

남북협력기금의 현황과 과제

이 무 일*

- I. 남북협력기금 현황
- II. 남북협력기금의 향후과제

I. 남북협력기금 현황

1. 남북협력기금의 설치

가. 설치 배경 및 목적

남북협력기금은 남북한의 상호 교류와 협력사업¹⁾을 지원하기 위한 자금을 확보·공급함으로써 남북교류협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 1980년 8월 1일 제정된 「남북협력기금법」(법률 제 4240호)에 따라 1991년 3월에 설치되었다.

「남북협력기금법」은 1990년 7월 14일 국회 본회의에서 의결되어 같은 해 8월 1일에 공포되었다. 그 이후 정부는 1990년 12월 31일 「남북협력기금법 시행령」(대통령령 13237호)을 제정하고, 1991년 3월 27일 「남북협력기금법 시행규칙」(총리령 384호), 4월 17일 「남북협력기금운용관리규정」(통일원고시 1991-1호)등 하위법령 체계를 마련하였다.

* 통일부 기획재정담당관

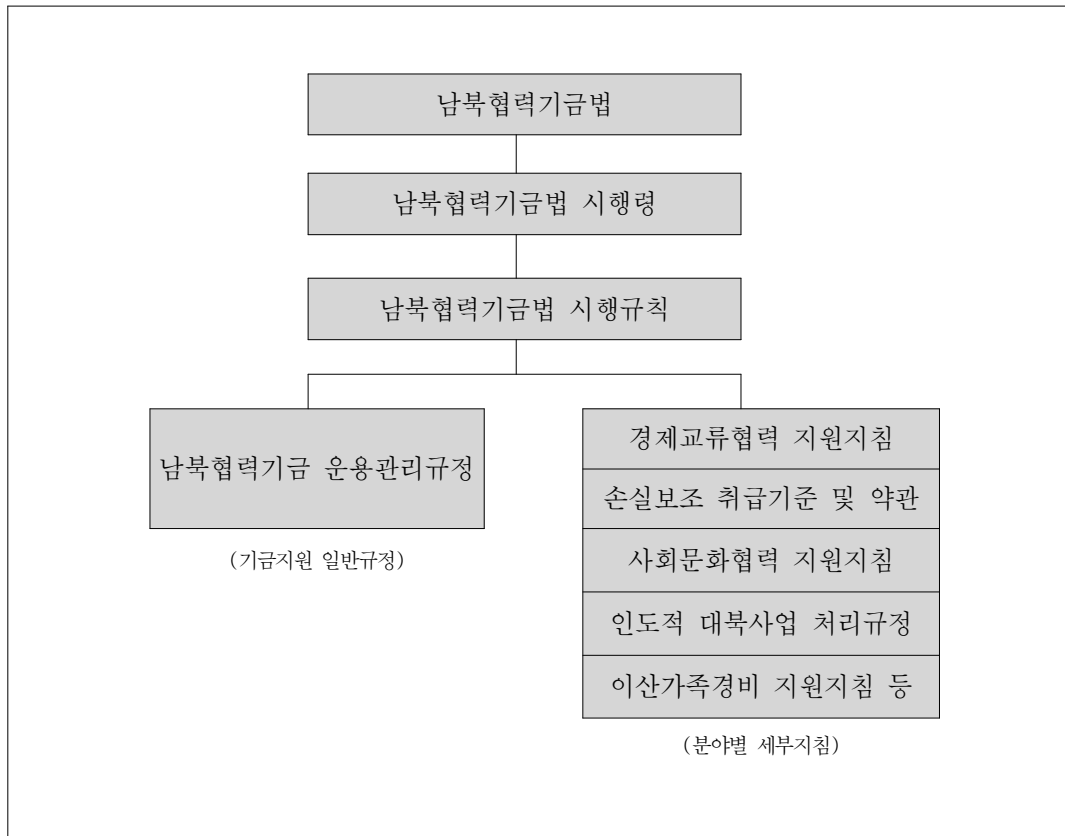
1) 정부는 1990년 8월 1일 남북교류와 협력을 법적으로 규정하고 지원하기 위해 「남북교류협력에 관한 법률(법률 제 4239호)」을 제정·공표하였다. 이 법률은 80년대 중·후반 구소련과 동구권 붕괴 상황에서 북한과의 민간 교류를 허용한 7·7선언(민족자존과 통일번영을 위한 특별선언, 1988.07.07)을 배경으로 제정되었다.

