



제422회 국회 (임시회)
제1차 외교통일위원회

남북협력기금법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈남북협력기금 사용자의 채무면제·출자전환 등 채무조정 근거 마련〉
■ 인요한의원 대표발의(의안번호 제2207184호)

2025. 2.

외 교 통 일 위 원 회
전문위원 김 사 우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 귀책사유 없는 기금사용자에 대한 상환계획 조정 및 채무면제 근거 마련 등(안 제8조의 제1항·제4항)	3
2. 출자전환을 통한 공공기관의 대출금 회수 근거 마련 (안 제8조의2 제2항·제5항 신설)	9
3. 부실채권에 대한 상각 근거 마련(안 제8조의 제3항)	13
4. 그 밖의 사항(안 제7조, 제11조 및 부칙)	14
※ 참고자료	
1. 한국관광공사 남북협력기금 채무 현황	17

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 인요한의원 등 15인
2. 발 의 일 : 2024. 12. 31.
3. 회 부 일 : 2025. 1. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 남북 간의 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자, 그 밖에 필요한 지원을 위해 남북협력기금을 사용할 수 있도록 규정하고 있으며, 자금의 융자로 인한 채권은 「국가채권 관리법」에 따라 관리하게 됨.

남북교류·협력사업의 경우 국가정책에 따라 시행되고 그 사업의 존속 여부 또한 국가의 정책적 판단에 상당 부분 의존하게 됨에도, 기금 융자로 인한 채권을 국가의 일반채권과 동일하게 취급하는 것은 남북교류·협력사업의 정책적 필요성·위험성 등을 고려했을 때 부당한 점이 있음(「해외자원개발 사업법」 제11조제3항에서는 정부가 해외자원개발사업의 원활한 추진을 위하여 융자하였으나 해당 사업의 실패로 인하여 융자금 상환이 불가능할 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 원리금의 전부 또는 일부를 면제할 수 있게 하고 있으며, 남북교류·협력사업의 정책적 필요성·위험성 등이 해외자원개발 사

업보다 적다고 할 수 없음).

한편, 통일부고시인 「남북협력기금 운용관리규정」 제11조에서는 남북관계 변화에 따른 개성공단, 금강산관광 중단 등으로 인한 공공기관 및 민간기업의 경영난에 대비하여 기금사용자가 자신의 귀책사유 없이 원리금의 상환이 곤란하다고 인정되는 경우 “남북교류협력 추진협의회”의 의결을 거쳐 그 채무를 면제할 수 있도록 규정하고 있으나, 현행법에 관련 근거 조항이 없다는 이유로 실제 채무 면제가 전혀 이루어지지 않고 있음.

이에 남북교류·협력사업의 정책적 필요성·위험성 등을 감안하여, 기금사용자의 채무 조정에 대한 법적 근거를 마련함으로써 정당한 사유가 있는 경우 채무의 면제가 이루어질 수 있도록 함은 물론 대출을 받은 자가 공공기관인 경우 채권회수에 갈음하여 해당 공공기관이 발행한 주식 또는 출자증권을 취득할 수 있게 함으로써 남북교류·협력사업을 추진한 공공기관의 재정적 안정성을 도모하려는 것임(안 제8조의 2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 ① 귀책사유 없는 기금사용자에 대한 상환계획 조정 및 채무면제(안 제8조의2 제1항·제4항), ② 출자전환을 통한 공공기관의 대출금 등 회수(안 제8조의2 제2항·제5항), ③ 부실채권에 대한 상각의 근거 마련(안 제8조의2 제3항) 등을 내용으로 함.

1. 귀책사유 없는 기금사용자에 대한 상환계획 조정 및 채무면제 근거 마련 등(안 제8조의 제1항·제4항)

- 개정안은 통일부장관으로 하여금 기금사용자가 자신의 귀책사유 없이 기금에 대한 원리금(연체이자 포함)의 상환이 곤란하다고 인정되는 경우 등에는 상환계획을 조정하거나 협의회의 심의·의결을 거쳐 채무를 면제할 수 있도록 하면서, 채무가 면제된 경우 기금이 기금사용자의 제3자에 대한 채권을 취득할 수 있도록 함.

