

2018년

센터연구과제

지방자치단체의 남북경제협력사업 및 북한지역 투자사업에 대한 관리방안 연구

- 투심제도와 타당성조사를 중심으로 -



2018. 12.



한국지방행정연구원

Korea Research Institute for Local Administration

지방투자사업관리센터

연구진

- ▣ 「지방자치단체의 남북경제협력사업 및 북한지역 투자사업에 대한 관리방안 연구」
- 투심제도와 타당성조사를 중심으로 -

LIMAC 연구진: 전대욱 수석연구원(연구 총괄)
김서경 전문분석원
김한준 전문분석원

목 차

제 I 장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 주요 내용	5
제 II 장 지방자치단체의 남북경제협력과 북한투자 사업관련 법·제도의 현황	9
제1절 관련 법률과 제도의 현황	11
1. 남북교류 및 경제협력의 개념	11
2. 남북교류 및 경제협력 관련 법체계	13
3. 지방자치단체의 남북교류 및 경제협력 관련 정부 지침	16
4. 남북교류 및 경제협력사업 예산 편성 사전 심의 절차	18
5. 소결	20
제2절 국정기조 및 중앙부처 정책	21
1. 남북경제협력 관련 국정기조	21
2. 남북정상회담	26
3. 소결	26
제3절 자치법규 및 지방자치단체의 대응	28
1. 남북교류협력 관련 조례 및 기금	28
2. 지방자치단체의 남북교류협력 추진체계	31
3. 소결	32
제4절 법제 및 정책분석의 시사점	34
제 III 장 분단지역 협력사업 및 투자사업에 대한 사례분석	37
제1절 국내사례	40
1. 지자체 남북교류협력사업의 추진 현황	40
2. 지자체 남북교류협력사업의 유형	45
3. 지자체 남북교류협력사업 사례	49
제2절 해외사례	54
1. 동서독 지자체 교류협력 추진과정	54
2. 동서독 지자체 교류협력의 성과	59
3. 동서독 지자체 교류협력 사례의 시사점	61

목 차

제3절 국내외 사례분석 결과 및 시사점	64
제IV장 지방자치단체 남북경협 및 북한지역 투자사업의 관리방안	67
제1절 지방투자사업관리 제도 적용 가능성 검토	69
제2절 ODA 사업 경제성 평가와 시사점	73
1. ODA 사업 경제성 평가 현황 및 방법론	73
2. ODA 사업의 경제성 평가의 적용과 기대효과	77
제3절 투자의사결정 기준 및 원칙의 정립	82
제4절 타당성조사 방법론 및 투자심사 운용절차의 수정방안	88
1. 투자심사 운용 및 절차 보완	88
2. 타당성 조사 및 방법론 보완	92
제V장 결론	97
참고문헌	104

표 목 차

<표 II-1> 남북교류협력에 관한 법률 구성	14
<표 II-2> 남북관계 발전에 관한 법률 구성	15
<표 II-3> 남북협력기금법 구성	16
<표 II-4> 지방재정투자사업 심사규칙[별표] 심사제외 대상사업	19
<표 II-5> 연도별 남북협력기금 조성 추이	25
<표 II-6> 시·도 남북교류협력 관련 조례 제정 현황	28
<표 II-7> 시·군·구 남북교류협력 관련 조례 제정 현황	29
<표 II-8> 시·도 남북교류협력기금 현황	31
<표 III-1> 지자체 남북교류협력사업 추진현황(도입기: 1990년대 후반~2000년대 초반) ...	41
<표 III-2> 지자체 남북교류협력사업 추진현황(발전기: 2003년~2007년)	42
<표 III-3> 지자체 남북교류협력사업 추진현황(정체기: 2008년~2017년)	43
<표 III-4> 당곡리 농촌 현대화 사업의 주요 내용	51
<표 IV-1> 경제성분석과 재무분석의 비교	75
<표 IV-2> 현행 지방투자사업 심사 제도 상의 투자심사 기준	82
<표 IV-3> 남북경협 및 북한투자사업에 대한 투자심사 기준의 적용(안)	85
<표 IV-4> 지방재정투자사업 심사규칙 <별표 2>의 심사제외 대상사업 개정(안)	89
<표 IV-5> 지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼의 수시심사 대상사업 수정(안)	90
<표 IV-6> 지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼의 사업계획 적정성 검토 대상사업 수정(안)	93
<표 IV-7> 지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼의 타당성조사 내용 수정(안)	94

그림목차

[그림 I-1] 연구의 흐름 및 주요내용	6
[그림 II-1] 지방자치단체의 남북교류협력 추진절차	18
[그림 II-2] 한반도 신경제지도 구상 개요	22
[그림 II-3] 한반도 신경제지도 구상의 3대 경제벨트	23
[그림 III-1] 지방자치단체 남북교류협력사업의 사업유형별 분포	46

지방자치단체의 남북경제협력사업 및 북한지역 투자사업에 대한 관리방안 연구
- 투심제도와 타당성조사를 중심으로 -

제 I 장 서론



서론

제1절 연구의 배경 및 목적

□ 연구의 배경 및 필요성

- 최근 남북간 화해무드와 협력에 관한 국정기조에 따라 향후 지방자치단체에서도 남북간 경제협력사업 및 북한지역 투자사업이 확대될 것으로 기대됨
 - 평화 공존과 공동 번영을 목표로 하는 문재인 정부의 ‘한반도 정책’의 주요 골자 중 하나인 ‘한반도 신경제공동체 구현’ 등 국정기조에 따라, 향후 정부의 남북경제협력사업 및 북한지역 투자사업이 확대될 전망이다
 - 지난 민선2기 지방자치제도의 시행 이후, 광역 및 기초 지방자치단체는 관련 조례제정과 함께 농축산분야와 사회문화 및 스포츠, 산림녹화 등 인도적인 지원과 관련된 협력사업이 주류를 이루었으나, 향후 개발협력을 포함한 다양한 사업으로 확대될 전망이다(통일부, 2009: 369-446)
- 따라서 자치단체 수준의 남북간 경제협력사업 및 북한지역 투자사업에 대한 사전적인 검토와 사후적인 사업성과에 대한 평가 등 제도화를 통해 향후 통일을 염두에 둔 바람직한 선투자와 적절한 사업추진을 유도할 필요가 있음
 - 그간 자치단체의 남북협력사업은 북한의 수용력이 높은 사업 등을 위주로 제한적으로 수행되었으며, 특히 사업의 타당성에 대한 판단이나 사후적인 평가 없이 추진되거나 중앙정부와의 연계성이 떨어지는 경우도 많아 재정지출의 비효율성에 대한 우려가 제기되어 왔음(김동성 외, 2016: 51-71)
 - 『남북관계 발전에 관한 법률』(법률 제12584호, 2014.5.20., 일부개정) 제10조에 따르면 우리 정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있되, 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어

어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행해야 함을 규정

- 현재 접경지역 등 자치단체의 남북교류 및 투자사업에 대한 관심이 고조되는 가운데, 자치단체를 독자적인 대북사업자로 보는 인식이 고조되고 있으며 관련 제도적 정비가 추진되고 있어, 자치단체의 남북경협 및 북한지역 투자사업에 대한 관련 제도의 정비와 이를 위한 기초연구가 시급함

□ 연구목적

- 따라서 본 연구에서는, 지방자치단체의 남북간 경제협력사업 및 북한지역 투자사업에 대한 법제의 정비를 염두에 두고, 중앙정부 차원에서 동 사업에 대한 적절한 사전 및 사후평가에 관한 원칙을 도출하는 것을 목적으로 함
- 전술한 바와 같이 자치단체 사업의 경우 투자의 효율성이나 다른 바람직한 기준에 의해 수행된다기 보다는 북한의 수용성이나 자치단체장의 정치적 목적 등에 의해 남발되는 경향이 존재하여 문제가 될 수 있으므로, 투자의 의사결정기준부터 정비할 필요가 있음
- 따라서, 지방자치단체가 남북경협사업이나 북한지역 투자사업을 추진할 경우 이에 대한 타당성을 판단할 의사결정 기준(decision criteria)과 세부적인 측정지표, 이에 대한 추정 방법론 등을 도출하고자 함
- 이를 기초로 지방자치단체 차원의 남북경협사업 및 북한지역에 대한 지방재정투자사업의 적절성 여부를 판단할 수 있는 타당성 조사 제도(안)을 제안하고, 타당성 조사수행 방법론의 방향을 설정함
- 단, 2018년 기본과제의 경우 지방재정법과 지방투자사업관리의 견지에서 관련연구를 처음 시작하는 단계로서 기초연구를 벗어나기 어렵고, 또한 관련 중앙정책과 제도가 현재 정비 중에 있으므로, 구체적인 제도(안)의 도출 보다는 향후 관련 제도의 정비를 위한 기본방향의 도출을 일차적인 목표로 함

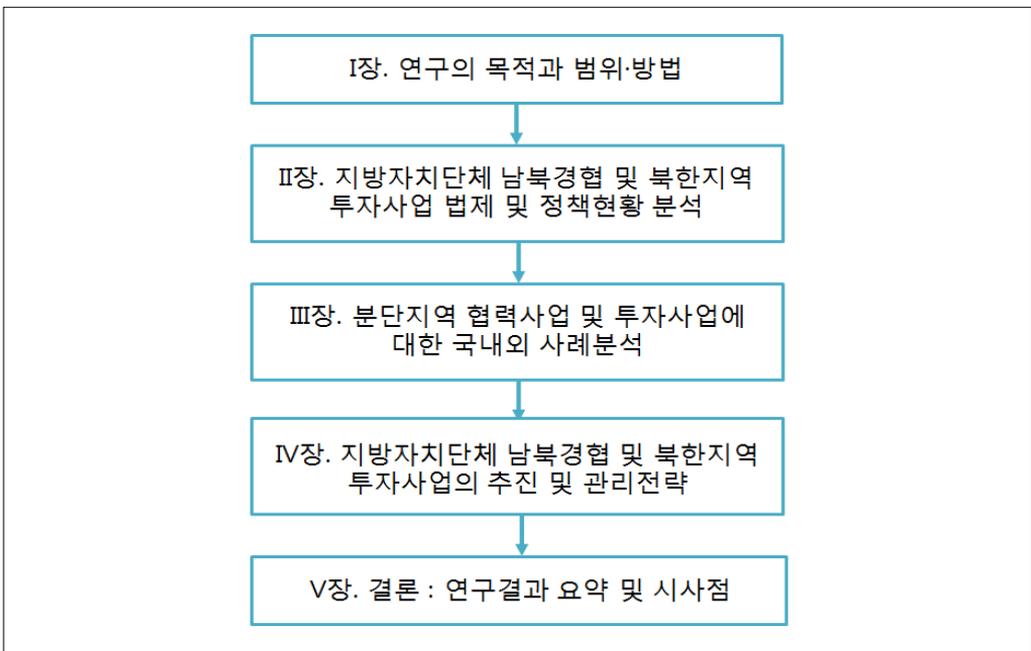
제2절 연구의 범위 및 주요 내용

□ 연구의 범위

- 지방자치단체의 남북간 경제협력사업 및 북한지역 투자사업의 범위
 - 『남북교류협력에 관한 법률』(법률 제12396호, 2014.3.11., 일부개정) 제2조 제4호의 정의에 따르면, 남북교류 “협력사업”이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말함
 - 동법 동조 제2호의 정의에 따르면 "교역"이란 남한과 북한 간의 물품, 대통령령으로 정하는 용역 및 전자적 형태의 무체물("물품등")의 반출·반입을 말하는데, 단순한 교역은 지방재정투자사업 관리와 무관하므로 연구범위에서 제외함
 - 남북교류협력의 다양한 사업 중 광역 및 기초 지방자치단체의 재정지출을 수반하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등의 활동을 본 연구의 우선적인 대상으로 함
 - 이와 같은 정의는 동 법을 상위법으로 하는 각 지방자치단체의 남북교류협력에 관한 조례 등에서 정한 남북교류협력의 범위와 같음
 - 상기 법의 제2조 제2호의 정의에서 교류협력의 주체는 남한과 북한의 주민(법인 및 단체 포함)으로 제시되어 있어 지방자치단체는 정부보다는 주민(법인·단체)으로 봐야 하며, 이러한 문제로 그간 지방자치단체의 남북협력사업은 주로 민간단체와 협력사업의 구조로 시행되어 왔음
 - 다만, 본 연구에서는 지차제가 포함된 인도적인 지원사업 등 이러한 모든 협력 사업을 대상으로 하지 않고, 지방자치단체의 투자사업(투자로부터 추후 이익 또는 편익을 회수하여 투자비를 회수하는 것을 전제로 하는 사업)에 해당하는 사업을 중점적으로 검토하되, 지방재정지출을 수반하는 단순한 지원사업의 경우에도 추후 연구범위의 확장을 검토
 - 또한 지방자치단체의 남북간 경제협력사업 및 북한지역 투자사업의 경우, 실제적으로는 개발도상국에 대한 해외개발원조(ODA: Official Development Assistance)의 견지에서 이해될 수 있으므로, 지방자치단체의 ODA사업을 참고하여 연구를 진행하고자 함

- 물론 전술한 남북관계발전법 제3조에 따르면, 남북 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로서, 남한과 북한 간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다고 명기되어 있으나,
- 2018년 비핵화 협상 및 『판문점 선언』 등 남북관계의 진전 과정에서, 종전선언 및 남한과 북한의 상호 체제인정 등 남북관계에 대한 인식이 국가관 관계로 전환되는 분위기이므로 이를 감안할 때 ODA의 견지에서 접근하는 것이 바람직함

[그림 1-1] 연구의 흐름 및 주요내용



○ 연구의 내용적 범위

- 지방재정 건전성을 위한 지방재정 및 투자사업 관리 등과 관련된 최초의 연구로서 향후 다년도 연구과제로 확장될 것을 전제로 다음과 같이 연구의 내용적 범위를 한정함
- 첫째, 지방자치단체의 남북간 경협사업 및 북한지역 투자사업에 대한 현행 법제 및 자치법규, 관련 계획 등의 현황을 리뷰하고 분석
- 둘째, 지방자치단체의 남북교류사업 및 독일 통일과정에서의 지자체간 협력사업 등 과거 사례에 대한 심층적인 분석을 통해 중앙정부의 관점 및 지방자치단체의

입장에서 적절한 투자의사결정 기준과 투자사업에 대한 기초적인 의사결정 원칙 등을 도출

- 셋째, 지방자치단체의 투자의사결정 기준과 원칙에 대한 구체적인 측정지표와 측정방법론 등을 검토하고, 현행 타당성 조사의 수행체계 및 방법론 등과 비교하여 개선방향을 도출
- 넷째, 이상의 논의를 종합하여 지방재정투자심사 및 타당성조사 관련 현행 제도적 발전방안 등을 제시

지방자치단체의 남북경제협력사업 및 북한지역 투자사업에 대한 관리방안 연구
- 투심제도와 타당성조사를 중심으로 -

제 II 장

지방자치단체의 남북경제협력과 북한투자 사업관련 법·제도의 현황



지방자치단체의 남북경제협력과 북한투자 사업관련 법·제도의 현황

- 본 장에서는 지방자치단체의 남북경제협력 관련 법·제도를 살펴보고, 현 중앙정부 및 지방정부의 남북경제협력 관련 정책 현황을 우선 파악하고자 함
- 아울러 현행 법제도 및 정책 하에서 지방자치단체의 남북경제협력 수행의 기반을 확인하고 향후 지방자치단체가 남북경제협력 및 북한투자 사업 수행 시 쟁점이 될 수 있는 사항들을 검토하고자 함
 - 1절에서는 관련 법률 및 제도의 현황과 전망을 살펴보고자 함
 - 2절에서는 국정기조 및 중앙부처 정책현황과 전망을 살펴보고자 함
 - 3절에서는 자치법규 및 지방자치단체의 정책현황과 전망을 살펴보고자 함

【 제1절 】 관련 법률과 제도의 현황

- 제1절에서는 남북경제협력 관련 주요 개념, 남북교류협력 관련 주요 법체계 및 관련 지침을 살펴봄으로써 지방자치단체의 남북경제협력 및 북한투자 사업의 제도적 기반과 쟁점사항에 대하여 검토하고자 함

1. 남북교류 및 경제협력의 개념¹⁾

- 남북교류협력은 ‘남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무의 제공 등

1) 본 소절은 「남북교류협력에 관한 법률」과 남북교류협력지원협회(<https://www.sonosa.or.kr>), 통일부(www.unikorea.go.kr)의 내용을 요약·보완 정리함

- 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력'을 뜻함(남북교류협력에 관한 법률 제3조)
- 남북교류협력 중 남북경제협력의 유형은 크게 교역과 협력사업으로 구분할 수 있음
 - 남북교역이란 남한과 북한간의 물품 등(대통령령으로 정하는 용역 및 전자적 형태의 무체물 포함)의 반출·반입을 의미함(남북교류협력에 관한 법률 제2조제2호)
 - 협력사업이란 남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는 문화·보건·의료·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동을 말함(남북교류협력에 관한 법률 제2조제4호)
 - 협력사업 제도는 남한과 북한이 특정 사업을 지속적으로 실시하는 과정에서 외환 거래, 물자 반출·반입, 인원의 남북왕래 등을 정부가 총괄적으로 관리·감독할 필요가 있다는 점에서 방문 및 반출·반입 승인제와는 별도로 운영되고 있음
 - 협력사업은 경제협력사업, 사회문화협력사업, 인도적 대북지원을 위한 협력사업 등으로 나뉨
 - 경제협력사업은 남한의 사업자가 북한에 투자하여 남북 사업자가 공동으로 영리 사업을 벌이고 이를 통해 수익을 창출하는 것을 주된 목적으로 행하는 사업을 의미함
 - 남·북 주민 간의 합작, 단독 투자, 제3국과의 합작투자는 물론 북한주민의 고용, 역 제공, 행사 개최 및 조사/연구활동 등의 행위 중 사업의 규모나 계속성, 기타 형성되는 경제관계의 특성을 고려하여 통일부장관이 경제협력사업으로 인정하는 행위
 - 사회문화협력사업은 민족의 동질성 회복과 사회·문화 공동체 형성을 위하여 남북이 공동조사, 공동제작, 공동개발 등을 실시하는 행위를 의미함
 - 교육/학술, 문화/예술, 종교, 보건, 과학, 체육, 출판/보도 등의 분야에서 남한과 북한의 주민(법인/단체 포함)이 공동으로 행하는 비영리적 활동
 - 인도적 대북지원을 위한 협력사업은 일정기간 지속되는 인도적 성격의 “개발지원성 사업” 등 북한과의 공동 협력을 전제로 하는 사업을 말함
 - 단순 긴급구호는 물론 영유아 등 취약계층 대상 지원사업, 농업, 축산, 산림, 환경 분야 등 북한 주민에게 실질적 도움을 주고자 하는 사업

- 다만, 본 연구에서는 지자체가 포함된 인도적인 지원사업 등 이러한 모든 협력 사업을 대상으로 하지 않고, 지방자치단체의 투자사업(투자로부터 추후 이익 또는 편익을 회수하여 투자비를 회수하는 것을 전제로 하는 사업)에 해당하는 사업을 중점적으로 검토하되, 지방재정지출을 수반하는 단순한 지원사업의 경우에도 추후 연구범위의 확장을 검토

2. 남북교류 및 경제협력 관련 법체계

- 남북교류협력 관련 법체계는 남북관계 전반에 대한 기본법인 「남북관계발전기본법」, 남북교류협력 절차를 규율하는 기본법인 「남북교류협력에 관한 법률」, 남북교류협력의 재정적 수단인 남북협력기금의 설치 근거법인 「남북협력기금법」으로 볼 수 있음
 - 이외에 교류협력 관련 법률로는 「개성공업지구지원에 관한 법률」 및 「남북 이산가족생사확인 및 교류촉진에 관한 법률」 등이 있음
 - 남북간 합의서도 안정적이고 예측 가능한 남북관계를 형성 및 발전시킨다는 점에서 남북교류협력 관련 법체계의 한 부분이라 할 수 있음

가. 「남북교류협력에 관한 법률」

- 「남북교류협력에 관한 법률」은 1990년 8월 1일 남북간 상호 교류와 협력의 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지할 목적으로 제정됨
 - 동법의 핵심 내용은 남북교류협력추진협의회 설치 및 운영, 인적 교류, 교역 및 협력사업, 남북교류·협력에 관한 지원·협조 및 위탁, 위법사항에 관한 벌칙 등을 들 수 있음

<표 II-1> 남북교류협력에 관한 법률 구성

조항	내용
제1조~제3조	<ul style="list-style-type: none"> • 목적 및 용어정의 • 다른 법률과의 관계
제4조~제8조	<ul style="list-style-type: none"> • 남북교류협력 추진협의회 설치·구성 및 운영
제9조~제11조	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 간 인적 교류
제12조~제25조	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 간 거래·교역·협력사업 내용, 방법 및 승인 • 남북교류협력 지원, 협조 및 위탁
제26조	<ul style="list-style-type: none"> • 다른 법률의 준용
제27조~제29조	<ul style="list-style-type: none"> • 위법 시 제재
제30조	<ul style="list-style-type: none"> • 북한주민 의제

- 그런데, 동법은 지방자치단체에 관하여 별도로 언급하고 있지 않으며, 단지 제2조제4호에서 “협력사업이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함)이 공동으로 하는 모든 활동”으로 규정하면서 ‘법인·단체’라는 표현이 활용되었을 뿐임
- 또한, 동법 제4조(남북교류협력 추진협의회)에서는 통일부 장관, 차관 또는 차관급 공무원, 민간전문가들로 협의회를 구성할 것에 관하여 규정하고 있을 뿐, 지방자치단체 관련자들의 포함 내용은 없음

남북교류협력에 관한 법률

제2조(정의) 4. "협력사업"이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건 의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다.

제4조(남북교류협력 추진협의회) 남북교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 남북교류협력 추진협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다.

제5조(협의회의 구성) ① 협의회는 위원장 1명을 포함한 18명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 통일부장관이 되며, 협의회의 업무를 총괄한다.

③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 국무총리가 임명하거나 위촉한다. 이 경우 위원 중 3명 이상은 제2호에 해당하는 사람으로 한다.

