

## The Reunified Korea Economy

# 統一經濟 Briefs

- 남북협력기금의 증장기 수요 추정 및 자원 조달 방안

## Executive Summary

### □ 남북협력기금의 증장기 수요 추정 및 재원 조달 방안

남북협력기금은 남북 관계를 발전시키는 주 수단임에도 불구하고 향후 수요의 폭발적 증가에 대비한 재원 조달 방안이 제시되지 않고 있어서 다양한 재원 개발이 시급히 이루어져야 한다.

**첫째, 남북협력기금은 규모와 사업 영역이 급속히 증가하고 있으며 이러한 추세는 향후 더욱 급속히 진행될 것으로 전망된다.** 특히 2000년도 이후 경제 협력 및 사회·문화 사업 등이 활성화되면서 남북협력기금 사업이 질적인 전환을 보였으며, 개성공단 사업을 비롯한 3대 경협 사업과 북한 지역 인프라 개선 등 5대 신동력 사업의 추진은 남북협력기금 사업의 규모와 사업 영역이 정치적 환경만 개선되면 급속히 증가할 것임을 시사하고 있다.

**둘째, 남북협력기금의 수요는 남북경제통합을 염두에 둘 경우에는 적어도 한 세대(30년) 동안은 지속될 것이며, 총 400조 원 이상이 소요될 것으로 추정된다.** 협력기금의 수요 추정을 위해 남북 협력 활성화기, 협력 심화기, 경제통합 대비기로 구분해보면, 초기에는 인도적 지원이 많은 비중을 차지하는 현상이 유지될 것이나, 북한의 핵문제가 해소되고 제도적 변화를 추진하게 되면 경제 협력 분야가 중심이 될 것이다. 협력 심화기에는 '생산성의 수렴'을 위한 투자가 가장 많은 비중을 차지할 것이다. 남북 경제통합을 대비하는 기간에는 '삶의 질 수렴'을 위한 비용이 급속히 증가할 것으로 추정된다.

**셋째, 재원 조달은 초기에는 정부 자금이 중심이 될 것이나 점차 민간과 해외 부문의 참여가 증가할 것이다.** 남북 관계가 안정되고 북한 내부의 변화도 일정한 방향성을 가지게 되기까지는 정부의 자금이 협력기금을 주도할 수밖에 없다. 그러나 북한 지역의 정치적 환경이 안정되고 경제 개발에 대한 추동력이 가속화되기 시작하면 민간 및 해외 투자 기관의 자본을 활용하거나 국제기구의 자금을 활용할 수 있는 여건이 개선될 것이므로 이를 적극 활용할 필요가 있다.

**마지막으로 남북협력기금이 남북 관계에서 중요한 역할을 지속할 수 있기 위해서는 국민의 지지 획득이 중요하다.** 한 세대에 달하는 기간 동안 남북협력기금이 남북 관계의 개선, 북한의 변화, 남북통합의 준비를 감당할 수 있기 위해서는 동기금에 대한 국민들의 절대적 신뢰가 중요하다. 따라서 정부는 기금 사업의 정당성, 기금의 효율적 관리, 운용의 투명성 등을 보장하기 위해 끊임없이 노력하는 모습을 보여야 한다.

## 1. 남북협력기금 현황

- (법적 근거) 1990년 8월 제정된 「남북협력기금법」에 의거하여 설치되었음
  - 남북협력기금은 남북간의 상호 교류와 협력 사업을 지원하기 위한 자금을 확보·공급함으로써 남북 교류·협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 설치됨
- (기금 조성) 남북협력기금은 '남북협력계정'과 '경수로계정'으로 구분됨
  - 남북협력계정은 비료, 식량 지원 등 인도적 대북 지원, 인적 왕래 및 사회·문화 협력 지원, 경협 자금 융자 및 SOC 기반 사업 등을 포괄하며, '경수로계정'은 경수로 사업 지원을 위한 것임
  - 남북협력기금은 1991년 기금 설치 이래 2004년 12월말까지 총 4조 7,817억 원이 조성되었음
    - 이 가운데 정부출연금은 2조 964억 원, 공자기금은 2조 3,527억 원을 차지하였으며 경수로계정은 공적자금 예수금으로 조달된 반면, 남북협력계정의 주수입원은 거의 정부출연금에 의존하고 있음
  - 경수로 계정은 지금까지 유상으로 차입하여 무상으로 대출하는 형식으로 운영되어온 탓으로 기금의 부담을 가중시켜 왔음
  - 그 동안의 통일비용에 대한 연구 결과들로 미루어 볼 때 남북한의 경제통합 비용은 수백조 원에서 수천조 원 이상에 달할 수도 있어서 이 비용은 통일된 한국이 단기간에 감당하기에는 어려운 비용임

- 현재 남북협력기금을 통해 남북한 교류 및 협력을 지원하는 것은 사전에 북한 경제를 재건함으로써 통일시 이러한 경제통합 관련 비용을 감소시키고 통합에 따른 사회·경제적 부작용도 줄일 수 있을 것임
- (기금 집행) 남북협력기금은 설립 이후 2004년 말까지 총 4조 3,067억 원을 지출하였음
- 계정별로는 남북협력 사업에 1조 9,188억원, 경수로 사업에 2조 3,279억 원이 사용되어 2004년말까지 남북협력을 위해 57.3%, 경수로 사업을 위해 42.7%가 운용됨 (<표 1> 참조)

<표 1> 남북협력기금 운용 현황

(단위: 억 원)