한편, 1991년 1월 4일 통일원은 한국수출입은행에 기금업무를 위탁하였고, 2월 1일 한국수출입은행은 남북기금부를 발족하여 3월 20일 정부출연금 계획액 250억원 중 2억 6,000만 원을 최초로 납입 받아 기금업무를 시작하였다.

나. 운용체계

① 법령체계

남북협력기금은 「남북협력기금법」을 근거로 하여 시행령, 시행규칙, 운용관리규정(통일부 고시) 외에 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원 지침」등 분야별 세부규정 등으로 구성되어 있다.



□ 남북협력기금법

「남북협력기금법」은 1990년 8월 1일 법률 제4240호로 제정되었다. 동 법률은 총 14조로 구성되어 있으며, 정부조직개편 및 다른 법률 제·개정에 따른 자구 변경 이외의 큰 변화 없이 현재까지 이르고 있다.

「남북협력기금법」에서는 남북간 상호 교류와 협력을 지원하는 데 필요한 자금을 확보·공급하기 위해 기금을 설치한다는 점을 명시하는 등 기금설치 근거를 두고 있다(제1조 및 제3조). 남북협력기금은 통일부 장관이 운용·관리하되 필요한 사무를 금융기관에 위탁할 수 있도록 하며, 중요사항에 대하여는 남북교류협력추진협의회 심의(제7조)를 받도록 하였다. 기금의 용도에 대해서는 남북간 제반 교류와 협력 사업에 소요되는 경비·용자 및 기금 관리에 필요한 경비(제8조) 등에 사용하도록 규정하고 있다.

□ 남북협력기금법 시행령

「남북협력기금법 시행령」은 1990년 12월 31일 대통령령 제13237호로 제정되었다. 동 시행령은 총 20조로 구성되어 있으며 그동안 재정운용환경 변화 등에 대응하여 일부항목 조정 등 개정이 이루어진 바 있다.²⁾

□ 남북협력기금법 시행 규칙

「남북협력기금법 시행규칙」은 1991년 3월 27일 총리령 제384호로 제정되었으며, 1998년 2월 28일 통일원에서 통일부로 조직이 개편되면서 1998년 6월 1일 통일부령 제3호로 개정된 이후 2003년 2월 6일, 2004년 5월 14일, 2008년 12월 2일 등 3차례에 걸쳐 추가로 개정된 바 있다.

동 시행규칙은 총 3조로 구성되어 있으며, 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐야 하는 중요한 사항(제2조)과 통일부장관이 결정하는 경미한 사항(제3조)에 대한 기준을 규정하고 있다.

2) 기금투명성 강화 방안의 일환으로 '민족공동체회복지원' 구체화, '손실보조' 명칭을 '보험'으로 변경, '북한비핵화계정' 신설 근거 마련 등 시행령을 개정 (2008.10.10) 하였다.

□ 남북협력기금 운용관리규정

「남북협력기금 운용관리규정」은 1991년 4월 17일 통일원 고시 1991-1호로 제정된 후, 그 동안 총 10차례에 걸쳐 개정되었다.

동 규정에서는 기금관리(제2장), 인적왕래 및 사회문화교류 지원(제4~5장), 교역·경협 보험(제6장), 남한주민에 대한 대출(제7장), 채무보증(제8장), 금융기관 지원(제9장), 민족 공동체 회복지원(제10장) 등 기금지원의 절차와 방법을 구체적으로 규정하고 있다.

□ 분야별 세부규정

남북관계 개선으로 기금지원의 규모가 확대되고 방식도 다양화됨에 따라 기금지원과 관련된 세부사항들을 「남북협력기금 운용관리규정」에 모두 규정하기가 어려워졌다. 1998년 이후 분야별 세부 지원지침을 제정하여 이를 보완해 나가게 되었다.

세부지침으로는 「이산가족 교류경비 지원에 관한 지침」('98.12.25 제정), 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」('99.10.27 제정), 「인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정」('99.10.27 제정), 「남북사회문화협력에 대한 남북협력기금 지원지침」('01.12.31 제정), 「교역 손실보조 취급 기준」('0.5.14 제정), 「경제협력사업 손실보조 취급기준」('04.9.23 제정), 「남북협력기금 자산운용지침」('05.7.27 제정) 등이 있다.

② 운용관리 체계

남북협력기금의 운용관리체계는 기금운용관리 주체인 통일부를 중심으로 「남북교류협력 추진협의회」(주요정책 심의기구)와 한국수출입은행(기금수탁관리기관)으로 구성되어 있다.

