

통일재정법제연구 (I)

남북협력기금

이효원 · 한동훈



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 12-18-②-1

통일재정법제연구 [I] - 남북협력기금 -

이 효 원 · 한 동 훈

통일재정법제연구 [I] - 남북협력기금 -

A Study on Public Finance Legislation of
Korea Unification [I]
- Inter-Korean Cooperation Fund -

연구자 : 이호원(서울대학교 법학전문대학원 교수)
Lee, Hyo-Won

한동훈(헌법재판소 헌법재판연구원 책임연구원)
Han, Dong-Hoon

2012. 6. 30.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 대한민국헌법은 평화적 통일의 기본원리를 천명하고 있음.
 - 대한민국헌법전문은 “평화적 통일의 사명”을 규정하고, 헌법 제 4조에서는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정하고 있음.
 - 또한 대한민국헌법 제66조 제3항에서는 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무”를, 제69조에서는 대통령 취임선서문에 “조국의 평화적 통일”을 선서하도록 규정함으로써 평화통일주의를 천명함.
- 2010년 8월 15일 이명박 대통령은 8.15 경축사에서 “통일은 반드시 올 것이며, 통일시대를 대비해 통일세 등 현실적인 통일비용 재원조달 방안을 준비할 때가 되었다”고 언급함으로써 통일비용 및 통일재정에 대한 논의를 촉발시켰음.
- 따라서, 본 연구는 통일재정의 헌법이론적 기본원리를 검토하고, 이를 바탕으로 통일비용에 관한 법적 쟁점을 추출하여 현실적이고 구체적으로 적용할 수 있는 법제도적 장치를 마련하고자 특히 남북협력기금법을 통일재정의 틀에서 개선할 수 있는 방안을 제시하고자 함.

II. 주요 내용

□ 통일재정의 개념 및 기본원리

- 통일재정은 남북한이 현재의 분단상태를 극복하고 새로운 하나의 국가공동체를 형성하는 창조적인 과정 속에서 국방·외교·치안 등 국가의 유지, 경제성장을 위한 기반조성, 교육 및 사회복지 수요의 충족 등 공공부문의 역할을 수행하기 위한 모든 수입과 지출활동임.
- 통일재정은 용적 측면에서 통일비용의 개념과 추계는 평화통일의 원칙, 자유민주적 기본질서를 바탕으로 설정되어야 하며, 형식적 측면에서 통일비용과 통일에 관한 정책집행과 운영은 법치주의에 기초하여야 하며, 통일재정 또한 국가재정으로서의 성격을 가지는 만큼 재정의회주의라는 헌법상 요청에 부합되어야 함.
- 또한, 통일재정에 관한 논의는 헌법상의 기본원칙은 아니지만 대한민국의 공식적인 통일방안인 한민족공동체통일방안과 조화되게 진행되어야 함.

□ 독일의 통일비용과 독일통일기금

- 독일의 통일비용은 독일통일기금, 조세, 정부의 예산절감 등의 노력으로 이루어졌으며, 이와 같은 직접적인 비용충당이외에 통일전의 지속적인 교류와 협력이 통일비용을 줄이는 데 큰 기여를 하였음.

□ 남북협력기금법의 체계, 운영·관리현황 및 문제점

- 남북협력기금과 관련하여 남북협력기금법, 남북협력기금법 시행령, 남북협력기금법 시행규칙이 있으며, 기타 남북협력기금 운용관리규정이 있음.
- 남북협력기금의 운용주무부처는 통일부이며, 수탁관리기관은 한국수출입은행이며, 기금운용에 관한 중요사항을 심의하는 기구는 남북교류협력추진협의회임.
- 남북협력기금과 관련하여 과도한 정치적 영향, 기금조성에 있어서 지나친 정부재정의존, 전반적인 사업실적의 부진이라는 측면의 비판이 있으며, 남북협력기금법 자체에 대한 비판도 있음.

□ 남북협력기금법의 개정(안)에 대한 검토

- 대표적인 남북협력기금법 개정(안)인 통일부의 개정안의 경우
 - i) 재정의회주의의 측면에서의 비판, ii) 기금의 운용주체의 측면, iii) 기존의 남북협력기금법의 제정목적 및 의의를 감소시킬 우려가 있다는 측면의 비판이 가능함.

Ⅲ. 기대효과

- 그 동안 무성하게 진행된 통일재정에 대한 논의에 대한 비판적 검토와 통일재정에 대한 논의를 대한민국 헌법의 기본원리에 부합하게 진행하도록 함.

□ 통일부의 남북협력기금법의 개정안에 대한 긍정적이고, 발전적인 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단됨.

▶ 주제어 : 통일, 통일재정, 재정의회주의, 평화통일의 원칙, 자유민주주의, 남북협력기금, 통일비용

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- Constitution of the Republic of Korea is to acknowledge the basic principle of peaceful reunification
- After President Lee Myung-bak's speech on August 25, 2010, the costs of unification and unified financial problems has been growing in importance.
- The purpose of this study is to examine the theory and basic principles of the Constitution in a unified finance. In this report, We would propose special measures to improve inter-Korean Cooperation Fund Law in the framework of the unified finance.

II . Current Legal System and Its Problems

- Regard to the inter-Korean Cooperation Fund, there are Statutes, enforcement ordinance, enforcement regulations, Operation and management regulations. The Ministry of Unification has been operating in the inter-Korean cooperation fund. It is managed by the Export-Import Bank of Korea. South and North Exchange and

Cooperation Promotion Council deliberate on important issues concerning the Fund.

- Current fund system law and amendment proposed by the Ministry of Unification has receives criticism for excessive politics, Financial democracy, and non-enforcement of law etc.

III. Lessons from Other Countries

- The cost of reunification was prepared to fund the reunification, tax, and budget savings in Germany
- It was witnessed in Germany that Ongoing exchanges and cooperation would be a major contribution to reducing the costs of unification

IV. Legal Improvements

- Through this report, we are expected to in-depth discussion on the unified finance within the framework of the Constitution
- The contents of this report is expected to give a positive and evolutionary implications regarding the amendments to the inter-Korean Cooperation Fund submitted by the Ministry of Unification.

▶▶ Key Words : Unification of Korea, unified finance of Korea, Parliamentarism on the public finance, the principles of peaceful unification, liberal democracy, Inter-Korea Cooperation Fund, the cost of unification

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 2 장 통일재정의 개념 및 기본원리	19
제 1 절 통일재정의 개념	19
제 2 절 통일재정의 기본원리	23
1. 평화통일의 원칙	23
2. 자유민주적 기본질서	25
3. 법치주의	27
4. 재정의회주의	27
제 3 절 대한민국의 통일방안과 통일재정	30
1. 한민족공동체통일방안	30
2. 한민족공동체통일방안의 계승 및 발전	36
3. 대한민국의 통일방안과 통일재정	37
제 3 장 독일의 통일비용과 독일통일기금	39
제 1 절 통일이전의 교류협력과 지원	39
제 2 절 독일의 통일비용	40
제 3 절 통일비용의 조달방안	42
1. 독일통일기금(Der Fonds Deutsche Einheit)	43

2. 조 세	46
3. 정부예산절감 등	47
제 4 장 남북협력기금법의 체계 및 운영·관리 현황	49
제 1 절 「남북협력기금법」의 법령체계	49
1. 제정 및 개정연혁	49
2. 하위법령체계	50
제 2 절 「남북협력기금법」 및 동법 시행령의 주요내용	52
1. 기금의 설치 및 그 자원	52
2. 기금의 운용 및 관리	53
3. 기금의 사용처(용도)	54
4. 기금의 계정 설치 및 구분 회계처리	56
5. 기금의 회계	56
제 3 절 운용관리 체계	58
제 4 절 조성 및 사용실적	59
1. 전체 조성 및 사용실적	59
2. 분야별 지원 현황	63
제 5 장 남북협력기금법의 운영 및 법체계의 문제점	67
제 1 절 남북협력기금법의 운영상의 문제점	67
1. 과도한 정치적 영향	67
2. 기금조성에 있어서 지나친 정부재정 의존	68
3. 전반적인 사업실적 부진	69
4. 개별사업운영의 문제점	69

제 2 절 「남북협력기금법」 자체에 대한 비판	70
1. 기금의 재원과 관련된 비판	71
2. 기금의 용도와 관련된 문제점	71
제 6 장 「남북협력기금법」의 개정(안)에 대한 검토	73
제 1 절 기존의 남북협력기금법(안)에 대한 검토	73
1. 「남북협력기금법」의 개정안	73
2. 별도의 통일기금법안	78
3. 기존의 법률안에 대한 검토	78
제 2 절 통일부의 「남북협력기금법」 개정안에 대한 검토	81
1. 통일부의 「남북협력기금법」 개정안의 주요내용	81
2. 통일부의 「남북협력기금법」 개정안에 대한 검토	83
제 7 장 결 론	87
참 고 문 헌	91

제 1 장 서 론

대한민국헌법은 전문과 본문에서 평화적 통일을 기본원리로 선언하고 있다. 즉, 전문에서는 대한국민의 “평화적 통일의 사명”을 규정하고, 제4조에서는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고, 제66조 제3항에서는 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무”를, 제69조에서는 대통령 취임선서문에 “조국의 평화적 통일”을 선서하도록 각각 규정함으로써 헌법상 평화통일주의를 천명하고 있다.¹⁾

이와 관련하여, 2010년 8월 15일 이명박 대통령이 8.15 경축사에서 “통일은 반드시 올 것이며, 통일시대를 대비해 통일세 등 현실적인 통일비용 재원조달 방안을 준비할 때가 되었다.”고 언급한 것을 계기로 우리 사회에서는 통일비용의 규모와 재원마련 방안에 대한 논의가 촉발되었다.²⁾ 최근 통일부는 2030년 통일될 경우 초기 1년간 최소 55조 원의 통일비용이 든다는 가정 아래 향후 20년간 ‘통일항아리’를 마련할 것을 목표로 세웠고, 대통령도 월급여의 일부를 통일항아리에 넣겠다고 밝히기도 하였다.³⁾ 이에 따라 평화통일을 실현하기 위한 구체적인 준비를 위해서 통일비용의 규모와 재원마련 등이 중요한 현안과제가 되었으며, 이는 통일재정에 대한 규범적 분석이 필요하게 되었다.

통일재정의 문제는 평화통일을 위한 준비로서 반드시 필요한 작업이지만, 이는 통일의 시기와 방식에 따라 다양한 변수가 작용하게 되고, 통일의 필요성과 관련해서도 남한 내부의 정치적 관점에 따라 사

1) 성낙인, 헌법학, 제12판, 법문사, 2012, 294면.

2) 제65주년 광복절 경축사

(http://www.president.go.kr/kr/president/speech/speech_list.php?board_no=P04&search_key=&search_value=&search_cate_code=&order_key1=1&order_key2=1&view_type=&cur_year=2010&cur_month=08).

3) 중앙일보, 2012. 4. 30.자

회적 갈등을 일으킬 수 있는 위험성이 있어 그 구체적인 분석과 연구가 행해지지 않았다. 또한, 통일재정의 논의는 주로 정책적 측면에서 이루어져 추상적인 문제제기에 그쳤으며, 헌법의 기본원리와 한민족공동체통일방안과는 유리된 측면이 있다는 비판도 제기될 수가 있다. 따라서 이 연구에서는 통일재정의 헌법이론적 기본원리를 검토하고, 이를 바탕으로 통일비용에 관한 법적 쟁점을 추출하여 현실적이고 구체적으로 적용할 수 있는 법제도적 장치를 마련하고자 한다. 현재 남북협력기금법이 남북교류를 위한 재정을 규율하는 기본규범의 기능을 담당하고 있는데, 통일재정의 관점에서 통일비용의 규범적 의미를 반영함으로써 남북협력기금법을 통일재정의 틀에서 개선할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

이 연구는 이러한 목적을 달성하기 위하여 연구범위와 방법을 일정하게 제한하였다. 즉, 통일을 위한 물적인 토대로서 통일재정의 한 축을 담당할 것으로 기대되는 남북협력기금을 중심으로 그 현실적 운용과 법제도적 적응성을 분석하고자 하였다. 첫째, 남북협력기금에 관한 규범적 근거를 통일재정에 관한 헌법적 기본원리로부터 도출하고자 하였다. 이는 남북협력기금은 물론 통일비용도 통일재정이라는 헌법적 원리를 기본축으로 하여 체계정합성을 유지하여야 한다는 것을 전제로 하였다. 둘째, 통일의 시기와 방식과 관련하여 다양한 시나리오를 예상할 수 있으나 이 연구에서는 대한민국헌법에서 지향하는 평화통일의 원칙을 전제로 하였다. 즉, 통일의 구체적인 시기와 방식과 무관하게 그 실제적인 통일국가의 미래상을 모델로 하여 현재의 시점에서 준비해야 할 통일비용의 문제를 분석하였다. 셋째, 통일재정이 통일의 과정에서 적실성을 가질 수 있기 위해서는 통일방안에 부합되어야 하므로 우리의 공식적인 통일방안인 한민족공동체통일방안을 실천할 수 있는 관점에서 남북협력기금법이 운용될 수 있도록 유의하였다. 넷째, 통일재정과 통일비용과의 관련성을 유지하면서 남북협력기

금제도를 중심으로 성과와 문제점을 분석하고 통일비용과 연계성을 실효적으로 확보할 수 있는 개선방안을 제시하였다. 이를 위해서 현재의 남북협력기금법의 체계, 운용·관리현황을 살펴보고, 남북협력기금법의 문제점을 운영상의 문제점과 법체계와 관련된 문제점으로 구분하여 검토하였다. 다섯째, 비교법적 연구로서 평화통일을 달성한 독일의 사례를 연구하여 독일의 경험으로부터 시사점을 도출하고자 하였다. 통일재정에 대한 독일의 사례는 독일과 우리의 차이점을 고려하더라도 우리에게 유용한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

제 2 장 통일재정의 개념 및 기본원리

제 1 절 통일재정의 개념

통일재정이란 남북통일에 대한 재정을 말한다. 우선 남북통일은 남북한의 분단이전의 상태로 되돌아가는 것이 아니라 현재의 분단상태를 극복하고 새로운 하나의 국가공동체를 형성하는 창조적인 과정으로 이해해야 한다.⁴⁾ 따라서 통일은 단일한 정치적 통일체를 형성하는 것일 뿐만 아니라 상이한 경제체제와 이질화된 문화를 단일하고 동질적인 민족문화로 재구성하는 사회·경제적인 통합을 포함하는 개념이며, 이에 따라 남북한이 정치적 통일과 경제·사회적 통합을 달성하기 위해서는 그 과정과 결과에 있어서 법제도의 통합이 필수불가결한 요소이며, 이는 새로운 국가공동체의 조직과 규범체계에 관한 헌법규범의 문제이다. 이러한 의미에서 통일에 대한 헌법적 가치는 통일을 달성하는 수단임과 동시에 통일의 방향을 제시하고, 그 방법과 절차를 규율함으로써 통일의 법적 정당성을 부여하는 규범적 기준이 된다.

한편, 재정은 정부가 수행하는 경제활동을 총칭하는 개념이다. 즉, 정부가 조세(국세와 지방세)·부담금·기여금의 징수, 보유자산(주식, 부동산 등)의 매각 및 국·공채 발행 등으로 조성한 재원을 바탕으로 국방·외교·치안 등 국가의 유지, 경제성장을 위한 기반조성, 교육 및 사회복지 수요의 충족 등 공공부문의 역할을 수행하기 위한 지출 활동을 하게 되는 데 이러한 수입과 지출활동을 모두 포괄하는 개념이다. 이와 같은 재정은 자원배분(효율성: efficiency), 소득분배(형평성: equity), 그리고 경제안정 및 성장(안정적 경제성장: economic stabilization and growth) 등의 기능을 수행한다.⁵⁾

4) 이효원, 남북교류협력의 규범체제, 경인문화사, 2006, 2면.

5) 김세진, 주요국가의 재정법제 연구(V) - 종합보고서 -, 한국법제연구원, 2009, 13-14면.

따라서, 통일재정의 개념은 어의적으로는 남북한이 현재의 분단상태를 극복하고 새로운 하나의 국가공동체를 형성하는 창조적인 과정속에서 국방·외교·치안 등 국가의 유지, 경제성장을 위한 기반조성, 교육 및 사회복지 수요의 충족 등 공공부문의 역할을 수행하기 위한 모든 수입과 지출활동이라 할 수 있을 것이다.

이와 같은 통일재정의 개념은 남북통일의 과정 및 통일 이후의 완전한 통합을 위해 필요한 경제활동이라는 점에서 실천적으로는 통일비용에 관한 논의와 직접적으로 연관된다. 일반적으로 말하는 통일비용이란 통일 이후 남북한 간의 경제력 격차를 해소하고 실질적 통합을 이룩하기 위해 필요한 비용으로 인식되고 있다.⁶⁾ 그러나 통일비용에 대해서는 그 분류기준에 따라 다음과 같이 다양한 견해가 존재하고, 그에 따라 그 추계도 큰 차이가 있다.

즉, 우선 통일이 진행되는 과정을 상정하여 통일비용을 정의하는 입장으로 통일비용을 순수 정부 부담분인 재정지출만을 의미하는 단기적 측면에서 지불하는 비용에 한정하는 협의의 통일비용과 두 체제가 통합되면서 중·장기 차원에서 북한 지역의 경제 및 복지 생활수준을 남한의 적정수준으로 끌어올리는 데 필요한 총비용을 의미하는 광의의 통일비용으로 구분하는 견해,⁷⁾ 지출되는 목적 및 시기에 따라 위기관리비용, 체제전환 비용, 경제적 투자비용 등으로 구분하는 견해,⁸⁾ 지출내용과 성격에 따라 인도지원, 제도통합, 경제재건의 3가지로 분류하는 견해,⁹⁾ 통일과정에서 가장 긴급하게 소요되는 직접비용, 직접

6) 제성호, 통일재원 조달의 방식과 법제화 방안, 남북법제연구보고서, 법제처, 2011, 371면.
7) 남성욱, 3대 통일 시나리오와 통일재원, 한나라당 통일정책TF회의 발제문, 2011, 2-3면.
8) 김 옥/황동언, 통일비용과 재원조달, 통일경제, 1997년 여름호, 한국경제사회연구원, 79면; 김창권, 독일통일비용 15년 평가와 시사점, 통일경제, 제86호, 현대경제연구원, 2005, 68면.
9) 조성렬, 통일비전과 현실적 통일준비방안(안), 민주평화통일자문회의 제6차 인권복지위원회 발표문, 2010.11.5., 12면.

기초생활비 보조 등 사회보장비용, 정부기구 유지비용, 사회 인프라구축비용의 4가지로 나누는 견해,¹⁰⁾ 통일초기 관리비용과 통일국가 건설비용으로 구분하는 견해¹¹⁾ 등이 존재한다.

한편, 통일비용에는 지출되는 비용의 상당부분이 북한지역의 소득향상 및 산업의 발전을 통해 통일한국의 경제적 안정과 부흥을 가져온다는 점에서 투자의 성격을 가진다는 점을 감안해야한다는 견해도 있다. 이와 같은 견해에 따르면, 통일로 인한 편익(분단비용의 기회비용)은 i) 방위비 및 방위산업에 대한 투자비용의 축소, 군사력 중 일부의 산업생산활동 투입을 통한 경제적 편익의 증가효과, ii) 전쟁발생시 인명손실 및 자본스톡 감소 가능성, 전후 복구비용 등의 위험요인의 감소 효과, iii) 한반도 분단에 따른 안보적 불안정성과 이로 인한 신용평가 등의 불이익 측면의 해소, iv) 분단에 따른 국제사회에서의 대외교섭력 약화와 남북한간 경쟁으로 인한 비용의 절감, v) 통일에 따른 국토 및 인구증가로 규모의 경제효과 및 국가경쟁력 상승 가능성 등이 있을 수 있기 때문에 통일에 대한 총체적 평가는 총비용과 편익의 차이로 나타나는 순비용의 개념에 입각하여 이루어지는 것이 바람직하다고 주장한다.¹²⁾

그런데, 통일비용은 그 개념정의에 따라서 통일비용의 규모, 범위 및 추산방법이 크게 차이가 날 것이기 때문에 통일비용의 개념을 명확히 하는 것이 통일비용에 대한 객관적인 평가와 이를 기초로 한 통일정책의 수립과 추진을 위해서 유용한 논의임에는 틀림없다.

