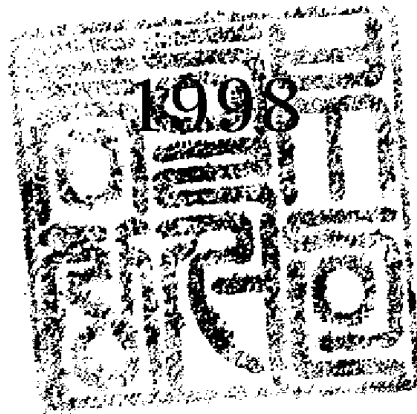


98-12-33(2)

'98 新進研究者
北韓與統一關聯 論文集

南北交流協力(IV)



統 一 部

본 논문집은 '98년도 북한 및 신진 연구자(학자) 연구지원 사업의 결과보고서를 5권의 책으로 편집·발간한 것입니다. 여기에 수록된 내용은 연구자들의 개인적인 견해이며 통일부의 의견을 반영한 것이 아님을 밝힙니다.

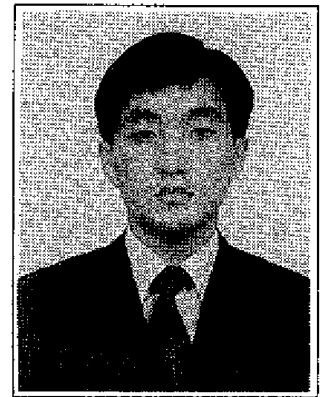
〈收錄論文 目次〉

1. 南北韓 및 東北亞地域의 陸路 直輸送 方案에 관한 研究 1
金 景 錫 (국토개발연구원)
2. 脫北者 支援 民間團體와 政府와의 파트너쉽 研究 65
李 基 永 (성결대)
3. 대만·중국의 經濟交流協力이 南北輕俠에 주는 시사점 131
高 正 植 (배재대)
4. 南北交易 活性化를 위한 複合物流시스템 構築 모델 213
宋 啓 儀 (동서대)
5. 圖書館協力 및 電子圖書館 構築을 통한 南北交流活性化 方案 267
金 美 賢 (미국연수중)
6. 바람직한 南北間 二重課稅防止 協約締結 方案 研究 319
安 昌 浦 (강남대)

〈附 錄〉

1. 圈別 收錄論文 一覽表 399
2. 最近 年度別 研究 課題 目錄('96~'98년) 401

南北韓 및 東北亞 地域의 陸路 直輸送 方案에 關한 研究



金景錫(국토개발연구원)

목 차

<요약문>	3
1. 서론	7
2. 남북한 현황 및 한반도의 잠재력 평가	9
3. 동서독의 통과교통 운영사례 검토	25
4. 직수송 통과로 최적노선 선정	33
5. 직수송 통과로의 운영방안 제시	51
6. 결론	60
※참고문헌	63

【요약문】

본 연구는 그간 주된 남북교류방법으로 이용되어오던 제3국을 경유하는 삼각무역형태나 해운을 이용한 수송방법의 경제적 손실과 비효율성을 제거하기 위해 통일이전이라도 육상교통로를 통해 화물과 여객을 북한과 동북아지역으로 직접 수송하는 방법을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다.

육상교통로를 확충하기 위해 우선 필요한 것은 한반도와 동북아의 가장 중요한 개발축을 설정하는 것으로 본 연구에서는 21세기 국토구상에서 제시하고 있는 국토통합개발축과 동북아의 두 개의 가장 큰 개발축인 환동해축, 환서해축으로 구성된 “Yellow Dragon”을 고려하여 3개의 주요 통과로를 설정하였다. 3개의 통과로는 “신의주 Corridor”, “청진 Corridor” 그리고 “금강산 Corridor”이며, 이들은 또한 북한의 주요 도시, 산업단지, 천연자원산지 그리고 주요 관광지를 연결하고 있다.

이들 주요 통과로의 경유지역은 북한지역 내에서 이미 교통망이 상대적으로 잘 구축되어 있으나, 시설은 매우 불량하여 평양~개성 등 일부 구간을 제외하고는 그대로 이용하기가 어려운 실정으로 거의 신설을 해야 한다. 이들 3개 Corridor의 통과로서의 기능확보를 위해 필요한 비용으로 우선 신의주 Corridor의 도로를 구축하는데 3.8조~4.6조원, 철도의 경우에는 2.5조원이 소요될 것으로 예상된다. 금강산 Corridor의 도로를 구축하는데 1.2조~1.8조원, 철도시설로 금강산의 복원에 4,458억원이 소요될 전망이다. 청진 Corridor의 도로를 건설하는 데는 간성~온성간 장거리 노선에 약 21.8조원의 비용이 소요될 것으로 추정되며, 철도부문에서도 장전~원산간 노선을 제외한 간성~온성간 시설의 신설, 복선화 및 개보수 사업에 약 2.8조원이 소요될 것으로 추정된다. 여기에 추가적으로 남한구간에도 포항~대진간 철도시설확충에 2.65조원이 소요될 것으로 추산된다.

한편, 효율적인 수송수단 선택을 위해 노선별로 수송비용과 시간비용을 포함한 총수송비용을 산출하였다. 비교를 위해 가장 중요한 노선으로 서울~평양, (동경)~서울~단동~(북경), 서울~나진·선봉, 부산~블라디보스톡, 서울~금강산 등 5개 노선을 선정하였으며, 도로, 철도, 해운 등 3개 교통수단을 비교하였다. 비교결과는 서울~금강산의 경우에는 여객수송을 위해 도로가 효율적인 것으로 나타났으며, 그 외 노선은 장거리

노선으로 화물수송에 적합한 철도가 효율적인 것으로 분석되었다. 그리고, 해운은 도로나 철도에 비해 상대적으로 비효율적인 수단으로 나타났다.

이러한 노선대별 수단간 총수송비용의 산출결과를 근거로 단계적인 통과로 확충과 운영방안을 모색할 필요가 있는데, 본 연구에서는 3단계를 제시하였다. 1단계는 교류초기단계로서 동북아지역을 대상으로 남북접경지역에서 환적을 통한 방법, 2단계는 교류활성화단계로 남한차량의 북한통과후 동북아지역 수송 그리고 3단계는 교류본격화단계로 남한차량의 북한내 특정지역 통과수송이다.

그리고, 이러한 통과로 확충에 있어서 네 가지의 기본원칙을 제시하였는데, 첫째, 남북한이 공히 실익을 얻을 수 있어야 하며, 둘째, 남북한 통과교통로의 안전성 및 신뢰성 확보, 셋째는 통과로 및 시설확충비용 등에 대한 확실한 재정분담 원칙의 수립, 끝으로 넷째는 통과차량의 선정 및 보험, 법규 등 각종 기준과 규정이 합리적으로 수립되어야 한다.

시설확충은 단계적으로 1단계에는 동북아지역의 화물수송을 위해 서울~단동, 서울~블라디보스톡간의 철도시설, 2단계에는 승객수송을 위한 서울~금강산의 도로시설과 동북아연결을 위한 부산~블라디보스톡간의 철도시설 그리고 3단계에는 주로 북한지역내 특정지역을 목표로 도로시설의 확충이 필요하다.

본 연구에서는 시설의 확충 외에 통행료 지불방안 및 통과교통운영기구의 구성방안에 대해 언급하였다. 통행료 지불방식으로 독일처럼 정부의 일괄지급방식과 개별 지급방식을 검토하였다. 정부지급방식의 경우에도 사후정산지급방식과 사전정산지급방식으로 구분하고, 개별지급방식은 동일금액징수방식과 차등징수방식을 검토하였는데, 궁극적으로는 개별적으로 차등징수방식을 선택하는 것이 합당한 것으로 판단된다. 그리고, 추진기구로는 단계별로 “남북한 공동수송 협의체”, “남북통과교통공동위원회”, “남북한 교통통합추진위원회” 등을 통하여 차량의 원활한 통과를 위한 제반 제도 및 문제를 협의·조정해야 한다.

이러한 시설확충을 위해서 ‘통일기금조성’, ‘조세수입’, ‘국채’ 그리고 “제3국이나 국제기구”를 통하여 재원을 마련해야 하며, 원활하고 신속한 사업추진을 위하여 “남북통과교통로 건설촉진법”과 같은 특별법의 제정이 필요하다. 그리고, 이러한 운영의 효율성 확보를 위하여 독일의 사례 검토를 통해 우리가 얻을 수 있는 교훈을 정리하여 제

시하였다.

이러한 통과로 확충을 통하여 남한측은 남한 차량의 대북·중·러·일 등과 육로 수송을 통해 동북아 수송 및 물류거점으로서 우위를 확보, 기업 등 민간부문에서는 수송 시간 및 비용의 감소로 인하여 막대한 경제적 이익을 추구할 수 있다. 그리고 북한측에서는 민감하게 생각할 수 있으나, 남북한 수송관련자의 직·간접적 접촉은 북한내 주민에게 남한의 실상을 알릴 수 있는 기회가 되며, 궁극적으로 남북한 교류 증진 및 통일의 초석이 될 수 있을 것이다.

1. 서론

해방 후 50여 년이 넘게 분단의 상태로 굳어져 가는 155마일 담장이 더 이상 굳어지기 전에 불꼬를 트고자 하는 바람은 정부나 민간이나 모두 마찬가지일 것이다. 특히, 1992년 제8차 남북한 고위급 회담에서 타결된 남북경제교류합의서에서 남북한 경제교류기반을 강화하기 위하여 최우선적으로 단절된 교통로를 연결·복구하기로 한 이후 경제교류는 활성화되고 있으나 남북간 육상교통로 연결은 아직 먼 이야기처럼 들리고 있는 실정이다.

실제로 지금까지 이루어져온 남북간의 교류는 최근 민간차원의 “소(牛) 지원”이나 쌀 지원과정의 직수송보다 대부분 제3국을 통한 삼각무역형태로 이루어졌다. 특히, 최근의 육로를 통한 “소 지원”은 상당한 의미가 있으나, 결국은 차량제 북한에 인도하게 되는 등 손실이 막대하였다.

결국, 제3국을 통한 무역형태나 “소 지원”때와 같은 교류형태는 긴 경로 및 환적과정 등으로 인해 모두 경제적인 낭비를 초래하는 방법이 되고 있다. 그리고, 지금까지 해운을 통한 직수송 역시 향후 교류가 빈번해 지고, 고부가화물의 수송수요가 발생할 경우에는 부적합한 수송수단이 될 것이며, 결국은 도로나 철도 등 수송능력이나 수송의 질에서 양호한 육상교통수단에 의한 직수송이 이루어져야 할 것이다.

이러한 직수송 문제는 남북한에 국한되어있는 문제가 아니다. 실제로 남한은 북한에 의해 지리적으로 지금까지 반도가 아니라 섬과 같은 처지에 놓여 있었다. 그러나, 앞으로 성장잠재력이 뛰어나 동북아에서 주도적 역할을 수행하고 특히 세계화 추세에 부응하기 위해서 남한은 인적, 물적 자본의 국경을 초월한 교류 및 경제활동의 주도적 역할을 해야한다. 실제 각 지역 및 국가들은 국익수호 및 공존을 목표로 보호무역적 지역경제권을 형성하고자 하고 있으며, 그 대표적인 예가 유럽동맹 (EU), 북미자유무역지대 (NAFTA), 아시아·태평양협력체 (APEC) 등이다.

우리 나라가 속한 동북아의 지역경제권 구축을 위해 공동의 노력을 경주하고 있는 한편 또한 내부적으로는 주도권 확보를 위해 경쟁이 심화되어가고 있다.

남한이 이러한 경쟁에서 우위를 확보하기 위해서는 더 이상 섬과 같은 입지로는 어려움이 많을 것이다. 궁극적으로 지정학적으로 동북아의 중심에 있으며, 바다와 육지를

함께 하는 반도라는 장점을 최대한 활용하여 동북아의 중심적 입지를 강화해 나가야 할 것이다. 현재 부산항, 광양항 및 인천국제공항 등 대형 항만과 공항의 건설이 이루어지고 있으나, 이러한 대형시설들이 동북아 중심으로서의 기능을 확보하기 위해서는 육상교통로를 통한 대륙과 일본의 연계수송이 이루어져야 한다. 이를 위해 가장 바람직한 것은 통일 후 자유로운 왕래겠지만, 통일시기의 불확실성을 이유로 마냥 기다릴 수도 없는 실정이다. 결국 통일이전일지라도 북한, 중국, 러시아 등 대륙과의 연결은 필수적이다.

그러나, 이러한 육상교통로를 통한 북한 혹은 대륙으로의 연결은 아직 개방을 꺼려하고 있는 북한이 북한주민의 남한 실상 접촉 그리고 무엇보다도 북한주민의 탈출 등 상당한 부담을 안게 될 것은 자명한 사실이다.

따라서, 본 연구에서는 북한의 이러한 상황을 감안하여 통일이전에 북한의 거점도시와 중국·러시아의 주요 도시에 남한 차량을 이용하여 직접 수송이 가능한 교통시설 확충방안 및 운영방안 제시를 목적으로 한다.