1. 차관 또는 차관급 공무원

2. 남북교류·협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가

나. 「남북관계 발전에 관한 법률」

- 「남북관계 발전에 관한 법률」은 2005년 12월 29일 대한민국 「헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위하여 제정됨
- 동법의 핵심내용은 남한과 북한의 관계, 남북관계 발전 및 정부의 책무, 남북관계 발전기본계획의 수립 및 남북관계발전위원회, 남북회담대표의 임명, 남북합의서의 체결 및 비준, 남북합의서의 효력범위 등임

<표 II -2> 남북관계 발전에 관한 법률 구성

조항	내용
제1장 총칙 (제1조~제5조)	<ul style="list-style-type: none"> • 목적 및 기본원칙 • 남한과 북한의 관계 및 정의 • 다른 법률과의 관계
제2장 남북관계 발전과 정부의 책무 (제6조~제14조)	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족동질성 회복 • 인도적 문제 해결, 북한에 대한 지원 • 국제사회에서의 협력 증진 • 재정상의 책무 • 남북관계발전기본계획 수립, 남북관계발전위원회
제3장 남북회담대표 등 (제15조~제20조)	<ul style="list-style-type: none"> • 남북회담대표의 임명, 공무원의 파견 • 정부를 대표하는 행위 금지, 지휘 및 감독, 벌칙 적용
제4장 남북합의서 체결 (제21조~제23조)	<ul style="list-style-type: none"> • 남북합의서 체결·비준·공포, 효력 및 범위

- 동법 제8조에서는 민족동질성 회복에 관한 규정과 함께, 지방자치단체의 교류협력이 민족의 전통문화 창달에 이바지하도록 할 것을 명시하고 있음

<p>남북관계발전기본법</p> <p>제8조 ①정부는 사회·문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다. ②정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한 간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 정책을 수립·시행한다.</p>

- 동조는 남북교류협력법에서는 제시되지 않았던 지방자치단체의 교류협력을 최초로 명시하였다는 의의가 있음

다. 「남북협력기금법」

- 「남북협력기금법」은 1990년 8월 1일 남북교류협력법에 따른 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정하기 위하여 제정됨
- 동법의 핵심 내용은 기금의 설치 및 재원, 장기차입, 기금의 운용 및 관리, 기금의 용도, 보고·환수, 여유자금의 운용, 이익 및 결손의 처리, 감독 및 명령 등으로 볼 수 있음

〈표 11-3〉 남북협력기금법 구성

조항	내용
제1조-제2조	• 목적 및 용어정의
제3조-제7조	• 기금의 설치·재원·운영 및 관리
제8조-제14조	• 기금의 용도(사용), 회계기관, 보고·환수

- 동법에서는 지방자치단체에 관하여 별도의 규정을 두고 있지 않음

3. 지방자치단체의 남북교류 및 경제협력 관련 정부 지침

가. 「남북자치단체 간 교류협력 업무 처리지침」

- 「남북자치단체 간 교류협력 업무 처리지침」은 행정안전부에서 2000년 7월 남북 교류협력사업의 효율적이고 체계적 추진을 위해 마련되었으나, 통일부 및 행정안전부의 중복 심의 논란에 따라 2002년부터 행정안전부는 지방자치단체의 남북교류협력사업에 대한 심의를 중단하고 통일부에서 일괄하여 처리하게 됨
- 2002년 이전까지 행정안전부에서 자치단체 남북교류협력사업 심사위원회를 구성하고, 지방자치단체가 제출한 대북사업계획을 심의 및 승인한 후 통일부에 이관하여 재심의 하였음

나. 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」

- 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」은 통일부에서 2003년 5월 19일 지방자치단체 차원에서 추진하는 대북 교류사업들이 적법한 절차에 따라 질서 있게 추진되고, 남북관계 개선에 실질적으로 기여할 수 있는 방향으로 활성화 되도록 하기 위해 제정됨

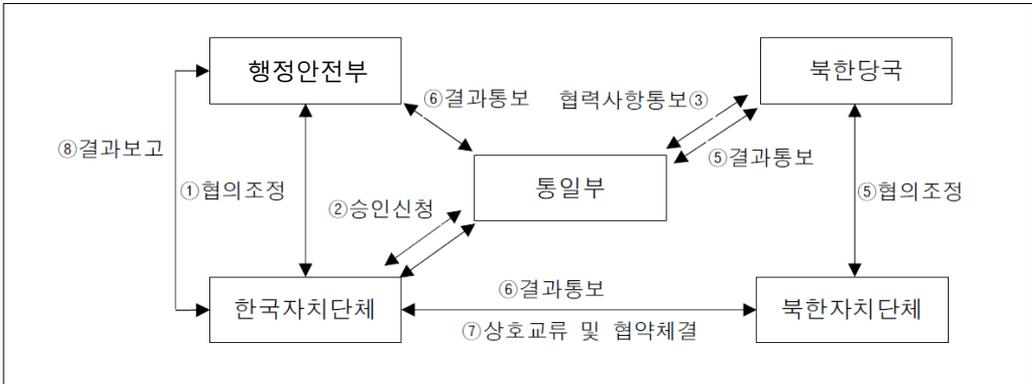
자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침

1. 목적
지방자치단체 차원에서 추진하는 대북 교류사업들이 적법한 절차에 따라 질서 있게 추진되어, 남북관계 개선에 실질적으로 기여할 수 있는 방향으로 활성화 되도록 함.
2. 기본 방침
 - 가. 각 자치단체에서 추진하는 대북지원, 협력사업 등 대북교류는 해당 지자체에서 적법한 절차에 따라 자율적으로 추진
 - 지역발전과 상호이익이 기대되는 실현가능한 사업부터 점진적으로 추진
 - 나. 정부는 대북교류가 체계적으로 이루어질 수 있도록 제반 여건조성에 주력
3. 세부 지원계획
 - 가. '남북교류협력에 관한 법률' 등 관련 법규 및 절차에 따라 추진
 - 자치단체의 대북교류는 적법한 절차에 따라 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진
 - 자치단체가 대북 지원단체 등과 동행시에도 사전 별도 접촉승인을 받은 후 추진
 - 북측이 대북 교류사업 추진단체 등을 통해 지자체에 교류의사 등을 전달한 경우에도 해당 지자체는 통일부에 접촉결과 보고
 - 나. 대북협상은 해당 지자체가 직접 수행
 - 다만, 국가적·전국적 규모의 주요사업인 경우 남북장관급 회담 등 관련 회담에서 의제로 제기, 특별 지원
 - 다. 사업관련 소요재원은 해당 지자체 자체 예산 범위 내에서 충당

자료: 통일부(2003), 「지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」

- 지방자치단체의 남북교류협력사업과 관련하여, 종전에는 행정안전부에서 지방자치단체의 대북 교류협력에 관한 심의 및 조정을 관장하고 이를 통일부와 협의하였으나, 동 지침 제정 이후 통일부에서 심의·승인을 통합 관리하게 됨
 - 동 지침에는 자치단체의 대북교류는 적법한 절차에 따라 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진할 것, 사업관련 소요재원은 해당 지자체 자체 예산 범위 내에서 충당할 것 등이 명시됨

[그림 11-1] 지방자치단체의 남북교류협력 추진절차



자료: 서순복·금창호(2016: 158)에서 재구성

4. 남북교류 및 경제협력사업 예산 편성 사전 심의 절차

가. 국가 재정지원 신규 사업

- 대규모 국가 재정지원 신규 사업의 경우 국가재정법 제38조 제1항에 따라 예비타당성조사 대상이 되나, 대상 사업 중에서 남북교류협력 관련 사업은 동법 제38조제1항에 의해 예비타당성조사가 면제됨으로써, 예산 편성에 대한 사전 심의가 완화되어 있음

국가재정법

제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

4. 남북교류협력에 관계되거나 국가간 협약·조약에 따라 추진하는 사업

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

나. 지방재정투자사업

- 지방재정투자사업의 예산안 편성 시 지방재정법 37조에 따른 투자심사를 받아야 하며, 심사제외 사업은 행정안전부령으로 정하고 있으나 동령에 제시된 심사제외 대상사업 21개에 남북교류협력 관련 사업은 포함되어 있지 않음
- 이에, 남북교류협력 사업의 경우에도 투자심사 대상에 해당할 경우 투자심사를 받아야 하고, 투자심사를 전제로 행해지는 대규모 지방재정투자사업에 대한 타당성조사 역시 대상이 될 수 있으며 타당성조사 제외대상에 해당하지 아니함

<표 II-4> 지방재정투자사업 심사규칙[별표] 심사제외 대상사업

사업명	관계법률 및 소관부처
1. 경지정리사업	「농어촌정비법」(농림축산식품부)
2. 일반농산어촌개발사업*	「농어촌정비법」(농림축산식품부)
3. 배수개선사업	「농어촌정비법」(농림축산식품부)
4. 농어촌생활용수개발	「농어촌정비법」(농림축산식품부)
	「수도법」(환경부)
5. 발기반정리사업	「농어촌정비법」(농림축산식품부)
6. 국가지방관리 방조제 개보수	「농어촌정비법」(농림축산식품부)
7. 지적재조사 사업	「지적재조사에 관한 특별법」(국토교통부)
8. 개발촉진지구개발, 특정지역개발	「지역 개발 및 지원에 관한 법률」(국토교통부)
9. 국도대체우회도로	「도로법」(국토교통부)
10. 국가지원 지방도 정비	「도로법」(국토교통부)
11. 철도간널목 개량사업	「간널목개량촉진법」(국토교통부)
12. 광역상수도사업	「수도법」(국토교통부, 환경부)
13. 어촌종합개발사업	「어촌·어항법」(해양수산부)
14. 민간투자사업심의위원회의 심의 대상인 민간투자사업**	「사회기반시설에 대한 민간투자법」(기획재정부)
15. 국가공단지정에 따른 사업	「산업입지 및 개발에 관한 법률」(국토교통부)
16. 「외국인투자촉진법」에 따른 심의사업	「외국인투자촉진법」(산업통상자원부)
17. 재해위험지역 및 하천정비(소하천정비사업 포함)	「자연재해대책법」(행정안전부)
	「하천법」(국토교통부)
	「소하천정비법」(행정안전부)
18. 문화재 보수·정비 및 복원 사업	「문화재보호법」(문화체육관광부)
19. 지방공사·공단 및 출자·출연기관 설립사업	「지방공기업법」(행정안전부)
	「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」(행정안전부)
20. 수도권 대기환경개선 사업	「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」(환경부)
21. 수도정비기본계획 또는 하수도정비기본계획 반영사업	「하수도법」(환경부)
	「수도법」(환경부)

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

5. 소결

- 현재 지방자치단체 남북교류는 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북관계 발전에 관한 법률」, 「남북협력기금법」과 각 법률 시행령 및 시행규칙, 이 법률들에 기초한 각 지방자치단체의 관련 조례 등에 따라 진행되고 있음
- 다만, 해당 법률들에서 지자체의 남북교류 관련한 권한과 책임이 명확히 규정되어 있지 않기 때문에, 지자체 남북교류협력사업은 통일부에서 제정한 지침 및 규정에 의하여 관리되고 있음
 - 현행 남북관계발전법에는 지방자치단체의 교류협력에 대한 명시가 되어 있으나²⁾, 남북교류협력법 및 남북협력기금법에는 지방자치단체를 교류협력의 주체로 인식하지 않으므로 별도로 지방자치단체에 대한 명시가 되어 있지 않음
 - 통일부 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」에는 자치단체의 대북교류는 적법한 절차에 따라 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진할 것, 사업 관련 소요재원은 해당 지자체 자체 예산 범위 내에서 충당할 것 등이 명시되어 있음 - 이에, 현재 지방자치단체는 남북교류협력사업 수행 시 민간단체를 연계해야 하며, 아울러 재원에 있어서는 지방자치단체의 자체 예산을 활용하고 있음
- 대규모 재정지출 신규 사업의 사전 승인 절차 검토 결과, 남북교류협력사업이 국가 재정지원 사업으로서 예비타당성조사 대상인 경우 예비타당성조사가 면제됨(국가재정법 제38조제2항제4호)으로써 예산 편성에 대한 사전 심의 절차가 완화되어 있음
- 반면, 남북교류협력사업이 지방재정투자사업으로 투자심사 대상일 경우 투자심사제의 대상사업으로 열거되어 있지 않음으로써, 예산 편성에 대한 사전 심의 절차가 완화되어 있지 않음
 - 유사한 국가사업에 대해서는 예비타당성조사를 면제하므로, 지방투자사업의 경우에도 필요시 타당성조사를 면제하되, 해당 사업의 필요성이나 효과성은 별도의 의사결정기준 등을 적용한 심사를 수행할 필요가 있음

2) 남북관계발전법 제8조제2항 : 정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜..(후략)

제2절 국정기조 및 중앙부처 정책

- 제2절에서는 현정부의 남북경제협력관련 국정기조와 최근 적극적으로 진행되고 있는 남북정상회담의 내용을 살펴봄으로써 중앙부처 정책현황과 전망을 검토해 보고자 함

1. 남북경제협력 관련 국정기조

- 현 정부의 한반도정책은 북한, 동북아 이웃국가, 국제사회와 함께 한반도와 동북아를 아우르는 ‘평화’와 ‘번영’을 구현하고자 하는 우리 주도의 장기적이고 포괄적인 정책으로, ‘평화’ 최우선 추구, ‘상호 존중’의 정신, 국민과 함께하는 ‘열린 정책’을 지향하며, 다음의 3대 목표를 제시하고 있음
 - ① 북핵문제 해결 및 항구적 평화장착
 - ② 지속 가능한 남북관계 발전
 - ③ 한반도 신경제공동체 추진
- 한반도 신경제공동체 추진의 세부 목표는 남북이 공존·공영하는 하나의 시장을 형성, 새로운 성장동력을 창출하고 더불어 잘 사는 남북 경제공동체 구현, 남북한과 동북아에 평화·번영의 새로운 경제질서 창출 등임
- 위와 같은 현 정부의 한반도정책 하에 수행되고 있는 남북교류협력 관장 중앙부처인 통일부의 국정과제와 중앙정부 차원에서 조성되고 있는 남북협력기금 조성 추이를 검토하여, 남북경제협력관련 국정기조를 살펴보고자 함

가. 통일부 국정과제

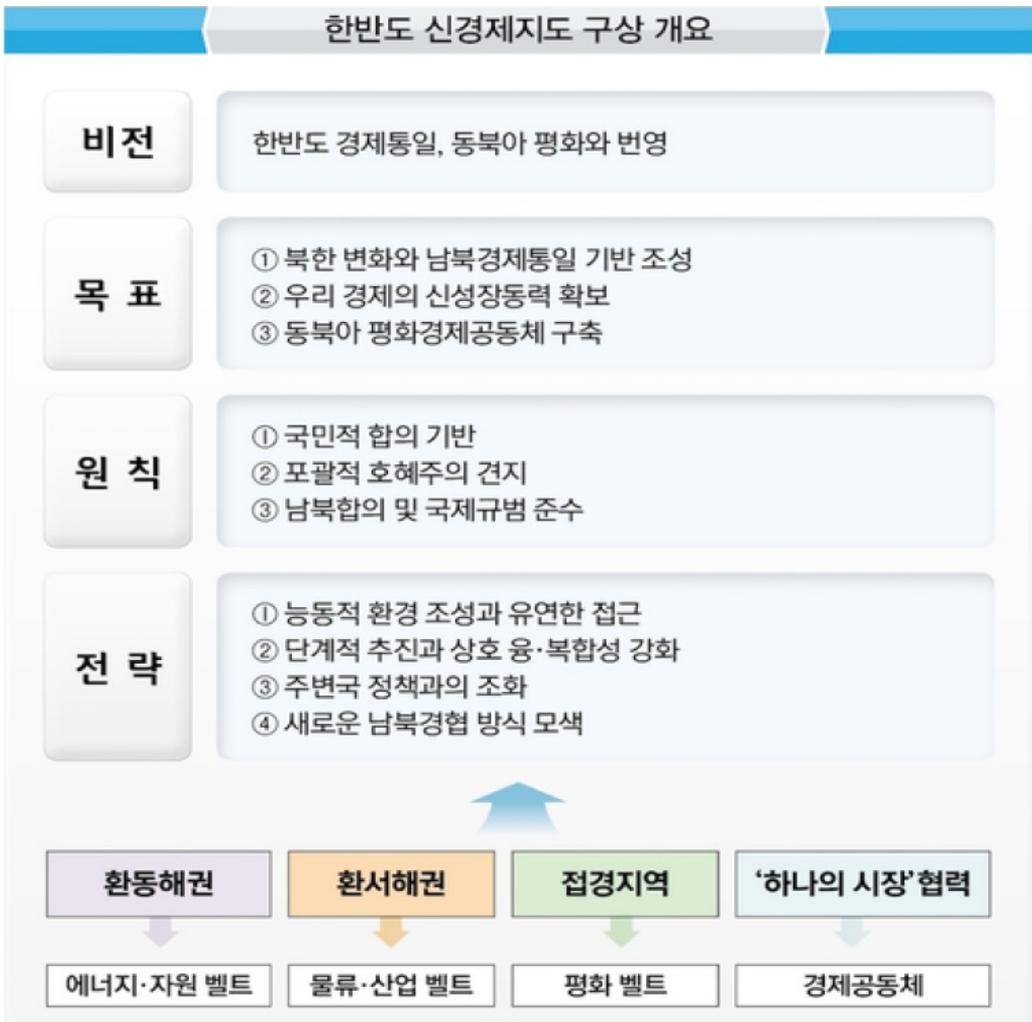
- 통일부의 국정전략은 남북한 화해협력과 한반도 비핵화이며, ① 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현, ② 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립, ③ 북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결, ④ 남북교류 활성화를 통한 남북

관계 발전, ⑤ 통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진 등 5가지 국정과제가 수립되었음

1) 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현

- ‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현’의 과제목표는 남북간 경협 재개 및 한반도 신경제지도 구상 추진, 남북한 하나의 시장협력을 지향함으로써 경제 활로 개척 및 경제통일 기반 구축임

[그림 11-2] 한반도 신경제지도 구상 개요



자료: 통일부 『2018 통일백서』 (2018. 4), p30.

- 한반도 신경제지도 구상의 과제목표는 남북 간 경험 재개 및 한반도 신경제지도 구상 추진, 남북한 하나의 시장협력을 지향함으로써 경제 활로 개척 및 경제통일 기반의 구축에 있음
- 주요내용 중 “남북경협 재개”가 주요내용으로 제시되어 있으며, 이는 남북경협기업의 피해를 조속히 지원을 실시하고, 남북관계 상황을 감안하여 유연하게 민간경협 재개를 추진하는 방안임

[그림 II-3] 한반도 신경제지도 구상의 3대 경제벨트



자료: 통일부 『문재인의 통일 정책』 (2018. 2), p21.

- 한반도 신경제지도 구상의 실행과 관련해서는, 3대 벨트 구축을 통해 한반도 신성장동력 확보 및 북방경제 연계를 추진함
 - 동해권 에너지·자원벨트 조성은, 금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북이 공동개발 후 우리 동해안과 러시아를 연결함
 - 서해안 산업·물류·교통벨트 조성은, 수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결하는 서해안 경협벨트를 건설함
 - DMZ 환경·관광벨트는 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트 구축 및 DMZ를 생태·평화안보 관광지구로 개발함
- 남북한 하나의 시장을 만드는 것과 관련해서는, 민·관 협력 네트워크를 통해 남북한 하나의 시장 협력 방안을 마련하고, 여건 조성 시 남북 시장협력을 단계적으로 실행 하여 생활공동체 형성함
- 남북경협외의 재개와 관련해서는 남북경협기업 피해 조속 지원을 실시하고, 남북관계 상황을 감안하여 유연하게 민간경협 재개 추진 여건 조성 시 개성공단 정상화 및 금강산 관광을 재개하고, 남북공동 자원 활용을 위한 협력을 추진함
- 남북접경지역 발전과 관련해서는, 통일경제특구의 지정·운영, 남북 협의를 통해 남북 접경지역 공동관리위원회 설치, 서해 평화협력특별지대 추진 여건 조성 등을 추진함

2) 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전

- ‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’의 과제목표는 다양한 분야의 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전 도모, 교류협력 거버넌스 구축·운영을 통한 민간·지자체 자율성 확대, 남북교류협력법 정비 등 제도 개선을 통해 교류협력의 안정적 기반 확충 등임
- 주요내용은 교류협력 재개, 교류협력 활성화, 교류협력 거버넌스 구축 및 제도 개선 등이며 세부 내용은 다음과 같음
 - (교류협력 재개) 체육·종교 분야 남북교류를 재개하고, 민족동질성 회복을 위한 겨례만찬사전 편찬 및 개성만월대 발굴사업 등 추진 평창동계올림픽은 북한 참가 지원 등으로 평화올림픽으로 추진
 - (교류협력 활성화) 학술·역사·언어·교육·문화유산 등 다양한 분야의 사회문화 교

류협력 확대 및 제도화

- (거버넌스 구축) 교류협력 네트워크 확대 및 내실화, 지자체와 민간단체의 자율적인 활동 공간 확보 지원(지자체 차원 교류협력 등) 등 추진
- (제도 개선) 남북교류협력법 등 관련 규정 정비, 인터넷에 기반한 남북교류협력시스템 개선 등 법·제도화를 통한 교류협력기반 강화

나. 남북협력기금 조성 추이

- 남북협력기금은 남북간의 상호교류와 협력사업에 필요한 자금을 확보, 공급함으로써 남북교류협력을 촉진하고 민족공동체 회복에 기여함을 목적으로 설립된 기금으로 인적, 물적교류 및 제반협력을 포괄적으로 지원하기 위하여 지원의 형태, 방법, 조건이 다양하고 탄력적으로 운용되는 특성을 가지고 있음
- 연도별 남북협력기금 조성 추이를 살펴보면 2011년 1,427억원에서 2017년 9,576억원으로 증가하였으며, 특히 2016년 3,269억원에서 2017년 9,576억원으로 큰 폭으로 증가하여, 현정부의 남북협력 활성화에 대한 적극적인 의지의 표현으로 볼 수 있음

<표 II-5> 연도별 남북협력기금 조성 추이

(단위: 백만원)

연도	정부출연금	정부외출연금	공자기금예수금	운용수익등	총조성액
합계	730,503	257	2,403,900	366,692	3,501,352
2018. 9	50,100	10	78,400	10,683	139,193
2017	183,000	1	765,000	9,631	957,632
2016	92,500	1	207,000	27,399	326,900
2015	93,203	238	90,500	19,863	203,804
2014	93,400	-	228,600	47,304	369,304
2013	105,500	3	530,000	162,300	797,803
2012	112,800	2	400,000	51,236	564,038
2011	-	2	104,400	38,276	142,678

자료: 통일부(www.unikorea.go.kr), 남북협력기금통계

2. 남북정상회담

가. 판문점선언(2018.04.27.)

- 2018년 4월 27일, 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 정상 회담의 결과로 <한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언>을 서명한 뒤 공동 발표함
- 경제 분야에서는 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해나가기로 하였음

나. 9월 평양공동선언(2018.09.19.)

- 대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 2018년 9월 19일 “한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어나가야 하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어나가야 한다는 데 인식을 같이 하였다”고 발표하며, 9월 평양공동선언을 합의함
- 9월 평양공동선언의 주요내용은 군사적 적대관계 종식, 교류협력 증대, 인도적 협력 강화, 한반도 비핵화, 김정은 국무위원장 서울 방문 계획 등임
- 교류협력 증대 및 민족 경제 균형 발전을 위하여 다음의 대책들이 제시됨
 - 금년 내 동·서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 가짐
 - 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성 문제에 협의
 - 남북 환경협력 적극 추진, 방역 및 보건·의료 분야 협력 강화

3. 소결

- 현정부 한반도정책의 주요 내용 중 하나인 ‘한반도 신경제공동체 추진’ 등 국정 기조와 최근 적극적으로 진행되고 있는 남북정상회담의 ‘민족경제 균형발전’ 기조에 따르면, 향후 남북경제협력사업은 보다 활성화될 것으로 전망됨

- 남북협력기금 조성 추이를 살펴보면 2016년 3,269억원에서 2017년 9,576억원으로 큰 폭으로 증가하여, 현정부의 남북협력 활성화에 대한 적극적인 의지의 표현으로 볼 수 있음
- 특히, 통일부 국정과제의 주요내용으로 ‘지자체와 민간단체의 자율적인 활동 공간 확보 지원(지자체 차원 교류협력 등) 등 추진’이 제시되어 있어, 지자체의 남북교류협력에 대한 장려가 진행될 것으로 예상됨

제3절 자치법규 및 지방자치단체의 대응

- 제3절에서는 지방자치단체의 남북교류협력 관련 조례 및 기금 조성 현황과 지방자치단체의 남북교류협력 추진체계를 검토함으로써 지자체의 남북교류협력 정책현황과 전망을 살펴보고자 함

1. 남북교류협력 관련 조례 및 기금

가. 남북교류협력 관련 조례

- 2018년 10월 현재 전국 17개 시·도 모두가 남북교류협력 관련 조례를 가지고 있는 것으로 나타나, 광역 지자체의 적극적인 남북교류협력 준비 의지를 확인할 수 있음

〈표 II-6〉 시·도 남북교류협력 관련 조례 제정 현황

연번	시·도	조례명	제정일자
1	강원도	남북강원도 교류협력위원회 조례 강원도 남북교류협력기금 조례	1998.12.31
2	경기도	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례	2001.11.9
3	광주광역시	광주광역시 남북교류협력에 관한 조례	2003.1.1
4	전라남도	전라남도 남북교류협력 조례	2003.6.5
5	서울특별시	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례	2004.7.20
6	인천광역시	인천광역시 남북교류협력 조례	2004.11.8
7	경상남도	경상남도 남북교류협력 조례	2005.4.7
8	대구광역시	대구광역시 남북교류협력에 관한 조례	2005.8.10
9	울산광역시	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2006.4.6
10	제주특별자치도	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례	2007.5.9
11	부산광역시	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2007.7.11
12	전라북도	전라북도 남북교류협력에 관한 조례	2007.12.28
13	경상북도	경상북도 남북교류협력에 관한 조례	2008.1.10
14	대전광역시	대전광역시 남북교류협력에 관한 조례	2008.6.20
15	충청남도	충청남도 남북교류협력에 관한 조례	2011.11.10
16	충청북도	충청북도 남북교류협력 조례	2012.11.2
17	세종특별자치시	특별자치시 남북교류협력에 관한 조례	2015.7.30

자료: 김동성 외(2017), 「지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구」, 경기연구원

- 2018년 10월 현재 전국 시·군·구 중에서 46개 지자체가 남북교류협력 관련 조례를 가지고 있는 것으로 나타남
 - 이 중 8개 기초자치단체가 2018년에 남북교류협력 관련 조례를 제정한 것으로 나타나, 최근 남북교류협력 준비가 활발해진 것으로 나타남

<표 II-7> 시·군·구 남북교류협력 관련 조례 제정 현황

연번	시군구	조례명	제정일자	
1	서울	서울특별시 마포구 남북교류협력에 관한 조례	2013.09.26.	
2		서울특별시 광진구 남북교류협력에 관한 조례안	2018.06.29.	
3	인천	옹진군 남·북교류협력기금 설치 및 운용 조례	2007.11.20.	
4	경기	고양시 남북교류 협력 조례	2015.01.09.	
5		김포시 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례	2008.06.09.	
6		부천시 남북교류 협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례	2014.11.17.	
7		성남시 남북교류협력 조례	2015.10.12.	
8		수원시 남북교류협력에 관한 조례	2011.09.27.	
9		안성시 남북교류협력사업 추진 등에 관한 조례	2016.06.21.	
10		파주시 남북교류협력 조례	2013.10.22.	
11		연천군 남북교류협력에 관한 조례	2013.01.10.	
12		이천시 남북교류협력사업 추진 등에 관한 조례	2018.09.28.	
13		평택시 남북교류협력에 관한 조례	2018.10.05.	
14		광명시 남북교류협력사업 추진 등에 관한 조례	2018.09.28.	
15		충북	제천시 남북교류협력위원회 조례	2008.10.06.
16		충남	청주시 남북교류협력에 관한 조례	2018.10.05.
17		광주	광주광역시 광산구 남북교류 협력에 관한 조례	2012.11.14.
18	전북	전주시 남북교류협력 조례	2012.08.14.	
19	전남	나주시 남북교류협력 조례	2015.01.06.	
20		목포시 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2009.04.20.	
21		광양시 전남 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2012.11.21.	
22		순천시 전남 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2009.01.09.	
23		여수시 전남 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.10.20.	
24		곡성군 전남도민 남북교류협의회 지원 조례	2014.11.14.	
25		영광군 남북교류협력 조례	2003.07.24.	

〈표 계속〉

연번	시군구	조례명	제정일자
26	전남	강진군 전남 남북교류협의회 지원 조례	2013.12.27.
27		구례군 전남 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2010.12.31.
28		담양군 전남남북교류협의회 지원 조례	2004.01.10.
29		무안군 전남 남북교류협의회 지원 조례	2012.06.15
30		보성군 전남 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.08.05.
31		고흥군 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2009.04.10.
32		신안군 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.09.27.
33		장흥군 남북교류·협력조례	2003.11.03.
34		완도군 남북교류협력사업 지원 등에 관한 조례	2015.12.31.
35		장성군 남북교류협력에 관한 조례	2008.12.31.
36		진도군 전남 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2012.06.11.
37		함평군 남북교류협력 조례	2015.07.31.
38		해남군 남북교류협력 추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2013.02.15.
39		회순군 남북교류협의회 설치 및 운영에 관한 조례	2008.05.27.
40		경북	경주시 남북교류협력에 관한 조례
41	부산	부산광역시 중구 남북교류협력에 관한 조례	2018.08.17.
42	울산	울산광역시 북구 남북교류협력에 관한 조례	2012.03.05.
43	경남	창원시 남북교류협력에 관한 조례	2018.10.15.
44		포항시 남북교류협력에 관한 조례	2017.07.18.
45	강원	고성군 남북교류 진흥기금 설치 및 운용 조례	2015.05.08.
46		철원군 남북교류협력 증진에 관한 조례	2015.09.25.