10) 김유찬, 통일비용의 산정과 절감방안, 바람직한 통일준비와 추진방안, 국가안보전략연구소, 2010, 86-90면.

11) 제성호 교수는 통일 초기단계에서 위기관리 및 북한지역 안정화를 위해서 소요되는 비용인 통일초기 관리비용과 통일이후의 체제통합, 새로운 경제·사회·복지·국방시스템 구축, 지역균형개발과 경제재건을 포함하는 통일국가 건설비용으로 구분하고 있다. 제성호, 앞의 글, 373면.

12) 양용석, 기존 추정분석사례의 고찰을 통한 적정 통일비용 산정방안에 관한 연구, 군사논단, 제58호, 2009년 여름, 132-133면.

그러나 통일비용의 개념을 정의하는 것과 규모와 항목에 따라 액수를 산출하는 것은 분단상황에서의 정치경제적 현실과 통일 이후의 사회통합의 정도에 따라 결정되는 것이기 때문에 통일정책과 직접적으로 관련되는 문제이지 법규범적인 쟁점이 되는 것은 아니다. 다만, 통일의 시기와 방식에 따라서 통일비용이 투입되는 분야와 액수에 큰 차이가 날 수 있기 때문에 이는 평화통일의 실질적 방식과 내용에도 큰 영향을 미치므로 통일정책의 집행이라는 관점에서 법적 쟁점과 관련성을 가진다 할 것이다. 따라서 이 보고서에서는 통일비용의 개념과 관련하여서는 특정한 입장을 전제로 하지 않고, 통일비용을 어떻게 개념적으로 정의하더라도 통일비용의 논의에 있어서 공통적으로 적용되고 고려하여야 할 법적 쟁점과 규범적 기준을 제시하고자 한다.

우선, 남북통일은 현재의 분단상태를 극복하고 하나의 민족공동체를 형성하는 것으로 정치적으로 대립되었던 통치기구를 하나로 통합하는 것일 뿐만 아니라 상이한 경제체제와 이질화된 문화를 단일하고 동질적인 민족문화로 재구성하는 사회·경제적 통합을 포함하는 개념이므로 통일비용은 통일을 위해 필요한 최소한의 부담인 동시에 완전한 사회통합을 위한 기초가 된다는 점을 우선적으로 고려하여야 한다.

그리고 통일비용에 대해서는 통일부담으로 인한 장애요소라는 측면과 통일에 대한 비현실적이고 맹목적인 환상이라는 측면을 모두 고려하여 통일에 대한 적극적이고 긍정적인 인식을 함양하고 갑작스러운 통일의 과정과 결과에 대한 현실적인 인식을 제고하는 사회심리학적 차원에서 조정해야 할 것이다.

마지막으로, 분단비용은 분단상황이 장기화될수록 증가하고, 통일과 함께 통일비용으로 전환될 수 있으므로 통일을 앞당길수록 통일비용을 최소화할 수 있다는 점을 고려하여 정책적 측면에서 통일비용을 최소화하면서 통일편익을 최대화하는 방향으로 이루어져야 한다.

제 2 절 통일재정의 기본원리

위에서 살펴본 바와 같이 통일재정은 어의적으로는 남북한이 현재의 분단상태를 극복하고 새로운 하나의 국가공동체를 형성하는 창조적인 과정속에서 국방·외교·치안 등 국가의 유지, 경제성장을 위한 기반조성, 교육 및 사회복지 수요의 충족 등 공공부문의 역할을 수행하기 위한 모든 수입과 지출활동이라 할 수 있을 것이다.

따라서 통일재정의 기본원리를 도출하는 작업은 통일로서의 기본원리와 재정으로서의 기본원리로부터 도출될 수 있을 것이다. 즉, 현재 단계에서의 통일재정의 기본원리는 궁극적으로 대한민국헌법상 통일의 기본원리 및 재정과 관련된 기본원리로부터 도출하는 것으로 귀결된다고 판단된다. 이와 같은 통일재정에 관한 기본원리는 통일과정에서의 통일재정의 기본원리로 적용될 수 있을 것이며, 그 구체적인 내용은 남북한의 통일합의서 또는 통일헌법에서 규정될 수 있을 것이다.

아래에서는 통일재정의 기본원리를 평화통일의 원칙, 자유민주적 기본질서, 법치주의 원칙 및 재정의회주의로 나누어 살펴보고자 한다.

1. 평화통일의 원칙

헌법은 국제평화질서 내에서 전쟁이 국제분쟁의 해결방법으로 허용될 수 없는 것과 마찬가지로, 남북한 통일과제를 수행함에 있어서도 그 수단으로서 전쟁을 포기한다는 것을 명백히 밝히고자 평화통일주의를 규정하고 있다.

즉, 대한민국헌법은 전문에서 대한국민은 “평화적 통일의 사명”을 가지며, 제4조에서 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진”하고, 제66조 제3항에서는 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를” 규정하고,

제69조의 대통령취임선서문에서 “조국의 평화적 통일”을 선서하며, 제 92조 제1항에서 “평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다”라고 규정함으로써 평화통일주의를 헌법상 직접적으로 천명할 뿐만 아니라, 헌법전문에서 “항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐”하고, 제5조 제1항에서 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다”라는 국제평화주의원칙의 선언을 통해서 평화통일주의를 간접적으로 천명하고 있다.¹³⁾

이와 같은 평화통일조항에 대해 헌법재판소는 “북한이 남·북한의 유엔동시가입, 소위 남북합의서의 채택·발효 및 남북교류협력에 관한 법률 등의 시행 후에도 적화통일의 목표를 버리지 않고 각종 도발을 자행하고 있으며 남·북한의 정치, 군사적 대결이나 긴장관계가 조금도 해소되고 있지 않음이 현실인 이상, 국가의 존립·안전과 국민의 생존 및 자유를 수호하기 위하여 신·구 국가보안법의 해석·적용상 북한을 반국가단체로 보고 이에 동조하는 반국가활동을 규제하는 것 자체가 헌법이 규정하는 국제평화주의나 평화통일의 원칙에 위반된다고 할 수 없다”¹⁴⁾라고 함으로써 헌법상의 원칙으로 보기도 하고, “...헌법상의 여러 통일관련 조항들은 국가의 통일의무를 선언한 것이기는 하지만, 그로부터 국민 개개인의 통일에 대한 기본권, 특히 국가기관에 대하여 통일과 관련된 구체적인 행위를 요구하거나 일정한 행동을 할 수 있는 권리가 도출된다고 볼 수는 없다”¹⁵⁾라고 함으로써 국가의 의무로 보기도 하였고, 학계는 국가목표, 통화통일의 원칙, 국가의 책무 등으로 이해하고 있다.¹⁶⁾

13) 성낙인, 앞의 책, 294-295면.

14) 헌재 1997.1.16. 92헌바6등(병합).

15) 헌재 2000.7.20. 98헌바63.

16) 권영성 교수는 국가목표, 헌법의 기본원리, 국가의무(헌법학원론, 법문사, 2010, 180면),

따라서 헌법재판소의 판례와 학설에 따라 평화통일조항은 헌법의 기본원리인 평화주의 원칙을 표명한 것임과 동시에 구체적으로 평화통일정책을 수립하고 추진할 의무를 부과한 조항이며, 이에 따라 국가는 평화통일의무를 적극적으로 이행하여야 하며, 이를 이행하지 않고 평화통일에 반하는 정책이나 조치를 취하는 것은 헌법위반이 되는 것으로 해석해야 한다.

그리고 이와 같은 평화통일원칙 및 평화통일의무에 따라 정부와 국회는 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진하기 위한 법률제정의 의무를 진다. 즉, 대통령은 정부의 구성원으로서 헌법 제4조의 의무를 짐과 동시에 별도의 평화통일의무를 부여받고 있으므로(헌법 제66조 제3항, 제69조) 정부와 대통령은 입법의 의무 외에 입법을 성실히 집행할 의무도 진다. 사법부의 경우 평화통일정책의 수립과 추진의무의 직접당사자는 아니지만, 재판, 즉 법의 해석을 통해 헌법의 평화통일원칙에 반하는 요소들을 제거하여야 하며, 적극적으로 통일을 지향하는 법해석을 해야 한다.¹⁷⁾

2. 자유민주적 기본질서

대한민국헌법은 그 이데올로기적 기초로서 자유민주주의라는 이념적 지표 아래 이를 구현하기 위한 자유민주적 기본질서를 규정하고 있다. 즉, 헌법전문에서 “자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여”, 민족의 숙원인 통일은 “자유민주적 기본질서에 입각”(헌법 제4조)하고 있으며, “정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배”되어서는 아니 되며

김철수 교수는 평화통일의 원칙(학설판례 헌법학(상), 박영사, 2008, 328면), 양건 교수는 국가의 책무(헌법강의, 법문사, 2009, 133면), 허영 교수는 기본원리(한국헌법론, 박영사, 2010, 178면), 정재황 교수는 국가의무(신헌법입문, 박영사, 2010, 79면)로 서술하고 있다.

17) 도회근, 남북관계의 현실과 국가의 평화통일의무, 공법연구, 제39집 제2호, 2010, 166-167면.

(헌법 제8조 제4항), “국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정한다”(헌법 제32조 제2항)라고 규정하고 있다.¹⁸⁾

그리고 헌법재판소는 “자유민주적 기본질서에 위해를 준다 함은 모든 폭력적 지배와 자의적 지배, 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본원칙에 의한 법치주의적 통치질서의 유지를 어렵게 만드는 것으로서 구체적으로는 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립 등 우리의 내부체재를 파괴·변형시키려는 것이다.”¹⁹⁾라고 함으로써 자유민주주의의 내용을 판시하였다.

그런데 이와 같은 자유민주적 기본질서는 통일의 기본원칙으로서 우선 남과북의 통일은 북한이 지향하는 인민민주주의가 아니라 서구적 자유민주주의로서 국민주권의 이념과 정의사회의 이념이 존중되는 통치질서에 입각해야 함을 규정하고 있다. 그리고 자유민주적 기본질서는 통일의 방법과 내용을 기속함으로써 통일한국이 자유민주적 기본질서를 부정하는 사회주의 또는 공산주의를 수용하는 경우는 헌법 위반이지만, 통일정책의 수립과 추진과정에서 공산주의체제를 채택하고 있는 북한의 실체를 인정하고 평화적인 방법으로 통일을 달성하기 위하여 북한과 협상하는 것을 헌법적으로 수용하고 있다는 점을 나타낸다. 이와 관련하여, 헌법재판소는 “제 6 공화국헌법이 지향하는 통일은 평화적 통일이기 때문에 마치 냉전시대처럼 빙탄불상용의 적대관계에서 접촉·대화를 무조건 피하는 것으로 일관할 수는 없는 것이고, 자유민주적 기본질서에 입각한 통일을 위하여 때로는 북한을 정치적 실체로 인정함도 불가피하게 된다. 북한집단과 접촉·대화 및 타협하는 과정에서 자유민주적 기본질서에 위해를 주지 않는 범위 내

18) 성낙인, 앞의 책, 141면.

19) 헌재 1990.4.2. 89헌가113.

에서 때로는 그들의 주장을 일부 수용하여야 할 경우도 나타날 수 있다.”고 판시하였다.²⁰⁾

3. 법치주의

법치주의는 인간에 대한 불신을 근거로 자의적·폭력적 지배를 배제하고 국민의 의사에 따라 제정된 법에 의한 이성적 지배를 요구하는 통치원리로서 성문(경성)헌법, 기본권과 실질적 적법절차의 보장, 권력분립, 사법적 권리보장, 포괄적 위임입법의 금지, 신뢰보호의 원칙, 소급입법의 금지 등을 그 내용으로 하고 있다.

이와 관련하여, 헌법재판소는 “우리 헌법은 국가권력의 남용으로부터 국민의 기본권을 보호하려는 법치국가의 실현을 기본이념으로 하고 있고 그 법치국가의 개념에는 헌법이나 법률에 의하여 명시된 죄형법정주의와 소급효의 금지 및 이에 유래하는 유추해석금지의 원칙 등이 적용되는 일반적인 형식적 법치국가의 이념뿐만 아니라 법정형벌은 행위의 무거움과 행위자의 부책에 상응하는 정당한 비례성이 지켜져야 하며, 적법절차를 무시한 가혹한 형벌을 배제하여야 한다는 자의금지 및 과잉금지의 원칙이 도출되는 실질적 법치국가의 실현이라는 이념도 포함되는 것이다. 이는 국회의 입법재량 내지 입법정책적 고려에 있어서도 국민의 자유와 권리의 제한은 필요한 최소한에 그쳐야 하며, 기본권의 본질적인 내용을 침해하는 입법은 할 수 없는 것을 뜻한다.”고 판시하고 있다.²¹⁾

4. 재정의회주의

재정의회주의는 재정민주주의 또는 재정국회주의라라고 하는 데, 이는 재정이 국민에게 미치는 영향의 중대성에 비추어 국민이 부당한 부담

20) 헌재 1990.4.2. 89헌가113.

21) 헌재 1992. 4. 28. 90헌바24, 판례집 4, 225, 230.

을 받는 일이 없도록 국가의 재정활동은 국회의 의결에 기하여 행하여지지 않으면 안 되도록 하려는 것이다. 따라서, 재정에 관한 중요한 사항은 국회의 법률에 의하도록 하고, 그 외에 재정에 관한 행정부의 집행에 관하여도 국회의 의결 내지 동의를 필요로 하고 있다.²²⁾

그런데 이와 같은 재정의회주의의 실효성을 확보하기 위해서는 단순히 그 이념이 헌법적 차원에서 확인되는 것은 충분치 않으며, 일련의 파생원칙이 법상으로 보장되어야 한다. 이에 따라, 대한민국헌법은 ① 납세의무를 명시하고(제38조), ② 조세법률주의의 원칙에 따라 조세의 부과·징수작용의 한계를 규정하며(제59조), ③ 재정작용의 민주적 통제에 따라 집행부의 재정관리작용을 국회의 통제에 두도록 하고 있다.

그리고 국가재정법은 이를 보다 구체적으로 규정하고자 국가재정의 효율적인 운용을 위하여 회계 및 기금간 여유재원의 전출입을 허용하되, 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여 국회에 제출하도록 하고 있으며(국가재정법 제13조,²³⁾ 제33조,²⁴⁾ 제68조 1항²⁵⁾), 국회

22) 김세진, 앞의 책, 29면.

23) 국가재정법 제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) ① 정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 특별회계 및 기금을 제외한다. <개정 2008.3.28> 1. 우체국보험 특별회계 2. 국민연금기금 3. 공무원연금기금 4. 사립학교교직원연금기금 5. 군인연금기금 6. 고용보험기금 7. 산업재해보상보험및예방기금 8. 임금채권보장기금 9. 방사성폐기물관리기금 10. 그 밖에 차입금이나 「부담금관리기본법」 제2조의 규정에 따른 부담금 등을 주요 재원으로 하는 특별회계와 기금 중 대통령령이 정하는 특별회계와 기금 ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 전입·전출을 하고자 하는 때에는 관계 중앙관서의 장 및 기금관리주체와 협의한 후 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여야 한다. <개정 2008.2.29>

24) 국가재정법 제33조(예산안의 국회제출) 정부는 제32조의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

25) 국가재정법 제68조(기금운용계획안의 국회제출 등) ① 정부는 제67조제3항의 규정에 따른 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 90일 전까지

의 예·결산 심사기능을 강화하기 위하여 예·결산 첨부서류를 확대하고(헌법 제34조, 제58조, 제59조), 추경의 편성사유를 제한하고(법 제89조²⁶⁾), 결산을 다음 년도 5월 31일까지 국회에 제출하도록 하고 있다.

그리고 이와 같은 법규범적 기본원리외에 절차적 측면에서 통일비용에 관한 정책적 결정과 변경은 국민적 합의에 기초하여 이루어져야 하며, 통일재원의 마련, 운용과 관리, 사용 등에 대해서는 남한주민의 의사뿐만 아니라 통일의 과정과 통일 이후에는 북한주민의 의사도 충분히 반영하여야 할 것이다.²⁷⁾

이상에서 살펴본 바와 같이, 통일재정의 기본원리는 우선 내용적 측면에서 통일비용의 개념과 추계는 우리 헌법상 평화통일의 원칙과 자유민주적 기본질서를 바탕으로 하여 설정되어야 하며, 이는 통일비용과 관련된 법적 쟁점의 헌법상 근거이자 한계로 작용한다.

그리고, 형식적 측면에서 통일비용과 통일에 관한 정책집행과 운영은 법치주의와 적법절차의 원칙에 따라 합법성과 민주적 정당성을 확보하는 기초에서 추진되어야 하며, 관련 법규범 사이에서는 체계정합성을 유지하면서 규범조화적인 방향으로 관리되어야 한다.

마지막으로, 특히 통일재정 또한 국가 또는 공공단체가 그 존립을 유지하고 활동하는 데 필요한 재화를 취득·관리·운용하는 활동인 재정의 개념에 포섭되기 때문에 재정상 집행의 기본원칙과 집행범위는 국민의 대표기관인 국회의 통제를 받도록 하는 재정민주주의·재

국회에 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액은 제20조의 규정에 따른 예산총칙에 규정하여야 한다.

26) 국가재정법 제89조(추가경정예산안의 편성) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다. <개정 2009.2.6> 1. 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우 2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우 ② 정부는 국회에서 추가경정예산안이 확정되기 전에 이를 미리 배정하거나 집행할 수 없다.

27) 이효원, 앞의 책, 10면.

정의회주의·국회중심주의라는 헌법상의 요청에 부합되어야 한다.

다만, 이상의 논의는 현재의 헌법에 따른 통일재정의 기본원리에 대한 설명이고, 통일과정에서 통일조약과 통일헌법을 통해 현재 부족한 재정 헌법과 관련된 기본원리가 추가될 수도 있을 것으로 판단되며, 이 경우 국채발행의 제한, 기금형식의 제한, 추가경정예산편성의 제한, 감사원의 지위와 기능의 재설정 등의 문제가 논의될 수 있으며, 통일후의 통일재정은 이와 같은 점을 고려하여 논의되어야 할 것으로 판단된다.²⁸⁾

제 3 절 대한민국의 통일방안과 통일재정

그 동안 통일재정에 대한 논의는 주로 통일비용이라는 경제적인 관점에서만 논의되었다고 판단된다. 그러나 통일재정 또한 통일을 위한 수단적 개념이기에 상이한 경제체제 뿐만 아니라 이질화된 문화를 단일하고 동질적인 민족문화로 재구성하는 사회·경제적인 통합을 포함하는 개념으로서의 통일개념과 조화될 수 있어야 하며, 이를 위해서는 대한민국의 공식적인 통일방안과 모순되어서는 안된다고 본다.

따라서, 아래에서는 이와 같은 관점에서 대한민국의 공식적인 통일방안인 한민족공동체통일방안의 주요내용을 간략하게 살펴보고, 이에 대한 역대 정부의 계승 및 발전을 위한 노력을 기술하고자 한다.

1. 한민족공동체통일방안

(1) 대한민국의 통일방안의 역사적 전개

대한민국의 통일에 관한 논의는 1988년을 기준으로 구분하여야 할 것으로 판단된다.²⁹⁾ 왜냐하면, 1988년 이전의 정부는 통일의 당위성에

28) 이와 관련하여 이덕연, 재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가, 한국법제연구원, 2005 참조.

