



제429회 국회(정기회)
제2차 외교통일위원회

남북협력기금법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈남북협력기금의 용도 확대〉

■ 박정의원 대표발의(의안번호 제2208414호)

2025. 9.

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 : 박정의원 등 10인
2. 발 의 일 : 2025. 2. 25.
3. 회 부 일 : 2025. 2. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고, 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 지원 등에 사용하도록 규정하고 있음.

그런데 규정된 기금의 용도가 제한적이고 실제 집행 실적이 저조하여 지난 3년간 집행률이 4%미만에 그치는 등 기금의 용도를 확대할 필요성이 있음. 특히 남북 간 교역 및 협력의 기반을 조성하기 위하여 접경지역의 발전을 위한 사업에 기금을 사용할 수 있도록 해야 한다는 의견이 제기되고 있음.

이에 남북협력기금을 통해 「접경지역 지원 특별법」 및 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따른 사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 근거를 마련하여 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위한 기금의 활용도를 높이하고자 함(안 제 8조제2호의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 남북협력기금의 용도¹⁾에 「접경지역 지원 특별법」에 따른 발전종합계획 및 연도별 사업계획에 따라 시행되는 사업 및 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따른 평화경제특구개발사업에 필요한 자금을 추가하려는 것임(안 제8조제7호의2 신설).

현행	개정안
제8조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다. 1. 2. (생략) <u><신설></u> 3. ~ 8. (생략)	제8조(기금의 용도) ----- ----- ----. 1. 2. (현행과 같음) 2의2. 「접경지역 지원 특별법」에 따른 발전종합계획 및 연도별 사업계획에 따라 시행되는 사업 및 「 <u>평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률</u> 」에 따른 평화경제특구개발사업에 필요한 자금의 <u>전부 또는 일부의 지원</u> 3. ~ 8. (현행과 같음)

- 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

- 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치²⁾·운영하는 자금으로, 남북협력기금은 ‘남북 간의 상호교류와 협력 지원’이라는 특정 목적을 달성하기 위하여 설치된 기금임.³⁾
- 최근 3년간 남북협력기금의 평균 집행률은 3.9% 수준으로 나타나고 있는데, 이는 최근 남북관계의 경색국면이 지속되면서 남북교류협력 사업이 원활히 추진되지 못하였기 때문으로 설명됨.

〈 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 「접경지역 지원 특별법」에 따른 발전종합계획 및 연도별 사업계획에 따라 시행되는 사업과 「평화경제특별구역의 지정 및

7. 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환

8. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

2) 「국가재정법」 제5조(기금의 설치) ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

3) 「남북협력기금법」 제1조(목적) 이 법은 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

운영에 관한 법률」에 따른 평화경제특구개발사업에 활용할 수 있도록 하려는 것임.

- 두 법률에 따른 사업을 구체적으로 살펴보면 먼저, 접경지역 발전종합 계획에 따른 사업은 남북교류 협력기반 조성 등 4대 전략별로 추진되고 있으며, 2025년에는 남북교류 협력기반 조성 분야 4건⁴⁾ 등 33건의 사업에 총 1,479억원이 투입될 예정으로, 그 소요비용은 국비, 지방비 및 민자를 통해 조달할 계획임.

〈 4대 전략별 2025년 추진계획 〉

(단위 : 건, 억원)

전략명	2025년 추진계획				
	건수	계	국비	지방비	민자
❶ 생태·평화관광 활성화	14	228 (15%)	148	80	—
❷ 생활 SOC 확충 등 정주여건 개선	11	762 (52%)	420	342	—
❸ 균형발전 기반 구축	4	71 (5%)	58	7	5
❹ 남북교류 협력기반 조성	4	418 (28%)	265	153	—
합계	33	1,479 (100%)	898 (61%)	582 (39%)	500 (34%)

자료: 접경지역 발전종합계획 2025년 사업계획

- 다음으로, 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따른 평화경제특구개발사업⁵⁾은 현재 전체 추진단계 중 기본계획 수립단계에

4) 2025년에 추진 예정인 남북교류 협력기반' 분야에 대표적 사업으로는 '서해남북 평화도로 건설'(315억원) '동서녹색 평화도로 연결'(신읍지구, 99억) 등이 있음.

5) 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "평화경제특구개발사업"(이하 "개발사업"이라 한다)이란 남북교류협력 확대 및 남북경제공동체 형성 촉진에 기여하기 위하여 평화경제특구에서 시행하는 평화경제특구의 용지조성과 건축

있으며 향후 사업시행자 선정절차를 거쳐 2029년경에 평화경제특구개발사업이 본격 추진될 것으로 예상되고,

「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제25조는 평화경제특구개발사업에 소요되는 비용은 원칙적으로 개발사업자가 부담하고, 평화경제특구 안의 도로 및 상·하수도시설 등의 설치 비용은 개발사업시행자가 아닌 자가 부담하도록 규정하고 있음.⁶⁾

〈 평화경제특구개발사업 추진단계별 계획연도 〉

추진 단계	기본구상 용역	⇒	기본계획 수립	⇒	개발계획 수립	⇒	실시계획 수립	⇒	사업 착수
시기	2024년		2025년		2026년		2027~ 2028년		2029년
주체	통일부		통일부		시·도		사업 시행자		사업 시행자

자료 통일부

□ 개정안과 같이 「접경지역 지원 특별법」 등에 따라 추진되는 사업으로 기금의 용도를 확대할 경우 남북 관계 경색 시 기금의 활용성이 떨어지는 문제를 완화할 수 있고, 접경지역의 균형 발전 및 남북 간의 경제

및 이에 필요한 기반시설 조성 등의 사업을 말한다.

6) 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제25조(비용의 부담) ① 개발사업에 필요한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 개발사업시행자가 부담한다.

② 평화경제특구(평화경제특구개발계획이 수립된 지역만 해당한다) 안의 다음 각 호의 시설은 대통령령으로 정하는 범위에서 다음 각 호의 구분에 따라 개발사업시행자가 아닌 자의 부담으로 설치한다. 다만, 관할 시·도지사나 개발사업시행자 간에 달리 정한 것이 있는 경우에는 그에 따른다.

1. 도로 및 상·하수도시설의 설치: 시·도
2. 전기시설·가스공급시설 또는 지역난방시설의 설치: 해당 지역에 전기·가스 또는 난방을 공급하는 자
3. 통신시설의 설치: 해당 지역에 통신서비스를 제공하는 자

적 교류·협력의 기반 강화⁷⁾에도 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

- 다만, 「접경지역 지원 특별법」 등에 따라 추진되는 모든 사업에 동 기금을 지원할 경우 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 남북 간의 상호교류와 협력 지원이라는 남북협력기금 본래의 설치목적에 부합하지 않을 수 있는 점을 고려하여 기금 사용 용도를 남북교류·협력과 연관된 사업으로 한정하는 방안을 고려할 필요가 있다고 봄.
- 개정안에 대하여 통일부는 기금의 용도는 현행법 설치목적(제1조)에 부합되어야 하므로 「접경지역 지원 특별법」 및 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따른 사업 중 남북 간 교류협력 기반을 조성·증진하는 사업에 한정하여 지원할 필요가 있다는 의견을 제시함.
- 기획재정부는 남북협력기금의 설치목적과 부합하지 아니하여 개정안은 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시함.

문 의 처
02)6788-5268

7) 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제1조(목적) 이 법은 북한 인접지역에 평화경제특별구역을 지정하고 운영함으로써 남북 간의 경제적 교류와 상호 보완성을 증대하고 남북경제공동체를 실현함을 목적으로 한다.