경감시킬 수 있는 현실적인 대안은 모색하여 볼 수 있을 것이다. 이 글은 이를 염두에 두고 우리나라의 사례를 중심으로 구체적인 문제를 살펴보고 현재의 기본틀 내에서 현실적인 대안을 모색하여 보고자 한다.

II. 지방정부의 국제화 추세와 국제활동의 증가

지방정부의 급격한 국제화와 활발한 국제활동은 현재 세계적인 추세이다.⁵⁾ 이러한 추세는 다른 한편으로 적지 않은 국제법 적용문제와 위반여부 그리고 이와 관련한 분쟁이 실제 지방정부 단계에서 발생하고 있다는 것을 시사하고 있다.⁶⁾ 사실 일부 영역 - 국방, 외교, 출입국, 수출입 문제 등 - 을 제외하고 특정 국가 영역 내에 위치하는 자연인과 법인에 직접적인 영향을 초래하는 대부분의 사항들은 이미

5) Emily Chiang, “Think Locally, Act Globally?: Dormant Federal Common Law Preemption of State and Local Activities Affecting Foreign Affairs”, *Syracuse Law Review*, Vol. 53 (2003), pp. 924-925; Peter J. Spiro, *Globalization and the (Foreign Affairs) Constitution*, *Ohio State Law Journal*, Vol. 63 (2002), pp. 667-671; Antonio Papisca, “International Law and Human Rights as a Legal Basis for the International Involvement of Local Governments”, in A. Musch et al. (eds), *City Diplomacy: The role of Local Governments in Conflict-Prevention, Peace-Building, Post-Conflict Reconstruction* (The Hague, 2008), pp. 34-36; 김재근·서인식, “지방자치단체 국제교류의 구조적 특성 분석”, **지방행정연구**, 제26권 제3호(2012. 9), pp. 410-411; 서보진, “지방자치단체의 국제적 합의와 국제협력”, **경상대학교 법학연구**, 제14권 제1호(2006); 안영훈, “국제기구와의 협력을 통한 지방의 국제화”, **지방의 국제화** (지방자치단체교류국제화재단 5주년 기념논문집)(1997. 9), p. 190; 김지희, “서유럽의 지방 외교: 영국·프랑스 지자체의 국제협력현황과 대응전략”, **비교민주주의연구**, 제4권 제2호(2008), pp. 87-107 각각 참조.

6) 예를 들어 아래의 논문들은 전체적으로 중앙정부와 지방정부간의 입장 대립과 이견을 다루고 있다. Edward T. Hayes, “Changing Notions of Sovereignty and Federalism in the International Economic System: A Reassessment of WTO Regulation of Federal States and the Regional and Local Governments Within Their Territories”, *North Western Journal of International Law and Business*, Vol. 25 (2004); Hal S. Shapiro, “Is There a Role for Sub-Federal Governments in International Trade Policy Formation?”, *Jus Gentium*, Vol. 9 (2003); Peter L. Fitzgerald, “Massachusetts, Burma, and the World Trade Organization: A Commentary on Blacklisting, Federalism, and Internet Advocacy in the Global Trading Era”, *Cornell International Law Journal*, Vol. 34 (2001); Robert Stumberg, “Sovereignty by Subtraction: The Multilateral Agreement on Investment”, *Cornell International Law Journal*, Vol. 31 (2001).

상당부분 해당 지방정부의 관할권에 속하는 경우가 적지 않다.⁷⁾

우리 지방자치단체의 국제화 추세와 국제활동은 어떠한가? 지방자치단체의 국제화 움직임은 최근 우리나라의 지방행정의 성격을 규명하는 주요한 명제 중 하나이다. 국제활동에 관한 한 우리 지방자치단체 역시 광범위한 권한을 보유하고 있고,⁸⁾ 이에 따라 이들의 국제활동은 질적·양적 측면에서 괄목할 만한 증가추세를 보이고 있다.⁹⁾ 여러 지방자치단체는 독자적으로 외국기관과 국제적 성격의 문서에 합의·서명하거나, 외국인과 외국기업에 중요한 영향을 초래하는 조례를 제·개정하거나, 다양한 성격의 국제행사를 개최하기도 한다.¹⁰⁾ 이들 중 일부 사업은 그 성격상 지방자치단체의 관할권 범위를 넘어서거나 또는 중앙정부 차원에서 진행되는 것이 적절할 것으로 일견 판단되는 경우도 적지 않다.¹¹⁾ 예를 들어 지방자치단체들은

7) John O. Haley, "Competition Policy for East Asia", *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 3 (2004), p. 281 참조.

8) 헌법학적 관점에서 지방자치제도란 기본적으로 국가의 업무를 지방 단위로 분장하여 "중앙정부의 간섭을 배제하고 수행하는 국가작용"을 말하는 것으로 설명하고 있다. 정종섭, *supra* note 1, p. 990 참조. 이는 지방자치단체의 독자적 행정작용의 성격을 강조하는 입장이라고 하겠다.

9) 김재근·서인식, *supra* note 5, pp. 415-417 참조.

10) 우리 지방자치법은 각급 지방단체가 스스로의 판단으로 국제교류에 나서는 것을 원칙적으로 허용하는 듯한 입장을 취하고 있다. 먼저 우리 지방자치법 제39조 제1항 제10호는 지방의회의 의결사항 중 하나로 "외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항"을 규정하고 있다. 나아가 동법 시행령 제37조는 "법 제39조 제1항 제10호에서 '교류협력'이란 외국 지방자치단체와의 자매결연 체결이나 국제행사의 유치·개최 등을 말한다"고 규정하고 있다. 여기서 지방자치단체의 "교류협력"은 자매결연과 국제행사 개최가 대표적이겠으나 이에 국한되지 않고 여타 국제활동도 포함된다는 취지로 해석될 수 있을 것이다. 한편 「외교부와 그 소속기관 직제」(대통령령 제25751호, 2013. 9. 26. 개정) 제28조에서는 문화외교국에 관한 규정을 두며 동조 제3항 문화외교국장의 업무분장 사항 중 하나로 "지방자치단체의 국제교류에 대한 지원"을 규정하고 있다. 또한 동 대통령령 제31조에서는 양자경제외교국의 업무를 제시하며 이에 "기업 및 지방자치단체의 해외시장 개척활동 지원에 관한 사항"이 포함되는 것으로 규정하고 있다. 이들 제반 법령들을 종합적으로 이해하면 중앙정부차원에서도 이러한 지방자치단체의 교류사업을 원칙적으로 지원하도록 요청하고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.

11) 우리 지방자치단체 국제활동의 최근 사례 중 중앙정부 차원에서 진행되는 것으로 오해를 초래할 수 있거나 또는 중앙정부 차원에서 진행되는 것이 적절할 것으로 일견 판단되는 것으로는 (1) 2014년 10월 6일, 박원순 시장과 Etienne Schneider 룩셈부르크 부총리 겸 경제부 장관이 서울에서 "서울시-룩셈부르크 간 경제협력에 관한 양해각서"를 체결한 경우, (2) 2014년 10월 19일, 서울시가 동북아 금융허브로 도약하기 위한 조례 제정을 추진하고, 여의도 금융중심지 내 창업하는 외국 금융사에 보조금 지원을 약속한 경우, (3) 그리고 2014년 9월 23일, 미국 뉴욕에서 개최된 "파이낸셜 허브 서울 컨퍼런스"에서 서울시가 미국 투자자들에게 한국 중앙정부(금융위, 금감원) 차원의 금융규제 완화 및

국제교류사업을 추진하는 과정에서 중앙정부에 대하여 자신들의 요구를 제시하거나 중앙정부와 대립각을 세우기도 한다.¹²⁾ 때로는 중요한 국가적 과제와 관련되는 국제사업에 독자적으로 참여하기도 한다.¹³⁾ 최종적인 통계가 집계된 2012년 9월 현재 우리나라의 각급 지방자치단체(광역·기초 지방자치단체)는 65개국 947개 도시와 1,183건의 국제교류협정을 체결하였다.¹⁴⁾ 세부적으로 살펴보면 경기도 193건, 서울 152건, 강원도 107건, 전라남도 101건의 순으로 상위권을 차지하고 있고, 협정 상대국 별로는 중국 475건, 일본 172건, 미국 130건, 베트남 39건에 이어 러시아가 37건으로 그 뒤를 따르고 있다.¹⁵⁾ 외국인 투자를 유치하기 위한 지방정부의 노력 역시 부단히 경주되고 있고,¹⁶⁾ 중앙정부와 반드시 완벽하게 조율이 되지 않은 독

유인책 제공계획 등을 집중적으로 홍보한 경우 등을 살펴볼 수 있다. 각각 해당 일자의 서울특별시 보도자료(서울특별시청 웹사이트, http://spp.seoul.go.kr/main/news/news_report.jsp; 2016년 1월 18일 방문) 참조. 이들 업무는 모두 중앙정부 차원의 경제정책과 밀접한 연관성을 갖고 있어 일응 중앙정부의 소관사항에 해당하는 것으로 파악할 수 있다.

- 12) 가령, 이와 관련하여 경기도청 보도자료를 살펴보면 “김문수 지사, 밤낮없는 국제교류로 경기도 경제발전 강행군”(2009년 7월 20일), “경기도, 국제교류기금 공동으로 사용할 것을 외교부에 요구”(2007년 7월 12일), 그리고 “경제·인적교류에 집중해 온 경기도 국제교류에 통일공공외교 전략을 강화해야 한다”(2014년 10월 7일)는 점을 각각 언급하고 있다. 이들 사항들은 중앙정부의 외교업무에 대하여 지방자치단체가 독자적인 목소리를 제시하는 사례로 볼 수 있다. Seth M.M. Stodder & Nicolle Sciarra Rippeon, “State and Local Governments and Immigration Laws”, *Urban Law*, Vol. 41 (2009), p. 338; Malcolm N. Shaw, *International Law* (7th ed., Cambridge University Press, 2014), p. 160; Andrew Byrnes & Hilary Charleswort, “Federalism and the International Legal Order: Recent Developments in Australia”, *American Journal of International Law*, Vol. 79 (1985), p. 623 각각 참조. 중앙정부와 지방정부간 이러한 입장차이는 여러 가지 이유에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 가장 근본적으로는 지방정부의 ‘국제교류’ 개념과 중앙정부 차원의 ‘외교’가 반드시 동일한 목표를 달성하고자 진행되는 것은 아니라는 점에서 찾을 수 있을 것이다. 우양호·이정석, “지방정부 국제교류의 영향 요인에 관한 연구: 도시간 자매결연을 중심으로”, *지방행정연구*, 제24권 제4호(2010), p. 39 참조.
- 13) 우리나라의 사례를 살펴보면 중앙정부가 아닌 지방자치단체가 국제사회에 제공하는 공적개발원조(ODA)도 최근 대폭 증가추세를 보이고 있다. 조현주·박건우·정현주, *supra* note 2, p. 264 참조.
- 14) 김재근·서인식, *supra* note 5, pp. 420-421 참조. 지방자치단체의 국제교류사업은 원래 (구)행정자치부의 승인을 받도록 되어 있었다. 행정자치부 훈령으로 채택된 「국제도시간 자매결연업무 처리규정 제47호」(2000년 3월 27일)가 바로 그러한 승인을 요구하고 있었기 때문이다. 그런데 이 훈령이 2004년 6월 1일자로 폐지되면서 더 이상 중앙정부의 승인이 요구되지는 않는다.
- 15) 안전행정부(現 행정자치부), 지방자치단체 국제교류현황(2013년 9월 3일 발간) 참조.
- 16) 외국인 투자유치는 주요 지방자치단체의 핵심과제가 되었다. 예를 들어 김관용 경북 지사 연합뉴스 인터뷰(2014년 10월 5일자) 참조.

자적인 국제회의 개최가 추진되기도 한다.¹⁷⁾

이러한 지방자치단체의 국제활동은 다양한 국내법령상 근거에 기초하여 이루어지고 있다. 지방자치단체의 국제활동을 그 성격에 따라 크게 ‘국제교류’, ‘국제협력’, ‘국제통상’ 및 ‘지역국제화’로 구분해 본다면,¹⁸⁾ 대체로 다음과 같이 그 국내법상 근거를 찾아볼 수 있다.

구분	국제활동의 성격	법령 근거(대표적 사례)
국제교류	외국 지방정부와 자매결연, 우호교류, 민간교류 등 추진	• 지방자치법 제11조, 제39조 ※ 동법 시행령 제37조, 외교부와 그 소속직제 제28조 및 제31조 참조
국제협력	국제교류보다 심화된 형태로 중앙정부 외교업무와 연관 ¹⁹⁾	• 국제개발협력기본법 제2조
지역경제 활성화	지역기업 수출증대, 역내 수입제한, 해외투자 유치, 해외기업 유치 등 ²⁰⁾	• 외국인투자 촉진법 제14조, 제18조 • 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 제16조, 제20조 등
지역 국제화	지역주민의 국제화 인식 개선, 역내 외국인 거주여건 개선 등을 포함한 국제화 사업 추진 ²¹⁾	• 교육국제화 특구의 지정·운영 및 육성에 관한 법률 제4조, 제8조, 제11조, 제14조, 제15조 • 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 제2조의2, 제4조 등 • 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국 교육기관 설립 운영에 관한 특별법 제14조, 제15조

그렇다면 우리 지방자치단체의 이러한 다양하고 광범위한 국제활동의 원인은 어디에서 찾을 수 있을 것인가? 여러 이유를 찾을 수 있을 것이나 무엇보다 국제화가 지방자치단체의 핵심목표가 되었다는 점이 가장 중요한 영향을 초래하였다. 국제화가 우리나라의 주요한 화두가 되다 보니 국제활동의 성과가 각급 지방자치단체 책임자의 주요 업적 중 하나가 되었고 결국 해당 지방자치단체의 주요과제로 자리매김하게 되었다.²²⁾ 나아가 각급 지방자치단체가 국제화 지수를 올리기 위하

17) 연합뉴스, “유엔 녹색산업회의 내년 울산서 개최”(2015년 9월 7일자) 참조.

18) 김제한 외 6인, 2020 강원도 지방외교의 장기전략 및 대응방안, 강원발전연구원(2007), pp. 4-5 참조.

19) See *ibid.*, p. 4.

20) See *ibid.*, p. 5.

21) *Ibid.*

22) 지방자치단체의 국제협력 담당 인력은 이미 상당한 규모에 이르고 있다. 예를 들어 서울

여 서로 경쟁하는 상황도²³⁾ 이러한 국제활동의 증가에 중요한 기여를 하였다.²⁴⁾ 또한 최근 변화의 조짐이 있기는 하나 그간 중앙정부 입장에서도 지방자치단체의 국제활동을 특별한 검증이나 문제의식 없이 ‘한국의 국제화’라는 큰 틀에서 지원하는 정책을 추진하여 온 것도 이러한 현상에 적지 않게 일조하였다. 외교가 ‘국가 사무’에 해당한다는 이유로 지방자치단체가 중앙정부의 외교업무에 파급효과나 혼선을 초래하는 문제점을 인식하고 이를 규율 내지 제한하는 입장을 취하기보다는 외교부와 그 소속직제 규정의 내용에서 보는 바와 같이 기본적으로 지방자치단체의 국제활동을 ‘지방외교’라는 이름으로 지원하는 입장을 취해왔다. 이러한 상황이 지속되다 보니 때로는 지방자치단체의 활동이 중앙정부의 입장과 조율되지 않아 상호간 이견이 발생하는 경우도 발생하게 되었다.²⁵⁾ 지방자치단체 입장에서는 자신이 추진하거나 또는 자신의 영역 내에서 발생하는 국제활동을 스스로의 권한에

특별시청은 기획조정실 산하에 국제협력담당관을 두고 다시 그 휘하에 국제교류담당관과 해외도시협력담당관을 두는 등 지역별, 기능별 업무 분장을 통해 모두 36명의 담당자를 국제화 사업에만 투입하고 있다. 이는 중앙정부부처의 1개 국에 해당하는 인력으로 적지 않은 규모라고 할 수 있으며 서울시가 국제화 사업에 부여하는 중요성을 간접적으로 짐작할 수 있다. 이들은 국제화 사업만 전담하는 인력이며, 여타 부서에서도 국제화 관련 업무를 동시에 담당한다는 측면을 감안하면(가령 투자유치과 등), 전체적으로 국제화 유관 인력의 수는 상당하다고 볼 수 있다. 이에 관해서는 서울특별시 홈페이지, 서울특별시청 소개, 조직도 참조. 한편, 부산광역시청 역시 문화관광국 산하에 국제협력과를 두고 31명의 인력을 배치하고 있다. 이에 관해서는 부산광역시청 홈페이지, 부산광역시 소개, 조직도 참조. 전라북도의 경우 2014년말 기준으로 대외협력국 산하 국제협력과에 모두 19명의 직원이 국제교류사업을 담당하고 있다. 김대욱·류영아, *supra* note 2, p. 41 참조. 다른 지방자치단체의 상황도 크게 다르지 않을 것으로 보인다.