현행	개정안
<신설>	제8조의2(채무의 조정 등) ① 통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 기금을 사용하는 자(이하 “기금사용자”라 한다)의 기금에 대한 상환계획을 조정하거나 협의회의 심의·의결을 거쳐 그 채무의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다. 1. 기금으로부터 융자를 받은 자가

	<u>자신의 귀책사유 없이 기금에 대한 원리금(연체이자를 포함한다)의 상환이 곤란하다고 인정되는 경우</u> 2. <u>기금으로부터 채무보증을 받은 자가 자신의 귀책사유 없이 기금에 대한 구상채무의 이행이 곤란하다고 인정되는 경우</u> 3. <u>기금의 지원 등과 관련하여 정부와 북한 당국 간의 합의가 있는 경우</u> 4. <u>그 밖에 대출금의 회수 가능성을 제고하거나 기금의 손실을 경감하기 위하여 부득이한 경우</u> ②·③ (생략) ④ <u>제1항에 따라 채무의 전부 또는 일부가 면제된 경우 기금은 기금사용자의 제3자에 대한 채권의 전부 또는 일부를 취득할 수 있다.</u> ⑤ (생략)
--	---

□ 통일부는 현재 「남북협력기금 운용관리규정」¹⁾(통일부고시 제 2024-4호)(이하 ‘기금운용관리규정’이라 함)에서 귀책사유 없는 기금 사용자 등에 대한 상환계획 조정 및 채무면제 등의 근거를 두고 채무조정 제도를 운영하고 있음.

1) 「남북협력기금 운용관리규정」은 「남북협력기금법 시행령」 제20조제1항의 위임에 따라 제정된 법령보충적 행정규칙으로 대외적 구속력이 인정됨(대법원 86누484 판결 등).

<남북협력기금 운용관리규정>

「남북협력기금 운용관리규정」

제11조(채무의 조정) ① 통일부장관은 기금사용자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 기금에 대한 상환계획을 조정하거나 「남북교류협력에 관한 법률」 제4조에 따른 남북교류협력 추진협의회(이하 "협의회"라 한다)의 의결을 거쳐 그 채무를 면제할 수 있다.

1. 기금으로부터 대출을 받은 자가 자신의 귀책사유 없이 기금에 대한 원리금(연체이자를 포함한다)의 상환이 곤란하다고 인정되는 경우
2. 기금으로부터 채무보증을 받은 자가 자신의 귀책사유 없이 기금에 대한 구상채무의 이행이 곤란하다고 인정되는 경우
3. 기금의 지원등과 관련하여 남북한 당국 간의 합의가 있는 경우
4. 그 밖에 대출금의 회수 가능성을 제고하거나, 손실을 경감하기 위하여 부득이한 경우

② 통일부장관은 다음 각 호에서 정한 바에 따라 해당 채권을 상각할 수 있다.

1. 회수비용이 회수에상금액을 초과하여 회수실익이 없다고 인정된 경우(협의회의 심의·의결을 거친 경우에 한한다)
2. 법적 절차나 그 밖에 어떠한 방법에 의하여도 회수가능성이 없다고 인정된 경우(기금관리심사위원회의 심의를 거친 경우에 한한다)

③ 제1항에 따라 채무가 감면된 경우에는 기금은 기금사용자의 제3자에 대한 채권의 전부 또는 일부를 취득할 수 있다.

이에 따라 통일부가 상환계획의 조정 등을 실시한 현황을 살펴보면, 2024년 말 기준 211개 기업에 대하여 총 1,320억원의 원리금 상환을 유예하고 있는 반면, 채무면제나 기금사용자의 제3자에 대한 채권취득 사례는 없는 것으로 나타남.

< 최근 5년간 대출금 상환유예 및 채무조정 현황 >

(단위: 개사, 억원)

구 분		2020	2021	2022	2023	2024
원리금 상환유예	기업수 ¹⁾	263	247	229	228	211
	금액 ²⁾	1,678	2,353	1,273	1,414	1,320

주 : 1) 중복 기업수 제외

2) 원금 기준 (채무조정의 경우 회생계획 인가에 따른 채무조정 포함)

□ 이와 같은 상황에서 개정안은 남북교류·협력사업과 같이 사업의 시행과 존속 여부가 국가의 정책적 결정에 크게 의존하는 투자 위험성이 높은 사업에서 비롯된 채권을 국가의 일반채권과 동일하게 취급하는 것²⁾은 합리적이지 않다는 고려에서,

기금에 대한 원리금 상환에 어려움을 겪고 있는 기금사용자를 두텁게 보호하기 위하여 「국가채권 관리법」 보다 완화된 채무면제 요건(변제불능→상환곤란, 자산조사→미규정)을 규정하려는 것으로, 다음과 같은 점들을 고려할 때 그 입법취지는 타당한 측면이 있음.

