

'10년도 통일부 예산 현황 및 주요 특징

김 호 년*

- I. 들어가며
- II. 예산 변천 경과
- III. '10년도 통일부 예산 현황 및 특징
- IV. 향후 과제

I. 들어가며

예산이란 정부가 일정기간 동안에 징수할 수입과 공공 서비스 공급을 위해 지출할 경비의 내역 및 규모에 대한 계획을 말하며, 사업의 성격에 따라 크게 일반회계 예산, 특별회계 예산, 기금¹⁾으로 구분되고 이를 모두 포괄한 국가 전체재정을 통합재정이라고 부른다.

통일부에서 운용하고 있는 재정은 「정부조직법」상에 규정된 통일관련 업무의 집행·유지를 위한 일반회계 예산(이하 일반예산)과 「남북협력기금법」에 규정된 남북교류협력 활성화를 위한 남북협력기금이 있다. 이 중 일반예산은 여타 정부기관과 마찬가지로 통일부 설립과 동시에 편성된 반면, 남북협력기금은 '90년에 제정된 「남북협력기금법」에 따라 '91년 3월에 설치되었다. 통일부

* 통일부 기획조정실 기획조정실장

1) 예산은 원칙적으로 일반회계와 특별회계만 포함하지만 기금도 국회의 심의, 의결 및 결산심사를 받는다는 점에서 기금을 포함하여 광의의 예산으로 말하기도 한다. ①일반회계 : 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 설치 ②특별회계 : 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치 ③ 기금 : 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치 (국가개정법 제4조, 제5조)

일반예산과 남북협력기금의 변천과정을 간략히 알아보고 '10년 통일부 예산의 현황과 주요 특징, 그리고 마지막으로 향후 개선과제 등을 기술하고자 한다.

II. 예산 변천 경과

1. 일반예산

통일부가 창설²⁾된 '69년 당시 국토통일원 예산은 1,977만원이었으며, 초기에는 조직 및 기능이 계속 확대됨에 따라 '70년대에는 연평균 31%, '80년대에는 연평균 24%의 높은 증가율을 유지하였다. 이후 '91년부터 '95년 기간에는 연평균 4% 내외의 낮은 예산증가율을 유지하다가 '96년 이후 '00년까지는 판문점 「자유의 집」 증·개축, 북한이탈주민 정착지원시설 및 강릉 통일안보전시관 등 주요 건설사업 추진, 그리고 '98년 정부조직 개편으로 인한 민주평화통일자문회의 사무처의 통일부 편입 등으로 인한 예산이체 등으로 연평균 18%의 증가율을 보이기도 하였다.

'90년 이후 주요 예산 증감추이를 간략히 보면, '91년 및 '92년도에는 오두산 통일전망대 건립(총 공사비 122억원)을 위해 각각 49%, 12% 증액 편성하였으나, 통일전망

대가 '92년 8월 완공됨에 따라 다음해인 '93년 예산은 오히려 전년대비 19% 감소하였다. '96년도 및 '97년도에는 「자유의 집」 증·개축, 대북 경수로 사업에 따른 경수로기획단 출범 및 KEDO 운영 분담금 등으로 전년대비 각각 35%, 28% 증액되었다.

한편, '98년도 예산은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」이 제정·시행('97.7.14)됨에 따라 북한이탈주민 정착지원 시설(하나원) 건립 및 정착금 등 북한이탈주민 지원 예산 확보, 강릉 통일안보전시관 건립 예산 신규·증액, 정부조직 개편으로 인한 민주평화통일자문회의 사무처의 통일부 편입 등으로 전년대비 17%가 증가하였다. 반면 이듬해인 '99년은 「자유의 집」 증·개축 완료, 당시 민족통일연구원 사업비 삭감 등으로 9% 감소하였다.

'00년도에 들어서 '05년 이전까지는 북한이탈주민 지원 확대 등으로 비교적 증가폭이 컸으나, '06년 1,000억원을 초과한 이후에는 완만하게 증가하는데 그쳤다.