< 기금운용관리에 관한 중요사항 심의 >	
남북 교류협력 추진협의회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기금의 운용·관리에 관한 기본정책 심의 ■ 기금운용계획 심의 ■ 결산보고사항 심의 ■ 기타 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항 심의
< 기금운용관리의 주체 >	
통일부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기금운용관리에 대한 기본정책 수립 ■ 연도별 기금운용계획 및 결산보고서 작성 ■ 기금지원사업에 대한 지원방침 결정(기금관리심의위원회 운영) ■ 기금지원사업에 대한 관계부처와의 협의
< 기금지원업무의 실무 담당 >	
한수원 출입행	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기금의 관리(기금계정 관리, 회계사무 처리, 여유자금 운용) ■ 지원요청 사업에 대한 상담 및 심사 ■ 지원자금의 집행 ■ 지원사업 및 지원자금에 대한 사후관리

남북협력기금은 조성 및 운용 구조에 따라 ‘남북협력계정’과 ‘경수로 계정’으로 구분하여 운용³⁾하고 있다.

남북협력계정은 남북간 협력 사업에 소요되는 자금을 조성·사용하는 계정으로 주로 정부 출연금으로 조성되어 남북간 인적·물적 교류 및 인도적 지원 등을 위해 사용하고 있다.

경수로계정은 1994년 10월에 체결된 북-미간 제네바기본합의(Agreed Framework)에 따라 경수로 건설비용의 분담을 위해 한반도에너지개발기구(KEDO, Korean Peninsula Energy Development Organization)와 우리 정부간에 차관공여협정을 체결('99.7)하고, 정부가 차관공여자금을 남북협력기금에서 대출하기로 결정함에 따라 1999년 12월부터 운용하고 있다.

3) 이러한 계정 분리는 법적으로 분리된 것이 아니라, 조성방식의 차이 및 사용내역의 성격에 따른 관리계정을 의미한다.

경수로계정은 주로 공공자금관리기금 예수금으로 구성되어 KEDO에 대한 대출금으로 사용되어 왔으며, 2006년 경수로 건설 사업이 종료된 이후에도 공공자금관리기금 예수금의 원리금 상환을 위해 계속 유지되고 있다.

③ 조성 및 사용 실적

2009년 8월말까지 남북협력기금으로 총 9조 4,715억원을 조성하였다. 남북협력계정으로 5조 108억원, 경수로계정으로 4조 4,607억원을 조성하였다.

남북협력기금의 조성재원은 남북협력기금법 제4조 및 동법 시행령 제2조에 ①정부 및 정부외의 자의 출연금 ②다른 기금, 금융기관 등으로부터의 장기차입금, ③공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금, ④기금의 운용수입금, ⑤남북협력기금의 운용·관리과정에서 징수되는 수입금, ⑥남북교류협력사업의 시행과정에서 징수되는 수입금 등으로 규정되어 있다.

앞으로 남북협력기금의 역할 및 규모가 더욱 증가할 것으로 예상되는 상황에서 현재의 기금 조성 방식으로는 정부의 재정부담이 가중될 수 밖에 없다. 민간출연 확대 등 다양한 수입원 창출방안 마련이 시급한 과제로 대두되고 있다.

1991년부터 남북협력기금을 조성한 이래 2009년 8월말까지 남북협력계정 3조 9,887억원, 경수로계정 4조 4,221억원 등 총 8조 4,108억원을 집행하였다.

남북협력기금의 용도는 남북협력기금법 제8조에 규정되어 있다. 남북협력기금법에서는 기금의 용도로 다음 7가지 사항을 규정하고 있다.

- ① 남북한 주민왕래 지원
- ② 문화·학술·체육협력사업 지원
- ③ 교역 및 경제분야 협력사업을 촉진하기 위한 자금의 지원 또는 융자
- ④ 남북교류협력 촉진을 위하여 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자해주는 금융기관 등에 대한 지원
- ⑤ 민족공동체 회복에 기여하는 사업에 대한 지원
- ⑥ 차입금 및 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금 예수금의 원리금 상환
- ⑦ 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

2. 남북협력기금 운용

가. 지원제도 개요

① 지원 종류

남북협력기금을 통한 지원자금은 무상지원, 대출(융자), 교역·경협 보험, 대북차관으로 대별할 수 있다.

무상지원은 ①주민왕래 지원자금⁴⁾ ②문화·학술·체육협력 지원자금⁵⁾ ③민족공동체회복 지원자금 중 이산가족교류지원, 비료, 식량⁶⁾ 등 인도적 지원사업, 남북철도·도로연결사업 등 경제교류협력기반조성 지원사업 중 일부 사업이 이에 해당된다.

대출(융자)은 남북경협사업자 등에 대한 대출을 말한다.

