

이 자료는 남북교류협력 법제도 보완·발전 세미나의 주제발표문을 인쇄한 것입니다. 아무쪼록 이 자료가 남북교류협력 관련업무에 널리 활용되기를 바라며, 아울러 이 자료에 수록된 내용은 우리원의 공식 견해와는 무관함을 양지하여 주시기 바랍니다.

南北交流協力法制度補完發展세미나

南北交流協力の 法的 諸問題

- 日 時 : 94.11.10(木) ~ 11.11(金)
- 場 所 : 商工會議所

統 一 院

진행순서

□ 제1일 회의 (11.10)

제1주제 : 남북교류협력법상 남한주민의 개념과 범위
(09:30-14:00)

발표 : 제성호 (민족통일연구원 연구위원)

사회 : 장명봉 (국민대 법대 교수)

토론 : 구분민 (법무부 특수법령과 검사)
임병수 (법제처 법제관)
장덕순 (변호사)
정인섭 (방통대 법학과 교수)
정재황 (홍익대 법학과 교수)
한인섭 (경원대 법학과 교수)

제2주제 : 남북교역의 민족내부거래성 제고를 위한 관련제도
보완방안 (15:00-20:00)

발표 : 한홍렬 (대외경제정책연구원 연구위원)

사회 : 원용수 (숙명여대 법대 교수)

토론 : 김영신 (KOTRA 과장)
박광작 (성균관대 경제학과 교수)
방석호 (홍익대 법학과 교수)
최수영 (민족통일연구원 책임연구원)
최신림 (산업연구원 책임연구원)
홍준형 (아주대 법학과 교수)

□ 제2일 회의 (11.11)

제3주제 : 국내기업의 북한진출시 예상되는 북한법령의
문제점과 대책 (15:00-20:00)

발표 : 배종렬 (해외투자연구소 책임연구원)

사회 : 이상만 (중앙대 경제학과 교수)

토론 : 남궁영 (민족통일연구원 연구위원)
문준조 (한국법제연구원 수석연구원)
손경한 (변호사)
전홍택 (한국개발연구원 연구위원)
조경한 (삼성물산 이사)
홍택기 (산업연구원 연구위원)

제 1 주 제

남북교류협력법상 남한주민의 개념과 범위

제 성 호

발표 : 제성호 (민족통일연구원 연구위원)

사회 : 장명봉 (국민대 법대 교수)

토론 : 구분민 (법무부 특수법령과 검사)

임병수 (법제처 법제관)

장덕순 (변호사)

정인섭 (방통대 법학과 교수)

정재황 (홍익대 법학과 교수)

한인섭 (경원대 법학과 교수)

「南北交流協力法」上 南韓住民의 範圍中 修正部分

正誤表

번호	페이지	행	—을	—으로
1	6	6~7	(이 단체는 우리 국내법에 따라 등록된 법인임)	삭제
2	14	19	남한주민	재외국민
3	27	각주 32번	비영리법인	비영리단체
4	28	34	「남북교류협력법」은 적용되지 않는다.	현재 「남북교류협력법」은 적용되지 않고 있다.
5.	29	3~5	한편 남북간 인적 왕래 등을 규율하는 합의서가 채택되고 등 합의서가 이행·실천되는 상황하에서는, 출입국관리법상 외국인의 북한지역(특수지역) 출입절차에 따르도록 하는 것이 타당할 것이다.	아무튼 남북간 인적 왕래 등을 규율하는 합의서가 채택되어 이행·실천되지 않는 현상황하에서는, 외국인의 직접방북을 출입국관리법상 외국인의 북한지역(특수지역) 출입절차에 의해 규율할 수 밖에 없는 것이 현실이다.

「南北交流協力法」上 南韓住民의 概念과 範圍

民族統一研究院 研究委員

法學博士 諸成鎬

I. 序 論

대한민국 정부는 1988년 「7.7선언」을 발표함으로써 남북한이 상대방의 실체를 인정하는 가운데 민족공동체적인 관점에서 통일지향적인 대북정책을 추진할 수 있는 토대를 마련하였다. 정부는 동 선언에서 북한을 善意의 同 伴者, 民族共同體의 構成員으로 간주하고 과거와 같이 남북관계를 더 이상 敵對的 對決關係로 운영해 나가지 않겠다는 의사를 분명히 한 것이다.

「7.7선언」 이후 남북간에 광범위한 인적·물적 교류·협력이 시작되었고, 정부는 이를 법·제도적으로 뒷받침하기 위해 「남북교류협력에 관한 기본지침」을 제정, 한시적으로 실시한 바 있다.¹⁾ 그러다가 限時的인 基本指針으로 인적·물적 분야의 남북교류협력을 지원하기에는 많은 어려움이 있었기 때문에 1990년 8월 1일 정부는 남북교류협력을 위한 기본법으로서 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 「남북교류협력법」이라 함)을 제정하기에 이르렀다.

그런데 이 법은 주지하는 바와 같이 남북교류협력이 본격화되기 이전에 또한 남북간에 기본합의서 및 교류·협력분야 부속합의서가 채택되기 전에 우리 정부의 방침을 일방적으로 법제화한 것이라 할 수 있다. 또한 법제정 당시 남북간에 발생할 수 있는 모든 상황을 예측하여 제정된 것이라기 보다는 남북교류협력에 관한 기본법제를 마련하여 그에 대한 制度的 支援이라는 점에 보다 많은 비중을 두고 제정된 것이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 구체적으로 법을 시행하는 과정에서는 적지 않은 문제점이 나타나고 있는 것도 부인할 수 없다. 그러나 문제점이 발생한다고 해서 그때마다 법을 개정·

1) 동 지침은 관계법령이 확정되기 전까지 남북교류협력 추진에 관한 제반 사항을 규정하기 위해 제정된 것으로서 1989년 6월 12일부터 시행되었다. 또한 중 지침의 시행에 필요한 사항을 규정하기 위해 「남북교류협력 세부시행지침」을 제정하였다. 통일원, 「1990 통일백서」(서울: 통일원, 1990), p. 179.

보완할 수도 없거니와 또한 법이 일단 제정된 후 이를 다시 개정하기란 쉽지 않은 것이다. 그러한 점에서 법집행 실무를 담당하는 부서로서는 명백히 법규정이 불비할 경우에도 가능한 한 해석론에 의해 그러한 문제점을 보완하여 대처하지 않을 수 없는 것이 현실이다.

이와 관련 최근 박보희씨 방북사건처럼 미국 영주권을 가진 자가 북한주민과 접촉하거나 방북하는 경우라든가 또는 주한 EC상공회의소(이 단체는 우리 국내법에 따라 등록된 법인임)의 대표자가 남북교역이나 대북투자 등 경제교류협력 추진을 위해 북한주민을 접촉 또는 방북하는 경우와 같은 사례는 그동안 우리가 별로 주목하지 못했던 비교적 새로운 문제라 할 수 있다. 보기에 따라서는 지엽적인 문제인 것 같기는 하지만, 이러한 문제의 해결방향은 현실적으로 남북교류협력에 관한 정책방향 설정과 밀접한 관련이 있는 매우 중요한 문제라고 할 것이다.

그러한 점에서 본고에서는 「남북교류협력법」 전반의 문제점에 관해 종합적이고 포괄적인 검토를 하는 대신에 이 법의 시행과정에서 나타난 하나의 현실문제로서 「남한주민」의 개념 및 범위, 법의 시행과정에서 제기된 문제점에 관해 고찰하는 한편, 앞으로 이 법이 개정될 경우를 대비하여 법개정 내지 보완방향을 제시하기로 한다. 분단국인 남북한을 구성하는 인적 구성요소로서의 「남한주민」의 개념과 범위에 관해 고찰하기 위해서는 남북한의 특성상 먼저 현행헌법내의 영토조항 및 국민조항 등 관련 헌법조항 등에 대한 검토를 요하므로 아울러 이들에 관해서도 살펴보기로 한다.

II. 憲法上 領土條項과 國民條項의 法的 意味

1. 領土條項의 法的 意味

헌법 제3조는 영토조항으로서 “대한민국의 영토는 韓半島와 그 附屬島嶼로 한다”고 규정하고 있다. 영해와 영공은 영토에 당연히 종속하는 것이기 때문에 헌법은 이들에 관해서는 언급하지 않고 단지 영토에 관해서만 규정하고 있을 뿐이다.²⁾ 本條는 대한민국의 영역의 한계를 규정한 것일 뿐만 아니라 전 한반도문제와 관련하여 중요한 法的 意味를 갖고 있다.

국제법상의 일반원칙에 따르면 일국의 영토는 국가권력이 미치고 국가권

2) 權寧星, 「憲法學原論(上)」(서울:法文社, 1979), p.140.

력이 통치할 수 있는 공간이라야 한다. 현실적으로 대한민국의 국가권력은 1953년 휴전협정에 의해 설정된 군사분계선 남방에서만 실효적으로 행사될 수 있고 그 북방에는 미치지 못하고 있다. 이러한 사실에도 불구하고 헌법 제3조가 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 규정한 것은 기존의 헌법해석론에 의하면 다음과 같은 몇가지 법적 의미를 지니고 있다.

첫째, 大韓民國의 영토가 舊韓國인 대한제국시대의 국가영역에 입각하고 있음을 의미한다. 둘째, 대한민국 영토의 범위를 명백히 하여 타국의 영토에 대한 야심이 없음을 표시하는 國際平和主義的 意味가 있다. 셋째, 대한민국만이 한반도에 있어서 正統性과 法統性을 갖는 유일한 국가이고, 군사분계선 이북지역은 이른바 「조선민주주의인민공화국」라는 國號를 僭稱하는 反國家團體가 불법적으로 점거하고 있는 未收復地域”이라는 것을 강조한 것이다.³⁾ 判例도 이러한 입장을 취하고 있다.

이것은 결국 한반도가 事實上(*de facto*) 분단되어 있는 것과는 별개로 적어도 法律上(*de jure*)으로는 분단되어 있지 않다는 것, 다시 말하면 대한민국의 영토가 통일되어 있다는 것을 의미한다. 領土條項은 건국 이래 북한을 국제법상 국가로 승인하지 않음은 물론, 북한의 국가성 또는 국가적 실체성까지도 부인하는 조항으로서 國家保安法의 근거규정으로 간주되어 왔다. 영토조항에 의하면 대한민국의 헌법과 법률은 휴전선 남방지역 뿐만 아니라 북방지역에도 적용되어야 하는 바, 이에 따라 소위 「조선민주주의인민공화국」이라는 國名을 僭稱하는 집단의 지배체제를 찬양하거나 지지하는 행위는 헌법위반행위로서 처벌을 받아야 하는 것이다. 이 법적 근거를 제시한 것이 바로 국가보안법이다.⁴⁾

이와 같이 대한민국의 영토가 한반도와 그 부속도서라면 그 영토 안에는 대한민국 이외의 어떠한 국가도 존재할 수 없다. 만일 한반도내에 대한민국 이외의 어떤 정치집단이 존재하고 그것이 대한민국에 도전한다면 그 집단은

3) 權寧星, 「憲法學原論」(서울: 法文社, 1988), pp.142~143.

4) 金哲洙, 「憲法學概論」(서울: 博英社, 1988), p.101 참조. 이와 같은 맥락에서 1950년 1월 16일 國務院告示 제7호로 공포된 「國號 및 一部地方名 地圖色使用에 관한 件」은 북한을 「北韓傀儡政權」으로, 「越南歸順勇士 特別報償法」(1978년 12월 6일 법률 제3156호로 제정), 「國家有功者禮遇 등에 관한 法律」(1984년 8월 2일 법률 제3742호로 제정), 「沒收金品 등 處理에 관한 臨時特例法」(1962년 11월 6일 법률 제1167호로 제정) 등은 북한을 「北韓傀儡集團」으로 규정하고 있다.

국제법상 交戰團體의 승인대상이 되는 叛亂團體 또는 叛徒團體(insurgency) 일 것이며, 국내법상으로는 국가보안법 제2조에 규정된 대로 정부를 僭稱하거나 國家變亂을 목적으로 하는 政治的 結社로서 「反國家團體」가 된다. 따라서 대한민국 대통령은 그 영토내의 반국가단체를 즉각 진압하여, 국가보안법 제3조의 규정에 따라서 그 단체의 수괴와 간부들을 처벌해야 할 법적 의무를 지게 되며 대통령의 그러한 의무의 불이행이나 懈怠는 국가를 保衛하여야 할 그의 직책을 수행하지 않는 것으로서 職務遺棄가 된다.⁵⁾

2. 國民條項의 法的 意味

국민이라는 용어는 헌법학자에 따라 多義的으로 사용되고 있으나,⁶⁾ 대한민국의 국민은 대한민국의 國籍을 가진 모든 개개인(자연인)을 말한다는데 異論이 있을 수 없다. 즉 국적은 國家構成員의 資格을 말하는 개념으로서 국적을 가지고 있는 사람이 개개 국민이며, 동일국적을 가지고 있는 사람들의 총체가 국민이다.⁷⁾ 우리 헌법 제2조 ①항은 “대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다”고 하고 있는 바, 이에 따라 제정된 법이 國籍法임을 주지하는 바와 같다.

현행헌법 제3조의 영토조항에 입각할 때 북한지역도 대한민국 영토의 일부로서 國內 내지 內國 概念에 포함된다. 즉 북한주민도 내국민이다. 다만 북한지역에 이른바 조선민주주의인민공화국이라는 국가를 참칭하는 반국가단체의 존재로 인하여 북한주민에 대해 통치권 행사가 배제되어 있을 뿐이다. 또한 재외국민도 영주권 취득의 방법으로 외국에 常住하는 국민이라는 점에 있어서 본국의 對人高權(personal supremacy) 내지 對人的 내지 屬人的 管轄權(personal jurisdiction)에 복종하는 외에도 영토국의 영토주권에

5) 장기봉, “남북한 평화통일의 기초조건,” 「國際法學會論叢」, 제35권 1호(1990), p. 24.

6) 文鴻柱는 “국가의 항구적 소속원으로서 영토안에 있거나 영토밖에 있거나 국가의 통치권에 복종할 의무를 가진 자를 말한다”(「韓國憲法」, p. 169), 韓泰淵은 “국가는 국민의 정치적 통일체로서, 국민이란 바로 이러한 국가의 구성원을 말한다”(「憲法學」, 2訂版, p. 144), 朴一慶은 “국가의 통치권이 당연히 포괄적으로 타당하는 인적 범위를 국민이라고 한다”(「新憲法」, p. 148), 葛奉根은 “국민이란 소재지에 관계없이 屬人的으로 국가의 통치권에 복종하는 자 또는 그 전체를 말한다”(「維新憲法論」, p. 124), 金箕範은 “국민이라는 것은 그 신분상 국가의 지배를 받는 자를 말한다”(「한국헌법」, p. 39)고 각각 정의하고 있다.

7) 또한 국제법적 견지에서 볼 때 국적은 개인과 本國을 연결하는 법률적 유대인 동시에 개인과 外交的 保護關係를 설정케 하는 國際法的 紐帶이기도 하다.

복종한다는 차이가 있을 뿐, 이들도 역시 국민의 일부를 구성한다. 따라서 재외국민도 대한민국 法의 관할하에 있고, 국가가 이들에 대해 관할권을 행사할 수 있음은 법리상 당연하다 할 것이다.

이상과 같이 영토조항 및 국민조항 등을 체계적으로 해석할 때, 대한민국 국민에는 ① 남한주민인 대한민국 국민(남한거주 국민)과 ② 북한주민인 대한민국 국민(북한거주 국민), 그리고 ③ 재외국민의 3가지 유형으로 대별된다고 할 수 있다.

Ⅲ. 「南北交流協力法」上 南韓住民의 概念 및 範圍

1. 南韓住民 등에 관한 規定: 訪北 및 北韓住民接觸關聯

남북교류협력을 위한 기본법이라 할 수 있는 「남북교류협력법」에는 「남한주민」에 관해 직접적으로 규정하고 있지 않고, 단지 「남한주민」의 인적 교류와 협력사업과 관련된 사항들이 산발적으로 규정되어 있을 뿐이다.

먼저 「남북교류협력법」은 용어정의를 하면서 “「협력사업」이라 함은 南韓과 北韓의 住民(法人·團體를 포함한다)이 공동으로 행하는 문화, 체육, 학술, 경제등에 관한 제반활동을 말한다”(제2조 4호)고 하고 있다.

이어 동법 제9조(남·북한 왕래)에서는 南韓住民 등의 왕래 및 접촉에 관한 절차에 관해 규정하고 있고 제11조(남·북한 왕래에 대한 심사)에서는 왕래에 따른 심사절차를 규정하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다. “南韓과 北韓의 住民이 남한과 북한을 왕래하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 통일원장관이 발급한 증명서를 소지하여야 한다(제9조 ①항).” “南韓의 住民이 北韓의 주민등과 회합·통신 기타의 방법으로 접촉하고자 할 때에는 통일원장관의 승인을 얻어야 한다(제9조 ③항).” “제1항의 규정에 의한 증명서의 발급절차, --- 및 제3항의 규정에 의한 승인절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제9조 ④항).” “출입장소에서 남한과 북한을 직접 왕래하는 南韓과 北韓의 住民은 대통령령이 정하는 바에 의하여 심사를 받아야 한다(제11조).”

남한주민이 북한방문시 휴대해야 하는 北韓訪問證明書의 규격 및 기재사항, 증명서의 발급신청, 대리신청에 관해서는 「남북교류협력법 시행령」 제9조~제11조에서 자세히 규정하고 있다. 먼저 북한방문증명서 기재사항은 증명서번호, 성명, 성별, 생년월일, 방문목적, 방문기간, 신장, 기타 통일원

장관이 정하는 사항 등이다(「남북교류협력법 시행령」 제9조). 그리고 「남북교류협력법」 제9조 제1항의 규정에 의하여 북한방문증명서를 발급받고자 하는 남한주민은 ① 방문증명서발급신청서, ② 신원진술서, ③ 방문증명서용 사진(발급신청일전 3월 이내에 촬영한 천연색 상반신 탈모사진으로, 가로 3.5센티미터, 세로 4.5센티미터의 것을 말한다) 4매, ④ 병역법 제62조의 규정에 의한 신고서 또는 허가서(해당자에 한함), ⑤ 북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료, ⑥ 기타 통일원장관이 정하는 서류 또는 자료 등을 통일원장관에게 제출하여야 한다(「남북교류협력법 시행령」 제10조).

한편 남한주민이 북한주민을 접촉하고자 할 경우, 8) 북한주민접촉승인을 얻어야 하는데, 이를 위해서는 접촉 20일전까지 ① 북한주민접촉신청서, ② 신원진술서, ③ 기타 통일원장관이 필요하다고 인정하는 서류를 統一院長官에게 제출하여야 하며(「남북교류협력법 시행령」 제19조 ②항), 「外國에 나가 있는 남한주민」이 북한주민과 접촉하고자 할 때에는 在外公館의 長에게 상기 신청서류를 제출할 수 있다. 이 경우 재외공관의 장은 지체없이 이를 통일원장관에게 송부하여야 한다(「남북교류협력법 시행령」 제19조 ②항).

또한 북한주민접촉과 관련하여 다음과 같은 특례가 인정된다. 즉 ① 북한주민의 참가가 예상되는 국제행사의 참가를 정부로부터 승인받고 동 행사에서 또는 동 행사와 관련하여 북한주민과 접촉한 자, ② 외국을 여행하는 중에 우발적으로 북한주민과 접촉한 자, ③ 외국에서 가족(8촌이내의 친·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자를 말한다)인 북한주민과 회합한 자, ④ 교역을 목적으로 긴급히 북한주민과 접촉한 자, ⑤ 편지의 접수등 사전승인이 불가능하거나 기타 부득이한 사유로 인하여 사전에 승인을 얻지 아니하고 북한주민과 접촉한 자가 事前에 승인을 얻지 아니하고 북한주민과 접촉한 경우, 접촉후 7일 이내에 통일원장관이 정하는 바에 의하여 통일원 장관 또는 재외공관의 장에게 申告한 때에 법 제9조 제3항의 규정에 의한 承認을 얻은 것으로 본다.

「남북교류협력법」은 在外國民의 對北交流協力에 관해서도 규정하고 있다. “재외국민이 외국에서 북한을 왕래하는 때에는 재외공관의 장에게 신고하여야 한다(제9조 ②항).” “--- 제2항의 규정에 의한 재외국민의 범위와 신고

8) 이 때 접촉이라 함은 「남북교류협력법」 제9조 제3항의 규정에 의한 접촉은 동법 제9조 제1항의 규정에 의하여 통일원장관이 인정한 왕래의 목적의 범위안에서 당연하다고 인정되는 범위의 접촉을 제외한 회합·통신 기타 방법의 접촉을 말한다.

절차 --- 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제9조 ④항).” 이에 따라 제정된 「남북교류협력법 시행령」은 제18조(재외국민의 북한 왕래 신고)에서 재외국민의 북한왕래에 관한 절차를 자세하게 규정하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

「남북교류협력법 시행령」 제18조 ①항. “법 제9조 제2항의 규정에 의한 在外國民의 範圍는 외국정부로부터 영주권을 취득하였거나 이에 준하는 장기체류허가를 받은 자로 한다.” 동조 ②항 “법 제9조 제2항의 규정에 의하여 북한왕래의 신고를 하고자 하는 자는 출발하기 5일전까지 다음 각호의 서류를 재외공관의 장에게 제출하여야 한다. 1. 북한방문신고서, 2. 기타 재외공관의 장이 필요하다고 인정하는 자료.” 동조 제③항 “제1항에 해당하는 자가 「不得已한 事由」로 제2항의 규정에 의한 신고를 하지 아니하고 북한을 왕래한 경우에는 귀환후 10일이내에 다음 각호의 서류를 재외공관의 장에게 제출한 때에 이를 제2항의 규정에 의한 신고를 한 것으로 본다. 1. 북한방문결과보고서, 2. 기타 재외공관의 장이 필요하다고 인정하는 자료.”

아울러 「남북교류협력법」 제10조(海外同胞 등의 출입보장)은 “외국국적을 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 海外居住同胞가 남한에 왕래하고자 할 때에는 여권법에 의한 여권증명서를 소지하여야 한다(제10조)”고 규정하고 있다. 이 조항은 제일 조총련 및 재사할린 교포와 같은 海外同胞 등의 출입을 보장하기 위한 규정이라고 보인다.

2. 南韓住民의 概念

남북간 인적 교류협력과 경제 교류협력을 추진하는 주체는 말할 것도 없이 「남한의 주민」과 「북한의 주민」이다(「남북교류협력법」 제9조, 제11조 등 참조). 그러면 이 중에서도 남한측 교류협력의 주체인 「남한의 주민」은 구체적으로 누구를 말하는가? 「남북교류협력법」에서는 「남한주민」에 관하여 직접적으로 용어정의를 내리고 있지는 않다. 따라서 앞으로 이 법이 개정되어 「남한주민」과 「북한주민」의 정의를 입법적으로 해결하지 않는 한, 해석론에 의해 「남한주민」의 정의를 내리지 않을 수 없다.

「남북교류협력법」의 관련조항(정의규정)들, 즉 「남한」과 「주민」을 종합하여 「남한주민」을 정의하는 것이 자연스러운 방법이라 할 수 있다. 「남한주민」은 「남한」과 「주민」으로 구성된 개념이며, 그 해답은 역시 일차적으로 남북교류협력을 규율하는 기본법에서 찾을 수 밖에 없기 때문이다.

그러면 「남한주민」을 각기 「남한」과 「주민」으로 나누어 분설해 보자.⁹⁾

먼저 「남북교류협력법」 제1조(目的)는 “이 법은 군사분계선 이남지역(이하 「남한」이라 한다)과 그 이북지역(이하 「북한」이라 한다)간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 여기에서 「남북교류협력법」은 「남한」이라는 개념을 일응 地理的인 概念으로 이해하고 있음을 알 수 있다. 즉 「남한」은 현재 대한민국이 실질적으로 관할권을 행사하는 지역, 즉 전한반도가 아니라 한반도 중에서도 군사분계선 이남지역만을 말하는 것이다.

다음 법 제2조(定義) 4호에서 “「協力事業」이라 함은 남한과 북한의 「주민」(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 행하는 문화·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동을 말한다”고 규정하고 있다. 여기서 「주민」에는 자연인 외에도 법인과 단체가 포함되고 있음을 확인할 수 있다. 그러면 법인과 단체는 무엇을 말하는가? 이와 관련 「남북교류협력법」 제12조(교역당사자)는 “교역(북한과 제3국간에 물품의 중계무역을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 할 수 있는 자는 국가기관·지방자치단체·정부투자기관 또는 대외무역법에 의하여 무역업의 허가를 받은 자(이하 “교역당사자”라 한다)로 하되, 통일원장관은 특히 필요하다고 인정할 때에는 협의회의 의결을 거쳐 교역당사자 중 특정한 자를 지정하여 교역을 하게 할 수 있다”고 규정하고 있는 바, 여기에서 國家機關·地方自治團體·政府投資機關 또는 대외무역법에 의하여 무역업의 허가를 받은 자(주로 會社) 등이 법인·단체의 대표적인 예로 예시되고 있음을 확인할 수 있다.

요컨대 「남북교류협력법」상 「남한주민」은 一應 「軍事分界線 以南地域에 거주하는 주민」으로서 남한주민은 自然人은 물론 法人과 團體를 포함한다고 할 것이다.

3. 南韓住民의 範圍: 關聯 用語中心

남한주민의 範圍, 즉 內包와 外延을 정하기 위해서는 관련 용어와의 명확한 구별이 필요하다.

가. 南韓住民과 구별해야 할 概念

- 9) 「남북교류협력법」의 용어정의에 관한 조항(제2조)에서는 「남한주민」 뿐만 아니라 「남한」과 「주민」에 관해서도 직접적인 용어정의를 내리고 있지 않다. 다만 「남북교류협력법」이 目的과 定義에 관하여 규정하면서 부수적으로 이들에 관해 간접적으로 정의를 하고 있을 뿐이다.

(1) 國民과의 區別

먼저 「남한주민」이라는 개념은 (大韓民國) 國民과는 다른 개념으로서 양자는 구별되어야 한다. 전술한 바와 같이 대한민국 국민은 ① 남한주민인 대한민국 국민과 ② 북한주민인 대한민국 국민, 그리고 ③ 재외국민으로 대별된다. 「남북교류협력법」상 「남한주민」은 군사분계선 이남지역에 거주하는 자연인, 법인과 단체를 의미하므로 「남한주민」에는 당연히 군사분계선 이북지역의 주민, 즉 북한주민은 포함되지 않는다.

그러한 점에서 「남한주민」은 대한민국 국민(또는 단순히 국민)이라는 개념과 구별되는 것이며, 동시에 後者보다 좁은 개념이라 하겠다. 굳이 남한주민만을 의미하는 개념을 생각해 본다면 內國民이라는 것이 남한주민과 가장 유사한 개념으로 생각된다.

(2) 在外國民과의 區別

전술한 바와 같이 남한주민과 재외국민¹⁰⁾은 모두 國民에 포함되는 것으로서 國民의 下位概念이라 할 수 있다. 남한주민 내지 내국민을 재외국민과 구별하는 태도는 국가의 基本法인 憲法에서도 나타나고 있다. 헌법 제2조 2항은 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다”고 규정하고 있는 것이 바로 그것이다.

이와 같은 헌법의 재외국민보호 정신은 특별히 남북교류협력을 규율하기 위해 제정된 법인 「남북교류협력법」에 있어서도 동일하게 구현되고 있다. 즉 남한주민의 개념에 재외국민을 포함시키지 않는 동시에, 재외국민의 경우 남한주민보다도 북한왕래 및 북한주민 접촉 등에 있어서 규제를 완화함으로써 양자에 대해 각각 「남북교류협력법」을 차별적으로 적용하고 있는 것이다.

10) 해외동포 또는 해외교포라는 용어들은 본래 法律用語가 아니며 그것이 갖는 의미도 반드시 명확하다고 볼 수 없으나, 통상 해외동포라는 말을 사용할 때 이는 一般的 意味(廣義)의 해외동포로서 재외국민과 같은 개념으로 해석된다. 이에 비해 넓은 의미에서의 해외동포(最廣義의 海外同胞)라고 할 때에는 한국인출신의 미국시민권자와 같이 외국에 귀화한 자까지도 포함하여 사용되기도 한다. 後者는 혈통 내지 민족구성원을 기준으로 한 개념이라고 할 수 있을 것이다.

