

- 본 자료는 남북간 교류협력에 있어 제도적 장치확충 방안에 대해 연세대학교 신현운 교수에게 용역을 위촉하여 작성된 보고서입니다.
- 따라서 본 보고서에 수록된 내용은 연구자의 개인적인 견해로서 통일부의 공식 의견은 아니라는 점을 알려드립니다.

학술연구 용역보고서

남북한 경제사회교류를 위한
제도적 장치의 단계별 확충방안



2001. 12. 20

통 일 부
(교류협력국)

제 출 문

통일부 장관님 귀하

본 보고서를 「남북한 경제사회교류를 위한 제도적 장치의 단계별 확충방안」에 관한 연구의 최종보고서로 제출합니다.

2001년 12월 20일

책임연구원 신현운(연세대 법학과 교수)
연구원 안춘수(연세대 법학과 교수)
연구보조원 김남우(연세대 석사과정)

[요약]

남북한 경제사회교류를 위한 제도적 장치의 단계별 확충방안

1. 남북한은 2000년 6월 15일 역사적인 남북공동선언 이후 상호존중의 정신을 바탕으로 하는 새로운 차원에서의 화해 및 협력관계의 구축을 시도하고 있다. 모처럼 어렵게 이루어진 남북 화해관계가 항시 잠재되어 있는 정치적·군사적 돌발사태로 중단되거나 다시 악화되는 전철을 밟지 않기 위해서는 무엇보다 상호간의 접촉과 교류를 일관된 政策的 目標하에 차분히 추진하면서 이를 制度化하고, 다시 다음 단계의 교류와 협력으로 발전시켜 남북간의 교류와 협력을 점차 안정적인 단계로 정착시켜 나가야 할 것이다.

2. 이 점에 착안하여 본 학술연구용역에서는 기존 남북간 합의사항의 실천을 제도적으로 보장하고, 남북간 경제사회 교류와 협력을 보다 활성화하기 위해 요구되는 제도적 장치의 단계별 확충방안을 검토하였다. 이를 위해 본 연구에서는 우선 남북한 경제사회교류를 위한 현행법 체계와 문제점을 지적하고, 이미 분단체제 하에서 교류와 협력의 경험을 가지고 있던 독일의 사례를 참고로 교류·협력을 위한 제도적 장치로서 각 類型別·分野別·段階別로 남북간 어떠한 협정이 체결되어야 하고 국내법적인 효력발생을 위한 방안은 무엇인지, 구체적으로 어떠한 법령이 제정·개정·폐지되어야 하는지 등에 관하여 살펴보았다.

3. 우선 남북한 경제사회교류·협력을 위한 제도적 장치는 대북관계, 대내관계 및 대외관계의 세 가지 측면에서 추진될 수 있다. 즉 對北關係에서 남북한이 교류협력의 당사자로서 각종 협력협정의 체결 및 협력기구의 상설화를 통해 교류·협력의 제도적 기반을 구축하여야 하고, 對內的으로 남북한간에 체결된 각종 협력협정의 이행을 위해 그 합의내용에 따라 국내 사법제도를 정비함으로써 새로이 형성되는 남북관계의 법적·제도적 기초를 마련하여야 할 것이다. 이를 위해 그 동안 남북간의 화해협력관계를 전제로 하지 않았던 각종 국내법령을 개정·폐지하고, 교류협력의 활성화를 위한 법령을 새로이 제정할 필요가 있다. 또한 對外的으로는 현재의 남북관계가 민족내부의 특수관계라는 점을 국제적으로 인정받음으로써 추후 교류·협력 활성화 과정에서 생길지도 모를 국제적인 갈등과 마찰의 소지를 미리 해소해나가야 할 것이다.

4. 교류·협력을 제도적 장치의 단계별 확충방안으로서 크게 세 가지의 발전단계로 구분하여 살펴볼 수 있다.

(1) 교류·협력을 모색하고 상호간의 신뢰구축을 목표로 하는 「제1단계」에서는 교류·협력의 예측가능성과 법적 안정성을 보장할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 이를 위해 남북간의 교류·협력을 위한 大章典이라고 할 수 있는 1992년 南北基本合意書의 이행확보를 위한 남북당국자간의 결단이 요구되며, 궁극적으로 이를 법제화함으로써 남북간에 상호 규범력을 갖추도록 하여야 할 것이다. 또한 교류·협력의 기본적인 전제조건이라고 할 수 있는 신변안전, 남북간 통행로의 확보 및 통신교류의 보장을 위한 남북 당국자간의 협정이 체결되어야 할 것이다. 이와 함께 6·15 남북공동선언의 산물인 남북경협관련 4개 합의서의 국내법적 효력발생을 위해 조약비준안이 조속히 처리될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이로써 북한의 개방정책을 기정사실화하고 개별적인 교류·협력분야에서의 제도화를 확산시키는 계기로 작용될 수 있을 것이다.

(2) 교류·협력이 활성화되는 「제2단계」에서는 제도적 장치의 확대가 요구된다. 이를 위해 남북간 분야별 교류협력협정의 국내법적 효력을 부여할 수 있는 제도적 기반으로서 南北關係基本法을 제정하고, 판문점 등 접경지역에 南北交流協力事務所를 상설 운영하거나 분야별 남북간 상설협의기구를 설치·운영하는 방안도 고려할 수 있다. 또한 경제교류 촉진을 위한 근거법으로서 남북한 경제교류활성화에 관한 법률과 같은 특별법을 제정하고, 해외 경제협력기금법과 외자도입법 등 국가간 경제교류에 적용하는 각종 법령을 남북기본합의서의 정신에 따라 보완·정비하여 북한에 대한 투자를 보다 활성화할 수도 있을 것이다. 특히 북한의 개방경제법제의 추진상황에 대응하여 南北合作投資促進法과 같은 특별법을 제정하는 것도 고려할 수 있다. 그밖에 사회문화의 교류·협력을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해 남북 사회문화교류촉진법을 제정하고 南北交流財團을 설립하는 방안도 신중히 검토할 필요가 있다.

(3) 교류·협력이 정착되는 「제3단계」에 이르게 되면 정치적으로도 상당한 신뢰관계가 구축되어 남북연합 또는 낮은 단계의 연방제로 이행될 수 있게 될 것이다. 따라서 이 단계에서는 停戰協定을 平和協定으로 대체하지 않

을 수 없을 것이며, 國家保安法과 같은 적대적 관계를 전제로 했던 법률은 폐지되어야 하고 북한측에 대해서도 마찬가지로 조치를 요구할 수 있을 것이다. 또한 이 단계에서는 남북한 주민 또는 기업간의 접촉이 활발히 이루어짐에 따라 발생하게 될 남북한 법률의 상이에 따른 갈등을 해소하고, 남북한간 교류협력의 제도적 장치를 안정적으로 운영하기 위해 法律共助條約의 체결이 불가피하다. 이와 함께 常駐代表部 설치 등을 통해 교류협력에 따르는 제반문제를 수시로 협의·조정할 수 있는 여건을 마련하여야 할 것이다.

그밖에 경제적으로 교류·협력이 정착됨에 따라 남북 경제공동체 형성과 그 기반을 공고히 하기 위해 南北經濟共同體條約을 체결할 수 있을 것이며, 남북한 주민의 수시방문 및 재결합이 허용됨에 따라 이산가족의 신분상·재산상 갈등문제를 해결하기 위하여 민법 중 親族·相續 特別法の 제정이 이루어져야 할 것이다.

5. 한편 현재 북한은 남북교류협력의 필요성은 인정하면서도 교류협력의 확대가 국내 체제안정에 미칠 부정적인 파급효과를 우려하여 매우 조심스러운 접근을 하고 있는 것으로 보인다. 따라서 상호간의 접촉 및 교류를 지나치게 政治的인 目的이나 可視的인 成果에 집착하여 추진할 경우 오히려 남북관계의 발전을 정체시킬 우려도 없지 않다. 이 점을 고려한다면 향후 남북간 교류·협력관계의 지속적인 유지·발전을 위해서는 동서독의 경험을 통해 알 수 있듯이 국제적인 유대관계를 중요시하면서 시간과 인내심을 가지고 가능한 한 많은 접촉을 통해 조그마한 문제로부터 상호합의를 이끌어 내고 이를 실천에 옮겨나가는 자세가 요구된다. 무엇보다도 이 과정에서 교류협력을 위한 유형별·분야별·단계별 제도적 장치를 강구함으로써 북한의 개방을 더 이상 되돌릴 수 없는 상태로 기정사실화하면서 통일의 기반을 확보해나가야 할 것이다.

< 목 차 >

I. 序 論	1
II. 南北韓 經濟社會交流을 위한 現行法體系	2
1. 南北韓간 協定·條約	2
가. 남북기본합의서	2
나. 6·15 南北共同宣言	3
2. 國內 法規範	3
III. 南北韓 經濟社會交流을 위한 制度的 裝置	4
1. 制度的 裝置의 推進方向	4
2. 制度的 裝置의 推進方式	5
가. 南北韓간 合意事項의 補完 및 法制化	5
(1) 合意事項의 補完	5
(2) 合意事項의 法制化	6
1) 남북기본합의서의 國內법적 效力 부여	6
2) 4개 經협합의서의 國內법적 效力 부여	7
나. 國內 法規範의 再整備	8
(1) 南北關係基本法の 制定	8
(2) 南北交流協力法の 改正	9
(3) 交流協力特別法の 制定	9
(4) 기타 關聯法令의 整備	10
다. 南北 交流·協力關係의 國際的 公認	11
(1) 民族內部去來의 承認	11
(2) 對北韓 輸出統制의 解除	11
3. 分野別 制度的 裝置의 檢討	12
가. 前提條件	12
(1) 身邊安全保障協定の 締結	12
(2) 通信·郵便協定の 締結	13
나. 經濟 交流·協力分野	14
(1) 經濟交流	14
(2) 經濟協力	15
1) 개성공단 조성사업	15
2) 경의선 철도·도로 연결사업	16
3) 동해안 공동어로사업	17
4) 임진강 수해방지사업	18
다. 社會文化 交流·協力分野	19
(1) 文化交流·協力	19
(2) 學術交流·協力	20
(3) 科學 및 技術交流·協力	21

(4) 環境交流・協力	21
(5) 觀光交流・協力	22
(6) 保健交流・協力	23

IV. 制度的 裝置의 段階別 擴充方案23

1. 交流・協力の 摸索(制度的 裝置의 構築・제1단계)	24
가. 前提條件	24
나. 經濟交流・協力分野	24
다. 社會文化 交流・協力分野	25
2. 交流・協力の 活性化(制度的 裝置의 擴大・제2단계)	25
가. 前提條件	25
나. 經濟交流・協力分野	26
다. 社會文化 交流・協力分野	26
3. 交流・協力の 定着(制度的 裝置의 安定化・제3단계)	27
가. 前提條件	27
나. 經濟交流・協力分野	28
다. 社會文化 交流・協力分野	28

V. 評價 및 展望28

附錄 <표1 : 現행 남북교류협력법 체계 >

<표2 : 남북기본합의서상의 교류・협력>

<표3 : 제도적 장치의 단계별 擴充방안>

I. 序 論

남북한은 1972년 7·4 공동성명에 이어 1992년 남북기본합의서를 채택함으로써 이미 교류·협력이 정착될 수 있는 제도적 기반을 마련한 바 있다. 더구나 2000년 6월 15일 역사적인 남북 정상회담이 성사된 이후 5차례에 걸친 남북장관급회담의 개최를 통하여 지난 반세기 동안 지속되어 왔던 적대적 관계를 청산하고 상호존중의 정신을 바탕으로 새로운 차원에서의 화해 및 협력관계를 시도하고 있다.

그러나 그 동안 단속적(斷續的)으로 이어져 왔던 남북관계는 어렵게 이루어진 합의마저 정치적·군사적 돌발사태로 인한 입장차이를 극복하지 못한 채, 전반적인 관계가 다시 악화되는 상황으로 반전을 거듭함으로써 오히려 불신이 증폭되어 왔음을 부인할 수 없으며, 남북간의 교류와 협력은 그 개선을 위한 남북한 당사자간의 합의만 존재할 뿐, 안정적인 관계를 보장하는 제도적 장치가 제대로 마련되지 못하고 있는 것이 오늘날의 실정이다. 이로 인해 남북간의 정치적 긴장을 완화시키고 문화적 동질성의 확보하고자 했던 본래의 의도와는 동떨어진 결과로 나타나게 되었다.

