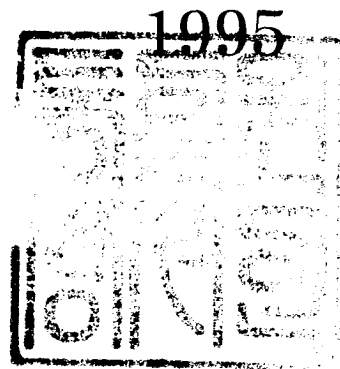


'95 北韓 및 統一研究 論文集(IV)

南北交流·協力 分野



統 一 院

우리원은 통일문제를 연구하고자 하는 신진학자들에게 연구기회를 부여하여 북한 및 통일문제에 깊은 관심을 갖게 하고, 남북 교류협력시대에 부응하는 전문인력의 저변을 확대하는 한편 신진학자들의 참신한 정책아이디어를 수렴하고자 '89년 이후 매년 신진학자들에게 연구용역을 위촉하고 있습니다.

금년에도 36개의 연구과제를 위촉하여 그 연구결과를 「'95 북한 및 통일연구 논문집」 6권으로 분류하여 발간하였습니다.

여기에 수록된 논문들에는 관련분야에 대한 문제점 및 대안제시등 참신하고 건설적인 의견들이 많이 논술되어 있습니다. 그러나 여기에 수록된 내용들은 우리원의 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

아무쪼록 이 책자가 북한 및 통일문제를 연구하거나 관련정책을 수립하는데 널리 활용되기를 바랍니다.

1995년 12 월

통일원 정보분석실

권 별 수 록 논 문 일 략 표

권별	수 록 논 문 집	집 필 자
I	<ul style="list-style-type: none"> ○북한 권력구조 및 권력엘리트 변화에 대한 연구 ○북한의 자립적 발전전략의 정치경제 ○북한의 자립(Self-Reliance)적 발전노선 연구 ○북한 사회주의 중앙·지방관계 변화유형 예측 ○북한 지방행정체계의 구조와 활동방식 ○북한의 도시정책 	<ul style="list-style-type: none"> 金判錫(인 천 대) 李聖鳳(한세정책연구원) 鄭祐坤(인 천 대) 李殷九(한 남 대) 金萬欽(서 울 대) 高成昊(서울시시정개발연구원)
II	<ul style="list-style-type: none"> ○북한 사회주의 경제체제의 변화에 관한 연구 ○사회주의 경제의 체제전환에 관한 연구 ○사회주의 체제전환에 있어서 개인, 사회 구조, 국가의 논리 ○북·일 수교과정 및 수교가 북한 경제에 미칠 영향분석 ○북한의 대외무역 변화와 전망에 관한 연구 ○북한의 노동정책 	<ul style="list-style-type: none"> 李鎬鐵(경 희 대) 崔信林(산업연구원) 吳炳勳(단 국 대) 董龍昇(삼성경제연구소) 李贊度(한세정책연구원) 金練鐵(평화문제연구소)
III	<ul style="list-style-type: none"> ○북한체제의 변화시나리오와 대응방안에 관한 연구 ○통일을 대비한 한민족 여성공동체 조성방안을 위한 정책에 관한연구 ○대북한 핵억제정책과 합리적 선택 ○게임이론의 관점에서 본 북미관계와 남북 관계 ○통일한국 헌법의 기본원리로서 자유민주주의 원리 ○대한민국 정부의 북한 인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법 	<ul style="list-style-type: none"> 金珍基(대륙연구소) 金正善(이화여대) 金基大(현대사회연구소) 金 旭(현대경제사회연구원) 金忠九(국 민 대) 金爽賢(단 국 대)

南北韓 交易에서 準國際私法の의 適用에 관한 研究

研究責任者：劉夏榮 (明知大)



목 차

<요 약 문>	5
I. 서 언	7
II. 분단체 상호간 교역의 법적 성격	9
1. 동서독간 교역에 관한 법제	9
2. 중국과 대만·홍콩간 교역의 법제	18
3. 분단국간 교역에서 법률적용의 관행	25
III. 남북한 교역에서 법률충돌 문제	28
1. 남북한교역의 국제사법 관계	28
2. 준국제사법의 개념	32
3. 준국제사법의 법적 성격	35
IV. 분단국간 법률충돌의 준국제사법에 의한 해결	38
1. 남북한교역에 대한 준국제사법의 적용	38
2. 분단국간 교역에 대한 준국제사법의 적용 : 학설과 판례	39
3. 준국제사법의 남북한교역에의 필요성	44
V. 결 언	46
부 록	48

목 차

<요 약 문>	5
I. 서 언	7
II. 분단체 상호간 교역의 법적 성격	9
1. 동서독간 교역에 관한 법제	9
2. 중국과 대만·홍콩간 교역의 법제	18
3. 분단국간 교역에서 법률적용의 관행	25
III. 남북한 교역에서 법률충돌 문제	28
1. 남북한교역의 국제사법 관계	28
2. 준국제사법의 개념	32
3. 준국제사법의 법적 성격	35
IV. 분단국간 법률충돌의 준국제사법에 의한 해결	38
1. 남북한교역에 대한 준국제사법의 적용	38
2. 분단국간 교역에 대한 준국제사법의 적용 : 학설과 판례	39
3. 준국제사법의 남북한교역에의 필요성	44
V. 결 언	46
부 록	48

南北韓交易에서 準國際私法の의 適用에 關한 研究

<요약문>

본논문에서 南北韓交易이라 함은 분단국인 남한과 북한간의 物的 交易을 의미한다. 물적 교역의 범주에는 비단 물품의 매매 뿐만 아니라, 용역과 자본, 지적 재산권의 거래와 인적 교류까지를 포함한다. 지금까지 남북한교역은 기본적으로 소위 “1國家論”의 견지에서 추진되고 있으며, 현재의 남북한교역 및 교류의 재개는 민족의 복리 증진과 양지역간의 상호의존성을 심화시켜 향후 단일의 경제체제의 재형성, 나아가서 세계평화에의 기여라는 궁극적인 목표를 갖고 추진되고 있다.

분단국간의 교역에 관한 국가의 관행은 東西獨의 先例와 현 中國·臺灣간의 交易에서 남북한교역과 관련하여 비교·고찰이 가능하다. 기존의 동서독에서의 소위 “內獨交易”은 이것이 “1국가내의 교역”이라는 국제법적 일원칙을 확립하였다. 즉 동서독간의 교역은 하나의 독일이라는 그들의 주장이 GATT와 EC에서 국제법상의 일원칙으로 받아들여진 것이다. 서독에 의해 추진된 이러한 내독교역의 원칙과 이론의 정립은 남북한교역의 성격 규정에 원용이 가능하다.

중국과 대만·홍콩간의 소위 “兩岸交易”은 대만의 측면에서 현재 그의 국내법적으로 1국가내의 교역이라는 원칙하에 추진되고 있다. 즉 중국의 “一國兩制”와 같이 대만은 동서독의 경우에서와 같이 이들간의 교역에 “국제법상의 승인과 관계 없이 私法の 적용을 목적으로 하는 국제사법의 원칙이 적용”되는 것으로 파악하고 있다. 또한 이러한 입법례로서 1979년 미국에 의해 제정된 “臺灣關係法”과 1989년 대만이 제정한 “兩岸人民關係法” 등은 분단국간의 교역에 관한 하나의 확

립된 국제법적 원칙으로 원용할 수 있다.

현재까지 남북한은 소위 “하나의 국가”임을 견지해 왔으나, 남북한의 법적 지위는 남북한 상호간의 관계에서와 대외적인 관계를 달리한다. 또한 남한을 승인한 국가와의 관계에서 1국가론에 입각할 때, 남북한 양지역간 교역에 적용되는 법은 남한의 법이어야 겠으나, 대외적·현실적으로 남북한교역에 적용되는 법은 남북한 각각의 私法이다. 이러한 분단국의 내부교역 즉 1국가내의 교역에 적용되고, 양자간의 私法衝突의 問題를 해결하는 법이 바로 準國際私法이다.

지금까지 국제사법은 국가간에만 적용되었으나, 분단국간의 사법관계의 해결을 위해 국가의 관행과 학설 그리고 판례에서 국제사법의 원칙이 널리 적용되어 왔다. 이중에서도 동독을 국가로 승인하지 않았던 西獨이 견지해 온 선례에서와 다소 특수한 형태의 분단체인 대만의 경우에 취하는 입장 그리고 한국의 주변국인 日本의 學說과 判例 등은 분단국의 교역에 준국제사법이 적용되고 있음을 보여주는 뚜렷한 실례들이다. “준국제사법”의 적용은 분단체 상호간의 民事法의 법률충돌문제의 해결에서 뿐만 아니라, 刑事問題까지도 해결하고, 대외적으로는 분단국내의 법률관계가 상이한 “不統一法國”으로 간주되는 효과도 갖는다.

남북한교역에 관한 국제·국내법상의 보완방안으로는 먼저, 현재 남북합의서는 유일하게 남북한교역에 관해 규정하는 국제법적 근거이므로, 이를 더욱 충실하게 보완하는 작업은 남북한 경제통합과 통일을 이루는 데 있어 필수적인 연결요소이다. 중국·대만의 WTO 및 GATT 1994에의 제가입시나, 1997년 홍콩의 중국으로의 반환시에 분단국간의 교역과 WTO 및 GATT 1994와의 관계에 관해 국제적으로 문제 제기가 충분히 가능할 것으로 판단된다.

둘째로 국내법상(법률상의)의 보완방안에는 남북한교역과 관련 남북한간의 법률의 정비에 중점을 두었다. 특히 국제사법의 보완과 준국제사법(특별법)의 제정의 필요성과 사법부에 의한 국제사법 원칙의 준용을 제시한다. 끝으로 명령상의 보완방안에서는 남북한교역에서 행정부의 역할에 근거하여 行政指導, 委任立法的인 行政措置를 통해 현실에서 발생하고 가능한 문제를 해결하기 위한 방안을 제시한다.

I. 서 언

통일독일이전 분단 독일 상호간의 교역에 대해 동서독은 대조적인 시각을 보여 왔다. 동서독 2국가론을 내세우는 동독은 서독을 국가로 승인하여 이들간의 관계에 국제법이 직접 적용되는 것으로 보아 왔다. 반면, 서독에서는 학설 뿐만 아니라 서독 연방헌법재판소의 판례에서도 동서독간 국제법이 직접 적용될 수 있는 가능성을 부인하고, 오로지 필요한 범위내에서의 “準用”이 가능하다는 태도를 취했다. 즉 분단 당시 서독은 동독에 대한 국가승인을 유보함으로써 구 독일의 법통성을 완전하게 승계했으며, 기존의 교역관계에서도 동독과의 교역이 독일 내부교역이라는 것을 국제법상의 하나의 원칙으로 확립할 수 있었다.

제2차 세계대전이후 대표적인 “분단국가” 또는 “분단체”로는 통일독일 이전의 동서독, 베트남, 중국과 대만, 그리고 남북한 등을 들 수 있었다. 그러나 1990년 동서독은 단일 연방국가로 통일이 실현되어 이제 분단국으로 남아 있는 국가는 중국·대만과 남북한이 남게 되었다. 무력에 의해 공산화된 베트남은 분단의 당시 양 분단체간의 인적 물적 교류가 계속된 무력충돌로 인해 불가능했으며, 평화적, 수평적인 통일을 성취하였다가 최근 다시 무력으로 통일된 남·북예멘의 경우에는 상호간의 경제 교류의 문제가 그다지 큰 비중을 갖는 것은 아니었다. 결국 동서독의 교역에서의 선례만이 남북한교역과 통일의 과정에서 선례 및 척도로써 다루어질 수 있다. 또한 매우 특수한 형태의 분단체인¹⁾ 현 중국·대만의 교역과 사례는 남북한교역과 관련하여 약간의 비교가 가능하다. 중국·대만간의 관계는 1971년 제 26차 국제연합 총회에서 중국이 국제연합에서의 중국의 대표권을 갖게 되고 안전보장이사회의 상임이사국의 지위를 승계하게 됨으로써 중국의 법적 지위 문제는 일단락되었다.²⁾ 그러나 현 중국은 국제무역에서의 가장 중심적 조약의 하나인 “관세 및 무역에 관한 일반협정”에서 체약국이 아닐 뿐만 아니라, 홍콩 및 마카오의

1) Young Wei는 분단국의 구성체가 국가와 교전단체의 중간쯤의 법적 지위를 갖는다고 본다. 분단체의 국제법 주체성에 대하여는, Young Wei, "Divided Nations and International Law : Political Reality and Legal Practice," *Occasional Papers / Reprinted Series in Contemporary Asian Studies*(1981) 참조.

2) UN Res, 2758(XXVI) ; 8 U. N. Monthly Chronicle, No. 10, 1971, p. 61.

중국으로의 반환을 앞두고 대만·홍콩과의 교역문제 등 국제무역분야에서의 중국의 지위는 주요현안이 될 전망이다.

남북한 통일을 갈망해 온 한국민 전체는 남북한교역이 재개되면서 소위 “一國家論”³⁾ 과 남북한 분단 현실의 “二國家論”사이의 모순에 직면하고 있다. 만일 남북한이 1국가라면 남북한교역의 법적 성격은 두말할 나위도 없이 대내통상의 성격 규정이 가능하겠으나, 현실의 분단이 지금도 실존하고 있기 때문에 국제법상 남북한의 법적 지위에 의해 남북한교역의 법적 성격이 달리 규정될 수 있다. 따라서 남북한 지위의 문제는 남북한교역의 성격 규명과 추진에서 선결적 과제이다.

1992년 “남북합의서”에서 남북한의 관계를 “감정적 특수 관계”로 설정한 이념적 가치는 “민족사의 정통성 유지”에 있다.⁴⁾ 만일 1948년 수립된 남한과 북한의 두개의 정부가 新生國의 정부로 본다면, 구 한국의 법통성을 이어받은 정부로 수립된 남한의 정부는 그 법통성이 단절되며 통일의 의미는 상실되고 만다. 즉 남한과 북한 중에서 어느 한쪽이 法統性을 갖게 되면 다른 실체는 상대적으로 정통성을 상실하게 된다. 그러므로 남북합의서의 본 실체는 한국의 국가로서 법통성을 보유한 국가인 일방과 그것을 보유하지 못한 타방간의 합의인 것으로 규정함으로써 남북한의 지위를 파악한 것이다.

남북한교역의 법적 성격이 어떠한 것인가 하는 문제는 현 남북한의 관계에서 이루어지고 있는 경제교류에 국제법이 적용되는가 아니면, 국내법 즉 준국제사법이 적용되는가로 대별하여 구분할 수 있다. 현재 남북한교역이 갖는 법적 성질은 국제법의 주체간의 교역에서의 규범인 국제경제 규범과는 다른 것이다. 만일 남북한교역이 일국가의 국내법 주체간에서의 교역 즉 일국내에서 법률충돌의 원칙이 적용되는 준국제사법이 적용되는 것으로 간주한다면, 이중에서도 국내사법 즉 재산·

- 3) 지금까지 남북한은 서로 1국가론을 국가통일정책의 기초로 해왔다고 할 수 있다. 북한의 1국가론 즉 “하나의 조선”논리에 대하여는 1991년 5월 31일 내외통신 746 참조.
- 4) 남북합의서가 남북한의 관계를 국가와 국가간의 관계가 아닌 것으로 본 것은 민족사적 정통성에 기초한 국가의 법적 정통성을 유지하기 위한 것이다. 이러한 남북한 통일의 당위성은 (i) 민족사의 정통성 유지, (ii) 민족의 복리증진, (iii) 북한주민의 인권보장, (iv) 국제평화에의 기여 등에서 찾을 수 있다. 그 중 가장 중요한 것이 민족사의 정통성 유지이다 (김명기, “북한의 국제법상 지위,” 국제문제, 1993. 10, p. 70).

신분관계 등의 法律衝突 問題가 가장 시급한 해결과제의 하나라고 볼 수 있다. 이러한 문제의 제기는 분단 남북한 공통의 통일정책인 “1국가론”에 합치되는 것으로 國際法理論과 國家의 慣行을 고찰해 봄으로써 “準國際私法”의 남북한 관계와 교역에서의 적용가능성을 검토하려는 것이다.

이하 본연구에서는 국제경제법의 측면에서 분단국 또는 분단체간에서의 교역과 제 3 국가의 교역에 대한 국제·국내법상의 법제를 고찰하고, 분단국간 내부교역의 선례를 연혁적으로 고찰함으로써 그 주요 특성들을 찾아 향후 국제무역에서의 분단국간의 교역 및 제 3 국가의 교역에서의 특성을 비교·검토하기로 한다. 이러한 작업에 있어서 동서독간의 교역에서의 주요특성과 중국과 대만간, 중국과 홍콩·마카오간의 교역이 국제경제법상의 원칙과 양립가능하는가 하는 문제를 검토하는데 그 주안점이 주어질 것이다.

또한 지금까지 연구되어진 일반국제법상 남북한 관계 및 법적 지위에 관한 이론적 내용을 간주려 남북한교역의 법적 성격을 국내법상의 원칙으로 확립하고, 전통 국제법과 구주, 미주 등의 국가들 및 분단국에서 적용되고 있는 “준국제사법”과 그 이론의 일반을 고찰하고, 준국제사법이 국제법적 원칙으로 남북한 관계 및 교역에서의 적용가능성 문제를 고찰하기로 한다.

II. 분단체 상호간 교역의 법적 성격

1. 동서독간 교역에 관한 법제

가. 내독교역의 발전단계

“內獨交易”(Inter - German Trade)⁵⁾은 시기적으로 분명한 특성을 보이고 있

5) 내독교역은 “지역간 무역”(Inter-zonal Trade), “양독간 무역”(Inter-German trade)의 개념과 구별된다. 이러한 개념의 차이는 역사적 배경에 따라, 그리고 양독의 이해에 연유한다. 이장희, “동서독 내독거래의 법적토대가 남북한 민족내부거래에 주

다.⁶⁾ 제2차 세계대전의 종전 직후, 공식적으로 중단된 독일내 분할 지역간의 경제 교류는 전후 복구가 다소 이루어짐에 따라 점차적으로 재개되었다. 3개 서방권 점령지역간의 경제교류는 1946년부터 부분적으로 시작되었는데, 동년 1946년 12월 2일에는 미국과 영국이 점령지역에 단일경제권을 형성하는데 합의함으로써 양지역간의 교역은 “전체로서의 독일경제통합을 이루기 위한 첫 단계”를 이루었으며,⁷⁾ 이들 지역과 불란서 점령지역과의 경제교류도 이루어지고 있었다. 1949년 4월에는 불란서 통치지역도 공식적으로 영·미 점령지역의 단일경제권에 포함됨으로써 서독지역의 경제체제는 완전히 통합되게 되었다. 한편 서방권 점령지역과 소련 점령지역과의 경제교류의 재개에는 다소 어려움이 있었으나 1947년 1월 18일 “민덴 협정”(Mindener Abkommen:제1차 베를린협정)에서 처음으로 영·미 점령지역과 소련 점령지역간의 공식적인 경제교류가 허용되었다.

초기의 동서독지역간 교역은 제도적 장치의 결여로 소규모 구상무역이 대부분이었으나, 이러한 형태의 교역도 1948년 4월 부터 “베를린 봉쇄”⁸⁾ 그리고 1948년 6월 20일 동서독 양지역이 독자적인 화폐개혁을 실시함으로써 난관에 봉착하게 되었다. 이에 더하여 소련측이 베를린 육로를 봉쇄함으로써 내독교역은 사실상 중단되게 되었다. 그러나 1945년 5월 5일 “예섭-말리크 협정”(Jessup-Malik Abkommen)을 통해 교역의 재개에 대해 협의가 이루어 지고,⁹⁾ 1949년 7월 8일 “프랑크푸르트 협정”(Frankfurter Abkommen)에서는 교역의 결제단위, 결제방식,

는 시사점,”대한국제법학회논총, 제38권 제2호 1993, p.105.);내독관계 전반에 대하여는 주독대사관,독일통일소사전(서울:통일원,1992),pp.77-88.참조.

- 6) 이는 다음과 같이 3단계의 구별이 가능하다. (i) 초창기 : 1946년 이후 1951년 베를린 협정 체결 이전까지의 기간, (ii) 발전기: 베를린 협정 이후 1972년 기본조약 체결 이전까지의 기간, (iii) 안정기: 기본조약 체결 이후 통일 이전까지의 기간 (고일동,“내독경제발전의 기본요소와 남북한 경협외 추진방향,” 5-1 통일문제연구, 1993, p.237).
- 7) 허태수,“남북한경제교류의 현황과 과제,”입법조사월보 1994.1.2.,pp.24-25.
- 8) 소련측은 1948년 4월을 기하여 육상수송,선박교통 및 전신과 우편 등을 완전히 정지시켰다. 이로서 1949년 2월에 서방측의 대응봉쇄를 초래하고,1949년 5월까지 약1년간 “지역간의 무역”은 단절되었다 (J.P.Nettle,*The Eastern Zone and Soviet Policy in Germany 1945-50*,(London:Oxford University Press,1951),pp.107-110. 참조.).
- 9) Documents on Germany under Occupation,1945-1954,Oxford Univ.Press, London, 1953,p.7 참조.

거래방식 등 교역의 기본적인 틀이 갖추어졌다.¹⁰⁾ 그후 1951년 9월 22일 체결되고 1960년 8월 16일 발효된 “베를린협정”(Berlin Abkommen)을 통해 “프랑크푸르트협정” 내용이 항구적·제도적으로 정착되어, 통일독일 즉 경제통합때까지 계속된 것이다.¹¹⁾

베를린 협정의 체결 이후 양독간의 교역은 결코 순탄한 것만은 아니었다. 정치적인 이유로 동서독간의 긴장은 고조되었고 그때마다 소련과 동독은 서베를린의 통행제한 또는 봉쇄라는 수단을 빈번히 사용하였다. 이에 대해 서방측으로는 교역 중단을 통한 경제제재조치가 유일한 수단이었다. 이러한 반복되는 정치적 긴장으로 인한 양독교역의 중단위기에 대하여, 그 대응책을 양독간에 모색하기 시작했다.

1966년 12월 서독정부는 대동독 경제교류를 확대하고 이를 구체화하기 위한 조치들을 제시하였다. 1967년 이후 서독이 발표한 내용중에는, 대동독 투자재 반출의 허용, 부가가치세에 관한 특별조치, 동독 물자공급의 취소조항 삭제 등의 내용이었으나 경제적인 측면에 볼 때 가장 실질적인 조치는 금융지원의 확대였다. 그러나 서독의 이러한 교역확대 조치에도 불구하고 양독간의 관계는 서독의 동독 실체의 불인정 및 동독 고립화 정책으로 크게 개선을 가져오지는 않았다. 1971년 9월 3일의 “베르린 협정”에서는 소련이 동독을 가로질러 육로, 해로, 철도운송 등에 관련된 서베르린과 서독을 통과하는 시민과 상품에 대하여 어떠한 통관세를 부과하지 않는 것에 합의하는 데 대하여, 서방 3국은 서베르린과 동독과 연계되어 있는 지역은 현 상태를 그대로 유지하며 그 어떠한 국가에 의한 통치행위를 인정하지 않을 것에 상호 합의하였다.¹²⁾

10) 동협정은 각 지역에서의 헌법제정을 목적으로 한다(Lambrecht,Horst,“Die Entwicklung des Interzonenhandels von seinen Anfängen bis zur Gegenwart,” Berlin, 1965,ss.12-15).

11) 프랑크푸르트협정은 관세 및 수입과장금 등 대외교역적인 요소를 배제하였을 뿐만 아니라 서독과 동독 각각의 마르크화에 있어 통화 영역을 인정하게 되었다. 베를린협정의 내용은 상업과 용역 및 금융관계를 규정하고 있다. 동 베르린협정은 행정관서사이에 합의서명한 것이므로 당해 행정관서사이에만 유효하다(통일원,동서독간 통행·통신·통상에 관한 연구,1990,p.44). 동서독 교역에서 체결된 협정의 주요 내용 등은, 이장희,전계논문,pp.107-14 참조.

12) Edmund Jan Osmanczyk, *Encyclopidia of the United Nations and International Agreement*(London:Taylor and Francis, 1990), p.919;A.J.Heidenheimer and D.P.

1972년 5월 26일 동서독 기본조약의 체결은 내독교역의 안정기로 접어드는 계기가 되었다. 즉 이후 동서독간의 교역은 동 기본조약 제7조의 규정에 따라 추가 의정서의 체결에 의해 법적 보완이 이루어 지게 되었다. 단 재산권 문제에 관한 법적 견해의 차이로 인하여 이 문제는 조약으로 규정될 수 없다는 별도의 “재산 문제에 관한 조약 의정서 부록”을 채택했다. 기본조약의 체결 이후 서독은 일부 품목의 쿼타 철폐, 서독내부거래 당사자에 대한 자격제도의 완화 등과 같은 제한적인 요소를 줄여감으로서 교역의 확대를 도모하였다. 그리고 1975년 부터 실시된 대동독 프랜트 수출에 대한 금융지원은 자금능력이 부족한 동독에게는 커다란 도움이 되었다. 그러나 1980년대 이후 동독은 서독시장에서의 경쟁력을 거의 상실했으며, 서독의 동독에 대한 정치적 협상이나 인도적 목적에 의한 통행, 통신 등에 대한 각종 지원이 급격히 확대되었다. 서독측에서 제공하는 지원금은 제도적으로 서독의 상품 반입에만 사용될 수 있도록 함으로써 동독의 경쟁력 약화에서 비롯된 교역의 위축을 어느 정도 보완할 수 있었으며, 이는 경제통합 직전까지 계속되었다.¹³⁾

나. 내독교역의 국제법적 원칙으로의 확립

통독이전 양국간에 있어 가장 중요한 교류분야의 하나인 내독교역은 양측 점령군 당국의 선언과 법령 등에서 부터 출발한다. 최초 독일 점령 연합국들은 포츠담 회의 의정서에서 독일점령기간동안 “독일을 하나의 경제단위로 취급한다” 라고 규정하였다. 또한 동독 지역의 소련 군사행정부는 1946년 1월 1일 서방진영 국가와의 무역을 허용하는 “명령 제5호”를 공포하였다. 서방측에서는 1946년 6월 “군사정부법”(MGI) 법률 제53호로써 오직 서방 3국(미, 영, 불)간의 무역을 위한 기본적 법률 구조의 틀을 마련하였다.¹⁴⁾ 1948년 6월의 화폐개혁 이후 동 법률의 개

Kommers, *The Governments of German*, 4th ed. (New York: Thomas Y. Crowell Co., 1975), p. 258.

13) 고일동, 전계논문, p. 242.

14) 동법은 “군정청의 허락이 없는 모든 외국과의 교역 및 환거래”를 금지하였다. 이 법의 목적은 전후보상을 위하여 독일내 재산의 국외류출을 방지하고, 점령군의 군수품 보급률을 확보하고, 점령지역내 주민의 생산품을 보급하기 위함이었다(통일원, 전계논문 10, pp. 42-43).

정을 통해 소련 지역과의 교통과 무역관계를 확대하였다. 서베를린에서는 법률 제 500호가 1950년 7월15일에 공포되어 독일시장의 통화 유통범위에 대한 단일 법제를 마련하였다.

한편 국제법적 측면에서 서독은 1951년 GATT의 가입의정서에서 내독교역에 관한 그들의 특수성을 최초로 인정받았다. 동 가입의정서에서는 “서독의 가입은 ... 제1조의 규정에도 불구하고... 현재의 협정에서 독일간 지속되어온 상품의 내독교역 또는 현 지위의 어떠한 변경을 요구하지 않는다”라고 규정하여 GATT에 가입했다.¹⁵⁾ 다만 내독간 거래에 관한 당시의 GATT의 계약국단의 결정은 추후 계약국에 의한 재심사를 받아야 한다는 단서조항이 있었지만 이후 재심사를 요구한 국가는 하나도 없었다.¹⁶⁾

이상과 같은 내독교역은 두개의 유럽공동체조약에서 “독일 내부의 교역”으로 받아들여졌다. 1952년 “유럽 석탄, 철강공동체 조약”(ECSC)의 제22조에서 동 “조약의 과도규정에 관한 협정”으로 최초 내독교역이 규정되었다. 동 협정은 “서독과 소련 점령지역간의 석탄, 철강 교역은 “최고기관”(High Authority)과 서독정부의 협정에 의해, 서독정부가 관련되는 한 규율된다”라고 규정하고 있다. 또한 1957년 3월 25일 유럽경제공동체조약(EEC) “보충의정서”(동서독 교역의 법적 지위에 관한 특별의정서)는 다음과 같이 보다 상세하게 내독교역을 규정한다.

- “ 1. 서독 기본법에 의한 독일령토와 서독 기본법이 적용되지 않는 독일령토간의 교역은 독일 내부교역의 일부이기 때문에 독일에서의 동 조약의 적용은 현행 대우의 변화를 요구하지 않는다.
2. 회원국은 서독 기본법이 적용, 이행되지 않는 독일령토와의 교역에 관련하는 여하한 협정도 타 회원국과 위원회에 통지하여야 한다. 회원국은 그러한 협정의 이행이 공동시장의 원칙에 충돌되지 않고 타 회원국의 경제적 손해를 회피하는 적절한 조치를 실제적으로 취할 것을 보증한다.
3. 회원국은 타 회원국과 서독 기본법이 적용되지 않는 독일지역간의 교역에

15) GATT, BISD,3th.Supp.34 (1952) "decision of 21 June 1951"

16) 서헌재,“남북교역의 특성과 국제경제규범,” 세미나 발표자료,1993,p.18.

서 발생하는 어떠한 어려움도 방지하는 적절한 조치를 취한다.”¹⁷⁾

비록 이와 같은 내독교역의 대내적 성격이 유럽원자력공동체 조약(EURATOM 조약)에서는 교역의 특성상 부인되었으나, 진술한 바와 같이 이들 3개 유럽 공동체 기본조약은 1965년 단일의 기관으로 통합되었으며, 통일독일의 형성 이후 동독 지역은 곧바로 유럽 공동체 법의 적용을 받는 적용지역에 포함되었다.¹⁸⁾ 다른 한편으로 동독 원산품의 재수출문제에 관해 관련된 서독의 회사는 세금감면의 이익을 상실케하는 조치를 취했다.¹⁹⁾

다. 내독간 교역의 법적 특성

과거 동서독간의 경제적 관계 즉 내독교역은 일련의 국제·국내법적인 토대하에서 추진되고 승인되어, 일종의 국제법상의 일원칙과 같이 국제법적으로 확립되었던 것이다. 주지하다시피 독일 통일 이전에는 과거 서독만이 GATT의 체약국이었던 뿐만 아니라, 동독은 유럽 공동체의 비회원국가였다. 상호 승인문제에 있어서 동서독은 서로 대조적인 입장을 보였었다. 즉 서독은 동독에 대한 국가성을 대체로 부정하였으나 동독의 경우에는 서독의 국가성을 긍정하는 태도를 견지하였다. 따라서 내독교역은 일반적인 대내교역적 요소와 대외교역적 요소를 모두 포함하는 다소 특수한 성격을 가지고 있었다. 이렇듯 전후 냉전의 틈바구니에서 이루어졌던 내독교역의 주요한 특징으로는 다음과 같이 다섯가지로 간추려 정리할 수 있다. 이는 다음과 같다.

(i) 원칙적으로 양 독일의 상품만 교역이 가능하며 외국의 상품은 별도의 협

17) Encyclopedia of European Community, B10-591; Treaties establishing the European Communities, Treaties amending these Treaties, Single European Act, Resolutions - Declarations, 1987 L, "Protocol on German internal trade and connected problems," pp.511-14 참조.

18) 서독에의 유럽 공동체법의 적용에 대하여, W.H.Roth, "The Application of Community Law in West Germany: 1980-1990," 28 CML Rev. 137-82 (1991) 참조.

19) Thomas Toebe, *Die Besteuerung des deutsch - deutschen Wirtschaftsverkehrs* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1985), SS.51-52.

정을 필요로 한다.

- (ii) 교역의 과세에 대해 서독은 국내 무역품 또는 일반 수입품과 달리 취급했고 무관세의 원칙을 준수했다. 동독도 서독에서 근원적으로 생산된 물품에 대해서는 관세 등을 부과하지 않았다.
- (iii) 서독은 교역의 주무관청으로 독일상공회의소내의 지역간 교역신탁소를 설치하고 동독측과 협상을 진행시킴으로써 동독측 국가기관과의 직접 접촉을 회피해 사실상의 국가승인의 요인을 배제했다.
- (iv) 분배자와 구매자들은 개별적 통화를 사용하지 않고 독점적 성격의 어음 교환을 이용했다.
- (v) 서독은 경제적 이윤추구 보다는 정치적인 배려로 추진했고 동독은 대서방 진출을 위해 추진하였다.²⁰⁾

이러한 내독교역이 일반적 대외교역과의 차이점은 전자에는 “自治의 原則”(Principle of Autonomy)이 적용되는 반면, 후자에는 “協力の 原則”(Principle of Cooperation)이 적용되는 데 있다.²¹⁾ 유럽내의 일반적인 국가간의 대외무역에 있어서 협력의 원칙이 강조되는 것과는 달리, 서독은 동독과의 교역에 있어서 자치의 원칙이 적용되는 것이 그 특징이다. 다시 말해서 서독을 포함한 모든 유럽공동체 회원국은 동독과의 교역에 있어서 독자적인 통상협정을 체결할 권리가 인정되며, 그 대신 이들은 그러한 협정의 이행이 공동시장(EC)의 원칙과 양립되고, 아울러 타 회원국의 손해를 방지하여야 할 의무를 부담한 것이다. 이와 같이 내독교역에 대한 국제법적 원칙의 확립은 GATT에의 가입의정서상의 예외 인정과 유럽공동체조약 가입 부속의정서에 의해서 부여된 것이다.

한편 1971년 체결된 동서독 기본조약은 국제법상 조약이었음에도 불구하고 동서독간의 교역으로 인한 그들의 법적 지위의 변화나, “내독교역”으로의 추진에는 아무런 장애를 발생하지 않았다.²²⁾ 동서독간 교역을 독일 내부교역으로 본다고 하는 것은 GATT 제33조에 의한 서독의 가입 당시에 가입의정서상의 다소 포괄적

20) 통일원, 뒤설89-1 1989.12,p.91.

21) Gert Leptin, "The Economic Relations between FRG and GDR," *East-West Studies 2*, Institutes of East-West Studies, 1987, pp.157-58.

22) 독일연방재판소 2BvF1/73 - (1973.7.31)

인 예외를 계약국단으로 부터 일정한 면제로서 인정받은 것이었기 때문에, 이후 서독은 굳이 GATT 제25조의 “면제”(waiver) 규정을 인용하지 않아도 되었다. 다만 유럽공동체의 회원국인 서독은 양독일간의 교역상품이 전체 독일의 관세영역으로부터 외국으로 수출되기 위해서는 해당국가와 개별협정을 별도로 체결해야 하는 유럽 공동체법상의 의무를 부과 받았다.

요컨대, 내독교역의 경우에는 기존의 국제법적 원칙의 확립과정이 전후 점령국간과 양독일간에 이루어진 합의²³⁾ 그리고 GATT의 계약국단을 포함한 유럽 공동체 회원국의 협력으로 확립되었던 것이라고 할 수 있다. 따라서 동서독의 내독교역은 최초 양분단체간의 합의에 기초하여 이를 자치적으로 국제·국내법적인 원칙으로 확립한 것이다.²⁴⁾

라. 유럽공동체예의 동독의 가입과 독일통일이후의 지위

1957년 유럽공동체조약 당사국이외에 유럽 국가들이 유럽 공동체에 가입하는 것은 매우 어렵고 또 오랜 동안의 노력이 필요한 일이었다. 스페인과 포르투갈은 유럽공동체 회원국이 되는데 8년이 소요되었고, 가입신청서를 제출한 터키는 경제적, 정치적인 이유로 그리고 오스트리아는 그들의 중립적 지위 때문에 가입이 보류되었던 실정이다.²⁵⁾ 동독은 서독과의 특수한 관계로 물론 다르다고는 하지만 새로 가입하는 경우 유럽공동체가 이미 달성한 통합의 수준과 내부규칙에 적응하기까지는 상당한 시간이 소요되므로 유럽공동체 발전의 장애가 된다는 이유에 따라, 동독의 유럽공동체 가입에 반대하는 입장이 지배적이었다. 그러나 결국 통일독일은 유럽 경제공동체 조약의 해외령토의 병합에 관한 제 238조와 국영무역국가와의 무역협정을 규정하는 동조약 제113조에 의해 유럽공동체 회원국의 지위를 계속 유지할 수 있게 되었다.²⁶⁾

23) 이장희, 전계논문, pp.102-105.

24) 단 경제적 측면에서의 동서독간의 교역이 독일통일이나 경제적 통합에서 직접적인 요인으로 작용하지는 않았다는 견해도 있다(김형윤, “경제통합의 사례연구와 남북한의 경제통합전망,” 1-2 통일연구논총 1992, p.201.).

25) Gerd Langguth, “Die Deutsche Frage und die Europäische Gemeinschaft,” in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B29/90, p.23.

26) Franziska Tschafen, Christian Hausmaninger, “Legal aspects of East and West

통일독일은 1990년 5월 18일 “동서독 통화·경제 및 사회동맹에 관한 창설조약”²⁷⁾으로 단일경제권을 재형성하였다. 이는 동독이 서독의 사회적 경제질서로 전환하게 되는 것을 의미한다. 동 동맹창설조약으로 서독의 화폐는 동독의 화폐로 곧바로 통용되었고, 동독국유재산의 사유화, 동독잔여부채의 서독화폐로의 전환 및 동독기업의 구조적 적응을 위한 재정지원 등의 조치가 취해졌다. 그 밖에 국가에 산 및 재정과 관련 동독지역의 예산을 서독의 예산구조에 따라 수립하도록 하였으며, 서독의 조세제도를 동독에 도입하고, 동독지역에 대한 투자가 활성화 되도록 한시적으로 조세 및 금융지원을 실시함으로써 가능한 조속히 단일경제로서의 기능하도록 경제통합을 실시하였다.²⁸⁾ 한편 유럽공동체는 1990년 12월 13일 “독일 통일과 유럽공동체에 의해 취해진 잠정조치에 관한 작업단”(Working Party on German Unification- Transitional Measures adopted by EC)을 구성하여 독일에 대해 통일이후 구 동독지역과의 교역을 위해 필요한 면제를 검토하여 이를 승인했다.²⁹⁾ 단 이 면제는 내독간의 교역에 관한 것이 아니라 동부 유럽지역으로 부터 구 동독지역으로 수입되는 물자에 관하여 유럽 공동체가 무관세 혜택을 부여하는데 대한 것이었다.³⁰⁾

상기 동 맹창설조약에 이어 1990년 9월 31일 “통일조약(정치조약)”³¹⁾ 및 동년 9월 12일 “독일에 관한 최종합의협정”(소위 2 + 4 회담)³²⁾과 광대한 국내입법³³⁾

Germany's Relationship with the EEC after the Collapse of the Berlin Wall,” 31 *HJIL* 658-59(1990)

27) BGBI II 1990,518 reprinted in 29 *ILM* 1120 (1990)

28) 통일원,독일통일백서,통독과정연구 IV (1994.10),pp.319-23;통일원,내독관계발전사 동서독관계자료 (III),1990;황병진,독일통일후 동독지역에서의 사유화정책연구,민족통일연구원 연구보고서 93-08 참조.

29) 또한 유럽 공동체는 1991년부터 통일독일을 유럽 공동체회원국으로 승인하였다 (J.P.Trachtman, “L'Etat,C'est Nous:Sovereignty,Economic Integration and Subsidiarity,” 33 *HILJ* 464 (1992)).

30) 서헌제,전계논문,p.19.

31) BGBI II 1990,889 reprinted in 30 *ILM* 463 (1991)

32) 동 협정의 주요내용은 (i)통일독일은 NATO와 EC의 정회원국 지위를 갖고 (ii)현재의 동서독 영토로 영토를 국한하며 (iii) 통일독일의 군병력은 37만 이하로 하며 (iv) 핵,화생방무기를 생산 보유하지 않으며 (v) 동독주둔 소련군 철수비용 76억달러의 지원 등이다.

33) 통일원,독일통일조약비준법을(서울:통일원,1993);N.Horn,“The Lawful Revolution: Privatization and Market Economy in a Re-Unified Germany,” 39 *AJCL* 725

등에 의해 독일은 통일되었다. 한편 서독은 흡수 통합된 동독이 소련 및 구 사회주의 동맹국가와 기 체결한 2,300개의 각종 협정을 통일독일에서 인수해야 하는 부담을 안게 되었다. 특히 이들 협정이 “대공산권수출통제위원회”(COCOM) 규정과 상충되는 경우에는 소련과의 관계에서 문제가 제기될 수 있다. 즉 1990년 현재 소련 대외무역에서 동서독과의 무역이 차지하는 부분은 11%이며, 동독 대외무역에서 소련이 차지하는 부분은 40%나 되며, 그 밖의 전체 기존 동맹국가들은 27%에 불과하기 때문이다.³⁴⁾ 또한 이상의 것 이외에도 동독의 각종 경제, 법률, 사회 체제 전반에는 유럽공동체 국가나 서방국가와는 많은 차이가 있다는 점도 고려해야 하는 어려움이 있었다.

2. 중국과 대만·홍콩간 교역의 법제

가. 중국·대만 및 홍콩간 교역의 개념

지금까지 중국은 자신을 “중국을 대표하는 유일한 합법정부이며, 대만은 중국으로부터 분리될 수 없는 영토의 일부에 지나지 않는다”³⁵⁾는 입장을 고수하여 왔다. “一國兩制”³⁶⁾ 통일방안도 중국이 중앙정부이며, 대만과 홍콩은 지방정부 내지 특별행정구역에 불과하다는 “하나의 중국” 논리를 바탕으로 하고 있다.³⁷⁾

1980년대 말부터 본격화되기 시작한 중국의 대외개방정책으로 중국은 현재 國營貿易制를 채택하고 있는 국가 중에서 선두적인 국가로 발돋움하고 있다. 그러나 중국의 경제적인 발전에는 홍콩과 대만 그리고 마카오³⁸⁾를 통한 간접교역이 상

(1991) 참조.

34) Werner Ungerr, Die Europa"ische Gemeinschaft und die Einigung, Deutschlands in: Blätter für deutsche und internationale Politik, April, 1990, p. 439.

35) J.N. Saxena, "The Legal Status of Taiwan," 12 *Indian J.L.L.* 101, 108 (1972); G.A. O.R., A/PV. 12, 1970

36) Xu, Chong De, "Unification of China and the Policy of 'One nation-two system'," 22-1 공법연구 13-14, 18-19, (1994) 참조.

37) Tung-Pi Chen, "Bridge Across the Fomosa Strait: Privats Law Relations Between Taiwan and mainland China 4 *J. Chinese Law* 102 (1990); 鄧少坪, 建設存中國特色的社會主義 (香港: 三蓮書店, 1985), pp. 15-17.

38) 1987년 4월 中國과 포르투갈 政府는 共同聲明을 통해 中國政府가 1999년 12월 20

당 부분의 영향을 주었다고 아니할 수 없다.

주지하다시피 과거 중국은 GATT의 원체약국이었으나,³⁹⁾ 1951년 중국의 국내적 여건으로 인해 탈퇴하였다.⁴⁰⁾ 그 이후 부터 대만은 줄곧 “참관국”의 지위를 유지하였으며, 중국의 경우는 1989년 이후 부터 “사실상 GATT의 적용을 받는” 참관국의 지위⁴¹⁾ 를 갖고 있다. 중국은 대외개방정책 및 그의 관련법율을 제정하기 시작한 1980년 이후부터 GATT에 관계하기 시작하여 1983년 동경라운드에서 제정된 “국제섬유협정”(Multi-Fibre Arrangement;MFA)에 가입했다. 이러한 중국의 GATT에의 가입 노력의 이유로는 GATT에의 가입을 통해 안정적인 최혜국대우를 체약국으로 부터 확보하려는 것이다.⁴²⁾ GATT 이외에도 중국은 1958년 “뉴욕 중재협정”과 1980년 국제무역거래법위원회(UNCITRAL)가 제정한 “국제물품 매매에 관한 협약”(U.N.Convention of International Sales of Goods:CISG)에 가입하고 있으며, “국제통화기금”(IMF)과 “국제부흥개발은행”(IBRD)에도 참가하고 있다.⁴³⁾ 앞으로 중국과 대만은 GATT에 “재가입”(resumption:reentry)할 예정인 것으로

일 마카오에 主權을 行使한다고 확인했다. 1994년 4월 제8기 全國人民代表會議은 “中華人民共和國 마카오特別行政區 基本法”(The Basic Law on the Macau Special Administrative District of the People's Republic of China)을 制定했다 (Han,Dai Yuan,“Salient Features of the Macau Basic Law,” 22-1 公法研究 33,39(1994)).

39) Li,“Resumption of China’s GATT Membership,” 21 *JWTL* 25 (1987);Herzstein,“China and GATT:Legal Policy Issues Raised by China’s Participation in the GATT,” 18 *Law and Poly.Int’l.Bus.*371 (1986);Sheridan,“The Accession to GATT of the PRC:New Challenges for the World Trade Regime,” 23 *Willianette Law Review* 737 (1987).

40) J.H.Jackson,*World Trading System - Law and Policy of International Economic Relations* (Cambridge:The MIT Press,1989),p.47;Ya Qin,“GATT Membership for Taiwan:An Analysis in International law,” 24 *IL& Poly.*1069-70(1992)

41) 국제기구에서 비회원국의 참관자의 권리와 의무는 참관국의 지위를 부여하는 기구에 의해 정해진다. 참관국의 지위에 관하여 (H.G.Schmers,*International Institutional Law* 2nd ed. (Maryland:Sijhoff & Noordhoff,1980),pp.98-111.)참조.

42) J.D.Horlsey,ed.,“The Regulation of China’s Foreign Trade” in *Foreign Trade Investment and the Law in People’s Republic of China*(London:Oxford Univ. Press,1984),p.7;중국은 동협정에 1983년 12월 15일 가입하여 1984년 1월 18일자로 발효하였다(GATT,Status of Legal Instruments(GATT:Geneva:loosleaf)).

43) 중국은 1980년 4월 17일 국제통화기금의 대표로 승인되었다(IMF,Summary Proceedings 99-103 (1980)). 국제부흥개발은행에서의 대표권 승인근거에 관해서는,25 *ILM* 777-81 (1986)

알려지고 있는데, 1994년 초 이미 가입신청서를 사무국에 제출한 바 있다.⁴⁴⁾ 한편 홍콩은 1986년 홍콩의 조차국인 영국의 “후원”(sponsorship) 아래 GATT에 가입하여⁴⁵⁾ 현재까지 체약국의 지위를 갖고 있다.

나. 중국 - 대만간의 교역

① 중국 - 대만교역관계 일반

우선 중국에 대해 대만은 자신의 정치적 실체 인정과 국제적 지위 보장을 요구하고, 중국의 무력사용 포기를 양자간 정치적 관계발전의 전제조건으로 인식하고 있는 반면에 중국은 여전히 “하나의 중국” 원칙에 입각한 一國兩制를 대만문제 해결의 기본원칙으로 하면서 대만을 하나의 지방정부로서 취급한다는 태도를 견지하고 있다.⁴⁶⁾

1987년 11월 민간차원에서 교역으로 본격화된 중국과 대만간의 교역은 현재 대개가 홍콩과 마카오 등을 경유하는 간접교역 방식으로 이루어져 왔으나,⁴⁷⁾ 초보적인 단계를 벗어나 무역·투자 규모를 확대하는 동시에 이를 “兩岸交易”이라는 명칭하에 제도화하는 단계로 접어들었다.⁴⁸⁾ 비록 대만 정부가 양안간의 교역에서 공식적으로는 양안간의 소위 “三通”을⁴⁹⁾ 허용하고 있지 않음에도 불구하고 양안

44) Fen Yu-shu, “China’s Membership of GATT: A Practical Proposal,” 21 *JWTL* 57- 58, 64(1987); 1988년 중반 일반협정은 중국과 가입협상을 개시하기로 결정하였다(GATT L/6017 and 3 International Trade Reporter 145, 846, 915(1986) and 4 International Trade Reporter 349(1987); *Journal of Commerce*, July 16, 1986 5A.; (대만) 중앙일보 1994.1.30, 한계레신문 1994.1.20.; (한국) 중앙일보 1994.2.23

45) GATT 제26조 제5항(c); GATT, BISD, 30 Supp. 129(1984); GATT/1384, 24 April, 1986; 홍콩은 제26조상의 영국의 선언 이후 완전한 체약국으로 일반협정에 가입했다(J.H. Jackson, *op.cit.*, *supra* note 39, p.47).

46) 문홍호, “중·대만관계의 현황과 발전방향,” 민족통일연구원 연구보고서 93-05, 1993, pp.1-2; 문홍호, “중·대만관계의 현황과 전망,” 민족통일연구원 세미나 시리즈 93-3, 1993, p.71

47) 대만은 1986년 9월 28일 새로운 정당의 설립을 허용하고, 1987년 7월 14일 계엄령을 해제하였으며, 동년 10월에는 대륙내 친척방문을 허용하는 조치를 취했다(문홍호, 상계논문, p.11.); 이규태, 대만해협양안의 왕고회담에 대한 연구, 5-2 통일문제연구, 1993, p.225.

48) 문홍호, 전계논문, p.20.

49) 소위 “삼통사류”의 삼통은 통상(직교역), 통우(우편물교환), 통항(항공기. 선박의 직항

의 교역량은 1979년 7,780만 달러 수준에서 1991년에는 약 57억달러, 1992년에는 약 80억 달러 수준으로 급격하게 확대되었다. 또한 대만은 홍콩, 마카오에 이은 제2의 대중국 투자국으로 중국내의 부동산, 주식 등의 다소 위험부담이 큰 부문에 까지 투자가 확대되어 있다.⁵⁰⁾ 이러한 문제점에 대하여 대만은 현재 대륙에 대한 경제의존도의 심화가능성을 우려하여 양안간 교역량을 총교역량의 10%이내로 제한하고 있으며,⁵¹⁾ “투자보장협정” 등의 체결을 중국에 요구하고 있으나 이는 중국에 의해 받아들여지지 않고 있다.⁵²⁾

이상에서와 같이 양안간의 교역에 대해 중국은 대만을 흡수하여 “중국의 일부로서” 완전한 통일중국을 성취하려는 정책을 유지하면서 대만과의 교역에 대하여 통일정책 추진의 일환으로써 간주해 왔던 반면에, 대만은 최근의 중국측과의 접촉에서 정치적인 문제와 경제문제의 분리를 주장, 중국에 대해 대만 산품에 대한 호의적인 배려를 요구하고 있다.⁵³⁾

② 양안교역에 대한 법제일반

대만은 중국과의 경제교역에 대한 정부적·비정부적 기구와 조직으로서 대만측에서 1990년 10월에 대만 총통부 직속의 “國家統一委員會”가 대륙정책 방침을 설정하도록 했고, 행정원에 입법권을 부여하여 산하의 “大陸委員會”⁵⁴⁾를 조직하였으며, 1991년 3월에는 “국가통일강령”을 제정, 공포하였다. 또한 대만은 1990년 11월 “해협교류기금회”(해기회로 약칭)를⁵⁵⁾ 구성하여 양안간의 교류협력 추진과정에서

로 개설),사류는 경제.문화.과학기술.체육교류를 지칭한다.

50) (대만) 중앙일보 1993년 5월 17일자;허태수,전계논문,pp.33-34;대만으로서 중국은 제6대 교역 상대국이다(Tung-Pi Chen,*op.cit.,supra* note 37,p.104).

51) 문홍호,전계논문,pp.20-21.

52) 대만은 중국과의 계약체결에 간접계약형태를 취하도록 하고 있다(Tung-Pi Chen,*op.cit.,supra* note 37,p.105);(중국)인민일보,1992년 4월 6일자 참조.

53) 그러나 현재 중국은 화교자본을 유치하기 위해 1981년 “華僑故國投資納稅에 대한 通知(告示)”를 채택하여 해외화교가 출자한 합영기업에 대하여는 외국인 합영기업보다 유리한 세제혜택을 주고 있다(김진,북한의 외국인 투자관련 법규,법학,제31권 제1.2호,1990,p.146.).또한 1988년 7월 7일 중국 국무원은 “臺灣同胞의 投資 獎勵에 關한 規定”을 제정하여 대중국투자의 지역과 형식 절차 등의 구체적 법규정을 마련하였다(문홍호,전계논문1,p.21).

54) 동위원회는 행정.사법의 복합구조를 가지고 있다(Tung Pi Chen,*op.cit., supra* note 37 p.118.

발생하는 각종의 문제를 해결하는 동시에 제도화를 추진하는 중재 기구로서의 역할을 담당하도록 하고 있다.

이에 대해 중국은 국무원 산하 “대만사무소”가 양안교류의 문제를 담당하고 있으며, 1991년 12월에는 “해협양안관계협회”(해협회로 약칭)를 조직하여 대만과의 협상에 임하고 있다.⁵⁶⁾ 이 기관들은 1993년 4월 27일부터 29일까지 싱가포르에서 개최된 소위 “汪黨會談”과 1994년 1월 대만에서 열린 “焦糖會談”에서 협상을 담당한 바 있다.⁵⁷⁾

소위 양안교역에 관한 법제에서 먼저, 대만은 최근 중국과의 교역을 실현하면서 일련의 국내법율을 제정, 개정한 바 있다. 1989년 11월 1일 대만 행정원에서 통과된 “대만지구와 대륙지구 인민관계조례”는 이런 “법율충돌”(conflict of law)의 원칙에 기초한다.⁵⁸⁾ 동 조례는 양안교역에 국제사법의 원칙 즉 “준국제사법”이 적용된다는 것을 기초로 하여 제정한 것이나, 실제적으로 관세나 과세 등의 대외교역적인 내용을 포함하고 있지는 않다. 동조례에서는 주로 신분관계를 규율하는 양안간의 민사관계문제 해결을 위한 것으로, 단절된 “대만지구”와 “대륙지구”간의 민간인 교류에서 행정, 민사, 형사, 벌칙 등을 규정하고 있다. 구체적으로 양지역의 출입과 이주(제18-23조), 중혼(제7,41조), 입양(제8조), 상속(제9-10,36조), 기업소유권(제14-15조), 지적 소유권(제25조), 등을 규정하고 있으나 행정절차부분에 과도한 규제규정 및 상사분야의 규정에 미비한 점이 있다. 또한 동조례는 정치문제를 배제하여 국가승인 또는 대화정책과는 별도의 성격을 갖고 있다. 특히 제1조에서는 동조례의 제정 목적을 “통일이전에 대만지구의 안전과 주민의 권익과 복지를 확보하고, 대만지구와 대륙지구 주민의 왕래를 규범화하며, 여기에서 파생되는 문제들을 처리하기 위하여 본 조례를 규정한다”라고 명시하고 있다. 이점에서 미국이 대만의 국제연합에서의 축출이후 대만과의 관계를 유지하기 위해 제정한 1979년 “대만관계법”(Taiwan Relations Act)⁵⁹⁾은 국가승인과는 관계없이 사법의 적

55) 여기서는 정책의 연구, 계획, 심의, 협조 및 집행의 “대륙위원회” 정부가 위탁하는 양안교류의 파생문제를 처리하는 업무를 담당한다.

56) 문홍호, 전계논문, pp.14-15; 中國週報 1990.11.23

57) 中央日報(臺灣 國際版) 1994년 1월 30일자

58) 自由中國週報, 1990년 11월 12일 및 26일자; 통일원, 대만-중국간 교류관계법규집, 1992, pp.37-60 참조.

59) 22 U.S.C. Art.3301-16 (1988)

용을 할 수 있는 하나의 사례가 된다.

중국에서 마련된 對臺灣關係法案으로서 1989년 4월경 중국과학원의 대만법률사무소의 “兩岸人民關係法 草案”을 제정한 바 있다. 민간차원에서 작성된 것이 불과하지만 이 초안은 “조국의 평화적 통일을 촉진하기 위하여 대륙지구와 주민의 합법적 권익을 손상하지 않는 범위내에서” 대만과 인적·물적 교류를 추진하도록 하고 있다. 또한 1949년 이전에 대륙에서 죄를 지은 자를 처벌 않는다, 단절 이후 혼인관계의 유효, 상속에서도 보호주의가 없는 등 이 초안 역시 대만의 조례와 거의 동일한 내용을 규정하고 하고 있다.⁶⁰⁾ 그러나 특기할 만한 사항으로 1988년 9월 9일 중국 최고인민법원 부원장 마유안(Ma Yuan)은 대만으로 부터 개인간 민사관계의 일련의 본질적 문제에 대한 법원정책의 윤곽을 발표하였다. 이 성명은 중국내에서 “準法”(quaisi-law)에 해당하는 것으로 대만과의 교역에 대한 최고인민법원의 방침규정에 대한 것이나, 준국제사법 등의 적용에 대한 명확한 입장의 표시는 없는 것으로 추정된다.⁶¹⁾

③ 국제기구에의 가입과 양안교역

중국·대만간의 양안교역은 지금까지 1국 2체제 원칙하에서 이루어져 왔지만 GATT 등 국제기구의 가입은 이들의 관계와 교역에 영향을 주게될 것이다. 실례로 만일 중국과 대만이 동시에 또는 일방만이 GATT에 가입하게 되면 양국의 관계는 GATT의 차원에서 별도의 국가로 간주되게 된다. 또한 만일 중국의 가입이 과거 국제연합 총회의 결의에 의해서 회원국 및 상임이사국의 지위를 승계한 바와 같이⁶²⁾ 중국만이 GATT 원체약국으로 “재가입” 된다면 대만은 GATT에의 가입이 어렵게 될 뿐만 아니라, 대만에 대해 GATT과의 관계에서 협정의 “부적용”(opt-out) 조항을 원용할 수도 있을 것이다. 그러나 중국은 비시장경제체제와

60) 自由中國週報, 1989년 12월 11일자.

61) *Some Legal Issues of the People's Court Dealing With Civil Cases Relating to Taiwan*, reprinted in *Collection of the Laws of the PRC* 369 (Wang Huaian, Gu Min, Lin Zhun & Sun Wanzhong eds. 1989) (in chinese) recited in Tung-Pi Chen, *op.cit.*, *Supra* note 37, p.115.

62) GA.Res.2758; M.K.Nawaz, *Chinese Representation in the United Nations*, 11 *Ind.J.I.L.*, 1971, pp.459-66.

국영무역제를 갖는 국가이며, 대만과의 관계로 인해 그 가입은 용이할 것같지 않다.⁶³⁾ 특히 양안간 양국간의 관계문제와 밀접한 관련을 갖는 미국 등 제3국의 이해는 최근 1990년 이후 중국과의 무역적자 및 인권 등의 정치적 성격의 문제와도 맞물려 있다.

다. 중국 - 홍콩 및 마카오간의 교역

주지하는 바와 같이 홍콩과 마카오는 1997년 7월 1일과 2001년 각각 그 조차기간이 만료됨으로써 각각 영국과 포르투갈로부터 중국으로 반환되게 되었다.⁶⁴⁾ 1984년 12월 19일 중국과 영국 양국 정상의 공동성명의 형식으로 체결된 “홍콩문제에 관한 중국정부와 영국정부의 공동성명” 제 3 조 제 6 항은 “홍콩 특별행정구는 자유항 및 독립관세지역의 지위를 유지해 나간다”고 규정하고, 반환 이후 50년간 현 체제를 유지하기로 합의하였다.⁶⁵⁾ 또한 동공동선언의 부속서 I의 제 VI 조는 이에 대해 다음과 같은 세부 규정을 두고 있다.

“.....홍콩특별행정구는 자유항의 지위를 유지하며 또한 상품과 자본의 자유로운 유통을 포함한 자유무역정책을 계속 실행한다. 홍콩특별행정구는 단독으로 각국, 각지역과 경제-무역관계를 유지, 발전시킬 수 있다.

홍콩특별행정구는 단독의 관세지역이다. 홍콩특별행정구는 최혜국대우를 포함한 관세와 무역에 관한 GATT, 그리고 국제방직품무역에 관한 조치(안배)등과 관련된 국제조약 및 국제무역협정에 참가할 수 있다. 홍콩특별행정

63) 그 가입은 제33조의 신규 가입이 될 가능성이 많다(J.H.Jackson, *op.cit.*, *supra* note 39, pp.288-89). WTO 가입의 경우에도 WTO 창설협정 제12조(accession)에 따른 가입이 예상된다.

64) 김정훈, 향향을 위요한 영.중외교, 외무부 외교안보연구원, 1986.6.; 외무부, 중국관계자료집; 중국연구, 제4집, 1985, pp.148-59. 참조.

65) 홍콩의 국제법상 지위에 대하여, R.Mushkat, "Hongkong as An Intenational Law Person," 6 *Emory Int'l Rev.* 105(1992); 중국은 홍콩을 특별자치구(High Degree of Atonomy Special Econmic Zone)로 하기 위해 1982년 헌법의 개정, 1990년에는 홍콩에 관한 기본법을 제정하였다(R.W.McGee, D.Kin-Kong Lam, "Hongkong's Option to Success," 33 *III.J* 439(1992)).

구가 취득한 수출 할당액, 특혜관세 및 기타 관련된 비슷한 조치들은 모두 홍콩특별행정구가 향유한다. 홍콩특별행정구는 당시의 산지규칙에 근거하여 그 지역에서 제조된 생산품에 대해서 원산지 증명을 발급할 권한을 가진다.

66)''

이와 같이 중국과 영국간의 공동성명은 홍콩이 대외무역에 관해 중국과는 별도의 관세지역을 형성하도록 규정하고 있다. 현재 홍콩은 대만기업의 대륙투자자과 관련하여 정보, 경험의 제공자와 중개자로서 그리고 대륙내의 투자기업에 대한 각종 서비스 제공자로서 기능하고 있다.⁶⁷⁾

홍콩이 GATT의 계약국인 관계로 홍콩이 중국으로 반환되고 나면 중국·홍콩간에는 GATT 최혜국대우원칙과의 조화 문제가 발생된다. 현재 홍콩은 일반 계약국들과 같이 중국에 대해서도 최혜국대우를 부여하고 있다. 그러나 이러한 대우도 중국이 GATT의 계약국이 되고 홍콩이 중국으로 반환이 이루어지게 되면 단일의 관세지역 즉 하나의 국가로 간주되는 것이다. 결국 현재 홍콩이 중국에 대하여 부여하는 최혜국대우는 중국의 GATT에의 가입에서나 1국가로 간주되지 않는 한에는, 홍콩의 중국으로의 반환이후에도 홍콩은 중국에 대해 계속 최혜국대우만을 부여해야 한다는 논리의 비약이 성립된다. 따라서 중국 또는 홍콩은 조만간 GATT의 가입의정서에 의해서나, 계약국단의 공동행동에 의한 제25조상의 면제를 받아야만이 홍콩 및 마카오와의 교역 - 마카오는 GATT 계약국이 아니다 - 뿐만 아니라 대만과의 양안교역이 1국가내의 내부교역으로 GATT에서 허용될 것이다.

3. 분단국간 교역에서 법률적용의 관행

가. 동서독의 관행

제2차 세계대전이 끝난 후 독일은 미국, 영국, 프랑스, 소련 등 연합국 점령하에 놓였다. 당시 소련이 점령한 동부독일과 서베를린에서는 소련법을 모델로 하는 새

66) 중소연구, pp.125-37; 중국연구 제4집 1985, pp.155-76.

67) 김시중, "대만기업 중국투자의 현황과 파급효과," 93-28 대외경제정책연구원 정책연구 (1993.12.), p.4.

로운 법질서가 수립되어 여타 다른 서방 3개국의 점령지역과 상이한 사법체계를 형성하였다. 실례로서 동독의 경우에는 동독인만의 국적법을 가지고 있었으나, 서독은 단지 전체 독일 국적으로만 해석하였다.⁶⁸⁾

과거 동서독일의 경우 양자간의 관계를 해석하는 입장은 서로 상반되었다. 먼저 서독의 경우에서, 서독 기본법은,⁶⁹⁾ 동독을 결코 외국 또는 국가로 해석하지 아니하였다. 반면 동독의 경우에는 1974년 개정된 동독 헌법에서 서독을 국가로 승인하고 실제로 외국으로 간주하였다.⁷⁰⁾

동서독간의 국제사법의 법제는 다음과 같다. 먼저 서독에는 1896년 제정된 민법 시행령 제7조 내지 제31조가 시행되어 오다가 1986년 7월 25일 “국제사법의 새로운 규칙을 위한 법률”⁷¹⁾ 이 제정되어 1990년 1월 1일부터 시행되었다. 서독의 기본적 견해는 동독을 외국으로 보지 않고 양동서독간의 섭외사법적 문제를 전체 독일이라는 준국제사법적인 문제로 이해하려 하였다.⁷²⁾

이와 상반되어 동독은 양동서독간의 섭외사법적인 문제를 전적으로 국제사법상의 과제로 이해하려 하였다. 한편 동독은 가족법 법시행법 등에서 규율하던 국제사법적 규정들을 집대성하여 1975년 12월 5일 “법적용법”(Act Concerning the Law Applicable to International Private, Family and Labor Law Relationships)과 “국제상사계약법”(International Commercial Contract Law)⁷³⁾ 을 제정하여 국제사

68) 오수근, “남북한 교류에 따른 준국제사법적 문제해결을 위한 서론적 연구,” 90년도 신진학자 북한·통일 연구논집, 통일원, 1990, pp.61-62.

69) 이는 서독기본법 제23조(기본법의 적용지역) 및 제146조(기본법의 효력존속·잠정성)에 근거한다. 동서독 기본조약에 관한 연방헌법재판소의 판결에서) BverfGE 38,73 (1973.7.3.)

70) 오수근, 전계논문, pp.65-68; 비록 서독(전체독일)의 국적을 갖고 있음은 인정할 지라도 실제상 동독을 외국으로 보는 견해는 Brice Dickson, “The Reform of Private International Law in FRG,” 34 *ICLQ* 236(1985).

71) Gesetz zur Neuregelung des internationalen Privatrechts, BGBl. I S.1142; 이호정, “독일국제사법초안에 대한 고찰,” 26-1 서울대학교 법학(1985); 이호정, “독일개정국제사법에 관한 고찰,” 28-3,4 서울대학교 법학(1987) 참조.

72) Vitta, Edoardo, *Interlocal Conflict of Laws, International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. Ch.9, p.12.

73) Gesetz u“ber die Anwendung des Rechts auf internationale zivil-familien-und arbeitrechtliche Beziehungen sowie auf international Wirtschaftsvertra“ ge (Rechtanwendungsgesetz)(GBl, DDR I 748(1975)); F.K. Jeunger, “The Conflict Statutes of the German Democratic Republic: An Introduction and Translation,” 25 *AJCL*

법의 체계적인 성문화를 이룩하였다. 이 법은 새로 제정된 민법, 민사소송법과 함께 1976년 1월 1일 부터 시행되었다. 동 법적용법은 모든 국제사법을 망라한 것은 아니며, 어음·수표법 등에도 국제사법적 규정이 있다.⁷⁴⁾

나. 중국-대만의 관행

현 중국의 개정된 헌법은 외국과의 섭외적 법률문제에 관해 규정을 두고 있다. 기본적으로 중국은 현재 국제사법을 갖고 있으며, 민법과 민사소송법 기타 경제·합작관련 개별법률에서도 섭외적 법률문제에 관해 법규정을 두고 있다.⁷⁵⁾ 그러나 중국은 대만과의 법률충돌문제에 대한 명확한 태도를 보이고 있지 않다.⁷⁶⁾

대만은 이미 1989년 양안교역과 인적교류를 위한 일련의 행정법규를 제정하여 시행해 왔다. 특히 앞서 언급한 바와 같이 양안인민관계조례는 양안간의 법률충돌문제 특히 신분 및 형사문제를 준국제사법에 입각하여 규정하고 있는 규정들을 발견할 수 있다. 따라서 중국·대만간의 교역과 관련되는 법률충돌문제에서 대만은 그들의 조례를 적용할 것이다. 한편 대만은 중국과의 교역에서의 의존관계 심화를 우려하여 중국과의 무역총량을 10 % 이내로 제한해 왔으며, 1994년 4월의 대만관광객 피습사건이후로는 인적교류까지도 제한한 바 있다. 이는 비교우위론에 기초하는 국제경제 이론이 중국·대만간의 교역에서도 준용되고 있음을 보여 준다.

대만·중국이 갖는 교역의 특성은 일면 남북한교역과 흡사한 점도 가지고는 있으나, 분단국가로서 인정되는 것은 사실상 기대하기 어려운 상황이다. 현재로서 중국·대만의 경우에는 경제통합 또는 통일을 이룰 가능성 보다는 GATT에서의 예외 획득의 방향으로 추진될 가능성이 지극히 높다고 판단된다. 현재까지 중국과 대만간의 관계에서 발생한 사안의 법률 적용이 어떻게 이루어져 왔는가에 대해서

332,335(1977).

74) 오수근, 전계논문, p.68.

75) 국제문제조사연구소, 중공법령 및 규약집(서울:국제문제조사연구소, 1986); 대륙문제연구소, 매일경제신문사, 중국법령집(서울:매일경제신문사, 1989) 참조.

76) 중국은 1988년 7월 3일 국무원 제7호령 으로 "국무원의 대만동포 투자장려에 관한 규정"을 두어 대만인의 대중국 투자에 대한 장려의 규정을 두고 있다(중국해협 양안연구회 편, 중국·대만간 교류관계 자료집-법률과 정책해설, (서울:통일원, 1994), pp.33-39) 참조.

는 아직 구체적인 근거를 발견할 수 없다. 다만 양자간의 교역이 증대되면 될수록 이러한 교역의 원칙이 확립될 것으로 예견할 수 있다.

III. 남북한교역에서 법률충돌 문제

일반적으로 “국제사법”은 어떤 국가의 私法을 적용할 것인가를 결정하는 법규의 총체를 말한다.⁷⁷⁾ 국제사법은 복수의 국가가 존재하고, 그 국가들의 사법이 서로 다른 한 필요하다. 국제사법은 예컨대 사법이 공법에 의하여 추방되어 세상에서 자취를 감추거나, 또는 세계 어디서나 적용되는 세계사법이 도입됨으로써 여러 국가들의 사법의 상이성이 소멸하게 되면 더 이상 필요하지 않게 된다.⁷⁸⁾ 세계통일국가가 성립하더라도 法域에 따라 상이한 사법들이 계속 존재하는 경우에는 국제사법은 소멸하지 않을 것이다.⁷⁹⁾ 이하에서는 법률충돌 원칙에 기한 남북한교역에서의 사법충돌의 문제와 준국제사법의 일반 이론에 관해 고찰하기로 한다.

1. 남북한교역의 국제사법관계

가. 남북한간의 법률충돌 문제

남북한교역이 1국가내의 교역 즉 “대내통상”이라는 전제는 기본적으로 남북한

77) 김명기, 국제사법(서울:법지사, 1991), pp.43-44.

78) 다자간 국제사법 통일 동향에 대하여는, W.C.Vis, "International Unification of Private Law: The Multilateral Approach," 80 *PASIL* 233ff. (1986); 구주지역의 통일화에 대하여는 Stojan Cigo, "Common Tendencies and Differences of the Regulations of Conflict of Laws in Central-Eastern Europe," *Universita Deglistudi Di Trieste*, May, 18-19, 1984; 국제무역법분야의 통일화에 대하여는, Clive M. Schmitthoff, "The Codification of the Law of International Trade Law," *International Law of Bussiness*, 1985, pp.34-43; L.F. Del Duca, "Developing Transnational Harmonization Procedures for the Twenty-first Century," in *Commercial and Consumer Law*, pp.28-39 참조.

79) 이호정, 국제사법(서울:경문사, 1981), p.33.

교역에 관한 현재의 법적용이 남한 또는 북한의 법이라는 것이다. 상호 국가성을 거부하는 남북한은 실질 법률과 그 적용이 다를 수 밖에 없다. 남북한이 상호 합의에 의해 법적인 공동체 또는 단일국가로 통일되기 전까지는 법질서의 상이와 사법충돌의 문제는 필연적으로 발생한다. 이중에서도 특히 사법의 충돌 문제가 가장 급히 해결해야 할 과제이다. 왜냐하면 공법이나 형법은 일정한 영역내에서는 국적과 관계없이 내외국인을 막론하고 적용되기 때문에 남한에 있는 북한주민의 경우에서도 남한의 행정법과 형법이 적용되고, 북한지역에 있는 남한주민에게는 북한의 공법이나 행정법이 적용되어 국적문제를 제외하고는 북한 법률과의 충돌문제가 발생할 소지가 없다.⁸⁰⁾

장차 통일 및 통합이 어떠한 형태와 절차로 이루어 질 것인가하는 문제는 구독일의 통일과 경제통합 과정에서와 마찬가지로 제기될 것이다. 특히 혼인, 상속, 불법행위 등의 사법상의 문제는 현재의 상태는 물론이고, 통일 및 통합의 과정에서 다시 제기되어질 것이 틀림없다. 요컨대, 남북한의 법적 지위는 승인국가의 명시적 묵시적 의사에 의해⁸¹⁾ 유동적일 수 있는 것이나, 국적충돌문제를 포함한 남북한간의 사법충돌문제가 섭외적 성질을 띠지 않는 준국제사법의 문제라고 국제적으로 인정받기 위해서는 이에 대한 일정한 원칙의 확립 및 조치를 필요로 한다.⁸²⁾ 무엇보다도 분단국간에 있어서는 國籍의 연결점으로서의 문제가 있다. 연결점으로서의 국적은⁸³⁾ 섭외사법 즉 국제사법과 준국제사법을 구별하는 척도가 된다.

나. 섭외사법사건 처리 및 국적에 관한 북한의 입장

1948년 북한 정부 수립이후 지금까지 섭외사법이라는 단행법은 물론 제정되어 있지 않았고, 섭외사법적인 법규정도 극히 일부 대외경제관계법령에서만 찾아 볼

80) 오수근, "남북한 교류에 따른 준국제사법적 문제해결을 위한 서론적 연구," 90년도 신진학자 북한·통일 연구논집, 통일원, 1990, p.58.

81) 흔히 묵시적 승인의 예로는 통상조약의 체결, (J.A.Cohen and Hungdah Chiu, *Peoples' China and International Law* (Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press, 1974), p.208), 외무부장관의 승인의사추론서신, 대통령의 공식접견 등이 있다.

82) 이호정, 국제사법(서울:경문사, 1981), p.33; 오수근, 전계논문, p.60.

83) 김명기, 전계서, p.54-63.

수 있다. 1990년 9월 5일 제정된 북한 민법 제10조는 “조선민주주의 인민 공화국 민법은 국제조약이나 협정으로 달리 정하지 않는 이상 공화국령역 안에서 이루어진 모든 민사관계에 적용된다”라는 규정을 두고 있다. 따라서 북한의 사법관계에 적용되는 법은 그 법률행위, 불법행위가 북한영역에서 발생한 경우 항상 북한법이 적용된다. 그러나 최근 북한은 일련의 대외경제개방 관련 법률을 제정하였는데 해석상의 문제로 인해 실제 어떠한 사건이涉外사법 사건으로 볼 것인지의 여부가 불명확하다.⁸⁴⁾ 실례로서 1992년 개정된 “합영법” 상의 “공화국밖의 조선 동포”에 남한 국적의 사람이 포함되는가에도 아직 어떠한 견해의 표명이 없었다.

한편 북한과 유사한 법체제를 가진 중국의 경우涉外사법상의 문제가 발생하면 중국의 법원들은 일반적으로 상호주의적인 제원칙과 공공정책(Public Policy)에 입각하여 처리하였으며, 국제관습법과 관례를 존중하였다.⁸⁵⁾ 중국의 최고인민법원의 견해에 따르면涉外사건에서는 일반적으로 어느 일방 또는 쌍방이 외국인, 무국적자, 외국기업, 외국경제조직인 경우 분쟁의 대상인 재산이 외국에 소재한 경우 또는 일정한 민사상의 법률관계의 성립 변경을 가져오는 법률사실이 해외에서 발생한 경우 등이涉外사건의 범주에 포함된다. 이러한 측면에서 볼 때 원칙적으로 북한은 분쟁당사자의 국적과 분쟁의 대상으로 사건의 성격을 개별적으로 결정하게 될 것이며, 남북한교역과 관련하여 분쟁이 북한에서 제기되는 한 항상 북한법을 적용할 것이다.

북한은 1946년 8월 “북조선인민위원회”의 결정으로 “인민의 통제와 검열을 위해 ‘공민증에 관한 결정서’”를 제정하고, 북한에 거주하는 “전조선민족”에게 일정한 공민증을 교부하였다. 동결정서에는 조선인에 대한 확정기준이 명시되어 있지 않다. 또한 북한은 1963년 비로소 국적법을 제정하였다.⁸⁶⁾ 동법 제1조 제1항은 “조선민주주의 인민공화국 창설이전에 조선의 국적을 소유하고 있던 조선인과 그

84) “외국적 요소”(foreign element)라는 것은 영국의 G.C.Cheshire 부터 사용되어졌다.涉外사법은 외국적 요소를 가진 사건을 다루는 한 국가 사법의 일부이다 (J.H.C.Morris, Private International Law(London:Butter Worths,1980),p.3);涉外적 생활관계에 대한 대법원 판례로는,1979.11.13선고,78다1343,1981.2.10선고,80다2236, 1982. 8. 24선고, 81다684 등 참조.

85) Li Shwanguyan, “Several Issues in the Theoretical Research and Legislation of Private International Law in Our Country,” 1986 No.3 *Zhenfa Luntan*, pp.62-66.

86) 남한의 국적법은 1948년 12월 20일 법16호로 제정되었고, 이후 1962년과 1963년 그리고 1976년에 각각 개정되었다.

자녀로서 본법 공포일까지 그 국적을 포기하지 않은 자”를 북한 공민으로 규정하였다. 이 역시 1946년의 공민증제도와 동일한 기준에서 주민을 확정한 것으로 보여진다. 따라서 북한은 일제의 호적을 기준으로 국민을 확정한 것이 아니라, 혈통에 의한 분류법에 의해 해석하였으며 이 점에서 남북한의 태도가 일치한다.⁸⁷⁾

다. 섭외사법의 원칙에 의한 법률충돌문제의 해결방법

상호간의 법을 달리하는 국가 실체간의 사법충돌의 문제를 해결하기 위한 방법으로는 흔히 다음의 세가지 방법이 있다.

- (I) 서로의 실질 사법을 통일하는 방법
- (II) 섭외사법관계에 적용되는 별도의 국내사법을 만드는 방법
- (III) 사건에 적용될 법을 제정하여 준거법과 관할권을 정하는 방법

이중에서 남북한간의 법률체제를 통일하는 (I)의 방안은 남북한 통일이 성취되기 전에는 사실상 불가능하며, (III)의 경우가 남북한교역에 대해 남한이 북한에 대해 취하고 있는 방법이다. 그러나 기본적으로 남한은 법률충돌문제에 대해 (II)와 같은 방법을 취하고 있는 바, 이는 다시 다음의 세가지로 나누어 규율하고 있다. 즉 (i) 재판관할권의 결정 (ii) 준거법의 선택 (iii) 외국 판결의 집행 등이다. 현 대한민국의 섭외사법은 (i)과 (ii)를 규정하고 있으며 (iii)은 민사소송법⁸⁸⁾과 별도의 특별법에서 다루고 있다. 남한의 다양한 섭외사법문제의 해결은 결국 현 섭외사법과 민사소송법 및 특별법의 규정에 의거 해결되어야 하는 것이다. 특히 현 섭외사법은 국제 재판관할에 대하여 직접적으로 규정한 성문규정은 없고, 다만 일정 사항에 관하여 예외적으로만 재판관할을 정한 규정이 있을 뿐이다.⁸⁹⁾ 따라서

87) 김형수, “한일가사사건에 관한 연구,” 동아대학교 대학원, 1990, p.50. 남한의 재외국민에 대하여는 1949년 8월 1일 외무부령 제4호 “재외국민등록법”을 개정 공포하여 처리했다.

88) 현 섭외소송사건에는 “법선택규정” 등 실체법 선택 뿐만 아니라 절차법의 법정지 선택문제도 제기되어 왔다. 섭외소송법에 대하여는 최공웅, “섭외사건과 민사소송문제,” 사법연구자료 제11집, 1990, pp.121-23.

89) 섭외사법 제7조 제2항, 제8조, 제25조 제2항

남북한간의 법률충돌의 문제는 국제사법의 원칙이 적용되는 단일의 준국제사법에 의해 해결되어야 할 필요성이 제기되는 것이다.

2. 준국제사법의 개념

가. 의의

어떤 생활관계가 不統一法國의 여러 法域⁹⁰⁾의 법에 관계를 가지고 있는 경우에 있어서 어느 법역의 법을 적용할 것인가를 결정하는 법을 “준국제사법”(quasi-international law; inter local conflict of law; inter-regional conflict of law)으로 총칭한다.⁹¹⁾ 다시 말해서 일국의 영토내에서 법률을 달리하는 지역 즉 異法地域이 병존하는 불통일법 또는 일국수법의 경우에 있어서, 각 지방에서의 각종의 사법적 법률관계에 적용해야 하는 법률을 어느 지역의 사법인가를 결정하는 국내법을 의미한다. 바꾸어 말해 일정한 영토적 범위의 첩외적, 사법적 법률관계에 적용해야 하는 국내실질사법을 결정하는 법이 국제사법이라 한다면, 준국제사법은 동일 국가주권의 영토하에서 법률의 적용범위를 달리하는 이법지역 즉 법역을 달리하는 국내법 지역 상호간에 발생하는 법률저족을 해결하기 위한 법이다.⁹²⁾

나. 준국제사법의 연혁

연혁적으로 볼 때 국제사법의 문제 즉 국내법 상호간 저족문제의 해결은 국내법간의 저족문제 즉 준국제사법 문제에 우선해서 시도된다. 실제적으로는 前者의 법칙이 後者에 미쳤다고는 말해도, 통상의 경우에서와 같이 양자를 동일한 법칙에 따라 해결해야 하는지 어떤지는 다소 논의가 있을 수 있다. 이러한 입법례는 다음

90) 일정한 법이 시행되고 있는 구역을 法域이라 한다(池源季雄, 國際私法(總論), 東京: 有斐閣, 1973), pp.13, 16-17.).

91) Vitta, Edoardo, "Interlocal Conflict of Laws," *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. III, Ch. 9 (J. C. Mours, 1985), p. 3 참조.

92) Vitta, Edoardo, *ibid.*, p. 3; 杉林信義, 國際私法-法例入門(東京: 富山房, 1974), p. 157; 김명기, 전게서, p. 43.; 이호정, 전게서, p. 33.

과 같이 두개의主義로 나뉘어 진다.

- (i) 양자를 동일시 하고 동일한 원칙에 의해 해결한다는 영미주의에 대하여,⁹³⁾
- (ii) 양자를 엄격하게 구별하고 내외국법간의 저촉문제는 국제사법에 속하고 국내법 상호간의 저촉문제를 준국제사법으로 하는 대륙주의가 있다.⁹⁴⁾

현재 대한민국의涉外사법에는 특히 남북한교역에 관해 아무런 규정을 두고 있지 않다. 국제사법과 준국제사법과는 사법의 저촉을 해결하는 법률인 점에 있어서 그 성질을 같이 하고 있으나, 본질적으로 같은 것인가는 다음과 같이 학설이 나뉘어 진다.⁹⁵⁾

- (i) 국제사법은 국내법이고 준국제사법도 함께 실질법의 저촉을 해결하는 점에 있어서는 차이가 없다. 국제사법과 준국제사법과는 그 작용상에서 본질적으로 동일한 성격을 가진다라는 “異法同則說”이 있다.⁹⁶⁾
- (ii) 국제사법은 사법적 관계에 대해서 각국가간의 관계를 규율함에 대해서 준국제사법은 단순한 국내사법상의 문제라는 “세밀한 이법동척설”이 있다.⁹⁷⁾

다. 타개념과의 구별 : 交際法·人際法·時際法

동일국가내에 있어서 인종, 종교, 사회계급의 차이에 따라 각각 내용을 달리하는 복수의 사법이 병존하고 시행되고 있는 경우, 一國數法의 국가 또는 多數國法의 不統一法國家를 Plurilegislative state 라 부르며, 이러한 종류의 법률저촉을 해결하는 것이 교제법·인제법이다. 예컨대 다른 신앙자간이나 다른 계급자간에 대해서 혼인 등을 행할 때에 어느 법률을 적용해야하는가가 문제가 된다.⁹⁸⁾

93) 김명기,상계서;서희원,국제사법강의(서울:일조각,1987),pp.275-77;“미국에서의 국제사법은 대체로 말하면 주간 충돌규칙 (conflict rule)과 국제 충돌규칙간에 크게 구별을 하지 않는다” (김문환,전계서,p.390.).

94) Vitta,Edoaro,*op.cit.*, *supra* note 92,p.14.

95) *Ibid.*p.18;彬林信義,前掲書,p.158.

96) *Ibid.*

97) *Ibid.*,pp.18-19.

지중해지방의 이슬람국가에서는 사법은 인간집단에 따라 다르다. 시리아 레바논, 지중해는 아니지만 이란에서는, 물론 정도의 차이가 있긴 하지만 특히 인법, 가족법, 상속법의 법역에서 상이한 사법이 모슬렘의 몇개의 종파, 여러 기독교 종파와 유대인에 대하여 적용되고 있다. 모로코에서는 이슬람법은 기독교도에 대해서도 완화된 형태로 적용되고 있다. 또한 모슬렘에도 정통파와 기타 여러 종파가 있다. 상이한 법에 상응하여 상이한 법원이 존재한다. 현재 시대의 추세는 통일사법과 통일재판관할권으로 지향하고 있다. 터키는 제1차 세계대전이후 법의 통일을 이룩하였으며, 이집트와 튀니스가 제2차 세계대전이후 관할권에 관하여 통일을 실현하였다.⁹⁹⁾

힌두교도가 압도적인 인도와, 이슬람이 지배적인 파키스탄에서도 종교에 따라 상이한 법 특히 친족법과 상속법이 적용되고 있다. 또한 힌두교도 집단안에서도 사법은 부분적으로 카스트, 종교, 가문과 장소에 따라 다르다. 여기에다 영국 기원의 법이 특히 물권법과 채권법의 영역에서 적용되고 있다.¹⁰⁰⁾

구법이 신법에 의하여 대체되는 경우에는, 신법의 시행이후 구법이 아직 적용되어야 하느냐와 어느 범위에서 적용되어야 하느냐가 결정되어야 한다. 이러한 문제를 해결하는 저축규정을 “경과규정”(Übergangsvorschriften) 또는 “시제규정”(intertemporale verschriften) 이라 부른다.¹⁰¹⁾

교제법이나 인제법은 국내법율관계의 저축문제를 해결하려는 것이므로 국제사법과는 그 본질을 달리한다. 그러나 연혁상으로는 밀접한 관련을 가지고 있고, 해결방법도 근본에 있어서는 동일한 것이므로, 인제법도 교제법도 국제사법 및 준국제사법과 연관해서 연구함이 편리하고 합당하다.

98) 상계서

99) 이호정, 전계서, p.8.

100) 상계서

101) 황대성, 국제사법(서울:진명출판사, 1987), p.58. 사법이 바뀐 경우에는 경과사법 또는 시제사법이라 한다(민법 부칙 제1조 제2조 등). 이외에 구별되는 개념에는 “순위저축법”(Rang-Kollisionsrecht), “실질적(또는 사물적) 저축법”(Sachliches Kollision recht), 사법이외의 법령역이 있다(이호정, 전계서, pp.8-11.); 1948년 헌법은 제100조에서 구 법령의 효력 및 적용을 규정했었으며, 시제법과 관련된 국내판례로는 “헌법 정신에 비추어 저축되지 않는 법령의 효력을 인정한다”는 등의 내용의 판례가 있다.(1955.3.4. 4287 형상 101, 1959.10.16. 4292 형상 313, 1960.9.15. 4291 민상 492).

3. 준국제사법의 법적 성격

가. 전통적 발생원인에 관한 학설

“分裂法”(Collisio statuorum)의 시기에 있어서는 일국수법의 상태였으나, 19세기 이래 법전의 편찬이 있고 통일법주의가 행해졌다. 그리고 대개의 법률의 효력이 미치는 범위는 그 국권이 행하여지는 지역과 일치하고 일국 영역내에서는 일개의 법률만이 행해지는 것을 원칙으로 하게 되었다. 그러나 국가는 그 의사에 따라 국내에 있어서도 지역의 여하에 따라서는 통치의 방법, 국민의 권리·의무에 관해서 법률의 규정을 달리하는 것을 방해할 수는 없다. 또한 일국내에 민정, 풍속, 관습 등을 달리하는 국민을 포함하는 지역이 발생하는 경우도 있으며, 여기에 종래의 영토와 통치의 형식을 달리해야 할 필요가 있는 것이다. 이렇게 하여 국내에 법률을 달리하는 지역을 이루고 국내법 상호간에 저촉을 일으키는 것으로 된다. 그러한 원인에는 다음과 같은 원인으로 고찰할 수 있다.¹⁰²⁾

- (i) 국가의 병합 - 여기의 사례로는 잉글랜드와 스코트랜드의 “병합”(annexation)으로 이루어진 영국, 미국의 하와이 병합이 있다.¹⁰³⁾
- (ii) 국가의 연합 - 예를 들어 스위스에 있어서 “지방”(Kanton) 고유의 법률을 가지고 서로 독립의 법역을 이루고 있는 각 지방간의 법률의 저촉은 내외법의 저촉과 같고 이것을 해결하기 위한 원칙을 “칸톤간 사법”(Interkantonales Privatrecht)이라고 부르고 있다.¹⁰⁴⁾
- (iii) 국가의 정복 - 예를 들어 1900년 영국이 네덜란드 領 보어(Boer)공화국을 정복해서 그 지역의 법률을 유지하고, 러시아가 폴란드를 정복해서 그외의 특별한 법률이 행해지는 것을 인정한 결과, 이법지역을 형성했다.
- (iv) 영토의 할양 - 1898년 미국이 매매에 의해 필리핀을 할양받은 것, 1842년 남경조약으로 영국이 홍콩에 대한 할양을 받은 실례가 있다.

102) 杉林信義, 前掲書, pp.158-59.

103) 병합의 대표적 사례로는 이외에도 1938년 독일에 의한 오스트리아 병합, 1940년 소련에 의한 발트 3국 병합, 1974년 인도의 시킴(Sikkim) 병합 등이 있다.

104) Vitta Edardo, *op.cit.*, *supra* note 92, p.9.

- (v) 식민지의 설정 - 예를 들어 영국의 정복 또는 할양에 의한 해외령토, 독일의 보호령, 프랑스와 미국의 해외 속령지 등이 있다. 이러한 본국과 식민지와의 사이에 국내법 저촉문제를 “식민지간 사법”(Interkaronialer Privatrecht & Colonial law)이라는 명칭으로 부르는 경우도 있다.¹⁰⁵⁾

나. 국제사법과 준국제사법의 차이

국제사법은 국가 상호간의 법률저촉을 해결하려고 하는 데 대하여 준국제사법은 동일국가 내에 있어서 법률저촉을 해결하도록 하는 것이다. 그 결과 다음과 같은 차이가 있다.¹⁰⁶⁾

- (i) 준국제사법은 국제사법처럼 “본국법”이 없고 그 대신에 “본적지법”이 있다.
- (ii) 국제사법의 규정은 각국이 독자적으로 제정하지만 준국제사법에서는 쌍방 공통의 최고권력에 따른 쌍방의 지역을 구속할 수 있는 권력에 의해 준국제사법을 제정할 수 있다.
- (iii) 국제사법 관계가 발생하는 국가간에서는 공통의 최고재판소가 없으나 이법 지역간에 있어서는 법률해석 통일의 최고재판소가 있다.
- (iv) 이법지역간에 있어서는 국제간에 있어서는 달리 하나의 지역에서 적법으로 완성한 행위는 다른 지역에 있어서는 그의 효력은 부정되지 않는다.
- (v) 국제사법의 통일에는 국제사법 조약 체결의 방법이 있으나, 준국제사법의 통일은 국제법상의 조약 체결과는 다르다.

다. 준국제사법에 대한 국가의 관행

일반적으로 법률의 저촉은 사법적 법률관계에 있어서 일국의 법률과 타국의 법률과의 사이에만 발생하는 것은 아니다. 연방제 국가형태의 국가에서와 같이 동일의 국가내에서 내용이 다른 사법이 양립적으로 시행되고 있는 경우도 저촉의 문

105) *Ibid.*, p.18.

106) *Ibid.*, pp.19-20; 杉林信義, 前掲書, p.159.

제는 발생한다. 이것은 주로 연방제 형태의 국가에서 발생한다. 특히 미국, 캐나다, 프랑스, 소련, 스위스, 스페인, 동서독, 일본, 대만 등에서는 “法律衝突法”(law of conflict)의 원칙으로 국가내부의 국내 법률충돌 문제를 다루어 왔다. 예컨대 미국의 경우에는 50개주가 독립적인 입법권이 있고, 실제 Washington D.C., Virgin Islands, Puerto Rico 는 각각 그 자신의 사법을 가지고 있다. 더욱이 “영국연합”(British Common-Wealth)의 경우에는 통일법국(단일법국)으로 여겨지지만 영국과 연합국가와의 관계에 있어서 그들의 “보통법”(common law)과는 다른 법이 행해지고 있는 지역이 존재한다.¹⁰⁷⁾ 이러한 이법지역은 대부분 비주권적인 부분국가 즉 켄이거나 행정구역이며, 그것은 원래 주권국가였거나 또는 다른 주권국가의 일부였던 지역들이다.¹⁰⁸⁾ 이러한 이법지역은 18세기 이래 국가적 차원에서, 그리고 20세기에 들어 와서는 국제적 차원에서, 법전편찬을 통한 사법의 통일화가 진행되고 있다.

준국제사법이라 하여도 적용되는 실제상황은 매우 상이하다. ¹⁰⁹⁾ 같은 법체계내에서 내용을 달리하는 법역으로 나뉘어진 미국, 서독, 스위스 등이 가장 단순한 경우이다. 복잡한 형태로는 (i) 법체계가 다른 경우로 미국의 루이지애나주, 캐나다의 퀘벡주, (ii) 정치체제가 다른 경우로 구 동서독¹¹⁰⁾, 중국과 대만, 그리고 남북한, (iii) 문화배경이 다른 경우로 캐나다의 퀘벡주 ¹¹¹⁾ 등을 들 수 있다. 그러면 다음 절에서는 이중에서 같은 분단국가였던 동서독의 선례와 대만 및 일본에서 그들의 사법충돌문제, 즉 준국제사법에 관한 학설과 판례를 중심으로 고찰하기로 한다.

107) 세계 각국의 준국제사법 전반에 대하여 *Ibid.*, pp.5-13 참조.

108) 법상으로 식민지는 국가 영토의 일부 이면서도, 본토와 원칙적으로 적용되는 법을 달리하고 특히 헌법 적용을 달리하는 지역을 말한다 (박일경, 신헌법(서울: 법경출판사, 1990), p.183.).

109) V.Edoardo, *op.cit.*, *supra* note 92, pp.5-13.

110) Kegel, Gerhard, *International Privatrecht*, 6 Auflage (Munich: Verlag, C.H. Beck, 1987), p.14; Firsching, *Einführung in das Internationale Privatrecht einschließliche der Grundzüge des Internationale Verfahrensrechts* (Munich, 1974), p.76; Rappe and Sturm, *Internationales Privatrecht* I 6 ed. (Munich, 1977), p.376.

111) 퀘벡주의 연방정부와 주정부간의 관계에 대하여는 김정건, 국제법(서울: 박영사, 1988), pp. 223-24 ; 캐나다 연방으로부터의 분리 움직임에 관하여 조선일보 1994년 9월 14일자 참조.

IV. 분단국간 법률충돌의 준국제사법에 의한 해결

1. 남북한교역에 대한 준국제사법의 적용

가. 미승인국가법의 지정

분단국은 기본적으로 상호 국가승인을 하지 않는 마치 未承認國家間의 關係를 갖는다. 따라서 분단국 상호간의 관계는 일종의 미승인국가간의 사법 적용문제를 발생한다. 다시 말해서 국제사법은 그 저촉규정의 적용에 의해서 법정지 국가의 법원이 어느 나라의 법을 지정하게 되어 있지만, 법정지의 재판소가 준거법으로 적용할 수 있는 법률은 일반적으로 상호 승인된 국가의 법을 의미한다. 따라서 법정지 국가에 의해서 국제법상 승인된 국가 또는 정부의 법률에 한정되고, 미승인 국가 또는 정부실체의 법률을 적용하는 데에는 약간의 검토가 필요하다.

유럽국가에 있어서는 19세기에 들어 중앙집권식의 새로운 국가형태 가운데에 법의 통일을 계획했지만, 종래 다수의 국가에 속해 있던 영토가 정치상, 군사상의 이유로 통합, 편입, 할양, 분산 등의 이합집산에 의해 신국가를 설립하든 기존 국가에 편입되든 기존에 각지역에서 행해져 왔던 내용과 다른 사법을 직접 법전 편찬에 의해서 변경, 통일하는 것은 극히 어려운 일이었다. 이것이 이른바 불통일법국을 출현시키고, 또는 일국에 사법불통일을 지속하는 경향이 되었던 것이다. 특히 제1차 세계대전의 결과 체코슬로바키아, 폴란드, 유고슬라비아, 리투아니아, 에스토니아 등은 그 실례이다.¹¹²⁾

이 문제는 제1차 세계대전 이후 소비에트 연방이 제국에 의해 미승인 국가로 있던 당시 자주 논의되어 졌다.¹¹³⁾ 국가가 없는 정부의 승인은 일반국제법상의 문제이다. 그러나 현대 국제사법의 입장에 의하면 지정하여야만 할 법률이 승인된 국가의 법률에 한정하여야 하는 이유는 없고, 준거법이라고 지정한 법률이 그 국가내에서 현실에 적용되고 있는 이상, 국제사법의 원칙에 따르는 것을 지정하고

112) Vitta Edardo, *op.cit.*, *supra* note 92, p.14.

113) 김형수, 전계론문, p.135.

적용하는 것이 국가의 관행이다.¹¹⁴⁾

나. 남북한교역에의 준국제사법의 적용

그런데 여기서 법률충돌의 원칙이 남북한 관계에도 적용되는 것인가에 대한 의문이 제기되어 왔다. 이에 관해 일치된 견해는 없지만 법률충돌 원칙에 근거한 준국제사법이 적용된다는 이론이 일부에서 제기된 바 있었다.¹¹⁵⁾ 또한 한국 헌법학자와 일본 국제법 학자의 견해에서는 과거 한국에 대한 일본의 식민통치가 준국제사법 즉 법률충돌의 원칙과 같이 적용되었다는 법과 그에 대한 이론도 발견되고 있다.¹¹⁶⁾ 실제 일본의 법원에서 남북한 중 어느 일방이 당사자인 경우에서의 판례는 준국제사법이 적용되는 “불통일법국”으로 간주하여 왔다.

2. 분단국간 교역에 대한 준국제사법의 적용: 학설과 판례

가. 동서독의 선례

과거 동서독일의 경우 양자간의 관계를 해석하는 입장은 서로 상반되었다. 먼저 서독은 헌법상으로 동독을 결코 외국 또는 국가로 해석하지 아니하였다.¹¹⁷⁾ 반면에 동독은 1974년 개정된 동독의 헌법에서 서독을 국가로 승인하고 실제로 외국으로 간주하였다.¹¹⁸⁾ 예컨대, 동서독간의 교역과 관련되어 발생하는 법적 분쟁문제

114) Tung-Pi Chen, “Bridge Across the Fomosa Strait: Privats Law Relations Between Taiwan and mainland China,” 4 *J. Chiness Law* (1990); 實方正雄, “フランクエンシュタインの學說,” *法學論叢* 제28권 제2호, p.93.

115) 이호정, *국제사법* (서울: 한국방송통신대학교, 1991), pp.30-31; 오수근, *전계논문*, p.60.

116) 杉林信義, *前掲書*, p.158; 김형수, *전계논문*, p.3; 박일경, *전계서*, pp.183-34.

117) 서독 관세법 제2조에 의하면 “동독은 국내(Zollinand)이다”라고 규정한다. 판례에 서도 “독일관세법상 독일의 영토는 1938년 12월 31일 당시 독일제국의 영토이다” (Bundesfinanzhof 판결 NJW 83,S.2349), “동서독의 관세경계의 설정은 위헌이다” (BVerfGE 36 1(33))라고 연방헌법재판소 판례도 이를 밝히고 있다.

118) 동독 관세법 제1조 제1항; 오수근, *전계논문*, pp.65-68; 비록 서독(전체독일)의 국적을 갖고 있음은 인정할 지라도 실제상 동독을 외국으로 보는 견해는 Brice Dickson, “The Reform of Private International Law in FRG,” 34 *ICLQ* 236(1985).

에서 동독은 서독이 국내법상 “외국” 이므로 인해 그들의 국제사법규정을 직접 적용한 것이고, 서독의 경우에는 이러한 문제에 대해 그들의 국제사법규정을 “준용”한 것이다.

비록 서독이 동독을 국가로 승인하지 아니하였다 하더라도 서독의 서독의 국제사법 제6조에서와 같이 “독일법의 본질적 원칙”은 전체 독일의 본질적 원칙이 아니라 서독법의 본질적 원칙을 의미하는 것으로 이해되고 있다. 따라서 서독 법원에서 준거법으로 동독 사법을 지정하는 경우 그 내용이 서독법의 본질적 원칙에 어긋난다면 서독 법원은 그 적용을 거부할 것이다.¹¹⁹⁾ 이렇게 볼 때 동서독간의 준국제사법적 사안에서 서독은 동독을 외국으로 보지는 않지만, 서독의 근본적인 법질서에 합치되어야만 한다.

분단국가법률충돌의 문제에 관한 서독의 선례는 국적문제의 해결 원칙을 제시하고 있다. 무엇보다도 서독 기본법 제116조 제1항은 독일인을 이원적 체계하에서 규정하고 있다.¹²⁰⁾ 이에 의하면 독일인은 한편으로는 “독일국적보유자”(die Inhaber der deutschen staatsangehoerigkeit)이고, 다른 한편으로는 “독일인으로서의 지위를 보유할 자격이 있는 자”(die Inhaber der staatsdeutschemenschen eigenschaft)이다. 서독은 국내법적으로나 국제법적으로 대처하기 위해 필요한 조치들을 취했다.¹²¹⁾

독일 연방재판소도 일관되게 동독지역의 독일국적보유자나 과거 독일제국의 제3국 행정치하에 있는 자들을 기본법상의 독일인 개념으로 부터 배제한다면 이는 헌법위반이라고 선언하고 있다.¹²²⁾ 이미 연방헌법재판소는 “비상수용결정”

119) Vitta, Edoardo, *ibid.*, p. 12.

120) 독일 국적문제 전반에 대하여는, 주독대사관, 독일통일소사전(서울: 통일원, 1992), pp. 47-56 참조.

121) 즉, 1961년 8월 11일의 가족법 개정법을 제9조 제2항 제5목을 통해 국내법상의 보완책을 강구하였고, 1954년 4월 22일에 발효한 “난민의 법적 지위에 관한 협정”과 1969년 “난민 의정서”에 가입하였다. 또한 서독은 독일인으로서의 지위를 보유할 자격이 있는 자들이 독일국적 보유자로 포함될 수 있도록 “무국적 방지를 위한 UN협약”에 가입함과 동시에 1977년 6월 29일 무국적 방지를 위한 법률을 제정한 바 있다.

122) BVerfGE 36, 1(16, 30) ; 40, 147(163, 175); 77, 137(149ff); F.K. Juenger, “The German Constitutional Court and the Conflict of Laws,” 20 *AJCL* 290 (1972) 참조.

(Notaufnamebeschluss)에서 소련 점령지로 부터의 독일국적인들의 입국 제한을 기본법 제116조의 문제로 보지 않고, 동 제11조 제2항의 거주이전의 자유의 현실적 한계로 파악하고 있었다.¹²³⁾ 이와 같이 서독은 동서독간의 국적을 2원적으로 파악하고 상호간 국적충돌의 문제를 예방하는 조치를 취해온 것이다.

이상에서의 것을 종합해 볼 때, 동서독의 선례에서는 다음과 같은 몇가지 결론을 도출할 수 있다. 첫째, 동서독은 각기 독자적인 국제사법이 있어, 동서독간의 법률충돌문제에 대해 일단 국제사법의 원칙에 비추어 준거법을 결정한다. 둘째, 준거법 결정시 屬人法(本國法)과 관련하여 동서독 국적을 連結點으로 삼을 것인지 아니면 常居所를 連結點으로 삼을 것인지에 관해 다름이 있다. 셋째, 서독의 경우에서와 같이 국제사법의 규정에 의한 준국제사법의 적용은 法廷地에 따라 準據法이 결정되는 약점이 있다. 따라서 만일 서독에서 입법적인 해결이나, 국제사법 규정의 준국제사법으로의 보완, 또는 양자간의 법률충돌문제에 대한 협의나 합의가 있었다라면, 이러한 법정지법의 적용에 의해 발생하는 손실을 줄일 수 있었을 것이다.

나. 중국·대만의 태도

현재까지의 학설에서 준국제사법의 적용은 새로운 법질서를 필요로 하는 것은 아니다.¹²⁴⁾ 국제사법의 확립된 원칙과 부합되는 관할권에 관한 규정의 수정 또는 보완으로 가능하다고 판단하고 있다. 예컨대 중국의 경우에는 1986년 채택된 “민법일반원칙” 제6장의 관할권 규정의 보완과 국제사법 및 기타 섭외관련 법령의 규정을 원용할 수 있다. 대만에서도 “외국요소를 포함한 민사문제에 관한 법적용법”(Law Governing the Application of Laws to Civil Matters Involving Foreign Elements)만으로 중국과의 문제에 적용이 가능하다고 주장된다.¹²⁵⁾

기본적으로 중국과 대만은 하나의 국가와 국적이라고하는 데 견해를 일치한다. 그러나 국적은 연결요소로서 중요하지만 이는 준국제사법에서는 적절하지 못하다.

123) BVerfGE 2,266(272ff)참조.

124) R.Graveson, "Problems of Private International Law in Non-Unified Legal Systems," 141 *Recueil des Cours* 187,216-17(1974)

125) Tung-Pi Chen.*op.cit.,supra* note 72,p.114.

126) 따라서 현재의 주소나 기소지를 국제사법 관계에서의 연결요소로 대치하여야 할 것이다.¹²⁷⁾ 더우기 양당사자간에는 상속과 증혼 등의 민사문제 이외에도 형사 문제에 관해 검토와 협의를 필요로 하는 문제가 남아있다.¹²⁸⁾

다. 일본의 학설과 판례

① 학설

현재 남북한은 실질 국내사법을 달리하고 있는 분단국가이다. 따라서 남한 또는 북한만을 승인한 제3국에서의 재판의 경우 그들涉外사법 사안에 대해서 미승인 국가인 남한 또는 북한 일방의 본국법을 적용해야하는 경우가 발생한다. 이러한 문제는 역사적으로 긴밀한 관계를 가져온 일본에서 자주 발생하였다.¹²⁹⁾ 이 점에 대해 일본의 통설과 판례는 국제법상 국가 또는 정부의 승인은 단순히 외교적 성질을 갖는 것에 지나지 않고 그곳에 실정법이 존재하는 한 미승인 국가나 정부의 법을 적용하는 것을 인정해야만 한다고 주장한다.¹³⁰⁾

그러면 제3국은 무엇을 기준으로 남한법 또는 북한법을 당사자의 본국법으로 적용할 것인가의 문제가 대두된다.¹³¹⁾ 이것은 일본의 경우에서와 같이 크게 나누어서 다음의 두가지 문제로 생각해 볼 수 있다. 첫째로, 한국을 남북한 두개의 법역을 갖는 불통일법국으로 보고 일본 “法例” 제27조 제3항¹³²⁾을 적용하여 해결하려는 견해이다. 그런데 이 규정의 해석에 대해서는 “간접지정주의”와 “직접지정

126) Tung-Pi Chen, "Private International Law of Peoples' Republic of China: An Overview," 35 *AJCL* 445(1987).

127) Kokaryo Case 107 hanji 890(Kyoto District Court 1977)recited in Tung-Pi, Chen, *op. cit.*, *supra* note ,pp.110,112-13.

128) 문준조, 김명연, "중국의 일국양제론과 1997년 이후 혼통법제," *중국법연구* (II) 연구보고 92-6, 1992.12., 한국법제연구원, pp.99-146 참조.

129) 五十嵐清, "韓.日 國際離婚法上の 몇가지 問題," *判例月報* (1988.12), p.13.

130) 山田金寮一, *國際私法* (東京:竹摩書房, 1982), pp.72ff.

131) 물론 일본은 현재 대한민국만을 승인하였다.

132) 涉外사법 제2조는 다음과 같다. 제1항 "당사자의 본국법에 의하여야할 경우에 있어서 그 당사자가 둘 이상의 국적이 있을 때에는 최후에 취득한 국적에 의하여 그 본국법을 정한다." 제2항 "국적이 없는 자에 대하여는 그 주소지법을 알 수 없는 때에는 거소지법에 의한다." 제3항 "지방에 따라 법이 상이한 국가의 국민에 대하여는 그 자가 속하는 지방의 법에 의한다."에서 제3항과 같은 내용임

주의"가 대립되어 있다.¹³³⁾ 일본에서는 前者가 통설로 되어 있다.¹³⁴⁾ 그러나 북한에는 이 문제를 해결하기 위한 준국제사법이 존재하지 않기 때문에 사실상 전설을 적용할 수 없다. 그래서 이 경우는 직접 지정에 의할 수 밖에 없다. 그러한 경우 당사자의 본적·주소·거주지 이외에도 그러한 의사를 고려하여 어느 것이 당사자에게 있어서 보다 밀접한 것인가에 따라 결정해야만 한다.

한편 後者の 경우 그 국가 즉 남한에 준국제사법이 없는 때에는 그 이유가 있다고 하겠으나 만일 준국제사법이 있는 경우에는 그 정당성을 발견할 수 없다. 왜냐하면 준국제사법은 국제사법과 같이 각국의 입법권의 한계를 정하는 규범이 아니라 이미 한계가 확정이 되고 불통일법국의 법률에 의할 경우에 그 어느 법역 또는 지역의 법률을 적용할 것인가의 제2의 문제를 해결하려는 규범에 불과하다. 따라서 이러한 문제의 해결을 본국의 준국제사법에서 해결하는 원칙에 위임하지 않고 법정지의 국제사법의 입장에서 해결하려는 직접지정주의는 이 점에서 정당하다고 할 수 없다.¹³⁵⁾

둘째로, 한국을 남한과 북한의 별개의 두나라가 공존하고 있는 것이라고 생각하여 각각의 국가의 국적법에 의해서 한쪽을 결정해야 한다는 견해이다.¹³⁶⁾ 이중국적이 되는 경우에는 이를 위한 규정인 "법례" 제27조 제1항¹³⁷⁾ 을 적용하는 것이 타당하지 않기 때문에 어느 것이 당사자에게 있어서 보다 밀접한 것인가를 고려해서 결정해야만 한다. 이 두번째 견해는 첫번째 견해와 결과에 있어서 다르게 결정되는 경우는 드물 것이다.¹³⁸⁾ 그러나 이러한 일본의 논리는 국제법상의 문제 즉 국가의 승인 및 한일간의 섭외사건과 관련 계속된 논의를 거듭하고 있다.¹³⁹⁾ 덧붙여서 북한의 경우 북한법의 내용이 실제 외국에 잘 알려져 있지 않음으로 인해 일본 등의 재판소에서 북한법을 원용하지 못하는 경우가 많다. 이러한 경우 법정

133) 이에 대한 일본 국내 판례로 福岡地判 1958.1.17 判決,判例月報 140호:東京地判 1954(×)97號 事件:김형수,전계논문에서 재인용.

134) 섭외사법 제2조 제3항의 "지방의 법"을 실질사법으로 보는 것이 직접지정주의이며, 이를 준국제사법으로 보는 견해가 간접지정주의이다(김명기,전계서,p.63).

135) 서경갑,"불통일법국에 속하는 자의 본국법,"법정 제10권 10호(1955.10),p.10.

136) 東京地判 1958.8.12 判決,下級民集 9卷 8號,p.65;京都地判 1956.7.7 判決,下級民集 7卷,p.1784.國際私法判例集,p.90.

137) 섭외사법 제2조 제1항

138) 山本敬三,分裂國家と國際法,國際私法の 爭點,1980,p.57참조.

139) 김형수,전계논문,pp.46-61.

지국의 재판소는 近似法으로서 한국법이나 소비에트법이 참조되고 있다.¹⁴⁰⁾

② 판례 평석

먼저, 後說에 따른 판례를 볼 때, 이는 분단국간의 특수한 관계를 단지 정치적 외형으로만 파악한 것으로 법적 견지에서 도저히 수긍할 수 없다. 특히 동판례는 상호 승인국간이 관련되는 사건에 대하여 오히려 그 미승인국의 법을 준거법으로 결정하였다는 점에서 외교적 비난까지도 면키 어렵다. 또한 승인국의 국제사법이 직접 적용될 수 있는 상황을 단지 미승인국의 법이 “불명”하다고만 하는 근거 역시도 설득력을 가질 수 없을 것이다.

둘째, 前說에 따른 판례들은 기존의 대부분 일본의 판례와 학설이 취해온 입장이다. 그러나 이법지역의 구성에서 다른 모든 연결요소를 고려하지 않고서 단순히 본적이라는 유일한 기준에 의해 그 소속지법으로 준거법을 지정하는 것은 이유가 없다. 이것은 국제사법적인 이유를 붙이는 하나의 擬制的 構成이기도 하다.¹⁴¹⁾

3. 남북한교역에서 준국제사법의 필요성

지금까지 남북한의 관계에서는 사법 충돌의 문제를 그리 심각하게 연구, 검토되어 있지 않았다. 과거 일본에 의해 불법식민통치와 지배를 받으면서도 한국에 적용되었던 일본의 국내법을 체제와 방법에 대한 연구조차도 되어 있지 않다. 냉전의 틈바구니에서 방기되어온 남북한간의 교류와 교역이 현존의 불통일국법 체제 하에서 통일법국으로 발전되려면 남북한간에는 국내적으로 준국제사법 내지는 특별법이 제정되거나, 사법의 통일화 또는 특수한 범주의 조약의 체결로 이러한 문제를 적극적으로 해결하는 태도를 견지해야만 할 것이다. 국제사법 즉 법률충돌의 원칙에 기한 남북한교역에서의 사법충돌 문제의 해결은 남북한교역의 경우에서 뿐만 아니라, 남북한간의 사법관계 및 남한 및 미승인국과의涉外사법관계에서도 적용을 필요로 하는 것이다.

현재 남북한교역에 관해 준국제사법을 적용한다고 할 때, 특별한 조약의 체결을

140) 五十嵐清, 前掲論文, p.14; 山田錦寮一, 前掲書, pp.121 ff.

141) 김형수, 전계논문, p.136.

요하는 것만은 아니다. 현 국제사법의 규정을 이용하는 것으로도 충분하다. 그러나 법정지가 남한인가 북한인가 또는 제3국인가에 따라 국적이 우선할 수도 있고 상거소 등이 우선하는가에 따라 적용되는 법이 달라지게 될 것이다. 특히 외국에 거주하는 남북한 한국인의 경우에는 더욱 절실한 문제이다. 독일의 경우에서도 이러한 문제를 전담하는 특별법원이 설치된 바 없고, 상호 국제사법이 다르고, 사법 공조에 관한 특별한 조약의 체결도 없었다. 따라서 서독의 경험에서와 같은 외국 법정에서의 불이익을 없애기 위해서, 남한은 준국제사법의 제정이 필요한 것이다. 이점에서 대만의 “양안인민관계법”과 같은 유형의 준국제사법의 제정이 현실적으로 적극 고려되어야 할 것이다.

현재로서 가장 이상적인 남북한 법률충돌문제의 해결방법은 입법에 의한 해결이다. 즉, 남북한 양측이 동시에 통일된 내용의 국내법 즉 준국제사법을 제정하는 방법일 것이다. 기존의 북한 및 사회주의 국가들의 관행은 민·사법 공조조약 등에 관한 개별 조약을 체결함으로써 사법충돌의 문제에 대처해 왔다. 만일 남북한이 별도로 민·사법관계의 조약을 체결하게 되면 다시금 국회의 비준·동의의 문제, 당해 조약의 실효성의 문제가 제기될 것이 명백하다. 따라서 최소한 일방적으로나마 국내입법의 차원에서 법적으로 대응하는 것이 가장 적합하다고 할 수 있다. 이러한 것은 분단국인 서독 및 대만의 선례에서 취하는 방법과 같다.¹⁴²⁾

V. 결 언

현재까지 대한민국 정부는 통일을 실현하는 방법의 하나로써 다방면의 교류를 통한 상호신뢰회복의 바탕위에 하나의 단일정부 국가형태로 통일되는 단계적 통일방안을 제시하여 추진해 왔다. 실제 이러한 노력의 구체적인 조치들은 소위 北方政策이 추진되면서 취해졌다. 북방정책의 맥락에서 추진되어진 기능적 통일방안

142) 단 동독은 동서독간의 사법충돌의 문제는 국제사법의 문제로 간주하였고, 중국은 이러한 준국제사법이 없다. 한편 대만은 1992년 준국제사법문제에 대한 단일의 법률을 제정하였다(Vitta Edardo, *op.cit., supra* note 51, pp.18-19; Tung-Pi Chen, *op.cit., supra* note 74 참조.