- 23) 외교통상부 조약과, “조약체결절차법 세미나 주요 토의내용”, **국제법 동향과 실무**, Vol. 3, No. 1 (통권 제7호, 2004), p. 123 참조.
- 24) 장세길, “친선교류에서 지방외교로: 전라북도 사례로 본 지방외교의 형성과 변화”, **사회과학연구**, 제16권 제1호(2008), pp. 487-89; Shaun G. Breslin, “China: Developmental State or Dysfunctional Development?”, *Third World Quarterly*, Vol. 17 (1996), p. 696 각각 참조.
- 25) 1998년 버마 교역 제재조치를 둘러싼 미국 매사추세츠 주정부와 연방정부간의 대립이 대표적이다. 매사추세츠 주정부는 버마에서 쿠데타와 인권탄압 등을 규탄하는 의미로 버마와 교역하는 기업에 대하여 주정부의 계약체결을 제한하는 주법(*An Act Regulating State Contracts with Companies Doing Business with or in Burma (Myanmar)*, 1996 Mass. Acts 239, ch. 130 (codified at Mass. Gen. Laws §§7:22G-7:22M, 40 F (1997)))을 제정하여 주정부기관이 버마와 교역하는 기업으로부터 상품 및 서비스를 구매하는 것을 금지하였다. 이에 대하여 미국 연방대법원은 *Crosby v. National Foreign Trade Council*, 530 U.S. 363 (2000) 판결에서 이 주법이 외교와 대외통상에 관하여 연방정부에 권한을 부여하고 있는 미국 헌법에 위반된다는 판결을 내렸다.

포함되는 것으로 간주하며 이에 대한 중앙정부의 개입을 부당한 간섭으로 파악하고 있기 때문이다.

이러한 입장은 지방자치단체들 스스로 자신들의 국제활동이 초래하는 실제적 합의와 법적 합의를 충분히 인지하지 못하고 있는 데에 기초하고 있다. 이러한 현상은 비단 지방자치단체뿐 아니라 중앙정부 측면에서도 동일하게 목도되고 있다. 국가정책의 대외 발현을 그 핵심으로 하는 외교활동은 통일된 국가입장을 요구하는 경우가 빈번하다는 외교적 측면과 법적 규범이 역내 전 영역에서 동일하게 적용될 것을 요구하는 국제법적 측면을 중앙정부 역시 정확하게 파악하고 있지 못한 것으로 보이기 때문이다. 중앙정부에서도 단지 ‘지방외교’를 계도하고 조정하는 정도의 업무로만 이 문제를 취급하고 있는 것이 그간의 현실이라고 할 수 있겠다.

Ⅲ. 지방정부 국제활동의 문제점

－ 국제법적 합의

이와 같이 우리나라를 비롯한 각국 지방정부가 최근 적극 추진하고 있는 광범위한 국제활동은 다른 한편으로 다양한 문제를 초래하고 있다.²⁶⁾ 이러한 국제활동 내지 국제적 성격을 내포하는 지방정부의 조치가 증가함에 따라 때로는 의도하지 않은 외교적 파장이 초래되는 경우도 발생하고 있다.²⁷⁾ 중앙정부가 수행하는 외교활동에 중요한 영향을 초래하는 사업에 지방정부가 참여하거나 나아가 지방정부 자신이 이러한 사업을 독자적으로 수행하게 되면 이러한 외교적 파장을 불러일으킬 가능성은 더욱 증폭된다.²⁸⁾ 중앙정부와 지방정부의 활동이 상호보완적 성격을

26) 김진아, “우리나라 지방자치단체의 국제교류 현황과 문제점”, 한국지방정부학회 2011년도 추계학술대회논문집(2011), pp. 241-245 참조.

27) 미국 주정부의 정책이 연방정부의 외교정책에 직·간접적 영향을 초래하여 다양한 문제를 초래하는 상황에 대한 문제는 이미 오래 전부터 논의되어 왔다. 이에 관한 문헌으로는 Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1998); Heidi Hobbs, *City Hall Goes Abroad: The Foreign Policy of Local Politics* (Thousand Oaks, CA: Sage, 1994); John M. Kline, *State Government Influence in U.S. International Economic Policy* (Lexington, MA: D.C. Heath, 1983); Jack L. Goldsmith, “Federal Courts, Foreign Affairs, and Federalism”, *Virginia Law Review*, Vol. 83 (1997), p. 1655 각각 참조.

28) 우리 국내법에서도 일부 외교적 활동에 지방자치단체의 참여를 전제하고 있는 조항들이

가는 경우도 있으나,²⁹⁾ 때로는 양자간 긴장관계가 조성되기도 한다. 기본적으로 중앙정부와 지방정부는 동일한 사업에 대하여도 서로 추구하는 기본목표가 상이할 가능성이 높기 때문이다.³⁰⁾

문제는 이러한 국제활동이 단지 외교적 불협화음 차원에서 그치는 것이 아니라 해당 국가가 체결한 조약 및 국제협정에 대한 위반 가능성도 초래한다는 점이다.³¹⁾ 지방정부가 중앙정부의 승인을 얻어 국제활동을 전개하거나 국제적 문서에 합의하는 경우에는 이러한 협정 위반의 가능성은 상당히 줄어들 것이나, 그렇지

발견되고 있다. 가령, 「국제개발협력기본법」은 제2조(정의)에서 다음과 같이 규정하고 있다:

1. “국제개발협력”이란 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지증진을 위하여 협력대상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력을 말한다.
8. “시행기관”이란 국제개발협력과 관련한 사업을 실시하는 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관을 말한다. (밑줄은 필자가 추가. 이하 같다.)

이 조항은 중앙정부의 외교적 과제 중 중요한 항목을 차지하는 국제개발협력사업에 지방자치단체가 적극적으로 참여하는 것을 일단 전제로 하고 있음을 시사하고 있다.

- 29) 한편 일부에서는 지방자치단체가 오히려 적극적으로 외교활동에 참여함으로써 중앙정부의 외교활동을 보완하거나 때로는 양자간 시너지 효과를 도출할 수 있다는 주장도 있다. 김정기, “지방자치단체의 국제기구를 통한 국제협력”, **의정논총**, 제9권 제1호, pp. 233-267; Fry, *supra* note 27의 저술은 이러한 긍정적인 부분을 특히 강조하고 있다.
- 30) 각국 지방정부를 구성원으로 발족한 NGO인 “세계지방자치단체연합(United Cities and Local Governments)”이 발간한 2012년 국제교류 관련 보고서(UGLG 2012 Policy Paper on Local Government and Development Cooperation)도 중앙정부의 외교적 목표와 지방자치단체의 국제교류 목표가 반드시 동일하지는 않다는 점을 간접적으로 시사하고 있다. 사실 지방자치단체 입장에서 자신들의 국제교류사업은 중앙정부 차원에서 진행되는 외교업무와 차별성을 갖는다는 점을 인식하고 있고, 또 자신들의 역할의 최대치는 중앙정부의 외교를 보완하는 성격을 갖는 것으로 이해하고 있다. 김대욱·류영아, *supra* note 2, p. 27 참조. 이러한 인식은 결국 국가차원의 외교업무에 대하여 지방자치단체가 관여하거나 영향을 초래하는 것이 적절하지 않다는 공감대가 지방자치단체 내에서도 자리잡고 있다는 점을 보여주는 것으로 볼 수 있을 것이다. 문제는 이러한 공감대에도 불구하고 실제 진행되는 지방자치단체의 국제교류사업이 결과적으로 외교적 문제를 초래하거나 또는 국제협정 저촉 문제를 제기하는 상황이 점차 증가하고 있다는 점이다. 이러한 상황을 어떻게 다룰 것인지가 현재 새로이 제기되는 문제라고 할 수 있을 것이다.
- 31) Ward Ferdinandusse, “Out of the Black-Box?: The International Obligations of State Organs”, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 29 (2003), pp. 66-71; Department of Foreign Affairs and International Trade, *A Guide for Canadian Municipalities* (2005); Shaw, *supra* note 12, pp. 160 (미국 주정부의 조치와 관련하여 *Avena case* 논의), 161-162 (미국 주정부의 조치와 관련하여 *LaGrand case* 논의) 각각 참조.

않은 대다수의 상황은 항상 조약 위반 가능성을 내포하게 된다.³²⁾ 특히 지방정부가 외국상품 통관문제나 외국인·외국기업 활동 규율에 관하여 독자적인 권한을 보유하게 되어 관련 외국의 이해관계에 직접적인 영향을 초래하는 경우 해당 국가의 정부가 문제 제기를 하는 상황이 증가하고 있다.³³⁾ 이들 외국정부 입장에서는 대외적으로 단일의 주체(중앙정부)와 조약을 체결하였으나 그러한 주체의 내부적 권한조정과 책임배분으로 인하여 조약상 약속이 준수되지 않으면 이에 대하여 문제 제기를 할 수밖에 없게 된다.

이러한 조약위반 문제는 우리나라에서도 점차 목도되는 빈도가 증가하고 있다. 아래에서는 현재 우리나라 각급 지방자치단체가 가장 적극적으로 추진하고 있는 국제활동의 대표적 사례인 국제박람회 개최사업과 지역경제개발협력단지 조성사업의 사례를 중심으로 이 문제를 살펴보기로 한다.

1. 지역 국제박람회 개최사업

현재 우리나라의 각급 지방자치단체는 다양한 항목과 영역에서 소위 “국제박람회(Expo)”를 개최하거나 또는 개최를 추진하고 있다. “국제박람회”라는 명칭이 가지는 홍보효과, 관람객 유치효과, 경제적 파급효과, 그리고 국제활동실적 제고효과가 이러한 경향을 주도하는 주요 요인이다. 그런데 “국제박람회”라는 명칭의 사용이 특정 국가나 지방정부가 독자적으로 결정할 수 있는 사항이 아니라 이 문제를 규율하는 별도의 조약의 적용을 받는 사실은 잘 알려져 있지 않다. 우리 지방자치

32) 가령 각국 지방정부는 국제적 성격의 문서를 합의, 체결하며 “양해사항(Memorandum of Understanding: MOU)”이라는 명칭을 흔히 사용하고 있다. 그러나 사실 이 명칭은 국가간 조약에 사용되는 대표적인 용례 중 하나이다. 따라서 이 명칭을 사용하면서 문서내용에 명확하게 조약의 성격을 부인하는 문구를 포함하지 않게 되면 추후 그 법적 성격에 관하여 혼란을 초래할 가능성이 잔존하게 된다. 이러한 현상은 우리나라에서도 확인되고 있다. 국가간 조약에 사용되는 “MOU”라는 명칭이 조약의 성격을 갖지 못하는 지방자치단체의 국제 합의문의 채택에도 사용이 권장되고 있다는 사실은 바로 지방자치단체가 이와 관련한 국제법(조약법) 규범을 정확하게 이해하지 못하고 있음을 시사하는 사례 중 하나로 볼 수 있을 것이다. 이와 관련하여 김재근·서인식, *supra* note 5, p. 416, 각주 8 참조.

33) WTO Appellate Body Report, *European Communities – Selected Customs Matters* (WT/DS315/AB/R) / DSR 2006:IX, 3791 (adopted on December 11, 2006); WTO Panel Report, *European Communities and Its Member States – Tariff Treatment of Certain Information Technology Products* (WT/DS375, 376, 377/R) (adopted on September 21, 2010) 각각 참조.

단체가 이러한 조약의 존재를 인지하고 있는 경우는 거의 찾아 보기 힘들다. 즉, 지방자치단체들은 이 조약이 부과하는 규범에 대한 고려없이 국제박람회 개최를 추진하고 있는 셈이다. 이 문제를 다루는 조약은 1928년 프랑스 파리에서 채택된 “국제박람회에 관한 협약(Convention Relating to International Exhibitions, 이하 “BIE 협약”)”이다.³⁴⁾ 이 협약은 현재 우리나라를 포함하여 세계 대부분의 국가가 가입하여 참여하고 있는 국제협약으로 자리매김하고 있다.³⁵⁾

현재 우리 지방자치단체가 추진·개최하는 소위 “국제박람회”의 대부분은 BIE 사무국의 공식 허가를 득하지 않고 있다.³⁶⁾ 허가를 얻기 위하여 노력하였으나 거부된 것이 아니라, 대부분 이러한 절차가 필요한지 여부에 대한 문제의식 자체가 부재하고 있다. 지방자치단체 입장에서는 가급적 “국제박람회” 또는 그 영문표기인 “Exposition (또는 Expo)”라는 명칭을 활용함으로써 이들 행사가 가지는 국제적 내지 공식적 성격을 제고하려는 의도를 가지고 있는 것으로 판단된다. 그러나 BIE 사무국의 공식 허가를 득하지 않은 이러한 국제박람회들은 BIE 협약 체약당사국인 우리나라의 동 협약 위반 가능성을 제기한다.³⁷⁾

최근 우리나라와 관련하여 문제가 된 ‘인천세계도시박람회’ 사례는 이러한 측면을 보여주는 대표적인 사례이다. 2008년 1월 BIE 사무국은 사무총장 명의 서한을 우리나라에 송부하여 한국 인천시가 BIE 승인을 받지 않는 “불법 엑스포(Expopirate)”를 개최하려 한다며 우려를 표명하고,³⁸⁾ 우리나라의 BIE 협약 위반 가능성을 지적하였다.³⁹⁾ 나아가 BIE 사무국은 BIE 협약 위반국가에 대하여 당시 개최가

34) BIE 협약에 관하여는 협약 사무국 홈페이지 Bureau International des Expositions, The 1928 Paris Convention, available at <http://www.bie-paris.org/site/en/bie/the-1928-paris-convention> (2016년 1월 18일 방문) 참조.

35) 2016년 1월 현재 169개국이 BIE 협약 체약 당사국이며, 이들이 개최하는 국제박람회는 이 협약의 적용을 받게 된다. 이에 관해서는 *ibid.*, Member States, available at <http://www.bie-paris.org/site/en/bie/the-member-states-of-the-bie> (2016년 1월 18일 방문) 참조.

