

남북교류협력 법·제도 실천과제 연구

1994

통 일 원

■ 차 례

홍 준 형	남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력 관련 법제보완의 방향	3
김 명 기	북한(남한)지역 통과 통행 추진 방향...	49
조 동 호	대북경협에 대한 정부지원의 기본방향	70
김 도 경	남북한 공동판로 개설방안	96
배 종 렬	남북한 사회간접자본개발 협력방향에 관 한 연구.....	127

남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향

홍 준 형 *

I. 머릿말	III. 남북관계 활성화에 대비한 교류협력관련 법제보완의 내용
II. 남북관계의 활성화에 대비한 법제보완의 기 본방향	IV. 맺는말

I. 머릿말

북한핵문제와 이로 인한 UN의 대북한제재논의를 둘러싸고 막다른 벼랑으로 치닫던 한반도의 상황이 최근 북·미 3단계협상의 재개와 남북간 정상회담 개최합의를 계기로 대화국면으로 극적인 반전을 보이려는가 싶더니 돌연 1994년 7월 8일 김일성이 사망함으로써 다시금 전도불명의 상태로 접어들었다. 이로써 이례적인 유연함과 신속·적극성을 보이며 남북당사자간에 합의된 1994년 7월 25일 평양에서의 남북정상회담(북한식 용어로는 최고위급회담)은 비록 완전히 무산되었다고는 할 수 없을 지라도 북한의 권력구조가 안정되는 시점이나 김일성후계정권의 성격에 따라 적어도 상당기간 연기될 수 밖에 없는 운명에 처한 것으로 판단된다. 사실 김영삼대통령과 김일성주석간의 남북정상회담은 그 결과여하를 떠나서 그 만남 자체만으로도 1992년의 남북기본합의서의 채택·발효에 못지않는 중대한 의미를 지닌 것이

* 아주대학교 법학과 교수

었다. 특히 이를 계기로 그동안 중단되었던 남북교류협력이 종래의 수준에서 재개 될 뿐만 아니라 양적으로나 질적으로 급격한 진전·확대를 보일 가능성이 있었기 때문이다. 현재 상황으로 볼 때 북한내부의 변화가 장차 대남·대외정책을 위시하여 남북한관계 전반과 한반도정세에 대해 미치게 될 영향에 관해서는 너무나 많은 불확실성이 존재한다. 따라서 향후 남북관계의 전개를 예측하고 그에 상응하는 대책을 강구하는 것도 현재로서는 가능하지 않다. 그러나 현재까지 나타난 김일성사후 북한내부의 동정과 주변정세를 종합적으로 고려할 때 김정일의 권력승계가 적어도 단기적으로는 별 무리없이 관철될 것으로 예상되고 있으므로, 핵투명성을 둘러싼 북미관계나 남북관계 역시 단기적으로 기존의 틀을 크게 벗어나리라고는 보이지 않는다. 기껏해야 핵문제를 둘러싼 북미관계를 중심으로 한 북한의 대외관계에 관한 한 종래의 대화노력이 곧 적극적으로 재개될 가능성이 높다면, 남북관계에 관한 급작스런 긴장의 조성이나 무력충돌 같은 극단적인 변화 보다는 당분간 관망적인 태도 아래서 소극적이고 미온적인 현상유지정책이 추구될 가능성이 있다는 정도의 뉘앙스가 있을 뿐이다. 이와같이 김일성사망에 따른 북한 및 한반도의 정세변화로 말미암아 당초 남북정상회담에 대해 가졌던 남북관계활성화에 대한 기대는 일단 무망한 것이 되었고, 현단계에서 남북간의 교류협력관계 역시 당분간은 부진을 면하기 어려울 것으로 보인다. 그러나 바로 이때야말로 심사원려하여 통일과 분단의 극복을 실현하기 위한 냉정하고 참을성있는 남북교류협력의 방략을 마련함으로써 미래에 대비할 때라는 것을 인식하는 것이 중요하다. 현재 가능한 범위에서의 확실성을 최대한 확보해 감으로써만 미래의 불확실성에 대비할 수 있다.

그동안 남북교류협력관계가 북한핵문제라는 암초에 걸려 1년여의 지리한 줄다리기와 우여곡절 속에서 줄곧 교착상태를 벗어나지 못했던 것은 통일을 염원해온 온 겨레의 가슴에 커다란 실망과 좌절을 안겨준, 대단히 유감스러운 일이었다. 그러나 이같은 남북관계의 교착을 오히려 어떤 의미에서는 이제까지 통일에의 열망에 사로잡힌 나머지 마치 쫓기듯이 추구되었던 남북관계의 전개과정을 냉정하게 돌아보고 향후의 대책을 모색해 볼 수 있도록 하는 좋은 계기로 받아들이는 것이 현명한 자

세라고 생각한다. 사실 우리 정부가 전향적 입장에서 본격적으로 북방 및 통일정책을 추구한 것도 그리 오랜 일은 아니다. 민족통일이 분단의 극복이라면 분단의 극복은 분단이나 그 현상유지 보다 훨씬 어려운 일이다. 그것은 가령 파괴된 환경을 원상복구하는 것이 환경을 파괴하는 것 보다 훨씬 더 많은 시간과 노력을 요하는 것과 마찬가지이다. 우리는 가령 우리보다 먼저 통일을 달성한 독일의 경험을 타산지석으로 삼아 그들이 급속한 통일의 대가처럼 겪었던 그 어려운 난제들을 조금이라도 미리 해소할 수 있는 기회를 놓쳐서는 아니된다. 남북관계의 활성화에 대비하여 남북교류협력 관련법제를 보완하는 것은 바로 그러한 맥락에서 미래에 대비하기 위한 현재의 선택으로서 분단극복의 준비작업이란 의미를 갖는다. 본고는 이러한 관점에서 기존의 연구와 논의를 바탕으로 남북교류협력에 관한 현행법제의 문제점을 검토하고 남북관계의 활성화에 대비한 남북교류협력법제의 보완대책을 모색하고자 한다.

II. 남북관계의 활성화에 대비한 법제보완의 기본방향

1. 남북교류협력관련 법제보완의 여러 측면

(1) 남북관계의 활성화에 대비한 교류협력관련 법제도의 보완은 그때 그때 남북교류협력에 장애·불편을 초래하거나 비효율적인 법제도를 제거, 개선하는 차원에서 끝나는 문제는 아니다. 남북교류협력의 촉진, 원활화 그리고 정부의 적절한 규제를 가능케 하는 법제도적 여건을 마련하는 일이야말로 남북교류협력에 관한 법제보완의 제1차적 당면과제임은 물론이다. 그러나 남북교류협력을 위한 법제보완은 이러한 당면과제의 수준을 넘어서는 차원과 의미를 갖는다. 남북교류협력이란 결국 남북통일을 위하여 필요한 것이므로 국가간의 교류협력과는 그 성격을 달리한다. 그것은 궁극적으로는 통일을 위한, 통일에 대비한 법적 대응책이다. 이런 이유에서 남북교류협력을 위한 법제보완은 궁극적으로는 분단극복을 위한 법제도적 측면

에서의 기초작업이라는 점이 분명히 인식될 필요가 있다. 가령 독일은 통일을 달성한 이후에도 여전히 법동화작업(Rechtsangleichung) 또는 법질서통일(Rechtsvereinheitlichung)을 추진하고 있고 이러한 작업은 앞으로도 상당기간 계속될 전망이다.¹⁾ 이같은 문제는 조만간 우리에게도 제기될 것인데, 만일 법제보완작업이 이같은 법질서통일이라는 궁극적 목표와의 관련하에서 신중히 조율되지 않고서 단기적인 과제설정에 따라 좌우될 경우 오히려 분단극복에 유해한 의외의 장애를 초래하게 될 수도 있는 점이 충분히 고려되어야 한다. 이와같이 교류협력관련 법제보완은 궁극적으로는 분단구조가 낳은 법적 잔재들을 청산하는 문제로 귀결되는 것이므로 단기적 과제설정에 얽매임이 없이 장기적인 목표와 전망하에 추진되지 않으면 안된다. 이를 위해서는 법제보완작업을 통일을 향해 가는 현재는 물론 통일이후에도 여전히 유효한 과제로서 지속적으로 추구해 나갈 수 있도록 종합적 프로그램과 이를 위한 인적·물적 여건이 조성되어야 할 것이다.

최근 언론보도에 따르면 법무부는 김일성사망등 북한의 급격한 상황변화에 능동적으로 대처하기 위해 통일대비 법무종합계획을 수립할 것이라고 전해지고 있다. 즉 94년 7월 12일 법무부는 국회업무보고를 통해 통일기반조성 차원에서 북한법제 관련자료를 체계적으로 수집, 통일헌법·민법·형법등의 요강을 작성중이며, 남북한법제의 이질성을 비교분석해 남북한 법률·사법통합의 기본방향을 설정, 이를 관계법 작성에 적용하고 있다고 밝혔다 한다. 법무부는 이에 따른 첫단계 조치로 남북교류협력을 효율적으로 지원하기 위해 남북주민의 왕래를 보장하기 위한 「출입경관리 방안」, 남북교류협력증진을 위한 법령정비작업을 벌이고 있다는 것이다.²⁾ 이같은 보도에 따를 때 법무부의 이러한 준비작업은 물론 새삼스러운 변화는 아니지만 법질서통합이란 어려운 과제에 미리 대비하려는 적극적 의지를 보였다는 점에서 평가될 수 있다. 다만 이러한 작업을 주무부처인 법무부가 직접, 단독으로 감당하는 것이

1) 이에 관한 최근까지의 경과에 관해서는 연방법무장관 로이트호이서 슈나렌베르거(Sabine Leutheusser-Schnarrenberger)의 보고, "Zur Struktur der Rechtsangleichung im vereinten Deutschland", NJW 1993, S.2465-2560을 참조.

2) 1994년 7월 13일자 중앙일보 제21면 기사참조

람직한 것인지에 관해서는 의문이 있다. 대안으로는 일면 정부내 통일관계부처간의 협력과 타면 보다 광범위한 비정부(NGO)부문의 참여, 특히 학계와 시민단체의 참여요구를 함께 충족시키는 보다 효과적인 조직방안이 강구될 필요가 있다.

(2) 남북관계의 활성화에 대비한 법제보완은 일면 적극적으로 남북교류협력을 촉진시키고 활성화하기 위한 수단으로서 법제도의 활용을 고려한다는 측면과 타면 소극적으로 남북교류협력의 장애가 되는 법제도를 변화하는 현실상황에 맞게 적응시킨다는 측면에서 접근될 수 있다. 물론 이들 양측면은 동전의 양면처럼 동일한 문제가 지닐 수 있는 두가지 관련성을 말해준다. 적극적 측면에 있어 요구되는 것은 남북간의 상호교류와 협력을 촉진시키기 위한 법제적 장치를 마련하는 일이며 이를 위해 제정된 「남북교류협력에 관한 법률」이 과연 이러한 목적에 부합되는 것인지가 검토될 필요가 있다. 반면 소극적 측면은 법제도를 통해 교류협력을 촉진하기 보다는 남북관계의 진전에 따라 교류협력에 장애가 되고 있는 법제도적 요인들을 고쳐나감으로써 장차 통일을 전후하여 제기될 법질서동화(Rechtsangleichung)를 위한 전초적 여건을 조성하는데 기여한다. 이로부터 남북화해·불가침·교류협력에 저촉되는 법제도를 개선·보완하는 과제가 주어진다. 물론 남북관계의 활성화에 대비하기 위하여 법제를 보완한다고 할 때 이들 양측면에서의 접근이 모두 필요하지만 남북교류협력이 전면적으로 재개되지 않은 상황하에서는 전자보다는 후자의 측면에 상대적으로 우선적인 배려가 주어지는 것이 타당할 것이다. 물론 장기적으로는 그와 아울러 전자의 측면에서 남북교류협력을 적극화할 수 있는 법적 처방, 즉 남북교류협력촉진법제의 대안이 마련되어야 할 것이다.

(3) 이러한 법제보완의 과제를 추구함에 있어 반드시 고려되어야 할 것은 남북관계의 유동적·가변적 속성과 안정성과 지속성을 추구하는 법제도의 본질이 상충될 수 있다는 점이다. 남북관계는 상대방이 있는 쌍방적, 상호적 관계일 뿐만 아니라 그 고도의 정치적 성격으로 인해 극히 가변적이고 유동적으로 전개되는 속성을 띠는데 비하여 법제도는 일단 제정되면 특별한 사정이 없는 한 상당기간 안정적으로

시행되어야 하는 것이어서 빈번한 변동은 소화하는 데 어려움이 있기 때문이다. 물론 법질서는 환경변화에 적응할 수 있도록 행정부에게 상당한 범위의 융통성을 부여하는 수권법제를 마련하고 있으나 법치주의의 기본적 준거인 헌법과 법률에 관한 그러한 탄력성과 신축성을 기대하기는 곤란하다. 이 경우 초래될 수 있는 결과로는 법제보완이 남북관계의 다른 당사자의 의무이행과 동시이행 또는 쌍무적 이행 보장을 전제로 하지 않고 일방적으로 시행된다든가 남북간에 이미 합의된 사항이 어느 한 당사자의 의무이행지체로 인해 지연된다든가 하는 일일 것이다. 그 어느 경우도 남북교류협력이 의거해야 할 상호협력의 원칙에 상반되는 결과이므로 그같은 사태를 극복할 수 있는 사후감독 및 이행보장장치를 마련하는 일이 남북교류협력을 위한 법제보완에 앞서 남북당사자간에 선행되어야 할 것이다.

2. 남북합의서와 교류협력관련 법제의 보완

남북관계의 활성화에 대비한 법제보완의 기본방향을 모색함에 있어 반드시 고려되어야 할 문제는 남북기본합의서 및 부속합의서(이하 「남북합의서」로 통칭한다)의 존부 및 효력유무에 관한 것이다. 주지하는 바와 같이 당초 남북관계의 활성화에 대비한 법적 대응의 방향을 모색하는 규범적 기초를 이루었던 것은 무엇보다도 「남북합의서」였다고 할 수 있다. 따라서 남북교류협력관련 법제보완의 과제는 단순한 정부차원의 법제정책으로서가 아니라 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에 저촉되는 법률적, 제도적 장치의 개정 또는 폐기 문제를 법률실무협의회에서 협의·해결하도록 한 「남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서」에 의해 규범적으로 부과되어 있었던 것이다. 이에 따라 남과 북은 「남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서」 및 「남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」에서, 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에 저촉되는 법률적, 제도적 장치의 개정 또는 폐기 문제를 법률실무협의회에서 협의·해결하도록 결정하였다. 그러나 남과 북은 이에 관해 그동안 아무런 성과를 거두지 못했다. 남측에서 법률문건의 교환을 제의했으나 이에 대해 북측이 아무런 성의있는 응답이나 조치를

강구하지 않았기 때문에 협의 자체가 아예 무산되었고, 부속합의서발효에 따른 여건조성의 방법으로 구상된 법제도의 개폐문제 역시 아무런 진전을 보지 못하고 말았기 때문이다. 그렇다면 남북간의 교류협력이 교착상태를 벗어나지 못하고 있는 현상황에서도 「남북합의서」는 여전히 남북교류협력을 위한 법제보완의 규범적 준거라고 보아야 할 것인가?

이 문제에 관해 최대권교수는 다음과 같이 주장하고 있다; “지금 이시점에서 마치 폐기되어 버린 듯이 보이는 「남북합의서」 및 「비핵화공동선언」체제로의 복귀가 앞으로의 우리의 대북 및 통일정책의 기초가 되어야 하느냐 아니면 새로운 틀을 마련하여야 하느냐 하는 질문이 그것이다. 결론부터 이야기하면, 우리가 북의 장단에 맞추려는 것이 아닌한...중략...남북관계의 기본틀은 역시 「남북합의서」 및 「비핵화공동선언」체제가 되어야 하지 않을까 하는 것이 우리의 생각이다. 즉 남과 북이 서로 상대의 실체를 인정하고 공존·공영의 길을, 그리고 궁극적으로는 통일의 길을 모색하려고 한다면 결국 남과 북은 「남북합의서」 및 「비핵화공동선언」의 틀에 복귀하지 않을 수 없다고 믿는다.³⁾

「남북합의서」의 규범적 구속력은, 반드시 그 조약으로서의 법적 성질을 인정하지 않는다 하더라도⁴⁾ 부정될 수 없다. 다만 그 실효성은 그 일방당사자인 북한이 IAEA를 탈퇴한 채 NPT복귀여부를 지렛대 삼아 미국과의 직접협상이란 새로운 틀을 짜고자 시도하면서 일방적으로 「남북합의서」와 비핵화선언의 틀을 방기함으로써

3) 崔大權, “「南北合意書」와 관련된 제반 法問題—특히 「特殊關係」의 의미를 중심으로—”, 서울대학교 法學 제34권 제3·4호, 2.

4) 이 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」나 부속합의서들이 국제법상 조약으로서 법적 성질을 갖느냐 또는 조약은 아니지만 국제법주체간에 권리·의무를 발생시키는, 소위 잠정협정(Modus Vivendi)에 해당하는 것이냐에 관한 논의를 여기서 반복할 필요는 없다. 다만 이들 합의서가 어쨌든 합의당사자의 자발적인 구속력의 승인을 바탕으로 법적 구속력을 갖는다는 것은 분명하다. 반면 이를 아무런 법적 구속력을 갖지 않는 순수한 정치적 합의의 틀로 포착하는 것은 문제의 실체를 잘못 파악한 것이다. 한편 통일원의 『「南北基本合意書」解説』, 1992. 23~24은 「남북기본합의서」를 국제법상 상호 승인한 국가간의 조약은 아니나, 분단국을 구성하는 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 두 정치실체 즉, 국제법 주체간에 적법하게 이루어진 당국간 합의라고 파악한다.

광범위한 의문에 처해 있는 것이 사실이다. 그러나 그럼에도 불구하고 남북관계가 활성화됨에 따라 재개될 남북교류협력의 규범적 준거는 역시 「남북합의서」가 아닐 수 없다. 설령 「남북합의서」가 공식적으로든 비공식적으로든 어떤 방법으로든 간에 파기되어 버리고 마는 경우에도 1992년 2월 19일 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」와 이후 성립된 각종 부속합의서에서 표명된 남북화해와 불가침, 교류·협력의 기본정신은 여전히 남북간의 새로운 교류협력관계의 규범적 토대가 되어야 할 것이다. 따라서 우리는 장기적인 시각에서 남북교류협력의 궁극적인 목적을 고려하면서 「남북합의서」에 나타난 기본정신을 바탕으로 어떻게 분단 구조의 법적 소산들을 청산할 것인지 타당성 있는 대안을 모색해 나가야 할 것이다.

그런데 위에서 본 바와 같이 남북교류협력을 위한 각종 법제도적 장치가 마련되었음에도 불구하고 그동안 이렇다 할 교류협력 성과를 거두지 못한 이유는 무엇인가? 물론 그동안 남북교류협력이 교착상태에 빠지게 된 가장 중요한 원인을 든다면 남북간의 교류협력이 정치적·외부적 여건변화에 따라 좌우되는 양상을 보여 왔다는 사실을 외면할 수 없다. 다시말해서 남북교류협력은 오랜 상호불신의 궤적을 남겨왔던 남북간 정치적 기류의 변화, 한반도를 둘러싼 정치적 상황변동, 특히 북한핵사찰문제를 둘러싼 국제정치적 딜레마에 의해 직접적인 영향을 받아왔던 것이다. 그러나 법적인 관점에서는 앞에서 지적된 바와 같은 남북교류협력의 정치적 종속성·불안정성을 법규범적으로 상쇄시킬 수 있는 장치를 마련하지 못했다는 점이 주목될 필요가 있다. 남북관계에 있어 그 정치적 불안정성이 아무리 극단적인 양상을 띠더라도 「남북합의서」에서 합의된 사항을 규범적으로 안정시킬 수 있는 법제도적 가능성이 무시되어서는 아니된다. 사실 「남북합의서」는 남북당사자를 실효적으로 구속하는 규범성을 확보하지 못했고, 보다 구체적으로는 그 이행을 보장하는 절차나 장치를 구비하지 못했기 때문이다. 그렇다면 남북한이 「남북합의서」에서의 합의 사항을 성실히 실천하도록 하기 위한 법제도적 방안 역시 기존의 「남북합의서」에서 결여되었던 이행보장을 위한 법적 장치를 확보하는데서 찾아져야 할 것이며, 이에

관해서는 가령 국제적으로는 「남북기본합의서」를 유엔사무국에 등록하는 방안,⁵⁾ 동북아안보협의체와 같은 집단안보기구를 구성하여 그 기구로 하여금 합의서의 이행을 보장하는 방안⁶⁾ 등이, 국내적으로는 「남북합의서」에 대해 국회의 비준동의나 지지결의를 받도록 하는 방안 등이 제기 또는 검토되고 있다. 그러나 필자의 견해로는 이들 방안 모두가 북한과의 합의나 쌍무적 상호이행 또는 관계당사자의 합의를 전제로 하는 것이라는 점에서, 남북이 합의를 기초로 적극적인 이니셔티브를 발휘하지 않는 한, 남북관계가 교착된 현상에서는 실현가능성이 희박한 것이 아닐까 생각된다. 「남북합의서」가 조약의 법적 성질을 지닌다고 보는 입장에서 그에 대한 국회의 비준동의를 통해 이행확보의 문제를 해결하려는 접근방식에 관해서는, 설사 「남북합의서」에 대해 그 실질면에 착안하여 조약으로서의 법적 성질을 인정한다고 할지라도, 「남북합의서」발효 이래 오늘날까지 전개되어 온 남북관계의 실제에 비추어 이를 반드시 타당한 것으로 볼 것인지 의문이 제기된다. 물론 「남북합의서」체결 이후 정부의 통일정책에 대한 국민적 합의의 도출 및 국회의 통제를 확보하기 위해서 국회의 비준동의를 바람직했다고 할지라도, 그 이후 북측이 보인 「남북합의서」 및 비핵화선언에 대한 태도⁷⁾와 북한에 있어 「남북합의서」의 (의심스러운) 규범력을 감안할 때 남한에서만 그 조약으로서의 국내법적이행을 보장하는 것이 과연 현실적으로 어떤 의미를 가질지를 생각해 보아야 하는 까닭에서이다. 반면 「남북합의서」

5) 이를 유엔사무국에 등록하는 것은 그 이행을 국제적으로 공약하는 효과를 발생시켜 그 이행을 국제적으로 보장한다는 의미를 갖는다(가령 김명기/지봉도, “조약의 등록과 남북기본합의서”, 『국제법학회논총』 제37권 제1호(대한국제법학회, 1992. 60), 74.

6) 가령 李長熙, “南北合意書의 法制度的 實踐課題” 『轉換期에 선 韓國 法治民主主義』, 아시아 사회과학연구원 연구총서 제2권, 1993, 39에서는 남북쌍방간의 합의를 한반도를 둘러싼 다자간의 협력 틀에서 다시 한번 보장하기 위하여 독일의 경우 동서독기본조약의 실천성확보에 중요한 토대가 되었던 유럽안보협력회의(CSCE)와 같이 남북한, 미, 중, 일, CIS(구소련)이 포함되는 6대국 동북아안보 및 협력회의를 설립하는 방안을 고려해 볼 만한 가치가 있다고 주장한다.

7) 가령 북한은 남북합의서의 이행을 전술적으로 이용하고 있는 측면이 있다는 점이 지적된 바 있다(앞의 『轉換期에 선 韓國 法治民主主義』, 44: 여영무, 동아일보 통일문제연구소장의 토론요지를 참조). 또한 한반도비핵화선언에 관한 한, 북한이 돌연 NPT탈퇴를 선언함으로써 남북간 합의에 따라 성립된 비핵화선언을 사실상 일방적으로 파기하는 행태를 보였던 사실을 상기할 필요가 있다.

가 조약으로서 국내법, 즉 법률과 동일한 효력을 갖는다고 본다면 그 때부터 헌법을 위시한 우리 국내법질서는 이 「남북합의서」와 각종 관계법령의 실제적 충돌·부조화문제로 심각한 혼란을 겪을 수 밖에 없는 법상태에 처하게 되기 때문이다.⁸⁾ 「남북합의서」의 이행 또는 실효성을 보장하기 위한 방안이란 것도 결국은 남북당사자 쌍방의 상호신뢰와 성실한 의무이행의 의지를 전제조건으로 하지 않으면 성립될 수 없다. 양자 모두에게 그러한 「남북합의서」의 준수의지가 없는 한 그 이행보장방안을 논의하는 것은 무의미한 일이다. 그런 까닭에 「남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서」가 규정하는 바에 따라 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에 저촉되는 법률적, 제도적 장치를 개폐하는 방안에 관한 논의는 현재상황 아래서는 잠정적인 대안의 모색이란 의미를 갖는다. 다시금 남북간에 신뢰의 기초가 회복될 때를 대비하여 우리가 모처럼 시간을 가지고 대안을 강구하게 되었음은 그나마 다행스러운 일이 아닐 수 없다.

Ⅲ. 남북관계 활성화에 대비한 교류협력관련 법제보완의 내용

1. 남북교류협력에 관한 현행법제

남북교류협력에 관한 현행법제의 내용은 크게 보아 남북교류협력 그 자체를 직접적 규율대상으로 삼아 만들어진 법제(이를 ‘남북교류협력관계법’이라고 부르기로 한다)와 본래 남북교류협력과는 무관하게 제정된 또는 냉전, 남북대결의 상황을 전제로 만들어진 법제중 남북교류협력에 적용되고 있는 법제로 구성된다고 볼 수 있다. 특히 전자의 중심을 이루는 것은 남북대결시대를 청산하고 동반자시대를 열어야 한다는 7·7선언의 실천을 위한 구체적 조치의 일환으로 제정된 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 「남북교류협력법」이라 한다)을 들 수 있는데, 이 법률은 「남북합의서」의 이행·준수라는 차원에서 뿐만 아니라 통일을 향한 남북교류협력의 전향적 추진

8) 앞의 『轉換期에 선 韓國 法治民主主義』, 45, 김일수교수의 토론요지를 참조.

이라는 통일정책적차원에서 적지 않은 문제점을 드러내고 있다. 반면 후자에 관해서는 이미 앞에서 밝힌 바와 같이 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에 저촉되는 법률적, 제도적 장치의 개정 또는 폐기문제를 법률실무협의회에서 협의·해결하도록 한 「남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서」에 의거하여 그 개폐여하가 논의되어야 할 것이다.

2. 남북교류협력관계법의 보완

2.1. 「남북교류협력에 관한 법률」의 문제점과 입법적 대안

2.1.1. 「남북교류협력법」의 제정배경과 문제점

(1) 「남북교류협력법」의 제정배경

1990년 8월 1일에 제정된 「남북교류협력법」은 제1조에서 ‘군사분계선이남지역(남한)과 이북지역(북한)간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함’을 목적으로 한다고 하고 있다. 정부의 제안설명에 따르면 “남북간 인적, 물적 교류의 제반분야의 협력이 통일을 추진하고 민족공동체를 형성하기 위한 기본요소라 인식하고 대결의 역사와 현실을 인정하면서도 관계개선을 통한 교류협력의 길을 트기 시작하는 것이 시대적 과업”이며 “이를 추진하고 원활히 할 수 있도록 하기 위하여 일관된 절차를 정하고 현행법규에 대한 각종 특례를 정하는 것”이 법제정의 이유라고 되어 있다.⁹⁾ 그러나 이 법의 제정동기는 남북교류협력 또는 남북관계에 관한 기본법을 마련하기 위한 것이었다기 보다는 실은 당시 급변하는 정세에서 아무런 법적대책없이 이루어졌던 민간인들의 방북을 정부가 차별적으로 취급했던 데 따른 논란과 물의를 거울삼아 향후 정부가 대북접촉을 합법성의 요구에 맞게 일사분란하게 통제하기 위한 정당화근거를 제공하려는데 있었다는 것이 일반적인 인식이다.

9) 한편 김천식, “법적 보장으로 본 남북교류협력법” 통일한국 1990/9, 82 이하는 남북교류협력의 개방선언 및 통일의 현실적 공식화에서 이 법의 제정의의를 찾고 있다.

가령 朴鈞焄교수는 다음과 같은 진술에서 이 점을 분명히 하고 있다. “어쨌든 이 법은 제정당시 남북기본합의서의 채택 등 남북관계개선의 가시적 성과가 없었던 상태에서 우리 정부의 방침을 일방적으로 법제화한데 지나지 않았다고 할 수 있으며, 당시 정부의 통일정책 추진차원의 대북접촉과 일부인사들의 불법입북을 둘러싼 법적 근거 내지 법적용원칙의 설정 등 당면문제를 해결하는 것이 입법추진의 단초가 되지 않았나 생각된다.¹⁰⁾

다시말해서 「남북교류협력법」은 남북관계형성의 주도권을 정부가 독점하기 위한 법적 장치로서 안출된 것이었고, 특히 이를 통해 대북접촉에 대한 정부의 승인권을 통하여 국가보안법의 적용여부를 차별화하려는데 당면목표를 둔 것이었기 때문에 ‘우리 정부의 방침을 일방적으로 법제화하고 있을 뿐’¹¹⁾이라는 점에서가 아니라 그 제정동기 자체에서 일단 문제점을 지니고 있었다. 주지하는 바와 같이 종래 그 존재여부가 크게 논란되고 있을 뿐만 아니라 헌법재판소의 한정합헌결정에 의해 우회적으로 위헌의 소지가 확인된 바 있는 국가보안법은 형법의 특별법인데 다시 이 법의 적용여부에 대하여 또 하나의 특별법이라고 할 수 있는¹²⁾ 「남북교류협력법」에 의하여 포괄적으로 특례를 인정하였다는데 법체계상의 무리가 따르기 때문이다. 이러한 문제점과 함께 남북기본합의서의 채택, 부속합의서의 발효 등과 같은 남북관계상의 사정변경은 이 법이 더욱 시급한 입법적 수술을 요하는 상태에 이르게끔 하는 요인이 되고 있다.

10) 朴鈞焄, “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력 법령의 보완 발전방향”, 서울대학교 법학연구소주최, 남북교류협력관련법제도발전세미나, 1992. 9. 25, 17~18. 그러나 朴鈞焄교수는 ‘실제 입법과정에서는 7·7선언의 정책의지를 뒷받침함과 아울러 남북관계의 개선을 기대하면서 당시 예상할 수 있는 범위 안에서 교류·협력에 관한 사항을 포괄적으로 담고자 고심한 흔적이 엿보인다’고 적고 있다(같은 글, 18).

11) 오준근, 앞의 글, 30, 연기영, “남북한 경제교류·협력과 법률문제”, 「법과 사회」 제5호, 1992, 68

12) 물론 「남북교류협력에 관한 법률」이 전체로서 국가보안법의 특별법이라고 하는 것은 아니다. 이에 관하여는 후술할 것이다.

(2) 「남북교류협력법」의 문제점

이 법은 기존의 법체계를 그대로 놔둔 채 이를 손상시키지 않는 범위내에서 이른바 ‘합법화된 남북교섭’의 법적 공간을 확보하는데 주목적을 두고 제정된 것이었다고 할 수 있다. 이 점에서 그것은 처음부터 「例外的 立法化」 또는 「法的 異物質」으로서 기존법질서와 부작용을 일으킬 소지를 안고 있었고 그런 연고로 입법체계상 예외적 면모를 띠게 되었다.

예컨대 ① 다른 대외교류·협력관계법령을 광범위하게 준용하고 있다는 점, ② 하위법령인 시행령에 위임하고 있는 쪽이 다른 행정법령의 경우 보다도 훨씬 넓다는 점, ③ 통일원장관등 행정당국의 법규보완적 처분 내지 의사결정의 폭도 널리 인정되고 규제의 정도가 강하다는 점이 지적되고 있다(朴鈞焄, 앞의 글, 18).

이와같은 이례적 측면들은 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 남북대결의 상황에서 형성된 기존법질서를 전제로 하나의 법에 의하여 남북교류협력에서 예상되는 제반 문제를 모두 규율하려 한데서 빚어진 것이라고 할 수 있다. 또한 실제로 민간인방북등 당시 현안으로 문제되었던 것을 제외하고는 물자교역·경제협력등에 관하여는 입법의 필요성을 절감하지 못했다는 점이 시인되고 있다(朴鈞焄, 같은 곳).

이제까지 지적되었던 「남북교류협력법」의 문제점들은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 이 법의 국내법체계상의 지위가 불분명하다는 점이다. 이 점은 물론 그것이 「특별법의 특별법」으로 제정되었던 동기나 배경에서 연유하는 것이지만, 이 법을 남북관계 또는 남북교류협력에 관한 기본법으로서 볼 수 있는가 여부가 논란되고 있다. 둘째, 이 법은 여전히 정부의 ‘창구단일화론’에 근거하여 제정되어 모든 교류협력을 위한 접촉행위를 통일원장관의 승인하에 둠으로써 국가보안법의 적용여부가 자의적으로 결정될 수 있는 소지를 남기고 있다는 점이 비판되고 있다. 셋째, 이 법은 제1조에서 남북간의 교류·협력을 촉진시키기 위한 입법임을 명시하고 있으면서도 실제에 있어서는 행정당국의 과도한 규제일변도로 되어 있어 입법목적에 맞지 않는다는 점이 비판되고 있다.¹³⁾ 넷째, 남

13) 이 법은 ‘남북교류협력법이 아니라 교류규제법이라는 인상을 준다’고 지적되고 있다(李長熙, 앞의 글, 33).

북교류협력업무의 관할에 관한 문제점, 다섯째, 위임·준용규정의 과다 및 편성체계상의 부적절성이 지적되고 있고, 여섯째, 협력사업의 내용별 구체화가 불충분하다는 점이 문제되고 있다. 끝으로 남북교류협력의 절차가 번잡하다든지 남북교류협력추진협의회의 구성상 민간참여가 봉쇄되어 있다는 점이 비판되고 있다. 이제 이러한 비판과 지적들의 근거여하 및 그에 대한 개선방안에 관하여 논의해 보기로 한다.

2.1.2. 「남북교류협력법」의 입법적 대안

(1) 「남북교류협력법」의 법체계상 지위와 입법적 대안

「남북교류협력법」의 국내법체계적 위상에 관해서는 무엇보다도 그 기본법으로서의 지위 여하가 논란되고 있다. 즉, 이 법이 남북관계에 관한 기본적 용어정리, 통신·왕래·교역·협력사업 등에 관한 포괄적 규정 (§ §9-23), 타법률에 대한 우선적용 규정 (§3)등을 둔 점에 비추어 남북관계의 기본법으로서의 성격을 갖는다는 견해(오준근, 앞의 글, 31)가 있는 데 반하여, “남북교류협력에 관한 법률은 이 분야에 관한 최초의 근거법일 뿐 이것이 앞으로 제정될 모든 남북교류협력관련법령에 대하여서까지 기본법의 지위를 갖는다고 볼 수는 없으며, 위 제3조의 규정취지는 국가보안법에서 범죄로 규정하고 있는 남북간의 접촉행위중 『정당하다고 인정되는 범위』에 드는 행위에 대하여 국가보안법에 우선하여 이 법을 적용한다는 데 있는 것으로서 결국 국가보안법에 대한 특별법의 지위에 있다고 볼 수도 있다”는 견해(朴鈺旿, 앞의 글, 17)¹⁴⁾가 표명되고 있다. 앞의 견해는 그 규율사항의 일반성과 우선적용규정을 근거로 「남북교류협력법」을 남북교류·협력에 관한 기본법으로 보는데 반하여 뒤의 견해는 이 법의 기존법령과의 관계를 그 제정동기의 측면에 착안하여 파악함으로써 주로 국가보안법의 특례인정과 남북교류협력행위에 대한 근거제공을 내용으로 하는 하나의 근거법으로서의 의의만을 부여하려는 입장이라고 할 수 있다. 이와같은 견해대립은 앞에서 본 바와 같은 이 법의 제정동기에서 이미 배태된 그

14) 朴鈺旿 교수는 여기서 환경정책기본법과 후속 분야별 환경보전법들의 관계를 예로 들고 있다(주 11).

예외입법으로서의 성격에서 비롯된 것이다. 생각건대, 「남북교류협력법」의 전체내용이나 제3조의 문언으로부터 막바로 이 법률이 오직 국가보안법의 특별법에 불과하다는 결론이 나오는 것은 아니다.¹⁵⁾ 국가보안법과의 관계를 살펴 본다 하더라도 이 법률에 의한 방북 등 대북접촉행위가 국가보안법에 저촉되지 않게 되는 효과가 있는 것은 사실이지만 그 규정사항을 비교해 볼 때 형사특별법으로서 국가보안법 보다는 이 법률이 훨씬 일반적인 사항을 담고 있음을 볼 수 있다. 오히려 「남북교류협력법」이 일반법이고 국가보안법은 그에 대한 특례를 규정하는 것이 되었어야 옳았을 것이다. 다만 「남북교류협력법」은 그 제정당시 현존하는 기존법질서를 그대로 유지하면서 제3조에 의하여 다른 무엇보다도 국가보안법의 적용을 정부의 판단에 따라 배제할 수 있게끔 하려고 했을 뿐이다. 그러나 이러한 논쟁은 현상황에서 이 법이 차지하고 있는 국내법체계상의 위상을 어떻게 볼것이냐에 관해 국한된 의의만을 지니고 있을 뿐이다.

한편 이러한 견해차에도 불구하고 두 입장은 남북관계의 기본적 사항을 규율할 가칭 ‘남북교류협력기본법’의 제정이 필요하다는 점, 그리고 남북기본합의서 및 부속합의서발효에 따라 「남북교류협력법」의 개선·보완이 필요하다는 점에 관해서는

15) 이에 관하여 헌법재판소는 ‘국가보안법과 남북교류협력에 관한 법률은 상호 그 입법목적과 규제대상을 달리하고 있는 관계로 구 국가보안법 제6조 제1항 소정의 잠입·탈출죄에서의 “잠입·탈출”과 남북교류협력법 제27조 제2항 제1호 소정의 죄에서의 “왕래”는 그 각 행위의 목적이 다르다고 해석되고, 따라서 두 죄는 각기 그 구성요건을 달리하고 있다고 보아야 할 것이므로, 위 두 법률조항에 관하여 형법 제1조 제2항의 신법우선의 원칙이 적용될 수 없고, 한편 청구인에 대한 공소장기재의 공소사실을 보면 청구인의 행위에 관하여는 남북교류법은 적용될 여지가 없다고 할 것이므로 “남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”고 규정하고 있는 동 법률 제3조의 ‘위헌여부가 당해 형사사건에 관한 재판의 전제가 된 경우라고 할 수 없다’고 판시한 바 있다(憲裁 1993. 7. 29, 92헌바48; 헌재공보 1993. 11. 1, 47). 여기에는 “남북교류법과 국가보안법은 법체계상 특별법과 일반법의 관계에 있다고 할 것으로, 만일 남북교류법 제3조 중의 『정당하다고 인정되는 범위안에서』의 부분이 위헌이 되어 위 규정의 구성요건이 단순화된다면 국가보안법의 구성요건과의 사이에 공통성이 생겨 결국 당해사건에 있어서 범죄 후 법률의 변경이 있는 경우에 해당되어 형법 제1조 제2항에 의하여 법원은 피고인에게 보다 유리한 남북교류협력에 관한 법률의 적용을 고려하여야 할 것”이라는 이시윤재판관과 김양균재판관의 반대의견이 붙어 있다.

견해의 일치를 보고 있다(박윤훈, 앞의 글, 34, 20; 오준근, 앞의 글, 32). 이 점은 학계에서의 일반적 분위기를 반영한다고 해도 거의 틀리지는 않을 것이다. 이렇게 본다면 「남북교류협력법」이 기본법적 지위를 갖느냐 하는 것 보다는, 남북교류협력에 관한 기본법을 어떻게 만들 것이냐 하는 문제가 오히려 더 큰 중요성을 지닌다고 해야 할 것이다. 즉 만일 ‘남북교류협력기본법’을 제정한다고 할 때 이 「남북교류협력법」을 모태로 삼을 것이냐 아니면 좀 더 장기적인 관점에서 별도로 ‘남북교류협력기본법’을 제정할 것이냐를 검토하는 문제가 제기되는 것이다. 나아가 ‘남북교류협력기본법’의 제정은 반드시 부속합의서 등의 발효에 구애됨이 없이 남북교류협력사업의 촉진 및 규제라는 국내법질서가 지니는 법적 규율에의 수요로부터 요구되는 것이므로, 비단 장기적인 관점에서 뿐만 아니라 오히려 당면과제로서 추진되어야 한다는 점을 인식할 필요가 있다. 주지하는 바와 같이 남과 북은 「남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서」에서 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에 저촉되는 법률적, 제도적 장치의 개정 또는 폐기문제를 법률실무협의회에서 협의·해결하도록 하고 있다. 「남북교류협력법」이 이러한 장애제거를 위한 협의의 대상이 될 수 있음은 물론이다. 그러나 「남북교류협력법」이 그 기본법적 지위를 둘러싼 논쟁의 대상이 되었던 계기는 부속합의서의 발효에 따른 것이라기 보다는 국내법질서상 남북교류협력관계의 법적 규율에 대한 수요에 있다는 점을 분명히 해 둘 필요가 있다.

반면 朴鈞焄교수(앞의 글, 20)는 이제까지 남북교류협력법령의 문제점으로 지적된 것들은 “법령의 운영과정에서 현실적으로 제기된 문제점이라기 보다는 주로 입법체계상의 문제라거나 정책방향 내지 그 수행수단의 선택에 관한 문제”라고 지적하면서, “지금까지 채택된 남북기본합의서나 부속합의서의 내용을 볼 때 현행 남북교류협력법령에 당장 입법조치가 필요한 사항은 없다”고 보고 있다. 이러한 견해는 물론 남북관계의 상호주의적 현실이라든지 모든 분야에서 남북교류협력이 본격적인 실천단계에 접어들지 못하고 있는 상태에서 제정된 법을 제대로 집행해 보지도 않고 개정을 검토하는 것은 성급하다는 점에서 일리가 있다고 할 수 있으며, 朴

鈞炯교수 역시 「남북합의서」의 채택 등과 같은 남북관계의 진전에 따라 당시 예측할 수 없었거나 미흡한 규정들을 정비하는 것은 필요하다는 입장을 보이고 있기는 하다. 그러나 이러한 견해가 남북교역이나 기타 교류협력사업이 이미 상당한 범위에서 법적 규율을 요하고 있다는 현실¹⁶⁾을 충분히 고려한 것이라고는 볼 수 없다. 이러한 급변하고 있는 현실을 규율해야 할 필요가 반드시 ‘지금까지 채택된 남북기본합의서나 부속합의서의 내용’ 또는 남북관계의 진전에 구애되거나 이를 선행조건으로 삼는 것이라고 보아야 할 필연성은 없기 때문이다. 일반적으로 수출입이라든가 대외경제협력이 상대국의 법적 여건에 의하여 영향을 받는 것은 사실이지만, 그렇다고 상대국과의 어떤 국가간 합의를 전제로 해서만 교역이 이루어질 수 있는 것은 아니며 우리의 대외무역 및 경제협력관계법 또한 그런 의미에서 국가간 합의를 선행조건으로 제정·시행된 것은 아니라는 점을 생각해 볼 필요가 있다. 더욱이 남북간의 경제교류협력은 북한의 개방·개혁을 유도하기 위한 가장 실현가능성있는 정책적 대안일 뿐만 아니라 남북간의 긴장완화 및 신뢰구축에 기여함으로써 평화적 통일을 위한 교량적 의미를 지니고 있으므로 국내법적 문제로서 이에 대한 법적규율이 요구되는 것은 당연한 것이다.

요컨대, 「남북교류협력법」의 입법적 대안은 이제까지 지적된 제반문제점들과 국가보안법등 타법령과의 상충 등과 같은 그 법체계상의 지위에 관한 불명확성을 근거를 하여 이를 대체할 명실상부한 기본법으로 ‘남북교류협력기본법’을 제정하고 각 분야별 입법을 추진하는 방안(대안Ⅰ)과 「남북교류협력법」을 존속시키되 그 제반문제점들을 개선·보완하여 기본법적 역할을 수행하도록 하는 방안(대안Ⅱ)으로 나뉘었다고 할 수 있다. 이제 그와같은 대안들을 검토해 보기로 한다.

16) 1988년 7·7선언으로 남북경제교류가 시작된 이후 남북한교역은 1989년 약 2천만달러에서 1991년에는 약 1억 9천만달러로 급신장했으며 이러한 추세는 1992년에 들어서도 계속되고 있다(1992년 9월말까지 반출입승인총액은 약 1억 7천만달러에 달했음, 월간 북한동향 1992/10, 188).

(2) 대안 I : 남북교류협력기본법의 제정

남북교류협력에 관한 기본법의 제정을 모색할 경우, 현실주의적 고려에서 기존의 「남북교류협력법」을 바탕으로 삼는 것이 바람직하다는데 대해서는 이론(異論)의 여지가 없을 것이다. 「남북교류협력법」을 개조하여 ‘남북교류협력기본법’으로 전환시키는 작업은 단순한 문제점의 시정이나 내용보완으로 끝날 문제가 아니라 환골탈태(換骨奪胎)의 과제라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 그 구체적인 내용과 방향에 관하여는 朴鈺炘교수가 지적하고 있는 바와 같이 남북교류협력기본법을 제정하고, 인적 교류·물자교역·합작투자·공동개발 등 교류·협력에 관한 각론적 사항은 분야별 단행법으로 분리 제정하거나 기존의 각종 관련법령에 남북교류·협력에 관한 특례를 규정하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다(朴鈺炘, 앞의 글, 34). 남북교류협력법령의 체계화를 위하여는 먼저 남북기본합의서 및 부속합의서등 남북관계에 관한 남북간의 합의와 헌법의 평화통일에 관한 규정들을 바탕으로 남북교류협력의 기본원칙을 정하고 남북교류협력에 관한 절차를 일반화하여 기본법을 만들고, 이를 바탕으로 하여 남북교류협력의 추진이 다른 국내법령과 저촉되거나 상충될 소지가 있는 분야와 문제들을 구체적으로 연구·검토하고 이를 체계적으로 분류함으로써 개별분야별 규율내용을 작성하는 방안이 바람직할 것이다. 이러한 작업은 후술하는 바와 같이 기타 국내법제도의 개선·보완작업과 연관되어 추진되어야 할 것이지만 그 기본적 윤곽을 그려 본다면 다음과 같다.

