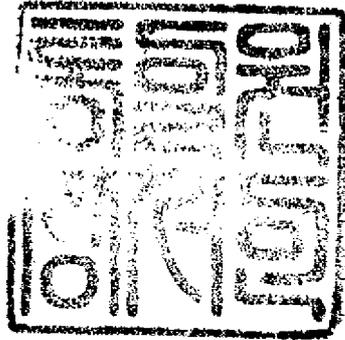


경제교류·협력 분야

'95년도 전문가 위촉과제 종합

1995. 12



통 일 원
(남북회담사무국)

이 책자는 남북경제교류·협력과 관련된 주요 현안에 대해 남북회담사무국이 협상자료 개발차원에서 전문가에게 위촉한 과제를 종합·편집한 것으로 여기에 수록된 내용은 우리국의 공식적 견해가 아님을 밝혀 둡니다.

목 차

□ 비무장지대내 경제특구 개발방안 (임양택·한양대 경제학과 교수)	3
□ 남북한 환경분야 협력방안 (문정인·연세대 정의과 교수)	39
□ 정부의 대북 쌀지원에 대한 법적 측면 검토 (김명기·명지대 법학과 교수)	49
□ 남북교류·협력 연계 통신이용 보장방안 (전민주·한국통신 남북협력부장)	63
□ 남북 해상운송로 개설방안 (정필수·해운산업연구원 연구위원)	85
□ 서해 해상운송로와 현행 해양경계선 문제점 검토 (유병화·고려대 법학과 교수)	105
□ 북한의 대외개방 관련 경제적 대응방안 (정성창·한국수출입은행 남북기금부장)	127
□ 대북 합영·합작투자를 위한 시범 경험 확대방안 (이기영·21세기지역경영연구원 원장)	139
□ 북한 영공개방과 「남북교류·협력 부속합의서」상의 항로 개설문제 (이영혁·한국항공대 교수)	149
□ 자본이동 관련 결제방식 필요조치 검토 (윤종모·한국외환은행 조사연구팀장)	163

남북한 환경분야 협력방안

문 정 인

(연세대 정외과 교수)

〈 차 례 〉

1. 배 경
2. 남북한 환경협력 접근방안
3. 정부간 환경협력 의제
4. 민간수준의 환경협력 의제
5. 맺 는 말

1. 배 경

남북한 관계가 최근 경색일로에 있다. 현시점에서 정치·군사부문에서의 돌파구 마련은 어려운 실정이다. 이러한 현실을 감안할 때 남북한 관계개선은 비군사적인 신뢰구축, 그 중에서도 양자간 수용 가능한 분야는 경제협력과 환경협력이라 사려된다.

환경협력에 관한 한 정부차원보다는 비정부(NGO) 차원에서의 접촉시도가 활성화되고 있는 바, 그 대표적 사례를 들면 다음과 같다.

- 지난 10월20~21일 양일간 방콕의 출라론콘대학교와 연세대학교 동서문제연구소가 공동 개최한 '아시아 환경 및 개발에 관한 국제회의'에 북한측에서 5명의 대표단(단장 : 백영호 반핵평화위원회 부위원장)이 참석했고 양자간 환경협력의 가능성을 시사한 바 있음. 그러나 방콕의 경우를 제외하고 다른 시도들은 성공을 거두지 못하고 있음.
- Green Cross(한국대표 : 김상현의원)가 지난 2월 Green Cross 한국지회 발기시 북한측 대표를 초청코자 노력했으나 실패에 그친 바 있음.
- 환경운동연합(사무총장 : 최열) 역시 북한측과 NGO 차원의 환경협력을 유도키 위해 일본, 중국, 미국(주유엔 북한 대표부) 등을 통해 우회적으로 접근했으나 아직까지 성과가 없는 실정임.
- UNESCO 한국위원회 역시 UNESCO MAB 동아시아 협력위원회(참여국 : 한국, 일본, 중국, 몽골, 북한)를 구성하고 북한측과의 협력을 모색했으나 북한측 참여 거부로 실패에 그쳤음.

이상의 사례를 볼 때 다른 분야와 마찬가지로 환경분야에 있어서의 남북한 협력 역시 시기상조라 할 수 있다. 그러나 방콕환경회의에 참석했던 북한측 관리 및 학자들의 동향과 한국의 환경관련 NGO들의 대북한 교섭사례를 비추어 볼 때, 종래와 달리 북한측이 환경문제에 대해 점진적으로 관심을 표명하는 것으로 나타나고 있다.

* 위 글은 '95년도 위촉과제임.

2. 대북한 환경협력 접근방안

가. 정부 중심보다 민간 중심의 환경협력 추진

북한측 인사들의 일반동향으로 보아 정부간 환경협력 추진은 어려울 것으로 보인다. 북한측이 지속적으로 주장해 온, 정치·군사분야의 일괄타결이 선행되지 않는 한, 환경분야에서의 선별적 협력을 수용할 것으로 보이지는 않는다. 따라서 환경관련 민간 NGO를 적극적으로 활용, 민간부문의 환경협력을 우선 성사시키고 이를 토대로 정부간 협력을 유도하는 것이 효과적 방법으로 사려된다. 물론 민간부문의 대북 환경협력은 정부와의 긴밀한 사전조율하에 이루어져야 할 것이다.

나. 경제발전과 환경보전의 보완성 강조

북한과의 환경협력을 추진함에 있어 환경보전의 당위성에 대한 과도한 강조는 북한측의 참여를 위축·저해할 수 있다. 아직도 북한측은 환경보전의 강조는 잘 사는 나라들의 사치성 제스처어로 생각하는 경향이 있다. 심지어 선진국의 환경보전 노력을 북한의 경제발전을 저해하기 위한 음모로 파악할 수도 있다. 북한의 심각한 경제상황을 감안할 때 이같은 개연성을 배제할 수는 없을 것이다. 따라서 환경보전과 경제적 효과의 보완성을 인지시키고, 이 분야의 개선을 위한 남북한 협력을 제시할 수도 있다. 보다 구체적으로 북한의 환경문제가 자본주의 국가에서 통상적으로 나타나는 물질 생산력의 증대에서 수반되는 것이 아니라 생산설비의 낙후성, 에너지 사용의 비효율성, 그리고 환경계획의 부재 등에서 발생하는 것이라는 점을 주지시키고 이 분야의 기술협력을 유도할 수 있을 것이다.

이와 관련, 다음 세 가지 역점분야를 고려할 수 있다.

첫째, 환경과 경제 양자의 조화를 가져오기 위해서는 새로운 입지에 기반시

설만을 신설하는 투자방식보다는 기존의 기반시설을 개선·향상시키는 투자방식이 효과적이라는 점을 인지시키며,

둘째, 산업공해 등 경제관련 현안 못지않게 중요한 것이 산림훼손의 방지 등 자연환경보존이라는 점을 강조하고 이 분야의 협력방안을 모색해야 할 것이며,

마지막으로 북한이 이미 Global Environmental Facility(GEF)를 통해 요청한 환경분야의 지원사항들을 면밀히 조사·검토한 후 이 분야에 있어서의 기술적·재정적 지원을 모색할 수도 있을 것이다.

다. 남북 양자간 논의에서 다자간 논의로의 전환

환경문제가 남북간의 어떤 논의 못지 않게 정치적 요소가 강한 의제라는 점을 감안할 때 다자간 틀을 통해 접근하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 92년 12월 중국 국가환경보호국과 북한의 환경보호 및 국토관리총국(조영남)은 환경보호분야 상호협조 및 교류를 위한 협정을 체결했고, 한국은 중국과 93년 10월 환경협력협정을 체결한 바 있다. 특히 팔목할 만한 남북한 환경협력 성과로 지난 5월말 북경에서 체결된 ‘두만강 경제개발 지역과 동북아시아의 환경원칙에 관한 양해각서’의 틀을 효과적으로 활용할 수 있는 방법이 모색되어야 한다. 북한은 북서태평양해양환경보존계획(NOWPAP)에도 적극적으로 참여하고 있으며, 해양오염감시와 측정을 위한 기술적·재정적 지원을 했다. 따라서 이 과정에 대한 파악과 지원대책의 마련이 필요하다.

지난 10월 회의에 참석했던 백영호는 북태평양-동북아시아 환경포럼 참가 등 다자간 논의에 적극적 참여의사를 보인 바 있다. 따라서 기존의 협정, 양해각서, 다자간 논의구조 등의 틀을 통하여 ‘산성비 및 월경성 대기오염 문제’, ‘황해오염 현황조사 및 황해 관리계획 수립’, ‘동해 핵폐기물 투기’ 등 북한에서 적극적 입장을 견지할 수 있는 다자간 논의 의제를 개발하고 북한과 중국·일본에 제의해야 한다.

라. 환경 인식 공동체(Epistemic Community)의 점진적 형성

다른 어떤 분야보다도 환경문제는 상호인식의 공감대를 형성할 때, 효과적인 의사소통이 가능하고 그에 따른 상호 수용가능한 대안모색이 이루어질 수 있다. 그러나 문제는 환경문제 인식에 있어서 남북한간에 현저한 인식의 괴리 또는 비대칭성이 존재하고 있다는 점이다. 이같은 상황에서 남북한 환경협력력을 추진한다는 것은 무척 어렵다고 평가할 수 있다. 따라서 북한측 인사들이 환경문제의 적시성 및 심각성을 현실적으로 인지하고 이 분야에 대한 체계적 지식을 획득할 수 있도록 안과 밖의 여건을 조성해 주어야 할 것이다. 이 분야에 대한 노력과 개선 없이는 남북 환경협력은 공수포에 지나지 않을 것이다.

3. 정부간 환경협력 의제

정부간 협력은 다자간 협력과 양자간 협력으로 나누어 중요 협상의제를 고려할 수 있다.

가. 다자간 협력 구조에서의 의제

- ① 두만강 유역개발에 따른 ‘환경관리 및 완화계획’ 수립과 ‘환경영향평가’ 이행과정에 적극적 참여(남·북한, 중, 러, 몽골)
- ② 산성비 및 월경성 대기오염 물질의 발생원인 및 피해현황 조사와 중국에 대한 공동입장논의(남·북한, 중, 일)
- ③ 환황해해양관리 계획 수립(남·북한, 중)
- ④ 동해상의 해폐기물 현황 공동조사위원회 구성
- ⑤ 멸종위기에 처한 동식물 보호에 관한 협약(CITES)에 북한 가입유도 및 주요 동식물의 남북교역 금지추진(협약 비가입국인 북한과 민족내

부거래 개념으로 직접교역이 이루어지면 북한의 주요 동식물(사향노루, 곰 등)의 남획이 가능(CITES 사무국, 남·북한 등)

- ⑥ 유네스코 생물권 보존계획(MAB, Man and Biosphere)에 공동참여 : 북한의 경우 주요 동식물의 서식현황과 보존정책 등을 강조하고 있다는 점에서 상호협력이 가능

나. 양자간 협력구조하의 의제

- ① 정치적 의미가 큰 협력과제 추진 : 환경공동체선언, 비무장지대 및 생태평화 공원 조성 등 북한에서도 정치적 의미를 갖는 동시에 남북 당사국이 주체적으로 논의 가능한 환경의제를 설정하여 제안할 때 현실적 가능성이 있음. 특히 김정일의 능력에 대한 선전 중 그의 환경문제에 대한 깊은 관심과 지도력(60년대 이래)을 강조하고 있다는 점에서 환경문제에 관한 정치적 접근은 무엇보다 현실적일 수 있음.
- ② 환경관련 법률제정 : 북한의 경우 환경법의 하위법규 체계나 규제정책이 미흡함. 따라서 남한의 환경관련 정책이나 시행규칙, 규제 매뉴얼 등의 자료공유는 북한 환경정책 발전에 효과적일 수 있음. 현재 조선반핵평화위원회가 UNDP와 함께 하고 있는 평양 Internet망 구성작업과 한국 YMCA연맹과 UNDP가 진행하고 있는 SDN을 연결 상호 교류망으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 수 있음. 특히 환경협력에 필요한 기초자료의 공동작업을 의제에 포함시키는 것이 바람직한데 그 대상은 다음과 같다.
 - 전국 주요하천 현황과 오염도 및 보존 실태
 - 전국 녹지의 상태
 - 공단별 현황 : 업종, 오염원별 부하량 및 처리수준
 - 전국 대도시별 환경실태(대기오염, 쓰레기 발생, 생활하수, 녹지 비율 등)

— 주요 에너지원 및 자원량

- ③ 환경관련 투자 제정 및 기술지원 : 북한 산림정책을 지원할 수 있도록 GEF를 통한 재정지원과 묘목 등의 지원 가능성 여부를 적극 검토할 필요가 있음. 이와 더불어 대기오염 방지 기술, 수질 정화처리 기술, 그리고 더 나아가 청정기술(Clean Technology) 등을 유·무상으로 공여하는 방안을 남북 환경협력 의제에 포함시킬 수 있음.
- ④ 에너지 효율성 개선투자 : 한국이 OECD에 가입하게 되면 기후 변화 협약의 온실가스 의무감축국가(현재 35개국)에 한국이 추가될 가능성이 있음. 현재 온실가스 감축방안 중 하나로 공동이행(Joint Implementation)이 논의되고 있음. 향후 이 제도가 활용될 때 북한의 온실가스량의 감축을 위한 남한의 투자행위는 남한 자체의 감축할당량 규모의 축소를 가져올 수 있기 때문에 북한의 에너지 효율성 제고와 남한의 경제적 효과의 상호만족의 효과를 가져올 수 있음. 향후 적극 검토 가능한 정책임.
- ⑤ 남북한 환경협약 채택

이미 남북한은 1992년 6월3일부터 14일까지 브라질의 리오테지네이로에서 개최되었던 「유엔 환경개발회의(UNCED)」에 참가하여 환경에 대한 인공적 파괴를 막으면서 경제의 발전과 개발을 위한 제반 원칙을 규정한 「리우선언」과 각종 협약에 가입한 바 있다. 따라서 이것의 이행에 필요한 사항들을 상호 협약으로 채택하여 강제할 필요가 있다.

현재 국제적으로 보면 약 150여개의 환경관련 협약이 존재하고 있다. 이는 최근의 그린 라운드라고 하는 환경무역규제와 관련하여 매우 중요한 변수로 등장하고 있다. 이에 대한 공동의 연구를 실시하여 공동 대책방안을 마련하여야 한다.

각국의 에너지 소비를 규제한 기후변화 방지협약, 생물자원에 대한

보존과 기술개발을 규제할 생물 다양성 협약, 오존층 파괴 물질을 규제할 몬트리올 의정서, 각국의 폐기물 이동을 규제할 바젤협약, 해양 생태계보존을 목적으로 하는 런던 덩핑 협약 등 모두가 환경과 관련하여 국민들의 생활과 산업에 영향을 미칠 국제적인 협약들이다. 이것에 대응하기 위한 장기적인 준비를 시작하여야 한다.

⑥ 환경오염 공동감시체제 구축 및 전산망 개발

우선적으로 고려해야 할 분야가 환경관련 기초적인 오염원에 대한 감시체제이다. 감시대상을 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.

- 전국 주요 대도시 지역의 환경상태 파악
- 전국 주요 하천·호소와 해안의 오염
- 전국 주요 공단과 인근의 환경상황
- 전국 주요 생태보호지역 감시 활동
- 한반도의 원시자연 지역 감시

이상의 감시 결과를 전산망으로 연결하여 종합적이고 체계적인 감시가 이루어지도록 한다. 이것을 통하여 전반적인 환경개선 중장기 계획이 마련될 수 있고 필요에 따라서 주요시설의 재배치나 투자계획, 국토이용계획 등이 마련될 수 있다.

4. 민간수준의 환경협력 의제

남북한의 국내정치 구조로 보아 민간수준의 협력은 기본적으로 제약되어 있다. 특히 북한처럼 민간부문이 당과 정부의 엄격한 통제하에 있는 경우, 민간부문의 협력은 어렵다 하겠다. 그러나 환경협력을 통한 신뢰구축이라는 점에서 다음 분야의 남북한 민간교류 의제를 정부수준에서 적극 주선·지원해 줄 수 있을 것이다.

- 남북한 동식물 분포현황

- 천연 기념물 공동백서 발간
- 비무장 지대에 대한 공동 생태조사
- 남북한 환경백서 공동작성
- 중국의 오염물질에 의한 한반도의 영향
- 임진강 생태계에 대한 공동조사
- 남북한 환경학자 교환연구
- 생태보존지역 조사 및 설정
- 멸종 또는 멸종위기 동식물 실태

그러나 한가지 유념할 사항은 대북접근에 있어 한국의 환경관련 민간 NGO 간의 과당 경합이다. 이같이 대북접근에 있어 우위를 점하기 위한 과당경쟁은 북한측에 불필요한 이점을 주는 동시에 남북 환경협력, 그 자체를 저해할 수 있다. 따라서 민간수준의 대북협력은 정부의 사전 조정·조율하에 이루어져야 할 것이다.

5. 맺는말

결론적으로 현 시점에서 남북한 환경협력은 그리 용이하지 않다. 그러나 북한 체제를 위협하지 않으며 북한의 경제발전을 직·간접적으로 지원해 주는 각도에서의 의제 설정 및 교섭을 추진할 때 남북 환경협력은 가능하리라 본다. 한가지 문제점은 이같은 ‘Win-Win’ 가설이 한국의 국내정서에 얼마나 부합할 것이냐 하는 점이다.

지난번 쌀 지원에서 나타난 것처럼 협상유도를 위한 과도한 양보는 국내정치적 반대를 유도할 수도 있다. 때문에 현 시점에서는 다자간 수준에서 민간 기구를 이용한 간접·우회적 접근이 보다 효과적일 수 있다고 사려된다.

정부의 대북 쌀지원에 대한 법적 측면 검토

김 명 기

(명지대 법학과 교수)

〈 차 례 〉

1. 서 론
2. 쌀 협력에 관한 합의서의 법적 성격
3. 대북 쌀지원의 위법성 여부 검토
4. 결 론

1. 서 론

우리 정부는 1994년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 북한동포에 대한 동포애의 차원에서 북한의 식량난을 덜어주기 위해 곡물을 지원해 주겠다는 제의를 했으며, 이는 1995년 3월 7일 ‘베를린 선언’을 통해서 반복되었다.

1995년 5월 26일 부총리겸 통일원장관은 아무런 전제조건 없이 북한이 필요로 하는 곡물을 제공할 용의가 있음을 밝히고 절차문제의 협의를 위해 쌍방 당국자간의 접촉을 제의했다.

1995년 6월 17일부터 21일까지 북경에서 남북한 당사자간의 접촉이 있었으며, 21일에 남북한의 당국 대표자간에 ‘쌀 협력에 관한 합의서’가 체결되었다.

동 합의서에 의거 1995년 6월 25일에 대한무역진흥공사 사장 박용도와 조선 삼천리총회사 총사장 김봉익간에 쌀제공에 관한 계약서가 체결되었다.

1995년 6월 29일 정부는 ‘남북교류협력추진협의회’를 개최하여 대북 쌀지원에 소요되는 자금 약 1,845억원을 남북협력기금에서 지출하도록 의결하였다.

본고에서는 정부의 대북 쌀지원 관련 제반조치의 합법성 여부를 논해보려 한다.

이를 위해 i) 먼저 남북한 당국자간에 서명된 ‘쌀협력에 관한 합의서’의 법적 성격부터 명백히 규명하고 ii) 정부의 대북 쌀지원이 ‘헌법’에 위배되는지의 여부, ‘남북교류·협력에 관한 법률’에 위배되는지의 여부, ‘남북협력기금법’에 위배되는지의 여부를 검토해 보기로 한다.

* 위 글은 '95년도 위촉과제임.

2. 쌀 협력에 관한 합의서의 법적 성격

1995년 6월 21일 북경에서 서명된 남북대표단간의 ‘쌀협력에 관한 합의서’가 우리 ‘헌법’ 제60조의 규정에 따라 국회의 동의를 얻어 체결되어야 하는 것인지의 여부를 결정하기 위해서는 동 합의서의 법적 성격이 ‘조약’이냐 아니냐의 문제부터 검토해 보아야 한다.

일반적으로 국제법상 조약이란 ‘국제법 주체간의 문서에 의한 명시적 합의’를 말한다.

‘쌀협력에 관한 합의서’가 ‘국제법 주체간의 문서에 의한 명시적 합의’인가에서 문제되는 것은 남과 북이 ‘국제법 주체’인가 하는 점에 있다.

국제법의 주체로 ‘국가’, ‘국제조직’, ‘개인’이 있으며, 그 이외에 국가에 준하는 ‘교전단체’가 있다.

이들중 조약을 체결할 능력을 갖는 주체는 이른바 ‘능동적 국제법 주체’인 국가, 국제조직, 교전단체에 한하며 ‘수동적 국제법 주체’인 개인은 조약체결 능력을 갖지 못한다.

요컨대, 조약은 ‘국가와 국가’간에만 체결되는 것이 아니라 ‘국가와 국제조직’간, ‘국가와 교전단체’간, ‘국제조직과 국제조직’간, ‘국제조직과 교전단체’간, ‘교전단체와 교전단체’간에도 체결된다.

‘쌀 협력에 관한 합의서’의 당사자인 ‘남’과 ‘북’은 국제법상 국가인가?

‘남북기본합의서’전문은 ‘쌍방사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 것’이라고 규정하고 있다.

이는 남한과 북한과의 관계에서 남도 북도 모두 국가가 아니라는 뜻이 아니라, 남한의 입장에서 보면 남은 국가이나 북은 국가가 아니라는 뜻이며, 북한의 입장에서 보면 북은 국가이나 남은 국가가 아니라는 뜻이다.

그리고 ‘국가가 아니다’라는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 따라서 그것은 일반 국제법에 의해 해석될 수밖에 없으며, 일반국제법에 의할 때 그것은 ‘교

전단체'인 것이다.

'민족 공동체의 구성체'라는 개념은 국제법상 개념이 아니며, 따라서 이는 국제법의 주체가 될 수 없다.

다음과 같은 논거로 '쌀협력에 관한 합의서'는 국제법상 '조약'으로 본다.

첫째, 주체의 면에서 볼 때 동 합의서의 당사자는 서명에 표시된 바와 같이 국제법의 주체인 '대한민국'국가와 '조선민주주의인민공화국(교전단체)'이다.

둘째, '쌀협력에 관한 합의서'상의 분쟁은 '본대표단이 협의하여 해결한다'라고 규정하고(제7항) '상사중재' 또는 '국내제한'에 의해 해결한다라고 규정하지 아니했으므로 이 합의서는 계약이 아니라 조약인 것이다.

셋째, '쌀협력에 관한 합의서'의 명칭이 '대한무역진흥공사와 조선삼천리 총회사간의 계약서'처럼 '계약'으로 표시되어 있지 않고 '합의서'로 표시되어 있으므로 '쌀협력에 관한 합의서'는 계약으로 보기 어렵다.

넷째, '쌀협력에 관한 합의서'는 '대한무역진흥공사와 조선삼천리총회사와 간의 계약서'처럼 '국제화물해상운송조약'을 준거법으로 지정한 바(제4항) 없으므로 '쌀협력에 관한 합의서'는 계약이 아니라 조약인 것이다. 왜냐하면 만일 이를 계약으로 보면 '쌀협력에 관한 합의서'의 준거법은 당사자가 준거법을 지정하지 아니했으므로 국제사법의 원칙에 따라 행위지법인 중국의 민법이 되고 말기 때문이다.

요컨대, '쌀협력에 관한 합의서'는 대한민국(국가)과 조선민주주의인민공화국(교전단체)간에 체결된 국제법상 조약이며, 이는 일종의 '경제 원조, 협력 조약'의 성격을 가지는 것이다.

3. 대북 쌀지원의 위법성 여부 검토

가. 헌법의 위반 여부

우리 '헌법' 제60조 제1항은 중요한 조약을 체결함에는 국회의 동의를 요한

다고 다음과 같이 규정하고 있다.

‘국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결, 비준에 대한 동의권을 가진다.’

‘쌀 협력에 관한 합의서’는 명백히 ‘국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약’에 해당된다. 따라서 동 합의서는 국회의 동의를 얻어 체결되어야 하는 조약임에도 불구하고 국회의 동의를 얻지 아니한 것은 헌법 제60조 제1항을 위반한 것으로 된다.

그러나 ‘쌀 협력에 관한 합의서’가 ‘남북기본합의서’의 이행을 위한 합의서 즉, ‘남북기본합의서’의 하위 규범으로서의 합의서라면 이는 헌법 제60조의 규정에 의한 국회의 동의를 요하는 조약이 아니라 할 수 있다.

만일 i) ‘남북기본합의서’에 의거한 ‘교류·협력 부속합의서’의 규정과 ‘남북 교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서’에 의거 ‘남북교류·협력공동위원회’의 합의의 형식으로 (제4조) ‘쌀 협력에 관한 합의서’를 체결했다면, 또는 ii) 최종 합의서를 작성하는 과정에서 ‘남북기본합의서’의 이행을 위한 것이라는 규정을 ‘쌀 협력에 관한 합의서’에 두었다면, ‘쌀 협력에 관한 합의서’에 대한 국회의 동의 문제는 제기되지 않게 된다.

여기서 우리정부의 대북정책은 논리성, 일관성을 결한 단편성, 일회성, 상황처리성을 갖는 것이라는 비판을 받게 된다.

또한, ‘쌀 협력에 관한 합의서’가 ‘계약’이라면 헌법 제60조 제1항의 국회의 동의문제는 제기되지 아니한다.

‘쌀 협력에 관한 합의서’를 ‘계약’으로서의 성격을 부여하기 위해서는 합의서 중에 계약으로 볼 수 있는 조항, 예컨대, ‘분쟁은 상사중재로 해결한다.’ 또는 ‘준거법은 1980년의 국제 불품 매매에 관한 비엔나 협약이다.’ 라는 등의 조항을 두었어야 할 것이다.

이런 점에서 우리 정부의 대북정책은 사전적인 법적 검토를 하지 아니했다는 비판을 받게 된다.

요컨대, ‘쌀 협력에 관한 합의서’의 법적 성격은 국제법상 ‘조약’이므로, 이는 ‘헌법’ 제60조 제1항의 규정에 의거 국회의 동의를 얻어 체결되어야 하는 조약인 것이다.

나. 남북 교류·협력에 관한 법률의 위반여부

‘남북 교류·협력에 관한 법률’은 남북 교류·협력에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 ‘남북교류·협력추진협의회’를 설치하고 있다.

동법 제4조의 규정은 다음과 같다.

남한과 북한간의 상호교류 및 협력에 관한 정책을 협의·조정하고,
남북교류·협력에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 동일원에
남북교류협력추진협의회를 둔다.

그리고 동법 제6조는 ‘남북교류·협력추진협의회’의 심의 사항에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.

협의회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

1. 남북교류·협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립
2. 남북교류·협력에 관한 각종 허가·승인 등에 관한 중요사항의 협의조정
3. 교역대상품목의 범위 결정
4. 협력사업에 대한 총괄·조정
5. 남북교류·협력의 촉진을 위한 지원
6. 남북교류·협력과 관련된 중요사항에 대한 관계부처간의 협력 추진
7. 기타 위원장이 부의하는 사항

정부가 대북 쌀 지원을 할 것인가의 여부의 정책문제를 심의·의결하는 것은 상기 제1호의 ‘남북 교류·협력에 관한 정책의 협의·조정’과 제7호의 ‘기타

위원장이 부의한 사항'에 해당되어 협의회의 심의·의결 사항에 해당된다고 본다. 그러나 그 이외의 제2호 내지 제6호에는 해당되지 아니한다.

또한 '남북협력기금법'은 남북협력기금의 운영·관리하에 관여 협의회의 심의를 거치도록 제7조 제4항에 다음과 같이 규정하고 있다.

기금의 운용·관리에 관한 다음의 사항에 대하여는 남북교류·협력에 관한 법률 제4조의 규정에 의한 남북교류협력추진협의회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 기금의 운용·관리에 관한 기본정책
2. 기금운용계획
3. 결산보고사항
4. 기타 통일원장관이 필요하다고 인정하는 사항

정부가 대북 쌀 지원을 위해 남북협력기금을 사용하는 문제를 심의하는 것은 상기 제4호의 '기타 통일원장관이 필요하다고 인정하는 사항'에 해당되어 협의회의 심의사항에 해당된다고 본다. 그러나 그 이외의 제1호 내지 제3호에는 해당되지 아니한다.

정부가 대북 쌀 지원을 위해 '95년 6월 29일 남북교류협력추진협의회의 심의를 거친 것은 i) '남북 교류·협력에 관한 법률' 제4조 제1호에 의거한 것인지, 또는 ii) '남북협력기금법' 제7조 제4항 제4호에 의거한 것인지, 또는 iii) 위 양자 즉, 위의 i) 및 ii)에 의거한 것인지 회의록을 보지 아니하고는 명백히 알 수 없다. 만일 i)의 경우라면 정부가 대북 쌀 지원 정책을 수립·시행할 것을 남북교류협력추진협의회에서 심의·의결한 것이며, ii)의 경우라면 정부가 대북 쌀 지원을 위해 소요되는 자금을 남북협력기금에서 사용하기로 심의·의결한 것이며, iii)의 경우라면 위의 양자, 즉 위의 i) 및 ii)를 심의·의결한 것으로 된다.

i)의 경우는 '남북 교류·협력에 관한 법률' 제4조 제1호에 의거한 것으로 남북교류협력추진협의회의 결의는 합법적인 것이지만, ii)의 경우는 '남북협력

기금법' 제7조 제4항 제4호에 의거한 것이라 할지라도 남북교류협력추진협의회 결의는 위법한 것이다. 왜냐하면 '남북협력기금법' 제8조의 규정에 위반한 사항을 동법 제7조 제4항 제4호로 남북교류협력추진협의회에 부의할 수 없기 때문이다.

따라서 i) 정부의 대북 쌀 지원을 위해 소요되는 자금을 남북협력기금에서 사용하는 문제를 심의·의결하기 위해 남북교류추진협의회를 소집한 위원장의 소집 행위는 '남북협력기금법' 위반이며, 또한 ii) 남북교류협력추진협의회가 정부의 대북 쌀 지원을 위해 소요되는 자금을 남북협력기금에서 사용하도록 심의·의결한 행위도 '남북협력기금법' 위반 행위인 것이다.

요컨대, 정부가 대북 쌀 지원 정책을 수립·시행할 것을 남북교류협력추진협의회가 심의·의결한 것은 합법적인 것이지만, 그를 위해 소요되는 자금을 남북협력기금에서 사용하도록 심의·의결하기 위해 남북교류협력추진협의회를 소집한 위원장의 행위와 남북교류협력추진협의회가 남북협력기금을 사용하도록 심의·의결한 행위는 위법한 것이다.

다. 남북협력기금법의 위반여부

'남북협력기금법' 제8조는 기금의 용도에 관하여 다음과 같이 7개항목에 한정하는 한정적 규정을 두고 있다.

기금은 다음 각호의 1에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 남북의 주민의 남북간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원
2. 문화·학술·체육분야 협력사업에 소요되는 자금의 전부 또는 일부의 지원
3. 교역 및 경제분야 협력사업을 촉진하기 위하여 소요되는 자금의 남한주민(법인·단체를 포함한다)에 대한 지원 또는 융자
4. 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전등 대금결제의 편의를 제공해 주거나 자금을 융자해 주는 금융기관에 대한 자금지원 손실

보전과 금융기관으로부터 대통령령이 정하는 비지정 통화의 인수

5. 기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원

6. 차입금 및 채권의 원리금 상환

7. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

첫째, 제1호는 ‘남북의 주민의 남북간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원’으로 규정되어 있는바, i) 우리 정부의 대북 쌀 지원에 소요되는 자금은 ‘남북의 주민의 남북간 왕래에 필요한 비용’에 해당되지 않을 뿐만 아니라 ii) 대북 쌀 지원에 소요되는 자금은 우리정부가 주체로 쌀을 북한에 제공하는 것이며 남한의 시민이나 단체가 주체로 북한에 쌀을 제공하는 것을 지원해주는 것이 아니므로 ‘비용의 전부 또는 일부의 지원’에 해당되지 아니한다. 따라서 우리정부의 대북 쌀 지원 행위는 제1호에 해당되는 행위가 아니다.