29) 통일방안과 관련된 국내문헌으로는 고효상, 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계 연방제 통일방안 비교연구, 동국대 행정대학원 석사학위논문, 2004; 권영태, 통일방

대해서는 인정하고 있으나, 그 논의의 기본적 입장은 북한을 하나의 통일논의의 당사자가 아닌 배제된 실체로서만 고려하였음에 반해, 노태우 정부는 1988년 7월 7일 “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언”을 통하여 북을 민족의 일원으로서 포용하고 상호신뢰·화해·협력을 바탕으로 공동번영을 추구해야 할 민족공동체로 인식함으로써 북한에

안 연구에 대한 새로운 접근-통일방안에 대한 법적 접근의 필요성을 중심으로, 북한학보 제34집 제2호, 2009; 김상표, 한반도 통일 방안 연구-유럽연합(EU)의 남북연합 모델로의 적용-, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2009; 김선호/김현우, 한반도 통일방식에 대한 체제발전론적 해석-급진적 통일방식논의와 점진적 통일방식논의에 대한 재조명을 위하여-, 통일문제연구; 남궁영, 남북정상회담과 통일방안의 새로운 접근: 연방제와 낮은 단계의 연방제, 한국정치학회보 제36집 제1호; 노병만, 남북한의 통일방법모델과 통일방안의 재검토, 한국동북아논총 제25집, 2002; 박정원, 한반도 통일모델의 탐색: 중립화통일론의 적용가능성, 통일정책연구 제16권 제2호, 2007; 박종철/김병로/이규창 외5인, 민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안:3대 공동체 통일구상 중심, 통일연구원; 양건, 남한의 통일방안을 어떻게 볼 것인가, 공법연구 제22집 제1호; 오영미, 통일한국과 남북한 통일방안 비교분석, 경희대학교 행정대학원 석사학위논문, 2006; 오영오, 북한의 통일방안과 한국의 대응, 대진대학교 통일대학원 석사학위논문, 2005; 전광석, 북한의 통일방안에 대한 법적 검토, 공법연구 제22집 제1호; 정영화, 분단이후 정부의 평화통일정책의 비교 및 현 법적 평가, 공법연구 제39집 제2호, 2010; 정용길, 남북한 통일방안과 과도체제 모색, 사회과학연구 제10권 제1호; 최재훈, 민족공동체 통일방안의 추진에 대한 연구, 대진대학교 석사학위논문, 2009; 한중수, 독일의 국가연합과 한반도 통일방안, 국제정치논총 제42집 제2호, 2002; 장명봉, 남북연합제안과 낮은 단계의 연방제안, 서강법학연구 제4권, 2002; 김학준, 한민족 공동체 통일방안, 한국논단 10월호, 제2권 제1집, 1989; 정대규, 한민족 공동체 통일방안, 통일문제연구 제14집, 영남대학교 통일문제연구소, 1990.12; 김영주, 남북한 통일방안상 낮은 단계의 연방제론, 명지법학 제6호, 명지대학교 법학연구소, 2007; 김영재, 북한의 통일방안 분석: 연방제를 중심으로, 국제문화연구 제20집, 청주대학교 국제협력연구원, 2002.2; 박성훈, 한민족공동체 통일방안의 발전방향, 사회과학논총 제8집, 명지대학교 사회과학연구소, 1993; 윤병익, 한민족공동체 통일방안과 남북관계, 민족통일논집 제8집, 경상대학교 통일문제연구소, 1993; 이창현, 한민족공동체 통일방안의 특징과 평가, 통일문제연구 제9집, 조선대학교 통일문제연구소, 1991.12; 장명봉, 한민족공동체 통일방안의 법적 구조에 관한 고찰, 통일문제연구 제4집, 국토통일원, 1989.12; 배영애, 탈냉전기 이후의 북한의 연방제 통일방안 변화 분석, 통일전략 제7권, 한국통일전략학회, 2007; 신상준, 한민족공동체통일방안의 기본성격과 실천적 의의, 평화통일연구 제7집, 대구대학교 평화통일연구소, 1990.4; 윤 황, 북한의 연방제 통일방안에 대한 쟁점과 평가, 평화학연구 제6호, 한국평화연구학회, 2005.12; 김명기, 한민족공동체와 고려연방제 통일방안, 북한(통권 제219호), 북한연구소, 1990.3

대한 관점의 재정립을 한 것으로 판단되기 때문이다.³⁰⁾

1988년 이전의 정부에 의해 주도된 통일논의를 정리하자면 다음과 같다. 우선, 이승만 정부는 북진통일론과 유엔감시하의 총선거이외의 별다른 통일방안이나 정책이 없었으며, 이와 같은 기조는 장면정부에도 이어졌다. 한편, 박정희 정부는 1960년대 초 반공을 국시의 제1로 삼아 국토통일을 위하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양을 한다는 방침을 밝혀 일체의 통일논의 및 운동을 중지시켰다.³¹⁾

그러나, 박정희 정부는 1971년 8월 12일 대한적십자사 최두선 총재의 제의를 시발점으로 하여 남북대화를 전개하여, 1972년 7월 4일 ‘7·4남북공동성명’을 발표하였으며, 동공동성명을 통하여 제시된 “자주·평화·민족대단결”이라는 3대 원칙은 현재까지도 남북 간의 대화의 기본골격으로 자리잡고 있다. 1980년 등장한 전두환 정부는 기존까지 논의되고 시행되었던 남북 간의 통일논의를 총합하고 체계화하여 1982년 1월 22일 “민족화합민주통일방안”이라는 단일한 남의 통일방법론을 정리하였으며, 동 통일방안은 90년대 이후 남의 통일과정에 대한 방법론적 기초 및 남북최고책임자회담이라는 성과를 제공하였다.³²⁾

30) 해방이후 역대 정부의 통일정책에 대해서는 정영화, 분단이후 정부의 평화통일정책의 비교 및 헌법적 평가, 공법연구 제39집 제2호, 2010 참조.

31) 정영화, 위의 글, 257-262면 참조.

32) “민족화합 민주통일방안에 나타난 통일의 기본원칙으로는 “통일은 어떤 특정 계층이나 집단에 의하여 독점적·배타적으로 주도되어서는 안되며, 무력 또는 폭력의 방법으로 추구되어서도 안 된다”는 점을 강조하고, 통일은 민족자결의 원칙에 의거하여 겨레 전체의 자유의사가 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다는 점을 주장하고 있다. 또한 통일과정의 진행을 위하여 남북 상호간에 남북기본관계에 관한 잠정협정을 체결하여 통일헌법의 제정 시까지 남북을 규율하는 기본원칙으로 삼고자 하였다. 즉, 내부교류의 원칙과 상호간 평화공존을 위한 원칙을 확립하고자 하였다. 끝으로, 궁극적인 통일의 완성을 통일헌법의 제정을 통한 통합으로 보고 통일헌법제정을 위한 민족통일협의회를 구성함으로써 그 절차적 과정을 진행시키고자 하였다. 이러한 민족화합 민주통일방안의 의의는 통일논의에 있어서 외적인 요인에 의하여 진행되던 것을 체계화하였다는 점이며, 통일에 있어서 상호교류와 평화공존의 시기로서의 통일의 중간단계를 인정하고 있다는 점이다. 또한, 통일헌법의 제정을 통일의 최종단계로서 인정함으로써 유엔감시하의 인구비례에 의한 총선거라는 해방당시의 통합논의의 포기를 포함하고 있다.” 강현철, 통일

(2) 한민족공동체통일방안의 의의

1988년 7월 7일 노태우 대통령은 남북관계와 대북방관계에 획기적인 전환점을 이룩하려는 정책의지를 반영한 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’을 발표하였으며, 이를 통하여 북을 민족의 일원으로서 포용하고 상호신뢰·화해·협력을 바탕으로 공동번영을 추구해야 할 민족공동체로 인식함으로써 북에 대한 관점의 재정립을 하였다. 그리고 이와 같은 기본입장을 반영하여 새로운 통일방안으로써 한민족공동체 통일방안을 천명하였다.³³⁾

(3) 통일의 기본원칙

한민족공동체통일방안은 통일의 기본원칙으로 민족자결의 정신에 따라 자주적이며(자주), 무력행사에 의거하지 않는 평화적이며(평화), 민족대단결을 도모하면서 민주적으로 이루어져야 함(민주)을 천명하고 있다.

(4) 주요 내용 - 통일의 중간과정과 과도적 통일체제의 인정

1) 과도적 통일체제의 의의

한민족 공동체 통일방안의 가장 큰 특징은 남과 북이 서로 다른 두 체제하에 존재하고 있는 현실을 바탕으로 서로가 서로를 인정하고 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 촉진해 나가기 위한 통일로 가는 중간단계를 인정한다는 점이다. 그리고 통일을 촉진할 이와 같은 과정을 제도화하기 위해 쌍방이 합의하는 현장에 따라 남북이 연합하는 기구를 설치하는 것이 필요하다고 하였다.

헌법연구-정부형태를 중심으로-, 한국학술정보(주), 2006, 34-35면.

33) 한민족 공동체통일방안에 대해서는 김명기, 한민족공동체에 고려연방제 통일방안, 북한 통권 제219호, 북한연구소, 1990.3., 176-184면; 김학준, 한민족 공동체 통일방안, 한국논단 Vol 2. No.21, 1989; 이창현, 한민족공동체 통일방안의 특징과 평가, 통일문제연구 91-1, 조선대학교; 장명봉, ‘한민족공동체 통일방안’의 법적 구조에 관한 고찰, 통일문제연구4, 국토통일원, 1989.12. 참조.

2) 과도적 통일체제의 주요 내용

과도적 통일체제의 기구로는 남북연합의 최고결정기구로서 “남북정상회의”, 쌍방정부의 대표로 구성되는 “남북각료회의”, 남북국회의원으로 구성되는 “남북평의회”, 공동사무처, 상주연락대표가 있다. 이 가운데 “남북각료회의”는 공동의장(남북쌍방 총리)과 남북 각기 10명 내외의 각료급으로 구성되며, 남북간의 모든 현안문제와 민족문제에 대한 협의·조정 및 그 실행을 보장하는 역할을 수행한다. 그리고 5개 상임위원회 (인도, 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화분야)를 설치하여, 구체적으로 i) 이산가족 재결합 문제, ii) 정치적 대결상황 완화 문제, iii) 국제사회에서의 민족역량 낭비 방지 및 해외동포의 권익신장 문제, iv) 남북사회 개방과 다각적인 교류·교역·협력 추진 문제, v) 민족문화의 창달 문제, vi) 공동번영의 경제권 형성 문제, vii) 군사적 신뢰구축과 군비통제 문제, viii) 현 휴전협정체제의 평화체제로의 대체 문제 등을 논의하도록 하였다.

그리고 “남북평의회”는 100명 내외로 쌍방을 대표하는 동수의 남북국회의원으로 구성하여, 남북각료회의에 대한 자문, 통일헌법 기초 및 통일실현 방법과 절차를 마련하도록 하며, 특히 “남북평의회”는 통일헌법의 기초과정에서 통일국가의 정치이념·국호·국가형태 등을 논의하고, 대내외정책의 기본방향이나 정부형태는 물론 국회구성을 위한 총선거의 방법·시기·절차 등을 토의하여 합의해야 하며, 남북은 각기 구상하는 통일헌법 초안을 기초로 합리적인 단일안을 만드는 임무가 있다. 그 외에, “공동사무처”는 남북각료회의와 남북평의회의 업무지원, 합의사항 이행을 비롯한 실무적 문제 관장하도록 하며, “상주연락대표”를 각기 서울·평양에 파견하도록 하였다.³⁴⁾

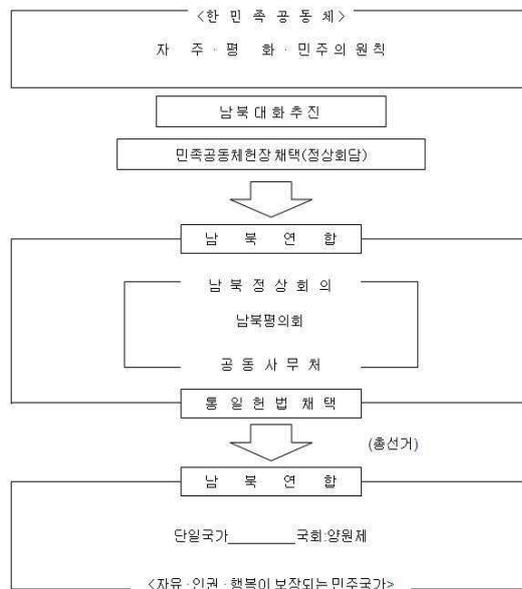
34) 통일부, 한민족공동체 통일방안, 남북대화 제48호, 1989, 12면.

3) 통일국가 수립절차 및 미래상

통일국가의 수립절차에 대해서 한민족공동체통일방안은 남북평의회에서 마련한 통일헌법안을 민주적 방법과 절차를 거쳐 확정·공포하도록 하고, 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부 구성하도록 하고 있으며, 통일국가의 미래상으로 국가 형태는 단일국가, 국회구성은 양원제(상원: 지역대표성, 하원: 국민대표성), 정책기조는 i) 민주공화체제(민족성원 전체의 참여와 기회균등 보장, 자유로운 주의·주장 표현), ii) 민족성원 모두의 복지 증진, iii) 민족의 항구적인 안전보장, 세계평화 기여, iv) 모든 나라와 선린우호관계 유지하는 것을 상정하고 있다.³⁵⁾

결론적으로 한민족공동체 통일방안은 민족공동체의 회복·발전을 통한 통일에로의 접근을 기초로 자주·평화·민주의 3원칙하에 “남북연합”의 중간단계를 거쳐 단일민족국가를 건설한다는 구상이다.³⁶⁾

<한민족공동체통일방안의 기본구조>



35) 통일부, 위의 글, 15-16면.

36) 통일부, 위의 글, 9면.

2. 한민족공동체통일방안의 계승 및 발전

(1) 김영삼 정부

김영삼 정부는 1994년 8월 광복절 경축사를 통해 “민족공동체 통일방안”(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)을 제시하였다. 이에 따르면, 첫째로 화해·협력 단계에서는 i) 적대·불신관계 청산, 화해·협력관계로의 발전단계, ii) 상대방 체제 인정·존중, 상대방을 공존공영의 협력자로 취급, iii) 다각적 교류·협력을 통한 상호신뢰 회복을 도모하고, 둘째로 남북연합단계에는 i) 교류·협력의 활성화·제도화로 남북간 평화의 제도화 실현, ii) 민족공동생활권 형성, 사회적·문화적·경제적 공동체 구축, iii) 남북정상회의·남북각료회의 상설화 등으로 국가통합을 지향하고, 셋째로 통일국가단계에서는 i) 민주적 절차에 의한 통일헌법 제정, 1민족 1국가 완성, ii) 각 분야 통합에 따른 제반 문제점 해소책을 수립 및 시행하고자 하였다.

(2) 김대중 정부

김대중 정부는 대북정책의 목표로서 “평화·화해·협력”실현을 통한 남북관계 개선을 두고 다음과 같은 대북정책 3대 원칙을 제시하였다. 즉, 첫째로 평화를 파괴하는 일체의 무력도발을 불용하며, 이를 위해 전쟁억제를 위한 확고한 안보태세 유지, 무력도발에 대해서는 상응한 대응조치, 공고한 평화체제 구축을 기하고자 하였으며, 둘째로 흡수통일을 배제하고자, 남북간 평화공존을 통한 “남북연합”을 실현하고, 단계적 평화통일을 추진하고자 하였으며, 셋째로 화해·협력의 적극 추진을 위해 “남북기본합의서”의 이행, 북한 스스로의 변화노력을 지원, 남북간 동질성 회복과 민족전체의 복리를 증진하고자 하였다.

또한, 김대중 정부는 대북정책의 추진기조로 i) 안보와 협력의 병행 추진, ii) 평화공존과 평화교류의 우선 실현, iii) 화해·협력으로 북한의 변화 여건 조성, iv) 남북간 상호 이익 도모, v) 남북당사자 해결원칙 하에 국제적지지 확보, vi) 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진을 제시하였다.

(3) 노무현 정부

노무현 정부는 평화변영정책을 제시하였으며, 구체적인 추진원칙으로 i) 대화를 통한 문제 해결, ii) 상호신뢰 우선과 호혜주의, iii) 남북 당사자 원칙에 기초한 국제 협력, iv) 국민과 함께하는 정책을 제시하였으며, 단계별 추진전략으로 1단계는 북핵 문제의 해결과 평화증진 가속화, 2단계는 남북협력 심화와 평화체제의 토대 마련, 3단계는 남북평화협정 체결과 평화체제의 구축을 제시하였다.

(4) 이명박 정부

이명박 정부는 상생과 공영의 대북정책을 제시하였으며, 그 추진원칙으로 i) 실용과 생산성, ii) 원칙에 철저하되 유연한 접근, iii) 국민적 합의, iv) 국제협력과 남북협력의 조화를 제시하였으며, 중점추진전략으로 i) 진정성 있는 남북대화, ii) 한반도 평화정착, iii) 상생과 호혜의 남북경협, iv) 사회문화 교류 활성화 및 인도적 문제의 해결을 제시하였다.³⁷⁾

3. 대한민국의 통일방안과 통일재정

대한민국의 공식적인 통일방안인 한민족공동체통일방안과 역대 정부의 이에 대한 계승 및 발전의 노력은 특히 대통령의 “조국의 평화

37) 법무부, 통일법무 기본자료(남북관계), 법무자료 제292집, 2010, 464-472면.

적 통일”을 위한 책무를 수행하기 위한 구체적인 방법의 천명이자, ‘통일’재정에 대한 논의에서 통일재정의 기본원리 다음으로 고려되어야 할 사항이라 판단된다.

즉, 대한민국의 통일방안이 어떤 정부에서건 공식적으로 폐기되지 않고 존재하고 있는 한, 현재 진행되고 있는 통일재정에 대한 논의 또한 통일이 민족자결의 정신에 따라 자주적이며, 평화적이며, 민족의 단결을 도모하면서 민주적으로 진행되도록 전개되어야 한다. 또한, 한민족공동체통일방안의 가장 중요한 특징이 남과 북이 서로 다른 두 체제하에서 존재하고 있는 현실을 바탕으로 서로가 서로를 인정하고 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 촉진해 나가기 위한 통일로 가는 중간단계를 인정하는 것이기 때문에, 통일재정에 대한 논의 또한 남과 북이 서로를 인정하고 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 촉진해 나가기 위한 통일로 가는 중간단계를 인정하는 것을 기본적 전제로 받아들여야 할 것이다.

따라서, 이와 같은 점을 고려해 볼 때 현재의 대한민국의 헌법질서 및 한민족공동체통일방안은 현재 통일재정의 논의를 진행함에 있어 통일재정이 무력에 의한 통일이나, 일방적인 흡수통일을 위한 수단적 개념이 될 수 없음을 말해주고 있다고 판단된다.

제 3 장 독일의 통일비용과 독일통일기금

일반적으로 독일의 통일비용에 대한 논의는 독일통일과정과 직접적으로 관련된 범위에서 사용된 비용을 주로 거론한다. 그러나, 이와 같은 설명은 상당히 도식적이며, 독일통일과 관련된 상당히 표피적인 설명만 제공할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서, 아래에서는 통일이전 서독의 동독에 대한 교류협력과 지원에 대한 고찰부터 살펴보고자 한다.

제 1 절 통일이전의 교류협력과 지원

서독정부가 통일을 준비하기 위하여 동독과의 교류협력을 본격화한 것은 1970년대 초반이었으며, 서독은 가능한 한 동서독간의 주민왕래를 증대시켜 동독의 변화를 유도하는 정책을 사용하였다. 서독이 대동독 협력관계에서 목표로 삼은 것은 동독주민들의 생활수준을 서독수준에 수렴시키는 것이었으며, 그 결과 동독은 어느 동구권 국가들보다 발전된 경제를 갖게 되었다.