남북경제교류사업을 시행하는 우리주민에 대한 대출은 ①북한주민과 기술·자본·인력을 공동으로 투입하여 경제분야 협력사업을 시행하고자 하는 남한주민에 대한 융자(경제협력사업 자금 대출), ②북한으로 물품을 반출하거나 북한으로부터 물품을 반입하고자 하는 남한주민에 대한 융자인 교역자금 대출로 구분된다.

대북차관은 남북당국간 합의에 따라 북한측에 제공되는 것으로서 ①자재·장비 차관 등 경제협력사업 ②경수로 대출 등 융자지원으로 구분된다.

교역·경협보험은 남북간 교역이나 경제협력사업을 수행함에 있어 계약당사자에게 책임지울 수 없는 비상위험 등으로 인해 우리측 기업의 손실이 발생한 경우 그 손실의 일부를 남북협력기금에서 보상해 주는 일종의 수출보험제도이다.

2003년 8월 4대 경협합의서 발효 이후 민간경협 활성화 및 남북간 거래의 안정성을 확보하기 위해 대북 수출보험제도의 도입 필요성이 제기되었다. 그러나 북한의 신용도 및 수입자

4) 남북한 주민의 남북왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 무상으로 지원하는 자금을 말한다.

5) 남북한 주민이 공동으로 행하는 문화·학술·체육분야 협력사업에 실제 소요되는 자금의 전부 또는 일부를 무상으로 지원하는 자금을 말한다.

6) 식량자원은 그 동안 대북차관방식으로 지원되어 오다가, 09년도부터는 인도적 사업임을 감안하여 무상지원으로 전환되었다.

신용조사·사고조사 등이 어렵다는 점 때문에 일반 수출보험 적용에 어려움이 있어 교역·경험보험제도를 도입하게 되었다. 2004년 제도도입 당시에는 「손실보조」라는 명칭을 사용하였으나 손실보조라는 용어가 제도의 취지에 대한 오해를 줄 수 있다는 점을 고려하여 2008년 10월 남북협력기금법 시행령을 개정하여 경험·교역보험으로 명칭을 변경하였다.

② 지원 절차

남북협력기금 지원절차는 우선 기금사용자가 통일부에 신청서를 제출하면 통일부는 한국수출입은행의 심사보고서를 받아 통일부 자체 심의기구인 ‘기금관리심의위원회’ 심의를 거쳐 관계행정기관과 협의한 후 국회 사전보고 및 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐 기금지원을 결정한다.

다만 남북협력기금법 시행규칙에서는 지원규모 및 성격에 따라 중요한 사항과 경미한 사항을 구분하고, 경미한 사항에 대해서는 통일부 장관이 결정하도록 하고 있다.

중요한 사항⁷⁾ (시행규칙 제2조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민왕래·사회문화협력 : 5억원 이상 ○ 교역대출 : 30억원 이상, 경험대출 50억원 이상 ○ 교역손실보조 : 5억원 이상, 경험손실보조 : 20억원 이상 ○ 민족공동체회복지원 용도 전부
경미한 사항 (시행규칙 제3조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민왕래·사회문화협력 : 3억원 미만 ○ 교역대출 : 30억원 미만, 경험대출 50억원 미만 ○ 교역손실보조 : 5억원 미만, 경험손실보조 : 20억원 미만

통일부의 기금지원 결정통보에 따라 수출입은행은 기금사용자의 신청을 받아 기금을 지원하고, 기금지원이 완료된 후 기금사용자로부터 기금사용결과보고서를 제출받아 통일부장관에게 기금사용결과를 보고함으로써 기금지원절차가 완료된다.

7) 2008년 정부는 기금투명성 제고 차원에서 현행 기준금액을 하향 조정하기 위해 남북협력기금법 시행령 및 시행규칙을 개정하였다.

나. 분야별 지원 현황

① 인도적 지원

인도적 대북지원 문제는 1990년대 중반 북한의 경제와 식량사정이 악화됨에 따라 본격적으로 제기되기 시작하였다.

정부는 인도적 대북지원이 북한주민의 기본적 생존권을 보호하고 장기적으로 민족공동체 회복에 기여한다는 인식하에 남북관계, 북한의 인도적 상황, 재정부담능력 등을 종합적으로 고려하면서 국민적 합의를 바탕으로 대북지원을 추진해 왔다. 인도적 대북지원은 당국차원에서 직접 지원하거나 민간단체 및 국제기구 등을 통해 간접 지원하는 방식으로 추진되었다.

