

남북경협 관련 조세·재정 분야 과제와 연구방향

최준욱 | 조세재정연구원 선임연구위원 | jchoi@kipf.re.kr

남북경협의 향후 추진 과정 및 속도와 관련하여서는 아직까지도 불확실성이 큰 편이다. 그럼에도 불구하고 향후 남북경협의 추진과정에서 제기될 정책과제 등에 대해 미리 고민하고 준비를 하는 것은 필요할 것이다. 본고에서는 그 중 남북경협과 관련하여 재정 및 조세 분야에서 제기될 수 있는 과제들에 대해 간략하게 언급하고자 한다. 먼저 남북경협 및 북한경제의 변화 등과 관련하여 조세·재정 분야에서 제기되는 과제들에 대한 기존의 연구 및 우리의 인식을 살펴보는 것이 필요할 것이다.

남북경협 추진과 관련하여 재정 측면에서 제기되는 문제 중 일부는 이미 많이 이슈화가 되어 있다고 할 수 있다. 예를 들어 남북경협의 추진과정에서 많은 재원이 소요된다는 점은 이미 잘 알려진 문제이며, 이를 어떻게 조달할 것인가 등이 쟁점으로 제기되기도 한다. 그러나 이처럼 비교적 잘 알려진 문제들에 대해서조차도 한 발짝만 더 들어가서 구체적인 문제들에 대해 살펴보면, 기존의 연구와 문제에 대한 우리의 고민의 깊이가 충분하였다고 보이지 않는다. 물론 그러한 문제에 대한 판단 자체가 가치판단에 따라 달라질 수 있는 점, 그리고 정치적인 결정과정에 의존하는 특성 등으로 인해, 논의 자체가 구체적으로 진행되기 어려운 한계도 존재하기는 한다. 그러나 그러한 한계를 감안하더라도, 남북경협의 추진과정에서 조세·재정 분야에서 제기될 다양한 문제 전반에 대한 기존 연구는 상당히 취약한 것으로 보인다.

일단 남북경협의 추진과정 중 조세·재정 분야에서 제기될 과제들을 몇 개의 범주로 나누어 살펴보기로 한다. 그중 하나는 남북경협 사업에 대한 재정지원과 관련된 문제들이라 할 수 있다. 다른 분야의 문제들에 비해 이러한 범주의 문제들에 대해서는 상대적으로 잘

인식되고 기존의 논의가 어느 정도 있는 편이기는 하다. 그러나 기존 연구들에서 구체적인 쟁점들을 충분히 파악하고 부각시켜 논의하고 있지는 않은 것으로 보인다.

예를 들어보기로 한다. 기존의 연구들은 남북경협으로 추진할 사업들의 범위가 매우 넓고, 필요한 재정지원의 규모가 매우 크다는 것을 보여주고 있다. 그러한 점을 감안한다면, “다양한 사업이 있을 때 사업 간 우선순위를 어떻게 설정할 것인가?” 하는 문제가 중요할 수 있다. 물론 그 이전에 개별 사업의 타당성에 대한 문제도 제기될 수 있다.

물론 경협의 초기 과정에서는 투자 우선순위 등은 단지 경제적인 합리성보다는 주로 정치적인 차원에서의 의사결정에 따르는 것이 불가피할 수도 있다. 즉, 개별 사업이 북한경제에 미치는 긍정적인 본질적 파급효과 외에도 그러한 사업의 진행으로 인해 가시적인 성과가 나타나고, 그로 인한 남북경협의 지속 및 북한의 변화 등과 관련하여 정치적인 지지를 확보하는 문제 등이 중요할 수 있다. 그러나 남북경협의 성과가 장기적으로 지속가능하기 위해서는 경제적 합리성이 점차 중요해질 것이다.

사업별 타당성 및 사업 간 우선순위 못지않게 중요한 것이 추진방식 등의 문제라 할 수 있다. 특히 각 분야 투자 등에서 정부와 민간의 바람직한 역할 분담은 중요한 문제라 할 수 있으며, 양자가 적절하게 조화를 이루는 모형에 대한 논의가 필요하다. 그러나 이러한 전반적인 논의가 충분히 진행되지는 않은 상황이다.

