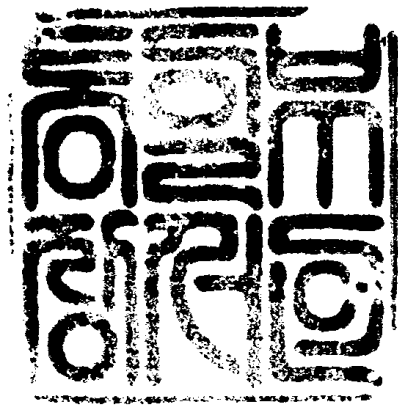


2002 신진연구자
북한 및 통일관련 논문집 (제 2 권)

경 제



통 일 부

본 논문집은 2002년도 북한 및 통일문제 신진연구자(학자) 연구지원 사업의 결과보고서를 4권의 책으로 편집·발간한 것입니다. 여기에 수록된 내용은 연구자들의 개인적인 견해이며 통일부의 의견을 반영한 것은 아님을 밝힙니다.

목 차

1. 북한의 '단변도약' 전략산업으로서의 IT산업 발전전략 연구 1
고 경 민(서울시립대)
2. 토지를 중심으로 한 공동체적 통일방안 연구 57
남 기 업(성균관대)
3. 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력전략 연구 115
이 상 준(국토연구원)
4. 주택 부문 통일비용 추정에 관한 연구 157
이 성 우(서울대)
5. 북한 개방과 발전에 있어 재외 동포의 실질적 역할 모색 213
이 진 영(경희대)
6. 남북교류협력과 동북아 물류 거점화를 위한 대북 물류 인프라와
제도 정비 방향 251
정 영 석(한국해양대)
7. 남북한 경제교류를 통한 한반도 평화체제 모색 293
최 준 혜(건국대)

<부 록>

1. 권별 수록 논문 일람표
2. 최근 연도별 연구 과제 목록('97 ~ 2002)

북한의 ‘단번도약’ 전략산업으로서의 IT산업 발전전략 연구



고 경 민
(서울시립대
전자정부연구소
연구위원)

목 차

【 요약 문 】	3
1. 서 론	5
2. 북한의 ‘단번도약’ 전략과 IT산업	9
3. 북한의 IT산업 발전전략 형성 구조	16
4. 북한의 IT산업 발전전략 : 단계별 전략	23
5. 북한 IT산업 발전의 조건과 전망	33
6. 결 론	48
【 참고문헌 】	52

【 요약 문 】

최근 북한의 경제발전의 화두로 등장한 ‘단번도약’은 그 함축적인 의미로 인해 다양한 추측과 전망들을 낳고 있다. 한편에서는 북한의 열악한 IT 수준과 빈약한 자원을 고려해 볼 때 발전전략의 차원이라기보다는 산업생산의 효율성 증대를 위한 수단 차원으로 보고, 다른 한 편에서는 전통산업의 발전을 통해서도 경제를 정상화시킬 수 있는 가능성이 희박하다고 판단했기 때문에 IT산업을 전략산업으로 하여 집중적인 투자를 통해 비약적으로 발전시키고 이를 경제 일반에 파급시켜 ‘단번도약’을 이루려 한다고 주장한다. 그러나 이 글은 이러한 IT산업 육성정책은 어느 한 일면에 국한하여 보기보다는 국가 및 경제 발전전략과 연계된 산업 발전전략이라는 관점에서 단계별 전략으로 구분하여 IT산업 발전전략의 형성 배경과 구조, 내용, 그리고 성공요인을 고찰하고 있다.

김정일 시대의 북한은 1998년 ‘강성대국’ 건설을 국가비전으로 제시한 후 이를 달성하기 위한 구체화된 전략으로 ‘사상강국’, ‘군사강국’, ‘경제강국’을 제시하고 있다. 현재 북한은 ‘사상강국’과 ‘군사강국’은 달성했고 ‘경제강국’만 달성하면 ‘강성대국’이 건설된다고 주장하고 있다. 북한은 ‘경제강국’ 건설을 위해 ‘혁명적 경제정책’과 ‘과학기술중시정책’을 경제 발전전략으로 제시하고 있는데, 그 중에서도 장기적인 경제정책 기조로 ‘과학기술중시정책’에 대해 언론을 통해 연일 강조해 왔다. IT산업 발전전략은 바로 ‘과학기술중시정책’이란 경제 발전전략의 산업 부문 전략으로 자리매김할 수 있다. 북한의 IT산업 발전전략은 기본적으로 기술적 방식의 도약(leapfrogging)을 통해 경제일반의 도약을 이루는 발전전략이며, 이를 IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’ 전략이라고 할 수 있다.

북한의 ‘단번도약’ 전략산업으로서 IT산업 발전전략은 단계별 전략으로 구분할 수 있는데, 우선 단기적 전략은 인민경제의 현대화·정보화를 목표로 기술개진 사업과 생산 및 경영활동의 정보화를 통해 이를 달성하고자 한다. 중기적 전략은 IT 전문인력 양성을 통해 S/W산업 발전을 달성하고자 한다. 그리고 장기적 전략은 중단기적 전략의 성과를 바탕으로 IT 인프라 구축과 H/W산업에 대한 점진적인 투자를 통해 IT산업을 발전시켜, 이를 토대로 북한경제 일반을 ‘단번도약’시키고자 한다.

그러나 북한이 IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’ 전략을 성공시키기 위해서는 여러 가지 제약조건들을 타파해야 한다. 우선 체제 내적 조건으로는 부족한 기술과 자본 도입을 위해 대외 경제협력의 활성화를 위한 경제운영방식의 개선 차원에서 ‘자력갱생’의 개념을 유연하고 탄력적으로 적용해야 하고, 경제난으로 인한 ‘먹는 문제’의 해결과 열악한 IT 인프라 등 경제적 상황과

조건의 개선이 필요하며, IT 연구개발체제의 개선이 필요하다.

대외적 조건 역시 IT산업 발전을 가로막는 중요한 제약요인이며 동시에 기회요인인데, 특히 미국과의 관계 개선은 대외적 제약조건을 완화 또는 타파하는 데 가장 중요한 요인이다. 물론 바세나르협정에 따른 전략물자 반출제도도 북한의 해외 기술협력을 제약하는 요인이지만, 이 역시 미국의 대북 경제 제재의 완화와 보조를 맞춰 유연화될 수 있다는 점에서 미국과의 정치·군사적 해결을 통한 대외적 협력의 조건을 개선해야 한다. 대외적 조건에서 기회요인으로 작용하는 것은 외국으로부터 기술과 자본 도입인데, 외국인 직접 투자 방식의 자본도입보다는 국제금융기구를 통한 후진국 차관이 북한에 가장 적절한 방식이 될 것이고, 기술도입은 외국과의 직접적인 기술 교류를 통해서 선진기술을 습득할 수 있을 것이다.

마지막으로 보다 효과적인 IT산업 발전이 이루어지기 위해서 남북 IT경협의 활성화가 중요한 역할을 수행할 수 있다는 점에서 중요한 기회요인으로 작용할 수 있다.

북한의 IT산업 발전전략은 중기적 전략 이외에는 단기적 전략이나 장기적 전략 모두 실현 가능성을 장담할 수 없는 상태라고 할 수 있다. 따라서 북한은 IT산업 발전전략을 통해 '단번도약'을 이루기 위해서는 제약조건을 완화하고 기회요인을 확대하는 북한 당국의 유연하고 탄력적이며 실용적인 전략적 정책 운용이 중요하다고 할 수 있다.

1. 서론

정보기술(information technology: IT) 산업의 발전은 1990년대 이후 글로벌 자본주의(global capitalism)의 성숙과 세계화된 경제의 활력의 원천이 되어 왔다. 개별 국가 차원에서 IT산업의 발전은 IT산업 자체의 눈부신 성장뿐만 아니라 그 산업연관 효과로 산업 생산성을 높임으로써 경제 전체의 효율을 신장시키는 성장 엔진의 역할을 하고 있다. IT산업 발전의 파급효과는 경제 영역에만 국한되지 않고, 전자정부, 전자민주주의, 사이버 공동체의 실현을 가능케 하면서 정치·사회적 영역으로까지 확장되고 있다. 따라서 세계화·정보화 시대에 IT산업의 발전은 세계적으로나 국가적으로, 그리고 경제적으로나 정치·사회적으로 전환의 동력을 제공하고 있다.

관점을 좁혀 개별국가의 경제적 측면에 국한시켜 볼 경우, IT산업은 국가 경제를 견인하는 선도부문(leading sector)으로 인식되면서 많은 나라들이 전략산업으로 채택하여 육성하고 있다. IT산업에 대한 국가적 관심과 육성·지원은 체제와 국력, 국가 규모와 지리적 위치 등을 불문한 일종의 글로벌 스탠더드(global standard)로서 세계적 수렴 현상(convergence)을 보이고 있다고 할 수 있다. 그리고 실제로 IT산업의 발전에 힘입어 여러 나라들이 경제적 호황을 구가해 왔다.¹⁾

예를 들면, IT산업은 미국의 ‘신경제’(New Economy)를 견인하여 장기 호황 속에 유일 초강대국의 입지를 확고히 하는 경제적 토대가 되어 왔다. 작지만 강한 국가로 정평이 나 있는 유럽의 핀란드와 노르웨이의 국가경쟁력의 비밀 역시 에릭슨과 노키아로 대표되는 IT기업들의 발전에 힘입은 바 크다. 10년 전만 하더라도 ‘서유럽의 병자’(sick man)로 일컬어지던 아일랜드가 연간 9%에 이르는 초고속 성장을 통해 서유럽의 ‘켈틱 타이거’(Celtic Tiger)로 거듭나는 데도 IT산업 발전을 통해서 가능했다. 아시아의 강소국으로 불리는 싱가포르와 대만도 성장의 동력은 IT산업에서 나오고 있다. 인도 역시 후진성을 크게 벗어나지 못하고 있지만 최근 들어 S/W산업의 성장으로 인도 경제가 활력을 찾고 있다. 일본도 1990년대 이후 장기 불황으로 인해 ‘잃어버린 10년’을 보상받기 위해 2000년부터 새롭게 IT 혁명을 추진하고 있다. 최근의 한국 경제 역시 IT산업의 눈부신 성장에 힘입어 세계적 IT강국으로 부상하고 있다.²⁾

1) 최근 세계적인 IT산업의 주요 흐름과 국가 경제에서 IT산업이 차지하는 비중의 확대에 대한 간략한 논의는 한국전산원(2002, 441-4)을 참조할 것.

2) 1997년 아시아 경제위기 이후 IT산업은 한국 경제의 선도부문으로서 연평균 18.8%의 성장률을 보였고, 2001년 IT산업의 생산은 GDP의 12.9%, 수출의 26.8%를 차지했다.

1990년대 후반부터 북한도 IT산업에 대한 국가적 관심을 높여가고 있다. 김정일 시대의 북한은 ‘강성대국’ 건설을 새로운 국가 비전으로 제시하면서 ‘과학기술중시정책’을 경제 발전전략의 기조로 내세우고 IT산업의 발전을 토대로 ‘경제강국’으로 도약하려는 전략을 추진하고 있다. 북한도 역시 글로벌 스탠더드가 되고 있는 IT산업의 국가적 육성과 지원을 통해 침체한 북한경제의 돌파구를 찾으려고 하고 있는 것이다. 특히 주목할 만한 것은, 북한이 IT산업을 전략산업으로 집중 육성하여 최단기간에 괄목할 만한 발전을 성취함으로써 자본 부족에서 기인한 ‘빈곤의 늪’(poverty trap)을 빠져 나오려는 이른바 ‘단번도약’ 전략을 추진 중에 있다는 점이다.³⁾

IT산업 발전을 토대로 한 ‘단번도약’이라는 새로운 발전전략의 성공 여부는 김일성 시대에서 김정일 시대로의 전환을 마무리하는 중요한 전환점이 될 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 왜냐하면, 21세기 북한의 새로운 발전전략 구상이라는 점에서 ‘시대적 전환점’이 될 수 있고, 중공업과 경공업 등 전통적인 산업에 치중했던 과거와는 다른 첨단산업에 기초한 새로운 발전전략이라는 점에서 ‘경제적 전환점’이 될 수 있으며, 새로운 지도자 김정일이 주도하는 대규모 국가 프로젝트라는 점에서 ‘정치적 전환점’이 될 수 있다. 따라서 IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’ 전략은 북한 경제의 조속한 회복과 도약 발전을 도모할 수 있는 경제적 프로젝트일 뿐만 아니라, 이 전략의 성공을 통해 새로운 시대의 새로운 지도자 김정일의 능력을 대내외에 과시할 수 있는 정치적 프로젝트의 성격을 동시에 가지고 있다는 점에서 중요한 국가전략의 하나로 자리매김되고 있다.

그러나 북한이 추진하는—또는 추진하고자 하는—IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’ 전략은 현재 북한이 처한 대내외적 조건과 변수들을 고려할 때 성패 여부를 예단하기는 어렵다. 2002년 7월 이후부터 북한이 ‘경제관리 개선조치’나 ‘신의주 경제특구’ 발표 등 일련의 개혁·개방 조치들을 취하는 것을 볼 때, 북한의 ‘경제강국’ 달성에 대한 의지는 그 어느 때보다 크다고 할 수 있다. 그리고 이러한 조치들이 소기의 성과를 이룬다면 IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’ 전략의 성공 가능성을 한 층 높일 수 있을 것이다. 그러나 북한경제의 희생과 발전을 제약하는 대내외적 제약요인들이 개선 또는 제거되지 않은 상태이기 때문에 IT산업 발전전략의 성공 여부는 여전히 불투명한 상

3) 물론 북한 당국이 경제 회생을 IT산업 발전에만 전적으로 의존하는 것은 아니다. 북한 경제의 침체 원인이 소련과 동구권 사회주의 국가들의 몰락으로 인한 자본의 감소 때문(이영선·윤덕룡 1999; 이영훈 2001; 2002)이라는 점을 인식하고 있는 북한은 해외자본 유치를 위해 경제특구 방식의 개방정책을 시행하고 있다. 그리고 김대중 정부의 햇볕정책에 적극적으로 호응하면서 남한과의 경험을 통해 남한 자본의 유입을 위한 노력도 기울이고 있다. 또 핵 개발을 국제사회에 공표하면서 미국으로부터의 체제 보장이나 미국과의 협상력 강화를 통해 경제회생의 대외적 기반 조성에도 노력하고 있다.

태에 있다고 할 수 있다.

그렇다면, 북한은 왜 경제발전의 새로운 견인차로 중공업이나 경공업과 같은 기존의 전통산업 대신에 첨단 IT산업을 선택했을까? 어떤 IT산업 발전전략을 구상하고 있고, 그 전략의 성공 가능성은 어느 정도인가? 북한의 IT산업 발전전략을 놓고 여러 가지 다양한 추측과 전망들을 내놓고 있다.

북한의 IT산업 발전전략에 대한 국내의 평가들은 대체로 성공과 실패, 가능과 불가능, 낙관과 비관 등으로 엇갈리고 있다. 그러나 북한 IT산업 발전전략에 대한 지나친 이분법적 시각은 바람직하지 못하다. 즉 북한은 ‘자력갱생’으로 컴퓨터화와 정보화를 추진할 만한 조건과 능력이 안 되기 때문에 IT에 대한 관심은 거품일 뿐이라는 ‘과소평가’는 북한이 실제로 IT산업 육성을 통해 경제회생과 경제발전을 이루어보려는 의지가 있음을 애써 무시하는 것이다. 마찬가지로 북한의 IT에 대한 관심이 곧바로 당장의 성과를 낼 수 있는 발전전략이라고 보는 ‘과대평가’ 역시 지금 북한의 IT산업 발전전략 추진을 위한 상황과 조건 등 현실을 도외시한 지나친 평가일 수 있는 것이다 (김근식 2002, 42).

그렇다고 양비론이나 절충론적 시각이 바람직하다는 것은 아니다. 그보다는 북한의 IT산업 발전전략을 거시적 관점에서 단계적으로 구분하여 분석·평가할 필요성을 제기하고자 한다. 산업 발전전략이란 거시적인 국가 또는 경제 발전전략의 틀 속에서 수립·추진되는 것이고, 또 발전전략은 궁극적인 목표 달성을 위해 시기적으로 단기적·중장기적 목표들을 포함하고 있는 것이 일반적이다. 이런 관점에서 볼 때, 북한은 ‘강성대국’ 건설을 거시적인 국가발전 전략으로 설정해 놓고, 이 거시 전략의 하위 부문인 경제 부문의 전략 목표인 ‘경제강국’ 달성을 위해 ‘과학기술중시정책’을 경제 발전전략의 기조로 하면서 IT산업의 발전을 통해 ‘단번도약’을 이루겠다는 야심찬 목표를 설정해 놓고 있다. 또한 최근 북한의 IT산업 육성과 관련된 시책들은 단기적 성격과 중장기적 성격의 시책들이 ‘동시다발적’으로 제시되고 있다. 따라서 북한의 IT산업 발전전략은 국가 발전전략의 틀 속에서 그리고 경제 발전전략의 하위 부문, 즉 산업 발전전략의 측면에서 단계적으로 구분해서 볼 필요성이 충분하다고 할 수 있다.

이 글은 이러한 기본 시각에서, 북한이 주장하는 ‘단번도약’이란 어떤 의미이고 무엇을 발판(springboard)으로 도약하겠다는 것인가? 왜 북한은 ‘단번도약’을 위한 전략산업으로 IT산업을 선택했을까? 북한의 IT산업 발전전략은 어떤 단계적으로 어떤 전략적 목표 하에 구상되고 있는가? 그리고 북한이 IT산업 발전을 통한 단번도약 전략의 추진에는 대내외적으로 어떤 제약요인과 기회요인들이 있는가? 하는 문제들을 분석하고자 한다.

이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 2장에서는 북한의 ‘단번도약’ 전

략과 IT산업의 이론적·실제적 연관성을 전략산업과 도약전략의 관점에서 고찰한다. 여기서는 북한의 IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’ 전략을 기술적 방식의 도약을 통한 경제 일반의 도약이라는 관점을 제시한다. 또한 북한에서 IT산업 발전전략은 언제 그리고 어떻게 채택되었고 그것이 채택되게 된 경제적·정치적 배경은 무엇인지를 살펴본다.

3장에서는 북한의 IT산업 발전전략이 형성된 구조적 측면에 대해 고찰한다. 한 국가의 산업 발전전략은 경제 발전전략의 틀 속에서, 그리고 더 나아가 거시적 국가 발전전략의 틀 내에서 형성되는 것이다. 따라서 북한의 IT산업 발전전략을 ‘강성대국’ 건설이라는 국가 발전전략과 ‘과학기술중시정책’이라는 경제 발전전략의 하위전략으로서 어떤 구조적 맥락 속에서 형성되었는지를 북한 경제 발전전략의 변화라는 맥락 속에서 살펴본다.

4장에서는 산발적으로 또는 동시다발적으로 제시되고 있는 북한의 IT산업 관련 시책들을 분석적으로 구분하여 IT산업 발전전략을 체계적으로 분석하고 있다. 북한이 스스로 IT산업 발전전략을 단계별로 구분하여 제시하고 있지는 않지만, 지금까지 북한이 제기한 IT 관련 시책들과 북한 언론의 발표들을 종합해 보면 세 가지 단계별 전략으로 구분할 수 있다. 이에 따라 북한의 IT산업 발전전략을 단기적·중기적·장기적 전략으로 구분하면서 인민경제의 현대화와 정보화, IT 전문인력 양성을 통한 S/W산업 발전을 각각 단기적 전략과 중기적 전략으로, 그리고 이러한 단기적·중기적 전략의 성과를 바탕으로 H/W산업 육성과 IT 인프라의 발전을 통한 북한 경제의 ‘단번도약’ 전략에 대해 고찰한다.

5장에서는 IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’ 전략이 북한 경제의 ‘번영의 오아시스’(oasis of prosperity)가 될 수 있는 대내외적 조건들을 고찰했다. 북한이 처한 대내외적 조건과 변수들을 총체적으로 고려하면서, 기존의 일방적인 낙관론이나 비관론보다는 미래의 가능성 차원에서 과연 북한이 IT산업 발전을 통해 ‘단번도약’ 전략이 성공하기 위해서는 어떤 조건과 변수들에 대한 고려가 필요한지 살펴본다. 이에 따라 북한의 체제내적 조건, 대외적 조건, 그리고 남북관계, 특히 남북한 IT경협 등 세 가지 측면으로 구분해서 IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’ 전략의 성공과 제약조건들을 살펴본다.

2. 북한의 ‘단번도약’ 전략과 IT산업

2.1 전략산업과 도약전략: 개념적 고찰

어떤 국가든지 경제발전을 위해 모든 산업을 비차별적으로 육성한다면 자원배분의 효율성을 떨어뜨려 국가 경제력을 분산·약화시킬 수 있다. 따라서 국가는 산업경쟁력이 상대적으로 높은 산업을 선별하여 전략적으로 육성한다(Nester 1991, 15-6). 국가가 전략적으로 육성하는 ‘전략산업’(strategic industry)은 국가 경제에 대한 기여도가 상대적으로 더 큰 산업들, 이를테면 수요의 탄력성이 높고 기술혁신의 속도가 빠르며 다른 산업에 미치는 파급효과가 큰 산업들로 선정된다(이경태 1991, 77).⁴⁾ 이런 특성들을 고려할 때, 오늘날의 전략산업은 대체로 첨단산업(high-technology industries)을 일컫는다.⁵⁾

첨단산업은 국가경제 발전에서의 전략적 중요성 외에도 선도산업(leading industry)으로서의 성격도 함께 가지고 있다. 첨단산업은 기술경제 패러다임(techno-economic paradigm)의 전환기에 기술경제적 진보를 선도하는 성격을 갖는다. 즉 역사적으로 존재했던 각각의 기술경제 패러다임들은 어느 순간에는 한계에 봉착하게 되어 새로운 패러다임으로 발전하게 된다(Freeman and Perez 1988, 45-9). 이런 패러다임 전환기에 첨단산업은 새로운 패러다임이 기초할 ‘핵심 요소’들을 창출하는 선도산업이다. 따라서 어느 나라든, 심지어 후발국도 국가 경제를 선도할 수 있는 첨단산업 부문에 조기에 진입하게 되면 계속적으로 선점의 이익을 누릴 수 있게 된다.⁶⁾

오늘날 IT산업은 세계 각국에서 자국의 경제를 발전시키는 가장 좋은 전략산업으로 인식되고 있다. IT산업은 기술변화의 속도는 빠르지만 기술의 성격상 연속성뿐만 아니라 단절성의 특징도 보여준다. 예를 들면, 1970년대

4) 수요의 크기와 기술혁신의 속도가 빠른 산업임에도 불구하고 정태적인 시각에서 볼 때 현재는 다른 산업과 비교해 비교우위에 있지 않더라도, 국가가 집중적인 육성을 한다면 비교우위가 가능해질 것이라고 판단될 때도 전략산업으로서의 가치를 인정받는다(산업연구원 역 1989).

5) 첨단산업은 기술 집약도가 높고 기술혁신의 속도가 빠르며 많은 부가가치를 창출하는 산업이다. 뿐만 아니라 입지 및 자원 절약적 산업으로 소득탄력성이 높아 빠른 성장이 기대되고 관련 산업에의 파급효과도 큰 산업이다(첨단산업발전심의회·산업연구원 1989, 2).

6) 그러나 첨단산업은 후발국의 진입이 매우 어려운 분야이다. 후발국은 비교우위·경쟁우위의 측면 모두에서 상대적으로 연구개발 능력과 자본이 부족하기 때문이다. 그렇다고 해서 후발국의 미래가 전혀 없는 것은 아니다. 상대적으로 자본이 부족하고 기술 경쟁에서 열세에 놓여 있는 후발국들은 국가의 전략적 역할을 통해서 첨단산업에 성공적으로 진입하게 된다면, 급속한 경제성장을 이룰 수 있을 뿐만 아니라 더 나아가 선진국들과의 경제적 격차까지도 좁힐 수 있게 된다(Perez and Soete 1988, 475-8).

중반을 계기로 통신방식은 아날로그 방식에서 디지털 방식으로 전환되었는데, 이 두 방식은 기술적으로 거의 단절된 성격을 갖고 있다. 그리고 새로운 기술로서의 디지털 기술은 표준설정의 측면에서 새롭게 출발하고 있기 때문에 후발국으로서도 도약전략을 통해 진입할 틈새가 벌어져 있다(Antonelli 1991, 92-3; Hobday 1990, 102-3; 고경민 2001, 61-66).

이런 IT산업의 특성 때문에 선·후발국가를 막론하고 IT산업을 국가발전의 중심축으로 설정하여 국가적 역량을 결집시키고 있다. 특히 후발국들에게 IT산업은 그들의 통상적인 발전 속도를 ‘뛰어넘거나’ 가속화하고 국내 경제를 촉진하고 세계경제에 ‘연계’시키는 데 도움을 줄 수 있는 산업으로 간주된다(Singh 1999, 3). 뿐만 아니라 IT산업은 기술경제 패러다임의 변화를 주도하는 산업이다. 최근 들어 진행되고 있는 기술경제 패러다임의 변화의 중심에 IT산업이 위치하고 있다(조현대·임기철 2000, 15-9).

북한에서도 IT산업의 첨단·전략산업으로서의 중요성에 대한 인식은 마찬가지이다. 북한은 『청년문학』 2002년 6월호에서 “첨단과학기술은 전략적 자원으로서 세계적 경쟁에서 개별 나라들과 지역의 정치, 경제, 군사적 지위를 규정하는 중요한 징표의 하나”라며 ‘전략성’을 첨단 과학기술의 중요한 특징으로 꼽고 있다(『연합뉴스』, 2002.07.03).⁷⁾ 이러한 인식에 따라 북한은 PC생산, S/W개발, 정보통신망 확충 등 IT산업을 성장 전략산업으로 설정하고 있다(통일부 2001, 1 & 49).

한편, 북한 당국이 경제회생의 돌파구나 또는 인민경제 전반의 비약적 발전에 대한 의지를 압축적이고 함축적으로 표현하고 있는 용어가 ‘단번도약’이다. ‘단번도약’은 발전전략의 측면에서 볼 때, ‘추격전략’(catch-up strategy)⁸⁾의 의미보다는 ‘도약전략’(leapfrogging strategy)의 의미를 함축하고 있다. 선진국에서 정형화된 ‘추격전략’은 풍부한 노동력을 기반으로 한 경공업 육성전략, 축적된 자본을 집중 투자하는 중화학공업 육성전략, 축적된 기술력을 통한 첨단산업 육성과 같이 순차적인 산업발전 단계에 따라 국가의 전략

7) 북한에서 첨단기술은 창조성, 전략성, 수익성, 침투성의 특징을 갖는 것으로 본다. 첨단과학기술은 새로운 지식과 기술을 창조하고 축적할 뿐 아니라 기술발전 방향과 방도를 새롭게 제시하고(창조성), 노동생산성과 자원이용의 효율성을 높임으로써 막대한 경제적 이익을 가져오게 하며(수익성), 이미 이룩된 산업 분야에 널리 침투 전파돼 기술적 발전을 촉진시키는(침투성) 특성을 지니고 있다. 덧붙여 그러나 첨단과학기술의 연구개발사업은 착상과 설계, 제작 단계에서는 성공 여부를 알 수 없으며 제품 생산과 판매 사이의 불일치에 따라 실패의 위험성이 높은 것도 한 특징이라고 지적하고 있다. 『연합뉴스』, 2002년 7월 3일자.

8) 사회주의를 후진적인 사회가 정치경제적 수단을 통해 발전한 사회를 따라잡으려는 수단으로 보는 관점, 즉 사회주의를 저발전국가의 추격발전전략으로 보는 대표적인 논의로 쟁가스(Dieter Senghass)를 들 수 있다(한상진·유팔무 1990). 그리고 이에 대한 보다 상세한 이론적 논의에 대해서는 김근식(1999)을 참조. 한편, 이러한 논의를 토대로 하면서 서재진(2001b, 187)은 북한의 ‘단번도약’ 전략을 또 한번의 추격전략의 시도라고 파악한다.

산업을 전환하면서 경제발전의 효율성을 높여가는 방식이다. 반면, ‘도약전략’은 첨단산업을 전략산업으로 선정하여 중간단계의 기술 확보 없이—뛰어 넘어—바로 최첨단 기술을 개발하여 실용화하고 그 기술이 가지고 있는 산업 파급효과를 활용하여 경공업과 중화학공업의 효율성을 높여가는 산업화 전략이다. 이 전략은 기술력이 중요한 생산요소이며 실패에 대한 부담이 큰 전략이다.⁹⁾

‘도약 발전’(leapfrogging development)에 관한 논의는, 경제체제가 발전하는 사회의 산업화를 20~30년의 짧은 ‘도약’(take-off) 단계를 통해서 봉건시대에서 산업화시대로의 특수한 단계에 도달한다는 것으로 간주했던 Rostow(1960)의 논의로 거슬러 올라간다. 또한 성장 대열에 늦게 참여한 후발국이 선발국이 밟았던 성장단계를 그대로 모방하지는 않을 것이며, 후발성의 이점(advantage of backwardness)을 통해 성장 단계를 바꿀 수도 있고 어떤 단계는 뛰어 넘을 수도 있다고 주장했던 Gerschenkron(1962)의 주장과도 맥을 같이한다.¹⁰⁾ 그러나 IT분야에서 ‘도약 발전’이란 개념은 IT가 개발도상국들에게 발전 속도를 가속화하고 성장 단계를 단축하는 데 도움을 줄 수 있다는 신념에 바탕하여 1980년대에 등장했다(Singh 1999, 4).

‘도약’(leapfrogging)이란 용어는 IT산업에 관한 연구에서 3가지 방식으로 사용된다(Singh 1999, 5). 첫째, IT산업이 개발도상국들을 순차적인 발전 단계를 건너뛰어 산업사회에서 탈산업사회로 전환하는 데 도움을 줄 수 있다는 의미에서 사용된다. 둘째, IT산업이 개발도상국들에게 발전 속도를 가속화하는 데 도움을 줄 수 있다는 것을 의미하기 위해 ‘성장 엔진’의 의미로 사용된다. 셋째, 미개척 분야의 기술이나 생산주기를 건너뛰는 것을 나타내기 위해 기술적인 의미로 사용된다. 따라서 ‘도약’이란 용어는 기술적 방식이나 경제적 방식 모두에서 상호 교환적으로 사용된다(Soete 1985). 그러나 대부분의 ‘도약’의 모티브는 기술에 있기 때문에 이 글에서는 ‘도약’을 기술적 방식으로 이해한다. 하지만 기술의 도약적 발전이 경제 전반의 효율성과 경쟁력을 높이기 때문에 국가가 정책적 차원에서 추진하는 도약전략의 궁극적 지향점은 경제적 방식이라고 할 수 있다.

북한 경제의 ‘단번도약’ 전략은 IT산업의 발전을 도약의 발판(springboard)으로 삼고 있다. IT산업의 급속한 발전을 통해 경제 전반의 도약, 즉 ‘강성대

9) 도약전략을 기술혁신 측면이 아니라 자본투자의 측면에서 보는 연구도 있다. 이영훈(2000, 94; 2002, 71-2)에 의하면, 한 국가의 경제가 실제 투자(actual investment)가 요구되는 투자(required investment)를 훨씬 밑도는 상황, 즉 빈곤의 늪에 처했을 때, 대대적인 외자유치를 통해 자본의 양을 대폭 늘림으로써 자생적인 성장과정으로 진입시킬 수 있고, 따라서 빈곤의 악순환을 탈출하여 빌린 외자를 다 갚을 뿐만 아니라 언젠가는 선진국으로 변신할 수도 있다고 하며, 이를 big push 전략이라고 명명하고 있다.

10) 이러한 맥락에서 성장의 단계를 ‘leapfrogging’의 의미로 사용한 연구에 대해서는 Karunaratne(1982, 212) 참조.

국' 건설을 목표로 삼는다는 점에서 기술적 도약을 통해 경제일반의 도약을 꿈꾸고 있다고 할 수 있다.

2.2 북한의 '단번도약'론과 전략산업으로서의 IT산업

북한에서 '단번도약'이라는 용어는 2001년 1월 7일자 『로동신문』 정론 “더 용감하게, 더 빨리, 더 높이”에서 처음 공식적으로 사용되었다. 정론은 “오물 쪼물 뜯어 맞추고 남의 꼬리를 따라가는 식으로서가 아니라 단번에 세계최상의 것을 큼직큼직하게 들여앉히자는 것이 우리의 배심”이라고 하면서, “우리는 단번도약의 본때를 이미 맛보았다. 인공지구위성 광명성1호의 탄생도 그것이었고 토지정리의 천지개벽도 그것이었다”고 주장했다. 정론은 또한 “최단기간내에 강력한 국가경쟁력을 마련하여 21세기 세계경제 강국의 대렬에 위풍당당히 들어서자는 것이 위대한 장군님의 용단이고 명략이다. 이것은 속도에 있어서 빨치산대오의 ‘일행천리’전술이며 방법에 있어서 단번도약과 같은 통쾌하고 신묘한 지략”이라고 강조하면서 ‘단번도약’을 국가경쟁력 강화의 중요한 전략이며 방법론으로 제시했다. 이러한 북한의 ‘단번도약’론을 통해서 볼 때, 북한은 산업화의 선발국가들의 발전모델이나 전략을 따라하는 ‘추격전략’보다는 북한식으로, 즉 속도와 방법 양면에서 ‘단번도약’하겠다는 의지를 표명하고 있다.

북한이 추진하고자 하는 ‘단번도약’의 발판은 과학기술이다. 과학기술 발전을 통한 북한의 ‘단번도약’ 논리는 ‘기술적 방식의 도약’(leapfrogging in technological way)을 토대로 하고 있다(Sigh 1999, 5). 그리고 북한이 ‘단번도약’을 위한 기술적 방식의 전략산업으로 선택한 것이 IT산업이다.

김정일 국방위원장은 “20세기는 기계제산업의 시대였다면 21세기는 정보산업의 시대로 될 것”(『로동신문』, 2001.04.20)이라면서 IT산업의 전략산업화의 필연성을 시대적 과제로 제시하고 있다. 그에 따라 북한은 “정보기술 발전 계획을 똑똑히 세우고 정보기술 발전 사업을 국가의 가장 중요한 사업으로 틀어쥐고 나가야”(『로동신문』, 2001.05.23) 한다고 주장하고 있다. 북한은 2002년 신년 공동사설을 통해서도 “과학기술을 전반적으로 빨리 발전시키면서 특히 정보기술과 정보산업발전에 힘을 집중”하고, 아울러 “오늘 우리 앞에 중요한 과업으로 나선 정보기술과 정보산업을 최단기간 내에 높은 수준에 올려 세워야 한다”(『로동신문』, 2002.01.18)고 역설하면서 IT산업 발전을 국가경쟁력 강화의 최우선 과제로 삼겠다는 의지를 표명하고 있다. 북한은 또한 “정보산업의 발전은 근로자들을 어렵고 힘든 노동에서 해방할 수 있게 하며 정보산업이 가져다 주는 혜택이 전적으로 인민들의 복리증진에 돌려지

게 되므로 누구나 다 정보산업의 발전에 절실한 이해관계를 가지게 된다”(『로동신문』, 2001.04.29)는 점을 강조하면서 IT산업에 대한 전국가적·전인민적 관심을 독려하고 있다.

북한이 ‘단번도약’을 할 수 있다고 자신하고 있는 근거는 IT산업의 비약적인 발전 가능성에 있다. 북한 스스로 “우리식 사회주의는 정보산업을 발전시키는 데서 결정적 우월성을 가지고 있다”(『로동신문』, 2001.04.29)고 하면서 IT산업을 주력산업으로 하여 경제를 단번에 회생시키고 나아가 강성대국 대열에 합류하겠다는 포부를 밝히고 있다. 따라서 북한의 ‘단번도약’ 전략은 자본과 자원이 빈약한 북한 현실에서 고부가가치 산업인 IT산업을 집중 육성하여 자력갱생의 발판을 마련하고자 하는 ‘전략적 선택’이라고 할 수 있다. 그리고 IT산업을 인민경제에 있어 “더 이상 미룰 수 없는 절박한 과제”라고 하면서 종합적인 ‘정보기술발전계획’을 수립한 가운데 ‘새로운 자력갱생’, 즉 “오늘의 자력갱생이란 뒤떨어진 것을 창의·고안하는 식의 자력갱생이 아니라 현대적인 과학기술에 기초한 높은 수준의 자력갱생”(『로동신문』, 2001.01.30; 『민주조선』, 2001.02.06)을 추구하는 발판으로 삼고 있다.

2.3 북한의 IT산업 발전전략 채택 배경

거시적으로 볼 때, 북한을 포함해서 모든 국가들의 정치경제적 목표는 체제 유지와 경제발전일 것이다. 체제 유지와 경제발전의 상호 유기적 연관성을 고려할 때, 새로운 경제 발전전략의 채택에는 경제적 요소와 함께 정치적 요소도 함께 고려된다(Przerworski 1991, 136, 162; Gourevitch 1986, 19; 고경민 2001, 3-4). 북한 지도부가 IT산업을 전략산업으로 채택하여 ‘단번도약’을 꿈꾸는 데도 경제적 측면뿐만 아니라 정치적 측면이 고려되었을 것이다. 따라서 북한의 IT산업 발전전략 채택의 배경에 대한 분석은 정치와 경제의 양 측면을 모두 고려해야 한다.

북한의 IT산업 발전전략은 단기적·중장기적 경제 발전전략 차원에서 수립된 것이라고 할 수 있다. 우선 ‘단기적인 경제전략’ 차원에서 북한은 연료·원료·에너지가 부족하고 생산성이 한계에 도달한 경제를 회생시키는 최선의 대안으로 IT산업을 선택한 것으로 보인다.

북한은 대내외적으로 사면초가에 처해 있다. 대내적으로는 식량난으로 인민들의 먹고 사는 문제도 해결해 주지 못하고 있고, 전력난으로 공장가동률은 바닥을 면치 못하고 있으며, 산업설비 역시 노후화되고 폐품화 되어 이를 교체하기 위한 설비투자가 불가피한 상황이다. 여기에 인력난까지 겹쳐 경제회생에 어려움을 겪고 있다. 대외적으로도 경제재건을 위해 절대적으로 필요

한 해외 자본 유치와 기술 도입이 긴급히 필요한 상황인 데, 미국의 경제제재 조치로 실효성 있는 지원이 거의 없는 고립무원의 상태에 처해 있다. 이러한 내부적인 역량과 대외적 지원이 한계에 봉착한 상황에서 북한은 IT산업 육성을 당면 경제난으로부터 최단기간 내에 벗어나기 위한 돌파구로 인식하고 '단번도약'을 모색하고 있는 것으로 평가할 수 있다(통일부 정보분석국 2001, 7).

현 상황에서 북한이 경제난을 타개하는 방법은 전체 경제의 생산성을 높이는 방법 이외에는 다른 방법이 없는 것으로 보인다. 그에 따라 북한은 생산성 향상 차원에서 각 기업소와 공장에 자동화와 컴퓨터 관리체제의 도입을 진행하고 있다. 그리고 이의 연장선상에서 북한은 기술개발을 통해 저하된 산업 생산성을 제고하고 자원의 대외 의존도를 축소함으로써 경제를 회생시킬 수 있는 새로운 전략으로 제시한 것이 IT산업 발전을 통한 전체 인민경제의 현대화·정보화이다. 그리고 이것이 경제적 효율(생산성)을 높일 것이라는 생각에서 전략산업으로 채택된 것으로 분석된다.

다음으로 '중장기적인 경제전략' 차원에서 볼 때, IT산업 발전전략은 세계적인 정보화의 물결 속에서 배제되고 고립되어서는 국가의 생존과 발전이 불가능하다는 위기의식의 발로에서 비롯된 보다 적극적인 북한 지도부의 인식 결과이다. 북한에서도 분명히 인식하고 있듯이, 20세기형 기계제산업인 중화학공업 위주의 산업구조로는 생존이 어렵다. 북한은 제조업 비중이 낮아 산업연관 효과를 기대하기 어렵고, 투자여력 또한 부족한 상황이다. 또 단순히 경제회복만으로는 북한의 미래를 담보할 수 없다. 따라서 북한은 전통적인 산업발전 방식인 '추격전략'으로는 다른 나라와의 경제적 격차를 좁히기 어렵다고 판단하고, 단기적 경제회생과 함께 중장기적 관점을 견지하면서 IT산업 발전전략을 채택한 것으로 보인다. 산업발전이 급속하게 진행되는 21세기에 산업화에 주력하기보다 바로 정보화로 뛰어드는 일종의 '우회적인' 전략적 선택이다.

한편, 북한의 IT산업 발전전략 채택의 배경에는 체제 유지와 권력기반 강화의 수단이 될 수 있다는 정치적 고려가 작용했음을 지적하지 않을 수 없다. 우선 IT산업 발전전략은 체제변화(또는 개혁) 없는 경제발전의 수단이라는 측면이 있다. IT산업은 대량 인력이 필요한 전통산업과 달리 첨단 과학 기술과 창의적인 아이디어로 무장한 소수정예의 전문인력을 통해서 발전이 가능한 분야이다(한국전산원 2002, 409). 북한이 경제개혁과 개방에 직면해서 가장 우려하는 것이 체제 유지에 대한 부담이다. 경제 개혁이나 개방을 위해서는 외국의 자본이나 기술을 도입해야 하는 데, IT산업은 이러한 과정에서 유입되는 자본주의적 요소의 침투와 같은 체제 위협적 요소들을 차단하는데 효과적인 산업이다. 즉 IT산업은 소수의 전문기술자와 과학자들을 중심

으로 집중적인 육성을 통해 개방의 폭을 최소화하면서 추진할 수 있다는 점에서 북한의 정치적 상황에 적합한 산업이다.¹¹⁾

또한 IT산업 발전전략은 김정일 정권의 권력기반 강화의 수단이 될 수 있다는 측면도 고려되었을 것으로 보인다. 북한은 IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’ 전략을 김정일의 리더십을 부각시키는 데 활용하고 있다(김유향 2001, 195-6; 서재진 2001b, 197). 북한 지도부와 언론들은 IT산업을 전략산업으로 특화하여 경제회생과 ‘강성대국’ 건설을 달성하겠다는 마스터플랜의 주창자로 부각시키고 있다. 북한 언론은 “내가 직접 컴퓨터 기술을 연구하면서 이 부문 과학연구사업을 주도하고 있다”(『중앙일보』, 2000.06.19)는 김정일의 발언을 소개하는가 하면, “지금은 전자계산기 시대입니다 - 김정일”이라는 구호를 통해 김정일 주도의 IT산업 선전에 열을 올리고 있다. 그리고 주민들의 개혁·개방 욕구를 대리만족시켜 줄 수 있는 대안적 비전으로서, 과학기술만 발전하면 자력으로 ‘단번도약’을 이룰 수 있다는 희망을 주민들에게 심어 주려고 노력하고 있다(이기동 2001, 286-7). 더 나아가서 북한은 김정일을 정보산업시대, 디지털시대의 지도자로서 새로운 시대에 걸맞은 비전을 제시한 지도자로 부각시키는 데 IT산업 발전전략을 활용하고 있다.¹²⁾

결국, 북한은 정치적 측면에서 IT산업 발전전략을 통해 경제난으로 인해서 다소 이완된 체제를 공고화하고, 김정일 정권의 공식 출범에 따라 김일성의 경제정책 노선과 차별화된 김정일의 경제정책 노선을 부각시킴으로써 김정일 체제의 정치·사회적 기반을 강화하고자 하는 것이다.

11) IT산업의 발전을 장기적인 관점에서 볼 때에는 체제유지보다는 체제변화의 촉매제로 작용할 가능성이 더 높다고 할 수 있다. IT의 발전은 지식과 정보가 시·공간을 뛰어 넘어 막힘없이 유통되도록 할 것이기 때문이다. 그러나 이는 인터넷이라는 매체의 역할을 통해서 그 효과가 극대화된다. 그 때문에 북한은 인터넷과의 연결을 차단하고 북한 내부에서만 연결되는 인트라넷을 이용하고 있다. 그리고 IT산업 발전전략도 체제에 부담을 가져오지 않는 부문들에 국한하고 있다.

12) “인류과학발전의 먼 앞날을 내다보는 비범한 예지, 해당부문의 전문가들도 놀라게 하는 깊은 과학적 식견, 한없이 폭넓고 풍부한 지식은 경애하는 장군님의 특질이다. 위대한 장군님께서서는 전자자동화공학으로부터 화학과 생물학, 건설공학에 이르기까지 현대과학기술의 모든 분야에 정통하고 계신다. 첨단과학의 정수로 되는 컴퓨터 분야의 사업에 완전히 정통하시고 우리식으로 프로그램을 개발하는 명안을 제시하는 경애하는 장군님의 예지의 비범성은 그 무엇에도 비길 수 없다. 오늘 세계인민들이 경애하는 장군님을 ‘전자와 우주기술을 비롯하여 과학기술의 모든 것에 그 어느 정치가보다 민감한 정치가’라고 높이 칭송하고 있는 것은 우연이 아니다.” 『과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하다.』 『로동신문』·『근로자』 공동논설, 2000년 7월 4일자.

3. 북한의 IT산업 발전전략 형성 구조

김정일 시대의 북한은 권력승계에 따른 체제 안정과 새 시대 새로운 지도자의 국가비전 제시, 장기간에 걸친 경제난과 고질화된 경제적 비효율로 인한 생산성 하락, 빵과 자유 어느 것도 제공받지 못해 고향을 등지는 ‘북한판 엑소더스’ 등 총체적인 사회 문제에 직면해 있다. 이러한 총체적 국가 위기에 직면하여 김정일 시대의 북한은 ‘사회주의 강성대국’ 건설이라는 국가 비전을 제시하고 이를 국가 발전전략으로 구체화하고 있다.

북한은 ‘사상강국’, ‘군사강국’, ‘경제강국’을 통해 ‘강성대국’에 도달할 수 있다는 국가 발전전략을 제시하고 있다. 현 단계의 북한은 ‘사상강국’과 ‘군사강국’은 이미 달성했기 때문에 이제 ‘경제강국’만 달성하면 ‘강성대국’이 건설된다고 주장하고 있다. 바꾸어 말하면, 경제 발전전략의 성공 여부에 따라 강성대국 건설 여부가 판가름 난다는 점에서 ‘강성대국’ 건설의 최우선 과제는 ‘경제강국’ 건설이다.

북한은 최근 김정일 시대의 전략산업으로 IT산업을 채택하고 IT산업의 비약적 발전을 토대로 ‘단번도약’하여 ‘경제강국’의 달성과, 아울러 ‘강성대국’을 건설하려는 국가 발전전략을 추진하고 있는 것이다. 그렇다면 북한은 왜 IT산업을 전략산업으로 채택했을까? 여기서는 IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’ 전략의 발판으로서 IT산업 발전전략이 어떤 국가 발전전략과 경제 발전전략의 틀 속에 연계되어 형성되었는지, 즉 어떤 구조적 맥락 속에서 형성되었는지를 살펴본다.

3.1 국가 발전전략: ‘강성대국’ 건설

권력승계라는 정치적 과도기를 마감하면서 공식 개막된 김정일 체제는 새 시대에 새로운 지도자를 위한 국가 비전을 담은 발전전략이 필요했다. 헌법 개정으로 새로운 체제의 외형적인 틀을 갖추었고, ‘선군정치’로 체제 유지에 어느 정도 자신감을 가진 김정일 정권은 ‘사회주의 강성대국’ 건설을 국가 비전으로 공표했다. 따라서 ‘강성대국’ 건설은 김정일 체제가 체제의 안정적인 운영과 구조화된 경제난 해소라는 정치경제적 과제를 달성하기 위해 새로운 국가발전전략으로 제시된 것이다.

‘강성대국’은 1998년 8월 22일자 『로동신문』 정론 “강성대국”을 통해 공식 천명되었다. 정론은 강성대국 건설을 북한사회주의 역사발전의 필연성을 바탕으로 한 새로운 국가비전임을 강조하고 있다.¹³⁾ 그리고 강성대국의 목표를

자주·자립·자위가 실현되는 강한 국가, 사회 모든 부문이 자주적이며 창조적인 나라, 즉 ‘주체의 사회주의 나라’로 규정하고 있다. 아울러 21세기 강성대국 건설의 전략으로 수령중심의 사상과 군대를 토대로 경제발전을 이루는 것이라고 제시하고 있다.¹⁴⁾ ‘강성대국’ 건설이 공식화된 이후 북한의 모든 정치·경제적 전략들이 ‘강성대국’ 건설의 틀 속에서 수립되어 정당화되어 왔다. 그렇다면 북한은 어떻게 ‘강성대국’을 건설하겠다는 것인가? ‘강성대국’ 건설이라는 국가 발전전략의 하위 전략들은 어떻게 구성되어 있는가?

‘강성대국’ 건설의 구체적인 전략은 세 부문으로 나누어진다. ‘강성대국’이란 “사상과 정치의 강국, 군사적 강국, 경제의 강국”을 핵심내용으로 하고 있으며, 이것이 실현될 때 사회주의 강성대국이 건설되는 것이라고 보고 있다.¹⁵⁾ ‘강성대국’ 건설을 위한 보다 구체화된 전략은 2000년 신년 공동사설을 통해 ‘강성대국 건설의 3대 기둥’으로 발표되었다. 공동사설은 “우리는 사상중시, 총대중시, 과학기술중시 로선을 틀어쥐고 올해 총진군을 다그쳐나가야 한다. 사상과 총대, 과학기술은 강성대국건설의 3대기둥이다. 사상이 견결하고 총대가 위력하며 과학기술이 발전하면 그것이 곧 주체의 사회주의강성대국이다”¹⁶⁾ 라고 주장하고 있다. 그러면 ‘강성대국’ 건설을 위한 이러한 부문별 하위 전략들은 어떤 의미를 담고 있는가?

‘강성대국’ 건설의 근본은 사상과 군대이다. “사상과 군대를 틀어쥐면 주체의 강성대국 건설에서 근본은 틀어쥔” 것이라고 주장한다. 따라서 ‘강성대국’ 건설은 “사상의 강국을 만드는 것”에서부터 출발하고, 사회주의 경제도 “사상의 힘에 의해서 전진하는 경제”라고 천명하고 있다. 즉 “사상이 발휘하는 힘은 무한대”이기 때문에 사상을 근본으로 할 때 “21세기는 주체의 강성대국이 건설”된다는 주장이다(『로동신문』, 1998.08.22). 2002년의 신년 공동사설에서도 ‘4대제일주의’를 통해서 변함 없이 ‘우리 사상’을 강조하고 있다.¹⁷⁾

북한이 ‘강성대국’ 건설에서 ‘사상강국’을 강조하는 것은 사상이 체제 유지의 보루이기 때문이다. ‘사상강국’ 건설을 ‘강성대국’ 건설의 근본으로 보는 것도 사상의 변질이 곧 체제 이완의 시발점이 될 수 있기 때문이다. 이러한

13) “주체의 강성대국 건설, 이것은 위대한 장군님께서 선대 국가수반 앞에, 조국과 민족 앞에 다지신 애국충정맹약이며 조선을 이끌어 21세기를 찬란히 빛내이시려는 담대한 설계도이다. 강성대국건설은 주체의 기치 밑에 전진해온 우리 혁명의 새로운 역사적 단계의 필연적 요구이며 한없이 거창하고 영광스러운 민족사적 성업이다.” “강성대국,” 『로동신문』, 1998년 8월 22일자.

14) 조동호(2001, 51)는 강성대국론을 북한식 부국강병론으로 해석하면서, 선군정치는 ‘강병’, 국가경제력 제고는 ‘부국’에 해당하는 전략이라고 보고 있다.

15) “당의 영도따라 강성대국 건설위업을 힘있게 다그쳐나가자,” 『로동신문』, 1999년 9월 9일자.

16) “당창건 55돌을 맞는 올해를 천리마대고조의 불길속에 자랑찬 승리의 해로 빛내이자.” 『로동신문』·『조선인민군』·『청년전위』 공동사설, 2000년 1월 1일자.

17) “위대한 수령님 탄생 90돐을 맞는 올해를 강성대국건설의 새로운 비약의 해로 빛내이자.” 『로동신문』·『조선인민군』·『청년전위』 공동사설, 2002년 1월 1일자.

사실은 북한 당국이 소련과 동구 사회주의 국가들의 몰락이라는 체험적 교훈을 통해 이미 주지하고 있는 사실이다. 따라서 체제 유지가 김정일 정권의 가장 중요한 목표이기 때문에 21세기 ‘주체의 사회주의 강성대국’ 건설에서 ‘사상강국’ 건설은 가장 중요한 토대가 된다.

‘강성대국’ 건설의 또 다른 근본인 ‘군대’는 북한체제를 유지시켜주는 마지노선 역할을 한다. ‘군사강국’ 건설은 김정일 정치의 특징으로 선전되고 있는 ‘선군정치’라는 새로운 통치노선을 통해 이루어질 수 있다고 주장하며, ‘선군정치’를 군 중시의 정치로서 “군대를 중시하고 그를 강화하는 데 선차적 힘을 넣는 정치”¹⁸⁾로 규정하고 있다. 김정일 체제가 ‘선군정치’를 강조하는 이유는 당면한 대내외적 위기를 극복하는 데 인민군대만큼 효율적인 것이 없다고 인식하고 있기 때문이다. 즉 인민군대는 국가 또는 체제 보위의 보루이며, 내부자원이 고갈된 상황에서 경제회생에 필요한 외부자원을 끌어들이기 위한 대외협상력 강화의 수단이고, 경제건설 과정에서도 가장 믿을만한 조직이기 때문이다(이기동 2001, 279).¹⁹⁾ 나아가 북한에서 인민군대는 사회의 다른 모든 부문에서 따라 배워야 할 ‘본보기’이다.²⁰⁾

북한이 최근 추진하고 있는 ‘과학기술중시정책’에서도 과학기술이 가장 발전한 부문이 군사 분야이고 ‘과학기술중시정책’을 수행하는 데서 가장 모범적인 집단도 군대이기 때문에 더욱 중요한 역할을 부여받고 있다(한호석 2001, 4). 따라서 인민군대는 대내외적 차원에서 국가 또는 체제보위의 보루, 대외협상력 강화수단으로서만이 아니라, 경제건설을 위한 선진적인 관점과 사고방식을 사회적 기풍으로 확산시켜 나가는 첨병인 것이다.

현재 북한 스스로 평가하는 강성대국 건설의 단계는 그동안의 ‘고난의 행군’과 ‘선군정치’를 통해 ‘사상강국’과 ‘군사강국’은 이루었고 ‘경제강국’만 달성하면 북한이 목표로 하는 사회주의 강성대국을 이룰 수 있다고 자평하고 있다.²¹⁾ 특히 북한은 2001년 신년 공동사설에서 ‘강성대국’ 건설을 위한 ‘경

18) 고상진, “위대한 령도자 김정일 동지의 선군정치의 근본특징,” 『철학연구』, 1999년 1호(평양: 과학백과사전종합출판사, 1999), p. 17.

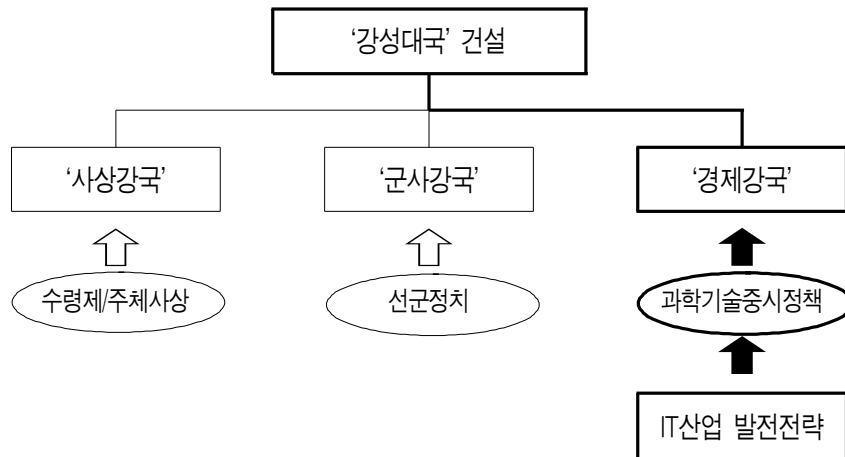
19) 인민군대의 역할에 대한 평가는 “인민군대를 강화하며 군사를 중시하는 사회적 기풍을 철저히 세우는 것으로 시작하여 군대가 없이는 인민도 없고, 사회주의 국가도 당도 없으며, 이런 의미에서 군대는 인민이고 국가이며 당이라고 할 수 있다”라는 김정일의 발언에 잘 나타나 있다. 『조선중앙방송』, 2000년 1월 24일.

20) 전체 인민이 “사고방식과 일본새에서 근본적인 혁신을 이룩하자면” “인민군대의 투쟁정신과 기풍을 적극 따라 배우는 것이 중요하다”고 주장한다. 『로동신문』, 2001년 1월 4일 및 1월 9일자.

21) “경제건설은 강성대국건설의 가장 중요한 과업이다. 우리의 정치사상적, 군사적 위력에 경제적 힘이 안받침될 때 우리 나라는 명실공히 강성대국의 지위에 올라설 수 있다”(1999년 신년 공동사설). “사상강국, 군사강국을 건설하기 위한 우리 인민의 투쟁에서는 이미 커다란 성과가 이룩되었다. 이제 경제강국만 일떠세우면 우리나라는 명실공히 강성대국의 지위에 올라있다고 말할 수 있다”(『로동신문』, 2000.04.09). “불패의 군력과 정치사상적 위력은 반드시 강력한 경제력에 의하여 안받침되어야 한다는 것이 사회주의 정치의 원리이다”(2001년 신년 공동사설).

‘강성대국’의 구체적 요소로서 ‘국가경제력’이라는 개념을 제시했다. 따라서 향후 강성대국 건설의 초점은 당연히 ‘경제강국’ 건설이 되는 것이며, 현재 북한이 설정하고 있는 최고의 목표이자 청사진이다(조동호 2001, 51). 따라서 국가 발전전략의 중심에 바로 경제 발전전략이 위치하고 있는 것이다.

<그림 1> 북한의 IT산업 발전전략 형성 구조



북한의 ‘강성대국’ 건설은 체제 유지와 경제발전이라는 정치경제적 국가목표를 달성하기 위한 국가 발전전략이면서, 특히 그 중에서도 체제 유지에 대한 자신감(‘사상강국’, ‘군사강국’)을 바탕으로 경제발전의 문제(‘경제강국’)를 강조한다는 점에서 경제 발전전략이 핵심 요소이다. 따라서 북한의 ‘강성대국’ 건설이라는 국가 발전전략은 ‘경제강국’ 건설이라는 경제 발전전략을 통해서 이루어질 수 있으며, 더 나아가 ‘경제강국’ 건설은 ‘과학기술중시정책’을 통해 이루어질 수 있다는 것이다.

3.2 경제 발전전략: ‘과학기술중시정책’

북한의 이른바 ‘자립적민족경제’ 노선은 1950년대 경제건설 과정에서 채택되어 근본적인 수정 없이 유지되어 오고 있는 북한 사회주의 경제정책 기조이다. ‘자립적민족경제’ 노선은 이데올로기에서의 주체사상, 정치에서의 수령제와 함께 북한체제의 근간을 형성하는 경제체제 원리로 작동하고 있다. 따라서 여기서 북한의 경제 발전전략 ‘변화’란 ‘자립적민족경제’ 노선의 근본적인 수정이나 포기를 의미하기보다는 단지 투자 우선순위의 조정, 즉 주력부문이나 전략산업의 변화를 의미한다.

1993년 김정일이 국방위원장에 취임한 이후부터 ‘자립적민족경제’ 노선상

에 변화가 나타나기 시작했다(<표 1> 참조). 북한 당국은 제3차 7개년 계획의 실패를 공식 인정하고 완충기의 발전전략으로서 ‘3대 제일주의’, 즉 농업 제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의를 천명했다. 물론 이 새로운 발전전략의 제시에서 ‘인민경제 선행부문’—석탄공업, 전력공업, 철도운수부문—에 대한 강조가 빠지지 않는 않았지만, 농업, 경공업, 무역 제일주의가 보다 선차적으로 강조되었다. 그리고 이듬해인 1994년 신년사에서 이른바 ‘혁명적 경제 전략’이란 이름으로 공식화되었다.

<표 1> 북한의 경제 발전전략 변화

구분	1950~1992	1993~1997	1998~현재	
경제정책 기조	자립적민족경제 노선	혁명적 경제전략	혁명적 경제정책	과학기술중시정책
발전전략 유형	불균형 발전전략 (중공업우선주의)	추격전략 (3대 제일주의)	불균형 발전전략 (농업과 동력우선)	도약전략 (강성대국 건설)
성장패턴(전략)	외연적 성장			내포적 성장
전략(주력)산업	중공업	농업, 경공업, 무역	농업과 동력	IT산업

* 필자 작성

김일성 사망 이후 권력을 승계한 김정일은 1998년부터 ‘고난의 행군’을 마감하고 ‘사회주의 강행군’을 주창하면서 부강한 사회주의를 만들겠다는 적극적인 의미의 ‘강성대국’론을 제시했다. 그리고 이와 함께 1998년 이후의 경제 발전전략은 ‘혁명적 경제전략’에서 ‘혁명적 경제정책’으로 전환되었다. ‘혁명적 경제정책’은 ‘혁명적 경제전략’의 핵심내용이었던 ‘3대 제일주의’ 대신에 인민경제 선행부문과 금속공업을 더욱 강조하는 한편, 3대 제일주의 중에서는 단지 농업만 강조하는 정책기조로 바뀌었다. 이러한 투자 우선순위의 재조정은 당시 북한이 처한 식량난과 경제난 타개를 겨냥하여 농업과 동력을 우선으로 하는 단기적 성격의 전략이라고 할 수 있다.

그러나 여기에 그치지 않고 김정일 시대의 북한은 중장기적이고 미래지향적인 ‘과학기술중시정책’을 가시화하기 시작했다. 1998년 이후 과학기술에 대한 강조는 매년 신년 공동사설에 비중 있게 등장했고,²²⁾ 2000년에는 과학기술을 ‘사회주의 강성대국의 3대 기둥’ 수준으로까지 격상시키면서 ‘경제건설의 모든 것’으로 간주되기 시작했다.²³⁾ 사회주의 강성대국의 3대 목표가 ‘사

22) 1999년에는 “강성대국 건설의 힘있는 추동력”으로, 2000년에는 ‘강성대국’ 건설의 3대 기둥으로, 2001년에는 “국가경제력 확보의 선차적 과제”로서 “인민경제의 기술적 개건은 현 시기 경제사업의 중심고리이며 더는 미룰 수 없는 절박한 과제”로, 그리고 2002년에는 “나라의 융성번영은 과학기술과 인재에 의하여 안받침”되는 것이기 때문에 “과학기술을 전반적으로 빨리 발전시키면서 특히 정보기술과 정보산업발전에 힘을 집중하여야 한다”고 강조하고 있다.

상강국', '군사강국', '경제강국'임을 감안하면 “사상도 건설하고 총대가 굳건한 상황에서 이제 과학기술만 발전시키면 강성대국을 이룰 수 있다”²⁴⁾는 주장에서 보듯이, 향후 경제 발전전략의 향방을 짐작할 수 있다.

북한은 “과학기술 없이는 강성대국을 건설할 수 없으며 과학은 단순한 기술 수준이 아니라 조국의 운명과 강성대국 건설의 성과를 좌우하는 중요한 문제”(『조선중앙방송』, 2001.03.03)라고 주장하고 있다. 특히 “우리는 남이 한 걸음 걸을 때 열 걸음, 백 걸음으로 달려 과학기술 발전에서 하루빨리 세계 선진 수준에 올라서야 합니다”(『민주조선』, 2001.02.02)라는 주장에서 볼 때, 과학기술은 북한의 도약발전의 중요한 방식으로 거론되고 있다.²⁵⁾

과거에도 북한에서 과학기술에 대한 강조가 없었던 것은 아니다(박찬모 2002, 4-5 참조). 그러나 최근에 와서 ‘과학기술중시정책’으로 더욱 강조되게 된 계기는 김정일 정권의 체제 안정이 가시화되고 권력 승계가 완료되던 시점인 1998년 8월 인공위성 ‘광명성 1호’의 시험발사 이후부터라는 것이 일반적인 평가이다. 인공위성 시험발사의 성공은 북한 지도부로 하여금 과학기술에 대한 자신감을 갖게 만들었고 과학기술에 대한 인식 전환의 계기가 되었다는 것이다.²⁶⁾ 그 후 북한에서는 “과학기술발전에서 새로운 전환을 일으켜야 강성대국건설에서 나서는 수많은 문제들을 해결할 수 있다”²⁷⁾며 과학중시를 김정일의 사상으로 내놓았다(배성인 2001a, 151).

북한이 강조하고 있는 ‘과학기술중시정책’은 과학중시사상이 과학정치로 그 성격을 강화시키는 특징을 보인다. “장군님의 주체의 ‘과학정치’가 정보산업의 휘황한 미래를 약속해 주고 있다”(『조선중앙방송』, 2001.05.19)는 주장처럼, 과학정치가 김정일 체제의 새로운 통치논리로서 대두되고 있다. 이는 과학정치를 통해 전 사회적으로 과학기술 열풍을 조성하려는 측면과 함께, 정보화를 위한 선진기술 및 설비 도입에 따라 나타날 수 있는 사상 이완 및

23) ‘우리는 사상중시, 총대중시, 과학기술중시 로선을 틀어쥐고 올해 총진군을 다그쳐 나가야 한다. 사상과 총대, 과학기술은 강성대국건설의 3대 기둥이다. 사상이 견결하고 총대가 위력하며 과학기술이 발전하면 그것이 곧 주체의 사회주의 강성대국이다’라고 주장해 경제강국 건설의 토대가 과학기술이고 경제발전이 곧 과학기술 발전이라고 선언하고 있다. “당창건 55돐을 맞는 올해를 천리마대고조의 불길 속에 자랑찬 승리의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2000년 1월 1일자.

24) “과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자,” 『로동신문』·『근로자』 공동논설, 2000년 7월 4일자.

25) ‘과학기술중시정책’은 그동안 노동과 자본의 증가를 통한 성장에 중점을 두었던 외연적 성장전략에서 기술혁신에 의한 생산설비의 효율화를 통해 생산성을 증가시키는 내포적 성장전략으로 전환을 상징하고 있다. 그리고 중장기적 관점을 전제로 할 때 IT산업에 대한 강조는 비약적인 기술혁신과 집중적인 전문인력 양성을 통한 ‘도약전략’을 선택했다는 점에서 기존의 발전전략들과 두드러진 차이를 보인다고 할 수 있다.

26) 서재진(2001a, 318-23)은 북한의 ‘과학기술중시정책’ 선택의 시점과 내용을 볼 때, 소련의 페레스트로이카 정책의 영향을 받은 흔적이 보인다고 지적한다.

27) “과학중시사상 구현하여 강성대국의 앞길 열어나가자,” 『로동신문』, 1999년 1월 16일자.

내부 동요와 우려를 불식시키려는 의도도 담겨 있다.²⁸⁾

북한의 ‘과학기술중시정책’은 특정 부문(sector)에 국한되는 정책이 아니라 인민경제 전반에 적용되고 있다. 북한은 내각의 성을 비롯, 각급 공장·기업소 등에 정보기술을 보급하는 데 주력하고 있고 IT산업 관련 교육기관을 신설하고 있으며 IT인프라 구축을 위해 통신시설의 확장과 현대화, 그리고 IT 기술을 활용한 인민경제의 자동화와 현대화에 주력하고 있다(김영운 2002, 64-5). 이를 단기적, 그리고 중장기적 관점으로 구분해서 보면, 단기적으로는 생산공정의 현대화 추진, 중장기적으로는 IT산업 육성·발전을 위한 토대 마련으로 구분할 수 있다.

과학기술정책은 우선 단기적으로 기술개선을 통해 생산공정의 자동화(현대화)를 추진하는 시책으로 나타나고 있다. 인민경제의 기술적 개건에 대해 2001년 신년 공동사설은 “현 시기 경제사업의 중심고리”이며 “더는 미룰 수 없는 절박한 과제”라고 표현하고 있다. 따라서 단기적으로 ‘과학기술중시정책’은 인민경제의 효율성을 높이기 위해 공장 및 기업소 등의 생산현장을 대상으로 추진되고 있다. 전력난·식량난 등 당면한 경제난을 극복하기 위해서는 빠른 시일 내에 실용화 할 수 있는 과학기술 개발과 이의 생산현장에서의 보급이 절박한 과제이기 때문이다.

한편, 중장기적 차원에서 과학기술정책은 IT산업의 육성을 통한 ‘단변도약’ 추진의 기폭제가 되도록 추진하고 있다. 북한이 과학기술 발전을 통한 경제도약을 꿈꾸고 있다는 것은 2000년 7월 4일자 『로동신문』과 『근로자』 공동논설인 “과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자”에서 보여지고 있다.²⁹⁾ 여기서 과학기술의 비약적 발전을 위해서는 당과 국가가 얼마나 적극적으로 임하느냐에 달려 있다는 점을 강조하면서, 김정일 국방위원장은 과학 발전을 국가정책으로 추진하고 있다고 강조하고 있다. 그러면서 “높은 혁명성 더하기 과학기술, 이것이 사회주의를 성공으로 이끄는 길”이라고 주장하며, 과학기술에 대해 당과 국가, 그리고 지도자가 적극적인 정책적 관심을 표명하고 있다고 강조하고 있다. 따라서 북한의 경제 발전전략의 한 방식으로서의 ‘과학기술중시정책’은 의심의 여지가 없는 것이라고 단언할 수 있다(최수영 2001, 177).

28) 통일부 정보분석국. 『주간북한동향』(제540호), 2001.05.19~05.25.

29) “우리 당의 과학중시사상은 우리의 과학기술을 최단기간에 세계적수준에 올려 세울데 대한 대담하고 통이 큰 과학혁명사상이다. …… 과학기술을 발전시키는데서는 단계가 있는 것만은 사실이다. 그러나 남들이 걸어 온 단계를 순차적으로 답습하기만 한다면 언제 가도 남을 따라 앞설수 없다. 우리 당의 과학중시사상은 기성관례나 기존공식에 구애됨이 없이 과학기술발전에서 비약할것을 요구하고 있다. 남들이 몇백년동안에 한 일을 짧은 기간에 이룩하며 과학기술의 모든 분야에서 세계적인것을 창조해 나가려는것이 우리 당의 의도이다.”

4. 북한의 IT산업 발전전략: 단계별 전략

최근 북한 경제발전의 화두로 등장한 ‘단번도약’은 그 함축적인 의미로 인해 다양한 추측과 전망들을 낳고 있다. IT산업의 비약적 발전을 토대로 한 북한 경제의 ‘단번도약’론에 대한 국내의 평가들은 대체로 IT산업의 ‘육성 목표’와 ‘발전 전망’에서 서로 이견을 보이고 있다.

먼저 북한의 IT산업 육성정책의 목표와 관련하여, 경제회생을 위한 일시적인 시책인가 아니면 중장기적인 발전전략인가의 논란이 있다. 한편에서는 북한의 IT산업 육성 의지는 북한 경제의 효율성 제고를 위한 일시적이고 대중요법적인 시책이라는 주장을 한다. 북한의 IT산업 육성은 열악한 기술 수준과 빈약한 자원을 고려할 때 기존 산업 시설의 효율성 증대를 위한 ‘수단’ 차원에서 주로 공장 자동화를 통해 낙후된 생산력을 증대하기 위한 시책이라는 주장이다(최신립 1999; 2002; 김유향 2001; 김상훈 2002; Hayes 2002).

다른 한편에서는, 경공업이나 중공업 같은 전통산업의 발전을 통해서도 북한 경제를 정상화시키기 어렵다고 판단하여 IT산업이라는 첨단산업 육성을 경제발전의 새로운 전략적 대안으로 제시하고 있다고 주장한다. 북한은 군사 부문과 기초 기술부문에서 높은 잠재력을 갖고 있기 때문에 대외 기술협력 및 해외 자본 도입을 통해 IT산업 발전을 중장기적 발전전략으로 추진하고 있다는 주장이다(김근식 2000; 2001; 2002; 박찬모 2001; 배종렬 2001; 최신립 2001; 홍순직 2001; 배성인 2001b).

한편, 또 다른 논쟁의 한 축인 IT산업의 발전 전망과 관련해서는 ‘낙관적 전망’과 ‘비관적 전망’이 엇갈리고 있다. 한 편에서는 북한이 IT산업을 발전시킬 만한 기술 및 산업적 기반이 취약하고 자립적 민족경제건설 노선이 근본적인 수정이나 포기 등의 변화를 보이지 않고 있기 때문에 첨단분야에 투자를 집중하겠다는 전략이 별 다른 성과를 거두지 못할 것이라는 비관적 전망을 한다.

다른 한편에서는 자본과 자원이 빈약한 북한 상황을 고려할 때 북한 경제가 빈곤의 악순환을 벗어나는 길은 IT산업의 육성이라는 길밖에는 없기 때문에 김정일 국방위원장이 직접 나서서 이를 독려하고 있고, 또 최근 들어 IT 전문인력 양성과 대외적인 기술협정 및 교류 등에 박차를 가하고 있다는 점에서 IT산업 발전 가능성에 무게를 두는 낙관적 전망을 하고 있다.

이러한 두 가지 논쟁의 축은 각각 하나의 관점으로 통합될 수 있다. IT산업의 육성 목표를 북한 경제의 효율성 제고를 위한 일시적이고 대중요법적인 시책이라는 주장은 발전 전망에서도 북한의 취약한 경제적 조건과 상황 때문에 별 다른 성과를 거두지 못할 것이라는 비관적 전망을 하고 있다. 반

면, IT산업의 육성 목표를 북한 경제의 ‘단번도약’을 위한 중장기 전략이라는 주장은 발전 전망에서도 IT산업은 김정일의 지대한 관심을 바탕으로 빈곤의 악순환에서 벗어날 수 있는 유일한 탈출구이며 이를 위해 정책적인 지원이 뒷받침되기 때문에 북한 IT산업의 도약 발전 가능성을 무시할 수 없다는 비교적 낙관적인 전망을 하고 있다.

이와 같은 기존의 엇갈리는 논의들은 ‘단기적 비관론’과 ‘중장기적 낙관론’이라는 대별되는 두 주장으로 압축할 수 있을 것이다. 요컨대, ‘중장기적 낙관론’의 입장은 IT산업 육성을 북한 경제의 발전을 견인할 중장기적 발전전략의 차원으로 인식하는 주장이고, 반면 ‘단기적 비관론’의 입장은 IT산업 육성을 북한 경제의 도약발전을 위한 전략적 차원에서 보기보다는 뒤떨어진 생산성을 끌어올리기 위한 수단적 의미로 인식하는 주장이다.

최근 북한의 ‘과학기술중시정책’ 및 IT산업 육성과 관련된 정책들은 단기적 성격의 시책들과 중장기적 성격의 정책들이 ‘동시다발적’으로 제시되고 있다. 뿐만 아니라 효과적인 정책 추진이 될 수 있도록 ‘자력갱생’의 개념까지도 유연하게 적용하면서 대외적인 기술 및 인재 교류 등을 적극적으로 추진하고 있다. 따라서 국내의 다양한 평가들과 최근 북한의 과학기술과 IT산업 육성정책의 동향을 종합해 볼 때, 북한은 ‘단번도약’이라는 ‘강성대국’ 건설의 비전을 설정해 놓고, 이 비전의 경제 부문 비전인 ‘경제강국’ 달성을 위해 ‘과학기술중시정책’을 경제 발전전략의 기조로 하면서 이에 기초한 대표적인 산업 발전전략으로서 IT산업의 발전을 단계적으로 추진하고자 하는 의도를 갖고 있는 것으로 판단된다.

요컨대, 북한 경제의 ‘단번도약’을 위한 IT산업 발전전략을 단계적으로 구분하면, ‘단기적 발전전략’ 차원에서는 기술개건 사업과 인민경제의 현대화·정보화를 추진하면서 기존 경제시스템의 효율성을 끌어 올리려는 정책들을 대대적으로 추진하고 있으며, ‘중기적 발전전략’ 차원에서는 S/W산업 등 일부 비교우위 (가능) 분야를 외화 획득원으로 육성하기 위해 IT 전문인력 양성과 외국과의 적극적인 기술 교류나 협정 체결 등을 추진하고 있다. 그리고 이러한 단기적·중장기적 전략들은 분리시켜 단계적으로 추진하기보다는 병행적으로 추진하면서 단기 전략의 성공을 통해 당면 경제난을 타개하여 경제 전반의 효율성을 진작시키려고 하고 있다. 즉 북한의 IT산업의 발전전략은 첫 단계를 완결하고 다음 단계로 이행하는 ‘완결적 이행’이라기보다는 단기와 중장기 전략의 시너지 효과를 높이기 위해 병행적으로 추진하는 방식을 보여주고 있는 것으로 보인다. 따라서 단기적·중기적 전략의 성공을 바탕으로 이를 장기적 전략으로 연계시켜 단계적인 IT산업 발전의 시너지 효과를 극대화함으로써 ‘단번도약’의 기틀을 마련하는 ‘장기적 발전전략’의 방향성을 보여주고 있는 것으로 판단된다.

4.1 단기적 전략: 인민경제의 ‘현대화’와 ‘정보화’

북한은 80년대 말 사회주의권의 붕괴 등에 따른 대외 경제여건이 악화되기 시작하면서 식량난과 에너지난이 거의 만성화되다시피 했다. 그리고 경제성장률도 1990년 마이너스 성장을 시작하여 1996년까지 9년 연속 마이너스 성장을 기록하면서 ‘빈곤의 늪’(poverty trap)에 빠져 있다(이영선·윤덕룡 1999; 이영훈 2001; 2002).³⁰⁾ 1999년 이후 북한 경제가 회복의 기미를 보이고 있기는 하지만, 미국 부시행정부의 등장이라는 대외 변수와 인민경제 선행부문의 침체라는 국내 변수로 인해 낙관할 수 없는 상황에 처해 있다. 이런 상황에서 북한은 IT산업 발전을 통해 우선 ‘단기적’으로 ‘인민경제의 현대화·정보화’³¹⁾를 달성하는 전략을 추진하고 있는 것으로 판단된다.

이에 따라 북한은 21세기 정보산업시대를 맞아 “인민경제의 모든 부문을 정보화하는 데서 중요한 것은 정보과학과 정보기술을 발전시키는 것”이며 “조선식 사회주의는 정보산업발전에서 짧은 기간에 세계적 수준에 올라 설 수 있는 풍부한 잠재력을 가지고 있다”고 주장하면서 IT산업의 전략적 추진을 암시하고 있다. 요컨대, 인민경제의 ‘현대화’는 공장·기업소들의 노후설비를 보수·정비하거나 새로운 현대적 기술로 교체하는 것으로, ‘공장 정상화’를 통한 ‘생산의 정상화’를 의미하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 인민경제의 ‘정보화’는 생산성을 향상시킬 수 있도록 생산과 경영활동에 정보기술을 도입하는 ‘생산의 자동화’와 ‘경영의 컴퓨터화’를 의미하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 북한은 ‘인민경제의 현대화와 정보화’를 달성하기 위해 시책으로 대대적인 ‘기술개건’ 사업을 전개하고 있다.

그러면 북한은 왜 ‘인민경제의 현대화와 정보화’를 단기적 전략으로 설정하고 ‘기술개건’ 사업에 몰두하고 있는 것일까? 그 이유는 무엇보다도 피폐

30) <표 2> 북한의 경제성장률 추이(단위: %)

연도	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01
성장률	-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7

자료: 한국은행(2002).

31) 북한에서 현대화와 정보화는 서방사회에서 보편적으로 쓰이는 것과는 다르게 규정하고 있다. 『로동신문』 2001년 5월 17일자에 따르면, 인민경제의 현대화·정보화는 “고도로 발전된 과학기술의 최신성과에 기초하여 생산의 높은 장성을 이룩함으로써 ‘경제강국’을 건설하고 인민생활을 획기적으로 높여 나가기 위한 필수적 요구”라고 규정하고 있다. 그러면서 “인민경제의 현대화는 사회주의건설의 전략적로선”으로서 “인민경제 모든 부문이 정보기술에 기초하는” 것이라고 주장하고 있다. 인민경제의 정보화는 그 위상을 현대화의 높은 단계로 설정하면서 “생산과 경영활동의 정보화”¹⁾를 내용으로 하고 있다. 그리고 ‘현대화’는 ‘정보화’와 결합될 때 그 물질기술적 토대의 위력을 더욱 높일 수 있다고 주장한다.

한 경제의 회생문제를 좌시할 수 없기 때문이다. 이는 1998년부터 북한 경제 정책의 기조로 채택된 ‘혁명적 경제정책’과 ‘과학기술중시정책’을 병행 추진하는 데서 문제의식의 일단을 엿볼 수 있다. 앞에서 지적한 바처럼, 현재의 북한 경제상황에서 가장 급선무는 고질적인 식량난과 에너지난, 그로 인한 생산성 하락으로 인해 피폐해진 경제를 회복시키는 것이다. 따라서 단기적 전략으로서 IT산업의 육성은 경제회생을 위해 인민경제의 현대화와 정보화를 통해 경제 전체의 효율성을 향상시키고자 하는 의미가 담겨져 있다. 그것이 바로 공장의 정상화를 통해 생산을 정상화시키고, 더 나아가 정상화된 생산시스템을 가동하여 생산성을 향상시킬 수 있도록 생산과 경영활동에 정보기술을 도입하는 ‘생산의 자동화’와 ‘경영의 컴퓨터화’인 것이다.

북한은 ‘인민경제의 현대화와 정보화’를 달성하기 위한 시책으로 ‘기술개건’ 사업을 적극 전개하고 있다. 북한 지도부는 2001년 신년 공동사설에서 경제건설의 중심과업을 “현존 경제토대를 정비하고 그 위력을 최대한 높이면서 인민경제전반을 현대적기술로 개건하기 위한 사업을 착실히 해나가는 것”으로 설정한 바 있다. 그리고 기술개건 사업은 “현 시기 경제사업의 중심고리”이며 “더는 미룰 수 없는 절박한 과제”라고 표현하면서 북한경제의 회생을 위한 선차적 과제임을 강조하고 있다. 이런 북한의 설명에 따르더라도, 인민경제의 현대화와 정보화는 북한이 단기적으로 성취해야 할 시급한 과업이라고 할 수 있다.

최근 북한의 기술개건 경향은 공장·기업소들을 대상으로 산업현장에서 정보화를 통한 효율성 향상을 위해 대대적인 정보기술 보급을 강조하고 있다. 북한은 모든 생산 공정이 컴퓨터에 의해 조작되는 최신 설비를 갖춘 ‘본보기 공장’을 각 지역별로 건설하고 이 경험을 인근 공장들이 따라 배우게 하는 방식으로 기술개건 사업을 확산시키고 있다. 북한은 공장의 기술개건과 함께 전력난·식량난 등 당면한 경제난을 극복하기 위해 빠른 시일 내에 실용화할 수 있는 과학기술 개발과 이러한 기술의 생산현장에서의 보급을 독려하고 있다(양문수 2001a, 186-7).

북한은 또한 기술개건의 일환으로 전사회적인 IT마인드 확산을 위해 과학기술과 정보기술의 중요성을 전방위적인 선전과 교육을 통해 확산시키고 있다. 북한 권력의 핵심인 노동당부터 IT시대에 맞게 새로운 변화를 해야 한다고 강조하고 있고, 관료들에게도 과학기술 무장을 촉구하고 있으며, 생산현장에서도 공장이나 기업소의 근로자들이 IT와 관련한 지식을 빨리 배워야 한다고 독려하고 있다.

최근에는 또 경제계획 업무의 정보화를 경제부처와 기업소에 촉구하고 있다. 사회주의 경제의 경영활동 전반이 계획에 따라 진행되기 때문에 경영의 공정인 계획업무부터 정보화해야 경영활동의 정보화가 가능하다는 주장이다

(『연합뉴스』, 2002.04.18). 또한 공장·기업소의 기술개선사업 추진을 위해 외국 선진기술을 적극적으로 도입해야 한다는 점도 강조되고 있다.³²⁾ 최근 신설되는 공장·기업소의 설비와 생산라인을 외국에서 사들여오거나 기존 설비를 현대적으로 개선하는 데서 외국 선진기술을 적극 도입하는 정책을 펴고 있다. 아울러 북한 당국은 외국의 선진 산업기술을 도입, 활용하기 위해 각종 산업부문별로 대표단을 파견하고 전문가들의 해외 기술연수를 전방위적으로 추진하고 있다. 특히 고위관리들은 외국방문 기회를 이용해 선진기술을 도입하기 위한 해외연수를 해당국가에 적극 요청하고 있다(『연합뉴스』, 2002.04.28).

4.2 중기적 전략: IT 전문인력 양성을 통한 S/W 산업 발전

IT 분야 중에서도 최근 주목받고 있는 분야는 S/W 개발 분야이다(한국전산원 2002, 410). 북한은 IT산업을 당면 경제난으로부터 벗어나기 위한 돌파구로 인식하고 있지만, 사실상 열악한 기술·자본 여건 하에서는 본격적인 IT산업 육성이 어렵다고 판단하고 IT 인프라나 H/W에 대한 투자보다는 S/W산업을 육성하기 위해 우선적으로 IT 전문인력 양성 및 전 사회적인 IT 마인드 조성에 치중하는 전략을 추진하고 있다(통일부 2001, 49). 북한이 현재 추진하고 있는 IT 전문인력 양성을 통해 S/W산업 발전을 추진하는 노력은 IT산업의 성격상 중기적 전략으로 규정할 수 있다.

우선, 북한이 추진하고 있는 S/W 개발을 통한 IT산업 발전 노력을 중기적 전략이라고 보는 이유는, 현 단계의 북한 S/W 개발 수준이 바로 대규모의 수익을 창출할 수 있는 수출 경쟁력을 갖췄다고 보기는 어렵고, 또 전문인력 양성도 1~2년 안에 연구개발 능력을 갖춘 인재들을 양성하는 것은 어렵기 때문에 적어도 4~5년 정도를 내다보는 중기전략이라고 판단하는 것이다. 실제로 S/W산업의 발전은 연구개발(R&D)에 그 성과가 달려 있다고 할 수 있다. 연구개발에 대한 가장 직접적인 투자는 S/W관련 전문 인력을 양성하는 것이다. 즉 전문 인력이 양성된 후, 그에 대한 집중적인 연구개발 투자가 이루어질 때 매몰비용(sunk cost) 없이 소기의 성과를 달성할 수 있는 것이다.

32) 과거의 기술개선이 일부 문제 있는 설비와 생산라인을 개조하거나 “터진 곳을 깎는 식의 소극적인 기술개선”이었다면 현재의 기술개선은 “하나를 건설하고 생산해도 항상 내일을 내다보고 현대화의 수준을 최상의 높이로 보장한다는 입장에서 실현해야 한다”고 주장하고 있다. 『연합뉴스』, 2002년 4월 26일자.

북한이 S/W산업 발전을 IT산업 발전의 중기적 전략산업으로 선택한 데에는 다음과 같은 몇 가지 측면에서 그 근거를 찾을 수 있다. 첫째, 일반적으로 S/W산업은 지식집약산업이자 고도 성장산업으로서 아이디어와 창의력을 기반으로 하는 디지털 시대의 핵심 산업으로 평가된다. 그리고 다른 산업의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 기반산업으로서, 특히 전통산업의 생산성을 향상시켜 국제경쟁력을 강화하는 역할을 할 수 있다(한국전산원 2002, 454). 정태적 비교우위론에 입각할 때, 북한이 내세울 수 있는 IT산업 중에서 S/W산업은 비교우위 품목이면서, 북한 IT산업의 수준을 고려해 볼 때도 비교적 짧은 기간에 수익을 창출할 수 있는 부문이라고 할 수 있다.

둘째, 북한의 경제적 상황과 제약조건을 고려해 볼 때 S/W산업은 전략산업으로서의 적절성을 가지고 있다. 북한이 IT 산업의 다른 부문, 즉 인프라나 H/W 부문은 북한의 기술과 자본 문제 때문에 육성이 어려운 상황에 있다. 그러나 S/W산업은 이들 부문과는 달리 우수한 두뇌와 창의적인 아이디어만으로도 발전이 가능한 분야인 데다, 북한은 이미 사회주의 교육의 기초 과학 중시에 따라 우수한 과학 인력을 확보하고 있는 것으로 평가되고 있다. 또한 그동안 조선컴퓨터센터, 평양프로그램센터 등을 중심으로 S/W개발에 주력함으로써 일부 제품은 해외에 수출할 수 있을 정도로 기술 수준이 높아지는 성과를 보이고 있다. 따라서 북한이 국가적 차원에서 집중 육성한다면 비교적 빠른 시간 내에 수익을 창출할 수 있는 부문이 S/W산업이다.³³⁾

33) 북한의 S/W 중에서도 가장 대표적인 것으로 ‘음성인식’에 관한 연구는 상당한 수준에 올라 있는 것으로 평가된다(박찬모 2002, 7). 현재 대북사업을 추진 중인 남한의 7개 IT업체를 대상으로 한 설문조사 결과에서도 북한의 S/W 가운데 ‘음성인식’에 대한 선호도(43%)가 가장 높은 것으로 나타났다. 『연합뉴스』, 2002년 9월 30일자.

<표 3> 2001~2002년 과학기술 관련 행사 개최 현황

일 시	행 사 명
2001. 1. 30	조선과학기술총연맹 중앙위 제28차 전원회의 확대회의
2001. 4. 23~26	제16차 중앙과학기술축전
2001. 4. 20~23	모범기대창조발단 40돌기념 공구·부속품전시회 및 전국기술혁신 축전
2001. 5. 2~3	제3차 국내외동포들의 평양의학과학도대회
2001. 5. 4	김만유병원 창립 15돌 학술발표회 및 과학기술전시회
2001. 5. 5	정보산업시대에 관한 주제적 사상이론에 대한 중앙연구토론회
2001. 5. 14~17	전국지질학부문 과학기술발표회 및 광물표본 전시회
2001. 8. 16~29	제2차 전국교육부문 프로그램 경연
2001. 8. 28	청년절 10돌 즈음 전국청년과학기술전시회
2001. 8. 30	전국학생소년궁전 및 회관 과학기술부문 소조원 경연
2001. 9. 6	전국학생소년궁전·회관 소조원들의 수학 및 컴퓨터 경연
2001. 9. 12~16	제2차 전국교육부문 프로그램 전시회
2001. 9. 21~10. 8	제12차 전국 프로그램 경연 및 전시회
2001. 10. 2	독일국경절 즈음 독일과학기술도서전시회
2001. 10. 22~25	평양국제과학기술도서전시회
2001. 11. 1	전국양어부문과학기술발표회
2001. 11. 19~20	전국산림분야 과학기술발표회
2001. 11. 26~30	전국제1고등중학생들의 과학착상경연
2001. 11. 28~29	전국전자자동화공학부문 과학기술발표회
2001. 11. 29~30	전국수의축산부문과학기술발표회
2002. 2. 21~4. 30	제7차 전국 발명 및 새기술 전시회
2002. 4. 2~5	제17차 중앙과학기술축전
2002. 4. 29~30	평양 의학과학도론회
2002. 6. 5	감자역병에 관한 전국학술도론회
2002. 6. 10~14	평양 국제과학기술도서전람회
2002. 7. 18	전국 건축건설과학도론회
2002. 8. 20	전국 청년정보기술성과전시회
2002. 8. 26	전국 청년컴퓨터기술경험도론회
2002. 8. 30~9. 3	전국 학생소년궁전 및 회관 과학기술경연
2002. 9. 4~5	과학원창립 50주년 기념 전국과학기술발표회
2002. 9. 2~10	제2차 전국 대학부문 과학연구성과 전시회
2002. 9. 2~10	제3차 전국교육부문 프로그램전시회
2002. 9. 11~13	전국 농기계전시회 및 기술혁신 발표회
2002. 9. 17~20	평양 국제경제기술 및 하부구조전람회
2002. 10. 1~9	제13차 전국 프로그램 경연 및 전시회
2002. 10. 15	제7차 보건부문 발명 및 새기술 전시회
2002. 10. 21~24	제3차 전국의학과학기술축전
2002. 10. 22~24	제1차 전국가설 및 착상발표회

자료: 통일부(2001, 52); 통일부 정보분석국. 『주간북한동향』(제615호), p. 18.

북한은 매년 신년 공동사설을 통해 과학기술의 발전을 강조하면서 IT 전문인력 양성의 중요성과 교육체계 정비, 대학·연구소의 신설 및 개편 등 인재 육성을 위한 기반조성에 주력해 왔고,³⁴⁾ 다양한 방식과 형태의 과학기술

34) 북한의 IT 전문인력양성시스템에 대한 상세한 논의는 김유향(2001, 201-12) 참조.

행사를 개최하여 부문별 연구개발 실적을 확산시키려는 노력을 보이고 있다 (<표 3> 참조). 북한은 또 언론을 통해 연일 IT 전문인력 양성의 필요성을 강조하고 또 이를 위해 기존의 교육 시스템을 IT와 직·간접적으로 연관된 시스템으로 개편·신설 또는 강화하고 있다. 이는 S/W산업이 북한 경제의 ‘단변도약’을 위한 현실적인 당면목표 중의 하나이기 때문이라고 할 수 있다.

북한이 S/W산업을 전략산업으로 선택한 데는 외국의 S/W산업 육성 성공 사례를 벤치마킹한 것일 가능성이 높다. 북한은 최근 개발도상국들의 정보산업 발전현황을 소개하면서 “발전도상 나라들에서 과학기술 발전이 눈에 띄게 나타나고 있으며 일부 나라들은 발전된 나라들을 따라 앞서고 있다”고 소개하고 있다(『로동신문』, 2002.06.10). 그 중에서도 주목할 수 있는 국가로 인도를 거명하고 있다. 북한은 인도의 정보기술이 세계수준에 이르고 있다면서, 이는 인도정부가 토대가 약한 자국의 제조업 사정을 고려해 컴퓨터프로그램 개발과 인터넷 전문가 등 정보기술부문 인재양성에 힘을 쏟아온 결과라고 설명하고 있다(『연합뉴스』, 2002.06.19).

실제로 인도의 S/W산업 성공은 북한에게 매력적인 벤치마킹 대상일 수 있다. 인도는 컴퓨터 보급률이 0.5%에도 못 미치고 인터넷 사용자 비율 역시 0.37%에 불과한 IT 인프라의 후진국임에도 불구하고, 1990년대 후반 들어 IT 분야의 세계적인 유망주로 떠오르기 시작한 것은 S/W산업을 중심으로 인도의 IT산업이 급속한 발전을 이루었기 때문이다.³⁵⁾ 또한 아일랜드의 성공사례 역시 북한의 S/W산업에 대한 집중적인 육성 의지를 강화시킬 수 있는 벤치마킹 대상이라고 할 수 있다. 아일랜드는 S/W산업의 성공을 통해 유럽의 ‘실리콘 벨리’로 불리면서 중진국에서 선진국으로 도약할 수 있었고, 현재는 세계 소프트웨어 10대 기업 중 7개가 아일랜드에서 활동하고 있어 ‘유럽의 소프트웨어 수도’라고 불릴 정도로 도약 발전했다.³⁶⁾

결국 북한은 중앙기관의 대대적인 지원 하에 대학·연구소 등 교육기관 강화, 각종 과학기술행사 개최 등에 역점을 두면서 북한이 중점을 두는 분야가 S/W개발 등 일부 비교우위 부문에 치중되어 있다는 점, 인재육성 사업은 중장기적인 시각으로 접근해야 한다는 점 등을 고려하면 단기간 내에 북한 당국의 첨단산업 육성 의지에 미치는 성과를 거두기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 IT 전문 인력을 통한 S/W산업 육성정책은 적어도 4~5년을 염두에 둔 중기적인 전략의 일환으로 볼 수 있다.

35) 인도 S/W산업 성공에 대해서는 송민선(2001)을 참조.

36) 아일랜드 S/W산업 성공에 대해서는 권남훈(2000); 김득갑(2001)을 참조.

4.3 장기적 전략: IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’

현재 북한의 낙후한 인민경제의 선행부문과 중공업, 경공업 수준을 고려할 때 새로운 발전의 대안으로 삼을 만한 부문을 찾기는 쉽지 않다. 앞의 <표 1>에서 보듯이, 북한은 그동안 중공업, 농업, 경공업, 무역, 동력 부문 등 다양한 부문에 대한 집중적 투자를 시행한 바 있지만 두드러진 성과를 거두지는 못했다. 이러한 한계에 직면한 북한은 새로운 탈출구로서 과학기술 관련 산업에 새로운 관심과 기대를 걸고 있는 것이다. 그에 따라 북한은 한 국가의 경제를 ‘혁명적’으로 변화시킬 수 있는 지식정보화시대의 흐름에 새롭게 편승하면서³⁷⁾ 새로운 성장산업으로 각광받고 있는 IT산업의 육성·발전을 선택한 것으로 보인다.

IT산업과 같은 첨단산업은 후발국이 진입하기 매우 어려운 분야임에도 북한은 IT산업에 자본과 기술을 집중 투자하여 수출산업으로 육성함으로써 북한경제의 새로운 활로를 모색하는 ‘단번도약’ 전략을 추진하고 있다. 그렇다면 북한은 어떻게 IT산업 발전을 통해 ‘단번도약’하겠다는 것인가? 앞에서 살펴본 단기적·중기적 전략이 비교적 목표나 방향이 명확한 데 비해 장기적 전략은 목표나 발전방향이 가시적으로 드러나지 않아 불명확하고 따라서 그에 대한 예측이 어려운 상황에 있다. 북한의 IT산업 정책의 본심이 장기적 전략까지 고려하고 있는 것인지 확실치 않을 뿐만 아니라, 실제 장기적 관점에서 IT산업을 비약적으로 발전시킬 만한 여력이 있는 것인지도 아직 검증이 되지 않았기 때문이다.

그러나 북한의 IT산업 발전전략은 다음의 두 가지 측면에서 볼 때, 중단기적 전략으로서 뿐만 아니라 장기적인 발전전략의 가능성을 배제할 수 없을 것으로 판단할 수 있다. 하나는 발전전략이라는 것은 미래의 경제발전 비전을 의미한다. 그렇기 때문에 단기적 관점보다는 중장기적 관점에서 바라볼 필요가 있다(류상영 2001, 17-8). 그리고 그것이 현재 산업여건이나 생활여건이 조성되어 있지 않다고 해서 장기적 전략의 관점을 회피할 이유는 없을 것이다. 한국의 1960~70년대의 압축성장도 열악한 산업여건과 환경 속에서 국가의 집중적인 지원과 육성을 통해 일궈낸 성과이다. 사실, 어떤 산업을 전략산업으로 결정하는 데는 현재의 발전 상태도 중요하지만 국가가 집중적인 육성을 한다면 비교우위가 가능해질 것이라고 판단될 때 이미 그 산업은

37) 북한이 21세기 지식정보화시대에 대한 인식은 다음의 글을 통해서 확인할 수 있다. “아는 것이 힘이며 지식에서 민족적 자존심이 나온다. 우리가 지난날에는 투쟁만이 살길이라는 구호를 내걸었다면 정보산업 시대인 21세기에는 지식만이 살길이라는 구호를 내걸고 투쟁하여야 한다. 지식의 빈곤은 허무주의를 낳고 남에 대한 의존심을 낳는다. 지식이 없는 사람에게는 도대체 자존심이란 있을 수 없다.” “민족적 자존심이 강한 인민은 불패이다.” 『로동신문』, 2001년 6월 21일자.

전략산업으로서의 가치를 인정받게 되는 것이다(산업연구원 역 1989).

다른 하나는 ‘단번도약’에서 ‘단번’이란 시간적 개념으로서 지금 현 상태에서 바로 IT산업을 집중 육성하여 1~2년 또는 3~4년 안에 도약하겠다는 의미보다는, 발전전략적 개념으로서 경공업이나 중공업 등 전통산업의 발전을 통한 단계적 발전, 즉 추격전략보다 첨단산업 육성을 통해 ‘도약전략’을 이루겠다는 의미가 더 강하다고 할 수 있다. 따라서 IT산업 발전을 통한 북한경제의 ‘단번도약’을 중장기적 전략의 관점에서 바라볼 필요성이 충분하다고 할 수 있다.

북한은 최근 IT산업 발전을 위한 전 사회적 역량 결집을 위해 기회 있을 때마다 IT산업 발전의 중요성을 강조하고 있다. 『로동신문』은 2002년 1월 18일자에서 ‘경제강국’ 건설 과정에서 “오늘 우리 앞에 중요한 과업으로 나선 정보기술과 정보산업을 최단기간내에 높은 수준에 올려 세워야 한다”고 지적했다. 또한 “첨단과학기술의 목표를 점령하는가 못하는가 하는 것은 나라의 전도를 좌우하는 심각한 문제”라면서 “우리에게 간절한 문제는 현대적 과학기술에 튼튼히 의거한 ‘경제강국’, 과학기술대국을 세우는 것”이라고 밝혔다. 그리고 ‘과학기술발전 5개년 계획’ 추진과 관련하여 “어떤 일이 있어도 과학기술 발전계획을 무조건 수행하는 혁명적 규율을 세워 나가야 한다”고 강조했다.³⁸⁾

북한이 장기적 전략 차원에서 IT산업의 비약적 발전을 추진하기 위해서는 첨단기술력의 축적이나 연구개발에 소요되는 자본 확충 등 여러 가지 북한의 체제적 특성에서 연유하는 난관에 봉착해 있다. 그러나 현재 북한이 추진하는 단기적 전략으로서 인민경제의 현대화와 정보화가 어느 정도 만족할 만한 수준에 도달하고, 중기적 전략인 IT 전문인력 양성을 통한 S/W산업의 육성정책도 성공한다고 가정하면, 앞으로 북한이 직면하게 되는 가장 중요한 문제는 첨단 기술의 도입과 대규모 자본의 유치일 것이다. 따라서 새로운 첨단 IT기술을 산업화하기 위해서는 선진 외국과의 기술 교류·협력이 필요하다. 선진국으로부터의 기술도입과 기술지원이 없는 상태에서 이루어지는 후발국의 과학기술 진흥정책은 명백한 한계가 있다. 또한 북한이 스스로 자본 문제를 해결할 만한 역량을 갖추었다고 보기 어렵기 때문에 자본 조달 창구인 대외경제협력은 필수적이다.

최근 북한의 IT 관련 해외 동향을 보면, 북한 당국이 장기적 차원의 IT산업 발전을 위한 대외협력 활동에 무게를 두고 있음을 알 수 있다. 북한은 2002년 6월 18일 미국 뉴욕에서 열린 UN 특별총회에서 정보통신 기술 관련 국제기구가 개발도상국의 정보통신 기술 지원에 적극 나설 것을 촉구했다. 또한 북한은 2002년 상반기 러시아, 독일, 말레이시아, 호주 등 5개국의 연구

38) “과학기술을 틀어쥐고 강성대국 건설에서 새로운 비약을 일으키자.” 『로동신문』, 2002년 1월 23일자.

소를 비롯한 관련 단체와 모두 8개의 과학기술협정을 맺었고, 유럽 국가들과의 기술협력 문제에 적극적인 노력을 보이고 있다. 또 북한은 국가간 양자협력 뿐 아니라 국제기구와의 접촉을 늘려가면서 최신 정보수집 및 선진기술 도입에도 나서고 있다(『연합뉴스』, 2002.06.28). 그리고 최근 북한은 전 지역을 연결하는 컴퓨터 통신망 현대화 사업을 추진해 상당한 성과를 거뒀다고 밝혀(『로동신문』, 2002.05.12), IT 인프라 조성에도 힘쓰고 있음을 알 수 있다.³⁹⁾

IT산업 발전을 통해 북한 경제가 ‘단변도약’에 성공하기 위해서는 IT산업 자체의 발전뿐만 아니라 그것이 가지는 산업연관 효과가 여타의 산업부문에 파급되어 생산성을 증대시킬 수 있어야 한다. 이런 점에서 북한의 IT산업 발전전략은 단기적 관점에서의 인민경제의 현대화와 정보화를 통해 생산의 효율성을 높이고, 중기적 관점에서의 IT 전문인력 양성을 통한 S/W산업 발전으로 연구개발 능력과 수출경쟁력을 높이며, 그리고 장기적 관점에서 IT 인프라의 확충과 H/W 부문을 발전시키면서 IT산업 자체의 역량 강화와 동시에 북한 경제 전체의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

결국 북한의 IT산업 발전을 위한 장기적 전략은 중단기적 전략과의 병행되어야 성공할 수 있는 것이다. 그리고 특히 장기적 전략 차원에서의 성공 여부는 러시아나 중국 등 전통 우방국가들과 서방국가나 동남아시아 국가들, 그리고 국제기구와의 기술 교류·협력·지원 등을 통해 IT관련 첨단기술 축적과 이들로부터의 자본 도입이 성패의 열쇠라고 할 수 있다.

5. 북한 IT산업 발전의 조건과 전망

북한이 IT산업 발전을 통한 ‘단변도약’을 성공적으로 추진하기 위해서 체제 내적으로나 대외적으로 변화의 노력이 필요하다라는 데는 별 이견이 없을 듯하다. 단적으로 말하면, 북한이 현재의 경제난 해소와 더 나아가 ‘단변도약’을 이루기 위해서 체제개혁과 대외개방이 필요하다라는 것이다. 그런데 북한은 개혁·개방에 대해 체제의 근본 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다는 점을 분명히 하고 있다. 또한 선부른 개혁은 체제 이완이라는 의도하지 않은 결과를 낳을 수 있기 때문에 북한의 선택은 체제 유지를 전제로 하는 제한적·점진적인 개혁·개방이라고 할 수 있다.⁴⁰⁾ 이러한 기본적

39) 북한은 지난 1991년 라진-선봉 자유경제무역지대 설립을 계기로 통신망 구축에 박차를 가했으며 1998년에는 평양-신의주간에 400km 광케이블을 설치한 것 등 IT 인프라의 확장에도 꾸준한 관심을 갖고 투자해 오고 있다.

40) 최근까지 북한이 개혁·개방을 본격적으로 추진하지 못했던 국내 정치적·국내 경제적·대외 정치경제적 제약요인과 개혁·개방 조건의 변화 전망에 대해서는 양문수(2001b, 4-9) 참조.

인 전제에서 IT산업 발전전략의 성공조건에 대한 논의를 전개한다.

5.1 체제 내적 조건

5.1.1 ‘새로운’ 자력갱생과 대외 경제협력

북한 IT산업 발전을 위한 체제 내적 조건 중에 가장 근본적이면서 중요한 영향을 미치는 것이 ‘자립적민족경제’ 노선이다. ‘자립적민족경제’ 노선이 체제 원리 차원의 경제정책 기조라면, 집권적 계획경제, 폐쇄주의적 자력갱생 등과 같은 경제운영 방식 역시 ‘자립적민족경제’ 노선을 토대로 형성되었다. 따라서 북한의 IT산업 발전전략이 성공적으로 추진되기 위해서는 이러한 경제원리와 경제운영 방식의 변화, 즉 경제체제의 개혁이 필요하다.

그러나 주지하듯이 ‘자립적민족경제’ 노선이 북한체제의 근본과 관련된 불가침의 영역이라고 본다면, 결국 경제운영 방식의 변화를 모색할 수밖에 없을 것이다. 사실, 북한의 경제운영 방식의 변화는 그동안에도 꾸준히 진행되어 오고 있는 사안이다. 예를 들면, 중공업 우선주의에서 혁명적 경제전략으로의 변화, 그리고 다시 혁명적 경제정책과 과학기술중시정책으로의 변화가 있었다.

그런데 북한의 경제운영 방식은 이처럼 경제 상황의 고비 때마다 전략적인 변화를 모색하는 부문도 있지만, 중앙집권적 계획경제와 자력갱생처럼, 북한 체제 형성 이후 지금까지 고수 일변도의 부문도 있다. 중앙집권적 계획경제가 경제운영에서 갖가지 비효율을 발생시키고, 이는 생산성의 정체 및 하락으로 이어져 경제성장의 정체를 초래한다는 문제점이 있음에도 거의 변화 없이 계속 유지되어 왔다. 이의 근본적 수정이나 포기는 북한 스스로 체제 유지라는 정치적 목표·가치를 손상시키는 것이 되고 체제이완을 초래할 수 있기 때문에 이에 대한 변화를 기대하기는 어렵다.

그러나 이에 비해 자력갱생은 비교적 유연하고 탄력적으로 운영할 수 있는 경제운영 방식인 듯하다. 자력갱생도 북한체제 형성 이후 거의 변화 없이 계속 유지되어 왔다.⁴¹⁾ 그러나 북한의 행정적 결정은 상황을 고려하지 않고 밀어붙이는 식의, 외견상 충동적인 대외연설과 반드시 일치하지 않는 실용성

41) 예컨대, 2000년 신년 공동사설은 “세계화의 바람이 휩쓰는 속에 남의 나라식을 모방해 발목을 잡힐 것이 아니라 조선식 사회주의 경제제도를 바탕으로 경제전쟁과 국력의 대결에서 주도권을 잡는다는 방략”을 추진하고 있다고 밝힌 바 있다. 그리고 2002년 신년 공동사설도 “격변하는 정세속에서도 끄덕없이 자기의 곧바른 길로 확신성 있게 전진해 나가는 우리 식 사회주의는 진보와 평화, 사회주의를 지향하는 인민들에게 고무적기치로 되고 있다” 주장하고 있다.

과 탄력성을 보여주는 것도 사실이다. 따라서 북한이 대내외에 공표하는 이데올로기적 담론과 실제적인 사회경제적 이행전략 사이에는 명확한 구분이 필요하다(예호 1995, 44).

실제로 북한의 자립경제 원칙은 당 기관지와 관료들의 주장과 달리 현실에서는 상당한 정도로 탄력적으로 운용되면서 실용성을 보여주고 있다(정우곤 2001, 12). 즉 “자력갱생의 원칙에서 경제를 발전시킨다는 것은 결코 문을 닫아매고 경제를 건설한다는 것을 의미하지는 않는다”(『민주조선』, 2001.04.22)고 밝히면서 외국의 선진기술에 대한 과감한 도입을 강조하고 있다(『연합뉴스』, 2002.04.26). 이런 점에서 볼 때 북한의 경제운영 방식으로서 자력갱생은 ‘폐쇄적’ 자력갱생에서 ‘개방적’ 자력갱생으로의 변화를 모색하고 있는 것으로 보여 지며(심규석 2000, 83; 통일부 2001, 49), 따라서 상당한 정도의 개념적 탄력성 내지는 유연성을 보이고 있어 향후 대외 경제협력, 특히 기술 및 자본 도입을 위한 유연한 대처가 예상된다.

북한의 경제운영 방식 면에서 IT산업 발전전략의 성공조건으로 제시할 수 있는 것은, ‘자력갱생’ 개념을 보다 새롭게 더욱 적극적으로 재해석 할 필요가 있다 점이다. 자력갱생의 개념을 보다 더 탄력적으로 유연하게 또 실용적으로 적용함으로써 적극적인 대외경제협력을 통해 첨단기술 습득과 자본 도입을 추진하는 것이 필요하고 중요하다.

5.1.2 경제적 상황 · 조건의 개선

현재 북한에서는 서로 다른 두 가지 현상이 동시적으로 나타나고 있다. 하나는 ‘북한판 엑소더스’라고 할 수 있는 잇단 탈북사태이고 다른 하나는 이른바 ‘7.1 경제관리 개선조치’, 신의주 경제특구 지정 등과 같은 경제개혁의 시동이다. 그러나 이 두 가지 현상은 한 가지 이유 때문에 나타나고 있는 것이다. 주민들이 ‘먹는 문제’에 대한 어려움 때문에 굶주림을 견디지 못하고 탈북사태가 줄을 잇는 것이고, 또 경제를 살려 ‘먹는 문제’를 해결하고 외교 문제로까지 비화되는 탈북사태를 막기 위해 개혁·개방 조치를 취하게 된 것이다. 이를 통해서 볼 때, 현재 북한에서 ‘먹는 문제’와 직접적으로 관련된 농업과 동력의 문제는 IT산업 발전전략 만큼이나 체제에 부담으로 작용하고 있다는 사실을 반증하고 있다.

엄밀하게 보면, 북한은 IT산업 발전보다 이러한 ‘먹는 문제’에 체제의 사활이 걸려 있다 해도 과언이 아니다. 체제에 대한 신뢰가 바닥을 치고 굶주림을 면하기 위해 국경을 넘는 나라에서 산업생산의 정상화보다 더 중요한 문제는 없을 것이다. 결국 이 문제는 북한의 체제 유지와 직결되는 문제이고, 체제 유지에 대한 자신감 속에서 새로운 발전전략에 대한 추진력도 나오는

것이다. 따라서 북한의 IT산업 발전전략 추진에서 가장 시급히 해결해야 할 체제 내적 제약조건은 바로 이러한 산업생산의 정상화 문제인 것이다.

북한이 처한 경제적 상황·조건 중에서 북한의 IT산업 발전전략의 발목을 잡고 있는 또 다른 문제가 낙후한 IT 인프라 문제이다. IT 인프라에 대한 투자는 IT산업 전반의 육성을 위해서 반드시 갖추어져야 할 토대 설비이다. 특히 IT 인프라에 대한 수요는 현재의 경제발전 수준뿐만 아니라 장기적인 경제성장에 의해서 더 크게 좌우된다. IT산업의 발전은 전통산업뿐만 아니라 첨단 기술산업 분야에서도 새로운 기술개발을 유도하여 경제발전에 큰 파급효과를 가져올 수 있기 때문이다(윤창호·이영수 2000, 48-9).

현재 북한의 IT 인프라 현황은 저급한 수준에서 정체를 거듭하고 있다는 것이 일반적인 평가이다. 북한의 IT 인프라 수준으로 세계에서 가장 낙후한 국가군에 속할 정도의 저조함을 보이고 있다.⁴²⁾ 북한의 저급한 IT 인프라 수준을 감안할 때, 현대적인 IT 인프라 구축에는 엄청난 규모의 투자가 필요할 것이다.⁴³⁾ 여기에는 자체 기술과 자본으로는 어렵기 때문에 선진국의 정보통신 설비와 기술을 받아들이는 데 필요한 재원을 조달이 가장 어려운 문제이다. 북한의 IT 인프라는 장기적인 IT산업 발전전략에 필요한 정보통신 기반의 취약성을 나타내준다. 따라서 북한이 IT산업을 '단번도약' 전략의 선도산업으로 육성하여 북한 경제를 회생시킬 수 있는가 하는 것은 장기적인 IT 설비 투자와 관련된 인프라 문제를 어떻게 해결하느냐에 달려 있다고 할 수 있다.

5.1.3 IT 연구개발체제의 개편

IT산업과 같은 최첨단산업은 특성상 연구개발(R&D)에 대한 투자가 성공의 열쇠라고 할 수 있다. 자율적으로 기능하는 시장이 없는 북한에서 연구개발은 '당연히' 북한 당국의 몫이다. 북한 당국이 IT산업 발전을 위한 보다 효율적이고 효과적인 연구개발 및 인력양성 체제를 구축하기 위해서는 IT산업의 집중 육성에 적합한 제도를 구축하거나 기존 제도를 개편해야 한다. 특히 그 중에서도 IT산업은 신기술 도입과 기술혁신을 통해서 발전할 수 있는 것이기 때문에 과학기술 연구개발체제가 효율적으로 작동할 수 있어야 한다.

기존 북한의 연구개발체제는 다음과 같은 몇 가지 점에서 IT산업 발전을

42) 한 예로, 2002년 5월 UN 공공경제·행정단(UN Division for Public Economics and Public Administration)과 미국행정학회(American Society for Public Administration)가 공동으로 190여 UN 회원국을 대상으로 2001년 상·하반기 두 차례에 걸쳐 전자정부 구현 수준을 평가한 보고서에서 북한은 조사 대상에도 포함되지 못했다(UNPAN 2002).

43) 한 연구에 의하면, 북한이 기간통신망을 구축하는 데만 52억 달러 정도의 자금이 소요되며, 이중에 대도시 및 경제특구 지역만을 대상으로 하더라도 26억 달러 정도가 소요될 전망이라고 평가하고 있다(윤창호·이영수 2000, 66).

위해 비효율성을 드러낼 수 있다(이춘근·김계수 2001 참조). 첫째는 북한이 처한 경제난 해결에서 기술개건이 강조되고 있기 때문에 당면한 경제적 문제 해결에 연구개발 조직들이 지나치게 동원되는 문제점을 보이고 있다. 기술의 첨단성이 강조되는 IT산업에서 산업이 연구개발체제를 선도해야 하지만, 기존의 체제에서는 역으로 연구개발체제가 산업을 선도하는 본말이 전도된 양상을 보여주고 있다. 현실 경제에 종속되는 연구개발체제에서 미래에 대비한 연구나 전통산업의 기술도약, 신산업 창출에 성공하기는 어렵다.

둘째, 북한 최고의 국가연구기관인 과학원이 미래지향적 연구보다 현장 중심의 연구활동에 치중하는 양상을 보인다는 점이다. 이는 부분적으로 대중적 기술혁신 운동에 그 원인이 있다고 할 수 있다. 즉 북한은 소수의 우수한 연구자보다 생산현장 기술자들의 집단적인 혁신노력을 중요시했고, 대학교수와 과학원 연구자들도 생산기술자들과의 공동연구를 중요시해왔다. 이런 이유 때문에 앞의 첫 번째 문제와 상승효과를 보이면서 기술혁신에 대한 의지가 약화되고 그 성과도 미미하게 나타날 수밖에 없게 되는 것이다.

셋째, 생산현장에 근접한 연구개발체제는 경제체제의 문제점이 그대로 연구개발체제에 전이되는 문제점을 낳게 된다. 예컨대, 중공업우선주의 정책으로 인해 산업구조가 균형을 상실하고 효율성 저하로 나타났는데, 이로 인해 연구개발체제에서도 불균형 구조가 자리 잡게 되었다. 중공업에 대한 우선적인 연구개발 자원 배분은 기술과학 중심의 연구체제로 나타나게 된다. 또한 경우에 따라 농업과 선행부문에 대한 경제정책의 강조가 있을 때 역시 불균형적인 구조로 나타날 수밖에 없게 된다. 결과적으로 현장 중심의 연구는 첨단기술보다는 생산현장에 시급하게 필요한 저급기술 연구 및 개발로 나타나 연구자원을 낭비하는 결과를 가져오고 있다.