둘째, 제2호는 ‘문화·학술·체육분야 협력사업에 소요되는 자금의 전부 또는 일부의 지원’으로 규정하고 있는 바, i) 대북 쌀 지원이 ‘문화·학술·체육분야 협력사업’에 해당되지 않으며, ii) 대북 쌀 지원의 주체는 우리 정부이며 이른바 ‘협력사업’을 하는 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함)이 아니다. 따라서 우리 정부의 대북 쌀 지원은 제2호에 규정된 ‘자금의 전부 또는 일부의 지원’에 해당되지 아니한다.

셋째, 제3호는 ‘교역 및 경제분야 협력사업을 촉진하기 위하여 소요되는 자금의 남북한 주민(법인·단체포함)에 대한 지원 또는 융자’로 규정하고 있다. i) 우리 정부의 대북 쌀 지원은 ‘협력사업’에 해당되지 아니하며, ii) 대북 쌀 지원의 주체는 우리 정부이며 이는 ‘남북한 주민’에 해당되지 아니한다. 따라서 우리 정부의 대북 쌀 지원은 제3호에 해당되지 아니한다.

넷째, 제4호는 ‘남북 교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공해 주거나 자금을 융자해 주는 금융기관에 대한 자금지원 손실보전

과 금융기관으로부터 대통령령이 정하는 비지정통화의 인수'로 규정하고 있다. 우리 정부의 대북 쌀 지원이 i) '대금결제'의 편의를 제공해 주는 금융기관에 대한 자금지원 손실보전에 해당되지 아니하며, ii) '금융기관으로부터 비지정통화의 인수'에도 해당되지 아니할 뿐 아니라, iii) 대북 쌀 지원의 주체는 우리 정부이며 '금융기관'이 아니다.

따라서, 우리 정부의 대북 쌀 지원 행위는 제4호에 해당되는 행위가 아니다.

다섯째, 제5호는 '기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원'으로 규정하고 있다. 정부의 대북 쌀 지원은 '민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력'에 해당된다고 볼 수 있다고 할지라도, i) 대북 쌀 지원 행위는 '자금의 용자·지원'에 해당되지 아니하며, 또한 이는 ii) '남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원'에도 해당되지 아니한다.

정부는 정부가 스스로 주체로 되어 북한에 쌀을 제공해 준 것이며 남한의 주민(법인·단체포함)이 주체가 되어 북한에 쌀을 제공해 주는 행위를 지원해 준 것이 아니다. 따라서 정부의 대북 쌀 지원은 제5호에 해당되지 아니한다.

여섯째, 제6호는 '차익금 및 채권의 원리상환'으로 규정하고 있는 바, 정부의 대북 쌀 지원이 '차익금 및 채권의 원리상환'에 해당되지 아니함은 검토를 요치 아니한다.

끝으로, 제7호는 '기금의 조성·운영 및 관리를 위한 경비의 지원'으로 규정하고 있는 바, 정부의 대북 쌀 지원이 이에 해당하지 아니함은 명백하다.

이상의 '남북협력기금법'의 규정에 정부의 대북 쌀 지원은 해당되지 아니하며, 이는 동법을 시행하기 위한 '남북협력기금법시행령'의 규정을 보아도 명백하다.

동 시행령 제7조는 기금의 지원절차를 규정하고 있으며, 동 제8조는 기금

의 지원요건을 규정하고 있는 바, 이들 규정은 모두 정부가 직접 시행하는 사업에 기금을 사용할 수 있도록 하는 절차와 요건을 규정한 것이 아니라, 남북 교류·협력사업을 하는 자를 지원해 주는 절차와 요건을 규정하고 있다.

요컨대, 정부의 대북 쌀 지원에 소요되는 자금을 남북협력기금에서 사용한 것은 ‘남북협력기금법’ 및 ‘남북협력기금법시행령’의 규정에 근거가 없는 것이다.

‘남북협력기금법’ 제7조 제1항은 ‘기금은 통일원장관이 운용·관리한다.’고 규정하고 있으므로 대북 쌀 지원에 남북협력기금을 사용한 것은 통일원장관이 위법한 운용·관리를 한 것으로 된다.

5. 결 론

이상에서 검토해 본 바와 같이 ‘쌀 협력에 관한 합의서’는 대한민국(국가)과 조선민주주의 인민공화국(교전단체)간에 체결된 ‘조약’이며, 그것은 우리 ‘헌법’ 제60조 제1항에 규정된 ‘국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약’에 해당되어 국회의 동의를 얻어 체결함을 요하는 조약이다.

따라서 ‘쌀 협력에 관한 합의서’를 ‘계약’으로 보아 우리 ‘헌법’ 제58조의 적용을 받는 것으로 보려는 것은 지나친 무리이다.

또한 정부가 스스로 대북 쌀 지원을 하면서 그를 위해 소요되는 자금을 ‘남북협력기금법’ 제8조가 주민(법인·단체포함)이 행하는 남북교류·협력 사업을 지원하기 위해 사용하도록 규정한 남북협력기금에서 사용한 것은 동 법 제8조를 위반한 것이다.

또한, 대북 쌀 지원을 위해 소요되는 자금을 남북협력기금에서 사용하도록 하는 남북교류협력추진협회의 심의·의결은 남북협력기금의 용도를 규정한 ‘남북협력기금법’ 제8조의 규정을 위반한 것이다.

‘헌법’ 제60조 제1항의 위반분제의 제기는 ‘남북기본합의서’의 시행을 위해

‘쌀 협력에 관한 합의서’를 체결한다는 취지의 규정을 ‘쌀 협력에 관한 합의서’에 규정했다면 이를 방지할 수 있었던 것이며, ‘남북협력기금’ 제8조의 위반문제의 제기는 정부가 스스로 대북 쌀 지원을 하는 형식이 아니라 일반 사적 단체가 대북 쌀 지원을 하는 것을 정부가 지원하는 형식을 취했다면 이를 방지할 수 있었던 것이다.

이상과 같은 법 논리적 요구를 떠나 통일정책은 국민의 합의를 기반으로 수립·시행되어야 한다는 정책적 요구에서 볼 때 대북 쌀 지원은 어떤 형식으로든 국회의 동의를 거쳤어야 한다고 본다.

시간을 두고 국민의 일반의사를 충분히 수렴하고 전문가의 특수의견을 일일이 검토하여 일관성, 논리성, 체계성 있는 신중한 통일정책을 수행해 나갈 것을 모든 국민은 희망하고 있음을 정부당국은 알아야 할 것이다.

남북교류·협력 연계 통신이용 보장방안

전 민 주

(한국통신 남북협력부장)

〈 차 례 〉

1. 서 론
2. 현 실 태
3. 현재까지 체결된 통신분야 합의사항
4. 남북간 교류·협력과 통신이용 보장 방안
5. 결 론

1. 서 론

작금의 남북관계는 어느 누구도 쉽게 단언할 수 없는 심히 답답한 상황에 처해 있다. 작년에는 미국의 전대통령인 카터의 중재로 남북정상회담이 합의 되었으나 돌연한 김일성 사망으로 취소되었고 연이어 조문과동으로 냉각의 길을 걷다가 10월 북한 핵문제 관련 북·미간 제네바 협상이 타결되고 이어 11월에는 우리 정부측에서 남북경협 활성화 조치를 발표한 후 대기업을 중심으로 한 많은 기업체 대표단이 방북활동을 수행하였다. 대북한 투자를 위한 타당성 조사와 함께 많은 분야에서 협력을 위한 합의들이 도출되었으나 남북관계의 소강상태로 기대 만큼 활성화되지는 못하였고 금년 6월 북한의 식량문제가 수면 위로 부상함에 따른 대북한 쌀 지원 합의가 이루어져 우리의 국적선에 우리가 생산한 쌀이 실려서 북한의 청진항에 입항함으로써 다시 한 번 희망의 빛이 한반도를 비추는 듯하였다.

그러나 순수한 민족적 차원에서 지원되는 쌀 수송선박에 대한 북측의 갖은 억측으로 인해 그 의미가 퇴색되고 최근에는 연이은 무장간첩 남파 사실이 우리에게 전해지면서 과연 그들의 본색이 무엇이었는가 하고 되뇌이게 하고 있다. 이와 같이 과거와 현재를 불문하고 미로로 만들어진 남북의 길이지만 우리의 길이며, 민족이 헤쳐 나가야 할 의무이기에 포기할 수도 없는 것이 또한 현실이다.

우리 정부가 표방하고 있는 『민족공동체 통일방안』, 즉 화해·협력단계 ⇒ 남북연합단계 ⇒ 통일국가단계 중 첫 단계인 화해·협력단계를 활성화시키고 나아가 상호 장기간 동안 심화되어 있는 불신을 해소시키는 측면에서 남북간 각 분야에서 추진되고 있고, 또한 향후에 추진되어질 교류와 협력사업에서 반드시 필요한 통신이 어떻게 확보되어야 하고 보장되어야 하는 점을 살펴보고자 한다.

* 위 글은 '95년도 위촉과제임.

현대사회가 이미 정보사회로 진입되어 통신없이 정치도, 경제도, 문화도 발전될 수 없다는 점은 어느 누구도 부인할 수 없다. 허물며 우리측의 돈과 사람이 투입되고 기술이 제공되는 남북간 협력사업에서는 제차 강조할 필요가 없다. 그러나 세계 190여 국가, 230여 지역과 자유롭게 전화를 주고 받을 수 있는 기술과 시설을 보유하고 있는 능력이 우리에게 갖추어져 있음에도 불구하고 같은 민족인 남북간에는 난 한통의 전화도 주고 받을 수 없는 현실 때문에 민족을 돕겠다고 쌀을 싣고 간 배와 사람이 억류당해야 하는 사업 추진상의 오류가 발생하고 있는 것이다.

2. 현실태

가. 남북간 경제교류·협력 실태

1988년 7월의 「민족 자존과 통일·번영을 위한 특별선언」과 이의 후속 조치로서 동년 10월 제정된 「남북 물자 교류에 관한 기본 지침」에 따라 본격화된 남북간 교류는 물자의 반출입을 중심으로 점진적으로 확대되고 있다.

〈표 1〉

남북 교역 현황

(1995년 6월말 기준)

구 분	반출입 승인 현황			위탁가공교역 승인현황	
	건 수	품목수	금액(천\$)	건 수	금액(천\$)
1991년	368	140	192,172	1	36
1992년	407	127	213,503	10	969
1993년	554	126	198,790	44	7,996
1994년	774	142	228,944	109	28,564
1995년	645	123	172,953	118	27,791
합 계	2,748	658	1,006,362	282	65,356

북한지역에 대한 투자가 수반되는 경제협력사업은 핵문제, 정치 및 안보적 문제와 함께 제도적 장치의 미완으로 활성화되지는 못하고 있으나 기업인들의 방북과 제3국에서의 접촉을 통해 협의는 꾸준히 진행되어 오고 있다.

1989년 초 현대그룹에서 금강산 공동개발 사업을 협의한 것을 시발로 1992년 대우와 고합그룹의 방북으로 사업협의를 진행하는 한편 남북 고위급 회담에서 남북교류협력의 부속합의서가 발효됨으로써 여타 기업에서도 많은 관심과 함께 사업준비에 박차를 가하였으나 핵문제 돌출로 실질적인 추진이 중단되었다. 이후 1994년 10월 북·미간 핵 협상이 타결되고 우리정부에서는 동년 11월 기업인 방북 허용, 위탁가공 교역 활성화, 시범적 경제협력사업 실시 등을 골자로 하는 남북 경협 활성화 조치를 발표함과 아울러 방북신청 기업의 방북활동을 승인하였다. 이들 기업의 활동 결과 (주)대우에 대해서는 512만 달러 규모로 남포지역에 투자할 수 있는 협력사업을 1995년 5월 승인하고 기술자의 북한체류를 통해 최종 계약체결을 추진 중에 있다. 이외 고합물산, 한일합섬, 국제상사 등은 협력사업자로 승인되어 최종 사업합의를 서두르고 있다. 그러나 이와 같은 기업들의 사업규모는 수백만 달러로서 문자 그대로 시범적인 협력사업의 성격을 띠고 있을 뿐이다.

피폐해진 북한경제를 회생시키고 경제 전 분야에 걸쳐 활력소를 불어 넣기 위해서는 교통, 통신, 전력 등의 사회간접자본시설 확충과 기존시설의 효율적 운영을 도모하는 막대한 자원 및 기술이 투입되어야 할 것이나 남북간 투자보장, 이종과세 방지 등의 제도적 장치가 확보되어 있지 않고 미완의 상태로 협상이 계속 진행되고 있는 핵문제와 정치적 불안정 등으로 남측 기업은 물론 서방기업도 탐색의 단계를 벗어나지 못하고 있다.

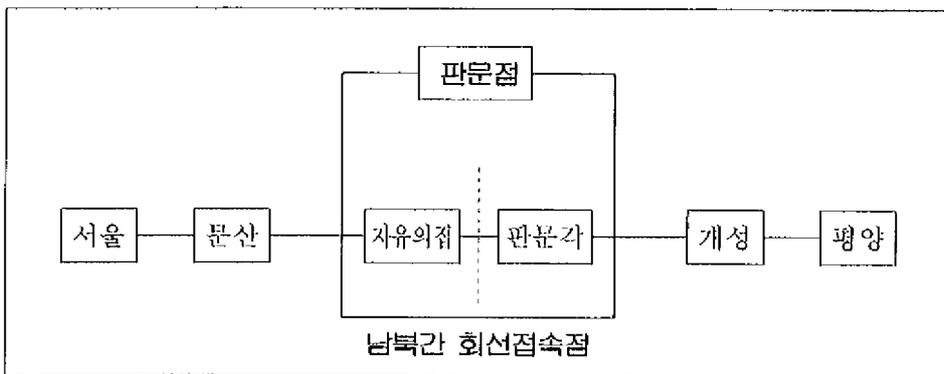
나. 남북간 통신교류 실태

1903년 평양전화소가 설치되어 한성(서울) ~ 평양간 시외전화가 개통·운영되고 1938년 일본이 전략적인 목적으로 동경 ~ 부산 ~ 서울 ~ 신의주 ~

분천 간을 잇는 국제전송로가 건설됨으로써 한반도의 남과 북을 잇는 통신망이 본격적으로 운용되게 되었다. (이 시기에 건설된 케이블 북측에서는 최근까지도 이용하고 있는 것으로 추정되고 있음.) 그러나 일본이 폐망하고 북한지역에 주둔하게 된 소련군이 1945년 9월 13일을 기해 38도선에서 남북간의 전신전화 선로를 일방적으로 절단시킴으로써 오늘날까지 민간차원에서 이용할 수 있는 공중용 통신망은 단 하나의 회선도 허용되지 않고 있다.

다음 장에서 언급되는 바와 같이 1972년에 발표된 7·4 남북공동성명을 통해 서울과 평양간에는 남북한 당국간의 대화용으로 국한되었지만 분단 이후 최초로 20회선의 직통전화가 설치·운용되게 되었다. 현재까지 남북간에 운용되고 있는 전화회선은 서울과 평양간 상거 직십자사용 20회선을 포함 22회선, 판문점내 남북한 연락기관간 4회선으로 26회선이 상시 운용되고 있으며, 방송회선(라디오, TV)은 특별한 행사나 회담개최 시 필요회선을 남북 합의로 접속, 운용하고 있다.

〈그림 1〉 남북간 통신망 구성도



〈그림 1〉과 같이 접속되어 운용되고 있는 남북간 유일한 통신망의 남측 구간은 한국전기통신공사에서 판문점 내에 전담부서 및 기술요원을 상주시켜 최첨단의 광통신 방식을 설치하고 전화 400여 회선과 TV 및 라디오 방송 중계 시설을 운용할 수 있도록 제반 시설을 갖추고 있으며, 한편으로는 향후 남북

간 교류·협력이 활성화되어 다량의 통신회선 소요에 대비하고 통신망의 중요도를 고려하여 안정적인 시설운용을 도모하기 위해 금년 말까지 최첨단의 국내개발 대용량 광통신 설비로 개선하여 약 8천회선의 전화를 실장할 수 있도록 준비하고 있다. 북측 구간의 통신시설은 그들의 특성상 정보를 공개치 않고 있어, 정확한 실태를 파악할 수 없지만 아직까지 첨단기술인 광통신 방식이 보편화되어 있지 않고 우리가 70년대에 주로 이용하였던 일반 동선(銅線) 케이블이 사용되고 있어 남북간 회선 접속 시 통신품질이 상당 열악한 실정이다.

북한 내의 통신실태를 살펴보면 다음과 같다. 우편과 방송을 포함하는 모든 통신정책과 업무는 정무원 산하 체신부에서 관장하고 있다. 1991년 기준으로 전체 시설수는 약 82만 회선으로 인구 100인당 보급률이 약 3.7대로서 한국의 1991년 33.7대와 비교하면 약 11% 수준이다. 주지하는 바와 같이 경제활동에 있어서 통신의 역할이 비등해지자 북한당국에서도 최근에 이르러서는 통신망 확장과 현대화에 상당한 심혈을 기울이고 있는 것으로 파악되고 있다.

1987년에는 평양 시내 보통강변에 지상 14층 규모의 국제통신센터를 건립하고 외국산 전자교환기를 도입하는 한편 평양 외곽지역에 국제통신용 위성통신지구국도 건설하여 현재는 일본, 중국, 미국, 독일, 영국 등 세계 여러 나라와 자동방식의 국제전화를 운용하고 있다. 그리고 국내통신망의 현대화를 위해 최단시간 내 전국 전화자동화 사업을 완성하기 위해 수십만 회선의 외국산 전자교환기가 도입되어 대도시를 중심으로 설치되고 있으며, 나진·선봉 자유경제무역지대에는 외국자본의 투자유치를 위해 통신망 건설을 최우선 사업으로 선정하고 국내외 많은 기업과 상담을 벌인 결과 최근 태국의 재벌그룹과 계약이 체결되었다는 보고가 나온 바 있다. 미국과는 핵 협상 타결의 부산물로 북·미간 국제자동전화가 금년 개설되었고 미국내 거대 통신기업들이 북한지역의 통신사업에 참여코자 활발한 활동을 벌이고 있다. 이와 같이 북한지역 내 통신망이 확장되고 현대화되는 과정에서 우리는 긍정적인 면과 부정적인

편을 동시에 느낄 수 있다. 전자는 낙후된 북한통신이 양적·기술적으로 향상됨으로써 경제활동에 활력소를 불어넣을 수 있다는 측면이나, 후자는 외국기업들이 북한통신시장을 잠식함으로써 기술과 정보의 예측은 물론 향후 통일도래시 남측 통신망과의 접속에 상당한 문제가 예견되기 때문이다.

3. 현재까지 체결된 통신분야 합의사항

- 『남북정상회담 개최를 위한 실무절차 합의서』 1994. 7. 2
 - 6. 편의보장
 - ① 북측은 자기측 지역에 체류하는 남측 인원들의 숙식, 교통, 통신, 의료 및 기타 필요한 모든 편의를 제공한다.
- 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서』 1992. 2. 19
 - 제13조 남과 북은 우발적인 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사 당국자 사이의 직통전화를 설치·운영한다.
 - 제20조 남과 북은 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치·연결하며, 우편·전기통신 교류의 비밀을 보장한다.
- 『남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서의 제2장 ‘남북불가침’의 이행과 준수를 위한 부속합의서』 1992. 9. 17
 - 제4장 군사직통전화의 설치·운영
 - 제12조 남과 북은 우발적 무력충돌과 확대를 방지하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민부력부장 사이에 군사직통전화를 설치·운영한다.
 - 제13조 군사직통전화의 운영은 쌍방이 합의하는 통신수단으로 문서통신을 하는 방법 또는 전화문을 교환하는 방법으로 하며 필요한 경우 쌍방 군사당국자들이 직접 통화할 수 있다.

제14조 군사직통전화의 설치·운영과 관련하여 제기되는 기술실무적 문제들은 이 합의서가 발표된 후 빠른 시일 안에 남북 각기 5명으로 구성되는 통신실무자접촉에서 협의 해결한다.

제15조 남과 북은 이 합의서 발효 후 50일 이내에 군사직통전화를 개통한다.

○ 『남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서의 제3장 ‘남북교류·협력’의 이행과 준수를 위한 부속합의서』 1992. 9. 17

제4조 남과 북은 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치·연결하며 우편과 전기통신교류의 비밀을 보장한다.

- ① 남과 북은 빠른 시일 안에 판문점을 통하여 우편과 전기통신을 교환, 연결하도록 하며 우편과 전기통신교류에 필요한 정보교환 및 기술협력을 실시한다.
- ② 남과 북은 우편과 전기통신교류에서 공적 사업과 인도적 사업을 우선 보장하며, 점차 그 이용 범위를 확대하여 운영하도록 한다.
- ③ 남과 북은 우편과 전기통신교류의 비밀을 보장하며 어떠한 경우에도 이를 정치·군사적 목적에 이용하지 않는다.
- ④ 남과 북은 우편 및 전기통신교류와 관련한 해당 국제협약들을 존중한다.
- ⑤ 남과 북 사이에 교류되는 우편 및 전기통신의 종류와 요금, 우편물의 수집, 전달방법 등 기타 실무적 문제들은 경제교류·협력공동위원회에서 협의하여 정한다.

○ 『남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서』 1992. 5. 7

제4조 연락사무소는 다음과 같은 기능을 수행한다.

- ④ 쌍방 연락사무소 사이에 필요한 수의 전화선을 가설하고 운용

한다.

○ 『남북고위급회담 개최에 관한 합의서』 1990. 7. 26

9. 회담 기록

회담 기록은 속기·녹음·녹화 등 각기 편리한 대로 한다. 초청측은 상대측에 녹음 중계회선 2회선을 보장하며 텔레비전 녹화기록을 위해 초단파를 상대측 지역에 보내준다.

11. 회담장 표지 및 시설

③ 초청측은 회담장과 행사장(숙소포함)에서 상대측 대표단과 기자단이 자기측에 신속히 연락할 수 있도록 통신시설을 설치 제공한다.

18. 직통전화

쌍방은 이미 가설된 서울과 평양 사이의 직통전화선을 이용하며 필요에 따라 쌍방이 합의하여 증설할 수 있다.

○ 『남북공동성명』 1972. 7. 4

5. 쌍방은 돌발적 군사사고를 방지하고 남북 사이에 제기되는 문제들을 직접, 신속, 정확히 처리하기 위하여 서울과 평양 사이에 상설 직통전화를 놓기로 합의하였다.

○ 『남북직통전화 가설 및 운용에 관한 합의서』 1972. 7. 4

1. 직통전화의 설치목적

조국의 평화통일을 자주적으로 실현하기 위한 과업과 기타 남북간에 제기되는 문제 및 불의의 사태에 대비하는 문제를 직접, 신속, 정확히 처리하기 위하여 서울 — 평양 간 직통전화(이하 직통전화라고 함)를 설치 운용한다.

2. 직통전화의 설치장소

직통전화는 서울에서는 이후락 중앙정보부장의 사무실 그리고 평양에는 김영주 조직지도부장의 사무실에 각각 설치한다.

3. 운용시간

직통전화는 일요일과 공휴일을 제외하고 매일 9시부터 12시까지, 16시부터 20시까지의 사이에 운용하며 쌍방이 필요하다고 인정할 경우에는 이상의 지정된 시간과 날짜에 구애됨이 없이 사전에 날짜와 시간을 설정하여 운용한다.

4. 통화자

직통전화의 통화자는 다음과 같은 사람으로 한다.

서울에는 이후락 중앙정보부장과 그가 지명한 3명으로 하며 평양에서는 김영주 조직지도부장과 그가 지명한 3명으로 한다.

5. 시험통화

직통전화의 이상유무를 확인하기 위하여 제3항에 지정된 날의 10시에 시험통화를 한다.

6. 고장수리

직통전화에 이상이 있을 때는 판문점 상설 연락사무소를 통하여 이를 통보하고 쌍방은 각기 자기 관할 지역을 책임지고 보수하며 판문점 공동경비구역 내의 고장은 양측이 공동으로 수리한다.

7. 비밀보장

쌍방은 통화내용의 비밀을 엄격히 보장한다.

8. 수정 또는 보충

본 합의서의 내용을 수정 또는 보충할 필요가 있을 경우에는 쌍방의 합의에 의해서만 할 수 있다.

9. 유효기간

본 합의서는 서로 서명하여 교환한 때로부터 발효하여 쌍방의 합의에

따라 폐기하기 전에는 계속 유효하다.

○ 『남북적십자회담의 기타 진행절차와 일시에 관한 합의문』 1972. 8. 1

8. 통 신

- 1) 쌍방은 대표단 및 기자단을 위하여 남북 사이에 총 20회선의 유선전신전화선을 보장한다.
- 2) 쌍방은 본 회담의 진행과 관련한 통신의 편의를 보장하기 위하여 남북 적십자 단체 중앙기관 사이에 직통전화 2회선을 상시 개설하며, 매 차의 회담기간에는 상대측 지역에 가 있는 대표단과 자기측 적십자 중앙기관을 연결하는 직통전화 2회선(1회선은 회담장, 1회선은 숙소)을 보장한다.
- 3) 쌍방은 남북간을 연결하는 전신전화선들을 판문점의 편리한 지점에서 연결한다.
- 4) 남북 사이에 연결되는 전신전화들의 용도별 분배 및 그 운영절차는 통신기술 실무자 간에 협의한다.
- 5) 판문점 상설연락사무소는 계속 운영한다.

10. 회담장 시설

- 1) 회담장 시설은 초청측에서 회담운영에 필요한 시설을 준비하며, 회담장에서 대표단과 기자단이 자기측에 즉시 연락할 수 있는 통신시설을 설치한다.

○ 『남북이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문에 관한 합의서』 1985.

8. 22

12. 수송 및 통신

- 다. 방문기간 중 업무연락 및 취재기자 송고용으로 현재 가설되어 있는 남북 직통전화 20회선을 이용하며, 필요한 경우 쌍방 합의에 따라 증설한다.

4. 남북간 교류·협력과 통신이용 보장방안

가. 남북경협과 통신보장

현재 민간기업 중심으로 추진되고 있는 남북간의 경제 협력사업은 앞에서 살펴본 바와 같이 시범적 성격의 소규모로서 북한에 대한 탐색의 의미가 크다고 할 수 있다. 그러나 이들 사업이 원만히 진행되고 북한 내부의 정치적 안정화, 경제회생을 위한 국부적인 개방정책 도입, 핵문제 해소 등이 선결된다면 기업의 투자 기회와 규모가 증대됨은 물론 이와 병행하여 남측의 많은 인력이 북한을 방문하고 장기 체류하게 될 것이다. 남포공단에 투자를 추진하고 있는 대우의 경우에도 비록 사업규모가 적지만 상당수의 기술진이 현지에 상주하면서 공장 가동을 위한 기술지도 및 사업 실행의 세부업무를 담당하고 있다. 현재 이들이 남포지역에 상주하면서 본사와의 통신을 구체적으로 어떻게 하고 있는지 파악할 수 없으나 유일한 방법은 제3국에 있는 자사의 현지지사를 경유하고 있을 것으로 생각된다. 사업규모와 현지 체류인력수가 소규모이고 현지 체류기간이 단기간인 경우는 이러한 방법도 무난할 것이다.

그러나 함경남도 신포로 예상되고 있는 경수로 건설과 같이 대규모 인력과 재원이 투입되고 장기간 지속되는 사업의 경우 현장에 투입되는 각 기업체와 한국의 본사간에 이루어져야 할 많은 양의 통신과 현장에 장기 체류하는 기술진이 가족이나 기타 원하는 지점과 수시로, 자유롭게 전화를 주고 받아야 하는 요구를 어떻게 충족시킬 것인가? 굶주리는 동포를 돕기 위해 쌀을 싣고 간 우리 선박과 선원의 안전여부를 상대방의 일방적인 통보에만 의존해야 하는가? 그리고 이산가족 문제를 비롯한 사회 각 분야의 교류를 추진함에 있어 한반도가 아닌 3국에서 만나고 3국의 통신시설에 계속 의존해야만 하는가의 등 의 수많은 문제가 제기될 수 있다.

남북 경협을 추진하는 많은 기업과 북한관련 연구단체 또는 전문가들이 이구동성으로 주장하고 있는 남북간 투자보장, 이종과세 방지, 신변안전 보장 등

제도적 장치의 완비도 무엇보다 중요하다. 그러나 추진예정 사업을 성공적으로 실행시키고, 추진중인 사업의 효율성을 극대화시키며 돌발적인 상황변화에 즉각 대처할 수 있는 대응수단으로서의 통신보장이 간과되고 있는 것이다.

물론 북한의 실정상 자유롭게 통신을 이용할 수 있게 하는 보장을 쉽게 수용하지는 않을 것이다. 그렇지만 우리측의 돈과 인력이 투입되고 심지어는 기술적인 노하우까지도 제공되는 협력사업을 원만히 진행시키기 위해서는 최소한의 통신이라도 보장해 주는 그들의 성의를 실득을 통해 얻어내야 한다.

나. 추진 방안

남북간 통신이용 보장을 확보하기 위한 방안으로 여러가지가 검토될 수 있겠으나 우선은 현재 북한이 정경분리를 주장하고 있으므로 사업을 추진하는 협의 당사자간의 합의를 살펴보자.

남한의 기업 중 북한지역에 투자하고자 하는 기업은 최초 협의단계 시부터 북측의 당사자에게 통신의 필요성과 이용이 보장되어야 하는 당위성을 설명하고 설득하여 합의서나 협의서(계약서)에 명문화한다. 구체적인 사항 즉, 통신회선의 접속루트나 이용방법 등이 거론될 수 있으나 원칙이 합의되고 이를 북측에서 수용한다면 이는 남북한 통신당국 또는 사업자가 구체적으로 협의할 수 있는 사항이므로 큰 문제가 되지 않는다.

또한 우리정부(통일원)에서도 이와 같은 통신이용 보장을 유도해낼 수 있는 제도적인 장치를 마련할 필요가 있다. 남북교류협력에 관한 법률 시행령 제34조에서는 협력사업의 승인신청시 '협력사업 상대자와의 협의서' 제출을 규정하고 있으며 본 협의서에는 다음 <표 2>와 같은 사항들이 포함되도록 정하고 있다.

- ① 설립예정 회사·단체·기구의 명칭, 소재지, 존속기간 및 적용 법규
- ② 협력사업 당사자의 성명, 주소
- ③ 총투자액, 출자비율, 등록자본금 및 증감가부, 출자방식, 출자 자산, 평가방법, 출자기간, 출자금의 양도조건
- ④ 임원 및 이사회 구성, 의결정족수, 이사회 소집절차 등 회사의 조직, 운영에 관한 중요사항
- ⑤ 회사의 업종, 생산규모, 생산제품의 판매·처리방법, 자재조달 방법
- ⑥ 당사자의 임무
- ⑦ 근로자의 고용, 해고, 임금에 관한 사항
- ⑧ 결산 및 이윤의 분배·적립, 송금보장에 관한 사항
- ⑨ 세금, 회계에 관한 사항
- ⑩ 분쟁의 해결에 관한 사항
- ⑪ 효력발생 조건
- ⑫ 회사 등의 해산 및 청산에 관한 사항
- ⑬ 천재지변 등 불가항력 사유 및 의무불이행의 해결방법

협약서에 포함해야 할 내용으로 【@ 북한지역에 설립되는 회사와 한국내 본 사간을 연결하는 통신의 보장에 관한 사항】을 추가하는 방법을 제안하고 싶다. 물론 사업규모가 적정규모 이상에 한하여 적용시킬 수 있는 방안들도 검토될 수 있다.