들은 통일독일을 실현한 독일의 경험에서나, 다수의 학자들에 의해 제시되어 왔는데 이 중에서 경제교류를 통한 통일방안이 특히 강조되어 왔다. 사실 南北韓 經濟의 連結問題는 남북한 분단의 초기에서 부터 가장 중요한 문제의 하나였다. 이미 “한국위원단”(UNCOK)의 보고서에서는 “북한의 남한전복의 목표가 포기되지 않는 한 양당사자간의 통일의 한 단계로서의 교역은 성사될 수 없다”고 갈파했다. 이러한 기초에서 추진된 남북한교역은 남북한이 화해와 협력의 단계를 넘어 본격적인 남북연합의 단계로 진입하기 위해 물자의 교류 등 경제교류를 통한 단일의 경제공동체를 다시 구성하려는 것이다.

일반적으로 국제경제 규범과 체제하에서 분단국 문제는 외적 요인에 의한 분단이 다시 통일 또는 통합에서 어떻게 국제법 및 그들의 자결권과 조화하는 통일을 성취하는가에 달렸다. 실제 통일을 성취한 분단국의 사례에서와 같이 분단국내의 교역은 분단체간의 경제적 상호의존성을 증대시켰을 뿐만 아니라 경제의 각분야에서의 격차를 좁히는 데에 기여했다. 따라서 단순히 경제적 유인요인에 의해서는 결코 분단국의 통일 또는 경제통합을 실현할 수 없는 일이라고 하겠다.

남북한간의 관계는 대내적인 측면과 대외적인 측면의 이중적인 측면이 있다. 즉 남북한 상호간의 관계에서와 대외적인 관계에서의 관계가 분리되어 있는 소위 “특수관계”이다.¹⁴³⁾ 지금까지 남북한이 취해온 통일정책은 모두 소위 1국가론에 해당되며, 남북한교역에서 역시 이러한 국제공법원리에 종속되어 왔다. 따라서 남북한은 남북한교역의 확대 추세에도 불구하고, 국제사법 원칙에 의한 문제의 해결을 등한시해 온 것이다. 이러한 남북한교역 추진에서 국가정부의 필수적 해결노력이 선행되지 않고서는 남북한교역의 확대나, 목적의 달성은 그만큼 지연될 것이다.

동서독의 경우에서도 동서독간의 무수한 통일에 관한 논의속에서도 법적 통일의 문제를 준비하였다. 그들은 당시 요원하기만 했던 독일 통일을 국내문제라는 국제법적 원칙으로 확립한 것에서 그 가치를 부여받을 수 있다. 특히 그들은 법률 충돌문제의 해결을 본질상 국내법인¹⁴⁴⁾ 준국제사법에 의해 해결하였다. 앞서 고찰

143) 김정건, “남북한 교류의 국제법적 고찰”, 37-1 대한국제법학회논문집, 1992, pp.46-47; 제성호, “남북기본합의서의 법적성격과 효력”, 37-1 대한국제법학회논문집, 1992, p.154.

144) M.W.Janis, “Should We Continue to Distinguish Between Public and Private International Law,” 79 *PASIL* 352-53 (1985)

한 바와 같이 남북한교역의 내부교역으로서의 추진도 “남북한 법적 통합”의 일방안으로 실현하려는 것에서 부터 출발한다. 이것은 현 법률체제의 상이에서의 문제를 준국제사법에 의해 해결하는 것 뿐만 아니라 궁극적으로는 향후의 남북한 법적 통합·경제통합에서 까지도 기여하게 될 것이다. 현재까지 국제법 학자들의 이론이나 판례 등을 통하여 볼 때 남북물자교류를 가지고 묵시적 국가승인의 의사를 추론하지는 않는 것으로 보인다.¹⁴⁵⁾ 남북한은 이제 일차적으로 국제사법의 원칙이 적용되는 준국제사법의 제법규정을 완비함으로써 민족의 고통과 손실을 절감하고 이에 대한 국제적인 원칙 확립이 이루어지도록 해야 할 것이다.

국제법상 분단국의 지위에 관련하여 지금까지 논급된 남북한교역의 제논점은 현재의 남북한의 관계와 지위를 어떻게 보고있는가에 따라 국제법의 적용과 문제 해결의 원칙까지도 달라지는 것이었다. 만일 기본적으로 남북한이 전후 지금까지 하나의 국가와 같이 단일의 법질서와 체제에서 유지되었다면 법률충돌의 문제는 지금과 같이 발생되지 않았을 것이다. 사실, 일면에서 국내적으로는 남북한의 경제통합문제를 정치적 통일문제에서 만큼 심각히 고려해보지 않았다. 냉전의 틈바구니에서 방기되어온 남북한간의 교류 즉 남북한교역이 현존의 불통일국법체제 내에서 통일법국체제로 발전하려면 남북한이 각기 준국제사법의 제정 내지는 남북한교역의 법률충돌에 관한 특별법을 새로이 제정하여 국내사법의 통일화 작업에 착수해야 할 것이다. 이것은 남북한 상호간에서 뿐만 아니라 남북한 일방과 제3국과의 섭외사법 관계에서도 준용될 수 있을 것이다. 따라서 법률충돌의 원칙에 기한 남북한교역 관련 분쟁문제를 해결하고 나아가 분단국간의 교역에 관해 내부교역이라는 원칙을 국제·국내법으로 확립하도록해야 할 것이다.

끝으로 강조하고 싶은 것의 하나는 일단의 전민족적인 합의의 도출을 적극 고려하고, 실제 발생하는 제문제에 대처해서는 당장의 경제적 외교적 실리에만 집착할 것이 아니라는 것이다. 일단의 문제가 국제법적으로 명명백백한 원칙으로 확립되도록 한다면, 여하한 편법에 현혹되지 않게될 것이며, 자연스럽게 민족의 통일에 민족의 역량을 모으고 발휘하게 될 것이다.

145) 이재근·박덕영, “남북한 경제교역상의 국제법적 문제점 및 그 대책에 관한 소고,” ‘90신진학자 북한·통일연구논문집, 1990, p.28.

< 부록 >

폴란드공화국 준국제사법

1. 인

제1조 폴란드 국민의 인적 능력은 그 주소에서 행해지는 법률에 의한다.

제2조 그 주소를 변경한 자는, 그 인적 능력 친족관계 및 상속에 관하여는, 일년 경과 후 시작되는 신주소 법률에 따른다.

제3조 1. 본법의 의의에 있어서의 주소라 함은 폴란드 국민이 계속적으로 체재할 의사로서 거주하는 폴란드 공화국 영토내에서의 장소를 말한다. 다수의 주소를 갖는 때에는 그 활동 범위의 대부분 또는 중요부분이 집중하는 지역의 법률에 의한다. 외국에 주소를 가진 폴란드 국민은 그 폴란드에서의 최후 주소지에 행해지는 법률에 따른다. 폴란드에서의 주소를 일반적으로 확정할 때에는 수도에서 행해지는 법률을 적용하는 것으로 한다.

2. 재판상 이혼하는 처의 주소에 관하여는 그 부에 따르고, 미성년 또는 혼인 적령에 달한 적출자, 인지한 자 및 양자가 된 자는 부의 주소를 취득하고 혼외자는 모의 주소를 취득한다. 부가 외국에 주소를 가지고 있더라도 처 및 자에 대하여는 그 계속적 거소의 법률을 적용한다.

3. 법인 및 모든 회사 내지 사단의 능력은 그 본거에서 행해지는 법률에 의한다.

제4조 상인의 영업상의 거래에 있어서의 인적 능력은 그 기업의 본거에서 행해지는 법률에 의한다.

제5조 그 주소지 법에 의하여 무능력의 폴란드 국민이, 별도의 법률을 행해지는 폴란드의 타 지역에서, 그 지역에서 효력을 발생하여야 할 법률행위를 행한 때에는, 진실의 거래 안전을 위하여 필요로 되는 경우에는, 그 능력은 법률행위지(제11조 제1항)에서 행해지는 법률에 의하여 정해지는 것으로 한다.

실종부재 또는 사망선고

제6조 폴란드 국민의 실종부재 또는 사망선고는 그 최후 주소지법에 의한다.

2. 법률행위의 방식

제7조 법률행위의 방식은 법률행위 자체를 위하여 적용되는 법률에 의한다. 그러나 법률행위를 위한 지역이 분명할 때에는 그 지역에서 행해지는 법률에 의한다.

3. 물권

제8조 1. 점유 내지 물권은 목적물이 존재하는 지역의 법률에 의한다.

2. 시효는 기간 만료 당시 동산이 존재한 지역의 법률에 의한다. 권리를 취득하는 자는 기간 개시 당시 동산이 존재한 지역의 법률도 원용할 수 있다.

3. 토지상의 물권의 취득 변경 또는 상실 및 관련된 권리가 취득 변경 또는 상실되어지는 기초로 되는 법률행위로 부터 발생한 채무는, 그 방식 그 밖의 유효요건에 대하여는, 오직 그 토지가 존재하는 지역의 법률에 의한다. 그러나 친족관계 또는 상속법으로 부터 발생한 채무는 그에 한하여 존재한다.

4. 채무

제9조 당사자는 채권관계를 폴란드에서 행해지는 법률의 어느 하나에 의할 수 있다.

제10조 당사자가 적용하여야 할 법률을 정하지 않았을 때에는 다음의 법률을 적용한다.

1. 거래소나 공공 시장에서 체결되는 계약에 관하여는 - 그 지역에서 행해지는 법률,

2. 토지에 관한 계약에 관하여는 - 그 토지의 소재지법,
3. 소매에서 체결되는 계약에 관하여는 - 매주의 본거지의 법률,
4. 국가와의 청부계약, 고용계약, 토목계약 내지 공급계약에 관하여는 - 당해 관청의 본거에서 행해지는 법률, 또 타 공공단체와 체결하는 계약에 관해서는 - 그 단체의 본거에서 행해지는 법률,
5. 보험계약에 관하여는 - 보험소의 본거에서 행해지는 법률,
6. 공중인, 변호사 내지 다른 직업적 행위를 행한 자와 그 직업적 행위에 대한 계약에 관하여는 사람이 항상적으로 그 직업을 행하는 지역의 법률을 적용한다.
7. 노동자와 공업상, 상업상 내지 광업상의 기업자 사이의 청부계약에 관하여는 - 그 사업의 행위지 법률.

제11조. 1. 제10조 제 1항 내지 제7호에 제시된 계약에 관하여는, 계약체결 당시 양 당사자가 그 주소를 갖는 법역의 법률을 적용하는 것으로 한다. 당사자가 다른 법역에 주소를 갖는 경우 채무가 일방적이 될 때에는, 그 채무자 주소지 법률을 적용하고, 채무가 쌍무적인 때에는 청약의 승낙을 받은 지역에서 체결되는 것으로 간주한다.

2. 계약체결지에서 행해지는 법률은, 적용하여야 할 법률을 위하여 준거로 되는 주소를 확정하지 않을 수 없는 경우에 있어서도 이를 적용한다.
3. 일방적 법률행위를 행한 채무자가 스스로 준거법을 지정시키지 않을 때에는 그 주소지의 법률을 적용한다. 폴란드에서의 주소를 확정하지 않을 수 없는 때에는 법률행위지법을 적용한다.
4. 상인의 주소는, 그 영업소상의 거래에 관하여는 그 기업의 본거로 하고 상인이 다수의 기업을 갖는 때에는 그 법률관계를 발생시킨 기업의 본거에 의한다.

제12조 1. 불법행위 내지 타 법률상 사건으로 부터 발생한 채무는 그 채무에 원인된 사실이 발생한 지역에서 행해지는 법률에 의한다.

2. 동일한 법률은 그 인적 능력을 제한시킨 자가, 발생한 손해때문에 책임을 부담하는가 아닌가를 정한다.

5. 혼인법

혼인의 체결

- 제13조 1. 유효한 혼인의 체결을 위한 법률상 능력은, 각 당사자에 관하여 당사자가 신분 때문에 따르는 법률(제1조 및 제2조)에 의한다.
2. 관할관청은, 사람의 신분 때문에 적용되는 법률에 의해 혼인체결 능력을 갖는 폴란드 국민의 혼인과, 만일 그 관청의 본거에서 행해지는 법률에 의하여 무능력으로 될 때에는, 이를 거절할 수 있다.
3. 혼인 체결 방식은 혼인 체결지에서 행해지는 법률에 의한다. 혼인이 유효로 되기 위하여는, 장래 부부 쌍방의 신분에 관하여 적용되는 법률이 정한 방식을 준수하는 것으로 족하다.

제14조 (조문의 원본이 부재)

부부 상호간의 신분상 내지 재산상의 관계

- 제15조 1. 부부 상호간의 신분상 내지 재산상의 관계는 부부가 그 신분에 관하여 따르는 법률에 의한다. 부부가 혼인 체결후 다른 주소를 갖는 것으로 된 때에는, 상호간의 관계는, 부부가 최후에 공통으로 복종한 법률에 의하는 것으로 한다.
2. 부부가 혼인 공동생활 중에 재산계약을 체결하여 얻거나 또는 부부간에 존재하는 계약을 철회 또는 변경하여 얻거나 아닌 것은, 부부의 주소지법에 의하여 이를 정한다.
3. 주소의 변경은, 그 자신에 의하여는 부부재산제의 변경을 발생시키지 않는 것으로 하고, 법정 부부재산제는 여전히 혼인 체결 당시의 부의 법률에 의한다.

- 제16조 재산계약 및 부부 또는 혼인 예약자 사이의 증여는, 계약체결 당시 부 또는 부가 될 예약자의 신분에 적용되는 법률에 의한다.

이혼 및 별거

- 제17조 1. 이혼 내지 별거는, 이혼 또는 별거의 청구 당시 부부가 그 신분에 관하여 따르는 법율에 의한다. 그 당시 부부가 다른 법율에 따른 때에는 최후의 공통 법율을 적용하는 것으로 한다.
2. 부부는 자기에게 적용되어지는 법율과 다른 법율이 행해지는 국가내의 지역에서는, 당해 경우에서의 이혼 또는 별거가 그 청구를 행한 지역의 법율에 의하여도 허용되는 경우에만 이혼 또는 별거를 청구할 수 있다.

6. 친자간의 관계

적 출

- 제18조 1. 자의 적출 여부는 자의 모의 부가 그 신분에 관하여 자의 출생 당시 따르는 법율에 의한다.
2. 그 당시 부가 이미 생존하지 않는 때에는, 그 사망 당시 부에게 적용되는 법율을 적용하는 것으로 한다.

양친과 적출자

- 제19조 1. 양친과 적출자 사이의 관계는 양친과 자가 그 신분에 관하여 따르는 법율에 의한다.
2. 별개로서 동시에 같지 않은 법율이 문제로 되는 때에는, 당사자가 최후에 공통으로 따르는 법율에 의한다.
3. 양친의 혼인한 딸에 대한 관계는 양친에게 적용되는 법율로 부터 발생하는 양친의 권리와 부에게 적용되는 법율에 기하여 부의 권리와 상호 충돌할 때에는, 딸의 부에게 적용된 법율에 의해서 이를 정한다.

혼외자

제20조 혼외자의 그 모에 대한 관계는 모 및 자가 그 신분에 관하여 따르는 법률에 의하고, 그러나 후에 이르는 모 및 자에 대하여 별개로서 동시에 다른 법률을 적용하여야 할 때에는, 최후의 공통 법률에 의한다.

제21조 혼외자의 부자관계의 확정은, 부와 자 및 부와 모와의 상호 권리 및 의무는 자의 출생 당시 모 및 자가 따르는 법률에 의한다. 그러나 혼외자부의 법률이 자를 위하여 유리하게 되는 경우에는 이를 적용한다.

혼외자의 인지

제22조 혼외자의 인지는 인지 당시에 있어서의 법률에 의하고, 그 당시 부가 생존하지 않는 때에는 그 사망 당시의 법률에 의한다.

양자연조

제23조 양자연조는 양친이 그 신분에 관하여 따르는 법률에 의한다.

제24조 법률상의 보호(후견보좌 수양구조 재판상의 보좌)를 요하는 자가 그 신분에 관하여 따르는 법률은, 이 법률상의 보호 범위에 있어서의 모든 사항에 대해 이를 적용한다.

제25조 그 관할구역내에 사람이 체재하고 또는 그 재산이 존재하는 관청은, 그 신분 또는 재산의 보호를 위하여 그 지역 법률에 기초하여 필요로 되는 가명령을 발할 수 있다.

제26조 전계의 수조(제24조 및 제25조)는, 각각의 사건에 관한 보좌(후견)에는 이를 적용하지 않는다.

8. 상속법

제27조 1. 상속사건은 피상속인이 그 사망 당시 그 신분에 관하여 따르는 법률에 의한다.

2. 상속인은 상속권에 적용되는 법률만으로는 되지 않으며, 자기 신분에 적용되는 법률에 의하여도 유산 취득의 능력을 갖는 자임을 요한다.

제28조 종의처분 및 상속계약은 법률행위 성립의 당시에 있어서의 피상속인의 법률에 의한다.

제29조 1. 피상속인이 사망처분에 의하여 처분되지 않고 있는 재산은, 그 재산이 존재하는 지역의 법률에 의한다.

2. 동일한 법률은 유산 또는 그 부분이 따르는 공법상의 제한에 대하여도 이를 적용한다.

제30조 유산보전을 위하여 관청은 유산의 목적물 소재지에 행해지는 법률에 기초하여 필요로 되는 가명령을 발할 수 있다.

9. 총 칙

제31조 본법의 규정은 국제사법관계에 적용시킬 수 있는 법률(국제사법)이 지정된 법률이 폴란드에서 행해지는 법률적용을 지정한 경우에도 이를 적용한다.

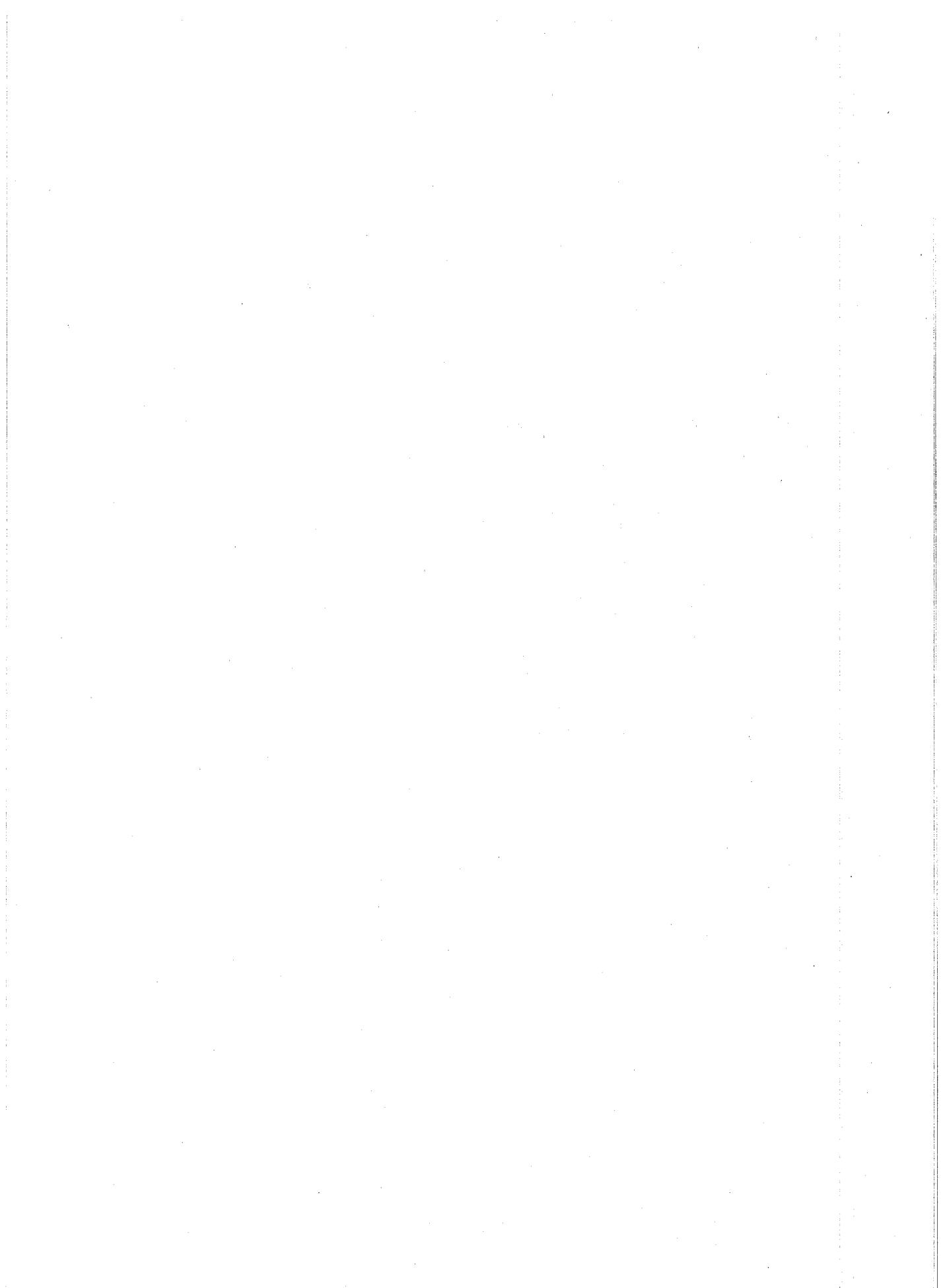
제32조 중국에 있어서 적용하여야 할 법률에 관하여 결정적인 사실을 확정할 수 없을 때에는, 폴란드의 관청은 그 본거에서 행해지는 법률을 적용한다.

제33조 본법은 공포에서 30일이 경과한 후에 이를 시행한다.

제34조 본법의 실시는 이를 법무장관, 내무장관 및 문교장관에게 위임한다.

北韓의 自由經濟貿易地帶 進出을 통한
南北韓 經濟協力 發展戰略

研究責任者：金重寬(明知大)



목 차

<요 약 문>	61
I. 서 론	67
1. 연구 목적 및 방법	67
2. 연구 범위 및 구성	69
II. 북한의 개방화와 나진·선봉 자유경제무역지대 개발	70
1. 북한의 개방화 전략과 두만강지역 개발	70
2. 나진·선봉지대 설정배경과 단계적 개발	73
3. 나진·선봉지대의 운영과 투자현황	76
4. 나진·선봉지대의 개발계획	83
III. 한국의 나진·선봉지대 접근원칙과 진출전략	88
1. 나진·선봉지대 진출의 필요성	88
2. 나진·선봉지대 접근원칙	89
3. 나진·선봉지대 진출전략	90
4. 나진·선봉지대 진출을 위한 거점확보	97
IV. 남북한 경제협력의 발전전망과 통일 경제권	99
1. 나진·선봉지대 개발계획의 제약과 한계	99
2. 북한의 정치 경제적 과급영향	100
3. 나진·선봉지대의 발전 전망	102
4. 남북한 경제협력과 한민족 경제권	109
V. 결 론	111
※참고문헌	114

< 표 목 차 >

<표 1> 나진·선봉항의 항만조건과 시설	78
<표 2> 주요 금속 광산 현황	79
<표 3> 주요 비금속 광산 현황	80
<표 4> 나진·선봉지대 일원의 주요제철소 현황	81
<표 5> 나진·선봉지대의 경공업 현황	82
<표 6> 사회간접자본의 부문별 개발계획	85
<표 7> 나진·선봉지대 공업단지 개발계획	86
<표 8> 도시정비 및 관광 서비스부문의 개발계획	87
<표 9> 나진·선봉지대의 경제적 특성	94
<표10> 나진·선봉지대내 공단의 투자환경	95
<표11> 북한의 대중국 및 러시아 주요 무역품목	103
<표12> 나진·선봉지대 개발의 단계별 투자 규모	104
<표13> 나진·선봉지대 개발의 투자유치 유형	104
<표14> 공업 지구별 외국기업의 투자유치 희망업종	105
<표15> 북한의 대미국 교역 가능 상품	106

〈요약문〉

나진·선봉 자유경제무역지대가 접해 있는 두만강지역은 복잡한 역사적 배경을 가지고 있다. 한민족은 간도협약을 합법적으로 인정할 수 없는 이유를 가지고 있으며, 12억의 인구나 막대한 경제 잠재력을 가지고 있는 중국은 北京조약을 불평등한 것으로 인식하고 있다.

한편 이미 세계 경제대국으로 성장한 일본과 세계 최대의 국토와 자원 및 막강한 군사력을 가지고 있는 러시아, 그리고 태평양국가로서 지속적인 영향력을 행사하고 있는 미국 등은 자국의 경제적 우위와 정치적 영향력을 확보하기 위하여 치열한 경쟁적 관계를 보이고 있다. 특히 중국은 현재 훈춘개발계획을 지속적으로 추진하는 동시에, 자루비노와 나진 등의 공동개발을 통하여 동해진출의 교두보 확보에 주력하고 있으며, 장래 防川에 자체 항구 개발을 구상하고 있다. 일본은 나진·선봉지대를 선점하기 위해 적극적인 진출을 시도하고 있고, 러시아는 전통적으로 남하정책을 추진하여 오고 있다.

이런 점을 고려해 볼 때, 한국이 두만강지역에서 국가의 위상과 경쟁력을 확고히 하고 이 지역을 안정적으로 발전시켜 나가기 위해서는 나진·선봉지대 진출을 통한 거점 확보와 남북한 공조체제를 위한 전략적 접근이 필요하다. 또한 한국은 통일을 향한 경제 공동체의 전 단계로써 북한의 자유무역지대에서의 남북한 경제 협력체제와 이 지역을 통하여 남북한이 상호간의 이질감을 해소하고 경제적 공동번영의 계기 및 방향 전환이 될 수 있는 정책설정을 위하여 그 동안 북한이 나진·선봉지대 개발계획을 추진해온 배경과 변화과정을 남북관계 개선 및 한반도 통일문제에 미칠 영향과 관련하여 분석할 필요가 있다.

따라서 본 논문에서는 북한이 나진·선봉지대 개발계획을 추진해온 배경과 발전 과정을 살펴보고 개발계획의 주요 내용과 문제점을 연구한다. 또한 나진·선봉지대 개발이 장래 남북한의 관계에 미칠 효과와 북한의 정치 경제에 어떠한 변화를 초래할 것인가에 대하여 분석하고, 북한의 자유경제무역지대 진출을 통한 南北韓經濟協力 發展戰略 방안을 제시한다. 이는 장래 한국의 장단기적 대북한 경제협력 정책수립에 중요한 시사점이 될 수 있을 것이다.

북한의 대외경제협력위원회는 “황금의 삼각주-나진·선봉”을 1993년 4월에 발

표하여 2010년까지 3단계에 걸쳐 이 지역 개발을 계획하였다. 자유경제무역지대의 추진 및 확장배경에는 북한의 대내적 요인과 대외적 요인으로 나누어 볼 수 있다. 대내적으로 북한은 가중되는 경제난으로 인하여 정치와 경제의 분리를 시도하게 되었으며, 이러한 극심한 경제적 어려움이 자유경제무역지대 추진의 주요 요인으로 작용하고 있다. 특히 제3차 7개년 경제계획기간 동안 북한의 연평균 성장률은 -1.7%로 나타났고, 에너지와 원자재 부족으로 공장의 평균가동률은 30-40% 정도였다. 자본도입 실적이 극히 부진했으며, 미상환 외채가 1993년 기준 경상 GNP 253억 달러의 37%인 74억 달러에 달하여 수출 증대와 외자도입에 특별한 제도적 장치가 필요하게 되었다.

대외적으로는, 1991년 8월 중국 長春에서 열린 제2차 동북아경제기술발전 학술 회의에서 중국이 발표한 훈춘개발계획이 1991년12월 북한이 나진·선봉 자유경제 무역지대를 설치하기로 결정하게된 요인으로 작용하였다. 즉, 동해로 중국의 뱃길이 열리면 사회간접자본에 대한 외자유치 면에서 불리하게될 것으로 인식하였고, 또한 중국이 러시아와 합작하여 훈춘·자루비노간의 철도와 항구를 공동 개발하고 있는데 대한 경계심리가 증폭한 것이다. 북한의 초기전략은 중국의 두만강 하류를 통한 동해진출을 가급적 억제하고 북한의 항구들이 차지하고 있는 상대적인 지리적 우위를 확보였다. 그러나 이것이 불가능한 상황이 되자 장차 국제연합개발 계획(UNDP: United Nations Development Programme)의 두만강개발계획 (TRADP: Tumen River Area Development Programme) 등을 고려하여 중국과 쌍무적인 협력관계를 적극적으로 발전 시켜나가는 것으로 정책을 수정하였다.

나진·선봉지대 개발목표는 이 지역의 지리적 특성과 동북아시아 및 세계 경제 발전 추세에 맞추어 종합적으로 발전된 자유경제무역지대 창설이며 그의 기능은 국제화물 중계기지 역할과 가공수출 위주의 제조업 기지 역할, 그리고 국제적 관광 기지의 역할이다. 개발은 3단계로 계획되고 있는데, 제1단계는 1993년에서 1995년까지로써 철도, 도로, 항만 등 기존 사회간접자본의 현대화를 통해 국제화물 중계지로서 역할 제고 및 투자환경 조성이다. 제2단계는 1996년에서 2000년까지로써 완전한 자유경제 무역지대로서 동북아 지역의 교류거점 지역 역할 수행이다. 제3단계는 2001년에서 2010년까지로써 21세기를 대비하는 종합적 현대 국제 교류의 중심지로 육성하기 위한 종합적인 산업구조의 현대화 계획이다.

나진·선봉지대의 발전 목표는 나진, 선봉항을 통한 중계무역과 중국과 러시아

와 변경무역을 확대하고 외자기업의 수출 증대를 통해 외환을 획득하는데 있으므로, 이의 성공 여부는 얼마나 많은 외자기업이 나진·선봉지대 개발계획에 참여하는가에 달려있다. 그러나 직접투자가 활성화되기 전이라도 자유경제무역법 제10조에 따라 주변의 대초도, 피파도, 굴포 관광지뿐만 아니라 금강산과 백두산을 연계시키는 관광노선 등을 개발하여, 관광산업을 활성화시킬 수 있다.

궁극적으로 한국은 나진·선봉지대의 자원 및 노동력을 활용을 통해서 두만강 지역을 거점화하고, 동북아 경제협력을 촉진하며, 남북한 통일경제 형성시 두만강 유역에서의 경제개발에 대한 기득권 확보 및 이 지역을 바탕으로 한민족의 경제 활동 영역을 유럽·아시아간 중계무역의 중심지로 개발할 수 있다. 한국 정부의 정책방향은 진출희망 기업들이 중국이나 베트남 등 여타의 투자환경에서 보다 실익을 얻을 수 있도록 산업 분야별 유인을 제공하는데 중점적으로 검토하여야 하고, 일부 대규모의 기업에 대한 편향적인 지원보다는 다양한 분야의 중소기업이 참가할 여건 조성에 주력하여야 할 것이다. 나진·선봉지대 진출기업이 중점적으로 고려하여야 할 투자환경 및 진출방안은 다음과 같다.

① 북한의 자유경제무역지대 내에서도 나진·선봉의 입지조건, 투자환경, 기존의 사회간접자본, 투자기업의 목적과 업종에 따라 투자지역을 차별 화할 필요가 있다. 즉 나진의 경우, 컨테이너 전문항으로서 일반상품 운송에 이점이 있고, 중계 무역이나 변경무역 관련 업종에 진출하는 것이 유리하다. 선봉항의 경우, 석유류 수출입 전문항이고, 가까이 승리화학공장이 있어서 석유화학 관련분야의 업종이 유리하다. 한편 청진항에는 김책제철소와 김책선박수리소가 있어서 철강재, 시멘트 등 중공업 관련 업종이 비교적 유리하다. 또한 지대내의 9개 공단별로 유치희망 업종이 다르므로 각 공단의 유치업종을 고려하여 진출공단을 선정하여야 한다.

② 제조업의 경우 북한기업은 전반적으로 시장경제 개념이나 무역거래 관행에 대한 이해가 부족하므로 초기 단계부터 선진국 시장을 목표로 한 북한과 합작기업은 위험도가 높다. 또한 원부자재의 질과 공급 능력, 납기, 품질관리, 원가 등에 대한 개념이 부족하므로 경공업 분야의 원부자재는 한국이나 중국 연변조선족 자치주로부터 반입하는 것이 안전하다. 관광산업이나 무역부문의 경우는 초기단계부터 합작기업 설립이 가능할 것으로 분석된다. 투자가 본격화되는 단계에서는 목표시장의 다변화 및 진출분야를 자본집약적인 분야로 다양화할 수 있을 것이다.

③ 건설분야의 경우, 북한이 자력갱생정책으로 인해 외국건설기업을 관리한 경

힘이 없을 뿐만 아니라 관련 법규가 미비 되어 있다. 內資규모가 한정되어 있는 북한은 막대한 투자재원의 부족과 경쟁력이 약한 건설업체의 보호 및 외환의 절약, 그리고 선진기술의 이전 등의 문제를 해결하기 위하여 나진·선봉지대 건설사업에 대한 한국기업의 참여방식을 지분참여나 투자조건부 방식으로 제한할 가능성이 크다.

④ 나진·선봉지대는 사회간접자본과 에너지 사정이 나쁘고 원부자재 공급이 불안정하므로 대기업과 중소기업의 연대투자나 동반투자가 바람직하며 연변자치주내 혹은 한국으로부터 원부자재를 공급받는 것이 바람직하다. 이를 위해 나진·선봉의 원부자재 반입과 완제품 반출을 위하여 훈춘 국경도로 등 독자적인 노선을 확보하여야 한다.

⑤ 북한을 통한 중계무역은 현재 러시아의 보오크사이트, 흑룡강성의 콩과 길림성의 옥수수 등이 대종을 이루고 있으나, 중국의 동북3성내 경제수준 향상에 따라 소비수요 구조가 바뀌어 소비재의 수요가 급증하고 있어서 북한을 통한 중계무역의 가능성이 크다. 또한 이 지역의 사회간접자본 및 주택건설이 급증함에 따라 건설 내장재나 건설기자재의 중계무역에 한국기업의 투자도 가능성이 큰 분야이다.

⑥ 한국 기업의 나진·선봉지대에 대한 직접 투자가 활성화되기 이전이라도, 한국은 연변조선족 자치주나 러시아의 연해주를 통한 간접 진출 방안을 모색할 필요가 있다. 한국의 기업이 중국 길림성, 러시아 연해주와의 합작투자 및 무역관계가 증진되고 있는 점을 감안하여 연변의 훈춘특구, 연길, 도문, 용정, 연해주의 블라디보스톡, 나호트카, 자루비노 등에 진출하여 현지법인 형태로 북한에 간접진출하는 것도 가능한 방법이다.

나진·선봉지대 개발계획이 남북한 경제협력에서 가시적인 성공의 형태를 보일 경우 북한은 이를 경제발전의 도약기로 인식하고 나진·선봉지대와 비슷한 경제개방지대를 신의주, 함흥, 남포, 및 해주지역에 확대설치할 가능성도 있다. 이는 북한이 대외 개방 면에서 변방지역에서 내륙지역으로 파급효과를 확산시킬 것임을 시사해 주는 것이다. 즉 북한이 점진적으로 국제무대에서 개방되는 것이고, 나진·선봉지구 개발을 통한 남북한 상호 신뢰 구축 및 통일에 대한 인식의 접근 및 광범위한 의견 조율이 가능하게 될 것이다. 따라서 한국기업의 직접진출방식은 물론 UNDP를 통한 다자간의 방법과 제3국을 통한 간접 진출방식을 활용하여 이

지역 개발의 초기단계에서 발생하는 문제점을 해결할 수 있는 한국의 경제적, 정치적 능력을 북한에게 인식시켜 줌으로서 남북관계 발전을 유도할 필요가 있다. 특히 통일환경이 성숙되기 전까지는 같은 민족으로서의 기대나 호의보다는 경제적인 논리를 원칙으로 한 한국의 의연한 정책 수립 및 일관성 있는 실행이 절대적으로 요구된다. 또한 한국과 북한의 경제 협력은 인권문제, 군사문제, 정치문제 등 여러 가지 요인에 의해 영향받기 쉽다. 따라서 한국 기업이 지속적인 대북한 경제 협력을 추진하기 위해서는 정치, 경제분리를 원칙으로 한 대북한 정책이 요구된다.

결론적으로 북한의 나진·선봉지대 개발은 장래 북한의 사회, 경제의 개혁과 개방의 척도가 될 것이다. 그러므로 이 지역에 관한 북한과 쌍무적 혹은 다자간 협력에서 한국이 보여준 정치적, 외교적, 그리고 경제적 능력이 남북 관계 개선뿐만 아니라, 한반도 주변의 군사적 불안정을 해소하는데 지대한 영향을 줄 수 있을 것이다. 그러므로 한국이 두만강지역에서 국가적 위상과 경쟁력을 확고히 하고, 이 지역을 안정적으로 발전시켜 나가기 위해서는 나진·선봉지대 진출을 통한 거점 확보와 남북한 공조체제를 위한 전략적 접근이 필요하다. 나아가 한국기업의 나진·선봉 자유경제무역지대 진출은 통일 환경조성과 더불어 이 지역을 통한 한 민족경제권의 여건 조성에 중요한 계기가 될 것이다.

I. 서 론

1. 연구 목적 및 방법

북한이 1991년 12월 28일 정무원 결정 제 74호로 두만강 삼각지대에 있는 나진시와 선봉지구를 자유경제무역지대로 개방하고 청진항을 자유무역항으로 선포한 이래, 북한은 나진·선봉 자유경제무역지대 개발과 관련하여 다자간 혹은 쌍무적 협력관계를 모색하기 위한 일련의 전략적 변화 과정을 전개하여 왔다.

북한은 소련과 동구권의 개방과 개혁의 여파로 무역량이 급격히 감소함에 따라 극심한 경제적 어려움을 겪어 왔다. 북한은 이러한 경제난을 타개하기 위하여 '90년대에 들어와 새로운 외국인 투자법, 합영법, 외국인 기업법, 외국인 투자기업 및 외국인 세금법, 외환 관리법 및 자유경제무역지대법 등을 잇따라 제정·공포하였다. 이미 나진·선봉 자유경제무역지대의 개발계획과 법률 및 제도적 장치도 기초적으로 제시된 상태이다. 북한의 계획은 나진·선봉지대에 입주하는 제조 및 가공인력을 장기적으로 100만명으로 확대하고, 사회간접자본 확충과 동시에 외자 유치를 통한 제조 가공단지를 조성하여서 나진·선봉지대를 제3국의 수송 통로로서의 역할은 물론, 국제무역 및 금융의 중심지로 활성화시키는 것이다.

나진·선봉지대가 동북아 지역의 중심지로 발전될 수 있는 가능성은 무엇보다도 한국이나 일본과 지리적으로 인접해 있을 뿐만 아니라 시베리아 횡단철도나 중국 횡단철도와 연결할 수 있으므로 이 두지역을 연결하는 교두보로서 발전이 가능하기 때문이다. 또한 나진·선봉지대가 시베리아 횡단철도와 연결될 때 한국의 부산이나 일본의 新潟으로부터 유럽지역을 연결하는 수송수단이 다양해 질 뿐만 아니라 수송거리도 단축된다. 따라서 두만강을 통한 중국동북지역과 교역이 활성화될 것이며, 울란바트로에서 長春을 거쳐 두만강을 연결하는 수송로가 완성되면 몽고의 동부지역개발에 쉽게 참여할 여건이 조성될 수 있다. 또한 남북한이 공동사업의 기회를 통하여 필요한 자원의 교류나 상품 개발에 이용한다면 상호 보완성과 산업 부문별 비용 격차를 통하여 가격 경쟁력을 강화할 수 있다.

통일을 향한 경제 공동체의 전 단계로써 북한의 자유무역지대에서 남북한의 경제협력은 상호간의 이질감을 해소하고 경제적 공동번영의 계기 및 방향 전환이

될 수 있다. 이러한 나진·선봉지대에서 남북한 경제협력을 위한 한국의 정책설정과 투자기업의 진출 전략을 위하여 그 동안 북한이 나진·선봉 자유경제무역지대 개발계획을 추진해온 배경과 변화과정을 남북관계 및 한반도 통일문제에 미칠 영향과 관련하여 분석할 필요가 있다.

나진·선봉지대 개발을 위한 북한의 기본 계획은 주로 항만, 철도, 도로, 통신 등 사회 간접 시설에 국한되어 있지만 중국이나 러시아와 달리 중앙 정부가 직접 계획의 주체로써 참여하기 때문에, 이러한 자유경제무역지대 개발 계획은 제한적이기는 하지만 북한개방의 시발점으로서 바람직한 기회가 될 수 있으며, 나진·선봉지대 개발은 장차 북한의 정치, 경제의 개혁과 개방의 척도가 될 것이다. 그러므로 이 지역에서의 북한과 쌍무적 혹은 다자간 협력이나 한국이 보여준 정치적, 외교적, 경제적 능력이 남북 관계 개선이나, 한반도 주변의 군사적 불안정을 해소하는데 지대한 영향이 될 것이다. 또한 한국기업의 나진·선봉지대 진출은 통일이후, 이 지역을 한민족경제권의 여건 조성에 중요한 계기가 될 것이다.

1990년대에 들어서 남북경제 협력에 대한 관심이 고조되었으며 이 분야의 연구는 매우 활성화되고 있으나, 분석의 틀이나 범위가 비교적 세분화되어 있지 못하다. 또한 북한의 경제에 대한 통계수치 및 자료의 입수도 어려운 실정이다. 두만강을 중심으로한 남북한 경제협력의 중요성이 광범위하게 인식되고, 통일경제를 추구하여야 하는 점에서 미래상황에 대처할 수 있는 정책의 수립이 필요하고 이를 위하여, 이 분야의 다양한 분석 기법과 다 부문에 걸친 심도 있는 연구가 요구된다. 남북한 경제 협력에 관한 기존 연구로는 양운철(1991), 이완석(1992), 전홍택·조동호(1992), 연하청·최병선(1993), 고일동(1993), 심의섭(1994), 이상만(1994), 오용석(1994) 등 남북한 경제협력관계 등에 산업 분야별 거시적인 분석이 많았다. 특히 두만강지역을 중심으로 나진·선봉지대자유무역지대의 진출에 관한 연구로는 송희연(1991), 배종열(1992), 김학수(1993), 김태홍(1994), 김익수(1994) 등이 있는데 주로 나진·선봉지대가 동북아 지역의 중심지로 발전될 수 있는 가능성과 한국의 진출전략에 관하여 논의하였다.

본 논문은 김태홍과 김익수의 연구와 유사한 연구로써 이들이 나진·선봉지대 개발을 두만강지역 개발계획의 일부로 연구의 초점을 둔 반면, 본 고에서는 나진·선봉지대의 개발과 한국의 역할을 중심으로 분석 범위를 좁힌다. 이러한 관점에서 북한이 나진·선봉지대 개발계획을 추진해온 배경과 발전 과정을 살펴보고 개

발계획의 주요 내용과 문제점을 파악한다. 또한 장래 남북한의 관계에서 미칠 파급효과 및 북한의 정치 경제에 어떠한 변화를 초래할 것인가에 대하여 분석하고 나진·선봉지대 진출을 통한 南北經協 發展戰略 방안을 제시한다. 이는 장래 한국의 장단기적 대북한 경제협력 정책수립에 중요한 시사점이 될 수 있을 것이다.

2. 연구 범위 및 구성

본 연구는 거시적으로 부분개방을 시도하고 있는 북한의 움직임에 대한 적절한 평가와 전망, 그리고 미시적으로 나진·선봉지대 개발계획에서 한국 정부와 진출기업의 역할에 대한 문제를 중점적으로 검토한다. 특히 앞절에서 설정한 기본틀 속에서 나진·선봉지대에서 남북한 경제협력의 합리적 추진방안과 실천 요목을 제시한다. 또한 기존 연구자료와 통계자료를 이용하여 북한의 전반적인 경제 상황과 나진·선봉지대의 투자환경과 개발계획을 분석하고, 이 지역을 통한 남북한 경제협력에 대하여 다각적인 측면의 문제점 제시 및 객관적인 분석을 연구 범위로 정하고, 본 논문의 구성은 다음과 같이 설정한다.

II장에서는 북한의 개방화 전략과 국제연합개발계획의 두만강개발계획 추진현황 및 북한의 나진·선봉 자유경제무역지대 개발계획을 살펴본다. 또한 나진 선봉지대의 투자환경을 파악하기 위하여 나진·선봉 자유경제무역지대의 주변 사회간접자본 확충현황, 외국기업 투자 유치현황과 개발 및 운영계획을 살펴본다.

III장에서는 북한의 자유경제무역지대에 진출하기 위해 한국의 전략구상과 필요성을 논의하고, 투자기업의 접근원칙과 진출전략을 모색하고 나진·선봉지대 진출을 위한 거점확보 전략을 제시한다.

IV장에서는 나진·선봉지대의 진출 가능성과 제약 및 북한 내부의 한계에 대하여 기술하고, 북한에 미치는 정치, 경제적 영향을 분석한다. 한편 주변 각국의 진출동향을 평가하고, 나진·선봉지대를 통한 남북한 경제협력의 전망과 장래의 한민족경제권에 대하여 논의한다.

V장은 결론으로서 나진·선봉지대 진출을 위한 한국정부의 역할과 진출기업의 전략 및 자유경제무역지대의 진출을 통한 남북한 경제협력 전략을 검토하고, 장단기 대북한 경제협력의 정책적 시사점을 마련한다.

II. 북한의 개방화와 나진·선봉 자유경제 무역지대 개발

1. 북한의 개방화 전략과 두만강지역 개발

북한은 1991년 12월에 나진·선봉지역 621Km²를 자유경제무역지대로 선포한 데 이어 1992년 12월 외국인 투자법, 외국인 기업법을 제정하였고, 1993년 3월에는 나진·선봉지역의 자유경제무역지대를 중국의 경신평원 쪽으로 은덕군 원정리, 훈흥리 등 125Km²를 추가 편입하여 총면적 746Km²로 확장하여 나진시를 중심으로 개발에 착수하였다.¹⁾

북한의 개방화의 추진 및 확장배경에는 북한의 대내적 요인과 대외적 요인으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 북한은 내부에 가중되는 경제난으로 인하여 정치와 경제의 분리를 시도하게 되었으며,²⁾ 이러한 대내적인 극심한 경제적 어려움이 개방화 추진 배경의 주요 요인으로 작용하고 있다. 그 동안 북한은 침체된 경제를 향상시키기 위하여 적극적인 개방을 시도하였지만, 이에 걸 맞는 내부개혁은 전혀 진행되지 못하였을 뿐만 아니라³⁾ 북한의 경제환경이 너무 열악하여 가시적인 효과가 없었다.⁴⁾ 1987-89년까지의 제3차 7개년 경제계획기간 동안 북한의 연평균 성장률은 -1.7%로 나타났고, 에너지와 원자재 부족으로 공장의 평균가동률은 30-40% 정도 였다. 자본도입 실적이 극히 부진했으며, 미상환 외채가 경상GNP(1993년 기준 253억 달러)의 37%인 74억 달러에 달하여서 수출 증대와 외자도입에 특별한 제도적 장치가 필요하게 되었다. 이와 같은 북한의 제3차 7개년 계획의 실패와

1) 심의섭 외, 중국동북경제론, 삼문, 1994, pp.295-296.

2) Juli Banchev, North Korea : Prerogatives of the New Foreign Economic Policy Making, 第1回 國際學術會議 資料集, 同和研究所, 1991.4, p.3.

3) 최수영, "북한경제 정책의 현황과 전망," 南北韓 경제교류와 투자전망, 한세정책연구원, 도서출판 한세, 1994.12. p.4.

4) Eugene Bazhanov, Natasha Pazhanov, Soviet Views on North Korea, Asian Survey, University of California Press, December 1991, p.1135.

1989년 무역제일주의 정책은 1993년 이후 두만강개발계획에 대하여 적극적인 입장을 취하게 된 원인이 되었으며 나진·선봉지역의 범위 확장에 직접적인 영향을 미쳤다.⁵⁾

북한은 1991년 7월 몽골의 수도 울란바트로에서 개최된 국제연합개발계획(UNDP: United Nations Development Programme)에서 처음으로 나진·선봉지구 자유경제무역지대 개발구상을 발표하였다. 같은 해 8월 중국의 장춘에서 개최된 국제학술발표대회에서 이의 경제적 타당성을 구체화하여 제시하였다. 즉 훈춘지구를 개발하고 동해로 진출하기 위한 자체항구를 개발하겠다는 중국의 구상보다 북한의 기존시설을 개발하여 이용하는 편이 보다 경제적이라는 점과 두만강하류의 동해안지역에 중국의 경제특구와 비슷한 자유경제무역지대를 설치하고 나진과 선봉을 국제운송의 중계지로 발전시켜나가겠다는 북한의 계획이었다.⁶⁾

나진·선봉 자유경제 무역지대는 UNDP를 중심으로 추진되고 있는 두만강개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Programme)⁷⁾의 북한 측 개발거점으로서 국제적으로 추진되고 있는 이 지역 개발계획과 연계하여 외국자본을 유치하려는 목적으로 설정된 것이다. TRADP는 두만강 인접3국인 북한, 중국, 러시아와 주변3국인 한국, 몽골, 일본의 경제 발전을 위한 국제적 협력사업이다. 두만강 하류지역은 주변국가들이 지리적으로 근접해 있고 지역별 천연자원의 부존 상태나 국가별 산업구조면에서 상호 보완성이 크기 때문에 호혜적 경제협력과 수직적 분업이 활성화될 수 있을 것으로 기대 되고 있다. 즉, 러시아의 극동지역과 중국의 동북3성인 黑龍江, 吉林, 遼寧省이 가진 풍부한 자원, 북한의 양질의 노동력, 일본과 한국의 자본과 기술, 그리고 경제발전의 경험 및 경영기술이 결합될 때 세계에서 가장 발전 가능성이 높은 지역이 될 것으로 기대되고 있다.⁸⁾ 이러한 발전 가능성에도 불구하고 이 지역은 각국의 변경지역이며, 매우 낙후된 지역이라는 지정학적 특성 때문에 그 동안 큰 발전을 보지 못했으나, 냉전 종식으로 개발에 대한 정치적 장애가 상당부분 제거되고 세계경제의 집단화 현상과 함께 東北

5) 金益洙, 豆滿江地域開發事業과 韓半島, 對外經濟政策研究院, 1994, p.18.

6) 리유호, 동북아시아 국가들의 경제적 협조와 우리나라 나진·선봉지구 경제무역지대 개발에 대하여, 1991. 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 황금삼각주: 라진·선봉, 1993.

7) 국제하천인 두만강지역에 대한 공동개발 추진을 목표로 하는 UNDP 주관의 개발계획.

8) Eiu, Country Report, China, North Korea, No.3, 1991, p.3.

亞經濟圈 형성의 움직임이 가시화 되고 있어 새롭게 그 발전 가능성이 부각되고 그 지역 범위는 광역화될 것이다.⁹⁾

이러한 동북아 지역의 상호 보완적인 경제구조를 바탕으로 동북아 경제권 형성의 가능성을 실현하기 위한 구체적 계획으로 제시되고 있는 것이 바로 TRADP인 것이다. 중국의 동북3성과 북한의 동북부지역, 그리고 러시아의 극동지역을 연결하는 소위 “황금 삼각주”라 불리는 두만강 하류의 국제적 개발을 주요내용으로 하는 TRADP는 동북아경제권 형성의 활성화 요소로 작용하고 있다. TRADP는 이 지역을 세계적인 수준의 관광, 해운, 운송 중심지 및 가공, 제조업 중심지로 발전시킨다는 것을 장기적인 목표로 하고, 이 지역의 개발을 동북아 경제협력의 발전적 계기로 삼는다는 취지 하에 추진되고 있다.

TRADP는 1990년 7월 중국 長春에서 열렸던 제1차 동북아 지역 경제개발협력에 관한 학술대회에서 중국 측이 최초 구상 발표하였고, 1991년 3월 UNDP가 제5차 사업기간(1992-96년)중 남북한과 몽골이 참여하는 구체적인 제안을 하였다. 현재 한국, 북한, 몽골, 중국, 러시아 등 5개의 정회원으로 구성된 계획관리위원회(PMC: Programme Management Committee)가 구성되어 있다.¹⁰⁾ 이 과정을 거쳐 두만강지역 3국의 통치권 보장, 영토국 법률에 따른 토지임대, 국제관리방식 도입, 투자유치를 위한 TRADP의 조건확보 등 4개 원칙에 합의하였고 두만강개발회사의 설립이 결정되었다. 그리고 1994년 7월 모스크바에서 열린 제4차 회의에서 두만강 지역개발을 담당할 정부간 협의체인 동북아 위원회의 구성에 합의함으로써 이 계획은 실행단계에 접어들었다.

이 지역의 개발전략을 위하여 두만강 경제지역(TREZ: Tumen River Economic Zone)¹¹⁾을 수출 지향적 경공업 중심으로 먼저 국제적으로 집중 개발하여 그 경제적 효과가 전체 두만강을 포괄하는 두만강 경제개발지역(TREDA: Tumen River Economic Development Area),¹²⁾ 나아가서 한반도, 몽골, 중국의

9) 오용석, “동북아경제권의 형성과 남북한 경제관계의 전망,” 동북아 시대의 한민족, 도서출판 경실련, 1993.10. p.135.

10) 일본, 핀란드, 세계은행, 아시아개발은행 등은 참관자 자격으로 참가하고 있다.

11) 중국의 훈춘-북한의 나진·선봉-러시아의 자루비노를 연결하는 두만강 소삼각 지대.

12) 중국의 연길-북한의 청진-러시아의 블라디보스톡을 연결하는 두만강 대삼각 지대.

동북3성, 러시아의 극동지역을 포함하는 동북아시아개발지역(NEARDA: North East Asia Regional Development Area)으로 파급되도록 하는 방식이 채택되었다. 그러나 이 계획에는 많은 어려움이 있다. 도로, 철도, 항만 등 사회간접자본이 크게 부족하여 본격적인 개발을 위해서는 향후 20년간의 기간과 300억 달러가 소요되는 것으로 추정된다. 더욱이 각국은 개발구상이 자국에 유리하도록 추진되도록 희망하고 있어, 국가간의 이해관계 조정이 어려운 문제로 남아있다. TRADP에 일본이 적극적으로 참가할 가능성은 작으나, 일본이 공식적으로 참가한다면 5개 회원국¹³⁾ 정부간 조정협력위원회(Inter-Governmental Coordination and Consultative Commission)의 운영과 TRADP 재원조달이 용이하여 질 수 있다.

이러한 상황에 따라 각국은 이 지역에서의 국제적 공동개발에 참여하는 한편 자국의 해당지역을 독자적으로 개발해 나가는 전략을 추진하고 있다. 현재 급속한 공업화에 따른 수출확대에 의하여 높은 경제성장을 경험하고 있는 중국은 훈춘지역을 중심으로 개발하고 있는데, 1992년 3월 훈춘을 邊境開放地區로 설립하기로 발표하였으며, 계획면적 16.7 Km²에 달하는 邊境經濟合作區를 설립하기로 하였다.¹⁴⁾ 이러한 중국 측의 노력은 상당한 성과를 거두어 현재 이 지역에는 중국과 외국의 자본이 대규모로 집중되어 개발이 활발히 진행되고 있다.¹⁵⁾ 뒤이어 북한도 나진·선봉지역의 개발계획을 발표하였으며 외국기업의 투자유치를 위하여 각종 국제회의에 참가하고 투자설명회를 개최하는 등 적극적인 노력을 하고 있는 한편 일부 사회간접자본과 공장을 독자적으로 건설하고 있다.

2. 나진·선봉지대 설정 배경과 단계적 개발

나진·선봉지역이 대외개방 제1대상지역으로 설정된 이유는 첫째, 이 지역의 경제 지리적인 특성이다. 즉 서해에 면하여 있는 남포, 해주항과 달리, 나진·선봉지역은 평양과 거리가 멀어 정치적 위험부담도 작고, 부분개방의 충격을 지역적으

13) 한국, 몽골, 북한, 중국, 러시아 등 5개국.

14) 金昌男, "東北亞地域의 域內分業構造와 相互依存의 實體," 동북아 경제구도와 동해권 발전전략, 제12회 정기학술발표대회, 한국북방경제학회, 1994.10, p.26. ,World Bank (1993) <참조>.

15) 1993년 12월까지 훈춘시 전체에 유치된 3자기업은 총92개로 투자총액은 1억1,331만 달러이다. 이상직 외(1995), pp.141-143.

로 국한시킬 수 있으며, 자체적으로 투자한 사회간접자본이 비교적 작아서 외자도입의 필요성이 상대적으로 크다.¹⁶⁾ 국경무역과 중계무역의 중요성에 반하여 이 지역의 도로, 항만, 철도, 통신 등 사회간접자본의 필요성이 북한 당국의 정책적 관심을 이끌었다.

둘째, 1991년 8월 중국 長春에서 열린 제2차 동북아경제기술발전 학술회의에서 중국이 발표한 훈춘개발계획이 1991년 12월 북한이 나진·선봉 자유경제무역지대를 설치하기로 결정하게된 간접적인 요인으로 작용하였다. 즉, 동해로 중국의 뱃길이 열리면 사회간접자본에 대한 외자유치면에서 불리하게될 것으로 인식하였고, 또한 중국이 러시아와 합작하여 훈춘·자루비노간의 철도와 항구를 공동 개발하고 있는데 대한 경계심리가 증폭한 것이다.

북한의 초기전략은 중국의 두만강 하류를 통한 동해진출을 가급적 억제하고 북한의 항구들이 차지하고 있는 상대적인 지리적 우위를 확보였다. 그러나 이것이 불가능한 상황이 되자 UNDP의 TRADP 등을 고려하여 중국과 쌍무적인 협력관계를 적극적으로 발전 시켜나가는 것이 유리하다고 판단하였다.¹⁷⁾ 특히 중국의 흑룡강성과 길림성의 물동량이 러시아의 자루비노항을 통하여 운송된다면, 나진·청진항이 확충된다고 하여도 충분한 물동량을 확보할 수 없을 것이다. 이에 따라 북한은 1993년이래 UNDP주도하의 TRADP는 물론, 자체적인 나진·선봉 자유경제무역지대 개발에 박차를 가하게 되었다. 결국 북한이 나진·선봉 자유경제무역지대 개발에 적극적인 것은 나진·선봉지대 구상을 북한 내부 경제난 해결과 동시에 체제유지를 위한 해결책으로 인식하기 때문이다. 또한 북한은 나진·선봉 자유경제무역지대가 비교적 자금을 적게 들이고 짧은 기간에 경제적 효과를 나타낼 수 있는 현실적 조건과 가능성을 충분히 갖추고 있는 것으로 판단하기 때문이다.¹⁸⁾

나진·선봉 자유경제무역지대 개발에 대한 북한의 제한적 경제개방의 단계적 전략은 다음과 같이 요약될 수 있다. 즉 북한은 지속적으로 북·미관계를 개선하

16) 북한은 해주지역의 서해감문 건설에 1981-86년 동안 총40억 달러의 자금을 투입하였다. Kuribayashi, S. (1993), p.106.

17) 金泰弘, "豆滿江地域開發計劃과 韓半島 統一問題," 豆滿江地域開發計劃 推進現況, 統一院, 1994, pp.199-201.

18) 리행호, "라진, 선봉자유무역지대개발의 경제적 유리성에 대하여," 동북아 지역 개발 연구, 연변인민출판사, 1992, p.32.

는 동시에 일본과의 수교를 유도해 내고, 나진·선봉지대의 개방을 위한 법령상의 미비점을 보완하므로써, 나진·선봉지대 개발에 500백만의 제외 한인동포의 투자를 유도하고, 한국 기업들의 투자를 선별적으로 받아드려서 한국의 기업간 경쟁을 부추겨 투자 분위기를 조성한다. 또한 미국, 일본 등으로부터 본격적인 투자를 유도하고, 나진·선봉지대에 수출 주도형 경공업을 중점 육성하여 경제난을 극복하는 한편 사회간접자본투자를 확대한다. 북한은 나진·선봉지대를 개발하여 일본의 新瀉에서 나진항을 경유해서 중국 동북 철도를 거쳐 유럽까지 갈 수 있게 함과 동시에 중국 동북3성과 몽골의 수출입이 이 지역을 경유하여 이루어 질 수 있도록 한다. 이로써 해상운송과 육상운송의 전략적 중계지로서 태평양과 유럽을 연결하는 환동해권의 핵심적 역할을 기대하고 있다.¹⁹⁾

나진·선봉 자유경제무역지대는 제한개방의 상징적 실험장이며 체제유지를 위한 시장경제와 계획경제간의 완충지대로서 활용될 것이다. 특히 중국 深川경제특구와 같은 부분개방모형을 수용하되 부정, 부패 및 사상적 변질과 같은 부작용을 최소화하고 북한의 정치사회체제 유지에 주력해 간다는 계획이다. 이에 따라 북한은 나진·선봉지대를 내부경제로부터 차단하고 관리하기 위하여 1993년 말부터 높이 3.6m, 길이 80Km의 울타리를 설치하고 있다.

한편 북한은 나진·선봉 자유경제무역지대 개발에 관한 다국간, 2국간 협력을 병행, 추진하여 왔다. 막대한 투자재원을 마련하기 위해 아시아개발은행(ADB: Asia Development Bank)등 국제금융기구에 가입을 추진하여, 획득된 자금을 수송, 통신, 에너지관련 사업이나 자본 기술 집약적인 사업에 우선 배정할 계획으로 있다. 북한은 외자기업 유치에 있어서, 업종별, 지역별로 북한이 희망하는 사업을 공표하고 조건에 맞는 투자만 선별적으로 허가할 것이다. 특히 한국기업들이 나진·선봉지대에 투자하도록 하기 위하여 기업간 경쟁을 유도하고 있다.

북한이 사회간접자본이 낙후되어 있고, 공업기반도 취약한 나진·선봉지대를 대외개방지역으로 선택한 배경에는 경제특구형태로 시작한 중국의 대외개방 정책의 영향에 따라서 이러한 두만강 개발계획과 결합하여 외국의 자본을 유치하려는 의도가 있겠지만, 이 지역이 북한의 변방이라는 측면도 크게 고려되었다. 즉 나진·선봉지역은 개방의 파급효과가 다른 지역으로 파급되는 것을 차단하는 것이 비

19) 박승헌, " 두만강삼각지역에서의 경제개발 협력의 방향과 과제," 동북아 지역 개발 연구, 연변인민출판사, 1992, p.280.

교적 용이한 지역에 한정하여 대외개방을 적극적으로 추진한다는 북한의 개방 개혁전략의 실험 무대로 선택된 것이다.

따라서 당분간 한국을 비롯한 외국자본이 제한적이거나 북한에 진출할 수 있는 지역은 나진·선봉지역으로 한정될 것이다. 그리고 외국기업의 투자를 유치할 사회, 정치적 여건이 불가능하다고 한다면, 이러한 자유경제무역지대 방식은 1970년대의 외자도입을 통한 대외개방과 1980년대의 합영법 제정을 중심으로 한 대외개방정책이 사실상 재외 진출 희망 기업의 북한에 대한 낮은 신뢰도로 인하여 실패한 상황에서 북한에서 채택할 수 있는 마지막 대안이라 할 수 있다.

3. 나진·선봉지대 운영과 투자현황

나진·선봉 자유경제무역지대의 운영은 현지 집행기관의 성격인 “나진·선봉 자유경제무역지대 당국”이 담당하고 있는데 자유경제무역지대법에 규정된 이 당국의 기능은 지대 개발계획의 작성 및 집행, 기업의 등록과 영업허가, 토지 건물의 임대 및 관리, 개발에 관한 정책 수립, 그리고 운영과 관리이며, 투자승인 권한은 총2천만원(북한돈) 이하의 사회간접자본에 대한 투자와 1천만원 이하의 기타제조업 투자이다.²⁰⁾

자유경제무역지대법의 기본은 자유경제무역지대를 창설하고 효과적으로 관리, 운용하여 대외경제협력과 교류를 확대 발전시키는데 이바지한다. 그리고 북한 영역밖에 거주하고 있는 동포들도 이 법에 따라 자유경제무역지대 안에서 경제무역 활동을 할 수 있다 라고 자유경제무역지대법의 제1장 제1조와 7조에 명시되어 있어서 한국내 기업에게도 투자를 개방한다는 해석이 가능하지만 북한 내에서 영업 활동 보장 및 신변 보호문제에 관한 기본적인 문제가 선결되어야 한다.

나진·선봉 자유경제무역지대는 북한의 동북부 두만강하류의 서쪽연안에 위치하고 있으며 행정구역으로는 함경북도에 속하는 나진시와 선봉군의 일부로 구성되어 있다. 최근 나진·선봉지역은 함경북도에서 분리하여 나진·선봉시로 승격되었다. 개발지역의 총면적은 746Km²이며 현재 주거면적은 13Km²이고, 산업토지

20) 조선민주주의인민공화국, “자유경제무역지대법,” 최고인민회의 상설회의 결정 제28호, 1993.4. <참고>

면적은 19Km²이며, 그 밖의 대부분은 농림, 수림토지 면적이다. 이 가운데 경사 20° 미만의 개발 가능면적은 약 200Km²다. 지대 안의 인구는 약 13만명이며 그 대부분이 도시거주민이며, 노동 가능인구는 약 7만5천명 정도이다.

가) 사회간접자본

① 항만

나진항은 북한 동해 북단의 함경북도 나진시 창평동에 위치하고 있다. 항구는 나진만에 자리잡고 있으며 해안 쪽으로는 나진반도(안주리)로 둘러싸여 있고 만 입구는 대초도와 소초도로 막혀 북동 및 동쪽으로부터 밀려오는 큰 파도를 천연적으로 막을 수 있다. 수로 안내지점 부터 항구까지의 거리는 2마일이며 가박지로부터는 1마일 정도이다. 나진항은 3개의 돌출부두에 총길이 2,515m인 10개의 안벽과 640m의 호안으로 구성되어 있다 안벽은 철근콘크리트로 되어 있으며 1만5천톤급 배를 탈 수 있다. 철도 인입선의 총길이는 16Km이며 이중 11.7Km가 광궤이다.

나진항의 연간 화물하역능력은 300만톤이고 연간 화물통과능력은 300만톤이다. 정박소 수용능력은 1만톤급 8척과 5천톤급 5척이며, 취급하는 주요 화물은 석탄, 비료, 파철, 원목 등이다. 항의 총 부지면적은 380Km²이고 보관면적은 203Km²이며, 그중 창고 면적은 26Km², 야적장 면적은 177Km²이다. 항구에는 하역설비와 운반설비가 갖추어져 있고, 서비스시설로는 2만톤급 수리도크와 2만톤급 배를 건조할 수 있는 조선소가 있으며 해안구조대와 선원 위락시설이 있다.²¹⁾

선봉항은 북한 함경북도 나진시 관곡동이 위치하고 있으며 나진항으로 부터 해상거리로 20마일 떨어진 곳에 있다. 항구의 총부지 면적은 200Km²이며 유류를 전문으로 취급하는 원유 입하부두와 원유제품 출하부두로 구성되어 있다. 원유 입하부두는 3,236m의 해저관을 부설하고 한점계류부표를 설치하여 25만톤급의 유조선 을 대고 정유공장까지 송유할 수 있게 건설되어 있으며 통과 능력은 연간 300만톤이다.

석유제품 출하부두는 445m의 안벽에 5천톤급 유조선을 동시에 대고 석유제품

21) 통일원, 북한의 제3차7개년 계획 종합평가, 1994, p.92.

을 관을 통하여 공장에서 유조선까지 송유할 수 있다. 이밖에 안벽길이 100m의 봉사부두가 있어서 봉사선을 탈 수 있다. < 표 1 > 참고.

< 표 1 > 나진·선봉항의 항만조건과 시설

항구 항목	나 진	선 봉
간만조차	20-30Cm	20-30Cm
부두수	3개 도출부두 10개의 안벽, 640m호안	2개부두 1개부요(buoy)
철도 인입선	16Km	455m호안
총부두 면적	375Km ²	200Km ²
화물처리능력	300만톤	300만톤
기중기시설	7대 (5톤, 7톤짜리)	미확인
저장능력	21만7천톤	미확인
주요취급화물	석탄(연 500만톤), 비료(연 60만톤), 알루미늄(연40만톤), 기타 시멘트, 원목 등	원유전문 입하 석유제품 출하
항만 평균수심	8.5-9m	9.0m
기타 사항	2만톤급 수리도크 및 조선소 대초도, 서초도로 막혀 있음	3,236m 송유관으로 승리화학까지 원유송유

자료 : 통일원, 북한의 제3차 7개년계획 종합평가, 1994.

② 자원분포 수급현황

나진·선봉을 포함한 북한의 동북부지역은 북한의 주요 지하자원 생산지역이다. 생산되는 지하자원은 주로 철광석과 석탄 그리고 은, 동, 니켈, 망간, 석회석, 점토 등이다.

함경북도는 북한의 철광석 총생산량의 약 55%를 생산하는데 주로 무산군에 있는 무산 철광산에서 채굴되고 있다. 무산 철광산의 매장량은 11억-15억톤으로 추정된다. 생산능력은 原鑛의 경우 연간 약 800만톤²²⁾ 정도이다. 또한 무산 철광의

22) 精鑛 기준으로는 약300만톤으로 추산됨.

자철광은 노천 채굴되고 있는데 원광의 품위는 Fe 29-30% 이나 간단한 자력 선광을 거쳐 59-60%의 정광으로 된다. 알루미늄계 광석의 제철시 강재의 유동성이 적절히 유지하기 위해 혼합하는 시리카계 광석으로서 유용하고, 유황, 인, 동, 비소 등 유해성분이 적다는 장점은 있으나 입도가 소결용으로 작고 파레트용으로는 크다는 단점이 있다. 회령과 부령에도 철광산이 있다. 부령철광은 크롬철광으로서 산화크롬의 함량이 12-20%를 차지한다. 청진과 나진부근에는 니켈광이 생산된다.

석탄은 주로 서북부 지방인 두만강 연안에 매장되어 있다. 이 지역은 북한 최대의 유연탄 매장지역이다. 이 지역 최대의 탄광은 은덕에 있는 아오지탄광 및 그 주변인데 탄전면적이 724Km² 이며 연간 유연탄 생산능력은 200만톤이다. 그리고 북한에서 생산되는 갈탄의 대부분이 이 지역에서 생산되고 있다. 이밖의 주요한 탄광으로는 신유선, 오봉, 학포, 은성, 좌건 탄광 등이 있다. 그리고 나진·선봉지역 주변에는 고령토, 운모 등 비금속 광물들도 생산 된다.

북한은 부존 지하자원을 개발하여 국내자원관련 공업에 공급할 뿐만 아니라 해외에도 상당량 수출하여 외화가득원으로 활용하고 있다. 아연괴, 철제품, 무연탄, 마그네샤크링카 등의 광물 및 관련제품은 북한의 주요 외화 가득원으로서 1991년까지는 북한의 최대 수출산업이었다.²³⁾

< 표 2 > 주요 금속 광산 현황

광 산	소재지	광 물	매 장 량	연간 생산량
무 산 광 산	무 산	자철광	13-15억톤	800만톤
부 해 광 산	나 진	니켈		
부 윤 광 산	청 진	니켈, 동		니켈 5만톤
부 령 광 산		크롬		
연 천 광 산	청 진	망간		
청 진 광 산	청 진	망간		
낙 산 광 산	나 진	은		
은성동 광산	은성	동		600만톤

자료: 한국무역진흥공사, 북한투자실무, 1994

23) 이상직 외 (1995), pp.148-149.

< 표 3 > 주요 비금속 광산 현황

광 산	소 재 지	비금속광물	매 장 량	연간 생산량
아오지 탄광	은 덕	유연탄		200만톤
은 성 탄 광	은 성	유연탄	2억톤	100만톤
고 건 탄 광	새 별	유연탄	2억톤	200만톤
학 포 탄 광	회 령	유연탄	1.4억톤	120만톤
경 원 탄 광	경원군	유연탄		100만톤
고 참 탄 광	명천군	유연탄		70만톤
고건원 탄광	새별군	유연탄		200만톤
고무산 탄광	청 진	석회석		
중봉광 탄광	회령군	석회석		
생기령 점토	경성군	점 토		5만톤
은성 고령토	은 성	고령토		5만톤
포 수 탄 광	길 주	운 모		

자료: < 표2 >와 같음.

③ 제조업 현황

북한은 공업단지를 배치함에 있어 지역별 자급자족 원칙에 따라 주민생활 필수 품 대부분은 해당지역에서 해결하도록 하고 있으며, 중화학공업은 원료산지 및 수송을 고려하여 특정지역에 계획적으로 집중시키고 있다. 따라서 나진·선봉 자유경제무역지대를 포함하는 이지역의 공업구조는 함경북도 북부지방 및 남부지방에 풍부하게 부존되어 있는 지하자원, 그리고 철도를 중심의 수송수단을 고려한 청진 공업지구의 공업배치에 의하여 결정된다. 또한 함경남도 북부지역의 일부를 포함하고 있는 김책공업지구도 이 지역과 긴밀한 산업연관을 맺고 있다.²⁴⁾

청진공업지구는 청진시를 중심으로 나진시 및 선봉군을 포함하고 있는 북한 동부의 종합공업단지로서 제철 및 제강, 기계, 화학 등 중공업의 핵심산업이 입지하고 있다. 그리고 이 지역 최대의 공업은 冶金工業이다. 야금공장은 무산에 풍부하게 매장되어 있는 자철광을 주요 원료로 하여 주로 청진시와 김책시에 분포되어

24) 이상직 외 (1995), pp.151-152.

있다. 청진시의 김책제철연합기업소는 부간 최대의 강철공장으로 연간생산 능력은 철강240톤, 압연능력 100만톤에 달하고 있다. 청진시에는 이밖에 청진제강소와 부령야금공장이 있다. 청진제강소는 북한의 제일 粒鐵 생산공장으로 특수강의 생산 중심이며 생산능력은 입철 39만톤이다. 그리고 부령 야금공장에서는 규소철, 티탄 철, 크롬철 등의 각종 합금강을 생산하고 있다. 김책시에 있는 성진제철소는 북한 최대의 특수강 생산공장이다. 김책제철소와 부령야금공장으로부터 銑鐵, 銲金을 공급받아 베어링강, 스프링강의 규격강재를 생산하여 청진공업지구의 각종기계공장에 공급하고 있다. 함경북도는 북한의 총철강 생산량의 약 50%가량을 생산하고 있다. 청진 김책야금공업을 기초로하여 주로 이 지역의 산업 활동에 필요한 공작 기계, 탄광설비, 열차바퀴, 조선소 등의 기계공업이 발전해 있다.< 표 4 >참조.

< 표 4 > 나진·선봉지대 일원의 주요 제철소 현황

공 장	생 산 능 력	주 요 설 비	비 고
김책 제철 연합기업소 (청진)	*선철240만톤 *압연140만톤	*연속식 소결로 2기(연300만톤) *열간압연공장 (연100만톤) *냉간압연공장 (연40만톤)	*북한제일의 종합제철소 *최대철광산인 무산광산으로 부터 철광석 공급 받음.
성진제강소 (김책)	*제강 40만톤 *압연 41만톤	--	*베어링강, 스프링강 등 특수강 생산
청진제강소 (청진)	*입철 60만톤 *제철100만톤	--	*특수강생산
부령야금공장 (청진)	--	--	*규소철, 티탄철, 크롬철 등 합금강 생산

자료: 한국무역진흥공사, 북한투자실무, 1994.

자동차공장으로는 청진자동차 수리공장이 있는데 트롤리버스, 철리마74형을 생산하고 있다. 청진철도공장의 생산능력은 연8,000대의 화차이며, 청진조선소는 2만톤급 화물선과 3천톤급 군함을 건조할 능력을 보유하고 있다. 나진조선소의 경우 잠수함을 포함한 군함을 건조하고 있으며, 연간 2만톤급 선박 50척을 수리할

시설이 있다. 이밖에도 청진수산사업소와 응진조선소에서 소규모 선박을 건조하고 있다.

선봉항을 통하여 수입되는 러시아산 원유와 북부 탄전지대의 석탄을 비롯한 국내산 원자재를 기초한 화학공업도 활발하다. 나진의 승리화학기업연합소는 연간 원유정제능력이 200-350만톤에 달하는 북한최대의 원유정제공장이다. 이밖에도 청진시에는 카바이트를 생산하는 청진화학공장, 식물성 원료를 주로 사용하는 의약품과 합성의약품을 생산하는 나남제약공장을 비롯하여 중소제약공장이 밀집해 있다. 그리고 선봉에는 응기탄산소다공장이 있다.

나진·선봉지대 주변의 경공업은 지방공업의 형태로 인구가 밀집되어 있는 청진시에 대부분 위치해 있다. 그것은 북한의 경공업 정책이 80년대 후반 이후 일부 대규모기업의 건설사업을 제외하고는 지방공업 형태로 발전해 왔기 때문이다. 따라서 섬유산업을 제외한 대부분의 기업소는 생산규모가 영세하고 질적수준이 낮으나, 그중에서도 근대적인 면모를 갖춘사업소는 청진화학섬유공장이다. 생산능력은 연간 인견사 5,000톤, 스프사 25,000톤, 비스코프 1억8천m 등이다. 나진·선봉지대 주위의 주요 경공업 기업소의 현황은 < 표 5 >와 같다.

< 표 5 > 나진·선봉지대의 경공업 현황

기 업 소	생 산 능 력 및 제 품
청진화학섬유공장 (청진)	인견사 5천톤, 스프 25,000톤, 비스코프 1억8천m
나진직물공장 (나진)	작업모
청진피복공장 (청진)	학생복, 아동복
나남피복공장 (청진)	성인복
청진수산물가공공장 (청진)	수산물, 통조림
청진식료품공장 (청진)	콩기름, 간장, 된장

자료: 한국무역진흥공사, 북한투자실무, 1994.

4. 나진·선봉지대 개발계획

가. 개발전략 및 목표

나진·선봉 자유경제 무역지대 개발목표는 이 지역의 지리적 특성과 동북아시아 및 세계 경제 발전 추세에 맞추어 종합적으로 발전된 자유경제무역지대 창설이며 그의 기능은 첫째, 국제화물 중계기지 역할과, 둘째, 가공수출 위주의 제조업기지 역할, 그리고 셋째, 국제적 관광 기지의 역할이다.

단계적 개발은 전체 3단계로 구분하여 계획하고 있는데, 제1단계는 1993년에서 1995년까지로써 내용은 철도, 도로, 항만 등 기존 하부 구조망의 현대화를 통해 국제화물 중계지로서 역할 제고 및 투자환경 조성이다. 구체적 목표는 통합 수송망 형성과 나진 선봉 및 청진항의 연간 화물처리 능력을 2,000만톤으로 확장하여서 나진 지구의 거점 도시화에 있다.

제2단계는 1996년에서 2000년까지로써 내용은 완전한 자유경제 무역 지대로서 동북아 지역의 교류거점 지역 역할 수행이며, 세부 계획은 대량 국제 중계화물을 취급하는 가공수출 산업기지 건설을 본격 추진하며, 나진항 3,000만톤, 청진항 2,000만톤 연간 총 5,000만톤의 화물처리 능력을 가진 중계화물항으로 육성한다. 그리고 이 지역을 국제적 관광기지로 개발한다.

제3단계는 2001년에서 2010년까지로써 21세기를 대비하는 종합적인 현대 국제 교류의 중심지로 육성하기 위하여 종합적인 산업구조의 현대화하고 항구 능력을 연간 8천만톤-1억톤의 무역화물을 처리할 수있게 건설할 계획이다.²⁵⁾

나. 부문별 개발 계획

나진·선봉 자유경제무역지대의 부문별 사회 간접시설부문과 공업부문 및 관광 서비스 부문 그리고 도시 정비로 전체 4개부문으로 분류하여 계획되었다.

① 사회간접시설 부문 중 항만은 3단계 기간 중 웅상항을 확장할 예정이며 화

25) 최송국, "라진·선봉자유무역지대의 개발전망에 대하여," 동북아지역개발연구, 연변인민출판사, 1992, p.126.

물량의 증대에 따라 장기적으로 선봉지역에 연간 5,000만톤 규모의 신규항만 건설 계획이다. 성격상 나진항은 컨테이너 전문항이 될 것이며 선봉항은 원유 전문항이 될 것이다. 또한 연간 1억톤의 처리화물 중 철도로 5,000만톤을 수송처리할 계획이다. < 표 6 >을 참고할 것.

나진·선봉지대가 공업입지로서 중국이나 러시아 지역보다 유리한 가장 중요한 측면은 이 지역이 항만을 중심으로한 교통의 중심지로 발전할 가능성이 크다는 점이다. 나진, 청진, 선봉, 웅상항이 대표적인 예이다. UNDP계획의 수송문제에 대한 회의에서 선봉과 웅상항이 각각 TREZ의 원유전용항과 목재전용항으로 최적하다는 결론을 얻었다. 다만 나진항이 컨테이너전문항으로서 러시아의 자루비노항과 비교되고 있는 상황이다. 실제적으로 TREZ가 경공업 중심을 하는 수출가공단지로 개발되기 위해서는 컨테이너항의 개발은 필수적이다. 그런데 경공업제품의 수출과 관련된 원자재의 수입을 전담할 컨테이너항은 경공업지대와 근접해야 하므로 나진·선봉지대의 나진항이 현재 여건상 이지역의 컨테이너전용항으로서 적합하다.²⁶⁾

따라서 이 지역은 3국의 석유, 목재, 광물, 석탄, 그리고 컨테이너의 교통중심지로서 발전할 가능성이 크다. 특히 북한의 계획대로 나진항이 이 지역의 컨테이너항으로 발전한다면 나진·선봉지대의 수출경공업의 발전에 상당한 파급효과를 나타낼 수 있을 것이다.

② 공업부문은 첨단기술 및 현대적 과학 기술에 기초한 생산 부문과 국제시장에서 수요와 경쟁력이 높은 제품의 생산부문, 현존 사회간접자본의 재건 및 자원개발과 관련된 부문, 현존공장 기업소들의 설비와 기술을 재건하는 대상, 그리고 생산과 사회에 기여되는 제3산업 관련 부문 등이다.

“나진·선봉 투자대상안내”에서는 이 지역을 경공업을 위주로 하면서 중공업을 배합하는 방향에서 산업을 전개한다고 밝히고 있다. 즉, 구체적인 실행계획과 각 단계에 따른 공업지구건설과 함께 각 지구에 중점적으로 유치될 산업이 생산규모, 투자규모, 투자방식 등으로 구체적으로 명시되어 있으나 생산규모, 투자규모는 다소 현실성이 결여 되어 있다.

26) UNDP, "TRADP Infrastructure Group Meeting (Transportation Workshop) & Master Plan for the Transportation Sector," 1993.5. <참조>

< 표 6 >

사회간접자본의 부문별 개발계획

	항 만		철 도	도 로	통신, 공항	전력, 용수
	나진	선봉				
1단계	1,000 만톤	400만 톤	*회령-학송간 (168Km) 전철화 *조산리-구룡평 간(13.4Km) 광궤신설 *두만강-학산간 복선철교 건설	*청진-회령 (80Km), *청진-나진 (92Km), *나진-새별 (112Km), *선봉-두만강 (9Km) 구간 도로확장 (노폭9-12m)	*나진 통신국 건설 *나진-훈춘간 마이크로파 통신개설 *나진-블라디 보스톡간 마이크로파 통신확장 *선봉 비행장 건설 (연간800만명 여객수송)	*선봉 화력 발전소확장 (40만Kwh) *무창저수지 건설
2단계	3,000 만톤	1,000 만톤	*나진-구룡평간 (33Km) 광궤건설 *회령-학송간 직선화	*청진-회령 (82Km), *나진-새별 (73Km), *나진-두만강 (45Km), *은덕-원정 (7Km) 구간 고속도로 건설	*위성 통신 지구국 및 통신분국 신설 *ISDN체계 확립 *선봉 비행장 확장	*선봉 화력 발전소 확장 *나진 화력 발전소신설 (30만Kwh) *녹야저수지 건설
3단계	7,000 만톤	-	*나진-훈춘간 복선 *나진-회령간 직선화	*청진-나진 (67Km), *새별-남양 (45Km) 고속도로 건설 *새별-남양- 회령(127Km) 의 북부지구 순환도로 확장	*나진-훈춘- 포시에트간 광섬유 케이블 건설	*금송저수지 *락생저수지 건설

자료: 통일원, 두만강 개발계획 추진현황, 1994

나진·선봉 투자대상안내에는 68개의 투자희망사업이 제시되어 있다. 이 중 경공업은 전체의 48.5%인 33개를 차지하고 있는데 식품가공업(9개), 의류(7개), 신발(3개), 포장재(2개), 가구, 자크 등이 포함되어 있다. 그리고 전기,전자가 27.9%인 19개로 전자제품품목(5개), 가전제품조립(5개), 반도체, 집적회로, 브라운관, 칼라 텔레비전, 통신기기를 중심으로 유치대상이 제시되고 있다.

북한이 1단계로 개발하고자 하는 분야 및 공업지구는 대규모의 투자를 필요로 하는 자본 집약적인 업종보다는 숙련된 노동력을 요구하는 노동집약적인 업종에 집중되어 있다.

< 표 7 > 나진·선봉지대 공업단지 개발계획

지 역	규 모	주 요 업 종	단 계 별 계 획
신흥공업단지	200정보	종합적 경공업	1단계 개발, 2단계 확장
동명표준공단	20정보	신발, 편직, 일용품	1단계 개발
창평공업단지	60정보	선박수리, 기계	1단계 개발
청계공업단지	20정보	피복	1단계 개발
백학공업단지	200정보	전자, 자동차	1단계 개발, 2단계 확장
용상공업단지	250정보	목재가공, 보세창고	2단계 개발, 3단계 확장
관곡공업단지	370정보	화학, 건재	2단계 개발, 3단계 확장
후창공업단지	200정보	식료품, 방직	3단계 개발
홍의 공업단지	180정보	금속, 기계	3단계 개발
총 10개 공업단지			1,500정보

자료: 통일원, 두만강 개발계획 추진현황, 1994

③ 관광산업의 국제화 방안으로 중국, 러시아 접경지역을 중점적으로 국제관광 노선으로 개발하고, 도시거주지역은 우선 나진시 안주동을 건설하고, 선봉시 백학리로 확대한다. 또한 향후 신도시를 건설하여 인구수를 1단계에 30만명에서 3단계에는 100만명으로 증가시킬 계획이다. 관광 서비스 및 도시정비 부문의 개발계획

은 < 표 8 >과 같다

나진·선봉지대 개발계획의 실현을 위한 구체적인 투자 우대조치는 다음과 같다. 첫째, 지대내에 직접 출입하는 외국인에 대한 無査證(No Visa)제도를 실시하고, 둘째, 북한내 판매 목적 상품을 제외한 가공 수출, 단순 통과화물 등 모든 상품에 대하여 무관세를 적용하고, 셋째, 합영방식 이외에도 외국인 단독투자기업 설립 운영을 가능하게 하며, 넷째, 일부 생필품을 제외한 상품 생산 판매 가격이 수요 공급에 의하여 결정되도록 한다. 다섯째, 경제 무역활동을 위한 외국 기업의 상주대표사무실 설치를 인정하고, 여섯째, 투자기업 소득세 감면 등 각종 세제상 특혜를 주며, 일곱째, 외화현금 및 외화 유가증권의 자유로운 반출입 및 거래를 허용하고, 여덟째, 합영은행 이외의 외국은행 및 외국은행의 지점 설립을 허가한다.

< 표 8 > 도시정비 및 관광 서비스부문의 개발계획

도 시 정 비		관 광	서 비 스
나진(산업, 상업, 서비스, 주거)	선봉(산업, 주거)		
경공업(피복, 식품, 일용품, 제화 등) 가공기지 및 기계 전자공업기지의 정비 무역, 통신국, 호텔, 외국인용 주택 및 상업 서비스 시설	석유정제, 전자공업, 경공업기지 및 종업원 주거시설	나진 국제호텔 건설 선봉 국제호텔 건설 웅상 국제호텔 건설 두만강 국제호텔건설 안주(대초도)-신해(피파도)관광지 개발 우암-굴포관광지개발	나진·선봉개발 촉진기지 건설 무역기지 건설 부문별기지건설

자료: 통일원, 북한의 제3차 7개년계획 종합평가, 1994.

다. 나진·선봉지대의 입지조건

나진·선봉지대 개발계획의 최대 난점은 이 지역의 사회간접자본이 전반적으로 낙후되어 있다는 점이다. 통신은 물론이고 항만을 중심으로한 수송체계는 북한

의 입지 여건상 장점이라고는 하나 아직 대규모의 투자가 요구된다.

전력, 용수, 공장부지 등의 사회간접자본은 중국의 동북3성과 비슷한 수준으로 평가된다. 전력의 경우 최근 원유 도입량의 감축이나 석탄 생산 감소 등으로 전력 생산량에는 다소 무리가 있지만, 발전시설규모는 부족함이 거의 없다. 또한 합영 기업에 대해서는 전력 등 특별 배려를 하고 있는것으로 알려지고 있다.

노동력 문제에 있어서는 나진·선봉지대의 인구가 비교적 적다는 문제점이 지적되고 있으나 이 문제는 노동인구의 지역적 배치에 대한 북한의 사회통제 방식을 고려해 볼때 그다지 심각한 문제는 되지 않는다. 한편 이 지역에는 경공업 발전 수준이 극히 낙후 되어 있어 섬유 등 일부를 제외하고는 독자적인 산업체계가 갖추어져 있지 못하다는 약점이 있다. 그러나 이러한 경공업 부문의 낙후성에도 불구하고 북한의 경공업 발전에 대한 강력한 정책시행은 상당히 긍정적인 요인으로 작용할 것이다.

III. 한국의 나진·선봉지대 접근원칙과 진출전략

1. 나진·선봉지대 진출의 필요성

나진·선봉지대의 발전 목표는 일차적으로 나진,선봉항을 통한 중계무역과 중국과 러시아와 변경무역을 확대하고 외자기업의 수출 중대를 통해 외환을 획득하는데 있으므로, 이의 성공 여부는 얼마나 많은 외자기업이 나진·선봉지구 개발계획에 참여하는가에 달려있다. 그러나 직접투자가 활성화되기 전이라 할지라도 자유경제무역법 제10조를 유권해석하면, 주변의 대초도, 피파도, 굴포 관광지뿐만 아니라 금강산과 백두산을 연계시키는 노선 등을 개발하여 관광산업을 크게 활성화시킬 수 있다.²⁷⁾ 또한 북한의 계획대로 원정교와 쇠이완즈철교를 통해 한국기업인의 입국을 허용한다면, 중국을 통한 대북 우회 투자도 확대될 수 있다.

27) 이상만, “동북아 경제권과 남북한 경제협력방안,” 동북아 시대의 한민족, 東北亞研 세미나 자료집, 중앙대학교 동북아연구소, 1994.10, p.34.

둘째로, 나진·선봉지대 개발계획이 남북한 경제협력에서 가시적인 성공의 형태를 보일 경우 북한은 이를 경제발전의 전환기로 인식하고 나진·선봉지대와 비슷한 경제개방지구를 신의주, 함흥, 남포, 및 해주지역에 설치할 가능성도 있다. 이는 북한이 대외개방 면에서 변방지역에서 내륙지역으로 파급효과를 확산시킬 것임을 시사해 주는 것이다. 따라서 북한은 점진적으로 내부의 계획경제 체제를 인력, 물자공급상의 배급체계등 부분적으로 개방화하여야 할 것이다. 이는 북한이 점진적으로 국제무대에서 개방되는 것이고, 나진·선봉지대 개발을 통한 남북한 상호 신뢰 구축 및 통일에 대한 인식의 접근 및 의견 조율이 가능하게 될 것이다.

셋째, 두만강 지역의 자원 및 노동력을 활용을 통해서 동북아 경제협력을 촉진하고, 남북한 통일경제 형성시 두만강 유역에서의 경제개발에 대한 기득권 확보 및 한민족의 경제 활동 영역을 이 지역을 바탕으로 유럽·아시아간 중계무역의 거점지로 활용할 수 있다.

따라서 한국이 나진·선봉지대 개발계획에 적극적 참여하는 것은 필수적이다. 다만 국가적인 직접참여 보다는 진출희망 기업들이 중국이나 베트남 등 여타의 투자환경에서 보다 실익을 얻을 수 있도록 산업 분야별 유인을 제공하는데 중점적인 검토가 있어야 하고, 일부 대규모의 기업에 대한 편향적인 지원보다는 다양한 분야의 중소기업이 참가할 여건 조성에 주력하여야 할 것이다.

2. 나진·선봉지대 접근원칙

나진·선봉지대를 포함한 두만강지역은 한민족의 장래와 통일경제권 형성에도 매우 중요하다. 그 동안 한국은 이 지역 개발에 대한 일본과 미국 및 유럽 등의 대북한 접근방식을 고려하여 한국의 대북한 경제협력정책의 방향과 범위를 단계적으로 채택하는 접근방식을 취하였다. 한국은 이러한 원칙에 따라 1994년 11월 대북한 설비제공과 기술자 방문을 허용하였다. 이와 같은 단계적 접근방식은 국내외 상황 변화에 따라 대북한 경제협력의 범위 및 방향을 탄력성 있게 적용한다는 전략이지만, 한편 이론적이며 일관성이 결여될 가능성이 크다. 특히 현실적으로 국외 대북한기업의 진출에 대한 정보의 불확실성과 한국 정부 부처간의 이견 및 정책 입안과 실행과의 시차를 고려할 때 진출기업의 대북한 접근의 수준을 정부

차원에서 단계적으로 조정하는 것은 바람직하지 못하다. 오히려 한국 정부로서는 남북한경제협력의 기본적인 원칙과 틀을 무역, 투자, 관광 등 분야별로 정립하여 일관성 있게 추진하는 것이 신뢰성이 있고 전략적으로 안정성이 있다. 이와 관련하여 나진·선봉지대에 대한 접근원칙을 다음과 같이 상정해 볼 수 있다.

첫째, 나진·선봉지대개발과 남북한경제교류 및 협력을 연계하여 추진한다. 즉 나진·선봉지대를 포함한 두만강 지역 개발은 결과적으로 남북한경제교류 및 협력 증대에 커다란 영향을 줄 것이므로 상호연계하여 추진되도록 하여야 한다. 단기적으로는 무역과 투자를 중점적으로 나진·선봉지대에 집중하므로써 남북한경제교류의 초석이 되도록 한다. 장기적으로는 남북한간 경제협력의 활성화를 위하여 나진·선봉지대개발에 다자간의 협력의 틀을 구축하여 경제개발의 과정에서 나타나는 북한의 정책 및 노선 변화의 파생되는 불이익을 국제적인 규제 속에서 최소화하여야 한다.

둘째, 현재 UNDP주도하의 다자간 협력은 비효율성이 크지만 남북한간 경제협력의 필요성을 감안하여 UNDP의 두만강개발회의에 적극 참여하여 이 지역 개발 방향을 2국간(남한·북한, 북한·중국, 북한·러시아 등) 혹은 3국간(한국·북한·중국, 한국·북한·러시아 등) 개발 협력에 한국의 입장에 맞는 계획수립을 유도하여야 한다. 1994년 10월 북미 핵협상 타결 이후 나진·선봉지대에 대한 일본 및 미국의 관심이 증진되고 있으므로 한국 기업으로 하여금 在美, 在日 및 在中 동포 기업들과 공동투자 같은 형태의 진출전략도 가능할 것이다.

셋째, 나진·선봉지대에 대한 사회 간접자본의 투자는 통신, 건설 분야에서 시작될 것이므로, 이들 분야에서의 진출방안이 정부 및 기업차원에서 수립되어야 한다. 특히 UNDP의 TRADP에 따라 통신설비, 운송시설, 전력과 상하수도 및 주택 등의 기초서비스 시설, 그리고 공단조성의 순서로 투자가 진행될 것이므로 이들 산업에 대한 한국기업 참여의 타당성 조사와 진출전략이 모색되어야 한다.

3. 나진·선봉지대 진출전략

앞절에서 논의한 바와 같이 나진·선봉지대에 대한 진출은 정부차원의 기본원칙과 틀이 제시가 선행되어야 하고, 민간기업차원의 기술적인 진출방안이 논의되

어야 한다. 정부차원에서는 첫째, 이 지역 방문 및 투자의 심사나 허가보다는 신고제로 유도한다. 이는 북한의 실정에 대한 이해를 증진 시켜주며, 투자진출시 시행착오를 줄어준다.²⁸⁾ 둘째, 남북협력기금을 확대하고 경제 위주의 교류를 유도하여야 한다. 셋째, 북한당국과 협의하여 나진·선봉지대에 한국무역사무소 등을 설치하여 나진·선봉지대 당국이나 대외경제위원회 등과 연락 체계를 형성하고 한국투자 기업에 투자안내, 투자정보제공 등을 제공한다.²⁹⁾

민간차원에서는 대북한 진출이 단계적 과정을 거쳐 이루어져야 한다. 첫째, 직교역을 바탕으로 신용도의 제고가 필요하다. 둘째, 대북한투자는 위탁가공 단계부터 추진하는 등 위험요인을 최소화하여야 한다.³⁰⁾ 셋째, 투자진출시 같은 민족으로서 협력의 동반자라는 인식보다는 경제활동의 협력자 사이의 신뢰에 바탕을 두어 점진적인 동질성 회복이 필요하다. 넷째, 투자진출은 상호 보완성을 바탕으로 경제적 효율성과 실익을 제고하는 방향에서 추진되어야 한다.

가. 한국정부차원의 진출 전략

북한의 나진·선봉지대 개발구상은 중국의 훈춘특구 및 두만강 개발계획의 대안적인 성격을 지니고 있기 때문에, 중국과는 경합적인 관계로 발전할 가능성이 크다.

광역개발의 개념에서 볼 때 나진·선봉지대 개발의 경제성과 기술적 타당성은 중국 측의 개발계획에 비해 비교적 유리하다. 북한이 남한을 비롯한 외국자본을 성공적으로 유치할 경우, 이는 중국 측이 두만강을 통한 동해로의 출해권을 획득하고 두만강하구를 중국의 편의대로 개발하려는 전략과 경쟁의 관계로 발전할 가능성이 크다.³¹⁾

28) 이동욱, "동북아 경제협력과 한민족," 동북아 시대의 한민족, 東北亞研 세미나 자료집, 중앙대학교 동북아연구소, 1994.10, pp.97-100.

29) 배종열, "북한의 나진·선봉 자유무역지대 개발계획의 평가와 전망", 나진·선봉 자유경제무역지대 투자전망, 동아시아경제연구원, 1993.12. pp.66-68

30) 高日東, "남북한 경험의 추진방향과 정책과제," 북한의 투자환경과 남북한 경제 협력의 정책과제, 제3회 국제학술회의, 韓國開發研究院, 1993.9. p.19.

31) 김성훈, "두만강 개발과 동북아 경제권," 동북아시아의 한민족, 경실련, 1993.10. pp.41-46.

나진·선봉지대에 대한 한국정부의 공식적인 진출전략 구도는 경제 기획원, 외무부, 통일원에서 수립되고 있으나, 민간부문의 참여는 제한되고 있는 실정이었다. 정부에서는 기본적인 투자환경 조성을 위한 대북 협정 체결을 선행하고 민간기업들의 무질서한 진출에 따른 과열경쟁이 초래되지 않도록 조정하는 역할을 필요하다.

'90년대 후반의 대북한 투자 유형은 대기업에 의한 설비투자 및 사회간접시설 투자와 중소기업에 의한 위탁가공 투자로 크게 나눌 수 있다. 그러나 남북 정부 당국으로부터 투자보장에 대한 제도적 장치가 없는 상태에서 나진·선봉지대에 대한 민간 기업의 진출구도는 기업 자체에 위험 부담으로 투자가 기피되기 쉽다. 따라서, 한국정부는 북한 당국과 민간기업에게 대북한 투자의 유인을 주고, 남북한 협력체제의 발전이 가능하게 하기 위해 '이중과세방지'와 '투자보장' 등에 관한 협정을 체결하도록 노력해야 한다. 둘째로, 민간부문의 대북 접근 방식이나 북한 내에서 영업활동 범위 및 신변 보호문제에 관한 기본적인 지침을 주어 기업들로 하여금 현지 조사와 자체 평가를 통하여 진출할 수 있도록 한다.

① 북한은 사회간접자본투자를 위한 외화 획득을 위하여 관광을 중요산업으로 활성화하고 있다. 북한은 남포·인천간, 부산·청진간 직항로 개설을 허용한 바 있다.³²⁾ 이에 따라 한국 해운회사들의 대북 운송사업이 활성화되고 있다. 한편 설악산-속초-자루비노-백두산 노선의 연계 관광계획도 추진할 수 있도록 적극 지원해야 한다.

북한의 관광자원은 크게 자연관광, 인문관광, 혁명사적지로 구분된다. 자연관광에는 수려한 자연환경과 명승지가 포함되며 인문관광에는 주요 문화재가 해당되고, 혁명사적지는 정치선전을 위해 꾸며진 것이다. 문화재 분포의 특징은 주로 조선시대의 문화유적 보다는 고구려, 고려시대 유적지를 중심으로 산재해 있는 것이 특징이다.

북한은 천연적으로 남한보다 산세가 수려하여 자연관광자원이 풍부하다. 특히 금강산, 묘향산, 백두산이 각각 하나의 관광개발권으로 지정되어 적극 개발 중이다.³³⁾ 그러나 관광산업의 선행조건인 사회기반시설이 부족한 상태이므로 관광개발

32) 흑룡강성의 화물운송은 부산·청진간 직항로를 이용할 경우, 부산·대련항로를 이용할 때 보다 운송기간이 30여일 단축된다.

33) 이옥희 외, "북한의 도시 및 지역개발에 관한 연구," 남북한 경제교류·협력분야,

에 대한 투자 정도에 따라 북한 관광개발의 전망이 크게 달라질 것이다.

② 북한은 1995년 8월 이후 중국 길림성 훈춘과 북한의 나진·선봉지대간의 국경을 개방하여 無査證 출입국을 허용하고 있으므로 중국연변 자치주내 현지 법인 및 공장을 통한 대북 우회투자의 가능성이 커졌다.³⁴⁾ 이에 따라 한국정부는 외환관리법 및 관계법규를 개정하여 대북한 우회투자의 가능성을 파악하고 활성화 되도록 유도한다.

특히 중국내 공장과 북한내 공장간에 공정간 분업 및 수평 무역확대 가능성이 매우 높으므로 대북한 우회투자의 현황을 파악할 수 있는 보고와 통계 및 법체계 정비가 필요하다.

③ 남북한 경제활동보장 협정 혹은 이중과세방지 협정 등의 제도적 장치가 없는 상황에서 나진·선봉지대에 진출하려는 기업의 투자위험을 보장해 주기 위해서 남북한 정부차원에서 이러한 법률적 보호장치를 마련함으로써 위험요소를 제거하는 것이 매우 중요한 선결 문제이다.

또한 대북한 교역이나 투자에 관련하여 한국의 기업이 받은 손실을 보상하여 줄 수 있는 남북협력기금의 운용을 효율화하고 이의 규모를 대폭 확대하여야 한다.³⁵⁾ 또한 현재 남북협력기금의 연리 5.5-6.5%의 이자율을 낮추고, 대북 투자보험으로 별도로 적립하는 방안을 강구해야 된다. 그리고, 중소기업의 투자지원을 확대하되, 요건을 강화하여 투자지원이 효율적으로 운용되도록 하여야 한다

나. 기업차원의 진출방안

나진·선봉지대의 경제적 특성이 남포, 해주 등 북한의 다른 지역과 지리적 차이뿐만 아니라 법적 혹은 제도적 환경이 다르기 때문에 투자기업의 차별화된 진출 전략을 수립하여야 한다.

< 표 9 >에서와 같이 나진·선봉지대는 제도상 북한의 다른 지역에 비하여 여러 가지 면에서 우월성이 있는 것으로 분석된다. 특히 이 지역은 중국, 러시아와

¹92 북한·동일연구 논문집(3), 통일원, 1992, pp.451-453.

34) 全洪澤, “北韓의 投資環境과 對北投資戰略”, 북한의 투자환경과 남북한 경제협력의 정책과제, 제3회 국제학술회의, 韓國開發研究院, 1993.9. pp.17-18.

35) 남북협력기금의 규모는 1994년 9월 현재 1,272억원임.

접하고 있어 변경무역을 확대할 수 있는 지리적 환경을 가지고 있어서 북한의 폐쇄성을 다소 보완할 수 있다.

<표 9 > 나진·선봉지대의 경제적 특성

주요쟁점	나진·선봉 자유경제무역지대
목표시장	미국, 일본 시장
유치업종	사회간접자본투자, 수출 경공업
투자유형	단독투자, 합자투자, 합영투자 가능
결제통화	경화와 외화바꿈돈표의 사용
조세혜택	14%기업소득세율, 3년면제, 2년반감
관세특혜	수출입 물자 무관세(특정 품목제외) 가능
국제무역	5일전 지대당국에 명단 통보시 사증 없이 초청장으로 지대내 입국가능,
출입국수속	관광시 관광증 필요함.

자료: 조선민주주의인민공화국, 자유경제무역지대법,
자유경제무역지대 출입규정. <참고 >

① 북한의 자유경제무역지대 내에서도 나진·선봉의 입지조건, 투자환경, 기존의 사회간접자본 등을 고려하여야 하며, 투자기업의 목적과 업종에 따라 투자지역을 차별화할 필요가 있다. 나진의 경우, 컨테이너 전문항으로서 일반상품 운송에 이점이 있고, 주변의 수출가공단지³⁶⁾가 1996년까지 조성될 예정이며 완구, 의류, 봉제, 방직, 가방 등 가공형 경공업이나 수산물, 비료, 목재가공업 등의 중계무역이나 변경무역 관련 업종에 진출하는 것이 유리할 것이다.

선봉항의 경우, 석유류 수출입 전문항이고, 기꺼이에 승리화학공장이 있어서 석유화학 관련분야의 업종이 유리하다. 한편 청진항에는 김책제철소와 김책선박수리소가 있어서 철강재, 시멘트 등 중공업 관련 업종이 비교적 유리할 것이다. 이와 같이 산업구조에 기초한 분석이론을 바탕으로 투자기업은 다음과 같은 기업자체의 형편을 고려하여 업종을 선택하여야 한다. 즉, 투자 및 임가공의 목적과 기

36) 신흥, 동명, 창평, 청계, 백학 등 5개공업기지.

업의 생산 및 기술구조 및 지역별 사회간접자본의 사정에 따라 결정하여야 한다.

또한 지대내의 9개 공단별로 중점유치희망 업종이 다르므로 각 공단의 유치업종을 고려하여 진출공단을 선정하여야 한다. < 표 10, 11 >에서 나타난 바와 같이 신흥 및 청계공단은 섬유, 의복 및 기타 제조업, 동명공단은 신발, 가죽, 창평 및 홍의공단은 기계와 장비, 백학공단은 전기, 전자 및 기계장비, 웅상공단은 목재와 가구, 관곡공단은 종이, 인쇄, 후창공단은 음식료품과 기계장비에 각각 특화할 계획에 있다.

< 표 10 > 나진·선봉지대내 공단의 투자환경

공업단지	면적	개발기간	기타 투자환경
신흥공업기지	200Ha	1993-2000	나진항과 4Km 떨어져있고, 나진과 철도로 연결되어 있어 북한이 우선순위로 개발계획중
동명표준공업	20Ha	1993-1995	신발산업에 특화 되어 있으며 나진과 선봉에 터널과 도로 공사가 진행중
창평공업기지	60Ha	1993-1995	자동차, 선박수리가 특화 되어 있음
청계공업기지	20Ha	1993-1995	전자, 통신, 컴퓨터 산업 등 첨단산업에 특화.
백학공업기지	200Ha	1993-2000	러시아로 부터 원목반입을 했던 철도가 연결되어 있음
웅상공업기지	250Ha	1996-2000	목재가공, 보온재, 포장재, 깔판, 가구가 특화되어 있음.
관곡공업기지	370Ha	1996-2000	제약 및 포장재 특화
후창공업기지	200Ha	2001-2010	식품가공, 전구, 전기기구, 수치제어공작기계 특화
홍의공업기지	180Ha	2001-2010	자동차조립 및 오토바이에 특화 되어 있음.

자료: 조선민주주의인민공화국 대외경제협력촉진위원회, 황금의 삼각주 (나진·선봉)투자대상 안내, 1993.

② 제조업의 경우 북한기업은 원부자재의 질과 공급 능력, 납기, 품질관리, 원

가개념 등에 대한 개념이 부족하므로 처음부터 선진국 시장을 목표로 북한기업과 합작은 위험도가 높다. 북한기업은 전반적으로 시장경제개념이나 무역거래관행에 관한 이해가 부족하므로 경공업 분야는 원부자재를 한국이나 중국에서 반입하는 것이 안전하다. 관광산업이나 무역부문의 경우 초기단계부터 합작기업 설립이 가능할 것으로 판단된다. 생산과 판매의 방식은 주문자상표 생산(OEM)나 하청(Subcontracting), 혹은 제구입 계약(Buy back Agreement) 등의 적용도 가능할 것이다.³⁷⁾

투자형태에 있어서, 제조업부문은 북한당국의 불필요한 개입이나 마찰이 야기되기 쉬운 남북기업간 합자투자 보다는 단독투자나 재외동포와 합작투자가 바람직하며, 관광, 요식업 및 중계무역 등의 위험부담이 작은 부문들은 북한과 합작투자도 가능하다. 투자가 본격화되는 단계에서는 목표시장의 다변화와 진출분야를 자본집약적인 분야로 다양화할 수 있을 것이다.

③ 건설분야의 경우, 북한이 자력갱생정책으로 인해 외국건설기업을 관리한 경험이 없을 뿐만 아니라 관련 법규가 미비되어 있는 실정이다. 內資규모가 한정되어 있는 북한은 막대한 투자재원의 부족과 경쟁력이 약한 북한 건설업체의 보호와 외환의 절약 및 선진기술의 이전 등의 문제를 해결하기 위하여 나진·선봉지대 건설사업에 대한 외국기업의 참여방식을 지분참여나 투자조건부 방식으로 제한할 가능성이 크다.

④ 나진·선봉지대는 사회간접자본과 전력 등 에너지 사정이 나쁘고 원부자재 공급이 불안정하므로 대기업과 중소기업의 연대투자나 동반투자가 바람직하다. 한편 연변조선족 자치주 혹은 한국으로부터 원부자재를 공급 받는 것이 바람직하다. 이를 위해 나진·선봉의 원부자재 반입과 완제품 반출을 위한 독자적인 노선을 확보하여야 한다.³⁸⁾

⑤ 북한을 통한 중계무역은 현재 러시아의 보오크사이트, 흑룡강성의 콩과 기름성의 옥수수 등이 대중을 이루고 있으나, 중국의 동북3성내 경제수준 향상에 따

37) 安斗淳, 韓半島 統一과 經濟統合, 韓國經濟新聞社, 1992, pp.208-209.

38) 북한의 자유경제무역지대법 제24조에 따르면 지대밖에서 가공한 액수가 외자기업 전체 생산액의 40%를 넘지 않을 경우, 원부자재와 부분품의 지대밖 위탁가공도 지대내 생산활동으로 간주한다.

라 소비수요 구조가 바뀌어 비디오, 오디오기기 및 중고자동차의 수요가 급증하고 있어서 북한을 통한 중계무역이 가능성이 크다.³⁹⁾ 또한 이 지역의 호텔 및 사무실의 증대에 따라 사무용 집기나 기기 및 가구의 수요도 크다. 이외에 중국의 사회간접자본 및 주택건설이 급증함에 따라 타일, 판유리 등 건설 내장재나 건설기자재의 중계무역도 가능성이 크다.

4. 나진 선봉진출을 위한 거점확보

가. 간접진출의 가능성

한국 기업의 나진·선봉지대에 대한 직접 투자가 활성화되기 이전이라도, 한국은 연변조선족 자치주나 러시아의 연해주를 통한 간접 진출 방안을 모색할 필요가 있다. 대만의 경우 과거에 본토에 대한 직접 투자는 엄격히 규제하면서 홍콩의 현지법인을 통한 간접진출로 상당한 성과를 거둔 사례가 있다.⁴⁰⁾ 한국의 기업이 중국 길림성, 러시아 연해주와의 합작투자 및 무역관계가 증진되고 있는 점을 감안하여 연변의 훈춘 특구, 연길, 도문, 용정, 연해주의 블라디보스톡, 나호트카, 자루비노 등에 진출한 현지법인 형태로 북한에 진출하는 것도 가능한 방법이다.

연변과 연해주에 진출한 기업이 북한에 재투자하는 경우에는 한국정부가 진출 기업에게 남북경제협력기금을 지원하는 방법도 검토해볼 필요성이 있다. 또한 연변의 州都인 연길에 정부와 민간 협력 하에 대규모 한국무역공사를 건립하는 방법도 가능하다.

한국의 나진·선봉지대 진출은 직접 진출방식이든 간접 진출방식이든, 북한에 정치적 부담을 주지 않고, 일관성 노선을 견지해 나가야 할 것이다. 특히 통일환경이 성숙되기 전까지는 같은 민족으로서의 기대나 호의보다는 경제적인 논리를

39) 연변자동차주는 1992-93년까지 약 1만대의 승용차를 나진, 청진항을 통하여 중계수입하여 새별-사타자(沙陀子)노선을 통하여 동북3성에 판매하였다. UNIDO (1994), p.84.

40) 김태홍 (1994), pp.205-206.

원칙으로 채택하여 한국의 의연한 정책 수립과 실행이 절대적으로 요구된다.

따라서 한국기업의 직접진출방식은 물론 UNDP를 통한 다자간의 방법과 중국 등을 통한 간접 진출방식을 최대한 활용하여 북한이 이 지역 개발의 초기단계에서 발생하는 문제점을 해결할 한국의 경제적, 정치적 능력을 인식시켜 줌으로서 남북관계 발전을 유도할 필요가 있다.

특히, 한국과 북한의 경제 협력은 인권문제, 군사문제, 정치문제 등 여러 가지 요인에 의해 영향받기 쉽다. 따라서 한국 기업이 지속적인 대북한 경제협력을 추진하기 위해서는 앞에서 논의한바와 같이 일관성 있는 대북한 정책이 요구된다. 그 정책의 기본은 정경분리의 원칙이다.

나. 한국 · 북한 · 중국의 공동투자

현재 나진 · 선봉지대의 두만강 접경지역을 연결하기 위해 중국과 러시아, 북한과 중국간에 추진되고 있는 철도 및 항구건설사업에 제3국과의 합작방식에 의한 참여방안을 적극 모색할 필요가 있다. 한국과 북한의 직접적인 협력방식으로 이 사업에 참여할 수 있다면 최선의 방법이겠으나 북한과 중국의 3국합작 혹은 몽골을 포함한 4국합작으로 참여하는 것도 바람직하다. 현재 이 사업을 추진하고 있는 길림성의 東北亞 鐵港集團公司가 한국기업과 합작으로 훈춘-자루비노, 훈춘-나진 간의 철도와 항구 건설에 공동 참여하기를 희망하는 것에 관심을 두어야한다.⁴¹⁾ 이런 계기가 북한으로 하여금 나진 · 선봉지대를 포함한 두만강 개발에는 한국의 참여가 필수적이란 점을 인식시킬 수 있는 계기가 될 것이다.

이러한 접근전략이 투자위험부담을 주변국과 분담하게 하는 이점 뿐만 아니라 사전에 위험요인을 축소한다는 의미도 있다. 또한 동일 논의가 본격화되면 중국과의 이해관계를 원활히 조정할 수 있는 계기가 될 것이다.

41) 劉柏松, “중 · 러 通商口鐵道 훈춘西驛長嶺子 區間工程可能性報告”, 한국동북아 경제 연구회, 동북아경제와 중국 훈춘 · 러시아 자루비노 개발 투자 학술발표대회 자료집, 1993, pp.23-45.

IV. 남북한 경제협력의 발전전망과 통일경제권

1. 나진·선봉지대 개발계획의 제약과 한계

가. 북한체제 내부의 한계

나진·선봉지대는 수출가공기지 혹은 중계무역기지로서의 성격이 강해 내부경제체제에 대한 개혁이 병행되었던 중국의 개혁보다는 체제 유지 적이라는 내재적 한계를 가지고 있다. 따라서 금융, 세제, 외환, 무역 등 경제전반의 구조가 개혁되지 않고는 제한개방의 효과가 장기적으로 극대화되거나 자유경제무역지대의 기능이 활성화되기 어렵다.