자료: 김동성 외(2017), 「지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구」, 경기연구원: 추가보완

나. 남북교류협력기금

- 지자체는 중앙정부로부터 독자적인 대북지원사업자로 인정받지 못하여 중앙정부 남북협력기금 지원을 받을 수 없음(김동성 외 2016)
- 이에, 대부분의 광역 지방자치단체는 남북교류협력 사업 추진 재원 마련을 위하여 자체적으로 남북교류협력기금을 조성하고 있음
- 2017년 11월 현재 전국 17개 시·도 중에서 남북교류협력기금을 조성하고 있는 지자체는 서울, 인천, 경기, 충북, 충남, 광주, 전북, 전남, 대구, 경북, 부산, 경남, 강원, 제주 등 14곳인 것으로 확인됨

<표 II-8> 시·도 남북교류협력기금 현황

(단위: 천원)

지자체	조성액	집행 잔액	지자체	조성 현황	집행잔액
서울시	19,200,000	5,000,000	충청북도	1,571,170	742,000
부산시	6,200,000	6,200,000	충청남도	838,000	812,000
대구시	5,070,600	5,070,600	경상북도	518,870	500,000
인천시	11,000,000	1,600,000	경상남도	6,664,000	5,007,000
광주시	4,500,000	4,400,000	전라북도	6,835,180	4,000,000
경기도	36,194,000	13,500,000	전라남도	2,148,000	1,610,000
강원도	13,800,000	5,100,000	제주도	3,100,000	2,000,000

자료: 김동성 외(2017), 「지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구」, 경기연구원

주: 2017년 현재 각 자치단체의 기금 미결산 상황으로 정확한 금액 기재가 어려움. 충청북도, 충청남도, 경상북도, 경상남도, 전라북도, 전라남도 기금 현황은 2015년 기준임

2. 지방자치단체의 남북교류협력 추진체계

- 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조(정의) 제2호에서 교류협력의 주체는 남한과 북한의 주민(법인 및 단체 포함)으로 제시되어 있어, 지방자치단체는 정부보다는 주민(법인·단체)으로 보고 정부간 교류협력의 주체로 인식되지 않음
- 지방자치단체는 통상적으로 정부로 볼 수 있으나 현 헌법상 정부의 한 종류로 제시되어 있다고 보기 어려우므로³⁾ 그 실체는 주민들로 보는 것이 합리적임에도 불구하고, 문재인 정부의 개헌논의에서 자치분권의 국정기조에 따라 지방자치단체를 지방정부로 격상시키는 안이 지속적으로 논의되고 있으므로, 향후 지방자치단체를 정부로 보는 것이 합리적임
- 다만, 현행 남북교류협력에 관한 법규 상 지방자치단체는 정부간 협력의 대상이 아미므로, 그간 지방자치단체의 남북협력사업은 주로 민간단체와 협력에 의한 사업구조로 시행되어 왔음
- 지방자치단체의 남북교류협력사업 추진체계는 크게 민간이 사업을 제안하고 지자체는 그를 수용하여 예산을 지원하는 형식과, 지자체 스스로 사업을 발굴하고

3) 대한민국 헌법 제4장에서는 대통령과 행정부 등 “정부”를 명기하고 있으나 지방자치단체의 경우 제8장의 지방자치에서 별도로 명기하고 있음

- 민간과 공동으로 사업을 추진하는 형식으로 구분할 수 있음(김동성 외 2016)
- 경상남도, 전라남도, 제주도 등은 남북교류협력사업에서 민간단체가 주도적인 역할을 담당하고 지자체는 이를 지원하는 형식을 보임
 - 이 과정에서 경상남도의 ‘경남통일농업협력회’, 전라남도의 ‘전남도민남북교류협의회’, 제주도의 ‘남북협력제주도민운동본부’ 등이 상당한 역할을 수행함
 - 경기도, 서울시, 인천시, 강원도 등은 지자체가 예산 및 인력을 투입하여 주도적으로 사업을 발굴하고, 민간(대북지원 지정단체)과 공동으로 사업을 추진하는 형식을 보임
 - ‘우리민족서로돕기운동’, ‘우리겨레하나되기운동본부’, ‘굿네이버스 인터내셔널’ 등의 전국적 조직을 가진 민간통일단체가 지원을 담당함

3. 소결

- 2018년 10월 현재 전국 17개 시·도 모두가 남북교류협력 관련 조례를 가지고 있으며, 대부분의 시·도에서 자체 남북교류협력기금을 조성하고 있는 것으로 나타나, 지자체의 적극적인 남북교류협력 준비 의지를 확인할 수 있으며, 향후 지자체의 관련 정책이나 사업은 더욱 확대될 것으로 전망됨
- 다만, 지자체의 중앙정부로부터 대북지원사업자로 불인정 등 제도적 여건상 제약과 부족한 전문성에 대한 보완 등을 이유로, 그간 지방자치단체의 남북협력사업은 주로 민간단체와 협력사업의 구조로 시행되어 왔음
 - 보다 엄밀히, 북한지역의 경우 지방행정체제가 존재하나 지방자치를 시행하고 있는 수준으로 보기는 어려우며, 남한의 지방자치단체가 경제협력을 원하는 경우 북한 중앙 당국에 의해 적절한 지역을 매칭하는 수준이므로 실제적으로도 지역주민들 간의 교류협력 수준에 머물렀음
- 그러나 문재인 정부의 개헌 논의에서 지방자치단체를 지방정부로 격상시키는 안이 논의되고 있고, 남북교류협력 관련 법률 등에서 남북 지방자치단체 간의 교류협력을 정부간 협력으로 인정하는 내용의 개정안에 대한 요구 등이 크므로, 조만간 이에 대한 제도적인 기반이 마련될 것으로 보이며 이는 지자체 남북교류협력 및 북한지역 투자사업이 더욱 증가하는 계기가 될 것으로 볼 수 있음

- 다만 자치단체가 희망하는 투자사업의 경우 중앙정부 정책과의 일관성 및 효과성, 북한지역의 수용성 등에 대한 충분한 검토 없이 추진되고 있는 경우도 있으므로 이에 대한 국가 수준의 적절한 관리와 추진방안에 대한 가이드라인 등의 제시를 통해 공공성·공익성을 확보하고 효과성을 제고시킬 필요가 있음
- 현재 남한 지방자치단체의 경우 조례 등 자치법규의 제개정이 활발하게 추진되고 있으며 자치단체의 남북교류협력 관련 기본계획 수립 등이 진행되고 있는 등 자치단체 내부의 움직임은 가속화되고 있음
- 특히 남북협력 사업의 경우, 사업추진 자체로 인해 세간의 관심과 이목을 집중시킬 수 있고 자치단체장의 정치적인 이득이 상대적으로 큰 사업이 될 수 있다는 점 등으로 실효성이나 효과성 등과 무관하게 추진되는 경향이 있으며, 자치단체간의 경쟁적인 추진 등의 부작용이 발생할 우려도 있음
- 따라서 자치단체의 추진의지를 살리고 실제적인 추진내용이 이에 부합하도록, 사업의 실효성과 향후 긍정적인 파급효과를 제고시킬 수 있는 국가수준의 일관된 관리체계 및 가이드라인의 도입을 통해 자치단체의 정책에 대한 지원이 필요함

제4절 법제 및 정책분석의 시사점

- 본 장에서는 지방자치단체의 남북경제협력 관련 법·제도 및 정책 현황과 전망을 살펴봄
 - 1절에서는 관련 법률 및 제도의 현황과 전망
 - 2절에서는 국정기조 및 중앙부처 정책현황과 전망
 - 3절에서는 자치법규 및 지방자치단체의 정책현황과 전망을 살펴봄
- 현재 지방자치단체 남북교류는 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북관계 발전에 관한 법률」, 「남북협력기금법」과 각 법률 시행령 및 시행규칙, 이 법률들에 기초한 각 지방자치단체의 관련 조례 등에 따라 진행되고 있음
 - 다만, 해당 법률들에서 지자체의 남북교류 관련한 권한과 책임이 명확히 규정되어 있지 않기 때문에, 지자체 남북교류협력사업은 통일부에서 제정한 지침 및 규정에 의하여 관리되고 있음
 - 통일부 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」에는 자치단체의 남북교류는 적법한 절차에 따라 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진할 것, 사업 관련 소요재원은 해당 지자체 자체 예산 범위 내에서 충당할 것 등이 명시되어, 지자체는 자체 재원에 의해 남북교류협력사업을 추진하고 있음
- 대규모 재정지출 신규 사업의 사전 승인 절차 검토 결과, 남북교류협력사업이 국가 재정지원 사업으로서 예비타당성조사 대상인 경우 예비타당성조사가 면제됨으로써 예산 편성에 대한 사전 심의 절차가 완화되어 있으나, 남북교류협력사업이 지방재정투자사업으로 투자심사 대상일 경우 투자심사제의 대상사업으로 열거되어 있지 않아 예산 편성에 대한 사전 심의 절차가 완화되어 있지 않음
 - 특히 지방자치단체 추진사업의 경우 중앙부처와 다른 특성으로 인해 국가 정책기조와의 일관성 등을 감안하여 사업의 취지와 추진내용 등에 대한 실효성과 효과성 등을 볼 필요가 있어 중앙부처 차원에서 적절한 수준의 관리체계와 자치단체를 위한 가이드라인의 마련이 요구됨

- 현정부 한반도정책의 주요 내용 중 하나인 ‘한반도 신경제공동체 추진’ 등 국정 기조와 최근 적극적으로 진행되고 있는 남북정상회담의 ‘민족경제 균형발전’ 기조에 따르면, 향후 남북경제협력사업은 보다 활성화될 것으로 전망됨
 - 남북협력기금 조성 추이를 살펴보면 2016년 3,269억원에서 2017년 9,576억원으로 큰 폭으로 증가하여, 현정부의 남북협력 활성화에 대한 적극적인 의지의 표현으로 볼 수 있음
 - 특히, 통일부 국정과제의 주요내용으로 ‘지자체와 민간단체의 자율적인 활동 공간 확보 지원(지자체 차원 교류협력 등) 등 추진’이 제시되어 있어, 지자체의 남북교류협력에 대한 장려가 진행될 것으로 예상됨
- 현재 전국 17개 시·도 모두가 남북교류협력 관련 조례를 가지고 있으며, 대부분의 시·도에서 자체 남북교류협력기금을 조성하고 있는 것으로 나타나, 지자체의 적극적인 남북교류협력 준비 의지를 확인할 수 있으며 향후 지자체의 관련 정책이나 사업은 더욱 확대될 것으로 전망됨
 - 현행 법제와 자치법규 하에서는 지자체의 경우 중앙정부로부터 대북지원사업자로 불인정 등 여건상 제약과 부족한 전문성에 대한 보완책으로, 그간 지방자치단체 사업은 주로 민간단체와 협력사업의 구조로 시행되어 왔음
 - 향후 문재인 정부의 개헌 논의에서 지방자치단체를 지방정부로 격상시키는 안이 논의되고 있고, 남북교류협력 관련 법률 등에서 남북 지방자치단체 간의 교류협력을 정부간 협력으로 인정하는 내용의 개정안에 대한 요구 등이 크므로, 조만간 이에 대한 제도적인 기반이 마련될 것으로 보이며 이는 지자체 남북교류협력 및 북한지역 투자사업이 더욱 증가하는 계기가 될 것으로 볼 수 있음
 - 다만, 자치단체 남북교류 및 경제협력 사업의 경우 기존의 투자사업과는 상당히 다른 관점과 절차, 효과에 대한 기대수준 등이 적용될 필요가 있으며 따라서 향후 큰 폭의 증가가 예상되는 자치단체 남북교류 및 경제협력 사업의 원활한 추진을 위한 중앙부처 차원의 적절한 관리와 지원이 필요함
 - 따라서, 중앙정부 정책과의 일관성 및 효과성, 북한지역의 수용성 등 다양한 투자의 사결정 기준에 대한 검토 등 국가 수준의 적절한 관리와 추진방안에 대한 가이드라인 등의 제시를 통해 공공성·공익성을 확보하고 효과성을 제고시킬 필요가 있음

지방자치단체의 남북경제협력사업 및 북한지역 투자사업에 대한 관리방안 연구
- 투심제도와 타당성조사를 중심으로 -

제 Ⅲ 장

분단지역 협력사업 및 투자사업에 대한 사례분석



분단지역 협력사업 및 투자사업에 대한 사례분석

- 지방자치단체의 남북교류협력사업은 시기별·정권별로 약간의 차이를 가지나 비교적 꾸준히 진행되어 왔음(우상호, 2013)
 - 지자체의 남북협력사업을 통해 주민들은 통일에 대한 인식을 재고할 수 있으며, 지역의 통일역량을 강화하여 남북관계에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음
 - 남북관계에 있어 정치·군사적인 쟁점과 별개로 비정치적 분야에서의 교류와 협력을 꾸준히 추진하는 것은 평화분위기 조성과 더불어 남북 간 신뢰회복에 중요한 역할을 할 수 있음
- 최근의 전환적인 남북관계를 감안할 때, 지자체 남북교류협력사업은 중대한 전환기에 놓여 있는 것으로 보임
 - 2018 평창 동계올림픽과 남북공연단 방문은 남북관계를 변화시키는 계기가 되었으며, 2007년 10월 이후 11년 만에 남북정상회담이 개최됨
 - 한반도 비핵화 및 항구적 평화체제 구축, 남북관계의 개선 등을 논의한 정상회담을 통해 그 어느 때보다 평화적인 관계구축에 대한 기대감이 높아지는 상황임
- 이에 본 장에서는 분단지역 협력사업의 국내외 사례분석을 통해 시사점을 파악해보고, 평화의 시대를 맞아 지자체 남북교류협력사업의 선순환적 활성화를 위한 쟁점들을 살펴봄으로써 향후 적절한 남북교류협력의 원칙 및 방향성에 대한 함의를 얻고자 함
 - 1절에서는 국내사례로서 남북교류협력사업의 현황 및 유형과 구체적 사례를 살펴보고자 함
 - 2절에서는 해외사례로서 독일의 교류협력사례를 통해 시사점을 얻고자 함
 - 3절에서는 소결로서 국내외사례를 통해 파악할 수 있는 분단지역 지자체 교류협력의 선순환적 방향성에 대한 함의를 도출하고 향후 추진전략과 가이드라인 설정을 위한 시사점을 도출하고자 함

【 제1절 】 국내사례

- 제1절에서는 분단지역 협력사업의 국내사례로서 지자체 남북교류협력사업의 추진현황을 시기별로 살펴본 후 유형을 구분해보고자 함. 또한, 지자체 남북교류사업의 구체적인 추진사례를 파악해보고자 함

1. 지자체 남북교류협력사업의 추진 현황

가. 지자체 남북교류협력의 태동(도입기)

- 남북분단의 현실에서 남북 간 교류는 지역적 차원의 접근이 어려운 과제로 인식되어 왔으며 중앙정부가 아닌 지방정부가 교류의 주체가 되기 어려웠음
 - 소련이 붕괴한 이후 탈냉전 시대에 접어들게 되면서 남북 간 교류의 양상이 중앙뿐만 아니라 지방으로까지 확대되는 변화가 일어남(김동성 외, 2016)
 - 더불어 대외적인 고립과 식량난을 비롯한 경제난에 처한 북한이 국제사회의 원조를 요청하였던 1995년을 계기로, 남북교류협력은 대북 인도지원의 형태를 통해 민간단체, 기업, 지자체 등 다양한 주체들을 중심으로 활발하게 추진됨
- 지자체 남북교류가 이루어진 최초의 시기는 1998년 민선 2기 지방정부 구성이후로 볼 수 있음(김동성 외, 2016)
 - 분단이후의 첫 지자체 남북교류협력사업 사례는 일반적으로 1999년 제주도의 대북 감귤지원 사업으로 알려져 있음
 - 대북 감귤지원 사업을 통해 제주도는 대북 지원이라는 인도적 차원의 명분과 더불어 감귤 가격 불안정 문제를 해소하고자 하는 실질적 차원의 기대를 가지고 있었음
 - 감귤생산 농가의 지속적인 지지를 통해 제주도는 최초의 지자체 남북교류협력사업인 감귤지원 사업을 10년 이상 지속하게 됨
- 한편, 행정적인 차원에서 지자체 남북교류의 토대를 마련한 최초의 사례는 강원도의 ‘남북강원도 교류협력위원회 조례’ 제정으로 볼 수 있음

- 강원도는 지방자치단체 중 최초로 1998년 9월 남북교류협력위원회 조례를 제정하여 교류협력의 행정적 기반을 마련함
- 경기도와 더불어 북한지역 접경지역인 강원도는 지리적인 여건을 바탕으로 남북 관계에 있어 전향적인 협력체계를 만들고자 적극적으로 노력함(김택희, 2016)

〈표 III-1〉 지자체 남북교류협력사업 추진현황(도입기 : 1990년대 후반~2000년대 초반)

구분		내용
1998년	9월	• 강원도 : 남북협력조례 제정
1999년	1월	• 제주도 : 대북 감귤지원 사업(1차, 100톤)
	12월	• 제주도 : 대북 감귤지원 사업(2차, 4,300톤) • 강원도 고성군 : 고성군 남북교류협력조례 제정
2000년	7월	• 전라남도 : 남북교류협력 기본계획 수립(2001년 씨감자 공급)
	10월	• 부산 : 금강산 채화 및 전국체육대회 성화
	12월	• 강원도 : 강원도지사 방북 및 농업용 비닐 지원 합의서 채택 • 제주도 : 대북 감귤지원 사업(3차, 감귤 3,000톤 및 당근 2,000톤)
2001년	1월	• 전라북도 : 춘향공연단 평양방문(교류의향서 체결)
	3월	• 강원도 : 철원군 남북교류협력조례 제정
	4월	• 강원도 : 연어방류
	6월	• 강원도 : 솔잎혹파리 공동방제
	7월	• 강원도 철원군 : 농기계 지원(인도적 지원)
	11월	• 경기도 : 남북교류협력조례 제정
	12월	• 제주도 : 대북 감귤지원 사업(4차, 감귤 6,105톤 및 당근 4,000톤) • 강원도 : 자전거 지원
2002년	4월	• 강원도 : 연어방류 및 연어보화장 협의
	5월	• 제주도 : 제1차 제주도민(253명) 평양방문
	6월	• 강원도 : 솔잎혹파리 방제
		• 경기도 : 대표단 방북 및 최초 물자지원(농업, 보건, 식품 등)
	8월	• 강원도 : 연어 부화장 관련 추진협의
	9월	• 부산 : 백두산 채화 및 2002년 부산아시아안게임 성화
		• 부산 : 북한 선수단 2002년 부산아시아안게임 참가
	11월	• 제주도 : 제2차 제주도민(257명) 평양방문 및 내의지원(5천벌)
12월	• 제주도 : 대북 감귤지원 사업(5차, 감귤 4,000톤)	

자료: 김택희, 『지방자치단체 남북교류협력 추진과정의 특징 분석』(2016. 8.) 및 통일부, 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』(2009)를 참고하여 작성함

- 1990년대 후반을 시초로 지자체 남북교류협력사업은 지속적으로 확대되어 갔으며 다양한 분야에 걸쳐 교류협력이 이루어짐. 따라서 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지를 지자체 남북교류협력사업의 도입기로 볼 수 있을 것임
 - 이 시기에는 <표 Ⅲ-1>과 같이 제주 감귤지원 사업과 같이 일방적인 지원의 형태를 보인 교류에서 문화 및 체육 분야 등 각종 사회분야에서의 상호협력 형태를 지닌 교류까지 다양한 방식의 지자체 남북교류협력사업이 추진됨
- 지자체 남북교류협력사업의 도입기에는 지자체의 예산부족으로 인해 사업추진이 어려운 경우가 빈번히 발생하였음. 또한, 비공식적인 접촉 혹은 특정 기업의 원조를 통해 교류협력이 이루어지는 사례가 다수 발생함
 - 그럼에도 불구하고 도입기는 지자체의 대북 경제협력 의지를 바탕으로 다양한 주체들의 지원 및 도움이 더해져 향후 지자체 남북교류협력의 물꼬를 튼 시기로 볼 수 있으며, 지자체의 대북 경제협력이 일반적인 교류의 형태로 인식될 수 있는 토대를 만든 시기로 볼 수 있음

나. 지자체 남북교류협력의 활성화(발전기)

- 2000년대 초반~중반(2003년~2007년)은 지자체의 남북교류가 활성화되었던 시기로 지자체 남북교류협력사업의 발전기로 볼 수 있을 것임
 - 정치·군사적으로 이 시기는 북핵시설과 관련한 미·북간의 상호대응과 더불어 2002년에 발생한 제2차 서해교전 등의 영향으로 남북을 둘러싼 주체들의 관계가 냉각되었던 시기임

<표 Ⅲ-2> 지자체 남북교류협력사업 추진현황(발전기 : 2003년~2007년)

구분		내용
2003년	16회	• 강원도 4회, 제주도 3회, 전라남도 2회 등
2004년	17회	• 경기도 4회, 강원도 2회, 전라남도 2회 등
2005년	22회	• 강원도 3회, 제주도 2회, 전라북도 2회 등
2006년	20회	• 강원도 4회, 경기도 4회, 전라북도 3회 등
2007년	41회	• 전라북도 10회, 제주도 5회, 충청북도 4회 등
합계	116회	• 강원도 18회, 전라북도 17회, 제주도 11회 등

자료: 김택희, 『지방자치단체 남북교류협력 추진과정의 특징 분석』(2016. 8.) 및 통일부, 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』(2009)를 참고하여 작성함

- 이 같은 정치·군사적인 대립과 달리 지자체 차원의 남북교류협력은 이 시기에 오히려 활성화됨(김택희, 2016). 즉, 중앙정부와 달리 정치·군사적인 문제에서 비교적 거리를 둘 수 있는 지자체의 경우, 도입기의 교류협력을 보다 체계화시키는 시기로 활용함
- 노무현 정부에서 지자체 남북교류 협력은 매우 활성화되어 총 116회의 교류가 이루어진 바 있음
- 지자체 교류협력이 꾸준히 증가했던 발전기에서는 단순 지원형태의 교류뿐만 아니라 지역개발 지원의 형태를 띠는 교류사업⁴⁾도 등장하였으며 전국의 모든 광역지자체에서 남북 교류협력에 참여하게 됨
- 따라서 지자체 교류협력의 양적·질적인 성장을 동반하였던 시기로서 발전기는 지자체 교류협력의 연혁에서 중요한 의미를 지니고 있음

다. 지자체 남북교류협력의 감소(정체기)

- 이명박 정부 출범이후 새로운 대북정책이 제시된 이래로 지자체 교류협력은 감소하게 됨
- 2008년 금강산 관광객 피격 사건으로 대북 강경노선이 채택된 이후 남북교류 사업은 침체됨(김택희, 2016)
- 천안함 사태 등이 더해지며 중앙정부를 비롯하여 지방정부도 대북 교류협력사업을 활발히 추진할 수 없는 환경적 변화에 놓이게 됨

〈표 III-3〉 지자체 남북교류협력사업 추진현황(정체기 : 2008년~2017년)

구분		내용
2008년	30회	• 충청북도 6회, 전라북도 4회, 강원도 3회 등
2009년	10회	• 광역지자체 9회, 기초지자체 1회(충북제천시)
2010년	8회	• 광역지자체 7회, 기초지자체 1회(경남거창군)
2011년	2회	• 경기도 1회, 인천광역시 1회
2012년	2회	• 경기도 1회, 강원도 1회
2014년	2회	• 인천시 1회, 경기도 1회
2015년	2회	• 인천시 1회, 경기도 1회
2017년	3회	• 경기도 2회, 강원도 1회

자료: 김택희, 『지방자치단체 남북교류협력 추진과정의 특징 분석』(2016. 8.)를 참고하여 작성함

4) 예컨대, 영유아 이유식 생산시설 지원사업(2007년 울산), 평양 강남군 당곡리 협동농장 조성 및 농업현대화 사업(2006년 경기), 평남 남포시 대대리 양돈장 건설 지원 사업(2007년 전북) 등은 단순 지원형태의 교류사업이 아닌 해당지역의 개발지원사업으로 볼 수 있음

- 2010년의 5.24조치를 계기로 지자체 남북교류협력 사업은 중단되었다고 볼 수 있으며, 간헐적으로 말라리아 방역물자 전달(경기도), 평양 유소년 축구대회 개최(2015년) 등이 이루어진 바 있으나 2016년 북핵실험 및 장거리 로켓 시험발사 이후에는 개성공단을 비롯한 남북교류 자체가 단절된 상황에 놓임
- 따라서 이 시기는 지자체 남북교류협력이 양적·질적으로 정체된 시기로 볼 수 있음