본 연구는 크게 다섯 부분으로 구분되어있다. 제2장에서는 남북한의 각종 현황 및 한반도의 잠재력 평가로서 우선 남북한과 동북아 국가의 사회, 경제, 산업 등 일반현황과 교통현황이 분석되었다. 제3장에서는 독일의 사례로서 동서독 주민의 서베를린과 동서독지역의 통행방법을 제시하였는데, 주로 운영방법, 노선, 시설의 확충 및 유지·보수 등이 분석되었다. 제4장에서는 동북아국가의 주요 교류거점 도시의 선정과 최적연결 노선 선정 그리고 도로, 철도, 해운 등 수단별 총수송비용의 비교를 통하여 육상수송로의 장점을 제시하였다. 제5장에서는 육상 직수송로를 남북한 차량의 환적에 의한 수송방안, 남한차량의 북한내 통과직접수송 그리고 북한차량의 남한내 직접운행방안 등 단계별 연계를 목표로 하고, 단계별로 운영방법, 통행료수준 등의 문제점 해결방안과 이들의 운영기구, 재원조달 및 제도적 장치의 마련방안을 제시하였다.

2. 남북한 현황 및 한반도의 잠재력 평가

2.1 남북한 일반 현황

2.1.1 인구분포 및 경제현황

남북한을 포함한 동북아시아 지역 주요 국가의 인구 등 주요 지표는 <표 2-1>과 같이 요약해 볼 수 있다. 남한, 일본은 경제적으로나 사회구조적으로 비교적 선진화되어있는 반면에, 중국, 러시아 및 북한은 아직 후진성을 면치 못하고 있는 실정이다. 특히, 북한은 심각한 경제난을 겪고 있으며 1990년 -3.7%성장을 시작으로 마이너스 성장을 계속하고 있는 실정이다.

<표 2-1> 국가별 각종 지표

항 목	인 구1)	면 적2)	GNP3)	1인당 GNP3)	교역량3)	산업별 취업자 구성			도시화율5)
						농어업	광공업	서비스업	
단 위	천명	천ha	10억US\$	\$	억\$	%	%	%	%
남 한	44,851	9,939	330.8	7,513	1,660	14.7	24.4	60.9	74.4
북 한	23,922	12,054	22.94)	1,0384)	27.24)	28.0	42.9	29.1	59.66)
중 국	1,238,319	959,696	520	436	1,958	60.0	17.0	23.0	25.27)
일 본	104,331	37,780	4,255	34,103	6,039	5.9	24.5	69.6	77.4
러시아	288,562	2,240,300	457.05)	1,5785)	-	-	-	-	73.48)

주 : 1) 1995년 추계인구 2) 1992년 자료 3) 1993년 자료 4) 1991년 자료
5) 1990년 자료 6) 1987년 자료 7) 1983년 자료 8) 1989년 자료

자료 : DRI, 「World Market Executive Overview」, 1994.6

통계청, 「통계로 본 세계와 한국」, 1995

특히, 북한의 경우에는 인구에 관한 통계자료가 거의 공개되지않고 있으나, 자체적으로 인구문제의 심각성을 느껴 국제연합의 인구활동기금 (UNFPA)의 도움을 받아 국가 인구연구소를 설립하였고, 1989년에야 비로소 1946~87년 동안의 각종 인구통계자료를 제출하였다. 이 자료에 의하면 1987년 현재 인구는 19,346천명으로 나타나고 있으며, 최

근 인구수는 통일원의 추계를 참고하면 1993년에 21,722천명으로 추정된다.

한편, 교통유발량 및 주요 노선대를 파악하기 위해 지역별 인구분포를 살펴보는 것이 필요하다. 먼저, 도별 혹은 주요 도시별 인구의 분포를 살펴보면, 평양주변에 총인구의 약 15%가 집중하여 남한의 수도권보다는 그 집중도가 낮으나 타 북한지역에 비해 상대적으로 역시 인구 고밀지역으로 나타난다. 이외에도 서해안의 평야지대에는 인구의 약 54%가 모여 살고 있으며, 북부지방의 자강도, 양강도에는 8.6%가 거주하고 있다. 그러나, 이 지역에는 가장 많은 노동자구가 집중하고 있어, 이들 거주민 대부분이 공업노동자로서 높은 생산력을 갖을 것으로 추측된다. 이외에도, 도별로는 평안남도, 평안북도, 함경남도가 각 13.0%, 11.6% 그리고 11.9%로서 높은 인구집중율을 보이고 있다.

한편, 인구밀도에 있어서는 평양특별시가 1,011명/km²로 가장 높고 남포와 개성이 각각 339명/km² 및 330명/km²로 상대적 고밀지역으로 나타나고 있어, 역시 평양을 중심으로한 주변지역이 고밀임을 알 수 있다. 한편, 북부산간지역인 양강도와 자강도는 각각 49명/km²와 75명/km²로 가장 소밀한 지역임을 알 수 있다. 한편 북한 전역의 평균 인구밀도는 177명/km²로 남한(447명/km²)에 비해 약 40% 수준을 나타낸다.

2.1.2 북한의 산업시설

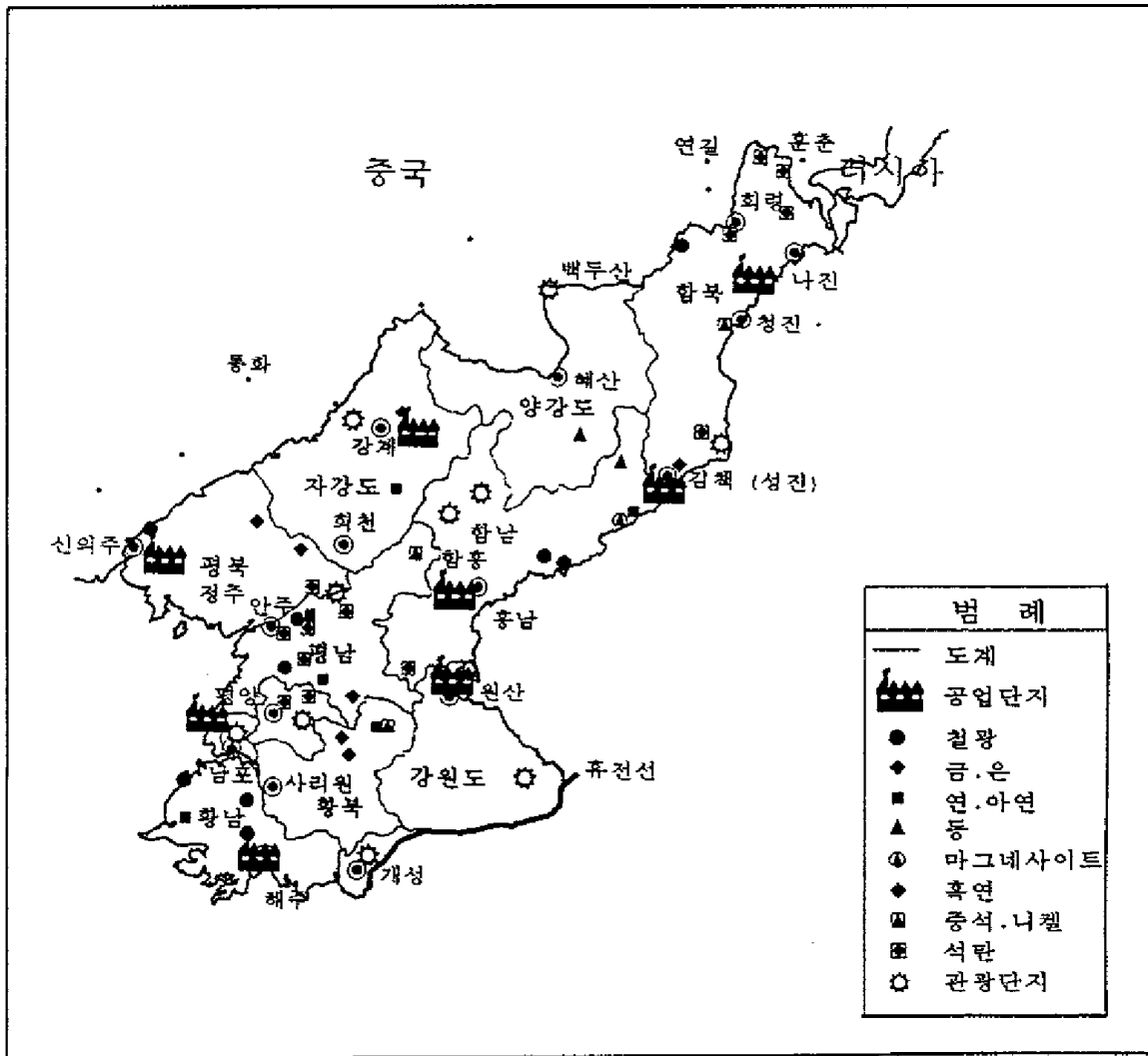
주요 산업시설, 원자재 생산지 및 관광지 위치 또한 남북간 직수송경로의 파악과 주요 노선의 결정에 중요한 자료를 제공한다. 특히, 북한의 자원이나 임가공에 따른 제품의 남한으로 수송은 남북교류의 최대 관심사이며, 이들 수송체계의 구축을 위해서는 우선적으로 북한내의 주요 산업시설의 입지를 정확히 분석하고 화물의 수송경로를 파악하는 것이 우선되어야 한다. 우선, 북한에서 많이 산출되고있는 세계적 물량의 광물로 중석(8위), 폴리브텐(4위), 마그네사이트(1위), 흑연(1위), 중정석, 금, 운모, 형석 등 8종류를 들 수 있다. 이외에도 풍부한 광물로는 석탄, 칠광석, 은, 아연, 알미늄등이 있는데, 이들은 전국에 산재되어 있으며, 각 산지에 인접한 가공공업지대로 운송되는 비교적 짧은 유통경로를 보이고 있다.

산업단지의 경우에도 원료단지와 소비자 접근을 원칙으로 원료와 전력 등의 확보가 용이한 동북임해지역과 평양-남포등을 집중적으로 육성하여 왔으며, 강계, 희천등지에

군수공업을 집중 배치하여 내륙공업단지를 형성하고있다. 현재 북한의 주요 공업지구는 동부의 청진지구, 함흥지구, 원산지구, 김책지구, 서부의 해주지구, 평양지구, 청천강지구, 신의주지구 그리고 북부내륙의 강계지구 등이 있다. (참고 <그림 2-1>)

북한지역의 관광자원은 매우 다양하며, 남한과 비교할 때 대체로 자원성이 매우 높고 금강산, 백두산, 동룡굴, 온천지들은 국제수준급에 이르는 것으로 나타난다. 이외에도 주요한 관광지로는 칠보산, 부전호, 백운산, 마전, 송도원, 금강산, 장진호, 묘향산, 평양, 개성, 남포, 삼방, 구월산, 정방산, 금전, 시중호 등을 들 수 있다. (참고 <그림 2-1>)

이러한 산업단지 및 자원의 분포를 고려해 볼 때, 주요 개발축은 서해안축, 동해안축 그리고 일부 회천~강계 등 내륙축으로 구분해 볼 수 있으며, 이들은 향후 남북 및 중국·러시아와 연결의 주요 통과로가 될 것이다.



<그림 2-1> 북한의 주요 산업단지, 원자재 산지 및 관광지

2.1.3 동북아 지역내 수송실태

동북아 지역내에서 한반도를 중심으로 물동량을 살펴보면, 북한의 경우 대외무역을 전적으로 중국과 러시아에 의존하고 있으며, 실제 일본, 중국, 러시아 3국에 대한 교역량이 1991년 약 76.4%에 달하고 있다. 남한의 경우 역내 교역량을 살펴보면, 역시 1993년 중국, 러시아와의 교역량이 급증하는 것을 볼 수 있으며, 이러한 추세는 당분간 지속되어 중국과 러시아와의 교역량은 증가할 것으로 전망된다.

<표 2-2> 동북아지역내 교역현황 및 전망

[단위 : 억달러, %]

교역관계	1992	1993	증가율(%)	2001년 전망
한국 → 중국	44.9 (5.9)	51.5 (6.3)	13.7	185 (10.1)
한국 → 러시아	3.7 (0.5)	6.0 (0.7)	48.3	30 (1.6)
한국 → 일본	116.0 (15.1)	115.6 (14.1)	-0.3	283 (15.5)
총수출	766.3(100.0)	822.4 (100.0)	7.3	1,825 (100.0)
중국 → 한국	37.3 (4.6)	39.3 (4.7)	5.2	160 (8.8)
러시아 → 한국	5.0 (0.6)	9.7 (1.2)	66.3	33 (1.8)
일본 → 한국	194.6 (23.8)	200.2 (23.9)	2.8	382 (20.9)
총수입	817.8 (100.0)	1,622.4	2.4	1,825 (100.0)
총수출입	1,584.1	1,662.4	4.9	3,650

자료 : 국토개발연구원, 「동북아경제권에 대응한 국토개발의 과제」, 1994.12

한편, 북한의 북한지역의 정확한 물동량에 대한 발표자료는 1960년대 이후 없는 실정 이지만, 여러 연구에서 발표된 물동량 예측사례를 통해 간접적으로 살펴보고자 한다. 1989년 북한의 총운송화물량은 2억2,900만톤으로 추정되며, GNP규모에 비해 화물량이 많아 경제체제가 실물생산위주로 편성되어있음을 알 수 있다. 이는 같은 해 남한의 5억 5,500만톤의 41%에 해당된다. 이중 석탄의 연간운송량은 5,660만톤으로 전체 운송화물 의 25%, 철광석등 광석류는 3,200만톤으로 14%를 차지하고 있어 흑색화물의 운송화물 량이 39%를 차지하고 있다. 이외에도 목재, 시멘트, 양곡 등 벌크화물이 운송화물에서 차지하는 비중은 19%에 달하고 유류의 수송량은 남한에 비해 비교적 적게 나타난다. 한편, 무역의존도가 낮은 북한의 경우 이들 국내화물의 수송분담율은 철도가 74%, 도

로 18%, 해운 8%의 분담율을 보이고 있다).