그러면 「남북교류협력법」상 在外國民은 어떠한 자를 말하는가? 이 법에 따르면 “---재외국민의 범위는 외국정부로부터 永住權을 취득하였거나 이에 준하는 長期滯留許可를 받은 자를 말한다(「남북교류협력법 시행령」 제18조).” 여기서 재외국민은 세칭 외국에서 영주할 목적으로 여러가지 형식으로 移民을 간 자들¹¹⁾을 말하는 것으로서 「남북교류협력법」에서는 ① 외국정부로부터 永住權을 취득한 자(海外永住權者)와 ② 영주권에 준하는 長期滯留許可를 받은 자로 대별되고 있다.

첫째, 외국정부로부터 永住權을 취득한 자의 경우를 살펴 보기로 한다. 永住權이란 말 그대로 외국에서 영구히 거주할 수 있는 권리를 말한다. 이것은 본국의 國籍을 보유한 채 타국에서 특별한 허가를 받아 영주할 수 있는 권리를 말하는 바, 본국의 국적을 포기하고 타국에서 법률적인 의미에서 완전한 시민으로 대접받을 수 있는 자격인 시민권(또는 국적)과는 구별된다. 예컨대 대한민국 국적을 보유하고 있는(또는 포기하지 않은) 미국 영주권자나 일본에 귀화하지 않은 재일동포는 在外國民의 전형적인 예이다. 이들은 남한주민의 개념에 포함되지 않는다.

그런데 이들과 달리 延邊朝鮮族 自治州에 거주하는 주민으로서 이른바 조선민주주의인민공화국 국적(소위 北韓籍)을 보유하고 있는 자나 조총련에 속하는 재일동포(조총련 계열에는 북한적자 외에 무국적자도 있을 것으로 생각됨) 등은 남한주민에 포함된다고 볼 수 있는가? 이와 관련, 「남북교류협력법」 제30조(북한주민의제)는 “이 법(제9조 제1항 및 제11조를 제외한다)의 적용에 있어서 「北韓의 路線에 따라 활동하는 國外團體의 構成員」은 이를 北韓의 住民으로 본다”고 규정하고 있다. 이 조항의 해석론상 반드시 분명치 않은 점이 없지 않다.¹²⁾

둘째, 「남북교류협력법」은 永住權에 준하는 長期滯留許可를 받은 자를 재

11) 해외이주 移民에는 보다 나은 삶을 영위하기 위해 미국으로 간 이민 외에도 파라과이 농업이민, 구서독시절 광부나 간호원으로 일하기 위해 이주한 자, 해외 입양의 형식으로 이주한 자들이 모두 포함된다고 할 것이다.

12) 이 조항의 적용문제와 관련, 예컨대 ① 한총련이나 범민족민주연합 남측본부 등 북한노선에 따라 활동하는, 군사분계선 이남지역에 거주하는 「남한주민」(해외 일시체류자 포함), ② 일반적인 남한주민(내국민)으로서 가입이나 북한에 대한 충성선서 등의 방법으로 조총련 등 「북한노선에 따라 활동하는 國外단체」의 구성원이 된 자, ③ 재외국민이 각각 「北韓의 路線에 따라 활동하는 國外團體의 構成員」에 포함될 수 있는가 여부가 문제될 수 있다. 이에 관해서는 후술 참조.

외국민의 범위에 포함시키고 있다. 「永住權에 준하는 長期滯留許可를 받은 자」라 함은 일본과 같이 영주권제도가 없는 나라에서 재일한국인들과 같이 사실상 영주권에 준하는 상당기간 동안 체류허가 내지 체류자격을 득한 경우나 기타 외국의 허가를 받아 사실상 영구적으로 거주할 목적으로 당해 국가로 이민을 간 자를 말하는 것으로 해석된다.

그리고 장기체류허가의 개념을 반대해석하면, 외국정부로부터 短期滯留許可를 받아 공무수행이나 관광 등 단기간 동안의 해외여행중인 대한민국국민은 재외국민이 아닌 것으로 된다. 따라서 이들의 법적 지위는 어디까지나 「남한주민」 내지 내국민으로 보아야 할 것이며, 「남북교류협력법 시행령」 제10조 ④항에서는 특히 이러한 자를 「外國에 나가 있는 南韓住民」으로 명명하고 있다.

한편 이와 관련하여 「남북교류협력법」상 재외국민의 개념과 「在外國民登錄法」상 재외국민의 개념간에는 다소 차이가 있음을 유의할 필요가 있다. 在外國民登錄法 제3조는 “등록할 자는 다음과 같다. 1. 외국에서 일정한 장소에 주소 또는 거소를 정한 자, 2. 외국에서 일정한 장소에 20일 이상 체류하는 자”라고 규정하고 있다. 우리 국내법에서 장기체류와 단기체류간의 명백한 구별을 하고 있지는 않으나, 적어도 20일 이상 1달 이내의 기간동안 해외에서 거소를 정하거나 체류하는 것은 단기체류로 보아도 무방할 것이다.¹³⁾ 그러한 점에서 「재외국민등록법」의 적용상 해외에서의 단기체류자도 재외국민의 범주에 포함될 가능성이 있다. 그러나 이러한 단기해외체류자(「재외국민등록법」상 재외국민으로 등록될 대상이 되는 자)는 「남북교류협력법」상으로는 「외국에 나가 있는 남한주민」, 즉 남한주민이지 재외국민이 아니라 할 것이다.

그리고 재외국민중에는 말 그대로 외국에 상주하고 있는 재외국민이 있는가 하면, 국내에 居所를 두고 거의 常住하다시피 하거나 또는 거소를 두고 국내에 자주 왕래하는 자로 나누어 생각할 수 있다.

(3) 海外同胞와의 區別

「남북교류협력법」에서는 일반적인 재외국민과 「해외동포」(「남북교류협력

13) 1년이 長期와 短期를 구별하는 가장 최적의 기준이라고 생각된다. 한편 「재외국민등록법」은 1949년 11월 24일 제정된 법으로서 재외국민으로 등록할 대상자의 범위와 관련, 오늘날의 관점에서 보면 상당히 시대에 뒤떨어진 감이 있다.

법」 제10조의 표제) 또는 「해외거주동포」(「남북교류협력법」 제10조 본문)를 구별하여 사용하고 있는 바, 「해외동포」 또는 「해외거주동포」¹⁴⁾는 누구를 말하는가와 이들과 재외국민간의 관계도 또한 문제될 수 있다. 「남북교류협력법」에서 특별히 이러한 용어들을 사용하고 있으므로 법집행당국은 적용에 앞서 그것이 갖는 의미를 먼저 특정(해석)하지 않으면 안된다. 이들의 개념을 명확히 규정할 때 남한주민의 內包와 外延이 분명하게 정해진다고 볼 수 있기 때문에 여기서는 이들에 관해서도 아울러 고찰하기로 한다.

이 문제와 관련있는 것은 「남북교류협력법」 제10조(海外同胞 등의 출입보장)인데, 동조는 전술한 바와 같이 “외국국적을 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 海外居住同胞가 남한에 왕래하고자 할 때에는 旅券法에 의한 旅券證明書を 소지하여야 한다”고 규정하고 있다. 法條文中서 분명하게 나타나듯이 이 조항은 모든 해외동포를 대상으로 한 것이 아니고, 어디까지나 「외국국적을 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 海外居住同胞」만을 대상으로 한 것이다. 여기서 「外國國籍」과 「대한민국의 여권을 소지하지 아니한 海外居住同胞」의 개념이 문제된다.

첫째, 外國國籍의 개념과 관련하여 남북간 특수관계 및 헌법의 영토조항 등을 감안할 때, 이른바 조선민주주의인민공화국 국적(즉 북한적)은 당연히 외국국적에 포함되지 않는다고 할 것이다.

둘째, “대한민국의 여권을 소지하지 아니한 海外居住同胞”라 함은 일단 대한민국으로부터 여권을 발급받은 사실이 있는 재외국민(해외영주권자나 외국정부로부터 장기체류허가를 받은 자)과 해외 단기체류자인 남한주민, 그리고 이상의 자중에서 기발급 받은 여권을 분실한 자 등을 말하는 것이 아니라, 원칙적으로 대한민국 여권을 발급받을 기회를 갖지 못한 자라고 봄이 타당할 것이다.

이상을 종합적으로 고찰할 때, 「외국국적을 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 海外居住同胞」에는 ① 無國籍者 또는 北韓籍者의 지위에 있는 재사할린 교포, ② 재일 조총련에 속한 자로서 우리 재외국민등록법에 따라 재일 한국공관(영사관 포함)에 등록한 바 없고, 또한 아직까지 일본에 귀화하지 않는 자가 포함될 것으로 보인다.

한편 「남북교류협력법」 제10조와 동법 제30조와의 관계가 문제될 수 있다. 생각컨대 「남북교류협력법」 제10조는 해외동포 등의 출입을 보장하기

14) 필자는 「남북교류협력법」상 해외동포를 「協議의 海外同胞」라고 할 수 있을 것이다.

위한 규정으로서 일종의 受惠的인 規定이라 할 것인 바, 이 조항은 북한주민으로 의제되는 해외동포들에 대해서도 적용되어야 할 것으로 생각된다. 따라서 재일 조총련 등 북한주민으로 의제되는 「북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원」(「남북교류협력법」 제30조 참조)도 「외국국적을 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 海外居住同胞」에 해당되게 되면,¹⁵⁾ 우리 정부는 「남북교류협력법」 제10조에 따라 이들의 출입을 보장하여야 한다. 다만 이 경우 해외거주동포가 남한에 왕래하고자 할 때에는 여권법에 의한 여행증명서를 소지하여야 한다(「남북교류협력법」 제10조 후단). 北韓住民으로 擬制되는 海外居住同胞의 경우 여권법에 의한 여행증명서를 소지하여 남한에 왕래할 수 있도록 한 것은, 일반 북한주민이 남한에 왕래하고자 할 때 통일원장관이 대통령령에 따라 발급하는 남한방문증명서를 소지하여야 하는 것과 차이가 나는 부분이다.

한편 넓은 의미의 해외동포에는 미국시민권자와 같이 外國國籍을 소지한 해외동포도 포함된다고 할 수 있으나, 外國國籍을 소지한 해외동포들은 법적으로 外國人이므로 「남북교류협력법」을 비롯한 국내법의 적용대상이 아니다.

나. 「法人·團體」의 概念

기술한 바와 같이 「남북교류협력법」 제9조 제1항 및 제3항은 남북한 주민이 상호 왕래를 한다거나, 남한주민이 북한주민 등과 접촉하고자 할 경우에는 통일원장관의 승인을 받도록 하고 있는 한편, 동법 제2조 제4호에서는 남한 주민에는 「법인·단체」도 포함된다고 규정하고 있다. 여기서 「법인·단체」는 「내국법인 또는 단체」를 말하는 것임은 두말할 필요도 없다.¹⁶⁾

「商法」에서는 「內國法人」에 대한 명문의 규정을 두고 있지 않다. 다만 學

15) 전술한 바와 같이 특히 조총련 구성원의 경우 北韓籍者와 無國籍者가 있을 것으로 판단되나, 이들은 신분상의 지위의 차이에 관계없이 모두 북한주민으로 의제되는 「북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원」이며 동시에 「외국국적을 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 海外居住同胞」에 해당된다고 봄이 타당하다고 할 것이다.

16) 이와 관련 「남북교류협력분야 부속합의서」 제1조 제4항은 “남과 북사이의 경제협력과 물자교류의 당사자는 법인으로 등록된 상사, 회사, 기업체 및 경제기관이 되며, 경우에 따라 개인도 될 수 있다”고 규정하고 있을 뿐, 각기 남·북한의 법에 의해 설립된 법인이라는 문구를 사용하고 있지 않다.

說上으로는 「법인설립 준거법주의」가 통설이며, 判例도 대한민국의 국내법을 준거법으로 하여 설립된 회사를 「내국법인」으로 보고 있다. 특히 外資導入法에 의해 설립된 外國人投資企業¹⁷⁾은 「내국법인」으로서¹⁸⁾ 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 그 營業에 관하여 대한민국 법인과 동등한 대우를 받게 된다.¹⁹⁾ 또한 外國法人²⁰⁾의 國內支社²¹⁾도 外國換管理法에 의해 설립된 회사로서 國內居住者로 간주되어,²²⁾ 국내기업과 동일한 법률상의 취급을 받고 있다.

다음 團體에 관해서 간단히 살펴보기로 한다. 단체라고 할 때 여기에는 民法上 법인격 없는 社團이 포함될 수 있는가 하는 것이 문제될 것이나, 남북교류협력의 주체가 되기 위해서는 사실상 법인이 아니고는 어려울 것으로 보인다. 한편 「내국단체」라는 용어의 개념을 분명히 정의한 법규는 과묵한 탓인지 거의 없는 것으로 보인다.

다만 出入國管理法 제2조 7호는 “外國團體라 함은 주주·사원·임원 또는

17) 外資導入法 제2조 5호에 의하면 “외국인투자기업이라 함은 外國投資家가 出資한 기업을 말한다.” 그리고 외국인투자는 동조 제4호에 의하면 “이 법에 의하여 株式을 引受하거나 持分을 所有하고 있는 외국인을 말한다.”; 한편 外國換管理規程 제1-2조(용어의 정의) 제25호는 “외국인투자기업이라 함은 외자도입법의 규정에 의한 외국인투자기업을 말한다”고 규정하고 있다.

18) 외자도입법 제2조 3호는 대한민국 법인, 즉 내국법인에 관해 규정하고 있는데, 그에 따르면 “대한민국 법인이라 함은 대한민국 법률에 의하여 설립된 법인(지방자치단체를 포함한다)을 말한다”고 하고 있다.

19) 外資導入法 제5조 제1항 참조.

20) 내국법인의 반대개념은 물론 外國法人이다. 이와 관련 外資導入法과 對外貿易法은 外國法人에 대해 규율하고 있는데, 외자도입법 제2조 1호는 외국법인을 “외국의 법률에 의하여 설립된 법인”, 그리고 대외무역법 제2조 6호는 외국법인을 “외국의 법률에 의하여 설립된 법인 또는 외국에 본점 또는 주된 사무소를 가진 법인과 대한민국의 법률에 의하여 설립된 법인으로서 그 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 외국인이 소유하고 있는 법인”이라고 규정하고 있다. 이처럼 두 법이 「외국법인」에 대해 각각 상이한 규정을 두고 있어 외국법인의 명확한 정의를 내리기가 어렵고, 따라서 내국법인의 내포와 외연을 정하기가 쉽지 않다.

21) 국내지사는 지점과 사무소로 대별된다. 外國換管理規程 제14-23조(적용범위 및 구분) 참조

22) 외국환관리법 제3조(정의) 제12호 및 제13호 참조. 동법 제3조 제12호는 “居住者라 함은 대한민국 내에 주소 또는 거소를 둔 개인과 대한민국내에 주된 사무소를 둔 법인을 말한다.” 동조 13호는 “非居住者라 함은 거주자 외의 개인 및 법인을 말한다. 다만 비거주자의 대한민국 내의 지점·출장소 기타의 사무소는 법률상 대리권의 유무에도 불구하고 거주자로 본다”고 규정하고 있다.

단체의 구성원의 過半數가 外國人이거나 資本의 半額이상 또는 議決權의 過半數가 외국 또는 외국인에 속하는 법인이나 단체와 그 지사·지점·지부 또는 출장소 등을 말한다”고 규정하고 있다. 이를 반대해석하면 內國團體라 함은 주주·사원·임원 또는 단체의 구성원의 過半數가 內國人이거나 資本의 半額이상 또는 議決權의 過半數가 내국 또는 내국인에 속하는 法人이나 團體와 그 지사·지점·지부 또는 출장소 등을 말하는 것이라고 해석할 수 있다. 이것은 결국 외국인이 자본을 출자한 외국인투자기업이라 하더라도 한국인이 자본의 50% 이상의 지분을 갖고 있거나 또는 자본의 50% 이상의 지분을 갖고 있지 않더라도 의결권의 50% 이상을 확보하고 있을 경우에는 그와 같은 법인 또는 단체와 그 지사·지점·지부 또는 출장소는 內國團體로 본다는 것을 의미한다고 할 것이다. 그런데 이와 같은 해석론이 「남북교류협력법」의 적용상 團體의 개념으로 그대로 인용될 수 있는지는 의심스러운 점이 있다.²³⁾ 왜냐하면 내국단체라 할 때 지방자치단체나 기타 공공단체들도 일응 포함되어야 할 것으로 생각되기 때문이다.

한편 「법인·단체」의 적용상 예상되는 문제점에 관해서는 후술하는 「南北交流協力法」施行上の問題點이라는 절에서 검토하기로 한다.

다. 結語

이상에서 본 바와 같이 「남북교류협력법」상 대한민국 국민에는 여러 종류가 있음을 알 수 있는 바, 이들을 도표화하면 다음과 같다.

〈표 1〉 「남북교류협력법」상 남한주민과 헌법상 대한민국 국민과의 관계

大韓民國 國民	
內國民(광의의 내국민)	
北韓住民	南韓住民: 협의의 내국민
在外國民(통상적 의미의 해외동포 또는 해외교포)	

23) 설령 「남북교류협력법」상 준용규정에 의하여 출입국관리법의 정의조항이 그대로 준용되는지는 의문이다. 더욱이 이 법은 團體 그 자체에 관한 정의조항이 아니라 단지 外國團體에 관한 정의조항을 두고 있는 바, 그에 대한 반대해석을 「남북교류협력법」에 인용할 수 있을지는 의문이다.

軍事分界線 以北 地域에 있는 주민은 북한 거주 국민으로 서 광의의 내국민 개념에 포함 됨.	軍事分界線 以南地 域에 있는 주민 : 협의의 내국민 또는 일 반적 의 미의 남 한주민	外國에 나가 있는 南韓住民 * 이들중 일부 는 「재외국민 등록법」상 재 외국민에 해당 될 수 있음	事實上 國內에서 常住하는 在外國民 : 「남북 교류협력 법」 적용 문제 제 기(후술 참조)	「남북교류 협력법」상 純粹한 在外國民: ① 해외영 주권자 또 는 ② 해 외 장기체 류 허가자 로서 국내 미거주자	「남북교류협력법상 海外(居住)同胞」 : 요건= ① 외국국 적 불보유, ② 대 한민국여권 미소지	
					북한주 민으로 의 제되 는 해외 동포	북한주민 으로 의 제되지 않 는 해외동 포(예: 사 할린교포)
「北韓路線에 따라 활동하는 國外團體의 構成員」 (북한주민으로 의제 가능)						

- * 주민에는 자연인 외에 「법인·단체」가 포함됨.
- * 단 군사분계선 이남지역에 있는 남한주민이나 외국에 나가 있는 남한주민 이 「북한노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원」이 될 경우 북한주민으 로 볼 것인가에는 의문이 있음(이에 관해서는 후술 참조).

이상에서 보듯이 「남북교류협력법」에서는 「남한주민」 이외에도 「재외국민」, 해외영주권자, 해외에서 장기체류허가를 받은 자, 「외국에 나가 있는 남한주민」, 해외동포 내지 해외거주동포, 「북한주민」, 「북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원」 등등의 다양한 용어들을 사용하고 있다. 그런데 이러한 용어간의 차이 내지 구별은 반드시 명백하지 않은 것 같다. 「남한주민」이라는 개념은 무엇보다 먼저 국민, 재외국민과 구별되어야 한다. 뿐만 아니라 또한 해외동포 내지 해외거주동포와 재외국민간에도 명백한 구별이 있어야 할 것으로 생각된다.

요컨대 「남북교류협력법」상 남한주민은 어디까지나 국민중에서 먼저 재외국민을 제외한 다음, 다시 군사분계선 이북지역에 거주하는 북한거주 국민을 배제한 남한(대한민국영토의 일부)거주 국민(내국민)을 의미하는 것이다. 단 해외에 일시체류하는 자는 재외국민이 아니라 「외국에 나가 있는 남한주민」으로서 「남한주민」에 포함된다 할 것이다.

IV. 「南北交流協力法」施行上の問題點: 南韓住民의 範圍와 관련하여

이하에서는 「南北交流協力法」施行上の問題點으로서 ① 南韓에 常住하는 在外國民의 무단방북의 경우, ② 駐韓 外國人投資企業의 北韓進出問題, ③ 제3국소재 海外 現地法人을 통한 對北 間接投資問題, ④ 北韓住民 擬制條項의 문제점, ⑤ 對北 輕水爐 建設事業 參與時 「南北協力事業」認定問題 등에 대해서만 주로 살펴 보기로 한다.

1. 南韓에 常住하는 在外國民의 無斷訪北問題: 박보희 전 세계일보 사장의 경우

지난 7월 김일성 사망후 박보희 전 세계일보 사장은 김일성에 대한 조문을 위해 북한을 방문한 바 있는데, 이 사건은 「남북교류협력법」상 재외국민의 북한방문과 관련하여 몇가지 법적 문제점을 던져주고 있다. 먼저 이 사건의 개요를 살펴 보고 이어 법적 문제점을 살펴 보기로 한다.

가. 事實

세계일보 사장 박보희는 1965년 미국 영주권을 취득한 재외국민이다. 통일교의 목사이기도 한 박보희는 통일교의 문선명 교주와 깊은 각별한 친분을 갖고 있는 자로서 1993년에는 문선명 교주 부부와 함께 북한을 방문한 바도 있다.

미국 영주권을 취득한 후에도 그는 서울시 성동구 능동을 주소지로 하여 주민등록을 하였다. 그리고 박보희는 1991년 11월 25일에는 동 소재지(국내)의 주민등록 등본을 첨부하여 세계일보 발행인으로 공보처에 등록(세계일보 발행인 변경등록)하였다. 미국 영주권자의 주민등록 신청수리나 언론사 발행인 등록은 모두 법적으로 허용되지 않는 것이나,²⁴⁾ 당시 정부(관계

24) 住民登錄法 제6조(對象者) ③항은 “해외이주법 제2조의 규정에 의한 해외이주자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 해외이주를 포기한 후가 아니면 등록할 수 없다”고 규정하고 있다. 海外移住法 제2조(정의) ①항은 “이 법에서 해외이주자라 함은 생업에 종사하기 위하여 외국에 거주하는 자와 그 가족 또는 외국인과의 결혼(외국에서 영주권을 취득한 대한민국 국민과 결혼하는 경우를 포함한다) 및 연고관계로 인하여 이주하는 자를

공무원)는 박보희의 미국 영주권자라는 사실을 인지하지 못하였던 것으로 보인다.

박보희는 1994년 7월 8일 김일성 주석이 사망한 후 장례식에 참석, 조문을 하기 위해 법적 절차에 따라 정부의 관계기관(통일원 또는 재외공관)에 신고하지 않은 채 7월 13일 북한을 방문, 11일 동안 북한에 체류하였다. 그는 14일 금수산 의사당(일명 주석궁)의 김일성 유해 앞에서 문선명 통일교 교주 부부 및 자신 명의의 화환을 증정하고 상주인 김정일에게 깊은 조의를 표한 것으로 알려졌다.

조문을 끝내 후 박보희는 북경으로 향발, 이 곳에 도착한 직후 평양방문 배경과 입장을 설명하는 성명서를 발표하였다. 그는 이 글에서 자신의 평양 방문 목적에 대해 “문선명 통일교 교주와 兄弟之義를 맺은 김일성 주석의 장의의식에 참석해 조의를 표하고, 북한의 새 정부 지도자들을 만나 북한이 처한 현실정을 정확히 알고, 전망을 예견하고자 하는 언론인으로서의 사명을 다하기 위한 것”이었다고 설명하였다. 또한 그는 “당초에는 北京의 북한 대사관에서 문선명목사를 대신해 조문만 하고 돌아 올 생각이었으나, 7월 13일 오전 갑작스럽게 초청을 받아 급히 입북하는 바람에 사전신고할 겨를이 없었다”고 해명성 발언을 하였다.²⁵⁾ 그리고 그는 북경에서 다시 東京으로 향발, 24일 東京에서 하루 묵은 후 25일 오전 한 종교집회의 결성식에 참석하기 위해 미국으로 떠났다. 東京에서 박보희는 “세계평화청년회의의 결성집회에 참가한 뒤에 관계당국에 방북신고를 하고 경위를 해명하겠다”고 말한 바 있다. 그 후 박보희는 아직까지 귀국하지 않고 있다.

박보희에 대한 사후처리와 관련, 공보처는 7월 25일 정부의 관계기관에서 7월 18일자로 박보희의 주민등록을 직권말소·정리하였음을 발표하였다. 이와 함께 공보처는 “대한민국의 국적을 갖지 않거나 대한민국에 주소를 두지 아니한 자는 정기간행물의 발행인이 될 수 없다”는 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」 제9조를 적용하여 7월 25일 박보희가 무자격 발행인이라는 사실을 세계일보사에 통고하는 한편,²⁶⁾ 필요한 조치를 취하도록 요구하였

말한다”고 규정하고 있다. 이상의 규정에 비추어 볼 때, 미국영주권자인 박보희는 우리나라에서 住民登錄을 가질 수 없다고 할 것이다.; 한편 국내에서 주민등록 없는 자의 신문사 발행인 등록 불가에 관해서는 후술 참조.

25) 박보희의 한 측근은 “초청시 김정일과의 단독회견이 가능하다는 암시가 없었다면 평양에 가지 않았을 것”이라고까지 말하였다. 「東亞日報」, 1994년 7월 26일 2면.

26) 박보희가 발행인으로 등록되어 있는 정기간행물은 ① 세계일보(일간)

다. 이와 관련 공보처 차관은 “국내에서는 한국의 주민등록으로 언론사 발행인을 하면서 또 미국 영주권을 이용해서는 자유롭게 북한에 들어가는 박씨의 二重의 行動에 썰기를 박자는 뜻”이라고 말하였다.

대검찰청도 이 사건발생 직후 박보희의 허가없는 방북 및 김일성에 대한 조문이 명백히 실정법 위반임을 지적하고, 사법처리할 방침임을 시사하였다. 즉 검찰의 고위 관계자들은 “김일성 장례식에 참석하여 조문을 하기 위해 방북한 것은 「남북교류협력법」에서 허용하고 있는 상호 교류와 협력의 목적에 반한다.” “미국 영주권을 갖고 있는 재외국민이라 하더라도 김일성의 조문을 위해 방북한 것은 국가보안법상의 잠입·탈출죄로 처벌함이 가능하다.” 또한 “박보희가 김일성의 유해앞에 문선명 통일교 교주와 자신 명의의 화환을 증정하고 상주인 김정일에게 깊은 조의를 표했다고 밝힌 만큼, 이적동조 및 고무죄를 적용할 수 있다”는 등의 발언을 함으로써 박보희를 사법처리할 강한 의지를 내비쳤었다.

그러나 박보희의 미국행으로 인하여 현실적으로 동인의 신병확보 및 처벌이 불가능하게 되자 그 후 검찰은 사실상 공소권 행사를 포기한 것으로 보인다. 이와 관련 북경 기자회견에서 박보희는 “정부의 사법대응방침에 정면 대응하지는 않을 생각”이며 “사법처리문제에 관해 정부측과 조율하게 될 것”이라고 말한 바 있는데,²⁷⁾ 그 후 박보희사장과 정부측과의 모종의 타협이 있었는지는 확실하지 않으나 이렇듯 더이상 이 문제가 논란이 되지 않고 있는 것이 작금의 현실이다.

한편 최근 민주당의 외무통일위원회 소속 국회의원들이 통일원에 대해 요청한 국정감사자료를 보면, 박보희의 사법처리문제에 관해 다음과 같이 답변하고 있음을 알 수 있다. “박보희씨는 미국 영주권자로서 방북후 현지공관에 사후신고를 하였으므로 「남북교류협력법」상의 방북절차와 관련하여 문제가 없다.”²⁸⁾

나. 法的 問題點

외에도 ② 전교학신문(주간), ③ 주간세계(주간), ④ 세계여성(월간), ⑤ 쉬크(월간), ⑥ 세계와 나(월간), ⑦ 예술의 향기(계간) 등 모두 7종이다. 「東亞日報」, 1994년 7월 26일 1면.

27) 「東亞日報」, 1994년 7월 26일 2면.

28) 統一院, 「1994年度 國政監査 要求資料 VII」, 第170回 國會(定期會) 外務統一委員會 (서울: 統一院, 1994.9), p. 230.

이 사안에서는 다음과 같은 세가지 법적·정치적 문제점이 제기된다고 생각된다.