당국차원의 직접지원 방식을 통해서는 식량 및 비료 지원, 긴급구호 지원을 하였다. 민간단체를 통해서는 농업환경, 보건의료, 사회복지 등의 분야에서 기본적인 인도적 상황의 개선을 위해 노력하였으며, 국제기구를 통해서는 주로 취약계층을 대상으로 식량, 의약품, 영양식 등을 지원하였다.

1995년부터 2009년 8월말까지 인도적 대북지원을 위해 집행된 남북협력기금은 총 2조 3,261억원으로, 당국차원의 지원에 2조 28억원, 민간단체를 통한 지원에 907억원, 국제기구를 통한 지원에 2,058억원, 기타 268억원이 사용되었다.

② 이산가족교류 지원

남북분단이 장기화되면서 가족을 만나지 못한 채 유명을 달리하는 고령 이산가족들이 늘어나는 등 이산가족문제는 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제로 대두되었다. 정부는 그동안 이산가족문제 해결을 대북정책의 주요과제로 설정하고 근본적인 해결방안을 마련하기 위해 부단히 노력해 왔다.

1992년 발효된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」에서 이산가족문제의 해결에 합의한 이래 정부는 1990년대 후반부터 이산가족문제 해결을 위한 다양한 방안을 마련하고 남북협력기금을 지원해 왔다.

2000년부터 진행된 16차례의 이산가족 상봉행사에서 3,378가족 16,212명이 상봉하였으며, 2005년부터 2007년까지 7차례의 화상상봉을 통해 557가족 3,748명이 상봉을 하였다. 정부는 민간차원의 이산가족 교류도 활성화하기 위해 1998년부터 2008년 9월말까지 총 2,697명에게 교류경비를 지원하였다.

또한 이산가족 교류의 제도화 및 정례화 기반을 마련하기 위해 「이산가족정보통합센터」를 구축하였고, 2005년 8월 금강산 이산가족면회소를 착공하여 2008년 7월 완공하였다.

1992년부터 2009년 8월말까지 이산가족 교류를 위해 집행된 남북협력기금은 총 823억원으로 이산가족 상봉행사 지원 148억원, 화상상봉 지원 82억원, 민간차원 이산가족 교류경비 지원 31억원, 금강산 이산가족면회소 건설공사비 556억원, 「이산가족정보통합센터」 구축 및 관리 지원 6억원 등이다.

③ 남북경제협력 지원

남북경제협력사업은 1988년 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」(7·7 선언)에 의해 공식적으로 허용된 이래 1990년 「남북교류협력법」 제정과 1994년, 1998년 두 차례에 걸쳐 발표된 ‘남북경제협력 활성화 조치’ 등을 통해 제도화되고 지속적으로 확대되었다.

남북협력기금은 1991년 설치된 이후 1999년까지는 주로 인도적 지원에 사용되어 왔다. 이와 같은 상황에서 정부는 남북간 민간차원의 경제협력을 활성화하기 위하여 1999년 10월 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」을 제정하고, 민간 기업에 대한 대출을 시행하였다. 또한 2000년 남북정상회담 이후 남북 당국 차원에서 철도·도로 연결사업 등에 합의한 이후에는 남북협력기금을 통해 당국간 사업 추진에 필요한 자금을 조달해 오고 있다. 이로부터 남북협력기금은 남북경제협력사업 추진에 있어 핵심적인 재원으로서의 역할을 수행하게 되었다.

지금까지의 남북경제협력사업에 대한 기금지원은 사업 성격 등을 기준으로 크게 ①남북 철도·도로 연결사업 ②개성공단 조성사업 ③관광·경공업·농업 등 분야별 경제협력사업 ④ 민간기업 대출 및 교역·경협 보험 등으로 구분해 볼 수 있다.

정부는 2009년 8월말까지 남북경제협력사업을 위해 무상지원 9,592억원, 자금대출 6,418억원 및 교역·경협보험 13억원 등 총 1조 6,023억원의 남북협력기금을 집행하였다.

④ 사회문화교류 지원

사회문화교류는 남북간의 내적 통합을 위한 기반을 조성하고, 화합과 협력의 계기를 만들어 나감으로써 사회문화공동체 형성의 기반을 마련할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있다. 또한 정치·군사적 상황변화 속에서도 교류를 이어나감으로써 남북관계의 안정적 발전에 도움이 되어왔다.

정부는 민간교류의 활성화를 통한 남북간의 신뢰구축과 한반도 평화정착을 위해 「남북협력기금법」 제8조의 규정에 의거 「주민왕래지원자금」과 「문화·학술·체육협력지원자금」을 사회문화교류를 추진하는 민간단체의 신청을 받아 지원해왔다.⁸⁾

남북협력기금 지원분야는 체육, 종교, 문화예술, 학술, 교육, 언론, 출판, 노동, 여성, 지방자치단체 등 사회문화 각 분야별로 다양하게 이루어졌다.