북한의 사업당사자는 명칭상으로는 회사형태를 취하고 있으나 모든 기업체가 당·정·군의 산하로 설치되어 있으므로 남한의 자본을 유치하는데 최소한

의 통신을 보장한다는 원칙이 상부로부터 설정되면 이의 준용은 힘들지 않을 것이다. 또한 우리측 정부의 협력사업 승인 조건으로 상기의 협의서 내용의 이행을 보장하는 북한당국의 확인서 첨부를 요구하고 있으므로 최종적인 보장까지 완비할 수 있는 것이다. 이와 같은 방법은 남북간 경험의 초기단계로서 소수의 기업체가 북한에서 활동 중인 기간에만 적용되어야 할 것이다. 기업체의 수가 증가되고 소요되는 통신회선 수가 다량일 경우에는 다음 장에서 언급될 남북한 통신당국간 통신협정을 통해 수동교환방식과 같은 제한적인 공중통신망으로 발전시켜야 할 것이다.

다음은 특정 한 분야에서 일회성으로 추진되는 사업 즉, 대북한 쌀 지원사업과 같은 경우를 살펴보자. 포항을 출발하여 청진항에 입항한 쌀 수송선 삼선비너스호가 선원의 사진촬영이 발각되어 8일간 북측에 일방적으로 억류당하는 사건이 지난 8월 발생하였다. 이 때문에 쌀 지원 작업은 일시 중단되었고 예정된 제3차 남북차관급 회담도 무산되었다. 우리정부는 고위관료를 북경으로 급파하여 북한당국자에게 서면 사과문을 제출하고 억류된 선원과 선박의 귀환이 이루어졌다. 이와 같은 사건을 접하면서 남북간 통신을 담당하고 있는 한 사람으로서 답답한 심정이었다. 순수한 의미에서 전량 우리측 부담으로 쌀이 제공됨에 따라 웅당 최초 협상 시 발생될 수 있는 모든 상황을 가정한 대비책이 거론되어야 했고 그에 상응하는 북한의 보장이 이루어졌어야 했을 것이다. 이는 과거 수십년간 그들이 행하여 온 과정에서 충분히 예견되는 사태이기 때문이다.

또한 쌀 지원 관련 남북합의서가 미공개 상태이므로 세부내용을 확인할 수 없으나 휴전선을 넘어 상대지역으로 들어간 우리 국민의 신변에 돌발적으로 일어나는 상황을 즉각 파악할 수 있는 통신매체의 확보가 합의서에 삽입되어 있었는가 의문이다.

선박의 경우 항 내에 진입하게 되면 원거리용 단파 통신설비는 전원을 OFF시켜야 하나 근거리 및 중거리용 VHF/UHF 통신설비는 운용이 가능하다.

이 경우 '한국선박이 부두에 계류하더라도 상황의 특수성을 고려하여 남한지역의 무선국과 통화가 가능한 UHF 통신시설은 계속 운용할 수 있도록 보장한다'는 합의가 이루어졌더라면 우리 정부측에서 당황함이 없이 차분하게 사건 전모를 파악하고 대처할 수 있었을 것이며 그들의 억측을 사전에 차단시킬 수 있었을 것으로 예측된다.

다음은 우리의 관심을 집중시키고 있는 경수로 지원사업의 경우를 살펴보자. 한국, 미국, 일본을 원회원국으로 하고 있는 KEDO 즉, 한반도에너지개발기구가 북한당국과 협상을 통해 추진되고 있는 본 사업은 대규모의 재원과 인력이 투입되는 장기간의 프로젝트이다. 현재 사업 대상지역에 대한 부지조사 진행으로 시작 단계에 이르고 있으나 계약체결이 이루어지고 본격적인 사업실행이 추진된다면 수백 ~ 수천명의 남측 기술진이 상당히 장기간 현장에 체류해야 하고 경수로 2기까지 완성되려면 2003년 경에 이르러야 할 것으로 예측하고 있다. 또한 공사 시공에 필요한 주 계약 기업을 비롯 설계, 감리, 원자로, 터빈, 골조공사, 토목공사 등 다양한 건설업체가 현장에 사무소를 설치하고 상주해야 할 것이다.

이와 같은 사업을 추진함에 있어 통신의 필요성은 재론할 필요가 없을 것이다. 구체적으로는 사업현장 내에서 운영되어야 하는 구내통신 - 각 사무소간을 연결하는 유선방식(PABX 등)의 구내전화와 대형 공사에서 유용하게 사용될 위키토키와 같은 무선통신 - 과 사업현장의 각 기업체나 기관의 사무소와 서울 또는 자국의 본사를 연결하여 수시로 업무연락을 주고 받아야 하는 전화, FAX, DATA 통신 등의 업무용 통신망 그리고 현장에 장기 체류하는 인력이 사용(私用)으로 가정이나 기타 원하는 곳과 자유로운 통신이 보장되어야 하는 각각의 통신 서비스가 필요하게 된다. 다시 말해서 적정규모의 전화국이 한시적으로 설치·운영되어야 한다. 본 사업에서도 만일 통신의 중요성이 간과되어 소홀히 취급된다면 뒤따르는 피해와 부작용의 여파는 엄청날 것이다. 그 예로서 시공업체가 설계도면의 변경이나 보완 작업을 위해 사람이

들고 서울로 미국으로 뛰어 다녀야 할 것이며, 작전 크건 간에 현장에서 문제 발생시 본사나 본국에서 상황 파악하려면 상당한 시간이 흘러야 할 것이다. 또한 몇 개월 내지 1~2년씩 현장에 머물러야 하는 기술인력이 가족과 친화한 통화 자유롭게 할 수 없다면 그곳에 가겠다고 나설 사람이 몇이나 될까 생각해 봐야 할 것이다.

타 분야의 협력사업도 마찬가지이지만 경수로 지원사업에서는 반드시 남북 간 통신이 보장되어야 한다. 이의 보장방안으로는 여러가지를 가정해 볼 수 있다. 북한 자체에서 일정 규모의 통신시설을 건설해서 우리측 기술진이 사용케 할 수도 있으나 이는 권장할 만한 방안이 아닐 것이다. 또다시 정치적 문제나 특이 상황발생으로 현장에서 외부로 연결되는 통신망을 일방적으로 차단시킬 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 그리고 현재의 북한 전략으로 미루어 한국을 철저히 외면하기 위해 미국이나 일본을 경유시키는 방안을 제안할 수도 있다. 본 방안으로 통신망이 운용될 경우 업무용으로 사용되어질 통신은 문제가 없을 것이나 현장 인력이 자유롭게 사용할 공중용 전화 등의 연결은 불가능하게 된다.

가장 효율적인 방안은 경수로 지원사업의 비용부담이 한국 중심임을 내세워 현장내의 구내통신과 남측과 연결되는 통신을 한국측이 일원적으로 담당하여 건설·운용하는 것이다. 실행 방법으로 북한의 피해의식을 최소화시키고 안정적인 통신망 확보를 위해 한국 자체위성(무궁화호)을 활용하는 것으로 북측과 합의를 도출해야 한다. 현장에는 이동형 교환기와 위성지구국 시설을 투입하고 무궁화 위성을 경유하여 한국내 통신망과 연결시키면 국내는 물론 세계 어느 곳과도 자유롭게 접속·이용할 수 있게 된다. 물론 이와 같은 방안을 북측이 쉽게 수용하리라 보지는 않는다. 그렇지만 북한을 비롯한 미국, 일본측에게는 경수로 지원사업에서 한국이 담당하는 부담 정도를 내세우고 내부적으로는 우리 국민의 안전과 현장 상황을 즉각 파악할 수 있는 채널 확보 차원에서 이루어져야 할 것이다.

또한 북측에서 남측의 공중용 통신망과 연결되는 것에 대해서 문제 제기는 현장이 북한내 타 지역과 분리되어 있고 이용하는 사람을 한국민과 제외국인으로 제한시킨다는 조건으로 설득해야 할 것이며 필요시는 통화량에 따른 적정량의 요금을 북측에 할애하는 방안도 제시할 수 있다. 결론적으로 '경수로 건설지역과 서울을 연결하는 업무용 및 공중용 통신망을 보장한다'는 실질적인 보장이 채택되어야 할 것이다.

다. 남북간 통신협정 체결방안

이상에서 각 단위별로 추진될 남북간 협력사업에서 통신이 보장되어야 하는 당위성과 함께 추진방안에 대해 몇 가지 사례별로 살펴 보았다. 그러나 이러한 방안들은 단편적인 해결책일 뿐이고 남북간 통신교류에 대한 근본적인 대책은 책임있는 양측의 통신당국간 협정을 체결하여 체계적으로 운영될 수 있는 제도를 확보하는 것이 시급한 실정이다. 1992년 고위급 회담을 통해 기본 사항에 대해서는 합의가 이루어졌는 바 발전적이고 실천적인 추가의 합의가 도출될 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

독일의 경우를 살펴보면 1945년 동·서독으로 분단된 이후 1970년 3월 최초로 정상회담이 개최되고 연이어 다음달 4월에 양독 체신부 대표단회담이 개최되었다. 1972년에는 'IPU(세계우편연합), ITU(세계전기통신연합)의 정관을 기본원칙으로 하는 우편 및 전화에 관한 협정체결에 동의한다'는 기본조약이 체결되었고 이후 3년 동안 25회에 걸친 실무협의를 통해 1976년 3월 동·서독간 우편·통신협정이 체결되게 되었다. 독일의 경우가 우리와 많은 면에서 상이할지라도 꾸준한 노력과 상대에 대한 지원을 통해 신뢰를 얻고 설득을 통해 합의를 도출해낸 점은 우리가 교훈으로 받아들일 수 있을 것이다.

북한을 협상 테이블로 불러내고 상호 대화를 통해 양측간 통신교류의 필요성을 심도있게 설명한다면 전혀 불가능하지만은 않으리라 생각된다. 이의 방안으로 우선은 1992년 기본합의에서 결정된 바와 같이 남북간 전기통신교류

의 대원칙을 설정하고 그의 접속방식과 운영 그리고 향후 발전방향까지를 포함하는 종합적인 협정을 체결한다. 양측간 통신회선 접속방식은 북측이나 남측 모두가 원하는 사람 누구나가 자유롭게 이용하게 할 수 없는 여건을 감안하여 수동교환방식을 채택함으로써 이용범위를 제한할 수 있을 것이다. 즉, 서울과 평양에 대북/대남 전용교환대를 설치하고 이용가능자를 북한주민 접촉승인을 특한 사람이나 남북경협의 승인을 받은 기업/개인 또는 남북관련 정부부처, 단체에 속하는 사람으로 제한할 수 있으므로 무질서한 이용을 막을 수 있다. 이렇게 시범적으로 제한된 범위 내에서 운용한 이후 북측을 설득하여 이산가족 나아가 전 국민을 대상으로 하는 점진적인 이용범위 확장을 추진하는 한편 접속방식도 자동방식으로 전환시키되 초기단계에는 북측의 통신망 여건을 고려하여 평양 등 대도시지역부터 시작하여 점차 전 지역으로 확대시키는 방법을 강구할 필요가 있다.

또한 북측에서는 내부의 외화사정상 요금 정산분야에 관심이 높을 것이다. 남북간 통신교류가 시작된다면 당연히 북측 발신보다는 남측 발신이 월등히 많을 것이므로 초과되는 양만큼의 요금을 적정 비율로 분배하여야 할 것이나 많은 부분을 남측이 양보하는 대신 그에 상당하는 재원을 북측의 통신망 확장 사업에 투입하는 조건이 수락된다면 북한 통신망 현대화에 크게 기여할 수 있을 것으로 예측된다. 그리고 요금적용 방법도 현재 우리측에서는 남북교류협력에 관한 법률에서 국내요금을 적용하도록 규정하고 있으나 이를 북측이 원하는 대로 수용하여도 상호 정산방식이 체계적으로 정리된다면 큰 문제가 아닐 것이다. 독일의 경우에서도 서독에서는 국내요금 방식을 동독에서는 국제요금 방식을 적용하여 상호 정산하였다. 기타 양측간 통신회선 접속규모, 접속지점, 운용방법, 유지보수 한계 및 제반 기술적 조건 등은 상기한 「남북통신교류에 관한 협정(협약)」이 원만히 체결된다면 통신망을 건설하고 운영할 실무부서간에 용이하게 협의되고 합의될 수 있는 사항들이다.

5. 결 론

급변하는 남북관계와 함께 남북간 경제분야 협력사업 추진에 따른 통신이용 보장방안 그리고 남북간 통신교류의 궁극적인 돌파구가 될 통신협정 체결방안에 대해 살펴 보았다. 과거 남북간에 실행되었던 사업들의 경험에서 통신보장 분야가 간과되지 않았는가 하는 의구심을 엿볼 수 있었다. 언제 어떻게 돌변할지 모르는 북측의 상황을 고려해서 우리나라 국민이 상대측 지역에서 최소한의 통신이용을 보장받을 수 있는 제도적인 장치가 각 사안별로 확보되어야겠다는 점을 다시 한 번 강조하고 싶다. 그러기 위해서는 사업의 실무 협의단계시부터 발생할 수 있는 모든 상황을 유추해 보고 그 상황에 적절히 대처할 수 있는 가상 시나리오를 수립하여 최종 합의를 반영되고 채택될 수 있도록 하는 전략을 갖추어야 하겠다. 나아가 하루속히 「남북통신교류에 관한 협정」을 체결하여 제도적인 틀 안에서 대북한 통신을 필요로 하는 개개인 나아가 1천만 이산가족을 비롯한 모든 국민이 자유롭게 남북간 전화를 이용할 수 있도록 하는 최종 목표를 달성해야 하겠다.

하루가 다르게 비약적으로 발전되고 있는 정보통신기술과 지능화·다양화되고 있는 정보통신서비스의 이용없이는 현대 정보사회에서 국가와 민족의 발전을 상상할 수 없다. 이념경쟁을 벗어나 기술과 경제를 기반으로 하는 패권주의가 세계의 조류인 것이다. 체제유지에 급급한 북한이지만 부분적으로는 경제의 중요성을 자각하고 있고 경제활동의 요소로서 통신이 차지하는 비중이 크다는 점도 인식하고 있는 것으로 여러 부문의 현상에서 나타나고 있다. 따라서 그들의 상황을 이해해 주면서 끈기있는 설득의 노력을 동원한다면 남북간 통신교류의 물꼬를 트고 상호 신뢰속에서 통신이용을 보장 받을 수 있는 기회가 오지 않을까 생각한다.

남북 해상운송로 개설방안

정 필 수

(해운산업연구원 연구위원)

〈 차 례 〉

1. 환황해권역의 현황
2. 환황해권역의 경제협력
3. 서해안시대의 해상운송
4. 남북 해상운송의 발전전망
5. 남북 해상운송의 활성화를 위한 정책과제

1. 환황해권역의 현황

가. 남·북한, 중국이 동북아지역에서 차지하는 위상

- 동북아 지역은 세계경제의 3축중 생동력을 갖고 있는 지역으로 후발개발권역을 포함하고 있으며 풍부한 자원 및 인구는 잠재력 있는 시장이 되기도 함.
- 러시아 동부지역(시베리아), 중국의 동북3성, 중국대륙, 남·북한은 황해를 중심으로 환상대를 이루고 있으며 동해를 건너 일본과 더불어 동북아지역의 구심이 되고 있음.
- 이 지역국가들은 경제발전 단계가 다르고 사회체제가 이질적인 면도 있으며 각국의 부존자원도 달라 다원화되어 있음.
- Globalization 추세 속에 쌍무간 경제협력체제에서 다자간 상호의존 관계가 발전되고 있어 상대적으로 풍부한 부존요소를 효율적으로 결합한다면 장기적으로 새로운 경제활동 단위로 전환될 수 있을 것으로 보임.

나. 권역의 내해로 변모한 황해

- 동북아권역의 경험증대로 자본, 노동, 기술 및 상품의 이동이 빈번해짐에 따라 황해 양안국간의 해·공 연결거리가 단축되고 있으며 황해는 이 권역의 내해처럼 빈번한 교통로가 되고 있음.
- 21세기의 화물유통은 육상의 원활한 연계에 그치지 않고 해상운송(Seaport), 항공운송(Airport), 그리고 이들의 정보를 신속, 정확하게 교환시켜주는 정보망(Teleport)의 구축이 중요해지는데 황해지역은 이러한 여건의 조성이 용이한 지역이 되고 있음.

* 위 글은 '95년도 위촉과제임.

- 동북아시아의 교역 화물량이 세계 컨테이너 화물시장에서 차지하는 비중이 1986년 29% → 1994년 37% → 2000년 40%로 증대될 것으로 보임.

다. 한·중교역과 항해의 활용

- 중국은 개혁·개방을 실시한 이래 연평균 9%대의 고성장 유지, 대외무역도 매년 20%이상 증가하여 1994년 수출 1,210억달러, 수입 1,157억 달러에 달함.
- 한·중간에는 직·간접 교역이 이루어지고 있었으며 1992년 수교후 직접교역 중심으로 빠른 속도로 확대되고 있어 1989년 31억달러 → 1994년 116억 달러로 증대(연평균 30.2%)
- 교역화물량도 1989년 80만톤 → 1994년 4백만톤(연평균 50%), 컨테이너 화물 1991년 8만TEU → 1994년 40만TEU로 증대
- 한·중 경제협력의 활성화에 따라 중국은 한국의 제1위 투자대상국이 되고 있음.
- 인천—위해·칭도·친진, 부산—연태, 4개 항로에 카페리가 운항중이며 한·중화물 항로에는 22개사, 28척의 컨테이너선박이 운항중(한·중합작 선사 2사 8척, 제3국 선사 5사 8척, 한국 선사 10사 6척, 중국 선사 5사 6척)
- 한·중 직교역에 의한 컨테이너화물외에도 중국의 대미, 대서구 교역화물의 환적을 위한 수요가 1994년 취급한 컨테이너 물동량 중 40%를 차지

라. 남북 교역의 확대와 서해안

- 김일성 사후 새로운 국면을 기대해왔던 남북 관계는 아직도 냉전

체제와 핵협상의 지리한 줄다리기 속에 큰 변화를 보이지 않고 있음.

- 김정일의 부자간 권력세습, 비효율적인 사회주의 체제의 한계 등으로 내부적으로 경제위기를 맞고 있는 북한은 중국, 러시아 등 구동맹국의 체제변화로 대외경제에서도 상당한 어려움에 직면해 있음.
- 비핵화 협상이 미국과 북한간에 1994년 제네바에서 합의에 이르렀고 1995년 초 미국의 대북한 경제제재 조치가 부분적으로 해제되는 등 서방세계의 대북한 접근이 가시화됨에 따라 남북간의 경제 교류도 활발해질 것으로 보임.
- 남북교역 실적은 1994년 2억 28백만달러가 승인되어 전년비 15% 증가, 섬유류를 중심으로 한 위탁가공 교역은 4배 정도의 증가를 보이고 있음.

2. 환황해권의 경제협력

가. 지역경제협력의 잠재력 평가

- 상호보완적 경제여건 → 경제협력의 확대 → 경제발전의 역동성 제고
 - 동북아 지역의 지역별 구분
 - 북방지역 : 러시아(시베리아), 중국(동북 3성), 북한
 - 남방지역 : 한국, 일본, 대만, 홍콩, 싱가포르
 - 기타지역 : 동북 3성을 제외한 중국대륙
- 북방지역은 일본과 인구가 비슷하며 남방국가들과 경제협력을 준비 중(두만강 개발계획 등)
- 동북아지역내 무역교류는 동일권역내의 대상국과의 교류가 큰

비중을 차지하고 있으며 다국적기업에 의한 현지 생산 → 현지 판매방식이 확산되고 있어 동북아지역은 제조업 기지화하고 있음.

- 지역 국가간의 자원 및 상품거래가 활발해짐에 따라 원·부자재 및 반제품과 최종재의 원활한 운송은 경제협력을 완결시키는 중요 수단이 되고 있음.

나. 황해권의 경제협력 전망

- 세계화의 실천과정에서 동북아 지역에서도 Bloc화가 가속화될 것으로 보이며 경제발전의 정도, 산업구조 및 자원의 부존 면에서 상호 보완적 성격이 있어 이 지역은 생산거점의 이동, 직접투자의 확대, 국제분업의 추진 등으로 경제협력의 확대가 예상된다.
- 북방 국가 : 풍부한 천연자원 보유, 자본과 기술부족
일 본 : 자본, 기술 보유, 대외무역의존국
NIES : 경제성장 경험, 기술과 자본의 여유, 무역국
중 국 : 인력자원, 자원
- 경제협력의 방향
자원이 부족하고, 대외무역의존도가 높은 중국의 풍부하고 저렴한 노동력을 이용하여 북방국가의 천연자원을 개발하여 관련산업을 발전
- 수직 분업 관계 → 수평 분업 관계로 전환 → 느슨한 지역경제 체제로 발전

〈표 1〉 동북아시아의 국가의 경제협력 가능성

	자 원	노동력	자 본	기 술	SOC
남방국가					
일본	△	△	○	○	○
NIES	△	△	□	□	□
북방국가					
러시아(시베리아)	○	△	△	△	△
중국 동북3성	○	○	△	△	△
북한	□	○	△	△	△
기타국가					
중국대륙	○	○	△	△	△

주 : ○는 풍부, □는 여유, △는 부족상태를 나타냄.

다. 황해를 이용한 화물량의 증대

- 1980~92년 기간중 세계 총해상물동량의 연평균 증가율은 1.3%에 불과하나 컨테이너화물은 8.9%씩 증가하였으며 건화물중 컨테이너 화물의 구성비도 1980년 6.4% → 1992년 14%로 증대
- 1985~90년 기간중 동북아시아 컨테이너 물동량은 세계 전체 평균증가율 보다 높은 13.9%를 기록하고 있으며 2000년에는 세계 물동량의 49%를 차지할 것으로 전망됨.
- 북미주의 컨테이너 화물이 세계에서 차지하는 비중은 1986년 41% → 1991년 33%로 하락

동북아시아의 컨테이너화물 1986년 29% → 1991년 37%로 증가, 1991~96년간 동북아 → 유럽 연평균 7.2%, 유럽 → 동북아 연평균 6% 증가, 동북아 역내교류 연평균 7.6%의 신장으로 지역 총교역량의

52%를 차지

3. 서해안시대의 해상운송

가. 컨테이너화 추세

- 세계 해운시장은 개방과 해운구성요소의 범세계적 결합이 보편화되고 있어 자유경쟁과 국제분업이 고도화하고 있음. 또한 저임선원의 고용 확대, 편의치적 및 제2선적제도 등 개방등록제도가 확산되고 있어 편의 치적선이 1993년 세계선대의 50.6%에 이룸(우리나라 47%)
- 화물의 컨테이너화에 따라 선박도 컨테이너선에 의한 정기선화가 급격히 추진되고 있으며 국제해운업에서는 정기선사간의 서비스 경쟁이 치열해지고 있으며 선박도 대형화, 전용선화를 통한 규모의 경제가 추구되고 있음.
- 컨테이너선의 대형화와 고속화 진전
3000TEU(1985년) → 5000TEU(1988년) → 7000TEU(2000년)
20~24Knot(현재) → 32Knot(기개발) → 50Knot(개발중)
이 경우 단위화물당 운송비는 감소하는 반면에 기항에 따른 단위화물당 화물처리비가 크게 증가하게 됨.

나. 항만 물류기지의 구축

- 지역적으로 중심항만이 되기 위해 인근 항만간 경쟁이 치열해지고 있으며 컨테이너화의 진전에 따라 항만의 대형화, 종합물류기지화 및 Teleport화가 추진되고 있음.
- 부두운영업 자체가 고부가가치 창출산업으로 변모함에 따라 부두운영업체의 대형화 및 다국적기업화가 이루어지고 있음.

- 동북아시아의 컨테이너 화물 급증에 따라 항만능력도 증대되고 있어 홍콩, 카오슝, 싱가포르는 세계 3대 컨테이너 항만이며 세계 10대 컨테이너 항만중 6개항만이 동북아에 위치하고 있음.(부산항은 1993년 기준 5위)
- 선박의 대형화 고속화에 따라 컨테이너 모선은 중심항만(Hub Port)에만 선택적으로 기항하여 원가절감과 수송기간 단축을 도모하고 있음(Feeder 항)
- 중심항만의 중심성 척도라 할 수 있는 환적화물의 비중은 홍콩(70%), 싱가포르(70%), 카오슝(40%) 등이 40% 이상으로 동북아의 중심항 기능 수행 (부산항은 1992년까지 6% 미만)
- 중국의 항만은 개발여건이 열악하고 기간항로(Trunk Line)에서 멀리 벗어나 있음. 상해항은 준설비용이 많이 소요되며 천진항 및 대련항도 기간항로에서 이탈되어 있음. 따라서 황·발해 연안의 중심항 개발 여건은 우리나라의 부산·광양항이 가장 유리함.

다. 해상운송의 발전

- 화물의 신속·정확·안전한 운송을 위해 컨테이너화가 진전되고 있고 선박도 경제성 추구를 위해 대형화, 전용선화 및 자동화(기계화)하고 있어 해상운송업은 국제화, 대규모화, 무한경쟁화 기업으로 변화되고 있음.
- 해상운송업이 해상운송에 그치는 단순 운송서비스(Common Carrier)에서 Door to Door 서비스 체제로 발전됨에 따라 규모의 경제에서 범위의 경제(Economy of Scope)로 활동범위가 확장되고 있음.
- 대륙운송수단의 재발견이라 불리는 DST의 활용으로 육·해·공연계 운송서비스가 보편화되고 있으며 화물의 집화에서 최종 배송에 이르기까지 관련 정보를 취급하는 정보 Network를 구축하게 됨.

- 항만은 화물의 중계처리지에서 화물의 집화·보관·가공·정보처리 등 종합물류기지로 기능이 발전되고 있으며 충분한 배후면적을 필요로 함.
- 항만시설은 확장과 효율적인 운영방식의 발전 등으로 수요에 앞선 공급이 보장되어야 하나 대규모 투자에 비해 수익성이 낮고 자본회임기간이 길어 다른 SOC와 같이 투자에 대한 공공성이 강함.
- 동북아시아의 화물량이 급증함에 따라 지정학적으로 중심축에 위치한 우리나라 항만은 자체수요뿐 아니라 상하이북의 중국화물, 일본 서부해안의 화물 및 러시아 동부지역과 북한의 화물이 집중될 수 있어 적절한 시설의 확장이 시급히 이루어져야 함.
- 대륙횡단철도(TSR, TCR)의 활용성이 높아지고 있고 한반도를 이용한 TKR의 개통도 가능성이 높아 우리나라를 통과하는 화물의 환적 수요가 향후 크게 증대될 것으로 보임.
- 우리나라는 세계 9위의 선박보유국으로 1993년말 1800만DWT의 지배선단을 유지하고 있으며 세계선박량의 2.8% 점유
- 우리나라 3대 정기선사는 Mega Carrier로 성장하여 Global 기업의 선두주자로 1991년부터 범세계적인 서비스를 실시하고 있음.(3대선사 보유 컨테이너선 49척, 세계 5위)
- 해운업은 선박건조자금의 선진국 조달, 최당 3명의 외국선원 승선, 영국 등 선진국 보험시장에 부보, 파나마 등에 편의치적 하는 등 세계화의 선두주자가 되고 있으나, 항만여건은 이러한 수요에 부응하지 못하고 있는 실정

4. 남북 해상운송의 발전전망

가. 해상 및 육상운송의 발전 전망

- 북한의 1993년 교역총액은 24억8천만달러(수출 9억4천만, 수입 15억4천만)로 중국(36.3%), 일본(19.1%), CIS(13.4%) 등이 주요 교역대상국으로 대외의존도가 낮은 폐쇄형 경제체제를 고수하고 있음.
- 남북교역은 1991년 이후 반입실적이 2억달러 수준에 이르고 있으며 반출은 2천만달러를 밑돌고 있으나 점차 증가세를 보이고 있음.

〈표 2〉 남북한 교역 규모

단위 : 백만달러

	1988년	1989년	1990년	1991년	1992년	1993년	1994년	합계
반 입	1	22	20	166	201	189	203	802
반 출	—	—	5	26	13	10	25	79
계	1	22	25	192	214	199	228	881

- 남북교역 품목도 1988년 4개 → 1994년 142개로 증가를 보이고 있는데 반입품목은 철강, 금속, 농·임산물, 섬유류, 수산물 등이고 반출품목은 섬유류, 화학제품, 전자제품, 수산물 등으로 반출품목은 소형최종재, 잡제품류인데 반해 반입품목은 원자재 및 대량화물이 증가되고 있음.
- 1992년 9월 남북경제교류협력 부속합의서를 통해 상호 해상 항로의 개설에 합의했으나 양국적 선박의 취항은 이루어지지 않고 제3국적 선박이 취항 중
- 1993년 134척의 선박왕래(남한 → 북한 18척, 북한 → 남한 116척) 부산, 인천 ↔ 남포, 청진, 홍남

- 운송화물량은 남한입항화물이 16만톤이며 북한으로 출항한 화물은 3만톤 정도에 불과함.
- 북한의 해상운송 여건은 선박 102척, 60만GT, 총하역능력 3,500만톤으로 한국의 1/10에도 미치지 못하는 열악한 상태에 있음.
- 남북한의 지리적 여건 및 교역형태의 차이 때문에 무역운송 형태도 북한은 主鐵補道인데 반해 한국은 해운위주로 발달. 따라서 상호간에도 도로 및 철도의 정비와 제도적 보완조치가 선행되지 않는 한 남북교류는 해상운송이 주류를 이루게 될 것임.
- 남북해상운송은 비교적 단거리로 중소규모의 선박이 더 효율적이기 때문에 장기간에 걸쳐 거대한 자본을 투자하지 않아도 되고 즉시 활용 수 있음.

나. 항만 등 화물유통 기본시설

- 북한은 동해안에 5개(선봉·나진·청진·홍남·원산), 서해안에 3개(남포·송림·혜주)의 무역항이 있으나 남포·청진·나진 정도가 선박 입출항이 빈번한 항만임.
- 대부분의 무역항이 컨테이너 하역장비를 갖추지 않고 있어 신형컨테이너선의 출입이 제한되며 북한의 대외교역 화물량 중 3% 정도가 해상운송되고 있으나 항만관리 상의 통제 미비로 화물의 야적, 항만내 선박의 체선이 자주 발생하고 있음.
- 북한은 청진·나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 결정하고 3개 항만을 자유무역항으로 지정하였으나 화물유통기지로서의 설비를 보완하는 데는 시일이 걸릴 것으로 보임.
- 항만구역에는 철도가 인입되어 있어 배후연계수송이 원활하지만 에이프런이 좁고 잡화물처리 시설이 제대로 구비되지 못해 작업에 어려움

이 많음.