(1) 박보희와 같이 미국영주권을 가지고 있으면서도 사실상 국내에서 상주할 뿐만 아니라 언론사 발행인으로 활동하고 있을 경우, 이와 같은 자를 통상의 재외국민으로 보고 「남북교류협력법」의 절차를 그대로 적용할 것인가, 아니면 남한주민으로 보는 것이 타당한가?

(2) 박보희가 방북을 위해 적법하게 밟아야 할 절차는 무엇이며, 그는 이러한 절차를 완료했는가? 만일 이것을 완료하지 않은 경우 그의 위법행위를 조각시킬 수 있는 방법이 있는가?

(3) 정부가 박보희에 대한 언론사 발행인 자격을 무자격으로 인정한 것은 법적으로 타당한 조치인가? 정부가 뒤늦게 박보희의 주민등록을 직권말소하고 언론사 발행인 자격과 관련, 실정법상의 결격사유가 있다고 발표한 사실에 있어서 정치적 고려는 없지 않았는가?

이 중에서 (3)의 문제는 본고와 직접 관련이 없다고 생각되기 때문에 첫째 문제와 둘째 문제에 관해서만 살펴 보기로 한다.

첫째, (1)의 문제와 관련, 박보희는 「남북교류협력법」의 적용상 在外國民인가를 살펴 보기로 한다.

전술한 바와 같이 재외국민이란 '외국정부로부터 영주권을 취득하였거나 이에 준하는 장기체류 허가를 받은 자'(「남북교류협력법 시행령」 제18조)를 말하는 바, 박보희가 1965년 미국영주권을 획득한 이래 이를 포기하지 않은 이상 재외국민으로 봄이 타당할 것이다.

「남북교류협력법」은 재외국민의 방북 및 북한주민 접촉에 대해 내국민의 경우와 달리 필요한 법절차가 상당히 완화되어 있는 바,²⁹⁾ 이처럼 규제를 완화한 데에는 여러가지 이유가 있을 것으로 생각된다. 예컨대 첫째, 이들이 사실상 해외에서 영주할 목적으로 이민간 자들이고 내국민보다는 우리 사회에 대한 유대가 소원하다는 점, 둘째, 이들에게 엄격한 절차를 요구할 경우 여러가지 불편을 초래할 뿐만 아니라 사실상 규제의 실효성 확보에도 어려움이 없다는 점, 셋째, 재외국민의 방북을 엄격히 할 경우 이들의 불만을 초래함으로써 동포사회의 대정부 지지를 상실할 가능성, 넷째, 재외국민에 대한 규제를 엄격히 할 경우 재외국민의 남북교류협력을 통한 북한 개

29) 예컨대 「남북교류협력법」은 남한주민이 북한의 주민등과 회합·통신 기타의 방법으로 접촉하고자 할 때에는 통일원장관의 승인을 얻도록 하고 있는데(제9조 ③항) 비하면, 재외국민의 북한주민 접촉에 관해서는 아무런 규제도 하고 있지 않다.

방의 전략에 역기능을 할 수도 있다는 점 등을 종합적으로 고려한 것으로 판단된다.

그런데 재외국민중에는 말 그대로 외국에 상주하고 있는 재외국민이 있는가 하면, 국내에 거의 常住하다시피 하거나 거소를 두고 국내에 자주 왕래하는 자로 대별되는데 물론 박보희는 후자의 경우에 해당되는 자라고 볼 수 있었다. 이와 같은 자에게 반드시 재외국민의 특권을 그대로 인정할 필요가 있는지 의문시된다. 국내에 상주하다시피한 재외국민은 법률상 재외국민일 뿐이고 사실상 내국민과 큰 차이가 없기 때문이다. 따라서 박보희와 같은 재외국민에 대해서는 상기 공보처 차관의 말처럼 “국내에서는 한국의 주민등록으로 언론사 발행인을 하면서 또 미국 영주권을 이용해서는 자유롭게 북한에 들어가는 것을 허용하는 결과를 초래하는 것”은 부당하며 法適用上 남한주민(내국민)과의 衡平에도 맞지 않는 것이라 하겠다. 또한 남북교류협력을 안정적이고 질서있게 운영함으로써 북한의 개혁·개방에 기여한다는 「남북교류협력법」의 정신에도 맞지 않다고 생각된다.³⁰⁾

둘째, 사전신고 없는 박보희의 방북행위가 사후신고로 치유될 수 있을 것인가? 이것은 「남북교류협력법」의 시행상(적용상) 재외국민의 방북과 관련한 신고의 개념문제라 할 수 있다.

「남북교류협력법」은 재외국민의 방북을 위한 신고에 대해 특별히 訪北以前이라는 時間的 制限을 두고 있지 않다. 통상 신고는 事前申告가 일반적인 것이므로 「남북교류협력법」상의 신고는 사전신고라는 해석도 가능하며, 특별히 시간적 제한을 두고 있다는 점에서 事後申告를 배제하는 것은 아니라고 하는 해석도 가능하다고 해석될 수도 있다. 그러나 이에 관해 「남북교류협력법 시행령」은 보다 자세한 규정을 두고 있음으로 인하여 立法的으로 오해의 소지를 불식시키고 있다.

「남북교류협력법 시행령」 제18조 제2항은 재외국민이 북한왕래의 신고를 하고자 할 경우, 「出發하기 5일전까지」 재외공관의 장에게 ① 북한방문신고서, ② 기타 재외공관의 장이 필요하다고 인정하는 서류를 제출하여야 한다. 즉 신고는 事前申告를 원칙으로 한다. 다만 동조 제3항에서는 「不得已한 事由」로 신고를 하지 아니하고 북한을 왕래한 경우에는 귀환후 10일이내

30) 북한의 개혁·개방의 의지가 분명하고 남북교류협력이 본격화·활성화될 때에는 굳이 국내에 상주하는 재외국민이 영주권자로서의 특례를 이용한다 하더라도 이 문제가 정치문제화는 물론 법적 문제화할 가능성은 거의 없을 것으로 생각된다. 그러한 점에서 본문과 같은 결론은 현단계의 남북관계 현실에 비추어 내린 잠정적인 결론임을 유의해 주기 바란다.

에 ① 북한방문결과보고서, ② 기타 재외공관의 장이 필요하다고 인정하는 서류를 재외공관의 장에게 제출한 때에 신고를 한 것으로 본다고 규정함으로써 사실상 事後申告를 인정하고 있는 것이다.

문제는 박보희 방북사건의 경우 「不得已한 事由」로 사전신고를 하지 못한 케이스에 해당하는가 하는데 있다. 박보희는 “7월 13일 오전 갑작스럽게 초청을 받아 급히 입북하는 바람에 사전신고할 겨를이 없었다”고 변명하고 있으나, 그는 적어도 북경주재 한국대사관에 연락정도는 취할 수 있었을 것이고 이와 함께 대리신고를 하였다면 사전신고에 갈음하는 법적 절차를 완료한 것으로 볼 여지가 충분히 있다고 생각된다. 박보희는 이미 북한을 방문한 경력이 있는 재외국민이고 과거 재외공관에 신고한 경험이 있다는 사실과 여러가지 정황에 비추어 볼 때, 그의 방북은 결국 신고의사가 없었던(즉 故意에 기한) 無斷訪北으로 밖에 볼 수 없다고 할 것이다. 따라서 이 사건은 未決事件으로서 앞으로 박보희가 귀국할 경우 설령 불기소처분이 이루어진다 하더라도 그에 대한 조사가 철저히 이루어지는 것이 마땅하다고 생각된다.

2. 駐韓 外國人投資企業의 北韓進出問題: 「南北交流協力法」上 「法人·團體」의 概念과 관련하여

가. 問題의 所在

주한 EC 상공회의소는 현재 우리나라에서 활동하고 있는 약 250여개의 유럽회사(대부분 우리 국내법인으로 등록됨)들간의 정보교환 및 기타 협력을 목적으로 1986년에 설립된 外國人「團體」이다.

최근 이 단체는 한국에 진출한 외국인투자기업, 외국법인의 국내지사가 북한과 교역이나 투자를 할 수 있는지, 그리고 이와 관련하여 북한주민을 접촉하거나 북한을 방문할 수 있는지의 여부에 대해서 문의한 바 있다. 향후 남북교류협력이 본격화될 경우, 주한 EC 상공회의소 등 국내의 外國人團體나 또는 자본의 외국성으로 특징지워지는 국내소재 外國人投資企業 및 外國法人의 國內支社 등이 남북교역 및 경제협력을 추진하거나 또는 이와 관련하여 북한주민을 접촉하거나 또는 북한을 방문하는 일들이 증대될 것이다. 따라서 지금부터 이에 대한 철저한 법적 검토와 대비책이 필요하다고 할 것이다.

현행 「남북교류협력법」에는 國內所在(駐韓) 外國人投資企業 등의 남북·교

류협력에 대한 名文의 直接的인 規定을 두고 있지 않다.³¹⁾ 그 결과 외국인 투자기업이나 외국법인의 국내지사 등이 (1) 남북교역 및 대북투자와 관련하여 북한주민 접촉 또는 방북을 추진하는 경우, (2) 실제로 남북교역을 추진하는 경우, (3) 대북투자를 하는 경우에 있어서 각각 「남북교류협력법」이 적용되는가가 문제로 제기될 수 있다. 이것은 外國人投資企業이 「남북교류협력법」상 「法人·團體」에 해당하는가 하는 문제라 할 수 있다. 이하에서는 이 문제에 관해 간단히 살펴 보기로 한다.³²⁾

나. 對應方向

(1) 北韓住民 接觸 또는 訪北의 問題

「남북교류협력법」 제2조 제4호에서는 남한 주민에는 「법인·단체」도 포함 된다고 규정하고 있는데, 「법인·단체」는 말할 것도 「내국법인·단체」를 말함 은 두말할 필요도 없다. 그런데 「남북교류협력법」에는 「내국법인」에 대한 정의조항을 두고 있지 않기 때문에 외국인투자기업 등이 「내국법인」인지의 여부가 불투명하다.

한편 法人은 실재하는 존재가 아니며 법인의 활동은 어디까지나 기관을 통해 이루어진다. 법인의 기관에는 대표자(주식회사의 경우 대표이사) 또는 대리인 등이 있다. 따라서 회사법상 법인과 대표자, 양자를 분리하는 발상은 타당하지 않다 함은 당연하다. 그러한 점에서 국내소재 외국인투자기업 이나 외국법인의 국내지사의 대표자 또는 소속직원도 「내국법인」의 대표자 또는 대리인인 한에서는 그가 설사 외국인라 할지라도 屬地主義原則(또는 한국의 領土高權에 따라 우리 국내법의 적용을 받는다 할 것이다.

31) 「남북교류협력법」 제26조 제3항(동 시행령 제50조 제1항도 같은 취지 임)에서는 “남한과 북한간의 투자, 물품의 반출·반입 기타 경제에 관한 협력사업 및 이에 수반하는 거래에 대하여는 대통령이 정하는 바에 의하여” 외자도입법, 외국환관리법 등을 준용하도록 하고 있으나, 그 被準用 規定의 범위가 특정되어 있지 않기 때문에 國內所在 外國人投資企業 등 의 남북·교류협력문제는 분명치 않은 것이 법현실이다

32) 주한 EC 상공회의소는 내국법인이 아니며 또한 비영리법인이기 때문에 때문에 남북협력사업의 주체가 되기는 곤란하다. 그러한 점에서 본고에서는 주한 EC 상공회의 소 자체의 문제에 관해서는 검토하지 않기로 한다. 다만 그 대표자나 소속직원의 북한을 방문하거나 북한주민을 접촉하는 경우가 문제될 수 있는데, 이 기구가 일용 「남북교류협력법」 제2조 4호의 「團體」에 해당된다고 해석되므로 「남북교류협력법」의 절차에 따라야 할 것으로 생각된다.

이상의 점을 감안하여 외국인투자기업에 대한 「남북교류협력법」의 적용문제를 다음 3가지로 나누어 살펴보기로 한다.

첫째, 「국내소재 외국인투자기업이나 외국법인의 국내지사 대표 또는 소속직원이 法人의 營業活動을 목적으로(특히 南北交易이나 對北投資와 관련하여) 북한을 방문하거나 북한주민을 접촉하고자 할 경우」, 이들은 「남북교류협력법」 절차에 따라 북한방문 승인 내지 북한주민접촉 승인을 받아야 함은 당연하다 할 것이다. 이들이 우리 정부(통일원장관)의 승인을 받아 직접 북한을 방문하거나 또는 제3국을 통해 북한을 방문하거나를 불문하고 어느 경우에도 「남북교류협력법」이 적용된다 할 것이다. 물론 정부의 승인을 받지 않고 비밀리에 제3국을 통해 방북하거나 또는 제3국에서 북한주민을 접촉한 경우에도 이 사실을 밝히지 않으면 현실적으로 규제 또는 통제하기 어려운 점이 있는 것은 사실이나, 그렇다고 해서 우리가 이들을 방치하는 것은 법리상 타당하지 않다고 할 것이다.

둘째, 「국내소재 외국인투자기업이나 외국법인의 국내지사 대표 또는 소속직원이 법인 대표자 또는 대리인의 자격이 아니라 순수한 個人資格에서 또한 法人의 營業活動(특히 南北交易이나 對北投資 상담 및 계약체결)을 위해서가 아니라 관광 등 기타 私人的 目的으로 북한을 방문하거나 또는 북한주민을 접촉하는 경우」를 보기로 한다.

(a) 이 때 國內居住 外國人(국내소재 외국인투자기업이나 외국법인의 국내지사 소속직원 포함)이 「제3국을 經由하여 방북하거나 제3국에서 북한주민을 접촉하는 경우」 이러한 행위는 우리 국내법의 규율대상이 될 수 없다.

(b) 다만 國內居住 外國人(국내소재 외국인투자기업이나 외국법인의 국내지사 所屬職員 포함)이 「南北交流協力과 무관하게 예컨대 관광목적으로 북한을 直接訪問하고자 할 경우」가 문제될 수 있다. 이에 관해서는 ① 다시 육로를 이용하여 판문점 등 비무장지대내 지역을 통과하여 방북하는 경우와 ② 비무장지대내 지역을 통과하지 않고, 海路(公海) 및 航空路(公空)를 이용하여 방북하는 경우를 생각할 수 있다.

먼저 육로를 이용하여 판문점 등 비무장지대내 지역을 거쳐 군사분계선을 越線하기 위해서는 유엔군사령관의 승인이 필요하며, 그 외에도 國家保安法, 軍事施設保護法, 民間人統制線管理規程 등 외국인의 북한방문을 기본적으로 제약하는 법제도에 의해 규율될 것이다. 후자의 경우 유엔군사령관의 승인이나 軍事施設保護法, 民間人統制線管理規程 등의 제한을 받지 않겠으나, 國家保安法의 규율은 받을 것이다.

요컨대 (a)와 (b)중 어느 경우이든 「남북교류협력법」은 적용되지 않는다.

남북한간에 아직 「남북간 인적 왕래 및 교류에 관한 세부합의서」(가칭)이 채택되어 있지 않아 현실적으로 외국인의 直接訪北에는 애로가 있다고 할 것이다. 한편 남북간 인적 왕래 등을 규율하는 합의서가 채택되고 동 합의서가 이행·실천되는 상황하에서는, 출입국관리법상 외국인의 북한지역(특수지역) 출입절차에 따르도록 하는 것이 타당할 것이다.³³⁾

(2) 南北交易 可能性

「남북교류협력법」 제12조는 남북교역을 추진할 수 있는 자를 「대외무역법」에 의한 貿易業登錄을 한 자로 규정하고 있다. 따라서 외국인투자기업이 「대외무역법」에 의해 무역업 등록을 하면, 남북교역당사자 자격을 갖게 되며, 一應 「남북교류협력법」 절차에 따라 남북교역을 추진할 수 있다고 해석된다.

다만 외국인투자기업 등이 「대외무역법」에 의한 무역업 등록을 한 경우에도 무한정 남북교역을 추진하는 것이 아니라 어디까지나 行爲能力 範圍內에서 남북교역을 추진할 자격이 있다 할 것이다. 국내에 설립되는 기업중 外國資本이 참여하여 설립되는 기업(자본의 외국성으로 특징지워지는 기업)에는 ① 外資導入法에 의한 「외국인투자기업」, ② 外國換管理法 및 對外貿易

33) 이와 관련 1993년 12월 10일 개정된 출입국관리법은 특수지역인 북한에 대한 외국인방문에 대해서 일반 출입국절차를 준용하고 있다. 즉 출입국관리법 제93조 제2항은 “외국인의 남·북한 왕래절차에 관하여는 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 이 법의 출입국절차에 관한 규정을 準用한다. 그리고 동조 제3항은 “외국인이 북한을 거쳐 출입국하는 경우에는 이 법의 출입국절차에 관한 규정에 의한다”고 규정하고 있다.

이러한 규정과 관련, 국내거주 외국인이 북한을 왕래 또는 방문하는 것을 외국인의 출입국 또는 출국절차를 준용하는 것은 입법기술상 불가피한 것임을 부인하기는 어려우나, 남북간 특수관계에 비추어 맞지 않는 점이 있다고 할 것이다. 따라서 판문점 등의 출입장소를 통한 북한 직접 방문은 내국지역중 북한이라는 特殊地域에 대한 방문으로서, 외국인의 판문점 등 출입장소의 出入境行爲에 대해서는 남북별도의 出入境節次로써 규율하는 것이 타당하다고 할 것이다. 이러한 절차를 「남북교류협력법」의 시행령이나 또는 기타 하위법규로써 규율할 것인가 또는 현재와 같이 출입국관리법으로 규율할 것인가 하는 점에 관해서 논란이 있을 수 있으나, 예컨대 외국인이 북한지역을 왕래하는 것은 마치 독도를 왕래하는 것과 같이 한국내의 특수지역으로의 왕래로 보는 것이 헌법 및 남북간 특수관계의 정신에 보다 합치한다는 점에서 「남북교류협력법」 체계내에서 규율하는 것이 타당하다고 생각된다.

법에 의한 「외국법인의 國內支社」³⁴⁾로 구분되고 있다.

그런데 외국인투자기업 등이 국내에서 무역업을 영위하기 위해서는 전술한 바와 같이 對外貿易法 節次에 따라 무역업 등록을 하여야 하며, 관련법규에서 기업의 성격에 따라 貿易業의 範圍를 差別化하고 있다. 즉 외국인투자기업이 행할 수 있는 무역업은 갑류무역업으로서 투자범위내의 수출입행위를 할 수 있는 반면, 외국법인의 國內支社가 행할 수 있는 무역업은 을류무역업으로서 본사·계열사 생산품 수입에 국한되고 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때 외국인투자기업과 외국법인의 국내지사가 남북교역을 할 수 있는 범위는 다음과 같다.

첫째, 外資導入法에 의한 외국인투자기업의 경우 행위능력은 완전하므로 남북교역의 범위에 특별한 제한이 없다.

둘째, 外國換管理法令 및 對外貿易法에 의한 외국법인의 國內支社中 支店의 경우 국내에서 수익을 발생시키는 영업활동을 영위할 수 있다. 그러나 지점의 행위능력은 制限的이므로³⁵⁾ 모든분야의 남북교역을 추진할 수는 없다고 할 것이다. 설령 母企業이 북한에 진출한 경우에도 모든 남북교역 추진을 허용하는 것은 타당하지 않을 것으로 생각된다.

셋째, 한편 외국법인의 (國內)事務所는 본·지사간 업무연락이나 단순 시장조사, 연구개발활동 등 비영업적 기능만을 수행하는 업무성격으로 인하여 무역업이 불가능하다. 따라서 외국법인의 (國內)事務所는 남북교역을 수행할 수 없다. 또한 外國人 個人的 경우에도 이들에 대해서는 현행법이 무역업 등록을 허용하지 않고 있기 때문에 외국인 개인은 남북교역을 할 수 없다고 하겠다.

한편 정부는 「남북교류협력법」이나 동 시행령을 개정하여 交易當事者 資格要件을 엄격히 제한함으로써 외국인투자기업 등의 남북교역을 통제할 여지는 있다. 그러나 외국인투자기업의 남북교역을 완전히 봉쇄할 경우 營業에 관하여 대한민국 법인과 동등한 대우를 받도록 하고 있는 內國民待遇 違反이 아닌가 하는 법적 문제를 야기할 수 있다.

(3) 南北經濟協力事業 可能性

34) 여기서 국내지사는 영업활동 유무에 따라 다시 支店과 連絡事務所로 구분된다.

35) 外國換管理規程 제14-23조(적용범위 및 구분)의 제2항 및 제14-28조(영업외 부대업무활동의 제한) 참조.

국내법 절차에 따라 설립된 외국인투자기업 등은 投資認可 範圍內에서 「남북교류협력법」 절차에 따라 남북경협을 추진할 수 있다. 왜냐하면 「남한주민」의 범주에 법인·단체도 포함되는 바, 국내법에 의해 설립된 외국인투자기업 등도 남한주민에 해당되어 결국 「남북교류협력법」 절차에 따라 남북경협을 추진할 수 있다고 보기 때문이다. 다만 이 경우에도 다음과 같은 제한은 있다.

첫째, 외국인투자기업의 경우 投資認可 範圍內에서만 대북투자가 가능하다.

둘째, 외국법인의 국내지사의 경우에도 법인 경우 대북투자가 가능하나, 法人이 아닌 경우에는 실질적인 대북투자를 할 수 없다고 할 것이다.

한편 정부는 현행 外資導入法 또는 동 시행령을 개정·보완하여 外國人投資 制限業種에 대북투자 등 남북경제협력사업을 추가적으로 명시할 수도 있으며, 「남북교류협력법」에서도 협력사업자 자격요건 제한을 통해 외국인투자기업 등의 남북경협을 통제할 수는 있다. 다만 정부가 외국인투자기업 등의 남북경협을 제한할 경우에도 國家安保·公共秩序·南北關係 改善 沮害 등 객관적으로 용인할 만한 사유가 필요하다고 생각된다.³⁶⁾

(4) 結語

국내소재 외국인투자기업이나 외국법인의 국내지사는 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 영업에 관하여 우리 기업과 동등한 대우를 받고 있는 「남한주민」에 해당되므로 기본적으로 남북교역이나 경협을 추진할 수 있는 자격요건을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 만일 외국인투자기업에 대해서 남북교역 및 대북투자를 제한할 경우, 이것은 內國民과의 差別待遇로서 우리나라가 외국과 체결한 우호통상항해조약이나 통상조약의 내국민대우조항 위반이라는 항의를 불러일으킬 것이고 당연히 국제분쟁화될 가능성이 높다. 또한 외국자본의 국내유치에 부정적인 효과를 유발하는 동시에 해

36) 이와 관련하여 「남북교류협력법 시행령」 제32조는 협력사업자 승인 취소사유를 명시하고 있는데, 제6호 및 7호는 다음과 같다. “6. 협력사업의 시행중 남북교류협력을 저해할 우려가 있는 행위를 한 경우. 7. 국가안전보장·공공질서 또는 공공복리를 저해할 우려가 있는 경우.” 동 시행령 제35조는 협력사업의 승인요건을 규정하고 있는데, 특히 동조 제5호는 “국가안전보장·공공질서 또는 공공복리를 저해할 우려가 없을 것”을 들고 있어 이에 반하는 행위를 할 경우 승인취소를 가능토록 하고 있다.

외에 진출한 우리기업에 대한 규제강화의 구실을 제공하게 될 것이기 때문에 정책적으로도 이들의 북한진출을 억제하는 데에는 난점이 있다. 따라서 국내주재 외국인투자기업 등의 남북교역 및 대북투자 허용은 북·미 관계 개선(특히 미국의 대북 교역 및 투자제한 완화)의 진전을 보아가면서, 국내기업과의 형평성문제, 남북교역 및 대북투자의 허용시와 제한시 각각 발생할 수 있는 문제점들을 종합적으로 고려하여 결정하는 것이 타당하다고 할 것이다. 결국 원칙적으로 외국인투자기업 등의 남북교역 및 대북투자를 허용하되, 예외적인 경우에 대해서만 남북경제교류협력을 제한한다는 기본입장하에 우리 기업의 대북경협 허용방침과 연계·처리함이 바람직하다고 생각된다.

한편 외국인투자기업 등의 북한진출과 관련, 우리 국내기업에 대해 적용되는 절차를 그대로 적용하지 않고 합리적인 제한을 가하는 것이 필요하다고 판단된다. 이를 위해서는 먼저 남북교역에 있어서 교역당사자 지정방안, 남북교역 제한분야, 그리고 남북경협에 있어서 협력사업자 승인요건, 대북투자 제한분야를 검토·분석하는 작업이 필요하다. 이를 법제화할 경우 검토결과를 「남북교류협력법 시행령」 개정시 반영하거나 또는 「남북경제교류협력사업처리지침」(가칭)에 반영하는 것이 바람직하다고 생각된다.

3. 제3국 海外 現地法人을 통한 對北 間接投資問題: 「南北交流協力法」上 「法人·團體」의 概念과 관련하여

가. 問題의 所在

그 동안 북한 핵문제에 의해 우리 기업의 대북 직접투자 유보조치가 장기간 계속됨에 따라 우리 기업이 제3국소재 海外 現地法人을 통한 對北 間接投資問題³⁷⁾가 제기된 바 있었다. 이와 관련, 우리 언론에서는 “일부 국내 대기업이 홍콩에 회사를 설립한 다음 이 회사를 통해 북한기업과 합작투자

37) 우리나라의 경우 現地法人이라 함은 일반적으로 外國換管理法規의 규정에 의하여 居住者가 해외 직접투자의 「許可 또는 申告受理」(허가 등)를 받아 허가 등의 내용에 따라 출자한 외국에 있는 법인을 말한다. 여기서 거주자라 함은 “대한민국내에 주소 또는 거소를 둔 개인과 대한민국내에 주된 사무소를 둔 법인”을 말한다(외국환관리법 제3조 제12호). 따라서 현지법인을 통한 대북 간접투자라 함은 居住者(대한민국내에 주소 또는 거소를 둔 개인과 대한민국내에 주된 사무소를 둔 법인)가 투자한 해외 현지법인이 自己名義(法人名義)로 북한에 투자하는 것을 말한다.

를 진행해 오고 있다”고 하는 보도를 한 바 있고, 또한 “삼성물산이 길림성 소유의 국영기업인 中國吉林東北亞鐵路港口集團有限公社의 주식을 10% 인수·소유한 다음, 한국정부의 승인을 받아 나진·선봉 자유경제무역지대와 중국 동부 국경도시인 훈춘을 연결하는 동북아 철도 및 나진항 개발에 참가하기로 했다”는 내용의 미확인 外信記事도 들려 오고 있다.³⁸⁾ 또 실제로 우리나라 기업이 발표하지는 않았지만 인도네시아에 설립한 현지법인이 북한기업과 계약을 체결한 사례도 있는 것으로 알려지고 있다.

현재 「남북교류협력법」은 국내기업이 북한에 直接投資하는 경우만을 상정하고 협력사업에 관한 규정을 두고 있는데 반하여, 外國換管理法은 국내기업이 아닌 제3국에 투자하는 경우만을 규율하고 있다. 그 결과 국내기업이 제3국에 투자하여 설립한 현지법인이 자기명의로 북한에 투자하는 경우에 대한 적용법규가 현재로서는 분명치 않다. 따라서 해외 현지법인을 통한 대북 우회투자의 경우에 「남북교류협력법」이 적용되는가 아니면 외국환관리법의 절차에 따라 처리할 것인가 하는 문제가 제기되고 있는 바, 이에 대한 정부의 입장 정리가 시급하다.³⁹⁾

나. 對應方向

이 문제는 우리 법체계의 일관성 유지와 관련 있는 법적 문제이면서 동시에 정책적 판단이 개재되는 미묘한 문제라 할 수 있다. 이 문제와 관련하여 이미 누차 언급한 바와 같이 「남북교류협력법」 제2조 4호는 남북경제협력사업을 남한과 북한의 주민(법인·단체 포함)이 공동으로 행하는 경제에 관한 제반활동으로 정의하고 있다. 그러나 해외 현지법인은 법인의 설립지국에 의해 人格을 부여받은 外國法人이므로 원칙적으로 남한의 주민으로 볼 수 없다(多數說). 그러한 점에서 현지법인이 자기명의로 북한에 투자하는 경우

38) *Far Eastern Economic Review*, March 3, 1994, p. 46: 「한겨레신문」 1994년 2월 25일, p. 6.