라. 소결

- 1998년 민선 2기 지방정부 구성이후 추진되었던 지자체 남북교류협력사업은 시작 초기 일부 지자체를 중심으로 인도적 지원의 형태를 띠며 간헐적으로 이루어짐
- 점차 일방적인 지원의 형태를 벗어나 상호교류 및 협력의 양상을 지닌 교류가 이루어지면서 지자체 남북교류협력사업이 확고히 자리를 잡게 됨
 - 도입기(1990년대 후반~2000년대 초반)는 지자체의 대북 경제협력 의지를 바탕으로 다양한 주체들의 지원 및 도움이 더해져 향후 지자체 남북교류협력의 물꼬를 튼 시기로 볼 수 있음
- 2000년대 초반~중반은 지자체의 남북교류가 활성화되었던 시기로서 정치·군사적인 대립과는 달리 지자체 차원의 남북교류협력은 이 시기에 오히려 활성화된 바 있음
 - 발전기(2000년대 초반~중반)에서는 단순 지원형태의 교류뿐만 아니라 지역개발 지원의 형태를 띠는 사업도 등장하였으며 모든 광역지자체가 남북 교류협력에 참여함
- 2000년대 후반 이후로는 대북 강경노선 및 남북관계 악화 등으로 지자체 차원의 교류협력사업을 추진할 수 없는 환경적 변화에 직면하였음
 - 정체기(2000년대 후반)는 지자체 남북교류협력이 양적·질적으로 침체된 시기로 볼 수 있으며 이 같은 관계단절은 2000년대 후반 이후 상당기간 지속되어온 바 있음
- 위와 같이 살펴본 지자체 남북교류협력의 추진현황을 다음과 같이 정리할 수 있음
 - 지자체 남북교류협력 사업은 인도적 교류 차원의 지원 수준에서 시작되어 남북교류를 위한 행·재정적인 틀을 완성해나가는 방향으로 체계적인 진보를 이루어왔음⁵⁾⁶⁾

- 초기 일부 지자체에 집중되었던 교류 양상에서 벗어나 광역지자체 및 상당수의 기초지자체가 교류협력의 경험을 공유하게 되었으며 이 같은 교류는 향후 통일 이후의 남북관계에 있어 중요한 자산이 될 수 있을 것임
- 2000년대 후반 이후 남북관계 경색으로 인해 지자체 남북교류협력이 사실상 단절 되어왔으나 최근의 전환적인 남북관계를 감안할 때, 지자체 남북교류협력사업이 재차 활성화될 수 있는 전환기에 놓여 있다고 볼 수 있음

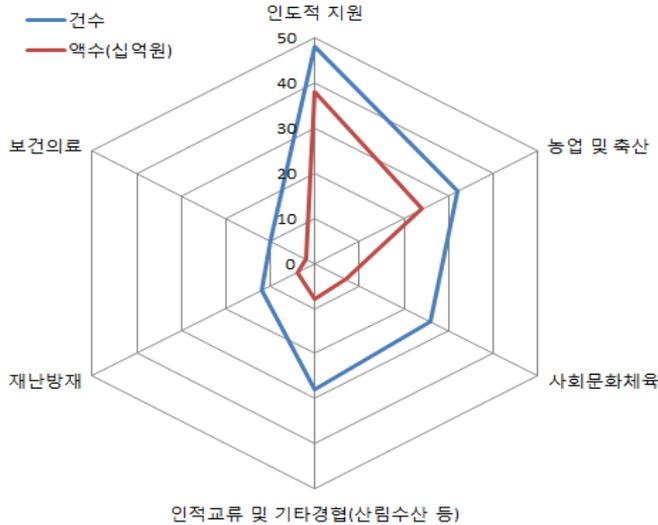
2. 지자체 남북교류협력사업의 유형

- 지자체 남북교류협력사업은 앞서 제시한 바와 같이, 인도적인 목적으로 시작된 사업을 필두로 점차로 경제협력 사업으로 확장되고 있음
- 현재까지는 북한의 수용이 높은 사업, 즉 북한 경제 및 식량난 현실, 남북 간에 존재하는 경제력 격차, 지자체들이 남북교류에 나선 계기 등을 고려할 때 사업의 상당 부문이 인도지원 분야에 집중되고 있다고 볼 수 있음
- 두번째로 집중된 분야는 농업 및 축산업 부문으로, 북한 식량난 현실, 그리고 식량생산 제고에 관심이 높은 북한의 수용력 등이 결합된 결과임

5) 2018년 10월 기준으로 17개 광역시 모두 남북교류협력에 관한 조례를 제정하여 시행하고 있으며, 46개의 기초자치단체 역시 관련 조례를 가지고 있음

6) 2017년 말 기준으로 14개 광역시가 남북교류협력기금을 설치하고 있으며 특히 서울/경기/인천/강원 등 수도권 접경지역 광역자치단체의 경우 기금규모가 상대적으로 크게 나타남

[그림 III-1] 지방자치단체 남북교류협력사업의 사업유형별 분포



자료원: 김동성 외(2016: 58)에서 재구성

- 지자체들이 남북교류협력사업을 추진한 지역은 대부분 평양과 그 인근 지역에 국한, 사업 분야의 다양성이 부족한 것뿐 아니라 사업지역의 다각화에서도 한계를 보임(김동성 외, 2016: 58-59)

- 또한 지자체 남북교류협력사업은 교류대상 지자체의 여건에 따라 다음과 같이, 접경지역형-비접경 낙후지역형-대도시형 등 세 가지 유형으로 구분해볼 수 있음

가. 접경지역 협력사업

- 접경지역 협력사업 유형은 남북 접경이라는 특성으로 인해 소통과 협력이 필수적인 문제들에 대해 교류해 온 사업 유형임
- 접경지역에서의 산림병충해와 말라리아 같은 월경성 질병의 방역 문제, 한강 및 임진강 등 공유하천에서의 홍수·갈수기 수량배분 문제, DMZ와 주변지역의 빈번한 화재에 대한 대응 등은 접경지역의 양국 지자체간 협력 없이는 해결이 어려운 문제임

- 접경지역 지자체인 경기도는 남북교류협력사업의 초기에서부터 접경지역 협력 사업에 공을 들임(김동성 외, 2016)
 - 남북교류협력 초기의 추진과정에서 북한은 평양과 그 인근지역에서의 사업추진을 선호한 바 있음
 - 그럼에도 불구하고 경기도는 지속적으로 접경지역에서의 교류협력사업을 추진한 바 있으며, 이 같은 노력을 통해 남북 말라리아 공동방역 사업과 개풍 양묘장 조성사업 등이 성사됨
- 대표적인 접경지역 협력사업으로 볼 수 있는 말라리아 공동방역 사업은 지자체 남북협력사업 가운데 유일하게 한국의 지자체가 공동 협력을 수행한 사업이기도 함
 - 경기도는 말라리아 방역을 위해서는 인근의 인천시 및 강원도와의 공동협력이 우선적으로 필요함을 인식하고 한국내 지자체간 연계를 통해 공동방역체계를 계획함
 - 그 결과로서 2011년 말라리아 공동방역사업은 북한의 황해도를 포함하여 남북의 여러 지자체가 공동으로 협력사업을 추진하는 최초의 사례가 됨
- 위와 같은 접경지역 협력사업 유형은 공통의 상호이익 추구를 기반으로 필수불가결한 협력사항에 대해 논의할 수 있다는 장점을 가지고 있으며, 추후 대형 협력사업으로 연계될 수 있다는 특징이 있음

나. 비접경 낙후지역 협력사업

- 비접경 낙후지역 협력사업 유형은 남북한 지자체의 내부 사회경제 여건 상 남북 협력사업을 추진해야 하는 동력이 존재하는 사업유형임
 - 농업경제, 정치 및 지역발전 전략 등 내부적인 여건 상 대북협력사업을 통해 발전을 가져올 수 있는 사업이 존재함
- 비접경 낙후지역 협력사업은 풀뿌리 주민단체가 적극적인 역할을 수행하는 경우와 광역/기초 지자체 간 거버넌스를 통해 협력이 이루어지는 경우 등으로 세분화 될 수 있음
 - 풀뿌리 주민단체가 적극적인 역할을 수행하는 경우는 북한 감귤보내기 제주도민운동 본부, 광주전남 우리민족서로돕기운동, 경남통일농업협력회, 밀양육묘연합회

등의 협력사례를 들 수 있음

- 대표적으로 제주도의 감귤보내기 사업은 단순한 대북인도지원의 차원을 넘어서 내부 사회경제적 요인(과잉 생산, 감귤 가격 불안정 등)이 사업추진의 동력을 제공한 사업이었음. 감귤보내기 사업은 제주도가 1998년에 감귤 100여톤을 대한적십자사에 기탁하는 것으로 시작되었으나 본격적으로 활성화된 것은 북한 감귤보내기 제주도민운동 본부가 출범된 이후로 볼 수 있음
- 광역/기초 지자체 간 거버넌스를 통해 협력이 이루어지는 경우는 전남 남북교류협의회 결성(전남 시장 및 군수 참여), 전북 광역 및 기초 지자체의 남북교류협력사업 공동추진 등의 사례가 있음
 - 대표적으로 전남 남북교류협회의 경우, 전라남도과 22개의 기초지자체가 전남 남북교류협의회 결성에 참여한 사례임. 광역지자체와 기초지자체가 공동 협력하여 남북교류를 추진하는 구조로서 대북 교류협력에 대한 지역적 지지를 기반으로 활성화 된 바 있음. 또한, 기초 지자체들의 열악한 재정상황을 감안할 때 협력사업을 위한 재원을 구성하기 위해 협의회를 결성할 필요가 있었다고 볼 수 있음
- 비접경 낙후지역 협력사업은 지자체 내부의 사회경제적 여건이 종합적으로 반영되어 다양한 주체들이 협력을 위해 노력하는 과정에서 발생한 산물로 이해됨
 - 전국의 각 지자체에서 독립적이고 창조적인 협력사업을 추진할 수 있는 여지가 큰 유형으로 볼 수 있으며 지역적 특성을 잘 살릴 필요가 있음. 또한, 향후 지자체 투자사업의 형태로 발전할 가능성이 높은 사업유형으로서 주목해볼 필요가 있음

다. 대도시형 협력사업

- 대도시형 협력사업 유형은 대형 국제행사와의 연계, 인도적 차원의 지원, 시민운동과의 연계 등을 통해 대도시권에서 비교적 큰 규모로 이루어지는 협력사업 유형으로 볼 수 있음
 - 주로 사회/문화적 교류의 형태로 추진되는 경우가 많으며, 비교적 비정치적인 성격을 가지고 있어 국제정세 혹은 중앙정부로 부터의 영향에는 자유로울 수 있음
- 대도시형 협력사업은 스포츠 및 문화분야에서의 협력 및 교류, 북한지역에 대한 광범위한 지원사업 등을 대표적인 유형으로 함

- 스포츠 및 문화분야에서의 협력은 2002년 부산아시안게임(부산), 2008년 남북유소년 축구대회(경기도) 등 국제적 행사 혹은 친선 행사 등의 형태로 이루어지는 경우가 보통임
 - 대표적으로 남북유소년 축구대회의 경우, 지난 2008년에 처음 시작되어 현재에는 국제유소년 축구대회로 발전하게 됨. 기존에 주로 시행되었던 접경지역 사업이나 비접경 낙후지역 사업과 달리 스포츠를 매개로 문화를 교류하는 대표적 사업으로 자리매김하였으며 미래 세대에게 통일을 위한 직접적인 접촉의 기회를 제공한다는 점에서 큰 의의를 가짐
- 북한지역에 대한 광범위한 지원사업은 주로 북측의 재난 및 재해상황에 대한 지자체 차원의 대규모 인도적 지원인 경우가 많음
 - 대표적으로 2004년의 룡천열차 폭발 피해지원(경기, 서울, 인천 등) 사업을 예로 들 수 있음. 당시 북한 평안북도 룡천역에서의 폭발사고로 인해 주변 건물들이 충격으로 붕괴되고 54명이 사망, 1,249명이 부상을 당하는 등 대규모 재난상황이 발생함. 이에 경기도는 룡천동포돕기운동본부 및 사회복지공동모금회와 함께 약 100원 상당의 필수 물자(생필품, 의약품 등)를 지원하였으며, 서울과 인천 등 대도시권을 중심으로 개별적인 지원이 이루어 짐
- 대도시형 협력사업은 사회/문화적 교류의 형태를 띠며, 교류의 과정 및 내용에 있어 광역 지자체가 중심이 되는 경우가 많음
 - 대형 국제행사와 연계되거나 인도적 지원 형태로 이어지는 경우가 많다는 점에서 대내외적 주목을 받을 수 있는 여지가 높음. 따라서 대도시형 협력사업의 성공적 수행을 통해 지자체 남북교류협력의 상징적인 모델을 구축할 수 있을 것임

3. 지자체 남북교류협력사업 사례

가. 제주도 감귤지원 사업(인도적 지원)

- 제주도의 대북 감귤지원 사업은 최초의 지자체 남북교류협력사업 사례로 볼 수 있음. 제주도는 1999년 1월 100톤의 감귤을 북측에 지원(1차)하였으며, 이를 계기로 같은해 12월에 약 4,300톤의 감귤 지원사업(2차)을 시행함

- 이듬해인 2000년에는 3차 사업으로 감귤 3,000톤과 더불어 당근 2,000톤을 지원하여 양적·질적으로 사업을 확장해 나감
- 2001년 이후에도 꾸준히 감귤지원 사업을 지속하였으며 제주도는 지자체 남북교류협력사업 가운데 대표적인 성공사례로서 12년 간 동 사업을 유지한바 있음
- 제주도의 대북 감귤지원 사업은 2000년대 초반 서해교전과 북핵문제로 남북관계가 경색되었던 시점에도 지속적으로 수행된 점에서 큰 의미가 있음
- 제주도가 적극적인 대북 지원을 지속할 수 있었던 것은 풍작으로 생산량이 급증하여 감귤가격의 안정적 관리가 필요했던 점도 배경이 될 수 있으나 최초의 지자체 협력사례로서 적극적인 의지를 가지고 북한의 인식을 변화시키기 위해 노력한 점을 주요 동력으로 파악할 수 있음(김정수 외, 2010)
- 인도적 차원의 감귤지원은 제주도에 대한 북한의 인식에 영향을 주었으며 북측에서 제주도의 감귤지원에 대한 보답으로 제주도민을 북한으로 초청하기도 함⁷⁾
- 제주도는 최초로 남북교류협력사업을 추진한 지자체로서 남북관계가 경색된 상황에서도 인도적 차원의 교류의지를 가지고 지속적인 사업추진을 이어왔으며, 향후 보다 적극적인 교류추진을 계획하고 있음
- 제주도는 ‘남북교류협력 5+1 사업’ 추진을 예정하고 있음. 기존의 제주감귤 보내기에 더해 제주~북한 평화크루즈 운행, 한라산-백두산 생태환경보존 협력, 남북한 교차관광, 제주포럼 북측 대표단 참석 등을 지속 추진할 예정임
- 인도적 지원을 통한 교류를 성공적으로 수행한 결과, 양 주체간의 신뢰가 형성되었으며 이는 다양한 분야 및 형태의 교류를 추진할 수 있는 밑바탕이 됨

나. 경기도 농촌 현대화사업(개발협력 지원)

- 경기도는 제주도, 강원도와 더불어 남북교류에 가장 적극적으로 참여해온 지자체임. 인도적 차원의 대북지원 사업에서 한 단계 발전된 ‘개발협력사업’을 통해 다양한 형태의 교류를 지속해옴(김동성 외, 2016)

7) 12년간 지속되었던 감귤지원사업을 통해 감귤 48,238톤과 당근 18,100톤이 북한 주민들에게 전달되었으며 북측은 보답 차원에서 제주도민 8,350명을 4차례에 걸쳐 평양, 개성, 백두산, 묘향산으로 초청한 바 있음(농민신문, 2018.0626.)

- 경기도가 수행해온 대북 개발협력사업의 대표적인 사례는 ‘농촌 현대화사업’임
- 경기도는 2005년 벼농사 영농사업을 시초로 2006년~2008년에 평양시 강남군 당곡리 협동농장에서 본격적인 농촌 현대화사업을 실시함
- 농촌 현대화사업은 중장기(3년 단위) 사업으로 200ha 규모의 벼농사협력사업, 시설채소 재배 및 주택/도로 시설 개보수 등을 포괄하는 종합적인 개발협력사업으로 소개됨

<표 III-4> 당곡리 농촌 현대화 사업의 주요 내용

구분	내용
사업기간	2006 ~ 2008년 (3년)
사업주체	<ul style="list-style-type: none"> • [경기도] 사업조정 및 총괄(남북협력담당관실), 농업협력 분야(경기도 농업기술원), 환경개선(주택과), 연구평가(경기연구원) • [민간단체(우리민족서로돕기)] 대북협상
북한측 파트너	<ul style="list-style-type: none"> • 민족화해협의회 및 강남군 인민위원회 • 당곡리협동농장 관리위원회 : 협동농장 1·3·5반, 농기계작업반, 온실분조, 진료소·탁아소·유치원·소학교 등
농업협력사업	<ul style="list-style-type: none"> • [벼농사 협력사업] 100 ha ('06) → 200 ha ('07) • [온실 설치] 10,000 m² (약 3천평) • [농자재] 못자리용 비닐, 농약, 비료 등 제공 • [벼농사 및 시설채소] 파종, 육묘, 이앙, 방제, 생육관리 기술 지원
농업기반사업	<ul style="list-style-type: none"> • 농기계 및 농기계 수리기술 지원, 농기계 수리소 건물 설치 • 도 단위 농업책임자 대상 농업기술 교육(농업전문가 토론회) • 도정공장 설치, 진입로 포장(15.7km)
환경개선 및 주민복지 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 리 진료소 및 탁아소 신축 • 주택 59가구 개보수 및 100가구 신축에 필요한 페인트, 이중창문 및 방화문 제공 • 유치원, 소학교, 마을회관 개보수, 관리위원회 사무실, 편의봉사점 • 공우유 생산시설 신축 등

자료: 김동성 외(2016: 98)에서 재구성

- 경기도가 북한과의 개발협력사업을 추진할 수 있었던 것은 대북지원의 형태를 개발협력 방식으로 전환하도록 요구한 북한의 변화와 더불어 상호협력적인 형태의 교류모델을 만들고자 한 경기도의 노력에 기인함
- 또한, 기계영농 및 현대화사업에 대해 지대한 관심을 가지고 있었던 북한의 적극성도 사업을 추진할 수 있었던 요인이 됨
- 당곡리 농촌 현대화 사업의 경우 농업지원사업과 농업기반 조성사업(현대화사업)이 적절히 조화되어 궁극적으로 북한이 자립적으로 농촌을 운영할 수 있도록 계획됨

- 경기도 농촌 현대화사업은 지자체 남북교류협력사업이 초기의 인도적 지원 차원을 넘어서 양측의 공동협력방식으로 운영될 수 있음을 보여준 사례임
 - 경기도가 기술 및 자재를 지원하고, 북측은 인력 및 시공을 책임지는 방식으로 수행되어 양측의 자원이 공동으로 투입되는 모델이었으며 결과적으로 공동경작한 100ha에서 한국의 평균생산량을 능가하는 수확량을 올리게 됨(김동성 외, 2016)
 - 이를 바탕으로 경기도는 2008년부터 양돈장 및 시설채소를 중심으로 한 사업시행을 추진한 바 있으며 에너지 자립형 마을 건설사업 등 자원순환형 사업분야로까지 성과를 확대하고자 노력한 바 있음
 - '09~'11 3년간, 양돈장 1,000마리/년 규모, 벼농사 100ha, 시설채소 재배단지 3,000평, 축분발전소 10t/일 규모로 추진
 - '09.3월 시설채소 재배를 위한 온실건설, 5월 양돈장 건설 착수되었으나, 2010년 이후 남북관계의 전반적인 경색으로 동 사업 중단
- 본 사업은 지자체 차원의 남북교류협력사업이 양측의 공동개발 방식으로 시너지 효과를 창출하는 동시에 성과물도 공유할 수 있는 모델이 될 수 있음을 보여주는 사례임

다. 경기도 교류협력 6개항 사업(문화·체육·관광 등 전방위 교류)

- 경기도는 2010년 5.24조치 이후 사실상 중단되었던 남북교류협력사업에 대해 2018년을 기점으로 재개할 의지를 보이고 있음
 - 경기도는 지자체 남북교류협력사업의 정체기에도 말라리아 방역물자 전달을 시행하는 등 협력의지를 보인 바 있음
 - 남북정상회담을 통해 평화적인 관계구축이 가시화되면서 경기도는 북측과의 교류협력을 확대 실시 할 예정이다. 경기도측은 2018년 '10.4 정상선언 11주년' 공동기념행사 참석을 통해 '교류협력 6개항'에 대해 합의했음을 발표함⁸⁾
- 경기도 교류협력 6개항은 문화·체육·관광 분야를 포함한 전방위적 교류라는 점에서 의미를 가짐

8) 파이낸셜뉴스, "경기도 '북한과 교류협력 6개항 합의'"(2018.10.07.)

- 첫 번째는 ‘아시아·태평양의 평화 번영을 위한 국제대회’에 북측이 대표단을 파견하기로 함. 이는 아·태평화를 위한 토론회 참석, 임진각 방문 등의 교류임
- 두 번째는 문화·체육·관광 분야에 대한 상호협력사업의 순차적 추진임. 국제프로복싱대회 단일팀 구성, 개성-파주 마라톤 개최 등을 구상중인 것으로 발표됨
- 세 번째는 농림복합사업, 축산업, 양묘사업 재개와 더불어 협력사업을 위한 기구 설립의 추진임. 경기도가 기존에 추진했던 교류 경험을 통해 보다 체계적인 개발 협력을 추진할 수 있을 것으로 기대됨
- 네 번째는 평양의 옥류관 냉면을 경기도에 유치하는 것, 다섯 번째는 북측의 대일 항쟁기 당시 강제동원 진상과 실태규명에 경기도가 공동참여하는 것, 여섯 번째는 보건위생 방역사업 및 장애인 단체와의 협력사업 추진 등임
- 교류협력 6개항은 지자체 간 외교적 교류, 문화·체육·관광 분야 교류, 개발협력 사업 추진 등 비교적 규모가 큰 다방면의 교류협력 뿐만 아니라 유명음식점 유치, 보건위생 협력, 대일 진상규명 등 비교적 소규모의 민간차원 협력까지 포괄하고 있음
- 경기도와 북측의 합의가 향후 구체적 실천방안 수립을 통해 성공적인 시행으로 이어질 경우, 해당 6개 교류협력 사업은 지자체 차원의 교류로서 큰 의미를 지닐 것으로 판단됨
- 인도적 지원 및 교류에서 개발협력으로, 나아가 산업적인 교류를 포함하는 전방위적 협력사례로 평가받을 수 있음

제2절 해외사례

- 제2절에서는 분단지역 협력사업의 해외사례로서 독일의 통일과정에서 나타난 교류협력사업의 추진과정을 살펴본 후 해당 교류사업의 구체적인 추진사례와 시사점을 파악해보고자 함

1. 동서독 지자체 교류협력 추진과정

가. 동서독 지자체 교류협력의 단계적 추진

- 동서독의 지방자치단체 교류협력이 이루어지기까지 독일분단 이후 오랜 시간이 소요됨
 - 동서독 지자체 교류협력의 추진단계는 학자별로 다소 간의 시각 차이가 존재하나 일반적으로 3단계로 구분하여 조망할 수 있음(서순복·금창호, 2016)
 - 1단계는 1950년부터 1969년까지로 동독이 교류협력을 적극적으로 제의한 시기, 2단계는 1969년부터 1985년까지로 서독이 교류협력을 적극적으로 추진한 시기, 3단계는 1985년부터 통일전까지로 동서독 지자체 간 자매결연 등이 성사된 시기로 구분하는 시각이 존재함(양현모, 2001)
 - 동서독 지자체 간 교류협력을 위 3단계에 따라 살펴보기로 함

1) 1단계(1950년~1969년)

- 1단계는 동독이 적극적으로 서독에게 교류협력을 제기한 시기임
 - 서독은 이 시기에 ‘할슈타인원칙(Hallstein Doctrine)’⁹⁾을 주창하며 반동독 정책을 견지함. 반면에 동독은 서독사회의 분열과 동독에 대한 국가안정의 수단으로 할

9) 할슈타인 원칙은 1955년 말에 표명된 서독의 ‘대동독 강경책’을 의미함. 이 시기에 서독은 동독과 외교관계를 맺는 국가와는 외교관계를 맺지 않는다는 외교상 원칙을 할슈타인 독트린으로 선언하고, 서독만이 국제법상에 존재하는 유일한 독일국가라는 주장을 견지함. 할슈타인 원칙을 통해 서독은 한때 동독의 국제법적 승인을 막아내기도 했으나 반대로 서독이 스스로 고립되는 결과를 초래하기도 하였음(박문각 시사상식사전)

슈타인원칙을 활용하고자 하였으며, 이 과정에서 동독에게 적극적인 교류의지를 나타낸 바 있음

2) 2단계(1969년~1985년)

- 2단계는 서독이 적극적으로 동독에게 교류협력을 제기한 시기임
 - 1969년에 ‘신동방정책’을 추진했던 서독의 빌리 브란트는 기존의 고립적인 대동독 정책에서 벗어나 동서독 양국 간에 지방간 교류협력을 활성화하는 정책을 내세움
 - 이와 같은 서독의 신동방정책에 대해 동독은 지자체간 교류협력이 자국 체제유지에 걸림돌이 될 것으로 판단하여 이른바 ‘차단정책’을 내세우게 됨. 이에 따라 동독은 서독 지자체와의 교류보다 타 서방국가들의 지자체와 더 많은 교류를 추진하게 됨(김동성 외, 2016)

3) 3단계(1985년~1989년)

- 3단계는 동서독이 실질적으로 지자체 간 교류협력을 확산한 시기임
 - 1~2단계에서는 동서독 양국 가운데 교류협력을 반대하는 주체로 인해 실질적인 지자체 교류가 가시화되지 못하였으나 3단계에서는 동독이 서독과의 지자체 교류를 받아들임으로서 상호협력적 교류가 실현됨
 - 김학성 외(2001)는 동독이 교류협력을 받아들이게 된 배경으로 체제유지의 자심감과 정당성 확보, 서독의 진보정당인 사민당과의 협력관계를 통한 서독사회의 분열 도모, 서독으로부터의 유용한 정보 및 경험 획득 등을 제시하고 있음
- 이 시기에는 대표적인 교류로서 동서독 지자체 도시간 자매결연 협정체결이 나타남. 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너질 때 까지 총 58건의 지자체 간 자매결연이 체결된 바 있음