다. 선박운항제도의 개선

- 남북해상항로의 개설이 가시화되기 위해서 양국적 선박의 취항이 보장되어야 하나 북한의 선박보유 상태가 취약하여 한국선단이 주도해야 할 것으로 보임. 따라서 한국 선사와 정부는 북한의 자극을 최소화하는 범위 내에서 점차 북한의 화물운송 분야와 관련하여 인프라 구축에 대한 관심과 검토가 요망됨.
- 남북한 해상운송은 내항해운으로 인정하여 화물의 취급이 용이하고 관세부과를 면제할 뿐 아니라 선박의 입출항에 따르는 절차의 간소화, 항만시설 사용료의 감면(내항선박 수준) 및 선석배정에서도 내항 면허업체와 동등하게 취급되어야 함.
- 한국측에서도 남북교류의 활성화에 대비하여 내항선박의 확보를 위한 지원이 따라야 하며 북한에 입항한 선박과의 자유로운 통산교환방안도 강구되어야 함.

라. 남북한 해상운송분야의 협력

- 동·서해안으로 양분되어 있고 중국과 러시아의 연륙국을 제외한 외국과의 무역의존도가 낮은 북한의 빈약한 해운업 기반은 남북교역의 활성화에 따른 화물운송에서도 보유선박, 항만시설, 하역 및 연계운송 장비, 선원 및 기술 수준에서 한국에 뒤지기 때문에 대등한 협력보다는 한국이 주도하는 협조체제가 구축되어야 할 것으로 보임.
- 철도와 도로운송으로 특징지어지는 남북한의 육상운송에서 기능과 활용 방안에도 격차가 있어 단기간의 육상운송분야 협력에도 장애가 많기 때

- 문에 상대적으로 용이한 해상운송분야의 활성화를 준비해야 함.
- 남북한 해상운송에 대해 남북한이 상호 호혜원칙에 따라 내항해운으로 인정하고 이에 따르는 절차의 개선이 있어야 하며 항만시설의 이용에 따르는 불편함을 해소하기 위한 장·단기 대책을 추진하고 장기적으로 선원교류 및 기술개발을 통한 단일 운송체제 구축을 위한 협의가 필요.

5. 남북 해상운송의 활성화를 위한 정책과제

가. 남북교류의 활성화를 위한 과제

- 남북해상운송은 원칙적으로 내항해운의 연장으로 국제적으로 공인되어야 함. 우리정부는 남북한간 교역을 원칙적으로 내국간 거래로 간주하고 남북한 합의서 전문에서도 쌍방의 관계를 통일을 지향하는 잠정적인 특수관계로 규정
- 내항해운으로 간주해도 남북교역화물량의 규모가 적어 정기 항로의 개설에 어려움이 따르고 중소형급 세미컨테이너 선박의 확보를 위한 지원이 따라야 함. 1993년 교역량 19만톤은 5천톤급 선박 20함차 수송물량에 불과하여 수익성 있는 영업활동의 전개가 곤란
- 남북교류는 반출·입 균형이 맞지 않고 북한의 컨테이너 화물 처리시설의 미비 등 낙후된 항만시설과 운영기술의 미숙, 통제의 비효율성 등으로 항만발생비용이 많이 발생되고 있어 북한의 항만시설 확충 및 개선이 시급한 실정임.
- 항만을 Door to Door 서비스를 제공하는 종합화물기지로 발전시켜야 하나 북한의 배후 연계수송 시설이 충분치 못하고 고객위주의 서비스 제공을 위한 기반시설이 빈약한 상태에서 한국과 북한의 화물운송 서비스가 단절될 수밖에 없음.

나. 통일을 대비한 장기과제

- 북한을 점차 세계 해운의 일원이 되도록 적극 유도하여 국제사회에서 남북한의 협력을 증대하고 통일될 날에 대비하여 공동이익을 증대, 해운분야의 합작회사 설립, 특정항로 공동운항, 해외정보망의 공동이용 등의 상호 신뢰기반 구축
- 북한의 부실한 항만설비 등 SOC확충을 위한 협력방안이 요청되는 바, 기반시설 확충 및 운영상태의 개선을 위한 한국의 적극적인 참여와 기술교환이 요망됨. 특히 한국과 교류가 빈번할 것으로 예상되는 항만의 컨테이너 처리시설 등 하역장비의 근대화가 중점 대상이 됨.
- 인력수급에 어려움이 더해지고 있는 해기사의 충원은 중국에 거주하는 후손 뿐 아니라 북한의 해원 양성기관에서 훈련받은 선원도 충원할 수 있음.
- 남북한이 공유하는 서해안과 동해안은 해상 관광 및 레저 시설로 개발할 수 있으며 북한의 금강산, 묘향산 등의 관광단지 개발에도 해안이 활용될 수 있음.
- 한반도의 통일은 장기적으로 일원화된 육상운송시설의 운영을 가능케 하여 신의주-서울-부산, 목포-서울-원산-청진 등 중국 및 러시아와 남한이 직접 철도와 도로로 연계운송체계(TKR)를 구축할 수 있게 되며 부산, 광양에서 대륙을 횡단하는 철도망을 통해 컨테이너 화물을 유럽에 직접 운송하게 될 수 있음.

다. 동북아 화물유통체제의 구축

- 한반도의 통일로 동북아 북방지역과 남방지역이 접속되며 해상운송을

통한 동북아의 단일운송권이 구축되면 한반도는 물류중심기지가 될 수 있음.

- 21세기 동북아 운송권 중심국가 구도(단계적 접근)
 - 1단계 : 동북아 중심 항만의 개발과 역내 피더체계 확립
 - 2단계 : 한반도 남북중단 철도 복원과 남북화물통과 추진
 - 3단계 : 중국의 동북3성과 단일운송권 추진
 - 4단계 : TKR/TSR/TCR과 연계 -유럽과 육로 운송망 구축
- 동북아 물류중심이 되기 위해서는 1차적으로 우리나라의 중심항만 개발이 추진되어야 함.
 - 부산·광양의 Two-Port System 개발로 시설을 확충하고 효율성 있는 운영체제를 위해 민영화를 추진
 - 가덕도 신항만 개발에는 민자를 적극 유치하여 조속한 시설의 확충을 통해 일본, 대만, 홍콩 등 유사기능 항만과의 경쟁력 확보

라. 서해안시대의 해상화물유통체제 전망

- 동북아권역의 경제협력은 중국, 동북3성, 북한 등 북방지역과 일본 및 NIES 등 남방지역간의 자본, 기술 및 노동력의 상호보완에 의한 생산체제의 전환형태로 이루어질 것으로 보이며 이들 권역의 중심에 위치한 서해는 동북아지역 발전의 핵심이 되어 21세기는 새로운 서해안 시대가 될 것으로 보임.
- 활발한 경제협력을 완결하기 위해서는 해상운송을 위주로 한 화물유통체제가 구축되어야 하며, 목포·군산·아산·인천·충원·남포·해주 등 서해안의 항만은 서해안 물류의 거점이 될 것으로 보임.

- 한반도 통일후 육상운송 경로가 확립되어 해상운송과 직결되어 통합 Network를 구축하게 되면 서해를 중심으로 물류흐름의 일부가 형성되어 중국 연해지역에 형성될 다른 일부와 환상형 흐름의 고리가 구축될 것으로 보임.

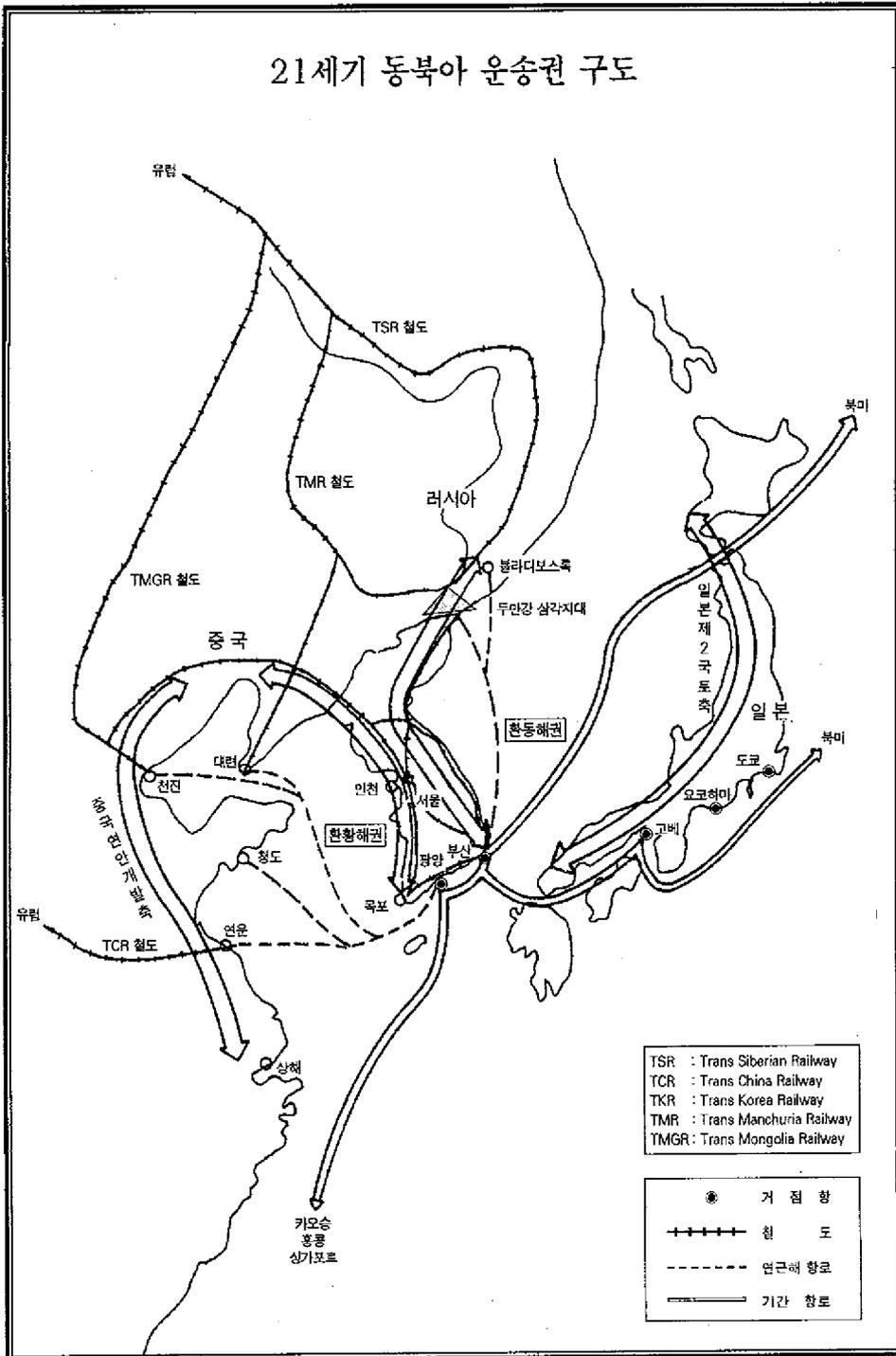
<표 3>

남북한 해운항만분야의 협력분야

구 분		사 업 내 용	관련기관
1단계	해운항만관련 정보의 교류 및 협력의 타진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해운항만 관련정보의 원활한 공급 ○ 본격적인 항로개설에 대한 여건 조성 ○ 외국적 선박의 남북직접기항 허용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양측정부
2단계	직항로 개설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 간접운항방식을 직접 기항형식으로 전환 (인천/남포항로, 부산·포항/청진·원산항로) ○ 연계교통 및 관련통신망 정비 ○ 직항로 개설구간에 대한 입출항절차의 간소화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양측정부 (실행부서) ○ 양측해운·항만 관련단체 및 무역업체
	남북항로의 내항해운인정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한항만을 내항으로 간주 	
	하역장비에 대한 부분적 투자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갠트리크레인 등을 포함한 하역장비의 실비투자 	
	북한항만시설의 개보수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노후화되어 있는 북한의 항만시설을 개보수하여 자본주의방식으로 운영 	
	완동해권 대체항로의 확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부산/자무비노항과의 항로개설 추진으로 남한/북한/일본/중국/러시아를 잇는 대체항로 확보 	
3단계	북한선원 고용 (노동력의 활용)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한선원이 남한의 해운회사에 취업 인정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양측정부 ○ 양측업체 ○ 양측관련업체
	합작 또는 공동운항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한/일본/남한/러시아/중국을 잇는 환동해 운송권 확보 	
	교역대상항만의 확대와 대 중국 해륙 복합 운송체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 항로개설 범위의 다양화 ○ 부산/나진, 속초/나진 등으로 교역대상 확대 ○ 속초/청진, 부산/청진간 카페리항로를 개설, 화물 및 인적교류 확대 ○ 중국 관광객의 북한 경유 및 중국교포의 남한수송부터 단축 	
	북한항만개발에 참여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 두만강지역 등 북한의 항만개발에 우리기업의 자본 및 기술참여 	
	중소형 선박의 건조	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2만톤급 이하의 중소형선박의 건조에 우리의 기술과 자본참여 ○ 북한의 노동력을 활용, 선박해체산업분야 협력 ○ 수리조선분야의 협력 	
	한강을 이용한 수도권 화물유통 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인천항-강화도 임구-한강으로 이어지는 내륙수로 개설 	
	관광항의 개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원산/속초를 잇는 관광항의 개발 ○ 남북한 관광항로의 신설 	

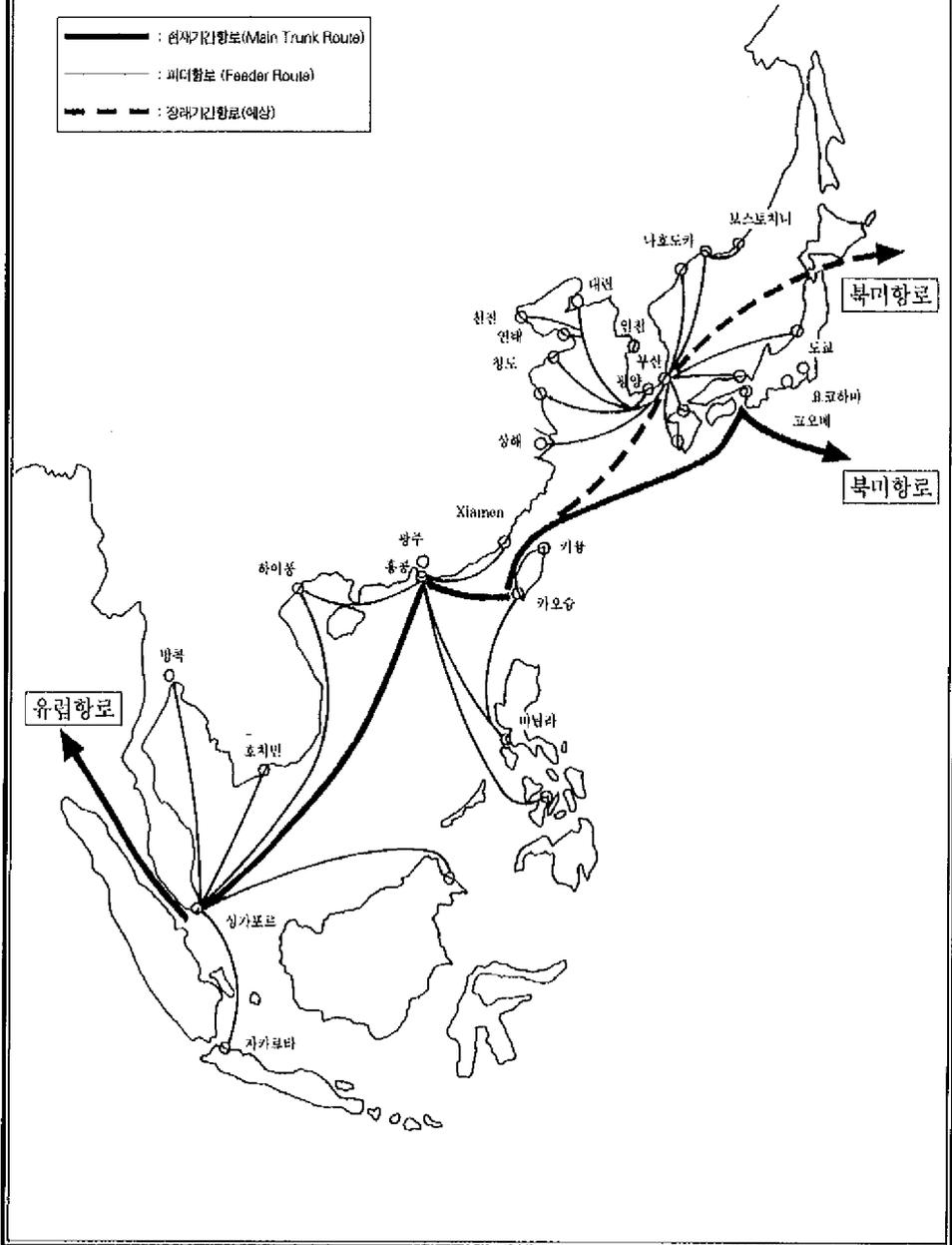
자료 : 해운산업연구원.

21세기 동북아 운송권 구도



동아시아의 기간항로

-  : 선제기간항로(Main Trunk Route)
-  : 피더항로 (Feeder Route)
-  : 장래기간항로(예상)



서해 해상운송로와 현행 해양경계선 문제점 검토

유 병 화

(고려대 법학과 교수)

〈 차 례 〉

1. 서해 5개 도서군 주변수역의 법적 문제
2. 서해 5개 도서군에 관한 휴전협정 규정과 그 법적 의미
3. 북방한계선의 법적 의의와 서해 5개 도서군
4. 1982년 해양법 협약과 서해 5개 도서군 주변수역
5. 1991년 남북기본합의서와 서해 5도

1. 서해 5개 도서군 주변수역의 법적 문제

가. 문제의 현황과 배경

1) 서해 5개 도서군 수역의 의의

서해 5도 또는 5개 도서군이란 38°N 아래 연안반도, 해주반, 웅진반도, 대동만을 둘러 싸고 있는 한국 관할권에 속하는 5개의 도서군이다. 구체적으로 백령도, 대청도, 소청도, 대연평도 및 소연평도, 우도로서 연평도를 2개로 쳐서 서해 6도라고도 한다. 이 도서들이 특히 관심의 대상이 되는 것은 이 도서들의 위치가 매우 독특하기 때문이다. 구체적으로 1953년 7월 27일에 체결된 한국휴전협정 2조 13항 b에 의하면 황해도와 경기도의 도경계선의 북쪽 및 서쪽에 있는 섬들은 북한측 관할에 들어가나 이들 5개의 도서군들은 한국측(UN군 사령부측) 관할에 소속된다. 다시 말해서 북한측 관할지역에 매우 인접해 있으면서 한국측 관할에 속한다.

이 섬들의 현황을 살펴보면 가장 큰 백령도가 면적 47km², 인구 15,000명이며 제일 작은 우도는 면적이 0.2km² 밖에 안된다. 또한 북한과의 거리는 매우 가까와 백령도의 경우 인천항에서는 180km나 떨어져 있는데 비하여 북한의 장산곶에서는 불과 17km밖에 안된다. 이들의 현황을 도표로 표시하면 다음 표와 같다.¹⁾

섬	위 치	면 적	북한과의 거리
백령도	37°58'N 124°40'E	47km ²	장산곶에서 17km 월내도에서 12km
대청도	37°50'N 124°42'E	25km ²	하련도에서 19km
소청도	37°46'N 124°46'E	6km ²	하련도에서 15km
(대소)연평도	37°38'N 125°40'E	7.4km ²	웅진반도에서 12.6km 미력리도에서 4.6km
우도	37°36'N 125°58'E	0.2km ²	연안반도에서 9.8km

* 위 글은 '95년도 위측과제임.

1) 국토통일원, 서해5개도서와 그 관련문제에 관한 연구, 1977, pp.216-9; 외무부조약과 자료, 서해5도의 법적 지위(1976.3.29)

2) 문제의 배경

서해 5개 도서군 주변수역들이 남북한 관계에서 복잡한 문제를 야기하는 것은 법규정상으로도 경계선문제가 명확하지 않은데다가 전략적으로나 경제적으로 이 섬들의 주변수역이 남북한에 대하여 매우 중요하기 때문이다. 경제적으로 이 섬들의 주변수역이 중요하다라는 것은 어업상으로도 중요할 뿐 아니라 인천항이나 해주로 통하는 해상교통상으로도 중요하기 때문이며 전략상으로 중요한 것은 서울의 관문인 인천 앞에 위치한다는 점과 북한의 서남부를 둘러싸고 있는 지리적 상황을 보면 긴 설명이 필요없다. 법적으로 경계선이 명확하지 않다는 것은 1953년 휴전협정 규정상 육지의 군사분계선(Military Demarcation)은 휴전당시의 군사접촉선(Line of Contact)을 기준으로 설정하였으나 해상은 그 당시 UN군측이 거의 한반도 전체를 지배하고 있었기 때문에 접촉선(Line of Contact)을 기준으로 하기가 곤란하였다.

또한 육지에서 어느 정도의 폭까지를 관할수역으로 하고 나머지를 공해로 하느냐도 의견이 달랐다. UN군측은 그 당시 해양법의 영해 폭인 3해리를 주장하는데 비하여 공산측은 12해리를 주장하여 합의를 이루지 못하였다. 이러한 상황에서 공산측은 육지의 분계선을 중심으로 상대방 후방에 해당하는 도서나 수역에서 무조건 철수할 것을 주장하고 UN군측은 일방적으로 보상없이 물러날 수는 없으니 육지의 분계선을 조정하자고 하였다. 결국 휴전협정의 다른 교섭대상에서 약간의 양보를 받고 UN군측이 완전양보, 이른바 서해 5개 도서군을 제외한 북한 관할지역의 모든 연안 섬들을 내어 주었던 것이다. 이것이 1953년 휴전협정 2조 13항 b의 규정이다. 이 규정에 의하면 양측은 상대방의 후방 및 연안섬과 그 수역에서 군대를 철수하기로 되어 있다. 여기서 양측이라 하였지만 바다는 완전히 UN군측에서 지배하고 있기 때문에 남한의 연안에 있는 섬을 공산측이 점령한 것은 없다. 그러므로 이 규정은 일방적으로 UN군이 점령하고 있는 섬들로부터의 보상없는 일방적 철수를 규정한 것이다.

그런데 이 규정을 좀더 분석하여 보면 연안섬이란 비록 휴전당시에는 UN군측이 점령한 것이라도 전쟁전인 1950년 6월 24일에는 북한 관할하에 있던 것을 말한다. 이에 따라 원산만에 위치한 여도에 이르기까지 모든 섬에서 UN군이 철수하였던 것이다. 그런데 이른바 서해 5개 도서군은 6. 25전에도 한국측의 관할하에 있었다. 따라서 이 규정은 황해도와 경기도의 경계선 북쪽과 서쪽에 있는 섬들은 6. 25 전쟁 전에 한국의 관할하에 있었어 휴전 당시에 북한에 점령당한 황해도 남부에 근접하였기 때문에 앞의 규정에도 불구하고 북한측에 내어 주도록 하는 내용을 추가한 것이다. 이런 규정은 휴전교섭에서 UN군측이 얼마나 양보하였는지를 잘 보여주는 규정이다. 그러나 백령도 등은 6. 25 전쟁 전에도 한국 관할하에 있었을 뿐 아니라 한국의 주민이 휴전당시에도 많이 살고 있었기 때문에 UN군이 점령하고 있으면서 북한에 넘겨 줄 수는 없어서 서해 5개 도서군은 한국의 관할하에 둔 것이다.²⁾

이와 같이 1953년 휴전협정에는 인접해양상에서 양측의 관할권을 구획하는 분계선이 명시되어 있지 않다. 그러나 UN군 사령부측은 1953년 8월 서해 5개 도서군으로부터 북쪽으로 3해리되며 동시에 서해 5개 도서군과 북한점령지 사이에 대략 중간선이 되는 선을 설정하여 북방한계선(Northern Limit Line)이라 하고 그 이상은 한국측의 순찰선이 들어 가지 못하게 하였다. 이러한 북방한계선은 1953년 8월 북한측에 통보하였고 북한측은 아무런 이의를 제기하지 않았다.³⁾

3) 북한의 태도 변화

그후 20년간 북방한계선이 한국과 북한간의 사실상 해양경계선으로 적용되어 왔으나 1973년부터 갑자기 북한측에서 서해 5개 도서군의 주변수역에 대한 관할권을 주장하고 나왔다. 1973년 12월 1일 제346차 군사정전협정협의를

2) US Department of State, Foreign Relations of the United States, 1951, Volume VII, Korea Part 1, pp.1080~1090 : 1101~1102 : 1128~1131 : 1194 : 1207 : 1215~1322 : 1344~1355 : 1413.

3) 외무부 외교안보연구원, 서해5도의 법적 지위, 1988. 7. 15, p.3.

에서 북한측은 휴전협정 2조 13항 b에는 서해 5개 도서군만이 UN군측 관할 하에 있다고 하였으므로 그 주변해역은 북한의 수역이라 주장하면서 이 곳을 통과하려면 사전에 허가를 받아야 한다고 주장하였다. 한편 UN군측은 그 주변수역이 한국의 관할수역이며 지난 20년간 관할하여 왔음을 주장하였다.⁴⁾

1974년 9월 12일에 개최된 군사정전위원회 제354차 본회의에서도 북한측은 한국측이 휴전협정을 위반하여 자신의 수역을 침범하였다는 등 선전공세를 취하였고 한국측도 이를 반박하였다. 이와 같이 북한측에서 갑자기 서해 5개 도서군 주변수역의 관할권을 주장하고 나오자 한국측도 서해 5개 도서군의 방어태세를 강화하는 등 한동안 서해 5개 도서군이 긴장의 요인이 되었다. 또한 그후에도 북한측은 서해 5개 도서군 상공을 침범하는 등 산발적으로 문제를 일으키고 있기 때문에 서해 5개 도서군에 관련된 법적 문제와 양측의 입장을 상세히 검토해 볼 필요가 있다.⁵⁾

2. 서해 5개 도서군에 관한 휴전협정 규정과 그 법적 의미

가. 휴전협정 규정

서해 5개 도서군에 관련된 모든 휴전협정 규정을 검토해 보면 우선 직접 관련된 것은 아래의 제2조 13항 b와 별첨지도 주1 및 주2이다. 그리고 간접적으로 관련되는 규정은 제2조 15항 및 군사분계선에 관한 규정이다.

1) 제2조 13항 b(ㄴ) : 본 휴전협정(정전협정)이 효력을 발생한 후 10일 이내에 상대방의 (한국에 있어서의) 후방과 연해제도 및 해면으로부터 그들의 모든 군사력, 보급물자 및 장비를 철거한다. 만일 쌍방이 동의하였고 또 철거를 연기할 합당한 이유없이 기한이 넘어도 이러한 군사력을 철거하지 않

4) 군사정전위 한국군 대표단 제346차 본회의 결과보고, 1973. 12. 1

5) 군사정전위 한국군 대표단 제354차 본회의 결과보고, 1974. 9. 12

40을 때에는 상대방은 치안을 유지하기 위하여 그가 필요하다고 인정하는 어떠한 조치라도 취할 권리를 가진다.

상기한 연해제도라는 용어는 본 휴전협정(정전협정)이 효력을 발생할 때에 비록 일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월 24일에 상대방이 통제하고 있던 섬들을 말하는 것이다. 단 황해도와 경기도의 도계선 북쪽과 서쪽에 있는 모든 섬 중에서 백령도(북위 37도 58분, 동경 124도 40분), 대청도(북위 37도 50분, 동경 124도 24분), 소청도(북위 37도 46분, 동경 124도 46분), 연평도(북위 37도 38분, 동경 125도 40분) 및 우도(북위 37도 36분, 동경 125도 58분)의 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨두는 도서군들을 제외한 기타 모든 섬은 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관의 군사통제하에 둔다. 한국 서해안에 있어서 상기 통제선 이남에 있는 모든 섬들은 국제연합군 총사령관의 통제하에 둔다(Within ten days after this Armistice Agreement becomes effective, withdraw all of their military forces, supplies, and equipment from the rear and the coastal islands and waters of Korea of the other side. If such military forces are not withdrawn within the stated time limit, and there is no mutually agreed and valid reason for the delay, the other side shall have the right to take any action which it deems necessary for the maintenance of security and order. The term "coastal islands", as used above, refers to those islands which, though occupied by one side at the time when this Armistice Agreement becomes effective, were controlled by the other side on 24 June 1950; provided, however, that all the islands lying to the north and west of the provincial boundary line between Hwanghae-Do and Kyunggi-Do shall be under the control of the Supreme Commander of the Korean People's Army and the Commander of the Chinese People's Volunteers, except the island groups of Paengnyoun-Do(37° 58'N, 124° 40'E), Taechong-Do(37°

50°N, 125° 42'E), Sochong-Do(37° 46'N, 124° 46'E), Yonpyong-Do(37° 38' N, 125° 40'E), U-Do(37° 36'N, 125° 58'E), which shall remain under the military control of the Commander-in-Chief, United Nations Command. All the islands on the west coast of Korea lying south of the above-mentioned boundary line shall remain under the military control of the Commander-in-Chief, United Nations Command).⁶⁾

2) 별첨 지도 주1 : 상기 경계선(A-B선)의 목적은 다만 한국 서부 연안 섬들의 통제를 표시하는 것이다. 이 선은 아무런 다른 의의가 없으며 또한 이에 다른 의의를 첨부하지도 못한다(The purpose of the line A-B is solely to indicate the control of coastal islands on the west coast of Korea, This line has no other significance and none shall be attached thereto).

3) 별첨 지도 주2 : 각 도서군들을 둘러싼 장방형 구획의 목적은 다만 국제 연합군 총사령관의 군통제하에 남겨두는 각 도서군들을 표시하는 것이다. 이러한 장방형의 구획은 아무런 다른 의의가 없으며, 또한 이에 다른 의의를 첨부하지도 못한다(The rectangles which inclose the islands groups are for the sole purpose of indicating island groups which shall remain under the military control of the Commander-in-Chief, United Nations Command. These rectangles have no other significance and none shall be attached thereto).

4) 제2조 15항 : 휴전협정(정전협정)은 적대중의 일체 해상군사력에 운용되며 이러한 해상의 군사력은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국 육지에 인접한 해면을 존중하여 한국에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다(This Armistice Agreement shall apply to all opposing naval forces,

6) Article II, 13, b.

which naval forces shall respect the waters contiguous to the Demilitarized Zone and to the land area of Korea under the military control of the opposing side, and shall not engage in blockade of any kind of Korea).

나. 법적 의미

휴전협정상에는 육지의 군사분계선은 분명히 그려져 있는데 해상의 군사분계선은 규정되어 있지 않다. 그당시 육지에 접속된 연안해에 관한 관할권 행사와 관련하여 UN군측은 영해 3해리 원칙을 주장한 것으로 보이고 공산측은 12해리까지 관할을 주장한 것으로 보인다.⁷⁾ 또한 육지의 군사분계선이나 비무장지대에 관하여 관심이 컸지 인근 해양문제에 대하여는 별로 주의를 기울이지 않은 것으로 보인다. 그것은 첫째, 휴전협정 체결에 관한 미군당국의 지침에서나 교섭과정에서 알수 있듯이 국가간의 영토경계선문제를 다루거나 한 국문제의 해결을 다루는 것이 아니라 단지 군사적 성격의 장기적 휴전을 합리적으로 유지하기 위한 협정체결이 목적이며 따라서 적대행위의 중단과 재발방지, UN군측의 안전보호에만 주력하였던 것으로 보인다.⁸⁾ 둘째, 그당시 해양에서의 군사력은 UN군측이 일방적으로 완전히 지배하고 있었기 때문에 양측의 분계선을 긋는 문제라기 보다는 UN군측이 일방적으로 양보하여 철수하는 문제였다.⁹⁾ 그러므로 공산측은 바다나 섬문제는 가능한 한 논의를 피하려고 노력하였다.¹⁰⁾ 그리고 그당시 UN군측의 해군력, 공군력이 압도적이었기 때문에 UN군측은 공산측의 위협을 별로 느끼지 않은 점도 있었을 것이다. 또한 그당시 해양법의 경향은 비록 대륙붕 주장이 대두되기는 하였어도 대체로 3해리 영해, 그 이상은 공해라는 개념이 지배하고 있었기 때문에 해양경계문제는 오늘날처럼 심각하게 생각하지는 않았을 것이다. 어떻든 이러한 여러가지

7) 서해 5개 도서와 그 관련문제에 관한 연구, supra note 2, p.126-128.