39) 특히 「核·經協 連繫政策」이 계속되는 현상황하에서 제3국을 통한 대북 간접투자가 등 정책의 규율대상이 되는가 하는 여부는 매우 중요한 현안 문제라 할 수 있다. 그러나 핵·경협 연계정책을 견지하는 작금의 상황에서 이 문제가 중요한 사안이 됨은 물론이거니와, 앞으로 정부가 이 정책을 명백히 수정 내지 포기하는 경우에도 역시 대북 간접투자가 남북경제협력사업에 해당하는가, 그리고 남북협력기금법의 적용대상이 되는가 하는 문제는 계속 남는다. 따라서 정부로서는 이에 대한 명확한 입장을 정리할 필요가 있다.

일용 이를 남북경제협력사업으로 볼 수는 없다고 할 것이다.

그러나 해외 현지법인이 비록 法的으로는 外國法人(원칙적으로 法人設立地國의 法人)이지만, 40) 資本金 및 持分構成·議決權 確保 정도에 따라 실질적으로는 내국법인의 子會社로서 역할을 하게 되어 사실상 내국기업이나 다름없는 경우가 있을 수 있다. 또한 해외 현지법인을 통한 대북투자도 우리의 자본·기술이 북한에 투입된다는 점에서는 내국기업(남한주민)의 대북 직접투자와 차이점이 없다.

그러한 점에서 해외 현지법인을 통한 迂廻的 方法的 對北 間接投資는 ① 제3국 기업에 의한 대북 투자적 성격과 함께 ② 남북한간 경제협력으로서의 성질을 공유한다고 할 수 있다. 즉 대북 간접투자는 形式的으로는 外國法人인 해외 현지법인이 북한에 투자하는 것이므로 남북경제협력사업으로 보기 힘든 측면이 있는 것은 사실이나, 實質적으로는 우리의 자본과 기술이 북한에 유입·투자되는 남북경협이라는 二重的 側面이 있는 것이다.

한편 해외 현지법인의 대표자가 한국인이라든가 또는 투자지분의 1/2 이상을 한국법인이 출자하였거나 또는 의결권의 1/2 이상을 한국이 확보한 경우 또는 이사회 및 경영진의 구성에 비추어 국내기업의 영향력이 충분히 확보될 경우, 법인에 대한 實質的인 利害關係 내지 支配關係를 갖고 있는 多數株主의 所屬國도 일정한 범위내에서 해외 현지법인에 대해 통제를 할 수 있다는 것은 점차 널리 인정되고 있는 추세에 있다. 41)

40) 해외 현지법인의 법적 지위는 外國法人으로 보는 것이 多數說이다.

41) 미국, 스위스 등 일부 국가들은 支配理論 내지 統制理論에 입각하여 해외 현지법인에 대해 통제를 하고 있고 이러한 추세는 증가일로에 있다. 특히 미국은 과거 COCOM제도하에서 공산권 국가에 대한 전략물자의 수출과 관련하여 해외 현지법인에 대한 통제를 하였는데, 현지법인의 국적국들 대부분이 이를 직·간접적으로 인정하였던 것이 사실이었다. 미국의 경우, 對敵國通商規制法(敵性國交易法이라고도 함, Trading with the Enemy Act: TWEA) 동법의 시행령에 해당하는 海外資産規制令(Foreign Assets Control Regulations: FACR)의 適用對象은 '美國의 管轄權에 복종하는 人(persons subject to the jurisdiction of the United States)'이다. 여기에는 ① 소재지에 관계없이 미국의 시민권이나 영주권을 가진 사람, ② 미국내에 실제로 거주하고 있는 사람, ③ 미국의 법에 따라 설립된 회사, ④ 設立地나 營業活動地에 관계없이 ①, ②, ③에 명시된 人이 所有하거나 支配하는 법인 및 기타 여하한 조직체 등이 포함된다. 또한 미국의 輸出管理法의 적용대상은 '미국의 관할권에 복종하는 人' 뿐만 아니라 '미국의 관할권에 복종하는 商品 또는 技術'이어서 對敵國通商規制法 보다 적용범위가 넓다. 아 물론 이상의 법규들은 해외 현지법인에 대한 통제를 법제화한 법들이라 할 수 있다. 이들에 관해서는

그런데 이와 같은 국제적 추세에도 불구하고 우리나라의 학설(특히 외자 도입법 등의 해석론)과 판례는 기본적으로 법인의 국적결정과 관련하여 법인설립준거법주의를 채택하고 있고, 동시에 외국의 법에 의해 설립된 현지법인(당해 국가의 내국법인은 말할 것도 없고)에 대한 현지국의 주권을 존중하는 입장에 서 있다고 할 수 있다. 이와 같은 법제도와 정책에 비추어 볼 때 해외 현지법인의 대북투자를 직접 규율하는 데에는 난점이 없지 않은 것이 사실이다.

그러나 다른 한편 해외 현지법인의 대북투자는 북한이라는 特殊地域(적어도 우리 헌법의 영토조항상으로는 「國內地域」이며,⁴²⁾ 이를 「남북기본합의서」 정신에 입각하여 설명한다면 우리와 특수관계에 있는 북한이 사실상 지배하는 군사분계선 이북지역)에 대한 투자이라는 점을 간과해서는 안된다. 즉 아무리 해외 현지법인이라도 우리 헌법상 「국내지역」인 북한에 투자할 경우 우리 법이 일정한 규제를 할 수 있는 근거가 마련될 수 있다고 생각된다.

그러한 점에서 우리의 모기업이 현지법인에 대한 支配關係 내지 실질적인 利害關係가 존재할 경우(이를 현지법인의 內國性이라 부를 수 있을 것이다) 우리는 현지법인의 대북투자를 국내지역에 대한 투자로 간주하여, 이에 대한 규제를 할 수 있다고 보아도 무방할 것 같다. 다시 말하면 해외 현지법인도 출자지분 1/2 이상 내지 의결권의 1/2 이상 등 일정한 요건을 갖춘 경우, 우리 국내법상 내국법인(즉 남한주민)으로 인정할 수 있는 여지가 있다고 하겠다.

아무튼 우리 정부가 해외 현지법인의 대북투자를 규제하기로 한 경우를 상정해 보고, 이를 전제로 하여 외국환관리법에 의해 규제할 것인가, 아니면 「남북교류협력법」에 입각하여 규제할 것인가를 살펴 보기로 하자.

諸成鎬, “通商法과 南北經濟交流,” 「國際去來法學會論叢」, 제권 참조 (1994), pp. 1~31 참조; 한편 투자보호 대상인 會社의 範圍에 대한 각국의 투자보장협정들을 일별하면, 대체로 다음과 같다. 즉 독일의 투자보장협정모델은 회사의 住所地, 스위스의 투자보장협정모델은 회사에 대한 지배 또는 직·간접의 실질적 이해관계, 미국의 투자보장협정모델은 회사의 設立地와 支配關係를 규정하고 있다. 文俊朝, 「中國投資의 法的 諸問題 -투자의 문제점과 해결방안을 중심으로」 (서울: 行法社, 1991), pp. 351~354 참조.

42) 해외 현지법인의 국적국이 북한지역을 대한민국의 영토로 인정할 것이냐 하는 문제는 남아 있다. 특히 남북한 동시 수교국의 경우 그 해답은 부정적일 것으로 예상된다.

결론부터 말하면 해외 현지법인을 통한 대북 간접투자는 투자의 궁극적 목적이 대북투자에 있는 만큼, 당해 사업의 허용 여부는 전체적인 통일정책 차원에서 검토되어야 할 것이다. 對北投資의 基本法은 「남북교류협력법」이고, 동 법령의 目的 達成에 必要한 範圍內에서만 외국환관리법을 준용토록 하고 있다. 그러한 점에서 외국환관리법규는 「남북교류협력법」 취지에 부합하지 않거나 상충되는 부분은 준용할 수 없다고 할 것이다.

해외 현지법인을 통한 대북 간접투자를 외국환관리법규의 절차에 따라 처리하는 것⁴³⁾은 ① 대북투자의 최종 승인권자의 실질적 변경, ② 대북 직접 투자와의 절차상 불균형 등 많은 문제점이 발생한다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대북 간접투자에 대해 외국환관리법규를 준용할 경우 대북투자의 최종 승인권자를 통일원 장관으로부터 한국은행 총재로 실질적인 변경을 가져오게 된다. 이것은 질서있고 효율적인 남북경협을 추진하기 위해 그 최종 승인권자를 통일원장관으로 일원화한 「남북교류협력법」의 취지에 반하는 것이다. 또한 대북투자는 경제적 측면 뿐만 아니라 외교·안보적 측면을 종합적으로 고려하여 승인하여야 하는 사안인데, 한국은행 총재에게 이러한 종합적 판단을 위임하는 것은 명백히 불합리하다고 할 것이다.

둘째, 외국환관리규정에 따르면 제3국소재 현지법인이 북한에 투자하려는 경우에는 한국은행 등에 사업내용 변경(투자지역 변경) 허가만 받으면 가능하다. 이것은 남한주민이 대북투자를 하는 경우 「남북교류협력법」에 따라 협력사업자승인, 협력사업승인 등 복잡한 절차를 거치게 되는 것과 절차상 불균형을 초래하게 된다.

셋째, 이 경우 국내기업은 가급적 현지법인 등을 통한 대북투자를 선호하게 될 것이므로 남북주민의 직접투자를 회피할 우려가 있다. 이는 남과 북이 상호실체를 인정한다는 전제하에 직접 남북주민의 명의로 교류·협력을 추진하여 남북관계 개선을 유도한다는 정부의 기본방침에 역행하는 것이라고 볼 수 있다.

43) 현지법인을 통한 대북투자는 국내 거주자가 제1차로 제3국의 현지법인에 투자하는 것으로 볼 수 있고, 그 이후 동 현지법인이 자기명의로 북한에 투자하는 행위로 볼 수 있다. 그러한 점에서 제1차로 제3국 현지법인에 투자하는 행위는 일반적인 해외 직접 투자절차에 따라 행하고, 현지법인이 북한에 투자하는 것은 현지법인이 투자활동 수행중 투자대상 국가를 변경하는 것으로 볼 수 있으므로 외국환관리규정의 절차에 따라 사업내용의 변경사항으로 처리하면 된다는 주장이 있을 수 있다.

넷째, 외국환관리법규를 그대로 준용하는 경우에는 현지법인에서 근무하는 남한주민이 사업의 추진과정에서 방북하거나 북한주민을 접촉하여야 할 때, 「남북교류협력법」의 규정에 의해 통일원장관의 승인을 얻어야 한다는 점에서 동일한 대북투자에 대해 승인기관이 이원화되는 결과가 되어 혼란을 초래할 수도 있다.

이상의 점에 비추어 볼 때 현지법인을 통한 대북투자는 외국환관리법규를 그대로 준용할 수 없고, 「남북교류협력법」 체계내에서 별도로 규율되어야 하며, 이렇게 함으로써 대북한 투자에 관한 정부 정책의 일관성 유지가 가능하다고 할 수 있다.

다섯째, 규제는 통제만이 아니라 지원과 보호를 포함하는 적극적인 개념으로 이해할 필요가 있다. 제3국을 통한 대북 간접투자의 경우 정부의 지원을 받는다면 그것은 「남북협력기금법」에 의한 남북협력기금의 지원을 받는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있다. 그러한 점에서 보더라도 대북 간접투자는 「남북교류협력법」 체계내에서 규율하는 것이 보다 적절한 것이라 생각된다.

요컨대 해외 현지법인을 통한 대북 간접투자의 처리를 외국환관리법과 규정의 절차에 따라 할 경우 기본법인 「남북교류협력법」의 기본취지에 위배되는 결과를 초래하게 되는 바, 결국 대북 간접투자의 경우 외국환관리법의 準用은 부당하다고 할 것이다. 그러므로 「남북교류협력법」 체계내에서 별도의 절차를 마련하여 이 문제를 처리하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 아직까지 현행 법규에는 이에 대한 명문의 세부절차가 규정되어 있지 않은 상황이므로 통일원이 앞으로 이 문제에 관해 보다 심층적인 검토를 하고 관계부처와의 협의를 거쳐 「남북교류협력법」 체계내에서 세부처리지침을 제정, 대북 간접투자문제를 처리하여야 할 것이다.

4. 北韓住民 擬制條項의 問題點

「남북교류협력법」제30조는 北韓住民 擬制條項(看做規定)으로서 “이 법(제9조 제1항 및 제11조를 제외한다)의 적용에 있어서 북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원을 북한주민으로 본다”고 규정하고 있다. 생각컨대 이 조항의 시행상 몇가지 문제점이 발생할 수 있고, 자의적인 해석 가능성마저 엿보인다. 이하에서 北韓住民 擬制條項이 갖는 의미와 문제점을 살펴 보기로 한다.

첫째, 이 조항의 적용범위와 관련, 「북한의 노선」, 북한의 노선에 따른

「活動」, 「國外團體」의 개념 내지 성립요건 등이 구체적으로 무엇을 말하는지가 불명확하다. 특히 「북한의 노선에 따라 활동」한다는 문언의 개념의 내포와 외연이 불명확하다. 그러나 적어도 북한과 적극적으로 교류·협력을 추진하는 것만으로 북한의 노선에 따라 활동하는 것이라고 단정할 수는 없을 것 같다.

둘째, 「북한의 노선에 따라 활동하는 國外團體」는 조총련과 같은 북한의 하수인격 단체만을 의미하는 것인지, 해외에 있는 친북성향의 民間團體(재외국민들로 구성될 수도 있음) 일반을 포함하는 것인지 불분명하다. 또한 조총련과 같은 「북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체」의 구성원은 아니나, 사실상 북한의 노선에 따라 활동하는 개인도 포함되는지가 불분명하다.

뿐만 아니라 「북한의 노선에 따라 활동하는 國外團體의 構成員」이 아니면서 동시에 개인적으로도 북한의 노선에 따라 활동하지도 않는 자인데, 단지 형식적으로나마 조선민주주의인민공화국 국적(공민의 지위)를 갖고 있는 자는 모두 북한주민으로 볼 것인지 여부 등이 그것이다. 그러나 北韓籍者들은 동조에 따라 一應 北韓住民으로 간주되어 역시 남한주민에 포함되지 않는다고 해석하는 것이 법적용의 현실인 것으로 보인다.⁴⁴⁾

한편 이 조항의 시행에 있어서 「북한의 노선에 따라 활동하는 단체」- 이것이 후술하는 바와 같이 국내단체이든 또는 국외단체이든 관계없이-라는 것과 국가보안법상의 반국가단체와는 어떠한 관계에 있는 것인지도 분명치 않다. 「북한의 노선에 따라 활동하는 단체」가 指揮統率體制를 갖지 않고 있을 경우 이를 국가보안법상의 반국가단체로 보기는 어려울 것이다.⁴⁵⁾ 이에 관하여 정부당국은 보다 세심한 주의를 기울일 필요가 있으며, 법집행시 신중을 기하여야 할 것이다.

셋째, 「국외단체의 構成員」은 현재 국외에 있는 자만을 의미하는 것인지, 아니면 국내에 소재(상주 또는 일시체류 불문)하고 있더라도 국외단체의 구성원이기만 하다면, 이 사람도 북한주민으로 보는 것이냐가 불분명하다. 예컨대 남한주민인 자가 「범민족민주연합(일명 범민련) 해외본부」와 같은 해외 친북단체에 가입하여 상기 국외단체의 구성원이 된 경우, 이 자를 북한

44) 물론 北韓籍者들을 「남북교류협력법」상 一應 北韓住民으로 의제(간주)하더라도 우리헌법(특히 영토조항 및 국민조항)의 정신에 따르면, 이들을 대한민국 국민으로 보아야 하며, 또한 이것이 타당하다고 할 것이다.

45) 이와 관련 국가보안법 제2조 제1항은 반국가단체를 정부를 침칭하거나 또는 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 「國內外」의 결사 또는 집단으로서 「指揮統率體制」를 갖춘 단체로 규정하고 있다.

주민으로 볼 것인가 하는 점이다. 그러나 이를 긍정한다면 결국 남한주민을 북한주민으로 의제하는 모순을 범하게 된다. 또한 해외 친북단체와 교분을 갖는 어떠한 남한주민도 북한주민으로 의제될 잠재적 가능성이 상존하게 되고(이것은 동 조항의 적용을 부당하게 확대하는 것임), 또한 이 자를 접촉하는 다른 남한주민은 북한주민 접촉승인을 받아야 한다는 불합리한 결과를 초래하게 된다.

이러한 점을 감안할 때 남한주민이 「북한의 노선에 따라 활동하는 國外團體」의 구성원이 된 경우에는, 그의 활동이 명백히 국가보안법을 위반하는 경우에만 동법으로 처벌하는 것이 타당하지 않을까 생각된다.

넷째, 「북한의 노선에 따라 활동하는 단체」의 활동을 규율하는 것이 질서 있고 안정적인 남북교류협력을 위해 필요하다는 점을 일단 긍정할 수 있다. 만일 그렇다고 할 때 「남북교류협력법」이 「국외단체」(의 구성원)에 관해서는 명문으로 규제하고, 국내단체에 대해서는 아무런 언급이 없는지가 의문이다. 물론 국내단체까지도 규율할 경우 즉, 이 조항에 의해 국내단체 소속 남한주민을 북한주민으로 보는 것은 전술한 바와 같이 남한주민을 북한주민으로 보게 되는 결과가 되어 법이론상 문제가 있다. 또한 남북교류협력을 활성화하고 뒷받침하기 위한 「남북교류협력법」 본래의 목적에 배치되는 면도 있고, 또한 우리 정부가 남북교류협력에 소극적이라는 비판도 제기될 수 있을 것이다.

그러나 「북한의 노선에 따라 활동하는 단체」는 국내에 얼마든지 설치될 수 있다. 그리고 그 「구성원」은 반드시 국내거주자가 아니고 국외거주자일 수도 있다. 결국 「북한의 노선에 따라 활동하는 국내단체」의 해외거주 구성원은 「남북교류협력법」상 북한주민으로 볼 수 있는가가 문제될 수 있는 것이다.

다섯째, 北韓住民 擬制條項은 「남북교류협력법」 제9조 제1항 및 제11조의 적용시에는 그 적용에서 제외된다. 이 2개 조항은 북한주민의 남·북한 왕래와 그에 따른 심사를 규정한 것이다. 이 조항들의 적용배제는 예컨대 남한주민이 조총련계열의 사람들을 접촉할 경우 통일원으로부터 북한주민 접촉승인을 받아야 하는데 비해, 이들이 남한을 방문할 경우에는 북한주민으로 보지 않고 단순히 해외(거주)동포로 본다는 것을 의미하는 것이라 하겠다.

5. 對北 輕水爐建設事業 參與時 「南北協力事業」 認定問題

1994년 10월 21일 북한과 미국은 북한 핵문제 해결의 기본구도를 명시한

基本合意文(agreed framework)에 서명하였다. 동 합의문에서 북한은 NPT 복귀, 핵무기개발 동결 등을 약속하고, 그 댓가로 미국은 미국주도하에 국제콘소시엄을 구성하여 책임지고 대북 2,000MWe 경수로 제공을 주선하는 동시에, 첫번째 경수로 완공시까지 대체에너지를 북한에 지원하기로 합의하였다.

특히 경수로 지원과 관련, 양국은 기본합의문 서명후 6개월내에 경수로 제공을 위한 공급계약을 체결하는데 최선의 노력을 경주하기로 약속하는 한편, 계약관련 협의는 기본합의문 서명후 조속한 시일내에 개시하기로 합의하였는 바, 조만간 동 사안에 관한 협의가 개시될 것으로 전망된다.

앞으로 국제콘소시엄의 구성 및 경수로 건설지원 체계, 자금조달방법, 한국의 참여방식 등이 관계국간에 민감한 문제로 제기될 것이며, 이들 문제는 특히 우리가 대북 경수로 지원사업에 주도적 역할을 할 수 있는가 여부를 판가름 짓는 관건이 될 것으로 판단된다.

대북 경수로 건설사업은 형식적으로는 미국이 주도가 되어 구성되는 국제콘소시엄(가칭 Korea Energy Development Organization: KEDO, 이하 KEDO라 함)과 북한과의 輕水爐 供給契約(國際契約)에 의해 추진되는 경제협력사업이다. 또한 事業의 性格上 대북 경수로 건설 및 지원 사업은 한·미·일 등 관계국들간의 자금출연에 의해 추진되는 것인 바, 특히 한국이 소요재원의 70% 이상을 부담하는 국제적 성격의 프로젝트라 할 수 있다.

현재로서는 KEDO가 어떠한 형태로 설립되고 운영될 것인지는 단정하기가 어렵다. 그러나 대체로 우리 정부가 KEDO에 대해 대북 경수로지원자금을 출연한 후, 한국전력공사나 한국중공업 등 우리 남한의 법인이 KEDO 또는 그 산하의 사업기획단으로부터 경수로 설계, 기자재 및 시설의 북한방입, 시공 등 도급계약 내지 하청계약을 체결하여 이 사업에 참여할 가능성이 높은 것으로 보인다. 이와 같은 방식으로 대북 경수로 건설지원사업에 있어서 한전 등이 참여할 경우 이것을 「남북교류협력법」상의 南北協力事業으로 볼 수 있는가, 政府와 한전 등 公企業이 각각 「남북협력사업」의 주체(남북협력사업자)가 될 수 있는가. 특히 정부가 남한의 「법인·단체」에 포함될 수 있는가 하는 문제가 제기될 수 있다. 본고에서는 이들에 관하여 문제제기만 하도록 하고, 지면관계상 이에 관한 자세한 검토는 하지 않기로 한다.

V. 結論

「남북교류협력법」은 지리적으로 분단된 남·북한간의 상호 교류와 협력을

촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정하기 위해 제정되고 채택된 것이다. 그런데 위에서 「남북교류협력법」 시행상의 문제점으로서 국내외 상주하는 재외국민의 경우, 우리 기업의 해외 현지법인을 통한 대북 간접투자의 경우, 주한 외국인투자기업의 북한진출문제, 북한주민 의제조항의 문제점, 대북 경수로건설사업 참여시 「남북협력사업」 인정문제 등을 간단히 살펴 본 바와 같이 「남한주민」의 개념에는 불명확한 부분이 없지 않다.

본고에서 그와 같은 문제점을 적시하고 나름대로 대응방향을 제시하려 하였으나, 매우 불충분한 감이 없지 않다. 또한 이미 살펴 본 몇가지 사례는 문제점중 극히 일부에 불과하고 앞으로도 「남북교류협력법」이 예상하지 못한 사안들이 발생할 가능성이 많다. 남한주민의 개념과 관련, 특히 법인의 개념과 범위는 매우 복잡하고도 어려운 것이기 때문에 이 문제에 관한 종합적이고도 포괄적인 검토가 필요하다고 할 것이다. 예컨대 외국인투자기업의 북한 진출문제나 또는 해외 현지법인에 대한 실질적 이해관계 내지 지배관계가 존재할 경우 「남북교류협력법」 체계내에서 해외 현지법인의 대북 간접투자를 규율할 필요가 있는지 하는 문제에 관해서는 보다 세심한 검토를 요한다고 생각된다.

이미 검토한 것만을 토대로 하더라도 남북교류협력의 주체인 「남한주민」을 정의함에 있어서 地理的 概念 내지 所在를 중심으로 제한적으로 정의하는 것이 오늘날의 국제화시대에 비추어 볼 때 과연 타당하고 또한 바람직한 것인지는 재검토할 필요가 있다고 생각된다. 왜냐하면 「남한주민」을 반드시 「南韓内の 住民」으로 한정할 경우 「남북교류협력법」 본래의 입법목적을 달성하지 못하는 우려 범할 가능성이 있기 때문이다.

예컨대 박보희와 같이 외국 영주권을 가지고 있으면서도 사실상 남한에 상주하는 자를 재외국민으로 보는 것에는 문제점이 있다. 「남북교류협력법」도 대한민국의 국내법인 이상 모든 대한민국 국민, 혹은 그것이 어렵다면 적어도 우리 정부가 실효적으로 관할권을 행사할 수 있는 대한민국 국민에게 적용되는 것이 원칙이다.

이상과 같은 점에 비추어 향후 「남북교류협력법」을 개정·보완하게 될 경우에는, 「남한주민」을 「대한민국 국민으로서 사실상의 北韓籍을 갖지 않는 주민(법인·단체 포함)」으로 정의하는 한편,⁴⁶⁾ 이와 동시에 재외국민을 제

46) 또는 이에 대한 대안으로서 남한주민을 「南韓籍을 갖는 주민」, 또는 現實으로 북한지역 이외에 거주하는 大韓民國 國籍保有者(자연인 이외에 법인·단체 포함, 단 이른바 조선민주주의인민공화국 국적 내지 북한적을 갖고 있는 해외교포 제외) 등으로 정의할 수도 있으나, 우리의 입장에서

한적으로 규정하는 방법(남한내 상주자 제외시킴)을 고려할 필요가 있다.

이 방법은 남한주민에서 현재 우리가 현실적으로 관할권을 행사하지 못하는 북한지역내의 주민과 국외에서 이른바 조선민주주의인민공화국이 발급하는 여권을 소지하는 자들을 제외한 것으로서 「남한주민」의 정의규정으로 타당하다고 생각된다.

또한 이 방법은 남북한이 상호 상대방의 실체를 인정·존중할 것을 약속한 「남북기본합의서」 및 「화해분야 부속합의서」의 입장에도 합치하는 것이라 할 수 있다. 주지하는 바와 같이 남북한이 상호 실체를 인정한다는 것은 상대방의 정치·경제·사회·문화제도를 인정·존중하는 것 뿐만 아니라 상대방의 법체계 및 당국의 권능을 인정·존중한다는 의미를 갖는다. 나아가 이것은 상대방이 자기측 지역과 주민에 대해 인적·물적 장소적·사항적 관할권을 행사한다는 것을 의미한다. 결국 상호 상대방의 실체인정·존중이라는 개념에는 남북한이 자기측 지역주민에 대해 국적을 부여하는 행위에 대해서도 인정·존중한다는 것- 물론 이것은 우리 헌법의 영토조항과 국민조항을 엄격히 해석할 때 허용되지 않는 것이기는 하지만-까지도 내포하는 것이라 할 수 있다.⁴⁷⁾

남한적이라는 용어를 사용하는 데에는 난점이 있다.

- 47) 이와 같은 점을 감안하면 남북기본합의서와 각종의 부속합의서를 문언 그대로 충실하게 이행·실천하여 남북관계가 진전될 경우, 우리로서는 현행 영토조항을 개정하거나 또는 개정하지 않더라도 적어도 기존의 해석론을 변경하지 않을 수 없게 될 것이다. 이 점에 관해서는 諸成鎬, “憲法上 統一關聯條項의 改廢問題,” 「統一研究論叢」(民族統一研究院), 창간호(1992), pp. 263~306 참조.

제 2 주 제

남북교역의 민족내부거래성 제고를 위한
관련제도 보완방안

한 홍 렬

발표 : 한홍렬 (대외경제정책연구원 연구위원)

사회 : 원용수 (숙명여대 법대 교수)

토론 : 김영신 (KOTRA 과장)

박광작 (성균관대 경제학과 교수)

방석호 (홍익대 법학과 교수)

최수영 (민족통일연구원 책임연구원)

최신림 (산업연구원 책임연구원)

홍준형 (아주대 법학과 교수)

南北交易의 民族內部去來性 提高를 위한 方案

1994. 11

對外經濟政策研究院

韓 弘 烈

1. 序 論

南北韓 物資去來의 민족내부성 제고라는 명제는 매우 모호한 뉘앙스를 갖는데 여기서 민족내부성이란 물자거래의 주체가 민족간에 이루어져야 한다는 당위성을 재차 강조한 것만이 아니다. 이는 南北韓 兩側의 內部 法體系상 또는 국제법상으로 국가간의 무역이 아닌 한 영토내의 동일 민족간의 거래이며 궁극적으로는 물자교류가 통일 의 주요 수단으로써 민족의 經濟共同體를 건설하는 데 일관성있게 이루어지는 행위이어야 함을 일컫는 것이라 하겠다. 따라서 남북한 物資去來의 민족내부성을 제고한다는 말은 南北韓의 법체계상 여타 국가와의 무역과 差別性을 분명히하는 동시에 국제적으로 이러한 特殊性을 인정받는 한편 적절한 法規範의 제정을 통하여 南北韓 物資去來를 經濟的인 측면에서 통일에 이바지하는 방향으로 이끌기 위한 수단을 강구하는 것으로 이해될 수 있다.