지금까지 남북 사회문화분야의 인적왕래는 연도마다 다소간의 부침이 있었지만, 매년 증가하는 추세를 보여 왔다. 분야별로도 체육, 종교, 문화예술, 학술 등 다양한 방면에서 접촉 및 교류가 이루어졌다. 남북간 왕래는 특히 북한주민의 남한방문의 경우에 체육 및 문화예술 분야의 교류가 타 분야에 비해 상대적으로 많았다.

사회문화분야 남북협력기금은 1991년부터 2009년 8월까지 총 747억원이 지원되었다. 그중 인적왕래자금이 399억원, 사회문화 협력자금이 348억원 지원되었다.

교류 초기에는 남북관계 돌파구 마련을 위한 체육·공연 등 이른바 ‘이벤트’ 중심의 단기적인 교류행사가 주류를 이루면서 기금지원도 주민왕래자금 위주였으나, 2005년 이후에는 남북간 교류협력이 본격화되면서 지속적인 교류협력을 이끌어낼 수 있는 사회문화협력자금의 지원 비중이 상대적으로 크게 증가하여 왔다.

8) 「주민왕래지원자금」은 ‘남북의 주민의 남북간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원’해주는 것이며, 「문화·학술·체육협력지원자금」은 ‘문화·학술·체육분야 협력사업에 소요되는 자금의 전부 또는 일부를 지원’하는 것을 말한다.

3. 남북협력기금 제도개선

가. 기금 제도개선

2000년 남북정상회담 이후 대북경협기업에 대한 지원이 본격화되면서 남북협력기금에 대한 제도개선이 추진되어 왔다. 2000년 11월에는 경협기업 지원을 위해 대출비율 상향조정(80%), 신용대출제도 도입, 실적한도 대출 제도 도입 등 경협기업의 대출 확대를 위한 제도 개선이 이루어졌다.

2004년 개성공단 본격 가동을 계기로 대북경협활성화를 위한 다양한 제도개선을 추진하였다. 대북거래의 안정성 제고를 위한 손실보조⁹⁾ 제도가 2004년 본격 시행되었으며, 이와 함께 개성공단 등 특구지역에 대한 대북 투자자산을 정규담보로 인정하였고, 「운영자금 대출」, 「산업용지분양권 구입자금 대출」 등 새로운 대출제도가 도입되었다.

2005년에는 대북 경협사업이 대폭 증대하면서, 기금 지원 규모도 대폭 증가하였다. 이에 따라 기금 지원의 투명성과 효율성에 대한 요구가 증가하였고, 기금 투명성 요구를 제도화하기 위한 노력과 경협기업의 요구를 수용하기 위한 노력이 이루어졌다.

기금 지원사업의 투명성을 제고하기 위해 기금사업에 대한 심의·평가를 위한 사업심사위원회를 설치하였다. 또한 대북지원의 투명성 제고를 위해 물품 구매시 공개경쟁입찰을 원칙으로 규정하였고, 기금 지원 한도액도 50%로 하향 조정하였다. 법령 개정을 통해 포괄적 기금 지원규정인 민족공동체회복지원 사업도 구체화하였다.

대북경협사업자 등의 편의 제고를 위한 노력도 병행 추진하였다. 기존 3개 취급기준, 6개 약관으로 구성된 손실보조 규정체계를 「경협손실보조취급기준」, 「교역손실보조취급기준」으로 규정을 간소화하고, 손실 보조 비율을 보험가액의 50%에서 70%로 상향 조정하였다.

2008년 북한이 일방적으로 취한 12.1조치¹⁰⁾ 이후 경협기업에 대한 의견수렴을 토대로 대출원리금 상환 유예, 경협보험가입 절차 간소화, 경협보험 가입 한도액 증액, 개성공단내

9) 2008년 남북협력기금법 시행령을 개정, 교역경협보험으로 명칭 변경하였다.

10) '08.12.1 북한이 일방적으로 취한 개성, 금강산지역의 통행 제한 등 육로통행 및 체류제한 조치를 말한다. 북한은 9개월이 지난 '09.08.21 동 조치를 철회한다고 발표를 하였으며, 현재는 '08.12.1 이전 상태로 회복된 상황이다.

교역보험제도 신규 도입 등 대북경협기업의 경영상 애로를 해소하기 위한 제도개선을 추진하였다.