마지막으로, 과학원 산하연구소 운영의 비효율성을 들 수 있다. 1999년도 중국 과학원의 산하연구소 115개였다. 현재 북한 과학원 산하에는 약 120개 정도의 연구소들이 있는 것으로 알려져 있다. 경제규모 면에서 중국과 비교가 안 되는 북한이 중국과 대등하거나 더 많은 수의 과학원 산하연구소를 두고 있는 것은 연구 분야의 다양성을 고려한다는 점에서는 세분화의 타당성이 어느 정도 인정되지만, 기술간 연계의 중요성이나 연구소 관리의 효율성의 측면에서 난립상태라 할만하다.

북한의 과학기술이 개방적 자력갱생을 통해서 발전해야 한다는 주장을 감안한다면, 연구개발체제의 중요성은 더욱 커지고 IT 기술발전을 통한 도약 전략의 성패도 여기에 걸려 있다고 할 수 있다.

5.2 대외적 조건

북한의 IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’ 전략의 성공을 위한 대외적 조건은 발전전략의 수준과 차원을 높여갈수록 중요하게 작용할 수 있다. 북한은 내부자원의 고갈과 대미관계의 악화, 외교적 고립상황 등 대외관계의 구조적 제약으로 인해 발전전략 구사시 최선의 전략선택이 불가능한 상황이다(이종석 2002, 4). 따라서 미국으로부터의 체제 보장, 미국을 포함한 중국·러시아·일본·유럽과의 경제 및 기술협력, 그리고 남북 IT경협 등이 북한의 IT산업 발전의 성패를 가늠하는 중요한 대외적 조건이 될 것이다.

그러나 여러 가지 대외적 조건과 변수들 중에서도 가장 중요한 조건이 대미관계이다. 미국과의 관계개선 없이는 서방국가들과의 경제협력도 형식에 그칠 수밖에 없고, 남북 IT경협의 가장 큰 걸림돌인 바세나르체제도 개선의 여지도 적다. 물론 최근 북한이 심혈을 기울이고 있는 EU 국가들과의 관계개선과 경제협력을 통해 IT산업 발전의 모티브를 찾으려는 노력을 계속하고 있지만, 이 역시 미국의 입김이 크게 작용하는 바세나르체제를 우회해서 EU 국가들과의 기술교류나 협정을 추진하는 데도 많은 제약이 따를 수밖에 없다.

5.2.1 미국의 대북 경제제재와 바세나르협정

북한의 입장에서 볼 때, 미국과의 관계개선은 체제 유지와 경제발전을 위해 중요한 선행조건이다. 탈냉전 시대의 북한의 대미관계는 북한의 국제정치경제에서 북한의 활동 범위와 방법을 결정한다고 해도 과언이 아니다. IT산업 발전을 추진하는 과정에서 처하게 되는 여러 가지 대외적 제약도 미국에 의해 형성되고 해제될 수 있다. 따라서 현재 북한의 상황에서 대미관계 개선은 마치 ‘만병통치약’ 같은 효능을 발휘할 수 있는 중요한 처방이 된다.

1990년대 들어 미국의 대북 경제제재 완화 조치는 모두 군사적 문제와 관련되어 이루어졌다. 북한은 클린턴 행정부 하에서 1995년 핵문제에 대한 제네바 합의나 1999년 미사일 시험발사 유보선언에 따른 베를린 미사일 협상으로 미국으로부터 경제제재 완화 조치를 얻어낼 수 있었다. 그러나 경제제재 완화조치로 일부 미국 기업들이 투자에 관심을 표명하고 있지만, 북한 경제운영의 불투명성이나 예측 불가능성 때문에 사전조사 단계 또는 초보적인 교역단계에 머물러 있는 상황이다. 미국은 경제제재 완화조치(<표 4> 참조) 이후에도 적성국교역법, 수출관리법, 통상법 등의 법규에 따라 북한과의 무역·산업·금융거래를 금지하고 있으며, 미국내 북한자산도 아직까지 동결하고 있기 때문에 실질적인 북·미 교역으로 진전되지 못하고 있는 것이다.

<표 4> 미국의 대북경제제재 완화 조치

일시	법적 근거	완화 조치 내용
1989. 1. 3	해외자산통제 규정 개정	◦ 체육, 학술, 문화 등 비상업용 분야에 대한 미 여행사의 여행알선 승인
1989. 2. 2	해외자산통제 규정 개정	◦ 출판물의 수출입과 이와 관련된 금융거래를 허용
1989. 4. 24	수출관리법 개정	◦ 식량, 약품, 의료기기 등 인도적 물품의 수출 허가
1995. 1. 20	행정명령	◦ 북·미간 전화, 통신의 연결과 이와 관련된 거래 허용, 개인적인 여행, 이와 관련한 신용카드 사용 허용. 언론사의 지국개설 허가 ◦ 북한이 미국에서 발생 또는 종결되지 않은 거래를 결제하기 위해 미국의 금융기관 사용 허가. 북한정부의 자산이 아닌 동결자산의 해제 ◦ 미국 기업이 내연제로 사용하고 있는 마그네사이트의 수입 ◦ 기본합의문 이행을 위한 조치들: 북-미 연락사무소의 개설 및 활동과 관련된 거래 허용, 경수로 건설과 관련된 거래비용
1997. 4. 7	해외자산통제 규정 개정	◦ 인도적 지원을 위해 국제연합 및 국제적십자에 기금을 제공하는 것과 관련된 모든 거래의 허용 ◦ 미국인이 제3국에서 북한에 대해 기본적인 필수품을 제공하는 것과 관련된 모든 거래의 허용
2000. 6. 19		◦ 북한산 원자재를 포함한 대부분 상품의 미국시장으로의 수입허용 ◦ 미국산 소비재와 금융서비스 대북한 수출 허용 ◦ 농업, 광업, 석유, 목재, 시멘트, 수송, 도로건설, 관광산업 분야에서 미국 기업의 대북한 투자 허용 ◦ 미국 거주 민간인들의 북한 친지 및 개인에 대한 송금 허용 ◦ 미국국적의 선박·항공기에 의한 일반화물(비민감물자)의 북한 수송허용 ◦ 미국과 북한간의 상업용 항공기 운항 허용

자료: 조동호·김상기(1999); 남궁영(2001, 199-200).

이러한 북미간 경제관계의 상황은 북한이 군사적 이슈의 제기를 통해 미국으로부터 경제적 보상을 받으려는 외교전략의 근본적인 한계를 보여주는 것이다. 미국은 북한이 핵과 미사일, 대량살상무기 개발을 완전히 중단하지 않고, 또 중요 부품의 대북수출이 북한의 군비확충에 도움이 되지 않는다는 확신이 서기 전까지는 북한을 공산국가, 테러지원국가 규정을 그대로 유지할 것이고, 따라서 북미간 획기적인 관계 진전은 요원한 일이다. 특히 여기에 대북인식에 대해 강경함을 보이는 부시 행정부 하에서의 양국 관계는 더욱 경직될 수밖에 없을 것이다.

미국의 대북 경제제재 온존과 완화의 바로미터는 북·미간 정치·군사적 긴장 정도에 달려 있다. 따라서 북한이 미국과의 실질적인 관계개선을 통해

대북 경제제재 조치를 완화 또는 철회시키기 위해서는 무엇보다도 핵 개발의 투명성 문제와 미사일 및 관련 기술의 수출 문제에 대한 자구적 해결을 통해 테러지원국의 오명을 벗어야 한다.

최근 북한은 2000년 들어 급속도로 진전되던 미국과의 관계개선이 부시행 정부의 등장으로 답보상태에 머물게 되자, 한편으로는 EU 국가들과의 관계개선에 나서고 있고, 다른 한편으로는 중국과 러시아와의 관계강화 작업에 나서므로써, 대미협상력 강화와 정치·경제적 지원을 확보하려는 양면전략을 구사하고 있다. 그러나 이러한 북한의 외교전략은 장기적인 관점에서 ‘단변도약’을 준비하는 북한 경제를 위해서 근본적인 해결책이 될 수 없다. 해외 자본과 첨단기술 도입, 국제경제기구 등 외부로부터의 경제지원이 필수적인 북한의 상황을 고려할 때, 정치·군사적 해법을 통해 미국과의 관계를 개선하면서 책임있는 국제사회의 일원으로 거듭나는 수밖에 없을 것으로 보인다.

북한의 IT분야 대외협력을 가로막는 또 다른 국제적 제약요인은 ‘다자간 수출 통제체제’인 바세나르협정(Wassenaar Arrangement)이다. 바세나르협정은 1996년 4월 오스트리아 빈에서 창립총회가 개최되어 출범한 이후 33개국이 회원국으로 되어 있다. 이 협정은 1994년 구 사회주의 국가들에 대한 전략물자 수출을 통제하기 위해 결성되었던 COCOM(대공산권수출통제위원회)이 해체된 이후, 이를 대체해서 북한, 이라크, 리비아 등 소위 불량국가들에 대한 제재를 위해 새로이 등장했다.

동 협정이 북한의 IT 대외협력에 제약을 가하는 부분은 수출 통제 리스트이다. 특히 그 중에서도 민수용으로도 군수용으로도 사용될 수 있는 ‘이중용도 품목 및 기술 리스트’(List of dual-use goods and technologies)가 IT 관련 품목과 기술의 수출을 제한하고 있다.⁴⁴⁾

북한이 장기적 전략으로 삼고 있는 H/W 분야는 침체를 거듭하고 있고 IT 인프라 분야도 광케이블 구축 노력을 하고 있으나 자본 부족, 기술 문제 등으로 여전히 부진한 상황에 처해 있다. 이러한 부진 이유 중의 하나는 전략물자 수출 통제 체제로 컴퓨터를 비롯한 H/W 분야의 설비 수입 및 기술습득이 불가능했기 때문이다. 이에 비해 기술대비 자본투입을 크게 필요로 하지 않는 S/W 분야는 상대적으로 어느 정도 수준에 도달해 있다.⁴⁵⁾ 그러나

44) ‘이중용도 품목 및 기술 리스트’는 제품의 기능에 따라 신소재(Advanced Materials), 소재가공(Materials Processing), 전자(Electronics), 컴퓨터(Computers), 통신 및 정보보안(Telecommunications & Information Security), 센서 및 레이저(Sensors & Lasers), 항법 및 항공전자공학(Navigation & Avionics), 해양기술(Marine), 추진기술(Propulsion) 등 9가지 군으로 분류하고 있다.

<http://www.wassenaar.org/list/tableofcontents-01web.html#Ftnote>

45) 박찬모(2002, 5)는 바세나르체제에 의한 전략물자 수출제한 규정 등의 제약 때문에 H/W 부문에 주력하기보다는 S/W 부문에 주력하고 있다고 지적하고 있다.

S/W 분야 역시 상당부분이 전략물자로 분류되어 있다.⁴⁶⁾ 결국 북한이 IT산업을 중장기적 발전전략 차원에서 육성하기 위해서는 대외협력이 반드시 필요하다. 그러나 그러한 대외협력이 북한의 경제 발전전략에 실질적인 도움이 되기 위해서는 바세나르 협정의 제약을 받지 않아야 가능하다. 특히 남한도 동 협정에 근거하여 수출허가제도를 운영하고 있다. 이는 현재 남북 IT경협을 제약하는 근본적 요인으로 작용하고 있다.

기본적으로 바세나르협정체제는 미국의 대북한 경제 제재조치와는 직접적인 관계가 없다. 그러나 국제적 다자간 협의체제에서의 미국의 위상과 영향력을 고려할 때, 향후 미국의 대북한 경제제재 조치의 향방에 따라 바세나르체제에 따른 대북한 규제의 정도가 영향을 받을 가능성이 높다(황동연 2000, 73). 북한으로서는 남북 IT 경협에서 뿐만 아니라 실효성 있는 대외 기술협력을 위해서도 바세나르협정의 수출금지대상 국가에서 벗어나는 것이 급선무이다. 그리고 이는 미국과의 관계개선을 통해 근본적인 문제 해결에 접근할 수 있는 것이다.

5.2.2 외국의 기술과 자본 도입

북한이 기술과 자본을 해외에서 도입할 수 있는 방안은 두 가지가 있을 수 있다. 하나는 북·미관계를 개선함으로써 미국을 주축으로 한 서방세계의 대북한 경제제재를 완화 또는 해제시켜 나가는 것이며, 다른 하나는 서방국가들의 자본이 북한내로 유입되어 이윤을 창출할 수 있는 환경을 조성해 줌으로써 외국인 직접 또는 합작투자나 국제금융기구로부터 자금 지원을 받는 것이다(통일정책연구소 2001, 226). 첫 번째 방안에 대해서는 앞에서 살펴봤기 때문에 여기서는 두 번째 방안에 초점을 맞춰 살펴본다.

북한은 이미 1990년대 초반의 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 지정하여 외자 유치에 시도한 바 있다. 그러나 이러한 경제특구 방식의 외자유치 정책은 실효성 있는 정책수단에 의해 뒷받침되지 못함으로써 결과적으로는 초보적 수준의 가능성 타진 수준으로 끝나버리고 말았다는 것이 일반적인 평가이다. 나진-선봉 지역에 대한 외자유치가 실패한 이후 이를 개선하거나 대체할 어떠한 방안도 제시되지 않고 있다는 데서 분명히 드러난다(최신림 2002, 85-6).

대체로 남북정상회담을 전후해서 북한의 새로운 대외관계의 변화의 모습들이 감지되기 시작했다. 그러한 대외관계의 변화에서 가장 주목되는 것이

46) 공개된 분야에서 일반적으로 구매할 수 있는 소프트웨어 분야는 통제대상이 아니지만, 전략물자 수출입공고에서는 전자분야에서 내장형 프로그램 제어용 장비관련 소프트웨어를 비롯, 정보·보안관련 소프트웨어, 항공 전자분야의 GPS 관련 소프트웨어 등 광범위한 분야를 통제대상으로 규정하고 있다(김연철 2001, 157).

수교관계의 확대이다.⁴⁷⁾ 주로 유럽 국가들을 중심으로 하는 외교관계 수립에 상당한 성과를 거두었다.⁴⁸⁾ 유럽 국가들을 징검다리로서 해서 대 서방관계를 정상화하겠다는 의지가 반영된 조치들이다. 또한 북한이 유럽을 비롯한 여러 국가들과의 전방위 외교를 추진한 것은 국제사회에 확산되어 있는 북한의 부정적 이미지, 이른바 ‘불량국가’라는 이미지를 불식시키기 위한 포석도 담겨 있다. 북한이 서방국가들을 대상으로 한 대외경제 활동의 폭을 넓히는 것은 향후 북한의 대외경제 관계의 변화 가능성을 놓고 볼 때 긍정적으로 평가된다. 그러나 아직까지는 실질성이 결여되어 있고 형식성 차원에 그치고 있는 수준에 있다(최신림 2002, 8).

사실, 외국에서 바라보는 북한에 대한 투자의 성공 가능성은 그리 높지 않다고 할 수 있다. 외국이 북한에 대한 투자에서 관심을 갖는 부분은 두 가지이다. 하나는 북한이 어떤 서방 자본도 본격적으로 투자하지 않은 투자의 미개척지라는 점에서 ‘시장선점 효과’이고, 다른 하나는 노동자를 숙련시킬 경우 저임금으로 기능과 기술 인력을 확보할 수 있다는 ‘저임금 효과’ 때문이다. 따라서 북한이 외국자본 유치를 위한 특별조치가 없는 한, 외국인 투자 유치에 의한 기술 도입과 자본 조달 가능성은 ‘단기적’으로는 희박하다.

이런 측면에서 보면, 북한이 대규모 경제개발 자금을 도입할 수 있는 최선의 대안은 국제금융기구의 지원자금이다. 이 지원자금은 최장 40년 정도에 걸친 장기 분할상환 조건에 이자도 무이자이거나 저리이기 때문에 북한의 경제회생과 발전에 큰 도움이 될 수 있다. 그러나 북한이 현 국제경제질서 하에서 IMF, IBRD, ADB 등의 국제금융기구의 지원을 받으려면 미국의 대북 테러지원국 지정을 해제하지 않는 한 불가능하다.

그러나 아직까지 북한은 대외신인도 면에서 세계 최악이고, 국제사회에서 북한의 ‘불량국가’ 이미지도 여전하다. 북한이 최근 들어 적극적으로 추진하고 있는 유럽 및 동남아 국가들과의 기술협정이나 다양한 경제교류도, 이들 국가의 입장에서는 단기투자나 또는 투자 가능성 확인 차원에서 이루어지는 교류일 수밖에 없을 것이다. 외국 투자자들이 북한의 미래에 대해 확신하지 못하고 있는 현 상황에 비추어 볼 때, 국제사회로부터의 투자를 유도하기 위해서 북한이 할 수 있는 작업은 새로운 국제적 이미지 구축과 함께 분명한 변화의 의지를 보여주는 것이 될 것이다.

47) 북한은 2000년 1월에 이탈리아와 국교를 수립한 것을 시발로 2000년 말까지 호주, 필리핀, 영국 등과 수교했고, 2001년 들어서는 5월 말까지 네덜란드, 벨기에, 캐나다, 스페인, 독일, 룩셈부르크, 그리스, 브라질, 뉴질랜드, 쿠웨이트, 바레인 등 11개국과 수교했고 EU 와도 수교관계를 맺었다.

48) 정치적 측면에서 북한의 유럽 국가들과의 수교 확대는 미국 부시 행정부의 대북인식이 부정적이고 대북정책도 강경한 모습을 보이고 있기 때문에 군사·안보 문제로 인한 미국과의 갈등해결의 ‘우회통로’의 확보 차원에서 나온 조치의 일환으로 평가되기도 한다(전현준 2001, 91).

5.3 남북한 IT 경제협력

남북경협이 활성화될 수 있는 가장 중요한 전제조건은 경협을 통한 상호 경제적 또는 정치적 이익의 증진일 것이다. 남북한 상호 경제적 이익의 증진이란 남북한 각각이 우위에 있는 요소를 상호 결합시킴으로써 ‘경제적 효율성’을 높일 수 있다는 의미이다. 또 남북한 상호 정치적 이익의 증진은 남북한의 정치·군사적 갈등요인을 경협을 통해 해소하고 신뢰를 구축함으로써 ‘정치적 합리성’을 높일 수 있다는 의미이다. 따라서 남북경협은 단순히 단기적인 경제적 이익만을 목적으로 하는 것이 아니라 경협을 통해 교류협력의 기회를 비정치적인 부문으로 확대함으로써 남북간 긴장과 갈등관계를 해소하고 점진적인 평화통일의 기반을 조성하고자 하는 데에도 목적이 있는 것이다.

남북정상회담 이후 남북한간의 유화국면은 미국 부시행정부의 출범, 서해 교전 등으로 인해 또 다시 정체 내지는 경색국면으로 전환하고 있다. 특히 부시 행정부 출범 이후 북·미관계의 경색, 북·일관계의 교착, 남북관계 정체 등으로 북한의 체제위기는 더욱 심화되고 있다. 뿐만 아니라 북한의 대외적인 핵개발 시인으로 2000년대 들어 북한은 최대의 위기를 맞고 있다. 이런 상황에서 가장 중요하면서도 필요한, 그리고 가장 쉽게 양측이 서로에게 접근할 수 있는 분야가 바로 경제협력 분야라고 할 수 있다. 그러나 최근 남북간에 교역량이 크게 늘어났음에도 불구하고 남북경협 사업은 쉽게 확대되지 못하고 정체를 되풀이하는 상태에 있다. 그러나 여기서 예외적인 것이 있다면, 남북 양측 모두에게 이익이 되는 사업으로 간주되면서 비교적 활성화되고 있는 IT경협이다(배성인 2001b; 김근식 2002; Bae 2001).

남북한 IT 교류협력은 2000년 6월 남북정상회담 이후 활발히 진행되었다(<표 5> 참조). IT 분야에서의 경협 활성화는 남북 양측의 이해관계가 맞아 떨어진 결과이다. 북측은 미국의 경제제재와 바세나르 협정 등으로 인해 첨단기술 도입에 애로를 겪고 있는 상황에서 남측과의 IT분야 교류를 통해 기술이전과 외화획득을 통해 신산업기반 구축의 효과를 얻을 수 있다. 반면에 남측은 경쟁력 있는 일부 북측 IT 기술의 즉각적 활용이라는 면과 저렴한 IT 전문인력을 활용의 기회를 제공한다는 면에서 경제적 효과를 얻을 수 있다(유승훈 2001, 108-9; 배성인 2001b, 312-3).

<표 5> 남북정상회담 이후 남북한 IT교류 일지

일자	IT 교류협력 내용
2000. 6. 13~15	• 남북정상회담 개최, 6·15 남북공동선언 발표
2000. 7. 18	• 남북 합작 '코리아남북교역센터' 설립(중국 단둥)
2000. 8	• 통일벤처협의회 창립총회(서울)
2000. 9	• 엘사이버, 평양프로그램교육센터 설립(평양)
2000. 9. 21	• 대북 IT교류 민간전문가 모임 '통일IT포럼' 창립(서울)
2001. 1. 30	• 남한 하나로통신과 북한 삼천리총회사간 애니메이션 공동제작 계약
2001. 1. 30~2. 3	• 조현정 비트컴퓨터 사장, 북한 IT전문가 대상 강연(평양)
2001. 2. 21~24	• 제5차 코리안 정보처리국제학술회의(중국 옌지)
2001. 3	• 남북, 평양정보과학기술대학 설립 합의(평양)
2001. 2. 7~11	• 남북IT교류협력사업 제1차 방북단 평양 방문
2001. 3. 27~31	• 남북IT교류협력사업 제2차 방북단 평양 방문
2001. 3. 28	• 북한, 통일 IT포럼 IT도서 기증 요청
2001. 4. 21~25	• 남북IT교류협력사업 제3차 방북단 평양 방문
2001. 4. 27	• 남북IT민간협력협의회 창립(서울)
2001. 5. 2	• 통일부, 하나비즈·엔트랙 남북 협력사업 승인
2001. 5. 9	• 포항공대-평양정보센터 과학기술 공동연구 협정 체결(중국 단둥)
2001. 5. 10	• 남북 첫 IT합작사 '하나프로그램센터' 설립(중국 단둥)
2001. 7. 24~28	• 남북IT교류협력사업 제4차 방북단 평양방문, 통일IT포럼 북한에 1차 IT도서 전달
2001. 7. 27	• 다산인터넷, 삼천리총회사와 평양시내 네트워크 시범구축 합의(평양)
2001. 7. 28~31	• 홍창선 KAIST원장, 조영화 KISTI원장, 김영호 전 산자부장관, 김진경 연변 과기대총장 등 과학기술계 인사 평양 방문
2001. 8. 1	• 민족네트워크, 평양정보센터와 애니메이션 공동제작 합의
2001. 7. 31~8. 4	• 평양 '고려정보기술센터' 입주예정 1차 IT기업 대표단 방북
2001. 8. 2	• 하나프로그램센터 부설 '하나소프트'와 '교육원' 개소(중국 단둥)
2001. 10	• 삼성전자-조선컴퓨터센터 공동개발 '통일워드' 시범버전 출시
2001. 11	• 아이엠알이, 평양공장서 생산한 PC모니터 북한내수 판매개시(평양)
2001. 11	• 통일IT포럼, 북한에 2차 IT도서 전달
2001. 11	• 북한 e메일 중계 사이트 '실리뱅크' 오픈(중국 선양)
2001. 11. 24~27	• 평양 '고려정보기술센터' 입주예정 2차 IT기업 대표단 방북
2001. 12. 20	• 하나프로그램센터 1차 북한인력 IT교육과정 완료(중국 단둥)
2001. 12. 29	• 통일부, 훈넷 남북 경협 협력사업자·협력사업 승인
2001. 12. 31	• 남한 훈넷과 북한 조선장생무역총회사·범태, 인터넷복권 합영회사 설립
2002. 1. 8~12	• 남북IT교류협력사업 제5차 방북단 평양방문, 통일IT포럼 북한에 3차 IT도서 전달
2002. 4	• 훈넷·조선장생무역총회사, 인터넷 복권 사이트 오픈

<표 5> 남북정상회담 이후 남북한 IT교류 일지(계속)

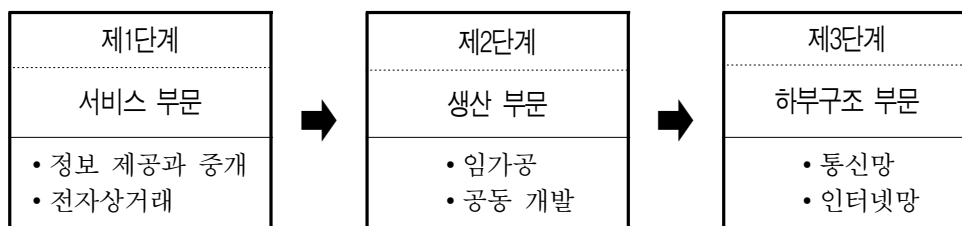
일자	IT 교류협력 내용
2002. 4. 20~22	• 북한, '제1차 조선컴퓨터 소프트웨어 전시회' 개최(중국 베이징)
2002. 5	• 팜컴네트, 북한 백산컴퓨터합영회사와 이산가족 인터넷영상면회소 설치 합의
2002. 5. 13	• 하나프로그램센터 2차 북한 기술·교육인력 중국 단둥 도착, 업무 착수
2002. 5	• 훈넷·조선장생무역총회사, 평양에 첫 PC방 개설
2002. 6. 4~8	• 남북 첫 통신회담 개최, CDMA·국제전화 사업 공동추진 합의(평양)
2002. 6. 12	• 남북 첫 합작대학 '평양과학기술대학' 착공, 이용태 삼보컴퓨터 회장, 정태원 KT 부사장 등 방북(평양)
2002. 6. 14	• 남북 표준 정보기술 용어사전 증보판 발간

자료: 『전자신문』, 2002년 6월 14일자.

북한은 남북경협에서 적어도 IT 분야에서 만큼은 적극적인 자세로 임했기 때문에 다른 분야에 비해 상대적으로 활성화되고 있는 것이다. 북한의 입장에서 남한과의 IT경협은 미국의 경제제재와 바세나르 협정으로 자유로운 대외경제 활동이 위축을 받을 수밖에 없는 북한의 IT기술 습득의 '돌과구' 역할을 할 수 있다.

남북 IT경협의 발전단계는 <그림 2>처럼, 서비스 부문, 생산 부문, 하부구조 부문으로 진화하면서 발전한다고 한다(양승원 2001; 구해우·전병준 2002, 13). 제1단계로 서비스 부문의 IT경협은 정보 제공과 중개, 그리고 북한 물품의 전자상거래 판매 등의 방식으로 이루어질 것이다. 제2단계의 생산 부문의 경협은 남측의 기술과 자본, 그리고 북측의 저렴한 노동력이 결합되는 임가공 형태와 북한이 나름대로 경쟁력을 가지고 있는 S/W 분야에 대한 공동개발로 구성된다. 제3단계의 하부구조 부문의 IT경협은 북한의 전화망과 인터넷망 같은 부문에서 이루어질 것이다.

<그림 2> 남북 IT경협의 발전단계



이와 같은 발전단계에 따를 때, 남북 IT경협은 아직 초기 단계에 있다고 할 수 있다. IT 하부구조에 대한 경협은 아직 전혀 시도된 적이 없고 주로 서비스 부문에서의 경협이 대부분을 차지하고 있으며, 생산 부문에서는 S/W

공동개발이 유력한 경협 대상으로 떠오르면서 선호하는 분야로 등장하고 있다. 특히 S/W부문은 북한이 높은 관심을 표명하고 있는 분야이면서 동시에 상대적으로 기술력이 높고 투자 장소 선정도 상대적으로 자유롭기 때문에 높은 가능성을 보이고 있다.

이상과 같은 남북 IT경협 발전단계는 대체로 북한의 IT산업 발전전략의 단계별 구분과 일치하고 있음을 알 수 있다. 단기적 전략이 주로 기술개건 사업을 통해 생산의 정상화를 목표로 하고 있고, 중기적 전략은 S/W 개발, 그리고 장기적 전략은 IT 인프라의 발전을 목표로 한다는 점에서 남북 IT경협은 북한의 IT산업 발전을 통한 '단번도약' 전략에도 중요한 역할을 할 수 있다.

<표 6> 경제협력 사업 중 IT분야(S/W) 승인 현황

기업	사업대상자	사업내용	지역	금액	사업승인일
삼성전자	조선컴퓨터센터	남북 S/W 공동 개발	북경	72.7만 달러→ 154.4만 달러	2000. 3. 13→ 2001. 6. 16 변경
(주)하나비즈 닷컴(합영)	평양정보센터	남북 프로그램 공동 개발	단동	200만 달러	2001. 7. 18
(주)엔트렉 (합영)	광명성총회사	공동제품 개발을 위한 가칭 '고려기술개발'	평양	400만 달러	2001. 8. 22
(주)훈넷 (합영)	범태, 조선장생 무역총회사	인터넷 게임 S/W 공동 개발 및 서비스	평양	20만 달러	2001. 12. 29

자료: 통일부; 김삼식(2002, 35) 재인용.

최근 IT경협 사업과 관련하여 북한의 전략은 당면한 현실적 목표인 선진 기술 습득과 IT인력 양성을 위해 남한의 다양한 부문과 주체를 최대한 이용하여 다양한 방식을 활용하는 것으로 보인다(김근식 2002, 46-7). 남한은 적어도 IT분야에서는 평균 경제성장률을 훨씬 상회할 뿐만 아니라 세계적으로 IT강국의 위치로 도약했다. 그만큼 세계적으로도 한국의 IT와 관련된 기술력은 인정받고 있는 것이다. 한국의 IT산업 발전 수준을 고려한다면, 북한의 입장에서는 미국을 제외한 일본·유럽 등 다른 어느 나라보다도 남북 IT경협이 훨씬 북한에 유리하게 작용할 수 있다. 바세나르 협정과 전략물자 반출 제도의 제약에 따른 남한 기업들의 북한 진출이 한계가 있는 것은 분명하지만, 제3국을 이용한 공동 연구개발이나 합작회사의 설립, 가상공간을 이용한 긴밀한 협력체제 구축 등 다양한 방식의 합작 투자와 사업을 벌일 수가 있다.

최근까지의 경향을 볼 때, 남북 IT경협에 가장 잘 어울리는 사업은 S/W 공동 연구개발 사업이다. 무엇보다 북한이 IT산업을 성장 전략사업으로 선

정하고 육성에 주력하고 있다는 점이 사업에 밝은 전망을 던져준다. 2001년 승인된 경제협력 사업 5건 가운데 4건이 S/W 공동개발을 비롯한 IT분야였다(<표 6> 참조). 그리고 특기할 만한 것은 과거에는 남북경협이 남한의 기술과 북한의 저렴한 노동력을 이용하였기 때문에 북한에서는 위탁가공이 주였는데, S/W 공동 개발은 북한이 기술을 제공하고 남한이 자금과 상품화 기술을 제공하는 등 북한이 보유하고 있는 기술을 활용한다는 것이다(박찬모 2002, 7).

S/W산업을 중심으로 한 남북한 IT경협은 남북 양측에 실질적인 이익이 되는 이른바 ‘윈윈모델’로 평가받고 있다. 남한의 입장에서 S/W분야의 IT경협은 S/W 또는 프로그램 개발의 성격상 적은 투자자금으로 사업에 착수할 수 있고 또 남한 내의 인건비 상승이 부담요인을 북한의 우수한 노동력으로 대체함으로써 상당한 시너지 효과를 가져올 것으로 평가되었기 때문에 각광받는 경협 품목이 되었다(김연철 2001, 158; 김삼식 2002, 35-6).⁴⁹⁾ 북한의 입장에서도 S/W 분야의 협력을 통해 IT 선진국인 남한으로부터 신기술을 습득하고 인민경제의 현대화와 정보화를 위한 S/W 개발이나 더 나아가 수출용 S/W 개발을 통한 외화획득의 기회를 가질 수 있기 때문에 적극적으로 협력에 임하게 된 것이다.

정보통신부가 국회 과학기술정보통신위원회에 제출한 국정감사 자료에 의하면, 최근까지 IT 분야의 경협사업은 총 6건이 진행되고 있으며 이에 대한 남측기업들의 대북투자 규모는 2002년 8월말 현재 약 100억원(873만7천 달러)수준에 이르고 있는 것으로 나타났다. 그러나 정보통신부가 밝히고 있듯이, “남북정상회담 이후 S/W 분야를 중심으로 민간차원의 경협사업이 비교적 활발하게 추진되고 있으나 아직 사업의 초기단계라고 평가된다”고 밝히고 있다(『연합뉴스』, 2002년 9월 15일자).

따라서 보다 근본적으로 남북 IT경협이 양국 모두에 실질적인 시너지 효과를 창출하고 북한의 IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’의 도약대로 작용할 수 있기 위해서는 장기적인 관점에서 북한의 적극적인 IT경협 의지의 표명과 함께 이를 위한 정책적 지원을 집중해야 할 것이다.

그러나 북한은 경협을 기본적으로 성공한 남한기업이 북한 동포를 지원하는 것으로 인식하고 있다. 가능한 한 당국을 배제시키려 하고 시장경제에 적합한 비즈니스 마인드도 결여되어 있다. 아울러 남북 IT경협이 북한의 정치적 의도가 개입된 일회적인 그리고 전시효과적인 차원에서 이루어지는 ‘형식

49) 민주당 추미애 의원이 현재 대북사업을 추진 중인 7개 IT업체들을 대상으로 실시한 조사 결과에 따르면, 수익성이 높은 대북 IT 분야로는 소프트웨어 공동개발(43%), 하드웨어 위탁가공(14%), 이동통신(14%), 인터넷(14%), 광케이블과 전화선(14%) 등이었고, IT업체들은 교류협력 사업을 가로막는 장애물로 정치분야 등 경제외적 불확실성(43%), 높은 물류비용(29%), 제도적 미비(14%), 남남갈등(14%)등을 지적했다. 『연합뉴스』, 2002년 9월 30일자.

적' IT경협은 북한경제에 도움이 되지 않는다는 분명한 인식을 할 필요가 있다. 적어도 IT경협이 신뢰에 기반해서 남한을 장기적인 협력 파트너로 인식하면서 '실질적' IT경협으로 발전하기 위해서는 남한 투자자들에게도 공정한 경제적인 대가를 지불함으로써 양측 모두가 이익이 될 수 있어야 한다.

6. 결 론

'사회주의 강성대국' 건설을 목표로 하는 북한의 IT산업 발전전략은 '경제강국' 건설을 위한 선도산업 육성을 통해 경제 일반의 효율을 진작시키면서 단번도약을 이끌어내려는 전략이다. 이 발전전략은 IT산업의 첨단·선도산업적 특성을 고려한 북한의 전략적 선택이라고 할 수 있다. IT산업은 도약발전의 표본산업이다. IT산업 발전을 통한 단번도약 전략이란 IT산업의 '기술적 도약'을 발판으로 북한경제 일반을 도약시키겠다는 전략이다. 이러한 전략은 IT산업을 육성하는 대부분의 국가에서 목표로 삼고 있는 것이다. 따라서 북한의 IT산업 발전을 통한 '단번도약' 전략은 글로벌 스탠더드의 흐름 속에서 파악할 수 있는 '보편적 발전전략'이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 전략 선택에는 북한체제의 특수성도 고려되었다. 정치적 측면에서 북한의 IT산업은 자본주의 국가로부터 기술이나 외자를 도입하더라도 자본주의적 요소나 체제위협적 요소들을 충분히 제어할 수 있는 산업이다. 북한에서 양성하는 IT 전문인력들에 대한 선별적인 사상교육 강화나 IT산업 육성을 위한 단지화를 통해 사상의 오염을 차단할 수 있다. 그리고 통치자의 입장에서는 IT산업이 전 세계적으로 각광받는 미래산업이기 때문에 김정일 시대의 새로운 발전전략을 통해 북한 인민들에게 김정일을 '비전의 지도자'로 각인시키고 체제를 공고화할 수 있는 상징적 효과도 발휘할 수 있다. 이런 측면에서 북한의 IT산업 발전을 통한 '단번도약' 전략은 북한체제의 특수한 사정을 고려한 '특수한' 발전전략이라고 할 수 있다. 따라서 새로운 발전전략의 선택이라는 측면에서 볼 때, 북한 지도부의 IT 전략은 나름의 보편성과 특수성을 고려한 합리적 선택이라고 할 수 있는 것이다.

그러나 초기 선택의 합리성은 IT산업 발전전략의 성과에 따라 비합리적 선택으로 귀결될 수 있는 위험성도 안고 있다. 특히 북한이 국가전략적으로 추진하는 IT산업이 향후 몇 년 안에 가시적인 성과를 만들어내지 못한다면, 오히려 체제를 위협하는 부메랑이 되어 돌아옴으로써 결과적으로 비합리적 선택이 될 지도 모른다는 것이다. 북한이 전국가적·전인민적 역량을 총동원해서 육성하는 산업의 성과가 보잘 것 없다면, 북한 인민들의 김정일에 대한 지지가 이반될 것이고 이는 체제이완으로 발전할 수도 있기 때문이다. 따라

서 북한은 IT산업 발전전략의 성공을 위해 자구적 역량 동원과 함께 해외의 기술과 자본을 도입하기 위한 다양한 외교전략들을 동원할 것으로 생각된다.

북한의 단계별 발전전략은 현재 북한이 처한 대내외적 상황과 조건들을 고려한 적절한 목표들을 설정한 것으로 보인다. 단기적 전략은 인민경제의 현대화와 정보화를 기술개선 사업과 생산과 경영활동의 정보화를 통해 산업 생산성을 향상시키는 전략이다. 중기적 전략은 가장 실현 가능성이 높은 전략으로 교육시스템의 개편을 통해 IT 전문인력을 집중적으로 양성하여 S/W 산업을 발전시키고 S/W산업의 성과를 생산과 경영활동의 정보화에 과급시킨다는 전략이다. 이 전략은 아일랜드나 인도에서 어느 정도 검증된 모델로서 북한도 이들 국가의 발전모델을 벤치마킹한 것으로 추측된다. 더구나 최근에는 개발도상국가들의 기술발전 사례를 소개하면서 그 대표적인 나라로 인도의 S/W산업 발전을 소개한 바 있다. 그리고 장기적 전략은 단기적·중기적 전략의 효과, 즉 산업 생산성 향상을 통한 경제회생과 S/W산업의 발전 효과를 토대로 외국으로부터 IT 인프라 설비와 H/W 기술, 그리고 외자유치나 국제금융기구로부터의 차관 도입을 통해 IT산업을 발전시켜, IT 효과가 경제 전 부문에 과급되도록 함으로써 북한 경제의 ‘단번도약’을 노리는 전략이다.

이러한 IT산업의 단계적 발전전략에서 적어도 중단기적 발전전략은 북한이 IT산업 발전에 얼마나 국가적인 역량을 집중시키느냐에 따라 성공 여부를 가늠할 수 있을 것으로 보인다. 특히 IT산업 발전의 일차적 성패는 단기 전략의 성공 여부에 달려 있다고 할 수 있다. IT산업의 발전만으로는 ‘단번도약’을 위한 산업연관효과를 확산시키기 어렵고 북한 당국이 여전히 ‘먹는 문제’에 매달리다 보면 IT산업 발전에 정책적 역량을 집중시키기 어려울 것이기 때문이다. 중기적 전략은 현재 북한의 기술력이 어느 정도 평가 받고 있고, 대내적으로 IT 전문인력 양성 시스템을 재구조화하는 노력을 하고 있으며, 아직 초보적인 단계이기는 하지만 기술인력이나 관료들의 해외연수도 실시하고 있다. 그리고 다른 어떤 부문보다 남북경협에 적극적으로 임하고 있는 부문이 IT경협이다. 이런 점에서 중기적 전략은 비교적 성공 가능성이 높은 전략이라고 할 수 있다.

그러나 역시 이러한 성공 가능성에도 불구하고 중단기적 전략에 대한 판단이 유보적일 수밖에 없는 것은 기술개선을 통한 공장·기업소의 생산성 향상 및 경제 전체의 효율성 정도와 ‘7.1 경제관리 개선조치’의 효과에 따라 성공 여부가 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 단기적으로 북한의 IT산업 발전전략의 성패를 가늠할 수 있는 바로미터는 북한의 총량적인 경제적 성과가 될 수 있다.

그러나 장기적 전략에 대한 평가는 몇 가지 이유 때문에 여전히 유보적일

수밖에 없고, 이는 성공 가능성이 불투명하다는 것을 의미하는 것이다. 여기에는 북한의 IT산업 발전을 위한 장기적 전략의 추진을 제약하는 정치경제적 딜레마들이 존재하기 때문이다. 첫째, 장기적 전략은 북한의 정보화를 수반하게 되는데, 그 정보화의 범위가 산업·행정·군수 부문의 정보화로 제한될지, 아니면 대중 정보화로 확대할지의 문제가 남아 있다. 적어도 현 시점에서 볼 때는 북한이 체제 유지를 위해서는 정보화를 막아야 하지만 경제발전 및 IT부문의 비약적인 발전을 위해서는 전사회적 정보화를 진행시켜야 하는 딜레마에 처해 있는 상황에 있는 것으로 보인다.

둘째, IT산업 발전의 장기적 전략의 효과가 지연되는 문제로 인한 어려움이 있다. IT 인프라에 대한 투자가 효과를 발휘하기 위해서는 투자시점부터 그 효과를 발휘할 때까지 대규모의 매몰비용이 소요될 뿐만 아니라, 막대한 초기 투자에도 불구하고 미미한 생산성 증가로 인해 나타나는 생산성 하락(productivity paradox)의 문제가 제기될 수 있기 때문이다(김유향 2000, 142). 이러한 초기 IT 인프라 투자를 북한이 얼마나 감당할 수 있는가도 북한의 장기적 전략 성공에 영향을 미칠 수 있다. 결국 IT산업 발전의 단계별 전략에 대한 평가는 S/W산업을 예외로 한다면 단기적 전력이나 장기적 전략 모두 가능성이 불투명한 상황이기 때문에 평가를 유보할 수밖에 없을 것으로 생각된다.

북한이 추구하는 IT산업 발전전략은 대내외적으로 많은 제약조건에 처해 있다. 그 중에서도 미국 변수는 결정적이라고 할 수 있다. 바세나르 협정 역시 미국이 북한을 어떻게 규정하느냐에 따라 각국의 전략물자 반출제도의 폭과 범위가 결정되는 것이다. 북한은 미국이라는 제약 때문에 EU 국가들과 개발도상국들에 관심을 돌리고 있지만 이것이 근본적인 해결책은 될 수 없다. 외국으로부터 기술과 자본을 도입하기 위해서는 역시 미국이라는 제약조건을 뛰어넘어야 된다. 바로 여기서 IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’ 전략은 정치적·군사적 해결책이 중요해지게 되는 것이다. 그리고 그 대안도 분명하다. 북한이 미국으로부터 체제보장을 받고 대신 대량 살상용 무기들을 개발, 생산 및 수출을 중단하면서 국제사회의 책임 있는 일원으로 거듭나는 것이다.

한편, 북한이 IT산업 발전전략을 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 남북 IT경협이 중요하다. IT경협의 전제는 남북한 상호이익이다. 이를 통해 경협의 단계를 서비스 단계에서 생산단계, 나아가 인프라 단계로 확대·발전시켜 나가는 것이 중요하다.

결론적으로, 북한의 IT산업 발전을 통한 ‘단번도약’ 전략의 성패는 북한의 경제난 해소와 생산성 향상을 전제로 한 단계별 전략의 충실한 이행과 미국과의 관계개선을 통한 경제체제 완화 여부와 정도에 달려 있는 것이다. 아울러

러 남북 IT경협의 활성화, 특히 양적 측면 뿐만 아니라 질적 수준에서의 활성화를 통해 북한의 IT산업 발전전략에 탄력을 붙일 수 있을 것이다.

북한의 IT산업 발전전략은 단계별 전략이기는 하지만, 단계별 ‘완결적 이행’을 통한 전략 추진이 아니라 세 단계 모두를 병행하는 전략이 필요하다. 따라서 남북 IT 경협에서는 북한이 IT산업 발전전략을 추진하는 과정에서 가장 절실하게 필요로 하는 문제, 즉 기술과 자본 문제 해결을 위한 실질적인 협력이 필요하다. 기술의 경우, 특히 기존의 S/W 산업의 협력체제를 더욱 확대하고 더 나아가 공동 기술개발 프로젝트를 제3국에서 추진하는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 그리고 국제적인 기술 도입을 제약하는 바세나르협정의 제약 타파를 위해 공동으로 노력해야 한다. 자본의 경우는 국내 기업들의 투자 활성화를 위해 기존에 행해지기 시작한 경험자금 대출을 확대하고 대북 진출 기업의 절차를 간소화하는 것이 필요하고, IT진출 기업들에게 인센티브를 부여하는 방안을 도입하는 것이 필요하다.

【 참고문헌 】

- 고경민, 2001. 『한국 텔레커뮤니케이션 자유화의 정치경제학』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 구해우·전병준, 2002. 『북한의 정보통신산업 현황과 남북경협전망』. 4월 1일 (SK텔레콤).
- 권남훈, 2000. “유럽의 실리콘밸리: 아일랜드 소프트웨어 산업의 성공요인.” 『정보통신정책 ISSUE』. 제12권 1호, 통권 117호.
- 김근식, 1999. “북한사회주의에 대한 하나의 시각: 발전전략적 접근.” 『한국 사회과학』. 제21권 제1호(서울대학교 사회과학연구원).
- 김근식, 2000. “김정일 시대 북한의 경제발전전략: ‘3대 제일주의’에서 ‘과학기술 중시’로.” 『현대북한연구』. 3권 2호(경남대학교 북한대학원).
- 김근식, 2001. “김정일 시대의 북한 경제정책 변화: 혁명적 경제정책과 과학 기술 중시정책.” 『통일경제』, 1월호. 통권 제73호(현대경제연구원).
- 김근식, 2002. “북한의 IT 경협 전략과 대응 방안.” 『통일경제』. 5월호. 통권 제81호(현대경제연구원).
- 김득갑, 2001. “아일랜드: 외자유치로 이룬 경제기적.” 류상영 외. 『국가전략의 대전환』. 서울: 삼성경제연구소.
- 김삼식, 2002. “남북경협.” 『통일경제』. 1·2월호(현대경제연구원).
- 김상훈, 2002. “북한 IT 산업 평가와 남북경협에 주는 시사점.” 『KDI북한경제리뷰』. 제4권 제3호. 3월호.
- 김연철, 2001. “바세나르체제와 전략물자 반출제도 개선.” 김연철·신지호·동용승. 『남북경협 GUIDE LINE』. 서울: 삼성경제연구소.
- 김영윤, 2002. “북한의 기술 개건 전략과 발전 전망.” 『통일경제』, 2002년 1월호(현대경제연구원).
- 김유향, 2000. “북한의 정보통신부문 발전과 정보화: 북한정권에 미치는 영향에 관한 연구.” 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집 『북한실태(Ⅱ)』 (통일부).
- 김유향, 2001. “북한 IT 부문 발전전략: 현실과 가능성의 갭.” 『현대북한연구』. 4권 2호(경남대학교 북한대학원).
- 남궁영, 2001. “북-미 경제관계 10년 평가와 전망.” 조명철(편). 『북한의 대외 경제정책 10년: 평가와 과제』. 대외경제정책연구원.
- 류상영, 2001. “21세기 한국의 국가전략을 위하여.” 류상영 외 지음. 『국가전략의 대전환』. 서울: 삼성경제연구소.

- 박찬모, 2001. “북한의 소프트웨어기술 현황과 남북교류방안.” 『Telecommunication Review』. 제11권 1호(SK텔레콤).
- 박찬모, 2002. “남북 정보통신(IT)산업 협력의 현황과 과제.” 제17회 미래전략포럼 발제문(미래전략연구원).
- 배성인, 2001a. “북한의 IT산업과 남북 교류협력 활성화 방안.” 『국제정치논총』. 제41집 4호(한국국제정치학회).
- 배성인, 2001b. “정보화시대 북한의 정보통신 산업과 남북한 교류협력.” 『통일정책연구』. 제10권 1호(통일연구원).
- 배종렬, 2001. “2001년 북한의 경제정책방향과 남북협력의 과제.” 통일경제연구협회 공개정책세미나 발표자료. 2월.
- 산업연구원 역, 伊藤元重 외저. 1989. 『산업정책의 경제분석』. 산업연구원.
- 서재진, 2001a. “북한의 최근 기술 중시 및 IT산업 육성정책의 의미.” 『통일정책연구』. 제10권 2호(통일연구원).
- 서재진, 2001b. 『식량난에서 IT산업으로: 변화하는 북한』. 서울: 미래인력연구원.
- 송민선, 2001. 『인도의 소프트웨어 산업』. LG경제연구원 연구보고서. 2월.
- 심규석, 2000. “북한의 과학 기술 정책: ‘백 걸음으로 달리자.’” 『통일경제』. 제64호. 현대경제연구원, 4월.
- 양문수, 2001a. “김정일시대 북한의 경제운용과 과학기술중시정책.” 『통일문제연구』. 통권 제35호. 상반기호(평화문제연구소).
- 양문수, 2001b. 『최근 북한의 경제정책 변화 방향과 시사점』. LG경제연구원.
- 양승원, 2001. “IT FOCUS: 남북 IT 경험 현황과 전망 분석.” 소프트뱅크리서치 리포트 SBR-01-001. 4월 1일.
- 에흐, 샤크(Hersh, Jacques), 1995. “북한: 이념적 변형.” 경남대 극동문제연구소 편. 『북한 사회주의경제의 침체와 대응』. 서울: 경남대 극동문제연구소.
- 유승훈, 2001. “남북한 정보통신 협력의 현황 및 향후 과제에 관한 연구.” 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집 『북한실태(경제)』(통일부).
- 윤창호 · 이영수, 2000. “북한의 정보통신인프라 개발전략: 기간통신망을 중심으로.” 윤창호 외. 『전환기의 북한경제』. 서울: 고려대학교출판부.
- 이경태, 1991. 『산업정책의 이론과 실제』. 산업연구원.
- 이기동, 2001. “북한의 ‘신사고’, ‘선군정치’ 그리고 정책변화.” 『통일정책연구』. 제10권 1호(통일연구원).

- 이영선 · 윤덕룡, 1999. “북한의 빈곤함정 탈출방안으로서의 남북경협.” 23회 아태재단 학술회의. 『새천년을 위한 한국사회의 비전』. 10월 18일.
- 이영훈, 2001. “1990년대 북한의 경제발전전략과 체제변화.” 『북한연구학회보』. 제5권 제2호(북한연구학회).
- 이영훈, 2002. “북한의 경제 발전 전략과 체제 변화 전망.” 『통일경제』. 1월. 제79호(현대경제연구원).
- 이종석, 2002. “북한의 신전략과 한반도 정세변화: 북한 경제개혁, 남북 · 북일관계개선의 동학.” 『정세와 정책』. 2002-10. 통권 75호(세종연구소).
- 이춘근 · 김계수, 2001. 『북한의 국가연구개발체제와 과학기술인력 양성체제』. 정책연구 2001-04(과학기술정책연구원).
- 전현준, 2001. “북한의 대서방국가 및 EU관계 개선과 남북관계.” 『통일정책연구』. 제10권 1호(통일연구원).
- 정우곤, 2001. “북한의 ‘강성대국’ 건설과 개혁 · 개방.” 2001년도 하계학술회의 발표논문(한국정치학회).
- 조동호, 2001. 『남북경협 성과의 평가와 향후 정책과제』. 북한경제 2001-01(한국개발연구원).
- 조동호 · 김상기, 1999. “미국의 대북제재 완화의 경제적 효과.” KDI정책포럼. 제149호. 10월 6일.
- 조현대 · 임기철, 2000. 『디지털 기술혁명과 기술경제 패러다임의 변화: 의미, 양상 및 발전과제』. 정책연구 2000-13(과학기술정책연구원).
- 첨단산업발전심의회 · 산업연구원, 1989. 『산업구조고도화와 첨단기술산업: 현재, 미래와 발전전략』(산업연구원).
- 최수영, 2001. “북한의 경제정책 평가.” 『북한조사연구』. 제5권 2호(통일정책연구소).
- 최신립, 1999. 『북한의 산업기술: 정보통신산업』, 산업연구원 정책자료 제83호.
- 최신립, 2001. “부시정부 출범과 남북경협 환경변화.” 대한상의 제2차 남북경협위원회 발표자료. 2월.
- 최신립, 2002. “북한의 대외경제관계 현황과 경제개방 전망.” 경남대 극동문제연구소. 『정상회담 이후의 북한: 남북관계의 변화와 전망. 북한연구시리즈 20.』
- 통일부 정보분석국, 2001. “최근 북한의 정보기술(IT)산업 육성 동향”. 5월 25일 보도참고자료.
- 통일부, 2001. 『2001년도 북한경제 종합평가』. 12월.

- 통일정책연구소, 2001. “북한의 외자조달 가능성 검토 및 우리의 지원협력 방안.” 『통일정책논단』. 2월호.
- 한국은행, 2002. “보도자료: 2001년 북한 GDP 추정 결과.” 5월 14일.
- 한국전산원, 2002. 『2002 국가정보화백서』.
- 한상진·유팔무 역, 쟁아스 저. 1990. 『유럽의 교훈과 제3세계』. 서울: 나남.
- 한호석, 2001. “6·15 공동선언 이후의 한(조선)반도 정세와 조국통일운동을 바라보는 새로운 관점.” 통일학연구소(<http://www.onekorea.org/>). 5월 5일(검색일자: 2002. 8. 8).
- 홍순직, 2001. “김정일 총비서의 신사고와 북한의 개혁·개방.” 『통일경제』. 3월. 제74호(현대경제연구원).
- 황동연, 2000. “남북경협에서 바세나르체제의 영향과 시사점.” 『통일경제』. 4월. 제64호(현대경제연구원).

- Antonelli, Christiano, 1991. *The Diffusion of Advanced Telecommunications in Developing Countries*. Paris: OECD.
- Bae, Seong-in, 2001. “North Korea’s Policy Shift Toward IT Industry and Inter-Korean Cooperation.” *East Asian Review*, Vol. 13, No. 4. Winter.
- Freeman, Christopher and Perez, Carlota. 1988. “Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour.” in Giovanni Dosi, *et al.*(eds.), *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter Publishers.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gourevitch, Peter, 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Response to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hayes, Peter. 2002. “DPRK Information Strategy? Does It Exist?” Paper to Conference on IT Revolution and National Security in Korea, Asia Pacific Center for Strategic Studies, Honolulu(October 8-10); <http://www.nautilus.org/pub/ftp/Phayes/DPRKInformationStrategyPubVersionOct11-021.htm>(검색일자: 2002. 11. 11).
- Hobday, Michael. 1990. *Telecommunications in Developing Countries: The Challenge from Brazil*. London: Routledge.
- Karunaratne, Neil Dias, 1982. “Telecommunication and Information in

- Development Planning Strategy." in Meheroo Jussawalla and D. M. Lamberton. eds., *Communications, Economics and Development*. New York: Pergamon.
- Nester, William R.. 1991. *Japanese Industrial Targeting: The Neomercantilist Path to Economic Superpower*. London: Macmillan.
- Perez, Carlota and Soete, Luc, 1988. "Catching Up in Technology: Entry Barriers and Window of Opportunity." in Giovanni Dosi, et al.(eds.), *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter Publishers.
- Przerworski, Adam, 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Rostow, W. W.. 1960. *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Singh, J. P.. 1999. *Leapfrogging Development? The Political Economy of Telecommunications Restructuring*. New York: State University of New York Press.
- Soete, Luc, 1985. "International Diffusion of Technology: Industrial Development, and Technological Leapfrogging." *World Development*, No. 13. March.
- UNPAN, 2002. Benchmarking E-government: A Global Perspective - Assessing the Progress of the UN Member States, May; <http://www.unpan.org/egovernment2.asp#survey>

토지를 중심으로 한 공동체적 통일방안 연구



남 기 업
(성균관대 박사과정)

목 차

【 요약 문 】	59
1. 서 론	61
2. 토지 사유제에 대한 규범적 검토	65
3. 남한의 토지 사유제의 실제적 검토와 변화 방향	79
4. 통일 후 북한 토지정책의 변화 방향	96
5. 공동체적 통일을 향하여	105
【 참고문헌 】	109

【 요약 문 】

현재의 남북한 관계가 화해와 냉각 사이를 오락가락 하지만 큰 틀에서 결국 화해와 협력 그리고 통일로 나아갈 것이라는 데에는 의심의 여지가 없는 듯 하다. 그러나 이러한 흐름과 관계없이 남한 사회에서의 통일에 대한 회의감 또한 만만치 않다. 예상되는 막대한 통일 비용과 그것을 감당하기 버거운 현재 남한의 경제 상황, 빈부 격차, 그리고 무엇보다 생존 문제도 해결하지 못하는 북한의 현실 등이 회의감의 주원인인데, 이것들을 고려해본다면 통일에 대한 이런 감정은 오히려 정상적이라 해도 지나치지 않다.

본 연구는 이런 점에 주목하여 ‘토지가치 공유론’의 관점에서 지속적인 남한의 경제 발전과 북한의 경제 부흥, 그리고 남과 북 모두에게 유익한 통일 방안이 무엇인지 제시해 보았다. 본 연구가 기존의 것과 다른 점은 통일을 향해서는 북한뿐만 아니라 남한도 변화의 대상에 포함되어야 한다는 것과, 이렇게 보았을 때 토지가치 공유는 하나의 합일점으로 좋은 지향점이 될 수 있다는 데 있다. 본 연구에서 검토하고 제안한 것을 간략히 요약하면 다음과 같다.

우선 연구자는 ‘토지가치는 공유해야 한다’는 명제의 타당성 입증과, 이것이 통일 한국의 합일점의 방향이 되어야 한다는 당위성을 도출하기 위하여, 토지 가치를 사유화하는 현행 토지 사유제에 대한 규범적 검토로부터 논의를 시작하였다. 로크(John Locke), 노직(Robert Nozick), 칸트(Immanuel Kant) 그리고 헤겔(Georg Wilhelm Friedrich Hegel) 등을 통해서 노동 가치 존중, 개인의 자유 확대, 공동체성의 증진 등의 소유권의 기본조건들을 도출하여 토지 사유제와의 정합성을 검토해 본 결과, 앞의 조건들과 토지 사유제는 상충됨을 확인하였다.

두 번째로 토지에 대한 사적 소유권을 거의 절대시하여왔던 남한의 경제 발전 과정에서 그것이 어떤 영향을 끼쳤는지 검토해 보았다. 그 결과 남한에서의 토지 사유제는 남한 경제에서 흔히 지적되는 ‘고비용·저효율 구조’와 ‘경제력 집중’의 중요한 원인임이 확인되었다.

따라서 본 연구자는 토지가치 공유라는 규범적 조건도 만족시키면서 현재의 남한 토지 소유권 제도의 특성을 고려해 소유권 중 토지의 사용권과 처분권은 인정하지만 수익권은 조세로 환수하는 『지대 조세제』를 통일을 향한 남한의 변화 방향으로 제안하였다.

세 번째로 통일 후 북한 토지에 관해서 크게 두 가지를 검토하였다. 첫 번

째는, 통일 후 월남자들 중에 토지 소유권 주장자에 대한 처리를 어떻게 할 것인가에 대한 것인데, 이에 대해서 연구자는 일반적으로 제안되는 반환과 보상은 규범적·정책적 측면에서 바람직하지 못하기 때문에 현재의 소유 형태인 재 국유화가 타당하다는 것을 논증하였다. 두 번째로, 통일 이후 북한의 토지 제도를 어떻게 할 것인가에 대해서는 여러 조건에 비추어 보아 『토지 임대제』가 가장 적절하다는 것을 제시하였다. 또 이를 실제적으로 실시하고 있는 중국에서 북한이 무엇을 배울 수 있는지도 비판적으로 검토해 보았다.

남한의 『지대 조세제』와 북한의 『토지 임대제』는 제도적 형태는 달라도 시장을 통해 배분한다는 것과 토지가치를 공유한다는 것을 함께 내포하고 있다. 이것은 시장작동의 교란요소인 토지가치사유를 근절하기 때문에 보다 나은 자유시장경제의 실현이라는 의미를 가짐과 동시에 사회주의적 내용과 자본주의 정신간의 새로운 통합이라는 체제적 의의도 지니고 있다. 이 정책은 통일 이후는 물론이거니와 통일 전에도 남과 북 각각에게 그리고 서로에게 많은 유익을 가져다 줄 것으로 예상된다.

1. 서론

1.1 연구 배경 및 목적

통일은 우리 민족의 역사적 과제이자 당위라는 데에는 이론의 여지가 없다. 그러나 북한을 접어두고라도 남한에서 통일에 대한 기대와 반응은 ‘당위’라는 말을 무색케 할 정도이다.¹⁾ 그것은 통일이 현재의 남한 자본주의 체제를 더 못한 상황으로 추락시킬지도 모른다는 불안감 때문일 것이다. 현재 남한의 경제 상황, 빈부 격차, 그리고 무엇보다 생존의 문제도 해결하지 못하는 북한과 그에 따르는 막대한 통일 비용²⁾ 등을 고려한다면 통일에 대한 회의는 어찌 보면 당연하다. 특히 통일에 대해서 우리에게 귀중한 시사점을 주고 있는 독일의 경우가, 자본주의 체제에서 가장 선진국에 속하는 서독과 사회주의 국가에서 가장 발전한 동독의 결합이었지만 통일의 과정이 순탄치 않고 있음을 상기할 때, 한반도 통일에 대한 회의감은 오히려 정상적일 수 있다. 그러므로 우리가 통일에 대해서 접근할 때 ‘우리는 하나’라는 감상적 명분만을 앞세워 무조건적 희생을 강요할 것이 아니라, 어떻게 하면 비용을 최소로 하면서 통일을 통해 지속적인 경제 발전과 사회 통합 그리고 공동체성의 증진을 이룰 수 있을까 하는 것을 강구하지 않으면 안 된다.

이런 관점에서 보았을 때 북한을 현재의 남한 중심 체제로 흡수한다는 것은 위험하다. 왜냐하면 현재 남한은 규모의 경제를 어느 정도 달성했지만 주기적인 불황과 날로 심해지는 빈부 격차로 사회적 불안이 높아가고 있으며 결과적으로 공동체라는 의식은 점점 흐려지고 있기 때문이다. 그렇다고 통일 한국이 이미 역사적 평가가 내려진 북한과 유사한 사회주의를 모델로 할 수도 없다. 이런 이유 때문에 일부 학자들은 무조건적인 남한 중심의 흡수 통일을 반대하고 통일을 남한과 북한이 어떤 합일점을 향하여 동시에 변화를 추구해 가는 과정이어야 한다고 주장한다.³⁾ 이렇게 보았을 때 쟁점이 되는

1) 본 논문에서는 통일의 당사자인 ‘남’과 ‘북’을 협력해야 할 파트너로 본다는 취지에서 남을 ‘남한’ 북을 ‘북한’이라고 부르기로 한다.

2) 남한에서 가장 부담스러워 하는 부분 중 하나는 통일비용이다. 예를 들어 독일과 같은 경우 1991-96년 사이 사회간접시설분야에만 서독에서 동독으로 2,700억 마르크(135조원)의 공동투자가 이루어졌다. 여기에 복지금을 포함하면 2조 1,000억 마르크(1,050조)에 달한다고 한다(Klaus Topfer 1997: 92). KDI의 연구에 의하면 독일과 한반도의 경제력의 차이, 구동서독의 경제력 차이 및 현재의 남북한 경제력의 차이 등을 감안할 때, 통일 후 한국 정부가 통일로 인해 추가로 제출해야할 총 금액은 약 5,000억 달러(600조원)로 추정된다고 한다(배진영 1997: 221).

3) 대표적으로 리영희는 ‘남한은 사회주의를 수용하고 북한은 시장 경제를 수용하여 사회의 기본적 성격을 수정해야 한다’고 하면서 통일 한국이 추구해야 할 이념으로 시장 사회주의 등을 제시하였다(이풍 1998: 30).

것은 그 합일점이 무엇이며, 그것이 왜 정당한지, 또 그것을 어떻게 이룰 수 있는지에 관한 것이다. 연구자는 이러한 기본적인 문제 인식을 바탕으로 토지가치 공유를 중심으로 하는 공동체적 통일 방안을 제시하려 한다.⁴⁾

지금까지 토지에 관한 통일 관련 연구들은 남한을 변화의 주체로 북한을 객체로 간주하여 왔다. 다시 말해 남한의 토지 사유제⁵⁾에 관한 것은 논외로 한 채, 국유화되어 있는 북한의 토지를 어떻게 하면 자본주의 사유 재산제로 안전하게 정착시킬 것인가에 관한 것이 주류를 이루고 있다. 그러나 토지와 관련해서는 남한도 변화 대상에서 예외일 수 없다. 후술하겠지만 남한의 토지 사유제는 이미 많은 문제를 야기 시켜 왔고 앞으로도 해결의 실마리는 요원하기만 하다.⁶⁾ 따라서 연구자는 토지와 관련해서 남과 북 모두 그 변화의 대상에 포함되어야 하며, 더 나아가서 그 변화의 내용과 방법이 통일을 향한 공동체적 합일점이 되어야 한다고 생각한다.

생산의 3요소 중 하나인 토지의 가치 공유는 기본적으로 사회주의적 요소이다. 그러나 이것은 역사 속의 사회주의와는 다르다. 과거의 사회주의에서 토지는 무상으로 국유 자본에 의해 사용되던 형태였다면, 『토지가치 공유제』는 토지의 가치인 지대를 조세로 전액 환수하여 사회화하자는 것이므로 내용상으로는 과거의 사회주의보다 더 사회주의에 가깝다고 할 수 있다.

그 동안 남한과 북한은 토지 정책에 대해서 전혀 상반된 입장을 취해 왔다. 남한에서 토지는 사적 소유의 대상이었을 뿐만 아니라 지금까지 최고의 부의 증식 수단이었고⁷⁾, 북한에서는 전혀 생산 수단으로서 그 가치를 인정받지 못하였다. 여타의 사회주의 국가들처럼 북한도 토지가 노동의 생산물이 아니고 가치를 갖지 않는다는 간단한 이유로, 토지와 자연 자원에 임대 가치를 부여하지 않았다. 따라서 자연히 토지와 자연자원은 낭비되지 않을 수 없었다(전강수 1998: 127-8). 이러한 이질적 모습에서 남한과 북한은 통일이라는 목표를 향해 남한의 토지 사유제와 북한의 토지 국유제를 『토지가치 공

4) 여기서 ‘토지가치 공유제’라고 하는 것은 생산의 3요소 중 노동의 임금과 자본의 이윤은 개인의 노력의 산물이므로 사유의 대상으로 삼고 토지는 인간의 노력의 산물이 아니기 때문에 이에서 나오는 가치인 지대는 조세로 환수해서 공유하자는 주장이다. 이것을 처음으로 제시한 학자는 19세기말의 헨리 조지(Henry George)이다. 그는 자신의 저서 *Progress and Poverty*를 통해서 토지사유제의 부정의성 그리고 그것이 경제불황의 근본원인을 밝혀내고 있다. 계속되는 논의에서 밝혀지겠지만 본 논문의 핵심 주장은 바로 그의 아이디어에 기초하고 있다(Henry George 1997).

5) 본 연구에서 토지 사유제라고 함은 토지의 가치를 개인이 전유한다는 의미로 쓰인다.

6) 현재 서울 강남에서 확산되고 있는 주택가격 상승은 주택가격에서 토지가 차지하는 부분이 크다는 것에서 알 수 있듯이 토지문제에 기인한바 크다.

7) 이진순은 이런 현상을 일컬어 ‘토지신화’라고 하였다. 그가 말하는 ‘토지신화’의 내용은 첫째, ‘국토가 좁아서 토지가 부족하다는 신화, 둘째, 지가는 앞으로 계속해서 오를 것이라는 신화, 셋째, 토지투기를 근절하기 위한 정부의 정책은 무력할 것이라는 신화’인데, 그는 이것을 케인즈의 미인투표모형으로 설명하였다(이진순 1995: 42-45).

유』라는 내용으로 통일시키고 각각의 체제적 특성을 고려하여 남한은 『지대 조세제』, 북한은 『토지 임대제』를 활성화하는 방향으로 토지 정책을 전환해야 한다는 것이 본 논문에서 제시하는 공동체적 통일방안의 주된 내용이다. 이것을 표로 요약하면 다음과 같다.

(표 1-1) 토지 소유 제도의 유형과 본 논문의 방향

		토지 사유제 (현재의 남한)	토지가치 공유제		토지 국유제 (현재의 북한)
			지대 조세제 (남한의 변화방향)	토지 임대제 (북한의 변화방향)	
소유권 구성요소	사용권	개인	개인	개인	국가
	처분권	개인	개인	국가	국가
	수익권	개인	국가	국가	국가
배분방법		시장	시장	시장	계획

자료 : 김윤상(2002) p. 9에서 일부 인용

1.2 연구 방법 및 글의 구성

본 연구의 기본적인 연구 방법은 추상적 수준의 규범론과 구체적 수준의 제도와의 결합이다. 연구자가 이런 방법을 선택한 이유는 토지 문제는 소유권과 깊은 관련이 있기 때문에, 정책적이고 실제적 수준에만 논의를 한정했을 때에는 해결점 없는 적당한 절충주의로 귀결될 수밖에 없어 보이기 때문이다. 이 같은 난제에 대한 해결책의 실마리는 ‘어떤 것이 효율적인가?’ 보다 ‘어떤 것이 더 옳은 것인가?’라는 규범적 검토를 통해서 찾아질 수 있다. 이 방법을 통해 통일을 향한 토지 제도 변화의 당위성을 모색하고, 그것과 함께 구체적 수준에서 제시한 정책이 경제적 효율성과 공동체성의 회복을 어떻게 가능하게 하는지를 분석하려고 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 2장에서 연구자는 ‘토지가치는 공유되어야 한다’는 명제의 타당성 입증과, 이것이 통일한국이 지향해야 할 합일점이 되어야 한다는 당위성을 도출하기 위해, 현행 토지 사유제에 대한 규범적 검토를 실시한다. 이를 위해 소유권이 만족시켜야 할 기본적인 가치인 노동 가치 존중, 개인의 자유 확대, 공동체성의 증진 등을 로크(John Locke), 노직(Robert Nozick), 칸트(Immanuel Kant) 그리고 헤겔(Georg Wilhelm Friedrich Hegel)의 논의에서 도출하고, 토지 사유제가 바로 이런 가치들과 양립하는지 혹은 상충하는지를 분석한다.

3장에서는 토지 소유권을 거의 절대시하여 왔던 남한의 경제 발전 과정에서 그것이 어떤 영향을 끼쳤는지 추적해 본다. 비록 앞의 2장에서 정당한 토지 소유 형태가 어떤 것인지에 대한 잠정적인 결론이 내려졌음에도 불구하고 이렇게 한 장을 할애한 이유는, 토지 사유제가 우리에게 매우 자연스럽게 익숙한 제도라서 그것의 폐해를 구체적으로 드러내는 것이 필요하리라는 생각 때문이다. 그리고 3장의 결론으로 2장의 결론과 남한의 현행 토지 소유제도를 고려하여 사용권과 처분권은 인정하지만 수익권은 조세로 환수하는 『지대 조세제』를 제안한다.

4장에서는 통일 후 북한 토지에 관해서 크게 두 가지를 검토한다. 첫 번째는 통일 후 월남자들 중 토지 소유자들의 권리 주장을 어떻게 할 것인가에 대한 것인데, 이에 대해서 연구자는 일반적으로 제안되는 반환과 보상은 규범적·정책적 측면에서 바람직하지 못하기 때문에 현재의 소유 형태인 재국유화 형태가 타당하다는 것을 논증한다. 두 번째로, 통일 이후 북한의 토지제도를 어떻게 할 것인가에 대해서는 『토지 임대제』를 제안한다. 일반적으로 대부분의 학자들은 통일 후 북한 토지에 대해서 임대제를 거친 장기적 관점의 사유화를 제안하지만, 연구자는 영구적 『토지 임대제』가 사유화보다 효율적이고 경제적인 뿐만 아니라 규범적 측면에서 보다 타당하다는 것을 설명할 것이다. 그리고 현재 실행되고 있는 중국의 『토지 임대제』에서 북한이 얻을 수 있는 시사점이 무엇인지를 간략히 살펴본 후, 5장으로 끝을 맺는다.

마지막으로 본 연구의 범위와 기본 전제를 밝히면 다음과 같다.

첫째로, 비록 본 논문의 핵심 주장인 『토지가치 공유제』 속에는 자본의 이윤과 노동의 임금에 노동의 대가이기 때문에 정당하다는 의미가 내포되어 있지만, 이에 대한 것은 논외로 한다.

둘째로, 본 논문의 정책 제안이 토지 관련 조세에 집중되어 있는데, 이 때 문제가 되는 것은 토지세의 전가 여부이다. 만약 토지세가 다른 조세와 마찬가지로 전가된다면 2장에서 토지가치를 사유화하는 것이 정당하지 않다고 평가될지라도 3, 4장에서 제시하는 정책 제안은 무의미한 것이 되고 만다. 토지세의 전가 문제는 다음의 두 가지 물음에 대한 대답으로 결정된다. 첫 번째는, ‘이윤과 지대를 분리할 수 있는가’이고 두 번째는, ‘지대가 가격의 원인인가 결과인가’ 하는 것이다. 연구자는 이윤과 지대를 분리할 수 있고 지대가 가격의 결과라고 보아 토지세는 중립적이며 효율적이라는 입장을 견지하고 있다.⁸⁾

8) 이 논의에 대한 자세한 설명은 (이재율 1999). 토지세의 전가와 중립성 여부에 문제를 제기하는 글로는 (김정호 1997: 187-233), 양 입장을 공평하게 서술한 것으로는 (이정진 1995: 217-48)

2. 토지 사유제에 대한 규범적 검토

2.1 소유권의 기본 조건들

생산의 3요소로 구분되는 토지, 자본, 노동에 대해서 거의 모든 자본주의 국가들은 사적 소유를 기본 원칙으로 하고 있다. 다시 말해 이것은 토지의 지대, 자본의 이윤, 노동의 임금이 그것의 소유권자의 것임을 합법적으로 인정한다는 것이다. 그러나 인류에게 자연스러운 것이 어디 있겠는가? 현재의 사유 재산제라는 것도 따지고 보면 근대의 정치·경제적 자유주의 운동과 함께 형성되어 온 역사적 산물이다.

소유권에 대한 논쟁은 인류의 역사만큼 오래되었지만, 그것의 본격적인 논의는 근대의 정치·경제적 자유주의의 발흥 이후부터라고 할 수 있다. 자본주의 초기에는 사적 소유의 정당성 차원에서 소유권론이 필요했고, 그 이후에는 자본주의 발전과 함께 동반하는 빈곤의 문제와 그로인한 각종 사회 문제를 규범적·실제적 관점에서 해결하려는 움직임 속에서, 소유권 논의는 활발하게 진행되었다. 이런 논의는 현재에도 마찬가지이며 아마 인류가 지속되는 한 계속될 것이다.

소유 제도가 하나의 권리로서 의미 있는 것이 되기 위해서는 물리적 강제력이 수반되어야 한다. 이 강제력은 근대 이후 국가에 의해 보장되어 왔지만, 이것이 궁극적 정당성을 갖기 위해서는 국가가 보호하는 소유권이 인간과 사회에 대한 기본적인 가치에 부합해야 한다. 이에 부합하지 않는 소유제도에 대한 국가의 법 집행은 합법적이라고 할 수 있을지 몰라도 정당하다고는 말할 수 없다. 소유권이 갖추어야 할 기본적인 조건에는 학자마다 학파마다 다양할 수 있다. 연구자는 이 중에서 로크, 노직, 칸트, 그리고 헤겔의 논의를 통해 소유권의 몇 가지 기본 조건들을 도출해 보도록 한다.⁹⁾

2.1.1 로크: 소유의 근거는 노동이다.

로크는 개인의 생명권은 인정하지만 재산권을 국가에 위탁해야 한다는 홉스(T. Hobbes)와는 달리 최초로 근대적 의미의 소유권 이론을 체계화한 학

9) 그러나 혹자는 소유권론의 기본 조건을 논할 때, 위 네 학자 뿐만 아니라 소유권론에서 중요한 위치를 점하고 있는 자유주의적 평등주의자인 롤즈(John Rawls)와 사회주의의 맑스(Karl Marx)의 주장을 첨가해야 한다고 주장할 수 있다. 하지만 연구자는 롤즈와 맑스의 소유권 주장의 전제가 되는 결정주의적 인간관(롤즈)과 잉여가치론(맑스)을 받아들이지 않는다는 것을 밝혀둔다. 이에 대해서는 다음을 참고하라(이재율 1995: 197-98, 233-60; Robert Nozick 1997: 340-2, 383-4; John Rawls 1985: 325-26; Joan Robinson & John Eatwell 1981: 36-7; John E. Roemer 1988: 53).

자이다. 로크 당시에는 중세적 관념인 ‘신에 의한 인간의 자연공유’가 일반적으로 받아들여지고 있었는데, 이런 상황에서 그는 어떤 방식으로 절대적 사유 재산이 가능한가를 논증하였다.¹⁰⁾ 그의 소유권론은 다음과 같이 요약된다.

첫 번째로 그의 소유권론은 ‘자신의 몸은 자신의 것’이라는 자기 소유권 (self-ownership)으로부터 출발한다. 다시 말해 신체에 대해서는 본인 외에 아무도 권리를 갖지 못한다는 것이다(J. Locke §. 27). 이 명제는 논증하기 불가능한 자연권적 개념으로서 자유주의적 평등주의자인 롤즈의 것과 대비되는 주장이다.¹¹⁾ 하지만 연구자는 이것이 인간 자유의 기본적 조건이라고 보아 이론의 여지가 없는 것으로 받아들이고자 한다. 로크는 노동력 자체도 그의 소유 중의 하나로 간주한다.

두 번째 단계는 ‘하나님이 이 모든 세상을 공유물로 주셨다’는 것이다.(J. Locke §25) 이것은 로크의 새로운 주장이 아니라 중세로부터 이어져 내려오던 당시 소유권론의 대 전제였다.

그리고 마지막 단계는 공유물인 자연에 자신의 노동을 첨가하면 그것은 그의 소유가 된다는 것이다.¹²⁾ 그것의 범위는 자연의 산물뿐만 아니라 토지 자체도 포함되어 있었다(J. Locke § 29, 30, 32).

그러나 로크에게 있어서 자신의 노동을 통한 소유권 정당화에는 한 가지 단서가 있다. 로크의 단서(Locke’s proviso)라고 불리는 이것의 내용은 ‘공유물인 자연이 다른 사람을 위해서 충분히 좋은 것들로 남아있을 때’(at least where there is enough, and as good left in common for others)에만 소유권을 주장할 수 있다는 것이다(J. Locke § 34). 즉 이것은 어떤 사람이 공유물을 사유화함이 다른 이의 권리의 침해나 손해 위에 이루어져서는 안 된다는 의미이다.

그러나 로크의 단서는 인구가 자연 자원에 비해 희소한 자연 상태에서는 그대로 적용될 수 있지만, 자연 자원이 희소한 상태에서는 무리가 따른다. 그래서 로크는 자신의 단서를 ‘자연의 사유화로 인해서 더 많은 효용이 증가하면 된다’(John Locke § 37)로 바꾸게 되는데 로크와 관련된 논쟁은 대부분 여기에서 유발된다.

이와 관련해서 김남두는 변화된 로크의 단서에서는 적어도 재산 형성에

10) 로크 당시 그로티우스(Hugo Grotius)와 푸펜도르프(Samuel Pufendorf)는 중세의 연장선 상에서 자연의 ‘공유’라는 관념에서 다른 사람의 ‘동의’를 통한 사유재산권을 주장했다. 그러나 동의는 언제나 새로운 동의에 의해 재검토, 수정이 가능하므로 그 절대성을 보장받을 수 없는 불안정한 것이었기 때문에, 로크는 ‘동의’라는 관념을 사용하지 않고 절대적 소유권을 주장하고자 하였다(김병곤 1996: 189-99).

11) 롤즈의 주장에 대한 연구자의 생각은 주석 9번 참조.

12) 김병곤에 따르면 원래 로크의 ‘Property’라는 단어는 원래 신체, 생명의 의미에서 출발하여 외부의 물질로 확대되었다고 한다(김병곤 1996: 197).

있어서 모든 이에게 동일한 조건이 주어질 수 없다고 보았다. 즉 사유재산을 획득하는 데 있어서 공유지를 사유화해야 하는 사람과 이미 사유화된 조건 아래서 자신의 사유 재산을 획득해야 하는 사람의 경우가 결코 같을 수 없다는 것이다. 이를 통해서 그는 로크의 자연 상태 설정을 통한 소유권 정당화 논리가 왜 권리로서의 도덕적 기초를 마련해 주지 못하는지를 논증하였다.(김남두 1990: 170-71)

그리고 맥퍼슨(C. B. Macpherson)도 로크의 단서가 변화될 수밖에 없는 필연성의 구조를 파헤치면서 그를 비판한다. 그는 화폐의 도입으로 '이용할 수 있는 분량의 토지 전유'라는 것은 의미가 없게 되었고, 그렇기 때문에 무제한적 토지 전유는 '다른 사람의 삶이 더 풍요로워지면 된다'는 조건으로 변화하였다고 해석하면서¹³⁾, 이런 시각으로 로크가 다가오는 부르주아 독재의 사상적 기반을 제공했다고 평가하고 있다(C. B. Macpherson 1991: 288-90).

그러나 위의 두 사람의 로크에 대한 비판은 로크의 주장을 입체적 혹은 단계적으로 평가해보면 극복될 수 있고, 그것에서 소유권론의 핵심 원리를 도출할 수 있으리라 생각된다.

로크가 그의 단서를 '자연 자원에 대한 불공평이 다른 사람의 삶을 더 악화시키지 않아야 한다'로 바꾼 것은 토지를 사유화하는 것과 사회 구성원들의 후생 증진이 양립 가능하다는 확신에서 기인한 것이다. 이런 생각은 그의 토지 소유권이 소유 자체보다는 이용에 있다는 그의 주장에서 어느 정도 엿볼 수 있다.¹⁴⁾ 만약 로크가 주장한 토지 소유권이 의도와는 다르게 다른 사람의 노동 생산물을 지속적으로 침해 또는 착취한다면, 그것은 노동 소유권론, 더 나아가서 자기 소유권을 부정하게 되는 것이기 때문에 토지 소유권에는 상당한 제약이 가해져야 한다고 로크는 생각하였을 것이다. 이렇게 생각할 수 있는 근거는 그의 토지 소유권이 그 자체를 위한 것이 아니라 노동의 산물을 보호하기 위한 것에 있다고 하는 데에서 발견된다.

대지에 대한 소유권도 전자와 마찬가지로 방법으로 획득되는 것이 명백하다고 생각한다. 한 인간이 개간하고, 파종하고, 개량하고, 재배하고, 그 산물을 사용할 수 있는 만큼의 토지가 그의 소유이다. …… 하나님께서 세계를 모든 인류에게 공유로 주셨을 때,

13) 실제로 로크는 당시 미국의 공유 상태와 영국의 사유제를 비교하여 영국의 낱품팔이가 인디언 추장보다 더 나은 생활을 한다고 했다(John Locke 1996: &41).

14) 로크는 토지 소유권을 정당화하는 것이 소유에 의한 생산력 증가와 그에 의한 가치의 창출인 만큼, 그것이 점유되고서도 그 안에서 무엇인가가 산출되지 않고 버려진 채, 그 안에서 자연물들이 썩어 간다면, 그것의 소유 권리는 사라지고 타인의 소유가 될 수 있다고 하였다. 자세한 내용은 John Locke, 앞의 책, § 38. 참조.

그는 인간에게 또한 노동할 것을 명했고, 인간은 자신이 처한 궁핍한 상황으로 인해 노동을 하지 않을 수 없었다. 하나님과 인간의 이성인 인간에게 대지를 정복할 것, 곧 삶에 이익이 되도록 그것을 개량하고 그것에 그 자신의 것인 그의 노동을 첨가할 것을 명하셨다. 하나님의 이러한 명령에 복종하여 토지의 일부를 경작하고 씨를 뿌린 사람은 그것을 통해서 그의 소유인 무엇인가를 그 토지에 첨가한 셈이다. 따라서 다른 사람에 대한 아무런 권리를 주장할 수 없으며, 그에게서 그것을 빼앗고자 한다면 그의 권리를 침해하는 것이 된다.(J. Locke § 32. 강조는 필자)

이처럼 그의 토지 소유권과 단서는 노동 소유권, 더 나아가서 자기 소유권의 관점에서 바라보아야 한다. 요컨대 로크의 소유권의 단계는 자기 소유권에서 노동 소유권으로 다시 노동 소유권에서 토지 소유권으로 나아가는 일련의 과정이기 때문에, 그의 소유권론에서 가장 중요한 것은 자기 소유권에서 확대된 노동 소유권론이라고 볼 수 있다. 따라서 그의 소유권론에 입각할 때 다음에서 논해질 토지소유권에 대한 규범적 검토는 바로 노동 소유권론으로 회부되어 평가되어야만 한다. 하지만 토지 소유권이 다른 사람의 삶에 어떤 영향을 끼쳤는지를 평가하는 것은 미시적 분석의 도움을 필요로 한다.

2.1.2 노직: 잘못된 취득은 교정되어야 한다.

노직은 자유 지상주의자(libertarian)로 불리며 롤즈와 대비되는 현대의 정치철학자이다. 롤즈의 정의론을 주 공격대상으로 설정한 그의 주저 *Anarchy, State, and Utopia*의 핵심 주제는 소유권에 있다. 그가 최소 국가론(minimal state)을 설정한 것도 자신이 주장한 소유권을 보호하려는 의도에서 파생된 것이다(황주홍 1989: 138). 그는 비록 로크를 비판한 점도 있었지만¹⁵⁾, 자신의 소유 권리론(entitlement theory)의 논거를 로크의 그것에 두고 있다. 그가 말하는 정당한 소유권리는 소유물의 최초 취득과 이전 과정이 올바른 절차를 따랐을 때 인정될 수 있다. 그리고 만일 현실의 소유 상태가 이 두 원리에 의거하지 않았다면, 과거의 불의를 시정하는 원리가 필요하다고 보았다. 이것을 ‘취득의 원리’, ‘이전의 원리’, 그리고 ‘교정의 원리’라고 부른다(R. Nozick 1997: 236-37). 그는 만약 국가가 이 원칙 외에 다른 원리를 적용시켜 재분배하려고 시도한다면 그것은 개인의 노동을 착취하고 자유를 억압하

15) 예를 들어 노직은 로크의 노동 혼합에 의한 대상물의 사유화 원리에 대해 회의를 표시하였다(Robert Nozick 1997: 268).

는 행위라고 생각하였다.

그에 있어서 이 세 가지 원리 중 가장 중요한 원리는 ‘취득의 원리’이다. 노직은 취득의 원리를 합리화하는 과정에서 로크의 논리를 활용하였는데 로크에서 관건이 되는 ‘단서’를 ‘타인의 상황이 악화되지 않을 것을 확실히 하기 위한 것’(R. Nozick, 1997: 222)으로 이해하고 자신의 단서를 다음과 같이 규정하였다.

여태까지 누구에게도 소유되지 않은 사물에 대한 항구적이고도 유증 가능한 소유권을 통상적으로 발생시키는 과정이라도, 만약 다른 사람들의 입장이 그것으로 인해 그 사물을 더 이상 자유롭게 사용할 수 없게 되어 악화된다면, 그런 소유권을 발생시키지 않을 것이다(R. Nozick 1997: 273).

그에 따르면 자연의 공유 상태에 비해 어느 누구의 처지도 악화되지 않는다면, 자연의 사유화는 정당화되는 것이다. 그리고 만약 어떤 사람의 사유화가 이 단서를 위반하는 것이었다 할지라도, 타인의 입장이 악화되지 않도록 배상한다면 그의 사유화는 허용되지만 그렇지 않고 그가 배상하지 않는다면, 그 사유화는 취득에 관한 ‘단서’를 위반하는 것이 된다고 생각하였다(Robert Nozick 1997: 273).

그러면 우리가 어떤 사람의 부의 축적이 다른 사람의 처지를 악화시키는지의 여부를 어떻게 알 수 있을까? 물론 노직은 현재 서구 자본주의 체제의 자본 축적이 정당한 취득이었다는 믿음을 가졌던 것 같지만¹⁶⁾, 연구자의 생각으로 이것은 미시적 관점에서 분배 구조를 분석했을 때에 가능할 것으로 보인다. 노직은 롤즈가 ‘차별 원리는 모든 상황에 적용되는 것이 아니라 오직 사회의 기본 구조에만 적용된다’(J. Rawls 1985: 276)고 한 것에 대해 ‘차별 원리가 사회의 기본 구조에 적용되는지 안 되는지 우리가 어떻게 결정할 수 있을까’라고 의문을 제기하였다. 그는 다음과 같이 말한다.

자신의 판단이 틀리거나 실수임을 발견하는 것에는 미시적 차원에 기초를 두고 있는 원리들의 엄격한 적용에 의해 그 판단을 전복시켜 가는 것이 확실히 포함될 것이다. 이런 이유 때문에, 원리들을 미시적으로 테스트하는 것을 제외시킴으로써 그것들을 보호하려 하는 것은 바람직하지 못한 것이다”(R. Nozick 1997: 309)

16) 이것은 그가 국가의 재분배 정책이 개인의 자유와 인권의 침해를 가하는 행위라고 하는 데에서 잘 알 수 있다. 그는 재분배 정책은 ‘사람의 신체를 나누는 것과 같다’고 할 정도였다(R. Nozick 1997 312).

그가 이렇게 롤즈를 비판한 것처럼 그의 소유권론은 철저한 미시적 분석을 거칠 필요가 있다. 그렇게 했을 때 취득이나 이전의 과정의 잘못이 분명히 드러나고 그것을 ‘교정의 원리’로 회부할 수 있게 된다. 노직의 주장에 대해 라이언(Cheyney C. Ryan)은 ‘노직이 주장하는 소유 권리론이 다수자의 자유에 대한 지속적인 침해를 내포하는 것임이 입증될 경우, 노직의 논변은 자신이 옹호하고자 하는 자기 소유권이라는 자유주의의 기본 전제와도 상충되는 치명적인 결과를 가져올 수 있다’(Cheyney C. Ryan 1981: 324, 336)고 하였는데, 연구자는 2절에서 토지 소유권이 다른 사람의 자유와 소유권을 침해하는지의 여부를 미시적 차원에서 분석해 보도록 하겠다.

2.1.3 칸트: 소유의 실현은 개인의 자유를 증진시켜야 한다.

칸트는 소유권 문제를 인간의 관계 속에서 그리고 도덕 철학적 관점에서 다루었다. 소유권 문제에서 그가 가장 중시한 것은 인간의 자유이다. 사회·경제적 토대가 없는 인간의 자유는 의미가 없다고 생각한 칸트는 경제적 부의 축적을 부정적으로 생각하지 않았지만, 그것이 인간의 자유를 억압하거나 착취하는 것에는 반대했다. 소유권과 자유를 연관지어서 생각한 대표적인 예는 그가 토지 소유를 논할 때 잘 나타난다.

칸트는 토지 소유가 다른 사람의 자유를 제한할 경우 또는 다른 사람의 노동을 착취할 때에는 그것을 제한해야 한다고 주장했다. 그는 토지의 유한성이라는 사실로부터 전체 인류의 전체 토지에 대한 근원적 점유, 다시 말해서, ‘인류 전체가 토지 전체를 처음부터 공동으로 점유하고 있다’는 사실을 도출하고 있다(이충진 2000: 59). 그러므로 칸트에서 전체 토지의 근원적 공동 점유는 일인의 근원적 토지 획득 행위가 타인의 자유권을 침해할 수 있는 전제 조건으로 제시되고 있는 셈이다.

그는 일인의 근원적 토지 점유 행위는 직접적으로는 근원적 공동 의지의 토지 점유권을, 간접적으로는 공동 의지의 한 구성원인 타인의 토지 점유권을 침해한다고 보았기 때문에 토지에 대한 소유는 ‘동의’를 필요로 한다고 생각하였다(이충진 2000: 61). 예를 들어, 갑이 자신의 토지 소유를 정당화하려면 배제 당하는 을이 이에 대해 ‘동의’를 해주어야 한다는 것이다.

그러나 그는 토지 소유의 불평등을 예견하거나 이것을 피하기 위하여 어떤 조치를 취해야 하는가를 제시하지는 않았기 때문에 다소 모호한 측면을 보여주었다.¹⁷⁾ 하지만 그가 소유권 문제를 인간의 자유의 차원에서 다루었고

17) 예를 들어 그는 토지 소유의 양을 국가가 규제해야 하며 국가는 그것을 공개성의 원칙에 의해서 결정해야 하는 것은 제시하였지만 이도 구체적이지는 않다. 자세한 내용은(이재승 2000) 참조.

특히 토지와 관련해서는 다른 사람의 '동의'를 필요로 한다는 사상은 이후의 소유권 논의에서 중요한 흐름을 형성하고 있다고 평가된다(김상용 1995: 84).

2.1.4 헤겔: 소유의 실현은 공동체성을 증진시켜야 한다.

헤겔은 소유 자체를 비판하던 청년기와는 달리 예나(Jena)¹⁸⁾ 시대 이후로 부르조아 사회의 소유권을 긍정적으로 바라보면서 소유를 자아실현의 도구로 생각하게 되었다.¹⁹⁾ 그는 칸트와 마찬가지로 자유의 관점에서 소유를 파악한다.²⁰⁾ 그에 따르면 의지의 생명 활동이 추구하는 자유는 스스로에 대립하고 있는 대상을 자기의 것으로 만드는 과정에 의해 실현된다. 즉 어떤 대상에 대해서도 그것에 자기 의지를 투입하여 그 대상을 자기의 것으로 할 수 있을 때, 비로소 의지는 자신의 자유를 확인한다고 하였다. 이것이 바로 그가 말하는 '의지의 자유로부터 소유가 필연화 되는 과정'인 것이다(Georg Wilhelm Friedrich Hegel 1989: § 41, 44).

그러나 헤겔의 소유권 이론은 그가 청년시절 때 비판하던 개체화되고 과편화된 개인주의만을 담고 있지는 않다. 그는 소유권 이론에서 '어떻게 하면 사적 이익이 공동체적 이익을 추구하는 데까지 발전할 수 있을까'를 고민하였다. 헤겔은 다음과 같이 쓰고 있다.

바로 이와 같은 노동과 욕망 충족에서의 상호 의존과 대응 관계 속에서 주관적 이기심은 어느덧 모든 타인, 만인의 욕구 충족을 위해 기여하는 데로 - 즉 특수적인 것의 보편적인 것으로의 매개라고 하는 변증법적 운동으로 전환되기에 이른다. 그리하여 이제는 누구나가 자기를 위해서 획득하고 생산하고 또 향유하면서 바로 그럼으로써 또한 그는 타인의 향유를 위해 생산하고 획득하기에 이르기도 하는 것이다(Hegel 1989: § 199).

이것은 다른 식으로 표현하면 사적 소유권과 인륜의 조화 혹은 헤겔 식으로 말하면 변증법적 종합으로 볼 수 있다. 이렇게 보면 그의 사적 소유권은 개인의 배타적 의지에서 출발하고 있으나, 단지 개인의 자유의 실현이라는 미시적 차원에서 그치는 것이 아니라 거시적 차원의 보편성의 실현, 즉 공동체성의 증진이어야 하는 것이다. 이러했을 때 사적 소유권은 궁극적이고 실질적인 정당성을 얻을 수 있다고 그는 보고 있다.

18) 독일 중부 튀링겐주(州)에 있는 도시

19) 소유권에 관한 헤겔의 지적 흐름에 관해서는 (임화연 1990) 참조

20) 칸트의 소유 이론과 헤겔의 소유 이론과의 관계에 관해서는 (윤병태 1995: 205-6).

2.1.5 종합

연구자는 토지 사유제의 정당성을 논하기에 앞서 소유권 이론을 평가할 수 있는 준거틀을 마련하기 위하여 로크, 노직, 칸트, 그리고 헤겔의 소유권론을 간략하게 살펴보았다.

먼저 연구자는 로크와 노직에게서 자기 소유권에서 파생한 노동 소유권론²¹⁾이 가장 중요하다고 보아 이를 하나의 원리로 추출하였다. 만약 어떤 소유권이 노동 소유권을 침해 내지는 부정(不正)하게 만든다면 로크에서는 ‘자기 소유권’ 그리고 노직에서는 ‘교정의 원리’로 회복되어야 한다.

두 번째로 칸트에게서 소유권은 인간의 자유를 충족시켜야 한다는 것과 특히 토지 소유권에서는 사용을 배제 당하는 사람의 ‘동의’가 필요하다는 것, 그리고 헤겔에게서 자아실현의 하나인 소유권이 개인의 파편적 자유가 아닌 인륜, 즉 공동체성의 증진에 기여해야 한다는 원칙을 도출해 내었다. 그러면 이러한 기준들을 토지 사유제가 만족시키는지에 대해서 살펴보도록 하자.

2.2 노동소유권론과 토지 사유제

2.2.1 노동 소유권은 지대의 사적 취득을 인정하지 않는다.

로크에 따르면 노동 소유권론이란 만일 한 사람이 어떤 대상에 노동을 투여하면 그 결과물은 그 사람의 소유로 인정한다는 것이다. 이런 과정을 거쳐 생산된 상품은 자본주의 사회에서 노동의 양과 질에 따라 가격이 결정되어 유통된다. 그리고 가격은 보통 생산비(costs)에 비례하는 것이 일반적이다. 다시 말해 생산비의 정도에 따라 가격의 높낮이가 결정되고 가격의 높낮이는 결국 노동의 양과 질로 측정되는 것이다. 이런 입장에서 보면 토지의 가격은 0 이다. 왜냐하면 토지는 로크의 말대로 노동의 산물이 아니라 창조주가 인류에게 무상으로 수여한 것이기 때문이다. 지금의 토지가 있게 된 것에 대해서 인류는 어떠한 노동을 한 일이 없다. 그러므로 노동 소유권론에 따르면 그것이 노동의 산물이 아니기 때문에 토지 자체를 소유의 대상으로 삼는 것은 원칙적으로 부당하다 할 수 있다.²²⁾ 그리고 이것의 부당함은 토지의 가

21) 한 가지 밝혀둘 것은 본 연구에서 말하는 노동 소유권론은 맑스의 노동가치론과 전혀 다르다. 맑스의 그것은 이윤이 노동 착취라는 명제이지만, 본 논문의 노동 소유권론은 오히려 자본의 이윤이 정당하다는 입장에 있다.

22) 그러나 현재의 토지 소유자들은 다음과 같이 말할 수 있다. ‘내가 소유하고 있는 현재의 토지는 시장에서 적정한 가격을 주고 구입한 것이다. 그리고 그 구입비용은 나의 노동의 대가였기 때문에 내 토지는 나의 노동의 산물이다’라고. 이 주장은 토지 사유제를 당연시하는 현재의 법적 테두리 내에서 타당하지만, 근원적으로 거슬러 올라갔을 때 즉, 학자들이 가정하는 자연 상태에서는 정당하지 못하다.

치인 지대의 사유화에서 더 분명하게 드러난다.

토지를 사적으로 소유한다는 것은 토지의 가치인 지대를 전유한다는 것이다. 토지 소유자가 스스로 그것을 활용하여 부를 축적하게 되면 그 부에는 지대가 포함되어 있고, 만약 자신이 이용하지 않고 그것을 다른 사람에게 임대한다면 토지 소유자는 임차인에게 정기적으로 지대를 받을 수 있게 된다. 자본도 이와 마찬가지로이다. 만일 기계를 소유한 사람이 그것을 활용하여 부를 축적한다면 그 부(wealth) 안에는 기계의 이윤이 포함되어 있고, 다른 사람에게 대여한다면 임차인에게 이윤을 이자의 형식으로 얻을 수 있게 된다. 그러나 이것은 외형적으로만 유사하다. 자본의 이윤은 노동의 산물에 대한 사용 대가이기 때문에 정당한 반면, 토지의 지대는 토지가 노동의 산물이 아니기 때문에 정당하지 않다.²³⁾ 그러므로 토지의 개인 소유, 더 나아가 지대의 사적 소유는 노동 소유권에 부합되지 않는다.

그러면 발전하는 사회에서 지대의 개인 소유는 타인에게 어떤 영향을 끼칠 것인가? 이제 동태적 관점에서 지대의 사적 소유의 파급 효과를 살펴보고자 하자.

2.2.2 토지 사유제는 노동소유권을 부정한다.

이것을 논하기에 앞서 자본과 구별되는 토지자체의 특징에 대해서 논할 필요가 있다. 왜냐하면 토지의 가치 증가는 다른 자본의 속성에서 발견되지 않는 고유한 특성이 있고 이런 것들은 토지 시장에서 상당한 영향력을 행사하기 때문이다. 자본과 구별되는 토지의 특성에는 여러 가지가 있지만 그 중 본 논문과 관련 있는 성질을 열거해 보면 다음과 같다.

첫째로, 토지의 공급은 고정되어 있다. 자본의 경우 수요가 증가하면 그것에 따라 공급이 증가할 수 있지만 토지는 인간이 만들 수 없기 때문에 그렇게 할 수가 없다.²⁴⁾ 그러므로 인구가 증가하고 산업이 발전하는 사회에서는 토지 수요가 상승하기 때문에 토지의 가치는 증가할 수밖에 없다.

둘째로, 토지는 다른 어떤 자본보다 큰 외부 효과를 가진다. 외부 효과를 어떤 경제 주체의 행동이 제3자에게 끼치는 혜택 내지는 피해라고 정의하는데, 만약 어떤 토지가 개발이 된다면 인접한 토지의 가치는 함께 상승하는 경향이 있고, 그와 반대로 혐오 시설이 생길 경우에는 토지 가치가 하락하는 성질이 있다(이정전 1995: 54). 한 지역에 도로, 항만 등 사회간접시설이 생기면 토지의 가치가 상승하는 것은 바로 토지의 외부 효과 때문이다.

23) 여기서 말하는 지대는 순수한 토지 자체의 지대를 말한다. 토지 소유자가 토지를 개량한 대가로 얻을 수 있는 이윤은 여기서 제외된다.

24) 해수면을 막아서 토지의 양을 늘릴 수 있기 때문에 한계가 없다고 할 수 있으나 그것은 명백한 물리적 한계가 있다.

셋째로, 토지는 시간당김 효과를 가진다. 예를 들어 어느 지역에 개발 소식이 전해지면 지가는 실제 개발되는 시점에서 상승하는 것이 아니고 개발 소식과 동시에 상승하는 경향이 있다.²⁵⁾

이 같은 토지의 특성에서 어느 정도 예상할 수 있지만 대부분의 경우 토지가치 증가는 토지 소유주의 노력과 무관하다.²⁶⁾ 다시 말해 토지 가치의 상승은 인구의 집중, 산업의 발달, 사회간접 시설의 확충에 의해 발생하는 것에서 볼 수 있듯이 지역 공동체의 노력의 산물이다. 그런데 문제는 이렇게 증가한 지가와 지대가 노동의 산물을 부정한다는 데 있다. 그것은 다음과 같은 여러 가지 통로를 통해 발생한다.

첫 번째로, 노동소유권의 부정은 공적 차원에서 발생한다. 국가가 도로나 학교와 같은 공공 시설을 설립하기 위해서 토지 수용을 하게 될 때 현재의 자본주의 국가에서는 토지 소유자에게 보상하는 것이 원칙이다. 그러면 보상은 어디서 조달하는가? 대부분의 국가에서 그것은 국민들에게 징수한 세금으로 구성되고, 세금의 상당부분은 지대가 아니라 노력의 산물인 임금과 이윤에서 각출된 것이다.²⁷⁾ 이렇게 보면 국가는 국민들의 임금과 이윤의 일부로 구성된 세금으로 토지 소유자에게 보상이라는 미명하에 재분배를 하고 있는 것이다. 그러나 이런 행위는 엄밀하게 말해서 노력에 의한 소득이 아니고 다른 불특정 다수의 소득을 토지 소유자에게 이전시킨 것에 불과하다.

두 번째로, 노동소유권 부정은 개인들간의 토지 거래에서도 발생한다. 만일 어떤 개인이 토지를 이용하기 위해 임대 받거나 토지를 구입하게 되면, 공동체의 역할로 증가한 토지 가치 때문에 높은 임대료와 지가를 지불해야 한다. 이렇게 되었을 때 거래하는 쌍방은 시장에서 적법한 절차를 거친 것이지만, 토지 매도자 혹은 임대자가 받는 토지 가치 상승분은 그의 노력의 대가가 아니기 때문에, 노동 소유권의 입장에서 보면 이것도 공동체의 것을 강탈한 것에 다름 아니다.

마지막으로 이것은 인플레이션을 통해서 발생한다. 앞서서도 언급했지만 지가는 시간당김 현상과 외부성 때문에 실질 지대가 상승하기 이전에 높아지는 경향이 있는데, 이렇게 되면 거품 지가가 형성되어 인플레이션이 발생하기 쉽다. 인플레이션은 일반적으로 실물의 양은 고정되어 있는 상태에서 화폐의 양이 증가했을 때 나타나는 현상이다. 그러므로 인플레이션을 발생시

25) 이대환은 시간당김 현상으로 빚어지는 지대 상승은 실제로 생산에 이용되기 전에 오르는 거품이기 때문에 인플레이션의 한 요인이 된다고 보았다(이대환 1994: 89-93).

26) Nicolas Tideman은 토지의 가치를 ①자연과 결부된 가치, ②공공서비스의 공급 때문에 발생하는 가치, ③개인의 노력에 의해서 창출되는 가치로 나누고, 이 세 가지 중에서 첫 번째와 두 번째가 통상적인 토지가치의 거의 대부분을 차지한다고 하였다(Nicolas Tideman 1994: 130).

27) 물론 국가에 따라서 세금에서 지대가 차지하는 비중이 높을 수도 낮을 수도 있다. 남한의 경우에 세금에서 지대의 비율은 상당히 낮은 편에 속한다. 자세한 내용은 3장에서 다룬다.

키는 거품 지가는 그것의 소유자가 현재의 생산물을 다른 소비 주체와 나누자는 것과 같은 것이다. 왜냐하면 거품 지가로 인한 인플레이션이 발생하지 않았다면 다른 사람은 자신이 가진 화폐로 더 많은 상품을 구입할 수 있기 때문이다.²⁸⁾

이렇게 토지 사유화는 정태적 분석에서 노동 소유권의 지지를 받지 못할 뿐 아니라, 발전하는 사회에서는 노동소유권 부정의 통로로 이용되고 있는 것으로 나타난다. 이것은 정도의 차이는 있지만 토지 사유제를 인정하는 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나는 현상이다.

2.3 인간의 자유와 토지 사유제

주지하다시피 근대 자본주의 발흥은 인간의 신분적 자유와 토지의 사유화와 함께 진행되었다. 중세에는 근대와는 달리 신분적으로 자유가 엄격하게 제한되어 있었으나 토지에 관한 소유권 체계는 공동체적 성격을 띠고 있었다. 이런 분위기를 근대적으로 반전시킨 역사적 사건 중에 가장 두드러진 것이 바로 엔클로저(enclosure) 운동이다. 이 운동은 15세기에 시작하여 18세기까지 지속된 영국사회의 일대 사건이었던 것으로, 중세의 장원제도 하에서 어렵게 생활하던 영세 농민을 합법적으로 몰아내는 과정이었다.²⁹⁾ 쫓겨난 농민들은 노동의 자유와 주거의 자유를 침해당하였다. 영국의 자본주의 발흥을 분석하였던 맑스(K. Marx)도 이 때의 과정을 ‘농촌 주민으로부터의 토지 수탈’로 요약하였으며 이것을 일컬어 ‘시초 축적’이라고 하였다.³⁰⁾

이렇듯 근대적 토지 사유제의 성립은 인간의 노동의 자유와 또 주거의 자유를 박탈하여 엄청난 양의 산업 예비군을 양산하는 것을 동반했고, 이것은 또 저임금을 통한 자본 축적에 활용되었다. 그러면 현대 자본주의 사회에서 토지 사유제가 어떻게 인간의 자유를 제한하는지를 살펴보도록 하자.

28) 이것에 대해 이진순은 ‘지가 상승으로 인한 거품 가격의 실현은 제로섬 거래 활동에 대표적 인 것이라고 하면서, 그것은 미래에 요구할 것을 오늘 요구하는 것과 마찬가지로’라고 하였다 (이진순 1995: 16, 59). 김태동은 ‘정해진 GNP를 임금, 이자, 임대료, 이윤 등으로 나누는 분배 과정에서 임차료의 비중이 커지는 만큼 다른 생산 요소의 몫은 줄어들고 특히 경제적 약자인 근로자의 몫이 제일 많이 줄어들 가능성이 크다’고 하였다(김태동 1990: 38).

29) 엔클로저 운동으로 농민이 수탈된 과정의 자세한 내용은 (J. F. C. Harrison 1989: 117-22) 참조.

30) 맑스는 자본주의 경제에서 시초 축적이 차지하는 비중은 신학에서 ‘원죄’가 하는 역할과 거의 비슷하다고 말한다(Karl Marx 1994: 897). 톰슨(E. P. Thompson)도 엔클로저 운동을 ‘재산 소유자들과 법률가들의 의회가 제정한 재산에 관한 공정한 규칙과 법’에 따라 행해진 계급적 강탈 행위’에 다름 아니라고 평가하였다(E. P. Thompson 2000: 301).

2.3.1 토지 사유제는 개인의 창업의 자유를 제한한다.

사회적 존재인 인간의 경제 활동에는 다양한 형태가 존재한다. 가장 흔한 형태는 직장에 임금 노동자로 편입되는 것이지만, 대부분의 인간에게는 임금 노동자보다 본인이 어느 정도의 노하우와 창의력을 가지고 있다면 스스로 자본가가 되고자 하는 열망을 갖는다. 이것은 다른 아닌 인간의 자유에 대한 갈망인 것이다. 그러나 이런 바람도 일정한 조건이 충족되어야 가능하다. 그 조건 중 가장 중요한 것은 창업비용이 얼마나 드는가이다. 만약 창업하기 위해서 많은 자본이 필요하다면 아무리 좋은 아이디어를 가지고 있다하여도 그것을 시도한다는 것은 어려울 것이다. 그러므로 창업 비용의 정도는 신규 기업의 진입, 다시 말해 인간이 자유롭게 자신의 능력을 발휘하는 데에 결정적 요인이 될 수 있다고 볼 수 있다.

창업의 주된 비용은 토지 혹은 사무실 임대료, 자본재 구입비, 인건비(임금) 등으로 구성된다. 그러면 토지 사유제와 이런 비용과의 관계는 어떠한가?

먼저 토지 사유제는 토지 혹은 사무실의 임대료를 상승시킨다는 것을 알 수 있다. 전술하였듯이 토지 사유제 하에서 산업이 발달하고 인구가 증가하면 지가는 상승하기 때문이다.

두 번째로 토지 사유제는 자본재의 구입비를 증가시킨다. 왜냐하면 지가가 상승하면 자본재를 생산하기 위한 비용이 증가되기 때문이다.

마지막으로 토지 사유제는 인건비(임금)를 상승시킨다. 물론 정부가 노동억압 정책을 취하면 임금 상승을 어느 정도 막을 수 있지만, 그것을 시장에 방임하게 되면 토지 사유제 하에서 임금 상승은 충분히 예상할 수 있다. 왜냐하면 높은 지가는 노동자들의 주거비를 상승시켜 결국 임금 상승으로 귀결되기 때문이다.

결론적으로 토지 사유제는 창업에 필요한 토지와 임대료, 자본재 가격, 그리고 임금을 상승시키기 때문에, 인간이 자유롭게 자신의 창의를 발휘할 수 있는 기회를 그만큼 제한한다고 볼 수 있다.

2.3.2 토지 사유제는 개인의 사회·경제적 자유를 제한한다.

엔클로저 운동에서 확인되듯이 자본주의 사회에서 사회·경제적 자유가 없는 개인의 자유란 무의미하다. 자본주의 사회에서 개인의 사회·경제적 자유를 평가하는 많은 지표가 있을 수 있지만, 그것 중에 대표적인 것이 바로 임금의 가처분 소득액과 주택 구입 비용이다. 임금이 상승하여도 물가와 주택 가격이 그만큼 혹은 그보다 더 많이 상승하면 임금 노동자들의 구매의 자유와 주거의 자유는 그만큼 제한되고, 따라서 다른 삶의 영역에 대한 자유

에도 상당한 영향을 미치게 된다. 그러면 토지 사유제는 임금의 가처분 소득액과 주택 가격에 어떤 영향을 주는가?

앞에서도 언급하였듯이 발전하는 사회에서 토지 사유제는 생산의 3요소인 토지, 자본, 노동 중 특히 토지의 가격을 높이기 때문에³¹⁾ 물가 상승의 요인으로 작용한다. 물론 자본 생산성과 노동 생산성 증가가 지가 상승분을 상쇄하면 물가 상승을 억제할 수 있지만 토지 가치 공유제 보다는 훨씬 높은 물가를 형성하는 것은 분명하다.³²⁾ 이런 과정을 통하여 토지 사유제는 물가를 상승시켜 그만큼 노동자들의 가처분 소득을 줄이게 된다.

그리고 토지 사유제는 주택의 가격을 상승시킨다. 일반적으로 주택 가격의 50%는 지가가 차지한다고 한다.³³⁾ 더구나 대부분 토지 사유제가 잘 지켜지고 있는 국가에서 지가와 주택가격의 상승은 임금 상승률을 항상 상회한다는 것을 고려할 때,³⁴⁾ 토지 사유제가 인간의 주거의 자유를 침해한다는 것은 충분히 미루어 짐작할 수 있다. 실제로 남한에서 1980년대 말에 엄청난 토지 투기와 주택 가격 및 전세값의 상승을 감당하지 못한 일부의 사람들은 삶을 포기하기도 하였다. 이렇듯 토지 사유제는 노동자들의 가처분 소득액과 주택 가격을 상승시켜 노동자들의 사회·경제적 자유를 제한하고 있다.

2.4 공동체성의 증진과 토지 사유제

전술하였듯이 헤겔은 소유권을 인간의 자유의지의 실현으로 보았지만, 그에게 있어서 소유권은 파편화된 자유의 실현이 아니라 인륜, 다시 말해 공동체의 증진이라는 거시적 지향점을 가지고 있다. 하여 본 절에서는 토지 사유제가 과연 소유권의 기본적 가치 중 하나인 공동체성을 증진시키는지 살펴해보도록 한다.

개인의 소유권 실현이 인륜과 조화를 이루는가의 여부는 개인의 경제적 부의 축적과 공동체성의 증진이 양립하는가에 있다. 결론부터 미리 말하자면 토지 사유제는 공동체성을 증진시키는 것이 아니라 저해하는 요인으로 작용한다. 그 이유는 다음과 같다.

31) 물론 토지 가격의 상승은 자본과 임금의 가격도 높인다.

32) 『토지가치 공유제』는 국가에 토지를 사용한 만큼만 지대를 조세로 납부하는 것이기 때문에 토지를 구입하는 데 목돈이 필요치 않고, 지금과 같은 거품 지가가 존재할 수 없기 때문에 생산 원가 절감과 물가 안정 내지는 하락을 가져올 수 있게 한다. 자세한 내용은 본 논문의 4장 3절 참조.

33) 물론 지가는 주택 건설에 사용되는 자재들의 가격과도 관계가 있지만 여기서 그 관계는 생략하도록 한다.

34) 남한이 대표적이다. 이정우는 연구에 따르면 남한의 주택 가격은 1980년과 1988년을 비교했을 때 3배 이상이 증가했고 내 집 마련의 기간은 1980년이 5년 이고 1989년이 8.2년으로 조사되었다(이정우 199: 348-49).

첫째로, 토지 사유제 하에서 한 개인의 부의 축적은 토지 소유자의 불로소득을 증가시키기 때문이다. 다시 말해 개인의 성장이 공동체의 발전에 모두 흡수되는 것이 아니라 공동체 중 일부인 토지 소유자에게 상당한 정도의 양이 편중된다는 것이다. 이것은 한 사회의 공동체 의식을 흐리게 할뿐만 아니라 일반 노동자들의 근로 의욕까지 꺾어 놓는 부작용을 낳게 한다.

두 번째로, 첫 번째와 반대 방향으로 한 사회의 발전, 예를 들어 인구의 증가, 여러 가지 편의시설의 건설, 그리고 도로 확충 등은 토지 가치를 증가시키는데, 토지 사유제 하에서는 그 가치가 대부분 토지 소유자에게 귀속되기 때문이다. 물론 이런 시설들의 확충은 그 사회 구성원 모두에게 혜택이 돌아가지만, 그것과 함께 토지 가치도 증가시키기 때문에 혜택은 토지 소유자에게 더 집중된다. 만약 토지 가치를 공유하게 되면 이 같은 혜택의 편중 현상은 발생하기 어렵다.

세 번째로, 토지 사유제 하에서는 『토지가치 공유제』 하에서보다 자본과 노동간의 대립이 더 심화될 수 있기 때문이다. 앞서서도 밝혔지만 사회의 발전은 지가 상승을 초래하여 일반 임금 생활자들의 주거비를 상승시키기 때문에 노동자들은 임금 인상을 요구할 가능성이 높아지게 되지만, 자본가들도 이와 마찬가지로 생산에 대한 높은 지가를 감당해야 하기 때문에 노동자들의 요구에 쉽게 응할 수 없다. 이렇게 되면 결국 두 계급간의 협상의 여지는 좁아져 마찰의 빈도는 높아지게 된다.

마지막으로 토지 사유제는 토지의 최적의 사용을 방해하기 때문이다. 토지 사유제 하에서는 마치 한 개인이 자기의 자본을 방치하거나 비효율적으로 사용하는 것처럼 토지를 그렇게 사용할 개연성이 크다. 왜냐하면 토지는 다른 자본처럼 마모되지 않는 자본이므로 방치하거나 비효율적으로 사용해도 큰 손해를 입지 않기 때문이다. 토지 사유제 하에서 토지를 구입하는 사람의 상당수는 그것을 이용하려는 것보다 가치의 저장 수단이나 투기 목적이 많기 때문에 이러한 현상은 흔히 목격된다.³⁵⁾ 만약 그 토지를 최적의 방법으로 활용한다면 더 좋은 상품과 서비스를 생산할 수 있고, 따라서 더 많은 사람들의 후생이 증가할 수 있게 된다. 그뿐 아니라 토지의 비효율적 사용은 토지의 조방적 한계(extensive margin)를 확대시켜 지대 상승을 가능케 하고, 따라서 토지를 소유하지 못한 대부분의 노동자들의 주거비용을 높이며 창업의 기회를 제한한다(Henry George 1997: 383-88). 이렇듯 토지 사유제는 개인과 공동체의 발전이 상충되는 면을 많이 가지고 있다.