남북한간의 교류는 1988년 7월 7일 대통령 특별선언과 대북경제교류 허용방침 이후 급진전하였으며, 주로 북한물자의 반입과 경제인 방북 등의 교류 외에는 남북교류실적이 부진한 상태이고 이러한 교류도 주로 제3국을 통하여 이루어지고 있다. 1993년 6월 말까지의 남북교역실적은 모두 1,133건, 5억4천만달러수준이며, 북한물자의 반입은 총 1,017건인 반면, 남한물자의 북한반입은 32건으로 나타나고 있다. 반출입 품목을 살펴보면, 북한으로부터의 반입품목은 열연코일, 아연괴, 무연탄, 철강재, 시멘트, 전기동, 감자, 냉동명태, 마른오징어, 생사등 철광류와 농수산물인 반면, 북한으로의 반출품목은 직물, 양말제조기, 가전제품등 공산품이 주류를 이루고 있다.

<표 2-3> 북한의 운송화물량의 추정 (1989년)

주요화물	생산량 ¹⁾		수입		수출		추정화물량		구성비	
	북한	남한	북한	남한	북한	남한	북한	남한	북한	남한
석 탄	52.5	17.2	3	23.8	0.5	-	56.6	65.5	24.7	11.8
유 류 ²⁾	3	41.5	3.254	55.9	-	3.7	6.8	108.3	3.0	19.5
양 곡	11	9.9	0.7	10.0	-	-	12.9	31.6	5.6	5.7
시 멘 트	12	33.6	-	3.8	0.2	2.0	146.0	53.9	7.0	9.7
광 석 류	14	6.0	-	25.9	1	0.5	32.0	43.5	14.0	7.9
목 재 ³⁾	11.8	9.1	-	10.0	2	0.3	14.4	33.9	6.3	6.1
기 타	-	-	11.0	42.9	17.0	40.7	90.2	218.0	39.4	39.3
총 계			17.95	172.3	20.7	47.2	228.9	554.7	100.0	100.0

주 : 1) 생산량에 이월물동량 포함

2) 유류에서 1배럴 = 0.13623M/T를 사용함

3) 목재에서 m3을 M/T로 사용함

자료 : 통계청, 「한국통계연감」, 1991 에너지경제연구원, 「Korea Energy Review Monthly」

전경련, 「한국경제연감」, 1991 해운항만청, 「해운항만통계연보」, 1991

교통신문사, 「교통연감」, 1991 정필수, 「남북 해상운송 및 화물유통체제 구축방안」

1) 정필수, 「남북 해상운송 및 화물유통체제 구축방안」

<표 2-4> 남북한간 주요 반출입 품목

	북한 --> 남한	남한 --> 북한
현재	금괴, 아연괴, 은괴, 시멘트, 활석, 무연탄, 농산물, 입산물, 수산물, 섬유류	합성작물, 의류, 설탕, TV, 쌀, 합성수지, 비누
장래	무연탄, 철광석, 아연괴, 선철, 시멘트, 연괴, 유사, 고철, 병태, 누에고치, 팥, 옥수수, 피마자, 한약등 광산물, 농산물, 입산물, 수산물등 원자재중심의 대량화물	철강제품, 제봉기, 경운기, 승용차, 이륜자동차, 시계, TV, 전기.전자제품, 섬유제품, 의약품등 공산품

연도별로는 1991년 이전까지는 교류가 미진하다가, 1991년에 들어서면서 남북한의 물자교류가 급속히 증가한 것을 볼 수 있으며 (참고 <표 2-5>), 1991년 3월 남한의 쌀과 북한의 무연탄 및 시멘트를 직교역하기로 합의한 후 몇 건의 직교역이 성사되었다.

<표 2-5> 연도별 남북한간 물자 반출입 현황

연 도	반 입			반 출			합 계		
	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액
1988	4	4	1,037	-	-	-	4	4	1,037
1989	57	19	22,235	1	1	69	58	20	22,304
1990	75	26	20,354	4	4	4,731	79	30	25,085
1991	328	92	165,996	40	48	26,176	363	140	192,172
1992	365	93	200,685	42	34	12,818	407	127	213,503
1993 ^{b)}	188	57	86,950	29	18	2,512	217	75	89,642
총계	1,017	139	497,257	116	80	46,306	1,133	219	543,563

주 : 1) 1월 ~ 6월까지의 실적

2) 품목수의 소계 및 총계는 당해 기간중 중복된 반출입 품목수는 제외함

자료 : 해운산업연구원, 「남북한 화물운송체계 구축방안」, 1993

간접적인 비교를 위해 독일의 경우를 살펴보면, 통일전의 물동량은 광물과 원자재가 양방향 공히 약 80-87%를 차지하고 있으며, 그 외 식료, 기호품이 동독지역에서 서독지역으로 유통되었고, 통일후 쌍방의 물동량은 통일전과 비교하여 약 10배의 증가를 보인 것으로 나타나고 있다.

<표 2-6> 독일 통일전의 물동량

항 목	물동량 (백만톤)		비중 (%)	
	동독 -> 서독	서독 -> 동독	동독 -> 서독	서독 -> 동독
농림수산물	18	505	0.41	3.90
광 물	1,549	1,452	34.98	11.22
원 자 재	2,001	9,909	45.19	76.54
자 본 재	92	223	2.08	1.72
소 비 재	60	522	1.36	4.03
식료, 기호품	668	323	15.09	2.49
반제품/부속품	13	7	0.29	0.05
기 타	27	5	0.61	0.04
총 계	4,429	12,946	100.00	100.00

자료 : 주독대사관, 「숫자로 본 독일통일」, 1992
독일교통성, 「Verkehr in Zahlen」, 1993

이러한 동북아 지역내 물동량을 볼 때, 향후 남한과 중국·러시아 그리고 북한과의 교류증진에 따른 물동량의 지속적인 증가를 예측할 수 있으며, 결국 이러한 물동량의 원활한 처리를 위하여 효율적인 육상수송로의 확보가 시급하다.

2.2 주요 교통시설 현황

여러 가지 교통수단이 있으나, 여기에서는 한반도와 동북아의 육상교통로 확충이 주요 대상이므로, 해운과 항공보다는 도로와 철도를 중심으로 현황을 분석하고, 해운부문은 비교를 위한 기초적인 부문의 분석결과를 제시한다.

2.2.1 도로부문

동북아 지역내에서 도로는 철도의 보조기능을 담당하고 있으며, 도로시설의 상태를 가늠해 볼 수 있는 지표인 포장율과 도로밀도를 대상으로 시설을 분석해 보면, 남한과 일본의 도로사정이 비교적 양호한 것으로 나타나는 반면에 중국, 러시아 극동지역, 북한의 시설은 매우 낙후되어 있는 것으로 나타난다.

<표 2-7> 국가별 도로관련 지표 (1993년 기준)

항 목	도로연장					포장율	도로망 밀도	자동차 보유율
	고속도로	국도	지방도	기타	총계			
단 위	km	km	km	km	km	%	km/km ²	대/천명
남 한	1,602	12,057	10,656	35,981	61,296	84.7	0.62	120
북 한	544	4,099 ¹⁾	2,466 ²⁾	15,891 ³⁾	23,000	8.1	0.19	12
중 국	1,603	6,334	853,463	256,421	1,117,821	-	0.12	60
일 본	5,410	53,304	125,536	948,642	1,130,892	72.1	2.98	495
러시아	-	-	-	-	868,300 ⁴⁾	-	0.037	82

주 : 1) 1급도로와 간선도로의 합계 2) 2급도로
 3) 3급이하도로 4) 1989년 구소련의 아스팔트 콘크리트 도로

자료 : 통계청, 「통계로 본 세계와 한국」, 1995
 장세화, 「동북아운송체계 현황과 전망」, 1992

남한의 고속도로는 1994년 현재 16개 노선에 약 1,650km의 연장을 갖고 있으며, 남북 방향의 연계가 위주로 되어있다. 그리고, 범아시아 도로망구축을 위해서는 동해안축과 건설중인 서해안축의 도로망 구축이 필요하다.

북한의 도로는 남한과 달리 고속도로외 6등급으로 구분되어 있고, 2급이상의 도로가 실제 간선도로 역할을 담당하고 있다. 2급이하의 도로는 일반적으로 도로폭, 선형, 포장 상태(포장율은 8.1%)등 제반조건이 나쁘고, 평균 30km/h이상의 주행이 불가능하여 수송 능력의 제한 요인으로 작용하고 있다. 1970년이후 건설된 평양을 중심으로한 고속도로와 함께 간선도로는 서해안에 편중되어 있는 반면, 동해안과 북부내륙지방은 도로밀도가 낮은 편이다. 1994년 총도로연장은 34,000km²⁾이며, 이중 폭 2.4m이상인 도로는 23,000km (약 68%), 고속도로는 549km에 달한다.

간선도로망은 3개 축으로 구성되어 있으며, 남북방향으로 서해안축과 동해안축과 동서연결축이 있다. 먼저, 서해안축은 개성~신의주간으로 통일후 환황해권이 남한의 서

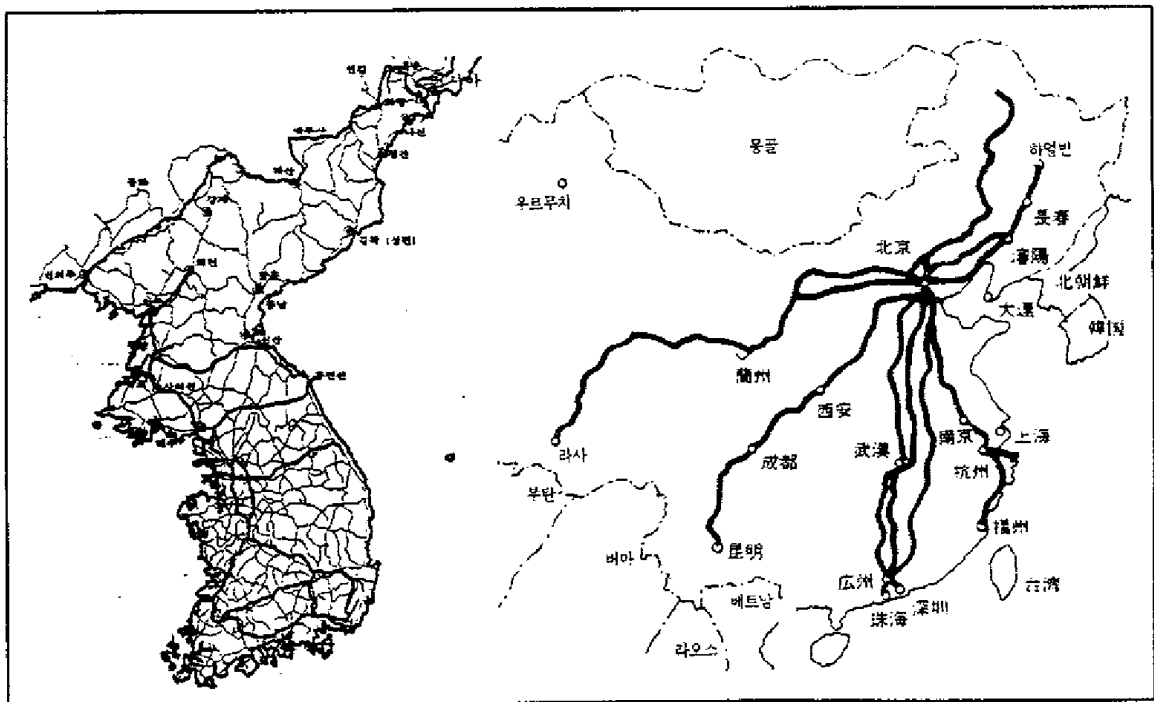
2) 최근 자료에 의하면 소로를 포함하여 1982년 북한의 총도로연장이 60,538km에 달하며, 이중 4급 이상의 도로는 23,369km로 나타나고 있으나, 본 연구에서는 실제 차량통행이 가능한 도로를 위주로하여 1992년에 통일원에서 발표한 34,000km를 실제 도로연장으로 활용한다.