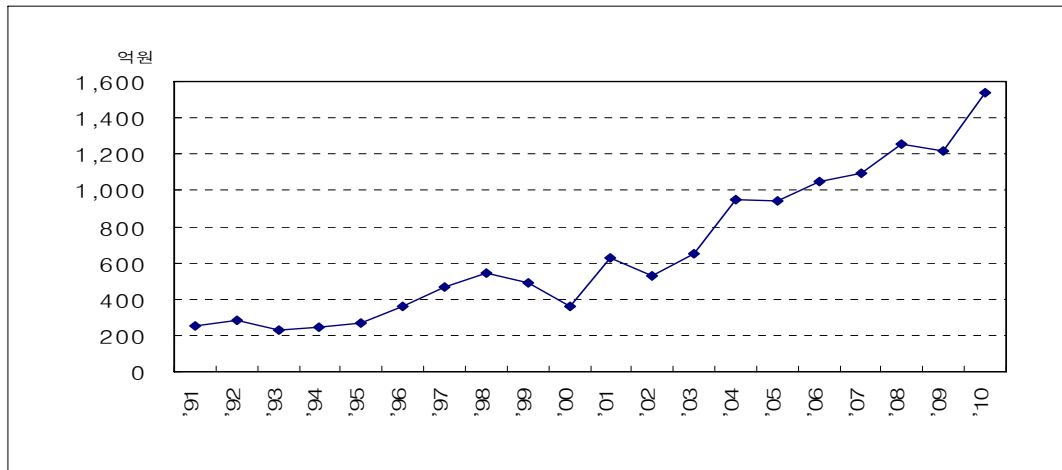
'00년은 당시 강릉 통일안보전시관 건립 완료, 민주평통지역회의의 이관, 통일연구원의 총리실 이관 등으로 전년대비 26.4% 대폭 감소하였으며, '01년도 예산은 남북회담청사 부지 매입비 210억원이 편성됨에 따라 전년대비 74% 증가하여 630억원으로

2) 정부는 '69년 1월 29일 「국토통일원직제」를 제정, '69년 3월 1일 기미독립선언 제50주년 기념일을 맞이하여 당시 3실 1과 7담당관, 45명의 정원으로 국토통일원을 창설하였다.

〈그림 1〉

통일부 일반예산 변화 추이

단위 : 억원, %



〈표 1〉

통일부의 연도별 일반예산 변화 추이

단위 : 억원, %

연도	'69	'70	'71	'72	'73	'74	'75	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'82
예산	0.2	2.0	2.7	4.1	4.7	5.3	5.9	5.8	12.7	15.1	18.4	24.5	46.7	56.8
증가율	0	934	30.6	51.7	16.3	13.1	10.1	-0.8	117	.0	22.2	33.1	90.8	21.6
연도	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96
예산	55.1	56.0	60.0	72.7	87.0	125	146	171	256	286	233	242	267	362
증가율	-3.0	1.6	7.1	21.2	17	43.3	16.8	17.6	49.4	11.8	-18.6	3.8	10.6	35.3
연도	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
예산	463	541	492	362	630	532	654	949	943	1,052	1,098	1,254	1,215	1,542
증가율	28.1	16.7	-9.1	-26.4	74.0	-15.6	22.9	45.1	-0.6	11.5	4.4	14.2	-3.1	26.9

편성되었고 이듬해인 '02년은 다시 15.6% 감소된 반면, '03년도에는 654억원으로 다시 '02년대비 22.9% 증가하였다.

이후 국내에 입국하는 북한이탈주민이 지속적으로 증가함에 따라 통일부 예산도 증가하여 '06년도에는 1,052억원으로 처음으로 1,000억원을 초과하였으며, 이어서 '07

년도 1,098억원, '08년도 1,254억원으로 완만한 추세로 증가하였다. 다만, '09년도 정부조직개편으로 인한 통일부 정원 감소 등으로 인해 1,215억으로 감소하였으며 '10년에는 통일준비 내부 인프라 구축사업의 중점 추진을 위해 1,542억원으로 26.9% 증가하기에 이르렀다.