첫째, ‘남북교류협력기본법’은 남북기본합의서(1992년 2월 19일 발효) 제3장에서 합의된 원칙을 바탕으로 하여 1992년 9월 17일 발효된 남북교류협력의 이행·준수를 위한 부속합의서 제1장, 2장에서 규정된 원칙들을 구체화시키는 방향에서 제정되어야 할 것이다. 물론 이 법은 남북관계의 진전을 고려하여 제정되는 것이 바람직하겠지만, 어디까지나 남북교류협력에 대한 국내법적 규율의 수요에 대응한다는 차원에서 남북교류협력의 규제 뿐만 아니라 그 촉진·조성 등을 내용으로 삼아야 할 것이며 오히려 그때 그때 남북관계의 국면전개에 영향을 받지 않을 수 있도록 개방적이고 신축성있는 기본법적 규정들을 두어야 할 것이다. 따라서 이법은 평화통일에

대한 헌법적 요구를 구체화하는 전단계의 실천방법으로서 남북간의 교류·협력의 범위와 기본방침을 정하고 남북교류협력의 장단기계획 및 시책강구, 이를 전담할 조직·기구의 설치, 통일에 대비한 정치·경제·법제·사회·문화 분야에서의 통합정책의 연구·수립을 위한 제도적 장치, 남북교류·협력분야별 입법의 근거 등을 규정하는 기본법으로 제정되어야 할 것이다. 현행 「남북교류협력법」 4조 내지 8조의 규정, 24조 및 25조의 규정들은 남북교류협력에 관한 기본법을 제정한다는 관점에서 고려되어야 할 것이며, 나아가 남북화해의 이행·준수를 위한 부속합의서 제4조에서 법률실무협의회에서 협의·해결하도록 규정되어 있는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에 저촉되는 법률적·제도적 장치의 개정 또는 폐기문제를 연구·검토할 우리측 기구로서 가령 현행 「남북교류협력법」 제4조에 의해 설치된 「남북교류협력추진위원회」의 하부기관 또는 연구수행기관으로 가칭 「남북교류협력을 위한 법제정비위원회」와 같은 것을 설치하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.¹⁷⁾

둘째, 우선적으로 고려되어야 할 것으로 남북한간 왕래·통신 등 인적 교류의 규제에 관한 법령을 들 수 있다. 남북기본합의서 제17조 내지 제20조는 자유왕래, 이산가족방문·재결합등 인도주의적 사업, 교통로재개 및 우편·전기통신교류를 실시하도록 규정하고 있고 남북교류협력의 이행·준수를 위한 부속합의서 제10조(자유왕래), 제3조(교통로재개), 제4조(전기통신교류), 제15조(이산가족상봉·재결합) 등을 통하여 이를 구체화하고 있다. 이러한 남북한간 왕래나 서신교환, 기타 통신과 같은 교류 또는 접촉행위는, 경제교역·협력이나 기타 교류협력사업과 같이 특수한 목적을 지니는 경우와는 달리 특정목적에 구애를 받지 않는 것이므로 일반적인 규율을 필요로 한다. 따라서 이러한 규율을 위 기본법의 내용으로 하거나 이를 규제할 별

17) 李長熙교수(앞의 글, 35이하)는 남북한 법통합공동위원회 및 통일대비 법정비협의체의 구성을 제안하고 있는데 이중 전자는 상호주의원칙에 입각한 남북한의 법제도 재정비와 효과적인 법적 통합을 위한 기구로서 비단 남북교류협력을 위해서 뿐만 아니라 남북교류협력이 평화적 통일로 이행되는 과정 및 통일후 분단극복을 위한 법제정비과정에서도 필요한 기구라 할 수 있다. 반면 여기서 말하는 「남북교류협력을 위한 법제정비위원회」란 주로 통일전 단계에서 남북교류협력을 촉진시키기 위한 법제정비를 추구할 우리측 기구로서 통일대비법정비협의체로서의 기능도 수행하도록 함이 바람직할 것이다.

도의 입법을 강구하는 방법을 생각할 수 있을 것이다. 이러한 사항들은 그 성격상 여권법 및 출입국관리법의 규율대상과 유사성을 띠는 것으로 볼 수 있을 뿐만 아니라 이 문제는 결국 남북간 자유왕래에 관한 남북협상의 진전에 따라 좌우될 성질의 것이므로, 이를 감안하여 별도의 입법으로 정하는 것이 바람직할 것이다. 어느 경우든 그 규제 내용은 주로 행정목적상의 절차적 규율이 되어야 하겠지만, 사안의 유형에 따라, 가령 방문·왕래와 서신교환·통신 등을 구별하고, 그리고 방문의 경우에도 다시 단순한 통행(Transit)이나 친지방문 또는 여행·관광목적의 일반적·일시적 방문이나, 아니면 경제교류 및 협력을 위한 방문 또는 학술·문화·체육 등과 같은 협력사업을 위한 방문이나에 따라서, 또는 통신의 경우, 전신·전화, 컴퓨터통신 등 다양한 방식에 따라서, 승인제(허가제)와 신고제 등 다양한 규제방법을 세분하여 규정할 필요가 있을 것이다. 여기서는 물론 위 부속합의서의 규정내용을 기준으로 고려할 필요가 있다. 또한 향후 남북간의 합의에 따라 체결될 통행 및 전기통신 교류에 관한 실행협정을 기다려 그 내용을 고려해야 하겠지만, 일단 국내법적 차원에서 「남북교류협력법」 9조 내지 11조, 22조 및 23조를 보다 구체적으로 세분화하는 방안을 생각할 수 있다. 법 제9조 제4항이나 제22조 제2항, 제23조 제2항의 위임에 의한 시행령들의 내용은 그 중요한 사항을 법률로써 규정하되 가급적이면 역내교류(域內交流)로서의 특성을 감안하여 특례를 규정하는 것이 필요할 것이다.

셋째, 현상황에서 가장 시급하고 절실한 남북교류·협력의 관심사는 역시 남북간의 경제교류 및 경제협력이라는데 누구도 이의를 달지 않을 것이다. 북한측의 가장 긴절한 수요가 경제협력이며 남한 역시 북한과의 경제협력에 있어 다른 어느 외국보다 앞서 우선적 지위를 주장할 정당성과 필요성을 지니고 있기 때문이다. 이와 같은 이유에서 남북간 경제협력은 김일성사후 전개되어 온 남북관계에 있어 조만간 질적으로나 양적으로 가장 급속한 진전을 보일 수 있는 남북교류협력의 부문이라는 점을 명심할 필요가 있다. 남북기본합의서 제15조는 “남과 북은 민족경제의 통일적이고 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”고 규

정하고 있으며 이를 위 부속합의서 제1장에서 구체화하고 있다. 그것은 크게 남북간의 물자교류, 상품교역, 공동개발, 남북간에 차관공여 및 직접투자(자본협력), 기술협력 등으로 나뉜다. 이러한 다양한 경제교류 및 협력을 규율하기 위하여 남북교역 및 경제협력의 촉진과 규제에 관한 법령이 독자적으로 제정될 필요가 있다. 남북경제교류·협력에 관한 법적 규율의 내용은 현행 「남북교류협력법」 12조 내지 24조의 규정과 동시행령의 세부규정들(제22-44조)을 바탕으로 하여 법 제26조에 의한 준용법률인 대외무역 및 경제협력관계법들의 규정을 참고로 하여 정하되, 크게 남북간의 물자 및 상품교역, 공동개발, 남북간의 차관공여, 합작 및 직접투자(자본협력), 기술협력 등으로 구분하여 그 목적에 합당한 규제와 조정을 행하도록 정해져야 할 것이다. 이 법을 제정함에 있어서는 무엇보다도 남북교역의 對內交易 또는 域內交易으로서의 특수성과 남북교류협력의 통일정책적 관련을 충분히 고려하여 독자성을 살릴 수 있도록 해야 한다. 특히 남북간 경제교역의 域內交易으로서의 성격은 물론 남북직교역에 관하여 GATT에 의한 최혜국대우(MFN)의무를 국제법적으로 면제받음으로써 확보되는 것이기는 하지만, 이를 가능케 하기 위한 여건을 조성하는 의미에서라도 이를 명시적으로 규정함으로써 남북교역에 대하여 대외교역과는 다른 특수한 규율을 인정할 수 있는 여지를 확보할 필요가 있다.

실제로 「남북교류협력법」이 남북간의 물자교역에 대외무역법 등 무역관련규정을 그대로 준용하면서 북한산 물자반입에 대한 관세면제를 규정한 것에 대하여 미국 등 제3국에서 GATT협정을 이유로 자국과의 교역에도 관세면제를 요구할 움직임을 보였던 일이 있었다는 것을 반성을 요하는 사실이라고 할 수 있다. 이에 관하여는 서독이 1951년 영국의 토키(Torquay)에서 열린 GATT주관하의 다자간무역협상을 통해 GATT에 가입하면서 그리고, 1957년 로마에서의 EEC조약 체결시, 동서독직교역에 관해 최혜국의무조항의 면제를 얻어냈고 그 전에 이미 1949년 10월의 양독간 프랑크푸르트협정(Frankfurt Abkommen), 1951년의 베를린협정(Berliner Abkommen)¹⁸⁾에 의해 동서독직교역에 관한 국내법체계를 마련했던 사실이 참고되

있어야 했다.¹⁹⁾ 그중에서도 Berlin협정당시 서독이, 양독간의 무역을 대외무역으로 보아 무역법을 적용했던 동독과는 달리 대내교역이라는 이유에서 대외무역법의 대상에서 제외시켰던 것은 우리에게도 좋은 타산지석이 될 수 있었기 때문이다. 다행히 남북기본합의서 제15조가 ‘민족내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력’을 실시한다고 규정하고 다시 부속합의서 제1조가 이를 재확인하고 있는 것은 이러한 관점에서 극히 바람직한 일이라고 하겠다.²⁰⁾ 따라서 남북교역의 역내교역으로서의 성격을 국제법적으로 확보받기 위한 노력을 기울이면서 동시에 국내법적 차원에서도 남북교류협력기본법을 통하여 이를 뒷받침하기 위한 법적 근거들을 명시함으로써 남북교역을 역내교역으로 정착시켜 나가는 것이 필요할 것이다.²¹⁾

넷째, “남과 북은 과학·기술·교육·문화·예술·보건·체육·환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”고 규정하고 있는 남북기본합의서 제16조 및 이를 구체화한 부속합의서(제2조, 제9조이하)의 정신에 따라 이들 사회·문화·체육·학술 등 기타 협력사업의 조장 및 규제에 관한 법령을 제정할 필요가 있다. 물론 이러한 사항에 대한 입법은 교류·협력 분야별로 세분화하되 그 사안의 경중과 시간적 완급을 가려 남북관계의 진전에 따라 단계적으로 제정되어야 할 것이다.²²⁾ 법적 규율과 범위와 정도는 규율·협력의 목

18) 프랑크푸르트협정과 베를린협정에 관하여는 李長熙, “남북한사회의 교류협력을 위한 법적 대책 - 동서독교류의 법적 토대를 중심으로” 『90년대 한국사회의 당면과제와 법적 대응방안』, 1991, 법제연구원, 17이하를 참조.

19) 이에 관하여는 연기영, 앞의 글, 58이하; 박노형, “남북한 직교역의 GATT체제에서의 문제점”, 국제경제법연구, 창간호, 131이하를 참조.

20) 7·7선언도 제3항에서 같은 내용을 규정하고 있다.

21) 이에 관하여는 이용일, “남북한간 교역에의 GATT규칙 적용에 관한 고찰”(법제처, 법제 371~372), 이장희, 앞의 글을 참조. 최근 정부는 우루과이라운드 협상이나 이후의 협정체 결과과정에서 남북교역을 공식적으로 ‘내국간거래’의 국제적 승인을 획득하기 위해 문제를 제기하는 대신 남북한교역을 ‘내국간거래’로 본다는 기존 입장을 견지해 나가는 것이 바람직하다는 방향에서 공식 입장을 정리한 것으로 알려지고 있다. 이에 관해서는 “남북한교역의 「내국간거래」 승인문제와 우리의 입장”(KDI 정책포럼, 제35호, 1994. 2. 24)을 참조.

22) 이에 관해서는 예컨대 도홍렬, “남북한 정보 및 인적교류방안”, 월간 북한동향 1992/6, 88이하를 참조.

적에 따라 차등화될 수 있겠으나, 규제로 일관할 것이 아니라 일반적으로 행정목적상의 절차적 규율을 기초로 하여 사안의 종별을 감안하되 가급적이면 적극적으로 사회·문화적 교류협력의 분위기를 조성하는 방향을 취해야 할 것이며, 이에 따라 규율의 정도로 승인·허가제 보다는 사전신고와 금지통고의 결합이라든지 사전신고제, 사후신고제 등 다양한 방법을 활용함으로써 구체적 타당성을 기하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 남북간의 교류협력을 촉진·육성하기 위하여 남북교류협력을 위한 지원 및 이를 위한 기금설치·관리에 관한 법률이 필요하게 될 것이다. 이에 관하여는 설명을 생략하지만 「남북교류협력법」 제24조와 현행 「남북협력기금법」을 확대·개편한 내용으로 법제정이 기대된다는 점만을 밝혀둔다.

끝으로, 남북교류협력에 관한 분쟁해결을 위한 기구의 설치·절차에 관한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 이는 물론 남북간의 교류협력의 진전에 따라 남북협상당사자들간에서 타결되어야 할 분쟁처리절차에 관한 합의를 전제로 하는 것이라고 하겠지만, 그러한 합의가 구체화되지 않은 상황하에서도 우선 남측 교류협력사업의 관계자들과 정부간, 그들 상호간의 내부적 분쟁해결을 위해서 그리고 향후 이루어질 남북간의 분쟁해결방법의 제도화를 위한 전단계조치로서 필요하다고 본다. 이를 위해서는 일단 현행 「남북교류협력법」 제4조에 의해 설치된 「남북교류협력추진협의회」와 같은 수준에서 분쟁처리를 위한 별도의 준사법적 합의제기구를 설치하여 이러한 역할을 담당시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

(3) 대안Ⅱ: 「남북교류협력법」의 개선·보완

① 「남북교류협력법」의 법체계적 위상의 조율

「남북교류협력법」의 법체계적 위상을 조정하는 문제에 관해서는 법개정을 통하여 무엇보다도 그 기본법으로서의 역할을 가능케 할 조건을 강구하는데 있다고 할 수 있다. 이에 관해서는 이미 앞에서 논의된 바 있고 또 결국 「남북교류협력기본법」의 제정과 궤를 함께 하는 일로서 오히려 대안Ⅰ에서 고려된 문제이므로 이에 대한 상

론은 略한다.

② 남북교류협력업무의 관할의 조정

현행 「남북교류협력법」은 남북간의 교류·협력업무를 모두 통일원장관의 소관으로 하고 있다. 정부조직법상 통일원은 「통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 종합적 기본정책의 수립, 이에 관한 기획의 종합·조정, 통일교육 기타 통일에 관한 사무를 관장」하도록 되어 있으며(정부조직법 §23의 2 ①), 통일원장관은 「통일 및 남북대화·교류·협력의 기획·운영에 관하여 국무총리의 명을 받아 관계 각부를 통괄·조정」하는 권한을 부여받고 있다(같은 조항 ③).

이러한 통일원장관의 관할독점은 정부의 ‘창구단일화론’에 의거하여 모든 교류협력을 위한 접촉행위를 일괄적으로 통일원장관의 승인하에 둠으로써 지나치게 광범위한 재량을 부여하고 있고,²³⁾ 특히 이를 통하여 국가보안법의 적용여부에 관한 자의적 결정의 여지를 남기고 있는 비판을 받고 있다는 데 문제가 있다.

그러나, “통일문제와 직결되는 남북간 교류·협력은 정책의 수립과 집행 사이의 한계를 긋기 어렵고 서독에서도 동독과의 교류·협력업무를 내독성에서 관장하다가 나중에 경제부처로 넘겨준 사례에서 보듯이 당분간은 통일원에서 일관성있게 관장하도록 하는 것도 부득이하다”는 견해(朴鈞焄, 앞의 글, 35)가 타당한 것으로 판단된다.

이러한 관점에서 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 법률 제4조가 남북교류협력에 관한 정책을 협의·조정하고 중요사항을 심의·의결하기 위하여 통일원에 남북교류협력추진협의회(협의회)와 실무위원회를 설치하도록 하고 있는 이상, 국무총리훈령에 의한 별도의 협의기구들(예컨대 남북경제)

23) 통일원장관은 교역당사자의 지정(§12), 반출입의 승인(§13), 협력사업자의 승인(§16), 협력사업의 승인(§17), 결제업무의 취급기관지정(§19), 수송장비의 운행(§20), 통신역무의 제공(§22), 남북교류협력의 지원(§24) 등에 관하여 광범위하게 승인권을 독점하고 있다.

협력조정위원회, 남북일반교류협력조정위원회, 남북 및 북방교류협력조정위원회)은 폐지되어야 한다.²⁴⁾ 한편, 남북교류협력추진협의회는 남북기본합의서가 타결되기 전에 남북교류협력에 관한 합의제 정책심의기관으로서 조직된 것이지만, 남북기본합의서 제22, 23조가 부문별 공동위원회 및 남북교류·협력분과위원회를 설치토록 한 것과 중복되는 것이 아닌가 하는 의문이 제기되고 있다(오준근, 앞의 글, 36). 그러나 이는 어디까지나 내부적인 협의를 위한 것이므로 위 남북간의 공동위원회나 분과위원회의와 병존시키되 이들 위원회에서의 남북협상의 기본방침과 범위여하를 심의하여 설정하는 역할을 담당하도록 하는 것이 바람직할 것아라고 본다. 다만 이 협의회의 기능과 구성에 관해서는 다음에 보는 바와 같이 몇가지 문제점이 있다.

둘째 통일원장관과 남북교류협력추진위원회의 역할을 분명히 하고 사안에 따라 권한을 재조정하거나 강화할 필요가 있다. 현행법상 협의회는 남북교류협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립, 남북교류·협력에 관한 각종 허가·승인등에 관한 중요사항의 협의·조정, 교역대상품목의 범위 결정, 협력사업에 대한 총괄·조정, 남북교류협력 촉진을 위한 지원, 남북교류·협력과 관련된 중요사항에 대한 관계부처간의 협조추진, 기타 위원장이 부의한 사항에 관하여 심의·의결할 권한을 가진다고 되어 있다(§6). 이러한 규정으로 보아 협의회는 대체로 정책조정 및 자문기관으로서의 지위만을 가지며 그 조정·자문기능도 임의적 성격에 불과하다고 할 수 있다. 위와 같은 사항에 관하여 심의·의결한다는 것이 어떤 법적 효과를 지니는 것인지, 특히 통일원장관의 각종 승인권행사에 관하여 어떤 역할을 부여받고 있는지가 불분명하다. 법률규정만을 보면 이러한 승인권행사에 대하여는 교역대상품목의 범위결정에 관해서 법 제14조가 협의회의 의결을 거치도록 하고 있는 것 외에는 아무런 법적 제한이 없다. 따라서 통일원장관이 그의 재량에 의하여 협의회에 승인여부에 관한 사항을 부의할 수 있도록 되어 있으나, 실제 협의회의 심의·의결이 이루어진다고 해도 그 의결에 아무런 법적 구속력이 인정되지 않고 있다.

24) 朴鈺旿, 앞의 글, 28~29는 국무총리훈령의 훈령범위일탈(위법성)에 의문을 제기하고 있으며 이러한 별도기구의 설치에 옥상옥의 결과를 초래했다고 비판하고 있다.

이에 대한 대안으로는 협의회의 권한을 단순한 정책협의·조정에서 정책입안·결정에 이르는 범위로 보다 실질화하고 나아가 후술하는 협력사업의 분야별 구분에 따라 이를 확대·개편하여 남북공동위원회 분과위원회에 상응하는 전문위원회조직을 갖추는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다. 그러나 보다 심각한 당면문제는 이러한 모법의 규정에 상반되게 시행령이 관계행정기관의 관여를 광범위하게 인정함으로써 모법의 위임한계를 벗어날 뿐만 아니라 절차의 번잡을 초래하고 있다는 점에 있다. 법의 취지는 아마도 남북교류협력관련 사안의 미묘성이나 유동적 특성을 감안하여 이를 비공식적으로 협의·조정할 필요가 있으므로 이를 절차화하지 않고 단지 조직 규범적 근거만을 마련하면 된다는데 있었던 것으로 추측되나, 이러한 법적 취지를 시행령이 넘어선 것이라 할 수 있다. 남북교류협력이 활성화될 경우 이러한 행정편의주의의 제도화는 더이상 유지될 수 없다. 특히 이러한 모호한 제도를 통해서는 협력사업자에게 협력사업에 관한 최소한의 법적 예측가능성도 보장해 줄 수 없다는 점을 인식할 필요가 있다. 따라서 통일부장관의 승인권행사에 대하여 사안의 중요성에 따라 일정한 사항에 관하여는 협의회에 대한 附議義務를 부과하고 그 결정에 법적 구속력을 인정하는 방향으로 법을 개정하는 것이 필요하다고 사료된다. 다만 국무총리가 지명하는 차관급공무원으로만 구성하도록 되어 있는 협의회의 구성은 일정한 범위안에서 민간부문의 참여를 가능케 하는 방향으로 개정되어야만 그 권한행사의 정당성근거를 확보할 수 있을 것이다.

③ 남북교류협력절차의 간소화

현행법상 남북교류협력사업의 절차는 통일원장관의 포괄적인 승인과 각분야별 소관부처의 인허가가 중복되어 있을 뿐만 아니라 남북교역에 관하여 이른바 ‘바구니식 준용규정’에 의하여 출입국관리법이나 대외무역법·외국환관리법 등 무려 10여개의 법률이 준용되도록 되어 있기 때문에 지나치게 번잡하고 모호하다는 비판을 받고 있다. 이에 대하여는 가급적 다른 법률의 준용을 없애고 법률이 남북교류협력사업을 유형화하여 그 유형별로 표준절차를 제정함으로써 법적 명확성 및 절차적 간소

화를 기할 필요가 있다. 이를 위해서는 「남북교류협력법」이 협력사업의 大類型을 정하고 그에 대한 기본적 절차를 규정한 후, 그 세부적 사항을 시행령에 위임하는 방식으로 하면 될 것이다. 예컨대 협력사업을 하고자 할 경우 현행법상 ① 협력사업자 승인신청, ② 북한주민접촉 또는 방문 승인신청, ③ 북측 상대방과의 협의, ④ 협력사업승인신청, ⑤ 협력사업의 시행, ⑥ 사후보고의 과정을 거쳐야 하는데 먼저 이러한 절차를 일률적으로 모든 유형의 협력사업에 요구해야 하는가에 의문이 있다. 둘째, ②와 ④의 승인과 별도로 협력사업자승인을 받아야 한다고 해야 하는가도 문제이다. 셋째, 협력사업승인은 통일원장관의 관할사항임에도 경제기획원장관·재무부장관 등 관계행정기관의 장과 협의, 남북경제협력조정위원회 및 남북교류협력추진협의회의 경우 등 지나치게 번잡한 절차가 부과되고 있으므로 이러한 협력사업승인절차상의 번잡은 반드시 시정되어야 할 문제점이라 할 수 있다.

한편 절차의 간소화와 관련하여 남북교류협력에 대한 규제를 완화해야 한다는 것이 논의되고 있다. 즉 한편에서는 「남북교류협력법」은 규제법 또는 처벌법이 아니라 진정한 의미에서 남북교류·협력을 촉진하는 법이 되어야 한다는 견지에서 각종 규제규정들을 대폭 완화하고 규제절차를 사안별로 차등화하여 정비하는 한편 벌칙규정을 완화하고 촉진규정을 강화함으로써 소극적인 규제위주의 법제로서의 성격을 탈피해야 한다고 주장하는데 대하여(오준근, 앞의 글, 37이하), 다른 한편에서는 북한의 이중성이나 대남전략의 현실을 고려할 때 승인등 규제를 완화하고 형벌에 의한 처벌을 행정벌등 행정제재로 전환하자는 것은 현실을 무시한 너무 소박한 견해라는 반론(박윤훈, 앞의 글, 37)이 나오고 있다. 규제의 완화여부에 관하여 오히려 설득력있는 주장은 최근 북한에 대한 관심의 고조, 특히 경제적 측면에서 기업간 경쟁과열의 조짐을 보이고 있는 것과 관련하여 정부차원의 조정이 필요하다는 것과 북한이 일사분란한 국가관리체제 아래 교류·협력을 추진하는 것에 대응하여 우리도 어느 정도의 규제근거를 마련하는 것은 불가피하다는 주장이라고 할 수 있다(朴鈞炳, 같은 곳). 반면 규제완화에 원칙적으로 반대하는 입장에서도 가령 협력사업자승인을 별도로 받게 할 필요가 있는지, 북한접촉승인을 받은 자가 개별적으로 차량을

운행하고자 할 경우 별도의 운행승인(§20 ①)을 받아야 하는지에 관하여 의문을 제기하고 있는 제출서류의 간소화나 청구일원화문제 등에 관한 개선방안이 지적되고 있으므로 이러한 부분에 관해서는 규제의 완화 또는 절차의 간소화가 필요하다는데 의문이 없다. 생각건대, 규제의 필요성에 관하여는 남북교류협력관계의 현실이나 통일정책적 의의를 고려할 때 이론의 여지가 있을 수 없을 것이다. 남북교류협력에 관한 규제는 오히려 환경규제나 경제규제 등과 같이 사회적 규제 보다도 고도의 규제수요를 지닌다고 할 수 있다. 남북교류협력은 종래 적대관계에 있던 또는 아직도 부분적으로는 긴장관계에 서 있는 남북한간의 문제로서 통일을 향한 전단계에서 의의를 지니는 것이므로 정부의 개입이나 방향설정이 필요한 것은 극히 당연한 일이기 때문이다. 그러나 이러한 논의가 일률적으로 규제의 내용을 승인(허가) 위주의 엄격한 통제의 성질을 가진것으로 해야 한다는 것을 뒷받침하는 것은 아니다. 규제의 내용은 남북교류협력이 가지는 통일정책적 상관성을 감안할 때 오히려 다양화될 필요가 있을 것이다. 그것은 무엇보다도 규제의 목적과 규제수단간의 다양한 기능적 관계를 고려하여 결정되지 않으면 안된다. 특히 보다 구체적인 협정의 체결을 기다려야 하겠지만, 이미 발효된 남북교류협력의 이행·준수를 위한 부속합의서 제10조(자유왕래), 제3조(교통로재개), 제4조(전기통신교류), 제15조(이산가족상봉·재결합등)등을 고려하여, 가령 일반적인 접촉행위에 관하여는 승인제(§9 ③)를 신고제로 바꾸어, 통일원에 사전신고를 하도록 하고 국가안보나 공공의 안녕을 저해하는 등 일정한 사유에 해당될 때에는 금지통고를 할 수 있도록 함으로써 통제를 가하는 방안을 검토할 필요가 있으며,²⁵⁾ 북한방문에 관하여는 당분간 현행법의 규정을 유지해야겠지만 장기적인 차원에서는 이를 남북간의 통행협정체결을 위한 협상의 진전에 따라 점차 완화시켜나갈 필요가 있을 것이다. 북한주민의제에 관한 제30조의 규정은 죄형법정주의와의 관계상 위헌의 소지가 있으므로 폐지되어야 마

25) 특히 국제행사참여시 및 기타 목적으로 외국을 여행하는 경우 수시로 북한주민을 접촉할 기회를 가지게 되는데 이 때 매번 승인을 받고 만날 수는 없으므로 시행령에 신고를 승인으로 갈음하는 규정을 두고 있는데 이는 승인제가 가진 그러한 시행상의 문제를 예외적으로 보완하려는 것이라 할 수 있다.

땅하다(오준근, 앞의 글, 39). 기타 교류협력사업에 관하여는 그 유형별 내용에 따라 규제유형을 다양화하되 정부에게 사전·사후통제가능성을 부여하는 승인취소·조정명령 등 규제수단을 유지할 필요가 있을 것이다. 남북교류협력에 관한 규제에 있어서는 다음과 같은 지침이 고려될 필요가 있다. i) 사전규제 보다는 사후규제원칙 ii) 공모, 자금지원 등을 통한 협력사업의 조성정책을 적극적으로 추진할 수 있는 세부적 법적 근거 및 장단기 남북교류협력추진계획의 수립, 추진을 위한 법제적 수단의 강구 iii) 교류협력사업의 활성화를 위한 재원조달의 확충 및 합리화(「남북교류협력법」 제24조에 의한 각종 지원과 남북협력기금법에 의한 남북협력기금에 의한 조달·충당을 보다 다양화하고 확충할 필요가 있음. 가령 남북교역에 대해 종량제로 부과금을 부과하거나 또는 남북교역업자에게 타분야 교류협력사업을 시행할 의무를 부과할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다) iv) 법 제4조에 의한 남북교류협력추진협의회를 적극적으로 활용. 특히 협의회에 통일원장관의 협력사업여부인정을 위한 사전심의권이나 남북교류협력의 추진에 관한 권한행사를 실질적으로 심의할 수 있는 권한을 부여하고 또 실무위원회의 기능을 보다 강화함으로써 보다 적극적인 제도활성화 방안을 검토할 필요가 있음.

④ 「남북교류협력법」 편성체계의 정비

「남북교류협력법」은 이미 앞에서 지적된 바와 같이 기본법으로서 이를 제정하기 위한 충분한 준비를 거쳐 만들어진 것이 아니기 때문에 편성체계상 문제점을 가지고 있다. 이러한 편성체계의 정비를 위해서는 동법 시행령이 취하고 있는 장별편성을 하되 전술한 바와 같이 협력사업의 대유형을 나누고 각각 그에 대한 기본적 절차를 규정한 후, 그 세부적 사항을 시행령에 위임하는 방식으로 해야 할 것이다. 가령 총칙에서는 헌법과 남북기본합의서 및 부속합의서의 규정들을 바탕으로 하여 남북교류협력에 관한 기본원칙과 동법의 기본법으로서의 성격을 명시하고 국가보안법·형법 등 타법령에 대한 우선적용을 규정하도록 한 후, 남북교류협력에 관한 행정조직법적 규정을 두도록 한다. 이어서 일반교류협력과 경제교류협력, 그리고 사회문

화교류협력등으로 장을 나누어 각각 자유왕래, 통행 및 방문, 전기통신·우편교류, 이산가족상봉·재결합등과 남북간의 물자 및 상품교역, 공동개발, 남북간의 차관공여, 합작 및 직접투자(자본협력), 기술협력을 위한 절차, 그리고 사회문화적 교류의 분야·목적별 유형에 따른 절차 등을 포함시키면 될 것이다. 끝으로 제재 및 처벌에 관한 규정과 가급적 최소화된 범위내에서 타법률의 준용규정들을 둘 수 있을 것이다.

⑤ 「남북교류협력법」 규정방식의 개선

「남북교류협력법」의 규정방식에 관하여는 우선 다른 법령의 과도한 준용을 남북교류협력의 특수성을 감안한 독자적 규율로 전환시킴으로써 시정해야 할 것이다. 이에 관해서는 첫째, 타법령의 준용을 최대한으로 축소하여 불가피한 경우에만 인정하도록 해야 한다. 법 제26조 제3항과 시행령 제50조 제3항은 남북간의 투자·물품반출입 기타 경제에 관한 협력사업 및 이에 수반되는 거래에 대하여 무려 19개의 법률을 준용하고 있는데 이는 입법 의무의 방기로서²⁶⁾ 준용되는 법률규정의 범위가 막연하고 지나치게 광범위하므로 법적용의 곤란을 초래한다. 이 경우 준용될 법령 등의 내용을 종합적으로 검토하여 남북교류협력의 특수성을 고려한 표준적인 법적 규율의 내용을 추출하고 이를 법률에 담도록 하되, 불가피한 세부사항에 관하여는 하위법령에 위임하는 것이 바람직할 것이다. 둘째, 준용은 최대한 구체적으로 이루어져야 한다. 가령 법 제26조 제1항이 교역에 관하여 대외무역법 등 무역에 관한 법률을 준용하고 있는데 어떤 법령들을 준용해야 할지가 불명확할 뿐만 아니라 그 중 어떤 규정들을 준용할지가 분명치 않으므로, 이 역시 관련법령의 내용을 구체화하여 법률에 담고 불가피한 경우에 한하여 준용을 허용하되, 반드시 특정법령의 특정규정을 명시해야 할 것이다. 또한 법 제26조 제4항처럼 대통령령에 위임하고 대통령령에서 다시 관계행정기관의 장에게 위임하는 방식은 시정되어야 한다(朴鈞旻,

26) 이를 통상부문에 대한 법적 근거의 마련을 의식적으로 회피한 것으로 보는 견해도 있다(張明奉, 앞의 글, 18).

앞의 글, 34).

「남북교류협력법」이 하위법령에 대한 위임에 과도하게 의존하고 있는 점은 법치국가적 원칙을 바탕으로 시정되어야 할 것이다. 특히 모법의 시행에 필요한 절차적 사항(§9 ④)을 초과하여 남북한 왕래에 대한 심사(§11), 물품반출입에 대한 승인(§13), 협력사업자 및 협력사업 승인(§§16, 17)등 실질적 중요성을 띤 사항을 포괄적으로 시행령에 위임하고 있는 것은 헌법상 포괄적 위임의 금지 원칙에 위배된다. 이러한 문제점은 현재 시행령에 규정된 내용중 중요한 사항을 대폭 법률의 내용으로 끌어 올리되 이제까지 지적된 문제점을 개선하여 규정하고, 위임이 필요한 경우에는 반드시 위임의 근거를 명시하고 또 구체적 범위를 정하여 해야 할 것이다. 남북교류협력의 변화가능성에 신속히 대처하기 위한 정책적 고려는 법치주의의 이념에 선행할 수 없다는 점이 여기서 고려되어야 한다. 변화에 대한 신속한 대처가능성은 최대한 입법기술로써 입법적 차원에서 모색되어야 하며 이를 이유로 법치주의의 후퇴를 정당화할 수는 없을 것이다.²⁷⁾ 가령 「남북교류협력법」은 협력사업자 및 협력사업의 승인요건 및 절차에 관하여 필요한 사항은 이를 대통령령으로 정하도록 하였고(§§16 ②, 17 ②), 시행령은 제30조 제3호에서 “기타 통일원장관이 정하는 요건을 갖출 것”이라 하여 통일원장관이 협력사업자의 승인요건의 세부사항을 규정할 수 있도록 수권하는 한편 제31조 제1항에서 협력사업의 승인을 얻고자 하는 자는 “통일원장관이 정하는 서류”를 제출하여야 한다고 규정하여 제출서류의 종류와 내용 등을 통일원장관이 정할 수 있도록 위임하고 있다. 그러나 주지하는 바와 같이 통일원장관은 부령제정권을 갖지 않기 때문에 고시라는 법형식을 사용하여 이를 규율할 수 밖에 없으며 또 그것이 통일원의 방침인 것으로 알려지고 있다.

27) 朴鈞旻교수는 사전예측이 곤란한 남북관계의 변화가능성에 신속히 대처하기 위하여 하위법령에서 구체적 내용을 정하도록 위임해 둘 사항도 일부 있을것이고 관계행정기관에서 신속한 행정조치로 대응하도록 할 사항도 있을 것이므로 엄격한 법치주의 이념에 따른 입법체계의 정비만을 고집할 수는 없을 것이라고 한다(같은 글, 34). 그러나 그러한 목적은 어디까지나 법치국가적 틀안에서 주어진 입법기술, 가령 불확정개념이나 재량규정 등을 통해서 달성되어야 한다. 법치주의의 유보를 미리 허용하는 태도는 바람직하다고 할 수 없다.

그러나 법이 명백히 대통령령으로 정하도록 한 사항을 시행령이 다시 통일원장관에게 위임할 수 있는가 하는 문제가 있다. 통일원장관이 행정규칙이나 일반처분의 형태로 고시를 발할 수 있음은 물론이나 시행령의 하위에 있는 법규범으로서 고시를 발함으로써 사실상 부령과 같은 효력을 갖도록 하는 것이 헌법상 허용될 수 있을까. 법규명령으로 정해야 할 사항을 통일원고시로 정한 것은 법률의 위임조건을 위반한 것이며 또 헌법이 예상하지 않는 법규범형식으로서 통일원고시를 통해 이를 규정하는 것도 위헌의 소지가 있다.²⁸⁾ 물론 대법원은 최근의 생수시판금지위헌판결에서 보는 바와 같이 이와 유사한 경우 고시에 법규명령으로서의 효력을 인정하였으나 이에 대해서는 논란의 여지가 있는 것이 사실이다. 이에 대한 대안으로는, 단기적으로는 이를 시행령에 정하되, 다만 통일원장관으로 하여금 그때 그때 변화하는 사정에 즉응하여 탄력적으로 정하도록 하는 것이 바람직하다고 인정되는 사항, 가령 협력사업승인신청시 제출할 서류로서 명시적으로 위임된 사항(영 제31조)만을 통일원고시로서 정하는 것이 바람직하며, 장기적으로는 통일원을 행정각부로 하여 독자적인 부령제정권을 부여하는 것이 바람직하다고 본다.

⑥ 남북교류협력사업의 구체화

「남북교류협력법」은 협력사업을 포괄적으로만 규정하고 이를 내용별로 구체화하지 않고 있다. 이에 관하여는 일단 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서에서 합의된 내용을 토대로 일반교류협력과 경제교류협력, 그리고 사회문화교류협력 등으로 대별할 수 있을 것이다. 일반교류협력사업은 자유왕래 및 접촉·방문의 허용, 통행로 개설, 전기통신·우편등의 개설 등 인적 교류와 기타 교류협력의 여건을 조성하기 위한 사업을 포함하며, 그 밖에 이산가족상봉·재결합등과 같은 인도주의적 사업을 포함하는 것으로 하고, 경제교류협력은 남북간의 물자 및 상품교역, 공동개발, 남북간의 차관공여, 합작 및 직접투자(자본협력), 기술협력 등과 같은 경제

28) 남북교류협력에 관한 법률이 통일원장관등 행정당국의 법규보완적 처분 내지 의사결정의 폭도 널리 인정되고 규제의 정도가 강하다는 점이 지적된 바 있음(朴鈞旻, 앞의 글, 18).

적 교류협력사업과 과학·기술·환경분야에 관한 교류협력사업을 포함하는 것으로 하며, 끝으로 사회문화교류협력은 교육, 문화·예술, 보건, 체육·신문, 언론·출판 등의 분야에서의 교류협력사업을 포함하는 것으로 볼 수 있다. 법률에서는 이러한 대유형을 구분하여 주로 그 기본적인 목적과 범위, 관할부서 등에 관한 사항만을 규정하되 세부적인 실시기준이나 절차에 관해서는 시행령에 위임할 수 있을 것이다. 이러한 협력사업의 분야별 구분에 따라 남북교류협력추진협의회를 확대·개편하든지 또는 소관부처장관등 보다 고위급인사로 구성되는 남북교류협력위원회를 설치하여 남북공동위원회 분과위원회에 상응하는 전문위원회조직을 갖추으로써 분야별 협력사업의 기본정책을 수립하고 그 구체적 실천방침을 정하는 기능을 담당하도록 할 필요가 있다.

2.1.3. 평가와 결론

이제까지의 논의결과를 바탕으로 할 때 「남북교류협력법」의 입법적 대안으로는 역시 앞에서 지적된 동법의 각종 문제점과 국가보안법등 타법령과의 상충, 법체계상의 혼란을 고려하여 명실상부한 기본법으로서 ‘남북교류협력기본법’을 제정하여 「남북교류협력법」을 대체하고 각분야별로 남북교류협력의 추진상황을 보아 단계적으로 입법을 추진한다는 대안Ⅰ의 방안이 「남북교류협력법」을 존속시키면서 이를 개선·보완하는 대안Ⅱ에 대해 비교우위를 갖는다고 판단된다. 대안Ⅱ역시 「남북교류협력법」의 점진적인 기본법화를 목표로 삼고 있는 것이라는 점, 각분야별 규정들을 아무리 잘 보완한다고 하더라도 이를 단일법률에서 모두 상세히 규율한다는 것은 무리인 반면 이를 시행령이니 시행규칙에 위임할 경우 자칫하면 법치국가적 위임입법의 조건을 위배할 우려가 있다는 점을 고려할 때 기본법의 부담을 줄이는 체계적 전환이 필요하기 때문이다. 다만 남북관계가 활성화되기 전까지는 잠정적으로 현행법의 개선을 기해야 하겠지만, 입법적 대안으로는 전면적인 재편성을 위한 방안이 미리 강구되어야 할 것이다.

2.2. 기타 남북교류협력관계법의 보완·정비

기타 남북교류협력에 관한 법령중 보완·정비가 요구되는 것으로는 남북협력기금법이 있다. 이에 대하여는 기금의 지원대상이 너무 광범위하다는 점과 기금운용의 구체적 원칙과 기준이 결여되어 있다는 점, 또 「남북교류협력법」이 제24조에서 남북교류협력의 지원을 규정하면서 제26조 제3항에 의해 남북교류협력의 지원에 수출보험법과 대외경제협력기금법을 준용함으로써 상대적으로 기능이 약화되고 있다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다. 이에 대하여는 「남북교류협력법」 제24조에 ‘남북협력기금법에 의하여’란 구절을 넣음으로써 남북교류협력의 지원을 위한 근거법을 남북협력기금법으로 단일화하고 남북협력기금법에 수출보험법이나 대외경제협력기금법의 내용중 남북교류협력의 특성과 맞는 내용을 받아들임으로써 종래 행정규칙의 성질을 띠는 통일원고시(제91-1호)에 의한 규율이 지는 한계를 극복하는 방안을 검토할 필요가 있다.²⁹⁾ 최근 정부가 향후 남북관계의 호전에 대비 남북협력기금지원제도의 정비를 천명한 것은 이러한 관점에서 볼 때 바람직한 일로 평가된다.³⁰⁾

29) 오준근, 앞의 글, 42; 기타 이에 관한 비교적 상세한 논의로는 朴鈺旻, 앞의 글, 39이하를 참조.

30) 1994년 7월 14일 동아일보 보도에 따르면 지난 91년에 설치된 남북협력기금의 지원실적은 지금까지 28억원에 그쳤으나 앞으로 남북관계의 진전에 따라 지원한도와 조건등을 조정기로 했다고 한다(1994년 7월 15일자 동아일보 제11면기사). 북한과의 문화·체육·학술활동 등 인적 교류에 자금지원 교역 및 경제협력사업의 시행에 따른 수출업체에 대한 손실보조, 용자, 채무보증 및 보조금지원, 남북경제협력사업에 대한 결제편의의 제공, 북한주민의 왕래에 대비, 은행이 북한통화를 매입하는데 소요되는 자금의 지원 등의 목적으로 이용되는 남북협력기금지원제도의 확충이 기대된다.

3. 남북화해·불가침·교류협력에 저촉되는 법제도의 개선·보완

3.1. 법제도 개선·보완의 기본방향

남북화해의 이행·준수를 위한 부속합의서 제4조는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에 저촉되는 법률적·제도적 장치의 개정 또는 폐기 문제를 법률실무협의회에서 협의·해결하도록 규정하고 있었다. 물론 「남북기본합의서」나 부속합의서 자체가 실효성이 의문시되는 상황이고 또 그같은 법률실무협의회가 구성되지 않았으므로 현단계에서 당장 이 부속합의서의 규정을 근거로 법제도 개선·보완조치를 강구해야 할 법적 구속을 받는다고는 할 수 없을 것이다. 그렇지만 남북화해와 불가침 및 교류·협력에 저촉되는 법제도의 개선·보완에 관한 문제는 이 부속합의서의 발효 이전에 이미 통일문제에 대한 법적 대응의 문제의 일부로서 헌법상 통일관계규정들과 영토조항의 관계, 국가보안법 그리고 「남북교류협력법」과의 관계를 둘러싼 국내법차원의 논의에서 제기되어 왔던 문제이다. 따라서 이에 관한 법적 대안을 모색하는 과제는 「남북합의서」의 실효성여하와는 일단 무관하게 수행되어야 할 것이다. 남북화해와 불가침 및 교류·협력에 저촉되는 법제도를 개선·보완함에 있어서는 두가지 동등하게 고려되어야 할 문제의 측면이 있다. 첫째, 남북화해와 불가침 및 교류·협력에 저촉되는 법제도의 개선·보완에는 이른바 상호주의적 원칙에 따라 추진되어야 하는 부분이 있다. 둘째, 남북기본합의서나 부속합의서 등에 의해 외부적으로 요구된 것이 아니라 남북관계의 진전을 바탕으로 통일 및 통일과정에서의 분단극복을 위해 국내법차원에서 법질서를 정비·개선한다는 것이 문제의 또 하나의 측면이다. 이들 양측면에 관해서는 먼저 첫째의 측면이 둘째의 측면을 압도한다거나 또는 저해할 수 있는 근거가 되어서는 안된다는 점이 인식될 필요가 있다. 그것은 다음과 같은 지적에 의해 뒷받침되고 있다.