결론적으로 2장에서 토지 사유제는 노동 소유권론에 의해 지지되지 않을

35) 이것과 관련하여 개프니(Mason Gaffney)는 토지 사유제는 개발업자를 비교적 지가가 싼 교외 지역으로 밀어내는 스포롤(sprawl) 현상을 초래한다고 하였다(Mason Gaffney 1994: 42).

뿐만 아니라 현대 자본주의 체제에서 노동의 가치를 부정하는 기제로 작동되고 개인의 사회·경제적 자유를 제한하며 공동체의 발전과 상충하는 것을 확인하였다. 이에서 우리는 토지 가치는 사유의 대상이 아니라 공유해야 하며, 이를 남한과 북한에 적용해야 하는 당위성과 정당성을 얻을 수 있다.

그러면 소유권의 기본적인 조건들과 상충하는 토지 사유제가 비교적 잘 유지되어 왔던 남한 사회의 경제 발전 과정을 토지의 관점에서 살펴보도록 하자.

3. 남한의 토지 사유제의 실제적 검토와 변화 방향

흔히 한국전쟁 이후 남한의 경제 발전의 성과를 일컬어 ‘기적’이라는 말로 표현한다. 기적을 나타내는 대표적인 수치로 경제 성장률을 들 수 있는데, 남한의 평균 경제 성장률은 1960년대 후반부터 1990년대 후반까지 10%에 육박하는 것으로 동아시아 신흥공업국인 대만과 홍콩보다 앞선다. 남한을 필두로 한 경제 발전은 경제 발전에 목말라하던 제3세계 국가들뿐만 아니라, 이론을 연구하는 학계에도 커다란 경이와 도전이었다. 이 국가들의 발전으로 한 시대를 풍미했던 종속이론은 수그러들고 다시 근대화론은 화려한 부활을 준비하였다.³⁶⁾

그러나 남한의 경제 발전 이면에는 여러 가지 부정적인 모습이 관찰되고 있음은 주지의 사실이다. 남한이 경험하고 있는 이런 모습들은 여타의 자본주의 국가에서 나타나는 많은 요인들로 설명할 수 있지만, 본 논문의 주제인 토지 사유제라는 관점에서 보았을 때 많은 부분이 설명된다. 흔히 남한의 경제 구조의 문제점을 한마디로 ‘고비용·저효율 구조’(이진순 1995: 8)와 ‘경제력 집중’으로 집약되는데, 본 장에서는 토지 사유제의 입장에서 이것을 설명하고 2장의 결론에 근거한 대안을 제시해보도록 하겠다.

3.1. 지가구조와 토지관련 조세 그리고 각종지표

3.1.1 지가 구조

36) 이것을 전체적으로는 근대화론의 부활로 볼 수는 있지만 아시아의 신흥 공업국들이 근대화론의 발전 방식인 선진국과의 자유 교역으로 발전한 것은 아니기 때문에 이것을 과거의 근대화론의 단순한 부활로 보기는 어렵다.

자본주의 사회에서 생산 수단인 자본의 가격은 그것을 통해 앞으로 얻을 수 있는 이윤을 현재 시점으로 할인한 것의 합계이다. 토지도 마찬가지로 이런 과정을 통해서 가격이 결정되지만 가격 결정에서 다른 자본과 다른 독특한 점은 그것이 감가 되지 않는 자본이라는 데 있다. 토지는 마모되지 않는다. 그뿐만 아니라 공급이 제한되어 있기 때문에 스스로 가치가 오르는 경향이 있다. 이런 것들을 고려하여 지가를 결정하는 방법을 소득 자본화 방법 (income-capitalization approach)이라고 한다(이정전 1995: 69). 이것을 수식으로 나타내면 다음과 같다.³⁷⁾

$$P_0 = R_0 + \frac{R_1}{(1+i_0)^1} + \dots + \frac{R_t}{(1+i_0)^t} \dots = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{R_t}{(1+i_0)^t} \quad \text{---(식 3-1)}$$

P_0 : 시점 0에서의 지가, R_t : 시점 t에서의 지대, i_0 : 시점 0에서의 이자율

일반적으로 지대가 일정하다는 것을 가정하여 지가 P 를 $\frac{R}{i}$ 로 나타내지만, 실제 경제에서는 지대가 상승하는 것이 일반적이기 때문에, 이런 점을 고려하여 지대가 매년 r 의 비율로 상승한다고 가정하면 시점 t 에서의 지대는 다음과 같다.

$$R_t = R_0 (1+r)^t \quad \text{----- (식 3-2)}$$

이 식을 (3-1)에 대입해 보면 최종 지가는 다음과 같이 구해진다.

$$P_0 = \sum_{t=0}^{\infty} R_0 \left(\frac{1+r}{1+i_0}\right)^t = R_0 \frac{1+r}{1+i_0} \quad \text{----- (식 3-3)}$$

여기서 만약 $r < i_0$ 이면 지가는 $R_0 \frac{1+r}{1+i_0}$ 로 수렴하지만 $r \geq i_0$ 가 되면 ∞ 로 발산한다. 우리는 (식 3-3)을 통해서 지가는 미래의 지대 상승률과 현재의 이자율의 함수이고, 지대 상승률이 높을수록 그리고 이자율이 낮을수록 지가 상승이 크다는 것을 유추할 수 있다.

그러나 지가는 실제로 보유 비용도 존재하기 때문에 (식 3-3)에서 그 비용을 제해야 한다. 다시 말해 지가는 토지 보유 비용의 현재 가치만큼 줄어든다. 예를 들어 t 년의 토지 보유 비용이 그 해의 지대에 비례한다고 가정하고 이를 $k R_t$ 라고 할 때 지가는 다음과 같이 계산된다.

$$\text{지가} = \text{미래 지대의 합} - \text{토지 보유 비용}$$

37) 본 연구에 사용한 지가 계산 공식(3-1, 2, 3, 4)은 (김윤상 2002: 210-12)를 이용하였다. 이것과 거의 유사한 공식으로는 (이정전 1995: 220-1) 등이 있다.

$$P_0 = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{R_t}{(1+i_0)^t} - \sum_{t=0}^{\infty} \frac{kR_t}{(1+i_0)^t} = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{(1-k)R_t}{(1+i_0)^t} \quad \text{--- (식 3-4)}$$

여기에서 $k=1$ 이면, 즉 지대와 토지 소유 비용이 일치하면 지가는 0이 된다. 예를 들어 조세로 지대의 전액을 환수하게 되면 이론적으로 지가는 0이 되는 것이다.³⁸⁾

3.1.2 지가 변동의 원인은 토지 관련 조세율의 높고 낮음에 달려 있다.

김홍린의 연구에 따르면 1953년에서 1990년까지 남한의 지가는 전국 평균 2,200배가 올랐다고 한다(김홍린 1993: 103). 같은 기간의 일인당 GNP증가가 100배가 되지 않는다는 것을 생각한다면 지가 상승은 가히 천문학적이라 할 수 있다. 이런 남한의 지가를 흔히 거품 지가라고 하면서 그것이 생기게 된 배경에 대해 여러 연구가 있었다. 먼저 그 연구들에 대해서 위에서 도출된 식을 근거로 하여 비판적으로 검토해 보도록 하자.

첫째로, 손재영은 지가 상승의 가장 큰 원인으로 통화량 증가를(손재영 1993) 둘째로, 정희남·김창현은 경제 성장률(정희남·김창현 1997)을 지목했다. 금융 부문을 장악한 남한의 통화 기조는 인플레이션 정책이었다. 손재영의 연구처럼 막대한 차관과 저축률을 상회하는 투자를 기조로 한 통화 정책은 공급이 고정되어 있는 토지 수요를 상승시켰기 때문에 지가가 폭등했으리라는 것은 쉽게 예상할 수 있다. 또 정희남·김창현의 주장처럼 인구 성장과 경제 성장으로 지가가 상승하는 것은 어찌 보면 당연한 것이다.

그러나 만약 토지의 가치 증가분과 토지 자체의 가치를 상당 부분 조세로 환수할 수 있었다면 통화량 증가나 경제 성장으로 인한 지가 상승은 발생하기 어려웠을 것이다. (식 3-4)에 따르면 위 요인들은 미래 지대의 합을 증가시켜 당연히 지가를 상승시키지만, 이것과 함께 실제 지대 R_t 의 상당부분을 조세로 환수하였다면, 다시 말해 k 를 1에 근접시켰다면 지가는 낮아질 수밖에 없다. 그러므로 높은 지대에 비해서 토지 관련 조세율이 상당히 낮았기 때문에 증가된 통화량이 토지 자산으로 집중되고 결국 지가 폭등을 초래했다고 볼 수 있다. 요컨대 (식 3-4)에 따르면 통화 팽창과 경제 성장은 지가 폭등의 결정 변수로 보기 어렵고 하나의 매개 변수로 보는 것이 타당하다.

두 번째로 이진순은 남한의 거품 지가의 원인을 관치 금융과 토지 관련

38) 이에 대해 김정호는 토지 보유 과세를 높이면 즉, k 를 1에 접근시키면 지방 재정이 증가하여 실제 지대가 증가할 수 있기 때문에, 지가가 감소하는지 증가하는지를 확인할 수 없다고 하였으나(김정호 1997: 109-18), 연구자는 증가한 실제 지대에도 동일한 세율을 부과하면 지가는 하락할 수밖에 없다고 본다

조세의 합작품에서 찾았다. 관치 금융 하에서 저이자율 정책, 통화 팽창 정책으로 시장에서는 만성적 초과 수요가 존재하였고 금융 시장에서 적절한 자산 증식 기회를 찾을 수 없는 자금이 부동산 시장으로 흘러 들어갔기 때문에 지가 폭등이 발생했다고 그는 설명한다(이진순 1995: 76-80).

먼저 이것은 지가 공식 (식 3-4)에 근거했을 때, 첫 번째의 주장보다는 더 본질에 근접한다고 볼 수 있다. 하지만 전술했다시피 보다 일차적인 요인은 토지 관련 조세의 낮음에서 찾아야 할 것이다. 만약 토지 관련 조세율이 높았다면 높은 지대 차액을 남길 수 없기 때문에, 저이자 정책으로 투자 처를 찾지 못했던 자금이 토지 시장으로 몰리는 현상이 발생하지 않을 수 있기 때문이다.

이 같은 논의와 관련해서 권미수의 논문은 눈여겨볼 만 하다. 그는 남한의 토지 관련 조세에서 양도소득세와 토지 보유세가 지가에 미치는 영향에 대해서 분석하고 남한의 지가 형성에서 두 조세가 설명할 수 있는 범위는 1-14% 라고 하였다. 물론 그의 논문에서 손재영이 언급한 요인인 통화량의 지가 설명 범위가 20-60%으로 높게 나타나지만, 남한이 세계적으로 가장 낮은 토지세율을 기록하고 있다는 것을 고려한다면, 이것은 상당히 높은 수치라 생각된다.³⁹⁾ 또 그는 토지 관련 조세 중 토지 보유세가 지가에 미치는 영향은 즉각적이었다고 하였는데, 이에서 우리는 만약 토지 보유세가 상당히 높았다면 지가에 미치는 그것의 영향은 거의 절대적이었다고 생각할 수 있다(권미수 1997).

요컨대 지가 변동은 통화량, 경제 성장률, 인구 변화, 이자율, 토지 관련 조세율 모두에 영향을 받지만, 보다 선차성을 갖는 중요한 변수는 토지 관련 조세의 높고 낮음이다.

3.1.3 지가 상승은 고비용·저효율 구조와 경제력 집중의 원인이다.

필수적인 생산 요소로서 토지는 각종 경제 지표에 큰 영향력을 미친다. 본 절에서는 고지가가 고비용 구조인 고물류비용, 고임금, 고금리와 저효율 구조인 취약한 금융 시스템과 기업의 비효율적 투자, 그리고 경제력 집중의 원인이 되는 것에 대해서 분석해보도록 한다.

첫째로, 고지가의 원인은 앞에서 언급했듯이 토지세율의 낮음에서 비롯된다고 볼 수 있다.

둘째로, 고임금에 대해서 해리슨(Fred Harrison)은 고지가로 인한 주택가격과 임대료 상승이 고임금의 직접적 원인이라고 주장하였다(Fred Harrison

39) (표 3-1)에 따르면 남한의 토지 보유세는 토지 문제로 어려움을 겪고 있는 일본의 1/10에 불과하다.

1983: 61-9). 하지만 토지 투기로 인한 고지가의 영향력이 가계를 압박하는 것은 주택 가격 상승만이 아니다. 고지가가 형성되어 그만큼 상품 생산 비용이 증가하게 되면 생활 필수품의 가격이 상승하기 때문에 임금 상승은 어찌 보면 자연스러운 현상이다.⁴⁰⁾

셋째로, 토지 투기로 인한 지가 상승은 고물류비용의 원인이 된다. 한 국가의 산업이 발전하기 위해서는 도로와 항만 같은 각종 사회간접자본에 막대한 공적 자본 투자가 필요하다. 그러나 지가가 높다면 도로와 각종 사회간접시설을 구축하는 데 비용이 많이 들게 되므로 기업의 물류비용 부담은 당연히 증가할 수밖에 없다.

네 번째로, 토지 투기로 인한 고지가는 고금리의 원인이 된다. 이 관계에 대해서 개프니(Mason Gaffney)는 토지 가치의 투기적 상승이 금융 기관의 토지 담보 대출의 관행을 만들어 낸다는 점에 주목하여 다음 몇 가지 중요한 사실들을 밝혀냈다.

첫째, 토지 담보 대출이 일반화될 경우 토지 가치와 대출은 상호 촉진적인 관계에 놓이게 된다. 즉 토지 가치의 상승은 대출을 증가시키고 대출의 증가는 다시 토지 가치를 상승시킨다.

둘째, 대출금은 종종 더 많은 토지를 구입하는 데 사용된다.

셋째, 대출은 한계 생산성이 아니라 담보의 안정성에 기초하여 이루어진다. 이것은 자금 배분의 효율성을 저해한다.

넷째, 토지 가치의 변동에 의존하는 대출의 흐름은 매우 불안정하여서 거시 경제적 불안정성을 낳는 요인으로 작용한다.(Mason Gaffney 1994: 89-94. 전강수·한동근 pp. 131 - 32에서 재인용)

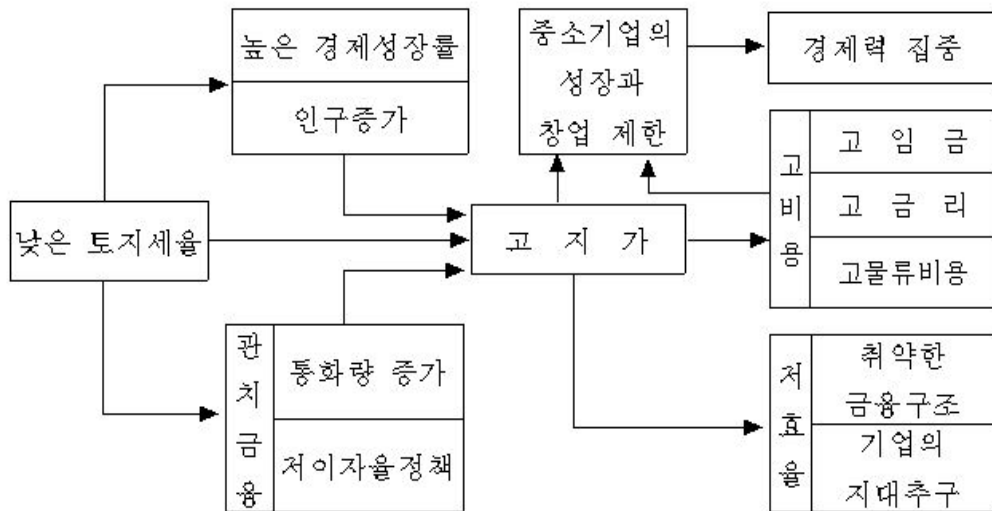
이런 과정을 거쳐 금융이나 생산 부분으로 유입되어야 할 자본이 토지로 몰리면 금융 부분에 자본 공급이 줄어 금리가 높아지게 된다.

다음으로 저효율 구조인 취약한 금리 시스템과 기업의 비효율적 투자는 위의 설명으로 쉽게 도출할 수 있다. 은행이 기업의 생산성이나 장래성을 보고 대출하는 것이 아니라 토지 담보 능력을 기준으로 대출할 경우, 토지 가치가 상승할 때에는 아무 문제가 없지만 토지 가치가 갑자기 폭락하는 시기에는 금융 기관의 부실화는 필연적이다. 그리고 기업은 상품을 생산하고 연구 개발하는 데 자본을 투자하는 것과 함께 지대를 추구할 뿐만 아니라 심지어 이윤보다는 지대를 추구하고 싶은 유혹에 빠지기가 쉬워진다. 왜냐하면 연구 개발을 통한 이윤 추구보다 지대 추구가 훨씬 위험 부담이 덜하기 때문이다.

40) 이와 관련하여 정희남·김창현은 지가 변동에 가장 큰 영향을 받는 변수로는 물가 수준에서 특히 생산자 물가라고 하였다(정희남·김창현 1997).

마지막으로 고지가 경제력 집중을 가속화시킨다. 고지와 고이자는 일단 신규 기업에게 상당한 부담을 주는 반면에 토지를 많이 보유하고 있는 대기업에게는 산업 규모를 확장할 수 있는 기회가 된다. 이렇게 할 수 있는 것은 개프니가 말했듯이 금융 기관들이 토지 담보 대출을 하기 때문이다. 이런 연결 고리를 거쳐 고지는 중소기업뿐만 아니라 신규 기업의 성장에 장애가 되고 대기업에는 기회로 작용한다. 지금까지의 논의를 도표로 구성하면 다음과 같다.

(그림 3-1) 토지 세율과 고비용·저효율 그리고 경제력 집중과의 관계



3.2 남한에서 토지 관련 조세의 내용과 그것의 영향

3.2.1 남한의 토지 관련 조세의 현실과 국제 비교

남한에서 토지에 대한 본격적인 관심은 경제 성장이 한창 진행 중이던 1967년에 비로소 시작되었다. 정희남의 지적처럼 높은 경제 성장은 생산 요소로서의 토지 수요의 급증을 가져왔고 그 결과 지가는 폭등하였다. 이 때문에 정부는 토지 투기 때마다 억제력을 위한 많은 조치들을 발표했지만 결과는 그리 신통치 않았다. 그 동안의 정부의 정책은 투기 억제와 부동산 경기 부양이라는 상반된 정책 사이를 오락가락 하는 것으로 평가된다.

다음에서는 토지 관련 조세의 높고 낮음이 지가의 결정적 변수라고 보아, 실제로 남한에서 토지의 성장 차익을 환수하는 양도소득세와 토지 보유세의 내용이 어떠했는지 살펴본다.

3.2.1.1 양도소득세를 통한 개발 이익 환수는 이루어지지 않았다.

양도소득세는 1967년 “부동산 투기 억제에 관한 특별 조치법”에 의해 부동산 투기 억제세로 제정되었다가 74년 소득세법에 의한 양도소득세로 개편된 이후 수 차례의 법개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 그러나 양도소득세는 본래의 목적인 투기 억제 기능을 다하지 못했다고 평가되는 것이 일반적이다(김태동·이근식 1991; 이진순 1990; 이욱중 1988; 김지영 1985). 그런 이유는 다음과 같다.

첫째는 광범위한 비과세가 존재하기 때문이다. 비과세 감면이 광범위하게 허용됨으로써 조세 회피 통로가 워낙 넓고, 더구나 금융 거래의 실명화가 이루어지지 않아 세무 당국이 부동산 투자를 포착하기 어려웠다. 부동산 경기의 침체에 비과세 감면 제도는 빈번하게 확대되어 왔고, 비대칭적으로 부동산투기 붐의 시기는 주로 행정 규제 강화로 대응하고 비과세 감면 제도를 축소시키지 않았다. 이런 결과 양도소득세의 투기 억제 기능은 제대로 작동되지 않았다.

두 번째로 부동산의 실제 거래가액이 파악되지 않기 때문이다. 양도소득세에 있어서 가장 중요한 것은 토지의 실거래가액 파악이다. 그러나 거래 가액의 파악은 내무부(현 행정자치부)의 과세지가 표준액을 기준으로 하였는데, 실제로 이것은 거래가액의 20% 수준에도 못 미치는 수준이었다(김영추 1989: 58-9). 이런 이유는 비과세의 범위가 넓은 것에서도 기인한다. 광범한 비과세 감면 제도는 세무 당국의 과세대상 포착을 어렵게 할 뿐 아니라 거래 가격 상호 검증 메커니즘을 약화시켜 과세 표준의 과소 신고 포착을 사실상 불가능하게 한다.

실제로 남한의 양도소득세의 세율은 30%에서 최고 60%이며, 특별 부가세의 세율은 25%로 결코 낮은 편이 아니다. 그러나 이처럼 갖가지의 비과세 감면 조항들이 마련되어 있고 과표가 턱없이 낮기 때문에 이 세제는 실제로 ‘종이 호랑이’에 불과하였다(김태동·이근식 1991: 139). 이는 75년에 양도소득세로 흡수된 것이 약 40억원으로 총자본 이득의 3.3%만이 환수되고 96.7%는 환수되지 않았다는 것과, 부동산 투기 붐의 절정기였던 78년 양도소득세수가 내국세에서 차지하는 비중은 1.5%에 불과하였다는 데에서 잘 드러난다(이형호 1985: 17). 결국 남한에서 양도소득세를 통한 개발 이익의 환

수와 토지 투기 억제는 실현되지 못한 것이다.⁴¹⁾

뿐만 아니라 양도소득세는 오히려 본래의 목적과는 다르게도 작용하였다. 토지 거래에 의해서 실현된 증가분에 대하여 과세하고 발생한 증가분에 대하여는 과세를 유보하기 때문에 토지의 장기 보유를 유인하고 토지 공급을 제약하여 지가를 상승시키는 결과를 초래하기도 하였다.

3.2.1.2 실제 토지 보유세율은 상당히 낮다.

권미수의 지적처럼 토지 보유세는 시행 여하에 따라 근본 지대와 개발과 사회 발전으로 인한 토지가치의 증가분을 환수하여 지가를 안정시키는 데 양도소득세보다 훨씬 효과적이다. 그러나 남한의 토지 보유세는 양도소득세와 같이 다음과 같은 이유로 그 목표를 달성할 수 없었다.

첫째로, 낮은 과표 현실화율을 들 수 있다. 이우택에 따르면 우리 나라 토지세제에 있어서 과세 현실화율은 실제 가격의 13.7%밖에 되지 않는다. 그리고 무엇보다 지가 표준액의 상승률은 실제 지가 상승률보다 훨씬 낮기 때문에 시간이 흐를수록 과표와 실제 가격간의 차이는 더욱 벌어져 토지 보유세의 본래의 기능을 더욱 축소시키게 된다(이우택 1993: 151).

두 번째 원인으로 낮은 공휴지 세율과 폭넓은 비과세 조항을 들 수 있다. 남한의 공휴지 세율은 턱없이 낮기 때문에 토지 장기 보유를 억제하는 효과가 없으며 특히 200평 미만의 토지에 대하여는 공용 지세가 부과되고 있지 않아 도시 지역내의 대부분의 택지에 관한 투기가 오히려 조장되는 결과를 초래하였다. 또한 양도소득세와 마찬가지로 갖가지 비과세 조항은 대기업을 위하여 토지 보유세를 회피할 수 있는 통로로 사용되었기 때문에 조세기능은 더욱 축소될 수밖에 없었다(김태동, 이근식 1991: 145).

마지막 원인으로 남한의 토지 보유세의 명목 기본세율이 낮기 때문이다. 남한의 토지분 재산세는 명목 기본세율이 0.3%로서 국제적으로 대단히 낮은 수준이다. 이것은 국제적으로 재산세의 명목세율이 가장 낮은 것으로 지적되고 있는 일본의 고정 자산세의 명목 기본세율 1.4%의 1/4 수준에도 미치지 못하고 있는 것이다(이진순 1990: 61). 더더욱 낮은 명목세율과 비현실적 과세표준을 종합해서 계산해보면 시가기준 실효세율은 0.02% 안팎에 불과하다. 이것은 세계에서 가장 낮은 수치이다.

41) 이우택에 따르면 1990년도에 양도소득세의 자본 이득 환수율은 0.6%에 불과하였다(이우택 1993: 143).

3.2.1.3 남한과 다른 국가들의 토지세율과 지가의 비교

전술했다시피 토지 가격에 가장 영향을 많이 끼치는 토지세의 항목은 토지 보유세이다. 남한의 낮은 토지 보유세 비율은 (표 3-1)에서 분명히 드러난다.

(표 3-1) 각국의 토지 보유세 실효세율(1987년)

국가	남한	미국	일본	대만	서유럽
실효세율	0.027%	1-2%	0.2%	1.5-7%	2%

자료: 김창호(1991), p. 45; 류금열(1989), p. 89(대만)

일본의 1/10밖에 되(표 3-1)을 보면 남한의 실효세율은 토지 문제로 심각한 문제를 겪어 왔던 지 않고 다음에서 경제력 집중 문제를 비교할 대만과의 차이는 무려 75배 차이가 난다. 이와 같은 낮은 토지세 비율은 곧바로 지가 상승으로 이어지는데 그것을 확연하게 나타내주는 지표는 $\frac{\text{지가총액}}{GNP}$ 지수이다.

(표3-2) 각국의 $\frac{\text{지가총액}}{GNP}$

	남한	일본	프랑스	독일	영국	미국
1975	1.7			1.0	0.6	
1977		2.3	0.9	1.1	0.9	1.0
1985	8.0	2.9	0.9	1.1	1.6	1.1
1989	9.2	6.5			2	

자료: 이진순(1995) p, 32, 96; 김태동(1990) p. 32(남한 1985, 89)

이진순에 따르면 1990년의 남한의 $\frac{\text{지가총액}}{GNP}$ 은 9.6으로 세계 최고를 기록하고 있다고 한다.⁴²⁾ 일반적으로 1980년대 말의 남한 경제 수준이 일본의 70

42) 김태동은 이 같은 지수가 갖는 의미를 다음과 같이 정리한다. 첫째, 그것은 지량의 유량에 대한 비율이므로 그 경제의 지량화 정도를 나타낸다. 일반적으로 선진국이 후진국에 비하여 높은 것이 정상이다. 다른 선진국의 경우 미국은 물론 영국, 덴마크 등 협소한 국토를 가진 나라들에 이르기까지 이 비율이 2배를 넘는 나라는 없다. 둘째, 위 식을 $\frac{\text{지가총액}}{GNP} = \frac{\text{지가총액}}{\text{국토면적}} \cdot \frac{\text{국토면적}}{GNP}$ 으로 보면 이 비율이 타국에 비해 높다는 것은 단위 면적 당 지가를 토지 생산성에 비해 비싸게 지불하여야 함을 의미한다. 이것은 기업의 토지 비용을 높이고, 제조업 등 토지를 많이 사용하는 산업의 수익성과 국제 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 세번째로 이 식을 $\frac{\text{지가총액}}{GNP} = \frac{\text{지가총액}}{\text{인구}} \cdot \frac{\text{인구}}{GNP}$ 로 놓으면 한

년대 초 수준이라고 하는데, 당시 일본의 지가는 *GNP*의 2배 정도에 불과하였다는 것을 생각해 보면 남한의 지가가 얼마나 부풀려져 있는지 짐작할 수 있다. 그리고 무엇보다도 부풀려진 지가는 거의 불로소득이다. 다음의 (표 3-3)에서 그 불로소득의 규모가 확인된다.

(표 3-3) 지가 관련 지표와 불로소득의 규모

	주요도시지가 상승률	전국 지가총액 (단위: 조원)	A	B	C	A/C (%)	B/C (%)
1980	17.0	413.5	40.3	15.9(12.6)	36.7		43.3
1981	7.2	428.0	28.8	8.8(6.1)	45.5		19.3
1982	5.6	451.0	23.1	5.5(4.1)	52.2	44.2	10.5
1983	31.7	534.0	83.5	13.1(11.7)	61.7	1.35	21.2
1984	21.6	605.0	70.5	18.4(17.1)	70.1	1.00	26.2
1985	7.8	647.0	42.4	13.7(11.4)	78.1	0.54	17.5
1986	6.4	694.0	47.2	11.2(9.7)	90.6	0.52	12.4
1987	13.9	796.0	102.0	16.4(14.6)	106.0	0.96	15.6
1988	29.8	1,014.0	219.0	40.3(35.7)	126.2	1.73	31.9
1989	30.5	1,339.0	324.5	53.5(47.7)	141.8	2.28	37.7
1990		1,614.0	274.8				

주: A = 발생 자본 이익; B = 실현 자본 이익, 괄호는 도시 실현 자본 이익;
C = 경상 GNP; B, C의 단위 1조원

자료: 주요 도시지가 상승률 = 이진순(1990) p. 63

전국지가 총액, A = 김태동(1993) p. 62

B, C = 이정우(1991) p. 338

(표 3-3)에서 발생 자본 이익이란 지가의 상승으로 발생한 차액을 말하며 실현 자본 이익이란 발생 자본 이익이 거래를 통하여 실현된 것을 말한다. 1980년대는 지가 성장 정체기와 폭등기가 혼재하던 기간이었는데, 정체기에도 실현 자본 이익은 *GNP*의 10%가 넘었고 폭등기에는 무려 40% 정도가 되었던 데에서 우리는 불로소득의 규모를 능히 짐작할 수 있다.

사람에게 평균적으로 돌아가는 땅값이 1인당 소득에 비해 높아서 주거용으로 토지를 구입하려 할 경우 남한국민은 외국인에 비해 매우 힘들다는 것을 의미한다(김태동 1993: 65-6).

3.2.2 고비용 구조의 내용

3.2.2.1 임금과 금리의 국제비교

(표 3-4, 5) 에서 보는 것처럼 남한의 노동 비용은 1990년까지는 비교 국가들에 비해서 낮았지만, 1995년에는 경쟁 국가인 대만, 싱가포르, 홍콩보다 높게 나타난다. 금리는 1990년대 이후로 다른 국가보다 상대적으로 높은 것으로 나타난다. 그리고 전강수·한동근의 연구에 따르면 지가와 임금 그리고 지가와 금리의 변동은 연동(聯動)됨을 알 수 있다.⁴³⁾

(표 3-4) 노동 비용의 국제 비교

	남한	대만	싱가포르	홍콩	일본	미국
1985	1.23	1.50	2.47	1.73	6.34	13.01
1990	3.71	3.93	3.78	3.20	12.80	14.91
1995	7.40	5.82	7.28	4.82	23.66	17.20

주 : 제조업 노동자 기준, 시간당 임금

자료: 전강수·한동근(2000) p. 141 재인용

(표 3-5) 남한과 각국의 금리 비교

	남한	대만	싱가포르	영국	일본	미국
1990	16.4(7.8)		7.75	11.1(1.6)	6.9(3.8)	7.7(2.3)
1995	13.8(9.3)	7.1	5.63	6.8(3.4)	1.8(1.8)	5.4(2.6)

주 : 괄호 안은 실질 금리, 남한의 경우는 회사채 3년, 싱가포르는 은행간

금리(SIBOR), 다른 국가는 국채 5년물 기준

자료: 전강수·한동근(2000) p. 141 재인용

3.2.2.2 물류비용의 국제 비교

지가의 폭등이 고물류비용의 직접적 원인이라는 데에는 이견이 있을 수 없다. 물류비용이란 화물 유통 즉 운송, 보관, 포장, 하역, 정보 및 일반 관리에 필요한 제반 경비라고 정의할 수 있는데, 그 중 운송 비용이 전체 물류비용의 65%를 차지한다고 한다(이용재 1996: 6). 그러므로 물류 비용을 절약하기 위해서는 기업의 자구책으로는 한계가 있기 때문에 정부가 사회간접자본 시설을 확충해야 한다. 그렇지 않으면 상품의 원가가 높아져 결국 국가

43) 자세한 내용은 (전강수·한동근 2000: 142, 145)의 그림 4와 5를 참조하라.

경쟁력에 지장을 초래하게 된다.

그러나 남한 정부의 사회간접자본 시설 확충 중에서 도로 건설 비용은 고지가로 인해 그 비용이 폭증하고 있다. 다음의 표에서 이를 확인할 수 있다.

(표 3-6) 고속도로 건설비용 상승 추이 1969-1993

고속도로 명	공사비(1억 원/km)	준공연도
경 부 선	1.0	1970
영 동	1.4	1975
부 마	15.0	1981
중 부	29.0	1987
관교 - 구리	103.4	1992
서 해 안	214.0	1993
구리 - 퇴계원	270.0	1993

자료: 정희남(1994) p. 29에서 부분 인용

이진순에 따르면 용지 보상비가 고속도로 전체 건설비에서 차지하는 비중은 경부고속도로가 10%에서 최근 수도권인 경우는 95%를 차지한다고 한다(이진순 1995: 13). 고지가로 정부의 사회간접시설 건설 비용이 증가하게 되면 정부는 그 비용을 기업에 부담시킬 수밖에 없게 되는데, 이렇게 되면 기업의 물류비용은 증가할 수밖에 없다. 이것은 다음의 표에서 잘 드러난다.

(표 3-7) 물류비용의 국가간 비교 (1994)

	남한	일본	미국
매출액 대비 물류비용	14.3	8.84	7.72

자료: 이용재 (1996) p. 11에서 일부 인용

더욱 심각한 사실은 다른 선진국과 남한의 수출 경쟁국의 경우 물류비용이 총매출액에서 차지하는 비율이 해마다 감소하는데 비하여 남한은 거꾸로 증가하고 있다는 점이다. 이용재의 조사에 따르면 남한의 총 물류비용은 1984년 11조 3,000억 원에서 1994년 47조 7,000억 원으로 약 4.2배 연평균 15.5% 증가한 것으로 나타난다(이용재 1996: 11).

3.2.3 저효율 구조의 내용

자본은 스스로의 규모를 키우는 것 즉, 축적이 지상 사명이다. 자본주의 국가에서 자본의 축적 방법은 대부분 이윤 추구지만 지대를 추구하는 것이 손쉬울 때는 이윤과 지대를 함께 혹은 이윤보다는 지대를 추구하는 경향이 있다. 이런 이유는 지대가 이윤보다는 위험 부담이 덜하기 때문이다. 토지가격은 절대 떨어지지 않는다는 신화를 가지고 있는 남한에서 이런 현상은 흔히 목격된다.⁴⁴⁾ 이런 사실은 남한 기업이 토지에 대한 투자를 증가시켰다는 것과 보유 토지에서 비업무용 토지의 비율이 지나치게 높다는 것에서 입증된다.

(표 3-8)에서 볼 수 있듯이 전체 제조업의 자산 규모는 1978년에 비하면 16배 증가한데 비해 토지 자산은 30배로 증가했고, 토지에 대한 투자는 전체 투자 비율의 상승보다 앞서 있음을 확인할 수 있다. 그리고 남한의 대기업(재벌)이 소유하고 있는 비업무용 토지의 전체 토지에 대한 비율은 무려 43.3%가 된다고 하는 데서(정희남 1993: 373), 우리는 남한 기업의 대부분이 이윤과 지대를 동시에 추구했음을 엿볼 수 있다.⁴⁵⁾

그리고 개프니가 지적했던 것처럼 남한의 토지 신화는 은행으로 하여금 토지 담보 대출을 선호하게 했고, 역으로 은행의 이런 관행은 기업의 대출을 위한 비업무용 토지 보유 경향을 촉진하는 결과를 낳았다.⁴⁶⁾ 이런 상호작용 때문에 금융시스템은 더욱 취약하게 되었으며 특히 경제불황으로 토지가치가 폭락했을 때 금융기관의 피해는 막대하였다.

44) 정희남의 연구에 따르면 남한에서 1977-90 동안 오직 생산에 투자한 사람은 3.3배의 축적을 이룩한 반면, 같은 기간 토지에만 투자한 자는 21배의 자산을 증식시킬 수가 있었다고 한다(Hee-Nam Jung 1993: 163).

45) 이를 시정하기 위해서 남한 정부가 1990년대 초에 대기업이 소유하고 있는 비업무용 토지에 대해서 강제 매각 방침을 발표했을 때, 기업 대표들은 그 방침을 완화시키기 위해서 많은 로비 활동을 했다고 한다(Hee-Nam Jung 1993: 373-5).

46) 정희남에 따르면 금융 기관의 담보 대출 비율은 계속해서 하락하고 있으나, 1990년대에도 대출의 50%는 담보에 의해 이루어지고 있고, 담보물 중에서도 특히 토지 등 부동산을 선호하고 있다고 한다(정희남 1994: 19).

(표 3-8) 남한에서 자산과 투자의 증가 경향, 1978-90

(1978 = 1.00)

	자산 증가 배수		투자액 증가 배수	
	전체자산	토지자산	전체투자액	토지투자액
전체 제조업	16.1	30.0	13.4	21.5
대기업	14.1	26.0	11.6	16.0
중기업	36.1	65.6	34.5	104.9
수출산업	11.2	20.3	10.8	13.0
내수산업	18.8	35.1	14.5	25.4
중화학공업	20.8	38.2	15.3	24.1
경공업	11.1	22.8	10.3	19.0

자료: 정희남(1993) p. 136 재인용

3.2.4 고지가와 경제력 집중: 대만과의 비교

흔히 남한의 경제발전을 ‘금융 부분을 틀어 쥔 국가가 목표(target)를 달성하기 위하여 정책적으로 일부 기업(재벌)을 육성한 결과’라고 요약한다.⁴⁷⁾ 국가는 자신의 정책에 호응하고 따라오는 기업에게 각종 금융 세제상의 특혜를 주었고, 그 기업은 재벌로 성장하였다. 반면에 국가의 관심에서 벗어난 중소기업과 신규 기업은 그만큼 시장 진입이 어려웠다. 남한에서 발견되는 경제력 집중은 바로 이런 과정의 산물이었다.

그러나 국가의 정책은 국가의 의도 여부와 상관없이 수많은 결과(effects)를 파생시킨다. 그 중에서 특히 본 논문에서 주목하고 있는 토지 문제와 관련하여 분석해 보면 국가가 의도하지 않았지만, 국가의 낮은 토지세 정책은 기업의 신규 진입을 제한했을 뿐만 아니라 기존의 대기업의 규모를 더욱 크게 키우는 데 중요한 역할을 했음을 알 수 있다. 이런 현상은 상대적으로 높은 토지세율을 적용시킨 대만과의 비교로 더 분명해진다.⁴⁸⁾

연구에 따르면 ‘중소기업의 천국’으로 불리는 대만의 기업 구조는 국가의

47) 남한의 경제 발전에서 국가의 역할은 거의 절대적이었다. 사회주의 권에서 발견되는 계획 경제는 아니지만 국가는 경제에 깊숙이 침투하여 스스로 목표를 정하고 그것에 호응하는 기업을 집중 육성하였다. 이 과정에서 국가가 가장 막강한 영향력을 발휘했던 분야가 바로 ‘금융’이었다. 국가와 금융간의 관계에 관한 자세한 분석은(Woo Jung-en 1991)을 참고하라.

48) 남한과 대만은 여러 가지 유사한 면이 많기 때문에 많은 사회과학자들의 비교 대상이 되어왔다. 먼저는 일본의 식민지를 겪었다는 것, 토지 개혁, 미국의 영향권 아래 있었다는 것, 그리고 사회주의 국가와의 대치 등의 동일한 역사적 경험을 가지고 있다. 또한 수입 대체 산업화에서 수출 진흥 정책으로 정책 전환한 시기도, 그리고 좁은 국토 면적에 높은 인구 밀도도 거의 일치한다.

정책적 산물이 아니라 오히려 국가의 ‘의도하지 않은 결과’라고 한다(임석준 1997: 100-102). 이와 관련해서 동아시아의 경제 발전을 국가 중심적 발전으로 간주하는 웨이드(Robert Wade)도, 대만에서 중소기업에 대한 은행 대출의 기회는 적었고, 주로 중소기업은 남한처럼 사채 시장(curb market)에 의존했을 뿐만 아니라, 정부와 민간부문과의 관계는 냉담했으며, 일본처럼 전직 고위 관리들이 사적 기업에 영입되는 경우는 거의 없었다는 것을 지적한다(Robert Wade 1990: 161, 256). 더 나아가 박윤철은 ‘대만 현지의 많은 경제 및 사회학자들의 연구는 대만 국민당 정부의 경제 정책이 대기업 혹은 대자본에 편중되어 있었다는 사실을 파헤치고 있다’고 한다(박윤철 1998: 54).

전술하였다시피 신규로 산업에 진출하는 기업에게 가장 중요한 것은 창업 비용의 많고 적음이다. 창업 비용은 주로, 공장 부지 구입비 혹은 임대료, 자본채 구입비, 임금, 그리고 낮은 이자율 등에 영향을 받는데, 지가가 높게 되면 위와 같은 열거 항목들의 지표는 높게 된다. 그러면 남한과 대만의 토지세율의 차이와 그것의 결과로 나타나는 산업 구조를 개략적으로 살펴보자.

우선 (표 3-1)에서 확인하는 바와 같이 두 국가에서 지가에 가장 직접적인 영향을 주는 토지 보유세는 남한이 0.02%인데 반해 대만의 그것은 1.5% 이상이다. 그러니까 대만이 남한의 75배가 넘는 것이다. 또 남한은 개발 이익을 환수하기 위해서 마련한 양도소득세가 자본 이익의 0.6%밖에 환수하지 못한 반면, 대만에서 이와 유사한 토지증치세⁴⁹⁾는 개발 이익의 상당 부분을 조세로 흡수했다. 실제로 대만에서는 토지세에서 토지증치세가 차지하는 비중이 점점 높아지고 있는데, 그 원인은 남한과 달리 지방 자치단체가 매년 과표를 시장지가에 근접시키고 있기 때문이다(류금열 1989: 95). 이런 결과로 대만의 경우는 남한 일본과 비교가 되지 않는 지가 상승을 보였다. 남한은 1967-82년 사이에 지가가 186배 증가했지만 대만은 9배에 그쳤다.⁵⁰⁾ 그리고 대만은 남한에 비해 GNP, 통화량, 소비자 물가의 상승에 대한 지가의 상승 배수도 상당히 낮게 나타난다(박영철·김동원 1985: 157). 다음의 (표 3-9, 10)은 남한과 대만의 산업 구조가 두 국가가 한참 고도 성장 기간을 거치면서 역전되는 현상을 보여준다.

49) 토지증치세에 대한 대만의 정책의 기원은 손문의 민생주의로 거슬러 올라가는데, 손문은 미국의 헨리 조지에 영향을 받아 토지가치의 상승이 공동체의 노력에 기인한 것이기 때문에 사회의 것으로 환수해야 한다는 원칙을 천명하였다. 기본적으로 이를 계승한 대만 정부는 토지에 관한 권리를 평등하게 해야 한다는 평균지권의 원리를 조세에 적용시켜왔다 (박종현 1994: 164; 임승권 1988: 33).

50) 지가가 반영되는 대표적인 예가 주택 가격인데, 이국영에 따르면 대만의 주택 가격은 남한의 1/4에 불과하다고 한다(이국영 1993: 50).

(표 3-9) 500인 이상 고용 기업의 비율(1966-1981)

	남한	대만
1966	25.7	34.7
1971	35.6	36.1
1976	45.1	26
1981	40.5	27.5

자료: 임성학(1998) p. 115 재인용

(표 3-10) 남한과 대만의 중소 제조업의 상대적인 위치(1981)

	전체기업(A)	중소기업(B)	B/A(%)
남한	869,854억 원	291,922억 원	33.5
대만(제조업)	100057.8억NT\$	92834.6억NT\$	91.78

자료: 여운승(1983) p. 79에서 재인용

1960년대를 지나면서 교차되는 두 국가의 지표는 높은 토지세에서 비롯되는 지가의 안정이 경제력집중에 어떤 영향을 미치는지를 잘 나타내준다. 이런 현상은 1980년대 후반에 더욱 뚜렷하게 나타난다.

(표 3-11) 국내 총생산에 대한 10대 기업 생산의 비율(1987)

	10대기업 생산비율	나머지
남한	63.5	37
대만	14.3	86

자료: 임성학(1998) p. 115 재인용

물론 위와 같은 결과들을 모두 토지 문제로 환원할 수는 없다. 그리고 무엇보다도 대만이 아무리 대기업 우선 정책을 취했다 하더라도 남한의 그것보다는 훨씬 약하다는 것에는 이의가 있을 수 없다. 그러나 만약 남한의 대기업 우선 정책이 높은 토지 관련 조세율과 병행했다면 이같이 극심한 경제력 집중 현상은 경험하지 않을 수 있다는 것을 어렵지 않게 예측할 수 있다. 그리고 높은 토지세로 인한 낮은 지가와 임대료는 중소기업과 신규 기업 진출 자에게 대만에서처럼 은행이 아니라 면식 있는 사람들을 통한 자본 조달을 훨씬 용이하게 했을 것이다.⁵¹⁾

51) 주성환과 웨이드에 따르면 대만 중소기업의 자본은 은행이 아니라 대부분 면식 있는 친척이나 주위에서 조달했다고 한다. 기업 비중의 70% 이상을 차지하는 중소기업이 은행에서의 대출 비율은 30%도 안 되었다(주성환 1998: 22-3; Robert Wade 1991: 161).

3.3 통일을 향한 남한의 정책 변화 방향: 지대 조세제

지금까지 2장에서 토지 가치의 사유화는 노동 소유권론, 인간의 자유 그리고 공동체성의 증진이라는 것과 양립할 수 없음을 보였고, 또 3장에서는 토지가치의 사유화 정도가 가장 두드러진 남한의 경제 발전 과정을 토지의 관점에서 분석해 보았다. 이를 통해 우리는 토지의 본래적인 가치와 토지가치의 증가는 사회 구성원 모두에게 귀속되는 것이 규범적·실제적 측면에서 타당하다는 것을 유추할 수 있다. 그러면 남한에서 노직의 ‘교정의 원리’와 칸트의 토지 사용에서 배제 당하는 사람의 ‘동의’의 의미로서의 지대 환수를 어떻게 할 수 있을까?

연구자는 이것의 방법으로 가장 적합한 것이 김윤상 교수가 제안한 『지대 조세제』라고 생각한다. 이 제도는 앞에서 언급했듯이 헨리 조지(Henry George)에 의해서 처음으로 창안된 것이다. 조지가 제시한 정책은 토지의 지대를 100% 과세하고 이윤과 임금에 부과하는 조세를 철폐하자는 “토지가치세(land-value taxation)”였던 반면에, 김윤상 교수의 『지대 조세제』는 지대를 모든 조세에 우선하여 징수하는 제도이다. 그러나 두 정책이 지향하는 바는 같다.⁵²⁾ 이 방법은 제도의 실행 측면에서 토지의 사용권과 처분권을 소유자에게 귀속시키고 수익권만 환수하는 조치이기 때문에 새로 제도를 만들 필요 없이 현행 토지 보유세의 세율을 실질 지대를 환수할 수 있는 정도로 높이면 되는 간편함을 가지고 있다. 따라서 과거의 토지 국유화와 계획적 분배가 가져오는 많은 폐단을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 2장에서 언급했던, 노동소유권 존중, 인간의 사회·경제적 자유의 회복, 그리고 공동체성의 증진 등 소유권이 만족시켜야 하는 기본 조건을 충족시킬 수 있다. 그 외에도 이 제도는 지가를 0으로 만드는 것, 토지 소유자가 지가라는 목돈을 지불하는 대신 분납하는 것, 잠재 지대를 징수하여 토지의 사용 효율을 높이는 것, 그리고 다른 조세가 줄기 때문에 생산의 활성화 효과가 크다는 것 등의 많은 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.⁵³⁾

이러한 특징을 가지고 있는 『지대 조세제』는 남한경제 활성화뿐만 아니라 통일을 향한 자본주의와 사회주의의 새로운 통합이라는 관점에서 중요한 함의를 가지고 있다고 판단된다. 이 함의에 대해서는 4장에서 북한의 토지재산권 처리 문제와 이후의 개혁방안을 논의한 후 결론 부분에서 살펴보도록 한다.

52) 자세한 내용은 (H. George 1997: 6권; 김윤상 2001: 41).

53) 지대 조세제의 효과와 의문에 대해서는(김윤상 2002: 121-24; 김윤상 1997) 참조.

4. 통일 후 북한 토지정책의 변화 방향

통일 후 북한 토지에 관한 논의는 크게 2가지로 압축된다. 첫째는, 월남자들 중 토지 소유자의 소유권 주장에 관한 것이고 두 번째는, 통일 이후의 북한 토지의 소유 방식에 관한 것이다. 연구자는 본 장에서 현재의 북한 토지를 원소유자에게 반환 혹은 보상하는 것이 불가하다는 것과, 북한 토지의 소유권은 현재처럼 국가에 두면서 토지 임대 시장을 활성화하는 것이 규범적 측면과 정책적 측면에서 가장 적합하다는 것을 제안하려 한다.

4.1 원소유자 처리 문제

아마 통일 후 처리하기 가장 어려운 문제가 있다면 그것은 북한 토지에 관한 원소유자들의 요구에 관한 것이다. 김민배의 조사에 따르면 월남자의 35.1%가 통일 이후 소유권 반환을 19%가 보상을 그리고 34.2%가 원상회복을 주장할 것이라는 데에서 예견되듯이(김민배 1995: 172), 만약 통일 전에 이 문제의 처리 기준을 명확히 해놓지 않으면, 통일 후 많은 어려움이 발생하리라 예상된다.⁵⁴⁾ 여기에서 우리가 조심해야 할 것은 분명한 원칙이 세워지지 않는 정치적 결단의 위험성이다. 왜냐하면, 그것은 끊임없는 소유권 논쟁을 불러일으킬 수 있고, 그로 인해 경제적·정서적 측면의 큰 손해가 예상되기 때문이다.

원소유권 처리는 크게 세 가지로 분류된다. 사적 소유권의 신성함을 최고의 논거로 제시하는 반환, 반환의 어려움을 해소하기 위한 보상, 그리고 재국유화가 그것이다.⁵⁵⁾ 다음에서는 정책적, 규범적 측면에서 반환과 보상의 불가함과 재국유화의 타당함을 논증해보도록 한다.

4.1.1 반환과 보상의 정책적 측면 검토

4.1.1.1 원소유자의 토지 소유권 확인이 불가능하다.

54) 그러나 엄밀하게 말하면 월남한 사람뿐만 아니라 월북한 사람들도 토지 소유권을 주장할 수 있기 때문에 원소유권 문제는 북한 토지에만 있는 것이 아니다. 이렇게 보면 통일 이후에 토지 소유권 분쟁은 남북한 전역에서 발생할 수 있다(이승길 2001: 124).

55) 몰수 토지 처리에 관한 학자들의 다양한 견해를 정리한 글로는 (조영진 1999: 886-89) 참조. 이것에 대해 양승종은 대체적으로 법학자 계열의 글들은 법규범 우선론을 내세워 반환을 원칙으로 하면서 경제적 손실과 혹은 효율성을 고려한 부분적인 보상을 제시하고 있는 반면에, 사회과학자들과 실무자들의 경우에는 재국유화를 원칙으로 하면서 부분적인 보상이나 반환을 제기하는 경향이 있다고 보고 있다(양승종 1998).

현실적 측면에서 반환과 보상이 불가능한 것은 토지 소유권 확인이 사실상 불가능하다는 데에 있다. 우리에게 좋은 반면교사가 되고 있는 통일 독일의 경우를 보면 그 어려움을 어느 정도 짐작할 수 있다. 동독은 북한과 달리 토지 개혁 이전의 등기부를 그대로 보전한 상태에서, 토지 개혁을 통해 소유권을 새로 획득한 사람에 대해서는 등기부에 첨기(添記)했을 뿐이었다. 이것은 등기 변경과 거의 유사한 방식이다. 협동 농장의 집단화 과정도 각 개인의 토지를 협동 농장에 출자하는 형식을 취했으며, 서독이나 자유 세계로 떠난 사람의 재산도 제3자에게 분배하기보다는 국유 재산으로 관리해왔다(최상철·이영성 1998: 22). 이렇게 보면 통일 독일의 반환과 보상의 과정은 순조로울 것으로 예상되지만, 결과는 그것과 반대로 엄청난 혼란과 행정 수요를 유발시켰다. 동독지역은 소유권반환의 원칙에 따라 통일 이후 223만 건의 부동산 반환소송이 제기되었는데, 96년 3월까지 이 가운데 63%만이 처리되었다. 반환소송의 폭주와 행정처리능력의 한계(1년에 25만건) 때문에 반환소송들은 2000년대 초반까지 계속될 것으로 예상되고 있다(이상준 1998: 61-62). 주지하다시피 이것으로 동독은 큰 경제적·정서적 손실을 입게 되었다.

그러나 동독보다 철저한 사회주의를 지향한 북한은 등기부를 모두 불살라 버렸기 때문에, 북한측에서 토지 소유권을 확인시켜줄 수 있는 방법은 사실상 없다. 이렇게 되면 토지 소유권의 입증 책임은 전적으로 원소유자에 달려 있게 되는데, 문제는 원 소유주가 소유권 주장을 한다 하더라도 대상 토지의 수많은 형질 변경은 그것을 거의 불가능하게 한다는 것이다. 이런 사유들과 동독의 경험을 충분히 고려한다면 반환은 현실적으로 어렵다고 봐야 한다. 그리고 하나 더 추가할 사실은 실제로 자신의 토지임을 입증할 수 있는 문서를 소지한 사람은 전체의 8.2%에 불과하다는 것이다(김민배 1995: 170). 이것은 소유권 확인의 가능성을 떨어뜨리는 반면에 행정 소송 건수를 증가시킬 것을 예상하게 하고,⁵⁶⁾ 이것은 다시 다음의 문제를 야기 시킨다.

4.1.1.2 반환으로 초래되는 북한 주민의 정서적 상처와 경제적 손실은 막대하다.

반환 원칙은 필연적으로 원소유자와 이용자간의 대립과 반목을 가져온다. 동독의 경우 이런 이유 때문에 동독의 마지막 총리였던 드 메지에르(Maiziere, Lothar de)는 ‘통일 과정에서 가장 큰 잘못은 토지 재산권 문제의 졸속 처리였다’고 고백한 바 있다(이성희 1998: 49).⁵⁷⁾ 동독과는 달리 생존의

56) 김민배·최민경은 통일 독일의 경험에 비추어 볼 때 통일 한국에서 최소한 100만 건 이상의 토지 소유권 반환 청구가 제기될 것으로 보았다(김민배·최민경 1993: 181).

57) 토지소유권문제 때문에 시달리는 동독시민들은 서독 사람들이 요구하는 정의롭지 못한 요구에 엄청나게 시달려서 차라리 옛날 동독치하의 독재가 낫지 않았는가 하고 의심할 정도였다(고영진 1993: 42).

문제도 해결 받지 못하고 있는 북한 주민의 통일에 대한 기대를 고려해 본다면, 토지 소유권 분쟁에서 오는 북한 주민의 정서적 배신감은 예상하기 어렵지 않다. 이런 것에 대한 예상을 더욱 가능케 하는 것은 반환의 규모이다. 정영화에 의하면 토지개혁 당시 몰수당한 토지는 총 토지면적 1,820,000정보 중 1,008,178정보인데, 만약 원소유자의 몰수당한 토지소유권을 반환하려고 한다면 북한 토지의 60% 이상이 소유권 분쟁에 휘말리게 될 가능성이 농후하다(정영화 1999: 19).

그리고 반환의 원칙은 위의 원 소유주의 처리 과정에서 오는 많은 혼란으로 투자가 위축될 개연성이 충분히 있다. 통독이 통일 직후에 많은 경제적 어려움을 겪은 원인이 바로 여기에 있었다. 통일 당국은 원소유자 반환을 통하여 소유권 구조를 일원화하고 동독 지역의 사유 재산 제도를 신속하게 확립하고자 하였지만, 결과는 오히려 소유권에 대한 분쟁을 불러 일으켜 사유화가 지연되었다. 신탁 관리청이 관리하고 있는 기업에 대해서도 토지 및 건물에 대한 소유권이 불분명하기 때문에 새로운 투자자들은 복잡한 소유권 분쟁에 말려들 것을 염려하여 기업 매입을 주저하게 되었고(양승종 1998: 26-7), 이미 사유화된 기업이라 하더라도 부동산소유관계가 불투명했기 때문에 은행으로부터 전혀 대출을 받을 수가 없었다고 한다(고영진 1993: 44).

동독에 비해서 북한지역의 경제적 낙후를 고려하면 통일 이후 투자가 절실한 상황이다. 국내외의 많은 투자를 유치하기 위해서는 투자자들에게 유리한 투자 환경을 조성해야 하는데, 반환으로 예상되는 수많은 토지 소유권 분쟁은 투자에 절대적인 해악을 끼칠 것이 분명하다.

4.1.1.3 보상은 조세 저항을 불러온다.

원소유자의 반환으로 예상되는 어려움을 해소하기 위해 많은 학자들은 보상의 원칙을 내세운다. 왜냐하면 보상은 원소유자의 요구를 만족시키고 이용자의 생활 보장 그리고 신규 투자를 활성화 할 수 있다는 장점을 가지고 있기 때문이다. 하지만 이런 장점에도 불구하고 이것은 결정적으로 조세 저항에 부딪칠 수 있다. 그리고 더 더욱 난감한 것은 정부가 이 저항에 직면했을 때 국민들을 설득할 수 있는 논리가 부재하다는 데 있다. 납세자인 국민들이 '왜 과거의 불법 행위를 현재의 우리가 보상해야 하는가, 왜 원소유자들의 사유 재산권은 보호받아야 하는 반면, 현재 납세자들의 사유 재산은 침해받아야 하는가'라고 의문을 제기 했을 때 정부는 딜레마에 빠지게 된다.

이런 저항의 가능성을 충분히 예상할 수 있도록 하는 것이 보상의 규모이다. 류해웅의 연구에 따르면 전체 보상액은 미화로 환산했을 때 약 1천 4백 62억 달러에 달하는 것으로 추정되는데, 그 중 몰수된 토지의 소유권을 입증

할 수 있는 원소유권자의 비율을 전체 보상액 규모의 10-30%로 가정해보면 그 규모는 13조-39조 원이 된다고 한다(류해웅 1998: 86). 이런 규모는 통일 비용에 대한 부담을 더욱 가중시킬 것이다. 실제로 동구 국가들은 동독을 답습하지 않으려고 부분적인 보상 원칙을 내세웠으나 이 방안 또한 국민의 조세 저항에 부딪쳐 많은 어려움에 봉착하였다는 것을 상기할 필요가 있다(양승중 1998: 29).

위와 같은 정책적 측면에서 보면 반환과 보상 원칙에 대한 다음과 같은 타협안이 제시될 수 있다. 반환 및 보상을 시행할 때 초래되는 확인 문제, 그것에서 오는 경제적 손실, 심리적 이질감 확산, 그리고 조세 저항을 막는 범위 내에서 그 원칙을 적용하자는 것이다. 이런 절충안은 실제로 많은 학자들에 의해서 제기되고 있는 실정이다. 이같이 합리적으로 보이는 제안을 극복하기 위해서 다음과 같은 규범적 검토가 필요하다.

4.1.2 반환과 보상의 규범적 측면 검토

4.1.2.1 반환과 보상은 북한을 통일의 상대로 인정하지 않는 것이다.

1991년 12월에 남한과 북한이 공동으로 합의한 『남북기본합의서』와 2000년 6월에 남북 두 정상이 합의한 『6.15 공동선언문』에 따르면 남한과 북한은 상대방을 적국이 아닌 통일을 향한 공동의 파트너로 규정하고 있다.⁵⁸⁾ 다시 말해 상대방을 독립된 정부로 인정하고 있다는 것이다. 남과 북은 1992년 이후에 둘 사이에 갈등이 불거질 때마다 항상 위의 합의문에 의거해서 반박해 왔다. 이 같은 정신에 비추어 보았을 때 통일 후 북한 토지를 반환 및 보상하려는 것은 북한을 대등한 정부로 인정하지 않겠다는 것이다.

요컨대 북한을 대등한 정부로 인정하는 것과 원소유권의 인정은 양립불가능하며, 후자의 논리 속에 내포되어 있는 것은 북한을 괴뢰국 또는 강도로 규정하는 것이므로, 위 두 합의문에 의거했을 때 반환과 보상의 논리는 성립할 수 없다고 볼 수 있다.

그러나 혹자는 『남북기본합의서』와 『6.15 공동선언문』도 역사적·정치적 과정의 산물이기 때문에 반환과 보상이 근거하고 있는 ‘사유 재산권’이 그것보다 상위의 개념이라고 반론을 제기할 수 있다. 그래서 우리는 사유 재

58) 『남북기본합의서』 제1장 1조에는 “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.”, 『6.15 공동선언문』 1항에는 “남과 북은 나라의 통일 문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.”로 되어 있다.

<http://www.koreascope.org/sub/3/eng.htm>; <http://www.onekorea.org/resource/s000615.html>에서 재인용.

산권의 논리와 반환과 보상의 논리가 과연 양립하는지에 대한 검토가 필요하다.

4.1.2.2 사유재산권은 반환과 보상을 지지하지 않는다.

2장에서 논의했듯이 소유권의 최종적 판단의 준거는 노동이었고, 여기에서 도출된 노동 소유권론은 토지 사유를 지지하지 않았다. 그것의 근거로 토지가 노동의 산물이 아니라는 것과, 토지 사유권을 인정했을 때 그것이 인간의 자유의 제한과 노동가치 부정을 가능케 한다는 것을 논증하였다. 이런 주장에 근거했을 때 사유 재산권을 토대로 한 반환과 보상이라는 주장은 원론적으로 정당하지 못하다고 평가할 수 있다.

그러나 이에 대해서 어떤 사람은 노동 소유권론에 착안하여 ‘내가 50여년 전에 빼앗겼던 토지는 나의 노동의 산물로 구입한 것이기 때문에 내 것이다’라고 주장할 수 있다. 이 관점에서 보면 그는 통일 정부에 당시 토지의 가격만큼 보상해 달라고 신청할 수 있다. 하지만 이것은 앞에서도 언급했듯이 결국 통일 정부의 구성원인 국민들의 세금으로 보상하는 것이기 때문에, 국민들은 같은 논리인 사유 재산권론에 입각해서 ‘보상 불가’를 주장할 수 있다.

이런 것을 종합해 보았을 때 사유 재산권을 근거로 반환이나 보상을 주장하는 것은 그 근거가 취약하고 그들의 주장은 같은 근거로 거부당할 수 있게 된다. 120여년 전에 헨리 조지(Henry George)는 토지 소유권을 비판하면서 ‘토지의 사유 재산권을 계속해서 주장하는 것은 마치 노예를 나의 노동의 산물로 구입했기 때문에 내가 사 온 노예의 소유권은 나에게 있다는 주장과 같다’는 언급(H. George 1997: 349)은 시사하는 바가 크다.

결론적으로 반환과 보상의 원칙은 정책적 측면이나 규범적 측면에 부적합하기 때문에, 북한의 토지는 재 국유화하는 것이 타당하다고 생각한다.

4.2 북한 토지소유권 개편 방향: 토지임대 시장

원소유권의 처리가 재 국유화가 적합하다고 해서 문제는 거기서 끝나는 것이 아니다. 앞으로 ‘재 국유화된 북한의 토지를 어떻게 할 것인가’라는 더 장기적이고 어려운 과제가 남아 있다. 이것에 대해 논증하기 위해 북한 토지 소유권의 개편 방향이 충족시켜야 할 조건에 대해서 살펴본 후, 그것과 세가지의 처리 방안과의 부합 관계를 분석하도록 하자.

4.2.1 북한 토지 소유권 개편 방향이 충족시켜야 할 조건들

우선 북한 토지 소유권 개편 방향이 충족시켜야 할 것들을 정리해보면 다음과 같다.⁵⁹⁾

첫째, 북한 토지 소유권은 효율성과 복지 증진을 효과적으로 추구하는 방향으로 가야 한다. 소유권의 개편 방향이 복지 증진을 도외시한 채 효율성 제고만 추구한다면 그것은 바람직하지 못하다.

둘째, 북한 토지 소유권 개편 방향은 정치적 사회적 안정을 추구하는 방향으로 진행되어야 한다.

셋째, 북한 토지 소유권 개편방향은 현 자본주의 국가에서 주기적으로 발생하는 토지 투기를 제거하는 방향을 선택해야 한다.

넷째, 북한 토지 소유권 개편 방향은 북한 주민에게 익숙한 제도를 택해야 한다. 북한 주민에게 익숙하지 않은 토지 소유권 개편은 정치·사회적 불안을 초래할 수 있기 때문이다.

다섯째, 북한 토지소유권 개편방향은 통일비용을 줄이는 쪽이어야 한다.

4.2.2 가능한 개편 방향과 위 조건과의 관계

통일 이후 북한 토지의 개편 방향에 대해서 가능한 방법은 다음의 세 가지를 들 수 있다. 재 국유화 이후 바로 사유화하는 방법, 임대제를 거친 사유화, 그리고 2장에서 도출되는 영구적 『토지임대제』가 그것이다. 이 방법들과 위 조건들과의 부합 관계를 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째 방안인, 재 국유화 이후 바로 사유화하는 방법은 대부분의 학자들에 의해 부정적으로 평가되고 있는데, 그 이유는 무엇보다도 그것이 경제의 효율성과 복지를 증진시키지 못한다는 데 있다. 토지 사유제의 갑작스런 확장은 남한에서 이미 토지를 통해 불로소득에 익숙해진 자들에게는 절호의 기회이기 때문에, 대부분의 토지는 막강한 자금력을 가진 그들의 소유가 되기 쉽다. 이렇게 되면 결국 개발 이익이 토지 소유자에게 귀속되고 복지 증진에 장애가 될 뿐만 아니라 사회간접시설의 확충에도 상당한 장애를 초래할 것이므로 통일비용에 부담으로 작용할 가능성이 크다. 그리고 이 제도는 북한 주민들에게 익숙하지 않기 때문에 정치·사회적 혼란을 야기시킬 수 있다.

두 번째 방안인 임대제를 통한 사유화는 갑작스런 사유화의 충격을 줄이기 위해서 과도적으로 임대제를 시행하고 안정이 되면 여러 가지 제도적 보완 장치를 갖춘 상태에서 사유화하자는 것이다. 대부분의 학자들은 갑작스런

59) 첫째, 둘째, 셋째는 (정희남 1997: 3-4)를 참고하였음.

사유화가 북한 주민에게 익숙하지 않을 뿐더러 북한의 토지 시장이 발달되지 않았다는 것을 근거로 이 방안을 선호하고 있다(김갑열 1996; 김영운 1997; 정희남 1997; 이승길 2001). 그러나 이 방안의 궁극적 지향점은 사유화이다. 이들은 통일 한국이 지향하는 체제는 현재 우리에게 익숙한 자유 시장 경제이며, 자유 시장 경제는 당연히 토지를 사유화해야 하고, 다만 토지는 다른 자본과 달리 공공성과 희소성이 있기 때문에 토지 사유제로 인한 여러 가지 부작용을 최소화할 수 있는 장치를 마련해야 한다고 생각한다. 이 방안을 위의 조건에 비추어 평가해 보면 다음과 같다.

이 방안은 첫 번째와 두 번째 다섯 번째 조건을 어느 정도 만족시킬 수 있다. 갑작스런 사유화를 피할 수 있기 때문에 제도적 장치를 잘 마련하면 효율성과 복지 증진, 통일비용 축소, 그리고 북한 주민의 사회 경제적 안정을 제고시킬 수 있다. 하지만 이것도 잘 갖추어진 임대제를 실시했을 때만 가능하고 토지 사유제로 전환되면 그것이 지속적으로 위 두 개의 조건을 만족시키기는 어렵다. 그리고 이 방안이 과연 최종적으로 북한 주민에게 익숙할 것인가도 확인하기 어렵다. 물론 임대 기간을 오랫동안 거치면 가능할 수 있지만, 사유화를 목표로 한 임대 기간은 여러 가지 정치적 압력으로 짧아질 개연성이 크다.

세 번째 방안은 2장에서 도출한 『토지임대제』이다. 이 방안은 위의 첫 번째, 두 번째 조건은 물론, 제도만 잘 운영하면 토지 투기 방지와 개발 이익을 전액 환수할 수 있기 때문에⁶⁰⁾ 투자한 통일비용을 회수할 수 있게 된다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 이 방안은 현재 북한이 개편하려고 하는 방향과 유사하다는 것이다. 1990년대 들어서 북한은 중국을 모방하여 토지 임대 제도와 경작권의 사유화 실험을 하고 있는데, 그 예가 되는 것이 1993년 제정된 ‘토지 임대법’이다.⁶¹⁾ 이 법은 여러 가지 단점도 내포하고 있지만 임차한 전부, 혹은 일부의 이용권을 제3자에게 양도하거나 저당을 설정할 수 있을 정도의 진일보합도 담고 있다(임병운 1998: 257). 최근에 북한은 논밭을 2003년부터 사용권 기한을 30년으로 하여 개인에게 분배하고 면적에 따라 세금을 농작물로 받을 예정일뿐만 아니라 이에 따르는 시장 경제도 실시할 것이라고 한다(한겨레신문 8월 6일).

이 같은 『토지임대제』에 대해서 우려가 없는 것은 아니다. 대표적으로 정희남은 이 제도가 가진 여러 가지 장점에도 불구하고 그것이 과연 효율적이고 경제적인지에 대해서 몇 가지 조건과 의문을 제기하였다. 첫째로, 임대

60) 이와 관련하여 최상철·이영성은 ‘임대제는 통일 이후 방대한 사회간접자본 시설의 구축을 위한 토지 비축에 유리할 뿐 아니라 개발 이익 환수에도 용이하다’고 하였다(최상철·이영성 1998: 9).

61) 최수영에 따르면 북한의 토지 임대법은 중국의 「도시 국유 토지 사용권 양도·제양도 잠정 조례」를 참고하고 있다고 한다(최수영 1994: 124).

토지의 관리 주체가 토지 시장에 관한 폭넓은 지식과 임대 토지를 효율적으로 관리하는 데 필요한 전문 지식을 가지고 있어야 한다는 것, 둘째로, 토지 시장의 변화에 즉각적으로 대응할 수 있는 매우 세심한 관리 기술을 필요로 한다는 것, 그리고 마지막으로 토지 사유화에 비해 외부의 투자를 위축시킬 가능성이 많다는 것 등이다(정희남 1997: 7-8).

이런 그의 우려가 어느 정도 타당하기도 하지만, 두 세 번째 항목에 대해서 연구자는 기우에 불과하다고 생각한다. 잘 갖추어진 『토지임대제』는 그 토지를 가장 잘 이용할 수 있는 사람이 그것을 사용할 수 있게 하는 제도이기 때문에, 국가의 역할이 오히려 줄어들 수 있다. 그리고 투자 측면에서 보면 토지 가치에 관한 부분만 환수하고 나머지는 사유화 할 수 있도록 보장해 주는 제도라는 데에서, 또 처음에 투자할 때 많은 자금을 들여 토지를 구입해야 하는 부담감도 덜어줄 수 있다는 데에서 투자자에게 유리하므로, 토지 사유화보다 더 많은 투자 활성화가 일어날 것이라고 예상할 수 있다. 이런 부분은 다음에서 중국의 경험을 살펴볼 때 보다 분명하게 드러난다.

이상에서 살펴본 것처럼 북한 토지 소유권의 개편 방향에서 가장 적합한 것은 세 번째 방안인 『토지임대제』라고 할 수 있다. 지금까지의 논의를 표로 나타내면 다음과 같다.

(표 4-1) 북한 토지 소유권의 개편 방향

	효율성 복지	사회·정치 적 안정	토지 투기 방지	현재 북한과의 친화성
즉시 사유화	X	X	X	X
임대제를 거친 사유화	O → △	O → △	O → X	△
토지 임대제	O	O	O	O

주: O = 매우 만족, △ = 보통, X = 불만족

다음은 북한보다 앞서서 『토지 임대제』를 실시하고 있는 중국이 북한의 토지 제도 개편 방향에 주는 시사점에 대해서 살펴본다.

4.3 중국의 『토지 임대제』가 북한에게 주는 시사

4.3.1 중국의 『토지 임대제』의 현실

중국은 1978년 개혁 개방 정책의 일환으로 농촌에서 농민에게 사용권을 주고 일종의 조세를 지불하게 하는 임대제를 시행했다. 이것은 홍콩의 토지 임대제를 모방한 것인데, 이를 통하여 중국은 엄청난 생산량 증대와 세수의 확대라는 두 마리 토끼를 잡는데 성공했다(백승기 2001: 148). 왜냐하면 토지

임대제는 공동 소유제와 자유 시장 경제를 결합시킨 것으로서, 토지 소유권은 국가에 있지만 그것에 상응하는 이용료만 지불하면 생산한 것은 모두 개인 소유로 되기 때문이다. 실제로 이 성과는 1994년 중국 농민의 1인당 소득이 78년도에 비해 9.13배로 증가했다는 것에서 잘 알 수 있다(최상철·이영성 1998: 3). 중국은 이 제도를 농촌에 한정하지 않고 도시로 확대 적용하였다.

도시의 『토지 임대제』는 1984년에 시작하여 1987년에는 사용권의 양도, 매매, 저당도 가능하게 하여 사용권 시장 형성의 장이 마련되었다. 중국이 농촌의 임대제를 도시로 확대한 이유는 도시 건설에 소요되는 재원을 확보하기 위한 것이다(Weiain Yang Liu 1993: 59). 과거에 도시 국유지는 삼무(三無)로 불리는 무상 배정, 무기한 사용 및 양도 금지를 시행함에 따라 토지를 경제적으로 활용할 수 없었고, 이에 따라 도시 건설에 필요한 재원의 확보가 전무한 실정이었다(백승기 1994: 688). 도시에서 『토지 임대제』 실시로 중국의 각 도시는 상당한 액수의 세입을 거두어들일 수 있었다.

1992년에 상해 시는 토지로부터 100억 원의 세입을 올렸으며, 광주시는 92년과 93년에 걸쳐 210원의 세입을 올리기도 했다. 그리고 1992년 전국의 토지 수익은 500여억원에 달했고 일부 지방은 토지를 통한 수익이 재정 수입의 1/4, 심지어 어떤 곳은 1/2 이상이 되기도 하였다(백승기 1994: 688-92). 그러나 중국의 『토지 임대제』는 이러한 장점과 함께 다음과 같은 많은 문제점을 내포하고 있다.

4.3.2 중국의 토지 임대 시장의 문제점과 복한에 주는 시사

중국 『토지 임대제』에서 나타나는 가장 큰 문제점은 이중시장의 존재이다. 이중시장은 두 가지 때문에 발생한다. 첫째는 무상으로 임대 받은 국영 기업이 그것을 유상으로 다른 사람에게 양도하기 때문이다. 중국의 많은 국영 기업은 아직도 국가로부터 무상으로 토지를 분배받고 있으며 그 규모가 상당하다. 실제로 비 농업 건설 용지 중 시장 경제의 원칙에 의해 유상 설정되는 수량은 전체의 1-3%에 불과한 실정이다. 이것은 많은 비 농업용 건설 용지와 생산 용지 및 영업 용지가 여전히 무상 배정의 방식에 의해 배정되고 있음을 말하는 것인데, 이로 인한 지대의 유실이 매년 3, 4천억 원에 달하고 있다고 한다(백승기 2001: 165).

이중시장이 존재하는 두 번째 이유는 과표가 현실 시장을 반영하지 못함에서 비롯된다. 국가에 납부하는 토지 임대료 금액이 현실에서 통용되는 양도 금액을 정확히 반영하지 못하면 국고로 환수될 많은 지대가 토지 양도자에게 귀착된다. 실제로 중국은 과표액을 매 2년마다 한번씩 수정하지만 개발

이익을 충분히 환수하지 못하고 있기 때문에,⁶²⁾ 이런 통로로 부를 축적하고 있는 사람이 늘어나고 있다고 한다. 물론 이것은 남한에서처럼 국민들의 상당한 불만을 사고 있다(백승기 2001: 161). Liu의 주장처럼 이런 이중시장, 즉 지하 시장을 막기 위해서는 토지 사용세를 정확하게 평가하여 상승분을 전액 환수해야 한다(Liu 1993: 61).

이 같은 중국의 토지 임대 시장이 보여주는 장단점에서 통일 후 북한이 학습할 수 있는 것은 다음과 같다.

첫째로, 북한에 투명한 토지 임대 시장을 형성하기 위해서 지대를 정확하고 정밀하게 조사하여야 한다. 정확한 조사를 통한 부과는 양도인이 양수인에게 받을 수 있는 지하 시장의 성장을 막을 수 있다. 조사와 관련해서 한가지 추가할 사실은 북한은 토지가 국유화되어 있기 때문에 토지 가격에 세율을 곱해서 세를 거둘 필요 없이 국가가 정밀하고 정확한 지대만 평가하면 된다.

둘째는 중국처럼 여러 가지 예외 조항을 두지 말고 모든 토지에 지대를 공평하게 부과해야 한다. 중국은 외자 유치를 위해 외국 자본에 대해서는 사용료 면제 등 많은 혜택을 주고 있는데, 이렇게 하면 토지 거래시장의 투명성은 그만큼 확보되기가 어렵게 된다.

5. 공동체적 통일을 향하여

지금까지 연구자는 ‘토지가치 공유’를 합일점으로 하는 남북한 통일 방안을 모색해보았다. 본 연구가 기존의 토지에 관한 통일 관련 논문과 다른 점이 있다면, 그것은 남한도 변화의 대상에 포함시켰다는 것이다. 이상의 논의를 짧게 요약하면 다음과 같다.

2장에서 연구자는 토지가치 공유가 타당함을 입증하고, 이것이 통일 한국의 토지제도의 합일점이 되어야 한다는 당위성을 논증하기 위하여 토지가치 사유화에 대한 규범적 검토를 하였다. 검토 결과 토지 사유제는 노동 소유권론에 위배될 뿐만 아니라 인플레이션, 국가의 토지 보상 등을 통하여 노동가치 부정의 통로로 이용되는 것으로 나타났다. 그리고 개인의 자유와 공동체성을 증진시키기보다는 오히려 제한하는 방향으로 작용하였다. 토지가치의 사적 소유의 이 같은 폐해는 3장의 남한의 경제 발전 과정에서 잘 나타난다.

62) 실제로 천진시에서는 토지의 양도 가격이 2배 미만으로 증가했을 경우 자연 증가 총액에 10%만 과세하고 2배 이상 3배 이하에서는 증가분의 15%, 그리고 3배에서 4배 이상은 20%, 마지막으로 그 이상의 증가액은 증가 총액의 30%를 책정한다. 이런 수치를 통해서 알 수 있듯이 중국은 실제로 토지가치의 자연 증가분을 전액 환수하지 않는다(김상용 1995: 244-46).

남한의 경제 발전 과정에서 토지 사유제는 기업이 이윤만이 아니라 지대와 이윤을, 때로는 이윤보다는 지대를 추구하게 하는 기제로 작동하였고, 경제력 집중과, 고비용·저효율 구조에 중요한 역할을 하는 것으로 분석되었다. 이에 따라 연구자는 토지 사유제는 규범적 측면에서 또 실제적 측면에서 부적절하기 때문에 남한의 현행 토지 제도를 활용하면서 토지 가치를 전액 환수하는 『지대 조세제』로 전환하는 것이 남한 스스로와 남북한 통일을 위해서 올바른 방향임을 논증하였다.

통일 후 북한의 토지에 대해서 가장 문제가 되는 것은 원 소유권자의 처리 문제이고, 두 번째는 국유화된 토지를 어떻게 할 것인가에 관한 것이다. 첫 번째 원 소유자 처리에서는 반환 및 보상 원칙과 재 국유화 원칙이 있을 수 있는데, 연구자는 반환 및 보상 원칙이 소유권 확인의 불가능과, 보상에 대한 조세 저항 혹은 사유 재산권 침해 논란, 그리고 소유권 소송으로 인한 투자 기피, 경제 침체, 심리적 이질감 확산 등이 발생할 수 있다고 보아 정책적 측면에서 그것이 타당하지 않음을 밝혔고, 또 규범적 측면에서 그것은 북한을 하나의 국가로 인정하지 않는 것일 뿐만 아니라 소유권의 원칙에도 맞지 않음을 들어 재 국유화가 바람직함을 논증하였다. 그리고 재 국유화된 북한 토지는 장기적 관점에서 사유화시킬 것이 아니라 중국에서처럼 토지 임대 시장을 활성화시키는 것이 여러 가지 조건, 특히 복지 증진, 효율성 확보, 그리고 토지 투기의 원천 방지와 지대의 환수를 통한 통일비용 축소 등을 충족시킬 수 있다는 것을 논증하였다.

북한에서 『토지 임대제』 실시는 현재 그것으로 큰 성공을 거둬와 동시에 많은 부작용을 보이고 있는 중국을 통해 여러 가지 시사점을 얻을 수 있다. 그것 중에 가장 중요한 것은 정부의 정확한 지대 조사와 원천적 징수인데, 이것을 통해 정부 재정이 토지의 가치가 개인 소유로 되는 것을 방지하고, 더 나아가 지하 시장의 설립 기반을 제거할 수 있게 된다.

모두(冒頭)에서도 밝혔지만 통일은 남한과 북한 모두에게 유익이 되는 공동체적 발전 과정이어야 한다. 이런 것을 생각했을 때 토지가치공유사상을 내포하고 있는 남한의 『지대조세제』와 북한의 『토지임대제』는 많은 긍정적 효과를 창출할 수 있다.

첫째로, 남한에서 『지대조세제』는 남한의 산업 발전에 큰 도움이 되리라 생각된다. 토지의 가격이 거의 0에 접근하므로 신규 기업의 진입이 용이해져 많은 일자리가 창출되고, 무엇보다 남한의 고질적인 병폐인 주택 가격이 하락·안정될 수 있다. 지대가 정부의 재정에서 차지하는 비중이 커지기 때문에 다른 부분의 조세, 예를 들어 이윤과 임금에 부과하는 것을 감세 내지 면세하면 생산의 용수철은 그만큼 더 튀어 오르게 되고 실질 임금 상승과 국민들의 삶의 질은 그만큼 향상될 수 있다.

둘째로, 북한에서 실시될 『토지임대제』는 중국에서처럼 투자의 활성화가 예상되고, 그로 인해 북한 주민들의 고용 기회는 확대될 수 있다. 또한 토지를 이용한 생산물에서 일정 비율만 국가에 조세로 납부하고 나머지는 사유화할 수 있기 때문에 생산은 큰 활기를 띄게 될 것이다.

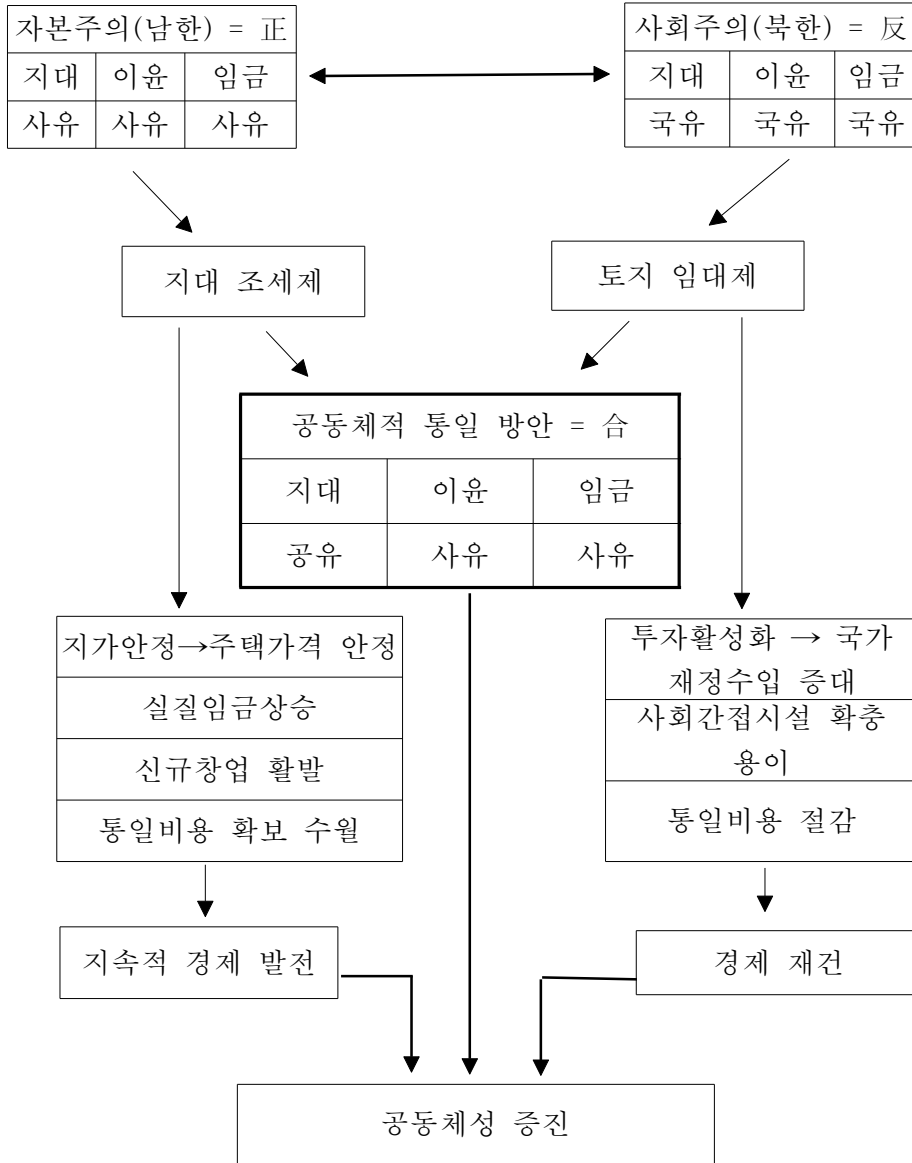
세 번째로, 토지가치 공유를 통한 남북한의 통일은 남북한 모두에게 그리고 통일 정부에게 유리하다. 남한의 많은 기업들이 북한의 낮은 임대료의 토지를 이용할 수 있기 때문에 그곳에 적합한 산업이 다시금 활기를 띌 수 있게 되고, 이것은 당연히 북한 지역의 지대 세입 증가와 고용 증대를 가져올 수 있게 된다. 그 뿐만 아니라 이것의 실시로 통일 정부는 북한 지역의 경제 활성화를 위해 도로나 항만과 같은 사회간접 시설을 건설하여도 토지 보상 비용이 거의 들지 않게 되기 때문에 시설 투자에 대한 부담감을 떨쳐 버릴 수 있게 되고, 그 비용조차도 중국에서처럼 지대 환수로 상당 부분 회수할 수 있기 때문에, 상당한 통일 비용의 절감을 가져올 수 있게 된다. 바로 이런 의미에서 토지가치 공유를 통한 통일 방안은 ‘공동체적’이라고 할 수 있다.

마지막으로 토지가치 공유를 중심으로 하는 남북한의 통일은 자본주의와 사회주의의 새로운 결합이라는 측면에서 큰 의의가 있다. 이 제도는 토지의 가치는 노동의 산물이 아니기 때문에 공유하자는 것이므로 실질적인 의미에서 ‘사회주의적’이라고 할 수 있는 반면, 그것을 배분하는 방법이 계획이 아니라 시장에 의한 것이기 때문에 ‘자본주의적’이라고 할 수 있다. 그리고 시장에서 교란 요인으로 작용하는 토지 사유제를 제거하는 것이기 때문에 보다 낫은 자유 시장 경제의 실현이라고도 할 수 있다.⁶³⁾

이 외에도 토지가치 공유를 통한 남북한의 통일은 많은 긍정적인 효과를 기대할 수 있고, 이것을 통하여 남한과 북한 각각에 그리고 통일 정부에게 모두 도움이 되는 윈-윈 게임(win-win game)이 될 수 있을 것이라 생각한다. 지금까지 논의를 도표로 정리하면 다음과 같다.

63) 이에 대한 해리슨(F. Harrison)의 주장은 주목할 만하다. 그는 자본주의에서 일반 상품 거래는 궁극적으로 노동과 노동과의 교환인데 반하여, 토지 투기는 투기자가 토지 사용을 허락하는 것 이외에 아무 것도 하지 않았는데도 불구하고 그 대가로 다른 사람들에게 의해서 생산된 부의 일부를 요구하기 때문에 진정한 교환이 될 수 없다고 하면서 토지가치 공유는 진정한 자본주의의 초석이라고 하였다. F. Harrison, 앞의 책, p. 19.

(그림 5-1) 공동체적 통일방안과 그 효과



【 참고문헌 】

- Cheybey C. Ryan, "Yours, Mine, and Ours: Property Rights and Individual Liberty", *Reading Nozick*, Jeffrey Paul, ed. (New Jersey: Rowman Littlefield, 1981)
- E. P. Thompson, *(The)making of the english working class* 『영국 노동계급의 형성 I』 나종일 (역)(서울: 창작과비평사, 2000)
- Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. 『법철학』 임석진 (역) (서울: 지식산업사, 1989)
- Fred Harrison, *The Power in the Land: Unemployment, the Profits Crisis and the Land Speculation*. (New York: Universe Books., 1983)
- Henry George, *Progress and Poverty*, 『진보와 빈곤』 김윤상(역) (서울: 비봉출판사, 1997)
- J. F. C. Harrison, *(The)Common people of Great Britain: a history from the Norman conquest to the present*, 『영국민중사』 이영석(역) (서울: 소나무, 1989)
- Joan Robinson & John Eatwell, *An Introduction to Modern Economics*, 『현대경제학비판』 주종환(역) (서울: 일조각, 1981)
- John Rawls, *The Theory of Justice*, 『사회정의론』 황경식(역) (서울: 서광사, 1985)
- John E. Roemer, *Free To Lose: an introduction to Marxist economic philosophy* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1988)
- John Locke, *Two Treatises of Government: The Second Treatise of Government - An Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil-Government* 『통치론: 시민정부의 참된 기원, 범위 및 그 목적에 대한 시론』 강정인·문지영(역)(서울: 까치, 1996)
- Karl Marx, *The Capital* 자본론 I (하) 김수행(역)(서울: 비봉출판사, 1994)
- MacPherson, C. B. (1962) *The Political Theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke*, 『소유적 개인주의의 정치이론: 홉스에서 로크까지』 이유통(역) (서울: 인간사랑, 1991)
- Mason Gafney, "Land as a Distintion Factor of Production", in N. Tideman ed. *Land and Taxation*, (London: Shepheard- Walwyn, 1994)
- Mason Gaffney & Fred Harrison eds., *The Corruption of Economics*, (London: Shepheard-Walwyn, 1994)
- Nicolas Tideman, "The Economics of efficient taxes on Land" in Nicolas Tideman ed., *Land and Taxation* (London: Shepheard-Walwyn

- Ltd., 1994)
- Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia* 『자유주의 정의론 - 아나키, 국가 그리고 유토피아-』 강성학(역) (서울: 대광문화사, 1997)
- Robert Wade, *Governing the Market*, (New Jersey: Princeton University Press, 1990)
- Woo Jung-en, *Race to the Swift: state and finance in Korean industrialization* (New York: Columbia Univ. Pr., 1991)
- 김상용, 『토지소유권 법사상』 (서울: 민음사, 1995)
- 김윤상, 『새천년의 토지개혁』 (대구: 경북대학교 행정학과, 2002)
- 김정호, 『토지세의 경제학』 (서울: 한국경제연구원, 1997)
- 김태동 · 이근식, 『땅, 투기의 대상인가 삶의 터전인가』 (서울: 비봉출판사, 1991)
- 손재영, 『토지시장의 분석과 정책과제』 (서울: 한국개발연구원, 1993)
- 이정전, 『토지경제학』 (서울: 박영사, 1995)
- 이풍, 『모두가 살맛 나는 약속의 땅을 향하여』 (서울: 진리와 자유, 1998)
- 조영진, 『한반도 통일 토지정책』 (서울: (주)중앙경제, 1999)
- 고영진, “통일후 북한지역 토지소유권 문제;독일통일후 구동독지역 토지소유권 분쟁” 『地籍』 Vol. 216. (1993.3)
- 권미수, “한국의 토지세제의 지가안정효과분석” 『경제학연구』 한국경제학회 Vol. 45, No .2 (1997)
- 김갑열, “남북한통일에 대비한 토지문제의 예측과 정책방향” 『부동산학연구』 한국부동산분석학회, Vol. 2 (1996)
- 김남두, “소유권에 관한 철학적 성찰 - : 사유 재산권과 삶의 평등한 기회 - 로크를 중심으로 -”: 『철학연구』 철학연구회, Vol. 27 (1990)
- 김민배, “월남자의 북한토지에 대한 소유의식의 실증적 연구”, 『민주법학』 민주주의법학연구회, Vol. 9 (1995)
- 김민배 · 최민경, “월남자와 북한의 토지 그리고 통일” 『민주법학』 민주주의법학연구회, Vol. 6. (1993)
- 김병곤, “자유주의와 소유권 사상: 17세기 자연권 이론을 중심으로” 『사회비평』 나남 Vol. 16,(1996, 11)
- 김영추, “우리나라 토지세제의 기본체계와 개선방안” 『대한부동산학회지』 대한부동산학회, Vol. 7. (1989)
- 김영운, “북한경제의 창: 북한 토지소유제도 개편의 기본방향” 『북한』 북한연구소, Vol. 301 (1997. 1)
- 김윤상, “지대조세제가 지대의 크기에 미치는 영향” 『국토계획』 대한국토도시계획학회, Vol. 36, No. 7 (2001)
- “지대조세제에 대한 의문과 해명” 『한국행정논집』 한국행정학회

Vol. 9. No. 4 (1997.12)

- 김지영, “土地投機抑制를 위한 稅制에 關한 研究”, 建國大學校 석사학위논문, 1985
- 김창호, “한국의 땅과 주택에 관한 제 문제 - 지가상승요인의 분석을 중심으로-” 한독경상학회 『경상논총』 Vol. 9 (1991)
- 김태동, “地價問題의 社會經濟的 意義” 『土地研究』 Vol. 1 No. 6 (1990.12)
韓日 兩國經濟에서의 資產價格變動과 거품의 相互比較 『韓國經濟』 成均館大學校 Vol. 20. No. 1 (1993.9)
- 김흥린, 韓國地價上昇에 따른 土地發生資本損益의 推定, 1953-1990 『經濟學研究』 한국경제학회 Vol. 41 No. 2 (1993.12)
- 류금열, “대만의 지가세에 관한 고찰” 『지방행정』 대한지방행정공제회, Vol. 38 (1989)
- 류해웅, “통일한국미래상 대연구 33: 통일한국의 토지정책” 『통일한국』 평화문제연구소, Vol. 171. (1998. 3)
- 박영철 · 김동원, “한국의 토지정책: 지가양등과 투기” 『한국사회개발연구』 고려대학교 아세아문제연구소 1985
- 박윤철, “대만중소기업의 생존전략에 관한 연구 ; 탄력적 생산조직과 상호협력구조” 『중국연구』 한국외국어대학교 외국학종합연구센터 중국연구소, Vol. 21 (1998)
- 박종현, “民生主義 論爭 小考” 1994 『慶尙史學』 Vol. 10 (1994.10)
- 배진영, “통일비용의 비판적 고찰과 재원조달 방안” 한국국민경제학회 『경제학논집』 Vol.5, No.1 (1996)
- 백승기, “중국의 도시토지관리정책에 관한 연구” 『토지법학』 한국토지법학회 Vol. 17, (2001, 12)
“중국의 도시토지사용권 정책에 관한 연구”, 『한국행정학보』 한국행정학회, Vol. 28, No. 2 (1994)
- 안두순, “통일후의 남북한토지제도 통합 방안” 『경상논총』 한독경상학회 Vol. 16 (1997)
- 梁承宗, “統一 以後의 北韓土地 處理方案: 1946年 沒收土地 中心으로” 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1998.
- 呂運昇, 臺灣의 經濟發展과 中小企業의 역할 『中蘇研究』 漢陽大學校 Vol. 18 (1983.6)
- 윤병태, “헤겔의 소유개념” 『헤겔 연구』 한국헤겔학회, Vol. 6 (1995)
- 이국영, “수출지향산업화의 정치경제학적 고찰 - 한국과 대만의 비교연구” 『한국과 국제정치』 경남대학교 극동문제연구소, Vol. 9 No. 1 (1993. 6)
- 李大桓, “地價構造와 市場矛盾 (上)” 『土地研究』 Vol. 5 No. 2 (1994. 4)
- 이성희, “통일 후 토지재산권에 대한 기독교적 조명” 『기독교사상』 Vol.

- 474, No. 41-6 (1998. 6)
- 이상준, “통일 이후 베를린의 토지시장 변화” 『都市問題』 Vol. 350. (1998.1)
- 이승길, “북한의 토지소유제도와 통일후의 개편방향”, 『토지법학』 한국토지법학회, Vol. 17 (2001. 12)
- 이용재, “도로와 철도간 화물수송 역할분담 방안” 『국토정보』 국토개발연구원, Vol. 181 (1996. 11)
- 이우택, “토지과세의 본질적 개편방안에 관한 연구” 『경제연구』 한양대학교 경제연구소 Vol. 14, No.2 (1993)
- 이육중, “土地投機의 原因과 抑制政策에 관한 研究” 延世大學校 석사학위논문, 1988
- 이재승, “칸트의 사적 소유와 국가” 『법철학연구』 한국법철학회, Vol. 3, No. 2 (2000)
- 이재율, “리카도의 지대론 연구” 『국제경제연구』 한국국제경제학회, Vol. 5, No. 2 (1999)
- 이정우, “韓國의 富, 資本利得과 所得不平等” 『經濟論集』 서울대학교 Vol. 30 No. 3 (1991. 9)
- 이진순, “우리나라 地價形成의 特性” 『土地研究』 Vol. 1 No. 6 (1990. 12)
- 이춘섭, “통일 후의 북한의 토지제도” 『부동산학 연구』 한국부동산분석학회 Vol. 3 (1997)
- 이태일, “통일 이후의 남북한 토지제도 정비구상” 『사회과학』 성균관대학교 사회과학 연구소, Vol. 33. No. 2 (1994)
- 이충진, “칸트의 재산권 이론” 『철학연구』 철학연구회, Vol. 48 (2000)
- 이형호, “토지투기억제방안” 경북대 행정대학원석사학위논문 1985
- 임병윤, “북한의 토지소유제도에 관한 연구” 『아태공법연구』 아세아태평양공법학회, Vol. 5. (1998)
- 임석준, “한국과 대만의 산업질서” (한국정치학회, 1997년 연례학술대회 2)
- 임성학, “경제발전전략, 사회집단의 변동, 그리고 민주화: 한국과 대만의 비교연구” 『연세사회과학연구』 연세대학교 사회과학연구소, Vol. 4. (1998)
- 임승권, “평균지권의 이론체계: System of Equalization of land Rights in R.O.C” 『국토정보다이제스트』 Vol. 77 (1988.2)
- 임화연, “헤겔에 있어서 사적 소유권의 문제” 『철학』 한국철학회, Vol. 34. (1990)
- Liu Weian Yang Dongsong, “China's land use policy under change” 백승기(역) 『동의법정』 동의대학교 법정대학, Vol. 9. no. 1 (1993)
- 장동진, “노직의 정치이론: 최소국가론” 『사회과학논집』 연세대학교 사회과

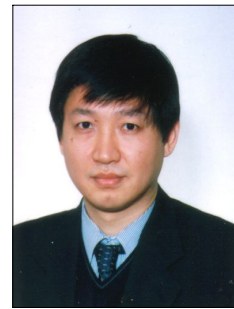
- 학연구소, Vol. 25 (1994)
- 전강수, “제 3 의 경제체제 ; 헨리 조지의 새로운 해방의 경제학” 『신앙과 학문』 기독교학문연구소 Vol.3, No.3 (1998)
- 전강수 · 한동근, “한국의 토지문제와 경제위기” 『경제학연구』 한국경제학회, Vol. 48, No. 2 (2000)
- 정영화, “통일이후 토지재산권의 법경제학적 연구” 『통일이후』 Vol. 2. (1999.8)
- 정희남 · 김창현, “거시경제정책이 토지시장에 미치는 영향” 국토개발연구원, 1997, 12
- 정희남, “통일 후 북한의 토지제도 개편방향” 한국정치학회 97년 연례학술대회 3. (1997)
- “기업관련 토지정책의 개선방안 연구 - 기업의 비업무용토지 규제정책을 중심으로-” 국토개발연구원 (1994. 8)
- Hee-Nam Jung, “Land, State and Capital: the Political Economy of Land Policies in South Korea, 1960-1990” Thesis (doctoral)- University of Hawaii: Political science 1993.
- Klaus Topfer, “통일 독일의 인프라정책” 『국토』 Vol. 185 (1997.3)
- 주성환, “남한과 대만의 經濟發展戰略과 企業構造” 『건국대상경연구』 Vol. 23, No. 1 (1998.6)
- 최상철 · 이영성, “통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용에 관한 연구” 『지역연구』 한국지역학회, Vol. 14, No. 2 (1998)
- 최수영, “北韓의 土地賃貸法” 『토지연구』 Vol. 5 No. 2 (1994.4)
- 황주홍, “Robert Nozick 의 John Locke 에 대한 오해” 『한국정치학회보』 한국정치학회, Vol. 23, No. 2 (1989)

한겨레신문 2002년 8월 6일

<http://www.koreascope.org/sub/3/eng.htm>

<http://www.onekorea.org/resource/s000615.html>

북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력 전략 연구



이 상 준
(국토연구원 연구위원)

목 차

【 요약 문 】	117
1. 서 론	119
2. 북한의 사회간접자본의 과제	120
3. 체제전환국 및 우리 나라의 국제협력 사례	131
4. 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력 방향	137
5. 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력 전략	139
6. 국제협력의 추진에 따른 기대효과와 과제	147
7. 결 론	153
【 참고문헌 】	155

【 요약 문 】

본 연구에서는 북한 경제의 점진적인 개혁과 개방을 전제로 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력 전략을 제시하였다. 현재 북한의 사회간접자본은 양적, 질적으로 낮은 수준이며, 이것은 북한의 경제발전에 있어서 가장 커다란 제약요소 가운데 하나가 되고 있다. 북한의 사회간접자본이 안고 있는 문제는 시설과 운영의 불안정과 비효율로 요약할 수 있다. 따라서 향후 북한 사회간접자본의 개발에 있어서는 안정성과 효율성의 확보가 주요 과제가 될 것이다.

북한경제의 단계별 발전구도를 고려할 때, 중단기적으로는 생산활동의 정상화와 관련된 에너지·교통부문의 개발이 우선적으로 필요할 것이다. 장기적으로는 북한경제의 효율화와 경쟁력 강화를 뒷받침해 줄 수 있는 사회간접자본 개발이 필요할 것이며, 수출중심형 제조업, 물류, 관광 등 북한의 새로운 성장산업의 발전을 뒷받침하기 위한 사회간접자본 개발이 도모될 필요가 있다. 체제 전환국과 우리 나라의 과거 국제협력 경험을 종합해 볼 때, 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력에 있어서는 개별 국가의 공적개발원조(ODA), 대일 청구권자금, 국제금융기관의 양허성 차관 등을 중심으로 한 협력이 필요할 것이다.

본 연구에서는 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력의 목표로서 외국자본과 기술의 유치를 통한 사회간접자본의 정상화, 효율화를 설정하였다. 본 연구에서는 국제협력의 기본방향으로서는 ‘단계적인 국제협력의 확대·심화’, ‘국제협력의 다각화’를 제시하였으며, 이러한 기본 방향을 토대로 보다 효율적으로 국제협력을 추진하기 위한 전략으로서 ‘선택적 집중 전략’과 ‘연계 전략’을 제시하였다. 이 두 가지 전략에 따라 중단기적으로는 중국, 러시아, 우리 나라 등이 중심이 되어 전력, 철도, 항만 부문의 국제협력을 추진하는 것이 필요하고, 장기적으로는 국제금융기구의 지원을 중심으로 한 국제협력이 필요할 것이다. 국제협력은 북한의 지역경제 발전과 남북경협 활성화, 동북아 경제교류 활성화 측면에서 긍정적인 효과를 가져올 것으로 기대되지만, 국제협력을 성공적으로 추진하기 위해서는 북한이 국제사회로부터 신뢰를 획득하는 것이 무엇보다도 중요할 것이다.

국제사회는 북한과의 협력과정에서 나타날 국가간의 정치·군사적 이해관계 충돌을 조정하는 것이 주요 과제가 될 것이다. 우리 나라로서는 북한의 국제협력 확대를 지원하기 위한 정부 및 민간차원의 협력이 필요할 것이다. 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력은 북한과 국제사회가 호혜적 협력관계 구축을 지향해 갈 때 안정적으로 추진될 수 있을 것이다.

1. 서론

북한은 심화된 경제위기를 극복하기 위해 최근 ‘사회주의경제관리개선조치’¹⁾를 시행하였다. 이러한 새로운 정책적 시도가 성공을 거두기 위해서는 물자의 원활한 공급이 필요하며, 물자의 원활한 공급을 위해서는 에너지, 교통 등 사회간접자본 부문이 제 기능을 하여야 한다. 따라서 사회간접자본의 정비와 개발은 북한이 모색하고 있는 경제위기 극복 노력의 성패를 좌우할 매우 중요한 과제이며, 국제사회도 북한의 사회간접자본 개발을 북한 경제재건의 주요 과제로 인식하고 있다.²⁾ 국제사회의 입장에서 볼 때, 북한의 사회간접자본 개발은 동북아 경제교류의 활성화 측면에서 중요한 의미가 있고, 우리 나라의 입장에서도 교착상태에 빠져있는 남북경협 활성화 측면에서 북한의 사회간접자본 개발은 중요한 의미를 가지고 있다.³⁾ 이처럼 북한의 사회간접자본 개발은 남북한과 국제사회 모두에게 중요하고도 의미 있는 과제인 것이다. 하지만 미약한 북한의 재정능력 때문에 사회간접자본의 정비와 개발을 위해서는 국제사회의 협력이 필수적이다.

본 연구는 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력 전략을 제시하는 데 그 목적이 있다.⁴⁾ 본 연구에서는 북한의 사회간접자본 가운데 북한경제의 재건

-
- 1) 북한은 2002년 7월부터 쌀 수매가격을 kg당 80전에서 40원으로 인상하였고, 생산직의 임금을 월 110원에서 200원으로 인상하였으며, 환율도 달러당 2.15원에서 150원으로 현실화하는 등 일련의 개혁을 단행하였다. 자세한 내용은 한국수출입은행, “북한의 경제개혁조치 실시배경과 남북관계에 미치는 영향”(서울, 2002) 참조. ‘경제관리개선조치’라는 용어는 김정일이 2001년 10월 “강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선, 강화할 데 대하여”라는 특별 지시를 한 데에서 연유하고 있다. 김정일은 “새로운 환경, 새로운 분위기에 맞게 우리식의 경제관리체계를 더욱 개선해야 한다”고 주장하였다.
 - 2) 유럽연합(EU)의 보고서에 따르면 북한과 유럽연합은 ‘제도지원 및 능력구축’, ‘천연자원의 지속적 관리 및 활용’ 등과 더불어 ‘신뢰성 있고 지속 가능한 운송부문(reliable and sustainable transport sector)’에 대한 협력을 추진할 것으로 보인다. 자세한 내용은 EU, The EC-Democratic People’s Republic of Korea Country Strategy Paper(2001-2004), 2002 참조.
 - 3) 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)의 연결에 큰 관심을 보이고 있는 러시아는 러시아, 북한, 한국간의 3자간 인프라협력이 3자 모두에게 경제적으로 이익이 될 것임을 강조하고 있다. 우리의 입장에서 북한 사회간접자본 확충은 경협과 관련한 물류비용의 절감과 사업성 제고라는 효과를 기대할 수 있다. 한국개발연구원이 2002년 5월 실시한 남북경협 교역업체 및 전문가 설문조사에 따르면 업체들은 높은 물류비용(42.1%)을 가장 우선적인 애로사항으로 지적한 바 있다. 자세한 내용은 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』(서울: 한국개발연구원, 2002년 5월호) 참조.
 - 4) 사전적 의미에서의 ‘전략(戰略, strategy)’은 ‘전쟁에서 승리하기 위해 여러 전투를 계획·조직·수행하는 방책’의 의미를 갖지만, 본 연구에서는 북한이 국제협력을 통해 경제발전을 이룩해 가는 것이 우리 나라와 국제사회에게도 도움이 된다는 기본 인식 하에 국제사회와의 협력을 통해 효율적으로 사회간접자본을 확충하고자 하는 정책 방안을 의미한다. 이러한 측면에서 본 연구에서 제시될 협력전략은 기본적으로 북한과 국제사회 양측에 수용 가능한 형식과 내용을 가지게 된다.

에 가장 시급한 교통, 통신, 에너지부문을 중심으로 국제협력 전략을 모색하였다.⁵⁾ 현재 북한도 이 부문의 개발을 가장 시급한 과제로 파악하고 있다.⁶⁾

국제협력을 통한 사회간접자본의 개발은 기본적으로 북한 경제의 개혁·개방과 분리해서 생각할 수 없기 때문에, 본 연구에서는 북한 경제가 단계적으로 개혁·개방해 간다는 경제발전 구도를 가정하였다.⁷⁾ 본 연구에서는 시간적 범위를 중단기 및 장기로 구분하였다. 중단기는 북한경제가 부분적으로 대외개방을 하며 실험적인 경제개혁을 추진하는 단계로 설정하였고, 장기는 북한경제가 대외개방의 폭을 넓히고 경제개혁의 범위를 확대하는 단계로 설정하였다.

2. 북한 사회간접자본의 과제

2.1 북한 사회간접자본의 실태

2.1.1 교통부문

교통부문은 북한경제의 재건을 위한 물자와 인력의 이동을 직접 뒷받침하기 때문에 그 중요성이 매우 높다. 현재 북한의 철도, 도로, 항만, 공항 등은 만성적인 투자 부족으로 인해 양적, 질적으로 매우 취약한 상태이다.⁸⁾ 북한은 화물수송의 약 90%, 여객수송의 약 62% 이상을 철도가 담당하는 등 철도중심의 수송체계를 구축하였는데, 철도 노선의 98%가 단선이고, 시설의 노후화로 운행속도는 평균 시속 40~60km 수준에 머물고 있다.⁹⁾ 북한의 철도는 전철화율이 약

-
- 5) 일반적으로 국가기간사회간접자본은 (1) 수송시설(도로, 철도, 항만, 공항), (2) 전력·가스, (3) 용수·댐, (4) 상하수도·환경시설, (5) 유통집배송단지, (6) 정보통신 등으로 구분할 수 있다. 양지청, 『사회간접자본론-이론과 정책』 (서울, 1994), p.23. 본 연구에서는 이러한 사회간접자본의 구성요소 가운데 수송시설과 전력, 통신 등 세 가지 요소를 중점적으로 다루었다.
- 6) 북한은 2001년 신년 공동사설을 통해 철도운수부문을 사회주의 경제건설에서 가장 중요한 부문의 하나로 설정하고 노후시설 교체 및 철길보수 등 철도시설의 개건·현대화에 주력하고 있다. 그리고 북한은 전력을 석탄공업과 더불어 ‘인민경제의 생명선’ 또는 ‘사회주의 건설의 전초선’이라고 할 정도로 그 중요성을 강조하고 있다.
- 7) 유럽연합은 북한을 세계경제체제에 통합시키는 것이 북한의 사회경제적 발전에 필수적인 조건이라는 판단 하에 사회간접자본에 대한 지원을 추진하고 있다. 세계은행 등 국제금융기구들도 구 사회주의권 국가들에 대한 지원시 시장경제화를 가장 우선적으로 고려하고 있다. 이처럼 국제사회는 북한경제체제의 시장경제화를 전제로 사회간접자본에 대한 지원을 고려하고 있다.
- 8) 최근 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)의 연결을 위해 북한내 철도시설을 실사한 러시아 관계자들에 따르면, 평양-원산-함산(러시아)에 이르는 구간의 철도는 개보수 보다는 신설이 불가피할 것으로 파악되는 등 시설의 노후가 심각한 수준이다. 자유아시아방송(RFA)에 따르면, 러시아 철도전문가들은 “(TSR과 연결하기 위해)북한에서 철도를 건설하는 일은 무(無)에서 시작해야 한다”고 진단했다. 연합뉴스, 2002.7.29.

80%에 이르고 있으나, 이러한 높은 전철화율 때문에 전력부족이 더 큰 문제가 되고 있다. 북한의 국제철도망으로서는 해방 이전에 6개의 대 중국 노선과 1개의 대 러시아 노선이 있었으나, 현재는 신의주~단동, 남양~도문, 만포~집안의 3개 대 중국 노선과 두만강~함산의 1개 대 러시아 노선이 유지되고 있다. 우리 나라와 북한간에는 경의선 복원공사¹⁰⁾가 추진 중이며, 북한과 러시아간에는 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)의 연결이 논의되고 있다.¹¹⁾

북한의 도로는 자동차의 양방향 교행이 가능한 1~4급 도로를 대상으로 할 경우, 총 연장이 약 23,633km에 이르고 있으나 운행을 위한 도로사정은 매우 열악해서, 일부 고속도로를 제외한 대부분의 도로구간에서 시속 50km 이상의 운행이 불가능한 실정이다.¹²⁾

북한에는 8개의 무역항과 30여개의 어항이 있으며, 전체 항만의 하역능력은 연간 약 3,500만톤 수준인 것으로 알려지고 있다.¹³⁾ 그러나 시설의 노후화, 항만 관리·통제기능의 미비 및 수송정보 부족 등으로 항만의 시설활용도는 흥남항(91%), 송림항(81%) 등 일부를 제외하고는 대부분 20~50% 수준에 그치고 있다.¹⁴⁾ 따라서 필요한 물자를 대량으로 도입하기 위해서는 기존 항만시설의 개보수와 확충이 시급한 과제이다.

북한의 항공운수는 교통부문 가운데에서도 폐쇄적인 경제체제의 특성이 가장 두드러지게 나타나고 있다. 북한의 국제항공노선은 평양~모스크바, 평양~북경, 평양~모스크바~베를린, 평양~블라디보스토크, 평양~선양, 평양~하바로프스크, 평양~마카오 등 7개 노선이 있는데, 이것은 우리 나라의 121개 국제노선과 비교할 때 매우 미약한 수준이다. 북한에는 총 33개의 공항이 있는데, 이 가운데 민항기 이용이 가능한 공항은 10여 개소에 불과하다.¹⁵⁾

9) 북한에서는 계획경제의 특성상 여객수송보다는 화물수송 위주로 운송체계가 구축될 수밖에 없고, 전체 국토의 80%가 산지이기 때문에 도로보다는 철도중심의 수송체계가 구축되었다. 북한의 중공업우선정책도 철도부문이 발달한 주요 요인이 되었는데, 에너지를 많이 소모하는 중공업의 특성상 석탄 등 지하광물자원의 개발과 이를 운송하기 위한 철도시설의 개발이 집중적으로 이루어져 왔다.

10) 2002년 8월 기준으로 경의선 단절구간 총 24km(남측 12.0km, 북측 12.0km)중 남측 구간 연결 공사는 완공되었지만, 북측 구간의 공사는 2002년 11월 현재 진행중이다.

11) 러시아 블라디보스토크에서 2002년 8월 23일 개최된 북러 정상회담에서도 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)를 연결하는 문제가 핵심 의제로 논의되었다. 연합뉴스 2002.8.23.

12) 북한의 도로포장률은 8~10%내외에 그치고 있다. 그리고 도로의 폭이 협소하고 교량, 터널 등의 노후가 심각한 상태이며, 차량이 통행할 수 없는 폭 2.5m 이하인 도로가 전체의 79%를 차지하고 있다. 이영균외, 『남북한간 교통·물류체계 정비 확충방안(1단계)』, (경기도: 교통개발연구원, 2001), p.36.

13) 이것은 우리 나라의 무역항 28개, 22개의 연안항, 각종 어항 410개 등 총 460개의 항만과 전체 항만하역능력 약 4억 3,000만톤(2000년)에 비해 크게 낮은 수준이다. 북한은 동서해안의 분리와 미약한 교역 때문에 해운의 수송분담율은 2%에 불과한 실정이다. 김학소 외, 『통일시대를 대비한 한반도 항만개발정책방향』, (서울: 한국해양수산개발원, 1998), p.121.

14) 김경석, “남북협력을 위한 교통인프라확충전략”, 『월간 국토 2000년 9월호』, (경기도: 국토연구원), p.26.

15) 북한에서는 순안, 어랑공항 외에는 대형기의 이용이 불가능한 실정이며, 국제공항은 순안공항 1곳이다.

이처럼 철도, 도로, 항만, 공항 등 북한의 교통부문은 전반적으로 취약한 상태이며, 기존 시설의 개보수가 시급한 과제이다.

2.1.2 통신부문

교통부문과 마찬가지로 북한의 통신부문¹⁶⁾에도 폐쇄적인 경제체제의 특징이 그대로 반영되어 있다. 북한은 정책적으로 통신부문을 관리해왔기 때문에 일반인들에 대한 통신시설 보급은 극히 낮은 수준에 머물고 있다. 국제전기통신연합(ITU)에 따르면 1998년 기준으로 북한의 전화회선수는 110만 회선으로 인구 100인당 4.8회선이 보급되어 있다.¹⁷⁾ 이러한 북한의 전화보급률은 우리 나라의 인구 100인당 43.3회선에 비하면 1/9수준이다. 북한의 국제전화 회선수는 215개로 우리 나라의 1만 2000여개에 비해 매우 적으며, 제한적으로 인터넷이 이용되고 있는 실정이다.¹⁸⁾

<표 1> 남북한간 교통·통신·에너지부문 비교

구분	구분	단위	남한 (A)	북한 (B)	비교 (B/A)
교통	철도총연장	km	3,123	5,214	1.67
	도로총연장	km	88,775	23,633	0.27
	항만하역능력	천톤	430,437	35,300	0.08
	민용항공기보유	대	262	20	0.08
통신	100명당 전화회선수	회선	43.3	4.8	0.11
	국제전화회선수	회선	12,000	215	0.02
에너지	전력발전설비용량	천kW	48,451	7,552	0.16
	발전량	억kW	2,664	194	0.07
	1인당 에너지소비량	TOE	4.10	0.71	0.17

주: TOE: Ton of Equivalent(석유로 환산한 톤단위), 도로는 5,6급도로를 제외한 수치임.
 자료: 교통 및 에너지는 2000년 기준자료, 통계청, 남북한 경제사회상 비교, (서울, 2001).
 통신은 1998년 기준자료, ITU, World Telecommunication Development Report, 1999.