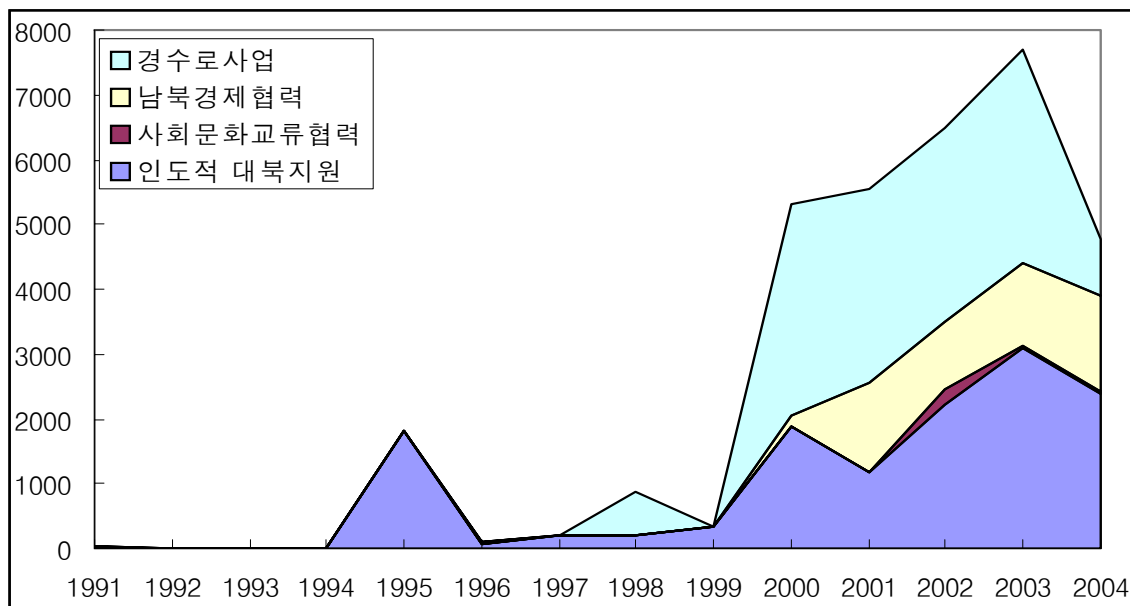
연도	남북협력 사업(A)	경수로 사업(B)	소계 (A+B)	기타 (C)	합계 (A+B+C)
1991	22	-	22	229	251
1992	6	-	6	96	102
1993	-	-	-	48	48
1994	-	-	-	88	88
1995	1,824	-	1,824	323	2,147
1996	55	49	104	1082	1,186
1997	191	-	191	340	531
1998	199	675	874	-473	401
1999	343	-	343	1391	1,734
2000	2,048	3,259	5,307	2570	7,877
2001	2,541	3,003	5,544	5238	10,582
2002	3,485	3,009	6,494	9323	15,817
2003	4,420	3,287	7,707	11006	18,713
2004	3,893	870	4,763	8657	13,420
합계	19,025	14,152	33,177	--	--

자료: 통일부

주: 기타는 여유자금운용, 기금관리비, 공자기금원리금 상환 등을 포함

- 2000년 이후 남북협력기금의 사업 분야가 적극적으로 확대되었고 사업 규모도 급속히 증가추세를 보임
  - 남북협력기금은 1990년대 말까지는 대북 쌀 지원이나 이산가족 교류 지원 등 주로 인도적 목적의 사업에 소규모의 지원이 이뤄지기 시작하였음
  - 2000년 이후에는 남북간 교역 활성화는 물론 남북 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 교역 및 경험자금 융자 등을 포괄하는 경제 협력 사업과 경수로 사업, 사회·문화 사업 등으로 사업이 확대되어 사업 규모도 연간 5000억 원 이상으로 대폭 확장되었음 (<그림 1> 참조)

<그림 1> 남북협력기금 사업비 지출 추이



자료: 통일부

- 경수로 사업을 제외한 순수 남북 협력 사업의 경우, 2000년 이전에는 연간 100~300억 원의 인도적 지원 위주로 이루어졌으나, 2000년 이후에는 경제 및 사회·문화 각 분야에 걸쳐 대규모로 증가함 (<표 2> 참조)

<표 2> 2000년 이후 남북협력계정 운용 현황

	2000	2001	2002	2003	2004
남북 협력 계정	3,792	7,006	10,337	10,108	8,224
- 사업비	2,048	2,541	3,485	4,420	2,381
인도적 지원	1,873	1,179	2,214	3,092	422
사회·문화 협력 지원	24	4	237	18	1,470
경제 협력 지원	151	1,359	1,035	1,310	3,893
- 여유 자금 운용	1,741	4,460	6,846	5,680	4,319
- 기금 관리비	3	5	6	8	12
경수로계정	4,085	3,776	5,480	8,605	5,196
합 계	7,877	10,782	15,817	18,713	13,420

자료: 통일부

- 경수로 사업의 경우에는 북한 핵문제를 평화적으로 해결하여 한반도의 평화와 동북아 지역의 안정을 유지하고 민족공동체회복에 기여할 목적으로 추진
  - 이를 위해 경수로 발전소 2기를 북한에 유상으로 공급하는 데 필요한 실제 사업비의 70%(3조 5420억 원)를 기금에서 KEDO에 대출하는 형식으로 2000년 2월부터 연 3,000억 원 이상의 자금이 매년 KEDO에 무이자 대출되어 2004년말 1조 3,428억 원 이상이 지출됨 (<표 3> 참조)

