

## 지방자치단체 남북교류협력사업의 이해 및 개선방향

## 중앙정부 차원이 아닌 지방정부 차원의 남북교류협력 확대 전망

최근 남북간 화해무드와 더불어 평화 공존과 공동 번영을 목표로 하는 문재인 정부의 ‘한반도 정책’의 주요 골자 중 하나인 ‘한반도 신경제공동체 구현’ 등 국정기조에 따라 지방자치단체 북한과의 협력사업 확대

한편, 퍼주기 논란이나 재정지출의 비효율성 등 문제점 부각

- 사업의 타당성 판단 없이 추진, 중앙정부와의 연계성 부재, 재정지출 비효율성 우려 제기

지방자치단체의 북한교류협력에 대한 이해 필요

- 법적 및 정책, 남북교류협력 의사결정기준 등의 이해를 통해 향후 대북투자사업 활성화와 통일비용 절감을 위한 선투자 제고 필요

## 지방자치단체 남북교류협력사업 이해

## 1 관련 법률과 제도

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 진행

- 다만, 해당 법률들에서 지방자치단체의 남북교류와 관련된 권한과 책임이 명확히 규정되어 있지 않기 때문에, 지방자치단체 남북교류협력사업은 통일부에서 제정한 지침 및 규정에 의하여 관리

- 통일부의 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」에는 지방자치단체의 대북교류는 적절한 절차에 따라 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진할 것, 사업관련 소요재원은 해당 지방자치단체 자체 예산 범위 내에서 충당할 것 등이 명시되어 있어 지방자치단체는 자체 재원에 의해 남북교류협력사업을 추진

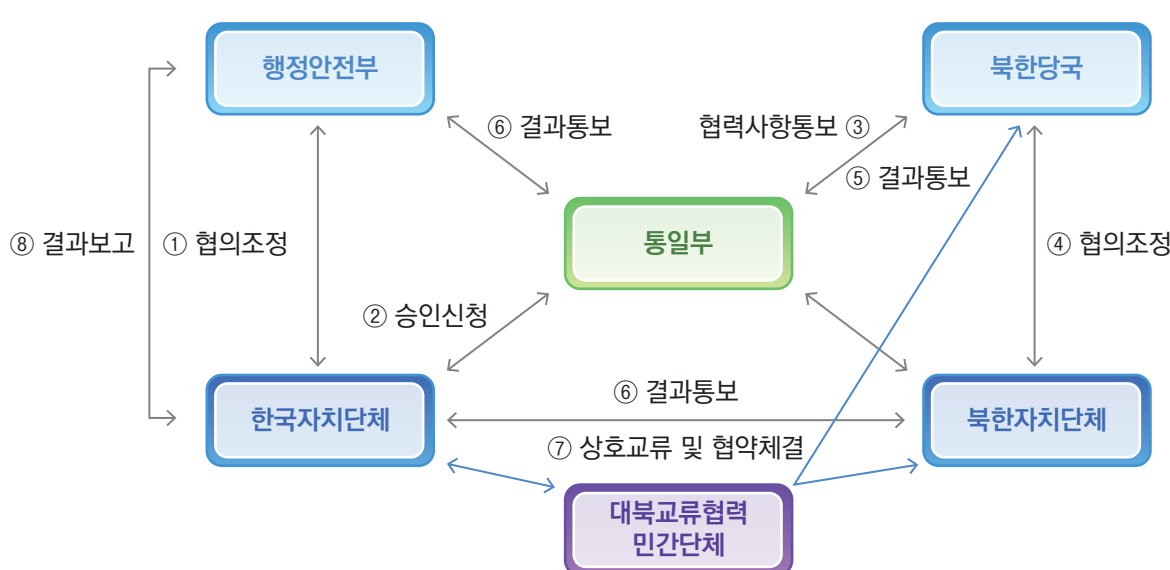
## 2 추진 절차

「남북자치단체 간 교류협력 업무 처리지침」(행안부, 2000~2002)