해안고속도로와 연결되어 하나의 도로망을 형성하게 될 것으로 전망되며, 주로 대중국 연결기능을 담당하게 될 것이다. 동해안측은 고성~원산~회령축으로 남한의 국도 7번과 함께 한반도 동해안을 단일도로로 연결할 수 있는 도로이다. 이 도로에 의해 나진·선봉지역 및 중국의 동북부와 러시아와의 연결이 가능하다. 동서연결축은 평양~원산구간으로 경제적, 전략적으로 매우 중요한 도로이다.

중국 및 러시아와의 연계노선은 중국과의 국경지역을 따라 많은 도로가 교량으로 연결되어있으나, 서해안의 주축인 안주~심양간 연계에 의해 중국 간선도로망과 연결될 수 있으며, 이를 위해 안주~심양간 도로시설의 개·보수가 필요하다. 러시아와는 원산에서 동해안측을 따라 블라디보스톡까지 도로연결이 되어 있으며, 이 축은 러시아와 간선연계축으로서 역할이 기대된다. 그리고, 비록 아시아하이웨이망에 직접 속해있지 않지만, 장기적으로 한국~일본 등과 같은 동북아국가와의 연계를 고려해 볼 때 중요한 위치에 놓여있다.

2.2.2 철도부문

동북아의 수송은 철도가 주기능을 담당하고 있으며, 특히, 대륙횡단철도는 해운과 경쟁적인 관계에서 장기적으로 개선에 의한 분담을 확보를 꾀하고 있는 실정이다.



<그림 2-2> 한반도와 중국의 간선도로망 (고속도로망)

그러나, 철도는 도로에 비해 상이한 시설기준에 따른 제약이 심한 편이며, 그 대표적인 기준이 궤간폭이다. <표 2-8>에서 보듯이 한국, 중국은 궤간폭이 1,435mm로 동일하나 러시아는 광궤로 궤간폭이 다르게 나타나, 범아시아지역의 철도망 구축을 위해서는 복선화 (예: 혼합선) 혹은 환승, 환적시설의 확충이 필요하다.

<표 2-8> 국가별 철도관련 지표

항목	철도연장	궤간폭	수송량		전철화율
			여객	화물	
단위	km	mm	인-km	톤-km	%
남 한	6,517	1,435	45,255	14,070	8.1
북 한	5,112	1,435	35	9,100	75.3
중 국	53,565	1,435	32,108	239,247	15.7
일 본	27,012	1,435	396,472	27,292	-
러시아	87,500	1,520	272,200	1,613,000	21.7

자료 : 「Jane's World Railways」, 36. Edition 1994-1995
통계청, 「통계로 본 세계와 한국」, 1995

북한의 철도는 4등급 (1~4급선)으로 구분되어 남한과 등급의 구분은 같고, 기술적인 측면에서도 사용전압, 궤간 간격도 일부 협궤구간을 제외하고는 모두 1,435mm의 표준궤로 남북한이 동일하다. 그러나 구배, 곡률반경등 일부 세부설계기준에 있어서는 등급 별로 약간의 차이가 있는 것으로 나타난다.

분단후의 철도위주의 교통정책이 지금까지 지속되어오는데, 북한의 부존자원인 석탄과 수력을 이용한다는 점에서 가장 적합한 수송수단으로 인식한 결과라 할 수 있다. 이러한 철도체계는 일제시대의 교통시스템을 그대로 유지하고 있는 것이며, 시설 근대화 일환으로 가장 먼저 전철화를 시도한 결과 1994년 현재 약 75.3%의 전철화율을 보이고 있다.

철도의 총연장은 1994년 약 5,112km로 추정되며, 대부분 (약 95%) 단선으로 전체노선 중 약 88%가 표준궤인 것으로 나타난다. 이러한 철도망은 양해안의 경의선과 원라선, 그리고 양해안을 잇는 평원선에 의해 H자형으로 간선철도망이 형성되어있고, 북부내륙

과 중부지역에는 철도망이 상대적으로 빈약한 실정이다.

철도의 이용은 도로시설의 미비로 단거리 수송에도 이용되고있어 총체적으로 철도효율이 저하되고 있다. 그리고 일제시대 때 건설된 철도가 아직 전체 노선의 절반정도를 차지하고 지금도 이용되고 있어 시설의 노후화가 심각한 편이다. 이러한 심각한 시설의 노후화로 인해 운행속도는 평남선 38km/h, 평개선 37km/h등 평균 40-60km/h로 매우 느린 것으로 분석된다. 결과적으로, 북한의 철도는 시설수준 및 운영체계가 낙후되어 효율성이 극도로 낮아 철도고유의 특성인 장거리화, 대량화, 중량화의 장점을 확보하지 못하고 있다.

이들 노선과 대중·러 주요 연결노선으로는 신의주-단동-심양-북경(TMGR, TCR), 만포-집안-통화-요령-서평, 남양-도문-북단강-하얼빈-대경-만주리(TMR), 두만강-블라디보스톡-하바로프스크(BAM)-TSR, 블라디보스톡-나호카-TSR 등이 있으며, 이들은 모두 대륙횡단철도와 연결 잠재력을 가지고 있다.

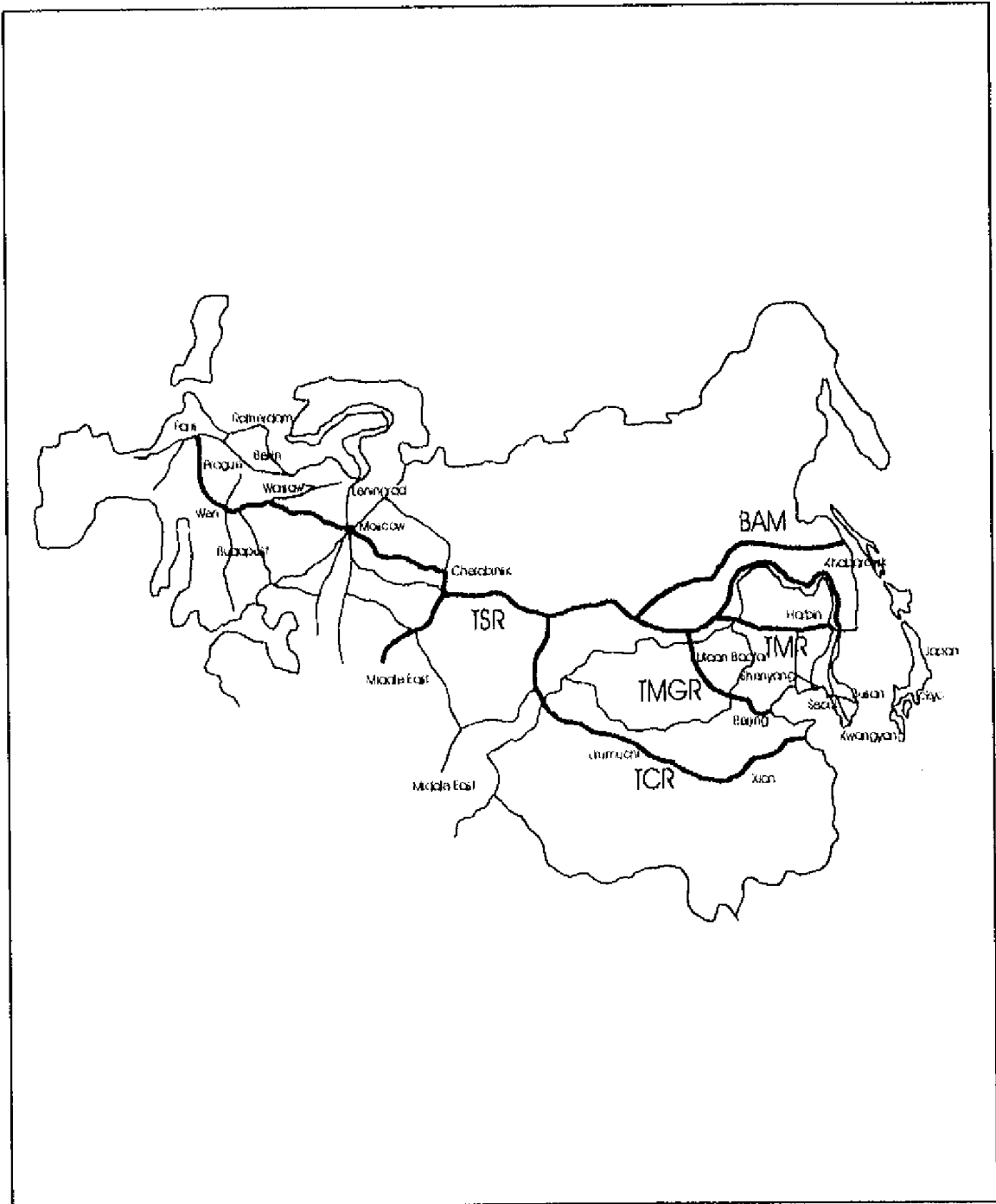
즉, 이러한 한반도와 대륙연결에 의해 구체화될 수 있는 동북아시아의 철도망확충은 궁극적으로 아시아·유럽정상회의(ASEM)에서 발표된 범아시아관통철도(TAR)와 마찬가지로 유럽과의 연계를 염두에 두고 있다. 이러한 범아시아적인 아시아와 유럽을 연계시킨다는 대전제하에 동북아를 하나로 만들어줄 철도수송루트는 시베리아횡단철도(TSR), 바이칼-아무르철도(BAM), 중국대륙횡단철도(TCR), 몽고통과철도(TMGR), 만주통과철도(TMR) 그리고 향후 한반도통과철도(TKR) 등이 있다. (참고 <그림 2-3>)

2.2.3 해운부문

동북아시아의 주요 정기항로는 한·러항로, 한·일항로, 한·중항로, 일·러항로, 일·중항로이며, 총 물동량의 합계는 1992년 현재 약 98만 TEU를 보이며, 공산권의 개방 이후인 1990년 이후 22.2%의 높은 증가추세를 보이고 있다.

항로별로는 한·일항로와 일·러항로가 가장 오래되고, 물동량이 가장 많은 항로였으나 최근들어 감소하고 있다. 이와는 대조적으로 비교적 최근에 활발한 교역이 이루어지고 있는 일·중항로, 한·중항로, 한·러항로등 3개 항로의 물동량은 한국과 일본의 대중 투자와 교역의 증가와 함께 급속한 성장을 보이고 있어 향후 이들 물동량의

육상교통으로 전환이 가능할 것으로 보인다.



자료 : 혜운산업연구원, 「대륙횡단철도운송과 정기선사의 대응전략」, 1992
 왕덕생, 「21세기를 향해邁進하는 중국의 육상교통」, 1995 및 필자작성

<그림 2-3> 대륙횡단철도 노선도

북한은 약 3,000km에 달하는 동서해안이 분리되어 있어 연안해운에 의한 유기적인 수송이 불가능하였고, 주요 무역대상국인 중국과 러시아와는 육로수송이 가능하여 해운부문이 후진성을 면치 못하고 있다. 현재 무역항으로서 접근 가능한 항구는 모두 8곳으로 남포, 송림, 해주, 나진, 원산, 홍남, 청진, 선봉등이 있는데, 배후시설이나 하역시설이 낙후되어 이용효율이 낮은 편이다.

항구별로 자연적 제약조건으로 인해 비교적 수심이 깊은 청진 (9.7m), 송림항(10m)은 철광석, 석탄과 같은 화물수송을 담당하고 있으며, 대형선박의 접근이 필요한 원유의 수송은 선봉항을 통해서 주로 이루어지고 있다. 이외에도 청진항은 중국과 소련과의 대일중계무역기지로 그리고 나진항은 소련의 대동남아 수출창구로 전용되고 있다.

기타 한반도주변의 주요 항만으로 중국의 경우에는 한반도와는 상해~인천·부산의 연결축과 천진, 대련, 칭도, 위해등 황해연안과 인천, 군산·장항, 목포와 연결가능성이 있으며, 특히 대련은 국제철도의 출발점으로 매우 중요하다. 러시아 극동지역의 주요 항구로는 블라디보스톡, 나호드카, 포시에트, 보스토치니, 자루비노항등이 있으며, 나호드카항은 시베리아철도의 분기선이 하바로프스크를 거쳐 연결되어 한반도와 연계수송이 가능한 항구이다. 일본의 주요 국제항구로는 고베, 요코하마, 나고야, 오사카항등을 들 수 있으며, 이들 항만이 국제 컨테이너화물의 약 90%정도를 처리되고 있다.

2.3 접경지역의 주요 교통시설

2.3.1 중·러접경지역

북한지역과 중국 및 러시아로 연결할 수 있는 교통로는 크게 4개축으로 구분할 수 있다. 제1축은 서울~평양~신의주(삭주)에서 중국(단동, 상하구)을 연결하는 교통축으로 도로와 철도가 각각 2개 노선씩 연결이 가능하며 북한지역의 종합도로망 구축방안의 남북 1축이 이 지역을 통과하고 있다. 제2축은 서울~평양~안주~강계~만포(중강)에서 중국(집안, 진주문)을 연결하는 교통축으로 도로가 2개, 철도가 1개의 연결이 가능하다. 제3축은 춘천~원산~혜산(삼지연, 삼장리)에서 중국(이도백하, 승선)을 연결하는 교통축으로 도로2개 노선만이 연결가능하다. 마지막으로 제4축은 강릉~청진~온성(새별, 회령)에서 중국(훈춘, 용정, 도문)과 러시아를 연결하는 교통축으로 도로 5개노선과

철도 3개노선이 연결 가능하여 가장 많은 연결가능성을 가지고 있다.