規範은 현실을 반영하는 한편 啓導해야 할 현실의 방향을 담고 있다. 그러므로 남북한간에 발생하는 경제적 현상을 합리화하는 동시에 궁극적으로 바람직한 방향으로 이끌기 위한 法的 뒷받침의 필요성을 제기하는 것은 당연하고 필요한 일이다. 반면에 經濟學의 사명은 Myrdal의 말에서 대표되듯이 실증적으로 사회적 현실을 묘사하고 각종의 經濟的 事實間의 관계를 설명하는 데 있으며, 한 社會의 '希望'과 '憂慮'를 결정하는 작업은 經濟學 領域의 밖에 있다.¹⁾ 따라서, 남북한 물자거래의 민족내부성 제고를 위한 방안은 많은 부분이 經濟學보다는 法的 領域에 속한다 할 것이다.

그러나 經濟學이 바람직한 사회의 방향에 대한 의견을 전혀 표출할 수 없는가 하면 반드시 그렇지 않다. 한 사회가 나아갈 방향에 대한 많은 정치적인 논쟁과 대립되는 의견의 배경에는 바람직한 방향과 이를 달성하기 위한 최적의 수단에 대한 공감대가 형성되지 않은 데서 비롯되는 수도 있지만 많은 경우, 현실에 대한 정확한 파악이 이루어지지 않음으로써 발생하기 때문이기도 하다. 오늘날 많은 논란의 대상이 되고 있는 우루과이라운드 協商도 전혀 새로운 현상을 담고 있는 것이 아니라 현재 일어나고 있는 많은 經濟的, 특히 貿易과 관련한 현상을 반영한 것이며 이를 規範的으로 포용하기 위한 것이다. 따라서 우루과이라운드 協商의 出帆 그 자체는 경제적 현실에 대한 평가를 바탕으로 출발한 것임을 인지할 때, 현실이 나아가야 할 방향을 결정하는 데 있어서 경제학의 일정한 영역이 존재함을 알 수 있다.

1. G. Myrdal, "The Political Elements in the Development of Economic Theory", pp. 4.

經濟的 規範은 경제적 현실에 뒤따르는 것이므로 현재 이루어지지 않았거나 경험해보지 않은 현실에 대한 經濟的 規範을 만드는 것은 원칙적으로 거의 불가능한 일이 아닐 수 없다. 그럼에도 불구하고 경제적 행태(Economic Behavior)를 어떠한 형태의 規範으로 관장해나가야 할 것인가에 대한 논의는 가능할 것이다. 극단적인 예를 들면, 南北韓間의 物資交流가 우리 사회에 장애가 된다는 공감감이 만약 이루어진다면 간단히 물자교류를 불법화하는 형태의 法的 규범으로 반영될 것이다. 물론 그 반대의 극단으로, 積極的인 물자교류의 촉진이 시급하다는 사회적 공감감이 형성된다면 정부에는 이에 대하여 자유로운 활동을 보장하거나 또는 더 나아가 물자교류와 관련된 지원책을 강구하게 될 것이다. 따라서 經濟學者의 관점에서는 법적 규범의 성격 및 체계는 부차적인 문제이며 오히려 중요한 것은 南北韓間에 발생하는 경제적 현상의 성격과 이의 효과를 정확하게 파악하는 한편, 統一이라는 窮極的인 목표하에서 경제분야의 바람직한 전개를 위한 방안을 제시하는 것이라 여겨진다. 우루과이라운드 協商의 必要性이 제기된 것은 각종 형태의 市場開放을 위한 법적인 준비가 아니라 市場開放 그 자체가 더욱 필요하다는 경제학적 인식 때문이었으며 보다 자유로운 貿易의 必要性에 대한 現實的인 합의사항을 사후적으로 현재 법제화하는 절차를 밟고 있는 것이다.

統一의 한 수단으로서 南北韓 經濟는 窮極的으로 경제적인 統合體를 구성하는 것이 바람직할 것이다. 정치적인 통일 역시 여러가지 단계를 거칠 수 있겠지만 경제적인 통합은 일반적으로 다른 조건이 동일하다면 정치적인 통일에 의하여 경제가 일시에 하나로 통합되는 경우를 제외하고는 일정한 단계를 밟아서 통합을 이루는 것이 정설이다. 따라서 南北韓 경제협력의 민족내부거래성의 제고라는 명제는 남북한의 경제적 통합과정이 어떻게하면 보다 효율적으로 민족적 경제공동체의 건설에 기여할 수 있겠는가에 집중되어야 하는 것이며 단순히 현재 발생하고 있는 각종 經濟的 交流에 대한 法的 制度的 뒷받침만을 얘기하는 것은 매우 단편적인 접근이 아닐 수 없다.

南北韓間의 物資去來는 흥미롭게도 많은 설문에서 나타난 바에 의하면 단순한 이윤동기에서만 이루어지는 것이 아님을 알 수 있다. 短期的으로 남북한간에 이루어지는 물자거래 또는 임가공사업등은 매우 높은 不確實性을 내포하고 있으며 이윤의 측면에서 볼 때에도 그다지 높다고만은 볼 수 없다. 그럼에도 불구하고 이에 참가하는 기업들은 매우 장기적인 측면에서 북한지역이 결국에는 동일한 경제권으로 발전하게 될 것이라는 전망하에 기업의 거점을 확보하기 위한 事前布石의 차원으로 간주하고 있다. 따라서 이러한 經濟活動을 포괄하는 경제적 규범역시 보다 장기적인 차원에서 궁극적으로 韓半島의 경제권이 발전해야할 방향에 맞추어 준비되어 나가야 할 것이다.

요컨대 本稿의 목적은 현행 법체계상의 개선점의 지적을 통하여 南北韓 物資去來의 民族內部去來性을 제고하는 방안을 마련하는데 있지 않다. 그보다는 장기적인 관점에서 南北韓의 經濟的 交流가 지향하는 바가 민족단위의 經濟共同體일 수 밖에 없다는 인식하에 장단기적으로 취할 수 있는 수단과 그 실천가능성을 탐색하는 것이 목적이다. 南北韓의 합의를 통하여 특정의 체계가 선정되고 南北韓의 物資交流를 관장하게 될 경우, 이를 양자의 법체계에 맞도록 이행하는 것은 언제나 가능할 것이다. 따라서 우선되어야 할 과제는 經濟學에서 제시 또는 경험적으로 분류된 모형을 중심으로 南北韓의 적절한 經濟統合의 유형을 모색해보는 것이라 할 수 있다.²⁾ 經濟統合은 그 자체가 목적일 수도 있는 반면에 단지 경제활동상의 제한을 없애므로써 경제적 효과를 추구하는 수단의 차원에 머무를 수도 있다. 따라서 經濟統合 模型은 적용대상에 따라 상당한 응용을 가할 수 있으며 經濟外的 環境의 변화에 따라 동적으로 변화할 수도 있다는 장점이 있다고 할 것이다. 그러므로 여기서는 南北韓의 物資去來 및 각종의 경제활동을 관장하는 체계의 對案의 하나로써 經濟統合 模型을 제시하고 이러한 체계속에 각종 실무적, 예를 들어 남북한 물자거래에 관한 법률중 대외무역법의 포괄적인 준용으로 인하여 발생하는 문제, 輸出入 제한승인 품목의 별도 작성문제 등을 논의해 보고자 한다.

2) 물론 남북한 경제협력이 나아가야 할 방향과 統合의 模型이 반드시 經濟學的 관점에서만 제시되어야 하는 것은 아니다. 오히려 綜合的인 작업의 전단계로써 이러한 經濟學的 摸索의 의의가 있는 것이다.

2. 經濟統合의 概念 및 類型

(1) 經濟統合의 概念

經濟統合에 관한 이론은 두가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째는 共同體의 最適狀態를 구현하기 위한 것으로 파악하는 規範的인 것이며 둘째는 실천적인 것으로서 경제활동상의 각종 차별(discriminatory barriers)을 제거하는 데 초점을 두고 있다. 전자의 대표적인 이론으로는 政治經濟學的 시각에서 경제통합을 관찰한 Myrdal의 견해를 들 수 있는데 그에 의하면 경제통합은 機會均等의 西歐的 理想(the old western ideal of equality of opportunity)을 실현하기 위한 하나의 과정이라는 것이다. 즉 사회는 利益共同體 전체의 최적목표를 향해 동태적으로 접근해야 하는데 이러한 변화가 일정한 규범을 바탕으로 기존의 관련 사회·경제체계 내의 질서를 수정 및 변화시킴으로서 가능하다는 것이다. 그리고 그 규범은 共同體 전체의 최적목표를 위해 개별목표를 相互調整하고 통합할 수 있는 기준이 될 수 있어야 한다. 각 사회는 그러한 규범과 목표에 맞추어 동태적으로 변화해 가야 하는데 이러한 동태적 변화과정을 統合이라 할 수 있다.³⁾ 이와 동일한 선상에서 Pinder는 經濟統合이 단순히 차별적 장벽의 제거에 머무는 것이 아니라 한 경제가 최적으로 운영되고 발전할 수 있도록 調整(Coordination)과 統合(Harmonization)이 도입되는 현상으로 정의하였다.⁴⁾

한편 후자의 견해를 정립한 대표적인 학자라 할 수 있는 Balassa는 경제통합을 「各 國民經濟 상호간에 여러 가지의 차별이 존재하지 않는 상태」로 정의하고 있는데 이는 독립된 경제구역간에 이루어지는 경제행위에 대한 相互差別이 없어져 가는 과정이라는 뜻이다. 물론 차별의 제거단계에 따라 통합의 유형을 나눌 수 있는데 自由貿易地域, 關稅同盟, 共同市場, 經濟同盟 및 完全한 經濟統合의 다섯 가지 형태로 구분하고 있다.

經濟統合은 통합의 형성주체와 통합의 동기에 따라 制度的 統合(institutional integration)과 機能的 統合(functional integration)으로 분류해볼 수 있다. 제도적 통합은 경제통합에 참가하는 각 나라의 합의에 의해 통합의 條件과 形態를 결정하는 방식의 경제통합을 의미한다. 일반적으로 경제통합이라고 하면 이러한

3) 孫炳海 '경제통합론' pp7에서 재인용

4) John Pinder, "Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC", 1979, pp 18

형태의 통합을 지칭하며 戰後의 국제적 경제통합은 모두가 政府間 合意에 의해 결성되고 있는 것이다. 이러한 制度的 統合은 각국의 政府 혹은 각 경제집단의 공식적 협력조치에 의해 결성되므로 公的인 統合이라고도 한다. 한편 機能的 統合은 다국적기업과 같은 민간경제주체의 利潤動機에 의해 국경을 초월한 경제활동이 전개되고 그러한 國際的 經濟活動이 特定地域에 집중됨으로써 나타나는 지역적 경제권의 형성을 의미한다. 따라서 이같은 현상을 오늘날 집중적으로 조명되고 있는 이른바 범세계화(Globalization)의 한단계로 파악할 수도 있다. 이 경우 지역적 경제권의 형성주체는 정부가 아니라 개별기업이므로 국제경제의 이러한 결합현상을 私的인 統合이라 지칭할 수 있다. 또한 경제통합을 유도하는 制度的·法的 장치가 구비되어 있는가 없는가에 따라 제도적 통합과 기능적 통합으로 구분할 수도 있다. 관련제국간의 통합을 유도하고 관장하는 초국가적 기구 내지 국제적 協力機關이 수립되어 이것을 중심으로 경제통합이 이루어질 경우 이러한 통합을 制度的 統合이라 할 수 있다. 반면 이러한 제도적 장치는 마련되어 있지 않으나 관련 지역내에서 産業의 前後方 연관효과가 높게 나타나고 특정부분에서 국제간 상호보완관계가 형성되어 경제적 결속도가 강화되는 형태의 통합을 機能的 統合이라 할 수 있다.⁵⁾

(2) 經濟統合의 諸類型

본 節에서는 Balassa에 의하여 정의된 經濟統合의 主要형을 정리해보기로 한다. 즉, 여기서 經濟統合은 國家間 차별조치의 解消程度 및 進行過程에 따라 구분되고 있는데 주의할 점은 각 단계들이 궁극적인 완전 統合으로 이르는 이행과정으로 파악할 수 있는 동시에 각 단계 그 자체가 하나의 경제통합체로서 독립적인 기능을 갖는 것으로 볼 수 있다는 것이다.

a. 自由貿易地帶

自由貿易地帶(free trade area)이란 域內國間에는 일체의 무역제한조치를 철폐함으로써 域內 自由貿易을 보장하는 한편, 域外國에 대해서는 각국이 독자적인 關稅政策 및 貿易制限措置를 취하는 형태의 경제통합이다. 이러한 경제협정에는 원

5) 전계서 pp 17

산지규정이 매우 중요한 역할을 하는데 왜냐하면 自由貿易地帶에서는 역내 저관세국을 통해 수입된 상품이 다른 고관세국으로 재수출될 가능성이 있으며(trade deflection), 이러한 경우 域內國들의 관세정책에 많은 혼란이 야기될 수 있을 뿐만 아니라 협정체결의 목적이 훼손될 우려가 매우 높기 때문이다. 이러한 自由貿易地帶의 예로는 유럽자유무역지역(EFTA), 오스트레일리아-뉴질랜드 자유무역연합(CERTA) 및 북미자유무역지역(NAFTA) 등이 있다.

b. 關稅同盟

關稅同盟(customs union)과 自由貿易地帶의 차이점은 域外共同關稅(common external tariff)의 부과 여부이다. 즉 域內國 상호간에는 商品의 自由移動을 하나 域外國으로부터의 수입에 대해서는 공통의 輸入關稅를 부과하는 형태이다. 한편 關稅同盟에 참가하는 국가들은 국제무역협상에 단일주체로 참가한다.

關稅同盟은 19세기 이래 경제통합의 가장 전형적인 형태로 간주되고 있으며, 이러한 關稅同盟은 結成의 경제적 효과를 분석하는 데서 오늘날의 경제통합이론이 형성되기 시작했다. 역사적으로 볼 때 19세기 중엽 독일의 Zollverein이 關稅同盟의 전형적인 사례가 되고 있으며, 2차대전 후 베네룩스 關稅同盟을 위시하여 아프리카지역에서의 경제통합이 주로 이러한 關稅同盟의 형태를 취해왔다.

c. 共同市場

共同市場(common market)은 關稅同盟이 더 발전하여 域內諸國間 生産要素의 自由移動이 보장되고 있는 형태의 經濟統合을 의미한다. 즉 역내국간에는 재화뿐만 아니라 勞動, 資本과 같은 生産要素의 自由移動이 보장되며 域外國에 대해서는 각국이 공동의 관세제도를 채택하고 있는 형태의 통합이다. 이러한 통합의 형태로는 EEC를 비롯하여 중앙아메리카 共同市場(CACM), 카리브灣연안 共同市場(CCM) 등이 있다.

d. 經濟同盟

經濟同盟(economic union)은 共同市場보다 통합이 더욱 진전된 형태로서 역내 商品 및 生産要素의 자유이동과 域外共通關稅 외에도 회원국들은 經濟政策을 상호 조정하고 정책협력을 도모하며 나아가서는 共同의 經濟政策이 수행되는 형태의 통

합을 지칭한다. 현재의 유럽경제동맹공동체(EU)는 이러한 단계에 가장 근접해 있는 것으로 평가된다.

e. 完全 經濟統合

完全한 經濟統合(complete economic union)은 회원국간에 超國家的 機構를 설치하여 그 기구로 하여금 회원국의 사회·경제정책을 조정, 통합, 관리하는 형태의 통합을 의미한다. 이는 경제통합의 형태 중 가장 완벽한 형태의 통합유형이며, 각국은 사실상 하나의 단일경제로 통합되는 것을 전제로 하고 있다. 그러나 財政·通貨政策을 위시한 공동의 경제정책을 수행하기 위해서는 국가고유의 經濟的 主權이 超國家的인 機構로 이양되어야 하는 문제점이 따른다. 따라서 완전한 經濟統合은 각국의 국가주권이 포기되고 하나의 단일국가로 통합이 될 때 실현가능하며, 그러한 의미에서 완전한 경제통합은 政治的 統合을 동시에 요구하고 있는 것이라 할 수 있다. 미국(United States)이 이러한 형태에 가장 근사한 예라고 할 수 있다.

〈表 1〉 經濟統合의 諸類型

	유형 1 자유무역지역	유형 2 관세동맹	유형 3 공동 시장	유형 4 경제동맹	유형 5 완전 경제통합
국가간 무역관세 및 쿼터 폐지	예	예	예	예	예
외국의 일반 관세	아니오	예	예	예	예
생산요소의 자유로운 이동	아니오	아니오	예	예	예
경제 정책의 조화	아니오	아니오	아니오	예	예
경제정책의 전체적 통일	아니오	아니오	아니오	아니오	예

(3) 南北韓 物資交流와 經濟統合

이상의 논의를 비추어볼 때, 南北韓 物資交流에 적합한 經濟統合의 概念은 Myrdal의 것에 가까와야 할 것으로 보인다. 왜냐하면 무엇보다도 남북한의 經濟統合이 단순히 기능적 측면에서만 논의될 수 있는 것이 아니라 적어도 민족을 단위로한 사회구성원의 최적상태를 구현하기 위한 것임에는 이론의 여지가 없을 것이기 때문이다. 즉, 통일에 관한 각종 政治的 修辭의 배경이 다르다 할지라도 통일의 당위성에 대한 절대적인 공감대가 이루어져 있다는 사실을 전제로 할 때에, 경제적인 측면에서도 이에 상응하는 상태를 추구한다는 것은 매우 자연스러운 일인 것이다. 그러나 정치적인 측면을 배제한다 할지라도 바람직한 경제적 통합을 위한 구체적인 方法論의 모색은 매우 어려운 일임에 틀림이 없다. 그렇지만 현재 남북한 물자거래가 상당한 법적인 규제를 받고 있음에도 불구하고 꾸준한 증가세를 보이고 있으며 향후 이같은 추세가 지속될 것이라는 점에 대해서는 의심의 여지가 없다는 점을 고려하면 구체적인 통합방법론의 모색이 불가능한 일만이 아니며 실용적인 차원에서도 시도됨직한 일로 보인다.

앞에서 제시된 經濟統合의 제유형들은 기본적으로 開放的인 經濟體制間의 통합을 상정하고 있기 때문에 相異한 원리에 의하여 운용되는 남북한의 경제통합 논의에 그대로 적용하기 힘든 것은 사실이다. 그러나 여기서 우리가 주목해야 할 사실은 현재 남북한간의 물자교류가 발생하고 또 향후에도 증가할 것이 틀림없는 상황이다. 엄격한 의미에서, 무역도 반드시 자연발생적인 현상으로만은 아니며 정책적 선택의 성격도 내포하고 있다. 즉, 한 경제체제는 國際貿易에 참가하느냐 아니면 閉鎖經濟(Autarky)에 머무느냐에 대한 선택을 하고 있는 것이다. 따라서 무역에 대한 참가수준이 증가한다는 것은 결국 정도의 차이는 있지만 일정 부문 자국경제를 대외부문에 대한 통합의 정도를 심화시켜나감을 의미한다. 그러므로 원칙적인 측면에서 보다 높은 수준의 적극적인 통합이 불가능해야 할 이유도 없는 것이다. 달리말하면 경제 통합의 여러가지 유형을 채택하여 남북한에 적용시키는 것은, 閉鎖經濟를 개방시키는 질적인 효과를 낳는다고 보다는 개방의 정도에 변화를 가져오는 量的인 측면을 갖는 것이다. 따라서 통합과정에서 이러한 양적 변화를 조절한다면 위의 모형을 급격한 충격 없이도 적용가능하다고 할 것이다.

本稿에서는 다음과 같은 이유에서 남북한간의 경제통합 모형은 自由貿易協定의 형식이 현실적으로 채택 가능한 가장 방안이며 여러가지 측면에서 바람직한 것으로 보고 있다. 첫째, 궁극적인 남북한 經濟共同體 건설의 당위성이 인정된다면 자유무역협

정이라는 체계를 통하여 적극적인 교류의 자유화를 추진할 수 있도록 함으로써 경제적 통합을 이끌어내는데 긍정적인 효과를 기대할 수 있다는 점이다. 주지하다시피 현재의 남북한 물자교류 및 合作事業의 추진에 관련된 법과 제도는 이를 적극적으로 추진하기 위하여 제정된 것이라기 보다는 경제외적 요인을 감안하여 경제활동을 '적절하게' 규제하기 위한 것이라는 성격이 매우 강하다. 따라서 원칙적으로는 자유화하면서 불가피한 상황에 한하여 규제를 가하는 네거티브 원칙이 작용할 수 밖에 없는 본 협정의 체결이 가능하다면 매우 긍정적인 효과를 발휘하게 될 것으로 기대할 수 있다.

둘째, 自由貿易協定은 현재 定形化 되어 있는 地域間 協定 중에서 가장 느슨한 형태의 것이라는 점이다. 즉, 상호간의 차별조치를 철폐할 뿐이며 각자의 域外政策에 대한 主權侵害의 여지도 전혀 없으므로 적어도 자국의 제도적인 변화를 가장 작게 필요로 한다. 또한 본격적이고 전면적인 자유화의 단계이전에 暫定期間을 가질 수 있을 뿐만아니라 이 기간동안 가장 필요한 분야를 중심으로한 부문별 협력을 통하여 자유화의 기반을 조성해 나갈 수 있는 장점이 있다.

셋째, 自由貿易協定은 당사자간에는 자유로운 경제활동을 보장하지만 이는 상대적으로 역외의 국가에 대해서는 일정한 보호적 장치로 이용될 수 있다는 점이다. 이러한 성격은 북한의 경제적 체제가 市場經濟의 원리가 지배하는 국제경제환경속에서 가질 수도 있는 취약성을 보완하는 기능을 가질 수도 있다. 이를테면, 19세기 독일의 역사학파인 F.List가 주장한 바와 같이 Nationalism에 입각하여 關稅同盟인 Zollverein의 건설을 주창하고 이를 통하여 自由主義的 경제원리를 앞세운 영국의 경제적 공세를 방어하는 한편 독일내에서는 개방적인 경제적 활동을 통하여 국력을 증진시켜나가고자 하였던 사상을 상기할 필요가 있다. 또한 Liberalism은 그 자체가 목적이 아니라 Welfare 증진을 위한 주요 수단이라는 점이다. 그러므로 남북한의 특수한 관계를 고려할 때, 대외적으로는 일정한 수준의 배타성을 유지하는 한편 대내적으로는 효율성 제고를 위한 시장기능의 확충을 모색하는 이중적 접근의 모색을 검토할 수 있는 것이다. 이러한 점이 남북한간의 자유무역협정의 추진은 일정한 설득력을 갖는다고 보는 所以이다.

3. 南北韓 物資交流와 自由貿易協定 실천가능성

(1) 남북한 자유무역협정의 제약

南北韓間의 物資交流는 현재에도 國家間의 교역으로 인정하고 있지 않다. 이는 궁극적으로 통일을 이루는 과정에서 相互間의 동질성을 회복하고 경제적 공동체의 기반을 조성하기 위한 민족의 內部的인 물자교류라는 사실은 지난 1992년에 발효된 南北合意書에서 南北韓이 합의한 바 있다.⁵⁾ 그리고 이같은 입장은 民族自決主義 (Self-Determination)에 입각하여 向後에도 유지될 것으로 예상될 것이며 우리로서는 하등 논쟁의 여지가 없는 것이기도 하다. 그러나 이러한 南北韓 物資去來의 規範的 타당성에 대한 논의에서 나아가 보다 積極的인 經濟共同體의 건설을 위한 南北韓 經濟協力の 추진을 위한 수단으로서 自由貿易協定의 締結이 모색될 수 있다.

그러나 南北韓間의 自由貿易協定의 체결에는 다음의 두가지 문제를 고려해야 한다. 첫째는 이러한 協定이 가능하기 위해서는 兩側의 經濟體制가 상당히 개방적인 것이어야 한다는 점이다. 왜냐하면 이론상 自由貿易地帶는 協定이 체결되기 이전 각자의 經濟區域內에서 價格原理에 입각한 자유로운 거래가 성립하고 있으며 輸入되는 物品에 한하여 국경조치를 통한 제한이 가해지고 있는 것으로 상정하기 때문이다. 따라서 어느 한쪽의 經濟區域이 市場原理에 기초로 하고 있지 않다면 自由貿易地帶化를 통한 국경조치의 철폐가 자동적인 域內經濟의 효율성 증대를 보장할 수 없으며 協定 자체가 성립하기 힘들다고 볼 수 있다.

둘째, 南北韓 物資交流의 국제규범상의 지위가 지극히 정당한 것이라 할지라도 이것이 主要 國家에 의하여 자동적으로 용인될 것인가 하는 것은 별도의 문제라 할 수 있다. 특히 美國을 비롯한 強大國들이 이른바 相互主義(Reciprocity)에 입각하여 通商 壓力을 가해오는 경우에는 여하한 형태로든 協商의 必要性이 제기되며 이 경우 法的 正當性이 갖는 문제해결능력은 극히 제한적일 가능성이 높은 것이다.

첫째 문제는 성격상 本稿의 범위에서 벗어난다고 생각되며 단기간에 해결될 가능성이 있는 것이 아니라 할 것이다. 다만 논의 자체가 상당한 장기적 관점에서 이루어지고 있을 뿐만 아니라 自由貿易協定이 暫定的인 형태로 상당기간에 걸쳐 이행될 수 있다는 점에서 전혀 비현실적이라고 볼 수는 없다. 따라서 여기서는 대외무역의존도

5) "쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 統一을 지향하는 과정에서 暫定的으로 형성되는 특수관계", '南北사이의 화해와 不可侵 및 交流協力에 관한 合意書, 1991.

가 높은 우리나라의 경제구조상 다자간 貿易體制를 중요시 해야 한다는 점에서 이러한 방안의 다자간 협정과 양립가능성에 대하여 알아보기로 한다. 이와 같은 문제에 대한 진지한 고찰은 남북한간의 自由貿易協定 체결이 적극적인 경제통합을 위하여 필요하다라는 인식에서 비롯된다. 즉, 단순히 남북한 물자교류를 민족내부간의 거래라고 천명하는데 그치지 않고 한반도 경제내의 경제주체들이 보다 적극적인 통합과정에 참여하기 위해서는 양자간의 자유화를 통한 誘引의 제공이 필수적이다. 따라서 다자간 무역체제의 근본원리인 最惠國待遇 원칙의 손상과 이로 인한 자국 이익의 손실을 우려한 제 3국이 다자간 규범측면에서 이익을 제기해올 경우, 남북한 물자교류를 통한 한반도 경제의 발전전략은 매우 큰 타격을 입을 가능성이 크다.

(2) 자유무역협정과 GATT 24조

1) 背景

地域間 협정의 체결이라는 最惠國待遇 原則의 例外的 상황이 GATT에 의하여 인정되는 背景에 대해서 다음과 같은 설명이 가능하다. 첫째, 地域主義는 GATT 이전부터 오래된 역사를 갖고 있다는 점이다. 따라서 各種의 通商條約을 체결하는 데 있어서는 이러한 기존의 地域間 協定을 인정하고 조약상의 의무를 免除해 주는 일반적인 관례에 따른 것으로 볼 수 있다. 즉, GATT 자체가 온갖 例外條項이 뒤섞인 복잡한 형태를 띠고 있는 것은 GATT의 발족을 위해서 各國의 상이한 현실을 수용할 필요가 있었기 때문이다. 사실 GATT와 같은 多者間體制는 地域間 협정을 대체하기 위한 목적을 띠고 있었지만, 새로운 體制의 출범 그 이전의 현실에서 완전히 벗어날 수가 없었던 것이다. 結論적으로 GATT 24條에서 규정되어 있는 地域間 協定の 승인과 관련한 문제는 이들의 成立을 제한하기 위한 것이라기 보다는 복잡할 수 밖에 없는 地域間의 문제를 GATT 體制下에 포함시키기 위한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 인접국간의 經濟統合을 통하여 촉진되는 貿易의 自由化 효과는 긍정적으로 확대될 수 있다는 가능성에 주목하고 있다는 점이다. 部分的인 經濟統合과 이로 인한 貿易의 自由化 및 經濟的 效率의 增大效果가 궁극적으로 全世界的으로 擴大될 수 있다면 당연히 貿易自由化를 세계적으로 확대시킬 수 있는 主要한 수단의 하나로써 이러한 例外的 狀況이 容認될 수 있는 것이다.