남북 경제교류·협력의 기본틀을 제공할 협정이나 조약을 체결하기 이전이라도 모든 인적·물적 교류에 지장을 초래하는 국내법제의 개정·보완이 시급히 요청된다고 하겠다. 북쪽의 폐쇄성과 이데올로기의 편향성에 따른 개방·개혁을 촉구하기 전에

‘우리부터’ 자체내의 법제를 정비하여 남북한 경제교류가 교착상태에 빠지는 일을 예방해야 할 것이다. 국가보안법·세법·노동관계법·통신관계법 등에 있어서 남북경제교류에 지장을 주는 조항은 우선 과감히 개폐해야 할 것이다. 아울러 자본주의체제의 모순인 ‘빈익빈 부익부’현상을 극복하고 경제부정을 척결할 수 있도록 법제도를 정비함으로써 노동자·농민·도시빈민·중소기업 등의 불만을 해소하고 ‘더불어 함께 살 수 있는 사회’를 만들어, 체제에 대한 확신을 갖게 해줌으로써 사회주의체제인 북한과 통합되는데 걸림돌을 제거해야 한다(연기영, 앞의 글, 71).

반면 첫째의 측면은 남북관계의 쌍무적 본질을 고려할 때 결코 소홀히 취급될 수 없는 법정정책 입지조건을 의미한다. 남북협력관계는 우리의 일방적 의사에 의해서만 이루어지는 것은 아니기 때문이다. 이러한 견지에서 다음과 같은 신중론도 경청할 만한 가치가 있다.

우리측에서는 법령이 일단 제정·개정되면 남북관계의 악화등 부정적 요인이 발생하더라도 다시 환원시키는데 어려움이 따르는 반면 북한측은 법령의 제정·개정이 상대적으로 용이하고 심지어는 법령을 무시할 수도 있다는 점을 신중히 고려하여 지나치게 전향적이거나 낙관적 예측에 따른 정비는 경계되어야 한다(朴鈺炘, 같은 글, 32).

그러나 현단계에서 남북화해와 불가침 및 교류·협력에 저촉되는 법제도의 개선·보완이 단순히 모색적이고 구상적인 차원만을 갖는 것은 아니다. 경우에 따라서는 당면과제로서 시급한 해결을 요하는 문제들이 있을 수 있기 때문이다. 물론 가장 바람직한 방법은 남북화해와 불가침 및 교류·협력에 저촉되는 법제도의 개선·보완을 연구·검토할 우리측 기구로서 가령 현행 「남북교류협력법」 제4조에 의해 설치된 「남북교류협력추진위원회」의 하부기관 또는 연구수행기관으로 「남북교류협력을위한 법제정비위원회」와 같은 것을 설치하여 충분한 시간을 가지고 장기적인 대응책을 강구해 나가는 것이다. 이러한 기구는 향후 남북관계의 활성화에 따라 남북법률실무협의회가 구성되어 논의가 본격화될 경우 우리측의 대안을 제공하는 기능을 수행할 수 있을 것이다. 그러나 그 이전에라도 우리 자신의 법질서의 체계정합성 및 정

당성을 강화하기 위하여 법제도의 개선·보완이 필요한 부분이 있다면 꼭 남북협상적 관점에서가 아니라 자기혁신의 관점에서 적극적이고 용의주도하게 고쳐나가야 할 것이다.

3.2. 남북교류협력과 통일관련 헌법조항의 개정문제

그동안 통일에 대비한 법적 대응의 방향을 모색하는 과정에서 관심의 초점이 되었던 것은 남북간의 화해·협력이라는 사정변경이 헌법개정을 불가피하게 만드느냐 하는 문제였다. 이것은 대한민국의 영토조항인 제 3조와 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일 정책을 규정한 제 4조, 그리고 이들 조항과 국가보안법의 상충관계여하를 둘러싼 일종의 문제복합체(Problemkomplex)로서 분단구조와 통일의 법적 긴장을 단적으로 드러내 주고 있다. 이에 관한 학계의 대응은 이들 헌법조항간의 모순여하에 관한 논의와 국가보안법의 개폐론을 통해 표현되었다. 국가보안법의 개폐문제에 앞서 먼저 헌법상 영토조항과 평화통일조항간의 관계에 관하여 살펴 보기로 한다.

이에 관하여 학계의 다수를 대표하는 입장은 이 두 조항이 서로 모순된다고 보고 있다. 이러한 입장을 대표하는 張明奉교수의 견해는 다음과 같다.

“우리의 영토조항은 대한민국의 영역의 한계를 규정한 것일 뿐만 아니라 한반도 문제와 관련하여 시사적인 의미를 지닌다. 대한민국의 통치권은 현재 휴전선 이남에만 행사할 수 있고, 그 이북에는 미치지 못하고 있다. 그럼에도 영토조항을 두고 있는 것은 대한민국인 舊韓國時代의 국가영역 위에 건립되었다는 것과 대한민국이 한반도의 유일합법정부이며, 휴전선 이북지역은 불법적으로 점거하고 있는 ‘未收復地域’이라는 것을 의미한다. 대법원판례도 이러한 입장을 명백히 하고 있다. 이에 따라 영토조항은 북한을 ‘反國家團體’로 규정한 國家保安法の 근거가 되고 있다. 그러나 특히 현행헌법은 제 4조에 평화통일조항을 두고 있는데, 이것은 남북한의 분단이라는 현실인정을 전제한 것으로 영토조항과는 논리적으로 모순된다. …… 특히 ‘7·7선언’이 천명되고 ‘한민족공동체통일방안’이 나오게 된 제6공화국에 와서는 영토조항과 통일정책의 실제와의 괴리는 더욱 깊어졌다. …… 결국 영토조항이 통일정

책의 실제와 괴리를 나타냄으로써 헌법현실과 헌법규범 간에 갭을 노정하게 되었다. 따라서 통일정책에 따르는 헌법문제에 대한 해결책의 강구는 회피할 수 없는 懸案이 되고 있다.”³¹⁾

헌법 제3조에 따르면 북한지역(휴전선이북)도 당연히 대한민국의 영토를 포함한다. 「한반도에서 유일한 합법정부는 대한민국만이고 휴전선이북지역은 인민공화국이 불법적으로 점령한 미수복지역」이라는, 그동안 건국헌법 이래 통설과 판례³²⁾에 의해 일관되게 踏襲되었던 이러한 입장은 물론 조선민주주의인민공화국이 「통일적인 전조선정부이며, 조선인민이 지지하는 유일한 합법정부」이며 또 헌법 제103조에서 「조선민주주의인민공화국의 수도는 서울시이다」라고 규정한 1948년의 북한헌법에 의해서도 역시 공유되어 왔다. 남북한 양측의 헌법이 민족통일의 실패로 인한 민족적 기반의 결손을 부인하고 있었다는 사실은 양헌법과 그 제정주체세력의 내적 취약성을 역설적으로 나타낸 것으로서 西獨의 基本法이 독일국민들이 「동참을 거부당했던 독일인을 위하여 대신 행동했다」고 규정하면서(前文) 기본법의 효력을 독일국민이 자유로운 결정에 의하여 의결한 헌법이 발효될 때까지로 한정했던 (독일 舊基本法 제146조) 것과 뚜렷한 대조를 이룬다. 이와같은 冷戰時代의 論理는 남북화해시대가 진전되고 있는 오늘날 더 이상 유지될 수 없다. 그 이유는 첫째, 현행헌법에 일련의 통일조항(전문, § 4, § 66 ③, § 69, § 72, § 92)이 추가되었다는 사실, 둘째, 「한반도에서 유일한 합법정부는 대한민국만이다」라는 것은 대내적·정치적 선언일 뿐 그 법적 효력이 없다고 볼 것 이라는 점, 셋째, 적어도 이러한 憲法解釋은 헌법의 평화적 통일원칙 및 조항들과 모순된다는 점에서 찾아 볼 수 있다. 그리하여 학계의 일부에서 헌법의 영토조항과 평화적 통일조항의 조화적 해석가능성을 모색하는 견해가 표명되게 되었다. 그 대표적인 시도로는 최대권교수의 견해를 들 수 있다.

31) 張明奉, “남북한기본관계 정립을 위한 법적 대응”, 『유엔가입과 통일의 공법 문제』, 1991, 12, 132~133.

32) 1955. 9. 27. 大判 4288刑上246; 1961. 9. 28. 大判 4292行上48.

... 「영토조항」과 「평화적 통일조항」은 과연 서로 상충되는 조항인가? 결론적으로 이야기하면 일견하여 상충하듯이 보이는 이 두 조항을 좀 더 심층적으로 그 의미를 분석하면 결코 그러하지 않다는 것을 알 수 있다는 것이 우리의 주장이다. 이 주장은 말할 것도 없이 「영토조항」과 「평화적 통일조항」의 의미에 딸린 것임을 주의할 필요가 있다. 그리고 국가보안법의 헌법적 근거조항이 영토조항이라는 주장은 잘못된 것이며 영토조항이 아니라 헌법 제37조 제2항이 그 근거조항이며 따라서 헌법 제37조 제2항의 제약을 따라야 한다 - 이러한 입장에 설때 국가보안법과 남북교류협력에 관한 법률은 서로 상충하는 것이 아니다. 우리가 즉 헌법제정권력이 처음에는 소련의 북한지역점령피뢰정권의 수립, 후에 북한정권의 존재에 의하여 어쩔 수 없이 제약될 뿐 전 한반도에 걸친 주권적 권력을 선언·주장한 것이 우리의 영토조항이라고 믿는다. 이를테면 고구려의 고토인 만주를 우리의 영토로 헌법에 선언한다고 하여 우리의 영토가 되는 것은 아니지 않는가? 그렇다면 영토조항이 의미하는 바는 다음과 같다고 생각한다. 북한지역의 주권적 권력을 행사하는데 장애를 주는 요인이 소멸할 때에는 헌법개정이나 가입(독일기본법 제23조 참조) 등 다른 특별한 헌법적 조치없이도 당연히 대한민국의 주권적 권력이 그 곳에 미친다. 나아가 영토조항은 북한지역에 대하여 주권적 권력을 실현할 책무를 대한민국, 특히 그 정부에 부과하는 것이라고 믿는다. 북한지역에 대하여 주권적 권력을 실현한다 함은 통일 이외에 아무것도 아니다. 그러므로 영토조항은 통일의 책무를 부과하는 것이라고 믿는다. 다만, 통일의 방안으로 무력에 의한 통일을 포함한다면 그 한에 있어서는 영토조항은 「평화적」 통일조항과 충돌한다고 할 수 있다. 그러나 후술하는 바와 같이 비록 평화적 통일조항이 없다고 하더라도 무력에 의한 통일을 우리 헌법은 배제하고 있다고 믿는 까닭에 영토조항은 평화적 통일방안과 상충되는 것은 아니고 오히려 이와 조화되는 것이라고 믿는다.³³⁾

이와같은 견해대립은 결국 「한반도에서 유일한 합법정부는 대한민국만이고 휴전

33) 崔大權, “한국헌법의 좌표, - 「영토조항」과 「평화적 통일조항」 -”, 『법제연구』, 창간호, 8~9

선 이북지역은 인민공화국이 불법적으로 점령한 미수복지역」이라는, 그동안 건국헌법이래 유지되어 왔던 영토조항의 이해의 차이에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 특히 이러한 영토조항의 이해는 국가보안법의 정당성에 연관됨으로써 그 현실적 의미를 구체화했다는 점에 문제의 심각성이 있었다. 그러나 국가보안법의 근거를 헌법의 영토조항에서 찾는 입장은 오늘날 더 이상 유지될 수 없으며, 「북한=반국가단체」라는 공식 역시 오늘날의 남북관계의 현실에 적용할 수 없다. 그렇다면 영토조항이 갖는 현실적 접점은 거의 사라지고 만다. 다만 국가보안법이 헌법상 평화통일조항, 남북기본합의서 및 부속합의서의 발효, 그리고 「남북교류협력법」과 관련하여 직면하는 문제상황만이 별도로 제기될 수 있을 뿐이다. 그러나 아직 통일의 구체적 방향이나 내용이 형성되지 않은 상황에서 선불리 개헌을 운위하는 것은 그 비용이나 시기면에서 문제가 있다고 본다.³⁴⁾

3.3. 남북교류협력과 국가보안법

그동안 국가보안법의 개폐문제는 남북관계의 진전과 별도로 또는 남북대화의 진전을 계기로 많은 논란을 불러일으켜 왔다. 여기서 이에 관한 상세한 논평을 하는 것은 적절치 않으므로 다만 남북기본합의서 및 부속합의서의 발효에 따른 국내법제도 개선·보완의 일환으로 국가보안법의 개폐문제를 간략히 검토해 보기로 한다. 통일 및 남북교류협력정책과 관련하여 국가보안법이 안고 있는 문제는 무엇보다도 이법이 평화통일정책에 관한 헌법조항(전문·제4조)과 상충된다는데 있다.³⁵⁾ 나아가 남북관계를 적대관계에서 동반자관계로 규정한 「7·7 선언」과 이를 다시 ‘민족공동체

34) 참고로 1992년 4월 9일 채택된 북한의 신헌법(조선민주주의인민공화국사회주의헌법) 역시 제1조에서 “조선민주주의인민공화국은 전체 조선인민의 리익을 대표하는 자주적인 사회주의국가이다”라고 규정하고 있음을 볼 수 있다. 나아가 헌법은 통일에 관한 조항인 제9조에서 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다”고 규정하고 있는 것에 주목할 필요가 있다.

35) 張明奉, “남북한기본관계정립을 위한 법적 대응”, 『유엔가입과 통일의 법적 대응』, 135~136.

안의 잠정적 특수관계'로 본 '한민족공동체 통일방안'은 국가보안법의 해석·적용상 북한을 반국가단체로 보는 것과 모순된다. 특히 남북기본합의서의 채택, 부속합의서의 발효 등과 같은 남북관계의 진전은 국가보안법이 처한 문제상황을 더욱 심각하게 만들고 있다.

입법정책적 관점에서 이 법의 개폐문제를 접근하는데는 두가지 방향이 있을 수 있다. 그 중 하나는 이 법의 근거를 전술한 바와 같은 영토조항에서가 아니라 헌법 제37조 제2항에서 찾고 따라서 이를 통해 부과된 기본권제한에 대한 헌법적 제약의 관점에서 그 위헌성여하를 판단하는 방향이다. 1990년 4월 2일 헌법재판소의 결정(89헌가113;1990. 6. 25, 90헌가 11)이 비록 한정합헌이라는 일종의 우회적인 방법에 의했을지라도 제7조 제1항(찬양·고무) 및 제5항(이적표현물 제작·반포)에 관하여 위헌의 소지가 있음을 확인한 것은 바로 이와같은 접근방법이 사법적으로 관철된 하나의 사례였다고 할 수 있다.

요컨대, 국가보안법 제7조의 규정은 규정의 광범성과 애매성, 당국에 의한 자의적·남용적인 법집행가능성, 전진적인 통일논의에의 장애성 등의 측면에서 위헌소지가 있다는 것이다.³⁶⁾

국가보안법은 이러한 헌법재판소의 결정을 계기로 제7조에 '국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서도'란 구절을 삽입하는 등의 개정이 이루어졌으나, 이로써 그밖에 여러 측면에서 그 위헌성에 입각한 국가보안법 폐지론이 불식되기는 커녕 위 헌법재판소결정을 연결점으로 하여 계속 재연되거나 재연될 소지를 안고 있는 실정이다. 이러한 관점에서 국가보안법의 입법적 개혁은 반드시 남북관계의 변동에 구애됨이 없이 우리나라 법체계가 해결해 나가야 할 기본과제임을 알 수 있다. 또 하나의 접근방법은 이 문제를 남북간의 상호주의적인 법제도개혁의 목록에 포함시켜 생각하는 것이다. 이러한 견지에서는 남한의 형법과 국가보안법, 북한의 신형법 가운데 상호적대적인 부분을 공동의 협의를 통해 개폐

36) 韓寅燮, "분단과 통일, 그리고 법", 『법과 사회』, 5호, 51.

할 수 있다면 가장 바람직할 것이라고 보게 된다(韓寅燮, 앞의 글, 54).³⁷⁾ 남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제4항에 따른범률실무협의회는 바로 이러한 상호적 노력이 수로화(水路化)될 수 있는 장이 될 것임은 물론이다. 이두가지 접근방법 중에서 어느 것에 비중을 둘 것인가가 문제된다. 이에 관해서는 “북한의 태도와 상관없이, 우리 자신의 헌법이념과 조화될 수 없고 변화하는 국내외적 상황과 부합할 수 없는 국가보안법을 폐기하는 것이 과제로 주어진다”는 입장(韓寅燮, 같은 곳)이 있으나, 반면 국가보안법개폐논의의 신중론 또는 시기상조론을 주장하거나(朴鈺炘, 앞의 글, 36-37), 아예 그 존재이유 자체를 정면에서 시인함으로써 국가보안법폐기론의 년센스를 지적하는 견해(崔大權, 앞의 글, 20)가 있음을 고려하여야 할 것이다. 또한 국가보안법을 빌미로 북한측이 남북대화의진전을 지연시킬 수도 있다는 가능성도 고려될 수 있다. 생각컨대, 적어도 국가보안법중에서 기본권제한에 대한 헌법적 제약을 위배함으로써 위헌의 혐의를 받았던, 또는 받고 있는 규정을 폐기하는 문제에 관해서는 헌법재판소의 결정취지를 감안하여 보다 적극적이고 전향적인 자세와 개혁의지가 필요하다고 본다. 다만 국가보안법 자체를 폐지하는 문제는 남북관계의 진전과 이에 따른 범률실무협의회의 구성을 기다려 검토하되, 이를 형법의 관련규정과 비교·검토하여 가급적이면 일반법인 형법규정에 의해 포섭하는 방안을 생각하는 것이 바람직하다고 본다.

한편 국가보안법과 「남북교류협력법」의 관계에 관한 논의는 이미 앞에서도 부분적으로 언급했지만 반드시 양자를 상호모순되는 것으로 볼 수만은 없다고 본다. 다만 「남북교류협력법」의 개선·보완에 대한 어떤 입법적 대안을 취하든지 법적용관계에 관해서는 오히려 국가보안법의 개정을 통하여 남북교류협력행위의 정당행위성을 반영시키는 것이 정도이지 현행법 제3조와 같은 불분명한 우선적용규정을 통해 문

37) 참고로 북한의 1987년 형법은 총 8장 161조로 구성되어 있으며 종전의 형법에 비하여 형법 전 자체를 대폭 간략화하고 각범죄에 대한 형량을 낮춘 점에 특징이 있는 것으로 평가되고 있다. 이 법은 이 밖에도 형벌에 관한 목적형 내지 교육형주의의 채용, 사회주의적 범죄개념의 채용, 범죄예방의 공동의무에 대한 강조, 반국가적 범죄에 대한 불고지죄 및 방지의무 불이행죄 등을 내용으로 규정하고 있다.

제를 해결하는 데는 문제가 있다고 본다.

3.4. 기타 법령의 개정·보완

남북기본합의서 및 부속합의서 발효에 따른 법제도개선·보완의 문제가 기타 공법적 성질을 띤 법령과 민사법령에 관해서도 제기되는 것은 물론이다. 예컨대 이북오도의 행정문제라든지 참정권의 확대여부에 관한 문제, 상속·혼인등 가족법관계문제, 재산권귀속에 관한 문제, 북한에서의 범죄에 관한 법적 판단, 북한법에 의한 법적 행위의 국내 법적 평가여하에 관한 문제, 민형사 및 행정재판권에 관련된 문제 등 많은 문제들이 제기될 수 있을 것이다. 그러나 이들 예상되는 문제에 관하여 여기서 일일이 논의하기에는 아직도 불확실성의 요인이 너무 클 뿐만 아니라 남북관계의 전망에 따른 변동가능성이 상존하고 있는 현재여건하에서 이를 다루는데에는 많은 무리와 위험이 따른다. 다만, 이러한 법령개선·보완문제를 장기적으로 충분한 시간과 자원을 가지고 연구·검토해 나갈 전문기구의 설치가 바람직하다는 점만을 밝혀두기로 한다. 이러한 기구는 현재 각기관에서 분산되어 수행되고 있는 북한법연구역량을 결집하고 또 분야별 전문가들을 동원하여 남북한법의 조율·개선방향, 또는 통일헌법의 구상 등과 같은 법적 통일의 구체적 방법들을 탐구해 나가야 할 것이다.

IV. 맺음말

남북교류협력을 위한 법제보완의 과제는 시시각각 변화하는 남북간의 정치적 관계변화, 가령 북측의 반응이나 향후의 국제정세변화에 구애됨이 없이 계속적이고 장기적인 안목에서 독자적으로 준비되고 또 실천되어야 한다. 어차피 이것은 장기간의 논의와 조정을 요하는 문제이다. 그러나 우리 자신의 입장에서는 남북교류협력의 진전에 대비하는 차원에서 뿐만 아니라 우리체제의 정당성의 강화를 위해서라도 현행법제도 전반에 대한 반성과 자기혁신의 노력이 수반되지 않으면 안된다. 남

북통합에 앞서 우리 자신의 진정한 통합이 선행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 통일을 지향한 전향적이고 적극적인 법개혁의 의지가 필요하다. 북한측이 ‘빠른 통일’, 특히 현실사회주의몰락에 따른 고립화, 자체붕괴나 남한에 의한 흡수통일의 가능성을 거의 신경질적이라 할 정도로 혐오하고 있다는 사실은 이제까지의 남북간의 대화나 협상의 경과를 통해서 분명히 밝혀졌다고 본다. 아울러 북한경제의 자생력이 확보되지 않은 상태에서 실현될 어떠한 형태의 통일도 남한경제에게는 ‘통일의 부담’을 의미하게 될 것이기 때문에 통일한국이 경제적 파탄에 빠질 우려가 있다는 이른바 ‘남북한공멸론’이 일본 등지에서 주장되고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 그러므로 우리는 그때 그때 남북관계의 국면전개에 영향을 받음이 없이 충분한 시간을 가지고 장기적 시각에서 우리 자신의 문제해결과 통일을 위한 법적여건의 조성에 매진해야 할 것이다. ‘올바른 통일’을 위하여 우리는 통일을 위한 법적 실천에 지속적인 관심과 노력을 기울이지 않으면 안된다. 북한의 법과 현실을 정확히 파악하려는 노력, 남북간의 법적 교류를 통한 상호간의 법 및 법제도에 대한 협의에 있어 개방성, 통일을 위한 법적 준비로서 우리 법에 대한 비판적 관심과 개혁에의 정열 등은 법분야에서 또한 참다운 통일을 예비하는 작업들이 갖추어야 할 가장 필수적인 덕목들이다. 통일을 향한 법적 대응은 사실상 이제야 본격적으로 시작되었을 뿐이다. 우리는 참을성을 가지고 긴 호흡으로, 쉽사리 실망하거나 방기하지 않으면서 끊임없이 우리 내부의 신뢰와 통합을 달성하기 위하여 법적 자기혁신의 노력을 기울이지 않으면 안된다. 「남북합의서」와 「남북교류협력법」, 그리고 헌법을 위시한 각종 남북교류협력에 적용되는 법제의 개선, 보완에 관한 이제까지의 논의는 특히 통일을 위한 전략적 관점에서 더할 나위없이 중요한 의미를 지니고 있다. 거시적으로 볼 때 이러한 작업은 통일을 가능케 할 법적 전략의 문제, 또는 사전에 통일여건의 조성을 위한 노력의 일환으로서도 가치를 지닌다. 그러나 여기서는 보다 더 근본적인 문제, 즉 통일의 법적 형식과 통일이후의 정치·경제·사회·문화적 통합을 달성하기 위한 수단으로서 법의 역할을 밝히는 문제, 그리고 법 자체의 통일을 모색해야 한다는 문제가 충분히 다루어지지 않고 있다. 물론 이같은 문제들은 사실

통일의 내용이 구체화되었을 때에야 비로소 논의될 수 있거나 통일의 양상에 따라 달라질 수 밖에 없는 문제들이라고도 할 수 있으나 우리는 이러한 문제에 대해서도 계속 관심을 갖고 대비해 나가야 할 것이다. 한편 장기적인 안목으로 볼 때 이러한 모색과정에서 결코 소홀히 할 수 없는, 어쩌면 가장 기본적인 의의를 지닌 하나의 문제영역이 있다. 그것은 통일의 당사자들이 서로 상대방의 법과 법현실에 관하여 얼마나 알고 있는냐 하는 문제이다. 여기서의 통일을 위한 법적 논의가 무엇보다도 먼저 남북한의 법과 법현실에 대한 이해를 확보하는데서부터 시작되어야 한다는 점이 무엇보다도 강조되어야 한다. 이러한 문제의식은 통일이 어떤 한 시점에서 달성되고 완성되는 하나의 사건이 아니라 분단의 극복을 통한 민족의 동질성회복을 통한 참다운 통합을 위하여 지속적으로 추구되어야 할 일련의 연속적 과정이라는 것을 전제로 한다. 독일의 통일과 그 이후의 사태전개를 통해 얻을 수 있는 교훈의 하나가 우리의 통일이 단순히 ‘빠른 통일’보다는 ‘최선의 통일’ 또는 ‘올바른 통일’을 지향해야 한다는 것³⁸⁾이라면, 이같은 인식관심은 우리가 북한의 법과 법현실을 충분히 이해하여 법적 통일의 방안을 검토해나가야 한다는 것과 북한이 우리의 법과 법현실을 정확히 이해할 수 있도록 조력하여야 한다는 것을 아울러 요구한다.

이러한 취지에서 남북교류협력사업의 일환으로 법 및 법학분야에서의 인적 교류 협력을 추진하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 장차 남북법률실무협의회가 구성되어 법제도개폐문제를 협의한다고 해도 상호법에 관한 개념·의식의 차이, 법제정 과정의 차이, 법의 사회적 역할의 상이 등으로 인해 진정한 법적 협력이 이루어질 지 적잖은 우려가 있는 것이 사실이다. 이러한 관점에서 법분야에서의 이해증진·신뢰구축을 위한 협력사업을 전개할 필요가 있다. 지금까지 남북한 고위급회담에서 법문제에 관한 협상을 금기시한 측면이 있으나,³⁹⁾ 반면 최근 북한의 최고인민회의 법제부장이 “자본주의법과의 조화를 위하여 남한법률가들과도 접촉하고 싶다”는 희망을 표명한 것으로 보고된 바도 있다. 법분야에서의 협력사업은 무엇보다도 법학

38) 조용남, 통일문제연구 3권 3호, 355.

39) 李長熙, 앞의 글, 36.

자·법조인이나 학생 등의 교환 및 공동토론들을 통하여 법에 관하여 상호이해와 신뢰의 기반을 조성하는 일이다. 이것은 특히 남북의 법학자들간의 공동토론·연구사업 뿐만 아니라 법학교수들이 일정기간 상대방의 지역에서 상대방의 법을 연구하도록 하는교환프로그램을 포함하여야 한다. 나아가 법학자 외에 법학을 전공하는 학생들간의 교환프로그램도 실시될 필요가 있으며 법조인의 교류는 남북간의 경제협력의 진척에 따라 분쟁처리에 관한 법적 장치의 강구라든가 재판관할의 조율문제 등을 통하여 불가불 실시되게 될 것이다. 이러한 법분야에서의 인적 교류는 물론 독자적으로도 실시될 수 있으나, 경제협력이나 그때 그때 구체적인 문제들과 관련하여 실시되는 것이 보다 바람직한 것으로 판단된다. 동아시아법, 특히 중국의 경제개발을 위한 대외경제협력관계법이라든가 미국·일본·구주공동체 등의 경제교역에 관한 법을 주제로 한 비교법적 접근은 이러한 법적 교류가 추진될 수 있는 가장 큰 비교우위를 지닌 부문이자 방법이라 할 수 있다.

북한(남한)지역 통과 통행 추진 방향

(부산-청진-도문·연길을 통한 운송의 법률관계)

김 명 기*

I. 서론	분쟁의 해결방법
II. 기본관계와 통상관계	V. 문제점과 대책방안
III. GATT 관계와 민족내부 교역관계	VI. 중국의 한중합작회사에 의 한 북한을 통한 운송
IV. 섭외사법관계 적용법과	VII. 결론

I. 서론

본고는 한국과 중국간의 교역을 해상 선박운송으로 부산에서 청진까지, 그리고 육상철도운송으로 청진에서 도문·연길까지로 연결하는 통로를 설정할 경우 제기되는 국내법·국제법상의 제문제를 검토해 보려는 것이다. 특히 이러한 한국과 중국간의 운송을 위해 중국내에 한중합작회사가 설립되고 한국의 화주가 이 운송회사와 운송계약을 체결하여 중국에 화물을 운송할 경우를 가정해서 이에서 제기되는 법적 문제를 고찰해 보기로 한다.

이를 위해 먼저 남북한간과 한중간의 기본관계와 통상관계를 살펴보고, 남북한과 GATT와의 관계를 검토한 다음, 운송계약관계에 적용될 준거법과 분쟁해결방법을 고찰하고, 제기되는 문제점과 이에 대한 대책 방안을 제시해 보기로 한다.

* 명지대학교 법학과 교수

II. 기본관계와 통상관계

1. 기본관계

가. 남북간의 기본관계

(1) 남북상호간의 관계

분단이후 금일의 남북상호간의 관계를 법적으로 명백히 규정한 것은 1992년 2월 19일에 효력을 발생한 “남북기본합의서”이다.

남과 북사이의 화해와 협력의 단계를 인정한 “남북기본합의서”의 기초적 정신과 기본적 원리를 선언한 “전문”에는 “쌍방이 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정한다”고 규정하여 남과 북의 관계가 국가와 국가간의 관계가 아니라 잠정적 특수관계라고 언명하고 있다.

남과 북이 서로 “나라와 나라”가 아니라는 뜻은 남과 북과의 관계에서 남도 국가가 아니고 북도 국가가 아니라는 의미가 아니다. 남과 북중 어느 일방은 국가이나 타방은 국가가 아니라는 뜻일 뿐이다. 따라서 대한민국의 입장에서 보면 남은 국가이나 북은 국가가 아니라는 뜻이며, 조선민주주의 인민공화국의 입장에서 보면 북은 국가이나 남은 국가가 아니라는 의미인 것이다. 대한민국과 조선민주주의 인민공화국이 각기 자기는 국가이나 상대방은 국가가 아니라는 주장은 각기 통일한국의 국가로서의 법통성을 이어 나가기 위한 정당한 근거를 가진 것이다.

“남북기본합의서”는 “나라와 나라 사이의 관계”가 아니라고만 규정하고 있을 뿐, 남과 북이 각기 상대방의 실체를 무엇으로 보느냐에 관해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 대한민국의 입장에서 볼 때 남은 국가이고 북의 실체는 국제법상 “교전단체”(belligerency)로 볼 수 밖에 없다. 북한의 입장에서도 북은 국가이나 남의 실체는 교전단체로 본다.

요컨대, “남북기본합의서”상 남과 북의 관계가 “나라와 나라 사이의 관계”가 아니라는 뜻은 대한민국의 입장에서 보면 남은 남북한 전영역을 법률상 통치지역으로 하는 국가이며 그의 정부는 “중양적 법률상 정부”(de jure government)이고, 북은 북한 영역만을 통치지역으로 하는 교전단체이며 그의 정부는 “지방적 사실상의 정부”(de facto government)라는 의미인 것이다.

(2) 남북과 제 3국간의 관계

남북과 제 3국간의 관계는 남북 상호간의 관계와 동일하지 않다. 국제법상 국가 승인의 효력은 상대적이기 때문이다. 즉 어떤 국가가 국제법상 국가이냐는 절대적으로 국가이라고 할 수 없고 그 국가를 승인한 국가와의 관계에서는 국가이나 그 국가를 승인하지 아니한 국가와의 관계에서는 국가가 아니기 때문이다.

(3) 남북과 국제연합과의 관계

“국제연합 헌장” 제 4 조 제 1 항은 “국가”(states)만이 국제연합에 가입할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 어떤 국가가 국제연합에 가입하면 그 국가는 국제연합과의 관계에서 국가로 인정된다.

1991년 9월 17일 남과 북은 모두 국제연합에 가입했으므로 남도 북도 국제연합과의 관계에서 국가로 된 것이다. 그러나 이는 남과 북이 상호간에 국가로 승인되는 것이 아니며 또 모든 다른 국제연합의 가맹국과의 관계에서 국가로 되는 것이 아니다.

요컨대 오늘 남과 북의 기본관계는 남과 북이 국제연합에 가입한 것과 상관없이 또 제 3국이 남 또는 북을 국가로 승인한 것과 관계없이 국가와 국가간의 관계가 아닌 것이다.

나. 한중간의 기본관계

1992년 8월 24일 한국 외무부장관과 중국 외교부장간에 “대한민국과 중화인민공

화국간의 외교관계 수립에 관한 공동성명”(이하 “한중공동성명”으로 약칭)에 서명함으로써 한중간의 외교관계가 정식으로 수립되게 되었다.

한·중수교에 의해 한·중간의 국제법상 지위는 큰 변화를 가져오게 되었다. 그것은 한국은 대륙중국과의 관계에서 두개의 국가로 되었기 때문이다. 한중수교 이후에 있어서 한국과 중국과의 관계는 남한의 입장에서 보는 것과 중국의 입장에서 보는 것이 각각 다르다.

첫째로, “남한”의 입장에서 볼 때 한국은 두개의 국가이며 (i) 남한은 전한반도를 영토로 하는 국가라고 대륙중국에 대해 주장할 수 없고 남한을 영토로 하는 국가이고, (ii) 북한은 교전단체 또는 반도단체가 아니라 북한영역만을 영토로 하는 국가이며, 따라서 남한정부는 남한영토만을 영유하는 “중양적 법률상의 정부” 즉 합법적인 정부이며 북한정부도 북한영토만을 영유하는 “중양적 법률상의 정부” 즉 합법적인 정부인 것이다.

둘째로, “대륙중국” 입장에서 볼 때, 중국은 하나의 국가로서 (i) 대륙중국은 전중국영역을 영토로 하는 국가이고 대만중국은 대만영역만을 사실상 지배하는 교전단체 또는 반도단체에 불과하며 따라서 대륙정부는 “중양적 법률상의 정부” 즉 합법적인 정부이고 대만정부는 “지방적 사실상의 정부” 즉 비합법적인 정부인 것이다. 이는 한중수교 이전의 경우와 전혀 동일하지 않다. (ii) 그리고 한국은 두개의 국가로서 남한은 남한영역만을 영토로 하는 국가이고 더이상 교전단체 또는 반도단체인 것이 아니며, 남한 정부는 남한영역만을 지배하는 “중양적 법률상의 정부” 즉 합법적인 정부인 것이며, 더이상 “지방적 사실상의 정부” 즉 비합법적인 정부인 것이 아니다. 그리고 북한은 더이상 한반도 전역을 영토로 하는 국가인 것이 아니라 북한영역만을 영토로 하는 국가인 것이며, 북한정부는 전한반도 영역을 지배하는 “중양적 법률상의 정부”인 것이 아니라 북한영역만을 지배하는 “중양적 법률상의 정부”인 것이다.

요컨대, 1992년 8월 24일 이후 한중의 기본관계는 국가와 국가간의 관계이다. 이 점 남과 북의 상호관계가 국가와 국가간의 관계가 아닌 것과 상이하다.

2. 통상관계

가. 남북간의 통상관계

1991년 12월 13일에 체결된 “남북기본합의서”는 1992년 2월 19일에 효력을 발생했다. 그 후 1992년 5월 7일에 “교류협력 공동위원회 구성 운영합의서”가 체결되었으며 1992년 9월 17일에 “교류협력 부속합의서”가 체결되었다.

그러나 아직 남북간에 통상조약이 체결된 바 없으므로 남북간의 통상관계를 규율할 일반적인 국제법규정이 없으며 남북간의 통상관계는 법적으로 성립되어 있지 않다. 일반적으로 통상관계를 설정한 뒤에 정식의외교관계를 설정하는 것이 통례이다. 요컨대 현재로서 남북간의 통상관계는 정식으로 수립되어 있지 않다.

나. 한중간의 통상관계

전술한 바와 같이 1992년 8월 24일의 “한중수교공동성명”으로 한중간의 외교관계는 수립되어 있으나 아직 한중간에 통상조약이 체결된 바 없다. 따라서 한중간에 통상관계를 규율하는 일반적인 국제법규정이 없으며 한중간에 통상관계는 법적으로 수립되어 있지 않다.

요컨대 장차 한중간에 통상조약이 체결되기 전까지 오늘 한중간의 법적 통상관계는 수립되어 있지 않다.

Ⅲ. GATT관계와 민족내부교역관계

1. GATT관계

가. 남북과 GATT

1947년 10월 30일에 성립된 “관세 및 무역에 관한 일반협정”(General Agreement on Tariffs and Trade:GATT)에 남한은 1967년 4월 14일에 가입하여 동협

정의 당사국이 되었다. 그러나 북한은 아직 이에 가입하지 아니하여 GATT의 당사국이 아니다.

GATT에는 소위 “총가입 조항”(general participation clause)이 없으므로 교역의 일방당사자는 GATT의 당사자이나 교역의 타방당사자는 GATT의 당사자가 아닐 경우에 GATT의 효력은 교역의 양당사자에게 모두 미치지 아니하는 것이 아니라 GATT의 당사자에 대해서는 GATT의 효력을 미치게 된다.

따라서 GATT의 법적 구속력은 GATT의 당사국인 남한에 대해서는 미치지만 그의 당사국이 아닌 북한에 대해서는 미치지 아니한다.

나. 한중과 GATT

위에서 본 바와 같이 한국은 GATT의 당사자이다. 그러나 중국은 GATT에 가입하지 아니하여 GATT의 지위에 맞지 않다. 전술한 바와 같이 GATT에 “총가입조항”이 없으므로 한중교역에 있어서 GATT의 효력은 한국에 대해서는 미치지만 중국에 대해서는 미치지 아니한다.

2. 민족내부교역관계

가. 남북과 민족내부교역

남한은 1988년 7월 7일 “민족자존과 번영을 위한 대통령 특별선언”(7.7선언)을 통해 최초로 남북간의 교역을 민족내부교역으로 본다는 일방적인 선언을 한 바 있다. 동선언 제 3 항은 “남북간 교역의 문호를 개방하고 남북간의 교역을 민족내부교역으로 간주한다”고 규정하고 있다.

그 후 남과 북은 1992년 2월 19일의 “남북기본합의서”를 통해 남북교역을 민족내부의 교역으로 본다는 합의를 했다. 동합의서 제15조는 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”라고

규정하고 있다.

또한 남과 북은 “남북기본합의서”의 이행을 위한 1992년 9월 17일의 “교류협력 부속합의서”를 통해 남북교역을 민족내부교역으로 재확인 했다. 동합의서 제 1 조 제10항 “남과 북은 물자교류에 대하여 관세를 부과하지 않으며, 남북사이의 경제관계를 민족내부관계로 발전시키기 위한 조치를 협의·추진한다”라고 규정하고 있다.

그러나 남과 북이 남북교역을 민족내부의 교역으로 본다는 것은 남과 북간의 합의일 뿐 국제적인 확인 특히 GATT로 부터의 확인을 받은 것은 아니다. 남과 북이 남북교역을 민족내부교역으로 보려는 데 대하여 1991년 4월 미국정부의 고위관리가 “한국이 북한에 대해 대량의 쌀을 비롯한 물자교역을 추진할 경우 무관세 등 특혜 조치를 취한다면 GATT에 의거 한국을 제소할 수 있다”라고 발언한 바 있다. 이는 미국이 남한에 대해 GATT 제 1 조에 규정된 “최혜국대우조항”(Most-Favoured Nation Clause)의 적용을 요구함으로써 남북교역에 제약을 주겠다는 의미이다.

동서독의 경우 서독이 GATT에 가입하면서 동서독의 교역을 민족내부의 교역으로 본다는 유보를 하여 GATT 제 1 조의 적용을 배제했다.

요컨대 남북교역은 남북간의 관계에서만 민족내부교역으로 합의한 것이며 GATT와의 관계에서 민족내부교역으로 인정된 것은 아니다.

나. 한중과 민족내부교역

한중간의 교역이 민족내부교역으로 될 수 없는 논의의 여지가 없다. 문제는 남과 북이 남북간의 교역을 민족내부교역으로 보아 남과 북이 상호 관세를 부과하지 아니하는 것에 대해 중국이 GATT 제 1 조의 “최혜국대우조항”을 근거로 한중교역의 무관세를 주장할 수 있는가인데 중국은 GATT의 당사자가 아니므로 이러한 주장은 성립될 여지가 없다. 다만 장차 한중간에 체결될 통상관계에 관한 조약에서 “최혜국대우조항”을 둔다면 중국은 이 조약상의 규정을 근거로 그러한 주장을 할 수는 있을 것이다.

IV. 섭외사법관계 적용법과 분쟁의 해결방법

1. 섭외사법관계 적용법

가. 남북관계

전술한 바와 같이 남한과 북한의 기본적인 관계는 상호간 국가와 국가간의 관계가 아니다. 따라서 남한의 입장에서 보면 북한영역은 남한의 영토이며 북한주민은 남한의 국민이다. 그리고 북한의 입장에서 보면 남한영역은 북한의 영토이며 남한의 주민은 북한의 국민이다. 그러므로 남한의 입장에서 보면 남북교역은 남한영토내의 “국내적 사법관계”이며, 북한의 입장에서 보면 남북교역은 북한영토내의 “국내적 사법관계”이고 이들이 섭외적 사법관계일 수 없다.

그러나 사실상 남북한이 각기의 국내법을 가지고 있으므로 남한도 북한도 각기 사실상 두개의 법역을 갖고 있다. 그러므로 남한도 북한도 각기 “일국수법”의 사실상 “불통일법국”이라 할 수 있다. 그러므로 남북간의 사법관계를 준섭외적 사법관계로 보아 “준국제사법”(quasi private international law)의 규정에 따라 남북간의 사법관계에 적용할 “준거법”(proper law)을 지정할 수 있다. 그런데, 남한도 북한도 각기 준국제사법을 갖고 있지 않으므로 결국 남한도 북한도 남북간의 사법관계에 각기 국제사법을 준용할 수 밖에 없을 것이다.

동서독의 경우 1972년 12월 21일의 “동서독 기본조약” 체결 이후 동독은 서독을 국가로 보아 동서독간의 사법관계에 그들의 국제사법을 직접 적용했으며, 서독은 동독을 국가로 보지 않고 동독을 서독의 이법지역으로 보아 동서독 사법관계에 서독의 국제사법을 준국제사법으로 보아 적용했다.

남한의 국제사법인 “섭외사법” 제9조는 법률행위의 준거법에 관해 “법률행위의 성립 및 효력에 관하여서는 당사자의 의사에 의하여 적용할 법을 정한다. 그러나 당사자의 의사가 분명하지 아니한 때에는 행위지법에 의한다”라고 규정하고 있다. 따라서 법률행위의 준거법은 “당사자 자치의 원칙”으로 정하도록 명시되어 있다.

또한 동법 제13조 제1항은 불법행위의 준거법에 관해 “불법행위로 인하여 생긴 채권의 성립 및 효력은 그 원인된 사실이 발생한 곳의 법에 의한다”라고 규정하여涉外 사법관계에 있어서 불법행위의 준거법은 행위지법임을 명시하고 있다.

북한은 단행법으로 국제사법을 갖고 있지 아니하며, “민법”중에涉外사법에 관한 규정을 두고 있다. 1990년 9월 5일에 제정된 “민법” 제10조는 “조선민주주의 인민공화국 민법은 국제조약이나 협정으로 달리 정하는 않는 이상 공화국 영역안에서 이루어진 모든 민사관계에 적용된다”라고 규정하고 있다. 따라서 북한영역내에서 이루어진 것에 한하여 그것이 법률행위이든 불법행위이든 모두 북한의 민법의 규정이 적용되게 된다. 그러나 북한 영역 이외에서 이루어진 법률행위와 불법행위에 관해서는 규정이 없다.

남북간에 북한의 철도 이용 사법관계에 적용되는 법은 남한의 “涉外사법”의 규정에 의하면 법률행위의 경우 당사자가 선택한 법이며 선택하지 아니한 때에는 그 법률행위지의 법이 되며, 불법행위의 경우 불법행위지법이 된다. 그러나 북한의 “민법”에 의하면 북한의 철도 이용 사법관계에 적용되는 법은 법률행위가 북한에서 행하여 졌고 또 불법행위가 북한영역에서 발생한 경우에는 항상 북한법이 된다.

따라서 남북간에 북한 철도 이용 사법관계에 적용되는 법은 남한의 중재기관이나 재판기관에 제소될 경우는 남한의 “涉外사법”의 규정에 따라 정해지는 법이며, 북한의 중재기관이나 재판기관에 제소된 경우는 북한의 “민법”의 규정에 따라 정해지는 법이 된다.

나. 한중관계

전술한 바와 같이 1992년 “한중수교공동성명”에 의해 한국과 중국은 국교를 정상화 하여 한국과 중국의 기본관계는 국가와 국가의 관계로 되었다. 따라서 한중간의 사법관계는 “涉外적 사법관계”이며 남북한간의 사법관계와 같이 “준涉外적 사법관계”가 아닌 것이다. 그러므로 한중간의 사법관계에 적용되는 법은 한국의 “涉外사법”과 중국의涉外사법의 규정에 따라 정하여 지게 된다.