① 재원조달계획의 불확실성

북한은 나진·선봉지대 개발에 총66.9억 달러를 3단계에 걸쳐 투자하겠다고 발표했으나 투자재원의 조달처가 확실치 않다.⁴²⁾ 세계은행이나 아시아개발은행 등의 국제 금융기구에 가입하여 국제기구의 자금을 조달하려 노력할 것이나, 보다 구체적인 재원조달 방안이 강구되어야 할 것이다.

② 개발계획의 비효율성

나진·선봉지대 개발계획은 중국의 훈춘개발계획, 러시아의 나호트카 특구 개발계획과 경쟁적으로 진행되고 있으며, 상호 보완성보다는 중복투자로 인한 비효율성이 크다. 특히 블라디보스톡, 자루비노항과 나진, 청진항의 비교우위에 따른 기능 분담이 전혀 고려되고 있지 않으며, 신흥, 동명 등 9개 공단의 희망 유치사업도 중국의 연길, 훈춘공단과 보완 관계에 있지 않고 경쟁적 성향이 크다.

③ 북한체제에 대한 낮은 신뢰도

합영법이나 자유경제무역지대에 관련 시행 세칙이 개정되었지만 북한의 관행과 체제의 특성상 완전한 정경분리에 대한 신뢰도는 사실상 극히 낮다. 따라서 외자기업의 근로자 고용 및 해고, 원부자재 구입, 출입국 수속에 관한 북한의 정책이나 관련제도의 세부적인 부분까지 명시되어야 할 것이다

42) 북한의 나진·선봉지대에 대한 투자는 1단계 41.4억달러, 2단계 11.3억달러, 3단계 17.2억 달러 등으로 계획되고 있다.

나. 제도적 제약

① 한국기업에 대한 법규상의 제약

신설된 외자도입 관련 법규(합영법 제5조, 합작법 제5조, 외국인투자법 제5조, 외국인기업법 제6조, 자유무역지대법 제7조)에서는 공화국 영역 밖에서 거주하는 조선동포들은 북한에 합영, 합작에 의하여 투자할 수 있도록 되어 있다. 현재로서는 한국기업인도 공화국영역 밖에 조선동포로 구분되겠지만, 장래 투자분쟁이 발생하였을 경우 북한의 책임회피의 가능성이 있으므로 북한입법 당국자의 명확한 유권해석이 명문화되어야 한다.

② 무사증과 복수비자의 문제점

나진·선봉지대에는 무사증 출입이 가능하나, 이 지역에 직항로가 개설되어 있지 않아 무사증제도는 사실상 큰 의미가 없다. 복수비자의 경우 유효기간이 30일에 불과하고 과거 조총련 동포와 같이 형식요건의 강화나 업무 수행상 발급이 불가능할 수도 있다.

③ 가격구조의 불합리성

북한의 운임 및 에너지 가격 등은 국제 가격보다 지나치게 낮게 책정되어 있을 뿐만 아니라 환율과 금리구조 등이 불합리하여 사회간접자본 투자의 경우 철도, 항만 이용료 등에서 투자원금을 회수하기 어렵고, 투자위험의 판단 혹은 정확한 비용 분석이 거의 불가능하다.

2.북한의 정치 경제적 파급영향

나진·선봉지구개발계획은 북한이 제정한 법률과 제도에 따라서 지역내 무사증 입국이 가능하고, 이 지역의 철도 항만 도로 등을 건설하고 공업단지와 관광단지를 조성하기 위해 대규모의 외국인 투자를 유치할 구상이다. 북한의 계획은 현재의 13만명 인구를 2천년까지 1백만명 정도로 증가시키려는 것이다. 북한이 이같은 구상과 계획을 추진해 나가는 과정에서 이 지역에 진출한 외국인의 타지역 이동과 북한 주민들의 이 지역 출입을 완벽하게 통제하는 것은 사실상 불가능할 뿐만 아니라 경제 논리에도 부합되지 않는다. 결국 잦은 인적교류와 정보의 전파는

변화를 가져오게 된다.⁴³⁾

북한이 나진·선봉지역 개발계획을 근본적으로 포기하지 않는 한 북한의 제한적이거나 개방과 개혁을 확대해 나갈 가능성이 있다.⁴⁴⁾ 중국의 경우 개방 초기단계에서 북경에서 멀리 떨어진 남부해안의 4개 경제 특구에서 개방의 초기충격을 흡수하였고, 가시적인 성과가 나타나기 시작하자, 1984년에는 14개 沿海都市와 海南島를 추가로 개방했다. 중국은 그 당시 비개방지역의 농업부문과 일부 공업부문에서 실험적으로 개혁을 병행 추진하였던 점에서 북한의 정책과는 차이가 있다. 그러나 북한도 나진·선봉지구 개방의 충격을 흡수할 수 있다는 자신감이 생기고 가시적인 성과가 나타난다면 앞으로 3년을 전후하여 원산, 신의주, 해주 등지를 추가로 개방할 가능성도 추론해 볼 수 있다. 또한 대내적으로도 농업부문을 중심으로한 제한적인 개혁도 가능할 것이다. 즉 집단농장의 기본체제는 그대로 유지하면서 부분적으로 가족단위로 일정한 농토 임대하여 생산 책임량을 할당하고 가족적 목표를 초과한 생산량에 대해서는 자유처분할 수 있는 재량권을 허용하는 방식을 고려할 수 있을 것이다. 만약 북한이 현재와 같은 심각한 식량난을 해외 원조로써 지속적인 해결이 가능하지 않다면 부분적으로나마 중국의 農業改革方式을 시도할 가능성도 있다.

북한의 나진·선봉지대 개발을 실질적으로 추진해 나갈 때 근본적으로 해결해야 할 문제가 있다. 그것은 북한의 경제체제나 정치체제에 대한 외부 협력국 들의 낮은 신뢰도이다. 북한이 제한적으로나마 일부지역을 경제특구 형태로 개방하기로 결정한 것은 북한이 경제적 현실을 중시한 선택이다. 그러나 제한된 지역에서나마 경제개방이 성공적인 결과를 얻기 위해서는 주변국가의 불신과 불안을 정치적으로 해소해 줄 수 있는 근본적인 정책 수정이 뒤따라야할 것이다.

이처럼 북한의 나진·선봉지대 개발은 북한의 정치, 경제, 사회적 변화를 시험할 수 있는 실험실의 역할이 가능하며, 그의 확대 혹은 방향전환의 여부는 앞으로 3년간의 성과에 의해 좌우될 것이다.⁴⁵⁾

43) 김성훈 외, 동북아 경제권 - 21세기 국가 경영전략, 비봉출판사, 1992, pp.334-336.

44) 중국은 '70년대말 개방, 개혁의 초기단계의 충격을 흡수하기 위해 남부해안의 심천등 4개도시를 제한적으로 개방했다.

45) 김태홍(1994.9), pp.199-203.

3. 나진·선봉지대의 발전전망

가. 지리적인 측면의 전망

① 중계무역 및 변경무역지역으로서 역할

나진·선봉지대의 발전에서 중요한 의미 중의 하나는 변경무역과 중계무역의 활성화의 가능성이다. 중국의 길림성 자치주와 북한과의 무역실태를 보면 1990년 2천1백만달러, 1991년 7천610만달러에서 1992년에는 1억5천만 달러로 급속히 증가하고 있다.⁴⁶⁾ 그중 80%이상이 바터무역거래의 형태를 띠고 있다.⁴⁷⁾ 이중 사타자를 통한 중국 훈춘과의 변경 무역만 하여도 7천906만달러 였는데 1993년에는 북한내 생산력 저하로 4천917만달러로 감소하였다.⁴⁸⁾

이러한 변경무역은 북한·중국간의 장기무역협정에 의해 거래되는 석유와 곡물을 제외하고 대부분 보따리 장수의 소규모 밀무역형태를 띠고 있기 때문에 실제 거래액은 공식통계보다 20-30% 정도 클 것으로 추정된다. 북한과 러시아간의 교역량은 1992년 이후 러시아의 달러화 결제 요구로 미미한 수준인 것으로 추정된다.

북한의 대중국 및 대러시아 무역품목 현황을 보면 < 표 11 >과 같이 대러시아 무역은 중국과의 무역에 비하여 단순한 것으로 평가된다. 원유의 경우에는 1993년 7월 이후 러시아의 경화 결제 요구로 중단된 상태이며 지금은 중국과 이란, 그리고 리비아로부터 수입하고 있다.⁴⁹⁾ 보오크사이트의 경우 나진항을 통하여 수입되어 두만강을 통하여 러시아의 핫산스키로 중계무역되고 있다. 1996년 북한이 완공 목표로 하는 핫산 지역과 제2신선교가 개통되면, 나진·핫산·블라디보스톡의 무역로가 활성화될 전망이다.

46) 延邊統計年鑑, 1993, p.153.

47) 연변의 대북한 무역운송로는 회령·삼합(三合)간 도로, 삼봉·개산둔(開山屯)간 도로, 새별·사타자(沙陀子)간 도로 및 철도이다.

48) Pomfret, R., *Result of RDS Mission*, Mimeo, 1994.

49) Greg, H., *A regional Development Strategy for the Tumen River Economic Development Area*, Preliminary Draft Report for the UNDP, April 1994.

< 표 11 > 북한의 대중국 및 러시아 주요 무역품목

대 상 국 가		품 목
중국	대중국 수출	수산물, 식료품, 강철제품, 화학제품, 가전제품, 자동차.
	대중국 수입	식료품, 섬유제품, 건설기계, 일용품, 원유.
러시아	대러시아 수출	수산물, 농산물, 보오크사이트, 석유제품.
	대러시아 수입	농기계, 석탄, 목재, 강철, 자동차, 원유.

자료: H. Greg. (1994) p.16., 中國統計年鑑(1993) pp.454-461.

또한 북한의 나진, 청진항의 확장 공사가 완료될 경우, 나진, 청진항을 통한 대중국 및 러시아 중계무역이 증가할 것으로 예상된다. 중국이 길림성 防川에 국제항구를 만들기 전에는 大連港의 규모로는 적체가 예상되어서 러시아의 자루비노항이나 나진, 청진항을 이용할 수밖에 없다. 더욱이 자루비노항의 건설이 지연될 경우 일본의 新潟항으로 수송되는 중국 흑룡강성과 요녕성의 물동량의 일부는 나진, 청진항을 이용할 가능성이 크다.⁵⁰⁾

② 투자재원과 사회간접 산업 시설

북한의 나진·선봉지대 개발의 단계별 사업에 소요되는 재원중 총69억8,900만 달러의 외자를 도입하겠다는 구상을 밝히고 있다. 이중 약 33억3천달러를 사회간접자본 건설분야에, 공업부문건설에 36억6천만달러를 투입할 계획이다. 단계별로는 1단계에 41억3천만달러, 2단계에 11억3천만달러, 3단계에 17억2천만달러를 투입할 계획인 것이다.< 표 12 >참고. 북한의 개발계획은 2, 3단계의 사업규모가 적절히 수립되어 있지 않기 때문에 실제 투자 규모는 예측하기 어렵다.

50) 하얼빈에서 대련을 통한 일본의 新潟간의 수송거리는 약 2,000Km 이고, 나진을 경유한 新潟까지의 수송거리는 약 590Km 정도이다.

< 표 12 > 나진·선봉지대 개발의 단계별 투자 규모 (단위: 달러)

	제1단계	제2단계	제3단계	합 계
사회간접자본	12억8,987만	10억2,088만	10억1,570만	33억2,645만
공 업 부 문	28억4,495만	1억1,140만	7억 620만	36억6,255만
합 계	41억3,482만	11억3,228만	17억2,190만	69억8,900만

자료: 조선민주주의인민공화국 대외경제협력위원회, 나진·선봉 투자대상
안내, 1993.11.

북한의 외국인투자법에 규정되어 있는 합작, 합영, 단독투자중 북한이 가장 선호하는 투자유형은 < 표 13 >에서 보듯이 합작임을 알 수 있다. 특히 사회간접자본 건설의 경우 기본적으로 합작을 원칙으로 하고 있으며, 두만강지역개발과 관련하여 국가간 협조를 필요로 하는 사업에 대해서는 대체적으로 합영을 인정하고 있다. 특히, 공업부문 투자의 경우 약 51%에 해당하는 35건의 투자에 대하여 외국인 단독 투자를 허용하고 있는 점이 주목할 만하다.

< 표 13 > 나진·선봉지대 개발의 투자유치 유형 (단위:건)

투 자 유 형	합 작	합 영	단독 투자	사업건 수
사회간접자본	17	10	1	21
공 업 부 문	66	65	35	68
합 계	83	75	36	89

주) 합영과 합작이 동시에 적용되는 경우 합영과 합작 양쪽에
다 포함시켜 계산하였음.

자료: < 표 12 >와 같음.

북한은 나진·선봉지대를 9개의 공단지구로 나누어 3단계에 걸쳐 개발하려 하

고 있다. 그리고 공단별 유치희망업종을 지정하였다.< 표 14 >참조. 북한은 외국인 투자장려 업종을 1) 첨단 기술업종, 2)국제경쟁력이 높은 업종, 3)사회간접자본 현대화 및 건설업종, 4)자원개발업종, 5)기존설비 및 기술개선 등으로 총68개 사업 목록을 구분하고 있다. 이들 사업을 공단별로 분류하면 < 표 14 >와 같다. 투자 유치건수를 중심으로 보면 음, 식료품 분야가 9건(13.2%), 섬유, 의복 분야가 9건(13.2%), 기계, 장비분야가 14건(20.5%), 전기, 전자분야가 18건(26.4%)으로 북한이 가장 비중을 두고 있는 투자유치 분야는 전기, 전자 분야임을 보여 주고 있다. 특히 전기, 전자분야를 유치하는 공단이 주로 백학지구이며 제1단계 건설예정지이다.

< 표 14 > 공업지구 별 외국기업의 투자유치 희망업종 (단위:건, 백만달러)

공업지구 업종	신흥	동명	창평	청계	백학	웅상	관곡	후창	홍의	기타	계
음, 식료품	1 6.0				1 1.9			3 118.1		4 85.7	9 211.7
섬유, 의복	5 44.6			4 51.4							9 96.0
신발, 가죽	1 2.6	3 8.5									4 11.1
목재, 가구						3 64.9					3 64.9
종이, 인쇄	1 4.0						1 5.5				2 9.5
석유, 화학						1 1	1 40			1 1500	3 1541
비 금 속										1 17.0	1 17.0
기계, 장비	1 4		3 25.5		4 99.4			3 96	2 480	1 11.4	14 716.3
전기, 전자	2 116				14 842.2			2 12.1			18 970.3
기타 제조	4 23.8									1 1	5 24.8
계	15 201	3 8.5	3 25.5	4 51.4	19 943.5	4 65.9	2 45.5	8 226.2	2 480	8 1615.1	68 3662.6

자료 : < 표 12 >와 같음.

나. 정치환경적 측면의 전망

1990년 이후 북한의 대외무역은 규모 면에서 상당히 감소하고 있는데, 이는 사회주의권 우방이었던 중국과 러시아가 경화결제를 요구하고 있으며, 또한 경기침체로 인한 북한산업의 가동률이 저하된 것에 따른 것이다. 이런 문제점을 극복하기 위하여 북한은 지속적인 무역확대를 정책적 선결문제로 내세우고 있으나 북한 무역구조를 포함한 사회체제의 경직성과 수출상품의 경쟁력 약화 등 구조적 장애 요인으로 단기 내에 개선될 가능성은 매우 작다.⁵¹⁾

UNDP의 TRADP에 대한 국제적인 관심이 높아지는 가운데 북한의 나진·선봉지대도 투자유치면에서 긍정적인 영향을 받을 것이다. 따라서 나진·선봉지대 개발계획과 중국의 훈춘개발계획과의 경합이 예상된다. 결국 외국 기업의 재산권 보호법령이나 투자환경보장 협정 등의 제정 및 개정의 선결문제이며 외국기업의 투자환경조성에 결정적인 역할을 할 것이다.

① 미국의 나진·선봉지대 진출전망

< 표 15 > 북한의 대미국 교역 가능 상품

대미국 수출품목	대미국 수입품목
직물, 의류, 가발, 완구류.	경수로 핵발전소 설비 및 기타발전 관련 기자재
광산품(금, 아연)	항만 건설에 따른 항만하역 설비
한국, 일본 등의 외자기업의 위탁가공품	의약품
외국투자 수출품	식량(밀, 옥수수)

자료: 한국무역진흥공사, 북한투자실무, 1994.

나진·선봉지대의 미국기업의 진출은 적대국무역법(Trading with the Enemy Act), 수출관리법(Export Administration Act), 1975년 통상법(Trade Act of

51) 姜正模, “北韓의 對外貿易現況과 展望”, 동북아 경제구도와 동해권 발전전략, 제12회 정기학술발표대회, 한국북방경제학회, 1994.10, pp.100-103.

1975) 등의 미국내의 3가지 무역 법규의 개정 및 교역규제의 완화와 관련이 있다. 1994년10월 북미협상이 타결되어서 나진·선봉지대에서 미국기업의 활성화가 기대되지만, 한반도내 전쟁위협이 상존과 북한에 대한 낮은 경제적 평가 및 미국내의 주요 법규개정에 소요되는 시간관계상 미국의 대북한 교역금지 조치는 점진적으로 진행될 것이다. 그러나 양측의 시장 접근이 완만하게 이루어진다 하여도, < 표 15 >와 같은 산업 분야의 교역은 활성화될 것이다. 장기적인 미국의 투자는 북한 투자환경에 대한 정보 수집과 북한의 생산능력 등의 검토가 선행되어야 한다.

② 일본의 나진·선봉지대 진출전망

최근 북한과 일본의 관계개선과 경제협력의 추진을 위한 노력이 다방면에서 이루어지고 있다. 무역협력을 위해 일본은 북한에 대해 관세인하와 수입사절단의 파견 등을 고려하고 있으며, 자본 협력의 방안으로 배상금⁵²⁾ 이외에 경제협력을 위해 기술자 파견 및 기술 협력이 논의되고 있다.

현재 일·조무역회 회원업체 80여개중 50여개 업체들이 북한에 직접투자, 합영, 공동개발 또는 중국을 통한 삼각투자 형태로 북한과 진출하고 있다. 특히 1992년도 말 현재, 조총련 산하제일동포에 의한 합영사업계약 건수는 120건, 조업 건수는 70건, 그중 75.5%가 생산기업이며 투자액은 1억 달러 규모이다.⁵³⁾ 일본은 환동해경제협력의 일환으로 新潟 중심의 일본 서해안과 북한의 나진·선봉·함흥 지역에 관심을 가져 왔다. 일본은 정치적으로 한반도에 대한 영향력 증대를 꾀해 왔고 경제적으로 북한과 만주지역의 자원확보를 중요한 목표로 인식하여 왔다.

일본은 크게 기술협력, 합작, 단독투자로 나누어 진출을 시도하고 있는데, 기술 협력으로는 공장건설, 석탄, 석유 등과 해양자원 개발을, 합작사업으로는 어업, 양식, 토마토주스, 담배공장, 연판장과 공구공장, 아연가공, 주조공장, 호텔건설 등이 고, 단독투자로는 제련설비, 합성고무공장 설비, 용광로 설비 현대화, 규소 및 스

52) 배상금은 지불방법과 액수의 차이로 북한과 일본, 양측의 의견차이는 있으나, 일본이 제시하는 30-40억 달러도 1990년도 북한 국민총생산의 13-17%에 달하며, 대외 교역규모의 70%, 무역 적자액의 6배에 달하는 규모이므로 거의 자본협력의 수준이다.

53) 陳吉相, “外國投資に關する朝鮮民主主義人民共和國法”, 月刊朝鮮資料, 1993年 8月號, P.42.

태인레스 강판 설비, 칼라 텔레비전 수상기 생산공장 등으로 지원개발 사업에서 경중공업까지 망라되어 있다.

특히 방직, 의류, 식품, 수산물 가공 분야에서는 일본 중소기업의 투자진출 및 임가공 수입 등이 수교와 동시에 적극 진출하게 될 것이다. 이러한 북한과 일본의 관계가 긴밀해지면서 사회간접자본 건설, 가전, 기계공업, 생활필수품 등의 경공업 분야에서 한국과 일본의 경쟁도 예상되나 단기적으로 일본기업과 북한의 경제협력은 활성화되기 어려울 전망이다.⁵⁴⁾

③ 중국의 나진·선봉지대 진출전망

중국과 북한의 무역을 포함한 경제관계는 정부로부터 허가 받은 기관이나 회사가 수행하는데, 연변조선족 자치주에 북한의 무역회사인 금강무역이 지사를 두고 있다. 대중국 수출상품은 철강제품이 39%로 주종을 이루며 아연, 쌀, 목재, 요소 비료 순이다.⁵⁵⁾ 대중국수입 품목은 석탄, 원유, 콩, 석유제품, 선박 등이며, 석탄, 원유, 및 석유제품이 전 품목의 68%를 차지하고 있다. 중국은 1992년 북한과의 무역협정에서 대금결제를 경화⁵⁶⁾로 해주기를 요구하고 있어서 북한의 중국과의 교역은 점차적으로 위축될 것으로 예상된다.

더욱이 중국은 북한의 나진·청진항과 러시아의 자루비노항의 확장건설을 자국에 유리한 방향으로 이용하기 위하여 북한과 러시아의 경쟁을 유도하여 동해로의 출해 시기를 앞당기려 하고 있다.⁵⁷⁾ 중국의 훈춘과 러시아의 자루비노항까지는 광궤철도가 건설 중에 있고, 북한의 나진과 훈춘의 철도 연결사업이 동시에 진행되고 있는데, 이것이 러시아보다 빨리 완공되면 북한은 물동량 확보와 나진·선봉지구 개발계획의 투자자원을 원활히 마련할 수 있을 것이다.

한편 중국은 두만강에서 15Km 떨어진 防川港을 개발하여 두만강 통항권과 출해권을 획득하려는 전략을 가지고 있다. 만약 중국이 자체 항구를 갖지 못할 경우 철도 및 항만료 등으로 북한과 러시아로부터 어려움을 겪을 수 있다. 또한 북한과

54) 室岡鐵夫, “北韓·日本の 經濟協力 展望”, 북한의 투자환경과 남북한 경제협력의 정책과제, 제3회 국제학술대회, 한국개발연구원, 1993.9. p.7.

55) 이상만, 통일경제론, 형설출판사, 1994, pp. 153-155.

56) 북한의 대중국 무역결제는 주로 스위스 프랑으로 결제하는데, 현재 중국은 변방 무역지역을 13개소로 증가시켰고, 북한도 6개소를 가지고 있다.

57) 중국의 출해는 러시아의 자루비노항, 북한의 나진·청진항, 중국의 防川港의 3개의 대안을 가지고 있다.

러시아의 내부 정치적 갈등으로 인하여 수송로가 예고없이 차단될 수도 있다.

④ 러시아의 나진·선봉지대 진출전망

러시아는 북한과 철도와 도로 연결망을 확충하여 중국 측의 등거리 전략을 약화시키려할 것이다. 러시아는 동해 쪽에 보스토치니, 나호트카, 블라디보스톡, 자루비노, 포시에트 등의 항구를 가지고 있다. 자루비노항은 컨테이너 전문항으로 개발중이며, 보스토치니와 나호트카항의 개발에도 주력하고 있고 훈춘·자루비노 철도 및 확장사업에도 전력을 다하고 있다.⁵⁸⁾ 또한 블라디보스톡과 나호트카를 자유무역지대로 선정하였으나 현재로서는 연해주 지역에 자본과 기술 및 노동력을 공급할 여력은 없다.⁵⁹⁾ 러시아의 나진·선봉지대 투자 현황은 1994년 초 현재 Golding Ring Co. 등 7개의 러시아기업들은 콘소시엄을 구성, 나진항 제3호 부두의 개조 보수, 제4호 부두의 건설 및 나진-두만강 역간 철도사업과 관련하여 공사를 개조하고 있으나, 자금부족으로 공사진척도가 부진하다. 러시아는 나진항의 알루미나 터미널 공사를 위해 북한과 공동건설을 하고 있다.

이와 같이 러시아와 협력하여 여러 방면에서 사회간접자본 확충사업이 전개되고 있지만, 대부분의 투자가 주로 도로, 철도, 항만 등 수송 등에 집중되어 있는 반면, 전력, 통신에 대한 투자는 거의 없다. 북한과 러시아의 주요 교역 품목은 의류, 압연강재, 마그네사이트 분말, 기계설비 및 운송수단, 전기설비, 축전지, 금속 절삭 기계, 비금속 광물, 점토, 선박, 시멘트 원유 등이었으나 전반적인 교역량은 감소할 것이다.

4. 남북한 경제협력과 한민족 경제권

나진·선봉 자유경제무역지대에 인접해 있는 두만강지역은 한국, 중국, 러시아 3국이 국경문제의 미묘한 역사적 배경을 가지고 있다. 중국은 北京조약을 불평등 조약으로 인식하고 있으며, 한민족도 간도협약을 합법적으로 인정할 수 없는 이유를 가지고 있다.⁶⁰⁾ 한반도의 통일이 실제적으로 추진될 시기에는 이미 세계대국으

58) 연해주 정부와 길림성 정부간의 계약에 따라서 합자회사인 Gold Ring Co.가 설립되어서 항구 현대화사업을 하고 있다.

59) 박영일, “중국 훈춘의 경제개발현황 및 발전추세”, 명지대학교 중소기업논집, 제7집, 1993, p.46.

로 성장한 일본, 세계최대의 인구와 경제잠재력을 가지고 있는 중국, 세계최대의 국토와 자원 그리고 막강한 군사력을 가지고 있는 러시아, 태평양국가로서 지속적인 영향력을 행사하려는 미국이 이 지역에서 새로운 세력균형을 재편하려는 시도가 첨예하게 대립할 가능성이 바로 두만강 지점이다. 따라서 이 지역의 영토문제는 재론하기 어려운 형편이 될 것이다. 오히려 이 지역에서 경제적 우위와 영향력을 확보하기 위하여 경쟁적 관계로 발전할 것이다.

중국은 현재 훈춘개발을 지속적으로 추진하는 한편, 자루비노와 나진 등의 공동개발을 통하여 동해진출의 교두보 확보에 주력하고 있으며, 자체 항구를 개발할 구상이다. 한편 일본은 나진·선봉 자유경제무역지대를 선점하기 위해 적극적인 진출을 시도하고 있는 한편 중국의 훈춘개발에도 참여하고 있고, 러시아의 연해주 진출은 양자 협의 중에 있다.⁶¹⁾ 러시아는 자국내 안정을 회복하기 위하여 현재 연해주를 포함한 이 지역 개발에 소극적이지만 러시아는 전통적으로 남하정책을 추진하여 왔다.

이런 점을 고려해 볼 때 한국이 두만강지역에서 국가적 위상과 경쟁력을 확고히 하고 이 지역을 안정적으로 발전시켜 나가기 위해서는 나진·선봉 자유경제무역지대 진출을 통한 거점 확보와 남북한 공조체제를 위한 전략적 접근이 필요하다.

한국기업의 나진·선봉지대 진출은 통일이후, 이 지역은 한민족경제권의 여건 조성에 중요한 초석이 될 것이다. 이 지역의 항구 및 철도 등 사회간접자본의 개발은 한국이 중국 동북지방을 통해 몽골과 중앙아시아 혹은 시베리아와 유럽으로 진출하는 복합운송노선이 된다.

한국이 두만강지역에서 국가적 위상과 경쟁력을 확고히 하고 이 지역을 안정적으로 발전시켜 나가기 위해서는 나진·선봉 자유경제무역지대 진출을 통한 거점 확보와 남북한 공조체제를 위한 전략적 접근이 필요하다. 또한 한국은 이 시점에서 통일을 향한 경제 공동체의 전 단계로써 북한의 자유 무역 지대에서 남북한이 상호간의 이질감을 해소하고 경제적 공동번영의 계기 및 방향 전환이 될 수 있는 정책을 통하여 북한의 나진·선봉 자유경제무역지대 진출을 꾀한다면 보다 전진적인 남북관계 및 한반도 통일문제에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

60) 梁泰鎭, 韓國의 國境問題, 同和出版公司, 1987.

61) 외무부, 두만강지역개발계획, 1994, pp. 19-21.

V. 결 론

북한의 대외경제협력위원회는 1993년 4월에 “황금의 삼각주-라진·선봉”을 발표하여 2010년까지 3단계에 걸쳐 이 지역 개발을 계획하였다. 나진·선봉 자유경제 무역지대는 두만강 유역의 소삼각지대에 해당하는 지역이며, 선봉군의 동북부는 중국과 러시아가 접해있다. 북한이 두만강 개발과 관련한 구체적인 계획의 발표는 중국이나 러시아보다 늦었으나, 북한은 중앙정부가 직접 참여하여 적극적으로 진행되고 있다.

본 논문에서는 북한이 나진·선봉 자유경제무역지대 개발계획을 추진해온 배경과 발전 과정을 살펴보고 개발계획의 주요 내용과 문제점을 파악하였다. 또한 나진·선봉지대 개발이 장래 남북한의 관계에서 미칠 효과 및 북한의 정치 경제에 어떠한 변화를 초래할 것인가에 대하여 분석하였고 북한의 자유경제무역지대 진출을 통한 南北經濟協力 發展戰略을 논의하였다. 이는 장래 한국의 장단기적 대북한 경제협력 정책수립에 중요한 시사점이 될 수 있을 것이다.

나진·선봉지대 개발목표는 이 지역의 지리적 특성과 동북아시아 및 세계경제 발전 추세에 맞추어 종합적으로 발전된 자유경제무역지대 창설이며, 그의 기능은 국제화물 중계기지와 가공수출 위주의 제조업 기지, 그리고 국제적 관광기지 등 산업구조의 현대화를 통한 종합적인 국제 교류의 중심지의 역할이다. 나진·선봉지대의 발전 목표는 나진, 선봉항을 통한 중계무역과 중국과 러시아와 변경무역을 확대하고 외자기업의 수출 중대를 통해 외환을 획득하는데 있고, 주요 사회간접자본의 건설비용을 합영, 합작을 통한 외자 유치에 의해 해결하겠다는 구상이다.

이에 따라 북한은 법령정비 작업을 통하여 나진·선봉지대내의 외자투자에 대하여 각종 특혜를 허용하는 등 외자유치에 주력하고 있다. 특히 중국, 러시아 등 개별국가와의 쌍무적 협력방식과 UNDP, UNIDO 등 국제기구를 통한 다국간 국제협력방식을 병행추진하고 있다.

나진·선봉지대에 대한 한국의 진출은 정부차원의 기본원칙과 틀이 제시가 선행되어야 하고, 민간기업차원의 기술적인 진출방안이 논의되어야 한다. 정부차원에서는 첫째, 한국기업의 자유로운 지대내 방문이 허용되어야 하고, 둘째, 남북협력기금을 확대하고 경제 위주의 협력을 유도하여야 한다. 셋째, 북한당국과 협의

하여 지대에 한국무역사무소 등을 설치하고, 나진·선봉지대 당국이나 대외경제위원회 등과 연락 체계를 형성하여 한국투자 기업에 수시로 투자정보를 제공한다.

기업차원에서는 대북한 진출이 단계적 과정을 거쳐 이루어져야 한다. 첫째, 직교역을 바탕으로 신용도의 제고가 필요하다. 둘째, 단계적 추진으로서 대북한 투자의 위험요인을 최소화하여야 한다. 셋째, 투자진출시 경제활동의 협력자로서의 신뢰에 바탕을 두어 점진적인 동질성을 회복한다. 넷째, 투자진출은 상호 보완성을 바탕으로 경제의 효율성과 실익을 제고하는 방향에서 추진되어야 한다.

궁극적으로 한국은 나진·선봉지대의 자원 및 노동력을 활용을 통해서 동북아 경제협력을 촉진하고, 남북한 통일경제 형성시 두만강 유역에서의 경제개발에 대한 기득권 및 한민족의 경제활동 영역을 확보하며, 이 지역을 바탕으로 유럽·아시아간 중계무역의 거점지로 활용할 수 있어야 한다. 이에 따라 한국 정부의 정책 방향은 진출희망 기업들이 실익을 얻을 수 있도록 산업 분야별 유인을 제공하는데 중점적으로 검토하여야 하고, 대규모의 기업에 대한 편향적인 지원보다는 다양한 분야의 중소기업이 참가할 여건 조성에 주력하여야 한다. 나진·선봉지대 진출기업이 중점적으로 고려하여야 할 투자환경 및 진출방안은 다음과 같다.

북한의 자유경제무역지대 내에서도 나진·선봉의 입지조건, 투자환경, 기존의 사회간접자본, 투자기업의 목적과 업종에 따라 투자지역을 차별화할 필요가 있다. 또한 지대내의 9개 공단별로 유치희망 업종이 다르므로 각 공단의 유치업종을 고려하여 진출공단을 선정하여야 한다.

제조업의 경우 북한기업은 전반적으로 시장경제 개념이나 무역거래 관행에 관한 이해가 부족하므로 초기 단계부터 선진국 시장을 목표로 한 북한과 합작기업은 위험도가 높다. 나진·선봉지대는 사회간접자본과 에너지 사정이 나쁘고, 또한 원부자재의 질과 공급 능력, 납기, 품질관리, 원가 등에 대한 개념이 부족하므로 경공업 분야의 원부자재는 한국이나 중국 연변조선족 자치주에서 반입하는 것이 안전하고, 이를 위해 독자적인 운송노선을 확보하여야 하며, 대기업과 중소기업의 연대투자나 동반투자가 바람직하다. 관광산업이나 무역부문의 경우 초기단계부터 합작기업 설립이 가능할 것이다. 투자가 본격화되는 단계에서는 목표시장의 다변화와 진출분야를 자본집약적인 분야로 다양화할 수 있을 것이다. 건설분야의 경우, 內資규모가 한정되어 있는 북한은 나진·선봉지대 건설사업에 대한 한국기업의 참여방식을 지분참여나 투자조건부 방식으로 제한할 가능성이 크다.

북한을 통한 중계무역은 현재 러시아의 연해주와 중국의 흑룡강성 및 길림성의 원자재와 농산물 등이 대종을 이루고 있으나, 중국의 동북3성내 경제수준 향상에 따라 소비재의 수요가 급증하고 있어서 북한을 통한 중계무역이 가능성이 크다. 한국 기업의 나진·선봉지대에 대한 직접 투자가 실현되기 이전이라도, 한국의 기업이 중국 길림성, 러시아 연해주에서 합작투자 및 무역관계가 증진되고 있는 점을 감안하여 연변의 훈춘 특구, 연길, 도문, 용정, 연해주의 블라디보스톡, 나호트카, 자루비노 등에 진출한 현지법인으로서 간접 진출 방안을 모색할 필요가 있다.

나진·선봉지대 개발계획이 남북한 경제협력에서 가시적인 성공의 형태를 보일 경우 북한은 이를 경제발전의 전환기로 인식하고 경제개방지대를 내륙지역으로 확산시킬 가능성이 크다. 이에 따라 북한이 점진적으로 국제무대에서 개방되고, 나진·선봉지대 개발을 통한 남북한 상호 신뢰 구축 및 통일에 대한 인식의 접근 및 의견 조율이 가능하게 될 것이다. 따라서 한국기업의 직접 진출방식과 UNDP를 통한 다자간의 방법 및 중국을 통한 간접 진출방식을 활용하여 남북한 경제협력을 유도하여야 한다.

특히 통일환경이 성숙되기 전까지는 같은 민족으로서의 기대나 호의보다는 경제적인 논리를 원칙으로 한 한국의 확고한 정책 수립 및 일관성 있는 실행이 절대적으로 요구된다. 또한 한국과 북한의 경제 협력은 인권문제, 군사문제, 정치문제 등 여러 가지 요인에 의해 영향받기 쉽다. 따라서 한국 기업이 지속적인 대북한 경제협력을 추진하기 위해서는 정경분리를 원칙으로 한 대북한 정책이 요구된다.

끝으로 북한의 나진·선봉지대 개발은 장차 북한의 정치, 경제의 개혁과 개방의 척도가 될 것이다. 또한 이 지역에서의 북한과 쌍무적 혹은 다자간 협력에서 한국이 보여준 정치적, 외교적, 그리고 경제적 능력이 남북 관계 개선뿐만 아니라, 한반도 주변의 군사적 불안정을 해소하는데 지대한 영향을 줄 수 있을 것이다. 그리고 통일이후 이 지역은 한민족경제권의 여건 조성에 초석이 될 것이다.

참 고 문 헌

- 姜正模, “北韓의 對外貿易現況과 展望,” 동북아 경제구도와 동해권 발전전략, 제12회 정기학술발표대회, 한국북방경제학회, 1994.10, pp.199-137.
- 高日東, “남북한 경제협력의 추진방향과 정책과제,” 북한의 투자환경과 남북한 경제협력의 정책과제, 제3회 국제학술회의, 韓國開發研究院, 1993.9. pp.1-32.
- 金玟河, “우리에게 동북아는 무엇인가,” 동북아 시대의 한민족, 東北亞研 세미나 자료집, 중앙대학교 동북아연구소, 1994.10.
- 김성훈, 김태홍, 심의섭, 동북아 경제권-21세기 국가 경영전략, 비봉출판사, 1992.
- , “두만강 개발과 동북아 경제권,” 동북아시아의 한민족, 경실련, 1993.10. pp.29-68.
- 金益洙, 豆滿江地域開發事業과 韓半島, 對外經濟政策研究院, 1994.12
- 김중관, “남북한 경제교류·협력 추진방안,” 남북한 경제교류·협력분야, '92 북한 통일연구 논문집(3), 통일원, 1992, pp.1-66.
- 金昌男, “東北亞地域의 域內分業構造와 相互依存의 實體,” 동북아 경제구도와 동해권 발전전략, 제12회 정기학술발표대회, 한국북방경제학회, 1994.10, pp.25-55.
- 金泰弘, “북한의 나진·선봉지구 개발계획과 우리의 대응전략,” 南北韓 경제 교류와 투자전망, 한세정책연구원, 1994.12, pp.62-81.
- , “豆滿江地域開發計劃과 韓半島 統一問題,” 豆滿江地域開發計劃 推進 現況, 統一院, 1994.9, pp.197-210.
- 김학수, 두만강지역 개발구상에 관한 논의와 전망, 대외경제정책연구원, 1993.
- 리유호, 동북아시아 국가들의 경제적 협조와 우리나라 나진·선봉지구 경제무역지대 개발에 대하여, 장춘국제학술대회 발표문, 1991.12.
- 리행호, “라진·선봉자유무역지대개발의 경제적 유리성에 대하여,” 동북아지역 개발연구, 연변인민출판사, 1992, pp.29-34.
- 박승헌, “두만강 삼각지역에서의 경제개발 협력의 방향과 과제,” 동북아지역개발연구, 연변인민출판사, 1992, pp.277-288.
- 박영일, “중국 훈춘의 경제개발현황 및 발전추세,” 명지대학교 중소기업논문집, 제7집, 1993, pp.40-50.

- 배종열, “북한의 나진·선봉 자유무역지대 개발계획의 평가와 전망,” 나진·선봉 자유경제무역지대 투자전망, 동아시아경제연구원, 1993.12.
- 송희연, “동북아 경제협력과 남북한 경제교류,” 동북아 경제협력과 한반도에 관한 학술발표대회, 한국무역협회, 중앙대 동북아연구소, 1991.
- 심의섭, 최용학, 강희정, 중국동북경제론, 도서출판 삼문, 1994.
- , 박승헌, 동북아경제론, 명지출판사, 1992.
- 安斗淳, 韓半島 統一과 經濟統合, 韓國經濟新聞社, 1992.
- 梁泰嶺, 韓國의 國境問題, 同和出版公司, 1987.
- 연변조선족자치주 통계국, “延邊統計年鑑,” 연길 ; 연변통계국, 1993.
- 연하정·최병선, “북한·일본의 경제협력과 남북한 경제관계의 변화전망,” 북한 경제연구센터 연구자료 93-03, 한국개발연구원, 1993.2.
- 양운철, “남북한 경제협력 전망,” 세종연구원, 1991.11.
- 오용석, “동북아경제권의 형성과 남북한 경제관계의 전망,” 동북아 시대의 한민족, 도서출판 경실련, 1993.10. pp.132-171.
- 외무부, 두만강지역 개발계획, 1993.
- , 두만강지역 개발계획, 1994.
- 劉柏松, “중·러 通商口鐵道 훈춘西驛長嶺子 區間工程可能性報告,” 한국 동북아 경제연구회, 동북아경제와 중국 훈춘·러시아 자루비노 개발투자학술회의 자료집, 1993,
- 이동욱, “동북아 경제협력과 한민족,” 동북아 시대의 한민족, 東北亞研 세미나 자료집, 중앙대학교 동북아연구소, 1994.10, pp.90-101.
- 이상만, “동북아 경제권과 남북한 경제협력방안,” 동북아 시대의 한민족, 東北亞研 세미나 자료집, 중앙대학교 동북아연구소, 1994.10, pp.10-44..
- , 통일경제론, 형설출판사, 1994,
- 이상직, 최신림, 이석기, 북한 경제 전망과 남북경협, 산업연구원. 1995.
- 이완석, “남북한 주요산업 비교와 경제교류전망,” 외환은행월보, 1992.1.
- 이옥희, 이봉희, “북한의 도시 및 지역개발에 관한 연구,” 남북한 경제교류·협력 분야, '92 북한·통일연구 논문집(3), 통일원, 1992, PP.363-460.
- 이태욱, 북한의 경제, 을유문화사, 1990.

- 전홍택, “北韓의 投資環境과 對北投資戰略,” 북한의 투자환경과 남북한 경제협력의 정책과제, 제3회 국제학술회의, 韓國開發研究院, 1993.9. pp.1-38.
- , 조동호, “남북한 투자협력의 당면과제,” 제2차 국제학술회의 자료집 남북한 경제협력의 당면과제와 두만강지역 개발계획, 한국개발연구원, 1992.6.
- 中華人民共和國 國家統計局 中國統計年鑑, 北京, 1993.
- 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 황금삼각주: 나진·선봉, 1993.
- 최송국, “나진·선봉자유무역지대의 개발전망에 대하여,” 동북아지역개발연구, 연변인민출판사, 1992, pp.124-129.
- 최수영, “북한경제 정책의 현황과 전망,” 南北韓 경제교류와 투자전망, 한세정책연구원, 도서출판 한세, 1994.12. pp.17-37.
- 통일원, 두만강 개발계획 추진현황, 통협94-8-32, 1994.9.
- 통일원, 북한의 제3차 7개년계획 종합평가, 1994.
- 한국무역진흥공사, 북한투자실무, 1994.
- 홍택기, “우리기업의 북한 나진·선봉 자유무역지대 투자진출전략,” 나진·선봉 자유경제무역지대 투자전망, 동아시아경제연구원, 1993.12.
- Banchev, Juli, North Korea: Prerogatives of the New Foreign Economic Policy Making, 第1回 國際學術會議 資料集, 同和研究所, 1991.4.
- Bazhanov, Eugene, Natasha Bazhanov, Soviet Views on North Korea, *Asian Survey*, University of California Press, December 1991.
- Eiu, Country Report, China, North Korea, No.3, 1991.
- Greg, H., *A regional Development Strategy for the Tumen River Economic Development Area*, Preliminary Draft Report for the UNDP, April 1994.
- Kuribayashi, S., “North Korea: Development Trends and a New Outward Oriented Economic Policy,” In *Rethinking Development Strategy in Northeast Asia*, Tokyo: Sasakawa Peace Foundation, 1993, pp.103-115
- Pomfret, R., *Result of RDS Mission*, Mimeo, 1994.

UNDP, "TRADP Infrastructure Group Meeting(Transportation Workshop)
& Master Plan for the Transportation Sector," 1993. 5.

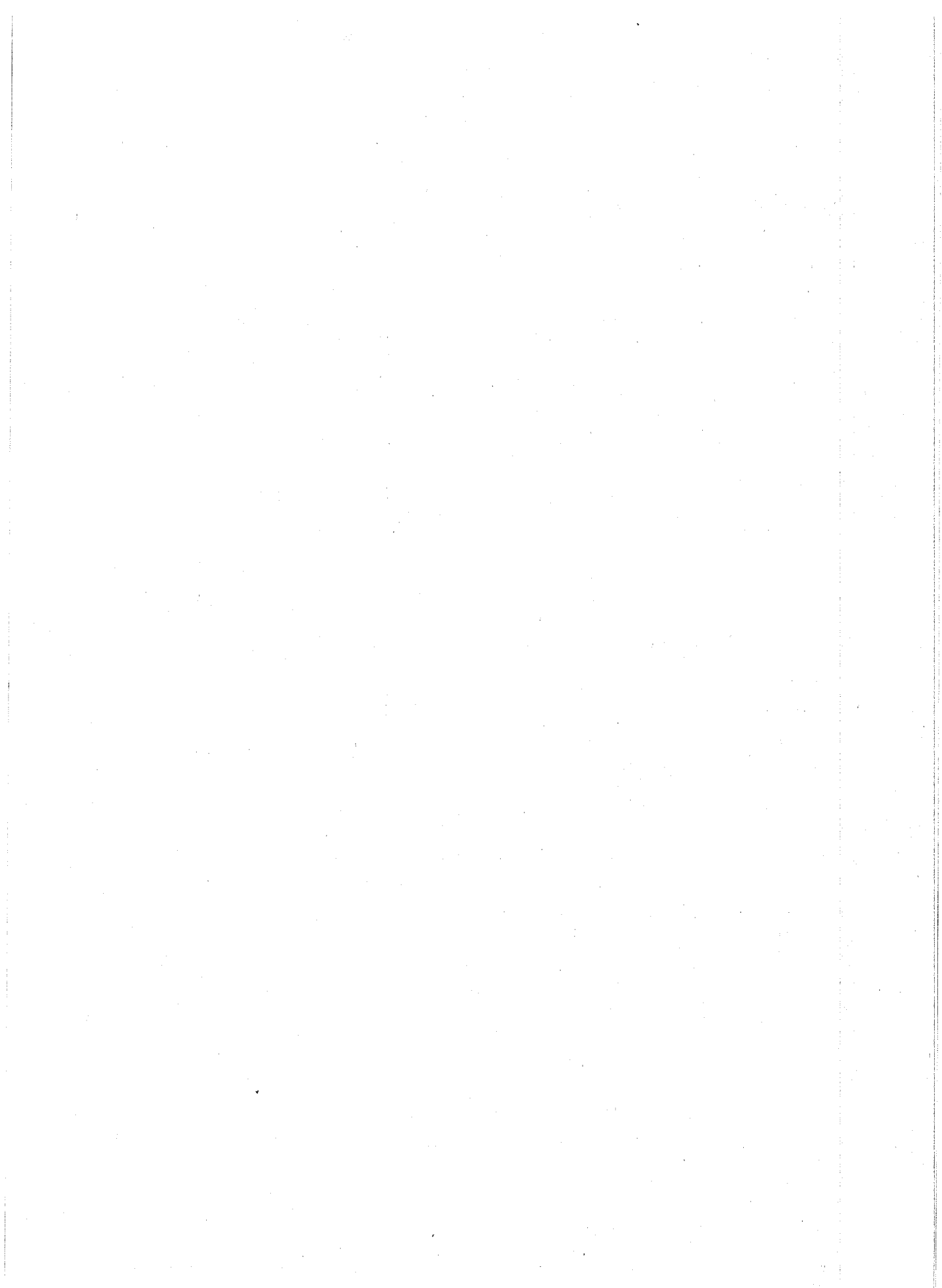
World Bank, The East Asian Miracle: Economic Growth and Public
Policy, Oxford University Press, 1993.

室岡鐵夫, "北韓・日本の經濟協力展望," 북한의 투자환경과 남북한 경제
협력의 정책과제, 제3회 국제학술대회, 한국개발연구원, 1993.9.
pp.1-16.

陳吉相, "外國投資に關する朝鮮民主主義人民共和國法," 月刊朝鮮資料, 1993年
8月號,

南北 離散家族의 高齡化에 따른
離散家族問題 解決對策

研究責任者：吳正受(忠南大)



목 차

<요 약 문>	123
I. 연구목적과 필요성	127
II. 조사연구의 분석틀과 연구방법	128
1. 분석의 틀	128
2. 연구방법	131
III. 표본의 일반적특성	132
1. 일반사항	132
2. 현재의 가족상황	135
3. 북한거주 가족상황	136
IV. 이산가족의 사회심리적 태도	137
1. 통일과 가족상봉에 대한 기대	137
2. 통일과 가족상봉의 사회심리적 태도에 미치는 영향	140
3. 동거, 이주, 북한가족 초청의 의도	143
4. 동거희망과 이주초청 의도에 미치는 영향	145
V. 이산가족 정책에 대한 태도	148
1. 이산가족 상봉정책에 대한 태도	148
2. 통일과정과 이후의 가족재결합 정책에 대한 태도	150
VI. 이산가족결합에 관한 정책적 함의	154
1. 통일 추진과정상의 정책	154
2. 통일 직후의 이산가족재결합 정책	157
※ 참고문헌	159
부 록 : 조사표	160

〈요약문〉

이 논문은 이산가족 문제의 해결을 남북통일과정의 핵심적인 일부 과제로 보며, 이러한 기본 전제 하에 통일정책의 일환으로서 이산가족 문제의 해결방안을 모색함에 목적을 두고 있다. 남북한 이산가족의 문제는 당사자인 이산가족의 심리사회적 고통의 문제일 뿐만 아니라 통일과정에서도 남북한간 인구가 동등 통일이 가져오는 급격한 사회변동의 중요한 변수로 영향을 미칠 것으로 예상되는 중차대한 사회적 요인이다. 인구의 이동은 남북한 간에 가족관계의 연고자가 있는 이산가족의 경우에 보다 촉진될 것이기 때문이다.

연구의 목적을 위하여 이산가족 제1세대 450명이 표본으로 선정되었으며 우편에 의한 설문조사에 의하여 응답 회신한 113명에 대한 통계분석이 이루어졌다. 이산가족의 사회심리적 태도에 관한 분석에서는 통일에 대한 기대수준과 가족상봉에 대한 기대수준이 매우 높았다. 통일에 대한 기대수준에서 기대한다와 매우 기대한다가 81.3%이었으며, 가족상봉에 대한 기대수준에서는 78.4%로 나타났다. 이러한 통일과 가족상봉의 높은 기대에 영향을 미치는 요인으로는 북한에 남아 있는 가족상황이 가장 중요하게 작용하였다. 즉 남한에서의 가족상황, 재산수준, 생활수준과 관계없이 북한에 남아있는 가족에 대한 그리움이 통일과 가족상봉에 대한 높은 기대로 연결되고 있었다. 특히 북한에 남아있는 다양한 가족의 형태 중 직계가족에 대한 가족상봉의 기대수준이 높았다.

이에 따라 통일 추진과정의 기존의 이산가족정책 중 노부모 방문단, 판문점 가족상봉소, 서신교환에 대한 지지도가 70% 이상으로 높게 나타났다. 이러한 높은 지지율은 이들 이산가족상봉 정책 추진의 당위성을 뒷받침해 주고 있다. 그러나 북한당국의 남북교류에 대한 소극적이고 비우호적인 태도에 비추어 남북협상과 남북교류의 추진전략에 있어 이들 사업에 대한 포괄적인 접근 보다는 사업의 우선순위를 정한 이후 단계적이고 체계적인 접근이 요청된다. 이산가족의 고령화로 인하여 가족의 생사와 주소지 확인이 가장 시급한 우선순위의 사업으로 판단되며, 서신교환, 가족상봉소, 고향방문단 등으로 정책의 우선순위를 정하고 각 사업 간의 체계적인 연계 방안을 마련하여 추진해야 할 것이다. 가족의 생사와 주소지 확인은 통일 이후에도 막대한 업무량의 폭주를

주를 가지울 것으로 예상되는 문제이므로 사전에 체계적인 준비가 요청된다.

한편, 통일 직후에 예상되는 북한가족의 남한으로의 초청은 인구이동에 영향을 미칠 가장 중요한 요인으로 분석되었다. 북한거주 가족의 남한 이주초청 의도가 있다고 응답한 사람이 전체 응답자의 80% 이상을 차지하여 매우 높은 비율을 보이고 있다. 이주초청에 영향을 미치는 요인은 재산수준이나 생활수준 등이 아닌 북한에 남아 있는 가족의 형태이었으며, 특히 직계가족의 이주초청 의도가 80% 정도로 높게 나타났다. 따라서 이주 초청은 통일 직후에 남한으로의 인구이동을 가져오는 가장 강력한 흡인 요인(pulling factor)이 될 것이다. 이와 함께 북한의 열악한 경제상황과 상대적으로 낮은 생활수준은 남한으로의 이주를 더욱 촉진하는 배후의 추진 요인(pushing factor)이 될 것으로 보이므로 이에 대비한 정책의 수립과 대책 마련이 요청된다. 따라서 현재의 이산가족 제1세대가 생존하는 가까운 장래에 통일이 이루어질 경우 남한으로의 인구이동 유인력이 매우 클 것으로 예상되므로 이주이동의 허용범위와 한계를 설정하는 정책적 대비책 마련이 요청된다. 반면에 이산가족 제1세대의 북한으로의 이주는 응답자의 3분의 2 이상이 이주하지 않겠다고 응답하였다. 이러한 조사분석 결과는 이산가족 제1세대 대부분이 현재 남한에서 결혼 이후 3대에 이르는 가족관계를 형성하고 있다는 점, 그리고 노령으로 인하여 새로운 환경에의 적응이 어렵다는 점이 작용한 것으로 보인다. 그리고 북한의 열악한 경제상황과 낮은 생활수준은 북한으로의 이주 의도를 더욱 감소시키는 요인으로 작용할 것이다.

앞으로 통일 직후에 추진될 이주정책에 대한 이산가족 제1세대의 태도는 1방안(자유로운 남북간의 이주허용), 2방안(남한으로의 이주만 규제), 3방안(통일정착을 위한 일정한 유예기간후 남북한 상호 이주 허용) 중 3방안에 대한 지지도가 가장 높았으며, 다음으로 1방안, 2방안의 순서로 나타났다. 이러한 태도는 북한가족의 이주초청 의도가 매우 높음에도 불구하고 이주정책에 대하여는 매우 신중한 태도를 보이고 있음을 반영한다. 통일 직후 발생할 것으로 예상되는 난민을 위한 정책에 대하여도 이산가족 제1세대는 온건하고 신중한 태도를 보이고 있었다. 즉 예상되는 난민을 임시로 수용하되, 통일 정착 이후 본거지로 보내어 스스로 자립하도록 해야 한다는 방안에 대한 지지도가 가장 높았다. 난민의 임시수용에 대한 지지는 최근 통일원의 난민수용소 건립

한 정책 추진에 있어 당위성의 근거를 제공하고 있다. 이산가족의 이러한 신중한 태도는 북한에 대한 경제지원이나 사회복지제도의 통합과 비용문제에 있어서도 반영되고 있다.

따라서 남북으로 헤어진 가족의 조속한 재결합을 바라는 이산가족 제1세대의 간절한 희망과 통일이 이루어질 경우 높은 비율의 이주초청 의도에도 불구하고 사회혼란을 방지하고자 하는 신중하고 온건한 태도로 인하여 통일 직후의 이주정책과 난민정책은 단계적이고 점진적으로 추진할 수 있는 사회적 지지 기반을 충분히 확보하고 있다고 판단되며, 이러한 이산가족 제1세대의 태도에 기초하여 온건하고 점진적인 이산가족결합 정책의 추진이 요청되고 있다.

I. 연구목적과 필요성

해방 50년을 맞이하는 현재 민족의 숙원으로 남아있는 과제는 남북 이산가족의 문제이다. 해방 이후의 분단과정과 한국전쟁 기간중 남하한 이산가족 제1세대의 인구는 수백만에 달하며 그 가족의 인구를 포함하면 이산가족은 천만명을 넘고 있다. 더욱이 제1세대 이산가족의 고령화로 인하여 이산가족의 문제는 조속한 해결대책이 요청되는 시급한 통일정책 과제일 뿐만 아니라 제1세대 고령자 이산가족의 일부 사망, 통일의 전망 등으로 이 문제는 새로운 국면으로 전환되는 시점에 있다.

이산가족의 재결합은 분단의 고통해소와 인도적 문제 해결이라는 차원에서 정치적 문제와는 별도로 어떠한 전제조건 없이 최우선적으로 추진되어야 할 사업이다. 정부에서도 지난 1990년부터 시작된 남북고위급회담에서 이산가족 문제를 가장 중요한 과제로 제기, 제5차 고위급회담(91.12.10-12.13)에서는 이산가족들의 자유로운 서신거래, 왕래, 상봉 및 자유의사에 의한 재결합 등 이산가족문제 해결에 관한 조항을 포함한 남북기본합의서를 채택하였다. 이에 따라 이산가족 노부모 방문단 및 예술단 교환을 합의하고 남북적십자 실무대표 접촉을 추진하여 왔으나, 북한은 아무런 전제조건 없이 방문단 교환사업을 실시하겠다는 당초의 방침을 변경하여, 상호핵사찰문제, 이인모 송환문제, 한미합동군사훈련 중지문제 등 정치적인 이유를 들어 이 사업이 무산되었다.(통일원,1992:318-319)

이러한 상황에 비추어 볼 때, 이산가족 문제는 남북한 간의 대결구조 하에서는 어떠한 진전도 곤란하다는 교훈을 던져주고 있다. 남북간의 교류협력의 추진을 위하여 점진적인 통일방안에 기초한 지속적인 인내와 노력이 필요하지만, 급작스런 통일과 이와 관련된 이산가족결합의 문제, 인구이동 문제에 대비하여서도 사전 면밀한 준비와 정책적 대안 마련이 필요하다고 본다.

이 논문은 이산가족 문제의 해결을 남북통일과정의 핵심적인 일부 과제로 보며, 이러한 기본 전제 하에 통일정책의 일환으로서 이산가족 문제의 해결방안을 모색함에 목적을 두고 있다. 남북한 이산가족의 문제는 당사자인 이산가족의 심리사회적 고통의 문제일 뿐만 아니라 통일과정에서도 인구이동 등 통

일이 가져오는 급격한 사회변동에 중요한 변수로 영향을 미칠 것으로 예상되는 중차대한 사회적 요인이다. 인구의 이동은 남북한 간에 가족관계의 연고자가 있는 경우에 보다 촉진될 것이기 때문이다.

II. 조사연구의 분석틀과 연구방법

1. 분석의 틀

이산가족의 가족상황 등 인적사항에 관한 요인이 가족이산, 통일, 가족재결합에 대한 태도와 통일 이후의 인구이동의 요인에 영향을 미칠 것이란 가설을 설정하고, 설문에 의한 조사연구를 실시하여 이를 검증하며, 조사분석의 결과를 토대로 통일추진 과정과 통일 이후의 이산가족문제와 관련된 가족재결합정책, 인구이동정책 방안을 제시한다.

(1) 이산가족의 인적사항을 분석한다.

여기에는 다음의 내용이 분석된다.

- 가. 연령, 직업, 소득, 교육수준
- 나. 북한외 가족 상황
- 다. 현재의 가족 상황
- 라. 호적 상의 북한거주가족 등재 여부

(2) 이산가족의 가족이산, 통일, 가족재결합에 대한 심리적 태도를 분석한다.

여기에는 다음의 내용이 분석된다.

- 가. 가족이산에 대한 태도 (가족상봉에 대한 기대의 정도)
- 나. 통일에 대한 태도 (통일에 대한 기대의 정도, 점진적 통일과 급작스런

나. 종속변수의 구성:

가족상봉의 기대수준은 현재 응답자가 갖고 있는 가족상봉의 기대수준으로서 5단계의 등간척도로 구성되었다.

통일의 기대수준은 현재 응답자가 갖고 있는 통일에 대한 기대수준으로서 5단계의 등간척도로 구성되었다.

통일후 동거희망은 통일이 될 경우 북한에 거주하는 이산가족과의 동거희망 가족 여부로서 측정하였다.

통일후 이주초청희망은 통일이 될 경우 북한거주 이산가족의 남한 이주초청 의사 유무로서 측정하였다.

(5) 위의 분석결과를 기초로 이산가족문제 해결을 위한 정책대안을 제시한다.

가. 통일추진과정에서의 정책

이산가족 노부모방문단의 추진방향

판문점 가족상봉소 설치방안

서신교환

제3국을 통한 교류방안

나. 통일 이후의 정책

이주정책

난민정책

호적상의 가족관계 정리

2. 연구방법

연구방법은 60세 이상 고령에 이른 이산가족 중 일부를 표본으로 선택하여 (이북5도민회 등 유관단체에 협조) 설문에 의한 조사를 실시하고, 이를 기초로 이산가족의 문제를 분석하고 분석결과에 기초한 정책방안을 제시하였다.

조사연구를 위하여 이북5도민회 각 시도지부와 대한반공청년회에 협조공문을 보내어 조사협조를 의뢰하였으며, 해당기관에서 제공된 주소록을 기초로 서울과 부산지역에 거주하는 이산가족 제1세대 450명을 무작위로 표본으로 선정하였다. 이들 표본집단 450명에게 조사표가 발송되었다. 이중 70명은 주소불명으로 회송되었고, 114명으로부터 조사표가 회신되었다.

이에 따라 114명 중 유효한 조사표가 회신된 113명을 대상으로 SPSS 통계 분석방법을 적용하여 자료를 분석하였다. 표본의 일반적 특성, 통일과 가족상봉에 대한 기대, 동기희망, 이주희망, 이주초청의도, 이산가족정책에 대한 태도의 분석을 위하여 빈도(Frequency)와 백분을 분석을 하였으며, 통일과 가족상봉기대에 미치는 영향, 동기와 이주초청의도에 미치는 영향을 분석하기 위하여 일원변량분석(Oneway ANOVA)의 방법을 활용하였다. 또한 집단간 차이 유무를 확인하기 위하여 쉐페분석기법(Scheffe Test)을 활용하였다.

Ⅲ. 표본의 일반적 특성

1. 일반사항

이산가족 제1세대(이하 이산가족으로 표기)의 일반적인 인적사항으로 연령, 출신지역, 재산수준, 소득수준, 교육수준이 다음과 같이 조사되었다.

이산가족의 연령은 응답자 108명 중 51-55세 1명(0.9%), 56-60세 2명(1.9%), 61-65세 32명(29.6%), 66-70세 40명(37.0%), 71-75세 23명(21.3%), 76-80세 7명(6.5%), 81-85세 3명(2.8%)이다.

<표1> 이산가족의 연령

연령 구분	빈도	백분율(%)	누계
51-55세	1	0.9	0.9
56-60세	2	1.9	1.8
61-65세	32	29.6	31.4
66-70세	40	37.0	68.4
71-75세	23	21.3	89.7
76-80세	7	6.5	96.2
81-85세	3	2.8	100.0
합계	108	100.0	

이산가족의 출신지역의 분포는 응답자 110명 중 평안남도 26명(23.6%), 평안북도 29명(26.4%), 함경남도 16명(14.5%), 함경북도 15명(13.6%), 황해도 23명(20.9%), 기타 1명(0.9%)으로 나타나고 있다.

<표2> 이산가족의 출신지역 분포

출신 구분	빈도	백분율(%)	누계
평안남도	26	23.6	23.6
평안북도	29	26.4	50.0
함경남도	16	14.5	64.5
함경북도	15	13.6	78.2
황해도	23	20.9	99.1
기타	1	0.9	100.0
합계	110	100.0	

이산가족의 재산상태는 응답자 108명 중 5000만원 미만 19명(17.6%), 0.5-1억원 34명(31.5%), 1-2억원 19명(17.6%), 2-3억원 17명(15.7%), 3억원 이상 19명(17.6%) 으로 나타나고 있다.

<표3> 이산가족의 재산 상태

구분	빈도	백분율(%)	누계
5,000만원 미만	19	17.6	17.6
0.5-1억원	34	31.5	49.1
1-2억원	19	17.6	66.7
2-3억원	17	15.7	82.4
3억원 이상	19	17.6	100.0
합계	108	100.0	

이산가족의 소득수준은 응답자 111명 중 상 1명(0.9%), 중상 11명(9.9%), 중 58명(52.3%), 중하 31명(27.9%), 하 10명(9.0%)으로 나타나고 있다.

<표4> 이산가족의 소득수준

소득 구분	빈도	백분율(%)	누계
상	1	0.9	0.9
중상	11	9.9	10.8
중	58	52.3	63.1
중하	31	27.9	91.0
하	10	9.0	100.0
합계	111	100.0	

이산가족의 교육수준은 응답자 111명 중 국졸 이하 3명, 국졸 21명, 중졸 30명, 고졸 44명, 대졸 13명 이다.

<표5> 이산가족의 교육수준

구분	빈도	백분율(%)	누계
국졸이하	3	2.7	2.7
국졸	21	18.9	21.6
중졸	30	27.0	48.6
고졸	44	39.6	88.3
대졸	13	11.7	100.0
합계	111	100.0	

2. 현재의 가족 상황

현재의 가족상황은 응답자 112명 중 독신 2명(1.8%), 배우자 12명(10.7%), 배우자와 자녀 93명(83.0%), 기타 5명(4.5%)으로 나타나고 있어, 대부분 북한 가족과의 이산 이후 결혼하여 배우자와 자녀를 두고 있다.

<표6> 현재의 가족상황

구분	빈도	백분율(%)	누계
독신	2	1.8	1.8
배우자	12	10.7	12.5
배우자와 자녀	93	83.0	95.5
기타	5	4.5	100.0
합계	112	100.0	

3. 북한거주 가족 상황

북한에 남아 있는 이산가족의 유무를 묻는 질문에 대하여 응답한 111명중 이산가족이 있다고 응답한 사람이 100명(90.1%), 없다고 응답한 사람이 11명(9.9%)이었다.

<표7> 북한거주 이산가족 유무

구분	빈도	백분율(%)	누계
있다	100	90.1	90.1
없다	11	9.9	100.0
합계	111	100.0	

그리고 위에서 북한에 이산가족이 있다고 응답한 100명(1명 중복 응답)의 경우, 남아 있다고 예상되는 예상되는 가족구성원의 형태를 묻는 질문에 대하여 형제가 남아 있다고 응답한 경우가 51명(50.5%)으로 가장 많았으며, 직계 가족을 포함하여 2개 항목 이상에 응답한 경우가 38명(37.6%), 어머니만 남아 있는 경우 2명(2.0%), 배우자만 남아있는 경우 1명(1.0%), 자녀만 남아있는 경우 4명(4.0%), 기타 친척 등이 5명(5.0%)이었다.

<표8> 북한에 남아 있다고 예상되는 가족구성원

구분	빈도	백분율(%)	누계
모	2	2.0	2.0
배우자	1	1.0	3.0
자녀	4	4.0	6.9
형제	51	50.5	57.4
기타	5	5.0	62.4
혼합	38	37.6	100.0
합계	101	100.0	

그리고 현재 호적상에 북한거주 가족의 일부가 등재되어 있는가? 라는 질문에 대하여 응답자 112명 중 24명이 등재되어 있다고 응답하였으며, 88명은 등재되어 있지 않다고 응답하였다. 따라서 약 20%에 달하는 이산가족의 호적상에 있는 북한거주 가족에 대한 호적정리가 통일 이후에 추진되어야 할 것으로 보인다.

<표9> 호적상 북한가족 등재 여부

구분	빈도	백분율(%)	누계
있다	24	21.4	21.4
없다	88	78.6	100.0
합계	112	100.0	

IV. 이산가족의 사회심리적 태도

1. 통일과 가족상봉에 대한 기대

가. 가족상봉의 기대

가족상봉의 기대에 관한 질문에 대한 응답자 111명 중 매우 기대한다 63명(56.8%), 기대한다 24명(21.6%), 보통이다 12명(10.8%), 별로 기대하지 않는다 8명(7.2%), 전혀 기대하지 않는다 4명(3.6%)으로 나타나 가족상봉에 대한 기대가 대단히 높음을 알 수 있다.

<표10> 가족상봉에 대한 기대

구분	빈도	백분율(%)	누계
매우기대한다	63	56.8	56.8
기대한다	24	21.6	78.4
보통이다	12	10.8	89.2
별로 기대않는다	8	7.2	96.4
전혀 기대않는다	4	3.6	100.0
합계	111	100.0	

나. 통일에 대한 기대

생전에 통일이 이루어질 것에 대하여 얼마나 기대하고 있느냐 라는 질문에 대한 응답은 112명 중 매우 기대한다 68명(60.7%), 기대한다 23명(20.5%), 보통이다 8명(7.1%), 별로 기대하지 않는다 7명(6.3%), 전혀 기대하지 않는다 6명(5.4%)으로 나타나고 있어 제1세대 이산가족이 생전에 이루어지는 통일에 대한 기대가 매우 높음을 알 수 있다.

<표11> 통일에 대한 기대

구분	빈도	백분율(%)	누계
매우 기대한다	68	60.7	60.7
기대한다	23	20.5	81.3
보통이다	8	7.1	88.4
별로 기대않는다	7	6.3	94.6
전혀 기대않는다	6	5.4	100.0
	112	100.0	

다. 통일방식에 대한 기대

통일은 어떤 방식으로 되는 것이 바람직한가 라는 통일방식에 대한 질문에 대하여 응답자 111명 중 급진적 통일이 바람직하다고 응답한 경우가 28명 (25.2%), 점진적 통일이 바람직하다고 응답한 경우가 83명(74.8%)으로 급진적 통일 방식보다는 점진적 통일 방식에 대한 기대도가 높음을 알 수 있었다.

<표12> 바람직한 통일방식에 대한 기대

구분	빈도	백분율(%)	누계
급진적 통일	28	25.2	25.2
점진적 통일	83	74.8	100.0
합계	111	100.0	

라. 통일 이후 가족재결합에 대한 기대

통일 이후의 가족재결합에 대한 기대의 정도를 묻는 질문에 대하여는 응답자 110명 중 매우 기대한다 47명(42.7%), 기대한다 32명(29.1%), 보통이다 11명(10.0%), 별로 기대하지 않는다 15명(13.6%), 전혀 기대하지 않는다 5명(4.5%)으로 나타나고 있어 통일 이후의 가족재결합에 대한 기대도가 비교적 높음을 알 수 있다. 그러나 가족상봉에 대한 기대에서 매우 기대한다와 기대한다의 누계가 78.4%로 나타난 것에 비하면 통일 이후의 가족재결합의 기대는 71.8%로서 다소 낮게 나타나 이산가족 제1세대 중 일부는 통일이 생전에 이루어질 것의 여부에 대한 불안을 감지할 수 있다.

〈표13〉 통일 이후 가족제결합에 대한 기대

구분	빈도	백분율(%)	누계
배우 기대한다	47	42.7	42.7
기대한다	32	29.1	71.8
보통이다	11	10.0	81.8
별로 기대않는다	15	13.6	95.5
전혀 기대않는다	5	4.5	100.0
합계	110	100.0	

2. 통일과 가족상봉의 사회심리적 태도에 미치는 영향

가. 가족상봉의 기대수준에 미치는 영향

이산가족 제1세대의 가족상봉 기대수준에 미치는 영향을 알아보기 위하여 일반적 인적사항과 현재의 가족상황, 북한의 가족상황과의 상관관계를 분석하여 보았다. 그 결과 일반적 인적사항과 현재의 가족상황은 가족상봉 기대수준에 통계적으로 의미있는 관계를 갖고 있지 않았다.

한편, 일원변량분석(Oneway ANOVA)에서 북한의 가족상황이 가족상봉 기대수준에 통계적으로 유의한 관계를 갖고 있었다. 북한에 남아있는 가족구성원의 형태를 따라 집단간 가족상봉 기대수준에 차이가 있었다. 직계가족 포함 2개 항목 이상 응답한 경우가 가장 기대수준이 높고, 다음으로 형제, 자식, 모, 배우자의 순으로 나타났다. 어머니 또는 배우자만 두고온 경우 가족상봉의 기대수준이 낮은 것은 어머니가 고령으로 인하여 사망한 것으로 예상되거나 배우자는 응답자가 남한에서 재혼하여 배우자와 자식을 두고 있고 상대방도 재혼한 것으로 예상하기 때문으로 추정된다. 쉐페의 기법(Scheffe Test)에 의하여 각 집단 간의 통계적으로 유의미한 차이 유무를 확인한 결과, 배우자만

두고온 경우에 대하여 직계가족 포함 2개 항목 이상 표시한 경우와 형제를 두고온 경우가 유의미한 차이가 있었다.

<표14> 북한가족의 형태별 가족상봉 기대수준의 변량분석표

변량원	자유도	자승화	평균자승화	F값	유의도
집단간	5	23.83	4.77	5.63	0.0001
집단내	95	80.39	0.85		
합계	100	104.22			

나. 통일에 대한 기대수준에 미치는 영향

이산가족 제1세대의 통일에 대한 기대수준에 미치는 영향에 관한 분석에서도 위와 유사한 결과가 나타났다. 즉 일원변량분석(Oneway ANOVA)에 의하여 북한에 남아 있는 가족형태만이 통일에 대한 기대수준의 차이에 유의미한 결과를 보여 주었다. 직계가족 포함 2개 항목 이상 응답한 경우가 가장 기대수준이 높고, 다음으로 자식, 형제, 어머니, 배우자의 순으로 나타났다. 던칸(Duncan)의 기법에 의하여 구체적으로 각 집단간의 통계적으로 유의미한 차이 유무를 확인한 결과, 배우자만 두고온 경우에 대하여 직계포함 2개 이상 응답한 경우를 포함하여 자식, 형제를 두고온 경우 모두와 유의수준 5%에서 유의미한 차이를 보였다. 그러나 쉐페의 기법에 의한 차이 유무 검증에서는 통계적으로 의미있는 집단간의 차이가 발견되지 않았다.

<표15> 북한가족의 형태별 통일에 대한 기대수준의 변량분석표

구분	자유도	자승화	평균자승화	F값	유의도
집단간	5	18.33	3.67	3.22	0.01
집단내	95	108.34	1.14		
합계	100	126.67			

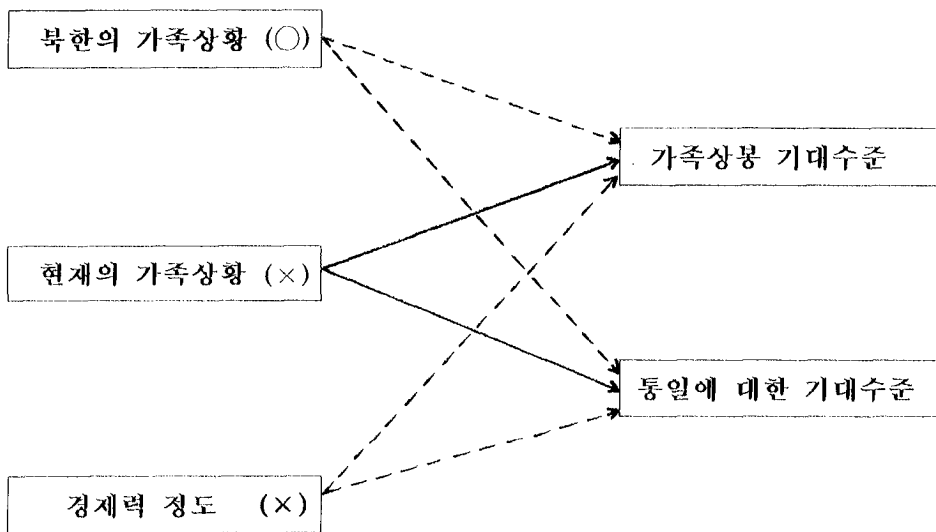
다. 통일이후 가족상봉 기대수준에 미치는 영향

통일 이후 가족상봉의 기대수준에 대하여도 위와 유사한 결과가 나왔으나 설편의 기법에 의한 가족형태별 기대수준의 차이는 발견할 수 없었다.

<표16> 북한의 가족형태별 통일이후 가족상봉기대수준의 변량분석표

변량원	자유도	자승화	평균자승화	F값	유의도
집단간	5	22.79	4.56	3.69	0.0042
집단내	95	117.21	1.23		
합계	100	140.00			

위의 분석 결과, 제II장에서 제시된 가설1의 검증 결과는 다음과 같다.



3. 동거, 이주, 북한가족 초청의 의도

가. 북한가족과의 동거 희망

통일후 동거를 원하는 가족원 유무에 관하여 응답한 108명 중 있다고 응답한 사람이 46명(42.6%), 없다고 응답한 사람이 62명(57.4%)으로 나타났다.

<표17> 통일후 동거를 원하는 가족구성원 유무

구분	빈도	백분율(%)	누계
있다.	46	42.6	42.6
없다	62	57.4	100.0
합계	108	100.0	

나. 동거를 가장 원하는 가족구성원

동거를 가장 원하는 가족구성원을 묻는 질문에 대하여 112명 중 부 (또는 부모 모두 표기)라고 응답한 경우 11명, 모가 5명, 배우자 6명, 자녀 15명, 기타 13명, 무응답 62명으로 나타났다. 이와 같이 무응답이 55.4%를 차지하는 것은 가족상봉을 원하지만 동거를 원하는 경우는 과반수에 미만됨을 보여주는 것이다.

<표18> 동거를 가장 원하는 가족구성원

구분	빈도	백분율(%)	누계
부(또는 부모)	11	9.8	9.8
모	5	4.5	14.3
배우자	6	5.4	19.7
자녀	15	13.4	33.1
기타	13	11.6	44.7
무응답	62	55.4	100.0
합계	112	100.0	

다. 북한으로의 이주 의도

통일후 북한으로의 이주 의도를 묻는 질문에 대하여 응답한 110명 중 이주 하겠다고 응답한 자는 36명(32.7%), 이주하지 않겠다고 응답한 자는 74명(67.3%)이었다.

<표19> 통일 후 북한으로의 이주 의도

구분	빈도	백분율(%)	누계
있다	36	32.7	32.7
없다	74	67.3	100.0
합계	110	100.0	

라. 북한거주 가족의 남한 이주초청 의도

통일후 북한거주 가족의 남한 이주를 위하여 초청하겠는가? 라는 질문에 대하여 응답자 109명중 초청하겠다고 응답한 경우는 88명(80.7%), 초청하지 않겠다고 응답한 경우는 21명(19.3%)이었다. 따라서 80% 이상의 이산가족들은 북한거주 가족의 남한 이주 초청의 의사가 있음을 알 수 있다.

<표20> 북한거주 가족의 남한 이주초청 의도

구분	빈도	백분율(%)	누계
있다	88	80.7	80.7
없다	21	19.3	100.0
합계	109	100.0	

4. 동거 희망과 이주초청 의도에 미치는 영향

가. 동거 희망에 미치는 영향

북한거주 가족과의 동거희망에 미치는 영향을 알아보기 위하여 재산수준, 소득수준, 남한의 가족상황과의 상관관계를 분석한 결과, 생활수준만이 유의수준 0.05 에서 비교적 낮은 상관관계($r=0.17$)를 보였다.

<표21> 동거희망과 생활수준 등과의 상관관계표

	LIWH	WELTH	LIVSD	FAM
LIWH	1.00	0.04	-0.17	0.06
	p=	p=.34	p=.04	p=.26

주: LIWH: 북한가족과의 동거희망

WELTH: 재산수준

LIVSD: 생활수준

FAM: 현재의 가족상황

한편, 북한의 가족상황과의 상관관계는 유의수준 0.01에서 비교적 높은 상관관계($r=0.31$)를 보였다. 이에 따라 북한에 두고온 가족형태별 동거희망의 차이를 일원변량분석(Oneway ANOVA)에 의하여 분석한 결과, 유의수준 0.01에서 유의한 차이를 보였다. 각 집단간의 구체적인 차이를 쉼페의 기법에 의

하여 분석한 결과, 직계가족포함 2개 항목 이상의 가족을 두고 온 집단에 대하여 형제만 두고 온 집단, 기타 친척을 두고 온 집단이 통계적으로 유의한 차이를 보였다.

<표22> 북한가족형태별 동거희망수준의 변량분석표

변량원	자유도	자승화	평균자승화	F값	유의도
집단간	5	6.51	1.30	6.77	0.0000
집단내	91	17.53	0.19		
합계	96	24.04			

나. 북한가족 이주초청 의도에 미치는 영향

북한거주가족의 이주초청의도에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 재산수준, 생활수준, 남한의 가족상황, 북한의 가족상황과의 상관관계를 분석해본 결과, 북한의 가족상황만이 $p=.001$ 수준에서 유의미한 상관관계($r=0.30$)를 가지고 있는 것으로 나타났다. 즉 북한거주 가족상황이 이주초청의도에 영향을 미치고 있다.

<표23> 북한가족 이주초청의도와 북한의 가족상황 등과의 상관관계표

	INV	FAM	WELTH	LIVSD	NKFAM2
INV	1.00	0.21	-0.05	-0.05	-0.30
	$p=$	$p=.397$	$p=.313$	$p=.311$	$p=.001$

주: INV: 북한가족 초청의도
 FAM: 현 가족상황
 WELTH: 재산수준
 LIVSD: 생활수준
 NKFAM2: 북한의 가족상황

이에 따라 일원변량분석(Oneway ANOVA)에 의한 집단간 차이 유무 검증

에서 유의수준 0.05에서 의미있는 차이가 있었으나 쉼페 기법에 의한 개별 집단간의 구체적인 차이는 발견되지 않았다.

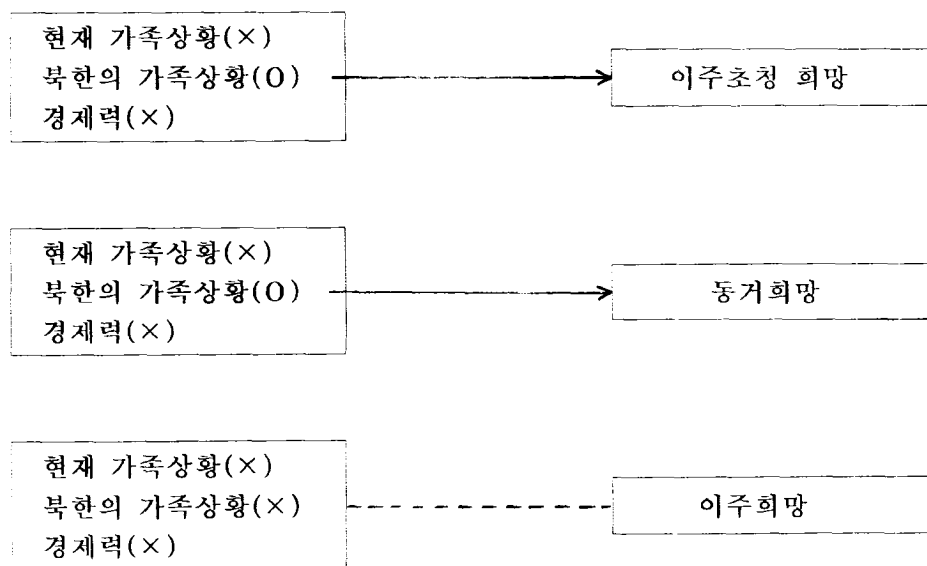
<표24> 북한가족형태별 이주초청의도의 변량분석표

변량원	자유도	자승화	평균자승화	F값	유의도
집단간	5	1.88	0.38	2.7	0.024
집단내	93	12.84	0.14		
합계	98	14.73			

다. 이주 의도에 미치는 영향

통일후 북한으로의 이주의도에 미치는 영향은 상관관계 분석에서 어떠한 의미있는 요인도 발견할 수 없었다.

위의 분석결과, 제II장에서 제시된 가설2의 검증결과는 다음과 같다.



V. 이산가족 정책에 대한 태도

1. 이산가족상봉 정책에 대한 태도

가. 고향방문단사업

정부의 고향방문단 사업에 대한 지지도를 묻는 질문에 대하여 응답한 108명 중 적극 지지한다 58명(51.8%), 지지한다 28명(25.0%), 보통이다 14명(12.5%), 별로 지지하지 않는다 7명(6.3%), 전혀 지지하지 않는다 5명(4.5%)으로서 전반적인 지지도는 76.8% 정도인 것으로 나타났다.

<표25> 고향방문단사업에 대한 지지도

구분	빈도	백분율(%)	누계
적극 지지한다	58	51.8	51.8
지지한다	28	25.0	76.8
보통이다	14	12.5	89.3
별로 지지 않는다	7	6.3	95.5
전혀 지지 않는다	5	4.5	100.0
합계	112	100.0	

나. 가족상봉소 설치

관문점 등에 가족상봉소를 설치하는 문제에 대하여 111명의 응답자 중 적극 지지한다 54명(48.6%), 지지한다 28명(25.2%), 보통이다 9명(8.1%), 별로 지지하지 않는다 12명(10.8%), 전혀 지지하지 않는다 8명(7.2%)으로서 전반적인 지지도는 73.9% 정도인 것으로 나타났다.

<표26> 가족상봉소 설치에 대한 지지도

구분	빈도	백분율(%)	누계
적극 지지한다	54	48.6	48.6
지지한다	28	25.2	73.9
보통이다	9	8.1	82.0
별로 지지 않는다	12	10.8	92.8
전혀 지지 않는다	8	7.2	100.0
합계	111	100.0	

다. 남북간 서신교환

통일 이전에 남북간 서신교환 의사 유무를 묻는 질문에 대한 응답자 명 가운데 응하겠다고 응답한 자는 85명, 응하지 않겠다고 응답한 자는 26명으로 지지도는 76.6% 정도이었다.

<표27> 남북간 서신교환 의사 유부

구분	빈도	백분율(%)	누계
있다	85	76.6	76.6
없다	26	23.4	100.0
합계	111	100.0	

라. 중국 등 제3국에서의 상봉

중국 등 제3국을 통하여 이산가족이 만나는 방안에 대하여는 찬성 51명(44.7%), 반대 56명(52.3%)으로서 찬성 보다는 오히려 반대가 많았다.

<표28> 제3국 상봉방안에 대한 지지 여부

구분	빈도	백분율(%)	누계
찬성	51	47.7	47.7
반대	56	52.3	100.0
합계	107	100.0	

마. 가족제결합 추진방법

가족제결합 추진방법에 대하여는 정부주도로 추진해야 한다는 70명(64.2%), 직십자사 등 민간기관이 추진해야 한다는 39명(35.8%)으로 정부주도의 추진방법에 대한 선호도가 높았다.

<표29> 가족제결합 추진방법

구분	빈도	백분율(%)	누계
정부주도	70	64.2	64.2
민간주도	39	35.8	100.0
합계	109	100.0	

2. 통일과정과 이후의 가족제결합 정책에 대한 태도

가. 이주정책

통일 이후 이주정책은 어떠한 방식으로 추진되어야 합니까 라는 질문에 대하여 세가지 방안이 제시되었다.

- ① 본인과 가족의 의사에 따라 통일 직후 부터 자유롭게 남북 상호간의 이

주가 허용되어야 한다.

② 북한으로의 이주는 통일 직후부터 허용하되, 대규모 인구이동과 혼란이 예상되는 남한으로의 이주는 당분간 규제하여야 한다.

③ 통일이 정착되는 일정한 유예기간이 지난 후, 남북한간의 상호 이주를 허용하여야 한다.

이에 대하여 1 방안을 지지한 사람이 42명(38.2%), 2방안을 지지한 사람이 16명(14.5%), 3방안을 지지한 사람이 52명(47.3%)으로 나타났다.

<표30> 통일후 이주정책에 대한 지지도

구분	빈도	백분율(%)	누계
1 방안	42	38.2	38.2
2 방안	16	14.5	52.7
3 방안	52	47.3	100.0
합계	110	100.0	

나. 난민정책

통일과정에서 수십만명 이상 다수의 난민이 발생할 경우 이를 어떻게 수용하는 것이 바람직하다고 보십니까? 라는 질문에 대하여 다음의 세가지 방안이 제시되었다.

① 전부 수용하여, 남한 당국이 이들의 자립을 위한 대책을 지원해야 한다.

② 임시로 수용하되, 통일 정착 이후 본거지로 보내어 스스로 자립하도록 해야 한다.

③ 엄청난 비용부담을 고려하여 수용하지 않음으로써 난민발생을 억제해야 한다.

이에 대하여 2방안을 지지한 사람이 60명(55.0%)으로 가장 지지도가 높았으며, 1방안을 지지한 사람이 31명(28.4%), 3방안을 지지한 사람이 18명(16.5%)으로 지지도가 낮은 것으로 나타났다.

<표31> 난민정책에 대한 지지도

구분	빈도	백분율(%)	누계
1 방안	31	28.4	28.4
2 방안	60	55.0	83.4
3 방안	18	16.5	100.0
합계	109	100.0	

다. 북한에 대한 경제지원

경제난에 처한 북한 주민에 대한 원조를 남한에서 담당해야 한다는 방안에 찬성하십니까? 라는 질문에 대하여는 적극 지지한다 21명(19.1%), 지지한다 40명(36.4%)로서 55.5%가 지지하였고, 중립적 입장이 21.8%, 지지하지 않는다는 입장이 22.7%로 나타났다.

<표32> 경제지원에 대한 지지도

구분	빈도	백분율(%)	누계
적극 지지한다	21	19.1	19.1
지지한다	40	36.4	55.5
보통이다	24	21.8	77.3
별로 지지 않는다	21	19.1	96.4
전혀 지지 않는다	4	3.6	100.0
합계	110	100.0	

라. 사회복지제도의 통합과 비용문제

사회복지제도의 통합에 관한 질문으로 남북한 사회복지제도의 통합은 어떠한 방법으로 이루어져야 한다고 생각하십니까? 라는 질문에 대하여 응답한 110명 중 남한의 현행 제도로 흡수되어야 한다고 응답한 사람이 32명(29.1%), 남한과 북한의 장점을 살린 새로운 제도로 만들어져야 한다고 응답한 사람이 78명(70.9%)으로 나타났다.

<표33> 남북한 사회복지제도 통합방법에 대한 지지도

구분	빈도	백분율(%)	누계
1 방안	32	29.1	29.1
2 방안	78	70.9	100.0
합계	110	100.0	

현행 제도나 새로운 제도를 시행할때 남한의 주민들이 손해를 부담해야 할 경우 이를 수용해야 하느냐? 의 여부를 묻는 질문에 대하여 수용해야 한다고 62명, 수용하기 어렵다가 46명으로 나타났다. 이것은 새로운 제도 변화가 가져오는 불이익에 대하여 수용해야 한다는 의견과 수용하지 못하는 의견 간에 갈등을 예상하게 한다.

<표34> 새로운 제도에 의한 비용부담에 대한 태도

구분	빈도	백분율(%)	누계
수용해야 한다	62	57.4	57.4
수용하기 어렵다	46	42.6	100.0
합계	108	100.0	

VI. 이산가족결합에 관한 정책적 함의

1. 통일 추진과정상의 정책

이산가족의 사회심리적 태도에 관한 분석에서 통일에 대한 기대수준과 가족상봉에 대한 기대수준이 매우 높았다. 통일에 대한 기대수준에서 기대한다와 매우 기대한다가 81.3%이었으며, 가족상봉에 대한 기대수준에서는 78.4%로 나타났다. 이러한 통일과 가족상봉의 기대에 영향을 미치는 요인으로는 북한에 남아있는 가족상황이었다. 즉 남한에서의 가족상황, 재산수준, 소득수준과 관계없이 북한에 남아있는 가족에 대한 그리움이 통일과 가족상봉에 대한 높은 기대로 연결되고 있었다. 북한에 남아있는 다양한 가족의 형태 중 적게 가족에 대한 가족상봉의 기대수준이 특히 높았으며, 이에 따라 기존의 이산가족 결합정책 중 노부모 방문단, 판문점 가족상봉소, 서신교환에 대한 지지도가 70% 이상으로 높게 나타났다. 이러한 높은 지지율은 이들 이산가족상봉정책의 당위성을 뒷받침해 주고 있다. 그러나 북한당국의 남북교류에 대한 소극적이고 비우호적인 태도에 비추어 아래와 같이 이들 사업에 대한 우선순위를 정하여 단계적이고 체계적인 접근이 요청된다.

가. 고향방문단

고향방문단(노부모방문단)에 대한 지지도는 76.8%로 가장 높았다. 그러나 분단 이후 반세기가 지나는 동안 인구이동과 북한당국의 소개정책으로 고향에 가족이 남아 있을지에 대한 의구심을 표시한 사람들이 많았다. 따라서 실제로 고향방문이 이루어지더라도 주소지 확인이 이루어지지 않으면 가족의 상봉이 이루어지기 어려울 것으로 보인다. 그리고 가족의 생사여부와 주소지 확인이 되지 않은 상태에서 형식적으로 고향방문단 사업을 시행하는 것은 이산가

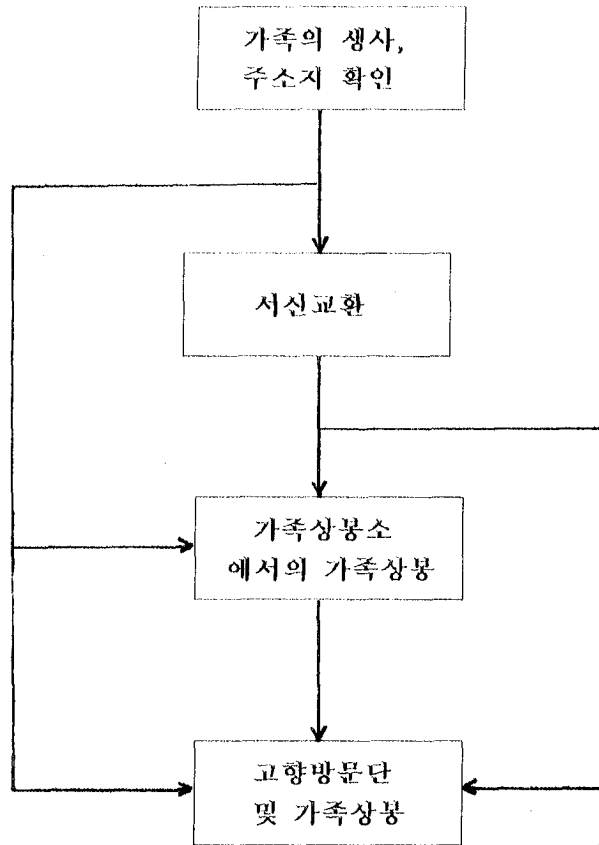
족의 가족상봉에 대한 기대를 충족하기 어려우므로 정책의 우선순위를 따라 주소지 확인이 이루어지는 적절한 시기에 고향방문단 사업이 추진되어야 할 것이다.

나. 서신교환

서신교환은 고향방문단과 함께 지지도가 가장 높은 항목이었다. 고향방문단의 현실적인 어려움을 감안하면 서신교환은 보다 현실적인 접근방법으로 정책의 일차적 우선순위를 두어야 할 것으로 보인다. 그러나 서신교환, 고향방문단 사업의 추진에 선행하여 가족의 생사확인, 주소지 확인이 남북한 당국간에 우선 이루어져야 할 것이며, 주소지 확인 이후에 서신교환, 고향방문단사업이 단계적으로 이루어지는 것이 바람직하다.

다. 가족상봉소 설치

판문점 등에 가족상봉소를 설치하는 방안은 위의 두가지 사업에 비하여 지지도가 다소 낮았다. 이는 그 실현의 현실적인 어려움을 감안하여 응답한 것으로 판단된다. 따라서 이러한 사업을 동시에 추진하기 보다는 실현가능한 방안 부터 단계적으로 접근하는 것이 바람직하다고 판단된다.



<그림1> 통일 추진과정상의 단계적 가족상봉정책 방안

라. 제3국을 통한 교류방안

제3국을 통한 가족상봉 방안에 대하여는 찬성 보다는 반대 의견이 많았다. 따라서 이 사업에 대하여는 우선순위를 들 정책적 당위성이 없다고 판단된다.

2. 통일 직후의 이산가족재결합 정책

통일 직후 예상되는 북한으로의 이주와 북한가족의 남한으로의 초청은 인구 이동에 영향을 미칠 가장 중요한 요인으로 보인다. 우선 이산가족 제1세대의 북한으로의 이주는 응답자의 3분의 2가 이주하지 않겠다고 응답하였다. 이러한 조사 결과는 이산가족 제1세대 대부분이 현재 남한에서 결혼 이후 3대에 이르는 가족관계를 형성하고 있다는 점, 그리고 노령으로 인하여 새로운 환경에의 적응이 어렵다는 점이 작용한 것으로 보인다. 그리고 북한의 열악한 경제상황과 낮은 생활수준은 북한으로의 이주 의도를 더욱 감소시키는 요인으로 작용할 것이다.

한편, 북한거주 가족의 남한 이주초청 의도가 있다고 응답한 사람이 전체 응답자의 80% 이상을 차지하여 매우 높은 비율을 보이고 있다. 따라서 통일 직후에 남한으로의 인구이동을 가져오는 가장 강력한 요인이 될 것이다. 이와 함께 북한의 열악한 경제상황과 상대적으로 낮은 생활수준은 남한으로의 이주를 더욱 촉진할 것으로 보이므로 이에 대비한 정책의 수립과 대책 마련이 요청된다.

가. 이주정책

이산가족 제1세대의 이주정책에 대한 태도는 앞의 <표30> 에서 보는 바와 같이 1방안(자유로운 남북간의 이주허용), 2방안(남한으로의 이주만 규제), 3방안(통일정착을 위한 일정한 유예기간후 남북한 상호 이주 허용) 중 3방안에 대한 지지도가 가장 높았으며, 다음으로 1방안, 2방안의 순서로 나타났다.

이러한 태도는 북한가족의 이주초청 의도가 매우 높음에도 불구하고 이주정책에 대하여는 매우 신중한 태도를 보이고 있음을 반영한다.

나. 난민정책

통일 직후 발생할 것으로 예상되는 난민을 위한 정책에 대하여도 이산가족 제1세대는 온건하고 신중한 태도를 보이고 있다. 앞의 <표31>에서 보는 바와 같이 세가지 방안 중 난민을 임시로 수용하되, 통일 정착이후 본거지로 보내 이 스스로 자립하도록 해야 한다는 방안에 대한 지지도가 가장 높았다.

이러한 태도는 북한에 대한 경제지원이나 사회복지제도의 통합과 비용문제에 있어서도 반영되고 있다.

따라서 이산가족의 조속한 결함을 바라는 이산가족 제1세대의 간절한 희망에도 불구하고 사회혼란을 방지하고자 하는 신중하고 온건한 태도로 인하여 통일 직후의 이주정책과 난민정책은 단계적이고 점진적으로 추진하는 것이 바람직하며, 이에 대한 이산가족 제1세대의 지지는 정책적 당위성을 높여줄 것이다.

참고문헌

- 강신택, 사회과학 연구의 논리, 박영사, 1991
- 강정구 외, 북한의 사회, 을유문화사, 1990
- 고현욱, 북한사회의 구조와 변화, 경남대학교 극동문제연구소, 1987
- 서성우, 북한사회의 구조적 문제점을 통해본 사회정책 변화 예측, 국토통일
원, 1983
- 아산사회복지사업재단, 현대사회와 가족, 1986
- 오정수, “남북한 사회정책의 발전과 통합의 방향”, 한국정책학회 동계학술
대회 자료집, 1994
- 이은죽, 북한사회연구, 서울대출판부, 1989
- 최명 편, 북한개론, 을유문화사, 1990
- 통일원, 남북한 사회문화지표, 1991
- 통일원, 통일백서, 1992
- 허만형, “남북통일에 대비한 북한난민의 적정보호수준에 관한 연구”, 한국
정책학회 동계학술대회 자료집, 1994
- 홍두승, 사회조사분석, 다산출판사, 1987

부록 : 조사표

남북이산가족 결합정책에 관한 의견조사

안녕하십니까?

저는 충남대학교 사회과학대학의 교수로 재직하고 있는 오정수입니다. 정부에서는 지난 1990년도부터 시작된 남북고위급 회담에서 이산가족들의 자유로운 서신거래, 왕래, 상봉, 및 자유의사에 의한 재결합 등 이산가족문제 해결에 관한 조항을 포함한 남북기본합의서를 채택하였습니다. 그러나 북한은 아무런 전제조건 없이 노부모방문단 및 예술단 교환사업을 하겠다는 당초의 방침을 변경하여 상호해사찰문제, 한미합동군사훈련 중지문제 등을 들어 일방적으로 중단하였습니다. 이에 따라 김일성 사망 이후에는 통일원이 중심이 되어 추진하고 있는 남북이산가족 결합정책이 교착상태에 있습니다. 본인은 통일원의 의뢰를 받아 남북이산가족 결합정책의 새로운 방향을 모색하기 위하여 선생님의 의견을 듣고자 이 설문조사를 행하게 되었습니다. 바쁘고 번거로우시더라도 통일문제의 해결과 올바른 정책수립과 해결대책을 마련하기 위하여 조사에 적극 협조하여 주시기 바랍니다.

선생님 개인의 성함이나 신분이 공개되지 않으며, 조사결과는 일관 통계처리되어 정책 입안에 반영될 것입니다. 7월 30일 까지 회신될 수 있도록 협조를 부탁드립니다.

대단히 감사합니다.

1995. 7. 15

조사책임자

충남대학교 사회과학대학 사회복지학과

교수 오 정 수 드림

※ 이산가족 1세대인 선생님께서 직접 응답해 주시고, 대신하여 응답하시는 경우는 이산가족 제1세대의 입장을 반영하여 응답해 주시기 바랍니다.

1. 선생님의 연령은?

() 세

2. 선생님의 출신 지역은 ?

① 평남 ② 평북 ③ 함남 ④ 함북 ⑤ 황해 ⑥ 기타

3. 선생님(동거가족 포함)의 재산은 ?

① 5천만원 이하 ② 5천만원-1억원 ③ 1억원-2억원 ④ 2억원-3억원
⑤ 3억원 이상

4. 선생님의 생활수준은?

① 상 ② 중상 ③ 중 ④ 중하 ⑤ 하

5. 선생님의 학력은?

① 국졸 이하 ② 국졸 ③ 중졸 ④ 고졸 ⑤ 대졸 이상

6. 선생님의 현재의 가족 상황은?

① 독신 ② 본인과 배우자 ③ 본인, 배우자와 자녀 ④ 기타

7. 북한에 가족이 남아 있습니까?

① 있다 ② 없다

7-1. 있다면, 남아 있다고 예상되는 가족은?

① 부 ② 모 ③ 배우자 ④ 자식 ⑤ 형제 ⑥ 기타

8. 현재의 호적상에 북한거주 가족의 일부가 등재되어 있습니까?

① 있다 ② 없다

8-1. 있다면 누구입니까?

- ① 부 ② 모 ③ 배우자 ④ 자녀 ⑤ 기타

9. 가족상봉을 얼마나 기대하고 계십니까?

- ① 매우 기대한다 ② 기대한다 ③ 보통 ④ 별로 기대하지 않는다
⑤ 전혀 기대하지 않는다.

10. 선생님께서는 생전에 통일이 이루어질 것을 얼마나 기대하십니까?

- ① 매우 기대한다 ② 기대한다 ③ 보통 ④ 별로 기대하지 않는다
⑤ 전혀 기대하지 않는다.

11. 통일은 어떤 방식으로 되는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 급진적 통일이 바람직하다.
② 점진적 통일이 바람직하다

12. 통일은 실제로 어떤 방식으로 되리라고 생각하십니까?

- ① 북한체제가 붕괴되면서 급진적으로 통일이 진행될 것이다.
② 북한체제가 서서히 개방되면서 점진적으로 통일이 진행될 것이다.

13. 선생님께서는 통일 이후의 가족재결합을 얼마나 기대하고 계십니까?

- ① 매우 기대한다 ② 기대한다 ③ 보통 ④ 별로 기대하지 않는다
⑤ 전혀 기대하지 않는다.

14. 가족 재결합방법은 어떠해야 한다고 생각하십니까?

- ① 정부 주도로 추진해야 한다.
② 적십자사 등 민간기관이 추진해야 한다.

15. 정부의 고향방문단 사업에 대하여 지지하십니까?

- ① 적극 지지한다 ② 지지한다 ③ 보통 ④ 별로 지지하지 않는다
⑤ 전혀 지지하지 않는다.

16. 판문점 등에 가족상봉소를 설치하는 방안을 지지하십니까?

- ① 적극 지지한다 ② 지지한다 ③ 보통 ④ 별로 지지하지 않는다
⑤ 전혀 지지하지 않는다.

17. 북한의 이산가족 중 통일 이후 선생님께서 함께 동거하기를 원하는 사람이 있습니까?

- ① 있다. ② 없다.

17-1. 있다면 누구입니까? (가장 원하는 한가지 항목만 선택하십시오)

- ① 부 ② 모 ③ 배우자 ④ 자녀 ⑤ 기타

18. 통일 후 북한으로의 이주가 가능하다면 하시겠습니까?

- ① 이주하겠다. ② 이주하지 않겠다.

19. 통일후 북한거주 가족의 남한 이주를 위하여 초청하시겠습니까?

- ① 초청하겠다. ② 초청하지 않겠다.

20. 통일 이전에 남북한간 서신교환이 이루어진다면 응하시겠습니까?

- ① 응하겠다. ② 응하지 않겠다.

21. 중국 등 제3국을 통하여 이산가족이 만나는 방안에 찬성하십니까?

- ① 찬성한다. ② 반대한다.

22. 통일 이후 이주정책은 어떠한 방법으로 해야 한다고 생각하십니까?

① 본인과 가족의 의사에 따라 통일 직후 부터 자유롭게 남북 상호간의 이주가 허용되어야 한다.

② 북한으로의 이주는 통일 직후부터 허용하되, 대규모 인구이동과 혼란이 예상되는 남한으로의 이주는 당분간 규제하여야 한다.

③ 통일이 정착되는 일정한 유예기간이 지난 후, 남북한간의 상호 이주를 허용하여야 한다.

23. 통일과정에서 수십만명 이상 다수의 난민이 발생할 경우 이를 어떻게 수용하는 것이 바람직하다고 보십니까?

- ① 전부 수용하여, 남한 당국이 이들의 자립을 위한 대책을 지원해야 한다.
- ② 임시로 수용하되, 통일 정착 이후 본거지로 보내어 스스로 자립하도록 해야 한다.
- ③ 엄청난 비용부담을 고려하여 수용하지 않음으로써 난민발생을 억제해야 한다.

24. 경제난에 처한 북한 주민에 대한 원조를 남한에서 담당해야 한다는 방안에 찬성하십니까?

- ① 적극 지지한다 ② 지지한다 ③ 보통 ④ 별로 지지하지 않는다
- ⑤ 전혀 지지하지 않는다.

25. 남북한 사회복지제도의 통합은 어떠한 방법으로 이루어져야 한다고 생각하십니까?

- ① 남한의 현행 제도로 흡수되어야 한다.
- ② 남한과 북한의 장점을 살린 새로운 제도로 만들어야 한다.

26. 현행 제도나 새로운 복지제도를 시행할 때 남한의 주민들이 손해를 부담해야 할 경우-예를 들면 연금의 감소나 비용부담의 증가- 이를 수용해야 한다고 생각하십니까?

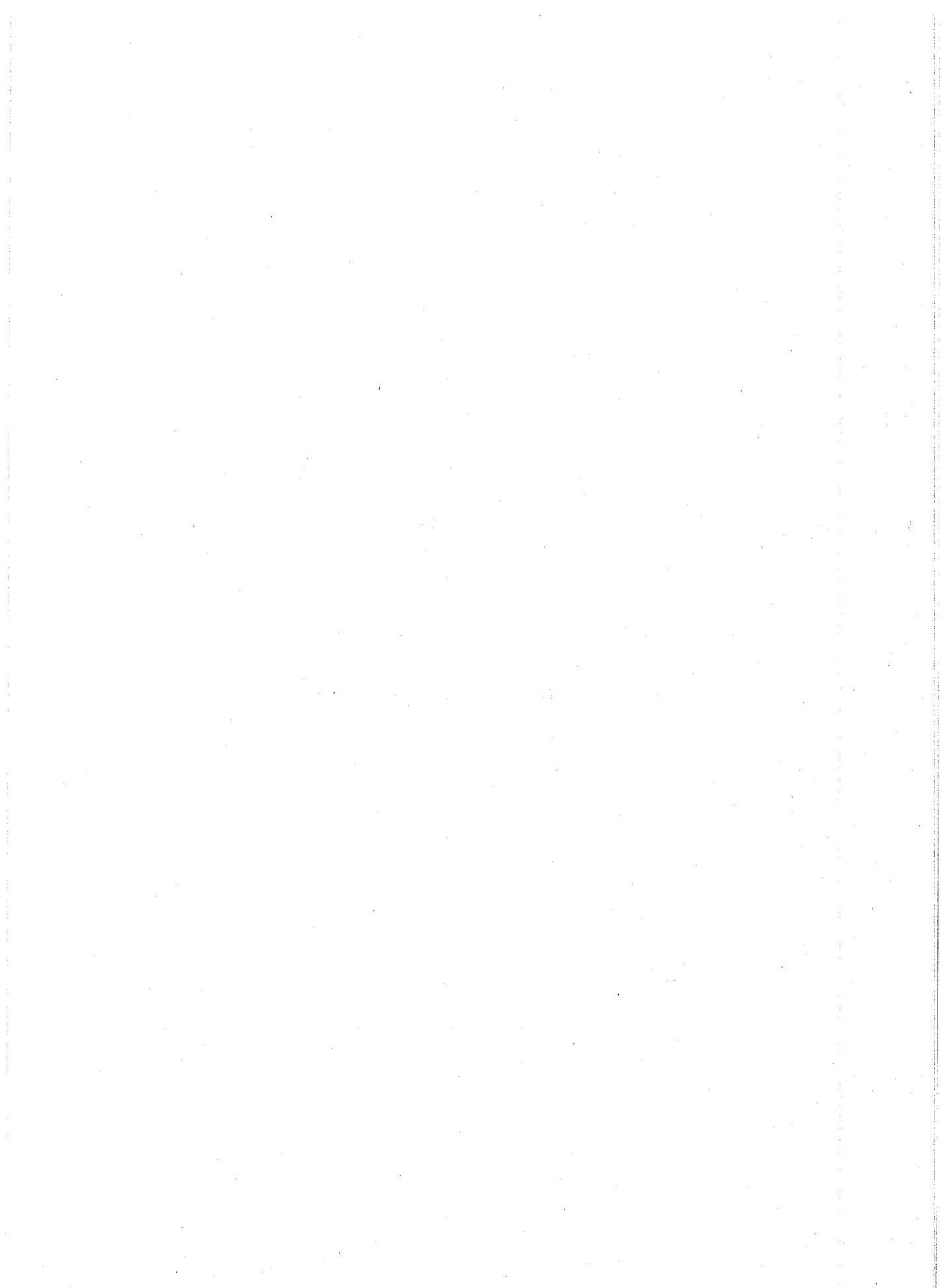
- ① 수용해야 한다. ② 수용하기 어렵다.

작성이 끝난 설문지는 회신 봉투에 넣어 봉한 후 우편함에 넣어 주십시오.

羅津-先鋒地區 經濟協力에 따른
南北經濟共同委 稼動戰略 小考

研究責任者：李 鐘 秀 (延 世 大)

共同研究者：이 용 우 (延 世 大)



목 차

<요 약 문>	171
제I장 서 론	175
제1절 연구의 목적	175
제2절 연구의 범위와 방법	177
제II장 북한의 대외경제정책 변화과정	177
제1절 序 說	177
제2절 북한의 대외경제정책변화 초기단계(1945년대부터 1980년대 초반)	178
제3절 북한의 대외경제정책변화 심화단계(1980년대말부터 1990년대 초반)	179
제III장 나진·선봉 자유경제무역지대 개발계획	180
제1절 序 說	180
제2절 나진·선봉 자유경제무역지대 개발계획 목표	182
제3절 나진·선봉 자유경제무역지대 개발계획의 내용	183
가. 序	184
나. 사회간접자본 개발 계획	184
① 항만계획	184
② 도로계획	185
③ 철도계획	185
④ 항공계획	185
⑤ 통신, 수자원, 전력 계획	186

다. 서비스-관광 개발계획	186
라. 산업배치계획	187
마. 도시정비계획	187
제4절 나진·선봉 자유경제무역지대 개발의 제반상황	188
가. 산업 지리적 상황	188
나. 나진·선봉 자유경제무역지대의 특성	191
다. 나진·선봉 자유경제무역지대의 현 상황	192
제IV장 나진·선봉 자유경제무역지대 개발에 대한 관련국의 입장	194
제1절 序說	194
제2절 일본의 입장	196
제3절 미국의 입장	198
제4절 중국의 입장	199
제5절 러시아의 입장	201
제V장 남북경제교류협력공동위원회 추진전략	202
제1절 序說	202
가. 남북경제교류협력공동위원회 추진의 의의	202
나. 남북경제교류협력공동위원회 추진의 전제사항	204
제2절 남북경제교류협력공동위원회 추진의 주체	207
제3절 남북경제교류협력공동위원회 운영 방안및 추진 중점분야	211
가. 남북경제교류협력공동위원회 운영의 기본방향	211
나. 남북경제교류협력공동위원회의 구체적인 운영방안	213
① 경제공동위 운영에 있어서 기본사항	213
② 경제공동위의 구체적 운영방안	214
다. 남북경제교류협력공동위원회 추진중점 분야	216
① 남북협력방식의 결정과 합작투자의 방향	216

②	합작투자에 있어서 입지선정	218
③	남북한 경제협력에 있어서 제도적·행정적 지원 및 여건조성	218
④	남북 교역의 확대추진을 위한 여건조성	219
※	참고문헌	220

< 요약 문 >

1970년대말 이후 북한은 정치적 체제수호와 경제적 체제개방의 상반되는 정책과제속에서 점진적이고 제한적인 개방을 모색해왔다. 특히 1980년대 말 이후 북한의 경제가 극단적인 비효율성을 노정 하면서, 정치적 체제수호와 경제적 개방의 필요성 사이에서 현실적인 타협점으로 북한이 도출한 결론 중 가장 대표적인 사례가 바로 나진-선봉지역의 개발이다.

북한은 동북아시아 및 세계경제와 북한경제를 잇는 창구로서 나진-선봉지역에 자유무역지대의 창설을 기획하고 1991년 이 개발계획의 추진업무를 대외경제협력추진위원회 귀속시킨 바 있다. 좁게는 이것이 북한의 제한개방정책의 일환에 불과하지만, 크게는 북한체제의 개방과 국제사회로의 복귀를 의미하고 나아가 남북경제협력의 방향타가 될 것으로 예측된다. 북한 역시 나진-선봉지역을 대외개방과 남북경협을 전초기지로 활용함은 물론 이 지역의 개발경험을 향후 중요한 선례로 사용하게 될 것으로 예상된다.

본 연구는, 나진-선봉지역의 개발을 둘러싼 제 문제점을 분석해보고 나아가 나진-선봉지구 개발을 계기로 확대될 가능성이 있는 남북한간의 경제협력공동위원회의 구성과 운영방안을 모색해보려는 것이다.

나진 시와 선봉군이 통합된 나진-선봉 직할시는 27개 동·리로 구성 되어 있으며, 지형은 대부분 산지이고 평지는 적은 편이다. 지세는 동쪽으로 나가면서 점차적으로 낮아지는 해안 평원이 있다. 그리고 이곳에서는 광물자원이 풍부하여 주요 기간산업이 배치되어 온 지역이다. 여기에 북한은 인프라분야 23개, 공업부문 68개 프로젝트에 총 70억달러 규모의 투자유치사업을 확정하여 홍보하고 있다.¹⁾ 나진-선봉 자유경제무역지대에 대해서 대외경제협력추진위원회가 입안한 나진-선봉 자유경제무역지대 국토건설 총계획에 의하면 북한 나진·선봉지역을 크게 ①동북아의 국제적인 화물 중계기지, ②수출가공기지, ③관광, 금융업 기지의 기능을 가진 중계형 수출가공지대로 2010년까지 3단계로 발전시키려는 목표를 가지고 있다.

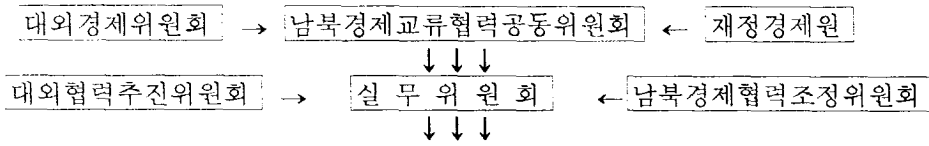
제1단계(1993년-1995년)에서는 기존의 철도, 도로, 항만등 사회간접자본을 정비하여 국제화물 중계수송기지로서의 기능과 역할을 제고하고 투자환경을 조성하며, 제2단계(1995년-2000년)에서는 국제화물 중계기지로서의 역할을 강화하는 한편, 수출 주도형 제조업에 외국인투자를 본격적으로 유치하며, 제3단계(2001년-2010년)에서는 중계무역, 수출가공, 관광및 금융등 제 기능을 종합적으로 수행하는 국제교류의 거점 도시로 육성한다는 것이다.

북한의 이러한 개발계획은 인접 관련국가들에게도 중요한 변화의 하나로 받아들여지는 가운데, 각국의 이해관계가 설정되고 있다. 남북 경제협력뿐만 아니라 한반도를 둘러싸고 있는 중국·러시아·일본·미국 등에게도 커다란 영향을 주고 있는 것이다. 미 국무부 정보조사국의 대외문제분석관인 존 메릴박사가 지적한 대로 나진-선봉지역의 자유경제무역지대는 한반도, 일본, 중국, 러시아등 환동해지역의 연결중심지로 발전할 가능성이 높은 것이 사실이기 때문이다. 한반도, 일본, 중국, 러시아를 연결하는 중심지이며, 또한 일본의 상대적 낙후지역인 북서지방개발을 위한 환동해경제개발과 일치하고, 러시아는 북한 노동자 수요, 중국은 동해진출 욕구만족및 시베리아 가스파이프 경유지으로써 최적의 조건을 가지고 있는 것이다.

