



제429회 국회 (정기회)
제5차 외교통일위원회

남북협력기금법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈남북협력기금의 용도 확대 등〉

■ 김영배의원 대표발의(의안번호 제2213654호)

2025. 11.

외 교 통 일 위 원 회

전문위원 김 사 우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김영배의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2025. 10. 21.
3. 회 부 일 : 2025. 10. 22.

II. 제안이유 및 주요내용

남북협력기금은 단순히 교류가 이루어질 때만 쓰이는 것이 아니라, 남북 간 교류와 협력을 조성하고 그 기반을 마련하는 데 활용되어야 함.

그러나 남북관계 경색이 장기화됨에 따라, 민간단체 활동이 크게 위축되고 그에 따라 남북협력기금도 활용되지 못하고 있음. 또한, 현행 법상 기금 사용 목적이 지나치게 협소하여 남북관계 변화에 유연하게 대응하지 못한다는 지적이 제기되고 있음.

이에 남북 교류·협력의 기반 조성과 평화통일 기반 구축 등에도 기금을 활용할 수 있도록 법을 개정하고, 외적 요인으로 경협사업이 중단된 경우 경협보험 또는 교역보험에 가입된 자를 대상으로 피해보상 지원이 가능하도록 하는 등 남북협력기금이 본래의 취지에 부합하고 남북관계 개선의 마중물 역할을 할 수 있도록 하고자 함(안 제8조 제2호 등).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 남북협력기금의 용도¹⁾에 1) 기후·문화유산·산림 분야 협력사업, 2) 남북 당국의 조치로 교역 및 경제분야 협력사업이 정지된 경우 교역·경협 보험에 가입한 기업의 피해에 대한 재정적 지원, 3) 남북교류·협력 촉진 목적의 민간단체의 사업 및 활동 지원, 4) 「군사정전예 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 및 「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역에서 추진하는 남북교류·협력을 촉진하는 사업의 지원을 추가하고,
- 5) 기금을 통한 보증 및 자금의 융자 등 지원 대상을 교역·경협 보험에 가입한 기업으로 한정하려는 것임.

1) 「남북협력기금법」 제8조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원
2. 환경, 통계, 학술, 과학기술, 정보통신, 문화, 체육, 관광, 보건의료, 방역, 교통, 농림축산, 해양수산 분야 등의 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원
3. 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자, 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 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자하는 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 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원
7. 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환
8. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

현행	개정안
제8조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.	제8조(기금의 용도) ----- ----- -----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. <u>환경</u> , 통계, 학술, 과학기술, 정보통신, 문화, <u>체육</u> , 관광, 보건의료, 방역, 교통, 농림축산, <u>해양수산</u> 분야 등의 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원	2. <u>기후, 환경</u> ----- ---- <u>문화유산, 체육</u> ----- ----- <u>산림, 해양수산</u> ----- -----
3. 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자, 그 밖에 필요한 <u>지원</u>	3. ----- ----- ----- <u>지원(다만, 제4호에 따른 보험에 가입한 자에 한정한다)</u>
<신설>	3의2. 남북 당국의 조치에 의하여 교역 및 경제 분야 협력사업이 일정기간 동안 정지되어 피해를 입은 기업에 대한 재정적 지원(다만, 제4호에 따른 보험에 가입한 자에 한정한다)
4. ~ 6. (생략)	4. ~ 6. (현행과 같음)
<신설>	6의2. 남북교류·협력을 촉진하기 위한 목적의 민간단체에 대한 사업 및 활동의 지원(지원 절차, 기준 등은 통일부장관이 정하여 고시한다)
<신설>	7. 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 및 「접경지역 지원

현행	개정안
7. 8. (생략)	<u>특별법」 제2조제1호에 따른 접경 지역에서 추진하는 남북교류·협력을 촉진하는 사업의 지원</u> 8. 9. (현행 제7호 및 제8호와 같음)

1. 협력사업 분야 확대(안 제8조제2호)