<표 2-9> 북한과 중·러 연결교통망 확충방안

노선명	노선구분	대륙연결가능성	노선현황
제 1 축	신의주~심양~북경	아시아안하이웨이, TCR	도로 2개 철도 2개
	신의주~심양~하얼빈	고속도로 연계 우선	
	삭주~배하구~장춘		
제 2 축	강계~집안~배하구	아시아안하이웨이 고속도로 연계우선	도로 2개 철도 1개
제 3 축	해산~삼지연~길림		도로 2개
제 4 축	회령~온성~도문~장춘		도로 5개 철도 3개
	회령~온성~도문	TMR	
	새별~훈춘~북단강		
	두만강~자무비노	TSR, BAM	

2.3.2 남북한 접경지역

휴전선을 중앙에 두고 남·북으로 연결이 가능한 도로는 12개 노선으로 서부측(서해안측)에 국도 1호선, 지방도 322호선, 기타도로 등 3개 노선이 연결되고 있으며, 중부측은 국도 3, 5, 43호선 및 기타도로 등 5개 노선이 연결되며 동부측(동해안측)은 국도 7, 31호선 및 기타도로 등 4개 노선이 단절된 상태이다. 이중 주요 연결도로는 국도 1, 3, 5, 7, 31, 43호선의 6개 노선이며, 나머지는 지방도와 기타도로이다.

철도부문에서는 경의선, 경원선, 금강산선, 동해안선 등 4개 노선이 단절된 상태로 있으며, 현재 이들의 복원을 위한 사업들이 구상 혹은 추진중에 있다. (참고 <표 4-3>~<표 4-8>)

<표 2-10> 남북한 접경지역의 연결도로

축 명	행 정 구 역		연 결 노 선 (호선)		
	남한	북한	국도	지방도	기타
서 부 축	과주, 연천	개성, 장풍	1	322	연천군도
중 부 축	철원	평강, 김화, 철원	3, 5, 43		2개 노선
동 부 축	고성, 양구	고성, 금강, 창도	7, 31		2개 노선
총 계			6개	1개	5개

2.4 한반도 잠재력의 평가

2.4.1 동북아국가의 급성장

세계 여러 경제권에서 아·태경제권(APEC)이 세계 총교역액의 44.6%를 차지하고 년평균경제성장률 2.4%로 급속한 경제성장을 하고 있는 것을 감안할 때, 머지않아 세계 경제에서 주도적인 역할을 할 것으로 전망된다. 특히, 아·태경제권의 핵심적 역할을 수행하고 있는 한국, 중국, 일본으로 구성된 동북아가 향후 세계 3대 경제권의 핵으로 부각될 것이다.

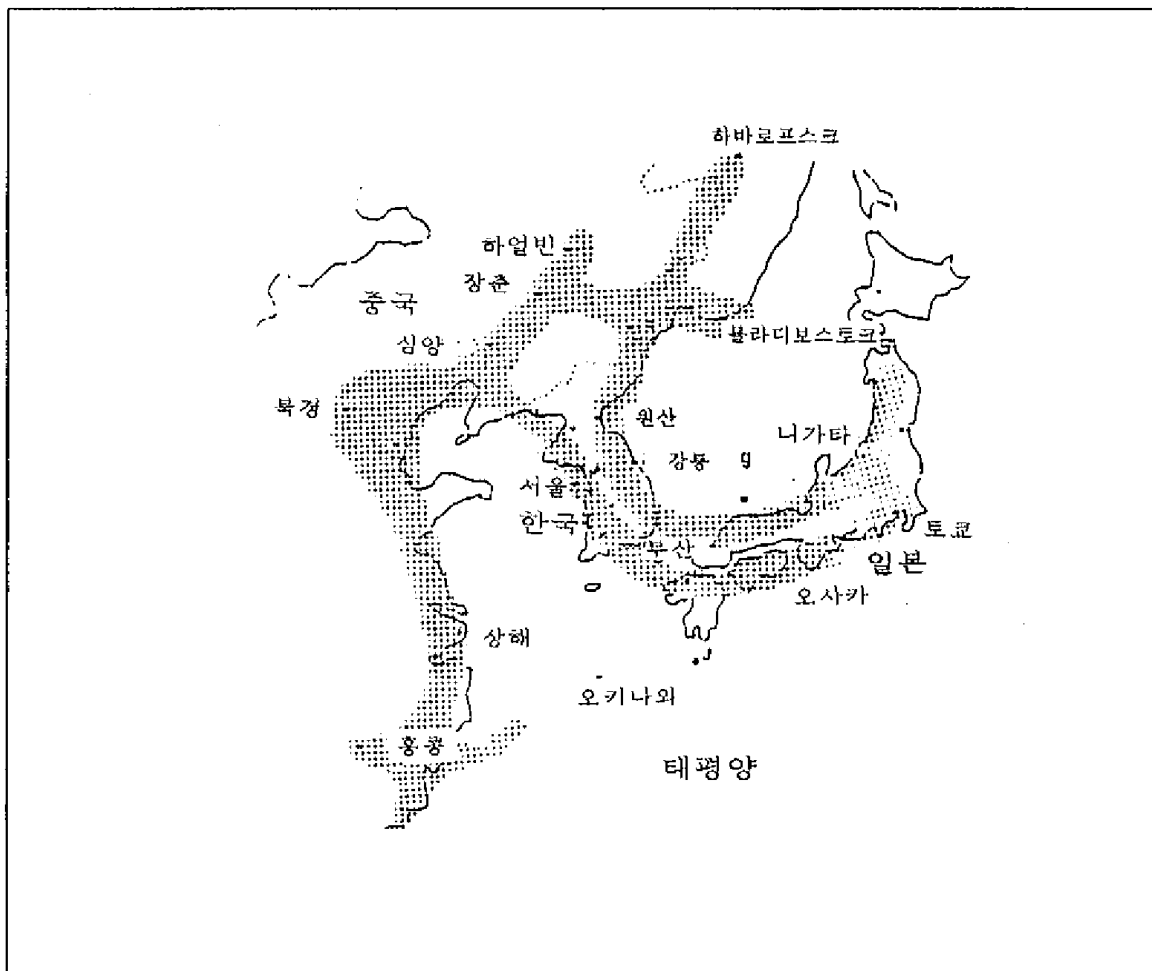
동북아는 1990년 세계 총 GNP의 약 16%, 전세계 교역비중의 19.2%를 차지하였고, 연평균 5.2%의 경제성장률등을 감안할 때, 2010년경 동북아의 경제규모는 북미·유럽과 대등한 규모가 될 것으로 전망된다.

2.4.2 교통거점으로서의 잠재력

한 지역 내에서 교통거점의 가능성은 흔히 지역공간구조를 통해 볼 수 있으며, 이러한 지역공간구조는 대도시의 위치에 의해 결정지워지는 경우가 많으며, 이들 대도시의 주요 결정요소로 흔히 인구수가 선정된다. 도시가 대도시(Metropolises)로 다시 대도시가 연결된 연담도시(Megapolises)로 성장되면서, 지역내 주요 축을 형성하며 공간구조상의 형태와 특성을 결정짓게된다. <그림 2-4>는 2000년까지 아시아·태평양에서 인구 100만 이상이 될 도시를 연결한 것이다. 여기에서는 크게 두 개의 축으로 공간형태를 구분해 볼 수있다. 동북아 지역은 한반도를 중심으로 크게 두 개의 주요 축에 의해 공

간구조의 형태와 특성이 결정지워질 수 있다. 하나는 황해를 중심으로한 환황해권의 도쿄~부산~서울~북경~상하이~홍콩 축과 북경~하얼빈 축으로 구성된 소위 “Yellow Dragon (West)”이다. 다른 하나는 동해를 중심으로 환동해권의 도쿄/니가타~울산/포항~동해~원산~청진/나진~보스토티치~블라디보스톡/니홋카 축과 보스토티치~장춘 축으로 구성되는 또 다른 “Yellow Dragon (East)”을 생각할 수 있다.

결국, 동북아시아의 교통시설확충은 이러한 주요 축을 염두에 두고 시행되어야 하며, 지난 3월 아시아·유럽정상회의 (ASEM)에서 발표된 범아시아관통철도(TAR)는 이러한 취지에서 동북아와 동남아, 두 개의 축을 연결하는 중요한 계획이라 할 수 있다. 여기에 서 한반도는 대륙과 일본을 연결하는 연계수송거점으로서의 높은 잠재력을 갖고 있다.



자료 : E. Dege/류우익, 1995 및 Yeung, 1991을 참고로 필자 제작성

<그림 2-4> 동북아의 공간구조 “Yellow Dragon”

3. 동서독의 통과교통 운영사례 검토

3.1 통일전후 통과교통 처리방안³⁾

통일이전에 동서독간에 첨예하게 대립한 문제가 서독지역과 서베를린지역의 연결이었다. 심각할 경우에는 동독측의 적극적인 통제로 공식적인 행사에 참석하는 서독지역의 의회의원들의 통과도 금지당하기도 하였다. 특히, 1960년대 말부터 이러한 통제는 더욱 심하였으며, 그럼에도 불구하고 1970년까지 베를린 왕복여행객수는 연간 1,100만 명선을 유지하였고 그 중 약 64%인 700만명은 육로를 이용한 것으로 나타난다.

이러한 동서독간의 서독과 서베를린간의 통행문제를 우리의 실정에 응용해 보면 북한 내 혹은 동북아지역의 주요 도시와 한반도를 연결함으로써 남북교류 및 동북아지역과의 무역 등 경제활동과 통행이 훨씬 활발해 질 수 있다. 따라서, 독일의 이러한 사례를 검토해 보는 것은 매우 의미있는 것이며, 다른 분야에서와 마찬가지로 한반도 통일에 중요한 지침을 제시해 줄 수 있다.

3.1.1 통과교통협정 이전

통일이전에는 서독지역과 서베를린을 연결하는 통행문제는 동독과 소련이 정치적 압력수단으로 활용함으로써 통행이 자유롭지 못하였다. 특히 1968년부터 통행협정이 체결된 1971년까지는 이러한 현상이 더욱 심각하였다.

교통수단별로 살펴보면, 항공은 다른 교통수단이 강력한 제재를 받을 때에도 쉽게 허용이 되었는데, 이는 1945년 연합국 공동관리위원회의 결정에 따라 정해진 전승4대국의 서독~서베를린간의 3개 공중회랑을 이용함으로써 가능하였다. 이 공중회랑은 20마일 폭 (1.601)으로 연합국 항공기만이 사용되었는데, 이 규정은 통독 전까지 유효하였다.

철도는 역시 연합국 공동관리위원회에 의해 4대 전승국은 서베를린에 대한 생필품과 연료공급을 위해 서독과 서베를린간에 일간 16량의 화물열차 운행을 합의하였으며, 1949년에는 서독의 독일연방철도(DB)와 동독의 독일제국철도(DR)은 동·서독간의 철도 교통재개를 합의하였다.

3) 통일원, "동서독 교류협력 사례집", 1995.12을 중심으로 작성한 것임

일반적으로 승용차의 이용이 증가했음에도 불구하고 서독지역과 베를린지역의 승용차를 이용한 일반여행은 많은 제한을 받고, 사업 등 특수한 경우에 한해 제한적으로 허용되었다. 트럭을 이용한 화물운송량도 점차 증가하였으나 통행료를 지불하고 검문, 수속절차의 지연 등으로 많은 불편이 초래되었다.

해운부문에서는 양국의 대표적인 항만인 함부르크항과 로스토크항 및 북해와 발틱해를 연결하는 운하가 중요한 의미를 갖고 있는데, 특히 함부르크와 마데부르크를 연결하는 운하는 동서연결의 중요한 의미를 갖고 있다.

3.1.2 통과교통협정 이후

1) 통과협정의 주요 내용

이러한 상호 견제하에 이루어지던 서독과 서베를린 및 동독지역의 통행은 1972년 10월부터 발효된 “동·서독 정부간 서독과 서베를린간의 민간인과 재화의 통과교통에 관한 협정 (Transitabkommen)”에 의해 여행절차 및 통행이 신속하고 간소해지게 되었다.

협정의 주요 내용을 살펴보면, 우선 협정의 대상으로 도로, 철도, 수로 등을 통한 교환교통과 통과교통을 포괄하고 있으며, 항공은 특수한 법률관계로 배제되었으나 향후 회담을 재개할 것을 의정서에 밝혀두었다. 그리고 공간상의 적용대상은 서베를린까지 확대되었다.