36) 예를 들어 2013년 개최된 순천만 국제정원박람회는 6개월에 걸쳐 진행되었고 기획재정부와 산림청 등의 지원 하에 개최되어 일견 BIE 협약 적용대상인 국제박람회에 해당되나, 이에 대한 별도의 논의 내지 승인을 득하지 아니한 것으로 확인된 바 있다. 이 행사와 관련한 언론보도로는 동아일보, “2013 순천만 국제정원박람회 일정 확정” (2009년 9월 8일자), 호남-제주 A16면; 경향신문, “국제원예자협, 순천만정원박람회 ‘꼭 필요하다’”(인터넷판, 2010년 2월 23일 입력) 각각 참조.

37) 경향신문, “부실논란 인천도시엑스포 외교문제까지 비화돼”(인터넷판, 2008년 2월 21일 입력) 참조. 미승인 국제박람회는 BIE 협약의 다양한 조항을 위반하게 된다. 이에 관하여는 아래 각주 39 참조.

38) *Ibid.*

임박하였던 여수세계박람회 개최 권한이 박탈될 가능성도 배제하기 힘들다는 언급까지 하기에 이르렀다.⁴⁰⁾ ‘인천세계도시박람회’ 사례는 우리 지방자치단체의 국제박람회 행사 개최에 내재한 국제법적 함의를 시사하고 있다. 대체로 우리 지방자치단체들은 국제박람회 개최가 초래하는 이러한 국제법적 함의를 전혀 인지하지 못하고 단지 지방자치단체의 고유업무를 수행하는 것으로 잘못 이해하고 있다. 그리고 국제활동 제고라는 측면에서 이러한 개최는 오히려 장려되어야 하고, 나아가 중앙정부의 지원도 제공되어야 하는 것으로 이해하고 있다. 중앙정부 차원에서도 지방자치단체 행사를 단지 재정지원과 재정감사의 문제로만 인식하고 이에 대한 협정 위반 가능성에 대한 문제의식은 거의 찾아볼 수 없다.⁴¹⁾ 인식과 규범간에 상당한 괴리가 존재한다고 아니할 수 없다. 이러한 국제활동들이 조약의 적용을 받고 그러한 조약규범이 준수되지 않을 경우 결국 우리나라의 조약위반 문제로 귀결될 수 있다는 것에 대하여 지방자치단체와 중앙정부 공히 명확히 인식하는 것이 시급하다.

2. 지역 경제개발협력단지 조성사업

우리 지방자치단체들이 최근 활발하게 추진하고 있는 또 다른 국제활동의 한 축은 다양한 지역경제 활성화 조치들이다. 물론 이들 조치들은 각각 관련 국내법령에 의하여 규율되고 있고 또 이에 따른 지원이 이루어지고 있다.⁴²⁾ 그러나 BIE 협

39) 특히 BIE 사무총장은 아래와 같은 이유로 인천세계도시박람회가 BIE 협약의 제반 조항을 위반할 가능성이 있음을 언급하였다: 인천세계도시박람회는 BIE 협약이 규정하고 있는 국제박람회에 해당되며 따라서 BIE 협약의 규율 대상에 해당함(협약 제1조); 개최기간이 3개월에 이르고, 한국 정부의 후원에 따라 이루어지며, 또한 세계 주요 도시가 초청 대상으로 되어 있어 BIE 협약 적용에 관한 예외규정 적용이 불가함(협약 제2조); 이에 따라 한국 정부가 박람회 추진시 등록 또는 인정절차를 거치도록 하는 BIE 협약 의무를 위반한 것으로 봄(협약 제6조); 마찬가지로 한국 정부의 동 박람회 지원조치는 미등록 박람회 후원을 금지하는 BIE 협약에 대한 위반을 구성함(협약 제9조); 이러한 제반 위반 사항은 박람회 추진시 BIE 협약 준수를 요구하고 있는 일반 조항에 대한 위반 역시 구성하게 됨(협약 제10조); 또한 박람회 추진 과정에서 그 초청경로를 외교경로로 한정하고 있는 BIE 협약 관련 규정 역시 한국 정부가 위반하였음(협약 제11조). BIE 협약 관련 규정; 연합뉴스, “인천도시엑스포 규모 조정 검토”(2008년 2월 21일자) 각각 참조.

40) 연합뉴스, “인천엑스포조직위 ‘타 엑스포와 원원 희망’”(2008년 2월 22일자) 참조.

41) 인천세계도시박람회 개최와 관련하여 BIE 협약 위반 문제가 제기되었음에도 정부와 주요 언론에서 논의의 초점은 협약 위반 문제보다는 지방자치단체 재정 지원과 감사에 맞추어 졌다. 서울신문, “국제공인도 없이 강행... 152억 적자 내고 흑자 둔갑”(2012년 10월 20일자), 2면 참조.

약의 경우와 마찬가지로 이들 지역경제 활성화 조치들이 초래하는 관련 조약 위반 가능성에 대한 검토는 거의 이루어지지 않고 있다. 여러 지역경제 활성화 조치 중 대표적인 것은 지역 경제개발협력단지(산업단지) 조성사업이다. 여러 지방자치단체들은 관할지역에 여러 경제개발협력단지를 이미 조성하였거나 조성을 추진하고 있다.⁴³⁾ 문제는 이러한 지역 산업단지 조성사업 자체나 해당 사업의 일환으로 채택되는 구체적 조치들의 상당수가 우리나라가 체결한 통상협정이나 투자협정을 위반할 가능성이 적지 않다는 점이다. 이들 조성사업의 핵심골격은 바로 단지 내 국내외 기업에 대한 세금감면, 자금지원 등 다양한 유인책의 제공이다. 그러나 이들 협정들은 이러한 정부 차원의 지원을 원칙적으로 금지하거나 특정한 방식으로의 지원만 허용하고 있기 때문이다.⁴⁴⁾

예를 들어 외국인 투자를 유치하기 위한 목적의 특정 투자자에 대한 선별적인 지원 제공은⁴⁵⁾ 투자협정 위반 문제로 귀결될 수 있다. 각급 지방자치단체의 경쟁

42) 우리 지방자치단체의 경제활성화 조치들과 연관되는 국내법령은 다양하다. 외국인 투자의 유치와 생산시설 건설과 관련하여서는 「국가균형발전특별법」, 「외국인투자 촉진법」, 「기업도시개발특별법」, 「공공기관지방이전에 따른 혁신도시건설 지원에 관한 법률」, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」, 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진특별법」, 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 등이 적용된다. 한편 지방자치단체의 세금감면과 관련하여서는 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」 등이 적용된다.

43) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제7조에 따라 지방자치단체장은 자신의 관할구역내 “일반산업단지”를 독자적으로 지정할 수 있다. 2014년 기준으로 전국에 528개의 일반산업단지가 지정되어 있다. 신두섭·이희재, **지방자치단체의 기업투자유치와 지방재정의 관계에 관한 연구**, 한국지방행정연구원(2014년 12월), pp. 48-49 참조.

44) 가령 지역 산업단지에 입주하는 국내외 기업들에 대한 지방자치단체의 지원조치는 대체로 다음과 같다: (1) 경험단지 사업시행자, 입주기업에 개발부담금, 농지부담금, 공유수면 점·사용료, 하천점·사용료, 환경개선부담금 감면; (2) 법인·소득세 면제 또는 감면; (3) 관세 면제 또는 감면; (4) 단지 내 시설에 대한 임대료 감면; (5) 의료·교육 시설 및 주택 등 건설 필요자금 지원. 그런데 이러한 지원조치는 원칙적으로 WTO 보조금 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)이 금지하거나 제한하고 있는 대표적인 정부 지원조치들이다. 최근 우리나라에 대하여 전개된 한국산 냉장고 상계관세 분쟁(2011년) 및 세탁기 상계관세 분쟁(2012년)에서도 창원산업단지, 광주산업단지, 강원산업단지 등에 대한 경남시, 광주시, 강원도의 지원이 주요한 조사항목으로 각각 대두한 바 있다. 이와 같은 지방정부에 의한 보조금 교부는 비단 우리나라뿐 아니라 여러 국가에서 공통적으로 확인되고 있다. 이와 관련한 미국의 사례에 대하여는 Michael J. Trebilcock & Robert Howse, *The Regulation of International Trade* (Routledge, 1995), p. 125, 그리고 중국의 사례에 대해서는 WTO Panel Report, *United States - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/R (25 March 2011), paras. 8.123, 9.12, 9.13, 9.46, 9.48, 9.49 각각 참조.

적인 외국인 투자 유치⁴⁶⁾ 그 과정에서 특정 외국인 투자자에게 제공되는 유인책과 혜택이 점차 장기화·파격화되는 양상을 보이고 있다.⁴⁷⁾ 투자유치 유인책들이 각급 지방자치단체별로 복잡하게 얽히고 차별성을 보이게 되면 이러한 대우로부터 배제된 여타 외국인 투자자와의 형평성 침해 등 복잡한 문제들이 제기된다.⁴⁸⁾ 이러한 차별적 처우는 경우에 따라서는 우리나라가 체결한 양자간 투자협정(Bilateral Investment Treaty: BIT)이나 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)에 포함된 투자규범 위반으로 연결될 수도 있다.⁴⁹⁾ 이들 규범의 핵심 중 하나는 외국인 투자자들에 대하여 공평하고 비차별적인 대우를 부여하는 것이기 때문이다.

마찬가지 맥락에서 지방자치단체가 제공하는 세금감면과 지원금 교부는⁵⁰⁾ 그 자

45) 지방자치단체 입장에서는 외국인 투자유치가 지역경제활성화를 위한 가장 중요한 업무 중 하나라고 인식하고 있다. 신두섭·이희재, *supra* note 43, pp. 11-12, 115 참조.

46) *Ibid.*, pp. 115, 123-124 참조.

47) 김종웅·신두섭·김진호, “기업투자유치와 지방재정정책의 방향”, **한국지방재정논집**, 제13권 제3호(2008), pp. 91-117 참조. 한편, 이와 관련하여 「외국인투자 촉진법」은 각급 지방자치단체가 자신이 소유하는 토지 및 시설 등을 외국인 투자자에게 무상 또는 유상으로 제공할 수 있는 권한을 인정하고 있다. 이 법 제13조는 다음과 같이 규정하고 있다.

제13조(국공유재산 등의 임대 및 매각) ① 기획재정부장관, 국유재산의 관리청, 지방자치단체의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다)의 장 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업(지방직영기업은 제외하며, 이하 이 조에서 “지방공기업”이라 한다)의 장은 국가·지방자치단체·공공기관 또는 지방공기업이 소유하는 토지·공장 또는 그 밖의 재산(이하 “토지등”이라 한다)을...수의계약으로 외국인투자기업...에게 사용·수익 또는 대부하거나 매각할 수 있다.

48) 예를 들어, 서울시가 일본인 투자자에 대하여 부여한 투자유치 유인책이 미국 국적의 투자자에게는 부여되지 않는 경우 이 미국인 투자자는 자신이 서울시(즉, 한국 정부)에 의해 상대적으로 차별을 받았고 그 결과 한국 정부는 한미 FTA 제11.4조가 규정하고 있는 미국인 투자자에 대한 최혜국 대우 부여 조항을 위반하였음을 주장할 수 있게 된다. 이와 같이 특정 외국인 투자자에 대하여 ‘선별적’ 또는 ‘일회성’으로 지원을 제공하는 것은 장기적으로 최혜국 대우 조항에 대한 위반 문제를 초래할 수 있다.

49) BIT 및 FTA가 외국인 투자와 연관되는 상황에 관해서는 한국국제경제법학회(박노형 외 27인 공저), **신국제경제법**, 보정판(박영사, 2013), “제29장 해외직접투자의 주요원칙”(이재민), pp. 665-680; 최승환, **국제경제법**, 제4판(법영사, 2014), pp. 812-815 각각 참조. 투자협정 위반 문제가 아닌 국제계약 위반 문제와 관련하여 국제상사중재로 진행되어 다소 차이가 있기는 하나 최근 진행된 용인시 경전철 국제중재 사건의 경우 지방정부의 정책결정 사항이 국제중재에 회부되어 국내적으로 민감한 반응을 초래한 바 있다. 이 사건에서 경기도 용인시는 외국인 투자자가 대주주로 있는 용인경전철(주)와의 계약위반 분쟁과 관련하여 ICC 중재절차 결과 패소하였다. 연합뉴스, “용인시, 경전철 손해배상금 2800억 이달 말 지급”(2013년 7월 22일자) 참조.

50) 지방자치단체의 다양한 지원정책의 종류와 방식에 대해서는 상기 각주 44 참조.

체로 WTO 보조금 협정과⁵¹⁾ 이를 그대로 계수하고 있는 여러 FTA 협정에⁵²⁾ 대한 직접적인 위반에 해당한다. 각국 정부가 자국 영역 내에서 활동하는 기업들에 대하여 직·간접적인 지원을 하지 못하도록 규제하는 것이 이들 협정이기 때문이다. 사실 지방자치단체의 보조금 교부정책이 국제통상분쟁의 주요 항목으로 자리잡은 것은 이미 오래된 일이다.⁵³⁾

이와 같이 지역경제 발전을 위한 지방자치단체의 선의의 정책과 조치가 여러 국제 협정에 대한 위반으로 귀결될 가능성에 대해서도 점차 각별한 주의가 필요하다. 일단 위에서는 우리 지방자치단체의 국제박람회 개최와 산업단지 개발사업과 관련한 문제를 살펴보았으나 이와 유사한 문제는 각 지방자치단체가 추진하는 여타 다양한 국제활동에서도 유사하게 대두되고 있다. 또한 이러한 우리나라의 상황은 다른 국가의 지방정부에서도 비록 정도의 차이는 있으나 대동소이하게 발견되고 있다. 요컨대 우리나라가 외국과 FTA나 BIT를 체결하게 되더라도 결국 그 준수여부 판단의 핵심은 점차 중앙정부가 아니라 해당국 지방정부로 그 축이 옮겨가고 있다. 외국인과 외국기업의 영업활동에 직접적 영향을 미치는 것은 대부분 그들이 소재한 지역의 지방정부이기 때문이다.⁵⁴⁾ 우리나라 투자자가 외국 정부에 대하여

51) WTO 보조금 협정 제1.1조 참조.

52) 한미 FTA 제10.7조, 한-EU FTA 제3.8조 각각 참조.

53) 2011년 이후 한미간 진행되고 있는 보조금 분쟁(한국산 냉장고 및 세탁기에 대한 보조금 교부 여부)의 핵심쟁점 중 하나도 한국 지방정부의 보조금 교부정책이다. U.S. Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Bottom Mount Combination Refrigerator-Freezers from the Republic of Korea (March 16, 2012); U.S. Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Large Residential Washers from the Republic of Korea (Dec 18, 2012).

54) Christopher Wright, Chung-Sok Suh & Cristopher Leggett, “If at First You Don’t Succeed: Globalized Production and Organizational Learning at the Hyundai Motor Company”, *Asia Pacific Business Review*, Vol. 15, No. 2, p. 172 (“In April 2002, Hyundai Motors Company announced its decision to build the plant in Montgomery, Alabama with an investment of US\$1.06 billion, and create a new subsidiary, Hyundai Motor Manufacturing America (HMMA).”). 또한, 정구현, **한국기업의 글로벌 경영: 사례를 통해 본 전략과 시스템**(위즈덤하우스, 2008), pp. 272-273; KOTRA, “삼성전자가 선택한 중(中) 시안의 반도체산업 매력”(2012년 3월 22일자 기사); *Mondev International Ltd. v. United States* (ICSID Case No. ARB (AJ)/99/2, Award of 11 October 2002)(캐나다 회사인 Mondev사에 대한 미 보스턴 시의 조치와 관련한 매사추세츠 주 법원의 판결이 NAFTA 협정에 위반하는지 여부를 심리); *The Loewen Group, Inc. v. The United States of America*, ICSID Case No. ARB(AF)/98/3 (June 25, 2003)(캐나다 투자자에 대하여 미국

최초로 제기한 투자분쟁 역시 다음아닌 중국의 지방정부를 상대로 하고 있다는 점은 여러 측면에서 시사하는 바가 크다.⁵⁵⁾ 결국 향후 우리나라가 체결하는 여러 국제조약의 핵심은 각 계약당사국의 지방정부 차원에서의 이행문제가 주로 부각된다는 것으로 요약할 수 있겠다. 마찬가지로 우리 정부의 이행의무 역시 적지 않은 경우 우리 지방자치단체의 성실한 이행을 요구하는 것으로 정리할 수 있을 것이다.