구체적으로, 나진-선봉지역 개발을 담당하고 이를 남북경제협력으로 승화발전 시키기 위한 공동위원회의 구성과 운영에 대해 설명하면 다음과 같다. 먼저, 남북한간 경제협력공동위의 구성은 1992년 남북기본합의서의 내용에 따라 그 조직을 구성하는 것이 바람직하다. 경제공동위의 구성은 쌍방에서 각각 위원장 1명, 부위원장 1명, 위원 7명으로 하고, 경제공동위의 위원장(의장)은 쌍방의 장관(부장)또는 차관(부부장)급으로 한다. 경제공동위의 추진주체로는 북한의 “대외경제위원회”와 남한의 “재정경제원”이 주축이 되고, 그 실무적인 업무나 구체적인 사업에 관하여는 북한의 “대외협력추진위원회”와 남한의 “남북경제협력조정위원회”가 담당하도록 하면 된다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

【北側】

【南側】



- 남북경제협력에 따른 제반사항을 기획하고 협력, 조정하며 특히, 나진-선봉자유경제무역지대 개발계획을 구체적으로 추진한다.

이러한 경제공동위에서 다룰 주요 내용으로는 ① 남북협력방식의 결정과 합작투자의 방향, ② 합작투자에 있어서 입지선정, ③ 남북한 경제협력에 있어서 제도적·행정적 지원 및 여건 조성, ④ 남북 교역의 확대추진을 위한 여건 조성 등이다. 경제공동위의 운영방안으로서는 첫째, 기본사항으로서 기본적으로 협의하거나 해결해야 하는 사항이 있다. 즉, 남북경제협력에 있어서의 “투자보장협정”이 체결되어야 한다. 북한은 현재 어느 국가와도 투자보장협정을 체결하지 않고 있을 뿐만 아니라 국제금융공사(IFC), 국제투자보장기구(MIGA), 국제투자분쟁해결센터(ICSID) 등 투자촉진과 보장, 분쟁중재를 위한 국제기구에 가입하지 않고 있다. 따라서 경제공동위 운영에 있어서의 정치적 위험이 발생하는 경우를 대비하여 확실한 투자 보호장치를 신중하게 검토해야 한다. 둘째, 경제공동위의 회의 운영은 1992년 합의한 남북기본합의서에 의하면 회의를 분기 1회 개최를 원칙으로 하였다. 하지만 남북한 상호간 협의하여 일정한 장소에 경제공동위를 상설화 시키고, 구체적인 사업 건에 관한 신청과 승인, 사업계획에 따른 제반사항을 결정하도록 하는 것이 필요하다. 또한, 회의방식에 있어서 경제공동위 정기위원회는 기본합의서에 따라 비공개적으로 개최하는 것을 원칙(상호합의에 따라 공개적으로도 할 수 있다)으로 하며, 경제공동위 상설위원회에는 담당기업인을 반드시 참여시켜 공개적으로 이루어지는 것을 원칙으로 한다. 이것은 남북경제협력의 구체적인 사업계획을 공개함으로써 남북한의 기업인들의 다양한 참여를 유도함과 동시에 각국의 기업들의 투자 및 참여를 유도할 수 있을 것이다. 그리

고 회의장소에 관하여는 기본합의서에 의하면 판문점, 서울, 평양 그리고 상호 합의하는 다른 장소에서 할 수 있다고 규정하였다. 따라서 경제공동위의 정기위원회는 반드시 서울 아니면 평양에서 개최하는 것을 원칙으로 하면서 분기별로 번갈아 가면서 개최한다. 즉, 1, 3분기는 서울에서 개최하고, 2, 4분기는 평양에서 개최하는 것이다. 셋째, 경제공동위에서 진행되는 각각의 위원회의 결정사항들은 법적 구속력을 부여하여 남북경제협력의 효과를 극대화하도록 한다. 그리고 경제공동위 운영에 관련한 비용은 쌍방 출연한 자금으로 운영하며 그 자금을 공동으로 관리한다. 넷째, 경제공동위의 원활한 운영을 위해 구체적인 실무는 박후에서 결정하고 공식적 회담에서는 긍정적인 제만을 통과시키는 이른바 이원적 협상전략 (two-way strategy)를 쌍방간 합의하에 구사해야 한다.

요컨대, 나진-선봉지역의 개발은 북한에게는 추가적인 경제개발과 개발을 위한 모델이 되고 남북간에는 경제협력을 위한 지표로 작용할 것이다. 한국 내부로는 또한 정부와 기업간의 역할분담과 협조체계로서 기능할 것으로 예상된다. 따라서, 단기적으로는 인접 이해관련국들간의 경쟁에서 이니셔티브를 확보하고 장기적으로는 남북통일로 연결될 수 있도록 전략을 수립해야 할 것이다.

제I장 서론

제1절 연구의 목적

1970년대말 이후 북한은 정치적 체제수호와 경제적 체제개방의 상반되는 정책과제속에서 점진적이고 제한적인 개방을 모색해온 것이 사실이다. 특히 1980년대 말 이후 북한의 경제가 극단적인 비효율성을 노정 하면서, 경제적 개방의 필요성은 다급한 현안으로 부상되게 되었다.

정치적 체제수호와 경제적 개방의 필요성 사이에서 현실적인 타협점으로 북한이 도출한 결론중 가장 대표적인 사례가 바로 나진-선봉지역의 개발이다. 북한은 동북아시아 및 세계경제와 북한경제를 잇는 창구로서 나진-선봉지역에 자유무역지대의 창설을 기획하고 1991년 이 개발계획의 추진업무를 대외경제협력추진위원회로 귀속시킨 바 있다. 좁게는 이것이 북한의 제한개방정책의 일환에 불과하지만, 크게는 북한체제의 개방과 국제사회로의 복귀를 의미하고 나아가 남북경제협력의 방향타가 될 것으로 예측된다. 북한 역시 나진-선봉지역을 대외개방과 남북경협을 전초기지로 활용함은 물론 이 지역의 개발경험을 향후 중요한 선례로 사용하게 될 것으로 예상된다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에, 나진-선봉지역의 개발을 둘러싼 제 문제점을 분석해 보고 나아가 나진-선봉지구 개발을 계기로 확대될 가능성이 있는 남북한간의 경제협력공동위원회의 구성과 운영방안을 모색해보려 한다.

보다 구체적으로 본 연구에서 탐구하려고 하는 문제들을 분류하여 적시 해보면 다음과 같다. 첫째, 북한경제의 추이와 나진-선봉지역 개발간의 관계를 간략히 정리하고자 한다. 체제형성 초기부터 내포적 자급경제체제를 지향해 오던 북한이 1970년대 경제적 비효율성과 저 성장 직면하여 체제개방의 불가피성을 인식하게 되었다. 그러나, 정치적 체제수호와 경제적 체제개방의 상반되는 필요성 하에 북한은 대단히 점진적이고 제한적인 개방조치로서 나진-선봉지역의 개발계획을 구상하게 되고, 이러한 구상이 아시아 태평

양시대 한국, 일본, 러시아, 중국 등의 필요와 부합하여 각국의 주목을 받기에 이르렀다. 따라서, 본 연구에서는 먼저 북한 경제의 추이와 나진-선봉지역의 개방 및 개발과의 연관을 분석해보고자 한다.

둘째, 나진-선봉지역의 개발과 관련하여 물리적 조건과 개발현황을 지역개발의 관점에서 정리하고, 보다 장기적이고 궁극적인 관점에서 남북한간 경제협력과의 연계 가능성을 검토하게 된다. 지역개발의 관점에서 개발투자 가능성을 살피기 위해서는 지리적 입지, 현재의 사회간접시설, 외국과 한국기업들의 활동현황과 문제점 등을 분석하게 된다. 나진-선봉지역의 개발에 대한 참여가 향후 남북한 경제협력에 가질 수 있는 가능성에 대해서는 남북한간의 교역부문과 상대적 투자수요 부문 등을 분석하고 이를 위해 나진-선봉지역의 개발이 기여할 수 있는 부분을 정리하게 될 것이다.

셋째, 북한의 나진-선봉지역의 개방과 개발에 대하여 인접 관련국들이 갖는 입장과 이해관계를 간략히 정리하게 될 것이다. 본질적으로 나진-선봉지역이 북한의 경제적 필요성과 동북아시아의 새로운 무역관계 수요사이의 일치점에 의해 추진되는 것인 한 이러한 인접 관련국들의 입장과 이해관계를 살펴보는 작업은 필요불가결 하다. 한국, 일본, 러시아, 중국의 입장에 대해 정치 경제적 관점에서 분석을 시도하게 되는데, 이는 향후 한국의 주도적 참여를 위해서는 관심을 집중시킬 필요가 있는 부분이다.

마지막 넷째, 나진-선봉지역 개발을 시발로 하여 본격화될 수 있는 남북한간 경제협력의 모델을 위해 남북경제협력공동위원회의 구성과 운영전략을 개발, 제시하려 한다. 이는 나진-선봉지역 개발을 둘러싼 남북한 정부당국간의 관계설정을 위해서 뿐 아니라 한국내에서의 정부와 기업들간의 역할분담과 협조관계 설정, 나진-선봉지역 개발경험의 확대 및 체계화를 위해 필요한 내용이다. 본 연구에서는 이를 위해 남북경제협력공동위원회의 구성과 가동전략, 주요 활동분야, 운영 등의 문제를 다루고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 기본적으로 나진-선봉지역의 개방과 개발이라는 측면에서 북한 경제의 추이를 파악하고, 남북한간 경제협력방향을 모색하며, 이를 위한 제도적 장치로서 경제협력공동위원회의 가동전략을 정리하게 된다. 이러한 목적에 부합하기 위해서는 본 연구의 범위가 관련이론의 정리보다는 실천적이고 실증적 정책분석으로 한정 지워질 수밖에 없다.

연구의 방법에 있어서는 주로 文獻調査方法에 의존하게 된다. 종종 북한에 대한 연구는 글자맞추기게임 (cross-word game)이라 표현될 정도로 정보가 제한되어 있고, 또 연구방법상의 제약을 받는 것이 보통이다. 더구나 본 연구는 연구를 위해 부여된 시간과 자원상의 제약으로 독창성과 창의성 있는 실증연구를 새롭게 시도하기에는 근본적 어려움이 있다. 따라서 본 연구의 수행을 위한 방법로서는 주로 문헌조사와 기존의 각종 통계자료를 이용하는 방법을 택하게 된다. 국내외의 문헌과 통계자료를 활용하고 각종의 2차 자료를 활용하여 연구를 진행하도록 하겠다.

제II장 北韓의 對外經濟政策 變化過程

제1절 序 說

북한은 1992년 10월 “외국인 투자법”, “외국인 기업법”, “합작법”발표한 이래 지속적으로 외자유치를 위한 법령 등의 정비로 제도적인 투자환경을 조성하고 있다. 한편, 나진-선봉지역을 자유경제무역지대로 지정하고 이 지역의 투자유치를 위한 노력의 일환으로 다양한 계획들을 홍보하고 있다. 그리고 북한은 20세기말에 들어와서 새로운 대내외환경의 변화를 맞이하였다.. 즉,

구소련과 동구 사회주의 정권들의 붕괴, 극심한 경제적 파탄, 핵 문제에 관한 미국과의 협상, 김일성의 사망이라는 복합적인 요인으로 인하여 폐쇄적인 북한의 정책에 변화가 생겼다. 특히, 북한은 1993년 12월 최고인민회의에서 “농업·경공업·무역제일주의”를 선언하고 당면한 경제파탄을 타개하기 위하여 대외경제관계의 확대라는 정책적 변화를 제시하고 있다. 이러한 변화는 현재 북한경제가 적극적인 개방을 통하여 그 파탄을 극복할 수밖에 없다는 자기진단의 결과라고 할 수 있다.

따라서, 1990년대 초반에 북한이 취한 나진-선봉지역의 대외협력 추구를 심도있게 접근하기 위해서는 북한의 대외경제정책의 변화과정을 간략하게 살펴 볼 필요가 있다.

제2절 北韓의 對外經濟政策變化 初期段階 (1945년대부터 1980년대 초반)

북한은 초기부터 구소련의 경제모델인 자급자족(Autarky)경제를 지향하는 “자립적 민족경제건설”을 경제정책의 기본노선으로 삼았으며, 이에 따라 대외경제정책도 결정되었다.¹⁾ 즉, 프롤레타리아 국제주의, 평등과 호혜의 원칙에 입각하며 사회주의 시장의 확대에 우선적 목표를 두고 대외무역은 有無相通의 原則²⁾에 의하여 수행하였다. 그리고 한국전쟁전인 5년간은 “인민민주주의”라는 체제 속에서 사회주의적 경제·정치로 주민들의 호응을 받는데 커다란 어려움이 내재하지는 않았다. 또한, 한국전쟁이후 1960년대에 일어난 중소간의 분쟁을 계기로 중국과 소련으로부터의 원조가 부산되자 경제성장이 둔화되었다. 그리고 1970년대부터 1980년대에 주체사상을 내세워 김일성의 1

1)오강수, “북한의 대외경제정책 변화와 남북한 경제협력”, 『북한경제동향-1994년도 전반기』 (서울:한국개발연구원,1994) 81면.

2)有無相通의 原則은 계획경제수행에 필요한 불자의 수입을 위한 외화조달을 위해 수출한다는 것을 전제로 하여 무역을 수행한다. ; 정남대학교 극동문제연구소, 『북한무역론』 1979 115-121면 참조.

인 권력독재체제가 확립되었다. 이러한 주체사상은 모든 정책변화에 주도적 역할을 담당하였으며, 정권은 독재화되고 경직화되었다. 그런데 1970년대부터 서서히 서방으로부터 자본재와 기술도입이 진행되었다. 그러나 북한은 외국인의 직접적인 투자는 자본주의에 예속된다고 인식하고 있었기 때문에 자본과 기술의 도입은 자본주의의 유입을 차단하는 차관형태로 진행되었다. 그런데 석유파동의 여파로 자본재 수입에 따른 적자가 누적되자 차관의 원리금 상환에 차질이 생겨 1978년 서방은행단으로부터 “債務不履行國”이라는 파산 선고를 받게 된다. 이후 1980년대에 들어 73개의 유럽은행들이 채무를 상당히 완화하여 주었으나, 계속적으로 상환을 연기하였다.³⁾ 이러한 경제적인 어려움에도 불구하고 대외경제협력 개방정책보다도 독재정권을 확고히 하는데 주력했으며, 대외적으로는 고립적이고 대결적인 정책으로 일관하였다.

제3절 北韓의 對外經濟政策變化 深化段階 (1980년대말부터 1990년대초반)

북한은 1980년말부터 1990년대에 들어와서는 독일의 통일, 구소련과 동구 사회주의국가들의 연쇄적인 붕괴와 4년연속 마이너스 경제성장률을 기록하였고, 1992년 4월 NPT탈퇴선언이후 핵 문제로 인한 대미관계의 긴장과 투자환경의 악화등 부정적인 대외환경의 변화를 경험하면서 북한은 체제위기의식을 느끼게 되어 북한의 대외경제정책에 변화를 주게 된다.⁴⁾ 즉, 고립적이고 대결적인 정책노선을 수정하여 능동적인 정책을 내놓게 된다. 구체적으로 1984년 합영법의 제정을 계기로 외국인직접투자를 유치하기 시작하였으며, 남북한 유엔동시가입(1991년), 나진-선봉 자유무역지대 선포(1991년), 신무

3)그레고리 원, “西學:북한과 서구의 합작투자”, 『북한의 대외정책』 (경남대:극동문제연구소, 1986) 371면.

4) 김정일은 1980년대에는 “원칙”을 강조했으나 1990년대에 들어와서는 “변화”를 언급하고 있다.; 이종석, “초청 포럼: 김정일의 경제노선과 향후전망” 『통일경제』 (서울:현대경제사회연구원, 1995.4) 17-18면.

역체계(1992년), 남북합의서 채택(1992년), 무역제일주의 채택(1993년), 외국인 투자 합작에 관한 여러가지 법령제정(1992-1994년), 해 카드 사용으로 인한 북미관계 개선(1993-1995년)등의 정책적 변화를 피하게 된다. 이것은 초기단계에서 보았던 고립적이고 대립적 정책에서 자생과 생존을 위한 정책의 변화이다. 그러나 북한은 체제수호를 위하여 계획경제체제의 우월성을 강조하면서도 한편으로는 대외경제관계의 확대를 강조하여 양면적으로 대응하고 있다.⁵⁾ 즉, 북한의 대외경제관계 확대정책은 체제수호의 범위 내에서 점진적으로 개방하려는 “제한적 대외개방”이라고 할 수 있다. 이러한 변화된 환경에 대응하여 현실을 인식하고 제한적인 대외경제개방정책으로 추진하려는 것이 나진-선봉자유경제무역지대 개발정책이다. 이를 위하여 1991년 11월 대외경제조직을 대대적으로 개편⁶⁾하고, 투자관련법규의 제정 및 정비를 하게 된다.⁷⁾

따라서 본 논문에서는 이러한 북한의 정책변화에 있어서 나진-선봉지역의 개발을 통한 경제협력에 초점을 두고 살펴보려고 한다.

제Ⅲ장 나진·선봉 자유경제무역지대 개발계획

제1절 序 說

5)오강수,前揭論文 86면.

6)통일원, 『북한개요』 1992년 참조. ; _____, 『남북경제교류 실무편람』 1992년 참조; 대한무역진흥공사, 『북방통상정보』 제104호 1993년 6월 참조. ; 임을출, “북한의 경제운용변화와 대외경제개방 동향”, 『북방통상정보』 1993년 6월 54-56면 참조.

7)1994년 7월 현재까지 제정된 북한투자관련법규는 총 21개(이중4개는 폐기)이다.; 오강수,前揭論文 94면 참조.

북한은 대외적 환경이 불리하게 작용함에 따라 1991년 10월 평양에서 유엔개발계획(UNDP)의 후원 하에 “두만강지역개발계획 관리위원회”를 발족하고 이를 모체⁸⁾로 1991년 12월 28일 나진-선봉지역을 자유경제무역지대로, 청진항을 자유무역항으로 지정하고, 외국자본과 기술의 투자와 도입을 위해 외국인의 투자, 합작에 관한 여러 법령들을 제정하면서 본격적인 대외경제 협력을 추구하였다. 즉, 1991년 12월 28일에 정무원 결정 74호를 채택하여⁹⁾ 나진-선봉지역의 621평방km를 자유경제무역지대로 선포한 후, 1992년 3월 12일 대외경제협력추진위원회는 나진-선봉지역을 대외개방의 시범지역으로 지정, 수출가공산업의 유지와 항만 수수료를 통한 외화획득을 도모하고 궁극적으로 국제운송의 중계지로 발전시켜 나간다는 나진-선봉지역개발계획을 발표하였고, 1993년 3월 12일에 나진-선봉지역 국토건설 총계획을 완성하여 정부비준을 받았으며, 나진-선봉지역을 확대하여 중국의 경신평원의 방향으로 125평방km지역을 자유경제무역지대에 편입시켰다. 그리고 1992년 북한 헌법 제37조에 외국과의 합영, 합작의 근거를 마련하고, 1992년 10월 외국인 투자법, 합작법, 외국인 기업법을 제정하여 외국자본의 100%투자 기업인 “외국인 기업”에게까지 지유로운 기업 활동을 허용하는 방향으로 전환하였다.¹⁰⁾ 그리고 1993년 1월말 외국인 투자 기업 및 외국인 세금법, 외국인 관리법과 나진-선봉지역의 법적 지위를 규정하는 자유경제무역지대법을 제정·공포하였으며, 10월이후 토지 임대법, 외국인 투자 은행법, 자유경제무역지대 외국인 출입규정등을 포함하여 모두 16개의 법령과 규정을 제정 또는 개정하였다.¹¹⁾ 또한 김달현은 나진-선봉지역의 자유경제무역지대 설립은 “시대의 요구에 따른 것으로 변화된 세계의 추세 및 새로운 시장의 필요성을 고려한 것”이라고 그 설립 목적을 설명하고 있다.¹²⁾ 이러한 나진-선봉지역에 대한 북한

8) 한국일보, 1995년 8월 5일자 6면.

9) 대한무역진흥공사, 『북한투자실무』 (서울:대한무역진흥공사, 1993) 75면.

10) 전홍택·오강수, 『북한의 외국인 투자 제도와 대북투자 추진 방향』 (서울:한국개발연구원, 1995년) 부록 269면.

11) 김태홍, “북한의 라진·선봉지구개발계획과 우리의 대응 전략” 『남북한 경제교류와 투자 전망』 (서울:한세정책연구원, 1994.12) 62-81면. ; 실충, “북한의 자유경제무역지대 개발 전략” 『월간 북한』 1993년 11월 참고.

12) 왕승금, “북한에서 본 두만강Project 및 그 지역개발에 관하여”(제5회 동북아시아 경제포럼 발표논문, 1995년) ; “강성산은 정무원 총리시 합영법을 만들고 그 뒤 라진·선봉지구

의 정책은 북한 전지역을 계획경제체제에서 일부 시장경제체제를 인정한 것이다.¹³⁾ 따라서 이하에서는 나진-선봉지역에 대한 개발계획의 구체적인 목표와 내용, 제반상황을 알아보고 이에 대해 경제협력을 통한 우리의 전략에 접근해 보고자 한다.

제2절 나진·선봉 자유경제무역지대 개발계획 목표

북한은 나진-선봉지역개발의 기본목표로서 동지역의 자연 지리적 특성과 동북아시아및 세계경제발전 추세에 맞게 종합적으로 발전된 자유경제무역지대를 창설한 것이라고 밝히고 있다.¹⁴⁾ 이를 위하여 1991년 11월 나진·선봉 자유경제무역지대 개발계획의 추진업무를 대외경제협력추진위원회(위원장 김정우(1995년현재))가 관장하도록 대외경제조직을 대폭 개편하고,¹⁵⁾나진·선봉·청진항등에 인프라분야 23개, 공업부문 68개 프로젝트에 총 70억달러 규모의 투자유치사업을 확정하여 홍보하고 있다.¹⁶⁾ 나진-선봉 자유경제무역지대에 대해서 대외경제협력추진위원회가 입안한 나진-선봉 자유경제무역지대 국도건설 총계획에 의하면 북한 나진·선봉지역을 크게 ①동북아의 국제적인

에 있는 함경북도 당책임비서및 인민위원장으로 진출되었고 거기서 라진·선봉특구를 발표하여 김일성의 칭찬을 들었다고 한다. 그는 다시 총리가 되어 외국인 투자법,외국인 기업법을 만들고, 이근모도 강성산 후임으로 총리에서 함경북도 당책임비서및 인민위원장으로 진출한 것으로 보면 라진·선봉특구의 중요성을 짐작할 수 있다.”이 내용은 백학순, “북한정권의 생존전략과 전망(남북한 통합모델 학술회의 발표논문, 1995년 8월25일, 세종연구소) 8면. ; 중앙일보 특별취재반, 『한반도 절반의 상속자 김정일』(서울:중앙일보사,1994) 201면 참조.

13)라진·선봉지역의 경우 해외경제와의 연관성을 중시한 형태라고 보는 시각도 있다.;배종렬,“북한의 자유경제무역지대 건설현황과 과제” 『통일 경제』 1995년 1월 53면.

14)북한 대외경제협력추진위원회, 『황금의 삼각지, 나진-선봉』(평양:조선민주주의인민공화국,1993) 7-10면.

15)전홍택,오강수, 上掲書 118-121면 참조.

16)북한 대외경제협력추진위원회, 『황금의 삼각지,라진-선봉 투자대상안내』(평양:조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 1993) 20면.

화물 중계기지, ②수출가공 기지, ③관광, 금융업 기지의 기능을 가진 중계형 수출가공지대로 2010년까지 3단계로 발전시키려는 목표를 가지고 있다.

제1단계(1993년-1995년)에서는 기존의 철도, 도로, 항만등 사회간접자본을 정비하여 국제화물 중계수송기지로서의 기능과 역할을 제고하고 투자환경을 조성하며, 제2단계(1995년-2000년)에서는 국제화물 중계기지로서의 역할을 강화하는 한편, 수출 주도형 제조업에 외국인투자를 본격적으로 유치하며, 제3단계(2001년-2010년)에서는 중계무역, 수출가공, 관광및 금융등 제 기능을 종합적으로 수행하는 국제교류의 거점 도시로 육성한다는 것이다.

이러한 단계별 개발목표에 따라 북한은 제1단계의 중점 프로젝트로는 중국, 러시아와의 도로및 철도의 신설과 연결, 나진 지구공단의 집중개발(나진 통신센타,나진호텔 건설), 선봉비행장, 무창저수지 건설, 선봉화력발전소 확장, 나진-선봉-청진항의 연간 하역능력을 2000만톤 이상으로 확장하며, 제2단계의 중점 프로젝트로는 중국-러시아의 접속철도및 고속도로 건설, 선봉비행장 확장, 위성통신지구국및 분국 건설, 녹야 저수지 건설, 나진-선봉 국제호텔 건설, 관광지 개발, 공단확장(신흥,백학)및 개발(웅상,관곡), 후방부문(야채,축산,수산기지)건설, 항만들의 연간 하역 능력을 5000만톤 이상으로 확장하는 것이고, 제3단계의 중점 프로젝트로는 철도 복선화및 곡선 펴기, 고속도로및 북부 순환도로망 건설, 자동통신 분국및 광케이블 건설, 웅상 국제호텔, 두만강 국제호텔 건설, 금송-낙생저수지 건설, 후창-홍의 공단건설, 항만의 연간 하역 능력을 1억톤 이상으로 확장한다는 것이다.¹⁷⁾

제3절 나진·선봉 자유경제무역지대 개발계획의

내용

17)북한 대외경제협력추진위원회, 『나진-선봉지구 자유경제무역지대 현실태와 전망에 대하여』 1992년 4월. ; 김학수,“두만강지역 개발구상에 대한 논의와 전망”(서울:대외경제정책 연구원,1993.3) 67-71면. ; 전홍택,오강수, 前掲書 31-33면. ; 월간 『북한경제』,1994년 12월 42- 52면.

가. 序

上記한 기본적 계획 목표에 따라 북한은 나진·선봉지역과 청진항 개발을 위해 총투자 규모 69억8천9백만달러의 사업을 외자유치를 통하여 추진할 계획이다. 우선적으로 사회간접자본 확충, 투자조건 개선 등으로 외국기업의 유치를 촉진한다는 목적 하에 32억3천8백85만달러 규모의 프로젝트의 합영·합작을 통한 외자 유치를 계획하고 있다. 즉, 제1단계에서는 12억2백27만달러, 제2단계에서는 10억2천88만달러, 제3단계에서는 10억1천5백70만달러가 소요될 전망이다.¹⁸⁾

이러한 계획을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.¹⁹⁾

나. 사회간접자본 개발 계획

① 항만계획

북한은 나진·선봉지역을 국제화물의 중계수송기지로 확장하기 위한 계획 하에 항만확장 3개사업(나진항, 청진 서항, 선봉항)에 16억5710만달러로 50% 이상의 비용을 투자하게 된다. 우선 나진항은 현재 연 300만톤을 7,500만톤으로, 청진 서항은 연 800만톤을 2,000만톤으로, 선봉항은 연 2-300만톤을 1,000만톤으로 화물처리능력을 확장하여 1억톤 이상의 화물처리 능력을 갖춘다는 계획이다. 또한, 나진항은 컨테이너 전문항, 선봉항은 원유전문 취급항, 청진항은 중화학제품(벌크화물 전문항)취급항으로 특화할 계획이다. 여기에 나진항은 152,000만달러, 청진서항은 13,500만달러, 선봉항은 150만달러가

18)내외통신 제995호, “북한경제, 어디까지가 한개인가?” 3-5면.

19)전홍택, 오강수, 前掲書 33-48면. ; 북한 대외경제협력위원회, 『황금의 삼각주:나진-선봉 투자대상안내』(평양:조선민주주의인민공화국, 1993.10) 참조. ; 해외투자연구소, 『남북경제협력 실무안내』(서울:한국수출입은행, 1994) 51-69면 참조. ; 대한무역진흥공사, 前掲書 88-107면 참조.

투자될 예정이다.

② 도로계획

북한은 나진-선봉 자유경제무역지대를 위하여 도로폭 24m, 총연장 306km의 고속도로 건설을 계획하고 있다. 즉, 나진-새별(훈춘)간의 73km(화물통과능력 연1,200-1,500만톤), 청진-회령(삼합)간의 82km, 나진-두만강간의 45km, 청진-나진간의 67km, 새별-남양(도문)간의 43km, 하여평-원정(경신)간의 7km등의 6개 사업에 총 34,650만달러가 투자될 계획이다.

③ 철도계획

북한의 철도망 건설계획은 1단계에서는 회령-학송간의 168km의 전기화, 명호-훈음간의 126.5km의 복선화, 구룡평-조산리간의 14km의 신철도건설, 두만강-하산간의 철교 신축, 삼봉-훈음간의 철교 복구공사하여 중국과 연결시킬 계획이다. 이것이 마무리가되면 연 2,000만톤의 화물통과능력을 지니게 된다. 2단계에서는 고무산-훈음간의 169km, 반죽-명호간의 71km의 복선화하고 역시설을 현대화할 계획이다.이것이 마무리가 되면 연 5,000만톤의 화물통과능력을 지니게 된다. 여기에는 총 15,812만달러가 투자될 계획이다.

④ 항공계획

북한은 선봉 부포리 지역에 총부지 870만㎡의 비행장 건설을 계획하고 있다. 1단계에서는 여객수송량 연 800만명, 화물 수송능력 연 100만톤의 시설능력으로, 2단계에서는 여객수송량 연 2,000만명, 화물 수송능력 연 250만톤, 정류장 정박 능력 50대, 시간당 여객취급 2,400명, 시간당 화물취급량 300만톤의 시설능력으로 계획하고 있다. 계획하고 있는 항로는 평양-백두산의 국내지역과 두만강(부포리)-니가타(일본), 두만강-블라디보스톡, 두만강-훈춘-연길-남양등을 연결하는 국제항로이다. 여기에는 총72,856만달러가 투자될

전망이다.

⑤ 통신, 수자원, 전력 계획

현재 나진-선봉지역의 국제통신은 평양에 있는 위성통신지구국을 통하여 연결되어 있다. 북한은 1단계에서는 나진시 남산동 일대에 디지털자동전화교환기(DGT)4만회선 규모의 통신센타를 건설하고, 이 지역의 국제통신을 위해 평양-나진-블라디보스톡간의 통신망을 현대화하며, 나진-훈춘간의 통신중계망을 정비할 계획이다. 2단계에서는 나진에 디지털자동전화교환기 14만7,800회선 규모의 위성통신지구국을 설치하고 선봉, 웅상, 후창등에 통신분국을 설치하여 이동통신, 무선호출통신, 위성통신과 CATV를 계획하고 있다. 3단계에서는 자동통신분국의 건설과 나진-훈춘, 나진-포시에트간 광섬유케이블 설치를 계획하고 있다. 이러한 통신사업에는 총 18,856만달러가 소요될 예정이다. 그리고 북한의 현재 수자원량은 두만강수 42억 m^3 , 중소하천수 2억 m^3 로 추산되고 있으며, 나진-선봉지역내의 1일 용수공급능력은 2만 m^3 이다. 그래서 1단계에서는 1,200만 m^3 (무창저수지 등), 2단계에서는 9,300만 m^3 (녹야저수지 등), 3단계에서는 2억6000만 m^3 (금송, 낙생저수지 등)의 새로운 수원지를 건설할 예정이다.²⁰⁾ 또한, 북한은 이 지역의 개발로 인하여 전력의 수요가 높아질 것을 대비하여 1단계에서는 선봉화력발전소의 시설용량을 40만kw로 확장하고, 2단계에서는 선봉화력발전소의 제 확장과 함께 나진시 주변에 시설용량 30만kw의 나진 화력발전소 건설할 예정으로 이곳에 16,000만달러가 투입될 계획이다.

다. 서비스-관광 개발계획

20)북한 대외경제협력추진위원회, 『황금의 삼각주:나진-선봉』 (평양:조선민주주의인민공화국,1993.5) 64-65면. ; _____, 『황금의 삼각주:나진-선봉 투자대상안내』 (평양:조선민주주의인민공화국,1993.10) 4-5면.

북한은 합병,합작으로 총 8,760만달러를 투자하여 나진-선봉지역의 자체 관광자원인 안주-신해관광지(2,600만㎡, 대초도,피파도일대), 우암-굴포리관광지(7,800만㎡)개발과 나진-선봉개발촉진센터 건설(부지1만㎡, 연건평2만800㎡의 18층), 나진호텔(부지1만700㎡, 연건평9,710㎡, 수용능력 200실)건설 등을 계획하고 있다.

라. 산업배치계획

북한은 나진-선봉지역을 1단계에서는 국제화물 중계기지로 개발하고, 2단계에서는 수출가공기지로, 3단계에서는 국제교류 거점도시로 개발하려는 개발계획을 가지고 있다. 이를 위하여 나진-선봉지역을 9개의 공단지구로 나뉘어 산업배치계획을 세웠다.²¹⁾ 즉, 신흥공업기지(나진시, 신흥동, 200정보-경공업중심), 나진동명표준공업기지(신발,편직,일용), 창평공업기지(선박,기계수리), 칭계공업기지(피복), 후창공업기지(나진시, 후창리, 200정보-식료,방직), 백학공업기지(선봉군 백학리, 200정보-전자공업), 관곡공업기지(나진시 관곡동, 550정보-원유,석유화학), 홍의공업기지(선봉군 홍의노동지구, 180정보-자동차조립,부품생산,금속), 응상지구와 두만강지구(선봉군 응상노동지구, 두만강노동지구-목재가공, 보세창고, 수산물가공업등)등의 개발계획이다.

마. 도시정비계획

나진-선봉지역의 개발이 활성화 되기 위해서는 실질적인 인구의 증가가 필요하기 때문에 인구이주와 주택계획을 세워놓고 있다. 또한 도시정비계획은 나진항이 위치하고 있는 나진시 안주동지구부터 개발에 착수하고 점차적으로 나진시의 나머지 지역과 선봉군 백학리 방향으로 확대시킬 계획이다. 장기적으로 신도시 건설지구로는 나진시 후창리, 선해동지구와 선봉군 응상 노동자

21)북한 대외경제협력추진위원회, 上揭書 1993.5 & 1993.10 참조.

구, 두만강 노동자구, 홍의리 일대로써 인구수는 1단계에서는 13만5천명(노동가능인구는 7만6천명)에서 30만명으로, 그 후로는 100만명규모로 계획하고 있다. 그리고 북한은 외국투자가 몇 기업에게 서비스하기 위한 나진-선봉 개발촉진센타를 건설하게 되는데, 여기에는 외국투자가들과 국제기구, 두만강 개발관련 실무그룹에 활동기지로써 통신, 무역, 정보, 금융등 종합서비스 기지로 활용할 예정이다.²²⁾

제4절 나진·선봉 자유경제무역지대 개발의 제반상황

가. 산업 지리적 상황

나진·선봉 자유경제무역지대는 러시아의 핫산구와 중국의 훈춘시를 마주 보고 있다. 그리고 나진시와 선봉군이 통합된 나진-선봉 직할시²³⁾는 27개 동·리로 구성 되어있으며,²⁴⁾ 지형은 대부분 산지이고 평지는 적은 편이다. 지세는 동쪽으로 나가면서 점차적으로 낮아지는 해안 평원이 있다. 그리고 이곳에서는 광물자원이 풍부하여 주요 기간산업이 배치되어 온 지역이다. 우선 광물자원은 북한 제일의 매장량을 갖고 있는 무산철광산을 비롯하여 대부분 노천 탄광으로서 유연탄을 생산하며, 철강, 크롬, 니켈, 고령토, 운모, 망간, 은등이 생산되고, 인구는 13만 5천명(1993년)이다.²⁵⁾ 이러한 풍부한 광물자

22) 대한무역진흥공사, 『북한투자실무』 (서울:대한무역진흥공사, 1993) 84면.

23) 1993년 9월 24일 중앙 인민위원회 政令으로 나진-선봉 자유경제무역지대를 “나진-선봉 직할시”로 명명하여 기존의 나진시를 폐지하고, 나진-선봉 직할시의 행정구분을 나진구역(14개동리)과 선봉군(13개동리)으로 조치를 취하였다. ; 진흥택, 오강수, 前揭書 30면. ; 박광, 『월간 조선자료』 1994년 11월 13-23면.

24) 구체적으로 보면 나진구역은 13개동(역전, 창평, 지경, 남산, 동명, 안화, 신안, 신흥, 청계, 안주, 유연, 신해, 관곡동)과 1개리(후창리)로 구성되었으며, 선봉군은 1개읍(선봉읍), 2개의 노동자구(두만강, 용상 노동자구)와 9개리(홍의, 사회, 조산, 부포, 굴포, 우암, 백학, 하여평, 하회리)로 구성되어 있다. ; 내외통신 제936호 3면참조.

25) 북한은 나진·선봉자유경제무역지대 설정 직후부터 나진·선봉지역과 청진항 동항지역의 주민성분정리를 시작하여 보위부, 안전부에서 정년퇴직한 성분이 양호한 사람들을 이

원을 기초하여 정유, 석유화학, 제철, 제강, 기계공업등 중화학공업단지가 조성되어 있다. 이밖에도 채광업, 시멘트산업, 목재 가공업, 수산업도 발달하였다.²⁶⁾ 그리고 경제협력에 큰 영향을 미치는 도로와 철도, 항만 상황²⁷⁾을 살펴보는 것은 앞으로 전개될 경제협력의 준비과정으로써 중요한 의의를 가진다. 따라서, 이러한 상황을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.²⁸⁾

북한 철도는 여객 수송보다 공업용 원자재, 농수산물 수송을 전담하는 산업철도 중심으로 운행되며, 철도 운행의 효율성을 높이기 위해 협궤구간에 표준화를 추진하였다. 1992년말 현재 60여개 노선의 총연장 5,096km로 되어있다. 그중 철도 총연장의 66.7%인 3,397km가 전철화 되어 있고, 표준궤 구간은 4,451km(88%), 협궤구간은 474km(9%), 나머지 134km는 표준궤와 광궤의 혼합구간으로 되어있다.²⁹⁾ 그리고 차량면에서는 1992년말 현재 화차 2만4천2백46량, 객차는 1,056량을 보유하고 있다.³⁰⁾

주요 철도망으로는 경의선(개성-신의주), 원라선(원산-나진), 평원선(평양-원산)을 주축으로 되어 있다. 또한 평양-청진의 복선화를 완공하여 동부와 서부사이의 철도 수송능력을 확대시켰고, 평양-사리원을 비롯한 화물 수송량이 많은 주요 간선도로를 복선화 하였다. 한편 국제철도 노선으로는 對중국 노선 5개와 對러시아노선 1개가 연결되어 있는데, 현재 운행되고 있는 노선은 신의주-단동(중국), 남양-도문(중국), 두만강역-홋산(러시아)간으로 알려져 있다. 현재 평양을 기점으로 운행되는 국제열차는 평양-만주-시베리아-모스크바철도(1만2백14km 편도 주2회 운행), 평양-북경구간(1천3백47km 편도 주4회 운행)이 있다. 그런데 북한의 철도는 높은 전철화³¹⁾에도 불구하고

주시키고 있다. ; 내외통신 제955호 2면.

26)주요 목재가공중심지는 무산, 청진, 회령, 두만강지역이다. ; 통일원, 『북한산업지리연구』 (서울:통일원,1989) 40면. ; 김운근 외, 『북한의 임업과 수산업 概況』 (서울:한국농촌경제연구원,1994.7) 114-165면참조.

27)1990년 현재 북한의 수송체계는 화물수송인 경우 철도가 90%, 도로가 7%, 해운수송이 3%를 차지하고 있으며, 여객의 경우 철도62%, 도로37%, 해운 1%미만을 차지하고 있다. ; 남궁 영, 『북한의 사회간접자본 실태분석』 (서울:민족통일연구원,1994.10) 16면.

28)한세정책연구원, 『북한 경제』 (서울:한세정책연구원)1995년 1월 제2호 16-21면 & 1995년 2월 제3호 20-23면. ; 국토개발 연구원, 『북한의 국토개발 편람』 1992년 참조.

29)통일원, 『남북한 경제지표』 (서울:통일원, 1993) 참조.

30)남궁 영, 『남북한 국력추세 비교연구』 (서울:민족통일 연구원,1993.12) 333면.

31)북한은 전철화율이 64.8%(1991년), 복선화율이 2%(1991년)이며, 남한은 전철화율이

집약한 전력부족으로 철도 수송에 어려움을 겪고 있을 뿐만 아니라 전체 철도 노선중 약 98%가 단선이기 때문에 열차운행횟수가 많을수록 정차와 대기 시간이 길어지는 현상이 발생하고 노반,기관차의 노후로 인하여 속도가 30-40km/h정도로 그 효율성이 낮은 상황이다.³²⁾

북한의 도로는 그 활용에 있어서 매우 열악한 상황이다. 왜냐하면 험준한 지형적 여건과 주민의 자유이동을 금지하고 있기 때문에 이로 인한 자동차 교통의 확대가 불가능하며, 수입한 석유를 비생산적인 자동차 교통에 대량으로 사용하는 등 자동차 교통에 대한 기본적인 여건이 조성되어 있지 못하기 때문이다. 1992년말 현재 북한 도로의 총 연장은 약2만3천2백19km에 달한다. 이 가운데 고속도로는 524km, 노폭 2.4m이상의 도로는 약2만3천km, 포장도로는 약 1천8백61km로 포장비율은 약 8.1%에 지나지 않는 열악한 상태이다. 고속도로는 서해안 축을 잇는 평양-순안, 평양-남포, 평양-계성 노선과 동서축을 잇는 평양-원산 노선과 동해안 축을 잇는 원산-고성간의 노선이 있다. 이외에도 북한에는 34개의 국도와 지방도로 440개가 있으며³³⁾, 주요 간선도로망은 개성-평양-신의주간의 서부간선도로, 고성-원산-청진-나진간의 동부해안간선도로, 평양-원산간의 동서 횡단도로, 신의주-무산간의 북부동서 횡단도로가 있다³⁴⁾. 그리고 나진-선봉지역을 거점으로 한 도로는 청진-나진간의 67km, 나진-두만강간의 45km, 나진-셋별간의 73km의 고속도로를 건설할 계획이다. 그런데 북한의 도로는 운행실태 면에서도 열악하다. 즉, 고속도로는 모두 콘크리트로 포장되어 있으나 낙후된 기술로 인하여 평균 50km이상의 속도로 주행하기 불가능하며, 도로의 장기적인 관리부족으로 인하여 정상적인 운영을 위해서는 보수공사가 요구되는 실정이다.³⁵⁾

북한의 항만은 철도와 도로만큼 분담율이 크지못하며 매우 열악한 상태이다. 나진항은 나진반도(안주리)로 둘러싸여 있고, 대초도와 소초도로 그 입

8.1%(1991년), 북선화율이 27.4%(1991년), 영국의 전철화는 22%, 북선화율은 71%이며, 프랑스는 전철화율이 32%, 북선화율은 45%이다.; 사회간접자본투자기획단, 『21세기를 대비한 사회간접자본회충장기구상에 관한 연구』 1992년 18면.

32)남궁 영, 『북한의 사회간접자본 실태분석』 (서울:민족통일연구원,1994) 참조.

33)국토개발연구원, 『북한의 국토개발 편람』 1992년 401면.

34)오재학, 『북한연구』 (서울:대륙연구소,1993) 32면.

35)남궁 영, 『북한의 사회간접자본실태분석』 (서울:민족통일연구원,1994) 24면참조.

구가 막혀있어서 북동 및 동쪽방향에서 밀려오는 파도로부터 보호되어 있다. 그리고 연간 화물통과 능력은 300만톤이며 취급하는 주요화물로는 석탄, 지대비료, 산적비료, 원목 등이다. 항의 총부지면적은 38만㎡이고, 보관면적은 20만3천㎡이며 그중 창고면적은 2만6천㎡, 야적면적은 17만7천㎡이다. 또한 나진항에는 항만기중기를 비롯한 하역설비와 운반설비가 갖추어져 있다.³⁶⁾ 청진항은 동서항이 있는데, 동항은 중국이 10년간 빌려 쓰고 있으며 북한은 서항을 사용하고 있다. 동항과 서항사이의 거리는 2.9마일 정도이며, 청진항의 철도와 도로는 북부지구 순환선을 통하여 중국, 러시아와 연결되어 있다. 주요취급화물로는 잡화, 양곡, 강재, 광석 등이고, 항의 부지면적은 동항19만2천500㎡, 서항82만1천250㎡이다. 선봉항은 석유운수 전용부두로써 사용되고 있으며, 나진항으로부터 약24마일 정도 떨어져 있고, 항의 총부지면적은 20만㎡이다.³⁷⁾

나. 나진·선봉 자유경제무역지대의 특성

북한의 대외경제협력 추진위원회에 의하면³⁸⁾나진-선봉자유경제무역지대는 자본주의적 소유와 시장경제기능의 작동이 일부 허용되며, 수출 가공 및 자유 무역항, 관광, 금융, 상업의 중심지로서 대외개방지역의 특성을 가진다. 또한 이 지대는 국가가 특별히 제정한 법·제도와 질서에 따라 운영되는 지역으로서의 법적 지위를 가지고 있다. 그리고 이 지대에 취하고 있는 제반조치로는 외국인들에 대한 무사증 출입(무비자 입국허가) 및 국가가 특별히 지정한 극소수의 상품을 제외한 모든 상품 및 통과화물에 대한 수입관세면제, 상품의 포장, 중계무역 등 자유로운 무역활동의 허용 등이다. 또한, 1991년 12월 28일 정무원 결정과 1992년 4월 9일 헌법개정으로 이 지대 안에서는 최장 50년까지 토지를 임대할 수 있고 수출가공에 필요한 노동인력을 쉽게 채용할 수 있

36) 대한무역진흥공사, 前掲書 86면.

37) 유충일, “북한 자유경제무역구의 산업 지리적 환경” 『월간 북한』 1993년 11월; 대한무역진흥공사, 前掲書 88면.

38) 북한 대외경제협력추진위원회, 『황금의 삼각주, 라진·선봉개발계획』 (평양:조선민주주의인민공화국, 1992.4) 30-32면.

도록 하였으며, 1993년 4월 “조국통일을 위한 전 민족 10장령”을 통하여 자본주의적 소유와 외국자본과의 공동권리를 보장하고 있다.³⁹⁾ 이렇게 북한 내부와 나진-선봉지대와의 분리운영은 외자유치를 통한 경제적 상승효과를 기대하면서도 북한 내부로의 자본주의적 사고와 효과를 차단하려는 의도가 있다.⁴⁰⁾ 그러나 이러한 노력에도 불구하고 자본주의 파급효과를 차단할 수 있을지는 부정적이다.⁴¹⁾

다. 나진·선봉 자유경제무역지대의 현 상황

북한은 최근 상업법, 보험법에 이어 변호사법에도 개혁개방정책과 관련된 규정을 신설하였다.⁴²⁾ 또한, 나진-선봉과 중국의 경제특구인 훈춘과 연결되는 국경도로가 1995년 9월4일 개통되고 이곳을 통하여 나진-선봉지역에 투자를 희망하는 기업인은 초청장만 소지하면 비자 없이도 자유롭게 출입이 가능하게 되었다.⁴³⁾ 그리고 북미합의가 이루어진 후 북미경협탐색단계에 접어들면서 나진·선봉에 대한 외국자본의 투자가 상당히 이루어지고 있다. 즉, 미국의 제너럴 모터스(General Motors), 엠씨아이(MCI), 스텐턴 그룹, 유에스 워싱턴 뱅크(US. Washington Bank)등을 포함한 11개사로 구성된 미국 기업대표단이 북한의 초청으로 1995년 2월 중순에 나진-선봉지역에서 경협에 관하여 논의하였다. 더욱이 스텐턴 그룹은 선봉에 있는 정유공장과 화력발전소 건설에 참여하기로 합의를 보았으며,⁴⁴⁾ 제너럴 모터스는 나진-선봉지

39)한국일보, 1995년 8월 5일자.

40)북한은 나진-선봉지역을 물리적으로도 분리시키기 위해 산과 강을 제외한 평야지역 약 80km에 걸쳐 높이 2m의 철조망 건설을 계획하고 연변의 조선족 기업과 한국의 3개회사가 합작으로 철조망 공급과 설치를 1995년 4월부터 할 예정이다. ; 중앙일보, 1994년 12월 14일자.

41)중국의 경우에도 경제특구설치 초기에는 내륙과 분리하여 설치하였으나, 경제특구개발이 성공적으로 진행되면서 개혁,개방은 중국 연해및 내륙지역으로 퍼져나갔다. ; 전홍택, 오강수, 前掲書 57면.

42)동아일보, 1995년 8월 8일자.

43)조선일보, 1995년 9월 20일자.

44)서제진 외, 『김일성 사후 1년: 북한정세의 동향과 전망』 (서울:민족통일연구원,1995.6)

역에 자동차 부품공장을 설립하려는 움직임이 있다.⁴⁵⁾ 이외에도 시티뱅크(City Bank), 에이티엔티(AT&T), 코카콜라(Coca Cola), 모토롤라(Motorola), 파코철강(Paco Steel & Engineering)등이 북한의 나진-선봉지역개발에 관심을 표명하고 있다. 또한 최근에는 나진-선봉지역에 있는 비파속소단지에는 한국, 연변, 미국, 핀란드, 독일등에서 온 사업가들이 자주 목격된다고 한다.⁴⁶⁾ 1995년 6월 24일 현재 합의 단계에 있는 외국투자는 홍콩의 부동산 기업가인 스테판 황(Stephen Huang:K.K.Huang)이 8월하순에 몇개의 프로젝트와 계약을 체결할 예정이고, 쉘 석유회사(Shell Petroleum)가 나진만에 원유저장탱크, 주유소, 만주에로의 기름수송 서비스 등에 관하여 투자하며, 스웨덴의 안 로손회사(Arne Lawson Ltd.)가 선봉정유회사를 구입하여 시설을 확장하고 저장시설을 더 건설하여 서 시베리아의 원유를 들여와 정유할 계획에 있다.⁴⁷⁾ 또한, 영국의 UKIC社는 북한의 조선개성무역회사와 접촉하여 1995년 1월에 평양사무소 개설을 합의하고 북한으로부터 마그네사이트, 고령토등 광물과 생수 등을 수입하고 대신 생필품과 중고건설장비등을 교역하고 있다.⁴⁸⁾ 그리고 러시아인들은 나진항에 알루미늄 터미널과 연간 200만톤 규모의 철강처리능력을 가진 시설을 짓고 있으며, 연변 해운회사는 나진과 부산을 연결하는 항로를 개설하려고 나진 제8부두에 450만달러짜리 컨테이너 크레인을 건설하는 계약을 6월 17일체결하였고, 홍콩 기업가들은 해상호텔을 곧 짓게 된다. 이외에도 네덜란드의 아이엔지(ING)은행과 홍콩의 페레그린(Peregrine)은행이 나진에 사무소를 개설할 예정이다. 그런데 남한 기업이 합작으로 건설하려고 했던 나진통신센타는 남한정부의 불허가로 4월에 불발로 끝나고, 이것을 독일회사가 인수하였다.⁴⁹⁾ 이렇게 활발한 활동에도 불구하고 나진-선봉지역의 개발이 지연되고 있는 것은 북한에 자금의 부족과 그 지역에 살고 있는 주민들의 자유로운 이주및 보상에 능동적이지 못하기 때문이다. 따라서 북한의 대외경제협력추진위원회와 외교부는 1995년 6

19면.

45)중앙일보, 1995년 6월 20일자.

46)중앙일보, 1995년 6월 20일자.

47)백학순, 前揭論文 41면.

48)경향신문, 1995년 6월 24일자.

49)上揭論文 41-42면 참조.

월 현재 나진-선봉지역의 수출가공공업지구에 대한 공사도안과 개발계획, 투자유치계획등에 대한 유엔공업개발기구(UNIDO) 신용기금 6만달러 프로젝트를 즉각 허용하였고, 북한은 나진-선봉지구외에도 김책시, 청진시도 경제개발특구로 개발하려는 의지가 있다.⁵⁰⁾ 한편 1995년 초에는 쌍용, 삼성, 대우, 한화, 동양, 신원그룹등의 대표단이 북한을 방문하여 북한이 중시하는 경공업분야⁵¹⁾의 진출을 논의하였고, 1995년 7월20일에는 북한의 조기파견 요청에 따라 대우그룹이 남포공단의 합작의류공장등의 기술지도를 위해 기술자 13명을 파견하였고,⁵²⁾ 한일그룹은 남포에 30만평의 경공업 공단의 경제특구 조성하기 위한 제의를 하였다.⁵³⁾ 또한 대우, 고합물산, 한일합섬, 국제상사에 대해 남한정부는 협력사업을 승인하고 500만달러이상의 투자가 허용하는 등 경제협력이 확대되고 있는 상태이다.⁵⁴⁾ 즉, 1995년1월부터 7월까지 남북교역 승인현황을 보면⁵⁵⁾ 757건 194,908,000달러로 전년도 동기실적인 379건 116,836,000달러에 비해 66.8%가 증가하였고, 위탁가공교역도 130건 16,497,000달러로 전년도에 비해 53.9%가 증가했다. 또한 통관실적도 1,189건 121품목 165,441,000달러로 전년도 동기에 비해 100.8%가 증가하였다. 그리고 반입승인현황은 1995년 7월까지 438건 84품목 150,703,000달러이고, 반출승인현황은 319건 49품목 44,205,000달러이고, 반입에 있어서는 철강금속이 80.8%를 차지하고 있으며, 반출에 있어서는 쌀등 농림수산물이 70%, 섬유류 17.5%를 차지하고 있다.

제IV장 나진·선봉 자유경제무역지대 개발

50) 중앙일보, 1995년 7월 7일자.

51) 김정일은 1995년에 들어와 막대한 물자와 노동력이 투입되는 건설공사를 전면중단하고 경공업분야에 우선 투자할 것을 지시하였다. 그리고 경공업발진을 위해 “내부예비동원”을 독려하고 있다. ; 중앙일보, 1995년 5월 29일자. ; 로동신문, 1995년 7월 16일자.

52) 한겨레 신문, 1995년 7월 21일자.

53) 한겨레 신문, 1995년 7월 24일자.

54) 중앙일보, 1995년 7월 24일자.

55) 통일원 교류협력국, 『월간 남북교류협력 동향』 (서울:통일원)

제48호(1995.6.1-6.30), 제49호(1995.7.1-7.31).

에 대한 관련국의 입장

제1절 序 說

세계가 냉전시대일때의 경제교류는 이념이나 정치적 논리에 의해서 동·서 양진영으로 교류가 추진되었다. 그러나 탈냉전 분위기가 성숙되기 시작한 1980년대후반부터 1990년대 이르기까지 세계는 경제지역주의가 한층 고조되고 있다. 즉, 세계무역기구(WTO)의 출범으로 각 국가간의 무역장벽이 대폭 낮아짐과 동시에 유럽연합(EU)및 북미자유무역협정(NAFTA)등 세계권역별 지역주의 경향이 심화되는 등 세계는 경제우선의 무한경쟁시대로 돌입하였다. 이러한 경향은 한반도를 중심으로 하는 국가들의 변화에서도 찾을 수 있다. 즉, 중국은 개혁, 개방을 가속화시키면서 개발의 범위를 연안에서 내륙으로 확산시키고 있으며, 러시아도 시장경제체제로의 전환과 더불어 극동지역 개발에 관심을 표명하고 있다. 또한, 일본은 막강한 경제력을 앞세워 세계평화의 주축임을 자처하면서 동북아 경제개발협력에 대한 관심을 기울이고 있다. 더욱이 미국은 세계경찰로서의 위치를 확고히 하려고 하면서도 자국의 경제적 득실을 위한 시장개방요구와 더불어 아시아태평양지역에서의 우위를 점하려고 한다. 이러한 상황에서 북한은 경제적 파탄의 회복을 위해 나진-선봉지역을 자유경제무역지대로 지정하고 외자유치를 하는 등 제한적 개방을 추진하고 있다. 이러한 북한의 변화는 남북 경제협력뿐만 아니라 한반도를 둘러싸고 있는 중국·러시아·일본·미국 등에게도 커다란 영향을 주고 있다. 최근 조지워싱턴대 개스틴 시거센타(동아시아연구소)가 개최한 ‘아·태 지역 경제협력’세미나에서 미 국무부 정보조사국의 대외문제분석관인 존 메릴박사는 북한이 추진하는 나진-선봉지역의 자유경제무역지대는 한반도, 일본, 중국, 러시아등 환동해지역의 연결중심지로 발전할 가능성이 높은 것으로 분석하였다.⁵⁶⁾ 왜냐하면 나진-선봉지역은 한반도, 일본, 중국, 러시아를 연결하는 중심지이며, 또한 일본의 상대적 낙후지역인 북서지방개발을 위한 환동

56)경향신문, 1995년 6월 24일자.

해경제개방과 일치하고, 러시아는 북한 노동자 수요, 중국은 동해진출 욕구만족 및 시베리아 가스파이프 경유지로서 최적의 조건을 가지고 있기 때문이다.

따라서 한반도를 중심으로 하는 중국·러시아·일본·미국 등이 나진-선봉자유경제무역지대에 대한 입장을 구체적으로 알아보고 이를 통한 효과적인 남북경제협력의 요소에 접근하고자 한다.

제2절 일본의 입장

1995년 10월 3일 북한-일본간의 쌀 추가지원에 합의함으로써 북일간의 관계개선의 무드가 고조되고, 국교정상화(수교)를 위한 교섭이 전개될 전망이다.⁵⁷⁾ 그러나 북한의 핵 의혹 불식에 관한 일본정부의 강경한 태도, 식민지시대의 인명피해에 대한 보상 및 재산권에 대한 청구권, “이은혜”문제⁵⁸⁾등으로 인하여 그리 순조롭지 못할 전망이다. 하지만 북한은 일본과의 관계정상화를 통한 실리가 일본정부로부터의 보상금이상으로 크다고 인정하고 있기 때문에 일본의 경제적 지원을 위해서는 수교에 관하여 적극적인 자세를 취할 것이며, 일본도 북한과의 관계정상화를 통하여 한반도 문제에 있어서 중국, 미국, 러시아와 더불어 함께 참여하는 계기가 마련되므로 동아시아에서의 일본의 역할이 넓어질 수 있다는 계산을 하고 있다. 따라서 일본은 북한과의 수교를 통하여 북한의 개방을 유도하면서 나진-선봉지역의 자유경제무역지대로 일본기업의 진출을 활성화시켜 북한경제의 對日 의존도를 심화시킬 가능성이 높다. 이것은 북한의 대외 의존상대국을 중국 일변도에서 일본 등으로 분산시키는 역할을 하는 동시에 일본의 한반도에 대한 영향력을 제고시키려

57)북한과 일본의 수교교섭은 1990년 11월과 12월 3회에 걸친 예비회담과 1991년 1월부터 1992년 11월까지 8차에 걸쳐 회담이 이루어졌으나, 그 동안 중단되었다가 1994년 6월 카터 前대통령의 북한방문을 전후하여 활발하게 논의되어오고 있다.; 외교안보연구원, 『주요국제문제분석』(서울:외무부 외교안보연구원1994.9.28) 1-5면.

58)1991년 5월 제3차 수교교섭회담에서 김현희에 의해 행해진 대한항공기 폭발사건에 있어서 김현희에 의해 밝혀진 일본여성 “이은혜”의 신원확인을 일본측에서 요구하였다. ; 외교안보연구원, 上揭書 9-10면.

는 의지를 가지고 있다. 실제 북한과 일본간의 무역은 1980년에 최고조에 달하여 교역규모가 1,260억 ¥에 이르고 있고, 1970년대말 부터 1980년대 전반까지 양국의 교역규모가 1천억 ¥내외를 유지하였으며, 최근 김일성의 사망, 미국과의 핵 협상등 정치적 마찰로 인한 불안정한 상황에서도 1994년 북한의 대일 수출은 17.1%가 증가하였고 수입은 28.2%가 감소하였다.⁵⁹⁾ 그런데 이러한 북일간 무역의 90%이상이 조총련계 기업을 통하여 이루어지고 있다. 그리고 일본의 대기업들은 나진-선봉지역개발의 진출에 있어서는 직접 진출하지는 않고 조총련계 기업 및 계열기업을 통하여 합영 및 위탁가공에 적극적으로 진출하고 있으며, 사회간접자본과 기간산업의 개발에 대한 기획조사 단계를 마치고 거물급 인물과의 인적관계 형성에 노력하고 있다고 한다.⁶⁰⁾ 이러한 일본 대기업과 조총련 동포기업간의 연합진출의 경향은 일본의 영향력의 확대를 계산한 것이며, 더 나아가 한반도 문제에 있어서 일본의 역할을 마련하려는 것이다.

그러므로 前述 한바와 같이 일본의 상대적 낙후지역인 북서지방개발(니가타지역)을 위한 환동해경제개발과 일치하는 것도 있지만, 일본이 나진-선봉지역개발³을 바라보는 입장에 있어서는 대륙으로의 진출과 더불어 동아시아에서의 우위를 점하고(즉, 세계적인 경제통합추세(EC, NAFTA등)에 대응하여 동북아 경제권에서의 우위를 점하고자 한다), 한반도문제에 있어서 평화체제 구축에 대한 발언권의 확대를 염두해 두고 있다. 여기에는 한국이 배제될 수 있는 위험이 존재하여 남북관계에 있어서 결코 유리한 위치를 확보하기는 어려울 수도 있다.⁶¹⁾ 따라서 일본은 앞으로 대북한 쌀 제공을 통한 수교협상재개 분위기를 조성할 것이며, 수교합의시 배상금으로 나진-선봉지역의 개발에 있어서 사회간접자본 건설의 협조와 일본기업의 본격적인 진출 및 제일 조총련 재산처분을 통한 일본의 입지를 확대할 것으로 전망된다.

59)이우현, "시사특집" 『월간 통일경제』 1995년 7월호 27-28면 참조.

60)이우현, 上掲書 35면.

61)이우현, 上掲書 35면.

제3절 미국의 입장

미국기업들의 북한시장에 대한 관심은 매우 초보적인 수준이다. 미국기업들 입장에서 볼때 북한은 아직 ‘검증되지못한’ 시장으로 여겨진다.⁶²⁾ 즉, 미국기업들이 접근하기에 충분히 개방되어있지못하며, 숙련된 인력도 부족하고, 북한에 대한 기업정보도 취약한 편이다. 또한, 북한과 미국간의 교역규모도 매우 미미한 수준이다.⁶³⁾ 더욱이 북한과 미국간의 경제협력의 장애가 되는 것은 아직도 존재하는 제재조치 때문이다. 즉, “직접국과의 교역법”과 “수출관리법”은 모든 상업계약체결에 대한 허가를 요하고 있고, “무기국제거래규제”는 무기의 판매를 금하고 있으며, “해외원조통제법”은 양자간의 원조를 금지하고 있다. 이외에도 “원자력법”등의 제재조치가 현존하고 있다.⁶⁴⁾ 그러나 1995년 1월 20일 제네바 합의에서 대북제재조치를 완화하여 단체여행, 신용카드의 최대사용한도, 정보교환에 관련된 거래, 북한인의 미국여행(국무성의 비자가 필요), 특정달러결제거래등의 제약을 해제하였고, 미국 AT&T社는 정보통신망 건설에 인가를 받았다. 또한 1995년 6월 13일 콜라롬푸르 공동성명에 따라 제네바 기본합의문 이행의지를 확인하고, 한반도에너지개발기구(KEDO)가 북한과 경수로 제공에 관련된 제반문제를 협의키로 합의하였다.⁶⁵⁾ 앞으로 미국의 대북 경제제재조치의 추가 완화는 북한의 제네바 합의 이행여부, 핵 확산, 테러행위, 남북한 대화추진, 한국전쟁 당시 미군유해발굴 등 기타 미국의 관심을 표한 문제해결 여부에 달려 있다.⁶⁶⁾ 이같은 상황에도 불구하고 양측은 경제교류를 시도하고 있다. 특히, 나진-선봉지역개발에 대하여는 적극적인 접촉이 이루어지고 있다.⁶⁷⁾ 그런데 대부분의 미국기업들은 정부의 보증을 갖고 있는 남한기업들과 공동접근을 선호하고 있다.⁶⁸⁾ 특히,

62) 한국일보, 1995년 8월 5일자.

63) 미국이 남한에 대하여 갖는 시장점유율만큼 북한에 대하여 시장점유율을 갖는다고 해도 연간 수출규모는 2억달러에 불과할 것이라고 본다.; 스티븐 위크먼(Stephen B. Wickman), “사사특집” 『월간 통일경제』 1995년 7월호 36면 참조.

64) 박종철, “사사특집” 『월간 통일경제』 1995년 5월호 참조.

65) 외무부, 『외교문제 해설』 (서울:외무부 문화협력국 홍보과) 1995년 6월 30일자 참조.

66) 스티븐 위크먼, 土揭書 39면.

67) 중앙일보, 1995년 6월 20일자.; 서제진외, 前揭書 19면.; 백학순, 前揭論文 41면 참조.

남한에서 활동하고 있는 미국기업들의 북한시장진출을 활발히 하고 있다. 따라서 미국기업들은 북한과의 경제협력의 효과를 얻기 위해서는 남한기업과 협업을 절대적으로 필요로 하고 있다. 여기서 미국이 나진-선봉지역개발에서 추구하고자하는 것은 다음과 같다.⁶⁹⁾ 첫째로, 북한의 자원을 개발하고 판매하려는 것이다. 즉, 북한의 전세계매장량 1위인 마그네사이트를 美 코메탈社와 미네랄 테크놀로지社가 구입하기로 한 예에서 찾을 수 있다. 둘째로, 장기적인 거점확보를 위한 것이다. 다양한 카드사(아메리칸 익스프레스, 마스터카드, 비자등)와 CNN방송 등이 나진-선봉지역개발과 함께 잠재고객이 급증할것을 노리고 전진기지의 확보문제를 타진하고 있다. 셋째로, 아시아태평양 지역본부를 통한 북한의 진출을 위한 것이다. 북한의 낙후된 분야 즉, 통신서비스, 첨단산업, 사회간접자본등에 적극적으로 접근하고 있다. 즉, AT&T는 북한과의 직통전화서비스와 통신기자재의 판매를 위한 계획을 구체화하고 있으며, 스탠튼 그룹은 나진-선봉지역에 가동중인 200MW급 화력발전소를 인수하여 전력을 생산하고 원유를 정제하여 수출할 계획을 세워놓고 있다. 또한, 상당수의 미국기업들이 나진-선봉지역을 중심으로 하는 북한시장진출을 위하여 다양한 산업의 업무를 아·태지역본부로 이관하였다. 이에 대하여 북한은 미국에게 정전체제를 평화체제로 변경시킬 것을 지속적으로 요구하고 있으며⁷⁰⁾ 미국의 자본과 기술을 도입을 막는 법규나 제도는 수정할 것을 견지하고 있다.⁷¹⁾

제4절 중국의 입장

중국과 북한은 전통적인 우호관계를 유지하고 있으며, 일찍부터 긴밀한 경

68)스티븐 위크먼, 上揭書 39-41면 참조.

69)한국일보, 1995년 8월 5일자. ; 이기사는 1995년 8월 4일 미국 LA에서 북한진출을 원하는 미국기업인들을 위한 대북한 투자전략 세미나에서 국제경영연구원(IMRI) 원장인 제임스 유의 발표문을 참고하였다.

70)Kim, Byong Hong. "North Korea's Perspective on the U.S.-North Korea Peace Treaty", (Conference Paper) *Journal of Northeast Asian Studies* 13, 4(Winter), pp.85-89.

71)중앙일보, 1995년 7월 7일.

제관계를 가져왔다. 즉, 양국무역액은 1970년의 1.15억달러에서 1980년 6.34달러로 10년간 무려 5배이상 증가하였다.⁷²⁾ 그리고 북한의 중국에 대한 무역 의존도는 매우 커 1991년의 경우 수출의존도는 7.7%인데 반하여 수입의존도는 35.6%에 달한다.⁷³⁾ 그러나 북한경제의 장기적인 침체와 중국의 시장경제 도입으로 인하여 1994년 이래로 북한과 중국간의 무역액은 약 6억달러로 다시 감소하는 추세를 보이고있다.⁷⁴⁾ 이러한 북한과 중국간의 무역에서 가장 중요한 비중을 차지하는 것은 중국의 경제원조이다. 경제원조에 있어서 중국의 정식‘명보(明補)’는 최근 감소하나, 김정일체제를 지원하기 위한 ‘암보(暗補)’는 점차 확대하고 있다.⁷⁵⁾ 특히, 중국은 대외적으로 공표하지 않는 원조를 통하여 북한을 자신의 영향력 아래 두고 북한체제가 유지되도록 협력하고 있다.⁷⁶⁾ 이러한 중국의 경제원조 중에서 가장 중요한 것은 에너지(원유)와 식량이다. 그런데 최근 북한과 중국간 무역은 북한이 계약내용을 자주 어기는 사례가 속출함으로 인하여 중국이 먼저 현물을 인도 받은 다음 북한에 물자를 제공하는 형태로 무역이 이루어지고 있다. 그런데 최근 중국의 외교노선에 변화를 보이고 있다. 즉, 중국이 진지해온 남북한 등거리 또는 친북한적 외교노선에서 남한에 대한 적극적인 지지 입장을 나타내고 있다. 특히, 북한의 對美 평화협정 체결 시도에 대하여 중국은 불가능하며 비현실적이라고 주장하면서 항구적인 평화체제가 확립될 때까지는 정전체제가 유지되어야 한다고 말했다.⁷⁷⁾ 이러한 중국이 한반도문제에 대하여 이중적인 태도를 버린 데에는

72) 김봉덕, “북한의 경제현황과 중국·북한 경제관계” 『북한의 투자환경과 남북한 경제협력의 정책과제』 (서울: 한국개발연구원 북한연구센터, 1993.9) 33면. ; 그러나 1980년대와 1990년대초에는 중국이 내적으로 경제개혁을 진행하는 반면 북한경제는 날로 어려움에 처하게 되어 양국의 무역발전은 안정이지 못했다.

73) 室岡鐵夫, “1991年の北朝鮮の貿易”, 『北朝鮮の經濟貿易の展望』 1992 참조. ; 북한의 중국에 대한 의존도가 고조된 것은 중국의 개방정책으로 인한 경제규모의 확대와 1991년 구소련의 붕괴, 1990년대들이 계속되는 마이너스 경제성장을 때문이다. ; 신상진, “시사특집” 『월간 통일경제』 1995년 7월호 41면.

74) 대한무역진흥공사, 『북한의 대외무역 동향』 1994, 1995년판 참조.

75) 중국이 외국에 제공하는 공개적인 원조를 “명보”라고 하고, 통계자료에 포함되지 않는 암거래 방식에 의한 원조를 “암보”라고 한다. ; 신상진, 上揭論文 43면.

76) 1994년 김일성사망으로 인하여 체제위기를 당할 때에도 중국은 북한에 대해 130만톤 가량의 원유를 절반은 무상으로, 절반은 국제가격의 반액으로 제공하기로 했다.

77) 정향신문, 1995년 9월 27일자.

북중간의 관계악화가 주원인이다. 즉, 북한은 작년 10월 북핵합의이후 모든 외교역량을 북·미관계개선에 집중하면서 상대적으로 중국과의 관계가 소홀했기 때문이고, 또한 북한이 對美·對日관계개선 정책으로 인하여 북한의 중국에 대한 의존도가 상대적으로 줄어들 가능성 때문이다. 이러한 상황에서 중국은 두만강을 이용한 동해로의 진출과 중국 동북3성의 경제활성화를 기대하면서 나진-선봉지역개발에 관심을 표명하고 있다. 이것은 중국이 동북3성의 경제활성화를 위하여 이 지역 항구의 확장, 철도망 정비, 항공망 정비, 신공항 건설등 교통및 수송망 개선의 필요성을 강조하고 있으며,⁷⁸⁾ 한편으로는 한반도 평화체제구축에 있어서 일각을 이루려는 노력이다.

제5절 러시아의 입장

러시아는 1993년 12월의 총선을 통하여 하원에 구공산주의자및 극우파등 보수세력이 대거 진출하였고, 내각에서는 개혁파들이 퇴진함으로써 불확실성의 시기를 맞이하고 있다. 하지만 중도보수내각출범이후에도 개혁적인 경제정책을 추진하고 있다.⁷⁹⁾ 하지만 북한과 러시아간의 경제관계는 매우 불안정한 상태를 유지하고 있다. 이것은 냉전의 종식, 구소련의 와해, 러시아의 시장경제체제로의 전환, 그리고 러시아와 남한과의 외교관계수립등과 같은 요인이 전반적으로 부정적인 영향을 미쳤다.⁸⁰⁾ 더욱이 북한과 러시아간의 무역도 1991년이후 급속도로 감소하고 있다.⁸¹⁾ 이것은 북한의 외화부족으로 인한 북한정부의 지불능력부족, 새로운 상황에서의 협력을 위한 법적 기반의 미비, 양국은행간 연계의 취약성, 철도운송의 높은 관세 등으로 인한 것이다.

78) 민족통일연구원, 『두만강지역개발계획의 현황과 전망』 (서울:민족통일연구원,1992) 62-85면. ; 외무부, 『두만강지역개발계획』 (서울:외무부,1993) 19-62면 참조.

79) 박제훈, "개혁과 퇴진이후의 러시아 경제개혁 방향과 한·러 경협" 『오늘의 세계경제 (World Economy Update)』 (서울:대외경제정책연구원,1994.5.3) 1-12면 참조.

80) 알렉산더 티모닌, "시사특집" 『월간 통일경제』 1995년 7월호 47면.

81) 약 6억달러에 이르던 무역규모가 1993년에 3억9천만달러로 35%감소를 보이고, 1994년에는 1억3천만달러로 감소하였다. ; 알렉산더 티모닌, 上掲書 48면.

그런데 러시아의 기업인들도 북한의 현재 경제상황과 향후 보다 긴밀한 협력을 위해 연구하기 시작했으며, 북한도 합작회사 건설을 통한 나진-선봉지역 개발에의 러시아의 적극적인 참여를 유도하는 방안을 논의하고 있다. 따라서 러시아도 북한과 소원해진 관계를 회복하고 한반도의 평화체제 구축에 있어서 발언권의 확대를 위하여 나진-선봉지역개발에 대하여 적극적으로 참여할 것이다. 또한 러시아는 ‘對블라디보스톡 자유지대’내의 3개항구인 나호드카, 블라디보스톡, 모스토니치니등의 개발에 대한투자실적이 미미한 상태이므로 3국 접경지역인 “햇산”지역의 개발을 염두해두고 있다.

제 V 장 남북 경제교류협력공동위원회 추진전략

제1절 序 說

가. 남북 경제교류협력공동위원회 추진의 의의

남북한은 1992년 5월6일부터 7일까지 열린 제7차 남북고위급회담에서 남북경제교류협력공동위원회(이하, “경제공동위”라 칭함)를 동년 5월18일에 구성하고, 동년 9월5일까지 교류·협력 부속합의서를 작성할 것에 합의하였다. 이 기구는 남북경제협력을 목적으로 설립한 것이며, 남·북한의 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상이라는 거시적 목적을 가지고 출발하였다. 그러나 1995년 6월현재까지 단 한차례도 가동되지않고 있다. 당초 조지⁸²⁾에 의하면 남한의 경제기획원 차관(현재정경제원 차관:이석제)과 북한의 대외경제위원

82)남북교류·협력 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 제1조 ①,②항 참조

회 부위원장이 공동의장을 맡게 되어 있다. 이러한 경제공동위를 통한 우리 정부의 입장⁸³⁾은 첫째는 남북관계를 남북기본합의서를 바탕으로 차근차근 풀어가고자 하는 것이다. 지난 1992년 5월 7일 발효된 남북기본합의서는 정치, 경제, 군사, 이산가족, 인적왕래등 남북간에 논의할 수 있는 모든 항목을 망라하고 있다. 따라서 경제공동위만 가동될 경우 남북관계를 남북기본합의서라는 틀 속에서 풀어 가는 바탕을 확보하는 계기가 된다. 둘째는 남북경협자재를 위해서도 경제공동위만큼 좋은 당국간의 채널이 없기 때문이다. 1995년 1월에서 7월까지 남북교역현황을 보면 757건(반입이 438건, 반출이 319건)으로 1억9천4백9십만8천달러(반입은 1억5천7십만3천달러이고, 반출은 4천4백2십만5천달러)인데, 이것은 전년동기보다도 66.8%가 증가한 것이고, 품목별로 보면 반입인 경우 철강금속이 67.5%, 농림산물 15.6%, 광산물 7.5%, 수산물 1.2%, 섬유류 3.2%, 한약재 0.4% 기타 4.9%이며, 반출인 경우 섬유류가 93.1%, 화학제품 1.2%, 기계전자 0.6%, 기타 5.1%이다.⁸⁴⁾ 그러나 이 가운데 남·북한 직거래는 1991년에서 1994년까지 그 비중이 1.5%선에 그치고⁸⁵⁾ 대부분은 홍콩, 중국, 일본 등을 거친 삼각무역방식을 통하고 있으며, 북한은 공식적인 당국자간의 경협접촉을 거부하고 비공식적이고 사적인 민간차원에서의 거래만을 수용하려는 태도로 일관하고 있다. 이러한 북한이 한국정부와의 직거래보다는 비공식적인 민간차원의 남북경협을 선호하는 이유는 우선 한국정부와의 공식적인 경협은 북한체제유지에 직접적인 위협요인이 될 수 있다는 부담 때문이다. 또한 민간차원의 물밑거래일 경우上記의 부담을 최소화⁸⁶⁾할 수 있을 뿐만 아니라 비생산적인 정치적 고려를 배제하고 경제적 실익만을 챙길 수 있다는 사고에서 기인한 것이며, 북핵위기시기에 적실성과 시의성을 지닌 확고한 통일정책을 구상하여 실행치 못하고 그로 인

83)중앙일보, 1995년 6월 24일자.

84)통일원, 『월간 남북교류협력 동향』 제49호 1995년7월1일-31일 7-26면.

85)최광석, "남북경협의 전략적 대응방안" 『월간 통일경제』 1995년 6월호 61-62면.

86)북한은 한국의 민간기업과 경협하는 지역을 함경도의 오지인 나진-선봉지역으로 국한한다고 천명하였다. 그런데 한국기업은 교통,통신,수송비용절감등의 이유로 인프라구조가 비교적 양호한 개성등을 요구하였으나 북한은 이를 수용하지 않을 것을 분명히 하였다. 이것은 북한이 민간기업에서조차 북한체제에 끼칠 정치적 부담을 최소화하고자 하는 것이다. : 중앙일보, 1994년 11월 17일자.

해 남북경협에 관한 정책적 일관성과 연속성을 결여하면서 우왕좌왕하는 정책적 우(愚)를 범했기 때문이다.⁸⁷⁾ 그리고 나진-선봉자유경제무역지대에 대한 남한의 참여나, 두만강개발 사업의 참여, 제3국에서의 협력방안등 여러가지 형태로 제시되고 있는 남북경협방식에서도 가시적인 성과가 나타나고 있지 못한 것이다.

따라서 이미 합의한 경제공동위의 추진을 통한 남·북한의 경협은 우선 북한경제를 희생시킴으로써 북한 주민의 삶의 질을 제고시킬 수 있다는 인도적 차원뿐만 아니라 향후 통일한국이 실현되었을 때 통일비용부담을 미리 분산 및 절감할 수 있는 효과를 기대할 수 있으며, 현재 분단으로 인한 긴장을 완화시켜 인적, 물적 교류와 더불어 남·북한의 이질적 요소를 점진적으로 해소할 수 있고, 이를 통하여 신뢰회복을 가져오게 되어 한반도의 안정과 통일 여건조성에 도움을 줄 수 있을 것이다. 즉, 남·북한의 상호신뢰확보는 한반도를 중심으로 하는 주변 4강의 영향력을 중립화시켜 남·북한의 민족자결에 따른 통일로 나갈 수 있다.⁸⁸⁾ 또한, 남한의 기술과 자본이 북한의 자원과 노동력과 결합하여 상호보완성과 경쟁성을 통한 민족공동번영을 이룰 수 있다는 측면에서 그 의의를 찾을 수 있다.

나. 남북 경제교류협력공동위원회 추진의 전제사항

최근까지의 남북한 교역이나 경협은 기대하고 있는 것보다 훨씬 못 미치는 수준이다.⁸⁹⁾ 하지만 남북한의 경협은 시간적으로, 형식적, 내용적으로는 차이가 있을 수 있지만 남북한의 경협은 이루어질 수밖에 없으며, 북한도 체제유

87)박영호, "북미합의 이후의 남북한 관계" 『남북한관계 현황및 95년 정세전망』 제15회 국내학술회의 발표논문 (서울:민족통일연구원, 1994) 13면.

88)이병철, "남북경제협력의 발전 가능성진단과 정책적 대응방안에 관한 연구" 『한국행정학교』 제28권 제4호 1994년 겨울, 1493면.

89)그 근본적인 원인을 남한의 통일 지향적 경제협력정책과 북한의 체제유지적 경제협력 정책이 상호 맞서고 있기 때문이다. 따라서, 남북한 경협에 있어서는 김정일체제 존속기간 동안은 최대한 상호 통일지향적 경협의 장으로 유도하는 것이 중요하다.; 최광석, 前揭論文 78-79면.

지의 최한도내에서는 특이 되는 민간수준의 접촉은 계속될 것이고, 또한 한반도 주변 4강도 남북한의 경협은 거부하거나 제재할 수 있는 명분이 없기 때문에 경제공동위의 조속한 가동은 필요하다. 특히, 북한이 지정한 나진-선봉자유경제무역지대의 계획에 대한 남한참여는 남북의 내부거래로 인한 관세의 비적용, 지역적 근린성에 따른 교통·수송비용의 절감, 산업구조차이에 의한 상호 보완성, 동일한 언어체계를 통한 의사전달의 원활화 등의 잇점을 극대화 할 수 있기 때문에 한반도 주변 4강과 타국가보다도 그 비중이 매우 높고, 유리한 위치를 점하고 있다. 그러나 북한의 입장에서는 남한의 참여가 단순한 경제적인 면에서의 접촉을 의미하는 것이 아니라 체제유지와 결부된 민간한 사안이기 때문에 북한과 이미 합의된 경제공동위의 조속한 추진 없이는 어떠한 계획도 일방적인 선언일 수밖에 없다. 따라서 경제공동위를 추진하기 앞서서 다음과 같은 전제사항이 고려되어야 한다.

첫째로, 북한의 내부사정이 유동적이고 김정일체제가 안정되지 않았기 때문에 구태여 정부간 경협만을 고집할 필요가 없으며, 경제협력에 있어서 탄력적이고 신축적인 전략을 구상해야 한다.⁹⁰⁾ 아직도 남북정부간의 불신이 내재하고 있기 때문에 거부감이 덜하고 북한의 입장에서도 부담스럽지 않은 민간기업을 교류의 첨병으로 활용하여 남북경협의 교두보를 쌓는 것이 현실적이다.⁹¹⁾ 따라서 민간기업의 진출과 투자를 정부가 간접적으로 지원하는 형식을 취해나가면서 어느 정도 남북경협의 물꼬가 트이면 이미 합의한 바 있는 경제공동위의 적극적인 가동이 있어야 한다. 즉, 경제공동위 가동에 앞서 민간기업의 對북한 진출과 투자에 있어서 활성화가 되어 있어야 한다는 것이다. 이때 북한에 진출한 기업들의 활동은 북한주민의 정서를 해치는 기업활동을 자제하고 정부 또한 정치적 공세로 비출 수 있는 정책을 수정해 나가야 한다. 그리고 북한에 활발한 기업진출로 인하여 기업간의 과당경쟁을 피하고 일관성 있는 기획아래서 조직적으로 추진되어야 한다.

둘째로, 정부의 강경일변도의 경제정책보다는 유화적이고 신축적인 방향으

90) 안석교, "남북한 경제교류의 당위성과 접근방식" 『북한연구』 1994년 여름호 8면, ; 송태수, "북한경제의 실태와 대외개방에 대한 전망" 『김일성사후 북한의 정책변화 전망』 제7회 통일문제학술세미나 경원대학교 사회과학연구소 1994년 42면.

91) 이병철, 前掲論文 1493면.

로 수정되어야 한다.⁹²⁾ 즉, 북한이 당국자간의 경험을 거부하고 한다고 해서 북한을 자극하는 정책을 주장하기보다는 북한 경제발전을 위한 다양한 대안을 제시하여 남북경협을 경제외적인 문제해결의 지렛대로 활용하려는 의도를 남한정부가 갖고 있지 않음을 확실하게 인식시켜 주어야 한다.⁹³⁾ 이를 위해 정부는 안보에 침해되지 않는 범위 내에서 조건이나 제한없이 민간기업의 대북 접촉과 교류를 허용하고 이에 필요한 법적인 사항을 수정, 보완하는 작업이 있어야 한다. 이를 통하여 북한과의 간접교역을 줄이고 북한과의 직접교역을 확대하여 북한의 개방을 유도해야 한다. 따라서 경제공동위의 본격적인 가동에 앞서서 정부는 인내심을 가지고 민간기업을 중심으로 하는 남북경제 교류를 일관성 있게 지원하는 동시에 북한에게는 신뢰감을 줄 수 있는 경제협력의 파트너임을 인식시켜야 한다. 이를 위하여 단기적인 경제적 이익보다는 장기적으로 남북공동의 이익이 되는 사업이나 투자안전성이 확보되지 못하는 사업에도 과감한 상징적 투자가 필요하다. 그렇다고 정부 나름대로의 정책적 비전도 없이 끌려가거나 눈치보는 정책집행이 있어서는 안된다.

셋째로, 북한의 적극적인 경험을 유도하도록 한반도를 중심으로 하는 4강들과의 유기적인 외교관계를 유지해야 하며, 남북한의 경제교류는 민족적 내부교류임을 의연하게 천명하여 세계적으로 인정받도록 외교적인 노력이 있어야 한다. 이것은 주변 4강의 북한시장의 선점을 견제할 수 있고, 이들과 컨소시엄이나 합작방식으로 북한의 취약한 영역에 공동참여하여 북한의 남한에 대한 직접적인 경험거부를 분석시킬 수 있음과 동시에 남북한 경제교류가 민족내부교류임을 천명하여 무관세에 따른 WTO나 국제사회의 부당한 요구를 미연에 방지할 수 있으며⁹⁴⁾, 이를 통하여 남북한의 직접교역을 활성화시킬 수 있고, 궁극적으로 민족경제발전을 모색하는 길이 될 것이다. 따라서 경제공동위의 추진에 앞서서 다양한 외교체널을 통하여 명확하고 일관성이 있으며, 명분과 실리외교로 국제사회와의 갈등이 내재하는 것이 아닌 국제사회의

92) 송태수, 上揭論文 42면.

93) 동용승, "통일과정과 남북경협" 『삼상세계경제』 1994년 24면. ; 이병철, 前揭論文 1495면 참조.

94) 제성호, "남북교역의 민족내부교류성 인정문제: 자결권을 중심으로" 『통일연구논총』 (서울: 민족통일연구원, 1994) 194면 참조.

이해와 지지를 획득하고, 북한의 개방과 개혁을 유도하는 환경을 조성해 놓아야 한다.⁹⁵⁾

넷째로, 남북경협을의 효율성과 일관성을 극대화하기 위해서는 다양하게 전개되고 있는 남북경협과 관련한 정부조직을 단순화 또는 통일화를 추구해야 한다. 만약 이러한 작업이 우선시 되지 않는다면 정책의 일관성과 그 효율성을 기대할 수 없으며, 남북경협에 따른 경제적, 정치적 손실만을 보게 될 것이다. 따라서 이미 합의에 이르고도 가동되지 못하고 있는 경제공동위를 주축으로 각각의 유관기관과 긴밀한 협조체제를 구축할 수 있도록 제도적인 뒷받침이 이루어져야 한다. 이를 통하여 북한이 지정한 나진-선봉지역개발의 진출에 대한 세부지침 사항과 전략 등을 개발하고 남북경협을 활성화시켜 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

그러므로, 상기한 전제사항들이 조성된다면 ‘남북기본합의서’ 제15조의 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”는 기본규정을 실현할 수 있을 것이며, 이를 통하여 추진되는 경제공동위도 더욱 효율적인 운영과 투자에 비례한 결과를 기대할 수 있을 것이다. 따라서 이하에서는 이러한 경제공동위와 관련하여 그 주체, 운영방안 및 중점분야, 각각의 역할분담 등에 관한 구체적인 추진전략을 살펴보고자 한다.

제2절 남북 경제교류협력공동위원회 추진의 주체

북한은 각종 경제부처와 경제단체들이 자의적으로 대외무역권을 행사하는 등 무역관리체계가 무질서하였다.⁹⁶⁾ 그래서 북한은 나진-선봉자유경제무역지

95) 이를 위해서는 경제관련 국제기구에 북한의 참여를 지원하여 제도적 틀안에 귀속시킴으로써 북한지도부의 정책결정의 예측가능성을 제고하는 방법도 생각할 수 있다.; 조선일보, 1995년 8월 9일자.

96) 한국경제신문, 1995년 9월 26일자 (고일동, “남북경제협력 과제” 제5회국제학술회의 주제발표문).

대의 선언을 앞두고 1991년 11월 대외경제조직을 대폭 개편하였다.⁹⁷⁾ 개편 이전에는 대외경제위원회, 무역부, 대외경제사업부, 합영공업부등이 정부원 산하에 각각의 독립적인 기관으로 있었으나, 1990년 5월 합영공업부가 합영공업총국으로 축소되어 대외경제사업부로 통합되었으며, 1991년초 무역부와 대외경제사업부가 대외경제위원회의 산하로 편입되어 대외경제위원회는 북한의 대외경제관계를 총괄적으로 조정하는 기관이 되었다. 이후 1992년 11월에는 무역부와 대외경제사업부가 대외경제위원회로 완전통합되고 그 산하에 조선국제무역촉진위원회(The Committee for the Promotion of International Trade of D.P.R.K)와 국제협력및 나진-선봉자유경제무역지대 개발계획의 추진창구인 대외경제협력추진위원회(The Committee for the Promotion of External Economic Cooperation of D.P.R.k)를 두게 되었다. 여기서 조선국제무역촉진위원회는 경제무역관계의 촉진과 교류및 조정등 외국과의 통상관계전반의 창구역할을 담당하게되었고, 대외경제협력추진위원회는 국제경제협력국과 대외경제연구소, 북남경제협력교류국, 합영공업총국, 법제국, 총괄과를 그 산하에 두고 국제협력사업 특히, 나진-선봉자유경제무역지대의 개발을 원활히 추진하기 위한 창구기관이며, 이곳에서는 나진-선봉지역개발에 대한 계획을 전반적으로 조사, 홍보, 외국기업의 투자유치 촉진 등을 주요 임무로 한다. 한편, 대외경제위원회 산하에 있는 대외경제협력추진위원회의 북남경제협력교류국은 남북의 경제협력이 본격화된 경우에 대비한 대책을 강구하는 기구이고, 법제국은 남북한의 법제를 비교·연구하며 시장경제체제의 관행등 개방에 필요한 법규와 제도를 심의 정비하는 기구이다.⁹⁸⁾ 또한 대외경제위원회의 지도 감독을 받는 제정부는 무역은행, 대성은행, 금강은행, 조선합영은행, 조선낙원금융합영회사등을 그 산하에 두고 대외무역및 외환업무를 관장하므로 외국인 투자관련업무와 직접적인 관련성을 가지고 있다. 따라서 북한이 달라진 세계 경제환경의 대응과 북한내의 경제적 회생을 위한 대외경제기구의 개편에 있어서 정부원 산하에 “대외경제위원회”가 대외경제관련업무를 총괄적으로 지도, 감독, 조정하고 그 산하에 실무적인 기구들을 설치하고 있

97)오강수,前揭論文 91-93면. ; 전홍택,오강수,前掲書 118-121면참조. ; 대한무역진흥공사, 『북방통상정보』 제104호 1993년 6월 참조.

98)임을출,前掲論文 54-56면 인용.

다. 특히, “대의경제협력추진위원회”는 나진-선봉자유경제무역지대개발 계획에 관한 전반적인 업무를 담당하고 있다.

남한은 남북투자협력에 관련하여는 제도적으로 이미 통일원으로 일원화되어 있으나, 관련부처와의 협의과정이 있기 때문에 사업신청자는 여러 행정부처와 상대를 해야 한다. 따라서 현재의 對北투자절차는 대북교역절차에 비하여 너무 복잡하게 되어 있다. 즉, 대북교역은 자동승인대상 품목과 제한승인 품목으로 구분하여 前者는 일반무역과 동일하게 감류외국환은행의 승인만을 얻으면 되고, 後者는 통일원장관이 관계부처와 협의하여 승인하게 된다. 그런데 대북 투자의 경우에는 사업신청자는 ①협력사업자 승인, ②북한주민접촉 또는 북한방문 승인, ③협력사업 승인, ④해외투자 승인의 단계를 거치도록 되어 있다. 이를 도식화하여 보면 다음과 같다.99)

협의

① 협력사업자 승인신청 → 통일원 <-----> 관련행정부처

↓

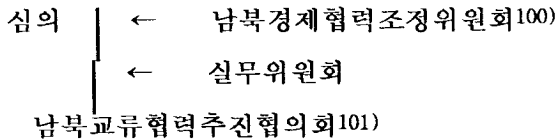
② 북한방문또는 접촉 승인신청 → 통일원에 제출

↓

협의

③ 협력사업 승인신청 → 통일원 <-----> 관련행정부처

↓



④ 외국환관리법적용시 해외직접투자 승인신청 → 재정경제원

99)전홍택,오강수,前掲書 253-254면 참조.

100)남북경제협력조정위원회는 재정경제원 차관이 위원장이 되고 경제관련부처의 실·국장이 참여하게 된다.

101)남북교류협력추진협의회는 남북경제협력조정위원회와는 달리 경제관련부처와 비경제부처가 포함되어 구성된다.

↓

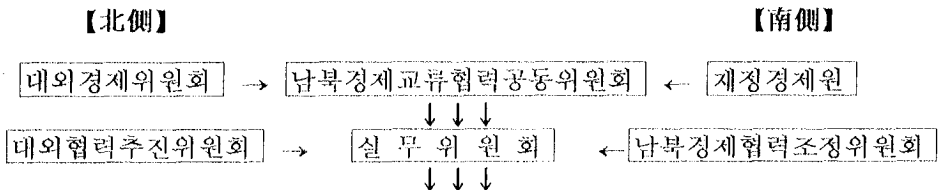
⑤ 계약체결및 협력사업시행

↓

⑥ 협력사업에 관한 보고 → 통일원 → 관련행정기관

이와 같은 절차를 통하여 대북 투자가 이루어지고 있다. 여기서 볼 수 있듯이 ‘통일원’이라는 단일장구를 통하여 대북 투자 승인이 이루어지고 있다. 그리고 대북 투자의 협력사업에 있어서는 ‘남북경제협력조정위원회와 실무위원회에서 심의하도록 되어 있다. 또한, 해외직접투자 승인신청은 재정경제원에 하도록 되어있다. 그래서 남한의 경우는 남북경제협력을 위한 경제공동위의 주체로는 통일원으로 단일화 되어있는 승인절차이후 재정경제원이 실질적인 주체가 되고, 남북경제협력조정위원회를 실무위원회로 하여 경제공동위를 구성하면 된다.

따라서, 이미 합의된 경제공동위의 추진 주체로는 북한의 “대외경제위원회”와 남한의 “재정경제원”이 주축이 되고, 그 실무적인 업무나 구체적인 사업에 관하여는 북한의 “대외협력추진위원회”와 남한의 “남북경제협력조정위원회”가 담당하도록 하면 된다. 이를 도식화하면 다음과 같다.



- 남북경제협력에 따른 제반사항을 기획하고 협력, 조정하며 특히, 나진-선봉자유경제무역지대 개발계획을 구체적으로 추진한다.

이렇게 구성된 경제공동위는 1992년 남북기본합의서의 내용에 따라 그 조

직을 구성하면 된다.¹⁰²⁾ 다시 말해서, 경제공동위의 구성은 쌍방에서 각각 위원장 1명, 부위원장 1명, 위원 7명으로 하고, 경제공동위의 위원장(의장)은 쌍방의 장관(부장) 또는 차관(부부장)급으로 한다. 즉, 북한의 경우 대외경제위원회 위원장이나 부위원장과 남한의 재정경제원장관 또는 차관이 공동위원장으로 구성한다. 또한, 쌍방의 공동위원회 위원장 또는 위원들의 교체가 있을 경우에는 상대측에 통보해야 한다. 그리고 각각의 공동위원회의 수행원은 15명 이내로 구성한다. 또한, 실무위원회는 남북경제협력의 당사자 또는 해당 전문가들로 구성한다. 특히, 이러한 구성에 있어서 고려되어야 할 사항은 그 절차에 있어서 중복을 피하고 신속하게 진행되도록 조직을 간소화시켜야 할 것이다. 또한 경제공동위를 구성할 때는 경제협력차원에서 제3국의 간섭을 배제할 수 있도록 고려해야 한다.

제3절 남북 경제교류협력공동위원회 운영방안 및 추진 중점분야

가. 남북 경제교류협력공동위원회 운영의 기본방향

경제공동위의 운영에 있어서 그 효율성을 극대화하고, 민족전체의 발전과 통일환경 조성을 위해서는 다음과 같은 기본방향으로 운영해야 한다.

첫째로, 북한 경제개혁의 진전은 나진-선봉지역의 경제특구의 설치, 국내 경제에서 시장경제요소의 허용, 외국인투자환경 조성을 위한 여러가지 법률의 개정 및 제정등으로 나타났다. 그러나 북한정부는 밀수 등에 여전히 개입하고 있으며, 아직도 서방은행에 20년된 외채를 갚지 못하고 있다.¹⁰³⁾ 이것이 경제교류 상대국들이 북한을 신뢰할 수 없도록 만들고, 북한의 경제협력파트

102) 남북기본합의서중 남북교류협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 제1조 ①-⑥항 내용

103) 한국경제신문, 1995년 9월 26일자.

너가 되는 것을 거부하게 만든다. 그러나 이러한 상황하에서도 남한은 북한의 중요한 경제협력의 동반자임을 부인할 수 없다. 그래서 경제공동위가 본격적으로 가동하게 되면 정부는 경제적 원칙에 입각하여 엄격하게 운영하되 정부의 지원은 국민모두에게 타당성을 인정받을 수 있는 방향으로 해야 한다. 그리고 경제공동위에서 제도적인 장치가 마련되면 기본적으로 민간기업의 판단과 책임 하에 투자와 경제협력이 이루어지는 방향으로 해야 한다. 이때 남북한 모두에게 경제적 실익이 있고, 남북한의 신뢰를 증진시킬 수 있는 방향으로 유도하여야 하지만, 남한기업간의 과열경쟁의 가능성을 배제해서는 안 된다. 이것은 북한지역에 진출하려는 국내기업은 많이 있지만 북한의 유치능력에는 한계가 있기 때문이다. 따라서 上記한 운영 방향과 동시에 기업의 자율성을 확보할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.¹⁰⁴⁾

둘째로, 경제공동위의 운영은 민족적인 대과업인 통일을 이룬다는 인식 하에서 추진되어야 한다. 이를 위해 남북한 경제의 특성과 남북한 상호 협력적인 사항을 고려하여 운영방향을 설정해야 한다. 즉, 남북한 경제는 경쟁적인 측면보다는 보완적인 측면이 더 많이 존재한다. 그러나 아무리 보완적인 측면이 많이 존재한다고 해도 남북한 경제협력을 제약하는 요인들이 있다면 그 보완성의 가치는 쓸모 없게 될 것이다. 즉, 정부는 북한과의 관계에 있어서 정경연계의 원칙(해-경협 연계정책)을 지속적으로 고수해 오고 있다.¹⁰⁵⁾ 이것은 북한이 우리가 요구하는 대화에 응하지 않는다면 남북한의 경제협력은 어렵다고 보는 것이다. 이러한 이유에서 현재와 같은 정색국면에서는 활발한 경제협력을 기대하기 힘들다. 간헐적으로 몇몇 한국기업인들이 북한을 방문해 돌파구를 마련한다고 해도 후속적인 사업의 논의가 이루어지지 못하게 된다. 이와 같은 단절적이고 폐쇄적인 구조 속에서의 경제협력은 민족진체차원에서 보더라도 장래성이 없다. 따라서 남북한 경제체제간의 이질적인 면을 해소하여 민족 동질성을 회복하며, 상호간의 보완적인 경제적 측면을 찾고

104) 정부의 포괄적이고 지나친 우대적 지원을 지양하고 형평성을 유지하면서 진출하고자 하는 기업의 해당협회의 추천이나 컨소시엄 방식으로 북한진출의 선제권을 주는 것을 고려해 볼 수 있다.

105) 이기영, “남북한 경제의 상호 경쟁성과 보완성을 통해 본 남북 경제교류의 방향” 『월간 통일경제』 1995년 6월호 81면. ; 정순원 외1, “남북한 경제통합론의 평가” 『월간 통일경제』 1995년 5월호 98면.

이러한 보완성의 효과를 극대화하기 위한 상호 협력적인 사항을 경제공동위에서 논의해 나가야 한다. 이를 통하여 상호 의존도가 심화되어 북한의 개방과 개혁을 지속적으로 유도할 수 있을 것이다. 이것은 궁극적으로 민족경제의 균형적 발전을 꾀할 수 있으며, 상호시장개방으로 인한 인적,물적 자유이동을 기대할 수 있다. 그러므로 경제공동위 운영에 있어서는 “민족”을 최상위 개념으로 하여 민족적 대과업을 달성할 수 있는 방향으로 지향해 나가야 한다.

셋째는, 경제공동위는 자본주의 시장경제체제를 지향하는 방향으로 전개되어야 한다. 북한의 경제를 보면 1970년대 중반까지는 양과 질 모든 면에서 나름대로의 발전을 해 왔다고 평가할 수 있다.¹⁰⁶⁾ 그러나 1980년대에 들어서면서 성장의 둔화와 불안정화 양상을 보인 후 제3차 7개년 계획(1987-1993년)의 부진으로 더욱 경제적 파탄은 심화되었다.¹⁰⁷⁾ 이러한 경제적 파탄의 지배적인 이유로는 북한경제가 자력갱생을 바탕으로는 “주체경제”를 강조해 경제가 경직화되었고, 과도한 군사비 지출과 막대한 체제유지비용 때문이다. 그래서 북한도 경제난을 해소하기 위해서 1991년 한국에 두만강 특구에 대한 협조를 요청하기도 했으며,¹⁰⁸⁾ 나진-선봉지역개발에 대한 적극적인 외자유치를 추진하고 있다. 이것은 “주체경제”의 수정을 나타내는 한 단면이다. 더욱이 최근의 동유럽이나 러시아, 중국, 독일 등에서의 체제전환에서 나타나는 일반적인 양상은 자본주의 시장경제체제가 사회주의 계획경제체제를 대체하였다. 따라서 경제공동위의 운영에 있어서도 이러한 경제환경을 고려하여 자본주의 시장경제체를 지향하는 방향으로 추진되어야 한다.

나. 남북 경제교류협력공동위원회 구체적인 운영방안

① 경제공동위 운영에 있어서 기본사항

106)신동아, 1991년 8월호 382-383면 참조.

107)허문영,“북한지도부의 정세인식과 대외개방 전망” 『통일연구논총』 (서울:민족통일연구원,1994) 5면.

108)동아일보, 1991년 8월 9일자.

경제공동위를 운영함에 있어서 기본적으로 협의하거나 해결해야 하는 사항이 있다. 즉, 남북경제협력에 있어서의 “투자보장협정” 문제이다. 북한당국이 남한기업의 경제협력을 제한하지 않는다 하더라도 북한의 정치적 불안정, 통신, 항만, 전력 등 기간사회간접자본의 미흡, 제도적 장치의 미비, 협소한 북한 내부의 내수시장, 대외채무 지불 지연문제 등으로 인한 외자유치의 저조 등 북한과의 경제협력에는 위험성이 따른다. 더욱이 인스티튜쇼날 인베스티 1991년 3월호에 의하면 북한의 국제적 신용도는 조사대상 111개국에서 최하위로 나타났다. 그러나 경제공동위 운영에 있어서 당국자간의 투자보장협정에 관한 충분한 합의에 의해 그 위험성을 상당정도 해소가 가능한 것이다. 이러한 “투자보장협정”은 국유화 및 수용, 전쟁, 폭동, 송금제한 등 정치적 위험으로부터 투자자를 보호함으로써 협정체결 국가간의 경제협력을 증진시키고자 맺는 협정이다.¹⁰⁹⁾ 그리고 북한은 어느 국가와도 투자보장협정을 체결하지 않고 있을 뿐만 아니라 국제금융공사(IFC), 국제투자보장기구(MIGA), 국제투자분쟁해결센터(ICSID) 등 투자촉진과 보장, 분쟁중재를 위한 국제기구에 가입하지 않고 있다. 따라서 경제공동위 운영에 있어서의 정치적 위험이 발생하는 경우를 대비하여 확실한 투자 보호장치를 신중하게 검토해야 한다.

110)

② 경제공동위의 구체적 운영방안¹¹¹⁾

경제공동위의 회의 운영은 1992년 합의한 남북기본합의서에 의하면 회의를 분기 1회 개최를 원칙으로 하였다. 하지만 남북한 상호간 협의하여 일정한

109) 전흥택, 오강수, 前掲書 90-92면. ; 이러한 투자보장협정의 일반적인 내용은 다음과 같다. 즉, 협정체결 국가간은 상호 최혜국대우, 경우에 따라서는 내국민이 될 수도 있으며, 국유화, 수용, 몰수에 대한 보장, 불가항력적으로 인한 손해발생시 이에 대한 보상, 투자원본 및 이익회수의 보장, 과실송금의 보장, 투자 상대방에 대한 공평한 분쟁해결의 보장 등을 그 내용으로 한다.

110) 특히, 북한의 합영법에는 국유화 및 수용, 전쟁, 폭동 등 긴급사태로 인한 손실보전에 관한 규정이 없으며, 분쟁해결에 관한 규정도 보호한 부분이 많다.

111) 남북교류협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 제3조 ①-⑦항 참조.

장소에 경제공동위를 상설화 시키고, 구체적인 사업건에 관한 신청과 승인, 사업계획에 따른 제반사항을 결정하도록 하는 것이 필요하다. 이를 통하여 경제공동위 회의 개최여부에 따른 사업진행의 중단을 예방하고 사업의 계속성을 보장할 수 있을 것이다. 따라서 경제공동위의 회의는 그시기에 따라 “경제공동위 정기위원회”와 “경제공동위 상설위원회”로 2원화¹¹²⁾시켜서 경제공동위 정기위원회는 분기 1회로 회의를 개최하며, 여기서는 분기별 남북한 경제협력을 평가하고, 경제공동위 상설위원회의 활동에 관한 사항을 종합·조정하며, 상호간의 경제적인 효과및 그 효율성을 극대화할 수 있는 거시적 차원의 내용을 논의하며, 경제공동위를 통하여 진행되는 구체적인 경제협력의 기본적인 정책방향을 설정하도록 한다. 이렇게 정기적으로 개최되는 경제공동위의 의장은 쌍방의 위원장및 장관이 공동의장이 되어 운영한다. 이에 대해 경제공동위 상설위원회는 쌍방의 부위원장급들이 이 회의 공동의장이 되어 매월 2회이상 회의 개최를 원칙으로 하되 필요한 경우 상호간의 합의에 의하여 수시로 개최한다. 여기서 논의될 사항은 투자기업 및 사업계획의 선정에 따른 제반사항등 미시적인 사항 등을 다루며, 이것은 경제공동위 공동의장의 승인을 구하되 남북한 기업들의 경제협력이나 투자및 교역에 장애가 되지 않도록 신속히 추진한다.

또한, 회의방식에 있어서 경제공동위 정기위원회는 기본합의서에 따라 비공개적으로 개최하는 것을 원칙(상호합의에 따라 공개적으로도 할 수 있다)으로 하며, 경제공동위 상설위원회에는 담당기업인을 반드시 참여시켜 공개적으로 이루어지는 것을 원칙으로 한다. 이것은 남북경제협력의 구체적인 사업계획을 공개함으로 인하여 남북한의 기업인들의 다양한 참여를 유도함과 동시에 각국의 기업들의 투자및 참여를 유도할 수 있을 것이다. 그리고 회의장소에 관하여는 기본합의서에 의하면 판문점, 서울, 평양 그리고 상호 합의하는 다른 장소에서 할 수 있다고 규정하였다. 따라서 경제공동위의 정기위원회는 반드시 서울 아니면 평야에서 개최하는 것을 원칙으로 하면서 분기별로 번갈아 가면서 개최한다. 즉, 1, 3분기는 서울에서 개최하고, 2, 4분기는

112)경제공동위 정기위원회는 남측의 재정경제원과 북측의 대외경제위원회를 주축으로 구성하고, 경제공동위 상설위원회는 실무위원회로서 남측의 남북경제협력조정위원회와 북측의 대외경제협력추진위원회가 주축이 되도록 한다.

평양에서 개최하는 것이다. 이를 통하여 상호 자유로운 방문의 물꼬가 트이는 것을 기대할 수 있다. 또한 경제공동위 상설위원회는 남북한의 중소도시에서 수시로 개최는 것을 원칙으로 한다. 예컨대, 경제협력을 통하여 추진될 지역 특히, 나진-선봉지역개발에 진출할 경우 나진-선봉지역에 이에 관한 상설위원회는 구성하여 그 지역에 상주시킬 수도 있으며, 이에 관한 행정적인 절차를 위해서는 남북한 상호 합의에 따라 자국에 연락관을 파견하여 그 업무를 총괄하도록 한다. 이렇게 추진될 각각의 위원회의 순조로운 진행을 위해서는 상대측 지역을 왕래하는 인원에 대한 신변안전 및 편의제공을 보장해야 하며, 상호 국가정책노선에 관한 자극적인 인동을 자제하는 것을 원칙으로 한다. 그리고 경제공동위에서 진행되는 각각의 위원회의 결정사항들은 법적 구속력을 부여하여 남북경제협력의 효과를 극대화하도록 한다. 그리고 경제공동위 운영에 관련한 비용은 쌍방 출연한 자금으로 운영하며 그 자금을 공동으로 관리한다.

다. 남북 경제교류협력공동위원회 추진중점 분야

① 남북협력방식의 결정과 합작투자의 방향

경제공동위는 남북경제협력에 있어서 어떠한 형태로 경제협력을 추진할 것인가를 결정해야 한다. 여기에는 상호간의 보완성을 최대한 살리면서 다음과 같은 형태로 추진하는 것을 고려할 수 있다. 첫째로, 우리의 원자재를 북한에서 가공하여 완제품을 생산하는 위탁가공이라는 교역형태이다. 이것은 남북한이 보유하고 있는 산업구조와 여건을 고려할 때 거의 자연발생적으로 필요에 따라 형성될 것이다. 여기에는 노동집약적 산업인 섬유산업 이외에도 중저급 기술이 투입되는 단순가공 분야까지 이러한 형태가 확대될 수 있다. 둘째로, 남북한간의 동종산업내의 공정간 분업도 고려할 수 있다. 즉, 우리가 원자재나 중간재를 도입하여 완제품을 생산하는 형태이다. 예컨대 각종금속과 이것의 가공분야가 이에 해당할 수 있다. 셋째로, 농업분야도 경제교류의

가능성과 실효성이 높은 영역이다. 하지만 쌀과 같은 국내외적으로 민감한 품목보다는 정치적 의미를 희석시킬 수 있는 농수산물(밀가루, 설탕등)의 가공분야는 북한에 대하여 보완적 측면이 높다.¹¹³⁾ 넷째, 합작투자의 경우 투자보장이나 이중과세방지 등 제도적 장치의 보완이 수반되어야 하나 이미 남북경제협력 가능성의 여건은 충분히 성숙되어 있다. 따라서 경제공동위에서도 합작투자를 기본방향으로 경제협력을 중점적으로 추진해야 한다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 북한기업과 계약에 있어서 알아보면 북한에서 계약당사자가 될 수 있는 주체가 누구인지를 파악하고 있어야 한다. 즉, 북한에서는 기관, 기업소 및 단체만이 계약당사자가 될 수 있다. 북한기업이라고 하더라도 정부로부터 대외경제거래 승인을 받지 않은 기업은 대외경제거래를 적법하게 할 수 없다.¹¹⁴⁾ 따라서 북한과 거래하고자 하는 기업은 반드시 북한정부의 승인을 받은 북한기업과 합작투자를 해야한다. 그러나 반대로 북한과 경제거래를 하려는 외국기업이나 외국인 투자자에 대하여는 그 자격에 제한이 없다. 또한, 북한의 대외경제협력의 승인은 원칙적으로 정무원 대외경제기관에서 이루어지나 계약의 성격과 지역에 따라서는 지방해당기관에 위임하는 경우가 있다. 그리고 북한에서의 계약체결 시에는 반드시 서면으로 해야한다. 이러한 배경아래 남북한의 합작사업은 산업구조나 부존자원 등을 고려할 때 대부분의 경우 남한이 자본과 기술을 제공하고 북한이 노동력이나 자원을 제공하는 형태가 될 것이다. 특히, 북한의 저렴한 노동력은 남한의 기업이 대북 투자를 추진하는 매우 중요한 동기가 될 것이다.¹¹⁵⁾ 이러한 합작사업은 북한이 1990년 7월 유엔공업개발기구(UNIDO)가 제시한 11개분야 83개의 합작 희망분야를 중심으로 추진해야 한다. 합작희망분야는 기계, 금속, 화학제품, 요업, 전기, 전자, 직물, 의류, 기타 생필품등 수요가 큰 부분과 광산물및 농산물등 1차산업에 집중되어 있다.¹¹⁶⁾ 또한, 북한이 제정한 '외국인 투자법'에서 첨단

113)이기영, 前揭論文 95면.

114)조선일보, 1995년 7월 26일자.

115)조선일보, 1992년 4월 30일자.

116)연하청, 『북한의 경제개방과 남북한 경제협력』(서울:대통령자문 21세기 위원회, 1991) 30명 참조.

기술, 자원개발, 하부구조 건설, 과학연구 및 기술개발에 관심을 가지고 이 분야에 협력을 장려하고 있다. 남한의 경우는 임금, 지가상승으로 국제경쟁력을 잃고 있는 분야, 기타 노동집약적 에너지 저 소비형, 수출 지향적 산업에서 내북 협력을 추진할 수 있다. 이것은 장기적으로 생산단가를 낮추어서 지속적인 국제경쟁력을 확보할 수 있는 분야를 개발함으로써 그 효과를 극대화할 수 있을 것이다.

② 합작투자에 있어서 입지선정

남북한 경제협력의 합작투자에 있어서 입지선정은 생산요소의 공급이 최소의 비용으로 원활하게 이루어질 수 있고 기존의 사회간접자본 및 기반설비가 유리한 곳으로 하는 것을 원칙으로 해야한다.¹¹⁷⁾ 한편 북한은 1991년 나진-선봉지역 일대를 자유경제무역지대로 지정하고 청진항을 자유무역항으로 개발한다고 발표하였다. 이 지역에는 경공업, 전자공업, 중공업, 식품, 목재 가공업 등 다양한 분야의 유치에 희망하고 있기 때문에 이 지역이 합작투자를 하기에 적합한 곳으로 본다. 그러나 이 지역은 사회간접자본이 낙후되어 있기 때문에 장기간에 걸쳐 투자가 선행되어야 하므로 당장 실행할 수 있는 투자 입지로는 부적절하다. 따라서, 나진-선봉지역에서의 합작투자가 활발하게 전개되기 위해서는 이 지역에 사회간접자본 확충에 적극적인 지원이 있어야 하며, 경제공동위에서도 이러한 인식 하에서 직접적인 물자교류와 생산협력보다는 이러한 사회간접자본의 지원책을 강구해야 한다. 이것은 현재 남북한의 간접교역을 직접교역으로 전환시킬 수 있는 기반이 될 것이다. 이를 위해서는 경제공동위 차원에서 남북한의 도로와 철도, 항만, 항공 등의 연결망을 우선적으로 검토하고, 사회간접자본의 지원에 있어서는 정부가 직,간접으로 투자하거나, 외자 또는 민간자본의 투자를 유도하는 방안을 고려할 수 있다.

③ 남북한 경제협력에 있어서 제도적·행정적 지원 및 여건조성

117) 김국신의, 『남북한 경제공동체 형성방안』 (서울:민족통일연구원, 1992.12) 108면.