- 16) 북한에서 사용되는 통신이라는 단어는 각종 보도매체 및 이를 통하여 수집된 정보의 전파를 의미하는 것으로서, 우리 나라에서 언급하는 사회간접자본으로서의 통신과 같은 의미의 단어로서는 '체신'을 사용하고 있다. 김상택, 공영일, "남북한 정보통신부문의 교류협력과 통합에 관한 연구", 『통신교류 활성화와 통신통합방안 수립을 위한 Workshop』, (서울: 한국통신, 2000), p.4.
- 17) 북한의 국내통신망은 평양을 중심으로 도→시·군→리로 연결된 중앙집중체제로 구축되어 있다.
- 18) 북한은 1996년 일본에 조선중앙통신과 범태평양조선민족경제개발촉진협회가 홈페이지를 개설한 이후 여러 개의 인터넷사이트를 개설해 놓고 있다. 북한은 1984년에 인터스푸트니크(INTERSPUTNIK, 공산권 통신위성기구)에 가입하였으며, 1986년에는 프랑스와의 기술제휴로 인텔세트(INTELSAT)위성통신지구국을 평양에 설치한 바 있다. 한국산업은행, 『북한의 산업』, (서울, 2000), pp.144-145.

북한의 통신시설 현대화 수준은 정확히 파악할 수 없으나, 무선통신분야의 경우 광통신망 구축이 진행되고 있는 상태이다.¹⁹⁾ 북한의 통신부문에서는 국내통신회선의 확장, 광통신망의 구축, 국제통신망의 확장, 관련기술의 도입 및 인력교육 등이 주요 과제인데, 현재 바세나르협정(Wassenaar Arrangement)²⁰⁾과 미국의 대북 경제제재 등으로 북한의 정보통신부문에 대한 국제투자가 크게 제약받고 있는 실정이다.

2.1.3 에너지부문

현재 북한의 철도수송과 산업생산활동이 크게 침체되어 있는 것은 일차적으로 심각한 전력난 때문이다. 현재 북한의 광공업관련 업체들은 전력부족으로 평균 가동률이 20~30% 수준에 머물고 있는 실정이다. 따라서 안정적인 전력생산과 공급은 북한의 경제재건을 위해 가장 시급한 과제가 아닐 수 없다. 현재 북한의 전력생산을 위한 주요 에너지원은 석탄(71.7%)이기 때문에 발전소에 석탄을 공급하는 것도 중요한 과제이다.²¹⁾ 북한이 전기를 생산해 낼 수 있는 총발전 설비용량은 2000년 기준으로 755만kW로서 남한의 15.6%에 불과한 것으로 추정되고 있는데, 전력생산설비의 노후 등으로 실질 발전설비용량은 총발전설비용량의 25.7%에 불과한 194만kW 수준이다. 그리고 북한에서는 송·배전망 노후로 인한 전력손실 문제도 심각한 상태인데, 1960년대부터 송·배전선을 지하에 매설하였기 때문에 배선 노후화와 지하습기에 의해 누전율이 높은 실정이다.

북한의 화력발전소들 가운데에는 구 소련의 지원을 받아 건설된 화력발전소들이 있으며, 수력발전소들 가운데에는 중국의 지원으로 건설된 발전소들이 있다.²²⁾ 수력발전소의 경우에는 1995년과 1996년의 대홍수에 따른 시설 피해 북

19) 경수조사사업지역의 경우 평양-함흥-신포구간이 광통신으로 연결되어 있다. 북한은 유엔개발계획(UNDP)의 지원을 받아 1995년에 평양에서 함흥까지 300km의 광통신망을 구축한 바 있다.

20) 바세나르협정은 북한과 같이 전쟁을 일으킬 우려가 있는 국가에 대해 재래식 무기와 전략물자 및 기술의 수출을 통제하고 있는데, 현재 우리 정부는 신소재, 전자장비, 통신, 정보보안관련 물자의 대북 반출을 제한하고 있다.

21) 화력발전소 가동률 제고를 위해서는 석탄 공급을 늘려야 하는데, 전기석탄공업성 오광홍 부상은 2000년 3월 '석탄이 부족하여 화력발전소가 제대로 가동되지 못하고 있다'고 언급함으로써 석탄 부족을 하소연한 바 있다. 노동신문, 2000.3.9. 2002년 7월부터 시작된 경제관리개선조치에 따라 석탄가격이 인상되고 석탄생산 노동자의 임금이 인상된 이후 석탄생산이 조금씩 증가하기 시작하였다고 한다.

22) 북한의 주요 수력발전소로는 70만kW 시설용량의 수풍발전소를 비롯하여 서두수, 운봉, 위원, 허천장, 장진강, 강계청년, 부전강, 태평만, 대동강발전소 등이 있는데, 현재 6개 정도의 수력발전소가 가동중에 있는 것으로 알려지고 있다. 북한의 주요 화력발전소로는 발전설비용량 160만kW의 북창화력발전소를 비롯하여 평양, 웅기, 청천강, 순천화력발전소 등이 있다. 이들 화력발전소 중 북창화력, 평양화력 및 웅기화력발전소는 구소련의 지원으로 건설되었다. 대부분의 화력발전소는 석탄을 연료로 사용하고 있으며, 웅기화력발전소만이 유일하게 중유를 연료로 사용하고 있다.

구가 아직도 완전히 이루어지지 못한 상태이고,²³⁾ 화력발전소의 경우에도 시설의 노후와 석탄 부족으로 대부분의 발전소에서 발전량이 설비용량에 크게 못미치고 있는 실정이다.

<표 2> 구 소련과 중국의 지원하에 건설된 북한의 주요 발전소

구 분	발전소명	소재지	설비용량 (만kW)	비 고
화력발전소	북창발전소	평남 북창	160	1972년 1단계 완공, 소련의 지원
	평양발전소	평양시 평야구역	50	1970년 완공, 소련의 지원
	웅기발전소	함북 웅기군	20	1977년 완공, 소련의 지원, 석유화력
수력발전소	수봉발전소	평북 삭주군	70	1941-44년 완공, 중국의 시설 확장 지원
	운봉발전소	자강도 자성군	40	1970년 완공, 중국의 지원
	태평만발전소	평북	40	1987년 완공, 중국의 지원

북한은 심각한 전력난 해소를 위해 1990년대 후반부터 발전소의 개보수와 중소형 발전소 건설을 적극적으로 추진해 오고 있다.²⁴⁾

전체적으로 볼 때 북한의 에너지부문에 있어서는 전력 및 석탄의 안정적 생산을 위한 발전소의 개보수, 송배전시설의 정비, 광산의 채굴시설 정비 등이 시급한 과제가 되고 있다.

2.2. 북한의 사회간접자본 개발정책

지금까지 북한은 중공업 및 군수산업중심의 경제개발과 ‘자력갱생’을 중심으로 한 경제정책 때문에 항만 및 공항 등 국제협력과 관련한 사회간접자본 개발이 적었다. 북한의 사회간접자본 개발정책은 군(郡)중심의 지역개발정책과도 깊은 연관이 있다. 북한은 지역개발 측면에서 군을 가장 효율적 단위로 간주하고 군단위로 농업과 공업생산을 도모하였기 때문에 전국적인 규모의 사회간접자본 개발이 적을 수밖에 없었다.

이처럼 북한이 1980년대까지 추진해 온 사회간접자본 개발정책은 중공업을 육성하기 위한 철도 및 전력부문의 개발에 초점이 맞추어져 왔다고 할 수 있다.

23) 연합뉴스, 2001.2.14.

24) 북한에서는 2000년 기준으로 총 6,585개의 중소형 발전소를 보유하고 있는데, 1997년부터 2000년 사이에 전체 중소형 발전소의 97%가 건설된 것으로 추정되고 있다. 북한 당국은 최근 주요 화력 및 수력발전소의 급전(給電)현대화를 위한 송·배전 통제 자동화 사업을 추진하고 있다. 통일부, 『북한동향 제538호』, (서울, 2001), p.20.

<표 3> 북한의 사회간접자본 개발과정

시기구분	주요 경제정책의 목표	주요 사회간접자본 개발
인민경제 복구발전 3개년계획 (1954~56년)	<ul style="list-style-type: none"> · 한국전쟁 이전 수준으로 인민경제 복구 · 중공업 공장복구 우선 · 주민생활향상을 위한 경공업 공장 신설 · 러시아, 중국과의 경제협력 	<ul style="list-style-type: none"> · 중공업발전의 기반이 되는 철도, 항만인프라 중점 개발 · 수풍발전소 복구 및 확장(중국) · 전기철도 복구 등 운수시설 확충 · 항만의 정박설비 및 적재·적하작업의 기계화
인민경제발전 제1차 5개년계획 (1957~61년/2년반 앞당겨 달성)	<ul style="list-style-type: none"> · 중공업 우선 경제발전 · 경공업과 농업의 동시적 발전 · 주민 의식주문제의 해결 	<ul style="list-style-type: none"> · 철도, 도로의 수송능력 및 이용률 제고 · 주요 철도의 전철화, 선로 개량 · 주요 항만간 정기항로 개설 · 주요 하천의 수송사업 강화 · 운송부문에 대응 연료 활용 · 평양과 각 도간, 시·도간 전화망 복구
인민경제발전 제1차 7개년계획 (1961~67년/1970년까지 3년 연장)	<ul style="list-style-type: none"> · 중공업 위주의 발전을 기초로 하되 경공업과 농업의 동시발전 · 기술혁신 · 문화혁명 및 국민생활수준의 향상 	<ul style="list-style-type: none"> · 전국 철도의 전철화 · 남포, 흥남, 원산, 단천항 등의 현대화 · 도로와 교량의 보수 및 도로포장 · 평양과 각 도간 자동전화 도입
경제발전 6개년계획 (1971~76년)	<ul style="list-style-type: none"> · 7개년계획에서 구축된 생산잠재력을 최대한 활용하여 공업과 농업생산 확대 · 중공업 중심의 경제개발 · 동력공업과 채취공업 육성 · 공업의 주체성강화 · 공업설비의 근대화 · 기술혁명 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 철도의 전철화 지속적 추진 · 철도시설 개량 및 협궤노선의 표준궤화 · 원유수송 담당 부두 건설 및 적재, 저장시설 확충 · 석유정제공장 건설(승리화학공장, 봉화화학공장) · 하천운송활성화 위해 운하개발 · 도로 포장 및 교량 보수 · 주요 도시에 무궤도 전차선로 확충 · 평양과 각 도간 통신의 다중화, 각 기업간 산업전화망 확충
인민경제발전 제2차 7개년계획 (1977년 1년 완충기/ 1978~84년)	<ul style="list-style-type: none"> · 경제관리의 과학화 · 수송의 근대화 · 공업부문의 종합적 기계화, 자동화 · 농업의 공업화, 현대화 · 석유화학공업의 발전 · 생산원가의 인하 및 독립채산제 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 짐중수송, 짐함수송(컨테이너 수송) 확대 · 철도, 자동차, 선박의 연대수송 강화, 철도전철화(60%) · 3화수송(삭도화, 콘베이어화, 관화) 강화 · 물류시설 현대화 · 강계-혜산-무산간 동서철도 연결 · 연해 및 하천 운수 육성 · 주요 무역항의 화물처리시설 확충, 서해감문 완공 · 통신시설 현대화
인민경제발전 제3차 7개년계획 (85-86조정기/ 1987~93년)	<ul style="list-style-type: none"> · 경제 각 부문의 현대화 · 기술혁신의 촉진 · 인민생활수준의 향상 · 무역 및 대외경제사업의 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 발전소 건설 · 철도수송의 현대화 및 새로운 철도 노선 건설, 주요 노선 복선화 · 서해감문건설 등 해운화물수송 강화 · 자동차 수송 확대 · 국내 및 국제전화망 확충 추진
완충기 (1994~96년)	<ul style="list-style-type: none"> · 농업제일주의 · 경공업제일주의 · 무역제일주의 	<ul style="list-style-type: none"> · 철도부문의 강화 · 자원개발과 전력생산 강화 · 나진·선봉지역에서의 사회간접자본 투자유치 추진
1997년 이후-현재	<ul style="list-style-type: none"> · 전력, 에너지, 금속, 기계 등 중공업 우선 · 2002년 경제관리 개선(가격, 임금개혁 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 철도의 개건 및 현대화 · 발전시설 개보수 및 항만 현대화 · 정보화(인터넷 활용)

하지만, 1990년대 들어서 북한의 사회간접자본정책에 있어서 중요한 변화가 나타나기 시작하였다. 나진·선봉에 자유경제무역지대를 조성하면서 본격적으로 사회간접자본 개발을 위해 외국자본 유치를 추진하기 시작한 것이다.

이전까지 북한은 발전소 건설 등 일부 시설에 대해 중국, 러시아 등과 협력한 사례가 있지만, 나진·선봉의 경우에는 교통, 통신, 에너지 부문에서 외국투자 유치를 적극 도모하기 시작하였다. 북한은 경제특구 성격으로 개발하고자 하는 나진·선봉지역의 사회간접자본 부문에 32억 달러 이상의 투자 유치를 계획한 바 있다.²⁵⁾

<표 4> 나진·선봉 경제무역지대 사회간접자본 개발현황

구분	내용	시공업체
도로	○ 1996년 나진-선봉간 주요간선도로 포장 완료 ○ 나진-원정간 도로확장/포장사업(타이슨사의 투자중단으로 북한이 직접 건설 중), 1998년 현재 50% 공정	타이슨(홍콩)
	○ 1998년 현재, 비파관광도로 건설중	-
나진시 헬리포트	○ 1998년 현재, 평양-나진, 연길-나진 취항	신동북아(주)(홍콩)
부포리 비행장	○ 1997년중 합영회사를 설립하여 건설할 예정이었음	플라이티씨(홍콩)
항만	○ 나진항 ○ 1997년중 36톤급 크레인을 설치할 예정이었음 * 110톤급 이동식 크레인 설치 계획	현통집단(중국, 연변)
	○ 나진항 크레인 설비 개제작업 완료	연변항운공사
	○ 나진항 시멘트 저장시설	신동북아(주)(홍콩)
	○ 나진항 3호부두 설비개선	러시아컨소시움
	○ 나진항 1호부두 비료중계창고 건설(1994년 완료, 200만 달러 투자)	조충련계
	○ 50년간 청진동항 임차계약 체결 ○ 청진-회령간 도로확장공사	선호기업집단(연변, 중국)
	○ 나진항 확장건설 협의(청진방향으로 4호~12호부두)	허치슨그룹(홍콩)
철도	○ 나진-두만강구 철로 개선	러시아컨소시움
통신	○ 1996년 4월 조선체신회사와 동북아전신회사(주) 설립(30년간 체신사업 독점권, 초기투자계약액 2,700만 달러) ○ 1996년 '국제통신센터' 건립으로 5,000회선 설치완료, 전화카드로 장거리/국제 전화 가능 ○ 1998년 이동통신센터 완공 * 일반전화 가입비 1,000달러 수준	록슬리(태국)
전력	○ 30만kW규모의 화력발전소 건설중(20만kW에서 30만kW 능력으로 확장) ○ 1998년 현재 2만kW급 1기 발전설비 건설 완료	와실라(네덜란드)
	○ 비파송전변전소 완공	-

25) 북한은 나진·선봉지대와 청진항의 개발을 위해 총 69억 9,000만 달러의 외자를 도입하겠다는 구상을 밝힌 바 있다. 심의섭, 이광훈, 『두만강 개발 10년의 평가와 전망』, (서울: 대외경제정책연구원, 2001), p.78.

자료: 박석삼, “대북 SOC투자의 산업연관효과 분석”, (서울: 한국은행, 2000), p.8.

지금까지 나진·선봉지역에서 인프라개발을 위한 국제자본의 유치실적은 미미하지만, 운수·통신 부문에서 부분적인 협력이 이루어지고 있다.²⁶⁾ 통신부문의 경우 태국의 록슬리(Loxley)그룹은 자회사인 록스팩(Loxpac)사를 통해 북한의 나진·선봉 경제특구 통신사업에 1,600만 달러를 투자할 예정으로 알려져 있다.²⁷⁾ 북한은 1990년대 후반부터 사회간접자본 개발을 위한 국제협력을 보다 적극적으로 추진하고 있는데, 독일·스위스·싱가포르 등과의 협력이 활발하게 추진되고 있다. 현재 북한의 사회간접자본 정책에 있어서 가장 우선순위에 있는 것은 전력생산인데, 북한의 전력생산정책은 기존의 화력발전소 가동률 제고와 수력발전소 건설을 중심으로 추진되고 있다.

2.3 사회간접자본 개발의 평가

북한이 지금까지 추진해 온 사회간접자본 개발정책은 투자재원의 부족으로 당초 계획했던 목표를 달성하지 못하고 있는데, 1970년부터 2000년까지 30년 동안 철도와 도로, 항만하역능력과 발전설비용량 등은 1970년도 대비 1.14~2.13배의 증가에 머물고 있다.

<표 5> 북한의 사회간접자본 개발실적

구분	단위	1970년	1990년	2000년	2000/1970
철도연장	km	4,043	5,045	5,214	1.29
도로연장 ¹⁾	km	20,000	23,000	23,633	1.18
항만하역능력	천 ton	30,980 ²⁾	34,900	35,300	1.14
발전설비용량	천 kW	3,550	7,142	7,552	2.13

주:1) 북한 도로등급에 의한 1-4급 도로연장임.

2) 1980년의 자료임.

자료: 1970, 1990년 자료는 통계청, 대한민국 50년의 경제사회상 변화, (서울 1998).

2000년 자료는 통계청, 남북한 경제사회상 비교, (서울 2001).

전체적으로 볼 때, 북한은 사회간접자본을 생산과정의 일부 보조수단으로 간주하여

26) 사회간접자본 부문에서는 홍콩기업(도로건설, 운수), 중국기업(컨테이너수송), 일본기업(해상수송), 태국기업(국내, 국제통신) 등이 주요 협력파트너로서 활동하고 있다. 자세한 내용은 배종렬, “북한의 대외경제정책: 라진·선봉지역 외자유치정책을 중심으로”, (서울: 북한경제포럼, 1999) 참조.

27) 태국의 록슬리(Loxley)사는 1995년도에 나진·선봉 지역에서 27년간 독점적으로 전화사업을 할 권리를 북한정부로부터 얻은 바 있다. 록슬리사는 대만, 홍콩, 유럽기업들과 공동으로 Loxley Pacific(Loxpac)사를 설립한 후 북한 전화사업에 지금까지 1,500만 달러를 투자했는데, 이번에 1,600만 달러를 더 투자하는 것은 전반적으로 북한에서의 사업전망이 좋아지고 있다고 판단하였기 때문이다. 대한무역투자진흥공사, 2000.11.9.

투자를 최소한도로 제한하여 왔기 때문에, 시설이 양적, 질적으로 크게 낙후되어 있다. 이처럼 취약해진 북한의 사회간접자본은 현재 북한의 경제발전에 있어서 가장 커다란 제약요소 가운데 하나가 되고 있다. 지금까지 추진되어 온 북한의 사회간접자본 개발은 양적 측면뿐만이 아니라 경제적 효율성과 국토공간의 균형발전 측면에서 다음과 같은 문제들을 나타내고 있다.

첫째, 사회간접자본시설 배치 및 운용의 비효율 문제이다. 예를 들어서 화력발전소의 경우 냉각수로 해수를 사용해야 함에도 불구하고 대부분의 화력발전소가 군사전략적 고려 때문에 내륙에 입지하고 있다. 북한의 주요 화력발전소가운데 연안지역에 입지한 발전소는 청진발전소, 선봉발전소 등 일부에 그치고 있다. 그리고 지경학적으로 개발 잠재력이 높은 평안북도지역과 함경북도지역의 교통기반시설이 상대적으로 부실한 것도 투자의 비효율을 나타내고 있다.

둘째, 사회간접자본의 지역적 불균형 문제이다. 북한은 교통망에 있어서 지역간 불균형이 심한데, 도로, 철도, 항만 등 교통인프라 측면에서 평양을 포함한 평안남도지역과 기타지역간의 격차가 매우 심한 실정이다.²⁸⁾

셋째, 미약한 국제협력이 초래한 사회간접자본 관련 기술의 낙후 문제이다. 관련 연구에 따르면 통신기기, 전력, 조선 등 사회간접자본과 관련한 주요 산업의 기술수준은 우리 나라의 1960년대에서부터 1980년대 초반 수준에 머물고 있다.²⁹⁾ 우리 나라의 경우에는 발전소 등 사회간접자본 건설과정에 외자를 유치하면서 자본뿐만이 아니라 관련 기술의 도입에 따른 국내기술의 발전을 경험한 바 있지만, 국제사회와 거의 단절된 상태에서 사회간접자본을 개발해 온 북한의 경우에는 관련 기술이 크게 낙후될 수밖에 없는 것이다.

이러한 문제들을 종합해 보면, 결국 북한의 사회간접자본이 안고 있는 문제는 시설유지 및 가동의 불안정과 비효율로 요약할 수 있을 것이다. 미미한 투자와 전력난으로부터 야기된 사회간접자본 전반의 기능저하는 교통, 통신, 에너지부문 운용의 불안정으로 나타나고 있고, 정치·군사적 고려에 따른 개발이 사회간접자본 전반의 비효율을 가져온 것이다. 따라서 향후 북한의 사회간접자본의 개발에 있어서는 안정성과 효율성의 확보가 주요 과제로서 고려되어야 할 것이다. 물론 북한의 사회간접자본이 갖고 있는 이러한 문제들은 근본적으로 경제운용의 비효율과 직접적으로 연관되어 있다. 따라서 문제의 근본적 해결을 위해서는 경제정책 전반의 개혁이 불가피 할 것이다.

28) 이것은 인구의 지역적 불균형문제와도 연관되어 있는데, 북한 전체인구의 31.7%가 전체면적의 9.6%를 차지하고 있는 평안남도 지역에 집중되어 있다. 그러나 인구가동을 통제하고 있는 북한의 특성상 이러한 인구집중의 문제는 다른 시장경제국가에서의 인구집중 문제와는 질적으로 다르다고 할 수 있다.

29) 이태식(2000), 전국경제인연합회(2001) 등에 따르면 교통부문을 뒷받침하는 정밀기계는 1970년대 후반, 통신기기는 1980년대 후반, 전력부문은 1960년대 후반의 수준에 머물고 있는 것으로 나타났다.

2.4 북한 사회간접자본의 과제

현재 많은 문제를 안고 있는 북한의 사회간접자본은 향후 경제의 발전 단계별로 여러 가지 과제를 제기할 것으로 예상되는데, 먼저 북한경제의 단계별 발전 구도를 가정한 후 이에 따른 과제들을 살펴보도록 한다. 사회간접자본이 갖는 속성상 북한 경제의 발전구도에 따라 사회간접자본의 과제가 결정될 수밖에 없기 때문이다.

2.4.1 북한 경제의 발전 구도에 대한 가정

본 연구에서는 북한이 중단기에 부분적인 경제 개혁과 개방을 시도한 후 장기적으로 개혁과 개방을 확대한다는 경제발전 구도를 가정하였다.³⁰⁾ 북한은 중단기에 생산기반을 복구하기 위한 ‘기술개선’을 중점적으로 추진할 가능성이 높으며, 생필품의 공급확대를 위해 경공업부문의 개발을 우선적으로 추진할 것으로 보인다. 중단기에 북한경제의 발전을 선도할 기업으로는 제조업 부문에서 식품, 섬유·의류, 신발, 가정용 전자, 비료 등이 될 것으로 보이며, 비제조업에서는 관광산업이 중요한 역할을 할 것으로 보인다.³¹⁾

장기적으로는 본격적인 경제 개혁과 개방이 추진될 것으로 보인다. 이 경우 기존의 중공업부문에 대한 정비가 본격적으로 진행될 것으로 보이며, 국제경쟁력을 확보할 수 있는 수출중심의 산업구조가 형성될 것으로 보인다. 장기적으로 북한경제의 발전을 선도할 기업으로는 제조업부문에서 전기·전자, 전력, 철강 등이 될 것으로 보이며, 비제조업에서는 국제교역 및 물류산업이 관광산업과 더불어 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

북한은 국제사회와의 경제협력에 있어서 점진적이면서도 단계적으로 협력을 확대해 갈 것으로 예상되는데, 중단기적으로 우리 나라, 중국, 러시아, 유럽연합(EU)과의 협력을 우선적으로 추진할 것으로 예상된다. 미국, 일본과의 협력 여부는 핵과 미사일문제에 따라 좌우될 것으로 보이는데, 북한이 핵개발 문제에 전향적인 자세를 보일 경우 북한과 미국, 일본과의 관계 개선이 급진전될 가능성도 있다. 북한과 국제금융기구간의 협력관계는 북한과 미국간의 관계 발전 여부에 큰 영향을 받을 것으로 보인다.

30) 북한은 이른바 ‘우리식 사회주의’를 중심으로 현상유지 지향적 체제유지·발전전략을 지향할 것으로 보인다. 박영호, “북한체제의 개혁·개방가능성 전망”, 『안보정책논총(Ⅰ)』, (서울: 국가안전보장회의사무처, 2001), p.287.

31) 북한의 향후 성장산업에 대해서는 전국경제인연합회(2001), 한국토지공사(1999) 등을 참조.

2.4.2 북한 경제의 발전단계별 교통·통신·에너지부문의 과제

2.4.2.1 중단기

북한 경제의 단계별 발전구도를 종합해 볼 때, 중단기적으로는 생산활동의 정상화, 안정화와 관련된 에너지·교통부문의 개발이 우선적으로 필요할 것으로 예상된다. 본격적인 개혁과 개방이 시작되기 이전까지는 기존 주요 공업도시 및 접경지역을 중심으로 교통시설 확충과 기존 발전소의 개보수가 필요할 것으로 보인다(<표 6> 참조). 따라서 이 시기에는 주요 교통시설과 발전시설의 개보수에 초점을 맞춘 국제협력이 필요할 것이다. 미약한 북한의 국내 수요를 고려할 때, 이 시기에는 북한에 진출하는 외국기업의 투자수요를 고려한 사회간접자본 개발이 필요할 것이다.

2.4.2.2 장기

장기적으로는 북한경제의 효율화와 경쟁력 강화를 뒷받침해 줄 수 있는 사회간접자본 개발이 필요할 것이며, 수출중심형 제조업, 물류, 관광 등 북한의 새로운 성장산업의 발전을 뒷받침하기 위한 사회간접자본 개발이 필요할 것이다. 이 시기에 교통부문에서는 간선도로의 확장 및 철도의 복선화와 함께, TKR과 TSR, TCR의 연계를 고려한 철도망 확충이 추진될 필요가 있으며, 국제공항 및 국제항만의 개발도 필요할 것이다. 그리고 안정적인 에너지원의 확보측면에서 대규모 발전시설을 확보하고 연료소비구조의 전환(석탄중심→석유 및 천연가스중심)을 감안하여 새로운 에너지 공급망을 구축하는 것도 주요 과제가 될 것이다.

<표 6>에서 제시된 과제에 소요될 투자액을 현 단계에서 정확하게 추정하는 것은 어려운 일이다. 기존 시설의 실태와 향후 개발수요를 파악할 수 없는 상태에서 소요 비용을 추정하는 것은 무리가 아닐 수 없기 때문이다. 부문별로 진행된 관련 연구에 따르면, 철도와 도로 등 사회간접자본에 소요될 전체 투자액은 70~100조원에 이를 것으로 예상되고 있다.³²⁾ 북한이 발표한 2002년도 예산이 100억 달러(11~12조원)에 그치고 있다는 점을 감안할 때, 이러한 막대한 사회

32) 건설산업연구원(2000)은 현재 북한의 사회간접자본 시설을 남한의 1990년도 수준으로 향상시키는 데에 2000년 기준으로 향후 10년간 약 73조원이 소요될 것으로 추정하였다. 교통·전력·통신부문의 관련연구들에서 제시한 추정액을 합산할 경우에 대략 68~103조원이 소요될 것으로 전망되고 있다. 통신부문의 경우 2015년까지 북한의 100인당 전화회선수를 현재의 4.8회선에서 현재 우리 나라의 수준과 비슷하게(47.6회선)까지 증가시키는 데에 소요될 투자액은 25조원에 이른다. 김영세, 『남북통일에 대비한 정보통신정책 협력방안』, (서울: 대외경제정책연구원, 2001), p.28.

간접자본의 투자재원은 북한 외부로부터 조달될 수밖에 없을 것이다.

<표 6> 북한의 단계별 교통·통신·에너지부문의 주요 과제

부 문		중단기 과제	장기 과제
교 통	철 도	접경지역 개보수 주요 항만 배후철도 및 주요 광공업지 역 철도시설 개보수	주요 간선철도 복선화 동북아 광역철도연결
	도 로	접경지역 도로망 개보수 주요 항만 및 주요 공업지역 배후 도로 망 개보수	주요 도로 확장 및 신설 동북아 광역도로망 연결
	항 만	주요 항만시설 개보수	대규모 무역항만 개발
	공 항	주요 공항시설 개보수	대규모 국제공항 개발
통 신		주요 도시의 통신망 확충	전국적인 광통신망 구축 및 국제통신 망 구축
에 너 지		기존 발전소의 설비 개보수	대규모 발전소 건설
		송·배전망, 송유관의 개보수	송·배전망, 송유관의 전면적 개선 동북아 천연가스공급망 개발
		주요 채광시설 개보수	전면적인 광산시설 현대화

3. 체제전환국 및 우리 나라의 국제협력 사례

북한보다 먼저 개혁과 개방을 추진한 체제전환국들도 사회간접자본의 개발에 소요되는 자금의 조달을 위해 여러 가지 형태로 국제사회와 협력을 해 왔고, 지금도 협력하고 있다. 여기에서는 국제협력 측면에서 북한에 시사하는 바가 큰 체제전환국가의 사회간접자본 개발 사례를 살펴보았다. 이와 함께 우리 나라의 국제협력 경험도 살펴보았다.

3.1 체제전환국의 국제협력 사례

중국, 베트남, 동유럽국가 등 주요 체제전환국가들의 사회간접자본개발을 위한 자원조달방식은 체제전환 방식과 개별 국가의 사회경제적 상황에 따라 다소 차이를 보이고 있다. 농업국가 상태에서 점진적으로 체제전환을 추진한 중국의 경우에는 주로 내부자본과 일본의 공적개발원조(ODA)³³⁾ 등을 중심으로 사회

33) 공적개발지원(Official Development Assistance)은 개발도상국의 경제개발을 지원하기 위해

간접자본 부문의 재원을 조달한 반면, 중국보다는 상대적으로 빠르게 체제전환을 추진한 베트남의 경우에는 주로 세계은행(World Bank)³⁴, 아시아개발은행(ADB)³⁵ 등 국제금융기구나 일본의 공적개발원조(ODA) 등을 통해 소요재원을 조달하였다. 공업화가 일정 수준 진행된 상태에서 급진적인 체제전환이 진행된 중동부유럽 국가들은 주로 유럽부흥개발은행(EBRD)³⁶이나 세계은행을 통해 소요재원을 조달하였다. 결국 지금까지 사회간접자본 개발을 위한 체제전환국의 재원조달은 주로 개별국가차원의 공적개발원조(ODA)나 국제금융기구의 양허성 자금 지원을 통해 이루어져 왔음을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 두 가지 유형의 재원조달 사례를 살펴보았다.

3.1.1 개별국가차원의 공적개발원조(ODA) 사례: 중국의 하이난(Hainan) 고속도로 확충을 위한 일본의 공적개발원조

일본은 선진국들 가운데 가장 활발하게 공적개발원조(ODA)를 하고 있으며, 주로 개발도상국의 전력, 가스, 교통, 통신 등 사회간접자본 개발에 많은 지원을 하고 있다. 일본이 국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation; JBIC)을 통해 제공하는 ODA차관은 저율의 이자와 장기간의 상환조건을 특징으로 하고 있다. 일본의 ODA차관은 80% 이상이 아시아 국가들에 지원되고 있고, 아시아에서는 인도네시아와 중국이 가장 많은 지원을 받고 있다. 중국의 경

양호한 조건으로 공공자금을 제공하는 것으로서 일본은 국제협력은행(JBIC)을 통해, 그리고 우리 나라의 경우에는 한국수출입은행을 통해 지원이 이루어지고 있다.

- 34) 1944년 설립된 세계은행은 다음과 같이 5개 기구로 구성되어 있는데, 국제부흥개발은행(The International Bank for Reconstruction and Development; IBRD)은 주로 개발도상국의 경제개발 지원을 담당하고 있다. 국제개발협회(The International Development Association; IDA)는 최빈국(the poorest countries)의 빈곤감소를 위한 지원을 담당하고 있다. 국제금융공사(The International Finance Corporation; IFC)는 개발도상국의 민간투자지원과 기술지원을 담당하고 있으며, 국제투자보증청(The Multilateral Investment Guarantee Agency)은 개발도상국에 대한 외국인투자의 비경제적 투자손실 위험을 보증해주는 역할을 하고 있다. 마지막으로 국제투자분쟁지원센터(The International Center for Settlement of Investment Disputes)는 외국인투자자와 투자유치국간의 분쟁 해결 기능을 하고 있다. 필자의 경우 세계은행과 국제부흥개발은행(IBRD)의 용어를 혼용한 오류가 있어서 바로 잡고자 한다. 이상준, “북한 SOC제건을 위한 국제적 협력방안”, 『안보정책논총(Ⅰ)』 (서울, 2001), p.113의 “세계은행(IBRD)”은 “세계은행”으로, p.117의 “IBRD의 IDA”는 “세계은행의 IDA”로, p.118의 “세계은행(IBRD)”은 “국제부흥개발은행(IBRD)”으로 각각 수정한다.
- 35) 1966년 설립된 아시아개발은행(The Asian Development Bank; ADB)은 아시아·태평양지역의 빈곤감소를 지원하기 위해 1966년에 설립된 국제금융기관이다.
- 36) 유럽부흥개발은행(The European Bank for Reconstruction and Development; EBRD)은 중동부유럽 및 독립국가연합(CIS) 국가들의 경제개혁 및 개발을 지원하기 위해 1991년 설립된 국제금융기구로서 세계은행 등 다른 국제금융기구들과도 긴밀히 협력하고 있다. 이 기관의 지원은 외국인직접투자(FDI)를 유발시키는 성과를 거두고 있는데, 이 기관의 지원사업과 관련한 전체 투자액은 2000년 말까지 500억 달러에 달했다.

우 2000년 3월 말까지 일본이 지원한 ODA차관의 45.3%를 교통부문에 투입하였으며, 전력과 가스부문이 그 다음으로 20.3%를 차지하였다. 하이난³⁷⁾동부고속도로 확장사업(Hainan East Expressway Expansion Project)은 중국에서 일본의 ODA차관을 통해 시행된 교통부문 개발사업 가운데 하나이다. 이 사업에서는 일본의 ODA차관을 통해 링슈이(Lingshui)와 사냐(Sanya)를 연결하는 기존의 3차선 고속도로(60km)를 4차선 고속도로로 확장하고 도로를 개보수하는 사업이 추진되었다. 이 사업에서는 도로의 확장 및 개보수외에도 교차로 및 교통관리시설도 건설되었다. 이 사업에는 총 52억 7,000만 엔의 ODA자금이 2.2%의 이율에 10년 거치 30년 상환조건으로 지원되었다.³⁸⁾ 이 사업 외에도 일본은 ODA차관을 통해 리양핑-창슈 고속도로 건설사업(Liangping-Changshou Highway Construction Project: 240억엔), 하얼빈 전력망구축사업(Harbin Electric Network Construction Project: 60억7,000만엔) 등 여러 가지 개발사업들을 지원하였다.

북한의 경우에도 국제금융기구 가입이 중단기적으로 어려울 경우, 이 사례처럼 일본의 ODA차관을 통해 도로, 철도 등 시급한 사회간접자본 개발사업을 추진하는 것이 대안이 될 것이다. 물론 이것을 위해서는 북한과 일본간의 관계개선이 중요한 전제조건이다.³⁹⁾

3.1.2 국제금융기구의 개발원조 사례: 세계은행의 ‘남동부유럽 무역 및 교통 개선사업’

중동부유럽의 폴란드, 체크, 헝가리 등은 유럽지역의 다른 체제전환국들에 비해 상대적으로 성공적인 체제전환을 하고 있는 데 반해, 알바니아, 루마니아 등 남동부유럽의 체제전환국들은 여전히 불안정한 경제상황 하에 있다.⁴⁰⁾ '남동부유럽 무역 및 교통개선 사업(The Trade and Transportation Facilitation in Southeast Europe Project: TTFSE)은 세계은행의 국제개발협회(IDA)가 특별투자자금(Special Investment Credit)으로 총 810만 달러를 지원하여 2001년 2

37) 하이난은 중국의 남부에 위치한 섬으로서 중국의 주요 경제특구(Special Economic Zone) 가운데 하나이다. 그러나 도로가 부실하여 향후 증가할 교통수요에 대처하기 위한 시설 확충이 필요한 상태이다.

38) Japan Bank for International Cooperation, ODA Loan Report 2000, p.69. 2001, <http://www.jbic.go.jp/english/index.php>.

39) 북한과 일본은 2002년 9월 정상회담에서 국교정상화 이후 적절한 시기에 무상자금 제공, 저금리 장기차관 제공 등에 합의한 바 있다.

40) 1989년의 GDP를 100으로 하였을 때 1999년의 실질 GDP지수는 폴란드가 126.1인데 비해서 알바니아, 루마니아, 불가리아, 크로아티아 등은 각각, 92.5, 73, 66.8, 77.2에 머물고 있다. Kolodko, Grzegorz W., "Globalization and Catching-Up: From Recession to Growth in Transition Economies", IMF Working Paper WP/00/100, 2000.

월부터 2004년 6월까지 알바니아, 보스니아 헤르체고비나, 불가리아, 크로아티아, 마케도니아, 루마니아의 세관행정을 개선하고 교통 및 통신시설을 현대화하는 사업이다. 이 사업은 남동부유럽의 경제개발을 위해 1999년 체결된 남동부유럽 안정화협정(The Stability Pact for South Eastern Europe)에 따라 추진되는 것으로서, 해당 지역 국가들이 참여하여 구성된 지역조정위원회(Regional Steering Committee)가 사업의 진행을 전체적으로 관리하고 있다.⁴¹⁾

<표 7> 남동부유럽 무역 및 교통개선사업의 내용과 IDA 자금의 활용

사 업	총비용 (백만달러)	총 비용에서의 비율(%)	IDA조달 (백만달러)	전체IDA조달액 에서의 비율(%)
통관절차개선	0.8	6.1	0.0	0.0
무역촉진개발	0.4	3.6	0.0	0.0
통합세관정보시스템 지원	2.3	18.5	1.9	23.5
도로개선 및 국경지역시설	8.2	66.6	5.7	70.5
사 업 집 행	0.6	5.2	0.5	6.0
합 계	12.3	100.0	8.1	100.0

주: 이 사업에서는 알바니아와 마케도니아간의 접경지역에 있는 Qafe Than과 아드리아해에 있는 중심항구인 Durres의 통관개선 및 내륙터미널 Tirana의 개선이 포함되어 있음.

자료: World Bank, Project Appraisal Document on a proposed credit in the amount of SDR 6.2 million to Albania for the Trade and Transportation Facilitation in Southeast Europe Project, 2000.

이 사업은 국경통관절차의 개선, 국경세관시설의 개선, 통합세관정보시스템의 구축, 무역·수송업무환경의 개선, 인력교육 등을 주요 내용으로 하고 있으며, 1999년 코소보(Kosovo)사태에 따라 손상된 도로의 개보수 등 알바니아 주요 접경지역 도로의 개선사업도 포함되어 있다. 이 사업에 소요되는 전체 비용은 1,230만 달러로서 세계은행의 IDA 자금이 65.9%인 810만 달러, 해당 국가 정부들이 23.6%인 290만 달러, 그리고 미국이 10.5%인 130만 달러를 각각 부담

41) 지역조정위원회(Regional Steering Committee)는 남동부 유럽국가들의 경제협력과 관세협력을 촉진하고 관련 정보를 공유하기 위해 구성된 조직이다. 이 조직은 참여국가들인 알바니아, 보스니아 헤르체고비나, 불가리아, 크로아티아, 마케도니아, 루마니아의 유관부처 장관들로서 구성된다. 지역조정위원회의 사무국 운영은 유엔-유럽경제위원회(UN-ECE)가 지원하고 있다. 이 조직은 이미 1996년 조직된 남동부유럽협력추진체(The Southeast European Cooperative Initiative)의 구도 하에 구성되었다. 남동부유럽협력추진체는 지역조정위원회 참여국가 외에 그리스, 헝가리, 몰도바, 슬로베니아, 터키 등으로 구성되었고, 유엔-유럽경제위원회(UN-ECE), 미국, 이탈리아, 오스트리아 정부 등이 지원하고 있다. World Bank, "Project Appraisal Document on a proposed credit in the amount of SDR 6.2 million to Albania for the Trade and Transportation Facilitation in Southeast Europe Project", 2000.

하였다.⁴²⁾ IDA 자금은 알바니아 정부가 지원 받고 있으며, 지원조건은 10년 거치 40년 상환에 0.75%의 수수료(service charge) 등이다.

전체적으로 볼 때, 이 사업은 무역의 활성화를 위한 제도적 개선을 물리적 개선과 연계하고, 교통시설과 통신시설의 정비를 연계 추진함으로써 비용 최소화 와 효과 극대화를 도모하였다고 볼 수 있다. 그리고 여러 국가들이 국제금융기구(세계은행의 IDA), 공적개발원조(미국)를 연계해서 사업을 추진하였다는 점에서 다자간 협력의 좋은 사례가 되고 있다.

남동부유럽의 사례에서 북한은 다자간 협력에 의한 사회간접자본 개발의 가능성과 더불어서 제도적 개선을 물리적 개선과 연계 추진함으로써 개발의 시너지효과(synergy effect)를 기대할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 그리고 남동부유럽의 지역조정위원회(Regional Steering Committee)와 같은 다자간 지역협의체는 향후 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제적인 협력체 구성에 있어서도 시사하는 바가 크다. 북한의 경우에는 함경북도의 나진·선봉지역이나 평안북도의 신의주지역 등 접경지역에서 이 사례에서와 같은 종합적인 인프라 및 제도정비사업을 중국 등 주변국들과 공동으로 추진할 수 있을 것이다.

3.2 우리 나라의 국제협력 사례

현재 북한의 경제수준은 우리 나라의 1960~1970년대 수준과 비슷하기 때문에, 이 시기 우리의 외자유치 경험은 북한에게도 시사하는 바가 적지 않을 것이다. 우리 나라는 1960년대부터 시작한 경제개발 5개년계획을 통해 주택건설, 하천유역개발, 항만개발, 고속도로 및 철도 건설 등과 같은 사회간접자본 개발을 추진하였는데, 초기에는 주로 선진국들의 공적개발원조(ODA)를 통해 사회간접자본 개발을 추진하였다.⁴³⁾ 그리고 1970년대에는 국제부흥개발은행(IBRD)과 아시아개발은행(ADB)의 차관을 통해 개발을 추진하였다.⁴⁴⁾

42) 미국 국제개발청(U.S. Agency for International Development; USAID)은 사업의 각종 기술 지원(technical assistance)비용을 지원하고 있다.

43) 1962-1972년 기간 동안 유치된 공공차관은 주로 전력, 통신, 운수 등 사회간접자본 확충에 활용되었다. 미국정부 차관은 주로 전력 및 시멘트 산업에 활용되었으며, 서독정부 차관은 주로 통신설비 확장 및 탄전개발에 활용되었다. 한편 같은 시기에 유치된 상업차관은 주로 비료, 시멘트, 섬유산업 등 제조업부문에 활용되었다.

44) 우리 나라가 IBRD로부터 차관을 도입한 것은 1970년대부터였다. 그 이전까지는 우리 나라가 IBRD차관을 도입할 자격조차도 없을 정도로 극빈국이었던 때문이다. 북한의 경우에도 현재의 국민소득(2001년 1인당 GNI 706달러)으로는 IBRD의 차관도입이 어렵다. 우리 나라에서 IBRD의 참여를 통한 지역개발은 농업부문에서 시작되었는데, 새마을 운동의 경우 1977년부터 IBRD 차관사업이 시행되었다. 이 시기에 야산개발사업, 소하천정비사업, 농업운수개발사업 등이 IBRD 차관사업으로 시행되었다.

IBRD의 지원 하에 시행된 항만개발사례 가운데 하나가 목호외항 개발사업이었다. 이 사업은 1974~1977년 사이에 IBRD 차관 2,060만 달러가 투입되어 진행되었다.⁴⁵⁾ IBRD는 UNDP 원조기금과 한국정부예산 등으로 1972년 전국 주요 17개 항만에 대한 기본계획과 부산항과 목호항에 대한 개발계획을 수립하였는데, 목호항의 경우 이 계획에 따라 1974~1977년 사이에 토목공사와 설비공사가 실시되었다. 이 사업에 따라 목호항의 시멘트 취급능력이 750만톤에 이르게 됨으로써 배후지역의 시멘트 공업육성에 크게 기여하였다. 1970년대 우리나라의 사회간접자본 개발에 있어서는 대일 청구권자금도 중요한 역할을 하였다. 1966~1975년 사이에 도입된 대일 청구권자금(무상 3억 달러, 유상 2억 달러, 기타 상업차관 3억 달러)은 주로 수익성이 낮거나 투자규모가 방대한 사회간접자본 개발사업에 활용되었다. 이것은 향후 북한의 사회간접자본 개발을 위해 공적개발원조(ODA)와 국제금융기구의 차관 외에 대일 청구권자금이 주요 수단이 될 수 있음을 의미하고 있다.

향후 70억~100억 달러⁴⁶⁾로 추산되는 북한의 대일 청구권자금은 북한의 사회간접자본 개발을 위해 중요한 역할을 할 것으로 예상되지만, 일본의 대일 청구권 자금을 도입하던 당시의 우리나라 상황과 지금의 북한이 크게 다르다는 점을 주목할 필요가 있다. 당시 우리 나라는 시장경제를 기반으로 일본 자본을 도입하였지만, 북한은 계획경제의 근간을 그대로 유지한 상태에서 일본 자본을 도입해야 하는 상황이기 때문이다. 따라서 북한의 경우에는 일본 자본의 유입 방식과 속도에 있어서 과거 우리 나라의 경우와는 차이를 보일 수밖에 없을 것이다.

외국의 사례와 우리 나라의 경험을 종합해 볼 때, 북한의 사회간접자본 개발을 위한 재원조달에 있어서는 주요 서방국가들의 공적개발원조(ODA) 유치, 북한의 대일 청구권자금⁴⁷⁾, 국제금융기관의 차관지원⁴⁸⁾ 등이 주요 수단이 될 것

45) 건설부, 『양회수출지원을 위한 목호외항개발차관신청서』, (서울, 1973).

46) 1965년 한일국교정상화 당시의 대일청구권자금 5억 달러를 현재 가치로 환산할 경우 대략 70억 달러 내외가 되는 데, 북한측은 100억 달러 이상을 요구하고 있는 것으로 알려지고 있다. 2001년 북한의 경제규모(명목GNI)가 약 157억 달러임을 감안할 때, 이러한 대일청구권자금 규모는 북한경제에 매우 커다란 영향을 미칠 것으로 보인다.

47) 이 보상금은 중단기적으로 가장 현실성 높은 재원조달수단이 될 수 있을 것이나 이 경우에도 북한의 대일 부채 상환부담을 고려해야 하며, 북한의 전체 대외부채(1999년 기준 123억 달러; 이상산(2001)) 등을 감안할 때, 가용보상금의 활용폭이 예상보다 크게 적을 수도 있음을 유의해야 할 것이다.

48) 중단기적으로는 국제금융기구의 자금 가운데에서도 양허성 자금만이 지원 가능할 것이다. 2001년도 북한의 1인당 국민소득(GNI) 706달러로는 세계은행의 국제개발협회(IDA) 차관이나 아시아개발은행(ADB)의 아시아개발기금(ADF)이 고려할 수 있는 대안이 될 것이다. 국제금융기구의 가입조건에 대해서는 장형수 외, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용 방안을 중심으로』, (서울: 대외경제정책연구원, 1998) 참조.

으로 보인다. 북한의 경우에는 여러 가지 여건상 앞으로 상당기간 동안 사회간접자본 개발사업에서 민간자본의 적극적 참여를 기대하기는 어려울 것이다.⁴⁹⁾

4. 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력 방향

여기에서는 앞에서 검토된 북한의 사회간접자본 과제와 외국사례의 시사점을 토대로 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력 목표와 기본방향을 모색해 보았다.

4.1 국제협력의 목표

기본적으로 전략이란 특정 목표를 달성하기 위한 수단이기 때문에 목표의 설정은 전략수립에 있어서 매우 중요한 의미를 갖는다. 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력의 첫 번째 목표는 외국자본과 기술을 유치하여 사회간접자본을 정상화하는 것이 되어야 할 것이다. 북한의 경제제건을 위해서는 교통, 에너지 부문의 정상화가 시급한 과제이기 때문이다. 따라서 북한으로서는 빠른 시일 내에 외국의 자본과 기술을 유치하여 기존 시설의 가동을 정상화하는 것이 국제협력의 일차적 목표가 될 수밖에 없다.

국제협력의 두 번째 목표는 외국의 자본과 기술을 유치하여 사회간접자본의 효율성을 제고시키는 것이 되어야 할 것이다. 북한의 산업이 경쟁력을 가지기 위해서는 산업생산을 뒷받침하는 사회간접자본이 효율적으로 기능해야 하기 때문이다. 교통과 에너지 등 사회간접자본이 효율적으로 작동하게 될 경우 이를 기반으로 한 산업생산의 효율성 제고가 가능해질 것이며, 이것이 북한 경제의 국제경쟁력 강화를 뒷받침해 줄 수 있을 것이다.

그리고 국제협력을 통해 달성해야 할 또 하나의 목표는 국제사회와의 경제적 연대성 강화가 되어야 할 것이다. 현재 북한은 국제시장에서 사실상 고립되어 있다. 따라서 북한은 사회간접자본 개발을 위한 국제협력을 국제시장으로부터의 고립을 벗어날 수 있는 기회로 활용할 필요가 있는 것이다. 이것은 북한뿐만 아니라 우리 나라를 포함한 국제사회가 기대하는 바이기도 하다. 국제협력을

49) 그러나 발전소 등과 같이 독자적인 수입을 창출하는 일부 산업시설들은 프로젝트 파이낸스(project finance) 방식의 민간자본 참여가 가능할 수도 있을 것이다. 박훤일, “대북 투자 사업에 있어서 효과적인 외자 유치 방안”, 『통일경제 5월호』, (서울: 현대경제연구원, 1999), p.47.

통해 북한이 책임 있는 협력자로서의 입지를 확보하는 것은 동북아의 경제교류 활성화와 정치군사적 안정화에도 도움이 되기 때문이다.

이제 이러한 목표를 고려한 국제협력의 기본방향을 살펴보도록 한다.

4.2 국제협력의 기본방향

본 연구에서는 북한과 국제사회가 협력관계를 발전시켜간다는 것을 전제로 다음과 같이 북한이 추진할 국제협력의 기본방향을 설정하였다.

첫째, 단계적으로 국제협력의 규모와 수준을 확대·심화시켜 나간다. 국제협력은 북한과 국제사회간의 관계가 안정화되는 단계(중단기)와 심화되는 단계(장기)별로 형식과 내용을 차별화 할 필요가 있는데, 국제관계가 안정화되는 단계까지는 군사전략적으로 민감하지 않은 부분에서 소규모 협력이 추진될 필요가 있을 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 중단기적으로는 개보수에 초점을 맞춘 국제협력을 추진하는 것이 필요할 것이며, 신규 개발에 초점을 맞춘 국제협력은 장기적으로 추진하는 것이 합리적일 것이다. 국제협력의 형태에 있어서는 중단기적으로 북한의 경제상황과 국제관계가 가변적일 수밖에 없기 때문에, 보다 탄력적인 협력형태가 필요할 것이다. 그러나 장기적으로 북한경제가 안정화되고 북한의 국제관계가 정상화될 경우에는 보다 일반적인 형태의 국제협력이 추진될 수 있을 것이다.

그리고 국제사회의 수요를 고려하여 국제협력을 단계적으로 확대하는 것이 필요할 것이다. 북한에 대한 외국의 투자수요와 관련된 사회간접자본 개발을 추진한다는 측면에서 수출가공업, 지하광물개발 등을 뒷받침할 교통·통신·에너지 부문의 국제협력이 우선적으로 추진될 필요가 있을 것이다. 또한 동북아경제협력과 연관된 사회간접자본 개발 측면에서 한반도중단철도(TKR)와 중국횡단철도(TCR) 및 시베리아횡단철도(TSR)의 연계를 단계적으로 추진할 필요가 있을 것이다.⁵⁰⁾

둘째, 국제협력의 주체와 방식을 다각화할 필요가 있다. 지금까지 북한이 사회간접자본 개발과 관련해 추진한 국제협력은 중국, 러시아 등 개별국가차원의 협력과 KEDO와 같은 국제컨소시엄 형태의 협력 등 두 가지 형태였다.⁵¹⁾ 그러

50) 특히 한반도중단철도(TKR)가 TCR, TSR 등의 대륙철도망과 연계될 경우 동북아통합경제권의 형성이 촉진될 수 있는 계기가 마련될 수도 있을 것이다. 현재 동북아시아의 지역운송 네트워크는 대량의 물동량 발생지인 한국과 일본이 육상을 통한 접근이 불가능할 뿐만 아니라, 항만하역시설의 노후화, 배후 교통시설의 미비로 인해 운송망으로서의 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 안병민, “동북아시아 철도망사업에 있어서의 남북한 철도망 연결사업의 의미와 과제”, 『월간교통 7월호』, (경기도: 교통개발연구원, 2002), p.29.

51) 중국과 러시아 그리고 독일, 스위스 등 일부 유럽국가들은 발전소나 교통관련시설의 개발에 참여하였거나 참여를 검토 중에 있고, 신포 경수로 건설사업에는 미국, 일본 등 서방국가들이 국제컨소시엄을 구성해서 참여하고 있다.

나 북한의 사회간접자본 개발을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 개별국가의 공적개발원조(ODA)외에도 국제금융기구, 외국 민간기업 등과의 협력이 사안에 따라 연계 추진될 필요가 있다.

그리고 국제비정부기구(NGO) 등을 매개로 한 국제협력 활성화도 추진될 필요가 있을 것이다.⁵²⁾ 또한 사회간접자본 시설의 특성별로 협력방식을 다각화하는 것이 필요할 것이다. 도로, 철도, 통신, 발전소 등 개별 시설별로 국제협력의 조건이 상이하기 때문에 이러한 시설의 개발을 위한 국제협력도 사업에 따라 차별화, 다각화하는 것이 필요할 것이다. 이러한 협력주체 및 협력방식의 다각화는 변화하는 국제환경에 보다 유연하게 대처할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다.

5. 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력 전략

여기에서는 북한의 사회간접자본 개발을 위한 목표와 기본방향을 토대로 보다 효율적으로 국제협력을 추진하기 위한 전략을 제시하였다. 외국의 자본과 기술을 통해 사회간접자본의 정상화, 효율화를 단계적으로 도모하기 위해 본 연구에서는 집중과 연계의 두 가지 개념을 중심으로 한 협력전략을 제시하였다. 협력을 효율적으로 추진하기 위해서는 단계별로 특정 협력주체와 사업에 집중할 필요가 있으며, 특히 중단기적으로 이러한 집중전략이 중요한 의미를 가질 것이다. 그리고 상호 연관이 있는 각 부문의 사업들을 연계하여 추진함으로써 투자비용 절감과 시너지효과 등을 기대할 수 있을 것이다.

5.1 선택적 집중 전략

앞의 <표 6>에서 제시된 교통·통신·에너지부문의 과제들은 단계별로 우선순위를 설정하여 추진할 필요가 있는데, 이렇게 특정 부문과 주체에 대해서 협력을 집중하는 것은 특히 중단기에 의미가 있다. 국제협력을 시작하는 초기 단계에서 선택적 협력의 중요성이 크기 때문이다.

중단기에는 발전소와 항만 그리고 철도 등 세 부문에서의 국제협력이 중점적으로 추진될 필요가 있다. 이 부문들이 사회간접자본의 정상화, 안정화 측면에

52) 인적 자원의 개발 측면에서 NGO들의 참여가 중요할 것이다. 현재 북한의 에너지부문에서 Nautilus(미국)가, 농업부문에서 Triangle General Humanitaire(프랑스)가 전문기술을 활용한 NGO로서 활동하고 있다.

서 중요한 위치를 차지하기 때문이다. 발전소의 정비는 북한 경제위기의 출발점이라 할 수 있는 전력난 해결과 직결된 과제이며, 북한 화물수송의 핵심 수단인 철도부문의 정상화를 위해서도 발전소의 정비를 통한 전력공급 확대는 가장 시급한 과제가 아닐 수 없다.⁵³⁾ 그리고 항만 역시 중단기적으로 시급한 물자의 반입에 중요한 역할을 담당해야 할 부문이다. 따라서 중단기적으로는 이 부문에서의 국제협력이 중점적으로 이루어질 필요가 있으며, 이를 위해 북한과 국제사회가 세부적인 협력전략을 수립해야 할 것이다. 이 외에 도로, 공항, 통신 등의 과제들은 발전소, 철도, 항만 등의 과제들과 순차적으로 연계 추진하는 것이 필요할 것이다.

국토공간적으로는 접경지역을 중심으로 한 국제협력이 우선적으로 추진될 필요가 있는데, 접경지역의 철도, 항만은 물자의 북한 반입에 가장 필수적이면서도 중요한 위치를 차지하고 있기 때문이다. 협력주체에 있어서는 북한과 접해있는 우리 나라와 중국, 러시아 등이 우선적인 협력대상이 될 필요가 있을 것이며, 특히 과거부터 북한의 발전소와 항만 개발에 직, 간접적으로 참여해온 러시아와의 협력이 중요할 것이다. 중단기적으로 필요한 개보수 수준의 협력에서는 대규모 투자가 필요하지 않을 것이기 때문에 러시아 등 주변국들과의 국제협력에 있어서 재원조달이 커다란 문제가 되지는 않을 것이다.

<표 8> 중단기 과제의 선택적 집중

구 분		과제 우선순위	협력주체 우선순위					
			중국	러시아	일본	EU	기타국가	
교통	철도	접경지역 개보수 주요 항만 배후철도 및 주요 광공업지역 철도시설 개보수	우선 추진	우선	우선			
	도로	접경지역 도로망 개보수 주요 항만 및 주요 공업지역 배후 도로망 개보수	연계 추진	우선	우선			
	항만	주요 항만시설 개보수	우선 추진	우선	우선	우선	우선	
	공항	주요 공항시설 개보수	연계 추진	우선	우선		우선	
통신	주요 도시의 통신망 확충	연계 추진						우선 (태국 등)
에너지		기존 발전소의 설비 개보수	우선 추진	우선	우선		우선	
		송·배전망, 송유관의 개보수	연계 추진	우선	우선		우선	
		주요 채광시설 개보수	연계 추진	우선	우선		우선	우선 (호주 등)

주: 1) 일본은 중단기적으로 협력 가능성이 높지 않으나 북일간의 수교협상이 급진전될 경우 참여가 가능할 것임.
2) '연계추진'은 '우선추진'과제와의 순차적 연계를 의미함.

53) 북한경제는 그 구조상 전력난→철도수송 애로→석탄공급 애로→화력발전소 가동 애로→전력난 심화라는 악순환 관계가 나타날 수 있게 되어있다. 박석삼, 전게서, p.5.

장기적으로 북한과 국제사회와의 관계가 정상화될 경우 국제금융기구의 지원이나 국제민간자본의 유입을 통한 대규모 사회간접자본 개발이 본격적으로 추진될 수 있을 것이다. 이 단계에서는 중단기에서와 같이 특정 부문에 국제협력을 집중시킬 필요는 없지만, 에너지생산 및 소비체계의 변화와 관련된 에너지부문과 국제교역의 활성화를 뒷받침해 줄 수 있는 교통부문의 협력이 중심이 될 필요가 있다. 그리고 이러한 교통부문의 협력사업을 매개로 하여 에너지개발 등 타 부문의 개발사업이 연계 추진되는 것이 필요할 것이다.

5.2 연계 전략

연계전략 측면에서는 정부, 국제금융기구 등 협력주체간의 연계와 교통·통신·에너지 등 부문간의 연계가 필요하다.

5.2.1 협력주체 연계 전략

협력주체의 연계란 정부와 개별국가 정부, 국제금융기구 또는 민간기업 등 다양한 협력주체들이 특정 과제 해결을 위해 공동 협력하는 것을 의미한다. 북한의 교통·통신·에너지 개발에 참여할 가능성이 있는 주요 협력주체로서는 개별 국가 정부, 민간기업, 국제금융기구 등을 들 수 있는데, 개별 과제별로 주요 협력주체는 <표 9>와 같이 구분할 수 있다. 전체적으로 볼 때, 교통시설의 경우에는 개별국가 정부나 국제금융기구들이 주요 협력파트너가 될 가능성이 높은 반면에 통신과 에너지시설의 경우에는 국제금융기구와 더불어 민간자본의 참여 가능성이 높다고 할 수 있다.⁵⁴⁾

<표 9>에 따르면 가능성이 높은 협력주체가 다수인 과제들이 있으며, 이러한 과제들은 북한을 포함해서 다자간 협력체 구성을 통한 추진이 가능할 것이다. 중단기 과제의 경우에는 북한과 다자간 협력을 추진할 수 있는 국가의 범위가 중국, 러시아, 우리 나라, 유럽연합(EU) 회원국 등이 될 가능성이 높으며, 장기 과제의 경우에는 이들 국가 외에 미국, 일본 그리고 국제금융기구가 중요한 역할을 할 가능성이 높다. 예를 들어서 교통부문의 장기과제 가운데 하나인 '주요 간선철도 복선화'나 '주요 도로 확장 및 신설'의 경우에는 중국, 러시아, 우리 나라, 일본 등과 IBRD가 북한과 공동 협력을 통해 사업을 추진할 수 있을 것이다. 이러한 협력주체 연계는 투자비용의 분담과 사업 위험성(risk)의 분산 외에도

54) 세계은행에 따르면 교통, 통신, 전력부문에 대한 민자유치 가능성을 경쟁성, 수익성, 형평성, 환경성 등의 지표로 비교해본 결과, 대체로 통신과 전력부문이 민자유치 가능성이 높은 것으로 나타났다. 김용학, 『통일에 대비한 사회간접자본 통합방향에 관한 연구』, (서울: 서울시립대학교 박사학위논문, 1999), p.168.

사업추진의 국제적인 신인도 제고 측면에서 효율일 것이다.

그러나 다양한 협력주체들이 이러한 연계구도에 참여하기 위해서는 북한 사회간접자본 개발의 기본 구도가 국제적 규범과도 조화를 이루어야 할 것이다. 국제사회에서 설득력을 가질 수 있는 협력구도가 제시되어야 협력주체간 연계가 가능하기 때문이다.

<표 9> 개별 과제별 북한과의 협력주체

부 문	중단기 과제	북한과의 협력주체				장기 과제	북한과의 협력주체				
		개별 국가	국제금융기구		민간 자본		국가	국제금융기구		민간 자본	
			ODA 등	IDA, ADF 등				IBRD, ADB 등	기업, 인프라 펀드 등		ODA 등
교통	철도	접경지역 개보수 주요 항만 배후철도 및 주요 광공업지역 철도시설 개보수	▲	▲	▼	▼	주요 간선철도 복선화 동북아 광역철도연결	▲	▼	▲	◆
	도로	접경지역 도로망 개보수 및 주요 항만 및 주요 광공업지역 배후 도로망 개보수	▲	▲	▼	▼	주요 도로 확장 및 신설 동북아 광역도로망 연결	▲	▼	▲	◆
	항만	주요 항만시설 개보수	▲	▲	▼	▼	대규모 무역항만 개발	▼	▼	▲	▲
	공항	주요 공항시설 개보수	▲	◆	▼	▼	대규모 국제공항 개발	▼	▼	▲	▲
통신	주요 도시의 통신망 확충	▲	◆	▼	▲	전국적인 광통신망 구축 및 국제통신망 구축	◆	▼	◆	▲	
에너지	기존 발전소의 설비 개보수	◆	◆	▼	▲	대규모 발전소 건설	▼	▼	▲	▲	
	송·배전망, 송유관의 개보수	◆	◆	▼	▲	송·배전망, 송유관의 전면적 개선 동북아천연가스공급망 개발	▼	▼	▲	▲	
	주요 채광시설 개보수	▼	▼	▼	▲	전면적인 광산시설 현대화	▼	▼	◆	▲	

- 주: 1) ▲참여가능성 높음 ◆ 참여가능성 보통 ▼참여가능성 낮음
 2) 참여가능성 구분은 북한이 단계적으로 경제개혁과 개방을 추진하고, 국제사회와의 정치외교적 관계를 개선해 간다는 것을 전제로 한 것임.
 3) 국제금융기구의 경우 북한은 중단기적으로 기관가입을 전제로 세계은행의 IBRD 정규 차관보다는 IDA 차관이나 ADB의 ADF자금을 활용할 수 있을 것으로 예상되며, IBRD나 ADB의 정규 차관은 장기적으로는 고려할 수 있을 것임.

5.2.2 부문간 연계 전략

사회간접자본은 그 특성상 장기간에 걸쳐 많은 투자가 필요하기 때문에 투자의 효율성 측면에서 사업간의 연계 추진이 중요한 의미를 갖는다. 예를 들어서

철도와 도로, 항만, 공항 등 교통시설의 경우 적절한 시설 연계가 투자비용을 절약하고 수송효율을 증대시키는 효과를 가져올 수 있으며, 발전소 등 에너지 개발관련 시설과 교통시설의 적절한 연계 개발도 시너지 효과를 기대할 수 있을 것이다.

그리고 사업성이 있는 개발사업을 사회간접자본 개발과 연계 추진하는 것도 고려할 수 있는데, 이 경우 지하광물자원의 개발⁵⁵⁾과 철도, 발전소, 항만의 연계 개발이 우선적으로 고려될 수 있을 것이다. 지하광물자원의 개발을 위해서는 관련 기반시설이 필수적이기 때문이다. 북한의 교통시설 가운데에는 에너지개발과 연관된 시설들이 많은데, 지하광물자원이 많이 분포하고 있는 함경남도지역의 경우 발전소나 광산개발을 위해 건설된 철도가 많다.⁵⁶⁾ 본 연구에서는 함경남도 단천지역의 광산개발 및 교통정비사업을 이러한 부문간 연계전략의 시범사업으로서 제시하고자 한다.

함경남도 단천군에는 북한 최대의 마그네사이트광산인 용양광산이 있는데, 이 광산은 연간 250~300만톤의 마그네사이트를 생산하고 있으며 매장량은 36억톤에 이르는 것으로 알려지고 있다.⁵⁷⁾ 그리고 북한 최대의 납, 아연광산인 검덕광산도 이 지역에 있다. 이러한 측면에서 광산개발을 위해 건설된 허천선(단천-홍군 80.3km;전철), 만덕선(허천-만덕 9.8km;전철)⁵⁸⁾의 개보수와 단천항의 시설 확충에 투자하는 외국 기업에 대해서 일정기간 용양광산과 검덕광산의 개발권을 부여하는 연계 개발이 고려될 수 있을 것이다. 또는 이 지역에 전력을 공급하는 허천강 수력발전소체계의 4개 수력발전소(시설용량 39만4,000kW)의 시설 개보수 및 확충과 광산개발권 제공을 연계하여 국제자본을 유치하는 것도 대안으로 고려할 수 있으며, 발전소, 철도, 광산개발 등 세 가지 사업을 연계한 사업추진도 가능할 것이다. 이러한 광산과 교통시설의 연계 개발은 다른 지역에서도 가능할 것인데, 최근 호주 기업이 실사한 운산금광의 개발도 주변지역

55) 미국이 발표한 보고서(Global Competitiveness)에 의하면, 북한은 세계 2위의 마그네사이트 생산국이며, 개발시 높은 평가를 받을 수 있는 광물자원도 최소한 43가지나 가지고 있다고 한다. 현재 북한의 지하광물 가운데 개발 가능성이 가장 큰 광물로서는 철광석, 금, 은, 동광, 연, 인상흑연, 인회석, 마그네사이트, 고령토, 활석, 석탄(유연탄) 등이 있다. 황정남, 『북한 지하자원의 개발을 위한 협력방안 연구』, (경기도: 에너지경제연구원, 1999), p.94.

56) 함경남도의 신흥선(함흥-부전호), 장진선(영광-사수)은 전력개발을 위해 건설된 철도이며, 고원탄광선(둔전-장동), 금야탄광선(금야-풍남)은 석탄개발을 위해 건설된 철도이다. 단천을 중심으로 한 허천선과 금골선 등도 광산개발과 밀접한 연관이 있다.

57) 북한의 주요 광업지구 가운데 하나인 단천지역에서는 주로 납, 아연, 동, 인회석, 마그네사이트 등의 생산이 이루어지고 있으며, 비철금속 제련공업을 중심으로 하는 공업지구가 형성되어 있다. 단천시는 인구가 약 38만명으로 함경남도에서는 함흥에 이어 제2의 광공업도시이다.

58) 단천지역에는 평라선, 금골선, 허천선, 만덕선 등 4개의 철도가 부설되어 있는데, 이 가운데에서도 광산과 공장들을 연결하는 주요 역할을 하는 철도 노선이 허천선과 금골선이다.

교통시설과의 연계 추진이 가능할 것이다.⁵⁹⁾ 현재 북한은 광산개발에 대한 외국기업의 투자유치에 적극적이며, 서방 기업들도 북한의 지하자원개발에 관심을 보이고 있어서 자원개발과 사회간접자본 개발의 연계 추진은 실현 가능성이 높을 것이다.

현재 북한은 전력난과 교통·물류시설의 취약성 때문에 경제성 있는 광물개발이 어려운 실정이다. 따라서 외국자본의 유치를 통해 지하광물개발과 관련 기반시설을 함께 확충하는 것은 북한에게 큰 도움이 될 것이다.

<표 10> 단천지역의 지하광물자원 개발과 사회간접자본 개발의 연계

구 분	광물자원	위 치	사회간접자본 연계 개발 대안
용양광산	마그네사이트	함경남도 단천군	- 허천선(옛 단풍선: 단천-홍군 80.3km), 만덕선(허천-만덕 9.8km)의 개보수 - 단천항의 시설 확충 - 허천강 수력발전소 정비

그리고 지하광물개발과 사회간접자본 개발의 연계 외에도 교통·통신·에너지부문간의 연계도 고려할 필요가 있을 것이다. 현재 나진·선봉지역에 위치한 주요 항만과 발전소로서는 나진항과 선봉항 그리고 용기(선봉)발전소가 있다. 나진·선봉지역의 개발 활성화를 위해서는 이 지역과 중국, 러시아 접경지역을 연결하는 육상 교통망과 더불어 항만시설의 확충이 필요하며, 발전시설의 확충도 병행될 필요가 있다. 이러한 측면에서 선봉항과 용기발전소의 시설 확장을 연계해 추진할 필요가 있을 것이다.

또한 장기적으로 추진할 필요가 있는 파이프라인 천연가스(Pipeline Natural Gas, PNG)개발과 발전소 건설 등 에너지개발사업의 연계 추진도 고려될 수 있을 것이다. 현재 한국, 중국, 러시아 등 3개국은 이르쿠츠크(Irkutsk) 가스배관 사업을 1997년부터 추진 중에 있고 사할린지역에서도 미국, 일본, 러시아 등이 참여하는 천연가스전 개발이 추진되고 있다. 그 외에도 러시아의 사하지역과 중국서부지역에서도 가스전개발을 위한 사업이 준비중이거나 추진 중에 있다. 현재로서는 이르쿠츠크나 사할린지역에서 가스전을 개발하고 이 가스전으로부터 북한을 거쳐 우리 나라에 이르는 파이프라인 건설사업을 발전소 건설사업과 연계 추진하는 것이 추진될 필요가 있을 것이다. 어떤 루트를 통해서 천연가스

59) 대한무역투자진흥공사(KOTRA)에 따르면 2001년 7, 8월중 UN 기구(UNOPS) 후원하에 무산 철광산 실태조사단의 일원으로 북한을 방문했던 호주 컨설팅社 Clough Engineering의 보고서(Report TumenNET Musan Iron Ore Mine)에 따르면, 운산 금광의 금 매장량이 1,000톤에 달한다고 한다. 이 컨설팅사는 북한 철광산 등 기간산업의 개선을 위해 외국자본 유치가 필요하며 이를 위한 인센티브 차원에서 금광 등 유망한 광산개발 프로젝트와 연계시킬 수 있다고 전망하였다. 이외에도 싱가포르 기업이 이미 북한 회령과 은성지역에서 북한으로부터 천연가스와 유전개발권(토지 채굴권)을 부분적으로 매입하여 개발을 추진하고 있다.

파이프라인을 건설하는 것이 타당한 것인가에 대해서는 보다 세밀한 연구가 필요하겠지만, 연안지역을 따라 파이프라인이 건설되는 경우 기존 공업지역의 정비와 발전소의 에너지원 확보 측면에서도 커다란 효과가 기대된다.

이 외에도 관광개발, 물류·산업단지 개발 등과 연계한 사회간접자본 개발도 고려할 수 있을 것이다. 중단기적으로 취약한 북한의 경제여건을 감안할 때 수익성이 확보되는 각종 개발사업과 장기간의 투자를 요하는 사회간접자본 개발을 연계 추진하는 것은 실효성 있는 국제협력 방안이 될 수 있을 것이다.

하지만 이러한 부문간 연계사업이 보다 효율적으로 이루어지기 위해서는 먼저 각 부문별 장기 개발 구도가 검토될 필요가 있을 것이다. 이와 함께 북한의 사회간접자본에 대한 전체적인 개발 구도도 검토되어야 할 것이다.

5.3 과제별 국제협력 전략

앞에서 제시된 집중 및 연계전략을 종합해 보면, 중단기적으로는 중국, 러시아, 우리 나라, 일본 등이 중심이 되어 발전소, 철도, 항만 부문의 협력을 추진하는 것이 필요하고, 이 경우 개별 국가의 공적 자금(ODA포함)을 중심으로 한 사업추진이 필요할 것으로 예상된다.

장기적으로는 국제금융기구의 지원을 중심으로 각 부문의 사업들이 추진되는 것이 필요할 것이다. 교통부문의 경우에는 부분적으로 개별국가의 ODA를 활용할 수도 있겠지만, 주로 세계은행이나 ADB와의 협력이 중심이 될 것이다. 통신과 에너지부문의 경우에는 외국 민간자본과의 협력이 중심이 될 것으로 보이며, 이 경우에도 일부 교통부문 사업을 연계 추진함으로써 시너지 효과를 기대할 수 있을 것이다. 개별 과제별로 국제협력 전략을 정리해보면 다음과 같다.

교통부문에 있어서 접경지역에서의 철도 개보수와 주요 항만 및 광공업지역 배후 철도망의 개보수의 경우에는 중국, 러시아, 우리 나라와 북한이 양자간 협력을 하거나 4자간 공동협력을 통해 추진하는 것이 필요할 것이다. 이것은 장기적으로 추진될 한반도중단철도와 주변국가의 국제철도망 연결을 위한 기술 및 협력경험 축적 측면에서 중요한 의미를 가질 것이다. 그리고 장기적으로 추진될 간선철도의 복선화와 동북아광역철도연결 등은 대규모 자금이 소요될 것으로 예상되므로 북한과 국제금융기구간의 협력으로 추진하거나 중국, 러시아와의 협력을 통해 추진하는 것이 필요할 것이다. 주로 연안지역을 따라 교통망이 구축될 수밖에 없는 북한의 지형특성상 철도망의 복선화는 도로망의 확충과 연계하여 추진하는 것이 필요할 것이다.

장기적으로 추진될 간선도로의 확장, 신설이나 동북아광역도로망 연결 등은 통신이나 에너지부문과의 연계추진이 필요할 것이다. 교통망을 따라 구축될 필

요가 있는 통신망의 특성상 도로건설과 통신시설 확충의 연계는 시너지효과를 기대할 수 있을 것이다. 그리고 시베리아 천연가스 개발과 관련하여 가스관 건설도 교통 및 에너지 부문의 개발사업들과 연계하여 추진하는 것이 효율적일 것이다.

주요 항만시설의 개보수는 러시아 등과의 양자간 협력을 통한 추진이 가능할 것으로 보이며, 발전시설의 개보수와 연계 추진함으로써 부족한 전력과 물류시설의 확충을 동시에 도모하는 것도 필요할 것이다. 외국기업들과의 협력을 통해 장기적으로 추진될 필요가 있는 대규모 항만개발은 주요 간선철도와 동북아 광역철도망의 연결과 연계 추진함으로써 해운과 육운간의 연계를 통한 수송 효율성 제고가 필요할 것이다.

공항부문에 있어서 부분적인 시설 개보수는 중국, 러시아 등과의 양자간 협력이 가능할 것으로 보이며, 대규모 국제공항개발은 북한과 외국기업간의 협력을 통한 추진이 가능할 것이다. 육상교통망이 취약한 북한의 교통여건을 고려할 때, 시설 개보수를 통해 공항의 활용도를 높이는 것은 중단기적으로 중요한 의미가 있을 것이다.

통신부문에 있어서는 중단기적으로 추진되어야 할 주요 도시의 통신망 확충과 장기적으로 추진될 전국적인 통신망의 확충 모두 민간자본의 참여가 중요할 것이며, 전국적인 통신망의 확충은 도로부문과 연계해서 추진하는 것이 필요할 것이다. 특히 중단기적으로는 기술부문에 중점을 둔 국제협력이 우선적으로 추진될 필요가 있을 것이다.

에너지부문에 있어서 기존 발전소의 설비 개보수는 중국, 러시아와의 협력을 통한 추진이 필요할 것이다. 북한은 1950년대 이후 발전소의 건설이나 시설 개보수 과정에서 중국, 러시아 등과 긴밀한 협력을 해온 경험이 있다. 수력발전소는 주로 중국과, 그리고 화력발전소는 주로 러시아와 협력을 해온 경험을 살려 발전소 개보수를 추진할 필요가 있다. 그리고 발전소의 개보수는 발전소와 연결되어 있는 철도, 도로의 개보수와 함께 추진될 필요가 있다. 발전소로의 접근성이 개선되어야 개보수사업뿐만 아니라 사업 이후의 발전소 가동에도 도움이 되기 때문이다. 장기적으로 추진될 대규모 발전소의 건설은 외국기업의 투자나 국제금융기구와의 협력을 통한 추진이 필요하며, 도로, 철도, 항만부문의 확충과 연계하여 추진하는 것이 필요할 것이다.

송배전망, 송유관 등 에너지공급망의 개보수는 러시아 등 주변국과의 협력을 통해 추진할 수 있을 것이며, 발전소 개보수 등과 연계해서 추진하는 것이 효율적일 것이다. 천연가스 공급망을 포함한 에너지공급망의 전면적인 개선은 국제금융기구나 외국기업과의 협력을 통한 추진이 필요할 것이고, 간선 철도망 및 도로망의 확충과 연계해서 추진하는 것이 효율적일 것이다.

주요 광산시설의 개보수는 외국기업과의 협력을 통해 철도시설의 개보수와

연계 추진할 필요가 있다. 북한의 철도시설 가운데에서는 광산개발을 위해 건설된 노선이 많기 때문에 광산개발과 철도시설의 연계 개발은 반드시 필요하다.

<표 11> 과제별 국제협력 전략

부 문	중 단 기		장 기		
	과 제	협력 전략	과 제	협력 전략	
교 통	철도	접경지역 개보수/주요 항만 배후철도 및 주요 광공업지역 철도시설 개보수(A)	중국, 러시아, 우리 나라와의 양자간 또는 3자간 협력/교통(B), 에너지(F)와 연계	주요 간선철도 복선화/동북아 광역철도연결(I)	북한과 국제금융기구간 협력/교통(J)과 연계
	도로	접경지역 도로망 개보수/주요 항만 및 주요 광공업지역 배후 도로망 개보수(B)	중국, 러시아, 우리 나라와의 양자간 또는 다자간 협력/교통(A), 에너지(F)와 연계	주요 도로 확장 및 신설/동북아 광역도로망 연결(J)	북한과 국제금융기구간 협력/교통(I), 통신(M), 에너지(O)와 연계
	항만	주요 항만시설 개보수(C)	러시아, 우리 나라와의 양자간 또는 다자간 협력/교통(A,B), 에너지(F)와 연계	대규모 무역항만 개발(K)	북한과 외국기업간 협력/교통(I)과 연계
	공항	주요 공항시설 개보수(D)	중국, 러시아, 우리 나라와의 양자간 또는 다자간 협력/교통(A,B)와 연계	대규모 국제공항 개발(L)	북한과 외국기업간 협력/교통(I,J)과 연계
통 신	주요 도시의 통신망 확충(E)	북한과 외국기업간 협력/교통(B)과 연계	전국적인 광통신망 구축 및 국제통신망 구축(M)	북한과 외국기업간 협력/교통(J)과 연계	
에 너 지	기존 발전소의 설비 개보수(F)	중국, 러시아, 우리 나라와의 양자간 또는 다자간 협력/북한과 외국기업간 협력/교통(A,B)과 연계	대규모 발전소 건설(N)	북한과 국제금융기구, 외국기업간 협력/교통(I,J,K)과 연계	
	송·배전망, 송유관의 개보수(G)	북한과 외국기업간 협력/에너지(F)와 연계	송·배전망, 송유관의 전면적 개선/동북아 천연가스공급망 개발(O)	북한과 국제금융기구, 외국기업간 협력/교통(I,J)과 연계	
	주요 채광시설 개보수(H)	북한과 외국기업간 협력/교통(A)과 연계	전면적인 광산시설 현대화(P)	북한과 외국기업간 협력/교통(I,J)과 연계	

6. 국제협력의 추진에 따른 기대효과와 과제

6.1 국제협력의 기대효과

국제협력을 통한 사회간접자본 개발의 기대효과는 북한의 경제발전과 남북 경협 및 동북아경제교류 활성화 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 북한의 경제발전 효과를 기대할 수 있다. 사회간접자본의 확충을 통한 투자여건 개선은 외부로부터의 새로운 투자를 가져옴으로써 전반적인 산업의 성장을 가져올 것으로 예상된다. 교통, 통신 등 사회간접자본의 개발은 지역의 기존 산업뿐만 아니라 발전잠재력이 사장되어 있는 관광, 물류산업의 발전을 가져올 것이다. 중단기적으로 추진될 접경지역의 교통관련 협력사업의 경우에는, 철도, 도로, 항만 확충에 따른 고용효과 및 물류비용의 절감 효과⁶⁰⁾ 외에도 함북, 평북지역의 산업개발효과를 기대할 수 있을 것이다. 그리고 국제협력과정에서 기술 및 선진 경영기법 습득효과도 기대할 수 있을 것이다.

둘째, 남북경제협력의 활성화를 기대할 수 있다. 국제협력을 통해 북한 경제가 안정화될 경우 우리와 북한의 경제협력도 자연스럽게 활성화될 수 있을 것이다. 북한과의 국제협력을 모색하는 외국 정부나 기업들도 경우에 따라서는 우리측과의 공동협력을 희망할 가능성이 높기 때문에, 북한의 국제협력 확대는 결과적으로 우리와 북한의 경제협력 확대로 이어질 것이다.

셋째, 동북아경제교류의 활성화를 들 수 있다. 북한의 사회간접자본 확충은 동북아지역의 주요 국가인 중국, 러시아, 일본, 우리 나라간의 교역확대에도 커다란 기여를 할 수 있을 것이다. 특히 장기적으로 시베리아횡단철도(TSR) 및 중국횡단철도(TCR)와 한반도중단철도(TKR)가 연결될 경우 북한뿐만 한반도 전체가 동북아에서 차지하는 교통·물류교류 거점으로서의 잠재력이 크게 제고될 것으로 보인다.

6.2 국제협력의 과제

북한이 사회간접자본 개발을 위한 국제협력을 성공적으로 추진하기 위해서는 적지 않은 과제가 제기될 것으로 예상된다.

6.2.1 북한의 과제

여기에서는 대외적 측면과 대내적 측면에서 북한의 주요 과제를 살펴보았다.

6.2.1.1 대외적 측면

북한이 국제협력을 성공적으로 추진하기 위해서 국제정치와 외교무대에서

60) 예를 들어서 현재 중국 훈춘에서 나진까지는 도로상태가 좋지 않아 자동차로 6시간이 소요되고 있지만, 도로가 확·포장되면 2시간내에 도달 가능할 것으로 예상되고 있다. 그리고 현재 나진항은 400만톤 처리능력 가운데 30%만이 활용되고 있으나, 도로가 확·포장되고 항만시설을 확충하면 보다 많은 물동량을 처리할 수 있을 것이다.

신뢰를 획득하는 것이 무엇보다도 중요하다. 북한은 2001년 9·11테러사건 발생 이후 ‘테러자금조달억제에 관한 국제협약’과 ‘인질억류방지에 관한 국제협약’ 등 2개의 반테러 협약에 가입하는 등 이미지 개선과 신뢰 획득을 위해 나름대로의 노력을 기울이고 있다. 하지만 미국은 2002년도 연례 ‘국제 테러 유형 보고서’에서 북한을 쿠바, 이라크, 이란, 시리아, 리비아, 수단 등과 함께 다시 테러지원국으로 지정한 바 있다. 이에 따라 북한은 세계은행 등 국제금융기구에 가입할 수가 없는 실정이다.

북한은 1994년 북미간 제네바합의에 따라 건설중인 신포 경수로발전소와 관련하여 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency; IAEA)의 핵사찰 요구를 거부하고 있으며, 2002년 10월에 개최된 북미회담에서 핵무기 개발 계획을 계속 추진하고 있음을 시인한 바 있다. 이러한 상황 하에서는 북한의 사회간접자본 개발에 국제사회의 적극적 협력을 기대하기가 사실상 힘들다. 비록 북한이 중국이나 러시아 등 일부 국가들과의 협력을 통해 부분적으로 사회간접자본의 확충을 도모한다고 할 지라도 이것이 큰 도움이 되기는 어려울 것이다. 본격적으로 사회간접자본을 개발하기 위해서는 대규모 자본 유입이 필수적이고, 이를 위해서는 미국, 일본 등과의 관계개선이 필수적이다. 따라서 북한이 미국, 일본 등 주요 서방국가들과의 관계를 개선하기 위해서는 핵무기 개발계획 포기를 선언하고 IAEA의 핵사찰에 대해서 보다 전향적인 자세를 보일 필요가 있다.

경제적 신뢰의 획득 측면에서는 북한이 사회간접자본 실태에 대한 정확한 정보를 국제사회에 공개하는 것이 필요하다. 많은 자본이 투입되고 장기간에 걸쳐 투자자금이 회수되는 사회간접자본의 성격상 정확한 실태 파악이 반드시 필요하기 때문이다. 따라서 북한이 국제사회로부터 경제적 측면의 신뢰를 획득하기 위해서는 우선 정확한 실태자료를 공개하는 노력이 필요할 것이다. 경제적, 기술적 문제로 이러한 작업을 북한이 스스로 수행하기 어려운 경우에는 중립적인 국제개발기구들이나 국제NGO들의 지원을 받을 수도 있을 것이다. 그리고 체제전환국들의 경우 세계은행 등 국제금융기구들이 차관지원 이전에 해당 국가와 실태조사 등 치밀한 준비를 하였다는 점을 고려할 때, 북한은 국제금융기구 가입 이전부터 이들 기구와의 기술 및 정보협력에 보다 적극성을 보일 필요가 있을 것이다.

또한 경제적 측면에서 북한이 국제사회로부터 신뢰를 얻기 위해서는 국제규범에 맞는 제도적 여건을 마련할 필요가 있을 것이다. 현재 북한에는 외국인투자법 등 18개 투자법과 투자관련 시행규정 등이 있는데, 이러한 법률들은 국제협력 전략에서 제시된 내용을 반영하여 개정되거나 새로운 법률이 제정될 필요가 있을 것이다. 특히 사회간접자본 개발과 기타 지역개발사업의 연계추진이 가능하도록 관련 법률을 정비하는 것이 필요할 것이다.⁶¹⁾

제도적 여건 마련과 더불어 사회간접자본 시설의 장기적인 개발과 관리에 대한 기본계획(master plan)을 수립하는 것도 경제적 신뢰 획득 측면에서 중요할 것이다.⁶²⁾ 특히 이것은 본 연구에서 제시된 집중과 연계 전략의 실효성 제고 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 따라서 발전소와 철도의 연계 등 다양한 형태의 연계 개발이 가능하기 위해서는 이러한 시설들의 장기적인 개발 구도가 사전에 검토될 필요가 있는 것이다. 북한의 사회간접자본 개발에 참여하게 될 구제사회의 다양한 협력주체들도 이러한 기본계획의 구도 하에서 보다 구체적인 참여가 가능해질 것이다. 사회간접자본 개발을 위한 기본계획의 수립은 단순히 사회간접자본 개발 측면에서만 그 의미를 갖는 것이 아니라 북한경제 전체의 국제적인 신뢰 획득 측면에서도 큰 의미가 있을 것이다.⁶³⁾

6.2.1.2 대내적 측면

대내적 측면에서는 국제사회로부터 신뢰를 획득해 가는 과정에서 나타날 수 있는 내부적 긴장의 해결이 중요한 과제가 될 것이다. 체제변화에 매우 민감한 반응을 보이고 있는 군부 등으로부터 핵개발 포기 등 국제사회로부터의 신뢰 획득을 위한 일련의 노력에 대한 지지를 이끌어내는 것이 쉽지 않을 수도 있기 때문이다.⁶⁴⁾ 과거 북한이 서방세계와의 협력에 소극적이었던 원인 가운데 하나는 외자유입의 부작용에 대한 우려 때문이었다. 외자도입이 외국에 대한 경제적 종속을 심화시킴으로써 체제의 안정성을 위협할 수 있다는 우려가 바로 그것이다. 그러나 북한은 외자의 도입이 오히려 정치적 안정성을 강화시켜 줄 수도 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 기본적으로 외국 자본은 투자대상국의 정치적 안정을 전제로 투자가 결정되지만, 일단 자본이 유입된 이후에는 해당국가의 정치적 안정 유지에 관심을 갖게 된다. 국제금융기구 등이 자본을 북한에

61) 현재 개성공단 및 금강산관광개발과 관련해서 경제특구지정과 연관된 새로운 법률 제정이 모색되고 있는데, 사회간접자본 개발에 있어서도 외국자본의 유입을 활성화시킬 수 있는 새로운 제도의 모색이 필요할 것이다. 중국의 경우에는 현재 추진중인 ‘서부대개발’을 위해 여러 가지 외국인 투자 우대정책을 시행하고 있는데, 북한은 이러한 중국의 정책을 면밀히 검토하여 제도적 개선을 도모할 필요가 있다.

62) 뱁슨(Babson)은 북한의 사회간접자본 부문에서의 주요 과제로서 외부로부터의 재원조달과 이러한 재원을 효율적으로 투입하기 위한 공적 프로그램의 수립을 지적하였다. Babson, Bradley O., "North Korea's Economy: Facing Up to Reality and The Challenges Ahead", New Challenges in Inter-Korean Economic Cooperation and Integration, (Stanford University, 2001), p.10.

63) 현재 중국은 ‘서부대개발’에 외국인투자를 유치하기 위해 2000년부터2050년까지 3단계에 걸친 개발 청사진을 제시한 바 있다(1단계: 계획수립, 2단계: 서부지역 투자확대, 3단계: 서부지역 도시화, 국제화). 이러한 중국의 사례처럼 북한도 장기적인 사회간접자본 개발의 청사진을 제시함으로써 국제사회의 관심과 참여를 적극적으로 이끌어낼 필요가 있다.

64) 북한 당국이 외국과의 협력에 합의한다고 할지라도 내부적 동의를 확고하지 않으면 본의 아니게 협력의 약속을 파기하는 결과가 초래될 수도 있다. 이러한 측면에서 볼 때 국제사회와의 협력 확대와 신뢰획득 노력에 대한 내부적 지지를 확보하는 것은 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다.

투입할 경우 북한의 정치적 안정 유지는 북한 당국뿐만 아니라 국제사회의 공통적 관심사가 될 수밖에 없을 것이다.

그리고 사회간접자본의 개발과 운용과정에 필요한 전문인력을 확보하는 것도 중요한 과제가 될 것이다. 국제협력사업의 특성별로 전문인력의 확보가 필요한데, 이를 위해서 북한 당국과 국제사회간의 공동협력이 필요할 것이다.⁶⁵⁾ 또한 단계별로 국제협력을 담당할 기구와 조직을 확대 발전시켜나가는 것도 필요할 것이다. 중단기적으로는 북한의 기존 대외협력관련 기구들이 국제사회와의 협력파트너로서 기능할 수 있겠지만, 본격적인 개발이 추진되는 시점에서는 사회간접자본 개발에 대해 전문성을 가진 조직과 인력이 국제협력을 담당하는 것이 필요하기 때문이다.

6.2.2 국제사회의 과제

국제사회의 입장에서도 북한과의 사회간접자본 개발을 위한 협력은 적지 않은 과제를 제기할 것이다. 국가별로 북한의 사회간접자본 개발에 대한 시각에 있어서 커다란 편차가 존재하고 있기 때문이다. 예를 들어서 러시아가 북한에 대한 전력부문 지원에 대해 긍정적인 입장인데 반해 미국은 매우 소극적인 입장이다. 따라서 이러한 이해관계의 대립을 어떻게 조정할 수 있을 것인지가 북한과의 국제협력에 있어서 주요 과제가 될 것으로 보인다. 그리고 북한과의 협력과정에서 나타날 국가간의 정치·군사적 이해관계 충돌을 조정하는 것이다. 현재에도 미국, 일본 등은 중국, 러시아 등과 동북아의 군사적 안정화에 있어서 대립되는 인식을 보이고 있다.⁶⁶⁾

이러한 측면에서 볼 때, 북한의 사회간접자본 개발에 대한 국제사회의 인식과 참여를 효율적으로 조율하기 위한 다자간 협의체를 구성하는 것이 필요할 것이다. 과거 우리나라의 경우에는 세계은행이 주도하여 1966년에 對한국경제협의체(International Economic Consultative Organization for Republic of Korea; IECOK)가 결성된 사례가 있다. 이 협의체는 한국에 대한 양자간 및 다자간 원조를 조정, 주선하는 기능을 수행한 바 있다.⁶⁷⁾ 물론 당시 우리 나라의 상황과

65) 중단기적으로 북한의 교통·통신·에너지부문 개발에 참여하게 될 국제기구나 외국기업들이 북한의 인력에 대해 관련 기술을 교육시키는데 일정한 자율성과 권한이 필요할 것이며, 이 경우 북한이 KEDO와 맺은 '훈련의정서'(2000.10.20)는 향후 사회간접자본 부문의 인력관리측면에서 시범적 사례가 될 수 있을 것이다. 이 의정서는 경수로 발전소의 운영 및 유지보수를 담당할 북한 인력의 훈련에 관한 세부사항을 규정하고 있다.

66) 미국 부시정부의 '미사일방어(Missile Defence; MD)체제 구축에 대해 중국과 러시아는 반대하고 있다.

67) 장형수, 박영곤, 『국제협력체설립을 통한 북한개발 지원방안』, (서울: 대외경제정책연구원, 2000), p.61.

지금의 북한은 서로 크게 다르지만 이러한 국제적 협의체 구성은 협력비용의 절감과 위험분담 측면에서도 필요한 것이다.

6.2.3 우리 나라의 과제

6.2.3.1 정부차원의 과제

북한의 국제협력 확대는 결과적으로 남북경제협력에 긍정적인 영향을 미치기 때문에, 우리도 이것을 지원할 필요가 있다. 간접적인 측면에서는 우리가 참여하고 있는 국제적 협력네트워크를 활용하여 북한에 대한 국제사회의 협력을 지원할 수 있을 수 있고, 북한의 사회간접자본 개발사업에 국제사회와 함께 직접 참여할 수도 있을 것이다.

우선 정부는 아시아유럽정상회의(Asia Europe Meeting; ASEM)이나 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation; APEC)와 같은 기존의 지역경제협의체를 통해 북한에 대한 국제사회의 사회간접자본 개발 참여를 유도해갈 수 있을 것이다. 물론 이 경우에도 북한과의 주요 이해당사국이라 할 수 있는 미국, 일본, 중국, 러시아 등과의 긴밀한 협력 하에 지원을 유도해 가는 것이 필요할 것이며, 특히 미국, 일본과는 한·미·일 3자 조정감독그룹(Trilateral Coordination and Oversight Group : TCOG)⁶⁸⁾을 통해 북한의 국제협력 문제를 사전에 조율하는 것이 필요할 것이다. 그리고 우리 정부가 직접적으로 북한의 국제협력사업에 참여하게 되는 경우 이를 위한 자원 조달과, 민간기업의 투자확대를 뒷받침하기 위한 관련 제도 보완도 주요 과제가 될 것이다.

정부차원의 또 한가지 협력과제는 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제공동연구를 주도하고 지원하는 것이다. 중단기적으로는 북한의 사회간접자본 개발을 위해 우리 정부를 비롯한 주변국가 정부차원의 협력이 중요할 것인데, 이것을 효율적으로 추진하기 위해 관련 전문가들로 구성된 국제공동연구단을 구성하는 것이 필요할 것이다. 그리고 이러한 국제공동연구의 추진에 있어서 우리 정부가 북한과 함께 주도적 역할을 함으로써 국제사회의 참여를 유도해 내는 것이 필요할 것이다.

68) TCOG은 한·미·일이 페리보고서의 작성 및 이에 따른 대북 포괄적 접근방안을 논의하는 과정에서 구성된 것으로서 1999년 5월 도쿄에서 1차 회의가 개최된 이후 주요 사안이 있을 때마다 회의가 개최되어 왔다. 클린턴 행정부하에서 3자 조정감독 그룹은 한·미·일간 대북 정책을 조율하는 데 있어서 중요한 역할을 하였으며, 부시 행정부 출범 이후에도 한·미간의 입장조율을 위한 3자 조정감독그룹의 회의는 계속되고 있다.

6.2.3.2 민간차원의 과제

중단기적으로는 정부차원의 협력이 우선적으로 필요하겠지만, 장기적으로 추진될 대규모 개발사업에는 우리 민간기업들이 적극적인 역할을 할 필요가 있다. 특히 통신망 확충이나 발전소 건설 등과 같은 사업에 우리 기업들이 독자적으로 진출하거나 외국기업들과 컨소시엄을 구성하여 참여하는 것이 필요할 것이다. 그리고 민간차원에서는 중단기적으로 국내 NGO들의 적극적 역할도 중요할 것이다. 현재로서는 대북 협력사업을 추진하고 있는 국내 NGO들이 비교적 북한과의 접촉과 협력에 있어서 자유로운 상황이기 때문에, 국내 NGO들이 국제 NGO들과 연대해서 개별국가의 정부지원을 이끌어내는 역할을 할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 국제적인 다자간 협의체 구성을 위한 여건조성에도 국내 NGO들이 기여를 할 수 있을 것이다.

이러한 정부차원 및 민간차원의 과제 외에도 이미 추진 중이거나 추진 예정인 남북경협사업을 국제협력사업으로 발전시키는 것도 검토할 필요가 있을 것이다. 특히 현재 남북경협사업으로 추진 중인 사업 가운데 민간기업과 공기업이 공동으로 참여하고 있는 개성공단개발사업과 금강산관광개발사업의 경우에는 북한측의 여건조성 여부에 따라서는 관련 기반시설 개발에 국제민간자본의 참여를 유도하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다.

7. 결 론

북한 경제의 발전을 위해서는 사회간접자본의 안정화와 효율화가 필수적이다. 취약한 북한의 경제상황을 감안할 때, 사회간접자본을 안정화, 효율화하기 위해서는 외부로부터의 자본이 필요하며, 이러한 측면에서 북한은 적극적으로 국제협력을 추진할 필요가 있는 것이다. 사회간접자본은 기본적으로 국가의 경제체제와 밀접하게 연관되어 있다. 이 때문에 사회간접자본의 개발은 단순한 물리적 측면의 개발뿐만 아니라 국가안보적 측면에서도 중요한 전략적 의미를 갖고 있다. 현재 국제사회는 북한이 현재와 같은 폐쇄적인 계획경제체제로부터 벗어나 세계경제에 능동적으로 참여하기를 기대하고 있으며, 이러한 맥락에서 북한의 사회간접자본 개발에 대한 참여와 지원을 고려하고 있다. 현재처럼 북한이 군수산업과 중공업 중심의 경제발전을 도모한다면, 사회간접자본의 개발을 위한 국제사회의 참여는 기대하기 힘들 것이다. 따라서 북한이 국제협력을 통해 사회간접자본의 개발을 도모하기 위해서는 국제협력에 대한 북한의 새로운 인식과 능동적인 자세가 필요한 것이다.

북한이 사회간접자본의 개선을 통해 경제재건의 기반을 마련하고자 한다면, 국제사회에 대해 보다 적극적으로 개혁과 개방에 대한 강력한 의지를 보여줄 필요가 있을 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, ‘경제관리개선조치’와 같은 일련의 개혁적 경제정책을 북한이 지속적으로 확대해 가는 것은 사회간접자본의 개발을 위한 국제협력 여건 개선에 큰 도움이 될 것이다. 그리고 국제사회도 북한이 국제협력에 보다 능동적으로 대응할 수 있도록 여건을 마련하는 노력이 필요할 것이다. 특히 우리 나라는 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력의 여건 조성에 적극적인 역할을 하는 것이 필요할 것이다. 국제협력의 비용을 줄이고 협력의 효과를 극대화할 수 있는 세부적인 방안의 모색을 위해 우리 정부가 국제공동연구나 국제회의를 조직하는 등 보다 적극적인 노력을 기울일 필요가 있을 것이다.

국제협력을 통해 사회간접자본을 개발하는 것은 쉽지 않은 과제이다. 특히 협력을 이끌어내야 하는 주체가 북한처럼 오랜 기간 동안 세계경제로부터 고립되어 왔던 사회주의국가인 경우에는 더욱 그러하다. 하지만 지금까지 많은 구 사회주의국가들이 이러한 과제에 능동적으로 대응해 왔고, 북한도 충분히 해낼 수 있을 것이다.

결론적으로 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력은 호혜적 협력관계 구축을 통해서 찾아가야 할 것이다. 아직 북한이 이러한 호혜적 협력을 통해 국제사회와 안정적인 유대관계를 구축하기에는 핵문제 등 제반 여건이 불안정한 것이 사실이다. 하지만 국제사회가 요구하는 협력방식이 북한 자신에게도 도움이 되고, 북한과의 협력이 결국 국제사회에게도 도움이 된다는 인식이 공유될 때, 북한의 사회간접자본 개발을 위한 국제협력이 본격적으로 이루어질 수 있을 것이다.

【 참고문헌 】

- 건설부, 『양회수출지원을 위한 목호외항개발차관신청서』, (서울: 건설부, 1973).
- 건설산업연구원, “북한 사회간접자본 현황과 진출방안”, (서울: 건설산업연구원, 2000).
- 김경석, “남북협력을 위한 교통인프라확충전략”, 월간 국토 9월호, (경기도: 국토연구원, 2000).
- 김상택, 공영일, “남북한 정보통신부문의 교류협력과 통합에 관한 연구”, 『통신교류 활성화와 통신통합방안 수립을 위한 Workshop』 (서울: 한국통신, 2000).
- 김영세, 『남북통일에 대비한 정보통신정책 협력방안』, (서울: 대외경제정책연구원, 2001).
- 김용학, 『통일에 대비한 사회간접자본 통합방향에 관한 연구』, (서울: 서울시립대학교 박사학위논문, 1999).
- 김학소 외, 『통일시대를 대비한 한반도 항만개발정책방향』, (서울: 한국해양수산개발원, 1998).
- 박석삼, “대북 SOC투자의 산업연관효과 분석”, (서울: 한국은행, 2000).
- 박영호, “북한체제의 개혁·개방가능성 전망”, 『안보정책논총(I)』, (서울: 국가안전보장회의사무처, 2001).
- 박현일, “대북 투자 사업에 있어서 효과적인 외자 유치 방안”, 『통일경제 5월호』, (서울: 현대경제연구원, 1999).
- 배종렬, “북한의 대외경제정책: 라진·선봉지역 외자유치정책을 중심으로”, (서울: 북한경제포럼, 1999).
- 심의섭, 이광훈, 『두만강 개발 10년의 평가와 전망』, (서울: 대외경제정책연구원, 2001).
- 안병민, “동북아시아 철도망사업에 있어서의 남북한 철도망 연결사업의 의미와 과제”, 『월간교통 7월호』, (경기도: 교통개발연구원, 2002).
- 양지청, 『사회간접자본론-이론과 정책』 (서울: 서울프레스, 1994).
- 이상산, “북한 경제개발전략의 특징에 대한 고찰: 남북통합에 대비한 정책비교 관점에서” 『북한조사연구 제5권2호』, (서울, 2001).
- 이영균외, 『남북한간 교통·물류체계 정비 확충방안(1단계)』, (경기도: 교통개발연구원, 2001).
- 이태식, 『통합유럽의 과학기술정책에 관한 고찰』, (서울, 2000).
- 장형수, 박영근, 『국제협력체설립을 통한 북한개발 지원방안』, (서울: 대외경제정책연구원, 2000).

- 장형수 외, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』, (서울: 대외경제정책연구원, 1998).
- 전국경제인연합회, 『통일 한국을 위한 남북한 산업지도』, (서울: 전국경제인연합회, 2001).
- 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, (서울: 통계청, 2001).
- 통일부, 『북한동향 제538호』, (서울: 통일부, 2001).
- 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰 5월호』, (서울: 한국개발연구원, 2002).
- 한국산업은행, 『북한의 산업』, (서울: 한국산업은행, 2000).
- 한국수출입은행, “북한의 경제개혁조치 실시배경과 남북관계에 미치는 영향” 보도자료, (서울: 한국수출입은행, 2002).
- 한국토지공사, 『통일 후 산업구조 재편 및 입지구상』, (경기도: 한국토지공사, 1999).
- 황정남, 『북한 지하자원의 개발을 위한 협력방안 연구』, (경기도: 에너지경제연구원, 1999).
- Babson, Bradley O., "North Korea's Economy: Facing Up to Reality and The Challenges Ahead", *New Challenges in Inter-Korean Economic Cooperation and Integration*, Stanford University, 2001.
- EU, *The EC-Democratic People's Republic of Korea Country Strategy Paper(2001-2004)*, 2002.
- ITU, *World Telecommunication Development Report*, 1999.
- Japan Bank for International Cooperation, *ODA Loan Report 2000*, 2001.
- Kolodko, Grzegorz W., "Globalization and Catching-Up: From Recession to Growth in Transition Economies", *IMF Working Paper* WP/00/100, 2000.
- World Bank, "Project Appraisal Document on a proposed credit in the amount of SDR 6.2 million to Albania for the Trade and Transportation Facilitation in Southeast Europe Project", 2000.

주택 부문 통일비용 추정에 관한 연구



이 성 우
(서울대학교 교수)

목 차

【 요약 문 】	159
1. 서 론	161
2. 북한에서 공급되는 주택의 특성	162
3. 주택투자소요 추정	175
4. 통일비용 재원대책	199
5. 결론 및 정책적 제언	204
【 참고문헌 】	208

【 요약 문 】

1989년 통일 이후 독일의 약 10년간 주택부문 투자액을 기준으로 분석한 한국의 주택투자 가능액은 약 6조1608억인 것으로 나타났다. 이것은 독일의 GDP대비 주택부문 투자액을 우리나라의 경우에 적용시킨 것이다. 통일한국의 예상 주택 투자액은 독일의 경우를 바탕으로 산출한 것으로 반드시 동일한 형태로 적용하는 것은 무리가 있다. 따라서 향후 관련 자료들을 많이 확보하여 이 항목별 예상 주택 투자액을 바탕으로 통일 한국의 실정에 적합한 형태를 새롭게 고려해 보는 연구가 필요할 것으로 생각된다. 주택수요 추정에 있어서 본 연구에서는 변화비 접근법(Shift Share Approach)을 이용하여 2010년의 북한 가구 수를 추정하였다. 본 연구에서는 2000년 남한의 GDP와 KDI(2002)의 잠재성장률, 주택의 감실율, 그리고 2010년까지의 성장률을 4.4%로 가정하여 북한지역 주택 투자 금액과 보급률 달성기간을 분석하였다.

주택보급율이 약 100%선에 도달하는 시기는 통일 4년 후 정도가 될 것이며, 110%선을 넘는 시기는 통일 후 5년째가 될 것으로 예상된다. 여기에 앞서의 추정에서처럼 총 주택부문 투자액의 70%선에서 주택신규건설에 대한 투자가 이루어진다고 하면, 한 해 평균 7.7조원이 투자되어 매년 대략 278,340호의 주택이 건설 가능한 것으로 나타났다. 주택보급율이 약 100%선에 도달하는 시기는 통일 후 약 4년으로 예상되지만 주택의 감실율을 감안한 실질적 주택보급을 100%에 달하는 시기는 통일 후 약 7년이 걸리는 것으로 예상된다.

주택공급에 필요한 택지개발 면적을 46m², 59m², 84m² 기준으로 하여 추정하였을 때, 각각 약 8,806m², 8,534m², 6,790만m²이 되어 총 필요택지개발면적은 약 24.13km²정도로 예상된다. 이 면적은 대략 분당신도시 약 13개 정도의 면적에 해당되는 것이다.

본 연구의 분석에 결과에 따른 정책제언은 다음의 3가지로 요약된다. 첫째, 통일 후 북한지역의 주택공급에 있어서의 공공부문의 역할 증대다. 일부 분석가들이 통일 후 북한지역에서의 투기를 우려하고 있으나 기반시설이 미흡하다는 점을 고려하면 비현실적인 우려로 여겨진다. 주택 등과 같은 주거 기반시설의 설비는 급격한 남한으로의 이주를 막을 수 있는 방파제 역할을 할 수 있다는 측면에서 정부의 역할이 증대되어야 할 필요가 있다. 독일의 경험을 감안할 때 신규주택공급 뿐만 아니라 주택 개보수 등과 같은 부분을 포함하여 전체적으로는 주택부문 통일비용의 약 1/3을 감당할 수 있는 공공부문의 역할이 필요하다.

둘째, 통일 이전 경험단계에서 북한지역에 대해 주택 등과 같은 공공시설의 투자는 국민감정과 아직 시장경제 체제에 성숙되지 못한 북한의 실정을 감안할 때 무리한 정책인 것으로 판단된다. 이것은 최근 이루어진 다양한 북한과의 경험사업이 어렵게 진행되는 점을 감안하면 더욱 재고되어야 할 것으로 보인다. 현재 진행되고 있는 북한의 시장경제체제가 확실히 자리를 잡고 있다고 판단될 때 다시 논의해야 할 것으로 판단된다.

셋째, 최근 북한의 물가 및 임금 인상 조치와 관련, 북한은 식량배급제 지속을 유엔 등 국제기구 관계자들에게 밝히고 있지만 단계적인 시장경제체제로의 변화는 불가피한 것으로 보인다. 최근 북한에서 보여지고 있는 경제체제의 수정은 본 연구에서 상정한 현재 체제의 지속 후 통일이라는 내용과 일정한 괴리가 있는 것이 사실이다. 이러한 변화는 특히 북한 근로자들의 임금수준 변화와 주택임대료의 폭등 등으로 나타나고 있는 연유로 기존의 북한경제체제를 기반으로 분석한 본 연구는 일정한 한계가 있다. 즉, 북한의 경제체제의 변혁에 따른 새로운 구상 필요하다고 판단되므로 추가적인 분석 자료를 이용한 통일 후 북한지역에 대한 주택수요의 재추정은 불가피한 것으로 판단된다.

1. 서론

1.1 연구의 목적

본 연구는 다음과 같은 3가지를 주요 목적으로 하고 있다. 첫째, 북한의 주택공급 및 유지 실태를 파악한다. 둘째, 북한의 주택에 대한 실태를 바탕으로 통일 후 북한지역 주택 수요를 추정한다. 셋째, 북한 지역의 주택공급과 관련한 법·제도적 지원체제를 파악하고 이에 수반된 문제점을 도출한 후 그 대안을 기존 북한주택과 관련된 연구에 기초하여 정리한다.

남북의 경제협력이 활발해지고 북한이 시장경제체제의 도입을 위한 정권적 차원의 실험이 시도되는 가운데, 장차 통일을 대비한 북한지역의 주택과 같은 사회간접자본에 대한 연구의 필요성이 증대되고 있는 상황이다(Jo and Adler, 2002). 통일 후 주택수요 추정에 관해 간헐적으로 이루어진 연구들은 있으나 상황의 설정이 경제적 변화를 무시한 내용이 대부분으로 최근 급격한 변화과정을 설명하는 데는 미흡한 감이 있다. 본 연구에서는 독일의 사례를 바탕으로 한 경험적인 내용을 기반으로 통일 이후의 북한지역 주택소요 분석을 통해 주택부문의 통일비용을 추정할 것이다.

1.2 연구의 필요성

독일의 경우 주택부문의 통일비용이 전체 통일비용의 19.2%에 이르렀다는 사실을 감안하면, 우리의 경우도 막대한 비용이 소요될 것으로 예상된다. 특히 한국의 경우 통일 전 구서독과 구동독의 경제여건보다 현재의 남한과 북한에 비해 현저히 차이를 보이고 있고 현 상황에서의 통일은 독일의 경우보다 더 많은 사회-경제-정치적 부담이 예측된다.

독일의 경험에서도 드러났지만, 지역간 균형발전은 통일 후 한국이 고려되어야 할 필수조건이다. 남과 북의 일정한 균형발전이 선행되지 못할 경우, 통일 후 급격한 인구이동 등과 사회변동은 피할 수 없고, 이 경우 남한은 노동과잉공급, 북한은 노동공급의 부족 등과 같은 시장 억제요인이 형성될 수밖에 없다. 통일 후 독일의 경험에서 보듯이, 이러한 불균형요인들에 대한 완충이 지속적인 국가발전 및 사회 안정에 기여함은 명약관화하다(Maretzke and Strubelt, 2000). 즉 통일 후 북한지역의 주택공급 등과 같은 SOC 등에 대한 투자는 통일 후의 사회 안정 및 국토의 균형발전과 밀접한 연관을 갖는다(Kim, 2001).

2. 북한에서 공급되는 주택의 특성

북한주택부문과 관련한 연구의 가장 큰 어려움은 북한정권이 정권수립 이후 인구 및 주택에 대한 정확하고 공식적인 통계를 발표하고 있지 않다는 점이다. 따라서 북한의 주택실태에 대해서는 국내외 문헌자료나 연구자료, 귀순탈북자의 증언 등 각종 관련 자료를 분석하여 간접적으로 파악할 수밖에 없으며, 현재 국내에서 정부공인 간접자료를 가지고 이루어지는 연구들의 경우처럼, 정확한 통계와 정교한 모형을 통한 연구를 진행할 수 없는 한계가 있다. 따라서 이번 장에서는 현재까지 진행된 각종 연구·문헌자료를 토대로 북한 주택정책의 특징과 북한에서 공급되는 주택의 특성 및 현황을 개략적으로 살펴보고자 한다.

2.1 북한 주택정책 개요

2.1.1 주택관련 법규정

북한 토지법에 따르면, 원칙적으로 모든 토지는 개인적으로 소유할 수 없으며 국가나 협동단체 등 사회주의적 형태의 소유만 가능하다(제 9조). 또한 주택은 국가의 부담으로 건설하여 공급하도록 되어 있으며(제28조), 국가가 주택을 건설·소유하며 북한 주민은 그 이용권만을 갖도록 규정되어 있다(제50조).

그런데 북한 민법 59조에 따르면 개인소유의 대상으로 살림집(주택)과 가정생활에 필요한 가정용품, 문화용품, 생활용품, 승용차 등을 언급하고 있어 일면 북한 주민 개개인이 주택소유권을 부여한 것으로 보이기도 한다. 하지만 여러 가지 정황으로 비추어, 북한은 다른 사회주의 국가들처럼 주택을 비생산적인 재화 또는 개인적 소비용품으로 간주하고, 그 이용권만을 배타적으로 가진다고 파악할 수 있다.

여기서 북한이 다른 사회주의 국가들의 경우와 다른 점은 다른 사회주의 국가들에서 주택의 소유권이 명목적으로는 국가에 있으나 체제가 흔들리게 되면서 실질적으로는 주민이 주택에 대한 소유 및 결정권을 일정 정도 지니게 되어 자율성의 여지가 있었던 반면에, 북한의 경우는 지금까지도 명목적·실질적 차원에서 공히 주택에 대한 국가 소유의 원칙이 공고히 유지된다고 할 수 있다.

2.1.2 시대별 주택건설의 변화 추이

해방직후 북한은 신규 주택을 건설하는 동시에 초가집 개조사업을 전개하여 기존 주택을 개보수하는 정책을 실시하였다. 이에 따라 한국전쟁 전 북한 지역의 주택재고는 약 100만 호 정도에 이르렀다. 하지만 한국전쟁 중 약 60만 호의 주택이 파괴되어 극심한 주택난에 직면하게 되자 휴전 직후부터 북한은 평양을 중심으로 한 도시 및 공업지역에 대한 주택건설에 주력하기 시작하였다. 도시 지역의 주택공급이 어느 수준으로 진전되자 1960년대에는 농촌지역의 주택건설도 본격적으로 착수하기 시작한다. 북한 주민을 위한 일반적인 주택건설이 막바지에 이른 1970년대부터는 평양 등 대도시에서 사회주의의 번영과 체제의 우월성을 표현하는 상징적인 건축물들을 짓는 주택건설 정책을 추진하였다. 그리하여 1970년 후반 이후에는 주택건설의 다양화 경향이 나타나고, 국제도시화·고층화·대규모화가 추진되기 시작해서 평양·남포·원산 등 대도시를 중심으로 현대적인 고층아파트가 건설된다. 또한 농촌의 문화주택 건설정책에 따라 2층 3세대 주택, 3층 5세대 주택 등이 건설되고 있으며 최근에는 도시 지역을 중심으로 초고층 아파트도 건설되는 등 새로운 형태의 주택이 건설되기 시작하였다.

2.1.3 시대별 주택정책 평가

북한의 주택정책은 다음과 같이 5기로 나누어 평가할 수 있다.