IV. 기존 국제법 규범의 특징 및 한계 — 중앙정부 단일의 국가책임

지방정부의 정책과 조치가 초래하는 조약위반 문제가 점차 중요한 문제로 대두되고 있음에도 불구하고 이에 대하여 적용되는 국제법 규범은 간단하다. 즉, 현행 국제법 규범은 지방정부가 어떠한 정책을 택하고 조치를 취하든 그 법적 책임 – 국가책임(state responsibility) – 은 오로지 해당 국가(중앙정부)에 귀속된다는 원칙만을 천명하고 있다.⁵⁶⁾ 지방정부가 해당 국가 국내적으로 어떠한 지위를 보유

미시시피 주 지방법원과 항소법원이 내린 손해배상 판결이 NAFTA 협정에 위반하는지 여부를 심리) 각각 참조.

⁵⁵⁾ *Ansung Housing Co., Ltd. v. People's Republic of China* (ICSID Case No. ARB/14/25)(한국 건설회사가 중국 장수성 지방정부의 건설허가 취소처분에 대하여 2007년 한중 투자보장협정에 근거하여 2014년 11월 4일 ICSID에 중국 정부를 상대로 투자분쟁을 제기) 참조. 이는 중국 정부를 상대로 한 투자분쟁해결절차가 개시된 사건이나 중국 장수성의 조치를 분쟁의 대상으로 하고 있다.

⁵⁶⁾ United Nations International Law Commission, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, With Commentaries, paras. 6 & 8 to Article 4; International Court of Justice, Summary of the Order, *The LaGrand Case (Germany v. United States of America)*(5 March 1999), para. 28 (“Whereas the international responsibility of a State is engaged by the action of the competent organs and authorities acting in that State, whatever they may be; whereas the United States should take all measures at its disposal to ensure that Walter LaGrand is not executed pending the final decision in these proceedings; whereas, according to the information available to the Court, implementation of the measures indicated in the present Order falls within the jurisdiction of the Governor of Arizona; whereas the Government of the United States is consequently under the obligation to transmit the present Order to the said Governor; whereas the Governor of Arizona is under the obligation to act in conformity with the international undertakings of the United States.”); *Heirs of the Duc de Guise case, Reports of International Arbitral Awards (R.I.A.A.)*, Vol. XIII (1951), p. 161 (“For the purposes of reaching a decision in the

하고 어떠한 권한을 부여받고 있는지(또는 부여받고 있지 않은지)는 이 과정에서 고려되지 않는다.⁵⁷⁾ 중앙정부의 행위이든 지방정부의 행위이든 그 구별없이 모두 해당 ‘국가’의 행위로 귀속되고, 그러한 행위가 적용 가능한 국제법(가령, 조약)에 대한 위반을 구성하면 이로부터 국가책임이 성립하게 되고, 이를 해제하기 위한 손해배상 등으로 이어지게 된다.⁵⁸⁾ 지방정부의 조치가 흔히 문제되는 통상분쟁해결절차와⁵⁹⁾ 투자분쟁해결절차에서도⁶⁰⁾ 이 원칙은 거듭 확인되고 있다. 따라서 지

present case it matters little that the decree of 29 August 1947 was not enacted by the Italian State but by the region of Sicily. For the Italian State is responsible for implementing the Peace Treaty, even for Sicily, notwithstanding the autonomy granted to Sicily in internal relations under the public law of the Italian Republic.”) 각각 참조.

57) *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Report of the ILC on the Work of its Fifty-third Session, UN. Doc. A/56/10 (2001), Article 4, para. 1; International Court of Justice, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, I.C.J. Reports (1999), para. 62; *Pellat case*, *supra* note 3 각각 참조.

58) *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, With Commentaries*, para. 8 to Article 4; *Pellat case*, *supra* note 3, pp. 173, 178, and 181; James Crawford, *State Responsibility: The General Part* (Cambridge Univ. Press, 2013), pp. 118 & 123 각각 참조.

59) 호주, 브라질, 캐나다의 지방정부가 취한 조치에 대하여 중앙정부가 WTO 협정 위반의 국가책임을 그대로 부담한다는 점을 다음 판정례들은 확인하고 있다: *Australia-Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/RW (18 February 2000), para.7.162 (“The Tasmanian measure is subject to the SPS Agreement and falls under the responsibility of Australia.”); *Brazil-Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/R (12 June 2007), para. 7.400 (“We consider that the measures of Rio Grande do Sul, the state of the Federative Republic of Brazil, are attributable to Brazil as a WTO member and therefore should be considered as ‘measures’ for the purposes of Article 3.3. of the DSU”); *Canada – Measures Relating to the Feed-in Tariff Program*, WT/DS426/R (19 December 2012), FN.37 (“Panel examined the WTO-consistency of certain measures adopted by the Province of Ontario, and noted at the outset that ‘it is not disputed that, under public international law, Canada is responsible for the action of the Government of the Province of Ontario.’”).

60) Graham Cook, *A Digest of WTO Jurisprudence on Public International Law Concepts and Principles* (Cambridge University Press, 2015), p. 574; Kai Hober, “Investment Arbitration in Eastern Europe: Recent Cases on Expropriation”, *American Review of International Arbitration*, Vol. 14, No. 377 (2003), p. 406 (“The tribunal explained that the fact that the measure in question – revocation of a land use permit – was taken by a regional, rather than federal, authority could not relieve the state of responsibility under the BIT in question, since in international law a state is responsible for the acts of its authorities at various levels. Moreover in respect of a treaty on investment protection, it would hardly

금의 국제법 규범은 어떻게 보면 국가책임 측면에서는 지방정부를 마치 존재하지 않는 것으로 취급하고 있다고 하여도 크게 틀리지 않다.⁶¹⁾ 해당 국가 전체를 대표하는 중앙정부를 통하여 권리의 행사와 의무의 이행이 이루어지고 그 뒤에 숨어있는 지방정부는 적어도 국가책임 측면에서는 고려대상이 아니었기 때문이다. 이러한 상황에서는 지방정부의 국제활동이 초래하는 국제법적 파급효과에 대하여 크게 관심을 기울일 이유도 필요도 없을 것이다. 그러므로 지금 여러 국가에서 목도되고 있는 지방정부의 “국제활동” 증가와 이로 인한 국제법적 함의는 단순히 지방정부의 국제법 규범에 대한 계도를 통하여 해소될 수 있는 문제라기보다는 오히려 국제법의 구조적인 문제가 자리잡고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다. 이는 어떻게 보면 기존 국제법 규범의 특징이자 한계를 반영하고 있는 문제이기도 하다.

원래 전통적으로 조약은 중앙정부의 이행이 주된 관심사이며 따라서 중앙정부의 조치에 대한 해당 조약의 합치성 여부가 주로 문제되었다. 그러나 이제 점차 중앙정부라는 일종의 완충지대를 거치지 않고 지방정부가 외국의 이해관계자 내지 정부기관과 직접 접촉하는 상황이 여러 국가에서 증가하고 있다. 사실 이미 최근 국제분쟁의 적지 않은 부분은 지방정부와 연관되어 발생하고 있는 실정이다.⁶²⁾ 지방정부의 조치에 대하여 조약 위반 문제가 제기되고 국제분쟁이 전개되는 것이다.⁶³⁾ 이미 국제분쟁의 상당 부분을 차지하는 이러한 상황이 해당 분쟁의 실질적 주체를 적어도 법리적인 측면에서는 존재하지 않는 것으로 취급하고 있는 규범에 의하여 규율되고 있다는 점이 반드시 환영할 만한 상황인지는 의문이다. 나아가 현재의 추세가 지속된다면 이러한 규범이 장기적으로 지속가능한지 여부도 이제 한번 살

be consistent with its purpose if a state party could escape liability by transferring authority to regional or local organs.”) 각각 참조.

61) Louis Henkin *et al.*, *International Law: Cases and Materials* (3rd ed., 1993), p. 9; J. Anthony VanDuzer, “Could an Intergovernmental Agreement Increase the Credibility of Canadian Treaty Commitments in Areas Within Provincial Jurisdiction?”, *International Journal*, Vol. 68 (2012-2013), p. 537 각각 참조.

62) Mildred Warner & Jennifer Gerbasi, “Rescaling and Reforming the State Under NAFTA: Implications for Subnational Authority”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28 (2004), p. 858; Tycho H.E. Stahl, “Liberalizing International Trade in Services: The Case for Sidestepping the GATT”, *Yale Journal of International Law*, Vol. 19 (1994), p. 410 각각 참조.

63) 상기 각주 59 참조. 또한 적지 않은 투자분쟁은 중앙정부와 지방정부간 입장 차이와 이로 인한 정부정책의 일관성 결여로 인하여 발생하였다. 박노형 외 15인 공저, **국제경제법**(박영사, 2006), pp. 512-513 참조.

펴볼 필요도 있을 것이다.

이러한 국제법 규범은 각국의 현실을 고려하면 더욱 그 괴리가 부각된다. 사실 우리나라만 하더라도 이미 지방자치단체의 조치에 대하여 중앙정부가 그 정확한 실상을 제대로 파악하고 있지 못하거나 또는 파악하고 있더라도 이에 대하여 어떠한 구체적 요구를 제시하기 힘든 상황이다. 주민직선투표로 선출되는 지방자치단체장의 독립성도 상당할 뿐 아니라 우리 법령상 국제교류사업을 포함하여 지방자치단체가 광범위한 권한을 부여받고 있는 것으로 이해되고 있기 때문이다.⁶⁴⁾ 또한 현재 각급 지방자치단체 중 일부는 때로는 중앙정부의 통제와 간섭이 지방자치의 본질을 저해하는 것으로, 따라서 민주주의의 기본원칙에 부합하지 않는 것으로 이해하는 분위기도 존재하는 것으로 감지되고 있기도 하다.⁶⁵⁾ 이러한 현실에도 불구하고 그 결과 초래되는 국제법적 파급효과는 오로지 중앙정부에만 미치며 오로지 중앙정부만이 국가책임을 부담하게 된다. 물론 국가책임 원칙의 대부분은 이에 대하여 계약당사국간 별도의 합의가 가능한바, 그 내용에 따라 별도의 규범을 도입하는 것이 가능하나 아직 지방정부와 관련하여 그러한 사례는 잘 발견되지 않고 있다.

즉, 어떻게 보면 중앙정부 입장에서는 단지 국가를 대표하는 지위에 있다는 사실로 인하여 자신이 통제하기 힘든 상황에 대하여 일종의 결과책임을 부담하는 상황에 직면하게 되었다.⁶⁶⁾ 과거와 같이 중앙정부가 지방정부를 사실상 완전한 통제 하에 두고 있거나 실질적으로 중앙정부가 조약의 모든 측면을 이행하는 경우라면 설사 지방정부가 중간 매개체로 개입되더라도 그 결과에 대하여 중앙정부가 국가책임을 부담하는 것이 별다른 문제를 초래하는 것으로 볼 수는 없을 것이다. 그러나 지방정부가 사실상 독자적 결정을 추진하고 때로는 중앙정부와 의견을 달리하는 상황이 점차 증가하는 실정에서는 이러한 새로운 현실과 적용되는 규범간 괴리는 점차 증폭될 수밖에 없다. 지방정부가 다양한 국제활동을 수행하는 데 본질적인 이해관계를 보유하고 있고, 중앙정부가 이를 통제하는 데 현실적·내재적 한계가 있으며, 나아가 국제법 규범은 이에 대한 현실적인 해결방안을 제시하고 있지 않은 현재의

64) 국제활동 현황과 관련 법령상 근거에 관한 도표(본 논문 121면) 참조.

65) 김태호, “연구보고서 요약: 지방정부의 과세자주권 강화: 지방정부의 과세자주권 강화를 위한 지방세 관련법 개편방안”, 한국지방세연구원 연차보고서(2014. 1), pp. 105-108 참조.

66) 이와 관련한 미국의 사례로는 Fletcher N. Baldwin, “Some Observations Concerning External Power of Decentralized Units within the Context of the Treaty Making Powers of Article II and Corresponding Transnational Implications”, *Florida International Law Journal*, Vol. 2 (1986-1987), p. 160 참조.

상황은 구조적인 문제를 안고 있다고 하겠다.⁶⁷⁾ 이러한 상황에서 궁극적으로는 이 문제에 관한 기존의 국제법 규범이 현재의 특징과 한계를 그대로 유지하며 앞으로 ‘지속가능’할 것인지에 대한 검토도 필요할 것이다. 만약 기존의 규범에 대한 변경이 불가능하거나 또는 현실적이지 않다면 현재의 기본틀 내에서 문제를 다소나마 해소하기 위하여 어떠한 대안이 가능한지에 대한 모색이 필요하리라고 본다.

V. 새로운 대안의 모색

— 기존의 기본틀 내에서

그렇다면 이러한 구조적 부조화 현상을 극복하기 위하여 어떠한 대안을 모색할 수 있을 것인가? 중앙정부와 지방정부를 아우르는 ‘단일의 정부’ 입장에 기초한 현재의 국가책임법상의 기본틀을 변경하는 방안을 검토하는 것은 현실적이지 않다. 이는 국가가 조약체결의 주체이며 조약상 권리와 의무의 직접적인 주체가 된다는 기본 골격을 변경한다는 것을 의미하기 때문이다. 그 대신 현재 국제법 규범의 기본틀 내에서 이 문제를 해결하거나 완화하기 위한 여러 구체적 방안을 모색하는 것이 보다 현실적이다. 이러한 대안의 핵심은 지방정부의 존재를 최소한 지금보다는 ‘공식화’하여 이에 대한 규율을 일정 부분 강화하는 모습이 될 것이다. 이를 국제법적 측면과 국내법적 측면에서 각각 살펴보도록 한다. 국제법적 측면에서의 논의는 모든 국가에 공통적으로 적용될 수 있을 것이며, 국내법적 측면의 검토는 각국 별로 상이할 것이므로, 이하에서는 우리나라의 국내법을 중심으로 하여 논의를 전개한다.

67) 점증하는 지방정부의 국제적 역할과 이를 규율하는 국제사회의 규범간의 간극에 대해서는 전체적으로 Earl H. Fry, “The Role of Sub-national Governments in Sectoral Integration”, *Canada-United States Law Journal*, Vol. 10 (1985); Brian Hocking, “Regional Governments and International Affairs: Foreign Policy Problem or Deviant Behaviour?”, *International Journal*, Vol. 41 (1985-1986); European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empowering Local Authorities in Partner Countries for Enhanced Governance and More Effective Development Outcomes, available at, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_en_4.pdf (2016년 1월 18일 방문) 각각 참조.

1. 국제법적 측면

앞에서도 지적한 바와 같이 국제적 성격을 갖는 지방정부의 활동이 국제법상 문제를 초래하는 가장 근본적인 이유는 의사결정의 주체와 효과귀속의 주체가 동일하지 않다는 점에서 기인한다.⁶⁸⁾ 즉, 국제활동에 나서는 지방정부의 의사결정은 해당 지방정부 스스로의 결정임에 반하여 그 결과 수반되는 조약상 의무 위반은 관련 지방정부의 영역에만 국한되지 않고 해당 국가의 전 영역과 정부 전체에 걸쳐 법적 효과를 창출하게 된다는 점이다. 따라서 양 주체간 불일치를 가급적 해소할 수 있는 제도적 개선을 모색할 필요가 있다.