경제공동위 운영의 촉진과 경제적 효과를 극대화하기 위해서는 제도적·행정적 투자장애요인들을 경제공동위에서 합의하에 제거해야 한다. 우선 남북한은 투자보장, 이중과세방지, 과실송금, 지적 소유권, 특허권의 보호 및 상호이용, 기술적·법률적 정보의 상호교환, 분쟁해결절차, 왕래자 신변보장, 북한 노동자의 임금수준, 화폐통일의 문제 등을 경제공동위 차원에서 가능한 조속히 합의를 유도해 내야한다.

④ 남북 교역의 확대추진을 위한 여건조성

현재 남북한 교역에 있어서의 문제점은 간접교역이 중심을 이루고 있는 것이다. 이로 인하여 경제적인 불이익을 남한과 북한이 공동으로 지고 있다. 따라서 경제공동위 차원에서 남북한 교역에 필요한 제반사항에 관한 통상협정을 조속히 체결하여¹¹⁸⁾ 직접교역의 여건을 조성해야 한다. 예컨대, 인천-남포, 포항-청진, 부산-원산 등의 海路와 경의선 철도, 문산-개성간의 陸路, 김포-순안간 航路 등의 연결¹¹⁹⁾을 경제공동위에서 협의를 걸쳐 조속히 시행되도록 해야 한다. 이를 통하여 인적인 교류를 기대할 수 있고, 직접적인 물적 교역 규모를 확대하는데 그 밑바탕이 될 것이다.

118) 김세원, "남북합의서의 남북간 경제공동체 형성을 위한 실천과제" 제1회 통일문제 학술세미나 발표논문 (서울:아시아사회과학연구원, 1991.4) 19-24면 참조.

119) 김국신외, 前掲論文 100면.

< 참 고 문 헌 >

- 경남대학교 극동문제연구소, 『북한 무역론』, 1979년.
- 국토개발연구원, 『북한의 국토개발 편람』, 1992.
- 김국신의, 『남북한 경제공동체 형성방안』 (서울:민족통일연구원,1992.12).
- 김봉덕, “북한의 경제현황과 중국-북한 경제관계” 『북한의 투자환경과 남북한 경제협력의 정책과제』, (서울: 한국개발연구원 북한연구센터,1993.9).
- 김세원, “남북합의서의 남북간 경제공동체 형성을 위한 실천과제” 제1회 통일 문제학술세미나 (서울: 아시아사회과학연구원,1991.4).
- 김운근 외, 『북한의 임업과 수산업 概況』 (서울: 한국농촌경제연구원,1994.7).
- 김태홍, “북한의 라진·선봉지구개발계획과 우리의 대응 전략” 『남북한 경제 교류와 투자전망』 (서울: 한세정책연구원,1994.12).
- 김학수, “두만강지역 개발구상에 대한 논의와 전망”(서울:대외경제정책연구원, 1993.3).
- 그레고리 윈, “西學:북한과 서구의 합작투자”, 『북한의 대외정책』 (경남대:극동문제연구소, 1986).
- 남궁 영, 『북한의 사회간접자본 실태분석』 (서울:민족통일연구원,1994.10).
- _____, 『남북한 국력추세 비교연구』 (서울:민족통일연구원,1993.12).
- 대한무역진흥공사, 『북한의 대외무역 동향』, 1994판 & 1995년판.
- _____, 『북방통상정보』, 제104호 1993. 6.
- _____, 『북한투자실무』 (서울:대한무역진흥공사,1993).
- 동용승, “통일과정과 남북정협” 『삼성세계경제』, 1994.
- 민족통일연구원, 『두만강지역개발계획의 현황과 전망』, (서울: 민족통일연구

원,1992).

박영호,“북미합의 이후의 남북한 관계”『남북한 관계현황 및 95년 정세전망』, 제15회 국내학술회의(서울:민족통일연구원,1994).

박제훈,“개혁과제이후의 러시아 경제개혁 방향과 한·러 경험”『오늘의 세계경제』, (서울:대외경제정책연구원,1994.5.3).

박종철,“시사특집”『월간 통일경제』, 1995.5.

배종렬,“북한의 자유경제무역지대 건설현황과 과제”, 『통일경제』, 1995.1.

백학순,“북한정권의 생존전략과 전망” 남북한 통합모델 학술회의 1995.8.25, 세연구소.

북한 대외경제협력추진위원회, 『황금의 삼각주, 나진-선봉 투자대상안내』 (평양: 조선민주주의 인민공화국 대외경제협력추진위원회,1993).

_____, 『나진-선봉지구 자유경제무역지대 현실태와 전망에 대하여』 (평양: 조선민주주의 인민공화국 대외경제협력추진위원회, 1992.4).

_____, 『황금의 삼각주, 나진-선봉』 (평양:조선민주주의 인민공화국 대외경제협력추진위원회,1993.5).

사회간접자본투자기획단, 『21세기를 대비한 사회간접자본 확충 장기구상에 관한연구』, 1992.

서재진의, 『김일성 사후 1년:북한정세의 동향과 전망』, (서울: 민족통일연구원,1995.6).

설충,“북한의 자유경제무역지대 개발전략”, 『월간 북한』 1993.11.

송태수,“북한경제의 실태와 대외개방에 대한 전망” 『김일성 사후 북한의 정책변화 전망』 제7회 통일문제학술세미나 경원대 사회과학연구소 1994.

신상진,“시사특집”『월간 통일경제』 1995.7.

스티븐 위크먼,“시사특집”『월간 통일경제』 1995.7.

안석교,“남북한 경제교류의 당위성과 접근방식” 『북한연구』 1994년 여름호.

알렉산더 티모닌,“시사특집”『월간 통일경제』 1995.7.

연하청, 『북한의 경제개방과 남북한 경제협력』 (서울:대통령자문 21세기위원

회,1991).

오강수,“북한의 대외경제정책 변화와 남북한 경제협력”, 『북한경제동향-1994년도 전반기』(서울:한국개발연구원,1994).

오재화, 『북한연구』(서울:대륙연구소,1993).

왕승금,“북한에서 본 두만강 Project 및 그 지역개발에 관하여” 제5회 동북아시아 경제포럼 1995.

유충일,“북한 자유경제무역구의 산업지리적 환경” 『월간 북한』(서울:대한무역진흥공사, 1993.11).

외교안보연구원, 『주요 국제문제분석』(서울:외무부 외교안보연구원,1994.9).

외무부, 『외교문제해설』(서울:외무부 문화협력국 홍보과,1995.6).

_____, 『두만강지역개발계획』(서울:외무부,1993).

이기영,“남북한 경제의 상호 경쟁성과 보완성을 통해본 남북경제교류의 방향”, 『월간 통일경제』 1995.6.

이병철,“남북경제협력의 발전가능성 진단과 정책적 대응방안에 관한 연구” 『韓國行政學報』 제28권 제4호 1994년 겨울호.

이우현,“시사특집” 『월간 통일경제』 1995.7.

이종석,“초청 포럼:김정일의 경제노선과 향후전망” 『통일경제』, (서울:현대경제사회연구원,1995.4).

임을출,“북한의 경제운용변화와 대외경제개방 동향” 『북방통상정보』 제104호, 1993. 6.

전홍택,오강수, 『북한의 외국인 투자제도와 대북투자 추진방향』(서울:한국개발연구원,1995).

정순원의,“남북한 경제통합론의 평가” 『월간 통일경제』 1995.5.

제성호,“남북교역의 민족대부 교류성 인정문제:자결권을 중심으로”, 『통일연구논총』(서울:민족통일연구원,1994).

중앙일보 특별취재반, 『한반도 절반의 상속자 김정일』(서울:중앙보사,1994).

최광석,“남북경협의 전략적 대응방안” 『월간 통일경제』 1995.6.

통일원, 『북한개요』 1992년.

- _____, 『남북경제교류 실무편람』, 1992년.
- _____, 『북한 산업지리 연구』 (서울:통일원,1989).
- _____, 『남북한 경제지표』 (서울:통일원,1993).
- 통일원교류 협력국, 『월간 남북교류협력 동향』 (서울:통일원), 제48호 (1995.6.1-6.30), 제49호(1995.7.1-7.31).
- 한세정책연구원, 『북한 경제』 (서울:한세정책연구원,1995.1.2).
- 허문영, “북한 지도부의 정세인식과 대외개방 전망” 『통일연구논총』, (서울: 민족통일연구원,1994).
- 현대경제사회연구원, 『통일경제』 (서울: 현대경제사회연구원,1995.4).
- 해외투자연구소, 『남북경제협력 실무안내』 (서울:한국수출입은행,1994).
- 『신동아』, 1991년 8월호.
- 월간 『북한경제』 1994년 12월호.
- 『월간조선』, 1994년 11월호.
- 『내외통신』, 제936호.
- 『내외통신』, 제995호.
- 한국일보.
- 조선일보.
- 한국경제신문.
- 동아일보.
- 한겨레신문.
- 경향신문.
- 로동신문.
- 중앙일보.
- Kim, Byong Hong. "North Korea's Perspective on the U.S.-North Korea Peace Treaty", (Conference Paper) *Journal of Northeast Asian Studies* 13, 4(Winter).
- 室岡鐵夫, “1991年の北朝鮮の貿易”, 『北朝鮮の經濟貿易の展望』, 1992年.

南北韓 女性交流 活性化 方案

研究責任者：金元洪 (韓國女性開發院)



목 차

<요 약 문>	229
I. 서 론	237
1. 연구의 필요성 및 목적	237
2. 연구의 내용 및 방법	238
가. 연구내용	238
나. 연구방법	238
II. 남북한 여성의 지위비교	240
1. 남북한 여성정책 비교	240
가. 남한의 여성정책	240
나. 북한의 여성정책	243
2. 분야별 남북한 여성의 지위비교	246
가. 인 구	246
나. 여성의 정치참여	247
다. 여성의 경제활동참여	249
라. 여성의 모성보호 및 보육시설 현황	250
마. 교육체제와 여성의 참여	252
바. 여성의 단체활동	253
사. 여성의 가정생활	256
3. 남북한의 여성정책에 대한 종합평가	258
III. 남북한 여성교류 현황 및 한계점과 과제	260
1. 남북한 교류협력 정책 비교 및 최근의 남북한 교류협력현황	260
가. 남북한 교류협력 정책비교	260
나. 최근의 남북한 교류협력 현황	261
2. 남북한 여성교류 현황 및 한계점과 과제	266
가. 남북한 여성교류의 현황	266
나. 남북한 여성교류의 한계점과 과제	275

IV. 동서독 통일과정에서의 여성의 역할 및 교훈	277
1. 동서독의 통일정체의 기본방향과 교류협력상황	277
2. 동서독의 통일과정과 여성의 역할	279
가. 동서독 여성의 지위비교	280
나. 동서독 여성의 교류현황	282
다. 통일이후 동북지역 여성의 상황과 문제점	286
3. 독일 통일의 경험이 우리에게 주는 교훈	289
V. 남북한 여성교류 활성화 방안	293
1. 통일을 대비하는 우리의 기본적 과제	293
2. 여성교류 활성화를 위한 정부의 역할	294
가. 여성 지원계획 수립	294
나. 합의서 및 교류협력관련 법 등에 여성부문 포함	295
다. 정부의 각 교류협력기구 및 통일과정에서의 여성참여 보장	295
라. 여성교류의 민간화 활성화 및 여성단체 제정지원	296
마. 북한여성관련 연구지원	296
바. 평화시 건립시 여성공동의 장과 어린이집 설치	297
사. 국제기구나 북방정책을 통한 여성교류 지원	297
3. 여성단체 등 여성계의 노력	298
가. 여성단체간 워샷과 여성단체의 회원교육프로그램의 활성화	298
나. 여성교류협력센터 설치	299
다. 여성단체 등 여성계의 여성교류 제의 및 교류 활성화 방안	299
VI. 결 론	301
※참고문헌	303

남북한 여성교류 활성화 방안

< 요약 문 >

I. 서론

1. 이 연구는 21세기의 통일한국을 대비하여 우리나라의 여성들도 남북한이 처해있는 기본적 상황을 이해하고 북한 여성들과의 교류를 통해 서로에 대한 기본적 이해와 신뢰감을 쌓아나가면서 통일을 준비해나가는 가운데 정부의 교류·협력 정책에서 여성부문의 역할과 기능을 정립하는데 그 목적이 있다.

2. 이를 위하여 2장에서는 남북한 여성정책과 주요 여성관련 부문의 비교분석 및 평가를 시도하였고, 3장에서는 남북간의 여성교류는 국가의 통일정책과 교류정책의 범위내에서 기능하므로 먼저 남북교류·협력정책 비교 및 최근의 남북한 교류협력 현황을 먼저 고찰하고 여성교류 현황과 한계점과 과제를 분석하였다. 4장에서는 분단국가로서 독일의 통일경험은 우리에게 매우 중요한 선례로서 통독과정에서의 여성의 역할과 통독이후 여성들이 처해있는 상황을 분석하고 우리에게 주는 교훈을 고찰하였다. 5장에서는 앞의 내용을 바탕으로 정부 및 여성단체 등 여성계를 중심으로한 남북한 여성교류 활성화방안을 제시하고 6장에서 결론을 맺었다.

3. 연구방법으로는 문헌연구와 관련 기관(통일원 교류협력국) 조사 및 주요 여성단체의 의견조사를 병행하였다.

II. 남북한 여성의 지위 비교

1. 남북한 여성정책은 공화국별 변화를 보이고 있는데 남한은 해방이후 주로 요보호여성을 대상으로한 부녀행정이란 명칭으로 보건사회부와 노동부를 중심으로 전개하여 오다 1980년대 이래 한국여성개발원과 정무장관(제2)실, 지방행정기

구로서 시, 도에 가정복지국, 시, 군, 구에 가정복지과를 설치하고 대상을 보다 포괄적으로 하여 여성정책을 전개하였는데 최근들이 여성의 사회참여에 대한 중요성이 인식되어 1987년 “남녀고용평등법”의 제정, 1991년 “영유아보육법 제정” 등을 성과로 들 수 있다.

반면 북한은 마르크스-레닌리즘에 근거하여 여성도 가정에서 해방되어 사회적 생산에 참여하여 경제적 독립을 얻음으로써 인격적으로 자유로와 질 수 있다는 기본이념 아래 여성과 관련된 법적·제도적 장치를 마련하고 “여성의 가정혁명화, 노동계급화”를 위하여 노력해 왔다. 실제 노동당 정권수립이후 남녀평등권에 관한 법률, 탁아소 규칙 등 여성관련법을 제정하고 여성의 사회참여를 장려하였다.

2. 북한은 1995년 현재 여성의 경제참여율은 48%로 우리의 40.2%에 비해 높게 나타났으며 산전산후휴가도 150일로 남한의 60일에 비해 높게 나타났으며, 보육시설로서 탁아소 및 유치원은 60,000개 등으로 우리에게 비해 높게 나타났고, 여성의 정치참여도 대의원 20.1%으로 남한의 2.0%에 비해 높았다. 그리고 북한의 의무교육은 총 11년으로 우리의 6년에 비해 높았으나 교육내용의 상당부분이 김일성, 김정일부자 우상과 사회주의 우월성을 가르치고 있었다. 여성의 단체활동에 있어서도 남한은 1994년 현재 3,810개의 다양한 여성단체가 있는데 여기서 여성들은 자유의사에 따라 가입하고 활동하고 있었는데 북한은 조선민주주의여성동맹 등 10여개의 당외곽단체에 의무적으로 가입하여 혁명역량의 강화와 사회주의 건설을 위한 국가목표 실현을 위한 노력동원에 많이 나서는 것을 볼 수 있었다.

3. 결론적으로 남한의 여성정책의 과제는 21세기의 세계중심국가로 발돋움하고 통일역량을 키워나가기 위하여 보다 많은 여성들의 경제활동에의 참여가 장려되어야 하는데 가사일의 분담과 탁아소나 유치원 등의 복지시설이 확충되어야 할 것이다. 반대로 북한 여성정책의 문제점으로 무엇보다 낮은 적정성을 들 수 있다. 따라서 북한도 보다 질 높은 사회보장수준의 마련을 위한 노력이 요구된다.

III. 남북한 여성교류 현황 및 한계점과 과제

1. 그 결과 남한의 교류협력정책은 민족공동체 통일방안을 중심으로 북한은 고려민주연방공화국 창설방안을 바탕으로 기능하고 있었다. 남북한의 교류·협력

정책은 정부의 차원에서는 주로 남북고위급 회담, 남북국회회담 등의 남북대화
와 적십자사를 통한 이산가족찾기운동을 통해 이루어졌다. 그리고 민간교류는
1991년 10월 17일 UN에 가입하고 같은해 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류
협력에 관한 합의서”와 “동 합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서” 등을 합
의하고, 남북한 교류협력사업이 증대하여 인적교류로서 학술분야, 문화예술분야,
종교분야, 체육분야, 언론·출판분야, 여성분야에의 남북주민간 직접적인 교류협력
이나 제 3국을 통한 접촉 및 서신왕래가 이루어져 왔을 뿐 아니라, 주로 남북한
경제교류로서 남북물적교류가 이루어져 왔는데, 북한의 핵사찰 문제와 관련하여
현재 남북한 교류협력사업이 경색되어 경제교류를 제외한 인적교류는 경직된 상
태에 있다.

2. 남북한 여성교류의 출발은 7.7 선언이후 남북교류 및 협력이 제한된 범위
내에서 이루어지는 가운데, 주로 여성단체나 여성종교단체가 중심이 되어 여성
과 관련된 여러분야에서 교류를 제외한데서 비롯되었다. 1988년이래 1995년 4월
까지 남한여성들이 통일원에 북한주민접촉신청을 낸 건수는 총 28건으로 특히 '91
년도 들어 주민접촉신청수가 크게 신장하였으나, 성사된 건수는 총 6건으로 4
건은 “아시아 평화와 여성의 역할” 세미나에서 만난 것이었고, 2건은 “일본의
전후처리 문제와 관련된 정신대회의”로서 일본과 평양에서의 남북여성의 만남이
었다. 그리고 북한측은 '91년 한국부인회측이 제의한 “남북여성 도속음식 경진
대회”에 관심을 보였지만 북한에서 제의한 내용이 너무 정치적이어서 남한측에
의해 이루어지지 않았다. 6건의 만남과 1번의 성사될 뻔하다 불성사된 내용을
분석하여 보면 이것들은 남북한이 비교적 상대방을 건드리지 않고 공동관심을
크게 불러 일으키는 주제였다는 측면과 교류방법에 있어 남북만의 행사가 아니
라 일본과 여타 국가들이 함께 한 국제행사이어서 남북관계가 침체화되지 않았
던 점, 국제회의이므로 상호자제가 가능했던 점, 남한의 주최측이 재야단체였던
점 그리고 주최측의 남북여성교류의 필요성에 대한 인식과 행사성사의지 및 노
력과 정부의 적극적 지원에 따른 것임을 알 수 있었다.

3. 남북한 여성교류의 한계점과 과제로는 (1). 남북한 정치대질구조 (2). 북
한의 지나친 경직성 (3) 북한여성에 대한 정확한 정보나 현실상황에 대한 이해
부족 등을 들 수 있다.

IV. 동서독 통일과정에서의 여성의 역할 및 교훈

1. 동서독은 분단된 과정이 우리와는 다르지만 동서독 모두가 적극적인 교류협력정책하에 주로 서독이 경제적인 지원 등의 방법으로 동독을 지원하면서 다방면으로 교류가 활성화되고 그 결과 동서독 국민들은 서로가 같은 게르만 민족이라는 인지도가 높아 평화적인 방법으로 통일을 이루었다는 측면에서 우리에게 많은 교훈을 주는 국가이다. 즉, 1972년 동서독 기본법 체결이전 부터 동서독은 인적·물적교류가 지속적으로 있어왔으며 그 이후에는 보다 교류협력이 활성화되었다. 독일 여성의 교류는 주로 여성단체나 종교단체를 중심으로 이루어졌는데, 동서독의 여성교류 과정에서 배울수 있는 점은 서독의 여성들 또한 서독의 기본적인 교류정책하에 다각적인 방법으로 교류를 이르면서 동·서독 여성간 조화를 이루었다는 측면을 들 수 있다.

2. 특히 급속하게 이루어진 통일과정에서 발생하는 독일의 통일 후의 여성문제를 보면서 우리 남북여성은 통일 전에 이러한 갈등을 최소화하는 작업을 함께 해야할 것이다. 즉, 1989년 베를린장벽이 무너지고 급작스럽게 통일되는 가운데 여성들은 통일협상과정에 참여하지 못하였고 그 결과 통일이후 여성정책의 준비가 안된 상태에서 우선적으로 여성들이 피해자로 나타났다. 특히 동독지역 여성들은 직장과 가정에서 조화를 이루도록 하기 위한 탁아소·유치원의 증설문제와 낙태차별 문제, 노동법 등이 여성에게 불리하게 나타났고 통일이후 독일은 정치, 사회, 경제, 교육, 문화 등에 대한 전반적인 개조를 이루었다.

3. 이러한 사회변화과정에 따라 발생하는 문제점으로는 (1). 사회경제구조의 변화에 따른 문제점으로 우선 여성의 실업과 사회보장제의 미흡한 면을 들 수 있다. 실제로 동독지역의 통일직후 실업율은 노동인구의 6.1%(54만명)이었던 것이 1992년 1월에는 17%(134만)로 증가하였고, 3년이 지난 1993년 5월에는 15.1%(120만명)로 다소 낮아진 상태이나, 실제 정부가 시한부로 임금을 데주는 은폐된 실업자와 단축노동자를 합할 경우 40%에 달하며 이중 70%가 여성이었다. (2). 사회구조의 변화 및 가치관의 변화에 따른 사회심리적 불안감을 들 수 있다. (3). 서독지역 여성들의 우월감에서 오는 좌절감을 들 수 있다.

4. 독일 통일과정에서의 여성의 역할과 통일이후의 여성들의 상황이 우리에게 주는 교훈으로는 (1). 통일역량의 강화를 들 수 있다. (2). 통일은 이상이 아니라 현실이라는 점에 대한 인식이다. (3). 만남과 대화의 중요성이다. (4). 통일과정이나 정부의 각 교류협력정책분야나 교류협력기구에 여성의 참여가 이루어

져야 한다는 것이다. (5). 통일후의 여성과 관련된 노동정책이나 사회복지정책에 대한 기본틀이 사전에 마련되어야 한다는 것이다.

V. 남북한 여성교류 활성화 방안

1. 21세기를 맞이하여 세계중심국가로 발돋움하고 남북간 여성교류·협력 사업을 확대해나가면서 통일시대를 대비하기 위해서는 기본적으로 해결되어야 할 과제로서 (1). 개인이 기본적으로 갖추어야 할 시민의식의 함양 (2). 남한의 성숙된 통일역량의 확보 (3). 통일국가를 대비하여 시민들의 북한에 대한 이해를 도모하기 위한 학교교육 및 사회교육의 확대 (4). 여성의 교류증진과 통일이후 바람직한 여성정책의 수립을 위해 공직부분으로 공무원과 정치인에 여성의 대표성을 고려한 할당제의 도입과 여성교류기금을 마련해 나가야한다.

2. 이러한 기본적 과제의 인식하에 정부와 여성단체 및 여성계의 역할을 중심으로 하여 남북 여성교류 활성화 방안을 제시하였다.

가. 여성교류 활성화를 위한 정부의 역할

(1). 여성 지원계획 수립

정부는 전반적인 통일정책의 기본계획하에 1단계인 화해협력단계에서 여성의 교류가 활성화되고 2단계와 3단계인 국가연합 단계와 국가완성 단계에서 법과 제도의 통합과정에서 여성의 이익이 고려되고 이를 담당할 인력과 재정확보의 마련과 함께 단계별 기본목표와 지원계획을 수립하고 여성교류정책을 개발해나가야 한다.

(2). 합의서 및 교류협력관련 법 등에 여성부문 포함

현재 남북한이 체결한 합의서는 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서” 및 “부속합의서”에 여성부문이 빠져있다. 인구의 반이 여성이고 실제 남북간 이루어진 여성교류를 보았을때 그 중요도는 크다. 따라서 앞으로 남북간이 체결하는 합의서나 각종 교류협력관련 법 등에 여성을 한 분야로 포함시키는 것이 요구된다.

(3). 정부의 각 교류협력기구 및 통일과정에서의 여성참여 보장

정부는 부문별 교류·협력공동위원회와 남북적십자회담, 남북교류·협력추진협의회, UN관련 국제기구 및 회의 등에 남북 상호 적절한 수의 여성인력을 참여

시켜 나가야 할 것이다. 가급적 북측과의 협의를 통해 남북 교류기구에 1인이상 여성참여를 기본원칙으로 정하고 남북인합단계와 통일국가완성단계에서는 헌법, 가족법, 노동법, 사회보장법을 중심으로 여성의 지위와 관련되는 법 및 관련제도의 통합과정에서 북한과 남한의 여성을 위한 제도들이 더 발전적으로 이루어질 수 있도록 통일준비 과정에 각계의 여성대표가 참여하는 남북여성공동위원회의 구성이 있어야 할 것이다.

(4). 여성교류의 민간화 활성화 및 재정지원

북한의 경우 노동당 중심의 교류정책을 전개하고 있다는 측면에서 현재로서는 교류창구의 다원화를 기하기 어려운 점이 있으나 독일의 경험에서 보았듯이 다양한 방법의 교류증진은 결국 상호간에 대한 이해를 도모하고, 독일의 통일을 도와주는 데 커다란 역할을 하였던 점을 고려할때, 남북한의 체제 자체가 좀더 비정치화, 탈군사화되어야 하고 남북한 교류 또한 보다 민간화 되도록 정책의 전환을 이루어야 한다.

(5). 북한여성관련 연구지원

북한에 대한 올바른 이해와 통일이후의 여성정책을 마련해 나가기 위해서는 남북한의 여성정책에 대한 심도깊고 지속적인 연구가 있도록 정보나 재정적인 측면에서 지원해주어야 할 것이며 앞으로 통일관련 여성연구를 위하여 관련기관과 관련연구소의 협조체제하에 여성과제를 담당할 연구전담부서를 여성문제전담 연구기관인 한국여성개발원내에 설치할 것을 고려해 볼 일이다.

(6). 평화시 건립시 여성공동의 장과 어린이집 설치

평화시에 여성공동의 장을 설립하여 남북한 여성들이 문화교류의 장소로 활용하도록 해야할 뿐 아니라, 특히 어린이집을 만들어 남북 어린이들이 자연스럽게 노는 장소를 제공하여 향후 통일의 주역들이 서로가 알고 신뢰하는 과정을 제공 해주어야 한다.

(7). 국제기구나 북방정책을 통한 여성교류 지원

UN과 같은 국제기구나 IPU 총회, 북방정책의 일환으로서 러시아나 중국의 여성정치인들을 통해 북한권력층에 접근하여 여성교류의 필요성을 인식시키는 방법이 고려되어야 할 것이다.

나. 여성단체 및 여성계의 노력

(1). 여성단체간의 워샷과 여성단체의 회원교육프로그램의 활성화

남한의 각 여성단체의 교류대상이 될 수 있는 북한의 여성단체 및 여성활동과 여성정책·여성문제·여성현실에 대한 이해를 돕고 실제 북한주민과의 접촉시 노력의 증진을 위해 여성단체들은 회원들에게 이해를 돕는 교육프로그램을 활성화시키면서, 실제 북한 주민과의 접촉시 필요한 일들에 대해 기본적인 교육을 활성화시켜야 할 것이다. 이를 통해 남북여성교류에 관심을 가지고 있는 여성단체들이 공동으로 만나 서로간의 협력과 교류방안을 협의하고 공동 대처하는 자세가 필요하며 여성 개개인이 가정에서의 자녀교육을 위한 통일일꾼으로서의 담당자 역할을 해야 할 것이다.

그리고 북한의 여성들은 국가의 의도된 교육이기는 하나 평생동안 정치교양 교육을 통하여 정치사회화 되어 있으므로 남한여성도 이에 대응할 수 있게끔 준비해야 할 것이다. 이를 위하여 여성단체나 여성관련 연구소들은 북한연구 모임을 구성하거나, 정기적으로 회원교육을 실시하는 것도 한 방법이다. 아울러 자원 봉사활동이나 지역활동을 통하여 상대방을 이해하는 마음을 길러나가야 할 것이다.

(2). 여성교류협력센터 설치

남북한 여성교류는 국제정세속에서 실현가능한 방법을 모색하는 것도 필요할 뿐 아니라, 남북교류 활성화를 위해서는 정부노력이외에도 우선적으로 여성계내의 합의가 필요하며 이를 위하여 민간여성단체들의 조정 협의기구들 만들어 활동할 필요성이 있다. 이 기구는 지원차원에서 뿐 아니라 정보채널차원에서 필요하다.

(3). 여성단체 및 여성계의 남북 여성교류 제의 및 교류 활성화 방안

1). 여성교류 제의 주제

남북한 여성교류에 앞서 중요한 것은 남한이 어떠한 주제를 가지고 북한측에 제의하느냐 하는 문제이다. 이는 이미 남북한 교류·협력사업과 여성교류의 한계점에서 보았듯이 아직 북한은 획일적인 사회로서 본질적인 사회변화가 없는 한 자신이 선호하는 대상이나 주제, 행사 등을 우선 추진하고자 할 것이며 또한 북한이 교류에 있어 정치적 성격을 보이게 될 것으로 예측되나 이에 대해 지나친 과민반응을 삼가하며 계속 교류하여 상호 신뢰를 형성하면서 북한도 스스로 자연스럽게 교류자세가 수정되도록 해야 한다.

따라서 남한의 여성들이 교류를 제의할 때 교류의 한계내에서 현실적인 접근이 가능한 방법으로 우선적으로 남북한이 공감대를 형성할 수 있는 ① 일제의

전후 보상문제 ② 요리대회, ③ 미용대회 ④ 여성의 건강문제 ⑤ 농촌총각문제 ⑥ 가정생활 ⑦ 결혼풍습 ⑧ 모성보호 등 여성의 특성을 살리면서 공감대를 형성할 수 있는 분야와 북한이 자신감을 갖고 있는 부문으로 ⑨ 체육, 연극, 영화 등의 분야에 교류를 시도하는 것이 바람직하다. 아울러 북한여성에 대한 정보나 상황을 정확히 이해할 수 있도록 여성단체나 학자들간 정보나 자료교류도 병행 되도록 제의하는 것이 바람직하다.

그후 어느정도 대화나 교류가 진전되면 보다 관심영역을 넓히나가 통일과정이나 통일이후 어떻게 하면 여성정책을 바람직하게 하는 기본적인 방향설정에 대한 논의와 함께 ① 여성의 경제활동과 모성보호 조치 및 보육시설 문제, ② 교육체제의 개선방향과 여성의 참여문제, ③ 여성의 정치참여 문제, ④ 자녀교육 문제, ⑤ 가부장제 이데올로기 철폐방법 등과 ⑥ 남북여성교류위원회 설치문제 등을 주제로 삼는 것이 필요하다. 아울러 이때에는 여성간 인적교류로서 ① 이산가족 노인여성들의 이산가족 재회, ② 남북한 여성의식조사, ③ 여성관련 연구자 및 여학생의 상호 방문, ④ 지방자치단체간 여성단체중심의 자매결연 등을 병행하여 이루어 나가는 것이 필요하다.

2). 교류접근 방법 및 태도

북한이 워낙 폐쇄적이고 적화통일의 야욕을 버리지 않고 있다는 것이 문제이긴 하나 여성교류 제의에 있어서 가정이나 여성과 밀접하게 관련되어 있는 분야에 있어서는 현재 여성단체들이 하고 있는 방식으로 개별 단체별로 가능한 부분에서 접근하는 것이 바람직하다. 그리고 평화문제나 정신대 문제 등 제 3국와의 연대가 필요하거나 다소 정치적인 색채가 있거나 비여성적인 분야인 경우의 교류제외나 접촉방법에 있어서 너무 직접적인 남북교류제의 보다 일본, 중국, 러시아 등 제 3국을 통한 접촉시도나 행사가 이루어지도록 하는 것이 바람직할 것이다. 그후 제 3국을 통한 행사나 만남이 이루어지면 남북한 여성들이 상호방문을 전개하는 점차적인 접근방법이 필요하다. 국제기구로서 UN이나 UNDP 등을 통해 남북여성이 만나는 방법도 고려되어야 할 것이다.

아울러 북한여성들과 만났을 때 어느 일방의 우월감과 업신이감으로 만남·대화·교류가 중단되어서는 안될 것이다.

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

1995년은 광복 50주년, 유엔창설 50주년을 맞이하는 뜻깊은 해이며 특히 여성들에게는 “유엔여성의 해” 선포 20주년의 해로, 세계 각국에서는 어떠한 형태로든 여성의 평등, 평화, 발전을 위하여 노력해왔다. 지난 9월 북경 제 4차 세계여성대회에서는 그동안의 여성정책을 점검 및 토의하여 향후 여성발전 전략으로 세계행동강령을 채택한 해이기도 하다.¹⁾

이처럼 금년은 여러 측면에서 뜻깊은 해지만 한반도 분단 50주년이라는 가슴 아픈 한 해이기도 하다.

한반도는 1995년 9월 현재 전세계 191개 국가중 유일한 분단국가로 1980년 중반부터 소련이 개방·개혁정책을 전개한 이래 국제환경이 화해분위기로 전환되고 1991년 9월 17일 남·북한이 유엔에 동시 가입하고 1991년 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서”를 채택하고 1992년 “정치, 군사, 교류·협력 등 3개 분과위원회”를 구성하기로 합의한 후 경제, 사회문화 등 2개 공동위원회를 구성하였다. 그후 1992년 말 한미연합군사훈련과 이후 북한의 핵사찰 문제 등으로 남북한교류협력사업이 소강상태에 있었으나 1994년 10월 21일 북미간의 핵협상이 타결된 이후 다소 나아진 상황이다.²⁾

따라서 앞으로 남한이 추구하는 3단계 통일방안으로 1단계의 “화해·교류협력 단계”를 거쳐 2단계의 “남북연합 단계”로서 민족공동생활권 형성단계를 거쳐 3

1) 유엔에서는 1975년을 “세계여성의 해”로 정하고 1976년-1985년을 “유엔여성 10년”으로 정하여 이미 세차레의 세계여성대회를 멕시코의 멕시코시티, 덴마크의 코펜하겐, 케냐의 나이로비에서 개최한바 있으며 우리나라에서도 정부대표단의 참석 뿐 아니라 NGO 대표로 여성단체들이 참석한 바 있다.

2) 통일연수원(1994), 「통일문제의 이해」, p.153-157.

단계의 “통일국가완성 단계”로 나가기 위해서는 각 분야별 남북한의 상황에 대한 정확한 이해와 함께 남북한 주민들이 서로 만나 장단점을 논의하며 통일이후 나아갈 방향을 모색하여야 할 것이다. 이를 위하여 남한측은 북한측보다 여유있는 심리적인 자세와 한수위의 지혜로운 접근방법을 모색해 나가야 할 것이다. 특히 남북여성교류는 남북한 모두가 인구의 반을 차지하고 있고, 특히 비정치적인 성향이 많으면서 삶의 기본 바탕인 생활의 주체임자라는 측면에서 실리를 추구하는 경제교류이외 어느 다른 분야보다 교류확대가 가능할 것으로 사료된다.

본 연구는 21세기의 통일한국을 준비해 나가는 한 과정으로서 남북한 여성의 지위와 남북한 여성교류 현황을 비교분석하고 통일이후 독일의 경험을 바탕으로 남북한 여성의 교류 활성화 방안을 제공하여 관련 교류·협력 정책에서 여성부문의 역할과 기능을 정립하는데 그 목적을 두고자 한다.

2. 연구내용 및 방법

가. 연구내용

이러한 연구목적의 수행을 위해 II장에서는 남북한 여성정책과 주요 여성관련 부문의 비교분석을 통해 서로간의 장단점을 찾아 남북여성에 대한 기본적인 이해와 함께 대화 및 교류 접근방법을 위한 기초자료를 제공하고자 한다. III장에서는 남북간의 여성교류는 국가의 통일정책과 교류정책의 범위내에서 기능하므로 먼저 남북교류·협력정책 비교 및 최근의 남북한 교류협력 현황을 살펴본 후 여성교류현황과 한계점을 분석하기로 한다. IV장에서는 분단국가로서 동서독과 한반도의 상황에 근본적 차이가 있지만 독일의 통일경험은 우리에게 매우 중요한 선례로서 통독과정에서의 여성의 역할과 우리에게 주는 교훈을 고찰한다. V장에서는 이러한 내용을 종합 분석하여 남북한의 여성교류 활성화 방안을 제시하고자 하는바 특히 여성의 교류활성화는 정부와 여성계의 역할이 중요하기에 이들의 역할을 중점적으로 살펴보고 이를 종합하여 VI장에서는 결론을 내리고자 한다.

나. 연구방법

연구방법은 문헌연구와 관련 기관조사 및 의견조사를 실시하였다. 관련기관 조사로는 통일원 교류협력국을 방문하여 그간의 우리나라 여성교류 전반에 관한 현황을 조사하고 분석하였으며 보다 구체적인 내용을 관련 여성단체를 통해 직접 알아보았다.

II. 남북한 여성의 지위 비교

본장에서는 남북한 여성정책에 대한 기본적 이해를 도모하고, 남북한 여성의 지위에 대한 부분별 비교분석을 통해 남북여성의 공통점과 차이점을 찾아내어 향후 남북여성들간의 대화 및 교류 접근방법을 모색하였다. 남북한 여성교류가 확대되어 남북한의 여성정책과 부분별 비교가 이루어질 때 서로가 다른 체제에서 오랜기간 동안 생활해 온데서 비롯된 다른 생활 양식에 대한 서로간의 긍정적인 시각을 가지도록 돕고 신뢰감을 쌓아 나가면서 남북연합단계 또는 통일국가 완성단계에서의 바람직한 여성정책을 모색할 수 있도록 기초자료를 제공하는데 기본적인 목적이 있다.

1. 남북한 여성정책 비교

가. 남한의 여성정책

남한은 여성에 관한 정책을 1945년 8월 15일 해방과 함께 서구에서 들어온 민주주의 이념과 평등사상의 기치아래 주로 요보호여성을 대상으로 한 부녀행정이란 명칭으로 보건사회부와 노동부를 중심으로 전개하여 왔다. 1980년대 이래 한국여성개발원과 정부장관(제2)실 설립이후 대상을 보다 포괄적으로 하면서 성차별적 시각을 도입하여 개념지어진 여성정책에 대한 기본적 이해의 도모를 위해서 여성정책의 주요 변화를 가졌던 시대 구분을 공화국별로 하여 남한의 여성정책의 주요내용을 살펴보도록 하겠다.

(1) 미군정 및 제 1, 2 공화국 시대(1945-1960): 여성정책의 출발기

남한은 1945년 해방을 맞이하게 되자, 서구에서 들어온 민주제도와 평등사상의 기치 하에 전근대적 방건인습을 탈피하여 여성도 정치, 경제, 사회, 교육 등 모든 분야에 남성과 동등하게 활동할 수 있다는 기본적 보장하에 1946년 9월 14일 “미군정법령” 제 107호에 의해 중앙의 보건후생부(보건복지부 전신)내에 부녀국과 서울시 내무국에 부녀부를 설치하고³⁾ 부녀행정이란 명칭으로 여성개발

3) 보건사회부(1987), 「부녀행정 40년」, p.49.

사업을 전개하고 공창제도를 폐지하였다. 1948년 정부수립후 헌법에 남녀평등이념을 명시하고, 여성의 지위향상을 위한 새로운 노력을 기울이기 시작하였다. 특히, 여성문제는 중앙의 사회부의 부녀국과 노동국, 지방의 부녀계에서 담당하도록 하였는데 이 시기는 한국전쟁의 발발로 인하여 상당수의 전쟁미망인과 윤락여성이 발생하였던 시대로서 이들에 대한 요보호사업에 치중한다. 즉, 이들이 커다란 사회문제로 대두되자 사회부내 부녀국 부녀과가 중심이 되어 국립모자원에 자매부를 설치하고 윤락여성을 수용, 구호하면서 사회독지가로 하여금 사설 자매원을 확대해나갔고 또한 각 도에 도립 모자원을 설치하여 미망인을 수용하고 퇴원후 자립갱생을 위한 직업보도에 치중하였다. 그리고 1953년에 근로기준법을 제정하여 근로여성의 보호와 모성보호를 명시하고, 도시의 근로여성과 농촌여성의 교양지도 사업에 치중하였던 당시는 주로 요보호 여성을 대상으로 한 사업에 중점을 두었다.

(2) 제 3, 4 공화국 시대(1961 -1980): 여성정책의 확충기

제 3 공화국 정부는 집권후 경제성장위주의 정책을 전개하면서 여성의 경제활동을 장려하였다. 이를 위해 1961년 10월 2일 보건사회부내 노동국의 기준과의 업무에 여성과 소년의 노동에 대한 특별보호를 추가하고 여성의 근로문제를 정책적 차원에서 전개하고, 같은 해 11월 “윤락행위등 방지법”을 제정하여 사후 치료·응급구호적인 시설수용에서 예방사업을 겸한 자립갱생을 도모하는 정책으로 전환되었다. 직업보도소, 부녀상담소, 여성회관 등의 부녀복지시설을 설치하여 운영하였고, 1961년 12월 ‘아동복지법’을 제정하여 모자가정의 복지증진에도 관심을 가졌다.⁴⁾ 이러한 노력 결과 여성의 취업은 미혼여성을 중심으로 크게 증가하여 1963년 15세이상 여성인구 767만명중 경제활동인구는 283만 5천명으로 경제활동참가율은 37.0%에 달했고,⁵⁾ 여성근로자의 권익문제는 1963년 기구개편과 함께 노동청으로 업무가 이관되어 보사부 부녀아동국 부녀과에서 ① 여성의 지도 및 계몽에 관한 사업, ② 여성보호 및 시설 등에 관한 사항을 관장토록 하고, 1966년과 1971년 지방의 시도 부녀계는 부녀아동과로 승격하고, 시·군에는 부녀복지계를 두어 부녀행정업무를 담당하도록 하였다.

4) 한국여성개발원(1985), 「여성관련자료소편람」, p.125.

5) 정부장관(제2)실(1995), 「한국여성발전50년」, p. v.

1970년대 들어와서는 새마을운동의 차원에서 새마을부녀회를 육성하여 여성들도 지역사회 발전에 이바지하도록 하였고 또한 취업여성과 영세주민가정의 자녀를 위해 탁아소 사업을 시작한다.

1975년에 “모자복지법”과 “직업훈련기본법”을 제정하여 여성에 대한 직업훈련의 기회를 제공하였다. 이 시기에 있어 정부가 실시한 여성정책의 특징은 부녀계몽과 생활개선사업을 시행하면서, 윤락행위를 금지토록 하는 제도적 장치를 마련하여 요보호여성을 대상으로 한 치료적이고 응급구호적인 시설보호에서 자립생활을 도모하는 사업과 요보호여성의 미연방지를 위한 상담사업으로 전환되었다. 또한 이 시기는 새마을운동을 통하여 여성의 지역사회활동을 장려하고 취업여성을 위하여 미약하나마 탁아소를 마련하면서 부녀행정을 확충하였던 시기라 할 수 있다.

(3) 제 5, 6 공화국 시대(1981-1995): 법제도 및 여성관련정책기구의 마련을 통한 여성발전기

제 5 공화국 정부는 출범부터 국정의 목표를 “복지사회의 구현과 발전”으로 정하고 여성복지와 여성발전을 위하여 행정조직을 확대해 나갔다. 1981년 보건사회부 부녀아동국을 가정복지국으로 개편하고 가정복지과를 신설하였다. 그리고 1981년 4월 노동부내 부녀담당관(같은해 11월에 부녀지도관으로 개칭함)을 신설하고 근로기준국내에 부녀소년과를 설치하여,⁶⁾ ① 부녀 또는 소년근로자의 특별보호, ② 여성근로자의 교양지도, ③ 근로자 가족계획사업의 지도 및 계몽 등의 사업을 전개하도록 하였다. 또한 여성의 지위향상과 사회참여 확대를 위해 1983년 여성문제전담기구인 한국여성개발원, 여성정책심의위원회를 설치하였다.

1988년에는 보다 포괄적으로 여성문제를 총괄하는 여성정책 전담정부기구로서 “정부장관(제2)실”을 설치하고 지방에는 가정복지국을 설치하여 중앙과 지방에서 보다 여성정책을 확고히 할 수 있는 기반을 만들어 나갔다. 이 기간중 이루어진 여성정책은 1987년 “남녀고용평등법”의 제정, 1988년부터 세무대, 경찰대에 여학생에게도 입학 허용, 1989년 “모자복지법”의 제정, 1989년 “가족법”의 개정, 1991년 “영유아보육법 제정”, 1993년 “성폭력범죄 및 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률” 제정, 1994년 “국회내 여성특별위원회” 설치, 2005년까지 “정부

6) 총무처(1987), 「대한민국 정부조직변천사」, pp.1458-1459.

각종위원회에 여성 30% 목표율 설정” 등을 들 수 있고, 1995년 대통령직속기관인 세계화추진위원회에서는 21세기의 정보화시대, 세계화시대, 지방자치시대를 대비하여 여성의 사회참여를 확대하고 여성복지의 확충을 위해 탁아시설을 보다 늘려나갈 계획을 수립하고 있다.

이 기간에 이루어진 여성정책의 성과는 여성관련 법제를 정비하고 여성관련 정책기구 및 연구기관을 설치하여 과거보다 여성의 지위향상을 위한 적극적인 노력과 의지를 지적할 수 있다.

나. 북한의 여성정책

북한의 여성정책은 마르크스-레닌리즘에 근거하여 여성도 가정에서 해방되어 사회적 생산에 참여하여 경제적 독립을 얻음으로써 인격적으로 자유로와 질 수 있다는 기본이념아래 법적·제도적 개혁과 함께 “여성의 가정혁명화, 노동계급화”를 위하여 노력해 왔다. 이러한 목적을 위해 북한에 펼쳐온 여성정책을 시기별 변화에 따라 3단계로 나누어 고찰하고자 한다.

(1) 공산주의 여성으로의 개조를 위한 여성관련 법·제도 마련기(1945-1956)

북한은 해방후 1945년 10월 조선노동당을 창당하고 일본 제국주의의 잔재와 봉건적 관습을 제거하고 전여성의 사상 개조와 경제력 동원을 위해 이를 담당할 여성조직으로 1945년 11월 조선민주여성 동맹⁷⁾을 창립하고 남녀평등의 실현을 위한 지원체제로서 각종 여성정책에 관한 내용을 수록한 각종 법률안을 제정하였다.

남녀평등을 강조하면서 여성복지의 내용을 보강한 법률로 1946년에 제정한 것은 헌법적 성격을 지닌 “20개조 정강”(1946.3), “토지 개혁에 대한 법령”

7) 조선민주여성동맹은 여성전위조직으로 여성의 노동계급화와 가정의 혁명화를 위해 사회주의 생활양식을 위하고 사상교육과 계급혁명을 목적으로 공산주의 교양사업과 노력경쟁운동에 여성들이 솔선하여 나서도록 특히 탁아 및 유아원 사업을 적극 펼쳤다. 여맹의 활동에 관해서는 김원홍(1992), “북한사회에서의 여성의 역할”, 「북한」 통권 251호, 북한연구소, pp.151-153참조.

(1946.3), “남녀평등권에 대한 법령”(1946.6), “노동자 및 사무원에 대한 노동법률”(1946.7), “사회보호법”(1946.12) 등을 들 수 있다. 이중 “20개조 정강”은 “남녀평등권과 8시간 노동의 보장 그리고 교육제도의 개혁” 등 광범위한 여성정책의 근간을 제시하고 있다. 그리고 “남녀평등권에 대한 법령”은 “동일노동, 동일임금과 사회보험 및 교육권리”(제3조)를 보장하였으며 “노동자 및 사무원에 대한 노동법률”은 처음으로 노동의 기본원칙을 법적으로 규정하면서 보다 구체적으로 “근로자의 8시간 보장”(제1조), “동일노동, 동일임금제”(제7조), “휴식, 휴가”(제11-13조)와 “여성노동자의 보호”(제14-17조)와 “사회보험제”(제18조 이하)를 보장하고 있다. 이러한 법률제정과 함께 북한은 성숙된 공산주의 사회의 건설을 위해 여맹을 중심으로 여성의 사회주의적 인간개조와 함께 1946년 12월 부터 시작된 “건국사상총동원운동” 등 일반 대중여성의 노동력 동원에도 점차 심혈을 기울이기 시작하면서 “탁아소 규칙”(1947.6)을 제정하여 생후 30일이후 만 3세이하의 아동에 대한 탁아 서비스를 제공하게 된다. 아울러 북한은 “인민민주주의 헌법”(1948.9), “여성상당소에 관한 규정”(1948.12), “유아상당소에 관한 규정”(1948.12), “산원에 관한 규정”(1949.10)과 내각 결정 “국가사회보장제도에 관하여”(1951.8), “무상치료를 실시하는데 대하여”(1952) 등을 제정하여 여성복지 체계를 확립해 나갔다. 그중 “여성상당소에 관한 규정”은 “여성의 건강보호와 부인병에 대한 예방 및 치료”를 목적으로 제정하였고 “유아상당소에 관한 규정”은 “생후 1일부터 만 3세 이하의 아동의 건강보호를 위한 제반 상담, 예방활동을 규정”⁸⁾하고 있다. 이 시기에는 새로운 사회주의의 건설을 위해 이미 사회주의 국가들이 해온 것처럼 여성의 사회참여없이 사회주의 건설이 어렵다고 인식하고 우선적으로 여성관련 법제도를 마련하였던 시대라 할 수 있다.

(2) 공산주의 여성으로의 확립을 위한 여성정책 확충기(1957-1971)

북한은 1957년부터 5개년인민경제계획을 수립하여 보다 많은 여성들을 경제 발전에 투입하고, 공산주의 여성으로의 확립을 위한 사상혁명을 강조한다. 여성의 사상혁명의 강조는 여맹을 통해 중점적으로 ① 사회주의적 생활양식 확립, ② 여성의 사상적 혁명화, ③ 계급교양을 기본으로 하는 공산주의 교양사업 등

8) 한국보건사회연구원(1992), 「남북한사회보장제도 비교」, p.24.

을 전개하였다. 1961년부터는 전국 어머니대회와 어머니학교를 통하여 적극적으로 펼쳐나가게 된다. 이와 함께 북한에서는 여성의 사회주의 노력경쟁운동도 전개해 나가는데, 특히 7개년인민경제계획(1961-1967년)의 성공적 이행을 위해 1957년부터 “복구돌격대운동”, “민청순회우승기 쟁취운동”, “천리마운동”, “청산리운동”과 “대안의 사업체제” 등 많은 노력경쟁운동에 여성들이 적극적으로 참여토록 하였다. 그리고, 1968년 부터는 가정의 혁명화란 구호아래 “밥공장”, “반찬공장” 등을 건설하여 1964년에 여성노동력 비율은 38.5%로 늘어났고, 1967년에는 48.0%로 증가하였다. 또한 1966년 4월부터 1967년 3월까지 주민성분 재분류사업인 주민등록사업을 실시하여 주민의 성분을 51계층으로 구분하였고 이때부터 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 강조하며 여성들의 혁명화, 노동계급화를 적극적으로 추진하게 되었다. 이 시기에 제정된 여성복지관련 법률로는 “모성근로자들의 노동시간에 관한 규정”(1966), 내각결정 “탁아소, 유치원을 전국가적, 진인민적 운동으로 잘 꾸리며 어린이들의 보육교양사업을 개선 강화할 데 대하여”(1968) 등을 들 수 있다. 이 시기에 있어서는 여성노동자의 증가와 함께 아동복지서비스 그리고 무상치료제⁹⁾ 확대로 공산주의 여성으로의 확립을 위한 여성정책의 확충기라고 할 수 있다.

(3) 주체형의 공산주의 여성으로의 완성이(1972-1995)

1972년 북한은 진정한 사회주의 국가가 실현되었음을 사회주의 헌법에 밝히고, 보다 이상적인 공산주의 사회의 실현을 위해 “여성의 혁명화 노동계급화와 인테리화”를 강조하였다. 이를 위해 여맹은 직장, 지역별 인민반조직을 통해 ① 주체사상교양, ② 강반석여사 따라배우기, ③ 노동을 사랑하는 정신, 집단주의 정신의 교양, ④ 어머니학교를 운영하고 여성들로 하여금 혁명화, 노동계급화, 인테리화를 위한 투쟁을 펼쳐 나가게 하였다.

이 당시 여성들이 동원되었던 노력경쟁운동을 살펴보면 “3대혁명 붉은기 쟁취운동”, “80년대 속도창조운동”, “새로운 90년대 속도창조운동”등을 들 수 있는

9) 이 시기의 의료보장은 1950년대 확립된 사회주의적 무상치료제의 기반에 기반하여 이를 더욱 확대발전시키고 시·군 인민병원과 리진료소의 확충과 함께 의사담당구역제의 실시, 전문병원과 요양서비스의 강화를 기했던 시기였다. 한국보건사회연구원(1992), 전개서, PP.29-31 참조.

데 이러한 노력의 결과 1988년 여성노동력은 49%에 도달하게 되었다. 이 시기에 이루어졌던 여성복지관련 주요법률로는 “사회주의헌법”(1972.12), “11년제 의무교육을 전면적으로 실시할 때 대하여”(1975.9), “이린이보육교양법”(1976.4), “사회주의 노동법”(1978.4), “가족법”(1990.10), “사회주의헌법(개정)”(1992.4) 등을 들 수 있다. 이 중 “사회주의 헌법”이나 “사회주의 노동법”은 여성복지와 관련하여 보다 노동보호나 모성보호차원에서 그 범위를 확대했다는 특징을 지니고 있다. 그리고 “11년제 의무교육을 전면적으로 실시할 때 대하여”는 “만 5세의 유치원 높은만 아동에 대한 의무교육을 실시하여 화령전 아동에게로 의무교육” 확대의 의미를 지니고 있으며 “이린이보육교양법”은 그동안의 아동복지서비스를 총망라하여 화령전 아동에 대한 제반서비스를 체계화 시킨 것에서 그 의미를 찾을 수 있다.

이 시기의 특징은 김일성 주체사상의 강화로 이미 사회주의가 실현되었음을 선포하고 여성들을 국가경제력의 강화에 참여토록 하면서 보다 나은 발전을 위해 여성정책을 공고히 구축하였던 점을 들 수 있다.

2. 분야별 남북한 여성의 지위비교

가. 인구

남한의 여성인구는 1990년 11월 센서스 결과 나타난 총인구 43,390천명 중 49.8%인 21,695천명이며,¹⁰⁾ 연 평균 인구증가율의 경우 세계은행의 보고서에 따르면, 남한은 1965년-1973년간 2.2%, 1973년-1983년간 1.6%, 1980년-2000년간 1.4%의 증가를 보일 것으로 전망하고 있다. 반면 1990년 현재 북한의 인구는 총 21,412천명이며 여성은 전체 인구의 50.6%인 10,884천명이다. 세계은행의 보고서에 따르면 북한의 연 평균 인구증가율은 1965년-1973년간 2.8%, 1973년-1983년간 2.5%, 1980년-2000년간 2.1% 증가할 것으로 추정하고 있다.

남한의 경우 출생율은 1980년 2.7%에서 1990년 1.6%로 줄었으며, 영아사망율은 1992년 현재 1000명당 12.8명으로 1980년의 32.0명에 비해 현격히 줄어들었다. 북한의 경우 출생율은 1986년 2.3%이고, 영아사망율은 1986년도 현재 1000명당 98명으로 남한에 비해 월등 높은 것으로 나타났다. 그리고 1991년도의 남한

10) 한국여성개발원(1994), 「1994 여성통계연보」, p.33.

주민의 평균수명은 남자 67.7세, 여자 75.7세이고, 1990년 북한주민의 평균수명 남자 62세, 여자가 67세로 남한 여성의 평균수명이 북한 여성에 비해 8.7세 높은 것으로 나타났다.¹¹⁾ 이처럼 남한이 북한에 비해 출생율과 영아사망율이 적고 여성의 수명이 북한 여성보다 높은 것은 빠른 경제성장과 소득증대로 향상된 평균 생활수준과 좋은 의료시설을 들 수 있다. 그러나 이는 전 국민에 대한 의료혜택이 주어지고는 있으나 북한정책 자체가 주민의 평등만을 강조하여 생활 수준이나 의료수준이 낮은 상태에 있기 때문이다.

나. 여성의 정치참여

D. Easton의 말처럼 “사회에 널리 퍼져 있는 제반 가치에 대한 권위적 분배”의 역할을 담당하고 있는 정치분야에의 여성 참여율을 살펴보는 것은 중요하다. 현재 남한의 정치체제는 입법, 행정, 사법부 3권 분립체제하에 각각 견제와 균형을 이루면서 민주주의의 발전을 위해 노력하고 있다. 남한 여성의 정치참여율을 살펴보면, 김영삼대통령 정부의 1995년 9월 현재 22명의 전체 각료중 1명의 여성장관(4.5%)이 있고, 정무장관(제2)실에 1명의 차관이 있다. 그리고 선거나 비례대표제에 의해 총원되는 국회의 경우 전체 299명의 의원중 여성은 총 6명(지역구 1명, 전국구 5명)으로 2.0%에 불과하다. 지방의회의원 및 단체장의 경우 1995년 7월 현재 기초의회 여성의원수는 71명으로 1.56%, 광역의회 의원은 55명으로 5.65%로 지난 번의 각각 0.9%에 비해 많은 증가를 보였다. 특히 광역의회의 여성의원의 증가는 당 차원에서 여성의회에 여성증가의 필요성을 인식하고 비례대표제에 후보를 민자당이 56.5%, 민주당이 30%, 자민련이 25%를 공천한 것이 그 원인이다.¹²⁾ 그러나 여성단체장으로는 광명시장 1명만이 있다.

1994년 현재 여성공무원은 전체공무원의 26.5%를 차지하고 있으나, 3급 이상 공무원 중 여성은 1.3%, 5급 이상은 1.9%로 특히 고위직에서의 여성비율이 극히

11) 한국여성개발원(1994), 전계서, pp.215-218., Eberstadt, N.(1991), “Population and Labor Force in North Korea : Trend and Implications”, International Symposium On the North Korean Economy : Current Situation and Future Prospects (KDI : 한국경제신문사)의 Table 1부터 Table D-1 참조.

12) 한국여성개발원(1995.9), 「정당의 여성정치 참여 지원방안」, pp.1-3.

저조한 실정입니다. 사법부에서의 여성참여율은 1995년 여판사는 66명으로 전체 판사 1,262명의 5.2%로 1994년의 4.6%에 비하여 약간 증가한 것이다.¹³⁾ 남한의 경우 점진적으로 여성의 정치참여가 확대되고는 있으나, 사회에 널리있는 제반 여성문제를 해결하고 여성발전을 기하기 위하여는 여성의 정치참여가 보다 확대되어야 할 것이다.

북한의 권력기관중 가장 핵심부서는 노동당이고 행정실무를 담당하는 정무원의 41개 장관급자리에 여성의 경우 현재 2명이 있다. 노동당 중앙위원회의 경우 1990년 현재 여성정위원은 180명중 6명으로 3.3%, 여성후보위원은 148명중 8명으로 5.4%이며, 이중 2명이 정치국 후보위원으로 진출해 있다.¹⁴⁾ 그동안 북한의 경우 정치분야에 여성들이 진출한 과정을 살펴보면 두가지 방법이 있는데 하나는 김일성을 비롯한 북한 핵심 권력층의 혈족이나 친족 등의 후광으로 고위직에 오르는 경우이며 다른 하나는 자신의 노력을 통해 능력을 인정받아 오르는 경우이다.¹⁵⁾

남한의 국회에 속하며 형식적으로 국가최고권력기관으로서 ① 헌법의 개정, ② 법률의 제정, ③ 국가의 예산, 결산의 심의를 담당하고 있으며 제 9기(1990) 대의원에 선출된 여성 대의원의 비율은 20.1%이고, 지방인민회의의 여성참여율은 이보다 많은 25%이다. 이처럼 최고인민회의나 지방인민회의에 여성대의원 비율이 높은 것은 사회주의 국가들의 일반적 특징으로 공산주의 국가로 나아가기 위해서는 무엇보다 여성노동력이 필요하기 때문에 국가건설 초기부터 많은 여성들을 정치에 참여시켜 이들로 하여금 여성노동력을 동원하는데 앞장섰고, 또 그 가운데 노력영웅이 있으면 정치적 보상으로 일정비율의 여성들을 최고인민회의에 진출시켰기 때문이다.¹⁶⁾

북한의 경우 남한에 비해 여성의 정치참여가 높았으나 북한도 남한과 마찬가지로 영향력을 행사할 수 있는 노동당 중앙위원회나 정무원에는 여성이 별로 없는 것으로 나타났다. 앞으로 남북한 여성대표들이 만나 정치적인 회담이나 여성정책에 대한 협의를 준비해 나가기 위해서는 여성의 정치참여가 장려되어야 할

13) 총무처(1994), 「총무처 연보」, pp.156-167.

14) 북한연구소(1994), 「북한총람」, pp.619-620.

15) 손봉숙(1993), 「북한의 여성」(서울:공보처), p.170.

16) 한국여성개발원(1992), 「북한여성의 지위에 관한 연구 -여성관련 법 및 정책을 중심으로 -」, pp.194-195.

것이다. 여성의 정치참여 확대는 중·장기적인 기원계획의 수립과 함께 목표를 설정이나 단계적 할당제를 도입하고, 여성 정치인 육성을 위한 교육과 훈련도 병행해 나가야 할 것이다.

다. 여성의 경제활동 참여

남한여성의 경제활동 참여율을 살펴보면, 1993년 현재 남한여성의 경제활동 인구는 7,887천명으로 전체 여성의 47.2%를 차지하고 있다. 연령별 여성경제활동 참가율을 살펴보면 연소연령층인 15세-19세 사이는 16.4%로 1980년의 18%에 비해 감소한 반면 60세이상의 여성참여율은 증가되고 있다. 혼인상태별로 보면 여성 미혼자는 49.8%로 여성기혼자의 46.4%보다 높게 나타났으며, 취업여성의 직업별·성별 구성비를 살펴보면 여성취업자수는 7,738천명으로 전체의 취업인구 중 40.2%를 차지하고 있으면서, 서비스직이 61.2%, 농림수산종사자가 47.4%, 판매직이 47.1%, 전문기술직이 44.9%, 사무직이 41.1%, 생산직이 25.7%, 등의 순으로 비중이 높으며, 행정직이 4.2%로 가장 낮았다.¹⁷⁾

이처럼 여성 경제활동의 증가요인은 1987년 남녀고용평등법의 제정과 사회여건의 변화로 여성의 경제활동을 긍정적으로 보는 시각으로 변화하였고, 둘째 소비수준의 향상과 추가적인 소득에 대한 욕구가 증대되어 경제활동에 대한 동기가 유발하였고, 셋째 출산율의 급격한 저하와 육아에서의 해방, 가사노동을 해소해주는 가정용품의 확대에 따라 기혼여성의 노동시장 참여를 촉진시켰기 때문으로 보인다.

북한은 1946년 남녀평등법, 1947년 탁아소규정 제정과 여성의 노동계급화 정책을 통하여 여성의 경제활동을 강조하여 1958년 여성노동력이 전체 노동력의 29%에서 1995년 현재 48%로 증가되었다. 1995년 현재 남녀간 직업별 구성비를 살펴보면 여성들은 농업부문에 53%, 공업부문에 44%, 상업유통에 73%, 편의봉사에 76%, 교육부문에 56%, 보건부문에 65%이며 전체 여성기술자, 전문가 숫자는 북한 전체 인테리 숫자의 40%로서 54만명에 달한다.¹⁸⁾

17) 한국여성개발원(1994), 전거서, pp.154-155.

18) 이는 1995년 9월 13일 북경에서 개최된 제 4차 세계여성대회에서 북한의 윤기정 재정부장이 기자회견을 통하여 밝힌 것이다. 출처: 통일원 정보분석실(1995), 「주간 북한동향('95. 9.10 - 9.16)」 제246호, p. 35.

남한 여성들의 취업특징은 성에 따른 분리현상을 보이고 있는 반면 북한은 그러하지는 않았으나 남북한 여성들은 여성비율이 높은 직종일 수록 임금이 낮다는 공통점이 있었다. 그리고 남한여성의 경우는 고용상에 있어 성차별에 따른 직업 선택이 제한되어 있었고, 북한의 경우 성분에 따른 직업선택이 제한되어 있다는 점 등을 주요 차이점과 또한 남한 여성들의 경제활동은 자본주의에 입각하여 생산성의 제고에 중점을 두고 활동하고 있는 반면, 북한여성들은 사회주의 계획경제하에 경쟁없이 주로 주어진 일들을 완수하는데 중점을 두고 있다는 점을 차이점으로 들 수 있다.¹⁹⁾

라. 여성의 모성보호 및 보육시설 현황

남한의 경우 법으로 8시간 근무를 규정하고 있고 노조를 통하여 여성근로자의 권익을 보호하도록 하고 있다. 그리고 남한의 경우 근로여성의 모성보호는 근로기준법 제5장과 남녀고용평등법, 영유아보육법 등에 의해 규정되어있다. 근로기준법 제5장에는 모성보호규정으로 도덕상·보건상 유해 위험한 사업에의 여성사용금지(제51조), 여성의 갱내근로금지(제58조), 야업(하오 10시부터 상오 6시까지) 및 휴일근로의 원칙적 금지(제56조), 1일에 2시간, 1주일에 6시간, 1년에 150시간 초과하는 시간외 근로의 금지(제57조), 월1회 유급생리휴가(제59조), 60일의 유급 출산휴가(제60조 1항), 임신부의 경미작업에로의 전환배치 및 시간외 근로금지(제60조 2항), 생후 만1년의 유아를 가진 근로여성에게 대하여 1일2회, 각 30분이상의 유급수유시간제공(제61조) 등을 포함하며, 남녀고용평등법에서도 모성보호 및 복지시설의 설치 등을 규정하고 있다.²⁰⁾

19) 북한도 남한과 같이 여성비율이 높은 직종일수록 임금수준이 낮은 경향을 보이고 있었다. 남한의 여성근로자 월평균 임금은 490,000원으로 남성의 월평균임금의 56.5%를 차지하고 있었고, 북한의 보통 여성근로자의 임금은 70원으로 우리나라 돈으로 환산하면 26,600원 정도인데 물가경제수준의 차로 비교가 불가능하다고 판단된다. 그 밖에 남한여성의 경우 대부분기업이 사무직, 생산직 근로자의 정년을 49세이하로 규정하고 있는 반면 북한은 만 55세까지로 되어 있는 것도 하나의 차로 볼 수 있다. 출처: 정부장관(제2)실, (1995), 전개서, pp.96-99 참조.

20) 상계서, pp.165-172.

북한의 경우 노동법 제 16조에 여성근로자들의 하루 노동시간을 8시간으로 규정하고 노동의 강도와 조건에 따라 7시간 또는 6시간으로 하며 3명 이상의 자녀를 가진 여성들은 하루 6시간으로 제한되어 있으나, 귀순자의 증언에 의하면 8시간 노동이외 과중한 노동정량과 목표량 달성을 위해서는 연장근무를 해야 하며 또 매일 학습을 해야 하므로 보통 12시간 일해야 한다는 것이다. 또한 근로 여성 모성보호 조치로서 노동법 제66조에 의거 산전 35일, 산후 42일간의 산전·산후휴가를 받도록 되어 있었는데, 1986년 이래 산전 60일, 산후 90일로 늘어났다.²¹⁾ 산전산후 휴가를 연장한 이유는 임신부가 일하러 나가지 않는대서 비롯된 것으로, 휴가가 늘어난데 대해 여성들의 반응은 매우 좋다고 한다.²²⁾ 산모에게는 다른 미역 3Kg을 배정해주고, 1980년대 김정일의 지시에 따라 아이는 둘 이하만 낳도록 하고 있으며, 피임약은 병원에서 무료로 제공해 주고, 유산도 하고 싶으면 병원에서 원하는대로 해준다고 한다. 또한 노동법 제59조에 “국가는 여성근로자들에게의 노동보호사업에 특별한 관심을 돌린다. 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 여성근로자들을 위한 노동보호위생시설을 충분히 갖추어야 한다. 여성들에게 힘들고 건강에 해로운 작업을 시킬 수 없으며, 젖먹이를 가졌거나 임신한 여성근로자들에게는 야간노동을 시킬 수 없다”라고 명시하고 있으며 여성근로자들의 노동력을 보호하기 위해 여성상담소와 산원을 설치하여 여성의 건강에 대한 대책을 세우고 부인병 예방과 치료, 임신부의 건강보호와 치료, 신생아에 대한 질병치료와 예방 등을 실시하고 있는 것으로 알려지고 있다.

보육시설 및 수용인원을 살펴보면 남한은 1993년에 현재 국·공립탁아소 약 792개와 민간시설 2,110개, 직장탁아시설 29개, 가정탁아시설 2,910개에 약 149,102명을 수용하고 있으며, 유치원은 1994년 현재 8,910개가 있으며 원아수는 510,100명이다.²³⁾ 반면 북한의 경우 1991년도 현재 탁아소는 약 36,000개소에 약 2,100,000명을 수용하고 있다. 탁아소의 종류로는 수용기간에 따라 일일탁아소, 주탁아소, 월탁아소, 계절탁아소 등이 있다. 일일탁아소는 공장, 기업소, 농장 그리고 각 도에 2-3백명 기준으로 1개소가 운영되어 직장에 매일 출퇴근하는 여성들이 이용하고, 주탁아소, 월탁아소는 평양·함흥·청진 등 3개도시에는 2개 구역당 1개소가, 중소도시에는 2-3개소, 군소재지는 1-2개소가 설치되어 운영되

21) 리경혜(1990), 「녀성문제해결경험」(평양:사회과학출판사), p.147.

22) 동아일보(1994년 1월 23일<2면>).

23) 한국여성개발원(1994), 전개서, P.74.

는데 자녀가 많거나 산모가 병상에 있는 경우, 장기간 다른 곳에 파견근무하거나 연예인으로서 장기간 지방공연을 하는 경우 등에 이용할 수 있으며 농촌에서는 농번기에 임시탁아소, 계절탁아소 등을 운영하고 있다. 유치원은 만 4-5세의 아이들이 다니며 약 24,000개소에 원아수는 약 1,400,000명이다.²⁴⁾

이처럼 북한은 모성보호조치와 탁아제도가 양적 측면에서 월등히 나은 것으로 나타났는데, 이는 북한이 여성의 노동계급화 정책을 펼치면서 여성들의 경제활동을 보장하기 위해 모성보호조치와 탁아소·유치원을 조직하고 어린이들을 집단적으로 보육한데서 그 원인을 찾을 수 있다.

마. 교육체제와 여성의 참여

우리나라의 교육목적은 자유·자본주의의 이념하에 개인·시민으로서의 자질과 인재 양성이란 측면이 강조되고 있다. 남한의 현 교육체제는 유치원 1년, 국민학교 6년, 중학교 3년, 고등학교 3년, 전문대 2년, 대학교 4년, 대학원 석사과정 2년, 박사과정 3년이며 국민학교 6년만 의무교육이나, 시·도에 따라 중학교까지 의무교육화하고 있는 지역이 있다. 사회교육기관으로 방송통신대학, 공공직업훈련원, 공민학교, 고등공민학교 등이 있다.

1993년 여자의 평균교육년수는 8.22년으로 남자에 비해 1.79년 낮다. 여성의 학력분포는 국민의 47.6%가 고졸이상으로 점차 남성뿐 아니라 여성의 학력도 증가하고 있는 추세이다. 1994년 현재 학사학위 취득자는 179,519명으로 이 중 여성이 40.6%, 석사학위취득자는 전체 25,787명이며 여성은 28.0%, 박사학위취득자는 3,818명으로 이 중 15.2%가 여성으로 학력수준이 높아질수록 여성비율이 낮아지고 있다.²⁵⁾ 1994년 현재 교원수는 국민학교의 경우 전체 137,655명중 여성은 54.1%, 중학교는 97,881명중 48.3%, 고등학교는 96,427명중 22.9%로 1980년 이래 여성교사의 비율이 꾸준히 증가하고 있다.

북한 교육 기본이념은 1977년의 “사회주의교육에 관한 테제”에서 볼 수 있듯이 자녀를 공산주의적 혁명인재로 키워 집단주의적 가치관과 노동계급의식을 길러 사회주의에 이바지하도록 하는데 그 기본 목표가 있다고 할 수 있다. 북한의

24) 윤미량(1991), 「북한의 여성정책」, p.118.

25) 한국여성개발원(1994), 전계서, PP.61-71.

현행 일반 학교체제는 유치원 2년, 인민학교 4년, 고등중학교 6년, 대학(교) 4-6년, 대학원 단계의 석사과정에 해당하는 연구원 3년, 박사과정에 해당하는 박사원 3년 등으로 구성돼 있는데 현재 북한은 11년제 의무교육(유치원 높은반 1년, 인민학교 4년, 고등중학교 6년)을 실시하고 있다. 북한에서 의무교육을 마치면 만 16세 정도가 되는데 3년제 전문학교와 단기양성소에 여성들은 많이 진학하고 있다. 또한 북한은 1972년 사회주의 헌법을 제정하고 여성의 정신노동과 육체노동의 차이를 없애고 남녀간의 문화지식수준의 차이를 없애 여성의 문화지식기술 수준을 대졸정도로 끌어올리기 위해 “여성들의 인테리화” 정책을 시도해왔다. 즉, 북한은 1972년 전반적인 11년제 의무교육의 실시후 중등일반교육을 받는 조건이 갖추어졌다고 보고 여성들의 정규대학비율을 높이기 위해 학교의 지역배치를 합리화하는 등 고등교육기회를 확대하고, 고등중학교를 졸업한 후 직장여성들이 일하면서 배워 전문성을 높이도록 하는 기술교육을 실시하는 등 2가지 방향으로 여성의 인테리화를 지향하고 있다. 이러한 정책의 일환으로 1987년 현재 교원분야에서의 여교사의 비율을 보면 인민학교 80%, 고등중학교 35%, 기술계통학교 30%, 대학교 15%이며 특수대학인 인민경제대학의 여교수가 20% 수준으로 되었으며 1988년 현재 탁아소 보육원 수는 8만4천명에 이르렀다.²⁶⁾

남북한은 기본적으로 의무교육기간이나 교육체제, 교육목적이 상이하나 통일이 되면 전반적인 교육체제의 변화가 예상되므로 남북여성들이 모여 통일이후의 바람직한 교육체제의 방향에 대해 검토해 보는 것이 중요하다.

바. 여성의 단체활동

기본적으로 남한사회는 자유로운 경쟁아래 다원화된 사회단체를 밑바탕으로 하고 있는 사회구조로서 여성들의 단체활동 또한 개인의 창의성과 선택에 따라 자율적인 이익단체에 가입할 수 있도록 되어 있다. 현재 남한 여성들이 가입하고 있는 대표적인 민간단체로는 여성단체, 노동단체와 종교단체 등을 들 수 있다.

1994년 현재 우리나라의 여성단체는 통계적으로 군소단체를 포함하여 약 3,810개의 여성단체가 있다.²⁷⁾ 이들 대부분의 여성단체들은 해방이후 각기 설립

26) 한국여성개발원(1992), 전개서, pp.82-88.

27) 한국여성개발원(1994), 「전국여성단체명록」, p.7.

목적에 따라 여성의 지위향상과 권익보호를 목적으로 하고 있다. 대부분의 여성 단체들은 주로 중산층 여성의 진보활동과 취미활동을 위주로 활동해오다 1980년대 이후 전문화, 세분화되면서 사회운동의 성격을 띠면서 “소비자 운동”, “가족법 개정운동”, “남녀고용평등법 제정운동” 등을 전개해 나갔고 1990년대 들어와 “정신대 할머니 지원운동”, “성폭력 특별법 제정운동”, “세계개혁 운동” “남북한 여성교류분제” 등을 전개해 나가고 있다. 현재 중앙정부에 등록되어 있는 대표적인 여성단체로는 대한 YWCA연합회(회원수: 6,387,428명), 한국부인회 총본부(회원수: 1,187,182명), 한국여성단체협의회(회원수: 640,000명), 대한주부클럽연합회(회원수: 480,000명), 전국주부교실중앙회(회원수: 315,315명), 한국여성유권자연맹 등 62개 단체를 볼 수 있고, 비등록 단체로는 한국여성단체연합 회원단체(회원수: 32,000명) 등이 있다. 한국여성단체연합은 남북여성교류에 관심을 많이 보이고 있고, 실제 북한과 “아시아의 평화와 여성의 역할”세미나와 “종군위안부 아시아연대” 회의에 참여하는 등 남북한 여성교류에 많은 관심을 가지고 있다.

1992년 12월 현재 남한내 존재하고 있는 노동조합수는 노총을 비롯하여 총 7,527개로 조합원수는 1,734,598명으로 이중 여성조합원은 411,077명으로 23.7%를 차지하고 있다.²⁸⁾

북한의 경우 여타 사회주의 국가들과 마찬가지로 자율적으로 형성되었다기 보다는 여성들의 사회참여 동원과 집단화를 강조하고 있는 노동당 외곽단체로서 1945년 조직된 조선민주주의 여성동맹이 있고 그밖의 조선직업총동맹, 사회주의 노동청년동맹, 조선문화·예술총동맹과 그 산하단체로 기자동맹, 학생위원회, 과학지식보급협회, 건축가동맹, 자연보호협회, 법률가협회, 과학자협회, 상업협회 등이 있다. 종교단체로는 조선종교인협의회, 조선기독교도연맹, 조선불교도연맹, 조선천주교인협회, 조선천도교회중앙지도위원회 등이 있다. 그 밖에 주요단체로는 조선평화옹호전국민족위원회, 재북평화통일촉진협의회, 조선교육·문화활동가협회, 조선민주주의인민공화국적십자회, 조선학생위원회, 조선테권도위원회 등이 있다. 이들 단체들중 여성교류와 관련이 있을 수 있는 단체들을 소개하면 다음과 같다.²⁹⁾

28) 한국여성개발원(1994), 「여성 일정비용 할당제 도입에 관한 연구」, PP.17-18.

29) 북한연구소(1994), 「북한총람」, pp. 544-561 참조., Radiopress, Inc.(1994), 「朝鮮民主主義人民共和國 組織別 人名簿」, pp.101-117 참조.

(1) 조선민주주의여성동맹은 1945년 11월 18일 창립되었는데 30-55세의 미취업 여성(동맹원수: 약 20만명)들이 의무적으로 가입하도록 되어있다. 기구는 중앙으로부터 말단에 이르기까지 행정적 단위로 구성되어 있으며, 반·리·군·도·중앙에 여성동맹위원회가 구성되어 있다. 중앙부서로 조직부, 지방지도부, 선전선동부, 아동교양부, 생활문화부, 노동여성부, 통제부 등을 두고 있으며 기관지 「근로녀성」과 기관잡지 「조선녀성」을 발간하고 있다. 여맹의 임무로는 ① 사회주의 생활양식확립위해 투쟁 ② 여성들의 사상혁명을 강화하여 여성들의 혁명화·노동계급화 사업 추진 ③ 공산주의 교양강화 ④ 천리마작업반운동 ⑤ 후대들에 대한 교양강화 ⑥ 인민군원호사업 강화 등이다.

(2) 조선직업총동맹은 1945년 11월 30일 창립되어 현재 약 220-250만명의 동맹수를 가지고 있다. 기구로는 중앙에는 위원장과 부위원장(약간명) 밑에 조직부, 노동보호부, 문화부, 노인부, 재정부기부, 부녀부, 선전부, 군중문화부 등 부서가 있으며, 산업별 직업동맹 중앙기구로서는 조선금속화학공업노동자직업동맹 중앙위원회를 비롯해서 전기, 석탄, 경공업, 상업, 기계공업, 건설, 임업, 수산, 교통, 체신, 교육, 문화, 보건 등 공무원 직업동맹이 있다. 한편 지방기구로서는 도(직할시) 직맹위원회와 시(구역)·군 직맹위원회가 있다. 직맹의 임무로는 ① 노동자·기술자·공무원의 공산주의 교양 ② 맹원의 계급교양 특히 당원과 사로청맹원을 제외한 맹원의 사상교양사업의 진행 ③ 기술·문화·교양사업실시 ④ 생산과제수행에 노동자들의 조직동원 ⑤ 노동보호사업의 조직집행 ⑥ 사회주의 경쟁운동(천리마작업반 운동 등)의 지도 등을 들 수 있다.

(3) 조선사회주의노동청년동맹은 1946년 1월 17일 창립하여 만 13세에서 30세에 이르는 근로자, 학생, 군인 등이 의무적으로 가입하도록 되어 있는데 약 500만명의 맹원이 있다. 기구로는 행정 및 생산단위로 조직되는데 사로청중앙위원회, 도(직할시)위원회, 시(구역)·군·리위원회와 각 직장, 공장, 기업소, 군대, 학교 등에 조직되어 있다. 사노청의 임무로는 ① 노동당의 전투적 후비대이며 공산주의 건설의 교대자로서의 임무 ② 사회주의 건설을 위한 투쟁 ③ 청년들을 당위 사상체계로 무장시키는 일 ④ 공산주의 도덕교양강화 ⑤ 천리마작업반 운동 등을 들 수 있다.

(4) 조선문학예술총동맹은 1961년 3월 2일 창립되었는데 기구로는 위원장·부위원장 5명, 조직부, 선전부, 교양부가 있으며 산하단체로 작가동맹, 음악가동맹, 미술가동맹, 무용가동맹, 영화인동맹, 사진가동맹 등이 있다. 문예총은 각도에 도지부가 없는 실정이나 산하단체에는 도지부들이 있다. 문예총의 임무로는 문화예술분야의

각 사회단체를 통합 지도하기 위한 연합사회단체로 조직되었으나, 각 사회단체를 중앙당 문화예술부에서 직접 지도·통제·감독하기 때문에 지도가 미온적이다.

(5) 작가동맹은 1946년 3월에 창립되었는데 기구로는 위원장 부위원장 2명, 서기장, 조직부, 신인지도부, 소설분과위원회, 시분과위원회, 희곡분과위원회, 아동문학분과위원회, 고전문학분과위원회, 평론분과위원회, 외국문학분과위원회 등이 있다. 산하기구가 개성시에 1개 각 도에 9개 구성되어 있다. 작가동맹의 임무와 기능으로는 ① 작가들이 노동당의 문예정책을 잘 알고, 그를 관철하도록 지도·통제 ② 공산주의 교양사업 ③ 작가동맹 맹원들에 대한 배급 ④ 작품의 당직 통제 등을 들 수 있다.

(6) 무용가동맹은 1946년 10월 북조선 문화예술총동맹 산하에 북조선 무용가동맹으로 발족하였는데 기구로는 중앙위원회에는 위원장, 부위원장, 민족무용분과위원회, 현대무용분과위원회, 평론분과위원회 등이 있으며 각도에 도지부가 있다. 무용가동맹의 임무와 기능으로는 ① 노동당이 무용분야에 하달한 과제완수 ② 공산주의교양 강화 ③ 무용의 창조와 공연활동에 민족적형식에 사회주의적 내용을 담은 원칙을 지키도록 지도·통제 감독 ④ 안무가와 무용가들의 교양 및 사상개조사업 및 당생활 지도·통제 등을 들 수 있다.

(7) 음악가동맹은 1946년 10월에 창립되었는데 기구로 중앙위원회에는 위원장 부위원장 밑에 작곡분과위원회, 현대음악분과위원회, 민족음악분과위원회, 평론분과위원회, 민족음악연구소가 있으며, 그밑에 각 도지부를 두고 있다. 임무 및 기능으로는 ① 노동당이 음악분야에 하달된 시책 관철 ② 공산주의교양 강화 ③ 음악가들의 사회주의 사실주의 창작방법지도 통제 ④ 대중을 당의 요구하는 방향으로 유도하며 선동 ⑤ 음악가들의 당생활 통제 등을 들 수 있다.

북한의 여성단체, 사회단체는 노동당 외곽단체로서 남한의 그것과는 달리 소속 회원들의 이익이나 권리보장보다는 사회주의 국가건설을 위한 노력동원이나 회원들의 사상교육 등 사회주의 국가건설을 위한 혁명적 인간의 육성에 중점을 두고 있는 것으로 나타났다.

사. 가정생활

남한 여성의 평균 초혼연령은 1990년에 25.5세로 1980년에 비해 1.4세 높아졌고 도시 여성의 평균 초혼연령이 농촌여성에 비해 높은 것으로 나타났다. 남성의

평균 초혼 연령은 1.3세 상승추세를 보이고 있으나 농촌남성들이 도시남성들에 비해 높게 나타났다. 결혼에 대한 이혼율의 경우, 남한은 1960년대 4%, 1970년대에는 50%, 1980년에는 5.8%, 1985년에는 10.2%, 1992년에는 12.7% 증가되고 있다.³⁰⁾ 남한은 약 70-80%의 젊은이들이 연애를 통하여 결혼을 하고 있으며, 결혼 조건으로 여성들은 경제력이 튼튼한 의사나 변호사, 회사원 등을 선호하고 남성들은 과거에는 현모양처형을 많이 원했으나, 점차 맞벌이 부부를 원하고 있는 것으로 나타났다.

북한은 가족법 제9조에 결혼은 “남자 18세, 여자 17세”부터 할 수 있도록 규정하고 있으나 최근들어 북한에서 도시의 총각, 처녀의 결혼연령은 남자 27-28세, 여자 23-25세이며 농촌에서의 결혼연령은 도시에 비해 다소 낮은 것으로 나타났다. 이는 남자의 군복무와 여성의 결혼전 노동력 확보를 위해 1976년 7월 정무원 결정으로 남자 30세, 여자 28세로 결혼연령을 제한 하였을때 보다는 다소 결혼연령이 낮아진 것이다. 그리고 북한에서는 최근들어 경제사정의 악화와 함께 종전에 여성들이 남성배우자를 선택할때 당간부나 군관을 선호했던 것과는 달리 무역회사 직원이나 외화상 직원이 가장 인기가 있으며 그 다음으로 외교관이나 예술인 등을 선호하고 있으며 남성 상점원, 백화점 직원, 요리사를 선호하고 있는 것으로 나타났다.

또한 결혼형태로서 중매결혼과 연애결혼의 비율은 7:3정도이고 아직까지 이성간의 교제나 배우자의 선택, 결혼에 이르기 까지 소속직장이나 당의 승인을 받는 제약을 받고 있는 것으로 나타났다. 귀순자의 증언에 의하면 이혼율이 증가하고 있으며, 이혼의 사유로 남편측의 자존심 문제나 성격·이상의 차이, 신체·정신적인 결함이나 질환이 있는 경우는 이혼사유가 되지않고 단지 어느 한쪽이 반당·반혁명분자, 종파분자, 정치적인 반항자로 처벌당했을 경우 다른 한쪽이 이혼소송하면 시·구역·군재판소의 판결에 따라 이혼이 가능하다고 한다.

그리고 남한은 재산상속을 인정하고 있는 반면 북한은 사유재산철폐로 재산상속을 형식적으로 인정하고 있으며, 남북한은 같이 핵가족의 형태를 띠고 있다. 또한 남한은 점차 가사역할이 기혼녀의 직업유무에 따라 융통성있게 성별분업화되고 있으나, 북한은 아직까지 가사역할은 여자가 담당하는 것을 미덕으로 여기면서 모성을 강조하고 있다.

30) 한국여성개발원(1994), 전계서, p.49.

3. 남북한의 여성정책에 대한 종합평가

결론적으로 북한의 여성정책은 남한의 여성정책과는 근본적으로 여성을 대상으로 전개한 접근방식이나 전개방식에 있어서 커다란 차이를 보이고 있어 남북한 여성정책의 결과로 나타난 여성의 실정은 서로가 동질적인 요소보다 이질적인 요소가 많은 것으로 나타났다. 남한은 요보호대상자를 대상으로한 “선별주의” 방식의 여성정책에서 경제발전과 함께 일반여성을 대상으로 한 “지극적 선별주의 방식”의 여성정책으로 확대해 나가며 모성보호조치와 탁아소 등의 교육시설을 증진시켰다. 반면 북한은 여성들의 사회 참여를 장려하면서 여성들이 어려움을 느끼지 않도록 사회주의 건설 초기부터 “전 여성을 대상으로한 제도주의 방식”의 여성정책을 전개하여 남한의 여성정책과 근본적인 차이점을 보이고 있다.

전반적으로 북한의 여성정책이 갖는 특징은 북한의 사회정책과 맥을 같이 한다는 점을 들 수 있는데

첫째, 전 여성을 대상으로 한 노동보호 및 모성보호를 위해 포괄성을 지녔다는 점이다.

둘째, 전 여성의 기본적 사회, 교육육구 등을 대상으로한 보편적인 방향으로 전개되었다는 점이다.

세째, 이러한 여성정책의 목표는 평등한 사회를 건설한다는 목표로서 평등성을 띠었다는 점이다.

넷째, 여성복지수준은 북한의 경제적 부족으로 그 적정성이 낮은데 문제는 이러한 혜택을 수령의 은혜로 받아들인다는 것을 지적할 수 있다.³¹⁾

특히 앞으로 남한의 여성들이 북한 여성들과 교류를 제외할 수 있는 주제는 우선 공통점을 가지고 있으면서 현재 북한도 비슷한 형편에 있거나 북한측이 자신을 가지고 있는 분야가 우선되어야 할 것이다. 앞의 남북한 여성의 비교에서 보았듯이 여성의 가정생활에서 별미음식 섭취보이거나 농촌종가문제, 건강문제, 결혼풍습, 자녀문제 등과 여성의 예술, 문화, 체육활동 등을 우선적인 주제로 선택하는 것이 바람직한 양태를 보였다. 그후 차츰 대화가 진전되면 통일과정이

31) 김원홍(1993. 12), “북한의 여성복지 정책에 관한 고찰”, 『북한』 264호, p.167.

나 통일이후 어떻게 하면 여성정책을 바람직하게 하는 기본적인 방향설정에 대한 논의와 함께 여성의 경제활동과 모성보호 조치 및 보육시설 문제, 교육체제의 개선방향과 여성의 참여문제, 여성의 건강문제, 여성의 정치참여 문제, 여성의 단체활동 등의 문제를 주제로 선정하는 지혜가 필요할 것이다.

앞으로 남한 여성정책의 과제는 무엇보다 21세기의 세계중심국가로 발돋움하고 통일역량을 키워나가기 위하여 보다 많은 여성들의 경제활동에의 참여가 장려되어야 하는데 가사일의 분담과 탁아소나 유치원 등의 복지시설이 확충되어야 한다는 것이다. 반대로 북한의 여성정책의 문제점으로 무엇보다 낮은 적정성을 들 수 있다. 따라서 북한도 보다 질 높은 사회보장수준의 마련을 위한 노력이 요구되고 있다.

남북한 서로가 독일의 통일과정에서 보았듯이 통일이후 이루어진 여성정책의 미비점을 보완하고 바람직한 남북한의 통일된 사회를 이루어 나가기 위해서는 스웨덴과 같은 복지국가를 목표로 정책의 개선이 필요하다.

Ⅲ. 남북한 여성교류 현황 및 한계점과 과제

본장에서는 남북여성교류 또한 남북한 교류협력 정책의 범위내에서 가능하므로 우선적으로 남북한 교류협력정책 및 최근의 남북한 교류협력사업을 살펴보고 남북한 여성교류의 현황 과 한계점을 고찰하도록 한다.

1. 남북한 교류협력 정책 비교 및 최근의 남북한 교류협력 현황

가. 남북한 교류협력 정책 비교

남북한의 교류협력의 출발은 해방이후 남북간 공히 실제적인 접촉이나 교류 없이 혐의 우위성 확보를 위해 1970년까지 남북한이 자기 달리 교류협력을 제창하여 왔으나 별다른 교류가 없었다. 1971년 남북직접자간 이산가족찾기운동차원에서 처음으로 남북대화 통로로서 남북직접자회담이 열렸고, 1972년 7월 4일 서울과 평양에서 조국의 평화적 통일을 하루빨리 가져오고 서로의 이해를 증진시키기 위해 남북 사이에 다방면적인 제반교류를 실시하고, 합의된 통일원칙(자주; 평화; 민족대단결)에 기초하여 통일문제를 해결할 목적으로 정치적 차원과 남북조절위원회를 구성·운영하기로 합의하였다.

이후 남한은 통일정책의 기본원칙을 “자주·평화·민주의 3대원칙”에 두고 1982년 “민주통일방안”의 마련을 통해 종합적이고 체계적인 통일정책을 마련하였고 1989년 9월 11일 단계적 실천방안으로서 “한민족공동체 통일방안”(1993년 민족공동체 통일방안으로 개정)을 내놓고 통일을 위한 구체적인 접근방법으로, 제1단계 “화해·협력단계”, 제2단계 “남북연합 단계”, 제3단계 “통일국가 완성 단계”를 제시하였다. 남북 교류·협력을 증진시키기 위한 구체적인 법적 기틀로는 1989년 6월 “남북교류협력에 관한 기본지침”과 1990년 8월 “남북교류협력에 관한 법률”과 이의 시행을 위한 “남북교류협력에 관한 법률 시행규칙”, “남북협력 기금법”에서 찾을 수 있다.

북한은 1950년이후 지속적으로 1970년대까지 “통일까지의 과도적 조치”로서 고려연방제를 주장하다 그후 “완성된 통일국가형태로서의 고려민주연방공화국 창설방안”을 주장하였는데, 그 내용은 남북의 사상과 제도를 그대로 인정하고

남북한이 동등하게 참여하는 연방제국가를 수립하고 남북이 경제, 문화, 교육, 교통, 체신 등의 교류협력을 이루도록 하는 “신 연방제 실현, 후 남북한 교류”이다. 남한은 1988년 서울올림픽을 마치고 남북한의 교류협력정책이 정부의 차원에서 주로 남북고위급 회담, 남북국회회담 등의 남북대화와 적십자사를 통한 이산가족찾기운동을 통해 이루어졌다. 1991년 10월 17일 UN에 가입하고 같은해 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서”와 “동 합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서” 등을 합의하고, 남북한 교류협력사업이 증대하여 인적교류로서 학술분야, 문화예술분야, 종교분야, 체육분야, 언론·출판분야, 여성분야에의 남북주민간 직접적인 교류협력이나 제 3국을 통한 접촉 및 서신왕래가 이루어져 왔을 뿐 아니라, 주로 남북한 경제교류로서 남북물적교류가 이루어져 왔는데,³²⁾ 북한의 핵사찰문제와 관련하여 현재 남북한 교류협력사업이 경색되어 경제교류를 제외한 인적교류는 거의 중단된 상태에 있다.

나. 최근의 남북한 교류협력 현황

1989년 6월 남북교류협력에 관한 기본지침이 시행되고 남북교류협력사업은 인적교류로서 직접적인 남북한 인적교류 및 분야별 남북한 주민의 제3국에서의 접촉 및 서신왕래와 물적교류가 이루어졌는데 그에 대한 내용을 간략히 살펴보도록 하겠다.

(1) 남북인적교류

남북인적교류로는 첫째, 남북주민의 직접적 인적교류를 들 수 있다.

이는 1989년 6월 12일 남북교류협력에 관한 지침이 제정된 후 동지침에 의해 허가를 받고 종교적 목적으로 북한을 최초로 방문한 사람은 재일교포 이대경목사(89. 7.27-8.12)이며, 그 이후 점차 증가하고 있다. 그 실례로서, '89년에는 1건(1명)만의 북한방문이 이루어졌지만 1990년에 와서는 13건(183명)으로 늘었고, 1991년에는 10건(237명), 1992년은 8건(257명), 1993년은 4건(8명), 1994년은 1건(12명), 1995년 4월까지 7건(36명)이다. 반대로 북한주민이 남한을 방문한 경우를 보면, '89년에는 남한 방문 신청조차 없었고, '90년의 경우 4건(291명), '91년 3

32) 통일원(1994), 「사회문화분야 남북교류협력 실무안내」, pp.103-105.

건(175명), 1992년 3건(103명), 1993년 2건(6명), 1994년부터 1995년까지 방문한 사람은 없다.³³⁾ 지금까지의 이를 인적교류는 민간교류차원에서 이루어졌다고 보다는 대부분이 남북간 공식회담의 결과로서 합의된 사항을 이행하기 위한 것이거나 정책적 차원에서 쌍방간의 교환방문이 이루어진 것들로서 남북한 인적교류의 제한성을 느낄 수 있다.

둘째, 남북주민간 접촉신청에 따른 제3국에서의 접촉 및 서신왕래의 경우를 들 수 있다.

학술·문화·경제 등 관련분야의 교류 목적을 위해 북한주민을 접촉하거나 북한을 방문하기에 앞서 북한으로부터 동의를 얻기 위한 북한주민접촉이 요구되는데, 이를 위해 사전에 북한의 의사를 타진하는 접촉과정이 필요하다. 이를 위해 '89년 남북교류협력에 관한 지침 제정 이후 '95년 4월까지 통일원에 접촉신청을 낸 건수는 '89년에 36건(70명), '90년에 235건(687명), '91년에 753건(2,195명), '92년에 801건(2,420명), '93년에 1,172건(2,220명), '94년에 1,338건(2,864명), '95년 4월까지 416건(1,035명) 등 총4,751건(11,491명)으로 해마다 접촉신청자수가 늘고 있는 상황이다. 이중 실제로 접촉에 성공한 건수는 '89년에 없었고 '90년에 52건(366명), '91년에 222건(1,123명), '92년에 238건(1,015명), '93년에 313건(707명), '94년에 237건(691명), '95년 4월까지 157건(407명) 등 총1,273건(4,370명)이다.³⁴⁾ 이를 분야별로 나누어 성사된 내용을 살펴보면 <표 1>과 같다. 먼저 이산가족의 경우 남북한 주민접촉을 신청한 2,177건(2,351명)중 2,166건(2,340명)이 접촉승인을 받아 690건(769명)이 성사되었는데, 그중 서신교환이 97건, 제3국에서의 상봉이 14건으로 1,000만 이산가족의 아픔을 충족시켜주기에는 불충분한 수준에 머무르고 있다는 것을 느낄 수 있었다.

학술분야의 경우도 신청된 건수는 총349건인데 그중 성사된 건수는 총76건이다. 분야별 추진동향을 살펴보면 ① 한국학, ② 역사, ③ 경제분야, ④ 통일안보, ⑤ 과학기술, ⑥ 언어 등의 분야를 중심으로 제 3국에서 개최되는 국제학술행사를 통해 간헐적으로 이루어져 왔다.

문화예술분야의 경우 1995년 4월까지의 북한주민접촉신청을 낸 건수는 총185

33) 통일원 교류협력국(1995), 「남북간 남북교류협력 동향」 제46호(1995.4.1 - 4.30), p.3.

34) 상계서, p.4.

건인데 이 중 21건의 접촉이 성사되었다.

종교분야의 경우도 1995년 4월까지 북한주민접촉 신청을 낸 건수는 159건으로 이중 31건이 성사되었다. 그 예로 1989년 이대경목사(재일교포), 1991년 박신희목사(소망교회), 1992년 권호경목사(KNCC총무) 등 기독교계 인사들의 북한 방문과 제3국에서 종교행사 공동참가가 이루어졌다.

또한 체육분야의 경우는 다른 분야에 비해 비교적 접촉과 교류가 활발하게 이루어진 분야로서, 남북축구대회 등 각종 대회에서 북한선수들과 직접 만났다.

언론분야의 경우 성사된 24건중 국제대회에 참가하여 취재차 북한주민을 접촉한 건수가 가장 많았는데, 앞으로 쌍방을 보다 널리 알리기 위해서는 점차 관련정보·기술의 교환, 공동사업추진 등의 방향으로 교류·협력의 폭이 확대되어져야 할 것이다.

이밖에도 관광분야의 경우는 국제관광박람회 참가하여 북한주민을 접촉하거나, 여러 여행사가 남북관광교류협약차 제3국에서 접촉한 수준에 머무르고 있다.

또한 여성분야의 경우 주민접촉신청을 낸 건수는 '95년 4월까지 총28건으로 점차 주민접촉신청수가 증가되고 있는데, 성사된 건수는 “아시아의 평화와 여성의 역할” 세미나에서 4건, “종군위안부 문제 아시아 연대”에서 2건 성사되었다. 이에 대한 상세한 내용은 다음의 남북한 여성교류 현황과 한계점에서 상세히 다루기로 하겠다.

이처럼 남북한 주민들간의 접촉이 성사되는 건수는 해마다 증가되는 추세에 있으나 아직까지는 소극적인 접촉이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 분야별 남북주민간 접촉신청에 따른 제3국에서의 접촉 및 서신왕래
단위: 건(명)

구분	신청	승인	불허	처리중	성사
이산가족	2,177(2,351)	2,166(2,340)		11 (11)	690 (769)
하술	349(1,995)	324(1,955)	23 (35)	2 (5)	76 (1,125)
문화	185(902)	149 (827)	35 (69)	1 (6)	21 (394)
종교	159(637)	130 (573)	28 (63)	1 (1)	31 (283)
체육	90(229)	84 (206)	6 (23)		14 (60)
경제	1,321(3,478)	1,253(3,271)	47(139)	21 (63)	346 (846)
언론출판	151(440)	124 (376)	25 (61)	2 (3)	24 (91)
관광교통	108(338)	101 (312)	7 (26)		27 (81)
기타	211(1,121)	161 (1,023)	47 (87)	3 (11)	44 (721)
계	4,751(11,491)	4,492(10,888)	218(503)	41(100)	1,273(4,370)

출처 : 통일원 교류협력국(1995. 5), 「월간 남북교류협력 동향」제46호, p.5.

(2). 남북물적교류

남북한 물자교류·협력사업은 7.7 특별선언 이후 남북간 물자교역 개방조치에 힘입어 주로 제3국을 통한 간접교역형태로서 지속되어 왔다. 1988년 10월이후 1995년 4월까지 반입승인된 건수는 총 2,144건으로 헤마다 건수, 상사수, 품목수가 늘어나, 그 금액은 총 878,048천US\$에 이르렀으며, 그중 반입통관된 건수는 총 2,459건으로 그 금액은 707,432천US\$에 달하고 있다. 그리고 같은 기간중 반출승인된 건수는 179개 품목의 총 492건으로 그 금액은 105,573천US\$에 이르고 있다. 그중 실제 반출된 통관실적은 총679건으로 55,937천US\$에 불과한 정도이나 점차 반입·반출이 증가되고 있는 상황이다. 물론 이러한 변화는 소련제국의 와해와 함께 동구권 국가들이 개방되면서, 이들 국가로 부터 과거에 받았던 경제원조가 어렵게 되고 내부의 경제력이 극도로 저하되자 소련과의 경제교류 감소율 만큼의 손실을 보충하고, 일본과 중국과의 경제교류의 단기적 한계성을 보완하기 위해 불가피하게 남북경제협력의 필요성을 인식한데서 비롯된 것으로 보여진다<표2 참조>.

<표 2> 연도별 반출입 승인 및 통관현황 (1988.10-1995.4)

구 분	연 도	건 수	품목수	금 액 (천S)	
반 입	승인 현황	1988	4	4	1,037
		1989	57	20	22,235
		1990	75	26	20,354
		1991	328	92	165,996
		1992	365	93	200,685
		1993	478	87	188,528
		1994	601	92	203,521
		1995	236	53	75,692
	계	2,144	230	878,048	
	통관 현황	1989	66	24	18,655
		1990	78	21	12,278
		1991	300	50	105,722
		1992	510	81	162,863
		1993	601	77	178,166
1994		708	83	176,298	
1995		196	52	53,450	
계	2,459	209	707,432		
반 출	승인 현황	1989	1	1	69
		1990	4	4	4,731
		1991	40	48	26,176
		1992	42	34	12,818
		1993	76	39	10,262
		1994	173	50	25,423
		1995	156	46	26,094
	계	492	179	105,573	
	통관 현황	1989	1	1	69
		1990	4	3	1,187
		1991	23	17	5,547
		1992	63	24	10,563
		1993	97	21	8,425
		1994	267	42	18,248
1995		224	31	11,898	
계	679	105	55,937		

출처 : 통일원 교류협력국(1995. 5), 전게서, pp.10, 19.

2. 남북한 여성교류 현황 및 한계점과 과제

가. 남북한 여성교류의 현황

남북여성교류의 활성화 방안을 찾고 이에 수반되는 문제를 규명하기 위해서는 지금까지 시도되거나 성사된 남북여성교류 사례를 정리하고 분석할 필요가 있다. 여성교류의 출발은 7.7 선언이후 남북교류 및 협력이 제한된 범위내에서 이루어지는 가운데, '88년이후 학생, 학자, 제반 사회단체 및 노동조합, 언론기관, 정당 등 각계각층에서 남북교류 및 협력 제의가 이루어졌고 주로 여성단체나 여성종교단체가 중심이 되어 여러분야에서 교류를 제의한데서 비롯되었다. 1988년 이래 1995년 4월까지 남한여성들이 통일원에 북한주민접촉신청을 낸 건수는 총 28건으로 특히 '91년도 들어 주민접촉신청수가 크게 신장하였으나, 성사된 건수는 총 6건으로 4건은 “아시아 평화와 여성의 역할” 세미나에서 만난 것이었고, 2건은 “중군위안 문제 아시아 연대회의”에서의 만남이었다.

1988년 이래 남한과 북한이 제의하고 여성교류가 성사된 현황과 내용을 살펴보면 다음과 같다.

'88년 11월 스위스에서 개최된 남북기독교모임에서 한국교회여성연합회측이 조선기독교도연맹 서기장인 고기준목사 앞으로 북측참석자들에게 북한여성에게 보내는 안부편지를 전달요청하고 남북교회여성교류를 제의한 바도 있었으나, 북한측의 무응답으로 성사되지 못하였다. 그후 북한은 1989년 3월 27일 24개 정당·단체들 명의로 “남북대화는 남북간 당국이외에도 민간차원에서 폭넓게 이루어져야 한다”는 기본입장과 남한과 해외의 동포여성·종교인·노동자·농민·청년학생·지식인 및 그 단체들과의 대화를 적극 추진하기 위하여 민간급 대화를 원만히 보장하기 위한 대책을 마련하고 민간대화를 확대해나가야 한다는 입장을 천명하였다. 같은 해 9월 28일 “민족통일협상회의”의 정준기 준비위원장 명의로 한국여성단체협의회와 한국여성단체연합회에 “남북이 제각기 내놓은 통일방안들을 서로 보완하고 완성하여 하나의 통일방안 마련”을 위한 민족통일협상회의 개최를 제의하였다. 12월 7일 보나 구체적으로 1989년 11월 부터 1990년 1월까지를 예비회담기간으로 설정, 준비사업을 추진하고 1990년 1월 17일경 남·북이 각기 1-2명의 당국·정당·단체 대표들을 파견하여 판문점에서 예비회담을 가질 것을 제의하였으나, 그들의 제의가 정치적인 성향이 강하여 성사되지는 못하였

다.³⁵⁾ 이후 '90년 9월 26일 한국여성단체협의회측이 동협회에서 주최하는 제27회 전국여성대회에 북한의 조선민주여성동맹 김성애위원장을 초청하고, 남북한 여성단체의 교류를 제의하였으나 아무런 회답도 받지 못하였다. 이에 따라 '91년 7월 다시 서신을 보내 제27회 전국여성대회에 재차 참석을 요청하고, 남한여성 또한 북한에 초청할 것을 제의하였으나 성사되지 못하였다.

그리고 '91년 1월 한국부인회측은 남북여성 토속음식경진대회 및 공예품전시회 개최와 같은 문제를 협의할 것을 조선민주여성동맹 김성애위원장에게 제의하였고, 그후 '91년 3월 20일 북한의 조선민주여성동맹 강점숙서기장이 다시 한국부인회 및 한국여성단체연합회장 앞으로 서신을 발송하여 3단체 대표들이 함께 모임을 가지면서, 한국부인회가 제의한 문제들 뿐 아니라 투옥된 애국여성들·민주인사·통일지사들의 석방문제를 함께 토의할 것을 제의해왔으나, 남한정부측에서 정치성이 농후하다고 판단하여 서신을 북측에 되돌려 보냄으로서 결렬되었다.

여성교류가 처음 성사된 것은 1991년 5월 31일 - 6월 2일까지 동경 고배에서 일본부인회의가 중심이 되어 일본 YWCA연합회, 기독교협의회 여성위원회, 기독교부인교풍회 등 기독교관련 여성단체가 주최한 제1차 “아시아의 평화와 여성의 역할” 세미나에서 북한의 최고인민회의 상임위원회 여연구부의장 등 3인과 남한의 이우정, 이효재, 윤정옥씨와의 만남이었다. 이 경우는 오랫동안 기독교여성운동을 해온 이우정씨가 1990년 여름 일본부인회의 시미즈 스미코(會長)를 만났을 때 북한여성과의 만남을 부탁한 것이 계기가 되어 일본부인회의와 일본기독교관련 여성단체가 아시아의 냉전지대인 한반도의 분단을 해소하지 않고는 아시아의 평화가 없다는 인식하에 향후 남한 - 북한 - 일본 여성의 연대의 필요성을 인식하고 세미나를 개최하게 되었다. 1991년 4월 25일 한국여성단체연합의 이효재회장의 2인이 북측의 최고인민회의 상설위원회 여연구부의장 앞으로 동 세미나에 참석할 것을 요청하여 만난 것이다. 당시 세미나에는 남북한 및 일본 여성대표 100여명이 참석하였고, 종군위안부 보상, 한반도 비핵지대화 창설, 조·일국교정상화를 촉구하는 호소문을 채택하였으며 이 모임에서 이우정씨가 제2차 세미나의 서울 개최를 제안했고 이를 받아 여연구부의장은 서울 다음에 평양 개최를 제안하였다. 동 제안에 따라 1991년 7월 10일 이우정대표는 서울에서

35) 통일원(1995. 5), 「남북사회문화인도분야 회담 관련 주요일지」, pp.97-98.

의 세미나개최와 관련하여 북한주민 접촉신청을 냈고 통일원에서는 8월 27일 동 세미나의 정치성 배제 및 범여성계 대표의 참여를 조건부로 북한 주민접촉을 승인받은 후 일본부인회 경유하여 대북초청장을 발송하였다. 이에 10월 28일 북한측 여맹 여연구 중앙위상무위원은 “서울여성세미나” 참가와 관련하여 대남전통문을 통하여 실무문제들과 북한측 대표단이 서울에 나가는 절차문제를 협의하기 위하여 10월 31일 10:00시에 「통일자」에서 남북 각기 3명의 여성대표가 참가할 것을 요청하였으나, 북측이 제안한 예비접촉은 관례상 민간인 자원의 접촉이 불가능하다는 내용과 함께 동 세미나 주제와 일정 등을 서신으로 알려주었다. 이에 대해 11월 1일 북한 여연구 여맹 중앙위상무위원은 “서울여성세미나” 개최의 시기를 연기 요청하였고, 이우정대표는 다시 보다 구체적인 실무문제협의를 위해 11월 6일 판문점 중감위 회의실에서 직접 대화를 나누자고 제의하였으나, 북측은 11월 5일 “지금 남조선에서 대화와 통일에 어울리지 않는 대규모적인 전쟁 연습이 진행되고 있기 때문에 이 연습이 끝난 후 11월 9일 중감위 회의실에서 예비접촉을 가질 것을 제의하여 11월 9일 중감위 회의실에서 남북 여성들간의 “서울여성세미나” 개최 관련 남북 여성실무 접촉을 가졌다. 당시 남한측 대표로는 이우정 KNCC 전 부회장, 이효재 “한국여련” 회장, 윤정옥 “정대협” 공동대표가 참석하였고, 북한측에서는 여연구 최고인민회의 상설회의 부회장, 김선옥 해외동포영접부 부부장, 정명순 “조평통” 서기국 참사가 참석하였다. 이어 11월 21일 “서울여성세미나” 개최와 관련하여 남북연락관 접촉을 통하여 우리측 신변 안전보장각서 전달 및 북측 참가자 명단을 접수하였다. 그후 11월 25일 - 30일까지 제2차 “아시아의 평화와 여성의 역할” 세미나가 서울에서 개최되었고, 여연구 최고인민회의 부의장, 김선옥 해외동포 영접부 부부장, 정명순 “조평통”참사, 최옥희 평양신화대학 대학원생, 홍선옥 평화군축연구소 연구원 등 15명의 대표단은 판문점을 거쳐 남한에 왔으나 11월 28일 북측 참가자의 신변위협을 구실로 조기 귀환을 발표하고, 11월 29일 이대방문 및 문익환·임수경 가족면담이 거절되자 11월 28일 오후 이후 일정을 취소하고 당초(11월 30일)보다 하루 앞당겨 귀환하였다. 그 이후 제2차 “아시아의 평화와 여성의 역할” 세미나와 같은 방법으로 북한측과 사전에 대화를 통하여 만나고 제3차 세미나를 1992년 9월 1일 - 6일까지 평양에서 개최하였다. 참가인원은 남북한 및 일본여성대표 250명 정도였다. 주제로는 “민족의 대단결과 여성들의 역할”, “일제의 조선침략과 진후보상문제”였고 이 세미나에서 “중군위안부 문제”에 대해 남북한 및 일본이 연대

활동을 벌이기로 합의한 점과 “평양여성세미나”를 계기로 남한 - 북한 - 일본에서 돌아가며 “아시아의 평화와 여성의 역할” 세미나의 정례화를 합의하였다는 점을 들 수 있다. 그 후 제4차 세미나에서는 “종군위안부 문제”를 주요의제로 1993년 4월 22일 - 29일까지 동경 오사카에서 개최되었다. 여기에는 남북한 및 일본여성대표 1,000여명이 참가하였는데 남한측은 이우정 국회의원과 이효재 「정대협」 공동대표, 김윤옥 기독교 여성평화연구원장이 북한에는 최금춘 김일성 종합대학 강좌장과 홍선옥 평화군축연구소 실장 등이 참가하였다. 그러나 이 세미나에서 북한측은 일본의 사죄와 배상문제를 앞세우는데 비해, 남한측은 종군위안부의 진상규명을 위한 공동조사부터 하자는 다른 입장을 보이기도 했다. 그 후 1993년 10월 11일 이우정 국회의원 등 서울여성세미나 실행위원회가 제5차 “여성세미나” 개최 장소를 서울에서 “민족화해와 여성”이란 주제로 북한의 여연구의 19명의 대표를, 일본은 시미즈 스미코의 19명을 대표로 초청하였으나 11월 1일 “여성세미나” 북측 실행준비위원회는 일본을 통해 '94년 4월경으로 연기를 요청해왔고, 아직까지 별다른 진전이 없는 상태이다.

그리고 남한측의 대한미용사회 회장이 '91년 5월 조선민주여성동맹 김성애위원장과 조선민주직업총동맹 원동구위원장 앞으로 '91년 11월 5일 서울에서 개최되는 아시아 미용경연에 북한미용인 참가 및 '92년 10월 동경에서 개최되는 제24회 월드참피온쉽 미용대회에 남북한 미용인 단일팀을 구성할 것을 제의한 바 있으나, 성사되지 못하였다. 또한 '91년 8월 보라꽃꽃이 오부자 회장이 북측의 조선문학예술총동맹중앙위원회 백인준위원장에게, 1992년 8월과 1994년 12월 2차에 걸쳐 여맹 김성애 위원장에게 꽃꽃이 남북교류를 제의했으나 이루어지지 않았으며, 그밖에 1991년 10월 한국교회여성연합회의 운영애씨의 3인 명의로 서울세미나시 한국교회여성연합회 창립 25주년 기념행사에 선교적 차원에서 평양봉수교회 성가대를 초청하였으나 성사되지 못하였다.

1992년에는 5월과 10월 두차례 한국부인회 박금순회장외 7인이 북측 여맹 중앙위원회 강점순 서기장 앞으로 “남북 토속음식경진대회 개최를 협의하자고 제안하였으나 성사되지 못하였다.

그리고 1992년 5월 여성신문사 이계경 사장이 북경주재 북한대사관 관계자들에게 “남북한 수공예품 교환전시를 제의”하였으나 성사되지 못하였다.

1992년 2월에 YWCA 연합회 김숙희 회장직무대행이 북한측의 고기준 기독교 연맹위원장 앞으로 “YWCA 70주년 행사에 북한의 기독교 여성”의 초청과

1994년 5월 YWCA 최만자 실행위원명으로 “미래의 세계와 여성문화에 북한 초청관련 협의”하자고 제의하였으나, 응답이 없자 다시 8월 YWCA 이종성 사무총장 명으로 “미래의 세계와 여성문화에 북한 초청모임”에 참석할 것을 요청하였으나, 성사되지 않았다.

1992년 9월 남한측의 김영자 성모수녀회 총원장에 1명이 북한의 장제철 조선천주교인 협회장 앞으로 “북한 장총성당에서 미사봉헌 및 수녀파견을 협의하고자 제안하였으나, 성사되지 않았다.