〈표 2〉 남북협력기금 조성 현황

연도	정부출연금	정부외출연금	공자기금예수금	운용수익등	총조성액
합계	4,396,400	2,477	4,565,774	560,690	9,525,340
’09	-	56	81,000	74,354	155,410
’08	650,000	52	147,500	49,274	846,826
’07	500,000	75	584,591	38,859	1,123,525
’06	650,000	15	940,000	36,6’	1,626,634
’05	500,000	33	460,000	31,178	991,211
’04	171,400	1	310,000	38,371	5’,772
’03	300,000	1	823,000	46,515	1,169,516
’02	490,000	78	505,000	42,036	1,037,114
’01	500,000	1,080	310,000	29,406	840,486
’00	100,000	542	254,852	30,393	385,786
’99	-	3	149,831	23,013	172,847
’98	-	-	-	40,280	40,280
’97	50,000	288	-	27,874	78,161
’96	100,000	132	-	18,409	118,541
’95	240,000	1’	-	14,589	254,708
’94	40,000	1	-	9,387	49,388
’93	40,000	3	-	4,778	44,781
’92	40,000	0	-	5,118	45,118
’91	25,000	-	-	237	25,237

이와같이 통일부 예산은 창설이래 전반적으로 증가세를 보여 왔으나, 정부예산에서 차지하는 비중을 볼 때 남북협력기금 출연금을 제외할 경우 평균 0.05%~0.07% 수준으로서 독일의 경우 통일전

서독의 통일정책을 담당하던 내독관계성(內獨關係省) 예산이 서독연방정부예산 대비 평균 0.4% 수준을 꾸준히 유지하고 있었음을 볼 때 통일부 예산은 매우 적은 규모라 할 수 있다.

2. 남북협력기금

남북협력기금은 남북한의 상호교류와 협력사업을 지원하는데 필요한 자금을 확보 공급하기 위하여 '90년 8월 1일 제정된 「남북협력기금법」(법률 제4240호)에 따라 '91년 3월에 설치되었다. '91년 1월 4일 당시 통일원이 한국수출입은행에 기금업무를 위탁하고 당해연도 2월 1일 한국수출입은행이 남북기금부를 발족하여 3월 20일 정부출연금 계획액 250억원 중 2억 6,000만원을 최초로 납입 받아 기금업무를 시작하였다.

남북협력기금의 조성재원은 정부 및 정부 이외의 자의 출연금, 장기차입금, 공공자금 관리기금으로부터의 수입금 등으로 규정³⁾하고 있으나, 현재까지 대부분 정부출연금에 의존하고 있으며 그 밖에 일부 민간출연금과 운용수익금으로 조성·운용되고 있다.

남북협력기금은 '91년 정부출연으로 250억원을 조성한 이래 '09년 12월까지 4조 3,964억원, 민간출연금 25억원, 공자기금 예수금 4조 5,658억원, 운용 수익금 5,607억원 등 총 9조 5,253억원이 조성되었으며, 이 중 대북 식량지원 1조 582억원, 비료지원 7,982억원, 철도·도로 연결사업 7,778억원 등 총 5조 5,104억원이 집행되어, '09년 12월말 현재 4조 149억원 운용되고 있다.

Ⅲ. '10년도 통일부 예산 현황 및 특징

1. 일반예산

통일부 예산은 타 정부부처 예산과 마찬가지로 크게 인건비, 기본경비, 사업비로 구성되어 있다. 또한 프로그램별⁴⁾로는 통일

〈표 3〉 2010년도 통일부 예산 현황

단위 : 억원

구 분	'09년 예산(A)	'10년 예산(B)	증감 (B-A)	
			금액	%
합 계	1,215	1,542	327	6.9
인 건 비	290	282	△8	△2.8
기 본 경 비	84	86	2	2.3
사 업 비	841	1,174	333	39.6

3) 남북협력기금법 제4조 및 동법 시행령 제2조

4) 정부예산은 소관별로 구분 후 회계별로 구분하고 기능을 중심으로 장(분야)-관(부문)-항(프로그램)-세항(단위사업)-세세항(세부사업)으로 분류된다.

정책, 북한정세분석 관리, 인도적 사업, 남북경제협력, 남북회담, 통일교육, 통일행정 지원으로 구성되어 있다.

'10년도 통일부 세출예산의 규모는 1,542 억원으로서 전년도 1,215억원 대비 26.9% 인 327억원이 증액·편성되었다.