<채무면제 요건 등 비교>

구 분	개정안	국가채권 관리법
주 체	통일부장관	채권관리관
실체적 요건	○아래 어느 하나에 해당하는 경우 -기금으로부터 용자를 받은 자가 자신의 귀책사유 없이 기금에 대한 원리금(연체이자를 포함한다)의 <u>상환이 곤란</u>하다고 인정되는 경우 -기금으로부터 채무보증을 받은 자가 자신의 귀책사유 없이 기금에 대한 구상채무의 <u>이행이 곤란</u>하다고 인정되는 경우 -기금의 지원 등과 관련하여 정부와 북한 당국 간의 합의가 있는 경우	○아래 모든 사항에 해당하는 경우 -‘이행연기특약’을 한 채권일 것 -이행기한으로부터 10년이 지나도 채무자가 무자력일 것, -장래에도 <u>변제 가능성이 없을 것</u>

2) 남북협력기금은 정부의 출연금, 공공자금관리기금으로부터의 예수금 등 대부분 국가재정으로 조성되는 기금으로, 동 기금의 용자에 따른 채권은 국가채권에 해당하여 국가채권의 채무면제에 관한 사항은 원칙적으로 국가채권 관리를 위한 일반법인 「국가채권 관리법」이 적용됨.

	- 그 밖에 대출금의 회수 가능성을 제고하거나 기금의 손실을 경감하기 위하여 부득이한 경우	
절차적 요건	○ 협의회 심의 의결	○ 소속 중앙관서의 장의 승인 ○ <u>채권관리관의 자산조사</u>
기타 요건	○ <u>채무면제 시 기금사용자의 제3자에 대한 채권을 기금이 취득</u>	○ 별도의 규정 없음

□ 첫째, 「국가채권 관리법」 제4조는 채권관리에 관하여 다른 법률에서 특별한 규정을 두는 것을 배제하고 있지 아니하다는 점,³⁾

둘째, 「국가채권 관리법」과는 달리 채무를 면제하는 경우 기금사용자의 제3자에 대한 채권 취득 등 기금의 재정적 부담을 완화하는 조치도 함께 마련하고 있다는 점,

셋째, 정부로부터 융자를 받은 사업자가 융자금 상환하기 어려운 특별한 사정(상환 불가)이 있는 경우 융자 원리금의 전부 또는 일부를 면제할 수 있도록 하는 유사 입법례⁴⁾도 일부 존재하는 점,

3) 「국가채권 관리법」 제4조(다른 법률과의 관계) 채권의 관리에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

4) 「해외자원개발 사업법」 제11조(융자) ① 정부는 해외자원개발사업의 원활한 추진을 위하여 해외자원개발사업자, 제13조에 따른 해외자원개발투자회사 및 해외자원개발투자전문회사 또는 제13조의8제1항에 따른 투자위험보증기관에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자금을 융자할 수 있다.

1. 해외자원개발사업을 수행하는 데에 필요한 조사 및 개발 권리를 취득하기 위하여 필요한 자금

2. 해외자원개발사업에 필요한 시설의 설치 및 운영 자금

3. 해외자원개발사업을 수행하는 데에 필요한 토지의 임차 또는 매입 자금

4. 제13조의8제1항에 따른 투자위험보증사업의 수행에 필요한 자금

5. 그 밖에 해외자원개발사업을 원활히 수행하는 데에 필요한 자금으로서 대통령령으로 정하는 자금

② 제1항에 따른 자금의 융자에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 정부는 제1항제1호에 따른 자금을 융자받은 해외자원개발사업자, 제13조에 따른 해외자원개발투자회사 및 해외자원개발투자전문회사 또는 제13조의8제1항에 따른 투자위험보증기관이 해당 사업의 실패로 인하여 융자금의 상환이 불가능할 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 원리금의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.

넷째, 기금사용자 자신의 귀책사유 없이 기금에 대한 원리금 상환이나 구상채무의 이행에 어려움을 겪고 있는 경우를 중심으로 기금사용자의 채무를 면제하려 한다는 점 등임.