이와 같은 불안정한 남북관계는 무엇보다도 교류협력의 확대가 국내 정치 체제에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 우려한 북한의 소극적 태도와 민감한 반응이 가장 커다란 이유이기도 하나, 그 동안 남북한 당국이 상호간의 접촉 및 교류를 다른 정치적 목적을 위해 활용하거나 지나치게 가시적인 성과에 집착하였던 것도 남북관계의 발전을 정체시킨 주요한 요인중의 하나로 지적될 수 있다. 따라서 향후 남북간의 교류·협력관계를 유지·발전시키기 위해서는 무엇보다도 동서독의 사례에서 볼 수 있듯이 가능한 한 많은 접촉을 통해 북한의 변화를 유도해 나가는 것이 필수적이다.

그러나 이에 못지 않게 중요한 것은 주변 정치적 여건의 변화에도 불구하고 인내심으로 상호간의 접촉과 교류를 차분히 추진하면서 합의사항을 제도화하고, 다시 다음 단계의 교류와 협력으로 발전시켜 나감으로써 비교적 안정적인 관계를 유지하였던 구동서독의 경험을 거울삼아 남북간 합의사항에 대해 부문별로 그 이행을 위한 세부협정을 체결해 나감으로써 양측의 합의사항에 대한 규범력을 부여하여야 할 것이다. 이와 함께 그 동안 시대적 상황에 따라 체계화되지 않은 체 제정되어 왔고, 여러 입법형태로 산재되어 있

는 각종 법령·고시 등을 체계적으로 재정비하고, 남북간 교류와 협력을 제도적으로 보장하기 위한 장치를 단계별로 마련할 필요가 있다. 이러한 법령의 재정비 및 제도적 장치의 마련은 최근 일시적인 소강국면을 보이고 있는 남북관계가 새로운 돌파구를 찾아 교류와 협력이 다방면에 걸쳐 활성화될 경우 그 필요성이 더욱 커질 것으로 기대되고 있다.

본 학술연구용역사업에서는 이 점에 착안하여 기존 남북간 합의사항의 실천을 제도적으로 보장하고, 향후 예정되어 있는 남북간 경제·사회적 교류와 협력을 활성화하기 위한 제도적 장치의 단계별 확충방안을 중심으로 검토하기로 한다. 이를 위해 우선 남북한 경제사회교류를 위한 현행법 체계를 살펴보고, 이미 분단체제 하에서 교류와 협력의 경험을 가지고 있던 독일의 사례를 참고로 각 유형별·분야별·단계별로 남북간 어떠한 협정이 체결되어야 하고 국내법적인 효력발생을 위한 방안은 무엇인지, 구체적으로 어떠한 법령·지침·내규 등이 제정·개정·폐지되어야 하는지 등에 관하여 검토하기로 한다.

II. 南北韓 經濟社會交流을 위한 現行法體系

1. 南北韓간 協定·條約

가. 南北基本合意書

남북한당국은 남북 사이의 오해와 불신을 풀고 긴장 완화와 통일을 촉진시키기 위해 이미 1972년 「7·4 남북공동성명」을 통해 “쌍방은 끊어졌던 민족적 연계를 회복하며 서로의 이해를 증진시키고 자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 남북사이에 다방면적인 제반교류를 실시하기로 합의”한 바 있다.

그러나 남북한간의 교류 및 협력을 위한 기본틀이 갖추어지게 된 것은 1991년 12월 남북한의 최초의 제도적 장치인 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의(남북기본합의서)」가 체결되면서부터 이다. 이 합의서에서 남북한은 “민족적 화해를 이룩하고 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모”할 것을 합의한 바 있다. 그리고 남북한은 「남북기본합의서」에 명시된 내용들을 분야별로 구체화하고 실천해 나가기 위해 1992년 3월 남북교류협력분과위원회를 구성하였으며, 그 결과 1992년 9월 「남북교류협력부속합의서」를 채택 발효하였다.

남북기본합의서 제3장에서는 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속 합의서를 통해 “남과 북은 물자교류와 석탄, 광물, 수산자원 등 자원의 공동 개발과 공업, 농업, 건설, 금융, 관광 등 각 분야에서의 경제협력사업을 실시” 할 것과 “남과 북은 교육, 문학·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시”할 것을 합의하였다. 이에 따라 남북한은 합의서 발효 후 3개월 안에 부문별 공동 위원회로서 남북경제교류·협력공동위원회와 남북사회문화교류·협력공동위원회를 운영하기로 합의하였다<표1>.

나. 6·15 南北共同宣言

2000년 6월 남북정상은 그동안의 상호불신관계를 청산하고 통일지향적 평화공존체제를 구축해나갈 것을 선언하였다. 정상회담에서 채택된 남북공동선언문 제4항에는 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다”고 명시되어 있다.

이는 경제협력을 통한 남북 경제관계가 어떤 방향으로 전개될 것인지를 잘 암시하고 있는 동시에 현재 추진되고 있는 금강산 지역 개발, 경의선 복원을 위한 사업 추진, 개성 남한기업 전용공단 건설 등은 민족경제의 발전을 위해 남북이 서로 경제적 이익을 나누어 가질 수 있는 바탕을 마련하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 또한 민족의 동질성 회복과 신뢰구축을 위해 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하기로 합의한 것은 남북간의 기존합의 원칙을 존중하고 남북한이 향후 화해·협력정책을 지속적으로 추진해 나가려는 의지를 표명한 것으로 평가된다.

2. 國內 法規範

현재 남북교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위한 법률은 이미 1990년 8월 제정된 남북교류협력법과 남북협력기금법이 있다. 또한 남북교류협력을 위해 필요한 사항은 모두 시행령이나 그 이하의 하위법규로 규율되고 있으며, 현재 2개 시행령, 2개 시행규칙, 제정추진 중인 고시 1개를 포함하여 22개 고시가 있다.

이 중에서 현재 남북교류협력의 기본법이라고 할 수 있는 남북교류협력법은 남북기본합의서가 채택되기 이전인 1990년 불법적인 북한주민과의 접촉

과 남북교역 및 협력사업의 추진을 통제하고, 남북한 관계개선을 기대하면서 예상할 수 있는 범위 내에서 남북교류협력에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고 있다. 이 남북교류협력법은 남북한간의 접촉과 왕래, 교역과 협력을 전면적으로 개방한다는 정신에 기초하여 그 절차를 규정하고 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하도록 하고 있다. 이는 남북한간의 교류 협력을 법적으로 보장함으로써 국민의 기본권을 확대 발전시킨다는 의의를 가진다. 또한 남북관계에 대한 정부조치를 통치행위 차원으로 다루던 관행에서 벗어나 법적 근거를 갖는 행정절차 차원으로 전환하였다는 데에 커다란 의의가 있다. 그러나 남북간의 교류협력에 따른 실제적인 권리와 의무에 관하여 아무런 규정을 두지 않은 절차법적 성격을 가지고 있다.

이와 함께 남북협력기금법은 남북한간의 상호 교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 이를 관리·운영하기 위하여 제정되었으며, 다른 기금법령과 유사한 체제로 구성되어 있다. <표2>

III. 南北韓 經濟社會交流를 위한 制度的 裝置

1. 制度的 裝置의 推進方向

남북한 경제사회 교류와 협력을 위한 제도적 장치의 마련은 크게 ① 대북관계, ② 대내관계 및 ③ 대외관계의 세 가지 측면에서 전개되어야 한다.

첫째, 對北關係에서 남북한이 교류협력의 당사자로서 각종 협력협정의 체결 및 협력기구의 상설화를 통해 교류·협력의 제도적 기반을 구축해 나가야 한다. 구 동서독의 경우도 통일 이전 여러 분야에 걸친 지속적인 협상을 통해 120여 개의 조약·협약·협정 등을 체결한 바 있으며, 꾸준한 상호교류와 공감대 형성은 독일통일을 완성시킨 가장 주요한 요인으로 평가되고 있다.

둘째, 대내적으로 남북한간에 체결된 각종 협력협정의 이행을 위해 그 합의내용에 따라 국내 사법제도를 정비함으로써 새로이 형성되는 남북관계의 법적·제도적 기초를 마련하여야 할 것이다. 이와 함께 그 동안 남북교류협력관계를 전제로 하지 않았던 각종 국내법령을 개정·폐지하고, 교류협력의 활성화를 위한 법령을 새로이 제정할 필요가 있다. 특히 현행 교류·협력관련 법률·시행령·시행규칙·고시 등은 수차에 걸친 개정보완에도 불구하고 소수의 선별인원의 비정기적 남북교류가 이루어지던 상황을 가정하여 제정된 것으로 향후 대규모 인원의 수시방북과 대량의 물적 교류가 이루어질 것

에 대비하여 부적합하거나 불필요한 규정의 개정을 검토할 필요가 있다. 여기에서 다방면의 교류·협력 활성화를 위해 어떠한 입법형식을 통해서 어떠한 내용과 방향으로 규율할 것인가는 기본적으로 입법정책적인 판단에 달려 있다고 볼 수 있으나, 적어도 기본적인 틀에서는 보편타당한 원칙과 기준이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 대외적으로 현재 남북한 관계는 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 민족내부의 특수관계라는 점을 국제적으로 인정받음으로써 추후 교류·협력의 활성화과정에서 생길지도 모를 국제적인 갈등과 마찰을 미리 해소해나갈 수 있을 것이다. 특히 남북한 경제협력을 민족내부거래로 인정받을 수 있다면 국제무역질서의 원칙인 최혜국대우에 대한 예외인정은 물론이고 보조금 특혜의 시비를 해소하는 등 남북한간 모든 형태의 경제교류를 가장 확실하게 보장받을 수 있다.

2. 制度的 裝置의 推進方式

가. 南北韓간 合意事項의 補完 및 法制化

(1) 合意事項의 補完

남북한 당국은 6·15 남북공동선언의 정신을 실현하기 위하여 2000년 12월 16일 제4차 장관급회담에서 남북경협 4개 부문에 관한 합의서(투자보장, 이중과세 방지, 청산결제, 상사분쟁 해결)에 정식으로 서명함으로써 남북 상호간의 교역의존도를 제고시키고 남북경협을 안정적으로 지속·발전시킬 수 있는 계기를 마련하게 되었다.

그러나 남북경협 4개 부문에 관한 합의만으로는 아직 남북 경제교류와 협력을 본격화할 수 있는 여건이 마련되었다고 보기는 어려우며, 4개 부문의 경협합의서상의 개별적인 쟁점에 관한 보다 세부적인 내용을 보완하기 위해 실무협의절차가 뒤따라야 할 것이다. 구체적으로 보완되어야 할 사항으로서 우선 투자보장합의와 관련하여 대북투자의 경우 정치적 위험성이 크기 때문에 투자자산 수용 및 보상과 관련하여 공공목적의 투자자산 수용이 불가피한 경우를 negative system 방식으로 열거하고, 보상시 국제시장 가치로의 환산 기준 및 보상금 지급 방식에 대한 규정을 보다 구체화·세분화할 필요가 있다. 또한 상사분쟁해결과 관련하여 상사중재위원회의 구성과 신속한 중재가 이루어질 수 있도록 운영에 대한 방법과 중재규칙 제정 등에 대한 구

체적인 협의가 이뤄져야 할 것이다. 그밖에 청산결제합의와 관련하여 청산결제 방식에 따르는 대금결제 및 자본이동에 관련된 세부사항, 즉 청산결제를 할 수 있는 품목과 한도, 청산결제은행의 선정 등 실질적인 자금거래에 대한 구체적인 협의가 필요하다. 또한 일반결제은행의 지정과 신용한도 및 이자율 등에 대해서도 광범위한 협의가 이루어져야 할 것이다.

한편 앞으로 남북 경제교류 및 협력을 지속적이고 안정적으로 추진하기 위해서는 남북경협관련 4개 합의서를 보완하는 것 이외에도 경제교류·협력과 밀접한 관련을 가지는 원산지확인, 통행·통신, 신변안전 보장, 지적재산권 보호, 노무관리, 산업 표준화(기술용어, 규격) 등 교류와 협력에 관련되는 주변분야에 대해서도 협의를 진행하여 합의사항을 제도화할 필요가 있다. 특히 원산지확인 합의서의 경우, 남북간의 산업·교역 구조와 투자 특성, 원자재 조달방식이나 기술수준, 생산방식 등이 고려되어야 할 것이며, 수출전략 품목인 경우에는 주요 무역상대국의 원산지 규정 등도 검토대상이 되어야 할 것이다. 그밖에 현재의 북한 노동법제 아래서는 북한진출 기업은 근로자 채용, 임금지급, 배치 전환, 해고 등의 문제를 효율적으로 처리하기 곤란하므로 효율적인 노무관리를 위한 구체적인 협의가 필요하다.

(2) 合意事項의 法制化

1) 남북기본합의서의 국내법적 효력 부여

남북간 민간교류와 협력을 안정적으로 유지하기 위해서는 교류와 협력을 법치주의 원칙에 따라 제도화하고 정착시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 남북한간 합의가 이루어진 부분에 대한 국내법적 효력 부여방안을 검토할 필요가 있다.