8) FRUS, supra note 3, pp.598-600, 744.

9) Ibid, p.744.

10) Ibid, p.1088.

이유에서 휴전협정상에는 해상의 군사분계선을 명문으로 규정하고 있지 않다. 다만 섬 등 육지의 관할권만을 분명히 규정하고 있다. 그러면 이러한 휴정협정의 규정을 어떻게 해석해야 할 것인가. 휴전협정의 교섭내용이나 다른 규정을 통하여 다음과 같은 몇가지 결론을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

1) 휴전협정 2조 13항 b의 연해섬(Coastal Islands)에 관한 해석 : 위의 휴전협정 규정에 의하면 연해섬(Coastal Islands)이란 휴전협정 당시에는 비록 일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월 24일에는 상대방이 관할하고 있던 섬을 말한다. 다시 말해서 한반도 연안의 섬들을 거의 모든 UN군측이 점령하고 있던 상황하에서 6. 25전에 북한에 속했던 섬들은 돌려 주겠다는 의미다. 그런데 서해안의 섬들은 휴전협정 당시에 UN군측이 점령하고 있었을 뿐 아니라 6.25 전에도 한국의 관할하에 있었다. 다시 말해서 용진반도, 연안반도가 모두 38선 남쪽이기 때문에 이 수역의 섬들은 해방 후 줄곧 한국의 관할하에 있었다. 그러므로 이러한 서해섬들은 UN군측의 관할하에 두겠다는 것은 당연한 일이다.

2) 황해도·경기도의 도경계선 규정 : 위의 원칙에 대한 예외규정으로 황해도·경기도의 도경계선 북쪽과 서쪽에 있는 섬들은 5개 도서군을 제외하고는 공산측 관할에 둔다고 규정되어 있다. 도경계선은 어떤 의미를 가지는 것인가. 이에 대하여 휴전협정 별첨지도상에 주를 달아 분명히 하고 있다. 즉, 주1에 의하면 이 도경계선은 서해 연안섬들의 관할을 표시하는 것뿐이고 다른 의미가 없으며 다른 의미를 부여해서도 안된다고 규정하고 있다. 그러면 왜 이런 식으로 규정을 하였을까? 서해안의 지도를 보면 용진반도 주위의 상당한 지역이 6.25전에 한국에 속하였다가 휴전당시 공산측의 관할로 바뀌었다. 휴전당시 점축선을 기초로 한다는 원칙을 엄격히 하면 이 근처에 있는 모든 섬들은 모두 한국측의 관할하에 두는 것이 당연하다. 더구나 이 지역은 6. 25 전에도 한국 관할에 속했던 지역이다. 그러나 그렇게 되면 해주반이나 용

진반도 깊숙히 산재해 있는 수많은 섬들을 한국측 관할에 두게 되며 이에 따라 전쟁 재발의 방지라는 휴전목적에서 보나 UN군의 안전보호라는 목적에서 보나 문제점이 많다. 그러므로 이 많은 섬들을 모두 공산측에 내어주고 육지에서 비교적 멀리 떨어져 있는 비교적 큰 도서군을 한국측 관할에 그대로 남겨 놓은 것 뿐이다. 더구나 이 섬들에는 해방 후 계속 한국측의 통치하에 있던 많은 주민들이 그대로 살고 있다. 이들을 공산측에 넘기는 것은 있을 수 없는 일이다. 그러므로 분명히 해야 할 것은 한국측에 속한 서해의 여러섬들 중 서해 5개 도서군을 제외하고는 모두 북한측에 넘겨 준 것인지, 북한측에 속한 서해 5개 도서군을 한국측에 넘겨 준 것은 결코 아니다. 서해 5개 도서군이나 그 주변수역은 모두 6.25전에도 한국의 관할하에 있었고 휴전당시에도 UN군측의 관할하에 있었던 것이다.

3) 섬 주변 수역 문제 : 휴전협정 2조 13항 b에 보면 휴전협정이 효력을 발생한후 10일 이내에 상대방의 (한국에 있어서의) 후방과 연해제도 및 수역으로부터 군대를 철수한다(Within ten days after this Armistice Agreement becomes effective, withdraw all of their military forces,(...) from the rear and the coastal islands and waters of Korea of the other side)고 규정하고 있다. 여기서 후방과 연해제도 및 수역이라는 용어와 관련하여 연해제도에 관하여만 의미를 설명하고 있다. 즉, 휴전시 일방이 점령하고 있어도 6.25 전에 상대방의 관할하에 있던 섬을 말한다고 되어 있다. 그러면 수역에 대하여는 설명이나 규정이 따로 없는데 어떻게 해석해야 되는가? 여기서 수역이란 육지나 섬에 인접한 수역으로서 육지나 영해에 포함시켜서 다루고 있는 것으로 생각된다. 휴전협정규정이나 그 교섭내용에서 항상 문제삼는 것은 육지나 섬이었지 수역(Waters)을 문제삼지는 않았다. 다만 2조 15항에 의하면 휴전협정은 해군에도 적용하여 적대행위를 중단하고 상대방의 통제하에 있는 육지에 인접한 해상을 존중하며 어떤 해상봉쇄도 금지하고 있다. 여기서도 구체적으로 거리를 표시하지 않고 인접한 해양이라고 하였다. 이러한 사정을 종합하면

휴전협정에서는 해상수역 자체를 문제삼지는 않고 항상 육지나 섬을 기초로 하여 그 인접한 수역을 존중하라고만 규정되어 있다고 할 수 있다. 그 거리는 위의 설명처럼 UN측은 3해리를 주장하고 공산측은 12해리를 주장했다고 하지만 합의된 것은 없다. 그러면 거리는 얼마라고 하는 것이 타당한가? 이 문제는 결국 그당시 법률에 의하여 해결하는 수밖에 없다. 1953년 당시 해양법에 의하면 영해는 3해리라는 것이 거의 보편화하였고 남미 등에서 몇나라가 그 이상의 거리를 주장하는 형편이었다. 영해 12해리가 본래적 의미에서 주장되기 시작한 것은 1958년 제1차 해양법회의에서부터다. 이것이 실현되기 시작한 것은 1970년대 들어와서다.¹¹⁾

그러므로 휴전협정상에서 상대방의 관할에 속한 육지와 섬에 인접한 3해리 수역까지는 영해로서 존중하도록 규정한 것이라고 할 수 있다.

위의 설명을 가지고도 서해에서 북한의 관할수역과 한국의 관할수역간의 경계선 문제는 완전히 해결되지 않는다. 휴전협상으로 북한 관할육지나 섬에 대하여 3해리까지를 인접수역내지 영해로서 존중해 주고 한국의 관할 육지와 북한의 관할 육지의 거리가 6해리 미만인 경우에는 중간선을 그으면 될 것이다. 그러나 서해의 지도를 보면 이 정도의 규정으로는 적대관계에 있는 두 지역간의 경계문제를 다루기에 충분하지 않다. 결국 이 문제는 휴전협정 교섭내용, 휴전협정의 다른 규정을 통하여 해결방안을 강구하는 것이 하나의 해결책이고, 휴전협정 이후의 실행을 통하여 해결안을 구하는 것이 둘째 방법이다.

첫째 방안과 관련하여 5개 도서군과 북한의 관할지역의 경계선을 어떻게 획정하느냐 하는 문제는 휴전협정 규정과 교섭내용, 그당시 상황, 역사적 배경 등을 종합하여 판단하는 수밖에 없다. 휴전협정 규정은 앞에서 설명한 대로 분명하지 않다. 다만 6.25 전에 어느 편에서 관할하였는가를 중요시한다는 점, 육지에서 인접한 수역은 육지관할 당국이 관할한다는 것(이 경우 그당시 해양법상 3해리가 적절하다는 것은 이미 설명), 황해도·경기도의 도경계선의 북쪽 및 서쪽은 서해 5개 도서군을 한국측 관할에, 나머지 다른 섬은 북한측

11) 유병화, 국제법Ⅱ, 진성사, 1988, pp.31~32.

관할에 속한다고 규정한 점을 들 수 있다. 5개 도서군과 나머지 섬으로 구분한다고 하여 남쪽에서 육지에 매우 인접해 있는 잡다한 섬을 제외하고 육지에서 어느 정도 떨어져 있는 섬으로는 5개 도서군이 거의 전부라고 할 수 있다. 그렇다면 서해안의 38선 남쪽에서는 육지에 매우 인접한 섬들을 제외하고 모든 중요한 섬들은 한국의 관할에 속한다고 할 수 있다. 또한 휴전협정은 6.25전에 어느 편에서 관할하였는가를 중요시하였는데 38선 남쪽은 모두 한국의 관할이었다. 그러므로 5개 도서군은 6.25전이나 휴전시나 모두 변함없이 한국의 관할이었다. 그리고 그 주변수역 역시 6.25전에도 한국의 관할이었고 휴전당시에도 UN군이 관할하였다. 바다에 관한 한은 한반도 전체가 UN군측 해군의 지배하에 있었기 때문에 나머지 섬들을 돌려 받은 것만도 UN군측에서의 큰 양보였다. 그러므로 휴전교섭당시의 분위기는 5개 도서군 주변수역이나 그 남쪽이 한국측의 관할이라는데 전혀 문제가 되지 않은 것으로 보인다. 한마디로 모든 여건을 종합하여 보면 5개 도서군을 연결한 선 남쪽은 한국의 관할에 속한다고 볼 수 있다. 둘째 방안인 휴전협정 후 실행에 관하여는 나중에 북방한계선(Northern Limit Line)과 관련하여 설명하겠다.

3. 북방한계선의 법적 의의와 서해 5개 도서군

가. 북방한계선 설정의 법적 의의

북방한계선(Northern Limit Line)은 남북한간에 경비활동 등 관할권수행의 경계선을 마련하기 위하여 1953년 휴전협정 체결 후 UN군 사령부측이 설정하여 북한측에 통보하고, 북한이 이의를 제기하지 않고 묵시적으로 동의하여 성립한 남북 관할권 수행을 위한 해양경계선이다. 그후 남북한을 포함하여 관계당사자들은 이렇게 성립한 남북관할권 경계선인 북방한계선을 20년간 별다른 문제없이 준수하고 유지하여 왔다. 1953년 7월 27일 한국휴전협정은 해양경계선에 관하여는 명백히 규정하고 있지 않기 때문에 1953년 휴전협정을 시행하기 위해서나 관할권을 행사하기 위해서나 이러한 해양경계선은 확립되

있음이 분명하다. 견해에 따라서는 UN군 사령부측이 일방적으로 설정하였기 때문에 남북간에 합의된 경계선임을 인정하기 어렵다고 생각할지 모르나 국제법상 합의나 협정은 한쪽 당사자가 제의한 다음, 다른 당사자가 이의없이 수락하면 일반적으로 성립하여 명시적 동의를 요구하는 경우에는 조약규정으로 분명히 규정한다 함은 앞에서 설명하였다. 더구나 남북한 및 관계당사자들이 20년간 준수한 것은 관습법을 형성하기에도 충분하다.¹²⁾ 그러므로 북방한계선은 남북한의 관할권수행을 한계짓는 법적인 해양경계선이다.

나. 북방한계선의 해양경계선으로서의 타당성

1) 휴전협정의 수행을 위한 보완

1953년 휴전협정상에 남북한 해양경계선을 분명히 규정하였으면 이러한 경계선을 따르면 되고 별다른 문제가 없다. 그런데 1953년 한국휴전협정은 앞에서 설명한 대로 몇가지 원칙만을 제시하고 명확히 규정하지는 않았다. 그 원칙이란 해양수역 그 자체를 문제삼지 않고 육지나 섬을 기초로 그 인접수역을 존중하라고 하였다는 점, 6.25 전에 어느 편 관할하에 있었느냐를 존중한 점, 황해도·경기도 경계선의 서쪽과 북쪽 섬들 중 5개 도서군은 한국측에 나머지 섬은 북한측의 관할에 두었다는 점 등이다. 앞서도 지적한 것처럼 서해 5개 도서군이 육지에서 어느 정도 떨어져 있는 섬의 전부라는 점을 고려하면 결국 서해상에서 38선 이남의 육지에 매우 인접한 섬을 제외하고는 모든 중요한 섬이 한국측 관할에 속한다고 할 수 있다. 육지나 섬의 인접수역은 그 육지나 섬이 속한 것으로 존중하라는 것이 1953년 휴전협정의 정신이라고 한다면 북방한계선은 이러한 규정을 구체화한 경계선으로서 가장 적합하다고 할 수 있다. 그러므로 북방한계선은 휴전협정에 위반하거나 전혀 근거없는 경계선을 일방적으로 설정한 것이 아니라 휴전협정규정의 의미를 충실히 이행하기 위하여 불분명한 구체적 내용을 분명하게 보완하였다고 해야 한다.

12) 유병화, 국제법 1, 진성사, 1987, pp.325~331.

2) 해양경계선 획정에 관한 해양법규정에 적합

서해 5개 도서군과 북한의 관할지역인 용진반도(인근 섬 포함) 사이의 거리는 대체로 12km(대략 6해리) 내외이다. 그러므로 영해의 폭을 3해리로 규정하던 당시의 해양법으로 보나 12해리로 보는 오늘날의 해양법으로 보나 그 중간선을 해양경계선으로 삼는 수 밖에 없다. 따라서 이러한 조건을 충족하는 북방한계선은 해양법상의 해양경계선 확정 원칙에 비추어 볼 때 타당하다.¹³⁾

3) 북한의 이의없음과 20년간의 실행

북방한계선의 법적 지위를 확립하는데 가장 중요한 사실은 북한이 UN군사령부측의 통보를 받고 아무런 이의를 제기하지 않고 20년간 준수한 사실이다. 설사 위에서 지적한 타당한 근거가 없었다 하여도 상대방의 제의에 아무런 이의를 제기하지 않고 20년간이라는 긴 세월동안 계속, 한결같이 준수하였으면 관습적으로 그 법적 지위가 확립된다는데 이의가 있을 수 없다.¹⁴⁾ 그러므로 20년이 지난 1973년에 와서부터 얼마동안 북한이 북방한계선을 부인하고 한국측 관할수역에 대하여 관할권을 주장하고 나선 것은 억지라고 밖에 말할 수 없다. 그러므로 북방한계선 이남 수역은 법적으로 모두 한국관할에 속함이 틀림없다.

4. 1982년 해양법 협약과 서해 5개 도서군 주변수역

1. 관할권 확대와 북한의 가정적 주장

1982년 UN해양법협약에서 이와 같이 연안국의 각종 관할권을 확대하자 해양경계선 확정 문제가 국가들의 중요한 관심사가 되었다. 이미 1960년대 말부터 동북아시아 지역에도 UN ECAFE 후원아래 아시아 근해 광물자원 공

13) 유병화, 국제법 II, 진성사, 1988, p.33.

14) 유병화, supra note 60, pp.325~331.

동탑사 조정위원회(Committee for the Coordination of Joint Prospecting for Mineral Resources in Asian Offshore Areas : CCOP)가 석유부존가능성이 높다는 보고서를 발표한 다음부터 해양관할권에 대한 연안국들의 관심이 고조되어 관할권 주장이 정합되어 분쟁이 되기까지 하였다.¹⁵⁾

이에 따라 한국을 비롯한 연안국들이 대륙붕 개발을 활발하게 전개하여 가자 인근해역에 대한 관할권 주장이 강화되어 나갔고 이러한 경향이 북한의 태도변화의 한가지 요인이 될 수 있었을 것이다. 특히 문제가 되는 것은 1970년대 초부터 제기되어 1982년에 체결된 UN해양법협약에서 연안국들의 관할권 주장을 법적인 권한으로 확정하자 서해 5개 도서군 주변수역의 경계선 문제도 법적으로 분명히 검토할 필요가 있다. 우선 영해의 폭을 12해리로 확대하는 경우 서해 5개도서군 주변수역의 관할을 정하는데 따라서 매우 다른 결과가 나타날 수 있다. 북한관할지역 연안에 직선기준선을 긋고 그로부터 12해리의 폭으로 선을 그으면 서해 5개 도서군은 거의 그 안에 포함된다. 더구나 서해 5개 도서군을 무시하고 남북한의 경제수역 경계선을 그으면 인천 앞바다의 상당 부분이 북한측에 속하는 결과가 되기 때문이다.

나. 1982년 해양법협약, 1953년 휴전협정 및 북방한계선에 관한 관습법의 관계

앞에서 언급한 북한의 주장은 1953년 휴전협정과 북방한계선에 관한 관습법 내용을 고려하지 않고 1982년 해양법협약 규정을 적용할 수 있는 여러가지 가능성 중에서 북한이 가장 극단적인 주장을 하는 경우를 가정한 것이다. 그러나 서해 5개 도서군의 한국관할을 부인하지 않는 이상 그러한 주장을 하기는 법적으로 매우 어렵다. 섬의 존재를 해양법상 어떻게 다루느냐는 국제사회의 관행이 매우 복잡하다. 그런데 서해 5개 도서군의 경우는 휴전협정과 북

15) 유병화, «태타적 경제수역에 관한 연구», 1987, 외무부 연구용역 비발간자료, pp.27~31.

방한계선에 관한 관습법규정이 있는 데다가 이러한 특별법규를 우선적으로 적용하라는 1982년 해양법협약의 규정이 있다. 그러므로 해양경계선 획정과 관련하여 섬을 다루는 해양법상의 복잡한 기준과 이론을 상세히 다루는 것은 실익이 없는 노력으로 보인다.¹⁶⁾

그러므로 여기서는 특별한 상황이나 특별협정을 적용하라는 1982년 해양법협약 규정을 중심으로 서해 5개 도서군 주변수역의 법적 문제를 검토하겠다.

1) 1982년 해양법협약 15조 및 121조

1982년 UN해양법협약은 옆으로 인접하거나 마주보는 국가 사이의 영해경계선 획정을 규율하는 규정이다. 이 규정에 의하면 두 국가의 연안이 옆으로 인접하여 있거나 마주보고 있는 경우에 반대협정이 없으며 두 국가 사이의 해양경계선을 등거리·중간선으로 해야 한다. 다만 역사적 권한이나 다른 특별한 상황이 있는 경우에는 이 규정을 적용하지 않고 그 특별한 상황에 따라 경계선을 정한다.¹⁷⁾

한편 1982년 해양법협약 121조에 의하면 섬의 경우에도 육지와 마찬가지로 영해, 접속수역, 경제수역, 대륙붕 수역을 정한다. 다만 자연적인 상태에서 사람이 살 수 없는 바위 주위에는 경제수역과 대륙붕을 설치할 수 없다.¹⁸⁾

16) 섬의 해양법상 문제에 관한 상세한 내용은 : 이석용, 섬의 국제법상 지위, 국제법률경영연구원, 1988.

17) Where the coasts of two States are opposite or adjacent to each other, neither of the two States is entitled, failing agreement between them to the contrary, to extend its territorial sea beyond the median line every point of which is equidistant from the nearest points on the baseline from which the breadth of the territorial seas of each of the two States is measured. The above provision does not apply, however, where it is necessary by reason of historic title or other special circumstances to delimit the territorial seas of the two States in a way which is at variance therewith : Article 15 of the UN Convention on the Law on the Sea, 1982.

18) 1. An Island is a naturally formed area of land, surrounded by water, which is above water at high tide. 2. Except as provided for in paragraph 3, the territorial sea, the contiguous zone, the exclusive economic zone and the continental shelf of an island are determined in accordance with the provisions of this Convention applicable to other land territory. 3. Rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own shall have no exclusive economic zone or continental shelf; Article 121 of the Convention of the Law of the Sea.

1982년 해양법협약의 15조와 121조를 한국의 서해 5개 도서군 주변수역에 적용하여 보면, 우선 북방한계선이 서해 5개 도서군과 북한측이 관할하는 옹진반도의 대체적 중간선이라는 점에서 법적으로 적합하다고 할 수 있다. 만일 해양경계선 획정과 관련하여 섬의 존재효과를 부정하거나 감소시키려는 입장을 북한측이 주장한다면 그 자체가 법적으로 문제되는 것은 불문이거니와, 특별한 규정이나 역사적 권한이나 특수상황이 있는 경우에는 그에 따라 해양경계선을 결정해야 한다는 규정에 따라, 휴전협정규정과 북방한계선에 관한 관습법규정을 근거로 북방한계선을 해양경계선으로 주장하면 된다. 다시 말해서 1953년 이후 20년간 별다른 이의없이 남북한 및 관계당사자들이 준수해 온 북방한계선이 관습법상 해양경계선으로 확립되었기 때문에 실사 1982년 해양법협약과 정확히 일치하지 않아도 북방한계선의 법적 지위에는 영향이 없다.

2) 해양법협약 74조

1982년 해양법협약 74조는 경제수역의 경계획정에 관하여 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 인접하거나 마주보는 국가간의 경제수역 경계획정은 형평한 해결을 할 수 있도록 국제사법법원규약 38조에 규정된 바와 같은 국제법을 기초로 합의에 의해 수행해야 한다. 합의가 이루어지지 않으면 제XV편에 규정된 분쟁해결 절차에 따라 해결한다. 그리고 관계당사국간에 경제수역 경계획정에 관한 기존의 협정이 있으면 그 협정에 따른다.¹⁹⁾

남북한간의 경제수역에 관한 경계선을 확정하는 것도 영해의 경계선을 확정하는 경우와 크게 다를 바 없다. 다만 영해의 경우에는 폭이 12해리로 좁기 때문에 경계획정에 관한 분쟁도 적고 비교적 쉽게 해결되나 경제수역은 그 폭

19) 1. The delimitation of the exclusive economic zone between States with opposite or adjacent coasts shall be effected by agreement on the basis of international law, as referred to in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, in order to achieve an equitable solution. 2. If no agreement can be reached within a reasonable period of time, the States concerned shall resort to the procedures provided for in Part XV.... 4. Where there is an agreement in force between the States concerned, questions relating to the delimitation of the exclusive economic zone shall be determined in accordance with the provisions of that agreement : Article 74 of the Convention of the Law of the Sea.

이 200해리나 되어 반대하기 때문에 그 사이에 섬이 존재하는 경우에 이를 어떻게 처리하느냐에 관하여 국제사회의 판례나 실행이 매우 복잡하고 분쟁도 많다. 그러나 경제수역의 경우에도 별도의 협정이 있으면 그에 따른다고 규정되어 있다. 물론 한국은 아직 200해리 경제수역을 선포하지 않고 있으며 경제수역의 경계획정에 관한 협정도 없다. 그러나 1953년 휴전협정의 교섭내용이나 휴전협정의 규정을 고려해 보거나 그후의 관계당사자들간의 실행을 검토하여 보면 북방한계선 이남은 한국의 관할에 속한다고 해야 한다. 그 근거를 구체적으로 검토하면 다음과 같다.

① 휴전협정의 교섭내용 : 위에서 상세히 검토한 바와 같이 휴전협정 체결 당시 한반도 주변의 해양수역은 거의 UN군 사령부측의 관할하에 있었다. 휴전협정을 체결하는 과정에서 UN군 사령부측은 양보를 하여 상대방의 후방과 연해도서에서 철수하기로 하였다. 그리고 여기서 상대방의 후방, 연해도서란 1950년 전에 상대방이 지배하던 섬과, 양측이 특별히 합의한 섬들을 의미한다.²⁰⁾

그런데 서해 5개 도서군 이남의 수역 및 섬들은 1950년 전에도 한국의 관할하에 있었고 또한 한국의 인적 관할권에 속하는 주민들이 살고 있었다. 그러므로 그 당시 교섭내용을 검토하면 북방한계선 이남은 당연히 한국의 관할에 속하는 것으로 해석된다. 다시 말해서 서해 5개 도서군이 북한의 수역에 존재하는 것이 아니라 서해 5개 도선군까지가 한국측의 관할하에 속한다는 뜻이다.

② 휴전협정 내용 : 위의 제2절 1, 2항에서 자세히 설명한 것처럼 1953년 휴전협정 규정은 해양경계선 획정에 관하여는 명백하지 않다. 다만 휴전협정 규정을 종합적으로 검토하면 1950년 6월 25일 전에 어느 편에서 관할하였는지를 중요시하고, 육지나 섬을 기준으로 그 주변수역은 그 육지나 섬의 관할

20) FRUS, supra note 3, p.1413.

당사자가 관할한다는 것, 옹진반도 남쪽에 위치한 주요한 섬들은 모두 한국의 관할로 하였다는 점을 들 수 있다. 그러므로 서해 5개 도서군은 한국의 관할 하에 있는 수역에 위치하고 있는 것이지 북한관할수역에 고립되어 있는 섬이 아니다.²¹⁾

③ 1953년 휴전협정 체결 후의 실행 : 앞에서 설명한 대로 한국측은 1953년 휴전협정 체결 후 즉시 북방한계선을 설정하여 북한에 통보하였으며, 북한측은 아무 이의를 제기하지 않았다. 양측은 20년간 아무 문제없이 북방한계선을 준수하며 유지해 왔다. 그 뿐 아니라 한국측은 북방한계선 이남에서 군사작전수역, 방공 식별구역(Korean Air Defence Identification Zone : KADIZ)등을 설정하여 시행하여 왔다. 그러므로 서해 5개 도서군 주변수역은 분명히 한국의 관할수역이라고 할 수 있다. 따라서 경계수역을 설정함에 있어서 마치 서해 5개 도서군이 북한의 수역에 고립되어 있는 것처럼 섬의 존재를 무시하거나 감소시키는 일은 있을 수 없다.²²⁾

5. 1991년 남북기본합의서와 서해5도

가. 남북기본합의서의 체결과 의의

남북기본합의서는 1991년 12월 13일 남북한의 국무총리들에 의하여 체결되었다. 정식명칭은 남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서이다. 이 남북기본합의서는 1992년 2월 19일에 효력을 발생하였다.

남북기본합의서 전문에 명시한 대로 남북간의 관계는 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다. 그러므로 국제법상 '일종의 조약'에 해당되나 정확히 '국가간의 조약'은 아니

21) 1953년 휴전협정 2조 13항 b 참조

22) 해군본부, 미발간자료

며, 통일이 될 때까지 잠정적으로 형성되는 특수관계인 남북한 내부관계에 적용되는 특수한 법규정이다. 좀 더 정확히 정의하면 남북한 관계의 기본법으로서 남북한 관계의 정립, 평화공존체제의 설정, 무력사용금지 및 분쟁의 평화적 해결, 군비제한, 남북한 교류협력 등을 광범위하게 다룬다. 그러므로 남북기본합의서는 남북한 관계에 구속력을 갖는 매우 중요한 기본법이며 골격법이다. 그리고 남북한관계가 발전되어 가면 이러한 기본 골격법에 기초하여 분야별로 구체적인 시행법규가 마련되어 갈 것이다. 따라서 남북한이 그 자체의 국내법을 근거로 남북기본합의서 규정을 어기거나 그 적용을 거부할 없다.

나. 남북기본합의서와 남북 해양경계선

1) 남북기본합의서 11조

남북 기본합의서 11조에 의하면, 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사휴전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다. 여기에서 '지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다'는 매우 상식적이지만 매우 중요한 규정이다 특히 휴전협정상의 명문규정이 없어서 곤란했던 서해 5개도서군 인근수역에 관하여 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 하면 되기 때문에 매우 중요한 의의를 갖는다. 해상 경계선에 관하여 지금까지 명문규정이 거의 없던 것으로 남북기본합의서에서 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 명문화한 것은 매우 중요한 의미를 갖는다.

2) 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 10조

그런데 불과 몇 달 후에 체결된(1992. 9. 17. 효력을 발생) 남북사이의 화해와 불가침 및 교류에 관한 합의서 10조 규정은 여기서 후퇴한다. 즉 '남과 북의 해상 불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여온 구역으로 한다.'로 되어 있다.

그러면 어제서 이러한 변화가 있었는가? 그당시 교섭에 관여하였던 실무자들을 접촉하여 본 결과, 북한측은 매우 끈질기게 부속합의서 10조를 요청하였다고 한다. 결국 북한측이 깊은 생각없이 남북기본합의서 11조를 설정하고 나서 이에 대한 문제가 제기되어 부속합의서 10조를 강력히 주장하였을 가능성이 상당히 있다. 동시에 우리측 실무자의 법적 지식 결여도 작용하였을 것이다.

어찌되었든 남북기본합의서 11조와 부속합의서 10조의 규정으로 해상경계선에 관한 내용은 명문규정을 갖게 되었다. 그리고 지금까지 북방한계선(Northern Limit Line)을 기초로 한국측이 관할하여온 서해 5개 도서군 수역은 이제 남북기본합의서 11조에 의하여 한국의 관할 수역으로 인정되었다고 할 수 있다. 비록 부속합의서 10조에 의하여 해상경계선의 교섭 가능성을 열어 놓았어도 합의가 이루어지지 않는 한 현재의 관할 수역이 그대로 인정될 수밖에 없다.

북한의 대외개방 관련 경제적 대응방안

정 성 창

(한국수출입은행 남북기금부장)

〈 차 례 〉

1. 서 론
2. 경제적 대응의 기본방향
3. 간접적 대응방안
4. 직접적 대응방안
5. 결 론

1. 서 론

현재 정부의 대북정책의 궁극적인 목표는 한반도 통일을 이루는데 있다 할 것이므로 북한의 대외개방화와 관련하여 우리의 경제적 대응에서도 우리민족의 현실적 과제인 한반도의 통일달성이 대전제가 되어야 할 것이다.

이에따라 여기서는 남북관계가 단기적 이익만을 추구할 수 없는 현실적 특수성과, 북한이 경제난을 해소하기 위해 외국인투자유치 등 외국과의 경제교류 증대에 역점을 두고 있는 점을 감안하여 이에 대한 우리의 경제적 대응에 대하여 살펴보고자 한다.

우리민족은 오랜 세월동안 단일민족국가를 이루어 왔음에도 민족의지와는 무관하게 강대국들의 정치적 협상에 의하여 남과 북으로 분단되었기 때문에 우리민족에게 분단은 부자연스럽고 비정상적인 현실로 인식되고 있다.

따라서 통일을 향한 화해와 협력에 의한 남북간의 신뢰구축으로 단일민족으로서의 부자연스러운 분단현실과 이질화 현상을 극복하고 유구한 전통을 계승 발전시키는 과정에서 민족공동체 형성이 가능해질 것으로 판단된다.

또한 남북한이 민족공동체 형성과정을 거쳐 자주적인 노력으로 통일에 이르는 것은 민족장래의 발전을 위한 우리민족의 주체적 의지와 역량을 확립하는 길임에 틀림없다 하겠다.

지난 반세기동안 우리민족은 남과 북으로 서로 대치하여 경쟁하였을 뿐만아니라 동족상잔의 전쟁을 치르는 등 쓰라린 민족역사를 경험하였다.

남북대치관계의 지속으로 인한 민족역량의 낭비로는 군사, 정치, 외교적 대치상황에서 발생하는 국방비 및 소모적 외교비용 등의 가시적인 비용은 두말할 것도 없고 전쟁공포, 생활영역제약 그리고 국토개발 및 민족문화창달에 대한 균형유지기회의 박탈 등과 같은 비가시적인 부담을 들 수 있을 것이다.

따라서 남북한의 통일은 상기한 바와 같은 민족역량소모와 관련한 제반문제

* 위 글은 '95년도 위촉과제임.