□ 다만, 개정안이 입법화될 경우 채무를 이미 상환⁵⁾한 다른 기금사용자들과의 형평성 문제가 발생할 수 있고, 아울러 기금사용자의 도덕적 해이 등을 불러올 수 있다는 점은 개정안 논의 시 고려할 필요가 있음.

□ 개정안에 대하여 통일부는 채무면제 조항이 기금운용관리규정에 이미 규정되어 있어 현행법에 새로이 규정할 실익이 적고, 그 동안 채무면제 실적이 없었던 것은 법률에 근거 규정이 없었기 때문이 아니며 필요한 경우 채무면제를 실시할 수 있는 점을 감안하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

기획재정부는 피해기업에 대해 보상 및 지원을 완료⁶⁾하였고, 자기책임원칙⁷⁾이라는 시장경제의 기본원리를 고려할 때 수용이 곤란하다는 입장임.

5) 남북협력기금 대출현황('24.12): △총액 5,381억원 △상환 2,662억원 △잔액 2,719억원

6) 기획재정부는 피해기업에 대해 ①투자자산 피해액 8,041억 중 4,373억원, 경협보험 가입시 최소한의 위험 부담(10%)을 제외한 피해액의 90%(70억원 한도), 경협보험 미가입시 가입기업의 절반인 45%(35억원 한도), ②유동자산 피해액 3,030억원 중 2,606억원, ③특별대출(1,722억원), 기업운영관리경비(240억원), 근로자위로금(124억원)을 각각 지원하였다고 설명함.

7) '개성공단 전면중단 조치 위헌확인' 소송(2016헌마364, '22.1월): 과거 사례에 비추어 개성공단의 중단 가능성은 충분히 예상할 수 있었으므로 개성공단 투자기업인 청구인들의 영업의 자유와 재산권을 침해하지 아니함.

법무부는 남북협력기금 재원의 대부분은 국가재정으로, 기금 대출 채권과 같은 국가채권의 면제에 대하여는 「국가채권 관리법」이 적용됨이 원칙임에도, 개정안이 「국가채권 관리법」상 국가채권의 면제요건을 상당부분 완화(예: 변제불가 → 상환곤란)하는 것은 관련 법체계와 어긋날 소지가 있고,

특히, 개정안 제8조의2 제1항제1호 및 제2호 “자신의 귀책사유 없이 채무의 이행이나 상환이 곤란한 경우”는 그 범위가 불명확하여 면제의 범위가 과도하게 확대될 가능성이 있는 점 등⁸⁾을 감안할 때 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

- 개정안과 관련하여 한국관광공사는 금강산 관광 중단과 5·24조치 등에 따른 수차례의 정부 지원에서 공공기관이라는 이유로 한국관광공사가 제외된 점과 금강산 관광 중단에 따른 피해는 공사의 귀책 사유가 아닌 정부 정책에 기인한 것으로, 이에 고려가 필요하다는 입장임⁹⁾.

2. 출자전환을 통한 공공기관의 대출금 회수 근거 마련(안 제8조의2 제2항·제5항 신설)

- 개정안은 기금을 사용하는 공공기관¹⁰⁾이 자신의 귀책사유 없이 기

8) 아울러 법무부는 개정안 제8조의2 제1항제3호(정부와 북한 당국 간의 합의가 있는 경우) 및 제4호(대출금의 회수 가능성을 제고하거나 기금의 손실을 경감하기 위하여 부득이한 경우)는 기금사용자를 지원하려는 개정안의 취지와도 직접적 연관성이 있다고 보기 어렵다는 입장을 제시하고 있음.

9) 붙임 : 참고자료(한국관광공사 남북협력기금 채무현황)

10) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조(공공기관) ①기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관

금에 대한 원리금 상환 또는 구상채무의 이행이 곤란하다고 인정되는 경우 통일부장관으로 하여금 채권의 회수에 갈음하여 해당 공공기관이 발행한 주식 등을 취득할 수 있도록 하면서, 주식 등 취득 시 가액산정 시기, 방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 함.

현행	개정안
<u><신 설></u>	제8조의2(채무의 조정 등) ① (생략) ② 통일부장관은 기금을 사용하는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관이 자신의 귀책사유 없이 기금에 대한 원리금(연체이자를 포함한다) 상환 또는 구상채무의 이행이 곤란하다고 인정되는 경우 채권(구상채권을 포함한다)의 회수에 갈음하여 해당 공공기관이 발행한 주식 또는 출자증권을 취득할 수 있다.