이와 관련하여 이미 1992년 체결된 '남북기본합의서'와 '교류협력부속합의서'에서 남과 북은 투자보장, 이중과세 방지, 분쟁조정절차, 청산결제에 대해 정하기로 합의한 바 있으나, 그 합의가 이행되지 못한 채 남북한은 각각의 법제와 민간 당사자의 개별적 합의에 의해 교류와 협력을 추진하여 왔다. 그러나 구 동서독의 경우 1972년 기본조약 체결 이전에도 동서독간에 통행, 우편 및 통신을 비롯하여 각종 분야별 협상이 추진되었으나, 기본조약 체결 이후 본격적으로 활성화되고 타결되었던 점을 감안한다면 책임있는 당국자간에 체결된 기본조약이야 말로 바로 교류·협력의 보장을 위한 기본적인 출발점이며, 우리의 경우도 1992년 남북기본합의서의 기본틀 위에서 모든 남북 교류·협력관계를 해결해 나가는 것이 가장 바람직하다.

그러나 남북기본합의서에 대한 조약적 성격에 대해 아직까지 적지 않은 논란이 제기되고 있으며,¹⁾ 현재의 남북관계는 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 민족내부의 특수관계이기 때문에 남북간의 합의사항은 조약이라기보다는 상호간 신사협정으로서의 잠정협정에 불과하다고 보는 정부당국과 판례의 입장²⁾에 따르면 남북간 합의에 대한 국제법상의 구속력은 존재하지 않는다고 볼 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 남북기본합의서를 남북관계의 大章典으로서 기능을 발휘할 수 있도록 규범력을 부여하는 방안이 적극적으로 검토되어야 할 것이다. 왜냐하면 이 기본합의서와 부속합의서가 말로 남북한간에 상이점을 제거하고 공통분모를 찾아 이룬 최초의 제도적 장치이고, 아직까지 그 이상의 최선방안이 존재할 수 없기 때문이다. 이와 함께 부속합의서에서 이미 합의한 바 있는 남북한 교류·협력을 위한 남북 교류·협력공동위원회를 조속히 상설화하여 교류협력과 관련된 세부사항의 협의와 실천을 전개해 나가야 한다.

그밖에 앞으로 남북간의 합의사항이 남북한 양측에 있어서 법적 구속력을 발휘하기 위해서는 합의서에서 일정한 기간 내에 합의사항을 국내법으로 발효시켜야 한다는 점을 명시하여야 하며, 이에 근거하여 남북한 쌍방이 각자 영토고권이 미치는 범위 내에서 국내법을 제정 또는 개정토록 함으로써 결국 남북한 진체에 합의의 효력이 인정될 수 있을 것이다.³⁾

2) 4개 경협합의서의 국내법적 효력 부여

6·15 남북공동선언에서 명시한 남북 경제교류 및 협력을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 2000년 9월 제2차 남북장관급회담에서 “남과 북은 경제협력을 확대·발전시키기 위하여 투자보장, 이중과세 방지 등 제도적 장치를 마련한다”고 합의하였고, 2000년 12월 제4차 장관급회담에서 남북 양측은 투자보장, 이중과세방지, 청산결제 및 상사분쟁조정 등에 관한 4개 경협합의서에 정식 서명하고, 남북 각자 발효에 필요한 절차를 거쳐 문분을 교환한 날로부터 효력을 발생시키기로 합의한 바 있다.

1) 南北基本合意書는 통일 이전의 남북관계가 갖는 특이한 이중성, 즉 남북 양측의 입장에서 볼 때 남북관계가 「중앙적 법률상의 정부」인 대한민국(조선민주주의인민공화국)과 「지방적 사실상의 정부」인 조선민주주의인민공화국(대한민국)의 관계인 특이한 이중성을 소위 「暫定的 特殊關係」로 수용하고 있다. 따라서 잠정적 특수관계에 있는 양 당사자간의 합의에 대하여 條約(treaty)으로 보는 見解, 暫定協定(modus vivendi), 紳士協定(gentlemen's agreement)으로 보는 見解 등이 대립되고 있다.

2) 대법원 1999. 7. 23 판결; 헌법재판소 1997. 1. 16 결정

3) 상호합의에 따라 합의사항이 양측에 적용되는 명령(regulation, Verordnung)의 형식을 취하는 단행법 제정과 입법목표만을 정하고 각 회원국이 해당하는 법규정을 제정 또는 개정할 의무를 부담하게 하는 준칙(directive, Richtlinie)의 방식이 모두 가능할 것이다.

남북 경제교류 및 협력 원활하게 이루어질 수 있기 위해서는 무엇보다도 경험관련 4개 합의서의 실효성이 확보되어야 하며, 이를 위해 국내법적인 효력발생절차가 진행되어야 한다. 이 효력발생절차는 합의서의 법적 성격을 어떻게 이해할 것인가의 문제와 밀접한 관련을 가진다. 이 합의서의 조약성을 인정하는 경우 양측은 국회 동의를 거쳐 비준서를 교환하면 정식 조약으로서 효과를 발휘하게 되며, 법적 구속력을 가지게 된다. 이에 비해 조약성을 부정하고 시행정책의 선언으로 보는 경우 합의서 이행의 차원에서 법적 구속력을 부여하기 위해서는 남북 경제협력을 위한 국내 특별법을 제정하여야 한다. 정부는 비교적 손쉬운 조약비준 방식을 추진하여 현재 통일외교통상위원회 심의 중에 있다.

향후 남북간의 교류와 협력을 촉진하기 위해서는 현재 국회에 제출되어 있는 조약비준안이 조속히 처리될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 왜냐하면 어차피 남북관계는 일정한 주기로 회복될 수밖에 없고 남북간 경제교류와 협력은 비정치적인 요소로서 서로에게 이익이 되기 때문이다. 또한 이러한 국회의 조속한 비준동의를 통해 우리의 확고한 의지를 북한에 전달할 수 있을 뿐 아니라 남북관계에서 남측의 주도적인 입장이 대내외적으로 표명되고, 다른 교류·협력분야에서의 제도화를 촉진하는 계기로 활용될 수 있을 것이다.

나. 國內 法規範의 再整備

(1) 南北關係基本法の 制定

남북한 당국간 합의의 법적 효력을 안정적으로 확보하고 유지하기 위해서는 남북한 당국간 모든 합의사항에 대한 국내법적 효력을 부여할 수 있는 제도적·절차적 기반을 마련할 필요가 있다. 특히 현재의 남북한관계가 국가간의 관계가 아닌 민족적 내부관계에 있어서 잠정적인 특수관계에 있음을 감안한다면 보다 근본적이고 장기적인 관점에서 「남북관계기본법」을 제정하는 것이 효율적인 것이다. 이 법률에서 남북교류와 협력에 관한 대강의 원칙 및 남북간 합의서 체결의 근거와 국내법적 효력 등에 관하여 규정하는 한편, 부칙 등에서 합의사항에 반하는 내용의 법률규정을 열거하고, 그 효력을 상실시키는 규정을 두는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

특히 남북한 당국간 합의는 일반적 국제조약과 그 성격을 달리하므로 가칭 「남북관계기본법」에서는 그 타당성에 관한 논란이 지속되고 있는 조약

의 체결·발효절차 보다는 남북한 당국간 합의의 실현을 위한 법률의 제정·개정·폐지에 중점을 두는 것이 바람직하다. 이에 따라 법률적 성격을 가지는 남북한 당국간 합의사항에 대해서는 합의내용에 상응하는 법률의 제정·개정절차, 그 하위단계의 합의내용에 대해서는 합의사항의 신속한 시행령으로의 전환절차에 중점을 둘 필요가 있다. 또한 합의사항에 반하는 내용의 법률 또는 시행령을 실효시키는 근거규정도 함께 둘 필요가 있다.

(2) 南北交流協力法の改正

현재 남북간의 교류협력에 관한 기본법으로서 남북교류협력법이 있으나, 이 법률은 남북한관계가 소강상태를 보이던 시기인 1990년도에 제정되어 오늘날 남북관계에서 발생할 수 있는 다양한 유형의 교류협력을 총괄하는 규범으로서 부적합하거나 불충분한 측면이 있다.

무엇보다도 이 법률은 장·절의 구분없이 단지 30개의 조문만을 나열하고 있어 법률로서의 형식적인 체계를 갖추지 못하고 있으며, 인적·물적 교류와 협력에 관한 실제적 규정보다는 주로 절차적 사항을 포괄적으로 규정하고 있어 명실공히 남북간의 교류협력에 관한 기본법으로서의 위상을 가지고 있다고 보기 어렵다. 따라서 남북교류협력의 목적, 원칙, 유형, 기구설치 등에 관한 실제법적 규정을 보완하고, 교류협력의 유형을 예컨대 남북기본합의서에서 분류하고 있는 바에 따라 보다 세분화하여 규정하는 것이 바람직하다.

또한 일반적으로 법치주의 원칙상 중요한 실제적인 사항은 모법에 규정하고, 하위법령인 시행령에서는 모법의 위임을 받아 당해 모법의 시행에 필요한 절차적 사항을 규정하는 것이 일반적임을 고려하여 하위법령인 시행령에 규정된 내용 중 중요한 사항은 대폭 법률로 끌어올리고 시행령에 그대로 둔 경우에도 법에서 구체적으로 범위를 정하여 위임의 근거를 명시해야 할 것이다. 그밖에 남북교류협력법상 남북교류협력의 독자성 확보를 위해 다른 법령의 준용은 최소화하고, 부득이 다른 법률을 준용한 경우에는 준용법률의 조문을 구체적으로 명시해야 한다.

(3) 交流協力特別法の制定

현재 남북교류협력법에서는 개별적인 사안에 대해 시행령에 포괄적으로 위임하거나 하위법규로 규율하고 있는 실정이다. 이러한 법체계는 변화하는 남북관계에 신속하게 대응할 수 있다는 측면에서 행정상 편의에 도움이 될

수는 있으나, 법적 안정성 측면에서 문제의 소지가 없지 않다.

따라서 남북한간의 교류협력이 본격적으로 이루어질 상황을 대비해서 별도의 특별법 제정을 고려할 필요가 있다. 즉 남북교류협력법이 남북교류협력과 관련된 모든 법률의 기본법으로서 자리잡을 수 있도록 하는 동시에, 이와 관련된 하위법 형태로 남북한 교류협력에 관한 사항들을 포괄적으로 다루는 별도의 특별법 제정을 고려해 보는 것이다. 이 경우 남북교류협력법의 기본 법적 성격을 감안한다면 기본법으로서의 대강의 원칙과 조직 등에 관하여 규정하고, 교류의 형태에 따라 단행 법률(예컨대, 가칭 남북한 이산가족 재회 지원에 관한 법률, 남북한 경제교류활성화에 관한 법률, 남북한 문화교류 촉진에 관한 법률 등)을 제정하여 그 내용을 보완하여야 하는 것이 바람직하다.

이와 함께 여기에서 강조되어야 할 것은 교류와 협력에 관한 특별법이 규제법이 아닌 촉진법적 차원에서 적용될 수 입법되어야 한다는 점이다.

(4) 기타 關聯法令의 整備

앞으로 남북 경제교류와 협력 뿐 아니라 다른 민간차원의 교류가 활성화 되는 경우 남북한 주민간 민사적 사안에 관한 수많은 법률저촉 문제가 등장하게 되며, 이는 상대방측의 주민의 법적 지위를 어떻게 인정할 것인가 하는 본질적인 문제로부터 출발하게 된다.

그러나 그 법적 지위문제는 현실적으로 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로 표현되는 남북관계의 특수한 상황하에서 많은 논란의 소지가 있다. 왜냐하면 법적으로 상대방측 주민도 자국 국민으로 인정해야 할 것이나, 이는 자칫하면 새로운 갈등으로 표출될 가능성이 있으며, 그렇다고 하여 상대방측 주민을 외국인으로 취급하기도 곤란한 실정이기 때문이다. 그러나 상대방측의 주민의 법적 지위를 어떻게 인정하는가에 따라 이산가족관계의 회복, 상속권의 인정 등에 관한 법 적용에 있어서 근본적인 차이가 생기게 된다.

또한 상대방측에 남겨진 재산에 관한 권리의 행사와 관련하여 소유권회복을 주장하는 경우 이를 인정해주어야 할 것인가, 지난 50년간의 분단에 따른 소멸시효 중단을 인정할 수 있을 것인가, 토지구획 정리사업 등으로 재산상태의 변형이 이루어진 경우 어떠한 범위와 방식으로 권리를 인정할 것인가 등의 문제도 제기된다. 남북한간에 인적 교류가 활성화될 경우 남북한 주민들간에 신분상 및 재산상의 복잡한 법률관계가 형성될 것이다.