가. ‘적극적’ 국제활동에 대한 규율 강화

지방정부 활동이 초래하는 국제법 측면에서의 구조적인 문제점을 감안하면 지금과 같이 “지방정부도 협정상 의무를 준수하여야 한다”는 취지의 원칙조항을 단지 협정문에 포함하는 것이 반드시 큰 도움을 제공할 수 있을지는 의문이다.⁶⁹⁾ 그러한 규정이 없더라도 당연히 지방정부 역시 협정상 의무 준수의 주체이기 때문이다.⁷⁰⁾ 따라서 이러한 취지의 조항은 당연한 원칙을 다시 한 번 반복하고 있는 것에 지나지 않는다. 대신 이 문제에 대한 논의는 지방정부의 행위를 크게 두 가지로 나누어서 살펴보는 것에서 출발할 수 있을 것이다. 먼저 들 수 있는 것은 지방정부가 법령에 따라 자신에게 위임된 권한을 자신의 영역 내에서 행사하는 과정에서 발생하는 조약 및 국제협정의 파급효과이다. 가령 지방정부가 자신의 영역 내에서 외국인을 대우하거나 외국기업을 취급하는 것이 그 사례가 될 것이다.⁷¹⁾ 중앙정부의 지원금을 교부받아 자신의 관할권 내 개인 및 기업에게 다시 제공하는 것도 여

⁶⁸⁾ *Bd. of Trs. of Univ. of Al. v. Garrett*, 531 U.S. 356, 378-79 (2001); Kal Raustiala, “Rethinking the Sovereignty Debate in International Economic Law”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 6 (2003), p. 841 각각 참조.

⁶⁹⁾ 가령 한미 FTA 제1.1조, 한-EU FTA 부속서 9 제3조 각각 참조.

⁷⁰⁾ *Supra* note 39 참조.

⁷¹⁾ 예를 들어 1963년 영사관계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Consular Relations) 제36조에서는 체포된 외국인에게 자국 영사의 조력을 구할 권리를 통보할 것을 규정하고 있다. *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States)*, 2004 I.C.J. 12 (March 31). 사건의 개요에 관하여는, Dinah L. Shelton, “Case concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States)”, 43 ILM 581 (2004)”, *American Journal of International Law*, Vol. 98, p. 559 참조. 이 판결의 이행과 관련하여 제기된 *Medellín v. Texas* 사건에 관하여는 Janet Koven Levit, “Does Medellín Matter?”, *Fordham Law Review*, Vol. 77 (November 2008) 참조.

기에 해당할 것이다. 또는 지방정부가 자신의 영역 내에서 외국 상품이나 서비스 공급자를 어떻게 대우하는가 하는 문제도 이러한 유형에 포함될 것이다.

반면에 또 다른 형태로는 지방정부가 스스로의 판단으로 ‘적극적’으로 대외적인 활동에 나서는 경우를 상징할 수 있다. 외국의 상대방과 국제적 성격의 합의문서를 체결하거나, 외국에 자신의 사무소를 설치하거나 인력교류에 나서는 경우가 이에 해당할 것이다.⁷²⁾ 마찬가지로 지방정부가 국제행사를 추진하거나 개최하는 것 역시 여기에 포함되는 것으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 두 번째 유형에서는 만약 그러한 국제활동의 상대방이 외국 민간단체이거나 비정부기구(NGO)라면 이로부터 법적 문제가 발생하더라도 이는 계약의 문제이며 그 문제가 국제법적 쟁점으로 비화될 가능성은 희박하다. 그러나 그러한 상대방이 다른 국가의 지방정부이거나 중앙정부인 경우에는 문제가 복잡해진다.⁷³⁾ 이와 같이 두 번째 유형에 속하는 국제활동에서 어떠한 형식이든 외국 정부가 상대방이 되거나 또는 이해관계자로 등장하는 경우에는 국제법적 측면에서 다양한 쟁점이 제기될 수 있다.⁷⁴⁾

전자의 유형이 일종의 ‘소극적’ 형태의 지방정부 국제활동이라면 후자는 ‘적극적’ 형태의 지방정부 국제활동으로 볼 수 있을 것이다. 이들 중 최소한 후자에 속하는 형태의 국제활동에 대해서는 국제사회가 이를 규율하기 위한 규범을 모색할 필요가 있다. 만약 지방정부가 후자의 형태의 국제활동을 독자적으로 수행하고 그 결과 조약 위반 문제가 제기된다면 이로 인한 국가책임에 대해서는 지방정부가 일정 부분 그 책임을 부담하도록 하는 내용을 관련 조약에 포함하는 방안에 대하여 그 타당성과 현실성을 장기적으로 검토하여 볼 수 있을 것이다. 만약 지방정부가 그러한 책임을 부담할 수 없거나 또는 그러한 활동이 중앙정부의 승인 하에 진행된

72) 예를 들어 남경필 경기도지사는 2015년 10월 28일 Boyd K. Rutherford 미국 메릴랜드주 부지사와 경기도-메릴랜드주 간 경제우호협력 업무협약을 맺은 바 있다. 경기도청 보도자료, “남경필 경기도지사 방미, 15억 달러 투자유치 성과”(2015년 11월 1일자) 참조. 이외에 지방자치단체 간 국제 인적 및 문화 교류에 관하여는 김미연, “지방자치단체의 국제교류 확산과 동형화”, **한국거버넌스학회보**, 제17권 제3호(2010년 12월), pp. 69-73 참조.

73) 지방자치단체의 국제적 교류 및 활동은 중앙정부의 승인을 받았거나 협의를 거친 것으로 상대방이 혼동하는 경우도 적지 않다. 외교통상부 조약과, “조약체결절차법 세미나 주요 토의내용”, *supra* note 23, p. 126 참조.

74) 앞에서 살펴본 국제박람회 문제도 상해 국제박람회회의 부정적 과급효과를 우려한 중국 정부의 문제 제기로 BIE 사무국에서 우리나라에 대하여 공식적인 문제 제기를 하였다는 점을 상기할 필요가 있다. 연합뉴스, “인천도시엑스포 규모 조정 검토”(2008년 2월 21일자) 참조.

경우에는 중앙정부가 그 책임을 부담하는 것으로 규정할 수 있을 것이다. 물론 모든 조약에 대하여 이러한 규정을 도입하는 것은 곤란할 것이며 이와 같은 독립적 책임추궁과 해제가 가능한 성격의 조약에서만 이러한 검토가 가능할 것이다.⁷⁵⁾

2001년 ILC 국가책임협약초안에 포함된 규정은 강행규범적 성격을 갖는 일부 조항을 제외하고는 특정 협정의 당사국들이 자신들의 결정에 따라 다양한 변형을 모색할 수 있다.⁷⁶⁾ 따라서 현재의 국가책임법 체제 하에서도 이러한 새로운 방식을 모색하여 보는 것이 반드시 불가능한 것으로 보이지는 않는다. 따라서 최소한 일부 가능한 영역에 대해서는 지방정부의 책임을 보다 공식화하는 방향으로 조약문을 조정 내지 구체화하는 방안을 장기적으로 한번 모색하여 볼 수 있을 것이다. 특히 지방정부의 조치와 관련한 분쟁 발생의 빈도가 상대적으로 높은 통상협정이나 투자협정에서 이러한 방식을 모색하는 것은 여러모로 의미가 있을 것이다. 분쟁 해결절차가 보유하는 민감성을 감안하면 이러한 조항의 도입은 그 자체만으로도 궁극적으로 지방정부의 협정 준수를 유도하는 데 적지 않은 효과가 있을 것으로 본다. 문제된 조치의 철회를 주된 목적으로 하는 통상분쟁해결절차와 외국인 투자자가 입은 구체적 손해를 배상하는 것을 주된 목적으로 하는 투자분쟁해결절차에서는 지방정부의 독자성과 책임부담성이 상대적으로 부각되므로, 통상협정·투자협정에서는 이러한 대안을 구체적으로 모색하여 봄직하다.

75) 이러한 시도가 일부 조약에서 채택되고 있는 모습이 발견되고 있다. 가령 “세계문화 및 자연유산의 보호에 관한 협약(Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)” 제34조는 중앙정부와 지방정부의 책임사항을 구체적으로 분배하고 있다.

Article 34.

The following provisions shall apply to those States Parties to this Convention which have a federal or non-unitary constitutional system:

1. with regard to the provisions of this Convention, the implementation of which comes under the legal jurisdiction of the federal or central legislative power, the obligations of the federal or central government shall be the same as for those States parties which are not federal States;
2. with regard to the provisions of this Convention, the implementation of which comes under the legal jurisdiction of individual constituent States, countries, provinces or cantons that are not obliged by the constitutional system of the federation to take legislative measures, the federal government shall inform the competent authorities of such States, countries, provinces or cantons of the said provisions, with its recommendation for their adoption.

76) 1969년 조약법에 관한 비엔나 협약(1969 Vienna Convention on the Law of Treaties: “1969년 비엔나 협약”), 제53조, 제64조 참조.

나. 지방정부 합의문서 규율을 위한 새로운 법적 기제의 모색

그 다음으로 조약법(law of treaties) 측면에서 이 문제를 살펴볼 수 있다. 지금의 조약법은 기본적으로 “국가간” 문서상 합의만을 그 규율 대상으로 하고 있다.⁷⁷⁾ 중앙정부로 대표되는 국가간 합의가 아닌 여타 주체간 합의는 기본적으로 조약이 아니며 따라서 조약법의 규율대상이 아니다. 현재 조약법 체제에서 만약 특정 지방정부의 국제적 합의문서가 중앙정부의 승인과 조약체결을 위한 국내법적 절차를 거쳤다면 조약으로 취급되어 이에 수반되는 법적 효과가 부여되나,⁷⁸⁾ 그렇지 않은 대부분의 경우는 국제법 측면에서는 아무런 법적 효과를 부여받지 못한다.⁷⁹⁾

다시 말해 (중앙정부의 승인을 받지 않는 한) 지방정부간 여러 문서상의 합의는 조약법의 적용대상이 아니며 국제법상 효력을 갖지 않는다.⁸⁰⁾ 그런데 앞에서 살펴본 바와 같이 지방정부는 이미 자신의 업무범위 내에서 다양한 국제합의서를 체결하고 있다.⁸¹⁾ 이들 대부분의 합의서는 조약체결 절차를 거치지 않는바 결국 국제법 측면에서 아무런 법적 효과를 보유하지 않는 수많은 국제적 성격의 문서들이 지방정부에 의하여 교섭, 체결되고 있다. 앞으로 국제법에서 이들 문서의 법적 성격을 어떻게 규명할 것인지에 대한 구체적인 논의가 필요한 시점이다. 이러한 논의를 통하여 지금과 같이 조약이 아니면 국제법적으로 아무런 효과를 부여받지 못하는 “전부 아니면 전무(all or nothing)”의 접근 방식을 일정 부분 수정하는 방안을 검토하여 보는 것도 의미있는 작업이 될 것이다.

77) 이와 관련, 1969년 비엔나 협약 제2조 (a)항상 조약의 정의는 다음과 같다.

“an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation”

78) 캐나다의 퀘벡주와 같이 일부 특정한 영역에서 중앙정부로부터 조약 체결, 교섭권을 부여받은 경우가 있고, 또 여러 가지 이유로 지방정부가 국가를 대표하여 조약을 체결하는 것을 중앙정부가 승인하는 경우 등을 역시 상정할 수 있으나 그러한 사례는 흔히 발견되지 않는 예외적인 상황에 해당한다. 외교통상부, **알기쉬운 조약업무**(2006. 3), pp. 62-63 참조.

79) 지방자치단체가 체결하는 특정 국제합의서가 조약에 해당하지 않는다고 하여 반드시 모든 측면에서 그 법적 구속력이 부인되거나 또는 당사자간 권리 및 의무가 창출되지 않는다고 곧바로 결론지을 수는 없다는 점이다. 당사자가 합의한 적용가능한 국내법이 있다면 그 측면에서는 여전히 법적 효력을 보유할 수도 있다.

80) 물론 경우에 따라서는 조약으로 체결되어야 할 문서가 기관간 약정으로 체결되어 문제를 야기하는 경우도 있다. 가령 1990년 체결된 ‘한미 용산기지 이전 합의서’는 양국 국방부간 기관간 약정으로 체결되었으나 추후 문제점이 지적되어 2004년 조약으로 수정, 체결된 바 있다.

81) 지방자치법 제11조 참조.

현재의 조약법 체제는 “조약”과 “그 외 법적 효과를 보유하지 않는 문서”의 이분법에 기초한 기본골격을 따르고 있다. 그러나 지방자치단체가 체결하는 국제합의서에 대한 이 원칙의 실제적 적용은 때로는 복잡한 쟁점과 혼선을 초래할 수 있다. 아래에서는 우리나라의 경우를 중심으로 이를 구체적으로 살펴보고자 한다. 1969년 비엔나 협약에 따르면 국제법의 규율을 받는 조약에 해당하는지 여부는 “국가간 문서에 의한 합의”라는 실질에 의해 결정되며 그 형식이나 명칭에 의해 좌우되는 것이 아니다.⁸²⁾ 따라서 법적 규범 창출을 위한 국가간 합의의 의사를 포함하고 있는 국제문서는 명칭에 상관없이 조약에 해당한다. 대부분의 국가에서 조약은 중앙정부 주도 하에 또는 중앙정부의 위임을 받아 정해진 국내법상 절차와 요건에 따라 체결된다. 그런데 이러한 정식의 조약체결을 위한 절차와 요건을 따르지 않으면서도 이와 유사한 내용과 형식을 갖는 국제합의서들이 지방정부에 의하여 교섭, 체결되는 사례가 꾸준히 증가하여 오고 있다.⁸³⁾ 국제활동을 강화하기 위해서는 이를 뒷받침하거나 근거가 되는 국제합의서의 채택 필요성도 비례하여 증가할 것이기 때문이다. 우리 국내법은 각급 지방자치단체가 고유의 업무범위 내에서 조약 및 외교업무의 성격을 갖지 않는 국제합의서를 체결하는 것은 원칙적으로 허용하고 있는 듯한 입장을 취하고 있다.⁸⁴⁾ “국가사무”를 제외한 광범위한 영역에 대하여 지방자치단체의 독자적인 사업추진권이 인정되고 있고 이에 는 국제합의서 체결도 일용 포함되는 것으로 볼 수 있기 때문이다.⁸⁵⁾

물론 지방자치단체가 체결하는 이러한 기관간 약정은 조약과 유사한 내용을 담고 유사한 형식을 따르고 있다고 하더라도 “문서에 의한 국가간 합의”라는 실질적 요건을 충족하지 않는 한, 이는 비엔나 협약이 정의하는 조약에 해당하지는 않는다. 반대로 “문서에 의한 국가간 합의”라는 기준을 충족시키고 적절한 절차에 따라 체결된 국제합의서는 설사 형식적 체결 주체가 지방자치단체로 지정되어 있어도

82) 비엔나 협약 제2조는 조약의 정의와 관련하여 “명칭에 상관없이(whatever its designation)”라는 점을 밝히고 있다.

83) 이미 1976년 채택된 조약체결절차에 관한 미국 국무부 의견서(U.S. Department of State, *Case Act Procedures and Department of State Criteria for Deciding What Constitutes an International Agreement* (March 9, 1976))도 미국 연방정부의 통제를 받지 아니하는 다양한 기관간 약정 문제를 어떻게 다룰 것인지에 대한 논의가 포함되어 있다. 2000년대 들어서 이 문제는 우리나라에서도 중요한 현안 중 하나가 되었다. 외교통상부 조약과, “조약 체결절차법 세미나 주요 토의내용”, *supra* note 23, p. 123 참조.