- 현행법 제8조는 남북협력기금의 사용 용도를 규정하고 있으며, 같은 조 제2호에서는 환경 분야 등 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부를 지원하도록 규정하고 있는데, 개정안은 대상 협력사업 분야에 기후, 문화유산, 산림을 추가하여 규정함.
- 비정치적 분야에서의 남북 협력사업의 추진은 남북 간의 신뢰를 구축하고 평화적 통일의 기반을 다지는 데 효과적인 수단이 될 수 있음.
- 특히, 남북은 유사한 기후·생태 조건을 공유하고 있고, 산림 훼손이 심각한 북한 지역 홍수·산사태 등의 피해가 발생시 남한 지역에도 직접적인 영향을 미치고 있어 이에 대한 공동대응의 필요성이 높음.
- 또한, 남북 간 민족동질성의 회복의 측면에서, 남북이 공유하고 있는 역사·문화적 기반을 토대로 공동 역사유적지 발굴, 문화재 보존 등 문화유산 분야의 교류협력을 활성화할 필요가 있음.
- 이에 개정안은 남북협력기금의 용도에 기후 등 비정치적 분야의 협력

사업을 추가하여 남북 협력사업을 다변화하려는 것으로, 이 경우 남북이 생태·기후 문제에 공동으로 대응하고, 역사유적 발굴 등을 통해 민족 동질성을 회복함으로써 남북 간 신뢰 구축 및 평화통일 기반을 다지는 데 기여할 수 있다는 점에서 개정안의 입법취지는 타당함.

- 다만, 현행법 제2조제1호는 ‘협력사업’의 정의를 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조제4호를 그대로 가져와 사용하고 있음.

〈 「남북협력기금법」 및 「남북교류협력에 관한 법률」 정의 비교 〉

현행법	남북교류협력에 관한 법률
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “교역” 및 “협력사업”이란 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조제2호 및 제4호에 규정된 교역 및 협력사업을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 4. “협력사업”이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 환경, 경제, 통계, 학술, 과학기술, 정보통신, 문화, 체육, 관광, 보건의료, 방역, 교통, 농림축산, 해양수산 등에 관한 모든 활동을 말한다.

- 따라서 현행법 제2조(정의)를 그대로 둔 채 협력사업 분야에 기후·문화유산·산림 분야가 추가될 경우 두 조문 간 불일치가 발생할 수 있는 점은 고려할 필요가 있음.

2. 경협사업 피해보상 근거 신설 등(안 제8조제3호 및 제3호의2 신설)

□ 개정안은 남북협력기금의 용도에 남북 당국의 조치로 교역 및 경제분야 협력사업이 정지된 경우 교역·경협 보험에 가입한 기업의 피해에 대한 재정적 지원을 추가하고, 기금을 통한 보증 및 자금의 융자 등 지원 대상을 교역·경협 보험에 가입한 기업으로 한정함.

□ 현행법에는 남북 당국의 조치로 피해를 입은 기업에 대한 재정적 지원 근거가 명시적으로 마련되어 있지 아니하지만, 정부는 2010년 5·24 조치 등으로 피해를 입은 개성공단 입주기업 등에 교역 및 경협보험금²⁾ 외에 별도로 피해지원금 4,183억원을 현행법 제8조제3호 및 제6호³⁾에 근거하여 동 기금으로 지원한 바 있음.

〈 개성공단 입주기업 등 피해지원 현황(남북협력기금) 〉

유 형		개성공단 입주기업 피해지원		경협·교역·금강산 기업 피해지원	
		기업 수	금액(억원)	기업 수	금액(억원)
투자유동 자산		205	2,694	93	1,239
무상 지원금	기업운영관리경비등	124	31	567	209
	근로자 고용지원금	92	10		
합계		421	2,735	660	1,448

자료: 통일부

2) 교역 및 경협 보험금 지급현황

지급사유	보험금 지급	
	기업수	금액(억원)
5·24 조치(2010)	7	50
개성공단 일시 중단(2013)	59	1,761
개성공단 가동 중단(2016)	110	3,045
기타(금강산)	1	4
합계	148	4,860

* 가지급금 및 본지급금을 모두 수령한 기업은 1개사로 간주

** 중복제거 기업수

자료: 통일부

3) 「남북협력기금법」 제8조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

3. 3. 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자, **그 밖에 필요한 지원**

6. 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 **남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원**

- 그런데 개성공단 입주기업 등에 대한 피해지원 대상에 교역 및 경험 보험금에 가입하지 않은 기업도 포함되어 있음.