제 1기는 1945~1956년으로, 당시 대부분의 사회주의 국가들이 그러했던 것처럼 북한 역시 민간주택을 국유화하고, 재분배하는 과정을 통해 국가의 주택부문을 통제·강화하는 단계에 해당한다. 하지만 전쟁으로 북한 주택부문의 대부분이 파괴되면서 주택부문의 기반을 상실한 시기이기도 하다. 제 2기는 1957~1976년으로, 전후 복구기를 거쳐 비교적 빠른 경제성장과 미래에 대한 낙관적인 전망을 바탕으로 주민들의 주택소요를 만족시키고자 노력한 시기라 할 수 있다. 이 시기에 이르러 중앙집권적 주택정책이 확립되었다고 할 수 있으며, 나름의 경제성장을 통하여 국가건설 주택의 공급이 최절정기에 달했던 시기라 할 수 있다.

제 3기는 1977~1989년으로 경제성장률이 둔화되기 시작하고 국가의 신규 주택 공급이 감소하면서 동시에 기본적인 사회주의적 주택정책 이념이 퇴색하는 시기이다. 이에 따라 주거의 수준이 전반적으로 낮아지기는 하지만 아직까지는 주민의 주거불만이 표출되지는 않는다.

제 4기는 1990년~1998년에 해당하는 시기로, 김일성 사망 전후의 체제 불안정 및 지속적인 마이너스 경제성장에 따른 경제난으로 인하여 신규주택 공급여력은 거의 없는 상태에 해당한다. 그 결과 중앙당 차원에서가 아니라

주민 스스로 주택문제를 해결하려는 자조주택의 건설 및 불법적인 주택거래 등 사회주의 주택정책에서 일탈된 현상들이 나타나기 시작하였다. 그리고 평양을 제외한 지역에서의 주택통제가 이완되어 주택시장의 혼란이 가중되고 있는 상태이다.

제 5기는 1999년 이후부터 최근에 이르는 시기로, 이 시기에 가장 주목되는 사실은 최근 들어 시장경제체제로의 전환을 위한 과정의 일환으로 국가가 부담해 온 주택임대료를 주민이 직접 지불하도록 함으로써 주택시장에 시장경제의 틀을 마련하려 하고 있다는 점이다.

주택임대료를 개인이 직접 부담한다는 사실은 북한당국이 1990년대 이후 만연된 자조주택의 건설 및 불법적 주택거래의 관행 등 사회주의 주택정책을 일탈한 일련의 사회적 현상을 더 이상 통제할 수 없어 이를 공식적으로 인정한 것과 다름없는 것으로 판단된다. 또 이런 현상을 양성화하여 시장경제체제의 적응도를 높이려하는 의도도 함께 가지고 있음을 미루어 짐작할 수 있다. 또한 국제적 지원 및 자구책 강구로 인해 경제성장률이 플러스로 전환된 것을 바탕으로 북한 당국이 주택의 신규공급을 거듭 장려하고 있는데, 김정일 체제 출범 이후 7년 동안 도시와 농촌에 약 30만 세대의 살림집이 건설되었다는 관측이 있을 만큼 주택의 신규공급이 어느 정도 증가된 것으로 알려져 있다. 이처럼 주택신규 건축 정책은 구조적인 주택난 해결 및 주민들의 주거수준 개선에 목표를 두는 동시에 제대군인 등 노동력의 집단 재배치를 통해 지역간 노동력의 수급불균형을 해소하기 위한 것으로 보인다. 이에 따라 주택건설은 이전 시기와는 달리 주로 평양 이외의 지역에 집중되는 것으로 알려져 있다.

<표1> 북한의 최근 주택건설 동향

건설지역	시기	규모	내용
강원도 고성군·읍지구	2002	200세대 이상	· 이미 군지역에 수십 동의 살림집을 건설한데 이어 또다시 읍지구에 200세대 건설 추진
자강도 위원군	2002	1500여 세대이상	· 군 지역에 150여 세대 · 호고리 80여 동 · 광천리 100여 동 · 군 전체적으로 1500여 세대 입주 완료
평안북도	2002	2000여동 2840세대	· 박천군~신의주, 벽동군~철산군 구간의 주요철도 노선과 도로주변에 수많은 문화주택을 건설함.
함남도	2002	500여세대	· 제대군인용 살림집 건설. · 1동 2세대 · 세면장 및 부엌 완비

자료. 통일부, 북한동향, 각 내용을 연구진이 재정리.

하지만 주택부문 내에 위와 같은 새로운 경제적 활력이 생겼음에도 불구하고, 고질적인 원자재 및 에너지의 부족으로 주택의 신규공급이 여전히 제한적이어서 주거수준의 현상 유지도 어렵다는 것은 1990년대 이후 지속되는 점이기도 하다. <표1>은 북한의 최근 주택건설 동향을 보여준다.

2.1.4 주택공급정책의 원칙

북한 주택공급 정책의 원칙은 다음 네 가지 사항으로 정리할 수 있다.

첫째, 주택의 획일화 정책이다. 주택설계의 표준화와 규격화를 추구하여, 도시에는 고층아파트(북한에서는 ‘고층살림집’이라 함)를, 농촌에서는 연립주택(2층, 2~3층 세대용) 중심으로 신규주택을 건설한다. 이를 통해 주민들의 주거생활 격차를 최소화시켜 주거수준에 대한 불만발생의 가능성을 낮출 수 있다.

둘째, 집합주택위주의 건설이다. 집합주택을 건설함으로써 사회주의 이념을 구현하는 공동생활의 장을 조성할 수 있고, 여러 가지 생활편이시설을 공동으로 이용할 수 있게 된다. 또한 부수적으로는 주민생활을 집단화함으로써 주민통제와 체제에 대한 감시를 극대화할 수 있다. 이러한 원칙에 따라 도시내 주거지건설과 개발의 기본단위로 이른바 주택 소구역을 설정하는데, 이 단위 내에 건물들의 배치와 통합을 합리적으로 하여 효율성과 경제성을 높이면서도 주거의 쾌적성을 함께 고려하여 사회주의적 주거환경을 조성하는데 그 목적이 있다.

셋째, 주택생산의 공업화이다. 북한은 단기간에 주택을 대량건설하고, 주택건설의 경제성제고를 높이기 위하여 설계의 표준화와 규격화, 자재생산의 공업화, 건설의 기계화 등의 실천원칙을 통하여 이 원칙을 추구하고 있다. 특히 대체로 노동집약적인 산업이 주를 이루고 있는 북한의 경제특성상 많은 노동력을 오랜 기간 동안 건설부문에 투입할 수 없으므로, 이러한 공업화를 통해 공기를 단축시키면서도 공법·자재의 표준화로 생산성을 극대화시켜 대규모의 주택을 짧은 기간 안에 지으려는 의도도 내포되어 있다. 그리고 자재생산·건설기계 부문 등과 같은 연관 산업과의 연계를 통해 주택건설을 통한 경기부양의 효과도 동시에 얻으려 한다.

넷째, 건설의 사상무장화이다. 북한의 특성상 주택에 대하여 개인의 소유권이 인정되지 않으므로, 주택건설에 있어 개개인의 경제적 동기를 부여하여 건설하는 것이 아니라 사상무장을 통한 노력동원으로 생산성 향상을 도모하는 것이 특징이다. 따라서 개인의 필요에 의해서 주택건설이 이루어지는 것이 아니라 중앙당의 계획과 고려에 의해 주택이 건설된다고 하겠다. 또한 주체사상의 영향으로 지역별로 자재를 자체 조달하는 것으로 알려져 있다.

2.2 주택건설의 특징

북한주택의 규모와 내부구조는 몇 가지 등급에 따라 평면구성 및 평형 등이 획일화되어 있다. 이러한 등급은 입주자의 계급성향과 관련되어 있는 것이 보통으로 계급이 높을수록 양호한 주택에 거주할 가능성이 큰 것으로 알려져 있다. 긴 동절기와 하절기 농업인력 배치 등을 고려하여 주택건설은 주로 농한기에 이루어지고 있으며, 집단적으로 일시에 대량의 주택을 건설하는 것이 보통이다. 또 콘크리트 양생기간을 단축시킬 수 있는 조립식 공법의 의존도가 높은 편이다. 하지만, 주택건설의 재원과 자재부족, 건설인력의 전문성 부족, 자재의 지방 자체 조달 등으로 인하여 평양·개성 등 일부 대도시 지역의 주택을 제외한 대부분의 중·소도시와 농촌의 주택은 그 질적 수준이 매우 열악하다고 알려져 있다.

일반 주민의 상황은 이렇게 열악함에도 불구하고 외국인의 출입이 잦은 지역에서는 국제도시·문화도시·혁명도시 등으로 지칭되는 교조적이고 추상적인 도시계획이념이 도입되어 소위 전시용 주택의 건설이 증가하고 있다. 이 지역에서의 건물은 대개 고층화된 주택이 대부분으로 건물의 외관에 상당한 공을 들이고 있다. 즉 전체적인 주택부문의 실적감소에도 불구하고 일부 계층을 위한 주택이나 체제의 우월성을 강조해 보이려는 주택건설에 집중하고 있는 것이다.

2.3 주택공급체계(주택배정)와 관리

2.3.1 주택배정

북한의 주택공급방식은 원칙적으로 소속된 직장에서 노동자에게 주택을 배급하는 형태로 이루어진다. 따라서 주택배정은 계층과 직위에 따라 규격화된 각급 주택을 임대형식을 통해 차별적으로 배정함으로써 주택선택 및 소유에 대한 자본주의적 요소를 완전히 배제하고 있는 것이다.

주택의 할당방식은 다음과 같다. 우선 주택의 관리 및 입주권(입사권) 배정은 시·도 인민위원회의 도시경영사업소에서 총괄하고 그 집행은 해당 기업소가 담당한다. 국가가 도시경영사업소를 통해 직장단위로 주택을 할당한 후 직장이 다시 소속 근로자들에게 주택을 할당하는 방식으로 배정하는 것이다. 대체로 배정받는 주택은 직장 부근의 것이기 때문에 주거 이전의 결정권이나 주택의 선택권은 개인에게는 없는 것이라 할 수 있다.

주택을 배정할 때는 다음과 같은 우선순위에 따라 이루어진다. 소위 혁명

유가족세대, 후방가족, 당원 및 간부가족, 일반노동자, 농민, 월남자 가족, 불순계층의 순서로 주택이 배정되는 것이다. 또 새로 건설된 현대적 문화주택은 고위층 중심으로 우선적으로 분배되기 때문에 계층간 주거환경의 차이가 크다고 할 수 있다. 또한 새로운 주택이 건설되면 계급별로 주택이동이 발생하기 때문에 북한 사회에서만 찾아볼 수 있는 계급적 filtering-down 현상이 발생한다.

또 계급과 연계된 차별적인 주택배정의 결과 지방기관 간부급 이상의 주택보급률은 100%에 달하지만, 일반 노동자의 주택보급률은 50%대 수준에 불과하다. 때문에 주택배정과 관련한 비리가 만연해 있는 것으로 알려져 있다. 그리고 최근의 경제난의 여파로 실수요에 비해 부족한 주택수요의 문제를 해결하기 위해 공식적으로 1가구 2주택의 ‘동거살이’의 형태가 등장할 만큼 주택사정이 악화된 것으로 판단된다. 이 제도는 신혼부부에게 친척집이나 직장동료의 집에 방 한 칸을 빌려 일정 기간동안 살도록 주선해주는 제도로서 한 가족의 정상적인 주거생활에는 부적합하다 하겠다.

2.3.2 주택 관리서비스

북한은 주택에 대한 소유권이 존재하지 않으므로, 북한당국은 주거인들에게 일정 금액의 주택거주에 대한 임대사용료를 징수한다. 주택의 임대료는 대체로 5~30원(1997년 기준)으로, 북한 주민 월 평균 임금 50 ~ 200원에 비하면 매우 높은 비율을 차지하나 현재 암시장의 국수 한 그릇 가격이 10원임을 감안하면 상당히 저렴하다 하겠다. 임대료를 제외한 주택관련 생활비용은 전체 생활비의 0.3%에 지나지 않으며, 연료비나 전기세 등 기타 사용료를 포함해도 생활비의 3% 안팎으로 파악되고 있다.

주택관리는 행정부가 직접 관장하는 것으로 알려져 있는데, 도시경영부 산하의 각급 행정위원회 도시경영과(처)에서 하며, 도시경영사업소 내에 주택관리원들이 배치되어 있으나 중앙당과 안전부원들의 주택은 중앙당에서 직접 관리하고 있다. 전술하다시피 주택 관리에 대한 비용이 낮은 만큼 주택의 유지·보수도 제대로 이루어지지 못한 실정으로 생각된다. 북한 귀순자들에 따르면, 주택의 유지·보수는 일년 평균 2회 정도 외벽페인트와 파손된 유리 등 외관상 하자가 생긴 부분을 보수하는 수준에 그친다고 한다. 이것도 1호도로에 접한 지역에 한하고 그 외 지역은 관리대상이 되지 않는다고 한다.

2.4 북한지역 주택건설실적 및 추정 주택보급률

북한지역의 주택정책을 수립하기 위해서는 우선 현재 존재하는 북한지역

의 주택소득을 파악하여야 하는데, 이를 토대로 통일 이후 신규로 건설할 주택의 수를 예상할 수 있으며, 동시에 주택 부문 전반에 투입할 예상 투입액도 산출할 수 있기 때문이다. 하지만 북한의 주택건설실적을 정확하게 판단할 수 있는 공식적인 통계자료가 부족할 뿐만 아니라 대체로 그 통계치가 왜곡 및 과장된 가능성이 큰 상황이므로, 북한의 주택건설실적과 주택보급률을 추정할 때는 여러 가지 가정이 함께 수반되어야 할 것으로 판단된다.

2.4.1 건설실적

중앙집권적 계획경제체제인 북한의 특성상 주택건설도 경제개발계획과 연계된 부문계획의 하나로 추진하므로 경제계획 단계별로 주택건설실적을 추계하면 이를 구할 수 있다. 제 1차 5개년 계획은 전후복구와 함께 주민들의 의식주문제를 해결하고 공업화기반을 확립하기 위해 수립되었는데, 이 때 국가예산의 기본 건설액 중 약 13.4%가 주택건설자금으로 배당하여 약 60만호의 주택을 새로 지으려 하였으나 실제로는 그 25%에 해당하는 15만호의 건설에 그쳤다.

<표 2> 주택건설계획 및 실적

기간	계획	실적	계획대비 실적비
1차 5개년 계획 (1957~1960)	60만 호 (도시 40만+농촌 20만)	15만 호	25%
1차 7개년 계획 (1961~1967) + 3년 연장	120만 호	80만 호	67%
1차 6개년 계획 (1971~1976)	200만 호	88만 호	44%
2차 7개년 계획 (1978~1984)	140~210만 호 (매년 20~30만 호)	70~105만 호 추정	50%
3차 7개년 계획 (1987~1993)	105~140만 호 (매년 20~30만 호)	16만 호	11~15%
계	525~630만 호	269~304만 호	48~51%

자료. 윤혜정·장성수, 통일시대 국토개발의 방향, 태림문화사, 1997

제1차 7개년 계획이 추진되기 시작한 1961년부터 1967년 동안 북한은 점점 떨어지는 생산성을 제고하기 위하여 중공업 발전, 경공업 및 농업의 병행 발전, 기술혁신, 문화혁명 및 국민생활향상, 국방·경제병진 등을 목표로 설정하여 경제발전을 획책한다. 그러나 산업 전반에 걸쳐 목표달성을 이루지 못한

채 계획기간이 종료되었을 뿐만 아니라 주택건설에 있어서도 목표치 120만호의 약 67%에 해당하는 80만호(도시 50만호, 농촌 30만호) 건설에 그쳤다.

제 1차 6개년 계획기간에는 사회주의 물질·기술적 토대강화, 산업설비근대화, 기술혁명 촉진을 기본과업으로 설정하여 이를 추진하였다. 특히 이 기간은 각종 산업에 필요한 여러 가지 기본자재의 생산에 노력한 흔적이 있으며, 이에 따라 철강 및 시멘트의 생산·공급이 상당히 증가하기도 하였다. 그러나 이러한 자재의 생산증가가 바로 주택의 공급증가로 이어지지 못했다. 이 기간 중에 도시지역에 연간 10만호 건설을 위한 대중운동이 전개되었으며 주택건설을 위한 예산을 증액하는 등 나름의 노력을 전개하였으나 목표로 한 200만호의 44%에 해당하는 88만호(도시 41만호, 농촌 47만호)의 건설에 그친 것으로 파악된다. 하지만 1962~72년의 약 10년간 진행된 주택건설의 결과 북한의 주택재고가 약 3배 증가하였다는 북한 당국의 자체보고가 있는 것으로 보아 계획이 완전히 수행되지는 못했지만 북한의 주택난을 어느 정도 경감하였음을 부인하기는 어렵다. 또한 제 1차 6개년 계획에서 진행된 주목할 만한 특징은 이 시기의 특징적인 것은 평양 시내 천리마거리와 서성거리 등과 같이 외국인의 왕래가 잦은 지역에 5층~15층의 고층아파트들이 본격적으로 건설되기 시작하였다는 점이다.

1978년부터 1984년까지 진행된 제2차 7개년계획에서는 주로 평양 외 다른 도시지역에서의 아파트 건설계획이 두드러진다. 이 시기에 북한은 함흥시, 청진시, 개성시, 원산시, 신의주시 등 지방도시에서 수천세대의 아파트 건설을 추진하였으며, 평양 장광거리에는 세대 당 110㎡에 달하는 40여 층짜리 아파트 건설착공을 하는 등 보다 현대화되고 세련된 대규모 주택단지 건설을 추진하는 데 역점을 두었다. 신규주택건설의 목표치는 140~210만호에 이르렀으나, 실적은 목표 대비 50%에 해당하는 70~105만호 정도일 것으로 판단된다.

이후 1987년부터 1993년까지 진행된 제3차 7개년계획에서는 연간 20~30만호 씩 총 105~140만호의 주택신축을 목표로 하였다. 이 시기에는 주로 지방 주택의 건설과 주거환경 개선에 큰 비중을 두었으며, 평양 시내의 주거환경에 대한 사업도 계획의 후반부에 함께 실시하였다. 하지만 1990년대 이후 북한 경제의 지속적인 침체로 인하여 목표물량의 11~15%에 지나지 않는 16만호를 건설하는 데 그쳤다.

1993년까지 이어진 여러 경제개발계획을 통해 신규건설한 것으로 북한이 공식적으로 발표한 북한의 총 주택건설목표는 525만~630만 호로 연간 15만호에서 20만 호에 이르지만, 계획 목표가 지나치게 높게 설정된 점과 건축자재 및 소비재의 부족, 북한 경제의 지속적인 침체상황 등을 고려해 볼 때 실제 건설량은 전체 계획의 48~51% 정도에 해당하는 269~304만 호로 판

단된다. 이러한 실적은 1980년 대 남한건설실적의 약 40%, 1990년대의 약 17%정도에 지나지 않을 정도로 적정수준의 주택건설이 원활히 이루어지지 못한 것이다. 그럼에도 1970년대 이후 신규 착공된 대부분의 아파트가 고위층을 위한 것이라는 점, 또 아파트의 대부분이 평양 등 일부 도시에 집중된 점, 그리고 외국인의 왕래가 빈번하며 북한 당국의 공식행사가 집중되는 천리마 거리·창광거리·광복거리 등에 집중되었다는 점은 북한당국의 주택건설의 목표가 다수 주민을 위한 것이 아니라 '특권층의 부유한 생활과 사재를 보장하며, 인민들에 대한 통제를 강화할 것'이라고 명시적으로 규정된 북한의 건설기본방향을 다시 한번 확인해 준다.

최근의 북한의 공식적인 보도에 의하면 2000년대에 들어서면서 각지에 주택공급이 재개되기 시작했다고 한다. 강원도와 자강도의 군 지역에 수백세대의 주택이 공급되었다는 보도가 얼마 전¹⁾에 있었던 걸로 비추어 북한이 지난 3년간의 플러스 경제성장에 힘입어 주택건설을 점차 늘여가고 있음을 의미하는 것으로 보인다. 그러나 북한의 건설업 성장률은 1999년에 24.3%, 2000년에 13.6%, 2001년에 7.0%를 기록한 것으로 추정됨으로써 주택건설도 1999년 6만 2천여 세대를 정점으로 점차 감소하는 것으로 보인다. 따라서 이러한 주택공급의 재개로 인해 신규수요가 매년 6만여 세대에 이르는 북한의 주택부족이 호전되었다고는 할 수 없을 것이다.

2.4.2 주택재고 추정

주택재고는 지금 현재 북한에 존재하는 주택의 수를 파악하여 주택의 개보수에 투입될 자금의 규모를 예상하거나 신규착공 주택의 적정수를 파악하는 데 가장 기본적인 자료가 된다. 여기에서는 먼저 북한 주택재고에 관한 선행연구를 살펴본 후 본연구진의 현실적 주택재고 추정방법을 보여주려 한다.

2.4.2.1 윤혜정·장성수(1997)의 견해

북한의 양적인 주택실태를 보다 정확히 파악하고 통일 이후 북한에 건설해야 할 주택의 건설량을 추정하기 위하여 북한의 주택재고 및 주택보급률을 추정한다. 주택재고를 추정하기 위해서는 북한에서 1953년 이전에 건설되어 남아있던 주택 수와 북한 측이 1953년부터 1993년 사이에 건설하였다고 발표한 주택 수를 합한 후 주택감실율을 감안하여 추계한다.

1) 2002년 5월 북한중앙방송.

① 1953년 당시 북한에 남아 있던 주택의 수²⁾

1953년 기준으로 북한인구는 9백 35만 9천명, 평균 가구원수 6인으로 볼 때, 총 가구 수는 1백 56만 세대에 이른다. 당시의 주택보급률을 약 50%로 가정하면, 1953년 현재 북한의 재고주택 수는 약 78만 호로 추정된다. 이 78만 호에 대해 매년 1.5%의 감실율을 적용할 때 1993년 말 현재 잔존하고 있는 53년 이전 주택 수는 41만 9천 6백호로 추정된다.

② 1953~1960년 사이에 건설된 주택 수

북한측은 이 시기에 약 77만 1천 5백여 호의 주택을 건설하였다고 밝히고 있는데, 이에 대하여 연간 1.0%의 감실율을 적용할 때 1993년 말 현재 55만 4천 호의 주택이 잔존하는 것으로 추정된다.

③ 1961~1977년 사이에 건설된 주택 수

이 시기에는 총 168만 6천호가 건설된 것으로 알려져 있으므로, 이 시기에 건설된 주택재고에 대하여 연간 0.5%의 감실율을 적용하면 1993년 말 현재 155만 6천호의 주택이 잔존하는 것으로 추정된다.

2) 주택수 잔존량을 구하는 식은 다음과 같다.

$$(\text{주택수 잔존량}) = (\text{기간 중 건설된 주택량}) \times (1 - \text{감실율})^{\text{경과년수}}$$

<표 3> 윤혜정·장성수(1997)의 북한의 주택보급률 추계

구분	주택수(호)	비고	
주택건설실적(북한)	1953~1960년(A)	771,500	
	1961~1977년(B)	1,686,000	
	1978~1993년(B)	1,040,000~1,390,000	
	소계(D=A+B+C)	3,497,500~3,847,500	
1953년 당시 주택재고 추정	1953년 당시 남아있는 주택수		
	북한인구수(1953)	9,359,000(인)	가구당 6인기준
	북한가구수(1953)	1,559,833(가구)	
	주택보급률 50% 가정시 주택수(E)	779,917	
1993년 현재 주택재고현황 추정			
1953년이전 건설된 주택재고 (F=0.538E)	419595 (연간감실율 1.5% 적용)	총재고 대비 점유비 10.7~11.8%	
1953~1960년 건설된주택재고(G=0.718A)	553937(연간감실율 1.0% 적용)	총재고 대비 점유비 14.1~15.5%	
1961~1977년 건설된 주택재고(H=0.923B)	1556178 (연간감실율 0.5% 적용)	총재고 대비 점유비 39.7~43.6%	
1978~1993년 건설된 주택재고 (C)	1,040,000~1,390,000 (연간감실율 0% 적용)	총재고 대비 점유비 26.6~39.0%	
1993년 현재 주택재고 수(I=F+G+H+C)	3,569,710~3,919,710	F:G:H:C=1:1.5:4:3.5	
1993년 말 인구수	22,645,000		
1993년 말 가구 수(J)	4,717,708	가구당 4.8인기준	
1993년말 기준 주택보급률(K=I/J×100%)	75.7%~83.1%		

자료. 조선중앙연감, 각 년도

출처. 윤혜정·장성수, 북한의 주택실태와 북한지역 주택정책 방향설정을 위한 연구, '97 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집Ⅲ, 「북한실태」, 통일원, 1997. pp.28-29.

④ 1978~1993년 사이에 건설된 주택 수

이 시기에 건설된 주택은 상대적으로 최근의 것이므로 감실율을 적용하지 않고 104~139만호를 그대로 사용한다.

이상의 주택 재고 수를 모두 합하면, 1993년 말 현재 북한의 총 주택 수는 356만 9700~391만 9700호로 추정된다. 이 때, 1993년 말 북한인구(2264만 5천명) 기준으로 평균 세대원수를 5인(1987년 기준)으로 하면 추정세대수는 471만 7천 가구이므로, 이를 총 주택 수와 비교하면 북한의 주택보급률은

75.67~83.09%에 이르는 것으로 추정된다. <표3>은 이들의 추정을 간략한 표로 설명하고 있다.

2.4.2.2 서우석(1999)의 견해

북한의 주택수 269~304만 호에서, 1995년 현재 북한의 추정가구수는 평균 가구원 수 4.8인 기준으로 485만으로, 이에 근거한 북한의 주택보급률은 55~63%로 추정하였다. 이 추정방법은 1953년 이전에 존재하였던 주택의 수를 감안하지 않고 그 이후 북한 정권의 계획에 의해 신규 건설된 물량만을 현재 존재하는 북한주택의 재고수로 판단하였기 때문에, 앞에서 살펴본 윤희정·장성수의 추정에서 보다 주택보급률이 상당히 떨어져 비교적 열악한 것으로 나타난다.

<표4> 서우석의 북한의 주택보급률 추정

인구 수	평균 가구원수	가구수	주택수	주택보급률
23,261천명*	4.8인**	4,850천호	2,690~ 3,040천호	55~63%

출처. 서우석 (1999)

주. *남북한 경제사회상 비교, 통계청, 1995.11, p.170

**북한의 인구동향과 전망, KDI, 1991.6, pp.10~11

2.4.2.3 본 연구에서의 주택 수 추정

상기하다시피 북한주택과 관련된 통계자료가 미비한 상태이며, 이에 대한 접근도 용이하지 못한 상태에서는 북한의 재고주택의 수를 추정한다는 것은 상당히 어렵다. 기존 연구의 경우, 윤희정·장성수의 연구에서는 기존에 북한에 존재한 주택량과 전쟁 이후 북한이 신규로 건설한 주택량에 임의의 주택멸실율을 곱하여 주택재고량을 구하였으며, 서우석의 연구에서는 신규 건설된 주택량만을 기준으로 하여 주택재고량을 도출하였다. 이에 따라 두 연구에서 각각 도출된 주택보급률의 차이가 약 20% 정도로 크게 발생하였다. 따라서 본 연구진은 정확하지 않아 이용에 한계가 있는 북한의 주택관련 통계를 이용하는 방법을 사용하지 않고, 상대적으로 보다 정확한 것으로 판단³⁾되는 인구학적인 통계자료를 이용하여 가구 수와 가구원수를 파악한 후

3) 북한의 주택관련 통계는 그 실적치가 과장되어 있는 것으로 평가될 뿐만 아니라 실제로 존재할 것으로 예상되는 주택재고량을 연구자가 추정하여야 하는 반면, 인구관련 통계는 역시 아주 정확하지는 않지만 UN과 함께 조사한 1993년의 인구센서스가 있어 나름의 공신력을 인정받았다는 평가를 내릴 수 있기 때문이다.

이것을 주택보급률이 낮은 경우(60%), 보통인 경우(70%), 양호한 경우(80%)로 나누어 북한의 주택재고량을 추정해보려고 한다. 이렇게 추정하는 것이 좀 더 현실적일 뿐만 아니라 각각의 시나리오에 따라 도출한 주택재고량을 일종의 상한-하한의 범위로 두면 신규건설이 필요한 주택수와 투입자금을 예상하기 쉬울 것이다.

<표 5> 북한의 지역별 가구수·가구원수

지역	가구수(가구)			가구원수			평균 가구원수*
	소계	개별	집단	소계	개별	집단	
평양특별시	658619	657686	933	2741260	2666593	74667	4.05
평안남도	670430	668934	1496	2866109	2807534	58575	4.2
평안북도	559575	558495	1080	2404490	2360603	43887	4.23
자강도	260588	259850	738	1152733	1120141	32592	4.31
황해남도	457725	456497	1228	2010953	1979019	31934	4.34
황해북도	347409	346351	1058	1512060	1480115	31945	4.27
강원도	305635	304375	1260	1304481	1275415	29066	4.19
함경남도	646887	645645	1242	2732232	2678237	53995	4.15
함경북도	492953	491962	991	2060725	2013934	46791	4.09
양강도	153566	152878	688	638475	623705	14770	4.08
개성직할시	78675	78428	247	334433	330025	4408	4.21
남포직할시	173366	173190	176	731448	718347	13101	4.15
향산군	7767	7739	28	32952	32573	379	4.21
계	4813195	4802030	11165	20522351	20086241	436110	4.18

출처. 북한의 가구수, 가구원수, 평균가구원 수의 항목은 노용환·연하청, 북한 인구센서스의 정책적 함의: 인구구조와 특성, 한국보건사회연구원, 1997 p.109에서 인용.

주. * 평균가구원수: 집단수용시설을 제외한 개별가구의 가구원수 기준으로 실제 수치는 이것보다 클 것으로 판단됨.

1993년 북한의 인구센서스 자료에 나와 있는 가구 수와 가구원수를 기준으로 전체가구수와 지역별 가구 수를 다음과 같이 추정하였다. <표 5>를 통해 살펴보면, 북한 평균 가구원수는 4.18명, 이에 따른 총가구수는 481만여 호에 달하는 것을 알 수 있다.

<표 6>은 <표 5>에서 단독가구의 가구 수, 가구원수, 평균가구원 수에 대한 항목을 이용하여, 각각의 시나리오에 따른 주택보급률에 따라 추정주택 수를 도출한 것이다.

<표 5>과 <표 6>에서 보여주듯 북한의 주택재고량은 각각의 주택보급률에 따라 낮은 경우(주택보급률이 60%)는 288만호, 보통인 경우(주택보급률이 70%)는 336만호, 양호한 경우(주택보급률이 80%)는 384만호 정도로 추정된다. 하지만 북한의 경제사정이 전반적으로 열악하고 주거수준과 관련하여 주택 자체가 상당히 모자라고 낙후되었다는 기존 연구의 결과와 정부의 공식적 자료를 감안하면 주택보급률은 보통(70%)이하로 생각된다. 이러한 결과는 선행연구에서처럼 정확하지 않은 북한 주택관련 통계치를 이용하지 않으면서도 기존 연구자들이 추정한 주택재고량의 범위를 상당부분 만족시킬 수 있는 보다 간편하고 현실적인 방법이라 하겠다.

<표 6> 북한의 추정주택 수(지역별 · 전체)

지역	가구수 (가구)	가구원수	평균 가구원수 (명)	각각의 주택보급률에 따른 추정주택수*		
				60%일 때 (낮음)	70%일 때 (보통)	80%일 때 (양호)
평양특별시	657686	2666593	4.05	394611.6	460380.2	526148.8
평안남도	668934	2807534	4.2	401360.4	468253.8	535147.2
평안북도	558495	2360603	4.23	335097	390946.5	446796
자강도	259850	1120141	4.31	155910	181895	207880
황해남도	456497	1979019	4.34	273898.2	319547.9	365197.6
황해북도	346351	1480115	4.27	207810.6	242445.7	277080.8
강원도	304375	1275415	4.19	182625	213062.5	243500
함경남도	645645	2678237	4.15	387387	451951.5	516516
함경북도	491962	2013934	4.09	295177.2	344373.4	393569.6
양강도	152878	623705	4.08	91726.8	107014.6	122302.4
개성직할시	78428	330025	4.21	47056.8	54899.6	62742.4
남포직할시	173190	718347	4.15	103914	121233	138552
향산군	7739	32573	4.21	4643.4	5417.3	6191.2
계	4802030	20086241	4.18	2881218	3361421	3841624

출처. 북한의 가구수, 가구원수, 평균가구원 수의 항목은 노용환 · 연하청, 북한 인구센서스의 정책적 함의: 인구구조와 특성, 한국보건사회연구원, 1997 p.109에서 인용.

본 연구진이 추정주택수 항목을 추가하여 재구성.

주. * 추정주택수: 기존 연구의 다양한 견해를 바탕으로 주택보급률을 각각 60%, 70%, 80%로 두어 계산.

3. 주택투자소요 추정

주택수요 모형을 추정하기 위해서는 최신의 연구에서 제시된 다양한 주택소

요모형을 조사한 후, 이를 적용할 새로운 모형을 정립하고 이를 분석에 적용하는 것이 무엇보다도 중요한 과제이다. 또한 이를 수행하기 위해서는 무엇보다도 연구목적에 알맞은 정확한 통계자료를 찾는 것 역시 중요한 일이다.

앞에서 지적한 바대로, 북한에 대한 자료 중 입수가 가능한 통계자료는 제한적으로 이용 가능한 인구학적 변인들이다⁴⁾. 북한의 주택수요를 추정하기 위한 현존하는 국-내외 인구학적 모형은 북한의 통계자료가 개별 모형에 필요한 필수 변인들을 제공하지 못하고 있으며, 사회주의 공동생산경제 체제의 한계로 인해 주택가격이 주택소비와 연령별 주택소비유형의 특성을 지니지 않고 있으며, 이에 대한 미시자료의 결여로 구할 수 없는 것이 한계로 지적된다.

이러한 결점으로 인해 이미 존재하고 있는 다변량 주택소요모형을 이용한 북한의 미래주택소요는 한계가 있다. 따라서 이런 모형적용의 한계를 극복하기 위한 대안으로 본 연구에서는 독일의 경험을 사례로 경제적 능력에 따른 주택부문의 투자비율을 산정하고 이러한 결과를 우리나라의 경우에 적용하고자 한다.

조성법을 이용한 인구추계는 최근 연구(김두섭, 2001)에서 발견할 수 있으나 주택소요추정을 위한 모형은 자료의 제약과 공산주의사회가 가지고 있는 원천적 사유재산의 제약 등과 같은 연유로 불가능하리라 사료된다.

3.1 독일의 사례에 따른 주택부문 투자액

이 부분에서는 위에서 살펴본 바대로, 통일이후 독일에서 실시된 많은 정책들을 수행하기 위한 주택부문 투자액을 추정해 본다. 주택부문 투자액은 그 성격상 공적 또는 사적 영역을 막론하고 다양한 형태로 투입되므로, 그 정확한 액수를 추정하는 것이 어렵기 때문에, 여기서는 이미 살펴본 정책들에 투입된 액수를 기초로 하여 그 총액을 분석하기로 한다.

3.1.1 독일 GDP 대비 주택부문 투자액

1998년 기준으로 신연방주 주택 투자액은 493.6억 마르크로, 이는 당해년도 독일 GDP 3조 5602억 마르크의 약 1.39%에 해당한다. 또한 이것은 독일 인구 1인당 592.9마르크(한화 약 43만원)씩을 부담했다는 것을 의미한다. 여

4) 이 자료는 1993년 UN과 함께 실시한 <조선인민민주주의공화국 인구일제조사자료집>이다. 이것이 우리의 인구센서스와 가장 유사한 형태의 자료이며, UN과 함께 실시하였으므로 가장 신뢰할 만한 것이라는 평가다.

기서 구한 1.39%라는 비율은 기존 연구에서 밝히거나 독일정부가 주택부문에 대한 투자액에 대해 일관성 있고 일목요연하게 정리한 자료가 따로 있어서 구한 것이 아니라 본 연구진이 신연방주에서 실시된 여러 정책의 투입액을 정리한 후 항목별로 대조를 하여 중복의 요소를 제거한 이후 산정한 것이다.

<표 7> 독일 GDP 대비 주택부문 투자액

	달러화 기준(\$)	마르크화 기준(DM)	신연방주 주택 투자액	비율
GDP	2.0232조	3.56023조	493.6억 마르크	1.39%
1인당 GDP	24,300	42,761	592.9마르크	

주.

1. 1\$=1.7597DM, 1998년 기준
2. 1998년 독일의 환율은 미국 중앙정보국 사이트(www.cia.gov) 자료 기준.
3. 대한민국 국가정보원(www.nis.go.kr)에서 1998년 달러화 기준의 독일 GDP를 찾아 이를 마르크화로 변환하였음.
4. 1인당 GDP를 측정한 뒤 비율을 곱하여 독일 1인당 부담해야 하는 신연방주 주택 투자액을 추정하였음.

상기 도출한 493.6억 마르크는 서우석(1999)이 보고한 독일의 연도별 주택부문 투자액 역시 이와 비슷한 경향을 보일 뿐만 아니라 매년 약 500억 마르크 씩 투입되는 것으로 가정하면, 2000년까지 5000억 마르크가 주택부문에 투자된다는 독일백서의 내용과도 일치하는 것으로 비교적 정확한 수치라 판단된다.

이에 따라 통일 후 구동독지역 즉 신연방주에 대한 주택 투자액 구성은 다음과 같다.

신연방주의 주택부문에 투입된 자금은 주택보조금, 주택사유화 장려지원, 주택현대화 프로그램, 구부채지원금, KfW신용기금⁵⁾ 마련을 위한 저리의 연방정부 예산, 저소득가구에 대한 주택소유지원, 도시건축 개선사업 등의 사업으로 진행되었으며, 각각의 비율은 다음 <표 8>과 같다.

5) 독일 연방정부가 매년 신연방주(구동독 지역)의 주택 및 도시개발에 대한 저리의 자금 지원을 위해 편성하는 예산

<표 8> 독일의 신연방주 주택 투자액 구성

항목	시기 (년)	액수 (억마르크)	비율	수혜자	비고
1. 주택보조금	1997	13	2.63%		
2. 주택사유화 장려지원	매년 평균	21	4.25%	빈곤계층	1993~1998년까지 총 130억 마르크지원. (KfW 신용자금)
3. 주택현대화 프로그램	1998	92	18.64%	신연방주 주택 소유자	
4. KfW기금마련 (저리의 연방정부 예산)	매년 평균	18	3.65%	신연방주 정부	1991년~1997년까지 127.9억 마르크.
5. 구부채지원금	1997	330	66.86%	주택기업· 주택조합	주택부채경감 (280억), 이자 원조(50억)
6. 저소득가구에 사회주택건설	1999	4.1	0.83%	저소득 가구	대규모 주거단지 등한시된 시가지
7. 도시건축 개선사업	매년 평균	15.5	3.14%	정부	1990~1999년까지 총 155억 마르크 지원
합계		493.6	100%	-	-

3.1.2 북한인구 추계결과

3.1.2.1 추계의 필요성

○ 배경

북한 발표 인구통계자료가 크게 미비하며, 특히 북한 정부의 공식적인 자료로 발표된 것은 전무한 것과 다름 아니어서 이에 대한 이용에 한계가 따르는 어려움이 있다. 이는 각종 자료가 노동신문이나 연감 등을 통해 단편적으로 제공됨으로써 양적으로 크게 부족한 것도 문제이지만, 목적이나 용도에 따라 통계수치가 달리 나타나는 등 질적으로도 문제가 크다. 하지만, 최근 식량난으로 많은 인구변동 요인이 발생함에 따라 향후 남·북한 통일에 대비하여 북한의 인구 정황 파악 및 인구변동에 대한 정확한 예측이 필요한 상황이라 판단된다.

○ 추계기초 자료

북한의 1993년 인구센서스(인구일제조사) 자료를 중심으로 이용하였는데, 이것은 북한에서 실시한 최초의 인구센서스로 1993년말을 기준으로 1994년

1월에 유엔인구활동기금(UNFPA)의 지원 하에 실시된 것으로 자료의 신뢰성 여부에 대해서는 국내·외적으로 많은 논란이 있으나, 북한당국이 발표한 가장 종합적인 인구자료로 평가받고 있다.

그 외에 귀순자(여성 및 보건 분야 종사경험자 중심) 심층면접조사를 통해 획득한 출산형태, 사망, 혼인, 이혼, 의료, 보건상태, 식량난 등 자료를 보조자료로 이용하였다.

이 외에도 조선중앙연감 수록자료, 북한대표단의 국제회의 참가 발표자료, 북한당국의 국제기구 및 외국 방문단에 제공한 보고자료 등을 참고하였다.

○ 추계방법 및 절차

추계방법은 조성법(Cohort Component Method)을 이용하였다.

추계절차는 다음과 같다. 먼저 1993년 기준인구를 설정하여, 1993년 북한 인구센서스 보고서의 성별·연령별 인구를 보정하고, 해외거주 북한인구 보정하고, 센서스 자료 중 연령별 및 지역별 합계인구(20,522천명)와 「총인구」 표상의 총인구(21,213천명)의 차이(691천명) 보정하였다.

출산력, 사망력, 국제인구이동 등을 이용하여 인구변동 요인분석 및 가정 설정을 실시하였으며, 남·여별, 연령별 인구를 연도별로 나누어 추계하였다.

· 1970년~1992년 인구 : 1993년 인구를 기초로 소급 추정

· 1994년~1998년 인구: 1993년 인구를 기초로 최근의 사회·경제상을 반영하여 추정

· 1999년~2030년 인구 : 1998년 인구를 기초로 장래 인구추계

3.1.2.2 결과

○ 인구규모

1999년 현재 북한의 총인구는 2,208만 명으로 추계되고 있는데, 이는 남한 인구(4,686만 명)의 절반수준(47%)에 해당한다. 향후 북한인구는 2000년 2,218만 명, 2,023년에 2,500만 명을 넘어선 2,510만 명, 2030년 2,583만 명으로 늘어날 전망이다. 즉, 2000년 이후 30년간 366만 명(16.5%) 늘어날 것으로 추정됨을 의미한다.

1999년 남·북한 통합인구는 6,894만 명으로 인구규모 면에서 세계 15위 수준이며(남한만은 25위 수준), 남·북한통합인구는 2002년에 7,000만 명(7,043만 명)을 돌파하고, 2030년 7,858만 명에 이를 것으로 전망된다.

<표 9> 남·북한인구

(천명, %)

	1970	1990	1999	2000	2010	2020	2030
북한(A)	14,905	20,221	22,082	22,175	23,455	24,744	25,834
남한(B)	32,241	42,869	46,858	47,275	50,618	52,358	52,744
남북한(A+B)	47,146	63,090	68,940	69,450	74,073	77,102	78,578
인구비(A/B)	0.46	0.47	0.47	0.47	0.46	0.47	0.49

3.1.3 통일 한국 예상주택 투자액(1998년 기준)

통일이후 북한 지역이 주택부문에 대한 투자가 이루어질 항목을 찾아내고 각 항목 당 예상 투자액을 산정한다는 것은 북한 주택부문에 대한 정확한 정보를 얻을 수 있는 현 상황에서는 상당히 어려운 작업이다. 따라서 아직까지 투자가 이루어질 개별 항목별 추계와 종합적인 금액을 밝혀낸 연구는 찾아보기 힘든 실정이다.

본 연구에서는 독일통일의 과정에서 나타난 항목들을 중심으로 한국과 독일의 경제지표를 고려하여 주택부문의 투자액을 산출하기로 한다. 이는 이념의 문제로 단일 민족이 분단되어 통일을 달성한 것이나 양국의 경제력 격차가 발생하는 상황에서 통일 논의가 진행되는 과정 등에서 이런 과정을 겪은 국가가 지구상에 독일이 유일한 연유이다. 또한 동독이 사회주의 체제에서 시장경제 체제로 변화하는 과정은 동구권 대부분의 체제 전환국에서 나타나는 현상을 대표해서 나타내기에 우리의 경우에 유추하는 것은 상당한 의미 부여가 가능하리라 판단된다.

1998년 통일 독일의 주택부문 투자액을 기준으로 통일 한국의 예상 주택 투자액은 <표10>과 같이 산출할 수 있다.

<표10> 통일 한국 예상 주택투자액(1998년 기준)

독일 GDP 대비 신연방주 주택 투자비율	1.39%
한국 GDP	약 444조.3670억원
통일 한국 예상주택 투자액	약 6조1608억원

위의 전제한 예상 투자액을 독일의 경우에 사용된 항목에 동일한 비율로 투입되었을 경우는 <표11>과 같다. 하지만, 통일한국의 예상 주택 투자액은 독일의 경우를 바탕으로 산출한 것으로 반드시 동일한 형태로 적용하는 것은 무리가 있다. 따라서 향후 관련 자료들을 많이 확보하여 이 항목별 예상 주택 투자액을 바탕으로 통일 한국의 실정에 적합한 형태를 새롭게 고려해

보는 연구가 필요할 것으로 생각된다. 가령, KfW의 기금 마련을 위한 저리의 연방정부예산의 경우는 한국의 경우 이자율이 독일에 비해 더욱 높고 북한의 전반적인 경제상황이 동독의 경제사정보다 더욱 열악하다는 것을 감안하면 주택부문에 대한 투자는 그 비율이나 금액에서 달라질 요소가 많다고 판단된다.

<표11> 통일 한국의 항목별 예상주택 투자액(1998년 기준)

항목	액수(억원)	비율	예상 수혜자
1. 주택보조금	1,623	2.63%	
2. 주택사유화 장려지원	2,621	4.25%	빈곤계층
3. 주택현대화 프로그램	11,483	18.64%	북한지역 주택소유자
4. KfW기금마련 (저리의 연방정부 예산)	2,247	3.65%	북한정부
5. 구부채지원금	41,189	66.86%	주택기업·주택조합
6. 저소득가구에 사회주택건설	512	0.83%	저소득가구
7. 도시건축 개선사업	1,935	3.14%	정부
합계	61,608	100%	-

또한 구부채지원금의 경우, 2001년 현재에는 주택의 소유 및 관리에 대한 모든 법적인 권한과 책임이 북한정부에 있는 것으로 판단되므로 아직까지는 동독에서처럼 주택 관리에 대해 부채가 생길 여지는 없는 것으로 판단된다. 하지만, 주택에 대한 소유권이 인정되어 주택이 개인이나 지역자치단체의 처분자산의 하나로 인정되면 이를 통한 금전의 대출이 이루어져 가구 및 지방자치단체의 부채가 발생할 것이고, 그렇다면 구 동독의 경우처럼 이런 부채의 존재 및 규모가 주택의 개·보수나 신축에 큰 걸림돌이 될 것으로 판단된다. 게다가 이런 주택에 설정된 각종 구부채와 관련된 문제는 비단 구동독에서만 발생한 것이 아니라 러시아·헝가리 등 다른 사회주의 국가에서도 발생한 문제인 만큼 북한이 시장지향의 움직임을 유지하며 개방할 경우 충분히 발생할 문제로 판단된다. 따라서 향후 북한의 개방화 정도에 따라 구부채 부문에 대한 연구에 대한 연구와 이에 대한 예산 배정에 대한 추정은 주도면밀하게 계속되어야 할 것이다. 그리고 차후 논의가 되겠지만, 1998년 기준의 남한 GDP를 바탕으로 통일 후의 금액을 상정하는 것 역시 무리가 있으므로 이에 대한 보정도 필요할 것으로 생각된다.

3.2 북한의 가구수와 주택수에 따른 주택부문 투자액

3.2.1 전반적인 가정

이 부분에서는 연구의 편이를 위하여 다음과 같은 기본적인 가정을 전제한다. 이런 가정을 통해서 주택건설비용에 관련된 최소한의 비용을 상정할 수 있다.

- (i) 북한 지역의 인구는 현 수준을 유지한다.
- (ii) 남한에서 북한으로의 소수 기술 인력의 이동과 정책 차원의 통제를 벗어나 북한에서 남한으로 이동하는 경우는 상쇄하여 인구이동을 통제한다.
- (iii) 토지 비용은 제외한 공공주택의 건설비를 추정한다. 이는 단기간에 주택과 토지와 관련된 분쟁과 문제를 최소화시키고, 남북한경제 및 사회를 안정시킬 수 있는 방안 중 가장 강력한 것이 북한 지역의 토지국유화이기 때문이다.

이러한 부분들 중 특히 인구이동에 관한 가정은 추후 완화하여 경제규모에 따른 자유로운 인구이동이 이루어졌을 경우를 상정한 주택수요도 추정할 예정이다.

3.2.2 북한 주택수요 추정-기초적 접근

여기서는 다음과 같은 자료와 통계치를 이용하여 북한 주택수요를 추정하기 위한 세대별 면적·공사비·주택재고량·주택수요량 등의 항목들에 대하여 최소한의 기준으로 가정하여, 최소한의 주거기준에 맞는 주택을 건설하는 상황을 설정하기로 한다.

(i) 윤혜정·장성수(1997)는 1993년 말 기준 필요 주택수는 79.8만호~114.8만호로 추정하고 있다. 본 연구에서는 필요주택수를 이 추정치의 개략적 중간값인 100만호로 가정하고 총주택 건축공사비를 추산하였다.

(ii) 윤혜정·장성수(1997)는 북한 지역에서의 주택공급규모를 세대 당 21.8평인 72m²으로 평균분양면적을 설정하여 보고하였다.

(iii) 본 연구에서는 이를 조금 더 현실성 있게 설정하여 정확한 주택공급 공사비와 택지조성규모를 파악하기 위해, 비목별·주택규모별 공사비(대한주택공사, 2000)를 이용하였다. 이에는 더욱 세분화된 기준이 필요하지만, 대한민국의 주택공사비를 기준으로 최소화한 내용을 사용함으로써 북한지역의

주택공급에 현실성과 함께 주택수요에 대해 탄력적으로 대응할 수 있는 기초를 마련할 것으로 생각된다. 이러한 다양성을 담보하기 위해 1999년의 15층 아파트를 기준으로 천원 미만은 반올림하여 비목별·주택규모별 공사비를 설정하였다.

(iv) 비목별·주택규모별 공사비 중 하나의 문제점은 다른 비목과 달리 노무비에 대한 내용이 남한과는 다른 상황이라는 점이다. 이를 위해 북한 출신의 경제학자의 연구 및 증언⁶⁾을 참고하여 월 임금을 \$150로 상정할 경우, 이는 1998년 기준으로 환율이 \$1당 약 1400원임을 감안하여 계산하면 약 21만원이므로 당해년도 남한 임금(10인 이상 업체의 사무직 기준)이 약 106만원에 비하여 해당하여 대략 5분의 1수준에 상당한다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 남한의 비목별·주택규모별 공사비에 제시된 노무비의 5분의 1수준으로 계산하여 주택규모별 공사비를 책정하였다.

(v) 북한에 신규공급 될 주택규모는 대한주택공사(2000)의 주택규모별 건설실적을 나타낼 때 나타난 면적인 18평 이하, 18~25.7평, 25.7평 초과를 기준으로 하였다(이것은 1998년의 건설실적은 반영하는 것임). 이 때의 평수들은 제곱미터(㎡)로 바꾸면 각각 59㎡ 이하, 59㎡~84㎡, 84㎡ 초과로 나타낼 수 있다. 따라서 최소비용을 가정하는 논의의 일관성을 위하여 59㎡ 이하는 46㎡을, 59㎡~84㎡는 59㎡를, 84㎡ 초과는 84㎡를 기준으로 하여 추정하였다.

(vi) 주택재고량과 관련하여서는 윤혜정·장성수(1997)가 제시한 주택감실 여부를 기준으로 두 안으로 나눌 수 있다. 하지만 통일 이후 북한에서는 심각한 주택부족현상에 시달릴 가능성이 높고(서우석, 1999), 통일 초기에는 신축주택건설에 초점을 맞추는 동시에 기존의 주택을 개·보수하여 현대화시키는 작업이 병행되어지는 방향으로 진행될 것으로 예상되므로, 윤혜정·장성수(1997)가 주장하듯 1960년 이전에 건설된 주택을 모두 감실된다는 가정은 과도한 주택공급을 예상하는 것으로 판단되므로, 이 부분에서는 주택의 감실은 없다고 가정하고 주택건설금액을 추정할 것이다.

6) 본 연구에서는 조선일보 NK 섹션에서 기사화된 '조명철의 경제문답'의 2001년 8월 6일자 내용을 기준으로 이에 대한 추정을 시도한다(<http://nk.chosun.com/board/read.php3?table=ecol&no=289>). 북한의 외국투자기업에 대한 최저 임금요구는 북한무역은행이 2000년 2월 11일 발표한 환율을 바탕으로 월 220원인 약 100달러이다. 하지만 KEDO의 경우, 비숙련공의 월 최저임금은 110달러이고, 그 중 작업반장은 220달러, 감독책임자는 300달러, 안전관리자는 160달러를 지급하였다. 그리고 조총련계 기업의 경우, 근로자에 대한 임금수준은 복지 및 간접비용을 포함하여 130달러~150달러 정도로 보고 있지만 불필요한 지출이 있기 때문에 실제 노동보수는 이것보다 클 것이라는 것이 일반적인 시각이다. 마지막으로 지금까지 대북투자나 임가공사업을 한 경험이 있는 기업들을 대상으로 종합적인 임금분석 결과에 따르면, 협상가격은 100-110달러지만 관리노력과 기타 간접비용을 합칠 경우 대체로 일인당 130-180달러에 이른다고 한다.

건설되는 주택의 용적률은 윤혜정·장성수(1997)에 따라 5층 아파트 기준으로 75%를 따랐으며, 주택건설시 필요한 총 택지면적은 주택용지 외에 도로 등의 도시하부시설·편의시설 및 공급처리시설 등이 있으므로 이것들을 감안하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 따라서 최근에 건설된 신도시들의 주택용지비율이 총 택지면적의 30~40%임을 감안하여 본 추정에서는 40%로 설정하였다.

<표12> 북한의 주택규모별 주택건설금액 추정

주택규모 사안	46m ²	59m ²	84m ²	합계
건설비율 (1998년 기준)	45.7%	34.9%	19.4%	100%
필요주택수(호)	457,000	349,000	194,000	1,000,000
단위m ² 당 주택건설금액(원)	339,000	339,000	325,000	-
주택건설금액 (백만원)	7,126,458	6,980,349	5,296,200	19,402,998

주. 필요 주택수는 100만호를 가정하였음.

여기서 <표12>의 주택건설금액은 <표13>의 주택규모별 공사비를 토대로 하여 산출된 것이다.

<표13> 북한의 단위 m²당 비목별·주택규모별 공사비 추정

(단위:원/m²)

주택규모 비목	46m ²	59m ²	84m ²
재료비	219,000	216,000	206,000
노무비	34,000	35,000	35,000
경비	37,000	39,000	38,000
잡비	49,000	49,000	46,000
계	339,000	339,000	325,000

이미 언급한 대로 <표13>의 노무비의 항목은 남한 임금의 5분의 1 수준에서 계산하였으며, 이에 따라 주택의 규모별 공사비 추정을 하면 각각 단위 m²당 약 33만 9천원, 33만 9천원, 32만 5천원이 쓰여지는 것으로 나타난다.

<표12>와 <표13>에서 도출한 값들을 다음과 같은 식에 대입하여 주택규모별 주택건설금액을 산출한다.

$$TC = H_SIZE \times H_NUM \times CON_COST$$

여기서,

TC: 주택규모별 주택건설금액

H_SIZE: 주택규모

H_NUM: 필요주택 수

CON_COST: 주택규모별 공사비

<표12>의 결과를 살펴보면, 18평 이하의 소형주택과 18평정도의 주택에 대한 건설금액은 약 7조원 정도로 추정되고, 25.7평을 넘는 주택은 약 5조원을 조금 넘을 것으로 추산된다. 따라서 필요 주택수를 100만호로 가정했을 경우, 이들 주택규모별 주택건설금액의 총계는 약 19조 4천억원 정도로 추정된다.

또 <표12>의 주택규모별 주택건설금액을 바탕으로 북한지역 주택 건설에 필요한 총 택지수요량을 <표14>와 같이 추정할 수 있다.

<표14> 북한의 총 택지수요량 추정

사안 \ 주택규모	46m ²	59m ²	84m ²	합계
건설비율(1998년 기준)	45.7%	34.9%	19.4%	100%
필요주택수(호)	457,000	349,000	194,000	1,000,000
주택연면적(천m ²)	21,022	20,591	16,296	57,909
주택용지소요면적(천m ²)	28029.33	27454.67	21728	77212
택지개발면적(천m ²)	70073.33	68636.67	54320	193030

이에 따르면, 북한에 필요한 주택수 100만호를 기초로 추정한 총 주택연면적은 각 주택규모별로 약 2천 1백만m², 2천 6십만m², 1천 6백 3십만m²로써 총 5천 8백만m²가 필요할 것으로 추산되는데, 이것은 다음과 같은 식을 이용하여 도출하였다.

$$H_SQ = H_SIZE \times H_NUM$$

여기서,

H_SQ : 주택연면적

H_SIZE : 주택규모

H_NUM : 필요주택 수

이런 가정에 총 주택연면적이 주택용지 소요면적의 75%가 쓰인다는 조건

을 부가하면, 필요한 주택용지소요면적은 필요주택연면적에 0.75를 나누어 추산할 수 있고, 따라서 이 때의 총 주택용지 소요면적은 7천 7백 2십만㎡로 구해진다.

$$\text{주택용지 소요면적} = \text{주택연면적} \div 0.75$$

이에 따라, 택지개발 면적은 주택용지 소요면적에 0.4를 나누어 추산할 수 있다. 이를 통해 산출한 총 필요택지개발면적은 약 1억 9천 3백만㎡이고, 이것은 193km²이므로 분당신도시 약 10개 정도의 면적이 필요할 것으로 예상된다.

$$\text{택지개발면적} = \text{주택용지 소요면적} / 0.4$$

3.2.3 북한 주택수요 추정-현실적 접근(가구수 보정)

앞서 살펴본 연구에서는 북한 주택수요의 추정을 윤혜정·장성수(1997)의 1993년 말 기준 필요주택수 79.8만호~114.8만호에 따라 이들의 중간값에 가까운 주택 수 100만호를 가정하고 총 주택 건축공사비를 추산하였다. 하지만, 윤혜정·장성수(1997)의 1993년 말 기준의 자료만으로 미래 어느 시점에서의 북한지역에 필요한 주택수를 추정하는 것은 향후 꾸준히 인구의 변화나 경제·사회 등의 변화가 발생할 것으로 생각되는 북한의 주택현실이 제대로 반영되지 않아 상당히 왜곡될 가능성이 크다.

이러한 점을 감안한다면, 북한의 주택수를 추정하는 기존 방법의 전개를 위해 일반적으로 받아들여지고 있는 인구수와 평균가구원 수 4.8명에 대해 재논의가 필요하다고 할 수 있다. 우선 기존 연구에서 일반적으로 사용된 1993년말의 북한의 인구수라고 사용되는 자료는 1993년에 한국은행이 추정한 자료로 이것은 북한 당국의 공식적인 자료가 아니라는 점에서 과학적이기는 하겠으나 인구추정을 위한 분석에 이용하는 것은 일정한 한계가 있을 것으로 판단된다. 따라서 노용환·연하청(1997)이 지적한 것처럼 실제 북한 당국이 발표한 자료를 신뢰할 수 없는 문제점이 있는 것을 감안하더라도 북한의 공식적인 자료가 있다면, 이것을 가장 기초적인 자료로 선택해야 한다는 것이 더욱 신뢰성이 있을 것으로 판단된다.

본 연구는 노용환·연하청(1997)의 의견과 맥을 같이 하여, 북한의 공식적인 발표에 따라 북한의 인구수를 2,052만 명으로, 가구 수를 4,813,595호로 하여, 집단수용시설을 제외한 개별가구를 기준으로 추정한 개별 평균가구원 수 4.18명을 평균가구원 수로 사용하는 것이 더 현실적이라고 판단된다.

이것은 군인을 제외한 평균가구원 수인데, 군인의 경우 집단 거주 시설에 거주하기 때문에, 일반 주택거주자들을 대상으로 주택정책을 하는 평균가구원 수에서는 고려하지 않는 것이 타당하며, 통일이 된 이후에도 일정기간동안은 군인이 지속적으로 필요하여 이들의 급격한 주택유입은 일어나기 힘들 것으로 파악되므로, 본 연구에서는 평균 가구원 수는 기존 연구의 4.8명 대신 4.18명을 타당한 수치로 이용할 것이다.

이에 따라, 서우석(1999)이 참고한 북한의 인구수와 가구 수에 대한 KDI(1991)자료는 2001년에 북한의 인구수와 가구 수를 각각 약 2,585만과 5,386천호로 보고하고 있으나, 실제 2001년 7월 CIA에 보고된 인구수인 약 2,197만 명과는 큰 격차를 가지므로 CIA보고 자료를 바탕으로 평균가구원 수를 4.18로 가정했을 때, 2001년 북한의 가구 수는 5,255,557호로 예상된다. 이 CIA보고는 1999년 통계청에서 발표한 북한 인구추계가 2000년도에 약 2,217만 정도로 추정되고 있는 것과 같은 맥락으로 이해할 수 있으므로 추정한 북한의 가구 수 역시 어느 정도 신뢰할 수 있는 수준으로 파악된다.

따라서 본 연구에서는 1990년과 2000년의 남한의 가구 수를 이용해 1995년도의 남한의 가구 수를 추정하여, 이 수와 실제 1995년 남한의 가구 수를 비교함으로써 본 연구진이 사용한 동일비 접근법(Constant Share Approach)의 정확성을 비교할 것이다. 이를 바탕으로 1993년 말 북한의 가구 수와 2001년도의 북한 가구 수를 이용하여 변화비 접근법(Shift Share Approach)로 2010년의 북한 추정가구수를 파악할 것이다.

동일비접근법(Constant Share Approach)과 변화비접근(Shift Share Approach)을 통해 필요한 총 가구 수를 구하는 식은 추정하는 방법과 다음과 같다.

(i) 남한의 가구 수 추정

우선 남한 가구의 추계기간은 북한의 추계기간과 다르므로, 기간 수정을 하여야 한다. 즉, 1990년과 2000년 두 기간의 남한의 가구 증가율을 통해 다음과 같은 식을 통하여 1990년에서 1995년까지의 증가율을 산출해 낼 수 있다.

$$R^m = (1 + R^n)^{m/n} - 1$$

여기서 R은 가구증가율을, m과 n은 각각 두 기간을 나타낸다. 따라서 1990~2000년 사이의 증가율은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} R^{1990-2000} &= (14,391,374 - 11,354,540) / 11,354,540 \\ &= 0.268 \end{aligned}$$

또 이에 따라 1990~1995년 사이의 증가율은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} R^{1990-1995} &= (1 + R^{1990-1995})^{6/11} - 1 \\ &= 0.13827 \end{aligned}$$

이를 이용하여 구한 1995년의 추정 가구 수는 12,924,579호이다. 그런데 이것은 실제 통계자료를 통해 보고 된 1995년 가구 수 12,958,181과 거의 차이가 나지 않아 매우 타당한 가구 수의 증가율을 구한 것으로 생각된다. 위에서 살펴본 것과 마찬가지로, 2001년의 남한의 가구 수는 실제 1995년 남한 가구 수와 2000년의 남한 가구 수를 이용하여 추정할 수 있다. 위 식과 같이 추정하면 1995년~2001년의 가구 증가율은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} R^{1995-2001} &= (1 + R^{1995-2001})^{7/6} - 1 \\ &= 0.13066 \end{aligned}$$

이 비율을 이용하면 2001년의 가구 수는 14,651,332호로 추정된다.

그리고 남한의 2010년 가구 수 추정은 위의 식을 따라 다음과 같이 도출된다.

$$\begin{aligned} R^{1995-2010} &= (1 + R^{1995-2010})^{16/6} - 1 \\ &= 0.32405 \end{aligned}$$

따라서 2010년의 남한 추정 가구 수는 17,157,271호이다.

(ii) 북한의 가구 수 추정

남한의 가구수를 추정하는 것과 동일한 방법으로 2010년의 북한의 가구 수를 추정하는 과정은 다음과 같다.

1993년부터 2001년 사이의 북한의 가구 증가율은 아래에서 도출하는 것처럼, 0.092로 나타난다.

$$\begin{aligned} r^{1993-2001} &= (5,255,557 - 4,813,595) / 4,813,595 \\ &= 0.092 \end{aligned}$$

이에 따라 여기서 구한 비율을 이용하면 1995년 북한의 가구 수는 다음과 같다.

$$\begin{aligned} & r^{1993-1995} \\ &= (1 + r^{1993-2001})^{3/9} - 1 \\ &= 0.02977 \end{aligned}$$

즉, 1995년의 가구 수는 4,956,903호로 추정된다.

여기서 남한의 가구 증가율을 고려하지 않은 CSA⁷⁾를 이용한 북한의 2010년 추정 가구 수는 다음과 같은 증가율을 산출한 후 도출하면 5,740,039호로 추정된다.

$$\begin{aligned} & r^{1993-2001} \\ &= (1 + 1993-2001)18/9 - 1 \\ &= 0.19247 \end{aligned}$$

그러나 2010년 북한의 추정 가구 수를 추정할 때 위에서 살펴본 CSA를 이용하여 도출한 값보다 SSA를 이용함으로써 추정하는 것이 보다 현실성이 있고 타당할 것으로 판단되는데 문화적 배경이 비슷한 남한의 가구 증가율로 불확실한 북한의 가구 증가율을 보정해 줄 수 있는 기능이 있기 때문이다. 이는 특히 남북한이 동일민족이라는 점과 자녀 및 가족에 대한 사고가 유교적 영향을 비슷하게 받으리라는 점 등과 같은 문화적 동질성을 고려할 때 더욱 유의미한 분석방법으로 판단된다. 이를 위해 남한의 자료로는 1995년에 2001년의 가구 증가율과 1995년에서 2010년까지의 가구 증가율을 사용하고, 북한의 경우는 1995년에서 2001년의 가구 증가율을 사용하여 북한의 2010년의 가구 수를 추정할 것이다.

먼저 북한의 1995년 추정 가구 수와 2001년의 가구 수를 사용하여 북한의 7년간의 가구 수 변화율 1995-2001에서 0.06025를 추정할 수 있으므로, 1995년에서 2001년 사이에 보정된 SSA의 값은 다음과 같다.

7) CSA(Constant Share Approach)와 SSA(Shift Share Approach):동일비접근법(CSA)과 변이할당법(SSA)은 거시자료(aggregated data)를 가지고 분석하는 지역경제의 분석기법이다. 이 기법들은 지역의 성장요인을 지역을 구성하는 산업의 성장에 의한 결과로 간주한다. 동일비접근법이 비교대상이 되는 참고지역 또는 국가의 자료가 제공하는 기간이 동일한 경우에 사용될 수 있는 반면, 변이할당법은 이용가능한 자료가 서로 다른 기간 또는 내용을 포함하고 있을 경우에도 분석가능하다는 측면에서 조금 더 효율적인 분석기법이다.

$$\begin{aligned}
& S^{1995-2001} \\
&= r^{1995-2001} - R^{1995-2001} \\
&= 0.06025 - 0.13066 \\
&= -0.07041
\end{aligned}$$

따라서, 2010년의 북한의 가구 증가율을 도출된 값을 이용하면 다음의 식과 같다.

$$\begin{aligned}
& S^{1995-2010} \\
&= (1 + s^{1995-2001})^{16/7} - 1 \\
&= (1 - 0.07041)^{16/7} - 1 \\
&= -0.1537
\end{aligned}$$

그러므로, SSA를 이용한 보정치를 감안한 2010년의 북한 가구 수는 다음과 같은 식으로 추정할 수 있다.

$$\begin{aligned}
& \text{NUM_HH}^{2010} \\
&= [(1 + R^{1995-2010}) + s^{1995-2010}] \times \text{NUM_HH}^{1995}
\end{aligned}$$

여기서,

NUM_HH²⁰¹⁰: 2010년 추정 북한 가구 수

NUM_HH¹⁹⁹⁵: 1995년 추정 북한 가구 수

위 식에서처럼 SSA를 이용해 추정한 북한의 2010년 가구 수는 5,801,298호로 나타나 CSA를 이용해 추정한 북한의 2010년 가구 수 보다 약 6만호 가량 많이 추정되었다. 이처럼 SSA를 이용할 경우 실제로 정확한 남한의 데이터를 이용한 비율을 고려하는 것이기 때문에 CSA로 추정하는 것보다는 더욱 신뢰성이 담보된다고 할 수 있다.

<표 15> 연도별 남북한 가구 수와 그 추정치

북한			남한		
연도	가구수	비고	연도	가구수	비고(실측치)
1990	-	-	1990	11,354,540	-
1993	4,813,595	-	1993	-	-
1995	4,956,903*	-	1995	12,924,579*	12,958,181
2000	-	-	2000	14,391,374	-
2001	5,255,557	-	2001	14,651,332*	-
2010	5,801,298**	5,740,039*	2010	17,157,271*	-

주. *CSA추정치 **SSA추정치

이제 SSA기법을 이용해 분석한 북한의 가구 수와 기존 연구를 통해서 알려진 북한의 주택보급률을 가지고 2010년에 북한지역에서 필요한 주택소요량을 도출할 수 있다.

본 연구진이 여기서 추정 한 북한의 가구 수는 5,801,298호이다. 그리고 윤혜정·장성수(1997)가 1993년 기준 북한 주택보급률이라고 추정한 75.7%~83.1%가 상당히 현실성 있는 연구에 의해 도출된 것이라는 판단 아래 이들이 구한 주택수의 중간값에 해당하는 78%를 북한의 주택보급률로 상정하였다. 1993년 말 현재, 북한의 주택보급률이 78%에 해당한다면, 북한엔 약 375만호가 존재하는 것이며, 주택보급률을 100%로 높이기 위해 필요한 주택 수는 대략 110만 채 정도가 된다.

이 때, 가구 수 증가에 따라 동일한 비율로 주택 수가 늘어났다고 가정하여 다음과 같은 식으로 계산하면 2010년에 북한의 주택보급률을 100%를 달성하기 위해 필요한 주택수를 산출해 낼 수 있다.

$$\begin{aligned}
 H_CON^{2010} &= NUM_HH^{2010} - NUM_HH^{2010} \times H_RATE \\
 &= 5,801,298 - (5,801,298 \times 0.78) \\
 &= 5,801,298 - 4,525,012 \\
 &= 1,276,286(\text{호})
 \end{aligned}$$

여기서,

H_CON: 주택보급률 100% 달성을 위해 필요한 주택 수

NUM_HH: 추정 가구수

H_RATE: 주택보급률

2010년에도 주택보급률이 78%를 계속 유지하였다고 하면, 약 4,526,012호

의 주택이 존재하는 것을 의미하며, 따라서 주택보급률 100%를 달성하기 위한 필요주택수는 1,276,286호이다.

3.2.4 북한 주택수요 추정-현실적 접근(주택건설금액 보정 I)

앞에서 진행된 가구 수 보정을 이용하면 주택건설금액에 대해서도 보다 현실적인 금액을 추정할 수 있다.

이제 2010년에 통일이 되었다고 가정을 하면, 앞서 <표12>에서 살펴보았듯 주택규모별 주택건설금액을 이용하여 아래와 같이 1,276,286호에 건설되는 주택건설금액을 추산할 수 있다.

<표 16> 북한의 주택규모별 주택건설금액 추정

사안 \ 주택규모	46㎡	59㎡	84㎡	합계
건설비율(1998년 기준)	45.7%	34.9%	19.4%	100%
기준주택수*(호)	495,000	374,000	209,000	1,100,000
단위㎡당 금액	339,000	339,000	325,000	
주택건설금액 (백만원)	7,719,030	7,480,374	5,705,700	20,905,104

* 기준주택수는 110만호임.

먼저 이 부분에서는 앞서 살펴본 독일의 사례를 통해 유추하여 <표11>에서 구한 매년 6조2천억 정도의 투자가 이루어지는 것으로 가정한 후, <표12>에서 추정된 북한의 주택규모별 주택건설금액에 대비하여 다음과 같이 건설비용을 추정할 수 있다.

1조당 주택건설호수 = 기준 주택수/주택건설금액

매년 주택건설호수 = 6조2천억 * 1조당 주택건설호수

여기서 1조당 주택건설호수와 매년 주택건설호수를 살펴보는 것은 매년마다의 주택보급률 변화를 살펴볼 수 있기 때문이다. 2010년에 통일이 된다고 가정한다면, 1조당 주택 52,619채를 건설할 수 있으므로, 매년 326,236채를 건설한다는 것을 의미하고 이에 따라 주택보급률은 <표17>과 같이 달성할 수 있을 것으로 생각된다.

<표17>에서 보듯 2010년에 통일이 이루어졌다고 상정한 후, 주택부문에 독일이 투자한 것과 유사한 비율로 투자를 할 경우(1998년 기준) 100%의 주택보급률에 도달하는 기간은 4년이 지난, 2014년으로 파악되었다. 이것은 윤

혜정·장성수(1997)의 연구에서 추정⁸⁾한 것처럼, 약 3년 정도의 기간이 필요하다고 하였던 것과 대략 비슷하지만, 본 연구의 추정이 독일통일비용의 추정과 주택의 단위건설비를 추정하여 도출한 만큼, 4년이라는 본 연구진의 추정이 보다 정확한 것으로 판단된다.

<표 17> 연도별 주택보급률 변화(매년 6.2조원 투자시)

연도	2010	2011	2012	2013
주택보급률	78%	83.6%	89.2%	94.9%
주택 수	4,525,012	4,851,248	5,177,484	5,503,720
연도	2014	2015	2016	
주택보급률	100.5%	106.1%	111.7%	
주택 수	5,829,956	6,156,192	6,482,428	

여기서 추가적으로 고려하여야 할 사항은 북한 가구 수의 증가율에 따른 주택 수의 증가율이 동일하다는 본 연구진의 가정이다. 그러나 한국은행(1998)이 추정한 북한의 GDP감소 추세 실정을 감안하면, 북한의 경제적 수준이 크게 개선될 여지가 없는 것으로 판단된다. 따라서 현 상태에서 북한의 경제실정이 크게 개선되지 않는 한 주택에 투자를 급격히 증가시키기 어려운 사항이라는 점과 북한의 주택 중 아주 낡은 주택이 감실되는 부분을 고려하면, 향후 2015년에는 주택보급률 100%를 달성하는 것보다는 대략 110%선에서 달성하는 것이 더욱 현실적인 접근이 될 것으로 판단된다. 따라서 주택의 감실율을 고려하면 대략 6년이 경과된 2016년이나 이르러서야 실질적으로 100%의 주택보급률이 완성될 것으로 생각된다.

하지만 이런 상황도 주택부문의 모든 투자가 주택의 신축에 사용된다는 것을 가정한 가장 이상적인 경우에 해당한다. 독일의 경우에서도 알 수 있듯 통일 이후 주택투자부문에 이루어지는 모든 투자가 신규주택 건설에 투입된 것은 아니라는 것을 감안하면, 이보다는 훨씬 더 긴 시간이 요구될 것으로 자명하다.

따라서 주택부문의 개선에 쓰인 독일통일비용의 각 항목을 중심으로 생각해볼 때, 신규주택 건설에 대한 구체적인 투자항목을 찾기 어렵다하더라도, 구부채의 탕감과 주택현대화프로그램, 그리고 저소득가구에 대한 주택사유화 지원금 등의 상당부분이 주택의 개보수나 주거환경 및 수준 개선 등을 위한 투자로 사용될 것임을 감안하면, 총 주택부문투자 중 신규주택에 대한 비율

8) 물론, 윤혜정·장성수(1997)는 북한 지역에 연 20만호의 주택건설이 가능할 것이라고 제시하고 있지만, 그 근거에 대해서는 정확한 제시가 없다. 이를 바탕으로 주택보급률 100%를 달성하는데 걸리는 연수가 4년에서 11년 정도라고 보고 있다.

이 대략 70%정도 선에서 이루어진다고 할 수 있을 것이다. 즉 전체 주택부문에 대한 투입액 중 70%가 주택의 신규건설에, 30%가 주택의 개보수 및 주거환경 개선에 사용된다고 할 수 있다. 이에 따라 실제 매년 투자액은 1998년 기준 주택투자 총액 6.2조의 70%, 즉 약 4조 3400억원이 될 것으로 생각된다. 이런 현실적인 가정을 포함하였을 경우, 위의 <표17>은 다음과 같은 <표18>로 바뀔 것이다.

<표18>에서는 매년 약 4조 3400억원이 북한 주택에 투자된다고 가정을 하였을 경우 약 110%선에 도달하는 시점은 통일 후 8년이 걸리는 것으로 예상되는 것을 보여주고 있다.

<표 18> 연도별 주택보급률 변화(매년 4.34조원 투자시)

연도	2010	2011	2012	2013	2014
주택보급률	78%	81.9%	85.9%	89.8%	93.7%
주택 수	4,525,012	4,753,377	4,981,742	5,210,107	5,438,472
연도	2015	2016	2017	2018	
주택보급률	97.7%	101.6%	105.6%	109.5%	
주택 수	5,666,837	5,895,202	6,123,567	6,351,932	

3.2.5 북한 주택수요 추정-현실적 접근(주택건설금액 보정 II)

위에서 살펴본 추정은 1998년 독일통일비용 중 주택부문에 사용된 금액에서 추정한 후 이것을 다시 1998년 남한의 GDP를 기준으로 주택부문에 투자할 수 있는 그 총액을 추정한 것이다. 따라서 위의 추정에서는 1998년 기준의 GDP를 그대로 2010년에도 사용하여 매년 투자액을 추정하였다는 점이 단점으로 지적된다. 따라서 한반도가 통일되는 시점을 2010년으로 설정한 이상, 2010년의 GDP를 추정하여 연도별 주택보급률을 추정하는 것은 더욱 현실적인 가정이 될 것으로 생각된다. 따라서 2010년에 한국이 통일된다는 가정 하에 해당년도 GDP 보정치를 산출하여 연도별 주택보급률을 추정하는 것은 더욱 현실적인 가정이 될 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 2000년 남한의 GDP와 KDI(2002)의 잠재성장률 전망치 중 상대적으로 저성장률에 해당하는 4.4%를 성장률로 가정하여 2010년 남한의 GDP를 추정하였다. 이 때 고성장률 대신 저성장률을 사용한 것은 통일한국의 주택부문투자액을 최소로 가정하기 위한 것이다.

다음의 식을 사용하면 t 년 후의 GDP를 산출할 수 있다.

$$a_t = a_1(1 + r)^{t-1}$$

여기서,

a_t : t년 후의 GDP

a_1 : 기준년도(여기서는 2000년)의 GDP

r : 경제성장률

통계청 국민계정 주요지표에 따르면, 2000년 남한 GDP는 약 517조원으로 나타난다. 그리고 본 추정에서 가정된 경제성장률이 4.4%($r = 0.044$) 이므로 2010년의 GDP, 즉 a_{10} 는 약 788조원으로 예상이 된다.

<표 19> 2010년 남한 GDP 추계

시기	2000	2010	2015
GDP 성장률	-	4.4%	4.4%
남한 GDP	512.0996	787.6974	976.9266

여기에서 구한 2010년의 남한의 추정 GDP가 약 788조원에 이를 것이라는 가정 하에, 앞에서 추정한 주택부문에 대한 투자액을 다시 추정하면 좀 더 정확하고 현실적인 투자액을 산출할 수 있다.

<표 20> 예상주택 투자액(2010년 기준)

독일 GDP 대비 신연방주 주택 투자비율	1.39%
2010년 예상 한국 GDP	약 788조원
통일 한국 예상주택 투자액	약 11조원

따라서 독일 GDP 대비 신연방주 주택 투자비율 1.39%를 적용하여 추정한 2010년의 예상 주택투자액은 매년 약 11조원의 규모가 될 것으로 예상된다. 2010년 남한의 GDP를 통해 산출한 약 11조원의 통일한국 예상 주택투자액은 1998년의 GDP를 기준으로 산정하였던 6.2조원보다 거의 2배가량 늘어난 액수에 해당한다.

또 통일 한국 예상 주택 투자액에 제시된 11조원의 세부적인 내용은 다음의 통일 한국의 항목별 예상주택 투자액을 통해서 살펴볼 수 있다.

<표 21> 통일 한국의 항목별 예상주택 투자액(2010년 기준)

항목	액수(억원)	비율	예상 수혜자
1. 주택보조금	2,877	2.63%	
2. 주택사유화장려지원	4,648	4.25%	빈곤계층
3. 주택현대화프로그램	20,363	18.64%	북한지역주택소유자
4. KfW기금마련(저리의 연방정부 예산)	3,984	3.65%	북한정부
5. 구부채지원금	73,040	66.86%	주택기업·주택조합
6. 저소득가구에 사회주택건설	905	0.83%	저소득가구
7. 도시건축 개선사업	3,431	3.14%	정부
합계	109,248	100%	-

이제 보다 완전한 북한 지역 주택신축에 투입될 비용의 추정을 위해서는 남한의 GDP 증가뿐 만 아니라 물가와 임금의 상승도 고려해야 하는데, 이것은 주택규모별 주택건설비용을 상승시키는 요인으로 작용할 것으로 판단된다.

본 연구에서는 임금의 상승률은 물가의 상승률과 밀접한 관계가 있으므로 임금의 상승률과 물가의 상승률이 동일하다고 가정하고, 주택건설비용의 상승을 물가의 상승률에 맞추어 재조정하려 한다.

KDI(2001)의 분석에 따르면, 2002년 연평균 물가상승률 3%가 예상된다는 물가전망을 하였으므로, 본 연구에서는 이를 토대로 물가 역시 향후 2010년까지 연평균 물가상승률이 3%라고 가정한다.

여기서 앞서 2010년 남한의 GDP전망에서 사용하였던 식을 응용하여 새로이 주택규모별 주택건설비용을 추정할 수 있다.

$$C_t = C_1(1 + cr)^{t-1}$$

여기서,

C_t : t 년의 주택규모별 주택건설비용

C_1 : 1998년 기준 주택규모별 주택건설비용

cr : 물가상승률

<표 22> 2010년 주택규모별 주택건설비용

비목 \ 주택규모	46㎡	59㎡	84㎡
1998년 단위㎡ 기준 비용	339,000	339,000	325,000
2010년 단위㎡ 기준 비용	483,333	483,333	463,372
2010년 단위㎡ 당 주택건설비용(원)	22,233,315	28,516,643	38,923,272

<표22>에서는 2010년의 주택규모별 주택건설비용이 각각의 건설 면적 46㎡· 59㎡· 84㎡에 따라 22,233,315원· 28,516,643원· 38,923,272원이라는 것을 보여주고 있다. 이를 통해 기준 주택수를 100만 채로 하여 주택비율별 총 주택건설비용을 추정하면 다음 <표23>으로 나타낼 수 있다.

<표 23> 2010년 북한의 주택규모별 주택건설금액 추정

사안 \ 주택규모	46㎡	59㎡	84㎡	합계
건설비율(1998년 기준)	45.7%	34.9%	19.4%	100%
기준 주택수*(호)	457,000	349,000	194,000	1,000,000
2010년 ㎡당 주택건설비용(원)	22,233,315	28,516,643	38,923,272	
주택건설금액(천만원)	1,016,063	995,231	755,112	2,766,406

*기준 주택수는 100만호로 가정함.

<표23>에서 구한 총 주택건설금액은 100만호를 기준으로 약 27.7조원으로 나타난다. 여기서 앞에서 추정한 대로 1조당 주택건설호수와 매년 주택건설호수를 구하면 다음과 같다.

$$1\text{조당 주택건설호수} = \text{기준 주택수}(100\text{만호}) / \text{주택건설금액}$$

$$\text{매년 주택건설호수} = 27.7\text{조} * 1\text{조당 주택건설호수}$$

1조당 주택건설호수는 약 36,138호로 구할 수 있으므로 매년 397,628호의 주택을 건설할 수 있을 것으로 예상된다. 이를 토대로 2010년에 통일이 이루어졌다고 가정하면, 앞서 추정한 북한지역에서의 필요 주택 수 1,276,286호에 건설되는 주택건설금액을 연도별로 다음과 같이 추산할 수 있을 것이다.

<표24> 연도별 주택보급율 변화(매년 11조원 투자시)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015
주택보급율	78%	84.9%	91.7%	98.6%	105.4%	112.3%
주택 수	4,525,012	4,922,640	5,320,268	5,717,896	6,115,514	6,513,152

<표24>에서 볼 수 있듯 주택보급율이 약 100%선에 도달하는 시기는 통일 4년 후 정도가 될 것이며, 110%선을 넘는 시기는 통일 후 5년째가 될 것으로 예상된다.

여기에 앞서의 추정에서처럼 총 주택부문 투자액의 70%선에서 주택신규 건설에 대한 투자가 이루어진다고 하면, 한 해 평균 7.7조원⁹⁾이 투자되어 매년 대략 278,340호의 주택이 건설되어 진다는 결론을 얻을 수 있으며, 이를 다시 연도별 주택보급율의 변화로 추정하면 다음과 같다.

<표25> 연도별 주택보급율 변화(매년 7.7조원 투자시)

연도	2010	2011	2012	2013
주택보급률	78%	82.8%	87.6%	92.4%
주택 수	4,525,012	4,803,352	5,081,692	5,360,032
연도	2014	2015	2016	2017
주택보급률	97.2%	102%	106.8%	111.6%
주택 수	5,638,372	5,916,712	6,195,052	6,473,392

<표25>에서 주택보급율이 약 100%선에 도달하는 시기는 통일 후 약 5년으로 예상되고, 110%선에 도달하는 시기는 통일 후 약 7년이 걸리는 것으로 예상된다. 이러한 GDP보정과 물가보정을 통해 예측된 주택보급율에 관한 추정은 통일 한국의 주택투자에 대한 더욱 현실성 있는 변화를 보여주는 것으로 판단된다.

이제 북한에서 필요한 주택수 1,276,287호를 기초로 북한의 총 택지수요량을 추정하기로 한다. 여기에서는 앞에서 이미 살펴보았던 <표14>의 북한의 총 택지수요량 추정의 방법을 동일하게 사용하였다.

<표26>에서 살펴볼 수 있는 것처럼, 2010년의 북한의 주택연면적은 각 주택규모별로 약 2,642만㎡· 2,560만㎡· 2,037만㎡로 총 7,239만㎡가 필요할 것으로 추산된다.

9) 2010년의 경우 11조원의 70%인 7.7조가 주택의 신규건설에, 30%인 3.3조가 주택의 개보수 및 주거환경 개선에 투입될 것으로 예상된다.

<표26> 북한의 총 택지수요량 추정(2010년)

사안 \ 주택규모	46m ²	59m ²	84m ²	합계
건설비율(1998년 기준)	45.7%	34.9%	19.4%	100%
필요 주택수(호)	574,329	433,938	242,495	1,276,287
주택연면적(천m ²)	26,419	25,602	20,370	72,391
주택용지소요면적(천m ²)	35,226	34,136	27,159	96,521
택지개발면적(천m ²)	88,064	85,341	67,898	241,303

앞의 추정에서 총 주택연면적은 주택용지소요면적의 75%가 쓰인다는 가정을 하였으므로, 필요한 주택용지소요면적은 필요주택연면적에 0.75를 나누어 추산할 수 있을 것이다. 이럴 경우, 각 주택규모별로 소요되는 주택용지면적은 각각 3,527만m²· 3,414만m²· 2,716만m²가 필요하여, 총 주택용지소요면적으로 모두 9,652만m²가 필요할 것으로 예상된다.

이에 따라 필요한 택지개발 면적은 주택용지소요면적에 0.4를 나누어 추산할 수 있으므로 주택규모별 필요택지개발면적은 각각 약 8,806m²· 8,534m²· 6,790만m²이 되어 총 필요택지개발면적은 약 24,130만m²이고, 이것은 약 241.3km²정도로 예상된다. 이 면적은 대략 분당신도시 약 13개 정도의 면적에 해당되는 것이다.

4. 통일비용 재원대책

본 연구진은 이미 북한지역에 신규로 건설할 주택수를 추정하면서 통일 이후 주택부문에 투입될 것으로 생각되는 비용의 총액과 항목별 예상액, 주택 규모별 건설비 등을 앞에서 제시하였다. 이 부분에서는 우선 본 연구와는 접근방법은 다르지만, 북한의 시장개방화 정도와 통일이 이루어지는 방식에 따라 북한주택건설 추정비용을 체계적으로 분석한 기존 연구를 논의와 연구의 다양성 차원에서 참고적으로 살펴본 후, 이런 통일비용들을 마련하기 위한 방안을 모색해보려고 한다. 통일비용을 마련하기 위한 방안을 살펴보기 위해 독일의 사례가 살펴지며, 또한 북한의 전반적인 개정·금융 상황에 대한 문헌연구도 덧붙여질 것이다. 이후 마지막으로 재원을 마련할 수 있는 여러 가지 방안이 제시되고, 각 방안의 단점이 지적될 것이다.

4.1 서우석(1999)의 주택건설자금 추정

서우석은 주택건설에 필요한 자금은 통일방식¹⁰⁾에 따라 자멸형 및 유도형 통일과 합의형 통일로 나누어 생각하였는데, 전자의 경우는 현재 북한의 개방화 정책과 남북의 평화적 관계유지 등 최근의 정치·경제적 상황과 맞지 않은 것으로 판단되므로 여기서는 고려하지 않는다. 합의형 통일의 경우 약 38조원이 소요될 것으로 전망된다. 주택건설은 정부부문·공공부문·민간부문에 나뉘어 이루어질 것이기 때문에 각 부문에서 사용할 비용도 추정할 수 있다.

4.1.1 정부부문

정부부문은 주로 영구임대주택과 장기임대주택 55천호를 건설할 것으로 전망되는데 이에 필요한 자금은 약 1조 2,375억원으로 추정된다. 이 자금은 합의형 통일의 경우 3.3%에 해당한다.

4.1.2 공공부문

이 부분은 여러 가지 방안이 있을 수 있으나 대체로 대한주택공사가 주도가 되어 담당해야 할 영역으로 생각된다. 남한 내 공기업의 형태로 주택건설을 담당하고 있는 것은 주공이 대표적일뿐만 아니라 남한의 주택건설에서 이미 목도하였듯 대규모 공사를 수행할 수 있는 역량도 갖춘 것으로 평가되기 때문이다.

합의형 통일의 경우에는 공공부문이 335천호의 건설 분을 담당하게 될 것이며, 자금은 약 10조원이 소요되리라 예상되는데, 이는 전체 주택소요 자금의 26.5%에 해당한다.

10) 통일의 방식(서우석,1999, p.98)

- 자멸형: 제한적인 개혁·개방 정책이 실패하거나 개혁·개방 정책을 추진하지 않은 경우. 자본주의적 요소의 도입은 거의 없거나 미미할 것임.
- 유도형: 자본주의적 요소를 도입한 개혁·개방 정책이 성공하지만 북한지도부가 연성화한 탓에 친남한 정권이 수립되고 북한이 남한에 편입되는 경우. 상당한 자본주의적 요소 도입.
- 합의형: 중국처럼 변화하는 경우. 자본주의적 요소가 생활화된 경우.

4.1.3 민간부문

북한이 지속적인 개방을 통하여 시장경제 체제를 용인할 역량이 상당 수준으로 성숙된 경우에는 민간부문에 의한 주택건설이 활발할 것으로 전망된다.

<표27> 정부부문·공공부문 및 민간부문에 의한 주택건설의 장단점 비교

	정부부문 및 공공부문	민간부문
장점	<ul style="list-style-type: none"> · 신속한 주택공급 · 입주자 부담이 적음 	<ul style="list-style-type: none"> · 입주자의 선호 존중 · 시장기능에 따른 수요와 공급
단점	<ul style="list-style-type: none"> · 일반 국민의 세 부담 증가 · 단순화, 획일화된 유형의 주택 공급 · 수요와 공급의 자연스런 조절이 이루어지지 않음 · 공적자금의 비효율성 문제 제기 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> · 기업간 단합, 과다경쟁으로 인한 시장기능의 왜곡 · 소득 차에 의한 주거수준 차이 심화

따라서 합의형 통일이 이루어진 경우에는 민간부문이 71만호의 주택을 건설할 것이고 이에 투입되는 자금은 약 26조 6,250억원에 이르러 전체주택소요자금의 70.2%에 해당할 것으로 생각된다. 즉 이 경우에는 민간위주의 주택공급이 이루어진다고 할 수 있다. 통일 후 주택건설 투자비는 통일 이후 주거수준의 개선의 요구가 거세지면서 점진적으로 증대될 것으로 생각된다¹¹⁾.

정부부문에서 영구임대 및 지자체의 장기임대는 정부재정에서 그 비용을 마련해야 하고, 공공부문의 임대주택과 소형분양주택은 국민주택기금의 지원과 외자의 도입 등이 검토되어야 할 것이다.

이 두 부문에서 주택을 건설하는 것은 정부와 공기업 등 추진력과 강제력을 발휘할 수 있는 기관을 중심으로 이루어질 것이므로 비교적 단기에 주택문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것이고 입주자의 비용부담이 상대적으로 적을 것으로 예상된다. 하지만, 공급되는 주택의 형태가 단순하고 주택공급량 산출이 제대로 이루어지지 않으면 공급이 수요에 비해 많이 공급될 수 있고 투입비용이 재정이나 정부지원금 중심으로 마련될 것이므로 국민의 세 부담이 증가할 수 있으며 공적자금의 비효율성 문제가 지적될 가능성이 있다.

11) 자멸형과 유도형의 통일이 이루어지면 통일 초기에는 정부 및 공공부문의 투자가 주를 이루다가 점차적으로 민간부문의 투자액이 늘어나는 형태를 띠게 될 것이고, 합의형통일의 경우에는 이와 반대로 초기부터 민간자본이 주를 이루게 될 것으로 전망된다.

<표28> 합의형 통일의 시기별 주택건설 자금소요전망

(단위: 억원)

구분	통일 후 4년	5년~7년	8년~10년
정부	2,250	2,250	7,875
공공	36,000	36,000	28,500
민간	48,750	90,000	127,500
계	87,000	128,500	163,875

출처. 서우석(1999) p. 195.

민간부문이 건설하는 주택에 대하여는 소형분양의 경우 국민주택기금의 지원과 사업주택 및 입주자의 부담금이 주요재원이 되어야 할 것으로 생각되는데, 이 경우 입주자의 선호에 따라 다양하고 적절한 형태의 주택이 공급되고, 공급량 역시 시장의 움직임에 따라 자연스럽게 정해질 것이므로 과잉투자의 문제가 적을 가능성이 크다. 하지만, 주택공급 기업간의 담합 및 과잉경쟁으로 인해 시장이 왜곡될 가능성이 있으며 소득 차에 의한 주거수준의 차가 현격히 나타나 사회불안의 요인이 될 가능성을 배제할 수 없다는 것이 단점이다.

현재 남한의 주택건설능력은 여타 산업에 부정적인 효과를 미치지 않는 범위 내에서 연간 50~60만 호로 추정되며 주택투자비는 15~18조원으로 추정된다. 그러나 주택투자비의 50%이상이 입주자 부담으로서 정부재정 및 금융지원은 7조5천억~8조5천억 수준이다.

만약 분양가격자율화가 실시된다면 현재 주택금융지원금의 95%를 차지하고 있는 국민주택기금 및 민영주택기금액이 상당부분 감소할 것으로 통일에 대비한 대책이 수립되어야 할 것으로 생각된다.

통일 후 주택부문 투자의 사회·경제적 의의는 고용창출 및 소득수준의 향상으로 북한지역 경제성장에 중요한 역할을 하며, 또한 주거안정을 통하여 북한주민의 남한으로의 이동을 최소화할 수 있으므로 통일 초기 가장 우려되는 대규모 인구이동에 대한 사회적 혼란에 대응할 수 있는 정책수단이기도 하다. 따라서 가시적인 경제적 과급효과와 비가시적인 사회적 효과를 합치면 주택투자의 효과는 매우 클 것으로 전망된다.

4.2 본 연구진의 주택자금 추정

<표29> 본 연구진의 연간 총 주택자금 추정

(단위: 조원)

	보정 I의 경우	보정 II의 경우	인구이동의 경우
연간 총 투자액	매년 6.2조 (1998년 기준)	매년 11조 (2010년 기준)	매년 6조
공공부문	2.4	4.1	3.6
민간부문	3.8	6.9	2.4

본 연구에서는 정부부문을 공공부문과 분리하지 않고 공공부문으로 통합하여 민간부문과의 역할을 분석하기로 한다. <표 29>에서 보여지는 결과는 앞서 분석한 주택수요추정 결과를 기초로 하여 공공과 민간부문으로 나누어 분석한 것이다. 본 연구진이 가정한 부문별 총 주택자금 추정액은 <표 29>와 같다.

독일의 경우처럼 공공부문이 담당하는 기여분은 대한주택공사와 같은 공기업의 투자가 민간부문에서의 건설비보다 낮게 이루어지고 있다는 측면에서 바람직할 것으로 판단된다. 여기서 신규주택건설액에 대해서만 주택건설비용을 구하면 다음과 같다. 앞에서 살펴보았듯 연간 총 투자액이 모두 주택신규공급에 투입되는 것이 아니라 약 30% 정도가 주택의 개보수 및 주거환경 개선 등에 투입되어 약 70% 정도만 신규주택건설에 투입된다. 이에 따라 주택보급률 100%를 달성할 수 있는 시기와 주택보급률 110%를 달성할 수 있는 시기¹²⁾, 그리고 그 때까지의 투입총액은 다음의 <표30>과 같다.

<표30> 주택보급률과 신규건축투입총액

		약 95% 달성시	약 100% 달성시	약 110% 달성시
보정 I	시기	2015년(97.7%)	2016년(101.6%)	2018년(109.5%)
	투입총액	21.7조	26.04조	34.72조
보정 II	시기	2014년(97.2%)	2015년(102%)	2017년(111.6%)
	투입총액	38.5조	46.2조	53.9조

따라서 GDP성장율을 감안한 한국의 GDP 기준으로 매년 7.7조씩 7년간 투자한다면 약 54조원 정도가 있어야 실질적인 주택보급률 100%를 완성할 수 있을 것으로 보인다.

12) 주택밀실률을 감안하면 주택보급률이 110% 정도가 되어야 실질적으로 주택보급률이 100%에 도달한 것으로 예상된다.

5. 결론 및 정책적 제언

5.1 연구결과의 요약

제1기부터 제4기(1945-2001) 동안의 북한의 주택정책을 요약하면 제3기까지의 과정은 대부분의 사회주의 국가들이 그러했던 것처럼 북한 역시 민간주택을 국유화하고, 재분배하는 과정을 통해 국가의 주택부문을 통제·강화해왔다. 하지만 제 5기(2002년 이후)의 시기에 가장 주목되는 사실은 최근 들어 시장경제체제로의 전환을 위한 과정의 일환으로 국가가 부담해 온 주택임대료를 주민이 직접 지불하도록 함으로써 주택시장에 시장경제의 틀을 마련하려 하고 있다는 점이다.

이것은 사회주의 주택정책을 일탈한 일련의 사회적 현상을 더 이상 통제할 수 없음으로 인해 시장경제체제의 적응도를 높이려하는 의도로 짐작된다. 1990년대 중반까지 계획된 주택공급량보다 낮은 공급율을 보이던 북한은 김정일 체제 출범 이후 7년 동안 도시와 농촌에 약 30만 세대에 달하는 주택의 신규공급이 있었다. 이러한 주택신규 건축 정책은 노동력의 집단재배치를 통해 지역간 노동력의 수급불균형 해소를 주목적으로 하였고, 따라서 주택건설은 이전 시기와는 달리 주로 평양 이외의 지역에 집중되었다.

독일은 통일 당시 구서독이 세계 제3위의 경제력을 보유할 정도로 통일비용을 충당할 여력을 갖추고 있었으며, 구동독 역시 당시 사회주의권에서 산업화가 상당 부분 진전된 국가인 연유로 재정 확보 면에서 우리가 처한 상황에 비해 비교적 좋은 형편으로 판단된다. 하지만 최근 나오는 보고서를 분석하면, 여전히 구동독과 구서독지역간의 지역격차, 특히 사회간접자본(SOC)의 차이로 인한 인구이동 등과 같은 사회통합문제가 잔재하고 있다. 이의 해결을 위해 통일 독일은 각종 세율의 인상 등과 같은 통일기금 조성 등의 방법을 이용하여 막대한 자금이 투입되는 통일비용의 재원을 조성하고 있다. 특히 구동독지역에 대한 주택부문 지원의 절대 비율은 통일 독일의 공공부문에서의 재원조성이 절대다수를 이루고 있었다.

1989년 통일 이후 독일의 약 10년간 주택부문 투자액을 기준으로 통일 분석한 한국의 주택투자 가능액은 약 6조1608억인 것으로 나타났다. 이것은 독일의 GDP대비 주택부문 투자액을 우리나라의 경우에 적용시킨 것이다. 통일한국의 예상 주택 투자액은 독일의 경우를 바탕으로 산출한 것으로 반드시 동일한 형태로 적용하는 것은 무리가 있다. 따라서 향후 관련 자료들을

많이 확보하여 이 항목별 예상 주택 투자액을 바탕으로 통일 한국의 실정에 적합한 형태를 새롭게 고려해보는 연구가 필요할 것으로 생각된다.

주택수요 추정에 있어서 본 연구에서는 변화비 접근법(Shift Share Approach)을 이용하여 2010년의 북한 가구수를 추정하였다. 본 연구에서는 2000년 남한의 GDP와 KDI(2002)의 잠재성장률, 주택의 감실율, 그리고 2010년까지의 성장률을 4.4%로 가정하여 북한지역 주택 투자 금액과 보급률 달성기간을 분석하였다.

주택보급율이 약 100%선에 도달하는 시기는 통일 4년 후 정도가 될 것이며, 110%선을 넘는 시기는 통일 후 5년째가 될 것으로 예상된다. 여기에 앞서의 추정에서처럼 총 주택부문 투자액의 70%선에서 주택신규건설에 대한 투자가 이루어진다고 하면, 한 해 평균 7.7조원이 투자되어 매년 대략 278,340호의 주택이 건설 가능한 것으로 나타났다. 주택보급율이 약 100%선에 도달하는 시기는 통일 후 약 4년으로 예상되지만 주택의 감실율을 감안한 실질적 주택보급율 100%에 달하는 시기는 통일 후 약 7년이 걸리는 것으로 예상된다.

주택공급에 필요한 택지개발 면적을 46m², 59m², 84m² 기준으로 하여 추정하였을 때, 각각 약 8,806m²· 8,534m²· 6,790만m²이 되어 총 필요택지개발면적은 약 24.13km² 정도로 예상된다. 이 면적은 대략 분당신도시 약 13개 정도의 면적에 해당되는 것이다.

5.2 정책적 제언

독일의 통일이 구소련의 붕괴에 따른 공산주의의 몰락이라는 정치적 이유도 있지만 구동독지역의 시장경제체제의 성숙에 따른 불가피한 결과라는 분석도 있다. 이것은 최근 북한에서 적용되고 있는 시장경제체제가 가시화됨에 따라 독일의 경우를 적용할 경우 남북한의 통일은 더욱 가시권내로 진입한 것임을 의미한다. 독일의 경험에서 알 수 있듯이 통일 이후 사회안정의 여부는 상대적으로 낙후된 북한지역의 사회간접시설 설비여부라 하겠다.

독일의 경우 주택부문의 통일비용이 전체 통일비용의 19.2%에 이르렀다는 사실을 감안하면 우리의 경우도 막대한 비용이 소요될 것으로 예상되는 주택부문 통일비용의 추정은 매우 중요한 연구라 하겠다. 본 연구에서는 주택부문의 통일비용을 독일의 GDP와 국민 1인당 GDP의 관점에서 분석하여 통일 이후 우리나라의 경제력을 기반으로 지원 가능한 정도의 통일비용을 분

석하였다. 이것은 통일 후 약 10년간의 사회변화에 대한 실질적 경험을 가지고 있는 독일의 경우를 감안한 연구라는 측면에서 의미가 있다.

우리나라의 경우 통일전 구서독과 구동독의 경제여건보다 현재의 남한과 북한의 차이가 더욱 현저한 연유로 현 상황에서의 통일은 독일의 경우보다 더 많은 사회-경제-정치적 부담이 예측된다. 독일의 경험에서도 드러났지만, 지역간 균형발전은 통일 후 한국이 고려되어야 할 필수조건이다. 남과 북의 일정한 균형발전이 선행되지 못할 경우, 통일 후 급격한 인구이동 등과 사회변동은 피할 수 없고 이 경우 남한은 노동과잉공급, 북한은 노동공급의 부족 등과 같은 시장 억제요인이 형성될 수밖에 없다. 통일 후 독일의 경험에서 보듯이, 이러한 불균형요인들에 대한 완충이 지속적인 국가발전 및 사회 안정에 중요한 요소임이 드러난 바 있다. 즉 통일 후 북한지역에 대한 도로, 교통, 통신 및 주택공급 등과 같은 SOC 등에 대한 투자는 통일 후 대한민국의 사회안정에 가장 중요한 요인으로 판단된다.

본 연구의 분석에 결과에 따른 정책제언은 다음의 3가지로 요약된다.

첫째, 통일 후 북한지역의 주택공급에 있어서의 공공부문의 역할 증대다. 일부 분석가들이 통일 후 북한지역에서의 투기를 우려하고 있으나 기반시설이 미흡하다는 점을 고려하면 비현실적인 우려로 여겨진다. 주택 등과 같은 주거기반시설의 설비는 급격한 남한으로의 이주를 막을 수 있는 방파제 역할을 할 수 있다는 측면에서 정부부문의 역할이 증대되어야 할 필요가 있다. 독일의 경험을 감안할 때 신규주택공급 뿐만 아니라 주택 개보수 등과 같은 부분의 역할을 포함하여 전체적으로는 주택부문 통일비용의 약 1/3을 감당할 수 있는 공공부문의 역할이 필요하다.

둘째, 통일 이전 경험단계에서 북한지역에 대해 주택 등과 같은 공공시설의 투자는 국민감정과 아직 시장경제체제에 성숙되지 못한 북한의 실정을 감안할 때 무리한 정책인 것으로 판단된다 이것은 최근 이루어진 다양한 북한과의 경험사업이 실패로 끝나는 점을 감안하면 더욱 재고되어야 할 것으로 보인다. 현재 진행되고 있는 북한의 시장경제체제가 확실히 자리를 잡고 있다고 판단될 때 다시 논의해야 할 것으로 판단된다.

셋째, 최근 북한의 물가 및 임금 인상 조처와 관련, 북한은 식량배급제 지속을 유엔 등 국제기구 관계자들에게 밝히고 있지만 단계적인 시장경제체제로의 변화는 불가피한 것으로 보인다. 최근 북한에서 보여지고 있는 경제체제의 수정은 본 연구에서 상정한 현재 체제의 지속 후 통일이라는 내용과 일정한 괴리가 있는 것이 사실이다. 이러한 변화는 특히 북한 근로자들의 임금수준 변화와 주택임대료의 폭등 등으로 나타나고 있는 연유로, 기존의 북

한경제체제를 기반으로 분석한 본 연구는 일정한 한계가 있다. 즉, 북한의 경제체제의 변혁에 따른 새로운 구상이 필요하다고 판단되므로 추가적인 분석 자료를 이용한 통일 후 북한지역에 대한 주택수요의 재추정은 불가피한 것으로 판단된다.

【 참고문헌 】

1. 국내문헌

- 강광식 외, 『통일후유증 극복방안 연구』, 정신문화연구원, 1994.
- 구영록·임용순, 『한국의 통일정책』, 나남, 1993.
- 김두섭, “북한인구의 성 및 연령구조에 대한 재검토: 1994 인구센서스 자료를 중심으로”, 『한국인구학』 제24권 2호, 2001.
- 김면희, “독일통일 이후 동·서독지역 임금동일화 과정을 중심으로 본 사회통합 연구”, 통일부 신진연구자 논문, 2001.
- 김창석, “남북한 도시정주체계의 비교연구”, 『국토계획』 제28권 제2호(통권 68호), 1993.
- 김형국, 『국토개발의 이론연구』, 박영사, 1983.
- 노용환·연하청, 『북한의 주민 생활보장정책 평가-국가배급제도를 중심으로』, 한국보건사회연구원(연구보고서 97-04), 1997.
- 『북한 인구센서스의 정책적 함의: 인구구조와 특성』, 한국 보건사회연구원(정책보고서 97-03), 1997.
- 대한국토·도시계획학회 편, 『지역경제론』, 보성각, 1999.
- 대한주택공사, 『주택핸드북』, 대한주택공사, 2000.
- 박진, 『남북한 경제통합시의 경제·사회 안정화 대책』, 한국개발연구원, 1996.
- 서우석, “통일한국의 북한지역 주택정책에 관한 연구”, 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문, 1999.
- “사회주의 국가들의 주택정책 전개과정과 비교한 북한의 주택부문에 대한 평가”, 『주택연구』 제7권 제2호, 1999.
- “체제전환국가들의 주택개혁 사례 및 적용가능성에 대한 비판적 고찰-독일, 동구권, 중국의 사례를 중심으로-”, 통일부 신진연구자 논문, 2001.
- 송영민, “북한 주택건축제도에 대한 고찰”, 동국대학교 대학원 석사학위 논문, 2001.
- 유석렬, 『남북한 통일론』, 법문사, 1994.
- 윤혜정, “북한의 주택실태와 북한지역 주택정책방향에 관한 연구”, 『주택

- 금융』 제 211호, 1998.
- 윤혜정 · 장성수, 『통일시대 국토개발의 방향』, 태림문화사, 1997
- “북한의 주택실태와 북한지역 주택정책 방향설정을 위한 연구”, '97
신진연구자 북한 및 통일관련 논문집Ⅲ 『북한실태』, 통일원, 1997.
- 이상준, “경제체제 개혁에 따른 북한의 도시성장 전망에 관한 연구”, 『국
토계획』 제36권 제4호, 2001.
- 21세기위원회, 『2000년에 열리는 통일시대』, 동아일보사, 1993.
- 임영균 외, 『주택산업 육성방안 연구(주산연 96-7)』, 주택산업연구원 · 국토
개발연구원, 1996.
- 『주택산업의 경쟁력 실태 및 제고방안(주산연 98-5)』, 주택산업
연구원, 1998.
- 장성수 외, 『공동주택 중도금 납부방식 개선연구(주산연 98-19)』, 주택산업
연구원, 1998.
- 장성수, 『주택시장 변화에 따른 주택건설업체의 시장대응방안연구(주산연
2000-5)』, 주택산업연구원, 2000.
- 정신문화연구원 편, 『통일한국의 삶의 양식과 가치체계 탐색』, 정신문화연
구원, 1993.
- 주종원 · 김현수, “북한의 주거지계획에 대한 연구”, 『국토계획』 제28권 제
3호(통권69호), 1993.
- 주종원 · 김현수 · 류영욱, “북한국토 및 도시계획 연구: 통일에 대비한 국토
개발구상을 중심으로”, 『국토계획』 제29권 제4호(통권74호), 1994.
- 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』 (1995, 1996, 1997, 1999, 2000년)
북한 인구 추계 결과 (1999.8)
독일통일백서 95~97.
독일통일백서 1999.
독일통일백서 2000.
주간 『북한동향』 제 593~600호, 2002.
- 황명찬 외, 『독일의 통일과 주택정책에 관한 연구(주산연99-1)』, 주택산업
연구원, 1999.
- 황지욱, “시나리오 기법에 기초한 한반도통일의 예측과 남북한 접경지역의

균형적 및 환경친화적 개발구상”, 『국토계획』 제35권 제6호(통권 111호), 2000.

대한주택공사 www.knhc.co.kr

조선일보 www.chosun.com

중앙정보부 www.cia.gov

인터넷 한겨레 www.hani.co.kr

통계청 www.nso.go.kr

통일부 www.unikorea.go.kr

뉴스포탈 www.hankooki.com

한국은행 www.bok.or.kr

2. 외국문헌

Curbelo, J.L. & Martin, V., "Demographic Change and Housing Demand in Spain: Projections up to the Year 2010", *The Journal of RSAI* 71, 1992.

Eberstadt, N., "Population and Labor Force in North Korea: Trends and Implications, The Present and Prospects of North Korean Economy", *Korea Development Institute*, October, 1991.

Jo, J. C. and Adler, S. "Planning in the Socialist Developing Country: the Case of North Korea," *Habitat International* 26, 2002.

Kim, W. B., "Planning Issues in the Territorial Integration of the Korean Peninsula", *GeoJournal* 53, 2001.

Mankiw, N.G., & Weil, D.N., "The Baby Boom, the Baby Bust, and the Housing Market", *Regional Science and Urban Economics* 19, 1989.

Maretzke, S. and Strubelt, W., "Initial Situation in Germany in 1989 and the Experience of Regional Development in the former GDR since 1990, KRIHS-BBR Joint Workshop on the Experience of Regional Development in the Unified Germany and its Implications for Inter-Korean Integration, 18-19 October, Anyang, Geonggi.

- Myers, D., "Extended Forecasts of Housing Demand in Metropolitan Areas: The Coming Downturn", *The Appraisal Journal* Vol.LV No.2, 1987.
- Pitkin, J.R. & Myers, D., "The Specification of Demographic Effects on Housing Demand: Avoiding the Age-Cohort Fallacy", *Journal of Housing Economics* Vol.3 No.3, 1994.
- Swan, C., "Demography and the Demand for Housing: A Reinterpretation of the Mankiw-Weil Demand Variable", *Regional Science and Urban Economics* 25, 1995.
- UN Demographic Yearbook (1997, 1998).
- UNESCO Statistical Yearbook (1994~1998).
- UNFPA, The State of World Population (1993, 1996~2001).

북한 개방과 발전에 있어 재외 동포의 실질적 역할모색

- 화교와의 비교를 중심으로 -



이진영
(경희대 전임강사)

목 차

【 요약 문 】	215
1. 문제의 제기	217
2. 재외동포의 현황과 특징	219
3. 화교와 중국 개혁 개방 : 역할과 반응	224
4. 북한의 교포정책과 투자유치 전략	234
5. 결 론	244
【 참고문헌 】	246

【 요약 문 】

북한의 개혁 및 개방과 연결하여 2002년 7.1조치는 매우 중요한 의의를 가진다. 대내적인 면에서 가격구조의 변화와 함께, 소유제의 양식에 있어서도 변화를 시도한 것이다. 그러나, 이번 조치의 성공여부는 정치적인 문제말고도 경제적으로 자본이 없는 북한이 얼마만큼 외자를 유치할 수 있는가 하는 점에 달려 있다 하겠다.

본 연구는 북한의 개방과 발전에 있어 해외동포의 투자가 가지는 중요성에 주목하여, 중국의 개혁개방이 화교의 자본에 의해 성공한 것을 경험 삼아 북한에서도 이러한 요인이 가능한가를 연구한 것이다.

화교는 중국의 개혁과 개방 초기에 자본을 대고, 자본주의적 양식을 이식하여 중국 사회의 개혁에 일정 부분 역할을 하였다. 그러나, 북한의 경우 합영법의 실패와 라진-선봉 지구의 실패는 해외동포에 대한 우대조치가 사실상 제도적으로 미비하고, 실행되지 않았음을 증명하고 있다. 반면, 조선족을 위주로 한 해외동포는 북한의 장마당 경제와 유통시장에서 주요한 역할을 하였고, 이것이 이번 7.1조치를 이끄는 데 주요한 견인역할을 하였다.

그러므로 적정규모의 해외동포자본을 유치하는 노력은 북한에서 필요한 것이며 이를 위한 한국정부의 지원도 필요한 요소라 할 것이다.

이와 관련하여 필자는 「북한 개방과 발전에 있어 재외 동포의 실질적 역할모색」에 대한 정책 건의를 다음과 같이 하고자 한다.

1. 북한 정부의 재외동포에 대한 발상 전환이 필요하다. 재외동포의 경제력은 점차 커지고 있다. 이번 2002년 10월의 세계한상대회에서 재외동포기업인이 구매한 수출물품은 계약 건수로 3억불이 넘었다. 또한 최근 북한경제고찰단의 남한방문에서 나타나듯 북한에는 중소기업의 투자가 더 필요한 실정이다. 이 점에서 재외동포가 더욱 적극적으로 북한의 개방에 기여할 수 있는 소지가 있는 것이다. 합영법과 라진-선봉의 실패는 북한측의 책임이 더 큰 것으로, 이를 경험 삼아 재외동포에 대한 특별 인식이 북한에서 실종된다면 잘못된 것이다.

2. 북한은 중국의 화교정책처럼, 재외동포기업과 남한기업을 구분하여 정책적 배려를 하여야 한다. 현재, 남북경협에서 추진되는 양식이 재외동포 기업에 그대로 적용되는 것은 무리이며, 또한 외국 기업과 동일한 처우를 하는 것도 잘못된 것이다. 독립적인 대우를 위한 법제화가 필요하다.

3. 재외동포 중 조선족의 역할은 이미 지대하다. 이들은 중국의 경험을 북한에 전달하고, 실제로 북한에 있는 친척을 통해 북한 경제에 영향을 미쳤다. 특히, 북한의 기아 상황이 심각할 때 이들의 역할은 무척 컸다. 또한 많은 조선

족이 한국 경험을 함으로써 북한에 한국 실정을 알리는 데 기여하였다. 무엇보다도 큰 기여는 조선족 보따리상의 북한 유통시장 및 장마당에서의 역할이다. 이런 역할이 점증하자 북한의 7.1 경제조치가 가능한 한 원인이 되었다. 조선족의 역할은 그들의 규모와 자본 및 특색에 맞게 진행된 것이며 이 측면에서 재외동포의 북한 개혁 개방 역할에서의 한 긍정적 사례라 할 수 있다.

4. 한국 정부는 이런 측면을 고려하여 조선족에 대한 정책을 북한의 개혁 개방과 연관시키는 측면에서 고려해 볼 필요가 있다. 즉, 중개인으로 조선족을 이용하여 조선족, 한국, 북한에 모두 이익이 되는 방식을 모색하여야 한다. 이는 형식적인 법제화보다는 실제적인 측면에서 효과가 나타날 수 있도록 세심하게 배려하는 것이 중요하다. 한국의 중국 투자에 있어서 초기에 조선족의 역할이 지대했듯, 북한의 개혁에서의 역할은 이미 크며, 개방에서의 역할도 클 것으로 예상된다. 최근 신의주 경제특구 파동에 나타난 중국 정부의 태도는 이 문제를 민족정책을 다루는 공산당 통전부(統一戰線部)와 국가 민족사무위원회(民族事務委員會)가 개입한데서 나타나듯 정치적 고려가 강하게 나타나 있다. 이런 민감성을 해소하기 위한 한국의 이해가 필요하며, 이 이해에 기초하여야만 신의주 특구에 대한 투자가 활성화 될 것이다. 그러나, 신의주가 중국 단둥(丹東)과 인접한 사실은 여전히 중국의 조선족 정책에 대한 이해가 필요함을 나타낸다고 할 수 있다.