일반예산의 세부내역을 보면, 인건비의 경우 전년도 290억원 대비 8억원(2.8%) 감소된 282억원으로 그 주된 사유는 인원 감소분이 반영됨에 따른 것이며 기본경비는 전년도 84억원 대비 2억원(2.3%) 증액된 86 억원이다.

그리고 사업비는 전년도 841억원 대비 39.6%인 333억원이 증액된 1,174억원으로 신규사업은 제2 하나원 신축 51억원, 북한이탈주민 지역적응센터 운영 42억원, 북한정세지수 개발 18.5억원 등 13건에 179 억원이 반영되었으며, 계속사업은 북한이탈주민 교육훈련 및 정착금 지급을 비롯하여 32건에 대하여 전년 841억원 대비 18.4% 154억원 증가하였다.

'10년도 통일부 예산은 최근 남북관계 및 통일 환경변화에 능동적으로 대처하고 국민 합의 및 중장기 통일 대비에 효율적으로 대응하는 데 역점을 두어서 편성을 하였다. 즉, 최근의 변화 국면에 선제적으로 대응하고 이를 재정적으로 뒷받침하기 위해 통일

미래비전 등 정책인프라 구축, 북한이탈주민 정착 지원, 통일교육 역량 강화, 북한정세 분석 강화 등 4개 분야에 중점을 두어 예산을 증액 편성하였다.

우선 우리 국민들에게 통일 미래비전을 제시하고 통일정책 인프라 구축을 강화하기 위해 통일 미래비전 수립(11.5억원)과 통독 20주년 계기 통일정책 수립 인프라 구축 사업(4.2억원)을 신규로 편성하였다.

또한 자유 대한민국을 찾아온 북한이탈주민들에 대해 과거 소극적 대응에서 탈피하여 북한이탈주민이 우리사회의 생산적 기여자로 조기에 안정적으로 정착할 수 있도록 북한이탈주민 정착금 지원예산⁵⁾ 확보와 함께 의료시설 확충, 정보화 교육 지원 확대 등을 위한 예산을 증액 편성하고 북한이탈주민의 입국 증가 추세에 대비하기 위해 제2 하나원 신축 예산(51억원)도 새로이 편성·반영하였다.

아울러 '09년 10월 「통일교육지원법」 개정에 발맞추어 IT 세대인 청소년, 대학생에 대한 통일교육을 강화하고 이와 함께 지역사회의 통일교육을 내실화하여 국민적 합의에 기여하기 위한 사업예산을 증액·편성하였다. 또한 최근 북한 정세 변화에 적극 대처하고 정보자료를 체계적으로 수집·분석하기 위하여 북한 방송디지털자료 실시간

5) 탈북자 지원예산과 관련하여 국회 등에서 매년 과소계상되어 예비비로 부적절하게 집행되고 있다고 지적되어 왔으며 '10년도 예산은 이를 반영하여 증액 편성하였다.

수집체계 마련 등 정세분석 인프라 구축 예산⁶⁾도 신규로 반영하였다.

한편, 통일정책 추진 등 계속사업에 대해서는 사업 추진 필요성과 효과성 등을 면밀히 분석하여 실소요 위주로 계상하였고 정부재정 집행의 효율성과 합리성 제고를 위해 불요불급한 부분에 대해서는 자체 구조조정도 실시하였다.

2. 남북협력기금

'10년도 남북협력기금은 과거 집행실적 등을 반영하되, 향후 북핵 문제 및 남북관계의 진전에 대비하는 방향으로 편성하였다.

'10년도 남북협력기금의 운용 규모는 총 2조 2,279억원으로 남북협력계정에는 1조 3,235억원, 경수로계정에는 9,044억원을 편성하고 남북협력사업비 규모는 1조 1,189억원으로 '09년도 1조 1,182억원과 유사한 수준을 유지하였으며, 남북협력기금 출연도 전년도와 동일한 3,500억원으로 책정하였다.

사회문화교류 및 인적왕래 등은 남북관계 상황 및 과거 집행실적을 고려하여 편성하였고, 이산가족교류는 당국·민간차원 교류 확대, 상시상봉체계 구축 등 안정적·정례적 상봉을 위한 소요경비를 반영하였다.

