

특 집

## 경협 활성화를 위한 남북협력기금 활용 방안

남북협력기금 확충을 위한 제언 · 최수영

경협 활성화를 위한 기금 지원 및 활용 방안 · 이광희

남북협력기금에 대한 구 동서독 사례의 시사점 · 안두순

## 남북협력기금 확충을 위한 제언

최수영 / 통일연구원 북한경제사회실장

**남**북협력기금(이하 '기금')은 남북간의 상호 교류와 협력 사업을 지원하는 데 필요한 자금을 확보·공급함으로써 남북 교류 협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 1990년 8월 1일 제정된 「남북협력기금법」에 의거하여 설치되었다. 이런 특수한 목적을 지녔기 때문에 기금의 수요는 남북 관계의 변화에 상당한 영향을 받을 수밖에 없다. 일반적으로 기금의 수요는 남북 관계가 개선되거나 진전이 예상되면 증가하고, 반대의 경우에는 감소한다.

### 기금 조성 및 집행 현황

법으로 규정된 기금의 재원은 정부 및 정부외의 자의 출연금, 재정융자특별회계, 다른 기금, 금융 기관 등으로부터의 장기 차입금, 국채관리기금으로부터의 예수금, 기금의 운용 수익금 및 기타 대통령령이 정하는 수익금(남북협력기금의 운용·관리 과정에서 징수되는 수입금, 남북 교류·협력 사업 시행 과정에서 징수되는 수입금)으로 다양하다. 그렇지만 조성된 기금 현황을 살펴보면 정부 출연금이 대부분을 차지하고 나머지는

운용 수익금임을 알 수 있다. 1999년 2월말 현재 조성된 기금은 총 6,575억 500만 원이며, 이 가운데 정부 출연금은 5,350억 원, 운용 수익금은 1,219억 6,200만 원이다. 민간 출연금은 불과 5억 4,300만 원에 불과하며 다른 형태의 재원 조달 방안은 전혀 활용되지 않고 있는 실정이다.

기금의 재원 조달을 전적으로 특정 자금에 의존하는 것은 바람직하지 않다. 이것은 특정 자금 제공자의 여건 변화가 곧바로 기금 조성의 차질로 이어질 수 있기 때문이다. 실제로 IMF 외환 위기 이후 마이너스 경제 성장을 이룩한 1998년에는 기금에 대한 정부 출연이 정부 재정 여건의 변화로 중단되었다. 비록 경제 상황이 나아지고 있지만 대규모 실업 사태 등과 같은 당면한 민생 문제에 직면한 정부가 올해 기금에 대해 출연을 재개할 가능성은 낮은 것으로 보인다.

한편, 기금은 1991년 세계탁구선수권대회 남북단일팀 행사비 지원을 시작으로 지금까지 총 3,043억 8,500만 원이 집행되었다. 구체적인 기금의 사용 내역은 세계청소년축구대회 남북단일팀 행사비 지원, 쌀 직교역 손실 보조(천지무역), 8·15이산가족노부모

방문단 및 예술단 교환 사업 준비금, 대북 15만 톤 쌀지원, 대북 기상 장비 제공 사업비 지원, 유엔 제2, 제3, 제4차 대북 지원 사업 참여, 대북 경수로 건설 사업의 사업전 용역비 지원 및 초기 현장 공사비 대출, 대북 탈

수 방지약 제조 공장 복구비 지원, 남북공동 사진전 경비, 이산가족통합정보센터 설치 운영비 지원, 한국수출입은행 위탁수수료 등이다. 집행된 기금의 대부분은 대북 쌀지원, 유엔 대북 지원 사업 참여 등과 같이 직간접적인 방법으로 대북 지원 사업에 사용되었다.

국민의 정부는 출범후 꾸준히 대북 포용 정책을 추진해왔으며 그 일환으로 비료 지원을 비롯한 북한의 농업 구조 개선 사업 등 다각적인 남북 교류·협력과 대북 지원을 추진·계획하고 있다. 특히, 정부는 북한에 대해 상호주의를 포괄적·탄력적으로 적용하기로 방침을 정하고 있다. 과거 정부와는 다른 전향적인 대북 정책 하에서 기금의 수요 증가를 예상하는 것은 그다지 어려운 일이 아니다. 이와 같이 기금의 수요는 증가하고 있으나 기금 조성은 정부 출연에만 의존해왔기 때문에 오히려 한계에 부딪치고 있다. 더구나 남북 관계가 급변하여 기금 수요가 급증할 경우를 대비한다면, 마땅히 「남북협력기금법」상 규정되어 있는 다각적인 재원 조달 방안과 함께 별도의 방안을 강구해야 한다.