를 근원적으로 해결함으로써 민족의 진역량을 인류의 보편적 가치추구를 통한 민족의 복리증진에 투입하여 민족번영을 누릴 수 있게 될 것이다.

세계는 탈냉전·탈이념시대를 맞아 적대와 대결보다는 화해와 협력·교류라는 새로운 조류속에서 미래의 역사를 향해 나아가고 있음을 감안할 때 한반도 내에서의 남북대립관계 지속은 시대흐름에 역행하는 현상이라고 할 수 있다.

특히 한반도는 지정학적 특성으로 인하여 전략요충 또는 완충지대로서 냉전 시대의 동북아 화약고로 인식되어 왔으나, 이러한 지리적 여건을 원만하게 활용할 때 국제금융 및 교역의 중심지로서의 역할을 충분히 발휘할 수 있을 것이다.

이와 같은 상황하에서 남북한의 통일은 결집된 민족역량의 발양을 통해 세계평화와 인류공영에 우리민족의 창조적이고 적극적인 기여를 더욱 유발하는 기틀을 마련하게 될 것이다.

2. 경제적 대응의 기본방향

가. 경제교류 확대에 의한 북한의 개혁·개방 유도

통일은 민족의 경제적 복리증진 등을 가능케 하여 민족장래의 발전적 기틀을 마련하는 계기가 되는 것이 분명하다 할 수 있으므로 이를 성취하기 위한 선연조건 및 수용능력을 성숙·강화시켜 나가야 할 것이다. 특히 남북한이 서로 직접 접촉할 기회를 가급적 많이 갖는 것이 북한의 개혁·개방에 큰 영향을 미칠 것으로 판단되며, 아울러 이는 남북한간의 동질성 회복을 통한 통일여건 성숙의 지름길이 될 것이다. 따라서 남한은 북한의 대외개방폭 확대와 함께 남북한 접촉이 빈번히 일어날 수 있도록 대북정책 추진에 모든 수단을 동원하여야 할 것이다.

우리정부가 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일·번영을 위한 특별선언」을 발표하고 이어 동년 10월 7일에는 「대북 불차교류에 관한 지침」을 제정·공포함으로써 남북한간의 경제교류는 시작되었으나, 제3국의 중개자를 통한 간

접교류 형태로 주로 이루어졌다. 그러나 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정·공포되고, 1991년 9월 18일 남북한이 유엔에 동시 가입하고, 1992년 2월 19일에는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 남북기본합의서)가 발효되자 위탁가공 교역을 포함한 남북한간의 직접 경제교류가 증가하기 시작한 것만 보아도 남북한간의 직접접촉의 중요성은 충분히 인정된다 하겠다.

특히 남한의 기업들이 북한에 직접 투자하여 북한내에서 기업활동을 수행할 수 있게 되었을 때 대북접촉을 통한 변화유도 효과는 상당히 클 것으로 기대되며, 인도적 차원의 대북경제지원도 우리재원이 주축일 경우 국제기구를 통하지 않고 가급적 우리가 직접 북한에 제공하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

〈표 1〉 연도별 남북한 교역 규모(승인기준)

(단위 : 천달러)

구 분	반 입		반 출		계 금 액(A)	위탁가공 교 역(B)	B/A (%)
	건 수	금 액	건 수	금 액			
1988	4	1,037	—	—	1,037	—	—
1989	57	22,235	1	69	22,304	—	—
1990	75	20,354	4	4,731	25,085	—	—
1991	328	165,996	40	26,176	192,172	36	0.02
1992	365	200,685	42	12,818	213,503	969	0.45
1993	478	188,528	76	10,262	198,790	7,996	4.02
1994	601	203,521	173	25,423	228,944	28,564	12.48
소 계	1,908	802,356	336	79,479	881,835	37,565	—
1995.1-9	526	183,444	406	56,411	239,855	31,296	13.05
합 계	2,434	985,800	742	135,890	1,121,690	68,861	

자료 : 통일원, 남북교류협력동향, 1995. 9

대북한 경제교류를 통하여 북한이 자본주의적 생리를 체득하도록 하기 위해서는 시혜적인 대북한 경제지원 발상은 경계해야 할 대상이며 남북한의 경제 교류에서 상호실리의 추구가 우선되어야 할 것인 바, 민간부문의 적극적인 역할이 기대된다.

나. 산업구조 조정을 통한 자원활용의 효율성 제고

남북한의 산업구조를 비교해 보면 북한은 농림어업 및 광업부문이 전체 경제에서 차지하는 비중이 남한보다 매우 높게 나타난 반면, 서비스업의 비중은 남한의 절반 수준을 보이고 있다. 제조업에서도 전체경제에서 접하는 비중은 남한에 비해 다소 낮게 기록되고 있으며, 최근 경공업제일주의의 영향으로 경공업부문의 비중이 다소 증가하고 있으나, 이에 반해 중공업의 비중은 감소하는 방향으로 제조업부문 자체에서 산업구조 조정이 일어나고 있다. 그러나 남한의 경공업과 중공업은 전체경제의 비중면에서 북한과는 반대 방향으로 움직이는 현상을 보이고 있다. 이와 같은 사실들을 종합해 보면 남북한의 산업구조에서 상호보완관계를 찾아 볼 수 있을 것이다.

〈표 2〉 남북한 산업구조 비교

(단위 : %)

	북			한
	1992	1993	1994	1994
농 립 어 업	28.5	27.9	29.5	7.0
광 공 업	33.8	32.9	31.4	27.2
광 업	9.2	8.2	7.8	0.3
제 조 업	24.6	24.7	23.6	26.9
(경 공 업)	(6.3)	(6.8)	(7.0)	(7.2)
(중 공 업)	(18.3)	(17.9)	(16.6)	(19.7)
전 기 가 스 수 도	5.1	4.8	4.8	2.3
건 설	9.1	8.5	6.3	13.5
서 비 스	23.5	25.9	27.9	50.0
(정 부)	(15.0)	(16.8)	(18.6)	(7.9)
(기 타)	(8.5)	(9.1)	(9.3)	(42.1)
	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 한국은행 및 대한무역투자진흥공사

남북한 산업구조의 조정과정에서 상호 보완성을 최대한 살리는 방향으로 대북한 정책이 추진되었을 때 자원활용의 효율성을 제고할 수 있다. 예를 들면 남한에서 사양산업에 속하는 의류제조 등 경공업부문과 선박해체업, 광물채굴업 등과 같은 분야를 북한으로 이전하면, 현재 북한이 역점을 두고 있는 경공업부문의 활성화에 연결이 될 뿐만 아니라, 북한이 기왕에 이루어 놓은 중공업부문도 경제에서 차지하는 비중을 어느정도 유지하게 될 것이다. 한편 이와 같은 남북한간의 산업구조 조정은 북한의 저렴하면서도 양질의 노동력을 적극 활용할 수 있게 하며, 풍부한 지하자원을 개발하여 산업발전에 이용할 수 있게 함으로써 자원의 보다 효율적인 사용이 가능해질 것이다.

다. 통일비용의 절감

남북한의 통합이 진행되는 과정에서 북한이 외부의존보다는 자체기반을 중심으로 하여 경제력을 향상시켰을 경우, 중국적으로 통합이 이루어졌을 때 남북한 경제력 차이의 축소로 남한이 부담하게 될 통일비용이 그만큼 줄어들 것이다. 따라서 우리의 대북지원이 북한의 경제가 개혁과 개방을 통하여 스스로 일어설 수 있도록 하는데 자극제가 되어야 한다.

북한은 현재 사회간접자본, 생산시설 및 기술수준이 매우 낙후되어 있어, 이들의 수준향상을 위한 투자가 절실히 요구되는 실정이다. 이런 여건하에서 북한이 남한을 제외한 여타국가와의 협력으로 사회간접자본 등의 공공재와 기술분야에 투자하여 남북한간에 표준화가 이루어지지 않았을 때 남북한이 통합된 후에 상당한 비용소요로 이어질 소지가 있다. 남한은 민족공동체의 형성을 통한 남북한의 통합을 효율적으로 추진하기 위하여, 북한이 당장 필요로 하고 있을 뿐만 아니라 남북한이 장래에 공동으로 이용할 사회간접자본 등 공공재는 물론, 기술분야에 대한 투자를 여건이 허용하는 범위내에서 확대해 나가야 할 것이다.

남한에서 사양산업에 속하는 기업들이 중국, 베트남 등과 같은 제3국이 아

년 북한에 생산기반을 이전하는 것으로 가정해 보면, 이는 북한의 경제력 향상에도 기여할 수 있을 것으로 생각되며, 남북통합이 이루어진 후 제3국에서 북한지역으로 재이전해야 할 상황에서 발생하는 추가 비용부담도 면할 수 있을 것이다.

3. 간접적 대응방안

가. 우회교역 및 투자

우회교역이란 제3국을 경유하여 이루어지는 간접교역으로서 1980년대 후반 남북교역이 시작된 이후 주로 이용된 교역형태이다.

제3국에서 현지법인을 설립하여 대북한 투자진출을 시도하거나, 국내기업이 제3국 기업과 합작으로 북한에 진출하는 방식 등이 우회투자에 속한다. 중국, 베트남 등과 같이 아직까지 사회주의를 고수하고 있는 국가 또는 구사회주의권을 포함하여 북한과 관계가 친밀한 국가에 현지법인을 설립한 다음, 그 현지법인이 북한에 직접 진출하거나 현지국 기업과 합작으로 진출할 수도 있겠으며, 국내기업이 북한과 원만한 관계에 있는 국가의 기업과 합작으로 직접 북한에 진출하는 방법도 생각해 볼 수 있겠다. 특히 나진·선봉 자유경제무역지대와 연계강화차원에서 러시아의 연해주지역과 중국의 동북 3성(요녕성, 길림성, 흑룡강성)에의 진출이 신중히 고려되어야 할 것이다.

나. 해외 건설사업 또는 현지 북한노동력 고용

해외건설 및 자원개발사업 또는 현지기업에서 저임하면서도 양질의 북한노동력을 고용함으로써 기업의 생산성 향상과 북한의 변화유도를 기할 수 있을 것이다.

남한에서 시베리아 자원개발사업 등을 추진하면서 필요 노동력을 북한으로

부터 조달하는 방안과 같은 간접대응은 북한의 어려운 외환사정을 해결하는데 도움이 될 뿐만 아니라 체제유지면에서도 큰 부담을 주지 않을 것으로 생각되어 남북한과 러시아간의 적절한 협상을 통하여 실행할 수 있을 것으로 보인다.

다. 국제기구 등의 대북지원 활성화

ADB, 세계은행 그리고 각종 유엔기구 등 국제기구들의 북한내 개발사업 추진과 관련한 지원확대는 북한의 개혁개방 촉진을 위한 지렛대 역할을 할 것이다. 따라서 우리는 국제기구의 대북한 지원활성화에 재정보다는 직접접촉이 가능할 기능적 기여를 통해 북한이 남한과의 직접교류를 확대할 필요성을 자각하도록 하는데 영향력을 행사해야 할 것이다. 그러나 OECD 국가들의 대북한 진출에 대해서는 우리로서 경쟁적 시각에서 대처할 수 밖에 없으며, 이 국가들의 북한 선점은 남북한의 효율적인 통합에 저해요인으로 작용할 가능성이 클 것으로 보인다.

4. 직접적 대응방안

가. 직접교역 및 투자

남북한의 직접교역과 투자 등 직접경제교류의 증가는 북한 자체의 변화는 물론, 남북한 관계에 크게 영향을 미칠 것으로 판단되므로, 현단계에서 경제적 차원의 모든 대북교류는 직접교류 확대에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

직접교역으로는 물품의 직접 반출·입, 위탁가공 등이 이미 증가세를 보이고 있으며, 직접투자진출의 경우, (주)대우의 남포공단내 경공업공장이 금년말에 가동될 예정으로 있다. 대북한 투자협력이 가능한 사업으로서 지금까지 제기된 바 있는 것으로는 금강산·설악산 공동개발, 두만강 개발 참여, 비무장지대 활용, 나진·선봉 자유경제무역지대 투자진출, 북한자원의 공동개발 등을 들

수 있겠다. 특히 나진·선봉지대 개발을 위한 우리 기업의 진출은 남북한 관계 개선에 기여할 것으로 기대되므로 남북한 경협 시범사업의 차원에서 동 지대에의 진출을 장려하고, 장기적인 민족공동체건설의 차원에서 동 지대 인프라 건설에 참여하는 방안을 모색하여야 하겠다.

나. 산업시설 개보수 및 기술 지원

북한은 산업시설의 노후화로 산업전반의 생산성이 떨어지고 있으며, 특히 에너지 부분은 더욱 큰 타격을 입고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 북한은 전산업분야에 대한 자본·기술·시설 등의 지원을 UNIDO 및 일본 등에 요청한 바 있다.

더욱이 생필품 부족난을 해결하기 위하여 경공업 우선정책을 시행하고 있어 이 부분의 생산시설 개보수와 관련한 외부의 자본과 기술지원이 가장 환영받을 것으로 보인다. 그러나 남한이 이런 부분의 자본 및 기술적 지원을 통한 대북한 직접진출을 꾀하는 것은 아직 어려운 실정이나, 국제기구를 이용하여 우리의 진출을 이끌어 낼 수도 있을 것이다.

다. 직접교류 활성화를 위한 제도마련

남북한교류의 본격화는 「남북기본합의서」의 내용을 제대로 실행에 옮길 수 있을 때 가능할 것이지만, 직접 경제교류의 증진을 위해 가장 시급히 해결되어야 할 기본적인 제도구축 등에 대하여 우선 살펴보고자 한다.

남북한 교역에서 계약 및 물품운송은 대체로 남북한간 직접 이루어지고 있으나 대금결제는 아직도 제3국을 통하여 처리되고 있어 직접교류 확대와 거래비용의 절감을 위하여 대금결제의 직접체널을 남북한 쌍방간에 갖추는 것이 절대 필요한 단계라고 할 수 있다.

남북한간의 교역성격을 보아 대금결제는 청산계정을 통해 처리하는 것이 효

1. 최근 남북경협 추진 현황

- 정부는 1994년 11월 8일 핵과 경협을 분리하기로 선언하고, 11월 24일 남북교류추진협의회에서 「남북경협처리규정」 등 세부적인 규정과 지침을 마련하였음.
- 대북 투자타당성 조사 수준의 기업인 방북을 허용함에 따라 대우, 고합을 포함해 LG, 쌍용, 신원 등의 기업이 방북을 마쳤음.
- 최근 5월 17일에는 대우(주)의 협력사업을 승인하고, 협력사업자 신청을 한 삼성(전화교환기 등 2개 사업), 쌍용(나진지역 컨벤션센터 건립), 한화(폴리에스테르 관련사업), LG(TV조립), 태창(금강산 샘물사업), 고합 등의 기업중 고합에만 협력사업자 승인을 하였음.
- 이번에 승인된 사업은 약 5백만달러 내외의 소규모 투자이며, 위탁가공 교역의 연장선상에 있거나 생필품 생산과 관련된 시범적인 것들이라는 점에서 일정한 제한을 두고 있음.

2. 대북 협력사업 승인의 의미

- 정부의 대북 협력사업(자) 승인 조치는 지금까지 물물교환이나 위탁가공 교역 수준에 머물고 있던 남북경협을 합작투자, 즉 대북 직접투자가 가능하도록 한 것임.
- 이는 민간기업으로 하여금 대북진출의 첫발걸음을 떼도록 했다는 데 그 의미가 있다고 할 것임.

* 위 글은 '95년도 위촉과제임.

3. 대북 협력사업을 통한 경협 확대 방안

가. 북한의 입장

- 북한은 체제유지와 경제발전을 동시에 보장해 줄 수 있는 경제정책과 협력방식을 추구할 것으로 판단됨. 특히, 최근 경수로 협상 과정에서 볼 수 있듯이 남북관계에 있어서는 대외적 명분을 끝까지 고수하고 있음을 주시해야 할 것임.
- 때문에 남북경협은 최소한 단기적으로는 북한의 정치체제에 영향을 미치지 않거나 그 영향을 극소화시킬 수 있는 수준에서 추진되어야 그 실현 가능성이 크다고 할 것임.

나. 정부 정책의 유연성 확보

첫째, 정부의 남북경협에 대한 의식의 대전환이 있어야 함.

- 지금까지 남북경협은 북한의 태도에 따라 부침을 거듭하는 북한 주도의 일방적인 구도라 할 수 있음. 즉, 우리가 경협을 확대하고 싶어도 북한이 관심 표명을 하지 않으면 모든 게 유명무실해지는 비정상적인 상황의 연속이었음.
- 더욱이 이같이 구조는 우리 정부의 정경연계라는 정책의지와 맞물려 방치되어 왔다고 볼 수 있음.
- 따라서 향후 남북한의 대화와 경협의 확대는 우리측에서부터 정경연계의 족쇄를 제거함으로써 기업의 활동에 완전한 자유를 부여하는 데서 부터 시작되어야 할 것임.
- 이러한 의미에서 최근의 활성화 조치는 미흡하지만 매우 타당한 대응이라 할 것임.

둘째, 남북경협과 관련하여 정부는 정책의 일관성을 유지해야 함.

- 지금까지 정부는 앞서 지적된 정경연계의 원칙에 입각, 북한 핵문제
의 타결 전망에 따라 경협의 고삐를 조였다 풀었다 하는 정책을
구사해왔음.
- 이같은 정책의 결과는 기업이 추진하고자 하는 대북사업의 일관된
흐름을 끊어놓는 부정적 효과를 가져왔음.
- 따라서 정부는 한가지 정책을 지속적으로 일관되게 유지함으로써,
기업이 일정한 전망하에 사업을 추진할 수 있는 정책환경을 제공하
야 할 것임.

셋째, 남북경협의 추진 주체를 기업으로 하고 정부는 보조적인 입장을 견
지하는 역할 전환이 남북경협의 초반에는 바람직하다 할 것임.

- 기업을 경제적 동기에 따라 자유스럽고 창조적으로 움직일 수 있
게, 허가나 승인과 같은 각종 제약이나 제한을 과감히 풀어주는 정
책의 변화를 시도해야 할 것임.
- 정부 차원의 남북대화가 여러 변수에 영향을 받기 때문에 항상 더
디게 진행되어 온 것을 감안, 투자보장이나 이중과세, 그리고 신변
보장과 같은 정부 차원의 작업도 민간기업이 사업추진 과정에서 나
름대로 북측의 보장을 유도하도록 하는 것이 효율적이고 바람직할
것임.
- 북한주민 접촉, 방북승인, 대북협력사업(자)승인 등 정부의 인허가
관련 법령을 정비, 신고제로 전환하거나 몇가지 Guide Line만 제
시함으로써 정부가 일일이 이것은 하고 저것은 하지 말라는 식의
행정적 낭비를 대폭 줄일 필요가 있음.

넷째, 남북교역을 내국간 거래로 주장하듯, 대북 투자를 국내 투자로 간

주, 우리 기업들의 대북 투자에 대해서는 여건이 좋지 않은 국내 공단에 입주할 때 정책적으로 지원하는 것과 같은 세제·금융상의 혜택을 제공하거나, 경우에 따라서는 특별법을 제정하여 세급 감면 등 각종 인센티브를 제시할 필요도 있을 것임.

다섯째, 남북협력기금의 운용방식에 대한 제고가 필요함.

- 과거 사회주의 국가와의 수교시 제공하기로 했던 경험자금의 예에서 볼 수 있듯이, 협력기금은 본의 아니게 국내 기업끼리의 과당경쟁을 유발하는 측면이 있을 뿐만 아니라, 기업이 정부에 과도히 의존하려는 경향을 조장하는 측면이 있음.
- 따라서 대북 진출 자금을 정부가 협력기금에서 직접 지원하는 방안에서 탈피, 보험 형태의 운용방식을 도입하는 것이 바람직할 것임.
- 즉, 기업이 자신의 능력과 각종 정책적 환경을 감안하여 투자를 결정하고 사업을 전개토록 해야 하며, 단지 정부의 지원은 사업의 실패시 보험 차원에서 손실의 일부를 보호해주는 형식으로 전환되어야 할 것임.
- 기왕에 조성된 기금의 운용 방식의 변화가 당장 어렵다면, 문턱을 과감히 낮추어 자금동원이 비교적 용이한 대기업보다는 중소기업이 기금을 보다 많이 활용할 수 있도록 문호를 개방하여야 할 것임.

다. 대기업과 중소기업의 역할 분담

여섯째, 대기업과 중소기업의 진출전략을 각각 별도로 수립, 운영하는 방안을 강구할 필요가 있음.

- 현재 북한과 활발히 전개되고 있는 위탁가공 사업은 대기업보다는

중소기업이 더 효율적으로 진출할 수 있는 분야임.

- 섬유산업 관련 분야에 집중되어 있는 위탁사업을 각종 노동집약적, 중저급의 기술분야 사업에도 확대시켜 중소기업의 입지를 강화할 필요가 있음.
- 대기업은 정부 차원의 대규모 사업이나 북한이 추진하는 대규모 사업에 참여시키는 방안을 강구해야 할 것임.

라. 인적·물적 교류의 확대

일꾼제, 기업들로 하여금 북한에 가능한 많은 인력을 파견할 수 있도록 여건을 조성해 주는 것도 바람직할 것임.

- 경수로 건설이나 나진·선봉지역의 진출 등은 물론 소규모의 사업에도 가급적 많은 인력을 북한에 파견할 수 있도록 함으로써 일차적으로 남북교류와 경험의 분위기를 고양시키고, 나아가 인맥형성을 통해 북한 내부의 변화를 조금씩 유도해야 할 것임.
- 이같은 작업도 정부 차원보다는 민간기업이 북측과 자체적으로 협상을 통해 해결토록 유도하는 것이 효과적일 것임.

여객제, 북한내의 투자지역과 남한과의 각종 물자수송을 위한 해상은 물론 육상 운송루트 개척을 집요하게 제기할 필요가 있음.

- 예를 들면, 나진·선봉 지역의 항만, 도로건설 등과 같은 인프라사업에 집중적인 투자를 유도하고, 이 사업을 고리로 하여 남북간의 물자수송루트를 개설하는 점에서 선으로 확대되는 경험 전략을 구상해야 할 것임.
- 북한이 경수로 회담시 제기한 추가사업도 같은 맥락에서, 단순한 지원 수준에서 그치지 않고, 남북을 잇는 선, 나아가 북한의 여러

지역과 남한을 연계할 수 있는 면으로의 점차적 확대 전략이 가능할 것임.

- 이같은 점-선-면 확대 전략은 정부 차원의 민감한 접촉보다는 기업 차원에서 유연성을 갖고 집요하게 제기함으로써 실리를 거둘 수 있을 것임.

마. 진출 형태와 분야의 다양화

아홉째, 아직까지는 경험의 초기 단계이기 때문에 진출 분야와 규모에 있어 배운다는 입장에서 조심스럽게 추진해야 하는 게 당연할 지 모름.

- 그러나 소규모의 투자에 있어서는 적극적인 진출도 무모하지는 않으리라 판단됨.
- 진출 형태도 단순한 위탁가공에서 공정간 분업, 동종상품군에서 제품차별화에 따른 분업 등의 방식으로 그 범위를 확대시킬 수 있을 것이며, 북한의 일차원 자제를 우리가 가공해주는 위탁사업도 시도해 볼 필요가 있음.
- 진출 내용도 돈 되는 것이면 어떤 것이든 할 수 있다는 북한의 기본적 심리를 활용, 북한의 외화벌이라는 일차적인 요구를 충족시킬 수 있는 것이면 어떤 것이든 제시해 볼 필요가 있을 것임. 예를 들면, 북한산 농산물의 가공, 개량사업, 관광사업의 대행, 북한 산업시설의 개·보수, 북한이 제3국에서 벌이는 사업에의 참여 등 다양하다 할 것임.

바. 합작 방식의 유연성 확보

열번째, 합작투자 비용의 분담 방식도 기존의 몇 대 몇, 아니면 우리는

자금 부족은 현물 하는 식의 고식적인 방법은 물론, 우리측의 투자 대금 확보 방안만 마련된다면 모든 것을 제공하고 부족은 외관상 Free Rider의 위치에 서게 하는 것도 가능할 것임.

- 이를테면 인프라 분야에서 항만을 건설해 주고 몇십년 이용권을 행사하는 즉, 투자의 대가에 따른 이권의 확보 방식도 가능할 것임.

사. 대북 진출시 불공정 행위에 대한 자율 규제 방안 마련

열한번째, 앞서 지적되었듯이 국내기업간의 세살짜기 과당경쟁을 예방할 수 있는 민간차원의 위원회를 만들고, 이 위원회의 활동을 강화시켜야 할 것임.

- 이런 맥락에서, 최근 전경련에서 남북경협특별위원회를 발족시킨 것은 매우 긍정적인 것이라 할 수 있음.
- 그러나 이 위원회가 보다 활성화되기 위해서는 중소기업도 그 위원회에 가입해야 할 것임.
- 또한 불공정행위에 대한 판단은 위원회가 자율적으로 하되, 일탈된 행위를 하였을 시, 정부가 제공하는 각종 혜택을 향유할 수 없다는 원칙을 못박아 기업이 스스로 자제할 수 있게 하는 게 바람직함.

북한 영공개방과 「남북교류·협력 부속합의서」상의 항로 개설문제

— 북한의 항공정책과 남북한 민항공 협력방안 —

이 영 혁

(한국항공대 교수)

〈 차 례 〉

1. 북한의 항공정책 현황
2. 남북한간 민항공 협력방안
3. 요약 및 정책제언

1. 북한의 항공정책 현황

가. 북한의 국내선 항공정책 현황

북한의 항공운송은 전체 수송부문에서 차지하는 비중이 대단히 미미하다. 우선 항공기의 보유대수도 24대에 불과하고 대부분 구형 소련제 항공기들로써 경제성과 안전성면에서 크게 낙후되어 있다. 항공운송은 크게 국내선 항공과 국제선 항공으로 나누어지는데, 북한의 국내선 항공은 전체 국내 여객 및 화물운송에 있어서의 비중이 거의 무시할 수 있을 정도로 미미하다. 북한의 주된 교통수단은 철도로서 1988년말 현재 수송분담률이 86%에 달하고 있으며 도로는 12%, 해운이 2%를 차지하고 있다.

이와 같이 북한의 국내교통에 있어서 항공의 비중이 미미한 것은 기본적으로 북한에는 거주이전의 자유와 이동의 자유가 없기 때문이다. 또 북한의 국내선 항공은 공군이 장악하여 군사적 목적과 공용목적 이외의 민간용 항공시장은 사실상 없는 것과 같다. 북한의 국내선용 항공기로는 소련제 25인승 IL-2가 주로 운항하고 있으며 조종사는 공군의 현역이나 예비군이 담당하고 있다.

나. 북한의 국제선 항공정책 현황

북한의 국제선 항공은 평양으로부터 북경, 모스크바, 하바로프스크, 베를린, 소피아 등 5개 도시에 정기편 노선이 개설되어 있으며, 주당 총 10편이 운항되고 있다. 이외에 소수의 부정기 노선을 포함하여 북한의 국제선 항공 운송 실적은 최대 연간 약 5만명에 불과한 것으로 추산된다. 현재 북한은 중국과 같은 대외개방을 통한 경제발전의 필요성은 절감하고 있으나 정치적 이유로 그와 같은 전략을 확실히 채택하지 못하고 있기 때문에 당분간 국제선 항공에

* 위 글은 '95년도 위촉과제임.

대한 수요도 크게 늘어나지 못할 것으로 내다 보인다.

현재 북경노선은 양국의 항공사가 각각 자국 항공기를 별도로 운항하고 있으나 평양-모스크바간은 러시아측이 항공기를 운항하고 북한이 이를 공동으로 이용하는 공동운항 형태를 취하고 있다. 이들 정기노선외에 동구·아프리카·중동지역에는 필요시 특별기를 운항하여 주로 북한의 당간부나 공무원의 공용 및 북한을 방문하는 외국인을 운송하고 있다. 한편 최근에는 평양-북경노선도 항공수요의 부족으로 고려항공의 취항횟수가 2주 1회 또는 한달에 한번으로 대폭 축소되고 있다고 한다. 일본과는 나고야-평양간 화물차터편이 개설되어 송이버섯을 일본에 수출하고 있다. 이때 운항항공기는 IL 76F 또는 TU 154F이며 연간 300톤 가량 수송하고 있다.

북한은 국가단위로 가입하는 국제민간항공기구(ICAO)에 1977년에 가입하였으며, 항공사단위로 가입하는 국제항공운송협회(IATA)에는 아직 가입하지 않고 있다.

다. 북한의 항공정책 담당자 현황

북한에서는 우리나라의 건설교통부 항공국과 같은 조직인 민용항공국(General Department of Civil Aviation of DPRK)이 공군산하에 있으며 National Flag Carrier인 고려항공(Air Koryo)은 민용항공국과 같은 조직이며 관계인물도 동일하다. 민용항공국의 간부 및 직원은 거의 현역 공군신분이며, 민용항공에 관한 주요 결정사항은 노동당 중앙위원회에서 통제한다.

민용항공국 국장(Director General)은 62세의 현역 공군 중장인 김요옹이 오랫동안 맡고 있다. 민용항공국 부국장(Deputy Director General)은 권길수, 김을용, 김창국, 정학삼, 김흠신, 김봉현 등이며, 이중 대외사업부를 맡고 있는 김창국은 53세의 현역 공군 상좌(대령)이다. 또 민용항공국의 부장(Director)으로는 계일남, 이동일, 최용구, 이용근, 권길수 등이 있으며, 대외사업부를 맡고 있는 계일남은 현역 공군 중좌(중령)이다.

민용항공국의 전체 직원수는 약 500여명이며, 대외사업부에는 약 10여명의 해외근무 경험자들이 배치되어 있다.

2. 남북한간 민항공 협력방안

가. 남북한간 항공망 구성의 필요성

남북한간 항공망구성의 필요성은 북한자체의 개방의 필연성에 따른 북한측 필요성과 남북한 교류 및 경제협력시 가장 효과적인 교통수단이라는 두가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

오늘날의 세계경제는 국제분업에 의거한 자유무역을 기반으로 하여 발전하고 있다. 현재 경제사정이 극도로 악화되어 한계점에 와 있는 북한으로서도 종래의 폐쇄적인 자급자족 경제철학에서 벗어나 중국처럼 경제에 한정된 개방이 조만간 불가피할 것으로 내다 보인다. 그러나 개방이 이루어지는 시기에 항공과 같은 신속한 교통수단을 가지지 못할 경우 정치, 경제협력, 외교, 관광 등 모든 분야에서 적극적인 대응을 못하게 되어 결국 개방정책이 그 실효성을 거두지 못하게 된다. 또한 북한의 이러한 대외개방을 위한 항공운송의 개발은 남북한간 항공망 구성을 그 전제조건으로 하지 않으면 안된다. 그 이유는 첫째, 북한으로부터 동남아 및 태평양지역으로 향한 국제항공로를 개설할 때 지형상 남한의 영공통과가 최단거리이며 둘째, 개방초기 외국항공사의 취항을 유치하기 힘든 북한으로서는 이미 많은 서방항공사가 취항하고 있는 남한에 대한 연계항공망을 구성하여 활용하는 것이 효율적이기 때문이다. 따라서 이러한 북한측 입장으로 보아서 남북한간 항공망 구성의 필요성은 있는 것이다.