한편, 인도적 사업은 남북관계 경색국면

에도 불구하고 “인도적 사업 지속 추진”이라는 정부 방침을 반영하여 지원 규모는 유지하면서 국제 곡물시세 등을 반영하여 편성하였다. 남북경제협력사업은 “대북경제 4대 원칙⁷⁾”에 의거 편성하되, 북핵 진전 가능성에 대비하여 대규모 경제협력사업 반영하고, 개성공단 지원사업은 “개성공단의 안정적 유지 발전”을 위한 소방서, 의료시설 등 기반시설을 위한 소요 사업비를 반영하였다.

한편, 경수로계정은 '06년 경수로 사업이 종료됨에 따라 사업비 편성없이 공자기금 예수금원리금 상환 일정에 따라 필요한 액수를 계상하였다.

IV. 향후 과제

1. 일반예산 : 안정적이고 지속적인 재정확충

앞서 기술한 바와 같이, '10년도 통일부 세출예산의 규모는 1,542억원으로서 '09년도 1,215억원 대비 26.9%인 327억원이 증액되어 비율로만 보면 정부 전체의 증가율인 2%에 비해 높은 편이라고 할 수 있다. 그러나, 여전히 정부 일반회계 예산(201조 2,835억원)의 0.076% 수준으로,

6) 통일부는 북한정보 분석기능의 중요성을 인식, '08년 폐지되었던 정세분석국을 '09년 5월 재설치하였다.

7) 대북경제 4원칙 : ①북핵폐기 진전, ②경제적 타당성, ③재정부담, ④국민적 합의

과거 서독 내독관계성의 1/5에 그치며, 남북협력기금 출연금 3,500억원을 반영(5,042억원)하더라도 0.25%에 불과한 실정이다.

특히, 기본경비·인건비 및 북한이탈주민 정착금 지원 등 법정경비와 경직성 경비를 제외하면 순수사업비는 15% 수준에 불과하며, 이와같은 예산 구조로는 북한 상황 및 한반도 정세 변화 국면에 대한 효과적 대응은 물론 우리 국민들의 통일대비 수요에도 부응하는 데 충분하지 못할 것으로 보여진다.

특히, 남북관계 상황관리와 미래 통일준비에 대한 내부역량 강화, 그리고 나아가 국민통합 및 국제사회와의 협력 강화 등을 도모하기 위한 재정적 뒷받침이 이루어져야 할 것이다. 따라서, 통일분야 예산은 정부 전체의 재정운용 방향을 고려하면서도 중장기적이고 전략적인 관점에서 증액되는 방향으로 운용될 필요가 있다.

이와 함께 '10년도에 확보된 예산에 대해서는 체계적이고 구체적인 사업계획 마련·추진 등 투명하고 짜임새 있게 집행하기 위한 노력이 병행되어야 할 것이다.⁸⁾

2. 남북협력기금 : 중장기 관점에서 재원조달 방안 검토와 투명한 기금 집행 노력

남북협력기금은 남북관계의 특수성 및 북핵 문제 등 외부적 요인에 영향을 많이 받고 있는 구조적 특징으로 인해 기금 편성 및 집행에 있어 정확한 예측이 곤란하다. 특히, 새 정부 들어서 북한의 대남강경조치에 따른 남북관계 경색국면이 지속됨에 따라 남북협력기금 집행율도 낮은 수준에 머무르고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 남북협력기금은 북핵 폐기 및 남북관계 진전 등에 대비하여 적정 수준을 지속 유지하여 나갈 필요성이 있으며, 향후 북한의 비핵화 및 남북관계 발전을 대비하는 중장기적 관점에서 안정적으로 재원 마련 방안에 대해서도 검토할 시점이 되었다고 보인다.

또한 기금집행에 대한 국민적 신뢰를 유지·강화하기 위해서는 남북협력기금의 지원이 보다 객관적이고 합리적 기준에 따라 이루어지도록 투명성과 효율성을 제고하기 위한 노력도 함께 전개되어야 할 것이다.

8) 통일부는 금년도 예산사업과 관련해서 「사업별 책임담당제」 및 「예산집행 실명제」를 실시하고 있다.