나. 기금 투명성 강화

새 정부 출범 후 ‘남북협력기금의 투명성 강화’를 「국정과제」로 채택하고 그 동안 기금 결정 및 집행, 평가과정에 대한 철저한 검토를 거쳐 운용체계 개선을 추진하였다.

기금지원 결정체계를 개선하기 위해 2007년 9월 구성된 ‘기금관리심의위원회’(위원장 : 통일부 차관)의 운영방식을 개선함으로써 보다 엄격한 심사가 이루어지도록 노력하고 있다.¹¹⁾ 기금관리심의위원회 심사의 객관성을 확보하기 위해 기금 수탁관리기관인 한국수출입은행 남북협력본부내 ‘기금관리심사반’에서 사전 검토의견과 함께 회의에 참여하여 의견을 제출하도록 하고 있다.

심의·의결 기구인 남북교류협력추진협의회 정비를 통해 심의의 전문성 확보 및 실질적 논의가 이루어질 수 있도록 운영방식을 개선하였다. 심의과정에서의 전문성과 다양성을 확보하기 위해 민간위원을 종전의 4명에서 5명으로 늘렸다. 아울러 남북교류협력추진협의회가 각 부처 차관급 인사를 그 위원으로 구성하고 있어 대표성은 확보할 수 있으나, 실질적인 토의에 한계가 있을 수 있다는 지적에 따라 통일부 차관을 위원장으로 대통령실, 국무총리실, 기획재정부, 외교통상부, 국방부, 지식경제부 및 해당안전 관련부처의 국장급인사로 구성된 ‘남북교류협력추진협의회 실무위원회’를 새롭게 개편(’08.5.15)하고 이를 통해 사전심의를 강화하였다.

기금집행의 투명성 확보를 위한 다양한 제도도 도입하였다. 민간단체의 기금유용·단가 조작 등 부정 수급행위 차단을 위해 조달구매 또는 이에 준하는 절차를 거치도록 「인도적 대북지원 처리규정」을 개정(’08.6.12)하였다. 또한 민간단체의 기금집행 및 평가업무 전산화를 통한 관리강화를 위해 한국수출입은행에 「남북협력기금 종합정보시스템」을 구축할 계획¹²⁾이다.

11) 이명박 정부 출범이후 금년 9월말까지 19차례 회의를 통해 총 54개 안건을 심의하였다.

12) 남북협력기금 종합정보시스템 구축을 위해 2009년 남북협력기금 정부 예산안에 21억원의 기금관리비를 반영하였다.

민간단체 지원사업에 대한 사후 관리·감독 강화를 위해 매년 정기 감사와 함께 수시감사도 추진할 계획이다. 2008년 5월말에 예비조사를 실시하여 중점 감사대상 및 제도개선 사항을 파악한 바 있으며, 2008년 11월 민간단체에 대한 기금지원 제도 도입 후 처음으로 정기 감사를 실시하였다.

사업에 대한 기금지원 여부 및 규모를 결정하는 환류체계도 새롭게 도입하였다. 분야별 전문가로 구성된 ‘기금사업 평가단’을 구성하였으며 2009년 10월 현재 기금사업평가를 위한 평가지표 및 평가모델을 개발하고 있다.

Ⅱ. 남북협력기금 향후 과제

1. 역할과 기능 확대

1991년 250억원으로 설치된 남북협력기금은 2009년 8월말까지 총 9조 4,715억원(남북협력계정 5조 108억원, 경수로계정 4조 4,607억원)을 조성하여 총 8조 4,108억원(남북협력계정 3조 9,887억원, 경수로계정 4조 4,221억원)을 집행하였다.

그동안 남북협력기금은 인도적 지원, 이산가족교류 지원, 남북경제협력 및 사회문화교류 지원 등 남북관계 개선에 중요한 역할을 하였다.

기금사용 내역을 보면 남북관계 개선에서 차지한 역할이 선명하게 나타난다. 남북관계가 활발하지 못했던 시기에는 인도적 지원이 대부분을 차지하였으나, 남북관계가 확대되면서 점차 남북경제협력 사업비의 비중이 높아지고 있는 추세¹³⁾이다. 이는 기금사용이 일방적인 대북지원을 탈피하여 나뉘대로 남북간 인적·물적 교류를 촉진하고 통일기반을 구축하기 위한 수단으로 발전해 나가고 있음을 의미한다.

2009년 8월말까지 조성된 총 9조 4,715억원의 남북협력기금 중 정부출연금인 4조 3,964억원으로 46.4%, 공공자금관리기금 예수금이 4조 5,398억원으로 47.9%를 차지하여 전체의 94.3%에 이른다.