한국의 “섭외사법”의 규정은 전술했으므로 중국의 국제사법의 규정에 관해서만 살펴보기로 한다.

중국의 국제사법으로 1987년 1월 1일부터 시행되고 있는 “민법통칙”(제 8 장)과 1985년 3월 21일에 제정된 “섭외경제계약법”이 있다. 전자는 일반법이라면 후자는 특별법이라 할 수 있다.

“민법통칙”은 당사자가 준거법을 선택할 수 있도록 하고, 선택하지 아니한 경우 그 법률행위와 가장 긴밀한 연계가 있는 국가의 법을 준거법으로 규정하고 있다(제 145조). “섭외경제계약법”도 “민법통칙”과 유사한 규정을 두고 있으나 다만 합작기업계약의 경우는 항상 중국법이 준거법으로 된다고 규정한 점이(제 5 조) “민법통칙”과 다른 점이다.

2. 분쟁해결방법

가. 남북관계

교역관계의 분쟁을 해결하는 방법으로 “중재”와 “재판”의 두가지가 있다.

북한의 “외국인 투자법” 제22조는 “외국인 투자와 관련한 의견상이는 협의의 방법으로 해결한다. 분쟁사건은 조선민주주의인민공화국의 재판기관 또는 중재기관에서 해당절차에 따라 심의해결하며 합의에 따라 다른 나라의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있다”고 하여 합의에 따라 제 3 국의 중재기관에 의해 분쟁을 해결할 수 있도록 규정하고 있다. 동조의 규정에 의하면 재판기관은 북한의 재판기관에 한정하고 있으며 중재기관도 국제중재기관은 배제되어 있다.

북한은 “합작법” 제21조는 “합작과 관련한 의견상이는 협의의 방법으로 해결한다. 분쟁사건은 조선민주주의 인민공화국의 재판기관 또는 중재기관에서 해당절차에 따라 심의해결한다”라고 규정하고 있다. 동조의 규정에 따라 재판기관은 북한의 재판기관으로 한정되어 있고 중재기관도 북한의 중재기관에 한정되어 있어서 다른국가의 재판기관에 의한 재판과 다른국가의 중재기관이나 국제중재기관에 의한 중재는 배제되어 있다.

북한의 “합영법” 제26조는 “외국인 투자법” 제22조와 동일한 내용의 규정을 두고 있다. 따라서 외국의 재판기관과 국제중재기관에 의한 분쟁해결방법이 배제되어 있다.

북한의 “외국인 기업법” 제31조는 “합작법” 제21조와 동일한 내용의 규정을 하고 있다. 따라서 다른 국가의 재판기관과 다른 국가의 중재기관과 국제중재기관에 의한 분쟁의 해결방법이 배제되어 있다.

북한의 “자유경제무역지대법” 제42조는 “자유경제무역지대에서의 경제활동과 관련한 의견상이는 당사자들 사이의 협의의 방법으로 해결한다”고 규정하고, 제43조는 “외국인 투자법” 제22조와 동일한 내용의 규정을 두고 있다. 따라서 북한 이외의 재판기관과 국제중재기관에 의한 분쟁해결방법이 배제되어 있다.

청진항을 경유 북한의 철도를 이용하는 방법에는 철도 운송시 마다 건별로 단순한 철도운송계약을 체결하는 방법과, 북한 영역내에 합작기업·합영기업·외국인기업을 설립하는 방법에 의하는 경우가 있다. 전자의 경우는 운송계약의 내용에 따라 분쟁해결방법이 정하여 지게 된다.

나. 한중관계

중국의 “섭외경제계약법”은 당사자의 합의로 “중국의 중재기관 기타 중재기관”의 중재에 회부할 수 있다고 규정하여(제37조) 중국이외의 국가나 국제기구의 중재기관에 회부할 수 있음을 인정하고 있다. 그리고 당사자가 중재에 관한 합의하지 아니한 경우 인민재판소에 소를 제기할 수 있다(제38조).

V. 문제점과 대책방안

1. 통상관계

가. 남북관계

전술한 바와 같이 남북간에 “남북기본합의서”와 “교류협력 부속합의서”가 체결되

어 있으나, 남북교역관계를 일반적·포괄적으로 규정한 통상조약은 체결되어 있지 않다.

“교류협력부속합의서” 제 1 조는 13개항의 경제교류협력에 관한 규정을 두고 있으나 이는 지극히 한정적이고 추상적인 것이 불과하다. 이에는 상대방 주민의 출입국, 체재간 기본적 인권과 자유의 보장, 재산권보장과 국유화 금지, 내국인대우조항과 최혜국민대우조항, 통관과 과세, 통화와 기타 지불방법, 자유무역지대설치와 수출입 제한, 분쟁의 해결과 국제조약에의 가입 등에 관해 구체적인 규정이 없다. 따라서 민간차원의 교역자에게는 물론이고 정부차원의 당국자에게도 남북교역의 법적 가이드라인과 지침이 없어 남북교역을 촉진 보장할 수 없다는 문제점이 있다.

그러므로 이 문제점에 대한 대책방안은 장차 남북간에 통상조약을 체결하는 것이다. 통상조약의 명칭은 무엇이든 불문한다. 따라서 통상조약의 명칭은 “남북통상합의서”, “남북기본합의서”의 개정, “남북기본합의서의 교류협력 추가의정서”, “교류협력 부속합의서”의 개정, “교류협력 부속합의서의 추가의정서” 등이 고려될 수 있으며, “남북평화조약” 또는 “민족공동체헌장”을 체결하면서 그 속에 통상조약의 내용을 규정할 수도 있다. 통상조약의 내용에는 위의 문제점에서 열거한 사항 등이 포함되어야 할 것이다. 그리고 어떤 경우이든 통상조약의 체결로 남북한이 각기 상대방을 묵시적으로 국가로 승인하는 결과를 배제하기 위하여 이 통상조약의 체결이 남북간의 지위에 어떠한 영향을 미치는 것이 아니라는 명시적 규정을 두어야 할 것이다.

나. 한중관계

전술한 바와 같이 한중간에 “한중공동성명”이 서명되어 이로서 한중간에 국교는 정상화되었으나 아직 한중간에 통상조약은 체결된 바 없다. “한중공동성명”은 6개항으로 구성되어 있으나 이에는 한중 통상에 관해 어떠한 사항도 포함되어 있지 않다. 따라서 남북관계의 경우와 마찬가지로 문제가 제기된다.

이 문제에 대한 대책방안도 남북관계의 경우와 같이 한중통상조약을 체결하는 것이다.

2. GATT와 민족내부교역

가. 남북관계

전술한 바와 같이 남과 북은 남북교역을 민족내부교역으로 보기로 “남북기본합의서” 제15조에 의해 합의를 보았으나, 이는 GATT의 당사국으로 부터 확인을 받은 것이 아니므로 남북교역에 관세를 면제할 경우 GATT 당사국이 남한에 대해 GATT 제 1 조의 초혜국대우조항을 근거로 관세의 면제를 주장해올 수 있다는 문제가 제기된다.

이 문제에 대한 대책방안으로 (i) GATT 제25조 제 5 항의 규정에 따라 GATT 체약국단이 남한에 대한 GATT 상의 의무를 포기하도록 하는 방법과 (ii) 북한이 GATT에 가입하면서 남북교역을 민족내부의 교역으로 본다는 유보를 하는 방법이 있겠다. 전자는 GATT 체약국의 3분의 2이상의 다수결에 의해 결정되므로 GATT 체약국에 대한 교섭이 필요하며 후자는 그러한 교섭없이 북한의 단독의사로 가능하나 북한이 이러한 남한의 제의를 수락할 런지 의문이 있다. (i) (ii)방안 중 어떤 것이 현실성이 있는 방안인지 실무차원의 검토가 요구된다.

나. 한중관계

한중간의 교역관계가 민족내부관계로 될 수 없음은 전술한 바와 같다. 그리고 중국이 GATT의 당사국이 아니므로 남북교역의 경우와 같은 문제는 제기되지 아니한다.

3. 준거법

가. 남북관계

북한의 국제사법 규정은 “민법” 제10조이며, 동조는 절대적 속지주의에 입각하여 북한영역내에서의 사법관계는 모두 북한의 국내법만이 적용될 수 있도록 규정하고

있다. 따라서 분쟁해결기관이 북한의 재판기관이든, 제 3국의 재판기관이든 또는 북한의 중재기관이든 제 3국 또는 국제중재기관이든 남북교역의 준거법은 북한법이 된다. 이에 따라 법률행위의 준거법은 “당사자자치의 원칙”으로 정하고 불법행위의 준거법은 “불법행위지법”에 의한다는 국제사법의 일반원칙에 반하여 남한의 교역당사자가 항상 불리한 지위에 있게 된다는 문제가 제기된다.

이에 대한 대책방안으로 당사자에 의한 대책방안은 없다. 당사자가 계약 체결시 그 계약서에 북한의 국내법과 다른 규정을 두어도 이는 무효로 되기 때문이다. (i) 정부차원에서 북한 국내법의 개정을 촉구하는 방안과 (ii) 남북간에 2변적 또는 다변적 조약을 체결하는 방안이 있겠다. (i)의 방안은 사실상 실현가능성이 없으므로 (ii)의 방법을 택할 수 밖에 없다고 본다. 북한은 실제로 중국·러시아 등 제 3국과 많은 섭외사법에 관한 조약을 체결하고 있다. 1965년의 “국가와 타국가 국민간의 투자분쟁해결에 관한 협약”(Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States)은 당사자가 합의한 준거법에 따라 분쟁을 해결하도록 규정하고 있으므로 북한으로 하여금 이러한 다자조약을 체결하도록 촉구해야 할 것이다. 동협약은 남한에 대해 1967년 3월 23일 부터 효력을 갖고 있다.

나. 한중관계

“섭외경제계약법”은 당사자의 합의로 중국의 중재기관 기타 중재기관에 중재를 회부할 수 있도록 규정하고 있으므로(제37조) 제 3국이나 국제기구의 중재기관에 중재가 가능하므로 별 문제가 없다. 다만 재판기관은 “인민재판소에 소를 제기할 수 있다”고 규정하고 있으므로(제38조) 중국이외의 재판기관에 제소할 수도 있다는 뜻인지 애매하다. 중국이외의 재판기관에 제소할 수 없는 것으로 해석될 가능성도 있다.

이에 대한 대책방안은 상술한 남북관계의 경우와 같다. 즉 (i) 중국법의 개정을 촉구하는 방안이다. (ii) 한중간에 조약을 체결하여 해결하는 방안이 있겠으나,

(ii)의 방안이 실현성이 높은 방안이라고 본다.

4. 분쟁해결방법

가. 남북관계

북한의 투자·교역 관계 국내법의 규정에 의하면 대부분의 경우 북한의 재판기관 또는 북한의 중재기관에서 분쟁을 해결하도록 규정하고 있다. 따라서 북한의 교역자와 투자자에게는 유리하나 남한의 교역자와 투자자에게는 불리하게 되어 있다는 문제가 있다.

이에 대한 대책방안으로 다음과 같은 것을 고려해 볼 수 있다.

(i) 당사자의 합의로 다른 나라의 중재기관에 분쟁의 해결을 제기할 수 있도록 규정하고 있는 경우(“외국인 투자법” 제22조, “합영법” 제26조, “자유경제무역지대법” 제43조에는 남한의 당사자는 계약체결시 명백히 한국 또는 제3국의 중재기관에서 중재를 받도록 투자·교역계약서에 명시해야할 것이다.

(ii) 당사자의 합의로도 다른 나라의 중재기관에 제소할 수 없도록 규정한 경우(“합작법” 제21조, “외국인기업법” 제31조)에는 남한의 당사자가 계약체결시 한국 또는 제3국이나 국제중재기관에 분쟁을 제기할 수 있다는 규정을 계약서에 명시해도 이는 무효이므로 이에 대한 계약당사자의 대책방안은 없으며 정부당국의 대책방안이 있을 뿐이다. 이에 는 중재에 관한 북한의 국내법의 개정을 촉구하는 방안과 조약의 체결로 제3국의 중재기관 또는 국제중재기관에 분쟁의 해결을 제기할 수 있도록 하는 규정하는 방안이 있다.

중요한 국제중재기구가 제공한 중재규칙으로 다음과 같은 것이 있다.

(1) 유엔국제거래법위원회(United Nations Committee on International Trade Law:UNCI)의 중재규칙 표준국제상사 중재법

(2) 국제상공회의소(International Chamber of Commerce:ICC)의 중재규칙

- (3) 런던국제중재재판소(London Court of International Arbitration:LCIA)의 규칙
- (4) 미주상사중재위원회(Inter – American Commercial Arbitration Commission:IAC-AC)의 절차규칙
- (5) 국제투자분쟁해결센터(Internaional Center for the Settlement of Investment Disputes:ICSID)의 규칙

(iii) 모든 경우 북한의 국내법은 당사자의 합의로도 다른 나라의 재판기관에 제소할 수 없도록 규정하고 있으므로(“외국인 투자법” 제22조, “합영법” 제21조, “외국인기업법” 제31조, “자유경제무역지대법” 제43조) 계약당사자가 이와 다른 규정을 계약서에 명시해도 이는 무효이므로 이에 대한 당사자의 대책방안은 없다. 정부당국의 대책방안으로 북한국내법의 개정을 촉구하는 방안과 북한과 남한 또는 제3국 기타 국제재판기관에 제소할 수 있도록 하는 조약을 체결하는 방안이 있겠다.

나. 한중관계

위 남북한간의 경우와 동일한 방안이 있겠다.

5. 판정의 승인과 집행

가. 남북관계

중재기관이 북한의 중재기관이외의 국가나 국제기구의 중재기관인 경우 이 중재판정에 대한 북한의 승인 집행의 문제가 있다.

이에 대한 계약당사자의 대책방안은 없으며, 정부당국이 북한이외의 중재기관에 의한 판정을 북한이 승인·집행하도록 하는 (i) 2변적 조약을 체결하는 방안과 (ii) 다변적 조약을 체결하도록 하는 방안이 있다. 중재판정의 승인 및 집행에 관한 일반 국제조약으로 “국제연합 외국판정의 승인 및 집행에 관한 협약”(United Na-

tions Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Award)(뉴욕협약)이 있다. 동협약은 1973년 5월 9일에 남한에 대해 효력을 갖고 있으나, 북한은 아직 이에 가입하고 있지 않으므로 남한은 북한에 대해 북한이 이에 가입할 것을 촉구해야할 것이다.

나. 한중관계

중국은 1958년의 “외국중재판정의 승인 및 집행에 관한 협약”(뉴욕협약)에 1989년 10월 15일에 가입했으므로 한중간에 외국중재판정의 승인과 집행에 관한 문제는 제기되지 아니한다.

6. 주권면제

가. 남북관계

북한정부당국을 일방당사자로 하는 “국가계약”(state contract) 즉 “국제양허계약”(international concession contract)을 체결할 경우 이 양허계약상의 문제를 중재기관 또는 재판기관에 제소하는 경우 그 중재기관 또는 재판기관이 북한의 기관이든 북한 이외의 국가나 국제기구의 기관이든 불문하고 북한이 “주권면제”(sovereign immunity)를 주장할 경우 이 분쟁을 중재기관 또는 재판기관에서 각하의 판정이나 판결을 받게되어 실제상 이러한 분쟁을 해결할 방법이 없다는 문제가 제기된다.

이에 대한 대책방안으로 (i) 양허계약체결시 당사자가 북한의 주권면제를 포기하는 조항을 삽입하는 방안과 (ii) 정부당국이 주권면제 포기에 관한 2번적 또는 다번적 조약을 체결하는 방안이 있겠다.

나. 한중관계

한중간의 주권면제의 문제와 그에 대한 대책방안은 전술한 남북간의 관계의 경우와 동일하다.

7. 상사대표부

가. 남북관계

남북간의 민간 및 정부차원의 경제적 교류협력이 원활하게 이루어지게 하기 위해 현지에서의 정부당국의 지도감독과 육성보호의 적극적인 지원이 요구된다.

이에 대한 대책으로 남과 북이 각기 상사대표부 또는 무역대표부를 상대방의 영역에 설치하도록 하는 방안이 검토되어야 한다.

나. 한중관계

한중간에 외교관계가 설정되어 대사급 외교사절이 파견되어 있으나 중국의 경우 영토의 광범성과 각성의 특수성을 고려 중국에도 한국의 상사대표부 또는 무역대표부를 설치하는 방안이 검토되어야 한다.

Ⅵ. 중국의 한중합작회사에 의한 북한을 통한 운송

1. 화물의 운송

가. 남한화주와 중국 한중합작운송회사와의 운송관계

(1) 운송계약의 준거법

남한의 화주와 중국의 한중합작운송회사와 간에 운송계약을 체결할 경우 이 법률관계는 “섭외적 사법관계”에 속한다. 따라서 이 섭외적 사법관계에 적용될 준거법은 법정지가 한국인가 중국인가에 따라 달라지게 된다.

(i) 법정지가 한국인 경우는 한국의 “섭외사법”의 규정에 따라 당사자가 선택한 법이며 당사자가 선택하지 아니한 경우는 행위지법 즉 운송계약을 체결한지의 국가의 법이 된다(제9조). 당사자가 선택할 수 있는 법은 ① 내국법으로 한국의 법

과 중국의 법과 해상선박운송의 경우는 1924년의 “선하증권에 관한 법규칙의 통일
에 관한 국제협약”(Hague규칙)(International Convention for the Unification
of Certain Rules of Law Relating to Bill of Lading)과 1978년의 “해상의 물품
의 운송에 관한 유엔협약”(Hamburg규칙)(United Nations Convention on the
Carriage of Goods by Sea), 1980년의 “물품의 국제적 다자적 수송에 관한 유엔
협약”(United Nations Convention on International Multi-lateral Transport
of Goods) 등이 있다. ② 그리고 육상철도 운송의 경우 1980년 5월 9일의 “철도에
의한 국제물품수송에 관한 협약”(Convention concerning International Carriage
of Goods by Rail:COTIF)이 있다.

(ii) 법정지가 중국인 경우는 중국의 국제사법의 규정으로 준거법이 지정되게 된
다. 중국의 국제사법은 1987년 1월 1일 부터 시행되는 “민법통칙”(제 8 장)과 1985
년 3월 21일에 제정된 “섭외경제계약법”이 있다. 전자가 일반법이고 후자가 특별법
이라할 수 있다.

따라서 “특별법우선의 원칙”에 따라 남한의 화주와 중국의 한중합작회사간의 섭
외적 사법관계에 적용될 준거법은 “섭외경제계약법”일 것 같으나 동법은 국제운송
계약에는 적용되지 아니한다(제 2 조의 단서)는 명문규정이 있으므로 결국 이러한
운송계약의 준거법은 “민법통칙”의 규정에 의해 정해지게 된다. “민법통칙”은 당사
자가 준거법을 선택할 수 있고, 당사자가 준거법을 선택하지 아니한 경우에는 계약
과 가장 밀접한 연계가 있는 나라의 법이 준거법이 된다(제10조). 그러므로 운송계
약의 당사자는 한국의 법, 중국의 법 제 3국법 등 내국법과 상기한 국제협약 등 중
에서 준거법을 선택할 수 있고, 이를 선택하지 아니한 경우에는 “계약과 가장 밀접
한 연계가 있는 국가”가 중국이므로 중국법이 준거법이 된다.

(2) 분쟁해결방법

운송계약상의 분쟁은 당사자가 운송계약 또는 기타의 합의로 정하는 중재기관 또
는 재판기관에서 해결될 수 있다(“경제계약법” 제48조, “민사소송법” 제185조, “섭

외경제계약법” 제37조, 제38조).

나. 남한화주와 보험회사와의 보험관계

(1) 보험계약의 준거법

남한화주와 남한보험회사간의 보험계약은 “내국적 사법관계”로 문제될 바 없다. 남한화주가 외국의 보험회사와 보험계약을 체결할 경우 그 법률관계는 “섭외적 사법관계”로 된다. 따라서 이 섭외적 사법관계에 적용될 준거법은 법정지가 한국인가 중국인가에 따라 달라지게 된다.

(i) 법정지가 한국인 경우는 한국의 “섭외사법”의 규정에 따라 보험업자의 영업소 소재지법에 의한다(제33조 제1항). (ii) 따라서 보험회사의 영업소 소재지가 영국이면 영국법이, 중국이면 중국법이 준거법으로 되게 된다.

(ii) 법정지가 중국인 경우는 중국의 “섭외경제계약법”에 의거 준거법이 정해지게 된다. 동법에 의하면 당사자가 준거법을 선택할 수 있고 선택하지 아니한 경우 계약법과 가장 밀접한 연계가 있는 국가의 법률이 지정되게 된다(제5조). 법정지인 중국인 보험계약과 가장 밀접한 연계가 있는 국가를 중국으로 인정할 것이다.

(2) 분쟁의 해결방법

보험계약상의 분쟁을 당사자가 보험계약 기타의 합의로 정하는 중재기관 또는 재판기관에서 해결될 수 있다.

2. 인원의 출입

가. 남한과 북한

남한에서 북한에 출입하려면 1990년 12월 27일의 “남북교류협력에 관한 법률”에 의거 통일원장관의 승인을 받아야 하며(제9조 제3항), 통일원장관이 발부하는 증

서를 소지하여야 한다(제9조 제1항).

북한에서는 어떤 특별법이 있는지 알 수 없다.

남북한이 상호 국가로 승인하고 있지 아니하므로 상호 상대방을 국가로 보는 것을 전제로 한 출입국관리법을 적용할 수 없다. 남과 북은 인원의 출입을 위한 협정을 체결해야 한다. “교류 협력 부속합의서” 제10조 제8항은 “남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현하는데 필요한 절차와 실무적 문제들을 사회문화교류·협력공동위원회에서 협의하여 정한다”고 규정하고 있다. 이 규정에 의거 남과 북은 인원의 출입을 위한 협정을 체결해야 한다.

동서독의 경우 1963년 12월 17일 “통행증약정”을 체결했고, 1971년 12월 17일 “통행협정”을 체결했으며, 1972년 5월 12일 “일반통행협정”을 체결한 바 있었다.

나. 한국과 중국

한국과 중국은 1972년 8월 24일의 “한중공동성명” 이래 상호 상대방을 국가로 봄으로 출입국에 상대방 국민은 외국인이므로 외국인 출입국관리법이 적용되게 된다. 한국의 경우 1921년 12월 18일에 제정되고 1993년 12월 10일에 개정된 “출입국관리법”이 적용되며, 중국의 경우 1985년 1월 22일에 제정된 “외국인 출입국관리법”이 적용되게 된다.

Ⅶ. 결 론

이상에서 검토해 본 바와 같이 남북한간, 한중간의 통상·교역을 추진함에는, 특히 북한의 영역을 통한 한중통상·교역에는 해결해야 할 많은 법적 문제점이 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 정부당국의 대표, 기업의 대표와 학자·전문가로 구성된 연구위원회를 구성하여 정부차원에서의 대책과 기업차원에서의 대책을 강구하여야 할 것이다. 특히 기업차원에서의 대책에는 양허계약이나 기타 교역관계에 관한 계약의 약관과 계약서의 형식을 모델화하여 절대적 숙지주의원칙에 입각한 북한과 중국의 입법하에서의 분쟁해결에 불리함이 없도록 대비해야 할 것이다.

대북경협에 대한 정부지원의 기본방향

조 동 호*

I. 서론	IV. 경제분야에 대한 정비지원
II. 정부지원 현황	방향 수정의 필요성
III. 정부지원의 이론적 근거	V. 향후 정부지원의 방향
	VI. 참고문헌

I. 서론

1988년 7월 7일 대통령의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(이하 7·7특별선언)’은 수십년간 적대적인 대결구조의 양상을 보여오던 남북한간의 관계를 “함께 번영을 이룩”하기 위한 협력관계로 전환시키는 계기가 되었다. 이 ‘7·7 특별선언’의 후속조치로 1988년 10월 7일 부총리겸 경제기획원장관의 성명으로 발표된 대북한 경제개방조치에서는 민간상사의 북한물자교역을 허용하는 내용이 포함되어 남북한 경제교류의 기회가 열리게 되었다.¹⁾

이에 따라 1988년 10월 이후 남북한간의 교역이 시작되게 되어 1988년 4건 1,037달러의 북한물자 반입승인이 이루어지게 되었다. 1989년과 1990년에는 각각 2만 2천달러 및 2만 5천달러 규모의 반입승인이 이루어지고, 1991년에는 20만달러 규모

* KDI연구위원

1) 민간상사의 북한물자 교역허용 외의 대북한 경제개방조치는 ①민간상사 북한물자 중계허용, ②북한 원산지표시·상표부착 허용, ③직·간접 교역물자 관세 미부과, ④남북경제인 상호 접촉·방문 허용, ⑤북한선적 상용선박 입항허용, ⑥남북경제교류 관련 법제 보완 등이다.

로 급속한 신장이 이루어졌다. 그 이후 남북한간의 교역규모는 북한 부총리의 남한 방문, 남한측 남포조사단의 북한방문 등으로 획기적인 확대가 이루어질 듯 하였으나 작년까지 20만달러 수준에서 정체상태를 보이고 있다.

물론 남북교역규모 정체의 가장 직접적인 원인은 북한의 핵사찰 문제로 야기된 남북한 경제관계의 경색이라 할 수 있다. 그러나 보다 근본적으로는 북한과의 교역 자체가 지니는 한계에 그 원인이 있다고 여겨진다. 즉, 북한의 경제난과 낮은 제품 수준으로 인하여 반입할 수 있는 북한물자의 양에는 한계가 있으며 북한으로의 반출도 북한의 경화부족으로 증가에 한계가 있다. 비록 아직 규모에 있어서는 크지 않으나 최근 임가공 규모가 급속히 증가하고 있는 것도 이러한 측면에서 이해할 수 있을 것이다. 즉, 교역자체에 한계를 느낀 우리 기업들의 대북직접투자가 허용되지 않는 상황에서 임가공이라는 형태로 북한과의 경제교류의 활로를 찾아나선 결과라고 볼 수 있는 것이다.

<표 1>

남북교역의 규모

(단위 : 미 천달러)

	통관기준	승인기준	임가공(승인기준)
1988	-	1,037	-
1989	18,724	22,304	-
1990	13,465	25,085	-
1991	111,269	192,172	36
1992	173,426	213,503	970
1993	186,591	198,790	7,995
1994	59,106 ¹⁾	79,823 ²⁾	16,096 ¹⁾

주 : 1) 5월까지의 실적임

2) 4월까지의 실적임.

자료 : 통일원(1994).

특기할 만한 사실은 북한의 핵사찰 문제로 전반적인 남북한 관계가 얼어붙어 있는 상황에서도 북한과의 교역이 꾸준히 증가하고 있다는 사실이다. 1993년 승인규

모로 본 남북교역은 전년에 비해 6.9% 축소되어 다소 감소세를 보이긴 하였으나 심하게 경색되어 있던 1993년의 남북관계를 고려할 때 이 정도의 감소는 오히려 예상 밖으로 작은 것이라 할 수 있다. 또한 핵사찰 문제로 인한 남북한 관계의 경색 뿐만 아니라 북한과의 교역이 간접교역으로 이루어지고 있는 데에 기인하는 정확하고 신속한 의사소통의 장애, 운송비의 과다, 현지지도의 불가능 등의 사실을 감안하면 남북한간의 교역이 꾸준한 증가추세를 보이고 있는 것은 놀라운 일이다.

이러한 남북교역의 증가에 따라 남한은 1992년 이미 북한의 5대 교역상대국의 하나로 부상하였다. 현재 북한의 무역에서 남북교역이 차지하는 비중은 7% 수준으로서 크다고는 할 수 없으나 북한의 무역이 특정국가들을 중심으로 이루어지고 있음을 고려하면 남북교역의 비중을 간과할 수 없을 것이다.

〈표 2〉 북한의 주요 교역상대국의 비중

(단위 : %)

	러시아	중 국	일 본	남 한 ¹⁾
1989	54.8	13.1	11.6	0.4
1990	56.2	10.5	10.4	0.3
1991	13.3	23.4	19.5	4.3
1992	11.8	28.2	19.5	7.0
1993	12.3	33.5	17.6	6.9

주 : 1) 남북한 교역은 통관기준임.

자료 : 대한무역진흥공사.

한편 '7·7 특별선언'으로 인한 남북한간의 경제교류를 법적으로 뒷받침하기 위하여 1990년 8월 1일 남북교역협력에 관한 법률이 제정되었고, 같은 날 남북한간의 경제교류협력을 정부차원에서 지원하기 위한 남북협력기금법 또한 제정되었다. 남북협력기금의 설치논의는 1989년부터 이루어졌으며 동년 11월 제147회 정기국회 예산결산위원회에서도 남북교류협력을 지원하기 위한 기금설치문제가 거론된 바 있다.

현재까지 정부차원에서 남북한간의 경제교류협력을 지원하기 위한 제도적장치는 남북협력기금이 유일한 것이며, 따라서 남북한간의 경제교류협력에 대한 정부의 지

원방향도 남북협력기금법상에 나타난 지원목적 및 규정을 통하여만 파악할 수 있다. 물론 남북협력기금의 실제 운용에 있어서는 다소의 변화가 있을 수도 있을 것이나 남북협력기금법상에 규정된 기본적인 지원방향은 현재까지도 변함이 없다고 여겨진다.

그러나 앞서 설명한 바와 같이 남북경제관계가 남북협력기금법의 논의·제정 당시에 비해 크게 변화된 점을 고려하면 대북경제교류협력에 대한 정부지원의 기본방향에 대해 재검토가 필요하다고 여겨진다. 남북한간의 경제교류협력에 대한 정부의 지원은 남북한간의 교류협력이 거의 없었던 당시 실정에서 남북한간의 화해분위기를 조성하고 상호 교류와 협력의 계기를 만들며 이를 지원하고자 하였던 데에 주된 목적이 있었다고 할 것이다.²⁾ 즉, 각 분야에서의 남북한 접촉기회의 확대를 지원하는 한편 초기단계의 남북한 경제교류협력에 따르는 리스크를 정부가 부담함으로써 민간부문에 대해 남북교류협력의 인센티브를 제공하고자 하였던 것이다.

따라서 남북협력기금은 남북한 주민왕래, 문화·학술·체육분야 협력사업, 교역 및 경제협력사업, 민족신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 교류협력사업 등 남북한간의 교류협력의 전분야에 대해 지원을 규정하고 있으며, 지원조건도 주민왕래, 문화·학술·체육분야 협력사업 등 비경제분야에 대하여는 무상지원, 경제분야에 대하여는 무상 혹은 매우 유리한 조건의 유상지원을 규정하고 있다. 이처럼 남북협력기금의 적극적이고 우대적인 지원을 통하여 남북관계의 활성화를 유도하고자 한 당시의 정부정책은 시의적절한 것이었다고 할 것이다.

그러나 과연 이러한 정부지원이 현재의 변화된 상황에서도 적절한 것인지의 여부에 대하여는 검토가 필요하다. 특히 남북한간의 경제관계가 크게 변화되었으므로 경제분야에 있어서의 지원방향에 대한 검토는 반드시 필요하다고 할 수 있다. 정부의 잘못된 지원은 자원배분의 왜곡을 가져오며 오히려 본래 의도한 바와는 다른 결과를 가져올 수도 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 대북경제교류협력에 대한 정부

2) 남북협력기금법 제1조는 남북협력기금의 목적이 “남북한간의 상호 교류와 협력을 지원하기 위한 것”이라고 명기하고 있다.

지원방향이 현재의 상황에서도 타당한 것인지를 검토하고, 이를 바탕으로 향후 바람직한 방향을 모색하고자 하는 데에 기본목적이 있다.

이를 위하여 다음의 II장에서는 정부지원의 현황에 대하여 살펴본 후 III장에서는 민간의 경제활동에 대한 정부지원의 논리적 근거에 대하여 살펴보고 이를 바탕으로 대북경제교류협력에 대한 정부지원의 타당성 여부에 대하여 구체적으로 살펴보기로 한다. 그리고 IV장에서는 III장에서 논의된 대북경제교류협력에 대한 정부지원의 타당성 여부를 민간기업의 대북진출의사와 대북진출분야의 측면에서 다시 한번 검증하기로 한다. 마지막으로 IV장에서는 향후 정부지원의 방향에 대해 논의하기로 한다.

II. 정부지원 현황

현재까지 대북교류협력을 지원하기 위하여 조성된 남북협력기금의 순조성규모는 1994년의 정부출연금 400억원을 포함하여 1,432억원 규모이다. 그러나 북한과의 경제교류협력에 대하여 정부의 지원이 이루어진 예는 1991년에는 3건, 1992년 1건으로 총 4건 30억원 정도에 불과하다. 더우기 경제분야에 있어서 지원이 이루어진 사례는 1991년의 쌀 직교역에 대한 손실보조 12억원 7천만원 1건 뿐이다.

〈표 3〉 남북협력기금 지원실적

(단위 : 백만원)

	1991년	1992년
집행내역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세계탁구선수권대회 남북한 단일팀행사 : 164 ○ 세계청소년축구대회 남북한 단일팀행사 : 786 ○ 쌀 직교역 손실보조 : 1,268 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「8·15이산가족 노부모방문단 및 예술단교환」 사업준비금 보전 : 551 - 호텔위약금 : 178 - 예술단 공연준비금(기획제작료, 출연료, 장치비 등) : 339 - 방문단 인선경비(이산가족 추가신청 광고료 등) : 34
계	2,468	551

주 : 1992년의 「8·15 이산가족 노부모방문단 및 예술단 교환」 사업은 무산되었으나 사업준비에 불가피하게 소요된 자금을 지원한 것임.

자료 : 통일원 교류협력국

그러나 실제로 남북협력기금법상에 나타난 정부의 지원규정은 남한과 북한의 주민, 기업 혹은 정부간에 이루어지는 모든 교류·협력사업이 포함될 만큼 그 용도가 포괄적이다. 남북협력기금법에 규정되어 있는 남북협력기금의 용도를 정리하면 다음과 같다.

- ① 주민왕래지원 : 남북한 주민(법인·단체 포함, 이하 동일)의 남북간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 무상지원
- ② 문화·학술·체육협력지원 : 남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는 문화·학술·체육분야 협력사업에 소요되는 자금의 전부 또는 일부를 무상지원
- ③ 손실보조 : 남한과 북한간의 교역 및 경제분야 협력사업의 시행으로 인하여 남한주민이 손실을 입은 경우 원칙적으로 90%이내에서 손실을 보조
- ④ 경제협력사업자금 대출 : 북한주민과 기술·자본·인력을 공동으로 투입하여 경제협력사업을 시행하고자 하는 남한주민에 대한 자금지원
- ⑤ 반출·반입자금 대출 : 북한으로 물품을 반출하거나 북한으로부터 물품을 반입하고자 하는 남한주민에 대한 자금지원
- ⑥ 채무보증 : 남북한간 교역 및 경제분야 협력사업에 소요되는 자금을 금융기관으로부터 대출받아 시행하고자 하는 남한주민에 대한 채무보증
- ⑦ 민족공동체 회복지원 : 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류협력에 필요하거나 이를 증진시키기 위한 사업을 지원
- ⑧ 금융기관지원 : 금융기관 손실보조(남북교류협력과 관련하여 금융기관이 손실을 입은 경우 손실을 보전), 금융기관 융자(남북한간 교역 및 경제분야 협력사업에 대하여 융자를 취급한 금융기관에 대한 자금지원), 미결제채권인수(남북한간 교역 및 경제분야 협력사업에 따른 대금결제업무를 취급한 금융기관으로부터 미결제채권을 인수), 북한 원화의 인수·매각(금융기관이 보유하고 있는 북한 원화를 인수하거나 남북협력기금이 보유하고 있는 북한 원화를 금융기관에 매각)

그러나 남북협력기금의 운용계획을 보면 남북협력기금을 통한 정부지원은 경제분

야에 중점이 주어지고 있음을 알 수 있다. 이는 비경제분야에 대한 지원은 그 소요액수가 상대적으로 작다는 데에 일차적인 원인이 있을 것이나, 정부가 경제분야의 활성화에 정부지원의 주된 목표를 두고 있기 때문으로 해석할 수도 있을 것이다.

〈표 4〉

남북협력기금의 항목별 지원규모

(단위 : 백만원, %)

	1991	1992	1993	1994
비경제분야				
○ 인적왕래 지원	100(1.9)	0(-)	0(-)	500(1.5)
○ 문화·학술·체육협력사업지원	2,000(37.0)	1,000(11.1)	1,000(11.1)	2,000(6.0)
○ 민족공동체 회복지원	500(9.3)	4,000(44.4)	3,000(33.3)	6,000(17.9)
경제분야				
○ 교역 및 경협사업 손실보조	2,800(51.9)	0(-)	0(-)	2,240(6.7)
○ 금융기관 손실보전	0(-)	0(-)	0(-)	500(1.5)
○ 교역 및 경협사업 자금대출	0(-)	4,000(44.4)	5,000(55.6)	14,000(41.7)
○ 금융기관 미결제 채권인수	0(-)	0(-)	0(-)	8,000(23.9)
○ 북한원화 인수 및 매각	0(-)	0(-)	0(-)	300(0.9)
계	5,400(100.0)	9,000(100.0)	9,000(100.0)	33,540(100.0)

주 : 1) 괄호안의 수치는 전체 지원규모에 대한 비율임.

2) 1991, 1992, 1993년도의 지원규모는 수정치임

자료 : 통일원 교류협력국

지원항목 중에서 민족공동체 회복지원은 그 성격상 경제와 비경제의 모든 분야에 대하여 적용될 수 있는 것이어서 이를 어느 분야로 분류할 것인지는 모호하다. 그러나 민족공동체 회복지원을 비경제분야에 포함시킨다 하더라도 1994년의 경우 전체 지원계획규모중 비경제분야가 차지하는 비중은 1/4에 불과하며, 이를 경제분야에 포함시키면 비경제분야의 비중은 7.5%에 지나지 않는다.

지원조건을 보면 비경제분야에 대하여는 무상지원이 이루어지고 있으며 경제분야에 대한 유상지원에 있어서도 그 조건이 매우 우대적이다. 우선 대출의 경우 소요자금의 90% 이내에서 연 5%의 이자율로 대출을 할 수 있도록 되어 있다. 일반 해외투자의 경우 한국수출입은행의 해외투자자금 대출시 소요자금의 60%(중소기업은

80%) 이내에서 연 9%(중소기업은 8%)로 대출하고 있음을 감안하면 남북협력기금을 통한 정부의 대북경제교류협력에 관한 대출조건은 매우 유리한 것임을 알 수 있다. 또한 현재 우리경제가 당면 하고 있는 가장 시급한 과제의 하나로 꼽히고 있는 중소기업의 구조조정을 지원하기 위한 중소기업구조조정기금의 경우를 보더라도 대출이자율이 연구개발 및 DB구축 경우의 6.5%를 제외하면 대부분 8~9% 수준인 실정이다. 뿐만 아니라 대북경제협력사업에 있어서 남북협력기금의 채권보증을 받을 수도 있으며, 손실의 90%이내에서 손실보조를 받을 수도 있다.

〈표 5〉 남북협력기금 지원조건

자금종별		지원한도	이자율	기간	담보
무상 지원	주민왕래 지원금	소요자금 범위내	무 상		
	문화·학술·체육협력 지원자금	소요자금 범위내 (예상수익금 제외)	무 상		
손실보조		교역 및 경제 협력 사업 관련손실의 90% 범위내	업무취급 수수료 : 0.1%		
남한내 대출 주민에 대한	반출자금 대출 반입자금 대출	계약금액의 90%범위내	통일원장관이 재무부장관 및 관계행정기관장과 협의하여 매사업별로 정함		
	경제협력자금 대출	계약금액의 90%범위내	연 5.0%	10년 이내(10년 에 30일을 가산 한 기간이내)	남한내 담보 또는 사업 관련 주식, 채권, L/C, L/G, P/N등
채무보증		피보증인과 용자는 행간 계약상의 보증 증한도 범위내	통일원장관이 따 로 정함	당해 거래용자기 간에 30일을 가 산한 기간 이내	남한내 담보 또는 사업관련 주식, 채권, L/C, L/G, P/N등
금융기관에 대한 지원	금융기관손실 보조	손실금액 범위내			
	금융기관 용자자금	용자취급액 범위내	통일원장관이 재무부장관과 협의 별도로 정함		
	미결제채권 인수	대금결제구좌의 미 결제채권액 범위내	통일원장관이 재무부장관과 협의 별도로 정함		
	북한 원화의 인수 및 매각	통일원장관이 재무부장관과 협의 별도로 정함			
민족공동체 회복지원		남북한 당국간 합의 또는 남북교류협력추진협의회 결정에 따름			

자료 : 한국수출입은행

Ⅲ. 정부지원의 논리적 근거

앞의 Ⅱ장에서 살펴본 바와 같이 북한과의 교류협력에 대한 정부의 지원은 경제 분야의 지원이 중심을 이루고 있으며, 그 조건 또한 매우 우대적이다. 기본적으로는 대북경제교류협력에 대한 정부지원 역시 민간의 경제활동에 대한 정부지원의 성격을 지니고 있다. 따라서 대북경제교류협력에 대한 지원의 근거를 살펴보기 위하여 우선 민간의 경제활동에 대해 정부의 지원이 요구되는 근거에 대하여 살펴본 후 대북경제교류협력에 대한 지원의 논리적 필요성에 대하여 검토하기로 한다.

시장에 대한 정부의 개입은 시장의 실패(market failure)를 시정할 수 있는 경우에 정당화 된다. 시장의 실패가 일어나면 시장에 의한 자원배분은 비효율적이 되므로 정부개입의 필요성이 생기는 것이다. 따라서 정부가 시장에 개입하여 지원 혹은 억제할 함으로써 국민경제 전체적으로 보아 필요한 부분에 필요한 양 만큼의 자원 배분이 이루어지도록 유도를 하는 것이다. 일반적으로 시장의 실패가 발생하는 원인으로서는 불완전경쟁, 공공재, 외부성(externality), 불확실성(uncertainty), 완전하지 못한 시장(incomplete market), 불완전한 정보(imperfect information)등을 들 수 있다.

불완전경쟁이란 판매권 등의 인위적인 요인이나 혹은 기술적인 요인에 의하여 시장구조가 독과점의 형태를 지니게 되는 것을 의미하여 이 경우 적정수준 만큼의 생산이 이루어지지 않게 된다. 공공재는 도로나 공원 등과 같이 그 성격상 한 사람이 더 소비에 참여한다고 해서 다른 사람의 소비가능성이 줄어들지 않게 되는 비경합성(non-rivalry) 및 대가를 치루지 않았다고 해서 소비에서 제외시킬 수 없게 되는 배제불가능성(non-excludability)을 지니고 있다. 따라서 이 특성으로 말미암아 자유로운 시장기구에 맡기면 공공재는 바람직한 수준에서 생산되지 않게 된다.

외부성은 어떤 한 사람의 행동이 제3자에게 의도하지 않은 이득이나 손해를 가져 오게 되는 것을 의미하는데, 외부성에 대하여는 대가가 지불되지 않으므로 이로써 외부성은 사회적으로 최적수준보다 적은 수준에서 만들어지게 된다. 불확실성의 존

재는 미래에 대한 정확한 정보가 없음을 의미하므로 현재의 의사결정에 있어서 앞으로 일어날 수 있는 사건을 정확히 대비하지 못하게 되고 따라서 자원배분의 비효율성이 불가피하게 된다. 시장이 완전하지 못한 경우에는 어느 한 산업의 발달이 불가능하게 된다. 한 예로 경제내에 필름이 전혀 생산되지 않고 있다면 카메라를 생산하려고 하는 기업도 없게 된다. 이 경우 카메라 생산기업이 필름을 생산하는 공장을 만들 것이라고 예상할 수도 있으나, 자원부족이나 기술부족 등의 문제로 인하여 현실적으로는 시장 자체의 힘 만으로는 해결이 곤란할 수가 있게 된다. 불완전한 정보의 경우는 거래당사자의 한쪽만이 거래되는 상품에 대한 정확한 정보를 가지고 있는 경우를 의미하며 따라서 시장에 혼란이 생기게 되고 시장의 실패가 발생하게 된다.

이상의 어떤 원인에 기인하건 시장의 실패로 인하여 시장에 의한 자원배분이 효율적이지 못하게 되면 정부가 개입하여 이를 보완하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 시장의 실패를 그대로 방치해 둘 수는 없는 일이며, 사실 현대의 정부가 수행하는 경제적 역할의 많은 부분이 시장의 실패와 밀접한 관련을 가지고 있다. 그러나 주의해야 할 것은 시장의 실패는 정부개입의 필요조건을 제공할 뿐 충분조건을 제공하는 것은 아니라는 점이다. 즉, 시장의 실패가 발생하였을 때 정부가 개입할 수 있다는 것이지만 당연히 개입해야 한다는 것은 아니다. 정부의 개입은 민간의 자유로운 의사결정에 교란요인이 되므로 효율성에 부정적인 영향을 미치게 된다. 더욱이 시장의 실패가 없는 경우에 정부가 개입을 하게 되면 아무리 좋은 의도에서 비롯된 것이라 하더라도 자원배분은 왜곡을 야기시키게 된다. 따라서 정부의 개입은 신중한 검토 위에서 이루어져야 한다는 것은 자명한 사실이라 할 수 있다.