1. 문제의 제기

2002년 7월 1일 북한은 가격 및 임금을 대폭 현실화하는 경제개혁조치를 취하였다. 생산 원가 및 국제가격을 반영해서 모든 국정가격을 인상하며, 이런 가격 인상에 따른 생활비 상승을 보전하기 위해 임금도 대폭적으로 인상하였다고 알려지고 있다. 특히, 환율도 현실화하였다는 설이 있지만 확인되지 않고 있다(동용승, 2002). 북한의 이런 변화에 대해, 1945년 해방이후 인민위원회가 행한 토지 개혁이래 가장 혁명적인 변화라는 관측부터, 아직 구체적인 모습이 나오지 않았으니 주시해야 하며 특히 그러한 논의는 국가의 통제를 강화하려는 시도에서 나왔다는 견해가 대립하고 있다. 그 논의의 진의여부를 떠나 북한의 경제개혁조치는 지금까지와는 다른 범위의 개혁, 즉 개방에 대한 새로운 희망을 던져주고 있다(조동호, 2002).

특히, 중국의 개혁 개방과정에 대한 연구를 지난 몇 년간 심도 있게 수행한 북한 지도부의 태도에서 볼 때 중국과 어떤 면에서 동일하고 구별되는가 하는 점이 북한 경제의 앞날을 전망하는 데 중요한 변수가 되고 있다. 또한, 이번 조치의 가장 큰 문제점으로 지적되는 것은 자원과 상품이 없는 북한이 과연 공급의 불안정을 해결할 수 있는가 하는 점이다. 그러므로, 북한이 지속적 공급을 위하여 해외의 투자를 유치할 것이며, 그러한 투자를 위해 온건한 대외정책을 수행할 것이라는 견해가 나오기 시작하였다. 이 보고서를 작성하는 2002년 10월 시점으로 보면, 북한 핵문제의 우려에도 불구하고 개혁 개방에 대한 강한 의욕을 북한이 표명하고 있다. 즉, 협상을 통한 핵문제의 해결의지의 천명, 신의주 특구 개발계획, 고이즈미 방북에 이은 북-일 수교교섭 재개, 아시안 게임 참석 및 대규모 고위 경제 시찰단의 파견 등 남북관계의 실질적 진전은 이런 견해에 설득력을 주고 있다.

본 보고서의 주제와 관련하여 고찰하면, 과연 북한이 현재 7.1 경제조치로 추구하는 개혁이 중국의 개혁과 어떤 유사점을 가지고 있으며, 특히 공급의 불안정을 해결하는 방법으로 외국자본 유치를 할 경우, 중국의 경우처럼 해외동포의 재원을 유치하겠는가 하는 점이라 하겠다.

북한의 경우 이번 7.1 경제조치는 여러 면에서 중국의 과정과 유사한 성질을 보이고 있다. 농촌에 있어 시장기능의 어느 정도 허용이라든지, 군(郡) 단위의 지방 행정 기구에 자율성을 부과함과 동시에 공동소유를 허용한 점등은 중국 개혁개방 초기의 집체소유(集體所有) 개조와 크게 다르지 않다. 그러나, 개혁 개방의 사실상 초기에 있는 북한이 이를 경제 발전과 연결시키려면 여러 정치 사회적 개혁 못지 않게 북한의 기본적인 자금난을 해소할 필요성이 있는 것이다.

1980년대의 북한의 합영법의 실시와 그에 따른 조총련계 기업들의 100여 개에 이르는 합작 사업이 있었으나 사실상 성공하였다고 보기 어렵다. 또한, 라진 선봉지역을 중심으로 한 경제특구 개발 계획이나, 국경의 주요 교역 창구 개설 등도 중국의 모델을 참고로 하여 이루어졌으나 그다지 성공했다고 보기는 어려운 형편이다. 그러면, 북한의 지난 10년간의 경험이 주로 정치적인 이유 때문에만 어려움을 겪었던 것일까? 혹시, 오히려 이런 정치적인 어려움은 중국도 당면한 문제였으므로, 다른 문제가 있었던 것은 아닐까? 정치적인 어려움이 있다면 이를 극복할 수 있는 대안은 없는 것일까?

이런 의문은 재외동포의 투자를 유인하는 정책에서 북한이 취한 입장은 어떤 것이고, 재외동포는 이를 어떻게 받아들였는가 하는데 의문점을 증대시켰다. 현재 상황에서 북한이 만성적인 자금난을 돌파할 수 있는 방법은 한국이나 재외동포 등 해외자본에 의존하여 풀 수 있는 방법밖에는 없어 보이기 때문이다. 에너지 부족과 원자재 부족, 설비의 노후화 등에 필요한 것은 외화 유치에 따른 경제 성장밖에는 없기 때문이다. 이런 측면에서 재외동포의 투자 유치와 북한 경제 회생에서 재외동포의 기여는 중요하다고 할 수 있다.

그렇다면, 이러한 북한의 재외동포에 대한 정책과 재외동포 투자 유치 정책은 어떠한가? 구체적으로 북한의 법령은 어떠하며, 북한은 재외동포의 투자 유치를 위한 구체적인 정책과 그 정책의 실행을 모색하고 있는가? 재외동포들은 이런 북한의 태도에 대해, 과거의 경험 속에서 어떻게 이해하고 있는가? 그리고, 이들이 북한에 대해 요구하고 있는 것은 무엇인가? 한국 정부가 재외동포의 역량을 이용해 북한의 경제 발전을 이루려면 어떠한 정책을 사용하여야 할 것인가? 최근의 7.1경제조치는 이런 북한의 변화를 반영하고 있는 것인가? 이런 질문에 대한 답이 이 연구의 내용이 될 것이다.

위의 질문에 답하기 위해 본 보고서는 ① 재외동포의 현황과, 그들에 대한 남북한의 입장 및 정책을 개괄하고, ② 이 분야의 선행연구를 분석하며, ③ 중국의 사례에서 화교의 개괄과 중국 정부의 화교 유치 정책 그리고 화교의 기여를 살펴보고, ④ 북한의 경우, 구체적으로 어떠한 방법으로 지금까지 재외동포의 역량을 그들의 개혁, 개방에 이용하였는가를 고찰하고, ⑤ 이를 통하여, 중국과 다른 점이 무엇인지를 분석한다. 마지막으로, 결론에서는 이 연구가 주는 함의와 함께, 북한의 개방을 위한 재외동포의 역할과 관련한 대안을 제시해 본다.

2. 재외동포의 현황과 특징

2.1. 남북한 재외동포의 개념과 현황

전 세계에 흩어져 있는 재외동포의 수는 현재 700만 정도로 추산하기도 하고 (이광규, 2002), 공식적인 우리 정부의 통계에서는 전 세계 151개국에 총 5,653,809명이고, 이 중 미국, 중국, 일본, 구 소련지역 등 4대 강국에 전체의 91.48%인 5,172,653명이 살고 있다고 한다(외교통상부, 2001). 통계에서 이러한 150만 정도의 차이는 소위 재외동포의 범위를 어느 정도까지 인정하는가 하는 개념규정에 따라 달려 있다.

남북한과 재외동포의 인구를 7,000만이라고 가정할 경우, 그 인구의 10%인 700만이라는 인구가 해외에 살고 있는 경우는 전 세계에 흔치 않은 일이다. 중국인, 유대인, 이태리인, 폴란드인, 그리스인, 인도인이 재외동포를 많이 보유하고 있는 민족으로 보고 있는데, 인구의 10% 이상이 해외에 살고 있는 경우는 유대인을 제외하고는 남북한이 그 다음이라 할 수 있다.

최근 유대인이 유대인 민족망(virtualjerusalem.com)을, 중국인이 중국인망(China.com)을 사이버 상에서 구축함은 물론 off-line에서도 민족별 연계망을 구축하여 전 세계적으로 활동하고 있다. 이를 통하여 이들은 자신들의 권익을 주재국과 모국에서 신장함은 물론 모국과의 유대강화를 통하여 상호간에 이익을 도모하고 있는 것이다. 한국의 경우도 재외동포재단이 중심이 된 한상 네트워크의 구축과 제1회 한상대회(韓商大會: 한민족무역인 대회를 확대한)를 2002년 10월에 개최한 바 있다. 이를 통하여, 문화적 공동체와 경제적인 실익을 얻으려고 노력하고 있는 중이다.

그러나, 재외동포에 대한 남북한의 정책은 아직 구체적인 정립이 안되어 있는 초보적 단계에 머물러 있는 것이 사실이다. 이는 재외동포정책에 대한 기본적인 개념부터 법제화와 제도화에 여러 문제점을 내포하고 있기 때문이다.¹⁾ 그러나, 초보적인 수준에서의 재외동포에 대한 인식은 지금까지 한국의 발전과정에서 국내적인 발전에 집중하여 생긴 결과로 생각한다. 한국이 국제적인 위상이 높아지고, 그것이 한국 사회 내부의 정치, 경제, 사회적인 영역에 투과될수록 재외동포에 대한 인식은 변모할 것이기 때문이다. 그렇다면, 한국과 북한의 재외동포에 대한 개념은 어떠한가?

1) 현재 한국 정부가 가지고 있는 재외동포정책과 그 문제점에 대해서는, 이진영, "한국의 재외동포정책: 재외동포법 개정을 중심으로," 『한국과 국제정치』 제18권 4호 (경남대 극동문제연구소, 2002.12)을 참조하라.

2.1.1. 한국의 재외동포 개념

한국에서는 현실적으로 아직 재외동포의 개념이 명확히 규정되지 않은 채 해외동포, 재외동포, 재외교포, 재외국민, 교민 등으로 혼용하여 사용되고 있다. 대한민국 헌법 제2조 2항은 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다”고 규정하고 있다. 헌법의 재외국민이란 우리 국적을 가지고 있으면서 외국에서 영주하거나 장기간 외국에서 체류하며 생활하는 사람을 말한다. 「재외국민등록법」도 등록대상을 “대한민국국민”이라고 명시하고 있다. 또한, ‘재외동포’라는 개념은 국적여부와 상관없이 해외에 거주하는 우리민족 모두를 포함하는 의미로도 쓰여지고 있다. 즉, 「재외동포재단법」이나 「재외동포의출입국과법적지위에관한법(재외동포법)」의 ‘재외동포’의 개념은 재외국민과 외국국적의 한국인, 무국적의 한국인 등을 포함하는 해외에 거주하는 모든 한인계(韓人系)를 의미하는 것으로 규정한다.

이를 세부적으로 분류하여 정의해 보면, 재외국민이란 우리 국적을 갖고 외국에 영주하거나 장기간 체류하면서 생활하는 국민을 말한다. 이에 특별 영주권을 취득한 채 우리 국적을 포기하지 않고 있는 재일 한국인, 영주권만 받은 채 우리 국적을 보유하고 있는 재미한국인, 장기간 외국에 합법, 비합법적으로 체류하고 있는 우리 국민 등이 포함된다. 외국국적 동포란 외국에 거주하면서 거주국 국적을 취득한 한민족을 말하는 데 이에 조선족, 고려인, 미국시민권을 취득한 한민족, 귀화한 재일 한민족, 기타 외국국적 취득한 한민족 등이 포함된다. 무국적동포란 대한민국 국적도 거주국 국적도 취득하지 않은 채 외국에 체류 내지 영주하고 있는 한민족을 말한다. 조총련동포도 현재로서는 무국적 동포로 분류된다(제성호, 2001).

하지만, 이광규는 재외동포의 범위에 20만에 달하는 해외입양아와, 미군이 나 군속 등과 결혼한 20만 정도의 한국 여성 및 그 후손을 포함하고 있다(이광규, 2002). 이는, 한국의 국적법 개정과도 연결되어 최근 개정국적법은 모계 혈통도 대한민국 국민으로 인정하고 있다. 즉, 150만의 차이는 재외동포의 범위 설정에 따른 혼란이다. 한국에서의 재외동포에 대한 파악은 아직도, 구체적인 형태를 가지고 있는 것이 아니다. 재외동포를 정책의 대상으로 할 경우, 이에 대한 기초적인 조사는 필수적이라 할 것이다. 후술할 중국이 그들의 재외동포를 화교, 화인, 화예로 구분하여, 최대한 정확한 수치와 그들에 대한 정책의 범위를 설정하는 것과는 차이가 있다고 할 수 있다. 그러므로, 한국에서 파악하고 있는 재외동포는 적게는 560만 정도 많게는 700만까지 추산할 수 있는 것이다.

2.1.2. 북한의 재외동포 개념

재외동포에 대한 북한의 명확한 개념 규정도 역시 찾아보기 어렵다. 그러나, 북한에는 한국의 재외국민의 개념에 해당하는 “해외조선공민”의 개념은 명확하게 규정되어 있다. 해외조선공민이란 “조국을 떠나 해외에서 다니며 살다가 오늘 조선민주주의 인민공화국의 떳떳한 공민이 된 이국 땅에서 살고 있는 동포들”이라고 정의하고 있다. 즉, 북한의 국적을 소지한 자를 의미하는 것으로 중국에서는 200만 조선족을 제외한 2만명의 조교(朝僑:조선교포의 약어)가 이에 해당된다고 볼 수 있으며²⁾, 일본의 경우 민단에 가입한 한국 국적자와 귀화한 일본 국적자가 아닌 ‘조선적(朝鮮籍)’의 경우에 적극적인 북한 국적 가입의사가 존재하지 않음에도 북한은 이들이 해외공민임을 강조하여 왔다.

이러한 중국과 일본의 특수한 경우를 제외하고 북한이 재외동포(북한에서는 해외동포)를 규정하는 개념은 매우 포괄적인 것이다. 즉, 1990년대에 진행된 북한의 민족주의에 대한 재평가 작업은 “민족이 오늘날 사회 생활에서 기본이 될 뿐 아니라 미래 공산주의 사회에서도 기본이 된다”고 강조하면서 민족의 영속성을 주장하고, 통일이념으로 민족주의를 내세우고, 여기에서 “해내외의 조선민족의 대단결”을 주창한 점에서, 북한의 민족개념에 재외동포가 포함되어 있는 것을 알 수 있다(정영철, 2001). 이러한 북한의 “조선민족제일주의”의 개념 속에, 북한, 남한, 해외동포로 삼분하는 개념이 존재하고 그것이 재외동포 정책에 있어 기본이 된다는 점에서, 정책의 구체적인 집행력을 떠나 선언적 의미에서 한국의 재외동포 정책보다는 적극성을 띠게 되는 결과를 가져왔다. 왜냐하면, 한국의 현행 재외동포법은 1948년 대한민국 정부수립 후 해외로 이주한 동포를 대상으로 함으로써, 조선족, 고려인, 조선적 재일 동포, 초기 미국 이민자 등 상기 정부 통계에 나타난 560만 재외동포 중, 절반 이상을 제외했기 때문이다(조용규, 2002; 이진영, 2002).

그러나, 북한의 혈통에 기반한 재외동포(해외동포) 개념과 정책의 선언적 의지는 선언에 그칠 뿐 실제적인 집행력을 대부분 확보하지 못한 것이 사실이다. 이는 북한의 고립과 경제적 곤란에 그 기반을 둔 것이며, 재외동포에 대한 정책이 여전히 통일전선(統一戰線)적인 성격을 내포하고 있기 때문이다. 중국 화교의 경우, 비록 통일전선의 대상이라고는 하나, 중국 경제에서 차지하는 위상이 점차 늘어나면서 정치적인 면에서의 정책 대상의 성격은 일정부분 적어진 것이다. 반면, 북한의 경우는, “김일성민족”의 개념에도 나오듯이, 계속 민족의 개념을 재창조하면서 재외동포문제를 접근하는 이념적, 정치적 성격을 유지하고 있다.

2) 최근 그 수가 급감하여 7000명 정도라는 주장도 있다(Korea Times, 2002)

2.2. 선행연구와 논점

2.2.1. 선행연구에 대한 검토

재외동포의 모국 경제, 특히 북한의 개혁 개방에 대한 역할을 중국의 화교와 비교한 선행 연구는 기본적으로 희소하다. 그 이유는 북한에 대한 재외동포의 역할에 대한 연구 자체도 희소하고, 이를 중국의 경우와 연관시켜 연구하지 못하였기 때문이다. 이런 희소성은 이 분야에 대한 선행연구의 특색에서도 그대로 나타난다. 이 분야 연구와 관련된 선행연구의 특색은 몇 개의 분야로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 북한의 재외동포 정책에 대한 연구이다. 북한의 재외동포 정책에 대한 연구는 기본적으로 이데올로기적 대립 상황을 인식하고, 주로 공작적 차원에서 문제를 인식하고 있다. 1990년대 전 세계적 범위에서 냉전이 해체되었으나, 한반도에는 남북대치가 유지되는 상황에서 재외동포에 대한 북한의 정책을 연구하는 내용은 주로 대남 전략이나 혹은 통일운동 등과 연결되어 있는 것이다(구동수:2000, 김용규:1998, 서동훈:1991, 은인영:1995, 이창하:1988 등). 그러나 최근 북한의 “민족” 문제에 대한 접근이나, 구체적인 국적법 등 법적인 제도에 대한 접근에 있어서는 초보적으로나 학문적인 접근이 이루어지고 있다(정인섭:1996, 조정남:2002, 최청호:1993 등).

둘째, 북한의 구체적인 재외동포 사회와의 연관에 대한 연구로 주로, 조총련이나 미주동포에 대한 것이 주를 이루며, 이도 역시 공작적 측면이 강하게 부각되고 있다(진희관:1999, 안성환:1996, 유삼렬:1998 등). 특히, 재일 동포의 경우, 북한의 해외공민의 개념에 가장 잘 적용된 것으로, 연구의 대부분이 조총련계 재일 동포에 집중되어 있다. 미주를 제외하고는 유럽의 재외동포를 연구한 경우가 많으며, 중국의 경우는 조-중 항일연군의 특수성과 중국과의 민감한 관계 등을 고려하여, 연구가 주로 조선족에 대한 연구의 연장선상에서 이루어지고 있다.³⁾

셋째, 재외동포의 북한에 대한 역할은 주로 통일에서의 역할에 그 초점이 주어져 있고, 그런 측면에서 분석적이기보다는 희망적인 연구이다. 그러나, 연구의 대부분이 선언적, 규범적인 면에서 접근하여, 구체적인 해외동포의 통일과 연관된 조직적 노력 등을 언급하지 않은 것은 아쉬운 점

3) 조선족의 중국과 북한의 국적 개념과 연관된 연구는 북한의 재외동포 개념을 고찰하는데 유용한 소재이다. 조선인이 조선족으로 변모하는 과정은, 이진영, “조선인에서 조선족으로: 중국공산당의 연변지역 장악과 정체성 변화(1945-1949)” 『중소연구』 제26권 4호(한양대 아태지역연구센터, 2002.11)을 참조하라.

이라 할 수 있다(구동수:1995, 김강일:1990, 김태기:2000, 서일범:1994, 윤인진:2000, 최영관 등:2001, 최우길:2001 등).

넷째, 북한의 경제 개혁과 연관된 재외동포 사회의 역할에 대해서는 일부 연구가 있고(변중수:1994, 전홍택외:1994), 북한의 경제 개방을 중국과 연관시킨 경우는 박병광의 작년 통일부 신진 연구를 포함하여 중국 개혁 개방 모델, 특히 농업분야의 변화를 북한에 적용 가능한 것인가를 연구한 것이 있다(림금숙:2001, 박병광:2001).

마지막으로, 구체적으로 화교와 연결하여 그 방향을 모색한 연구로는 박창근의 연구(박창근: 2001)가 있으나, 구체적이지 않고 재외동포의 투자나 구체적인 역할을 포함하지 못하고 있다.

즉, 이 분야에 대한 선행 연구는 북한의 재외동포와의 연관 자체에 대한 연구도 희소하며, 학문적으로 연구된 것도 적다. 또한, 중국 경험의 북한 적용을 논한 것은 찾을 수 있으나, 이를 화교 자본의 중국 투자와 연관시켜 북한의 변화를 모색한 연구는 없다는 점이다.

2.2.2. 연구의 논점

그러므로, 이 연구는 재외동포들이 북한의 개방과 경제발전에 어떠한 역할을 수행할 수 있는가를 중국의 화교(華僑)의 경우와 비교하여 분석하는 것을 목적으로 한다. 재외동포들의 북한의 개방이나 발전에 대한 역할 가능성에 대해서는 잘 알려져 있지 않다. 이것은 중국의 경우 화교가 모국의 발전에 심대한 역할을 하고, 이에 대한 많은 연구가 존재하며, 이를 긍정적으로 파악하고 있는 사실에 비추어 보면 예외적인 것이다. 즉, 남북한 합친 인구의 10% 정도가 해외에 재외동포로 살고 있는 한반도의 특수성에서 이들의 모국 경제와의 연결에 대한 연구가 많지 않고, 특히 북한의 발전에 어떤 역할을 할지 모색하는 것은 필수적인 것이다.

화교의 경우 중국의 개방과 개혁 과정에서 여러 역할을 한 것으로 알려져 있다. 그들은, 1978년 12월 중국이 11기 3중전(공산당 중앙위원회 전체회의)에서 개혁 개방을 선포한 이래, 중국경제의 개방과 정치, 경제, 사회의 개혁과 밀접한 연관을 맺었다. 즉, 중국의 1984년 최초 경제특구(經濟特區)부터, 1992년 전면(全面)개방까지 중국경제에서 가장 큰 투자자로서의 역할을 하였고, 그 결과 새로운 기업문화의 전달을 통한 중국 사회 변화 즉, 개방을 이끌어내는 데 큰 기여를 하였다. 또한, 작년 난징(南京)에서 대규모로 열린 화상(華商)대회를 통해 보듯 화인(華人)경제의 창출을 통한 “세계 화인경제권 형성”이라는 목표를 향해 열심히 노력하는 과정을 보여줌으로써, 향후 부상하는 모국 중국과 함께 주목을 받고 있다.

그러면, “이러한 재외동포의 역할이 한반도 특히 북한의 개혁 개방과정에서는 가능하지 않은 것인가” 하는 점이 이 연구가 시작된 목적인 것이다. 그러므로, 본 연구는 ① 북한의 개방과 이에 따른 경제발전이 필연적인 현상임을 감안하여, 이런 북한의 변화에 해외 동포가 어떠한 실질적 역할을 할 수 있는가를 고찰하는데 그 주요한 목적이 있다. ② 특히, 1978년이래 진행된 중국의 개혁 개방에서 해외의 화교가 중심적인 역할을 했던 것을 주시하고, 이런 화교의 역할을 우리도 재외동포에게 기대할 수 있는가 하는 점을 비교하여 고찰해본다. ③ 또한, 이와 관련하여 북한의 재외동포 정책 중, 재외동포의 투자 및 협력을 유치하기 위한 구체적인 조치를 검토하고, 그 성격에 대해 논하고자 한다. 그 결과, ④ 재외동포는 이런 북한의 변화에 어떻게 반응했는가를 분석한다. ⑤ 마지막으로 이를 통하여 본 연구는 한국 정부가 북한의 개혁 개방과 발전을 위해 취할 수 있는 바람직한 재외동포 정책을 검토하고 제안하고자 한다.

즉, 화교는 중국 경제를 개방시키는 전략을 사고하는데, 중국지도부의 주 고려대상이었다. 결과적으로, 화교의 투자는 중국의 개방을 심화시켰다. 또한, 중국 사회의 개혁을 이루는데도 기여하였다. 중국 정부 역시 이런 화교의 투자를 위한 유인책을 사용하였다. 그러므로, 북한의 재외동포 정책에서 재외동포의 투자를 유인하기 위해 어떤 방식을 사용하였는가? 북한의 개혁 및 개방에서 재외동포의 역할에 대한 인식이 있었는가? 또한 재외동포 입장에서 북한 투자의 문제와 역할에 대해 어떻게 인식하고 있는가 하는 점은 중요하다. 있었다면, 어느 정도이고 어떤 효과를 가져왔는가? 그리고, 이런 재외동포의 개입이 북한의 개방을 심화시키고 북한 경제를 발전시킬 가능성은 존재하는가? 그리고, 한국의 재외동포 정책에서 한민족의 공동번영을 위해 한국은 어떤 역할을 통해 재외동포가 북한과의 관계 진전에 역할을 할 수 있도록 하겠는가? 마지막으로, 동아시아에서 한인계의 공동번영을 이루는데 있어 재외동포와 한국 정부의 역할은 무엇일까 하는 문제들이 대답되어야 할 연구 범위라 할 것이다.

3. 화교와 중국 개혁 개방: 역할과 반응

3.1. 중국 화교의 현황

현재 중국대륙이외에 거주하는 전 세계 화인수는 중국정부의 통계로 보면 5,600만 명 정도로 추산하고 있다. 이는 홍콩과 대만의 인구수를 포함한 숫자이

다. 홍콩이 중국에 귀속되어 성급(省級)의 특별행정구가 되어 1국 2체제의 실험을 하고 있고, 대만 역시 중국에서는 31개 성시(省市)의 하나로 취급하는 상황에서 보면, 실제적인 수는 더 적어질 것이다. 즉, 공식적인 화교의 수는 남북한의 경우와 같이 개념규정에 따라 달라질 것이다. 그러나, 통칭 화교 및 화인으로 칭해지는 해외중국인은 그 통계에 따라 최하 5,000만에서 최고 8,000만까지 그 수를 달리하고 있다(이덕훈, 2001).

중국정부는 해외중국인에 대해 세 가지 용어로 나누어 부르고 있다. 화교, 화인, 화예가 그것이다. 가장 넓은 범위의 화예(華裔)란 중국에 그 뿌리를 둔 이주민의 집단을 의미한다. 즉, 수세기에 걸쳐 민족 간 융합과 동화를 거치면서 중국 문화나 중국인의 정체성이 거의 남아있지 않은 부류가 그것이다. 가령 예로써, 코라손(Corazon) 아키노 전 필리핀 대통령이나 와히드(Wahid) 전 인도네시아 대통령 등이 여기에 포함된다. 이 경우, 한국인들 중에도 화예를 발견할 수 있다. 화인(華人)이란 이보다 좁은 개념으로, 중국문화를 향유하고 있으면서 해외에 거주하는 중국인 및 그 후손을 의미한다. 즉, 문화적 개념에 의한 구분이나, 기본적으로 중국 국적 및 그 이외의 국적을 소지한 자로 선언적으로 구분하고 있다. 그러나, 화교(華僑)란 이와 다른 개념이다. 중국 정부에 의해 “조작화된” 화교의 개념은 해외 화인 중 중국 국적을 포기하고 거주국의 국적을 취득한 자를 의미한다. 즉, 북한의 해외공민의 개념과 유사하다고 할 수 있다. 화교와 화인은 국적의 소유 여부에 따라 달라지고 있는 것이다. 결론적으로, 화교의 범위가 가장 좁으며, 화인, 화예의 순으로 달라짐을 알 수 있다. 이런 구분에 기초하여, 중국 정부는 “선언적” 측면에서 이들에 대한 국가의 정책이 다름을 강조하고 있다.⁴⁾ 이러한 조작적 정의는 화교, 화인, 화예의 수에 있어 3,000만이라는 편차를 보이게 하고 있다.

중국에 포함된 홍콩과 중국의 일부로 간주하는 대만을 제외한 화인의 수는 2,500만 정도로 알려져 있으며, 이들 중 2,000여만 명이 동남아 5개국에 집중 거주하는 것으로 알려져 있다. 그러나, 통상 화교라 칭할 때는 중국 정부의 법률적 구분이 아닌 중국문화 및 인종적 측면에서 얘기하는 것이며, 그럴 경우 화인과 구별되지 않는다. 이는 또한 공식문서를 제외한 중국정부의 실제적 태도이기도 하다.⁵⁾ 특히, 화교의 중국투자를 언급할 경우 대만상인의 투자일 경우 대상(臺商)으로 공식적으로 칭하나, 통칭 화교로도 칭하고 있으므로, 화교의 개념은 실제적으로 매우 유연한 것이라고 할 수 있다. 이 또한 북한의 해외동포 개념과

4) 중국의 민족관 및 화교에 대한 인식 등은, 이진영, “재중동포와 한국의 대 중국 외교정책” 『국가전략』 제8권 4호 (세종연구소, 2002년 12월)을 참조하라.

5) 중국정부의 이런 작의적 구분에 대해 중국내에서도 반발이 있다고 한다. 실제적 구분이 모호하다는 것이다. 중국 지방의 반발에 대해서는 황유복 북경 중앙민족대학 교수의 공청회 발언을 참조하라. “재외동포법의 개정방향,” 재외동포법개정대책협의회 주최, 『재외동포법을 위한 공청회(2002.2.19: 국회헌정기념관) 발표논문집』

유사하다고 할 수 있다.

그러나, 한국의 경우와는 달리 화교는 단일한 집단이 아니다. 한국 재외동포의 경우 지역적인 구분은 가능하나, 언어 및 종족적 구분은 없다. 그러나 화교는 출신지역 및 언어(방언권) 종족에 따라 복건(福建, Fujian, Fukkien, Minnan 閩南) 광둥(廣東, Guangdong, Cantonese) 조주(潮州, Chaozhou, Techiou) 객가(客家, Gejia, Hakka), 해남(海南, Hainan) 등으로 나눌 수 있으며, 이들은 동남아 및 미주 등지에서 각기 다른 공동체를 형성하고 있다. 예를 들어 복건 출신의 화교는 대만의 대부분을 형성하고 있으며, 싱가포르와 말레이시아에서 대표적인 그룹으로 알려져 있다. 반면, 광둥인들은 태국에서 가장 큰 집단으로 알려져 있고, 객가인은 인도네시아에서 특히 세력이 강한 것으로 알려지고 있다. 이들은 이런 종족적 언어적 차이에 따라 사회-경제 생활도 분리하여 운영하고 있는 데, 그것이 지역 및 종족에 기반한 상회(商會)나 방(幫)이라고 하는 집단단체이다. 미국의 뉴욕이나 샌프란시스코 차이나타운의 경우, 이들은 지역적으로 구분하여 거주하고 있다. 그러므로, 객가의 객속상회(客屬商會)는 광둥인의 광둥상회(廣東商會)와 물적, 인적 네트워크를 별개로 가지고 있으며, 이런 집단 단체는 화교 상호간에도 경쟁과 배척의 성격을 가지기도 한다. 즉, 이들 상호간의 관계는 중화민족의 후손으로의 집단간 친밀도와 함께 개별 종족적인 경쟁 소원 관계를 유지하고 있는 것이다. 한 예로, 객가와 광둥인의 상호 배척은 극심하여 혼인 비율이 적다고 한다. 즉 화교는 단일한 집단이 아닌 것이다.

최근에 화교 중 호남성과 산둥성 화교의 역할이 증대되고 있다고 한다. 한국의 화교는 현재 2만 정도만 남아 있으나, 주로 산둥성 출신으로 현재 화인 및 화교 경제를 얘기하는 동남아의 대부분의 화교와 친족적 유대가 존재하지 않는다. 즉, 한국에서 몇 년 전부터 논의되는 화교자본의 유치 및 화인거리 조성의 경우 그 주체가 어떤 종족이냐가 중요하다. 즉, 화교자본을 유치하는 경우 산둥성 출신이 대부분인 한국내 화교의 역할은 미미하다고 할 수 있는 것이다. 호남성 출신의 화교는 주로 객가 출신이다. 그러므로 이들은 객가인의 범위에서 파악해야 한다. 그러므로, 이런 종족, 언어, 지역적 분열 요소가 존재함에도 불구하고, 화교로 통칭되는 중국의 재외동포들의 중국 경제발전에 있어 역할은 북한의 경제개발에 큰 시사점을 주는 것이라 할 수 있다.

3.2. 중국의 개혁 개방과 화교의 역할

1978년 11기 3중전에서 결정된 중국의 개혁 개방방침은 화교자본이 없었다면 성공하기 어려운 것이었다. 즉, 사회주의적 중앙집권적 경제체제에서 개방노선으로 전환하면서, 중국은 자본주의적 국제질서로 편입되었는데, 개

혁 개방 초기에 가장 큰 역할을 한 것은 화교자본이었던 것이다. 중국의 개혁 개방은 1979년이래, 1984년의 경제특구 실험과 이에 따른 부분적 개방, 1992년 4연(沿海, 沿江, 沿線, 沿邊) 방침에 따른 중국의 사실상의 전면개방과 그에 따른 대규모의 투자가 이어지는 단계, 그리고 2001년 세계무역기구 가입에 따른 완전 개방과 자본주의 질서 편입으로 나눌 수 있다(김익수, 1999). 문제는 1979년이래 1990년 초반까지 고도 성장을 달성한 중국 경제발전의 주요 원동력 가운데 하나는 외국 자본과 기업의 투자였고, 거기에서 화교자본이 주요 역할을 하였다는 것이다.

한 예로, 1979년부터 1993년까지 중국에 투자한 외국기업 중 화교기업은 기업수로는 86.0%, 투자액으로는 88.4%를 보이고 있다. 즉, 거의 전부가 화교자본에 의한 투자라 할 수 있다. 개혁 개방 초기 불안정한 중국 투자 환경에서 화교 자본이 절대적인 역할을 한 것이다. 또한, 1991년부터 1993년까지 사실상 전면 개방기에 들어서 중국에 투자한 100대 기업가운데 화교기업이 45개를 차지하여 여전히 주요한 역할을 한 것을 알 수 있다. 즉, 중국의 외국자본 도입액 가운데 대중화경제권 소속 화인기업이 차지하는 비율은 90년대 64%에서 92년에는 82%까지 상승했다. 1995년과 1996년의 경우에도 중국에 투자된 외자 가운데 대중화경제권 지역 국가들의 투자액 비중은 총 투자액의 70%에 가깝다(이문봉, 1994). 즉, 중국의 경제발전에 필수적인 외국인 투자의 절대액을 90년대 중반까지 여전히 화인자본이 담당하고 있던 것이다. 중국 개혁 개방의 시동기부터 안정기에 들어설 때까지 화교자본은 가장 주요한 역할을 한 것이다.

투자와 함께 주목할만한 것은 무역외 수지인 여행수지에의 기여이다. 대만, 홍콩, 마카오 등 해외화교들은 본토에 고향방문이나 여행을 통해 중국의 발전에 간접적인 자금을 제공하였다. 1995년 중국의 여행 총수입은 97억 3천만 달러이며, 총 여행자수는 4,638만 7천명이었다. 그 중 홍콩, 대만, 마카오인을 포함한 화교가 87.3%를 차지하고, 소위 화교를 제외한 순수 외국인인 외적인(外籍人)이 12.7%를 차지하였다. 절대 다수가 화교인 것이다. 화교방문자 중 고향 방문자의 중국 사회에 기여한 공로는 무척 크다. 남방(南方, 華南地方)의 많은 마을의 도로, 마을회관, 농기구 보급 등에 화교들은 고향 발전을 위해 기부하였다. 이런 수치화 되기 힘든 기여는 여러 방면에 나타난다.

즉, 고향 방문 및 관광을 통한 중국의 관광 연계 산업의 발전은 직접적인 것이라 할 수 있다. 더 큰 기여는, 중국에 새로운 방식의 사고와 경영기법 등을 전수하였다는 점이다. 즉, 중국 사회의 개혁에 일정 부분 기여를 한 것이다. 또한, 고향에의 기부는 화교와 지방정부와의 관계를 원활하게 만들었다. 이런 관계를 통해 경제적 효과도 높아지고, 후진지역의 공업화과정에서

일반적으로 시장형성 역할을 하는 정부와 긴밀한 관계를 구축할 수 있었다. 이 제외동포-모국관계는 중국 내부에서 그 후 진행된 자본축적에 결정적인 기능을 하였던 것이다.

아래의 표는 국가별 대 중국 직접 투자의 추이를 나타내고 있다. 현재 중국에 포함된 홍콩은 동남아 화교의 간접 창구로 활용되었고, 싱가포르 역시 그러한 기능을 담당하였다. 또한, 대만과 마카오는 방언권에 맞게 복건성과 광둥성 투자에서 결정적인 역할을 하였다. 태국의 대 중국투자에 있어서도 태국내의 화교자본이 거의 대부분의 역할을 하였던 것이다. 이런 점은 일본을 제외하고 다른 국가가 중국에 대한 투자를 가속화하는 시점인 1992년 전면 개방기 이전에 주요 투자자가 화교라는 것을 증명하고 있다.

(표 1) 개혁 개방 초기 국가별 대 중국 직접투자

국가	'79-'88	'89	'90	'91	'92	계	비중(%)
일본	24169 (761)	469 (294)	457 (341)	812 (599)	2172 (1805)	5826 (3800)	5.7
홍콩	17635 (12964)	3244 (4244)	3943 (5001)	7507 (8879)	41531 (31892)	73860 (62710)	66.7
대만	219 (227)	432 (539)	890 (1103)	1389 (1735)	5543 (6430)	8472 (9495)	7.6
싱가포르	536 (304)	111 (78)	103 (72)	155 (169)	997 (742)	1903 (1365)	1.7
타이	96 (74)	57 (30)	42 (28)	108 (52)	723 (407)	1026 (591)	0.9
중국통계	28501 (15553)	5510 (5779)	6597 (7273)	11977 (12978)	58124 (48764)	110791 (90311)	100

주 : ()는 건수를 의미하여, 실적은 계약 기준임

자료: 이문봉 「동남아 화교기업」 (서울:길벗, 1994), p.80

특히 주목할 것은 홍콩과 대만의 투자이다. 전술한대로, 홍콩의 투자는 주로 동남아 및 미국 등 전 세계 화교의 경유지로서 성격을 가지고 있어 그 규모가 크다고 하겠다. 즉, 대륙과 중개지로서 홍콩이 가지고 있는 역할이다. 그것은 종족-언어적으로 광둥어를 사용하는 광둥인이 대부분이나, 상해인, 객가인, 조주인이 여전히 하나의 부분적 사회를 이루고 있는 홍콩의 특수성에서 기인한다. 즉, 홍콩의 위 종족 그룹은 전 세계에 흩어져 있는 그들 종족 그룹의 대리인 역할을 하였고, 이것이 그들의 종족 상회(商會)를 통해 네트워크하여 중국의 고향지역과의 투자가 가능하였던 것이다.

이에 반해, 대만의 역할은 남북경협과 연결되는 민족간(民族間) 거래의 성

격을 가진다. 그러므로, 중국정부도 일반 화교와는 달리 대만 상인에 대한 별도의 규정을 두고 있다. 비록, 지역적으로 초기에 같은 방언권이자 고향인 복건성에 투자를 하지만, 이후 투자의 지역적 범위가 차이가 나는 것은 중국 정부의 독립적인 대만상인에 대한 조치에 따른 것이라 할 수 있다.

즉, 화교의 중국 투자는 화상(華商)과 대상(臺商)으로 나눌 수 있는 것이고, 전자가 재외동포의 성격을 가지고 있다면, 후자는 민족간 거래에 해당하는 특수관계의 동포라 할 수 있는 것이다. 이런 구분은 중국 정부의 화교 투자 유치에서도 나타나는 것이며 북한에 적용되는 경우에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 그렇다면 중국 정부의 화교투자 유치 정책은 어떠하였는가?

3.3. 중국정부의 화교 유치 정책

화교의 중국에의 투자는 중국정부의 적극적인 화교자본 유치정책과 밀접하게 연관되어 있다. 특히, 화교에 대한 부정적인 인식을 가지고 있던 중국 정부가 등소평 시기에 들어 발상의 전환을 한 점에서 중국 정부의 화교 정책의 중요성이 있다고 할 수 있다.

기본적으로 사회주의 중국의 성립(1949) 이후 중국 본토에서는 토지개혁 시기(1949-1954)와 사회주의 개조기(1957-1966)에 귀국화교와 해외화교는 ‘지주분자’, ‘자산계급분자’로 분류되었다. 소위 흑오류(黑五類: 부농, 지주, 우파분자, 반동분자, 악질분자)로 당안(黨案: 개인존안과일)에 기재되어 불이익을 받았다. 그 결과 오래도록 헌법과 법률 규정의 합법적인 권익을 누리지 못했었다. 특히 문화대혁명 기간(1966-1976) 중에는 적지 않은 화교 및 그 친척이 스파이 및 외국특무분자(外國特務分子: 외국 정보기관원을 의미), 반혁명분자로 분리되어 투옥되었고 강제로 농장에 보내져 노동개조를 받은 바 있다. 또 그들이 중국대륙에 갖고 있던 부동산과 기업에 대한 투자자금은 몰수 강점되거나 또는 집체소유(集體所有, 全民所有, 국유를 의미함)의 대상에 들어가 사실상 몰수되었다.

그러나 개혁 개방은 중국의 화교정책에서 일대 반전의 기회를 만들게 된 것이다. 즉, 화교 및 그 가족을 개혁 개방 속의 경제건설에 어떻게 동원하고 이바지하게 할 것인가 논의되었다. 이런 논의는 제도화되고 법제화되었다. 우선 1990년 9월7일 전국인민대표대회(全人大) 상임위원회에서 통과한 「중화인민공화국 귀국교포 및 본국 거주 해외동포 가족보호법」과 1993년 7월 19일 국무원이 반포한 「중화인민공화국 귀국교포 및 본국 거주 해외동포 가족보호법 시행방법」은 화교의 귀국·거류의 권리, 귀국교포 및 본국거주

해외동포 가족의 정치민주권리, 투자권익, 노동취업, 교육 등 경제민사권익에 대한 명확한 규정을 확립한 법적 조치였다. 중앙의 이런 조치는 중국의 성급 행정구역인 28개 성, 자치구, 직할시들에서도 지방의 특색을 갖춘 유사한 화교 우대에 관한 정책을 입안하고 실시 방법을 반포했다(魏艾,1996).

또한, 구체적인 화교집단을 위한 조치로 홍콩, 마카오와 대만인의 자금을 흡수하기 위하여 「대만동포 투자장려규정」 「화교와 홍콩, 마카오 동포 투자장려 관한 국무원 규정(1990년)」 「대만동포투자보호법(1994년)」 등의 법률과 규정을 반포하였다. 여기에서 세계혜택을 비롯한 다양한 투자장려조치를 제시했다.

또한 중국정부의 화교 정책은 외교정책과 연관된 분야에서도 변화하였다. 특히, 투자의 대부분을 담당하고 있던 동남아 지역의 화교가 거주하는 국가와의 관계를 개선하는 형태로 이루어졌다. 즉, 말레이시아나 인도네시아에 폭력혁명을 수출하던 60년대와는 다른 방법을 사용하여 이들 국가를 안심시킨 것이다.

또한, 동남아지역에 거주하는 중국계에 대한 현지정부의 정책도 중국과 해당 국가 간의 전반적인 관계, 1980년대 이후 이 지역에서 확산된 새로운 경제적 실용주의와 글로벌리즘 속에 함께 변화하였다. 2차 대전 이후 대부분의 동남아 정부들은 사회주의 중국에 대한 경계심과 현지 중국인들에 대한 경계심으로 현지 중국인들에 대해 강력한 동화정책을 펴면서 중국계에 대한 여러 제한 또는 금지 조치를 실시했다. 대표적인 것이 말레이시아의 ‘적극적 차별정책’으로 화교는 정치참여의 제한을 받고 대학교육 등의 면에서도 차별을 받았다.

그러나 1980년대 이후 인도네시아를 제외한 대부분의 나라들이 현지정부에 충실한 중국계 거주민들이 갖는 막대한 사업자원과 국제적 네트워크를 이용하고 오히려 개발하고자 노력하였다. 즉, 각 국 정부들은 각 지역별 중국계인들의 종족적 세계대회를 유치하기도 하고 지원하기도 하였다. 모든 지역의 중국계 공동체의 지도자들은 그들의 언어 종족면에 기반을 둔 경제 사회단체인 방(幫)을 기반으로 세계적인 사업적 네트워크를 결성하고 재개하고 확장하면서 현지정부의 조치에 답하였다.

여기에서 중요한 점은 중국정부가 법률적으로 화교와 화인을 구별하는 방침을 천명하여 동남아 정부들의 우려를 불식시켰다는 것이다. 즉, 정치적으로 화교가 주재국의 불안요소가 되지 않도록 요구하였고, 주재국의 국적취득과 그 나라 이름을 병기하는 것을 사실상 장려하였다. 그러나, 문화적으로는 오히려 중국인으로서의 정체성을 강화하는 정책을 지지하였다. 또한 모국과의 연대 강화와 모국을 방문할 경우 사실상 중국 국적인의 대우를 하였던 것이다. 이러한 법률적인 측면에서는 엄격하나 실제적 운용에 있어서는 유연성을

가지면서 정책을 실시하는 것은 한국의 최근 재외동포법 파동을 바라보는 데 큰 시사점을 준다고 할 수 있다.

따라서 동남아 각 국에서 나뉘대로 부를 축적한 화인기업들이 더 큰 기회를 잡기 위해 중국으로 투자하기 시작했다. 이런 투자는 이미 1992년에 들어 오면서 대륙과 화교 양쪽에서 시너지 효과를 발휘하여, 네트워크 구축되는 단계에 접어들게 된다. 이 네트워크는 중국 정부쪽에서 일국양제(一國兩制)에 기초하여 대만을 포함한 재외동포 정책의 일환으로 시작한 움직임과 화교 쪽에서 각 종족 언어적 기반에서 시작한 움직임으로 나눌 수 있다. 2001년은 이 움직임이 상호 통합되어 명실공히 화교네트워크가 전 세계적으로 구체화된 시기이다.

먼저, 중국 정부의 이니셔티브로 시작된 중국계 기업가와 경영자 네트워크 중에서 주목을 끌고 있는 것은 1992년 결성된 중화경영협작계통(中華經營協作系統)이다. 이는, 중국의 일부분으로 간주되는 대만, 홍콩, 마카오의 화교에 대한 정책으로, 공산당의 통일전선(統一戰線, United Front)전술의 일부였다. 즉 법률적으로 화인은 제외되나, 중국의 일부로 간주하는 대만, 홍콩, 마카오에 대해서는 화교적인 관점에서 시작된 것이다. 물론, 동남아 화교에 대한 정책도 비공식적(非公式的) 민간적(民間的) 비선적(秘線的) 차원에서 동시에 이루어졌다. 이 조직은 이미 홍콩과 마카오의 중국으로의 반환으로 대만만이 남아 있는 상태이나, 반관반민(半官半民)적 성격으로 움직이고 있다. 만일 대만과도 합의에 이를 수 있어, 이 구상이 완결되면 위로부터의 의도적이고 공식적인 네트워크가 형성될 것이다.

그러나, 더욱 중요한 흐름은 화교들 자체의 움직임이었다. 화교들 사이의 종족 및 민족적인 경제관계를 강화하려는 움직임은, 일련의 세계화교대회 개최로 시작되었다. 먼저 시작한 것은 싱가포르 이광요 수상을 비롯한 객가(客家, 학카) 종족의 세계客商대회(世界客商大會)였다. 이후, 광둥인, 복건인, 조주인 등은 자체적인 대회를 개최하였으며, 이는 격년제로 개최되는 전체 세계화상대회로 수렴되었다. 즉, 초기의 분절적, 종족적인 측면에서 점차 전체 화교를 아우르는 조직으로 발전한 것이다.

세계전체화상대회는 1991년 이광요(리관유) 수상의 제안으로 싱가포르에서 제 1차 대회가 열렸고, 그간 홍콩, 방콕, 오타와, 멜버른에서 개최되었다. 최근 제6차 세계화상대회가 2001년 9월17일 난징(南京)에서 개최되어 전세계 77개국 103개 화교, 화인단체에서 3300여명, 중국 내 1,400여 기업인이 참여하여 중국 내 비즈니스 창출에 관해 논의하면서 3일간의 모든 행사를 성공리에 마치고 폐막하였다. 이번 회의에서 눈에 띄게 달라진 점은 중국 측의 태도이다. 과거 중국은 공식적으로 대중화경제권의 개념을 부정하고 의도적으로 이 용어의 사용조차 꺼려왔다. 그러나 이번 대회 개최를 위해 11억 달

러라는 거금이 투입되고 국가주식 장쩌민이 축하전문을 발송하였으며, 주룽지 총리는 중국이 급속한 경제성장을 이룰 수 있었던 것은 해외 화교의 공헌이 있었기 때문이라고 치하 등 커다란 관심을 보였다(조선일보, 2001/09/18).

즉, 화상대회에는 공식적인 조직이 전무하고, 공개적인 중국 정부의 지원이 없이 출발하여 작년에 공식화하고 중국정부의 적극적인 후원을 받으며 중국을 포함한 전 세계 화인경제권 창출로 나아가고 있는 것이다. 전세계 화교들은 종족적으로 격년, 전체적으로 그 사이의 격년에 만나면서, 2년마다 정기적으로 경제를 논하고 중국계 기업 및 경영자의 데이터베이스를 구축하고자 노력한다는 점은 실질적인 네트워크의 조직화 작업으로 간주 할 수 있을 것이다. 최근 이 네트워크는 구체화되어 싱가포르에 그 본부를 둔 화교네트워크가 출발하였다.

화교 네트워크는 최근 더욱 다양화되는 추세를 보이고 있다. 즉 네트워크 형성의 토대가 변화하고 있는 데 종족·언어적 유대에서 벗어나 동창회나 계층적인 모임 등의 전혀 새로운 조직적 기초에 근거한 신종 네트워크가 등장하고 있다. 가령, 미국의 특정대학에서 유학한 홍콩, 대만, 싱가포르, 중국의 경영인들의 모임이라든지, 특정 업종의 모임 등이 그것이다. 이념적으로는 다르나, 장쩌민 주석의 아들과 대만 최대 재벌인 포르모사(Formosa) 그룹의 아들과의 IT관련 모임도 이에 해당된다. 이런 모임은 이제 그 토대의 범위가 국제적 수준으로까지 확대되는 추세를 보여주고 있다. 한 예로, 대만의 주식회(晝食會)는 대기업 집단의 제3세대들을 중심으로 만들어진 오찬모임으로 연령상 20세부터 40세의 미국유학 경험이 있는 기업의 후계자나 후계자 수업을 받고 있는 인물들을 중심으로 모인 네트워크이다. 그런데 그 조직을 확대하여 국내정계는 물론 동남아 각국의 정계와도 제휴를 추진하고 있으며, 국제화인총상회(國際華人總商會)를 창설해 동남아 각국의 3세 화교 경영자들과도 연계를 도모하고 있는 점에서 새로운 형태의 계층적 네트워크라 할 수 있다.

3.4. 소결

1978년 중국 공산당 12기 3중전에서 공식적으로 개혁-개방이 국가의 목표로 선택된 이래 중국의 발전은 이제 중국의 세기가 펼쳐질 것이라는 예측을 불러 올 정도로 지속적인 모습을 보여왔고, 이에 따라 중국 사회는 근본적으로 변화하였다. 농가에서 시작된 개혁의 신호탄인 개인청부생산제(호도거리제, 혹은 농가승포제)가 1984년 도시에서의 개혁으로 이어지고, 경제특구가 설치되면서 중국의 개혁은 대외개방과 밀접하게 연결되었다. 특히, 1992년의 전면개방 시기까지 10여년 간의 중국의 변화에는 화교자본의 역할이라는 측면이 있었다.

화교 자본은 초기에는 홍콩을 통하여 중기에는 싱가포르와 타이완의 자본이 그리고 말기에는 동남아를 중심으로 한 자본이 중국에 직접 투자되면서 중국 경제 성장의 사실상의 원동력 역할을 하였다. 중국 정부 역시 화교 자본을 유치하기 위하여, “화상(華商) 및 대상(臺商:대만상인)에 대한 특별법”까지 제정하여 이들의 투자편의를 도모하였고, 중앙에 설치된 화교판사처와 화교위원회(黨과 政)는 각 지방에 분소(分所)를 설치하여 구체적으로 화교 투자의 편의를 도모하였다.

화교자본의 중국 경제에서의 역할 중 가장 중요한 것은 초기 자본 부족을 해결하여 준 데 있다. 개혁 개방 초기 국가의 신인도가 낮고, 기초산업 시설이 없는 가운데 외국인 투자를 유치한다는 정책은 사실상 실현성이 없는 것으로 보였다. 이런 가운데, 중국인이라는 아이덴티티와 고향에 대한 투자라는 애향심이 겹쳐지면서 화교의 투자는 초기에는 소액으로, 그러나 시기가 갈수록 경제적 유인에 의해 거대 규모화 하면서 중국 경제의 자금처 역할을 해냈던 것이다.

또한 화교 자본은 중국에 있어서 기업의 소유제와 경영 방식에 있어서 사회주의적인 기존 방식을 중국이 탈피하는 데 도움을 주었다. 외국 기업과 기업문화에 대한 저항이 발생할 수 있던 상황에서, 동포의 투자라는 요인은 중국인들의 사회주의적 기업관을 바꾸고, 자본주의적인 양식을 점진적으로 받아들이는 데 주요한 역할을 하였던 것이다. 특히, 소유제에 있어서 개인소유가 정착되기 전 중간단계인 다양한 소유제로 나아가면서, 이것을 기업에 적용한 여러 형태의 합작 및 합자 기업 형태는 중국인들이 갑자기 개인에 기초한 자본주의적인 기업 문화에 노출되어 위협하게 되지 않고, 스스로의 역량을 키울 수 있는 중요한 자산을 제공한 것이다. 또한, 이런 측면 속에서도 어느 정도 서구적인 기업문화를 지녔던 화교 기업에게서 중국인들은 서구적인 효율성도 취할 수가 있었다.

최근의 중국 화교 자본의 역할은 중국 국내에 그치지 않고 세계시장으

로 나아가고 있는 점에서 중국에게 다른 이득을 주고 있다. 즉, 주재국에 존재하는 화교 기업으로부터 얻는 주재국에 대한 정보는 돈으로 바로 환산할 수 없는 큰 혜택이다. 중국 기업은 화교 기업과 함께 세계 시장에 진출하면서 그 시장을 이해하는 데서 화교의 도움을 받고 있으며, 또한 화교는 이 과정에서 공동의 부를 창출하고 있는 것이다. 최근의 현상은 이런 공동의 창출이 하나의 네트워크화 하여 중화경제권이라는 형태로 서서히 나아가고 있다는 점이다. 이것은 화교에 의해 촉발되고, 중국에 의해 조율된 중국의 발전이 화교와 함께 미래를 설계하는 공동체적인 성격으로 변모한다는 것이다.

결론적으로 중국의 개혁 개방에 있어서 중국 화교의 역할은 초기 자본이 부족하고 자본주의적 경영 기법이 어색했던 중국에서 가장 중요한 역할을 하였던 것이다. 특히, 개혁개방 이전 부정적이었던 화교에 대한 인식과 그에 기초한 정책의 부재는, 개혁 개방기에 들어 반전하여 화교에 대한 구체적인 정책을 중국 정부 차원과 지방 정부 차원에서 제도적으로 마련하는 모습을 보이는 것이다. 이런 변화는 화교가 거주하는 거주국과의 외교관계는 물론 그들의 조직형성에까지 영향을 주어, 중국과 화교가 모두 상생할 수 있는 네트워크를 구축하는 방안으로 발전되었던 것이다. 현재 이 네트워크는 공식화되고, 중국 정부의 직, 간접적 지원을 받으면서, 새로운 분화의 과정을 밟고 있으며, 오히려 분열되었던 화교 사회를 이어주는 역할을 하고 있는 것이다. 즉, 중국과 해외를 연결하는 중화민족 공동체가 경제는 물론 문화적으로 형성되는 단계에 이른 것이다.

21세기 거대 중화권은 재외동포인 화교의 역할에 힘입은 바가 크다고 할 수 있는 것이다. 그렇다면, 북한의 개혁개방에 있어서 재외동포의 역할은 무엇일까? 또한, 북한은 재외동포에 대한 어떤 정책을 가지고 있었는가? 또한 이런 정책들은 어떻게 평가할 수 있는가?

4. 북한의 교포정책과 투자유치 전략

4.1. 북한의 재외동포 정책

북한의 재외동포 정책은 시기별로 다른 특색을 보여왔다. 간략하게 기술하면, 48년 북한 정권 성립 전에 이미 중국공산당과의 관계에서 현재의 조선족 처리방침에서, 우리는 북한의 재외동포 정책의 효시를 발견할 수 있다(이진영, 2002c). 그러나, 중국 공산당과의 관계가 가지는 비밀적인 성격과 북한 정권 성립과의 연결로 인한 민감하므로, 재외동포 정책이 구체화되어 나타난 것은 재일 동포에

대한 정책에서였다.

46년 12월 “재일 100만 동포들에게” 보내는 서한을 발표한 이래, 북한은 조총련계 재일 동포 조직을 결성하는 과정에 깊숙이 관여하였고, 이들의 귀환(북송)에 대한 정책을 56년에 수립하게 된다. 59년부터 시작된 북송정책은 북한으로 귀화한 이들에게 우대정책을 사용하는 계기가 되었으며, 귀화한 재일 동포는 각급 인민위원회 대의원으로 선출되는 등 북한의 주류 사회에 진출하였다. 특히, 1963년의 국적법의 반포와 이에 따른 재일 동포의 북한 자유왕래 보장 문제는 일본 내 재일 동포의 법적 지위와 연관되어, 일본 정부와의 외교적인 문제로 비화하였다.

그러나, 북한의 재외동포 정책은 1970년대에 들어 한국의 재외동포정책과 마찬가지로, 통일운동 및 체제경쟁과 연관되면서, 재외동포를 수단화하는 방향으로 움직이게 된다. 즉, 재외동포 정책은 일본, 독일, 미국 등에서 대민족회의, 남북정치협상회의, 조국전선대민족회의 등의 형태로 표출되어 선언적인 측면과 공작적인 측면이 부각되게 되는 것이다. 이런 현상은 1980년대에도 지속되어, 조평통(祖平統) 주관의 민족회의나 민족통일정치협상회의 등의 주장과 연결되어, 북한의 대내 정치와 밀접한 연관을 가진 정치적 성격을 표출했던 것이다. 1972년 사회주의 헌법은 제15조에서 재외동포의 민주주의적 민족권리를 언급하면서, 주재국의 국적을 보유한 이들에 대한 국제법적 권리도 언급하고 있다. 또한 65조는 해외거주 조선공민에 대한 조항으로, 법적 보호에 대해 규정하고 있다. 이는 조총련계가 가지는 조선공민으로서의 권리와 재미, 재독 교포들이 가지는 재외동포의 권리가 혼재되어 선언적으로 나타난 것으로 파악할 수 있다.

1990년대 들어 북한의 재외동포 정책은 변화를 맞이하게 되는 데 이는 북한의 개방시도와 연관되어 나타난다. 1991년 라진-선봉 지역이 자유무역지대로 선포되면서 이 곳에 출입하는 외국 국적인의 출입국 관리가 북한의 재외동포 정책을 가늠하는 지표가 되었다.

외국인의 입출국을 자유롭게 허용하는 이 지대에서, 재외동포에 대한 입장은 두 가지로 나타났다. 즉, 자유무역 지대 외국인 출입규정(1993년 정무원결정) 제2조에서 “공화국 영역밖에 거주하고 있는 조선동포”의 출입을 보장하였다. 이 재외동포의 범위에서, “한국인을 포함한(강조: 필자)” 민족에 대한 우대를 표현하였다. 특히, 외국인 체류 및 거주 규정(1994)에 체류 등록 시 국적과 함께 민족별 구분을 밝혀, 혈연에 기초한 재외동포관을 나타내었으며 외국인과 구별하였다. 또한, 중국인에게는 1996년부터 무비자 입국을 허용하여, 중국 국적인 조선족에 대한 중국 정부의 민감함을 감소시키고, 투자를 유치하려는 입장을 보였다. 즉, 북한의 민족관에 기초한 재외동포에 대한 정책을 수립하면서도, 해외공민과 외국 국적 동포를 구분하는 정책을 가지고 있다고 할 수 있으며, 이는 구체적인 법령에서 포괄적으로 나타나고 있다.

그러나, 북한의 재외동포 정책은 90년대 중반부터 시작된 북한의 경제난으로 사실상 정상적으로 진행되지 못하였다. 재외동포 초청 계획이나, 교육 원조, 해외공관에서의 연계 등은 축소되거나 폐지되었다. 오히려, 재외동포의 지원이 필요한 상태에 이른 것이다.

북한의 정상적 기능 수행이 어려울 정도의 가난으로 인한 이런 변화는 재외동포 정책에서 오히려 정치적인 성격이 약화되는 계기를 제공하였다. 재외동포를 체제선전에 동원하고 모국방문을 통한 애족심을 고취하려면 많은 예산이 필요하였다. 그러나, 이제는 재외동포가 초청 대상이라기보다는 사업대상이고, 모국을 돕는 존재로 변한 것이다. 이런 성격변화가 나타난 분야는 이산가족 찾기이다. 즉, 재외동포의 이산가족을 찾아주는 기회를 상설화 하여, 북한의 이미지를 제고하는 것이다. 또한, 문화축전 등의 참여유도 등으로 경제적 측면에서의 이득과 동시에 정체성을 유지하려는 성격을 보인 것이다. 이는 정치에서 문화로 정책의 초점을 옮긴 것으로 일정부분 성과를 거두고 있는 것이다.

4.2. 북한의 재외동포 투자유치 전략

그렇다면 북한에서 재외동포의 투자를 유치하기 위한 전략은 무엇이었을까? 북한의 재외동포 투자 유치 전략은 1990년대에 들어 경제난이 악화되기 이전인 1984년까지 올라갈 수 있다. 즉, 무역증진시책의 일환으로 국경지대의 각 도와 군이 중국의 연변 조선족 자치주와 자유무역을 할 수 있도록 한 조치는(남성욱, 문성민; 2000) 조선족이라는 재외동포와의 무역을 통한 유치 정책이라 할 수 있다. 그러나, 이 조치는 조선족들이 외국 특히, 한국의 상품을 반입하여 밀매하고, 외국 소식을 전하는 등 정치적인 경향을 띠자 금지되는 등의 우여곡절을 겪게 된다. 즉, 정치적인 안정에 위협이 되는 요소로 개혁 개방이 작용할 경우 이를 억제하는 북한의 패턴이 이미 나타난 것이다. 1988년과 1999년에 북한의 장마당을 폐쇄한 조치도 조선족을 중심으로 한 중국 상인의 활동을 억제하고자 한 것이다.

그러므로, 북한에서 재외동포와 연관된 투자유치 전략은 두 가지의 성격을 가지고 있다. 하나는 경제특구에 외국인 및 한국인의 자본과 기술을 유치하는 넓은 의미의 투자 유치가 그것이다. 또한 두 번째는, 기층의 장마당 등에서 진행되는 시장경제 부문의 실험과도 연결되어 있는 것이다. 이런 전략은 시기적으로도 변화하였는데, 1984년 초기의 합영법의 단계와 1998년 새 헌법의 제정과 1999년 인민경제계획법의 채택으로 나타난 새로운 경제환경에서의 전략이 다르다고 할 수 있다.

먼저 1984년 합영법의 도입은 북한이 중국의 개혁개방에 자극을 받아 실

시한 조치라고 할 수 있다. 전면적인 독립채산제의 실시, 연합기업소 및 성과급제 도입 등 대외경제관계의 확대와 자율성의 부여를 특징으로 하는 합영법(박호성, 홍원표외, 2002)은 위의 중국 연변지역과의 자유무역조치와 함께 나름대로 북한에서 재외동포의 투자를 기대하고 실시한 조치라 할 수 있다. 그러나, "우리식 사회주의" 견지는 해외자본의 유치를 거의 불가능하게 하였으며, 일부 투자된 재일 동포의 투자도, 기본원칙 확정 후 실질적인 조치가 후속화 하지 않음으로 큰 성과를 못 얻게 되었다. 특히, 실패 후 다시 사회주의권과의 원조와 무역을 강화하는 방식으로의 선회는 북한 경제를 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하였다.

경제특구와 연관된 투자 유치 전략은 1990년 초 라진 선봉지역의 개방과 이에 따른 북한의 제 2차 개방 실험으로 나타났다. 이번에는 법제적인 면에서 여러 조치가 있었는데, 자유경제무역지대 외국인 체류 및 거주규정(1994), 자유경제무역지대 외국인 출입규정(1993), 외국투자기업 및 외국인세금법 시행규정(1994), 자유경제무역지대 경계통행검사규정(1996), 대외민사관계법(1995) 등이 내각인 정무원과 최고인민회의의 이름으로 반포되었다. 그 결과, 전술한 외국인의 자유왕래를 기초로 한 조치가 이 지역에서 나타나고, 여기에는 민족별 지표를 사용하여, 재외동포에 대한 우대를 하려고 한 흔적이 보이나, 실제적인 후속 법령 등이 구체적으로 나타나지는 않았다.

그러나, 나진선봉경제무역지대법(7조), 외국인기업법(6조), 합작법(5조), 토지임대법(2조), 외국 은행투자법(7조), 합영법(2조, 7조)에는 공화국 영역밖에 거주하는 조선동포가 적용된다는 점을 명문화하였기 때문에 구체적 실효성 여부를 떠나 재외동포에 대해 선언적 우대는 한 것이었다(김종일, 2002). 여기에서, 공화국 영역 밖의 조선동포에 한국인이 포함되는지는 논란거리였다고 할 수 있다. 선언적 우대라고 표현하는 또 다른 이유는 이 시기 투자유치가 재외동포 보다는 한국을 위시한 외국의 국가급 투자를 모색한 점이라 할 것이다. 즉, 합영법의 실패와 라진 선봉지구에서의 과도한 기대가 어우러져 재외동포 부분에 대한 선언적 수준 이상의 실제적 참여 기대도 거의 존재하지 않았다고 할 수 있는 것이다.

그러나, 국가급 투자는 사실상 미미하여, 1992-98년까지 총 8천8백만 달러를 유치하는데 그쳤으며, 2000년까지도 누적분으로 2억불이 조금 넘었을 뿐이다(김종일, 2002). 이 중, 한국의 투자가 90%에 이른 것은 재외동포의 투자가 한국을 경유한 간접적인 것이라 해도 거의 미미한 수준임을 나타낸다. 즉, 개방 개혁정책의 미흡함과 그에 따른 법적, 제도적 미비, 그리고 개방에 대한 소극적 태도가 기본적으로, 북한의 개방을 어렵게 하였으며(최신림, 2001), 여기에서 재외동포의 역할에 대한 사실상의 인식 부재가 재외동포의 투자가 축소될 수밖에 없는 상황을 만든 것이다.

1998년의 새 헌법은 기존의 계획 경제를 보완하여, 경제적 생존을 모색하기 위한 방안의 일환으로 개인의 상업활동 범위의 확대와 거주, 여행에 대한 규제 완화를 통해 비공식 부문의 제한적인 제도 내 편입을 도모한 것이었다(오승렬, 2001). 특히, 경제 부서를 통폐합하고, 지방 행정 조직을 일원화하는 등의 조치도 수반되었다. 즉, 1)농업 부문에서 분조 규모의 축소, 기준 초과 생산물에 대한 생산처분권 확대 등의 인센티브 구조와, 2)공업 부문에서 기업소 관리조직 개편, 3)대외경제 부문의 무역의 분권화, 특수경제지대에서의 다양한 기업 소유 형태의 명문화 등은 외국자본의 유치를 활발하게 하려고 시도한 것이다.

이 결과 외국투자기업 및 외국인세금법(1999)등 총 14개의 외국인 투자 관련법의 개정 및 제정이 이루어졌고, 이는 구체화된 북한의 법제 현실을 나타내고 있다(김동한, 2001). 여기에서 재외동포에 관련된 규정은 외국인 투자법 제 2조에 나타났는데, 새로 규정한 ‘해외조선동포’를 ‘공화국 영역 밖의 조선동포’로 규정하고 있는 점에서 개념규정에는 차이가 발생하고 있다. 그러나, 위의 라진-선봉 특구에서 상술한 법령에서 존재했던 선언적 조항들이 합작법과 합영법을 제외하고는 모두 삭제되어, 해외동포에 대한 특별 대우를 선언적 의미에서도 보장하고 있지 않다. 즉, 재외동포와 연관된 어떤 측면에서는 사실상 후퇴한 조치라 할 것이다.

이번 2002년 7월 1일 경제조치는 헌법개정과 인민경제계획법 이후 3년여의 실험과정에서 나타난 문제점을 보완하여, 실시된 것으로 추측된다. 여기에서도, 구체적으로 재외동포의 투자를 유치하기 위한 구체적 조치는 발견하기 어렵다. 오히려, 부진했던 대외경제 부문의 문제점과 라진-선봉 경제특구의 문제점을 인식하여, 중국과 일본, 미국과의 경제관계 개선을 통해 외자유치와 공급부문의 문제점을 해소하려는 시도라고 볼 수 있다. 즉, 초기의 합영법 등의 실패가 재외동포의 북한 경제에서의 역할에 대한 인식에 있어서 소극적인 태도를 보였다고 할 수 있는 것이다.

하지만, 기층적인 면에서 재외동포의 역할 특히 조선족의 역할은 증대되었고, 소규모나마 북한 경제의 변화를 유도하였다. 이는 조선족을 중심으로 한 중국 물품의 반입과 북한 물품의 반출 즉, 밀무역을 포함한 보따리 무역을 들 수 있다. 최근의 자료에 의하면 이러한 무역의 규모가 광물까지 해당할 정도로 커지고 있어, 이런 면에서 유통경제에서 조선족이 차지하는 비중은 크다고 할 수 있다. 신의주 주민의 90% 이상이 중국과 북한 내륙과의 거간 역할을 한다고 하는데(남성욱, 문성민; 2000), 이들은 물론 조선족과 연결되어 있는 것이다. 특히, 경제특구의 부진은 경제특구에 들어온 중국산 물품을 북한 내부에 내다 파는 내국간 밀수의 형태로도 발전하기도 하였다. 그러므로, 조선족을 위시한 중국상인의 북한 암시장 경제에서의 역할은 지대한 것

으로, 1990년대 북한의 경제난 속에서 계속 증가하여 최근의 북한 경제조치를 이끌어 내었다고 할 수 있다.

최근 연변일보 보도에 의하면(연변일보, 2002/07/10), 연변조선족자치주는 라진 선봉에 대표사무소를 운영하고 있으며, 2002년 현재 130개 외국 투자기업 중 중국기업이 90%를 차지하고, 이 중국기업에서 연변조선족자치주 기업이 80%를 차지한다고 지적하였다.

즉, 이러한 조선족 중심의 밀무역이나 합법적 무역 혹은 친척간 증여를 통한 교역은 북한의 개혁을 촉진시키는 역할을 한 것이고 북한 나름대로 재외동포와 연관된 투자 패턴을 보인 것으로 해석할 수 있다. 특히, 부족한 생필품을 중국물품으로 보충하는 지금의 상황에서, 공급부분에 조선족 등 재외동포의 기여는 크다고 할 수 있다. 이런 사정에서 사적 자율화(privitization)에 기초한 새로운 시장 기능의 형성에 재외동포가 기여한 것이고, 이것이 북한의 개방을 촉진시키는 한 역할을 하였다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 전반적으로 북한의 재외동포 투자 유치 전략은 오히려 제도적인 면에서 후퇴를 거듭한 것이었다고 할 수 있다. 이는, 중국의 모델을 어느 정도 수용한 합영법과 경제특구 방침에서 재외동포의 긍정적 역할을 결과적으로 유도하지 못하였고, 이것이 1998년 이후의 법제에서는 재외동포 조항을 오히려 삭제하는 결과를 가져왔다.

이는 북한의 재외동포가 가지는 화교와 다른 경제-사회적 배경과 함께, 북한의 적극적인 유치 전략의 미비와 구체성의 결여, 그리고 무엇보다도 국제정세를 포함한 북한의 정치문제가 재외동포에 대한 퇴영적인 인식을 가져왔다고 할 수 있다. 즉, 재외동포는 화교, 특히 동남아 화교와는 달리 주재국에서 중요한 경제적 기반이 있지 않다는 사실과 이들의 투자를 매개해 줄 홍콩과 같은 중간지대의 부재, 그리고 실제적인 재외동포 투자의 미비에 대한 실망이 어우러진 것이다. 또한 이들로 인한 북한 정치-사회 질서에의 부정적 영향이 커지는 것을 두려워한 북한 정부의 걱정도 있다. 외국인과는 달리 이들은 언어가 통하기 때문이다. 그러나, 무엇보다도 국내외적 정세 변화에 따른 북한의 정치문제가 적극적인 유치전략을 어렵게 한 하나의 요소가 될 수 있다. 문제는 북한이 이런 결과 재외동포에 대한 퇴영적 인식을 보이고 있다는 점이다.

4.3. 화교사례의 북한 적용 가능성

앞의 통계에 나타나듯 북한의 개혁 개방에 대한 재외동포의 경제적 기여는 사실 미미하다고 볼 수 있다. 오히려, 조총련계 제일 동포를 포함한 재외동포의 경

제적 기여는 북한의 체제 유지 강화에 있지, 북한의 개혁 개방을 유도하는 데 큰 기여를 하지 못했다고 할 수 있는 것이다. 그렇다면, 왜 이러한 차이가 발생하는가? 북한은 중국의 경우처럼, 재외동포를 자국의 개혁 개방에 유도할 수는 없는 것인가? 북한의 개방에 있어 재외동포의 역할과 중국의 화교 역할의 차이를 모국의 정책이라는 점과 재외동포 사회의 특성이라는 부분으로 나누어 살펴본다.

4.3.1. 모국의 정책 및 인식 부분

재외동포에 대한 북한과 중국의 태도는 위에 보이듯 많은 차이를 보이고 있다. 그것을 인식, 법제화, 구체적 조치, 효과에 대한 태도, 그리고 장기적 비전으로 나누어 설명한다.

먼저, 재외동포에 대한 인식에서 북한의 인식은 오히려 퇴영적인 모습을 보이고 있다. 이것은 중국이 화교 및 그 가족들에 대해 보였던 부정적 인식에서 탈피하여 적극적인 인식으로 전환한 것과는 다른 것이다. 중국은 개혁 개방 이전에 화교에 대해 부정적이었고, 개혁 개방 기간을 거치면서 그들의 역할에 대한 인지를 통하여 긍정적이고 적극적인 화교인식을 가지게 되었다. 반면, 북한은 정권 성립기부터 재외동포의 중요성을 인식하고, 그들의 정책에 적극 포함시키는 등의 긍정적 인식을 보여왔다. 특히, 70년대의 남한과의 체제 경쟁에서 재외동포는 중요한 북한의 후원자로 인식되어 역시 긍정적인 면을 보여주었다. 그러나, 북한의 개혁 시험은 재외동포 인식에서 결정적인 변화를 맞이하게 된 것으로 보인다. 그것은, 북한 자체의 경제난의 심화로 재외동포에 대해 실제적인 역할을 할 수 없었던 사정도 있지만, 합영법이나 특구 등의 북한 실험에 이들의 기여가 미약하다는 판단에서인 것이다. 현재의 북한의 재외동포 인식은 오히려 후퇴하여, 사실상 냉정한 관계를 유지하고 있다고 할 수 있으며, 주로 비정치적인 면에서 후원하고 있는 정도이다.

이런 인식의 변화는 법제에도 그대로 반영되었다. 상술하였듯, 북한의 투자유치에서 재외동포는 외국인과는 구분되는 개념으로 초기에 존재하였다. 그러나, 1998년 들어 새로운 헌법과 경제적인 조치가 있게 되면서, 북한법제에서 재외동포에 관련된 조항은 축소되거나 삭제되었다. 이런, 법제에서의 변화는 누가 더 책임이 있는가 하는 논쟁을 불러일으킨다. 인식의 전환이 가능하게 되는데, 북한의 구체적 조치가 없어서인가 아니면, 재외동포의 기여가 없어서인가 하는 점이다.

그 책임이 어디에 있든, 북한의 재외동포에 대한 법제화는 주로 선언적인 수준에 그치고 만다. 즉, 후속적인 구체적인 행정 지침이나 법제화가 따르지 않은 것이다. 이는, 중국의 경우와 대조적이다. 중국의 경우, 초기의 화교에 대한 부정적인 인식의 결과 화교에 대한 법제적인 대우는 사실상 존재하지 않았다. 이것

은, 법제화의 수준이 낮은 중국의 특색에서 기인한다고 하나, 여전히 선언적으로도 화교의 우대는 시간을 요하였던 것이다. 중국인들의 실용적 성격은 법제화 이전에 실제적 지침으로 우대하였던 것에 있다. 이러한 지역별, 지방별 우대는 중앙의 비준이 없으면 안 되는 것이나, 결국 중앙은 1990년대에 들어 법제화를 시도하고, 이에 따라, 각 지방도 법제화를 시작하는 것이다. 이런 법제화가, 단순한 선언적 의미가 아닌 매우 구체적인 조치까지 나아갔다는 데서 중국과 북한의 비교를 할 수 있는 요소가 되는 것이다.

물론, 이런 구체적인 조치는 재외동포 즉, 화교의 실제적 가치에 대한 평가와 연관되어 있다. 초기의 불확실한 투자환경에서, 고향에 대한 투자를 했던 이들에 대한 중국의 고려는 화교의 긍정적 역할과 맞물려 있는 것이다. 그 결과, 중국 정부와 화교 양쪽은 서로의 신뢰를 쌓아가면서 시너지 효과를 발휘하기 시작한 것이다.

이런 시너지 효과는 화교정책에서 그치지 않고, 중화민족 전체의 경제적 공동체의 창출이라고 하는 비전까지 연결되고 있다. 즉, 재외동포 정책이 장기적인 비전을 가지고 모국 뿐 아니라 재외동포도 혜택을 주는 방향으로 상생의 길을 걷고 있는 것이다. 반면, 시너지 효과를 얻지 못한 북한의 경우, 장기적인 비전은 존재하지도 그런 역량도 없는 상태라 할 수 있다. 오히려, 기존의 재외동포와의 채널을 유지하는 것도 힘겨운 상황이 된 것이다.

4.3.2. 재외동포 사회의 부분

그렇다면, 이런 중국의 성공에 중국 정부의 역할만이 중요하였던 것일까? 재외동포 사회 자체의 역량에서 차이가 나는 것은 아닐까? 어떤 면이 북한에서 재외동포의 역할을 축소시킨 것인가? 그것을, 규모, 힘, 종족-언어적 구분, 리더쉽의 측면에서 살펴본다.

먼저 규모 면에서 보면, 중국의 화교와 북한 혹은 한국의 재외동포의 규모는 큰 차이가 난다. 물론, 전체 인구에서 재외동포가 차지하는 비중으로 보면 오히려, 북한의 경우가 유리할 수 있으나, 실제적으로 투입될 수 있는 인구수라는 기준으로 보면 그 비교가 되지 않는 것이다. 이는 화교의 역사가 북한의 재외동포의 역사와 다르기 때문이다. 이미, 17세기 이래 동남아로 진출하고, 19세기에 미주로 대량 진출한 중국의 화교는 그 지역에서 하나의 분명한 세력으로 자리잡고 있는 것이다. 그러나, 한반도의 재외동포의 경우, 역사가 상대적으로 오랜 조선족의 경우 중국의 특수한 환경에서 여러 제약을 받고 독립적인 힘을 형성하지 못하였다. 또한, 고려인의 경우도 마찬가지로, 미주나 구주의 경우는 주로 대한민국 수립 이후에 이주한 이민자들로 한국에 대한 귀속동기가 강할 뿐 아니라, 그 역량 역시 새롭게 형성되는

과정에 있는 것이다. 이런, 귀속동기는 남북한간의 체제경쟁으로 인해 더욱 재외동포의 입지를 어렵게 만든 측면이 있었다.

이런 역사의 일천함은 경제력에 있어서도 지대한 차이를 가져왔다. 중국 화교의 경우, 동남아에서는 20세기 전반기에 자본축적의 기회를 가지게 되는데, 그 결과 거주국의 경제에서 차지하는 비중이 오히려 거주국민을 능가하는 정도로 성장하였다. 그러므로, 이러한 규모의 경제는 중국의 개혁 개방기에 투자에 있어서도 규모나 방식에 있어서 다양한 형태를 가능하게 하였던 것이다. 반면, 일천한 역사와 함께, 부분적인 경제력을 가진 우리의 재외동포 들은 북한의 개방 시도에 따른 경제적인 투자에 있어서 북한의 요구에 상응하는 규모로 응하지 못한 측면이 있다.

이런 모습은, 재외동포 사회의 특성에서도 기인한다. 화교의 경우, 분열되어 있더라도 각기 종족-언어적으로 상회를 형성하여 자신들의 네트워크를 가지고 있었으며, 이 네트워크는 중국의 개혁 개방을 맞아 중국 본토의 자신의 종족과 연결되었던 것이다. 여기에서 특기할 것은 홍콩의 중개적 역할이다. 중국에 접하면서도 독립적인 정체를 유지했던 홍콩은 중국과 화교 사이의 여러 차이점을 중화시키고 조정하는 역할을 하였다. 특히, 홍콩 사회가 가지고 있던 다양성과 관용성은 홍콩을 화교투자에 있어서 중개지 역할을 하게 함은 물론 중국에 대한 정보를 수집하고 교류하는 장으로서의 역할도 가능하게 하였다. 그러나, 북한의 경우 재외동포와 북한을 연결하여 그 차이와 대립 혹은 상호간의 요구를 중재할 지역도 없었고, 북한에 대한 정보를 취득할 곳도 없었다. 중국이 이러한 역할의 일부를 하였으나, 한계가 있었던 것이다. 이러한, 중개지의 부재는 북한과 재외동포 모두에게 상호간의 이해를 가로막는 것이었다고 할 수 있다.

이런 중재역할은 재외동포 사회의 리더쉽에서도 나타난다. 비록, 중국의 화교사회가 종족-언어적으로 분열되어 있고, 상호간의 불신이 우리의 재외동포 사회의 불신과 반목보다 적다고 할 수 없는 데도, 이것이 표면적으로 분열적 요소로 자리잡지 않은 데는 이광요 싱가포르 수상의 역할이 컸다고 할 수 있다. 이광요는 객가 출신인데도 복건인이 대다수를 차지하는 싱가포르를 이끌고 있으며, 이런 그의 리더쉽은 이미 싱가포르 국가 설립에서 증명되었다(리관유, 2001). 그러나, 그의 리더쉽은 중국의 개혁 개방 초기에 조심스럽게 등소평 등 객가 인맥을 이용하여 접근하는 데서 더 나아가, 중화민족 전체를 네트워크화 하는 데까지 이르고 있다. 전 세계 객상회의를 모태로 전세계 화상대회를 성공시킨 것은 그의 이러한 리더쉽이 싱가포르라는 일 국가에서 멈추고 있지 않다는 것을 증명한다. 그러나, 우리의 재외동포에는 이러한 리더쉽이 부재한 형편이다.

즉, 재외동포 사회의 측면에서도 화교와 같은 역할을 할 정도의 역량이 미

비한 것이다. 그렇다면 이런 상황에서 화교 사례를 어떻게 적용하여 북한의 개혁 개방을 이끌 것인가?

4.3.3. 화교사례의 북한 적용 가능성은?

위의 경우에서 보듯, 중국의 화교와 우리의 재외동포는 자체적인 차이와 함께, 이에 기초한 북한의 정책에서도 차이가 생겼음을 알 수 있다. 그러면, 또한 어떤 요소들이 북한의 개혁 개방에 있어 중국의 경험을 받아들이는데 다른 것인가?

중국의 경험을 북한에 적용하는 데 따르는 문제는 이미 많이 지적되고 있다. 특히, 농업부문의 개혁과 해안지대 특구 중심의 중국식 개혁의 적용 가능성은 이미 실험에서 보았듯이 실패했다는 것이 중론이다(박제원, 2001). 그러나, 정말로 그러한가? 최근의 7.1개혁조치가 가지고 있는 일부 혁명적인 변화를 보건대, 이는 많은 경우 중국의 경험을 적용한 것을 알 수 있다. 즉, 중국에서 시작한 농가생산청부제(호도거리제, 승포제)의 경험은 북한에서도 80년대 말 일부 협동농장에서 가족농장제도라는 형태로 진행되었다. 특히, 1996년 “협동농장분조관리제운영개선조치“는 분조평가제를 강화하여, 목표를 초과한 생산부분을 분조가 처분할 수 있도록 함으로써, 초기적인 시장이 나타나게 하는데 기여를 하였다고 한다(림금숙, 2001). 물론, 이런 조치가 전국적인 규모로 확대되지 못한 데는 정치적, 국제적 요인들과 함께 북한의 식량난 등이 작용하였을 것이다. 그러나, 중국의 경우처럼, 이러한 농업에서의 실험은 치열한 논쟁 후에 이번 7.1 경제조치로 실제적으로 정착되었다고 할 수 있는 것이다. 비록, 중국의 경우처럼 정치적인 사상적인 면에서의 변화가 크게 수반되지는 않았으나 형태상으로는 유사한 방법이 사용되고 있는 것이다.

농가의 변화와 관련하여 공업관리체제에 있어서도 중국식 모델의 적용은 일정 부분 나타나 있다. 기업자주권확대가 그것인데, 이번 7.1 경제조치에 세금으로 이윤을 대체하는 조치는 중국이 1994년 현대기업제도를 건립하기 전에 사용한 방식이라 할 수 있다.

즉, 북한의 90년대 개혁 개방에 있어 중국식 모델의 적용은 “개방”(강조:필자)에 따른 경제특구의 경우 실제적 성과를 거두었다고 파악하기는 어렵다. 그러나, “개혁에 있어”(강조:필자) 사회의 주요 경제 부분인 농촌과 기업부면에서는 일정부분 중국과 유사한 성과가 나타나고 있는 것이다. 여기에서 중요한 점은 이런 변화에 재외동포인 조선족이 있다는 것이다. 전술한대로, 변경무역과 유통에 있어 조선족의 역할은 잘 파악되지 않고, 그 총량에 있어서도 상대적으로 크지 않다고 판단할 수 있다. 하지만, 1990년대 북한의 경제사정을 고려한다면, 조선족이 행한 유통과 무역에서의 역할은 사실상 매우

큰 것이다. 농가의 자율성 신장에 따른 장마당의 활성화와 그 곳에서 공급 유통되는 물품의 제공과 북한 물품의 구입, 그리고 기업부문에서의 무역은 작은 규모로 이루어지는 북한경제에서 조선족의 역할을 중시하게 하는 것이다.

그러므로, 중국 경험의 북한 적용은 오히려 작은 규모에서 파악할 수 있는 것이다. 즉, 특구의 실험과 이에 따른 법제의 정비에 따른 재외동포의 투자 유치라는 거대한 프로젝트는 재외동포 사회의 경제적 능력의 부족과 북한 자체의 구체적인 조치의 미비 등으로 실패했다고 볼 수 있다. 하지만, 북한의 내부개혁에 있어서는 그것을 유인하고, 추동하며, 실제적 변화를 만든 요인에 재외동포인 조선족의 역할이 있는 것이다.

이런 점은, 우리가 북한의 개방에 대해 재외동포의 역할을 숙고하는 데 여러 시사점을 주고 있다. 그것은 북한의 체제유지와 연관되어 북한 사회가 변화에 더디다면, 이것을 추동하는 힘은 오히려 북한과 유사한 경험을 가지고 북한을 이해하고 있는 재외동포의 역할에서 찾아야 한다는 것이다. 즉, 조선족의 북한 경제에서의 활동에 주목해야 한다는 것이다. 특히, 중국의 개혁과 개방 경험이 조선족에게 적용되는 과정과 북한의 과정을 비교하고, 여기에서 조선족의 역할을 고찰한다면, 보다 선명한 재외동포의 역할이 나타날 것이며, 이것이 또한 화교와는 다른 북한에서의 재외동포 역할의 한 모델이 될 것이다.

5. 결 론

재외동포의 북한 경제의 개혁과 개방에서의 역할은 화교와 비교하여 여러 차이점을 보이고 있다. 즉, 화교가 중국의 개혁·개방 양면에 기여하고 중국 정부도 이에 대해 구체적인 조치를 취하면서 법제화하였다고 평가한다면, 북한의 경우는 개방에의 역할은 오히려 부수적인 것이었다고 할 수 있다.

북한 체제가 가지는 경직성과 정치적인 논리의 강조는 경제 특구 등의 상대적으로 큰 경제실험과 개방에서 재외동포의 역할을 축소시켰다. 물론, 재외동포 사회의 경제적인 능력도 이와 연관되어 있다. 그러나, 재외동포의 북한경제에의 기여는 오히려 개혁 쪽에서 나타났다고 할 수 있다. 조선족의 중국과 북한간의 무역이나, 유통부문에서의 역할은 북한의 기층 사회의 변화를 촉진시켰고, 그것의 구체적인 표현이 이번의 7.1 경제개혁조치라고 할 수 있는 것이다. 즉, 재외동포의 역량에 맞는 경제적인 기여라고 할 수 있다.

이러한 개혁이 개방으로 이어지기 위해서는 북한이 바람직한 재외동포 투자의 모색을 위한 구체적인 조치가 필요하다고 본다. 1998년에 나타난 조치는 오히려 후퇴한 것이라 할 수 있는데, 이는 개선되어야 한다. 북한의 구체적인 조치가 없

어 재외동포의 적극적인 참여를 유도하지 못하였다고 생각하여야 한다. 즉, 재외동포의 지금까지 역할이 적어서 제외하는 것은 바람직한 방법이 아니다. 특히, 이와 관련하여 북한은 재외동포의 개념도 명확하게 하여야 한다. 한국과의 특수한 사정을 구분하여, 중국이 그랬듯이 일반 화교와 대만인을 구별하듯, 한국에 대해서는 남북경협 차원에서 접근하면서 재외동포의 큰 틀을 만들어야 한다.

한국 역시 북한이 최근의 시장 경제 실험에서 성과를 거둘 수 있도록, 나진 선봉보다 경제성이 높은 신의주 남포 등 새로운 경제 특구에 대한 지원을 해야 하며, 동시에 변경무역의 활성화를 위한 지원을 지속하여, 조선족의 북한 경제에서의 역할을 높여야 한다. 한국의 북한에 대한 정책도 두 가지의 트랙으로 진행되어야 하는 것이다. 남북한 모두 재외동포의 역할에 대한 인식을 제고하여, 이들이 현실적인 면에서 구체적으로 기여할 수 있는 역할에 주목해야 하는 것이다. 이런 변화를 통해서만, 21세기 새로운 한민족 경제공동체 창출이 가능할 것이다. 세계화상대회와는 다른 모델의 재외동포의 본국과의 모델 창출은 재외동포 정책의 변화 속에서만 가능한 것이다.

【 참고문헌 】

1. 1차 자료 : 북한법령 및 주요 통계

자유경제무역지대 외국인 체류 및 거주규정 1994. 6. 14 정무원 결정
 자유경제무역지대 외국인 출입규정 1993. 11.29 정무원 결정 제75호
 외국투자기업 및 외국인세금법 시행규정 1994. 2. 21 정무원 결정 제9호
 외국투자기업 및 외국인세금법 1999. 2. 26 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호
 자유경제무역지대 경계통행검사규정 1996. 7. 15 정무원 결정으로 승인
 대외민사관계법 1995. 9. 6 최고인민회의 상설회의 결정

2. 2차자료

고병국(1999), “남·북한 재일동포 정책의 특성과 문제점” 『민족연구』 2('99.3) pp.69-93
 구갑우(2001), “남북한 경제협력과 북한의 사회간접자본-기능주의의 통합 모색” 『정상회담 이후의 북한: 남북관계 변화와 전망』 (서울: 경남대 극동문제연구소)
 구동수(2000), “북한의 해외동포정책 연구” 학위논문(석사) (서울:고려대 정책대학원, 2000.8)
 구동수(1995), “재미동포를 북한개방의 지렛대로; 일부 재미동포 「제2조총련화 우려」에 대한 제어” 『통일』 165('95.6) pp.46-51
 國際問題研究所 編(1988), “中國「韓人」현황 및北韓의 公民化정책” 『國際問題』 218('88.10) pp.119-123
 김강일(2001), 『중국조선족 사회의 문화우세와 발전 전략』 (연길: 연변인민 출사).
 김강일(1998), “남북 통일에 있어서 중국 조선족의 역할,” 『한국통일과 해외한인에 관한 국제학술회의 논문집』 (광주:전남대 사회과학연구소, 한국 국제정치학회)
 金光庸(1998), “대중화경제권과 동아시아지역의 국제질서.” 『중소연구』 . 통권 78호 (1998년 여름), pp 51-75.
 김수련(2000), “도이머이이후 베트남 화인의 경제적 지위변화 연구 : 화인 네트워크의 역할.” (서울: 연세대학교 석사학위논문).
 김연철, 유길재(2002), “최근 북한의 정세, 어떻게 볼 것인가?”
 통일전략포럼보고서, 2002-2(No. 25) (서울: 경남대극동문제연구소, 2002)
 김영광(1981), “南北韓의 在外僑民政策에 對한 比較研究,” 학위논문(석사) (서울:한양대 대학원, 1981.02)
 金用珪(1998), “북한의 ‘해외동포’ 공작 실태” 『公安研究』 54('98.10) pp.95-116

- 김용범(1992), “중국내 조선족의 국적과 이중 정체성” 『北韓』 250('92.10) pp.168-173
- 김용찬(2000a), “남북한의 재외동포정책” 『민족연구』 5호 (서울:한국민족연구원)
- 김용찬(2000b), “남북정상회담과 재외한인 사회의 반응” 『민족연구』 5호 (서울:한국민족연구원)
- 김용찬(2000c), “북한의 민족문제” 『민족연구』 4호 (서울:한국민족연구원)
- 金仁(1998), “대중화경제권과 아태지역 경제협력-APEC을 중심으로.” 『중소연구』. 통권 78호 (1998년 여름), pp 35-49.
- 김재기(2001), “남북협력시대 과제민족으로서 조선족과 남북한 관계” 『6-15 남북 공동 선언과 한민족 발전전략: 민주평통 통일연구회 제7차 정책 포럼 (광주:민주평통사무처,2001.6)
- 金載裕(1997), “대중화경제권과 동남아 화교자본.” 『중소연구』. 통권 73호 (1997년 봄), pp 13-69.
- 김재훈, “화교경제네트워크의 구조와 행태.” 『사회과학연구』. 제 6집 제 4호, pp 93-121.
- 김태기(2000), “남북통일과 재미동포” 『재외한인학회 연례학술회의 자료집』 (서울:재외한인학회, 2000.12)
- 김현미(2001), “LA2001해외 한민족 경제공동체대회” 『한민족포럼 2001-12』 (서울:국제한민족재단)
- 김화섭(1998), 『금융위기 이후 중화경제권의 전개와 산업협력 방향』 (서울:산업연구원)
- 南光圭, “중화경제: 지역화를 통한 중국경제의 확대-화남경제권과 동남아 화교자본을 중심으로.” 『국제지역연구』. 제 2권 제 3호, pp 68-92.
- 盧泳喲(1992), “北韓出身 在蘇韓人” 『海外同胞』 54('92.10) pp.22-25
- 도준호(1995), “延邊에서 본 朝鮮族과 북한실정;연변조선족,南北대화의 또 다른 창구역할 기대” 『月刊同和』 8,6('95.6) pp.126-139
- 동용승, “북한경제 변화의 조짐과 시사점,” *CEO Information* 2002.8.7.(제 360호) (서울: 삼성경제연구소, 2002)
- 同化研究所 編(1998), “북한의 교포정책과 친북교포단체” 『月刊同和』 11,10('98.10) pp.105-107
- 리관유(2001), 『리관유 자서전』 (서울: 문학과 사상사, 2001)
- 림금숙(2001), “중국 개혁 개방 모델의 북한 적용에 있어서 조선족 사회” 『6-15 남북 공동 선언과 한민족 발전전략: 민주평통 통일연구회 제 7차 정책 포럼』 (광주:민주평통사무처, 2001.6)
- 머레이 와이텐바움, 사무엘 휴즈 共著. 지해범 역(1998). 『화교네트워크』 (서울: 세종서적).

- 메리 F, 소머스 하이두스 著. 박은경 譯(1993), 『동남아시아의 화교』 (서울: 형설출판사).
- 민주평통자료실(2000), “민족통합을 위한 새로운 패러다임-한민족네트워크공동체와 연방주의·협의주의“ 『민주평통 정책연구자료』 제24호 (2000.06) (<http://www.acdpu.go.kr>)
- 박병광(2001), “국가주도형 심천모델과 시장주도형 상해모델의 북한적용가능성 연구” 통일부신진연구과제 2001(전문은 통일부 홈페이지)
- 박사명 外, 『동남아의 화인사회: 형성과 변화』. 서울: 도서출판 전통과 현대, 2000.
- 박창근(2001a), “화교자본의 역할에서 본 남북경제협력과 대북영향(상)” 『OK Times』 2001-11(서울: 월간 해외동포)
- 박창근(2001b), “화교자본의 역할에서 본 남북경제협력과 대북영향(하)” 『OK Times』 2001-12(서울: 월간 해외동포)
- 박창근(2001c), “중국 개혁개방과정에서 민족자본의 역할과 남북경제연대 비교 전망” 『제2회 세계한민족포럼 발표토론킵』 (LA: 국제한민족포럼)
- 朴泰燮, 朴光植(1997), “중화경제권의 발전전망과 우리의 대응책.” 『동의대학교 동의논집』. 제27호 (1997년 11월), pp 297-325.
- 白永玉(1996), “통일시대에 대비한 교포정책” 『明知大社會科學論叢』 11('96.2) pp.101-122
- 변종수(1994), “해외동포의 남북한 경제협력 중개현황과 발전전망” 『僑胞政策資料』 48('94.6) pp.25-45
- 서동훈(1991), “북한의 해외선전활동과 해외교포 대화 전술” 『北韓』 235('91.7) pp.56-65
- 서일범(1994), “남북한 이산가족 교류에 있어 해외동포의 역할” 『僑胞政策資料』 48('94.6) pp.86-100
- S.시그레이브 著. 원경주 譯(1997), 『보이지 않는 제국, 화교 중국인 이야기』 (서울: 프리미엄북스).
- 심승범(1996), “중화경제권과 동남아화교.” 서울: 연세대학교 석사학위논문, 1996.
- 安星煥(1996), “북한의 대조총련 정책에 관한 연구” 國防大學院 학위논문(석사)
- 魏 艾(1996), “중국의 화교정책과 해외 화인의 경제협력” 『중소연구』 20권호 pp 15-32.
- 劉三悅, “북한의 재일교포정책과 조총련” 西江大 大學院, 학위논문(박사)
- 윤인진(2000), “남북통일과 재미동포” 『재외한인학회 연례학술회의 자료집』 (서울:재외한인학회, 2000.12)
- 은인영(1995), “재미교포사회를 노리는 북한의 침투책략” 『새물결』 168('95.4) pp.64-70
- 이광규(2002), 『동북아시아 한민족이 연다』 (서울:백산서당, 2002)
- 이덕훈(2001), 『화교경제의 생성과 발전』. (대전: 한남대학교출판부).

- 이덕훈(1997a), “화교기업의 기업가적 특성과 문화.” 『생산성논집』. 제 11권 제 2호 (1997년 6월), pp 261-277.
- 이덕훈(1997b), “일반연구 화교의 자본형성 과정과 경영전략.” 『경영사학』.제 16권, pp 303-329.
- 이덕훈(1997c), “중화경제권의 등장과 화교경제.” 『생산성논집』. 제 12권 제 1호 (1997년 12월), pp 279-295.
- 이문봉(1994), 『2000년대 대중화 경제권의 선도주자: 동남아 화교기업』 (서울: 길벗).
- 이정희(1994), “남북통일과 해외동포의 역할” 『僑胞政策資料』 48('94.6) pp.46-69
- 이진영(2002a), “재중동포와 한국의 대 중국 외교정책” 『국가전략』 제8권 4호 (세종연구소, 2002년 12월)
- 이진영(2002b), “한국의 재외동포정책: 재외동포법 개정을 중심으로,” 『한국과 국제정치』 제18권 4호 (경남대 극동문제연구소, 2002.12)
- 이진영(2002c), “조선인에서 조선족으로: 중국공산당의 연변지역 장악과 정체성 변화(1945-1949)” 『중소연구』 제26권 4호(한양대 아태지역 연구센터, 2002.11)
- 이진영(2001a), “동아시아에 있어서 한국계 이민자에 대한 연구: 그 쟁점과 전망” 『재외한인연구』 제 10호 (재외한인학회, 2001.12)
- 이진영(2001b), “아이덴티티 정치와 동북아 지역협력” 『한국과 국제정치』 제 17권 1호(경남대 극동문제연구소, 2001.6)
- 이진영(2000), “한인계 중국인에 대한 중국 공산당 정책의 기원에 대하여 (1927-1949)” 『재외한인연구』 제 9호 (재외한인학회, 2000.12)
- 이진영(1999), “중국 소수민족정책의 이론적 기초에 대한 연구” 『아태연구』 제6권 2호 (경희대학교 아태지역연구원, 1999.12)
- 李昌夏(1988), “북한의 교민정책과 대외선전활동” 『새물결』 136('88.2)pp.141-149
- 전홍택 외(1994), “해외동포들의 대북 경제교류” 『통일한국』 125('94.5) pp.27-45
- 정인섭(2000), 『국제인권조약집』 (서울: 사람생각)
- 鄭印燮(1996), “北韓의 新對外民事法 시행과 재일교포의 가족법 문제 : 北日 修交後 일본에서의” 『서울大法學』 101('96.9) pp.234-260
- 정영철(2001), “북한민족주의의 전개와 그 특징: 1980년대와 1990년대를 중심으로” 『현대북한연구』 4권 2호, pp.225-265.
- 조동호(2002), “계획경제시스템의 정당화: 최근 북한 경제조치의 분석 및 평가” 『KDI 북한경제리뷰』 제4권 8호 (2002.8).
- 조정남(2002), “북한의 사할린 한인정책” 『민족연구 8호』 (서울:한국민족연구원)
- 조용규(2002), “재외동포의 현황과 정책과제: 재외동포법 위헌 문제와 관련하여” 『재외동포정책 및 법제정비를 위한 공청회 자료집』 (국회안

- 보통일포럼, 2002.3.22), pp.3-25.
- 진희관(1999), “재일한국인 사회형성과 조총련 결성배경 연구“ 『統一問題研究』 31('99.5) pp.80-106
- 진희관(1995), “북한과 조총련의 관계변화에 관한 연구” 『東國大安保研究』 25('95.12) pp.149-182
- 최영관, 임채완, 김재기, 김강일(2001), “한국통일과 중국 동북 3성 조선족에 관한 연구” 『한국동북아논총』 제6권 3호.
- 최신림(2001), “북한의 대외경제관계 현황과 경제개방 전망” 『정상회담 이후의 북한: 남북관계 변화와 전망』 (서울: 경남대 극동문제연구소)
- 최우길(2000), “남북통일과 재중동포” 『재외한인학회 연례학술회의 자료집』 (서울: 재외한인학회, 2000.12)
- 최청호(1993), “북한의 민족이론에 관한 연구” 부산대 박사학위논문
- 최협(2001), “통일문제와 재미동포의 역할” 『6-15 남북 공동 선언과 한민족 발전전략: 민주평통 통일연구회 제7차 정책 포럼』 (광주: 민주평통사무처, 2001.6)
- 海外僑胞問題研究所 編(1983), “北韓의 海外僑胞政策과 浸透實態” 『僑胞政策資料』 19('83.6) pp.227-229
- East Asia Analytical Unit(EAAU)(1995), " Overseas Chinese Business Networks In Asia". Department of Foreign Affairs and Trade, *Commonwealth of Australia* (AGPS Press).
- Harding, H.(1993), " The Concept of 'Greater China' Themes, Variation and Reservation," *China Quarterly*, 136(Dec.), 660-686.
- Lee, D. and Y. Cheong (1999), " Comparison of FDI into China between Korean Firms and Ethnic Chinese Firms," *Global Economic Review*, 28(1), pp. 28-53.
- Mackie. J.A.C(1995), " Economic Systems of the Southeast Asian Chinese," in Leo Saryndinata(ed.), *Southeast Asian Chinese and China: The Politic-Economic Dimension*, (Singapore : Times Academic Press) .
- Mackie, J.A.C. (1992), " Overseas Chinese Entrepreneurship," *Asia-Pacific Economic Literature*, 44.
- Myo Thant, Min Tang, Hiroshi Kakazu(1994), *Growth Triangles in Asia* (Hongkong: Oxford University Press).
- Purcell, Victor(1965), *The Chinese in Southeast Asia* (Oxford: Oxford University Press).
- Sung, Yun-wing(1991), *The China-Hong Kong Connection: The Key to China's Open Door Policy* (Cambridge, UK : Cambridge University Press).

남북교류협력과 동북아 물류 거점화를 위한 대북 물류 인프라와 제도정비 방향



정 영 석
(한국해양대 교수)

목 차

【 요약 문 】	253
1. 머리말	255
2. 한반도의 동북아 물류 거점 여건	256
3. 물류 인프라구축 전략 추진방향	277
4. 대북 물류의 효율화 및 동북아 물류 거점화를 위한 제도 정비 방안	284
5. 맺음말	290
【 참고문헌 】	291

【 요약 문 】

지난 2000년 6월의 남북정상회담, 중국의 세계무역기구(WTO) 가입을 계기로 동아시아 지역의 화물운송량의 폭발적 증가 현상 및 북태평양과 유럽을 잇는 幹線航路의 중심 선상에 위치한 지리적 잇점 등은 우리나라가 동북아 물류 중심으로 발전하기 위한 충분한 기반 여건이 조성되고 있는 것으로 판단된다.

특히 남북정상회담 이후 추진되고 있는 경의선 철도 복원 공사는 남북 관통 철도와 시베리아 횡단 철도, 몽골횡단철도, 중국횡단철도 및 아시아중단철도 등과 연결되어 한반도가 동아시아에서 유일한 해상과 육상 교통의 접점이 될 수 있도록 하는 중대한 사건이다.

그러나 대규모의 자본과 많은 시간이 소요되는 사회간접자본투자가 선행되어야 하는 동북아 물류 거점화 전략은 그 추진에 있어서 최우선적 목표를 분명히 하지 않으면 투자의 효율성과 궁극적인 목표달성에 어려움을 겪을 수 있다. 특히 세계 13위의 교역량을 가진 경제 규모와 가공무역에 의존하고 있는 우리 경제의 대외 의존적 구조상 우리나라의 물류 거점화 전략은 무엇보다도 우리나라의 수출입산업의 경쟁력 제고라는 목표가 가장 우선적으로 고려되어야 할 목표가 되지 않을 수 없다.

이러한 관점에서 보면 우리나라의 동북아 물류거점화 전략의 추진은 우리나라 수출입 물동량의 처리를 통한 국내 산업의 경쟁력 확보를 위한 인프라로서의 역할이 가장 선행 목표가 아닐 수 없다. 따라서 남북한 경제 협력에 따른 철도 및 도로의 연결은 동북아 물류 거점화 전략의 가장 어려운 단추를 풀어 주는 계기가 되는 상징성도 있지만, 우선적으로는 서해안 공단 사업 등과 연계하여 남북한 경제 협력 사업에 의한 산업 생산품의 원활한 운송과 이들 산업의 경쟁력 제고 차원에서 육상, 철도, 항공, 해상의 제 운송 수단의 효율적 활용이라는 차원에서 물류인프라 및 제도 구축 전략이 수립되어야 할 것이다. 이러한 기반에서만 동북아 및 아시아, 유럽을 잇는 물류 거점화 계획이 진정한 효용성을 가지게 될 것이다.

이러한 관점에서 이 논문에서는 다음과 같은 문제들을 다루고 있다.

첫째, 한반도의 동북아 물류 거점 여건에서는 동북아 중심항만 여건, 아시아횡단철도 현황과 전망, 남북한 교통망 현황을 검토하였다.

둘째, 물류인프라구축전략 추진방향에서는 대북물류정책의 추진 목표를 우선 개성공단과 연계한 수출입화물의 효율적 운송에 초점을 맞추어 해주항을 피더항으로 개발하는 단기적 개발방향에서 출발하여 중장기적으로는 동북아 물류 거점화로 발전시키는 방향을 제시하였다. 이어 단기적 물류인프라 구축방향과 중장기적 물류 인프라 구축 추진방향을 제시하였다.

셋째, 대북물류의 효율화 및 동북아 물류 거점화를 위한 제도 정비 방안에서는 남북간 물류 활성화를 위한 제도정비방향, 남북 및 대륙횡단철도 경유 지역의 운송인 책임 법제의 통일 방안에 대하여 구체적 방안을 제시하였다.

이 논문에서는 궁극적으로는 한반도가 동북아 물류 거점으로 발전하기 위한 방향을 제시하는 것이지만, 그동안 남북경제교류 및 물류거점화 사업 자체가 너무나 거대한 계획에 머물러 실천가능성이 의문시되는 점을 중시하여, 첫째, 우리 경제현실에서 물류시설개발의 목표를 어디에 두어야 할 것인가 하는 점을 검토하고 이를 물류국가건설보다는 수출입화물의 경쟁력 확보라는 차원에서 접근하였다.

둘째, 남북교류 역시 개성공단사업과 같은 가장 실현가능성이 높은 사업의 실효성을 높이면서 동시에 물류거점화에 도움이 되는 방향을 우선적 과제로 삼았다.

셋째, 남북 및 중국, 러시아 등 해상, 도로, 철도의 연결 구간은 국가체제 및 사회, 경제적 체제의 차이로 인한 현실적 괴리가 운송물 손해와 같은 법률적 문제로 발전한다는 점에서 이들 법률의 정비 및 통일화 방향에서 검토하고 그 방안을 제시하였다.

1. 머리말

지난 2000년 6월 13일부터 15일 사이에 평양에서 개최된 남북정상회담에서 채택된 5개 조항의 남북공동선언은 앞으로 남북간 경제분야에서의 교류와 협력을 위한 한 단계 발전된 남북관계의 상징성을 띠고 있다. 특히 현대그룹을 중심으로 추진해 온 서해안 공단의 위치를 개성으로 정하는 등 상호간 경제협력 강화가 추진될 수 있는 기반을 조성하였다.

한편 동아시아는 중국의 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 가입을 계기로 이 지역 거대 신흥 공업 개발도상국의 비약적 경제성장으로 인한 역내 교역량 증가를 유발하게 되어, 2000년대 초반에 이미 전 세계 컨테이너 물동량의 49% 이상에 이르게 되는 세계적 물류 중심지가 될 것으로 예상된다. 특히 우리나라는 지리적으로 북태평양과 유럽을 잇는 幹線航路의 중심 선상에 위치하고 있어 부산항이 이미 2000년, 2001년 연속 세계 3위의 물동량¹⁾을 처리하는 컨테이너 항만으로 동북아 물류의 중심적 위치에 있다. 이에 부산 신항만과 광양항을 개발하여 부산과 광양을 허브 포트로 육성함으로써 동북아 물류 중심으로서의 확고한 위치를 확보하고자 노력하고 있다.

이와 더불어 남북정상회담에서 합의된 경제 협력의 첫 번째 사업이라고 할 수 있는 경의선 철도 복원 공사가 지난 9월 18일 기공식을 가졌다. 이는 남북 관통 철도(Trans Korea Railway)와 시베리아 횡단철도(Trans Siberian Railway)의 연결을 합의한 러시아의 푸틴 대통령과 북한의 김정일 국방위원장과 의 정상회담과 남북정상회담의 결과에 기반을 둔 것으로 그간 아시아태평양 경제사회이사회(Economic and Social Commission for Asia and Pacific: ESCAP)가 추진하고 있는 아시아 횡단 철도 계획(Trans Asian Railway Project)과 함께 우리나라의 동북아 물류 거점 전략이 본격적으로 추진·실현될 수 있는 좋은 계기가 되고 있다.

그러나 대규모의 자본과 많은 시간이 소요되는 사회간접자본투자가 선행되어야 하는 동북아 물류 거점화 전략은 그 추진에 있어서 최우선적 목표를 분명히 하지 않으면 투자의 효율성과 궁극적인 목표달성에 어려움을 겪을 수 있다. 특히 세계 13위의 교역량을 가진 경제 규모와 가공무역에 의존하고 있는 우리 경제의 대외 의존적 구조상 우리나라의 물류 거점화 전략은 무엇보다도 우리나라의 수출입산업의 경쟁력제고라는 목표가 가장 우선적으로 고려되어야 할 목표가 되지 않을 수 없다. 또 산업구조상 싱가포르·홍콩과 같은 물류서비스의 제공에

1) 2001년도 우리나라 항만 전체에서 처리한 컨테이너 처리 물동량은 9,990,111 TEU이고, 이 중 부산항에서 처리한 물동량이 8,072,814 TEU에 달하였다. 이는 전년대비 9.6% 및 7.1%의 증가율을 기록하고 있다(한국컨테이너부두공단, 2001년도 컨테이너 화물 유통 추이 및 분석, 17쪽 참조).

의한 물류산업 자체의 수익 극대화를 우선적 과제로 하기는 어렵다는 점을 염두에 두지 않을 수 없다. 이러한 관점에서 보면 우리나라의 동북아 물류거점화 전략의 추진은 우리나라 수출입 물동량의 처리를 통한 국내 산업의 경쟁력 확보를 위한 인프라로서의 역할이 가장 선행 목표가 아닐 수 없다. 따라서 남북한 경제 협력에 따른 철도 및 도로의 연결은 동북아 물류 거점화 전략의 가장 어려운 단추를 풀어 주는 계기가 되는 상징성도 있지만, 우선적으로는 서해안 공단 사업 등과 연계하여 남북한 경제 협력 사업에 의한 산업 생산품의 원활한 운송과 이들 산업의 경쟁력 제고 차원에서 육상, 철도, 항공, 해상의 제 운송 수단의 효율적 활용이라는 차원에서 물류인프라 및 제도 구축전략이 수립되어야 할 것이다. 이러한 기반에서만 동북아 및 아시아, 유럽을 잇는 물류 거점화 계획은 진정한 효용성을 가지게 될 것이다.

이러한 관점에서 이 논문에서는 한반도의 동북아 물류거점 여건, 물류인프라 구축 전략 추진방향, 대북 물류의 효율화 및 동북아 물류거점화를 위한 제도정비방안 등을 제안하고자 한다.

2. 한반도의 동북아 물류거점 여건

2.1 동북아 중심 항만 여건

대외 무역에 대한 의존도가 매우 높은 우리나라의 경제발전 전략상 국제 화물 운송 수단이 항만을 거점으로 하여 이루어지고 있다. 따라서 우리나라에서는 항만이 발달하지 않고는 경제발전은 물론, 물류 및 비즈니스 거점으로서의 발전도 불가능하다.

항만이란 육상 운송과 해상운송의 교차점으로서의 기능을 발휘하게 하는 물리적 시설과 서비스를 함께 제공하는 복합체라고 할 수 있다. 더구나 남북정상회담의 결과 지난 2000년 9월 18일 기공식을 계기로 시작된 경의선 철도의 복원은 시베리아 랜드 브리지, 중국횡단철도, 몽골횡단철도 및 아시아 종단철도 등 대륙 철도와의 연결로 이어짐으로써 한반도가 명실상부한 육상 교통과 해상 교통의 접점으로서 물류의 중심지가 될 수 있는 계기가 될 수 있는 중요한 사건이라고 할 수 있다.

<표 1> 지역별 컨테이너 처리량 및 예측(2005년까지)

(단위 : 백만TEU)

지역	1997년 처리량	2005년 추가 처리량(A)	2005년 시설처리능력 예측 (B)	시설과부족 (B-A)
아시아	73.4	43.6	20.7	-22.9
서유럽	38.6	23.7	19.8	-3.9
북아메리카	24.5	7.8	10.2	2.4
남아메리카	11.5	9.2	3.8	-5.4
중동	8	6.1	5.8	-0.3
아프리카	5.3	3.4	0.5	-2.9
남아시아	4.3	4.9	3.5	-1.4
오스트레일리아	3.8	1.3	0.4	-0.9
동유럽	0.9	1	2.7	1.7
계	170.3	101	67.4	-33.6

자료 : Drewry Shipping Consultants World Container Terminal Survey'

그러나 동북아 물류 거점으로서의 확고한 지위의 확보는 확실한 중심항(hub port)으로서의 여건의 확보에 그 관건이 달려 있다. 중심항으로서의 지위는 해운 환경에 좌우되는데, 특히 1994년 The Global Alliance 결성²⁾ 이후 선박 회사 경영에 있어서 규모의 경제 논리에 크게 좌우되고 있다. 즉 선사는 선박을 대형화함으로써 규모의 경제에 의한 이익을 누리면서도 한편으로는 재항비용을 줄여야 하기 때문에 기간 항로상에 위치한 몇몇 대형 항만에 한하여 기항지를 결정하는 기항 전략의 변화를 가져오게 되었다.

결국 선사들이 기항 전략을 소수의 대형 항만에 한정하고 나머지 항만은 피더 서비스로 연결하는 중심항-주변항(Hub-Spoke) 체제로 전환함에 따라 각국 항만은 중심항이 되기 위한 경쟁에 돌입하게 되어 많은 국가들이 적절한 항만 시설 확보에 노력하고 있다.³⁾

2) 1994년 5월 三井商船, APL, Nedlloyd, OOCL 등의 선박회사가 TGA(The Global Alliance) 라는 전략적 제휴를 위해 교섭을 시작하여 컨테이너 운송에 있어서 새로운 시대를 열게 되었다. Alliance는 종전의 선사간의 제휴와는 많은 차이점을 보이고 있다. 종전의 제휴는 단일항로에서의 Slot 교환 개념이었으나 Alliance는 복수의 항로에 걸쳐 육상부문을 포함한 제휴로서 자산의 공유 등을 특징으로 하고 있다. 이후 Grand Alliance(日本郵船, P&OCL, NOL), Sea-Land/Maer나, 한진해운/Tricon Group(Dsr-Senator/조양상선)이 연이어 제휴를 하는 등 다양한 제휴가 이루어지고 있다(진규호, 정기선환경과 Containerization의 구조적 변혁, 포트 오소리티, 통권 2호(1997. 7), 한국컨테이너부두공단, 55쪽 참조).

3) 방희석, “뉴 밀레니엄 시대의 항만개발 정책방향”, 뉴 밀레니엄 시대의 항만 정책 심포지움, 해양수산부 등, 2000. 5. 12, 1-7 참조.