동독과의 교류협력을 위한 일방적이고 적극적인 서독의 지원정책은 다양한 분야에서 이루어졌으며, 서독정부가 중점을 둔 것은 주민교류 부분이었다. 즉, 서독은 서독주민들이 동독에 사는 친척들과 자유롭게 교류를 할 수 있도록 제도적으로 지원하였으며, 이에 따라 서독주민은 동독에 현금송금과 물자지원을 할 수 있었으며, 동독주민이 서독지역 방문하는 경우에 여행보조금을 지원하였다. 동독주민이 서독방문을 위한 여행비 지원은 1959년부터 시작되었고 1987년부터는 일인당 100마르크까지 지원하였다.³⁸⁾

38) 동서독의 교류협력에 대한 개괄적 사항은 법무부, 동서독 교류협력 법제 연구, 2008 참조.

한편, 서독은 동독과의 경제적 거래를 국내거래로 인정하고 무관세 정책을 유지하였으며, 동독은 다른 동구권 국가들과는 달리 EC회원국이 아니면서도 서유럽시장에 관세를 지불하지 않고 진출할 수 있었기 때문에 동독에게 상당한 경제적 이익을 가져다주었다. 그리고 서독은 관세뿐만 아니라 동독상품에 대하여 국내세를 면제해 줌으로써 동독 제품이 가격경쟁력을 갖도록 해주었다. 이처럼 서독은 동독에게 많은 경제적 이득을 얻을 수 있도록 해줌으로써 동독으로 하여금 자발적으로 동서독 간 경제교류에 나서도록 유도하였다.

또한, 서독은 경화가 부족한 동독을 위하여 서독과의 경제교류에서 동독상품을 현물로 지급할 수 있도록 1949년부터 “청산결제제도”를 도입하였고, 이를 위하여 동독과 서독의 중앙은행에 각각 청산계정을 설치하고 ‘청산단위’라는 가상의 화폐단위를 채택하고, 이 가상화폐의 가치는 서독마르크와 동독마르크의 교환비율을 1:1로 하였으며, 동서독의 경제적 격차를 줄이기 위하여 서독은 동독에 산업설비 구축에 경제적 도움을 제공하였으며, 특히 동독산업의 경쟁력 강화와 동서독 기업들 간의 협력을 증진시키기 위하여 동독에 기술과 장기저리 차관을 제공하였다.³⁹⁾

제 2 절 독일의 통일비용

독일에서의 통일비용에 관한 논의는 통일 당시에야 비로소 화두가 되었으며, 그 당시 서독은 “통일비용”을 매우 협소한, 더욱 정확히는 경제적인 의미로 이해하였다. 즉, 서독은 “통일 후 특정기간 이내에 동독주민의 1인당 GNP가 서독주민의 그것과 같아지게 하기 위해 서독정부가 지출해야 하는 재정 소요액을 통일비용”이라 정의하고 정책 지표로 삼았다. 그렇지만, 실제 통일 과정에서 이와 같은 협의의 통일

39) 신동천/이은국/오재록, 통일비용과 남북협력기금: 독일통일로부터의 교훈, 통일연구, 제12권 제1호, 연세대학교 통일연구원, 2008, 8-9면

비용에 대한 정의는 부적절하게 되었고 그 결과 서독이 동독을 흡수 통합함에 따라 동독사회가 붕괴하는 것을 제어하고, 과거 동독지역이 통제경제체제에서 시장경제체제로 원만히 전환할 수 있도록 해주며, 더 나아가 동독 국민들의 생활수준을 서독인의 수준에 맞추는데 드는 비용 및 서독이 독일통일에 관계되는 나라들에게 통일의 승인을 받기 위해, 또는 받음으로써 부담해야 될 비용을 포함하게 되었다.⁴⁰⁾

이와 같은 비용을 비록 명확하게 구분하기는 어렵지만 일회성으로 지출되는 소멸성 비용과 회수 가능한 투자성비용으로 구분하자면 다음과 같다.⁴¹⁾

우선 소멸성 비용은 동서독간의 통합을 위해 필수적으로 소요되는 지출로서 지출됨에 따라 그 가치가 상실되는 비용이다. 여기에는 통일 독일정부가 떠안은 구동독의 부채와 동독주민에게 지급되는 각종 사회복지비용이 주를 이룬다.⁴²⁾

구동독 지역의 부채를 인수하기 위한 지출은 연방예산과 구서독 지역의 주정부와 지방자치단체 예산, 독일통일기금 및 채무청산기금⁴³⁾ 등을 통해 충당되었으며, 실업 및 의료보험 및 연금지급 등의 사회복지관련 지출은 사회보험기관으로부터의 이전지출을 통해 충당되었다.

40) 전상진/강지원/원진실, 통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의 - 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로 -, 한·독 사회과학논총, 제17권 제3호, 2007년 겨울, 10-11면.

41) 소멸성 비용과 투자성 비용으로 구분하는 것에 대한 설명은 김영운, 독일통일에서의 통일비용조달과 시사점, 국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나 발표자료, 2010, 55-59면을 참조하였음.

42) 소멸성 통일비용의 구체적 내역으로는 i) 구동독정부 재정적자 인수분, ii) 구동독 대외채무 인수분, iii) 구동독 국유기업의 채무인수분, iv) 신탁청의 기업관리 부담액, v) 수도이전 비용, vi) 구소련군 철수비용, vii) 구동독체제 희생자 복권 보상 및 미반환 재산 보상비용, viii) 사회복지비가 있다. 김영운, 독일통일에서의 통일비용조달과 시사점, 국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나 발표자료, 2010, 56면 표2 참조.

43) 채무청산기금은 통일조약 제23조에 따라 설치되었으며, 구동독의 대내외 채무와 화폐통합으로 인해 발생한 은행 및 국영기업의 대차대조표상의 차액을 인수 및 보전하기 위한 것이었다. 김영운, 위의 글, 60면

한편, 동독지역의 경제수준을 서독의 그것에 이르게 하기 위한 비용인 투자성 지출의 경우에는 노동생산성 향상 및 노동환경 현대화, 환경정화시설 개선, 교통망 개선, 에너지 산업 설비 현대화, 교육환경 격차 해소, 우편 및 통신분야 시설 현대화, 주택분야 보수 및 유지 현대화 지원, 의료시설 확충, 농업구조 재편을 위한 지원 등 다양한 형태의 투자가 포함되어 있다.

그리고 이와 같은 소멸성 비용과 투자성 지출을 포함한 실제로 투입된 비용은 동독지역으로부터 얻는 세수를 차감한 정부 차원의 재정지출만 하더라도 통일초기 1991년부터 1995년까지 7,592억 DM, 연평균 약 1,500억 DM에 달했다고 한다.⁴⁴⁾

제 3 절 통일비용의 조달방안

통일 후 사회보장분야를 포함한 구동독 지역에 대한 재정적 지원은 다양한 형태를 통해 이루어졌다. 통일초기에는 주로 독일통일기금이거나 채무청산기금 등을 설치하여 대동독 지원을 했으나, 시간이 지남에 따라 주정부간의 재정조정 방식을 사용했다. 독일통일기금과 채무청산기금 등은 정부예산절감 또는 정부지출계획 조정, 자본시장에서의 기채, 동독지역으로부터의 조세수입, 서독주민에 대한 조세인상을 비롯하여, 동독지역 국유자산 매각 등을 통해 조달되었다.

통일비용 조달과 관련하여 특징적인 점은 주정부간 재정조정법⁴⁵⁾이라는 제도를 통해 통일비용조달에 대한 부담이 주정부 사이에 균등하게 돌아가도록 하였다는 점과 통일비용에 대한 사회계층간의 공평부담과 연대의식을 통한 고통분담 차원에서 연대부가세를 도입했다는 점이다.

44) 김영윤, 위의 글, 57면 참조.

45) 독일의 재정조정제도에 대해서는 문병효, 독일의 재정조정시스템과 재정헌법의 개혁, 외법논집, 제22집, 2006.5; 권형돈, 독일통일에서 재정헌법의 역할과 발전, 통일한국을 대비한 재정법제 정비(서울대학교 헌법·통일법센터/한국법제연구원 경제사회법제연구실 공동학술세미나 자료집), 2012.5.22. 참조.

이하에서는 독일의 통일비용의 조달과 관련하여 대표적인 형태인 독일통일기금을 중심으로 서술하고자 한다.

1. 독일통일기금(Der Fonds Deutsche Einheit)

독일통일기금은 그 출발점이 독일통일의 과업이 연방과 각 주, 그리고 게마인데를 포함하는 독일 전체가 관련된 문제이기에 그의 재정적인 부담 또한 이들 모두가 공동으로 져야 한다는 생각이며, 동독지역의 경제활성화와 이를 통한 조속한 재정적 자립의 기반을 조성하기 위해 설치되었다.

독일통일기금은 독일 기본법 제110조 제1항⁴⁶⁾의 규정에 따라 연방의 비독립적인 재산으로서 연방재무장관에 의해 관리되며 연방재무장관은 기금의 관리에 있어서 연방과 주의 대표가 동등한 자격을 갖고 참여하는 자문위원회의 자문을 받도록 하고 있으며, 또한 통일과 관련하여 통합조약상 동독에 대한 재정지원을 효과적으로 실현하기 위한 기구로서 1990년부터 1994년까지 동독지역에서의 지역적 과제 수행과 이에 필요한 예산상의 부족액을 우선적으로 충당하는 목적을 갖고 있다.

독일통일기금의 규모를 좀 더 상세히 살펴보면 1990년 220억 마르크, 1991년 350억 마르크, 1992년 280억 마르크, 1993년 200억 마르크, 1994년 100억 마르크로서 5년간 총규모는 1150억 마르크에 이른다. 이 중에서 200억 마르크는 연방정부가 자신의 예산절감 등을 통하여 부담하였고, 나머지 950억 마르크는 기본법 제115조⁴⁷⁾에 의한 국가부채의 형태로 조달되었다. 여기에서 원리금 상환을 위한 재원은 1991년부터 연방과

46) 독일기본법 제110조 제1항 “연방의 모든 수입과 지출은 예산안에 계상되어야 한다. 연방기업체와 특별재산의 경우에는 전출금 또는 전입금만 계상하면 된다. 예산안은 그 수입과 지출에서 균형을 이루어야 한다.”

47) 독일기본법 제115조 제1항 “신용차입과 채무이행보증·거래안전보증 및 장래의 회계연도상의 지출로 이어질 수 있는 기타의 보증의 인수는 그 액수에 따라 정하여져 있거나 정하여질 수 있는 연방법률상 수권을 요한다.”

주가 각각 절반씩 부담하여 이루어지는 특별예산으로 지원되었다. 이에 따라 서독의 주들은 1991년부터 기본법 제106조 제3항에 의한 부가가치세 배분에 있어서 자신들에게 교부되는 세액의 50%를 독일통일기금의 원리금 상환을 위한 재원으로 연방에 교부하도록 하였다.

한편, 통일조약은 제7조 제5항⁴⁸⁾에서 독일통일기금의 재원분배에 대하여 언급하고 있는데, 이에 따르면 독일통일기금은 85%를 새로 연방에 가입한 5개주와 베를린의 일반적 재정수요를 충족시키는 데 쓰도록 하며 주간의 배분기준은 역시 인구수에 의하도록 규정하고 있다. 그리고 나머지 15%의 기금은 연방정부가 새로 가입한 주들을 위한 업무지원비로 쓰여지도록 하였다.⁴⁹⁾

그런데 이와 같은 독일통일기금은 통일과정에서 통일조약 제7조가 기본법 제106조와 제107조에 대한 여러 가지 특칙을 두고 이를 통해 기본법상의 재정조정제도의 적용을 유보하고 있는 점을 감안한 조치이자, 실질적으로는 독일통일에 필요한 통일재원에 대한 정치적 타협으로서의 성격을 가진다. 즉, 서독지역의 주들은 어차피 통일과정에서 소요되는 막대한 비용의 일부를 부담해야 하는 입장이었기 때문에 통일기금에 필요한 일부의 재정적 부담을 하는 것으로서 자신들의 책임을 다하는 것으로 생각하려 했고 통일조약상 특칙을 통하여 기본법상의 재정조정에 관한 중요 사항을 동독지역에는 적용되지 않도록 함으로써 통일기금의 재정적 손실분 이상을 넘어서는 재정적 희생을 할 수 없다는 입장을 연방정부에 전달하였다.⁵⁰⁾

48) 독일통일조약(제2국가조약) 제7조 제5항 “통일성취 이후 독일통일기금은 연간 다음과 같이 배당한다. 1. 브란덴부르크, 맥클렌부르크-호어폼메른, 작센, 작센-안할트, 튀링겐 및 베를린지방에 대해서는 각 지방의 주민수에 비례하여 일반재정수요의 충족을 위하여 85%의 특별원조를 배분한다. 단, 베를린의 경우 서베를린의 주민수는 계산에 넣지 않는다. 2. 15%는 상기 지방들의 중앙·공공업무수행에 사용된다.”

49) 김성수, 동서독통일과 경제·재정질서, 독일통일의 법적조명, 박영사, 1994, 234면.

50) 김성수, 위의 글, 224-225면.

그리고 이와 같은 독일통일기금에 대해서 동기금이 어디까지나 잠정적인 동독지역 지원기금이고 기본법상 하나의 예외적인 기구이기 때문에 조속히 폐지되어야 한다는 견해와, 특히 기금의 관리와 운영이 연방재무장관에 의해 이루어지고 의회의 통제가 불충분하기 때문에 예산의 단일성 원칙에도 위배된다는 독일내에서의 비판⁵¹⁾은 우리의 통일재정에 대한 논의에서도 경청할 만한 비판이라고 판단된다.

〈독일통일기금의 연도별 지출 내역(1990-1994)〉⁵²⁾

(단위: 백만 DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	총 계
기금총액	22,000	35,000	33,900	35,205	34,600	160,705
동독주지출(60%)	*	21,000	20,340	21,123	20,760	83,223
지방자치단체(40%)	*	14,000	13,560	14,082	13,840	55,482

*) 1990년에는 총 220억 DM의 독일통일기금이 지출되었으나 각 주별 재정 지출은 확인되지 않음.

〈신연방주(지방자치단체 포함)에 대한 통일기금의 연도별 분배내역〉⁵³⁾

(단위 : 백만 DM)

동독주	주민수(%) (93.6.30현재)	1991 ¹⁾	1992 ²⁾	1993 ³⁾	1994 ⁴⁾	총 계
작센	4,624,116 (29.6)	10,430	10,059	10,440	10,222	41,151

51) 김성수, 위의 글, 225면.

52) 통일원, 독일통일 6년, 동독재건 6년 - 분야별 통합과정과 향후과제 -, 1996, 239면.

53) 통일원, 위의 글, 240면.

동독주	주민수(%) (93.6.30현재)	1991 ¹⁾	1992 ²⁾	1993 ³⁾	1994 ⁴⁾	총 계
작센-안할트	2,789,390 (17.8)	6,295	6,069	6,290	6,167	24,821
튀링겐	2,537,359 (16.2)	5,717	5,519	5,711	5,609	22,556
브란덴부르크	2,547,188 (16.3)	5,626	5,459	5,658	5,631	22,374
메클렌부르크 -포어포메른	1,852,087 (11.8)	4,191	4,064	4,216	4,094	16,565
동베를린	1,301,564 (8.3)	2,741	2,730	2,890	2,877	11,238
총 계	15,651,704 (100)	35,000	33,900	35,205	34,600	138,705

주 : 1) 1990.6.30 주민수 기준 2) 1991.6.30 주민수 기준
3) 1992.6.30 주민수 기준 4) 1993.6.30 주민수 기준

2. 조 세

조세 및 사회보험료 인상 역시 주요한 재원조달 방법이었다. 특히 소득세 및 법인세에 대하여 7.5%씩 부과하는 통일연대부과세는 1991년 7월부터 1년간 시행된 바 있으며, 독일통일기금의 한시적 운용이 끝난 1995년 1월부터 다시 도입되었다. 그러나 통일 직후 통일연대 부과세에는 별다른 저항이 없었으나, 1995년 이후 재도입된 통일연대 부과세는 도입과 폐지를 둘러싸고 열띤 논쟁이 일어났다.

그리고 이와 같은 연대부가세외에도 부가가치세율을 14%에서 15% (나중에는 16%)로 인상하고 석유세, 보험세 등 각종 간접세를 인상하였으며, 사회보험료와 관련해서는 실험보험료를 2.5%에서 6.5%로

인상하고, 연금보험료를 17.7%에서 19.2%로 인상하였다.

그런데 연대부가세의 경우 기업과 고소득층에게 주로 부과되어 저소득층에게는 직접적 부담이 되지 않지만, 간접세의 인상은 물가인상과 고용감소로 이어져 국민불만과 사회불만으로 이어지게 되었다.⁵⁴⁾

3. 정부예산절감 등

위의 독일통일기금, 조세 등의 방법외에 독일정부는 정부재정적자를 줄이고 이자기금 부담률을 고려하여, 재정을 긴축 운영했다.

즉, 연방지출삭감에는 “절약·건실화 및 성장프로그램”이 결정적 기여를 하였으며, 동 프로그램의 일환으로 독일정부는 과거 분단으로 인해 발생한 상당 규모의 지출을 통일 이후 폐지시켰다. 베를린 지원금 및 국경지역 지원금과 같은 독일 분단에 따른 세금혜택을 폐기했으며, 여행외환기금, 통과여객일괄금 및 정치범 석방재원을 폐지했으며, 이를 통해 1991년 약 45억 DM, 1992년까지 400억 DM이상을 절약했다.

그 밖에도 판매세 조정, 고용보험요율의 인상, 실업수당, 실업보조금 및 자녀수당 등 각종 사회보장지출의 절감, 망명신청자 대책비의 절감 등을 도모했으며, 이를 통해 1994년에만 160억 DM을 절감했다.⁵⁵⁾

이상에서 살펴본 바와 같이, 독일의 통일비용은 기본적으로 통일이전의 지속적인 교류와 협력을 기반으로 하여, 통일과정에서 독일통일기금, 조세, 예산절감 등 다양한 형태를 통해 조달되었으며, 그 부담은 독일의 정치 및 행정구조의 특성인 연방제도에 걸맞는 재정조정제도를 통해 연방정부와 주정부 및 지방자치단체에 균형적으로 돌아갈 수 있도록 하였다는 점이 특징적이다.

그런데, 독일통일비용의 조달과 관련하여 연방제도에 따른 재정조정제도를 기반으로 한 독일통일기금의 전면적 도입은 국가형태의 차이로

54) 전상진/강지원/원진실, 앞의 글, 20면.

55) 김영운, 앞의 글, 62면.

인하여 단일국가인 대한민국으로서는 어려울 것으로 판단된다. 그러나, 통일과정상의 직접적으로 투입된 비용외에 통일전의 지속적인 교류와 협력은 우리의 통일비용에 대한 논의에서 깊이 고려해야할 사항이라 생각되며, 이와 관련하여 현재 남북협력기금법에 의한 남북교류는 그 중요성과 의의를 가진다고 할 것이다.

제 4 장 남북협력기금법의 체계 및 운영·관리 현황

제 1 절 「남북협력기금법」의 법령체계

1. 제정 및 개정연혁

「남북협력기금법」은 대한민국정부가 1998년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」을 발표하면서 남북관계를 불신과 대결구조에서 신뢰와 협력구조로 바꾸어 가기 위하여 근본적인 정책전환을 모색하면서 남북간 교역을 허용하고, 남북교류협력 추진을 위한 제도적 기반으로 1990년에 「남북교류협력에 관한 법률」과 함께 1990년 8월 1일 법률 제4240호로 제정되었다.⁵⁶⁾

「남북협력기금법」은 1990년 8월 1일 제정된 이래로, 총 12차례의 개정이 이루어졌으나, 타법의 개정으로 인한 용어상의 변화 이외에 본법의 내용 자체의 개정은 2009년 5월 28일과 2010년 3월 26일의 일부 개정이 주된 개정으로 판단된다.⁵⁷⁾

(1) 2009년 5월 28일 일부개정의 이유 및 주요내용 (제11조 제1항 개정)

2009년 5월 28일의 개정은 기금사용의 투명성을 제고하기 위하여, 남북협력기금의 지원 등을 받고자 하는 자 및 기금을 사용한 자로 하여금 기금

56) 남북협력기금법의 연혁에 대해서는

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=105179&efYd=20101118#AJAX> 참조.