이제 대북경제교류협력에 대한 정부의 지원이 위의 여섯가지 경우중 어느 경우를 보완하기 위한 것인지에 대하여 살펴보자, 대북경제교류협력은 불완전 경쟁하에서 이루어지고 있는 것은 아니며, 공공재의 성격을 지니고 있는 것도 아니다. 반면에 외부성의 경우는 어느 정도 관련이 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 대북한과의 경제 교류협력사업의 성공은 대북경제관계의 확대 뿐만 아니라 전반적인 남북관계의 개

선 및 통일환경 조성에 기여한다는 측면이 있기 때문이다. 그러나 북한과의 경제교류협력이 이러한 외부성을 지니고 있다고 해서 정부가 반드시 지원을 해 주어야 하는 것은 아니다. 왜냐하면 정부의 지원이 필요한 경우는 어떤 경제행위가 외부성을 지니고 있음에도 불구하고 그것이 충분히 이루어지지 않아 사회적으로 볼 때 적정 수준에 못 미치는 수준에서 공급되는 경우이기 때문이다. 그러한 북한과의 경제교류협력사업은 정부가 허용하기만 하면 과당경쟁이 우려될 정도로 공급의사가 충분하다. 따라서 정부의 지원은 오히려 적정수준을 초과하는 공급을 초래할 수가 있다고 할 수 있다.

완전하지 못한 시장의 경우는 대북경제교류협력과 관련이 없다고 할 수 있다. 불확실성이나 불완전한 정보의 경우는 관련이 있으나 이는 정부가 해결해 주어야 하는 것도 아니며 정부의 개별기업에 대한 지원으로 해결될 수 있는 성질의 것도 아니다. 불확실성이나 불완전한 정보는 대북경제교류협력사업에 리스크(risk)를 초래하게 되는데 이는 기본적으로 민간기업이 해결해야 할 성질의 것이다. 물론 이러한 리스크의 존재로 인하여 대북경제교류협력에 나서고자 하는 기업이 적정규모보다 적다면 정부가 지원을 통하여 대북경제교류협력에 인센티브를 제공하여야 할 것이나, 많은 수의 기업들이 대북경제교류협력사업에 관심을 가지고 있는 상황하에서는 이러한 리스크를 정부가 부담하여야 할 필요가 없게 되며, 리스크의 정부부담은 오히려 과당경쟁을 부추길 소지가 있게 된다. 또한 불확실성이나 불완전한 정보는 기본적으로 북한의 경제상황 및 태도, 남북관계의 진전정도 등에 기인하는 것이므로 정부의 개별기업에 대한 지원으로 쉽게 해결될 수 있는 것이 아니다.

이상에서 논의된 것을 다시 간단히 정리해 보자. 정부가 지원은 자유로운 시장기구에 의해서는 경제내의 어느 특정부문에 민간기업의 진출이 적정규모만큼 이루어지지 않고 있을 때 정당화 될 수 있다. 그 이유로는 과도한 리스크, 자본의 부족, 낮은 기대이윤 등을 들 수 있다. 현재까지 대북경제교류협력을 시행하고 있는 기업이나 시행하고자 계획하고 있는 기업들이 자본이 부족하다거나 북한과의 경제교류협력사업에서 기대되는 이윤이 낮다거나 하는 이유를 대북경제교류협력사업 추진의

부정적 요인으로 꼽은 적은 거의 없다. 그동안 가장 문제가 되어 왔던 것은 대북경제교류협력사업에 있어서의 과도한 리스크이다. 이는 대북투자시 예상되는 위험에 대한 설문조사 결과에서도 나타난다.

〈표 6〉에 의하면, 기업들은 정치적 리스크를 가장 우선순위로 들고 있으며, 그 다음으로 들고 있는 대외거래에 있어서의 신뢰성 미흡, 시장경제원리의 결여, 대북투자정보의 부족 등도 결국은 북한과의 경제교류협력에 수반되는 리스크로 나타나는 점에서 리스크가 전체 예상되는 위험의 압도적인 비중을 차지하고 있다고 할 수 있다.

〈표 6〉 대북투자시 예상되는 위험

(단위 : %)

예 상 위 험	비 율
정치적 리스크	24.9
대외거래 신뢰성 미흡	24.0
시장경제원리 결여	18.9
대북투자정보 부족	15.0
사회간접자본 미비	13.7
산업간 연계와 계열화 곤란	3.5
계	100.0

자료 : 통일원, 「대북투자환경에 관한 기업인 의식조사 결과」, 1993.

남북간의 경제교류협력의 초기단계에서는 이러한 리스크가 더욱 높았다고 할 수 있다. 따라서 정부가 북한과의 경제교류협력에 따르는 리스크를 부담함으로써 대북경제관계의 활성화를 유도하고자 하였던 것은 적절한 것이었다고 할 것이다. 그러나 현재는 북한과의 교역규모가 초기에 비해 절대적으로 증가하였고, 그동안 북한과의 접촉경험으로 인해 북한과의 경제교류협력사업 추진에 관한 정보도 아직 불충분하나마 초기에 비해서는 어느 정도 축적이 되었으므로 리스크가 초기에 비해 작

아졌다고 할 수 있다. 많은 수의 기업들이 대북경제교류협력사업에 관심을 보이고 실제로 준비를 하고 있다는 사실은 이를 뒷받침한다고 할 것이며, 나아가 기업들이 자체적으로 리스크를 감당할 의사가 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다.

따라서 이제는 경제분야에 관한 한 북한과의 교류협력에 대한 정부지원의 근거가 상당부분 사라진 것으로 여겨진다. 한걸음 더 나아가 현재의 규정과 같은 정부의 지원은 오히려 민간기업들의 과당경쟁을 야기할 소지까지도 있는 것으로 판단된다.

IV. 경제분야에 대한 정부지원방향 수정의 필요성

앞의 III장에서는 변화된 현재의 남북경제관계로 미루어 볼 때 북한과의 경제교류가 거의 없던 당시에 규정된 북한과의 경제교류협력에 대한 정부의 지원방향은 새로이 검토되어야 하며, 상당부분 수정되어야 할 것임을 밝힌 바 있다. 그 근거로 이제는 북한과의 경제교류협력이 허용되기만 하면 많은 수의 기업이 정부의 지원이 없이 자체적으로 리스크를 감당하면서 대북경제교류협력사업에 나설 것이라는 점을 제시하였다. 그러면 과연 기업들의 대북진출의사의 정도가 얼마나 큰 것인지를 여부에 대한 검토가 필요하다고 할 것이다. 만약 기업들의 대북진출의사가 사실은 별로 큰 것이 아니라면, 정부가 지원을 통하여 인센티브를 제공함으로써 대북진출을 유도·장려하는 것이 타당성을 가지게 되기 때문이다.

또 하나 대북경제교류협력에 대한 정부지원방향이 수정되어야 하는 근거로 제시할 수 있는 것은 기업들이 대북진출 희망분야이다. 만약 기업들의 대북진출의사가 크고 따라서 많은 수의 기업들이 대북진출을 희망하고 있다고 하더라도, 진출하고자 하는 분야가 대규모의 자본을 필요로 하는 것이어서 기업의 자체적인 자금조달 능력만으로는 사업을 추진할 수가 없는 경우에는 정부의 지원이 필요하다고 할 수 있다. 따라서 기업들의 대북진출 희망분야가 어떤 것인지를 살펴보는 것도 현행 정부지원방향을 수정여부를 판단하는 데에 중요한 근거가 될 것이다.

이미 앞에서 수차례 암묵적으로 표현되어 있듯이 본 연구에서 검토하고 있는 경

제분야에 대한 정부의 지원방향은 대북투자에 관한 것이다. 왜냐하면 첫째, 교역은 이미 정부의 지원이 없이도 상당규모로 이루어지고 있으며 향후 정부의 지원이 크게 요구될 분야로 여겨지지도 않기 때문이다.³⁾ 둘째로는 투자는 그 성격상 교역에 비해 소요자금의 액수가 훨씬 크기 때문에 정부지원의 필요성이 상대적으로 큰 분야일 뿐만 아니라 정부가 앞으로 중점적으로 지원하고자 하는 분야도 대북투자자로 판단되기 때문이다.⁴⁾ 따라서 아래에서는 기업들의 대북진출의사가 강력하며 대북진출 희망분야에 있어서도 대규모의 자본이 필요한 분야가 아니라 기업 스스로 조달할 수 있는 규모임을 보임으로써 현행 정부지원방향이 수정되어야 할 필요가 있음을 보이고자 한다.

1. 대북진출의사

앞장에서는 민간기업이 대북경제교류협력에 소극적일 경우에는 정부의 지원이라는 인센티브를 통하여 이를 장려할 필요가 있으나 많은 수의 민간기업들의 대북경제교류협력에 적극적일 경우에는 정부지원의 근거가 상당부분 사라지게 된다는 것을 지적한 바 있다. 그러면 과연 실제로 민간기업들이 대북경제교류협력에 적극적일 경우에는 정부지원의 근거가 상당부분 사라지게 된다는 것을 지적한 바 있다. 그러면 과연 실제로 민간기업들의 대북경제교류협력에 적극적이냐의 여부를 살펴볼 필요가 있게 된다.

남북한간에 기본합의서에 관한 논의가 이루어지기 시작한 1991년 말부터 북한의 핵사찰 문제가 본격화되기 이전인 1992년 말까지의 신문 기사를 보면 대북경제교류협력에 있어서 우리 기업간의 과당경쟁에 대한 우려와 이를 제어할 수 있는 장치에

3) 실제로 정부는 대북교역은 “기업 스스로의 위험부담 아래서” 이루어지도록 손실보전 등을 해주지 않을 방침이라고 밝힌 바 있다(1992. 2. 26, 중앙경제신문).

4) 예컨대 1994년 남북협력기금의 항목별 지원규모를 보면 교역 및 경제협력사업 자금대출이 140억원으로 전체 지원규모의 41.7%를 차지하고 있다(〈표 4〉 참조). 교역에 대하여는 자금대출이 거의 이루어지지 않을 것이므로 결국 대부분은 대북투자에 대한 대출이라고 생각할 수 있을 것이다.

대한 기사가 많이 눈에 띈다.⁵⁾ 또한 실제로 기업들에 대하여 행한 설문조사의 결과에서도 상당수의 기업들의 대북경제교류협력사업에 관심을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 한 예로 통일원의 「대북투자환경에 대한 기업인 의식조사결과」에 의하면 응답한 기업의 3/4정도가 대북투자를 계획하고 있다.

〈표 7〉

대북투자계획 유무

	응답업체 수	비율(%)
계획하고 있음	59	72.8
계획하고 있지 않음	22	27.2
계	81	100.0

자료 : 통일원, 「대북투자환경에 관한 기업인 의식조사결과」, 1993.

또한 대북투자를 계획하고 있는 대부분의 기업들은 정보자료의 수집 등 대북투자 계획의 초기단계에 있다기 보다는 전담인력의 충원이나 전담부서의 신설 등 매우 적극적인 추진단계에 있는 것으로 보여진다.

이 설문조사가 이루어진 당시에 정부차원에서의 쌀 직교역에 대한 손실보조만이 경제교류협력 사업분야에 대한 남북협력기금의 유일한 지원사례였고, 향후 남북협력기금의 지원여부가 불투명한 상황이었으며, 대북투자실적 및 대북투자에 대한 지원사례가 전혀 없는 상태이었음에도 불구하고 상당수의 기업이 적극적으로 대북진출을 모색하고 있었다는 사실은 기업들의 대북진출의사가 매우 강력한 것이었다는 것을 나타내는 것이라 할 수 있다. 또한 정부 뿐만 아니라 기업의 차원에서도 과당경쟁에 대한 우려가 심각하게 제기되고 있었다는 사실은 기업의 대북진출의사 정도를 상징적으로 보여주는 것이라 할 것이다.

5) 예를 들어 당시 경제기획원 차관의 예상되는 과당경쟁에 대한 정부차원의 조정 필요성 언급(1991. 12. 18, 한국경제신문), 상공부의 과당경쟁 방지를 위한 지침 마련 의사 표명(1992. 1. 28, 매일경제신문), 과당경쟁을 막기 위한 경제부처 공동위원회 설치계획 표명(1992. 2. 9 경향신문), 당시 통일원 차관의 신중한 대북경협 부탁(1992. 3. 12, 한국경제신문), 정부의 대북투자조정의 기본방침 마련 의사 표명(1992. 6. 8 동아일보) 등을 들 수 있다.

〈표 8〉 대북투자계획업체의 업무추진부서

	응답업체 수	비율(%)
기존유관부서에 전담인력 충원	31	52.5
별도 전담부서 신설	18	30.5
기타 대책(정보자료수집, 제3국접촉)	5	8.5
무응답	5	8.5

자료 : 통일원, 「대북투자환경에 관한 기업인 의식조사결과」, 1993.

이와 같은 기업의 대북진출의사는 현재에도 마찬가지라고 여겨진다. 비록 현재는 북한의 핵사찰문제로 기업의 대북진출계획의 추진이 겉으로 드러나고 있지는 않으나 많은 기업들이 대북진출 계획을 검토·수립해오고 있었으며, 따라서 북한의 핵문제가 해결되고 그에 따라 남북한간의 경제교류협력의 물꼬가 트이게 되면 상당수의 기업들이 대북진출에 나설 것으로 보인다. 실제로 남북한간의 정상회담이 이루어지게 된다는 보도가 있게 되자 많은 기업들이 그동안 보유하고 있던 「북한프로젝트」를 재추진하기 시작하였다는 기사가 보도되고 있다.⁶⁾ 따라서 현재는 핵사찰 문제와 남북경협을 연계하고 있는 정부의 방침때문에 민간기업의 대북진출이 이루어지지 않고 있을 뿐 민간기업의 대북진출의사는 매우 적극적인 것이라 할 수 있을 것이다.

2. 대북진출유망분야

현재 우리 기업이 대북진출을 희망하고 있는 분야는 각 기업의 나름대로 경제성을 분석하여 선정한 분야라고 할 수 있다. 그러나 실제로 대북진출이 실현된다고 할 때 우리기업이 희망하는 대로 대북투자가 이루어지지 않을 수도 있을 것이다. 왜냐하면 북한이 외부로부터 투자를 희망하는 분야가 우리기업의 투자희망분야와 일치하지 않는 경우에는 대북진출이 어려울 가능성이 있기 때문이다. 또한 객관적 기준으로 살펴본 투자유망분야가 현재 기업이 희망하고 있는 분야와 다소 다를 수

6) 예컨대, 1994. 6. 30, 조선일보.

도 있다. 따라서 아래에서는 우선 우리기업이 희망하고 있는 대북진출분야에 대해 살펴보고 그후 북한이 희망하고 있는 투자유치분야 및 객관적 기준에 의한 대북투자유망분야에 대해 알아본 후 이 모두를 종합하여 대북진출유망분야를 도출하여 보기로 한다.

가. 우리기업의 대북진출 희망분야

우리기업의 대북한 투자희망분야는 대체적으로 다음의 세가지 기준에 의해 살펴볼 수 있다. 첫째, 남북한간 경제협력사업을 추진하고 있는 기업들을 대상으로 통일원 등에서 행한 조사결과이다.⁷⁾ 둘째, 현재 우리기업이 중국·동남아 등지에서 시행하고 있는 투자분야이다. 이는 잠재적인 대북한 투자수요로 볼 수 있을 것이다. 셋째, 현재 남북한간에 진행되고 있는 위탁가공분야이다. 비록 현재까지는 단순위탁가공 상태로 진행이 되고 있으나 향후 설비제공위탁가공, 직접투자 등의 형태로 발전할 수 있을 것이다.

이상의 기준에 의하여 우리기업의 대북한 투자희망분야를 요약해 놓은 것이 <표 9>이다.

<표 9> 남한기업의 대북한 투자희망분야

부 문	투 자 대 상
농수산물	식품사업, 생수개발, 음료수가공, 수산물가공
섬유, 봉제, 의류	섬유사, 직물, 담요, 메리야스, 스웨터, 방직, 봉제임가공, 침구, 골프장갑, 가방, 완구, 와이셔츠, 자켓, 면방직, 남녀바지, 팬티, 아크릴사, 배낭
전기·전자	시계, 컬러TV, 음향기기
기계·금속	철강, 동, 알루미늄, 재봉기, 경운기, 승용차, 오토바이, 아연도금
화 학	고무벨트, 황산가리, 그리세린, 의약품, 의약품플랜트, 정유공장 잉여시설 설치, PVC
기 타	피아노, 신발, 시멘트, 광산개발, 백화점, 연탄, 운동화 갑피

자료 : 대한상공회의소(1993), 경제기획원(1992), 한국수출입은행(1992)

내한무역진흥공사(1993), 이상직·박동철(1992).

7) 1992. 10. 31, 중앙일보 참조

〈표 9〉에서 알 수 있듯이 우리기업이 대북진출을 희망하고 있는 분야는 대부분의 경공업분야로서 대규모의 자본을 필요로 하지 않는 분야이다. 컬러TV나 정유공장 등의 경우는 상대적으로 큰 자본을 필요로 한다고 할 수 있으나, 초기단계에서부터 대규모의 공장설립을 추진하고 있는 것으로 보이지는 않는다. 컬러TV의 경우 초기 단계에서는 생산보다는 북한의 노동력을 이용한 조립에 치중하게 될 것으로 여겨지며 정유공장의 경우도 새로운 공장의 설립보다는 기존 공장설비의 개·보수를 중심으로 한 합병이나 합작사업으로 보도되고 있다.⁸⁾ 따라서 우리기업이 현재 계획하고 있는 대북투자분야는 비교적 소규모의 자본을 필요로 하는 분야로서 기업 스스로 소요자금을 조달할 능력이 있을 것으로 보인다.

나. 북한의 투자유치 희망분야

1984년 합영법 제정 이후 현재까지 북한은 여러차례 서방세계의 투자유치를 희망하는 의사를 표시하였는 바, 그 중요한 사례들은 다음과 같다. 첫째, 1985년 9월 천승전 남해전철회장은 김일성과 평양에서 회담하고 조선아시아 무역촉진위원회 회장과 18개 분야에 대해 기술제휴 및 합영에 관한 비망록을 작성하였다.⁹⁾ 둘째, 1990년 11월 일한무역회장과 북한 대외경제위원회 김달현 위원장이 합의한 일본의 북한에 대한 개발수입(위탁가공을 의미)을 실행하기 위하여 1991년 4월 일본의 개발수입사절단이 북한을 방문하고 총 41개 분야의 개발수입에 대한 합의를 하였다.¹⁰⁾ 셋째, 1990년 7월에 북한이 자본·설비도입 및 합작투자를 유치할 목적으로 유엔공업개발기구(UNIDO)에 총 83개 분야의 프로젝트를 제출하였다.¹¹⁾ 넷째, 1992년 7월에 또 다시 총 18개 분야에서의 외국자본유치를 위한 프로젝트를 작성하여 UNIDO를

8) 정유공장부문에의 진출은 렉키금성에서 계획하고 있는데, 그 내용은 기존 정유공장의 개·보수, 김책제철소의 설비확장이라고 한다(1994.6.30, 조선일보)

9) 玉城素(1991), p.117.

10) 青木和雄(1991), pp.104~7.

11) UNIDO(1990).

통하여 서방 각국에 협력을 요청하였다.¹²⁾ 다섯째, 1993년 11월 북한 대외경제협력 추진위원회는 나진·선봉 자유경제무역지대에 대한 투자안내서에서 북한이 유치하기를 희망하는 분야를 밝힌 바 있다. 특히 공업부문의 투자유치희망분야는 총 68개 분야의 총 36억 5천만달러 규모로 지금까지 북한이 투자유치를 희망한 것중 최대규모이다.¹³⁾

이상의 북한의 투자유치희망분야를 정리한 것이 다음의 <표 10>이다.

<표 10> 북한의 투자유치 희망분야

부 문	투 자 대 상
광 업	동, 흑연, 대리석, 화강암, 금광개발, 석유개발
식 품 및 농수산업	건강식품, 수산물가공, 콩기름, 과일쥬스, 향료·호프, 다시마, 미역, 건강식품, 맥주, 가공육류품, 채소가공, 샘물가공, 국수, 콩기름, 강냉이, 곡죽
봉제, 직물 및 의류	견직물, 비단의류, 견양말, 면신발, 나일론, 테트론, 인조견사, 완구, 어구·어망, 여자옷, 잠바, 코트, 털외투, 셔츠, 스타킹, 양말, 타올, 장난감, 가방
화 학	페라이트, 향수, 정유, 구연산, 염화비닐 스티렌, 에틸벤젠, 가성소다, 알레히드수지, 무스프탈산, 필름, 포장용기, 플라스틱, 전자부품용 주형, 카본필립
유리 및 요업	고령토, 규조토, 점토, 편암토, 유리받침, 유리섬유, 수정, 크링커, 시멘트, 세라믹, 타일, 보온재, 유리섬유, 위생도기, 천연스레이트, 샹데리아용 유리, 반도체용 실리콘, 도자기
금속산업	아연, 카드뮴, 티타늄, 크롬동, 전기동, 회토류, 마그네슘, 나사, Hot Coil, 전기아연, 스틸샤시
전기·전자	배터리, TV수상기, 전기기구, 전기원동기, 영구자석, 계전기, 변압기, 승강기, 소형컴퓨터, 계산기, 녹음기, 냉장고, 집적회로, 전기·전자일용품, PC, IC, 컬러TV, 냉장고, 전화기, NC 기계용 전기코드·컨버터, 스피커, 소형트랜지스터 녹음기, 녹화기, 건전지, 전구, 반도체, 전자계산기, 전자식 자동교환기
기계공업	공작기계, 유압기, 연삭기, 절삭기, 산업용 재봉틀, 전해장치, 유압펌프, 연료펌프, 분사기, 화차, 유산설비, 규조사 생산설비, 트럭, 선박용 엔진, 냉동·냉장설비, 알미늄 전해콘덴서, 보일러터빈, 회로판용 소형릴레이, 소형모터, 스텝퍼 모터, 저항기, 축전기, 자동차 부속, 전동기, 오토바이
	어선건조, 선박수리, 조선, 선박수리·해체
	합판, 목재가공, 석재가공, 보석가공, 보온재, 가구
	체육화, 사출신발, 가죽구두
	활어운반, 정기선 운항, 의료, 항구확장, 해외건설 공동진출, 두만강지대, 시약, 포장재, 깔판, 호텔, 공동어로, 철도근대화

자료: 玉城素(1991), 青木和雄(1991), UNIDO(1990), 대한상공회의소(1993), 북한대외경제협력추진위원회(1993).

12) 대한상공회의소(1993), pp105~6.

13) 북한 대외경제협력추진위원회(1993).

다. 객관적 유망분야 1 : 현시비교우위지수를 이용한 분석¹⁴⁾

현시비교우위지수(Revealed Comparative Advantage Index : RCA)는 한나라의 수출경쟁력을 나타내는 지수로서 그 나라의 산업경쟁력을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 구체적으로 현시비교우위지수를 표시하면 다음과 같다.

$$RCA_{ij} = \frac{X_{ij}/X_i}{X_{wj}/X_w}$$

RCA_{ij} : 특정시장에서 i국의 j상품의 현시비교우위지수

X_{ij} : 특정시장에 대한 i국의 j상품 수출액

X_i : 특정시장에 대한 i국의 총수출액

X_{wj} : 특정시장의 j상품 총수입액

X_w : 특정시장의 수입시장 규모

따라서 $RCA_{ij} > 1$ 이면 i국은 j상품에 대하여 비교우위가 있으며 반대로 $RCA_{ij} < 1$ 이면 i국은 j상품에 비교열위가 있다고 할 수 있다. 분석결과는 남북한의 OECD에 대한 교역을 대상으로 분석한 연하청(1993)을 이용하였다.¹⁵⁾ 대북진출 유망분야로는 남북한이 공히 비교우위를 가지고 있는 산업과 북한이 비교열위를 가지고 있으나 남한은 비교우위를 가지고 있는 산업을 꼽을 수 있다. 전자에 속하는 산업은 9개, 후자에 속하는 산업은 41개로서 총 50개 분야가 시범사업 유망분야로 나타났다. 분석결과는 <표 11>에 정리되어 있다.

라. 객관적 유망분야 II : 산업기술격차를 이용한 분석

대북진출 유망분야를 도출하는데 있어서 무역성과에 따른 현시비교우위지수를 사용할 수도 있으나, 남북한간이 산업기술격차를 비교함으로써 대북진출 유망분야를

14) 구체적인 내용에 관하여는 연하청(1993)을 참조.

15) 분석대상은 OECD와의 교역으로 하는 것의 장단점에서 관하여는 연하청(1993), pp.21~2를 참조.

〈표 11〉 현시비교우위지수를 이용한 대북진출 유망분야

대북진출 유망분야		품목수
농수산물	수산물가공(037) 미가공식물성물지(292) 저장과일 및 과일제조품(058)	3
광산물	건축 및 기념비 석재(273)	1
철강 및 금속제품	칼·면도날 등(696) 철 또는 비합금강의 평판 압연제품(674) 철강선(678) 철강의 튜브, 파이프 및 중고 프로파일(679) 금속제의 가정용 장비(697)	5
요 업	시멘트(661) 도자기(666)	2
섬 유	합성섬유 및 그 웨이스트(058) 섬유사(651)	2
의류 및 직물	남녀의류(841,842) 편직물(652) 인조섬유직물(653) 견직물·터후트직물 등 기타 섬유직물(654) 편직물(655) 틀, 레이스, 자수물, 리본, 트리밍 등(656) 특수직물(657) 포대, 천막, 텐트, 모포, 린넨, 커튼 등(658) 남녀의류 : 편물(843,844) 유아용의류, 특수사, 직물의류, 티셔츠 등(845) 의복악세서리(846) 가죽, 고무, 모피의류 및 모자(848)	14
피혁, 고무 및 신발	기타 가죽제품, 안장 및 마구류(612) 고무타이어(625) 신발(851)	3
기 계	기계식 취급장치 및 부분품(774) 자동자료처리기계(752) 광학기구 및 장치(871) 광학용품 : 안경, 렌즈, 프리즘, 반사경 등(884)	4

<표 11>계속

대북진출 유망분야		품목수
석유정제	잔여석유생산물 : 나프틸렌 등(335)	1
통신기기	텔레비전수상기(761) 녹음기, 음성재생기, TV영상 및 음성기록기(763) 라디오수신기기(762) 통신장비 및 부속품(764)	4
전기·전자기기	열전자관, 냉음극관 및 광전자관(776) 전력기기 : 변압기, 변환기, 전류조절기(771) 가전제품(775) 기타 전기기계 : 축전지, 필라멘트램프, 내연기관 의 전기기기 등(778)	4
조 선	선박, 보트 및 부유구조물(793)	1
잡 제 품	트렁크, 슈트케이스, 핸드백 등(831) 플라스틱제품(893) 유모차, 장난감, 게임 및 운동용품(894) 사무 및 문구용품(895) 신변장식용품, 금·은세공품 등(897) 약기류(898)	6
계		50

주 : 괄호안의 숫자는 SITC 3단위 분류번호임.
 자료 : 연하청(1993), pp.31~4

구할 수도 있다. 한국산업은행(1992)은 남북한간의 산업기술 격차를 비교하여 대북한 투자유망분야를 선정한 바가 있는데, 이 분야들을 우리기업의 향후 대북진출에 있어서의 유망분야로 생각할 수 있을 것이다.

한국산업은행의 분석방법은 전자·전기, 기계, 금속, 화학, 섬유, 요업, 기타 경공업 등 총 7개산업의 23개 업종을 대상으로 국내외의 각종 자료를 종합분석하는 한편 대북한 교역 및 경제협력사업을 추진하고 있는 국내 주요기업들에 대한 조사를 통해 북한의 산업별 기술현황을 파악하여 남북한간의 산업기술수준을 비교·분석함으로써 대북한 투자유망분야를 선정하는 방법이다. 이 방법은 계량적인 분석방법은 아니라 할지라도 비교적 객관적인 비교분석이며 기술수준에 따라 경제협력방향을

예측할 수 있다는 측면에서 동태적인 분석방법이라 할 수 있다.

이 분석결과에 의하면 총 60개 분야가 투자유망분야로 나타났으며, 투자유망분야는 전자·전기산업이 총 14개 분야로 가장 많고 그 다음은 10개 분야의 섬유산업이었다. 분석결과는 <표 12>에 정리되어 있다.

마. 대북진출 유망분야

지금까지 우리기업의 대북진출 희망분야 및 북한의 외국인 투자유치 희망분야, 그리고 두가지 객관적 기준에 의한 대북진출 유망분야에 대하여 살펴 보았다. 따라서 이 네가지 경우에 있어서의 공통부분이 향후 대북투자에 있어서 가장 현실적 타당성 및 실현가능성이 높은 분야라 할 수 있을 것이다.

다음의 <표 13>은 네가지 경우에 있어서의 공통부분을 정리한 것이다. 앞서 우리기업의 대북진출 희망분야의 결과와 마찬가지로 가장 유망한 대북 진출분야들은 경공업과 전기·전자·기계·화학산업중 고도의 기술을 요하지 않는 분야로서 대규모의 자본투자를 요구하지 않는 분야임을 알 수 있다.

<표 12> 산업기술격차 비교를 통한 대북진출 유망분야

산업별(60)	대북진출 유망분야
전자·전기(14)	· 중소형 컬러TV, 일반 오디오기기, 전자렌지, 세탁기, 냉장고, 전화기, 사설교환기, 퍼스널컴퓨터, FDD, 반도체(개별소자)조립 · 범용 개폐기류, 자동화 관련 전자기기, 초고압변전기기, 가정용 배선기기
기 계 (9)	· 저급형 NC선반·NC밀링기·머시닝 센터, 자동선반, 유·공압 기기, 저급형 PLC · 자동차 부품, 시계, 카메라
금 속 (9)	· 강관, 철판가공, 도금, 양식기, 철구조물, 주물 · 티타늄, 이산화티타늄, 비철주물
화 학 (6)	· 전자부품용 사출품, 고무가공품, 타이어, 일반합성수지 가공품 · 복합비료, 각종 플랜트설비
섬 유 (10)	· 나일론 F사, 폴리에스테르 F사, 면방직, 아크릴방직, 직물 · 와이셔츠, 블라우스, 양말, 자켓, 메리야스
요 업 (5)	· 레미콘, 콘크리트 파일, 흙판 · 병유리, 식기유리
기 타 (7)	· 골판지, 포장용 판지(골판지원지, 백판지 등) · 라면, 계당, 계분, 농·수산물 가공식품 · 신발(중·고급 운동화)

주 : 괄호안은 유망분야수임.
 자료 : 한국산업은행(1992)

〈표 13〉 대북진출 유망분야

SITC분류	투자대상	품목수
광물성연료, 윤활유(3)	건축용 석재(화강암), 나프타	2
화학물 및 관련제품(5)	PVC, 염화비닐, 플라스틱, 전자부품사출품	3
재료별 제조제품(6)	도자기, 시멘트, 각종 유리, 편직물, 의류부속품, 섬유사, 가죽제품, 고무타이어, 철강제품(강관, 철판가공), 티타늄	11
기계 및 운수장비(7)	TV, PC, 라디오, 가전기기(냉장고, 전화기), 자동차부품, 교환기, 변압기, 변환기, 전류조정기, 반도체조립, 선박수리, 펌프, 공작기계	14
잡제품(8)	남녀의류, 남녀편물의류, 신발, 가방, 악기, 운동용품, 사진장치, 광학용품, 시계, 가구	12
합 계		42

V. 향후 정부지원의 방향

이상에서는 경제분야에 대한 정부의 지원방향이 재검토 되어야 한다는 점을 강조하였다. 북한과의 경제교류협력이 거의 없었던 시절에는 정부의 지원이 남북한간의 경제교류협력의 분위기를 조성하고 교류협력을 촉진할 수 있다는 점에서 그 타당성이 인정되었으나 현재와 같이 변모한 남북한 경제관계에서는 정부의 지원이 적절하지 않다고 할 수 있기 때문이다. 더욱이 과당경쟁이 우려될 정도로 많은 수의 기업들이 대북진출에 관심을 가지고 있으며, 대북진출에 소요되는 자금 또한 비교적 소규모라는 점에서 정부의 지원은 오히려 무모한 대북진출을 장려할 수도 있게 된다. 따라서 경제분야에 있어서 개별민간기업에 대한 정부지원은 축소하는 등 기존 정부 지원방향에 수정이 이루어져야 할 것으로 여겨진다. 그러면 향후 바람직한 정부의 지원방향에 대하여 생각해 보기로 하자.

1. 경제분야에 대한 정부지원의 축소

경제분야의 대북교류협력에 있어서 개별민간기업에 대한 정부의 직접적인 지원은 축소되어야 할 것으로 여겨진다. 그 이유에 대하여는 앞의 장들에서 설명한 바 있

다. 현실적으로는 남북협력기금 지원규정상의 채무보증, 손실보조, 자금대출 등의 기준을 보다 엄격하게 적용하고 지나치게 우대적인 조건은 수정되어야 할 것이다.¹⁶⁾ 경우에 따라서는 과거 논의된 바와 같이 교역에 대한 지원은 폐지한다는 등의 규정을 명문화 할 필요도 있을 것으로 여겨진다.

그러나 경제분야라 하더라도 금융기관의 북한원화 인수·매각 등 남북한간의 경제 교류협력상 불가피하게 소요되는 부분에 대한 지원은 계속 이루어져야 할 것이다. 또한 소규모 중소기업의 대북진출 등과 같이 우리경제의 산업구조조정 등 국민경제적 차원에서 요구되는 사업임에도 불구하고 중소기업의 특성상 자금조달에 곤란을 겪는 경우에는 정부의 지원이 필요하다고 할 것이다.

2. 비경제분야 및 정부간 합의에 의한 사업

앞으로 대북교류협력에 있어서 민간에 대한 정부의 직접적인 지원은 인적교류 및 문화·체육·학술협력사업 등 비경제분야에 중점이 놓여져야 할 것으로 여겨진다. 경제분야에 대한 정부의 지원은 현재의 상황에서는 그 필요성이 크게 인정되지 않으며, 경제분야에서의 대북교류협력은 기본적으로 민간기업의 위험부담, 자금조달능력, 단·장기적 수익성 등의 경제적 요인 및 시장선점효과 등의 비경제적 요인 등을 종합적으로 고려하여 스스로의 판단하에 추진할 문제이기 때문이다.

그러나 인적교류나 문화·학술·체육협력사업 등의 경우에는 스스로의 비용조달이 어려운 경우도 있을 수 있으며, 그 성격상 이윤을 목적으로 하지 않는 것이므로 정부의 지원이 필요하다고 할 것이다. 특히 이산가족 상호방문이나 서신교환, 면회소의 설치 등은 그 상징성이 클 뿐 아니라 남북관계 개선에 큰 영향을 미칠 수 있는 것이므로 이들 사업에 대한 지원은 강화되어야 할 것으로 여겨진다.

또한 남북한 정부간 합의에 의한 사업추진에 대한 지원은 계속하여 이루어져야 할 것이다. 향후 남북한 정부간 합의에 의한 사업이 구체적으로 어떤 사업이 될 것인지 예측하기는 어려우나 북한지역의 도로나 철도의 복구·신설작업이나 남북한

6) 구체적 내용에 대하여는 조동호(1993), pp.34~9를 참조.

지역 혹은 제3국에서의 대륙붕 공동개발등 소요자금규모가 크고 그 이익이 장기적으로 남북한 주민 모두에게 돌아가는 사업일 가능성이 크므로 정부차원의 지원이 요구된다고 할 것이다.

3. 제도적 장치의 구축 및 대북투자환경의 개선

제도적 장치의 구축 및 대북투자환경의 개선에 대한 지원은 현재의 정부지원의 내용에는 포함되어 있지 않으나 향후 경제분야에 있어서의 정부지원의 가장 중요한 부분의 하나가 되어야 할 것으로 여겨진다. 현재 민간기업이 대북경제교류협력을 추진한다고 할 때 가장 커다란 어려움으로 느끼는 것은 정부지원의 부족이라기 보다는 대북투자의 안정성 결여라고 할 수 있다.

즉, 투자보장, 분쟁해결, 과실송금, 결제수단 및 방법 등 대북투자 관련 제도적 장치의 결여 및 북한 관련 정보의 부족과 같은 제도적 환경의 미비가 대북투자에 있어서의 주된 어려움으로 꼽히고 있다.

비록 현재는 북한 핵사찰 문제로 대북투자가 실현이 되고 있지 않아 이러한 문제가 표면화되고 있지 않으나, 핵사찰 문제가 해결되어 기업의 대북투자가 가능해진다면 이러한 문제들은 가장 우선적으로 해결되어야 할 사항이다. 물론 이는 남북한 정부간의 정치적 협상의 결과로 결정될 성질의 것이긴 하나, 가장 바람직한 내용이 어떤 것인가에 대한 연구는 지금부터 진행되어야 한다. 또한 북한경제 관련 정보의 수집·분석·제공이나 민간기업의 대북투자사업 상담 및 사후관리도 대북투자 촉진을 위한 중요한 부분이다. 따라서 이러한 업무를 체계적으로 담당하는 상설기구의 설치도 요구된다고 여겨진다.

제도적 장치의 구축 등과 같이 대북투자과 관련하여 하드웨어적 성격을 가지는 사업에 대한 지원은 각 개별기업의 사업추진에 대한 직접적인 지원이라는 소프트웨어적 성격의 지원보다 훨씬 더 중요하며, 이야말로 정부가 담당하여야 할 몫이라 할 수 있다. 그러므로 향후 경제분야에 대한 정부의 지원은 제도적 장치의 구축을 비롯한 전반적인 대북투자환경의 개선을 통한 간접적인 지원에 많은 부분이 할애되어야 할 것으로 여겨진다.

남북한 공동관로 개설방안

김 도 경*

- | | |
|-----------|--------------|
| I. 수출 | IV. 지역별 진출방안 |
| II. 임가공 | V. 수출품 공동관로 |
| III. 합작투자 | |

I. 수출

1. 북한의 주요수출상품

남북한간의 협력 강화를 위해 먼저 생각할 수 있는 것은 교역의 확대이다. 교역은 교역상대방 모두에게 이익을 가져온다는 점에서 아무런 조건없이 행해져야 한다. 그러나 이밖에도 남북한은 교역 확대를 통해 ▲교역이 가능한 제품은 무엇인가 ▲북한에서 생산된 제품의 수준은 어떠한가 ▲일정기간내에 요구되는 수준까지 생산할 수 있는 생산능력은 어떠한가 ▲생산된 제품의 적기 인도 능력은 어떠한가를 보다 정확하게 파악함으로써 협력부문을 확대할 수 있다.

현재로서 남북한간의 교역확대는 우리측이 북한측에 대해 일방적으로 반입하는 형태로 진행되고 있으나, 최근에는 북한측의 생산능력 한계로 그나마도 여의치 않은 것으로 보여진다. 따라서 북한이 수출할 수 있는 상품을 개발하는 것도 시급한 문제라고 할 수 있다.

* 럭키금성 경제연구소 연구위원

지난해 11월 한국개발원의 연하청박사의 3인은 「북한의 산업실태와 남북경협」이라는 보고서에 북한이 OECD와 교역하고 있는 상품으로부터 북한의 유망수출상품을 추출해 낸 바 있다. 여기에서 나타난 북한의 주요수출상품을 살펴보면 상대적으로 부가가치가 낮은 농림수산물, 광산물, 봉제의류 등이 주류를 이루고 있으며, 부가가치가 높은 제조업품의 비중이 절대적으로 낮은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나 있다.

마찬가지로 북한이 우리에게 반출하고 있는 품목들을 살펴보면 철강금속과 임산물이 대부분을 차지하고 있다는 점에서 북한의 제조업이 얼마나 낙후되어 있는가를 여실히 보여주고 있다. 즉 북한의 주요 수출품 중에서 일부 화학제품과 섬유 등 경공업품을 제외하고는 제조업품이 거의 없다는 점에서 현단계에서 북한의 수출을 일정 수준 이상으로 끌어올리기는 힘들 것으로 보인다.

또한 일부 공급능력을 갖추고 있는 상품이라고 할지라도 품질이 뒤떨어져 있다는 가 납기일을 제대로 준수하지 못하고 있는 경우가 대부분이기 때문에 북한의 수출을 늘리기 위해서는 상당한 노력이 요구된다. 이를 위해서는 양측 당국이 나서서 우리측 상사와 북한측 상사·공장·기업소를 연결시켜 북한상품의 개발을 위해 공동으로 노력해야 할 것으로 보인다.

북한의 주요수출상품

	품 목
농림수산물	원목, 생사, 모피, 깃털, 청어, 정어리 등
광 산 물	건설용 자갈·쇄석·싱글과 플랜트, 용융마그네시아, 고령토, 석영과 규암, 천연동석 및 활석, 선삭·웨이빙·치프·밀링 웨이스트, 톱밥파일 및 스템핑, 주철·동·알루미늄의 웨이스트와 스크랩, 무연탄 등
석유·화학품	석유제리, 기타 정유(박하유 등)
직 물	면제의 토일렛, 린넨 및 주방린넨
비금속 광물	가공한 다이아몬드 등
철 강	페로실리콘, 페로크로늄, 철 또는 비합금강의 평판, 빌레트, 압연제품
비 철 금속	未가공銀, 정제銅, 니켈합금, 알루미늄 및 알루미늄 합금, 연 및 연합금, 마그네슘과
기 계	기타 수평선반

자료 : KDI, 북한의 산업실태와 남북경협, '93. 11

북한의 대남한 반출상품

	품 목
철 강 금 속	아연괴, 열연코일, 페로실리콘, 은괴, 빌레트, 금괴, 철근, 연괴, 페로그로품
광 산 물 농 임 산 물	무연탄, 장석, 화강암, 시멘트, 자갈, 활석, 자연석 호도, 고사리, 한약재, 건고추, 낙화생, 은행, 콩나물콩, 로얄제리, 건도토리, 버섯, 들깨, 원목, 피울무, 꽃감, 월견자종자, 염장두릅, 치나물, 떡갈나무잎, 가라, 지네, 염장무우, 염장오이, 냉동냉이
수 산 물	냉동조기, 냉동명태, 생백합, 냉동우렁이, 미꾸라지, 염장굴, 복어 냉동갈치, 염장해파리, 냉동골뱅이살
섬 유 류	남자자켓·바지·셔츠·웨타, 여자자켓·바지·조끼, 생사, 면타월, 면장갑, 스커트, 오리털잠바, 브라우스, 생피저, 내의, 누에고치잔품, 등산용 조끼, 곰인형, 팬티, 런닝셔츠, 가죽점퍼, 아크릴사
기 타	자동차시트커버, 초제방석, 주류, 실내화, 당면, 신발갑피, 인모, 발, 나무젓가락, 매뚜기, 청패각, 인조화, 돌공예품

자료 : 통일원, 월간 남북교류협력 동향, 각호

2. 북한의 유망 수출상품개발 지원

북한의 수출상품을 개발한다고 하더라도 현재로서는 기존 수출상품 이외의 새로운 상품이 당장에 발굴되기는 힘들 것으로 보인다. 따라서 현 단계에서는 먼저 이들 상품에 대한 판매를 강화하고, 차츰 에너지 및 기술지원을 통하여 북한제조업 전체의 가동률을 높임으로써 수출상품을 개발해야 할 것으로 보인다.

(1) 에너지 공급

새로운 수출상품의 개발을 위해서는 우선 북한제조업의 가동률을 높여야 하는데 현재 북한제조업의 가동률이 낮아진 것은 상당부분 에너지 공급의 부족에 기인한다. 따라서 북한에 에너지를 공급하는 방안을 추진할 필요가 있다.

북한에 에너지를 공급하기 위한 방법의 하나로 석유 등을 직접 공급하는 방안이 있으나, 북한이 電力 생산을 늘이기 위해 석유를 사용하기 보다는 군수물자의 생산이나 戰力의 증강을 위해 사용할 우려가 있다.

석유의 직접적인 공급에는 보다 신중을 기해야 하며, 차라리 휴전선을 통해 남한의 전력을 북한측에 보내는 방법을 강구해야 할 것으로 보인다.

(2) 장비공여

북한의 수출상품을 개발하기 위해서는 우리의 주요 상사와 북한의 주요 상사 및 공장을 연결하여 상호간 업무를 협조할 필요가 있다. 대표적인 예로 우리측에서 북측 공장을 방문하여 북한의 공장실태를 직접 확인한 후 수출상품에 대한 기술지원을 하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

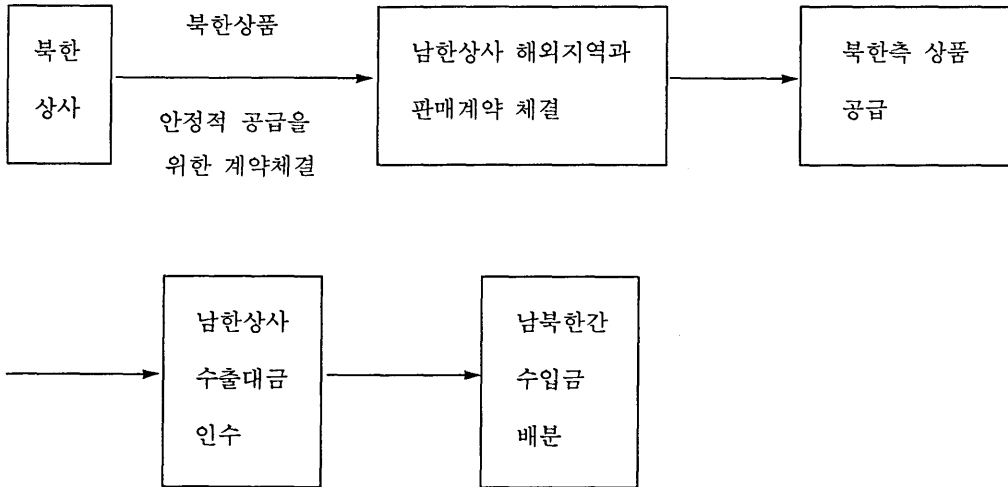
북한의 주요 수출품 중의 하나가 광산물이므로 광산을 방문하여 북한측에서 필요한 광산장비를 확인한 후 광산장비를 공여할 필요가 있다. 광산장비공여에 대한 대가는 광산물의 일부를 인도받거나 혹은 북한측이 광산물을 수출한 대금의 일부를 우리에게 지급하는 방식을 취할 수 있다.