84) 가령, 지방자치단체법 제11조 참조.

85) *Ibid.* 참조.

역시 조약에 해당한다. 이와 같이 외양이 아니라 실질에 의하여 이 문제가 결정된다는 점에 유의하여 지방자치단체의 국제합의서가 그 내용과 이행에 있어 상대방과 상대국에 대하여 혹시 의도하지 않은 “실질”을 부여하는 듯한 혼동을 초래하지 않도록 도입되어야 한다. 그러나 현재 이러한 합의서 체결을 추진하는 우리 지방자치단체가 이러한 평가를 실시하고 있는지는 의문이다. 물론 이러한 국제합의서가 설사 조약으로 주장되는 상황을 가정하더라도 우리 정부로서는 그 합의서가 조약체결을 위한 국내법상 절차규정을 준수하지 않았으므로 비엔나 협약상 조약의 무효 사유에 해당하는 것으로 주장할 가능성도 있다.⁸⁶⁾ 그러나 이를 원용하기 위해서는 그 위반이 “명백(manifest)”하고, “근본적 중요성(fundamental importance)”을 가진 국내법령 조항에 관한 것이어야 한다. 전권위임장 수여 또는 정식의 정부대표 임명 절차를 거치지 않은 대표자에 의해 체결된 조약은 기본적 중요성을 띠는 국내법상 규정을 위반한 것으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 이와 동시에 요구되는 요건, 즉 이러한 위반이 명백하였는지에 관해서는 여전히 사안별로 살펴볼 여지가 남는다. 지방자치단체를 대표하여 문제의 국제합의서를 교섭·체결한 담당자가 정당한 권한위임을 받은 자인지 또는 관련된 국내절차를 준수하였는지 여부는 외관상 명백하지 않은 경우도 있을 수 있기 때문이다. 따라서 이 경우 무효사유 원용이 성공적으로 받아들여질 수 있을지 여부는 여전히 불투명한 부분이 남아 있는 것으로 보아야 할 것이다.

지방자치단체의 국제합의서가 조약에 해당하지 않는다고 하여 그 문서가 아무런 법적 효력을 갖지 않는다는 것은 아니다. 조약에 해당하지 않으면 중앙정부가 이에 대하여 국제법상 의무를 부담하지 않는다는 의미이다. 그 이외의 법적 효력은 해당 문서의 내용에 따라 여전히 존재할 수도 있다. 당사자간 구체적인 권리와 의무를 규정하는 문서는 때로는 국제적 성격을 갖는 “계약”에 해당할 수 있다. 해당 문서에서 적용법규와 관할권을 보유한 법원을 지정하여 두는 경우 이를 통해 문제의 계약은 강제적으로 집행될 수도 있을 것이다. 그러나 이는 국제적 성격을 보유하기는 하나 전적으로 관할권을 보유한 국가의 국내법상 문제이며 조약법 내지 여타 국제법상의 문제를 야기하는 것은 아니라고 하겠다.

따라서 지방정부가 체결하는 국제합의서 중 조약에 해당하지 않는 문서는 지금과 같이 국제법의 규율 영역 외에 그대로 두는 것이 나을지 아니면 이를 구체적으로 규율하기 위한 규범을 조약법 체제에 추가하는 것이 적절할 것인지에 대한 논

⁸⁶⁾ 1969년 비엔나 협약 제46조 참조.

의가 필요할 것이다. 또한 현재의 조약법 체제 내에서도 최소한 양자조약을 체결함에 있어서 체결 당사국들이 지방정부의 이행과 준수가 필요한 영역에 대해서는 그 이행과 준수의 방식을 보다 구체적으로 규정하는 방식을 검토하여 볼 수 있을 것이다. 또한 이러한 맥락에서 앞으로 지방정부간 국제합의서를 어떻게 구분하고 규율할 것인지에 대한 규정도 필요에 따라서는 포함하는 방안도 궁극적으로는 고려해보아야 할 것으로 생각된다.

2. 국내법적 측면

위에서 살펴본 바와 같이 지방정부의 조치가 다양한 국제협정을 위반하는 가능성과 이로 인한 국제분쟁의 초래는 앞으로도 계속 중요한 현안으로 대두할 것이다. 이러한 문제에 대처하기 위한 국내법령 제·개정 작업 역시 궁극적으로는 필요하다. 각국의 국내사정과 헌법상 지방정부의 지위도 상이하므로 이를 위한 국내법령 정비작업은 구체적 내용은 국가마다 상이할 것이다. 우리나라의 시각에서 이에 대한 정비작업을 검토하여 보면 다음과 같다.

우리 지방자치단체는 자신들의 조치가 국제협정에 위반될 가능성을 충분히 인지하지 못하는 경우가 적지 않고⁸⁷⁾ 때로는 중앙정부 차원에서 이를 적절히 통제할 만한 수단이 충분하지 않은 경우 역시 빈번하다.⁸⁸⁾ 다른 한편으로 지방자치단체의 국제활동을 지나치게 제약하는 것은 우리 헌법의 관련 조항을 위반할 가능성도 없지 않다.⁸⁹⁾ 지방자치단체를 인정하고 그 업무의 독자성을 보장하고 있는 헌법

87) 그 결과 이해관계자가 지방정부의 조치에 대하여 국내법원에 사법심사를 제기하여 해당 조치가 무효화되는 경우도 있다. 대법원 2005. 9. 9 선고, 2004추10판결(전라북도 학교 급식조례 무효확인 의 소) 참조. 주진열, “GATT/WTO협정에 위반된 지방자치단체 조례안의 효력: 대법원 2005. 9. 9 선고 2004추10”, 서울국제법연구, 제12권 제2호(2005. 12), pp. 21-48 참조.

88) 특히 선거로 선출되는 지방자치단체의 장은 그 권한과 책임이 법률에 기초하고 있어 중앙정부의 훈령으로 제한될 수 없다는 입장을 취할 경우 조율에 나선 중앙정부의 권한 소재가 애매한 상황에 처할 가능성도 있다. 예를 들어 지방자치단체의 국제행사 개최 문제는 현재 기획재정부 훈령으로 규율되고 있다. 즉, 「국제행사의 유치개최 등에 관한 규정」(2012. 6. 29. 기획재정부 훈령 제102호)에 의거, 정부 차원에서 지방자치단체의 국제행사 개최를 심의하고 있다. 동 규정에 의거 기획재정부 차관을 위원장으로, 국무총리실, 외교부, 행정자치부, 문화체육관광부, 국토교통부, 농림축산식품부 담당관이 위원으로 참석하는 심의위원회에서 국제행사개최 심의 및 승인을 담당하고 있다. 지방자치단체의 장이 자신의 권한을 법령에 기초하여 설명할 경우 이러한 훈령만으로 이를 규율하는 데에는 내부적 한계가 있을 수밖에 없다.

89) 헌법 제117조와 118조는 지방자치와 관련하여 각각 다음과 같이 규정하고 있다:

제117조 및 제118조의 취지와 상반될 수도 있기 때문이다.⁹⁰⁾ 이 경우 중앙정부가 택할 수 있는 조치의 최대치는 지방정부의 협조를 구하는 것이다.⁹¹⁾ 예를 들어 앞에서 살펴본 국제박람회 개최문제의 경우 사전에 다양한 문제점을 파악하여 분쟁 발생 가능성을 차단하기 위해서는 각급 지방정부가 국제박람회 유치 검토 단계부터 중앙정부(예를 들어 외교부, 기획재정부) 및 여타 지방정부와 긴밀한 협의를 실시하는 방안을 모색하여 볼 수 있을 것이다.⁹²⁾ 그러나 우리나라의 각급 지방자치

헌법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

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

90) 헌법 제117조의 취지에 관한 최근의 논의에 대하여는 장선희, “국가와 지방 간 사무와 재원의 배분에 관한 헌법적 접근”, **유럽헌법연구**, 제16호(2014. 12), p. 497; 방승주, “지방행정체제 개편에 관한 특별법안의 헌법적 문제점”, **공법학연구**, 제11권 제3호(2010. 8), p. 66 각각 참조.

91) 가령 우리나라의 경우 중앙정부가 채택하고 있는 조치로는 외교부 국제관계 자문대사 파견, MOU 체결 통제, 사전협의 등이 그러하다. 홍정선, **신지방자치법**(박영사, 2009) pp. 13-14; 박동서, **한국행정론**(법문사, 2005) p. 373 각각 참조.

92) 이와 관련하여 현 지방자치법은 이미 몇 가지 활용 가능한 조항을 제시하고 있다. 먼저 지방자치법 제147조는 필요 시 지방자치단체간 상호협의를 규정하고 있는바, 이 조항을 국제활동 추진시 적극 활용할 수도 있을 것이다. 동 조항은 다음과 같다.

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.

한편 지방자치법 제166조 및 동법 시행령 제103조도 필요 시 중앙정부가 지방자치단체의 사무에 관하여 감독을 실시할 권한을 부여하고 있는바, 이 조항도 외국인 투자유치 정책 조율과 관련하여 적극 활용을 모색할 수 있을 것이다. 동 조항은 다음과 같이 규정하고 있다.

지방자치법 제166조(지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원) ① 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자료의 제출을 요구할 수 있다.

② 국가나 시·도는 지방자치단체가 그 지방자치단체의 사무를 처리하는 데에 필요하다고 인정하면 재정지원이나 기술지원을 할 수 있다.

동법 시행령 제103조(지방자치단체의 사무에 대한 지원 및 보고 청취) ① 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 법 제166조와 제167조에 따른 조언·권고 또는 지도를 위하여 필요하다고 인정하면 지방자치단체의 장이나 관계 공무원의 회의를 소집할 수 있다.

또한 「외국인투자 촉진법」 제27조도 외국인 투자 위원회를 통하여 중앙정부와 지방

단체가 자신의 소관업무와 관련하여 중앙정부와 협의를 실시하고 중앙정부의 의중을 따르는 것에 대하여 항상 적극적이지만은 않다는 점을 고려하면 결국 관련 법령에 대한 정비작업이 불가결하다. 예를 들어 국제행사를 추진하는 과정에서 지방정부의 예산 운용이 방만하여지자 이를 통제하기 위하여 최근 지방재정법을 개정한 것도 같은 맥락이라고 볼 수 있다.⁹³⁾ 그러나 현재 제기되고 있는 문제의 본질을 다루기 위해서는 예산운용과 같은 간접적인 방법이 아니라 현재 우리 국내적으로 문제가 되고 있는 사안들을 보다 직접적으로 규율하는 규범을 도입할 필요가 있다.

향후 우리 국내법을 정비하는 과정에서 가장 먼저 상정해 볼 수 있는 부분은 (1) 중앙정부와 지방자치단체간의 권한 배분의 명확화, (2) 책임소재의 명확화, 그리

자치단체간 외국인 투자와 관련하여 정책 협의를 진행할 법적 근거를 제시하고 있다. 외국인 투자 위원회는 외국인 투자에 관한 기본정책과 제도에 관한 중요사항, 외국인 투자 환경의 개선에 관한 소관 부처별 대책의 종합 및 조정에 관한 사항 등을 논의하기 위하여 산업통상자원부 산하에 설치된 위원회이다. 산업통상자원부장관이 동 위원회의 위원장이 되고, 기획재정부장관, 외교부장관, 안정행정부장관, 교육부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 국토교통부장관, 금융위원회위원장이 위원으로 참석하며, 때로는 외국인 투자 위원회의 회의에 부치는 안건과 관련된 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사 역시 참석하도록 규정하고 있다. 이 위원회는 1998년 11월 17일 「외국인투자 촉진법」이 최초 시행된 당시부터 도입, 운영되고 있다.

93) 지방정부의 경제적인 국제행사 유치로 인하여 다양한 국제적 문제가 발생하자 다음과 같은 내용의 조항을 2014년 지방재정법에 새로이 도입하였다.

지방재정법 제27조의6(지방재정영향평가) ① 지방자치단체의 장은 대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등의 유치를 신청하거나 응모를 하려면 미리 해당 지방자치단체의 재정에 미칠 영향을 평가하고 그 평가결과를 토대로 제37조의2에 따른 지방재정투자심사위원회의 심사를 거쳐야 한다. ...

② 중앙관서의 장은 제25조 또는 제26조에 따라 의견을 듣거나 협의할 때에 대규모 지방재정 부담을 수반하는 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방재정에 미치는 영향을 평가한 결과(이하 제3항에서 “지방재정영향평가서”라 한다)를 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 평가대상은 지방재정 부담의 소요기간, 소요금액 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

③ 중앙관서의 장은 제2항에 따른 지방재정영향평가서를 다음 각 호의 시기에 따라 기획재정부장관에게도 제출하여야 한다.

1. 제25조에 따라 행정자치부장관의 의견을 들을 때에는 지방재정영향평가서를 행정자치부장관에게 제출할 때
2. 제26조에 따라 행정자치부장관과 협의할 때에는 기획재정부장관에게 같은 조에 따른 서류 또는 명세서를 제출할 때

(2014년 11월 29일 시행)

고 (3) 국내법상 혼선의 해소 내지 경감을 들 수 있다. 아래에서 이들 세 가지 항목에 대하여 하나씩 살펴보기로 한다.

가. 중앙정부와 지방자치단체 권한 배분의 명확화 추구

먼저 우리 법령상 중앙정부와 지방정부간 권한 분배에 관하여 명확하게 규정되지 아니한 부분이 있다는 측면에 주목할 필요가 있다. 우리 지방정부의 국제적 활동이 증가하고 있는 이면에는 중앙정부의 업무와 지방정부의 업무를 구분하고 있는 경우에도 구체적으로 특정 사안이 어느 영역에 포함되는지 여부를 판단하는 것이 때로는 쉽지 않다는 문제가 자리잡고 있다. 즉, 우리 지방자치법에 중앙정부의 권한에 해당하는 사항에 대하여 일반적으로 서술하는 조항이 있기는 하나, 그 조항이 구체적으로 어떠한 상황에 대하여 어떻게 적용되는지에 대해서는 명확하지 않은 부분들이 있다.

우리 지방자치법 제9조는 각각 각급 지방자치단체가 담당, 처리할 수 있는 사무 범위를 예시적으로 나열하고 있고,⁹⁴⁾ 동법 제11조는 지방자치단체가 처리하지 못하는 업무를 “국가사무”란 이름으로 한정적으로 열거하고 있다.⁹⁵⁾ 가령 외교, 국

94) 지방자치법 제9조는 광범위한 영역 걸친 지방자치단체의 사무범위를 나열하고 있다. 그 중 몇 가지 예를 들면 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 보건진료기관의 설치·운영, 청소, 오물의 수거 및 처리, 지방공기업의 설치 및 운영, 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통지, 지역산업의 육성·지원, 중소기업의 육성, 지역경제의 육성 및 지원 등이 있다. 이들 사항들은 대부분 통상협정 및 투자협정이 적용되는 대표적인 영역이다.

95) 지방자치법 제11조는 다음과 같이 “국가사무”를 규정하고 있다.