1992년 8월 이효재 정신대문제대책협의회 회장은 여맹 중앙위 여연구 상무위원에게 “정신대 문제 아시아연대 회의”에 북한을 초청하였으나 성사되지 못하였다. 그후 1993년 10월 21일 - 23일 개최한 일본 동경에서 개최된 제2차 종군위안부문제 아시아 연대회의에 남·북한 등 7개국 대표 참석하여 성사를 이루었고, 1993년 11월 7일 북한 종군위안부 및 태평양전쟁피해자 보상대책위(「종태위」)가 “일본에 의해 제2차 세계대전기간중 발생한 종군위안부문제 등에 대한 피해보상문제”를 주제로 11월 7일 북한의 평양에서 개최한 “일본의 전후처리 문제에 관한 평양여성 토론회”에 남·북한, 일본, 필리핀, 네덜란드 등 5개국 종군위안부 관련 민간단체가 참석하였는데 남한측은 이효재·윤정옥 공동대표 2명이 참석하였고, 북한측에서는 오무환·강정길·최금춘 등 11명이 참석하였다. 그후 1994년 1월 윤정옥 정대협공동대표가 북한의 종군위안부 관련 북한여성계 인사들에게 제3차 종군위안부 아시아연대회의에 초청하였으나 성사되지 못하였다. 1995년 1월 제차 남한측 윤정옥 정대협 공동대표가 북한 종군위안부 및 태평양전쟁피해자 보상대책위 상무위원 7인 앞으로 제 3차 종군위안부 아시아연대회의에 초청하였으나, 북한측의 불참으로 성사되지 못하였다.

1993년 7월 디자이너 홍미화씨가 불란서주제 북한 대표부 문화담당관에게 “한국패션문화를 북한에 소개”하고자 제의하였으나 성사되지 않았다.

1994년 2월 한국통일여성협의회 이정자 회장은 조총련 여성동맹 대판부 위원장앞으로 “조총련 어머니 합창단”을 초청하였으나, 성사되지 못하였다.

반대로 북한은 1994년 2월 3일 북한측의 강관선 “여맹” 서기장 명의로 “한국여련” 공동대표(한병숙, 이영순, 이미경)에게 2월 7일은 한국부인회 임병순 회장앞으로 2월 10일은 북한 「종태위」 박명옥 부위원장이 「정대협」 공동대표(이효재, 윤정옥, 김희원)에게, 3월 29일은 조국해방 50돌 경축 민족통일대축전 북측 위원회가 이우정 국회의원 등 5명앞으로 관문집이나 기타 편리한 장소에서 “8.15

민족공동의 경축행사를 계기로 남과 북·해외의 여성대표들이 한자리에 모여 대 민족회의를 열고, 여기서 공동의 조국통일방도를 협의·확정할 것을 제의한 바 있으나 성사되지 않았다.

결론적으로 남북한여성교류는 안전별로 “아시아의 평화와 여성의 역할” 세미나 4건과 “일본의 전후처리 문제에 관한 토론회” 2건 만이 성사되었고, 북한측은 '91년 한국부인회측이 제의한 “남북여성 토속음식 경진대회”에만 관심을 보였던 것으로 나타났다. 여기서 “아시아의 평화와 여성의 역할” 세미나와 “일본의 전후처리 문제에 관한 토론회”는 비록 남북한 여성의 현재 삶의 문제는 아니나, 남북한이 공동관심을 크게 불러일으키는 주제였다는 측면과 교류방법에 있어 남북만의 행사가 아니라 일본과 여타 국가들이 함께 한 국제행사이어서 남북 관계가 첨예화되지 않았으며 국제회의이므로 상호자제가 가능했던 점, 남한의 주최측이 재야단체였던 점 그리고 주최측의 남북여성교류의 필요성에 대한 인식과 행사성사의지 및 노력과 정부의 적극적 지원에 따른 데서 성사가 가능했다고 판단된다. 그리고 한국부인회측이 제의한 “남북여성 토속음식 경진대회”에 북한측이 관심을 보인 것은 이 분야에서 자신을 가지고 있었던 점을 무엇보다 들 수 있는데, 이는 오히려 남한 정부측이 북한이 제의한 내용이 너무 정치적이라는 이유로 인한 경직성을 보인데서 성사되지 않은 것이다.

따라서 지금까지의 남북여성교류를 시도한 예와 성사된 예를 분석하여 볼 때, 남북여성교류의 필요성에 대한 깊은 인식과 계획의 성사를 위한 적극적 의지와 다방면의 노력이 요구되는데, 방법상으로는 남북왕래 행사에만 집착하기 보다는 제3국 접착을 통한 상호 정보교환과 개인적 신뢰를 구축하는 것이 필요하며 남북만의 행사는 정치적 갈등 또는 성사 가능성 여부의 불확실 등 무리가 있어 다국간 여성행사에 함께 참여하는 방법이나 제3국에서 행사를 개최하고 참여하는 방법의 모색이 중요하다고 판단된다. 또한 북한사회의 변화가 없는 한 초기단계에는 북한이 선호하는 대상, 주제, 행사 등을 자신있게 수용해서 추진하는 것에 적극적이어야 하며 북한이 그 기회를 정치선전적으로 이용하려고 하더라도 과민반응을 삼가하며 계속교류하면서 상호 신뢰를 형성하며 북한 스스로 자연스럽게 교류자세가 수정되도록 해야 할 것으로 사료된다. 최근의 여성교류 추진현황을 지표로 살펴보면 <표3>과 같다.

<표 3> 남한여성의 교류제의 및 교류현황

신청자(단체)	피집촉인	집 촉 목 적	신 청 일 자	처 리 일 자	승 인 및 성 사
김경오(한국여성 단체협의회회장)	김성애(조선민 주여성동맹위 원장)	제27회 전국여성대회에 참가 요청 및 남북한 여성 단체교류 제의	'90.9.26	'90.10.29	승인 불성사
박금순(한국부 인회회장)	김성애(조선민 주여성동맹위 원장)	남북여성 토속음식 경진대 회(91.2 평양) 개최를 위한 방문초청장 입수 및 공예 품 전시회 개최문제 협의 제의	'91.1.11	'91.1.15	승인 불성사
이효제 외 2인 (한국여성단체연 합회장)	여연구(최고인 민회의상설위 원회 부의장)	"아시아의 평화와 여성의 역할" 동경심포지움('91.5.31- 6.2)에 여연구부위원장 등 3명 참가요청	'91.4.25	'91.5.23	승인 성사
오정순(대한미 용사회장)	김성애(조선민 주여성동맹위 원장) 원동구(조선민 주직업총연맹 위원장)	'91.11.5. 서울에서 개최되는 아 시아 미용경연대회에 북한미용 인 참가 및 '92.10. 동경에서 개 최되는 제24회 "월드챔피언쉽 미용대회"에 남북한 미용인 단 일팀 출진제의	'91.5.1.	'91.5.23.	승인 불성사
김경오(한국여성 단체협의회회장)	김성애(조선민 주여성동맹위 원장)	1차교류제의('90.10.29 승인)와 관련, '91년 전국여성대회 참여 촉구 및 남한여성 북한 초청 제의	'91.7.25	'91.8.14.	승인 불성사
이효제의 2인(한 국여성단체연합 회장)	여연구(최고인 민회의상설위 원회 부의장)	"아시아의 평화와 여성의 역할" 서울토론회에 북한측 여성대표 초청	'91.7.10	'91.8.27.	동 서울 토론회(11 .30)에 5 명 대표 와 수행 원 10명 등 총 15 명이었음
최정자(국제패 션디자인이사 장)	미발신	남북실생활 의류전시회 개최제 의 예정	'91.7.15	'91.8.21.	승인 불성사

신청자(단체)	피접촉인	접촉목적	신청일자	처리일자	승인 및 성사
오부자(보라꽃꽃이회장)	백인준(조선문학예술총동맹중앙위원회위원장)	남북 꽃꽃이 교류전 제의	'91.7.24	'91.8.23	승인 불성사
윤영애외 3인(한국교회여성연합회)	고기준 목사(조선기독교연맹 이사장)	한국교회여성연합회 창립 25주년 기념행사에 선교적 차원으로 평양봉수교회 성가대 초청(서울토론회시 북한대표측에 초청편지 전달)	'91.9.10	'91.10.25	승인 불성사
이우정(전 한국기독교교회협의회 부회장)	여연구(여성중앙위상무위원 등)	평양여성세미나 참가('92.9.1-6)	'92.8.27	'92.8.28	승인 성사
박금순(한국부인회장 외 7인)	강점숙(조선민주여성동맹 중앙위서기장)	남북토속음식경진대회 개최 협의	'92.9.21	'92.10.29	승인 불성사
이계경(여성신문 사장)	북경주재 북한대사관관계자	남북한 수공예품교환전시회 제의	'92.4.13	'92.5.12	승인 불성사
김숙희(YWCA 연합회장직무대행)	고기준(기독교도연맹위원장)	YWCA 70주년 행사에 북한기독교여성초청	'92.1.27	'92.2.14	승인 불성사
김영자(성모수녀회총무위원장의 1인)	장재철(조선천주교인 협회장)	북한 장충성당에서의 미사봉안 및 수녀파견협의	'92.8.18	'92.9.2	승인 불성사
박금순(한국부인회 명예회장)	김성애(여맹위원장), 강점순(여맹서기장), 박종근(금강산국제2그룹사장)	남북토속음식경진대회 개최 제의	'92.5.27	'92.6.18	승인 불성사
오부자(꽃꽃이 협회장)	김성애(조선민주여성동맹위원장)	남북한 여성꽃꽃이 교류전 제의	'92.8.24	'92.8.31	승인 불성사
이효재(정대협 공동대표)	여연구(여맹중앙위상무위원)	[정신대문제 아시아연대회의] 북한초청	'92.7.14	'92.8.6	승인 불성사
이효재(정대협 공동대표)외 1인	종군위안부관련 북한여성계인사	일본의 전후 처리 토론회('93.11.6-9) 참가	'93.10.19	'93.11.2	승인 성사
이우정(국회의원)외 11명	여연구 등 11명	동경여성세미나 참석	'93.3.18	'93.4.7	승인 성사

신청자(단체)	피접촉인	접촉목적	신청일자	처리일자	승인 및 성사
이우정(국회의원)의 11명	여연구	제5차 "아시아의 평화와 여성의 역할" 세미나 협의	'93.10.11	'93.11.2	승인 성사
홍미화(디자이너)	불란스주재 북한대표부 문화담당관	한국 패션문화 북한에 소개	'93.7.6	'93.7.28	승인 불성사
윤정옥(정대협공동대표)의 16명	종군위안부 및 태평양전쟁 피해자보상대책위원	종군위안부문제 아시아 연대회의에 참가	'93.10.19	'93.11.2	승인 성사
최만자(YWCA 연합회 실행위원)	북한여성단체 인사	미래세계와 여성문화를 위한 북한 초청 관련 협의	'94.4.30	'94.5.25	승인 불성사
이종경(YWCA 연합회사무총장)	북한여성단체 인사	미래세계와 여성문화를 위한 모임 참석요청	'94.8.11	'94.8.26	승인 불성사
윤정옥(정대협공동대표)	종군위안부관련 북한여성계 인사	제3차 종군위안부 아시아 연대회의 초청	'94.12.22	'95.1.14	승인 불성사
이정자(한국통일여성협의회장)	황화춘(조총련 여성동맹 대판부위원장)	조총련 어머니회창단 초청	'94.1.24	'94.2.18	승인 불성사
오부자(보라플라워중앙회장)	김성애(여맹위원장)	남북 꽃꽂이 교류제의	'94.12.1	'94.12.21	승인 불성사
윤정옥(정대협공동대표)	홍신옥(종군위안부 및 태평양전쟁 피해보상대책위원회 상무위원) 등 7명	제3차 종군위안부 아시아 연대회의 초청	'95.2.22	'95.2.23	승인 불성사

나. 남북한 여성교류의 한계점과 과제

앞에서 살펴보았듯이 남북한 여성교류가 성사된 것은 그리 오래되지 않은 최근래의 일이다. 남북한 여성의 교류현황을 돌이켜 볼 때, 현실적으로 아직까지 남북한 여성교류·협력의 한계성이 존재하고 있음을 인식할 수 있다. 그 한계점은 다음과 같은 요인에서 살펴볼 수 있다.

(1). 남북한 정치대결구조에서 오는 한계점을 지적할 수 있다.

1980년대 중반이후 소련을 위시한 국제사회의 변화와 함께 1991년 남북한이 유엔에 동시가입하고, 1991년 제5차 남북고위급회담에서 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서”와 “한반도의 비핵화에 관한 공동선언”을 채택하고, 1992년 “정치, 군사, 교류·협력 등 3개 분과위원회”를 구성하기로 합의한후 경제, 사회문화 등 2개 공동위원회를 구성하였으나 현재의 남북한 대립구조에서 보았듯이 남북한 정치대결구조가 완전히 사라진 것은 아니다. 물론 통일문제 자체가 내외의 복잡다단한 요소들을 안고있는 난제이긴 하지만 그간 남북한 양측이 이를 정권유지의 한 방편으로 사용해 온 경험이 없지 않았음을 되돌이켜 볼 때 언제 다시 남북한 정치대결구조가 재현될 지 모른다. 더우기 북한은 최근들어 핵사찰 문제와 북미회담과 북일수교 문제와 함께 수해까지 겹쳐 경제의 어려움이 심각하여 경제교류를 원하고 있으나 인적 교류에 대해서는 그리 긍정적이지 못하다. 이는 지금까지 북한과의 남북대화 및 교류협력과정에서 보아온 경험을 통해 확인된 사실이다. 아울러 남한 정부도 이러한 북한측 태도에 대응하다보니 한국부인회의 남북여성 토속음식경진대회 및 공예품전시회 개최가 무산된 것과 마찬가지로 때로는 비정치적인 분야까지 정치에 이용하려는 태도에서 벗어나야 할 것이다.

(2). 북한의 여성교류 제의나 성사되는 과정이 전적으로 당의 명령에 따를 수 밖에 없는 한계점을 들 수 있다.

분단이후 지난 50년간 북한은 주민들에게 사회주의 체제의 우월성을 강조하면서, 북한체제의 유지를 위해 모든 정책을 노동당중심의 명령에 의하여 움직이도록 하였다. 이는 특히 북한의 통일·교류정책에서 정도가 심한데 실제 우리는 남북대화 과정이나 북한측의 여성대표들이 서울여성세미나에 왔을때도 확인한 바 있다. 이러한 한계점으로 인하여 현재 남한측도 교류창

구를 일원화할 수 밖에 없는 상황이나 보다 다각적인 방법으로 만날 수 있도록 제도적 장치를 마련하여 점진적으로 교류장구를 활성화해나가기야 할 것이다.

(3). 북한여성에 대한 정확한 정보나 현실상황에 대한 이해부족에서 오는 한계점을 들 수 있다.

북한은 극도의 폐쇄사회로 북한에 관한 정보나 자료수집이 한정되어 있다. 그러다 보니 북한 여성연구에 있어서도 정확한 자료나 정보에 의존하는 경향보다 귀순자나 북한에 가본 사람들의 경험에 의하여 연구를 하는 경우가 있다. 그러다 보니 남한여성들은 상대의 교류대상 단체에 대한 정확한 이해를 가지기가 어렵다. 현재 북한에 대한 올바른 이해와 통일이후의 여성정책을 마련해나가기 위해서는 정부는 남북한의 여성정책에 대한 심도깊고 지속적인 연구 지원을 위한 정보 및 자료와 재정을 지원해주는 것이 필요하다.

아뿔튼 오늘날은 한반도가 분단된 이후 민족의 평화통일을 이룩할 수 있도록 국제정세와 한반도 정세가 보다 유리하게 작용하고 있는데, 앞으로의 남북한 여성교류와 교류협력사업이 확대되기 위하여는 보다 중장기적인 계획을 수립하여 이를 위한 자연스러운 분위기 조성과 여건마련이 중요하다고 생각된다. 그리고 그간 남북교류협력의 경험으로 보아 북한이 남북교류협력에 적극적으로 응할 것으로 전망되는 분야는 북한의 체제유지에 커다란 변화를 주지않든가, 아니면 북한측이 자신을 가지고 있는 분야이거나 또는 경제회복에 도움이 되는 분야로 여겨진다. 이에 따라 앞으로 남한측은 상대방이 위협적으로 받아들이는 제안보다 상호필요성이 인정되는 분야 또는 북측이 자신감을 가지는 분야부터 점차적으로 관계개선을 해나가는 것이 바람직하다고 여겨진다. 더우기 비정치분야에서의 남북교류·협력을 중시여기는 남한의 입장에서 볼때 앞으로의 남북교류·협력에 있어 무엇보다 체제우월성을 과시하려는 체제경쟁이나 체제간섭을 지양하면서, 지금보다 훨씬 유연한 태도를 갖고 남북한 관계개선의 실질적 초석을 마련하는데 주력해야 할 것이다. 왜냐하면 현상태에서는 북한에게 개방과 개혁의 동기를 부여해 주는 것이 무엇보다 중요하다고 생각되기 때문이다.

IV. 동서독 통일과정에서의 여성의 역할 및 교훈

한국과 독일은 제 2차 세계대전이후 동서독 냉전의 산물로서 분단과정을 겪어왔으나 독일은 1949년 동서독 각자의 단독정부수립이후 서독이 동독을 흡수하는 방식으로 1990년 10월 3일 평화통일을 이루었고, 한국은 1948년 남북한 각자의 단독정부수립이후 1995년 현재까지 남북한 대치상황에서 다소간의 남북교류·협력이 이루어지고 있는 상태에서 평화통일을 이루어 나가야 할 과제를 안고 있다. 물론 동서독과 남북한은 분단의 배경과 통일이전에 처해 있었던 상황이 다르다. 그러나 남북분단 46년만인 1991년 12월 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(약칭, 남북기본합의서)”를 채택하고 남북교류 확대를 위해 노력하고 있는 우리의 입장에서 독일의 통일경험을 분석하여 좋은 점은 배우고 부족하였던 것은 보완하면서 독일보다 바람직한 통일을 이루어나가야 할 것이다.

본장에서는 본 연구의 목적과 관련하여 먼저 동서독의 통일정책의 기본방향과 교류협력 상황을 살펴보고 독일 통일과정에서의 여성의 역할과 통일이후의 여성의 상황을 분석한 후 독일의 통일이 우리에게 주는 의미를 찾아보고자 한다.

1. 동서독의 통일정책의 기본방향과 교류협력 상황

독일 통일을 촉진시킨 요인으로는 내적 요인과 외적 요인으로 나누어 살펴볼 수 있는데 내적 요인으로는 서독 국내정치적 안정적 기류속에 주변정세의 변화에 능동적으로 대응할 수 있었던 외교적 역량과 동서독 국민들의 차가운 이성을 바탕으로 교류·협력을 확대하면서 동서독은 하나가 되어야 한다는 국민적 열망을 유지하여 왔다는 측면을 들 수 있다. 대외적인 요인으로는 소련의 페레스트로이카와 동유럽의 개방·개혁 정책에 따른 대변혁을 들 수 있다.

동독 통일정책의 기본방향은 1949년 10월 독일민주공화국으로 출발한 이래 내적으로 사회주의 혁명 역량의 강화정책과 실리적인 측면에서 동서독 교류·협력의 확대를 추진하는 평화혁명노선을 채택하여 왔다. 1949년 10월 독일민주공화국의 수립이후 울부리히트 수상은 적화통일정책을 추진하였고, 1990년 한스 모드로 수상은 “4단계 통일방안”³⁶⁾을 제시하였고, 호네커 수상은 통일불가정책

을 전개하면서 서독과의 관계가 개선되어 실질적 이익을 추구할 수 있는 교류가 더욱 확대되기를 희망하는 정책을 전개해 왔다.³⁷⁾

1949년 5월 독일연방공화국 수립이후, 기본법 서문에 “모든 독일 국민은 자결에 의하여 독일의 통일과 자유를 성취하도록 촉구받고 있다”라고 통일정책을 명시하고 있는 것에서 출발한다.

서독은 아테나워 수상이후 에르하르트, 키싱거, 브란트, 헬무트 쾰수상을 거치면서 통일정책으로 때로는 힘의 우위정책, 평화정책, 서방정책, 동방정책 등을 제시하면서 1989년 헬무트 쾰 총리의 연방제통일방안을 통해 “10개항 프로그램”을 제시하고 그 이후 서독을 중심으로 한 흡수통일이 이루어졌다. 서독은 아테나워 시대이후 국토통일을 국가의 목표로 민족동질성을 유지하고 통일이전에 가능한 실질적인 인적·물적·교류를 위한 동독과의 협조체제를 강화시켜온데서 그 기본방향을 찾을 수 있다.

이러한 양국의 통일정책의 기초로 1949년 10월 “프랑크푸르트 협정”을 체결하여 동·서독 은행들이 지불청산기관으로 가능하게 하였고, 1951년 “베르린 협약”을 체결하여 분단 당사국간의 물적 교류의 창구를 제도적으로 이루어 나가기 시작하였다.

또한 1972년 12월 21일 “동서독 기본조약”을 체결하고, 1973년 9월 18일 UN에 동시가입하여 상주대표부를 설치하고, 1974년 “양국 체육교류에 관한 의정서”, 1979년 “자유통행협정”, 1986년 “동서독 문화협정”, 1987년 “과학기술협정과 방송협력에 관한 합의” 등을 체결하여 민족동일성 회복을 위한 준비작업을 진행하였다.³⁸⁾

동독은 울브리히트 정권시대부터 서독의 TV시청에 대해 통제를 가해 오지 않았다. 그 결과 동·서독 장벽이 제거되기 이전인 1988년까지만 해도 연간 500만 명의 양독 주민들의 왕래가 이루어졌고 양측은 TV, 라디오, 신문잡지들을 자유

36) “4단계 통일방안”으로 주요 내용은 ① 계약공동체로서 협력과 선린 관계에 관한 조약체결, ② 공동의 기관을 갖는 국가연합 형성 ③ 국가연합 권력기관으로 양국의 주권 이양, ④ 양측에서의 선거를 통한 단일독일연방국가 창설 및 단일독일 연방국가 창설 및 단일의회 구성이었다. 출처 : 민족통일연구원(1995), 「통일독일의 분야별 실태 연구」, p.22.

37) 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단(1990. 12), 「독일경제사회통합에 관한 연구」, pp.29-39.

38) 통일원(1994), 「동·서독 교류협력 관계법규자료집」 참조.

로이 칭취하고 구독할 수 있었고 또한 연간 90억달러에 이르는 물적 교역이 이루어 졌다.³⁹⁾ 이러한 양국의 활발한 교류·협력은 동·서독 국민들은 한 민족이라는 감정과 함께 뜨거운 통일 열기를 가졌고, 동·서독간에 공존과 긴장완화정책이 이루어지게 되었다.

특히 오랜 준비기간을 거쳐 체결된 1986년의 “동서독 문화협정”은 문화분야에서의 공동작업이 국가적 차원에서 뿐만 아니라, 민간 기구 및 개인차원에서도 교류가 이루어져 단일성의 유지와 상호이해를 도왔고 동·서독간 언론교류는 장기적 분단이 초래하는 사고방식의 격차를 제거하고 상대방에 대한 정확한 이해를 촉진시킴으로서 지나친 적대감을 해소하는데 기여하였다.⁴⁰⁾

이러한 교류정책 외에 독일통일을 촉진시킨 중요한 요인은 소련의 “페레스트로이카(개혁)”와 “글라스노스트(개방)” 정책의 추구였다. 이 개혁과 개방정책은 동구 공산국가에 큰 영향을 미쳤고 동독에서는 주민의 집단 탈출과 민주화 시위로 호네커 정권의 퇴진과 함께 1989년 11월 베르린장벽이 무너지고 통일을 맞이하게 되었다.

그러나 동·서독은 통일과정에서 “통일”이란 용어를 쓰지 않고 접근(Annäherung)이라는 표현을 사용했다는 점에서 우리에게 많은 시사점을 준다. 결국, 독일 통일은 경제, 문화, 통신, 교통, 환경, 과학, 기술 등 모든 분야(정치분야는 제외)를 접근 가능한 분야, 협력이 가능한 분야로 선정하고 이 분야에서의 양국가의 합의가 통일실현에 얼마나 중요했었는가를 보여준 것이라 할 수 있다.

41)

2. 동서독의 통일과정과 여성의 역할

1984년 14-29세의 동서독의 청소년을 대상으로 “통일을 원하는가?”는 질문을 던졌을 때 동독 청소년들의 76%가 통일을 원한다고 응답하였고, 서독 청소년은

39) 정용석(1990. 5. 30), “동서독 통일모형의 남북한 적용 가능성”, 『독일통일의 모형과 남북한 관계의 전망』, 인천대학교 평화통일연구소 주최 교수·학생통일문제 학술세미나」 자료집, pp.14-15.

40) 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단(1990. 12), 전개서, pp. 39-47.

41) 통일연수원(1992), 『독일통일의 과정과 교훈』, p.8.

68%가 통일을 원하는 것으로 나타났다.⁴²⁾ 이는 여성들에 있어서도 마찬가지였고, 특히 동독의 여성들은 희망과 열정, 기대감이 컸던 것으로 알려지고 있다. 여기서는 동·서독 통일과정에서 여성의 역할에 대한 이해를 돕기 위하여 먼저 통일 이전의 동·서독 여성의 지위 비교와 동독 과정에의 여성교류현황과 문제점, 통일이후 동·서독 지역여성의 상황 등을 살펴해보도록 하겠다.

가. 동서독 여성의 지위 비교

동독은 통일되기 1년전인 1989년도 인구는 1,640만명으로 남성이 47.9%, 여성이 52.1%를 차지하고 있었고, 전체 인구중 24.8%가 기독교, 5.6%가 카톨릭교 신자였으며, 기독교 교회가 7,386개, 카톨릭 교회가 811개였다. 반면 서독의 경우 같은해에 인구는 6,260만명으로 동독보다 4배정도의 인구를 가지고 있었는데, 이 중 남성이 48.2%, 여성이 51.8%를 차지하고 있었고, 전체 인구중 42%가 기독교, 43%가 카톨릭교 신자였다. 교회수는 기독교 교회가 10,767개, 카톨릭이 12,436개였다. 여기서 동·서독간 교인수와 교회수를 살펴보는 것은 동·서독 여성교류에 있어 교회여성단체의 교류가 비교적 활발하게 이루어졌기 때문이다.

동독의 교회는 개인들이 모일 수 있었던 유일한 장소로 평화문제와 정치에 관한 대화가 이루어졌고 서독의 교회단체와 교류도 가졌다. 다양한 사고를 가진 사람들이 교회를 통하여 대화의 폭을 넓혀갔고, 이 모임은 점차 “제야운동”으로 성장하였고, 이는 베르린 장벽이 무너진 가을에 “자주여성연합”의 탄생으로 발전하게 되었다. 각 지역의 대표들과 1200명의 여성들은 “자주여성연합”을 설립하고, 통일과정에서 여성들에게 주어진 권리와 이해를 관찰하기 위해 노력하였다.

동독에는 공산당(SED), 동독기민당(CDU), 동독자민당(LDPD), 독일농민당(DBD), 민족민주당(NDPD) 등의 정당이 있었고, 당의 외곽단체로 노조(FDGB), 청소년단체(FDJ), 독일민주여성단체(Der Demokratische Frauenbund Deutschland: DFD), 농림단체(VdgB), 문화단체(ICB) 등 있었고, 여성의 의회참여율은 1985년에서 1987년까지 32%를 차지하고 있었다.⁴³⁾ 서독 하원은 기민당/

42) 주독대사관(1992), 「숫자로 본 독일통일」, p.152.

43) U.N.Department of International Economic and Social Affairs Statistical Office(1990), The Situation of Women: Selected

기사당(CDU/CSU), 사민당(SPD), 자민당(FDP), 녹색당(GRUENE), 공산당(KPD,DKP) 등의 정당에서 총 499명의 의원이 있었고, 이중 여성의 의회참여율은 1987년 현재 15.4%를 차지하고 있었다.⁴⁴⁾ 각 교섭단체내에서 여성의원이 차지하는 비중은 기민당/기사당 7.7%, 사민당 16.1%, 자민당 12.5%, 녹색당이 56.8%를 차지하고 있었다. 1972년 12월에는 서독 역사상 최초로 여성의원(annemarie Renger/사민당)이 연방하원의장으로 선출되었고, 1988년 11월에는 두번째로 여성의원(Rita Sussmuth/기민련)이 연방하원의장으로 선출되었다.⁴⁵⁾

여성의 사회참여와 모성보호 조치와 관련하여 통일이전 동독의 여성들은 사회주의 여성정책에 기반하여 제도적으로 여성의 남녀평등권을 보장하고 여성들의 경제활동이 장려되었다. 그 결과 동독에서는 1988년 여성경제활동인구중 노동참여율은 82.2%로 당시 서독의 50%에 비해 높았는데, 어린이들은 국가가 운영하는 탁아소에서 양육될 수 있었고 모성보호조치로서 근무시간의 단축, 장기휴가 및 해고보장제 등 아기를 가진 독신여성의 직업생활에도 별다른 무리가 없었다.⁴⁶⁾

결혼을 해야 주택을 배정받을 수 있었던 동독에서는 20대 초반에 결혼하여 특별한 경우이외에는 배우자 부양의무가 없어 30대 중반만 되면 이혼하는 부부가 많았다.⁴⁷⁾ 실제 1989년 동독의 이혼율은 6.9%, 서독은 1987년 4.4%로 동독이 높게 나타났다. 그리고 동독의 경우는 1989년 1,000명당 낙태아가 370명으로 서독의 110명에 비해 훨씬 높게 나타났다.

그러나 사회주의 국가에서와 마찬가지로 노동시장에서의 성별 분업현상이 나타났고, 가정에서의 가사와 자녀양육의 책임은 여성들이 주로 담당하였다. 통일 이후 자유주의 경제체제하에서 많은 실업자가 발생하였는데 그중 여성들이 가장 큰 피해자로 나타났다는 측면에서 여성의 경제활동 참여는 중요하다고 할 수 있다.

동독의 여성단체는 다른 사회주의 국가와 마찬가지로 활성화되지 못하였고

Indications.

44) 주독대사관(1992), 전게서, pp. 6-88.

45) 김재경(1992), "독일정부의 여성정책", 「한·독 사회과학퇴보」 제2호, 한·독 사회과학회, p.93.

46) 독일 경제사회통합연구를 위한 단기조사반(1990. 12), 전게서, p. 310.

47) 연합통신(1993), 「현장 대르포 독일통일의 명암-통독 3년이 우리에게 주는 교훈-」, p.194.

대표적인 여성단체는 당의 외곽단체인 독일민주여성단체(DFD)를 들 수 있다. 150만명의 회원을 가진 이 단체는 전체 500명의 의회의석 중 14명 (0.8%)의 여성의원을 진출시키고 있다.⁴⁸⁾

서독의 여성단체는 남녀혼합단체들내의 여성집단들로 구성된 전국적 여성단체로 '독일여성원'을 대표적인 여성단체로 꼽을 수 있다. '독일 여성원'은 1951년 설립되어 1,100만명이 넘는 여성회원을 가지고 있는 제도권 여성단체로서 1989년 현재 4개의 연합단체와 사업공동체를 포함하여 43개의 회원단체와 100개 이상의 개별 여성단체들로 조직되어 있다. 이 단체에는 직업여성, 신앙여성, 정당의 여성단체, 노동조합내의 여성조직, 이익단체, 범 목표 지향단체 등이 가입하여 여성의 지위 향상을 위해 여론형성, 행정부, 의회에 압력을 행사하고 여성단체들의 국제협력을 지원하고 있다. 연방정부는 세미나, 회의, 학습과정 등의 행사 지원을 위하여 1988년 약 615,000마르크 지원한 바 있다.

그리고 재야여성단체로 여성운동과 시민운동을 위해 활동하고 있는 여성단체들이 있고 주로 젊은 여성들이 많이 가입하고 있다. 독일 정부는 제도권 뿐 아니라 재야 운동 여성단체에도 여성운동의 활성화를 위하여 재정지원을 해주고 있는데, 연방정부는 1988년에 약 350,000마르크를 지원해 주었다.⁴⁹⁾

결론적으로 동독의 여성들은 사회주의 여성정책으로 남녀평등이 강조되면서, 질적으로 만족할 수준은 아니었지만 대부분 경제적 자립을 이루었다. 서독 여성들은 자유주의 시장경제하에 임금이나 삶의 질이 보다 나은 형태를 유지하고 있었다. 통일전후 Spiegel지가 동.서독 주민을 대상으로 동.서독의 남녀평등 정책에 대해 여론조사를 한 결과 서독 주민들의 46%가 서독이 높고, 29%는 동독이 높다고 응답하였고, 동독지역 주민들의 경우 남녀평등정도가 서독이 높다고 응답한 사람은 10%, 동독이 높다고 응답한 사람이 67%인 것에서 알 수 있다.⁵⁰⁾

나. 동서독 여성의 교류현황

동서독 여성의 지위에 대한 기본적 이해 아래 동독과 서독이 통일되기 이전의 여성교류 현황을 살펴보면, 1989년 이전 동독의 주요 여성단체로 "독일민주여

48) 주독대사관(1992), 전게서, pp. 10-12.

49) 김재경(1992), 전계논문, pp.91-93.

50) 주독대사관(1992), 전게서, p.270.

성단체(DFD)”를 들 수 있고, 서독의 여성단체로는 독일여성원(Deutscher Frauenrat <DF>), 세계어머니조직(Welt-Organisation der Mütter aller Nation <WOMAN>), “사회봉사 카톨릭 여성(Sozialdienst Katholischer Frauen <SKF>: 1899년 설립)을 대표적 여성단체로 들 수 있다.

교회여성단체로서 카톨릭의 경우 “사회봉사 카톨릭 여성(Sozialdienst Katholischer Frauen <SKF>: 1899년 설립)”가 있는데 이곳에서는 지난 40년동안 동독을 지원해왔다. 그리고 1903년 설립된 “카톨릭 독일여성연합(Katholischer Deutscher Frauenbund <KDFB>)은 1961년부터 동독과 제한적이기는 하나 동베를린을 중심으로 개인적인 교류나 단체 방문이 이루어졌고 소포 보내기 운동을 전개해 왔다. 그리고 1915년 설립된 “독일 카톨릭 여성단체(Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands <Kfd>)는 청소년활동과 관련하여 동독의 교회단체와 정기적으로 만나고 교류를 해왔다. 그밖에도 “Heliand-Bund의 카톨릭 여성모임 (Kreis Katholischer Frauen im Heliand-Bund) 등이 동독의 여성과 교류를 해왔다.

개신교 여성단체로는 1899년 설립된 “독일 개신교 여성단체 (Deutscher Evangelischer Frauenbund <DEF>)”가 1963년 이후 동베를린을 매년 방문하였고, 1899년 설립되어 약 60만명의 회원을 가지고 있는 “독일에서의 개신교 여성 부조 (Evangelische Frauenhilfe in Deutschland <EFHID>)”는 개인적 차원에서 10년에 한번씩 교류를 이루어 나갔다.

그밖에 “여성과 사회연구소 (Institut für Frauen und Gesellschaft <ifg>)”는 1986년 초부터 동독의 Akademie der Wissenschaften의 사회학 및 사회정책연구소(Institut für Soziologie und Sozialpolitik)의 여성연구반과 자료를 교환하면서 서로의 경험을 나누고 여성국제학술회의를 통하여 동독과 접촉을 가졌다.⁵¹⁾ 그밖에 1972년 “동서독 기본조약” 체결이후 활발한 인적교류가 이루어졌는데, 동독여성의 경우 연금수령자인 60세 이상의 여자와 65세 이상의 남자들이 서독과 서베를린을 방문할 수 있도록 하여, 1987년 한해에 이루어진 인적 교류수가 무려 1,050만명에 달하고 있었고, 문화적 교류면에서도 서적 교환, 오페라단 및 교향악단의 상호 초청공연과 스포츠면에 있어서도 동·서독간 교환경기가 활발히 이루어졌다.

1989년 호네커가 퇴진하고 “모드로 정권”이 들어선 이후 동·서독간 통일논의

51) 정무장관(제2)실(1991. 12), 「남북여성교류방안에 관한 연구」, pp. 36-40.

서 소외되고, 통일 이후의 사회보장과 여성의 경제활동 참여에 관한 논의가 향후 이루어 나갈 기본방향에 대해 서로간의 특별한 논의나 합의없이 통일을 맞이하게 된다.

동·서독의 여성들은 1989년 베를린 장벽이 무너진 후, 통일과정에 베를린에서 여러차례에 걸친 연방여성회의를 개최하여 공감대 형성을 위한 노력을 다각도로 시도하였으나 근본적으로 사회체제가 다른 데서 오는 시각차에서 서로간의 실망을 안게 되었고, 특히 동독 지역의 여성들은 차별까지 받는다는 인상을 받게 되었다.

이처럼 동·서독 여성들의 불화감이나 서로 적응할 수 없는 근본적인 문제는 서로 간에 양보없는 생각과 서독여성들의 관대한 태도가 겹쳐져 있는 데 기인한 것으로 서독지역의 여성들은 동독지역 여성들에 대해 자본주의에 대한 몰이해와 너무 옛것에 매달린다는 면을 들어 무시하였고, 동독지역의 여성들은 서독지역 여성들의 자신들 문제에 대한 무관심한 태도와 이해성 결여문제 등을 들어 비난하였다. 이는 양자의 입장만을 보았을 때 당연하게 생각할 수 있겠으나, 보다 큰 문제는 심리적 갈등이었다.

다. 통일이후 동독지역 여성의 상황과 문제점

1989년 베를린 장벽이 무너지고, 급진전된 통일과정에서 동서독간 “통일협약”이 체결되고, 그 과정에 동서독 여성들의 별다른 참여가 이루어지지 못한 결과 통일이후 동독지역 여성들은 직장과 가정에서 조화를 이루도록 하기 위한 탁아소·유치원의 증설문제와 낙태차별 문제, 노동법 등이 여성에게 불리하게 나타났다. 즉, 통일이후 독일은 정치, 경제, 교육, 문화 등에 대한 전반적인 개조를 이루면서 특히 동독지역 여성들은 실업 및 탁아문제, 낙태문제의 차별조항, 교육제도의 차이에서 오는 문제점 등 여러가지의 어려움을 겪으면서 사회 변화에 따른 심리적 불안감을 안고 있다.

이러한 사회변화과정에 따라 발생하는 문제점으로는

(1). 사회경제구조의 변화에 따른 문제점으로 우선 여성의 실업과 사회보장책의 미흡한 면을 들 수 있다.

실제로 동독지역의 통일 직후 실업율은 노동인구의 6.1%(54만명)이었던 것이 1992년 1월에는 17%(134만)로 증가하였고, 3년이 지난 1993년 5월에는 15.1%(120만명)로 다소 낮아진 상태이나, 실제 정부가 시한부로 임금을 대주는 은폐된 실업자와 단축노동자를 합할 경우 40%에 달하며 이중 70%가 여성이었다. 통일이후 여성들의 경우 특별한 좌절감을 겪고 있는데 우선 자유시장경제의 도입과 함께 여성들은 남성과 동일한 근무의 요구와 함께 종전에 12시간 운영하던 탁아제도도 7시간으로 줄어든 상태에서 여성이기 때문에 우선적으로 해고되었고, 아이 때문에 재취업의 기회를 찾고 있지 못한 상태에 있다. 이로 인해 동독지역의 독신모들은 극도의 빈곤속에서 살게 되었다. 따라서 동독지역의 여성들은 1989년이후 출산율이 64%나 감소하고 전국적인 불임시술이 급증하는 것은 이러한 여성현실을 잘 반영해주고 있다. 실례로 마그테부르크 대학병원에서 통일전인 1989년 불임시술을 한 것은 8건에 불과했던 것이 1991년에는 1,200건에 달했고, 1992년에도 1,000건에 달했던 것에서 그 사정을 잘 알 수 있다.⁵³⁾

이처럼 동독지역의 여성들은 아울러 사회보장정책의 난항도 겪고 있어 여성들은 실업으로 오는 경제적 손실 뿐 아니라 정신적인 타격까지 받고 있는 형편이다. 실례로 통일이후 동독지역의 남성 뿐 아니라 여성들은 우선 정부정책에 대한 신뢰감을 가지고 있지 않고 있을 뿐 아니라 심지어 통일이 속임수라는 입장을 노골적으로 표현하고 있는 상황이다. 아울러 동독지역의 많은 여성들은 자기가 살고 있는 고장이 다른 나라에 가서 생활하고 있는 것처럼 착각하면서 살고 있다고 말한다. 새로 얻은 자유도 선택의 기회는 열려 있으나, 인간존엄성의 보장이나 삶의 질을 보장하는 자유보다 자유로히 실업자가 될 수 있는 자유를 의미하는 경향이 많은 상황에 있을 뿐 아니라 동서독 여성간의 극복하기가 어려운 여러 상황을 엿보았다 한다. 동독의 여성들이 서독의 여성들에 기대하는 것과 서독의 여성들이 자본주의 체제하에 동독지역의 여성들에 기대하는 차가 큰 것으로 나타났다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 통일 정부의 경제정책은 일차적으로 여성의 직업훈련 및 재교육문제를 위해 동독 지역의 사회교육제도를 노동시장의 수급에 맞게 개혁하고 있다. 그리고 이미 서독지역에서 실시하고 있는 장애자, 노령자 조기퇴직제도를 제도화시켜 1990년 동독지역의 57세 남성, 55세 여성근로자가 실업시 남성은 3년, 여성은 5년의 준양로연금을 받았고, 1991년 부터는 남

53) 연합통신(1993), 전게서, pp.30, 65, 194-195.

성근로자도 여성기준에 입각하여 준양로인금을 받고 있다. 이 제도로 인하여 약 20만명 정도의 노동자가 연금혜택을 받아 실업상태로 부터 구제되었다.

그러나 연금을 통한 실업구제 정책은 이미 재정적으로 그 한계를 드러내고 있고, 동독지역 사회교육개혁을 통한 실업대책은 상당기간 지나야 그 효과가 발생할 것이 예상됨으로 노동력의 수급정보를 알려주는 중개소를 설치하거나 단기 동안 직업훈련 및 재교육을 시키는 직업학교 및 훈련기구를 설치하는 등의 대책을 시행하고 있지만, 여전히 동독지역의 실업율은 감소의 기미를 보이고 있지 않다.⁵⁴⁾

(2). 사회구조 및 가치관의 변화에 따른 사회심리적 불안감을 들 수 있다.

동서독 통일이후 동독지역 여성들의 여성해방론은 사회주의 여성해방론에 기초하면서 과거 남성과 경제적인 측면에서 동등한 관계를 유지하여 여성문제 해결의 실마리를 가부장제에서 찾는 반면, 서독의 여성들은 개인의 자유와 권리를 주장하면서 남성을 적으로 간주하는 여성해방론을 제시하였다. 기본적인 여성해방론에 대한 인식의 차를 바탕으로 하여 동독지역의 여성들에 있어 가치관을 부여했던 마르크주의에 입각한 경제적 평등주의가 이제 평등된 현실 속에서 의미를 상실하였고, 또한 자신들의 삶의 양태가 질적인 삶을 부여받게 된 것도 아니라는 현실 속에서 삶에 대한 가치관이 흔들리고 있다는 점을 들 수 있다.

(3). 서독지역 여성들의 우월감에서 오는 좌절감을 들 수 있다.

여성들은 통일된 국가의 모든 체제가 자신들의 바램과 같이 되기를 바랬으나 적용에서 부터 어려움을 지니게 되다 보니 실제 동독지역의 여성들은 2등 국민으로의 낙인이 찍혔고, 스스로가 비하하면서 서독지역 여성들의 우월감에 좌절하고 있다는 점을 들 수 있다. 실제 서독지역의 사람들은 동독지방의 사람들을 “노동하지 않고 생을 즐기려는 사람들”이라 하고, 동독지역의 사람들은 서독지역의 사람들은 “동독을 싫어하는 사람들”이라고 본다. 흥미로운 사실은 서독지역의 사람들은 동독지역의 사람들을 다만 39%만이 2등 국민으로 생각하나 대다수의 동독인들은 자신들이 2등 국민으로 취급받고 있다고 생각하는 집이다.⁵⁵⁾ 그

54) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung(1991), Politik für Frauen, pp.2-9.

55) 통일연수원(1992), 전개서, pp.68-69.

러다 보니 동서독의 여성들이 함께 하는 여성단체가 이루어지기 어렵고 또한 이런 문제에 대한 깊은 생각이 없다보니 합세할 수 있는 처방이 있을 수 없을 것이다.

동서독 여성들이 1990년 4월에 연방여성회의를 갖고 서로간의 극복하기 힘든 차이점과 서로를 이해할 수 없는 상태를 보고 이 문제를 역사의 건설적인 도전으로 옹하기 보다 포기상태로 접어둔 것 같고 그로 말미암아 그전에 휩쓸었던 연대의식은 물거품 같이 사라졌다. 이점은 서독지역 여성운동원의 포용력 부족을 시사한다. 이유는 인간적인 이해타산에서 온 문제 뿐 만 아니라 여성운동의 대안이 서있지 않는 데서 비롯된 것이라 할 수 있다.

3. 독일 통일의 경험이 우리에게 주는 교훈

앞에서 보았듯이 독일의 통일은 동독의 평화주의와 서독의 통일지상주의 정책과 함께 서독이 동독을 지원하고, 교류협력을 통하여 서로간에 대한 신뢰와 정보를 가지고 한민족이라는 굳은 생각과 함께 국제정세가 동서독의 통일에 유리하게 작용되어 1990년 10월 3일 통일을 이루었다. 그러나 통일 이후 일방적인 자본주의 체제로의 전환에 따른 사회변동은 특히 동독지역의 주민에게 혼란을 초래하였다. 특히 동독지역 여성들은 남성들보다도 경제적, 사회·심리적으로 불안한 상태에 있었고, 통독과정의 동서독 협상에서 여성들이 소외된 상태에서 통일의 진전이 급작스럽게 이루어지다 보니 통일이후 동독지역의 여성들을 위한 사회보장정책이나 노동정책의 마련없이 발생한 여성문제들은 여성 스스로가 극복해야 할 과제로 남게되었다. 이는 통일이후 독일정부가 동독지역에 대한 사회·경제정책의 방향을 동독의 사회주의 체제를 인정하고, 이에 대한 점진적인 보완책과 함께 자본주의 체제로의 전환을 이루기보다는 서독국가가 발전해온 방식대로 자유경쟁에 입각한 자본주의 체제로의 급전환을 이룬데서 비롯된 것이라 할 수 있다. 서독지역의 주민들에겐 당연한 방식이었으나, 동독지역의 주민들에겐 이해할 수 없는 방식이었다. 그러다 보니 통일이후 서독지역 주민들은 동독지역의 새로운 사회시설을 건설하는 데 따른 비용부담에 불만이 표출되었고, 동독지역의 사람들은 사회보장정책이 마련되지 않은 상태에서 노동시장의 적응력이 낮았고, 상대적인 박탈감은 고조되며, 동서독 지역간의 사회적, 문화적 이질감을 직접 체험하는 결과를 가지게 되었다. 특히 통일이후 사회적으로 가장 큰 피해

자라고 할 수 있는 동독지역 여성들은 실업으로 인한 소외, 탁아소와 유치원 등의 보육시설에 대한 정부지원부족으로 인한 가사노동의 증가 및 취업을 위하여 낙태까지 해야하는 비인간적인 상황, 서독지역 여성들에 비해 2등 국민이라는 열등감과 사회보장의 감소로 인한 가계의 부담 등으로 상당히 어려운 상태에 있다.

이처럼 일정한 정책적 대안없이 이룬 독일의 흡수통일은 물론 아직까지 완전한 사회통합이 이루어지지 않는 것은, 동독지역의 주민, 특히 여성들에 있어서는 괴로운 나날이라 하지 않을 수 없다. 이러한 독일의 통일과정과 통일이후 사회통합과정에서 발생하고 있는 문제들은 통일을 준비해야 하는 우리 여성들에게 많은 교훈을 주고 있다.

독일의 통일경험에서 얻을 수 있는 교훈으로는 ,

(1). 통일역량의 강화를 들 수 있다.

독일통일되기 전인 1989년 서독의 국민총생산은 2조 2,452억 DM, 동독은 2,837억 DM이었고, 서독의 1인당 GNP는 36,176 DM이었고, 동독의 경우는 1인당 GNP가 17,076 DM으로 남북한에 비하여 상당히 높은 것으로 나타났다. 서독은 경제대국으로서 기본적인 통일역량이 있었고 더우기 통일을 대비하여 그간 동독과의 인적·물적 교류를 통하여 동독을 지원하여 왔다. 따라서 우리가 준비할 수 있는 가장 중요한 통일의 대 전제는 현재의 휴전협정을 평화공존의 체제로 전환하기 위한 노력과 함께 국가의 부를 쌓아 나가면서, 통일기금을 조성하여 북한의 사회적·경제적 자립을 도와주고 통일 이후에도 통일비용을 절감해 나가야 할 것이다. 아울러 우리는 보다 적극적인 북방정책을 통하여 북한이 개방화해나가도록 하는 노력도 병행하여야 하며, 특히 물적 교류도 중요하지만, 문화교류와 인적 교류를 통하여 민족정체성을 확보하는 것이 통일이건 조성에 중요한 변수임을 알 수 있었다.

(2). 통일은 이상이 아니라 현실이라는 점에 대한 인식이다.

동서독의 많은 여성들은 통일일기속에 통일이 오면, 더 잘 살 수 있는 사회가 될 것이라는 막연한 기대를 가졌으나, 이는 동독의 경험에서 보았듯이 그리 하지 못한 실정일 뿐 아니라 여성들이 가장 많은 고생을 하고 있는 것으로 나타

났다. 우리나라의 여성들도 통일이 되면 현재의 우리의 상황보다 막연히 잘살 수 있다는 생각들을 많이 가지고 있는데, 철저히 준비하며 통일을 이루어나가야 할 것이다.

(3). 만남과 대화의 중요성이다.

독일은 1972년 동서독기본협약 체결이전부터 동·서독간 인적·물적교류를 이루어 왔고, 1972년 기본협약 체결 이후에도 문화, 예술, 학술, 체육 및 방송분야의 교환을 통하여 어느 정도 서로를 잘 알고 있는 상황이었다. 그럼에도 불구하고, 실제 통일을 이루었을 때 서로간의 동질성은 이루어지지 않았고 신뢰감까지 상실하여 특히 동독지역의 여성들은 많은 정신적 고통을 당하였다. 이는 현실에 맞지 않는 생각을 유도했기 때문이다. 신뢰감이란 가족이나 개인들이 긴밀한 유대관계 또는 깊은 인간관계에서 대화를 통해서만 형성되는 것이다. 이 좋은 예로는 독일에서 동서독 남녀가 모여서 자신의 과거에 대해서 그리고 날마다 변해가는 위기적인 정세와 이로 인해 파생되는 개인의 문제를 이야기 할 수 있는 그룹을 조직해서, 이 그룹은 오래동안 만나오고 있는데, 이 그룹을 참석하는 사람들 사이에는 그동안 어색한 분위기가 가셨고, 그리고 많은 대화를 통해서 친밀해져, 지금은 서로간에 신뢰를 할 수 있는 관계로 발전하였다 한다. 여기서 알 수 있는 것은 자주 만나고 대화를 나누어서 서로간의 이해성을 도모하는 것이 신뢰감을 쌓아갈 수 있는 지름길인 것이다. 대화의 교환은 통일과정이나 통일된 이후에도 지속적으로 서로를 이해하려는 마음자세를 가지고 노력이 있어야 한다.

(4). 통일과정이나 정부의 각 교류협력정책분야나 교류협력기구에 여성의 참여가 이루어져야 한다는 것이다.

동서독의 통일경험에서 보았듯이 통일작업에서 중요한 것은 많은 여성이 대표로 참석하여 여성들을 적극적인 노력을 필요로 한다는 것이다. 통일이전 동독지역의 여성대표들의 활동이 많았으나, 서독에 의해 흡수되면서 의견을 제시할 기회를 잃고 말았던 것이다. 오늘날 한국에서 우리나라에서 정치는 남자의 영역으로, 여성들의 참여가 적는데 이러한 현상을 시정하기 위하여 정당이나 국가는 여성의 정치참여 확대를 위한 할당제를 도입하는 것이 필요하다.

(5). 통일후의 여성과 관련된 노동정책이나 사회복지정책에 대한 기본틀의 마련이 사전에 필요하다는 것이다.

독일의 통일이후 발생한 여성들의 문제를 보면서 우리 남북여성은 통일 전에 이러한 갈등을 최소화하는 작업을 가급적 함께 해야한다는 것이다. 즉, 독일과 같은 경험을 우리가 되풀이하지 않기위하여 먼저 통일사업을 튼튼히 준비해 나가야 한다는 것이다. 아울러 통일이 되면 사회, 경제, 정치 등 전반적으로 많은 개편이 있게 될 것인데 이 기회에 남녀평등을 실현해 나가야 할 것이다. 이처럼 통일을 보다 나은 방향으로 이끌어 나가기 위해서는 여성들의 적극적인 참여가 요구된다. 정부 또한 과감한 개혁을 통해 남북한이 가지고 있는 장단점을 수용하는 자세가 필요하다.

V. 남북한 여성교류 활성화 방안

이상으로 남북한 여성정책 및 여성의 지위 비교와 우리나라 여성교류의 현황과 한계점과 과제, 그리고 통독과정에서의 여성의 역할과 문제점, 통독이후 여성들의 상황을 살펴보았다. 그 결과 최근에 이루어진 남북한의 여성교류는 동서독이 1972년 동서독 기본법을 체결한 이후 양측이 교류의 창구를 민간화, 다원화하는 가운데 서로가 보다 자유로운 관계에서 동서독 여성교류가 이루어져 왔던 것과는 달리 남북한 여성들은 남북한의 서로 다른 통일접근방식과 정치이념과 체제의 차이, 북한의 핵사찰문제와 같은 정치성 문제에 따라 교류가 제한되고 있는 것을 알 수 있었다. 여기서는 먼저 통일을 대비하는 우리의 기본적 과제를 살펴보고 이러한 기본적 과제의 인식하에 본장에서는 우리의 현실과 독일의 경험을 바탕으로 정부와 여성단체 및 여성계의 역할을 중심으로 하여 남북 여성교류 활성화 방안을 제시하고자 한다.

1. 통일을 대비하는 우리의 기본적 과제

남북한 여성교류는 남북여성들 서로간의 이해구축과 신뢰감 조성의 확대라는 기본목표를 바탕으로 교류를 확대해 나가 남북연합의 단계와 남북통일단계로 이루어나가면서는 지난 40여년간 여성들이 서로 다르게 변화되어온 남북한 여성의 이질적 요소를 극복하고 새로운 사회공동체 기반 조성을 위한 여성발전방향을 모색하고 남과 북의 갈등을 최소화하는 조화로운 사회의 형성을 형성해나가야 할 것이다. 따라서 남북한 여성들은 서로가 이러한 남북한 여성교류 필요성의 인식하에 무엇보다 분단 50여년 간 서로 다르게 형성되어온 현실을 인정하고, 남북여성생활의 차이를 알고 이 차이점에 대해 현 상황에서 서로가 겸허히 받아들여야 할 것이다. 또한 만남을 통해 상호보완적 조화를 이룬 여성발전의 계기가 되도록 준비함을 목표로 하여야 하며, 남북한 정부 또한 이제 서로가 상호 인정하고 존중하며 화해와 불가침의 원칙과 교류의 대원칙을 전제로 합의한 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서”의 기본정신하에 이를 도와주어야 할 것이다.

특히 남한에서는 21세기를 대비한 세계화의 추세와 함께 세계중심국가로 발돋움하고 남북간 여성교류·협력 사업을 확대해 나가면서 통일시대를 대비하기

위해서는 기본적으로 해결되어야 할 과제로서

(1). 개인이 기본적으로 갖추어야 할 시민의식으로 ① 권리의식과 책임의식의 체질화, ② 조급성을 지양하는 마음가짐, ③ 자민족 우월주의 타파, ④ 편협된 자기중심적 가치에서 벗어나 상대방에 대한 긍정적인 이해를 고려하는 시민정신의 배양, ⑤ 국민으로서의 긍지를 지니도록 하는 “국민의 시민의식 개혁운동”이 이루어져야 할 것이다.

(2). 남한의 성숙된 통일역량의 확보를 위하여 성숙된 지방자치시대의 정착과 민주체제로의 확립을 기하고 경제대국으로 발돋움하면서 북한의 정치, 경제, 사회, 문화 등에 향상력을 도모하여 북한측의 민주화와 개방화를 돕는다는 일관된 기본원칙하에 통일여건을 바람직한 방향으로 이루어 나가야 할 것이다.

(3). 통일국가를 대비하여 시민들에게 북한에 대한 이해를 도모하기 위한 사회교육의 확대와 함께 통일시대에 살 청년들과 어린이들을 위하여 북한에 대한 실정과 통일의 필요성을 포함한 교과과정을 의무교육화하여 통일을 준비해 나가는 것이 필요하다.

(4). 아울러 인구의 반을 차지하고 있는 여성의 교류증진과 통일이후 바람직한 여성정책의 수립을 위해 공직부분으로 공무원과 정치인에 여성의 대표성을 고려한 할당제의 도입과 여성교류기금의 마련이 있어야 할 것이다.

이러한 기본적 과제의 인식하에 본 장에서는 우리의 현실과 독일의 경험을 바탕으로 정부와 여성단체 및 여성계의 역할을 중심으로 하여 남북 여성교류 활성화 방안을 제시하고자 한다.

2. 여성교류 활성화를 위한 정부의 역할

가. 여성 지원계획 수립

정부는 전반적인 통일정책의 기본계획하에 1단계인 화해협력단계에서 여성의 교류가 활성화되고 2단계와 3단계인 국가연합 단계와 국가완성 단계에서 법과 제도의 통합과정에서 여성의 이익이 고려되고 이를 담당할 인력과 재정확보의 마련과 함께 단계별 기본목표와 지원계획을 수립하고 여성교류정책을 개발해나 가야 한다.

나. 합의서 및 교류협력관련 법 등에 여성부문 포함

현재 남북한이 체결한 합의서는 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서” 및 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서”의 “제 3장 남북교류협력”의 이행과 준수를 위한 부속합의서를 들 수 있다. 특히 이 두합의서중 사회문화교류협력 부분에 있어서는 교육, 문학, 예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 등 다각적인 분야에 교류협력을 포함하고 있으나 종교부문과 여성부문이 빠져있어 그 비중이 있어 중요성이 적다는 인상을 준다. 그러나 인구의 반이 여성이고 실제 남북간 이루어진 여성교류를 보았을때 그 중요도는 크다. 따라서 앞으로 남북간이 체결하는 합의서나 각종 교류협력관련 법 등에 여성을 한 분야로 하여 포함시키는 것이 요구된다.

다. 정부의 각 교류협력기구 및 통일과정에서의 여성참여 보장

동서독의 통일경험에서 보았듯이 통일작업으로 중요한 것은 여성이 대표로 참석하여 여성들을 위한 노력이 있어야 한다는 것이다. 통일이전 동독지역의 여성들은 보다 많은 여성들이 대표로 활동하였으나, 서독에 의해 흡수되면서 의견을 제시할 기회를 잃고 말았던 것이다. 오늘날 한국에서 정치는 남자의 영역으로, 여성들의 참여가 적은데 이러한 현상은 시정되어야 할 것이다. 이를 위해 한국의 정당이나 국가에서는 여성의 정치참여 확대를 위한 할당제를 도입하는 것도 고려되어야 할 것이다.

1991년 제5차 남북고위급회담에서 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서”를 채택하고 보다 구체적인 교류협력을 추진하기 위하여 3개 분과위원회의 구성을 합의한 후, 사회교류분과위원회에 1명의 여성공무원이 참여토록 하는 바람직한 현상을 보여주었다. 앞으로 정부는 부문별 교류협력공동위원회와 남북적십자회담, 남북교류협력추진협의회, UN관련 국제기구 및 회의 등에 남북 상호 적절한 수의 여성인력을 참여시켜 나가야 할 것이다. 가급적 북측과의 협의를 통해 남북 교류기구에 1인이상 여성참여를 기본원칙으로 정하고 남북연합단계와 통일국가완성단계에서는 헌법, 가족법, 노동법, 사회보장법을 중심

으로 여성의 지위와 관련되는 법 및 관련제도의 통합과정에서 북한과 남한의 여성을 위한 제도들이 더 발전적으로 이루어질 수 있도록 통일준비과정에 각계의 여성대표가 참여하는 남북여성공동위원회의 구성이 있어야 할 것이다.

라. 여성교류의 민간화 활성화 및 여성단체 재정지원

남북한은 분단과정이나 분단이후에 있어서도 독일과는 달리 남한은 반공이데올로기를 북한은 통일전략전술을 바탕으로 한 통일정책 기조하에 남북한 교류협력정책을 추구하다 보니, 남북한은 서로가 국가중심의 교류협력정책을 전개할 수 밖에 없는 상황이었다. 더우기 북한의 경우 사회체제가 개방개혁의 의지없이 노동당 중심의 변화없는 교류정책을 전개하여 상호 불신감이 팽배해 있는 현실 속에서 남한의 민간단체 또한 정부의 통일정책의 하위정책으로 작용하는 교류정책의 창구를 보다 민간화하기 어려운 점도 없지 않다. 그러나 독일의 경험에서 보았듯이 특히 인적교류에 있어 다양한 교류의 증진은 결국 상호간에 대한 이해를 도모하고, 독일의 통일을 도와주는 데 커다란 역할을 하였던 점을 고려할 때, 남북한의 체제 자체가 좀더 비정치화, 탈군사화되어야 하고 남북한 교류 또한 보다 민간화 되어야 한다. 이것은 남한보다 북한이 보다 받아들이기 어려운 상황으로 양쪽 모두 사회의 근본적인 개혁이 뒤따라야 할 것이다. 지난번 한국부인회와 북측의 남북여성교류가 거의 성사된 과정에서 간첩단 사건이 발생하여 결국 남한측 정부는 여성교류를 허락하지 않은 적이 있는바, 근본적으로 정부는 신변보호차원에서 여성의 교류를 도와주되 교류활성화를 위해 보다 더 민간단체 별로 가능한 부분에서 다양하게 접근하는 방향으로 개선해나가는 것이 바람직하다. 아울러 “아시아의 평화와 여성의 역할” 세미나를 보더라도 남북여성교류는 상황에 따라 많은 경비를 필요로 하는데, 재정이 취약한 여성단체들이 전적으로 부담하기가 어려운 실정이다. 따라서 정부는 정부등록여성단체뿐 아니라 재야 여성단체들에게도 남북여성교류가 활성화되고 회원들간의 뉘샷이나 교육프로그램이 활성화되어 통일에 준비할 수 있도록 적극적인 재정지원이 있어야 할 것이다.

마. 북한여성관련 연구지원

현재 북한여성에 관해 연구를 해왔거나 하고 있는 여성관련기관으로는 한국여성개발원, 이대 한국여성연구원, 숙대 아세아여성문제연구소, 한국여성정치연구소 등과 여성문제에 관심을 가지고 있는 일부 학자들에 의해 주로 이루어져 왔는데, 그나마 북한에 관한 자료나 정보의 한계와 연구자의 사정으로 간헐적으로 연구가 이루어져 왔다. 현재 남북한 여성교류의 한계점으로 지적할 수 있는 것은 북한여성에 대한 정확한 정보나 현실상황에 대한 이해없이 북측에 대해 어떠한 분야에 대하여 어떤 단체와 접촉을 시도할 것인가에 대한 연구가 부족하다는 것이다. 현재 북한에 대한 올바른 이해와 통일이후의 여성정책을 마련해나가기 위해서는 북한과 남한의 여성정책에 대한 심도깊고 지속적인 연구가 있도록 정보나 지속적인 재정지원이 있어야 할 것이다. 앞으로 통일관련 여성연구를 위하여 관련기관과 관련연구소의 협조체제하에 통일관련 여성과제를 담당할 연구전담부서를 여성문제전담연구기관인 한국여성개발원내에 설치할 것을 고려해 볼 일이다.⁵⁶⁾

바. 평화시 건립시 여성공동의 장과 어린이집 설치

최근 정부는 평화구역내 평화시를 만들 계획임을 시사한 바 있다. 평화시가 제대로 이루어 질때 남북한 주민들은 물론이요, 여성교류에도 기여할 것으로 사료된다. 특히 평화시에 여성공동의 장을 설립하여 남북한 여성들의 문화교류의 장소로 활용하도록 해야할 뿐 아니라, 특히 어린이집을 건립하여 향후 통일의 주역이 될 남북의 어린이들로 하여금 서로가 알고 신뢰하는 과정을 제공해 줄 수 있는 장소로 활용되도록 하여야 한다.

사. 국제기구나 북방정책을 통한 여성교류 지원

이미 남북한 여성교류의 현황과 한계점에서 보았듯이 남북한 여성의 교류는 접촉 및 교류제의에서 부터 서로간의 이질적인 체제로 인하여 많은 어려움을 안고 있다. 남한은 여성교류추진에 있어 북한보다 자유로운 방법으로 교류추진이 가능하나 북한의 경우 노동당을 중심으로한 북한최고위부의 결정이 남북여성교

56) 정무장관(제2)실(1991), 전게서, p.58.

류에 앞서 우선되기에 무엇보다 여성교류가 활성화되기 위해서는 결정권을 가지고 있는 북한권력층에 여성교류인식을 심어주는 방법을 모색하는 것이 필요하다. 이는 독일의 경험에서 보았듯이 꾸준하고 성실한 노력을 경주할 때 어느 사회나 집단이든 점차 개방을 받아들이지 않을 수 없을 것이다. 이를 위하여 특히 여성정치인들의 역할이 강조되어야 하는데 실제로 UN과 같은 국제기구나 IPU 총회, 북방정책의 일환으로서 러시아나 중국의 여성정치인들을 통해 북한권력층에 접근하여 여성교류의 필요성을 인식시키는 방법도 고려되어야 할 것이다.

3. 여성단체 및 여성계의 노력

가. 여성단체간의 욕망과 여성단체의 회원교육프로그램의 활성화

남북한 문제는 실현의지와 현실속에서 많은 괴리를 발견하게 된다. 즉, 독일은 민족상잔을 경험하지 않은 채 강대국들에 의해 강제 분할되었기 때문에 동서독 모두 외향적 피해의식을 가지며, 이것이 자부심 높은 독일민족의 통일을 향한 염원에 촉매 구실을 하였다. 그러나 우리는 강대국의 이데올로기에 희생되면서 동족상쟁하였던 아픈 경험으로 말미암아 서로를 불신하고 상대 체제를 미워하는 현실이 지금까지 이어져 오고 있다. 따라서 남북교류를 활성화하기 위해서는 우선 상대방에 대한 긍정적인 이해가 선행되어야 하며 상대방을 도와서 보다 높은 문화, 사회, 경제 그리고 정치를 이루도록 하여야 할 것이다. 이를 위해 남한의 각 여성단체의 교류대상이 될 수 있는 북한의 여성단체 및 여성활동과 여성정책·여성문제·여성현실에 대한 이해를 돕고 실제 북한주민과의 접촉시 노력의 증진을 위해 여성단체들은 회원들에게 이해를 돕는 교육프로그램을 활성화시키면서, 실제 북한 주민과의 접촉시 필요한 일들에 대해 기본적인 교육을 확대시켜나가야 할 것이다. 이를 통해 남북여성교류에 관심을 가지고 있는 여성단체들이 공동으로 만나 협력과 교류방안을 협의하고 공동대치하는 자세가 필요하며 여성 개개인이 가정에서 자녀교육을 위한 통일일꾼으로서의 담당자 역할을 해야 할 것이다. 그리고 북한의 여성들은 국가의 의도된 교육이기는 하나 평생동안 정치교양교육을 통하여 정치사회화 되어있기에 남한여성도 이에 대응할 수 있게끔 준비해야 할 것이다. 이를 위하여 여성단체나 여성관련 연구소들은 북한연구모임을 구성하거나, 정기적으로 회원교육을 실시하는 것도 한 방법이다. 아울러

자원봉사활동이나 지역활동을 통하여 상대방을 이해하는 마음을 길러나가야 할 것이다.

나. 여성교류협력센터 설치

남북한 여성교류는 국제정세속에서 실현 가능한 방법을 모색하는 것도 필요할 뿐 아니라, 남북교류 활성화를 위해서는 정부노력 외에도 우선적으로 여성계 내의 합의가 필요하며 이를 위하여 민간여성단체들의 조정·협의기구를 만들어 활동할 필요성이 있다. 이 기구는 지원 차원에서 뿐 아니라 정보채널 차원에서 필요하다.

다. 여성단체 등 여성계의 남북 여성교류 제의 및 교류 활성화 방안

(1). 교류시 주제 선택

남북한 여성교류에 앞서 중요한 것은 남한이 어떠한 주제를 가지고 북한측에 제의하느냐 하는 문제이다. 이는 이미 남북한 여성의 지위비교, 남북한 교류·협력사업과 여성교류의 한계점에서 보았듯이 아직 북한은 획일적인 사회로서 본질적인 사회변화가 없는 한 자신이 선호하는 대상이나 주제, 행사 등을 우선 추진하고자 할 것이며 또한 북한이 교류에 있어 정치적 성격을 보이게 될 것으로 예측되나 이에 대해 지나친 과민반응을 삼가하며 계속 교류하여 상호 신뢰를 형성하면서 북한도 스스로 자연스럽게 교류자세가 수정되도록 해야 한다. 이런 점에서 서구문화에 지나치게 흡수된 남한문화는 획기적인 쇄신이 요구되며, 그와 더불어 국수주의적 성향을 보이는 북한의 문화도 좀 더 유연하게 개방화되어 국제화시대의 경쟁을 견딜 수 있는 대외 적응력을 기를 필요가 있다.

따라서 남한의 여성들이 교류를 제의할 때 교류의 한계내에서 현실적인 접근이 가능한 방법으로 우선 남북한이 공감대를 형성할 수 있는 ① 일제의 전후 보상문제 ② 요리대회, ③ 미용대회 ④ 여성의 건강문제 ⑤ 농촌총각문제 ⑥ 가정생활 ⑦ 결혼풍습 ⑧ 모성보호 등 여성의 특성을 살리면서 공감대를 형성할 수 있는 분야와 북한이 자신감을 갖고 있는 부문으로 ⑨ 체육, 연극, 영화 등의 분야에 교류를 시도하는 것이 바람직하다. 아울러 북한여성에 대한 정보나 상황을

정확히 이해할 수 있도록 여성단체나 학자들간 정보나 자료교류도 병행되도록 제의하는 것이 바람직하다. 그후 어느정도 대화나 교류가 진전되면 보다 관심영역을 넓혀나가 통일과정이나 통일이후 어떻게 하면 여성정책을 바꿔적하게 하는 기본적인 방향설정에 대한 논의와 함께 ① 여성의 경제활동과 모성보호 조치 및 교육시설 문제, ② 교육체제의 개선방향과 여성의 참여문제, ③ 여성의 정치참여문제, ④ 자녀교육문제, ⑤ 가부장제 이데올로기 철폐방법, ⑥ 남북여성교류위원회 설치문제 등을 주제로 삼는 것이 필요하다. 아울러 이때에는 여성간 인적교류로서 ① 이산가족 노인여성들의 이산가족 재회, ② 남북한 여성의식조사, ③ 여성관련 연구자 및 여학생의 상호 방문, ④ 지방자치단체간 여성단체중심의 자매결연 등을 병행하여 이루어 나가는 것이 필요하다.

(2). 교류접근 방법 및 태도

북한이 워낙 폐쇄적이고 적화통일의 야욕을 버리지 않고 있다는 것이 문제이긴 하나 여성교류 제의에 있어서 가정이나 여성과 밀접하게 관련되어 있는 분야에 있어서는 현재 여성단체들이 하고 있는 방식으로 개별 단체별로 가능한 부분에서 접근하는 것이 바람직하다. 그리고 평화문제나 정신대 문제 등 제 3국와의 연대가 필요하거나 다소 정치적인 색채가 있거나 비여성적인 분야인 경우의 교류제이나 접촉방법에 있어서 너무 직접적인 남북교류제의 보다 일본, 중국, 러시아 등 제 3국을 통한 접촉시도나 행사가 이루어지도록 하는 것이 바람직할 것이다. 그후 제 3국을 통한 행사나 만남이 이루어지면 남북한 여성들이 상호방문을 전개하는 점차적인 접근방법이 필요하다. 국제기구로서 UN이나 UNDP 등을 통해 남북여성이 만나는 방법도 고려되어야 할 것이다.

아울러 북한여성들과 만났을 때 어느 일방의 우월감과 업신여김으로 만남·대화·교류가 중단되어서는 안될 것이다.

VI. 결 론

본 연구를 통하여 남한과 북한은 서로 다른 정치체제하에 50년간 살아왔고 그 결과 남북여성들의 삶의 형태는 기본적으로 커다란 차이를 보이고 있는 것을 알 수 있었다. 더우기 남북한은 서로가 통일의 필요성을 절감하고 있으나 통일 접근방법에 있어 남한은 민족공동체통일방안을 북한은 고려연방제 통일방안을 제창하고 있어 근본적으로 통일방향에 대한 차이를 보이고 있었지만 남한의 주민들이 통일역량을 키워나가면서 여유를 가지고 인내하며 북한의 변화를 유도해 나갈 때 통일은 가능하리라 본다. 따라서 남북한 주민들은 서로에 대한 기본적인 이해를 넓히고 신뢰를 형성하여 통일의 기반을 형성하는데 기여하고 지난 50여년간 서로 다르게 변화되어온 남북한의 이질적 요소를 극복하고 민족의 동질성을 모색해 감으로서 통일이후 남과 북의 조화로운 사회의 형성과 발전에 기여하게 될 경제·사회·문화·체육·여성분야 등의 다방면의 남북교류협력이 통일의 중요한 기본전제일 것이다. 더우기 여성들도 북한여성들과의 교류를 통하여 여성들의 실제 삶의 차원에서 서로를 이해하고 공감대를 형성해 나가면서 상호신뢰를 구축하고 이를 바탕으로 평화통일의 기반을 조성하고 그동안 형성된 남북의 이질성을 극복하고 남한과 북한 사회의 모든 구성원의 조화로운 삶을 형성해 나가야 할 것이다. 이는 통일과정에 여성이 참여하는 길이며 우리가 지향하는 통일이 단순히 민족의 재결합 의미가 아니라 남북한 모두가 보다 많은 자유와 복지의 보장속에서 더 나은 삶의 질이 보장되는 사회로의 발전 계기가 되게 하고 이 과정에서 여성의 권리가 보장되면서 여성발전의 계기가 되도록 해야 하는 여성의 임무이기도 하다. 그간 우리는 1989년 6월 12일 남북한교류지침이 제정된 이후 남북주민간 접촉신청에 따른 제 3국에서의 접촉 및 서신왕래 또한 해마다 증가를 보여왔고, 여성들도 과거에 비해 보다 관심을 많이 가지고 접촉신청 및 교류제외가 늘어 1988년이래 1995년 4월까지 여성단체들이 중심이 되어 28건의 접촉 및 교류제외가 있었는데 실제 여성교류가 성사된 것은 6건으로 실제 “아시아의 평화와 여성의 역할” 동경세미나(1991.5.31 - 6.2)와 서울세미나(1991.11.25 - 30), 평양세미나와 1993년 동경, 평양에서 개최되었던 종군 위안부연대회의 등을 들 수 있다. 보다 여성교류가 확대되기 위한 각계각층의 노력이 더욱 요구되고 있다. 이러한 교류확대의 중요성은 1990년 10월 3일 통일을 이루었던 독일의 경험에서 그 중요성을 살펴볼 수 있다. 독일은 1972년 동서독기본법 체결이후

경제교류 뿐 아니라 인적, 문화·예술, 방송 등의 교류의 확대를 위해 노력하였고 그러한 노력 결과 통일을 이루었으나 너무 빠르게 진행된 통일과정에서 통일협상회의에 여성참여는 이루지 못하여 여성의 권리와 이익이 보장될 수 있는 장치의 마련없이 통일이 이루어지다 보니 우선 노동법상의 규정이나 낙태에 관한 규정 등이 여성들에게 유리하게 조정되지 않았다. 그 결과로서 동독지역의 여성들은 자유주의 시장체제로의 급작스러운 변화과정속에 우선적으로 실업자로 전락하였고 심리적으로도 2등 국민이란 인등의식에 빠져있는 것을 알 수 있었다. 현재 독일은 이러한 문제를 해결하기 위하여 실업수당을 제공하고 2-3년 짜리의 재교육훈련프로그램을 운영하고 있는데 앞으로 독일내 사회통합이 이루어지려면 1-2세대는 지나야 가능하리라는 보도가 나오기도 한다.

우리는 독일의 통일경험에서 여성문제 해결과 여성발전을 위한 동서독 여성의 조화형성을 위한 교류와 자발적인 여성단체의 조직을 지원하는 교류에서 배우는 바가 크며, 특히 급속하게 이루어진 통일과정에서 발생하는 독일의 통일 후의 여성문제를 보면서 우리 남북여성은 통일 전에 이러한 갈등을 최소화하는 작업이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 남북한 여성들과 정부 등 각계각층이 함께 노력해야 할 것이며 그러한 노력 가운데 여성의 교류는 활성화될 수 있을 것이다. 여성들의 교류활성화를 위하여 정부측은 남북회담이나 교류협력위원회에 여성의 참여를 보장해야 할 뿐 아니라 여성단체의 재정지원, 북한연구지원, 아울러 각 여성단체들도 통일에 대한 분제의식과 교류에 대한 적극적인 노력의지를 갖고 북한 여성단체의 자율적 조직을 지원할 만큼 발전되어야 한다. 이러한 공동의 노력에 의해 그 동안 남북여성이 이루어 놓은 것을 상호 존속발전시키기 위하여 국가의 통일정책에 영향을 주는 역할도 함께 할 수 있어야 한다.

참고문헌

1. 국문

- 김원홍(1992.11), “북한여성의 사회적 역할”, 『북한』통권251호, 북한연구소.
- _____ (1993.12), “북한의 여성복지정책에 관한 고찰”, 『북한』 통권 264호, 북한연구소.
- 김재경(1992), “독일정부의 여성정책”, 『한·독 사회과학학보』 제2호, 한·독 사회과학회.
- 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단(1990.12), 『독일경제사회통합에 관한 연구』.
- 동아일보(1994년 1월23일<2면>).
- 리경혜(1990), 『녀성문제해결경험』(평양사회과학출판사).
- 민족통일연구원(1995), 『통일독일의 분야별 실태연구』.
- 보건사회부(1987), 『부녀행정 40년』.
- 북한연구소(1994), 『북한총람(1893-1993)』.
- 세계일보(1993년 4월 7일<10면>).
- 손봉숙(1993), 『북한의 여성』(서울:공보처), p. 170.
- 연합통신(1993), 『현장 대르포 독일통일의 명암-통독 3년이 우리에게 주는 교훈』.
- 윤미량(1991), 『북한의 여성정책』.
- 정무장관(제2)실(1991.12), 『남북여성교류방안에 관한 연구』.
- 정무장관(제2)실, 『한국여성발전 50년』.
- 정용석(1990. 5. 30), “동서독 통일모형의 남북한 적용 가능성”, 『독일통일의 모형과 남북한 관계의 전망』, 인천대학교 평화통일연구소 주최 교수·학생통일문제 학술세미나, 자료집.
- 조선일보(1994년 5월 10일<23면>)
- 주독대사관(1992), 『숫자로 본 독일통일』.
- 총무처(1987), 『대한민국 정부조직변천사』.
- _____ (1994), 『총무처 연보』.

- 통일연수원(1992), 「독일통일의 과정과 교훈」.
- 통일원 교류협력국(1995), 「남북간 남북교류협력 동향」 제46호(1995.4.1-4.30).
- 통일원 정보분석실(1995), 「주간 북한동향('95. 9.10 - 9.16)」 제246호.
- 통일원(1989.2-1995.1), 「월간 북한동향」.
- 통일원(1993), 「동서독 교류협력 사례집」.
- _____ (1993.1), 「'92 북한개요」.
- _____ (1994), 「통일백서」.
- _____ (1994.7), 「남북교류협력 관계법규집」.
- _____ (1994.10), 「독일 통일백서」.
- _____ (1994), 「동·서독 교류협력 관계법규자료집」.
- _____ (1994), 「사회문화분야 남북교류협력 실무안내」.
- _____ (1994), 「사회문화분야 남북교류협력 실무안내」.
- _____ (1995. 5), 「남북사회문화·인도분야 회담 관련 주요일지」.
- 한국보건사회연구원(1992), 「남북한사회보장제도의 비교연구」.
- 한국여성개발원(1985), 「여성관련자료소편집」.
- 한국여성개발원(1992), 「북한여성의 지위에 관한 연구 - 여성관련 법 및 정책을 중심으로 -」.
- _____ (1994), 「1994 여성통계연보」.
- _____ (1994), 「여성 일정비율 할당제 도입에 관한 연구」.
- _____ (1994), 「전국여성단체명록」.
- _____ (1995.9), 「정당의 여성정치 참여 지원방안」.

2. 외국문헌

- Eberstadt, N.(1991), "Population and Labor Force in North Korea : Trend and Implications", International Symposium On the North Korean Economy : Current Situation and Future Prospects (KDI 한국경제신문사).
- U.N.Department Of International Economic and Social Affairs Statistical Office(1990), The Situation of Women:Selected Indications.

Radiopress, Inc.(1994), 「朝鮮民主主義人民共和國 組織別 人名簿」.

Presse-und Informationsamt der Bundesregierung(1991), Politik für Frauen.

シンポジウム「アジアの 平和と 女性の 役割」 実行委員会(1991),

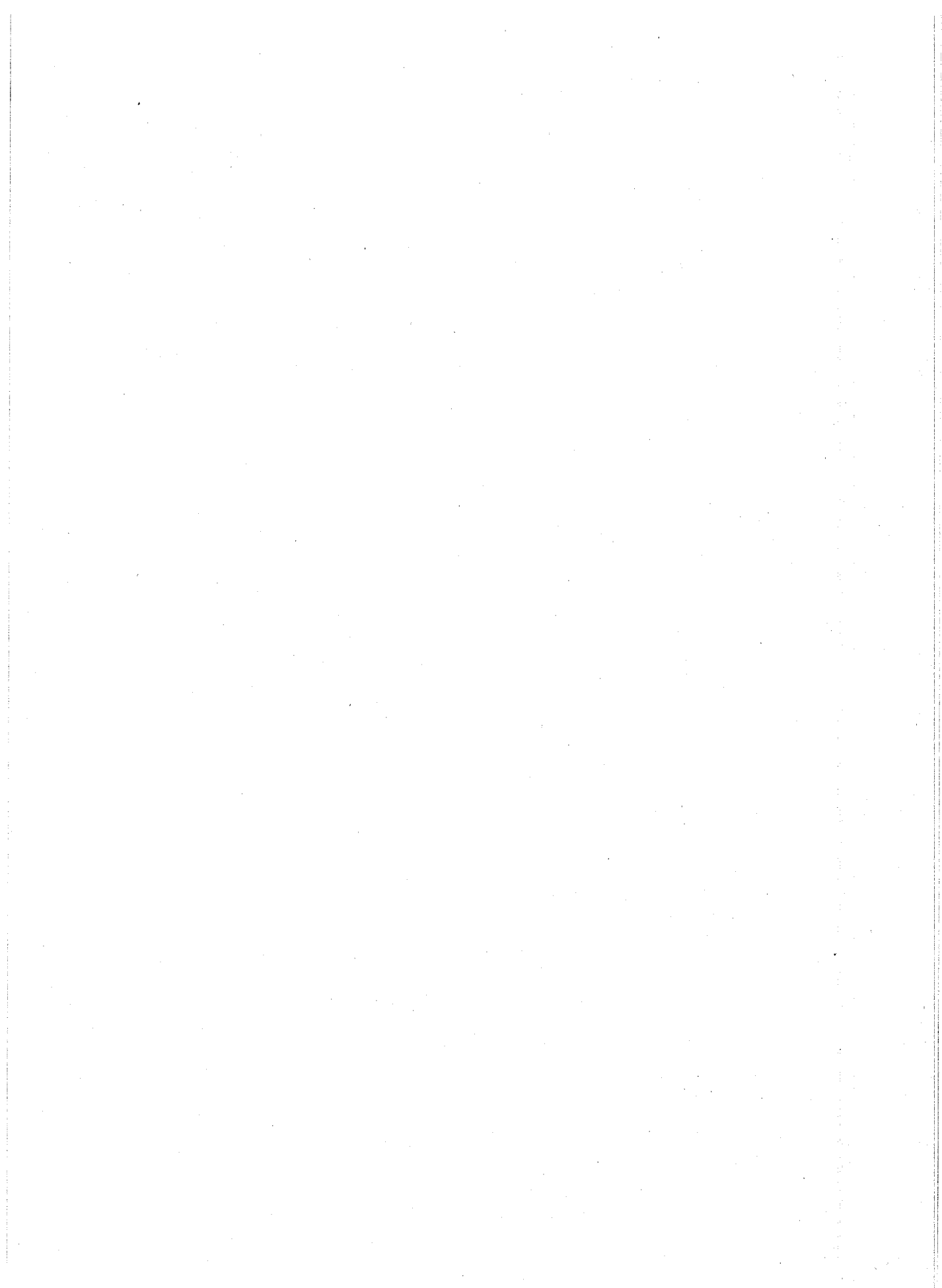
「アジアの 平和と 女性の 役割」 報告書

世界政経調査會編(1991), 「韓國・北朝鮮 要覽(- 1991年度 -)」.

ラヂオプレス(1990), 「北朝鮮の現況」.

南北韓 環境 및 에너지에 관한
交流 協力方案 研究

研究責任者：金 東 燁 (慶 熙 大)



목 차

<요 약 문>	311
I. 서 론	313
II. 동·서독간의 에너지 및 환경에 관한 교류협력	315
1. 통일 독일의 주요과제	315
2. 동서독 에너지 공급망의 연계	317
3. 통일이후 독일의 에너지 수급전망	318
4. 통일전 동·서독의 환경 및 에너지 교류협력	320
III. 남북한 에너지 사용 및 환경오염 실태	323
1. 북한의 에너지난의 성격	323
2. 북한의 에너지 수급구조	324
3. 북한의 에너지 교역현황	331
4. 남한의 에너지 수급구조	333
5. 남북한 환경오염 실태	336
IV. 남북한 에너지 및 환경 교류 협력의 방안	341
1. 남북한의 에너지 및 환경 교류협력의 방향	341
2. 남북한 에너지 교류 및 협력방안	344
3. 남북한 환경협력의 방안	350
V. 남북한 경제통합을 위한 에너지 및 환경관련 투자비용	352
1. 동북아 지역의 경제환경의 변화	352
2. 동북아 환경협력을 위한 남북한 대응방안	353
3. 주요국의 환경투자 실태	355
4. 남북통일의 환경 및 에너지 부문 투자비용 추정	358
5. 환경관련 투자 재원마련 방안	363
VI. 에너지 및 환경 교류협력을 위한 정부 및 기업의 역할	366
VII. 정책적 시사점	370
※참고문헌	373

남북한 환경 및 에너지에 관한 교류 협력 방안 연구

<요약문>

유사한 지리적 환경으로 인해 남북한은 외부로부터 유사한 환경오염의 영향을 받고 있다. 그러나 남북한은 환경에 대한 인식의 차이로 인해 환경문제에 대처하는 방식에 있어 큰 차이를 보인다. 북한에 있어 환경에 대한 인식은 매우 낮으며 따라서 북한의 환경오염은 그들의 경제수준에 비하여 심각한 수준에 와 있는 것으로 알려지고 있다.

경제개방과 함께 북한의 환경오염이 더욱 심화될 경우 통일후 북한의 산업시설을 국제적 환경기준에 맞추기 위해서는 막대한 환경관련 투자비용이 소요될 것이고 이는 통일 한국의 경제성장에 걸림돌이 될 것이다. 남북한 경제통합시 환경 및 에너지 관련 시설 투자비용은 통일독일의 자료를 참고로 계산해 볼 때 남북한 통일비용의 15% 정도로 10년동안 197 - 1,292 억 달러가 소요될 것으로 추정되고 있다. 통일 독일의 에너지 및 환경 문제에서 볼 수 있듯이 남북한 환경 및 에너지 협력관계의 조기 모색은 남북 통일후 환경 및 에너지 문제에 따른 비용부담을 줄일 수 있다는 점에서 바람직하다. 남북한 환경 및 에너지 교류협력의 기대효과를 달성하기 위해서는 장기적으로 남북한 경제통합을 목표로 하면서 주어진 여건하에서 상호보완적으로 발전해야 하는데 이러한 교류협력에 있어 기본방향을 설정한다면 첫째, 남북한 에너지 협력은 남북한 경제통합시 발생될 수 있는 여러 문제와 이에 따라 소요되는 통합비용이 최소화 되도록 추진되어야 한다는 것과, 둘째, 남북한이 갖고 있

는 비교우위를 활용, 상호보완체제를 갖추으로써 남북한 에너지산업이 같이 발전할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

그러나 공해를 보는 시각, 환경에 대한 자료수준, 환경을 다스리는 법 및 행정기구 등에 있어 남북이 서로 다르기 때문에 남북한 환경 및 에너지 교류 협력을 진척시키는 것은 매우 어려운 과제이다. 그러나 그 중 실제적으로 고려할 수 있는 협력관계의 분야로는 에너지 공급체계의 연계, 에너지 상호유통, 환경오염 규제기준의 통일, 에너지관련 기술의 교류 등을 열거할 수 있으며, 이러한 환경협력에서 논의될 수 있는 대상 사업으로는 ① 대기오염의 장거리 이동감시 체계 구축 및 지역환경기준 설정 ② 지역환경문제의 공동조사 및 감소대책의 수립 ③ 공해산업과 유해 폐기물의 지역간 이동 규제를 위한 공동감시체계 구성 ④ 환경 기술협력 및 정보교환 ⑤ 민간차원의 환경 협력 지원강화 등이 있다.

이러한 환경 및 에너지 교류 협력이 진척되기 위한 재원의 조달방법으로는 ① 일반재정, ② 각종부과금 및 부담금, ③ 오염물질의 공동처리서비스에 대한 사용료, ④ 공채발행 등을 들 수 있는데, 그 중에서 상하수도세와 같은 공동처리서비스에 대한 사용료 및 공채발행을 통한 자원조달이 가장 효율적인 것으로 보인다. 다른 통일비용과 달리 북한의 환경 및 에너지 관련 시설에 대한 투자는 통일에 대한 희생이 아니라 장기적인 안목에서 통일한국이 제도약하기 위한 '투자'라는 인식이 필요하다. 남북한 경제통합시 남한은 북한지역의 경제개발을 위해 막대한 투자재원을 필요로 할 것이므로 통일비용을 사전에 부담하는 차원에서 북한의 환경 및 에너지 산업 등 사회간접자본시설 투자에 기업이 적극 진출하도록 유도하는 것이 중요하다.

I. 서론

경제중심의 새로운 국제질서 속에서 최근 세계경제의 주요 관심사는 환경의 보전과 함께 조화롭고 지속가능한 경제개발의 기반 마련에 집중되고 있다. 최근 동북아 지역에서도 그동안 환경협력의 최대 저해요인이었던 군사적·정치적 대립의 냉전이 종식되고 동북아 국가간 외교관계가 개선되면서 국가간 환경 협력의 여건이 조성되고 있다. 이같은 지역 환경 협력이 우선 과제로 부상되고 있는 이유중의 하나는 환경오염의 국가간(transnational) 越境현상이다.

남북한은 유사한 지리적 환경을 가지고 있어 외부로부터도 유사한 환경오염의 영향을 받고 있다. 그러나 환경에 대한 남북의 인식은 서로 다른 관점에서 이루어져 왔다. 최근 남한에서는 급속한 경제성장의 결과 환경오염으로 인한 제반 문제들을 경험하고 있으며 그의 심각성을 인식하고 있다. 그러나 자력갱생의 원칙을 경제정책의 기본 원리로 하는 북한에 있어 환경파괴는 제국주의의 착취에 의한 결과로 본다. 따라서 에너지사용 및 환경문제에 대한 인식은 매우 낮으며 경제정책의 결정과정에서 환경은 주요 고려대상이 되지 않는다. 그 결과 북한의 환경오염은 그들의 경제수준에 비하여 심각한 수준에 와 있는 것으로 알려져 있다.

남북한을 비롯한 동북아 지역은 인구증가와 빠른 산업화로 환경파괴가 급속도로 진행되고 있다. 특히 황해, 동해 등은 심각한 오염으로 인해 해양자원의 고갈에 직면해 있다. 최근 서방의 투자 증대로 중국 해안지역의 산업화가 급속도로 진행되고 있는데 이 지역의 산업화는 중국의 느슨한 환경규제와 불충분한 환경투자로 인하여 이 지역 환경오염을 더욱 증대시키고 있다. 냉전의 유산을 아직 고수하고 있는 북한도 북·미 핵협상의 타결과 함께 경제개발이 활성화되어 일본 및 서방과 경제교류가 본격화되면 상대적으로 느슨한

환경규제를 갖고 있는 북한으로의 환경오염 유발산업의 대규모 이전이 예상된다.

북한의 환경오염이 심화될 경우 통일후 북한의 산업시설을 국제적 환경기준에 맞추기 위해서는 막대한 투자비용이 소요될 것이고 이는 경제성장에 걸림돌이 될 것이다. 따라서 남북한 통합을 대비한 에너지 수급 및 환경문제에 대한 구체적인 남북한 교류 및 협력이 절실해지고 있다.

따라서 본 연구는 이와같은 에너지 및 환경의 특수성을 고려한 남북한의 환경오염 및 에너지 사용실태를 분석하여 통일을 대비한 남북한 환경 및 에너지 교류 협력의 방향을 제시하고자 하는데 그 목적이 있다.

구체적인 연구내용으로는 제1장 서론에 이어 제2장에서는 구 동·서독간의 환경 및 에너지에 관한 교류협력 실태를 검토하였다. 제3장에서는 남북한 에너지 사용 및 환경오염 실태를 조사하였고 제4장에서는 남북한 에너지 및 환경 교류협력의 가능성을 진단하였다. 제5장에서는 남북한 경제통합을 위한 에너지 및 환경관련 투자비용을 추정하였고 제6장에서는 남북한 에너지 교류 및 환경 협력을 위한 정부 및 기업의 역할을 기술하였으며, 마지막으로 제7장에서는 정책적 시사점을 제시하였다.

II. 동·서독의 에너지 및 환경에 관한 교류 협력

1. 통일 독일의 주요 과제

통일 독일이 현재 당면하고 있는 주요 과제는 분단 체제하에서 생성된 동·서독간의 이질성을 극복하는 문제이다. 특히 에너지·환경 관련분야에서는 에너지 산업의 구조, 에너지 공급 체계, 환경문제, 에너지 소비 구조 등으로 동·서독 지역간에 현저한 차이를 보이고 있다. 통일전 동·서독의 협력은 환경문제, 원전의 안전문제, 전력유통 등의 측면에서 이루어졌다. 현재는 경제통합의 완성을 위해 동독 에너지 산업의 민영화, 동서독 에너지 공급망의 연계, 동서독 에너지 소비구조 개선 등이 적극 추진되고 있다. 본장에서는 통일 독일이 추진 중인 이러한 과제들에 대해 차례로 살펴보고자 한다.

가. 동독 에너지 산업의 민영화

동독의 에너지 산업은 콤비나트¹⁾로 구성되어 있다. 이들 콤비나트는 현재

- 1) 콤비나트는 사회주의 생산조직의 특성의 하나로 기업의 횡적 또는 종적 결합을 통해 공업화시설을 집단화하거나 혹은 단위기업의 규모를 거대화하여 규모의 경제를 추구하는 기업형태를 말한다. 콤비나트는 법률적·경제적으로 독립된 기업이며 법인의 형태로 콘체른과 유사한 기업연합체이다. 콤비나트의 창설에 대해서는 구동독의 각료회의와 산업분야의 해당 장관이 지역위원회와 합의하여 결정하였다. 그러나 콤비나트는 당초의 목적과는 달리 경영의 관료화와 기업의 신축적 탄력성 결여, 그리고 대외적

신탁공사(Treuhandanstalt)에 의하여 기업 분할 매각 형태로 민영화되고 있다. 에너지 부문의 민영화 현황은 전력, 천연가스, 석유, 석탄의 순으로 진척되고 있다. 이는 전력, 천연가스 부문을 유망 투자 분야로 보는 서독기업의 인식을 반영하고 있기 때문이다.

민영화 촉진 관련 조치로 원자로 해체 비용은 독일 정부가 부담할 것으로 예상된다. 그 이유는 안전성이 결여된 동독의 원자로(체르노빌형) 해체 비용을 기업이 부담할 경우 전력사업의 민영화는 지연될 수 있기 때문이다.

또한 독일은 환경법을 개정('91년 3월) 기업매수자에게 부과되었던 환경오염의 책임을 공공기관으로 귀속시켰다. 이것은 동독지역의 환경오염이 심각하기 때문에 동 환경법 개정은 민영화 촉진을 위하여 필요한 것으로 판단된다. 그러나 이에 따른 동독 주정부의 재정 부담은 더욱 커질 것으로 보인다.

나. 동독 에너지 수급 구조

1990년 동독의 1차 에너지 수급구조를 보면, 석유가 에너지원의 중심을 이루고 있는 서독과는 달리 갈탄이 69%를 차지하여 에너지원의 주종을 이루고 있다. 통일후 동독지역의 갈탄소비는 환경오염으로 인해 석유 및 천연가스 등으로 대체되고 있다. 2000년까지는 갈탄의 이용 설비는 석탄 이용 설비로 전환되어 석탄의 비중이 90년의 3.1%에서 18%로 증가될 것이나 2010년에 가서는 다시 석탄(14.5%)소비가 석유 및 천연가스로 대체되어 석유(32.3%) 및 천연가스(25.7%)의 비중 증가가 예상된다(표2-1 참조).

다. 동독 에너지 정책의 변화

폐쇄성 등의 부정적인 결과를 초래한 것으로 평가되고 있다(고일동·조동호, 1992, pp.64-65).

동독의 에너지 정책은 국제 환경 변화에 따라 자주 바뀌었다. 갈탄, 천연 가스 및 전력산업은 중공업부 관할이나 석유정제산업은 화학산업부의 관할로 되어 있다.

1970년대에 소련은 COMECON(Council for Mutual Economic Assistance) 가맹국에게 유리한 석유·가스 판매 가격 정책을 실시하였다. 당시 고품질의 상품을 소련에 수출할 수 있었던 동독은 다른 COMECON 가맹국보다 저렴한 비용으로 소련산 석유 및 천연가스를 수입할 수 있었다. 이 결과 동독은 갈탄 소비를 억제하고, 석유·가스의 이용을 촉진하는 정책을 채택하였다. 그 결과 '70-79년 기간중 동독의 1차 에너지 소비에서 석유와 천연가스의 구성비가 각각 14.1%, 0.7%에서 20%, 7.3%로 늘어났다.²⁾

1980년대에 들어와서는 소련의 경제사정의 악화로 COMECON 가맹국에 대한 석유·가스 판매 가격 정책의 제도 수정에 따라 동독 등 COMECON 가맹국은 소련산 석유·가스 수입의 好條件을 상실하였다. 이에 따라 동독은 갈탄의 이용을 촉진하는 한편, 원자력 발전 추진, 외화가득을 목적으로 한 화학공업의 석유·가스 우선 이용, 에너지 이용 합리화, COMECON 가맹국과의 협력 등에 중점을 두었다. 이와 같이 갈탄 이용이 촉진된 결과 '80-87년 기간중 동독의 1차 에너지 소비 구조는 갈탄의 구성비가 71%에서 74%로 다시 60년대 수준으로 증가하였다.

독일이 통일되기 직전인 1990년대초 소련은 자국 에너지 사정이 악화됨에 따라 대동구 석유·가스 공급량을 감축하고, 석유·가스 공급가격을 시장가격과 연동시키고, 대금결제 통화를 경화로 하였다. 이에 따라 동독은 석유·가스의 수입선 대체, 외화부족 등의 문제에 직면하였다. 또한 갈탄 이용의 증가에 따라 환경오염이 심화되었다.

2. 동서독 에너지 공급망의 연계

2) 김인길·박정순, “통일 독일의 에너지 문제”, 에너지 경제연구원, 1991.

통일독일은 현재 동·서독 지역간의 에너지 수급구조의 차이를 축소하기 위한 에너지 공급망의 연계에 막대한 자금과 시일을 소요하고 있다. 동·서독의 각 에너지원별 공급망 연계계획 및 전망을 보면 다음과 같다.

가. 전력부문

전력계통의 통합은 양독간 전력의 질을 조정하는 시설이 갖추어져야 가능하다. 동·서독지역간의 송전선 연결은 90년대초부터 일부지역에 국한하여 이루어졌으며 이러한 양독간 전송망의 연계가 불충분한 가운데 대동독 전력공급을 확보하기 위해 ① 서독의 일부 발전소를 분리하여 동독 전력계통에 편입시키는 방법, ② 동독 발전소의 건설 및 개량을 지원하는 방법, ③ 덴마크 등 인접국가에서 전력을 수입하는 방법 등 여러 방안이 강구되고 있다.

나. 석유 및 천연가스

동독은 소련산 천연가스에 크게 의존하여 왔다. 양독간 천연가스 파이프라인의 연결은 '92년 이후 완료될 전망이다(표2-1 참조) 동서독간 천연가스 파이프라인이 연결되면 동독의 천연가스 수입선이 다변화될 것이다.

동독은 석유수입도 소련에 크게 의존함으로써 향후 수입선의 다변화를 필요로 하고 있다. 동독의 입지여건상 해상탱커를 이용한 북해·중동산 석유수입에는 한계가 있기 때문에 지중해-서독간 기존 파이프라인을 동독까지 연장 이용할 가능성이 크다.

3. 통일이후 독일의 에너지 수급전망

독일의 1차 에너지 수급구조의 현황 및 전망은 <표2-1>에 제시된 바와 같다. 환경오염에 대처하기 위해 동독의 갈탄소비는 석유·천연가스·석탄소비로 대체될 전망이다. 단기적으로는 석탄소비 증가, 갈탄소비 감소 등이 나타날 것이나 장기적으로는 석탄소비 감소, 천연가스 및 석유소비 증가 등이 예상되어 석유·천연가스의 비중 증가가 예상된다.

<표2-1> 독일의 1차에너지 수급구조 현황 및 전망

		1990년 소비실적 (mthce)		자유로운 유럽에너지 시장			EC가 블럭화할 경우		
				2000	2005	2010	2000	2005	2010
서 독	석유	159.0	40.9%	38.0	37.0	36.2	36.4	34.7	33.1
	석탄	73.5	18.9%	16.0	14.9	13.4	16.2	14.9	12.9
	갈탄	32.1	8.3%	7.7	7.7	7.6	5.3	4.8	5.1
	천연가스	68.0	17.5%	22.0	23.9	25.6	25.0	28.3	30.9
	원자력	47.3	12.2%	12.0	12.1	11.8	12.9	12.3	11.9
	기타	9.1	2.3%	4.3	4.3	5.4	4.2	5.0	6.1
	1차에너지계	389.0	100.0%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
동 독	석유	18.0	17.1%	29.9	31.5	32.3	28.5	29.7	30.7
	석탄	3.3	3.1%	18.0	15.4	14.5	24.4	19.3	12.3
	갈탄	72.0	68.6%	31.7	27.5	24.5	21.4	18.3	16.4
	천연가스	9.0	8.6%	17.2	21.7	25.7	22.8	28.6	37.5
	원자력	2.2	2.1%	1.6	1.6	1.5	0.0	0.0	0.0
	기타	0.5	0.5%	1.6	2.3	1.5	2.9	4.1	3.1
	1차에너지계	105.0	100.0%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
통 일 독 일	석유	177.0	35.8%	36.2	35.8	35.2	34.6	33.6	32.5
	석탄	76.8	15.5%	16.5	15.0	13.7	18.0	15.9	12.7
	갈탄	104.1	21.1%	13.1	12.2	11.6	8.9	7.8	7.8
	천연가스	77.0	15.6%	20.9	23.4	25.6	24.6	28.4	32.5
	원자력	49.5	10.0%	9.6	9.7	9.4	10.0	9.5	9.1
	기타	9.6	1.9%	3.7	3.9	4.5	3.9	4.8	5.4
	1차에너지계	494.0	100.0%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 김인길·박정순, 통일 독일의 에너지 문제, 에너지경제연구원, 1991. 11. 정책연구자료 91-11

4. 통일전 동·서독의 환경 및 에너지 교류협력

80년대 이후 동독은 소련산 석유·천연가스 수입가격의 好條件을 상실하고 갈탄을 주요 에너지원으로 이용함에 따라 급속한 환경오염 및 환경훼손을 경험하였다. <표2-2>를 보면 동독의 이산화황 배출량이 서독의 2배에 달하는 4백만톤을 배출하였고, 에너지 1,000톤 소비당 오염배출량도 서독의 3배이상 높은 수준에 있다. 더우기 인구비에 의한 경우에는 30배이상 많은 오염량을 배출하고 있다. 이에 반하여 서독은 질소산화물을 290만톤 배출하여 동독에 비해 29배를 더 배출하고 있다. 이로 미루어 동독의 대기오염의 주원인이 화력발전설비의 노후화, 가정부문의 갈탄사용이고 서독의 환경오염의 주원인은 자동차의 증가인 것임을 알 수 있다. 특히 동독은 환경오염실태가 정확히 파악되지 않았고, 탄전의 심부화에 따른 자연환경 훼손과 환경오염 개선에 필요한 재원이 부족한 것이 환경오염의 가장 큰 원인인 것으로 분석되고 있다.

이와 같은 동독의 환경오염 및 환경훼손은 향후 다수의 갈탄 화력발전소 폐쇄, 일부 갈탄발전소의 시설개량, 가정용 에너지 소비구조의 변화, 원자력의 안전문제 해결, 엄격한 환경오염규제의 적용, 환경오염방지 기술의 동서독 교류협력 등을 통하여 개선될 것이다. 동독의 에너지·환경 문제를 해결하기 위한 동·서독간의 협력관계가 추진되어 원자로 안전과 관련 1989년 12월에 양독간 원자력시설에 관한 협력을 위한 협정을 체결하였고, 1990년 1월에는 서독연방 환경장관이 동독을 방문하여 동독 원자력발전소, 방사성 폐기물 최종처리장을 시찰하고 동서독 전문가간 원자력 안전성과 환경문제 등에 관한 논의를 시작하였다.

환경오염방지에 관한 동서독 교류협력으로 양독은 1989년 7월 양국의 대기, 수질 등 6개 항목의 환경정화에 관한 협정을 체결하였고 1989년 12월에는 환경자료의 교환을 합의하였다. 1990년 1월 17일에는 원자력 및 환경보전에 관한 회의를 개최하여 원자력 안전성 및 환경보호에 관한 협력, 스모그 조기경보체제의 정비 협정, 그리고 환경합동위원회 설치 등을 체결하였다. 동독은 대기측정자료를 서독에 제공키로 하였고 동독에 대기측정 지점 9개소

와 폐수측정지점 5개를 설치하기로 하였다.

1990년 5월 28일 환경합동위원회³⁾는 동서독간의 환경기준(환경법, 환경정책)의 통일을 위하여 “환경보호동맹”의 설치를 합의하였고, 1990년 7월 1일에는 “환경보호동맹”을 “통화·경제·사회동맹 창설에 관한 국가조약”의 내용 중에 포함시켰다.

<표2-2> 동서독의 이산화황·질소산화물 배출량비교(1985년)

	SO ₂				NO ₂				에너지 소비량 (toe)
	배출 량	에너지 소비량비	인구비	국토면 적비	배출 량	에너지 소비량비	인구비	국토면 적비	
	백만톤	t/1,000t	t/인	t/km ²	백만톤	t/1,000t	t/인	t/km ²	
동독	4.0	30	0.12	10	0.1	3	0.01	0.9	36.20
서독	2.6	10	0.04	10	2.9	11	0.05	12.0	268.70

자료: 김인길·박정순, 전개서

한편 동서독간 전력교환은 1990년 1월부터 극히 부분적으로 이루어지기 시작하였다. 동서독의 최대 전력부하 발생시를 비교한 <표2-3>를 보면 동독의 최대 전력부하 발생 시간은 오전 8시, 서독은 정오 12시로 동서독간의 최대 전력부하 발생 시간이 다르다. 이로 인해 서독의 최대 부하 발생 시간에 동독은 151만 kw 전력유통 여력이 있었고 동독의 최대 부하 발생 시간에 서독은 133만 kw의 전력유통 여력이 있는 것으로 나타났다. 만약 동서독간의 전력교환체계가 조기에 확보되었다면 양독일은 상호간에 이익을 누릴 수 있었을 것으로 추정된다.

3) 동독의 환경보호규정, 원자력발전 및 방사선 방호, 廢棄物 사업, 화학제품과 자연보호규정, 환경심사규정 등을 서독의 기준과 통일시켰다.

<표2-3> 최대 부하 발생시 동서독간 전력유통 가능성 비교

	最大 負荷		最小 負荷		負荷 比率
	10 ³ kw	時間	10 ³ kw	時間	
東獨	18,332	08:00	14,563	1:00	0.794
西獨	58,211	12:00	44,180	3:00	0.760
東獨	서독의 최대 부하 시간(12시)에 유통 가능 출력: 151.2만kw				
西獨	동독의 최대 부하 시간(08시)에 유통 가능 출력: 133.0만kw				

자료: 김인길·박정순, 전계서

Ⅲ. 남북한 에너지 사용 및 환경오염 실태

남북한 에너지분야의 협력은 남북한 통합을 대비한 남북한 경제협력의 한 과정으로 인식하고 서로 유기적으로 결합되도록 장기 계획을 마련하여야 한다. 따라서 남북한 에너지산업 분야의 남북한 협력방안이 체계적으로 수립되고 시행되도록 노력해야 할 것이다.

1. 북한의 에너지難의 성격

북한의 에너지정책은 주체사상에 의한 자급자족원칙하에 주탄종유, 탈석유 정책으로 집행되어 왔다. 이는 세계의 석유공급이 고갈됨에 따른 지속적인 고유가에 대비함을 전제로 한 것이었다. 이에 따라 최근까지 북한은 탄광 및 원전개발을 위해 과욕적으로 투자를 계속했을 뿐 아니라 경제성이 낮은 조력발전 및 석탄액화 등에도 과도한 투자를 계속하여 1991년 현재 88%의 에너지 자급(남한은 8%)을 달성하였다. 그러나 세계 석유가격이 계속 하락하고 있는 상황에서 북한산 에너지는 생산단가가 상대적으로 높고 에너지 종류별로 경제성있는 선택적 소비도 결정할 수 없기에 에너지투입에 대한 생산성이 매우 낮은 상황에 있다. 이와 같은 북한의 에너지 위기는 석탄생산의 감소외에도 경직적인 主炭從油정책에 의하여 초래된 에너지수급체제의 전반적 비효율성과 硬貨부족으로 인한 석유수입 감소에 의하여 초래된 것이다.

準戰時經濟體制의 북한은 가격에 의한 수급조정능력이 없는 사회주의체제로 인하여 겨울철의 18-21시경, 배급제도의 공급우선순위에 따라 가정·상가

및 비군수공장 순으로 단전을 하고 있다. 교차생산제도에 의해 피크시간대의 수요를 줄이고 심야작업을 강행하지만 피크시간대의 공급부족은 평양을 어둠의 도시로 만들고 있다. 이러한 현상은 에너지의 절대적 부족외에도 낮은 에너지 효율, 주민복지생활이 전기공급의 우선순위가 아니라는 점, 그리고 수급조절기능을 하는 전기요금제도가 없다는 점 등에도 크게 기인한다.

2. 북한의 에너지 수급구조

북한에서 생산되는 에너지는 자력갱생의 원칙에 따라 북한에서 생산이 가능한 석탄과 수력을 중심으로 에너지를 공급하고 있다. 이 결과 1991년 석탄, 수력 및 薪炭의 생산량은 3,478만 toe⁴⁾에 이르는 것으로 추정된다. 이 중 석탄이 차지하는 비중은 전체의 89.4% 정도이며, 수력은 7.9%, 신탄이 나머지 2.7%를 차지하고 있다.

북한의 에너지 생산은 수요를 충족시킬 수 있는 수준이 되지 못하며 1990년 현재 약 519만 toe의 에너지를 수입하였다. 이 가운데 석유 수입량은 346만 toe이며, 석탄의 수입량은 173만 toe 이다. 반면 북한은 약 3만 toe의 석탄을 수출한 것으로 나타나고 있다. 1991년도 북한의 최종에너지 소비량은 3,211만 toe로서 석탄이 74%, 석유가 11%, 전력이 12%, 신탄이 3%로 구성되고 있다. 총발전량은 535억 kwh로 수력 및 화력이 총발전량의 41%와 59%를 차지하고 있다.

4) 원유1톤 상당량(tonne of oil equivalent)은 10^7 Kcal(천만 Kcal)으로 IEA(International Energy Agency)나 한국의 정부기관도 동일하게 사용하고 있다. 사우디아라비아의 평균원유는 10^7 Kcal보다 1.6%, 중국의 경우는 1.8%, 러시아의 경우는 0.5% 가량 Kcal가 많지만 통계 편의상 UN을 비롯해서 국제공통단위로 통용되고 있다. 90년 3월 개정된 “에너지 이용 합리화법”에 따르면 무연탄 및 신탄은 0.45, 천연가스는 1.30, 원유는 1.0의 원유환산계수를 공고하고 있다.

<표 3-1> 북한의 총에너지 수요와 공급계정(1991)

(단위: 천toe)

	석탄	석유	수력	신탄	전력	합계
국내생산	31,095	0	2,731	951	-	34,777
수입	1,733	3,455	-	-	-	5,187
수출	-307	-	-	-	-	-307
총공급	32,520	3,455	2,731	951	4,601	39,665
에너지轉換損失	-8,795	52	-2,731	-	-669	-7,541
최종소비	23,725	3,507	-	951	3,932	32,114
산업	23,725	672	-	-	1,978	26,375
교통	-	2,563	-	-	-	2,563
기타	-	272	-	951	1,954	2,226
발전용량 (백만KWH)	21,750	0	31,750	0	-	53,500
<1990년 북한의 주요지표>						
1인당 소비량 1.41 toe		GNP당 소비		1.65 toe/천달러		
북한 인구 2172만명		북한 GNP 231억 달러				

자료: IEA(International Energy Agency/OECD),
Energy Statistics and Balances, 1993.

80% 이상의 에너지를 해외에서 수입하고 있는 남한에 비한다면 북한의 에너지 수입의존도는 상당히 낮은 편으로 북한은 전체 에너지공급의 13%를 수입하고 있다. 반면, 북한의 부가가치 생산액당 에너지 원단위는 1.65 toe/천\$로서 남한(1990년 0.38toe/천달러)보다 4배이상 크게 나타나 매우 비효율적인 에너지 소비행태를 보이고 있다(표3-1 참조). 이는 효율이 낮은 저질탄을 量産하여 전체석탄의 탄질이 떨어지고 에너지 설비의 노후화, 기술의 낙후 및 사회주의 특성인 비효율적인 경제구조가 그 원인으로 지적되고 있다.

한편 북한의 에너지 소비구조를 보면 산업부문의 소비비중이 84%로 높고, 민생(7%) 및 수송(8%)부문의 에너지 소비는 낮은 편이다.

가. 석탄수급 현황

북한에 있어 광산물은 국내의 수요충당과 외국 상품구입을 위한 결제수단으로서의 필요에 따라 계획생산되고 있다. 따라서 풍부한 지하자원을 갖고 있으면서도 칠광석, 석탄 등 일부 환금성 광물을 제외하고는 개발 및 생산실적이 지조한 실정이다.

북한의 석탄 잠재 매장량은 발표기관에 따라 차이가 많으나 통일원⁵⁾의 자료에 의하면 총 150억톤으로 이중 무연탄이 120억톤, 유연탄이 30억톤에 달하는 것으로 추정된다. 한편 유엔이 추정한 자료에 의하면 북한의 석탄 확인 매장량은 26억톤이며 그 중 가채 매장량은 6억톤이나 시추탐사 등에 의해 계속 증가추세에 있는 것으로 나타나고 있다. 전체적으로 북한의 석탄 매장량은 남한에 비하여 약 10배 이상 풍부히 부존되어 있는 것으로 추정되고 있다.

석탄이 상대적으로 풍부하게 매장되어 있으면서도 북한의 석탄수급사정은 갈수록 악화되고 있다. 이는 석탄을 대체할 만한 에너지 자원이 개발되지 않은 상태에서 석탄의 생산이 부진하기 때문이다. 1994년 현재 북한의 석탄 생산량은 2,540만톤으로 남한(744만톤)의 3.4배 정도 있다. 북한의 석탄생산 부진은 제정악화로 신규탄광의 건설, 확장이 거의 이루어지지 못한 가운데 설비의 노후 및 탄광의 深部化 등 일약한 채탄환경에서 비롯한 결과로 해석된다. 1985년 이후 북한은 매년 250만톤 정도의 석탄부족현상을 낳고 있는 것으로 추정된다.

북한의 석탄소비 구성을 보면 산업 및 민생용이 67%로 가장 많고, 전력용 20%, 제철부문이 13%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.⁶⁾ 북한에서 생산된 석탄 가운데 고열탄은 외화획득을 위한 산업용 원료 및 수출용으로 輸入석유의 대체 연료로 사용하고, 저열탄은 발전용이나 민생용으로 사용되고 있으며, 최근에는 무연탄 사용 보일러 및 제철설비의 개발에 주력하고 있는 것으로 알려져 있다. 북한의 석탄이용정책은 자력갱생 정책에 따라 국내부존 석탄의

5) 김정완, 남북자원 공동개발 및 교역활성화방안, 에너지경제연구원, 1994, pp.75-76.