- 행안부(지방자치단체관리 부처)에서 지방자치단체 교류협력사업 심사위원회 구성 및 심의·승인 후 통일부 재심의

「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」(통일부, 2003~현재)

- 지방자치단체 대북교류: 남북교류협력에 관한 법률 등 관련 법규 및 절차에 따라 추진하되, 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진(대북협상 및 자원(지방자치단체 예산범위 내)은 해당 지방자치단체가 직접 수행·해결)



■ 〈그림 1〉 지방자치단체 남북교류협력사업 추진절차 ■

## 3 자치법규 및 지방자치단체 기금

남북교류협력 관련 조례 : 2018년 10월 현재 17개 시도, 46개 시군구 조례 제정

시도 남북협력기금 : 중앙정부는 지방자치단체를 독자적 대북지원사업자로 불인정, 중앙정부 남북협력기금 지원 불가 → 각 시도는 재원마련을 위해 자체기금 조성(14개 시도)

■ 〈표 1〉 시·도 남북교류협력기금 현황 ■

(단위 : 천 원)

지방자치단체	조성액	집행 잔액	지방자치단체	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	제주특별자치도	3,100,000	2,000,000

주: 2017년 현재 각 지방자치단체의 기금 미결산 상황으로 정확한 금액 기재가 어려움. 충북, 충남, 경북, 경남, 전북, 전남은 2015년 기준임

## 4 지방자치단체 남북교류협력사업 유형 및 사례

접경지역형, 비접경 낙후지역형, 대도시형 등 지역여건별로 지방자치단체 남북교류협력사업의 유형 구분

■ 〈표 2〉 지방자치단체 남북교류협력사업 유형 및 사례 ■

지역여건별 유형	세부 유형	사례
접경지역형	상호이익 추구 사례	• 월경성 질병(강원 산림병충해, 인천 말라리아)의 방역·방제 • 한강·임진강 등 남북 공동수계 수량배분 문제
	대형사업 연계 사례	• 금강산 관광연계(강원), 개성공단-인천 연결도로 추진(인천) • 통일경제특구 및 DMZ생태평화공원 연계(경기, 강원 등)
비접경 낙후지역형	풀뿌리 주민단체 역할 사례	• 북한 감귤보내기 제주도민운동 본부 • 광주전남 우리민족서로돕기운동 등
	광역과 기초의 거버넌스 사례	• 2003년 전남 시장·군수들의 전남 남북교류협의회 결성 • 전북 광역 및 기초 지방자치단체의 남북교류협력사업 공동추진 등
대도시형	대형 국제행사 연계	• 2000년 전국제전 교류(부산) • 2002년 아시안게임 교류(부산)
	인도적 지원(시민운동 연계)	• 2004년 통천열차 폭발 피해지원(서울, 인천) • 2009년 북한어린이 내북보내기 운동(대구) 등

주: 위의 유형분류는 지방자치단체 남북교류협력사업 사례를 토대로 본 연구진이 구분한 내용임

## 5 최근의 지방자치단체 간 협력사례 동향(남북교류협력 정책기에서 재도약기로)

예) 경기도는 2018년 ‘10.4 정상선언 11주년’ 공동기념행사에서 “교류협력 6개항”에 대해 합의

■ 〈표 3〉 경기도-북한 간 교류협력 6개항 ■

구분	협력분야	개략 내용
1항	정치외교	• ‘아시아·태평양의 평화 번영을 위한 국제대회’에 북측 대표단 파견 • 아·태평화를 위한 토론회 참석, 임진각 방문
2항	문화체육관광	• 정치외교적 교류 이후 순차적으로 추진 • 국제프로 북상대회 단일팀 구성, 개성-파주 마라톤 개최 등 구상
3항	경제협력	• 농림복합사업, 축산업, 양묘사업 재개, 기존 교류경험 등을 살려 체계화된 협력사업을 위한 기구설립 추진
4항	민간차원 소규모 협력	• 평양의 옥류관 냉면 경기도 유치
5항		• 북측의 대일 항쟁기 당시 강제동원 진상과 실태규명에 경기도 공동참여
6항		• 보건위생 방역사업 및 장애인 단체와의 협력사업 추진