으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
 2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
 3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 4. 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 5. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 6. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관
- ② ~ ③ (생략)

	③·④ (생략). ⑤ 제2항에 따라 취득하는 주식 또는 출자증권의 가액산정 시기, 방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
--	--

□ 개정안과 같이 통일부장관이 채권의 회수에 갈음하여 해당 공공기관이 발행한 주식 등을 취득할 수 있도록 하는 것은 “출자전환”에 해당하는 것으로, 금융기관이 기업에 융자하거나 보증한 자금을 회수하기 어려운 상황이 발생하는 경우 동 자금을 해당 기업의 주식 등과 교환하는 모습으로 나타남.¹¹⁾

□ 개정안에 따라 통일부장관이 공공기관¹²⁾에 대한 채권을 출자전환하면 국가(통일부 남북협력기금)는 공공기관에 대하여 채권자에서 주주가 되고, 공공기관의 입장에서는 부채를 감소시킴에 따라 경영

11) 출자전환[出資轉換], [debt-equity swap:DES]: 기업의 부채를 주식으로 전환하는 것
기업의 재무구조를 개선하기 위해 기업의 부채를 주식으로 전환하는 것으로, 통상 금융기관이 기업에 융자를 해주거나 보증을 선 자금을 회수하지 않고 기업의 주식과 교환하는 형식으로 이루어진다. 주식을 직접 취득하는 것과 금융기관의 대출채권과 기업이 발행하는 전환사채를 교환해 일정기간이 지난 후 주식으로 교환하는 방식 등이 있음(출처: [네이버 지식백과] 출자전환 (시사상식사전) <https://terms.naver.com>)

12) 공공기관이란 정부의 출연·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항 각 호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관으로 다음과 같은 유형으로 분류됨. (<https://job.alio.go.kr/mobile2021/info/info.do>)

유형구분		공통요건	지정요건(원칙)
공기업	시장형 공기업	직원정원 ≥ 300인 총수입액 ≥ 200억원 자산 ≥ 30억 자체수입비율 ≥ 50%	자체수입비율 ≥ 85%인 기관 (& 자산2조원이상)
	준시장형 공기업		자체수입비율 50% ~ 85%
준정부기관	기금관리형 준정부기관	직원정원 ≥ 300인 총수입액 ≥ 200억원 자산 ≥ 30억 자체수입비율 < 50%	중앙정부 기금을 관리하는 기관
	위탁집행형 준정부기관		기금관리형 아닌 준정부기관
기타공공기관		공기업·준 정부기관을 제외한 공공기관	

정상화를 도모할 수 있다는 점에서 공공기관의 부채를 해결하는 방안이 될 수 있음.¹³⁾

□ 다만, 개정안은 공공기관에 한정하여 출자전환을 통한 기금에 대한 원리금 상환을 허용하고 있는데, 이 경우 민간기업과의 형평성 문제가 제기될 수 있고, 자본금이 법률에 명시되어 있는 공공기관¹⁴⁾의 경우 출자전환(채무를 주식으로 교환)이 이루어지기 위해서는 그 근거 법률을 선행적으로 개정하여 자본금의 증자가 필요한 점 등은 개정안 논의 시 고려할 필요가 있음.

□ 이와 같은 개정안의 내용에 대하여, 통일부는 다른 기금법에서 출자전환을 통한 공공기관의 채권회수를 허용한 입법례를 찾기 어려우며, 공공기관에 대한 출자전환은 사실상 부채면제 및 무상지원에 해당하여 특혜문제가 제기될 우려되어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

13) 출자전환을 하면 은행은 기업에 대하여 채권자에서 주주로 입장이 변하게 되므로 은행 입장에서는 부실채권의 발생을 억제하고 기업을 정상화한 뒤 다른 곳에 매각할 수가 있고, 기업의 입장에서는 부채를 축소함으로써 경영의 정상화를 도모할 수 있다. 반면, 기업 측에서는 경영권을 위협받을 수 있고, 은행 측에서는 수익이 불안정해지고 출자전환을 한 기업의 부실이 심각할 경우 은행까지 부실해질 위험이 높다. (중략) 우리나라에서는 1980년대부터 기업을 구조조정 하는 방법의 하나로 출자전환이 사용되었으며 1997년 외환위기 이후 부실기업에 대한 출자전환이 급증하였음(출처: [네이버 지식백과] 출자전환 (시사상식사전) <https://terms.naver.com>)

14) 「한국관광공사법」 제4조(자본금) ① 공사의 자본금은 500억원으로 하고, 그 2분의 1 이상을 정부가 출자한다.