4) 소결

- 동서독의 지자체간 교류협력은 1980년 중반에 와서야 실질적인 성과로 나타났으나 실상 1950년대부터 꾸준한 논의는 있었던 것으로 보임
- 3단계에서의 지자체 간 교류협력은 주로 비정치적인 영역에서 실시되었으나

1989년 베를린 장벽이 무너진 후에는 실질적으로 경제지원, 인력지원, 행정지원 등 동독의 지방행정이 재구축 되는데 기여하는 교류가 이어짐(김동성 외, 2016)

- 실질적인 교류협력은 베를린 장벽이 무너진 이후에 이루어졌다는 점에서 이 시기를 4단계로 구분하는 시각도 존재하며, 무려 1,993건의 지자체 간 협력사업이 이루어진 바 있음

나. 동서독 지자체 교류협력의 특징

- 동서독 지자체 간 교류협력에는 오랜 시간이 소요되었으며, 결과적으로 동서독의 통일 및 사회통합에 중요한 역할을 수행함(김동성 외, 2016)
- 교류협력은 동서독 지자체 간의 상호 유사성을 통해 교류협력 사업이 이루어짐
- 1~2단계에서 활발하지 못했던 동서독 지자체 교류협력은 3단계(1985년~1989년)에 이르러 자매결연의 형식으로 활성화됨. 이 시기 동서독 지자체 간의 교류협력에서 드러나는 특징적 요소들을 살펴보기로 함¹⁰⁾

1) 교류협력의 목적 상이

- 오랜 시간에 걸쳐 합의를 이루지 못했던 동서독 교류는 도시 간 자매결연의 형태로 나타났으며 이 과정에서 양국은 서로 다른 목적을 가짐
- 서독의 교류협력 목적은 동서독 주민의 교류 활성화를 통해 실질적 관계회복을 이루는 것이었음
 - 자매결연을 통해 인적교류가 활발해질 경우, 민족 동질성이 강화될 수 있으며 동서독 관계의 실질적인 진전이 있을 것으로 기대함
 - 또한, 부차적으로는 동독과 자매결연을 이루는 서독의 지자체들이 스스로의 위신을 제고하려는 목적을 가지고 있었다고 전해짐
 - 서독 내부에서도 연방차원에서 정당 간 이념차이로 인해 도시 간 자매결연이 서독 기본법에 저촉될 수 있다는 의견도 존재하였으나 외형적으로는 다수가 공감 및 지지를 표함

10) 동서독 지자체 교류협력의 특징과 관련해서는 한부영, 『지방자치단체 간 교류협력(독일사례를 중심으로)』(2011. 12.) 및 한부영, 『동서독 지방자치단체 교류협력 사례』(2015. 11.)를 참고하여 작성함

- 동독의 교류협력 목적은 동독 주민들의 불만을 해소하기 위한 것으로 내부의 전략적 선택의 결과라는 평가가 존재함
 - 또한, 자매결연을 통해 내독관계 상 서독의 동독인정을 요구함과 동시에 자매결연으로부터 실질적인 경제적 이익을 확보하고자 하는 목적도 상존하였음
 - 동독이 자매결연을 점차 확대해 나간 것은 위와 같은 동독 내부의 목적이 일정수준 효과를 거두었기 때문이라는 분석이 존재함

2) 자매결연 지자체 선정과정

- 동서독 지자체 교류협력에서 지자체가 선정되는 과정은 대체적으로 동독정권 고위층의 결정에 의해서 이루어졌다고 알려짐
 - 즉, 서독의 지자체가 자매결연을 원하는 동독의 지자체를 지명하기 보다는 대부분 동독측의 결정에 의해 자매결연 지자체가 선정되었음
- 동독이 자매결연 도시를 선정할 시, 최초에는 중대도시를 선호하는 경향을 보였으나 점차 소도시로 대상도시를 선정하는 추세가 나타남
 - 자매결연 대상도시 선정 시 동독측의 자의적인 판단이 대상도시 결정에 결정적인 영향을 주는 경우가 많았으나 공통점에 기인하여 도시가 선정된 경우도 있음
 - 분단 이전에 공동생활권을 형성했던 국경주변의 호프시와 플라우엔시 간의 자매결연, 연구 및 산업중심도시인 에어랑겐시와 예나시 간의 자매결연에서는 양도시의 유사성이 자매결연에 영향을 주었다고 볼 수 있음. 또한, 2차 세계대전 중 가장 심하게 파괴된 도시라는 공통점에 의해 함부르크와 드레스덴이 연결되고, 한자동맹에 가담했다는 공통점에 의해 뤼벡과 비스마르가 손잡은 것 역시 공통점에 기인한 자매결연으로 볼 수 있음

3) 자매결연 협상의 과정

- 동서독 지자체 자매결연은 조약체결의 협상으로부터 시작됨. 조약체결 과정에서도 동독이 주도권을 가졌던 것으로 알려짐
 - 몇 차례에 걸친 양국 방문을 통해 조약체결의 과정이 이루어지는데, 지자체 간 자매결연에서 접근하기 힘든 군비축소, 동등권 등의 국가적 논의요소들이 동독측의

요청으로 포함되었던 사례도 전해짐

- 전반적으로 동독측이 정치적 요소가 담긴 내용을 조약안에 삽입하기 위해 다양한 전략을 활용한 것으로 보임. 이로 인해 일반적인 조약의 실천전략과 이질적인 내용이 포함된 경우도 존재함

4) 자매결연 이행의 과정

- 자매결연 이행의 과정에서 일부 문제점이 발생되기도 함
 - 동독의 경우, 합의사항을 불이행하거나 동독 교류 추진 주체들이 서독주민들에게 접촉할 수 있는 기회를 박탈하는 등의 문제를 야기하기도 함
 - 서독의 경우, 자매결연과 관련한 통일된 지침이 부재하여 중앙/지방 간 마찰이 발생하거나 동독의 행정체계에 대해 이해할 수 있는 전문가가 부재했던 점 등이 문제점으로 지적되기도 함

라. 소결

- 동서독 지자체 간 교류협력은 독일분단 이후 오랜 시간에 걸쳐 난항을 겪어오다가 1980년대 중반에 이르러 자매결연의 형태로 추진됨
- 동서독 지자체 교류협력의 추진과정을 3단계로 구분하여 조망하면 다음과 같음
 - 1단계는 1950년부터 1969년까지로 동독이 교류협력을 적극적으로 제의한 시기, 2단계는 1969년부터 1985년까지로 서독이 교류협력을 적극적으로 추진한 시기, 3단계는 1985년부터 통일전까지로 동서독 지자체 간 자매결연 등이 성사된 시기로 구분하는 시각이 존재함(양현모, 2001)
 - 1단계에서는 동독이 서독에게 교류협력을 적극적으로 제기하였으나 서독의 반동독 정책으로 인해 교류가 이루어지기 어려웠음
 - 2단계에서는 서독이 동독에게 교류협력을 적극적으로 제기하였으나 동독의 차단 정책으로 인해 교류가 난항을 겪게 됨
 - 3단계에서는 동독이 서독과의 지자체 교류를 받아들임으로서 상호협력적 교류가 실현되었으며 지자체 간 자매결연이 58건 체결된 바 있음

- 동서독 지자체 교류협력에서 나타난 특징은 살펴보면 다음과 같음
 - 교류목적에 있어 서독은 실질적 관계의 회복, 동독은 주민 불만해소를 위한 전략적 선택이었다는 시각이 존재함
 - 대상 지자체를 선정하는 과정 및 자매결연의 협상 과정에서는 동독측이 주도권을 가지고 높은 영향력을 발휘함
 - 자매결연 이행 과정에서는 합의사항을 불이행하거나 상대 행정체계에 대한 이해가 미흡한 점 등의 문제가 발생하기도 함
- 요컨대, 동서독 지자체 교류협력은 양측의 입장차이로 인해 교류가 오랜 시간 지체되었으나 1980년 중반이후~통일이전까지 양측의 목적달성을 위해 활발한 교류가 실현된 바 있음. 다만, 교류과정에서 동독의 입장이 다수 반영되었으며, 동독측이 주도권을 가지고 협상을 전개해 나간 점은 주목해볼 부분임

2. 동서독 지자체 교류협력의 성과

가. 트리어시와 바이마르시의 자매결연¹¹⁾

- 트리어시(서독)와 바이마르시(동독)의 자매결연은 동서독 지자체 교류협력에서 성공적인 사례로 평가받고 있음
 - 바이마르시 부시장을 포함한 대표단은 1986년 12월에 트리어시를 방문하여 유럽의 평화와 양국 체제에 대한 이해와 신뢰 촉진을 목표로 자매결연을 맺기로 합의함. 이듬해인 1987년 5월 바이마르시의 바움게르텔(G. Baumgartel)시장이 트리어를 방문, 짐머만(Zimmermann) 트리어시장과 함께 자매결연을 체결함
 - 자매결연 협정서에는 지자체 간의 정치적 교류, 시의 개발 및 노동에 대한 정보공유, 양 지자체의 기관, 단체 등의 공동협력 등을 명시함. 또한, 1989년 베를린 장벽이 붕괴된 후에는 경제지원과 지역개발을 위해 지원한다는 내용을 추가함
- 독일통일이 이루어진 1990년 10월 3일 이후, 양 지자체는 자매결연관계를 지속

11) 트리어시와 바이마르시의 자매결연과 관련된 내용은 한부영, 『지방자치단체 간 교류협력(독일사례를 중심으로)』(2011. 12.) 및 강원도민일보, 『서독 트리어시, 동독 바이마르시 1987년 결연』(2002. 08.)을 참고하여 작성함

적으로 유지한다는 협약을 체결함

- 협약문에는 지방행정 전 분야 교류, 청소년을 포함한 시민교류 활성화, 유럽연합에서의 협력 등이 명시되어 있음
- 이를 통해 양 지자체는 도시 간 협력을 공고히 하게 되었으며, 서독의 트리어시가 동독의 바이마르시 발전을 위해 지원할 수 있게 됨
- 트리어시와 바이마르시의 자매결연은 독일 통일 후 바이마르시가 타 도시에 비해 빠르게 발전할 수 있게 된 원동력으로 볼 수 있음
- 자매결연 사업에 관여하였던 서독출신의 뷰트너가 바이마르시장으로 당선됨
- 세부적으로 1991년~1992년에 약 1억 마르크의 투자가 바이마르시 도시건설에 투입되었으며 트리어시는 행정인력, 사무기기, 소방차 등의 설비지원 뿐만 아니라 연방정부의 지원을 위한 창구 역할까지 수행한 바 있음
- 위 사례는 남북 지자체 간 교류협력 사업의 모델로서 많은 시사점을 주고 있음

나. 부퍼탈과 슈베린의 자매결연¹²⁾

- 부퍼탈시(서독)와 슈베린시(동독)의 자매결연은 동서독 지자체 교류협력에서 평화 구축의 사례로서 주목할 수 있음
- 양 지자체는 1986년 11월 14일 상호협력을 위한 자매결연에 합의하였으며, 1987년 초에 각각 협정에 서명하여 효력을 발생시킴
- 자매결연의 목적은 양 지자체가 서독과 동독이라는 두 나라 간의 평화 구축에 기여하고, 통상적인 우호관계를 형성하는 것이었음
- 또한, 양 지자체가 시민들이 다양한 형태로 상호접촉을 할 수 있도록 촉진할 의무를 가지고 있음을 협약을 통해 확인함
- 양 지자체의 주요 교류협력 주제는 사회 전 분야에 걸쳐 다양하게 제시됨
- 도시개발, 과학기술, 산업 및 경제, 사회인프라, 환경보호, 문화예술, 청소년 및 여성 등 사회 전 분야를 망라하여 전 방위 교류가 가능하도록 협력을 약속함

12) 부퍼탈시와 슈베린시의 자매결연과 관련된 내용은 김동성 외, 『남북교류협력과 경기도』(2016)를 참고하여 작성함

- 자매결연사업의 실질적 이행을 위해 양 지자체는 매년 11월 이전에 차년도 협력사업의 내용을 구체화하여 합의하기로 함
 - 방문하는 시가 여행경비를 부담하고 환영하는 시가 체재비를 책임지도록 하였으며, 문화행사의 경우 사례비를 지급하지 않는다는 원칙도 수립됨
- 구체적인 협력사례로서 양 시의 상호방문사업을 살펴볼 수 있음
 - 서독 부퍼탈 시민의 동독 슈베린 방문사업에서는 부퍼탈의 도시분야 전문가들이 슈베린에 방문하였으며, 슈베린시는 “부퍼탈을 소개합니다”라는 사진전시회를 개최하고, 개최식 행사에 두 지자체의 공식대표단이 참가한 바 있음
 - 이어 슈베린 시민의 부퍼탈시 방문에서도 유사한 일정이 진행되었음
- 부퍼탈-슈베린 간 지자체 교류협력을 통해 시민들은 상호 실질적인 교류를 경험하게 되었으며 다양한 형태의 상호접촉이 이루어질 수 있었음
 - 위 사례가 주는 가장 큰 시사점은 자매결연을 통해 양 지자체가 서독-동독 간의 ‘평화 구축’에 실질적인 기여를 할 수 있었다는 점임

3. 동서독 지자체 교류협력 사례의 시사점

- 앞서 살펴본 동서독 지자체 교류협력의 추진과정 및 사례를 통해 독일 통일의 과정에서 지자체 간 교류가 중대한 역할을 수행했음을 파악함
- 오랜 기간 양 국의 입장차이로 추진되지 못했던 교류협력이 활성화될 수 있었던 배경에는 동독의 입장변화가 주요 원인으로 작용함
 - 동독은 주민불만을 해소하기 위한 내부적인 전략적 선택의 일환으로 자매결연을 받아들였으며, 한편으로는 소련이 서독의 2개 도시와 자매결연을 맺은 점과 동서간 냉전체제가 다소 누그러지는 상황 역시 동독의 입장변화에 영향을 주었을 수 있음
 - 또한, 자매결연을 통해 실질적인 경제적 이익을 확보하고, 내독관계 상 서독의 동독인정을 요구할 수 있다는 점도 자매결연체결에 영향을 주었을 수 있음

- 자매결연을 통한 상호교류는 동서독 관계에 있어 큰 전환점이 됨
 - 서독의 경우, 동독 주민과 접촉하는 데 있어 공포감을 덜게 되었으며, 동독 주민들의 생활을 접하는 과정에서 상대에 대한 선입견을 제거하는 데 도움이 되었다는 평가가 존재함¹³⁾
 - 동독의 경우, 자매결연을 통해 행정지원, 인적지원, 재정지원 등의 광범위한 지원을 받아 통일 후 지역개발을 수행하는 데 있어 큰 도움을 받게 됨. 또한, 자매결연은 통일 후의 사회통합을 위해서도 촉매제 역할을 수행하였으며 통일국가형성을 위한 기반으로 작용함
 - 자매결연을 통해 창출된 가장 큰 효용은 양측 주민 간에 유대감이 형성될 수 있는 소통의 공간이 마련되었다는 점임. 자매결연 사업이라는 일종의 통로를 활용해 양국 간 시민들이 점차 물리적·정서적 거리를 좁혀나갈 수 있었음
 - 자매결연 방식은 지자체가 중심이 되는 ‘지자체 외교’의 훌륭한 사례가 되었으며 주민 간의 정서적 교류로부터 시작해 다양한 영역에서의 심층적인 협력으로까지 연결되어 접근·교류를 통한 변화를 불러일으킴¹⁴⁾
- 동서독 지자체 자매결연의 사례에서 남북 지자체 교류협력을 위한 교훈을 얻기 위해서는 성공사례에 대한 분석뿐만 아니라 한계 및 문제점에 대한 복기가 필요함
- 동서독 지자체 자매결연에서 드러난 한계점은 다음과 같이 지적되고 있음¹⁵⁾
 - 교류과정에서 드러난 동독 체제의 경직성 및 관료주의로 인해 확정된 실행프로그램 이외의 예외적인 접촉 혹은 사업추진상의 재량적 요소가 허용되지 않았음. 또한, 서독에서 동독을 방문할 경우 비자발급을 포함한 전 과정에 동독 고위당국자들의 광범위한 개입이 이루어져 자치단체 간 자율적 교류에는 한계가 있었음
 - 동독의 호응부족과 주민접촉 차단의 문제도 한계점으로 지적된 바 있음. 서독의 경우 자매결연을 체결한 이후에 실질적인 교류대상단체를 선정하기 위해 노력하였으나 동독의 호응부족으로 인해 교류성사가 어려웠다고 전해짐. 또한, 동독에서는 비용문제를 이유로 추가 접촉 및 참가인원수 초과 등을 허용하지 않음

13) 연합뉴스, “우린 파괴된 도시니 자매결연’ 동서독 지자체 교류...남북에선”(2018.09.14.)를 참고하여 작성함

14) 카이 아부사트, 『독일은 통일과정에서 지방행정체계를 어떻게 통합했나?』(2014)를 참고하여 작성함

15) 한계점과 관련해서는 한부영, 『지방자치단체 간 교류협력(독일사례를 중심으로)』(2011. 12.)을 참고하여 작성함

- 동독 지자체의 결정권 부재가 문제점으로 지적되기도 함. 즉, 서독의 지자체가 자매결연에 대한 결정권을 가지고 있던 것에 비해 동독 지자체는 중앙집권적 체제 하에 자율적인 교류협력을 추진하기 어려웠음
 - 그 밖에 체제의 이질성으로 인해 제한적인 문화교류가 이루어진 점, 동독 주민들의 심리적 위축으로 성과가 한계를 보인 점 등도 동서독 지자체 자매결연의 한계점으로 지적되고 있음
- 분단국가의 지자체 교류협력은 사회통합의 과정에서 중요한 영향을 미침
- 동서독 자매결연의 사례에서도 지속적인 교류와 협력이 통일독일 이후의 사회통합에 지대한 영향을 주었음을 파악할 수 있었음
 - 다만, 교류협력의 과정은 점진적으로 진행될 필요가 있으며, 과거 동독의 입장과 마찬가지로 북한 역시 교류를 위한 개방에 소극적, 수동적 자세를 취할 수 있음을 감안해야 함
 - 지자체 교류협력이 양국 체제의 틀 안에서 상호 만족스러운 결과를 도출할 수 있다는 상호 간의 신뢰가 필요한 바, 시범적인 모델을 도입하여 그 성과를 공유한 후 철저한 준비과정을 거쳐 지자체 교류협력의 활성화를 유도하는 것이 필요할 것으로 판단됨

제3절 국내외 사례분석 결과 및 시사점

- 3장에서는 분단지역 협력사업 및 투자사업에 대한 사례를 살펴봄
 - 1절에서는 국내사례로서 남북교류협력사업의 현황, 유형 및 구체적 사례를 살펴보았으며, 2절에서는 해외사례로서 독일의 교류협력사례를 통해 시사점을 도출하였음
- 지자체 남북교류협력사업의 경우, 인도적 교류 차원의 지원 수준에서 시작되어 남북교류를 위한 행·재정적인 틀을 완성해나가는 방향으로 체계적인 진보를 이루어왔음을 알 수 있음
 - 2000년대 후반 이후 남북관계 경색으로 인해 지자체 남북교류협력이 사실상 단절되어왔으나 최근의 전환적인 남북관계를 감안할 때, 지자체 남북교류협력사업이 재차 활성화될 수 있는 전환기에 놓여 있다고 판단됨
 - 따라서 현 시점에서는 해외의 분단지역 지자체 교류협력사례를 통해 시사점을 얻고, 이를 국내적 상황에 적절히 반영하여 남북 지자체 교류협력을 위한 구체적 모델을 구상할 필요가 있음
- 동서독 지자체 교류협력의 추진과정을 살펴본 결과, 교류목적에 있어 서독은 실질적 관계의 회복, 동독은 주민 불만해소를 위한 전략적 선택을 중시한 점을 파악할 수 있었음
 - 또한, 대상 지자체를 선정하는 과정 및 자매결연의 협상 과정에서는 동독측이 주도권을 가지고 높은 영향력을 발휘하였으며, 자매결연 이행 과정에서는 합의사항을 불이행하거나 상대 행정체계에 대한 이해가 미흡한 점 등의 문제가 발생하였음을 파악함
 - 분단지역 지자체 교류협력의 모델로서 독일의 사례가 주는 교훈에 주목할 필요가 있으며, 교류협력의 과정에서 동독이 처했던 현실과 동독 내부에서의 논의과정, 서독과의 협상전략 등은 향후 북한을 교류협력의 파트너로 맞이할 우리에게 많은 시사점을 전해줌
- 3장에서의 사례분석을 통해 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같음

- 첫째, 분단지역 지자체 교류협력의 필요성을 재확인하고 향후 사회통합의 과정에서 지자체 교류과정이 훌륭한 자양분이 될 수 있음을 인식할 필요가 있음
- 둘째, 남북한 교류협력의 사례 및 동서독 교류협력의 사례에서 공통적으로 드러나듯, 성공적인 교류협력을 달성하기 위해서는 일정부분 상대에게 주도권을 주더라도 교류협력의 내실과 점진적인 성과를 유도해내는 것이 중요하다고 판단됨
 - 다만, 협력의 과실이 어느 한 쪽으로만 기우는 경우는 지속성이 떨어질 것이므로 궁극적인 목적이 달성되는 방향으로 교류를 진행해 나가야 할 것임
- 셋째, 지자체 교류협력의 과정에서 중앙-지방 간 내부적 협력에도 공을 기울여야 할 것임
 - 독일 사례에서도 자매결연의 성공적 이행을 위해 국가적 차원에서 지자체를 지원하고 유기적인 협력체계를 구축하는 과정을 살펴볼 수 있었음.
 - 지자체와 중앙정부 간의 협력적 논의를 통해 지자체 차원에서 수행할 수 있는 교류의 대상과 방식을 철저히 고민하고, 이에 따른 역할 분담이 필요할 것으로 보임
- 넷째, 지자체 교류협력이 양 체제 내에서 실질적인 이득을 가져올 수 있도록 성공적인 교류모델을 확립해나갈 필요가 있음
 - 독일의 경우, 부퍼탈시와 슈베린시의 자매결연을 통해 평화구축이라는 대의적 명분도 달성하였으나, 실질적으로 양 지자체가 사회 전 분야에 걸친 교류협력을 통해 가시적인 성과도 얻을 수 있었음
 - 본 연구의 주제가 교류협력 및 투자사업을 포괄하고 있음을 감안할 때, 점진적인 교류로부터 시작해 궁극적으로는 성공적인 공공투자모델을 도입할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 할 것임
 - 또한, 이 과정에서 양측의 인적, 물적 재정이 투입되는 투자사업이 도입될 경우, 이를 평가하고 검토할 수 있는 제도와 틀을 갖추는 것도 중요할 것임
 - 이와 관련하여 앞서 살펴본 남북교류협력사업의 유형 가운데 ‘비접경 낙후지역형’ 사업은 전국의 각 지자체에서 독립적이고 창조적인 협력사업을 추진할 수 있는 여지가 큰 유형으로 볼 수 있으며 향후 지자체 투자사업의 형태로 발전할 가능성이 높은 사업유형으로서 주목해볼 필요가 있음
- 다섯째, 동서독 지자체 교류사례에서 드러난 문제점들을 상세히 파악하고, 이를 남북한 지자체 교류과정에서 타산지석으로 삼아야 할 것임
 - 동독 사회의 관료적 경직성, 교류에 대한 호응 부족 및 주민접촉 차단의 문제, 자

- 올적인 교류협력 추진의 한계, 체제 이질성에 따른 문화교류의 한계 등은 남북 지자체 교류에서도 유사하게 나타날 가능성이 높음
- 서독의 관점에서 해당 문제점들을 해소하기 위해 취했던 전략과 방식 등을 심도 있게 검토해볼 필요가 있음
 - 여섯째, 남북한 지자체 교류 및 협력을 위한 전문인력을 양성하고 제도적인 보완에 심혈을 기울여야 함
 - 오랜 분단 역사를 감안할 때, 인도적 차원의 지원을 넘어선 교류 및 투자사업의 경우, 양 측의 행정체계 및 제도의 이질성으로 인해 시작단계에서부터 어려움에 노출될 가능성이 높음
 - 따라서 전문인력 육성 등 제도적 틀을 완성하고, 북한 행정체계에 대한 연구를 수행하여 교류과정에서 발생할 수 있는 다양한 문제점들에 대해 대비할 필요가 있음

지방자치단체의 남북경제협력사업 및 북한지역 투자사업에 대한 관리방안 연구
- 투심제도와 타당성조사를 중심으로 -

제Ⅳ장

지방자치단체 남북경협 및 북한지역 투자사업의 관리방안



지방자치단체 남북경협 및 북한지역 투자사업의 관리방안

- 본 장에서는 지자체 남북경협 및 북한지역 투자사업의 법제 및 정책, 기존 추진 사례 등의 분석을 통해 도출된 시사점을 바탕으로, 동 사업의 추진을 대상으로 『지방재정법』에 의한 지방자치단체의 투자심사 및 타당성조사의 적용에 관한 제도적 추진 방안을 논의하고자 함
 - 특히 현재 법제 하에서 가장 유사한 투자사업 추진방법인 해외개발원조(ODA) 사업의 투자의사결정 기준과 경제성 평가방법론 상의 시사점 등을 포함하여 지방자치단체의 투자심사 및 타당성조사 제도개선 방안을 논의하고자 함
- 본 장에서는 우선 현행 지방투자사업관리 제도의 적용시 문제점을 정리하고, 세부적인 적용방안의 논의에 앞서 가장 핵심이 되는 투자의사결정 기준, 혹은 투자심사 및 타당성조사의 기준을 도출하고자 함
 - 이러한 투자의사결정 기준을 기초로 향후 타당성조사 및 투자심사의 진행에 있어서 제도적 개선방안을 논의하고, 아울러 마지막으로 자치단체의 사업추진에 있어서의 가이드라인(안)을 제시함