〈 개성공단 입주기업 등에 대한 피해지원기준 〉

구분	대상	지원기준
개성공단	▶ 개성공단 입주기업 및 협력사업자	▶ 투자자산 : 경험보험 가입 여부에 따라 차등지급 - (보험가입) 확인피해액의 90%, 70억 원 한도 - (보험 미가입) 확인피해액의 45%, 35억 원 한도
경협·교역·금강산	▶ (경협기업) 남북경제협력사업 승인을 받은 내륙투자 기업 ▶ (교역기업) 5.24조치 직전 2년간 교역 실적(1만불 이상)보유 기업 ▶ (금강산 기업) 금강산 관광 관련 기업	▶ 유동자산 : 확인피해액의 90%, 70억원 한도 도(보험 가입 여부와 무관)

자료: 통일부

- 보험 미가입 기업까지 피해 지원 대상에 포함되면서, 기금 재정의 악화, 보험 가입 기업과 미가입 기업 간의 형평성 문제, 그리고 향후 경험 사업 참여 기업들의 보험 가입 유인 악화 등에 대한 우려가 제기된 바 있었음.
- 또한, 기금의 용도는 법률에서 구체적으로 열거하는 것이 바람직하다는 점을 고려할 때, 대규모 재정지출이 수반되는 피해지원을 현행법 제8조 제3호 및 제6호와 같은 포괄적 규정을 근거로 실시하는 것은 법적 명확성과 재정통제 측면에서 적절하지 않은 측면이 있음.
- 개정안은 피해보상 지원과정에서 제기되었던 보험 가입 기업과 미가입 기업 간의 형평성 등에 대한 우려를 해소하고, 대규모 재정지출이 소요되는 피해지원에 대한 명시적인 근거를 마련하려는 것으로 이해됨.

- 개정안과 같이 남북 당국 간 조치로 피해를 입은 기업에 대한 재정 지원 대상 등을 교역 및 경협 보험 가입 기업으로 한정할 경우, 보험 미가입 기업과의 형평성 문제를 해소하고, 향후 경협 사업 참여 기업들의 자발적인 위험 분산 및 보험 가입 유인을 촉진할 수 있으며, 기금 재정의 건전성을 확보할 수 있을 것으로 기대됨.
- 다만, 안 제3호의2에서 사용하고 있는 ‘일정 기간’이라는 용어는, 그 기간의 기준과 범위를 명확하게 규정하지 않아 집행기관의 재량권이 과도하게 확대될 수 있고, 수혜 기업의 입장에서는 언제부터 재정적 지원을 받을 수 있는지 예측하기 어려움.
- 또한, 안 제3호의2는 재정적 지원의 대상이 되는 피해의 종류, 범위⁴⁾ 등이 구체화하지 아니하여 실제 지원기준 작성과정에서 정부와 피해기업 간 피해의 종류 및 범위 등에 대한 논란이 발생할 우려가 있음.
- 따라서 교역 및 경제분야 협력사업의 정지 기간과 피해의 종류와 범위에 대하여는 그 대강을 법률에 명시하고 하위법령에의 위임을 통해 구체화하는 방안 등을 고려할 필요가 있음.
- 참고로, 금강산 관광사업 중단, 개성공단사업 전면중단 및 정부의 5·24조치로 인하여 남북경제협력사업자 등에게 발생한 피해에 대한 보상의 법적 근거 마련을 주요내용으로 하는 홍기원의원 대표발의 「남북경제협력사업자 등의 피해 보상 및 청산에 관한 특별법안⁵⁾」이 우리위

4) 보험금 지급 외에 추가적인 재정 지원을 의미하는 것인지, 보험으로 커버되지 않는 손실을 지원하는 것인지 명확하지 않아 기존 교역 및 경협보험 제도와와의 관계 정립 등이 필요해 보임.

원회 법률안심사소위원회에 회부되어 있으므로, 동 개정안 심사시 함께 논의될 필요가 있음.

5) 「남북경제협력사업자 등의 피해 보상 및 청산에 관한 특별법안」 (홍기원의원 등 15인)
○ 의안번호 제2208621호, 2025. 3. 4 발의, 2025. 3. 5 회부

3. 민간단체 사업 및 활동에 대한 지원 근거 신설(안 제8조제6호의2 신설)