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

방, 사법, 국세 등 국가운영의 핵심적 사항에 대해서는 지방정부가 이를 처리하지 못하는 것으로 규정하고 있다.⁹⁶⁾ 그런데 사실 최근 지방자치단체 국제활동의 상당 부분은 일견 지방자치법 제9조에 해당하는 사항들이다.⁹⁷⁾ 지방자치단체가 외교, 국방, 국세, 관세 등의 업무에 직접 나서는 경우는 드물기 때문이다. 이를 보더라도 지방자치법 제9조와 제11조의 중앙정부와 지방자치단체간 업무 분장규정은 중앙정부와 지방정부의 권한 분배를 명확히 한다는 측면에서는 그다지 큰 도움을 주지는 못하고 있다.⁹⁸⁾ 이러한 애매모호한 규정은 오히려 중앙정부와 지방자치단체간 국제적 업무와 관련하여 그 경계선이 어디인지에 대하여 서로 이견이 발생할 개연성만 내포하고 있다는 비판을 받을 수 있다. 특히 지방자치법 제11조가 한국 정부가 당사자인 국제협정의 통일적 이행 및 준수를 위하여 필요한 조치 등을 “국가사무”로 규정하고 있지 아니한 부분은 앞으로 재고가 필요한 부분이다.

한편, 지방자치법 제9조와 제11조 규정의 경계설정 문제는 책임소재의 명확화와도 직접 관련되어 있다. 국제법상으로는 어떠한 경우이든 우리 중앙정부가 국가책임을 부담한다는 데 대해서는 차이가 없음은 위에서 살펴보았다. 그러나 우리 국내법상으로는 두 조항 중 어느 경우에 해당하는지 여부에 따라 법적 책임의 귀속 여부가 달라질 수 있다. 지방자치단체가 수행하는 국제활동이 지방자치단체 자체사무(지방자치법 제9조)에 해당하는지 아니면 국가사무를 법률에 따라 위임 받은 것(지방자치법 제11조)에 해당하는지에 따라 그 결과가 달라질 수 있다. 만약 지방자치단체의 국제외교활동이 법률에 따라 국가사무를 위임 받은 것에 해당한다면, 중앙 정부는 지방자치법 제167조에 따라 지방정부의 해당 위임 사무 처리에 대해 적극적인 감독과 지도를 해야 할 의무가 발생한다.⁹⁹⁾ 따라서 위임 사무에 해당하는 해당 지방자치단체의 국제활동에 대한 최종적 책임은 우리 국내법 체계하

96) *Ibid.* 참조.

97) 외국인 및 외국기업의 경제활동과 관련한 대부분의 내용은 제9조에 해당하여 지방정부의 고유의 업무에 속하는 사항이다.

98) Robert Beauregard, “Theorizing the Global-Local Connection”, in Paul L. Knox & Peter J. Taylor (eds.), *World Cities in a World System* (Cambridge Univ. Press, 2000), pp. 240-243 참조.

99) 이와 관련하여 지방자치법 제167조는 다음과 같이 규정하고 있다:

제167조(국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독) ① 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.
② 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

에서도 중앙정부로 귀속되는 것으로 보는 것이 타당하다. 한편, 만약 지방자치단체가 수행하는 특정 국제활동이 자체사무에 해당한다면, 중앙정부는 지방자치법 제166조에 따라 이에 대해 느슨한 정도의 권고와 지도 역할만을 할 수 있게 된다.¹⁰⁰⁾ 따라서 자체사무의 경우 우리 국내법상으로 지방자치단체의 국제활동으로 인한 책임이 중앙정부로 귀속되는지 여부는 불분명하다.

나. 국내법상 혼선 해소 및 경감

그 다음으로 살펴볼 수 있는 부분은 우리 국내법령이 지방자치단체의 국제활동이 관련 협정 위반을 초래하도록 허용하거나 또는 나아가 이러한 상황을 ‘요구’하고 있는 경우를 들 수 있다. 이러한 상황을 치유하기 위하여는 궁극적으로 국내법령에 대한 개정 내지 정비작업이 수반되어야 할 것이다. 가령 우리나라가 체결한 통상협정이 정부에 의한 보조금 교부를 금지하고 있음에도 우리 국내법은 지방자치단체들이 여러 이유로 보조금 정책을 도입하는 것을 허용하거나 또는 요구하고 있다. 예를 들어 「외국인투자 촉진법」은 지방자치단체가 외국인 투자자에 대하여 세금감면과 현금지원을 제공할 수 있도록 허용하고 있고, 이를 위하여 필요하다면 중앙정부가 지방자치단체에 자금을 지원하여야 하는 의무를 부과하고 있기도 하다.¹⁰¹⁾ 「경제자유지역의 지정 및 운영에 관한 특별법」도 경제자유지역에 대한

100) 이와 관련하여 지방자치법 제166조는 다음과 같이 규정하고 있다.

제166조(지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원) ① 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자료의 제출을 요구할 수 있다.
② 국가나 시·도는 지방자치단체가 그 지방자치단체의 사무를 처리하는 데에 필요하다고 인정하면 재정지원이나 기술지원을 할 수 있다.

101) 「외국인투자 촉진법」은 제14조와 제14조의2에서 외국인 투자자를 지원하기 위한 지방자치단체의 조치를 다음과 같이 구체적으로 제시하고 있다.

제14조(지방자치단체의 외국인투자유치활동에 대한 지원) ① 국가는 지방자치단체가 제18조에 따른 외국인투자지역의 조성, 외국인투자기업등에 임대할 용지 매입비의 용자, 토지등의 임대료 감면 및 분양가액 인하 ..., 교육훈련보조금 등 각종 보조금의 지급, 그 밖에 외국인투자유치사업에 필요한 자금 지원을 요청하는 경우에는 최대한 지원하여야 한다.

② ... 이 경우 자금지원 기준에는 지방자치단체의 외국인투자유치 노력과 실적 등이 고려되어야 한다.

④ 지방자치단체는 외국인투자유치를 촉진하거나 외국인투자환경의 개선을 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 고용보조금 등을 조례로 정하는 바에 따라 외국인투자기업등에 지급할 수 있다.

제14조의2(외국인투자에 대한 현금지원) ① 국가와 지방자치단체는 외국인이 ... 투

지방자치단체의 다양한 지원제공 의무를 규정하고 있다는 점에서는 동일한 문제를 제기하고 있다.¹⁰²⁾ 「교육국제화 특구의 지정·운영 및 육성에 관한 법률」과¹⁰³⁾ 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관의 설립·운영에 관한 특별법」도¹⁰⁴⁾ 유사한 지원 규정을 두고 있다.¹⁰⁵⁾ 이들 법령이 다양한 통상협정상 의무를 염두에 두고 이에 대한 충분한 검토 후 도입되었는지는 의문이다.

또한 위에서 살펴본 지방자치단체의 국제활동 중 “적극적” 성격의 활동은 다양한 우리 국내법령 규정의 저촉 문제를 아울러 초래할 수 있다. 예를 들어 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」은 국제기구 및 외국 정부와의 교섭은 오로지 외교부 장관이 이를 담당하며¹⁰⁶⁾ 여타 공무원이 이를 담당하기 위해서

자를 하는 경우에는 외국인투자의 고도기술수반여부 및 기술이전효과, 고용창출 규모, 국내투자와의 중복여부, 입지지역의 적정성 등을 고려하여 그 외국인에게 공장시설의 신축 등 대통령령으로 정하는 용도에 필요한 자금을 현금으로 지원할 수 있다.

102) 「경제자유지역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제2조의2와 제16조는 다음과 같이 지방자치단체의 지원의무를 규정하고 있다:

제2조의2(국가 등의 책무) 국가와 지방자치단체는 경제자유구역을 지정한 목적이 달성되도록 운영에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

제16조(세제 및 자금지원) ① 국가 및 지방자치단체는 경제자유구역에 입주하는 외국인투자기업 ... 에 대하여 ... 국세와 지방세를 감면할 수 있다.

② 지방자치단체는 외국인투자기업을 유치하기 위하여 입주외국인투자기업에 임대할 부지의 조성, 토지등의 임대료 감면, 의료시설·교육시설·연구시설·주택 등 외국인투자 유치와 관련된 시설의 설치 및 운영에 필요한 자금을 지원할 수 있다.

103) 「교육국제화 특구의 지정·운영 및 육성에 관한 법률」 제15조는 다음과 같이 외국인 투자로 설립된 교육기관에 대한 지방자치단체의 자금지원을 규정하고 있다:

제15조(외국인학교의 설립 및 운영 지원) 국가 및 특구지방자치단체는 ... 특구 안의 ... 외국인학교에 대하여 부지의 매입, 시설의 건축 또는 학교의 운영에 필요한 자금을 지원할 수 있다.

104) 「제주국제자유도시의 외국교육기관의 설립·운영에 관한 특별법」 제14조는 지방자치단체가 외국교육기관의 지원을 접수하여 재정지원을 실시하는 방식을 역시 규정하고 있다:

제14조(재정지원 등) 국가 또는 지방자치단체가 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제22조 제6항의 규정에 따라 외국교육기관에 대한 지원을 하는 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 외국교육기관의 신청을 받아 지원할 수 있다.

105) 「국제회의 산업육성에 관한 법률」 제5조 제2항은 지방자치단체가 국제회의의 관련 업무를 추진하기 위한 전담조직을 설치할 수 있는 권한을 부여하고 있다:

제5조(국제회의의 전담조직의 지정 및 설치) ② 국제회의시설을 보유·관할하는 지방자치단체의 장은 국제회의의 관련 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 필요하다고 인정하면 전담조직을 설치할 수 있다.

는 외교부 장관으로부터 위임 내지 전권위임장의 교부가 필요한 것으로 규정하고 있다.¹⁰⁷⁾ 따라서 “적극적” 성격의 국제활동과 관련하여 각급 지방자치단체가 외국 정부기관 및 국제기구와 협의를 진행하거나 나아가 중앙정부의 정책을 외국에서 독자적으로 설명하는 최근의 다양한 움직임은 궁극적으로 이 조항에 대한 위반 문제를 초래할 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 접촉이 “교섭”에 해당하는지 여부는 사안별로 따져보아야 할 쟁점이나, 양측이 다양한 요구조건을 서로 주고받는 상황을 논의하는 대부분의 경우는 결국 교섭에 해당할 가능성이 적지 않다. 단순한 홍보 업무의 연장선상이라면 그 문제가 상대적으로 미약하다고 볼 수 있을 것이나 정부정책을 공식적으로 설명하고 이에 대하여 상대국 정부와 협의를 진행한다면 이는 위 법률이 정하고 있는 “교섭”에 포섭될 가능성도 없지 않을 것이다.

다양한 우리 국내법령이 이와 같이 내부적으로 혼선에 직면하고 있거나 다양한 협정에 대한 위반 가능성을 내포하고 있음에도 불구하고 이를 해소하거나 경감하기 위한 현행법 조항은 물론, 입법적 노력 역시 찾아보기 힘든 상황이다.¹⁰⁸⁾ 향후 우리 국내법령 정비작업 과정에서 충분한 검토가 필요한 대목이라 할 것이다.

106) 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」 제2조, 제3조 참조. 마찬가지로 정부조직법 제30조는 외교부장관이 외교와 조약 기타 국제협정 등의 사무를 掌理하는 것으로 규정하고 있다(제30조 제1항). 「외교부와 그 소속기관 직제」(대통령령 제25751호, 개정 2013. 9. 26.)도 제28조에서 문화외교국에 관한 규정을 두며, 동조 제3항에서 문화외교국장의 업무분장 사항 중 하나로 “지방자치단체의 국제교류에 대한 지원”을 그 중 하나로 열거하고 있다. 이 대통령령의 취지 역시 중앙정부의 국제교류사업에 대한 지원은 외교업무의 연장선에서 그리고 외교업무의 큰 틀 내에서 이루어져야 한다는 점을 방증하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

107) *Ibid.*, 제5조 참조.

108) 하나의 사례로 「외국인투자 촉진법」은 제30조(다른 법률 및 국제조약과의 관계)에서 “이 법은 대한민국이 체결·공포한 국제조약의 내용을 수정하거나 제한하는 것으로 해석되지 아니한다”라고 규정하고 있다. 일견 이 조항은 이 법이 우리나라가 체결한 통상협정 등 투자협정에 부합하는 방식으로 운용되어야 한다는 점을 제시하고 있는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 우리나라가 체결한 다양한 통상협정 및 투자협정들이 외국상품, 외국인 서비스 공급자, 외국인 투자자를 처우하는 구체적인 방식을 제시하고 있음에도 불구하고 이 법에서는 이들 협정 조항에 저촉되는 처우 및 지원방식을 규정하고 있음에 주목하면, 결국 동법 제30조가 과연 어떠한 의미를 내포하고 있는지 의문이 제기될 수밖에 없다. 요컨대 이 법률 자체도 내부적으로 상충하는 요소를 담고 있는 것으로 볼 수 있다.

VI. 결 론

현재 우리나라는 물론 전 세계적으로 지방정부의 역할은 여러 영역에서 지속적으로 증대하고 있다. 이는 지방자치제도의 확대와 민주주의 체제의 확산을 반영하는 현상이기도 하고,¹⁰⁹⁾ 또 다른 측면에서 소위 “국제화”가 여러 국가에서 주요 화두로 대두하고 있기 때문이기도 하다. 이에 따라 국제화 관련 업무가 여러 국가의 지방정부의 주요 핵심 과제로 자리매김하고 있다. 특히 최근 각급 지방자치단체가 적극 추진하고 있는 다양한 국제활동을 목도하고 있는 우리나라에서 이러한 새로운 추세는 주목할 만하다. 우리나라의 경우에도 이미 주요 지방자치단체가 여러 영역에서 독자적인 정책을 결정하여 이를 추진하고 있으며 그 과정에서 때로는 중앙정부와 입장 조율 등이 반드시 효율적으로 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 지방주민의 선거로 선출되는 지방자치단체 책임자의 경우 중앙정부가 아니라 해당 지역주민의 이해관계 보호와 증진이 정책의 최우선 과제라는 현실도 부인하기 힘들다.¹¹⁰⁾

동시에 지방정부의 역할 확대와 국제사회로의 진출은 아울러 새로운 과제를 우리에게 제시하고 있기도 하다. 특히 강력한 권한을 보유한 중앙정부를 전제로 하여 발전하여 온 기존의 국제법 규범은 지방정부가 “국제법의 주체”라는 측면에서는 사실상 부재하고 있다는 입장을 견지하여 왔고, 중앙정부만이 국제법상 모든 권리와 의무의 주체가 된다는 단일화된 시각에 터잡고 있다. 국제사회에서 지방정부의 급속한 등장과 이들의 역할 강화로 인하여, 이러한 기존의 규범이 충분히 규율하기에는 어려운 부분이 점차 늘어나고 있다. 적지 않은 조약 이행의 주체는 사실상 지방정부가 되고 있으며 지방정부의 조치가 국제분쟁의 주요항목으로 등장하고 있는 것이 최근의 현실이다. 기존의 국제법 규범에 대한 본질적인 변화를 도모하기는 어려울 것이나 최소한 현재의 기본틀 내에서 이러한 문제를 경감시킬 수 있는 다양한 방안을 모색할 시점이라고 하겠다. 이러한 모색은 국제법적 측면과 국제법 이행과 관련된 각국의 국내법적 측면에서 아울러 살펴볼 수 있을 것이다.

¹⁰⁹⁾ 김철수, **헌법학신론**, 제21판(박영사, 2013), pp. 1553-54; 성낙인, **헌법학**, 제15판(법문사, 2015), p. 649; 허영, **한국헌법론**, 제11판(박영사, 2015), pp. 836-837; 헌법재판소 1998. 4. 30. 선고 90헌바62 결정; 헌법재판소 1991. 3. 11. 선고 91헌마21 결정; 헌법재판소 1996. 6. 26. 선고 96헌마200 결정 각각 참조.

¹¹⁰⁾ Hari M. Osofsky, “Is Climate Change “International”? Litigation’s Diagonal Regulatory Role”, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 49, No. 3 (2009), pp. 587-591 참조.