【 제1절 】 지방투자사업관리 제도 적용 가능성 검토

- 앞선 법제 및 정책동향 분석과 국내외 사례분석에서 도출된 시사점 중 특히 투자심사 및 타당성조사와 관련된 사항은 다음과 같이 정리할 수 있음
- 첫째, 지방자치단체의 사업추진을 위해서는 통일부의 사전협의 및 심의를 거쳐 추진되나, 지방재정법에 의한 투자심사 대상이 동시에 될 수 있으므로 지자체

입장에서 통일부와 행정안전부의 이중심의의 문제가 발생할 소지가 있음

- 제2장의 관련 법규의 검토에서 논한 바와 같이, 과거 행정안전부와 통일부의 심의를 거치던 방식은 자치단체의 이중심의 부담으로 인해 2003년 통일부의 통합심의·승인으로 변경됨
- 지방재정법에 의한 투자심사 대상여부에 통일부의 심의를 거치는 사업들을 포함할 것인지에 대한 행안부 차원의 정책적인 의사결정이 필요함
 - 만약 필요한 경우, 과거 지방재정 관리차원에서 행정안전부의 투자심사를 거쳐 통과된 경우 통일부의 심의를 수행하는 방식을 취함으로써, 역할분담 및 심의를 이원화하는 방향으로의 제도 개선이 필요함
 - 행안부의 지방재정투자심사가 불필요한 경우, 투자심사 대상을 구체적으로 규정하고 있는 『지방재정투자사업 심사규칙』(일부개정 2017.12.29., 행정안전부령 제29호)의 제3조 제2항 제2호 가목 관련 [별표]의 심사제외 대상사업에 『남북교류협력에 관한 법률』(통일부)에 의한 “남북 자치단체간 교류협력”을 추가할 필요가 있음
- 둘째, 현행 법령에서 자치단체의 남북교류협력사업의 추진체계는 민간단체를 포함하여 지역주민이 추진하는 사업으로 볼 수 있으므로, 추진체계의 적절성은 물론 공공성 및 공익성에 대한 판단이 필요하며, 추가적으로 북한당국의 수용성에 대한 판단 등 기존 투자심사에서 다루지 않았던 의사결정 기준을 다룰 필요가 있음
- 특히 제3장의 국내외 사례분석의 시사점에서 언급한 바와 같이, 자치단체간 교류협력은 우선적으로 통일을 위한 기반의 조성에 있으며, 아울러 양측에게 모두 이득이 될 수 있는 방향으로 추진되어야 함
 - 이는 남측 자치단체와 주민들에게도 경제협력이나 투자사업의 추진시 실질적인 이득이나 혜택이 있어야 함을 의미하며,
 - 북측의 입장에서는 사업에 대한 수용성이 무엇보다도 사업추진의 결정적 요인이 될 수 있으므로 협력하고자 하는 북측 지역에 실질적인 혜택이 있어야 함을 의미함
- 따라서 사업추진의 주체가 되는 자치단체와 민간단체의 사업목적이나 사업을 통한 수익의 배분 등에 있어서 공공성 혹은 공익성을 담보할 수 있는 장치가 있어야 하며, 해당사업을 추진할 수 있는 조직적 역량을 확보하고 있는지 등을 투자심사의 주안점으로 삼을 필요가 있음

- 아울러 3장의 국내의 사례분석에서 제시된 바와 같이, 경제협력에 이르기 이전에 인도적 지원사업과 비경제적 교류협력 사업 등의 충분한 경험과 신뢰의 축적이 필요함
 - 특히 북한당국의 수용성을 높이기 위해서는 북한지역에 대한 충분한 정보와 필요한 사업내용의 마련 등이 필요하므로, 추진체계의 적절성을 검토할 때 이러한 점들을 추가로 판단할 필요가 있음
- 셋째, 사업추진을 위한 재원은 대부분 자치단체의 자체재원에 의존하는 경우가 많고, 제2장에서 언급한 것처럼 각 지역별 남북교류협력기금의 규모는 아직까지 크지 않은 반면 향후 민간기업의 파트너십 증가 등에 따른 재정수요 증가가 전망되므로, 남북교류협력사업에 대한 자원조달과 재정지출에 있어서 향후 지방재정에 미치는 영향 등을 주의 깊게 검토할 필요가 있음
- 상대적으로 접경지역을 많이 포함한 수도권과 강원도 등 우선적으로 남북협력에 관심있는 시·도의 경우는 상대적으로 많은 남북교류협력기금을 조성하고 있으나 1~3백억원대로 크지 않고, 대부분의 시도는 십억원대의 기금규모로 남북경제협력이나 북한지역 투자재원을 충당하기에는 충분하지 않은 규모임
 - 또한 참여하는 민간단체의 경우 현재까지는 단순협력 및 인도적 지원 등 자본력이 있는 기업체 보다는 재원이 취약한 비영리단체인 경우가 많아 대부분 지방자치단체가 재정을 부담하는 구조로 추진되어 왔으므로, 자원분담의 적절성 등에 대한 적절한 심의가 필요함
 - 향후 경제협력의 확대에 따라 남북 자치단체간 협력이 민간기업의 소규모·생활형 인프라 건설사업의 창구가 될 것으로 전망되므로, 향후 채무부담 행위 등이 발생할 여지 등에 대한 지방재정영향을 심도 깊게 검토할 필요가 있음
- 넷째, 이상과 관련되어 투자심사 제도 전반의 수정이 필요함
- 우선 투자심사의 제외대상인지에 대한 결정여부와 함께, 투자심사를 진행하는 경우에 대한 심사기준(투자의사결정 기준)에 대한 수정이 필요함
 - 또한 투자심사를 진행하는 입장에서 남북협력사업과 관련된 별도의 분과위원회를 통한 심의, 남북사업의 경우 자체심사가 아닌 중앙심사에서 별도 심의 등 운영방안의 수정이 필요함

- 또한 실무심사 조서, 투자심사 결과보고서 및 지방자치단체가 작성하는 투자심사 (및 타당성조사) 의뢰서 등에 있어서, 북한당국 및 관계부처(통일부)와 협의, 투자 대상 북한지역에 대한 현황과 사업에 대한 수용성, 남북한 주민들의 수혜도 등 남북협력사업이 갖는 별도의 특수한 항목들을 반영할 필요가 있음
- 타당성 조사가 필요한 경우, 사업계획에 대한 검토기준이 다양하며 사업대상지가 북한지역일 개연성이 크므로 비용편익 분석의 수혜자와 공간적 범위가 특정되지 않은 경우가 많으므로 기존의 방법론과 차별화된 타당성 검토가 필요함

제2절 ODA 사업 경제성 평가와 시사점

- 본 절에서는 해외개발원조(혹은 공적개발원조, ODA: Oversea's or Official Development Assistance)의 경제성 평가의 현황 및 투자 의사결정기준, 방법론 등의 특징을 살펴보고, 이를 통해 남북경제협력사업의 타당성조사 및 투자심사의 적용방안을 논의하고자 함

1. ODA 사업 경제성 평가 현황 및 방법론¹⁶⁾

가. 경제성 평가 현황

- ODA 사업의 특성과 경제성 평가
 - 일반적으로 공공투자사업의 경우 총사업비 500억원 이상인 공공투자사업에 대해 국고 지원규모를 기준으로 국가재정법 상의 예비타당성조사가 수행되거나 지방재정법 상의 타당성조사가 수행되어 왔음
 - 다만 ODA 사업의 경우, 남북교류협력사업 및 북한지역 투자사업 등과 마찬가지로 일반적인 공공투자사업과는 상이한 내용 및 절차를 포함하고 있으므로 경제성 평가에 있어서도 새로운 형태의 평가방식이 필요하다고 볼 수 있음
 - 즉, ODA 사업의 경제성 평가는 일반적인 예비타당성조사와 달리 예산배정의 여부를 판정하기 위한 것이 아니라, 원조효과성 제고 및 공적개발원조의 질적 제고 등 투자사업의 효율성 제고를 위한 절차로 볼 수 있어 이 같은 차별적 특이성을 고려하여 분석이 이루어져야 함
 - 이러한 점은 KDI의 예비타당성조사와 달리 지방자치단체의 재정에 의한 지방투자사업의 타당성조사와 유사한 점이라고 볼 수 있으나, 평가대상이나 비용단가, 편익의 수혜범위 등이 지방투자사업과 또 다른 측면을 지니고 있다고 볼 수 있음
 - ODA 사업의 경제성 평가에서 중요한 요소는 아래와 같음
 - ODA 사업은 경제성보다 공공성 측면에서의 판단이 중요하며, 원조사업의 효과

16) 이와 관련하여 KOICA, 『사업기획을 위한 경제적 타당성 평가 사례연구』(2016. 12.)를 참고함

성 및 품질관리가 중요함

- ODA 사업은 기획 단계에서 다양한 분야에 걸친 사전조사가 필요함
 - ODA 사업은 일반적인 공공투자사업에 비해 위험요인이 더 크며 사업선정에 대한 거래비용이 높음. 또한, 국가 간 협약 등에 따라 사업 타당성과 관계없이 반드시 추진해야 하는 사업도 존재함
 - ODA 사업은 한국과 대상 국 정부 간 정보의 비대칭성 문제가 일반적인 공공투자사업보다 더 높게 나타날 가능성이 높음
 - ODA 사업은 단순한 경제적 타당성 분석에서 그치지 않고 정책적, 환경적, 사회적 타당성 등이 더 중요한 분석요소가 될 수 있음
- 위와 같은 ODA 사업의 특성을 감안할 때, 기존 공공투자사업의 경제성 위주 평가방식과 달리 ODA 사업에서는 포괄적인 사전조사 및 효과성 평가, 사후관리 등의 측면이 더 강조될 여지가 높음
- 이러한 점은 지방자치단체의 남북교류사업이나 경제협력사업 등에도 동일하게 적용될 수 있음

나. 경제성 평가 방식

비용편익분석과 비용효과분석

- 일반적으로 공공투자사업의 경제성분석에 활용되는 비용편익분석은 국민경제적 관점에서 사회적 자원의 투입 대비 사회적 편익의 결과를 측정하고, 이를 금전적으로 계량화하여 상호 비교하는 방식으로 진행됨
- 이와 달리 비용효과분석은 주로 편익의 크기를 금전적으로 계량화하기 어려운 사업에 대해 투입 대비 직접적인 효과를 비교함으로써 최소 비용으로 사업 효과를 달성하거나 주어진 예산 하에 최대한의 효과를 도출하는 대안을 선택하는 방식으로 진행됨

경제성분석과 재무분석

- 경제성분석은 공공 사업의 비용과 편익을 국민 경제적 관점 혹은 국가 전체적 복리의 관점에서 최대 순편익을 얻을 수 있도록 경제적 비용/편익을 추정하여 타당성을 평가하는 방법임

- 반면 재무분석은 해당 사업의 주체 관점에서 사업시행자에게 충분한 대가 및 수입을 보장하는지 확인하는 평가 방법임
- 위와 같은 분석목표의 차이로 인해 경제성분석과 재무분석은 분석방식의 차이를 갖게 됨

〈표 IV-1〉 경제성분석과 재무분석의 비교

구분	경제성분석	재무분석
편익/수입	• 편익 : 국민경제적 기여	• 수입 : 사업주체의 수입
비용	• 사회경제적 비용 • 국민경제적 관점에서 자원의 기회비용	• 회계학적 의미의 비용 (세금, 정부보조금 등 포함)
상품, 임금, 환율	• 잠재가격	• 시장가격
할인율	• 사회적 할인율(자본의 기회비용)	• 재무적 할인율(시장이자율)

□ ODA 사업평가의 방식

- ODA 사업의 평가 방식에 관해서는 관련연구가 진행 중인 상황으로 향후 평가 방법론 개발 및 제도적 기반 마련이 필요함
- 앞서 살펴본 비용편익분석과 비용효과분석의 방법론 및 경제성분석과 재무분석의 차이 등을 감안하여 ODA 사업평가에 적합한 평가 방식이 도출될 필요가 있음
- ODA 사업평가의 방식과 관련하여 다음과 같은 시사점이 제시된 바 있음(KOICA, 2016)
 - 경제성 평가 관련 정책 및 제도적 기반 마련 필요
 - ODA 사업 예산이 매년 증가되고 단위 사업규모가 점차 확대됨에 따라 경제성 평가 대상사업의 규모를 검토할 필요가 있음. 이와 관련하여, EDCF 및 KOICA는 각각 2억불, 1,500만불 이상의 사업에 대해 사전 심층조사를 실시하고, 조사결과를 위원회에 보고하도록 규정하고 있음
 - ODA 경제성 평가 대상사업의 유형을 검토할 필요가 있음. 에너지분야, 수자원 분야 등 인프라 비중이 높은 사업이 우선적인 경제성 평가 대상으로 고려될 수 있으며, 보건 및 교육 등 편익의 금전적 계량화가 어려운 사업 등은 비용효과 분석을 대안으로 활용할 여지가 있음
 - 논리모형 기반의 사업기획 및 관리 필요

- ODA 사업의 경제성 분석 시, 다양한 사업요소가 존재하거나 산출물이 여러 가지인 경우가 사업의 핵심 산출물과 목표가 무엇인지를 규정하고, 이를 입증할 수 있는 데이터를 수집하여야 함
- 이를 위해 사업의 논리모형(투입-산출-목표)을 명확화하고, 측정지표가 엄격해야 하며, 데이터의 취합 및 관리가 정교하게 이루어져야 함
- 원조사업에 적합한 경제성 평가 방법론 개발 필요
 - ODA 사업의 경제성 평가 기법은 기본적으로 경제적 타당성 평가 원칙에 준하여 설정되어야 하나 해외 공공사업의 특성 상 국내 공공사업과는 이질적인 요소가 존재하므로 이를 감안한 방법론 개발이 요구됨
 - 예컨대, 개발도상국의 경우 주요 사회경제 데이터가 매우 부족하며, 데이터 조사를 위해서는 많은 시간과 노력이 경주되어야 함. 따라서 소규모 원조사업에서는 일반적인 경제성 분석에서 요구되는 데이터를 구득하지 못할 가능성도 존재한다고 볼 수 있음
 - 따라서 ODA 사업의 경제성 평가 기법 도입을 위해서는 원조기관의 사업 성격 및 절차에 적합한 평가 기법과 방법론 개발이 지속적으로 개선되어야 할 것임
- 경제성 평가 담당자 및 외부 전문가의 평가 역량강화 필요
 - 국내 공공투자사업의 경제성분석과 달리 ODA 사업에 대한 경제성 평가 경험을 가진 전문가는 많지 않음
 - 앞서 언급한 평가 방법론 개발과 더불어 ODA 사업의 경제성 평가를 전문적으로 수행할 수 있는 인력이 필요하며, 평가 역량을 강화하기 위한 노력이 경주되어야 함
 - 이를 위해서는 평가조직 차원에서 분석 지침을 마련하고 다양한 전문가들이 참여하여 분석 역량을 강화할 수 있는 기회가 보장되어야 함

2. ODA 사업의 경제성 평가의 적용과 기대효과¹⁷⁾

가. 에콰도르 갈라파고스 태양광 발전소 건립사업의 경제성 분석

□ 개요

- 에콰도르 갈라파고스 태양광 발전소 건립사업은 KOICA가 2010년 5월과 11월 두 차례에 걸쳐 사업타당성을 조사한 후 2011년 환경정책평가연구원에서 전략환경평가(SEA)를 실시하여 환경적, 사회적 영향을 평가한 바 있음
 - 이를 토대로 태양광 발전소 등이 설치될 최적의 입지지역을 비교하는 작업이 진행되었음
- 에콰도르에서 최초로 MW급 규모의 태양광 발전소가 설치되는 사례로서 유사한 사례가 존재하지 않아 관리자 연수 및 실무자 연수를 수차례 수행하였으며 태양광 발전소 운영실무자에 대한 현지교육도 진행한 바 있음

□ 경제성 분석 요약

- 태양광발전소 건립 사업은 인프라 구축이 포함되는 사업으로 여타 사업과의 비교를 통해 사업효과성 및 경제적 타당성을 증명하고자 비용-편익 분석(Cost-Benefit Analysis)을 시도함
 - 그 결과 순현재가치(NPV)는 총 378만불의 순편익(net benefit)이 발생하며, 비용-편익비율(BC ratio)는 1.46로써 1보다 크므로 경제성이 있는 것으로 분석 됨
- 동 사업은 다음과 같이 크게 3가지(경제적, 환경적, 사회적) 부문에서 편익이 도출됨:
 - 1) 에너지 절감 및 안정 등 경제적 효과(3,545 MWh의 전력공급과 디젤연료 2,941,620gal 절감),
 - 2) 기후변화, 생태보전 등 환경적 효과(38,520톤의 CO₂저감, 해양 유류사고 리스크 저감 관련 연간 216,864불 절감 효과, 대기오염물질 저감으로 인한 연간 108,600불 사회적 비용 감소),
 - 3) 전력공급 등에 따른 사회경제적 효과(가구당 연간 298불의 부가가치) 등

□ 분석 의의 및 한계

- 해당 경제성분석은 신재생에너지 ODA 사업의 경제적 편익을 기존의 비용편익분

17) 이와 관련하여 KOICA, 『사업기획을 위한 경제적 타당성 평가 사례연구』(2016. 12.)를 참고하여 작성함

석방법을 적용하여 규명함으로써 신재생에너지 사업의 추진 근거를 설명하였다는 점에서 의의가 있음

- 사업효과의 정량화를 통해 이해관계자에게 설명함으로써 사업에 대한 책무성을 높일 수 있음

○ 한계점은 다음과 같음:

- 사업내용이 확정된 사업을 대상으로 분석한 것으로서 연구 초기의 대안분석이 생략된 점,
- 비용편익분석의 과정에서 금전적 계량화가 용이하지 않은 요소(대기오염 감소에 따른 환경적 효과, 지역경제 파급효과 등)에 대해서는 분석에 반영하지 않은 점 등은 한계점으로 지적됨

나. 모잠비크 잠베지아 주 초등학교 환경개선 및 교육역량 강화사업을 위한 경제성 분석

개요

- 모잠비크는 사하라이남 아프리카에서도 열악한 기초 교육성과를 기록하고 있으며, 이 중 잠베지아(Zambézia) 주는 기초교육으로의 접근성과 학업성취수준이 특히 낮은 지역으로 알려져 있음
- 이에 KOICA는 2016년부터 4년간 UNICEF와 함께 ‘모잠비크 UNICEF 잠베지아 주 초등학교 환경개선 및 교육역량 강화사업’을 수행함
 - 잠베지아 주 초등교사 훈련을 통한 교육역량 강화와 초등학교의 식수위생(Water and Sanitation Hygiene, WaSH) 환경개선 사업을 통해 해당 지역 초등교육의 수준 및 접근성 향상을 도모해 옴
- 해당 사업에 대한 경제성 분석은 사업 착수 전 기획사업 착수 전 기획단계에서의 제한적인 데이터 상황 하에서 대안을 활용하여 사업의 목표치를 추정하고, 이를 바탕으로 비용-효과성을 분석하기 위한 목적으로 수행 됨

비용효과의 추정 및 경제성분석 요약

- 비용항목의 분석 시, 2016년 사업집행 계획서에 나타난 예산을 항목별로 분류하여 분석함

- 비용은 모잠비크 교육 사업의 사업논리모형(Project Design Matrix, PDM)에 따라 생산물(output)별로 책정되어 있는 연도별 투입 예정인 예산을 대상으로,
- 현행가격(current price)에서 모잠비크의 예상 인플레이션률을 반영한 고정가격(constant price)으로 전환하여 합산함
- 효과 항목은 동 사업이 착수 이전의 단계이므로, 인근 지역에서 유사사업을 수행한 USAID의 'Aprender a Ler' 사업의 성과를 차용하여, KOICA 지원사업의 비용 대비 효과성을 분석함
 - 효과는 유사사업의 성과 가운데 KOICA와 USAID 사업의 성과지표가 일치하는 부분인 '철자 인식(Letter Recognition)'과 '텍스트 읽기 유창성(Text Reading Fluency)'의 성과를 차용함
- 계산된 비용 및 효과를 기준으로 다각도의 경제성 분석을 실시함
 - USAID의 사업 비용대비 효과를 차용하여 KOICA 사업의 비용 대비 효과성을 분석해 봄으로써, KOICA 사업의 비용대비 대략의 목표치를 산정함
 - 사업의 구성요소가 매우 유사한 두 사업을 대상으로, 수혜학생 한 명당 투입되는 비용 대비, '철자 인식(Letter Recognition)'과 '텍스트 읽기 유창성(Text Reading Fluency)' 측면에서 달성해야 하는 효과의 추정치를 산정함
 - 더불어 투입요소나 변수의 변화에 따라 사업의 효과가 어떠한 영향을 받는지를 분석하기 위해 할인율(discount rate)을 각각 5.65%(2017년 기준), 6.16%(10%증가치), 10%로 변경하여 민감도 분석(Sensitivity Analysis)을 수행함
- 분석결과, 모잠비크 예상 인플레이션율 5.65%를 바탕으로 USAID의 유사사업 효과와 대비하여 제시함:
 - KOICA의 사업 목표치는 '철자 인식(Letter Recognition)'의 경우 25.38%, '텍스트 읽기 유창성(Text Reading Fluency)'의 경우 217.86%를 목표치로 추정할 수 있음을 제시함
- 분석 의의 및 한계
 - 해당 분석은 원조사업 발굴 및 기획단계에서 일반적으로 나타나는 데이터의 제한적 상황 하에서 사업의 목표치 추정 및 이를 통한 비용-효과성 분석을 어떻게 활용할 수 있을지에 대한 예시로서 경제성 타당성분석을 시도함
 - 이를 위해 비용-효과성 분석(Cost-Effectiveness Analysis, CEA)을 수행하였으며,

목표 가설로는 인근지역에 유사사업을 수행한 USAID의 ‘Aprender A Ler (ApaL)’의 사업성과를 활용함

- 그 결과, 사업계획서에 제시된 사업성과 목표는 보수적으로 제시된 것으로 결론 내릴 수 있으며 따라서 동 목표설정 근거가 보완될 필요가 있음을 제시함
- 다만, 해당 분석은 대상 사업 내 식수위생(WaSH) 사업에 대한 문헌연구 자료 및 보고서 상의 데이터가 부족하여 분석 대상에서 제외되었다는 한계를 가짐

다. ODA 사업의 경제성 평가 적용 결과로부터의 시사점

다양한 의사결정 대안에 대한 포괄적인 고려와 분석대상의 명확화 필요

- 해외원조사업의 경우 국내 기술수준에 대한 의존성이 존재하며 사업추진의 대안이 거의 확정적인 경우가 많지만, 상대적으로 낙후된 해당지역의 투자대비 효과성을 높이기 위해 단일 투자대안이 아닌 다양한 투자대안에 대한 명확한 정의와 포괄적인 접근이 요구됨
- 즉 개발원조사업의 경제성 평가는, 이를 통해 지원국 및 수혜국의 이해당사자와 명확한 정량적인 목표와 사업효과를 소통하기 위한 수단으로 활용
- 따라서 현행 예비타당성조사 및 지방재정투자사업 타당성조사와 같은 국민경제적 관점의 사회후생에 관한 접근이 아닌, 지원국의 경제적 파급효과와 수혜국의 경제적, 사회적, 환경적 등 지속가능한 발전의 관점에서 투자 의사결정기준에 대한 접근이 필요함
- 또한 필요시 다양한 경제성 평가방법론을 탄력적으로 적용하여 투자대비 효과성을 높일 수 있는 최적안 도출이 필요함
- 즉, 다기준 의사결정 분석(MADM: Multi-Attribute Decision Analysis), 적절한 효과지표의 선정에 따른 비용대비 효과분석(CEA: Cost-Effectiveness Analysis), 복수의 투자대안에 대한 증분분석(incremental analysis) 등이 활용될 여지가 큼

비용 및 편익의 추정에 대한 유연성 필요

- 비용추정은 사업예산을 기초로 추정하되, 초기투자 단계와 운영유지 단계에서의 다양한 비용항목에 대해 국내 여건과는 다른 방식의 활용 등 신중한 접근이 필요함
- 토지에 대한 기회비용이 크지 않은 반면, 환경적·사회적 기회비용이 클 수 있으

므로 환경적·사회적 영향 등을 단순히 간접적인 비용 혹은 부의 편익으로 계상하는 방법 외에 직접적인 기회비용의 관점에서 접근할 필요도 있음

- 조달비용에 있어서 국내의 여건에 따라 추정된 단가와, 해외 현지에서의 여건에 따라 추정된 단가의 차이가 있을 수 있으므로 조달계획에 따른 실현가능성을 중심으로 실제적인 단가추정이 필요함
 - 운영유지 단계에서도 마찬가지로 대체투자비와 운영유지를 위한 인건비 등 다양한 비용단가의 차이가 발생할 수 있으며, 수혜국의 사회경제적인 여건변화에 따른 운영유지단계의 비용변동성 등을 고려할 필요가 있음
- 편익추정이 어려운 경우, 비용효과 분석을 적극적으로 활용할 필요가 있음
- 수혜국은 대부분 개발도상국으로서 사회경제적인 데이터나 정보가 충분하지 않은 경우가 많으므로 비용추정과 마찬가지로 편익추정이 불가능하거나 혹은 용이하지 않은 경우가 빈번함
 - 이 경우 지방투자사업의 타당성 조사 시 적용되는 사업계획의 적정성 검토의 경지에서 비용효과 분석을 수행하는 것이 적절함, 즉 화폐단위의 편익이 아닌 비화폐단위의 적절한 효과지표의 선정을 통해 사업효과를 추정함으로써, 투자대안의 비교나 단일대안의 효과성 제고를 위한 전략방향 등의 도출이 가능함
- 경제성 분석에서 다루지 못한 다양한 기회요인과 위험요인에 대한 정성적인 분석과 이에 대한 적절한 부기가 분석결과에 포함되어야 함
- 사업 추진 및 향후 운영단계에 있어서 국제관계의 변동가능성, 수혜국의 정치 및 사회경제적인 변동, 국제적인 사회경제적 여건변화 등 다양한 사업외부적인 기회 및 위험요인들이 존재할 수 있으므로, 인지된 요인들에 대한 적절한 기술이 추가될 필요가 있음