<표 2> Global Alliance의 역사

년도	월	내 용
1994	5	三井상선, APL, Nedlloyd, OOCL, 유럽항로와 북미서·동해안항로에서의 제휴를 위한 협의개시 발표(The Global Alliance : TGA)
	9	三井상선, APL, Nedlloyd, OOCL, 북미 항로에서의 제휴 협정서에 서명 (서안은 앞의 3개사, 동안은 Nedlloyd를 포함한 4개사) 三井상선, APL, Nedlloyd, OOCL, 북유럽 항로에서의 제휴 협정서에 서명 (1995년 3월부터 三井상선, Nedlloyd, CGM, MISC, 1996년 1월부터 APL, OOCL 참여 6개사 체제) CMA, 유럽항로에서 POL과의 제휴를 해제하고 단독 운항으로 이행
	10	川崎汽船, 현대, 북미 서해안항로에서 Space Charter실시 발표 Hapag, 수에즈 경유 아시아/북미 항로에서 日本郵船/NOL의 협조 서비스에 참가 CGM, 유럽항로에서의 철수를 발표(항권은 Nedlloyd, MISC가 계승)
1995	1	한진, Tricon으로부터 Space Charter로 대서양항로에 참여 Evergreen/LT, 북미 서해안(PNW)항로에서 Space Charter개시
	2	Tricon, 북미 서해안, 동해안항로에서 한진으로부터 Space Charter개시 川崎汽船, 1996년 1월부터 유럽항로에서 Yang Ming, 북미항로에서 현대와 제휴 발표
	3	New·Trio·Group에 의한 협조 배선 중지 TGA(三井상선, APL, Nedlloyd, MISC), 유럽 항로에서의 새로운 서비스 개시 (APL은 Space Charter로 참가) 日本郵船/hapag, 유럽 항로에 새로운 서비스 개시 三井상선, 북미 동해안항로에서 Space Charter 중지 TGA(三井상선, APL, Nedlloyd, OOCL) 북미 동해안 항로에서 신 서비스 개시
	4	한진/Sinotrans, 중국/유럽항로에서 협조 배선을 개시
	5	日本郵船/P&O/Hapag/NOL, 세계적인 제휴 합의 발표(The Grand Alliance) Maersk/Sea-Land, 세계적 규모 합의 체결한 것을 발표 TGA(三井상선, APL, Nedlloyd, OOCL), 합병으로 컨테이너선 보유회사 설립 발표
	6	한진/Tricon, 세계적 규모에서의 장기적 제휴에 기본적 합의 발표
	8	TGA(三井상선, APL, Nedlloyd, OOCL), 컨테이너 기계의 상호 융통 계약 체결
12	Ace Group에 의한 협조 배선 중지 현대/MSC/Norasia, 1996년 6월부터 유럽항로에서 협조 배선 개시 발표 三井상선/川崎汽船, 북미 서해안항로 협조 서비스 중지	

1996	1	TGA, 미국 서해안 항로(三井상선, APL, OOCL), 유럽 항로(三井상선, APL, Nedlloyd, OOCL, MISC)에서 신 서비스 개시 Grand Alliance(日本郵船/Hapag/NOL), 유럽 항로에서 신 서비스 개시 川崎汽船/Yang Ming, 유럽 항로에서 신 서비스 개시 川崎汽船/Yang Ming · 현대, 유럽 서해안 항로에서 신 서비스 개시 한진/Tricon, 수에즈 경유 아시아/북미 동해안 서비스에서 Space Charter개시	
	5	P&O/Maersk, 제휴 해지 현대/Sea-Land 유럽 항로에서 협조 서비스 중지 Grand Alliance, 북미 항로에서 P&O와 함께 신체제로 이행(P&O는 북미 항로에서 신규 참가) Evergreen/LT, 아시아/지중해/북유럽 항로에서 협조 서비스 개시 Tricon, 북미(PNW) 항로에서 한진으로부터 Space Charter 개시	
	6	Grand Alliance, 유럽 항로에서 P&O와 함께 신체제로 이행 Maersk/Sea-Land, 유럽 항로에서 신 서비스 개시 현대/MSC/Norasia, 유럽 항로에서 협조 서비스 개시 (현재는 Space Charter로 지중해 항로 진출)	
	7	Maersk/Sea-Land, 북미 항로에서 신 서비스 개시	
	8	Tricon/한진, 장기 제휴 합의 발표(1997년 중반부터 신체제로 이행) TGA, 상가포르항과 10년간 Pagar 터미널 계약에 조인 COSCO, 川崎汽船/Yang Ming과 9월부터 유럽 항로에서 Slot 교환 합의 발표	
	9	P&O Containers와 Nedlloyd Lines, 합병 발표	
	10	Tricon/한진, 장기 제휴의 기본 협정 조인 CMA, CGM 매수를 발표(2년간 이행기간을 거쳐 합병 예정) CMA, 1997년 2월부터 유럽 항로에서 NSCSA와 제휴 발표	
	11	Hapag, 컨테이너 부문을 분리하여 '97년 1월부터 새로운 회사 설립 발표	
	12	한진, DSR-Senator의 주식 과반수 취득 발표	
	1997	1	P&O Nedlloyd container Lines, 설립 川崎汽船/Yang Ming, COSCO, 2월부터 대서양 항로에 신규 참여 발표 UASC, 아시아/유럽/미국 동해안 항로 등 3루트에서 Tricon으로부터 Space Charter 개시 현대/MSC/Norasia, 2월까지로 유럽 항로에서 협조 서비스 해지 발표

자료 : 三井商船 운영조사실, 포트 오소리티 통권 2호 56-57쪽에서 再引用.

또 우리나라에서 처리한 중국, 러시아 등 동북아시아 지역의 환적화물은 2001년 현재 311만 TEU에 달한다. 이는 동년 세계 14위의 컨테이너항만으로 미국의 대표적인 항만인 뉴욕/뉴저지항의 전체 처리물동량에 해당하는 것으로 동북아의 중심항으로서의 유리한 지리적 위치를 차지하고 있음을 나타내는 것이기도 하다. 특히 2000년도 환적화물처리량 245만 TEU에 비하여도 26.8%가 증가한 물량으로 환적화물 증가세는 당분간 꾸준히 이어질 것으로 예상된다. 또 이 중 부산항에서 처리된 환적화물은 전국에서 처리된 환적화물의 94.6%인 294만 TEU로서 부산항이 동북아의 가장 중요한 환적중심기지임을 반증하는 것이다.⁴⁾ 그리고 광양항 역시 부산항에 이어지는 간선항로상에 위치하고 있고

4) 앞의 2001년도 컨테이너화물 유통추이 및 분석, 17쪽 참조.

<표 3> 세계 20대 항만의 변화 추이

(단위 : TEU)

순위	1975년		1985년		1988년		1999년		2001년	
	항만	물동량	항만	물동량	항만	물동량	항만	물동량	항만	물동량
1	뉴욕	1,621,800	로테르담	2,654,906	싱가포르	15,100,000	홍콩	16,100,000	홍콩	17,826,000
2	로테르담	1,078,861	뉴욕	2,404,872	홍콩	14,650,000	싱가포르	15,900,000	싱가포르	15,571,000
3	고베	904,549	홍콩	2,288,953	카오슝	6,271,053	카오슝	6,985,361	부산	8,072,014
4	홍콩	802,283	카오슝	1,852,397	로테르담	6,032,000	부산	6,439,589	카오슝	7,540,525
5	오클랜드	522,355	고베	1,698,803	부산	5,752,955	로테르담	6,400,000	상해	*6,334,000
6	시애틀	481,094	싱가포르	1,444,294	롱비치	4,097,689	롱비치	4,408,480	로테르담	6,125,000
7	세인트존	452,375	롱비치	1,444,294	함부르크	3,550,000	상해	4,210,000	로스앤젤레스	5,183,520
8	볼티모어	419,829	엔트워프	1,350,000	LA	3,378,218	LA	3,828,852	심천	5,046,000
9	브레멘	409,791	요코하마	1,327,352	엔트워프	3,265,750	함부르크	3,738,307	함부르크	*4,707,000
10	롱비치	390,689	함부르크	1,158,776	상해	3,066,000	엔트워프	3,614,246	롱비치	*4,462,959
11	잭슨빌	377,323	가릉	1,157,840	두바이	2,800,000	뉴욕	2,863,342	엔트워프	4,218,000
12	멜버른	364,752	부산	1,148,000	팰릭스토우	2,500,000	두바이	2,844,634	포르클랑	3,700,000
13	도쿄	358,744	LA	1,103,722	뉴욕/뉴저지	2,450,000	방콕	2,808,433	두바이	3,501,820
14	함부르크	322,328	도쿄	1,004,300	도쿄	2,450,000	팰릭스토우	2,610,000	뉴욕/뉴저지	*3,180,000
15	요코하마	328,592	브레멘	986,265	요코하마	2,200,000	도쿄	2,595,000	브레멘/브레머하펜	2,896,381
16	LA	327,177	세인트존	881,629	지오이아타우로	2,125,640	탄중프리우	2,273,303	팰릭스토우	*2,800,000
17	엔트워프	297,268	오클랜드	855,642	고베	2,087,000	지오이아타우르	2,253,401	마닐라	*2,796,000
18	햄프턴	292,051	팰릭스토우	850,000	산주앙	1,992,150	고베	2,200,000	도쿄	*2,770,000
19	시드니	262,166	시애틀	845,027	탄중프리우	1,898,069	요코하마	2,200,000	칭다오	*2,640,000
20	런던	260,040	볼티모어	706,479	알제시라스	1,825,614	브레멘/브레머하펜	2,180,955	지오이아타우로	2,488,332

자료 : Containerization International Year Book 각 년도; 한국컨테이너부두공단,
 '2001년도 컨테이너 화물 유통 추이 및 분석, 7쪽.

주 : *는 추정치임.

중국 동부지역과의 근접한 지역으로서 환적화물 처리에 유리한 위치와 시설을 갖추어 가고 있어 우리나라는 이들 두 항만을 중심으로 충분한 동북아 물류거점으로서의 발전가능성을 가지고 있다.

<표 4> 동아시아 주요 컨테이너항만의 개발 계획

국가	항만	시설 현황(1999)		개발 계획
		선석 수	선석 연장(m)	
중국	상하이	7	2,281	- 2005년 : 수심 12.5m 확보 - 1999년 : 4천 TEU 급 3선석
	홍콩	16	5,464	- 2011년 : Lantau 터미널에 17개 선석 개발
일본	고베	35	10,959	- 2000년 : 남부 로코 아일랜드 4선석 개발
	도쿄	13	3,959	- Ohi의 8개 선석을 7개 선석으로 줄이되, 3개 선석에 대하여는 길이를 선석당 300-320m로 연장
	요코하마	20	5,340	- 2000년 : Honmoku 2선석, Daikoku 2선석 수심 확보
말레이시아	포트클랑	13	3,379	- Klang Multi Terminal 4선석을 10선석으로 확대
인도네시아	탄중프리옥	7	1,410	- 1999년 : 자카르타 서안의 보조네가리항에 2개 선석 개발
대만	카오슝	19	5,232	- 2005년 : 제6터미널 5선석 개발
한국	부산	18	5,147	- 2001년 : 감만 부두 확장구역 2선석 - 2005년 : 가덕도 10선석(5 톤급-7선석, 2만 톤급 3선석) - 2011년 : 가덕도 12선석
	광양	4	1,400	- 2003년 : 2단계 8선석 - 2011년 : 3,4단계 12선석
싱가포르	싱가포르	32	4,297	- 2000년 : 처리 능력 560만 TEU인 8개 선석 개발 - 2009년 : 처리 능력 1,290만TEU인 18개 선석 개발 총 3,600만 TEU 처리 가능

자료 : Containerization International Year Book 각년도.

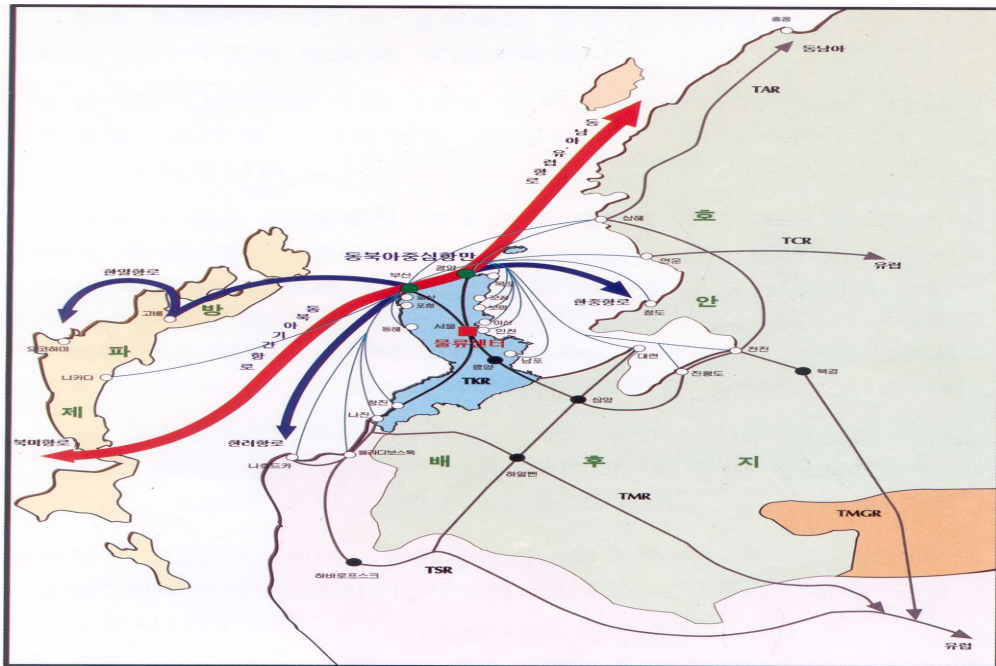
특히 중심 항만은 세계 幹線航路 상에 위치하면서 주변 항만에 화물의 운송과 관련된 제반 서비스를 제공하는 항만으로 지역 경제 및 주변 지역과의 경제 협력에 증추적인 역할을 하게 된다.

[표 3] 에서 알 수 있듯이 2001년 말 현재 세계 상위 20개 컨테이너 항만 중 아시아 지역에 위치한 항만이 10개나 포함되어 있어 아시아 지역이 세계 컨테이너 정기선 시장의 중심적 지역임을 알 수 있다. 아시아 역내 항로에서 취급하게 될 컨테이너 물동량이 1990년에 세계 컨테이너 물동량의 약 37%이던 것이, 2000년대 초에는 49%까지 차지하게 될 것으로 예상되고 있는 것이다.⁵⁾

더욱이 이들 주요 거점 항만은 컨테이너 시설 초대형화 경쟁을 벌이고 있어 이들 지역에 대한 물동량의 집적 현상이 더욱 가속화될 전망이다.

5) 해양수산부, 21세기를 향한 신 항만개발 및 운영전략, 1996. 11, 1쪽.

<그림 1> 우리나라 항만과 주요 항로 연계성



또 이들 항만은 상대적으로 유리한 지리적 접근성, 항만 서비스의 신속성, 항만 시설 및 하역 장비 등 하드웨어의 우수성, 낮은 항만 비용, 효율적인 연계 운송 체계 확보, 첨단 컴퓨터 시스템을 이용한 물류 처리의 정보화 등으로 인하여 중심항 중요한 요소를 고루 갖추고 있다.

우리나라는 부산항이 이미 1999년도 연간 컨테이너 처리량이 640만 TEU를 넘는 세계 4위권의 항만으로 성장한데 이어, 2000년도 754만 TEU, 2001년도 807만 TEU를 처리함으로써 3위의 컨테이너 처리량을 자랑하는 세계의 중심항의 위치를 차지하고 있다. 이는 특히 부산항이 북태평양과 유럽을 잇는 간선항로선상의 주요 항으로 적합한 위치에 자리 잡고 있다는 地經學的 이점을 가지고 있음을 보여준다. 특히 우리나라는 수출입에 의존하는 대외 의존적 경제구조로 인하여 자체 물동량이 풍부함은 물론, 부산항과 광양항이 동북 중국, 북한, 러시아로 대표되는 대표적인 개발 도상 지역의 중심적인 위치에 있다는 점에서 중심항으로서의 요건을 충분히 갖추고 있다. 또 북한과의 철도 및 도로 연결은 항만 배후 물량의 해운, 철도, 도로를 통한 다양한 운송 수단에 의한 연계 운송이 가능하게 되어 물류 서비스 산업의 다양한 고객 선택권을 충족할 수 있어 향후 물류 중심지로서의 질적 성장에도 큰 도움이 될 것으로 보인다.

특히 경쟁 항만국인 일본이나 대만이 육로 운송 수단이 단절되어 있다는 단점과, 싱가포르, 홍콩 등이 자체 물동량보다는 환적 화물 처리에 치중할 수밖에 없다는 점에서 우리나라의 부산항과 광양항은 잠재적 우위성을 확보하고 있다.

2.2 아시아 횡단철도 현황과 전망

아시아 횡단 철도(Trans Asian Railway)는 동북아와 유럽 지역의 경제 협력을 강화하고 동북아시아의 경제발전을 위하여 1992년 제48차 아시아 태평양 경제사회 이사회(Economic and Social Commission for Asia and Pacific : ESCAP) 회의에서 승인된 '아시아 육상 교통 기반 시설 개발 계획'(Asian Land Transport Infrastructure Development Project) 중에 제안된 국제철도운송망이다.

이 계획은 동북아와 동남아시아지역 국가를 연결하는 거대 프로젝트로서 말레이시아인의 제안으로 시작되어, 지난 2000년 11월 싱가포르에서 열린 아세안(ASEAN) 총회에서 싱가포르의 고축통 총리에 의해 다시금 구체적으로 제기되었다.

통과노선은 우리 나라의 부산에서 출발, 서울~평양을 지나, 중국의 센양~베이징~쿤밍을 경유한 뒤, 베트남의 하노이~중간에 라오스의 비엔짱~호치민(사이공)을 관통하여 캄보디아의 프놈펜을 지나, 태국의 방콕 마지막으로 미얀마(버마)의 랭군에 이르는 구간이다. 만약 공사비 조달과 ASEAN 회원국간의 협조가 원만히 이뤄질 경우, 이 프로젝트는 전체 소요공사비 약 25억불(한화:약 2조75백억 원)에 약 6년 정도가 소요될 것이라고 한다.

이 계획상 아시아 횡단 철도는 총 5개 노선으로 구성되어 있는 데, 동북아시아 경제권과 유럽 경제권을 연결하는 노선이며, 경제 성장의 잠재력이 큰 중앙아시아를 관통하게 되어 매우 발전 가능성이 높은 복합 운송 경로이다.

현재로서는 아시아 횡단 철도 중 시베리아 횡단 철도(TSR)와 중국 횡단 철도(TCR)가 동북아 지역의 화물을 중앙아시아와 러시아 지역으로 운송하는 데 일부 사용되고 있으나 아직 운송 체계의 효율성이 낮아 실적은 미미하다. 우리나라와 연결 가능한 아시아 횡단 철도는 시베리아 횡단 철도(TSR), 중국 횡단 철도(TCR), 몽골 통과 철도(TMGR), 만주 통과 열차(TMR) 등 4개 노선인데, 이 중 시베리아 횡단 철도와 중국 횡단 철도가 중심 축이 되고 있다.

대륙횡단철도는 해상운송에 비하여 공급능력이 부족하고 운임, 운송시간 등 서비스 수준이 불안정하여 현대물류의 핵심인 정시성이 보장되지 못한 점이 현재로서는 가장 큰 단점이다.⁶⁾

6) 외교통상부·건설교통부·철도청·한국철도기술연구원, 러시아 철도, 2002, 35쪽.

<표 5> 대륙횡단철도 노선개요

구분	구간(km)	복선구간(km)	단선구간(km)	전철화구간(km)
TSR	9,208	9,208(100.0)	0(0.0)	8,008(87.0)
TCR	8,613	7,217(82.7)	1,486(17.3)	5,001(58.1)
TMR	7,721	7,367(95.4)	354(4.6)	6,067(78.6)
TMGR	7,753	6,296(81.2)	1,457(18.8)	5,777(74.5)

자료 ; 외교통상부 · 건설교통부 · 철도청 · 한국철도기술연구원 · 러시아철도, 17쪽.

주; 1) ()안은 백분율을 나타냄.

2) 거리는 모스크바까지이며, 모스크바-베를린-파리 구간은 4,358km.

3) 러시아, 몽골 및 CIS 국가가 광궤이고 나머지 남북한, 중국 및 유럽 등은 표준궤(1,435m)임.

2.2.1 시베리아 횡단 철도

태평양 진출을 위한 해상교통로 확보라는 러시아의 오랜 숙원을 1860년 블라디보스톡 항을 개발함으로써 달성하게 되었다. 블라디보스톡 항은 1880년까지 러시아의 중요 항만으로 성장하였으나 유럽지역과 극동지역을 연결하는 교통로의 확보가 시급하게 되었다. 1891년 알렉산더 3세가 시베리아 횡단철도(the Trans-Siberian Railway) 건설계획을 수립하고 착공하였다. 이후 그의 사후 그의 아들 니콜라스 시대에 다시 공사가 재개되어 1916년 완공되었다.

<그림 3>시베리아 횡단철도



시베리아 횡단 철도(Trans Siberian Railway: TSR)는 아시아 극동 지역의 블라디보스톡 또는 나호드카항으로부터 보스토치니, 백러시아, 폴란드를 경유하여 서유럽의 모스크바 사이의 9,300km를 잇는 세계에서 가장 긴 철도이다. 1926년 처음 서비스를 시작하여 제2차 대전시 중단되었다가 1967년 다시 서비스를 개시

하였다.

철도 시설이 양호하고 비교적 편리한 복합 운송 구간이지만, 1970년대 이후 컨테이너 해상운송의 발달로 통과 화물이 감소하여 처리 물동량이 1988년에 약 450만 톤에 달하던 것이 1996년에는 약 30만 톤에 불과한 수준이 되었다.

<표 7> TSR의 통과 화물 물동량 추이

(단위 : 백만 톤)

구분 \ 년도	1987	1988	1990	1992	1994	1996
물동량	3.0	4.5	3.7	1.0	0.6	0.3

자료 : Planco Consulting & High Point Rendel, Comparative Study of Surface Transport Route between Europe and Asia, 1998. 2.

시베리아 횡단 철도의 동북아 시종착역인 보스토치니는 항만 도시로서 한국, 일본의 동 철도 화물의 물동량을 피더 운송을 통하여 환적 운송하는 중요한 역할을 하고 있다. 처리 물동량의 98%를 철도로 운송하고 약 2%만을 도로로 운송하고 있다.

시베리아 횡단철도는 중국횡단철도, 만주횡단철도, 몽골횡단철도 등에 비하여 거리가 가장 멀지만 국경통과 횡수가 가장 적어 통관 등의 시간을 절약할 수 있는 장점이 있다. 시베리아횡단철도를 이용하여 우리나라에서 독일까지 화물운송을 할 경우 5차례의 국경통과와 2차례의 환적이 필요하다.

<표 8> TSR의 시설 현황

노선 연장(km)	복선 구간(km)	복선화율(%)	전철화 구간(km)	전철화율(%)
9,208	9,208	100	8,008	87

자료 : Planco Consulting & High Point Rendel, Comparative Study of Surface Transport Route between Europe and Asia, 1998. 2.

<표 9> 한국-독일간 TSR의 궤간

구분	남한	북한	러시아	벨라루시	폴란드	독일
궤간	표준궤(1,435mm)		광궤(1,520mm)		표준궤(1,435mm)	
사용전압	25,000v(교류)	3,000v(직류)	25,000v(교류)		3,000v(직류)	15,000v(교류)

외교통상부·건설교통부·철도청·한국철도기술연구원, 러시아 철도, 36쪽.

2.2.2 중국 횡단 철도(TCR)

중국 횡단 철도(Trans Chinese Railway)는 1990년 7월 중국의 신장 위그루 자치구와 카자흐스탄 공화국간의 임시 대외무역 화물 운송을 시작으로 화물 운송 서비스를 시작하였으며, 같은 해에 중국 정부가 ‘국제컨테이너국경통과운수관리법’ 관련 문건을 발표하여 중국 국경을 통과하는 국제 컨테이너의 운송과 관련된 노선, 항만, 운영 기관, 비용, 세관, 동식물 검역, 위생 검역, 상품 검사 관리 규정 등을 확정하였다. 이어 1992년 12월 1일 중국, 카자흐스탄, CIS, 유럽, 아시아 각국간의 국제 컨테이너 화물 운송도 이에 포함되었다. 이에 따라 중국 횡단 철도는 동북아와 중앙아시아, 러시아 및 유럽을 연계할 수 있는 주요 복합운송망으로 구축되었으며, 효율적인 화물 운송을 위해 신호 체계, 운영 체계, 환적 및 궤도 운영 방식, 운임 통관 등에 대한 지속적인 개선 작업을 진행 중에 있다.

국제 운송 물동량은 1994년 47만 톤에서 1996년에 210만 톤으로 증가하여 3년간 446%의 신장률을 보이고 있다. 주로 한국, 일본 등 동아시아 국가에서 중앙아시아, 몽고, 러시아 등으로 운송되는 화물이 대부분을 차지하고 있고, 유럽 지역으로 운송되는 화물은 거의 없다.⁷⁾

2.2.3 만주 횡단철도(TMR)

만주 횡단철도는 2차대전 이후 완전한 중국 통제가 되어 노선 이름도 중국 장춘 철도로 바뀌었다. 세월이 지나면서 당초의 시베리아 횡단철도로부터 수많은 부속철도들이 방사 형태로 퍼져 나갔다. 1974년부터 1989년의 건설기간에 거대한 대체루트가 완공되었다. 이것이 바로 바이칼/아무르 철도구간이다. 이 구간은 침엽수림대(taiga), 영구동토지대(permafrost), 늪지대를 관통하는 험난한 지역으로 선로의 유지·관리가 어려운 곳이다.

7) 우종균, 한반도의 동북아 물류 거점화 전략과 신 실크로드론, 해양 한국, 2000. 9, 45쪽.

2.3 남북한 교통망 현황

2.3.1 도로 교통망

남한의 경우 1962년 도로의 총연장이 27,169km이던 것이 1996년 82,342km, 2000년 현재 88,775km로 늘어났으며, 고속국도는 1996년 1,885km이던 것이 2000년 2,131km에 달하고 있다. 국가간선도로망 구축 계획안에 따르면 2011년 이후에는 남북 5개축, 동서 8개축으로 전국의 간선 도로망을 구축하여 전국의 모든 지역에 균등한 道路接近度數가 제공되는 총 연장 6,160km의 고속도로망을 구축할 예정이다. 이 중 남북 4개축은 ‘목포-서울-신의주-중국’, ‘광주-서울-만포’, ‘마산-원주-혜산’, ‘부산-강릉-선봉-러시아’로 남북 연결에 대비하도록 계획하고 있다.

<표 10>국가간선도로망 구축 계획안

(단위 : km)

구분	총연장	이용중 노선	2001년까지	2002-2011년	2011년이후
남북5개축	3,291	872	1,036	1,065	318
동서8개축	2,869	953	434	1,202	280
계	6,160	1,825	1,470	2,267	598

자료 : 해양수산부, 항만편람 부록, 1997, 224-225쪽.

이에 비하여 북한의 도로망은 험준한 산악 지형에 의한 지형적인 원인 때문에 동서를 잇는 횡적 도로망보다는 종적 도로망이 발달되어 있다. 북한의 28개 주요 도로망은 6개의 고속도로와 22개의 기타 도로로 구성되어 있다. 북한의 도로 포장율은 10% 수준으로 대부분 2차선 이하이며,⁸⁾ 나머지 도로는 자갈 살포나 노면 시공 도로이고, 고속도로를 제외하면 급커브, 높은 구배, 도섬장, 도선장 등의 단차선 도로로서 겨울이나 雨期에는 사용에 지장을 받고 있다.

향후 총 306km의 環狀고속도로를 건설하여 동해 주요 도시와 중국-러시아 도시를 연결하는 6차선 도로 등의 장기 계획을 가지고 있다.

8) 통일부, 2002 북한수첩, 66쪽.

[표 11] 남·북한의 도로 현황 비교

(단위 : km)

연도	구분	남한		북한	
		도로길이	고속도로 길이	도로길이	고속도로 길이
1985		52,263	1,415	21,735	240
1990		56,714	1,550	23,000	354
1995		74,237	1,824	27,339	644
1996		82,342	1,885	23,369	682
1998		86,989	1,996	23,407	739
2000		88,775	2,131	23,633	2,855
2001		91,396		23,963	

자료 : 한국해양수산개발원, 통일 시대를 대비한 한반도 항만 개발 정책 방향, 1998. 12, 114쪽, [표 IV-22] ; 건설교통통계연보(<http://www.moct.go.kr/DataCenter/StatisticData/00sta/statlist.html>); 통일부, 2002 북한수첩, 66쪽; 통계청홈페이지(http://www.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi).

2.3.2 철도망

우리나라의 화물 운송은 단거리 운송이 중심이고, 화물이 점차 소형화·고급화하고 있어서 대량 화물을 제외하고는 도로를 통한 운송이 선호되고 있다. 그러나 최근 차량 교통량의 급증으로 인한 심한 도로 체증으로 운송 시간의 지연과 운송비 증가, 환경문제 등으로 현대적 철도 시설 확충을 계획하고 있다. 지역 간 여객 운송에는 고속철도를 건설하고, 기존의 철도는 수출입 컨테이너 화물의 내륙 운송 등 화물 운송을 주로 담당하게 할 예정이다.

1985년 우리나라의 철도 총연장 3,121km, 전철화율 14%인 428km이던 것이 2000년 현재 철도 총연장 3,123km, 전철화율 21%인 668km로 전철화율만 약간 높아졌다([표 13] 참조).⁹⁾

철도 시설 확충 계획은 남북 2개축, 동서 3개축의 날일자형 철도망을 구축하며 장기적으로는 사다리 형태로 발전시킬 계획이다. 남북 2개축으로 서해안 축은 호남 고속철도를, 동해안 축으로는 동해선 복선철도화 계획을 추진하고 있으며, 동서 3개축으로 동서 및 경부고속철도, 경전선 복선 전철화를 추진하고 있다. 장기적으로는 남북통일에 대비하여 서해안 축인 호남고속철도에 개성-평양-신의주를 연결하게 하고, 동해안 축에는 동해선에 원산-함흥-나진 축을 연결할 계획이다.

9) <http://www.moct.go.kr/DataCenter/StatisticData/00sta/statlist.html>.

<표 12> 남북한 철도 총연장 비교

통계자료: 철도 총연장 총연장(km)	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
남한철도(로)	3121	3091	3091	3092	3098	3101	3101	3120	3118	3125	3119	3123
남한궤도연장	6299	6435	6462	6496	6517	6559	6554	6559	6580	6683	6667	6706
북한	4516	5045	5059	5096	5112	5112	5112	5112	5214	5214	5214	5214
남북한	7637	8136	8150	8188	8210	8213	8213	8232	8332	8339	8333	8337
남북(배)	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6

자료 : 통계청 인터넷 홈페이지(http://www.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi?ID=DT_2GA81&IDTYPE=3&A_LANG=1&FPUB=3&ITEM=&CLASS1=A).

한편 북한의 경우에는 1985년 철도 총연장 4516km, 전철화율 61%인 2,741km이던 것이 2000년 현재 철도 총연장 5,214km의 철도망이 설치되어 있고 이 중 전철화율은 80%인 4,189km로 상당히 높은 편이다. 또 전체 교통망 중 철도가 차지하는 비중은 상당히 높은 편이다.¹⁰⁾ 철도망의 약 85%가 표준 궤간(1,435m)이고, 광궤(1,542m)와 협궤(1.0m)가 5%로 구성되어 있다. 우리나라도 표준 궤도를 사용하고 있으므로 남북 철도의 연결은 철도 이용의 호환성을 매우 높일 수 있을 것이다.

북쪽의 러시아와 중국으로부터 북한으로 들어오는 주요 선로가 5개 있는데, 서쪽으로부터 평의선, 평부선, 만포선, 함북선, 평라선이다. 중국과 북한과는 양쪽 모두 표준 궤도로 연결되어 있으나 러시아와는 광궤로 연결되어 궤간 차이로 인하여 환적해야 한다.

<표 13> 남북한 전철 총연장 및 전철화율 비교

통계자료: 전철 총연장 및 전철화율 총연장 및 전철화율(km%)	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
남한전철총연장(A)	429	522	522	522	528	555	555	574	661	661	661	668
전철화율	14	17	17	17	17	18	18	18	21	21	21	21
북한전철총연장(B)	2,741	3,194	3,280	3,401	3,789	3,860	4,000	4,000	4,132	4,132	4,132	4,189
전철화율	61	63	65	67	74	75	79	79	79	79	79	80
남북한전철총연장(A+B)	3,170	3,716	3,802	3,923	4,317	4,405	4,585	4,604	4,793	4,793	4,793	4,857
전철화율	42	46	47	48	53	54	56	56	58	58	58	58
A/B(배)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

자료 : 통계청 홈페이지(http://www.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi?ID=DT_2GA82&IDTYPE=3&A_LANG=1&FPUB=3&ITEM=&CLASS=A).

남쪽의 중축 철도망은 북쪽 국경 지역에서 출발하여 남쪽 휴전선까지 주선로에 연결되어 있으며, 서쪽의 1, 2번 선과 동쪽의 강원선, 원라선이 중요한 중축 철도망이며, 동·서해안의 주요 선로와 측방으로 연결하는 주요 내륙 선로에는 평원선, 청년이천선이 있다. 내륙 선로인 운봉리-혜산-구산의 252km를 1988년에

10) 통일부, 앞의 2002 북한수첩, 66쪽.

개통하였다.

3.3.3 해운 교통망

우리나라의 항만 하역 능력은 1985년 1억 1천 8백만 톤이던 것이 2000년 현재 4억 3천 4만 톤에 달하게 되었다. 지난 40여년 동안 고도 경제 성장과 함께 수출입 물동량이 급격히 증가하여, 2001년의 수출입 물동량은 약 5억 818만 톤으로 1970년의 2,200만 톤에 비하여 무려 23배로 증가하였다.¹¹⁾

<표 14> 남북 항만하역능력 비교

통계자료: 항만 하역능력 하역능력(천톤)	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
남한	118413	224353	248365	257656	268938	276198	285200	295257	357351	416254	417561	430437
북한	32900	34900	34900	35010	35010	35010	35010	35010	35010	35010	35010	35300
남북한	151313	259253	283265	292666	303948	311208	320210	330267	392361	451264	452571	465737
남/북(배)	36	64	7.1	7.4	7.7	7.9	8.1	8.4	102	119	119	122

자료 : 통계청

홈페이지(http://www.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi?ID=DT_2GA85&IDTYPE=3&A_LANG=1&FPUB=3&ITEM=&CLASS1=A).

2011년까지 항만 시설을 수요의 100%를 확보할 것을 목표로 국제경쟁력을 갖춘 대형 중추 항만 개발, 권역별 거점 항만 개발, 연안 해상 화물 전용항만 개발 등을 통한 동북아 물류 중심지로 개발하고 있다.

<표 15> 북방 교역 및 거점 항만 개발 계획

구분	기간	규모	처리 능력	비고
군장신항	1989-2011	5만 톤급 62선석	4,547만 톤	대중국 교역 기지 및 군장 산업 기지 지원
동해안 2단계	1990-2005	5만 톤급 7선석 연간 600만 톤 처리	1,024만 톤	북방 교역 대비와 동해 공업단지 조성
보령지구신항	1996-2001	3만 톤 20선석	630만 톤	대중국 교역량 증가 대비 및 충청 지역 거점 항만 기능
목포신항	1994-2011	5만 톤 13선석	1,300만 톤	대중국 교역 증대 대비 및 서남권 중추 항만 기능
새만금신항	1995-2011	5만 톤 31선석	4,600만 톤	서해안 중부 지역 중추항 역할

자료 : 건설교통부, 종합 물류 대책, 1995.

동북아 대형 중추 항만의 개발은 부산항과 광양항을 2대 컨테이너 중심 항만

11) 관세청 홈페이지 수출입 통계 참조(<http://www.customs.go.kr>).

으로 개발하여 환적 컨테이너 화물 유치와 대륙 횡단 철도와의 연결이 가능하도록 할 계획이다.

북방 교역 및 거점 항만 개발 사업은 중국 및 러시아 등 북방 교역과 산업 기지 지원을 위한 거점 항만으로 군장신항개발, 동해항 2단계 개발, 보령 지구 신항만 개발, 목포 신항만 개발, 새만금 신항만 개발 등을 계획하고 있다.

또 도로 운송에 편중된 화물 운송 구조를 철도·연안 해운 중심으로 점진적인 전환을 목표로 컨테이너, 유류, 시멘트, 철재 등 대량·장거리 화물의 철도·연안 운송 체계를 구축할 예정이다. 이와 함께 부두 배후에 유통 기지를 조성하여 물류 기능의 집약화가 지원될 수 있도록 할 계획이다.

<표 16> 북한의 주요 항만 시설

항명	하역능력 (만 톤)	접안능력 (만 톤)	수심(m)	부두연장 (m)	주요 장비	비고
청진	800	2	10.0	5,270	15 톤급 크레인	1974년 : 시설·장비 보강 1983년 : 중국의 대일 중개무역 동향 : 만경봉호 전용 부두 서향 : 김책 제철소 전용 부두
홍남	450	1	6.7-13	1,630	10 톤급 일반 및 갠트리 크레인	10 톤 갠트리 크레인 보유 1960년 : 무역항으로 개항
나진	300	1.5	10	2,280	5-15 톤 크레인	1974년 : 무역항으로 개항 (소련의 대동남아 수출 창구)
원산	360	1	6.1-7.9	2,520		1976년 : 무역항으로 개항 군항으로 이용되고 있음
남포	800	2	10-13. 5	1,890	5 톤급 크레인, 해상 크레인	평양과 고속도로 및 전기 철도로 연결 동향은 석탄 부두로 이용
해주	240	1	7-12	1,350	10 톤급 트레인	1974년 무역항으로 개항
송림	160	1	10	700	18 톤급 크레인	1975년 무역항으로 개항 송림제철소 전용 부두
선봉	300	20	23			석유도입항으로 개발
합계	3,410			15,640		

자료 : 1) Lloyd's Ports of the World, 1996.

2) Fairplay World Ports Directory, 1990.

주 : 북한의 전체 하역 능력은 3,501만 톤임.

한편 북한의 경우에는 동서 해안이 상호 분리되어 연안 해운의 발달이 부진함은 물론이고, 대형 선박이 갖추어져 있지 않아서 해운이 전혀 발달되어 있지 않다. 이러한 현상은 항만하역능력에서도 알 수 있는데, 1985년 3천 2백 9십만 톤

이던 것이 2000년 현재 3천 5백 3십만 톤으로 거의 제자리에 머물러 있다([표 16] 참조). 내륙수운 역시 낙후되어 1990년 현재 운송분담율이 2%에 불과하나, 압록강을 포함한 8개강의 水運可用距離가 총 1,415 km에 달하여 內陸水運의 개발 여건은 양호하다.

북한의 주요 항만별 시설 현황은 다음과 같다.

(1) 청진항

청진항은 동항, 서항, 중앙 항으로 구분되어 있으며, 양항간의 거리는 약 5 km이며, 7(12)개 부두로 구성되어 있다. 5천 톤급 선박 5척과 1만 톤급 선박 8척이 동시 접안할 수 있으며, 연간 하역 능력은 東港 87만 톤(1993년 기준), 西港 713만 톤, 中央港으로 총 800만 톤이 처리되고 있다.

청진항의 철도와 도로는 북부 지구 순환선을 통하여 중국, 러시아와 연결되어 있으며, 혼합철도선이 러시아산 석탄의 반입을 위해 서항 4호 부두 배후의 김책제철소까지 들어와 있다.

<표 17> 청진항 시설 현황

부두	접안 능력	하역 능력 (만톤)	구조물		부지 면적	창고 면적	야적장 면적	취급 화물	하역 장비
			방파제 (m)	안벽길이 (m)					
총계	50	800	18,000	2,138	1,013,750	43,140	99,000		
동항	13	87			192,500			일반 화물, 양곡, 컨테이너	15 톤 크레인, 벌크화물 크레인
서항	17	713			821,250			양곡, 모래, 광석, 철광석 균항 7천 톤 6선석	25 톤 크레인
중앙 항	20			2,360	821,250			양곡, 모래, 광석, 철광석	25 톤 크레인

자료: 1) 대한무역진흥공사, 나진선봉경제특구웬드북-진출 전략과 실무, 1998의.

2) Lloyd's Ports of the World, 1996.

북한은 현존 시설의 정비 및 안벽 380m를 축조하여 서항의 처리 능력을 1천만 톤으로 증대시킬 계획이다. 1983년 러시아 나호드카항의 체선 현상이 심각했을 때 일본의 컨테이너 화물을 처리한 적이 있었으나 접안능력이 제한되어 성과는 거두지 못한 것으로 알려져 있다.

(2) 나진항

나진항은 항만이 위치하고 있는 나진만 입구에 대초도, 소초도 등 2개의 섬이 방파제처럼 파랑을 막아 주고 있어 자체적으로 정온수역을 유지할 수 있으며, 수심이 깊어 良港으로서 천혜의 조건을 갖추고 있다. 1940년 市로 승격할 당시 일제가 진해-군산에 이어 나진을 군항 및 무역항으로 건설하기 시작하였다. 또 항만 화물을 배후에서 지원할 수 있는 철도, 도로 등 육상 운송 역시 잘 발달되어 있다.

나진은 평양에서 시작되는 평라선의 종점이며, 나진을 출발한 함북선은 두만강을 따라 환상선을 이루며 회령까지 이어지고 있다. 또한 1971년 12월 소련과의 정부간 협정에 의해 러시아 화물을 취급하고 있으며 러시아 화차를 위한 11.7km의 연장광궤가 부두까지 부설되어 있다. 도로망은 청진-경흥간 국도와 청진-경원간 국도가 동해안을 따라 시의 남부를 지나가고 있다. 북한은 이러한 지리적 여건을 고려하여 선봉-나진을 포함하는 두만강 특구개발계획을 확정지었다.

부두 3곳에 총연장 2,515m의 안벽이 있으며, 연간 3백만 톤 처리 능력을 가지고 있으며, 2010년까지 3단계에 걸쳐서 연간 처리 능력을 5,000만 톤으로 확장할 계획을 가지고 있다.¹²⁾

<표 18>나진항 시설 현황

접안 능력 (척)	하역 능력 (만 톤)	안벽 길이 (m)	부지 면적 (㎡)	창고 면적 (㎡)	야적장 면적 (㎡)	주요 화물	하역 장비
23	300	4,340	380,000	26,000	177	석탄, 비료, 잡화, 컨테이너	5-15 톤 크레인 17대

자료: 1) 대한무역진흥공사, 나진선봉경제특구핸드북-진출 전략과 실무, 1998외.

2) Lloyd's Ports of the World, 1996.

(3) 선봉항

나진에서 북동쪽으로 약 10km 지점에 위치한 원유전용항이다. 최근 무역항으로 개항하였으나, 1921년 이미 개항장으로 지정되었던 선봉항은 원유전용항으로서 연간 2백만 톤 규모의 정유 공장과 북한의 유일한 석유 화력발전소(35만kW)

- 12) ① 제1단계(2000년) : 현존 부두 정비 및 안벽 1,000m, 4개 선석을 축조하여 처리 능력 1,700만 톤으로 증대시키며, 7천 톤-5만 톤 23척을 동시접안.
 ② 제2단계 : 안벽 1,560m로서 컨테이너 전용 선석 4선석, Ro-Ro용 1선석 축조 계획.
 ③ 제3단계(2010년) : 안벽 2,950m로서 컨테이너 전용, Ro-Ro용 총 9선석을 축조하여 화물 처리 능력 1억 톤으로 증가함과 동시에 동시접안 능력을 70척으로 확장(이상 전일수, “북한의 해운 항만 현황과 과제”, 북한 연구, 1994, 재인용).

가 소재해 있다. 현재 건설 중인 해저 송유관 공사를 비롯하여 2010년까지는 1,500만 톤의 원유 취급 능력을 갖추게 될 것으로 예상된다.¹³⁾

일반 부두 시설은 455 m의 안벽 부두와 684 ha의 정박지가 있으며, 수심 5.4-23 m, 하역 장비는 10 톤, 20 톤 크레인 각 1기씩을 보유하고 있다. 주요 취급 화물은 석유, 화학제품이다.

[표 19] 선봉항 시설 현황

접안 능력 (척)	하역 능력 (만 톤)	안벽 길이 (m)	부지 면적 (m ²)	창고 면적 (m ²)	야적장 면적 (천m ²)	주요 화물	하역 장비
23	300	2,515	380,000	26,000	177	석탄, 비료, 잡화	5-15 톤 크레인 17대

자료: 1) 대한무역진흥공사, 나진선봉경제특구핸드북-진출 전략과 실무, 1998외.

2) Lloyd's Ports of the World, 1996.

(4) 남포항

북한 최대 공업 지구인 평양 공업 지구의 해상 관문 및 서해안 제1의 국제 무역항으로 1986년 서해 갑문을 완성하여 조수간만의 차를 극복하고 5만 톤 선박의 입출항이 가능한 곳이다.

[표 20] 남포항 시설 현황

접안 능력 (척)	하역 능력 (만 톤)	안벽 길이 (m)	부지 면적 (m ²)	창고 면적 (m ²)	야적장 면적 (천m ²)	주요 화물	하역 장비
31	800	2,510	380,000	20,790	160	일반 잡화, 벌크화물, 석탄	5 톤급 크레인

자료: 1) 대한무역진흥공사, 나진선봉경제특구핸드북-진출 전략과 실무, 1998외.

2) Lloyd's Ports of the World, 1996.

부두 연장은 2.1km, 수역면적은 20만m², 수심 13-27m이고 9개의 부두가 있다. 연간 하역 능력은 약 800만 톤으로 9개 부두가 있다. 평양과는 고속도로 및 전철로 연결되어 있다. 하역 장비는 5 톤급 크레인 및 석탄, 시멘트, 곡물적하기, 해상 크레인이 있으며, 석탄, 시멘트, 일반 잡화가 주요 취급 화물이다.¹⁴⁾

13) 대한무역투자진흥공사, 나진·선봉 경제특구 핸드북, 1996, 43쪽.

14) 대한항공 경영기획실, 북한의 교통 현황, 1993, 23-24쪽.

(5) 원산항

원래는 軍港이었으나 1976년 무역항으로 개항하여 평양 및 서울과의 지리적 근접성을 이용한 금강산 개발의 중심항으로 잠재성이 매우 큰 항만이다. 1971년부터 원산항과 일본 니카다간에 북한의 만경봉호와 삼지연호가 월 3-4회 정기적으로 운항하고 있다.

외항선 부두 연장은 274 m, 총연장은 3.5 km, 수역면적은 79,000m², 수심은 6.1-7.9m로 비교적 얇아 10,000 톤급 선박이 입항 가능하도록 준설되어 있다. 하역 능력은 연간 360만 톤(12,000 톤/하루)이다.

<표 21> 원산항 시설 현황

접안 능력 (척)	하역 능력 (만 톤)	안벽 길이 (m)	부지 면적 (m ²)	창고 면적 (m ²)	야적장 면적 (천m ²)	주요 화물	하역 장비
38	360	2,970		14,673	86,887	일반 화물, 벌크화물	

자료: 1) 대한무역진흥공사, 나진선봉경제특구핸드북-진출 전략과 실무, 1998외.

2) Lloyd's Ports of the World, 1996.

(6) 해주항

해주항은 서해 최남단의 항만으로 해운, 해군 전진 기지로 활용하고 있다. 일부 벌크 화물을 취급하고는 있지만, 시멘트 專用港으로서의 성격을 가지고 있다. 조수간만의 차이가 심하여 5,000 톤급의 선박이 주로 이용하고 있으나 최근 우리나라 국적선 중 10,000 톤급의 선박까지 접안이 가능한 것으로 알려져 있다. 수심도 10m 안팎으로 얇은 편이다.

<표 22> 해주항 시설 현황

접안 능력 (척)	하역 능력 (만 톤)	안벽 길이 (m)	부지 면적 (m ²)	창고 면적 (m ²)	야적장 면적 (천m ²)	주요 화물	하역 장비
31	240	1,430		21,810		석탄, 시멘트, 잡화	10 톤, 15 톤 크레인

자료: 1) 대한무역진흥공사, 나진선봉경제특구핸드북-진출 전략과 실무, 1998외.

2) Lloyd's Ports of the World, 1996.

시멘트 처리 능력은 시간당 120 톤 정도로 배후에 45,000 톤 규모의 시멘트 사일로가 있다. 동시접안 능력은 31척이며, 하역 능력은 240만 톤, 안벽 길이는 1,430m, 창고 면적은 21,810m²이다. 배후 철도망은 황해 청년선, 도로는 50번, 51번 국도가 연결되어 있다.

(7) 송림항

송림항은 북한 최대의 제철소인 황해 제철의 專用港으로 철강류를 수출하고 철광석, 유연탄 등 원자재를 수입하는 工業港으로서의 성격을 띠고 있는 남포항의 보조 항만이다.

동시 접안능력은 3척으로 1만 톤급 이하가 접안 가능하며, 하역 능력은 160만 톤, 안벽 길이는 460m, 창고 면적 10,362㎡이다.

연결 교통망은 철도가 송림선, 도로는 평양-개성간 고속도로가 연결되어 있다.

<표 23> 송림항 시설 현황

접안 능력 (척)	하역 능력 (만 톤)	안벽 길이 (m)	부지 면적 (㎡)	창고 면적 (㎡)	야적장 면적 (천㎡)	주요 화물	하역 장비
3	160	460		10,362	2,000	철광석, 유연탄, 제철 생산품	

자료: 1) 대한무역진흥공사, 나진선봉경제특구핸드북-진출 전략과 실무, 1998외.

2) Lloyd's Ports of the World, 1996.

(9) 흥남항

흥남항은 배후에 흥남비료공장, 시멘트 공장 등 북한 최대의 화학공업 지구인 흥남공업지구의 관문항 역할을 하고 있다.

동시 접안능력은 23척으로 최대 15,000 톤급 벌크선까지 접안할 수 있으며, 3만 톤 부두와 시멘트 하역 시설을 건설 중에 있다. 총안벽 길이는 2,072m이고 연간 하역 능력은 450만 톤 정도이며, 대부분 비료, 석탄, 시멘트, 일반 잡화 등의 품목을 취급한다.

배후 연결 교통망은 원라선, 장진선 철도와 국도 50번, 7번이 연결되어 있다.

<표 24> 흥남항 시설 현황

접안 능력 (척)	하역 능력 (만 톤)	안벽 길이 (m)	부지 면적 (㎡)	창고 면적 (㎡)	야적장 면적 (천㎡)	주요 화물	하역 장비
23	450	2,072		23,300	4,050	비료, 석탄, 시멘트, 일반 잡화	크레인, 3만 톤 3기, 10 톤 15기, 5 톤 3기

자료: 1) 대한무역진흥공사, 나진선봉경제특구핸드북-진출 전략과 실무, 1998외.

2) Lloyd's Ports of the World, 1996.

3. 물류 인프라 구축 전략 추진방향

3.1 대북 물류정책 추진의 목표설정과 기본방향

우리나라와 아시아 횡단철도를 연결하는 현재 이용되고 있는 2개의 운송 경로와 함께 경의선이 복원되면, 총 5가지의 운송경로가 확보된다. 즉, 현재는 우리나라와 아시아 횡단 철도를 연계하는 복합 운송 경로인 중국 횡단 철도와 시베리아 횡단 철도의 기종점인 연운항과 보스토치니항까지 해상운송을 통해 운송한 후 이곳에서 각각 철도로 환적하여 목적지까지 운송하는 두 가지 경로가 있다. 여기에 경의선 철도의 복원이 이루어지면, 남북 관통 철도를 통하여 시베리아 횡단 철도, 중국 횡단 철도, 몽골 횡단 철도와 직접 연결하는 세 가지 복합운송 경로가 추가로 개설되어 총 5가지 정도의 복합 운송 경로가 확보되는 것이다.¹⁵⁾

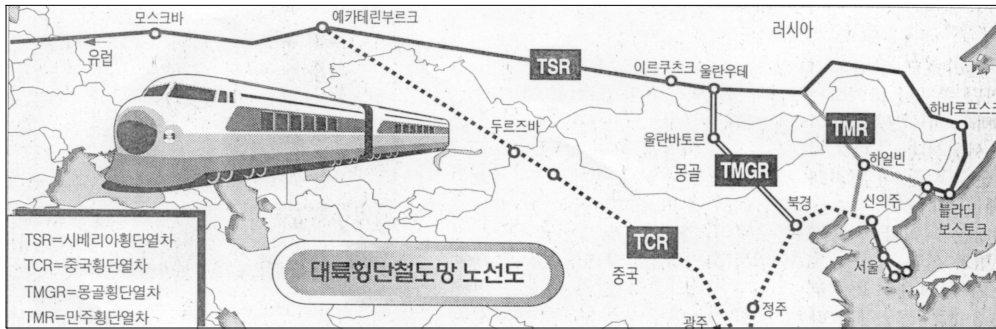
이와 같은 복합운송망의 확보는 북방 지역으로의 경제적 진출을 촉진하는 역할과 함께 동북아 지역 경제권 형성에 큰 역할을 담당할 수 있게 될 것으로 예상된다.

이처럼 경의선 철도의 복원은 그 상징적 의미 이상으로 남북 간 경제 협력 및 북방 지역으로의 경제적 진출을 촉진하는 역할과 함께 동북아 지역 경제권 형성에 우리나라가 큰 역할을 담당하게 될 것으로 예상된다. 즉, 동북아 물류 및 비즈니스 거점으로서의 정책을 추진하고 있는 우리나라로서는 그 의미가 남다르다고 할 수 있다.

우리나라는 세계 3위의 컨테이너 항만인 부산항을 중심으로 중국 등을 겨냥한 동북아 환적 중심항으로 개발 중인 광양항 등 세계적인 규모의 항만을 보유하고 있고 이들 항만이 태평양 항로 중 간선 항로상에 속하여 세계 주요 선사들의 主寄港地로서의 위치를 확고히 하고 있다. 이에 더불어 이들 항만과 대륙 횡단 철도와 연결이 이루어지면 우리나라는 해륙 복합 운송의 전진 기지로서, 운송 서비스를 소비자의 기호에 맞게 다양하게 제공할 수 있는 유리한 위치에 서게 되는 것이다.

15) 북한 철도망은 대륙 진출 기반을 잘 갖추고 있어서, 신의주는 중국 횡단 철도(TCR)인 중국 丹東(단둥)과, 滿浦는 몽골 횡단 철도(TMGR)인 중국 集安(지안), 南陽은 만주 횡단 철도(TMR)인 중국 圖們(투먼), 두만강은 시베리아 횡단 철도(TSR)인 러시아 하산 등 대륙 철도망으로 이어져 있다; 김영운. “경의선 연결과 남북한 경제 협력”, 북한, 2000년 9월호, 83쪽 참조.

<그림 3> 남북관통철도와 아시아 횡단 철도 연계 철도망 예상



그러나 위와 같은 동북아물류중심지 전략은 중장기적 추진과제로서의 경제적 정치적 효과를 유발하게 될 것으로 보인다. 따라서 동북아 물류 중심지 전략 그 자체가 가지고 있는 경제적 효과보다는 우리 기업의 대외 경쟁력 제고 및 이익 극대화¹⁶⁾에 우선적 효과를 기대하여야 할 것으로 생각된다.

결국 남북 간 교통망 연결 역시 우리 기업의 경쟁력 제고라는 기본적인 명제 위에서 추진되어야 할 것이므로 당연히 대북 물류정책의 우선적 추진 과제는 개성공단 조성 사업과 같은 시간적으로나 경제적으로 가장 근접한 효과를 발생시키는 사업과 연계하여, 우리나라 기업이 직접 투자하여 생산하는 물건을 가장 신속·안전하고 저렴하게 운송할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

따라서 단기적으로는 개성공단의 물동량에 대한 효율적 운송 체계의 확립을 위한 물류 인프라의 정비 및 구축, 중장기적으로는 대륙 횡단 철도의 다각적 이용을 위한 남북 연계 운송 체계의 확립과 이를 통한 동북아물류거점화 전략이 필요하다고 본다.

3.2 단기적 물류 인프라 구축 추진 방향

3.2.1 단기적 물류 인프라 추진 전략

물류 정책적 관점에서만 검토한다면, 운송거리상으로는 우리나라 전역이 철도 운송에 유리한 중거리 운송적합형으로 분류할 수도 있을 것이다. 그러나 현재와 같은 우리나라의 고물류비 부담의 상당한 원인이 항만 배후에서의 육상 운송의 지연에 따른 시간적·경제적 손실에 기인한다고 볼 수 있다. 특히 개성공단 개

16) 우리나라 기업이 개성공단을 활용한다는 것은 북한의 값싼 노동력의 활용이 가장 큰 장점이 될 것이다. 반면 북한의 현지 공장에서 생산한다는 것은 상품성에 있어서의 저평가는 어느 정도 인정하지 않을 수 없다. 따라서 이에 상당하는 만큼의 가격 경쟁력을 갖추어야 하는데, 물류비의 증가로 인하여 이를 상쇄한다면 아무런 경제적 효과를 기대할 수 없다.

발사업의 추진 목적을 수출산업기지로 조성된다는 관점에서 보면 수출입 화물의 원활한 운송, 즉, 대량 수출입 화물의 원자재의 적기 공급 및 수출 화물을 적기에 중심항에 피더 운송할 수 있는 최근거리의 피더 항만을 이용한 해상운송시스템의 확립을 통하여 문제점을 상당 부분 해결할 수 있을 것으로 생각된다. 즉, 개성 공단으로의 원자재 운송과 생산품에 대한 대외 수출과 같은 대량 화물의 운송은 개성 공단 인근의 항만 시설을 통하여 광양항과 부산항 사이에 피더 운송을 이용하는 것이 효율적이라고 볼 수 있다.¹⁷⁾ 현재 부산항과 광양항은 간선항로 상에 위치한 동북아 물류 중심 선상에 놓여 있기 때문에 피더 운송을 통하여 이들 항만을 이용한다면 미주, 유럽 대륙까지 수출입 화물의 운송에 더없이 좋은 효과를 거둘 수 있을 것이다.

이에 따라, 다음과 같은 단기적인 물류 전략의 수립이 필요하다고 생각한다.

첫째, 수출입 화물의 처리를 전담하기 위해서 개성 공단과 가장 인접한 북한의 항만과 부산항·광양항을 잇는 연안 항로의 개설이 필요하다. 현재 남북 교역에 활용 중인 항만 중 개성과 가장 가까운 거리에 위치한 항만은 해주항이다. 따라서 해주항과 부산항·광양항을 연결하는 연안 직항로의 개설이 필요하다.

둘째, 대량의 화물 운송에는 문제가 있겠지만, 운송 시간의 단축 등을 고려할 때 수출입 화물의 처리를 위한 보조적 운송 수단으로 부산항·광양항과 경의선 철도를 이용한 철도 운송을 활용할 필요가 있다.

셋째, 경인 지역 등 개성 공단과 근거리간의 운송에는 도로 운송이 경제적으로 효과적이다.¹⁸⁾

17) 운송 수단별로는 장거리 대량화물의 운송에는 선박, 중거리 운송에는 철도, 단거리 운송에는 도로 운송이 유리하다. 우리나라의 국토 면적상 거리적 요소만을 고려할 경우에는 철도 운송이 가장 유리하게 보이지만, 지형상 전국토의 70% 이상이 산악 지역이므로, 터널을 통과하는 경우가 많기 때문에 컨테이너의 2단적 철도 운송이 불가능한 상황에서는 철도 운송으로는 대량 화물의 운송이 사실상 불가능하다. 또 개성 공단과 경인 지역 사이와 같은 단거리 운송에 있어서는 환적을 위한 상하차(하역) 비용의 추가와 소요 시간 등을 고려할 때 철도 운송보다는 도로 운송이 효율적일 것으로 생각된다. 따라서 개성 공단으로부터 해외로 수출하거나 해외로부터 수입하는 원자재의 경우에는 광양 항·부산항과 개성 공단 인근의 항만을 통한 연안 해송을, 경인 지역 화물의 경우에는 철도 운송과 도로 운송이 효과적일 것으로 보인다.

물론 일부 연구(김경석, “남북한 및 동북아 지역의 육로 직수송 방안”, 북한 및 통일 문제 논문집, 통일부, 1998)에 의하면, 서울↔평양에 해상운송을 주수단으로 삼고, 서울↔인천(철도), 남포↔평양(도로)운송 시와 경의선 철도, 자유로 등 도로이용시를 비용 분석하면, 철도와 도로가 더 효과적인 것으로 분석한 경우도 있지만, 대량의 화물 운송의 관점에서는 교통 체증, 주민 불편 등 기타의 요소가 차지하는 비중 역시 정책 결정에 큰 영향을 미칠 수밖에 없다.

18) 도로 운송은 각국의 도로망 확충, 운송 차량의 발달 및 대형화 추세에 따라 종합 운송 체계의 핵심적 역할을 맡고 있다. 또한 대부분의 화물 운송은 화물 자동차에 의한 도로 운송에 의하지 않고는 그 활동을 완결하기 어려운 경우가 많다. 이와 같이 도로 운송은 자체 완결성이 강하여 문진 처리 능력이 뛰어나는 뿐만 아니라 화물의 인수 및 배분 과정에 있어서도 타 운송 수단에 비하여 신뢰성, 기동성, 편리성 등에서 우위를 차지하고 있다(이철영, 항만물류시스템, 1998, 효성출판사, 331쪽 참조). 이러한 자체 완결성은 철도 운송이나 해운과 비교하여 환적 및 하역 비용의 추가 발생 요소를 제거 인하여 단위당 운송비가 높음에도 불구하고 단거리 운송에서 도로 운송이 경제성을 가지게 하는 것이다.

3.2.2 단기적 물류 인프라 정비 방향

이러한 물류 전략을 수행하기 위해서는 다음과 같은 인프라의 정비가 필요하다.

첫째, 해주항의 시설을 적어도 2만 톤 피더선박이 접안하여 작업을 할 수 있도록 시설을 확충하고 현대화 하여야 한다. 특히 수출입 화물의 효율적 운송을 위한 컨테이너 전용 부두 시설을 갖추어야 한다. 우리나라 부산항과 광양항은 현재의 시설로도 개성 공단에서 발생하는 수출입 물동량을 처리하기에 그다지 부족하지 않을 뿐더러 부산신항과 광양항 3, 4단계가 완공되는 2011년까지는 충분한 시설을 확보할 것으로 예상되기 때문에 항만시설면에서는 전혀 문제가 없다고 본다.¹⁹⁾ 다만, 북한의 해주항의 경우에는 시멘트 전용 부두로서 연간 하역 능력이 240만 톤에 불과하다. 또 일부 벌크 화물을 취급하고는 있지만, 대부분이 시멘트 전용 부두로서 컨테이너 전용 처리 능력은 갖추지 못하고 있다. 또한 최대 1만 톤급 선박이 출입할 수 있는 정도의 시설이 갖추어져 있는데 불과하다. 따라서 연안 해운을 위한 적정 규모의 컨테이너 전용 부두 및 일반 부두 시설을 갖추고 하역 장비 및 운영 시스템의 현대화 및 전산화를 갖추어야 할 것이다. 이를 위해서는 북한 당국의 투자 안정성 보장이 선행된 가운데 우리 정부의 지원과 물류 전문 기업²⁰⁾에 의한 BOT²¹⁾ 방식의 항만 개발과 운영이 필요할 것으로 보인다.

특히 해주항 등 북한 항만에 대한 하역 장비의 설치가 우선 시급한데, 이는 남북 항로를 연안 항로로 인정하면서도 현실적으로 북한 항만에 하역 장비가 설치되어 있지 않기 때문에, 하역장비가 본선에 설치되어 있는 5천 톤 이상의 재래선에 한하여 남북 항로에 취항하도록 하고 있다는 점에서 문제를 인식할 수 있다. 그러나 우리나라 연안 해운 선대 중 5천 톤 이상의 선박은 16척에 불과하

19) 1999년 현재 우리나라 주요 컨테이너 전용 부두의 시설 현황은 다음과 같다.

- ① 자성대 부두 : 5만 톤 4척 · 1만 톤 1척 접안, 100만 TEU 하역 능력.
- ② 신선대 부두 : 5만 톤 4척 접안, 128만 TEU 하역 능력.
- ③ 감만 부두 : 5만 톤 4척 접안, 120만 TEU 하역 능력.
- ④ 우암부두 : 2만 톤 1척 접안 · 5천 톤급 2척 접안, 30만 TEU 하역 능력.
- ⑤ 감천 부두 : 5만 톤 2척 접안, 37만 TEU 하역 능력
- ⑥ 광양1단계 : 5만 톤 4척 접안, 96만 TEU 하역 능력.

20) 외국 기업과의 협조에 의한 항만 시설 건설 및 운영이 투자의 안전성을 보장하는 효과도 있다고 본다.

21) BOT 방식을 풀턴키 방식(full turn key system)을 대신하는 새로운 엔지니어링 프로젝트의 수주방식이다. 수주기업은 프로젝트의 기획 · 설계 · 건설의 단계를 청부할 뿐만 아니라, 프로젝트 완성 후에도 그 운영을 맡아 수입을 올림으로써 프로젝트의 건설비용 등을 회수하고 그 후에 양도한다. 이 방식은 위탁 측이 다액의 자금을 준비할 필요가 없으므로 대외채무의 증가로 어려움을 겪고 있는 개발도상국의 사회간접자본 시설 확보에 유용하게 이용 될 수 있다. 또한 플랜트의 운전을 통해서 운전의 노하우도 습득할 수 있어 기술의 이전(국제기술협력)에도 기여한다(코리아쉬핑가제트, 最新 海運 · 物流用語大事典, 제9 개정증보판, 2002, 119쪽 참조).

여 외항 선대 중 해당 항해마다 연안 해운 면허를 취득하여 운항하는 불편을 겪고 있다. 또한 컨테이너 전용선을 운항하기 위해서는 컨테이너 전용부두와 컨테이너 크레인 등의 전용 하역장비가 필요하다.

둘째, 개성 공단과 북한의 항만(해주항)을 직접 연결하는 도로망의 확보 및 정비가 필요하다. 또한 북한의 경우에는 일부 고속도로를 제외한 대부분의 도로가 2차선이며 8% 미만의 낮은 포장율 등으로 인하여 시속 40-50km 정도의 속도로 운행이 가능한 정도이다.²²⁾ 따라서 화물 운송을 위한 전용 도로의 확보는 운송의 시간 단축과 비용 절감에 절대적 요소이다.

셋째, 경의선 열차의 운영과 관련하여 기술적인 문제가 해소되고, 북한측 열차의 운행 성능을 향상시킬 필요가 있다. 즉, 북한 철도는 전철화율 79%로 3천 볼트 교류 전류를 사용하나, 남한은 전철화율 21%에 2만 5천 볼트 직류를 사용하기 때문에 시스템 상의 차이가 있다. 이들 시스템이 다르다면 열차의 환적 등이 필요한데, 이는 상하차(하역) 비용의 추가로 인하여 경제성을 상실하게 된다. 또 신호체계도 남북한 간에 통일할 필요가 있고, 표준 궤도의 강도 역시 북한은 각 구간마다 차이가 있어 같은 강도로 고속 주행시 북한 열차의 고장 및 사고 발생 가능성이 높다고 추정되고 있다. 기타 북한 지역 열차의 정비 불량 등으로 시속 30km 미만의 속도를 우려하는 목소리도 있기 때문에 전반적인 점검을 거쳐서 기술적·시설 면에서 정비가 필요하다.²³⁾

3.3 중장기적 물류 인프라 구축 추진 방향

남북경협 사업 중 경의선 철도 복원으로 함축할 수 있는 물류인프라의 구축의 궁극적 목적은 동북아의 운송 거점 확보와 동북아 경제권 및 멀리 떨어진 유럽경제권과의 직접적인 연결에 의한 교통로의 확보, 즉 동북아 물류 거점으로서의 확고한 지위 확보에 있다.

남북한 간의 관통철도를 연결한다는 것은 단순히 남북의 교통로 연결에 그치는 것이 아니라, 이미 북한측의 철도가 시베리아 횡단 철도, 중국 횡단 철도 등과 연결되어 있다는 현실에 입각할 때, 소위 철도를 통한 유라시아 대륙과의 육상교통로를 확보한다는 의미가 있다. 또한, 간선 항로상의 세계 3위의 항만을 보유한 우리나라가 육상과 해상을 연결하는 동북아 물류의 교두보로서의 지위를 확고히 한다는 점에서 매우 중요한 의미를 가지게 되는 것이다.

또 운송시간이나 비용면에서 러시아 철도부에서 제공한 자료에 의하면 부산/함부르크 간 시베리아 횡단철도를 이용하는 편이 약 9일의 시간이 단축되고, 운

22) 김경석, “남북 협력을 위한 교통 인프라 확충 전략,” 24-25쪽.

23) 김영운, 앞의 “경의선 연결과 남북한 경제 협력”, 90쪽.

임도 168달러 정도 절약되는 것으로 분석되어 있다. 실제로는 운송대행료 등 각종 수수료를 감안하면 화주가 실제로 부담하는 비용은 해운과 비슷하게 되어 운송시간상의 절약이 가장 큰 장점이 될 것이다. 그러나 철도시설의 수용능력부족과 상하차 등 잦은 환적으로 인한 비용증가는 결코 철도운송이 더 저렴한 비용을 보장한다고 아직은 확신할 수 없다는 점도 고려하여야 할 것이다. 따라서 철도와 거점항만과의 연계운송체계의 구축이 전제된 전략의 수립이 필요하다.

<표 25> 철도와 해운의 운송시간과 운임 비교

(20 feet 컨테이너 기준)

구간	주운송수단	거리(km)	운송시간	운임(미화 \$)
부산↔함부르크	TSR	12,360	19일	1,232
	선박	19,187	28일	1,400
부산↔코트카	TSR	10,884	12.5일	1,164
	선박	21,760	32일	1,800

※ 러시아 철도부 제공 자료

자료 : 외교통상부 · 건설교통부 · 철도청 · 한국철도기술연구원, 러시아철도, 35쪽.

또한 국제철도운송체계가 서유럽국가와 동유럽·아시아 국가간에 서로 상이하기 때문에 국제화물운송에 차질이 우려된다. 이는 다시 다음과 같은 세가지 관점에서 문제가 될 수 있다. 첫째, 양 기구간의 관련 서류양식이 달라 아시아/유럽간 운송시 관련서류를 두가지로 작성하여야 한다는 점, 둘째, 공용어가 달라 국경통과시 재번역을 해야 하는 등 시간과 비용이 추가로 발생한다는 점, 셋째, 통일된 운임체계가 없고 대부분 거리비례제로 되어 있어 장거리 화물운송이 불리하다는 점이다.

중장기적인 물류 인프라 구축 전략은 다음과 같이 추진되어야 할 것이다.

첫째, 기본 원칙에 있어서 남북한이 공히 편익을 얻을 수 있는 사업의 선정과 상호 협조적인 운영 체계의 구축이 필요하다. 즉, 북한 경제를 발전시키고 남한 기업의 경쟁력을 제고할 수 있는 방향성이 우선적으로 확립되어야 할 것이다. 물류적인 관점에서는 기술적으로 철도에 있어서도 국제 기준에 적합한 운영 체계를 구축해야 한다는 것이다. 다시 말하면, 철도 운송의 여러 가지 이점도 결국은 잦은 환적으로 인한 시간과 비용의 낭비로 인하여 상실되지 않도록 하는 표준화가 필요하다는 것이다. 또한 대륙 횡단의 이용률을 높이기 위해서는 이들 철도 구간 전체에 걸쳐서 표준화가 확대되어야 할 것이다.

<표 26>국제철도운송체계

구 분	서유럽 국가	동유럽·아시아 국가
국제기구	OTIF (International Organization for carriage by Rail)	OSJD (Organization for Railways Cooperation)
회원국	알제리아, 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 이태리, 이란, 이라크, 레바논, 유고등 32개국	알바니아, 벨라루스, 불가리아, 헝가리, 이란, 러시아, 중국, 북한, 쿠바, 리투아니아, 몽골, 폴란드, 루마니아, 체코 등 27개국 ※ 독일, 프랑스, 그리스, 유고, 핀란드는 옵서버로 참가
관련 운송협정	C O T I F (국제 철도 운 송 협 정 , Convention concerning International Carriage by Rail)의 부속서 CIM(화물운송협정)과 CIV(여객운송협정)	SMGS(국제화물운송협정) SMPS(국제여객운송협정)
공용어	독일어, 프랑스어	러시아어, 중국어
요금체계	ETT(거리비례제)	ETT(거리비례제) 또는 MTT(거리체감제)

자료: 외교통상부·건설교통부·철도청·한국철도기술연구원, 러시아철도, 36쪽.

둘째, 거점 항만 시설의 확보가 필요하다. 이미 논한 바와 같이 경의선이 복원 되면, 현재 우리나라와 아시아 횡단 철도를 연결하는 복합 운송 경로인 중국 횡단 철도와 시베리아 횡단 철도의 기종점인 연운항과 보스토치니항까지 해상운송을 통해 운송한 후 이곳에서 각각 철도로 환적하여 목적지까지 운송하는 두 가지 경로와 더불어 남북 관통 철도를 통하여 시베리아 횡단 철도, 중국 횡단 철도, 몽골 횡단 철도 직접 연결하는 세 가지 경로가 추가로 개설되어 5가지 정도의 복합 운송 경로가 확보된다.

이중 특히 남북 교류와 동북 3성의 관문인 남포항, 나진항 중의 1개 항을 집중 개발하여 부산항·광양항과 연계되는 피더 중심항으로 개발하여야 한다. 이를 위하여는 2만 톤 이상의 컨테이너 선이 여러 척 동시 접안할 수 있는 항만 시설과 현대화된 하역 시설과 첨단 정보화된 항만 운영 체계를 갖추어야 한다.²⁴⁾

셋째, 이들 항만 및 산업 단지 등 교통 유발 시설을 효율적으로 운영할 수 있도록 북한 지역의 항만 배후 운송로의 확충이 필요하다. 최근 남포항의 배후 운송로를 확보하기 위해 평양-남포간 고속도로 확장 사업이 있었듯이, 주요 거점 항만이 될 청진(나진·선봉) 지역의 중요한 배후운송망으로 나진-훈춘간 고속도로, 나진-두만강 고속도로, 북부 순환 철도 등을 들 수 있다. 또 한반도 간선교통축을 구축하여야 한다.

넷째, 주요 교통축의 요충지에 물류 거점 시설을 확보하여야 한다. 즉, 항만

24) 김경석, 앞의 “남북 협력을 위한 교통 인프라 확충 전략”, 29쪽 참조.

배후, 육상교통로의 접경 지역 등에 보관·환적 시설을 필요로 하는데, 남포, 청진, 개성 등의 지역을 우선적으로 고려할 수 있을 것이다.

4. 대북물류의 효율화 및 동북아 물류거점화를 위한 제도정비 방안

4.1 물류 활성화를 위한 제도정비 방안

4.1.1 남북간 물류 활성화를 위한 제도정비의 필요성

첫째, 사회주의 체제를 고수하고 있는 북한과는 정치·경제·법률 체계에 있어서 근본적인 차이가 심각하기 때문에 경의선 철도의 복원이 궁극적으로 동북아물류거점으로서의 제 역할을 다하기 위해서는 제도적·법적 정비를 통하여 민간의 경제활동을 실질적으로 보장할 수 있어야 한다. 또 지금까지의 남북경협 사업이 그러한 것처럼 북한 내에서의 모든 분쟁을 국가가 개입하지 아니하고는 해결하지 못한다면 실질적인 경제 협력 및 교통이 불가능하게 되어 경의선 철도의 복원도 상징적인 의미에 머무르게 될 것이다.

둘째, 동북아 물류 거점으로서의 지위를 확보한다는 것은 간선 항로상의 세계적 항만 보유와 대륙 횡단 육상교통로 확보와 같은 지리적인 잇점 외에도 명실상부한 기본 물동량의 확보가 前提되지 않으면 안된다. 이러한 점에서도 남북경협 사업의 활성화를 통한 남북간 물자 교류의 활성화가 선결 과제가 됨은 물론이므로 남북간 무역 거래의 활성화가 가장 우선적인 과제가 될 것이고 이를 위한 제도적 정비가 필요하다.

4.1.2 남북간 물류 활성화를 위한 제도정비 방향

첫째, 남북 간 무역 거래와 교통을 원활히 하기 위해서는 체제의 통합이 이루어지기 前 단계로서 경제 공동체를 구성하기 위한 기본 협정 등이 필요하다. 또 이 협정에는 정치체제와는 별개의 문제로서 남북 간 민간 경제활동을 보장해 주고, 투자를 활성화 할 수 있는 방안들이 마련되어야 할 것이다. 경우에 따라서는 교통 통신의 자유를 보장할 수 있는 세부적인 협정이 선행될 필요도 있을 것이다.

둘째, 남북한 무역 거래에 대하여 세계무역기구(WTO)에서의 최혜국대우 의무의 면제와 같은 지위를 확보할 필요가 있다. 그간 남북 간에는 1991년 채택된

남북합의서 제15조에서 남북한은 “민족 경제의 통일적이며 균형적인 발전 등을 위하여 민족 내부 교류로서의 물자 교류” 등의 경제 교류와 협력을 실시하기로 약속하였다.

또한 동 합의서의 이행을 위하여 1992년 채택된 부속 합의서 제1조 제10항에서 남북한은 물자 교류에 대하여 관세를 부과하지 않기로 약속하였다. 남한은 1990년 제정된 ‘남북교류협력에관한법률’ 제26조 제2항에서 북한에서 반입되는 물자에 대하여 관세법 상의 관세를 부과하지 않도록 규정하였다. 그런데 동 규정은 세계무역기구의 가장 기본적인 원칙인 최혜국대우 의무에 위반하게 되는 것이 아닌가 하는 점이다. 남한은 세계무역기구 회원국으로서 다른 국가에 부여한 특혜 등을 동일하게 다른 모든 회원국에게 부여하여야 한다. 그런데 북한에서 반입되는 상품에 관세를 부과하지 않는다면 다른 회원국에서 수입된 동종의 상품에 대하여도 관세를 부과하지 않아야 한다. 이 문제를 해결하기 위해서는 과거 동서독 무역 거래에 상응하는 지위를 국제적으로 인정받아야 하는데, 구체적으로는 세계무역기구 협정 제9조의 의무 면제(waiver)를 원용하여 남한은 북한과의 관계에서 최혜국대우 의무의 적용을 면제받아야 할 것이다.²⁵⁾

셋째, 당장 경의선 복원으로 휴전선을 통과하는 교통로를 이용할 경우 지난 50년 간 남북 관계의 현상을 유지해 온 법적 장치가 휴전협정이었기 때문에 경의선 복원 사업이 휴전협정의 존속에 미치는 국제법적 영향에 대한 분석과 대처가 필요하다. 사업의 착수에 앞서 휴전협정에 서명한 쌍방 사령관 또는 그 후계자의 특정한 허가와 절차를 거치지 않으면 이는 협정의 폐기로 받아들일 수 있기 때문에 이러한 절차를 거치지, 아니면 국제법적으로 효력을 인정받을 수 있는 남북간 평화 정착에 관한 법적·제도적 장치의 마련이 필요하다.²⁶⁾

넷째, 접경 국가간의 철도 연결시에는 국경역을 설치하여야 하는데, 통상 자국의 영토 내에 설치하게 된다. 그러나 경의선 철도가 복원되면 남북관계의 특수성을 고려하여 비무장지대 내의 양측 지역에 각각 국경역을 설치하고 여기에 검문 검역소(출입국 관리사무소), 세관 등을 설치하여야 한다.²⁷⁾

다섯째, 철도 교통을 포함한 남북간 교통 합의서가 체결되어야 한다. 여기에는 합의서의 적용 대상 및 범위, 통행 수수료, 과세, 수수료 면제 범위, 재난시 구조 의무, 기록문서의 상호 송달, 통행 관련 정보의 수시 제공, 이견 조정을 위한 기구 설치 등이 담겨져야 할 것이다. 철도에 관하여는 국제철도운송협정(SMGS)에의 공동 가입, 해운에 관하여는 국제해사기구(IMO) 협약에의 공동 가입 등 교통수단의 이용과 관련된 각종 제도적 장치를 마련하여야 한다.²⁸⁾

여섯째, 궁극적으로는 시베리아 횡단 철도를 비롯한 아시아 횡단 철도의 각

25) 박노형, “남북 무역 거래”, 대한변협 신문, 2000년 10월 9일, 5쪽.

26) 김찬규, “경의선 복원과 휴전협정”, 조선일보, 2000년 9월 19일, 6쪽.

27) 김영운, 앞의 “경의선 연결과 남북한 경제 협력”, 90-91쪽 참조.

28) 김영운, 위의 “경의선 연결과 남북한 경제 협력”, 91쪽 참조.

구간을 관리하는 국가간에 동 철도의 공동 이용을 활성화하기 위한 표준화 및 운영에 관한 조약을 체결하고 이에 따라 시설과 운영을 표준화함으로써 반복된 상하차(환적)로 인한 비용과 시간의 손실을 극복하여야 한다.

4.2 남북 및 대륙횡단철도 경유지역의 운송인 책임 법제의 통일방안

4.2.1 운송인 책임법제의 통일 필요성

많은 국가를 경유하는 시베리아 횡단 철도 등을 이용한 운송의 경우는 물론, 남북 간 운송 행위 역시 현실적으로 국제 운송에 준한 법률상의 문제가 발생한다. 운송 이해 관계자 사이에서는 운송 중 발생하는 손해배상문제로 인한 분쟁이 가장 큰 문제이면서 이 문제의 제도적 해결이 가장 큰 현실적인 어려움이 될 것이다. 즉, 운송 중의 운송물 손해에 대한 적절한 법적 보호 장치와 분쟁 해결 장치가 마련되지 않는다면 이는 운송 행위의 가장 큰 장벽이 될 것임은 물론이다. 현재도 북한으로 운송을 수행한 업체들의 경우에는 국가가 개입하지 않고는 아무런 문제도 해결하지 못한다는 어려움을 호소하는 경우가 있는데, 이로 인한 시간적·금전적 손해는 결국 운송비용의 증대를 가져와서 물류의 저해 요인이 됨은 물론, 거래의 저해 요인이 된다. 이러한 문제가 해소되어야만 명실공히 대북 물류 및 대륙 횡단을 이용한 동북아 물류 거점으로서의 실질적 힘을 얻게 될 것이다.

이와 같은 문제는 남북문제에만 국한되는 것은 아니고, 이미 국제간의 물류가 일찍부터 발달한 지역과 운송 분야에서는 그 법의 전 세계적 통일 또는 지역 간의 통일을 위한 많은 노력을 기울여 온 것이 사실이고 이러한 노력의 결과 국제협약의 형태로 통일화된 법이 적용되고 있는 경우도 있다. 이러한 예로서는 유럽 지역 중심의 철도 운송과 도로 운송에 관한 운송인 책임에 관한 통일 협약과 해상운송인의 책임에 관한 통일 협약이 있다. 이와 같이 민간 거래 행위인 운송에 대한 법률 분쟁을 해결할 수 있는 공통의 법적 장치가 마련된다면 소위 민간의 거래 행위에 대하여 별도의 국가 개입을 배제하고 경제성에 근거한 민간 주도의 경제 현상을 유발하게 되어 물류의 활성화에 결정적인 도움을 줄 수 있을 것이다.

4.2.2 운송인 책임법제의 통일에 관한 국제 협약의 사례

이미 시행되고 있는 운송인 책임에 관한 통일 법체계는 철도운송, 도로운송

및 해상운송과 관련하여 철도운송과 도로운송에 관하여는 유럽을 중심으로 한 일부 지역국가간의 국제협약으로 해상운송에 관하여는 전세계를 적용 대상으로 하여 몇몇의 국제협약이 성립하여 시행되고 있다.

(1) 철도운송 협약

유럽 각 국과 레바논, 튀니지, 이라크 등의 일부 중동 국가 사이의 철도 운송은 국제철도운송협약(CIM Rules of Cotif Convention)²⁹⁾의 적용을 받는다. 이 협약은 각국의 국내법에 의한 채택보다는 개별적 철도운송인(철도회사)에 표준 계약 내용으로 채택되고 있다.³⁰⁾ 즉, 이 협약은 2개 이상 국가의 영토를 통과하는 운송에 대한 一貫貨物送狀(a through consignment note)에 의하여 적용되는 것이다.

이 화물송장(일종의 철도화물운송장)의 내용은 이해하기 쉽지만, 권원증권은 아니다. 화물운송인의 책임은 일반적인 손해배상책임의 범위와 같이 일반적이지만, 운송인의 중과실 또는 고의에 의한 멸실·훼손·지연이 아닌 경우에는 화물 총중량당 17 S.D.R.로 그 책임을 제한한다. 또 동 협약은 운송비용, 관세 의무, 멸실된 화물의 운송과 관련된 기타 비용의 상환을 규정하고 있다.³¹⁾

또 제소기간은 일반적으로 1년이고, 운송인의 고의에 의한 손해와 같은 특별한 경우에는 2년으로 연장하고 있다.

(2) 도로 운송 계약에 관한 협약

유럽, 중동과 북아프리카 일부 국가 사이의 국제 도로 운송에는 국제 도로 운송 계약에 관한 협약(CMR)³²⁾이 적용된다. 이는 주로 체약국의 국내법으로 계수가 되어 그 효력이 발생하고 있다. 이 협약은 최소한 1개 이상의 체약국을 포함한 2개국 이상을 운송개시지와 목적지로 하는 운송계약에 적용된다(협약 제1조). 또 도로운송인의 귀책사유에 의한 손해가 아니라거나, 다른 운송수단에 의한 손해라는 것이 입증되면 도로운송인은 책임을 지지 아니한다.

총 3장의 화물운송장(consignment note)가 발행되어 송하인, 수하인, 운송인이 각각 가지게 되는데, 이 증권은 운송계약과 그 조건에 대한 추정적 증거의 기능을 하게 된다. 그러나 이 증권은 권원증권은 아니다.

송하인은 운송중지권을 행사하여 목적지를 변경할 수도 있다. 이 때 송하인은 운송인의 귀책사유가 아닌 한 자기의 책임과 비용으로 운송중지권을 행사하게 된다. 연속운송인이 있을 경우에는 어느 운송인이나 전 운송행위에 대한 책임을

29) An International Convention concerning International Carriage by Rail.

30) D. M. Day, *The Law of International Trade*, London, Butterworths, 1981, p. 92.

31) Saul Sorkin, *Goods in Transit*, Vol. 2, Matthew Bender, 1991, §13.17.

32) Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road.

지게 된다. 그리고 멸실, 훼손, 지연에 의한 손해에 대하여 운송인은 책임을 지게 된다.

이 협약에 의하면 운송인은 운송물 총중량 kg당 8.33 S.D.R.의 책임을 진다. 운송물, 관세 의무, 기타 부수된 비용은 전손의 경우에는 전액, 분손의 경우에는 그 비율에 따라 육상 운송인이 손해 배상 책임을 진다. 이 협약은 물건이 자동차에서 양하하지 않은 상태로 일관 운송되는 경우에 적용된다. 운송인의 고의가 발견되면 책임 제한을 주장할 수 없다.³³⁾

운송 완료 후 외관상 명백한 손해에 대하여는 즉시, 외관상 명백하지 않은 경우에는 7일 이내에 이를 통지하여야 하며, 지연에 의한 손해는 21일 이내에 통지하여야 한다. 또 제소기간은 통상 1년이나 운송인의 고의에 의한 손해에 대하여는 3년으로 한다.

(3) 해상운송

해상운송의 국제적 이동성에 따른 적용 법률의 통일을 위한 오랜 노력의 결과 1924년 헤이그 규칙³⁴⁾과 이를 개정한 1968년 헤이그 비스비 규칙³⁵⁾ 및 1978년 함부르크 규칙³⁶⁾이 국제적 통일 법규로서 각국의 선택에 의하여 국내법으로 수용되고 있다.

헤이그 규칙과 헤이그 비스비 규칙은 운송인의 책임 한도를 1 포장 단위당 666.67 SDR로 제한하고, 항해 과실 등 17종의 면책 사유를 규정한 변형된 과실 책임주의 원칙을 확립한 것으로 절대 다수의 국가가 이들 협약의 내용을 그대로 또는 수정하여 국내법으로 받아들이고 있다. 반면 함부르크 규칙은 항해 과실 면책을 폐지하는 등 전형적인 과실책임주의의 원칙에 충실한 국제 협약으로 소수의 국가가 받아들이고 있다.

4.2.3 운송인 책임법제의 통일방안

국가간의 경계를 통과하는 운송이 안전하고 신속하게 이루어지지 않는다면, 물류 거점화 전략은 물론 무역 거래의 원활화도 기하기 어렵다. 특히 남북간 특수한 관계 및 북한을 경유하지 않고는 육상교통로의 확보가 불가능한 현실, 또한 시베리아 횡단 철도 등의 다양한 국가를 경유하는 등의 특수한 현실을 고려하면, 운송물의 부득이한 손해에 대하여 민간 차원에서 분쟁을 해결할 수 있는

33) Op. cit., Goods in Transit, Vol. 2, §13.18.

34) International Convention for the Unification of certain Rules of Law relating to Bills of Lading, 1924.

35) The International Convention for the Unification of certain Rules of Law relating to Bills of Lading, 1968.

36) United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea, 1978.

통일된 기준의 정립은 매우 중요하다. 따라서 철도 및 도로 운송인의 손해배상 책임에 대한 남북간 기본합의, 더 나아가서는 대륙 횡단 경유 관련 국가들이 공동으로 참여하는 국제 협약의 채택, 해상운송에 있어서도 남북한간의 적용 법률 통일을 위한 국제 협약이나 남북간 기본 합의 등이 필요하다.

첫째, 도로 운송의 경우에는 법인 또는 개별 운송사업자의 난립이 불가피하기 때문에 이들 관련 국가가 공동으로 참여하여 유럽지역의 도로운송계약에 관한 협약과 같은 국제협약을 체결하고 이를 각국 법이 국내법으로 수용하여 적용하는 방식이 필요할 것이다.

둘째, 철도 운송의 경우에는 유럽지역의 철도운송협약과 같은 협약을 체결할 필요가 있음은 물론이지만, 사실상 철도운송인은 국영 또는 소수의 대규모 사업체에 한정된 현실상 국내법으로 각국이 수용하는 방식 보다는 횡단철도 이용 약관에 표준계약 조건으로 이 협약을 채택하도록 운송인 차원의 자율적 합의를 유도하는 편이 용이할 것이고 그 실효성도 충분히 인정된다고 본다.

셋째, 해상운송법의 경우, 우리나라 상법은 국제 협약을 채택하지 않고, 헤이그 비스비 규칙의 중요한 내용을 변형하여 수용하는 형태를 취하고 있다. 또 북한의 법률과도 그 내용이 다르기 때문에, 널리 이용되는 국제 협약을 양자가 남북간 운송에 적용하는 것을 내용으로 하는 합의도 검토할 필요가 있다.³⁷⁾ 이에 따라 특히 국제적으로 통일법으로 기능하고 있는 헤이그 비스비 규칙을 채택하는 것이 현실적일 것으로 보인다.

넷째, 이들 각종 운송인 책임법제의 실효성을 확보하기 위해서는 3개 부문의 협약 및 관련 국내법에 모두 강제책임보험제도를 도입하도록 하는 것이 효과적일 것이다.

5. 맺음말

지난 2000년 6월의 남북정상회담 이후 경의선 철도의 복원 사업은 정치적인 의미 이외에도 경제적으로 매우 큰 의미를 가지고 있다. 폭증하는 동북아 물류 수요와 함께, 세계 3위의 컨테이너 항만인 부산항과 함께 광양항을 개발하여 동북아 물류 중심지로서의 지위를 확고히 하고자 하는 우리나라 물류 정책에 비추어 철도를 비롯한 육상 교통로의 연결은 결국 동북아 지역의 중심 항만(Hub Port) 중 유일하게 육상 교통로를 통한 대륙과의 연결 고리를 가지게 되는 매우 중요한 의미를 가지게 된다. 이는 결과적으로 수요자의 선택에 따라 해상운송과 철도, 도로를 통한 운송 서비스를 어느 지역, 어떤 운송 수단을 통해서도 가능하게 한다는 점에서 제조업의 지원 산업으로서의 물류산업에서 한 단계 더 발전하

37) 중국 해상법의 제268조의 경우와 같이 채택한 국제 조약을 국내법에 우선하여 적용한다는 규정을 두고 있는데, 이러한 입법 방식도 유용하다고 본다.

여 그야말로 물류 그 자체의 산업적 가치를 드높여 주는 중요한 사건이다.

그러나 이러한 의미는 장기적인 사업 목표가 될 것이고, 단기적으로는 대북경제협력으로 대표되는 남북간 교역에 있어서 결정적인 지원 산업으로서의 역할, 특히 개성 공단의 개발과 생산물의 수출입의 동맥으로서의 역할을 충실히 수행함으로써 장기적 물류 중심지 전략이 달성 가능할 것으로 보인다.

따라서 경의선 철도의 복원으로 대표되는 대북 물류 또는 동북아 물류 거점을 위해서, 물류인프라 구축과 운송 수단의 효율적 활용을 위한 전략을 개성 공단 배후 운송 시설을 중심으로 한 단기 전략과 동북아 물류 중심지로서의 역할을 위한 중장기 전략으로 나누어 고찰하고, 제도적·법적 보완 및 대책을 검토하였다.

결과적으로 동북아 물류 거점 사업은 경의선 복원이 현재의 중심 항만 전략과 함께 상승 효과를 크게 가져올 것은 물론, 운송 서비스의 다양성을 확보함으로써 동북아 유일의 복합 운송 중심지로 거듭날 수 있는 계기를 마련한 것으로 평가된다. 다만, 기존의 국내 경제정책에 무리가 오지 않고, 개성 공단 개발 등의 가장 현실적으로 실현가능성이 높으며 시간적 순위가 앞선 사업과 연계하여 이들 남북경협 사업의 성공적 수행을 위한 SOC 사업이라는 관점에서 출발하여 하나하나 단계적으로 문제를 풀어 간다면 실질적인 성과를 거둘 수 있을 것이다. 따라서 인프라 시설의 구축에 있어서는 단기적으로는 개성공단과 연계된 해주항을 피더항만으로 집중 개발하여 부산항·광양항과 연계 운송체계를 갖추도록 해야 할 것이며, 중장기적으로는 남포항이나 나진항 중 하나를 집중적으로 피더항으로 개발하여 역시 시베리아횡단철도와 부산항·광양항과 연계하는 전략의 추진이 효과적일 것이다.

【 참고문헌 】

1. 단행본

- D. M. Day, *The Law of International Trade*, London, Butterworths, 1981.
- Hill, Messent, *CMR: Contracts for the International Carriage of Goods by Road*, London, Lloyd's of London Press, 1984.
- Malcolm A. Clarke, *International Carriage of Goods by Road: CMR*, London, Stevens and Sons, 1982.
- Saul Sorokin, *Goods in Transit*, Vol. 2, Matthew Bender, 1991.
- UNCTAD, 金萬石 譯, 함부르크規則과 國際複合運送協約의 發效가 世界 經濟 및 貿易에 미치는 影響, 海運産業研究院, 1993.
- 金政秀, 海上保險論, 改訂版, 博英社, 1992.
- 김학소 외, 통일 시대를 대비한 한반도 항만 개발 정책 방향, 1998.
- 대한무역투자진흥공사, 나진·선봉 경제특구 핸드북, 1996.
- 대한항공 경영기획실, 북한의 교통 현황, 1993.
- 朴大衛, 船荷證券, 法文社, 1981.
- 朴容燮, 國際複合運送(船荷)證券의 解說, 螢雪出版社, 1992.
- 박중수, 관세론, 법문사, 1998.
- 裴炳泰, 註釋 海商法, 韓國司法行政學會, 1983.
- 玉璿鍾, 海運論, 法文社, 1982.
- 외교통상부 등, 러시아 철도, 2002.
- 李均成, 國際海上運送法研究, 三英社, 1984.
- 이종인, 해운실무, 한국해양대학교 해사도서출판부, 1985.
- 이철영, 항만물류시스템, 효성출판사, 1998.
- 林東喆, 海商法·國際運送法研究, 眞成社, 1990.
- 林泓根 譯, 輸出貿易契約의 法理, 三英社, 1978.
- 한국수출은행, 남북경제협력 실무안내, 1994. 12.
- 한국컨테이너부두공단, KCTA, 2000.
- ’2001년도 컨테이너화물 유통추이 및 분석, 2002.
- 韓國海事問題研究所 編, 裴炳泰 監修, 傭船契約과 海上物件運送契約, 韓國海事問題研究所, 1986.
- 한국해운항만정보센터, 해운실무강좌, 1985.
- 해양수산부 등, 뉴밀레니엄 시대의 항만정책 심포지움, 2000. 5.
- 21세기를 향한 신 항만 개발 및 운영 전략, 1996. 11.
- 해운산업연구원, 21세기 동북아시아의 국제물류 중심화 전략, 1995.

2. 論文 기타

- 高光夏, “歐洲同盟統一 CONTAINER B/L 아래서의 運送人의 損害賠償責任”.
- 고현욱, “북한경제의 이해와 남북한 경제 협력”.
- 김경석, “남북 협력을 위한 교통 인프라 확충 전략”.
 “남북한 및 동북아 지역의 육로 직수송 방안”, 북한 및 통일문제논문집, 통일부 1998.
- 金鏡水, “國際複合運送人에 관한 研究”, 碩士學位論文, 檀國大學校 經營大學院, 1981年.
- 김영운, “경의선 연결과 남북한 경제 협력”, 북한, 2000. 9.
- 김찬규, “경의선 복원과 휴전협정”, 조선일보, 2000. 9. 19, 6쪽.
- 김학소 외, 통일 시대를 대비한 한반도 항만 개발 정책 방향, 1998.
- 동룡승, “정상회담이후의 남북경협 : SOC문제를 중심으로”, 극동문제, 2000년 8월호.
- 박노형, “남북 무역 거래”, 대한변협 신문, 2000. 10. 9. 5쪽.
- 방희석, “뉴 밀레니엄 시대의 항만개발 정책방향”, 뉴 밀레니엄시대의 항만정책 심포지움, 해양수산부 등, 2000. 5. 12
- 양창호, “북한항만하역능력 확충을 위한 남북 공동연구 시급”, 해양수산, 통권 제189호, 2000. 6.
- 우중균, “한반도의 동북아 물류 거점 신 실크로드론”, 해양 한국, 2000. 9.
- 林東喆, “國際物件運送人의 責任에 관한 研究”, 博士學位論文, 建國大學校 大學 院.
 “함부르크規則의 發效에 즈음하여”, 韓國海法會誌, 第14卷 第1號, 1992, 12
- 張熙穆, “海上運送人의 損害賠償責任”, 司法論集, 商法 2 (保險·海商), 法院行政處.
- 전일수, “북한의 해운 항만 현황과 과제”, 북한 연구, 1994.
- 조선일보, “끊어졌던 민족 대동맥 ‘56년 잠’ 깨다”.
 “중·시베리아철도 연결 ‘대륙진출발판’”.
- 코리아 쉬퍼스 저널, 荷主用語辭典, 1988.
- 한국경제신문, “다시 잇는 남북동맥 경의선(상)”.
 “다시 잇는 남북동맥 경의선(중)”.
 한국경제신문, “다시 잇는 남북동맥 경의선(하)”.
 해양수산부, 21세기를 향한 신 항만 개발 및 운영 전략, 1996. 11.

남북한 경제교류를 통한 한반도 평화체제 모색



최 준 혜
(전국대 강사)

목 차

【 요약 문 】	295
1. 서 론	297
2. 국가간 교역과 분쟁에 관한 이론	301
3. 남북한간 경제적 상호의존과 한반도 평화	312
4. 남북한 경제교류 현황	318
5. 남북한 경제적 상호의존의 실증적 분석	326
6. 결 론	334
【 참고문헌 】	338

【 요약 문 】

한국전쟁 이후 지금까지 국제정치분야에서는 안보를 중심으로 하는 한반도 평화체제의 구축에 관하여 많은 연구들이 나왔고, 「7.7선언」 이후에는 남북한 경제교류협력과 관련하여 많은 정책연구들이 나왔으며 지금도 계속되고 있다. 그러나 한반도 평화체제에 관한 대다수 연구들은 한국전쟁의 경험과 북한의 빈번한 대남 군사도발 등 북한의 실질적인 군사위협 상존이라는 현실을 바탕으로 하여 군사안보에 초점을 맞추어 온 것이 사실이다. 그 결과 지금까지의 한반도 평화 연구들은 단기적 정책의 성격을 지니고 있으며, 특히 1990년대 이후 세계적 화해협력의 흐름에 따라 본격적으로 등장하고 있는 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 차원의 평화체제를 분석·모색하기에는 불충분한 것으로 평가된다. 특히 1990년대 들어 세계적인 경제 우선 원칙의 확산과 함께 남북한간에도 경제교류협력이 활발하게 진행되고 있음에도 불구하고, 한반도 평화체제의 구축과 남북한 경제교류협력을 연결하는 학제간(interdisciplinary)의 理論的 접근이 부족하였던 것이 사실이다.

남북한의 경제교류협력은 한반도에서의 평화정착, 민족의 자주역량회복, 그리고 통일을 향한 하나의 중요한 수단이라는 점에서 일반적인 두 국가간 경제교역과는 다른 특수성을 지니고 있다. 이러한 특수성에 따라 남북한 경제교류협력은 경제의 영역을 넘어 정치적 영역과 밀접히 연관될 수밖에 없다. 따라서 本 研究에서는 學際的 研究를 통하여 남북경제교역의 경제적 효과 뿐 만 아니라 한반도 평화와 관련된 정치적 의미와 효과를 분석하였다. 즉 本 研究는 교역(trade)의 경제적 및 정치적 효과를 분석함으로써, 남북한 경제교류협력이 남북한의 균형적 경제발전과 한반도 긴장완화·갈등해소에 어떠한 역할을 맡을 수 있으며, 더 나아가 한반도의 평화체제구축을 위하여 어떤 방향으로 전개되는 것이 바람직한가에 관하여 분석하였다. 이에 따라 本 研究에서는 우선 1990년대 들어 국제정치·경제분야에서 큰 관심을 끌고 있는 交易과 국가간 분쟁에 관한 理論들을 살펴보고, 그 이론들을 남북한 경제교류에 적용하여 남북한간의 교역 현저성과 교역대칭성의 변화추세를 살펴보고 이를 근거로 남북한의 상호의존 변화를 분석하였다. 1989-2000년 기간동안의 남북한 경제교류자료를 이용하여 남북한간의 경제적 상호의존을 분석한 결과, 첫째, 남한의 대북 교역비율은 낮은 수준을 유지하여왔으며, 북한의 대남 교역비율은 큰 폭의 증가세를 보여왔다. 그러한 상반된 교역비율의 복합적인 결과로 남북한간의 교역 현저성은 낮은 수준에 머물고 있다. 둘째, 남북한의 교역대칭성은 그 지수가 점차 감소추세에 있지만 높은 값을 보이고 있어 남북한간에는 교역관계가 일방적 종속관계가 아닌 것으로 분석된

다. 셋째, 남북한간의 경제적 상호의존은 교역초기 이후 중반까지 빠르게 증가하였으나 1995년부터 정체상태에 있으며 그 지수도 낮은 수준에 머물고 있다. 남북한 경제적 상호의존에 관한 이러한 측정결과는 남북한간의 경제교류가 일방적 종속관계가 아닌, 상호대칭적 관계에서 이루어지고 있어 바람직한 방향으로 진행되고 있음을 보여주고 있다. 또한 남북한 경제교류가 남북한간의 긴장·분쟁관계를 완화·해소시키기에는 아직 낮은 수준에 있음을 보여주고 있다.

Kant와 Montesquieu에 의해 제시되고, 지금까지 자유주의 학자들과 많은 경제학자들이 지지하여온 “교역을 통한 평화이론”은 한반도 평화체제를 구축하기 위한 방향을 제시하는 하나의 바람직한 이론으로 꼽을 수 있다. 이 이론에 기초한 남북한 경제교류는 첫째, 한반도에서 남북한간의 긴장과 대립을 완화·해소시킴으로서 남북한 긴장관계를 협력관계로 전환할 수 있으며, 둘째, 북한이 현재 당면하고 있는 경제위기를 해소시키는 동시에 시장경제와의 접촉을 확대시켜 점진적인 체제전환을 불러 올 수 있고, 셋째, 외부의 개입 없이 우리의 노력으로 평화통일을 이룰 수 있기 때문에 민족의 자주역량을 회복할 수 있는 최선의 방법중 하나이다. 그렇다면 “교역을 통한 평화이론”을 한반도에 적용하여 남북한간의 경제교류가 이러한 긍정적 평화효과를 제공하려면 남북한 경제교류는 어떠한 방향으로 진행되어야 할 것인가? 본 연구에 살펴본 교역-분쟁에 관한 여러 이론들과 남북한 경제적 상호의존에 대한 실증적 분석을 토대로 할 때, 남북한 경제교류는 최우선적으로 최근 들어 정체상태에 있는 경제교류를 활성화 시켜 그 규모를 상당한 수준까지 끌어올려야 할 것이다. 둘째, 남북한 경제교류의 빠른 확대를 위해 경제교류를 위한 제도의 정립과 정부간 접촉의 확대를 이루어야 한다. 셋째, 남북한 경제교류는 교류규모의 확대와 더불어 지금까지와 같이 남북한 교역규모의 대칭을 유지하여야 할 것이다. 남북한 경제교류가 남북한 경제의 비교우위로 인해 균형 상태로 진행될 경우, 남북한의 경제교류는 남북한간의 협력과 평화효과를 불러오게 될 것이다.

1. 서론

南北韓은 분단 이후 서로 다른 정치체제, 경제체제, 가치체계, 생활방식 등으로 인하여 이질성이 심화되어 왔다. 그러나 南北韓은 단일민족으로서 통일을 이루어야 하는 역사적 의무를 지니고 있으며, 다행히 새로운 시대인 21세기에 들어서 통일을 위한 국내 및 국제적 환경 등이 성숙되고 있다.

기본적으로 한반도의 경우는 독일의 경우와 마찬가지로 분단 그 자체가 국제적 역학관계의 결과였으며, 美·蘇를 비롯한 몇몇 강대국들의 역동적 산물이었다. 따라서 지난 수십 년간 南北韓 관계는 강대국들에 의해 주도되는 국제환경의 변화와 그에 따른 남북한간의 상호작용에 의해 결정되어 왔다. 돌이켜보면 南北韓 관계는 항상 南北韓 내부로부터 보다는 국제환경의 변화에 의해 외부로부터 주어져 왔으며, 남북한은 국제환경의 변화에 대응하기 위한 차원에서 남북관계에 접근해 왔다고 할 수 있다.¹⁾

이러한 관점에서 볼 때 지난 1990년대는 南北韓 관계에 있어서 외부적으로 큰 변화가 초래된 십 년대이다. 1990년 동서독의 통합과 1991년 소련의 붕괴에서 비롯된 東歐 社會主義 圏의 해체로 세계는 냉전시대가 종식되고 적대적 대결관계에서 타협과 화합의 시대로 전환하게 되었다. 냉전시대의 종식은 여러 방향에서 그 원인들을 찾을 수 있지만, 그 주요원인 중의 하나로 1980년대부터 나타난 세계사적 흐름의 특징 -경제적 이익이 정치·군사적 이익보다 그 중요성이 빠른 속도로 증가하여온- 을 꼽을 수 있다. 경제적 이익을 모든 국가 정책목표에서 최우선시하는 경제 우선 원칙의 확대에 따라 1980년대 중반에 소련이 개혁·개방을 추진하였으며, 이는 궁극적으로 소련의 붕괴와 동구 사회주의 권 해체, 그리고 냉전체제의 종식을 불러일으키는 한 원인이 되었다. 이에 따라 경제 우선 원칙은 냉전 종식이후에 더욱 넓게 확대되어 현재는 새로운 세계질서로서 자유시장경제 질서를 내세우는 ‘세계화(globalization)’가 진행 중에 있다. 당연히 국제환경의 급격한 변화는 동북아시아역 뿐만 아니라 남한과 북한에도 각각 영향을 미쳐왔다. 즉 냉전종식과 ‘세계화’의 진행에 따라 한반도를 둘러싼 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주요 강대국들이 탈냉전과 ‘세계화’를 한반도에도 적용하면서, 한반도의 긴장해소와 평화정착을 위해 여러 방안을 제시하고 있다. 또한 1990년대에 들어 한국은 동구권 국가들과의 국교정상화에 이어 구 소련 및 중국과 국교관계를 수립한 이후 이들 국가들과 경제·정치적으로 밀접한 관계를 유지하고 있다.

1) 1972년 남북대화는 미·소 데탕트와 미·중국의 접근, 아시아 문제의 아시아화를 천명한 닉슨독트린 등에 의해 야기된 국제환경 변화에 적응하기 위한 남북한의 대응 노력의 소산이었다. 그리고 1992년 2월 남북기본합의서 및 한반도 비핵화 공동선언의 채택도 사회주의권의 붕괴라고 하는 세계적 차원의 격변에 대한 남북한의 대응이었다.

이에 대해 북한도 일본과 국교정상화추진합의(1990년 9월)이후 최근까지 일본과의 관계개선을 위해 노력하고 있으며, 미국과는 차관급회담개최(1992년 1월), ‘북·미 회담’의 타결(1994년 10월), 10. 12 북미공동성명(2000년 10월) 등 對美관계의 정상화를 시도하고 있다.

그러나 세계적인 냉전체제의 종식에도 불구하고, 南北韓간에는 적대관계가 청산되지 못하고 있는 상태이다. 특히 한반도의 군사적 대립과 불안정 상태는 냉전체제 아래에서 구조화된 대립과 갈등구조에서 조금도 벗어나지 못하고 있다. 이러한 한반도의 군사적 대립과 위기상태의 지속은 북한의 ‘대남 적화통일’이라는 통일전략의 고수와 더불어 1990대 들어 가속화되고 있는 ‘군사 국가화’ 경향에서 그 주원인을 찾을 수 있다. 북한은 경제시스템의 활력 고갈, 자연재해 등으로 90년대에 들어서 경제의 심각한 후퇴를 거듭하면서 경제적 위기와 그에 따른 사회적 불안을 겪고 있다. 또한 사회주의권의 해체로 인하여 국제사회에서 정치·외교적으로 고립상태에 놓여있다. 이러한 위기와 불안, 그리고 김일성의 사망을 겪으면서 더욱 군사 중시사상을 강조하고 있다. 북한의 군사 국가 화 경향이 하루아침에 나타난 현상은 아니지만²⁾, 특히 90년대에는 당의 기능적 약화현상을 반영하는 것으로 경제위기와 그에 따른 사회적 혼란으로 군이 경제건설과 치안 유지 등 통치 전면에 나서는 등 당 조직보다 군 조직을 위기관리와 통치수단으로 삼는 군부중심의 위기관리 체제를 의미한다³⁾.

이는 군이 위기관리 체제에서 국가적 사업의 핵심단위이며 경제건설의 주력부대가 되었음을 의미하고, 실제로 대외 경제관계에서 군수 부문이 상당한 비중을 차지하고 있을 뿐만 아니라 무엇보다 대외 관계개선을 위해서도 군사력을 협상 수단으로 삼을 수밖에 없는 상황이다⁴⁾. 실제로 북한은 핵과 미사일개발 등의 군사력을 내부경제 위기탈출의 수단으로 하는 소위 “벼랑 끝 외교”를 대 서방 관계에 사용하고 있다. 이에 대해 미국의 「클린턴 행정부」는 대량살상무기확산의 저지를 우선하는 정책에 기초하여 북한에 대

2) 김정일은 1991년 1월 정무원책임일군들 앞에서 당과 군대의 기능과 역할에 대해 강조하는 연설을 하였다. “당 사업을 더욱 강화하여 사회주의 건설을 힘있게 다그치자(1991.1.15),” 『김정일 선집』 제11권, (평양 : 로동당 출판사, 1997), P. 24.

3) 김정일은 1996년 12월 김일성 종합대학 창립 50돌 기념연설에서 “지금 인민군 군인들의 사상정신 상태는 매우 좋습니다... 지금 식량 때문에 무정부상태가 되어가고 있으며, ... 중앙당이 ‘로인당’ ‘송장당’이 될 수 있습니다.” 라고 밝혀 군을 앞장 내세워 군대를 하나의 표본으로 제시하는 ‘우리식 사회주의’라는 군 지배의 독특한 모형을 제시하여, 리더십을 상실한 당을 대신해 군대가 정권과 체제를 유지하는 기능을 담당하는 ‘先軍政治’를 강조하였다. 『로동신문』 1997년 2월 7일

4) 특히 북한은 1998년 “강성한 국가를 건설한다”라는 3대목표 -첫째 사상적 강국과 정치적 강국, 둘째 전무불승적 군사강국, 셋째 자립갱생적 경제강국-를 발표하면서 군사강국을 중심으로 하는 ‘강성대국’으로 향할 것임을 제시하고 있다.

서문길, “조선체제의 走向에 대한 견해,” 북한학회 1999년 하계학술회의, 1996. 6. 25 『로동신문』 정론, ‘강성대국,’ 1998. 8. 22.

한 군사적 위협과 외교적 협상이라는 이중전략을 구사하였으나, 힘의 우위를 바탕으로 하는 정책을 우선시하는 현 「부시 행정부」는 북한에 대해 철저한 검증(verification)과 엄격한 상호주의(reciprocity)를 적용하는 등의 대북 강경 정책을 추진하면서 한반도에서는 긴장관계가 지속되고 있다.

이와 같이 북한의 변함없는 군사우위노선 및 군사력에 의존한 체제보존전략과 그에 따른 한·미·일의 대응에 따라 한반도는 세계적 화해·협력의 흐름과는 반대로 남북간의 군비경쟁이 진행되고 있으며, 결과적으로 한반도는 세계적으로 병력의 밀도가 가장 높은 지역으로 남아 있다. 군사력이 밀집되어 있는 경우에는 현실적으로 ‘소극적 평화’⁵⁾ 유지될지 모르지만, 전쟁 발발의 가능성을 안고 있을 뿐만 아니라 병력의 밀도가 높은 만큼 막대한 전쟁의 피해를 요구하게 된다. 이에 따라 남·북한은 ‘소극적 평화’에 안주할 수 없으며, 가능한 모든 지혜와 노력을 동원하여 한반도에 ‘적극적 평화’를 성취시켜야 할 필요성이 요구되고 있다.⁶⁾

이러한 필요성에 따라 한반도 평화는 남한을 비롯한 미국 등 자유주의 진영뿐만 아니라 북한에 의해서도 끊임없이 강조되어 왔으며, 학자, 전문가, 정책 결정자들은 準 戰時狀態인 한반도의 깨어지기 쉬운 평화를 보호하기 위해 다양한 정책들을 제시·실험하여 왔다. 지금까지 제시·실험되어온 한반도 평화에 관한 정책과 연구들은 한국전쟁 이후 주로 군사·안보에 집중되어 왔으나, 냉전종식 이후에는 이론과 분단국들의 사례들을 근거로 남북한간

5) Galtung은 평화를 두 가지 범주로 구분한다. 그는 전쟁의 반대개념으로서 물리적 폭력이 부재한 상태를 소극적 평화(negative peace)라고 하고, 갈등의 근원이 되는 구조적 폭력(structural violence)을 제거하여 집단간의 협력과 통합을 이룰 수 있는 상태를 적극적 평화(positive peace)라고 정의한다. Galtung, Johan(1969), "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*, No.6, pp.167-91; Goodhand, Jonathan, & David Hulme(1999), "From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace-Building in the New World Disorder," *Third World Quarterly*, No. 1, p.15을 참조. 한편 갈통의 분류방식을 한반도에 적용하여 보면, 한반도에서는 한국전쟁의 휴전 이후부터 1988년 「8.8선언」 기간 동안에는 ‘소극적 평화’가 유지되었으며, 이후 현재까지는 ‘소극적 평화’를 기반으로 ‘적극적 평화’가 모색되고 있는 것으로 볼 수 있다. 남북간 ‘소극적 평화’가 유지된 기간에는 한국전쟁을 통하여 형성된 상호 적대적 이미지(mirror image)를 견지함으로써 일방의 우세는 타방에 대한 위협으로 간주되었으며 이로 인하여 야기된 안보딜레마는 상대방으로부터의 위협을 억제할 수 있는 군사력을 확보하지 않을 수 없게 하였다.

6) UN은 갈등지역에서 평화를 증진할 수 있는 5개의 방법을 제시하고 있다: peace-building; 국제적 또는 국가적 수준에서의 갈등의 근본적 원인을 제거할 수 있는 제도적·사회경제적 장치를 구현하는 평화정착, emergency assistance; 전쟁 희생자에 대한 인도적 지원, peace-making; 분쟁 당사자들을 협상에 임하도록 하기 위하여 행한 정치적·외교적 또는 군사적 개입, peace-keeping; 분쟁 당사자간의 협정의 준수를 감시하고 상호신뢰를 증진시키기 위하여 평화유지군이나 감시단의 파견·주둔, conflict prevention; 갈등이 물리적 폭력으로 확산될 가능성을 줄이기 위한 정치적·외교적 조치 등이다. Goodhand(1999), p.15; 백종천(2000), "한반도 주변4강과 북한," 『21세기 동북아 평화증진과 북한』, 세종연구소, p.23, 각주4)를 재인용.

의 경제적 접촉-經濟交流와 協力- 이 한반도의 평화를 유지하는데 가장 효과적인 수단으로 제시되고 있다. 실제로 남한정부는 이에 기초하여 「국민의 정부」 출범과 함께 남북한간의 交易(trade)인 경제교류협력을 중심으로 하는 대북 포용정책을 추진하고 있는데, 대북 포용정책은 그 구체적인 추진방법에서 논란이 있으나 가장 바람직한 한반도 평화정착 수단이라는 점에서 국내 외적으로 공감을 얻고 있다.