따라서 남북한간의 인적 교류 확대에 대비하여 남북한 주민간 친족·상속 등 분야의 실제법적인 법률관계 조정에 관한 일반규정을 두고 이에 관한 별도의 특별법 내지 시행령을 제정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 관련하여 대만의 입법례, 즉 「대만지구와 대륙지구 주민의 관계에 관한 조례」 등을 참고할 필요가 있다

다. 南北 交流·協力關係의 國際的 公認

(1) 民族內部去來의 承認

현재 남북한 교역은 남북 기본합의서 및 교류협력에 관한 부속합의서에 의해 민족내부거래로 규정되어 관세부과의 대상에서 제외되고 있다. 그러나 남북한간 경제 교류·협력과정에서 제기되는 문제점 중의 하나가 남북한간의 교역을 국가간 거래로 볼 경우 상호간의 특혜를 소위 보조금특혜의 시비에 관한 것이다. 따라서 남북한간의 경제 교류·협력을 민족내부거래로 인정받을 수 있도록 필요한 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 동서독관계의 전례에 비추어 남북한 관계의 특수성과 4개 경험합의서의 당위성을 국제기구에 알릴 필요가 있다.

한편 현재 남북한 교역규모가 크지 않기 때문에 남북한교역이 국제사회에서 WTO 회원국들이 무관세 남북교역에 대해 문제삼고 있지 않지만 국제간 무역을 관장하고 있는 WTO체제는 GATT의 기본원칙인 최혜국대우(MFN)를 기본원칙으로 채택하고 있기 때문에 남북한 무관세특혜조치는 이러한 MFN규정에 위반하는 것으로 간주될 수 있으며, 남북한 교역이 활성화될 경우 국제적 통상문제로 대두될 가능성이 있다.

따라서 남북한 경제교류의 활성화를 위해서는 남북한간 경제교류와 국제통상관련 국제규범과의 조화가 필요하며, 이를 위하여 1951년에 GATT에 대해 Torquay의정서를, 1957년에는 EC에 대하여 로마협정을 체결하여 내륙간 거래에 있어서 관세 및 수입과징금 면제와 부가가치세 등을 감면받은 혜택을 받았던 독일의 사례를 참고할 필요가 있다. 남북한교역을 내국간 거래로 인정받기 위해서는 남북한관계를 구체화시킨 각종의 제도적 장치(무역협정, 청산협정, 호혜통상협정 등)를 마련하여, 이것을 근거로 하여 WTO 등의 국제기구에 대하여 남북한이 공동으로 통상외교 노력을 경주하고 WTO에서의 의무 면제(Waiver)도 실현시켜 나가야 할 것이다.

(2) 對北韓 輸出統制의 解除

대북투자의 단계가 높아질수록 우리가 1999년 4월에 가입한 와세나르(Wassanar)협약 체제하에서 북한으로의 관련 물자 및 기술 이전 금지에 저촉될 가능성이 많다. 와세나르 협약은 신소재, 소재 가공, 전자, 컴퓨터, 전기·통신 및 정보 보안, 센서 및 레이저, 항법 및 항공 전자 공학, 해양 기술, 추진 장치 등 일반 산업용 물자 9개 부문과 방위 산업용 물자를 통제물자로 규정하고 있으며, 여기에는 각 품목의 개발·생산·운영에 사용될 수 있는 소프트웨어와 기술이 포함되어 있다.

따라서 장기적으로는 북한으로 하여금 국제사회의 공동체 일원으로 위상을 갖추도록 하여 협약의 수출금지 대상국에서 제외하도록 외교적 협조체제를 구축해나가야 할 것이나, 단기적으로는 와세나르 협약에 저촉되지 않는 범위에서 가전 제품 조립, 하드웨어 부품 생산 및 조립, 소프트웨어 공동 개발 등을 추진하고, 북한이 기술적 수준을 확보하고 있고 상용화가 가능한 분야에 공동투자하는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

3. 分野別 制度的 裝置의 檢討

가. 前提條件

(1) 身邊安全保障協定の 締結

남북한간 인적교류시 무엇보다도 중요한 것은 북한지역에 체류시 신변안전과 무사귀환이 보장되어야 하고 한다는 점이다. 신변안전문제는 특히 남북한 체제의 상이성 때문에 발생할 수도 있다. 예컨대 북한이 남한 관광객에게 김일성 부자를 비방·중상했다는 구실로 선전선동죄를 덮어씌우는 경우를 상정할 수 있다. 또한 남한 관광객과 북한 안내원간에 시비가 일어나 폭행 등 범죄행위가 발생하는 경우, 북한이 그들의 형법으로 남한 관광객을 처벌하려고 할 경우도 생길 수 있다.

현재 금강산 관광사업과 관련하여 1999년 7월 현대와 북한 당국간에 신변안전보장을 위한 「합의서」를 체결함으로써 금강산관광객에 한해 북측이 일방적 조치에 의해 남한주민의 신변안전을 침해할 수 없도록 보장받고 있으나, 향후 다방면에 걸친 인적교류가 활성화될 경우에 대비하여 반드시 남북한 당국간의 신변안전보장협정이 체결되어야 한다. 참고적으로 동서독의 경

우 여행자의 신변보장은 1971년 9월 3일 4대국협정을 통해 당사국간의 합의로 이루어졌다. 동 협정은 동서독간의 통행이 방해받지 않고, 가장 편하게 그리고 신속한 방법으로 이루어질 수 있는 조치를 취할 것을 규정하였다. 본 협정의 부속문서에서는 그와 같은 조치가 국제적으로 보장되어야 한다는 구체적인 규정도 포함하고 있었다.

한편 신변안전보장과 관련하여 현재 남북한간에는 「남북기본합의서」를 통해 “남과 북은 민족구성원들이 방문지역에서 자유로운 활동을 하며, 신변안전 및 무사귀환을 보장한다”는 합의가 되어 있다. 그러나 이와 같은 규정만으로 신변보장을 담보하기에는 너무 미흡하며, 더구나 「남북기본합의서」가 실천되지 않고 있는 상황에서는 이 문제에 대한 제도적 장치를 우선적으로 마련할 필요가 있다. 이와 관련하여 이미 북측에 의해 거부된 바 있으나 남북간 왕래인원의 신변안전보장 문제를 협의·조정하기 위한 「신변안전보장 특별위원회」의 구성을 북측에 계속적으로 제기해 나가야 할 것이다. 신변안전협정은 KEDO와 북한간에 체결된 신변안전보장의정서와 같은 내용이 되어야 할 것이나, 남북한이 공동으로 즉각 해결할 수 있는 적극적인 협조체제의 구축이 요구된다. 즉 사고발생시에는 필요한 응급조치와 함께 신속하게 상대방에게 통보하는 것을 의무화하고, 불가항력적인 사고에 의해 경비가 지출된 경우에는 이를 신속하게 변제할 수 있도록 하여야 한다.

그밖에 중장기적으로 인적교류가 활성화될 경우 신변안전보장을 포함하여 영사보호가 제대로 이루어지기 위해서는 상대 지역에 상주대표부나 연락사무소가 개설될 필요가 있다. 상대지역에 상주대표부나 연락사무소가 개설되어 있을 경우 왕래인원의 신변안전과 관련된 문제가 발생할 경우 신속한 영사보호가 가능하며 자기측 주민의 이익을 보호할 수 있기 때문이다.

(2) 通信·郵便協定の締結

남북한간 교류와 협력이 활성화에 따라 통신교류의 범위 및 빈도가 증가된 것이며, 특히 인적교류에 따라 북한지역을 방문할 경우 사고 발생 또는 여행도중 업무연락을 할 수 있는 통신편의가 제공될 수 있도록 유무선 통신 서비스제공, 여행사간의 업무관련 직접통신이 가능할 수 있는 장치가 마련되어야 한다.

이를 위해 안정적인 통신망과 통신수단이 확보되어야 하며, 그 전제로서 남북한간에 통신망을 연결하고 통신서비스를 안정적으로 제공하기 위해서는 남북한간의 통신협정이 체결되어야 할 것이다. 남북한간 통신협정의 체결은

남북기본합의서 이행차원에서 추진되어야 할 것이다. 남북한은 1992년 9월 17일 합의한 기본합의서의 '제3장 교류·협력'의 이행과 준수를 위한 부속합의서의 제4조에서 "남과 북은 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치·연결하며, 우편과 전기통신 교류의 비밀을 보장한다"고 명시하였으며, 통신교류와 관련하여 비교적 자세한 사항을 규정하고 있다.

그러나 보다 구체적인 실무적 문제의 해결을 위해 독일의 사례에서 볼 수 있듯이 남북한의 체신부 당국자들과 통신분야 전문가들로 구성된 「남북통신·우편위원회」와 같은 남북한 공동협의기구가 구성되어야 할 것이다. 이 위원회에서는 남북한간 통신교류·협력을 제도적으로 보장하기 위하여 ① 통신소통의 기본원칙 수립, ② 남북한 통신교류 및 협력사업의 범위 및 절차 수립, ③ 통신교류 및 협력 협정안 작성, ④ 실무단 구성을 통한 부문별 세부계획 협의 및 조정 등 업무를 담당하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 또한 이 위원회에서 협의할 통신·우편협정은 동서독간에 체결되었던 통신·우편협정의 사례와 같이 만국우편연합과 국제통신연합의 정관을 기준으로 하되 양측간 특수관계를 반영하도록 하여야 할 것이다.

이와 함께 남북한의 통신회선을 효율적으로 연결하는데 필요한 정보의 교환부터 시작하여, 통신서비스의 종류 및 범위, 통신서비스 제공에 필요한 시설의 구비, 통신요금의 부과 및 정산방식, 남북한 주민들의 주소 및 전화번호 확인 등 남북한간 통신협정에 명시될 사항을 논의하여야 할 것이다. 특히 동기우편의 분실, 유가물 편지·통상소포·유가물소포 등의 파손 및 분실시에는 장거리 통신당국이 책임지도록 하며, 손해배상청구권 인정 대상, 배상 의무, 요금반환, 파손 및 분실한 우편물에 대한 정보전달과 처리절차 등에 관하여 명시할 필요가 있다.

그밖에 동서독간 교류는 통신교류에만 한정되었으나, 현대의 통신기술을 컴퓨터 통신 및 인터넷 등 광범위한 정보통신기술과 통합되어 있기 때문에 남북한간 교류는 정보통신의 교류도 염두에 두고 추진되어야 할 것이다. 다만 현실로 북한과의 통신협상에서 유의하여야 할 것은 남한의 대북한 통신협력은 통일 이후 남북한간 통신통합시를 대비하는 차원에서 북한의 통신이 남측 통신기술과 연동가능한, 즉 남한의 통신시설과 상호호환성을 가질 수 있도록 통신망으로 구축되도록 할 필요가 있다.

나. 經濟 交流·協力分野

(1) 經濟交流

앞으로 남북교역은 불가피하게 직교역 체제로 전환되어야 하며, 남북교역이 그 거래는 남북한 지정은행이 청산계정을 설치하여 일정 기간 동안 경과 후 상호교역의 차액을 결제하는 방법을 모색하게 될 것이다. 이 경우 청산협정 거래방식에 의한 교역을 활성화하기 위해서는 서독과 같이 상호금융협정을 통한 스윙(신용공여)제도를 도입하여 북한에 제공된 신용은 일정 한도 내에서 무이자 차원으로 운영하도록 할 필요가 있다.

이와 함께 남북한 경제교류·협력이 본격적으로 전개되면 대북교역 기업에 대한 금융지원제도를 보강해야 한다. 이를 위한 제도적 장치로서 중장기 연불제도가 도입되어야 할 것이다. 즉 남북한의 산업구조상 북한이 그 동안 일본·중국·러시아로부터 수입해 오던 기계설비, 수송기기, 자동차 등 물품을 남한이 충분히 공급할 능력이 있으나, 이들 제품은 상대적으로 거래규모가 큰 편이어서 북한의 입장에서 외화부족으로 일시에 그 대금을 지급할 수 없을 것이다. 이 점을 고려하고 남북한 교역의 활성화를 위해 이들 품목의 북한으로 반출시 국내 반출기업에 중장기 저리자금을 지원할 수 있도록 하고, 미회수 대금과 제반 손실 보전을 위해 중장기 수출보험과 남북교류협력기금을 활용할 수 있도록 하는 것이 바람직한 것이다. 이를 위해 수출보험법과 해외경제협력기금법과 외자도입법을 국가간 경제교류에 적용하는 각종 법령을 보완할 필요가 있다.