57) 이 외에도 1993년 12월 31일 개정 시 남북협력기금채권의 발행에 관한 본법 제6조가 삭제되기도 하였다(구법 제6조 “① 정부는 기금의 재원을 마련하기 위하여 필요한 때에는 기금의 부담으로 국내에서 남북협력기금채권(이하 “채권”라 한다)을 발행할 수 있다. ② 제1항의 채권은 통일원장관의 요청에 의하여 재무부장관이 발행한다. ③ 채권에 관하여 이 법에 규정된 것 외에는 국채법이 정하는 바에 의한다.”).

사용 계획 및 기금사용 결과를 각각 통일부장관에게 보고하도록 하였다.

이에 따라 제11조 제1항이 기존에 “통일부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 기금을 사용하는 자에게 그 사용계획 및 사용결과를 보고하게 할 수 있다.”는 임의적 보고를 규정하였던 것이 “기금을 사용하려는 자는 기금사용 계획을, 기금을 사용한 자는 기금사용 결과를 각각 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부장관에게 보고하여야 한다.”고 하여 필요적 보고로 개정되었다.

(2) 2010년 3월 26일 일부개정의 이유 및 주요내용
(제8조 제4호 신설)⁵⁸⁾

2010년 3월 26일의 개정은 북한의 개성공단 출입차단 사건의 발생에 따른 우리 기업의 보호를 위해서는 당시의 법률에 다른 교역·경협보험 제도가 불충분하다는 고려에서 제8조 제4호를 신설하여 남북협력기금의 용도에 교역 및 경제 분야 협력사업 추진 중 남북관계 경색 등 기업경영 외적인 문제로 인한 손실보조 또는 보험 항목을 추가하는 것을 주목적으로 하였다.

2. 하위법령체계

(1) 「남북협력기금법 시행령」

1990년 12월 31일에 대통령령 제13237호로 제정된 「남북협력기금법 시행령」은 기금의 재원(제2조), 기금의 운용·관리에 관한 사무의 위탁(제5조), 기금운용계획(제6조), 기금의 지원등의 절차(제7조), 기금의 지원등의 요건(제8조) 등을 규정하고 있다.

58) 그 밖에 제8조 제3호도 “교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위하여 필요한 자금의 남한 주민(법인·단체를 포함한다)에 대한 지원 또는 융자”에서 “교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자, 그 밖에 필요한 지원”으로 개정되었다.

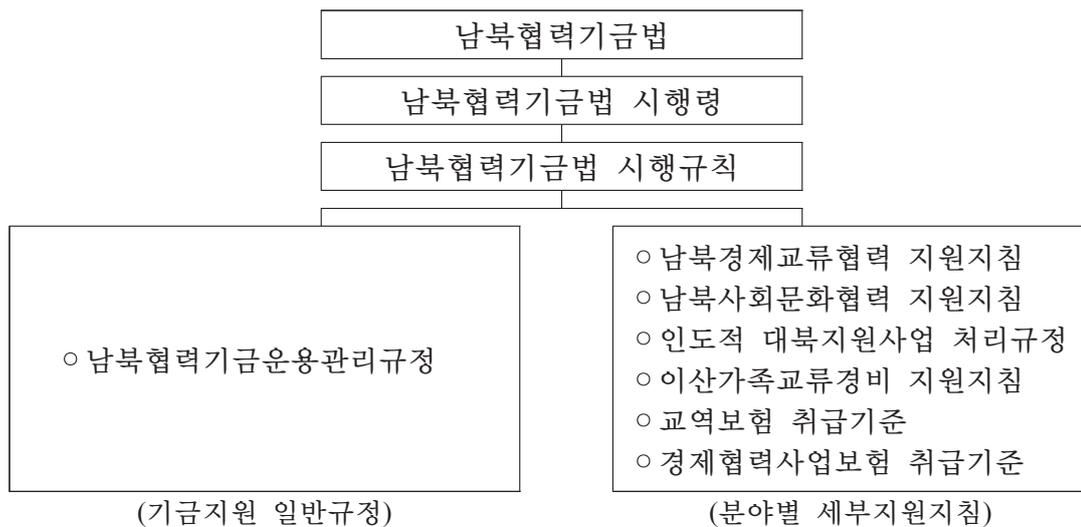
(2) 「남북협력기금법 시행규칙」

1991년 3월 27에 총리령 제384호로 제정된 「남북협력기금법 시행규칙」은 기금의 출연(제2조), 기금 운용·관리에 관한 사무의 위탁(제3조), 기금수탁관리자의 보고(제4조) 등을 규정하고 있다.

(3) 기타 규정

그 외에 「남북협력기금 운용관리규정」은 기금관리, 인적왕래 및 사회문화교류지원, 교역·경협보험, 남한주민에 대한 대출, 채무보증, 금융기관 지원, 민족공동체 회복지원 등 기금지원의 절차와 방법을 구체적으로 규정하고 있으며, 남북관계 개선으로 기금지원규모의 확대와 방식의 다양화로 인하여 분야별 세부지원지침-이산가족 교류경비 지원에 관한 지침, 남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침, 인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정, 남북사회문화협력에 대한 남북협력기금 지원지침, 교역 손실보조 취급 기준, 경제협력사업 손실보조 취급기준, 남북협력기금 자산운용지침-이 제정되었다.⁵⁹⁾

〈남북협력기금법의 법령체계〉



59) 이무일, 남북협력기금의 현황과 과제, 수은북한경제, 2009 가을호, 68-70면.

제 2 절 「남북협력기금법」 및 동법 시행령의 주요내용

1. 기금의 설치 및 그 재원

정부는 이 법의 목적 달성에 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 기금을 설치하며(제3조), 기금은 정부 및 정부 외의 자⁶⁰⁾의 출연금, 제 5조⁶¹⁾에 따른 장기차입금, 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 그 밖에 남북협력기금의 운용·관리과정에서 징수되는 수입금과 남북교류·협력사업 시행과정에서 징수되는 수입금으로 조성한다(제4조).

한편 통일부장관은 제5조의 장기차입 외에도 기금의 운용상 필요하면 기금의 부담으로 한국은행이나 그 밖의 금융기관으로부터 자금을 일시 차입할 수 있으며(제10조 제1항), 이러한 일시차입금은 차입한 회계연도에 상환하여야 한다(동조 제2항).

2. 기금의 운용 및 관리

기금은 통일부장관이 운용·관리하나(제7조 제1항), 동법 시행령으로 정하는 바에 따라 기금의 운용·관리에 관한 사무를 금융기관⁶²⁾에 위탁할 수도 있다(동조 제2항. 동법 시행령 제5조에서는 이 때의 금융기관을 “기금수탁관리자”라고 칭하며, 기금수탁관리자는 위탁받은 사무를 행함에 있어서 기금의 효율적 운용을 기하기 위하여 필요한 조치를

60) 정부 외의 자가 기금에 출연하고자 할 때에는 동법 시행규칙 제2조 제1항에 따라 납입의뢰서를 작성하여 통일부장관에게 제출하여야 한다.

61) 통일부장관은 기금의 재원을 마련하기 위하여 필요하면 기금의 부담으로 다른 기금, 금융기관 등으로부터 자금을 장기차입할 수 있으며, 이때에는 미리 기획재정부 장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

62) “금융기관”이란 「은행법」과 그 밖의 법률에 따른 은행을 말한다(남북협력기금법 제2조 제2호).

하고, 선량한 관리자의 주의로 이를 운용·관리하여야 하며, 중요한 사항⁶³⁾에 대해서는 통일부장관에게 보고하여야 한다고 규정한다. 또한 시행규칙 제3조 제1항에 따라 기금수탁관리자는 현재 한국수출입은행장으로 되어있다. 이 경우 통일부장관은 위탁사무를 감독하며, 이에 필요한 명령을 할 수 있다(제14조). 또한 그 운용·관리에 관한 사무의 처리에 필요한 경비는 기금의 부담으로 한다(시행령 제5조 제1항).

한편 통일부장관은 매회계연도마다 기금운용계획을 수립하여 ‘남북교류협력 추진협의회’⁶⁴⁾의 심의를 거친 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하며, 이를 수정하고자 하는 경우에도 또한 같다(동법 시행령 제6조 제1항). 이 때의 기금운용계획에는 ① 기금의 조성 및 운용계획 총칙, ② 재원별 기금조성계획, ③ 자금사용계획, ④ 추정재정상태표, ⑤ 추정재정운영표, ⑥ 기타 기금의 운용·관리에 관하여 필요한 사항 등이 포함되어야 한다(동조 제2항).

통일부장관이 위의 기금운용계획을 수립할 때, 그 중 경제 및 재정·금융정책과 관련되는 중요 사항은 미리 기획재정부장관 및 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며, 기금의 운용·관리에 관하여 기금의 운용·관리에 관한 기본정책, 기금운용계획, 결산보고 사항, 그 밖에 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항 등에 대해서는 협의회의 심의를 거쳐야 한다.

3. 기금의 사용처(용도)

「남북협력기금법」 제8조는 남북협력기금의 용도와 관련하여 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원, 문화·

63) 이 때의 중요한 사항은 기금의 수입 및 지출상황, 결산보고서, 그 밖에 기금수탁관리자가 기금 운용·관리와 관련하여 중요하다고 판단한 사항을 가리킨다(시행규칙 제4조).

64) 남북교류협력에 관한 법률 제4조에서는 “남북교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 남북교류협력 추진협의회를 둔다.”고 규정하고 있다.

학술·체육 분야 협력사업⁶⁵⁾에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원, 교역⁶⁶⁾ 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 용자,⁶⁷⁾ 그 밖에 필요한 지원, 교역 및 경제 분야 협력사업 추진 중 대통령령으로 정하는 경영 외적인 사유로 인하여 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험,⁶⁸⁾ 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제 편의를 제공하거나 자금을 용자하는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전(損失補填)⁶⁹⁾과 금융기관으로부터 대통령령으로 정하는 비지정통화(非指定通貨)⁷⁰⁾의 인수, 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에

-
- 65) “협력사업”이란 남북교류협력에 관한 법률 제2조 제4호에 규정된 바에 따라, 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다(남북협력기금법 제2조 제1호).
- 66) “교역”이란 남북교류협력에 관한 법률 제2조 제2호에 규정된 바에 따라, 남한과 북한 간의 물품, 대통령령으로 정하는 용역 및 전자적 형태의 무체물의 반출·반입을 말한다(남북협력기금법 제2조 제1호).
- 67) “용자”는 협의회의 의결로써 남북교류·협력의 시행시기, 그 밖의 사정을 고려하여 필요하다고 인정하거나 금융기관이 취급하는 일반적인 조건의 용자로서는 그 사업의 목적을 달성하기가 어렵다고 인정하는 경우에 한정한다(시행령 제8조 제1호).
- 68) “보험”은 다음 각 목의 경영 외적인 사유로 인하여 사업 수행이 불가능하거나 일정기간 동안 사업이 정지되어 발생한 손실을 보상하기 위한 경우에 한정한다.
- 가. 북한 내 투자자산의 몰수 또는 그 권리에 대한 침해
 - 나. 북한 당국에 의한 환거래 또는 물품 등의 반출입 제한
 - 다. 남한 당국과 북한 당국 간 합의의 파기 또는 불이행
 - 라. 조약 등 국제법규에 따른 의무이행을 위한 남한 당국의 조치
 - 마. 가목부터 라목까지의 사유를 제외한 경영 외적인 사유 중 협의회의 의결을 거쳐 통일부장관이 고시한 사유(시행령 제8조 제1의2호)
- 69) “자금지원 및 손실보전”은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에 한정한다.
- 가. 남북교류·협력을 촉진하기 위한 환전업무등의 취급으로 인하여 발생한 제10조에 따른 통화의 인수비용, 환거래비용, 환율변동에 따른 손실, 그 밖의 부대경비의 지원을 위하여 필요한 경우
 - 나. 교역 및 경제분야 협력사업에 따른 대금결제업무의 취급으로 인하여 발생한 이자손실의 지원 및 채권의 인수를 위하여 필요한 경우
 - 다. 교역 및 경제분야 협력사업에 대한 용자에 소요되는 자금의 지원을 위하여 필요한 경우
 - 라. 그 밖에 교역 및 경제분야 협력사업의 지원·용자와 관련하여 발생한 경비의 지원 또는 손실의 보전을 위하여 필요한 경우(시행령 제8조 제2호)
- 70) “비지정통화”라 함은 북한에서 발행되어 유통되는 화폐를 말한다(시행령 제10조).

이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원,⁷¹⁾ 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금⁷²⁾의 원리금 상환, 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 등으로 규정하고 있다.⁷³⁾

4. 기금의 계정 설치 및 구분 회계처리

통일부장관은 기금의 수입과 지출을 명확히 하기 위하여 한국은행에 남북협력기금계정을 설치하여야 하는 바, 이러한 기금계정의 설치에 관한 내용은 법률에 규정되어있지 않고, 시행령 제13조에서 규정하고 있다.

5. 기금의 회계

(1) 회계기관

통일부장관은 소속 공무원 중에서 기금의 수입과 지출에 관한 사무를 맡을 기금수입징수관, 기금재무관, 기금지출관 및 기금출납공무원을

71) “자금의 용자·지원 및 사업의 지원”은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에 한정한다.

가. 생사·주소확인, 서신교환, 상봉 등 이산가족교류에 소요되는 비용의 지원을 위하여 필요한 경우

나. 북한주민에 대하여 인도적 목적으로 시행하는 일반구호, 긴급구호, 개발지원 등에 소요되는 비용의 지원 또는 용자를 위하여 필요한 경우

다. 북한의 비핵화를 위한 사업에 소요되는 비용의 지원을 위하여 필요한 경우

라. 그 밖에 남북교류·협력 기반을 조성하기 위한 사업에 소요되는 비용의 지원 또는 용자를 위하여 필요한 경우(시행령 제8조 제3호)

72) 특정기금의 관리자는 여유자금을 공공자금관리기금에 예탁할 수 있는데, 이에 따라 예탁받는 자금을 “예수금”이라 한다(공공자금관리기금법 제6조 제1항 및 제3조 제1호).

73) 이와 같은 용도로 본 기금을 사용하고자 하는 자는 통일부장관에게 기금의 지원, 보증, 용자, 보험, 손실보전 또는 비지정통화의 인수 신청서를 제출하여야 하며, 신청을 받은 통일부장관은 통일부령으로 정하는 중요한 사항에 대해서는 협의회의 의견을 거쳐 기금 지원 등을 결정하고, 그 밖의 사항에 대해서는 통일부장관이 기금 지원 등을 결정하되, 결정하기 전에 기금수탁관리자로 하여금 기금의 지원 등의 타당성·규모 및 조건 등을 검토한 심사보고서를 제출하게 할 수 있다(시행령 제7조).

임명하며(제9조 제1항), 만약 기금의 운용·관리에 관한 사무를 금융기관에 위탁한 경우 통일부장관은 사무를 위탁받은 은행의 이사 중에서 기금수입담당이사와 기금지출원인행위담당이사를, 그 직원 중에서 기금지출직원과 기금출납직원을 각각 임명할 수 있고, 이 경우 기금수입담당이사는 기금수입징수관의 직무를, 기금지출원인행위담당이사는 기금재무관의 직무를, 기금지출직원은 기금지출관의 직무를, 기금출납직원은 기금출납공무원의 직무를 각각 수행한다.

(2) 사용결과 보고 및 환수

기금을 사용하려는 자는 기금사용 계획을, 기금을 사용한 자는 기금사용 결과를 각각 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부장관에게 보고하여야 하며(제11조 제1항), 통일부장관은 기금을 사용하는 자가 해당 기금지출 목적 외의 용도에 사용하였을 때에는 지출된 기금의 전부를 환수할 수 있으며(동조 제1항), 이는 국세 체납처분의 예에 따른다(동조 제3항).⁷⁴⁾

(3) 여유자금의 운용

통일부장관은 기금의 여유자금이 있을 경우 국채·공채의 매입, 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로의 예탁, 금융기관에 의 단기예치, 그 밖에 동법 시행령으로 정하는 방법인, 유가증권의 매입(시행령 제19조)을 위해 기금을 운용할 수 있다(법 제12조 및 시행령 제19조)

74) 환수할 사유가 발생한 때에는 당해 기금수입징수관 또는 기금수입담당이사는 그 사실을 지체없이 환수대상자에게 통보하고 이를 통일부장관에게 보고하여야 하며, 통일부장관은 이를 관계행정기관의 장에게 통보하여야 한다(시행령 제18조).

(4) 이익 및 결손의 처리

기금의 결산상 이익금이 생긴 경우에는 전액 적립하여야 하며(제13조 제1항), 손실금이 생긴 경우에는 우선 이익금으로 적립한 적립금으로 보전하고, 그 적립금으로 부족한 경우엔 정부가 예산의 범위에서 보전할 수 있다(동조 제2항).

제 3 절 운용관리 체계

남북협력기금의 기금운용관리 주체는 통일부를 중심으로 “남북교류협력추진협의회”(주요정책 심의기구)와 한국수출입은행(기금수탁관리기관)으로 구성되어 있다.

구체적으로 각자의 역할을 살펴보자면, 기금운용관리의 주체인 통일부는 i) 기금운용관리에 대한 기본정책을 수립하고, ii) 연도별 기금 운용계획 및 결산보고서를 작성하며, iii) 기금지원사업에 대한 지원방향을 결정(기금관리심의위원회 운영)하며, iv) 기금지원사업에 대한 관계부처와의 협의를 담당한다.

그리고, 남북교류협력추진협의회는 기금운용관리에 관한 중요사항을 심의하는 기관으로서 i) 기금의 운용관리에 관한 기본정책을 심의하며, ii) 기금운용계획을 심의하며, iii) 결산보고사항을 심의하며, iv) 기타 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 심의한다.

마지막으로, 기금지원업무의 실무를 담당하는 한국수출입은행의 경우 i) 기금의 관리(기금계정 관리, 회계사무 처리, 여유자금 운용)를 하며, ii) 지원요청 사업에 대한 상담 및 심사를 하며, iii) 지원자금을 집행하며, iv) 지원사업 및 지원자금에 대해 사후관리를 담당한다.⁷⁵⁾

75) <http://www.koreaexim.go.kr/ikcf/fund/system.jsp>.

〈남북협력기금의 운용관리체계〉



제 4 절 조성 및 사용실적

1. 전체 조성 및 사용실적

남북협력기금은 1991년 설치된 이래 2012년 까지 총10조 8,382억원 정도 조성이 되었고, 이 가운데 최근 5년간 4조 7,924억원 정도가 사용되었다. 구체적인 남북협력기금의 연도별 조성현황과 최근 5년간의 집행현황은 아래의 <표1>, <표2>에 요약되어 있다. 또한, 2012년의 남북협력기금의 지출내역은 <표3>을 통해 살펴볼 수 있다.⁷⁶⁾

76) 2006년까지의 남북협력기금의 조성 및 운용현황에 대한 설명은 신동천/이은국/오재록, 앞의 글, 5면 참조.