제3절 투자사업결정 기준 및 원칙의 정립

- 지방투자사업에 대한 현행 투자심사 기준은 『지방재정투자사업 심사규칙』(일부 개정 2017.12.29., 행정안전부령 제29호) 제2조와 행정안전부의 『지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼』에 제시되어 있음

〈표 IV-2〉 현행 지방투자사업 심사 제도 상의 투자심사 기준

심사규칙의 투심 기준	매뉴얼의 투자심사 세부기준
1. 투자사업의 필요성 및 타당성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 필요성 및 시급성 : 타사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성, 현재 현황 수요추세 등 사업의 성격분석 및 예상수요도 등 • 주민숙원·수해도 및 사업요구도(주요 지표의 사업목표치 대비 성과수준) : 주민의 사업요구 정도, 주민 및 전문가 의견수렴 여부, 사업시행으로 인한 수혜를 받는 지역 및 주민수, 사회적 약자를 대상으로 하는지 여부 등 • 사업규모 및 사업비의 적정성 : 수혜인구, 같은 조건의 사업 등과 비교분석하여 규모·사업비의 적정 산출여부 검토, 향후 수요추세 등 발전전망을 종합적으로 고려
2. 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> • 국토종합개발계획, 국가균형발전 5개년 계획 등과의 연계성 • 국가경제·사회발전계획 수립시 동 계획과의 연계성 • 각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 연계성 등
3. 중장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> • 지역종합개발계획, 도시교통정비기본계획 등 개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성 • 중기지방재정계획에의 포함 여부
4. 소요자금조달 또는 원리금 상환능력	<ul style="list-style-type: none"> • 국고보조사업 해당여부 및 부담비율 적정성 • 지방비부담 (또는 확보) 능력 • 지방채 발행요건 해당여부 및 원리금 상환능력 등 • 민자 확보 시 민간자본 투자계획의 구체성 등
5. 재정·경제적 효율성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업시행으로 인하여 자치단체에 미치는 재무적 수익성, 특히 지방자치단체의 재정에 미치는 내부효과 및 외부효과 • 사업시행 결과 지역에 미치는 경제적 타당성(B/C), 지역경제 파급효과 등
6. 일자리 창출 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 계량적으로 제시된 사업추진 및 운영단계의 직접 간접고용효과를 바탕으로 지역일자리 창출의 효과를 감안
(기타 및 종합평가)	<ul style="list-style-type: none"> • 상급기관 승인, 영향평가실시 등 사전절차 이행여부 • 사업추진과정에서 위험성: 환경파괴, 주민반대, 법적제약 등 • 설계도서 작성, 토지보상금 지급상황 등 사업착수 준비도 • 연관사업인 경우 주된 사업의 추진 또는 진행상황, 기타 주변시설 등 연계 방안 및 프로그램 확충방안 • 사업 및 조성시설의 중복여부, 인근지자체 공동활용 여부 등 • 기타 국내·외 경기동향 및 국제 수지 전망 등

자료: 『지방재정투자사업 심사규칙』 제2조 및 『지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼』 pp26-27에서 재구성

- 표와 같이 심사규칙 제2조의 각호에 제시된 기준에 따라, 매뉴얼에서는 보다 세부적인 기준을 제시하고 있어 투자심사에 있어서 공공성 및 공익성, 효율성 및 형평성, 지방재정 건전성, 절차적 충분성, 기타 지역 사회경제적 파급효과 등에 대한 검토가 이루어지고 있음
- 이상과 같이 제시된 투자심사 기준은, 각 지방자치단체의 재정투자에 있어서 투자를 시행할 것인지를 결정하는 투자의 의사결정기준에 대한 가이드라인의 의미를 지니고 있으며 자치단체의 사업추진 담당부서는 투자심사 의뢰서를 작성함에 있어서 해당 항목들에 대한 사전적인 검토를 통해 투자사업 계획의 실효성과 타당성을 제고시키는 기능을 수행하고 있음
- 지자체 남북경협 및 북한지역 투자사업의 경우 『지방재정법』에 의한 투자심사의 대상으로 충분히 볼 수 있음에도 불구하고, 동법의 하위규정에 제시된 투자심사 기준은 다음과 같은 전제를 지니고 있어, 이를 해당 사업에 바로 적용시키기에는 한계를 지니고 있으므로 우선적으로 이에 대한 적절한 수정이 필요함
 - 『지방재정법』 제37조의 투자심사는 재정투자사업에 대한 예산안 편성 및 채무부담행위 등 지방의회 의결요청에 앞서 시행해야 하며, 이는 재정지출이 필요한 신규사업을 대상으로 그 필요성과 타당성을 심의함으로써 지방재정소요가 향후 지방재정에 미치는 영향에 대한 사전적인 관리를 수행하는 것을 의미함
 - 또한 동법 시행령 제41조에서는 재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업과 행안부령(심사규칙)에 의해 규정된 법령 등에 의한 사업으로 그 필요성이나 시급성이 인정된 사업들을 제외한 일정규모 이상의 모든 자치단체 재정사업들을 포함하고 있어, 투자심사는 꼭 필요한 경우를 제외한 자치단체의 재정소요에 대한 사전 검토와 이를 통한 재정지출의 효율성 제고를 목적으로 함
 - 보다 구체적으로 매뉴얼에서는 세출예산 구조상 세부사업의 사업예산에 해당되는 투자성 사업과 행사성 사업, 기타 현물출자 사업 중 신규사업을 대상으로 하므로, 신규로 자치단체의 재정지출 혹은 투자를 통한 북한지역과의 협력사업이나 투자사업을 수행하는 경우에는 투자심사의 대상으로 볼 수 있음
 - 다만 지방투자심사의 대상이 되는 사업은 투자의 주체인 지방자치단체의 관할구역을 대상으로 하는 투자사업을 전제로 하고 있으므로 북한 지자체와의 협력사업이나 북한지역에 대한 투자사업의 경우 해당 기준이나 심사에 관련된 다양한 현

행 법규 및 제도사항들을 반영하기에는 무리가 있음

- 즉 현재의 지방재정투자심사의 대상사업은,
 - (1) 투자사업이 이를 추진하는 자치단체의 관할 내의 지역적 범위를 대상으로 한다는 점,
 - (2) 투자사업의 시급성이나 필요성의 판단에 있어서 해당 지역만을 고려한다는 점,
 - (3) 투자사업의 수혜는 지역주민을 우선적으로 고려하되, 수혜의 범위가 국내를 넘지 않는다는 점(즉 고려하는 편익의 수혜범위를 국내로 한정한다는 점) 등에서 투자심사 기준이 마련됨
- 한편 북한지역 투자사업의 경우 앞서 고찰한 바와 같이 다음과 같은 점에서 투자심사 기준을 바로 적용하기에 무리가 있음
 - (1) 체제보장과 북한지역의 실리 등을 종합적으로 고려한, 정치적 및 경제적인 측면에서의 북한 당국의 수용성이 무엇보다도 중요하며,
 - (2) 따라서 사업의 필요성이나 시급성을 논함에 있어서 양 지역의 정치 및 경제적 상황을 모두 감안해야 한다는 점,
 - (3) 아울러 재정투자의 주체인 남한 지자체와 투자사업의 대상지역과 수혜자 등에 있어서 남한의 관할지역뿐 아니라 북한지역과 그 주민들을 동시에 고려해야 한다는 점,
 - (4) 사업규모나 사업비의 추정 등이 어렵고 그 적정성을 논하기도 어려운 점,
 - (5) 국가정책, 관계법령이나 추진절차 등이 일반적인 지자체의 투자사업과 상이하고, 국내외 정치경제적 여건변화에 따른 불확실성이 크다는 점 등

□ 따라서 현행 투자심사 기준은 물론, 이와 관련된 타당성 조사의 기준, 자치단체의 투자 의사결정기준 등은, 앞선 ODA사업의 시사점 등을 종합할 때 다음과 같은 새로운 의사결정 기준을 감안할 필요가 있음

- 북한당국 및 지역사회의 수용성과 실현가능성
 - 북한 당국 및 북한지역의 자치체, 북한지역 주민의 사업에 대한 수용성
 - 남한 주민들뿐만 아니라, 북한지역 주민들의 사회후생 개선 정도 및 북한주민의 사업수해도
- 통일기반 조성효과
 - 남북간 주민들의 동질성 회복 및 위화감 해소 등 통일기반 조성의 기여도
 - 향후 통일을 전제로 할 때 지역인프라 선투자로서의 적절성, 향후 통일비용 절감

- 에 대한 효과성
- 현재 혹은 향후 통일관련 국정과제 및 타 지방자치단체의 경제협력·투자사업과의 연계성 및 시너지 효과
- 사업 추진체계 및 사업계획의 적절성
 - 북한지역에 대한 협력사업에 대한 경험 및 정보의 축적 정도
 - 북한 당국과의 사전접촉 여부 및 사업수행 민간단체의 공공성 확보정도, 사업추진을 위한 역량 등
 - 사업 추진시 총사업비 추정단가의 적절성 : 국내 기준단가가 아닌 북한 지역내 조달단가 등 고려 여부
 - 재원조달의 적절성 : 대형 국책사업 연계(특히 접경지역의 경우) 여부, 국비지원 및 시도 통일협력기금 활용 여부 등
 - 행안부 투심 이후, 2단계 심의인 통일부 남북교류협력심의회 적합성
- 기타 기회 및 위협요인(정성적 고려요인)
 - 향후 남북관계 및 국제 정세 등을 감안한 지속가능성
 - 북한지역의 사회경제적 및 기술수준 등을 감안했을 때 사업의 성공적 시행가능성

〈표 IV-3〉 남북경협 및 북한투자사업에 대한 투자심사 기준의 적용(안)

심사규칙의 투심 기준	현행 투자심사 세부기준	남북경협 및 북한투자사업에 대한 투심기준 적용(안)
1. 투자사업의 필요성 및 타당성 → 북한당국의 수용성, 북한주민 수혜도, 통일기반 조성효과 등 감안 필요	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 필요성 및 시급성 : 타사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성, 현재 현황 수요추세 등 사업의 성격분석 및 예상수요도 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한지역의 사업 수용성 및 북한 당국과의 사전접촉·협의 진행상황 • 사업의 필요성 및 시급성 : 지역인프라 선 투자로서의 적절성, 향후 통일비용 절감에 대한 효과성
	<ul style="list-style-type: none"> • 주민숙원·수혜도 및 사업요구도(주요 지표의 사업목표치 대비 성과수준) : 주민의 사업요구 정도, 주민 및 전문가 의견수렴 여부, 사업시행으로 인한 수혜를 받는 지역 및 주민수, 사회적 약자를 대상으로 하는 지 여부 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한지역 주민숙원·수혜도 : 북한 지역사회 경제발전 효과, 북한 주민들의 삶의 질 개선 정도 • 남한지역 수혜도 : 남북간 주민들의 동질성 회복 및 위화감 해소, 중장기적인 교류 활성화 등 통일기반 조성 기여도
	<ul style="list-style-type: none"> • 사업규모 및 사업비의 적정성 : 수혜인구, 같은 조건의 사업 등과 비교분석하여 규모·사업비의 적정 산출여부 검토, 향후 수요추세 등 발전전망을 종합적으로 고려 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 추진시 총사업비 추정단가의 적절성 : 국내 기준단가가 아닌 북한 지역내 조달단가, 운영계획의 실현가능성, 합리성 등 고려 여부

〈표 계속〉

심사규칙의 투심 기준	현행 투자심사 세부기준	남북경협 및 북한투자사업에 대한 투심기준 적용(안)
2. 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> 국토종합개발계획, 국가균형발전 5개년 계획 등과의 연계성 국가경제사회발전계획 수립시 동 계획과의 연계성 각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 연계성 등 	<ul style="list-style-type: none"> 투심이후, 2단계 심의인 통일부 남북교류협력심의의 적합성, 통일부 사전신고 및 협의여부 등 국가 및 시도 남북교류협력 및 경제협력 관련 법령, 국정기조, 관련계획 및 추진사업과의 부합성
3. 중장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> 지역종합개발계획, 도시교통정비기본계획 등 개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성 중기지방재정계획에의 포함 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 현재 혹은 향후 통일관련 국정과제 및 타 지방자치단체의 경제협력·투자사업과의 연계성 및 시너지 효과 (특히 접경지역의 경우 대형 국책사업과 연계성) 중기지방재정계획에의 포함 여부
4. 소요자금조달 또는 원리금 상환능력 → 기금활용 여부, 민간 단체·기업의 재무건전성 등 고려 필요	<ul style="list-style-type: none"> 국고보조사업 해당여부 및 부담비율 적정성 지방비부담 (또는 확보) 능력 지방채 발행요건 해당여부 및 원리금 상환 능력 등 민자 확보 시 민간자본 투자계획의 구체성 등 	<ul style="list-style-type: none"> 국비(통일부 등) 지원 여부 및 시도 남북협력기금의 활용 여부 지방비 및 지방채 관련 사항은 기존의 심사기준과 동일하게 적용 (단순 교류협력사업의 경우) 지역주민 및 민간단체의 자원부담 정도 및 지속가능성 (투자사업의 경우) 민간투자자의 재무적 건전성, 민간투자계획의 구체성, 수익발생시 배분계획 등
5. 재정·경제적 효율성	<ul style="list-style-type: none"> 사업시행으로 인하여 자치단체에 미치는 재무적 수익성, 특히 지방자치단체의 재정예에 미치는 내부효과 및 외부효과 사업시행 결과 지역에 미치는 경제적 타당성(B/C), 지역경제 파급효과 등 	<ul style="list-style-type: none"> 사업수행으로 인한 지자체 재정영향 좌동 (비용편익 분석) 편익측정이 가능한 경우 경제적 타당성(B/C) (비용효과 분석) 사업목표와 관련된 적절한 사업효과 지표의 선정 여부, 사업으로 인한 사업효과 지표의 개선정도
6. 일자리 창출 효과	<ul style="list-style-type: none"> 계량적으로 제시된 사업추진 및 운영단계의 직접 간접고용효과를 바탕으로 지역일자리 창출의 효과를 감안 	<ul style="list-style-type: none"> (지자체 간접편익) 투자사업을 통한 지역경제 파급효과, 중소기업 및 소상공인 소득 증대 효과, 지자체 일자리창출 효과 등
(기타 및 종합평가)	<ul style="list-style-type: none"> 상급기관 승인, 영향평가실시 등 사전절차 이행여부 사업추진과정에서 위험성: 환경파괴, 주민 반대, 법적제약 등 설계도서 작성, 토지보상금 지급상황 등 사업착수 준비도 연관사업인 경우 주된 사업의 추진 또는 진행상황, 기타 주변시설 등 연계방안 및 프로그램 확충방안 	<ul style="list-style-type: none"> 북한지역의 사회경제적 및 기술수준 등을 감안했을 때 사업의 성공적 시행가능성 향후 남북관계 및 국제 정세 등을 감안한 사업의 지속가능성 사업추진을 위한 민간단체의 공공성 및 이익성 확보정도, 민간단체의 사업추진 역량 남북간 대형국책사업과 연관사업인 경우 주된 사업 및 연계사업의 추진 또는 진행 상황 등

<표 계속>

심사규칙의 투심 기준	현행 투자심사 세부기준	남북경협 및 북한투자사업에 대한 투심기준 적용(안)
	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 및 조성시설의 중복여부, 인근 지자체 공동활용 여부 등 • 기타 국내·외 경기동향 및 국제 수지 전망 등 	

- 이상과 같이 별도로 고려될 필요가 있는 투자심사 기준에 대해서는 행정안전부의 『지방자치단체 청사 신축사업 투자심사 기준』(2016. 12)과 같이 별도의 기준을 제정하여 공표할 필요가 있음

제4절 타당성조사 방법론 및 투자심사 운용절차의 수정방안

- 지방재정투자사업에 대한 투심절차 및 타당성 조사 방법론은 행정안전부의 『지방재정투자사업 심사규칙』(일부개정 2017.12.29., 행정안전부령 제29호; 이하 “심사규칙”으로 약칭), 『지방재정투자 심사 및 타당성 조사 매뉴얼』(2018. 11. 28 시행; 이하 “매뉴얼”로 약칭) 및 한국지방행정연구원 LIMAC의 『지방재정투자사업 타당성조사 수행을 위한 일반지침』(2016.12; 이하 “조사지침”으로 약칭))에 제시되어 있음
- 본 절에서는 연구주제인 지자체 남북경협사업 및 북한투자사업의 투자심사 및 타당성 조사와 관련된 심사규칙, 매뉴얼 및 조사지침의 주요 개정필요 사항들을 도출하고 제안하고자 함

1. 투자심사 운용 및 절차 보완

- 투자심사 대상 관련
 - 투심대상은 현행 심사규칙 제3조 제1항(심사구분 및 대상사업) 및 제2항(심사제외 사업), 매뉴얼 II장 1절(투자심사 대상) 및 2절(심사제외 대상사업)에 제시되어 있으며, 지자체 남북경협 및 북한투자사업에 대해서는 심사대상에 포함시킬지의 여부에 대한 행정안전부의 정책적 판단에 따라 다음과 같은 개정이 필요함
 - 즉, 현행 법제에서 지방자치단체의 사업추진을 위해서는 통일부의 사전협의 및 심의가 필요하며, 지방재정법에 의한 투자심사 대상 포함에 대한 정책적 판단은 2003년 통일부 병합심의로 제도화가 될 당시 이중심의 등의 문제가 재발할 여지가 있으므로 심사 혹은 심의의 목적에 있어서 차별적인 접근이 필요함
 - 지방재정법에 의한 투자심사 대상여부에 통일부의 심의를 거치는 사업들을 포함하는 것이 필요하다면, 지방재정 관리차원에서 행정안전부의 투자심사를 거쳐 통과된 경우 국가정책 차원에서 통일부의 심의를 수행하는 “2단계 심의방식”이 적절함

- 투자심사에 포함되는 경우, 현행 심사규칙 제3조 제1항의 심사대상 사업과 관련된 각 호에 대해, 지자체 남북경협 및 투자사업에 관한 목을 신설해야 하고, 매뉴얼 pp10-14에서 (1)신규(일반)투자사업, (2)홍보관 사업, (3)행사성 사업, (4)청사시설, (5)문화체육시설, (6)채무부담행위 등 지방의회 의결 요청사업 등의 유형 구분에 대해 추가 유형을 정의하는 것이 필요함
 - (7)지방자치단체 남북협력사업 및 투자사업 : 『남북교류협력에 관한 법률』(통일부)에 의한 “남북 자치단체간 교류협력”에 해당하는 사업
 - 다만 심사규칙 및 매뉴얼에 제시된 중앙투자심사 및 시도 의뢰심사, 시도 및 시군구 자체심사 등의 사업비 구분기준 등에 대해서는 본 연구의 범위를 벗어나므로 후속연구를 통해 적절한 가이드라인을 설정하는 것이 바람직함
- 행안부의 지방재정투자심사가 불필요한 경우, 다음과 같이 심사제외 대상사업에 남북 교류협력사업 중 “남북 자치단체간 경제협력 및 북한지역 투자사업”의 항목을 신설할 필요가 있음
 - 투자심사 대상을 구체적으로 규정하고 있는 『지방재정투자사업 심사규칙』(일부개정 2017.12.29., 행정안전부령 제29호)의 제3조 제2항 제2호 가목 관련 [별표]의 심사제외 대상사업에 다음과 같은 항목을 신설

〈표 IV-4〉 지방재정투자사업 심사규칙 <별표 2>의 심사제외 대상사업 개정(안)

	사업명	관계법률 및 소관부처
현행	1. 경지정리사업 : 21. 수도권정비기본계획 또는 하수정비기본 계획 반영사업	『농어촌정비법』(농림축산식품부) : 『하수도법』(환경부), 『수도법』(환경부)
신설안	22. 지자체 남북경제협력사업 및 북한지역 투자사업	『남북교류협력에 관한 법률』(통일부)

□ 투자심사 의뢰 및 심사시기 관련

- 행안부의 투자심사를 거쳐 통일부의 남북교류협력사업 승인의 2단계 절차를 감안한다면, 현행 투자심사 의뢰 및 심사시기와 관련된 일정의 조정이나 변경은 불필요하며 현행 투자심사 절차를 준용해도 무방함
 - 통일부는 『남북교류협력시스템 운영관리 규정』(통일부훈령 제556호, 2017. 11.

15., 일부개정)에 의거한 “남북교류협력시스템(www.tongtong.go.kr)”을 통해 『남북교류협력에 관한 법률』에 해당하는 남북경제협력사업 등 교류협력 사업에 대한 상시접수 및 심의를 진행하고 있음

- 또한 『남북경제협력사업 처리에 관한 규정』 (통일부고시 제2014-4호), 『인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정』 (통일부고시 제2016-2호), 『남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정』 (통일부고시 제2015-4호) 등에 따라 사업에 대한 승인요청시 20일 이내에 승인하도록 규정되어 있음

- 남북경협 및 북한투자사업의 경우, 수시심사의 필요성이 인정될 여지가 크다고 볼 수 있으므로 해당사업에 대한 심사가 이루어지는 경우 수시심사의 대상사업에 포함시키는 것을 고려할 필요가 있음

<표 IV-5> 지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼의 수시심사 대상사업 수정(안)

현행 ('18.11.28 개정안)	수정안 (남북경협 및 북한투자사업 감안)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정안전부장관 및 시·도지사는 정기 심사 이외에 투자심사 대상사업의 수요에 따라 수시심사를 실시할 수 있음 - (대상) 고용위기지역* 등의 일반투자 사업, 지역일자리사업, 생활 SOC 확충사업, 2단계심사 사업 등 <p>* 고용위기지역(고용노동부지정), 산업위기대응특별지역(산업통상자원부지정), 특별재난지역(행정안전부지정)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ (좌동) - (대상) 고용위기지역* 등의 일반투자 사업, 지역일자리사업, 생활 SOC 확충사업, 지자체 남북경협 및 북한지역 투자사업, 2단계심사 사업 등 <p>* (좌동)</p>

□ 2단계 심사 및 재심사 관련

- 지자체 남북경협 및 북한투자사업의 경우, 심사 당시의 사업계획이 실제 추진단계에서 조정이 불가피하므로 원칙적으로 2단계 심사의 취지에 부합함
- 다만 인도적 지원사업이나 사회문화협력사업 등 여타 남북협력사업의 경우에는 투자사업과 달리 2단계 심사의 적용 필요성이 떨어짐
- 행안부의 투자심사를 거쳐 통일부의 남북교류협력사업 승인의 2단계 절차를 감안한다면, 2단계 심사의 시기는 통일부 남북교류협력사업 승인 이후 현 제도와 같이 실시설계 이후 계약체결 전에 실시하는 것이 바람직함
- 다만 남북경협 사업의 추진에 있어서 북한 당국과의 계약조건이나 추진일정 등에

대한 고려가 필요하므로, 2단계 심사의 적용여부에 대한 지자체측 의견수렴을 통해 투자심사위원회의 적절한 판단이 필요함

- 마찬가지로 재심사의 경우 역시 지자체 남북경협 및 북한지역 투자사업의 경우 재심사 제도를 적용할 필요가 있으나, 사업의 특수성을 감안한 지자체의 의견수렴과 탄력적인 제도의 운영이 바람직함
 - 재심사 사유 중 사업비 증가는 현재 30% 기준으로 되어 있으나, 지자체 남북경협 및 북한지역 투자사업의 경우 보다 구체적인 사업비 지출에 관한 후속연구를 통해 차등적으로 적용여부를 판단하는 것이 필요함
 - 기타 재심사 사유와 관련하여 지방채 발행계획 변경, 재원계획 변경, 감사결과 등과 관련해서는 현행 제도를 유지하되, 사업지연이나 사업부지 변경 등 사업계획 변경과 관련해서는 북한 당국과의 협의결과를 제출할 경우 재심사를 면제하는 조항 등을 고려할 필요가 있음

□ 기타 투자심사 운영과정의 고려사항

- 사업계획의 수립 및 기초심사자료의 작성 등과 관련해서는 현행 사업주무국(과)가 담당하되, 지자체 남북경협사업이나 북한지역 투자사업과 관련해서는 여러 개의 사업주무국이 관여될 수 있으므로, 대북·민간단체 연계 부문이 주된 업무를 맡고, 사업 시행부문이 이를 보조하도록 가이드라인을 제시할 필요가 있음
- 자체 투자심사의 경우, 실무심사에서 공동사업 수행자인 민간단체에 대한 현지실무심사를 통해 해당 단체의 적절성과 역량 등을 동시에 판단할 필요가 있음
- 자체 투자심사와 중앙 투자심사 모두 지자체 남북경협 및 북한지역 투자사업에 대한 경험과 판단능력을 갖춘 전문가를 심사위원에 포함시킬 필요가 있으며, 필요시 행안부 차원에서 관련 전문가풀의 추천이나, 심사위원회 구성시 별도의 분과위원회를 신설하는 방안 등의 검토가 필요함
- 지자체 남북경협 및 북한투자사업의 경우에도 마찬가지로, 투자심사의 사후평가 및 이력관리 역시 그 필요성이 인정되며, 기존 제도에서와 같이 실제 예산집행 실적을 중심으로 판단하되 추진과정의 정치적 변동이나 운영의 지속가능성 등에 대한 추가적인 고려도 필요함
- 일자리 창출효과는 조성단계와 운영단계로 구분하여 추정하나, 지자체 남북경협 및 투자사업의 경우 조성단계를 중심으로 고용유발효과를 중심으로 추정 필요