법으로 규정된 남북협력기금의 재원은 정부 및 정부외의 자의 출연금, 재정융자특별회계, 다른 기금, 금융 기관 등으로부터의 장기 차입금, 국채관리기금으로부터의 예수금, 기금의 운용 수익금 및 기타 대통령령이 정하는 수익금으로 다양하다. 그렇지만 조성된 기금 현황을 살펴보면 정부 출연금이 대부분을 차지하고 나머지는 운용 수익금임을 알 수 있다. 그리고 집행된 기금의 대부분은 대북 쌀지원, 유엔 대북 지원 사업 참여 등과 같이 직간접적인 방법으로 대북 지원 사업에 사용되었다.

### 정부 출연 이외의 기금 확충 방안

정부 출연 이외에 현행 법규 하에서 가능한 기금 조달 방안에는 국채관리기금으로부터의 예수금과 장기차입금이 있다. 그러나 이들 두 가지 방안은 단기적인 자금 조달이 필요할 경우에는 추진이 가능하지만 기금의 순조성 효과 면에서는 바람직하지 않다. 기금 조달 방안으로 예수금과 장기차입금을 활용할 경우 이자 부담만큼의 기금 잠식이 발생한다. 따라서 긴급한 기금 재원 조달 방안으로 고려할 수는 있으나 장기적인 기금 확충 방안으로는 적합하지 않다.

기금 확충을 위해서는 교육세와 같은 특수 목적세를 신설하는 방안도 고려할 수 있다. 세목 신설은 세제 관련 특별법 제정이 필요할 뿐만 아니라 추가적인 세금 부담의 정도에 따라 국민의 조세 저항이 우려된다. 이미 전기 요금에 일정 비율(3% 이내)을 부과하여 대북 경수로 건설 사업의 우리측 분담금 재원을 마련하기 위한 법 개정이 추진 중에 있다. 경수로 사업 분담금은 향후 9년 동

정부 출연 이외의 기금 확충 방안에는 여러 가지가 있으나 모두 그 나름대로의 문제점을 가지고 있다. 첫째, 국제관리기금으로부터의 예수금과 장기차입금이 있다. 그러나 이들 두 가지 방안은 단기적인 자금 조달이 필요할 경우에는 추진이 가능하지만 기금의 순조성 효과 면에서는 바람직하지 않다. 둘째, 교육세와 같은 특수 목적세를 신설하는 방안도 고려할 수 있으나, 세 부담에 따른 국민의 조세 저항이 우려된다. 셋째, 교류 협력 사업자, 금강산 관광객 및 특정 시설물을 활용하는 것은 징수 방법에 따라 효용성이 매우 다르게 나타난다. 강제 부과할 경우에는 준조세적 성격으로 인해 부담자의 반발이 예상되고, 성금 형태를 취할 경우 조성 규모의 안정성 확보가 어렵게 된다. 넷째, 복권 발행에 따른 이익금의 전액 기금 적립이 가능하나 판매 실적의 부진, 별도의 복권 전담 부서 설치, 위탁 판매 수수료 공제 등 소요 경비 지출 과중의 문제가 있다.

안 3조 5,000억 원 이상이 소요될 것으로 예상되기 때문에, 국민들은 매년 4,000억 원 이상의 세금을 추가로 부담해야 한다. 이렇게 조성된 자금은 기금에 적립되어 전적으로 대북 경수로 건설 사업에만 사용되도록 용도가 명기되어 있기 때문에, 실제로 다른 용도를 위한 기금 확충에 기여하는 바가 없다. 이런 상황에서 새로운 세원을 발굴해 기금의 실질적 확충을 꾀한다는 것은 현실적으로 어려운 일이다.

남북 교류 협력에 관한 법률에 의거하여 남북 교역에 대하여는 관세가 면제되고 있다. 남북간 반출입 거래에 종사하는 업체는 제3국과의 거래에 수반되는 관세만큼의 이익을 향유하고 있다. 따라서 남북 교류 협력 사업자가 관세로 부과되었을 금액의 일정 부분을 기금에 출연하도록 유도하는 방안은 기금 확충을 위해 고려해볼 필요가 있다. 유사 사례인 해외건설진흥기금의 경우 해외 건설 공

사 수주 수익에 대한 조세 특례가 인정되고 이 가운데 일부를 해외건설진흥기금에 출연하고 있다. 특히, 이 방안은 남북 교역 규모의 증가에 비례하여 출연 금액이 증가한다는 장점이 있다.