<표 3> 2000년 이후 경수로계정 운용 현황

	2000	2001	2002	2003	2004
남북협력계정	3,792	7,006	10,337	10,108	8,224
경수로계정	4,085	3,776	5,480	8,605	5,196
- 경수로공사비	3,259	3,003	3,009	3,287	870
- 공자기금원리금상환	190	391	2,124	3,251	3,895
- 여유자금운용	636	382	347	2,067	431
합 계	7,877	10,782	15,817	18,713	13,420

자료: 통일부

## 2. 남북협력기금 증장기 수요 전망

- (주요 가정) 남북협력기금에 대한 수요 전망은 어떤 기준과 가정을 기초로 하는가에 의해 달라질 수 있으나 미래의 변화까지 포괄할 수 있어야 함
  - 증장기적으로는 '남북 협력 활성화 단계 → 남북 협력 심화 단계 → 통일 준비 단계'의 점진적인 3 단계를 거쳐 남북한 통합 과정을 완수한다고 전제하였으며 총 3 단계의 기간을 한 세대(30년)로 가정함
    - 상기 가정은 구체적인 기금 수요 규모 추정치를 제시하기 위해 필요하며, 북핵 문제가 향후 3년 내에 어느 정도 해결되면서 북핵 문제 해결 합의 사항이 구체적으로 이행되고 대북 지원과 경제 협력 사업이 확대될 것을 상정함
    - 이 경우 농림수산, 에너지, SOC, 정보통신 분야 등 남북간 산업 협력이 본격화되고 북한 경제 회복을 위한 기반 구축이 마련될 것으로 예상함
- (추정 절차) 남북협력기금 사업을 사업 성격상 향후 수요 변화 추이가 유사한 사업끼리 3개 분야로 재분류하여, 인도적 대북 지원, 사회·문화 교류 협력, 경제 협력 등의 사업 분야에 대하여 수요를 추정함
  - 각 분야별 특성을 고려하여 남북 관계가 진전되어가는 데 따른 수요 변화 추이를 전망하기 위해
    - 인도적 대북 지원 및 사회·문화 교류 협력 부문의 사업은 비영리적 사업이 대부분이므로 기금에 의해 수행되는 사업에 대해서만 수요를 예측하고,
    - 경제 협력분야의 경우에는 전체 사업 수요와 기금 수요를 구분하

여 예측함

- 민간 단체를 통한 인도적 대북 지원의 경우 50%, 사회·문화 교류 분야의 지원은 일반 지원은 50%, 우선 지원의 경우 70%를 민간 단체의 자금과 매칭으로 시행되므로 실제 사업 자금의 규모는 기금 수요보다 50%이상 더 클 것으로 예상할 수 있음
  - 각 단계별로 새로 발굴될 사업도 함께 고려해 분야별로 수요 변화 추이를 전망함
- 분야별·단계별 수요 추정 방법으로는 추세 지향 접근 방법과 목표 지향 접근 방법을 혼합하여 적용하였음
  - 제1단계는 3개 분야 모두 추세 지향 접근 방법을 이용해 추정 : 제1단계는 현 상황에서 크게 벗어나지 않는다고 가정
  - 제2단계 이후 남북 경제 협력은 목표 지향 접근 방법을 이용해 추정 : 남북 관계가 본격화되면 경제 협력 사업이 급격하게 확대될 것임
  - 제3단계 이후 인도적 대북 지원과 사회·문화 교류 협력은 제1단계와 동일한 추세 지향 접근 방법을 이용해 추정
- 인도적 대북 지원, 사회·문화 교류 협력, 경제 교류 협력 각 분야별 지출에 대한 분야별 중장기 추이는 <표 4>와 같이 전망됨

<표 4> 분야별 지출 추이 전망

	제1단계 (남북협력활성화)	제2단계 (남북 협력심화확대)	제3단계 (통일준비기)
(1) 인도적 대북지원	지속적 추진	유지	감소 또는 중단
(2) 사회문화교류협력	지속적 확대	유지 및 확대	유지
(3) 경제 협력	지속적 확대	대폭 확대	대폭 확대



- (단계별 목표) 장기 비전하에 기금의 단계별 목표는 아래와 같음
  - 첫째, 한반도 평화 안정에 기여 : 남북 교류의 확대, 특히 경제 교류의 확대를 통해 북한 핵문제 해결에 기여하고, 북한의 경제난 극복을 지원함으로써 경제적 의존성 증대에 따른 한반도의 평화 안정을 추구함
  - 둘째, 북한의 경제체제 변화 지원 : 북한 경제의 개발 지원을 통해 남북 교류를 확대하고, 이를 통해 북한의 시장경제 도입을 물질적·제도적으로 지원하고 남한의 경제 개발 경험 등을 북한에 전달할 수 있도록 경제 및 인적 교류를 심화·확대함
  - 셋째, 남북 경제통합 지원 : 남북한간의 교류를 확대하여 상호간의 인프라를 공동으로 활용하고 시장을 단계적으로 통합하며 제도적으로 상호 조화를 이룰 수 있도록 함으로 남북한간 경제통합을 지원함
  
- (제1단계 수요) 지금의 상황으로부터 향후 5년간 정도의 기금 수요를 추정함
  - 인도적 대북 지원 : 전체적으로 인도적 대북 사업은 2005년 기준으로 약 3700억 원 정도가 지출되어 GDP 대비 약 0.45% 전후 수준을 유지해 나갈 것임
    - 향후 우리나라의 명목 성장률을 6%로 본다면 인도적 대북 사업에 대한 지출도 대략 연평균 6% 수준에서 증가하여 5년간 약 2조 8백억 원 정도의 지출 수요가 예상되며, 제1단계 기간 중 평균 증가율은 6.1%로 현재까지의 추세와 크게 다르지 않음