또한 금융협력 창구 일원화 및 상설기구 설치가 이루어져야 할 것이다. 금융협력의 주체가 되는 북한의 금융기관이 모두 국가기관으로 수익성보다는 공공성을 우선하고 있음을 감안하여 이에 대응하는 남한의 금융협력창구를 단기적으로는 정부금융기관으로 지정하여 일원화시키되, 향후 남북관계 개선에 따라 상업금융기관들의 참여를 독려하고, 남북한간 금융협력 및 결제제도 관리를 전담하는 상설기구의 조직이 갖추도록 하여야 할 것이다.

그밖에 남북경제교류 확대에 따라 대두될 보험의 적용 기준 및 절차, 범위, 특례규정 등에 관한 법령을 제정해야 한다.

(2) 經濟協力

1) 개성공단 조성사업

개성공단사업은 현대가 북한측으로부터 사업권을 획득하였으나, 동 사업 규모나 현대측의 현실적인 자금사정에 비추어 볼 때 현대가 단독으로 과도한 소요자금의 조달을 감당하기 어려울 것으로 예상된다. 또한 사회간접시설

의 확충 및 개성공단의 부지 임차료 및 인건비는 사업의 성패를 좌우할 중요한 문제일 뿐만 아니라, 다른 북한 진출기업의 대북투자에 선례가 될 것이므로 향후 대북경협에 중대한 영향을 미칠 사안이다. 더구나 이 사업이 부진하거나 실패할 경우 사업의 성격상 그 부담은 정부의 몫이 될 가능성이 높다. 따라서 정부와 현대와의 역할분담을 통한 협조체제 구축이 필요하다. 현대와 토공이 독자적으로 추진할 사항, 정부가 주도해야 할 사항 및 정부의 사전승인이 필요한 사항을 사전에 구분하는 등 긴밀한 협조체제가 갖추어져야 한다.

한편 개성공단 조성을 추진하기 위해서는 그 제도적 장치로서 우선 북한의 개성공단특구법 제정이 선결되어야 할 것이나, 경제특구 지정에 따른 남북경협관련 4개 합의서의 발효, 개성공단특구법에 대응한 대북투자사업촉진법의 제정 등의 문제는 정부당국에서 검토하여 추진하여야 할 것이다.

2) 경의선 철도·도로 연결사업

경의선 철도·도로 연결은 그것이 성사될 경우 남북한간 연결의 절대성이 보장된다는 점에서 남북한간 인적 교류에 크게 기여할 수 있음은 물론, 남북한 경험확대와 물류비 절감차원에서 매우 유용한 사업이다. 특히 이제까지 해상운송에 의존함으로써 발생된 고물류비를 절감할 수 있을 뿐만 아니라 남북한 연결수송료를 이용할 것으로 예상되는 주변국가들의 물동량 처리에 따른 운임 및 항만이용료 등의 파생이익을 얻을 수 있다.

한편 남북기본합의서에 따르면 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위한 실천사업으로 남북간 철도·도로 연결이 이미 합의되었기 때문에 이 사업의 추진을 위해서는 그 원칙에 따르면 된 것이나, 경원선 복원과 함께 철도수송 및 육상통행의 원활화를 위한 통행합의서가 체결되어야 할 것이다.

양측이 체결할 통행합의서는 합의의 대상 및 범위, 통행수수료의 정산 및 과세, 수수료 면제범위, 재난시 구조의무, 기록문서의 상호송달, 통행관련 정보의 수시제공, 이견조정을 위한 기구설치와 함께 국제철도운송협정에의 공동가입 등 통행관련 제반 제도적 장치를 강구하는 내용을 포함하여야 할 것이다. 그밖에도 열차운행시각표, 추가열차투입 및 유지보수, 화물의 봉인, 운전자 및 운송화물에 관한 증명 인정 등의 규정도 마련되어야 한다. 남북한간에는 또한 화차 공동이용을 위한 합의서를 체결하여 공동이용 가능한 화차와 컨테이너를 지정·운영할 수 있도록 해야 할 것이다.

참고적으로 동서독간의 통행조약에서는 민간인 및 물자의 원경통행문제를

상호주의와 불간섭주의에 관한 국제사회의 관습에 맞게 자국 영역 통행을 널리 보장하고 편의를 제공하도록 하면서 국제조약이나 협정을 적용하는 방식을 취하고 있다.⁴⁾ 그밖에 이러한 통행조약과 별도로 구서독 정부는 구동서독간 육로수송체계 구축을 위하여 통행일괄금 지급 및 조세지원, 교통로 건설 및 유지·보수비용 지급 등 다양한 분야에 걸쳐 지원하였다. 이에 대해서는 재정적 부담에 대한 비판도 적지 않았으나, 통독 이후를 염두에 둔 경제성있는 사회간접자본의 구축이라는 측면에서 긍정적으로 평가되었다.

3) 동해안 공동어로사업

2000년 12월 제4차 남·북장관급 회담에서 북한당국이 자발적으로 남북당국자간의 「어업협력회담」을 공식적으로 제의한 바 있고, 2001년 9월 제5차 남·북장관급 회담시 공동합의문 제8항에 “남과 북은 동해어장의 일부를 공동으로 조업하는 문제를 협의하기 위하여 실무자들 사이의 접촉을 빠른 시일 내 가지도록 한다”라는 조항이 있는 등 가장 가시적인 성과가 나타날 수 있는 사업부문이다.

한편 동해안 공동어로작업을 추진하기 위해서는 남북간에 지금까지의 단순 교류·협력단계에서 본격적인 투자로 격상시킬 수 있는 제도적 기반이 선행되어야 한다. 즉, 북한의 법률상 아직 한국기업의 북한 투자를 보장하는 내용이 없기 때문에 본격적인 경험에 앞서 북한당국과의 협의를 통해 남북어업협력합의서를 체결하여 신변안전보장, 이중과세방지, 분쟁조정, 사업가들의 여행보장, 노동시장의 유연성 등의 문제를 남북한 당국자간에 먼저 해결하여야만 한다.

또한 일본이 1992년 1월부터 1993년 12월까지 북한에 입어료를 지불하는 조건으로 양국 어업자의 어로활동의 보장, 조업안전 및 질서유지를 도모하고 동시에 양국간 민간어업기술협력, 어업자 교류를 원활히 하기 위해 조·일 민간어업공동위원회를 조직하고 운영하였음을 참고하여 남북한 당국간에 어로활동 보장, 안정조업 및 질서 유지, 어업자료 교환, 어업인 교류, 합영 및 합작사업 등의 논의를 위한 「남북어업공동위원회」설치를 위한 노력도 필요하다. 또한 수산업은 생산어종, 생산량, 채산성, 투자비 회수기간 등의 산정이나 예측이 불확실하여 민간업자의 자체사업으로 추진시 경영여건상 사

4) 즉 철도교통과 관련 승객과 수하물의 운송에 관해서는 철도승객 및 수하물 통행에 관한 국제협정(CIV)과 그 부속협정을, 화물운송에 관해서는 철도화물통행에 관한 국제협정(CIM)과 그 부속협정을 적용하도록 하고 있다. 또한 자동차교통과 관련하여 Canets TIR 국제상품운송에 관한 1959. 1. 29 관세협정과 위험한 화물의 국제도로수송에 관한 1957. 9. 30 유럽협정을 적용하도록 하고 있다.

업비용 부담 및 위험이 과중하므로 남·북협력기금이나 수산발전기금⁵⁾에서 초기 협력단계에 지원해 주는 방안이 요구되고, 어업용 유류 및 기자재, 어선장비 등에 대한 정부의 정책적 배려가 필요하다.

그밖에 수산부문을 국내적으로 현행 선박안전조업규칙상 어로한계선 이북 조업은 불가하므로, 어로한계선(안전조업규칙 제3조 1항 1호), 원선의 금지(안전조업규칙 제18조) 등을 개정보완하고, 연근해 어선들이 어업허가장상의 조업방법과 어구, 조업구역과 관련된 수산업법 및 수산자원보호령, 규칙 등과 같은 수산관련 법령의 정비가 요구된다.

4) 임진강 수해방지사업

이 사업은 비무장지대 내의 경제협력사업의 일환으로 추진될 수 있다. 접경지역에서의 남북경협을 위해 우선적으로 해결해야 할 과제는 먼저 정전협정에 의해서 상호통과를 금하고 있는 비무장지대의 출입과 이용문제가 해결되어야 할 것이다.

현재 비무장지대의 출입은 정전협정상 원칙적으로 금지되어 있다. 그러나 예외적으로 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원은 출입이 인정되고 있다. 남북경제협력시 비무장지대를 통과할 경제인이나 이산가족 등 경협시 출입인력은 군사정전위원회의 특별한 허가를 받아야 할 것이다.⁶⁾ 따라서 이 문제의 해결을 위해 정전협정 관계당사자들간의 합의가 먼저 이루어지고, 이를 보장할 수 있는 군사보장합의서 등 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 앞으로 더 나아가 비무장지대 내에서의 경제협력지구의 건설과 원만한 운영을 위해 「남북한교류협력지구 건설 및 운용에 관한 기본협정」이 체결되어야 할 것이다.

한편 동서독의 경우 국경지역에 살고 있는 주민들의 분단에 따른 고통완화를 목적으로 국경지역에서의 협력사업을 모색하였다. 그 사례로서 1972년 기본조약에 따라 설치된 국경위원회에서 자연재해 방지, 수자원관리, 환경오염, 국토의 이용 등에 관하여 논의되었고, 이에 대한 각종 협력협정이 체결되었다. 가장 대표적인 예로서 국경지역에서 화재, 홍수, 산사태가 발생하거나, 전염병이나 병충해의 발생, 수자원의 오염 및 매연의 방출, 폭발물사고,

5) 동 기금조성계획은 2004년까지 총 3조원 조성계획으로 있으며, 기금의 용도는 새로운 어장의 개발(특별법 제25조2항), 해외시장개척(동법 시행령 29조 4항)시 지원이 가능토록 되어 있으므로 동 기금의 운영시에는 남·북 어업분야 협력에도 지원이 가능할 것으로 판단된다.

6) 정전협정 제1조 제9항에는 비무장지대 내의 군사분계선 이남 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 국제연합군 총사령관이 책임지고, 군사분계선 이북부분에 있어서는 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 책임지도록 되어 있다.

국경지역에서의 교통사고나 방사선 누출사고 등으로 상대지역에 영향을 미치게 될 경우 이를 상대방에게 신속히 알리고 공동대처하기로 합의하였던 「공동재난방지협정」을 들 수 있다. 또한 국경통과로 인해 수자원 관리·이용에 지장을 초래할 경우 주민들의 식수나 공업용수 이용에 지장이 없도록 합의하였다. 그밖에도 천연자원이 국경지역을 넘어 상대편 지역까지 매장되어 있어 상대편 지역의 천연자원까지 채굴해야만 기술적으로 이쪽 천연자원이 개발되는 경우, 상호 지하월경의 허용에도 합의한 바 있다.

다. 社會文化 交流·協力分野

(1) 文化交流·協力

남북 문화교류는 오랜 기간에 걸쳐 진행되어 왔음에도 불구하고 교류외적 요인, 특히 북한이 체제개방의 여파를 우려하여 실리적 차원에서 선별적·소극적으로 융합으로써 아직까지 제한된 분야에서 간헐적으로 이루어지고 있다. 앞으로 남북한간 신뢰체계가 형성되면 이를 바탕으로 보다 획기적인 교류의 활성화를 위해 문화기본협정이 체결되어야 한다. 이 문화기본협정은 문화교류가 정치적 이유 등 다른 어떠한 이유로도 중단되지 않음을 법적으로 보장하는 제도적 장치로서 학술과 교육, 조형미술, 영화, 음악, 문학, 출판, 도서관, 기록자료, 체육박물관제도, 기념물보호, 라디오, T.V, 스포츠 등 다양한 영역에서의 교류를 포괄하여야 할 것이다. 또한 이 문화기본협정은 기본합의서 및 부속합의서에 명시된 남북문화교류 관련조항의 이행에 그 기초를 두어야 한다.

문화기본협정의 체결과 함께 부속합의서 제14조에서 이미 합의한 바 있는 남북사회문화 교류·협력을 위한 남북사회문화교류·협력공동위원회를 조속히 상설화하여 문화교류와 관련된 세부사항의 협의와 실천을 전개해 나가야 한다. 이는 제도화 단계를 거치면서 어렵게 성사된 각종 문화교류가 일회성 시범적 행사로 끝나지 않고 정례화하기 위한 제도적 장치라는 점에서 중요하다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 남북 간 문화교류가 분단된 사회문화 구조에서 파생되는 남북한간 문화의 이질화 및 갈등을 해소함으로써 민족통합을 이루게 할 수 있는 기초로 제공되도록 하여야 할 것이다.