그러나 地域間 통합이 갖는 經濟的 效果에 대한 經濟학적 설명은 그리 단순하지 않은 않다. 우선 經濟的 統合이 갖는 효과를 Viner는 貿易창출이라는 肯定的效果와 무역전환이라는 否定的效果로 구분한 바 있다. 따라서 經濟統合에 의하여 보다 비효율적인 域內國家의 輸入先으로 수입이 전환되는 貿易轉換 效果가 무역의 창출효과를 능가할 경우에는 自由貿易協定の 후생효과는 부정적으로 나타날 수 있는 것이다. 반면에 Kemp⁶⁾에 의하면 보다 엄밀하게 지역간 統合이 전세계의 厚生을 손상하지 않고 역내의 厚生을 增大시킬 수 있음을 증명하고 이같은 속성은 다시 지역간의 貿易自由化를 전세계적으로 확대시키는 경향을 갖게 될 것이라는 이론적 결과를 제시한 바도 있다. 따라서 전세계의 일부분의 貿易自由化는 일단 역내의 후생증가와 함께 全般的인 貿易自由化에 기여할 것이라는 논리가 성립하는 것이다.

2) 主要 內容

GATT 24條의 주요 내용은 第 4項과 第 5項에 집약적으로 포함되어 있으며,⁷⁾ 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 24條의 4項은 地域經濟統合이 갖추어야 할 일반적인 원칙을 담고 있다. 본 조항에 의하면 地域間 협정이 經濟적통합을 통하여 貿易自由化에 기여하는 것을바람직한 것으로 보고 있으며 또한 이러한 地域間 협정이 域外國에 대하여 기존의 貿易障壁水準을 심화하지 않는다면 궁극적으로 汎世界的인 자유화에 도움이 되는 것으로 간주하고 있다. 따라서 關稅同盟이나 自由貿易地帶의 형성 등은 일정한 요건을 갖춘다면 그 자체가 GATT상으로 허용될 뿐만 아니라 貿易自由化를 위하여 바람직한 현상으로서의 可能性을 인정받고 있는 것이다.

한편 第 5項의 내용은 지역간 협정 즉, 關稅同盟, 自由貿易地帶 등과 이들의 형성을 위한 暫定協定の 체결이 GATT의 承認을 받기 위해서 반드시 갖추어야 할 要件을 명시하고 있다. 첫째, 關稅同盟의 형성 또는 이의 形成을 위한 暫定協定の 체결시에는 관세동맹의 餘他 非會員國에 대한 關稅 및 非關稅規制는 전체적으로 그 시점 以前보다 높거나 강화되어서는 안된다는 것인데, 이같은 요건은 自由貿易地帶의 형성 및 이를 체결하기 위한 暫定協定을 체결하는 경우에도 유사하게 規程되어 있다. 양자간에

6) Murray Kemp and Henry Wan Jr, "An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions" in International Trade: Selected Readings, ed. Jagdash Bhagwati.

7) 24條 1, 2, 3項은 일반적인 地域間協定에 관한 것이 아닌 特定地域間의 무역내 전환인 것이다.

존재하는 차이라면 前者가 關稅同盟 전체가 하나의 경제단위로서 對外的으로 규제를 높여서는 안된다고 規程하고 있는 데 비하여 自由貿易地帶의 경우에는 이같은 요건이 個別國家別로 규정되어 있다는 점이다. 즉, 共同關稅 및 規制를 부여하지 않는 自由貿易地帶의 성격상 각 당사국의 規制水準이 이전에 비하여 인상되지 않으면 되는 것이다. 따라서 이러한 要件은 特定國家間에 特惠를 부여하는 것이 가능하다 할지라도 全般的으로 절대적인 規制水準의 증대를 초래하지 않음으로써 地域間 統合이 貿易自由化에 기여해야 한다는 24條 4項의 精神을 구체화한 것으로 볼 수 있다. 둘째, 關稅同盟 및 自由貿易地帶의 형성을 위하여 체결되는 暫定協定에는 이러한 지역간 協定の 설치를 위한 具體的 계획 및 일정표(plan and schedule)를 제시해야 함을 義務化하고 있다.⁸⁾ 모든 關稅同盟 및 自由貿易地帶의 형성시에는 暫定協定の 형태를 띄고 출발하는 것이 일반적이라는 점에서 위의 두가지 要件을 충족시켜야 할 것이다.⁹⁾

第 5項에 규정되어 있는 要件은 關稅同盟이나 자유무역협정의 체결이 갖는 排他的 性格을 第 3國에 대하여 絶對的인 規制水準을 현상태에 머무르게 하는 것으로 한정하고 있다. 따라서 GATT 締約國들은 이같은 요건을 만족시키는 한 각종의 經濟的 統合을 '자유로이' 체결할 수 있는 것으로 해석된다. 그러나 自由貿易地帶의 설치나 關稅同盟의 형성은 매우 다양한 分野에 걸쳐 구체적인 協定을 부수해야하므로 이러한 움직임의 GATT 24條 5項과의 일치여부는 협정의 엄밀한 분석이 요구된다. 실제로는 協定の 체결과정이 매우 길고 복잡한 政治的 過程을 겪어서 당사국간에 이루어지는 만큼 自由貿易協定の 체결과정이나 협정의 시행에 있어서 多者間의 壓力이 구체적인 效力을 발휘하기는 매우 어려운 현실이다.

한편 24條의 7項은 經濟統合의 설치와 관련하여 필요한 節次的인 요건을 다루고 있다. 첫째, 協定締結을 결정할 경우 當事國들은 즉각 GATT 締約國에 이러한 사실과 관련한 情報를 제공함으로써 締約國이 적절한 報告 및 提案(reports and recommendations)을 행할 수 있게 해야 한다. 둘째, 暫定協定の 경우에는 그 계획과 기간에 대하여 研究하고, 제공된 關聯情報를 검토한 결과 그 기간이 적절치 않거나 그 기간내에 통합의 실현이 어렵다고 판단되는 경우에는 締約國들은 권고를 내릴 수 있

8) GATT 24條 5項 (c).

9) 그러나 특히 關稅同盟의 경우에는 전반적인 域外共同關稅를 어떻게 評價해야 할 것인가 하는 실질적인 문제가 부각된다. 예컨대 共同關稅率의 산정방법, 양허관세율과 실행관세율 중 어느것을 선택하는가에 따라 關稅同盟締結 전후의 수준 評價는 달라질 수 있는 것이다.

으며 協定을 수정할 준비가 될 때까지 同 협정을 실시 내지 유지해서는 안된다.

3) 24條 5項과 GATT 非締約國

GATT 24條의 5項에 규정된 바에 의하면 체약국간의 自由貿易協定은 일정한 요건을 만족시키면 自動적으로 승인을 득하게 된다. 그런데 GATT 24條 5項에 규정되어 있는 지역간 협정이란 締約國 사이(between the territories of contracting parties)에 설치되는 지역간 協定에 한정된다는 해석이 일반적이다. 따라서 지역간 協定에 非締約國이 포함될 경우에는 同 규정의 적용대상이 아니라는 解析은 명문상 별다른 이견이 없다. 이는 달리 해석하면 GATT締約國과 非締約國(Non-Contracting Parties)간의 自由貿易協定은 앞에서 살펴본 바와 같이 보다 엄격한 承認節次를 거쳐야 함을 의미한다. 즉, 이러한 경우에는 24條 10項의 特別規程의 적용을 받게 될 것인데 本 조항에 의하면, 24條의 5項에서 9項에 해당되지 않는 경우는 체약국단의 2/3 찬성을 통해 승인을 得할 수 있다는 것이다. 그러므로 南北韓 교류에 대하여 本 규정을 적용시키는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다. 그러나 보다 중요한 점은 이상과 같은 條文上的 해석만이 아니라 本 조항의 적용 전례라고 볼 수 있으며 이러한 전례가 本 條項의 실질적인 해석을 구성하는 것으로 간주할 수 있다.

그러나 24條 5項과 관련한 上記의 주장 및 해석에도 불구하고 本 조항과 관련한 사례를 살펴보면 이와 정반대이거나 보다 融通性있는 성격을 띠을 알 수 있다. 즉, 비체약국과의 自由貿易協定 또는 이의 형성을 위한 暫定協定の 체결에 관한 GATT 작업반의 報告書들은 이같은 지역간 협정들도 24條 5項 및 7項 (b)의 적용대상이라는 해석을 담고 있다. 예를 들면, EC와 튀니지 및 모로코간의 協定, 니카라구아의 중앙아메리카 自由貿易地帶(CAETA) 가입, 유럽自由貿易地帶(EFTA)의 會員國중 GATT 비체약국 포함, 南美自由貿易地帶(LAFTA)의 회원국중 GATT 비체약국 포함 등의 경우를 들 수 있는데 이러한 지역간 協定締結에 있어서 당사국의 GATT 체약국여부가 문제되지 않았다는 것이다. 그리고 이와 같은 사실은 우리가 自由貿易地帶의 형성을 추진해 나감으로서 南北韓間的 物資交流과 國際規範과의 조화를 추구해나갈 경우에는 중요한 示唆點을 갖는다고 하지 않을 수 없다.

이처럼 실제로는 24條 5項의 自由貿易地帶의 당사국들이 GATT 締約國이어야

한다는 條文대로 엄격하게 적용되지 않았으며 또한 그러한 事例에 대하여 GATT 체 약국단은 대체로 용인하는 입장을 취하여 왔다고 볼 수 있다. 특히 GATT 24條 5項의 對 非GATT 締約國에 대한 적용가능성에 대한 문제는 비록 다양한 見解가 표출되었던 경우에도 GATT 作業班의 검토결과는 대체로 非締約國이 지역간 協定에 포함된 경우에 대한 적용을 배제하지 않는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 見解에 대한 反對(특히 美國)도 있는 실정이므로 실례에 대한 적절한 분석을 통하여 客觀的인 判斷을 내리는 것이 중요한 과제임은 틀림없다.

a. EC와 모로코 및 튀니지¹⁰⁾

GATT 作業班의 報告書에 의하면 우선 GATT의 발족 당시(1947)에 튀니지와 모로코가 프랑스에 대하여 자유로이 輸出할 수 있었으며 프랑스는 튀니지에 대하여 無關稅로 모로코에 대해서는 第 3國과 동일한 관세로 수출하고 있었던 역사적인 특수관계를 갖고 있었다. 특히, 로마협정(the Treaty of Rome)의 조인과 함께, 프랑스와 이들 國家 및 여타 국가간에 존재하고 있던 經濟的 유대를 고려할 필요성이 제기됨에 따라, EC와 이들 國家間의 協定締結을 위한 협상을 위한 선언(the Declaration of Intention)이 로마협정에 부속되었다. 그리고 각 協商當事國들은 이러한 양측간의 協定締結이 상기 선언을 실천하는 첫 걸음임을 천명한 바 있으며, 완전한 自由貿易地帶의 창출이라는 궁극적인 목적이 달성을 위하여 노력할 것임을 강조하였다. 즉, 이러한 協定은 GATT 24條 5項 (c)에 의한 바와 같이 自由貿易地帶의 형성을 위한 '暫定協定(Interim Agreement)'으로 간주하고 있는 것이다.¹¹⁾

GATT 24條의 非締約國에 대한 적용가능성 여부에 대한 논란은 '체약국의 영토(territories of contracting parties)'의 해석에 대한 문제제기에서 비롯되었다. 즉, 튀니지는 당시 잠정적으로 GATT에 加入을 신청한 상태이고 모로코는 GATT와 전혀 관련이 없는 상태이므로 24條 5項이 이들 國家에 적용될 수 없다는 것이다. 오히려 이 경우는 하바나 報告書의 44條¹²⁾의 원칙에 준용되어야 함이 제기되었다. 즉, ".....본 기

10) BISD 18s/149.

11) 또한 本 作業班의 보고서는 本 협정이 24條의 적용을 받는 것이 적절한 것인지, 그리고 가트 24條의 정신에 합당한 것인지 등 광범위한 문제에 대하여 다루고 있다. 그러나 本 節에서는 논의의 초점을 24條의 비체약국에 대한 적용가능성에만 한정하고자 한다.

12) 本 조항은 가트 24조 10항에 해당함

구13)는 非會員國을 포함하는 關稅同盟 및 自由貿易地帶의 형성을 승인하게 할 수 있다”는 것으로 해석되어야 하며 여타 유사한 경우에 있어서도 非締約國을 포함한 지역 간 協定の 승인의 전제가 있다는 점이 지적되었다.

b. 유럽自由貿易地帶(EFTA)와 라틴아메리카 自由貿易地帶(LAFTA)

EFTA가 출범함에 따라 이를 결정한 59년의 스톡홀름 협약에 대한 GATT규정에 따른 檢討를 위한 작업반이 결성되었으며 本 協약의 主要 條項과 本 協약에 적용될 GATT 24條에 대한 검토를 위주로 하는 報告書가 작성되었다. 이하에서도 사례 1에서와 마찬가지로 24條 5項과 관련된 부분을 살펴보기로 한다.

本 報告서는 결론적으로 적용해야 할 GATT조문에 대하여서는 의견의 일치가 이루어지지 않았음을 밝히고 있다. 물론 스톡홀름 협약의 當事國들은 本 協약이 GATT 24條 5-9項의 요건을 모두 갖추고 있음에 따라 自由貿易地帶의 설치를 위하여 필요한 GATT조항상의 의무일탈이 가능하다는 見解를 나타내었음을 기록하고 있다. 그러나 한편으로는 이러한 문제의 法的인 側面과 관련하여 이견이 제시되었는데 이는 本 協약이 GATT 24條의 적용을 받을 수 있다하더라도 이는 24條 10項의 적용대상으로서 締約國단의 承認을 得해야 할 사항이라는 것이다. 즉 本 協약의 모든 當事國중에는 비 締約國이 포함되 있다는 것이었다. 예컨대, 유럽자유무역지대는 창설 당시 GATT 非 締約國을 포함하고 있었는데 스위스만 하더라도 GATT의 締約國이 된 것은 1966年이었다. 더 나아가 特定 國家들은 本 事案이 24조의 적용을 받아야 할 것이라기 보다는 25條의 웨이버의 신청대상이라고까지 하였다. 이같이 작업반내의 이견에 따라 締約國단에 대한 特定の 권고없이 報告書가 채택되었다.

한편 本 事案에 대하여 GATT 締約國단은 EFTA 당사국의 GATT 24條에 적합한 自由貿易地帶의 창설을 위하여 노력하고 있음을 인정하였다. 그러나 締約國단은 한편으로는 여전히 法的, 실질적인 문제가 남아있음을 지적하면서도 당시로서는 이 문제에 대한 더 이상의 논의가 별다른 성과를 거두지 못할 것임을 밝혔다. 따라서 締約國단은 本 協약 당사국들에게 24條 7項(b)와 관련 아무런 권고도 내리지 않기로 결정하였다.

한편 LAFTA의 경우도 위와 매우 유사한 事例로 들 수 있다. 즉, 몬테비데오 조약

13) 여기서 기구라 함은 당초에 설립이 추진되었던 국제무역기구 (International Trade Organization)을 뜻하는 것임.

14)의 GATT 協定文에 비추어 검토하기 위하여 설치된 작업반은 本 協정과 GATT 24 條와의 양립가능성을 조사하였다. EFTA의 경우와 마찬가지로 조약당사국들은 몬테비 데오 條約이 GATT 24條의 5項과 9項의 요건과 일치하는 것으로 주장한 반면, 이에 대하여 GATT 非締約國이 포함되어 있다는 점에서 의문점이 제기되었다.¹⁵⁾ 그러나 GATT체약국단은 EFTA의 경우에서와 마찬가지로 아무런 권고도 제시하지 않는 결정을 내렸다.

이같은 결론은 GATT 24條 7項에 비추어 볼 때, 매우 흥미로운 사실을 유추할 수 있게 한다. 즉 地域間 協정의 절차적 要件을 다루고 있는 本 조항에 의하면 체약국단은 地域間 協정의 暫定協定の 계획과 기간 등의 적절성에 있어서 권고를 내릴 수 있으며 이러한 권고에 따라 協定の 수정준비가 이루어질 때까지 동 協定을 실시 내지 유지해서는 안된다는 내용을 담고 있다. 잭슨¹⁶⁾은 이러한 요건을 오히려 地域間 協정을 승인하는 데 融通性을 제공하는 것으로서 잠정협정의 GATT 일치성을 GATT 체약국단에게만 부여함으로써 '권고'가 내려지지 않는한 승인된 것으로 볼 수 있기 때문이다. 따라서 EFTA 및 LAFTA 모두에 非締約國이 포함되어 있음에도 불구하고 해당 協定에 GATT 24條 10項을 적용하기 보다는 체약국단이 별도의 '권고'를 채택하지 않음으로서 이를 현실적으로 인정하는 결과를 가져왔다고 볼 수 있다. 따라서 '체약국의 영토'에 대한 해석에 대한 문제의 제기에서 한 걸음 더 나아가 非締約國의 포함에 대한 이의제기가 있다하더라도 地域間 協定の GATT 일치성이 별다른 문제가 되지 않는 것으로 결론 내릴 수 있다.

c. 其他 事例:

우선 特惠貿易措置에 비체약국이 포함된 사례에 대하여 이의를 제기하는 경우를 발견할 수 있는데 한 예로 美國은 EC가 지중해 沿岸國으로부터 輸入해 오는 農作物에

14) 라틴아메리카 자유무역연합 (Latin America Free-Trade Association, LAFTA 또는 Asociacion Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC)은 1960년 몬테비데오 (Montevideo) 조약의 체결로 성립하였는데 이에 조인한 국가는 아르헨티나, 브라질, 칠레, 멕시코, 파라과이, 페루 그리고 우루과이 등이다. 61년에 콜롬비아와 에쿠아도르, 66년 베네수엘라, 67년 볼리비아는 후속적으로 참여하였다. 그러나 이를 통한 무역자유화 노력은 67년 회원국간의 자유화대상품목에 대한 이견으로하여 중단상태에 이르렀는데 그 가장 큰 원인은 회원국간의 발전단계상의 차이로 할 수 있다. LAFTA는 1981년 단기적으로는 경제 특구의 설치, 장기적으로는 공동시장의 설치라는 목적으로 라틴아메리카 통합연합(Latin America Integration Association, LAIA)로 대체되었으나 83년 브라질은 이에서 탈퇴하였다.

15) 예컨대, 파라과이는 조약의 체결당시 가트 체약국이 아니었음.

16) Jackson, "GATT 해설", 한국무역협회

대하여 特惠關稅를 부여하려는 협정의 체결에 대하여 이의를 제기한 바 있다.¹⁷⁾ 즉, EC가 알제리, 모로코, 튀니지, 요르단, 레바논 등과 關稅上의 特惠를 부여하기 위한 協定을 체결하려는데 대하여 미국은 이들 국가가 GATT 締約國이 아니라는 점을 제기하였다. 따라서 이 경우 MFN 의무에서 일탈하기 위해서는 締約國間의 잠정협정에 관한 條項인 24條 7項 (b)가 아닌 24條 10項의 적용을 받아야 하며 따라서 2/3이상의 締約國단의 찬성이 필요하다는 것이다. 그러나 본 사안에 대한 GATT 작업반의 보고는 GATT 24條의 적용이 締約國에만 국한되는 것이 아니라는 見解를 제시하였다. 本報告書는 하바나 헌장 제 44條의 24項에 대하여 주목할 필요가 있으며 本 條項이 非會員國을 포함하는 關稅同盟 및 自由貿易地帶를 승인할 수 있는 것으로 해석할 수 있음을 지적하였다.

本 보고서가 갖는 중요한 示唆點은 GATT가 상기와 같은 해석을 내리는 데 있어서 '前例'를 중요한 근거로 들었다는 데서 찾아볼 수 있다. 本 보고서에 의하면 유럽 自由貿易地帶(EFTA), 라틴아메리카 自由貿易地帶(LAFTA), 아랍공동시장(Arab Common Market), 영국-아일랜드 自由貿易協定 등의 지역간 協定도 非締約國이 포함된 유사한 경우이지만 24條 5項 및 7項 (b)의 적용에 문제가 없었으므로 따라서 本 사안에 대해서도 위 條項을 적용하는 데 아무런 하자가 없음을 밝히고 있는 것이다. 이와 같은 해석을 두고 볼 때, 南北韓 交易에 대하여 特惠를 부여하는데 있어서 自由貿易協定 또는 이를 위한 暫定協定の 형식을 취할 경우 위 條項을 인용하는 데에 별다른 문제점이 없다고 할 것이다. 뿐만 아니라 作業班 보고서가 前例를 이러한 판단의 근거로 삼았다는 사실은 南北韓의 경우에도 예외가 아닐 것으로 여겨진다.

이상에서의 論議에 비추어 볼 때, 最惠國待遇의 의무에 대한 주요한 例外規程인 GATT 24條 5項 및 7項의 b)는 地域間 協定の 당사국중에 GATT 非締約國이 포함되어 있더라도 적용이 가능하다는 해석이 가능하다. 따라서 南北韓 交易에 대하여 特惠를 부여하는 조치를 國際規範과 조화시키는 방안을 모색하는 데 있어서 이러한 선택을 포함시키는 것이 가능한 것으로 볼 수 있다. 특히, 이러한 판단이 條項 자체의 해석에서 내려진 것일 뿐만 아니라 이의 적용과 관련한 前例에 근거한 것이므로 본 조항의 인용가능성 자체에 대한 의문은 거의 없다고 할 것이다.

17) GATT Document L5776. Working Party Panel Report on "EEC-Tariff Treatment on Imports of Citrus Products from Certain Countries in the Mediterranean Region".

4. 南北韓 自由貿易協定の 構成要素

(1) 自由貿易協定 構成의 原則

經濟的 統合은 단순한 貿易보다 높은 정도의 생산요소 이동을 초래한다. 예를 들면, 短期에는 投資收益率의 차이에 따른 資本의 이동이 일어나는 한편 長期的으로는 勞動力의 이동까지 예상할 수 있는 것이다. 물론 제도적으로 이러한 이동이 제한될 수는 있지만 貿易이란 결국 生産要素가 상품에 體化되어 이동하는 현상이라는 점에서 요소의 이동은 불가피한 것이며 이는 결국 각 要素所有者의 소득에 영향을 미치게 된다. 경제학적 측면에서 이러한 결과는 역내의 經濟的 效率性을 향상시키는 효과를 가져올 것으로 판단할 수 있지만 문제는 이로 인하여 발생한 厚生의 증대분이 각 요소 소유자에게 '적절히' 분배될 수 있는가 하는 것이며 또 이를 위하여 어떠한 메커니즘이 가능할 것이가에 관한 연구가 필요하다는 것이다. 여기서 '적절히'가 의미하는 것은 경제학적인 정의에서 비롯된 것이 아니다. 상이한 體制속의 經濟主體는 다른 개념을 가지고 분배에 대한 관점을 가질 수 있기 때문에 상이한 두체제가 일정한 형태의 통합을 시도할 시에는 상호간에 인정할 수 있는 형태의 배분관계가 필요함을 이르는 것이다.¹⁸⁾¹⁹⁾

이러한 '적절성'에 대한 사전적인 판단이나 공감은 현실적으로 이루어지기가 힘든 것이 사실이다. 예컨대 남북한간에 이루어지는 임가공생산방식을 두고 볼 때, 북한에 배당되는 가공임의 수준은 발주측에서 볼 때에는 효율성을 보장하는 경쟁적 환경속에서 정해진 市場價格이 아니라는 불만이 있을 수 있으며, 수주측에서도 임가공 행위의 가치를 적절하게 반영하는 수준에서 결정되었다고 수긍하지 않을 수도 있다. 그러나 남북한간의 자유무역협정이 체결되고 점차적으로 경제활동상의 제약이 해소된다 하더라도 근본적으로 가치를 결정하는 별도의 메커니즘이 존재하는 현실을 인정할 수 밖에 없다. 더구나 이러한 근본적인 차이를 중재하고 통합할 수 있는 메커니즘이 존재할 수 없음은 역사적인 경험을 통하여 잘 알고 있다.²⁰⁾ 그럼에도 불구하고 적어도 양 경

18) 주류경제학적 측면에서 볼 때에는, 자원의 배분과 소득의 분배가 가격에 의하여 결정되는 한 定義上 항상 '효율적'이다.

19) 이러한 논의는 선진국과 개도국간의 경제통합등 개발수준이 상이한 경제통합논의에서 제기되는 경우가 많았다. L. Lefebvre, "Notes on Integration, Welfare and Project Valuation" pp5, Cuadernos of the Latin American Institute for Economic and Social Planning 참조

20) 북한의 개방과 함께 시장원리가 궁극적으로 남북한 경제를 지배하게 될 것이라는 전망이

제권이 완전히 통합될 때까지는 이러한 차이에서 비롯되는 문제를 制度的으로, 즉 반드시 시장기능에 따라서가 아닌 양 지역의 합의에 따라 해결하기 위한 장치를 마련해야 할 것이며 이러한 작업이 궁극적으로 남북한 자유무역협정의 체결에 있어서 구체적인 내용을 차지하게 될 것이다. 따라서 자유무역협정은 물자거래 및 남북한간에 걸친 경제활동에 대한 각종 差別措置를 강제적으로 해소함과 동시에 갈등을 최소화하면서 자유화의 경제적 효과가 양지역에 배분될 수 있도록 規範的 원칙과 機能的 수단을 갖추어야 할 것이다.

첫째, 본 협정이 무엇보다도 남북한의 경제적 여건을 최대한 활용하고 경제적 통합을 이룸으로써 남북한의 통일을 경제적 측면에서 지원하는 데 목적을 두고 있음을 천명할 필요가 있다. 이러한 목적은 여타의 자유무역협정의 예에서 드러난 것들과는 분명한 차이가 있다. 제 3장에서 논의된 바와 같이 GATT 24조에는 地域間 協定이 전반적인 자유무역의 확산에 기여할 것이라는 점을 지적하고 있을 뿐이다. 북미자유무역협정에서도 여하한 規範的(Normative)인 목적은 배제되어 있으며 오직 각 분야의 差別的인 조치를 해소하는 데에만 집중되어 있어 Balassa의 定義에 입각한 자유무역주의의 형성을 목표로함을 알 수 있다. 그러나 남북한간의 자유무역협정은 각종 차별조치의 해소를 통하여 경제적 효율성을 증대시키는 한편 市場原理의 확대가 초래할 수 있는 分配的 측면의 문제점을 해결하기 위한 기능을 갖추므로써 본 협정의 최종 목표로 할 수 있는 남북한 共同體의 건설에 기여해야 할 것이다. 이처럼 남북한간 협정의 목적을 民族共同體的 가치에 두는 것은 남북한간의 자유무역협정이 여타 국가간의 지역간 협정과는 성격과는 분명히 다르고 남북한 물자교류가 민족내부간의 거래임을 국제사회에 분명히 하는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

둘째, 본 협정의 추진에 있어서 경제외적 상황에 맞추어 漸進的이고 段階的인 방식을 채택할 필요가 있다. 협정의 관할범위는 남북한 물자교류, 陸上 및 海上交通, 에너지 이용, 합작사업 등이 대상이 될 수 있는데 자유화의 정도는 양자의 합의에 따라 심화될 수 있으며 범위도 확대될 수 있다. 필요에 따라서는 자유화가 地理的으로도 일정하게 통제된 지역에서 출발하여 점차 확대하는 과정을 밟는 것도 좋을 것이다.

셋째, 본 협정과 관련한 각종 사안을 통괄할 共同委員會 및 諮問會議을 구성하고 본 협정에 관한 자체계획을 담당할 企劃委員會의 설치와 남북한 물자교류와 경제활동과 관련한 결제 및 지원을 목적으로한 공동투자 은행의 설립 기구적 준비를 위한 원

본고의 저변에 깔려있는 것도 사실이다.

칙을 마련해야 한다. 共同委員會는 본 협정과 관련한 각종 사안에 대하여 意思決定權을 가진 협의체로 만들어 나가야 한다. 보다 중요한 것은 企劃委員會로서 이의 중립적인 활동을 보장하여 통합과정 및 그 성과를 객관적으로 분석, 평가하게 함으로써 향후의 統合過程을 最適으로 설계하는 기능을 부여해야 한다. 마지막으로 경제통합에 있어서 금융분야의 중요성을 두고 볼 때, 일정 수준의 금융분야 통합은 불가피하며 이를 위해서는 양자간의 금융분야에 대한 협조가 필수적이다.