13) 전체사업비 대비 경제협력 사업비 비중은 2001년 24.5%, 2004년 32.0%, 2006년 46.3%, 2007년 42.7%로 지속적으로 증가하고 있다.

자체수입은 5.2%인 4,911억원에 불과하며, 이마저도 정부출연금과 공공자금관리기금 예수금을 통해 조성되어 집행된 여유자금의 운용수입이다.

이와 같이 남북협력기금은 사실상 별도의 수입원 없이 국가재정에 전적으로 의존하고 있는 형편이다. 그 결과 일반예산과 같이 매년 필요한 자금을 국회 의결을 거쳐 확보하고 있기 때문에 남북관계의 중장기적 비전에 입각한 정책자금으로서 역할을 수행하는 데 많은 어려움이 있는 것이 현실이다.

또한 남북협력기금은 남북관계의 특수성으로 인한 구조적인 한계도 안고 있다. 남북관계가 북한 핵문제 등 외부적 요인에 영향을 많이 받는 관계로 사업의 진행속도 등을 정확하게 예측하는 것이 곤란하다.

이러한 요인으로 인해 남북협력기금 계획대비 집행실적은 60~70% 수준이며, 새정부 들어서서는 북한의 대남강경조치에 따른 남북관계 경색국면으로 인해 더 낮아지고 있다. 정부는 이러한 점을 감안하여 북한의 남북관계에 대한 태도를 변화하여 남북관계가 안정적으로 회복되고, 남북협력기금집행이 정상적으로 이루어지기를 기대하고 있으며, 중장기적 계획 하에 기금조성과 집행이 이루어지도록 노력하고 있다.

앞으로 남북관계가 진전되고 이에 따라 기금지원이 양적으로 증가하고 역할도 확대되고 다양화될 것으로 전망된다. 남북관계 진전에 따른 기금의 규모 확대 및 역할 다양화에 대비한 보다 체계적인 노력이 필요한 시점이다. 따라서 정부는 중장기 남북관계 비전에 따라 기금 수요를 예측하고 이에 대한 안정적인 재원조달방안을 마련해 나가기 위해 노력하고 있다.

2. 기금평가 및 지원시스템 구축

정부는 기금 지원이 보다 객관적이고 합리적인 기준에 따라 이루어지도록 투명성과 효율성을 보다 제고하기 위해 기금지원시스템을 대폭 개선해 나가면서 기금사업에 대한 평가도 체계적으로 실시해 나갈 것이다. 이를 통해 기금에 대한 인식을 제고하고, '상생·공영의 대북정책' 추진에 대한 국민적 신뢰도 높여나갈 계획이다.

기금사업 평가를 통해 기금지원사업에 대한 투명성과 책임성을 확보해 나가면서, 기금업무 전반의 정보화를 통해 기금관리체계의 효율성도 갖추어 나갈 것이다.

우선 남북협력기금 평가는 선진적 평가방식을 도입하되, 남북관계 특수성을 고려하여 추진해 나갈 것이며, 사업성과를 제고 하는 방향에 중점을 둘 것이다. 다만, 금년은 평가제도 도입 초기인 점을 감안하여 평가가 가능한 분야부터 평가를 실시하고, 단계적으로 평가범위를 확대해 나갈 계획이며, 「남북협력기금 평가 매뉴얼」을 제정하여 시행할 계획이다.

기금사업에 대한 평가결과는 남북교류협력추진협의회에 보고하고, 다음년도 기금지원 심의 시 그 결과를 반영하도록 할 계획이다. 이를 통해 그동안 회계검증 위주로 이루어지던 기금평가 방식의 한계를 극복하고 기금지원 사업에 대한 정책적 평가도 가능하게 될 것이다.

기금지원시스템의 효율성을 제고하기 위해 현재 추진 중인 기금업무의 전산화를 조속히 마무리해 나갈 계획이다. 종전 계정처리에 머물러 있었던 기금업무시스템을 정보관리까지 가능한 수준의 시스템으로 개편하는 등 「기금 승인- 집행-평가」 등 기금지원의 전 과정을 포괄하는 통합시스템을 구축할 계획이다. 이와 함께 DB 구축 및 분석 기능을 강화하고, 사용자와 공급자간 정보공유체계도 구축할 것이다.

기금 사용에 대한 국민들의 이해를 높이고, 기금집행의 책임성을 확보하기 위해 남북협력기금 백서를 정례적으로 발간할 것이며, 남북협력기금 실무편람도 발간하여 유관기관의 업무편의도 제고시켜 나갈 예정이다.