독일의 경우 문화협정의 체결을 통해 비정치적인 문화분야에서 상호교류를 활발히 함으로써 분단 후 점차 이질화되어 가고 있던 문화의 동질성을 회복하는 한편 동서독 국민에게 한 민족이라는 민족의식을 고취시키고자 했

다. 또한 그 연장선상에서 문화교환 프로젝트에 합의하면서 동서독은 이를 위하여 학자와 연구가로 구성된 대표단을 포함하여 학생 및 문화와 예술분야의 전문가를 교환하였으며, 대대적인 박물관 소장품들을 교환하기 시작하면서 교류의 폭을 대폭 넓히게 되었다. 특히 문화협정을 계기로 개방된 텔레비전, 라디오, 신문 등은 폐쇄사회인 동독에 커다란 파급효과를 미쳤음은 주지하는 바이다.

(2) 學術交流 · 協力

그동안 남북학술교류·협력은 다양한 분야에서 비교적 활발히 이루어졌음에도 불구하고 단순한 인적 접촉을 넘어 구체적인 결실을 맺기보다는 일회성으로 끝나는 경우가 많았다. 이는 북한측의 소극적 태도에 기인한 바가 크나, 남한측도 남북한간의 학술교류·협력을 지속적 사업보다는 과시적 성격의 행사로 추진하였던 점도 부인할 수 없다. 따라서 남북 학술교류·협력의 질적 발전과 안정적 추진을 위해서는 교류·협력이 정기적인 모임과 학술회의로 발전하도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

현재 남북한간에는 학술분야 교류는 기본합의서와 부속합의서를 통해 교류협력과 관련된 기본적 합의가 전제되어 있고, 6·15 남북공동선언에서도 제반분야의 교류·협력을 활성화시킬 것을 천명한 바 있다. 따라서 이에 대한 구체적인 세부 실천방안 마련을 통해 학술교류의 지속적 추진을 위한 제도적 장치를 강구하여야 할 것이다. 이를 위해 남북 학술교류에 관련된 문제를 포괄하는 학술교류·협력협정을 체결하여야 할 것이다. 또한 학술분야에서 북한에 필요한 지원체제를 구축하고, 학계차원에서 남북학술교류협력추진협의회를 구성하여 학술교류·협력을 위한 협의와 컨소시엄 구성, 정보공유 등 다양한 활동을 전개할 수 있는 남북학술교류·협력 추진주체간의 자유헌의기구로 발전시켜 나가야 할 것이다.

특히 학술분야가 지니는 공공성의 의미를 감안 교류·협력이 안정적으로 추진될 수 있도록 재정기반을 확충할 필요가 있다. 이를 위해 남북협력기금 이용의 활성화와 아울러 각종기금을 적극적으로 활용하는 방안이 모색될 필요가 있다. 이와 같은 필요성은 독일의 학술교류 사례에서도 잘 나타나고 있다. 독일의 경우 문화협정에 따라 양독간의 학술교류는 정부로부터 상당한 재정지원을 받을 수 있었다. 특히 동·서독 학자간의 대부분의 접촉은 연방내독성으로부터 상당한 재정지원 및 행정지원을 받았다. 문화협정에 따라 연방내독성의 재정지원이 본격화되었으며, 지원분야는 학술접촉을 위한 직접지

원, 양측의 합의에 따른 사업지원, 독일 학술교류재단(DAAD)이 관장하는 대학생, 학자교환과 동독행 연구여행 및 자료수집여행지원 등이 있었다.

그밖에 남북 학술교류의 본격화에 대비하여 관련제도를 사전에 정비할 필요가 있다. 그 예로서 저작권문제를 해결할 수 있는 제도적 장치의 마련이 시급하다고 할 것이다. 특히 남북 학술교류가 확대되면서 북한이 경쟁력을 가지고 있거나 국가적 사업으로 추진한 분야의 경우 북한측 소유의 저작권과 관련한 시비와 함께 그 동안의 무단 사용에 대한 보상 문제가 제기될 가능성이 커지고 있어 이에 대한 대비가 필요한 실정이다.

(3) 科學 및 技術交流·協力

문화교류, 학술교류와 함께 과학과 기술의 모든 영역에서 포괄적 협력을 위한 기초를 마련하기 위해 과학·기술 협력협정을 체결할 필요가 있다. 이는 특히 북한의 과학 및 기술수준이 남한에 비해 상대적으로 낙후한 현상을 타개하기 위하여 불가피하게 요구되는 것이라고 할 수 있다. 이 과학·기술 협력을 위해 과학·기술 협력위원회를 설치하고 동 위원회로 하여금 협력분야와 협력주제, 협력의 당사자, 협력의 조직적 방법과 재정적 세부사항의 결정, 협력의 진행상황을 협의하도록 할 필요가 있다. 협력의 형태로는 정보교환, 심포지엄 등 학술회의, 연구목적 학자 등의 교환, 공동연구계획의 수집·수행, 과학기자재의 상호비치 등을 고려할 수 있다.

(4) 環境交流·協力

남북한 환경분야 교류·협력도 또한 정치적 주변여건의 개선에 따라 중장기적인 관점에서 남북한간 교류·협력의 사업계획이 마련되어야 한다. 남북 환경 교류·협력사업의 제도화를 위한 첫 단계로서 남북 환경교류협력협정이 체결되어야 한다. 이 협정에는 ① 환경손상 방지대책, ② 공해 - 폐기물, 폐수, 대기오염 등 - 배출 방지 및 정화대책, ③ 환경영향평가제, ④ 대기중의 오염감소 및 측정기술, 산림파괴감소를 위한 조치, 폐기물 감소·파악·처리 등 공해방지에 관한 상호 정보·의견·경험 교환, ⑤ 환경손상, 공해배출 등에 관한 공동조사 및 관리감독 등의 내용이 포함되어야 할 것이다. 이와 함께 이 남북환경교류협력위원회를 구성하여 상호간 환경기준, 측정네트워크 운영방법, 환경오염실태 등에 관한 정보·자료 및 기술교환, 환경오염 공동측정, 환경전문가간 학술교류, 환경기술 및 기자재의 공동 이용 및 개발,

남북 환경법령의 비교 및 관련제도의 조화방안 연구, 토양오염제거 및 토양 유실방지를 위한 녹화사업 협력 등의 사업을 추진하도록 하여야 할 것이다.

그밖에 현재 진행중이거나 추진중인 정부간 동북아 환경협력에 참가하여 참가국의 지원을 통해 북한의 참여를 유도하여 지역 환경현안의 해결에 남북이 공동으로 대처하는 형태를 취하는 것이 바람직하다. 또한 지구환경보전을 위한 공동노력으로서 남북한이 동시에 가입하고 있는 UNDP, UNEP, UNESCO 등 국제기구가 주관하는 행사에 참여하여 지구환경문제 개선에 협력하면서 국제기구 또는 제3국을 통해 남북환경협력을 모색할 필요가 있다.

한편 동서독의 경우 기본조약의 합의에 따라 1973년 말부터 동서독간에 환경보호협정의 체결을 통하여 협력을 촉진하기 위한 협상이 시작되었으나, 1987년 9월에야 비로소 정식으로 환경보호기본협정이 체결되었다. 동서독은 최소한 외면적으로는 환경분야에서의 교류·협력의 필요성⁷⁾이나 인식을 표명하였지만 동서독간에 내재했던 정치적 견해, 경제적 수준의 차이로 실질적인 협력, 특히 환경보호에 중요한 장기적인 협력관계를 구축하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없었으며, 서독이 동독에 대해 관련분야에 대한 비용을 부담하거나 기술을 제공하는 등 재정적으로 지원하는 바탕 위에서 환경협력이 이루어질 수밖에 없었다.

(5) 觀光交流·協力

관광교류는 대규모의 인적교류를 동반하기 때문에 북한의 입장에서는 경계해야 할 대상으로 간주하면서도 심각한 경제난, 외화 부족 등을 해소하기 위해 제한적인 범위 내에서 관광사업을 통한 외화획득에 중점을 두고 있다. 독일의 경우에도 1972년 기본조약 체결 이후 1989년까지 동서독간에는 1,000만명 이상의 동서독 주민의 상호여행과 방문이 이루어졌지만, 동독은 통일이 막바지에 이르기까지도 가능한 한 동독주민이 서독주민과 접촉하는 것을 꺼려한 바 있다.

관광분야의 남북교류는 방문증명서나 관광여행증 발급에 그치는 문제가 아니라, 여행중에 나타날 수 있는 각종 민·형사상의 문제, 건강 및 위생에 관계된 문제, 보험처리 문제, 경비정산, 통신 문제 등 다양한 문제가 발생한

7) 서독은 지형상 동독의 환경오염으로부터 심하게 영향을 받는 불리한 위치에 있었다. 양독을 가로질러 흐르는 하천의 상류가 주로 동독에 위치하고 있어 동독에서 발생한 하천오염으로 서독이 피해를 입었으며, 국경간의 대기오염문제 역시 동독의 오염도가 심하였을 뿐만 아니라, 기상학적 요인으로 인해 바람의 대부분이 동쪽에서 서쪽으로 불어 서독이 불리한 입장에 놓여 있었다.

다. 이와 같은 문제를 현행 남북교류협력 관련법률만으로 해결하는 데는 한계가 있다. 따라서 향후 남북관계 개선에 따라 관광교류가 추진될 경우를 대비하여 남북관광협정이 체결될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이 협정에는 동서독 사례에서 볼 수 있듯이 관광여행 중 발생할 수 있는 모든 사항을 담아야 할 것이다. 관광여행중 발급대상자의 자격, 개인별 또는 단체별 발급절차, 입출국 심사, 화폐사용, 신변보장 등이 명기되어야 함은 물론 북한으로부터의 긴급구호조치 제공, 사망자 및 부상자 처리, 업무연락을 위한 통신편의 제공, 여행자 중 망명자나 이탈자 문제에 대한 처리, 피해자 배상책임 소재, 책임범위와 한계, 분쟁해결절차, 합의서의 수정, 보완이나 유효기간 및 연장에 관한 사항 등에 대한 구체적 합의가 도출되어야 할 것이다.

이와 함께 관광협력사업의 효율적 추진과 관광교류협력 사항을 조정·협약하고 관광교류·협력에서 발생할 수 있는 분쟁을 해결할 수 있도록 남북한간에 남북관광교류협의회를 구성할 필요가 있다.

(6) 保健交流·協力

남북 상호간의 인적교류가 활발해지고 접촉이 빈번해지면서 전염병의 예방과 퇴치 등 상호간의 보건증진을 위해 보건협정이 체결될 필요가 있다. 더구나 이미 합의한 바 있는 휴전선 일대에서 말라리아·콜레라 공동방제 추진 등 민족공동이익의 입장에서 보건·환경협력 추진을 위해서는 협정체결이 필수적이다.

독일의 경우에도 1972년 기본협정이 체결된 이후 동서독간의 인적교류가 빈번해짐에 따라 전염병의 예방과 퇴치, 마약 기타 습관성 약품의 오용문제에 관한 정보를 상호교환하기 위해 1974년 4월 보건협정에 서명한 바 있다. 이와 함께 동서독은 각국의 여행자가 상대방국가에 체재하는 동안 질병이 발생하였을 때, 무료치료와 무료입원을 위한 법적인 혜택의 보장을 합의했다. 실제로 동서독간의 여행자 수가 증가하면서 이 협정은 실제로 큰 효과를 발휘하였다. 또한 동서독은 중환자의 경우와 사망의 경우 가능한 한 그 가족과 각국의 상주대표부에게 통지하며 필요한 구호와 보호를 즉각 취할 수 있게 했으며, 특정한 경우에는 상대편국가에서 계속적인 반복치료를 받을 수 있도록 배려하였다. 그밖에 재해가 발생한 경우 의약품, 의료소모품, 의료기술, 생산품, 정보 등을 상호제공·지원할 수 있게 했으며, 필요한 경우에 자신에게 필요한 의약품을 휴대할 수 있게 하여 보건에 관해 거의 모든 부분을 허용하였다.

IV. 制度的 裝置의 段階別 擴充方案

1. 交流·協力の 摸索(制度的 裝置의 構築·제1단계)

가. 前提條件

북한은 법치주의보다는 인치주의가 지배하는 사회이기 때문에 남북 교류와 협력이 이루어지더라도 북한의 필요에 따라 언제든지 일방적으로 자신들의 요구를 주장하거나 합의를 파기할 가능성이 크다. 따라서 북한의 이러한 독선적 행태를 차단하기 위한 제도적 장치가 마련되지 않는 한 교류·협력의 예측가능성과 법적 안정성이 보장되기 어렵다. 더구나 교류·협력의 초기 단계에서는 남한에서 북한으로 인력, 자금, 물자 등이 거의 일방적으로 이전 투입될 것이기 때문에 우리 국민들의 신변안전 보장 및 재산권보호 차원에서 이에 대한 대비책이 마련되어야 한다. 만약 그렇지 않은 경우 오히려 남북간의 새로운 갈등관계로 파생될 소지도 없지 않다.