사업의 타당성, 우선순위 설정, 추진방식 등과 관련하여 몇 가지 대안을 생각할 수 있다. 그중 하나는 타당성조사 등 다소 미시적인 측면에서의 제도적 장치를 도입하는 것이다. 그보다도 더 중요한 것은 합리적인 의사결정 구조를 형성하는 것이다. 북한은 상대적으로 경제개발 전략에 대한 경험이 부족하고, 내부적인 역학 문제를 안고 있는 등 여러 측면에서 경제개발을 위한 이상적인 내부 의사결정 구조를 가질 것이라 장담하기 어렵다. 물론 그중 상당 부분은 쉽게 해결하기 어려운 제약조건으로 받아들여야 하는 부분도 있을 것이다. 그러나 북한 내에서의 의사결정 구조가 좀 더 합리적으로 이루어질 수 있도록 권고하는 것이 필요할 것이다. 아울러 북한 당국 스스로도 효과성이 높은 사업을 선정할 수 있도록 하는 동기를 부여하는 방식이 필요할 것이다. 특히 북한의 상황에 대한 구체적인 정보의 부족 등을 감안할 때, 이러한 측면은 더욱 중요하다. 그리고 우리 정부 내에서도 사업을 추진하고자 하는 다양한 주체 간의 의사가 합리적으로 조율될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

물론 다양한 사업의 타당성을 결정하는 문제, 그리고 사업 간 혹은 분야별 지출 간에 우선순위를 설정하는 문제는 남북경협의 상황에 서만 발생하는 특별한 문제는 아니며, 재정은 영에서 일반적으로 제기되는 문제다. 그리고 그에 대한 답을 구하는 것이 결코 쉽지 않을

수 있다. 그럼에도 불구하고 그러한 기본적인 질문을 지속적으로 제기하고, 가능한 범위 내에서 원칙, 정책방향, 그리고 대응방안을 모색할 필요가 있다. 사안의 중요성을 감안할 때, 여러 개도국의 재정운영 경험, 그리고 다양한 ODA 사업 등의 의사결정에 대한 경험 등을 연구하는 등 다각적인 노력이 필요할 것이다.

당면한 과제로서 남북협력기금 관련 제도의 정비를 통해 운영방식을 개선하는 것을 생각할 수 있다. 이에 대해서는 기존에도 이미 국가재정운용계획 작업반 등에서도 논의가 된 바 있다. 그러나 향후 여건 변화 등을 감안하면, 남북협력기금은 단지 규모면에서만 아니라 제도적으로 확대 발전될 것이며, 그에 대응하기 위한 추가적인 논의 및 준비가 필요하다. 몇 가지 구체적인 예를 들어보기로 한다. 남북협력기금에는 지출, 용자, 투자 등 다양한 성격을 가진 사업들이 포함되어 있으며, 다양한 성격을 가진 사업을 특성에 따라 구분하여 관리하기 위한 하위계정 설정 가능성에 대해서도 검토할 필요가 있다. 그리고 비교적 시급한 과제 중 하나로 기존 남북협력기금에서의 사업 중 이미 부실채권 성격을 가진 사업에 대한 적절한 처리 등이 필요하며, 아울러 향후 발생하는 용자 성격의 사업들에서 생기는 문제에 효과적으로 대응하기 위한 방안의 모색도 필요하다.

남북경협 추진과정에서 조세 및 관세 등과 관련하여 다소 기술적이고 현실적인 다양한 문제들도 제기될 수 있다. 여기서는 그에 대한 자세한 논의는 생략한다. 다만, 투자 및 교역과 관련된 조세제도 등의 정비와 관련하여, 그에 못지 않게 시급한 것은 투자자 보호에 관련된 기본적인 제도의 정비라는 점을 인식할 필요가 있다.

중요하면서도 연구가 부족한 것 중 하나는 북한의 재정운영에 관한 것이다. 물론 남북경협과 관련된 재정분야 과제에 대한 논의의 범주를 좁게 설정하는 경우에는 이러한 과제가 경협과 관련된 논의인가 하는 반론도 제기될 수 있다. 그러나 남북경협이 실질적으로 의미 있는 방향으로 진행되기 위해서는 북한경제에서도 일정한 변화가 불가피할 것이며 그러한 과정에서 북한의 재정운영과 관련하여서도 다양한 문제가 제기될 것이다. 그리고 성공적으로 경제성장을 달성한 국가들에서는 경제성장에 필요한 자원을 단지 외부에서만 조달한 것이 아니라, 경제성장의 단계에 따라 적절한 내부적인 재원조달도 수반되었다는 점도 감안할 필요가 있다. 경협의 초기에는 북한의 경제규모가 작기 때문에 새로운 투자에 대한 재원 중 상대적으로 많은 부분을 대한민국의 자본(혹은 재정지원) 혹은 국제기구 및 해외 민간자본 등에 의해 충당하는 것이 가능하다고 할지라도, 점차적으로 북한경제의 규모가 커짐에 따라 북한 내부에서의 자체 재원에 기초한 투자 등도 점차적으로 중요한 의미를 가지게 될 것이다. 따라서 본고에서는 이러한 측면도 중요하다는 것을 지적하는 바이다.