- 사회·문화 교류 협력 : 제1단계에서 남북 주민간 다양한 분야별 접촉을 통한 북한의 개방과 변화 촉진 및 민족의 동질성 회복 지원 사업에 집중 투자함
  - 남북 당국 차원에서 「사회·문화 협력 분과회의」 구성·운영 등 사회·문화 교류 협력이 궁극적으로 남북한간의 동질성 회복에 기여하도록 지속 추진한다는 계획을 고려해 볼 때 사회·문화 교류 협력 부문의 지출 수요는 제1단계에서 지속적으로 증대할 것으로 전망되며 2009년까지 5년간 총 1550억 원의 지출이 예상됨
  
- 남북 경제 협력 지출 수요 추정 : 남북 경제 협력은 북한 핵문제 해결, 남북 관계 진전 상황 및 국민 여론 등을 감안, 분야별 협력을 단계적으로 확대할 것임
  - 그러나, 우선 북핵 문제 해결 이전에 남북 관계 발전과 남북간 상호 이익이 되는 3대 경협사업(개성공단, 철도 및 도로연결, 관광 인프라 확충)과 남북 공동 영농 단지 조성 등 분야별 협력 기반 조성 사업을 중점 지원할 것임
  - 또한, 북핵 문제 진전에 따라 전력 등 에너지, 사회간접자본시설(SOC) 확충, 임업/수자원 개발, 에너지, 정보통신 협력 등 5대 신동력 경협 사업에 투자를 확대할 계획임
  
- 이러한 경제 협력 분야에 있어 향후 5년간 단기적 투자 수요를 추정해 보면 연평균 65% 증가할 것으로 전망됨
  - 특히 초기에 3대 경협사업과 5대 신동력 사업에 집중 투자됨으로써, 경협 사업이 활성화될 경우에는 이들 사업 자체만으로도 연간 1조 원 이상의 수요가 발생할 것으로 보임
  
- (제2단계 수요) 핵문제가 원활히 해결되고 남북 경협이 본궤도에 오르는 상황으로 북한도 필요한 제도적 변화를 꾀하는 경우를 상정한 것으로 제1단계 이후 10년간의 수요를 추정함

- 인도적 대북 지원 : 남북한 협력 관계가 본격적으로 진행되어 북한 경제가 재건되고 경제 회복이 진행되더라도 인도적 대북 지원은 대외 원조 수준에서 계속 지원될 것임
  - 따라서 제2단계 이후의 인도적 대북 지원은 당분간 제1단계와 같이 연간 약 6% 수준에서 증가하여 국민총생산 대비 0.45% 수준에서 유지될 것으로 전망되며, 2010~19년의 10년간 약 6조 5천억 원 정도의 수요가 예상됨
  
- 사회·문화 교류 협력 : 제2단계 들어 남북한간 경제 협력이 본격적으로 개시되면 인도적 대북 지원의 경우와 마찬가지로 사회·문화 교류 사업도 GDP에 대해 일정한 비율로 증가한다고 가정할 수 있음
  - 또한 민족의 동질성 회복 및 문화 산업 육성을 위해 적극 지원할 필요가 있기 때문에 2010년 이후 연 6% 정도의 수요 증가가 예상
  
- 남북 경제 협력 : 북한 경제 재건을 위한 경제 개발 투자 수요로 북핵 문제가 해결되고 남북간 본격적인 경제 교류가 시작된다면 경제 협력 분야에서의 투자 수요는 북한 경제 재건을 위한 경제 개발로 인해 더욱 비약적으로 증가될 것으로 전망

<참조> 추정 산식

- o 개발 자금 수요 규모를 추정하기 위해 현시점(2003년말) 북한의 1인당 소득(818 달러)과 유사한 1977년 우리나라의 경우를 참조하였으며, 북한 개발 자금 수요 규모는 benchmark에 준한 총투자액의 일부만큼 자금 수요가 발생한다고 가정하여 시설 자금 대출금을 대용 변수로 이용한 결과 매년 개발 자금 수요 규모 추정식은 다음과 같음:

$$M_t = \text{북한GNI} \times \text{총투자율} \times \frac{\text{시설자금}}{\text{총투자액}} \times (1 + \text{성장률})^t \times (1 + \text{인플레이션})^t$$

$t$ : 연도 (금년 = 0)

- 상기 산식을 근거로 계산한 결과 제2단계가 2010년부터 시작하여 약 10년 정도 지속된다고 가정하면 시설 자금 투자 수요는 첫째인 2010년에 10조 원에서 2019년에는 약 40조 원에 달하여, 총 230조 원의 투자 수요가 발생할 것으로 추정됨
- 이러한 투자 수요는 북핵 문제 해결이 지체되어 남북 협력이 도약기에 들어서지는 때가 늦어질수록 증가하므로 남북협력기금의 지출 수요도 증가하게 됨
- 기금에 대한 수요와 관련하여서는 남한의 경우 국민총생산에서 차지하는 정부 예산의 비율이 약 30% 수준이며 또한 시설 자금 중 SOC 투자 자금 비율도 약 30% 정도인 점을 감안하여 북한 경제 개발을 위한 시설 자금 중 약 30%가 협력기금에서 지출된다고 가정함
  - 따라서 남북협력기금의 투자 수요는 2010년 약 3조 원의 지출을 기점으로 10년간 약 69조 원에 달하는 수요가 발생할 것으로 예측
- (제3단계 수요 : 2020년~2029년) 제3단계는 북한 경제가 성공적으로 체제 전환을 이뤄 남북간 통합 과정이 시작되는 단계로, 제2단계에서 북한 경제의 순조로운 체제 전환이 이뤄지고 북한 경제가 재건되기 시작하여 남북통합을 추진할 수 있는 단계로 상정
- 남북한이 화해 협력 단계를 거쳐서 통합 단계에 진입하게 된다면, 남북한 협력은 새로운 차원으로 한 단계 도약하게 될 것임
  - 이 시기에는 주로 남북한 사이의 신뢰 관계를 구축하고 호혜 구조를 창출하는 데 1차적인 목표를 두게 될 것임