본 협정에서 나타난 기본 원칙은 첫째, 국제관행에 입각한 상호주의 및 배척금지의 원칙 하에 동서독 교통이 상호 영토를 통해 최대한 가능한 범위 내에서 보장되고 용이해지도록 노력하고, 둘째, 교통사고나 해난시 상호구조, 교통장에서 상호정보 교환을 의무화하였고, 셋째, 기존 국경통과소의 변경은 양국간 교통성의 동의하에 이루어지며, 넷째, 내륙선박교통, 해상교통, 연해항행은 허가를 조건으로 하는 등을 들 수 있다.

그 외에도 수단별로 세부적인 규정을 하고 있는데, 먼저 철도교통에 대해서는 열차시간, 열차구성, 차체구성이 협정에 포함되어있고, 특히 국제협정인 CIM과 CIV에 가입함으로써 양국에서 공통으로 통용되는 요금, 송장 및 귀환용 승차권 발행이 가능하게 되었다.

내륙선박교통은 45년에 체결된 특수허가제도가 폐지되었고, 엘베강을 통해 내륙선박

통행이 분명하게 보장되었다. 해상교통은 일반적으로 허용되지 않았으며, 단지 1976년 5월부터 동독의 로스톡항만이 특수관광을 위한 서독 여객선의 입항을 허용하였다.

그리고, 이러한 제반사항의 적용과 해석에 관한 의견조정을 위하여 협정당사국간에 공동위원회가 구성되었으며, 그 외에도 차량교통사고 처리, 차량세 면제, 도로사용료 문제 등이 언급되어있다.

먼저, 차량교통사고 처리문제는 서독의 자동차보험협회와 동독의 국립보험기관간에 체결된 합의에서는 “보험기구 관할지역내에 피해자가 주소지를 갖고 있으면 상대방 지역 보험기구가 손상을 처리하고 지불하도록 함으로써 차량책임보험을 통한 손해배상금의 개별적 이전이 불필요하게 되었다.

1979년 10월에 이루어진 서독의 차량세법 개정을 통해 동독차량에 처음으로 세금이 부과되었는데, 이는 상호간 세금면제 협정체결을 위한 전제조건 조성에 있었다. 이러한 결과로 양국간의 차량세 면제협정을 위한 회담이 시작되었으며, 주요 내용은 동독트럭과 버스운영에 대한 세금면제와 동독은 서독의 트럭과 버스에 대한 도로사용료 징수 철폐에 관한 내용이었다. 여기에서 서독의 승용차는 제외되었는데, 양측의 통행 승용차의 절대적인 차이로 인해 균형이 이루어질 수 없었기 때문이다.

따라서, 서독 승용차에 대해서는 도로사용료를 징수하게 되었는데, 여기에서 제시된 방법은 일괄지불 형태이다. 이 협정이 이루어지기 전까지는 방문자들이 도로사용료로 10마르크를 지불하였으나, 더 이상 개별적인 사용료 지불은 필요 없게 되었다. 이 협정은 1979년 10월에 이루어졌는데, 80년부터 통일이 이루어진 89년까지 10년간 서독정부는 동독정부에 연간 5,000만 마르크를 지불하였으며, 이 협정은 1980년 1월 1일부터 발효되었다.

그 외에도 세부적인 내용들이 중요한 내용으로 결정되었는데, 서독인의 동독여행제한과 동독의 외환확보를 위하여 최소의무환전제도를 도입한 것과 상호 방문도중 사망사건이 발생할 경우 사체나 유골의 반입·반출에 관한 내용들이 대표적인 것이다.

우선 최소의무환전 제도는 수 차례 의무환전액이 변화하면서 때로는 동독의 서독에 대한 경제정책의 일환으로 혹은 동서교류 조정장치로서 활용하기도 하였는데, 초기 1일 1인당 5마르크에서 1980년에는 25마르크로 증액되었다.

사체나 유골의 반입·반출은 원칙적으로 운구차, 철도, 선박 등 교통수단에 무관하게

이루어졌고, 특히 유골은 우편으로 송부가 가능하였다. 그리고, 양국이 공히 국경지역까지만 운송을 하고 최종목적지까지는 해당국가에서 운송을 담당하였다.

2) 통과협정발표 이후 발생한 주요 문제점

앞서 언급한 바와 같이 비교적 상세한 양국간의 통행협정이 체결되었음에도 불구하고 이들 협정의 적용과정에서 몇 가지 문제점이 발생하였으며, 가장 심각한 것은 서독~서베를린간의 통과로가 동독주민으로 탈출로로서 악용되는 점이었다. 즉, 그간 동독주민의 주된 탈출로였던 제3국을 통한 방법과 직접 장벽을 통과하는 방법 외에 새로운 수단이 등장하게 된 셈이며, 더욱 심각한 문제가 된 것은 서독사람들이 이를 상업적으로 악용하였다는 점이다. 이에 대해 서독정부는 인도적인 차원에서 법적으로 부당함은 관시하지 않았지만 통관규정, 탈세방지, 형법 등 모든 가능성을 동원하여 탈주지원업체의 영업행위를 제한하도록 하였다. 이 과정에서 발생한 또 하나의 문제는 검문을 위하여 서독화물차들의 봉인을 개봉하는 것으로 피해가 늘어나자 서독정부가 이에 대한 조치를 취하기도 하였다.

두 번째로 중요한 문제는 동독측에 의한 통과로의 방해로서 이러한 분명한 협정위반행위에 대해 서독측은 항의 외에 별다른 조치를 할 수 없었다. 즉 서독측의 정책에 대한 대응조치로 이루어진 대표적인 방해조치로는 대대적인 통제, 입점의 지연, 국경통과지점 신호등에 대한 장시간 전력공급 차단, 장시간에 걸친 교통체증, 일부 특정인사 및 단체에 대한 입국금지과 방해공작 등으로 통과로의 원활한 소통이 방해를 받기도 하였다.

세 번째로 발생한 문제는 한반도 통일에 커다란 장애요인은 되지 않을 것으로 보이나, 통과교통일괄금을 결정하는 과정에서 나타난 양국간의 견해차이이다. 즉 통과교통일괄금 지급규모에 대해서 실제 통행량과 추정치에 대한 의견차이 등이 문제였으며, 특히 지속적으로 이들 금액이 증가하고 있다는 것이다.

3.2 주요 통과로 실태 및 공동건설 추진

3.2.1 통일이전 주요 통과로 실태

분단국가로서 동서독은 현재 남한과 마찬가지로 동서간의 간선도로확충은 미진한 상

태였다. 특히 양측이 접해있는 접경지역은 군사적 목적으로의 이용과 경제침체로 생활 조건이 열악하여 미활용 용지로 남게 되었다.

따라서 정부에서는 이 지역에 대한 각종 혜택과 지원사업을 추진하였는데, 대표적인 것으로 투자시 보조금 지원, 화물운반 운송료 보상 및 세제상 특혜, 공공발주에 있어서 입찰시 특권, 농업지원 그리고 교통, 주택, 사회복지, 문화 등 각 분야별 사업에 대한 지원이 이루어졌다. 이 중에서 교통분야에 대한 지원은 접경지역 지원법 제4조에서 접경지역내에 도로망이나 철도의 개축, 증축, 신축시 각종 지원을 시행하였다. 예를 들면, 국도의 경우 5년마다 우선순위를 결정하는데 접경지역의 국도에 대해서는 우선순위 결정시 가산점을 주었으며, 지방도의 경우에는 도로건설·보수시 연방정부의 재정보조를 일반적으로 적용되는 60%보다 더 높은 75%를 지원하였다. 또한 철도의 경우에는 이용도가 낮아 폐쇄할 경우 일반적으로 연방교통성이 결정하는 것과는 달리 접경지역의 경우에는 내각에서 결정하도록 하는 등 신중을 기하였다. 또한 이 지역 연방철도의 적자분에 대해서는 연방정부예산으로 보상을 해주고, 예산낭비를 줄이기 위해 인구밀도가 적은 이 지역의 경우 철도보다 도로 이용을 권장하고 있다.

이러한 동서독 접경지역에서는 많은 협력사업들이 긴장완화를 위하여 서독측의 노력으로 시행되었는데, 특히 서독은 국경통과로가 직접 연결되지 못하여 우회하여야 하는 경우가 많아 이러한 통과로 연결에 많은 노력을 기울였다.

동서독 국경인 1,393km에는 분단이전에 40개의 철도, 30개의 고속도로와 국도, 140개의 지방도로와 수 천개의 각 지역간 통과도로가 있었으나, 동독의 차단으로 극히 일부만 허용되었다. 실제로 통일이전 양독간에는 10개의 국경통과도로 (4개는 고속도로, 6개는 국도), 8개의 국경통과철도, 2개의 내륙운하 그리고 3개의 항공로만이 허용되었으며, 동·서베를린간에는 8개의 통과로가 개설되어 있었다.

3.2.2 동서독간 교통망 건설 추진과정

분단상태에서 양국간의 통과로 건설은 어느 한 국가의 의지로 이루어질 수 없는 것으로서 이는 공동사업에 의해 추진되어야 한다. 동서독간에도 기본조약 추가의정서를 통해 교통분야의 협력을 확대하고 강화할 것을 합의하였으며, 그후 3년이 지난 1975년

에서야 동서독은 통과로 확충 및 개선에 관한 합의에 도달하였다. 이는 우리나라의 경우 1992년 제8차 남북고위급회담에서 단절된 교통로를 조속히 복원한다는 데 합의를 한 점과 같은 내용이다.

독일의 경우 합의한 주요 내용은 우선 동독정부는 Marienborn과 Berliner Ring간의 고속도로 (Helmstedt~Berlin 150 km)의 노면보수, 6차선확장 등 보수공사를 수행하며, 이에 소요되는 총비용 4억 500만마르크 (267만마르크/km)중 2억5,959만마르크 (170만마르크/km)를 서독정부에서 부담하는 것이었다. 그러나, 여기에서 전문가들에 의해 제기된 중요한 문제는 기술적 수준 차에도 불구하고 고속도로건설을 동독측에 위임한다는 것과 건설비용이 서독수준으로 너무 높게 책정되어있어 재정지출이 과다하다는 점이었다. 이들 두 가지 사항은 향후 한반도의 경우 역시 남한의 북한지역 도로건설상의 기술 및 재정지원에 좋은 교훈을 주게 될 것이다.

이 고속도로는 동서독 양측에 실익을 주는 도로로서 사업추진의 타당성이 있는 것으로서 서독은 동서연결의 의미를 갖고 동독은 바르샤바, 모스크바등 주변 우방국과의 연결로 확장의 의미와 특히 서독측의 재정적 지원이 큰 매력으로 작용하였다.

이 외에도 도로사업으로는 재원조달과 노선확정 등 5년여의 협상 끝에 1980년에 공사가 착수된 Berlin~Hamburg간 고속도로사업이 대표적이며, 1978년이후 여러 가지의 공동사업이 추진됨으로써 동서교류와 이로 인한 통일로의 지름길을 만들게 되었다.

이때 시행된 동서독 공동사업으로는 북부고속도로 건설, 베를린 남부의 Teltow운하의 제계통 등 각종 사업에 10년 동안 (1978년 후 10년 동안) 고속도로에 12억 마르크, Teltow운하 및 기타 통과로의 운하개선용으로 1억9,000마르크 그리고 현대식 건설장비 구입을 위해 1억 마르크를 부담하였다. 이 과정에서 서독은 통일 후 사회간접자본 확충이라는 장기적인 포석에서 의도된 것이었으나 서독정부의 지나친 재정부담이 문제가 되기도 하였다.

3.3 물품의 반입·반출에 대한 규정

앞서 언급한 바와 같이 통과로라는 H/W적 측면의 건설사업은 우여곡절 끝에 상호 실익과 명분확보라는 차원에서 추진되었으나, 이들을 이용한 화물의 반입·반출에는

또 다른 S/W차원의 협정이 필요하였다.

원칙적으로 1968년과 1969년 사이에 개정된 피점령지역간 교역법령(Interzonenhandelsverordnung)이 발효되기 전까지는 동서독간 교역용 물품과 재산의 반입·반출은 반드시 상대국의 허가를 필요로 하게 되어, 결국 1건의 교역에 두 개의 허가가 필요하게 되었다. 그러나, 이후 허가면제품목이 공시되면서 신고서제출 혹은 일부 제품은 신고서 제출까지 면제되었으나, 그 외 품목은 상기 허가제도가 지속되기도 하였다. 이러한 반출입 허가면제대상 품목은 매년 연방관보에 공시되었다.

세부적으로는 화물별로 운송관련서류 및 기타 면제사실증명용 서류를 검사시점까지 제출해야 하며, 특히 화물운송로를 통해 운송될 경우 반출자는 운송장에 허가면제 대상임을 명기해야 했다.

개별허가를 필요로 하는 품목의 운송은 계약체결과 동시에 물품운송과 지불이 허용되었으며, 허가서가 분실될 경우에는 부분으로 대체가 가능하였고, 허가의 유효기간은 통상 3개월로 한정되었으나 필요에 따라 근거가 분명하면 연장이 가능하였다. 또한 이 개별허가는 타인에게 양도할 수 없었으며, 동서독간의 물품거래는 동서독간 국경통과 지역 중 일정장소를 통한 운송으로 이루어졌다.