6) 최신립, "북한의 에너지 수급현황과 남북한 에너지 협력방안", 석유협회보, 1994. 12.

이용의 극대화를 에너지정책으로 채택하여 모든 공업이 석탄체계로 되어 석탄을 원료로 하는 화학산업이 발달하였다.

나. 석유수급 현황

북한의 석유개발은 주로 중국과 구소련의 지원아래 1950년대부터 석유개발에 주력하였으나 석유는 아직 발견되지 않은 것으로 알려졌다. 1960년대 후반부터는 자체적인 석유정제의 필요성에 따라 정유공장의 건설을 추진하여 왔으나 화학공업에서의 비중은 아직 미미하다.

북한의 원유 수요량은 1992년 현재 산업용 297만톤, 군수용 53만톤으로 추정되는 데 94년도 원유도입량은 91만톤에 불과하여 산업생산에 큰 차질을 빚고 있다. 이에 따라 북한의 석유 소비는 주로 수송용에 배당되고 있으며, 휘발유와 경유의 소비비중이 전체의 69% 정도를 차지하고 있는 형편이다.

북한의 정유능력은 승리화학공장이 연간 200만톤, 봉화학공장이 150만톤 규모로 남한의 1/10에 미치지 못하나 그나마 원유공급의 부족으로 가동이 중지된 것으로 알려졌다. 승리화학공장은 구소련의 기술원조를 받아 옹기군에 건설된 것으로 1973년에 제1기, 1977년에 제2기 공사가 완료되었으며, 78년 건설된 봉화학공장은 중국의 지원으로 신의주 부근 평안북도 희천군에 건설되어 중국의 대경유전에서 신의주까지 파이프라인을 통해 원유를 공급받고 있다. 이 파이프라인의 수송능력은 연간 400만톤 규모인 것으로 알려져 있다.

원유는 중국, 구소련, 이란으로부터 도입을 하였으나 90년대들이 구공산권의 체제변화와 원유공급국의 경제사정에 따라 경화결제 요구로 원유수입을 대폭 감축하여 94년에는 91만톤에 불과하였다. 원유도입은 중국으로부터는 대경유전으로부터 송유관을 통해 수송하고 있고 구소련에서의 도입은 사할린 나훗가항을 통해 수송하고 있다.

북한은 자력갱생의 원칙에 따라 석유소비를 억제하고 가능한한 석탄사용을 독려한 결과 북한의 에너지 의존도는 매우 낮으며 석유소비는 타 에너지와는 대체되기 어려운 수산업, 농업, 운수 및 군사부문에 주로 집중되고 있

다. <표3-2>를 보면 총 340만톤을 소비한 1990년도 북한의 석유소비구성은 수송용으로 사용되고 있는 휘발유가 31%를 차지한 반면 경유는 38%의 높은 비중을 차지하여 중점유의 비중이 높은 소비구조임을 알수 있다.

<표3-2> 북한의 석유소비현황

(단위: 천톤, %)

석유 제품별	1987	1988	1989	1990
휘발유	1,020	1,020	1,070	1,065(31%)
등 유	250	250	260	265(8%)
경 유	1,200	1,250	1,300	1,280(38%)
중 유	700	750	800	790(23%)
계	3,170	3,270	3,430	3,400(100%)

자료: U.N., Energ Statistics Yearbook, 1993

다. 전력수급과 발전시설

북한의 전력생산도 자력갱생의 원칙에 따라 수력과 국내에서 생산되는 무연탄 위주의 화력발전에 의해 이루어 지고 있다. 1960년대에는 수력발전이 총발전에서 96% 이상을 차지할 정도로 수력의존형의 발전구조를 가지고 있었으나 1970년대부터는 풍부하게 매장된 무연탄을 이용한 화력발전소를 중점적으로 건설하여 화력발전의 비중이 크게 높아졌다.

통일원 자료('92 북한 개요)에 따르면 북한의 발전용량은 1991년 현재 714만 kw, 그리고 발전량은 263억 kwh에 달하는 것으로 추정되고 있다.⁷⁾ 이중 화력발전량이 112억 7천만 kwh, 수력발전량이 150억 3천만 kwh로 각각 43%, 57%를 차지하고 있다. 따라서 북한은 수력이 남한의 원자력발전과 같이 기저부하용으로 발전되고 화력은 전력수급조절용으로 이용되고 있다. 그

7) 북한의 전력통계는 다른 통계와 마찬가지로 공표를 하지 않기 때문에 통일원 및 UN은 추정치를 발표하고 있는 데 크게 다르게 나타나고 있다.

러나 갈수기나 강우기에 따라 전력공급이 원활치 못하다. 1991년 현재 북한의 전력수요량은 360억 kwh에 달하여 북한의 전력 공급은 매우 부족한 편이다.

이와 같은 전력부족을 해소하기 위하여 북한은 1979년 당중앙위원회 제5기 19차 전원회의에서 김일성이 전력난 해소책으로 대대적인 건설을 지시한 이래 중소형 수력발전소와 풍력 발전소의 건설에 주력하여 왔다. 소규모 수력발전소 건설은 설치자본이 적게 들고 단시일에 건설이 가능하며 가까운 중소하천과 관계망을 이용한 자재의 운반이 용이하다. 특히 지역의 전력수요를 충족시킬 수 있는 장점이 있다. 이와 같은 장점 이외 북한의 중소하천은 낙차가 크기 때문에 발전소 건설에 유리한 조건을 갖추고 있다. 북한의 중소형 수력발전소는 현재 수백개에 달하는 것으로 알려져 있으나 그 규모가 영세하여 전원공급에 큰 기여를 하지 못하는 것으로 판단된다.

북한의 전원구성은 발전용량기준으로 1991년 현재 714만kw중 수력이 60%, 화력이 40%로 나타나고 있으나 점차 화력의 비중이 높아지고 있다.⁸⁾ 전원구성 중 수력발전의 비중이 매우 높은 것은 일제시대부터 북한지역에는 기존의 수력발전소가 많았고 해방이후에도 풍부한 수력자원을 중심으로 발전소를 건설하였기 때문이다. 그러나 수력발전의 건설은 화력발전소에 비해 대규모의 자본과 건설에 장기간이 소요되기 때문에 70년대부터 북한은 무연탄 발전소의 건설에 주력함에 따라 무연탄 발전의 비중이 점차 높아졌으나, 최근에는 석탄생산이 부진하여 무연탄 발전소의 건설이 부진한 실정이다.

화력발전소 가운데 석유발전은 선봉(구옹기)발전소 하나뿐이며 나머지는 모두 석탄발전인 것으로 파악되고 있다. 원자력발전은 소규모 실험용원자로를 가진 상태이나 북미간 협정타결로 한국형 경수로 발전소의 건설에 곧 착수할 것으로 전망된다.

북한의 발전소는 화력발전의 경우 주로 구소련의 지원으로, 수력발전의 경우 중국의 지원이나 합작의 형태로 압록강 등 국경근방에 중국과 공동으로 발전소를 건설하고 전력을 공동이용하고 있다. 북한의 주요 화력발전소는 발

8) 통일원, '92 북한개요, 1992.

건설비 용량 160만kw에 달하는 북장 화력발전소를 비롯하여 평양(50만kw), 웅기 화력(20만kw), 청천 화력(20만kw), 순천(20만kw) 등이 있으며, 수력발전소로는 중국과 공동으로 사용하고 있는 70만kw 규모의 수풍 발전소를 비롯하여 서두수 발전소(51만kw), 운봉 발전소(40만kw), 허천강 발전소(39.4만kw), 장진강 발전소(38.1만kw) 등이 있다. 이밖에 건설중에 있는 금강산, 금야강, 남강, 이랑천, 태천 등의 발전소를 건설중에 있다. 이중 태천발전소는 수로를 역류시키는 공법으로 건설되어 완공되면 80만kw의 북한 최대의 수력발전소로 현재 1단계 공사가 완료되어 40만kw 시설이 가동하고 있는 것으로 알려졌다.

그러나 수력발전소의 건설은 대규모의 자본과 장시간이 소요되기 때문에 현재 북한이 처해 있는 경제여건을 감안하면 완공의 시기가 상당히 지연될 것으로 보인다. 그리고 북한은 이미 경제성있는 수력자원의 개발이 한계점에 이른 것으로 평가되고 있다.

한편 송배전 시설은 전반적인 설비노후로 인해 송배전 과정에서 전력손실이 크다. 특히 전시대비로 많은 고압선을 지하에 매설하였는데 기술부족으로 전력손실이 매우 큰것으로 전해지고 있다.⁹⁾ 북한의 基幹送電系統 전압은 220kv, 154kv, 110kv 등으로 구성되어 있으며 지역송전계통 전압은 110kv 및 660kv로 구성되어 있는 것으로 추정되고 있다. 그리고 1차 배전전압은 3.3kv, 계통주파수는 남한과 동일한 60Hz인 것으로 알려져 있다.

9) 전력손실이 매우 큰 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.

- ① 銅線, 절연재, 예자, 트랜스 등 재료와 설비가 부족하다.
- ② 북한이 채택하고 있는 1지역 1발전소 정책은 발전소나 변전소 사이를 연결시키지 않고 서로 독립시키는 것으로서 한 발전소에서 문제가 발생하더라도 다른 발전소나 변전소에서 곧바로 전력을 보충해 줄 수 없다.
- ③ 송배전용 전선이 공중가선식이 아닌 지하매설로 하고 있는 데, 지하 매설을 위한 특수 피복선 등 고가의 재료로 정기적인 전선 교체를 못하고 있다.
- ④ 하나의 배전선 본선에 많은 지선을 연결시켜 전력을 사용하는 병렬 배전이어서 전압변동이 크다.(무역진흥공사, 북한의 산업, p.208, 1995.)

3. 북한의 에너지 교역현황

북한은 자력갱생의 원칙에 따라 에너지의 해외의존도가 1990년 현재 14%로 매우 낮다. 석유는 전량 수입에 의존하고 있으며 북한에서 생산되지 못하는 원료탄이나 코크스 역시 수입에 의존하고 일부 무연탄도 수입하고 있다.

에너지 수입 국가는 중국과 구소련, 그리고 이란 등의 반미적 중동국가로 제한되어 있다. 에너지 교역의 형태는 주로 구상무역이며 북한산 광물자원이나 무기를 수출하여 에너지를 수입하고 있다.

가. 석유 및 석탄교역 현황

북한의 주요 원유도입국은 중국, 이란, 구소련 등이었으나 1990년 이후 구소련에서의 수입은 급격히 감소하고 있다(표3-3 참조). 중국은 북한의 최대 원유도입선으로 북한 원유 도입량의 절반이상(91년 58%)을 공급하고 있으며, 최근에는 구소련과 이란에서의 수입량이 대폭 줄어들어 대중국 의존도가 더욱 높아지고 있다. 그러나 1980년대 말 이후 북한은 경화부족으로 원유도입량마저도 북한의 정제능력(연간 350만톤)보다 크게 낮은 실정이다.

<표3-3> 북한의 원유도입 실적

(단위: 만톤, %)

	1989	1990	1991	1992
구소련	50(19)	41(17)	4(2)	
중 국	114(44)	106(43)	110(58)	110(72)
이 란	92(35)	98(40)	75(40)	22(15)
기 타	4(2)			20(13)
계	260(100)	245(100)	189(100)	152(100)

자료: 에너지경제연구원, 세계에너지시장, pp.211-221, 1994.
통일원, 북한경제종합평가, pp.90-92, 1994

북한의 석탄 및 기타 에너지원의 교역현황은 <표3-4>와 같다. 석탄은 중국과 소련에서 수입하고 있으며 북한내에서 생산되지 않는 원료탄, 코크스, 그리고 일부 무연탄 등도 수입하고 있다. 석탄은 중국으로 수출되는 데 석탄수입액의 46%(90년 금액기준)에 불과하고 그 양은 점차 감소추세에 있다.

<표3-4> 북한의 석탄교역 현황

	1988	1989	1990
구소련교역(단위:만톤)			
· 석탄수입	80	75	68
· 코크스 수입	24	19	15
중국교역(단위:만\$)			
· 석탄수입액	9,093	7,285	7,106
· 석탄수출액	5,708	4,852	3,279
· 무연탄수출(천톤)	1,597	1,446	1,172

자료: 에너지경제연구원, 세계에너지 시장, pp.211-221, 1994.

나. 북한의 에너지 수입문제

구소련은 국내 사정의 악화로 1991년부터 북한으로의 원유공급을 대폭 감축하였고 중국은 원유공급을 크게 줄이지는 않았지만 1991년부터 원유가격을 과거 시장가격의 절반수준인 톤당 58달러에서 126달러로 대폭 인상하고 경화결제의 비중을 높이고 있다(표3-5 참조). 이와 같은 과거 COMECON체제하의 우호가격의 구상무역 형태에서 시장가격의 경화결제로의 전환으로 최근 북한의 에너지 수입 사정이 더욱 악화되고 있다. 또한 이란과의 원유교역도 이란의 경제사정 및 무기수요의 감소로 원유도입에 어려움을 겪고 있다.

<표3-5> 중국의 원유수출가격 추이(단위: \$/톤)

	1988	1898	1990	1991	1992
대북한 원유 수출가격	63	60	58	126	137
중국 평균 수출가격	98	113	142	131	na

자료: 에너지 경제연구원, 세계에너지 시장, pp.211-221, 1994.

4. 남한의 에너지 수급구조

남한의 에너지 공급구조는 <표 3-6>에 제시된 바와 같다. 남한의 에너지 공급은 북한과는 달리 석탄중심의 공급체계가 아닌 석유중심의 에너지 공급체계를 갖고 있다. 1993년 남한의 에너지 총공급은 석유, 석탄, 원자력을 중심으로 1억 6천 569만 toe에 이르렀다. 이중 석유는 전체 에너지 공급의 69.5%를 차지하고 석탄 및 원자력은 각각 16.9%, 8.8%, 그리고 수력 및 기타 4.8%로 구성되어 있다. 남한도 북한과 마찬가지로 에너지 생산이 부족하여 1억 558만 toe의 에너지를 수입하였다. 이 가운데 석유수입은 9천 979만 toe로 전체 에너지 수입의 94.5%를 차지하고 있다.

<표3-6> 남한의 총에너지 공급계정(1993)

	석탄	석유	수력	기타	원자력	합계
국내생산	4,249	0	1,502	742	14,535	21,028
수입	23,696	99,788	-	5,790	-	105,578
수출		15,385	-	-	-	15,385
총공급			1,502	6,532	14,535	165,687

자료: IEA, Energy Statistics and Balances, 1993.

남한의 에너지 소비구조(1993)는 <표3-7>에 나타난 바와 같다. 1차 에너지 소비구조를 보면 북한과 달리 국내 석탄수요가 대폭 감소하고 있어 석탄 비중은 20% 정도에 머물고 있으나 석유, 원자력 및 LNG의 비중이 각각 56.5%, 11.5%, 7.1%로 매우 높은 비중을 차지하고 있다.

최종 에너지 소비 구조면에서도 석탄 및 석유 등이 전기, 가스 등 편리하고 깨끗한 고급 에너지로 전환되어 사용되고 있다. 산업부문별 최종 에너지 소비는 산업용이 53.4%, 가정·상업용이 24.1%, 그리고 수송용이 20.3% 등의 순으로 사용되고 있다.

일반적으로 산업화의 진행에 따른 경제발전의 과정에서는 비상업적 에너지인薪炭이나 농업부산물의 이용이 줄어들고 고갈성 자원인 석탄, 석유 및 전력 등 상업적 에너지의 소비가 크게 증가한다. 그 이유는 산업화의 초기단계에서는 에너지 집약산업이 급속히 성장하여 에너지 집약도¹⁰⁾가 증가하기 때문이다. 그러나 산업화 후기에는 에너지 집약적인 중화학 공업으로부터 에너지를 적게 쓰는 경공업이나 서비스 분야의 성장이 상대적으로 크게 증가하는 산업구조의 전환으로 에너지 집약도는 감소하는 추세를 보이고 있다.

<표3-7> 남한의 에너지 소비구조(93)

(단위: 만톤toe, %)

1차에너지 소비	12,687.9(100.0)	최종에너지 소비	10,404.8(100.0)
석탄	2,588.2(20.4)	산업	5,559.1(53.4)
석유	7,174.0(56.5)	수송	2,111.9(20.3)
LNG	572.3(7.1)	가정·상업	2,504.2(24.1)
원자력	1,453.5(11.5)	공공·기타	229.6(2.2)
기타	224.4(4.5)	에너지전환손실	-2,283.1

자료: 에너지경제연구원, 94년 에너지수요 전망 조정, 1994.8.

10) 에너지의 사용의 효율성을 나타내는 생산액 단위당 에너지 사용량을 나타내는 에너지 집약도는 국내 총생산 단위당 에너지 소비(에너지소비/GDP)로 정의되는 데, 통상산업부에서는 toe/백만원, toe/1,000\$의 지표로 구분하여 발표하고 있다.

남한의 경우 에너지 집약도는 80년대까지는 에너지 절약의 강화, 기술의 변화, 에너지 이용효율 향상 및 저에너지 산업형 유도 등 에너지 이용합리화 노력에 따라 지속적으로 개선되었으나 90년 이후 에너지 집약도가 소폭 상승하고 있다. 이것은 세계 석유 가격의 하락으로 저에너지 산업형 유도 등 에너지 합리화 노력이 부진하기 때문인 것으로 추정된다.

또한 남한의 경우 소득변화에 따른 에너지 소비의 변화를 나타내는 에너지 탄성치(energy coefficient)는 1992년 2.5를 정점으로 계속 하락하여 1994년에는 0.99로 추정된다. 1992년도에 2.5로 높았던 것은 경기침체의 영향으로 경제성장률이 낮았던 반면 에너지 소비증가율은 감소하지 않은 것이 원인이라고 판단되고, 94년도에 0.99로 낮게 예상되는 것은 수송부문의 에너지 소비 급증이 산업부문의 에너지 효율성의 향상으로 상쇄되고 경기가 호황이었던 것이 그 원인으로 추정된다.

일반적으로 산업화의 초기단계에서는 경제의 성장속도에 비해 에너지 소비의 증가속도가 크기 때문에 에너지 탄성치가 1 보다 크나 산업화가 일정한 단계에 도달한 후에는 에너지 탄성치가 1 보다 작아진다. 왜냐하면 산업화가 진행됨에 따라 농업부문의 비중이 감소하고 제조업부문의 비중이 증가하여 에너지 소비가 증가할 뿐 아니라 비상업성 에너지의 상업성 에너지로의 전환이 빨라지기 때문이다.

<표 3-8> 에너지 주요 지표변화 추이

(단위 : 천 TOE, %)

	'90	'91	'92	'93	'94	'95
에너지원단위(TOE/ '90불변, 백만원)	0.52	0.53	0.57	0.59	0.59	0.60
(증감률)	(4.0)	(1.9)	(7.5)	(3.5)	(0.0)	(1.6)
에너지/GNP탄성치	1.47	1.23	2.5	1.68	0.99	1.14

자료: 통상산업부, '95년 에너지 수급 전망, 1995.

그러나 산업화가 진행된 후 일정한 기간이 지나면 산업구조의 변화로 상업성 에너지가 에너지 소비의 대부분을 점유함으로써 에너지 탄성치는 점차 하락하여 1에 이르게 되고, 그 이후에는 산업구조가 고도화됨에 따라 에너지 효율성이 제고되어 에너지 탄성치는 1이하로 줄어들게 된다.¹¹⁾

5. 남북한 환경오염 실태

환경오염과 소득수준과의 관계는 일반적으로 저소득 수준에서 환경오염이 낮은 상태에 있다가 중간 소득수준에서 가장 심각해지고 고소득 수준에서는 다시 환경이 개선되는 추세로 나타난다.¹²⁾ 저소득국은 대개 산업화과정에 진입하지 못한 미개발국이기에 때문에 산업화로 인한 환경오염 문제는 적다. 왜냐하면 어떤 경제가 산업화를 시작할 때 대체로 물질재화는 희소하고 부존 환경자원은 아직 상대적으로 풍부하기 때문에 환경재의 사회적 잠재가격은 물질 재화에 비하여 상당히 낮아 에너지 효율이 낮고 오염집약도가 낮은 수준의 기술을 채택하기 때문이다. 이와 같이 산업화 초기의 국가는 환경문제를 처리할 제도 및 재정적 능력의 부족으로 오염집약도나 오염의 소득탄력성이 높다. 이에 따라 환경재의 사용 및 파괴가 급속도로 진행된다. 경제개발의 진행에 따라 소득수준이 상승하면 환경재의 상대가격이 상승하여 경제성장애 따른 환경악화의 속도가 둔화되지만, 이 단계에 이르기까지는 환경오염이 더욱 빠르게 진행된다. 이러한 단계를 거쳐 환경재의 가격이 크게 상승하면 환경오염의 성장세가 둔화되어 환경이 개선되는 상태에 이르게 된다.

이와 같은 경제성장-환경오염의 3단계는 주로 대기오염 및 수질오염과 관

11) 신의순, 자원경제학, 박영사, 1990, p.196.

12) ① Grossman, G. and Alan Krueger, "Economic Growth and the Environment", Working Paper #4634, National Bureau of Economic Research, 1994.

② World Bank, World Development Report 1992.

게가 있는 데 동북아 국가중 러시아 및 몽고는 1단계에 속하고 중국 및 북한은 2단계에 진입중에 있으며 한국은 2단계 후반기에, 그리고 일본은 3단계에 있다고 판단된다. 특히 폐쇄적인 사회주의체제를 고수하고 있는 북한은 정치, 환경 및 경제적 측면에서 시장경제체제인 남한과 매우 다르고 이질적이므로 환경문제를 경시할 공산이 크다.

<표3-9> 남북한 환경 관계 실태 비교

구 분	남 한	북 한
공해문제를 보는 시각	- 공해를 경제성장의 부산물로 봄 - 환경보전과 경제발전의 조화가 가능	- 자본주의사회에서는 환경오염은 자본가들의 착취와 이윤추구의 결과 - 공해는 만성적인 사회적 병폐
환경 현황	- 서울,한강의 수질환경 현황(BOD: 1.2mg/l)	- 평양, 대동강의 수질환경 현황(BOD: 1.36mg/l)
법	- 1977. 12. 31 환경보전법 - 1990년 8월 1일 제정한 환경정책기본법 등 18개 개별법(1994년 현재)	- 1986. 4. “조선인민주의 인민공화국 환경보호법”
행정기구	- 환경부	- 정무원 산하 여러부서에서 분산수행(보건부, 화학공업부, 원자력공업부, 농업위원회)

북한의 환경오염문제에 대해서는 구조적인 폐쇄성으로 객관적인 자료는 없으나 1986년 4월 7일 평양에서 열린 제7기 5차 최고인민회의에서 총5장 22조의 환경 보호법을 채택하여 환경보호법규를 마련한 것으로 알려지고 있다.

1991년 1월 노동당 이론지인 “근로자”에 게재된 “공업발전과 환경문제”라는 글¹³⁾에서는 “공업이 발전하면 환경오염 문제는 필연적으로 뒤따른다고 전제

13) 내외통신, 799호, 1992. 6. 11.

하고 환경보호대책에 만전을 기해야 하며, 환경보호를 위해서는, 특히 신설 화학공장들에 환경정화시설을 갖추어야 하고, 기업소에 대한 감독과 법적 통제를 강화해야 한다"고 주장하고 있다. 이로 미루어 북한의 환경이 환경법을 제정할 정도로 심각하고 이에 대한 대책마련이 필요하다는 것을 알 수 있다. 그러나 북한은 공해를 보는 시각, 환경에 대한 자요수준, 환경을 다스리는 법 및 행정기구에 이르기까지 남한과는 그 차이가 매우 크기 때문에(표3-9 참고) 이에 대한 상호이해 없이는 남북한 환경협력을 달성하기가 매우 어려운 실정이다.

가. 남북한 대기오염 실태

오염집약도란 오염물질 배출량을 GDP로 나눈 것으로 국가의 경제활동 수준에 따라 배출되는 오염물질의 양을 나타내는 지표로서 환경과 관련한 국민 경제의 경제-기술적 특성을 나타내는 지표이다. 대표적인 오염물질인 SO_x , NO_x , TSP(總浮游粉塵: total suspended particle) 및 CO_2 를 중심으로 남북한 및 동북아 국가들의 대기오염 수준을 비교해 보면(표3-10, 표3-11 참조) 북한은 SO_x 가 48.5톤/백만달러, NO_x 가 17.6톤/백만달러 등으로 매우 높게 나타나고 있다. 이에 반하여 남한의 오염집약도는 일본과 중국의 중간수준으로서 SO_x 6.8톤/백만달러, NO_x 3.9톤/백만달러, TSP 1.8톤/백만달러, 그리고 CO_2 는 0.28톤/천달러로 나타나고 있다.

나. 남북한의 수질오염 실태

남한의 수질오염의 주원인은 생활하수, 공장폐수, 농경하수 및 가축분뇨, 유류와 이들로부터 비롯되는 중금속, 합성유기 화합물 및 폐유 등으로 나타난다. 이들에 의한 오염을 막기 위해 환경보호법(1977. 12. 31)을 제정하여

수질 환경기준에 관한 시행규칙을 마련하였으며 1978년 7월부터 이를 시행하고 있다. 주요 하천의 수질 오염 현황을 보면 한강은 1984년 이후 개선되고 있고, 낙동강과 금강, 영산강 등은 2급수로 1982년 이후 악화되었다가 1988년을 고비로 개선되고 있다.¹⁴⁾

<표 3-10> 남북한 및 동북아 주요국의 주요 오염물질 배출량(1990)

	SO _x (ton/백만달러)	TSP (ton/백만달러)	NO _x (ton/백만달러)	CO ₂ (t/천달러)
남한	6.8	1.8	3.9	0.28
북한	48.5	n.a.	17.6	1.60
중국	54.8	57.7	20.2	1.86
일본	0.4	0.1	0.7	0.10

자료: OECD, State of the Environment, 1991.
 OECD, OECD Environmental Data Compendium, 1993.
 환경처, 환경백서, 1993.

<표 3-11> 남북한의 CO₂ 배출추이

(단위: 1,000 탄소톤/년)

	1960	1970	1980	1990
남한	3,455 (-)	14,230 (15.2)	34,312 (9.2)	65,884 (6.7)
북한	6,520 (-)	20,173 (12.0)	34,269 (5.4)	42,606 (2.2)

()안은 10년동안 연평균성장률(%)임.
 자료: UNEP, Environmental Data Report, 1993-4.

북한의 수질오염은 광산과 공장의 폐기물과 유해물질에 의한 것으로, 이들 산업체가 있는 하천주변에 수질오염이 심각한 것으로 알려지고 있다. 두만강 하류의 수질검사 결과 두만강의 오염이 한강의 2배라는 보고서를 보면 알 수 있다.¹⁵⁾ 평양의 경우 식수원인 대동강은 생활하수와 분뇨가 정화처리가 안

14) 환경처, 환경백서, 1994, pp.92-93.

15) 세계일보, 1992. 8. 12.

되고 그대로 배출되고 있어 수질오염이 심각한 것으로 알려지고 있다. 전문가에 의하면 평양의 200백만명의 인구기준으로 하루 140만톤 처리능력의 하수처리장이 필요한데 92년 현재 북한은 30만톤의 처리능력밖에 갖추고 있지 않은 것으로 알려지고 있다.¹⁶⁾

16) 월간조선 1991년 1월호, “북한의 공해문제”, 조선일보사, pp.440-444.

IV. 남북한 환경 및 에너지 교류협력의 방안

1. 남북한의 에너지 및 환경 교류협력의 방향

통일 독일의 에너지 및 환경 문제에서 볼 수 있듯이 남북한 에너지 및 환경협력관계의 조기 모색은 남북 통일후 에너지 및 환경 문제의 부담을 줄일 수 있다는 점에서 바람직하다. 고려할 수 있는 협력관계의 분야로는 에너지 공급체계의 연계, 에너지 상호유통, 환경오염 규제기준의 통일, 에너지관련 기술의 교류 등으로 열거할 수 있다.

이와 같은 남북한 상호 협력관계의 구축으로 기대되는 효과는 다음과 같다. 첫째, 에너지 공급망의 연계는 막대한 자금과 시일이 소요되므로 조기에 착수할 수록 소요되는 투자비용을 절감할 수 있다. 둘째, 에너지 공급망의 연계는 남북한간 에너지 수급구조의 차이를 축소하여 불필요한 중복투자를 피할 수 있으며, 남북한 에너지 수입원을 다원화할 수 있고, 규모의 경제효과를 기대할 수 있다. 셋째, 남북한 양국간 최대 전력 부하 발생시간과 기저부하용 전원이 다르므로 전력을 유통할 경우 피크타임전력을 위한 과도한 시설 투자의 부담을 줄일 수 있다. 넷째, 북한산 석탄을 남한 발전소에서 이용하거나, 국경지역에 발전소를 건설하여 공동이용할 경우 상호이익을 나눌 수 있다. 다섯째, 북한의 환경오염이 심각하여 통일후 민영화 과정에서 북한 사업체를 매각할 때 환경개선투자 비용으로 인수기업의 부담이 클 것이다. 이는 민영화의 장애요인이 되므로 남북한간 환경오염 규제기준을 통일하고 환경분야의 협력을 강화하여 남북한 통합후 환경개선비용을 줄일 수 있다.

이와 같이 남북한 에너지 및 환경분야의 교류협력의 기대효과를 누리기 위해서는 <표 4-1>과 같이 장기적으로 남북한 경제통합을 목표로 하면서 주어진 여건하에서 상호보완적으로 발전하기 위한 교류협력의 기본방향의 정립이 필요하다.

<표4-1> 남북 에너지 협력의 기본 방향

남북통합 대비	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 통합에너지 수급구조 최적화 - 한반도 경제통합시 북한 지역 산업발전을 위한 에너지 기반시설 마련 - 남북한 에너지 이용체계의 단일화
남북간 에너지 산업 비교우위에 따른 분업체계 구축과 경제성 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 남한의 자본, 북한의 입지와 노동력 결합 - 에너지 수급구조 차이의 활용 및 보완
동북아 에너지시장 변화에 따른 공동이익의 실현	<ul style="list-style-type: none"> - 시베리아 자원개발 공동 진출 - 동북아 에너지 자원의 통합 유통망 구성 - 동북아 자원시장의 주도권 확보

자료: 정우진, “에너지부문의 남북협력방안”, 석유협회보, 1994. 9.

첫째, 남북한 에너지협력은 남북한 경제통합시 발생될 수 있는 여러 문제와 이에 따라 소요되는 통합비용이 최소화 되도록 추진되어야 할 것이다. 남북한이 동일 경제권내에서 경제교류가 실현된다 해도 에너지부문의 실질적인 통합구조를 마련하는 데는 상당한 혼란과 경제적 비용이 수반될 것이기 때문이다. 특히 독일의 통일과정에서 보듯이 북한의 낙후된 에너지 산업을 남한 수준으로 제고하기 위해서는 단기간에 집중적인 대규모의 자본투자가 소요되어 막대한 통일비용의 발생이 예상된다.

둘째, 남북한이 갖고 있는 비교우위를 활용, 상호보완체제를 갖추으로써 남북한 에너지산업이 같이 발전할 수 있도록 해야 할 것이다. 남북의 비교우위는 남한의 자본과 기술, 북한의 값싼 노동력과 토지가격 등을 들 수 있다. 에너지부문에서도 이러한 상호 비교우위 개념이 적용되겠지만(표4-2참조) 에

너지 산업이 대부분 자본 집약적 산업이라는 점에서 일반 경공업분야와 같이 북한의 값싼 노동력이나 땅값이 남한의 기술력이나 자본을 능가할 만큼 비교우위를 갖고 있지 못하다는 것이 문제이다. 그러나 남한에서 심각한 수준에 도달해 있는 입지 및 환경여건을 감안하고 남북한의 발전단계에서 오는 에너지 수급구조의 차이를 적절하게 보완 발전시킨다면 상호 경제적 이익을 향유할 수 있는 좋은 협력방안을 도출할 수 있을 것이다.

<표 4-2> 남북한 에너지산업의 비교우위

	남한	북한
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 자원보유국들과의 교역경험이 풍부하며 국제시장 대응력이 높다. - 에너지 산업 전반에 걸쳐 경영과 기술의 노하우가 발달하였다. - 자본력과 경화지불능력이 북한에 비하여 높다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 풍부한 석탄자원을 갖고 있다. - 수력발전여건이 양호하다. - 풍부한 에너지보유국인 중국, 러시아와 인접하고 있다. - 에너지개발 및 건설투자에 필요한 노동력이 풍부하다. - 환경과 입지문제에 남한보다 다소 여유가 있다.
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 부존자원이 약하며 석탄도 탄질과 생산성이 저하되고 있다. - 환경과 입지문제가 심각하며 그 비용도 높은 상태다. - 자원보유국과의 수송거리가 멀며 소련, 중국과의 교역도 해상수송 이외에는 불가능하다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 자본력과 경화지불능력이 약하다. - 석탄과 수력발전이외에 타 에너지에 대한 경험이 적다. - 국제시장 대응력이 약하다.

자료: 대한석유협회, 석유협회보, 1994. 2, p.83.

셋째, 남북협력의 방향은 한반도 주변의 변화하는 에너지정세를 남북이 공동으로 대처, 공동이익을 실현하는 것이다. 동북아 지역은 구소련 및 중국의 변화로 에너지 시장이 단일시장으로 바뀌었으며, 자원보유국과 자원소비국,

선진국, 중진국 및 후진국이 혼재하고 있어 다양한 경제구조를 갖는 잠재력이 큰 시장이다. 특히 한반도는 폭발적인 에너지 수요 증가가 예상되는 동북아의 중간에 위치하고 있어 동북아와 동남아 에너지 시장의 중간역할도 가능하다.

남북한이 동아시아의 지역적 강점을 활용하고 상호간 비교우위를 보완하여 공동으로 동북아를 비롯한 아시아 시장에 진출한다면 해당 에너지 산업의 세계화를 촉진하고 투자수익률이 높은 개도국에 진출하여 수익증대를 꾀할 수 있다. 또한 선진국과의 공동사업을 통해 기술 및 경쟁력을 향상시킬 수 있으며 나아가서 동북아 에너지연계망 구축을 위한 에너지 설비의 이용효율을 제고할 수 있다.¹⁷⁾

2. 남북한 에너지 교류 및 협력방안

1990년 현재 남한과 북한의 총에너지 공급량을 합하면 세계 10위권¹⁸⁾으로 그 규모가 클 뿐 아니라 상호보완의 여지도 많다. 또한 그동안 남북한 경제협력의 장애가 되었던 북·미 해협상의 타결로 해문제가 해결되어 점차 남북한간 경제협력의 환경이 형성되고 있기 때문에 남북한간의 에너지 및 환경에 관한 협력도 통일이전의 동·서독처럼 충분히 실현될 수 있을 것이다.

가. 단기적인 교류협력방안

대규모의 시설투자와 장기간을 요하지 않고 쉽게 실행할 수 있는 남북한간의 에너지 협력 방안은 다음과 같은 것이 될 것이다.

17) 산업연구원, 실물경제, 제53호, 1995. 7. 19, p.61.

18) UN에서 작성한 90년도 세계 총에너지 공급 순위를 보면 북한은 23위, 남한은 17위를 기록하였고, 남북한 합계는 10위를 점하고 있다. (UN, Energy Statistic Yearbook, 1992)

첫째, 남한의 정유공장 및 석유화학공장에서 생산되는 석유제품 및 석유화학제품을 북한의 석탄과 교환하고 남한이 필요로 하는 양질의 석탄이 부족할 경우에는 석탄으로 발전된 전기와 교환한다.

둘째, 구소련의 지원도 없어지고 지속되는 경제침체 상태에 놓인 북한으로서는 발전시설에 대한 투자보다는 경공업과 식량 등에 대한 투자가 시급하다. 따라서 공사기간이 길고 경제성이 낮은 수력발전 개발계획의 강행으로 경제난을 심화시키기 전에, 북한의 수력자원 개발과 정유공장 건설을 남북합작회사 형식으로 지원하고 그 대가로 수력발전에서 발전된 남한의 지분을 송전하고 정유공장에서부터 파생되는 석유화학 제품의 수출을 남한이 주선할 수 있을 것이다.

셋째, 남한의 의정부 변전소에서 북한의 개성 변전소까지 송전선을 연결한다면 북한의 동계 초저녁 피크수요시간대에는 남한에서 송전하고 남한의 피크시간대인 하계 오후에는 북한으로부터 송전함으로써 남한의 경우 피크용 추가발전시설의 막대한 시설투자비용을 절약할 수 있고 동시에 안정적인 전력공급을 값싸게 얻을 수 있다. 예를 들면, 심야에 낮은 전기수요에 맞춘 발전시설의 가동정지보다는 발전을 계속하여 북한으로 송전하면 북한은 수력발전소의 저수지물을 절약하였다가 피크시간대에 발전량을 증가시킴으로서¹⁹⁾ 피크시간대의 전력공급을 위한 추가발전 시설의 절약이 되고, 남한의 심야 발전시설의 가동을 높임으로서 발전효율을 향상시킬수 있고 심야 전기소비를 위한 양수발전소의 건설비용을 줄일 수 있다. 북한은 수풍발전소 하나를 추가 시설한 것과 같은 효과를 얻을 수 있으며 남한은 백만KW의 원전 하나를 얻는 것과 같은 전기의 안전공급 효과를 얻을 수 있다.²⁰⁾

나. 장기적인 교류협력 방안

위에서와 같이 단기일내에 실현 가능한 남북한 에너지 교류협력방안과는

19) 이와 같이 에너지를 저장하는 것을 energy banking이라고 한다.

20) 장영식, 북한의 에너지경제, KDI, 1994, pp.149.

달리 에너지 자원의 공동 개발 등 대규모의 인력과 자본, 시간, 그리고 인내가 요구되는 남북한간의 장기적인 교류협력방안은 다음과 같은 것이 있을 수 있다.

① 석탄의 공동개발 및 이용

남한의 경우 석탄의 소비가 감소추세에 있으나 북한의 경우에는 당분간 석탄이 주요에너지 자원이 될 수 밖에 없다. 따라서 남한의 자본과 유희설비를 제공하여 북한탄광을 개발할 수가 있을 것이다. 그러나 남한의 경우 석탄 수요의 감소로 석탄의 반입보다는 여타의 북한산 광산물 반입하는 등 남한지분의 석탄을 효과적으로 이용할 수 있는 방안²¹⁾이 마련되어야 한다.

현재는 남한의 석탄산업이 합리화 대상 산업으로 지정되고 있으나 한번 폐광된 탄광은 다시 채굴하기 어렵고, 미래의 에너지 위기에 대비하기 위해서는 수요부족에도 석탄생산은 계속될 필요가 있으므로, 남한의 탄광에 북한의 노동력을 투입하는 협력방안도 고려할 가치가 있다.

이러한 석탄생산은 북한의 석탄부족 문제를 해결하기 위한 것이지만 북한의 저질탄 사용에 따르는 환경오염 문제를 해결하기 위한 일환으로도 고려할 가치가 있기 때문이다. 또한 장기적으로 북한에 부존하고 있는 석탄자원을 국제적인 환경 규제하에서도 충분히 이용할 수 있도록 하는 청정기술의 개발을 촉진할 필요도 있기 때문이다.

② 석유 및 천연가스의 공동개발

북한은 1975년에 정무원내의 자원개발부에 석유탐사국을 설치하여 서해안

21) 그 방법으로 다음과 같은 대안이 있다. 첫째, 공동개발할 탄광 가까운 곳에 무연탄 발전소를 건설하여 전력의 형태로 남한이 공급받는 방법이다. 이것은 남한이 쥐고 있는 발전소 입지선정문제도 해소할 수 있는 이점이 있다. 둘째, 남한지분의 석탄을 북한에 판매하고 북한의 광물자원이나 기타 남한이 필요로하는 상품을 도입하는 방안이다. 그러나 북한과의 석탄가격 산정에 어려움이 있고, 또 석탄과 교환할 물품을 찾아야 하는 어려움이 있다. 셋째, 남한지분의 석탄을 중국과 몽고 등으로 수출하는 방안이다.

일대의 석유탐사를 시도한 적이 있고, 1986년부터는 구소련과 협력하여 동해안 일대를 탐사하여 홍남 앞바다에서 양질의 가스전을 발견한 적이 있는 것으로 알려져 있다. 또한 서해안 일대에서는 이란 및 호주 등과 합작하여 탐사작업을 실시하여 1989년 말에는 남포 근해에서 유전을 발견한 것으로 알려졌다. 그러나 아직까지는 경제성 있는 유전을 발견하지는 못하고 있다. 그러나 북한의 남포 인근 대륙붕 지역과 홍남 인근 대륙붕 지역은 해저 유전이 존재할 가능성이 있는 것으로 추측된다. 따라서 이에 관련한 남북한의 해저 유전 공동탐사를 추진할 필요가 있을 것으로 보인다. 특히 서해안 일대의 대륙붕 지역은 중국과도 이해관계가 얽혀 있는 관계로 이 지역의 공동이용에 관한 남북한간의 합의 및 공조가 여타지역의 협력사업보다도 우선될 필요가 있다.

또한 직접적인 자원개발은 아니지만 남한은 기술과 자본, 북한은 입지와 노동력, 조달가능한 건축자재 등을 제공하여 북한내 정유공장을 건설하여 생산되는 석유제품을 남과 북이 일정비율로 나누는 합작투자의 방식을 고려해 볼 필요가 있다. 남북간의 석유산업의 규모차이에도 불구하고 제품소비행태가 다른 시장의 이질성으로 서로 보완 발전시킬수 있는 여지가 많다. 현재 남한에서 공급과잉에 있는 중유를 북한에 공급하는 방안 및 남한의 정유공장을 북한이 이용할 수 있게 하거나 북한의 정유시설의 확충을 남한이 지원하는 방법이 있을 수 있다.

남한의 입장에서는 경질화의 수요변화에 대비하여 석유정제 설비투자를 지속해야 하는 입장이기 때문에 북한지역의 정제설비 투자액 전부가 부가적 투자가 아니며, 특히 북한의 낮은 임금과 敷地를 이용함으로써 비용절감의 효과도 기대된다.

최근 아시아 지역은 산업화의 추진으로 석유수요가 급증하고 있어 정제시설의 확충이 시급한 실정이다. 특히 고급 제품인 경질유의 생산비중을 높이기 위한 고도 정제설비의 증강이 요구되고 있다. 이러한 변화에 맞추어 남한의 자본과 기술, 북한의 입지와 노동력을 결합, 두만강 유역의 나진·선봉지역 등 북한지역이나 국경근처인 중국 및 러시아지역에 동북아시아 석유시장을 겨냥한 정유공장 합작건설, 국제적 정제센터와 비축센터, 교역단지 등의 합작건설을 추진할 수 있다.

이와 더불어 남북한 모두 석유의 해외의존도가 100%이므로 통일 독일과 같이 향후 석유파동을 대비하여 해외공급선을 상호 지원하는 체계를 구축할 필요가 있다. 특히 러시아 극동지역의 석유 및 천연가스 자원의 개발과 이용에 관한 남북한의 공동사업 추진은 남북한 에너지 공급의 안정에 크게 도움이 될 것이다.

③ 전력 교환

북한은 수력발전의 비중이 50%를 넘고 남한과는 달리 수력발전이 기저부하용 전원으로 이용되고 있는 데 그 특성상 여름에는 발전량이 풍부한 반면에 갈수기인 겨울에는 전력수요가 크게 나타나 전력공급은 원활치 못하다.

남한의 경우 여름 및 주간에 냉방전력의 수요급증으로 연중 침두부하가 발생되어 발전규모가 하계의 전력소비량에 따라 결정되어 여타기간에는 전력설비의 여유가 있다. 또한 남북한간에는 계절적인 차이뿐만 아니라 산업구조의 차이로 남북의 전력수요는 월별, 시간대별로 부하형태를 달리할 것으로 보인다. 따라서 남북한간의 부하특성의 차이와 전원구성의 차이를 이용, 여름철의 피크시 북에서 남으로 전기를 공급하고 다른 계절에는 남에서 북으로 송전한다든지 남과 북이 서로 여유가 있는 시간대나 계절대에 전력을 교류한다면 발전시설 가동율을 높일 수 있고 추가발전소의 건설비용도 줄일 수 있을 것이다. 특히 전력교류는 남북한의 대규모 인적교류를 수반하지 않기 때문에 북한의 입장에서도 받아들이기 쉬운 교류방안이 될 것이다.

남북한의 전력교류에 있어서는 현재 남북한의 전력주파수(60Hz)가 동일하고 송변전계통의 전압이 대체로 비슷하기 때문에 전력계통의 연결시 기술적인 문제는 크지 않은 것으로 예상되고 있다. 그러나 남북한간의 전력을 직접 연결할 경우 품질이 낮은 북한의 전력이 남한의 양질의 전력과 섞이게 되고, 전력교류의 양을 사전적으로 통제하기 어렵다는 것이 문제다.

장기적으로는 전력계통 연결에 따르는 문제점을 피하기 위해 남북한 접경지역에 남북한 交流 專用의 발전소 및 송배전 시설을 갖추도록 하는 것이 보다 바람직 할 것이다. 합작발전소 건설은 양측이 어떤 에너지원의 발전소를 선택하느냐에 따라 투자효과가 다르므로 전원별 투자효과에 대한 사전적인

연구가 필요하다. 즉 석탄발전의 경우 북한 석탄의 공동개발과 연계시켜야 할 것이고, 석유발전의 경우 제품교류 및 합작정유시설의 건설, 가스발전의 경우 공동 파이프라인의 건설이나 LNG의 공동구매, 인수기지의 공동건설 등과 연계하여 검토되어야 할 것이다.

특히 남북한간의 경제협력이 활발하게 추진되어 나진·선봉 및 남포지역 등에 남한전용공단이 설치될 경우 공단전용 발전소를 남북한 합작으로 설치할 필요가 있을 것이다. 이 경우 발전소는 북한에 부존하고 있는 석탄을 사용 연료비 부담을 덜 수 있는 석탄발전소나, 초기투자는 많이 소요되나 1-2년내로 단기간에 완공할 수 있는 열병합발전소가 유리할 것이다.

④ 원자력 및 해외자원의 공동개발

남북을 통합한 에너지 소비량은 경제발전과 함께 증가하여 현재 세계10위를 점하고 있지만 그 중 2/3는 수입에 의존하고 있다. 부존자원만을 고려하면 남북한의 경제성장은 석유와 가스의 수입증가에 의존할 수밖에 없다. 따라서 에너지 자급율을 높이고 안정적인 공급을 위해서도 해외 에너지 자원의 공동개발이 필요하다. 해외 특히 동부 시베리아 가스 및 유연탄 개발을 위한 남북한의 인력, 기술 및 자본의 협력은 충분한 논의의 가치가 있다고 본다. 시베리아에서 개발된 가스나 유연탄을 이용한 발전소를 현지에 건설하여 남한으로 송전하는 일, 북한을 통과하는 천연가스관의 건설 등은 남북한을 비롯한 미국, 일본, 러시아 등이 공동으로 연구할 가치가 있다고 평가된다.

특히 북한이 개발하려는 원자로는 러시아의 체르노빌형으로 안전성에 결함이 있고, 남북한 경제통합을 대비한 에너지시설의 기반확보를 위해서도 북·미 핵협상타결의 결과인 북한내 한국형 경수로 발전소의 건설을 적극 지원할 필요가 있다. 나아가서 휴전선부근에 남북한 공동의 원자력발전소를 건설한다면 원자력발전소 부지문제로 어려움을 겪고 있는 남한의 어려움도 해소될 수 있는 방안으로 평가된다. 북한도 이를 통해 전력난을 해소할 수 있고, 북한의 원자력 발전의 안전운전 및 사고예방에 대한 주변국의 불신도 해소하는 방법이기 때문에 적극적인 교류협력이 필요하다.

이러한 방안들이 효과적으로 실행될 경우, 남북한의 협력은 남북통일에 대

비하여 통합에너지 수급구조를 최적화하고, 남북한 통일시 북한지역의 산업 발전을 효과적으로 추진할 수 있는 에너지 기반의 마련 및 남북한 에너지 이용체계의 단일화 등의 효과를 얻을 수 있을 것이다.

3. 남북한 환경협력의 방안

남북한, 중국, 일본, 러시아, 대만, 몽고 등으로 구성되어 있는 동북아 지역은 인구증가와 빠른 산업화로 인해 환경파괴가 급속도로 진행되고 있다. 특히 황해, 동해 등은 심각한 오염수준과 해양자원의 고갈에 직면하고 있다. 그러나 이와 같은 환경파괴의 진행에도 불구하고 동북아 지역의 환경협력은 동서 양진영의 이념대결로 매우 지지 부진해 왔다. 그러나 80년대 이후 동북아 지역의 환경협력의 최대 저해요인이었던 군사적·정치적 대립이 냉전의 종식으로 동북아 국가간 외교관계가 개선되어 국가간 환경협력의 여건이 조성되고 있다.

이같은 지역 환경 협력이 우선 과제로 부상되고 있는 이유는 국가간(transnational) 환경오염의 잠재적 심각성이다. 동북아 지역은 산업발전의 급속화에 따라 환경오염의 越境현상이 심각해지고 있으며 21세기에는 동아시아 지역이 세계최대의 산성비 지역으로 전망되고 있다. 특히 일본 및 서방의 투자 증대로 중국 해안지역의 산업화가 급속도로 진행되고 있는데 해안지역의 산업화는 중국의 느슨한 환경규제와 불충분한 환경투자와 더불어 환경오염이 증대되는 주요한 원인이 되고 있다. 한국도 일본의 투자와 선진국 공해산업의 이전, 무역량 증대에 따른 급속한 환경오염을 경험해왔다.

동북아 지역중 유일하게 냉전의 유산을 아직도 간직하고 있는 북한도 비효율적인 자원개발 등으로 환경오염수준이 경제수준에 비하여 심각한 수준에 와 있는 것으로 알려지고 있다. 여기다가 경제개방으로 남한 및 일본 등 서방과의 경제교류가 본격화되면 상대적으로 느슨한 환경규제를 갖고 있는 북한으로의 환경오염 유발산업의 대규모 이전이 예상된다. 이에 따라 남북한 경

제통합 후에 막대한 환경 개선 투자비용이 추가되어 남북한 경제통합의 어려움을 가중시킬 것으로 예상된다.

그러므로 남북한 환경교류는 구 동·서독의 경험에서 보듯이 먼저 남북한 환경오염방지 및 정화에 관한 협정을 체결하고 환경자료의 교환을 시작하고 다음 단계에서는 남북한 환경법과 환경정책 등 법제도를 통일하기 위한 교류 협력을 추진해야 할 것이다.

V. 남북한 경제통합을 위한 에너지 및 환경관련 투자비용

1. 동북아 지역의 경제환경의 변화

그동안 반세기에 걸쳐 첨예한 대립양상을 보여 왔던 동·서간의 이념대립 체제가 동·서독의 통합, 소련의 해체로 붕괴되고 경제중심의 국제경제 질서가 재편되고 있다. 특히 공산주의 몰락으로 인한 미·소 양극체제의 붕괴는 세계 각국으로 하여금 탈정치화를 촉진시키고 경제적인 실익을 국가의 최우선 과제로 삼는 경제중심으로 변화시키고 있다.

이 같이 변화하는 국제경제질서 가운데 세계경제의 관심사는 경제성장과 환경보전의 조화체계를 마련하여 지속가능한 개발(Sustainable Development) 기반의 확충으로 집중되고 있다. 특히 환경자원의 지속적 이용에 관한 문제가 주요 과제로 부각되고 있다.

이에 따라 WTO(World Trade Organization) 각료회의 산하에 “무역·환경위원회”의 설치와 함께 7가지 의제를 결정하여 무역/환경에 대한 실질적인 토의를 시작하였다. 앞으로 약 2년간 WTO에서는 환경관련 각종조치를 GATT(General Agreement on Tariff and Trade) 규범내로 수용하기 위한 준비단계로서, 환경관련 각종규제를 강화하려는 미국을 중심으로 한 선진국과 무역자유화를 기반으로 선진국 시장으로 진출을 확대하려는 개도국간의 열띤 공방이 전개될 것이다.

우리가 속한 동북아 지역이 바로 이러한 세계적인 추세에 가장 민감하게 영향을 받는 지역중의 하나가 된다. 더욱이 우리나라가 러시아와 중국과 수

교를 하고, 이에 따라 경제협력추진이 가속화됨에 따라 북한의 경우도 새로운 활로를 개척해 나가지 않으면 안되는 입장에 처해있기 때문에 세계 경제환경 및 동북아의 정세변화에 따라 어떤 형태로든 종래와 같은 남북한간의 극단적인 대립은 해소될 것이다.

또한 동북아 지역은 이러한 정치·경제적 여건의 변화외에도 지리적으로나 기후·환경적으로도 동일한 환경적 특성을 갖고 있어 매우 밀접한 관계에 있다. 동북아 지역은 우랄산맥을 포괄하는 하나의 영향권으로 형성되고 있으며, 중국연안에서 배출된 대기오염물질은 계절풍의 영향으로 한반도와 일본까지 영향을 미치게 되는 하나의 지리적 영향권에 속하고 있다. 특히 중국과 한반도에서 배출되는 오염물질은 수심이 얇고 반폐쇄성 해역인 황해로 흘러 들어가 해양오염 문제도 심각한 문제로 대두되고 있기 때문에 환경적 측면에서 북한과 우리나라는 공동으로 대처해야 할 운명에 있다.

2. 동북아 환경협력을 위한 남북한 대응방안

중국 및 남북한을 포함한 동북아 지역에서의 환경협력문제는 매우 새롭고 어려운 문제이다. 그 이유는 첫째, 이 지역의 정치적 역학관계로 인하여 다자간, 정부간 또는 비정부간 대화창구를 마련하기 어려웠다는 점, 둘째, 이 지역에서는 일본을 제외하고는 경제발전수준이 낮아서 환경에 대한 인식이 미미한 상태이라는 점이다.²²⁾

그러나 최근 冷戰의 종식과 세계적인 환경의식의 제고로 대화채널이 마련되고 있고 지역환경협력이 강조되고 있다. 특히 남북한의 서해안 개발과 중국의 입해공단 증가에 따른 황해의 오염과중 등 오염 책임을 둘러싼 분쟁이 발생할 경우 남북한이 공동대응하는 것이 바로 그것이다. 특히 중국 및 북한의 무분별한 개발 및 산업화로 인한 황해의 환경오염 문제는 더욱 악화될 전망이다. 중국 및 북한의 기술 및 자원부족으로 인하여 오염화에 따른 효과적

22) 한택환외 4인, 한중 환경협력에 관한 연구, 대외경제정책연구원, 1993. 9.

인 대치는 어려울 것으로 예상된다. 따라서 남한의 환경기술의 지원 등 남북한간의 환경협력을 통하여 이 지역의 환경문제를 해결함과 동시에 남북한 환경산업의 對중국 공동진출을 꾀할 수 있다.

환경문제의 경우 동북아 지역에서 중국은 환경오염 발생국의 위치를 갖고 있고 반면에 일본은 환경오염의 피해자의 입장에 있다. 이에 비하여 남북한은 지정학적으로 동북아지역의 중간에 위치하고 있어 중국의 환경오염의 영향을 동시에 받고 있으며 또한 환경오염의 원인자적 위치도 동시에 가지고 있다. 따라서 동북아 지역의 환경 협력 체계 구성에서도 남북한은 중간자적 입장에서 주도권을 쥐고 접근할 수 있을 것으로 판단된다.

남북한 환경협력을 이루기 위한 여건을 마련하기 위해서는 그동안 상대적으로 동북아지역의 환경협력체에 소외되어 왔던 북한의 참여를 유도하는 계기를 마련하기 위하여 남북한, 중국, 일본, 러시아가 참여하는 동북아 환경협력기구의 결성이 필요하다.

그동안 동북아 지역 환경협력을 통하여 우리가 추진하였던 경위를 알아보면, 1988년부터 개최하여온 한·일 환경 심포지움을 통하여 동북아 지역 협력의 필요성이 제기된 이래, 1991년 7월의 한·소 환경장관 회담시 동북아 환경협력 구성에 관하여 양국간에 원칙적 합의를 본 바 있으며, UNEP(United Nations Environment Program)주관으로 추진중인 북서 태평양지역 해양보전계획(NOWPAP) 제1차 실무회의에서는 황해와 동해를 특수 보전지구로 설정하는 등 동북아 환경보전 협력체계를 강화해 나가고 있다.

남북한 및 동북아 환경협력체에서 논의될 수 있는 대상 사업으로는 ① 대기오염의 장거리 이동감시 체계 구축 및 지역환경기준 설정 ② 지역환경문제의 공동조사 및 감소대책의 수립 ③ 공해산업과 유해 폐기물의 지역간 이동 규제를 위한 공동감시체계 구성 ④ 환경 기술협력 및 정보교환 ⑤ 민간차원의 환경 협력 지원강화 등이 있다.

최근 세계적인 추세인 지역경제블럭화 현상에 대응하기 위해서라도 동북아 지역의 경제협력 또는 환경협력체계의 구축은 필수 불가결한 문제로 대두될 것이므로, 대내적인 문제인 남·북한간의 이해관계를 좁혀나가는 것이 가장 시급한 과제이며 이러한 과정은 또한 통일의 밑거름이 될 것이다.

3. 주요국의 환경 투자 실태

가. 정부의 환경관련 투자

공해방지 등의 환경관련투자는 그 성격상 외부성과 공공성²³⁾으로 인해 선 후진국을 막론하고 일반적으로 정부예산을 통하여 막대한 규모로 지출되고 있다. 우리나라도 90년대에 들어서면서 국제환경협약 체결과 국민들의 환경에 대한 의식향상 등으로 인해 각 부처별 예산채정에 있어 환경관련 예산항목이 크게 증가하였다. <표 5-1>에 의하면 1989-93년간 환경관련 공공부문 투자는 GNP성장률의 1.5배수준에 달하는 연평균 23.9%의 높은 증가율을 기록하였고, 1993년에는 환경관련 공공부문 투자액이 5,935억원에 달하는 등 환경관련 공공부문의 투자가 급속하게 증가하고 있다.

GNP 대비 환경부문의 투자비중도 1989년의 0.17%에서 1993년에는 0.23%로 꾸준히 증대되고 있으나, 1992년 기준 일본의 0.84%, 미국의 0.57%, 스웨덴 1.69%(1990년), 스위스 1.03%(1990년)에 비하면 극히 낮은 수준이다. 더우기 우리나라 환경부의 투자는 페놀사건이 발생한 1991년에 최대를 기록한 후 부진하여 1993년 현재 정부예산대비 환경부의 예산비율이 0.24%의 낮은 수준에 머물고 있다.

나. 기업의 환경관련 투자

환경규제는 기업의 비용을 증가시켜 원가상승요인으로 작용한다. 각 기업들은 제품의 생산과정 및 유통과정에서 배출되는 대기 및 수질오염물질이 자

23) 한국산업은행, “국제환경규제 강화에 따른 우리의 대응실태 및 효율화 방안”, 산은조사월보 제463호, 1994. 6.

연의 생태계를 파괴하지 않도록 혹은 국내외의 환경규제기준을 넘지 않도록 적절한 오염방지시설을 갖추어야 하고 이를 정상적으로 가동하기 위해서는 운영경비를 부담해야 하기 때문이다.

<표 5-1> 환경관련 공공투자 현황

(단위: 억원, %)

	1989	1990	1991	1992	1993
G N P (A)	1,479,416	1,782,621	2,142,399	2,387,046	2,638,609
정부예산(B)	220,468	274,567	313,823	335,018	380,500
환경부예산(C)	2,515	3,177	4,286	5,228	5,936
환경부예산(D)	645	902	2,434	805	903
C/A	0.17	0.18	0.20	0.22	0.23
D/B	0.29	0.33	0.78	0.24	0.24

자료: 환경처, 환경백서, 1994. 7.

환경부의 “환경오염방지시설 실적” 자료에 의하면 국내기업의 환경관련 시설 투자가 매우 활발하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 1992년의 경우 약 9,000억 원으로 GNP 대비 0.6%를 차지하고 있다.²⁴⁾

<표 5-2>를 보면 기업의 설비투자 대비 공해방지설비투자 구성비는 제조업 전체의 경우 1988년에는 0.8%에 불과하였으나 1992년에는 2.51%로 3배 이상 증가하고 있다.

<표 5-2> 국내 주요산업의 공해방지 투자 구성비

(단위: %, 억원)

	1988	1989	1990	1991	1992
	구성비	구성비	구성비	구성비	구성비
全 産 業	0.61	0.85	1.26	1.42	1.65
製 造 業	0.80	1.14	1.65	1.89	2.51
非製造業	0.12	0.09	0.23	0.36	0.36

자료: 한국산업은행, 설비투자계획조사, 각호

24) 환경처, 환경백서, 1994. 7.

일본의 경우는 70년대 중반에 공해방지 설비투자가 총 투자규모의 약 17%를 차지하는 등 동부문의 투자가 매우 활발하게 이루어 졌으나 80년대에 들어 4%로 낮아졌고 최근에는 약 2% 정도로 낮아져 공해방지투자가 크게 감소하고 있다. 이는 환경투자의 특성상 일정수준의 환경설비가 설치되면 추가적인 신규투자수요는 감소하기 때문으로 보여지는데, 일본의 경우는 70년대 중반이 환경설비가 집중적으로 확대된 시점으로 보인다.²⁵⁾

<표 5-3>를 보면, 미국의 경우도 공해방지비용이 1980년에 금액으로 580억 달러로 GNP대비 1.5%에서 1995년에는 약 1,300억 달러 GNP대비 2.54%로, 그리고 2000년에는 약 1,600억 달러, 2.84%로 각각 예상되어 금액뿐 아니라 GNP대비에서도 계속 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표5-3> 미국의 공해방지비용 추이 및 전망

(단위: 백만달러, %)

	1980	1985	1990	1995	2000
금액	57,969	74,021	100,167	132,426	160,416
GNP대비	1.78	1.78	2.14	2.56	2.84

자료: Carlin, A. Environmental Investment; The Cost of A Clean Environment A Summary, US, EPA, 1990.

공해방지 설비투자비 이외에도 기업은 환경오염방지설비를 운영하기 위한 운영비용을 추가로 부담해야 한다. 국내의 경우 전산업에 대한 환경오염방지 시설에 대한 운영경비 조사자료는 없다. 그러나 한국산업은행이 한국철강협회 회원사 42개사를 대상으로 조사한 자료에 의하면 철강업계의 경우 1989년에 공해방지시설 운영비가 약 834억원으로 총매출액 대비 0.98%를 차지하고 있고, 1992년에는 금액면에서 2배이상 증가한 1,538억원, 매출액 대비에서도 1.25%로 증가추세를 보이고 있다.²⁶⁾

25) 일본 통산성, “주요산업의 설비투자 계획”, 각호

26) 산업은행, “환경규제동향과 환경오염 방지노력”, 경제브리프스, 1993. 9.

4. 남북통일의 환경 및 에너지 부문 투자비용

가. 통일 독일의 경우

독일의 통일비용은 2000년까지 동독지역 1인당 GNP를 서독지역 평균의 80% 수준까지 끌어올린다고 가정할 경우 90년부터 10년간 2조 800만 마르크 (1천조원)가 소요될 것으로 추정되고 있다. 이 중 20%가 통일과 관련된 직접 비용이고, 나머지 80%는 인프라 구축, 자본 현대화 등 구동독지역 재건비용이다. 이와 같은 통일비용 가운데 환경 및 에너지 관련 시설 투자비용은 3,000억 마르크로 전체 통일비용 추정에 중 약 15%를 차지하고 있다.²⁷⁾

나. 남북한의 경제통합 비용

환경관련 투자비용의 추정은 북한의 경제지표 등 환경과 관련된 각종 자료의 부정확 및 미공개로 남북한 경제통합의 비용 추정과 같이 추정기준에 따라 달라질 수 있다. 따라서 여기서 남북 경제통합시 환경 개선 투자 비용의 추정은 남북한 경제통합비용의 추정자료와 독일의 통일비용 중 환경관련 투자비용이 차지하는 비중을 사용하여 간접적으로 계산하고자 한다.

남북한 경제통합비용은 통일시점이나 통일방법, 통일 당시의 남북한 경제 규모 등의 시나리오에 따라 최소 400백억 달러에서 최대 1조 5천억 달러까지 엄청난 차이를 보이고 있다. 최대 규모인 1조 5천억 달러의 경우 남한 GNP의 5배에 달하는 규모이다.²⁸⁾

27) 조선일보, "통일비용은 갖춰졌는가," 1995. 8. 5.

28) 산업은행의 추정에 의하면 당장 통일이 실현돼 현재 남한의 1/8인 북한의 1인당 소득수준을 남한수준으로 10년안에 끌어올리기 위해서는

다음은 지금까지 남북한 경제통합비용을 추정한 국내외의 연구결과를 요약한 것이다.

① KDI추정

한국개발연구원(1991)²⁹⁾은 남북한 경제공동체의 달성에 필요한 재정부담을 유형별로 추계하였다. 북한의 개방개혁에 따라 북한경제가 회복되고 남한은 이에 적극적인 경제협력과 민족 동질성의 회복을 촉진하는 유형I에서는 남한정부의 10년간 연평균 재정부담은 GNP의 1.3%-1.5%가 소요되고, 북한의 급진적인 변화로 경제사회통합 및 정치통합으로 이루어지는 경우인 유형II에서는 10년간 연평균 남한 GNP의 3.3%-3.5%가 각각 소요된다고 분석하였다. 특히 한국개발연구원에 의하면 유형I의 경우 2001-2004년 사이에 필요한 남한의 북한 재정지원은 연평균 남한 GNP의 3.1-3.4%로, 유형II의 경우 남한GNP의 8.2-8.6%로 추정하여 재정부담의 어려움을 예상하였다.

② 노동생산성 접근방법³⁰⁾

이 방법은 북한의 경제개혁의 재원은 전액 외부조달(external financing)에 의한다는 가정하에 북한의 현재 자본스톡을 노동생산성 추정치로 추정한

10년동안 약 1조 5,000억 달러(1천 2백 37조원)이 소요된다고 추정하였다. 그러나 남한의 60%수준을 목표로 한다면 약 7800억 달러(644조원)이면 충분하다고 하였다.(조선일보, 전계서)

29) 재정부담추계에서 사용된 KDI의 가정은

- ① 유형I의 경우는 2010년에 남북한 경제공동체가 완성되고, 유형II의 경우 2000년에 통일이 이루어 진다.
- ② 두 유형의 비교를 용이하게 하기 위하여 2010년에는 북한의 1인당 GNP를 남한의 60%수준까지 향상시킨다는 동일한 목표를 세웠다.
- ③ 정부부문의 재정지출이 충분히 이루어지는 경우 민간투자는 무리없이 유치될 수 있을 것이다.(남북한 경제관계발전을 위한 기본구상, 한국개발연구원 1991.10.)

30) Alexander, Lewis, and Joseph Gagnon, 1990, "The Global Economic Implications of German Unification," International Finance Discussion Paper no. 379, Washington: Board of Government of the Federal Reserve System.

다음, 북한이 10년이내에 현재의 남한 자본-노동비율에 접근한다는 가정하에 필요한 자본량을 추정하였다.³¹⁾

북한의 개혁을 위한 필요자본량은 북한이 갖고 있는 현존 자본량과 10년 후 목표로 하는 자본축적량에 달려 있다. 만약 북한의 경제가 개혁 및 개방 이후 남한 경제의 노동, 자본, 산출량의 관계와 유사하다면 우리는 몇개의 파라미터를 가정하여 북한의 현재 자본스톡을 추정할 수 있다.

북한의 노동생산성이 남한의 대략 17%이라면³²⁾, 북한의 자본-노동비율은 남한의 1/88이 된다.³³⁾ 그리고 1995년 북한의 인구가 2,490만명, 남한은 4,465만명이라고 가정하고 현재 남한의 자본-산출비율³⁴⁾이 3.5라면 북한의 현재 자본스톡을 약 99억달러로 추정할 수 있다.³⁵⁾ 그러므로 북한이 경제개혁 후 10년이내에 남한의 현재의 노동생산성을 따라오려면 자본이 87배가 증

- 31) 김동엽·박종국, “북한의 개방전략과 사회주의국가의 경제개혁과의 비교연구”, '92 북한 통일연구 논문집(2), 통일원, 1992. 10.
- 32) 국제통화기금은 동독에서의 노동생산성을 서독의 35%로 보았고(World Economic Outlook, IMF 1990), Giustiniani(1990) 등은 25%로 보았다. 체코, 헝가리, 루마니아, 그리고 폴란드의 노동생산성은 오스트리아 노동생산성의 각각 31%, 24%, 23%, 19%로 보았다.(Giustiniani(1990)). 1990년 경제계획원통계에 의하면 GNP를 취업인구로 나눈 노동생산성을 남한은 13,190 달러, 북한은 2,079달러로 계산하여 남한의 노동생산성은 북한의 약 6배로 평가하였다(경제계획원, 주요경제지표, 1991).
- 33) 전통적 생산함수인 $Y/L = A(K/L)^{\alpha}$ 에서, 파라미터인 A는 남북한 동일하다고 가정하면, $(Y/L)_s = (K/L)_s^{\alpha}$ ①, $(Y/L)_n = (K/L)_n^{\alpha}$②
가정에 의해 만약 남한의 노동생산성이 북한의 T배이라면, 즉 $(Y/L)_s = T(Y/L)_n$ 이면 $(K/L)_s^{\alpha} = T(K/L)_n^{\alpha}$ ③,
식③에서 $(K/L)_s / (K/L)_n = T^{1/\alpha}$ ④를 얻는다.
자료에 의하여 남한의 노동생산성이 북한에 비하여 6(T=6)배 높고, 남한의 노동분배율이 1990년 약 60%이므로 자본분배율(α)을 40%로 계산하면 남한의 자본-노동비율은 북한의 88배임을 알 수 있다.
- 34) Pyo Hak-Gil(1992)은 90년 한국의 자본-산출비율을 자본스톡의 분류기준에 따라 3.47-8.08로, 백용기(1992)는 한국의 70년부터 90년까지의 평균자본생산성을 0.686으로 계산하였다. 유럽 선진국의 경우 자본-산출비율이 평균 2.5이므로 개발도상국인 우리의 실정을 볼 때 양추정치의 중간치인 3.5를 자본-산출비율로 사용하였다.
- 35) 북한의 최초 자본축적량, K_0 , 는 남한의 현재 자본-노동비율의 1/88에 북한의 노동력을 곱하면 된다. 즉, $K_0 = (1/88)(K/L)_{south} \cdot L_{north}$

가되어야 하므로 필요자본량은 8,613억 달러($99 \times 87 = 8,613$)이다. 이는 10년간 연평균 861억 달러의 자본이 소요되며, 남한 GNP(95년 추정치 4,465억 달러)의 19.3%, 투자액(95년 추정치 1,607억 달러)의 약 54%를 차지한다.

③ 목표성장 접근방법(target growth approach)³⁶⁾

목표성장 접근방법은 연평균 실질국민소득 성장율을 정하여 목표성장에 필요한 자본량을 추정하는 것이다. 대부분의 아시아 개도국 및 한국의 개발초기의 성장율인 10%를 가정하면 10년후 북한의 GNP는 376억 달러³⁷⁾가 된다. 자본 산출비율을 노동생산성 접근방법에서와 같이 3.5로 계산하여 필요자본량을 계산하면 10년간 총 1,316억 달러가 되어 연간 약 132억 달러가 소요된다. 이것은 95년 남한의 예상 GNP(4,465억 달러)의 3%, 남한 예상 총투자액 약 1,607억 달러 중 8% 정도이다.³⁸⁾

한국개발연구원의 북한의 경제통합으로 인한 한국의 재정부담액 추정은 정부가 부담해야 할 투자비용, 통일 후 북한 주민의 남한으로의 대량유입으로 인한 비용, 기타 제 비용 등으로 구성되어 있다. 이에 비하여 노동생산성이나 목표성장 접근방법은 한국의 정부 및 민간기업이 부담해야 할 투자소요액을 추정하고 있기 때문에 단순비교가 어렵다. 특히 노동생산성 접근방법의 제 가정 중 노동생산성의 증가는 자본-노동비율의 증가를 통해서 가능하다는 가정과 기타 파라미터의 가정은 비현실적인 면도 있다.³⁹⁾

36)① Center for Economic Policy Research, London(October 1990).

② Congressional Budget Office, 1990.

37) 한국은행의 94년도 북한의 GNP를 212억 달러로 추정하였다(한국은행, "94년 북한의 GNP 추정", 1995). 그러므로 212억달러를 기준으로 하여 10%의 성장율로 계산하면 10년 후 376억 달러가 된다.

38) 남한의 95년 GNP를 4,465억 달러로, 총투자액은 GNP의 36%인 1,607억 달러로 계산하였다.

39) 사회주의경제체제인 북한은 자원배분을 비효율적 사용하므로 자본-노동비율의 증가 없이도 신경영기법이나 기술의 도입을 통해 노동생산성을 향상시킬 수 있다는 점에서 오로지 자본-노동비율의 증가를 통해서 노동생산성을 높일 수 있다는 완전경쟁假定에 의한 推定은 과대평가 될 소지가 있다.

그러나 여러가지 북한의 경제자료가 불확실하고 시장경제체제에서 사용되고 있는 자료와 개념의 차이가 존재하므로 자본주의 경제체제로의 전환비용을 자본주의 경제원리에 의해 추정했다는 점에서 의의가 있다고 하겠다. 추정결과는 <표 5-4>에 요약되어 있다. 북한이 완전한 의미의 개혁 및 개방 후 또는 점진적 남북한 경제통합 후 10년안에 1990년 현재의 남한경제수준을 따라온다는 가정하의 노동생산성 접근방법의 추정계원 소요액은 투자소요액 면에서 한국개발연구원의 급진적 유형(유형 I)과 근사하고 목표성장 접근방법은 점진적 유형(유형 II)과 유사하다. 그러나 노동생산성 및 목표성장 접근방법은 북한경제가 개혁 및 개방과정에서 소요되는 투자전액을 해외에서 조달한다는 가정하에 추정하였기 때문에 남한의 경제개발 기간중 가장 높았던 해외저축 비율인 48.6%를 감안하여 약 50%를 국내저축으로 충당하고 나머지를 해외저축으로 조달한다면 북한의 연평균 해외자본소요액은 노동생산성접근방법의 경우 남한 GNP의 약 9.7%인 431억 달러, 목표성장 접근법은 남한 GNP의 1.5%인 66억 달러로 줄어든다.

<표 5-4> 시나리오별 북한의 투자계원 추정액(단위:억 달러)

	연평균투자소요액	남한GNP비율	10년간총투자액
한국개발연구원			
유형1		1.3-1.5	
유형2		3.1-3.4	
노동생산성 접근방법	861(430)	19.3(9.7)	8,613(4,307)
목표성장 접근방법	132(66)	3.0(1.5)	1,306(653)

* 괄호안은 북한이 국내저축으로 총투자의 50%를 조달한다는 가정하의 해외자본소요량(또는 남한의 투자부담액)이고, 남한의 GNP 비율은 1995년 남한의 GNP 4,465억 달러; 총투자액 1,670억 달러기준으로 계산한 비율임.

따라서 북한의 개방 및 개혁의 방향이 자본주의 시장경제체제라면 남한의

정부나 기업이 투자나 부담해야 할 재원은 10년간 연평균으로 많게는 남한 GNP의 약 9.7%인 431억 달러나 적게는 남한 GNP의 1.5%인 66억 달러가 예상되어 산업은행이 추정한 연간 1,500억 달러와는 크게 작아 남한경제가 부담해야 할 비용은 그리 크지 않게 될 것이다.⁴⁰⁾

다. 남북한 경제통합시 에너지 및 환경관련 투자비용

남북한 경제가 통합될 경우 초기 10년간 투자비용은 1,316억 달러에서 8,613억 달러에 이를 것으로 추정된다. 이 중 환경관련 비용은 국제 환경 규제 수준의 변화에 따라 달라지겠지만 현재 통일독일의 경험이나 선진국의 환경관련 투자규모를 감안하면 남북한 통일비용의 약 15% 정도를 차지할 것으로 보인다.⁴¹⁾

5. 환경관련 투자 재원마련 방안

앞에서 언급한 대로 남북한이 통합될 경우 소요될 환경관련개선 투자 비용은 통일비용의 15% 정도로 10년동안 197 - 1,292 억 달러가 될 것으로 추정되고 있다. 다른 통일비용과 마찬가지로 북한의 환경 및 에너지 관련 개선 투자는 단기적인 차원에서 통일에 대한 희생으로 볼 것이 아니라 장기적인 안목에서 한국의 제도약을 위한 하부구조 구축을 위한 '투자'로 인식하여야 한다. 특히 북한의 경제개혁을 위한 투자재원의 공급원으로서 남한은 중요한 역할을 하여야 하는데 현재의 남북협력기금 등의 기금마련⁴²⁾을 통한 정부의

40) 두 방법은 모두 남북한이 경제 및 정치통합으로 노동자가 북한으로부터 남한으로 대량 이주사태가 발생하지 않아 남한정부가 부담해야 할 기타 사회보장비용이 없다는 가정하에 이루어 졌다.

41) 통일 독일의 경우 환경개선 및 에너지 산업투자 비용으로 3,000억 마르크로 추정하였는데 이는 독일 전체 통일부담금의 15%에 달하고 있다.

준비도 중요하지만 통일비용을 사전부담하는 차원에서 북한의 환경 및 에너지 산업 등 사회간접자본시설 투자에 기업이 적극 진출하도록 적극 지원하는 것이 중요하다. 기업의 對北投資가 왕성하다면 통일비용의 사전부담으로 통일비용부담은 그만큼 줄어 들기 때문이다.

일반적으로 환경관리 투자재원은 ① 일반제정에 의한 환경관리투자, ② 각종부과금 및 부담금, ③ 오염물질의 공동처리 서비스에 대한 사용료, ④ 공채 발행과 같은 수단에 의해 조달될 수 있다.

지금까지 남한의 환경관련 공공투자는 일반제정에 의존해 왔으나 남북한 통합후 소요되는 막대한 환경투자지출의 마련에는 그 규모 및 예산구조의 경직성 때문에 기대하기가 어렵다. 특히 관련된 부처가 많아 운용이 경직적이라는 점이 문제이다.

오염자부담 원칙에 의한 각종 부과금 및 부담금도 재원조달효과와 함께 오염자 부담원칙에 충실하다는 장점이 있으나 대규모의 재원조달에는 문제가 많은 제도이다.⁴²⁾

그리고 환경투자의 가장 큰 부분을 차지하는 하수종말처리장과 폐기물매립 및 소각장시설의 경우 공공제적인 성격이 약하여 일반제정보다는 상하수도세와 같은 공동처리서비스에 대한 사용료(user charge)에 의하여 재원조달을 하는 것이 효율적이다. 그러나 공동처리서비스에 대한 사용료부과도 물가관리 및 사회정책적 고려 때문에 지나치게 낮게 책정되어 투자재원으로는 이용되지 못하고 있다.

마지막으로 재원조달방안은 공채발행인데 선진국의 경험에서 보듯이 환경투자는 초기에 집중적으로 이루어지므로 남북한 경제통합 초기 약 5년에 환경투자가 집중적으로 요구될 것이다. 이같은 환경투자의 시간적 특성에 비추어 공채의 발행이 유력한 재원조달 수단이 될 수 있다. 이와 같은 이유 이외

42) 통일기금의 마련이 오히려 비효율적일 수 있다. 경제원칙에서 보아 정부가 민간보다 더 효율적으로 기금을 사용한다는 보장이 없고, 과거 석유가격 안정을 위해서 적립한 석유안정기금을 정부가 다른 용도로 전용한 결과 정작 기금이 필요할 때에는 사용할 수 없었던 경험을 비추어 보건데 통일기금 적립은 바람직하지 않을 수 있다.

43) 한국개발연구원(1995)

도 환경기초시설의 편익이 여러 세대에 걸쳐 향유된다는 점을 고려하면 그 비용 또한 여러 세대에 의해 부담하는 것도 바람직 할 수도 있다. 그러나 환경공채의 발행은 驅逐效果를 통하여 민간투자지출을 감소시키므로 海外起債에 의하여 재원을 조달하는 것이 바람직하다.

VI. 환경 및 에너지 교류협력을 위한 정부 및 기업의 역할

남한은 그동안 소득수준의 향상으로 생활환경의 질을 중시하는 경향이 높아져 에너지 및 환경관련 부문의 투자가 증대되고 있다. 특히 가스, 전력 등 고급청정 에너지의 수요가 급증되고 무연탄수요가 격감되는 등 에너지 산업의 구조조정 및 투자수요가 급증하고 있다. 환경과 관련해서는 지구온난화 방지를 위한 온실가스 배출규제의 강화 등 에너지 사용에 대한 환경규제는 지속적인 경제성장을 추구해야하는 경제전반에 걸쳐 부정적인 영향을 미칠 수 밖에 없기 때문에 경제성장에 필수적인 에너지 사용과 환경보호를 조화있게 달성하기 위한 에너지체계의 구축을 위해 노력하고 있다. 또한 WTO체제의 출범으로 경제개방추세에 대비한 에너지 및 환경산업의 시장개방이 불가피해지는 등 에너지 및 환경산업은 시장경제논리에 의한 경쟁력 확보가 시급한 실정이다.

이에 따라 남한은 에너지 산업의 효율성을 높이고 국제경쟁력을 확보하기 위하여 경쟁체제를 도입하고 소비자의 부담을 경감시키는 등 에너지 산업의 국제경쟁력을 제고시키기 위한 노력을 하고 있다.

이에 반하여 북한은 환경을 자본가의 착취와 이윤의 추구수단으로 보고 공해를 만성적인 사회적 병폐로 보는 시각을 갖고 있으면서도⁴⁴⁾ 비효율적인 자원개발, 산업화의 추진, 환경문제에 대한 미온적 대응, 경제력 및 기술 수준의 낙후 등으로 인한 산업부문의 영향이 주로 작용하여 환경오염이 지역적으로 나타나며 그 정도가 점차 심화되고 있다. 최근 북한은 환경보호법을 만들고 국제회의에도 참석하는 등 관심을 보이고 있지만, 국제무대에서 전시용으로 보이기 위한 소극적인 태도이며, 아직은 전문화된 환경과학기술·법·제도·교

44) 안기희, "남북한 환경문제와 교류협력에 관한 연구", 북한의 과학 기술에 관한 조사연구 보고서 II-II, 한국과학기술단체총연합회, 1992. 12.

육을 통한 준비가 되어 있지 않은 실정이다.

이와 같이 환경 및 에너지사용에 대한 남북한의 인식 차이에도 불구하고 남북한 경제통합시 북한지역의 산업발전을 효과적으로 이루기 위해서는 에너지 기반의 마련, 남북한 에너지 이용체계 및 환경관련기준의 단일화가 매우 필요하다.

그러나 에너지 및 환경 문제는 경제활동, 소비생활 등 모든 분야에서 광범위하게 발생되고 환경문제 그 자체가 지극히 복잡하고 또 고유한 범위가 명확하지 않은 특수성⁴⁵⁾을 갖고 있기 때문에 남북한 에너지 이용체계 및 환경관련 기준의 단일화를 단기간에 이루는 것은 매우 어렵다. 따라서 남북한 정부 및 기업은 에너지 및 환경의 교류협력을 위한 상호협력을 통해 체계적으로 접근하여야 할 것이다. 이에 몇가지를 언급하면 다음과 같다.

첫째, 남북한 에너지 및 환경부문의 교류협력방안이 추진되기 위해서는 먼저 상방간의 정치, 군사적 신뢰구축과 환경 및 에너지 관련 남북한 국내법이나 제도가 개선되어야 한다. 1987년 9월 동·서독간에 맺어진 환경협정과 같은 남북한 에너지 및 환경에 관한 협정을 추진하여 환경보호를 위해 공동노력을 하고 동북아 지역에서의 에너지 및 환경문제에 대한 공동대처를 꾀하는 것이 바람직하다.

둘째, 정부는 환경관련 투자를 확대하여야 한다. 선진국의 경우 환경투자가 GNP대비 1-2% 수준으로 투자되고 있으나 한국의 경우 0.2% 수준에 그치고 있어 환경오염문제가 가속화될 우려가 있다. 따라서 각국의 환경기준, 환경용량, 인구 및 GNP성장률을 대비하여 6-7%의 GNP성장률을 가정할 때 환경투자는 GNP의 1-2%가 적정한 것으로 추정된다. 그러므로 남북한 통합시 에너지 및 환경산업의 공공성의 특성상 소홀히 하기 쉬운 에너지 및 환경

45) 에너지 문제는 첫째, 에너지는 주로 고갈성 자원에 의존하고 있으며 다른 제품의 수요에 부수되어 발생하는 파생적 수요라는 점, 둘째, 에너지 공급구조가 범세계적이며 지역적 편차에 따른 전략적인 가치를 지니고 있다는 점, 세째, 에너지 사용으로 환경오염 등 외부효과 발생소지가 크고, 안전관리의 위험성이 크다는 점과 같은 특수성으로 인해 정부에 의한 광범위한 보호와 규제 대상이 되어 왔다.

관련 투자를 과감하게 정부가 실행하고 기업의 환경관련 투자를 적극 유도해야 한다.

셋째, 이를 위해서는 남북한 경제통합후 환경산업에 대한 수요를 정부가 적극적으로 창출하여야 한다.⁴⁶⁾ 지금까지 정부가 환경오염에 대한 규제와 감독을 소홀히 함으로써 환경오염이 악화된 것이 사실인 데 남북 통일후 북한지역이 유사한 상황이 되지 않도록 남북한 통일된 환경관련 기준의 제정·집행을 강화하여 환경산업에 대한 수요를 유도할 필요가 있다.

넷째, 에너지 및 환경산업의 교류협력은 민간주도로 이루어 지도록 해야 하며 정부의 간섭이나 개입은 최소화하여야 한다. 환경 및 에너지 산업의 기술 개발 등을 위해 기업 스스로가 교류 및 협력을 하도록 인센티브를 제공하거나 분위기를 조성하는 데 정부의 역할이 주어져야 할 것이다.

다섯째, 남북한 정치적 발전단계에 따라 에너지 부문에서도 교류협력이 단계적으로 확대해나가야 한다(그림 6-1 참조). 에너지 및 환경협력은 상호정보 교환 등의 단순교류단계에서 북한의 비경제적인 석탄의 생산·이용을 줄이는 등의 구조조정 초기단계, 합작정유공장 건설 등의 본격적인 구조 조정기를 거치고 나서, 에너지 이용체계의 단일화 추진 등 장기 협력단계를 통하여 남북한 환경 및 에너지 관련 기업을 완전 통합하는 단계적인 교류협력이 현실적이고 실현가능한 방법이다.

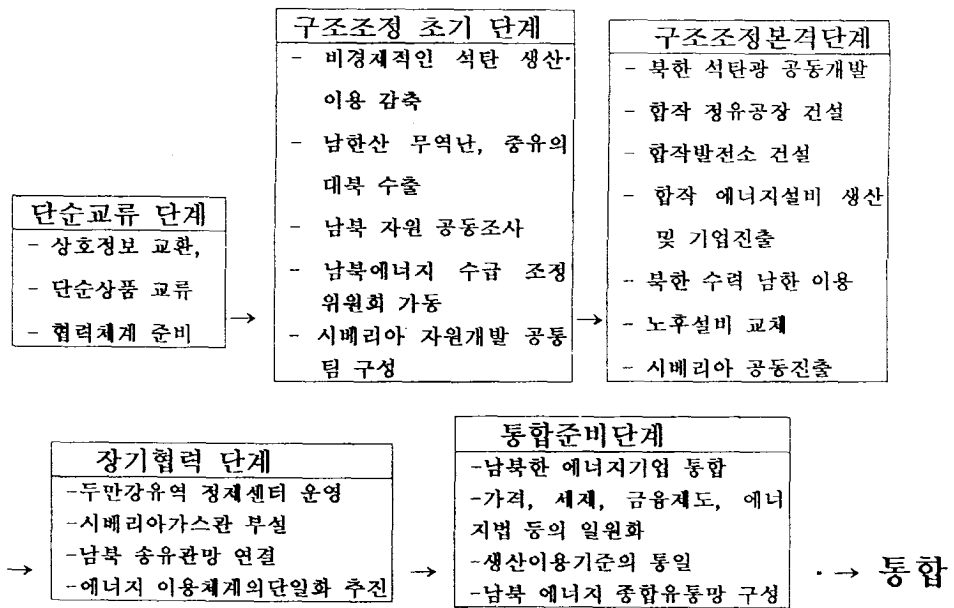
여섯째, 남북한 통합시 북한지역의 환경오염규제 기준을 강화하여야 한다. 북한지역의 환경오염규제 기준을 강화하지 않고 느슨하게 유지한다면 북한으로 남한의 환경오염산업이 이전되어 남한이 겪었던 환경오염의 악화를 되풀이할 것이다. 따라서 북한의 환경기준을 남한과 같이 대폭 강화되어야 한다. 이로써 환경산업에 대한 수요창출의 효과를 통해 환경산업의 발전을 기할 수 있기 때문이다.

일곱째, 기업은 대북한 진출에 있어 단기적인 이익에 집착하여 환경을 소홀히하는 투자를 지양하고 경제통합을 대비한 장기적인 차원에서 환경친화적인 업종의 진출을 도모하여야 할 것이다.

46) 이정전(1995.5).

여덟째, 환경 및 에너지 산업의 대북 진출에 있어서 통일비용의 사전 부담의 차원에서 정부 및 기업이 적극적인 투자를 해야 할 것이다.

<그림 6-1> 남북 에너지 협력교류의 단계별 추진방향



자료: 대한석유협회, 석유협회보, p.103, 1994. 2.

VII. 정책적 시사점

환경에 대한 남북한의 인식 및 제반 여건의 차이로 인해 환경문제에 대처 하려는 남북한의 협력 및 교류의 노력에는 많은 어려움이 예상된다. 북한에 있어 환경에 대한 인식은 매우 낮으며 북한의 환경오염은 그들의 경제수준에 비하여 심각한 수준에 와 있는 것으로 알려져 있다. 북한의 환경오염이 경제 개방에 의해 더욱 심화될 경우 통일후 북한의 산업시설을 국제적 환경기준에 맞추기 위해서는 막대한 환경관련 투자비용이 소요될 것이다.

독일의 경우 통일 전부터 동·서독은 환경문제, 원전의 안전문제, 전력유통 등의 측면에서 협력이 이루어졌었다. 그러나 통일후 동서독의 에너지 사업의 구조, 에너지 공급 체계, 환경문제, 에너지 소비 구조 등 동·서독 지역간에 현저한 차이로 인해 통일독일이 현재 당면하고 있는 여러 환경 및 에너지 문제들을 볼 때 보다 광범위한 협력이 조기에 실시되었다면 이러한 문제들로 인한 부담은 훨씬 경감되었을 것이라 추정되고 있다.

통일 독일의 환경 및 에너지 문제에서 볼 수 있듯이 남북한 환경 및 에너지 협력관계의 조기 모색은 남북 통일후 환경 및 에너지 문제의 부담을 줄일 수 있다는 점에서 바람직하다. 고려할 수 있는 협력관계의 분야로는 에너지 공급체계의 연계, 에너지 상호유통, 에너지관련 기술의 교류, 환경오염 규제 기준의 통일, 대기오염의 장거리 이동감시 체계 구축 및 지역환경기준 설정, 지역환경문제의 공동조사 및 감소대책의 수립, 공해산업과 유해 폐기물의 지역간 이동 규제를 위한 공동감시체계 구성, 환경 기술협력 및 정보교환, 민간 차원의 환경 협력 지원강화 등으로 열거할 수 있다.

이와 같은 남북한 환경 및 에너지 부문의 상호 협력관계의 구축으로 기대 되는 효과는 다음과 같다.

첫째, 에너지 공급망의 연계는 막대한 자금과 시일이 소요되므로 조기에

착수할수록 소요되는 투자비용을 절감할 수가 있다.

둘째, 에너지 공급망의 연계는 남북한간 에너지 수급구조의 차이를 축소하여 불필요한 중복투자를 피할 수 있으며, 남북한 에너지 수입원을 다원화할 수 있고, 규모의 경제효과를 기대할 수 있다.

셋째, 남북한 양국간 최대 전력 부하 발생시간과 기저부하용 전원이 다르므로 전력을 융통할 경우 피크타임전력을 위한 과도한 시설투자의 부담을 줄일 수 있다.

넷째, 북한산 석탄을 남한 발전소에서 이용하거나, 국경지역에 발전소를 건설하여 공동이용할 경우 상호이익을 나눌 수 있다.

다섯째, 남북한간 환경오염 규제기준을 통일하고 환경분야의 협력을 강화하면 남북한 통합후 환경개선비용을 줄일 수 있다.

다른 통일비용과 달리 북한의 환경 및 에너지 관련 시설 투자는 단기적인 차원에서 통일에 대한 희생으로 볼것이 아니라 장기적인 안목에서 한국의 재도약을 위한 하부구조 구축을 위한 '투자'라는 인식이 필요하다. 특히 남북한 경제통합시 남한은 북한지역의 경제개발을 위한 막대한 투자재원의 부담이 발생하는 데 이를 위한 통일기금의 조성보다는 통일비용을 사전에 부담하는 차원에서 북한의 환경 및 에너지 산업 등 사회간접자본시설 투자에 기업이 진출하도록 적극 유도하는 것이 중요하다. 경제원칙의 관점에서 통일이금의 적립에 의해 정부가 반드시 민간보다 더 효율적으로 기금을 사용한다는 보장도 없고, 과거 석유가격 안정을 위해서 적립한 석유안정기금을 정부가 다른 용도로 전용한 결과 정작 기금이 필요할 때에는 사용할 수 없었던 경험을 미루어 보건데 통일기금 적립은 바람직하지 않을 수도 있다. 기업의 對北投資가 왕성하다면 그만큼 통일비용은 사전에 부담이 되는 것이며 따라서 그만큼의 통일비용부담은 줄어들 것이기 때문이다.

북한의 환경 및 에너지 관련 시설투자를 위한 재원은 일반적으로 ① 일반재정, ② 각종부과금 및 부담금, ③ 오염물질의 공동처리 서비스에 대한 사용료, ④ 공채발행과 같은 수단에 의해 조달될 수 있다. 지금까지 남한의 환경관련 공공투자는 주로 일반재정에 의존해 왔으나 남북한 통합후 소요되는 막대한 환경투자지출의 마련에는 그 규모 및 예산구조의 경직성 때문에 일반재

정에 그 재원을 기대하기는 어렵다. 특히 관련된 부처가 많아 운용이 경직적이라는 점이 문제이다. 또한 오염자부담 원칙에 의한 각종 부과금 및 부담금도 재원조달효과와 함께 오염자 부담원칙에 충실하다는 장점이 있으나 대규모의 재원조달에는 문제가 따른다.

환경투자의 가장 큰 부분을 차지하는 하수종말처리장과 폐기물매립 및 소각장시설의 경우 공공재적인 성격이 약하여 일반재정보다는 상하수도세와 같은 공동처리서비스에 대한 사용료(user charge)에 의하여 재원을 조달하는 것이 효율적이다. 그러나 공동처리서비스에 대한 사용료부과도 물가관리 및 사회정책적 고려 때문에 지나치게 낮게 책정되어 투자재원으로는 이용되지 못하고 있다.

마지막으로 생각할 수 있는 재원조달방안은 공채발행이다. 선진국의 경험에서 보듯이 환경투자는 초기에 집중되므로 남북한 경제통합 초기 약 5년에 환경투자가 집중적으로 요구될 것인데 이같은 환경투자의 시간적 특성에 비추어 공채의 발행이 유력한 재원조달 수단이 될 수 있다. 이외에도 환경 기초시설의 편익이 여러 세대에 걸쳐 향유된다는 점을 고려하면 그 비용 또한 여러 세대에 의해 부담하는 것도 바람직 할 수 있다. 그러나 환경공채의 발행은 驅逐效果를 통하여 민간투자지출을 감소시키므로 海外起債에 의하여 재원을 조달하는 것이 더 바람직하다.

<참고문헌>

1. 경제계획원, 주요경제지표, 1991.
2. 고일동·조동호, 구동독의 사유화 방안 및 실업대책, 한국개발연구원, 1992. 7.
3. 김동엽·박종국, “북한의 개방전략과 사회주의 국가의 경제개혁과의 비교연구”, '92 북한 통일 연구논문집(2), 통일원, 1992.10.
3. 김인길·박정순, 통일독일의 에너지문제, 에너지경제연구원, 1991. 11.
4. 김정완, 남북한 자원공동개발 및 교역활성화방안, 에너지경제연구원, 1994.
5. 내외통신, 799호, 1992. 6. 11.
6. 무역진흥공사, 북한의 산업, 1995.
7. 백응기, “법정공휴일 단축에 따른 제조업 인력난 해소 및 생산증대 효과”, KDI 분기별 경제전망, 1992. 1/4.
8. 산업연구원, 실물경제, 제53호, 1995. 7. 19.
9. 세계일보, 1992. 8. 12.
10. 신의순, 자원경제학, 박영사, 1990.
11. 안기희, “남북한 환경문제와 교류협력에 관한 연구”, 북한의 과학 기술에 관한 조사연구 보고서 II-II, 한국과학기술단체총연합회, 1992. 12.
12. 에너지경제연구원, 94년 에너지 수요전망 조정, 1994. 8.
13. _____, 세계에너지 시장, 1994.
14. 일본 통산성, “주요설비투자계획”, 각호.
15. 장영식, 북한의 에너지 경제, KDI, 1994.
16. 정우진·최병렬·권태규, “남북한 에너지 체계 비교분석 및 협력방안 연구 (上, 下)”, 석유협회보, 1993. 12, 1994.2.
17. 정우진, “에너지 부문의 남북협력방안”, 석유협회보, 1994. 9.
18. 조선일보사, “통일비용은 갖춰졌는가”, 1995. 8. 5.
19. _____, “북한의 공해문제”, 월간조선 1991. 1월호.
20. 최신림, “북한의 에너지 수급현황과 남북한 에너지 협력방안”, 석유협회보, 1994. 2.
21. 통상산업부, '95년 에너지 수급전망, 1995.
22. 통일원, '92 북한개요, 1992.
23. _____, 북한경제종합평가, 1994.
24. 한국개발연구원, “1994년 한국경제의 주요 현안과 정책대응” - KDI 정책 포럼 모음집 -, 1995. 2.
25. 한국산업은행, “국제환경규제강화에 따른 우리의 대응실태 및 효율화

방안”, 산은조사월보, 제463호, 1994. 6.

26. _____, “설비투자계획”, 각호
27. _____, “환경규제동향과 환경오염 방지노력”, 경제브리프스, 1993. 9.
28. 환경처, 환경백서, 1993, 1994.
29. 한국개발연구원, 남북한 경제관계발전을 위한 기본구상, 1991.10.
30. 한택환외 4인공저, 한중환경협력에 관한 연구, 대외경제정책 연구원 1993. 9.

<영문>

1. Alexander, Lewis & Joseph Gagnon, 1990. “The Global Economic Implications of German Unification.” International Finance Discussion Paper no.379. Washington: Board of Government of the Federal Reserve System.
2. Carlin, A. Environmental Investment; The Cost of A Clean Environment A Summary, US, EPA, 1990.
3. Center for Economic Policy Research, Mornitoring European Integration - The Impact of Eastern Europe, London, October 1990.
4. Congressional Budget Office., How the Economic Transformations In Europe Will Affect the United States, Washington: Government Printing Office (December, 1990).
5. Giustiniani, A., F. Papadia, and D. Porciani, 1990. The Effects of the Eastern European Countries, Economic reform on the Western Industrial Economies: A Macroeconomic Approach, Rome: Bank of Italy(mimeographed).
6. Grossman, G. and Alan Krueger, “Economic Growth and the Environment”, Working Paper #4634, National Bureau of Economic Research, 1994.
7. IEA, Energy Statistics and Balances(90/91)
8. International Monetary Fund, World Development Outlook, Washington. D.C., 1990.
9. OECD, State of the Environment, 1991.
10. _____, OECD Environment Data Compendium, 1993.
11. Pyo Hak-Gil, 1992, “ A Synthetic Estimate of the National Wealth of Korea, 1953-90 ” KDI Working Paper No.9212.
12. UN., Energy Statistics Yearbook, 1992-1993.
13. UNEP, Environmental Data Report, 1993-1994.

南北交流 協力法の 制度補完 및 發展方案 研究

研究責任者：劉丙鎬 (漢城大)

共同研究者：권해수 (漢城大)



목 차

<요 약 문>	379
I. 서 론	383
II. 남북경협과 국가발전	385
1. 남북경협과 민족통일	385
2. 남북경협의 중요성	386
3. 남북기본합의서의 채택	387
III. 남북경협을 위한 우리 정부의 정책과 북한의 대응과정	388
1. 남북교류·협력의 전개	388
가. 남북교류·협력의 공식화	388
나. 인적교류	390
다. 물적교류	394
2. 남북경협을 위한 정책	396
가. 3단계 남북경협방안	396
나. 남북경협실태	398
다. 추진중인 주요 기업의 경협실태	400
라. 남북경협의 저해요인	401
3. 북한의 대응과정	403
가. 대외경제정책의 변화	403
나. 소극적인 개방정책	404
다. 관련제도의 정비노력	405
IV. 관련 법령과 정책에 대한 평가	407
1. 남북경협과 관련된 현행 법제	407

가. 주민의 왕래	407
나. 주민의 접촉	408
다. 교역	408
라. 협력사업	409
마. 법률 위반시 조치사항	410
2. 관련 법령에 대한 평가	411
가. 정치·이념적 요인에 의한 평가	411
나. 법·제도 운영차원의 평가	412
3. 관련정책에 대한 평가	414
가. 과도한 규제	414
나. 이원화된 정책체계	416
V. 관련 법령과 정책에 대한 개선방안	417
1. 개선을 위한 전제와 기본방향	417
가. 전제	417
나. 기본방향	419
2. 관련 법령에 대한 개선방안	422
3. 관련 정책에 대한 개선방안	427
VI. 결 론	429
※참고문헌	431

<요약문>

남북간의 공존형태를 취하면서 중장기적으로 통일을 달성할 수 있기 위해서는 경제협력이 무엇보다도 중요하지만 정치적인 요인때문에 제대로 달성하지 못하는 경우가 많다. 이러한 제반 문제들은 우선 남북 최고당국자간의 정상회담이 이루어져야 할 것이다. 그렇지만 이를 위해서는 실무적인 차원에서 검토할 수 있는 부분들에 대한 사전점검이 필요하다. 그리고 가능한 한 자주 만나 대화와 협상을 통해 문제에 접근하는 것이 좋을 것이다. 여기에서는 현행 남북교류협력법상의 제반 문제들을 평가하고, 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 평가

먼저 정치·이념적 측면에서 평가하면 첫째 국가보안법과의 상위성(相違性)으로 인한 법체계상의 혼란이다. 둘째 문제를 접근하는 정부의 비일관성이다. 여기에는 북한과 미국간의 관계 그리고 우리의 정치적 상황에 따라 빈번한 정책전환도 영향을 미치고 있다. 셋째로 남북문제를 보는 세대간의 시각차이도 문제를 해결하기 어렵게 하고 있다.

법·제도 운영측면에서 평가해보면 첫째, 북한주민에 대한 판단기준이 광범위하고, 애매하다. 둘째, 방문증과 증명서 발급서류중 신변안전과 무사귀환보증서류의 실익문제이다. 셋째, 방문기간은 최장 1년 6개월까지이며, 필요한 경우는 처음 승인된 방문기간을 넘지 않는 범위 내에서 1회에 한하여 연장할 수 있도록 하고 있지만 이는 자유왕래나 교류를 사실상 제한하고 있는 것이다. 넷째, 현행 법제를 보면 남북간 교류를 내국교류로 취급하자고 하면서 실제로는 외국과의 교류하는 경우보다 더 복잡하게 되어 있다. 그리고 남북한간 직교류가 이루어지지 않아 시간, 경비상에 많은 물류비용이 발생하고 있다. 다섯째, 대외무역법 등 무역에 관한 법률을 준용함으로써 북한을 외국으로 인정하는 결과를 가져오고 있다. 뿐만 아니라 국제 통상조약과의 충돌도 발생하고 있다. 마지막으로 모든 분야의 교류나 협력을 협력사업으로 일괄해서 처리하는 협력사업의 규정방식에 문제점이 있다.

관련 정책의 평가 측면에서는 과도한 규제와 이원화된 정책체제로 인해

민감한 과정과 절차가 요구되고 있다. 주무부처인 통일원 뿐만 아니라 해당 실무부처의 허가나 승인을 받도록 하고 있어 규제가 이중적이다. 그리고 관할에 관한 문제점이나 다른 관련 법령을 광범위하게 준용하거나 하위법령인 시행령에 넓게 위임하고 있다는 문제점이 있다.

2. 개선방안

이러한 관점에서 다음과 같은 개선책을 제시하고자 한다. 법령 측면에서는 첫째, 남북교류가 내국교류로 남북한이 상호 인정하기 위해 남북한 기본합의서의 법적 구속력과 실천조치가 강구되어야 한다. 둘째, 방문증 발급제도의 탄력적 운영이 필요하다. 증명서 발급요건을 완화해 구비서류 중 “북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료”는 폐지하도록 한다. 왜냐 하면 신변안전문제는 남북간에 일괄적으로 다결되어야 할 성격의 것이지 개별 사안별로 접근하기에는 어렵기도 할 뿐만 아니라 매우 비능률적인 방법이다. 셋째, 제3국에서의 접촉은 신고제로 전환하도록 한다. 이를 위해서는 우선적으로 재외국민의 방북신고제를 폐지 또는 개선해야 할 것이다. 넷째, 남한 주민이 북한 주민 등과 회합·통신 기타의 방법으로 접촉하고자 할 때는 통일원장관의 승인을 인도록 한 규정은 신고규정으로 전환해야 한다. 다섯째, 사안의 내용이나 유형에 따라 승인제와 신고제를 혼용하도록 한다. 특히 기업인등에 대해서는 우선적으로 자유로운 왕래가 보장되어야 한다. 이를 위해서는 남북간에 3통협정(三通協定: 통행·통신·통상)을 빨리 체결해야 한다. 여섯째, 방북절차에 있어서도 멀티플 개념을 도입해야 한다. 즉 한 번 허가하면 다음 번에는 허가사항을 신고제로 간소화하도록 한다. 그리고 남북협력기업간 직접 통신도 가능해야 한다. 일곱째, 본격적인 경제교류 협력을 위해 방문기간은 크게 연장할 필요가 있다. 처음 승인되는 기간을 최장 1년 6개월에서 5년으로 하고, 필요한 경우는 자유롭게 연장할 수 있도록 해야 한다. 여덟째, 인적·물적 교류가 남북한간에 직접 이루어질 수 있도록 해야 한다. 아홉째, 교류·협력을 촉진하기 위해 보조금의 지급제도를 적극적으로 개선해야 한다. 마지막으로 대금결제방법에 대한 보완을 위해 청산거래 방식을 도입하도록 한다.

정책의 관점에서는 첫째, 통일원이 관련 업무를 처리하는 과정에서 주도

권을 행사해야 하며, 관련 기관의 협조를 위해 통일원에 재경원이나 통상산업부 공무원을 파견토록 해 Task Force를 구성하도록 한다. 둘째, 대기업위주의 방식에서 벗어나 중소기업을 중심으로 하는 협력사업도 모색할 뿐만 아니라 남한기업의 대북투자를 신중히 추진한다는 입장에서 외국에 법인을 설치해 이 법인명으로 투자를 확대하는 방안도 있다. 셋째, 지방자치단체중심의 교역, 기업과 북한 지방자치단체단위간의 교류에도 관심을 갖도록 한다. 마지막으로 현행 남북간 경제교류가 물자교류중심에서 기술교류중심으로 전환되어야 한다.

I. 서론

우리 정부가 1988년 7월 7일 “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언”(7.7선언)을 통해 남북이 분단의 벽을 허물고 모든 부문에 대한 교류를 실현할 것을 선언하고 그 후속 조치들¹⁾을 마련한 이후 남북한 교류가 정치·경제·사회·문화적으로 크게 증가하고 있을 뿐만 아니라 그 변화양상은 매우 다양해지고 있다. 이것은 북방정책의 적극적인 추진을 통해 통일의 내적, 외적 환경변화에 노력하고 있는 것과 맥을 같이하는 것이다. 즉 1990년 9월 한·소 수교, 1992년 8월 한·중수교 등을 성사시켰을 뿐만 아니라 1991년 9월에는 남북한이 동시에 UN에 가입하기도 했다.

그러나 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴선언에 따른 경색국면으로 남북한 교류협력도 일시적으로 침체되었고, 1994년 7월 김일성 사망이후에도 주춤한 상태를 보이기도 했다. 이러한 추세는 오랜 동안 지속되지 않았고, 정치적 측면에 한정되었다. 오히려 경제적 측면의 교류는 상대적으로 활성화되었다. 즉 이 기간중의 교역규모는 더욱 증가하는 모습을 보였다.

남북한 교류는 이제 상호간의 다면적 필요성때문에 크게 위축되지는 않을 것이다. 이 교류는 외형적으로는 남북한의 민간부문에 의해 이루어지고 있는 것처럼 보이고 있지만 실질적으로는 남북한 정부당국의 지원이 없다면 불가능한 일이다.

그동안 남북한간에는 김일성 조문파동, 경수로협정 등 몇 가지 중요한 정치적인 현안들이 쟁점사항으로 남아 있었지만 이러한 쟁점들은 이제 상당부분 해소되었다²⁾. 남북한간의 경수로 협상의 타결과 쌀 무상지원, 그리고 협력사업의 추진으로 앞으로의 남북관계는 급진전될 전망이다. 그리고 이러한

1 후속조치로는 남북물자교류 지침(1988년 10월), 남북교류협력에 관한 법률(1990년 8월), 및 시행령(1990년 8월), 시행규칙(1990년 11월) 그리고 남북협력기금법(1990년 8월) 및 시행령(1990년 12월), 시행규칙(1991년 3월) 등이 있다.

2 아직도 우성호 선원 송환문제, 안승운 목사 사건 등 현안이 남아있다. 그렇지만 이것이 대세를 크게 바꾸지는 않을 것으로 예상된다.

제반 정치·경제적 환경변화로 인해 남북한간의 인적·물적 교류는 크게 증대될 것이다. 현재 경수로사업의 총공사비용만도 30만 달러(2조 4천억원)규모이며, 인적 교류도 연간 수백명의 규모로 추정되고 있다. 그리고 북한의 식량난을 해소하기 위한 15만 ton의 쌀 지원 뿐만 아니라 통일교등 민간차원에서 북한이 입은 수해(水害)에 대한 제반 지원도 활발히 이루어지고 있다.

뿐만 아니라 1995년 7월에는 북한의 남포공단 협력사업에 참여하는 대우그룹 기술자 13명이 북경을 거쳐 북한에 체류중이다. 이들은 남북분단후 처음으로 합법적 절차를 밟아 북한에 장기간 머물고 있다. 북한에 체류하면서 기술지도를 하고 제품생산과정을 감독하고 있는 것이다. 이들의 방북으로 남북경협은 새로운 단계에 접어들었을 뿐만 아니라 실질적인 새 출발을 하는 계기가 되었다. 북한 핵문제로 인해 담보상태에 있었던 남북경협과 교류·협력의 논리가 제자리를 찾아가고 있는 것이다. 지금까지의 남북교류가 특산품 거래와 단순한 임가공 수준이라면 남포공단 협력사업은 본격적인 투자단계로서의 한 단계 발전된 경제협력단계라고 평가할 수 있다.

나웅배 부총리는 취임이후 남북관계가 정치적으로 어려움에 처하더라도 남북경협은 계속 추진하겠다는 입장을 밝혀왔다. 그리고 북한도 최근 실용주의 정책으로 전환하고 있어 상호간의 이해가 들어맞고 있다. 이에 따라 남북관계의 전반적인 여건은 호전되고 있다. 1970년대의 남북회담이후 그동안 남북관계가 큰 진전을 보이지 못한 것은 주로 남북간의 정치·이념상의 마찰이 심했기 때문이다. 이제 우리의 체제내 정통성문제가 많이 해결되었고, 남북간의 경제력격차가 GNP 기준으로 18배, 1인당 국민소득 기준으로 9배인 상황에서 북한과의 체제경쟁은 사실상 무의미해졌으므로 자신감을 갖고 극단적인 대립주의에서 벗어날 필요가 있다.

이러한 맥락에서 다음과 같은 연구를 전개하고자 한다. 첫째, 남북한 경제교류의 실익을 실증적으로 검토해 기존의 남북한 관계를 체계적으로 정리하고자 한다. 둘째, 남북한 교류의 현장에서 근무하는 사람의 애로사항을 확인하고, 관련 법률과 정책간의 상호 모순되는 측면을 발견해 이를 해소하고자 한다. 셋째, 남북한 교류를 통해 우리의 이익을 증대시키고 나아가 통일을 위한 밑받침이 되고자 한다. 이를 통해 우리의 관련 법률과 정책의 내부적인 모순을 해소함으로써 남북한 관계를 한 단계 진일보시키고자 하는 것이다.

II. 남북경협과 국가발전

1. 남북경협과 민족통일

우리 정부의 통일방안에 있어서 자주·평화·민주의 통일 3원칙에는 변함이 없었으나, 구체적으로 통일방안의 명칭이라든가 그 실천방법에 있어서는 정부가 바뀔 때마다 다소 변화를 보여왔다. 1980년 이후 제5공화국은 '민족화합민주 통일방안', 제6공화국은 '한민족공동체 통일방안', 그리고 현정부는 '3단계 통일방안'으로 변화해 왔다. 현정부의 3단계 통일방안을 구체적으로 살펴보면 평화적이고 결서 있는 통일을 위해서는 일시적인 흡수통일보다는 화해·협력 → 남북연합 → 통일국가의 3단계 과정이 필요하다는 것을 말하고 있다.

먼저 제1단계인 화해·협력의 단계는 분단이후 50년간 누적된 남북간 적대감과 불신감을 없애기 위해 협력의 장(場)을 열어 가는 단계로서 남북간 분야별 교류·협력을 활성화해 나가는 단계이다. 이를 위해서는 먼저 '남북기본합의서'에서 남북한이 합의한 대로 한반도에는 현실적으로 두 개의 정치적 실체가 존재하고 있다는 점을 인정해야 한다. 나아가 민족경제의 통일적, 균형적 발전과 민족복리의 증진이 이루어지도록 경제교류와 협력이 실시되어야 하며, 이러한 교류·협력은 분단이후 커져왔던 남북간 이질감, 적대감, 불신감을 제거하는 효과가 있을 것이다.

제2단계인 남북연합단계는 제1단계에서 구축된 상호신뢰를 바탕으로 남북간 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화되는 단계이다. 즉 남북한이 두 체제, 두 정부 하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리하는 단계이다. 정치적 통일의 예비단계로서 정례화된 남북각료회의는 물론 통일헌법안을 마련할 남북국회회담, 그리고 필요시에는 남북정상회담의 상설화도 가능할 것이다.

마지막 단계인 통일조국단계는 남북연합단계에서 마련될 통일헌법에 따라 남북한 자유총선거를 실시하고 통일국회와 통일정부가 수립되는 1민족 1국가의 통일조국을 실현하는 단계이다. 이러한 통일조국은 민족구성원 모두에게 정치적·경제적 자유가 보장되며, 민족의 복리와 인간의 존엄성이 존중되는

국가이다. 이러한 3단계의 통일과정을 기치는 것이 통일비용과 발생할 가능성이 있는 통일관련부작용을 극소화하는 길일 것이다.

2. 남북경협의 중요성

독일이 통일을 이룩하는 과정을 보면서 우리는 분단국가의 통일에 있어서 先교류·협력이 얼마나 중요한 것인가를 알 수 있었다. 전후 50여년을 유지해 오던 냉전체제가 사라진 지구상에 유일한 분단국가로 남아있는 남북한이 상호 교류·협력을 통하여 대치관계를 종식시켜야 한다는 것은 세계사적인 요청이라고 할 수 있다.

앞서 설명한 3단계민족통일방안의 제1단계인 화해협력단계에서 추구하는 남북대화³⁾와 교류·협력은 남북간의 신뢰구축과 평화관계를 유지하고 민족을 동질화시키는데 있어서 가장 기본적인 요소이며, 분단으로 생이별의 아픔을 겪고 있는 일천만 이산가족의 고통을 해소시켜 주는 최선의 길이다. 특히 통일문제에 대한 여론조사결과(민족통일연구원, 1993)에 따르면 전체국민의 75%이상이 남북통일의 이상적인 방법이며 동시에 현실적인 방법으로 교류·협력에 의한 점진적·합의적 통일을 지지하고 있을 정도로 통일문제에 관해서는 남북간 교류·협력이 가장 기본적이며 핵심적인 요소라는 것을 알 수 있다. 이 절에서는 남북간 교류·협력이 1970년대 이후 어떻게 변천하였는가를 정리하였다.