〈표 1〉 남북협력기금 연도별 조성현황⁷⁷⁾

(단위: 백만원)

연 도	정부출연금	정부외 출연금	공자기금 예수금	운용수익등	총조성액
합 계	4,428,800	2,479	5,745,174	661,836	10,838,289
2012	32,400	-	200,000	11,632	244,032
2011	-	2	104,400	38,276	142,678
2010	-	-	875,000	51,238	926,238
2009	-	56	81,000	74,354	155,410
2008	650,000	52	147,500	49,274	846,826
2007	500,000	75	584,591	38,859	1,123,525
2006	650,000	15	940,000	36,619	1,626,634
2005	500,000	33	460,000	31,178	991,211
2004	171,400	1	310,000	38,371	519,772
2003	300,000	1	823,000	46,515	1,169,516
2002	490,000	77	505,000	42,036	1,037,114
2001	500,000	1,079	310,000	29,406	840,486
2000	100,000	542	254,852	30,393	385,786
1999	-	3	149,831	23,013	172,847
1998	-	-	-	40,280	40,280
1997	50,000	288	-	27,874	78,161
1996	100,000	132	-	18,409	118,541
1995	240,000	119	-	14,589	254,708

77) 한국수출입은행, 남북협력기금 통계(2012년 3월말 현재),
http://www.koreaexim.go.kr/ikcf/bbs/pubal/list.jsp?bbs_code_id=1312881134261&bbs_code_tp=BBS_4

제 4 장 남북협력기금법의 체계 및 운영·관리 현황

연 도	정부출연금	정부외 출연금	공자기금 예수금	운용수익등	총조성액
1994	40,000	1	-	9,387	49,388
1993	40,000	3	-	4,778	44,781
1992	40,000	0	-	5,118	45,118
1991	25,000	-	-	237	25,237

〈표 2〉 최근 5년간 남북협력기금 집행현황⁷⁸⁾

(단위: 백만원)

구 분	자금종류	' 08	' 09	' 10	' 11	' 12	합 계	
경 상 사 업	남북 교류 협력 지원	인적왕래 지원	2,721	-	-	30	-	2,751
		사회문화 협력지원	3,847	3,029	2,119	2,586	488	12,069
		교역경협 보험	-	-	-	4,377	1	4,378
		소 계	6,568	3,029	2,119	6,993	489	19,198
	민족 공동체 회복 지원	이산가족 교류지원	18,241	2,152	1,987	95	30	22,505
		인도적 지원사업	59,682	29,367	19,196	10,174	48	118,467
		경협기반 조성(무상)	110,074	41,461	17,676	12,442	5,739	187,392

78) 한국수출입은행, 남북협력기금 통계(2012년 3월말 현재),
http://www.koreaexim.go.kr/ikcf/bbs/pubal/list.jsp?bbs_code_id=1312881134261&bbs_code_tp=BBS_4

구 분	자금종류	' 08	' 09	' 10	' 11	' 12	합 계	
	소 계	187,997	72,980	38,859	22,711	5,817	328,364	
	합 계	194,565	76,009	40,978	29,704	6,306	347,562	
용 자 사 업	인도적사업(용자)	12	-	-	-	-	12	
	남북 교류 협력 지원	교역경협 자금대출	10,807	15,416	41,569	7,490	12,010	87,292
		-교역대출	7,834	8,416	31,243	5,761	9,450	62,704
		-경협대출	2,973	7,000	10,326	1,729	2,560	24,588
		경협기반조성 (유상)	25,820	8,596	3,703	5,489	770	44,378
	경수로 사업 대출	-	-	-	-	-	0	
	합 계	36,639	24,012	45,272	12,979	12,780	131,682	
총 계	231,204	100,021	86,250	42,683	19,086	479,244		

〈표 3〉 2012년도 남북협력기금 지출내역(3월말 현재)

(단위 : 백만원)

연 도	내 역		금 액
무상 지원	사회문화 협력지원	겨레말큰사전 편찬사업 지원 1건	488
	이산가족 교류지원	이산가족 교류촉진을 위한 남북협력기금 지원 3건	30
	인도적 지원	대북 수해피해 지원 1건	48

연 도	내 역		금 액
경협기반 조성		개성공단 투자기업 경협보험금 지급 1건	1
		남북교류협력지원협회 운영경비 및 위탁사업비 지원 6건	438
		남북관리구역 통행체계 보강 지원 4건	513
		개성공단 응급의료시설 건립 지원 1건	1
		개성공단 출퇴근 도로 보수, 버스회차장 확장 지원 1건	380
		개성공단 관리위원회 소요경비 지원 1건	1,357
		남북공동체 기반조성 2차년 사업 남북협력기금 지원 10건	959
		남북청소년교류센터 건립 관련 남북협력기금 지원 5건	1,795
		남북교역관리업무 위탁을 위한 남북협력기금 지원 1건	296
		소 계 (35건)	6,306
유상 지원	경협기반 조성	개성공단 관리위원회 소요경비 지원 1건	770
	교역경협 자금대출	특별경제교류협력자금 대출 98건	12,010
			소 계 (99건)
		총 계 (134건)	19,086

2. 분야별 지원 현황

(1) 인도적 지원

1990년대 중반 북한의 경제와 식량사정이 악화됨에 따라 본격적으로 제기되기 시작한 인도적 대북지원은 북한주민의 기본적 생존권을 보호하고 장기적으로 민족공동체 회복에 기여한다는 인식하에 남북관계, 북한의 인도적 상황, 재정부담능력 등을 종합적으로 고려하면서

진행되었으며, 그 방식은 당국차원에서 직접 지원하거나 민간단체 및 국제기구 등을 통해 간접 지원하는 방식으로 추진되었다.

이 가운데 당국차원의 직접지원 방식에 의해서는 식량 및 비료 지원, 긴급구호 지원을, 민간단체를 통해서는 농업환경, 보건의료, 사회복지 등의 분야에서 지원이 이루어졌으며, 국제기구를 통해서는 주로 취약계층을 대상으로 식량, 의약품, 영양식 등을 지원하였다.

그런데, 인도적 지원사업과 관련하여 2010년, 2011년 및 2012년의 지출계획서에는 각각 7083억 5천 3백만원, 6062억 9천만원, 6429억 7천 4백만원으로 예정되었으나, 실제로 집행된 액수는 2010년에 191억 9천 6백만원과 2011년 101억 7천 4백만원에 불과하다는 점이 특징적이다.

(2) 이산가족교류 지원

이산가족교류지원은 남북분단이 장기화되면서 가족을 만나지 못한 채 유명을 달리하는 고령 이산가족들이 늘어나는 등 이산가족문제는 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제로 대두됨에 따라 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.

그렇지만, 이와 같은 정부의 명목적인 노력에도 불구하고, 실제로 이산가족교류지원을 위해서 집행된 기금은 2008년에 182억 4천 1백만원, 2009년에 21억 5천 2백만원, 2010년에 19억 8천7백만원, 2011년에 9천 5백만원으로 계속 감소하는 추세이다.

(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 시행하였고, 2000년 남북정상회담 이후 남북 당국 차원에서 철도·도로 연결사업 등에 합의한 이후에는 당국간 사업 추진을 위해 남북협력기금을 통해 자금을 조달해 오고 있다. 이로부터 남북협력기금은 남북경제협력사업 추진에 있어 핵심적인 재원으로서의 역할을 수행하게 되었다.

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

그러나, 최근의 남북관계 경색으로 인하여 2010년부터 2012년까지 남북경제협력에 대해 각각 2836억 1천 1백만원, 2996억 4천 7백만원, 2583억 2천 9백만원을 지원할 계획이었으나 집행은 미미한 상황이다.

(4) 사회문화교류 지원

사회문화교류는 남북간의 내적 통합을 위한 기반을 조성하고, 화합과 협력의 계기를 만들어 나감으로써 사회문화공동체 형성의 기반을 마련할 수 있으며, 정치·군사적 상황변화 속에서도 교류를 이어나감으로써 남북관계의 안정적 발전에 도움이 되는 분야이다.

이에 정부는 민간교류의 활성화를 통한 남북간의 신뢰구축과 한반도 평화정착을 위해 「남북협력기금법」 제8조의 규정에 의거 「주민왕래지원자금」과 「문화·학술·체육협력지원자금」을 사회문화교류를 추진하는 민간단체의 신청을 받아 지원해왔으며, 그 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 방남의 경우에 체육 및 문화예술 분야의 교류가 타 분야에 비해 상대적으로 많았다. 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 왔다는 점이 특징적이다.⁷⁹⁾

79) 이무일, 앞의 글, 75-77면.

제 5 장 남북협력기금법의 운영 및 법체계의 문제점

제 1 절 남북협력기금법의 운영상의 문제점

1. 과도한 정치적 영향

남북협력기금은 일반적으로 정상회담의 개최, 이산가족 상봉 등 남북관계가 개선되거나 진전이 예상될 경우 그 수요가 증가하고, 북한의 핵개발 및 미사일 수출 등 한반도에 긴장이 고조되는 등 남북한간 관계가 악화되는 경우 그 수요가 감소한다. 그리고 남북협력기금의 재원조달의 측면 또한 남북관계의 변화에 크게 좌우되는데, 남북관계가 긍정적인 방향으로 진전되는 경우 국회에서 협력기금 규모에 대해 여·야간 합의가 원만히 이루어지지만 서해교전 등 남북간 무력 충돌로 국민들의 대북 불신이 고조될 경우 기금조성 규모를 둘러싸고 치열한 대립이 존재했다. 특히 지난 16대 대선과 관련하여 대북정책이 여·야간의 주요 선거쟁점현안으로 부각됨에 따라 야당일간에서는 협력기금을 50만달러 이상을 사용할 경우 기금 집행에 대한 국회 동의의 필수화를 추진하기도 하였다.

그러나 이와 같은 남북협력기금에 대한 과도한 정치적 영향은 남북협력기금의 출범취지와 부합하지 않기에 정권 차원의 정치적 논란에서 벗어나 대승적 차원에서 중장기적인 운용 방안을 마련하는 것이 필요하다고 할 것이다.⁸⁰⁾

80) 남성욱, 남북협력기금의 현황과 효율적인 중장기 운영방향에 관한 연구, 북한연구학회보 제7권 제1호, 2003, 40-41면; 최철영, 남북협력기금과 대북지원시스템의 입법적 전환, 국회 정책토론회: 남북협력기금 운용제도, 무엇을 어떻게 바꿔야 하나?, 2004.7.12., 21면.

2. 기금조성에 있어서 지나친 정부재정 의존

남북협력기금은 그 조성현황에서 알 수 있는 바와 같이 정부출연금이나 공공자금관리기금 예수금에서 대부분을 충당하고 있으며, 민간출연금의 실적은 상당히 저조하기에 결과적으로 국가재정에 전적으로 의존하고 있는 형편이다. 즉, 민간출연금 수입의 추이를 보면, 2001년도 총 11건에 10억 7,900만원을 정점으로 했다가 2002년에 총 4건에 7,800만원으로 10분의 1 이상 급감한 후, 2003년에는 불과 100만원에 그치고 말았다. 2004년과 2005년에도 개인 1명, 법인 1곳 이외에는 실적이 없었으며, 2006년에는 이들 외에 기금의 위탁관리자인 한국수출입은행 임직원들의 성금이 ‘올며 겨자 먹기’식으로 출연되었을 뿐 별다른 실적이 없었으며, 이와 같은 경향은 계속되고 있는 실정이다.⁸¹⁾

그 결과 기금의 재무구조 자체가 취약하며, 국가재정에도 부담을 줄 수 있는 문제점이 지적되고 있으며, 일반예산과 같이 매년 필요한 자금을 국회 의결을 거쳐 확보하고 있기 때문에 남북관계의 중장기적 비전에 입각한 정책자금으로서 역할을 수행하는 데 많은 어려움이 있는 것이 현실이며, 이와 관련하여 중장기 남북협력기금 확충 방안으로 i) 특별법 제정을 통한 목적세 신설 방안, ii) 국공채 발행을 통한 기금조성 방안, iii) 교류협력 당사자 및 남북관련 사업자 기금 부담 방안, iv) 동북아 개발은행(가칭) 신설을 통한 기금조성 방안, v) 프로젝트 파이낸스(Project Finance)를 통한 기금조성 방안, vi) 예산 1% 대 북사업 투입을 통한 기금조성 방안, vii) 남북민간경협기금(가칭) 신설을 통한 기금조성 방안, viii) 통일복권(가칭) 발행을 통한 기금조성 방안 등이 제시되고 있다.⁸²⁾

81) 신동천/이은국/오재록, 앞의 글, 6면 참조.

82) 이에 대한 자세한 내용은 남성욱, 앞의 글, 44-45면.

3. 전반적인 사업실적 부진

남북협력기금 사업의 집행률은 통상 50% 수준에 머물러 사업이 전반적으로 미진하다는 평가를 받아왔다. 이는 기금사업이 남북관계의 예측불가능성 하에 추진되고 있는 탓이기도 하지만, 당해연도에 실제로 사업이 추진될 수 있는지에 대한 검토 없이 매년 반복적으로 계획을 세우는 것과 같이 기금수요 예측의 결여 등 기금관리상의 부적절에도 그 원인이 있는 것으로 지적된다.

일례로, 2003년도의 경우를 보면, 남북교류협력지원사업의 당초 계획액은 751억원에서 545억 7,000만원으로 하향 수정되었고 전년도 이월액 132억 1,900만원을 포함한 계획현액은 677억 8,900만원이었다. 그러나 지출액은 계획액의 37.2%에 해당되는 203억 2,600만원에 불과하였으며, 관련 사업을 위한 자금 대출을 제외하면 수정계획 185억 7,000만원에 전년도 이월액 3,700만원을 포함한 계획현액 186억 700만원 중 지출액은 9.6%에 그치고 말았다고 한다.⁸³⁾

4. 개별사업운영의 문제점

(1) 사회문화교류지원사업의 경우

사회문화교류지원사업은 남북한 상호간 문화, 학술, 체육교류, 의료·보건 등 사회문화 관련 협력사업을 통해 민족동질성을 회복하고자 하는 차원에서 추진되는 사업인데, 사업의 구체적 내용을 검토해 볼 때 사업이 일회용 전시성 행사에 그칠 소지가 많고, 구체적인 남북 간 합의나 사업계획이 뒷받침되지 않아 특정 해에는 관련 사업실적이 전무할 정도로 근본적인 한계가 있다는 점이 지적되고 있다.

83) 신동천/이은국/오재록, 앞의 글, 7면 참조.

(2) 인도적 지원사업의 경우

그리고 인도적 지원사업의 경우 북한의 식량난을 경감시키는 등 북한주민의 기본적인 삶의 질 개선을 지원하기 위한 사업으로서의 성격을 가지지만, 북핵문제의 발생에 따른 대북지원의 타당성에 대한 논란 및 북한주민에게 혜택이 제대로 전달되는지 등에 관한 분배검증의 문제, 그리고 인도적 대북지원사업의 적정규모나 절차 등에 대한 국민적 합의의 부재가 지적되고 있다. 특히, 정상회담 개최, 이산가족 상봉 등 남북관계가 개선되거나 진전이 예상될 경우에는 많은 지원이 용인되지만, 북한 핵개발, 미사일 문제 등으로 한반도의 긴장이 고조되고 남북관계가 경색될 경우에는 ‘대북 퍼주기’ 등의 비판으로 지원 자체의 항상성이 결여되어 있다.⁸⁴⁾

제 2 절 「남북협력기금법」 자체에 대한 비판

「남북협력기금법」은 원래 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위한 법률이다(법 제1조). 그러나, 통일비용의 논의에 있어서 남북협력기금은 남북간의 교류와 협력을 통하여 남북간의 이해를 넓히고 평화를 정착하는데 기여할 뿐만 아니라 통일에 따르는 충격을 사전에 줄여주는 기능을 담당하는 사전적 통일비용 또는 통일초기의 통합비용으로 기능해야 한다는 논의가 제기되고 있으며, 이와 같은 관점에서 현행 「남북협력기금법」은 한계를 가지고 있다고 판단된다.

84) 이와 관련하여 남북협력기금의 투명성을 제고하고자 정부는 남북협력기금의 지원원칙 및 기준을 구체화하고, 기금지원 심의절차, 집행절차 등을 개선하고자 하였다. 이에 대해서는 김남중, 「남북협력기금」 투명성 제고방안, 수은북한경제 2008년 여름호, 63-67면 참조.

1. 기금의 재원과 관련된 비판

우선 기금의 재원과 관련하여 「남북협력기금법」 제4조는 “1. 정부 및 정부 외의 자의 출연금, 2. 제5조에 따른 장기차입금, 3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 4. 기금의 운용수익금, 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금”을 규정하고 있는데, 이와 같은 기금의 재원으로는 통일과정에서 초기통합비용으로는 미흡하다는 비판이 제기될 수 있으며, 이와 같은 비판은 별도의 법률의 제정이나, 현행 「남북협력기금법」의 개정을 통하여 기금의 재원을 확충하는 방안으로 귀결된다.

2. 기금의 용도와 관련된 문제점

현행 「남북협력기금법」 제8조는 기금의 용도에 대하여 “1. 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원, 2. 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원, 3. 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 용자, 그 밖에 필요한 지원, 4. 교역 및 경제 분야 협력사업 추진 중 대통령령으로 정하는 경영 외적인 사유로 인하여 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험, 5. 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금 결제의 편의를 제공하거나 자금을 용자하는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전(損失補填)과 금융기관으로부터 대통령령으로 정하는 비지정통화(非指定通貨)의 인수, 6. 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원…” 등을 규정함으로써 남북협력기금이 남북협력기금이 통일여건 조성비용으로서 통일비용의 사전 집행으로서의 성격을 가지도록 하였으며, 실제로 동법 제8조 6호의 민

즉공동체 회복지원의 상당부분은 6·15공동선언 4항인 ‘남북한 경제분야의 균형발전’이라는 명분을 지닌 경제협력분야에 집중되고 있다.⁸⁵⁾

그렇지만, 현재의 법률규정은 통일과정 가운데 정부가 남북협력기금을 통하여 초기통합 비용⁸⁶⁾을 충당하기에는 법해석의 한계에 봉착하기 때문에 기금의 용도와 관련된 규정은 개정하여야 한다는 비판이 가능하다.

이상에서 살펴본 바와 같이 남북협력기금법은 i) 과도한 정치적 영향, ii) 기금조성에 있어서 지나친 정부재정 의존, iii) 전반적인 사업실적 부진, iv) 개별사업운영과 관련된 운영상의 문제점과 함께 남북협력기금법이 통일비용의 사전적 집행 및 초기의 통합비용으로 기능해야 한다는 요청에 따라 현행법체계의 한계의 차원에서 기금의 재원과 용도에 관한 비판이 제기되고 있다.

그런데 이 가운데 운영과 관련된 문제점은 본보고서의 주목적인 법제도적 개선방안을 통해 해결할 수 있는 부분이 아니라, 상당부분 정책집행의 일관성과 정치권의 대승적인 국정운용을 통해 해결되어야 하는 부분이라 판단되기에 본보고서는 남북협력기금법 자체에 대한 비판 및 이와 관련된 법제도적 개선방안을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

85) 6·15 남북공동선언 “4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다” 법무부, 앞의 책, 19면.

86) 초기통합비용은 상황관리적 비용으로는 i) 군대, 경찰, 행정, 사법 분야 통합을 위한 안정 기반 확보, ii) 안정 위해요소, 통합 장애요인 해소, iii) 기초적 생존권 보장 및 본격적 사회보장제도 확대 실시 준비가 포함되며, 체제통합비용으로는 i) 경제, 사회, 문화 분야 실태파악 및 통합망 구축, ii) 남북간 동질성회복을 통한 심리 통합, iii) 교육, 인력양성, 경제제도 통합, iv) 남북간 수송, 에너지 등 인프라구축을 통한 공간의 통합을 포함한다고 정의한다. 한국재정학회/성균관대학교 산학협력단/(주)코리아데이터네트워크, 통일재원 마련방안 연구, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011.11., 601-602면.

제 6 장 「남북협력기금법」의 개정(안)에 대한 검토

제 1 절 기존의 남북협력기금법(안)에 대한 검토

현재의 「남북협력기금법」은 “남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여” (제1조 목적) 제정된 법률이기 때문에 본격적인 남북한 통일과정상의 재원으로 사용되기 어려운 범목적적인 한계가 있다.

이에, 최근에 통일재원에 대한 논의의 촉발로 인하여 남북협력기금을 활용하여 통일비용을 조달하기 위한 방안이 여러 가지 법률안을 통해 제시되었으며, 이들 법률안은 크게 현행 「남북협력기금법」을 개정하여 남북협력기금에 통일계정을 신설하는 방안과 별도의 법률을 통해 통일기금을 별도로 설치하는 방안으로 나눌 수 있다. 따라서, 아래에서는 이와 같은 법률안에 대해 비판적으로 검토하고자 한다.