2. 타당성 조사 및 방법론 보완

□ 타당성 조사 수행기관 관련

- 지자체 남북경협 및 북한투자사업의 경우 사업규모와 무관하게 자체 타당성 조사의 수행을 권장하며, 지자체 남북교류협력에 관한 전문성을 지닌 기관(들)을 지정하여 자치단체로 하여금 스스로 타당성 조사를 수행하도록 유도하는 것을 고려할 필요가 있음
- 현행 『지방재정법』 제37조 제2항에 따른 전문기관의 타당성 조사와 관련해서는 기존의 지정고시된 전문기관에서 일관되게 수행하는 안을 우선적으로 검토하되, 필요시 전문기관의 협력기관을 별도로 지정하여 북한관련 정보와 전문성을 보완하는 방안 등도 고려할만함
 - 타당성 조사 전문기관의 경우 비용편익·비용효과 분석 및 사업계획 적정성 검토 등을 수행하는 LIMAC을 유지하되, 해당 사업의 특수성을 감안한 별도의 타당성 검토 부서 및 인력배치를 신설하는 방안을 고려할 필요가 있음
 - 협력기관의 지정과 관련해서는, 특정사업의 남북경협 경험을 지니고 있어 타당성 조사에 공동조사진으로 참여가 가능한 기관들을 대상으로 사전 협력체계를 구축하여 타당성 조사와 투자심사의 원활한 운용을 도모함

□ 타당성 조사 및 재조사 대상 관련

- 현행 『지방재정법』 제37조 제2항에 따른 타당성 조사의 대상은 (1)총 사업비 500억원 이상 신규투자사업, (2)『사회기반시설에 대한 민간투자법』의 대상이 아닌 총 사업비 500억원 이상의 민간투자사업 등으로 구분되나, 현재까지 지자체가 수행한 남북 경제협력 사업의 경우 아직까지는 이러한 기준에 부합하는 사례는 없으므로 향후 이에 부합하는 사업은 얼마든지 계획될 여지가 큼
- 따라서 투자심사 및 타당성 조사 제도의 일관성을 위해 타 사업의 타당성 조사 대상 기준을 지자체 남북경협 및 북한지역 투자사업에도 준용시킬 필요가 있음
- 재조사는 사업추진 과정에 사업계획이 크게 변동되어 타당성 조사 결과를 준용하기 어려운 경우 새롭게 조사를 수행할 필요성이 있는 경우에 해당하므로, 지자체 남북경협 및 북한투자사업의 경우에도 현재 재조사 제도의 취지를 적용시킬 필요가 있음

- 다만 2단계 투자심사 및 재심사의 경우와 마찬가지로, 북한 당국이나 조달시장의 여건변화 등 외부적인 사업변동 여건이 존재하므로 이러한 상황을 감안하고 지자체의 의견수렴을 통해 제도를 탄력적으로 적용할 필요가 있음

□ 타당성 조사 내용 및 방법론 관련

- 앞선 지자체 남북협력 사례와 ODA 사업의 경제성 분석 방법론의 시사점을 종합해 볼 때, 지자체 남북경협 및 북한지역 투자사업에 대해서는 국민경제적 관점에서 비용편익 분석보다는 비용효과 분석과 투자주체의 재무성 분석을 중심으로 한 분석방법론의 적용이 현실적이라고 판단됨
- 따라서 타당성 조사의 주요 내용과 관련해서 ‘비용효과 분석’ 등을 반영하기 위해, 현행 심사규칙과 매뉴얼의 관련 내용에 대한 다음과 같은 개정이 필요함
 - 전술한 바와 같이, 매뉴얼 III장(타당성 조사) 2절(타당성 조사 대상)과 관련하여, 매뉴얼 p46에 언급된 『사업계획 적정성 검토』 대상사업 및 수행내용을 다음과 같이 개정할 필요가 있음

<표 IV-6> 지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼의 사업계획 적정성 검토 대상사업 수정(안)

현행 ('18.11.28 개정안)	수정안 (남북경협 및 북한투자사업 감안)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용위기지역* 등의 일반투자사업, 지역전략산업, 대규모 일자리 창출 사업 및 경제성 분석 실익이 낮은 사업은 「사업계획 적정성 검토」를 수행 * 고용위기지역(고용노동부지정), 산업위기대응특별지역(산업통상자원부지정), 특별재난지역(행정안전부지정) - 사업계획 적정성 검토에서는 경제성 분석을 생략하고, 사업유형에 따라 사업계획서 검토, 재무성 분석, 정책적 타당성 분석 등을 수행함 - (대상) 지역전략산업, 노후산단 등 도시재생사업, 행복주택 건립(지자체 시행), 환경시설 대보수, 청사신축 등 ※ 단, 복합시설물로서 경제성 분석이 필요한 경우는 타당성 조사로 수행 - (기간) 약정일로부터 5개월 이내로 하되, 사업계획 적정성 검토의 분석범위에 따라 조정 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용위기지역* 등의 일반투자사업, 지역전략산업, 대규모 일자리 창출 사업, 지자체 남북경협 및 북한투자사업, 기타 경제성 분석 실익이 낮은 사업은 「사업계획 적정성 검토」를 수행 * 고용위기지역(고용노동부지정), 산업위기대응특별지역(산업통상자원부지정), 특별재난지역(행정안전부지정) - 사업계획 적정성 검토에서는 경제성 분석을 생략하고, 사업유형에 따라 사업계획서 검토, 비용효과 분석, 재무성 분석, 정책적 타당성 분석 등을 수행함 - (대상) 지역전략산업, 노후산단 등 도시재생사업, 행복주택 건립(지자체 시행), 환경시설 대보수, 청사신축, 지자체 남북경협 및 북한지역 투자사업 등 ※ (좌동) - (기간) 좌동, 혹은 지자체 남북경협 및 북한지역 투자사업의 경우 별도의 기준을 마련하여 공시함

- 또한 타당성 조사 분석내용 및 추진절차와 관련하여 현재 심사규칙 제11조부터 제14조까지의 내용에 대해서는 특별한 개정이 필요하지 않지만, 심사규칙 제12조의 2 (타당성 조사 방법)과 관련된 매뉴얼 III장(타당성 조사) 5절(타당성 조사의 주요 내용) p55의 세부적인 항목에 대해서는 비용효과 분석 등을 감안하여 다음과 같은 내용으로의 개정이 필요함

<표 IV-7> 지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼의 타당성조사 내용 수정(안)

현행 ('18.11.28 개정안)	수정안 (남북경협 및 북한투자사업 감안)
<ul style="list-style-type: none"> ○ ① 사업계획서 검토 ② 경제성 분석 ③ 재무성 분석 ④ 정책적 타당성 분석 ⑤ 종합평가의 절차로 이루어짐 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (좌동)
<ul style="list-style-type: none"> ① 사업계획서 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 타당성 조사 의뢰시 제출된 사업계획서를 토대로 타당성 조사대상 사업 여부 확인, 관련 법 및 계획과의 부합성, 사업계획의 구체성과 합리성, 사업추진 경위 및 절차상의 문제 등을 검토 	<ul style="list-style-type: none"> ① (좌동) <ul style="list-style-type: none"> - (좌동)
<ul style="list-style-type: none"> ② 경제성 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 타당성 조사 대상사업의 국민경제적 파급효과와 투자적합성을 분석하는 주요 조사과정으로 비용·편익 분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본적인 방법론으로 분석 - 비용·편익분석은 공공사업의 비용과 경제적 편익을 사회적 입장에서 측정하는 것으로 경제적 타당성 (B/C, NPV, IRR)을 도출 	<ul style="list-style-type: none"> ② 경제성 혹은 효과성 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 타당성 조사 대상사업의 국민경제적 파급효과와 투자적합성을 분석하는 주요 조사과정으로 비용·편익 분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본적인 방법론으로 분석하되, 국민경제적 관점의 편익추정이 어려운 경우 사업목적에 부합하는 효과지표를 통한 <u>비용·효과분석(Cost-Effectiveness Analysis)</u>을 수행 - (좌동) - <u>비용·효과분석은 특정 지역사회를 중심으로 공공사업의 비용대비 효과를 나타내는 지표(E)를 통해 사업수행의 타당성(E/C 등)을 도출</u>
<ul style="list-style-type: none"> ③ 재무성 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 사회 전체의 입장이 아닌 개별 사업주체의 입장에서 금전적 비용과 수입(현금흐름)을 추정하고 이에 따른 재무적 수익성을 계산하여 사업의 타당성을 검토 	<ul style="list-style-type: none"> ③ 좌동 <ul style="list-style-type: none"> - (좌동) <p>※ 지자체 남북경협 및 북한투자사업의 경우 복측 당국, 남측 지자체, 남측 민간업체의 3자 관점에서 재무성 분석을 수행</p>
<ul style="list-style-type: none"> ④ 정책적 타당성 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전, 지역경제 파급효과 등에 대한 정책적 타당성 분석 실시 - 회폐적으로 측정하기 어렵거나, 혹은 측정가능하다고 하더라도 직접적인 비용·편익(혹은 수입·지출)은 	<ul style="list-style-type: none"> ④ (좌동) <ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전, 지역경제 파급효과 등에 대한 정책적 타당성 분석 실시 - 회폐적으로 측정하기 어렵거나, 혹은 측정가능하다고 하더라도 직접적인 비용·편익(혹은 수입·지출)

<표 계속>

현행 ('18.11.28 개정안)	수정안 (남북경협 및 북한투자사업 감안)
<p>로 보기 어려워 경제성 분석에서 포함시키지 못하는 투자사업의 효과(impacts)와 위험요인(risks) 등을 포괄적으로 제시</p>	<p>으로 보기 어려워 경제성 분석에서 포함시키지 못하는 투자사업의 효과(impacts)와 위험요인(risks) 등을 포괄적으로 제시</p> <p>※ 지자체 남북경협 및 북한투자사업의 경우 남북교류사업의 절차 및 내용적 적합성, 남북간 교류활성화 및 통일기반 조성 기여도, 북한 당국의 수용성 및 접촉여부, 대상지역에 대한 정보, 지자체 및 민간단체의 남북교류협력 관련 역량 및 경험도 등 관련 투자심사 기준과 관련된 분석내용을 중심으로 분석</p>
<p>⑤ 종합평가 - 경제성 분석, 재무성 분석, 정책성 타당성 분석 결과를 토대로 타당성 조사의 종합 의견을 제시</p>	<p>⑤ (좌동) - 경제성 혹은 효과성 분석, 재무성 분석, 정책성 타당성 분석 결과를 토대로 타당성 조사의 종합 의견을 제시</p>

지방자치단체의 남북경제협력사업 및 북한지역 투자사업에 대한 관리방안 연구
- 투심제도와 타당성조사를 중심으로 -

제 V 장 결 론



결론

- 본 연구는 최근 남북간 협력의 국정기조 하에서 민선7기를 맞은 지방자치단체의 남북교류협력사업이 확대될 것으로 전망되는 가운데, 향후 자치단체의 남북경제협력사업 및 북한지역 투자사업의 시행을 앞두고 지방재정의 책임성 강화와 관리 차원에서 제도적인 대응방안을 논의하기 위한 목적으로 수행됨
- 특히 본 연구는 지방재정법과 지방투자사업관리의 견지에서 현재 운영되고 있는 투자심사 및 타당성 조사 제도를 자치단체의 남북경제협력사업 및 북한지역 투자사업에 대해 적용하는 것을 전제로, 해당 투자사업의 특성과 이를 반영하기 위한 제도적 개선방안을 도출하는 것을 연구의 주된 내용과 범위로 설정하였음
- 이를 위해 본 연구의 제2장에서는 관련 법률 및 제도의 현황과 전망은 물론, 국정기조 및 중앙부처의 정책 현황과 전망과 함께 자치법규 및 지방자치단체의 정책현황과 전망을 분석하였음
- 남북교류협력사업은 남북관계 전반에 대한 기본법적인 성격을 지니고 있는 「남북관계발전기본법」, 남북교류협력 절차를 규율하는 법률로서 「남북교류협력에 관한 법률」, 남북교류협력의 재정적 수단인 남북협력기금의 설치에 관한 「남북협력기금법」의 규정에 따라 이루어지고 있음
- 다만 현행 법률 상 지방자치단체의 남북교류협력 사업의 경우 정부사업으로 보지 않고 민간사업으로 보고 있어, 자치단체가 사업수행시 민간단체와 공동사업을 수행하는 체계를 갖춘 후 통일부의 승인을 받아야 하는 등 현재 문재인 정부의 남북협력 국정기조에 따라 자치단체의 교류협력사업의 활성화를 위해서는 국가차원의 제도적 개선이 요구됨
- 또한 자치단체의 경우 17개 시도에서 관련 조례를 제정하고 기금을 설치하여 남북교류협력사업의 계획을 수립하고 관련 사업을 추진하고 있고, 2018년 10월 현재 전국적으로 46개 시·군·구에서 46개 관련 조례를 제정하고 사업을 추진하고

있으나 아직은 지자체 차원의 남북교류협력과 기금조성은 초기단계로 볼 수 있음

- 보다 구체적으로 본 연구의 제3장에서는 자치단체의 남북교류협력사업에 대한 관련 사례들을 심층적으로 분석함으로써, 본 연구의 주된 대상인 자치단체의 남북경협 및 북한지역 투자사업의 투자심사 및 타당성 조사 수행에 있어서 전략적인 추진방안과 시사점을 도출하였음
- 1998년 민선 2기 지방정부 구성이후 추진되었던 지자체 남북교류협력사업은 초기 일부 지자체를 중심으로 인도적 지원을 중심으로 추진되었으며, 2000년대 초반~중반은 지자체의 남북교류가 활성화되었던 시기로서 모든 광역자치단체에서 활발하게 남북교류협력사업을 추진하였고 점진적으로 남북교류협력사업은 경제협력과 투자사업으로 확장되기 시작한 시기로 볼 수 있음
- 2000년대 후반 이후 남북관계의 경색시기를 맞아 지자체 사업은 거의 이루어지지 않았으나, 2000년대 중반까지의 경험과 행·재정적인 틀을 완성해나가는 체계적인 진보를 통해 민선 7기 이후 본격적으로 인도적 지원 및 사회문화적 교류를 넘어선 지역간 경제협력의 추진에 대한 기반이 조성되었다고 볼 수 있음
- 향후 남북경협 사업은 북한과 인접한 접경지역의 자연자원 공유 등 상호이익 추구하고 대형 국책협력사업 등과 연계된 접경지역형 경협사업은 물론, 농업경제 활성화와 지역발전 전략의 일환으로 추진된 비접경 낙후지역형 경협사업이 활발해질 것으로 예측되며, 현재까지 인도적인 지원이나 사회문화적인 교류 등에 치중했던 대도시형 교류협력사업의 경우도 향후 북한지역에 대한 대형 투자사업 등을 추진할 것으로 전망됨
- 이러한 전망은 과거 통일 전후의 동서독 도시간 협력의 사례와 유사하며, 독일의 도시간 협력의 경험은 도시간 경협의 활성화를 위한 조건들은 물론, 통일기반 조성과 통일비용의 절감 등 우리에게 지자체 남북경협의 사회적 편익에 대한 입증은 물론 지방재정 관리전략에 대한 시사점을 주고 있음
- 이상과 같은 제도적 및 실제 협력사례에 대한 분석의 시사점을 기반으로, 제4장에서는 이러한 자치단체간 남북경협 및 북한지역 투자사업의 추진을 전제로 지방재정투자사업에 대한 심사 및 타당성 조사 제도의 적용방안을 도출하였음
- 현행 법제에서 남북협력사업에 대한 심의는 통일부로 일원화되었으나, 향후 대규

모의 지방재정지출이 수반되는 지자체간 남북교류사업, 특히 경제협력 및 북한지역 투자사업에 대한 지방재정영향에 대한 검토와 전문적인 타당성 조사를 통한 지방재정지출의 효율성 제고를 위한 정책적 노력은 지방분권의 책임성 강화를 위해 불가피함

- 다만 통상적인 지방재정투자사업과 달리, 지자체의 남북경협 및 북한지역 투자사업의 경우 남북한 당국의 협력 등 추진체계가 상이하고 투자사업의 수혜주체가 국민경제적 관점을 벗어나는 등 사업의 특수성이 존재하므로 별도의 투자심사 기준을 추가할 필요가 있으며, 아울러 이와 가장 유사한 해외개발원조(ODA) 사업 등과 같이 그 타당성 판단에 있어서 새로운 판단기준은 물론 통상적인 비용편익 분석의 적용에 따른 문제점과 비용효과 분석방법론의 적용 필요성 등의 특성이 존재함
- 따라서 국정관리 차원에서 정치적인 고려를 중심으로 진행되는 통일부 심의와 별도로, 지방재정 관리 차원의 행안부 투자심사 및 타당성 조사 제도를 해당 사업에 적용시키는 것이 필요하며, 이를 위해 다음과 같은 제도적 적용방안을 제안하고자 함
 - 첫째, 자치단체의 남북경협 및 북한투자사업의 특성을 반영한 투자심사 기준 혹은 투자의 의사결정 기준에 대한 적절한 설정이 요구되며, 분석결과에 따라 다음과 같은 투자심사 혹은 의사결정 기준을 제안함
 - 북한당국 및 지역사회의 수용성과 실현가능성 : 북한지역 주민들의 사회후생 개선 정도 및 북한주민의 사업수혜도를 동시에 고려
 - 통일기반 조성효과 : 남북간 주민들의 동질성 회복 및 위화감 해소, 향후 통일을 전제로 할 때 지역인프라 선투자로서의 적절성, 향후 통일비용 절감에 대한 효과성, 현재 혹은 향후 통일관련 국정과제 및 타 지방자치단체의 경제협력·투자사업과의 연계성 및 시너지 효과
 - 사업 추진체계 및 사업계획의 적절성 : 북한지역 협력사업에 대한 경험 및 정보의 축적 정도, 북한 당국과의 사전접촉 여부 및 사업수행 민간단체의 공공성 및 사업역량 확보정도, 총사업비 추정단가의 적절성(북한 지역내 조달단가 등 고려), 대형 국책사업 연계(특히 접경지역의 경우) 여부, 국비지원 및 시도 통일협력기금 활용 여부 등
 - 기타 기회 및 위협요인(정성적 고려요인) : 향후 남북관계 및 국제 정세 등을 감안한 지속가능성, 북한지역의 사회경제적 및 기술수준 등을 감안했을 때 사

업의 성공적 시행가능성 등

- 둘째, 해당 사업의 특수성에 따라 투자심사 제도의 절차와 운영의 수정방안에 관한 별도의 검토결과를 다음과 같이 제안함
 - 투자심사 대상 관련: 투심대상 반영시 현행 심사규칙 제3조 제1항 각목 추가 개정 및 매뉴얼 pp10-14의 투자사업 유형에 신규 반영, 투심 제외대상으로 반영시 심사규칙 <별표 2>의 심사대상 제외사업 목록에 『남북교류협력에 관한 법률』(통일부)에 의한 지자체 남북교류협력사업 추가
 - 투자심사 의뢰 및 심사시기 관련: 수시심사에 지자체 남북경협 및 북한지역 투자사업 추가 반영
 - 2단계 심사 및 재심사 관련: 2단계 심사 및 재심사의 적용 필요성이 존재하므로 현행 제도를 적용해야 하나, 북한 당국이나 여건변화 등 외부적인 사업변동요인이 존재하므로 지자체 의견수렴 및 외부요인에 의한 사업계획 변경에 따른 대상제외 인정 등 제도의 탄력적 운영 필요
 - 기타 투심제도 운영 상의 고려사항 : 복수의 지자체 사업담당부서에 따른 사업계획의 수립 및 기초심사자료의 작성 등 가이드라인 제시 필요, 실무심사에서 공동사업 수행자인 민간단체에 대한 현지실무심사 강화 필요, 해당 사업에 대한 심사위원 전문성 보완 및 분과위 설치방안 등 검토 필요, 투심의뢰서 작성시 일자리 창출부문은 조성단계만 작성 등
- 셋째, 해당 사업의 특수성에 따라 타당성 조사 제도와 타당성 조사 분석방법론에 대한 수정방향을 다음과 같이 제안함
 - 타당성 조사 수행기관 관련: 타당성 조사의 일관성 제고를 위해 지정고시된 전문기관에서 전문성 강화를 통해 수행, 남북경협과 관련된 주요 기관의 협력체계 구축 필요
 - 타당성 조사 및 재조사 대상 관련: 현재까지 『지방재정법』 제37조 제2항에 따른 타당성 조사의 대상에 부합하는 지자체 남북경협 및 북한투자사업은 없지만 향후 증가를 고려할 때, 제도적 일관성을 위해 타 사업의 타당성 조사 대상 기준을 지자체 남북경협 및 북한지역 투자사업에도 준용 필요, 재조사 제도의 적용도 필요하나 외부적인 사업계획 변동요인의 감안 및 지자체 의견수렴 등 탄력적 제도운용 필요
 - 타당성 조사 내용 및 방법론 관련 : 사업계획 적정성 검토를 중심으로 수행하되, 필요시 비용편익 분석은 비용효과 분석으로 대체하며, 지자체-민간단체-북

한당국 등 3자를 전제로 한 재무성 분석을 수행, 정책적 타당성 분석의 경우 제안된 투자심사 혹은 투자 의사결정기준에 맞도록 분석내용 변경 필요

- 이상과 같이 본 연구는 향후 활발하게 추진될 것으로 예측되는 지방자치단체의 남북경협 및 북한지역 투자사업에 대한 현행 투자심사 및 타당성 조사의 제도적 적용방안을 도출하고 제안함으로써 정책학적인 시사점과 실제적인 기여를 논할 수 있으나, 한편 이와 관련된 최초의 연구로서 다음과 같은 한계와 과제를 남기고 있으며 이는 후속연구를 통해 보완될 필요가 있음
 - 법제 개정 및 자치단체 정책추진 동향 등 최신 동향에 대한 분석이 이루어졌으나 관련된 정보의 제약으로 인한 분석의 한계가 존재함
 - 자치단체의 남북경협 및 투자사업의 관리방안과 관련된 국내외의 실제적인 사례와 자료 등이 충분하지 않아 2차 자료를 중심으로 분석을 수행하였으며, 향후 보다 구조화된 1차 자료의 구득을 통한 분석이 필요함
 - 초기연구로서 제안된 투자심사 기준 및 제도적용 방안 등에 대한 구체적인 사례가 존재하지 않아 이에 대한 실제적인 검증과정은 본 연구에서 수행하지 못하였으며, 향후 해당 사업이 추진되는 경우 이를 대상으로 시범적용 후 적절한 최종 적용방안을 도출할 필요가 있음

참 고 문 헌

- 김관호(2010), 「독일 통일과정에서의 갈등사례가 한반도에 주는 시사점」
- 김동성 외(2011), 「대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향」
- 김동성 외(2016), 「남북 교류협력과 경기도」
- 김동성 외(2017), 「지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구」
- 김영윤(2010), 「통독 사례를 통한 남북 경제 통합 방안」
- 김익성(2016), 「통일을 위한 남북한 경제협력 전략」
- 김정수 외(2010), 「지자체 남북한 교류협력 사례분석」
- 김택희(2016. 8.), 『지방자치단체 남북교류협력 추진과정의 특징 분석』
- 배유일(2016), 「개발협력지역불균형통일후북한중앙지방관계」
- 서순복, 금창호(2016), 「지자체의 남북교류 및 협력방안」
- 심익섭(1992), 「독일 통일과정에서 지방자치의 역할」
- 양현모(2001), 「지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업 추진방안」
- 우상호(2013), 「지방자치단체 남북협력사업 활성화 방안 : 호혜적 협력사업을 중심으로」
- 이방식(1999), 「통독의 지방재정 연구」
- 이영훈(2015), 「독일통일 시사점 및 남북한 경제통합방향」
- 이윤진 외(2016), 「통독과정에서 지자체 역할」
- 이한희(2017), 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구 : 경기도 사례를 중심으로」
- 임수호(2018), 「대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향」
- 장인봉(2001), 「남북한 경협 지방정부 역할」
- 전상진 외(2007), 「통일재원 조달 독일사례」
- 정대진, 정일영(2018), 「지방정부 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선연구」
- 제성호(2016), 「통일관련 법제와 지방자치단체의 역할-법제도 분석과 개선방안을 중심으로-」
- 조봉현(2015), 「통일 이후 동독 경제재건 위한 금융개혁 및 지원과 북한 지역 금융에 주는 시사점」
- 최용환(2015), 「지방자치단체 남북교류 쟁점과 과제」
- 최은석(2016), 「통일한국의 지방자치 행정통합」
- 통일부(2003), 「지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」
- 통일부(2009), 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』

- 통일부(2009), 「남북교류협력에 관한 법률」해설집
- 통일부(2018), 「2018 통일백서」
- 통일부(2018), 「문재인의 통일 정책」
- 통일연구원(2009), 「북한개발지원의 포괄적 추진방안」
- 통일연구원(2009), 「지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법」
- 한부영(2011. 12.), 『지방자치단체 간 교류협력(독일사례를 중심으로)』
- 한부영(2015. 11.), 『동서독 지방자치단체 교류협력 사례』
- 행정안전부(2017), 『지방재정투자 심사 및 타당성 조사 매뉴얼』
- 카이 아부샤트(2014), 『독일은 통일과정에서 지방행정체계를 어떻게 통합했나?』
- KOICA(2016. 12.), 『사업기획을 위한 경제적 타당성 평가 사례연구』
- Nicole-Annette Pawlow(1990), 「Innerdeutsche Städtepartnerschaften, Berlin: Verlag Gebr. Holzapfel」
- 「국가재정법」(법률 제15342호, 2018. 1. 16., 일부개정)
- 『남북관계 발전에 관한 법률』(법률 제12584호, 2014.5.20., 일부개정)
- 「남북교류협력에 관한 법률」(법률 제12396호, 2014.3.11., 일부개정)
- 「남북경제협력사업 처리에 관한 규정」(통일부고시 제2014-4호, 2014. 11. 5.)
- 「남북협력기금법」(법률 제10303호, 2010. 5. 17., 타법개정)
- 「지방재정법」(법률 제15528호, 2018. 3. 27., 일부개정)
- 「지방재정투자사업 심사규칙」[별표](행정안전부령 제29호, 2017. 12. 29., 일부개정)
- 남북교류협력지원협회(<https://www.sonosa.or.kr>)
- 통일부(www.unikorea.go.kr)