그러나 이와 같이 남북한간의 교역을 중심으로 한 한반도 평화 정책이 큰 공감을 얻고 있음에도 불구하고, 지금까지 남북한 경제교류협력과 한반도 평화체제의 구축을 연결하는 學際的(interdisciplinary)인 理論的 分析이 부족하였던 것이 사실이다. 이론적인 관점에서 오랜 기간동안 많은 경제학자들은 국가간 交易(trade)의 장점과 단점에 관하여 논의하여 왔다. 그러나 그 논의는 대부분 경제학영역에서 다루어져 왔으며, 국가간 경제행위인 교역이 국가간 갈등, 충돌, 협력관계에 미치는 영향은 주로 국제정치분야에서 논의되어 왔다. 교역의 국가간 경제 및 경제외적 효과에 관심을 두고 있는 학자들 중 종속이론가, 신 마르크스주의자, 현실주의자들은 교역이 평화를 촉진하지 않는다고 보는데 대하여, 자유주의자, 기능주의자, 그리고 신 기능주의자들은 국가간 교역이 교역에 참가하는 국가들에게 경제적 번영과 평화를 제공한다고 주장한다. Kant, Montesquieu, A. Smith, Bentham 등에 의해 제시된 “交易을 통한 平和理論(peace through trade theory)”은 광범위하게 교역을 하는 국가들간에는 전쟁충돌의 가능성이 낮다는 古典的, 自由主義的 思考에 기초하고 있다⁷⁾: 첫째, 두 국가간의 교역은 그들간의 전쟁으로 인한 經濟的 費用(economic costs of war)을 증가시킨다. 둘째, 교역은 교역상대국들간의 대화를 개선시키는데, 이러한 대화의 증가는 교역상대국간의 오해발생의 가능성을 감소시키며 또한 국가간 충돌을 평화적으로 해결하기 위한 기구나 제도의 설립을 용이하게 한다. 이와 같이 두 국가가 교역을 통하여 협력·평화관계를 유지할 수 있다는 “交易을 통한 平和理論”은 냉전종식 이후 남북한이 대립관계에서 협력과 평화관계로 전환하기 위한 정책의 이론적 기초를 제공하고 있다.

따라서 本 研究에서는 1990년대 들어 냉전종식에 따른 화해협력의 세계적 확산과 더불어 갈등해소와 평화체제 구축의 한 방법으로 큰 관심을 불러일으키고 있는 “交易을 통한 平和理論”을 한반도의 평화체제 구축에 적용하여, 남북한 경제교류협력을 통한 한반도평화의 구축방향을 분석하기로 한다.

7) ONeal, John R. & Russett, Bruce M.(1997), “The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950-1985,” *International Studies Quarterly*, Vol.41, pp.267-294 참고.

2. 국가간 교역과 분쟁에 관한 이론

국가간 교역과 분쟁 관계에 관한 이론들은 지금까지 크게 세 방향을 구분된다: (1) 교역은 평화를 촉진한다; (2) 균형적 교역 관계는 평화를 촉진시키지만, 불균형적 교역은 분쟁을 유발한다; (3) 교역은 분쟁을 증가시킨다.

2.1 교역의 평화적 효과

자유주의자(liberalists), 기능주의자(functionalists), 그리고 신 기능주의자들(neo - functionalists)은 국가간 유대관계 확대는 대화를 개선하고, 오해를 감소시키며, 이익의 분쟁을 조정할 능력을 가진 문화적 그리고 제도적 기구들을 촉진 배양한다고 보고있다. 또한 이들의 주장에 의하면 궁극적으로 협력을 통한 상호이익에 대한 인식(자각)은 국가적 이익에 관한 관계국들의 성향이 수렴함에 따라 국가간 평화를 촉진하는데 기여한다. 더 나아가 이들은 한 지역에서의 국가간 유대관계의 확대는 다른 지역에서의 협력증가를 자극하게 된다고 보고 있다.(Dougherty & Pfaltzgraff, 1990, ch10: Hass, 1958, 1964: Mitrany 1964). 이러한 자유주의적 주장의 연장선상에서 Rosecrance는 국가지도자 또는 정책 결정자들이 교역이 군사적 정복에 비하여 시장과 생산물을 습득하는데 더 효율적인 수단이라고 인식하면, 교역과 분쟁은 역의 관계를 갖는다고 주장하였다.(Rosecrance, 1986). 마지막으로, 교역이 평화를 촉진한다는 자유주의적 주장들 중에서 가장 주목을 받는 Polachek의 주장은 교역을 통해 얻게되는 후생의 상실이라는 두려움 때문에 국가는 교역상대국과의 분쟁의 발생을 억제하게 된다는 것이다(Polachek, 1980).

교역과 분쟁의 연결관계를 설명하기 위한 경제적 근거를 이해하기 위하여는 고전학과 무역이론에서 제시된 몇 개의 중요한 주장들을 살펴볼 필요가 있다.⁸⁾ 고전학과 자유주의 학자들은, 첫째, 국가간 교역은 교역참가국들 모두에게, 비록 그 이익이 불평등하게 배분될 수도 있지만, 이익을 제공하는 “positive - sum game”이라고 주장하고 있다. 그들은 국가들이 교역을 통해 이익을 얻으며 따라서 자발적으로 교환관계에 참가한다고 믿고 있으며, 이에 근거하여 그들은 교역의 이익에 대하여 순환론적 주장을 제시하고 있다. 따라서 어떤 국가가 일단 교역에 참여하면 그 국가는 교역을 통해 순 이익을 얻을 수 있다고 가정하고 있다. 이러한 주장에 따르면, 국가가 어떤 특정 국

8) 고전학파의 무역이론은 교역과 국가간 평화의 연결을 설명할 수 있는 논리적 기초를 제공하고 있지만, 동시에 그 이론의 기본가정들은 다른 이론가들이 교역-평화가설을 비판할 수 있는 근거를 제공하고 있다.

가와의 관계에서부터 순 이익을 얻지 못하는 경우, 그 국가가 합리적 의사 결정자이라면, 상대국과의 관계를 단절할 것이다.

둘째, 신고전학과 무역이론은 국가들이 교역을 확대할수록 후생이 증가한다고 주장한다. 신고전학과 이론이 가정하고 있는 교역으로부터의 이익은 교환의 기능성과 특화의 확대에서부터 발생한다. 국가들은 교환을 통해 물건을 팔 수 있으며 또한 폐쇄경제상태에서 보다 낮은 가격으로 물건을 살 수 있다. 따라서 교역은 수익과 소비를 증가시키게 된다. 더욱 중요한 것은, 교역은 특화를 통해 경제의 생산적 효율성을 제고시킨다. 각 국가는 자신에게 비교우위가 있는 제품생산에 특화 함으로써 자원을 효율적 생산분야에 더 잘 배분할 수 있다. 이는 국가적으로 그리고 전세계적으로 생산과 실질소득을 증가시키게 된다.

교역의 평화와 번영에 대한 긍정적 연결관계는 오랜 동안 경제학과 정치학분야에서 많은 학자들에 의해 당연시 되어왔다. 교역이 평화를 촉진한다고 주장하는 사람들은 국가 지도자들이 교역중단으로 인한 사회후생의 손실을 고려한다면 국가간 분쟁을 막을 수 있다는 생각을 유지하여 왔다. 이들은 국가들이 그들의 중요한 교역상대들에게 군사적 행동을 택하지 않는 이유는 교역행위 자체가 아니라 교역관계의 단절로 인한 사회적 손실에 있다고 보고 있다. 실제로 여러 연구자들은 교역과 분쟁의 역관계 그리고 교역과 협력의 정의 관계에 대한 실증적 분석결과들을 제시하여 왔다.

Polachek의 교역과 분쟁에 관한 기대효용모형은 교역이 평화를 촉진한다는 가설에 대한 옹호와 비판 양편 모두에게 기초를 제공하고 있다. 따라서 Polachek의 모형은 자유주의 사고의 내부와 외부학자들에 의해 확대, 수정, 비판되어 왔다. 그의 모형은 네 개의 기본가정들에 기초하고 있다 : 첫째, 국가는 하나의 합리적 주체라고 가정되며, 둘째, 국내정치는 일정불변으로 취급되고, 셋째, 국제정치도 일정불변이라고 가정하고, 넷째, 분쟁과 협력은 동일한 효용함수에서 도출된다(Sayrs 1990:20).

Polachek 모형에서 국가간 교역의 형태는 국가간의 이질적 부존 생산요소로 인하여 자연적으로 이루어진다. 이러한 국가간 교역형태 및 교역을 통한 이익은 합리적인 국가지도자들이 사회후생을 극대화하려 하는 경우 그가 결정하는 대외정책에 영향을 준다. 지도자가 교역을 통한 기대효용을 계산할 때 국가간 분쟁의 비용은 상실된 후생 -잠재적 교역손실에 따른- 과 일치한다. (Polachek, 1980, 1992). 비록 분쟁이 교역의 중단을 초래하지 않는다고 하여도, 이는 교역조건을 악화시키고, 결과적으로 후생손실이 초래된다(Polachek & McDonald, 1992). 지도자들은 교역과 관련된 후생손실의 우려로 중요한 교역상대국과의 분쟁 발생을 억제하게 된다. 더 나아가 Polachek 모형은 분쟁으로 인한 효용의 계산에 영향을 주는 것은 교역량 뿐 만 아니라, 교역국

기간에 존재하는 교역형태도 효용에 영향을 주고 있다고 주장한다. 이에 관련하여 Polachek & McDonald는 한 국가의 수입수요와 목표 국가(target state)에 대한 공급이 비탄력적일수록, 분쟁의 발생빈도가 적다는 사실을 실증적 분석을 통하여 제시하였다.

이와 유사한 비용-수익분석들이 필요한 재화들을 얻기 위해 교역과 군사적 행동 중 하나를 선택하는 국가지도자의 의사결정과정을 분석한 학자들에 의해서도 이루어졌다. Rosecrance(1986)은 국가들은 군사적 선택이 교역에 비해 상대적으로 비용이 많이 들고 비효율적일 때 교역전략을 선택한다고 주장하고 있다. 이러한 주장은 Polachek의 기대효용모형과 핵심적 부분에서 차이를 갖고 있다. Polachek의 모형에 의하면 두 국가간에 교역관계가 성립·유지되는 경우에는 분쟁의 방지에 의해서만 사회후생이 극대화 될 수 있다 : 이는 다시 말하면, 분쟁은 사회후생에 항상 부정적 효과만을 준다는 암묵적 가설을 제시하고 있다. 다른 학자들은 교역과 점령의 선택적 고려에서 비용-수익분석을 사용하였다. 비록 대부분의 학자들이 자원획득을 위해서는 교역이 가장 선호된다고 가정하였지만, 분쟁을 통한 자원획득은 여전히 가능성을 갖고 있으며, 어떤 경우에는 국제관계에서 더 바람직한 선택이 되기도 한다. 예를 들면, 교역을 통해서도 획득이 가능할 수 있었던 쿠웨이트의 원유공급을 쿠웨이트 침공이라는 군사적 전략을 선택한 이라크의 결정을 생각해 볼 수 있다. 이 경우 더 큰 국가적 이익을 추구하기 위해 교역과 군사적 행동의 선택에서 국가는 비용-수익분석에 근거하여 분쟁의 효용이 교역보다 더 크다고 계산하였을 가능성이 있다. 비록 Rosecrance는 시간의 경과에 따른 교역과 군사적 행동의 계산에서 제도적 특성들에 연구의 초점을 두었지만, 그와 Polachek의 모형에서는 교역에 대한 분쟁의 상대적 효용이 공간(즉, 각기 다른 특정 두 국가간 관계)에 따라 다를 수 있음을 가정하고 있다.

교역-분쟁관계와 관련하여 자유주의론자들은 두 교역 상대국들의 분쟁으로 인한 효용에 영향을 주는 요소는 교역량 뿐 만 아니라 두 국가간 교역형태도 포함될 수 있음을 제시하였다. Polachek과 McDonald(1982)는 목표국가(target country)에 행위주체국가(actor country)의 수출과 수입의 수요·공급 탄력도가 낮을수록 주체국가의 목표국가에 대한 순분쟁(net-conflict)이 적어진다는 사실을 제시함으로써, 두 국가간에 교역되는 재화들의 수요·공급 탄력도의 측정이 중요하다고 강조하였다. 어떤 생산물 수요가, 특히 그 생산물이 전략적으로 중요한 경우에, 큰 국가일수록 국가관계에서 그 생산물을 공급하는 국가에 대하여 상대적으로 약세에 놓이게 된다.

자유주의자들은 교역을 통한 이익과 국가간 상호의존성 때문에 발생하는 잠재적 비용이 항상 일치하지는 않는다는 것을 인정하고 있지만, 그들은 교

역의 확대는 양국 모두에게 정의 순이익을 제공한다고 믿고 있다. 따라서, 자유주의적 주장 안에서는 교역확대와 평화간에는 분명한 연결이 성립된다. 그러나 그 연결은 교역이 순 비용을 수반할 수 있다는 생각을 갖고 있는 사람들, 또는 상대적 이익에 대하여 절대적 이익이 보잘 것 없다고 생각하는 사람에게는 취약한 것으로 평가되고 있다(Mastanduno, 1993; Snidal, 1993; Waltz, 1979). 더욱이, 종속론자들은 보편적 자발적 교환의 개념을 반대하고, 역사-구조적 관계의 결과로, 개도국들은 자유로운 의사결정자가 아니며, 따라서 기대효용이론에 의해 제시된 합리적이고 독립적인 계산을 만들 수 없다고 주장한다(Abel & Tetreault, 1986). 따라서 교역을 통한 국가간 상호의존성 증가가 반드시 상호이익을 제공한다고 볼 필요가 없고, 오히려 상호의존성 증가는 바람직하지 않은 교역관계로 부터의 자유로운 탈출을 보장하는 자유를 박탈한다.

2.2 대칭적 교역의 평화적 효과

상업적 자유주의에 대한 비판론자들은 국가간 경제관계들이 항상 동등하지는 않다고 주장한다: 어떤 교역관계는 국가간 관계를 이롭게 하고 조화롭게 하지만, 다른 교역관계는 긴장을 유발시킬 수도 있다. 신 마르크스주의자들(neo - Marxists)은 교역참가국들 모두가 순이익 또는 절대적 이익을 얻고 있는 경우에도 교역국가간의 상대적 이익이 국가지도자의 의사결정에 더 큰 영향을 준다고 주장한다. 신 마르크스주의자들은 교역과 경제적 종속은 국가의 힘을 크게 하는데 도움을 주지만, 동시에 경제적 종속으로 인한 정치적 및 경제적 비용은 국가의 힘을 약화시킨다고 주장한다. 또한 신 현실주의자들은 국가들이 교역을 통해 순 이익을 얻는 경우에도 교역으로 인한 이익들이 어떻게 배분되는가에 따라 긴장이 발생할 수 있다고 본다. 따라서 교역은 교역참가국들 각자에게 이익적이지 못하고 국가간 분쟁을 억제하지 못할 수도 있다.

국가간 경제적 상호의존성의 다양한 개념에 의하면 교역이 국가간 관계에 주는 영향은 교역관계가 대칭적인가 아닌가에 따라 다르게 나타난다. 비대칭적 교역관계는 교역상대에게 불평등한 이익과 비용을 초래할 수 있다. 더욱이 비대칭적 종속은 상대적으로 덜 종속적인 국가에게 불평등적인 힘을 제공할 수 있다. 비 종속적인 국가는 협상에서의 우위적 지위에 있기 때문에 그 우위적 위치를 경제적 또는 정치적 협상에서 유리하게 사용하게 된다. 따라서 비대칭적 관계에서는, 종속의 부정적 결과와 상대적 이익의 크기에 대한 관심과 관련하여, 그 관계에서 발생하는 힘을 사용하려는 의도가 항상 잠

복되어 있기 때문에 긴장이 발생할 수 있다고 가정할 수 있다.

자유주의자들이 상호의존의 긍정적 측면에 초점을 두는데 반하여, “절충주의 이론가들(eclectic theorists)”은 경제적 종속으로 인한 부정적 결과를 강조한다(Balogh 1963; Hirschman 1980). 종속주의 이론가들과 신 마르크스주의자들은 경제적 종속이 국가발전에 미치는 결정적 영향에 관하여 가장 설득력 있는 근거를 제시하고 있다(Baran 1957; Cardoso and Felleto 1979).⁹⁾ 종속주의 이론가들은 자유무역의 일반적인 이익에 대한 자유주의적 가정들을 비판하면서, 교역으로 인한 이익은 선진권 국가들만이 배타적으로 향유하고 선진권 국가들과 개발도상국들간의 교역관계는 개발도상국들의 발전과정에 장애요인으로 작용하며, 교역은 국가들간에 부의 불평등을 악화시킨다고 주장한다(Seers 1963). Seers와 다른 학자들에 의하면 미개발은 개발도상국들의 내부적 조건보다는 국가간 관계에서부터 기인한다. 이들은 “여러 국가들을 하나로 연결시킨 구조내의 상대적 위치에 따라, 어떤 한 국가의 발전은 다른 국가의 미개발을 초래하게 된다 (Blomstrom and Hettne 1984:18)”고 주장한다. 마찬가지로, Frank(1967)는 ‘미개발의 발전(development of underdevelopment)’은 경제적 종속의 결과로 보았으며, Cardoso는 주변국들(periphery)에서도 경제성장이 일어날 수 있으나 이는 ‘자본주의적 종속의 발전’이라고 생각하였다.¹⁰⁾

종속주의학파들의 사고는 선진권 국가들과 개발도상국들간의 관계에 초점을 두고 있지만, 종속의 부정적 결과는 다른 형태의 국가간 관계에서도 나타날 수 있다. 마르크스주의자들의 불평등한 교환관계가 갖는 착취적 본질에 대한 관심과 현실주의자들의 힘의 증가를 위한 경제적 도구들의 사용에 대한 견해들은 이들의 자유무역에 대한 오랜 의구심을 반영하고 있는데, 종속이론가들은 이러한 전통적 의구심의 일부분만을 반영한 것이다. Max Sering이 1900년에 피력한 견해는 자유주의적 사고에 대한 현재의 비판들을 반영하고 있다:

국가간 경제적 관계에서 교역은 항상 상호적이고, 항상 동등한 가치로 교환된다고 잘못 주장되어 오고 있다. 개인간의 관계에서와 마찬가지로 착취적이고 종속적인 국가간 경제관계들도 존재한다. (Hirschman 1980 : 11에서 재인용).

Hirschman은 1980년에 발간한 그의 저서 『국가의 힘과 교역의 구조

9) 종속주의 이론가들의 사고와 이론들을 더 이해하기 위하여는 Blomstrom and Hettne (1984)를 참고할 수 있다.

10) 이에 관하여는 Blomstrom and Hettne (1984)의 pp.67-75를 참고.

(National Power and the Structure of Foreign Trade), 1980』에서, “상호 이익적 교역에서 종속적 그리고 우월적 관계가 어떻게 발생하는가”를 현대 학자 중 최초로 분석하였다. 그는 :

나치는 국제경제제도를 붕괴시킨 것이 아니라, 단지 존재하여 오고 있는 국제경제 제도의 부수적 효과 또는 잠재력의 일부를 이용하였을 뿐이다. 힘의 요소와 불균형은 ‘해롭지 않은’ 교역관계들, 예를 들면 큰국가와 작은국가, 부유한국가와 가난한국가, 공업국과 농업국가들, 사이에서 항상 발생하는 고유한 것들이다(Hirschman 1980: Vii).

Hirschman은 종속에 대한 견해를 한 국가가 그의 교역상대국과의 교역관계에서 갖는 중요도에 근거하여 설명하였다. 그의 설명에 의하면 어떤 국가가 한 특정 교역상대국과 교역의 상당 부분을 유지하고 있으며, 지속되고 있는 교역형태를 바꿀 수 있는 자유가 없을 때 ‘종속’이 나타난다. 따라서 종속은 한 국가가 수입과 수출을 여러 국가들과 평등하게 확대 할 능력이 없을 때 발생한다. 한정된 교역상대국들과 교역을 하는 국가는 더 많은 교역이 이루어지는 국가에 대해 더 종속적이 된다. 특히 구조적 연결관계가 존재하는 경우, 종속적 국가는 교역형태를 바꿀 능력이 없으며 조정의 대상이 될 수 있다. 자유의 부재와 종속의 영구화로 인해 종속국가는 종속관계에 근거한 강압적인 정치적 압력에 의하지 않고서도 자유주의자들이 표현하는 교역의 이익에서부터 배제된다.

따라서 국가간 교역관계가 갖고 있는 본질적인 요소 중 하나는 교역상대방에게 비대칭적 종속을 정치적 압박으로 사용할 수 있는 잠재적 가능성의 존재이다. 모든 교역 참여국들이 교역으로부터 이익을 얻는다는 가정을 부정하고 있는 마르크스주의자들과 달리 Hirschman은 이 가정을 인정하고 있다. 그는 이러한 가정에 따라 종속국가가 교역단절로 인해 교역으로부터 얻는 이익을 상실하는 것을 두려워하기 때문에 덜 종속적인(더 힘이 있는) 교역국가는 종속국가에 대해 교역관계에서 불균형적인 영향력을 행사할 수 있다고 보았다. 또한 이러한 비대칭적 종속에서부터 덜 종속적인 국가는 자신이 갖게 되는 영향력을 다시 정치적 또는 경제적 영역에서 종속국가로부터 양보를 얻어내는 수단으로 사용된다. 더 나아가, 종속적인 국가가 덜 종속적인 국가와의 교역으로부터 이익을 얻고자 하는 욕구를 가질 때 종속적 관계는 영구적으로 그리고 구조적 형태를 갖게 된다. 이러한 Hirschman의 분석에 의하면 국가간 교역에서 비대칭적인 종속의 부정적 결과들은 분명해진다.

같은 맥락에서, Keohane과 Nye(1977)은 그들의 저서 『힘과 상호의존(Power and Interdependence)』에서 비대칭적 종속이 덜 종속적인 국가에게

힘의 원천으로 사용된다는 Hirschman의 견해와 같은 의견을 제시하였다. 그들의 저서가 분명하게 교역-분쟁관계를 다룬 것은 아니지만, 그들은 저서에서 비대칭적 종속에서부터 적대감이 발생하고 분쟁적 성향이 커질수 있음을 분석하였다.

더 힘이 있는 국가의 힘이 약한 국가에 대한 조정은 정치적 또는 경제적 영역에만 국한되지 않고 군사적 개입으로도 확대할 수 있다. Wallenstein (1973)은 강대국이 자신에게 경제적으로 종속되어 있는 약소국에 대해 군사적 대결 또는 개입을 더 많이 갖는 경향이 있음을 보여주었다. 실제 예로서, Wallenstein은 미국이 미국에 경제적으로 종속되어 있는 남미국가들에 대해 군사적 행동을 추진한 여러 사례들을 제시하였다. 따라서 비대칭적 종속은 종속적 국가의 자주권을 잠재적으로 위협할 뿐만 아니라, 국가안보의 취약성을 분명하게 보여주는 역할도 하게 된다.

비록 대칭적 관계가 불분명하다고 하여도 상호적(대칭적)관계를 포함한 종속적 관계는, 그러한 관계는 필연적으로 외부의 교역상대로부터 영향을 받을 수 밖에 없기 때문에, 개별국가의 차원에서는 비용적 요소를 포함하게 된다 (Keohane and Nye 1977:13). Cooper(1968)도 국가간 경제적 상호의존성의 확대가 국가의 자주권을 어떻게 위협하는가에 대해 설명하였다.

Cooper는 :

국제적 접촉의 여러 다른 형태들과 마찬가지로, 국제적 경제관계는 국가 스스로의 판단에 따른 행동의 자유를 확장하기도 하고 동시에 제한하기도 한다. 국제적 경제관계는 제한된 자원을 더 경제적인 분야에 사용할수 있게 함으로써 국가행동의 자유범위를 넓혀주며; 그 관계는 개별국가를 가꿈은 간접적이고, 큰 영향력이 없는, 그렇지만 무수히 많은 제약들의 회로망에 얽어 맴으로써 행동의 자유를 제한한다. ... 결혼과 같이, 친밀한 국제적 경제관계로부터의 이익은 국가 자치권과 독립성의 일부를 비용으로 포기할 때만 향유할 수 있다.(1968:4)

국가들은 그들 자신의 목적을 방해받지 않으면서 동시에 상호의존에서 발생하는 이익을 획득하여야 한다는 모순을 해결하여야 한다. Cooper는 작은 나라는 그들이 종속되어 있는 국가의 요구에 자신의 행동을 맞추도록 압력을 받기 때문에 큰 나라에 비해 앞의 모순을 해결하기가 더 어렵다는 사실을 인식하였다.(Cooper 1968:5). Kegley와 Richardson(1980)은 경제적 종속이 굴종적 외교정책에 미치는 영향을 강조하면서, 종속적 교역상대국은 외교정책을 결정할 때 상대적으로 강한 교역상대국의 요구에 의해 제약을 받는

다고 주장하고 있다. 이러한 연구들은 교역 - 분쟁 관계를 더 확실하게 이해하기 위 하여는 자유주의자들의 교역관계에 대한 낙관적 견해의 뒤쪽을 살펴볼 필요가 있음을 강조하고 있다.

Gasiorowski(1986a, 1986b)와 Kegley와 Richardson(1980)은 비대칭적 교역 관계가 존재할 때 종속의 정치적 영향과 교역의 부정적 결과가 더 분명하게 나타난다고 보고 있다. Gasiorowski는 국가경제의 원천으로 교역에 더 의존하는 국가일수록 자신과 상호의존적 관계에 있는 국가에게 더 적대적이라는 증거들을 제시하였다. 경제적 상호관계는, 예를 들면 국가가 자신의 자주권에 위협을 주는 잠재적 요인들을 줄이는 정책을 수립·수행 할 수 있을 때와 같이, 경제적 상호의존으로 인한 비용을 최소화시킬 수 있을 경우에만 분쟁을 감소시키는 효과를 갖는다(Cooper 1968; Gasiorowski 1986a).

경제적 종속, 특히 비대칭적 종속과 관련된 논쟁에서 불분명한 것은 그러한 관계에서 발생하는 힘이 경제적 영역과 정치적 영역 중 어느 부문에서 양보를 얻어내는데 사용되는가 하는 점이다. 대부분의 학자들은 비대칭적인 경제적 종속이 많은 정치적 사안들에서 중요한 압력수단으로 사용된다는 사실에 대해 동의하고 있다. 그러나 비대칭적 종속에서 발생하는 힘의 사용이 군사적 분쟁이나 전쟁과 같이 분쟁의 극단적 형태를 유발시키는 긴장을 촉발시키기에 충분한가는 불분명하다. 교역상대 모두에게 상호이익을 제공하지 못하거나 교역상대의 한쪽 일방에 대해 불평등한 비용을 부과하는 관계들은 적대적 관계로 표현될 수 있다. 그러나 적대적 분위기가 적대적 행위로 연결된다고 볼 필요는 없을 것이다. 국가가 교역관계에서 어떤 이익을 얻고 있거나, 또는 우월한 상대국과의 관계가 단절 될 때 높은 비용의 보복을 당할 것이라는 위협을 감지하고 있을 때 적대감은 억제될 수 있다. 예를 들어, Russett은 “일방이 다른 일방에 대해 우위에 있는 관계가 진행될 때 분쟁은 억제될 수 있다”고 지적하였다(Russett 1967 :192). 그러나 비대칭적 경제관계에서 발생하는 힘의 존재는 대칭적 교역관계에서 발생하는 힘에 비교하여 불 때 분명하게 분쟁적 성향을 갖는다는 주장은 여전히 설득력을 갖고 있다.

더욱이 한 국가가 자신의 교역상대국이 교역관계에서 불평등한 이익을 누리고 있다고 믿을 때 교역은 국가간 불화를 불러 일으킨다. 상대적 이익에 초점을 둔 신 현실주의자들의 견해는 교역을 통한 절대적 이익의 존재가 교역국가들에게 만족을 주기에 충분하지 못할 수 있으며, 오히려 분쟁을 일으킬 수 있는가에 대한 이해의 기초를 제공하고 있다. 상대적 이익에 관한 관심이 비대칭적 관계에 국한된 것이 아니지만, 그러한 관계에서는 이익과 비용이 교역상대들간에 훨씬 더 불평등하게 나타난다. 교역 쌍방모두가 교역으로부터 이익을 얻고 있다고 생각하는 경우에도, 한 국가는 상대적 힘의 개념에서 보았을 때 상대국의 불평등한 이익 취득을 자신의 손실로 생각할 수

있다. 이는 교역관계가 경쟁적 내용을 포함할 때 뿐만 아니라 협조적 내용들을 포함하고 있는 경우에도 사실이다. 예를 들면, 미국과 일본의 교역관계는 상대적 이익이 발생시키는 긴장관계의 한 대표적인 사례일 것이다. 대부분의 자유주의 경제학자들은 미국과 일본 모두 양국간 교역을 통한 순 이익을 얻고 있다고 주장한다; 그러나 R.G. Hawtry(1930)은 상대적 이익에서 발생할 수 있는 긴장의 근원에 관한 중요한 통찰력을 제시하고 있다:

후생이 목적인 경우에는 각기 다른 두 사회는 서로 화목하게 협조할 수 있다. 그들은 후생의 증가를 위해 물질적 수단들을 어떻게 분배하여야 하는가에 대하여 논의할 수 있다. 이때 후생의 추구에서 목적의 본질적 차이는 존재하지 않는다. 그러나 힘의 상대적 차이는 존재한다. 한 국가의 이익은 필연적으로 다른 상대국의 손실이며, 손실은 다른 상대국의 이익이다. 분쟁은 힘의 추구의 핵심이다 (Hirschman 1980:27에서 Hawtry의 글을 인용함).

교역관계에서 상대적 이익과 관련된 내용은 Gowa(1994)의 연구에서 정교하게 분석되고 있다. Gowa는 교역과 관련된 안보의 외부성(externality)을 평가하고, 국가들은 적대국에게 이익이 돌아가는 것을 피하기 위해 안보의 외부성을 가져오는 동맹국들과의 교역을 선택한다고 주장하고 있다. 그는 적대국과의 교역에 대해 가장 크게 관심을 두는 사항은 교역을 통한 소득의 증가가 아니라 교역의 특화에서 적대국이 얻게되는 능력의 증가라고 보고 있다. 교역이 적대국에게 생산의 효율성이 증가하고 자원을 더 생산적 부문에 재분배할 수 있는 기회를 제공하게 되면, 적대국은 군사적 자원의 생산량을 증가시킬 수 있는 능력이 증가하고 따라서 다른 국가들에게 도전할 수 있는 잠재력을 갖게된다.

이러한 국제관계의 제로섬(zero-sum)견해는 선진국과 개발도상국의 교역을 단지 가난한 나라에서 부유한 나라로 자원이 착취·이동되는 구조로 보고있는 마르크스주의자들의 주장에서도 나타나고 있다. 신 마르크스주의자들은 가난한 나라는 착취적 불평등 교환관계에서, 특히 식민주의의 유산과 신 제국주의(neo-imperialism)로 인해 가난한 나라가 우월한 국가에게 구조적으로 연계되어 있을 때, 자유롭게 빠져날 수 있는 힘이 부족하다는 점을 지적하고 있다. 이에 더해 가난한 나라들은 그들의 교역상대국을 자유롭게 선택할 수도 없다. 이러한 이유 때문에 신 마르크스주의자들은 국가간 분쟁이 불평등 교환 구조의 본질적 특성으로서 이익과 비용 양측 모두에서 발생할 수 있다고 주장한다. 이에 대해 자유주의자들은 작은 국가는 상대적으로 큰 국가와의 교역관계에서 비례적이지는 않지만 이익을 얻는다는 견해를 유

지하고 있다. 선진권 국가들과 개발도상국들간의 관계에서 누가 더 이익을 보는가에 대한 자유주의 경제학자들의 해석과 마르크스주의자들의 해석에 관계없이, 교역상 대국들간의 불균형적 이익에 대한 인식(perception)의 중심을 강조하는 것은 중요하다. 분쟁에 참여하는 지도자의 의사결정에 영향을 주고 긴장을 유발하는 것은 객관적 사실(objective reality)이 아니라 인식(perception)이다.

2.3 교역의 분쟁유발

국제교역이 평화를 촉진한다는 견해에 세 번째 이론가집단은 통일된 사고를 갖고 있지는 않지만 마르크스-레닌주의 또는 희소한 자원에 대한 전망을 근거로 여러 구조적 이론들을 제시하고 있다. 이들은 교역의 확대는 분쟁을 증가시킨다고 본다. 신 현실주의자인 Kenneth Waltz(1979)도 이와 유사한 견해를 제시하였는데, 그는 국가간 접촉증가는 의견불일치에 대한 잠재적 기회를 확대시키기 때문에 제도적 수준에서의 상호의존성 증가는 분쟁을 증가시킨다고 주장하고 있다.

Lenin의 제국주의 이론의 전통에 따라 신 마르크스주의자들은 시장과 자원에 대한 경쟁을 자본주의의 고유한 본질이라고 본다(Baran 1957; Sweezy 1972). 이러한 경쟁은 쉽게 약소국가 뿐만 아니라 주요 강대국들간의 폭력적 분쟁을 유발시킨다. 또한 Choucri and North (1975, 1989)는 국가간 분쟁이 자원과 시장의 부족으로 인해 발생된다는 견해를 제시하고 있다. 마찬가지로 신중상주의 이론들(neo-mercantilist theories)은 국가적 이익이라는 명분아래 국가가 대외관계에서 공격적 정책을 추진할 때 국가간 분쟁의 가능성이 커질 것으로 예측하고 있다. 특히 그러한 정책이 주요 강대국들간에 추진되는 경우, 자본주의적 확장을 위해 국가의 힘을 사용하면 무역전쟁, 투자전쟁, 또는 심지어 주도권을 둘러싼 분쟁이 발생하게 된다(Sayrs 1990).

분쟁이 본질적으로 교환관계와 관련되어 있다는 견해를 제시하고 있는 이론들은 자본주의가 생태적으로 착취적 특성을 갖고 있으며 따라서 계층간의 분쟁을 불러온다는 Marx(1906)의 견해에서부터 출발한다. 이와 유사하게, Lenin의 제국주의 이론(1990)은 분쟁이 자본주의적 확장의 핵심을 이루는 독점적 자본주의의 공격적 본질에 근거하고 있다. 이에 대해 Hobson은 제국주의는 자본주의가 왜곡되게 성장한 결과라고 주장하면서, 자본주의가 공격적 확장주의에 책임이 있다는 견해를 배척하였다(Cohen 1973).

Rosecrane(1986)는 교역이 국제분쟁에 주는 충격에 대한 예측을 근거로 마르크스-레닌주의와 종속이론의 차이를 구분하고 있다. 종속이론가들은 불

평등한 교역상대간의 관계로 인해 발생하는 분쟁 때문에 선진자본주의 국가들간에는 일정한 정도의 공모가 이루어진다고 가정한다. 이에 대해 Lenin은 자본주의가 최고수준까지 발전하면, 즉 제국주의에서는 새로운 시장, 원자재 자원, 희소한 자원 등을 장악하기 위해 가장 발전된 선진 자본주의 국가들간에 분쟁이 발생한다고 주장한다.

Rosecrance의 구분은 레닌 이론의 논리적 발전단계를 살펴보면 단순하다는 것을 알 수 있다. 레닌은 자본주의 국가들은 약소국들을 장악하기 위해 서로 다투고, 그 과정에서 필요한 영역을 차지하고 그 영역의 주민들을 복종시키기 위해 힘을 사용한다고 보았다. 이와 같은 제국주의 이론과 희소자원 이론이 제도적 수준에서 분쟁을 설명하는데 어느 정도 도움이 되지만, 이 이론들은 두 국가간 관계에 대하여는 발전된 견해들을 제시하지 못하고 있다. 실제로 제국주의 이론과 관련된 가설은 오히려 세 국가간 관계를 설명하는데 도움이 될지 모른다. 왜냐하면 가장 긴장된 분쟁은 제3국의 장악을 둘러싼 두 강대국간 경쟁에서 자주 나타나기 때문이다. 따라서 분쟁국가들은 그들끼리 상호의존적이 아니지만, 세 번째 나라를 종속관계에 두려고 노력할 때는 이중 두 국가는 협조적(상호의존적)관계를 갖게 된다. 제국주의 이론은 교역의 확대가 항상 분쟁확대로 연결된다는 잠재적 가능성을 제시하고 있다는 점에서 그 가치가 인정된다. 어떤 경제적 관계에서 분쟁이 더 잘 발생할 가능성이 있는가에 관한 예측에는 제국주의이론과 종속이론에 근거한 두 개의 대립적 가설이 존재한다. 강대국들간의 분쟁은 당연히 중요한 연구대상이지만, 강대국들이 약소국들의 영토와 시장을 점령하기 위해 힘이나 여타 다른 강압적 수단을 사용할 수 있다는 점에서 비대칭적 관계에 있는 국가들간의 분쟁도 마찬가지로 중요하다.

교역의 평화적 효과는 국가간 경제적 유대에서 이익이 발생한다는 가정에 기초한다. 그러나 국가간 경제적 유대가 빈곤이나 국내적 불균형을 유발한다고 믿는 이들에게는, 교역의 평화적 효과는 의미를 잃게 된다. 더 나아가 이들은 교역증가가 분쟁증가를 유도한다는 역의 견해를 가질 수 있다. 교역과 분쟁관계를 분석하지는 않았지만, Russett(1983)은 경제적 위기시에 발생할 수 있는 폭력의 잠재성을 설명하면서 빈곤과 분쟁, 그리고 평화와 번영의 중요한 연결관계를 강조하고 있다. 이러한 Russett의 분석은 교역-분쟁관계에 중요한 의미를 제공한다. 만일 어떤 나라가 다른 나라와의 경제적 관계에서 빈곤발생을 감지한다면, 교역관계는 적대적으로 변하게 될 것이며, 반대로 번영의 증가를 느낀다면, 교역 관계는 조화롭게 진행 될 것이다.

3. 남북한간 경제적 상호의존과 한반도 평화

3.1 경제적 상호의존의 평화적 효과

교역과 분쟁에 관한 연구들 다수는 교역이 “폭력적 분쟁, 또는 폭력사용의 위협이 없는 상태”로 특징지어지는 국가간 평화를 촉진한다는 자유주의적 가설을 분석하고 있다. 따라서 그 연구들은 폭력적 분쟁의 원인들, 그리고 평화를 촉진할 수 있는 조건들의 규명에 연구의 초점을 둔다. 어쨌든 국가간 협력이 일반적으로는 평화와 연관성을 갖고 있지만, 국가간 협력이 극단적 형태의 분쟁(예를 들어 전쟁)의 부재상태를 가정할 필요는 없다. 왜냐하면 국가간 상호의존적 관계에서 국가간 협력과 분쟁은 동시에 공존할 수 있기 때문이다(Azar and Eckhart 1978; Coser 1956; Hower 1990; Simmel 1955). 따라서 본 연구에서 초점을 두는 내용은 교역이 평화를 촉진하는가의 여부가 아니라, 교역이 전쟁과 같은 분쟁의 가장 극단적 형태를 피할 수 있는 동기를 제공하기에 충분한가의 여부와 그러한 조건들이 무엇인가 하는 것이다. 이는 교역이 평화를 증진시키는가 하는 질문과는 상당히 다른 내용이다.

이런 관점에서 본 연구는 교역-분쟁 연계성에 관한 기존의 연구들과는 다르다. 분쟁에 관한 여러 연구들에서는 전쟁과 국가간 분쟁의 비 극단적 형태를, 이론적으로 그리고 실증적 분석에서 구분하고 있다. 또한 이 분야 연구자들은 국가간 분쟁의 발생(occurrence), 점증(escalation), 그리고 확산(diffusion)을 구분하고 있다. 어떤 연구들은 국가간 상호의존관계에서 발견되는 분쟁의 집중도(발생 빈도)를 분석하고 있는데, 본 연구의 주요 목적은 남북한간의 경제적 상호관계에서 군사적 선택의 사용을 배제할 수 있는 필요조건들을 밝히는 데 두고 있다.

양국간 연구들(dyadic studies) 대부분은 두 국가간 협력 그리고 분쟁과 관련된 행동 형태와 범위에 연구의 초점을 두고 있다(Polachek 1980). 어떤 연구자들은 평화의 개념을 전쟁이 없는 상태로 사용하였는데, 본 연구에서는 “힘의 사용의 위협을 포함한, 어떠한 형태의 분쟁도 존재하지 않는 상태”로 ‘평화(peace)’를 정의한다. 이 정의는 Karl Deutsch(1988)의 ‘안전이 보장된 사회(security communities)’에 대한 견해에서 표현된 환경들에 가깝다고 볼 수 있다. Deutsch는 ‘안전이 보장된 사회’에서는 국가간 이익이 상당한 정도로 공통점에 수렴되어 있기 때문에 이익에서부터 발생하는 분쟁은 비폭력적 수단에 의해 해결되며, 무기에 대한 의존은 생각할 수 없는 상태가 된다고 표현하였다.

또한 본 연구에서는 교역국가들간에 발생하는 분쟁의 원천은 교역과 직접

적으로 연관되어 있다고 가정하지 않는다. 대신에 교역국가간의 분쟁은 교역관계에서 발생하는 경제적 상호의존과 밀접한 관련이 있다고 가정한다. 국가간 분쟁은 본질적으로 국가관계에서 발생하는 산물임은 분명하다. 따라서 분쟁을 해결하는 방법은 국가간 관계를 결정하는 요인들에서 찾아야 할 것이다. 국가관계를 결정하는 요소 중 상호의존은 국가가 국가간 이익의 분쟁을 해결하는 수단으로서 사용할 수 있는 환경을 만들어 낼 수 있다. 예를 들면, 한 국가가 어떤 특정 사안에 대해 상대국과 의견이 일치하지 않을 때 양보를 얻어내기 위해 힘을 사용할 능력을 갖고 있지만, 우호적 관계를 갖고 있는 국가에 대하여는 힘의 사용을 자제하게 된다. 이와 관련된 의문은 교역의 평화적 효과가 이익으로 인한 분쟁이 발생할 때 힘을 사용하고자 하는 욕구를 억제할 능력이 있는가의 여부이다. 국가도 개인과 마찬가지로, 자신이 선호하는 결과를 얻을 수 있는 방향으로 상대국가의 행위를 강제로 변경시키거나 또는 협상 할 수 있다. 특정 사안에 대해 상대의 양보와 승인을 얻어낼 수 있는 국가 능력의 일부분은 그 국가 자신의 능력의 산물이기도 하지만 (Singer and Small 1982) 동시에 상대국가가 이쪽의 요구에 대해 양보할 수 있는 의사를 유도해 내는 능력도 중요하다.

상대국가의 동의 또는 양보를 얻어내는 데 사용하는 방법은, 상대목표국가(target state)의 동의의사와 함께, 부분적으로 행위주체 국가들(actor states) 간 관계의 산물이다. 따라서 상대목표국가에 대한 위협은 어떤 경우에는 적절하지만 또 다른 경우에는 부적절할 수 있다. 마찬가지로 행위주체국가가 목표국가에 대해 동의 또는 양보하고자 하는 의사는 부분적으로 행위국가가 요구하는 내용과 관련이 있다. 양보를 얻어내기 위해 사용하는 방법과 관련하여, 자유주의적 주장은 두 국가간 경제적 유대는 군사적 선택을 기피하게 한다고 가정한다. 이에 더하여, 두 국가가 경제적으로 상호의존관계에 있는 경우 행위주체국가가 상대목표국가의 요구를 수용하려는 의사는 평화적 협상, 그리고 협조적 관계의 지속, 또는 교역관계국들간의 상호의무 등에서 나온다. 따라서 두 국가의 경제적 상호의존관계로 인해 국가간에 평화적 관계가 진행되는 경우에는 한 국가가 상대국가의 행동을 변화시키기 위해 힘의 사용에 의지하거나, 힘의 사용이라는 위협수단을 사용하지 않는다는 주장은 타당성을 갖는다.

3.2 경제적 상호의존의 개념

평화와 분쟁에 대한 이론들과 관련하여, 상호의존은 세계정치에서 국가들간의 무수히 많은 ‘관계들’을 포함하고 있다. 본 연구에서는 국가간 상호의존

중에서 경제적 상호의존, 특히 국가간 교역에서 발생하는 경제적 상호의존에 관하여 분석의 범위를 제한하기도 한다. 그러나 본 연구에서 교역으로 인한 국가간 경제적 상호의존으로 분석의 범위를 한정하지만, 현실적으로 국가간 경제적 상호의존은 다른 형태의 경제적 또는 비경제적 관계에서도 도출되며 국가간 교역관계의 진행은 필연적으로 여타 경제적 및 비경제적 유대관계들의 망(net)을 수반하게 된다.

이론적으로 상호의존(interdependence)은 종속(dependence) 또는 독립(independence)의 반대 개념으로 파악된다. 국가간 상호의존은, 국가간 동맹의 다양한 형태들의 예에서 볼 수 있듯이, 국가간 유대에서 확장적이고 중요한 관계로 표현된다. 또한 경제적 상호의존의 정의는 경제적 상호의존을 어떻게 측정하는가, 상호의존으로 인한 잠재적 이익과 비용, 그리고 상호의존이 국가간 관계에 주는 영향 등에 따라 다르게 결정된다. 그러나 실증적 연구들에서 어떤 학자는 ‘상호의존’과 ‘종속’을 상호 호환적인 개념으로 사용하고 있으며 (Hirschman 1980:10), 다른 연구자는 상호의존에 중점을 두고 국가간 관계를 분석하고 있는데(Keohane and Nye 1977:9), 종속이론가들(Blomstonrm and Hettne 1983; ch.3)은 두 개념을 분명하게 구분하고 있다. 따라서 현실을 명확하게 밝힐 수 있는 실증적 분석을 위해서는 상호의존에 관한 좀더 명쾌한 개념정립이 우선되어야 할 필요성이 제기된다.

상호의존(interdependence)은 일반적으로 상호간 필요관계를 의미하며, 더 확대하면 행위주체자간에 상호취약성을 갖고 있는 상태를 의미한다. 이에 대해 종속(dependence)은 비대칭적 관계를 뜻한다. Keohane과 Nye에 의하면

통상적으로 말할 때, 종속은 외부의 힘에 의해 결정되거나, 또는 심각하게 영향을 받는 상태를 의미한다. 상호의존은 아주 간단하게 정의하면, 상호간의 종속을 의미한다. 세계정치에서 상호의존은 여러 국가간 또는 각기 다른 나라들의 여러 행위주체간에 서로 영향을 주는 상태를 말한다. ……

거래과정에서 상호간에 비용이 드는 효과를 갖고 있다면(반드시 대칭적일 필요는 없는), 이는 상호의존관계에 있음을 나타낸다. 이에 대해 거래과정에서 비용이 드는 효과가 없다면, 이는 단순히 상호연결(interconnectedness)을 의미한다(1977; 8-9).

따라서, 두 개의 구분- 종속과 상호의존, 상호의존과 상호연결-이 이루어져야 한다. 상호연결은 단순히 국가간의 약한 연결관계, 즉 연결의 정도가 약하기 때문에 국가간에 상호영향을 주지 못하는 상태를 나타낸다. 종속과 상호의존의 구분은, 특히 이념적 관점에서 경제관계를 분석할 때, 정확하게

할 필요가 있다. 자유주의자들은 상호의존을 상호존속의 관계로 보는데 대하여, 자유주의에 대한 비판론자들은 비대칭적 종속은 교역상대국간의 불평등한 취약성, 비용, 그리고 이익을 뜻한다고 본다. 종속이론가들은 Dos Santos(1968)가 정의한 종속의 개념을 자주 사용한다 :

종속은 어떤 특정국가의 경제가 그 국가가 예속되어 있는 다른 경제의 발전과 확장에 의해 결정되는 상태를 의미한다. 두 개 또는 그 이상의 경제, 또는 이들 경제와 세계 교역이 확장적이고 자립적일 때, 다른 국가들(종속적인 국가들)은 그들의 직접적 발전에 긍정적 또는 부정적 영향을 주는 우월한 국가들의 경제적 확장에 의해서만 경제적 확장과 발전이 가능할 때 나타나는 종속의 형태를 말한다 (Blometrom and Hettne 1984; 64에 인용).

지금까지 살펴본 바와 같이, 어떤 이들은 국가간의 단순한 교역연계는 상호간에 종속관계를 만들어낸다고 보고 있으며, 어떤 이들은 국가간의 단순한 호혜적 거래의 흐름 또는 Keohane and Nye(1977:9)가 상호연결이라고 말한 관계와 상호의존의 관계를 구분하고 있다. 상호의존관계는 약한 연계관계에서 발견되지 않는 국가간 “취약성” 과 “민감성” 을 내포하고 있다.

3.3 경제적 상호의존의 실증적 연구

최근 수십 년 동안 학자들은 국가들이 국가간 분쟁 또는 협력에 참여할 가능성에 영향을 주는 요소들을 찾아내려고 노력하여 왔다.¹¹⁾ 노력의 결과로 이 주제와 관련된 이론적 연구들은 상당한 정도로 진행되고 있으나, 실증적 분석은 제한적 공간에서 일시적으로 이루어지고 있다. 또한 이들 실증적 연구들도 미국을 비롯한 서구에서 집중적으로 이루어져 온 것이 사실이다. 더 나아가 몇 개의 연구들을 제외하고는 국가간 분쟁과 관련된 국가간 경제적 유대는 무시되어 왔다. 결과적으로 국가간 경제적 상호의존과 분쟁간의 연계 관계에 관하여는 부분적 분석만이 이루어져 왔는데, 이들 실증적 연구들에서는 국가간 경제적 상호의존을 어떻게 측정할 것인가에 관하여 각기 다른 방법들이 제시되어 왔다.

경제적 상호의존의 실제 측정과 관련하여 직면하게 되는 우선적 어려움은 상호의존 현상이 실제로 무엇을 의미하는지에 대한 의견일치의 부재이다. 상

11) 이 주제와 관련된 survey 논문들로는 Bremer(1992); Bremer and Cusack (1993); Levy (1985, 1989); Midlarsky(1975); Vasquez(1993) 등이 있다

호의존에 대하여 유사한 개념을 갖고 있는 학자들간에도 상호의존을 측정하는 방법에는 각기 차이가 존재한다. 이제 본 연구에서 사용할 상호의존 측정방법을 도출하기 위해 지금까지 제시된 상호의존의 측정방법들을 살펴보기로 보자.

지난 20여 년 동안 교역 - 분쟁 연구자들이 제시한 무역의존의 측정방법은 대략 16가지로 구분될 수 있다(Hirsch 1986:117). 당연히 측정방법의 차이는 각기 다른 실증적 결과를 이끌어 냈다. 따라서 상호의존의 특징은 (1) 각기 다른 이론들에 근거한 조건들을 잘 조화시켜야 하며, (2) 상호의존 측정의 차이에서 도출된 실증적 결과들의 차이를 고려하여야 한다.

Barry Hughes(1971)는 상호의존을 분석한 연구자들의 측정방법들을 검토하여 측정방법을 세 가지로 분류하였다. 또한 그는 이들 세가지 측정 방법을 사용하여 도출한 실증적 결과들을 비교하였는데, 그가 사용한 세가지 측정방법은 : (1) Savage and Deutsch(1975)의 모형 : (2)수출비율모형(수출/총무역); 그리고 (3)GNP모형(수출/GNP)이다. 각 모형에서는 경제규모의 크기에 따른 가중 - 조정방법이 사용되었는데, 처음 두 모형은 교역총액으로, 세 번째 모형은 총소득에 의해 조정되었다. Hughes(1971:134)는 교역총액을 사용하여 그 크기에 따라 국가간 경제적 상호의존의 정도를 조정하는 것은 “합리적이다. 확실히 교역총액은 인구 또는 GNP등과 같은 다른 크기들과 관련이 있다”고 주장하였다. 그러나 각기 다른 실증적 결과들을 도출하는 거시적 크기에 의한 조정방법은 여러 가지가 있다. Hughes는 어떤 측정 방법에 의존할 것인가를 결정하는 것은 연구자가 국가간 상호의존을 구성하는 요인들이 무엇인가라고 생각하는가에 달려있다고 주장한다.

Hughes가 사용한 세 가지 측정방법을 보면, 처음 두 모형의 경우에는 행위국가가 한 목표국가와의 교역을 확대하면 다른 목표국가와의 상호의존은 줄어들게 된다. 한편 세 번째 모형에서와 같이 두 국가간 교역흐름을 경제규모의 크기에 따라 조정하기 위해 GNP를 사용하면, 행위주체국가의 GNP와 교역이 동시에 증가할 때 여러 국가와의 상호의존은 모두 커지게 된다. 따라서 Hughes는 처음 두 모형에서 사용한 가중·조정방법은 일정한 크기의 파이를 여러 교역 상대국들에게 나누어주는 - 한 교역 상대에게 더 큰 파이를 주면 필연적으로 다른 교역 상대에게 돌아가는 파이는 작아지는 - 것과 같은 경우를 상상한 상호의존 측정방법이라고 설명하였다. 따라서 상호의존과 관련하여, 한 국가와의 교역이 증가하면 여타 모든 국가들에 대한 종속은 감소하게 된다. 한편 GNP 조정에 따른 측정은 커지는 파이 - 한 교역 상대와의 경제적 상호의존이 증가하여도 다른 교역 상대에 대한 종속이 감소될 필요가 없는 - 을 상정하고 있다. 만일 GNP가 커지면 더 많은 파이 조각들을 교역 상대국들에게 나누어 줄 수 있기 때문이다.

각기 다른 상호의존 측정방법에서 도출된 실증적 결과들과 관련하여, Hughes는 첫 번째 모형과 GNP에 의한 조정 모형간에 큰 차이가 있음을 확인하였다. 이후 교역 - 분쟁에 관한 여러 연구들에서, 각국의 입장에서 어떤 특정 국가와의 양국간 교역이 갖는 중요성을 파악하기 위해서는 교역과 GNP (또는 GDP)모두를 사용하는 방법이 타당성을 갖고 있다고 주장되고 있다. 예를 들면, Soroos (1977: 50)는 두 변수들을 그의 분석에서 사용하였는데, 그는 GNP를 근거로 양국간 교역규모/GNP를 두 국가간 경제관계의 현저성 (salience)으로, 그리고 교역총액을 근거로 양국간 교역규모/교역총액을 한 국가의 대외경제관계에서 특정국가와의 관계가 차지하는 수준을 측정하는데 사용하였다.

종속, 그리고 그 연장선상에서 상호의존은 다른 교역 상대국들과의 관계에서 한 특정 교역국가와의 관계가 갖는 중요성, 또는 한 국가의 총소득 또는 국민생산에서 한 교역상대와의 교역이 갖는 상대적 중요도로 이해할 수 있다. 한편 어떤 측정방법이 다른 측정방법보다 더 좋다고 평가하거나 관계없이, 측정방법의 선택은 실질적인 제약들로 인해 한계를 갖는다. 예를 들면, 대부분의 국가들에 대한 교역자료는 파악되지만, GNP 또는 GDP에 관한 자료는 구하기가 어려운 경우들이 있다. 만일 어떤 연구에서 국가간 경제적 상호의존을 시간의 흐름에 따라 파악하고자 하는 경우, 과거 오랜 기간동안의 GNP 또는 GDP 자료는 현실적으로 단지 주요 강대국들에서만 구할 수 있다. 마찬가지로 일정 시점에서 민주주의권 국가와 공산권 국가간의 경제적 상호의존성을 파악하는 경우에는 공산권국가의 GDP 또는 교역자료를 구하는데 한계에 봉착하게 된다. 공산권 국가의 GDP 또는 교역자료는 민주주의권 국가의 자료에 비하여 상대적으로 빈약하며 정확도가 떨어지는 것이 사실이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 최근까지 여러 학자들은 GDP(또는 GNP) 또는 교역총액이 국가간 상호의존성 측정에서 중요한 기초를 제공한다는 데 동의하고 있다.

이외에도 교역 - 분쟁관계를 연구하는 학자들은 국가간 상호의존성 측정에 관한 다양한 방법들을 제시하고 있다. 예를 들면, Polachek(1980)은 교역 국가들의 경제적 특성을 나타내는 주요 변수로 GNP를 사용하고 있으며, 상호의존의 정도는 양국간 교역총액에 기초하여 계산하고 있다. 또한 Polachek과 McDonald(1992)는 교역 흐름의 중요도를 측정하고, 교역으로부터의 이익을 좀더 현실적으로 파악하기 위해 수요 공급의 탄력성 사용을 강조하고 있다. 마찬가지로 Blanchard와 Ripsman(1994)은 특정 교역상대와의 교역에서 교역상품들이 갖는 전략적 중요도에 근거하여 종속의 정도를 측정하는 방법을 개발하였다. 그러나 수요·공급탄력성과 교역 상품이 갖는 전략적 중요성 측정은 현실적으로 과거 먼 시점부터의 시계열 자료 수집이 한계를 갖고 있

는 자료에 대한 정보를 필요로 한다. 예를 들면, 어떤 상품들이 갖는 전략적 중요도를 측정하기 위해서는 그 국가의 전략적 필요와 전략적 상품의 이용과 상품 공급에 관한 잠재적 공급원에 대한 정보가 필요하다. 전략적으로 중요한 상품들은 시간과 공간에 따라 변하기 때문에 상품의 전략적 중요도 측정은 광범위한 시계열 및 횡단면 자료가 요구된다. 당연히 이러한 넓은 영역에 걸친 시계열 및 횡단면 자료는 소수의 주요 강대국들에서만 이용이 가능하며, 여타 국가들에서는 자료수집에 제한을 받게 된다.

4. 남북한 경제교류 현황¹²⁾

남북한의 경제적 상호의존을 측정하기에 앞서 남북한간의 경제적 교류에 대하여 살펴보자. 남북 경제교류·협력은 남북한간 경제적 교류분야인 물품의 반출입으로 구성되는 물자의 交易과 경제적 협력분야인 대북 투자사업과 같은 非交易部門으로 구분되는데, 지금까지의 남북 경제교류·협력은 경제교류를 중심으로 진행되어 왔다.

남북한간 경제교류(또는 물자교류)는 남북한간 물품의 직·간접 교역을 총칭하는데,¹³⁾ 크게 단순교역과 위탁가공교역으로 구분된다. 남북한간의 물자교류는 남북한간의 물품의 이동을 말하는데¹⁴⁾ 물자교역이라 함은 넓은 의미로는 남북한간의 경제교류 전체를 의미하기도 하나 일반적으로 매매계약에 의한 단순 상품거래를 말한다. 이에 대해 대북한 위탁가공교역은 남한에서 원부자재의 일부 또한 전부를 공급하여 북한에서 완성품 또는 반제품으로 가공하여 반입하는 형태의 교역을 말한다. 즉 남한의 자본기술력과 북한의 인력이 결합되는 형태로서 물품의 소유권은 남한의 원부자재 공급자에게 있으며 북한에는 가공입만을 지급하는 형태의 교역이다.

12) 본장의 내용은 주성환(2002), 『남북한 경제발전수준과 산업구조 비교』, 지문당(출간예정), “남북경제교류”의 내용을 주로 인용함.

13) 남북한간의 물자교류는 쌍방간의 유무상통(有無相通)의 관계를 이룩하고 나아가 경제공동체 형성의 기초를 마련하는 중요한 남북교류의 한 형태이다.

14) 남북한간의 물자교류를 ‘남북교류협력법’에서는 내국간의 거래로 간주하여 수출의 경우 반출, 수입의 경우 반입이라 명명하고 있다. 남북교역은 제3국을 단순 경유하여 반출·입되는 물품이나, 제3국에서의 중계무역을 포함하고 있으나 북한산 물품이 제3국 세관을 통과한 후 국내로 반입하는 경우에는 남북교역에 해당되지 않으므로 ‘대외무역법’을 적용하여 일반 수입으로 처리한다.

4.1 남북한 경제교류

남북한간의 경제교류는 1988년 7월 남한의 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」을 계기로 1989년 6월의 「남북 교류협력에 관한 지침」 제정과 함께 시작되어 꾸준한 증가세를 보이다가, 2000년 6·15 남북정상회담과 함께 남북한간의 정치·군사적 안정감이 높아지면서 농수산물의 반입증가, 전기·전자제품 등 위탁가공교역의 확대, 대북비료 지원 및 경수로 본공사 착수 등으로 남북교역이 2000년부터 4억 달러를 상회하게 되었다. 이러한 남북한간의 경제교류(교역)를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 남북한간의 교역은 1988년 남한이 「7.7선언」을 계기로 대북 경제개방조치를 취한 이래 <표4-1>에서 볼 수 있듯이 최근까지 건수, 품목 수 및 금액 등 여러 면에서 지속적으로 증가하여 왔다. 그러나 경제교류 초기인 1989년과 90년의 교역총액은 1천8백만 달러와 1천3백만 달러 정도에 불과하여 실험적 교류 단계이었다. 이후 1990년 9월에 분단 이후 처음으로 남북한 총리를 수석대표로 하는 제1차 남북고위급회담이 개최되고 1991년 12월 제5차 회담에서 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」가 채택되면서¹⁵⁾ 남북한간 화해와 협력의 새로운 분위기가 조성됨에 따라, 1991년도에는 반출입총액이 1억1천1백만 달러를 기록하는 등 1991년과 92년에는 폭발적인 교역 증가세를 나타내었으며, 위탁가공교역도 추진되기 시작하였다. 이후에도 북한이 팀스피리트훈련 등을 구실로 1992년 11월로 예정되어 있던 분야별 남북공동위원회의 가동을 거부하고, 이어서 1993년 3월 갑작스럽게 핵확산금지조약(NPT)탈퇴를 선언함에 따라 남북관계가 경색되었음에도 불구하고 1993-94년에 남북의 경제교류는 꾸준히 진행되어 교역량이 2억 달러 수준에 이르렀으며, 위탁가공교역도 2천5백만 달러를 상회하는 수준으로 확대되었다. 1994년 10월 북미간에 「제네바 기본합의서」가 타결됨에 따라 1994년 11월 남한이 남북간의 시범적 경협과 기술자 방북 등을 포함한 남북경협 활성화 조치를 취하면서 남북간의 교역량은 큰 폭으로 증가하여 1995년에는 전년대비 47.7% 증가한 2억9천만 달러를 기록하였다.

1996년 들어서 북한 잠수정 침투사건 등 북한의 대남 도발 사건으로 인하여 남북관계가 긴장되면서 1996년도의 남북교역은 2억5천만 달러로 전년에 비해 다소 감소하였으나 1997년에는 북한으로부터 철강금속류의 반입 증가와 위탁가공교역의 확대, 대북 경수로 지원사업의 진전 등에 따라 교역량이

15) 남북한은 남북기본합의서에서 “남과 북은 민족내부교류로서 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시하며, 남북사이의 경제관계를 민족내부관계로 발전시키기 위한 조치를 협의·추진한다”고 밝힘으로써 남북한간 화해·협력시대의 실천단계에 진입할 수 있는 기반을 마련하였다.

3억8백만 달러 수준으로 전년대비 22.3% 증가함으로써 남북교역사상 최초로 3억 달러를 돌파하였다. 그러나 1998년에는 IMF 경제위기상황하의 환율상승 및 내수경기위축 등으로 남한경제가 급격히 위축되면서 교역여건이 악화되어 북한으로부터의 반입감소가 두드러져서, 남한 「김대중 정권」의 대북 “햇볕 정책”에 기초한 적극적인 대북 관계개선노력으로 금강산 관광사업 및 무상지원 물품의 반출이 증가하였음에도 불구하고 교역규모는 전년도에 비해 28%가 감소한 2억2천만 달러에 머물렀다. 1999년에는 급랭했던 남한경기가 되살아나면서 남북교역도 농수산물 반출입, 위탁가공교역 및 비거래성 물자반출 증가에 따라 사상최고치인 3억3천만 달러에 이르렀으며, 상승세는 계속 이어져서 2000년에는 4억2천5백만 달러의 실적을 달성하였지만 2001년에는 남북관계의 일시적 소강상태로 인해 교역실적은 4억3백만 달러로 전년보다 다소 감소하였다.

<표 4-1> 남북한 경제교류 현황

(단위: 천달러)

연도	반입			반출			합계		
	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액
1989	66	25	18,655	1	1	69	67	26	18,724
1990	79	23	12,278	4	3	1,188	83	26	13,466
1991	300	44	105,719	23	17	5,547	323	61	111,266
1992	510	76	162,863	62	24	10,563	572	100	173,426
1993	601	67	178,167	97	38	8,425	698	101	186,592
1994	827	73	176,298	495	92	18,249	1,322	159	194,547
1995	1,124	105	222,855	2,720	174	64,436	3,844	265	287,291
1996	1,648	122	182,400	2,980	171	69,639	4,628	280	252,039
1997	1,806	140	193,069	2,185	274	115,270	3,991	385	308,339
1998	1,963	136	92,264	2,847	380	129,679	4,810	486	221,943
1999	3,089	172	121,604	3,421	398	211,832	6,510	525	333,437
2000	3,982	203	152,373	3,442	505	272,775	7,394	646	425,148
2001	4,720	200	176,170	3,034	490	226,787	7,754	603	402,957

※ 주 : '95년 교역실적에는 대북 쌀 지원(150,100톤, 237,213천 달러) 반출을 제외한 것임.

자료 : 통일부(2002), 『2001년 남북교류협력추진실적(종합)』

남북한간의 경제교류(교역)가 시작된 1989년이래 2001년까지의 교역실적은

통관기준으로 총29억2천9백만 달러이며, 이중 반입이 17억9천4백만 달러, 반출이 11억3천4백만 달러이다. 1995년 북한에 무상으로 지원한 쌀 15만 톤 약 2억4천만 달러를 포함하면 총 교역량은 약 27억 달러이다. 한편, 남북한 교역의 총액에는 1995년도에 시작된 민간차원의 대북 지원 물자 및 KEDO 중유 지원분이 포함되어 있어, 대북 지원성 물자를 교역 총액에서 차감 하면 실질교역 규모는 훨씬 줄어들게 된다.¹⁶⁾ 그러나 또 다른 한편에서 볼 때 남북한 경제교역은 제3국을 통한 간접교류가 대부분을 차지하고 있는데, 그간 접교역 중 많은 규모가 통계에 잡히지 않고 있는 것으로 추측되고 있다. 따라서 통계로 밝혀지지 않는 교역액을 포함하면 지금까지 실제 남북한 경제교류 규모는 상당한 수준에 이를 것으로 추측된다. 따라서 통계로 밝혀지지 않는 교역액을 지금까지 실제 남북한 경제교류 규모는 상당한 수준에 이를 것으로 추측된다.

이러한 남북한간 교역 증가 추세는 북한의 대외무역 규모가 1990년대에 들어 대체로 감소 추세에 있었음을 감안할 때 더욱 주목되는 것이다. 북한의 대외무역은 1990년 41억 7천만달러에서 1991년에 25억 8천만달러로 크게 격감한 후 감소추세를 보여 1998년에는 14억 4천만달러에 그쳐서 8년만에 북한의 교역규모는 1990년에 대비하여 1/3 이하 수준으로 감소하였다. 그러나 반면 2000년도 남북한 교역규모는 1990년에 대비하여 40배 가까이 증가함으로써 남북교역의 추세는 북한의 대외무역규모 추세와 큰 대조를 이루고 있다.

한편 남북교역은 <표4>에서 볼 수 있듯이 교역 건수 및 품목 수, 그리고 반입과 반출 모두 크게 증가하여 왔다. 교역 건수는 1989년 67건에서 2001년에는 7,754건으로 12년만에 110배 이상 증가하고, 품목 수도 1989년 26개에서 2001년에는 545개로 약 25배 증가하였다. 아울러 대북 교역업체 수도 1990년 38개이던 것이 1993년, 1998년 등 일부 예외적인 경우를 제외하면 증가추세가 이어져 1999년 말에는 581개에 달하였다.

이렇게 교역 건수와 업체수가 급격히 늘어나고 있는 것은 남북간의 정치적 안정과 남북간의 경제교류의 저변이 넓어지고 있음을 시사하고 있으며 교역품목도 늘어나고 있음을 나타낸다. 한편 남북한간 교역규모가 남북한 양측의 대외교역에서 차지하는 위상을 보면, 남북간 교역을 내국간 거래로 인정하는 정부방침에 따라 북한의 대외무역통계에는 남북교역액을 포함시키지 않고 있으나 남북교역액은 중국, 일본에 이어 3번째로 큰 규모이며 2000년 북한 무역총액의 21.6%에 해당하는 금액이다.

북한의 대외교역 규모가 1999년부터 1990년대 이래의 지속적 감소 추세에서 벗어나 증가세로 전환하고 있는 점은 북한경제가 최악의 상태로부터 벗어나고 있음을 보여 주는 하나의 징후로서, 향후 남북한간의 교역량은 더욱

16) 최수영, “남북한 교역관계: 지난 10년의 평가와 향후 전망,” 『한국무역협회주최 남북교역 10주년 기념세미나』 발표 논문, 1998

증가할 수 있을 것이다. 또한 최근 남북한간 위탁가공무역의 증대에서 나타났듯이 새로운 협력방식 등이 적극적으로 활용되고, 게다가 최근 북한의 변화 움직임과 국제교류 증대 등을 볼 때 향후 남북한간 교역에 새로운 전기를 마련할 가능성이 클 것으로 보인다. 특히 남북정상회담을 계기로 한 경제협력 여건의 변화, 북한의 대외개방정책의 추진 강도와 세계시장에의 편입 가능성, 북한의 대 일본 청구권 자금 및 국제기관으로부터의 대규모 차관의 도입 여부 등의 요인들은 기존의 남북한간 교역의 내용과 규모 등에 획기적인 변화를 가져올 가능성이 존재한다.

4.2 남북경제교류 품목

북한은 남북한간의 물자교역을 공식적으로 인정하지 않고 있기 때문에 남북교역은 대부분이 해외중개상을 통한 간접교역의 형태로 추진되고 있다. 그러나 최근에는 한약재와 농산물 및 위탁가공교역의 일부품목에 대해 북한당사자와 직접 협의하고 계약하는 직접교역 방식도 일부 이루어지고 있다. 한편 남북한간 교역에서 물품의 반입 또는 반출은 매매·교환·임대차·사용대차·증여 등을 원인으로 하는 남북한간의 물품의 이동(단순히 제3국을 경유하는 경우 포함)을 의미하고 있는데, 정부는 특히 남북한간의 교역이 민족내부거래라는 특수성에 입각하여 남북한간에 교역을 촉진한다는 차원에서 북한으로부터 반입되는 물품에 대해서는 관세 및 기타 수입물품에 부과하는 부과금을 면제하는 무관세원칙을 채택하고 있다.¹⁷⁾ 이와 같은 무관세 원칙의 취지는 북한측에서도 받아들여져 관련 남북 부속합의서 타결과정에서 남북한간에 합의가 이루어졌다(남북교류협력 부속합의서 제1조 10항). 또한 정부는 남북한간의 교역을 활성화시킨다는 입장에서 북한으로 반출되는 물품에 대해서도 수출에 준하는 각종 지원제도를 그대로 준용하고 있다. 이와 같은 정부의 남북교역지원과 함께 남북한간의 근본적인 경제규모의 격차 및 부존자원의 차이 등으로 인하여 남북교역에서 반입·반출 품목은 크게 변화하여 왔다. 예를 들면, 1990년대 중반이후 대북 반출은 KEDO가 지원하는 중유, 금강산 관광사업물자, 경수로사업물자, 무상지원물자, 기타 협력사업용 물자 등이 크게 증가하고 있다.

지금까지 남북한간의 경제교류현황을 품목별로 살펴보면, 북한물품의 남한으로의 반입은 금액과 비중 면에서 철강금속제품의 광산물이 중요한 위치를 차지하고 있다. 구체적으로 1989년부터 1998년까지 반입품목별 구성 비율을 보면, 철강금속 36.6%, 광산물 32.0%, 섬유류 14.0%, 농림수산물 11.7% 화학공업생산물 3.2% 등으로 나타나고 있다.¹⁸⁾ 그러나 교역초기의 반입물품이

17) 통일교육원(2000), 『통일문제이해』, p.202.

금괴, 아연괴 등 철강금속과 광산물, 농림수산물 등 1차 상품이 주류를 이루었지만, 1994년 이후에는 철강금속과 광산물의 반입 비중이 줄어들고 위탁가공제품인 섬유류의 반입이 증가하여 2차 상품의 비중이 높아지는 형태로 반입물품구조가 바뀌고 있다. 섬유류의 반입은 1991년까지 거의 무시할 수준이었으나 「남북기본합의서」가 발효되기 시작한 1992년부터 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 위탁가공교역¹⁹⁾이 활성화되었기 때문이다. 즉, 섬유류는 남한기업이 원부자재를 북한에 반출하여 완제품을 반입하는 형태의 위탁가공 교역이 대부분을 차지하고 있다. 특히, 1998년도의 섬유류 반입이 총반입에서 차지하는 비중이 42.0%까지 증가하였는데, 이는 위탁가공분야가 북한의 군사도발과 남한의 경제위기 등에 상대적으로 영향을 덜 받는 분야임을 보여주고 있다. 한편 2001년 반입품목의 품목별 구성은 농림수산물 51%, 섬유류 31.2%, 철강금속류 5.6%, 전자 및 전기 5%, 화학제품 0.8%를 각각 차지하여 농림수산물과 전자 및 전기제품의 반입이 급증하였으며, 철강금속제품, 화학공업 생산품의 반입은 감소하였음을 보여주고 있다.

<표 4-2> 2000년~2001년 품목별 반입현황

(단위 : 천달러, %)

품목별	대비표		전년 동기 대비		
			2001년 (B)		증가율 (B/A)
	2000년 (A)	2001년 (B)	금 액	구성비	
	금 액	구성비	금 액	구성비	
농림수산물	71,943	47.2	89,811	51.0	24.8
광산물	517	0.3	3,554	2.0	587.1
화학공업생산품	1,538	1.0	1,405	0.8	-8.6
섬 유 류	53,693	35.2	54,930	31.2	2.3
철강·금속제품	11,747	7.7	9,887	5.6	-15.8
기계류 및 운반용기계	1,739	1.1	2,281	1.3	31.1
전자 및 전기	8,254	5.4	8,748	5.0	6.0
기타제품	2,940	1.9	5,554	3.2	88.9
기타(코드불확실)			-	-	-
소 계	152,373	100	176,170	100	15.6

※ 자료 : 통일부(2002), 『2001남북교류협력 추진실적(종합)』

또한 남한에서 북한으로 반출되는 품목을 살펴보면, 교류 초기에는 농업용

18) 통일부(1998), 『MTI분류에 따른 남북교역 통계자료: 1989-1997』, p. 8-9; 통일부, 『남북교역교류협력동향』, 제90호, p. 24. 참조

19) 위탁가공교역의 초기에는 북한의 설비를 이용하는 위탁가공교역을 실시하였으나, 1994년 11월 「남북경제협력 활성화조치」로 설비의 대북반출이 허용되면서부터 남한의 설비를 이용한 위탁가공교역이 집중하고 있다.

비닐자재 등 화학공업제품이 주종을 이루었으나, 1993년도부터 급속히 감소하여 4% 미만의 비중을 차지하고 있다.

<표 4-3> 2000년~2001년 품목별 반출현황

(단위 : 천달러, %)

품목별	대비표	전년 동기 대비				증가율 (B/A)
		2000년 (A)		2001년 (B)		
		금 액	구성비	금 액	구성비	
일차산품		25,896	9.5	33,189	14.6	28.2
화학공업제품		95,528	35.0	63,846	28.2	-33.2
플라스틱, 고무 및 가죽제품		4,773	1.7	3,686	1.6	-22.8
비금속 광물제품		20,497	7.5	11,176	4.9	-45.5
섬유류		43,433	15.9	52,388	23.1	20.6
생활용품		5,414	2.0	2,604	1.1	-51.9
철강·금속제품		13,995	5.1	16,703	7.4	19.3
전자 및 전기		28,075	10.3	14,560	6.4	-48.1
기계류 및 운반용기계		32,122	11.8	27,155	12.0	-15.5
잡제품		3,042	1.1	1,480	0.7	-51.3
기타(코드불확실)					-	-
소 계		272,775	100	226,787	100	-16.9

※ 자료 : 앞과 동일

이에 대해 섬유의 반출은 위탁가공교역이 시작된 1993년부터 급격히 증가하여, 특히 1993-96년도에는 섬유류의 반출이 총반출 규모의 반 이상을 차지하는 변화를 보이고 있다. 한편 1995년도부터 비금속 광물제품의 반출 비중이 증가하고 있는데, 이는 KEDO가 남한을 통해 지원을 하고 있는 중유가 비금속 광물제품으로 분류되기 때문이다. 또한 1997년부터는 대한적십자사를 통해 지원된 설탕, 밀가루, 분유, 감자 등 구호물품의 반출이 증가하면서 1차산품도 큰 비중을 차지하고 있다. 기계류 및 운반용 기계 반출액은 1997년도부터 그 비중이 커지고 있는데, 이는 금강산 관광사업 관련 물자의 대북반출이 대폭 늘어난 데 기인한다. 2001년도의 반출품목의 품목별 구성은 화학공업제품 28.2%, 섬유류 23.1%, 기계류 12.0%, 비금속 광물제품 4.9%, 일차산품 14.6%, 철강·금속제품 7.4%, 전자 및 전기 6.4%, 플라스틱·고무 및 가죽제품 1.6%를 차지하고 있어 전년에 비해 전자 및 전기제품, 잡제품의 비중이 줄어든 반면, 화학공업제품, 섬유류 등의 반출비중이 크게 증가하였다.

4.3 위탁가공교역

위탁가공교역은 남한의 원·부자재를 북한으로 반출하여 이를 가공한 후 완제품을 다시 반입하는 교역방식이다. 위탁가공교역은 <표 4-4>에서 볼 수 있듯이 1991년 코오롱상사가 학생가방을 간접교역방식으로 처음 시작한 이후 1992년 838천 달러, 1993년 7,008천 달러, 1994년 25,663달러, 1995년 45,892천 달러, 1996년 74,402천 달러, 1997년 79,069천 달러로 반입과 반출 모두 큰 폭으로 증가하여 왔다.

<표 4-4> 위탁가공교역

(단위:천달러)

연도	반입		반출		합계	
	금액	위탁가공	금액	위탁가공	금액	위탁가공
1989	18,655	-	69	-	18,724	-
1990	12,278	-	1,188	-	13,466	-
1991	105,719	-	5,547	-	111,266	-
1992	162,863	638	10,563	200	173,426	839
1993	178,167	2,985	8,425	4,023	186,592	7,008
1994	176,298	14,321	18,249	11,343	194,547	25,663
1995	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291	45,892
1996	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039	74,402
1997	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339	79,069
1998	92,264	41,371	129,679	29,617	221,943	70,988
1999	121,604	53,736	211,832	45,883	333,437	99,620
2000	152,373	71,966	272,775	57,224	425,148	129,190
2001	176,170	72,579	226,787	52,345	402,957	130,924

※ 자료: 통일부 2001년 실무안내

1998년 위탁가공 교역액(70,988천 달러)은 IMF상황하의 국내경기위축으로 반출이 감소하여 전년도에 비해 10% 감소하였으나, 전체 교역액에서 차지하는 비율은 32%로 1997년도의 26%에 비해 오히려 증가하였다. 또한 위탁가공교역은 국내경기가 회복되기 시작한 1999년은 1억 달러 수준으로 크게 증가되었으며 2000년까지 증가세가 계속되었으나, 2001년도에 들어서는 북미관계의 급속한 냉각에 영향을 받아 감소세로 반전하였다.

위탁가공교역이 이처럼 꾸준히 증가하고 있는 이유는 북한의 저렴한 값

좋은 노동력을 이용할 수 있을 뿐만 아니라 위탁가공교역 추진을 향후 남북 경협을 준비과정으로 보아 국내 기업들이 적극성을 띠고 있기 때문이다. 또한 북한측에서도 노동력을 활용하면서 투자부담이 없이 외화획득이 가능하고, 낙후된 경공업분야 발전의 계기가 될 수 있다는 점에서 선호하고 있는 것으로 보인다. 한편 위탁가공분야는 남북한간 임금수준 차이 등 상이한 경제구조로 인하여 상호보완성이 높은 섬유류, 전자부품 조립 등 노동집약적인 산업분야가 선호되고 있다. 이에 따라 위탁가공교역으로 반입되는 물품은 의류가 대부분을 차지하고 있으나 칼라TV, 전화기, 자동차배선, 컴퓨터모니터 부분품, 카세트이프 등으로 그 품목이 점차 다양해지고 있다. 또한 북한도 일부 전기·전자제품에 대해 기술교육을 위한 기술자 방북과 체류를 허용하고 있다.

5. 남북한 경제적 상호의존의 실증적 분석

5.1 분석 방법

앞에서 살펴본 상호의존의 측정과 관련된 여러 실증적 분석과 관계없이, 이론적 관점에서 상호의존관계를 나타내는 조건들을 파악하는 방법은 이론적 사고(思考)에 따라 차이를 보이고 있다. 앞의 교역 - 분쟁에 관한 이론적 논쟁에서 살펴 본 바와 같이, 자유주의 및 기능주의(functionalist)이론가들은 국가간 상호의존의 조건으로 국가간 유대관계의 확대를 중요하게 생각하는데 반해, 종속이론가 및 신 마르크스주의자들은 교역으로 인한 종속에서의 대칭성여부에 큰 관심을 두고 있다. 따라서 경제적 상호의존 측정에 합리적으로 접근하기 위하여는 이들 여러 이론적 주장들을 종합하여 국가간 관계를 분석하여야 하는데, 국가간 경제적 유대를 여러 학자들이 공통적으로 상호의존이라고 동의할 수 있는 개념으로 측정하기 위해서는 국가간 유대의 확장정도(현저성)와 종속의 균형여부(대칭성) 모두를 고려하여야 할 것이다. 즉 국가간 상호의존관계가 분명하게 존재하기 위해서는 두 국가간 교역이 확장적이고 대칭적이어야 할 것이다.

따라서 남북한간 경제적 상호의존을 두 개의 차원에서 파악하기 위해 본 연구에서는 (1)현저성(salience), (2)종속의 대칭성(symmetry)을 측정하기로 한다²⁰⁾. 여기서 현저성은 한 국가의 입장에서 다른 국가들과의 교역관계와

20) 본 연구에서 사용하는 상호의존 분석방법은 Barbieri(1996)를 주로 참조함.

비교한 특정 한 국가와의 교역관계가 갖는 상대적 중요도를 의미한다. 또한 대칭성은 교역국가간 종속의 평등정도를 나타낸다. 남한의 입장에서 북한과의 교역이 다른 국가들과의 교역에 비해 상대적으로 높지 않지만, 북한의 입장에서 남한과의 교역비중이 여타국가와의 교역에 비해 상대적으로 높은 경우, 남북한은 경제적으로 높은 상호의존관계에 있는가? 더 구체적으로 표현하여, 남한의 대외 총교역 중 북한에 대한 교역비중이 5%이고 북한은 남한과의 교역비중이 대외 총교역 중 70%라고 하면 남북한의 경제적 상호의존은 높은가? 아니면 낮다고 보아야 하는가? 이에 대한 분명한 해답을 구하기 위하여는 남북한간 교역의 현저성과 대칭성을 모두 고려한 경제적 상호의존성의 측정이 필요하게 된다.

이 측정방법의 합리성을 주장하기 위해 상호의존의 개념이 갖고 있는 여러 이론적 주장의 핵심요소를 다시 살펴보자. 자유주의 이론은 교역유대의 확장은 분쟁을 막을 수 있는 동기들을 증가시킨다고 믿고 있기 때문에 교역유대와 분쟁은 역의 관계에 있음을 강조한다. 따라서 자유주의 이론가들은 종속의 균형 또는 평등정도에는 관심을 두지 않고 두 국가간 교역규모에 의해, 어떤 이들은 교역의 확대정도에 의해, 교역 유대정도를 측정한다. 본 연구에서 두 국가간 교역수준에 관심을 둔 자유주의 이론을 반영하여, 남북한간 교역유대의 확장정도를 파악하기 위해 현저성을 측정한다. 또한 경제관계에서 대칭적 종속에 관심을 둔 신 마르크스 이론과 비대칭적 관계에서 발생하는 분쟁의 잠재적 가능성을 인정하는 여러 이념적 주장들을 반영하기 위해 본 연구에서는 남북한간 교역의 대칭정도를 나타내는 대칭성을 측정한다.

많은 이론가들은 국가간 경제적 유대의 대칭성을 기준으로 종속과 상호의존을 구분하며, 교역관계의 확장정도에 의해 현저한 관계와 사소한 거래관계를 구분한다. 그러나 이들 두 요소는, 각기 독립적으로 사용되기보다는, 함께 일반적 개념에 접근하는 상호의존의 정도를 나타낸다. 실제로 이 복합적 개념의 상호의존을 기준으로 볼 때 두 국가간 교역관계가 비대칭적 교역관계이지만 현저성이 떨어지는 경우에 두 국가관계는 종속적이라고 보기보다는 독립적인 관계로 보는 것이 더 현실적이다.

상호의존의 정도를 나타내는 지수를 계산하는 경우, 우선 양국간 교역의 중요도(현저성)를 측정하는 방법은 이론가들마다 차이가 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 어떤 이론가들은 교역총액을, 다른 이들은 국민소득을 조정계수로 사용하는 것이 바람직하다고 제시하고 있다. 지금까지의 연구들을 보면, 2차 대전 이전 기간에는 많은 국가들에서 GNP 또는 GDP자료의 수집이 불가능하기 때문에 대전이전을 포함한 시계열분석에서는 각국에서 양국간 교역이 차지하는 중요도를 측정할 때 조정계수로 인한 양국간 교역을 주로 사용하고 있다. 그러나 2차대전이후 기간에 대한 분석에서는 많은 실증적 연

구들이 상호의존을 측정하는데 두 개의 조정계수(양국간 교역, GNP 또는 GDP) 중 하나 또는 모두를 (Gasirowski 1989b; Soroos 1977) 사용하고 있다.

양국간 교역규모를 상호의존 측정의 조정변수로 사용하는 방법은 Hirschman (1980:85)의 교역지수집중도(concentration of trade index)에서 출발한다. Hirschman은:

A국이 B국과의 교역관계에서 다른 나라로 교역관계를 이동하려 할 때 가장 큰 어려움을 경험하게 되는 조건들을 조사한 결과, 우리는 B국이 A국의 총교역에서 차지하는 비중이 가장 중요한 요소임을 발견하였다. 이 비중은 그 분자, B국의 A국과의 교역크기에, 그리고 분모인 A국 총교역의 크기에 달려있다.(1980:85)

이제 Hirschman의 교역지수집중도에서 출발하는 남한과 북한의 상대에 대한 각각의 상호의존 정도를 생각하여 보자. 이를 위해서는 우선 남한과 북한의 각기 상대에 대한 교역비율을 계산하여야 한다. 교역비율은 대외 총교역, 즉 총수출과 총수입에서 남북한 교역이 차지하는 비율로 계산된다. 따라서 남한(s)과 북한(n)간에 교역이 이루어지는 경우, 남한의 대외 총교역에서 북한과의 교역이 차지하는 교역지수 집중도(교역비율)는 다음과 같이 나타나다.

$$\text{교역비율}_{sn} = \text{쌍방교역}_{sn} / \text{총교역}_s \quad \dots \quad (1)$$

또한 북한의 입장에서 남한과의 교역이 차지하는 교역비율은

$$\text{교역비율}_{ns} = \text{쌍방교역}_{ns} / \text{총교역}_n \quad \dots \quad (2)$$

(1)식과 (2)식에 의한 남한과 북한의 교역비율은 남북한간의 현저성, 대칭성, 그리고 상호의존을 측정하는 기초로 사용된다. 우선 (1)식과 (2)식을 근거로 남북한 교역의 현저성을 측정하기 위해서는 남한과 북한의 상대방에 대한 교역 현저성의 평균을 구하는 방법을 사용하여야 한다. 양국간 교역의 현저성을 구하기 위해 각국의 교역비율의 평균을 구하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있다. 이중 두 교역국의 교역비율이 지나치게 차이가 있는 경우에 기하평균(geometric mean)은 낮은 값을 높게, 높은 값을 낮게, 가중·조정할 수 있기 때문에 산술평균(arithmetic)보다 더 선호될 수 있는 방법이다.

한 국가의 특정국가에 대한 교역비율은 상당한 정도로 높고 반대로 그 교

역상대의 행위주체국가에 대한 교역비율이 상당히 낮은 경우, 단순한 산술평균에 의한 두 교역국가간의 교역 현저성은 상대적으로 높게 계산되지만, 기하평균에 의하면 두 국가간의 교역 현저성은 인위적인 과대평가의 위험을 피할 수 있게 된다. 또한 두 교역국가 모두가 상대 교역국가에 대하여 서로 높은 교역비율을 갖는 경우, 기하평균에 의한 양국간 교역 현저성은 산술평균에 의한 교역 현저성보다 낮은 값을 갖게 된다. 즉 기하평균에 의한 양국간 교역 현저성은 산술평균에 비해 교역 양국의 교역비율에 큰 차이를 갖는 경우에는 낮은 값을, 교역비율이 모두 높은 경우에는 높은 값을 나타내는 특징을 갖고 있다.

예를 들어 두 교역국가가 각각 상대국에 대하여 50%로 같은 정도의 교역비율을 차지하고 있다면, 양국간 교역 현저성은 기하평균에 의하거나 산술평균에 의하거나 관계없이 0.5의 값을 갖게된다. 이제 두 교역국가중 한 국가는 상대국에 대하여 20%의 교역비율을 가지며 상대국은 이 국가에 대하여 90%의 교역비율을 갖고 있는 경우를 보자. 이 경우 산술평균에 의한 양국간 교역 현저성은 $(0.2 + 0.9)/2 = 0.55$ 로 나타난다. 그러나 기하평균 방법으로 구해지는 양국간 교역 현저성은 $\sqrt{0.2 \times 0.9} = 0.424$ 이다. 계산 결과에서 보듯이 기하평균에 의한 교역 현저성은, 한 국가의 높은 값이 전체 평균에 미치는 영향이 상대적으로 적어지기 때문에, 산술평균값보다 낮게 나타난다. 따라서 이러한 기하평균의 교역 현저성은 교역관계에 있는 두 국가간에서 상대국과의 교역이 갖는 중요도를 나타내는데 더 적당함을 알 수 있다. 남북한의 교역 현저성은, 이상의 논의를 근거로, 남한의 대북한 교역비율(1식)과 북한의 대 남한 교역비율(2식)을 근거로 기하평균 방법에 의해 구할 수 있다 :

$$\text{교역현저성}(\text{saliency})_{sn} = \sqrt{\text{교역비율}_{sn} \times \text{교역비율}_{ns}} \quad \dots \quad (3)$$

이제 남북한 교역관계의 대칭성(symmetry)을 살펴보자. 남북한 교역관계의 대칭성은 교역 현저성과 마찬가지로 남북한의 상대국에 대한 교역비율들을 근거로 측정할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 교역의 대칭성은 교역 양국이 교역관계에서 서로 비슷하게 종속되어 있는 정도를 근거로 교역관계에 대한 양국의 상대국에 대한 공헌정도를 나타낸다. 교역관계의 대칭성을 단순히 두 나라의 상대국에 대한 교역비율의 차이로 계산하면, 차이가 클수록 교역관계는 불평등하고 차이가 적을수록 교역관계는 평등하게 나타난다. 그러나 이러한 교역비율의 차이와 대칭성간의 역관계는 앞의 교역 현저성을 측정할 때 사용한 바 있다. 따라서 여기서는 두 나라의 상대국에 대한 교역비율의 차이에 절대값을 취하고 이를 '1'에서 뺀 값으로 교역대칭성을 계산하기로 한다. 즉 남북한간의 교역대칭성은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\text{교역대칭성}_{sn} = 1 - |\text{교역비율}_{sn} - \text{교역비율}_{ns}| \quad \dots \quad (4)$$

여기서 교역비율의 차이에 절대값을 취한 것은 교역 양국 중 어떤 나라의 교역비율이 더 높은가에 관한 순위가 교역관계의 대칭 여부와 관계없기 때문에 사용하였으며, '1'에서 뺀 값은 대칭성을 나타내는 값과 대칭정도를 정의 관계로 표현하기 위해서이다. 따라서 (4)식에 의한 교역대칭성은 '0'에서 '1'사이의 값을 갖는데, 그 값이 '1'에 가까울수록 높은 대칭정도를, 그리고 '0'에 접근할수록 낮은 대칭정도를 나타낸다. 예를 들어, 만일 두 나라의 상대국에 대한 교역비율이 같다면, 대칭성의 값은 '1'의 값을 가질 것이다.

한편 두 나라의 상대국에 대한 교역비율이 비슷하기 때문에 교역대칭성이 높다고 하여도, 두 나라의 상대국에 대한 교역비율들이 모두 10%로 같은 경우와 교역비율들이 모두 90%로 같은 경우와는 분명하게 두 국가간 상호의존 관계가 다른 상태임을 알 수 있다. 따라서 두 교역국가간의 상호의존 정도는 현저성과 대칭성이 모두 고려되어야 할 것이다. 즉 두 교역국가간의 상호의존은 (5)식에서와 같이 두 개의 차원, 현저성과 대칭성에 걸쳐 측정되어야 한다.²¹⁾ 따라서 남북한의 상호의존은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\text{상호의존성}_{sn} = \text{교역현저성}_{sn} \times \text{교역대칭성}_{sn} \quad \dots \quad (5)$$

상호의존을 측정할 때 두 지수의 상호작용을 사용하는 이유는 두 개의 차원 중 하나, 현저성 또는 대칭성이 존재하지 않는 경우에선 상호의존의 값이 '0'으로 나타나야 하기 때문이다. 만일 두 국가간의 교역에서 대칭성이 '0'이라고 하면, 교역의 현저성이 높다고 하여도 두 국가간 상호의존은 '0'으로 측정되어진다. 이 경우 두 국가의 교역관계는 상호의존이 아니라 일방적인 종속관계로 특징지어지게 된다. 마찬가지로 두 국가간 교역의 현저성이 '0'에 가깝다면(즉, 두 국가간에 교역이 거의 이루어지지 않고 있다면), 두 국가간 교역의 대칭성이 '1'에 가깝다고 하여도 두 국가의 경제적 상호의존은 '0'에 가깝게 된다.

21) 두 개의 차원에 대한 상호작용은 Friedrich(1982)의 논문을 참고할 수 있다.

5.2 실증적 분석 결과

남북한간 경제적 상호의존의 측정과 관련하여, 1989년부터 최근까지 남북한간의 경제교류실적을 근거로 남한의 대북한교역비율과 북한의 대 남한교역비율을 구한 결과는 <표 5-1>과 <표 5-2>에서 볼 수 있다. 표에 나타난 바와 같이 남한의 대북 교역비율은 남북한 교역초기에는 거의 '0'에 가깝게 나타났으나 2000년에는 초기에 비해 그 비율이 8배정도 증가한 것으로 기록되고 있다. 그러나 전체적으로 남한의 대북 교역비율은 무시할 정도의 낮은 수준에 머물고 있으며, 특히 1990년대 들어 교역비율은 낮은 수준에서 큰 변화 없이 약간의 등락을 되풀이하고 있다. 이에 대해 북한의 대남 교역비율은 교역초기인 1990년에 1.3%를 기록한 이후 1991년 4.3%로 급격히 증가하면서 지속적인 증가세를 보여 1999년과 2000년에는 북한의 대외무역에서 차지하는 남북교역이 20%를 상회하고 있다. 앞장의 남북한 경제교류현황에서 설명한 바와 같이 이와 같은 북한의 대남 교역비율은 앞으로도 증가세를 지속할 것으로 예상된다.

<표 5-1> 남한의 대북 교역비율

(단위 : 백만달러)

연도	쌍방교역sn	총교역s	교역비율
1989	18.724	123,842	0.000151193
1990	13.466	134,860	0.000099852
1991	111.266	153,395	0.000725356
1992	173.426	158,407	0.001094813
1993	186.592	166,036	0.001123804
1994	194.597	198,361	0.000981024
1995	287.291	260,177	0.001104214
1996	252.037	280,054	0.000899959
1997	308.338	280,780	0.001098148
1998	221.943	225,595	0.000983812
1999	333.436	263,437	0.001265714
2000	425.151	332,749	0.001277693

<표5-2> 북한의 대남 교역비율

(단위 : 백만달러)

연도	쌍방교역ns	총교역n	교역비율ns
1989	18.724		
1990	13.466	4,170	0.003229257
1991	111.266	2,584	0.043059598
1992	173.426	2,555	0.067877104
1993	186.592	2,646	0.070518519
1994	194.597	2,100	0.092665238
1995	287.291	2,052	0.140005361
1996	252.037	1,977	0.127484573
1997	308.338	2,177	0.141634359
1998	221.943	1,442	0.153913315
1999	333.436	1,480	0.225294595
2000	425.151	1,969	0.215922296

한편, 남한의 대북한 교역비율과 북한의 대 남한 교역비율을 근거로 도출한 남북한 교역의 현저성은 <표 5-3>에 나타나 있다. 표에 의하면 남북한 교역의 현저성은 교역초기에 낮은 값을 갖고 있었으며 이후 현저성이 상대적으로 높아지기는 하였으나 최근까지도 여전히 0.016정도의 낮은 수준에 머물고 있다. 낮은 남북한 교역의 현저성은 낮은 남한의 대북 교역비율에 기인하고 있는데, 어쨌든 이러한 낮은 교역 현저성은 남북한간의 교역이 남북한간의 분쟁에 영향을 주기에 부족한 것으로 판단된다.

<표5-3> 남북한 교역현저성

연도	교역비중sn	교역비중ns	교역현저성
1989	0.000151193		
1990	0.000099852	0.003229257	0.000567844
1991	0.000725356	0.043059598	0.005588698
1992	0.001094813	0.067877104	0.008620482
1993	0.001123804	0.070518519	0.008902192
1994	0.000981024	0.092665238	0.009534509
1995	0.001104214	0.140005361	0.012433657
1996	0.000899959	0.127484573	0.010711248
1997	0.001098148	0.141634359	0.012471387
1998	0.000983812	0.153913315	0.012305353
1999	0.001265714	0.225294595	0.016886640
2000	0.001277693	0.215922296	0.016609707

남북한 교역의 대칭성을 계산한 결과는 <표 5-4>에서 볼 수 있다. 표에 의하면 남북한간의 교역은 교역초기 거의 완전한 대칭을 이루고 있었으며 이후 남북한 교역의 증가와 함께 점차로 균형관계가 약해지는 것으로 나타나고 있다. 그러나 남북한 교역의 대칭성은 여전히 높은 값을 유지하고 있기 때문에 남북한간에는 교역으로 인한 경제적 종속의 가능성은 나타나지 않고 있다.

<표5-4> 남북한 교역대칭성

연도	교역비중 _{sn}	교역비중 _{ns}	교역비중 _{sn} - 교역비중 _{ns}	교역대칭성
1989	0.000151193			
1990	0.000099852	0.003229257	0.003129405	0.996870595
1991	0.000725356	0.043059598	0.042334241	0.957665759
1992	0.001094813	0.067877104	0.066782291	0.933217709
1993	0.001123804	0.070518519	0.069394714	0.930605286
1994	0.000981024	0.092665238	0.091684214	0.908315786
1995	0.001104214	0.140005361	0.138901147	0.861098853
1996	0.000899959	0.127484573	0.126584614	0.873415386
1997	0.001098148	0.141634359	0.140536211	0.859463789
1998	0.000983812	0.153913315	0.152929503	0.847070497
1999	0.001265714	0.225294595	0.224028880	0.775971120
2000	0.001277693	0.215922296	0.214644603	0.785355397

이상에서 계산된 지수들을 근거로 계산한 남북한간의 경제적 상호의존지수는 <표 5-5>에 나타나 있다. 남북한의 경제적 상호의존은 남북한 교역초기인 1990년에 0.00057로 상호의존의 의미를 갖지 못하였으며, 이후 상호의존지수는 초기에 비해 상대적으로 빠르게 증가하여 1995년에는 0.01 수준까지 도달하였다. 그러나 그 이후 남북간 경제적 상호의존지수는 큰 변화를 보이지 않고 정체됨에 따라 2000년에는 0.013으로 나타나고 있다. 이러한 남북한 경제적 상호의존의 실증적 측정결과를 근거로 판단할 때, 남북한간의 경제교류는 남북한간의 긴장, 분쟁 또는 협력 등의 정치적 관계에 영향을 주기에는 그 규모가 아직 낮은 수준에 머물고 있는 것으로 판단되어진다. 따라서 남북한 경제교류가 앞으로 남북한간의 군사·정치관계에 평화적 효과를 제공할 수 있기 위하여는 남북한 경제교류의 확대를 위한 꾸준한 노력이 필요할 것으로 분석된다.

<표5-5> 남북한 경제적 상호의존

연도	교역특수성sn	교역대칭성sn	경제적 상호의존
1989			
1990	0.000567844	0.996870595	0.000566067
1991	0.005588698	0.957665759	0.005352104
1992	0.008620482	0.933217709	0.008044787
1993	0.008902192	0.930605286	0.008284427
1994	0.009534509	0.908315786	0.008660345
1995	0.012433657	0.861098853	0.010706608
1996	0.010711248	0.873415386	0.009355369
1997	0.012471387	0.859463789	0.010718705
1998	0.012305353	0.847070497	0.010423502
1999	0.016886640	0.775971120	0.013103545
2000	0.016609707	0.785355397	0.013044523

6. 결 론

한국전쟁 이후 지금까지 국제정치분야에서는 안보를 중심으로 하는 한반도 평화체제의 구축에 관하여 많은 연구들이 나왔고, 「7.7선언」 이후에는 남북한 경제교류협력과 관련하여 많은 정책연구들이 나왔으며 지금도 계속되고 있다. 그러나 한반도 평화체제에 관한 대다수 연구들은 한국전쟁의 경험과 북한의 빈번한 대남 군사도발 등 북한의 실질적인 군사위협 상존이라는 현실을 바탕으로 하여 군사안보에 초점을 맞추어 온 것이 사실이다. 그 결과 지금까지의 한반도 평화 연구들은 단기적 정책의 성격을 지니고 있으며, 특히 1990년대 이후 세계적 화해협력의 흐름에 따라 본격적으로 등장하고 있는 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 차원의 평화체제를 분석·모색하기에는 불충분한 것으로 평가된다. 특히 1990년대 들어 세계적인 경제 우선 원칙의 확산과 함께 남북한간에도 경제교류협력이 활발하게 진행되고 있음에도 불구하고, 한반도 평화체제의 구축과 남북한 경제교류협력을 연결하는 학제간(interdisciplinary)의 理論的 접근이 부족하였던 것이 사실이다.

남북한의 경제교류협력은 한반도에서의 평화정착, 민족의 자주역량회복, 그리고 통일을 향한 하나의 중요한 수단이라는 점에서 일반적인 두 국가간 경제교역과는 다른 특수성을 지니고 있다. 이러한 특수성에 따라 남북한 경제교류협력은 경제의 영역을 넘어 정치적 영역과 밀접히 연관될 수밖에 없

다. 따라서 本 研究에서는 學際的 研究를 통하여 남북경제교역의 경제적 효과뿐만 아니라 한반도 평화와 관련된 정치적 의미와 효과를 분석하였다. 즉 本 研究는 교역(trade)의 경제적 및 정치적 효과를 분석함으로써, 남북한 경제교류협력이 남북한의 균형적 경제발전과 한반도 긴장완화·갈등해소에 어떠한 역할을 맡을 수 있으며, 더 나아가 한반도의 평화체제구축을 위하여 어떤 방향으로 전개되는 것이 바람직한가에 관하여 분석하였다. 이에 따라 本 研究에서는 우선 1990년대 들어 국제정치·경제분야에서 큰 관심을 끌고있는 交易과 국가간 분쟁에 관한 理論들을 살펴보고, 그 이론들을 남북한 경제교류에 적용하여 남북한간의 교역 현저성과 교역대칭성의 변화추세를 살펴보고 이를 근거로 남북한의 상호의존 변화를 분석하였다. 1989-2000년 기간 동안의 남북한 경제교류자료를 이용하여 남북한간의 경제적 상호의존을 분석한 결과, 첫째, 남한의 대북 교역비율은 낮은 수준을 유지하여왔으며, 북한의 대남 교역비율은 큰 폭의 증가세를 보여왔다. 그러한 상반된 교역비율의 복합적인 결과로 남북한간의 교역 현저성은 낮은 수준에 머물고 있다. 둘째, 남북한의 교역대칭성은 그 지수가 점차 감소추세에 있지만 높은 값을 보이고 있어 남북한간에는 교역관계가 일방적 종속관계가 아닌 것으로 분석된다. 셋째, 남북한간의 경제적 상호의존은 교역초기 이후 중반까지 빠르게 증가하였으나 1995년부터 정체상태에 있으며 그 지수도 낮은 수준에 머물고 있다. 남북한 경제적 상호의존에 관한 이러한 측정결과는, 우선적으로, 남북한간의 경제교류가 상호대칭적 관계에서 이루어지고 있어 바람직한 방향으로 진행되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 남북한 경제교류가 남북한간의 긴장·분쟁관계를 완화·해소시키기에 지금까지는 미흡한 수준에 있음을 보여주고 있다.

Kant와 Montesquieu에 의해 제시되고, 지금까지 자유주의 학자들과 많은 경제학자들이 지지하여온 “교역을 통한 평화이론”은 한반도 평화체제를 구축하기 위한 방향을 제시하는 하나의 바람직한 이론으로 꼽을 수 있다. 이 이론에 기초한 남북한 경제교류는 첫째, 한반도에서 남북한간의 긴장과 대립을 완화·해소시킴으로써 남북한 긴장관계를 협력관계로 전환할 수 있으며, 둘째, 북한이 현재 당면하고 있는 경제위기를 해소시키는 동시에 시장경제와의 접촉을 확대시켜 점진적인 체제전환을 불러 올 수 있고, 셋째, 외부의 개입 없이 우리의 노력으로 평화통일을 이룰 수 있기 때문에 민족의 자주역량을 회복할 수 있는 최선의 방법중 하나이다. 그렇다면 “교역을 통한 평화이론”을 한반도에 적용하여 남북한간의 경제교류가 이러한 긍정적 평화효과를 제공하려면 남북한 경제교류는 어떠한 방향으로 진행되어야 할 것인가? 본 연구에 살펴본 교역-분쟁에 관한 여러 이론들과 남북한 경제적 상호의존에 대한 실증적 분석을 토대로 할 때, 남북한 경제교류는 최우선적으로 최근 들

어 정체상태에 있는 경제교류를 활성화 시켜 그 규모를 상당한 수준까지 끌어올려야 할 것이다. 둘째, 남북한 경제교류의 빠른 확대를 위해 경제교류를 위한 제도의 정립²²⁾과 정부간 접촉의 확대를 이루어야 한다. 셋째, 남북한 경제교류는 교류규모의 확대와 더불어 지금까지와 같이 남북한 교역규모의 대칭을 유지하여야 할 것이다. 남북한 경제교류가 남북한 경제의 비교우위에 근거하여 대칭적 상태로 진행될 경우, 남북한의 경제교류는 남북한간의 협력과 평화효과를 불러 오게 될 것이다.

政策研究는 현실세계에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 필요한 지식을 정리하여 대안을 제시하는 작업이다.²³⁾ 그러므로 어떠한 지식을 토대로 政策研究가 출발하는가에 따라 정책대안은 달라지게 된다. 한편 문제해결의 방법 제시뿐만 아니라, 무엇이 해결되어야 하는 문제인지를 제시하는 것도 지식에 달려 있다. 이러한 모든 것을 포괄하여 체계화된 지식을 理論이라고 한다면, 한반도 평화체제에 대한 정책을 연구하기 위 하여는 어떤 이론을 활용할 것인가에 관한 理論的 論議가 요구된다. 그러나 실제로 정책결정과 미래진단에 있어 이론이 실질적 도움을 주지 못하는 경우도 많이 나타난다. 그것은 이론이 현실을 단순화하는 과정에서 필수적으로 설정되는 이론의 基本假定들이 현실상황에 얼마나 근접하여 있는가의 여부에 달려있다. 따라서 이론가들은 연구의 대상이 되는 현실상황을 분석하고 그 상황과 이론의 基本假定들을 비교하여야 할 것이다. 만약 북한의 호전성이 사실이라면, 인간의 사악성을 가정하여 힘을 근거로 한 국가생존에 중심을 두고있는 現實主義理論에서 바라본 대북 포용정책은 매우 위험한 정책일 것이다. 반대로 남북한이 동포애와 민족공동체적 인식을 갖고 있다면, 계몽주의적이고 인류공동체적인 가정에서 출발하는 自由主義理論 내지 構成主義理論이 보는 대북 포용정책은 전도가 밝은 정책일 것이다. 모든 이론들이 모든 사회현상을 설명할 수 있는 일반이론이 될 수는 없다. 각 이론들은 특정 문제영역에서 각각의 강점과 약점을 가지고 있기 때문이다. 따라서 어떤 정책이 성공적으로 추진되기 위해서는, 그 정책의 적용대상이 되는 사회현상을 파악하고 그 현상이 정책의 토대가 된 이론의 假定들에 근접되어 있는가를 분석하는 것은 매우 중요하다. 결과적으로 경험적 사실에 충실하지 못한 이론은 ‘나쁜 이론’으로 평가되며, 이론적 기본을 갖지 못한 정책은 ‘환상’을 낳을 뿐이다.²⁴⁾

지금까지 한반도 평화체제에 관하여 많은 논의들이 있어 왔지만 이론적 접근이 미진했던 사실을 감안할 때, 本 研究는 향후 한반도 평화체제에 관

22) 남북한간 경제교류 활성화 방안은 주성환(2002) “제VI장”을 참고 할 수 있다.

23) 김학성(2000), 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근-현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교-』, 통일연구원

24) Risse-Kappen, Thomas(1996), “Konfliktprvention durch Theorie?” Internationale Politik, Bd.51, Nr.8, p.8; 김학성(2000), pp.6-7에서 재인용

한 理論的 論議, 특히 정치와 경제분야의 학제간 논의의 활성화라는 맥락에서 의미를 가질 수 있을 것이다. 한반도 평화에 관한 이론적 접근은 한반도 평화체제 구축은 물론이고, 한반도 문제와 관련된 제 정책들의 구상, 수립 및 추진과정에서 수시로 돌출하는 여러 문제점들을 해결하는데 필요한 認識論的 기반을 직·간접적으로 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 좀더 구체적으로, 本 研究는 중장기적으로 대화와 협상을 통한 미래 지향적인 한반도의 평화정착을 모색할 수 있으며, 그리고 평화의 조건들을 국가 및 정부관계 차원에서 뿐 만 아니라 남북한의 정치·경제·사회구조들에서도 찾을 수 있을 것으로 기대한다.

이와 더불어 本 研究가 갖고 있는 한계로서 앞으로 본 연구의 연장선상에서 연구되어야 할 부분은 우선적으로 다음의 과제들을 들 수 있다. 첫째, “교역을 통한 평화이론”이 한반도에 적용될 수 있는가의 여부가 이론적으로 분석되어야 할 것이다. 구체적으로는 이론이 갖고 있는 여러 가정들이 한반도에서 현실성을 갖고 있는가, 그리고 한반도의 남북관계가 갖고 있는 특수성이 이론의 적용과 해석에 어떠한 의미를 갖고 있는가가 분석되어야 할 것이다. 둘째, “교역을 통한 평화이론”이 한반도의 남북관계에 적용되는가에 관하여 실증적 분석이 이루어져야 할 것이다. 즉 남북한간의 경제교류가 한반도에서의 남북한 긴장관계를 해소시키고 화해·협력을 유발하고 있는가가 남북한 경제교류와 분쟁에 관한 자료를 바탕으로 실증적으로 검증되어야 할 것이다.

【 참고문헌 】

- 김학성(2000), 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근-현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교-』, 통일연구원 「로동신문」, 1997년 2월 7일
- 백종천(2000), “한반도 주변4강과 북한”, 『21세기 동북아 평화증진과 북한』, 세종연구소
- 주성환(2002), 『남북한 경제발전수준과 산업구조 비교』, 지문당(출간예정)
- 최수영(1998), “남북한 교역관계: 지난 10년의 평가와 향후 전망”, 『한국무역협회주최 남북교역 10주년 기념 세미나』
- 통일교육원(2000), 『통일문제이해』
- 통일부(1998), 『MTI분류에 따른 남북교역 통계자료 : 1989-1997』, 통일부 『남북교역교유협력통향』, 제 90호
- Abcl. C.F. and M.A. Tetreault, eds. 1986. *Dependency Theory and Return of High Politics*. New York: Greenwood Press.
- Azar. Edward E. and William Eckhart, 1978. "Major world cooperation events, 1945-1975." *International Interactions* 5(2): 203-239.
- Balogh, Thomas, 1963. *Unequal Partners*. Vol. 1 : The Theoretical Framework. Oxford: Basil Blackwell.
- Baran, Paul. 1957. *The Political Economy of Growth*. New York: Monthly Review Press.
- Barbieri, Katherine. 1996. "Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict?", *Journal of Peace Research* 33(1)
- Blanchard, Jean-Marc F.and Norrin M. Ripsman. 1994. "Peace through Economic Interdependence? Appeasement in 1936." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association Annual Meeting, New York.
- Blomstrom. Magnus, and Bjorn Hettne. 1984. *Development Theory in Transition*. London: Zed Books.
- Bremer, Stuart. 1992. "Dangerous Dyads. Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War. 1816-1965." *Journal of Conflict Resolution* 36(2): 309-341
- Bremer, Stuart. and Thomas R. Cusack, Guest cds. 1993. "Advancing the Scientific Study of War." *International Interactions* 19(1-2). Special Issue.
- Cardoso, Fernando Henique, and Enzo Felleto [1969]1979, *Dependency and Development in Latin America*. Translated in English by University of California Press. Reprint. Berkeley: University of

- California Press.
- Chorcri, Nazli, and Robert North. 1975. *Nations in Conflict*. San Francisco: W.H. Freeman.
- Chorcri, Nazli, and Robert C. North. 1989. "Lateral Pressure in International Relations: Concept and Theory." In *Handbook of War Studies*. ed. Manus I. Midlarsky. Boston: Unwin Hyman. 289-326.
- Cohen, Benjamin J. 1973. *The Question of Imperialism*. New York: Basic Books.
- Cooper, Richard N. 1968. *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*. New York: McGraw Hill.
- Coser, Lewis. 1956. *The Functions of Social Conflict*. New York: Free Press.
- Deutsch, Karl W. 1988. *The Analysis of International Relations*. 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
- dos Santos, Theotonio. 1968. La Crisis de la Teoria del Desarrollo y las Relaciones de Dependencia en America Latina. *Boletin de CESO*. 3.Santiago. Cited in Magnua Blomstrom and Bjom Hettne. 1984. *Development Theory in Transition*. London: Zed Books. 64.
- Dougherty, James E. and Robert Pfaltzgraff. Jr. 1990. *Contending Theories of International Relations* 3rd ed. New York: Harper Collins.
- Frank, Andre Gunder. 1967. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review Press.
- Friedrich, Robert J. 1982. "In Defense of Multiplicative Terms in Multiple Regression Equations." *American Journal of Political Science* 26(4):797-833.
- Galtung, Johan(1969), "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*, No.6,
- Gasiorowski, Mark. 1986a. "Economic Interdependence and International Conflict: Some Cross-National Evidence." *International Studies Quarterly* 30(1): 23-28.
- 1986b. "Structure and Dynamics in International Interdependence." In *Dependency Theory and the Return to High Politics*. ed. Charles F. Abel and Mary Ann Tetreault. New York: Greenwood Press. 71-100.
- Goodhand, Jonathan, & David Hulme(1999), "From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace-Building in the New World Disorder," *Third World Quarterly*, No. 1,
- Gowa, Joanne. 1994. *Allies. Adversaries. and International Trade*.

- Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Hirsch, Leonard Paul. 1986. "Incorporation into the World Economy: Empirical Tests of Dependency Theory." In *Dependency Theory and the Return of High Politics*. ed. Charles Abel and Mary Ann Tetreault. New York: Greenwood Press. 101-124.
- Hirschman, Albert O. [1945] 1980. *National Power and the Structure of Foreign Policy*. Reprint. Berkeley: University of California Press.
- Hower, Gretchen. 1990. *The Dynamics of Hostile and Cooperative Behavior*. Ph.D. diss. University of Illinois. Urbana-Champaign.
- Hughes, Barry. 1971. "Transaction Analysis: The Impact of Operationalization." *International Organization* 25(1): 132-39.
- Kegley, Charles, and Neil Richardson. 1980. "Trade Dependence and Foreign Policy Compliance: A Longitudinal Analysis." *International Studies Quarterly* 24(2): 191-22.
- Keohane, Robert, and Joseph Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- Lenin, Vladimir Ilich. [1939] 1990. *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism*. Reprint. New York: International Publishers.
- Levy, Jack S. 1989. "The Causes of War. A Review of Theories and Evidence." In *Behavior, Society and Nuclear War*. Vol. I. ed. Philip E. Tetlock, Jo L. Husbands, Robert Jervis. Paul C. Stern, and Charles Tilly. New York: Oxford University Press. 261-62.
- . 1985. "Theories of General War." *World Politics* 37(3): 344-374.
- Marx, Karl. 1906. *Capital: A Critique of Political Economy*. New York: Random House.
- Mastanduno, Michael. 1993. "Do Relative Gains Matter?." In *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, ed. David Baldwin. New York: Columbia University Press. 250-269
- Mitrany, David. 1964. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle.
- Oneal, John R. & Russett, Bruce M. (1997), "The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950-1985," *International Studies Quarterly*, Vol.41,
- Polachek, Solomon W. 1980. "Conflict and Trade." *Journal of Conflict Resolution* 24(1): 57-78.
- . 1992. "Conflict and Trade: An Economics Approach to Political International Interactions." In *Economics of Arms Reduction and the Peace Process*. ed. Walter Isard and C.H. Anderton.

- Amsterdam: North-Holland. 89-120.
- Polachek, Solomon W. and Judy McDonald. 1992. "Strategic Trade the Incentive for Cooperation." In *Disarmament. Economic Conversion and Peace*
- Russett, Bruce M. 1967. *International Regions and the International System A Study in Political Ecology*. Chicago: Rand McNally.
- Savage, J. Richard. and Karl W. Deutsch. 1960. "A Statistical Model of the Gross Analysis of Transaction Flows." *Econometrica* 28(3): 551-572.
- Sayrs, Loes W. 1990. "Expected Utility and Peace Science: An Assessment of Trade and Conflict." *Conflict Management and Peace Science* 11(1): 17-44.
- Seers, Dudley. 1963. "The Limitations of the Special Case." *Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics* 25(2).
- Simmel, Georg. 1955. *Conflict*. Trans. Kurt H. Wolff. Glencoc, IL: The Free Press.
- Singer. J. David. and Melvin Small. 1982. *Resort to Arms International and Civil Wars 1816-1980*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Soroos, Michael. 1977. "Behavior Between Nations." *Peace Research Reviews* 7(2): 1-107.
- Smith, Adam. 1937. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. New York: Random House.
- Snidal, Duncan. 1993. "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation." In *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, ed. David Baldwin. New York: NY: Columbia University Press. 170-208.
- Sweezy, Paul. 1942. *The Theory of Capitalist Development*. New York: Monthly Review.
- Vasquez, Jhon A. 1992. *The War Puzzle*. Cambridge:Cambridge University Press.
- Wallensteen, Peter. 1973. *Structure and War: On International Relations 1920-1968*. Stockholm: Raben and Sjogren.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. New York: Newbery Award Records. Inc. Chicago Press.