이 교류·협력의 모색 내지 신뢰구축 단계에서의 제도적 장치로는 무엇보다도 이미 남북간의 교류·협력에 관한 대장전이라고 할 수 있는 남북기본합의서의 이행을 위한 남북간의 결단이 요구되며, 이를 법제화함으로써 남북간에 상호 규범력을 갖추도록 하여야 할 것이다. 남북기본합의서의 법제화의 바탕 위에서 개별적 구체적인 교류·협력협정이 체결되어야 한다. 이를 위해 우선 교류·협력의 기본적인 전제조건이라고 할 수 있는 신변안전, 남북간 통행로의 확보 및 통신교류의 보장을 위한 남북 당국자간의 협정이 체결되어야 할 것이다. 이에 관해서는 이미 동서독간에 체결되었던 통행·교통협정과 한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한간 경수로 사업부지로의 통신 및 통행로확보를 위해 체결된 통행의정서와 통신의정서, 그리고 북한 내에서의 KEDO의 법적 지위, 특권·면제 및 영사보호를 구체화하기 위해 체결된 영사보호의정서가 모델로 활용될 수 있을 것이다.

나. 經濟交流·協力分野

경제교류·협력분야에 있어서는 이미 제4차 장관급회담에서 서명한 남북경협관련 4개 합의서의 국내법적 효력발생을 위해 조약비준안이 조속히 처리될 수 있도록 하고, 구체적인 내용을 보완하여야 할 것이다. 남북한 양측

이 이 경험합의서를 비준하고, 실무협의를 통해 구체적인 내용이 보완될 경우 다른 개별적인 경제교류·협력협정의 체결을 가속화하는 계기로 작용될 수 있을 것이다. 이는 동시에 북한으로 하여금 개성공단특별법과 금강산특구법의 제정을 촉구할 수 있는 출발점이 되기도 할 것이다.

다. 社會文化 交流·協力分野

북한은 경제분야의 교류와 협력에 있어서 비교적 적극적인 반면, 사회 문화 교류·협력을 실리적 차원에서 선별적 소극적으로 호응함으로써 교류를 통한 관계개선이라는 본래의 취지를 살리지 못하고 있다. 그러나 이미 동서독의 사례나 중국-대만간의 관계에서 나타나고 있는 바와 같이 보다 많은 접촉과 보다 많은 교류, 그리고 보다 많은 협력을 통해서만이 남북한 상호 불신감을 완화하고 신뢰를 회복할 수 있을 것이다.

따라서 일단 교류하면서 협상한다는 취지 하에 인내심을 가지고 사회문화 교류·협력을 지속적으로 추진하기 위한 여건 조성에 주력해야 한다. 이 교류·협력의 모색 내지 신뢰구축단계에서는 상호 경쟁적이거나 북한측에 충격을 주는 교류 프로그램보다는 남북기본합의서와 부속합의서에 명시된 사항중 문화적 동질성이 부분적으로나마 상존하고 있는 분야나 쌍방간에 수용할 수 있는 분야위주로 교류·협력협정을 점진적 단계별로 추진해야 한다.

그밖에 UN 등 국제기구를 통한 다자적 차원에서 간접적인 교류·협력을 추진도 병행할 필요가 있다.

2. 交流·協力の 活性化(制度的 裝置의 擴大·제2단계)

가. 前提條件

이 단계에서는 북한을 개방으로 유도하여 남북한간의 경제협력의 활성화뿐만 아니라 국제사회와의 교류·협력을 본격화하여 북한의 경제난을 해소하게 하고 개방을 돌이킬 수 없는 대세로 정착시켜 나가도록 해야 할 것이다.

남북간 교류·협력의 활성화를 위해서는 우선 교류·협력의 신뢰구축단계에서 남북한 당국간에 체결되었던 분야별 교류협력협정의 국내법적 효력을 부여할 수 있는 제도적·절차적 기반을 마련하기 위해 남북관계기본법을 제정하고, 남북기본합의서에 규정된 교류협력위원회가 운영될 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 남북이산가족면회소 설치와 마찬가지로 의미로 판문

점 등 접경지역에 남북한의 관계자들이 공동으로 교류 및 협력사업자들에게 필요한 정보를 제공하는 남북교류협력사무소를 설치하여 상설 운영하는 방안도 고려할 수 있으며, 이것이 잘 운영될 경우 서울과 평양에 상주대표부를 교환·설치하는 방향으로 확대·발전해 나갈 수도 있을 것이다.

이와 함께 이 단계에서는 현행 남북교류협력법을 교류·협력의 활성화에 대비할 수 있도록 남북기본합의서에서 분류하고 있는 바에 따라 남북교류협력에 관한 사항을 세분화하고 실체법적 규정을 보완하는 한편, 필요에 따라 각 분야별 특별법을 제정하는 것이 바람직하다.

나. 經濟交流·協力分野

남북간의 경제교류와 협력이 활성화되는 경우 해당 분야별 남북간 상설협의기구를 설치·운영할 필요가 있으며, 그 촉진을 위해 근거법으로서 남북한 경제교류활성화에 관한 법률과 같은 특별법을 제정할 수도 있을 것이다. 이와 함께 해외경제협력기금법과 외자도입법 등 국가간 경제교류에 적용하는 각종 법령을 남북관계의 경우 민족내부의 잠정적 특수관계로 규정한 기본합의서의 정신에 따라 보완하여 북한에 대한 투자를 보다 활성화하는 것도 고려할 수 있다. 특히 현행 북한의 외국인투자관련 법률의 근본적인 문제점⁸⁾을 지적하고 이를 보완해줄 것을 요구하고, 이에 대응하여 남북합작투자촉진법과 같은 특별법을 제정하는 방안도 고려해볼 수 있다.

또한 현재 남북한 교역은 남북 기본합의서 및 교류협력에 관한 부속합의서에 의해 민족 내부간거래로 규정되어 관세부과의 대상에서 제외되고 있으나 이 남북간 경제교류와 협력이 활성화되는 단계에서는 WTO 회원국들이 무관세 남북교역에 대해 이의를 제기하여 국제적 통상문제로 대두될 가능성이 있다. 따라서 남북경협관련 4개 합의서 구체적 내용 및 법적 성격 등을 토대로 남북한간 경제협력이 민족내부거래라는 점을 WTO 일반이사회로부터 승인을 받아야 할 것이다. 또한 경제교류와 합작에 있어 대북 투자의 단계가 높아질수록, 와세나르 협약상 북한으로의 관련물자 및 기술이전 금지에 저촉될 가능성이 크기 때문에 그 금지의 해제를 위한 공동노력이 요구된다.

8) 현행 북한의 외국인투자관련법규는 법령의 구체성 결여 등으로 자의적인 해석의 여지가 많이 남아있을 뿐 아니라 절차규정의 미비, 실효성 보장의 불투명 등으로 투자기업에 대한 법적 안정성이 보장되지 못하고 있다. 또한 사회주의식 법령의 잔재가 강하게 남아 있어 국가적 통제와 간섭의 여지를 폭넓게 인정하는 등 남한투자기업의 북한 내 자율적인 경영활동을 보장하기에는 미흡하다.

다. 社會文化 交流 · 協力分野

이 단계에서 사회문화 교류·협력은 중장기적인 안목에서 지속적으로 추진되어야 이질화 극복의 효과를 기대할 수 있고, 사업의 공공성과 비영리성을 감안하여 재정적인 지원을 통해 교류·협력을 활성화시켜야 한다. 또한 남북 관계개선과 사회문화적 통합을 위한 민간역할의 중요성을 감안하여 정부와 민간단체의 유기적인 협력체제를 구축해야 한다. 사회문화의 교류·협력을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해 남북교류재단을 설립하는 방안도 신중히 검토할 필요가 있다.

사회문화 교류·협력의 활성화를 위해 동서독의 사례에서와 같이 예술·학술·체육행사를 정례화하고, 언론사 특파원 파견 및 보도협력 협정 등의 체결을 통해 서로에 대한 이해를 제고하도록 한다. 또한 사회문화 교류·협력의 다양화를 위해 동서독 경우와 같이 남북한의 도시와 민간단체들간의 자매결연 및 청소년 교류 등을 추진하여 남북한 주민간의 폭 넓은 접촉과 직접적인 참여를 통해서 민족의 동질성을 회복하고 사회문화적 통합을 촉진시키는 기반을 조성하여야 할 것이다.

3. 交流 · 協力の 定着(制度的 裝置의 安定化 · 제3단계)

가. 前提條件

교류와 협력이 정착단계에 도달하게 되면 정치적으로도 상당한 신뢰관계가 구축되어 남북연합 또는 낮은 단계의 연방제로 이행될 수 있는 조건을 갖추게 될 것이다. 따라서 정전협정을 평화협정으로 대체하지 않을 수 없을 것이다. 또한 서로의 실체를 정치적으로 뿐만 아니라 법률적으로도 인정한 것이기 때문에 국가보안법과 같은 적대적 관계를 전제로 했던 법률은 폐지되어야 하고 북한측에도 마찬가지로 조치를 요구할 수 있을 것이다.

한편 이 단계에서 남북한간 교류협력의 제도적 장치를 안정적으로 운영할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 특히 남북한 주민 또는 기업간의 거래가 이루어지거나 이에 관한 다툼이 발생하는 경우 적용되어야 할 법규범과 그 보호의 한계가 어디까지인가가 문제로 된다. 또한 상대측 법원의 확정판결이나 중재판정의 효력을 상호승인할 수 있을 것인가의 문제도 등장하게 될 것이다. 이 경우 남북한 법률의 상이에 따른 갈등을 해소하고, 더 나아가 남북 상호간의 법률통합의 기초로 제공될 수 있도록 법률공조조약이 체결되어야

할 것이다.

이는 특히 이 단계에 들어서도 여전히 남한지역 내에서 활동하는 북한주민보다 북한지역 내에서 활동하는 우리 국민들이 훨씬 더 많을 것으로 예상되어 북한주민에 대한 우리법의 적용보다는 우리 국민들에 대해 북한법이 적용되는 사례가 많을 것으로 예상되기 때문에 그 중요성이 더욱 크다. 이와 함께 상주대표부 설치를 통해 교류협력에 따르는 제반문제를 수시로 협의·조정할 수 있는 여건을 마련하여야 할 것이다.

나. 經濟交流·協力分野

경제적으로 교류·협력이 정착된 경우 비로소 남북경제공동체 형성을 위한 기반이 마련되었다고 볼 수 있으며, 이를 공고히 하기 위해 「남북경제공동체조약」을 체결하여야 할 것이다. 이 남북공동체조약은 현재의 EU조약에 비견될 수 있는 내용으로 구성되어야 할 것이며, 이 조약에 따라 남북한간의 경제정책의 공조, 화폐통합 등은 물론 법률통합의 기초가 마련될 것이다. 또한 남북한 기업이 국제무대에서의 합작사업을 추진하는 등 해외에 공동합작 진출도 활발하게 이루어질 수 있는 기반을 마련하여야 할 것이다.

다. 社會文化 交流·協力分野

이 단계에서는 민족의 동질성을 회복하기 위한 그 동안 교류·협력의 결과를 남북한간의 공동선언을 통하여 확인하고 국제사회에서의 일체적인 협력 관계를 지속해나갈 것이다. 특히 이 단계에서는 남북한 주민의 수시방문 및 재결합이 허용됨에 따라 남북한 주민의 이주지원을 위한 법률과 함께 이산가족의 신분상·재산상 갈등문제를 해결하기 위하여 민법중 친족·상속 특별법의 제정이 이루어져야 할 것이다.<표3>

V. 評價 및 展望

1990년대 이후 북한은 사회주의 경제권의 붕괴 및 북한식 사회주의 체제의 내재적 한계에 따른 불가피한 선택으로서 남북교류협력의 필요성은 인정하면서도 교류협력의 확대가 국내 체제안정에 미칠 부정적인 파급효과를 우려하여 매우 조심스러운 접근을 하고 있으며, 북한주민과의 접촉기회가 많은 인적교류보다는 실리위주의 물적교류에 치중하고 있는 것으로 보인다. 따라

서 상호간의 접촉 및 교류를 지나치게 정치적인 목적이나 가시적인 성과에 집착하여 추진할 경우 오히려 남북관계의 발전을 정체시킬 우려도 없지 않다.