<한국관광공사 자본금 및 주주 현황(2024년 1/4분기 기준)>

(단위: 백만원)

자본금	50,000	
주주명	납입 자본금	지분율(%)
기획재정부	17,879	55.20
한국산업은행	14,118	43.59
한국철도공사	282	0.87
코리안리재보험(주)	56	0.17
금융감독원	56	0.17
합 계	32,391	100.0

※ 출처: 알리오(공공기관 경영정보 공개시스템)

기획재정부는 출자전환을 통해 공공기관의 대출금을 회수하는 방안은 공공기관의 부채를 자본금으로 전환하는 것으로, 단순 부채면제와 다를 바 없어 수용하기 곤란하다는 입장임.

3. 부실채권에 대한 상각 근거 마련(안 제8조의2 제3항)

- 개정안은 채권의 회수비용이 회수예상금액을 초과하여 회수실익이 없다고 인정되는 경우 등에는 통일부장관이 협의회의 심의·의결을 거쳐 해당 채권을 상각할 수 있도록 함.

현행	개정안
<u><신설></u>	제8조의2(채무의 조정 등) ①·② (생략) ③ 통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 협의회의 심의·의결을 거쳐 해당 채권을 상각할 수 있다. 1. <u>채권의 회수비용이 회수예상금액을 초과하여 회수실익이 없다고 인정되는 경우</u> 2. <u>법적 절차나 그 밖에 어떠한 방법에 의하여도 채권의 회수가 능성이 없다고 인정되는 경우</u> ④·⑤ (생략)

- 통일부가 기금운용관리규정에 근거하여 상각한 남북협력기금의 부

실채권은 2022년 30개 기업 42억 4,500만원, 2024년 20개 기업 39억 1,800만원인 것으로 파악됨.

< 최근 5년간 채권 상각 현황 >

(단위: 개사, 백만원)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	합계
기업수	—	—	30	—	20	50
금액	—	—	4,245	—	3,918	8,163

자료: 통일부

- 개정안은 부실채권의 효율적 관리를 위하여 채권 상각의 법적 근거를 마련하고 있는 유사 입법례¹⁵⁾에 따라 현행법에도 그 근거를 마련하려는 것임.
- 다만, 동 조항은 기금사용자 자신의 귀책사유가 없는 경우 채무면제 등에 대한 법적 근거 마련이라는 개정안의 입법취지와 직접적 연관성이 있다고 보기 어려운 측면이 있어 이에 대하여는 개정안 논의 시 고려할 필요가 있음.

4. 그 밖의 사항(안 제7조, 제11조 및 부칙)

- 개정안은 ‘「남북교류협력에 관한 법률」 제4조에 따른 남북교류협력 추진협의회’라는 용어를 ‘추진협의회’로 약칭하고, ‘기금을 사용한 자’라는 용어를 ‘기금사용자’로 변경하고,

15) 「주택도시기금법」 제15조(기금 대출채권의 상각) ① 공사 및 기금재수탁자 등은 채무자의 무자력 등으로 인하여 기금의 대출금을 회수할 수 없는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 대출채권을 상각할 수 있다.

개정안 부칙은 이 법(개정안) 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날로 규정하고, 안 제8조의2의 개정규정을 이 법 시행 전에 이미 발생한 채무에 대해서도 적용하도록 함.