(3) 수출품 판매대행

남북한 공동관로 개설을 위해서는 북한이 수출하고 있는 상품의 일부를 남한측이 인수받아 판매하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 물론 현실적으로는 남한측이 북한상품을 판매한다는 것이 쉽지 않은 일이다. 왜냐하면 북한의 수출이 부진한 이유는 판매망을 확보해 놓지 못했기 때문이 아니라 수출할 수 있는 상품이 극히 제한되어 있으며, 설사 있다고 하더라도 공급능력과 질적인 면에서 문제가 있기 때문이다.

그렇지만 일부 광산물의 경우 판매대행이 가능하므로 우리측의 상사가 북한측의 상사와 계약을 맺은 후 판매대행을 추진한다면 성사가능성이 있는 것으로 보여진다. 예를 들어 북한상사는 남한상사와 특정품목에 대해 안정적으로 공급한다는 계약을 체결한 후 남한상사는 해외시장에서 북한측이 공급한 물건을 대행판매해 주고 그 대가로 커미션을 취하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

북한상품 판매 대행圖



(4) 남한수출품 판매대행

역으로 북한측이 우리 상품의 일부를 판매하고 남한측 상사로 부터 커미션을 취하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 북한이 국제사회에서 아직 자리잡지 못하고 있기는 하지만 일본의 조총련을 통한 일본시장 진출, 중국내 판매거점, 홍콩·마카오의 판매거점, 중동지역의 거래선, 러시아·구소련공화국 및 동구지역의 인맥 등을 활용한다면 일부 남한상품을 소화해 낼 가능성이 있다.

이 방법 역시 우리 상품의 대행판매를 원하는 북한상사로 하여금 우리측 상사와 계약을 체결케 하여 시도해 본다면 좋은 결과를 얻을수 있을 것이다.

II. 임 가 공

1. 임가공 현황

임가공이란 판매자가 제품의 생산을 위해 필요한 원자재의 일부 또는 전부를 생

산자에게 공급하고, 생산자는 가공임을 받는 조건으로 공급받은 원자재를 가지고 제품을 생산하여 판매자에게 물품을 인도하는 생산방식이다. 임가공을 일부에서는 위탁가공이라는 말로 표현하기도 한다.

북한은 1984년 1월에 개최되었던 제 7기 제 3차 최고인민회의에서 「남남협력과 대외경제사업을 강화하고 무역을 가일층 발전시키기 위하여」라는 제목의 결정에서 거래방법으로서 직접무역뿐만 아니라 중계무역, 가공무역, 보상무역 등 다양한 방법으로 여러 나라를 대상으로 무역을 확대해야 한다는 견해를 공식 표명하였다.

북한은 의류봉제분야에 집중적으로 투자하고 있던 조총련계 기업들과의 교역에서 임가공무역을 처음 시도하였으며, 점차 서유럽, 홍콩 등으로 확대한 이후 지금은 남한과도 상당한 정도의 임가공무역을 시도하고 있다.

북한과의 임가공무역은 남북한간의 공동판로를 개척할 수 있는 대표적인 방안의 하나로 지난 '91년 력키금성상사가 시도한 이래 '93년말까지 17건의 임가공이 성사되었다. '94년 들어서도 핵문제로 인해 남북한간 긴장국면을 지속하고 있음에도 불구하고 양측간 임가공이 성사된 사례는 꾸준히 나타나고 있다. 따라서 남북한간의 반출입 규모가 2억불 내외를 유지하고 있는 것은 임가공무역의 활성화에 기인한다고 볼 수 있다.

순수한 의미에서의 임가공무역은 원·부자재를 공급하고 완제품을 반입하는 것을 말하지만, 생산설비를 제공하는 보다 확대된 형태의 임가공이 있다. 일부 남한기업의 경우 생산설비를 제공한 사례가 있기는 하지만, 대부분의 경우 중개상이나 현지법인을 경유하여 원부자재를 공급하고 완제품을 반입하는 정도에 머무르고 있다. 따라서 아직은 임가공이 남북한교역 확대를 위해 확실한 위치를 차지하지는 못하고 있다.

원부자재만 보내 가공하는 단순임가공은 교역으로 분류되지만, 원자재 뿐만 아니라 생산설비와 기술자까지 제공하는 단계의 임가공은 투자에 가까운 형태가 된다는 점에서 임가공은 현지투자를 사전에 익히기 위한 좋은 경험을 제공할 수 있다.

지금까지 우리 기업들과 북한과 이루어진 임가공품목들을 살펴보면 초기에는 속

남북한 위탁가공 교역 현황

(단위 : 달러)

연도	업 체 명	품 명	금 액	
			원부자재반출	완제품반입
1991	럭키금성상사	곰인형	7,140	10,048
	코오롱상사	학생가방	13,406	22,880
	계	2건	20,546	32,928
1992	세영코퍼레이션	여성용 자켓	20,966	33,000
	코오롱상사	학생가방	14,661	24,508
	"	배낭	85,085	117,100
	"	나일론 가방	32,646	40,600
	쌍 룡	운동화 갑피	87,420	94,159
	삼성물산	면바지	50,000	65,000
	"	남성용 셔츠	32,094	38,029
	한일합섬	여성용스웨터반제품	6,570	27,570
계	8건	329,442	439,976	
1993	럭키금성상사	남여자켓	468,480	614,136
		남자바지		
	(주) 헌 트	남자바지	63,260	99,990
	한일합섬	아크릴사	무환	무환
	"	남자스웨터반제품	47,136	67,444
	삼성물산	남자바지	70,212	87,060
	"	남성용바지	30,353	37,510
	"	남자셔츠	129,527	143,775
	"	남자자켓	3,694	30,174
	"	남성용 자켓	63,150	77,974
	"	여자바지	122,633	211,536
	"	여자 반바지	19,208	36,000
	계	17건	1,027,608	1,044,599

자료 : 통일원

련도를 덜 요구하는 봉제인형, 가방 등이 주류를 이루었으나, 점차 바지, 셔츠, 스웨터, 자켓, 신발갑피 등 보다 숙련된 솜씨를 요하는 품목으로 확산되고 있다.

즉 국내기업들은 북한에서 생산해 온 제품의 품질이 기대 이상의 수준을 보임에 따라 임가공거래에 대해 상당한 신뢰감을 갖게 되었다. 국내기업들은 우선 당장에 이익을 낼 수 없어도 북한의 생산기술수준을 파악할 수 있고 남북경협이 본격화될 경우 협력사업을 즉시 추진할 수 있는 파트너를 미리 확보할 수 있다는 점에서 임가공 추진의 의의를 두고 있다.

그러나 남북한간 임가공무역을 확대하는데 있어서 문제점도 적지 않다.

첫째, 임가공의 대상을 고부가가치 제품으로 전환하기 위해서는 공장시설을 확인해야 함은 물론이고, 고급디자인 개발과 현지 기술지도 등을 위해 기술자의 방북과 장기간의 상주가 필요한 실정이다. 그러나 현재와 같이 인적교류가 원만하지 않을 경우 현지에서 문제가 생겨도 적절한 대응을 하기가 힘들다.

둘째, 생산에 수반되는 원부자재 등의 공급이 어려워 세세한 부속품까지 남측에서 공급해야 할 뿐만 아니라 수송 및 하역체제가 미흡하여 적기공급에 어려움이 있다.

현재 북한과 임가공무역을 하고 있는 각국의 사례를 살펴보면 북한에서 생산한 제품을 제3국에 수출하기 보다는 자국에서 판매하기 위한 목적으로 추진하는 경우가 많다. 이는 북한에서 임가공한 제품들이 세계시장에 내놓기에는 아직 여러가지 면에서 미흡한 점이 많고, 또 경공업품의 주요 수입국인 미국이 북한에 대한 엠바고(Embargo)를 해제하지 않은 상태에 있기 때문에 수출에 한계가 있기 때문이다.

그렇지만 우리가 북한에서 임가공을 통해 생산한 제품을 조총련계통의 회사나 유림회사 등과 업무제휴를 통해 판매하도록 한다면 소정의 결과를 얻을 수 있을 것으로 생각된다.

2. 유망 임가공분야

임가공의 성사는 여러가지 이유에서 우리에게 큰 의미를 지닌다. 왜냐하면 남북

관계가 정상화되어 임가공형태의 대북한 협력사업이 궤도에 오르게 되면 유력한 북한내 파트너와 보다 다양한 협력사업을 모색해 나갈 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 즉 임가공 비즈니스과정에서 축적된 파트너와의 유대관계를 발전시켜 합작사업을 벌인다든지 파드터기업의 주식을 일부 인수하는 방법을 통해 현지거점을 확보할 수 있는 것이다.

북한내 비즈니스 환경의 미성숙, 경제난, 외화부족을 고려한다면 남북경협 사업은 제3국 수출을 목적으로 전개되는 것이 바람직하다. 따라서 대북한 투자사업에 있어서는 무엇보다도 국제경쟁력 있는 제품을 만들 수 있는 방법을 강구하는 것이 과제이다. 이를 위해서는 북한측 생산현장에 대한 기술지도 뿐만 아니라 관리업무의 혁신, 설비투자 확대에도 적극적으로 나서야 한다.

주요대상 품목으로서는 경공업제품이 유망한 것으로 보인다. 홍콩기업들이 중국의 개방초기에 화남지역과의 협력에 성공한 품목들의 대부분이 경공업제품이라는 점에서 남북한간에도 초기에는 경공업제품을 중심으로 임가공을 추진한 후 자신이 생길 때 사업품목을 다양화하는 것이 바람직하다.

홍콩-화남지역간 주요 협력분야

	품 목
잡 제 품 전 기 · 전 자	완구, 문방구, 수건, 장갑, 지갑, 우산, 공예품 등 트랜지스터 라디오, 녹음기, 전자시계, TV 게임기, 컴퓨터 주변장치, 계산기, 선풍기, 전자부품 등
섬 유 · 신 발 금 형	봉제의류, 섬유사, 신발 등 각종 금형틀, 골프클럽 등

자료 : 日本能率協會マネジメンター, 香港과 華人經濟圈, 1992

현재 임가공을 통해 북한에서 생산할 수 있는 대부분의 제품은 중국과 동남아 등지에서 생산된 제품과 경쟁관계에 있는 것으로 나타나 있다. 따라서 북한과 임가공 사업을 시도하려는 우리로서는 중국과 동남아가 처해 있는 상황을 눈여겨 보고 또 경쟁에서 이길 수 있는 방안을 찾을 필요가 있다.

현재 중국의 개방지역은 최근의 경제성장으로 임금, 토지가격 등이 급승세에 있기 때문에 남북한이 공동으로 비용면에서 승리할 수 있는 품목을 적극 개발해 나갈 경우 중국이나 동남아에 대항할 수 있을 것으로 보인다. 특히 중국소비시장은 고급 소비가 점차 주류를 이루기 시작한 연해지역과 빈곤한 내륙부 농촌지역으로 2분화되고 있다는 점에 착안할 때, 남북 임가공사업 제품들은 저품질·저가격 니즈가 많은 중국 내륙지역 소비시장의 공략에 도움을 줄 수 있을 것으로 예상된다. 단, 중국 내륙부 농촌지역에 대한 시장개척을 위해서는 효과적인 유통경로를 확보해야 한다는 난제가 있기 때문에 초기단계에서는 북한과 가까운 동북지역을 표적시장으로 삼아야 할 것으로 보인다.

한편 북한을 거점으로 한 임가공사업은 단순조립가공이 중심이 되기 때문에 우리 기업으로서는 부품·자재조달, 신속한 기획, 해외마케팅 분야에서 노력을 기울여야 한다. 예를 들어 홍콩계 기업은 그 독특한 화교네트워크를 기반으로 해서 동남아를 중심으로 전세계로부터 부품·자재를 조달할 수 있는 체제를 갖추고 있다. 따라서 우리도 저렴한 부품·자재를 신속하게 조달하고, 이를 북한 거점에 기동성 있게 제공할 수 있는 부품·자재조달 네트워크를 갖는 것이 선결과제라고 할 수 있다.

아래에 소개되는 섬유, 완구, 전기·전자, 금형 등은 중국개방 초기에 홍콩 및 대만기업과 중국의 광동성간에 임가공을 통해 상당한 성과를 거두었던 제품들이다. 남한이 북한에 생산설비와 기술자를 제공하는 보다 확대된 형태의 임가공이 이루어진다고 하더라도 초기단계에서는 역시 섬유, 완구, 전기·전자 등 제한된 품목의 생산에서부터 출발할 것으로 보인다.

(1) 섬유제품

섬유제품은 북한이 가장 활발하게 임가공 수출을 추진하고 있는 품목이다. 특히 신사복의 경우 '93년 일본시장 수출실적이 40만벌 내외에 달한 것에 비추어 보아 '94년에는 북한에서 생산된 신사복이 일본신사복 수입시장에서 제 2위의 점유율을 차지할 것으로 보인다. 현재 북한제품은 일본시장에서 중간급 평가를 받고 있으며,

백화점 매출액도 늘어나고 있다. 일본기업은 북한에서 신사복을 임가공하여 수입하는 과정에서 기술지도와 품질개선 지도를 아끼지 않았기 때문에 최근 큰 성과를 나타내고 있다.

현재 원단 등의 원자재는 일본업체가 공급하고 북한 근로자는 수작업으로 가공하고 있다. 이러한 형태의 임가공 수출개척은 우리나라 기업에게도 가능하기 때문에, 북한에서 임가공한 제품을 일본 뿐만 아니라 기타 선진국시장에도 판매할 수 있을 것으로 생각된다.

그러나 주요 선진국에 판매하여 호평을 얻을 수 있는 정도의 제품을 생산하기 위해서는 기술자의 현지지도가 필수적이므로, 정부차원에서는 우리측 기술자들의 북한 출입을 인정해 주고 북한측에 대해서는 이들의 신변을 보장 받을 수 있도록 요청하는 것이 중요하다.

UR협상의 타결로 한국은 MFA(Multi-Fibre Arrangement)와 관련해서 향후 11년간에 걸쳐 수출 쿼타에 여유가 있는 편이다. 따라서 우리가 북한으로부터 임가공해서 들여온 제품을 후가공처리하여 한국제품으로 판매할 수 있다면 우리의 수출을 확대할 수 있는 계기도 마련할 수 있을 것으로 기대된다. 특히 일본의 경우 쿼타제를 적용하지 않고 있으므로, 일본에 대해서는 앞으로도 의류 등의 수출을 계속 늘릴 수 있을 것으로 보인다.

이밖에도 중국 동북부지역, 구소련, 동구권 등지로의 수출도 유망할 것으로 보인다. 구공산권지역에서는 섬유 등 경공업제품 수요가 꾸준히 늘어나고 있기 때문에, 중저가 섬유제품을 북한에서 생산하여 이들 지역에 적극 수출해 볼 필요가 있다.

중국은 최근 섬유류 등의 경공업제품 수출에서 괄목할 만한 성과를 나타내고 있으나, 경공업제품 생산기지는 남부지방에, 그리고 중공업제품 생산기지는 동북부지방에 집중되어 있는 실정이다. 중국 동북부지방에 대한 경공업제품 공급은 광동성과 같은 남부지방 보다는 북한이 오히려 물류비용면에서 이점을 가지고 있기 때문에 북한을 적극 활용하는 것이 바람직하다.

우리나라 섬유산업은 그동안 선진국시장에서 오랫동안 노하우를 쌓아 왔는데 앞

으로는 현지 마케팅, 상품기획, 패션창조 등의 측면에서 능력을 배양하는 것이 과제이다. 현지점에서 생각해 볼 수 있는 것은 남한과 북한 양측의 관계회사들이 제3국에 현지법인을 설립하여 공동으로 마케팅, 상품기획, 패션창조 등을 연구할 수 있어야 한다.

한편 의류 등의 섬유산업은 패션기획능력이 승패를 좌우하는 정보산업으로서의 성격도 아울러 가지고 있기 때문에 우리는 패션과 같은 소프트웨어 분야에 특화하면서 북한으로부터는 제조부문에 특화하는 것도 바람직한 방법이다. 즉, 북한에서는 제조, 남한에서는 기획, 남북한 공동으로는 판매를 시도하는 것도 생각해 볼 수 있다.

홍콩계 기업과 비교해 볼 때 우리 기업의 취약점은 소규모 주문에 대응할 수 있는 기동성이 미약하다는 점인데, 이러한 약점은 북한과의 임가공사업을 통해 소규모 주문생산에 적극 임하고, 나아가 북한을 다품종 소량생산 기지로 육성함으로써 극복할 수 있다고 생각한다.

한편 우리의 기획·마케팅 능력과 북한 임가공제조사업을 기동적으로 접합할 수 있는 시스템 구축을 위해서는 임가공 수출품목을 다양화하는 한편 북한 임가공업자에 대한 기술지도와 품질개선체제 확충에 나서야 한다. 일본의 북한에 대한 임가공은 신사복에 편중되어 있지만, 우리는 신사복 뿐만 아니라, 셔츠, 브라우스, 점퍼 등 각종 섬유제품을 모두 생산할 수 있도록 품목을 다양화해야 한다.

(2) 완구

임가공 제품을 포함한 홍콩기업의 완구제품 수출실적은 남한의 3배 이상이 되고 있다. 우리가 세계 완구시장에서 홍콩 및 홍콩계기업에 주도된 중국 화남지역과 경쟁하기 위해서는 북한과의 임가공사업을 통해 가격경쟁력을 제고 시켜야 할 시점에 있는 것이다.

홍콩계 기업의 약점은 브랜드력이 약하고 OEM 의존도가 80%가량 된다는 점에 있다. 또한 대기업이 거의 없기 때문에 기획능력과 마케팅 능력이 약하다. 우리로서

는 기획·마케팅 능력을 강화시키는 한편 기동성 있는 생산체제를 갖추어 홍콩계 기업에 맞서야 하는데, 이는 기업의 글로벌 생산체제의 개념에 북한과의 임가공사업을 포함시킴으로써 가능해진다.

북한과의 임가공사업시에는 전략적인 육성품목을 선택하는 것도 과제이다. 홍콩계기업은 중국 화남지역을 활용하면서 플라스틱 완구분야에서 압도적인 지위를 확보하고 있기 때문에 우리로서는 북한과의 임가공시 금속완구나 전자완구시장에 특화하는 것도 중요한 전략이 될 수 있다.

금속완구 생산을 위해서는 북한의 군수용 금속가공공장을 민수품을 생산하는 공장으로 전환시킬 필요가 있다. 또 전자부문에서의 임가공이 성공하기 위해서는 앞서가는 우리 IC산업의 일부 노하우를 북한측에 이전함으로써 고부가가치를 창출할 수 있는 전자완구를 개발토록 해야 한다.

완구분야에서의 대북한 임가공사업에서도 역시 디자인, 기본설계, 마케팅 업무는 남한에서 담당하는 한편 북한을 생산거점으로서 활용할 수 있다. 이 과정에서 우수한 기술인력을 북한공장에 보내 생산라인의 효율화와 품질개선에 주력해야 한다.

(2) 전기·전자

지금까지 북한과의 임가공사업은 봉제의류나 잡제품 등의 경공업품 위주로 진행되어 왔지만 전기·전자제품 및 중화학공업품도 앞으로는 유망한 분야가 될 것으로 보인다.

전기·전자산업은 기술집약적 산업인 반면 조립공정 등에서 노동집약적인면을 아울러 갖고 있기 때문에 북한의 저렴한 노동력을 활용한 임가공사업이 가능하다. 중국 광둥성과의 임가공사업을 하고 있는 홍콩기업의 경우 음향기기 등의 전기·전자분야에서도 실적을 올리고 있다.

우리나라 전기·전자업체는 상품기획력, 해외마케팅 능력면에서 국제적 수준에 올라와 있기 때문에 양측간 합의만 된다면, 사업을 성사시키는데 있어서는 큰 문제가 없으리라고 생각된다. 단지 북한과의 임가공사업 추진에 있어서는 생산공정을 북한

에 분담할 수 있는 품목을 찾는 것이 과제이다. 왜냐하면 상당수의 우리 기업들은 경쟁력 강화 측면에서 전기·전자제품의 생산 공정을 자동화했기 때문이다.

전기·전자분야의 임가공을 통한 해외시장 개척사업에서 최근 주목을 받고 있는 것은 대만업체나 홍콩기업의 PC관련 사업이다. 세계 PC시장에서는 격렬한 저가격 경쟁이 벌어지고 있다는 점을 참작하여 북한과의 임가공사업시 PC 생산을 시도해 볼 필요가 있다.

현재 아시아 각국으로부터 저렴한 부품을 수입해 철저하게 합리화된 자동화 공장을 갖춘 컴팩 등의 미국기업에 대해 중국과의 임가공사업을 활용한 대만과 홍콩기업이 제법 맞서고 있다는 사실은 우리에게 시사하는 점이 크다. 첨단산업부문의 강화를 정책목표로 삼고 있는 홍콩, 대만은 중국과의 분업을 활용하는 전략을 강구하고 있는 것이다.

우리나라 PC산업의 국제경쟁력은 그리 높지 않은 편이지만, 한편으로는 국내공장의 자동화와 물류조달체제 효율화에 주력하고, 다른 한편으로는 노동집약적 공정을 북한에 할당하여 남북한 연계 국제분업체제를 갖추어 나간다면 충분히 성공할 수 있을 것으로 보인다.

일례로 Hard Disk Drive(HDD)의 조립생산을 들 수 있다. PC의 핵심부품인 HDD는 고도의 정밀도를 요구하는 가공기술을 필요로 하지만, 홍콩계 기업은 중국 광동성의 공장에서 이를 생산하는데 성공하고 있다. HDD의 헤드(Head) 부분은 일본 등지에서 자동화기계로 만들어지고 있지만, 홍콩기업은 중국내 공장에서 여성근로자에게 초미세가공을 손으로 직접하도록 해서 성공을 거두고 있다. 중국 여성근로자들이 현미경을 보면서 금속에 초미세 코일선을 감고 있는 것이다. 이러한 인헤전술을 통해 첨단가공을 수행해 내는 전략으로 홍콩기업은 일본과 미국의 우량기업에 맞서는데 성공하였다.

북한과의 임가공사업에 있어서는 첨단기술 공정의 노동집약화(비자동화) 방안을 개발할 필요가 있다. 이를 위해서도 북한으로부터 질 좋은 인력을 활용하면서 경쟁력을 확보하는 것이 중요한 전략 포인트가 된다.

우리나라에서도 PC용 기판조립공정에서 자동화기계가 도입되고 있지만, 이를 북한에서 수작업으로 시도하여 단가를 낮추는 방안도 검토할 필요가 있다. 또한 정보 산업에서도 전산입력업무 등 단순한 타이핑업무를 북한측에 맡기는 방안도 검토할 수 있다.

일본의 경우 중국에 현지법인을 설치하고 여기서 주민표 등의 데이터를 입력하고 있다. 현지의 인력을 활용해서 타이핑된 데이터는 해저케이블을 활용해 즉시 일본으로 전송되고 있다. 우리도 특별한 비밀을 요하지 않는 단순자료의 입력은 북한을 이용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

(4) 금형

금형산업은 비교적 높은 부가가치를 창출해 내고 있는 산업이기는 하지만, 공해를 유발하기 때문에 주요 선진국에서 기피하고 있는 산업중의 하나이다. 현재 북한은 에너지 및 원자재난으로 제조업의 정상가동이 어려운 지경에 있지만, 금형제조 부문에서는 훌륭한 기술자를 다수 확보하고 있다. 특히 군수산업부문에서 높은 기술을 유지하고 있는 북한은 금형부문을 잘 활용할 경우 부가가치가 높은 여러 종류의 제품을 생산할 수 있는 여지가 많을 것으로 보인다.

따라서 금형부문에서 북한과의 임가공을 통해 사업을 성사시킬 경우 남북양측은 해당제품의 생산원가를 낮추어 국제시장에서 유리한 고지를 확보할 수 있을 것으로 보인다. 예를 들어 북한으로 하여금 우수한 금형을 이용해 군수물자 대신 골프채와 같은 민간용품을 생산하도록 유도함으로써 임가공품의 범위를 확대시킬 수 있을 것으로 보인다.

Ⅲ. 합작투자

북한은 1984년에 제정된 합영법으로는 서방의 선진기술과 자본을 유치하는데 문제가 많다는 것을 인식하고 최근 들어 외자유치를 법적으로 뒷받침하기 위한 노력

을 강화하고 있다. 1992년 10월 외국인투자법, 합작법, 외국인기업법 등을 보강하기 시작한 이래 최근에는 토지임대법, 외국인투자은행법, 외국투자기업 노동 규정을 제정 발표하였으며, '94년 들어서는 합영법을 개정하였다.

'91년 이후 제정 또는 개정되기 시작한 대외개방 관련법규들은 체계성을 지니고 있고 투자와 관련된 세부적인 절차까지 포함하고 있는 등 형식과 내용에 있어서 부분적이거나 개방의 의지를 뚜렷이 보여주고 있다. 또한 북한이 향후 계획하고 있는 개방의 성격이 어떠한가에 대해서도 그 윤곽을 어느 정도 파악할 수 있도록 하고 있다.

따라서 이제 핵문제만 해결된다면 우리의 대북한투자도 실질적으로 이루어지게 되었다고 할 수 있다. 물론 최근 발표된 외국인투자 관련 법령들의 세부적인 내용을 살펴보면 대북한 투자진출을 어렵게 하는 제약요인들을 곳곳에서 발견할 수 있는 것이 사실이다. 그렇지만 북한이 제한된 지역이나 외국인투자를 허용하겠다는 의지가 확고한 만큼 외국기업과의 사업이 성사되고 공장이 가동되면서 법령의 모순점들이 가시화될 경우 법령의 문제점들은 차츰 개선해 나갈 것으로 예상된다.

1. 대북한 투자유치 현황

'84년 9월 합영법 발표 이후 '92년말까지 북한이 제일 조총련계 등 외국기업과 투자유치 계약 및 해외진출 계약을 체결한 건수는 전자, 기계, 화학, 의류, 식품, 광산 등 각 분야에 걸쳐 약 170여건에 달하는 것으로 알려지고 있다. 이중 구체적인 투자내용이 파악된 실적은 북한내 유치 110건, 해외진출 32건으로 총 142건이다.

북한내 유치 투자기업중 약 90%에 달하는 101건이 조총련계 일본기업에 의한 투자기업으로 총투자기업의 대부분을 차지하고 있으며, 해외진출 투자기업의 약 72%에 해당하는 23건이 구소련에서 이루어졌다.

업종별로는 '86년까지 백화점, 커피숍, 호텔, 수리공장 등 서비스 분야가 투자의 대부분을 차지했으나, '87년부터는 섬유, 피복 등 제조업분야에서 투자가 이루어졌

국별 투자실적

(단위 : 건수)

국 가	'85-'86		'87		'88		'89		'90		'91		'92		계	
	IN	OUT	IN	OUT	IN	OUT	IN	OUT	IN	OUT	IN	OUT	IN	OUT	IN	OUT
일 본	11	-	18	-	16	-	19	-	3	-	16	-	18	-	101	-
구 소 련	-	-	3	-	-	3	-	8	1	2	1	3	-	7	5	23
중 국	-	-	1	1	-	2	-	-	4	-	-	-	-	-	5	3
동 구	-	-	-	-	-	2	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2
서 방	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	4	-
기 타	-	1	-	1	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	4
계	12	1	23	2	16	7	19	9	9	3	17	17	20	7	116	32

자료 : KOTRA, 북한투자실무, '93. 6

업종별 투자실적('92년말 기준)

(단위 : 건수, %)

		경공업	서비스	금속 기계	농수 산물	전기 전자	화학	광업	의료	계
국내	건수	40	34	8	12	4	1	8	1	108
유치	비율	37.1	31.5	7.4	11.4	3.7	0.9	7.4	0.9	100.0
해외	건수	-	19	-	5	-	-	2	6	32
진출	비율	-	59.4	-	15.6	-	-	6.3	18.8	100.0
합계	건수	40	53	8	17	4	1	10	7	140
	비율	28.6	37.9	5.7	12.1	2.9	0.7	7.1	5	100.0

자료 : KOTRA, 북한투자실무, '93. 6

으며, '89년부터는 금융, 기계제작, 전기·전자 등의 부문으로까지 투자가 확대됨으로써 업종이 점차 다양해지는 양상을 보이고 있다.

그러나 일부를 제외하고는 대북한투자에서 성공한 사례는 그리 많지 않다. 최근 들어서는 합영기업의 대표적인 성공사례로 알려진 일본 조총련계 사쿠라그룹이 출자한 모란봉 합영회사 마저 어려움을 겪고 있는 것으로 알려지고 있다.

2. 대북한 유망투자품목

(1) 북한의 투자유치 희망품목

북한과의 합작투자를 추진하는데 있어서 가장 유리한 분야는 역시 북한이 투자유치를 희망하는 분야이다. 북한은 지금까지 공식적으로 수차례에 걸쳐 UNIDO와 일본 경제단체들에게 투자를 요청한 것으로 나타나 있다.

북한은 UNIDO에 대해 '90년 7월 15일 6,130만달러 규모로 83개 품목의 프로젝트 유치를 희망한 바 있고, '92년 7월에는 9,090만달러 규모의 18개 첨단산업관련 프로젝트 유치를 요청하였다.

북한은 일본에 대해서는 '91년 4월 일본개발수입촉진선견단의 방북시 조선봉화무역총회사 이름으로 의류입가공, 목재가공, 완구, 전기·전자, 금속, 식품가공업 등에 관한 투자를 요청하였다. 이어 '92년 3월 일조무역단이 북한방문시 조선국제무역촉진위원회 이름으로 원유탐사, 광산개발, 조선소, 섬유, 아연정련, 반도체, 시멘트 등 총 11개 분야에 걸쳐 투자 유치를 요청하였다. 그리고 '92년 7월 일본경제교류대표단이 북한을 방문했을 때 조선화학제품수출입회사 이름으로 구조토 여과제, 필름, 세라믹, 타일, 포장용기 등 5개 분야에 걸쳐 투자 유치를 요청한 것으로 나타나 있다.

북한이 투자유치를 희망한 프로젝트들을 잘 검토해 보면 광업, 식품가공업, 경공업, 전기·전자, 정밀기계, 화학, 금속, 요업 등 다방면에 걸쳐 있으며, 자금, 설비 및 기술지원 뿐만 아니라 마케팅까지 요청하고 있다는 점이 특징으로 나타나 있다.

그러나 32비트 PC, 반도체 등의 품목은 북한이 아직 소화해 낼 수 없을 것이라는 평가가 지배적이며, 또 대공산권 금수품목이므로 사업이 성사되기까지는 상당한 시일이 소요될 것으로 보인다. 그러나 이들 품목에는 북한이 어떠한 분야에 관심을 가지고 있는지가 잘 나타나 있다는 점에서 향후 대북한투자를 결정하는데 있어서 중요한 참고자료가 되고 있다.

재미있는 사실은 북한이 UNIDO에 대해서는 현실성이 없는 프로젝트들을 요청한 반면 일본의 경제단체들에 대해서는 보다 실현 가능성이 있는 프로젝트들을 요청했다는 점에서 북한이 국제기구와 일반적인 외국인업체를 대하는 인식이 아주 판이하다는 점을 알 수 있다.

(2) 남한의 대북한 투자가능품목

대북한 유망투자품목을 도출하는데는 여러가지가 있겠으나, 가장 현실성이 있는 방법 중의 하나가 우리가 그동안 개발도상국에 지출했던 업종들중 북한실정에 맞는 투자품목들을 도출하는 것이다. 왜냐하면 우리가 북한을 지나치게 특정지역으로 묶어 아주 새로운 품목을 투자하려고 계획하기보다는 구제화전략의 일환으로 개도국에 대한 직접투자의 대상을 넓힌다는 측면에서 접근한다면 투자가능 분야를 도출해 내기가 보다 쉽기 때문이다.

기업들이 투자지역을 확대하는 이유는 여러가지가 있다. 여기에는 소비시장 확대로 규모의 경제를 추구하는 경우, 저임 노동력을 활용하기 위한 경우, 자원의 효율적 조달을 위한 경우 등을 들 수 있다.

북한경제는 워낙 낙후되어 있기 때문에 진출 초기단계에서는 소비시장 확대나 통상마찰에 대응하기 위한 경우는 아닐 것이며, 저임 노동력 활용과 자원의 효율적 조달을 목적으로 한 경우가 대부분일 것으로 판단된다.

따라서 한국은행 외환업무부가 발간한 「해외투자 현지법인 현황, 1993」을 분석, 그 동안 우리나라가 저임 노동력 활용 및 자원의 효율적 조달을 목적으로 해외에 진출한 품목들을 중심으로 대북한 진출 가능분야를 추출하였다. 그리고 여기에

현재 우리 기업들이 북한에 투자를 계획한 것으로 알려진 품목들을 첨가하였다.

① 광업

유연탄, 동광, 금광, 은광, 우라늄, 사금채취, 기타 광산개발, 석유 및 천연가스 개발, 모래, 자갈 등 골재 생산, 화강암 채취

② 농림축수산업

비닐하우스 단지 조성, 인삼 경작, 양잠 재배, 과수단지 조성, 원목 벌채, 제재, 조립, 표고버섯 등 버섯재배, 양계, 양돈, 축우, 오징어, 명태, 대구, 조기, 어패류 양식, 전복 양식

③ 음식료업

빵, 과자, 제당, 감자 전분, 고구마 전분, 당면, 냉면, 라면, 주류, 광천수, 사과농 축원액, 색소 및 향료, 수산물 건조 및 가공, 식품가공, 인삼가공, 조미료, 완두콩 통조림, 수산물 통조림, 한약재 가공

④ 비금속광물

BELEVED GLASS, CRETE PLE, PRE CAST CONCRETE, 건축용 페어글라스 창호, 건축용 석제품, 도자기류, 라이타, 세라믹 타일, 시멘트, 연탄, 위생도기, 적벽돌, 콘크리트 파일, 타일, 탄소봉, 화강암, 희토자석

⑤ 금속 및 철강

철근, 철선, 방충망, 납, TENT용 STEEL POLE, ROOF & WALL SHEET, 벨브류, 주철제 맨홀철재, 금속제탱크, 알루미늄합금, METAL BINDER, STEEL GRATING, 동선(COPPER ROD), 조명기구, 호미, 낫, 팽이, 삼, 알루미늄 압출형재, 알루미늄 장식, 스테인레스스틸 주방용품, 함석설계, 철근 앵글, 재봉기용 바

늘, 은합금용 접봉, 오토바이용 알루미늄 휠, 연피, 철합금제품, 강판, 펌프 주물, 동 사진액자, 유정펌프 곡관

⑥ 제조업

㉠ 신발·가죽

운동화, 구두, 장화, 기타 신발류, 신발부품(갑피 밑창), 가방, 핸드백, 가죽의류, 샌달, 슬리퍼, 골프장갑, 공업용 가죽장갑, 야구글로브, 피혁원단, 피혁봉제가공, 피혁의류, 자동차용 카바류, 지갑, 벨트, 축구공, 농구공

㉡ 의류·섬유·모피·봉제품

기계자수, 기성복, 나셀지, 나일론원사, 넥타이, 숙녀복, 니트, 셔츠, 드레스, 러셀 담요, 마사, 면사, 면장갑, 면직의류, 면혼방사, 모자류, 모피 의류, 카펫, 바지, 방모사, 베낭, 보온내의, 완구, 양말, 브라우스, 비옷, 섬유자수, 소모사, 숙녀복, 쉼타, 스판데스 의류, 스키장갑, 스포츠용 장갑, 신사바지, 아크릴사, 여성용 스타킹, 양피 제품, 오리털 파카, 우모이불, 웨딩드레스, 자켓, 점퍼, 직물염색 나염, 직조원단, 코우트, 타이즈, 텐트, 화섬 혼방사

㉢ 목재가구

가구반제품, 가구소품, 목공예품, 나전칠기부품, 목가공품 판재, 목재가구, 목재부품, 사무용 가구, 식탁의자, 악기용 목재 가공틀, 아이스하키 스틱, 위생저, 주방기기, 진열장, 침대, 합판

㉣ 종이 인쇄

선물용 포장지, 앨범, 포장상자, PE포장지 인쇄, 연마포지, 일반인쇄물, 포장재료, 한지, 화선지

㉔ 석유화학제품

CARBON, DI-OCTYLPHTHALATE, FRP물탱크, FRP합성수지원료, OPP FILM, CPPFILM, PE타포린, PET용기, PLASTIC BAG, POLY BAG, POLY FORM, POLYESTER DOBBY GEOR, POLYETHYLENE TARPUR, PVC CUSHION SHEET, PVC PIPE, PVC SHEET, PVC창틀, TRANSFORMER OIL, VCM/PVC 수지, WEATHER STRIP, 가스켓 패킹, 강력 유리덮개, 전자재, 고무벨트, 고체가성소다, 공기주입식 고무보트, 공업용 접착제, 과산화수소, 농약원재, 도료, 락스, 레이콘 아이콘, 라타지 PVC STABILIZER, 메라민 그릇 및 식기, 무수프탈린산, 바닥장식제 PVC시트, 발포제, 밧데리케이스, 음료용 빨대, 방수제 고무호스, 부동액 언더코팅 세제, 불포화 폴리에스터수지, 비닐타일 및 장판, 살균표백제 섬유유연제, 섬유염색용 화학제품, 소결 마그네사이트, 수성용 접착제, 스판덱스 원단, 싱크대 부품, 아크릴사, 안료, 압출용기, 위생용 고무장갑, 유기질 비료, 인조모피, 인조합성피혁, 장식품, 전선관, 하수도관, 전자기기용 플라스틱부품, 접착테이프, 타이어, 판넬 및 몰딩류, 폴리에스터사, 플라스틱 자재, 합성수지 착색제, 화섬직물, 화학습, 활성탄 CHARCOAL,

㉕ 전기·전자

BUZZER 안테나 스테레오, CABINET OF TELEPHONE, CAR AUDIO, CAR SPEAKER, CAR STEREO, COIL TRANS, DECK MECHANISM, DEFLECTION YOKE COI, EI-CORE, EI-CORE MOTOR-CORE, EMI FILTER, FLYWHEEL ASSEMBLY, FUSE, HEAD PHONE, MEMBRANE TOUCHSWITCH, MODULAR JACK CONNECT, MWO, P. A. AMP INTERCOM TAP, POLYURETHANE FOAM, POWER SUPPLIES, SOLDER, STAINLESS STEEL BOWL, TV/VCR용 CABINET, 전자부품, WINDOW REGULATOR, WIPER ARM & BLADE, WIRE ROPE, 감지기, 수신기, 냉장

고, 무전기, 반도체부품, 비디오 게임기, 소켓트, 전구, 수정진동자, 스위치, 스피커 및 부품, 오디오, 음향코드, 자동차용 전기장치, 전기다리미, 전기담요, 전동기 및 부품, 통신용 케이블, 전선 케이블, 전자교환기, 전자레인지 부품, 전자완구, 트랜스포머 코일, 전자제품용 모터, 전화기 및 부품, 조명기구, 카세트 테이프, 칼라TV 브라운관, 컴퓨터 관련제품, 통신설비, 계량기, 고정저항기, 도난경보기, 마이크로 폰, 모니터, 반도체부품, 세탁기, 형광등 안정기, 헤드드럼용 자성변압기, 전자계측기, L.E.D. 전광판, 가변저항기, 전자혈압계, 초음파 진단기, 초인종, 컴퓨터 헤드 및 부품, 콘덴서, 와이어로프 케이블

㉔ 기계장비

가스용접기, 가정 및 공업용 보일러, 가정용 펌프, 감지기 수신기, 건전지, 건축용 조합강모판, 금속열처리, 금형 설계, 기압식 급수기, 난방기구, 냉동탑 관련부품, 냉방기구, 농기구부품, 도금, 모타, 버스조립, 사출금형, 석면제품, 섬유기계 및 부품, 아연도금강관, 압력조정기, 압축공기 건조장치, 엔진 베어링, 열수축관, 용접재료, 인쇄기기, 자동차부품, 자동차 안전벨트, 자동차용 축전지, 자동차용 에어필터 및 오일필터, 절단기, 정수기, 주방기구, 컨테이너 코너 캐스팅, 컨테이너, 탈사기, 탱크로리, 파이프 이음쇠, 피아노 프레임, 가스 레인지, 감속기, 기계공구, 냉난방공조기, 변속기, 불도저 앞날 및 받침대, 수도미터기, 순간냉각기, 아스팔트 혼합설비기계, 양말편직기, 연탄보일러, 유압브레이크, 자동 WATER PUMP, 자수기, 정수기 급수설비, 주무, 치과용기기, 컨테이너, 토목재료 시험기, 플라즈마 절단기, 합판제조기계

㉕ 기타 제조

1회용 라이타, CUTTER, FILM CAPACITOR, LAMP SETS, PAPER BAS-LAT, PEAT(토지개량제), PRESS FASTENING TAPE, SPRINGRING, 고압가스용기, 골판지, 공기정화기, 공업용 온도계, 공예품, 금은보석 장신구, 금박합지,

네온사인 등 광고물, 단추류, 돛자리, 동공예품, 디스크 패드, 라미네이팅 필름, 라켓 금형, 레저용 테이블 의자, 마네킹, 만년필, 망원경, 맨홀, 붓, 목제구슬, 문구류, 물수건 타올, 미용재료, 배드민턴·탁구 라켓, 벽돌 및 블록, 보건의료용품, 볼펜, 분무기, 브레이크 라이닝, 소방기구 및 설비, 스테플로, 스텐레스 진공보온병, 스티커, 썬베드, 악기, 안경테, 알루미늄 테이프, 악용 유리제품, 어망, 에어컨, 여행용 가방, 온풍기, 읍셋 인쇄, 욕조, 세면기, 일회용 주사기, 조준경, 지퍼, 청소용품, 체인, 침구, 탈지면, 면봉, 위생재료, 티오요소, 패각류 가공품, 피아노, 필터, 할로젠 램프, 현악기, 황산바름, 회전날개식 증압기

⑦ 종합건설 및 서비스

건설기자재, 부동산 개발, 아파트 건설, 엔지니어링 및 시공, 정유공장 건설 및 개보수, 플랜트, 도로, 항만, 공항, 상하수도, 철로, 기존 건물 용도 변경, 기타 토목공사, 호텔, 음식점, OFFICE 빌딩, 복합건물, 상가, 공단개발 및 분양, 선박수리, 자동차 정비, 골프장, 콘도미니엄, 오락시설, 무역업 국제여객 및 화물운수, 버스여객운수, 보관 및 창고업, 선박 공동운항관리, 항만운영 및 하역업, 해상운송, 해운대리점, 화물중개, 우편서비스

IV. 지역별 진출방안

1. 중국 및 러시아에 대한 진출

중국과 러시아와는 지리적으로 인접국가이며, 과거 반세기 동안 우호적인 관계를 유지해 왔다. 최근 한소 및 한중 수교로 인해 북한과 이들 국가와의 관계가 다소 소원해졌으나, 이는 중국과 러시아측의 문제라기 보다는 북한측의 문제가 더 크다. 북한측이 이들 국가와 더욱 밀접한 관계 유지를 원한다면 현재보다 관계를 더욱 강화할 수 있다. 또한 중국과 러시아와는 국경무역을 통하여 뗄 수 없는 관계를 유지

하고 있으므로, 이들 국가에 진출하는데는 여러가지 이점이 있다.

현재 중국시장과 러시아시장은 고급제품을 원하는 시장과 저가품을 원하는 시장으로 양분되어있다. 따라서 고가품시장에는 남한상품을 주로 판매하되 우리측 상사는 북한상사를 이용하여 판매망을 더욱 확대할 수 있으며, 저가품 시장에는 북한상사가 남한상사를 이용하여 판매망을 확대할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

한편 제품을 생산하는데 있어서는 우리측 주선으로 중국과 러시아로부터 원자재와 부품을 북한으로 조달하여 제품을 생산케 하고 완성된 제품을 다시 중국과 러시아로 판매하는 방안을 시도해 볼 수 있다.

2. 구동구권에 대한 진출

구동구권국가는 과거 북한과의 동맹국가로 지금은 소원한 관계를 유지하고 있지만, 과거에 형성된 인맥관계는 아직 그대로 유지되고 있으므로 이들 인맥을 이용하여 남북한의 합작품과 남한상품의 판매를 시도할 필요가 있다.

구동구권국가는 우리의 판매시장이라는 측면 이외에도 EU시장에 진출할 수 있는 교두보가 되며, 금속·비행기 엔진 등 일부 품목에 대해서는 아직 세계적인 수준을 유지하고 있으므로 이들 국가에 대해 남북한이 공동으로 투자함으로써 EU 진출과 기술도입을 추진할 필요가 있다.

3. 비동맹국가에 대한 진출

북한은 아직 인도·중동·아프리카·쿠바 등 비동맹국가들과 밀접한 관계를 유지하고 있으며, 일부 국가들의 경우 북한에 대해 교역상 많은 혜택을 준다는 점을 고려하여 남북합작품에 대해서는 수혜를 받을 수 있도록 노력할 필요가 있다.