남북 분단 상황 하에서 이루어지고 있는 북한 관광 및 남한내 특정 시설물 운영을 기금 조성 재원으로 활용

할 수 있을 것이다. 금강산 관광객에 대해 1인당 일정 금액을 기금에 출연하도록 하거나 통일전망대 등과 같은 특정 시설물 운영 수입의 일부를 기금에 출연하도록 유도할 수 있다. 그러나 이들 방안은 기금 조성 규모가 그다지 크지 않을 것이기 때문에 기금 확충 효과는 상대적으로 떨어진다. 기금 확충 방안으로 교류 협력 사업자, 금강산 관광객 및 특정 시설물을 활용하는 것은 징수 방법에 따라 효용성이 매우 다르게 나타난다. 강제 부과할 경우에는 준조세적 성격으로 인해 부담자의 반발이 예상되고, 성금 형태를 취할 경우 조성 규모의 안정성 확보가 어렵게 된다. 기금에 대한 민간 출연금이 거의 전무한 현실을 감안할 때, 이들이 자발적으로 기금에 출연할 것으로 기대하기는 곤란하다.

「남북협력기금법」상 복권을 발행할 수 있는 근거를 마련하면 복권 발행에 따른 이익금은 전액 기금으로 적립이 가능하다. 그러

나 현재 국민주택기금을 비롯하여 몇몇 기금에서 복권을 발행하고 있지만, 판매 실적이 총물량의 50% 수준 이하인 상황을 감안하면 복권 발행을 통한 기금 조달이 순조롭지 않을 수 있다. 동시에 별도의 복권 전담 부서가 필요하고 위탁 판매 수수료를 공제해야 하는 등 소요 경비 지출이 과중할 수 있다. 뿐만 아니라 기금 조성을 목적으로 복권을 발행하여 전국적으로 판매할 경우 불필요하게 북한을 자극하여 남북 관계에 부정적인 영향을 끼칠 소지가 있다.

### 기금 확충의 전제 조건

앞서 살펴본 것 외에도 다른 형태의 기금 확충 방안이 있을 수 있지만 기금 확충을 위한 절묘한 대안은 없는 것 같다. 그럼에도 불구하고 남북 관계의 개선이 기대되고 대북 지원은 가시화될 전망이기 때문에, 기금의 수요 증가는 보다 확실해지고 있다. 이런 상황에서 정부는 개별 기금 확충 방안이 가지는 장단점에도 불구하고 이들을 필요에 따라 적절하게 활용하지 않을 수 없다.

기금 확충과 관련한 최선의 방안이 존재하지 않는다는 것은 기금 확충을 위한 논의의 방향이 보다 근본적인 문제에서 출발해야 함을 시사하는 것이다. 즉, 기금 확충 방안 자체의 논의에서 벗어나 기금의 성격은 무엇인지,

기금 확충과 관련한 최선의 방안이 존재하지 않는다는 것은 기금 확충을 위한 논의의 방향이 보다 근본적인 문제에서 출발해야 함을 시사하는 것이다. 즉, 기금 확충 방안 자체의 논의에서 벗어나 기금의 성격은 무엇인지, 기금의 수혜자는 누구인지, 기금의 적정 규모는 어느 정도인지 등에 대한 국민적 이해와 공감대 형성이 우선되어야 함을 의미한다.

기금의 수혜자는 누구인지, 기금의 적정 규모는 어느 정도인지 등에 대한 국민적 이해와 공감대 형성이 우선되어야 함을 의미한다.

남북협력기금은 남북간의 교류 협력 활성화를 촉진시키기 위한 사업 관리적·보험적·융자적·적립적 성격을 복합적으로 지니고 있다. 만약 통일에 대비한 필요 재원의 사전 확보라는 측면이 부여된다면 가능한 많은 기금이 적립되어야 한다. 이 경우 당장 사용되지도 않는 기금을 과다하게 적립함으로써 국민 경제의 자원 배분 왜곡을 초래할 수 있고 국민의 저항에 직면할 수 있다. 반면에, 기금의 수요 예측을 통해 최소한의 기금을 조성한다면 국민의 반발과 자원 왜곡 현상은 최소화될 것이지만 교류 협력 사업 활성화에 적극 대처할 수 없게 된다.