그런데 이 가운데 통일부의 법률안을 제외한 법률안은 18대 국회에서 제출된 법률안으로 19대 국회의 개원으로 폐기될 법률안이지만, 남북협력기금법에 대한 기존의 고민을 반영한 것이라 판단되어 본 보고서에서 다루고자 하며, 최근에 입법예고된 통일부의 법률안⁸⁷⁾의 경우 19대 국회에서 본격적으로 논의될 법률안에 해당하기에 별도로 검토하기로 한다.

1. 「남북협력기금법」의 개정안

이 방안은 현재의 남북협력기금법의 전부 또는 일부의 개정을 통하여 현행 남북협력기금에 통일계정을 신설하고자 하는 방안이다. 국회

87) 통일부는 공고 제2012-28호를 통해 2012년 5월 16일 「남북협력기금법」의 일부개정 법률(안)을 입법예고하였다. 자세한 사항은 통일부 홈페이지 (<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000351>) 법령자료 참조.

외교통상통일위원회에 제출된 송민순 의원이 대표발의한 「남북협력기금법 일부개정안」은 법률안의 명칭에서 알 수 있는 바와 같이 일부개정안에 해당되며, 정의화 의원과 김충환 의원이 각각 대표발의한 각각의 「남북협력기금법 전부개정안」은 전부개정안에 해당된다. 각각의 법률안의 특징을 살펴보자면 다음과 같다.

(1) 송민순 의원 대표발의법률안

송민순 의원 대표발의안은 현재 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 기반한 지원은 재원의 부족으로 단기적 보호 차원에 그치고 있어 원활한 지원이 이뤄지고 있지 못하기에 현행 남북협력기금에 한민족통합계정을 신설하고 이를 계속 축적하여 북한이탈주민의 보호 및 정착지원사업을 위시하여 남북통합과 격차해소에 필요한 재원을 안정적·체계적으로 마련하는 것을 목적으로 하는 법률안이다.

구체적인 개정내용은 i) 남북협력기금의 설치목적에 북한이탈주민 지원 등 남북 간 격차해소와 통합사업 등을 추가하고(법률안 제1조), ii) 남북협력기금 중 남북협력 계정 및 비핵화계정으로 조성되었으나, 해당 회계연도에 집행되지 아니한 재원은 전액 한민족통합계정을 위한 재원으로 적립 또는 사용하도록 하며(법률안 제4조), iii) 남북협력기금의 용도 가운데 현재의 남북협력기금법 제8조 6호의 “그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원”을 “북한의 비핵화 및 군사·정치적 신뢰구축을 위하여 필요한 사업의 지원”으로 개정하고, “북한이탈주민의 통합과 격차해소를 위하여 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원” 등을 추가하는 내용을 담고 있다(법률안 제8조).⁸⁸⁾

88) 남북협력기금법 일부개정안(2010년 8월 24일 송민순 의원 대표발의, 의안번호 1809162호).

따라서, 동 법률안은 현행 남북협력기금법을 유지하면서 통일 전 남북 간 격차해소 및 통합을 위한 법률안으로 평가된다.

(2) 정의화 의원 대표발의법률안

정의화 의원 대표발의법률안은 현재와 같이 정부와 민간이 대북 교류·협력 등의 사업에 지원되는 남북협력기금 외에 통일 이후 통일에 따른 남북한의 급격한 사회·경제적 충격을 완화하고 경제적 불안정을 극소화하기 위하여 통일비용을 미리 준비하려는 목적에서 제안되었다.

구체적인 내용을 살펴보자면, i) 현행 남북협력기금법의 명칭을 남북통일 이후를 대비한 자금 확보를 위한 기금 계정이 추가됨에 따라 「남북협력 및 통일기금법」으로 변경하고, ii) 기금은 남북협력계정과 통일계정으로 구분하되, 남북협력계정은 정부 등의 출연금과 장기차입금 등을 재원으로 하고 통일 전 남북 간 상호교류와 협력을 지원하기 위한 사업 등에 사용하도록 하며, 통일계정의 재원은 매년 내국세 총액의 100분의 1에 해당하는 금액을 일반회계로부터 전입받아 마련하고 북한 민간기업 사업환경 개선, 북한 노동자 임금수준 보전, 북한 사회간접자본시설 확충, 북한 주민의 기본생활 보장, 북한 주민의 교육지원, 이주민 대책 등 통일 후 남북 간 경제적·사회적 격차를 해소하기 위한 용도로 사용하도록 하며, 통일계정 기금은 남·북한이 통일한 합의한 시점부터 사용하도록 하며(동 법률안 제4조, 제5조, 제6조), iii) 통일부장관은 지원된 기금이 목적 외의 용도에 사용된 경우에 지원된 기금의 전부를 환수할 수 있도록 하는 등의 내용을 담고 있다(동 법률안 제14조 제3항).⁸⁹⁾

따라서, 동 법률안은 기존의 남북협력기금법을 유지하면서, 통일이후를 대비한 자금을 확보하고자 통일계정의 신설 및 그 용도를 규정한 법률안으로 평가된다.

89) 남북협력기금법 전부개정안(2010년 9월 1일 정의화 의원 대표발의, 의안번호 1809233호).

(3) 김충환 의원 대표발의법률안

김충환 의원 대표발의법률안은 최근 남북관계가 경색으로 인하여 매년 사용되지 못한 동 기금이 1조원 이상 규모로 발생하고 있고, 동 기금의 운영방식이 일반회계와는 달리 해당 회계연도에서 집행되지 아니한 재원은 해당 기금관리수탁기관에 회수되어 다음 회계연도에 집행하도록 되어 있는데, 남북의 특수관계로 인해 기금의 본래의 목적대로 집행을 하고 있지 못하고 있는 점과 매년 미집행된 불용액을 다음 회계연도의 기금운용계획안에 반영하고 있는 방식은 문제가 있다는 판단하에 통일에 대비하기 위한 별도의 계정으로 적립하고자 하는 법률안이다.

구체적으로는 i) 현행 남북협력기금법의 명칭을 “민족공동체회복을 위한 남북협력기금법”으로 변경하고, ii) 현행 기금의 목적은 남북간의 상호교류와 협력지원인데, 보다 상위가치인 통일에 대비하기 위하여 민족공동체회복의 개념을 추가하고 “남북협력기금”의 명칭을 “민족공동체회복을 위한 남북협력기금”으로 수정하며(동 법률안 제1조), iii) 기금은 남북협력계정 및 통일계정으로 구분하며(동 법률안 제4조), iv) 남북협력계정에서 해당 회계연도에 집행되지 아니한 재원과 해당 회계연도의 세계잉여금의 일부를 장기적으로 통일에 대비하여 대통령령으로 정하는 범위에서 통일계정으로 적립하도록 하고(동 법률안 제5조), v) 남북협력계정의 용도에 북한이탈주민의 보호 및 정착지원 사업 등 민족공동체 회복에 이바지하는 사업 지원과 북한지역에 대한 지원을 위한 국제기구의 활동 및 사업 지원을 추가하고 신설하는 통일계정의 용도를 북한주민의 생활환경 개선, 북한지역의 사회간접자본시설 확충(동 법률안 제8조)하는 등의 내용을 담고 있다.⁹⁰⁾

90) 남북협력기금법 전부개정안(2010년 9월 29일 김충환 의원 대표발의, 의안번호 1809460호).

따라서, 동 법률안 또한 기존의 남북협력기금법을 유지하면서, 통일 이후를 대비한 자금을 확보하고자 통일계정의 신설 및 그 용도를 규정한 법률안으로 평가된다. 다만, 통일계정의 재원으로 남북협력계정에서 해당 회계연도에 집행되지 아니한 재원과 해당 회계연도의 세계잉여금의 일부를 장기적으로 통일에 대비하여 대통령령으로 정하는 범위에서 통일계정으로 적립하며, 통일계정 기금은 남북이 그 해당 사업에 대하여 합의가 있을 때에 사용한다는 점이 특징적이다.

〈주요 남북협력기금법 개정안 현황〉⁹¹⁾

	정의화의원 전부개정	김충환의원 전부개정	송민순의원 일부개정
법 명칭	남북협력 및 통일기금법	민족공동체회복을 위한 남북협력기금법	남북협력기금법
목 적	교류협력 + 남북통합	교류협력 + 통일대비	교류협력 + 남북격차해소 및 통합
재 정	협력계정 + 통일계정	협력계정 + 통일계정	협력계정 + 비핵화계정 + 한민족통합계정
재 원 (적 립)	일반회계 전입금, 잉여금 등	협력계정 미집행액, 잉여금 일부	협력계정 및 비핵화계정 미집행액
용 도	협력계정 (기존 동일), 통일계정 (통일 대비)	협력계정 (탈북자지원 추가), 통일계정 (통일대비)	협력계정 (기존 동일), 비핵화계정 (비핵화 등), 통합계정 (탈북자지원 등)

91) 머니투데이 2012년 4월 4일자 기사에서 발췌.

2. 별도의 통일기금법안

이 방안은 현행 남북협력기금법과 별도로 통일기금을 설치하기 위한 방안이며, 현재 국회 외교통상통일위원회에 이명수 의원이 대표발의한 「통일기금법안」이 이에 해당된다. 그 주요내용은 다음과 같다.

i) 기금은 국민의 자발적 성금 등을 포함한 개인·단체의 임의출연금 및 정부의 출연금, 장기차입금, 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 기금의 운용수익금, 그 밖의 대통령령으로 정하는 수입금을 재원으로 조성함으로써 국민의 자발적 성금을 중심으로 통일기금을 조성하고자 하며(동 법안 제4조), ii) 기금의 운용·관리는 통일부장관이 하며, 통일부장관은 기금운용계획을 수립할 때 기금운용계획 중 경제 및 재정·금융정책과 관련되는 중요 사항은 미리 기획재정부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 하며(동 법안 제6조), iii) 기금은 통일 후 북한지역의 사회간접자본시설 확충, 북한 노동자 임금수준 보전, 북한지역 주민의 기초생활 보장, 북한지역 주민의 교육 지원, 그 밖에 통일 후 국가의 안정을 위하여 필요하다고 인정되는 것으로서 대통령령으로 정하는 사업의 지원 등의 용도에 사용하고자 함으로써⁹²⁾ 국민의 자발적 성금을 통한 모집을 강조하고 통일 후의 북한지역의 사회간접자본시설 확충, 북한 노동자 임금수준 보전 등 각종 사업에 기금을 사용하고자 하는 법률안으로 판단된다.

3. 기존의 법률안에 대한 검토

위에서 살펴본 「남북협력기금법」에 대한 여러 개정안은 전체적으로 통일재원의 조달방안 중의 하나로써 남북협력기금에 대한 수정(이명수 의원이 대표발의한 통일기금법안은 예외이다)을 가하는 법률안이

92) 통일기금법안(2010년 10월 13일 이명수 의원 대표발의, 의안번호 1809586호).

라는 점에서 공통점이 있다.

그런데, 이와 같은 법률안은 우선 전체 통일재원의 규모, 조성방법(조세, 국채발행, 기금조성 등)에 대한 면밀한 검토후에 대한민국의 규범적 기준에 부합하는 법률안이 되어야 할 것으로 판단된다.

이와 관련하여, 대한민국의 근본적인 규범적 기준에 해당하는 대한민국헌법은 재정상 집행의 기본원칙과 집행범위는 국민의 대표기관인 국회의 통제를 받도록 하는 재정민주주의·재정의회주의·국회중심주의를 채택하고 있으며,⁹³⁾ 국가재정법 제5조 제1항은 기금의 설치와 관련하여 “기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.”고 함으로써 예산에 비해 자율성과 탄력성이 있는 기금의 설치와 관련해서는 제한적인 입장에 있다는 점을 우선 고려해야 한다.⁹⁴⁾

따라서, 재정민주주의의 관철을 위해서는 국민의 민주적 통제가 직접적으로 미치는 조세가 통일재원에 있어서 중심이 되어야 하며, 기금은 자율성과 탄력성이 요구되는 부분으로 한정되어야 할 것으로 생각된다.

그리고 입법의 체계성과 관련하여 현재의 「남북협력기금법」은 통일전의 “남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여” 제정된 법률이기 때문에 통일 과정이나 통일후의 상황을 염두에 두고 통일기금을

93) 성낙인, 앞의 책, 1006면.

94) 참고로, 국가재정법 제15조는 “(특별회계 및 기금의 통합·폐지) 특별회계 및 기금이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 폐지하거나 다른 특별회계 또는 기금과 통합할 수 있다. 1. 설치목적은 달성한 경우 2. 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우 3. 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우 4. 그 밖에 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운용하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우”에 재정운영의 효율성과 투명성을 높이기 위하여 기금의 통·폐합을 추진하고 있다. 국가재정법차원의 비판에 대해서는 통일기금법안(2010년 10월 13일 이명수 의원 대표발의, 의안번호 1809586호) 검토보고서 pp. 4-7참조.

설치하려는 법률안은 현재의 「남북협력기금법」의 틀을 뛰어넘는 법률안이라 생각된다.

따라서 이와 같은 관점에서 개별법률안을 대한 검토를 하자면 다음과 같다. 우선, 송민순 의원 대표발의법률안은 현행 남북협력기금법의 개정을 통해 통일 전 남북 간 격차해소 및 통합을 위한 법률안으로 통일 과정이나 통일후의 상황을 염두에 둔 법률안이 아니기에 다른 법률안에 비해 통일재원과 직접적인 관련이 있는 법률안은 아니라고 판단된다.⁹⁵⁾

정의화 의원 대표발의법률안의 경우 법률의 명칭을 「남북협력 및 통일기금법」으로 변경한 점은 현재의 「남북협력기금법」의 틀을 넘는 법이기에 법기술적으로는 별개의 법률로 제정하는 것이 바람직하다고 생각되며, 기금의 용도로 “북한 민간기업 사업환경 개선, 북한 노동자 임금수준 보전, 북한 사회간접자본시설 확충, 북한 주민의 기본생활 보장, 북한 주민의 교육지원, 이주민 대책 등 통일 후 남북 간 경제적·사회적 격차를 해소하기 위한 용도”로 사용하도록 규정하고 있는데, 이 가운데 특히 “북한 노동자 임금수준 보전, 북한 사회간접자본 시설 확충, 북한 주민의 기본생활 보장”은 기금제도의 의의에 부합하지 않는 것으로 판단되며, 이는 김충환 의원 대표발의법률안과 통일부의 법률안의 경우에도 동일한 비판이 가능하다. 또한, 통일계정의 재원은 매년 내국세 총액의 100분의 1에 해당하는 금액을 일반회계로부터 전입받아 마련하려는 점에 대해서는 “통일재원의 규모, 통일재원의 소요시기 등에 대한 면밀한 연구·검토가 되어 있지 않는 현 시점에서 매년 재정에서 일정액을 기금으로 적립해 나가는 것은 국가 전체의 자원활용과 재정운영상의 비효율을 초래할 뿐만 아니라 국가채

95) 다만, 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 의하여 기존의 예산체계와 중복이 발생할 수 있다는 기획재정부의 지적이 있다. 남북협력기금법 일부개정안(2010년 8월 24일 송민순 의원 대표발의, 의안번호 1809162호) 검토보고서, 2010.11., p. 17 참조.

무도 증가하게 되어 통일재원의 규모, 통일재원의 소요시기 등에 대한 면밀한 연구검토가 선행되어야 한다는” 기획재정부의 견해도 고려되어야 할 것이다.⁹⁶⁾

마지막으로, 별도의 통일기금법안에 해당하는 이명수 의원이 대표발의한 법률안은 국민의 자발적 성금을 통한 모집을 강조하고, 기금의 용도로 “북한지역의 사회간접자본시설 확충, 북한 노동자 임금수준 보전, 북한지역 주민의 기초생활 보장, 북한지역 주민의 교육지원” 등을 규정하고 있는 법률안인데, 우선 현재의 남북협력기금도 민간에 의한 조달 비중이 미미하는 점을 간과하였다고 판단되며, 기금의 용도의 면에서도 위에서 기술한 기금제도의 의의에 부합하지 않는다는 비판이 가능하다.

제 2 절 통일부의 「남북협력기금법」 개정안에 대한 검토

1. 통일부의 「남북협력기금법」 개정안의 주요내용

2012년 5월 16일에 입법예고된 통일부의 법률안 즉, 「남북협력기금법 일부개정법률안」은 남북협력기금법을 일부개정하는 입장에서 제안된 안으로 평가된다.

동 법률안은 개정이유로 “한반도 평화적 통일은 헌법이 부여한 국가적 책무이자, 우리국민 모두가 해결해야 할 과제임. 현행 남북협력기금은 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위한 목적으로 설치·운영되어 왔기 때문에 한반도 평화통일을 준비하기 위한 용도로 운용하기에는 한계가 있음. 남북협력기금에 통일계정을 신설함으로써 국민적 통일의지를 결집하고, 통일 후에 발생하는 사회·경제적 충격을 최소화할 수 있도록 통일재원을 사전에 조성하는 등 평화적 남북통일에

96) 남북협력기금법 일부개정법률안(송민순의원 대표발의), 남북협력기금법 전부개정법률안(정의화의원·김충환의원 대표발의) 검토보고서, p. 20.

대비하고자 함.”을 제시한다.

그리고 그 주요내용으로 i) 남북협력기금법 목적에 기존 남북교류협력 외에 통일 이후 한반도의 안정적 통합 지원 추가(법률안 제1조)하고,⁹⁷⁾ ii) 종전 남북협력기금을 남북협력계정과 통일계정으로 구분하여 운용·관리함으로써 남북협력계정의 구분 회계처리 근거 마련하고(법률안 제3조의2),⁹⁸⁾ iii) 통일계정 재원을 정부출연금, 정부 외의 자의 기부금품, 남북협력계정 전입금, 다른 법률에서 정한 전입금 또는 출연금 등으로 구체화하였으며(법률안 제4조의2),⁹⁹⁾ iv) 기부금품 모집 및 사용 근거 마련하였으며(법률안 제4조의3),¹⁰⁰⁾ v) 통일계정은 통일 이후 한반도의 안정적 통합을 지원하기 위한 목적으로 사용하도록 규정함으로써 통일계정의 용도를 규정(법률안 제8조의2)¹⁰¹⁾하였다.¹⁰²⁾

97) 법률안 제 1 조 “이 법은 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 남북 간의 상호교류와 협력 및 통일 이후 한반도의 안정적 통합을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.”

98) 법률안 제 3 조의2 “3조의2(기금의 계정구분) ① 기금은 다음 각 호의 계정으로 구분하여 운용·관리한다. 1. 남북협력계정 2. 통일계정 ② 통일부장관은 기금의 효율적 운용·관리를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 남북협력계정을 자금별로 구분하여 회계처리할 수 있다.”

99) 법률안 제 4 조의2 “제4조의2(통일계정의 재원) ① 통일계정은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 정부출연금 및 정부 외의 자의 기부금품 2. 남북협력계정으로부터의 전입금 3. 다른 법률에서 정한 전입금 또는 출연금 4. 통일계정의 운용 수익금 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금 ② 통일부장관은 기획재정부장관과의 협의를 거쳐 해당 회계연도에 남북협력계정에서 집행되지 아니한 금액 중 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음다음 회계연도에 제1항제2호에 따른 전입금으로 계상할 수 있다.”

100) 법률안 제 4 조의3 “4조의3(기부금품의 모집 및 사용 등) ① 통일부장관은 제4조제1호 및 제4조의2제1항제1호에 따른 기부금품의 모집을 담당하는 기관(이하 “모집기관”이라 한다)을 지정하여 기부금품을 모집하게 할 수 있다. ② 모집기관의 지정 절차, 모집 및 사용 방법, 그 밖에 기부금품 모집 및 사용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ③ 통일부장관은 개인이나 법인으로부터 자발적으로 기탁되는 금품을 접수할 수 있다. ④ 제1항 및 제2항의 규정은 기부금품 모집 및 사용에 관하여 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 우선하여 적용한다.”