남북이 정치적·군사적으로 대치하고 상호간 불신과 반목이 존재하던 1970년대의 상황에서 민간차원에서 자생적으로 남북교류·협력이 이루어지길 기대할 수는 없었으며, 정부간 공식적 접촉 또한 어려운 실정이었다. 이러한 대치국면을 전환시킨 것은 1971년 8월 12일 대한적십자사 총재가 인도적 차원에서 '이산가족찾기운동'을 제의한 사실이다. 이에 대해 북한적십자사가 긍정적으로 호응해 오며 따라 남북적십자회담이 시작되었으며, 이것이 최초의 남북대화이었다. 적십자회담은 비록 남북한 정부당국이 아닌 적십자라는 공공

3. 남북대화를 광의의 교류협력에 포함시킬 수 있으나, 여기에서 말하는 남북 대화는 남북의 정부간 또는 공적 성격을 갖는 단체간 회담, 접촉, 협상 등을 의미한다.

단체를 통해서 시작된 남북대화이기는 하였으나, 분단이후 처음으로 남북이 평화적인 접촉을 했다는 점에서 커다란 의의가 있다. 남북적십자 본 회담은 이전의 예비회담에서 합의한 대로 서울과 평양에서 번갈아 개최되었는데, 본 회담은 1970년대에 7회 그리고 1980년대에 3회에 걸쳐 열렸다. 1970년대초 활발하게 진행되었던 적십자회담은 1973년 북한의 대화거부로 중단되었다. 그러나 1984년에 남한지역의 수해에 대한 북한의 수해물자 제공을 계기로 남북대화는 재개되었으며, 이를 계기로 남북대화는 진전을 보여서 1985년에는 남북이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문이 실현되었다. 이러한 교환방문을 통해서 분단이후 최초로 민간차원의 인적 교류가 이루어지는 성과를 올렸으나, 그후 적십자회담은 양자의 입장차이로 별다른 진전없이 오늘에 이르고 있다.

이밖에도 남북대화는 1972년 '7·4남북공동성명'과 함께 발족되었던 남북조절위원회회담을 비롯하여, 1984년 수해물자의 인도·인수 후에 시작되었던 남북경제회담, 1985년 시도되었던 남북국회회담을 들 수 있다⁴⁾. 그리고 제35회 세계탁구선수권대회의 평양개최를 앞두고 북한이 제의했던 '남북단일팀' 구성을 위한 회담을 시작으로 발전한 남북체육회담은 제41회 세계탁구선수권대회와 제6회 세계청소년축구선수권대회에 분단이후 처음으로 남북단일팀이 참가하여 좋은 성적을 올리기도 하였다. 그러나 이러한 다양한 채널을 통한 남북접촉은 일부 성과를 거두기도 하였으나 대체로 일과성인 것으로서 지속적인 대화채널로서의 기능을 하지 못하였다.

3. 남북기본합의서의 채택

남북대화의 새로운 돌파구를 마련한 것은 남북고위급회담이다. 남북고위급회담은 남북간 정치·군사적 대결상태를 해소하고 다각적인 교류·협력을 실시하는 문세를 협의하기 위하여 시작되었다. 이는 분단이후 처음으로 남북정부당국의 책임있는 고위급인사가 대화를 시도하고 남북간 긴장완화 및 교류·협력의 기본방향을 설정하게 되었다는 점에 의의가 있다. 1991년 12월 10-13일 서울에서 개최된 제5차 회담에서 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력

4. 국토통일원, 남북대화 제45·46·47·48·49·52·53호 참조.

에 관한 합의서'(이하 '남북기본합의서'로 약칭함)가 채택되었으며, 1992년 2월 18-21일 평양에서 개최된 제6차 회담에서 남북기본합의서와 '한반도의 비핵화에 관한 공동선언'(이하 '비핵화 공동선언'으로 약칭함)의 문본이 교환되었다.

오늘의 남북관계는 남북기본합의서에서 합의한 상호비방·중상중지에 대한 약속을 제대로 이행하지 못하고 있다. 그리고 북미협상을 통하여 해결의 실마리를 풀어가고 있기는 하지만 북한 핵문제 또한 아직은 비핵화공동선언의 정신을 준수하고 있는 것으로 보기 어렵다. 그러나 남북기본합의서와 비핵화공동선언은 제3자의 개입없이 남북당국자간 공개적 협의를 통해 채택된 최초의 남북간 합의라는 점에서 커다란 의의가 있다. 향후 이루어지는 남북교류·협력은 남북기본합의서의 정신에 입각하여 추진하게 된다는 점에서 이 합의서의 채택은 남북교류·협력의 기본방향을 정한 것이며 동시에 남북교류·협력이 본격화될 수 있는 기틀을 마련한 것이다. 남북기본합의서에 따르면 남북관계를 국가 대 국가관계가 아닌 잠정적 특수관계로 규정하여 이 합의서가 국가간 조약이 아님을 분명히 하였다. 또한 이 합의서는 '남북연합헌장'이나 통일국가형성 이전까지만 효력을 갖는 한시적 성격을 띠고 있다. 그럼에도 불구하고 이 합의서는 통일의 제1단계인 화해·협력단계에서의 남북관계를 규율하는 기본규범으로서의 성격을 갖는다.

III. 남북경협을 위한 우리 정부의 정책과 북한의 대응과정

1. 남북교류·협력의 전개

가. 남북교류·협력의 공식화

남북간 교류·협력이 공식적으로 시작된 것은 1988년 '7.7선언' 이후이다. 교역분야에서는 1988년 10월 7일 정부의 남북교역 개방조치가 있는 후 현재

까지 지속되고 있으며, 1989년 6월 12일 ‘남북교류·협력에 관한 기본지침’이라는 대통령 특별명령이 시행된 후에는 제한적인 남북한 주민의 왕래와 접촉이 시작되었다. 우리정부는 ‘7.7선언’의 정신을 지속적으로 확대·추진하기 위하여 1990년 8월 1일 ‘남북교류협력에 관한 법률’과 ‘남북협력기금법’을 제정·공포하였다. 이로써 종래 통치행위의 차원에서 추진하던 남북관계를 법적 근거를 갖는 행정행위로 전환하였다. 이제 남북관계에 대해서는 정부도 법률규정에 따른 공개적 절차에 따라 추진할 것을 요구하는 동시에 민간부문에서도 법률에 정한 절차를 따른다면 북한과의 교류·협력이 가능하게 되었다는 것을 의미한다. 1991년 9월 남북한의 동시 UN가입은 남북한이 서로 상대방의 정치적 실체를 인정하고, 나아가 상호간 교류·협력을 확대하겠다는 의지를 대외적으로 공표한 것이라 할 수 있다. 그리고 보다 본격적인 남북교류·협력에 관한 기본체제가 마련된 것은 1992년 남북기본합의서와 ‘남북기본합의서의 제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’가 발효되고, 남북경제교류·협력공동위원회와 남북사회문화교류·협력공동위원회가 구성된 것이다.

남북교류협력에 관한 합의서의 주요내용은 (i) 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서의 교류·협력 실시 (ii) 민족구성원들의 자유왕래와 접촉 실현 (iii) 철도, 도로 등의 육로와 해로, 항공로, 그리고 우편과 전기통신의 설치, 연결 (iv) 국제무대에서의 협력과 대외공동진출의 네 가지로 대별할 수 있다. 먼저 경제교류·협력에 있어서는 민족내부교류로서의 물자교류와 석탄, 광물, 수산자원등의 공동개발 그리고 공업, 농업, 건설, 금융, 관광 등의 분야에서 협력사업을 실시하기로 합의하였다. 경제협력사업의 대상과 형식, 교역대상품목의 선정과 규모는 경제교류·협력공동위원회에서 정하는 한편 협력사업의 규모와 교역품목별 수량, 거래조건 등은 계약당사자들이 결정토록 하였다. 그리고 과학, 기술, 환경 분야에서의 교류협력은 전문가교류와 공동환경보호대책의 수립, 특허권과 상표권 등의 권리인정에 필요한 조치를 취할 것을 합의하였으며, 사회, 문화 분야에서의 교류협력은 관련분야 기관과 단체구성원들의 접촉과 교류를 실시하고 행사의 공동주최, 예술 및 문화분야의 교환전시회 개최, 그리고 상대방의 저작권 인정에 필요한 조치를 취하기로 합의하였다. 남북간 자유왕래와 접촉을 확대하기 위해서는 왕래자의 자유로운 활동, 신분안전, 무사귀환을 보장하고 교통과 숙박에서의 편의제공, 사고시 긴급구제조치 등을

합의하였다. 단절된 교통·통신의 연결에 관해서는 우선적으로 남한의 인천·부산·포항항과 북한의 남포·원산·청진항 사이에 해항로를 개설하고, 경의선 철도와 개성-문산간 도로 그리고 김포-순안간 항공로의 개설 그리고 필요시에는 '임시교통로'를 개설키로 합의하였다. 또한 판문점을 통한 우편과 전기통신을 교환·연결하여 우선적으로 공적 사업에 사용하고 향후 그 이용범위를 확대하기로 합의하였다. 이산가족의 왕래는 원칙적으로 남북한주민의 왕래절차에 따르지만, 적십자단체에서는 이산가족의 범위, 면회소 설치, 재결합문제 등의 세부사항을 주관토록 하였다.

남북한교류·협력을 유형별로 구분하면 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 남북한 주민간 접촉과 왕래를 의미하는 인적 교류, 민족간 내부교류인 남북교역을 의미하는 물질 교류, 그리고 경제, 문화, 학술 등 여러 분야에서 인적·물질 교류가 혼합된 형태인 협력사업이 있다. 다음에서 유형별 교류·협력현황을 살펴보기로 한다.

나. 인적 교류

남북한간에 공식적인 주민왕래가 시작된 것은 1989년부터이며, 이후 1995년 6월 현재까지 779명의 남한주민이 북한을 방문하였고, 575여명의 북한주민이 남한을 방문하였다. 남북주민 왕래 및 접촉의 대표적인 사례 몇 가지를 살펴보면 1990년부터 시작하여 8차례 개최되었던 남북고위급회담을 위해서 남북한의 총리를 비롯한 관계자들이 서울과 평양을 왕래하였다. 그리고 1990년의 성공적인 통일축구대회 개최를 시작으로 LA 올림픽과 북경 아시아 경기대회 단일팀 참가문제 논의를 비롯하여 체육분야에서도 활발한 접촉과 왕래가 있었다. 이러한 접촉과정에서 남북은 1991년 제41회 세계 탁구선수권대회와 제13회 세계 청소년축구선수권대회에서의 단일 팀을 구성하여 출전하는 성과를 올리기도 하였다. 1991년에 개최된 '아시아의 평화와 여성의 역할' 서울토론회에 북한 여성대표가 참가하고, 1992년에는 평양에서 남북여성토론회가 개최되어 정신대문제에 대한 공동보조와 여성회담의 정례화에 합의하는 등 여성계의 교류도 있었다.

종교계의 교류는 기본적으로 북한의 종교관이 변화하여 정책변화가 발

생하기 전에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 1992-93년에 걸쳐 개신교에서 남북접촉을 시도했었으며, 1995년에는 대종교의 안호상씨 일행이 불법입북하여 단군릉을 참배하고 돌아왔다. 언론분야에서의 교류는 남북에서 발간되는 신문·잡지·방송이 각기 상대지역에 자유로이 유포·전달·시청될 수 있는 상황이거나 남북의 언론인들이 취재보도를 위해 상대지역에 들어갈 수 있어야 가능한 것이다. 그러나 남북대치상태에서 그 파급효과가 엄청난 언론분야의 교류는 먼저 정치적 이해득실을 고려하지 않을 수 없으며, 따라서 그 실현에는 많은 시일이 요구될 것이다.

남북주민간 접촉은 통일원의 공식집계가 시작된 1989년 6월이후 1995년 6월말까지 총 4,656건 11,304명이 접촉승인을 얻었으며 그중 총 1,357건 4,497명만이 성사되었다. 1995년 6월말까지 남한주민의 북한방문은 총 56건 868명이 승인을 얻었으며 그중 41건 779명이 성사된 반면, 북한주민의 남한방문은 동기간중 총 14건 597명이 승인을 얻었고 그중 12건 575건이 성사되었다. 년도별 변화를 살펴보면 남북간 공식적 관계가 상대적으로 원만했던 1990-92년의 3년동안은 남북주민간 교류가 활발하게 이루어졌으나, 1993년이후에는 북한핵문제와 김일성사망에 따른 북한내 정치적 불안정으로 인하여 다소 침체되었다.

<표 II-1> 남한주민의 북한방문 현황 단위: 명/(건)

구분	신청	승인	불허	처리중	성사	비고
1989	1 (1)	1 (1)	.	.	1 (1)	
1990	199 (7)	187 (6)	12 (1)	.	183 (3)	
1991	244(12)	243(11)	.	.	237(10)	1(1)이월
1992	303(17)	257 (8)	47(10)	.	257 (8)	
1993	21 (6)	19 (5)	2 (1)	.	18 (4)	
1994	78(12)	54 (7)	.	.	12 (1)	24(5)이월
1995	129(22)	107(18)	20 (4)	26 (5)	71(14)	
계	975(77)	868(56)	81(16)	26 (5)	779(41)	

자료: 통일원(1995) 남북교류협력동향, 제48호(1995. 6. 1 ~ 6. 30)

최근 북한핵문제가 타결되고, 경수로협상에 따른 식량지원등 남북관계가

다소 호전된 이후 남북주민간 교류는 다시 활발해져서 1995년 상반기중 남한주민의 북한방문신청이 총 22건 129명, 승인이 총 18건 107명으로 집계되어 이러한 추세가 지속된다면 1995년에는 지금까지 북한방문이 가장 활발했던 1992년보다 성사 건수 및 인원이 많아질 전망이다.

한편 북한주민의 남한방문실적은 기대이하의 수준에 머물고 있다. 구체적으로 살펴보면 1990-92년의 3년을 제외한다면 1993년 이후 신청이 총 3건 13명이며 그중 성사된 것이 총 2건 6명에 불과하다. 특히 북한주민들이 자율적으로 남한주민과의 교류·접촉을 시도하거나 추진된 사실이 없었으며, 민간기업이 없는 북한의 현실에서 성사된 북한주민의 남한방문은 북한당국자 또는 북한당국의 지시를 받은 단체의 대표만으로 한정되어 있다. 따라서 북한주민의 남한방문실적은 전적으로 남북한주민 교류·접촉에 대한 북한당국의 태도에 따라 좌우된다.

<표 II-2> 북한주민의 남한방문 단위: 명/(건)

구분	신청	승인	불허	처리중	성사	비고
1989	-	-	-	-	-	
1990	306 (5)	306 (5)	-	-	291 (4)	
1991	175 (3)	175 (3)	-	-	175 (3)	
1992	113 (4)	103 (3)	10 (1)	-	103 (3)	
1993	6 (2)	6 (2)	-	-	6 (2)	
1994	-	-	-	-	-	
1995	7 (1)	7 (1)	-	-	-	
계	607(15)	597(14)	10 (1)	-	575(12)	

자료: 통일원(1995) 남북교류협력동향, 제48호(1995. 6. 1 ~ 6. 30)

남북주민간 접촉을 분야별로 세분화해 보면 성사된 총건수 1,357건을 기준으로 할 때 이산가족의 상봉이 712건 52.5%로 과반수를 차지하고 다음으로 경제분야의 교류가 397건 29.3%, 그리고 학술분야, 종교분야의 순이다. 성사된 총인원수 4,497명을 기준으로 할 때에는 학술분야가 1,128명 25.1%로 가장 많고, 다음으로 경제분야가 916명 20.4%, 이산가족 상봉이 791명 17.6% 순서로 나타났다. 한편 남북주민접촉은 어떤 경로를 통하여 이루어지고 있는

가를 보면, 대부분이 제3국 특히 중국연변지역에서 성사되고 있다.⁵⁾ 이것은 남북주민접촉에 있어서 해외동포가 상당한 역할을 하고 있다는 것을 의미한다.

<표 II-3> 분야별 남북주민간 접촉 단위: 명/(건)

구분	신청	승인	불허	처리중	성사
이산가족	2,224 (2,403)	2,217 (2,395)	.	7 (8)	712 (791)
학술	360 (2,034)	330 (1,971)	24 (36)	6 (27)	78 (1,128)
문화	191 (928)	153 (838)	35 (69)	3 (21)	23 (398)
종교	173 (725)	136 (609)	32 (72)	5 (44)	34 (298)
체육	91 (230)	84 (206)	6 (23)	1 (1)	15 (61)
경제	1,406 (3,743)	1,338 (3,537)	48 (141)	20 (65)	397 (916)
인론출판	156 (448)	127 (380)	27 (63)	2 (5)	24 (91)
관광교통	108 (338)	101 (312)	7 (26)	.	27 (81)
기타	226 (1,161)	170 (1,056)	49 (89)	7 (16)	47 (733)
계	4,935 (12,010)	4,656 (11,304)	228 (519)	51 (187)	1,357 (4,497)

자료: 통일원(1995) 남북교류협력동향, 제48호(1995. 6. 1 ~ 6. 30)

5. 초기에는 미국을 통한 서신운송이 대부분이었으나, 중국과의 관계개선 후에는 중국을 통한 서신교환과 상봉이 증가하였다. 총건수 677건중 중국을 통한 건수가 350건 52%, 미국을 통한 건수가 233건 35%, 나머지는 일본, 캐나다 등을 통한 것이다. 특히 상봉이 이루어진 총건수 60건 중에서 중국을 통한 것이 52건으로 대부분이고, 일본을 통한 것이 6건 등이다.

<표 II-4> 이산가족 서신교환·상봉증개자별 심사현황 (1989.6 - 1995.2)

구 분	해외동포	상봉주선단체	국제행사참가등	계
건 수 (상봉)	580 (56)	88 (-)	9 (4)	677 (60)
비 율	86 %	13 %	1 %	100 %

자료: 통일원 교류협력국

다. 물적 교류

남북주민간 교류실적에 비교한다면 남북간 물적 교류는 상당히 활발하다. 이것은 남북교역이 북한의 경제난 타개를 위한다는 실리적 목적에서 시작하였고, 인적 교류에 비하여 폐쇄된 북한체제에 미치는 영향이 적기 때문이다. 남북교역이 처음 시작된 것은 1988년 10월이었으며 1988년에는 4건 4개 품목에서 1,037천 달러상당의 물품이 북한에서 남한으로 반입되었다. 한편 최초로 남한에서 북한으로 반출된 것은 1989년으로 1건 1개품목 4,731천 달러상당의 물품이 북한으로 반출되었다.

남북교역의 년도별 추세를 살펴보면 1991년부터 대폭 증가하기 시작했는데, 이것은 주요교역국이었던 러시아 및 동구권국가들과 북한과의 교역이 감소하여 북한의 경제난을 해소시키기 위해서 남북교역의 필요성이 커졌고, 남한은 남북교류협력 관계법령을 제정하여 민간기업들이 대북한교역을 적극 추진할 수 있도록 그 제도적 기반을 마련하였기 때문이다.

남북한의 교역추이를 보면 지속적으로 교역규모가 확대되는 추세에 있다. 즉 교역초기에 비해 5년만에 10배의 성장률을 보이고 있다. 교역구조면에서는 남한의 반입위주로 이루어져 있다. 그리고 반출규모가 반입규모에 비해 현저하게 낮다. 남한의 입장에서는 전체 무역에서 차지하는 비중은 매우 작지만 북한의 경우는 남한과의 교역이 차지하는 비중이 상당히 크다. 여기에서도 역시 승인된 교역이 통관으로 이어지는 거래성사율은 매우 낮은 편이다(남궁영, 1995 b: 104-105).

이러한 여건하에 남북교역은 점차 확대되어 1994년에는 774건 142개 품목에서 228,944천 달러의 반출입을 기록하였고, 1995년 상반기중 남북간 반출

<표 II-5> 남한의 대북한 교역추이(1995년 3월까지)
(통관기준, 천달러)

년도	반입	반출	계	교역수지
1989	18,655	69	18,724	- 18,586
1990	12,278	1,187	13,465	- 11,091
1991	105,722	5,547	111,269	-100,175
1992	162,863	10,563	173,426	-152,300
1993	178,166	8,425	186,591	-169,741
1994	176,298	18,248	194,546	-158,050
1995	53,450	11,898	65,348	- 41,552

자료: 통일원 교류협력국

<표 II-6> 남북간 반출입 승인현황 (1988. 10 - 1995. 6)

구분	반 입			반 출			합 계		
	건수	품목 수	금액 (천\$)	건수	품목 수	금액 (천\$)	건수	품목 수	금액 (천\$)
1988	4	4	1,037	-	-	-	4	4	1,037
1989	57	20	22,235	1	1	69	58	21	22,304
1990	75	26	20,354	4	4	4,731	79	30	25,085
1991	328	92	165,996	40	48	26,176	368	140	192,172
1992	365	93	200,685	42	34	12,818	407	127	213,503
1993	478	87	188,528	76	39	10,262	554	126	198,790
1994	601	92	203,521	173	50	25,423	774	142	228,944
1995	380	76	131,195	265	47	41,758	645	123	172,953
상반기 (259)			(83,165)	(57)		(9,506)	(316)		(92,671)
총계	2,288		933,551	601		121,237	2,889		1,054,788

자료: 통일원(1995) 남북교류협력동향, 제48호(1995. 6. 1 ~ 6. 30)

입승인실적은 645건 123개품목 172,953천 달러로서 전년동기의 316건 92,671천 달러에 비해 86.6% 증가하였다. 남북교역을 반출입으로 세분하여 보면, 북한물품의 남한으로의 반입이 대부분을 차지하고 있는데, 이는 북한이 외화결제능력이 부족하여 남한물품을 구입하기 어렵기 때문이다. 남한을 기준으로 반입실적은 1988년 4건 4개품목 1,037천 달러를 시작으로 1991년에 328건 92개품목 165,996천 달러로 급격히 증가하였고, 1994년에는 601건 92개품목 203,521천 달러를 기록하여 남북간 반출입총액의 89%를 차지하였다. 1995년 상반기중 반입승인실적은 380건 76개품목 131,195천 달러로서 전년동기의 259건 83,165천 달러에 비해 57.8% 증가하였다.

한편 남한물품의 대북한 반출실적은 1989년 1건 1개품목 69천달러를 시작으로 1991년에는 40건 48개품목 26,176천 달러로 늘었으나, 1992-93년에는 그 절반이하로 감소하였고, 1994년에 173건 50개품목 25,423천 달러로 회복되었다. 1995년 상반기 반출승인실적은 265건 47개품목 41,758천 달러로 전년동기의 57건 9,506천 달러에 비해 4배이상의 대폭적인 증가를 기록하고 있다.

2. 남북경협을 위한 정책

가. 3단계 남북경협방안

남북경협에 대한 정부의 입장은 정부주도하에 단계적으로 추진하되 그 실행주체는 민간기업이어야 한다는 것이다. 여기에는 북한의 수용자세 변화에 대응하여 남북경협이 점진적으로 확대되어야 하고, 남북경제공동위원회의 개최 역시 남북경협의 추진상황에 맞추어 단계별로 추진되어야 한다는 인식이 깔려있다⁶⁾.

6 이것은 여러 가지 방식으로 추진가능하다. 즉 남북경협 추진방식에는 첫째 간접이나 직접교역을 통한 경협방식으로서 간접교역은 제3국을 통한 남북한 간의 교역을 말한다. 둘째 임가공 무역을 통한 경협방식으로서 수직적 분업형태의 산업협력이다. 한국에서 제공하는 원자재를 북한의 저렴한 노동력을 활용하여 이를 임가공한 후 제3국으로 수출하는 형태이다. 셋째 다자간 협력방식

정부의 남북경협방안은 3단계로 구분할 수 있는 데, 제1단계는 남북교역의 활성화와 시범사업에 대한 합작투자를 통하여 향후 경협확대를 위한 제도적 장치를 마련하는 단계이다. 구체적 실행계획으로는 남북간 간접교역을 직교역으로 전환하고, 청산결제계정 환거래계약으로 남북한간 직접결제가 가능하도록 하고, 그리고 남북간에 발생하는 상사분쟁의 해결절차를 마련하여 교역증대를 도모한다. 여기에는 위탁가공에 필요한 시설재의 반출과 기술자의 방북도 허용하여 남북한주민간 교류·접촉으로 확대·연결되는 것도 기대한다. 이 단계에서는 비록 소규모이기는 하지만 경공업분야에서의 합작투자를 실시하고, 공동어로작업, 남북한주민들의 관광을 위한 상호방문 허용, 남북한연계 관광 신상품의 개발, 이동성 병충해에 대한 정보교환과 공동방제 등 다양한 분야에서 시범사업을 실시한다. 이러한 시범사업이 활성화될 수 있기 위해서는 투자보장, 이중과세방지, 산업재산권보호 등의 제도적 장치를 마련하고, 남북기본합의서에 명시된 것처럼 남북한 항구간 해항로의 개설과 우편, 전신, 전화 등의 통신망도 연결해야 한다.

남북경협의 제2단계는 경협활성화단계로서 제1단계의 시범사업의 범위를 확대하고, 교역품목의 다양화와 교역절차의 간소화도 추진한다. 각 분야별 경협의 활성화가 제2단계의 핵심적 사업이다. 먼저 광업분야에서는 구리, 아연, 흑연, 대리석과 화강암 등의 석재를 공동개발하여 이용하고, 농수산분야에서는 식량자원의 공동연구, 산림자원의 효율적 개발·이용, 해양에서는 공동어로에서 진일보하여 공동양식 및 연어 등의 공동배양사업을 추진한다. 그리고 설악산과 금강산을 연계한 관광상품을 개발하고, 비무장지대의 평화적 이용과 남북간 철도 및 도로를 연결한다.

남북경협의 제3단계는 경협이 본격화된 단계로서 남북교역이 전면적으로 실시되어 교역규모는 20-30억 달러를 넘어서게 될 것이다. 국내는 물론

으로서 남북한 및 제3국이 포함된 경제협력이다. 두만강유역 개발계획의 참여 논의가 이 방식이다. 넷째 제3국에서의 남북한 공동개발에 의한 경협방식으로 남한의 자본 및 기술에 북한의 노동력을 결합시키는 형태이다. 다섯째 남북한간의 공동개발형태의 경제협력방식이다. 지금까지는 첫째, 둘째 방식을 제외하고는 뚜렷한 성과가 없었다.

해외에도 남북한이 공동으로 진출하여 자원을 공동개발하고, 합작투자는 종전의 정공업분야만이 아니라 중공업분야는 물론 기술집약적 분야, 관광, 수송, 엔지니어링 등의 서비스분야에도 확대한다. 그리고 남북간 교통통신망의 현대화와 함께 남북한 항공로의 개설과 제3국을 연결하는 국제항공노선을 개발한다.

나. 남북경협 실태

1984년 9월 남북적십자간 수재물자(水災物資)의 인도·인수가 이루어지고 이어서 남한의 경제 4단체장은 남북경협을 제의하였고, 동년 11월에는 제1차 남북경제회담이 개최되어 쌍방간 교역가능품목을 검토한 것이 남북경협의 시작이라 할 수 있다. 이러한 남북경협은 1988년 '7.7선언'과 10월의 대북경제개방조치 이후 우리 기업인, 특히 실항민을 중심으로 대북 투자에 관심을 갖기 시작했다. 1988년 12월 현대종합상사가 북한산 물품(모시조개)을 반입하고, 1989년 1월 정주영 당시 현대그룹회장이 북한을 방문하고 금강산공동개발을 협의하는 등 남북경협이 추진되었다. 이어서 1991년 7월 남한쌀 5,000ton을 북한과 직교역, 1992년 1월 코오롱(주)의 임가공을 통한 북한산 가방 반입, 1992년 1월 김우중 대우그룹회장의 방북 및 남포공단건설합의, 1992년 7월 북한의 김달현 부총리 방한 및 산업시찰 등 남북경협은 본격화되는 것으로 보였다. 그러나 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴결정으로 남북경협은 위축되기 시작하였고 1994년 UN의 대북제재결정에 따라 우리 기업의 대북투자계획은 전면 유보되었다. 1994년 10월 북미간 핵협상이 타결됨에 따라 남북경협을 위축시켜 왔던 외부적 요인이 제거되었다.

1994년 11월의 '남북경협 활성화 조치'는 북핵문제와 남북경협의 분리원칙을 천명한 것으로 우리 정부의 남북교류 확대의지가 구체화된 것이다. 정부는 이러한 남북경협 활성화조치의 정신에 입각하여 1995년 5월 17일 (주)대우의 '협력사업' 신청과 고합물산(주)의 '협력사업자' 신청을 승인하였다. 이 정부의 대북협력사업 승인은 그동안 북한핵문제로 진전이 없었던 남북경협의 물꼬를 트는 과감한 조치로 평가할 수 있다. 이 조치로 인하여 그동안 북한과의 합작공장 설립을 추진해 온 국내기업들은 대북경협을 보다 적극적으로 추

진할 것이다.

남한기업으로는 처음으로 ‘협력사업’ 승인을 받은 (주)대우의 협력사업은 셔츠·블라우스 283만 달러, 재킷 115만 달러, 가방 114만 달러 등 총 3개사업 512만 달러상당의 규모이다. (주)대우는 남포 경공업공장사업이 남북 최초의 경협시범사업이라는 점에서 남포공단 개발사업을 우선적으로 추진할 계획이다. 대우의 남포공장에서는 먼저 북한근로자 1,200명을 선발, 현장교육을 거쳐 공장에 투입시키고 여기에서 생산된 제품은 (주)대우의 해외지사를 통해 동남아, 유럽, 중남미 지역으로 수출하고 일부는 북한 내에서도 판매할 계획이다. 한편 ‘협력사업자’로 승인을 받은 고합물산(주)의 사업계획은 의류봉제 70만 달러, 직물 450만 달러, 이불 등 66만 달러, 수지병 100만 달러 등 총 4개사업 686만 달러 규모이다. 아직은 고합물산(주)이 ‘협력사업’ 승인을 얻은 것은 아니지만, 현재 기술조사단의 파견 등을 통하여 합작공장의 설립을 추진하고 있다.

남북경협사업에 대한 정부의 추가적인 조치는 1995년 6월 26일 (주)한일합섬과 (주)국제상사의 ‘협력사업자’ 신청을 승인한 것이다. 먼저 (주)한일합섬의 협력사업자 승인내용을 살펴보면 스웨터 250만 달러, 봉제 110만 달러, 모포 220만 달러 등 총 3개사업 580만 달러 규모이다. 투자예정지역은 남포지역이며, 남북간 투자지분 및 투자유형 등은 향후 협의서 체결시에 결정하기로 하였다. 그러나 정부는 (주)한일합섬이 신청한 400만 달러규모의 방직사업은 승인을 유보하여 다소 신중한 자세를 보였다. (주)국제상사의 협력사업자 승인내용은 350만 달러를 투자하여 남포지역에 신발생산 합작공장을 설립하는 것으로서, 구체적인 투자지분 및 투자유형은 향후 협의서 체결시에 결정하도록 하고 있다.

이처럼 여건이 호전되면서 많은 기업들이 남북경협에 적극 참여하는 것은 대북한 직접투자가 단기적인 경제적 이윤을 가져오기보다는 장기적으로 전망이 밝고 또한 비경제적 측면에도 긍정적인 효과가 크기 때문이다. 우리 기업들의 대북한 투자진출을 유인하는 직접적인 요인들로는 첫째 저렴한 양질의 노동력, 둘째 수송비를 절감할 수 있는 지리적 이점, 셋째 조세상의 우대조치와 남한정부의 정책적 지원, 넷째 언어, 문화 등에서의 민족동질성으로 해외진출시 겪게 되는 언어소통 및 현지문화에의 적응문제가 없고, 다섯째 실

향민출신 기업가들이 고향에 기여하고 싶어하는 귀소본능을 들 수 있다.

다. 추진중인 주요 기업의 경협 실태

정부의 '남북경협 활성화조치'로 기업인의 방북이 재개된 이후 쌍용을 시작으로 신원, 삼성, 대우, 한화 등 남한의 주요기업들에서 방북조사단을 구성하여 북한과의 경협가능성을 타진하였다. 이미 협력사업 승인을 받아 남북경협에 가장 앞서 나가고 있는 대우그룹은 기추진중인 남포공장의 가동에 필요한 기자재반입과 기술자방북 문제의 협의 외에도 신발, 메리야스 등의 공장의 추가건설을 지속적으로 추진하고, 전자분야의 합작사업 가능성과 남포지역에 기업사무소를 설치하는 문제를 협의하고 있다.

한편 남한기업중 최초로 북한과의 경협을 추진했던 현대그룹은 원산의 수리조선소 및 철도차량 합작사업을 추진하고, 또 현대건설은 북한에 제공될 경수로건설의 주간사로 참여하는 방안을 추진하고 있다. 이와 함께 정주영 현대그룹 명예회장은 여건이 허락되면 북한을 방문하여 금강산공동개발사업을 다시 추진하려는 의욕을 보이고 있다. 삼성그룹은 석탄과 아연피 등의 자원개발과 나진·선봉지역의 사회간접자본 건설에 관심을 보이고 있으며 북한내 전자부품 생산공장의 설립가능성을 검토하고 있다. 쌍용그룹은 시멘트공장의 합작투자와 나진·선봉지역의 사회간접자본 건설참여, 항만과 도로, 숙박시설 등의 건설에 중소기업과 동반진출 가능성 등을 검토하고 있다. 한화그룹은 기간통신망 건설사업과 석유화학 가공분야에서의 합작을 추진하고 나진·선봉지역에 물류센터를 건설할 계획을 추진하고 있다. 신원그룹은 남포지역에 의류공장을 건설하고 임가공산업의 확대와 평양에 기업사무소를 설치하고자 한다. 그리고 신원그룹에서는 나진·선봉지역에 교회의 건립도 추진중이다.

대기업들의 대북한진출이 가시화되고 있는 것에 반하여 중소기업들의 움직임은 미미한 실정이다. 이러한 현상은 중소기업들이 대북 진출에 관심이 없기 때문이 아니다. 특히 노동집약적 경공업분야의 중소기업들은 남북경협에 관해서 대기업들보다 더욱 큰 관심을 갖고 있다. 지금도 현지의 저임금 노동력을 이용하여 국제경쟁력을 높이기 위해서 동남아지역으로 공장이전을 추진하고 있는 중소기업들의 입장에서 남북경협은 하나의 새로운 기회를 제공하

게 된다. 더구나 남북한이 장차 하나의 민족경제공동체를 형성할 것을 가정한다면 대북한 투자는 다른 동남아지역에의 투자와는 전혀 다른 의미를 갖게 될 것이다. 아직 중소기업들은 대북한 직접투자보다는 대북 교역에 참여하기를 희망하고 있다. 정보와 자금력 등에서 취약한 중소기업들은 공동으로 정보수집, 조사단 파견 등 공동경험을 시도하고 있다. 예를 들면 낙화생조합이 북한산 땅콩의 공동반입을 추진하고 있으며, 완구조합이 남포공단에 완구공장의 공동설립을 추진하고 있다. 플라스틱조합은 나진·선봉에 플라스틱공장을 설립하여 신덕생물을 반입하려는 계획을, 시계조합이 공동으로 임가공 사업을, 공예연합회는 개성근교에 3만평 규모의 임가공공단의 건설을, 의류협회는 남포, 해주, 신의주 중 한곳에 의류전용공단의 설립을 추진하고 있다. 그러나 남북경협은 여전히 불확실성과 위험이 큰 사업이기 때문에 정보력과 사업추진능력이 부족한 중소기업들이 아직은 본격적으로 추진하기 어렵다. 그리고 남북간 반출입에 관한 정부의 까다로운 규제와 경직적인 태도도 중소기업의 활동여지를 좁히고 있다.

라. 남북경협의 저해요인

3단계 민족통일방안의 제1단계인 교류·협력단계에서 추진하고 있는 사업 중에서 그 필요성이라든가 남북간 신뢰구축에 미치는 효과 등을 고려할 때 가장 활발하게 이루어질 것으로 예상되는 분야가 경제협력분야이다. 그럼에도 불구하고 남북교역이나 남북주민간 교류에 비교한다면 남북경협은 이제 초기 단계에 불과한 실정이다. 이처럼 남북경협이 기대이하 수준에 그친 데에는 여러 가지 요인들이 있겠으나, 그중 가장 큰 요인은 경험에 임하는 남북한 양자의 입장이 상당한 차이를 보이고 있다는 점이다. 남한은 ‘통일지향적 경험’ 정책을 그리고 북한은 ‘체제유지적 경험’ 정책을 추진한다는 기본입장을 보이고 있다. 우리 정부는 남북경협이 이산가족상봉과 함께 남북관계의 실질적 진전을 이룩하고 신뢰감을 구축할 수 있는 효과적인 수단으로 생각하고 있다. 이러한 정부입장은 남북경협문제를 남북관계에서 하나의 협상카드로 이용하는 전략을 구사하고 있어서 북한의 반응에 따라 남북경협정책이 변화하는 등 정책의 일관성이 결여되는 결과를 초래하였다.

한편 성공적인 남북경협이 자신들의 경제난 극복에 도움이 된다는 것을 알고 있는 북한이지만 이를 정부차원에서 추진하는 것은 반대하고, 민간기업을 상대로 하는 경협은 계속 추진하고 있다. 현재 북한의 대남교류전략은 남북경협을 통해서 경제난 극복에 필요한 자본과 기술을 획득한다는 경제적 동기와 공작차원의 대남접근방식이라는 이중적 성격을 갖는 것으로 보인다. 기존의 남북간 불신의 벽을 감안한다면 이러한 북한의 대남교류전략이 가까운 장래에 변화될 것이라고 기대할 수는 없다. 북한이 나진·선봉지역과 남포지역만을 경협이 가능한 지역으로 제한하는 것은 남북경협의 과정에서 이루어지는 인적·물적 교류가 폐쇄적인 북한체제에 미치게 될 개방의 부작용을 우려하기 때문이다.

이밖에도 남북경협의 저해요인으로는 쌍방간 경제력의 현격한 차이가 존재하여 북한시장의 구매력이 낮다는 점이다. 따라서 북한에서는 품질이 우수한 남한상품을 거의 반입하지 못하고, 남한은 몇 가지 1차산품을 제외하면 반입해 올만한 북한물품이 거의 없다는 사실이다. 다른 요인으로는 경제제도 및 상관행의 차이에 따른 문제이다. 새로운 시장에 진출하려는 기업이 시장에 관한 정보를 수집하는 것은 시장경제체제에서는 극히 당연한 일이지만 북한 당국은 우리 기업이 불순한 동기에서 북한시장에 대한 정보를 수집하려는 것으로 본다는 사실이다. 이처럼 우리 기업은 북한시장에 대한 정보수집이 제한되어 있어 대북한투자사업에 대한 정상적인 타당성검토가 어렵다는 점도 남북경협을 저해하는 요인이다.

북한지역의 사회간접자본(SOC)이 절대적으로 부족하다는 점도 남북경협의 활성화를 가로막는 요인이다. 물론 도로, 항만, 철도, 통신분야 등의 사회간접자본 건설에 진출가능성이 있는 것도 사실이지만, 이러한 사회간접자본 분야에의 투자는 장기적인 전망이 없으면 실행하기 어렵다. 따라서 정부간 투자보장에 관한 합의가 이루어지고 장기투자에 대한 안정성이 확보되지 않는다면, 우리 기업들의 이 분야에서의 투자를 기대할 수는 없다. 뿐만 아니라 대규모투자가 아니라 북한의 저임노동력을 이용한 임가공공장의 설립등 소규모투자를 추진하는 중소기업의 입장에서는 투자지역의 사회간접자본이 어느 수준에 있는가는 매우 중요한 변수이다.

대북 투자가 이루어지고 사업이 시작되었을 때 기업이 적면하게 될 위

험으로는 송금의 불확실성, 원자재 현지조달계획의 차질우려, 본·지사간 인적 교류 및 통신계약 등을 들 수 있다. 특히 원자재 현지조달문제는 우리 기업들이 대러시아 직접투자에서 실제 경험한 것으로서, 합작기업이 설립되어 실제 운영할 시기에 발생하는 가장 어려운 점이다⁷⁾. 과실송금이 법제상 보장되어 있더라도 북한내의 외환사정에 따른 송금제한조치가 발생한다면 북한시장에서 얻은 이윤을 외화로 교환할 때 적용하는 환율등 운영상 예상되는 문제점들이 많다.

3. 북한의 대응과정

가. 대외경제정책의 변화

1982년 북한의 김정일이 “자립적 민족경제는 결코 폐쇄경제가 아니며 대외무역을 배제하지 않는다”라고 하며 국제경제관계를 확대해야 한다(북한 사회과학출판사, 1985)고 역설한 것처럼 북한은 1980년대에 들어와 무역의 다각화와 다양화, 신용제일주의 등 무역증진대책을 발표하고 외화획득을 위한 무역의 중요성을 강조하였다. 1984년 9월에는 합작투자형태의 외자도입을 위하여 ‘합영법’을 제정·공포하였다. 1986년 김일성의 ‘2.28교시’는 조총련산하에 합영사업 추진을 위한 전담기구를 결성케 하였으며, 이를 계기로 조총련계 기업의 대북한 진출이 급격히 늘어나 1985-90년간 북한이 유치한 합영사업 총 79건 중 67건이 조총련계 기업과의 합영사업이었다.

그러나 ‘합영법’ 제정 이후 10년간 북한의 외자유치 계약실적은 140여건에 1억5천만 달러에 불과하여 당초 기대에는 크게 미치지 못했다. 북한의 외자유치실적이 이렇게 부진했던 것은 북한이 가지고 있는 ‘자립적 민족경제 건설’ 방침과 ‘지령식 경제체제’의 구조하에서 북한의 실정에 맞지 않고 북한의 방식을 이해하지 못하는 외국기업과의 합영은 필요없는 것으로 생각했기 때

7 합작기업 자체는 시장거래방식에 어느 정도 적응하여 문제가 없으나, 원자재공급 또는 상품수송·보관 등의 관련기업들은 종래와 동일한 운영방식, 즉 중앙정부의 지시가 없으면 원자재의 공급여부, 상품의 수송·보관여부 등에 관한 의사결정을 내리지 못하는 예가 많았다.

문이다. 당시 북한당국은 중국식 경제특구는 실정에 맞지 않는 것으로 보았으며, 북한내 경제특구의 설립에 부정적인 입장이었다.

구소련의 붕괴와 중국의 본격적인 경제개혁 등 90년대에 발생한 사회주의권의 변화는 북한의 경제난을 더욱 심화시켰다. 종래 사회주의 국가간 무역은 청산결제방식으로 이루어졌으며, 특히 구소련과 중국은 원유등 주요 원료에 대해서는 국제가격의 50%에도 미달하는 우호적인 가격으로 북한에 제공하였기 때문에 사회주의권 국가들에서의 변화는 북한경제에 물자부족과 외화부족 현상을 초래하였다. 이러한 경제난을 극복하기 위해서 북한은 중국식 경제특구전략으로 대표되는 제한적 개방정책과 무역제일주의로 표현되는 대외무역확대를 추진하기 시작했다.

나. 소극적인 개방정책

오늘날 북한이 추진하고 있는 개방정책은 중국과는 달리 경제전반에 대한 개혁이 수반되지 않은 나진·선봉지역에 제한된 부분적 개방에 불과하다. 물론 종래의 주체경제와 자력갱생의 원칙에 비하면 상당한 변화임은 분명하나 남한과의 경제교류에 대한 기본정책에는 거의 변화된 것이 없다. 즉 경협에 대한 북한의 관심은 미국·일본과의 관계정상화와 이 국가들의 자본을 유치하려는 것에 있으며, 남한과의 경협에서는 남한정부를 배제하고 민간기업과 직접적인 접촉을 고집하고 있다. 이는 북한이 아직도 경협을 '북한체제를 붕괴시키고 자유민주주의 통일을 실현시키려는 남한당국의 기도'라고 생각하여, 경협문제를 대남 전략의 틀 속에 포함시켜 추진하고 있다는 것을 보여주고 있다. 교류보다는 경협을 강조하는 북한의 태도는 북한체제에 대하여 개방의 충격을 최소화하면서 경제난을 극복하려는 전략에서 나온 것이다. 즉 북한은 경제난 극복을 위하여 개방을 택하여 필요한 경협을 추진하되 이질체제와의 교류를 통한 개방정책으로 인하여 발생하는 부작용은 최소화하려는 것이다.

주민통제강화를 위해 남북관계의 긴장 또는 현상유지를 원하는 북한당국이 남북경협을 적극적으로 받아들이기에는 그 내적 한계가 있다. 이에 따라 북한의 당·정·군은 남북경협에 대해 서로 다른 입장을 보이고 있다. 당의 입장은 경제난 극복을 위해서 남북경협이 필요하지만 그에 수반될 부작용 때문

에 소극적인 태도를 유지하고 있으며, 이의 대남 전략에서의 활용에 더욱 관심을 갖고 있다. 경제문제에 1차적인 책임을 지고 있는 정무원등의 경제관료들은 남북경협외의 필요성 뿐만 아니라 실제 추진에도 적극적이다.

한편 군부는 남북경협 자체에 대해 소극적인 입장이다. 김일성 사후에 권력이양기의 불안정상태에 있는 북한에서 누가 우위에 있게 될 것인지를 예측하기는 어렵다. 그러나 과도기에 있는 북한의 입장에서는 상대적으로 경협의 부작용이 적을 것으로 예상되는 분야인 위탁가공교역이라든가 북한노동력의 제3국 수출문제에 한하여 부분적으로 호응을 보이고 나진·선봉지역과 남포지역등에 대한 국지적·제한적 개방정책을 취할 것으로 전망된다.

다. 관련 제도의 정비노력

북한은 1993년 12월 개최된 노동당중앙위원회 제6기 제21차 전원회의에서 향후 2-3년을 경제완충기로 설정하고, 이 기간중 경제전략으로 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의를 채택하였다. 1994년 4월에 보다 구체화된 북한의 무역증진정책은 교역시장의 다각화, 무역방식의 다양화, 수출상품의 생산기반확대, 신용제일주의, 무역거래의 자율성제고 등을 역점사업으로 추진하고 있다. 주목할 것은 북한무역의 분권화현상이다. 종래 국가무역으로 대표되는 북한의 중앙정부 독점적 무역행태가 각 생산부문이 독자적으로 무역기구를 만들어 무역을 담당할 수 있으며, 지방·변강무역, 민간무역, 협동무역 등이 장려되는 것으로 변화하였다. 이러한 무역거래의 자율성제고는 당, 군, 정무원의 각 부서는 물론 가능한 하부단위까지도 무역회사를 설립하여 무역을 행함으로써 극심한 물자난, 외화난을 타개하기 위한 것으로 보인다.

북한당국이 체제의 대외개방에 수반되는 부작용을 염려하기 때문에 단기간내에 북한의 개방이 본격화될 전망은 없지만 현재의 경제난을 타개하기 위해서는 불가피한 부분만을 개방하려 할 것이고, 앞으로 이러한 개방의 폭이 점차 확대될 것이다. 현재 미국·일본과의 국교정상화교섭이 부진한 실정이기 때문에 선진국의 자본과 기술이 본격적으로 북한에 도입되는 것은 가까운 장래에 기대하기 어렵다. 이러한 상황에서 북한이 추진하는 경제특구전략은 1991년 12월 '나진·선봉 자유경제무역지대' 설치를 공표하고 유엔개발기구

(UNDP)의 두만강유역개발계획에 참여의지를 보이는 것으로 시작하였다. 실제로 북한은 나진·선봉 자유무역지대에 대규모 투자를 유치하여 동북아시아의 국제화물 중계기지, 수출가공기지, 국제관광기지로 개발한다는 계획을 일본, 독일 등의 선진국에서 개최된 투자유치설명회를 통하여 제시하였다.

이후 북한은 외국자본과 기술을 유치하기 위한 법적 장치로서 1992년 4월 헌법개정시 외국인투자의 헌법적 근거조항을 신설하였고 1992년 10월에는 '외국인 투자법', '합작법', '외국인기업법'을 제정하고 '합영법 시행세칙'을 개정하였다. 1993년 1월에는 '외국투자기업 및 외국인 세금법', '외환관리법', '자유경제무역지대법'을 제정하여 외국인투자법제를 대대적으로 정비하는 한편 나진·선봉지역을 직할시로 승격시키고 '나진·선봉지대 국토건설총계획'을 발표하는 등 북한내 투자환경의 개선에 노력하고 있다.

당초 북한이 경제난의 돌파구가 될 것으로 기대했던 UNDP의 두만강지역 개발계획이 관련당사국간 이해가 달라 아직은 가시적인 성과를 거두지 못하고 있다. 중국의 훈춘개발계획과 마찬가지로 북한은 UNDP의 두만강개발사업의 성사여부와 관계없이 독자적인 나진·선봉지역 개발을 추진할 것이다. 특히 우리 기업들이 나진·선봉지역에 진출하게 되면 다른 서방자본들의 유치가 용이할 것으로 생각하여 남한기업의 대북 투자에 대해서는 적극적인 태도를 보이고 있다. 1994년 10월 북미핵협상이 타결된 후 정무원 산하의 고려민족산업발전협의회를 중심으로 남한기업의 대북투자상담을 하고 있으며, 남한기업에 대해서 나진·선봉지역에 한국전용공단의 설립의사를 밝히기도 하였다.

그럼에도 불구하고 경제난 타개를 위한 북한의 개방노력을 중국이나 베트남과 비교하면 아직도 미미한 실정이다. 그 대표적인 실례로서 북한은 현재 어느 국가와도 투자보장협정을 체결하지 않고 있을 뿐만 아니라 국제금융공사(IFC), 국제투자보장기구(MIGA), 국제투자분쟁해결센터(ICSID) 등 투자촉진과 투자보장, 분쟁중재를 위한 국제기구에 전혀 가입하지 않고 있다는 것을 들 수 있다. 따라서 북한은 외자기업에 대하여 내국인대우를 비롯한 최저국대우, 투자원본보호, 과실송금보장, 국유화·수용·몰수에 대한 보상 등 전반적인 사항들을 외국인투자법에 반영하는 정도의 일방적 투자보장 또는 계약에 의한 투자보장 수준에 그치고 있다.

IV. 관련 법령과 정책에 대한 평가

1. 남북경협과 관련된 현행 법제

남북간에는 현재 인적 교류로서 주민간 왕래와 접촉이 있고, 물적 교류로서 민족내부교류로서의 교역이 있고, 인적·물적 교류의 혼합형태로서 협력사업이 있다. 남북한 교류협력의 구체적인 절차는 ‘남북교류협력에 관한 법률’과 ‘동법 시행령’, ‘동법 시행규칙’ 등에 규정되어 있다. 여기에서는 먼저 현행 남북교류협력에 관한 법률 및 동 시행령에 나타난 북한주민 접촉 및 왕래절차와 관련된 제반 규정들을 살펴보기로 한다.

가. 주민의 왕래

남한과 북한의 주민이 상대 지역을 왕래하고자 할 때는 통일원장관이 발급하는 ‘방문증명서’를 소지해야 한다(법 제9조 1항). 남한주민이 북한을 방문하고자 할 때 방문증명서를 발급받으려면 발급신청서, 신원진술서, 사진 및 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료를 제출해야 한다(시행령 제10조 1항). 북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류는 북한 당국 또는 권한있는 기관이 작성한 초청장 등이 있는 경우에는 이를 대체할 수 있다. 우리 국민중 외국에서 영주권을 얻었거나 장기 체류 허가를 받은 사람은 해당 공관장에게 신고만 함으로써 자유롭게 북한을 방문할 수 있도록 하고 있다(법 제9조 2항, 시행령 제18조 1·2항). 왕래하고자 하는 목적이나 방문시 행위가 국가안전보장이나 공공질서, 공공복리를 해칠 수 있다고 판단될 때는 왕래를 승인하지 않을 수 있도록 하였다(시행령 제17조 3항). 나아가 국가안전보장, 공공질서, 공공복리를 해치는 남북한간 교류협력을 목적으로 하는 행위는 동법의 적용대상이 되지 않는다(법 제3조). 왕래시 방문기간은 최장 1년 6개월까지이며, 필요한 경우는 처음 승인된 방문기간을 넘지 않는 범위 내에서 1회에 한하여 연장할 수 있도록 하였다(시행령 제16조).

현재 북한은 남북한주민의 상호왕래에 관한 일반적 법·제도는 갖추고

있지 않으나 자유경제무역지대에 관한 출입절차는 별도로 법제화하고 있다. 남한 주민을 포함한 해외 조선동포와 외국인이 북한의 다른 지역을 경유하지 않고 직접 동 지역을 출입하는 경우에는 초청장만으로 가능하나 다른 지역을 경유해 출입하는 경우에는 입국사증(Visa)을 소지하도록 하고 있다. 북한의 경우는 간단한 신원확인 절차이외에 다른 요식행위를 요구하지 않았다. 다만 북경을 경유하는 기업인의 경우 입국사증을 발급하고 있다.

나. 주민의 접촉

주민접촉이란 남한과 북한의 주민이 정보나 메시지를 보내고 받는 과정을 말하며, 이 때 의사교환의 방법·수단·장소 등을 불문하고 남북한 주민 상호간에 어떤 형태로든 특정 내용의 의사가 교환되었으면 접촉으로 간주하고 있다. 북한주민을 직접 대면해 의사를 교환하는 것은 물론 중개인(제3자)을 통하거나, 전화, 우편, Fax, Telex 등의 통신수단을 이용한 의사교환도 모두 접촉에 해당한다.

남한주민이 왕래승인을 받고 상대지역에 가서 방문목적을 실현하기 위해 당연하다고 인정되는 범위내의 접촉은 별도의 승인이 필요없다고 할 것이다(시행령 제19조 1항). 국제행사에 참여한 남한 주민이 동행사에서 북한 주민과 접촉하는 경우, 외국에서 우발적으로 북한 주민과 접촉하는 경우, 외국에서 가족인 북한 주민과 접촉하는 경우, 교역을 위해 긴급히 북한 주민과 접촉하는 경우 및 기타 부득이한 사유로 사전 승인없이 북한 주민과 접촉하는 경우에는 일단 접촉한 후 신고하도록 규정하고 있다(시행령 제19조 3-4항).

다. 교역

교역당사자가 남북한간에 물품을 반입·반출하고자 할 때는 대상물품, 거래형태, 대금결제방법에 관해서 통일원장관의 승인을 받도록 규정하고 있다(법 제13조). 교역당사자의 자격은 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관 외에 대외무역법에 의해 무역업의 허가를 받은 자로 제한하고 있다(법 제12조). 교역당사자가 정부에 반출입 신청을 하는 경우 교역대상물품 공고에 의해 제

한승인품목으로 분류된 물품의 반출입에 대해서만 통일원장관에게 승인신청을 하도록 하고, 자동승인품목으로 분류된 물품의 반출입신청은 감류 외국환은행의 장에게 하도록 하고 있다(통일원 고시 제91-2호 제2조).

북한물품을 반입하는 경우에는 무관세원칙이 적용되고 있다. 반출입되는 물품은 내국간 물품의 이동으로 간주해 북한으로부터 반입되는 물품에 대해서는 관세 및 기타 수입물품류에 부과하는 부과금을 부과하지 않는다(법 제26조 2항 단서, 시행령 제50조 3항의 1). 이는 1988년 7월 7일 “민족자존과 번영을 위한 대통령 특별선언”(7·7선언)을 통해 최초로 남북간 교역을 민족내부교역⁸⁾으로 본다고 일방적으로 선언했고, 남북기본합의서에서 남북간에 이를 합의했기 때문이다(동 합의서 15조). 그리고 북한으로 반출되는 물품에 대해서는 수출에 준하는 각종 지원제도를 그대로 준용하고 있다(법 제26조). 정부는 교역당사자에게 반출입물품의 가격, 수량, 품질, 기타 거래조건에 관하여 조정명령을 할 수 있다(법 제15조).

라. 협력사업

남북한 협력사업은 남북한 주민들이 공동으로 행하는 문화, 학술, 체육, 경제 등에 관한 제반 활동을 의미한다. 추진절차는 ‘협력사업자’승인과 ‘협력사업’승인의 두 단계로 나누어져 있고, 단체나 법인은 물론 개인도 협력사업을 할 수 있다(법 제16조, 시행령 제30조). 협력사업자로 승인을 받은 자가 협력사업을 추진하고자 할 때 협력사업 계획서, 협력사업 상대방에 대한 소개서, 상대자와의 협의서 및 북한 당국의 확인서 등을 통일원장관에게 제출하여 승인을 신청해야 한다(법 제17조, 시행령 제34조). 이 승인절차는 협력사업승인 신청자가 동사업을 추진할 수 있는 전문성과 능력이 있는가를 판단하는 것이며, 이를 통하여 부실한 협력사업을 사전에 방지하고 보다 질서있고 체계적으로 협력사업을 추진하고자 하는 것이다. 이 때 협력사업자는 북한의 상대방과 협의를 선행해야 하며, 이를 위해서는 북한 주민과 접촉하거나 또는 북한을 방문해 협의를 진행해야 한다.

8 남북한 교역에 대해서는 국가와 국가간의 무역을 지칭하는 용어인 수출·수입이라는 표현 대신에 반출·반입이라는 표현을 사용하고 있다.

남북협력사업은 남북관계의 특수한 성격을 전제로 추진되고 있으므로 기본적으로 남북관계개선에 기여하는 방향에서 추진되어야 한다. 협력사업의 대상분야에는 특별한 제한이 없으나, 학술, 문화, 체육분야의 협력사업은 그 성격상 대체로 일회성 행사에 그치는 경우가 많은 반면 장기간에 걸쳐 지속적으로 협력이 이루어지는 분야는 경제분야이다. 현재 남북간 협력사업이 활발하게 추진되고 있는 분야는 실질적으로는 경제분야에 한정되고 있는 실정이다.

교류협력의 방식은 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 일반 교류협력으로서 자유왕래 및 접촉·방문의 허용, 통행로 개설, 전기통신·우편 등의 개설 등 인적 교류와 기타 교류협력의 여건을 조성하기 위한 사업과 이밖에 이산가족 상봉·재결합 등과 같은 인도주의적 사업이 포함된다. 둘째, 사회문화 교류협력으로서 교육, 문화·예술, 보건, 체육·신문, 인문·출판 등의 분야에서의 교류협력사업을 포함된다. 셋째, 경제 교류협력으로서 남북간의 물자 및 상품교역, 공동개발, 남북간의 차관공여, 합작 및 직접투자(자본협력), 기술협력 등과 같은 경제적 교류협력사업과 과학·기술·환경분야에 관한 교류협력사업을 포함된다.

이들 세 가지 교류협력방식은 어느 하나만을 위한 것이 아니고 상호보완적인 관계를 갖는다고 할 수 있다. 정치 교류협력은 앞선 세 가지 교류협력과는 성격이 다르고, 가장 어려운 문제이지만 협력을 이룰 경우 다른 방식들이 원활하게 이루어지는 기본적 요인이 될 것이다. 현재 남북한간의 문화적인 이질성을 극복하기 위해서도 다양한 교류협력을 광범위하게 허용하는 것이 바람직하다.

마. 법률 위반시 조치사항

남북교류의 질서있는 추진을 위해서 정부의 승인을 받지 않고 교류협력 행위를 한 경우 처벌을 가하도록 규정하고 있다(법 제27조). 이산가족 상봉, 교역 등을 목적으로 정당하게 북한 주민과 접촉하거나 북한을 방문하는 과정에서 소정의 절차를 위반한 경우, 국가보안법이 적용되지 않고 '남북교류협력에 관한 법률'상의 벌칙을 받게 된다. 국가보안법 적용대상이 아닌 교류협력

행위로서 정부의 승인을 받지 않은 경우에는 3년 이하의 징역이나 1,000만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(법 제27조 1항). 경미한 사항(규정된 신고의무 위반, 정부의 조정명령 또는 정부에 대한 보고의무 위반)에 대해서는 1년 이하의 징역이나 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(법 제27조 2항).

2. 관련 법령에 대한 평가

가. 정치·이념적 요인에 의한 평가

정치·이념적 측면에서 가장 먼저 지적할 수 있는 것이 남북교류협력법과 국가보안법의 상위성(相違性)으로 인한 법체계상의 혼란이다. 동일한 행위에 대해 두 법률의 적용여부에 대해 논란이 일고 있다⁹⁾. 그래서 이에 대한 개폐논쟁이 일고 있다¹⁰⁾. 이 문제의 경우 최근 사법부가 국가보안법을 좁게 해석하는 경향을 보임으로써, 즉 적극적으로 국가의 안위를 저해할 목적이 없는 한 국가보안법의 위반으로 보지 않고 있다. 그렇지만 판례도 조금씩 다르게 나와 일관성을 지키지 못하는 경우가 있다.

다음으로 문제를 접근하는 정부의 비일관성도 지적할 수 있다. 한 사례로서 1995년 3월 대중교의 안호상 총전교, 김선직 총무원장 등 2명이 불법적으로 북한에 들어가 단군릉을 참배하고 돌아온 것을 들 수 있다. 이를 둘러싼 정부간의 입장차이로 인한 갈등이 있다. 특히 안호상씨를 불구속처리하고, 김선직씨만을 구속함으로써 여론의 따가운 비판을 받았다. 이는 이전의 문익환 목사, 서경원 의원 등의 방북사건과 비추어보아도 형평을 잃은 조치라고 할 수 있다. 1995년 7월 김일성 1주기를 맞이해 북한을 방문했던 문익환 목사 부인 박용길씨 방북사건에 대해서도 정부는 박용길씨를 구속처리했다. 이러한 사건들로 인해 북한은 우리에게 끊임없이 이의를 제기하고 있고, 남북관계의

9 실제 법률위반상황에서 국가보안법 제6조 1항의 “잠입·탈출”의 죄와 남북교류협력법 제27조 2항 1호의 “왕래” 위반죄의 어느 조항을 적용할지에 대해서는 매우 자의적으로 검찰권이 적용될 여지를 남겨두고 있다.

10 운동권 일각에서는 다른 목적에서 국가보안법의 폐지를 주장하고 있다.

경색을 가져오는 요인이 되고 있다. 뿐만 아니라 북한과 미국간의 관계 그리고 우리의 정치적 상황에 따라 정책전환이 지나치게 빈번하게 이루어지고 있다. 남북한간의 상호주의가 제대로 수용되지 않고 있을 뿐만 아니라 돌발적인 상황의 발생으로 일시적으로 접촉이나 왕래가 중단되는 경우가 많이 발생하고 있다.

셋째로 남북문제를 보는 세대간의 시각차이도 문제를 해결하기 어렵게 하는 요인이 된다. 즉 전전세대(戰前世代)와 전후세대(戰後世代)간의 남북문제에 대한 시각차이는 상당히 크게 벌어져 있는 실정이다. 남북문제에 관한 정부는 중도적인 입장을 취하기는 매우 어려우며, 상황에 따라 해결책을 제시하는 과정에서 일관성이 결여되기 쉬운 것이다. 정부의 입장은 쌀지원문제로 인해 여론의 따가운 비판을 받은 이후 더욱 조심스러워졌다.

나. 법·제도 운영차원의 평가

법·제도의 운영차원에서 평가해 보면 다음과 같은 문제점들이 도출된다. 첫째, 주민을 규정함에 있어서 남한 주민은 남한에 적을 둔 주민(법인·단체 포함)으로 정의하고, 북한 주민은 북한에 적을 둔 주민과 조총련 등 북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체 구성원으로 정의함에 따라 실제 일반인이 북한주민을 어떻게 정확히 식별할 수 있느냐가 관건이 된다. 판단기준이 광범위하고, 애매할 뿐만 아니라 규정위반에 따른 처벌여부를 검찰만이 결정할 수 있게 함으로써 일방적으로 피해를 줄 가능성이 있다.

둘째, 외국과의 경우는 여권을 발급하고 있지만 남북왕래시 남북한간은 어떤 증빙서류로 이를 대체할 것인가 하는 문제가 있다. 방문증을 통해 해결하고 있지만, 이도 현재 실익이 얼마나 있느냐 하는 문제가 있다. 이미 몇 차례의 왕래에서 북한은 방문증 접수를 거부해 특례조치를 취하거나(1991년 10월 4차 고위급회담에서는 발급 중단), 행사주최측이 보관후 반납하고(1991년 11월 제2차 아세아의 평화와 여성의 역할 세미나), 여행증명서로 대체 발급함으로써(두만강 개발계획 참석) 효력이 사실상 없어졌다. 그리고 1995년 2월 26일 서울에서 개최한 “제3회 일본군 위안부문제 아시아 연대회의”를 계기로 남한 정부에서 시행하고 있는 북한 주민의 남한 방문증 발급제도를 지금까지

단순히 거부하던 태도와는 달리 공식적이고, 공개적으로 문제를 제기하며 불참했다. 그리고 남한 주민에게 필요한 증명서 발급서류중 신변안전과 무사귀환 보증서류가 얼마나 실익이 있는가 하는 의문이 있다. 이의 유무와 관계없이 유사시는 국제법의 적용이 불가피하기 때문이다.

셋째, 방문기간은 최장 1년 6개월까지이며, 필요한 경우는 처음 승인된 방문기간을 넘지 않는 범위 내에서 1회에 한하여 연장할 수 있도록 하고 있지만 이는 자유왕래나 교류를 사실상 제한하고 있는 것이다. 그리고 매번 접촉을 승인받도록 하고 있는데 이것이 사실상 어려워지고 있다. 특히 북한과 미국간의 직통전화가 개통됨으로써 이제는 제3국을 통한 접촉을 통제하기가 어려워졌다.

넷째, 현행 법제를 보면 남북간 교류를 내국교류로 취급하자고 하면서 실제로는 외국과의 교류하는 경우보다 더 복잡하게 되어 있다. 이는 모순된 법규라고 할 수 있다. 일반적으로 외국과의 무역거래의 경우 거래개시 후 바로 선적이 가능하지만 남북간은 이것이 불가능하다. 대만의 경우 아주 자유롭게 교류하고 있고, 독일도 통일이전에는 마찬가지 상황이었다. 특히 베트남, 러시아 등의 다른 공산주의 국가와의 교역절차와 과정이 유사해야 할 것이나 실제로는 남북한 교류절차와 과정이 더 까다로운 실정이다.

협력사업에 의한 교류임에도 예외적인 경우를 제외하고는 남북한간 직교류가 이루어지지 않고, 즉 관문점을 통과하지 않고 중국이나 일본 등 다른 나라를 경유해 북한에 입국하는 것은 많은 문제를 야기하고 있다. 즉 시간, 노력, 경비상에 많은 추가비용이 발생하고 있다. 즉 제3국과의 간접적인 거래를 직접 육로 또는 해상으로 이동하는 경우 엄청난 물류비용이 절약될 수 있다. 그리고 경쟁력 확보를 위해서는 시간이 중요하며, 여기에 물류비용을 고려해야 한다. 현재의 교역방식으로는 경쟁력 확보가 곤란하기 때문이다. 뿐만 아니라 간접무역방식으로 인해 중국제품이 북한산으로 둔갑해 국내에 들어와 피해를 보는 사례도 늘고 있다.

다섯째, 교역에 관해 법률규정이 없는 경우 대외무역법 등 무역에 관한 법률을 준용하도록 하고 있다. 이는 남북한간의 합의가 없는 시점에서 부득이한 조치로 인정할 수도 있지만 이 규정은 물적 교류에 있어 북한을 외국으로 인정하는 결과를 가져오고 있다. 이것은 남북한의 경제교류를 국가간의 경제

교류인 무역과 구별하고 있는 법정신에도 배치되고 있다(오준근, 1992: 33-34). 뿐만 아니라 국제 통상조약등 국제법과의 충돌도 발생하고 있다. 현재 남북간에는 아무런 통상조약이 체결되지 않았다. 그래서 남북간의 통상관계는 국제법상의 효력이 없다(김명기, 1995). WTO에 남한은 가입했지만 북한은 가입하지 않았다. 그러므로 남한은 법적 구속력이 있지만 북한은 없다. 또한 이는 남북간의 합의일 뿐이며 국제적인 인정, 즉 WTO로부터 공식적으로 인정된 것은 아니다¹¹⁾.

마지막으로 협력사업의 규정방식에 문제점이 있다. 즉 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야의 교류나 협력을 협력사업으로 일괄해서 처리하고 있어 절차나 과정의 경직성 등 여러 문제점이 나타나고 있다. 이를 내용에 따라 구분해야 할 필요성이 있는 사업은 분리해서 다루어야 한다.

2. 관련 정책에 대한 평가

가. 과도한 규제

정부규제는 사회적 비용이 최소화하는 수준에서 이루어져야 한다¹²⁾. 그러나 현재의 남북교류와 협력을 관할하는 관련 정책들은 규제위주로 이루어져 있다. 이중적 규제로 인해 행정상 번잡한 과정과 절차가 요구되고 있어 관련 당사자들은 과도한 사회적 비용을 부담할 뿐만 아니라 정부의 행정력을 낭비하고 있다. 주무부처인 통일원 뿐만 아니라 해당 실무부처의 허가 또는 승인을 받도록 요구하고 있어 규제가 이중적으로 이루어지고 있다. 이의 사례를 보면 국무총리 훈령에 의해 남북경제협력 조정위원회와 남북일반교류협력

11 동서독의 경우 서독이 1951년 4월 21일 GATT에 가입하면서 동서독의 교역을 민족내부의 교역으로 본다든 유보를 해 GATT 제1조의 적용을 배제했다(김명기, 1995: 200).

12 이러한 맥락에서 규제완화는 단순히 정부의 권한을 축소, 조정하는 방향이 아니라 개인의 자유와 권리, 자유시장 경제질서를 회복하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 그러므로 단순한 행정절차의 간소화를 규제완화로 이해할 수 없다.

조정위원회를 따로 구성하고 여기에서 중요사항을 사전 조정하도록 함과 아울러 각종 민원사항을 관계 부처에 사전통보하도록 함으로써 통일원의 권한 행사에 중대한 제약을 가하고 있다. 그리고 남북경제협력 조정위원회는 재정경제원 차관이 위원장을 맡도록 함으로써 업무의 주도권에도 변화가 생기고 있다.

남북한 협력사업은 남북한 주민들이 공동으로 행하는 경제·문화·학술·체육 등 모든 분야의 사업을 말하는데, 이를 추진하기 위해서는 정부로부터 '협력사업자' 승인과 '협력사업' 승인을 차례로 받도록 남북교류협력법에 규정되어 있다. 남북 경제협업을 추진하는 기업의 경우 먼저 북한과 협의를 통해 협력사업에 대한 합의를 본 뒤 사업계획서와 상대와의 합의서 등을 갖춰 사업자 승인을 받아야 한다. 사업자 승인을 받은 뒤 기업은 다시 구체적 사업에 대한 승인을 정부로부터 받아야 한다. 사업승인을 마치면 필요한 자본과 기술, 인력의 북한 진출이 가능하게 된다. 현행 규정에는 사업자 승인과 사업 승인 신청이 들어오면 정부는 30일 이내에 남북교류협력추진위원회에 상정하거나 통일원장관이 관련 부처와 협의해 승인 여부를 결정하며, 필요한 경우 20일동안 연장할 수 있도록 하고 있다.

뿐만 아니라 협력사업에는 부수되는 교역이 반드시 따르게 되는데 이에 대해 별도의 승인을 받도록 하는 것은 이중적 규제라고 할 수 있다. 즉 모법에서는 통일원장관의 권한으로 규정한 사항에 대해 시행령에서 관계 행정기관의 관여를 폭넓게 인정함으로써 모법의 취지를 벗어날 뿐만 아니라 절차의 번잡화를 초래하고 있다. 나아가 모법의 시행에 필요한 절차적 사항을 초과해 남북한 왕래에 대한 심사, 물품 반출입에 대한 승인, 협력사업자 및 협력사업 승인 등 실질적으로 중요한 사항을 포괄적으로 시행령에 위임하고 있는 것은 위헌적 소지가 있다(홍준형, 1994: 33).

대북투자의 경우는 대북교역에 비해서도 더욱 복잡한 절차를 갖고 있다. 즉 대북투자를 하려는 경우 해외협력자 승인, 북한주민 접촉 또는 북한방문 승인, 협력사업 승인, 해외투자 승인의 절차를 밟도록 하고 있어 사회적 비용을 유발하고 있다(전홍택·오강수, 1995: 254-256).

규제위주의 행정절차도 남북물자교류의 활성화를 저해하는 요인이 되고 있다. 정부의 대북한상품에 대한 반출규제조치로서 방위산업투자 등의 반출을

금지하는 것은 불가피하지만 1차 생산품에 대한 지나친 수입규제는 남북한간의 물자교류 확대에 장애가 되고 있다. 뿐만 아니라 북한과 물자교류를 함에 있어 물자 반출입의 실행절차가 복잡하다. 즉 물자 반출입에 대한 관계당국의 승인-계약-선적-인도-결제과정이 매우 복잡하게 이루어지고 있다(이종찬·이상수, 1994: 36-38).

나. 이원화된 정책체계

이원화된 정책체계로 인한 혼란이 야기되기도 한다. 이는 관할에 관한 문제점(박윤훈, 1993: 12-13)으로 나타나기도 하고, 다른 관련 법령을 광범위하게 준용하거나 하위법령인 시행령에 넓게 위임하고 있는데서도(박윤훈, 1993: 18) 잘 드러나고 있다.

이는 1차 상품에 대한 반입시 농수산부의 승인을 받아야 하기 때문에 물물교환을 하려고 해도 쉽지 않을 뿐만 아니라 농산물유통공사를 반드시 거쳐야 국내에 유통이 가능하다. 이는 결국 제반 비용을 증가시키는 요인으로 작용하고 있다. 그리고 방북후 여러 기관의 잦은 호출로 인해 정보노출 등의 문제가 발생하고 있다. 나쁘게 말하면 도와주지는 않으면서 방해하고 있는 양상이다.

현재 남북교류협력에 관한 법률이 기본법의 성격을 갖고 있다. 그러나 제 규정에서 구체적인 내용을 정한 바 없이 '-----한 경우에는 통일원장관의 승인을 얻어야 한다'든지 '통일원장관은 -----한 사항을 할 수 있다'라는 규정만을 둬으로써 공백규정(空白規定)으로서의 성격을 탈피하지 못하고 있어 통일원장관의 승인을 제외한 나머지는 모두 다른 법률의 규정에 따를 수 밖에 없게 된다. 구체적 내용이 없는 법률의 우선적용은 통일원장관의 승인권을 형식적으로 만들 위험이 있다. 이러한 공백규정의 나열로 관할권의 다툼이 생긴다(오준근, 1992: 34-36). 실질적 법적용을 담당하는 기관이 실질적 주무기관이 되고 통일원장관은 승인권 밖에 없다는 주장이 가능해지는 것이다.

V. 관련 법령과 정책에 대한 개선방안

1. 개선을 위한 전제와 기본방향

가. 전제

우리 정부와 기업들은 대북한교류를 적극적으로 추진해 왔으며, 앞으로 도 지속적으로 추진하게 될 것이다. 그러나 문민정부 출범이후 남북정상회담의 합의 등으로 활기를 띠 것으로 예상되었던 남북교류가 김일성 사망과 앞서 언급한 정치적 현안으로 잠시 주춤하는 사이에 미국과 일본, 그리고 유럽 여러 나라의 대북한접촉이 활발히 이루어지기 시작함에 따라 대북한교류에 있어서 우리의 주도권이 다소 약해지고 있다.

본격적인 남북교류는 양자에 상호이익이 되는 것은 물론 통일을 앞당기는 계기가 될 수 있다는 측면에서도 하루빨리 그리고 대량으로 이루어져야 할 것이다. 남북교류의 초기단계에서는 경제교류를 통한 시장접근과 통합을 도모하고 동시에 사회문화교류의 증진으로 남북한의 이질감을 해소시키고, 다음으로는 본격적이고, 제도화된 교류협력이 이루어지는 남북연합단계를 거쳐 궁극적으로 정치적 통합, 즉 통일에 이바지해야 한다.

북한주민 접촉 및 남북왕래절차를 개선하기 위해서는 다음과 같은 전제들이 해결의 실마리로서 제시될 수 있을 것이다. 이는 물론 우리만 노력한다고 해서 해결되는 것은 아니다.

첫째, 남북한을 가로막고 있는 정치적 장애물이 제거되어야 한다. 정치적인 가닥이 정리되어야만 작은 부분들이 세부적으로 조정 또는 협상가능하다. 이를 위해서는 남북한 최고위급회담이 조속히 성사되어야 한다¹³⁾. 이와 함께 남북한간의 신뢰회복을 위한 제도적 장치를 만들 필요가 있다. 정부는 지속적으로 정경분리원칙을 주장하고 있지만 정치·군사 환경의 변화는 이에 직접적인 영향을 주고 있다. 특히 최근 들어 남북현안에 대한 보수세력과 진

13 1994년 7월 남북 최고위급회담이 이루어져 남북관계의 대전환이 예상되었지만 갑작스러운 김일성의 사망으로 인한 조문파동등으로 남북관계는 예상과는 달리 악화되었다.

보세력의 관점간에 불균형이 발생하여 안보 또는 보안상황에 대해 담당자들은 더욱 조심스러울 수밖에 없다. 그리고 북한의 경우 경협 상대방으로서 남한의 기업과 대체할 수 있는 외국기업이 존재하므로 경협의 정치·군사 연계 전략은 실효성이 다소 떨어질 수 밖에 없다.

둘째, 민간의 교류 활성화를 말하고 있지만 실제 북한의 경우 국가부문이 전체를 주도하고 있으므로 순수한 민간차원의 교류가 얼마나 가능할 것이냐 하는 의문은 갖게 된다. 이는 결국 정부간 교류라는 근본적인 문제가 해결되지 않는 한 현실적으로는 한계가 있을 수 밖에 없다는 문제를 드러내고 있다. 그렇지만 정부입장에서는 민간차원의 교류는 간접적인 교류활성화 차원에서 책임도 다소 적고, 그에 따른 위험부담도 크지 않으므로 활성화될 필요가 있고, 이를 통해 정부간 접촉을 유도하는 계기가 될 수 있으므로 이를 활발히 할 필요가 있다.

셋째, 남북교류협력법의 경우 우리 입장에서만 제정되어 있다. 그래서 북한법¹⁴⁾과 서로 상충되고 있다. 우리의 남북교류협력법은 아무런 법적 대체 없이 민간인들의 방북을 정부가 차별적으로 취급했던데 따른 논란과 물의를 합법화하기 위한 근거를 제공하려고 했다(홍준형, 1994: 13)는데서도 알 수 있듯이 자의적인 행정행위적 요소가 많이 가미되어 있었다. 그러므로 이에 대한 일관된 행정지침을 제시하는 것도 행정의 일관성과 안정성의 확보를 위해 중요한 요인이 될 것이다. 결국 이 문제는 남북대화를 통해 양 당사자가 만나 합의를 통해 중재안을 만들어야 할 것이다.

이와 함께 법체계상의 혼란을 조정하고 개방사회체제로 지향한다는 점에서 국가보안법과의 조정문제도 거론되어야 한다. 즉 검찰이 사법부의 판례를 존중해 적극적으로 국가안위를 저해할 목적이 없는 한 국가보안법의 위반으로 보지 않고 기소하지 않는 방향으로 나아가야 할 것이다.

이것은 북한에 대한 이중적 잣대는 곤란하다는 것을 의미한다. 북한을 가능한 한 현재 상태에서 이해하도록 노력해야 한다. 즉 다른 나라, 적어도 다른 공산주의 국가와의 관계와 동일 차원에서 이해해야 한다. 이것은 북한을 지나치게 호기심의 대상으로 보지 말아야 하며, 안보논리를 대국적으로 정리해야 한다는 것을 의미한다.

14 물론 북한법도 북한의 기준으로 제정되기는 마찬가지이다.

마지막으로 소극적인 규제법 또는 처벌법이 아니라 진정한 의미에서 남북교류·협력을 적극적으로 '촉진'하는 법률이 되어야 한다. 각종 허가, 승인, 신고 등 각종 규제절차가 차등적으로 규정되도록 법제를 정비해야 한다(오준근, 1992: 37-42). 이를 통해 자유롭게 북한주민을 접촉하고, 왕래할 수 있도록 해야 할 것이다.

나. 기본방향

남북경협은 단순히 남북간 경제교류를 통하여 경제적 실리를 얻는 것에 그치지 않고 이를 통해 북한의 변화와 개방을 유도하고 장기적으로 민족경제 공동체 건설과 민족통일을 촉진·지원한다는 데 큰 의미가 있다. 우리 정부의 남북경제활성화조치에 이어 북한핵문제가 타결되어 대북한 경수로건설지원을 위한 구체적 실무협상이 진행되고 있는 시점에서 남북경협이 활발하게 추진될 것은 의심의 여지가 없다. 그러나 아직 초기단계에 있는 남북경협이 그 방향을 올바르게 설정해야만 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 남북경협の本격적으로 추진하려면 국민적 공감대의 형성과 민관의 긴밀한 협조가 필요한 것은 물론 아래에서 지적하는 여덟 가지의 활성화방안을 동시에 추진해야 할 것이다.

첫째, 남북경협을 활성화하기 위해 해결해야 할 가장 시급한 과제는 남북경협에 대한 서로의 상이한 정책관점을 해소하는 것이다. 남북경협이 우리의 통일정책과 조화를 이룬 가운데 추진되어야 한다는 기본방향에는 의문의 여지가 없지만, 경협이 보다 활성화되고 지속적으로 추진되기 위해서는 정치·군사적 기준이 배제된 순수한 경제적 기준에 의해서 이루어져야 한다. 따라서 정경분리원칙에 충실한 남북교류가 한가지 방안이 될 것이다. 남북간 정치적 상황과 북한의 태도변화에 민감한 반응을 보이기보다는 정경분리를 통하여 민간기업도 남북경협에 대한 예측이 가능토록 하여야 한다. 체제나 이념논쟁보다는 다양한 형태의 우리 상품이 북한에서 유통되고, 인력이 왕래하고, 기업이 진출하여 활동을 하게 되면 이것이 북한의 개방과 변화를 촉진하는 가장 빠른 길이 될 것이다.

둘째, 남북경협을 추진 및 지원체계를 정비하여 정부와 민간의 역할분담

이 필요하다. 경협주체는 민간이 되고 정부는 기본정책의 수립과 제도적 틀을 마련하는 데 주력한다는 것은 의문의 여지가 없지만, 초기단계에서는 남북관계와의 조화 및 체계적인 경협을 통한 효과 극대화를 위해서 어느 정도 정부의 직접적인 개입이 필요할 것이다. 특히 우리 기업들이 중국과 러시아에의 진출과정에서 보였던 과당경쟁이 남북경협과정에서는 발생하지 않도록 정부를 포함 내부의 상호협조체제가 마련되어야 한다.

셋째, 경협에 참가하는 남한기업들은 철저한 경제적 이윤동기에 따라 행동하고, 정부는 기업의 의사결정에 직접 간섭하기보다는 당국간 대화를 통하여 남북경협이 활성화될 수 있도록 법적·제도적 기반을 확대하는 데에 주력해야 한다. 남북교류협력 부속합의서에 따르면 남북경협이 본격적으로 추진되려면 남북경제공동위원회가 가동되어야 하며, 이러한 관점에서 정부는 당국간 대화에 더욱 노력해야 한다. 대북 경제활동에 대한 규제와 제한이 완화되어야 한다. 불필요한 규제를 없애고 절차를 간소화하는 것은 물론 정부간 대화를 통하여 북한내에서의 경제활동도 자유로이 이루어질 수 있도록 유도해야 한다. 우리가 자신감을 가지고 각종 규제·제한을 과감히 완화해 나갈 때 북한에서도 우리 기업의 보다 자유로운 활동을 보장하게 될 것이다. 또한 WTO가 출범한 시점에서 남북경제교류 규모가 커질 경우, 만측내부거래에 대한 이해관계국의 이의제기 가능성도 배제할 수 없다. 국내법적으로 남북경제교류를 민족내부거래로 규정한 것은 문제가 없으나 이를 국제적으로 인정받기 위한 노력은 계속해야 한다.

넷째, 경협에 참여하는 우리 기업의 경제적 실리보다 북한의 변화와 개방을 유도하기 위한 경제지원이라는 점이 남북경협에서 우선적 고려사항이 된다면 이러한 경협은 장기적으로 지속될 수 없다. 시장경제의 원칙에 충실한 기업의 경제적 실리에 따른 남북경협이 이루어져야만 장기적으로 일관성있는 정책을 유지할 수 있을 것이다. 그러나 북한에 진출하려는 기업도 단기적 실리위주의 경협을 추진하는 것보다는 경협을 통하여 북한경제의 개방과 자생력 배양을 유도하는 것이 기업에도 장기적 실리를 극대화시킨다는 점을 고려해야 한다. 북한의 경제발전과 시장개방은 궁극적으로 민족경제공동체를 구성하여 북한주민들의 인권과 자유를 신장하고 생활수준과 복지를 향상시키는 기틀이 될 것이다.

다섯째, 남북경협을 광의로 해석하여 중국, 일본, 미국 등에 거주하는 해외동포들의 참여를 확대해야 한다. 남북주민간 교류·접촉에서 해외교포들의 역할이 매우 컸던 것을 고려한다면, 경협분야에서도 그 역할을 기대할 수 있을 것이다. 일부 재일교포실업인은 대북한투자를 통하여 모란봉합영회사와 같이 상당한 성과를 이미 얻고 있다. 해외교포기업들에 대한 북한당국의 태도가 남한기업에 비교하면 호의적인 것으로 보인다. 이와 함께 고려해야 할 점은 남북관계에 미치는 영향은 적을 것이지만 북한의 반대가 적을 것으로 예상되는 국제기구와의 협력을 통한 남북경협이다. 현재 진행중인 UNDP의 두만강 개발계획은 물론 IMF, IBRD, ADB, UNIDO, ESCAP 등의 국제기구에 북한의 가입을 돕거나 이 기구를 통하여 간접적인 남북경협을 추진하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 이러한 국제기구를 통한 경협은 남북간 교통·통신망 및 북한내 사회간접시설의 건설과 같이 장기적이면서 규모가 큰 사업분야에서 적절하게 이루어질 수 있다.

여섯째, 현재 위탁가공 및 1차산품의 반입이 중심이 되어있는 남북교역에서도 새로운 전기를 맞아야 한다. 북한에 위치한 자원을 공동개발하여 남한으로의 반입과 제3국으로의 수출을 추진하는 것은 물론 우리기업들이 극동지역과 중국의 동북3성에 진출하여 확보한 자원들의 수송에 북한지역을 이용하는 방안도 함께 고려되어야 한다. 이러한 노력은 경제난에 처한 북한에 구매력을 회복시켜주는 역할을 할 것이다. 현재 대기업중심으로 추진되고 있는 남북경협에 중소기업들이 참여할 수 있는 길을 열어야 한다. 정보력과 자금력이 부족한 중소기업이 독자적으로 북한과 접촉하여 협상하기가 어렵다는 현실과 대기업 또한 대규모의 첨단분야의 진출이 현실성이 없다는 점을 감안한다면, 북한의 저임금 양질의 노동력을 이용할 수 있는 중소기업분야에서 대기업과 중소기업의 동반진출 가능성도 고려할 수 있다. 현재 추진중인 중소기업들의 대북한 공동진출에 있어서도 동일한 지역에 진출하려는 대기업들의 협력이 수반될 때에 그 효과가 커질 것이다.

일곱째, 우리 기업의 대북한 진출을 저해하는 요인으로 지적한 것처럼 북한관련 정보를 수집·분석하는 일은 매우 중요하다. 관련 정보를 효과적으로 수집·분석하여 상호교환·공유하는 한편 북한전문인력을 양성해야 한다. 정부, 기업 및 관련연구기관에서는 북한의 최신 동향과 투자환경 등에 관한 정보를

상호교환하여 그 이용을 극대화해야 한다. 나아가 민족경제공동체가 형성될 것에 대한 준비로서 북한경제 및 남북한 통합경제를 체계적으로 연구·분석할 수 있는 전문인력을 양성해야 한다. 이러한 전문인력이 남북경협 관련정책의 수립과정 초기부터 참여하여 경협의 기본방향을 올바르게 설정해야 초기의 시행착오를 최소화하고 향후 민족공동체형성시 부담해야 할 비용을 줄일 수 있다.

마지막으로 우리나라의 발전이 단일 국가내에서 발전되기에는 많은 한계가 있다. 그러므로 남북경제권, 나아가 동북아경제권의 틀내에서 이를 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위해서는 북한을 이 경제권역으로 끌어들이야 하며, 우리와의 경제협력을 통해 상호보완적 역할이 기대되고 있다. 이의 하나로 비무장지대를 남북한간의 '공동개발지대(Zone)'로 지정해 개발하는 방안을 고려할 수 있다. 물론 이는 정치·군사적인 문제가 선행적으로 해결되어야만 가능하지만 지정이 가능하다면 획기적인 개발방식이 될 것이다. 이 지역은 지역특성상 단순한 경제개발이 아닌 환경보존형 개발지대가 되어야 할 것이다. 이 지대는 경제지대인 동시에 평화지대가 되며, 이 때부터 북한은 더이상 남한에 대한 군사적 야욕을 갖지 않게 될 것이다. 그리고 이를 통해 분단상태에서 남북간의 시너지효과(Synergy Effect)를 기대할 수 있다.

2. 관련 법령에 대한 개선방안

남북한 주민간의 접촉이나 왕래가 장기적으로는 자유롭게 이루어져야 할 것이다¹⁵⁾. 이는 결국 주민접촉이나 왕래가 승인제보다 신고제로의 전환되어야 한다는 것을 의미한다. 여기에서 단기적으로 어떤 전환과정을 거칠 것인가가 중요한 과제이다.

먼저 남북교류가 내국교류로 남북한이 상호 인정하고 있는 점을 보다 분명히 할 필요가 있다. 이를 위해 남북한 기본합의서의 법적 구속력과 실천 조치가 강구되어야 한다. 기본합의서 발효이후 남북한의 법적 관계는 대외적

15 우리의 법제 원칙을 자유로운 접촉 및 왕래에 두어도 큰 문제의 발생은 없을 것이다. 오히려 북한이 선별적으로 허용할 가능성이 많다. 서독의 경우도 민간차원의 왕래 및 통신에 대해서는 완전한 개방정책을 유지해왔다.

으로는 두 국가이지만 민족 내부적으로는 잠정적인 특수관계라는 이원체제를 구성하고 있다. 여기에도 물론 남북한간의 상호주의 원칙이 기본적으로 적용되어야 할 것이다.

남북교역은 남한 입장에서는 남한영토내의 ‘국내적 사법관계’이며¹⁶⁾, 북한 입장에서는 북한영토내의 ‘국내적 사법관계’이고 이들이 ‘섭외적 사법관계’일 수 없다. 대외적으로는 1991년에 UN에 동시가입함으로써 두 개의 국가라는 실체를 갖고 있다. 남북기본합의서는 국가 대 국가의 관계가 아닌 잠정적 특수관계임을 명시하고 있지만 상대방에 대한 분명한 실체에 대해서는 아무런 규정이 없다(김명기, 1995).

동서독의 경우 1972년 12월 21일의 ‘동서독 기본조약’ 체결이후 서로 상호간을 국가로 인정했을 뿐만 아니라 동서독간의 사법관계를 국제사법을 적용했다. 그리고 독일의 경우 GATT에 의해 내국교류에 대해 인정받은 경험을 우리가 잘 원용할 필요가 있다.

둘째, 방문증 발급제도의 탄력적 운영이 필요하다. 남북한 상호합의 없이 북한 주민에게 방문증 발급을 일방적으로 요구할 수는 없다. 그렇지만 방문활동중 예기하지 못한 상황 등에 대비해 신원확인애 필요한 최소한의 요식 절차는 필요할 것으로 보여진다.

북한방문시에 여권법을 적용할 수는 없으므로 왕래시에 통일원장관이 발행한 증명서를 소지하도록 하는 것은 타당하다. 다만 증명서 발급요건을 완화하도록 한다. 시행령 제10조의 북한방문증명서 신청을 위한 구비서류 중 “북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료”를 요구하고 있는데 이는 민간차원에서 현실적으로 구비하기가 거의 불가능할 뿐만 아니라 그 실익도 의심스럽다는 측면에서 폐지하도록 한다. 왜냐하면 신변안전문제는 남북간에 일괄적으로 타결되어야 할 성격의 것이지 개별 사안별로 접근하기에는 어렵기도 할 뿐만 아니라 매우 비능률적인 방법이다. 즉 제도적으로 해결되어야 한다. 이를 위해서 북한 주민에 대해서는 방문증 발급을 잠정적으로 유보하는 특례조치를 취하고, 남한 주민에게는 현행대로 방문증을 발급하도록 한다.

16 대한민국 헌법 제3조에는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”고 규정해 북한을 포함하고 있다.

셋째, 북한 내에서의 접촉은 신변안전과 무사귀환의 문제가 수반되므로 사전 방북승인이 필요하겠지만 제3국에서의 접촉은 신고제로 전환하도록 한다(박양우, 1995). 이를 위해서는 우선적으로 재외국민의 방북신고제를 폐지 또는 개선해야 할 것이다. 거주국의 영주권이나 장기체류 허가를 받은 재외국민으로 하여금 방북 출발 5일전까지 방문신고서를 제출하고, 돌아온 이후 10일 이내에 방문결과보고서를 재외공관장에게 제출하도록 하고 있지만 현실적으로 잘 지켜지지 않고 있는 실정이다. 그러므로 이를 방북신고서와 방문결과보고서 중 하나를 폐지하고 제출기한도 방북후 1개월 정도로 여유있게 조정하는 것이 좋을 듯하다.

단순한 인적 교류인 경우 통일원장관이 발행하는 증명서를 소지하지 않으면 여행의 안전성에 문제의 소지가 있으므로 행정지도를 통해 반드시 이를 소지하도록 하고 발급절차를 점차 간소화하도록 한다.

물적 교류의 경우에도 협력사업의 경우 ① 협력사업자 승인신청, ② 북한주민접촉 승인신청 또는 북한방문 승인신청, ③ 북한 상대자와의 협의, ④ 협력사업 승인신청, ⑤ 협력사업의 시행, ⑥ 사후보고의 과정을 거쳐야 한다. 이러한 제반 과정은 개별적인 승인이나 허가보다 일괄적으로 처리되어야 할 것이다¹⁷⁾. 그리고 우리 기업들간에 과다한 경쟁가능성이 있는 경우 기업들간의 협의회 구성을 통해 이를 자율적으로 투자의 조정이 이루어질 수 있도록 함과 아울러 대북 투자 지원제도에도 관심을 가져야 한다(전홍택·오강수, 1995: 254-256).

넷째, 남한 주민이 북한 주민 등과 회합·통신 기타의 방법으로 접촉하고자 할 때는 통일원장관의 승인을 얻도록 한 규정은 신고규정으로 전환해야 한다. 특히 국제행사 참석시 또는 외국을 여행하는 경우 수시로 북한 주민을 부지불식(不知不識)간에 접촉하게 되며, 교역, 협력사업, 이산가족의 재회 등을 위해 북한주민과의 수시 접촉이 불가피해지는 상황이 예상되는 바 이를 국내 거주자에게만 매번 승인절차를 요구하는 것은 법적용의 형평성 뿐만 아니라 과중한 행정부담을 안겨주는 결과를 낳게 된다. 따라서 간단한 신고절차

17 이러한 맥락에서 재정경제원이 발표한 대북투자지침에는(중앙일보, 한겨레신문, 1995년 6월 26일) 통일원장관의 승인을 받으면 외환관리법의 규정을 따른 것으로 인정하도록 한 것은 타당한 조치이다.

를 통해 북한주민과 회합·통신할 수 있도록 해야 한다. 그리고 북한 주민의 제규정중 북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원은 북한주민으로 간주한다는 규정은 완화되어야 할 것이다(오준근, 1992: 37-42). 이에 대해서는 명백히 알 수 있거나 객관적으로 알고 있음이 확실한 경우에만 처벌하도록 한다. 그리고 이에 대한 입증책임도 검찰이 갖도록 하고, 벌칙규정도 완화해야 한다. 승인을 받지 않고 왕래·교역행위를 한 자에게 신체형을 가하는 것은 합의서 정신에 위배될 뿐만 아니라 행정법규 위반사항에 대한 과중한 처벌이므로 질서벌로서 과태료를 부과하도록 해야 한다.

다섯째, 기본적으로 남북간 자유왕래에 관한 남북협상의 진전에 따라 좌우될 성질의 것이지만 사안의 유형에 따라 규제의 내용을 달리해야 할 것이다. 즉 방문·왕래와 서신교환·통신 등을 구별하고, 방문의 경우에도 단순한 통행이나 친지방문 또는 여행·관광목적의 일반적·일시적 방문이나, 아니면 경제교류 및 협력을 위한 방문 또는 학술·문화·체육 등과 같은 협력사업을 위한 방문이나에 따라 또는 통신의 경우에는 전신·전화, 컴퓨터 통신 등 다양한 방식에 따라 승인제와 신고제를 혼용하도록 할 필요가 있다(홍준형, 1994: 22). 빈번해지고 있는 북한주민접촉 및 회합·통신 자체가 승인 또는 보고사항이 되므로 이에 대한 불편으로 인해 접촉이나 교류의 잠재적 가능성을 줄이는 효과가 있기 때문이다.

경제교류는 남북한간에 상호이해가 쉽게 만날 수 있으므로 합의하기가 쉬울 것이다. 경제교류 추진방식에 대한 남북간 입장 차이를 해소하고, 불신 구조를 없애야 한다. 북한의 경우 경제교류에 대해서는 소극적이지만 경제협력은 적극적으로 추진하는 경제협력 우선의 원칙을 견지하고 있다. 이는 이질적인 정치체제와의 교류에서 오는 개방여파를 최소화하기 위한 것으로 볼 수 있다. 그러므로 기업인등에 대해서는 우선적으로 자유로운 왕래가 보장되어야 한다. 이를 위해서는 남북간에 3통협정(三通協定: 통행·통신·통상)이 하루빨리 체결되어야 한다. 이로써 외국간의 협정에 의한 무비자처리와 같이 되도록 한다. 그리고 이를 점차 일반인에게도 확대하도록 한다.

여섯째, 방북절차에 있어서도 멀티플 개념을 도입해야 한다. 즉 한 번 허가하면 다음 번에는 허가사항을 신고제로 간소화하는 것이 타당하다. 매 번을 항상 승인받도록 하는 것은 기회비용이 상당히 클 뿐만 아니라 유사시를

대비하기 어려운 경우가 많다. 처리기한이 현재 30일 이내에 허가하도록 되어 있지만 실제 사안이 급한 경우 30일 이내에 처리되어야 하지만 이에 대한 융통성이 부족한 실정이다. 그러므로 협력사업자와 같이 수시 방북이 가능하도록 절차와 처리기한을 대폭 간소화해야 할 것이다.

이와 같은 맥락에서 남북협력기업간 직접 통산도 가능해야 한다. 직접 의사소통이 이루어지지 않고는 주문, 원·부자재의 제공, 품질하자 통보 등의 과정이 원활하게 추진될 수 없기 때문이다. 이는 전화접촉을 광범위하게 인정하는 방향으로 나아가야 한다는 것을 의미한다.

일곱째, 본격적인 경제교류협력을 위해 방문기간은 크게 연장할 필요가 있다. 처음 승인되는 기간을 최장 1년 6개월에서 5년으로 하고, 필요한 경우는 자유롭게 연장할 수 있도록 해야 한다. 장기적으로는 단순한 기간연장조치보다 승인제를 과감하게 신고제로 전환할 필요가 있다. 이에 대해 일정한 제약은 가하는 것은 국익을 매우 해롭게 할 가능성이 있는 경우에만 가능하도록 해야 할 것이다.

여덟째, 인적·물적 교류가 남북한간에 직접 판문점을 통해 가능하도록 해야 한다. 즉 판문점 등을 통한 육로나 해상으로의 수송이 가능한 직접교역 방식으로 바꾸어야 한다. 직수송로를 확보해야만 제반 비용이 크게 절감되고, 경쟁력 확보가 가능하기 때문이다.

현재의 간접교역방식으로는 무역협정 및 투자보호협정 등 경제교류에 필수적인 제도적 장치의 미비로 인한 위험부담이 가중되고 있다. 이를 방지하기 위해 남북간 투자보장협정, 이중과세 방지협정 등은 남북경협이 전제조건으로 하기보다는 실질적 투자가 이루어지고 난 후 남북경협 활성화를 위한 상호보장조치로 유도하는 것이 바람직하다. 한국과 중국간에도 투자보장협정 체결이전에 한국의 대중국 투자가 상당히 이루어졌으며, 이를 기반으로 투자보장협정, 이중과세 방지협정이 체결되었다(남궁영, 1995 b: 110). 나아가 통상관계는 민간차원의 교역자에게는 물론이고 정부차원의 당국자에게도 남북교역의 법적 가이드라인과 지침이 없이 남북교역을 촉진·보장할 수 없으므로 북한이 WTO에 가입하도록 유도하고, 남북간에는 다변적 조약을 체결해야 할 것이다(김명기, 1995).

아홉째, 교류·협력을 촉진하기 위해 보조금의 지급제도를 적극적으로 개

선택해야 한다. 이를 위해 보조금지금을 위한 원칙과 기준을 하루빨리 만들어야 할 것이다.

마지막으로 대금결제방법에 대한 보완도 필요하다. 이를 위해서 청산거래방식을 도입하도록 한다. 즉 매 거래시마다 현금으로 대금을 지급하는 것이 아니라 년말에 1회 총괄적으로 대금을 청산하도록 하는 것이다. 나아가 결제통화를 선정하는데 있어서도 국제적으로 공신력이 있는 통화를 이용하도록 한다¹⁸⁾(제성호, 1995: 88-90).

3. 관련 정책에 대한 개선방안

무엇보다도 이원화된 정책체계를 정비해야 할 필요가 있다. 현재 관할이나 업무추진과정에서 통일원과 관련 행정기관간의 부분적인 마찰이 있다. 예를 들면 재경원의 경우는 대북 투자시 중국 또는 베트남과의 경쟁력을 말하고 있지만 투자에 따른 위험은 결국 기업이 부담할 뿐만 아니라 경쟁력은 기업입장에서 더 철저히 검토할 것이고, 경쟁력이 없다면 어떤 기업도 투자하지 않으려 할 것이다. 그러므로 기본적으로 민간의 대북한 교역 또는 투자는 철저히 장기적인 관점에서의 수익성에 기초해야 한다. 특히 이윤을 목적으로 하는 순수 기업적 목적의 교류·협력은 철저히 민간의 자율적 판단에 맡겨야 할 것이다. 이를 위해 기업은 전위역할을 하고, 정부는 지원역할을 해야 하므로 지나친 간섭과 규제는 배제되어야 할 것이다. 다만 정부는 북한의 대남전략진술에 농락되지 않도록 다양한 정보원을 통해 이를 확인하도록 한다. 즉 북한은 대남 통일전선공작의 하나로 정치적 이익에 부합되는 민간기업만을 파트너로 선정할 가능성이 있기 때문이다.

둘째, 현재 교류·협력업무의 대부분이 통일원장관의 권한으로 규정되어 있다. 그러나 교류·협력업무가 갖는 다양성으로 인해 통일원이 이를 독자적으로 수행하기 어려운 경우가 많다. 이 때 관련 행정기관의 협조가 있어야 한다. 이 과정에서는 통일원이 주무부서로서 주도권을 행사해야 한다. 최근 대북 교류·협력이 증가하면서 각종 정책과정에서 통일원이 소외되고 있는 것은

18 청산거래방식의 도입과 결제통화 선정문제에 대한 자세한 논의는 제성호(1995: 88-90)를 참고.

정책의 일관성과 신뢰성 확보측면에서 바람직하지 않다. 관련 행정기관의 원활한 협조를 위해서 통일원에 재경원이나 통상산업부 공무원을 파견토록 해 Task Force를 구성하도록 한다.

이와 함께 대북 접촉장구를 다원화할 필요가 있다. 이는 정부와 민간간의 역할분담을 통해 대북 접촉에서의 장구단일화 원칙을 완화하도록 하는 것이다. 왜냐하면 실질적으로 장구단일화 원칙은 의미가 상실되었기 때문이다 (박순성, 1995: 18-19).

셋째, 남북교류협력추진위원회가 정책의 협의·조정하고, 중요 업무의 집행을 심의·의결하도록 하고 있으므로 별도의 협의기구들은 폐지하도록 한다. 그리고 통일원장관과 남북교류협력추진위원회의 역할을 분명히 확정하도록 한다. 즉 남북교류협력추진위원회가 갖는 정책자문기구로서의 지위에 비추어 보아 심의·의결이 어느 정도 가능한지가 불분명하기 때문이다.

넷째, 남북한 반출입 승인도 정치, 외교, 안보상으로 문제를 야기할만큼 민감한 품목을 제외하고는 외국환은행에서 담당하도록 하며, 산업보호나 수급차원 등 특정요인으로 반출입이 제한된 품목은 관계부처의 추천서만 첨부하도록 간소화되어야 할 것이다. 우리가 민간품목의 반출입을 규제하더라도 북한은 필요물자를 제3국에서 반입할 수 있으므로 우리만의 규제는 실익이 없다.

다섯째, 현행 대외무역법에 의존하고 있는 남북교역 대상물품 및 반출입 절차도 남북관계의 특수성을 감안해 국내 유통에 준하는 절차로 점진적으로 전환할 필요가 있다. 경우에 따라서는 일정 금액이하(예: 1만달러미만)의 남북한 물품이 한반도내에서 거래되는 경우 반출입 승인절차없이도 가능하게 해야 할 것이다. 그리고 육해상에서 보따리장사 등을 허용하는 방안도 검토할 필요가 있다.

여섯째, 대기업위주의 교역방식을 취하고 있어 교역과정에서 중소기업이 소외되고 있는 실정이다. 우리 정부가 북한과의 협력사업의 일환으로 선정한 것이 노동집약적 경공업인데 이는 사실상 중소기업 영역에 속하는 것이 대부분이다. 물론 현재도 중소기업과 협력형태로 진출하려는 대기업이 있지만 보다 적극적으로 중소기업을 중심으로 하는 협력사업의 모색이 바람직할 것이다. 이를 통해 사업의 타당성을 검토하고, 정보를 사전에 입수함으로써 위험

을 사전에 예방할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 남한기업의 대북투자를 신중히 추진한다는 입장에서 외국에 법인을 설치해 이 법인명의로 투자를 확대하는 것도 새로이 도입을 검토해볼 수 있다¹⁹⁾.

일곱째, 교류 및 협력을 위한 대상자선정의 기준을 분명히 할 필요가 있다. 왜냐 하면 우리 정부가 이를 자의적으로 운영함으로써 북한이 이를 정치적인 의도로 이해할 수도 있다. 이러한 경우 북한은 투자협력대상을 우리가 아닌 다른 외국으로 전환할 가능성이 있기 때문이다.

여덟째, 중앙정부중심의 교역에는 많은 정치적 문제들이 산재해 있으므로 지방자치단체중심의 교역, 기업과 북한 지방자치단체단위간의 교류에도 적극적인 관심을 갖도록 한다. 구체적인 것은 북한과 일본간의 경제교류에서 지방자치단체가 중심적인 역할을 하고 있다는데서 시사점을 얻을 수 있다.

마지막으로 현행 남북간 경제교류가 물자교류중심에서 기술교류중심으로 전환되어야 한다. 이것이 남북간의 경제력의 격차를 보다 빨리 극복할 수 있는 방법의 하나이기 때문이다. 이와 함께 노동집약적 산업을 북한으로 이전하는 경우 나타날 수 있는 북한의 불만, 즉 남한경제로의 예측화가 이루어질지도 모른다는 불안감을 해소시켜주기 위해서도 필요하다. 뿐만 아니라 이들 산업이 중·장기적으로 고부가가치산업으로 전환할 수 있도록 적극적으로 지원해주어야 할 것이다.

VI. 결론

남북간의 공존형태를 취하면서 중장기적으로 통일을 달성할 수 있기 위해서는 경제협력이 무엇보다도 중요하지만 정치적인 요인때문에 제대로 달성하지 못하는 경우가 많다. 이러한 제반 문제들은 우선 남북 최고당국자간의 정상회담이 이루어져야 할 것이다. 그렇지만 이를 위해서는 실무적인 차원에서 검토할 수 있는 부분들에 대한 사전점검이 필요하다. 그리고 가능한 한 자주 만나 대화와 협상을 통해 문제에 접근하는 것이 좋을 것이다.

우리 입장에서는 외형적인 것에 치우치지 말고 내실을 기할 수 있도록

19 이미 (주)한일합섬이 미국내 법인명의로 대북투자를 추진하고 있다.

각종 행정제도와 정책이 정비되도록 해야 할 것이다. 관료적 형식성, 부처간 이기주의를 극복하고, 진정한 남북발전을 위해 무엇을 해야 하는가를 판단의 기준으로 삼아야 할 것이다.

이러한 관점에서 다음과 같은 개선책을 제시하고자 한다. 법령 측면에서는 첫째, 남북교류가 내국교류로 남북한이 상호 인정하기 위해 남북한 기본합의서의 법적 구속력과 실천조치가 강구되어야 한다. 둘째, 방문증 발급제도의 탄력적 운영이 필요하다. 증명서 발급요건을 완화해 구비서류 중 “북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료”는 폐지하도록 한다. 왜냐 하면 신변안전문제는 남북간에 일괄적으로 타결되어야 할 성격의 것이지 개별 사안별로 접근하기에는 어렵기도 할 뿐만 아니라 매우 비능률적인 방법이다. 셋째, 제3국에서의 접촉은 신고제로 전환하도록 한다. 이를 위해서는 우선적으로 재외국민의 방북신고제를 폐지 또는 개선해야 할 것이다. 넷째, 남한 주민이 북한 주민 등과 회합·통신 기타의 방법으로 접촉하고자 할 때는 통일원장관의 승인을 얻도록 한 규정은 신고규정으로 전환해야 한다. 다섯째, 사안의 내용이나 유형에 따라 승인제와 신고제를 혼용하도록 한다. 특히 기업인등에 대해서는 우선적으로 자유로운 왕래가 보장되어야 한다. 이를 위해서는 남북간에 3통협정(三通協定: 통행·통신·통상)을 빨리 체결해야 한다. 여섯째, 방북절차에 있어서도 멀티플 개념을 도입해야 한다. 즉 한 번 허가하면 다음 번에는 허가사항을 신고제로 간소화하도록 한다. 그리고 남북협력기업간 직접 통신도 가능해야 한다. 일곱째, 본격적인 경제교류 협력을 위해 방문기간은 크게 연장할 필요가 있다. 처음 승인되는 기간을 최장 1년 6개월에서 5년으로 하고, 필요한 경우는 자유롭게 연장할 수 있도록 해야 한다. 여덟째, 인적·물적 교류가 남북한간에 직접 이루어질 수 있도록 해야 한다. 아홉째, 교류·협력을 촉진하기 위해 보조금의 지급제도를 적극적으로 개선해야 한다. 마지막으로 대금결제방법에 대한 보완을 위해 청산거래 방식을 도입하도록 한다.

정책의 관점에서는 첫째, 통일원이 관련 업무를 처리하는 과정에서 주도권을 행사해야 하며, 관련 기관의 협조를 위해 통일원에 재경원이나 통상산업부 공무원을 파견토록 해 Task Force를 구성하도록 한다. 둘째, 대기업위주의 방식에서 벗어나 중소기업을 중심으로 하는 협력사업도 모색할 뿐만 아니

라 남한기업의 대북투자를 신중히 추진한다는 입장에서 외국에 법인을 설치해 이 법인명의로 투자를 확대하는 방안도 있다. 셋째, 지방자치단체중심의 교역, 기업과 북한 지방자치단체단위간의 교류에도 관심을 갖도록 한다. 마지막으로 현행 남북간 경제교류가 물자교류중심에서 기술교류중심으로 전환되어야 한다.

참고문헌

김명기(1995) “남북 경제교류·협력과 법적 제문제에 관한 기초적 연구”, 통일문제연구 제7권 1호(통권 23호), 1995년 상반기호

김원태(1995) “대기업의 대북 진출전략”, 월간 통일경제 3호, 현대경제사회연구원

남궁영(1995 a) “북한의 대외경제정책 변화와 남북경협 전망”, 월간 통일경제 창간호, 현대경제사회연구원

남궁영(1995 b) “나진·선봉 개발계획과 남북경협” 북한연구 제6권 1호, 대륙연구소

민족통일연구원(1993) 1993년도 통일문제 국민여론조사 결과

박순성(1995) “남북 경제교류·협력과 경제공동체 형성” 한성대 북방문제연구소, 광복 50주년기념 통일문제세미나 자료, 남북통일에 대비한 우리의 준비

박양우(1995) “북한 진출기업 지원대책과 기업의 대응”, 월간 통일경제 창간호, 현대경제사회연구원

박윤혼(1993) “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력 법령의 보완·발전방향”, 서울대학교 법학 제34권 1호, 서울대학교 법학연구소

북한사회과학출판사(1985) 경제사전, 평양

오준근(1992) “남북교류·협력에 관한 현행 법제와 그 개선방향”, 통일원 편, 통일문제연구 제4권 1호, 1992년 봄호

용동승 외(1995) 남북경협, 이렇게 풀자. 서울: 삼성경제연구소

이상만(1995) “북한 핵문제 타결 후 남북 경협과 대화 추진전략”, 월간 전망 7월호, 대륙연구소

이석기(1995) “중소기업의 대북 진출전략”, 월간 통일경제 3호, 현대경제사회연구원

이윤식(1993) “남북한 교류·협력 확대방안에 대한 고찰”, 북한연구 제4권 1호, 대륙연구소

이종찬·이상수(1994) “핵협상타결과 남북경제협력의 전망”, 제일경제연구 11월호, 제일경제연구소

이종훈(1995) “통일정책으로부터 자유로워져야 한다”, 통일한국 6월호, 평화문제연구소

장항석(1995) “남북 경협 정책 추진 방향과 과제”, 월간 통일경제·창간호, 현대경제사회연구원

전홍택·오강수(1995) 북한의 외국인 투자제도와 대북 투자 추진방안, KDI 연구보고서 95-05, 한국개발연구원

정용길(1992) “남북교류협력의 문제점과 전망”, 안보연구, 동국대 안보연구소

제성호(1995) “남북 경협에 따른 법적 문제와 대응방안”, 월간 통일경제 7월호, 현대경제사회연구원

조명균(1995) “남북경협의 전망과 과제”, 월간 통일경제 창간호, 현대경제사회연구원

최광석(1995) “남북경협의 전략적 대응방안”, 월간 통일경제 6월호, 현대경제사회연구원

최대권(1993) “남북교류협력의 본격화시 예상되는 국내법 체계상의 문제점과 그 대책”, 서울대학교 법학 제34권 1호, 서울대학교 법학연구소

통일원, 남북대화 제45·46·47·48·49·52·53호

통일원(1994) 통일백서 1994

통일원 교류협력국(1995) 남북교류협력동향 제48호.

통일연수원(1993) 통일문제이해

홍준형(1994) “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력 관련 법제보완의 방향” 통일원

執筆者 紹介(掲載順)

1. 劉 夏 榮 : 명지대 사회과학연구소 연구원
 - 명지대학교 대학원 법학 석사·박사
 - 명지대강사, 대한국제법학회 평의원
 - 연구실적 : 논문 “국제법상 남북한 교역에 관한 연구” 등 다수
2. 金 重 寬 : 명지대 중소기업연구소 연구원
 - 성균관대학교 경제학석사, 동국대학교 경영학박사
 - 명지대, 동국대 강사
 - 연구실적 : 논문 “남북한 경제협력 방안과 모형” 등 다수
3. 吳 正 受 : 충남대 사회복지학과 교수
 - 서울대 대학원 문학석사·문학박사
 - 부산여대 조교수 역임
 - 연구실적 : 논문 “남북한 사회정책의 발전과 통합의 방향” 등 다수
4. 李 鍾 秀 : 연세대 행정학과 교수
 - 영국 Sheffield University 박사
 - 연세대 지역사회개발연구소 선임연구원
 - 연구실적 : 논문 “공공부문의 인력계획과 인력수요 예측방법” 등 다수
5. 金 元 洪 : 한국여성개발원 선임연구원
 - 건국대학교 대학원 정치학 석사·박사
 - 동덕여대, 건국대 강사 역임
 - 연구실적 : 논문 “북한의 여성 복지정책에 관한 고찰” 등 다수

6. 金東燁 : 경희대 무역학과 교수

◦ 미국 UTAH 주립대 대학원 경제학 박사

◦ 한국자원경제학회 이사

◦ 연구실적 : 논문 “남북한 경제교류 및 협력의 전망” 등 다수

7. 劉炳鎬 : 한성대 무역학과 교수

◦ 미국 GEORGIA 대학원 경제학 박사

◦ 국제민간경제협의회 소련경제연구실 자문위원

◦ 연구실적 : 논문 “한·러 경제협력” 등 다수

'95北韓 및 統一研究 論文集(第IV卷)

인 쇄 : 1995. 12. 10

발 행 : 1995. 12. 15

발행처 : 통일원 정보분석실

인쇄처 : 덕 성 문 화 사