또한 남북한간 인적 교류 및 경제협력시에도 철도와 도로 등 지표교통은 제반 시설의 개보수를 포함하여 보안의 유지 등 많은 문제를 내포하고 있기 때문에 그렇게 쉽게 개설되기는 어렵다. 그러나 이에 비해 항공교통은 별다른 보완조치없이 비교적 쉽게 개설될 수 있는 이점이 있다. 따라서 다른 교통수

단에 앞서서 통일이전에 남북한간에 항공교통망부터 구성해 놓는 것이 우선 수월할 뿐더러 양당사자가 다 필요하기도 한 것이다.

최근의 남북관계의 진전은 이러한 남북간 교통망의 조기 구성에 대한 가능성을 암시해 주고 있다. 1992년 9월 체결된 남북간 경제교류협력협약에서 제3조에서는 철도·도로는 물론 해로와 항공로의 개설을 규정하고 있다. 특히 항공로부문에서는 김포공항과 순안공항 사이의 직항공로 개설과 이에 필요한 정보교환 및 기술협력에 합의하였다. 그러나 직항로 개설을 위해 필요한 항공기 안전보장, 관제이양지점, 휴전선지역 군사공역개방 등의 구체적 논점에 대한 언급이 없이, 남북한간 직항로의 개설을 위해서는 이들 문제에 대한 세부적인 합의가 선행되어야 한다.

북한이 우리나라와의 직항로 개설에 선뜻 응할 수 없는 가장 큰 이유는 무엇보다도 직항로의 개설로 남한의 자본주의가 북한에 전파될 경우 부딪치게 될 김정일 독재체제 붕괴의 위험성 때문이다. 이는 최근의 경수로협상에서 북한이 한국형을 거부하고 있는 큰 이유 가운데 하나이기도 하다. 따라서 북한 체제에 위협이 되지 않는 범위내에서 분야별로 남북한 항공협력이 우선 추진되어야 한다.

나. 북한 영공개방정책과 이의 시사점

북한은 1994년 12월22일을 기해 자국의 영공을 개방한다는 발표를 하였으며 1995년 1월에는 국제항공업무통과협정에 가입하였다. 이같은 영공개방방침은 1981년에도 북한이 발표한 적이 있다. 당시 ICAO의장인 Dr. Kotaite가 북한을 방문하여 북한이 영공을 개방하는 대신 ICAO가 북한의 관제능력 향상을 위해 무상으로 교육을 담당할 것을 약속하는 양해각서(Memorandum)를 체결하였다. 그리고 당시 ICAO가 제안한 동경-북경간 한반도 횡단노선은 평양상공을 통과하는 것으로 되어 있었다. 그러나 이 제안은 동북아 항공시장에서 우리나라의 위상을 저하시키고 항공발전을 저해한다는 한국정부의

강한 반발에 부딪쳐 철회되고 말았다. 결국 ICAO는 동경-북경간 노선의 서울상공 통과를 주장하는 한국측 입장을 수용하여 타협안으로 동경-서울-평양-북경 노선을 제안하였으며 이에 대해 반대하는 당사국은 아무도 없었다.

이러한 상황에서 금번 북한의 영공개방 발표는, 우리나라가 중국과의 정기항로를 개설함에 따라 일본과 중국을 연결하는 한반도 횡단노선이 서울상공을 통과하는 것으로 완전히 정착되어, 북한이 영원히 국제항공시장에서 아웃사이더로 전락하는 것을 막기 위한 불가피한 조치로 받아들여지고 있다.

현재 북한이 속해 있는 평양 비행정보구역(FIR)을 통과하는 외국항공사는 러시아의 아에로플로트와 중국의 국제항공이 유일하다. 아에로플로트는 하바로프스크-서울 항로에서 휴전선 상공을 통과할 수 없으므로 동해 먼바다에서 평양 FIR로부터 한국의 대구 FIR로 넘어온다. 그러나 이 때 남북한간에 관제이양협정이 없으므로 통상 있는 FIR끼리의 관제 인계인수 절차는 없다. 현재 동경과 북경을 연결하는 항로는 제주도 남단의 FIR상의 Corridor를 이용하는 우회루트를 사용하고 있으나 교통량이 많아 체증(Congestion)상태에 빠져 있다. 따라서 일본항공사들은 서울상공을 통과하는 동경-서울-북경 노선을 원하고 있다.

일본의 항공사들이 서울상공을 통과하는 직선항로를 사용하는 데 있어서 가장 큰 제약요인은 중국 청도 ARTCC(Air Route Traffic Control Center)의 관제용량이 부족하기 때문이다. 우리나라는 일본의 서울상공 통과요구를 거절할 이유는 없으며, 중국만 허락하면 동경-서울-북경의 직항노선이 개설된다.

북한으로서는 일본의 동경-북경간 Traffic을 평양상공을 통과하도록 유치하고 싶은 것이다. 그 이유는 이를 계기로 많은 외국항공사의 북한영공 통과가 있을 경우 평양의 항공연결망이 좋아지기 때문이다. 그러나 북한과 일본간에 공식수교가 맺어지지 않아 동경-평양간 직선항로가 개설되지 못하고 있어 북쪽으로 우회루트를 사용해야 하므로 일본의 항공사들이 기피할 것이다.

또 북한의 민항기 관제능력과 항공안전에 대해서 완전히 믿을 수가 없다는 것도 큰 이유이다.

따라서 북한이 영공을 개방한다 해도 남북한간 영공개방이 아닌 동서방향의 영공개방이므로 결국 동경-북경간 직선항로의 제공인데, 서울-북경간 직항로의 개설로 굳이 북한영공을 통과해야 할 이유가 없으므로 일본을 비롯한 서방항공사들에게 아무런 매력도 되지 못할 것이다. 이러한 관점에서 보면 러시아와 중국이 하고 있는 것과 같은 영공통과료(관제시설투자비 및 사용료)의 징수도 북한으로서는 불가능할 것이다.

국제항공업무통과협정에 가입해도 군사적·보안상·안전상·시설제약 및 관제능력상의 이유로 외국의 항공기가 자국의 영공을 통과하지 못하도록 개별국가가가 조치할 수 있으므로 제3국 항공사가 휴전선상공 통과를 북한에 신청해도 북한은 거절할 것이다. 따라서 금번 북한의 영공개방 발표가 남북관계의 진전에는 별다른 영향을 주지 못할 것이다. 다만 금번 북한의 영공개방 발표의 긍정적인 측면은 북한이 국제정세의 변화에 따라 대외개방이 불가피함을 인식하고 앞으로 항공부문에서도 좀 더 전향적인 자세를 보이지 않을까 하는 희망을 주는 점이다.

다. 남북한간 항공망 구성을 위한 구체적 방안

남한과 북한은 통일이전까지는 국제적으로 볼 때 미수교국의 관계에 불과하다. 따라서 남북한간의 항공망구성 문제는 미수교국간의 항공교통망 구성에 대한 접근방식을 따르지 않을 수 없다. 미수교국간의 항공망 구성방안은 일차적으로 간접적인 방법을 채택한 후 나중에 직접적인 방법으로 발전시키는 방법이 좋다. 즉 1차적으로 제3국의 한 지점을 중계지로 하여 그 지점을 운항하고 있는 양국의 항공편을 상호 연결하여 여객이나 화물을 연대운송하기 시작한 후, 2차적으로 미수교국간의 항공기업이 민간차원에서 상무협정을 체결하고 정부의 승인을 얻어 양국간 직항노선을 개설하고 직접 항공기를 운항하

는 방식을 택하는 것이 좋다. 이러한 단계적 접근방법과 병행하여 남북한간 항공망 구성을 위해서는 사전적인 준비조치가 몇가지 필요하다.

1) 단계적 접근방법

남·북·일·중의 4개국 연계노선의 개발

이 방안은 현재 남북한간 항공교통에서 실제로 이용되고 있는 방법으로서 남북한과 일본·중국 4개국간에 민간항공기가 상호 취항함으로써 남북한간에 간접적으로 항공교통망을 구성하는 방법이다. 현재 중국과 우리나라 항공사들은 서울-북경 등을 정기운항하고 있으며 중국과 북한 항공사들은 평양-북경을 정기운항하고 있고, 일본과 중국 항공사들은 동경-북경 등의 일중 정기노선을 운항하고 있다. 따라서 현재 남북한간 항공교통은 서울-북경-평양노선이나 또는 북한 고려항공의 동경-평양간 차터편을 이용한 서울-동경-평양노선이 주로 이용되고 있다.

이러한 4개국 연계노선은 현재 남북한간에 가능한 유일한 항공연결망으로서, 만약 앞으로 북한과 일본이 정식 수교하면 서울-동경-평양 또는 서울-북경-평양을 잇는 연계정기편 항공의 이용이 가능하여 남북한간 항공교통이 훨씬 편리해질 것이다. 특히 북한이 국교 정상화 이전에 평양-동경간 정기항공노선의 개설을 제안하고 있어 앞으로 동경이 남북한간 항공교통의 중계지로 부상할 가능성이 높다.

남북항공사간 중계지 이용 3각 공동운항

이 방안은 북경 또는 동경을 중계지로 이용한다는 점에 있어서는 위의 방안과 같으나, 남북한 항공사가 단순히 연결운항(Interlining)만 하는 것이 아니라 공동운항(Joint Operation)이나 코드공유(Code Sharing)를 통해 사실상 자사항공기가 최종목적지까지 운항하는 것과 동일한 효과를 거두는 방법이다.

이러한 중계지를 이용한 삼각노선을 설정할 때 지리적으로 가장 바람직한 연결지점은 중국의 대련과 일본의 니이가타이다. 이 두 지점을 서울-평양간

중계지점으로 이용하면 운항시간이 불과 2시간이면 되므로 앞으로 남북한간, 북한-일본간 관계가 발전하면 심각하게 고려해 볼만한 대안이 될 수 있을 것이다.

차터편 및 공동운항 방식에 의한 남북직항노선 개설

민약 남북한 직항노선이 개설된다면 남북한 항공사들의 독자적인 상호 취항에 앞서서 남북한 항공사들의 공동운항 방식에 의한 취항이, 노후항공기로 경쟁력이 없는 항공기업을 보유한 북한에 주는 충격을 얼마간 줄이는 방안이 될 수 있을 것이다. 특히 국제선에 있어서는 중국, 구소련, 동구는 서울을 출발지로 하여 평양을 경유하는 노선으로 운영하고, 일본, 동남아, 미주, 구주는 평양을 출발지로 하고 서울을 경유하는 노선을 고려할 수 있다. 민약 필요할 경우는 남북한 항공사간 직접적인 공동운항을 피하고 상호간 완충역할을 위해 외국항공사를 포함한 3사 공동운항체제도 고려해 볼 수 있다.

또한 남북직항노선이 개설되면 정기편 운항에 앞서서 남북한의 주요행사시 단체참가자들에게 대한 차터편 운항을 상호 최극적으로 허가하는 것이 바람직하다. 이러한 협력방식은 과거 86아시아게임과 88올림픽때 우리나라가 중국 및 구소련 등과의 관계를 개선할 때 많이 활용되었다. 또한 남북한 항공사들의 상호취항 원칙만 합의된다면 현재의 상해노선처럼 정기성 차터편 운항을 활성화하는 방안이 좋을 것이다.

남북직항노선의 항공로는 상당기간 휴전선의 통과는 어려울 것으로 예측됨에 따라 서해상을 우회하는 루트를 개발해야 할 것이다.

북한의 개방도시에 대한 화물차터편 운항

북한은 최근 UNDP와의 협력을 통한 두만강지역 개발에 많은 열의를 보이고 있다. 특히 이 개발계획의 일환으로 나진·선봉항을 두만강지역의 중국·러시아·북한의 화물운송을 위한 대외창구로 개방하고 있다. 이미 중국의 동북 3성으로부터 우리나라로 수입되는 많은 화물이 우리나라 선박에 의해 선봉항

으로부터 부산·인천항으로 들어오고 있다. 따라서 앞으로 물량이 많아지고 고가화물이 증가하면 현재의 중국-한국간 항공화물처럼 화물차터 항공편이 서울-선봉지역 노선에서 개설될 수 있을 것이다.

이 방안은 선봉지역과 같은 북한의 개방도시는 물론 서울-평양간 화물차터로도 발전될 수 있을 것이다. 남북한간 직항노선의 개설에 있어서 최대의 장애는 한국의 자본주의가 사람을 통해 북한으로 전파되는 것을 북한이 겁내기 때문이다. 따라서 만약 화물전용편의 운항이라면 북한에 미치는 위협이 적으므로 북한이 좀더 쉽게 응할지도 모른다. 이러한 화물차터편의 운항을 먼저 제안하는 것도 남북한간 민항공 협력을 위한 하나의 좋은 방안일 것이다.

2) 남북한간 항공망 구성을 위한 준비조치

남북한간 항공망구성을 위한 준비조치로서는 i) 항공사간 연대운송협정의 체결을 통한 연대운송체제의 확립, ii) 총대리점협정의 체결을 통한 상호판매 협조체제의 구축, iii) 남북한을 중심으로 한 항공로(Airways)의 설정, iv) 제 3국 항공사의 남북한 영공통과 허용 등의 방안이 있다.

남북한간 항공관계의 개선방안중 가장 쉽고 초기적인 방안은 국적항공사와 고려항공간에 연대운송체제를 구축하는 것이다. 연대운송체제를 구축하는 방안으로서는 두 항공사간에 직접 연대운송협정(Bilateral Interline Traffic Agreement)을 체결하는 방법과, 북한의 고려항공이 IATA의 다항공사간 연대운송협정(Multilateral Interline Traffic Agreement)에 가입함으로써 자동적으로 양항공사간 연대운송체제를 구축하는 방법이 있다.

남북한 항공사간 총대리점(General Sales Agent)협정을 체결하는 방안은 반드시 필요한 것은 아니지만 연대운송체제의 구축에서 한걸음 진보한 상호 협조방안이다. 즉 남북한 항공사들이 서로를 자사의 총대리점으로 지명하면 상대방 항공사에게 관할지역내에서의 자사의 영업대리권을 부여하게 되고, 발권기능, 예약기능은 물론 상대방 항공사의 마크 및 로고를 전영업장에 부착해 주어야 하므로 민간차원에서 남북한 교류에 큰 진척을 보이게 된다.

다음으로 필요한 예비조치는 남북한간 항공로의 설정이다. ICAO는 전세계의 공역을 구분하여 비행정보구(FIR)를 설치하고 있는데, 남북한에는 각각 다른 대구 비행정보구와 평양 비행정보구가 설치되어 있다. 현재의 국제항공 실서는 여러개의 비행정보구를 통과하는 항공로는 관련국들의 합의하에 ICAO가 지정하도록 하고 있다. 따라서 남북한간 항공로의 설정에는 직항로의 경우 남북한 당사국의 합의가 있어야 하며, 주변국과의 인접노선의 경우에는 남북한간 합의는 물론 중국, 일본 등 주변국가들과의 협의하에 ICAO의 항공로지정이 있어야 한다. 또한 여러개의 관제공역에 걸친 항공로를 항공기가 안전하게 비행할 수 있기 위해서는 항공관제에 관한 기술적 협력이 필요하다. 즉 항행원조시설과 통신시설을 상호 연결하는 남북한간 항공로통신조직이 구성되어야 하는 것이다.

이러한 예비조치를 거친 후 남북한 항공사들의 상호 취항 이전에 제3국 항공사들이 이미 설정된 항공로를 따라 남북한 영공을 통과할 수 있도록 하는 준비단계가 또 필요할 것이다. 현재 아에로플로트항공이 서울-모스크바, 서울-하바로프스크 운항시 남북한영공을 동시통과하고 있으나, 이는 남북한간에 설정된 항공로를 통과하는 것이 아니고 또 관제의 이양도 이루어지고 있지 못하다는 점에서 그 성격이 다르다.

3. 요약 및 정책제언

북한의 교통시설과 운송산업이 전반적으로 낙후되어 있지만, 특히 북한의 항공교통망은 항공기의 부족과 노후화, 민간항공수요의 부족, 공항시설의 부족 등으로 대단히 취약한 실정이다. 그러나 그럼에도 불구하고 항공교통은 지표교통에 비해 시설보완문제나 보안문제, 연도의 북한주민에 미치는 영향 등이 상대적으로 적어 앞으로 본격적인 남북한간 인적 교류시 주종 교통수단이 될 가능성이 높다. 또한 북한도 대외개방을 통한 경제성장정책이 불가피할

것이므로 국제항공에 대한 관심이 높아질 수밖에 없고, 이 경우 지형상 또는 외국항공사와의 연계의 편리성 때문에 북한으로서도 남한을 연결하는 남북한 항공교통망의 구성 필요성을 절감하게 될 것이다. 이러한 이유로 남북한간 항공교통망 구성은 남북한간 관계개선의 선봉장, 또는 하나의 상징적인 사례로 우선적으로 추진될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

남북한간 항공교통망 구성에 있어서는 국제적으로 남북한이 미수교국의 성격을 띠고 있기 때문에 민간항공사 차원에서의 협력관계 구축이 선행되어야 한다. 우선 본격적인 항공망 구축에 앞서 필요한 준비조치로서는 i) 항공사간 연대운송협정의 체결을 통한 연대운송체제의 확립, ii) 총대리점협정의 체결을 통한 상호판매 협조체제의 구축, iii) 남북한을 중심으로 한 항공로(Airways)의 설정, iv) 제3국 항공사의 남북한 영공통과 허용 등의 방안이 있다. 또한 남북한 항공로의 개설을 위해서는 남북한간 운항항공기 안전보장문제가 분명히 타결되어야 하며, 관제이양지점에 대한 합의와 관제통신시설의 연계, 휴전선지역 군사공역의 개방문제 등에 대한 합의가 있어야 할 것이다.

남북한간 항공교통망 구성의 구체적 방안으로서는 i) 남·북·일·중의 4개국 연계노선의 개발, ii) 남북항공사간 중계지 이용 3각 공동운항, iii) 공동운항 방식에 의한 남북직항 노선 개설, iv) 북한의 개방도시에 대한 화물차터편 운항 등의 방안이 있다. 이중 i)은 현재 남북한간 항공교통의 유일한 수단으로서 활용되고 있는 방안으로서, 남북한의 관계가 호전되고 일북한간 정식수교가 이루어지면 북경과 동경을 중계지로 하여 한층 활성화될 수 있는 방안이다. ii)는 i)의 연계노선에서 남북한 항공사가 공동운항을 하자는 안이며, iii)은 이러한 연계노선상의 공동운항을 남북한간 직항노선으로 발전시키자는 안이다. 또한 iv)는 북한의 선봉지역, 나아가서는 평양에 대한 화물차터편 운항을 추진하자는 안으로서 이들 방안 모두 남북통일 또는 남북한 항공협정의 체결에 의한 남북한 항공사들의 자유로운 상호취항에 앞서서 우선 민간항공사 차원에서의 대화를 통해 접근 가능한 대안들이다.

남북한간 항공교통망 구성문제는 여타 남북관계가 다 그러하듯이 정부의 일관되고 통일된 정책이 없이는 불가능할 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고 정치외교적인 쟁점들을 초월하여 우선 민간항공사 차원에서의 협력관계 구축이 선행될 수 있음을 인지하고 이에 대한 정부의 지원이 필요한 것으로 판단된다.

자본이동 관련 결제방식 필요조치 검토

— 남북한 경제교류에 따른 자금결제 방안 —

윤 종 모

(한국외환은행 조사연구팀장)

〈 차 례 〉

1. 청산결제
2. 청산계정 이외의 결제구좌 설치
3. 일반은행에의 구좌설치 및 현금 반출입
4. 자본거래
5. 요약 및 조치사항

현재 북한과의 경제교류는 제3국의 중개상을 통하거나, 국내업체가 해외에 지사(Paper Co.)를 설립하여 북한과 거래를 하는 간접교역방식이 주류를 이루고 있다. 그러나 향후 남북경제교류가 활성화되기 위해서는 직교역으로의 전환이 불가피하며, 이러한 물자교류에 따른 자금이동을 원활히 하기 위하여는 대금결제방법의 결정이 중요하다.

아래에서는 먼저 남북간의 경제교류가 본격화될 경우 가장 주요한 자금결제 수단이 될 청산계정에 대하여 알아보고(Ⅰ), 그 다음 청산계정 이외의 결제구좌(Ⅱ) 및 일반은행에 의한 구좌개설(Ⅲ)과 자본거래의 결제방법(Ⅳ)을 간단히 살펴 본 후, 자금결제방법의 결정에 있어서 취해야 할 조치사항(Ⅴ)에 대하여 언급하고자 한다.

1. 청산결제

청산결제란 국가간에 외화나 금을 주고 받지 않고 국가간 통상 및 지불협정에 따라 일정기간 동안 서로 상대방에 수출하고 수입하는 상품을 시장가격에 기초하여 화폐로 계산하고 그것을 구좌를 통하여 청산하는 방법을 말한다.

청산결제는 양국간에 쌍무적으로 행해질 수도 있고(쌍무적 청산제도 : Bilateral Clearing System), 여러 국가간에 이루어질 수도 있으나(다자간 청산제도 : Multilateral Clearing System) 여기서는 쌍무적 청산결제에 대해서만 언급하고자 한다.

청산결제를 위한 협정체결시에는 특히 다음 사항에 관한 규정을 하여야 한다.

* 위 글은 '95년도 위촉과제임.

가. 청산결제 은행

청산구좌(Clearing Account)를 개설·운영하는 청산결제은행은 주로 해당국의 중앙은행이 되며, 북한의 청산결제은행은 「조선민주주의인민공화국 무역은행」이다.

나. 청산결제통화

청산금액을 표시할 결제통화의 선정에는 다음과 같은 방법이 있다.

- 협정당사국의 통화 중에서 하나를 선정하는 방법
- 양 당사국의 통화를 동시에 사용하되 협정에 의하여 환율을 고정시키는 방법
- 제3국의 통화를 선정하는 방법. 사회주의국가간에는 「대체 루블」(Transfer-Ruble)이 사용되었으나, 자본주의국가와의 거래에 있어서는 달러·마르크·엔 등 태환성 통화를 선정할 수도 있다.

남북한간의 청산결제통화를 선정하는 방법에는 다음과 같은 방안이 있을 수 있다.

1) 제3의 통화를 창출하는 방안

과거 동서독간의 「청산단위」(Verrechnungseinheit : VE) 처럼 제3의 통화(가칭 : 고려「원」)을 창출하여 남북한 교역시만 한정하여 거래통화로서 사용하는 방법이다.

이 방법의 장점으로는 남북간교역이 내국거래로 인정되기 위한 정당성 부여가 용이하고, 결제통화 선정에 있어서 남북간의 정치적 중립성을 유지할 수 있다는 점이다.

단점으로는 제3의 통화와 남북한 통화간의 환율을 결정하기가 어렵다는 점이다. 과거 동서독의 경우 VE가 형식적으로는 제3의 계산단위였으나 실질적

으로는 서독 1DM=1VE로 환율이 결정됨으로써 서독화폐가 결제통화의 역할을 하였다. 그러나 남북한의 경우 남한의 1₩=1고려「원」으로 하는 데는 다음과 같은 문제가 있다.

- 첫째, 남한의 원화가 서독 DM 처럼 국제금융시장에서 통용될 수 있는 태환성이 부족하고,
- 둘째, 북한이 남한 1₩=1고려「원」의 환율을 정치적인 이유에서 받아들이지 않을 가능성이 크다.

2) 남한「원」 또는 북한「원」의 하나를 청산통화로 하는 방안

이 방법은 남북한이 정치적으로 받아들이기 어려울 뿐만 아니라, 경제적인 측면에서도 남북한의 「원」화가 국제금융시장에서 통용될 수 있는 태환성이 없기 때문에 청산시 받은 상대방의 화폐(특히 남한이 북한의 원화를 청산대가로 받을 경우)를 처리하는 데 문제가 있다.

3) 경화를 사용하는 방안

U\$, DM, ¥ 등 국제금융시장에서 통용이 가능한 경화(Hard Currency)를 청산통화로 사용하는 방법이다.

이 경우 남북한 화폐간의 환율을 직접 결정하여야 할 필요가 없으며, 정치적으로도 양측이 받아들이는 데 별 문제가 없다는 장점이 있다.

반면 단점으로는 첫째, 외화사정이 좋지 않은 북한이 청산차액을 경화로 지급할 수 있을 것인가 하는 문제와 둘째, 국제적으로 남북한간의 거래를 내국 거래로 주장하기 위한 명분이 약하다는 점을 들 수 있다.

이상 여러가지 방안은 각각 장단점을 갖고 있다. 그러나 제(3)의 경화를 사용하는 방법(특히 U\$를 청산결제통화로 하는 방법)이 정치·경제적인 면에서 가장 현실적인 것으로 판단된다.

다. 청산항목의 범위

청산결제 대상에 양국간의 모든 지급거래(무역거래·자본거래·이전거래)를 포함할 것인지, 아니면 무역거래만 포함할 것인지, 또는 무역거래 중 일부만 청산거래 대상으로 할 것인지를 확정하여야 한다.

북한은 원칙적으로 무역협정에 근거하여 발생하는 상품대금 및 상품이동과 관련된 비용을 청산결제의 지불대상으로 규정하고 있으며, 무역이외의 결제거래에서 발생하는 채권·채무는 정부간에 따로 맺은 「비무역지불협정」에 기초하여 상호상쇄 결제한다. 상쇄되지 못한 나머지 금액에 대해서는 그 금액을 무역거래금액으로 환산하여 무역결제를 위한 지불협정 범위안에서 최종적으로 청산한다.

라. 청산잔고의 허용한도(Swing)

청산결제에 있어서는 무역거래의 특성상 특정한 청산결제일에 양국의 채권·채무를 일치시키는 것이 사실상 거의 불가능하므로 대부분의 경우 청산결제 시점에서 협정당사자의 일방이 채권 또는 채무를 갖게 된다. 따라서 청산협정 체결시 일정한도의 채무허용범위, 즉 「스윙」(Swing)을 설정하여야 한다.

일반적으로 Swing 한도내의 채무에 대해서는 이자가 적용되지 않지만, 한도를 초과하는 금액에 대해서는 이자를 계산한다. 그리고 Swing 한도를 심하게 초과하는 무역불균형 상태가 지속되면 수출초과국은 채권초과액이 Swing 한도 이내로 줄어들 때까지 채무국으로의 상품수출을 중단하는 등의 무역정책적 수단을 취하게 된다.

마. 청산결제 시기 및 방법

청산결제는 대부분 1년 단위로 행해지며, 청산잔액의 지급은 통상 결제일로부터 3개월 또는 6개월 이내에 이루어진다.

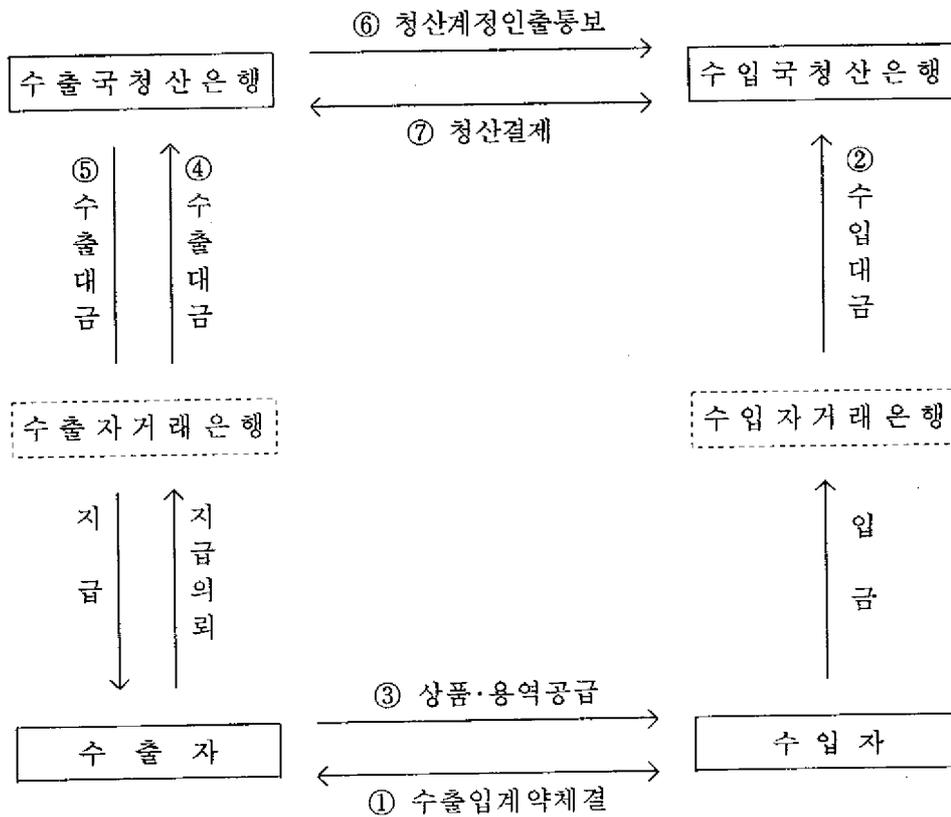
청산잔액의 지급방법은 다음과 같다.

- 청산협정에서 정한 결제통화로 지급하는 방법
- 일정한 상품으로 보상하는 방법
- 경화(Hard Currency)로 지급하는 방법

바. 기타

그 외에 청산협정에는 은행간의 실무적인 기장처리 방법, 결제통화와 관련한 환율변경시의 처리방법, 청산협정의 종료방법 등을 규정하여야 한다.

청산결제의 절차는 다음과 같다.



- ①-② 수출자와 수입자 사이에 수출입거래계약이 체결되면, 수입자는 거래은행을 통하여 “국내통화”로 수입대금을 청산은행에 입금한다.
- ③-④ 수출자는 상품공급과 동시에, 서류를 갖추어 거래은행을 통하여 수출대금지급을 의뢰한다.
- ⑤-⑥ 수출국청산은행은 수출자에게 대금을 “국내통화”로 지급하고, 해당금액을 수입국청산은행의 계좌에서 “결제통화”로 차기(Debit)한 다음 상대방은행에 차변기재 통보(Debit Notice)를 한다.
- ⑦ 양국의 중앙은행은 청산결제일에 채권·채무액을 산정한 다음 해당금액을 청산협정에 따라 결제한다.

이러한 청산결제에는 다음과 같은 장단점이 있다.

— 장점

- 원칙적으로 외환을 보유하지 않고도 무역거래가 가능하다.
- 무역거래가 국가간 협정에 의하여 확실히 보장된다.
- Swing을 통하여 채권·채무의 결제를 쉽게 할 수 있다.
- 구상무역(Countertrade)의 형태 중 청산거래는 대용구매거래(Counterpurchase)나 바터거래(Barter) 방식보다 상품의 범주가 광범위하게 정해지므로 구입상품의 선택폭이 넓어질 수 있다.
- 청산결제는 원칙적으로 국가간 협정에 의하여 이루어지기 때문에 특히 사회주의국가의 경우 무역계획수립 및 통제가 용이하다.
- 청산결제가 양국의 청산결제은행(주로 중앙은행)간에만 이루어지며, 국내거래와 국제거래를 분리할 수 있기 때문에 사회주의국가의 경우 국내경제에 대한 해외로부터의 영향을 줄일 수 있다.

－ 단점

- 양국간 무역거래는 Swing 한도내에서만 일시적으로 채권·채무가 성립되므로 결국 일방의 수출능력에 따라 제한될 수 밖에 없다.
- 쌍무간 청산결제에 의하여 발생하는 채권은 상대방 국가의 물품수입에만 사용되며, 원칙적으로 제3국의 물품수입에는 사용할 수 없다.
- 양국에 설치된 청산결제은행이 개별적으로 이루어지는 모든 거래를 파악하는데 많은 시간과 비용이 소요된다.
- 특히 자본주의국가의 경우 정부 또는 청산은행이 주체가 되어 수출자와 수입자를 적절히 조절하여 균형교역금액에 접근하는 것은 어렵다.
- 청산협정에 의하여 발생한 채권에 대하여 상대방이 당초 협정에 의한 방법(예컨대 경화지급 또는 추가물품공급 등)으로 지급하지 않을 경우 채권을 회수할 방법이 없다.