- 남북한 통합 단계에 도달하면, 북한 주민의 실질 생활을 남한 주민의 생활 수준에 수렴시킬 수 있는 이른바 '생활 수준의 통일' (예컨대 고용 창출을 위한 투자 및 실업수당 등의 지원을 포함하여)을 위한 막대한 재정 및 금융 수요가 발생할 것임
  - 이 시기에 협력기금은 자연스럽게 통일기금으로 확대·전환할 수 있을 것임
  
- 인도적 대북 지원 및 사회·문화 교류 협력 : 제3단계인 통일 준비기에 이르면 이동이 자유롭고 북한 경제도 충분히 궤도에 오를 것이므로 인도적 대북 지원은 사실상 중단될 것으로 예상
  - 인도적 대북 지원에 대한 수요는 대폭 하락하고, 남아있는 사업도 주택 지원, 의료·환경 개선 등 남북한간 생활 및 소득 격차를 축소하고 생활 수준의 수렴화를 달성하기 위한 지출로 전환될 것임
  - 사회·문화 협력도 발전적으로 타 사업이나 정부 부처 예산 사업에 통합·전환될 것으로 보이며, 이 시기까지에는 이미 많은 문화 사업들은 정례화되어 있을 것으로 예상됨. 문화 산업 육성을 위한 지원은 하나의 산업에 대한 지원으로서 경제 협력의 한 부분으로 분류하는 것이 바람직함
  - 따라서 인도적 대북 지원 및 사회·문화 교류 협력에 대한 지출은 전반적으로 사라질 것으로 가정할 수 있으며 지출 수요가 일부 남아 있더라도 남북 경제 협력에 대한 수요에 비하면 극히 미미한 수준에 불과할 것임
  
- 남북 경제 협력 : 남북한 산업 협력의 심화 및 남북경제공동체가 본격적으로 추진되는 시기로 남북공동체 진입 기반 조성 사업이 지속적으로 추진되며 북한을 포함하는 동북아 협력 사업 본격화 및 국제사회의 대규모 대북 투자 및 지원을 유도하게 되어 사실상 남북협력기금 수요의 주 사업이 될 것임

- 통일 준비기에는 대규모 인구 이동이 가능하며, 남북한간의 소득이 상당 부분 수렴하더라도 여전히 생산성의 격차가 존재하여 통합 과정에서 발생할 수 있는 실업 사태에 대비한 실업 수당 등 여러 신규 지출 수요가 대규모로 발생할 수 있어서 통합 단계에서 기금의 수요를 정확히 예측하기는 거의 불가능하나 두 가지 방법을 고려해 볼 수 있음
- 하나는 제2단계의 연장선상에서 남북한간의 경제력 격차를 감소시키기 위한 투자를 제2단계와 동일한 비율로 확대한다고 가정하고 수요를 추정하는 것이며, 다른 하나는 독일의 통일 경험을 참조해 수요를 추정하는 것임
- 제3단계의 수요 추정을 위해 실업 수당 지출 수요 등과 같이 통합 과정에서 발생하는 신규 수요를 반영할 수 있도록 독일의 경험을 활용하였음. 독일의 경우 공적 이전 지출액으로 정의한 통일비용은 대략 통독 GDP의 약 5~6% 수준이며 이러한 이전 지출액(즉 통일비용)에서 통일기금이 차지하는 비용은 대략 20~25%로 알려져 있음
- 우선 우리나라의 명목 경제성장률을 6%(실질 3~4%, 인플레이션 2~3%)로 상정하고 同 성장률이 통일될 때까지 지속된다고 가정할 경우 통일비용은 약 1300조 원에 달하는 것으로 조사되었음. 이 수치는 기존의 연구에서 조사된 통일비용(예컨대 가장 최근에 행해진 미 골드만삭스 은행의 조사에 의하면 2005~15년간 약 1~3조 5천억 달러)에 비해 약간 보수적으로 평가될 수 있는 수준임
- 우리나라의 경우 제3단계에서 남북협력기금이 통일기금으로 사용될 경우, 독일의 통일기금이 사용된 것과 동일한 수준인 약 25%를 2020~29년까지 각 년도의 통일비용에 적용하여 기금에 대한 수요를 추정하였고 그 결과 제3단계가 2020년부터 약 10년간 지속된다고 전제하면, 연 평균 약 30조 원씩 10년간 총 326조 원에 해당하는 협력기금에 대한 수요가 발생하게 됨