101) 법률안 제 8 조의2 “제8조의2(통일계정의 용도) 통일계정은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다. 1. 통일 이후 한반도의 안정적 통합을 위해 필요한 사업의 지원 2. 통일계정의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출”

102) 남북협력기금법일부개정법률안(<http://www.unikorea.go.kr>).

2. 통일부의 「남북협력기금법」 개정안에 대한 검토

통일부의 법률안은 급변하는 국제정세속에서 북한의 붕괴하는 경우 통일에 대한 충분한 사전 준비가 없을 때 통일이 오히려 심각한 재앙이 될 수 있으며, 특히 통일재원의 조달이 순조롭지 않을 경우 북한경제의 붕괴를 방지할 수 없고, 이는 다시 우리 경제 및 사회의 극심한 혼란으로 연결된다는 문제의식에서 출발하여, 통합 직후 상황관리 및 체제통합 등에 선제적으로 대응하기 위해 소요되는 긴급한 자금 - 군대, 경찰, 행정, 사법 분야 통합을 위한 안정기반의 확보, 안정 위해요소, 통합 장애요인 해소, 기초적 생존권 보장 및 본격적 사회보장제도 확대 실시 준비를 위한 상황관리비용, 경제·사회·문화 분야 실태 파악 및 통합망 구축, 남북간 동질성회복을 통한 심리 통합, 교육·인력 양성·경제제도 통합, 남북간 수송, 에너지 등 인프라구축을 통한 공간의 통합을 위한 체제통합비용-의 최소비용을 마련하기 위한 방안으로 판단된다.¹⁰³⁾

그런데 이와 같은 통일부의 법률안은 대통령의 의지와 정책을 담당하는 부처의 통일에 대한 실천적인 노력이라는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있으나, 통일부의 방안과 같은 통일기금의 조성방안에 대해서는 기존에 막대한 통일비용 충당에 필요한 대규모의 기금을 조성하기 어렵기에 일반회계로부터 대규모 예산전입을 통하여 통일기금의 규모를 확대할 필요성이 있다는 견해,¹⁰⁴⁾ 통일기금 조성 자체가 현재의 부를 통일의 시점으로 이전시키는 것을 의미하며, 이는 기회손실 비용을 발생시키기 때문에 그 규모는 최소한의 필요규모에 한정하는

103) 통일부 정책연구용역 보고서는 초기통합의 최소비용은 55.9조원으로 최대비용은 277.9조원으로 파악하고 있다. 한국재정학회/성균관대학교 산학협력단/(주)코리아테이타네트웍, 통일재원 마련방안연구(통일부 정책연구용역 보고서), 2011.

104) 염명배/유일호, 독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교연구, 재정학연구, 제4권 제2호, 2011, 218면.

것이 바람직하다는 견해¹⁰⁵⁾ 등의 비규범적 관점의 비판이 있었다. 따라서, 아래에서는 규범적 관점에서의 몇 가지의 고려사항을 검토하고자 한다.

첫째로, 통일부의 「남북협력기금법」 개정안 또한 현재의 대한민국헌법체제 속에 편입될 것을 예정으로 하고 있는 법률안이기 때문에 대한민국헌법에서 도출된 통일의 기본원리와 부합해야 하며, 대한민국의 공식적인 통일방안과도 모순되지 않아야 할 것으로 판단된다. 이와 같은 관점에서 살펴보면, 통일부의 「남북협력기금법」 개정안은 정책적 차원에서의 통일을 위한 실천적 노력을 법규범으로 승화시키려는 측면에서 일단은 긍정적으로 바라보아야 할 것이지만, 평화통일의 원칙, 자유민주적 기본질서, 법치주의, 재정의회주의에 부합하는지 우선 치밀하게 검토를 해야 할 것으로 판단된다. 또한, 우리정부의 공식적인 통일방안인 한민족공동체통일방안의 계승 및 발전으로서의 이명박 정부의 통일을 위한 추진원칙과 중점추진전략-이명박 정부는 통일의 추진원칙으로 i) 실용과 생산성, ii) 원칙에 철저하되 유연한 접근, iii) 국민적 합의, iv) 국제협력과 남북협력의 조화를 제시하였으며, 중점추진전략으로 i) 진정성 있는 남북대화, ii) 한반도 평화정착, iii) 상생과 호혜의 남북경협, iv) 사회문화 교류 활성화 및 인도적 문제의 해결-과도 모순되지 않는지에 대한 검토를 해야 할 것으로 판단된다.

둘째로, 통일부의 「남북협력기금법」 개정안은 현행 대한민국헌법이 재정상 집행의 기본원칙과 집행범위는 국민의 대표기관인 국회의 통제를 받도록 하는 재정민주주의·재정의회주의·국회중심주의를 채택하고 있으며, 이와 같은 헌법규범을 구체화한 국가재정법 제5조 제1항이 기금의 설치와 관련하여 “기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로

105) 김영운, 앞의 글, 70면.

하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.”고 함으로써 예산에 비해 자율성과 탄력성이 있는 기금의 설치와 관련해서는 제한적인 입장에 있다는 점을 고려해야 할 것으로 판단된다. 즉, 통일부의 「남북협력기금법」 개정안은 남북협력기금의 계정을 남북협력계정과 통일계정으로 구분하고, 통일계정의 용도를 “1. 통일 이후 한반도의 안정적 통합을 위해 필요한 사업의 지원, 2. 통일계정의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출(법률안 제8조의2)”로 규정하고 있는 데, 그 시점과 관련하여 “통일 이후”라는 표현은 불가피하다 하더라도 미래의 불확실한 시점을 규정하였다고 판단되며, “한반도의 안정적 통합을 위해 필요한 사업의 지원”은 통일계정의 용도의 측면에서 명확성이 부족한 표현이라고 판단되기에, 국가재정법상의 표현인 “특정한 목적”과 부합할 수 있을지 의문이다.

셋째로, 통일부의 「남북협력기금법」 개정안이 발효됨으로써 적립될 통일계정의 규모나 용도의 측면에서 볼 때 기금의 운용주체가 이에 부합한지에 대한 고려를 해야 할 것으로 판단된다. 즉, 「남북협력기금법」 개정안에 따른 통일계정의 규모가 상당한 액수이고, 그 용도가 “한반도의 안정적 통합을 위해 필요한 사업의 지원”이라면, 이는 어느 한 부처가 감당하기에는 어려울 것이라는 점을 감안하여, 현행 대한민국헌법상 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하는 권한을 가진(헌법 제86조 제2항), 국무총리가 기금의 운용주체가 되어야 할 것이 아닌지에 대한 검토를 해야 할 것으로 판단된다.

마지막으로, 통일부의 「남북협력기금법」 개정안은 기존의 「남북협력기금법」의 제정목적 및 의의를 감소시킬 우려가 있는 것은 아닌지에 대한 심도 있는 검토를 해야 할 것으로 판단된다. 즉, 통일부의 「남북협력기금법」 개정안은 남북협력기금법 목적에 기존 남북교류협력 외에 통일 이후 한반도의 안정적 통합 지원 추가(법률안 제1조)하고, 통일계정의 재원으로 남북협력계정으로부터의 전입금을 규정하고 있는데

(법률안 제4조의2), 이와 같은 법률규정에 따를 경우 논리적으로 통일 계정의 재원을 강화하기 위해 남북협력계정의 운용 및 사용을 감소시킬 우려가 있으며, 이는 통일을 단일한 정치적 통일체를 형성하는 것일 뿐만 아니라 상이한 경제체제와 이질화된 문화를 단일하고 동질적인 민족문화로 재구성하는 사회·경제적인 통합을 포함하는 개념으로 보는 입장에서는 통일을 위한 사전초석을 허물게 하는 것을 귀결될 것이라 판단된다.

제 7 장 결 론

본 보고서는 통일재정의 하나로 고려될 수 있는 남북협력기금에 관한 논의를 대한민국헌법에서 도출된 통일재정의 기본원칙에 따라 검토함으로써 미래의 통일재정에 관한 논의에 발전적 방향을 제시하는 것을 목표로 하였다.

이를 위해서 본 보고서는 우선 통일재정의 개념을 남북한이 현재의 분단상태를 극복하고 새로운 하나의 국가공동체를 형성하는 창조적인 과정속에서 국방·외교·치안 등 국가의 유지, 경제성장을 위한 기반 조성, 교육 및 사회복지 수요의 충족 등 공공부문의 역할을 수행하기 위한 모든 수입과 지출활동이라 잠정적으로 정했으며, 이와 같은 통일재정은 무엇보다도 대한민국의 최고규범인 대한민국헌법상 도출된 기본원칙에 충실해야 한다고 판단하였다.

즉, 통일재정에 관한 논의는 내용적 측면에서 우리 헌법상 평화통일의 원칙과 자유민주적 기본질서를 바탕으로 하여 설정되어야 하며, 형식적 측면에서 통일비용과 통일에 관한 정책집행과 운영은 법치주의와 적법절차의 원칙에 따라 합법성과 민주적 정당성을 확보하는 기초에서 추진되어야 하며, 재정상 집행의 기본원칙과 집행범위는 국민의 대표기관인 국회의 통제를 받도록 하는 재정민주주의·재정의회주의·국회중심주의라는 헌법상의 요청에 부합되어야 한다고 보았다. 그리고 현재 진행되고 있는 통일재정에 대한 논의는 민족공동체의 회복·발전을 통한 통일로로의 접근을 기초로 자주·평화·민주의 3원칙하에 “남북연합”의 중간단계를 거쳐 단일민족국가를 건설한다는 구상과도 모순되지 않고 조화되어야 할 것으로 판단된다.

그리고 이와 같은 통일재정의 기본원리를 통해 본 보고서의 연구대상인 남북협력기금을 검토하기 위하여 남북협력기금법의 체계 및 운영·관리 현황을 살펴보았으며, 이를 통해 현행 남북협력기금법은 i) 과도한 정치적 영향, ii) 기금조성에 있어서 지나친 정부재정 의존, iii) 전반

적인 사업실적 부진, iv) 개별사업운영과 관련된 운영상의 문제점과 함께 기금의 재원이 통일과정에서 초기통합비용으로 미흡하며, 기금의 용도의 측면에서도 한계가 있다는 비판이 존재하며, 이에 대한 해결책으로 여러 개정안이 제시되고 있음을 확인할 수 있었다.

그런데, 그 동안 국회에 제출된 남북협력기금법에 대한 여러 가지 개정안은 통일재정의 기본원리, 법기술적인 면, 실천적인 면에서 문제점이 있음을 논증하였으며, 특히, 통일부의 개정안은 현재의 국제 및 북한 정세를 고려한 법개정의 필요성은 공감은 가지지만, 통일재정의 기본원리의 측면과 기금의 운용주체의 면 그리고 기존의 남북협력기금법의 의의 및 활용을 감소시킬 우려가 있음을 검토하였다.

따라서 향후 진행될 통일재정에 관한 논의 보다 구체적으로는 남북협력기금과 관련된 통일재정에 관한 논의는 다음과 같은 점을 깊이 고려하여야 할 것으로 판단된다.

첫째, 현단계에서의 통일재정에 관한 논의가 보다 합현적인 방향으로 진행되기 위해서는 현재의 대한민국사회의 최고규범인 대한민국헌법에서 도출된 통일재정의 기본원리를 우선적으로 고려해야 할 것이다. 그리고 이 경우 헌법상 평화통일원칙, 자유민주적 기본질서, 법치주의, 재정의회주의에 관한 규정과 이에 대한 헌법재판소의 해석론은 그 준거기준으로 작용할 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 현재의 남북협력기금의 중요성에 대한 인식을 제고하는 것이 필요하다고 판단된다. 즉, 동서독의 경우 급격한 통일로 인하여 통일을 위해 미리 기금을 설치한 적이 없지만, 서독은 동독과의 경제교류를 지속적으로 유지하기 위한 지원을 아끼지 않았으며, 구동독이 직면하고 있었던 외환문제의 해결을 지원해주고 지속적인 경제협력과 교류가 가능하게 하여 동서독 간 긴장을 완화하는 정책을 사용하였고 이는 통일비용을 대폭 감소시키는 역할을 하였다는 점, 통일의 의미를 단일한 정치적 통일체를 형성하는 것일 뿐만 아니라 상이한 경제

체제와 이질화된 문화를 단일하고 동질적인 민족문화로 재구성하는 사회·경제적인 통합을 포함하는 개념으로 보아야 한다는 점, 대한민국의 공식적인 통일방안인 한민족공동체통일방안이 상정하는 통일의 과정 등을 고려할 때 남북간의 교류와 협력은 본격적 통일과정에서 행해질 노력보다 중요하다 할 것이며, 이를 위해 통일비용의 사전적 지불로서의 성격도 가지는 현재의 남북협력기금을 보다 확충하여 정권의 변화와 관계없이 실질적으로 잘 활용함으로써 체제통합의 비용도 줄이고, 진정한 통일을 위한 의미도 고양할 수 있다는 점을 먼저 고려하여야 할 것으로 판단된다.

셋째, 구체적인 통일비용의 조달방안과 관련하여, 위에서 열거된 대한민국헌법의 통일재정과 관련된 기본원칙 및 이와 관련된 법률의 태도와 보다 조화될 수 있는 방안을 논의해야 할 것으로 판단된다. 즉, 현재 통일비용의 조달방안과 관련하여 공적 재원을 의존하는 방안은 통일세(목적세 신설, 부가가치세율 인상 등 세목 신설 및 증세 포함), 통일기금 활용, 예산절감, 해외자금 유치, 외환보유액 활용, 공공기관 및 국유재산 매각, 공공요금 부과금, 화폐발행 방안 등을 생각할 수 있으며, 민간부문의 자금력에 의존하는 방법으로는 채권(국채 및 지방채)발행, 복권발행, 북한 국유재산 민간매각 수입, 기업의 북한투자유치, 북한지역 부동산에 대한 부동산투자신탁 제도 운영 등 다양한 방안¹⁰⁶⁾을 고려할 수 있는 것으로 판단된다.

그러나 이 가운데 기금에 대해서는 본문에서 서술했다시피 현재 우리의 법률태도가 상당히 제한적인 목적에서 운용하고 있기에 이를 고려해야 할 것으로 판단되며, 통일과정에 만약에 기금을 통한 자원조달이 불가피한 경우에는 통일조약이나 통일헌법에 관련 근거와 한계를 미리 규정하고, 기금의 규모와 용도와 조화될 수 있는 운용주체를 설정하여야 할 것으로 판단된다.

106) 염명배/유일호, 앞의 글, 198면.

참고 문헌

- 김남중, 「남북협력기금」 투명성 제고방안, 수은북한경제 2008년 여름호.
- 김명기, 한민족공동체에 고려연방제 통일방안, 북한 통권 제219호, 북한 연구소, 1990.3.
- 김세진, 주요국가의 재정법제 연구(V) - 종합보고서 -, 한국법제연구원, 2009.
- 김영운, 독일통일에서의 통일비용조달과 시사점, 국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나 발표자료, 2010.
- 김육·황동언, 통일비용과 자원조달, 통일경제, 1997년 여름호, 한국경제사회연구원.
- 김유찬, 통일비용의 산정과 절감방안, 바람직한 통일준비와 추진방안, 국가안보전략연구소, 2010.
- 김창권, 독일통일비용 15년 평가와 시사점, 통일경제, 제86호, 현대경제연구원, 2005.
- 김철수, 독일통일의 정치와 헌법, 박영사, 2004.
- 김학준, 한민족 공동체 통일방안, 한국논단 Vol 2. No.21, 1989.
- 남성욱, 3대 통일 시나리오와 통일재원, 한나라당 통일정책TF회의 발제문, 2011.
- 남성욱, 남북협력기금의 현황과 효율적인 중장기 운영방향에 관한 연구, 북한연구학회보 제7권 제1호, 2003.
- 도회근, 남북관계의 현실과 국가의 평화통일의무, 공법연구, 제39집 제2호, 2010.

- 문병효, 독일의 재정조정시스템과 재정헌법의 개혁, 외법논집, 제22집, 2006.5.
- 방동희, 재정민주주의 실현을 위한 “결산”의 개념과 “결산검사”의 합헌적 시행에 관한 연구 : 국가회계법 시행에 따른 감사원 결산검사의 합헌적 실시대안 모색을 중심으로, 행정법연구, 제26호, 2010.4
- 법무부, 동서독 교류협력 법제 연구, 2008.
- _____, 통일법무 기본자료(남북관계), 법무자료 제292집, 2010.
- 성낙인, 헌법학, 제12판, 법문사, 2012.
- 신동천 · 이은국 · 오재록, 통일비용과 남북협력기금: 독일통일로부터의 교훈, 통일연구, 제12권 제1호, 연세대학교 통일연구원, 2008.
- 신우철, 독일통일 10년, 그 비용과 수익의 총체적 평가, 통일문제연구, 제40호, 2003년 하반기호.
- _____, 독일통일 이후의 국가통합과정에 관한 연구 - 연구방법론의 전환을 위한 모색 -, 헌법학연구, 제5집 제1호, 1999.
- 심익섭 · M.치맥, 독일연방공화국 60년 - 1949~2009 분단국가에서 민주 통일국가로 -, 도서출판 오름, 2009.
- 양용석, 기존 추정분석사례의 고찰을 통한 적정 통일비용 산정방안에 관한 연구, 군사논단, 제58호, 2009년 여름.
- 이덕연, 재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가, 한국법제연구원, 2005.
- 이무일, 남북협력기금의 현황과 과제, 수은북한경제, 2009 가을호.
- 이창현, 한민족공동체 통일방안의 특징과 평가, 통일문제연구 91-1, 조선대학교.

- 이효원, 남북교류협력의 규범체계, 경인문화사, 2006.
- _____, 통일비용의 법률적 쟁점, 재정법제 issue paper, 한국법제연구원, 2011.
- _____, 판례로 보는 남북한 관계(서울대학교통일학연구총서15), 서울대학교출판문화원, 2012.
- 장명봉, ‘한민족공동체 통일방안’의 법적 구조에 관한 고찰, 통일문제연구4, 국토통일원, 1989.12.
- _____, 분단국가의 통일과 헌법 - 독일과 예멘의 통일사례와 헌법자료 -, 국민대출판부, 2001.
- 장용근, 예산의 법률주의로의 헌법개정의 타당성과 통제에 대한 검토, 헌법학연구, 제12권 제3호, 2006.9.
- 장용근, 재정헌법규정의 개정과 재정운영의 통제에 관련한 헌법정책적 검토, 세계헌법연구, 제15권 제1호, 2009.
- 장선희, 재정민주주의 원칙과 재정에 대한 헌법적 통제 - 국가재정법상 환경적응적 재정제도 및 결산에 대한 통제를 중심으로 -, 토지공법연구, 제41집, 2008.8.
- 전상진·강지원·원진실, 통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의 - 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로 -, 한·독 사회과학논총, 제17권 제3호, 2007년 겨울.
- 제성호, 통일재원 조달의 방식과 법제화 방안, 남북법제연구보고서, 법제처, 2011.
- 조성렬, 통일비전과 현실적 통일준비방안(안), 민주평화통일자문회의 제 6차 인권복지위원회 발표문, 2010.11.5.

참고 문헌

- 최철영, 남북협력기금과 대북지원시스템의 입법적 전환, 국회 정책토론회:
남북협력기금 운용제도, 무엇을 어떻게 바꿔야 하나?, 2004.7.12.
- 통일부, 한민족공동체 통일방안, 남북대화 제48호, 1989.
- 통일원, 독일통일 6년, 동독재건 6년 - 분야별 통합과정과 향후과제 -, 1996.
- 한국법제연구원 경제사회법제연구실 · 서울대학교 헌법 · 통일법센터, 통
일한국을 대비한 재정법제 정비, 서울대학교 헌법 · 통일법센터 ·
한국법제연구원 경제사회법제연구실 공동학술세미나 자료집,
2012.5.22.
- 한국재정학회 · 성균관대학교 산학협력단 · (주)코리아데이타네트워크, 통
일재원 마련방안 연구, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011.11.
- 허영(편저), 독일통일의 법적조명, 박영사, 1994.