한편 이러한 물품거래의 감독에 있어서 특이한 점은 동독이 관세법상 외국이 아니므로 동서독 물품거래에 대한 세관수속절차를 행하지 않는다는 점이다. 그러나, 이러한 물품거래에 대한 감독은 이루어졌는데, 서독의 경우에는 세관이, 동독의 경우에는 국경통과지역 내에서는 국경검문소와 자유항사무소에서 실시하였다.

한편, 우리의 경우 중국이나 러시아와의 통과수송에 참고가 될 만한 규정이 바로 경유무역거래이다. 경유무역이란 협의로는 “물품이 한 국가에 적치되거나, 변경되거나, 가공·처리되지 않으면서 그 국가를 통과하는 무역”이며, 광의로는 “물품이 원산지로부터 제3국에 있는 경유무역거래인을 통해 수입국의 구매자에게 판매되는 거래”로서 동독과 경유무역거래를 위해서는 “경유무역허가신청서”를 제출해야 한다.

또한 물품의 통과시에는 제3국의 상품이 서독을 통과하여 동독으로 혹은 동독의 상품이 서독을 통과하여 제3국으로 수송될 경우 물품송장과 반입허가서는 필요없도록 규정하고 있다.

3.4 동서독 통과교통운영의 교훈

동서독은 분단이후 끊임없는 상호 물적·인적 교류를 허용하면서 좀더 원활한 교류를 위해 노력했다는 점이 우리와는 다른 점이다. 앞서 제시한 통행협정을 비롯하여 각종 운영과정에서 우리에게 줄 수 있는 중요한 시사점은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 통행협정은 동서독간의 최초의 국가조약으로서 향후 통일로 가는 길을 여는 역할을 하였다. 통행협정으로 통행로를 이용한 동독주민의 탈출과 동서독 주민의 직간접적인 접촉과 상호 문화교류로 인하여 통일은 한층 더 수월해 진 것으로 판단된다. 따라서, 국내 역시 첫 물꼬를 트는 것이 어렵기는 하겠지만 이러한 협정체질을 통한 통행로 구축이 우선되어야 한다.

둘째, 협정의 국제법적인 구속력을 갖도록 하는 것이 북한이 향후 협정을 위반했을 경우 대처할 수 있는 하나의 수단이 될 수 있다. 동독은 협정체질이후에도 동서통행을 정치적인 압력수단으로 이용하였다. 이는 통행서비스차원에서 볼 때는 신뢰도 및 안전성의 상실을 의미하는 것으로 이에 대한 보장이 절대적으로 필요하다.

셋째, 통과로를 탈출로로 이용하는 것은 특히 개방과 주민접촉에 대해 민감한 반응을 보이고 있는 북한의 상황을 감안하면 철저한 준비가 있어야 한다. 그러나, 일견 남한의 상황을 북한주민에게 알리는 기회로 활용할 수 있는 방법을 모색할 필요가 있다.

넷째, 공동사업의 추진을 통한 통행로 확충방법의 모색이 필요하다. 동서독의 경우 공동사업은 곧바로 동독측에 경제적 실익과 서독측에 명분과 동서연결을 위한 장기적 사회간접자본의 투자라는 서로 납득할 수 있는 장점들로 인해 원활히 추진되었다. 결국 남북한간에도 접경지역 및 배후 일부지역까지 이러한 재정적, 기술적 지원을 통한 공동사업에 의해 통행로의 원활한 구축이 가능해 질 것이다.

다섯째, 통과교통에 대한 규정은 동북아 전체로 볼 때 매우 중요한 것으로 우선적으로 추진되어야 한다. 즉, 북한지역내에 남한차량의 최종목적지를 들 수 없을 경우에는 중국과 러시아까지는 우선적으로 이용하는 등 단계적 방법 모색이 필요하다. 즉, 통과교통개념을 도입하여 북한 주민과의 접촉없이 연결하는 방법을 모색해야 한다.

여섯째, 남북간 상호 실익을 추구할 필요가 있다. 우선 서독지역은 동독지역에 대한

대대적인 지원으로 일부 비판을 받았으며, 이러한 점을 없애기 위해 우리는 좀더 실익을 추구할 수 있는 방법을 모색해야 하며, 재정적, 기술적 지원에 대해 가급적 많은 반대급부를 받아들여야 한다.

이러한 제반 사항들이 고려된 상태에서 먼저 남북간 통행협정이 체결되어야 하며, 이를 구체화하기 위하여 도로, 철도, 항만, 공항 등 각종 시설의 확충에 주력해야 한다. 이러한 통과교통로의 확충은 향후 국가 전분야에 상당한 파급효과를 가져올 수 있으며, 통일시기를 앞당길 수 있는 중요한 과제의 하나이다.

4. 직수송 통과로 최적 노선 선정

4.1 남북한 및 동북아 주요 교류거점 도시

4.1.1 한반도 및 동북아 공간구조의 전망

범국가적인 경제통합체의 국제경쟁에서의 성패는 경제의 흐름을 원활하게 해주는 각종 사회기반시설의 확충에 달려있으며, 특히 교통체계의 구축을 통해 국가간 수송비 등 사회경제적 비용을 절감할 수 있다. 동북아에서 특히, 한반도를 중심으로 한 기반시설 확충에 있어서 가장 중요한 문제는 남한(한반도)과 중국·러시아의 육상수송로 연계문제이며, 여기에서 가장 큰 변수는 북한이다.

앞서 언급한 바와 같이 이러한 상황에서 동북아를 하나로 연결할 수 있는 방법이 서독지역과 서베를린을 연결했던 것과 유사한 통과로를 구축하는 것이다. 그리고, 이러한 통과로는 공간구조상 가장 중요한 개발축을 따라 형성되는 것이 바람직 할 것이다.

최근에 발표된 21세기의 국토개발의 구상은 동북아 교류중심국가로의 도약과 통일에 대비한 남북통합 국토를 목표로 하고 있다. 이러한 21세기 국토개발구상의 목표달성을 위한 여러 가지 전략 중에서도 그 첫째가 바로 국토통합축이다. 국토통합축은 국제적으로 동북아 교류중심국으로 발전하는 미래의 국토골격이라 할 수 있다. 이러한 국토통합축은 향후 국토균형 및 국민통합, 동북아의 교류중심기능확보, 남북통일, 한반도내 내륙과 연안지역의 통합, 그리고 대륙과 해양을 통합하는 것을 주요 목표로 하고 있다.

대대적인 지원으로 일부 비판을 받았으며, 이러한 점을 없애기 위해 우리는 좀더 실익을 추구할 수 있는 방법을 모색해야 하며, 재정적, 기술적 지원에 대해 가급적 많은 반대급부를 받아들여야 한다.

이러한 제반 사항들이 고려된 상태에서 먼저 남북간 통행협정이 체결되어야 하며, 이를 구체화하기 위하여 도로, 철도, 항만, 공항 등 각종 시설의 확충에 주력해야 한다. 이러한 통과교통로의 확충은 향후 국가 전분야에 상당한 파급효과를 가져올 수 있으며, 통일시기를 앞당길 수 있는 중요한 과제의 하나이다.

4. 직수송 통과로 최적 노선 선정

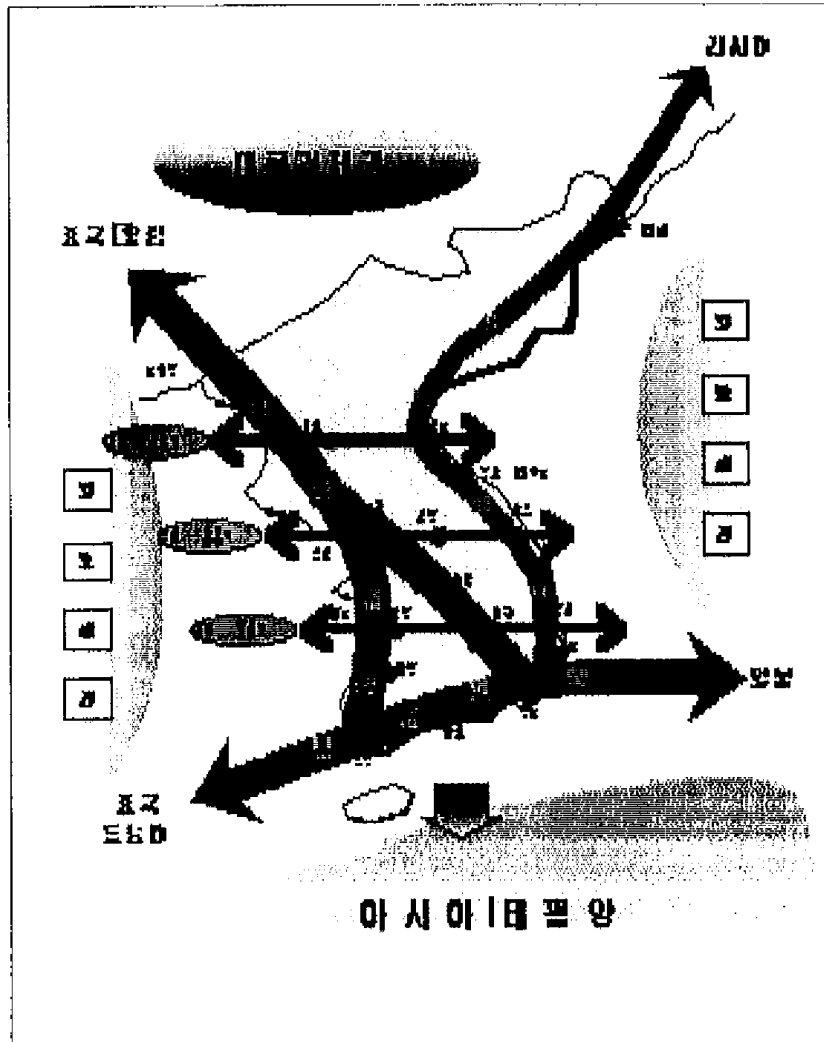
4.1 남북한 및 동북아 주요 교류거점 도시

4.1.1 한반도 및 동북아 공간구조의 전망

범국가적인 경제통합체의 국제경쟁에서의 성패는 경제의 흐름을 원활하게 해주는 각종 사회기반시설의 확충에 달려있으며, 특히 교통체계의 구축을 통해 국가간 수송비 등 사회경제적 비용을 절감할 수 있다. 동북아에서 특히, 한반도를 중심으로 한 기반시설 확충에 있어서 가장 중요한 문제는 남한(한반도)과 중국·러시아의 육상수송로 연계문제이며, 여기에서 가장 큰 변수는 북한이다.

앞서 언급한 바와 같이 이러한 상황에서 동북아를 하나로 연결할 수 있는 방법이 서독지역과 서베를린을 연결했던 것과 유사한 통과로를 구축하는 것이다. 그리고, 이러한 통과로는 공간구조상 가장 중요한 개발축을 따라 형성되는 것이 바람직 할 것이다.

최근에 발표된 21세기의 국토개발의 구상은 동북아 교류중심국가로의 도약과 통일에 대비한 남북통합 국토를 목표로 하고 있다. 이러한 21세기 국토개발구상의 목표달성을 위한 여러 가지 전략 중에서도 그 첫째가 바로 국토통합축이다. 국토통합축은 국제적으로 동북아 교류중심국으로 발전하는 미래의 국토골격이라 할 수 있다. 이러한 국토통합축은 향후 국토균형 및 국민통합, 동북아의 교류중심기능확보, 남북통일, 한반도내 내륙과 연안지역의 통합, 그리고 대륙과 해양을 통합하는 것을 주요 목표로 하고 있다.