○ (중장기 수요 추정 : 종합) 지금까지 남북협력계정상의 단계별 중장기 수요 전망을 종합하면 <표 5> 및 <그림 2>와 같음

- 명목 금액으로 보았을 때 총자금 수요는 제1단계 7.2조 원, 제2단계 238조 원, 제3단계 1304조 원의 자금 수요가 발생할 것으로 추산되며 이중 기금에 대한 수요는 제1단계 7.2조 원, 제2단계 76.6조 원, 제3단계 326.2조 원으로 추정됨
- 2004년 불변 가격으로는 제1단계 5.8조 원, 제2단계 122조 원, 제3단계 389조 원의 자금 수요가 발생할 것으로 추산되며, 이중 기금에 대한 수요는 제1단계 5.8조 원, 제2단계 39.3조 원, 제3단계 97.4조 원으로 추정됨

\* 불변 가치는 할인율 6%를 적용하여 환산

<표 5> 중장기 남북협력사업 및 기금 수요 전망 : 종합

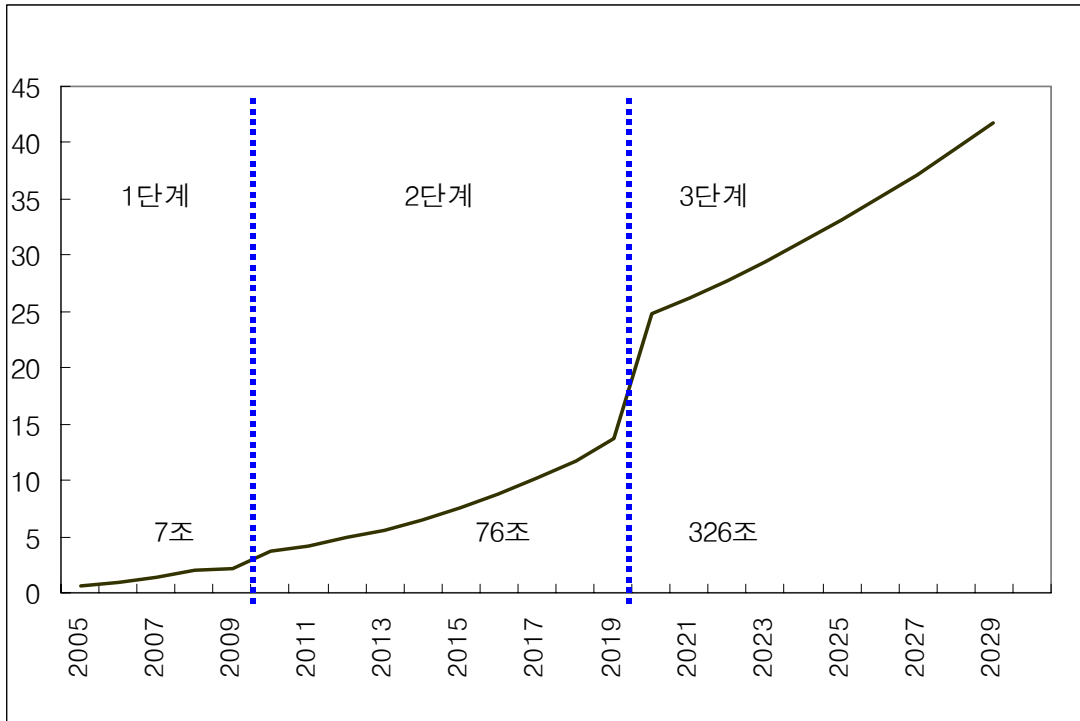
(단위: 억 원)

	제1단계 5년 (2005~2009)		제2단계 10년 (2010~19)		제3단계 10년 (2020~29)	
	명목 가치	불변 가치 <sup>1</sup>	명목 가치	불변 가치	명목 가치	불변 가치
총자금수요	73,084	59,604	2,391,813	1,223,876	13,048,660	3,897,000
인도적 대북지원	20,880	17,476	65,352	34,953	--	--
사회문화협력 <sup>2</sup>	3,110	2,532	13,412	7,174	--	--
경제 협력	49,089	39,586	2,313,049	1,181,749	--	--
총기금수요	71,524	58,321	765,973	393,064	3,262,165	974,250
대북 인도적지원	20,880	17,476	65,352	34,953	--	--
사회문화협력	1,555	1,266	6,706	3,587	--	--
경제 협력	49,089	39,586	693,914	354,524	--	--

주: 1) 불변가치는 할인율 6%를 적용하여 2004년 현재가치로 환산한 것임

2) 사회문화협력에 대한 총자금수요는 기금수요의 2배라고 가정함

<그림 2> 남북협력계정 지출 수요 전망 : 종합



### 3. 각종 재원 조달 방안

- (일반적 재원 조달 방안) 남북 관계 진전에 따라 협력기금의 수요가 증가하고 있으나 기금 조성은 정부의 재정 출연에만 의존해왔기 때문에 기금에 대한 국민적 관심을 유도하는 등 향후 기금의 확충과 관련하여 다양한 방안 마련이 필요함
- 재원 조달과 관련하여 남북협력기금을 확충하거나 보완할 수 있는 가능한 방법을 모두 고려하면 <표 6>과 같을 것으로 예상됨
  - 대내내적으로는 정부 및 민간 자금을 활용할 수 있고, 대외적으로는 주변 이해국과 국제금융기관 등으로부터 자금이 확보될 수 있을 것임