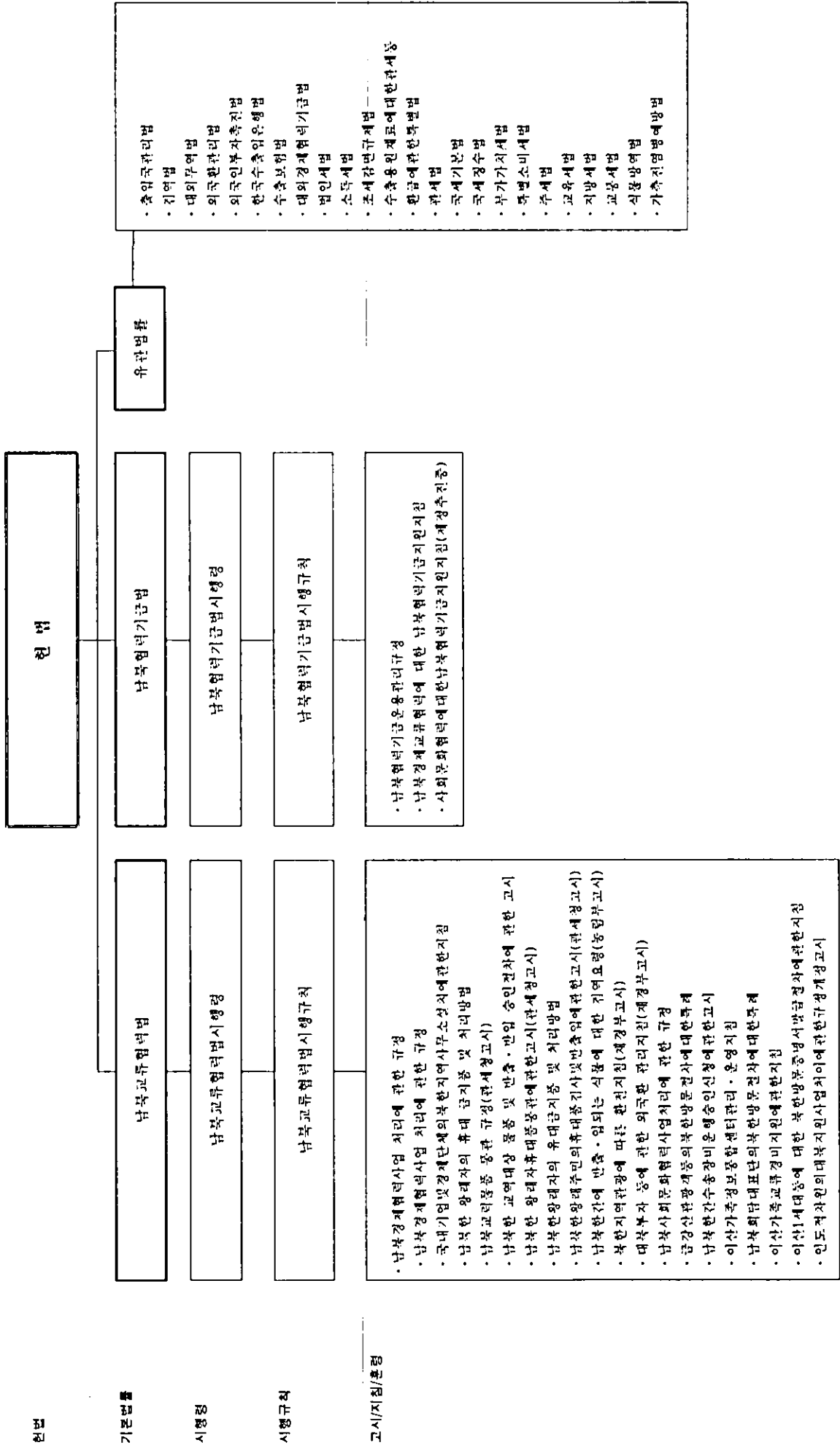
이 점을 고려한다면 향후 남북간 교류·협력관계의 지속적인 유지·발전을 위해서는, 동서독의 경험을 통해 알 수 있듯이 국제적인 유대관계를 중요시 하면서 시간과 인내심을 가지고 가능한 한 많은 접촉을 통해 조그마한 문제로부터 상호합의를 이끌어 내고 이를 실천에 옮겨나가는 자세가 요구된다. 따라서 6·15 남북공동선언을 통해 이제 본격적인 교류·협력의 모색단계에 진입한 남북관계가 그 진행과정에서 시행착오를 초래하지 않도록 차분히 단계적으로 진전시켜 나가는 것이 바람직 할 것이다. 특히 우리의 능력과 북한의 필요를 감안한 현실적이고 합리적인 태도로 상호신뢰를 구축하면서 풀어나가야 할 것이다.

이를 위해서는 경제난에 처해있는 북한의 입장을 충분히 고려하여 엄격한 상호주의보다는 신축적인 상호주의 적용으로 북한의 경제발전에 기여해야 한다. 또한 남한의 대북 경험은 우선적으로 북한의 인프라 구축과 투자환경 개선에 역점을 두고 추진하여 남북경협의 활성화를 위한 기반을 구축하고, 국제사회의 대북경협 기회를 확대해 줌으로써 북한의 개방을 촉진할 수 있는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 이와 함께 이와 함께 사회문화교류·협력의 활성화는 남북한 주민의 이질화 극복과 민족공동체 형성을 통한 평화통일을 이룩하려는 장기적인 목표로 추진되어야 한다.

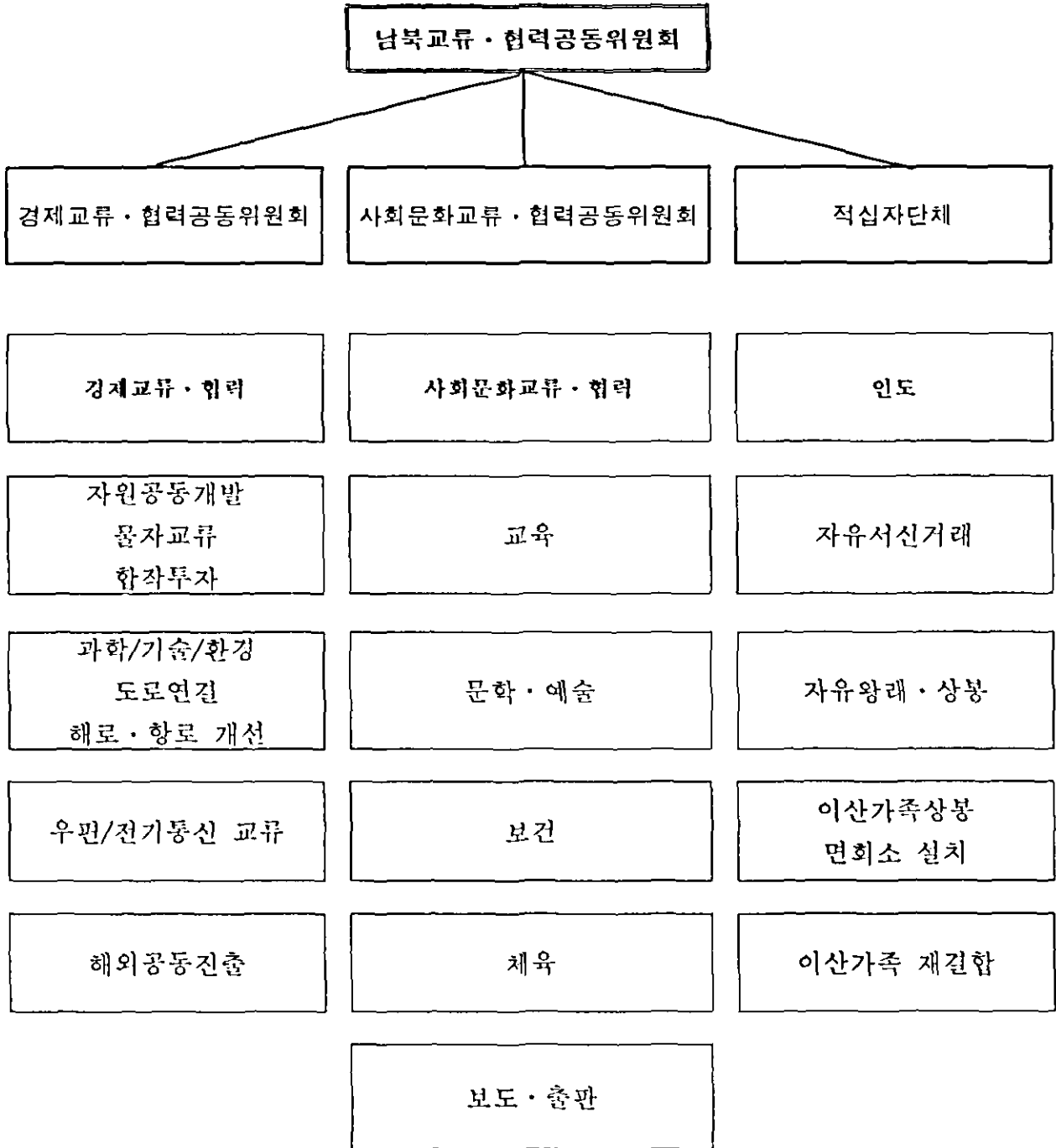
그러나 이 과정에서 간과해서는 안될 것은 비록 지금은 일시적인 소강상태에 있지만 조만간 본격화될 교류협력을 안정적으로 추진을 위해서는 각 분야별·유형별·단계별로 교류·협력을 위한 제도적 장치가 강구되어야 한다는 점이다. 이는 북한의 개방을 더 이상 되돌릴 수 없는 상태로 기정사실화 하면서 통일의 기반을 확보해나갈 수 있는 출발점이 될 수 있다는 점에서도 중요한 의미를 갖는다. 이를 위해 무엇보다도 남북교류협력의 대장진이라고 할 수 있는 남북기본합의서의 법적 성격에 대한 논란여부와 관계없이 남북한간의 협상을 통해 규범력을 갖도록 하는 방안을 강구하여야 한다.

이와 함께 남북한간에 체결된 각종 협력협정의 이행을 위해 국내 사법제도를 정비하고 남북간의 화해협력관계를 진제로 하지 않았던 각종 국내법령을 개정·폐지하고, 교류협력의 활성화를 위한 법령을 새로이 제정함으로써 새로이 형성되는 남북관계의 법적·제도적 기초를 마련하여야 할 것이다. 또한 추후 교류·협력 활성화과정에서 생길지도 모를 국제적인 갈등과 마찰의 소지를 미리 해소하기 위해 남북관계가 민족내부의 특수관계라는 점을 국제적으로 인정받을 수 있도록 하여야 할 것이다.

<표 1 : 현행 남북교류협력법 체계>



<표 2 : 남북기본합의서상의 교류·협력>



<표3 : 제도적 장치의 단계별 확충방안>

전제조건	<p>통행로 확보 신변안전 통신·유편</p>	<p><u>교류·협력의 모색</u> 제도적 장치의 구축(제1단계)</p> <p><남북기본합의서의 법제화> ·통행협정(육로/해로/항로)체결 ·영사보호협정체결 ·통신·우편협정체결</p>	<p><u>교류·협력의 활성화</u> 제도적 장치의 확대(제2단계)</p> <p><남북관계기본법 제정> ·교류협력공동위원회 운영 ·국제철도운송협정 공동가입 ·교류협력법령 제정·개정·폐지 ·남북교류협력사무소 설치·운영</p>	<p><u>교류·협력의 정착</u> 제도적 장치의 안정화(제3단계)</p> <p><남북법률공동조약 체결> ·정진협정 평화협정으로 대체 ·상주대표부 설치 ·국가보안법 폐지</p>
경제	<p>교류 협력</p> <p>·금강산관광사업 활성화 ·경의선 철도·도로연결 ·개성공단 건설 ·동해 공동어로작업 ·임진강 수해방지사업 ·남-북-러 가스관 연결</p>	<p>·4대 경제합의서 보완·발효 ·군사보장합의서 서명 ·분야별(금융/자원공동개발) 협정 체결 * 북한의 개성공단 특별법/금강산 특구법 제정 * 북한의 개방경제법제 개정</p>	<p>·남북경제교류·협력추진법 제정 ·분야별 상설기구 설치·운영 ·민족내부거래성 국제적 공인 ·바세나르 협약 완화 추진 * 북한의 IBRD(세계은행), IMF(국제통화기금), ADB(아시아개발은행) 등 국제기구의 가입 지원</p>	<p>·남북경제공동체조약 체결 ·해외합작공동진출</p>
사회·문화	<p>교육·학술 문학·예술 보건 체육 출판·보도</p>	<p>·UN 등 국제기구를 통한 협력 ·분야별 교류협력 협정 체결 ·남북교류재단 설립</p>	<p>·남북사회·문화교류추진법 제정 ·분야별 상설기구 설치·운영 ·언론사 특파원 파견 ·예술·학술·체육행사 정례화</p>	<p>·사회·문화적 통합선언 ·국제사회에서의 협력 ·민법중 친족·상속관련 특별법 제정</p>