- 현행법은 비정부기구(NGO)나 시민사회 등 민간 주체의 협력 사업 또는 활동에 남북협력기금을 지원할 수 있는 근거를 두지 않고 있는데, 개정안 제8조제6호는 남북교류·협력을 촉진하기 위한 목적의 민간단체에 대한 사업 및 활동 지원을 남북협력기금의 용도에 추가함.
- 특히, 남북관계는 정치적·군사적 상황 등의 변화에 따라 교류가 급진전되거나 장기간 단절되는 등 높은 불확실성이 높은 특성을 나타내는 바, 남북 간 교류가 장기간 단절될 경우 상호 신뢰와 이해의 기반이 약화되고, 이를 회복하는데는 상당한 사회적 비용과 시간이 소요될 수 있음.
- 민간 중심의 지속적 교류는 이러한 단절의 부작용을 최소화하고, 평화통일의 사회적 토대를 유지·복원하는데 기여할 수 있다고 할 것인 바, 개정안이 민간 주체의 협력 사업 또는 활동에 기금을 지원할 수 있는 근거를 마련하는 것은, 남북관계의 장기 교착 국면에서도 민간 중심의 교류채널을 확보할 수 있도록 법적 기반을 갖추는 효과를 가져올 것으로 봄.
- 다만, ‘민간단체에 대한 사업 및 활동의 지원’이라는 법문의 경우 ‘민간단체’에 대하여 그 사업 및 활동을 지원한다는 의미로 해석될 수 있는 등 불분명한 측면이 있는 바, 이를 민간단체의 ‘사업 및 활동’에 대한 지원으로 분명하게 하는 방안을 고려할 필요가 있다고 봄.

4. 비무장지대 및 접경지역 사업 지원 명시(안 제8조제7호 신설)

- 개정안은 남북협력기금의 용도에 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 및 「접경지역 지원 특별법」에 따른 접경지역에서 추진하는 남북교류·협력을 촉진하는 사업의 지원을 추가함.
- 최근 3년간 남북협력기금의 평균 집행률은 3.9% 수준으로 나타나고 있는데, 이는 최근 남북 관계 경색이 지속되면서 남북교류협력 사업이 원활히 추진되지 못하였기 때문임.

〈 최근 3년간 남북협력기금 집행실적(사업비 기준) 〉

(단위: 억원)

연도	계획액	집행액	집행률
2022년	12,690	779	6.1%
2023년	12,101	224	1.9%
2024년	8,722	330	3.8%
평 균			3.9%

자료: 통일부

- 개정안은 이와 같이 최근 남북협력기금 집행실적이 저조하다는 측면에서 동 기금을 비무장지대 및 접경지역⁶⁾에서 시행되는 사업에 활용할

6) 접경지역 추진 사업 지원현황

(단위: 백만원)

연도	지역	사업명	금액
'15	철원	경원선 남측구간 철도 복원 사업	2,647
'16	철원	경원선 남측구간 철도 복원 사업	21,821
'17	철원	경원선 남측구간 철도 복원 사업	9,223
'19	고성	DMZ 세계평화공원 조성(DMZ 평화의 길)	1,604
	파주	DMZ 세계평화공원 조성(DMZ 평화의 길)	1,156.5
	철원	DMZ 세계평화공원 조성(DMZ 평화의 길)	429.5
'20	철원	경원선 남측구간 철도 복원 사업	1,298
	철원	화살머리고지 기념관 건립(현장기념관)	2,000
'21	철원	경원선 남측구간 철도 복원 사업	256

수 있도록 하려는 것으로 이해됨.

- 개정안과 같이 「접경지역 지원 특별법」 등에 따라 추진되는 사업으로
기금의 용도를 확대할 경우 남북 관계 경색 시 기금의 활용성이 떨어
지는 문제를 완화할 수 있고, 접경지역의 균형 발전 및 남북 간의 경제
적 교류·협력의 기반 강화에도 기여할 수 있을 것으로 기대됨.
- 다만, DMZ가 현재 정전협정 및 유엔군사령부규정(UNC Regulation
No.551-4)에 의하여 군사정전위원회(The Military Armistice
Commission)의 관할권 하에 있다는 점에서 DMZ로의 출입 및 사업수
행에 군사정전위원회의 사전허가 등 현실적인 제약이 따를 수 있다는
점은 고려할 필요가 있음.

문 의 처

02)6788-5268

'22	고성	고성 DMZ 평화의 길(A코스) 개보수	720
	철원	철원 DMZ 평화의 길 비마교 복구	2,300
	철원	경원선 남측구간 철도 복원 사업	966
	강원도	DMZ 평화의 길 인프라구축	5,480
'23	철원	경원선 남측구간 철도 복원 사업	410
'24	철원	경원선 남측구간 철도 복원 사업	231
합계			50,542