독일의 경우 청산계정은 서독연방은행(Deutsche Bundesbank)과 동독국가은행(Staatsbank der Deutschen Demokratischen Republik)에 각각 설치되었으며, 거래대상의 구분에 따라 다음과 같이 3개의 청산구좌가 개설되었다.

－ 물품거래

- 구좌명 : 하부구좌 1/2(Unterkonto 1/2)
- 구좌번호 : 504 02871
- 주 : 원래는 구좌가 주요물품의 거래를 위한 Unterkonto 1(구좌번호 : 10/4001)과 기타 물품의 거래를 위한 Unterkonto 2 (구좌번호 : 10/4002)로 나뉘어져 있었으나 1975년부터 하나의 구좌 Unterkonto 1/2로 통합되었음.

— 용역거래

- 계좌명 : 하부구좌 3(Unterkonto 3)
- 계좌번호 : 504 02873
- 주 : 주로 운임, 특허료, 설계비, 수수료 등 서비스관련 거래와 기타 경제교류에 관한 기본협정에 규정되지 않은 거래의 결제에 이용됨.

— 이전거래

- 계좌명 : 「U」계정 (Konto U)
- 계좌번호 : 504 02874
- 주 : 동서독 이산가족간 생활비지급, 개인간 배상금(상해 및 손해배상금)지급 등에 이 계좌를 이용함.

(* 참고)

- 임가공거래대금은 불품거래에 관한 청산구좌(Unterkonto 1/2)를 통하여 결제
- 위탁판매나 중개부역에 관한 수수료 등은 서비스거래에 관한 청산구좌(Unterkonto 3)를 통하여 결제
- 동서독간의 물자 및 용역거래에 대해서는 별첨 <동서독 불품교역절차>참조

2. 청산계정 이외의 결제구좌 설치

정상적인 상거래 이외의 자금결제를 위하여 청산구좌와는 별도의 계좌가 필요하다. 독일의 경우 동독국가은행이 서독연방은행에 서독마르크(DM)화로 표시된 특별구좌인 「S」구좌(Konto S)를 설치하였다. 이 계좌와 청산구좌의 차이점은

첫째, 청산구좌는 동서독 중앙은행이 서로 상대방은행에 구좌를 설치하는 데 비하여 「Konto S」는 동독국가은행만이 서독연방은행에 구좌를 가지며,

둘째, 청산계정의 계산단위는 특정화폐가 아닌 「청산단위」(Verrechnungseinheit : VE)인데 반하여 「Konto S」의 계산단위는 서독화폐인 DM인 점이다.

이 구좌에의 입금은 서독정부가 동독정부에 지급하는 자금(예 : 서독과 서베를린을 잇는 고속도로 사용료, 동독의 정치범석방 대가로 서독이 지급하는 정치자금 등) 또는 동독중앙은행의 자체자금으로 할 수 있으며, 이 구좌로부터의 출금은 동독이 서독의 물품 또는 용역을 구입할 때에만 허용되었다(예컨대 청산구좌의 부채액이 Swing한도를 초과하였을 경우 이 구좌로부터 이체하여 부족자금을 보충할 수 있음).

남북한의 경우도 향후 남한이 중국 또는 러시아와 교류하기 위하여 북한의 도로 또는 철도를 사용할 때, 러시아와 가스관을 연결할 때 등에는 북한에 시설물 사용료를 지급하여야 할 것이다. 따라서 정상적인 상거래 이외의 자금을 결제할 수 있는 별도의 구좌개설이 필요할 것이다.

3. 일반은행에의 구좌설치 및 현금 반출입

앞에서 언급한 구좌들은 모두 중앙은행에 설치되는 것들이다. 그러나 일반주민이 상대국 일반은행에 구좌를 개설해야 할 경우가 있게 된다. 예컨대 연락사무소 직원 또는 상사주재원들의 생활자금 입출금을 위해서는 개인 또는 법인 명의로 상대국 은행에 구좌를 개설할 수 있어야 한다.

또한 은행의 구좌개설 뿐만 아니라 여행의 경우 휴대할 수 있는 현금,

수표, 카드 등의 사용한도 및 방법에 관한 규정도 있어야 한다.

이와 같은 업무가 이루어지기 위해서는 남북한의 일반은행간에 업무협정(코레스계약)이 체결되어야 한다(아래 5. 참조).

4. 자본거래

자본거래라 함은 현금 또는 신용(Credit)을 (주로 장기적으로) 제공하는 것을 말한다. 이러한 자본거래에는 물품거래에 관련한 것과 단순히 자금만 제공하는 것의 두 종류가 있다.

가. 물품거래에 따른 자금제공

시설제와 같은 자본거래는 통상 공급계약 및 거래대금지급 기간이 1년을 초과한다. 독일의 경우 이와 같은 장기거래계약시에는 수출자가 물품을 공급한 후 거래은행으로부터 대금을 미리 지급받고 수입자는 지급기일에 대금 및 이자를 자기의 거래은행을 통하여 송금할 수 있도록 하였다. 물론 이때 자금의 이동은 거래계약체결시 지정한 청산구좌를 통하도록 하였다.

이와 같은 공급자에 의한 신용공여는 자본거래에만 적용되었으며, 소비자거래에는 적용되지 않았다. 또한 금액이 일정액 이상(예 : DM1백만)일 경우 수출자가 서독거래은행으로부터 대금을 미리 받을 수 있기 위해서는 동독은행이 발행한 지급보증서를 제출하도록 하였다.

남북한의 경우에도 자본거래와 관련해서는 위와 같은 방법으로 신용을 공여할 수 있도록 하여야 할 것이다.

나. 일반자금 제공

동서독의 경우 불품거래와 관련되지 않은 일반자금 제공(예 : 시중은행에 의한 현금차관 제공)은 금지되었다. 예외적으로 동독의 외환사정이 좋지 않았던 1983년과 1984년에 각각 DM10억의 현금차관을 제공하였을 뿐이다. 차관제공은 서독의 시중은행들이 컨소시엄을 구성하여 동독 무역은행이 룩셈부르크 국제금융시장에서 발행한 채권을 매입하는 형태를 취하였으며, 차관금액에 대해서는 서독 정부가 전액 지급보증하였다.

남북한의 경우에도 민간베이스에 의한 차관을 금지할 것인가를 결정하여야 하며, 민간은행에 의한 차관제공을 허용한다고 하더라도 대금회수에 관한 남북한간의 상호보장협정 등은 사전에 체결되어야 할 것이다.

5. 요약 및 조치사항

가. 남북간 경제교류에 관한 기본협정체결(정부)

남북간 정상적인 경제교류가 행해지기 위해서는 독일의 「베를린협정」과 같은 경제교류에 관한 기본협정이 체결되어야 한다.

나. 청산계정설치(중앙은행)

경제교류에 관한 기본협정이 체결되면 이에 따른 자금이동을 관리하기 위하여 청산계정이 설치되어야 한다. 청산계정 설치에 관한 원칙적 합의는 경제교류에 관한 기본계약에 명시되어야 하며(정부), 청산계정 운영에 관한 실무적인 세부지침은 중앙은행간의 별도 협정으로 정하여야 한다(중앙은행).

청산계정은 중앙은행에 설치되는 것이 원칙이며, 구조는 여러개가 설치될 수 있다(예 : 독일의 경우 Unterkonto 1/2, Unterkonto 3).

결제통화는 제3의 통화 또는 남북한 통화 중의 하나를 선택하는 것보다 미달러로 하는 것이 바람직하다.

다. 기타 협정체결 및 청산계정설치(정부, 중앙은행)

기본적인 상거래(물품 및 용역거래) 이외의 사항(예 : 가족간 송금, 체재비, 여행경비, 배상금지급 등)에 관해서는 필요시마다 별도의 협정을 체결해야 하며(정부), 이에 따른 자금결제를 위한 청산구좌를 설치해야 한다(예 : 독일의 Konto U). 또한 필요시 청산구좌 이외의 구좌도 설치하여야 한다(예 : 독일의 Konto S).

라. 민간경제교류의 허용여부(정부)

동서독의 경우 모든 거래에 따른 자금결제는 「베를린협정」 또는 기타 개별협정에 근거하여 청산계정을 통하여 이루어졌다. 이는 동서독간의 경제교류가 다른 국가와의 일반적인 경제교류와는 다른 특수성을 띠고 있기 때문에 모든 거래를 정부가 통제하기 위한 것이었다. 따라서 동서독간의 개별기업 또는 개인에 의한 직접거래는 허용되었지만 자금결제는 반드시 청산구좌를 통하도록 하였으며, 일반 시중은행간의 자금이동도 금지되었다.

남북한간에도 원칙적으로는 기본협정 및 기타 개별협정에 의하여 경제교류 및 자금이동이 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나 여기에는 다음과 같은 문제가 있다.

첫째, 북한이 단기간내에 경제교류에 관한 기본협정 내지 기타 협정체결에 응하지 않을 가능성이 있다.

둘째, 실사 기본협정이 체결된다고 하더라도 청산계정을 통한 자금결

제에는 여러가지 불편한 점이 있으므로 개별기업들이 기본협정의 규정을 회피하고자 할 가능성이 있다(예 : 현재와 같이 제3국의 현지법인 등을 통하여 북한과 직접거래를 함).

셋째, 오늘날과 같이 복잡한 경제구조하에서 모든 거래를 국가가 직접 통제하는 것이 과연 효율적인가 하는 문제가 있다(물론 이 경우 독일처럼 대부분의 거래를 자동승인대상으로 하면 어느 정도 실무상의 복잡성은 줄일 수 있을 것임).

따라서 정부는 다음 사항에 대한 결정을 하여야 한다.

첫째, 기본협정체결이 이루어지지 않을 경우 계속 현재와 같이 제3국을 통한 물자 및 자본이동(간접교역)만 허용할 것인가, 아니면 민간기업 또는 개인의 직접적인 거래와 결제(직접교역)를 허용할 것인가(이 경우 자금결제는 남북한의 일반은행간 개별 업무협정에 의하여 이루어지도록 함)?

둘째, 기본협정이 체결될 경우에도 독일과 같이 모든 거래를 청산계정을 통하여 결제할 것인가, 또는 정상적인 상거래(물자 및 용역 거래)만 청산계정을 통하고 일정금액 이하의 소규모 거래나 상거래 이외의 자금이동(예 : 개인간 송금·체재비·상속·증여 등)은 일반은행을 통하여 직접할 수 있도록 허용할 것인가? 그리고 민간은행에 의한 상업차관 제공을 허용할 것인가?

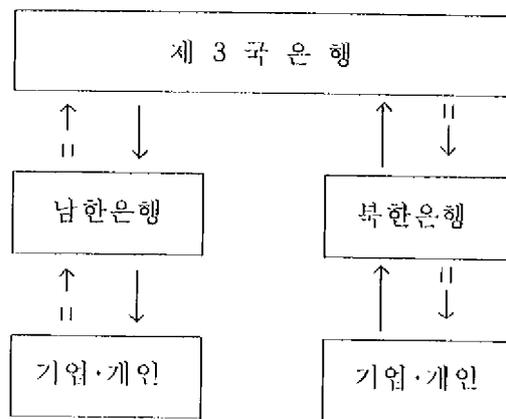
셋째, 기업이 기본협정의 규정을 회피할 경우 어떠한 대책을 마련할 것인가?

바. 민간은행간의 자금이동(일반은행)

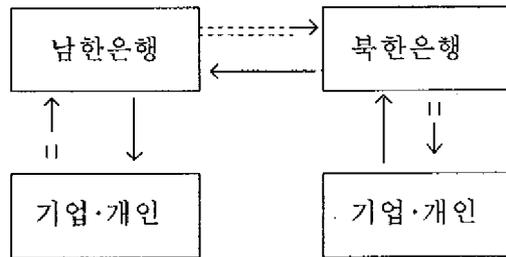
경제교류(물자 및 용역거래·내북한투자 등), 인적교류(문화·체육·학술·친지방문 등), 기타 거래(소액송금·환전 등)에 따른 자금이동을 청산제정에 의하지 않고 민간은행을 통하여 결제하고자 할 경우에는 두 가지 방법이 있다.

첫째, 제3국은행을 경유하는 방법

남북한은행이 제3국은행(예 : 미국의 Citibank 또는 중국의 Bank of China)에 각각 구좌를 개설하고 이 은행을 통하여 자금을 이체시키는 방법이다. 예컨대 남한의 기업 또는 개인이 거래은행에 송금을 의뢰하면, 남한의 은행은 제3국은행에 구좌이체를 통하여 북한은행에 대금을 송금할 것을 지시하고, 제3국은행은 구좌이체와 동시에 북한은행에 송금통지를 하면, 북한은행은 수취인에게 대금을 지급하는 방법이다. 반대의 경우에도 동일한 절차에 의하여 업무가 처리된다(아래 그림 참조).



둘째, 남북한 은행 상호간에 구좌를 개설하여 직접 자금을 주고 받는 방법. 이 경우에는 남북한 은행이 직접 구좌이체 및 송금통지를 한다.



위의 두 경우와 같이 남북한 일반은행간에 자금이체 또는 업무협조를 하고자 할 경우에는 코레스계약(Correspondent Agreement : 환거래계약 이라고도 함)을 체결하여야 한다. 코레스계약을 체결할 때는 일반적으로 거래를 할 수 있는 자의 서명(Signature), 자금이체나 중요문서의 작성 등에 사용될 암호(Test Key), 취급할 거래의 종류, 기타 신용공여시 한도나 수수료를 등을 문서로 작성하여 교환한다.

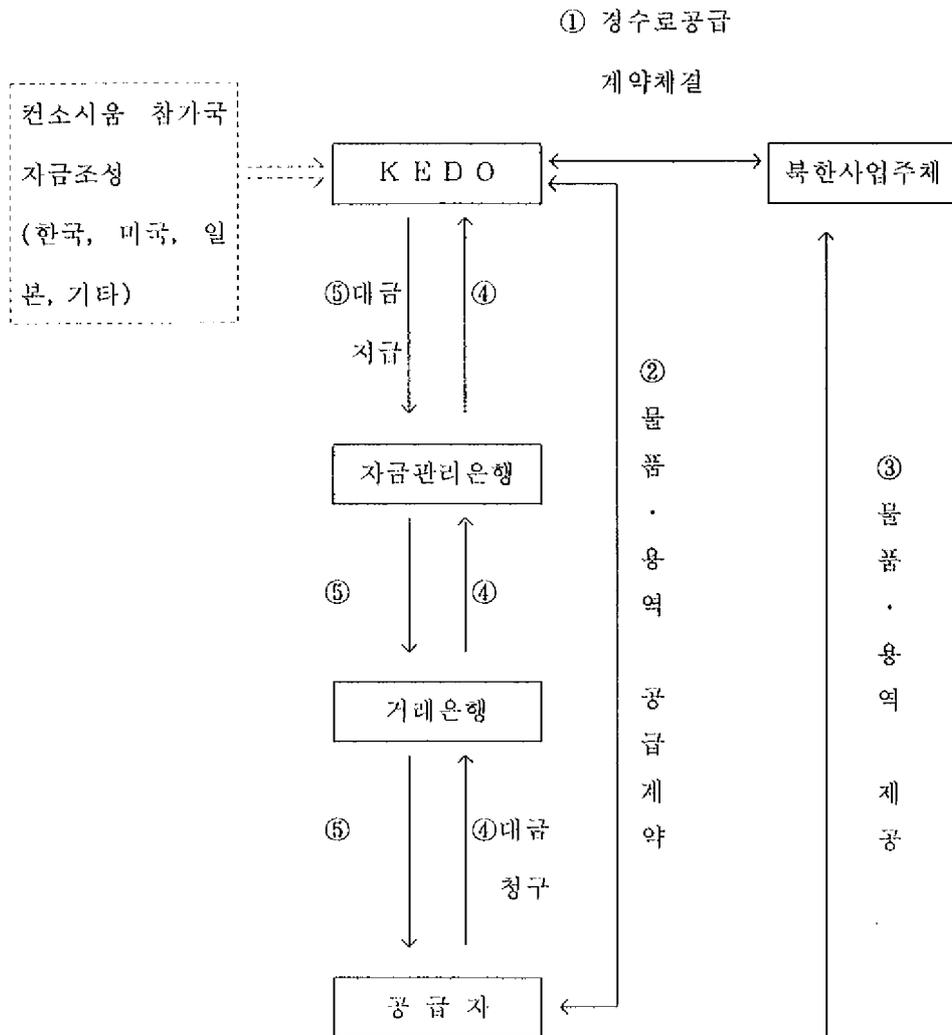
따라서 청산계정을 통하지 않고 민간은행을 통하여 자금을 결제하고자 할 경우에는 남북한 은행간의 개별적 코레스계약 체결이 필요하다(시중은행). 이 경우 초기에는 모든 은행에 코레스계약을 허용하는 것보다 남북교류관련 구좌의 효율적 관리, 은행간 과당경쟁 방지, 기업에 의한 관계규정회피 방지 등을 위하여 전국 규모의 시중은행 중에서 하나를 선택하여 북한은행과 코레스계약을 체결하도록 하는 것이 바람직할 것이다(정부).

자금결제에 있어서 제3국의 은행을 이용할 경우에는 결제통화가 외화(U\$, DM, ¥ 등)가 되어야 되므로 별문제가 없으나, 남북한 민간은행간 직접결제를 허용할 경우에는 결제통화가 문제된다. 이 경우에도 결제통화를 경화로 할 경우에는 문제가 없으나 남북한의 통화를 그대로 송금 내지 결제하고자 할 경우에는 환율을 어떻게 결정할 것이냐 하는 문제가 발생한다.

이러한 환율문제는 남북한 은행간 결제 뿐만 아니라 특히 민간인의 왕래가 빈번해질 경우 상대방 지역에서의 여행경비 또는 체재비 환전시 은행창구에서도 적용되어야 하므로 이에 대한 사전연구가 있어야 한다(중앙은행).

바. 경수로공급에 따른 자금이동

향후 경수로공급이 시작될 경우 자금결제는 다음과 같은 형태로 이루어질 것으로 예상할 수 있다.

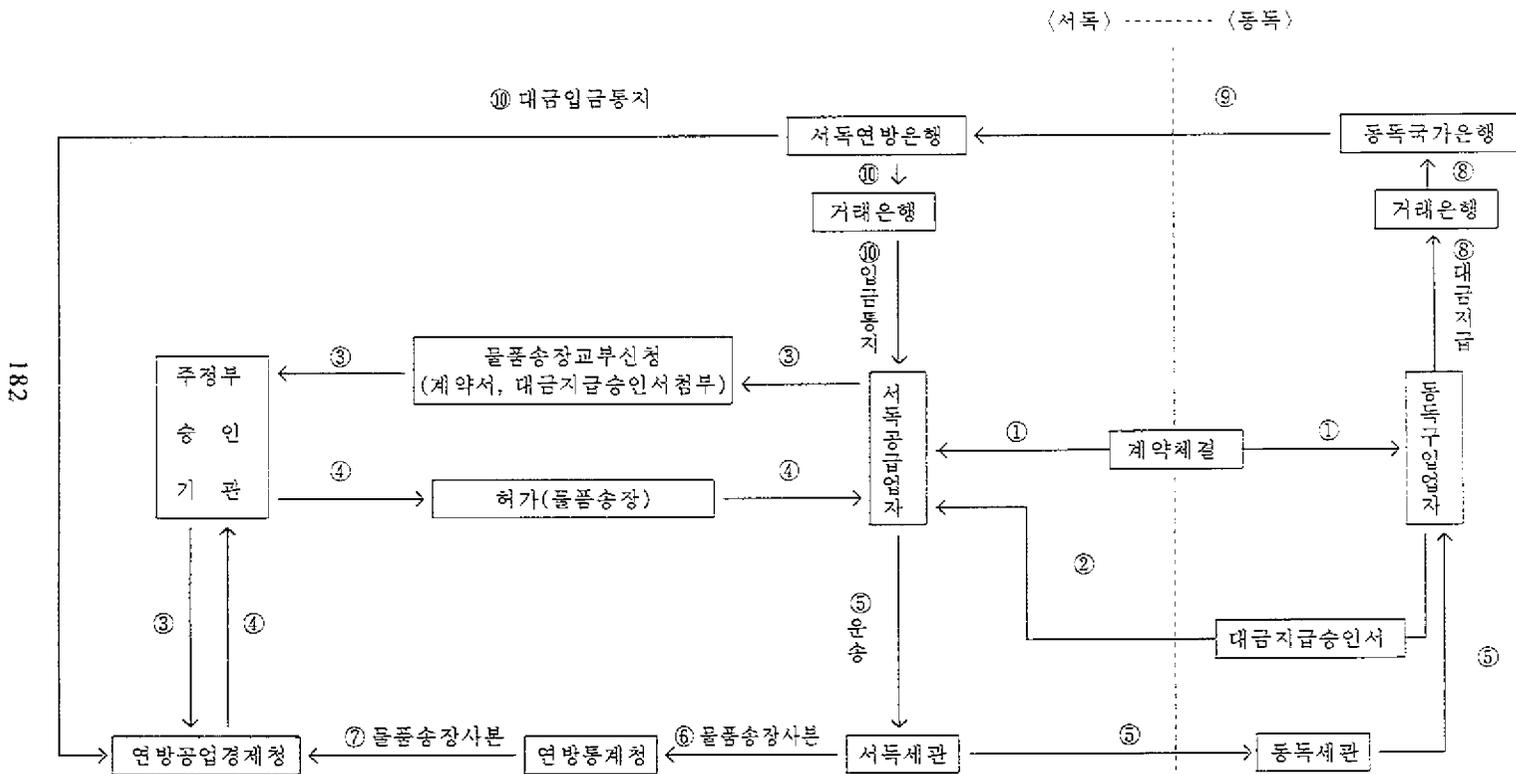


한국·미국·일본 및 기타 컨소시움참가국들이 자금을 조성하여 KEDO에 제공하면, KEDO는 지정은행에 자금관리를 위탁하여 물품 또는 용역 공급에 따라 자금을 결제할 것이다.

KEDO의 자금관리은행을 어느 은행으로 할 것인가는 KEDO가 결정하게 될 것이지만, 거래은행은 공급자가 누구냐에 따라 남북한을 포함한 각국의 은행이 될 것이다.

특히 자금관리은행 또는 거래은행이 남한은행일 경우에는 공사현장에서 자재조달, 기술자의 체재경비지급, 북한노동자에 대한 임금지급 등의 업무를 효율적으로 하기 위하여 공사지역에의 지점설치 및 남북한은행간 코레스계약체결 등이 필요할 것이다.

〈표 1〉 서독에서 동독으로의 물품공급절차

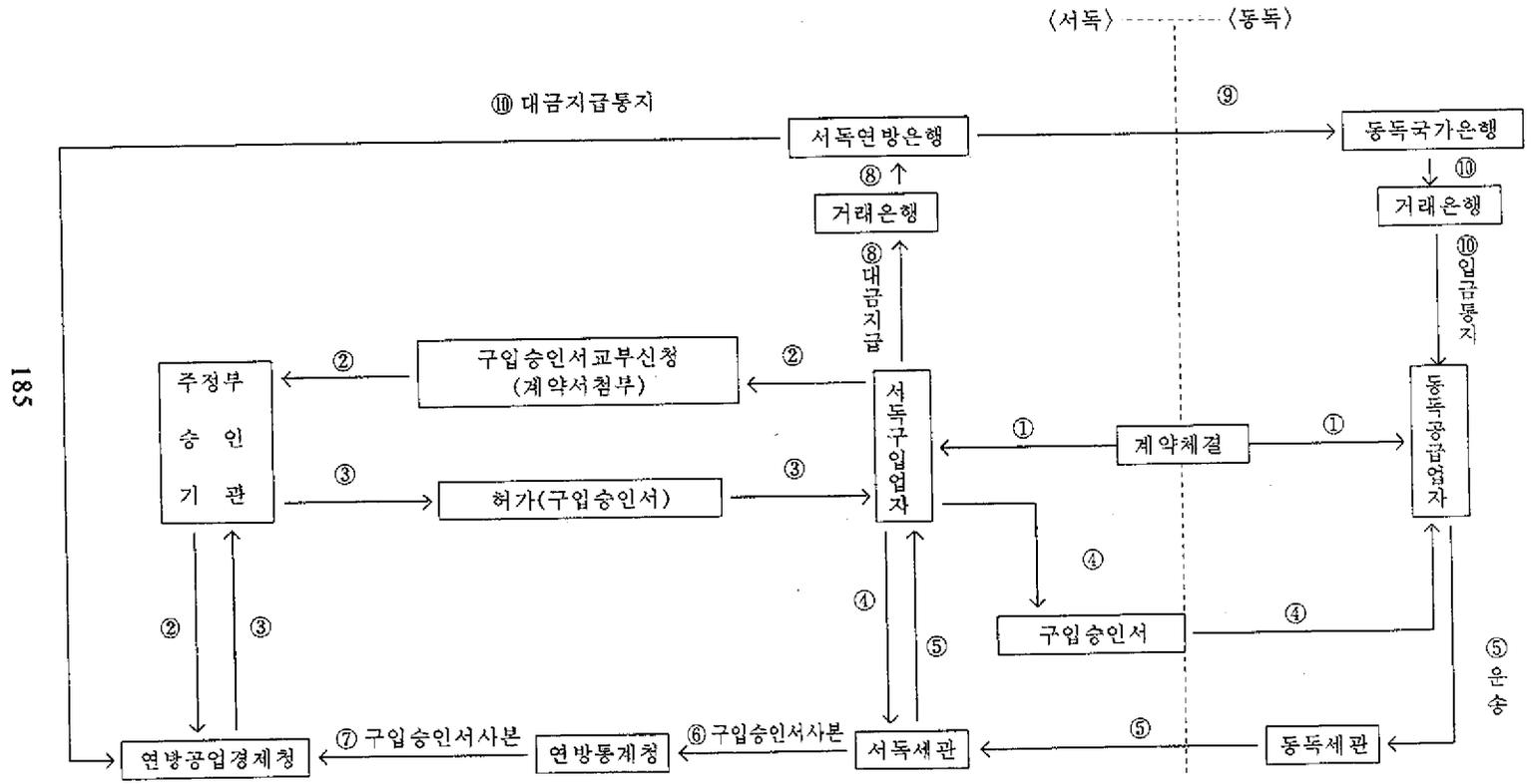


- ① 서독공급업자와 동독구입자간에 계약을 체결함.
- ② 동독구입자는 승인기관으로부터 「대금지급승인서」를 교부받아 이를 서독공급업자에게 송부함.
 주) 대금지급승인서 대신 신용장(Letter of Credit : L/C)을 제출하는 것도 가능함. 대금지급승인서와 신용장의 차이점은 전자가 정부 기관에 의하여 발급받는 반면 후자는 은행이 지급을 보증하는 증서(신용장)를 발급한다는 점임.
- ③ 서독공급업자는 먼저 공급상품이 일반허가 대상품목인지를 확인하고, 공급상품이 일반허가 대상품목에 속할 경우에는 ③ 과 ④ 의 과정을 거치지 않음.
 다만 공급신청서를 작성하여 연방공업경제청(Bundesamt fuer Gewerbliche Wirtschaft)에 신고하고, 물품송장을 작성하여 그 중 세 관제출용과 함께 운송기관에 교부함.
 주) 대부분은 물품이 일반허가 대상품목에 속하며, 주요 원자재나 고도의 정밀기계 등 일부 품목만 개별허가 대상임.
 단일 공급상품이 개별허가 대상품목일 경우에는 물품송장교부신청서와 계약서를 해당 주정부 승인기관에 제출하여 개별인가를 받아야 함.
- ④ 승인기관으로부터 공급거래가 인가되면 공급승인서가 교부되는데 이를 통상 물품송장(Warenbegleitschein)이라 함.
- ⑤ 서독공급업자가 승인기관으로부터 교부된 물품송장 중 세관제출용과 상품첨부용을 상품과 함께 운송기관에 교부하면, 운송기관이 세관제출용은 서독세관에 제출하고 상품첨부용은 통관확인을 받은 후 동독세관을 경유하여 동독구입업자에게 상품과 함께 인도함.
- ⑥ 서독세관은 운송기관으로부터 접수한 물품송장에 공급상품이 통관절차를 거쳐 동독으로 반출된 사실을 확인한 후 이를 다시 서독연방통

재청으로 송부함.

- ⑦ 서독연방통계청은 세관으로부터 접수된 물품송장을 통계목적으로 사용한 후 다시 연방공업경제청으로 이관함.
- ⑧ 동독구입업자는 거래은행을 경유하여 동독국가은행에 물품대금을 입금함.
- ⑨ 동독국가은행은 구입업자로부터 입금된 물품대금을 해당 청산구좌에 기장하고 입금증(Ost-West Zahlungsbeleg)을 서독연방으로 송부함.
- ⑩ 서독연방은행은 동독국가은행으로부터 접수된 입금증에 의거 물품대금을 해당 청산계정에서 인출하여, 공급업자에게 거래은행을 경유하여 대금을 지급함과 동시에 입금증 사본 1부를 연방공업경제청으로 송부함.

〈표 2〉 동독물품의 구입절차



- ① 서독구입업자와 동독공급업자간에 계약을 체결함.
- ② 구입상품이 일반허가 대상품목일 경우에는 ②와 ③의 과정을 거치지 않음. 다만 구입신고서를 2통 작성하여 1통은 연방공업경제청에 신고용으로 제출하고, 1통은 동독공급업자에게 송부함(주: 대부분의 품목이 일반허가 대상품목에 속함).
만일 구입상품이 개별허가 대상품목일 경우에는 구입승인서교부신청을 해당 주정부 승인기관에 제출하여 구입허가를 얻어야 함.
- ③ 승인기관으로부터 거래가 인가되면 「구입승인서」(동독의 대금지급승인서에 해당함)가 교부됨.
주) 구입승인서 대신 신용장을 송부하는 것도 가능함(구입품목이 개별허가 대상일 경우에는 신용장을 개설하기 전에 승인기관으로부터 허가를 받아야 함).
- ④ 서독구입업자는 승인기관으로부터 교부된 구입승인서를 동독공급업자에게 송부함. 동시에 구입불품이 운송기관을 통해 서독세관으로 반입되기 전에 구입신고서 또는 구입승인서 사본을 서독세관에 제출함.
- ⑤ 동독공급업자는 운송기관을 통해 불품을 물품송장과 함께 동독세관을 경유하여 서독으로 송부함.
- ⑥ 서독세관은 구입상품이 봉관절차를 거쳐 서독으로 반입된 사실을 확인한 후 서독구입자가 제출한 구입승인서 사본을 연방통계청으로 송부함.
- ⑦ 서독연방통계청은 세관으로부터 접수된 구입승인서 사본을 통계목적으로 사용한 후 다시 연방공업경제청으로 이관함.
- ⑧ 서독구입업자는 거래은행을 경유하여 서독연방은행에 불품대금을 입금함.
- ⑨ 서독연방은행은 구입업자로부터 입금된 불품대금을 해당 청산계정에 기장하고 대금지급통지서(Ost-West Zahlungsbeleg)를 동독국가은행으로 송부함.
- ⑩ 서독연방은행은 대금지급통지서 사본 1부를 연방공업경제청으로 송부함.

경제교류·협력분야
'95년도 전문가 위촉과제 종합

인 쇄 1995년 12월 일

발 행 1995년 12월 일

발 행 처 남북회담사무국
운영2부
경제회담과
(전화 730-3656)

인 쇄 처 (주)성림문화