<표 6> 남북 협력을 위한 각종 자원 조달 방법

		관련 단체	재 원
국내	정부	통일부	- 협력기금 · 실질 협력 및 인도적 지원 · KEDO(유상 차입: 상업적 대출) - 예산
		각부처 및 기 금 사업을 활 용하여 대북 사업 추진	- 재경(신용보증) - 산자(중소기업) - 보건복지(연금) - 교육(시장체제교육) - 기타 - 복권기금 활용
		차입 및 채권 발행	- 대출 - 통일채
		세금	- 목적세
	민간 (최근 경제여건 변화로 민간자금이 중요)		- 민자 유치(loan and equity) - 사업자등 이해 관계자를 통한 출연 - 기타(재산권에 대한 권리매각 등)
국외	동북아개발공사/은행		- 투자개발자금
	국제개발기관		- 개도국개발자금
	주변국		- 일본 - 미국 및 유럽(상업자금, 원조 등)

○ (사업별 성격 및 자금 조달 방향) 자금 조달 방향은 사업의 특성  
에 따라 달라질 것이므로, 이를 고려한 자금 조달 방향을 예상함

- 인도적 대북 지원 : 무상지원-기금 및 예산에 의해 뒷받침
  - 인도적 대북 지원의 항목은 기본적으로 양허성 지원이기 때문에 민간이나 상업성을 고려하는 국제기구로부터 자금을 조달하는 것은 원천적으로 불가능함. 따라서 인도적 대북 지원 항목은 정부 자금인 기금 또는 예산에 의해서 지원되어야 할 것임
  - 세부 항목으로 식량차관이 인도적 대북 지원에 포함되어 있으나

향후 남북 관계가 개선되고 남북이 통합될 경우 북한에 대한 차관에 대하여 채권으로서의 권리는 변화를 받을 것으로 예상됨

- 사회·문화 교류 협력 : 무상지원-기금 및 예산에 의해 뒷받침
  - 사회·문화 교류 협력 사업도 기본적으로 수익성 및 상업성과 무관한 사업이므로 정부 자금인 예산 혹은 기금에 의해 조달해야 할 것임
  
- 남북 경제 협력 : 기금 및 민간·해외 자금
  - 남북 경제 협력은 초기 단계에서는 북한 사업의 위험성이나 특수성으로 인해 정부나 기금이 주도할 수밖에 없을 것으로 예상됨
  - 그러나 남북 관계의 진전이 있고 북한의 개혁·개방이 본격적으로 시작된다면 상업성이 있는 프로젝트를 대상으로 민간이나 해외 자본을 통한 자금 조달이 적극적으로 모색되어야 할 것임
  - 남북 경제협력의 성공은 국제사회와 북한 경제의 접목 여부에 따라 크게 영향을 받을 것이므로, 북한의 국제경제기구 가입을 적극 추진하는 한편, 가입 이전의 시기에는 국제사회와의 협력 하에 대북 기술 협력(technical assistance) 등 북한의 개방과 개혁을 유도할 수 있는 정책을 추진함으로써, 국제사회의 우호적 분위기를 조성할 필요가 있음
  
- 경수로 사업 : 경수로 사업은 현재 KEDO에서 사업 중단을 결정하여 청산 절차를 진행하고 있으므로 이 과정에서 소요되는 추가 비용은 정부 예산으로 처리하는 것이 적절함
  
- (중장기 재원 조달) 북한이 향후 어떻게 변화할 것인 지에 따라 자금 수요는 물론, 활용 가능한 여러 잠재적 재원 조달 방법이 달라질 것이므로 북한의 변화 시나리오별 기금 수요 전망에 상응하여 단계별로 재원 조달 방법을 강구할 수 있음

- 우선, 현수준의 남북 교류 협력이 초기 상태인 점을 고려하면 제 1단계에서 가장 중요한 자금원은 정부 자금이 될 것임
  - 남북 관계의 특성상 협력기금의 재원은 정부 재정에서 충당하는 것 이외에 여타 재원의 조달방안을 강구하는 것은 간단하지 않음
  - 따라서 현 상황 하에서 국민 정서 등을 감안할 때 기금 조성을 위한 별도의 수익 사업 추진도 용이하지 않음
  
- 제1단계에서는 기금을 통해 통일부가 모든 대북 사업을 주관해 나가되, (개성공단외의 경우에서와 같이) 남북한과의 교류가 본격적으로 확대되는 제2~3단계에서는 산자부, 재경부 등 각 정부부처 예산이나 기금의 일부를 해당 대북 협력 사업으로 사용할 수 있도록 해야 할 것임. 제3단계에서는 통일세의 신설을 통해 남북 협력기금을 통일기금으로 발전 통합시킬 수도 있을 것임
  - 민간 자금을 통한 재원 조달은 본격적인 교류 협력이 이뤄지기 시작하는 제2단계 이후에서는 가장 중요한 자금 원천이 될 수 있을 것임
  - 그러나 기금 확충에 대한 민간의 참여를 확대하는 것은 기금의 대중성과 상징성 형성에 중요한 요소이며 금액의 과다에 상관없이 기금의 중장기 재원 조달 방안을 마련하는 데 있어 중요한 국민의 지지 확보에 상당한 의의를 내포하는 만큼, 가능한 한 초기부터 민간 참여를 확대할 수 있는 방안을 개발할 필요가 있음
  
- 각 단계별로 활용 가능한 자금 조달 방안을 앞에서 계산한 자금 소요와 연계하여 제시하면 <표 7> 과 같음

<표 7> 남북협력기금의 단계별 자금 조달 방안

(단위: 조 원)