역으로 이들 국가는 우리의 안정적인 자원수입국이기도 하기 때문에 이들국가로부터 자원을 수입하는데 있어서 북한의 인맥과 경험을 토대로 접근하는 방안을 찾아볼 필요가 있다.

4. 서방 선진국에 대한 진출

남북한이 공동으로 서방 선진국에 진출하려고 할 경우 판매하는 제품의 품질은 상품(上品)이어야 하기 때문에 부품 및 원자재 조달도 상품(上品)이어야 하며, 디자인 면에서도 앞서 나가야 하기 때문에 남한이 주도하여 북한에 대한 기술지도와 생산 및 품질관리에 노력해야 한다.

현재 미국의 경우에는 적성국 제품의 수입을 금지하는 엠바고가 해제되지 않은 상태에 있기 때문에 남북합작생산품이 원산지 규정에 저촉받지 않도록 각별히 유의할 필요가 있다.

그러나 최근 EU는 북한의 경공업품에 대해서는 GSP 공여를 공식적으로 허가하였으므로, 어떤 제품이 이에 해당하는가를 확인한 후 GS P 수혜 제품을 집중적으로 북한에서 생산하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 일본지역에 대한 진출을 위해서는 조총련과의 유대를 강화하여 기존에 조총련이 장악하고 있는 유통시장을 이용하도록 해야 할 것이다.

V. 수출품 공동관료

1. 판매지원

(1) 남북한 공동 무역상사 설립

남북한이 수출품을 공동으로 판매하기 위해서는 남한측의 관계자와 북한측의 관계자가 공동으로 운영하는 법인의 설립이 필수적이다. 이 법인에서는 북한이 독자적으로 생산한 제품을 포함하여 남북한의 임가공제품, 그리고 남북합작생산품 등 모두를 취급할 수 있다.

남북한 공동 종합상사 설립은 가능하면 서울이나 평양에 설립하는 것이 바람직하겠지만, 이것이 불가능할 경우 중국이나 홍콩, 혹은 동경 등지에 설립하는 방안도

검토할만 하다. 만약 제3국에서의 공동 종합상사 운영이 성공할 경우 이를 서울이나 평양지역에 설립해도 큰 무리는 없을 것으로 보인다.

(2) 판매대행사 발굴

남한이나 북한의 상사가 접근하기 힘든 시장에 대해서는 홍콩이나 싱가포르의 무역 회사를 통해 판매를 대행하는 방법을 강구할 필요가 있다. 판매대행사를 선정할 경우 남북합작생산품의 판매에 따른 이윤율이 대폭 떨어지는 불이익이 당하게 되지만, 안정적으로 수출시장을 확보할 수 있을 경우 공장이 제대로 가동되어 고용이 유지된다는 점에서 이윤율에 관계없이 추진해 볼 필요가 있다.

한편 남북한의 상사들이 판로를 개척하지 못할 경우 제3국의 무역상을 통한 3각 혹은 4각 무역을 적극 추진하는 방법도 추진할 필요가 있다.

2. 간접지원

(1) 금융중계

북한과의 임가공사업이나 투자사업, 그리고 북한의 사회간접자본시설 정비사업까지 본격화되면 제일 문제가 되는 것이 자본의 조달이다. 남한과 북한이 투자자금을 자체적으로 조달할 수 있다면 가장 바람직하겠지만, 사회간접자본시설을 정비하는 단계까지 협력관계가 강화된다면 해외자금의 조달도 고려해 볼 만한 사항이다. 이 경우 우리의 기업이나 금융기관의 신용을 바탕으로 프로젝트 자금을 조달하는 방안을 강구할 필요가 있다.

해외자금 조달을 위해서는 우리나라 은행이 간사은행(幹事銀行)이 되고 주요국 은행들이 참여하는 신디케이트 금융을 적극 활용하는 방안을 검토해야 한다. 또한 북한 비즈니스가 활황세를 보이고 국제적 관심이 높아진다면, 유러금융시장에서 채권발행을 통해 대규모 프로젝트 수행자금을 조달할 수 있을 것이다. 최근 홍콩 화교자본이 중국 화남지역에서 잇따라 추진하고 있는 대규모 사회간접자본 정비프로

젝트에는 구미제국의 투자자금이 뒷받침되고 있다는 사실을 눈여겨 볼 필요가 있다.

우리는 국제금융기관과 협의하면서 국제자금을 중계하는 과정에서 북한내 비즈니스의 가능성과 타당성을 검증할 수 있다. 국제금융기관들의 조언을 귀담아 들으면서 프로젝트의 개선점을 찾아야 한다. 물론 금융중계업무에 있어서는 무역금융을 선행적으로 실시해야 한다.

한편 북한의 금융기관이 아주 낙후되어 있다는 점에서 남북한간 금융기관의 상호개설을 통해 북한 금융기관을 우리나라로 유치하는 방안도 강구해야 한다. 이 경우 남북한 금융인력의 상호교환을 통해 북한금융기관이 본래의 금융업무를 원활히 수행할 수 있도록 도와주는 것이 필요하다.

(2) 물류지원

북한내 사회간접자본시설이 미비하기 때문에 임가공 제품이나 합작공장에서 제조된 제품의 물류지원 업무도 대단히 중요한 대북한 협력사업이 된다. 북한의 무역관련업무에 대한 기술지도, 통관수속 기준의 합리화를 유도해야 한다. 또한 북한의 중요지역에 물류거점을 세워 수출품의 원활한 수송에 지장이 없도록 해야 할 것이다.

일단 남북경협이 본궤도에 오르면 북한제품이 남한을 경유해서 국제시장에 공급하는 경우가 발생하게 되기 때문에, 남한이 북한제품의 물류거점으로서 가능할 수 있게끔 남북한 물류체계를 종합적으로 연계하는 한편 국제 비즈니스센터로서 항만·공항시설 연계를 추진해야 한다.

그리고 선진국 및 개도국시장에서의 북한 물류·판매거점이 극도로 미비하다는 점을 고려하여 북한이 우리기업의 해외물류·판매거점을 활용할 수 있도록 협력관계를 강화할 필요가 있다. 즉 임가공제품이나 합작생산품을 외국중계상에게 헐값으로 판매하는 것보다도 우리기업의 물류·판매거점을 활용, 북한이 직접적으로 마케팅활동을 전개하도록 함으로써 부가가치를 높일 수 있도록 도와주는 것이 중요하다. 나아가 북한상품에 대한 해외소비자의 니즈나 불만을 직접 청취할 수 있는 체

제를 구축하고 사업전개상 유리한 입지를 남북한이 공동으로 확보하는 전략도 추진할 필요가 있다.

(3) 정보 거점화

북한내의 비즈니스 환경이 열악하기 때문에 북한 기업들이 외국시장 정보를 수집하거나 혹은 외국기업들이 북한 비즈니스를 위해 필요한 정보를 수집하는데 상당한 애로를 겪게 될 가능성이 크다. 따라서 북한지역이든 남한지역이든 대북비즈니스를 위해 필요한 정보를 활용할 수 있는 거점이 필요하다.

이를 위해서는 서울이나 평양에 대북비즈니스를 위한 정보의 거점(북한경제정보센터)을 설치해 놓고 그 기능을 남북한이 공동으로 이용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 북한 경제정보센터에는 북한측 대표와 남측의 대표가 1명 이상씩 상주하면서 정보제공뿐만 아니라 대북비즈니스상의 애로점과 요구사항을 접수하여 이를 양측 관련기관에 전달할 수 있어야 한다.

이밖에도 공동판로 진출을 위한 제품을 개발하기 위한 거점도 서울이나 평양에 설치할 필요가 있다. 공동판로 개척 초기에는 제품의 발굴, 기획, 설계, 소비유행 조사, 전략수립 업무 등에 관해 공동으로 의논할 필요가 있다.

또한 공동판로 개척을 위한 제품을 생산할 때 요구되는 노무관리, 생산기술관리, 재무관리, 경영지도에 관한 사항들을 공동으로 의논하는 것이 바람직하다.

북한 비즈니스에 대한 물류, 금융, 정보거점으로서 서울의 위상을 강화한다면 북한 비즈니스를 전개하는 외국기업들은 서울을 전진기지로서 활용하게 될 것이다. 북한 비즈니스 본사로서의 서울에서 외국기업들은 상담을 추진할 필요가 있다.

서울과 평양 두 도시가 이러한 역할을 증대시키기 위해서는 비즈니스 거점으로서의 비즈니스 환경을 끊임없이 개선해야 한다. 우리 기업뿐만 아니라 외국기업에서도 쾌적한 환경과 레저를 적절히 제공할 수 있어야 한다. 또한 북한 비즈니스를 위한 전시장 기능을 확충함으로써 북한제품에 대한 정보, 북한 제품을 전시하기 위한 시설을 확충해야 한다.

이를 위해서는 북한의 역할을 기대하기가 힘들기 때문에 남한이 주도적으로 환경을 개선할 수 있도록 정부차원의 자원이 뒤따라야 한다. 결국 북한상품의 공동판로 개척을 위해서는 직접적인 부문 이외에도 간접적인 부문까지 확충해야 하는 바, 이에 대한 고려도 동시에 이루어져야 할 것이다.

3. 문제점

남북한이 공동으로 북한에서 생산된 제품을 판매한다고 하더라도 향후 발생할 여러가지 문제점의 해결을 위해 사전에 합의를 보는 것이 중요하다. 예를 들어 수출품에 불량률이 높아서 수입국으로부터 클레임을 제기당할 경우라든가 북한측이 물건을 인도하는 과정에서 납기를 어길 경우라든가 혹은 운송도중에 북한상품이 파손당했을 경우 등을 가정하여 남북한간에 합의를 보는 것이 중요하다.

만약 남북한이 공동으로 주식회사 형태의 종합상사를 세워 독립채산제로 운영한다면 큰 문제가 없겠지만, 그렇지 않을 경우 손해배상문제가 따른다.

따라서 손해배상을 위해서는 ▲북한측이 전부 배상하는 경우 ▲남북한이 반반씩 배상하는 경우 ▲남한측이 전부 배상하는 경우로 나누어 생각해 볼 수 있다.

(1) 북한측이 전부 배상하는 경우

문제가 발생하더라도 북한측이 전부 배상하는 경우는 쉽지 않겠지만 만약 노동당이 보증을 서주는 기업에서 생산한 제품이 손해를 입는다면 손해를 전액 배상받는 것도 가능하다. 그렇지만 이는 노동당이 관심을 기울이고 있는 제품에 한해 가능하며, 그렇지 않는 경우는 쉽지 않을 것으로 보인다.

(2) 남북한이 반반씩 배상하는 경우

북한 스스로의 책임하에 제조된 제품에 대해서는 북한측이 전부 배상하는 방향으로 나아가야 하겠지만, 남한기술자의 기술지도나 품질관리에 의해 생산된 북한제품에 대해서는 남북한이 반반씩 배상하는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

문제발생시 가급적 남북한 공동책임을 지는 방향으로 나아감으로써 북한측에 대해 수익에 대한 배분뿐만 아니라 손해에 대한 배상도 공동으로 책임을 져야 한다는 책임의식을 불어넣어 줄 필요가 있다.

(3) 남한측이 전액 배상하는 경우

원칙적으로는 북한측이 책임을 져야 하겠지만, 북한의 보상능력의 한계와 우리측이 남북경협을 주도적으로 확대한다는 측면에서 문제발생시 우리측이 보상한다는 경우도 생각해 볼 필요가 있다. 이 경우 관련회사가 전부 배상하는 경우와 정부측이 전부 혹은 일부를 배상하는 경우가 있는데 가급적 남북협력기금을 이용한다는 차원에서 관련회사가 전부 배상하는 것 보다는 정부측이 전액 혹은 일부를 배상하는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다.

정부가 배상한다면 기업들이 좀 더 적극적으로 남북한 공동관로 개설을 위해 힘쓸 것이며, 이는 남한기업뿐만 아니라 북한기업에게도 상당히 고무적인 방향으로 작용할 것으로 보인다.

남북한 사회간접자본개발 협력방향에 관한 연구

배 중 렬*

I. 머릿말	Ⅲ. 북한의 사회간접자본개발지 원과 남북한 사회간접자본 연결 방향
Ⅱ. 북한 주요 사회간접자 본의 전반적 실태	Ⅳ. 맺는말

I. 머릿말

범세계화, 지역화라는 새로운 국제경제질서에 능동적으로 대응하기 위해 한반도를 둘러싸고 있는 주변국가들은 동북아경제권 구상을 활발히 개진하고 있으며, 동북아경제권 형성시 주도권을 장악하기 위해 그들의 경제발전전략을 재정립하고 있다. 그러나 남북간에는 북한의 핵개발문제 등으로 경제협력형태는 현재 간접교역단계에 불과하며, UNDP에 의해 추진되고 있는 두만강지역개발사업에의 참여도 담보상태를 면치 못하고 있다.

그런데 북한은 1991년말 라진-선봉지역을 자유경제무역지대로 지정한 이후 헌법을 개정하고 합영법, 합작법 등 각종외자법령과 나진-선봉지역개발계획 청사진을 공표하는 한편, 여러경로를 통해 동 지역에 대해서는 한국기업들의 참여도 허용하겠다는 입장을 밝히고 있어 제한적으로 중국식 개방정책을 모방할 움직임을 조심

* 한국수출은행 책임연구위원

스럽게 보이고 있다.

따라서 현재 남북한의 현안문제가 되고 있는 핵 등 정치, 군사적 문제가 전향적으로 해결될 경우 남북한간에는 임가공의 활성화, 남북 직교역 및 남한기업의 대북 투자가 전개될 것으로 예상된다. 교류와 협력을 본격화하기 위해서는 1) 먼저 끊어진 항로, 도로, 철로 등의 연결과 함께, 2) 사회간접자본개발에 대한 남한의 대북지원이 필요할 것으로 보인다. 왜냐하면 남북한 교류, 협력확대의 중요 결림들의 하나가 북한의 열악한 사회간접자본시설과 그 운영시스템에 있는 것으로 판단되고 있기 때문이다.

II. 북한 주요 사회간접자본의 전반적 실태

1. 사회간접자본개발의 전반적 특성

분단이후 남한은 경제개발과 대외수출지향적인 경제체제를 효율적으로 지원하기 위해 수송시설, 통신, 전력 등의 사회간접자본시설에 지속적으로 많은 투자를 해 온 반면, 북한은 패쇄적인 자립자족경제정책과 지역간 주민이동을 통제하는 정책을 오랫동안 유지함으로써 사회간접투자가 남한에 비해 양적으로나 질적으로 크게 부족한 실정이다. 또한 유지, 보수 등 사후관리활동을 소홀히 함으로써 이미 건설된 사회간접자본의 생산성을 제대로 유지하지 못하고 있다. 이하에서는 북한 사회간접자본개발의 전반적 특성을 1) 철도-석탄의존형 사회간접자본체제, 2) 사회간접자본시설의 부족 및 노후화, 3) 사회간접자본시설의 낮은 가동율과 에너지 부족, 4) 군수형 사회간접자본체제와 무리한 사회간접자본투자 등으로 나누어 설명해 본다.

1) 철도-석탄의존형 사회간접자본체제

북한 교통체제의 최대특징은 해운과 도로위주로 되어 있는 남한과는 달리 철도운송의 비중이 월등히 높다는 점이다. 즉, 1989년의 추정화물운송량을 기준으로 고찰

해 볼 때, 북한은 전체 화물의 74%를 철도운송에, 도로운송과 해운운송에 각각 18%, 8%를 의존하고 있다. 반면 남한은 해상운송의존율이 50%로 가장 높고 육상운송의 경우에도 도로운송이 대중수단이 되고 철도운송이 보조하는 형태를 취하고 있어 대조를 이루고 있다. 또한 철도차량의 경우 화차는 남한의 1.5배에 달하나, 객차는 남한의 0.5배에 불과해 철도운송이 화물위주로 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

남북한의 운송형태가 1) 해상운송 대 육상운송, 2) 육상운송에 있어서도 도로운송대 철도운송이라는 각기 다른 형태로 발달되고, 승객운송의 비중이 극히 낮은 북한의 수송체계를 고려할 때 상호간에 도로 및 철도의 정비와 제도적 보완조치가 선행되지 않는 한 남북한 화물교류는 당분간 해상운송에 의존해야 할 것으로 판단된다.

〈表 1〉 남북한 운송체계 비교

1. 운송화물(백만톤)	북한(1989)	남한(1990)	대비(북/남)
철도운송화물(%)	168.9(73.8)	57.9(10.4)	2.92
도로운송화물(%)	42.0 (18.3)	215.1(38.7)	0.20
해상운송화물(%)	18.0(7.9)	281.6(50.7)	0.06
항공운송화물(%)	-	1.0(0.2)	
합 계(%)	228.9(100.0)	555.6(100.0)	0.41

2. 수송차량보유(대)	북한(1992)	남한(1992)	대비(북/남)
화 차 보 유	24,246	16,116	1.50
객 차 보 유	1,056	2,038	0.52
자 동 차(천 대)	277.0	5,230.9	0.05

자료 : 정필수, 남북해상운송 및 화물유통체계 구축방안, 해운산업연구원, 1992 및 기타자료.

〈表 2〉

남-북한 에너지체계 비교

1. 에너지 공급구조 (천 TOE)	북한(1992)	남한(1992)	대비(북/남)
석탄류(%)	15,476(70.9)	23,617(20.4)	0.66
석유류(%)	1,520(7.0)	71,740(61.8)	0.02
수력(%)	3,550(16.3)	1,216(1.0)	2.92
원자력(%)	-	14,132(12.2)	
기타(%)	1,288(5.9)	5,303(4.6)	0.24
합계(%)	21,834(100.0)	116,008(100.0)	0.19

2. 발전시설구성(천 kw)	북한(1992)	남한(1992)	대비(북/남)
수력(%)	4,292(54.9)	2,498(11.8)	1.72
화력(%)	2,850(45.1)	14,007(56.8)	0.20
원자력(%)	-	7,616(31.4)	
합계	7,142(100.0)	24,121(100.0)	0.30

자료 : 통일원 및 기타관련자료

에너지체계에 있어서도 석유에 대한 의존도가 높은 남한과는 달리, 북한은 석탄에 대한 의존도가 극히 높다는 점이다. 즉 〈표 2〉에서 1992년 에너지 공급구조를 볼 때 북한은 전체에너지의 약 71%를 석탄에 약 16%를 수력에 의존하고 있는 반면, 남한은 전체에너지의 약 62%를 석유에, 약 20%를 석탄에 의존하고 있다. 또한 화력, 원자력, 수력 등 상대적으로 발전시설의 구성이 다양화되어 있는 남한과는 달리 전력생산을 수력과 화력에 의존하고 있다. 따라서 남한은 원유도입에 문제가 있을 경우, 북한은 석탄생산에 문제가 있을 경우 심각한 에너지위기가 초래될 것으로 판단된다.

2) 사회간접자본시설의 부족 및 노후화

제한된 정보를 바탕으로 판단해 볼 때, 사회간접자본시설에 대한 총량적인 지표는 북한이 경제력에 비추어 사회간접자본시설투자가 결코 부족하지 않다는 점을 보여주고 있다. 즉 〈표 3〉에서 보는 바와같이 대다수의 총량적 지표가 남북한 GNP

및 무역규모의 격차를 상회하고 있기 때문이다. 따라서 북한의 사회간접자본시설이 부족하다는 것은 그 양적인 측면보다는 1) 비효율적 사회간접자본투자, 2) 사회간접자본시설의 노후화, 3) 그 운영시스템의 낙후 등과 같은 질적인 측면에 기인하고 있는 것으로 보인다.

북한은 1958년 평원선 전철화이후부터 본격적으로 경사가 심한 산악지대에 효율적이고 에너지 사용에 유리한 전철화를 추진하였다. 그 결과 1992년 현재 북한 총철도연장의 66.7%가 전철화되었다. 그러나 전체노선의 약 98%가 단선이기 때문에 열차운행빈도가 높아질수록 정차장에서 대기하게 되는 시간이 많아져 전체열차운영의 효율성은 감소하게 된다.¹⁾ 또한 자동차보유대수가 남한의 5%에 불과하고 포장도로의 비중이 8.1%에 불과하는 등 지역내의 단거리수송을 담당할 도로교통시설²⁾이 부족해 장거리 지역간수송에 유리한 철도가 단거리 수송에도 많이 이용되고 있는 실정이다.

도로총연장에 비추어 고속도로의 비중은 낮지 않으나, 고속도로가 모두 콘크리트 포장으로 되어 있고 낙후된 기술로 건설되어 있어 평균 50km 이상으로 주행하기가 힘들다. 철도도 노반, 신호체계 등 철도기반시설의 지속적인 관리보수 부족으로 아주 열악한 상태이며, 차량 등도 질적인 면에서 남한에 크게 뒤떨어져 열차주행속도가 평균 40km 정도에 그치고 있다.³⁾ 공항은 모두 33개 있는 것으로 알려지고 있으나, 이중 제트기 이착륙이 가능한 공항은 약 7개정도이며, 국제공항인 순안공항을 제외하고는 중형기 이상의 이착륙이 어려운 것으로 알려져 있다.⁴⁾

총량적인 사회간접자본지표중에서 가장 열악한 분야가 통신분야로 1991년말 현재

-
- 1) 오재학, '남북한 통합교통체계 개발을 위한 기본구상', 통일대비 남북한 교통 및 관광심포지움, 교통개발연구원, 1993년 11월, p. 24
 - 2) 북한의 현재 시외버스제도, 주유소, 휴게소, 도로운영담당자 등 도로교통시설이 거의 없는 것으로 알려져 있다.
 - 3) 오재학, 위의 글 pp. 26~30
 - 4) 이영혁, '북한의 항공교통현황과 남북한간 항공만 구성방안', 통일대비 남북한 교통 및 관광심포지움, 교통개발연구원, 1993년 11월, p. 96.

<表 3>

남-북간 주요 사회간접자본시설 지표비교

1. 수송시설	북한(1989)	남한(1990)	대비(북/남)
철도총연장(km)	5,096	6,496	0.78
전철화율(%)	66.7	8.1	
도로총연장(km)	23,219	58,848	0.39
고속도로(km)	522	1,600	0.33
도로포장율*(%)	8.1	76.4	
항만하역능력(백만톤)	35.0	257.7	0.14
민용항공기보유(대)	21	184	0.11

2. 에너지	북한(1992)	남한(1992)	대비(북/남)
에너지공급총량(천TOE)	21.834	116,008	0.19
1인당에너지소비량(TOE)	0.98	2.66	0.37
발전시설용량(천kw)	7,142	24,120	0.30
발전량(억kwh)	247	1,310	0.19

3. 통신	북한(1991)	남한(1991)	대비(북/남)
전화총가입자(만명)	70	1,500	0.05
100인당전화보급율(대)	4.2	34	0.12
전화자동화율(%)	30	100	
텔레크회선	2,000	13,000	0.15

4. GNP 및 무역규모	북한(1992)	남한(1992)	대비(북/남)
경상GNP(억달러)	211	2,945	0.07
1인당GNP(달러)	943	6,749	0.14
무역규모(억달러)	26.6	1,584.1	0.02

* 1991년 기준

자료 : 오재학, '남북한 통합교통체계 개발을 위한 기본구상', 통일대비 남북한 교통 및 관광심포지움, 교통개발연구원, 1993년 11월, 한국통신, 남북통신을 대비한 한국통신의 역할과 대응방안, 1993년 11월 및 기타관련자료.

북한의 총전화가입자는 70만명이며, 전화자동화율도 30%에 불과하다. 1988년을 기준으로 할 때 평양에서 대도시간 시외전화선도 2,020회선에 지나지 않으며, 대도시

내회선을 제외하고는 그 교환방식이 아직도 수동방식에 의존하고 있다. 텔렉스회선은 1991년 현재 2,000회선 정도 있는 것으로 파악되나, 평양, 남포, 강계 등 일부 대도시지역만 자동방식이 채택되고 있다. 또한 팩시밀리의 경우 국제용으로 한정되고 있어 국내용으로는 사용되지 않고 있으며, 데이터통신을 위한 통신망은 없고 일반전화선에 모뎀을 부착하여 제한적으로 자료의 송수신에 이용하고 있다.⁵⁾

3) 사회간접자본시설의 낮은 가동율과 에너지 부족

북한은 동서해안으로 분리된 연안해운의 취약성과 화물, 승객 등 기본적인 물동량의 부족으로 8대 무역항들의 가동율이 평균 50%도 미치지 못하고 있다. 문제는 이와같은 낮은 가동율에도 불구하고 석탄, 광석 등 야적화물의 적체현상이 발생하고 있으며, 남포항을 비롯한 몇 개 항만에서 체선이 심하게 발생하고 있는 것으로 보도되고 있다.⁶⁾ 또한 북한은 포장수력이 1km²당 72.4kw(세계평균 포장수력은 1km²당

<表 4> 북한의 8대 무역항만의 가동율

항 구	부두길이 (m)	최대수심 (m)	접안능력 (만톤)	하역능력 (A)(만톤)	취급량 (B)(만톤)	시설활용도 (B/A, %)	주요취급 화물
청진동항	754	9	1	800	300	37.5	일반잡화, 곡물, 광석류
청진서항	1,384	10	1				
나진항	2,515	10	1	300	110	36.7	석탄, 비료, 목재
선봉항	455	23	25	200	200	100	원유
홍남항	1,630	7~7.9	1	350	320	91.4	비료, 마그니샤크링커
원산항	1,630	1~7.9	1	170	40	23.5	시멘트, 수산물
남포항	1,890	13.5	2.5	800	300	37.5	석탄, 시멘트, 일반잡화
송림항	700	10	2	160	130	81.3	철광석, 석탄
해주항	1,350	12	1	240	100	41.7	시멘트
계	1,198			2,820	1,300	46.1	

자료 : 전일수-김진구, '남북한간 해로개설방안연구', 남북교류협력법-제도 실천과제연구, 통일원, 1993. p. 132로부터 작성

5) 한국통신, 남북통일을 대비한 한국통신의 역할과 대응방안, 1993년 11월, pp. 16~24

6) 전일수-김진구, '남북한간 해로개설 방안연구', 남북교류협력법-제도 실천과제연구, 통일원, 1993, p. 134.

28kw)로서 비교적 풍부한 수력자원을 가지고 있고 석탄매장량도 풍부하여 전력공업의 입지는 매우 유리한 조건하에 있다.⁷⁾ 문제는 북한의 전력생산시설이 6,902천kwh(1989)에서 7,142천kwh(1992)로 증가하였음에도 불구하고, 북한의 전력생산량이 1989년의 229억kwh에서 1992년에는 247억kwh로 줄고 있다는 점이다.

<表 5> 남-북간 에너지관련지표 변동추이

구 분	북 한		남 한		대비(92/89)	
	1989	1992	1989	1992	북 한	남 한
에너지공급총량(천TOE)	28,742	21,834	81,659	116,008	0.76	1.42
1인당에너지소비량(TOE)	1.34	0.98	1.73	2.09	0.73	1.21
석탄생산량(천M/T)	43,300	29,200	20,785	11,970	0.67	0.58
원유도입량(천배럴)	18,803	11,142	296,411	509,377	0.59	1.72
발전시설용량(천kwh)	6,902	7,142	27,899	31,262	1.03	1.12
발전량(억kwh)	292	247	945	1,310	0.85	1.39
(화력발전량)	142	105	425	696	0.74	1.64

자료 : 통일원 및 기타관련자료

사회간접자본시설의 가동을 저하와 함께 최근에는 주요공장들의 가동률도 평균 40%이하로 떨어지고 있는 것으로 알려지고 있다.⁸⁾ 이러한 가동률 저하는 여러가지 요인이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 볼 수 있는데, 최근 북한의 에너지 부족 현상이 이러한 가동률 저하를 부채질하고 있다는 점이다. 즉 <표 5>에서 보듯이 1992년 현재 에너지공급총량은 1989년의 76%, 석탄생산량은 1989년의 67%, 원유도입량은 1989년의 59%에 불과하다.

4) 군수형 사회간접자본체계와 무리한 사회간접자본투자

북한의 사회간접자본 개발특성으로 또하나 지적할 수 있는 것은 군사목적으로 개

7) 통일원, 북한경제종합평가(1990~1992), 1993, p. 19.

8) 위의 글, p. 17.

발된 사회간접자본이 많으며, 개발된 사회간접자본시설중에서 군대가 관리운영하는 사회간접자본시설이 많다는 점이다. 예를들어 북한에 있는 모든 공항은 공군산하의 민용항공국(CAAK) 예하 지방항공관리사무소에서 관리 및 운영을 맡고 있어 모두 군용공항이며, 이중 민간이 활용할 수 있는 공항은 10여개의 불과하다. 또한 북한의 통신운영시스템은 행정 및 군사위주의 체계로 조직되어 있으며, 고속도로도 군대가 건설하고 군대가 운영되고 있다.

사회간접자본시설건설에 있어서 무리한 투자가 벌어지는 것은 마케팅적 사고가 부족한 사회주의체제에서는 만성적인 현상이지만, 북한은 이러한 현상이 아주 심각한 것으로 판단된다. 예를들어 평양에는 내장장치를 하지 못해 골조만 앙상한 105층짜리 유경호텔이 있다. 북한의 연간 외래객은 10만명 정도인 것으로 알려지고 있으며, 이중 7만명은 두만강, 압록강 월경 당일 귀환자 및 성묘객에 해당되며, 순수 관광객은 약 3만명 정도에 불과한 것으로 추정되고 있다.⁹⁾ 이 정도의 관광객 수준이면 평양에 이미 존재하고 있는 고려호텔 등 다수 호텔 들의 운영비도 조달하기가 불가능하다.

2. 주요공업 및 관광지구의 사회간접자본 정비실태

앞으로 남북간에 교류협력과 인적왕래가 활발해 지면 주로 북한의 공업지구나 관광지구로 사람과 화물의 이동이 이루어질 것으로 예상된다. 이러한 흐름은 앞으로의 사회간접자본수요에 해당하므로 북한의 공업 및 관광지구의 특성과 인프라정비 상태를 파악하는 것이 중요할 것으로 보인다.

1) 주요공업지구의 특성과 인프라 정비실태

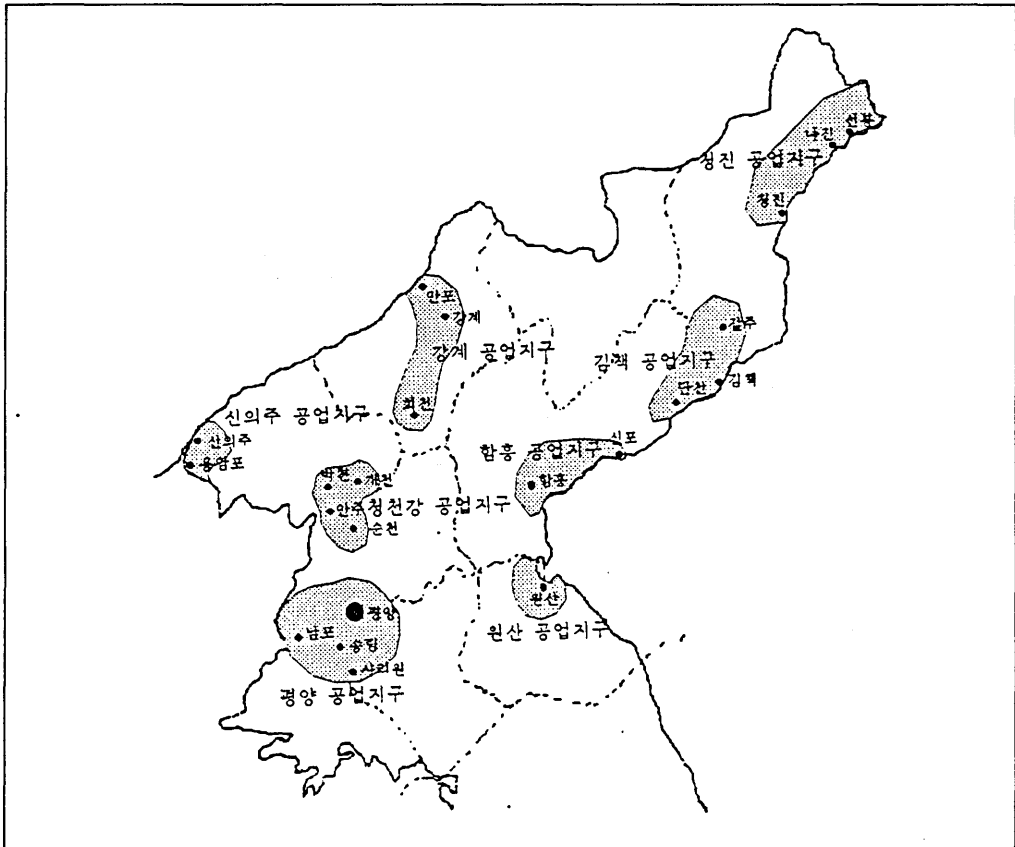
북한의 공업지구는 동북아경제권 구상과 관련하여 고찰할 때, 크게 환황해공업지

9) 이장춘, '통일시대의 관광전망과 대책', 통일대비 남북한 교통 및 관광심포지움, 교통개발연구원, 1993년 11월, p. 152.

구와 환동해공업지구로 나누어 볼 수 있다. 환황해공업지구에는 평양공업지구, 신의주공업지구, 청천강공업지구, 강계공업지구가, 환동해공업지구에는 청진공업지구, 김책공업지구, 함흥공업지구, 원산공업지구 등이 포함된다.

환황해지역공업지구로 평양공업지구는 북한공업의 1/4를 점하는 최대의 종합공업지구로서 경공업의 중심지이며, 대부분의 외국인직접투자가 평양지구에 집중되고 있다. 청천강공업지구와 강계공업지구는 해방후 건설된 신흥 내륙공업지구로 전자는 중국 대경유전의 송유관을 통해 공급받은 원유를 바탕으로 석유화학공업이 발전해 있고, 후자는 비합리적 산업입지의 표본으로 군수공업이 발전해 있는 지역이다. 신의주공업지구는 중국의 요령성과 접하고 있는 변경공업지구로 섬유 등 경공업이 발전해 있다.

<그림 1> 북한의 주요공업지대 분포



환동해지역공업지구로 청진공업지구는 동해최대의 종합공업지대로, UNDP의 두만강개발지역의 일부로써 북한이 최초로 개방한 나진-선봉자유경제무역지대를 가지고 있다. 김책공업지구는 해방이후 건설한 신흥공업지구이며, 함흥공업지구는 북한 최대의 화학공업지구이다. 원산공업지구는 기계, 선박수리 등의 산업이 입지해 있으나 2급공업지대에 속한다고 볼 수 있다. 환황해지역 공업지구나 환동해지역 공업지구 대부분이 수자원은 풍부하며, 환황해지역공업지구는 상대적으로 경공업들이 발전해 있으며, 환동해지역공업지구는 상대적으로 원양수산기지 등 수산업이 발전되어 있는 것으로 볼 수 있다.

이들 공업지구들의 인프라정비상태를 평가하기 위해 먼저수송망체계를 살펴보면, 철도는 서해안지대를 잇는 경의선(개성-사리원-평양-신의주), 동해안선을 따라 부설된 원라선(원산-홍남-청진-나진), 동서를 횡단하는 평원선(평양-원산) 등을 기본으로 하여 신의주-단동, 남양-도문, 두만강-햇산 등을 통해 중국, 러시아 철도와 연결되고 있다. 고속도로는 평양-원산, 평양-개성, 평양-회천, 평양-남포 등 평양을 중심으로 발전되어 있고, 국제항공노선은 평양 순안공항만이 가지고 있으며, 국내항공노선은 평양-선덕-청진, 평양-혜산-삼지연, 평양-원산, 평양-신의주 등이 있으나 평양-선덕-청진간 1주 1회를 운영하는 것을 제외하고 나머지 노선들은 부정기적으로 운항하고 있다. 해운의 경우 휴전선에 의해 동서로 완전히 분리되어 있으며, 주요항만시설은 평양공업지구와 청진공업지구에 집중되어 있다.

다음으로 전력, 통신체계를 보면 대부분의 수력발전소는 압록강과 함경도를 중심으로 분포되어 있고, 화력발전소는 기존 화력발전소나 신규로 건설되고 있는 화력발전소의 대부분이 평안남도에 집중되어 있다. 이들 발전소들로부터 주요공업지구까지 송배전시설이 설치되어 있으나, 송배전시설의 노후화 등으로 전력손실이 많은 것으로 알려져 있다. 통신은 전반적으로 열악하나, 국제통신망 등 대부분의 통신시설이 평양에 집중되어 있으며, 평양을 중심으로 주요 대도시간 통신망이 연결되어 있다. 평양과의 통신망은 상대적으로 환황해지역 대도시들이 환동해지역 대도시들보다 잘 되어 있는 것으로 평가된다. 예를들어 텔렉스통신의 경우 환황해지역 대도

<表 6>

북한 공업지구의 개황

환황해지역	평양 공업지구	신의주 공업지구	청천강 공업지구	강계 공업지구
공업지구 특성				
1. 지역범위	남포, 사리원, 대안, 송림지역 포함	용암포지역 포함	순천, 안주, 개천, 박천지역 포함	전천, 희천, 만포 지역 포함
2. 중심도시(인구)	평양(340만), 남포직할시(80만)	신의주(32만)	순천(50만), 안주	강계(26만), 희천(20만)
3. 지구유형	북한 최대의 종합공업지대	변경공업지대	신흥내륙공업지대(1970년대 건설)	순수내륙공업지대(군수공업 중심)
4. 주요특화업종	전기·전자, 정밀기계, 철강, 조선, 판유리, 방직 등 경공업	화학섬유, 제지, 기계, 조선	각종화학, 농기계, 경공업	공작기계, 정밀기계, 군수품
인근자원분포				
1. 광산·탄광	평남남부탄전, 승호지역 석회석, 은울·재령철광석	비단섬 갈대	안주갈탄(년산200만톤), 신창무연탄(년산 300만톤)	임산자원(백두산 등)
2. 수자원	대동강	압록강	청천강, 대령강, 대동강	압록강, 독로강

환동해지역	청진 공업지구	김책 공업지구	함흥 공업지구	원산 공업지구
공업지구 특성				
1. 지역범위	나남, 고무산, 은덕, 두만강지역 포함	단천(함남), 길주 지역포함	신흥, 신포지역 포함	문천, 천내지역 포함
2. 중심도시(인구)	청진(70만), 나진·선봉직할시(13만)	김책(30만), 단천(35만)	함흥(80만), 신포(16만)	원산(30만)
3. 지구유형	동해최대의 종합공업지대	신흥공업지대(해방후 건설)	북한 최대의 화학공업지대	2급 공업지대
4. 주요특화업종	제철, 제강, 기계, 조선, 화학, 시멘트	제강, 화학, 제련, 내화물, 펄프, 합판	각종화학, 비료, 기계, 제련, 섬유, 의류	기계, 선박수리, 제련, 시멘트
인근자원분포				
1. 광산·탄광	무산철광(매장량:13억톤), 아오지갈탄(년산200만톤), 부윤니켈광(년산5만톤), 회령석회석	검덕비철광(매장량:3억톤), 용양마그네사이트광(매장량:36억톤), 업억흑연광, 개마고원의 임산자원	고원무연탄, 만덕철광, 운포석회석	고원무연탄, 천내석회석
2. 수자원	두만강, 서두수	남대천, 어랑천	성천강	용흥강

자료 : 국토개발연구원, 북한의 국토개발편람, 1992년 12월, 한국산업은행, 북한의 산업, 투자환경과 대북한 투자전략 1993, 12, 한국관광공사, 북한의 관광자원, 1991년 12월 등 참조

〈表 7〉 환황해지역 공업지구의 인프라정비실태

구 분	평양 공업지구	신의주 공업지구	청천강 공업지구	강계 공업지구
항만부분 1. 항만시설 2. 항로	무역항: 남포(800만톤) 송림(200만톤)	비무역항: 용암포항	내재수운:청천강	
도로철도 부문 1. 도로 2. 철도	고속도로: 평양-남포(53km), 평양-원산, 평양-회천, 평양-개성(170km)	1, 2급 비포장도로 중심	고속도로:평양-안주-회천(120km)	고속도로:회천-평양
항공부문 1. 공항 2. 항공로	순안(국제공항)	신의주(국내공항)	개천(국내공항)	
전력부문 1. 수력 2. 화력	미립갑문(3.2만kw) 봉화갑문(2만kw) 수풍(7만kw)	수풍(70만kw) 태평만(19만kw) 천마(1.2만kw)	태천(75만kw:추진) 청천강(20만kw) 순천(20만kw) 안주(120만kw:추진)	운봉(40만kw) 위원(39만kw) 강계(24.6만kw)
통신부문 1. 시내전화(1988) 2. 시외전화(1988) 3. 텔렉스	평양(8만회선) 남포(1.7만회선) 사리원(1.2만회선)	신의주(2.9만회선)		강계(2.85만회선)
	평양-대도시(2,020회선)	평양-신의주(216회선)		평양-강계(75회선)
	평양(자동200회선) 국제용(692회선:자동), 대도시간(970회선:수동, 자동)	평양-신의주(100회선:자동)		평양-강계(100회선:자동)

<表 8> 환동해지역 공업지구의 인프라정비실태

구 분	청진 공업지구	김책 공업지구	함흥 공업지구	원산 공업지구
<p>항만부분</p> <p>1. 항만시설</p> <p>2. 항로</p>	<p>자유무역항: 청진(800만톤, 원양 수산지) 나진(300만톤) 선봉(200만톤)</p> <p>국제항로:청진-오오사 카, 청진-블라디보스 톡 등 국내항로:동해안 북부 항로 내지수운:두만강</p>	<p>비 무역 항: 김 책 (원양수산지)</p> <p>국내항로:동해안 북부항로</p>	<p>무역항:홍남(350 만톤) 비 무역 항: 신포 (원양수산지)</p> <p>국제항로:홍남-고 베, 오오사카 등 국내항로:동해안 북부항로</p>	<p>무역항:원산(170만 톤, 원양수산 기 지)</p> <p>국내 항로:동 해안 남부항로</p>
<p>도로철도 부문</p> <p>1. 도로</p> <p>2. 철도</p>	<p>고속도로:청진-회령 (82 km), 나진-새별 (73km) 계획중</p> <p>주요간선:평라선, 북 부순환망철도 국제 철도: 핫산(러), 도문(중)을 통해 러, 중과 연결</p>	<p>1, 2급 비포장도 로 중심</p> <p>주요간선:평라선 통과, 길해선</p>	<p>1, 2급 비포장도 로 중심</p> <p>주요간선:평라선 통과</p>	<p>고속도로:원산-평 양(172 km), 원산- 고성(114km)</p> <p>주요 간선:외원선 통과, 평라선 연결</p>
<p>항공부문</p> <p>1. 공항로</p>	<p>청진 국내선:평양-선덕 청 진(주1회)</p>		<p>선덕 국내선:평양-청진 선 통과</p>	<p>원산 국내선:평양-원산 (부정기)</p>
<p>전력부문</p> <p>1. 수력</p> <p>2. 화력</p>	<p>서두수(51만kw) 부령(3.9만kw)</p> <p>웅기(20만kw) 청진(15만kw:추진중)</p>	<p>허천강(39.4만kw) 내중리(1.2만kw)</p>	<p>장진강(38.1만kw) 부전강(26.2만kw)</p> <p>함 흥(15 만 kw: 추 진중)</p>	<p>통천(1.4만kw) 금강산(81 만kw: 추 진중)</p>
<p>통신부문</p> <p>1. 시내전화 (1988)</p> <p>2. 시외전화 (1988)</p> <p>3. 텔렉스</p>	<p>청진(3.6만회선)</p> <p>평양-청진(144회선)</p> <p>평양-청진(100회선:수 동)</p>		<p>함흥(2.1만회선)</p> <p>평양-함흥(198 회 선)</p> <p>평양-함흥(100 회 선:수동)</p>	<p>원산(2.1만회선)</p> <p>평양-원산(90회선)</p> <p>평양-원산(100회선 :수동)</p>

시인 남포, 신의주, 평성, 강계 등은 자동교환방식이 채택되어 있으나, 환동해지역 대도시인 청진, 함흥, 원산 등은 수동교환방식이 채택되어 있다.

수송망과 통신-전력체계를 통해 살펴볼 때, 인프라시설이 상대적으로 양호하게 정비된 곳은 평양공업지구뿐이며, 나머지 공업지구의 인프라시설들은 많은 보완과 투자를 필요로 하고 있는 것으로 평가된다.