기금의 수요 예측은 가변적인 남북 관계를 감안할 때 그리 쉬운 일이 아니다. 그렇지만 정부는 남북 관계 개선 및 교류 협력에 대한 사업 계획을 수립하여 소요 경비를 어느 정도 파악하고 이를 토대로 기금 확충에 나서야 할 것이다. 물론 대북 쌀지원의 경우와 같은 급작스런 결정이 있을 수 있지만 대규모 대북 지원 사업은 사전에 일정을 마련하

정부의 일관성있는 대북 정책은 민간의 자발적인 기금 확충 참여에 크게 기여할 것이다. 정부는 기금 확충에 노력하는 이상으로 사용처가 유지되고 지속적으로 확대되도록 남북 관계를 개선시켜나가야 한다. 기금의 확충과 관련하여 무엇보다 중요한 것은 국민을 설득하고 이해시키고 동의를 구하는 일이다. 이런 기반 위에서 기금의 수요를 예측하고 사전 계획을 수립하여 필요한 재원을 조달해나가야 한다. 기금 확충에 연연하기 보다는 왜 기금 확충이 필요한지, 기금 사용이 가져다 주는 장래의 이익이 무엇인지를 효과적으로 국민들에게 홍보해나가는 것이 급선무이다.

여 재원 조달에 차질을 빚는 일이 없어야 한다. 기금의 수요 예측을 통해 정부는 기금 조성 목표액을 설정하고 정부와 민간이 출연할 수 있는 비율을 책정하도록 한다.

현재까지 기금은 대부분 대북 지원으로 사용되어왔기 때문에 기금의 직접적인 수혜자는 북한이다. 추후 남북 관계가 활성화되면 남북 경협에 종사하는 기업에 대한 대출 등이 증가하는 등 다소의 변화가 예상되지만, 남북 협력기금은 실질적으로 대북지원기금의 성격에서 벗어나기 힘들 것이다. 사상 초유의 경제 위기에 직면한 국민들은 대량 실업과 같은 국내 문제 해결을 위한 정부의 지원이 급선무이고 대북 지원은 부차적이라고 인식할 수 있다. 이 경우 국민들이 용인할 수 있는 대북 지원 규모는 어느 정도인지, 국민을 어떻게 설득해야 하는지는 매우 중요한 사안이다.

기금의 사용을 통해 국민들이 얻을 수 있는 반대 급부는 장기간에 걸쳐 실현될 뿐만 아니라 구체적으로 손에 잡히지도 않는다. 이런 문제에 대한 국민들의 인식 전환이 선행되지 않는다면 기금 확충의 필요성 인정과

는 별개로 기금 확충에 있어 국민들의 자발적인 참여를 유도할 수 없다. 정부의 대북 포용 정책에 대한 국민들의 지지가 높다고 하더라도 현실적인 문제를 간과한 기금 확충 계획은 역효과를 가져올 수 있다.

정부의 일관성있는 대북 정책은 민간의 자발적인 기금 확충 참여에 크게 기여할 것이다. 대북 정책이 흔들린다면 국민들의 남북 관계 개선에 대한 기대가 줄어들고 조성된 기금마저 그 사용처를 잃게 된다. 사용처를 상실한 기금은 아무리 많이 쌓여 있더라도 한낱 휴지에 불과하다. 정부는 기금 확충에 노력하는 이상으로 사용처가 유지되고 지속적으로 확대되도록 남북 관계를 개선시켜나가야 한다.

기금의 확충과 관련하여 무엇보다 중요한 것은 국민을 설득하고 이해시키고 동의를 구하는 일이다. 이런 기반 위에서 기금의 수요를 예측하고 사전 계획을 수립하여 필요한 재원을 조달해나가야 한다. 단순히 장래를 대비한 불요불급한 기금 확충은 국민들을 설득할 수도 없고 자원 배분의 측면에서도 바람직하지 않다. 기금 확충에 연연하기 보다는 왜 기금 확충이 필요한지, 기금 사용이 가져다 주는 장래의 이익이 무엇인지를 효과적으로 국민들에게 홍보해나가는 것이 급선무이다. **統**