현행	개정안
제7조(기금의 운용·관리) ① ~ ③ (생략)	제7조(기금의 운용·관리) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 기금의 운용·관리에 관한 다음 각 호의 사항은 「남북교류협력에 관한 법률」 제4조에 따른 남북교류협력 <u>추진협의회</u> 의 심의를 거쳐야 한다.	④ ----- ----- ----- ----- <u>추진</u> <u>협의회</u> (이하 “ <u>협의회</u> ”라 한다)--- -----.
1. ~ 4. (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
제11조(보고 및 환수) ① 기금을 사용하려는 자는 기금사용 계획을, <u>기금을 사용한 자</u> 는 기금사용 결과를 각각 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부장관에게 보고하여야 한다.	제11조(보고 및 환수) ① ----- ----- --- <u>기금사용자</u> ----- ----- -----.
② 통일부장관은 <u>기금을 사용하는 자</u> 가 해당 기금지출 목적 외의 용도에 사용하였을 때에는 지출된 기금의 전부를 환수할 수 있다.	② ----- <u>기금사용자</u> --- ----- ----- -----.
③ (생략)	③ (현행과 같음)
	부 칙

	제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(채무의 조정 등에 관한 적용례) 제8조의2의 개정규정은 이 법 시행 전에 기금을 사용한 자에 대해서도 적용한다.
--	---

□ 약칭은 법률에서 반복하여 사용되는 표현을 간결하게 나타냄으로써 입법의 경제성을 도모하기 위한 수단으로, 개정안은 법률에서 최초로 나오는 용어에서 약칭을 사용하도록 하고 있는 사용례에 부합하고,¹⁶⁾ ‘기금을 사용한 자’와 ‘기금사용자’라는 용어는 본질적 동일성을 유지하고 있는 점에 비추어 개정안은 별다른 문제가 없는 것으로 보임.

□ 또한, 개정안 부칙 제2조는 이 법(개정안) 시행 전에 이미 발생한 채무에 대해서도 소급하여 적용하고 있는데,

신법이 수범자에게 유리한 경우 시혜적 소급입법을 할 것인지 여부는 입법자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정되는 점¹⁷⁾을 고려할 때 개정안은 별다른 문제점이 없는 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5264

16) 「법제기준과 실제」(2024 개정증보판), 국회사무처 법제실, 2024. 5.

17) 헌재 1998. 11. 26. 97헌바65

【참고자료】 한국관광공사 남북협력기금 채무 현황

□ 남북협력기금 채무 현황

- 대출원리금 : 1,158억 원(원금 855억 원, 이자 303억 원)
- 상환기간 : 2025. 7. 7 ~ 2028. 7. 5
- * '08년 금강산관광 사업 중단 이후 대출원리금 상환조건 4차례 변경, '23년 중 '24. 1월 및 7월 기일도래분에 대해 상환기일 1년 연장, '24년 중 '25. 1월 기일도래분에 대해 상환기일 6개월 연장

□ 채무발생 경위 및 면제 필요성

- (채무발생 경위) 금강산 관광 사업은 1998년 현대아산이 북측과 독점계약으로 시작하였으나, 경영위기 등으로 금강산 관광사업이 중단 위기에 놓이자 정부의 정책 결정에 의해 금강산관광 사업에 참여하게 됨.

- 정부, ('01. 6월) 공사를 '금강산관광사업 협력사업자'로 지정
- 공사, 기금 900억 차입('01. 7 ~ '04. 9)을 통해 현대아산 자산(온천장, 문화회관, 온정각 (동·서관) 인수

- 2008년 관광객 피격사건 이후 정부 금강산관광 사업 전면 중단 결정,
- (남북관계 정상화 가정) 사업 지속되었을 경우 대출원리금 상환 가능

- 금강산지사 철수('08. 8월) 전 시설운영으로 133억원 회수, 대출원리금 119억원 상환
- 금강산 관광객 증가추세('06년 234천명, '07년 345천명, '08년 7월 중단 전까지 200천명)

- (정부지원대상 제외) 공공기관이라는 이유로 남북경제협력사업자 피해 보상 지원에서 제외, 금강산관광 중단, 5.24 조치, 개성공단 중단 시 수차례 정부지원에서 공사는 제외됨.

- 정부정책 수행과정에서 발생한 공사의 피해에 대한 정책적 배려 필요

□ 채무문제 해결방안

○ 대출원리금을 공사 자본금으로 출자 전환

- 현행 남북협력기금법 상 지분의 취득에 관한 규정이 없어 법 개정* 및 자본금 증자를 위한 한국관광공사법 개정 필요 * 발의된 개정 법안에 포함

- 공사자본금(324억원), •공사주주 : 기획재정부(55.2%), 산업은행(43.59%), 철도공사(0.87%), 금융감독원(0.17%), 코리안리재보험(0.17%)
- 공공기관의 운영에 관한 법률 제16조 제항제5호 "주식 또는 출자증권"을 장관의 필수 기재 사항으로 규정