인도적 지원 → 정치 교류(인사교류 중심) → 사회문화적 교류 → 경제협력 → 민간협력 순의 전략적 추진

## 지방자치단체 남북교류협력사업의 쟁점 및 개선방향

## 1 현행 법제의 문제

지방자치단체 남북교류협력사업의 두 가지 추진체계

- ① 민간 사업 제안 및 지방자치단체의 수용/예산지원 형태 : 경남통일농업협력회, 전남도민남북교류협의회, 제주의 남북협력제주도민운동본부 등
- ② 지방자치단체 스스로 사업 발굴, 민간과 공동으로 사업 추진 : 경기, 서울, 인천, 강원 등 지방자치단체 예산·인력을 투입하여 주도적으로 사업 발굴

지방자치단체를 독자적인 대북지원사업자로 인정해 달라는 건의 빈번

- 기존 법제에서 지방자치단체를 독자적인 대북지원사업자로 불인정하는 사유 : 중앙부처와의 정책일관성 문제, 취약한 지방재정으로 인한 재원조달 문제, 지방정부의 취약한 역량, 중앙기금 재원소진, 민간단체 공공성 미흡 등

향후 남북교류협력에 관한 법률 일부개정 필요

- 이미 남북관계발전 기본법 제8조 제2항에 “정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남북간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다”로 명기

## 2 북한교류협력 의사결정의 기준 마련

남북교류협력 : 기존 공공투자 의사결정기준과의 차별화 필요

기존 투자 의사결정기준(decision criteria for typical feasibility studies)

■ 〈표 4〉 기존의 공공투자 의사결정기준 ■

항목	내용
경제적 효율성	• B/C 분석을 통한 사회후생의 증가측 측정 및 재무적 수익성 측정(PI 지수 등)
형평성 및 정책적 타당성	• 추진주체의 준비도·체계성, 사회적 수용성(사회적 갈등유발 여지 등), 지역균형발전 정도, 편익·수익의 계층 간 고른 분배, 국가·지역의 지속가능성에 대한 영향, 국가 및 지역경제 파급효과(산업전후방연쇄효과 등 간접편익) 등
재정지출의 건전성 및 책임성	• 재정관리의 입장, 정부 및 지방자치단체의 재정수지에 대한 영향, 채무 등 재정적 위험 요인에 대한 고려 등

남북교류협력의 의사결정기준

■ 〈표 5〉 남북교류협력의 의사결정기준 가능항목 ■

항목	내용
북한당국·주민 및 남한 주민의 수용성과 수혜도	• 북측의 사업 수용성(북한지역에 대한 충분한 정보 및 필요한 사업내용 마련) • 남북한 주민들의 사업 수혜도(사업시행으로 수혜를 받는 지역 및 주민 수 등)
사업계획 충실성	• 충분한 정보 취득여부(사전조사·접촉 등), 사업추진 준비도(협약체결 여부 등), 원가계획 및 자원조달 계획의 구체성·실행가능성 등
통일기반 조성효과 및 전략적 효과	• 사업의 지속가능성 및 후속사업 연계가능성, 국가정책과의 일관성, 타 지방자치단체 사업과 시너지효과 창출가능성 등
사업추진의 재무적 건전성	• 지방자치단체 재정부담 가능성 및 재정영향 등
기타 위험요인 및 기회요인	• 국제정세, 환율, 외부효과(externalities) 등

## 향후 지방자치단체 남북교류협력사업 의사결정기준 설정의 논의방향

남북교류협력의 의사결정기준 마련 시 비용편익분석을 적용하는 것이 합리적인가?

- 비용추정의 문제(조달자원의 조달지역 및 구매 시 환율문제 등), 효과측정의 어려움 등 존재
- 개발원조(ODA) 사업과 마찬가지로, 국민경제를 중심으로 한 비용편익분석 보다는 적절한 효과지표의 선정에 의한 비용효과(cost-effectiveness) 분석 등을 적용하는 것이 더 바람직할 수 있음