〈表 9〉 북한 주요공업지구의 인프라 정비상태에 대한 평가

	평양공업지구	신의주공업지구	청천강공업지구	강계공업지구	청진공업지구	김책공업지구	함흥공업지구	원산공업지구
철도	○	○	○	○	○	○	○	○
도로	○	△	○	△	×	×	×	○
항만	○	△	×	×	○	△	○	○
항공	○	×	×	×	△	×	×	×
전력	○	○	△	○	○	△	○	×
통신	○	×	×	×	×	×	×	×

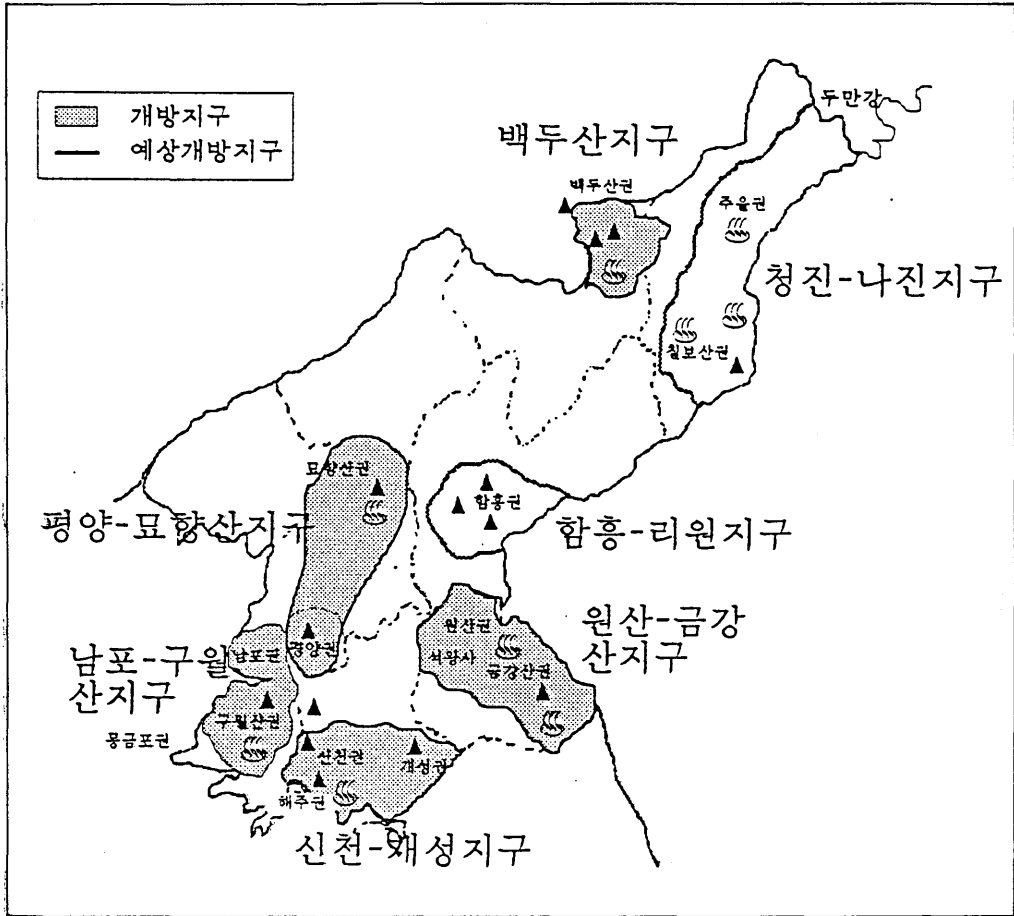
○ : 상대적으로 양호, △ : 보통, × : 상대적으로 불량

2) 주요 관광지구 현황과 인프라 정비상태

북한의 관광지구는 크게 백두산권, 평양-묘향산권, 남포-구월산권, 신천-개성권, 원산-금강산권, 함흥-리원권, 청진-두만강권의 7개 권역으로 구분할 수 있는데, 이중 함흥-리원권은 외국인에게 일부 개방되어 있으며, 청진-두만강권은 외국인에게 개방이 예상되고 있고, 나머지 5개 권역은 외국인에게 개방된 곳이다. 여기서 백두산지구는 김일성부자 우상화의 일환으로 조성된 혁명전적지가 집중되어 있고, 평양-묘향산지구는 외국관광객을 위한 관광호텔, 위락시설, 골프장 등이 가장 많이 들어서 있다. 원산-금강산지구는 북한에서 가장 많은 관광자원을 보유하고 있는 곳이며, 청진-두만강지구는 UNDP의 두만강개발계획과 관련하여 기존관광지구의 개방 및 새로운 관광자원의 개발을 계획하고 있다.¹⁰⁾

10) 한국관광공사, 남북한 관광협력방안에 관한 연구, 1992, pp. 61~79.

<그림 2> 북한의 주요 관광지



이들 관광지구들의 인프라 정비상태를 살펴보면, 함흥-리원군과 청진-두만강권을 제외한 5개권역은 평양을 기점으로 하여 접근수단을 개선하여 도로포장을 하였고 관광객을 원산, 고성 방향으로 고속도로를 만든 것도 관광도로의 성격을 다분히 띄고 있다고 볼 수 있다. 또한 관광객을 수용하기 위한 숙박 및 위락시설도 이들 5개권역을 중심으로 건설되고 있다. 이렇게 볼 때 평양지구와 남포지구가 상대적으로 양호하게 인프라가 정비된 것으로 평가된다.¹¹⁾

11) 위의 글, p. 61 참조

〈表 10〉 북한 주요관광지구의 개항과 인프라 정비상태

구 분	백두산 지구	평양-묘향산 지구	남포-구월산 지구	신천-개성 지구	원산-금강산 지구	함흥-리원 지구	청진-나진 지구
관광지구 특성							
1. 개방정도	개방	개방	개방	개방	개방	일부개방	개방예정
2. 주요관광 자원	천지, 삼지연, 명수	만수대, 모란봉, 대동강, 묘향산	서해감문, 와우도, 구월산, 몽금포	수양산, 박연폭포, 판문점, 신천은천	송도원, 명사십리, 삼일포, 시중호, 금강산	마전지구, 백운산, 월전호, 장진호	두만강, 주을온천, 칠보산
3. 인근공업 지구		평양, 남포, 청진강, 강계지구	남포, 평양 지구	해주지구	원산지구	함흥, 김책 지구	청진, 김책 지구
인프라상태							
1. 접근성							
도로	○	○	○	○	○	△	△
철도	○	○	○ ×:구월산	○	○ ×:금강산	○	○
해로	×	○ ×:묘향산	○ ×:구월산	○	○	○	○
항공	×	○ ×:묘향산	○ ×:구월산	×	×	×	×
2. 수용태세	△	○ △:묘향산	○ ×:구월산	△	△	×	×
						△:마전	△:주을

○ : 상대적으로 양호, △ : 보통, × : 상대적으로 불량

Ⅲ. 북한의 사회간접자본개발지원과 남북한 사회간접자본 연결 방향

1. 남북한 사회간접자본 개발협력의 기본구도

남북한 사회간접자본 개발협력은 1) 장기적인 측면에서 남북통일후를 겨냥한 환황해축 내지 환동해축, 즉 동북아개발축의 형성을 지향해야 하며, 2) 중단기적인 측면에서 동북아개발축 형성을 지원하기 위한 나진-선봉, 남포, 원산, 신의주 등 거점개발축의 형성을 촉진하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

1) 남북통일시대를 겨냥한 동북아개발축의 형성

남북통일후, 즉 21세기를 대비하는 핵심적인 국토개발과제 그리고 관련사회간접자본 개발수요는 예측할 수 있다.¹²⁾ 첫째, 남한내의 지역간 균형개발 관점으로부터 남북한 균형개발 관점으로 정책초점이 바뀌면서 북한의 낙후된 산업시설 및 사회간접자본시설의 현대화가 주요이슈로 부각될 것이다. 둘째, 국제적 관점의 국토개발정책이 중요해지면서 환황해경제권, 환동해경제권, 즉 동북아경제권속의 한반도 전체의 국가경쟁력강화를 위한 사회간접자본 개발수요가 증가할 것이다. 셋째, 거주이동의 자유에 따라 북한에서 남한으로의 인구이동이 급증할 것이며, 이에따라 남한유입인구의 지역간 분산대책이 필요할 것이다. 만일 북한체제가 갑작스럽게 붕괴되어 대규모난민이 발생할 경우에는 1930년대 미국뉴딜정책형의 사회간접자본투자가 중요해질 것이다. 넷째, 수용체계, 통신망 등 남북연결 사회간접자본수요가 급증하게 될 것이므로, 남북연결 교통-정보망을 확충하고 또한 다변화해 나갈 필요가 있다.

이와같은 문제의식을 바탕으로 할 때, 동북아개발축을 설정하는 것이 바람직하며,

12) 박양호, '21세기 대약동을 위한 국토개발과제', 국토 2020의 전망과 과제 심포지움, 국토개발연구원, 1994년 5월 p. 22. 참조

동북아개발축의 설정방향은 중국과 러시아, 특히 동북삼성과 연해주가 처해있는 경제지리적 특성의 분석으로부터 시작할 수 있을 것이다.

현재 중국의 경제발전전략은 크게 서진-북상전략으로 요약할 수 있는데, 서진전략의 일환으로 삼협댐건설계획이, 북상전략의 일환으로 상해 포동지구와 훈춘-두만강개발계획이 입안되고 있다. 다시말하면 심천 등 연해개방지구들의 그동안 개방성과를 한축에서 양자강을 따라 내륙으로 파급시키며, 또 한축에서는 연안을 따라 북경, 요령성, 길림성, 흑룡강성까지 파급시킨다는 것이다. 그런데 이러한 경제발전 전략을 추구하는데, 인프라 측면에서 최대의 걸림돌이 되고 있는 것이 경제성장을 소화해 낼 수 있는 항만 자체가 전반적으로 부족하다는 점이다. 요령성은 항만적체 현상이 심각하며, 길림성과 흑룡강성은 아예 항만자체가 없는 실정이다.

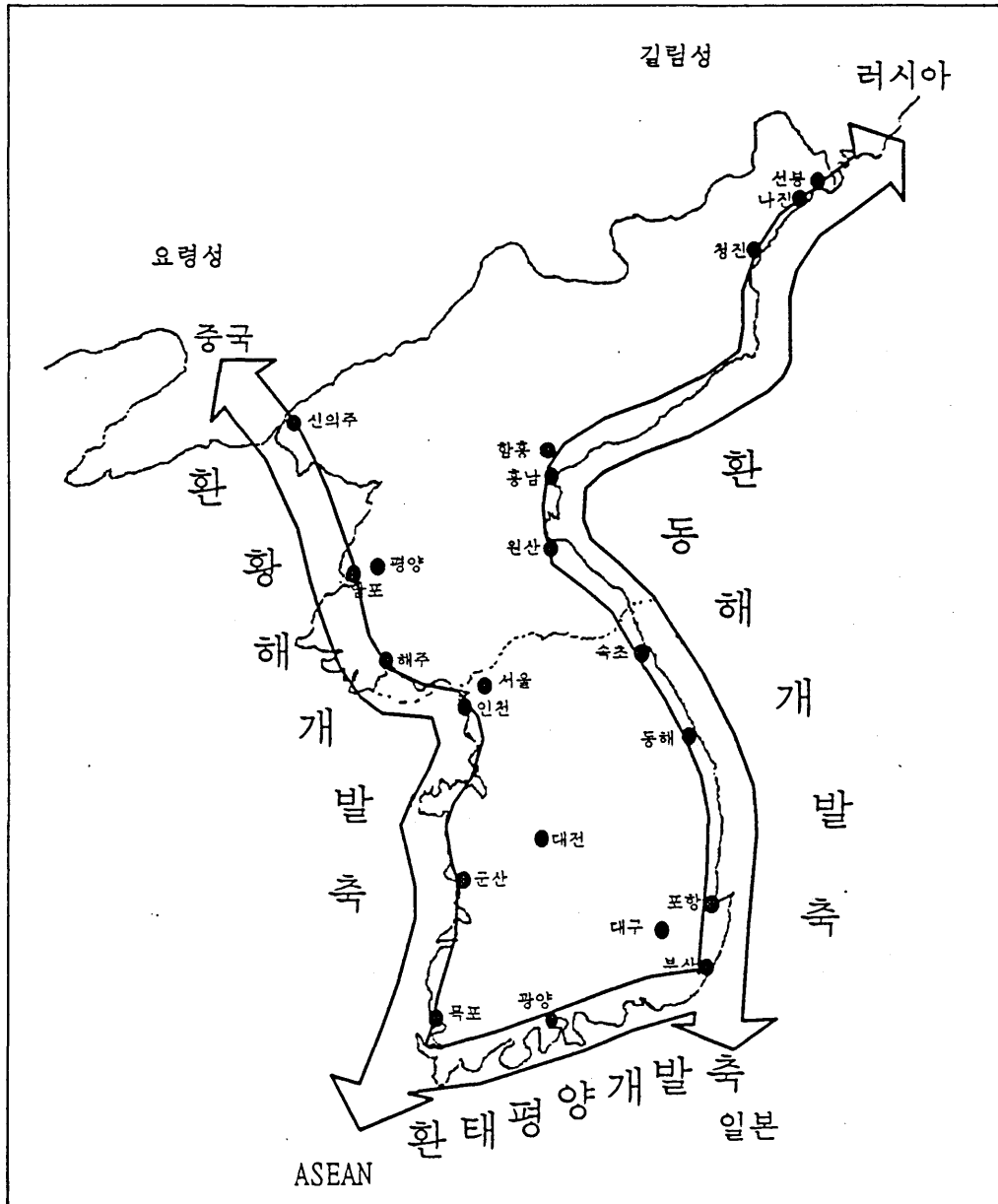
러시아의 극동지방에는 블라디보스톡, 나훗카, 보스토치니, 자루비노 등 여러 항만이 있으나, 항만하역능력의 부족, 항만시설의 노후화 등으로 심각한 적체현상이 발생하고 있다. 따라서 러시아경제가 본격적인 성장국면에 돌입하고, 시베리아 자원개발이 본격화된다면 러시아는 자체 물동량을 소화하기 위해 상대국의 항만을 이용해야 할 것으로 보인다. 일본의 경우도 그동안 경제성장과정에서 일본의 환서해(일본해) 지역은 일본의 환태평양지역에 비해 소외되는 국토의 균형개발이 이슈화되고 있다. 니이가다를 중심으로 하는 일본의 환서해지역이 발전하기 위해서는 그 배후 지역에 해당하는 북한의 동해지역, 중국의 길림성과 흑룡강성 그리고 러시아의 극동지방의 발전을 필요로 하고 있다. 일본의 대륙진출은 항만을 교두보로 하여 전개될 것으로 예측된다.

이렇게 볼 때, 먼저 서해안과 동해안의 항만을 끼고 있는 지역을 중심으로 해양과 대륙을 연결하는 큰 활모양의 2개의 해양개발축을 설정하여 동북아경제권과 연결시키며,¹³⁾ 다음으로 2개 해양개발축의 남단을 중심으로 남해안지역 개발축을 형성하여 동북아개발축을 환태평양개발축과 연계시킨다. 그리고 이들 개발축들의 거점

13) 위의 글, p. 24. 참조

도시들을 상호연결시키며, 역할분담을 해 나가는 국토개발전략이 필요하다.

〈그림 3〉 통일시대를 겨냥한 동북아개발축



즉, 한반도를 범세계적인 차원에서 대륙과 해양을 연결하는 경제지리적 요충지로 육성하는 것이다. 여기서 서해안지역 개발축은 환황해경제권을 겨냥한 축으로 목표-군산-인천(서울)-해주-남포(평양)-신의주를 연결하는 개발축으로 남으로는 ASEAN, 북으로는 중국 요령성과 연계되는 축이다. 동해안지역 개발축은 환동해경제권을 겨냥한 축으로 부산-포항-동해(속초)-원산-함흥-청진-나진·선봉을 연결하는 개발축으로 남으로는 일본, 북으로는 러시아의 연해주, 중국의 길림성과 연계되는 축이다. 남해안지역 개발축은 환태평양경제권을 겨냥한 축으로 목표-광양-부산을 연결하는 개발축으로 한반도의 주력항만이 건설되어야 할 축이다.¹⁴⁾

2) 남북경제협력시대를 겨냥한 거점개발축의 형성

통일후 시대를 겨냥한 이와같은 장기적 국토개발전략을 관철시키기 위해서는 통일전 시대인 남북경제협력시대에 이에 대한 준비를 하여야 하며, 이를 위해서는 다음과 같은 이유에서 거점개발축을 설정하는 것이 바람직하며, 그러한 거점개발축을 중심으로 남북한 사회간접자본 개발협력을 추구하여야 할 것이다.

첫째, 사회간접자본에 대한 투자는 기본적으로 투자의 회임기간이 길며, 막대한 재원을 필요로 한다. 또한 남한 자체의 사회간접자본투자 수요도 막대하기 때문에 북한의 사회간접 개발협력을 위한 지원자금의 규모는 한정될 수 밖에 없다. 한정된 재원으로 투자효과를 극대화하기 위해서는 특정지역에 집중투자하는 불균형성장전략이 타당하다. 다시말하면 통일비용축소론적인 시각에서 볼 때, 약간의 지원으로 자력갱생이 가능한 공업지구를 선정하는 것이 바람직하다.

14) 동북아 경제권이 형성될 경우 동북아 운송권을 대표하는 중심항만의 필요성을 크게 증대시킬 것이며, 동북아지역 중심항만의 자리를 두고 중국의 상해, 한국의 부산(광양 포함), 일본의 고베(요코하마, 도쿄 포함)간의 경쟁이 치열할 것으로 예상되는데, 중국의 상해는 항만시설의 확장과 항만과 연결되는 배후 인프라정비가 선행되지 않고는 부산, 고베와 경쟁할 수 없으며, 부산은 항만시설은 고베항보다 열세이나, 1) 도로, 철도 등 동북아 역내연결 운송여건, 2) 화물의 환전비용 등이 우월하여 동북아 중심항만으로서의 역할을 할 수 있는 것으로 분석되고 있다. 이에 대해서는 임종관, '동북아지역 중심항만(Hub Port)여건의 비교분석, 해운산업연구, 1994년 1월호, pp. 28~41를 참조하기 바람.

둘째, 핵문제가 해결될 경우 북한과 일본간에 국교교섭이 재개될 것이며, 그렇게 될 경우 일본은 국교수립의 대가로 60억 내지 100억달러에 이르는 자금을 북한에 공여하게 될 것이다. 현재 북한정권의 형태로 볼 때, 이들 자금이 비생산적 내지 분산투자될 개연성이 높다. 열악한 북한 사회간접자본시설을 현대화하고 투자의 생산성을 향상시키기 위해서는 특정지역에 집중투자하도록 유도해야 하며, 이를 위해서도 거점개발전략이 필요하다.

셋째, 북한의 개혁, 개방전망을 고려할 때, 북한전역에 대하여 한국의 투자를 허용할 것으로는 판단하기 어렵다. 현재로서는 청진공업지구 가운데 두만강개발 프로그램에 속하는 나진-선봉직할시지역에만 남한의 투자를 허용하겠다는 입장을 보이고 있으며, 다음 후보지로 남포, 신의주, 원산지구 등이 거론되고 있는 실정이다. 따라서 북한의 개혁, 개방스케줄에 부응한다는 차원에서도 거점개발전략이 타당하다.

넷째, 북한은 현재 체제개혁보다는 체제유지의 연장선상에서 개방정책을 추구하고 있다. 따라서 남북간에 핵문제가 해결된다고 하더라도 인권문제라든지, 정치군사적 문제 등 여러가지 요인에 의해 남북간 경험은 언제든지 영향을 받을 수 있으며, 과거의 경험으로 볼 때¹⁵⁾ 김일성주체사상식의 경제논리가 관철되는 한 투자의 성공가능성은 높지 않다. 북한체제의 개혁과 투자의 성공가능성을 증대시키기 위해서는 특정지역을 정경분리지대로 선정해야 하며, 이를 위해서는 거점개발전략이 필요하다.

다섯째, 북한체제붕괴 등에 의해 발생하는 남한으로의 유입인구를 분산하기 위해서도 경제협력시대에 인구흡수센타를 건설해야 하며, 이를 위해서도 거점개발전략이 필요하다.

그렇다면 경제협력시대의 거점개발축으로 북한의 여러 공업지구의 도시 가운데 어느 지역이 타당할까? 환황해개발축 내지 환동해개발축에 입지하고 있는 도시로서

15) 배종렬, “북한의 자정책과 대북투자 활성화 방안,” 남북경제협력시대 어떻게 열어갈 것인가?, 통일경제연구회세미나, 1994년 3월 15일, pp. 39~70

1) 동북아경제권과의 연계성, 2) 항만개발의 가능성, 3) 경공업단지의 건설가능성, 4) 개혁·개방의 전망, 5) 공업단지와 관광단지의 공동개발 가능성, 6) 상대적 인프라정비도, 7) 거점개발의 파급효과 등의 기준을 고려할 때, 환황해지역의 도시로서는 남포와 신의주가, 환동해지역의 도시로서는 나진-선봉직할시(청진포함)와 원산이 적격지가 될 것으로 판단된다. 여기서 남포지구는 남북교류협력 거점축으로, 원산지구는 남북관광협력 거점축으로, 나진-선봉지구는 두만강지역 개발협력 거점축으로, 신의주는 요령성과의 연계 거점축으로 가능할 수 있을 것이다.

〈表 11〉 거점개발축의 특성비교

거점개발축	남포지구	원산지구	나진~선봉지구	신의주 지구
거점개발축의 기능	남북교류협력	남북관광협력	두만강지역 개발 협력	요령성과의 연계 협력
동북아경제권과 연계	△	△	○	○
항만개발의 가능성	○	△	○	△
경공업단지 건설가능성	○	△	△	○
개혁-개방의 전망	△	△	○	△
공업, 관광단지 공동개발	△	○	△	×
상대적 인프라 정비도	○	△	×	△
거점개발의 파급효과	○	△	×	△

○ : 상대적으로 양호, △ : 보통, × : 상대적으로 불량

2. 남북한 사회간접자본개발협력방안

남북한 사회간접자본 개발협력의 기본구도는 장기적으로 동북아개발축을 형성하는 것이며, 중·단기적으로 동북아개발축의 형성을 지원하기 위해 거점개발축을 구축한다고 할 때, 그 구체적인 개발협력방안은 첫째, 북한의 개방스케줄, 그리고 남북교류협력단계에 따라 끊어진 교통로를 복원하고, 점차 교통체계의 통합을 추가함으로써 동북아개발축의 형성을 지원하는 것이며, 둘째, 거점개발축들을 경제특구 내지 관광특구로 유도하고, 인프라시설을 현대화함으로써 성장잠재력을 배양하는 것이 될 것이다.

1) 동북아개발축과 관련된 인프라투자 방안

(1) 해상운송부문

첫째, 항로의 연결은 상대적으로 쉬운 작업이므로 교역물동량의 특성을 고려하여 연결하되, 서해안항로로서는 남한의 광양, 목포, 군산, 인천과 북한의 해주, 남포(송림), 용암포간의 연결을, 동해안항로로서는 남한의 부산, 포항, 동해(속초)와 북한의 원산(고성), 흥남, 청진, 나진(선봉)간의 연결을 시도할 수 있겠다. 그런데 이중 인천항, 부산항, 포항항과 남포항, 원산항, 청진항 사이의 해로는 남북경제교류협력 합의서에 이미 개설하는 것으로 합의되어 있다. 현재의 남북간의 물동량과 중·러의 북한통과화물을 고려할 때 추가항로의 개설 필요성이 높지 않으나, 두만강 개발 프로그램의 중심항만의 가능성이 높은 나진, 북한최대의 시멘트수출항인 해주, 두만강, 금강산 관광의 교두보가 될 수 있는 남한의 속초(동해), 남포항의 컨테이너 피더서비스의 모항이 될 수 있는 광양항들을 추가할 필요가 있다.

둘째, 남북당국간의 합의에 의해 직항로가 개설되기 전에는 정기항로의 개설은 허가하지 않는 것이 타당하며, 부정기항로로서 공해를 이용하여 남한과 북한의 항만의 연결을 시도해 볼 필요가 있다.

셋째, 남북간 철도망이 접속되고, 대륙의 물동량이 직접 남한의 항만으로 직접 수송될 경우에는 북한 항만들의 역할이 상대적으로 축소될 수 밖에 없기 때문에 북한 항만개발방향을 사전에 정립해 두는 것이 필요하다. 북한의 산업시설이 동서로 분단되어 있고 공업지구간을 연결하는 수송체계가 낙후되어 있기 때문에 북한의 무역항에 컨테이너 화물도 취급할 수 있는 다목적(Multipurpose) 부두의 개발이 요구된다. 또한 한반도 항만들이 전체적으로 고도의 기능을 발휘하기 위해서는 남해안의 부산, 광양항을 중심항만으로 하여 북한의 항만들을 보조항만으로 활용하는 연안피더서비스체제를 구축하는 것이 타당하다.¹⁶⁾

16) 전일수, '남북한 해운, 항만 연계 및 개발방안', 통일대비 남북한 교통 및 관광심포지움, 교통개발연구원, 1993년 11월, pp. 85~88.

넷째, 한반도의 환황해축과 환동해축, 그리고 남해안축에는 매력적인 바다와 도시들이 많고, 휴전선, 설악산, 금강산, 백두산 등 관광자원도 풍부해 이들지역이 중국과 일본의 연해지역과 연결될 수 있게 되면 한반도의 동해나 서해가 카리브해나 유럽의 지중해처럼 대유람선해역으로 등장할 수 있다. 따라서 한반도 동서쪽 바다가 유람해역으로 기능할 수 있도록 한반도 항만에도 마리나, 여객부두, 관광유람선기지 등의 정비가 필요하다.¹⁷⁾

(2) 육상운송부문

첫째, 남북교류협력의 초기단계에는 해상운송부문이 중심역할을 하게 될 것이나, 남북교류협력이 심화될수록 남북간의 물동량은 도로와 철로가, 대륙통과물동량은 철도가 중요한 역할을 하게 될 것이므로 끊어진 도로와 철도를 복구하는 것이 필요하다.

철로의 경우 1) 환황해축의 중심철도인 경의선의 문산-판문점-개성구간, 2) 남한의 환황해축과 북한의 환동해축을 연결하는 경원선의 철원-평강구간, 3) 환동해축의 중심철도인 동해북부선의 강릉-원산구간이, 도로의 경우 1) 환황해축인 국도 1호선의 문산-판문점-개성구간, 2) 남한의 환황해축과 북한의 환동해축을 연결하는 국도 3호선의 철원-평강구간, 3) 환동해축인 국도 7호선의 간성-장전구간을 우선 상정해 볼 수 있는데, 이중 남북경제교류협력합의서에 이미 복구하는 것으로 합의되어 있는 구간은 환황해축의 경의선과 국도 1호선이다.¹⁸⁾

둘째, 환황해축을 제외한 2개의 축은 북한의 군사지역을 통과해야 하며, 동해북부선의 북한지역인 원산-고성구간은 선로가 철거되었기 때문에 단기간내에 복구가 어려운 실정이다. 또한 초기물동량의 흐름은 환황해축만으로도 소화가 가능하기 때문에 당분간은 문제가 없을 것으로 보인다. 그러나 장기적으로 부산항 및 광양항으

17) 위의 글, p. 88

18) 유석형·임종관, 남북한 화물운송체제 구축방안, 해운산업연구원, 1993년 12월, pp. 55~57 및 한국관광공사, 남북한 관광협력 방안에 관한 연구, 1992. pp. 167~172 참조.

로 부터 시작되는 한반도 종단철도(Trans Korea Railway:TKR) 구상이 가시화되고, 이를 중국의 TCR과 러시아의 TSR과 연계시키게 될 경우에는 환황해축 이외의 2개의 축의 연결이 필요할 것이다. 예산제약이 있다고 가정할 경우, 경원선과 국도 7호선에 우선순위를 둘 수 있겠다.

셋째, 일단 남북한 주요 철로와 도로의 연결이 완성된다면, 다음 이슈로 제기되게 될 것이 육상운송체계의 국제경쟁력을 강화하는 문제일 것이다. 북한의 철로는 대부분이 단선으로 되어 있고 도로의 포장율이 극히 불량하므로 이를 남한수준으로 개선하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 철로의 복선화와 시설현대화, 도로의 확장-포장, 고속도로화 등이 요망된다.

예산제약이 있을 경우에는 먼저 환황해축인 경의축의 철로와 도로, 환황해와 환동해연결축인 경원축의 철로를 중심으로 육상운송체계의 국제경쟁력을 강화하고, 다음에는 환동해축의 강릉-원산구간, 환황해와 환동해연결축인 경원축의 고속도로화가 추진되어야 할 것이다. 장기적으로는 환황해축과 환동해축의 나머지 구간들의 철도와 도로를 정비하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

넷째, 남북간 철도의 연결과 철로의 국제경쟁력강화의 일환으로 전략적으로 고려해야 할 사항의 하나는 현재 남한은 서울-부산간의 고속전철화를 추진하고 있다는 점이다. 끊어진 철로가 이어지고 나면, 경의선의 국제경쟁력 문제가 이슈화될 것이며, 이때 경의선의 국제경쟁력 강화문제를 고속전철화와 연계하여 생각하는 것이다. 이럴 경우 한국고속전철사업의 대륙진출을 위하여 서울에서 북경으로 연결하는 고속전철화를 추진하는 전략이 바람직하다.

(3) 항공노선부문

첫째, 항공노선은 해로의 연결과 마찬가지로 물동량만 확보할 수 있으면 경제적인 측면에서는 개설에 큰 무리가 없다. 오히려 정치, 군사적인 문제로 개설에 제동이 걸리는 것이 다반사이다. 교류협력이 본격화될 경우 연결이 예상되는 북한의 주요 공항으로서는 환황해축의 순안공항과 신의주공항, 환동해축의 원산공항과 청진

또는 선봉공항, 백두산관광을 위한 혜산공항 등을 들 수 있다. 이중 순안공항과 남한의 김포공항간에는 남북경제교류협력합의서에서 항공노선의 개설을 합의한 바 있다. 당분간은 추가 항공노선의 필요성이 없을 것으로 판단되지만, 금강산개방이 진행된다면 원산공항을 추가로 생각해 볼 수 있다.

둘째, 김포-순안간의 항공노선은 빠른 시일안에 직항로를 추진하는 것이 바람직하며, 직항로가 여의치 않으면 서해안 우회노선을 고려해 볼 수 있겠다. 김포공항과 순안공항과의 직선비행거리는 약 211km(35분 소요), 서해우회로선의 비행거리는 약 430km(51분 소요)로 예상되고 있다.¹⁹⁾

셋째, 북한의 순안비행장을 제외하고는 대부분의 공항이 대형여객기를 수용할 수 있는 공항관련시설이 부족하므로, 순안을 제외한 공항에 대해서는 환황해와 환동해 거점개발축들의 개발속도에 따라 순차적으로 공항시설을 현대화해 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

(4) 전력·통신부문

첫째, 북한 전력생산의 문제점은 1) 에너지위기, 시설노후화 등으로 발전량이 줄고 있다는 사실이며, 2) 생산된 전력이 송배전시설의 낙후 등으로 전력손실이 많다는 점이다. 따라서 전력생산시설과 송배전시설의 현대화, 전원개발이 시급하다. 먼저 전원개발과 관련하여 1) 경제협력초기에는 북한의 심각한 에너지위기를 해소하기 위해 원유공급, 석탄생산시설의 현대화가 필요하며, 2) 중장기적으로는 원자력발전, 천연가스발전을 고려하는 것이 타당할 것 같다. 현재 논의되고 있는 바와 같이 시베리아 가스전이 개발되고 운송배관망이 남북한을 관통할 경우에는 천연가스발전의 가능성이 높다 하겠다.

둘째, 현재 북한 사정으로 보아 전력생산시설의 근대화, 송배전시설의 현대화 등에 대한 지원은 그 투자규모가 크고, 지원자금이 회수가능성도 높지 않으므로 거점

19) 한국관광공사, 남북한 관광협력 방안에 관한 연구, 1992. p. 161.

개발축을 중심으로 교류협력정도를 고려하여 지원하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

셋째, 북한통신시스템의 문제점은 1) 통신을 사회통제수단 내지 군사, 안보적으로 생각하여 경제적 목적의 통신망이 거의 없으며, 2) 사회간접자본중에서도 가장 낙후된 분야로 통신망 자체가 부실하다는 점이다. 또한 통신시스템은 기본적으로 호환성이 없으므로 남북교류협력의 초기부터 남북한 통신시스템의 통합을 위해 경제성의 범위를 넘어서서 적극적인 대북지원을 단행해야 한다는 점이다. 따라서 초기부터 1) 경제교류용 서울-평양간의 전용회선²⁰⁾ 확대와 함께, 2) 남한통신시스템의 대북이전전략을 강구해야 한다는 점이다.

넷째, 남한통신시스템의 대북이전은 1) 남한지역에서 철거된 통신기의 무상지원²¹⁾ 또는 국산전자교환기의 과격적 지원, 2) 두만강지역개발사업의 통신망구성 참여등을 통해 거점개발축을 집중 공략하는 방안을 추진하며, 상업용 전용회선의 확대에서 공중통신망의 연결로 그 범위를 점차 확대해 나가는 전략이 바람직할 것으로 보인다.

2) 거점개발축과 관련된 인프라투자방안

(1) 거점개발축의 인프라 투자방향

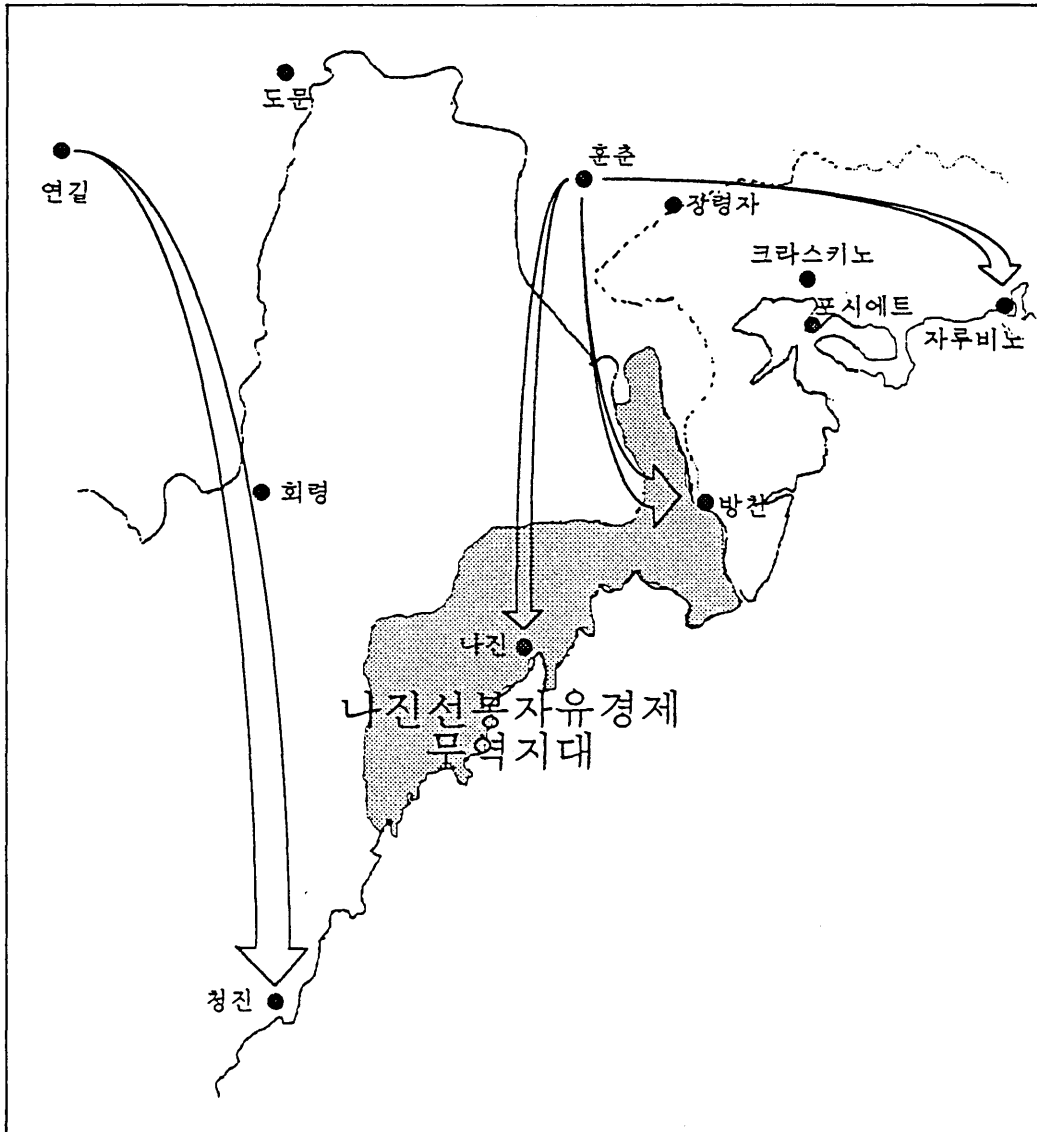
첫째, 항만의 확대보다는 항만가동율의 제고에 중점을 두어야 하며, 항만가동율 제고의 일환으로 기중기, 크레인 등 하역설비의 근대화가 시급하다. 현재 남북간의 교역물동량의 대부분은 북한의 남포항, 청진항을 통해 이루어 지고 있는데, 전자는 주로 남북간 교역물동량을 취급하고 있고, 후자는 주로 한국, 일본과 길림성을 연결

20) 현재 남북간에는 판문점을 기점으로 하여 서울-평양간 22회선의 직통회선이 있으나, 이중 적십자용이 20회선이고 나머지는 조절위와 경제위용이다. 이에 대해서는 한국통신, 남북통일을 대비한 한국통신의 역할과 대응방안, 1993년 11월, p. 70를 참조.

21) 김한석, “남북전기통신교류에 따른 문제점 및 대책,” 남북교류협력법·제도 실천과제 연구, 통일원, 1993. p. 104.

하는 통과물동량을 취급하고 있다. 그런데 이들 항만의 가동율은 <표 4>에서 보듯이 40% 정도에 불과하다. 이러한 가동율의 저하는 여러요인이 복합적으로 작용하고 있는 것이 사실이나, 그중에서도 남북교류협력의 걸림돌로 작용할 것으로 예상되는 요인중의 하나가 하역설비의 낙후이다.

<그림 4> 중국의 두만강지역 인프라투자방향



둘째, 한국전용공단 내지 관광단지조성형 인프라의 정비에 중점을 둔다. 한국전용공단 내지 관광단지를 조성하기 위해서는 거점개발축들이 자유경제무역지대 및 관광특구로 지정되는 것이 필요하다. 북한은 전반적으로 공업 및 관광인프라시설이 부족하기 때문에 특정지역의 공단 내지 관광단지를 중심으로 진출하지 않고는 공단 내지 관광시설의 운영이 여의치 않을 것으로 판단된다. 특히, 초기 경험시에는 자기 발전시설의 완비가 중요할 것으로 보인다.

셋째, 한국전용공단 내지 관광단지와 연결되는 배후 인프라정비에 대해서는 다음과 같은 원칙하에서 개발협력방안을 고려한다. 나진-선봉, 신의주와 같은 거점개발축의 경우 중-러의 물동량을 취급할 수 있도록 중-러와 연결을 증시하는 형태로, 남포와 같은 거점개발축의 경우 금강산과의 연계를 강화하는 방향으로 인프라를 정비한다.

넷째, 한국전용공단 내지 관광단지와 관련되는 인프라의 정비는 전력, 통신부문에 우선순위를 두고 추진한다. 경험초기에는 거점개발축의 산업시설들이 원활하게 가동될 수 있도록 원유공급과 함께 전력생산량을 증대시키기 위한 인프라의 공급이 필요하다. 다음순위로서 도로, 공항 등의 수송망을 정비하는 것이 타당할 것으로 보인다.

다섯째, 거점개발축의 인프라와 관련배후 인프라 정비시 북한이 사용가능한 내자와 외자를 최대한 동원하도록 유도하며, 인프라건설시 인프라의 운영과 관련된 노하우의 이전에 중점을 둔다. 인프라의 운영과 관련된 질적 사회간접자본 원활한 대북이전이 없이는 건설된 양적 사회간접자본의 정상적 운영을 기대하기 힘들다.

(2) 나진-선봉자유경제무역지대 인프라투자방안

첫째, 나진-선봉자유경제무역지대의 사회간접자본분야에 대한 남한의 참여는 먼저 중국의 인프라 건설전략의 분석으로부터 시작해야 할 것이다. 중국은 길림성의 경제발전은 해양으로 나가는 교두보의 확보에 의해 좌우된다는 판단하에 항만의 확보에 주력하고 있는 것으로 알려지고 있는 바, 중국이 해양으로 나갈 수 있는 루트

는 <그림 4>에서 보는 바와 같이 1) 두만강 출해권 회복시 방천항 건설,²²⁾ 2) 자루비노, 포시에트 등 러시아 항만을 이용하는 방법, 3) 북한의 나진항을 이용하는 방법, 4) 북한의 청진항을 이용하는 방법 등 크게 4가지 방향에서 생각해 볼 수 있다.

현재 중국은 연변조선족자치주 내지 연길시 차원에서는 청진항으로 진출하는 전략을, 중국 중앙정부 내지 훈춘시 차원에서는 방천항, 자루비노항, 나진항으로 동시다발적으로 나가는 전략을 추구하고 있다. 중앙정부와 길림성은 두만강지역개발의 소삼각인 훈춘에 경제발전의 중점을 둔다는 구상하에 일본과는 자루비노항 활용 계획을 한국과는 나진항 활용계획을 추구하고 있다. 중국은 자루비노항과 나진항을 동시개발하는 전략을 추구하고 있으나, 개발의 중점은 나진에 있는 것으로 판단된다. 왜냐하면 나진이 항만의 발전잠재력, 투자비용, 항만에 대한 통제력 등의 면에서 러시아의 항만보다 우월하기 때문이다. 현재 중국은 물동량의 수출입을 위하여 항만을 중심으로 한 수송인프라 건설계획을 추진하고 있다. 연변조선족자치주의 연길은 선호그룹을 앞세워 청진동항 개발과 청진-회령간 도로를 정비하고 있고, 훈춘은 북한과는 나진항 개발과 훈춘-훈융간 철로 등의 연결을, 러시아와는 자루비노항 개발과 훈춘-장령자-크라스키노-자루비노간 철로연결을 시도하고 있다.

둘째, 중국의 전략을 위와같은 체계로 파악할 때, 남한기업은 1) 항로개설 및 나진항(청진항) 하역설비 근대화, 2) 훈춘-훈융간 철로연결사업에 우선적으로 참여하고, 두만강-장백산을 연결하는 관광상품을 개발하여 초기에는 통과형 관광수요를 나진-선봉지역에 조성하고, 이를 점차 체재형 관광수요로 전환하는 전략이 필요하다. 체재형 관광수요가 발생하기 시작하면 호텔 등 소규모 숙박업의 진출이 가능할 것으로 판단된다.

셋째, 두만강지역개발과 관련하여 국제관문국과 텔리포트가 나진-선봉지역에 건설되도록 지원함과 동시에 남북한 통신통합을 위하여 국산통신시스템이 나진-선봉

22) 방천항 건설은 경제성이 없는 것으로 판단되고 있으나, 중국은 정치, 군사적인 동기등이 복합되어 계속 방천항 건설을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있다.

지역에 설치될 수 있도록 정부가 적극지원할 필요가 있다.

넷째, 중국 통과물동량의 증가정도, 훈춘지역 공단조성의 정도 등을 감안하여 나진-선봉지역에 한국전용공단을 조성하되, 이와 함께 선봉화력발전소, 회령-학송간의 전철화 등에 대한 지원을 고려해 볼 수 있겠다.

다섯째, 현재 진행중인 청진-회령간 도로공사는 도로포장이 없이는 컨테이너차량의 통과가 곤란한 것으로 알려져 있으며, 도로포장을 고려할 경우 경제성이 없는 것으로 볼 수 있어 경협초기에는 민간차원에서는 추진하기가 어려울 것으로 보인다. 따라서 북한이 예상하고 있는 청진-회령간 고속도로, 나진-훈춘간 고속도로, 선봉비행장 등은 북한의 내자동원여부, 일본과의 수교자금의 동향등을 감안하여 정부차원에서 추진하는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

IV. 맺음말

남북한 사회간접자본 개발협력은 21세기를 대비하여 해양축인 환태평양개발축을 중심으로 환황해, 환동해의 동북아개발축을 형성하는 방향에서 항만, 도로, 철로, 등의 수송체계와 통신체계를 정비해야 하며, 통일이전인 남북경제협력시대에는 북한의 열악한 사회간접자본시설, 체제유지적 개방진망 등을 고려할 때 개방진망과 발전잠재력이 높은 남포, 신의주, 원산, 나진-선봉지역 등에 거점개발축을 형성하고 이들지역을 중심으로 남북한 사회간접자본 개발협력방안을 강구하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

사회간접자본 개발협력은 1) 거점개발축들이 자유경제무역지대 및 관광특구로 지정되도록 유도하며, 2) 상대적으로 적은 자본이 소요되고 물동량 내지 경제성 확보가 쉬운 사회간접자본분야의 협력을 시발로 하여 점차 협력분야를 넓혀나가는 방향이 바람직할 것으로 보인다. 이 때 남북한의 협력이 여의치 않을 경우에는 중국-북한-한국-일본이나 러시아-북한-한국-일본연결형의 인프라 협력방안을 고려하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다.

본 소고에서는 남북인프라연결 및 대북인프라시설의 현대화 및 건설과 관련하여 구체적인 방안을 제시하기 보다는 그 협력방안을 제시하는 시론적 성격이 강하므로 항만, 철로, 도로, 항공, 전력, 통신 등 여러 사회간접자본분야의 개발협력방안에 대해서는 해당분야 전문가들의 심층적인 연구를 필요로 한다. 해당분야 전문가의 입장에서 인프라개발협력방향을 논한 것이 아니기 때문에 본 소고는 그 점에서 한계를 가지고 있다 하겠다.

남북교류협력 법·제도 실천과제 연구

1994

발행처 통일원 교류협력국 ☎ 720-2145
(서울특별시 종로구 세종로 77-6)

인쇄처 웃고문화사

인쇄일 1994년 7월 30일

발행일 1994년 8월 4일

통협 94-7-25

이 책에 수록된 논문의 내용은 집필자의 견해일 뿐 당
원의 견해를 대변하는 것은 아닙니다.