그럼에도 불구하고 북한의 재정운영에 대해서는 향후 변화과정에서 제기될 문제에 대해서는 물론이고, 기본적인 현황이나 특성 등도 파악하지 못하고 있는 실정이라 할 수 있다. 먼저 북한의 재정운영 현황 및 특성에 대해 이해하려는 노력이 필요할 것이다. 물론 북한에 대해 구체적인 내용을 잘 파악하기 어렵다는 것은 단지 재정분야에만 해당되는 문제는 아니다. 그러나 재정운영에 대한 이해는 다른 분야에 비해서도 상대적으로 매우 취약하다. 그러므로 가능하다면 북한의 재정운영 현황에 대해 북한 측 연구자들과 공동연구를 추진하는 등의 방법도 모색할 수 있을 것이다.

그러나 그 이전에도 북한의 재정을 이해하기 위해 할 수 있는 것들이 있다고 판단된다. 특히 우리가 잘 이해하지 못하는 것이 단지 구체적인 현황만은 아니며, 북한 재정운영 방식의 특징 등에 대해서도 잘 이해하지 못하고 있다고 판단된다. 북한의 재정운영의 특성을 몇 가지 다른 시각에서 볼 수 있다. 하나는 북한의 재정운영에서 나타나는 특성을 사회주의 국가의 재정운영의 특성에서 파악하고, 일반적인 점과 특이점을 고찰하는 것이다. 또 다른 하나는 북한의 재정운영을 개도국에서 일반적으로 나타나는 특성의 측면 등에서 파악하는 것이다. 물론 실제로 한 국가의 재정운영은 이념적인 지향성은 물론이고, 경제상황 등 여러 가지 여건을 반영하여 결정된다는 점에서 위에 언급한 두 가지 측면이 배타적인 것은 아니라고 할 수도 있다. 동유럽, 구소련 국가 등의 다양한 체제전환국 사례는 물론이고, 다양한 개도국 등의 재정운영 사례에 대한 포괄적인 연구를 통해 북한 재정운영의 특징을 잘 이해할 필요가 있다.

현재 북한의 재정운영의 특성을 파악하는 연구는 물론이고, 각국이 경제사회적 환경이 변화되는 과정에서 재정운영에서 어떠한 문제에 직면하였고, 어떠한 방식으로 대응하였는지 등에 대한 사례 연구가 도움이 될 것으로 판단된다. 연구방식과 관련하여서는 연구대상을 한 국가의 사례에만 집중하는 것보다는 다양한 국가들의 사례를 종합적으로 비교분석하는 방식으로 진행하는 것이 더 유용할 것으로 보인다.

남북경협의 향후 추진 과정 및 속도와 관련하여서는 아직까지도 불확실성이 크지만, 이러한 노력들을 무조건 장기과제로만 남겨두기보다는 좀 더 적극적으로 추진할 필요가 있을 것이다. 다양한 문제들과 관련하여 여러 측면에서 기초 연구가 필요하며, 연구 자체에도 역량 축적을 위해 상당한 시간이 소요될 수 있다. 그리고 대부분의 기존 사회주의 국가들이 본격적으로 체제전환을 한 이후 이미 상당한 시간이 경과하면서, 기존의 경험적 지식들도 점차 유실되어 가고 있는 점도 감안할 필요가 있다. 향후 연구 추진과 관련하여 몇 가지 추가적인 제언을 하자면 다음과 같다. 재정에 대한 좀 더 심도 있는 논의 및 연구를 위해 ‘북한’ 전문가들만

아니라 ‘재정’ 전문가들을 포함하여 논의 및 연구추진 체계를 구성할 필요가 있다. 그리고 우리나라가 그간 추진한 다양한 ODA 사업 등에서의 경험적 지식을 북한의 재정 및 경협과정에서의 변화를 이해하기 위한 연구에 활용할 수 있는지도 적극적으로 검토할 필요가 있다.