(2) 協定の 주요 構成要素

① 物자교류:市場接近 一般

물자교류 분야는 상품의 이동과 관련한 각종 國境措置의 완화문제를 다루기 위한 것으로서 국제무역협정에서 일반적으로 사용되는 '市場接近(Market Access)' 분야에 해당한다고 볼 수 있다. 즉 輸出入品에 대한 關稅의 적용, 數量制限 그리고 각종 通關節次 등에 관한 내용을 다루는 것이다. 관세의 인하 및 철폐는 모든 지역간 협정에 있어서 가장 기본적인 조치라고 할 수 있는데, 이미 基本合意書에 의하여 남북한간에 거래되는 물자에 대해서는 이미 관세를 부과하지 않기로 하였으나 본 협정의 완결성 차원에서 모든 관세가 본 협정의 발효와 함께 철폐된다는 조항을 설치하는 것이 좋을 것이다.

관세의 전면적인 철폐는 반드시 국내산업에 대하여 構造朝廷上의 문제점을 초래할 가능성이 있으므로 過渡期間 동안 적절한 수준의 제한조치를 마련할 필요가 있다. 이른바 관세를 제외한 시장접근 관련 각종 규정인데 예를 들면 수량제한, 라이선스 및 許可, 수입 및 수출제한 등의 조치를 마련할 필요가 있다. 수입에 대한 수량제한과 같은 조치는 현재 실질적으로 실시되고 있지 않다는 점에서 남북한 물자교류에도 적용될 가능성은 작다. 다만 현재 輸出入公告上의 制限承認 및 自動承認品目을 남북한 교류협력법에서도 준용하고 있는데 이는 보다 독자적인 체계가 필요한 것이 아닌가 여겨진다. 우선 輸出入과 관련한 制限承認 품목의 선정은 남북한 교역의 특수성에 맞추어져야 할 것이다. 더구나 자유무역협정이 체결될 경우, 전략물자 수출입제한(COCOM)과 관련한 제한을 어떻게 수용할 것인가 하는 문제가 생기는 데 이를 자유

무역협정상의 수출입 제한에 관련한 규정에 의거 별도의 품목리스트를 작성하여 운용하는 것이 자연스러울 것이다. 또 다른 輸出入許可節次의 하나라고 볼 수 있는 對外貿易法上的 貿易業 및 貿易代理業에 상응하는 교역당사자 또는 협력사업자에 관한 제한은 현실적인 어려움이 단기간에 존재하겠지만 자유무역협정상에는 원칙적으로는 물자 교류 및 경제협력 활동의 자격을 포괄적으로 자유화하되 잠정적인 但書規定으로서 현실적 필요에 따른 제한을 규정해야 할 것이다.

② 原產地規程 및 通關節次

자유무역협정과 관련한 原產地規程은 협정당사자간에 거래되는 물품이 협정에 의거한 관세 및 비관세상의 特惠對象으로 판정받기 위한 요건을 충족하는지 여부를 밝히기 위한 것이다. 원산지규정의 요체는 稅番(Harmonized System, HS)별로 정해지는 개별 原產地判定基準이라는 점에서 남북한간의 貿易構造上的 특징과 직접투자 활동의 현황 및 전망에 따라 제정되어야 할 것이다. 가장 기본적인 原產地附與의 요건이라고 할 수 있는 세번변경 기준의 경우, 이의 대상이 되는 품목의 선정문제가 대두될 것인데 그 이유는 세번변경 기준이외의 제품에 대해서는 附加價值 기준 또는 주요 공정 기준 등 여타의 기술적인 원산지판정기준으로 대체 또는 부가해야 하기 때문이다. 문제는 각 판정기준의 대상품목을 선정할 시에는 양측의 이해가 대립될 가능성도 있으나 이는 매우 기술적인 분야라는 점에서 가능한 한 비교적 중립적이라고 할 수 있는 세번변경기준의 적용을 확대하는 것이 바람직할 것이다. 그럼에도 불구하고 북한지역의 노동비용이 비교적 싸다는 여건 때문에 여타국이 북한을 이용한 迂廻浸透 노력을 보일 경우도 상정해야 할 경우도 있을 것이다. 따라서 어떠한 부가가치 기준 및 주요 공정 기준을 어떤 품목에 적용할 것인가에 관한 충분하고도 전문적인 검토가 남북한 양측 공동으로 이루어져야 할 것이다.

通關節次는 주로 남북한에서 생산된 물건의 원산지를 확인하는 절차적인 측면에 집중되어 있다고 볼 수 있다. 즉 原產地證明書의 제정, 수리, 보관 등의 방법에 관하여 합의점이 도출되어야 할 것이며 원산지의 판정절차와 증명서의 보관제도 및 기한에 관한 규정도 마련되어야 할 것이다. 특히 원산지증명서와 관련한 통관절차는 남북한간의 관세면제가 거의 유일한 特惠關係이므로 수입업자에 대하여 원산지증명서와 관련한 각종의 의무사항을 부과할 수가 있으며 경우에 따라서는 각 지역의 통관당국이 원

산지의 實地確認을 위한 절차를 밟을 수 있도록 해야 한다. 한편으로는 통관과정에서 원산지증명서의 제출에 따르는 기업비밀의 보호를 위한 장치마련이 필요하며 통관상의 편리를 도모하기 위하여 원산지의 事前判定節次를 설치할 수 있다면 매우 효과적이라 할 것이다.

③ 주요 산업별 협력

자유무역협정은 NAFTA와 같이 전면적으로 추진되는 수도 있지만 특정 분야에 대한 협력이 이루어진 뒤에 이를 바탕으로 경제적 통합의 단계를 밟는 경우도 있는데 1952년의 유럽석탄철강공동체가 그 예라고 할 수 있다. 따라서 남북한의 경우에도 전반적인 자유화의 前段階로서 특정 부문에 대한 상호간의 긴밀한 협력을 추진해볼 수 있을 것이다.

최근 정부에서 북한에 대한 경수로 지원을 계기로 남북한이 공동으로 에너지를 개발하고 평화적으로 이용하는 방안을 논의하기 위해 새로운 協議體를 구성할 필요가 있다고 밝힌 바 있다. 에너지부문은 남북한 경제의 특수성에 비추어 볼 때 매우 민감한 분야로 볼 수 있다. NAFTA와 같은 여타 지역간 협정의 경우에 있어서는 주로 저개발지역의 풍부한 에너지자원을 개발을 위한 투자를 자유화하기 위한 특수 협정을 맺어 왔다. 즉, 非基礎 石油化學, 自家發展, 열병합 발전, 독립계 발전사업과 같은 분야에 대한 투자개방과 에너지 제품 유통업의 개방 등을 추구하고 있다. 그러나 남북한의 경우 에너지의 공동개발 및 안정적 공급을 목적으로 해야한다는 점에서 이상과 같은 투자개방을 통한 商業的 공급 뿐만아니라 기초적인 에너지 공급원에 대한 정부의 獨占權을 인정하고 이에 일부 지분을 차지함으로써 개발을 지원하는 형식을 취해나갈 필요가 있다.

장기적인 관점에서 중요하게 다루어져야 할 또 하나의 주요 부문은 바로 通信産業이라고 할 것이다. 남북한 경제협력이 효율적인 분업구조를 만들어나가기 위한 것이라면 효율적인 通信網의 구축은 반드시 필요하다. 그러나 이러한 사업은 단기적인 경제적 효과 뿐만아니라 통일을 대비하여 북한의 通信網 자체의 현대화에 연결하는 장기적인 관점에서 이루어져야 한다. 94년 한국통신은 북한의 通信網 현대화를 위하여 통일후의 투자계획을 발표한 바 있는데 이같은 작업은 자유무역협정 추진과정에 있어서 부문별 통합과제로 선정하여 사전에 추진될 필요가 있다. 한편 이밖에도 육상 및 해상

운송 등 여타 인프라부문도 부문별 통합의 대상에 포함되어야 할 것이다.

한편 이밖에도 경제협력을 원활하게 추진하게 위하여 필요한 분야는 技術的 標準과 관련한 제도이다. 국가별로 제품에 관한 技術規定, 標準 등의 標準化制度가 다를 수 밖에 없다는 사실은 남북한간에도 마찬가지일 것이며 이러한 표준의 차이는 교역의 활성화에 커다란 장애로 작용할 가능성이 있다. 일반적으로 표준화제도의 차이로 인하여 불필요한 무역장벽의 효과를 나타내는 현상을 '무역에 관한 기술적 장벽(Technical Barriers to Trade, TBT)'이라고 하는데 따라서 가능한 많은 제품을 국제적 표준에 동시에 일치시키도록 협력하거나 적어도 남북한 양측의 표준을 일치시키도록 노력해야 할 것이다.

④ 緊扨措置(Safeguard)

기본적인 남북한 물자거래에 대한 자유화조치에도 불구하고 特定物品의 반입이 증가하여 남한지역내의 産業에 심각한 被害가 초래될 가능성이 항상 존재한다. 이 경우 경쟁의 원칙에도 불구하고 일정한 수준의 피해산업 보호조치가 따르지 않으면 장기적인 경제협력의 추진에도 부정적인 효과를 가져올 수 있다. 이에 따라 緊急輸入制限措置를 마련해 둠으로서 산업구조조정과정에서 이로 인한 경제적, 사회적 혼란을 줄이고자 하는 것이 본 제도를 설치하는 목적이다.

이러한 제도의 실시여 있어서 등장하는 문제는 현재 緊扨措置의 실시를 관장하고 있는 貿易委員會가 남북한교역에 있어서도 주관하게 될 것인가에 관한 것인데 긴급수입제한조치는 구체적인 기구조직을 필요로 하고 있을 뿐만아니라 매우 전문적인 지식과 축적된 경험을 필요로한다는 점에서 별도의 운영이 현실적으로 매우 어렵다는 평가가 가능하다. 예컨대 대외무역법 제 37조에 의하며 무역위원회의 설치목적이 특정한 物品의 輸入增加등에 의한 국내산업피해의 調査·판정, 救濟措置의 建議와 덤핑物品 또는 補助金を 지급받은 物品의 輸入에 의한 國內産業被害의 조사·판정 및 國際貿易制度에 관한 研究등을 수행하기 위한 것임을 알 수 있다. 따라서 緊扨措置에 관한 집행은 무역위원회에서 일괄적으로 담당하는 것이 타당하다고 할 것인데, 대외무역과는 달리 남북한물자거래에 대하여 무역위원회의 기능이 적용될 시에는 남북한 무역협정상의 규정을 준용한다는 단서가 필요할 것이다.

자유무역협정상에는 産業被害의 판정, 國內産業의 범위, 救濟措置의 종류 및 수단 등에 관하여 남북한간에 특수하게 적용되어야 할 사항을 명시하는 것이 필요

하다. 특히 본 조치의 현실적 필요성은 일시적인 構造朝廷上의 혼란을 방지하는데 있을 뿐만아니라 앞에서 논의한 바와 같은 경제통합이 가져오는 효율성의 증대와 이로 인한 경제적 복지의 분배문제에 있어서 이른바 '적절성'을 확보하는데 일정한 역할을 할 수 있다는 데 주목할 필요가 있다. 예를 들면, 남한의 中小企業 업종중에서 종래에는 이른바 中小企業肉擊法에 의하여 일정한 보호를 받아왔으나 남북한 경제협력의 확대로 남북합작기업에 의하여 도산의 위험에 처한다면 경제적 효율성 측면에서는 별다른 문제가 없을지 모르나 자원의 재배분 과정에서 발생하는 비경제적 비용이 불필요하게 양산될 수도 있다. 따라서 緊擧措置는 수동적인 측면에서 이러한 급격한 변화를 방지하고 효율성 증대의 몫을 비교적 안정적으로 분배하는 데 기여할 수 있을 것으로 본다.

⑤ 투자 및 서비스 교역

남한은 기본적으로 外國人 投資가 개방되어 있으며 북한도 합영법 등을 통하여 외국인의 투자활동을 부분적으로 자유화하기 시작하였다. 투자활동의 자유화라는 것은 자국의 영토내에서의 기업활동에 內國民待遇를 부여하는 것을 의미한다. 따라서 자유무역협정의 초기단계에서는 투자와 관련한 전면적인 내국민대우의 실현이 어려울 것으로 보인다. 다만 지분참여의 제한대상의 축소, 합작의무 대상기업의 철폐, 내국민 고용의무제의 완화, 전문직의 진출 허가 등 내국민대우의 내용별로 점진적인 규제의 철폐를 취해나가야 할 것이다.

서비스부문의 교역은 다음의 네가지로 분류된다. 첫째, 서비스의 國境間 이동, 둘째, 商業的 駐在에 의한 서비스의 공급, 세째, 서비스 소비자의 국경 이동, 네째 노동인력의 이동이다. 따라서 서비스교역은 대체로 생산요소의 직접적인 이동을 포함하는 경우가 대부분이므로 한편으로는 투자자유화와 연결되며 다른 한편으로는 자연인의 국경간 이동을 자유화하는 문제와 관련된다. 따라서 서비스 교역의 자유화문제는 투자자유화부문의 진척과 연계되어 해결될 가능성이 크다. 그러나 투자자유화는 國境措置를 통한 제한이 아니라 각종 국내적 조치에 의하여 규제가 이루어지므로 정책의 주권과 관련된다는 점에서 자유화의 계획을 설정하는 데 있어 매우 신중한 접근이 필요하다.

⑦ 紛爭解決節次

무역 및 투자 관련 활동을 전개하는 데 있어서 紛爭의 발생은 피할 수 없는 현상으로 보아야 할 것이다. 따라서 각종 분쟁에 대하여 상호간에 합의된 규정의 적용을 보장하는 수단이 반드시 필요한데 이에 해당하는 것이 紛爭解決節次라 할 것이다. 즉 협정의 한 當事者가 다른 당사자의 행위로 인하여 이익을 침해 받았을 경우에 발생하는 문제를 신속히 해결함으로써 자유무역협정의 권위와 효율성을 강화하고 안정성을 확보하기 위한 제도인 것이다.

특히 GATT와 같은 다자간 무역체제상의 분쟁해결절차는 분쟁의 당사자간에 一方的인 무역보복이나 雙務的인 通商壓力을 방지하기 위한 중요한 절차로 간주되고 있으며 새로 출범하는 WTO의 큰 특징중의 하나도 바로 본 절차의 강화이다. 그러나 國際貿易協定上의 紛爭解決節次가 특정 사안에 적용된 무역관련 조치의 협정 위반여부를 가리기 위한 것임에 반하여, 남북한의 매우 상이한 경제체제를 비추어 남북한간의 분쟁해결절차는 특정정책 및 조치의 협정위반 여부를 판단하는 작업보다는 개별적인 물자교환 및 투자사업상 발생하는 분쟁자체를 해결하는 성격을 띠게 될 가능성이 크다. 따라서 남북한 자유무역협정상 의 분쟁해결절차는 경제교류가 증가하는 기간중에 발생하는 각종 분쟁에 대하여 남북한 당국이 공동으로 대처하기 위한 협의기구의 성격을 가져야 할 것이다.

(3) 기존법과의 관계

자유무역협정의 내용은 물자교류와 남북한간에 걸친 경제활동에 관한 것이므로 현행 對外貿易 및 관련 활동을 관장하는 각 법상의 諸措置와 유사할 것인데 예컨대 교류협력법의 남북한 물자교류를 관장하고 있는 부분에 상응하는 법은 대외무역법이라 할 것이다. 남북한간의 자유무역협정은 현재 남북한간에 합의된 남북기본합의서와 같이 그 효력을 불문하고 쌍방간에 국가간의 條約으로 간주되지는 않는다.²³⁾ 남북기본합의서의 경우, 국가와 국가간의 합의가 아니므로 북한에 대한 무역법, 그리고 남북한 출입의 관리를 위한 법 등을 따라 제정 설치하는 것이 정상적이라고 할 수 있다. 이에

23) 그러나 GATT의 관점에서 볼 때 남북한간에 맺어지는 자유무역협정은 양측의 국가로서의 주권을 불문하고 서로 독립적인 관세영역간에 맺어진 정당한 협정임에는 분명하다.

따라 남북교류협력에 관한 법률에서는 이에 상응한다고 할 수 있는 대외무역법, 출입국관리법 등의 법률을 준용한다는 조항을 설치하고 있는데 다만 남북한 관계의 특수성과 관련하여 特例를 정하는 형식으로 기술적 처리를 하고 있다. 이러한 남북교류협력법의 연결법적인 성격에 따라 실질적으로는 물자거래에 관한 남북교역체계가 대외무역법 등 국가간의 관계를 규정한 법에 예속되는 현상을 띄고 있다는 지적이 있는 것도 사실이다.

그러나 남북한 자유무역협정의 설치를 가정한다면 이와 같이 법적인 차원의 어려움은 매우 손쉽게 해소될 수 있을 가능성이 크다. 현재의 교류협력법은 사실상 남북한 경제교류를 지원하기 위한 것이라기 보다는 경제외적인 상황을 고려하지 않을 수 없는 현실에 따라 이러한 활동을 적절하게 규제하고 있다는 측면이 있다. 따라서 이러한 규제가 대외무역법을 준용하여 실시될 경우에는 약간의 特例가 있다 하더라도 적극적인 교류촉진을 저해하는 결과를 낳을 가능성이 크다. 이와 대조적으로 자유무역협정은 기본적으로 통합의 대상이 되는 經濟圈 내에서의 경제활동을 자유화하는 것을 원칙으로 하되 상황에 따른 적절한 例外規程을 두는 이른바 네거티브 시스템이라는 점에서 기존의 대외무역법을 준용함으로써 발생하는 문제점을 상당히 완화할 수 있다. 단기적으로는 남북한의 특수 상황을 고려하여 예외규정을 통한 규제가 일반적인 대외무역법상의 규제보다 강할 수도 있다. 예컨대 남한측에서 모든 개인에 대하여 대북 경제활동을 자유화한다 할지라도 잠정기간 동안 許可規定을 둬으로써 혼란을 방지하는 예외장치를 마련할 수 있다. 그럼에도 불구하고 자유무역협정의 성격상 이러한 규정이 본래의 목적에 어긋난다는 합의가 이루어지면 바로 본래의 원칙에 복귀할 수 있다. 즉, 자유무역협정은 共同의 의사가 반영되는 것이며 대외무역법처럼 일방의 의사에 의한 적극적인 규제와는 틀린 것이다. 따라서 자유무역의 협정을 제정할 경우, 가장 기본원칙을 內國民待遇, 즉 한반도내의 한민족간에 발생하는 경제활동에 대한 무차별을 전제로 하는 것이 필요하다. 그리고나서 잠정기간에 필요한 각종 규제조치는 필요에 따라 구체적으로 명시하는 것이 바람직할 것이다. 기술적으로는 남북한 물자교류와 경제협력을 촉진하기 위해서는 현재 남북교류에 관한 법률에서 관련법을 포괄적으로 준용하기보다는 개별법내에서 남북한의 협정이 우선한다는 조항을 설치하는 방법도 있을 것이다.

제 3 주 제

국내기업의 북한진출시 예상되는 북한법령의
문제점과 대책

배 종 렬

발표 : 배종렬 (해외투자연구소 책임연구원)

사회 : 이상만 (중앙대 경제학과 교수)

토론 : 남공영 (민족통일연구원 연구위원)
문준조 (한국법제연구원 수석연구원)
손경한 (변호사)
전홍택 (한국개발연구원 연구위원)
조경한 (삼성물산 이사)
홍택기 (산업연구원 연구위원)

國內企業의 北韓進出時 예상되는 北韓法令의 問題點과 對策

裴 鍾 烈

(輸銀海外投資研究所 責任研究員)

目 次

- | | |
|-------------------|------------------|
| 1. 問題의 提起 | 3. 北韓法令의 問題點 |
| 2. 北韓法令의 體系와 그 特性 | 4. 北韓法令에 대한 向後對策 |

1. 問題의 提起

북한은 1991년 12월 羅津-先鋒地域을 自由經濟貿易地帶로 지정한 이후 對外開放 關聯法規의 改定 내지 制定에 박차를 가하여 <表 1>에서 보는 바와같이 1994년 11월 현재 21개 開放關聯法令을 정비한 것으로 알려져 있다. 따라서 法令整備라는 차원에서는 과거 84년대 중반 合營法體系에 비해 북한의 外國人投資與件은 많이 호전된 것으로 평가할 수 있다.

그런데 북한은 1989년을 기점으로 하여 1990년부터 4년연속 마이너스 성장을 함으로써 북한의 1993년 經濟規模는 1989년에 비해 20%이상 축소된 것으로 보인다. 그결과 主要工場의 稼動率이 40%이하로 떨어지고 있으며¹⁾, 食糧不足, 生必需品不足, 에너지不足, 外貨不足으로 상징되는 北韓의 經濟難은 더욱 심각해 졌다. 또한 1984년 合營法 제정이후 전성기에는 약 120여개의 合營工場이 조업한 것으로 알려져 있으나, 1990년대에 들어 대부분의 공장이 倒産하거나 操業中斷하여 1993년말 현재 가동되고 있는 공장은 20여개에 불과하여²⁾ 실제 外國人投資의 經營環境은 악화되고 있음을 나타내고 있다.

1) 통일원, 북한경제종합평가(1990-1992), 1993, p. 17.

2) 내외통신, "기로에선 조총련의 대북합영사업," 내외882호, 1994년 1월 13일, p. B1.

< 表 1 > 北韓의 對外開放 關聯法規의 整備實態

발표일자	외자법규	비고
1984. 9. 8	합영법	최고인민회의상설회의결정 제10호
1985. 3. 7	합영회사소득세법	최고인민회의상설회의결정 제12호
3. 7	외국인소득세법	최고인민회의결정 제12호
1985. 3. 20	합영법시행세칙	정무원결정 제14호
1985. 5. 17	합영회사소득세법세칙	정무원결정 제22호
5. 17	외국인소득세법세칙	정무원결정 제23호
1991. 12. 28	라진-선봉지역을 자유 경제무역지대로 지정	정무원결정 제74호
1992. 4. 9	헌법제37조(외국과의 합영, 합작의 근거규정)	최고인민회의 제9기 제3회회의에서 헌법 수정시 반영
1992. 10. 5	외국인투자법	최고인민회의상설회의결정 제17호
10. 5	합작법	최고인민회의상설회의결정 제18호
10. 5	외국인기업법	최고인민회의상설회의결정 제19호
1992. 10. 16	합영법시행세칙(개정)	정무원결정 제148호
1993. 1. 31	외국투자기업 및 외국인세금법	최고인민회의상설회의결정 제26호
1. 31	외화관리법	최고인민회의상설회의결정 제27호
1. 31	자유경제무역지대법	최고인민회의상설회의결정 제28호
10. 27	토지임대법	최고인민회의상설회의결정 제40호
11. 17	세관법	최고인민회의상설회의결정 제41호
11. 24	외국투자은행법	최고인민회의상설회의결정 제42호
11. 29	자유경제무역지대 외국인 출입규정	정무원결정 제75호
12. 30	외국투자기업노동규정	정무원결정 제80호
1994. 1. 20	합영법(개정)	최고인민회의상설회의결정 제8호
2. 21	자유경제무역지대 외국 기업상주대표 사무소 규정	정무원결정 제8호
2. 21	외국투자기업 및 외국인세금법 시행규정	정무원결정 제9호
3. 29	외국인기업법 시행규정	정무원결정 제13호
4. 28	자유무역항규정	정무원결정 제20호
5. 25	민사소송법	최고인민회의상설회의결정 제21호
6. 14	자유경제무역지대 외국 인체류 및 거주규정	정무원결정 제21호
6. 27	외화관리법 시행규정	정무원결정 제21호
9. 7	토지임대법 시행규정	정무원결정 제21호

자료: 통일원, 북한의 외국인투자관련법규집, 1994년 9월 등

최근 미국과 북한의 核査察問題가 합의됨에 따라 西方資本의 對北進出이 점차 可視化 될 것으로 보이며, 그동안 2억달러 수준의 間接交易에 머물고 있던 남북 간교역도 貨加工을 중심으로 한 교역의 확대와 南韓企業人에 의한 對北投資가 전개될 가능성이 점차 높아지고 있다. 앞으로 남한기업의 대북투자가 이루어진다 고 할 때, 國內企業의 北韓進出時 예상되는 北韓法令의 問題點을 어떻게 평가해

야 하며, 그 對策은 어떻게 수립하는 것이 바람직할까? 이에 대한 解答은 전술한 바와 같이 1990년대에 북한에서 전개된 두가지 상반된 움직임, 즉 外資關聯法令의 정비라는 外面的인 投資與件 改善과 外國人投資企業의 經營環境 惡化라는 內面的인 投資與件 惡化를 평가하는 작업으로부터 시작하여야 할 것이다.

2. 北韓法令의 體系와 그 特性

1) 法令의 體系

1992년 4월 外國과의 合營, 合作의 根據規定을 憲法 제37조에 명시하면서 정비되기 시작한 북한의 外資關聯 法令은 <圖 1>에서 보는 바와 같은 체계를 가지고 있는 것으로 판단된다.

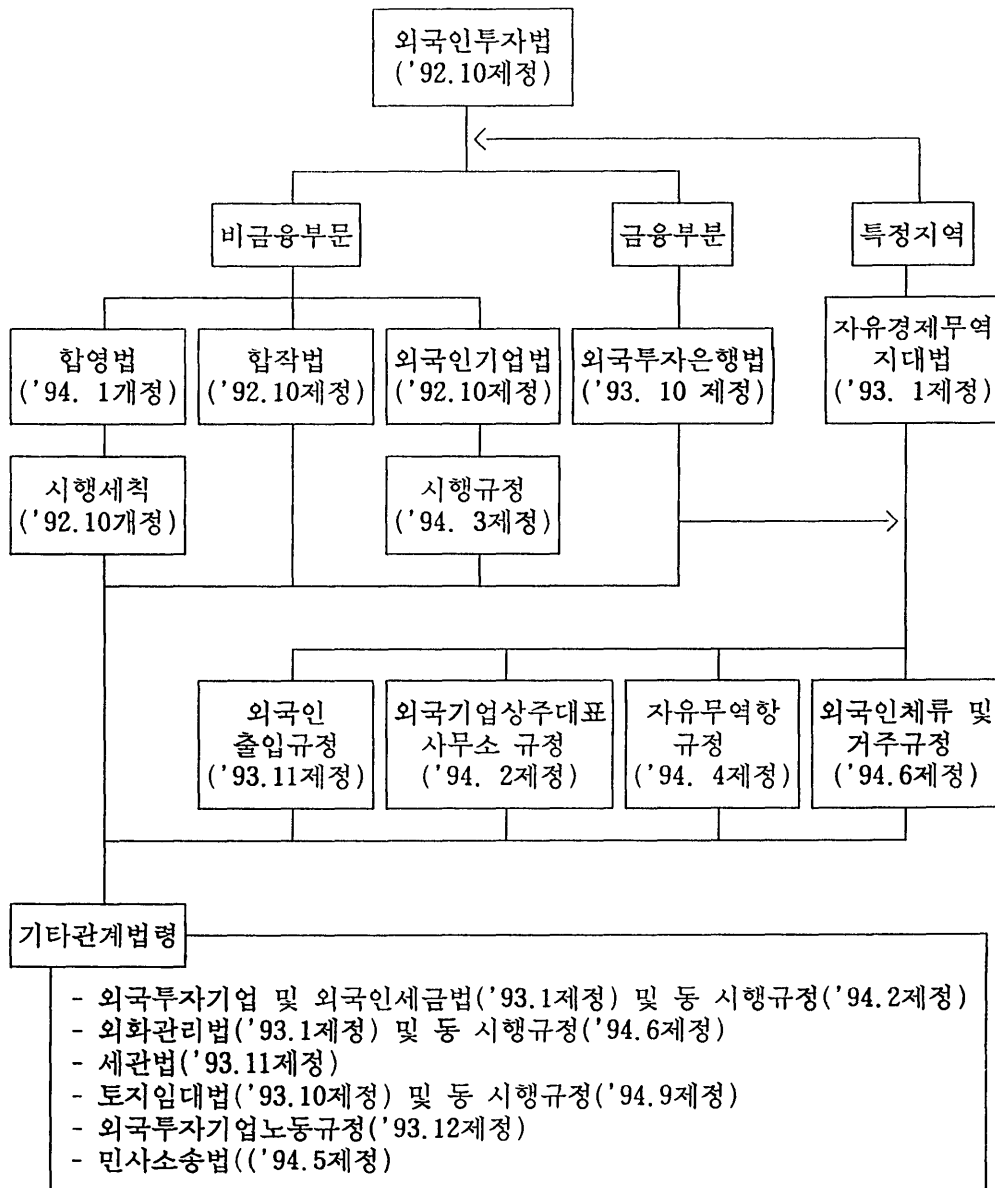
첫째, 憲法 37조를 바탕으로 하여 전체 外國人投資를 총괄하는 外國人投資法을 母法으로 설정하고, 그 하위 투자법령에 投資3法과 外國投資銀行法, 그리고 自由經濟貿易地帶法을 제정하고 있다.