구 분	제1단계	제2단계	제3단계
	남북협력활성화기	남북협력심화확대기	남북통합준비기
기 간	2005~09 (5년)	2010~19 (10년)	2020~29 (10년)
자금조달 원칙	정부(기금)주도	정부(기금)주도 민간주도	정부(기금,예산)주도 민간주도
자금 수요(연간)	7.2 (1.4)	76.6 (7.7)	326.2 (32.6)
- 대북 인도적 지원	2.1	6.5	-
- 사회문화협력	0.2	0.7	-
- 경제 협력	4.9	69.4	-
일반예산 1%출연 (연간)	7.4 (1.5)	23.3 (2.3)	41.7 (4.2)
1. 부족 자원 <sup>1)</sup>	0	53.3 (5.4)	284.5 (28.4)
- 복권기금(0.14%)	-	2.6 (0.3)	4.7 (0.5)
- 기타기금활용 (1%)	-	23.3 (2.3)	41.7 (4.2)
- 목적세 (0.5%)	-	-	20.8 (2.1)
- 통일채 (2%)	-	-	83.4 (8.3)
2. 부족 자원 <sup>2)</sup>		27.3 (2.8)	133.9 (13.4)
-민자나 해외부문		27.3 (2.8)	133.9 (13.4)

주: 1) 제2단계에서는 예산외에 복권기금 및 기타기금의 활용을 통해 추가적으로 재원을 조달하여 사용하며 부족한 나머지 자금은 민간 자본이나 해외 자원에 의해 조달된다고 가정함

2) 제3단계에서는 제2단계에서 고려된 수단 외에 목적세(일반 예산의 0.5%), 통일채 (일반 예산의 2%) 등을 발행하여 추가 자원 조달을 하며, 그러고도 부족한 자원은 민자(관·민 합작사업을 포함)나 해외부문에 의해 충당된다고 가정함

#### 4. 시사점과 정책 과제

- (사전적 대비의 필요성) 남북협력기금의 수요는 국내외적 여건에 따라 폭발적으로 증가할 가능성이 존재하며, 이미 개성공단 등 대규모 프로젝트의 시작으로 수요의 급격한 증가를 예견할 수 있는 상황에 있으므로 남북협력기금의 수요 변화와 용도에 대한 자세한 분석이 필요함
- 기금 수요의 증가는 단지 시간의 문제일 뿐이며, 수요 급증은 이미 예견되고 있는 사실임에도 자금 공급 장치에 대해서는 구체적인 방안이 마련되고 있지 않으므로 재원 조달 방안에 대한 준비가 시급함
- 기금의 규모가 급속히 증가하고 사업 영역이 확대될 경우에 대비하여 효율적이고 능동적인 기금 관리 및 운용 시스템이 필요하므로 필요한 해당 분야 전문가들이 참여할 수 있는 체제로 관리 방식의 전환도 필요함
- 기금의 사용은 결국 국민적 지지가 가장 중요한 전제이므로 남북 관계의 질적인 변화 추구 및 사업 시행의 당위성 입증, 그리고 기금 운용의 투명성 보장을 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것임

윤덕룡 현대경제연구원 객원연구위원 (☎3460-1068)  
 대외경제정책연구원 연구위원 (dryoon@kiep.go.kr)

< 남북 경험 추이 >

		단위	2003	2004	2005	2006. 1
상업적 거래	남북 교역	만 달러	40,868	34,780	41,951	3,322
	- 일반 교역	(%)	(19.2)	(-14.9)	(20.7)	(0.8)
	- 위탁가공교역		22,367	17,179	20,978	1,474
	경제협력사업	만 달러	18,501	17,601	20,973	1,848
	- 개성공단	(%)	2,103	8,867	27,003	1,993
- 금강산관광		(-15.8)	(321.6)	(202.6)	(110.8)	
소 계	만 달러	0	4,116	17,674	1,436	
	(%)	1,602	4,177	8,707	484	
	만 달러	42,971	43,647	68,954	5,315	
	(%)	(16.8)	(1.6)	(57.9)	(25.3)	
비상업적	대북 지원	만 달러	27,065	25,840	36,504	995
	기 타	(%)	(27.0)	(-4.5)	(41.2)	(40.7)
			2,377	215	117	1
소 계	만 달러	29,442	26,055	36,621	996	
	(%)	(7.5)	(-11.5)	(51.6)	(40.6)	
총 계	만 달러	72,413	69,701	105,575	6,311	
	(%)	(12.8)	(-3.7)	(51.4)	(27.5)	

주 : ( )는 전년 동기 대비 증가율.

< 남북한 주요 경제 지표 비교 >

		단위	2000	2004		비교
			북한	북한(A)	남한(B)	B/A(배)
인 구		천 명	22,175	22,709	48,082	2.1
경제성장률		%	1.3	2.2	4.6	-
명목 GNI		억 달러	168	208	6,810	32.8
1인당 GNI		달러	757	914	14,162	15.5
무역	무역 총액		19.7	28.6	4,783.0	167.2
	- 수출	억 달러	5.6	10.2	2,538.4	248.9
	- 수입		14.1	18.4	2,244.6	122.0
에너지	발전용량	만 kW	755	777	5,996	7.7
	발전량	억 kWh	194	206	3,421	16.6
	원유도입량	만 배럴	285	390	82,579	211.7
생산량	쌀	만 톤	142.4	180.0	500.0	2.8
	철광석	만 톤	379.3	457.9	22.6	0.05
	자동차	만 대	0.7	0.45	346.9	770.9
	비료	만 톤	53.9	43.4	361.4	8.3
SOC	철도 총연장	km	5,214	5,235	3,380	0.6
	도로 총연장	km	23,633	25,185	100,278	4.0
	항만 하역	만 톤	3,550	3,690	53,278	14.4