물론 이러한 구조적인 문제를 단시일에 용이하게 해결할 수는 없을 것이다. 그러나 일단 이러한 문제의식을 갖고 앞으로 국제법이 어떠한 방향으로 발전하여 나가야 하는지에 대한 방향성을 인지하고 이에 대한 공감대를 형성하는 것은 중요한 첫걸음이 될 것이다. 다른 분야와 마찬가지로 결국 국제법도 법규범으로서 의미를 갖기 위해서는 국제사회의 변화를 느린 속도로라도 반영하는 것이 궁극적으로는 요구되기 때문이다.

투고일 2015. 10. 22	심사완료일 2016. 2. 16	게재확정일 2016. 2. 19
------------------	-------------------	-------------------

참고문헌

- 김대욱·류영아, “전라북도 국제교류협력 추진방향 마련에 관한 연구”, **한국지방행정연구원 정책연구**, 2014-41호(2014. 12).
- 김미연, “지방자치단체의 국제교류 확산과 동형화”, **한국거버넌스학회보**, 제17권 제3호 (2010. 12).
- 김재근·서인식, “지방자치단체 국제교류의 구조적 특성 분석”, **지방행정연구**, 제26권 제3호(2012. 9).
- 김재한 외 6인, **2020 강원도 지방외교의 장기전략 및 대응방안**(강원발전연구원, 2007).
- 김종웅·신두섭·김신호, “기업투자유치와 지방재정정책의 방향”, **한국지방재정논집**, 제13권 제3호(2008).
- 김지희, “서유럽의 지방외교: 영국·프랑스 지자체의 국제협력현황과 대응전략”, **비교민주주의연구**, 제4권 제2호(2008).
- 김진아, “우리나라 지방자치단체의 국제교류 현황과 문제점”, **한국지방정부학회 2011년도 추계학술대회논문집**(2011).
- 김태호, “연구보고서 요약. 지방정부의 과세자주권 강화: 지방정부의 과세자주권 강화를 위한 지방세 관련법 개편방안”, **한국지방세연구원 연차보고서**(2014. 1).
- 김철수, **헌법학신론**, 제21판(박영사, 2013).
- 박노형 외 15인 공저, **국제경제법**(박영사, 2006).
- 박동서, **한국행정론**(법문사, 2005).
- 서보건, “지방자치단체의 국제적 합의와 국제협력”, **경상대학교 법학연구**, 제14권 제1호(2006).
- 성낙인, **헌법학**, 제15판(법문사, 2015).
- 안영훈, “국제기구와의 협력을 통한 지방의 국제화”, **지방의 국제화**(지방자치단체 교류국제화재단 5주년 기념논문집)(1997. 9).
- 안전행정부(現 행정자치부), **지방자치단체 국제교류현황**(2013. 9. 3).
- 외교통상부, **알기쉬운 조약업무**(2006. 3).
- 외교통상부 조약과, “조약체결절차법 세미나 주요 토의내용”, **국제법 동향과 실무**, Vol. 3, No. 1 (통권 제7호)(2004).
- 우양호·이정석, “지방정부 국제교류의 영향 요인에 관한 연구: 도시간 자매결연을

- 중심으로”, **지방행정연구**, 제24권 제4호(2010).
- 장세길, “친선교류에서 지방외교로: 전라북도 사례로 본 지방외교의 형성과 변화”, **사회과학연구**, 제16권 제1호(2008).
- 정구현, **한국기업의 글로벌 경영: 사례를 통해 본 전략과 시스템**(위즈덤하우스, 2008).
- 정종섭, **헌법학원론**, 제10판(박영사, 2015).
- 조현주·박건우·정현주, “한국지방정부의 공적개발원조(ODA) 결정요인에 대한 실증 분석: 지방의 세계화 수준을 중심으로”, **지방행정연구**, 제29권 제1호(2015. 3).
- 주진열, “GATT/WTO협정에 위반된 지방자치단체 조례안의 효력: 대법원 2005. 9. 9 선고 2004추10”, **서울국제법연구**, 제12권 제2호(2005. 12).
- 최승환, **국제경제법**, 제4판(법영사, 2014).
- 한국국제경제법학회(박노형 외 27인 공저), **신국제경제법**, 보정판(박영사, 2013).
- 허영, **한국헌법론**, 제11판(박영사, 2015).
- 홍정선, **신지방자치법**(박영사, 2009).
- Baldwin, Fletcher N., “Some Observations Concerning External Power of Decentralized Units within the Context of the Treaty Making Powers of Article II and Corresponding Transnational Implications”, *Florida International Law Journal*, Vol. 2 (1986-1987).
- Beauregard, Robert, “Theorizing the Global-Local Connection”, in: Paul L. Knox & Peter J. Taylor (eds.), *World Cities in a World System* (Cambridge University Press, 2000).
- Breslin, Shaun G., “China: Developmental State or Dysfunctional Development?”, *Third World Quarterly*, Vol. 17 (1996).
- Byrnes, Andrew & Charlesworth, Hilary, “Federalism and the International Legal Order: Recent Developments in Australia”, *American Journal of International Law*, Vol. 79 (1985).
- Chiang, Emily, “Think Locally, Act Globally?: Dormant Federal Common Law Preemption of State and Local Activities Affecting Foreign Affairs”, *Syracuse Law Review*, Vol. 53 (2003).
- Cook, Graham, *A Digest of WTO Jurisprudence on Public International Law Concepts and Principles* (Cambridge University Press, 2015).

- Crawford, James, *State Responsibility: The General Part* (Cambridge University Press, 2013).
- Department of Foreign Affairs and International Trade, *A Guide for Canadian Municipalities* (2005).
- Ferdinandusse, Ward, “Out of the Black-Box?: The International Obligations of State Organs”, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 29 (2003).
- Fitzgerald, Peter L., “Massachusetts, Burma, and the World Trade Organization: A Commentary on Blacklisting, Federalism, and Internet Advocacy in the Global Trading Era”, *Cornell International Law Journal* (2001).
- Frug, Gerald E., & Barron, David J, “International Local Government Law”, *Urban Lawyer*, Vol. 38, No. 1 (Winter 2006).
- Fry, Earl H., *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1998).
- _____, “The Role of Sub-national Governments in Sectoral Integration”, *Canada-United States Law Journal*, Vol. 10 (1985).
- Goldsmith, Jack L., “Federal Courts, Foreign Affairs, and Federalism”, *Virginia Law Review*, Vol. 83 (1997).
- Haley, John O., “Competition Policy for East Asia”, *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 3 (2004).
- Hayes, Edward T., “Changing Notions of Sovereignty and Federalism in the International Economic System: A Reassessment of WTO Regulation of Federal States and the Regional and Local Governments Within Their Territories”, *North Western Journal of International Law and Business*, Vol. 25 (2004).
- Henkin, Louis *et al.*, *International Law: Cases and Materials*, 3rd edition (1993).
- Hobbs, Heidi, *City Hall Goes Abroad: The Foreign Policy of Local Politics* (Thousand Oaks, CA: Sage, 1994).
- Hober, Kai, “Investment Arbitration in Eastern Europe: Recent Cases on Expropriation”, *American Review of International Arbitration*, Vol. 14, No. 377 (2003).
- Hocking, Brian, “Regional Governments and International Affairs: Foreign Policy

- Problem or Deviant Behaviour?”, *International Journal*, Vol. 41 (1985-1986).
- Kline, John M., *State Government Influence in U.S. International Economic Policy* (Lexington, MA: D.C. Heath, 1983).
- Levit, Janet Koven, “Does Medellín Matter?”, *Fordham Law Review*, Vol. 77 (November 2008).
- Osofsky, Hari M., “Is Climate Change “International”? Litigation’s Diagonal Regulatory Role”, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 49, No. 3 (2009).
- Papisca, Antonio, “International Law and Human Rights as a Legal Basis for the International Involvement of Local Governments”, in: A. Musch *et al.* (eds.), *City Diplomacy: The role of Local Governments in Conflict-Prevention, Peace-Building, Post-Conflict Reconstruction* (2008).
- International Law Commission, Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. Report of the ILC on the Work of its Fifty-third Session, UN. Doc. A/56/10 (2001).
- Raustiala, Kal, “Rethinking the Sovereignty Debate in International Economic Law”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 6 (2003).
- Shapiro, Hal S., “Is There a Role for Sub-Federal Governments in International Trade Policy Formation?”, *Jus Gentium*, Vol. 9 (2003).
- Shaw, Malcolm N., *International Law*, 7th edition (Cambridge University Press, 2014).
- Shelton, Dinah L., “Case concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States)”, *American Journal of International Law*, Vol. 98 (2004).
- Spiro, Peter J., “Globalization and the (Foreign Affairs) Constitution”, *Ohio State Law Journal*, Vol. 63 (2002).
- Stahl, Tycho H.E., “Liberalizing International Trade in Services: The Case for Sidestepping the GATT”, *Yale Journal of International Law*, Vol. 19 (1994).
- Stodder, Seth M.M., & Rippeon, Nicolle Sciara, “State and Local Governments and Immigration Laws”, *Urban Law*, Vol. 41 (2009).
- Stumberg, Robert, “Sovereignty by Subtraction: The Multilateral Agreement on Investment”, *Cornell International Law Journal*, Vol. 31 (2001).
- Trebilcock, Michael J. & Howse, Robert, *The Regulation of International Trade*

(Routledge, 1995).

U.S. Department of Commerce, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Bottom Mount Combination Refrigerator-Freezers from the Republic of Korea (March 16, 2012).

_____, Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Large Residential Washers from the Republic of Korea (December 18, 2012).

United Nations, *Reports of International Arbitral Awards (R.I.A.A.)*, Vol. XIII (1951).

VanDuzer, J. Anthony, “Could an Intergovernmental Agreement Increase the Credibility of Canadian Treaty Commitments in Areas Within Provincial Jurisdiction?”, *International Journal*, Vol. 68 (2012-2013).

Warner, Mildred, & Gerbasi, Jennifer, “Rescaling and Reforming the State Under NAFTA: Implications for Subnational Authority”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28 (2004).

Wright, Christopher, Suh, Chung-Sok, & Leggett, Cristopher, “If at First You Don’t Succeed: Globalized Production and Organizational Learning at the Hyundai Motor Company”, *Asia Pacific Business Review*, Vol. 15, No. 2.

경기도청, 보도자료 2007년 7월 12일자; 2009년 7월 20일자; 2014년 10월 7일자; 2015년 11월 1일자, 경기도청 홈페이지(2016년 1월 18일 방문).

서울특별시, 보도자료 2014년 9월 23일자; 10월 6일자; 10월 19일자, 서울특별시청 홈페이지(2016년 1월 18일 방문).

경향신문, “부실논란 인천도시엑스포 외교문제까지 비화돼”, 인터넷판 2008년 2월 21일 입력 기사.

_____, “국제원예자협, 순천만정원박람회 ‘꼭 필요하다’”, 인터넷판 2010년 2월 23일 입력 기사.

동아일보, “2013 순천만 국제정원박람회 일정 확정”, 2009년 9월 8일자, 호남-제주 A16면.

서울신문, “국제공인도 없이 강행…152억 적자 내고 흑자 둔갑”, 2012년 10월 20일자, 제2면.

- 연합뉴스, “인천도시엑스포 규모 조정 검토”, 2008년 2월 21일자.
- _____, “인천엑스포조직위 “타 엑스포와 윈윈 희망””, 2008년 2월 22일자.
- _____, “용인시, 경전철 손해배상금 2800억 이달 말 지급”, 2013년 7월 22일자.
- _____, “김관용 경북지사 연합뉴스 인터뷰”, 2014년 10월 5일자.
- _____, “유엔 녹색산업회의 내년 울산서 개최”, 2015년 9월 7일자.
- KOTRA, “삼성전자가 선택한 중(中) 시안의 반도체산업 매력”, 2012년 3월 22일자 기사.
- Bureau International des Expositions, “The 1928 Paris Convention”, Available at <http://www.bie-paris.org/site/en/bie/the-1928-paris-convention> (2016년 1월 18일 방문).
- _____, “Member States”, Available at [available at http://www.bie-paris.org/site/en/bie/the-member-states-of-the-bie](http://www.bie-paris.org/site/en/bie/the-member-states-of-the-bie) (2016년 1월 18일 방문).
- European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empowering Local Authorities in Partner Countries for Enhanced Governance and More Effective Development Outcomes”, Available at, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_en_4.pdf (2016년 1월 18일 방문).
- 대법원 2005. 9. 9. 선고 2004추10 판결.
- 헌법재판소 1991. 3. 11. 선고 91헌마21 결정.
- 헌법재판소 1996. 6. 26. 선고 96헌마200 결정.
- 헌법재판소 1998. 4. 30. 선고 90헌마62 결정.
- Ansung Housing Co., Ltd. v. People's Republic of China*. ICSID Case No. ARB/14/25.
- Bd. of Trs. of Univ. of Al. v. Garrett*. 531 U.S. 356, 378-79 (2001).
- Estate of Hyacinth Pellat* (France/Mexico). *Reports of International Arbitral Awards (R.I.A.A.)*. vol. V (1929).
- International Court of Justice, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of*

a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, I.C.J. Reports (1999).

International Court of Justice, Summary of the Order, *The LaGrand Case (Germany v. United States of America)* (March 5, 1999).

Mondev International Ltd. v. United States, ICSID Case No. ARB (AJ)/99/2, Award of 11 October 2002.

The Loewen Group, Inc. v. The United States of America, ICSID Case No. ARB (AF)/98/3 (June 25, 2003).

WTO Appellate Body Report, *European Communities – Selected Customs Matters* (WT/DS315/AB/R) (December 11, 2006).

WTO Panel Report, *Australia-Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/RW (February 18, 2000).

WTO Panel Report, *Brazil-Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/R (June 12, 2007).

WTO Panel Report, *European Communities and Its Member States – Tariff Treatment of Certain Information Technology Products*, WT/DS375, 376, 377/R (September 21, 2010).

WTO Panel Report, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/R (March 25, 2011).

WTO Panel Report, *Canada – Measures Relating to the Feed-in Tariff Program*, WT/DS426/R (December 19, 2012).

<Abstract>

Regulation of Local Governments under International Law – Its Limitation and Possible Alternatives Based on Korea’s Recent Experience

Lee, Jaemin*

Local governments have been expanding their roles in a variety of aspects in many countries. One of the new roles taken up by local governments is to participate in international affairs or deal with issues of international or global concern. At the same time, the measures taken by local governments within their own jurisdiction also affect foreigners and foreign entities, both domestic and abroad. Local governments have thus become an important player in the international arena and implementation of various treaties. The new phenomenon thus raises not only diplomatic implications but also legal implications since some of the actions of local governments do carry the potential of leading to possible violation of international law (treaties or customary international law) in many respects.

Despite the advent of the new phenomenon, international law has traditionally taken a rather ‘simplistic’ approach so far, based on the notion that only a state (*i.e.*, central government) is to be visible in the eyes of international law and that only the state can be held liable for state responsibility. Even if a situation or dispute has arisen from the action of local governments, in principle it is only the central government that is visible in the eyes of international law and is held liable for any treaty violation. The invisibility of local governments and the (presumed) ‘singular’ omnipotence of central governments sometimes present a widening gap considering the new realities that many states are encountering at the moment where local governments do preserve a significant level of independence and a wide latitude of authority, sometimes independent of the central governments.

* Professor, College of Law / School of Law, Seoul National University.

From the systemic point of view, it is time to consider how to narrow the obvious gap between the traditional norms and the new reality. Even within the existing framework of international law norms, new ideas and suggestions can be explored and tested to address the problem. It may take a long time and involve a difficult process to find a workable solution, but necessary studies and discussions should preferably be initiated sooner rather than later.

Keywords: central government, local government, state responsibility, law of treaties, local autonomy, globalization