둘째, 중국과 유사하게 經濟特區方式을 수용하였으며, 投資法을 金融部門과 非金融部門으로 구분하고 非金融部門의 投資類型을 國際去來類型에 따라 체계화하고 있다. 즉, 금융부문에는 外國投資銀行法이³⁾, 비금융부문에는 合營法, 合作法, 外國人企業法이 적용되며, 羅津-先鋒地帶에는 特別法的인 위치에 있는 自由經濟貿易地帶法이 투자3법과 外國投資銀行法에 우선하여 적용되는 것으로 해석된다.

셋째, 外國投資企業 및 外國人稅金法과 同 施行規定, 外貨管理法 및 同 施行規定, 稅關法, 土地賃貸法 및 同 施行規定, 外國投資企業勞動規定, 民事訴訟法 등은 금융부분과 비금융부분의 투자법, 그리고 자유경제무역지대법을 지원하기 위해 제정되는 부수적인 성격을 가지는 법령으로 보인다.

3) 외국투자은행법은 현재 은행의 설립과 운영과 관련된 사항만을 규율하는 것으로 되어있기 때문에 향후 증권, 보험 등 다른 금융부분에 대해서는 어떤 유형의 법률이 제정될 지는 판단하기 어려우나, 현행의 법령체계로서는 외국투자은행법의 개정보다는 다른 법령이 제정될 개연성이 높다 하겠다.

〈圖 1〉 北韓 主要外資法令의 體系圖



2) 法令의 制定背景과 關聯된 主要特性

신설 내지 개정된 북한 외자법령들의 주요특징은 기존의 合營法體系와 상호비교해 볼 때, 1)北韓式 社會主義體制의 強化, 2)法令의 透明性과 具體性 提高, 3)外國人投資類型의 多樣化, 4)投資優待地域의 設定, 5)投資對象者의 範圍 擴大, 6)投資獎勵와 制限規定의 新設, 7)外貨流出入 統制 強化, 8)外國人投資에 대한

保護와 非保護規定의 新設 등으로 요약해 볼 수 있으나⁴⁾, 그 法令의 制定背景을 넘두에 들 때 다음과 같은 몇가지 사항을 지적할 필요가 있다.

첫째, 1991년 12월 羅津-先鋒地域을 자유경제무역지대로 지정한 후 憲法의 改定과 外資관련법령의 정비가 시작되고, 자유경제무역지대에 대해 여러 우대조치를 부여하는 것으로 보아 外資誘致의 一次的 對象은 羅津-先鋒地帶라는 점이다. 즉, 자유경제무역지대에 대해서는 餘他地域과는 달리 1)100% 단독투자의 허용, 2)외국은행과 지점 그리고 상주대표사무소 설치의 허용, 3)저렴한 세율과 조세감면, 4)판매자와 구매자 합의에 의한 가격결정방식의 일부도입, 5)낮은 노동임금, 6)초청장 소지자의 경우 무사증 입국 등과 같은 여러 優待措置를 부여하고 있다.

둘째, 북한이 원하는 투자유형은 合營, 外國人企業이라기 보다는 合作이며, 合資이라야 北韓全域에 대한 외국인투자가 가능할 것이라는 점이다. 이는 1)1992년 10월 外國人投資法, 合作法, 外國人企業法을 제정하면서도 合營법은 개정하지 않은 채, 合營法施行細則만을 개정하였고, 2)외국인기업은 자유경제무역지대에만 설립이 가능하며, 3)1992년 12월 11일 최고인민회의 제9기 제4차회의에서 特定貿易商社에게만 부여되었던 무역활동을 地方生産組織에게도 부여하는 신무역시스템이 도입된 이후 輕工業, 貿易第一主義는 김일성시대 뿐만 아니라 김정일시대에서도 계속 천명되고 있으며⁵⁾, 4)과거 合營으로 설립되었던 외국인투자가 최근 合作化되는 추세를 보이고 있으며⁶⁾, 5)북한이 주창하는 경공업 내지 무역제일주의를 관철하기 위해서는 賃加工의 확대가 필요하며, 合資법은 사실상 合資공유치를 목표로 하고 있다는 점 등으로 부터 유추, 해석해 볼 수 있다.

셋째, 1990년대에 들어 나진-선봉 자유경제무역지대 건설, 신무역시스템의 도입 등으로 전개된 對外開放政策의 여파로 北韓의 對外開放 關聯法規는 점점 그 透明度와 具體性이 제고되고 일부 전향적인 조항이 없는 것은 아니나, 經濟難과 體制守護的 開放의 한계로 外資관련법령 곳곳에 經濟難解消을 위한 條項과 經營活動을 制限하는 조항이 나타나고 있다는 점이다.

4) 裴鍾烈, “北韓 外資法令의 整備에 따른 우리의 對北投資政策 方向,” 翰銀調查月報, 第12卷 第3號, 韓國輸出入銀行, 1993년 3월호, pp. 9-21.

5) 이에 대해서는 김정기, “동북아세아 경제협력과 조선의 경제전략,” 'NCNA' International Academ Forum, 중국 심양, 1994년 8월 18일, pp.11-23.

6) 예를들어 1989년에 조합한 만풍합영회사는 1991년부터는 만풍합작회사로 운영되고 있다.

네째, 1992년 10월 외국인투자법 제정시 개정되지 않았던 합영법이 1994년 1월 20일 개정됨으로써 북한의 모든 對外開放 關聯法令은 해석여하에 따라 남한의 대북한투자를 허용할 수 있는 법적근거를 마련하였다는 점이다. 이는 1994년 합영법 제정시 명기되어 있던 『해외거주 조선동포』라는 조항이 최근의 개방법령에서는 『共和國領域 밖에 居住하는 朝鮮同胞』로 모두 통일되고 있는 사실로 부터 유추해석해 볼 수 있다. 다만 합영법개정후 합영법시행세칙이 재개정되지 않았기 때문에 합영법시행세칙에는 해외거주 조선동포라는 용어가 아직은 살아있는 실정이다.

3. 北韓法令의 問題點

북한의 새로운 外國人投資法制는 기존의 合營法制에 비하여 진일보한 것으로 여겨지나 전반적인 법령체계나 그 내용에 있어서 미흡하거나 불명확한 점이 많고, 특히 경쟁국에 해당되는 中國과 비교하여 개방의 폭 내지 법령의 정비면에서 부족한 점이 많음을 보여주고 있다. 여기서는 企業의 創設과 그 運營에 초점을 맞추어 國內企業의 北韓進出時 예상되는 北韓法令의 問題點은 크게 1) 恣意的 解釋의 可能性이 있는 法令條項, 2) 國際競爭力이 缺如되어 있는 法令條項, 3) 實效性을 踏步할 수 없는 法令條項, 4) 差別待遇의 可能性이 있는 法令條項 등으로 나누어 설명해 보고자 한다.

1) 恣意的 解釋의 可能性이 있는 法令條項

法令의 恣意的 解釋은 1)법령의 透明性和 具體性이 결여되어 있거나, 2)상위법과 하위법간의 모순 등, 法令體系의 一貫性이 결여되어 있거나, 3)關聯法令의 整備가 부족하거나, 4)법령의 適用과 解釋慣行이 정착되어 있지 않을 경우 발생할 수 있다. 전반적으로 社會主義國家들의 法令은 그 내용이 불명확하고, 선언적이거나 추상적이며, 상위법과 하위법간의 일관성이 결여되어 있는 것이 보통이다. 특히 북한은 그 개방법령의 제정과 운영경험이 일천하다는 점에서 더욱 그러하다.

최근에 제정된 북한의 외자관련법령들을 분석해 볼 때 <表 2>에서 보는 바와 같이 전반적으로 자의적 해석의 가능성이 높은 법령조항들이 다수 존재하고 있다. 예를들어 1) 合營法施行細則의 목적은 김일성, 김정일동지의 방침과 合營法을 철저히 관철하는 것이라고 규정하고 있는데, 김일성, 김정일동지의 방침이 구체적으로 명시되지 않고 동 조항의 확대 적용이 이루어질 경우 합영법 자체가 무력화될 수 있으며, 2) 합영법과 외국인기업법 등에서 外國人投資企業의 經營計算은 외국인투자기업과 관련된 북한의 재정부기계산규범에 따른다고 되어 있으나, 아직 북한의 재정부기계산규범이 대외적으로 제정, 공표되어 있지 않아 현재로서는 投資收益性을 평가하기가 불가능하며, 3) 土地의 賃貸科와 使用料의 책정에 있어서 土地賃貸法施行規定에서는 基準賃貸科와 使用料를 국가가격제정기관이 정한다고만 되어 있어 기준임대료와 사용료 책정기준이 불명확하며, 4) 예를들어 『업종과 경영방법이 인민들의 건전한 思想感情과 生活氣風에 맞지않거나 부정적 영향을 줄 수 있는 경우 外國人企業의 창설을 승인하지 않는다』와 같이 許可承認, 解散, 營業中止 등의 사유가 지나치게 포괄적으로 규정되어 있다는 점 등을 지적할 수 있다.

그러나 북한법령의 제정과정에서 1) 體制影響中立的인 法令條項을 중심으로 그 투명성과 구체성이 크게 개선되고 있으며, 2) 법령제정의 시기가 늦을 수록 법령의 투명성과 구체성의 제고도가 높다는 점에 우리는 주목할 필요가 있다. 이는 關聯法令의 整備不足이나 法令制定의 經驗未熟 등으로 부터 파생된 恣意性의 문제는 개선될 가능성이 있다는 점을 시사하고 있다. 그런데 여기서 하나 지적하고 싶은 것은 법령의 자의적 해석의 가능성이 높다는 점은 상황에 따라서는 법령적용의 融通性이 높다는 점을 함축하고 있다는 것이다.

2) 國際競爭力이 缺如되어 있는 法令條項

북한법령의 國際競爭力 缺如는 1) 體制守護的 開放의 여파로 개방의 폭과 정도가 높지 않다는 사실과 2) 體制維持에 필요한 외화를 개방을 통해 최대한 확보하겠다는 북한당국의 의지가 복합적으로 작용하여 빚어낸 산물로 보여진다. 예를들어 직업동맹조직의 결성이라던가 외국인기업을 자유경제무역지대로 한정하는 것 등은 전자로부터 파생되고 있으며, 높은 最低賃金の 요구라던지 內需市場 販賣資金의 交換性通貨로의 태환 불가 등은 후자로부터 파생되고 있다.

결과적으로 북한법령은 기업의 自律的인 經營活動을 制限하는 조항을 많이 담고 있는데, 그 주요한 법령들을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 外國人投資의 誘致에 가장 중요한 외국투자기업 노동규정에 여러가지 문제점을 내포하고 있다는 점이다. 예를들어 1)채용, 해고 등에 있어서 인력알선 기관과의 계약 내지 합의를 규정해 놓고 직업동맹조직과의 노동계약을 체결하도록 규정하고 있어 人事管理에 있어서 자율성을 제약하고 있으며, 2)勞動組合이라고는 보기곤란한 직업동맹조직의 활동을 회사가 보장할 것을 요구하고 있으며, 3)외국인 채용시 당국과의 합의를 규정해 놓고 있으며, 4)경쟁국보다는 월등히 높은 最低賃金을 요구하고 있는 것 등이다.

둘째, 토지임대법에 있어서도 중국의 법제와 비교하여 불리한 것이 많은데, 예를들어 1)土地賃借者가 토지이용권을 판매할 경우 토지임대기관의 優先購買權을 인정한다던가, 2)전기, 통신, 도로 등 社會間接資本施設의 건설비를 土地開發費라는 명목으로 土地賃貸科에 포함시킴으로서 토지임대료의 과다책정이 예상된 다던가, 3)임대기간이 만료되어 土地利用權의 반환시 투자한 건물 및 기타 부속 물들을 무상으로 반환하도록 한 점 등을 지적할 수 있다.

셋째, 외환 및 금융관련법제에 있어서는 1)『조선원돈자리에는 共和國領域 안에서 합법적으로 얻은 조선원을 넣으나, 이 돈은 외화로 전환할 수 없다』고 규정하여 북한 內需市場에 대한 판매이윤의 交換性 通貨로의 태환이 불가능하며, 2)외국인종업원은 외화관리기관의 승인이 없는 한 임금 등 合法的 所得의 60%만이 해외로 송금할 수 있으며, 3)1년이상 거주자의 경우 거주자의 國外所得 모두를 과세대상에 포함시키고 있으며, 4)거주외국인이 북한밖에 있는 재산을 상속받았을 경우에도 相續稅가 적용되며, 5)北韓保險 가입이 강제되어 있는 것 등의 법령조항에 문제가 있는 것으로 보인다.

넷째, 북한에서의 기업활동과 관련하여 경영활동을 제한할 소지가 있는 기타 법령조항으로서는 1)자유경제무역지대에만 100% 單獨投資를 허용하고 있으며, 2)합작기업에 대한 투자상환과 이윤분배는 製品償還을 이 원칙으로 하고 있으며, 3)합작기업의 경영은 북한측이 담당하도록 규정하고 있어 방만한 경영에 대한 제동장치가 없으며, 4)대부분의 중요사안의 결정에 있어서 滿場一致制의 理事會 運營方式을 채택하고 있어 의사결정의 합리성과 신속성이 결여되어 있으며, 5)登錄資本의 감자가 불가능하며, 6)외국인기업에 있어서 工業所有權과 기술비결의 출자평가액은 등록자본의 20%이내로 제한하고 있는 규정 등을 들 수 있겠다.

< 表 2-1 > 北韓 開放法規의 主要 問題點과 그 改善方向

구 분	주 요 내 용	문제점 유형	개 선 방 향	개선여부
합영법세칙의 목적	김일성, 김정일방침의 내용 불명확	자의적 해석, 차별대우	동 조항의 구체화 내지 삭제	낮음
기업회계제도	재정부기계산규범 관련제도의 불명확	자의적 해석	1)규범의 제정 및 공포 2)중국 회계법 수준으로 정비	높음 낮음
기술도입제도	기술도입 관련제도의 불명확	자의적 해석	관련규정 제정	높음
국유화시 보상	해당한 보상'의 의미 불분명	자의적 해석	법령 개정 또는 후속 법령의 제정	낮음
외국투자가의 범위	남한기업에 대한 별도 규정없음(공화국 영역밖 조선동포의 개념 불명확)	자의적 해석, 차별대우	1)남한기업, 개인 포함을 명시 2)별도 투자장려규정 제정	낮음 높음
장려사업의 범위	장려사업의 구체적 내용 불명확	자의적 해석	구체화 내지 별도 지침의 제정	높음
제한, 금지, 승인불가 사업의 범위	사업의 구체적 내용 불명확(예: 환경저해업종 투자금지)	자의적 해석	구체화 내지 별도 지침의 제정	높음
승인, 해산, 영업중지의 사유	전반적으로 사유가 포괄적으로 규정되어 있음	자의적 해석	세부기준 마련	낮음
토지임대료와 사용료	기준임대료, 토지 사용료 등의 책정 기준 불명확	자의적 해석	1)임대료, 사용료의 표준화와 고시 2)객관적 평가기준의 도입	높음 낮음
분쟁처리	1)북한의 중재, 재판 기관에 제기 2)관련규정 불명확	자의적 해석	1)제3국 중재기관 활용 인정 2)중재, 재판법규의 정비 및 공포	낮음 높음
법령위반에 대한 제재	행정, 형사적 제재를 막연하게 규정	자의적 해석	행정처분의 내용-요건, 형벌구성요건 및 벌칙의 명확화	낮음

< 表 2-2 > 北韓 開放法規의 主要 問題點과 그 改善方向

구 분	주 요 내 용	문제점 유형	개 선 방 향	개선여부
인사 및 노사관계 제도	1)이중노동계약(인 력알선기관, 직업 동맹조직) 2)채용, 해고의 자 율성 제한 3)직업동맹조직 활 동보장 4)높은 최저임금 요구 5)외국인 채용시 당국과 합의	경쟁력 결여 경쟁력 결여 경쟁력 결여 경쟁력 결여 경쟁력 결여	1)계약당사자의 일원 화 촉구 2)채용, 해고의 자율 성 보장 3)노동조합 허용으로 대체 4)경쟁국 수준으로 조정 5)기업의 자율성 보장	낮음 낮음 낮음 낮음 낮음
토지임대 제도	1)토지이용권 판매 시 토지임대기관 의 우선구매권 2)토지개발비를 토 지임대료에 포함 하여 토지임대료 의 과다책정 3)토지이용권 반환 시 투자한 건물 및 기타 부속물 무상반환	경쟁력 결여 경쟁력 결여 경쟁력 결여	1)우선구매권 철폐 또는 중국수준으로 정비 2)토지임대료 산정에 서 토지개발비조항 삭제 3)투자건물 및 기타 부속물 반환시 적 절한 보상	낮음 낮음 낮음
외환, 금융, 조세제도	1)외국인노임은 원 칙적으로 60%까지 만 해외송금 2)거주외국인의 북 한박 재산상속시 상속세 부담 3)북한보험 가입 강제 4)내수시장 판매이 윤 교환성 통화로 의 태환 불가능 5)1년이상 거주자의 국외소득은 모두 과세	경쟁력 결여 경쟁력 결여 경쟁력 결여 경쟁력 결여 경쟁력 결여	1)송금제한규정 철폐 2)이중과세되므로 면제 3)제3국 보험, 제3자 보험 인정 4)교환성통화로의 태환인정 5)북한으로 송금된 부분만 과세	낮음 높음 낮음 낮음 높음

< 表 2-3 > 北韓 開放法規의 主要 問題點과 그 改善方向

구 분	주 요 내 용	문제점 유형	개 선 방 향	개선여부
경영활동관련 기타사항	1)외국인기업은 자유경제무역지대에 한정 2)합작기업에 대한 투자상환은 제품상환이 원칙임 3)합작기업의 경영은 북한측이 담당 4)이사회운영은 만장일치제가 원칙 5)등록자본의 감자불가 6)공업소유권과 기술비결 출자평가액은 등록자본의 20%이내로 제한	경쟁력 결여 경쟁력 결여 경쟁력 결여 경쟁력 결여 경쟁력 결여 경쟁력 결여	1)지역제한의 완화 또는 폐지 2)계약을 기본으로 함 3)기업의 자율성 보장 4)기업의 자율성 보장 5)감자허용 6)제한규정 철폐	낮음 낮음 낮음 낮음 낮음 낮음
노동력 우선보장	북한체제의 특성상 지속성 기대곤란	실효성 결여	농업분야의 개혁과 거주이전 자유보장	낮음
업무외 종업원 동원금지	과거 합영경험에 비추어 기대곤란	실효성 결여	경제논리에 따른 기업경영 촉구	낮음
기업이윤의 송금 보장	외화부족에 의해 동조항의 사문화 예상	실효성 결여	투자기업 자체적으로 해결수단 강구	낮음
합영수출계획 예견물자 우선보장	물자부족현상을 고려할 때 기대곤란	실효성 결여	수입조달계획을 사전 마련	낮음
제3국 기술자, 기능공 채용	체제에 부정적 영향의 요소가 있을 경우 채용곤란 예상	실효성 결여	체제영향중립적인 방향으로 기술자, 기능공 채용	높음
합영회사원의 출장수속 적시 보장	북한체제의 특성상 기대곤란	실효성 결여	투자기업 자체적으로 해결수단 강구	낮음
경영비밀 보호	사회주의사회의 특성상 기대곤란	실효성 결여	투자기업 자체적으로 해결수단 강구	낮음

國際競爭力이 缺如되어 있는 이와같은 법령조항은 북한의 외환사정이 호전되거나 體制改革的 開放이 등장하기 전에는 그 개선이 불투명할 것으로 예상된다. 다만 최근에 제정된 外國人投資法制로서는 외국인투자의 유치가 불가능하다고 북한당국이 판정할 경우 동 법령조항의 개선은 기대된다 하겠다.

3) 實效性을 踏步할 수 없는 法令條項

북한의 외자법령을 평가하면서 법령에 규정된 조항만을 가지고 北韓의 投資環境을 평가하기가 힘든 것은 법령에 규정되어 있으나 그 實效性을 담보할 수 없는 법령조항들이 다수 존재하고 있다는 점에서 비롯되고 있다. 이는 1) 社會主義 經濟體制의 특성이나, 2) 경제논리보다는 정치논리를 우선하는 北韓式 經濟體制의 특성, 3) 그리고 북한의 심각한 經濟難에 기인하고 있다는 점에서 그 해결방안의 강구가 쉽지않을 전망이다.

북한의 새로운 외국인투자법제에 있어서 實效性을 담보할 수 없는 법령조항으로서 1) 합영법 시행세칙에 규정된 합영회사의 勞動力 優先保障 條項이나, 합영회사의 업무와 관련없는 일에 합영회사의 종업원을 동원하지 않겠다는 조항은 과거 합영경험이나 북한체제의 특성상 기대하기 곤란하며, 2) 外貨管理法과 同 施行規定에 『외국투자가는 합법적 기업이윤이나 소득금, 그리고 청산자금은 해외로 반출할 수 있다』고 규정되어 있으나, 북한의 극심한 外換不足을 고려할 때 외환관리가 매우 엄격할 것으로 예상되어 輸出企業을 제외하고는 이윤송금이 불가능할 것으로 보이며, 3) 『해당기관, 기업소는 合營輸出計劃에 예견된 물자는 우선 보장하여야 한다』는 조항은 북한의 심각한 物資不足現狀을 고려할 때 필요물자의 適時調達은 기대하기 곤란하며, 4) 합영법, 합작법 등에 제 3국 技術者, 技能工의 採用이 허용되고 있으나, 체제에 부정적 영향이 미칠 것으로 판단될 경우 必要人力의 채용이 곤란할 것으로 예상되며, 5) 합영회사 종업원들의 海外出張을 북한당국은 제 때에 보장하여야 한다고 규정되어 있으나, 북한체제의 특성상 쉽지 않을 것으로 전망되며, 6) 經營秘密은 법적으로 보장하며, 외국투자자와 협의없이 공개하지 않겠다는 법령조항도 社會主義 特性上 기대하기 곤란할 것이라는 점을 지적할 수 있겠다.

4) 差別待遇의 可能性이 있는 法令條項

差別待遇는 법치주의적 전통이 확립되어 있지 않거나, 법령의 규정이나 법령 체계의 특성상 자의적 해석의 가능성이 높을 때 발생할 수 있으나, 남한기업의 북한진출과 관련하여 평가할 경우 북한의 외자관련법령에 남한을 공식적으로 지칭한 법령조항이 없다는 점에서 비롯되고 있다. 물론 『共和國領域밖의 朝鮮同胞』라는 용어는 남한을 비공식적으로 지칭한 것으로 해석되나, 남북관계의 미묘함때문에 이는 차별대우의 가능성을 내포하고 있는 것으로 예견할 수 있다.

법령의 구체성과 관련법령의 정비가 부족하고, 법령적용에 있어서 북한당국의 재량권이 광범위하게 부여된 북한의 開放法規의 특성을 고려할 때 대부분의 외자법령에서 차별대우의 가능성이 상존하고 있으나, 문제는 향후 그 방향성이 어떻게 정립될 것인가 하는 점이다. 남북관계의 개선이 이루어질 것으로 가정할 경우 체제영향중립적인 법령조항에 있어서는 외국기업에 비해 남한기업이 유리한 방향으로 차별대우의 가능성이, 南韓 技術者의 北韓常住 등과 같이 체제에 미치는 영향이 높은 법령조항에 있어서는 외국기업에 비해 남한기업이 불리한 방향으로 차별대우의 가능성이 있다 하겠다.

4. 北韓法令에 대한 向後對策

北韓法令의 問題點을 상기와 같은 체계로 파악할 경우 이에 대한 대책은 어떻게 수립하는 것이 바람직할까? 이하에서는 북한법령의 문제점에 대한 정책과제를 정리해 본다(표 2 참조).

첫째, 恣意的 解釋의 可能性이 높은 法令條項에 대해서는 1)體制影響中立的인 法令條項을 중심으로 그 투명성과 구체성이 크게 개선되고 있으며, 2)법령제정의 시기가 늦을 수록 법령의 투명성과 구체성의 제고도가 높다는 점을 고려하여 현재 정비되어 있지 않은 관련법령이나 細部基準이 마련되어 있지 않는 법령조항을 중심으로 후속법령의 제정과 공표를 촉구하는 것이다. 향후 제정 내지 세부기준 마련의 필요성이 높은 주요법령으로서는 회계관련규정, 중재관련규정, 기술도입 관련규정, 임대료와 사용료의 표준화, 장려사업의 구체적 내용과 기준 등을 들 수 있다.

둘째, 國際競爭力이 缺如되어 있는 法令條項에 대해서는 그 원인이 1)體制守
護的 開放과 2)體制維持에 필요한 외화부족에 기인하고 있다는 점에서 그 개선
가능성이 높지 않은 것은 사실이나, 북한이 外자유치를 성공시키기 위해서는 최
소한 外자법령이 中國水準으로는 정비되어야 함을 촉구할 필요성이 있다. 그러나
이미 제정된 법령에 대해서는 개정이 쉽지 않을 것이므로 향후 1)제정이 예상되
는 후속법령이나, 2)합영법의 개정에 의해 재개정의 필요성이 생긴 合營法施行細
則의 改正時 이를 반영하는 것이 중요하다.

셋째, 實效성을 踏歩할 수 없는 法令條項은 그 원인이 北韓式 社會主義 經濟
體制의 특성이나, 북한의 심각한 經濟難에서 비롯되고 있다는 점에서 설사 남북
당국간에 합의가 있다 하더라도 그 개선가능성이 높지 않다는 점이다. 따라서 기
업차원에서는 자체적으로 동 문제들을 해결할 수 있는 방안을 강구해야 하며, 무
엇보다도 1)對北協商力を 제고하는 정책과 2)經濟論理에 따른 대북투자전략이 필
요하다 하겠다. 정부차원에서는 1)南韓工團 造成이라던가, 2)위험소지가 큰 투자
에 대해서는 事前調整 등을 통하여 이러한 기업전략을 제고해 주는 정책이 요망
된다.

넷째, 差別待遇의 可能性은 남한을 비공식적으로 지칭하고 있는 『공화국영역
밖의 조선동포』라는 法令條項으로 비롯되고 있다는 점에서 그러한 애매모호성을
원천적으로 해소하기 위해서 공화국영역밖의 조선동포의 개념정의를 명료화하는
방안을 고려해 볼 수 있으나, 중국의 대만동포우대정책과 같이 우리측에 대한 별
도의 투자장려규정을 제정하지 않고 있는 북한당국의 태도로 보아 동 조항의 개
념규정이 불리한 방향의 차별대우를 해소하는 것으로는 보기가 곤란하다. 남북관
계의 진전을 가정할 경우 또 다른 방안으로서는 남북간에 이미 체결된 交流協力
附屬合意書를 바탕으로 하여 細部合意書의 체결을 유도하고, 동 세부합의서에서
기존 북한법령의 문제점들을 발전적으로 해소함과 동시에 이를 남한동포 우대법
이라는 별도의 투자법령에 세부합의서의 내용을 반영하도록 하는 것이다.

〈參考文獻〉

1. 김정기, “동북아세아 경제협력과 조선의 경제전략,” ‘NCNA’ International Academ Forum, 중국 심양, 1994년 8월 18일.
2. 박상철, 김상규, 북한의 외국인투자법제, 한국법제연구원, 1994년 7월.
3. 裒鍾烈, “北韓 外資法令의 整備에 따른 우리의 對北投資政策 方向,” 輸銀調查月報, 第12卷 第3號, 韓國輸出入銀行, 1993년 3월호.
4. 裒鍾烈, “北韓의 合營法施行細則 改正과 우리의 對應方向,” 輸銀調查月報, 第12卷 第5號, 韓國輸出入銀行, 1993년 5월호.
5. 全洪澤, 北韓의 外國人投資法制, 韓國開發研究院 北韓經濟研究센터, 1993년 3월.
6. 내외통신, “기로에선 조총련의 대북합영사업,” 내외882호, 1994년 1월 13일.
7. 통일원, 북한경제종합평가(1990-1992), 1993.
8. 통일원, 북한의 외국인투자관련법규집, 1994년 9월.