자료 : 국토개발연구원, 「21세기의 국토구상(안)」, 1998

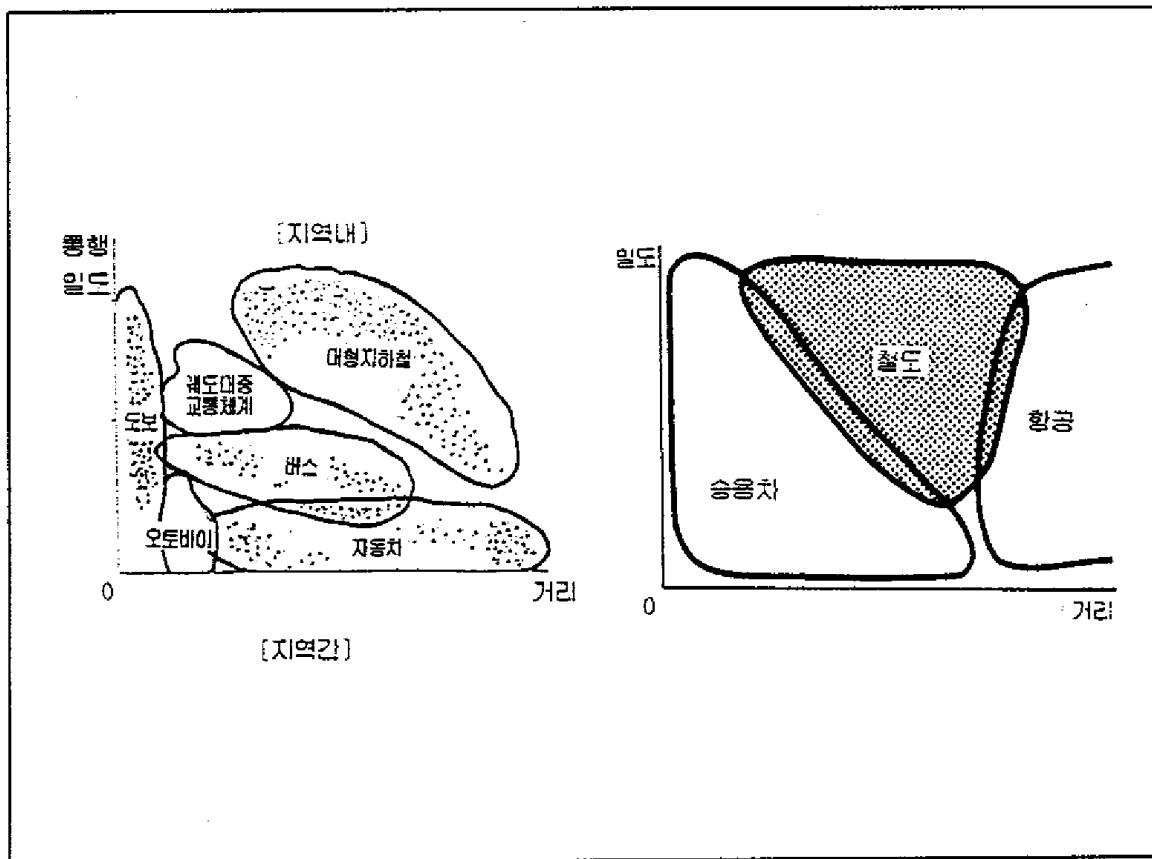
<그림 4-1> 21세기 국토통합축 구상

4.1.2 주요 통과로 (Corridor) 선정

이러한 동북아의 공간구조를 전제로 할 때, 통일이전에 한반도 및 동북아에서 가장 교류가 필요한 지점으로는 서울~평양~신의주~단동~심양 (“신의주 Corridor”라 함), 강릉~고성~원산~청진~블라디보스토크(“청진 Corridor”라 함) 그리고 서울~금강산지역(“금강산 Corridor”라 함)을 들 수 있다. 그리고, 이들 축이 한국과 일본을 연결하는 헤저터널에 의해 연결될 때 그 중요도나 기능은 더욱 더 강화될 것이다.

여기에서 제시된 주요 교류거점과 경유도시는 좁게는 한반도 그리고 넓게는 동북아의 가장 중요한 개발축으로서 기능을 수행하게 된다. 여기에서 먼저 “신의주 Corridor”

는 남북한의 대표적인 대도시들을 연결하며 북경과 대련으로 직접 연결될 수 있고 또한 남으로는 경부축을 따라 일본과 연결될 수 있는 동북아 최대 개발축이 될 전망이다. “청진Corridor”는 러시아와 일본의 교역물동량을 처리하고 동해안 산업·관광지대를 연계하는 중요한 축으로서 역시 TSR 등 대륙횡단철도에 의해 Land Bridge를 형성하게 되고 또한 중국의 도문을 거쳐 흑룡강성과 길림성에 접근을 용이하게 해 줄 중요한 축이다. 또한 “금강산 Corridor”는 한반도내의 상징적인 노선으로 최근 금강산 개발과 함께 그 실현가능성이 가장 높은 노선이다.



<그림 4-2> 거리와 중량에 따른 수송수단별 적합성

4.2 도시간 연결교통수단 분석

4.2.1 남북관계에 있어서 교통수단별 특성

흔히 교통수단간의 장단점 비교를 할 때, 거리와 수송대상의 종류, 즉 화물인지 여객

인지 그리고 화물의 경우 중량을 결정기준으로 이용한다. 각 교통수단마다 수송거리나 수송대상의 성격에 따라 일반적인 장단점을 갖고 있다. 즉, 수송거리가 멀어지면 해운과 철도가 유리하고 단거리 수송에는 도로가 유리하며, 화물의 중량이 커질수록 해운과 철도가 유리하고, 도로는 불리한 것으로 인식되고 있다.

그러나, 여기에서는 좀더 세부적으로 북한이 폐쇄사회이며, 조심스러운 개방정책을 펴고 있고, 특히 남북간의 특수한 상황, 즉 통일이전에 남한의 차량이 북한지역을 통과한다는 점을 감안하면 이러한 일반적인 수단간의 장단점이 예외적으로 적용될 수 있다.

여기에서 가장 중요한 문제가 북한의 개방정도에 따른 왕래자와 북한주민과의 접촉 가능성을 배제하고, 북한지역내 유출입을 통제하고자 하는 의지에 따라 남북교통연계를 위한 교통수단간 장단점이 다르게 나타날 수 있다. 여기에서는 이러한 북한주민과의 접촉, 북한지역내 진·출입 통제, 북한의 지형조건, 대외교역의 용이성, 투자비용 등을 고려하여 <표 4-1>과 같이 종합해 볼 수 있다.

<표 4-1> 남북한 상황에 따른 수송수단간 장단점

수 단	장 점	단 점
철 도	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 지형조건에 적합 - 북한의 공업지역에 접근성 양호 - 북한의 인구밀집지역에 접근성 양호 - 대외교역 용이 (중국, 소련 연결) 	<ul style="list-style-type: none"> - 시설투자기간의 장기화 - 시설투자비용의 과다 - 기존 시설의 노후화
공 로	<ul style="list-style-type: none"> - 최소투자로 곧바로 시설 이용 가능 - 대외교역 용이 (중국, 소련 연결) 	<ul style="list-style-type: none"> - 외부문물 및 주민 접촉이 많아 북한사회의 노출억제에 어려움 - 남북간의 협상이 어려움 - 북한 지형조건에 적응이 어려움
해 운	<ul style="list-style-type: none"> - 외부문물의 유입 및 북한주민과의 접촉 최소화 (통제가능성) 가능 - 남북협상이 용이함 - 산업 및 인구밀집지역에 접근성 양호 - 시설투자 기간 및 비용면에서 유리 	<ul style="list-style-type: none"> - 중국, 소련과의 교역이 어려움 - 동서해안의 연계수송 어려움
항 공	<ul style="list-style-type: none"> - 외부문물의 유입 및 북한주민과의 접촉 최소화 (통제가능성) 가능 - 남북협상이 용이함 - 북한의 지형조건에 무관 - 최소투자로 단시간내 이용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 항공산업기반시설의 미비

특히, 여기에서 각 수단의 장단점을 고려하여, 남북간 교통연계에서 각 교통수단이 어떤 기능을 분담할 수 있는가를 살펴볼 수 있다.

먼저 도로는 주민접촉 및 북한지역내 전·출입통제 측면에서 애로가 많고, 도로표지판의 인지도 문제로 가장 늦게 이용될 것으로 예상되나, 장기적으로는 단거리 및 고부가 화물 및 여객수송에 적합하여 가장 활발한 이용이 기대된다. 남북교류의 전면 확대 시 남북한 전국간선도로망의 형성에 따라 Door-to-Door의 서비스 수행이 가능하다.

철도는 행선지 통제가 용이하므로 도로보다 앞서 운행이 가능하고, 해운과 함께 단기적으로 남북간 그리고 동북아지역의 장거리, 대량화물수송을 위한 육상교통수단으로 적합한 것으로 판단된다.

해운은 지금까지 수행했던 역할과 마찬가지로, 교류초기에 최소한의 투자로 화물의 대량운송(쌀, 시멘트등 벌크화물)에 적합하다. 그 외에도 여객수송의 경우에는 외부와 접촉을 최소화하며 경제적 실익을 최대화할 수 있다는 측면에서 금강산 관광용 카페리 운항이 실현되었고, 교류초기에는 이용도가 매우 높을 것으로 보인다.

항공은 부분적인 기능을 수행할 것으로 보이나, 접근통제가 용이하며 특별회랑을 이용한 부패성 농수산물 및 고부가 상품의 수송이나 백두산 및 북부 관광지역의 여객수송기능을 수행할 수 있을 것으로 예상된다.

4.2.2 Corridor별 특성 및 수단별 기능분담

1) Corridor별 특성

앞서 제시한 Corridor들은 경유하는 도시 및 주변산업시설에 따라 그 특성이 지워진다. 우선 신의주 Corridor는 북한의 대도시인 개성, 평양, 신의주를 통과하며, 남포공업단지, 안주공업단지 및 신의주 공업단지 등 대규모 공업단지를 통과하고 있어 산업개발축과 함께 업무·행정의 중심축으로서의 기능을 갖고 있다. 따라서, 이 축은 다른 어떤 축보다도 교통량의 집중이 예상되며 특히 남으로 일본, 북으로 대륙횡단철도 (TMR, TMGR)과의 연계를 고려하면 동북아의 가장 중요한 Corridor로 성장할 수 있다. 신의주 Corridor가 통과하는 지역은 대부분 저지대로 북한의 대표적인 곡창지대(연백, 재령, 평양, 박천, 용천평야)이며, 주요횡단하천으로는 임진강, 대동강, 청천강이 있다.

청진 Corridor는 부산~블라디보스톡간의 장거리 노선으로, 주요 경유지로서 원산, 함흥, 청진, 나진·선봉 등 주요 산업단지와 금강산 등 주요 관광지를 경유하는 산업, 업무, 관광기능을 수행할 수 있는 노선이다. 그리고, 노선대의 지형은 해안을 따라 비교적 평탄한 것으로 분석된다.

금강산 Corridor는 서울~금강산 구간으로 군사분계선을 동서로 통과하고 있으며, 주요 경유지로서 특성있는 도시나 산업시설은 없으나 향후 비무장지대의 생태공원화 및 분단체험공간 등을 감안하면 금강산지역과 함께 관광벨트를 형성할 수 있다. 결국 이 Corridor는 현재 추진중인 금강산방문의 해양노선에 대한 내륙육상연결 기능을 수행할 수 있다.

2) Corridor별 교통수단의 기능분담

여기에 제시된 Corridor별로 모두 도로나 철도에 의해 통과로가 동시에 형성될 필요는 없다. 즉, 축별로 특성에 따라 앞서 언급한 복원을 고려한 수단간 기능을 감안하여 수단간 선택이 이루어져야 할 것이며, 또한 기존 시설 실패를 파악하여 단계적인 시설 확충방안을 제시할 필요가 있다.

우선, 신의주 Corridor는 승객과 화물의 통과량이 모두 많은 것으로 예상되는 Corridor로서 철도와 도로를 함께 확충될 필요가 있다. 그러나, 이들 두 교통수단은 궁극적으로 기능분담에 의해 복합적인 수송체계를 구축할 수 있다. 철도의 경우에는 대륙횡단 철도와 연결 및 화물수송을 위하여 필수적이며, 특히 접근통제가 용이하다는 점에서 초기 교통수단으로 유리하다. 한편, 도로의 경우에는 역시 Asian Highway와의 연결을 고려할 경우 중국 동북3성의 간선도로망과 연결될 필요가 있는 시설이며, 특히 신의주와 동북3성의 주요 도시까지의 대량승객수송을 위한 버스이동 등의 수요를 고려하면 매우 중요한 기능을 수행할 것으로 기대된다. 따라서, 초기에는 장거리 화물수송이 우선되는 점을 감안할 때, 철도를 위주로 시설확충이 이루어져야 하며, 궁극적으로는 평양 등 중거리 승객수송을 위해 도로시설의 확충이 수반되어야 한다⁴⁾.

청진 Corridor 역시 신의주 Corridor와 비슷하게 승객과 화물의 통과량이 모두 많은 것으로 예상되어 철도와 도로를 함께 확충될 필요가 있다. 철도의 경우에는 대륙횡단철

4) 개략적 분석은 4.3.3의 총수송비용 산출결과 참고

도와 연결 및 화물수송을 위하여 필수적이며, 도로는 연변과 동북3성 주요 도시로의 대량승객수송을 위한 버스이동 등의 수요를 고려하면 매우 중요한 기능을 수행할 것으로 기대된다. 따라서, 초기에는 철도를 위주, 장기적으로는 도로시설의 확충이 수반되어야 한다.

금강산 Corridor의 경우에는 단거리 승객수송이 주목적이 될 것이며, 이러한 측면에서 보면 철도보다 도로시설의 확충이 우선되어야 한다. 물론 한반도 남쪽에서의 이동을 고려하면 일부 철도시설의 필요성도 고려할 수 있지만, 우선 도로위주의 Corridor형성이 필요하다.

<표 4-2> 주요 Corridor별 특성 및 교통수단별 기능분담

Corridor	특 성	교통수단별 기능분담
신의주 Corridor	<ul style="list-style-type: none"> - 산업개발축 (화물수송) - 업무 및 행정의 중심 (승객수송) - 장거리 노선 (대륙연결) 	<ul style="list-style-type: none"> - 초기 : 철도시설에 의한 화물수송 우선 - 중장기 : 도로에 의한 승객 및 고부가 화물 수송
청진 Corridor	<ul style="list-style-type: none"> - 산업개발축 (화물수송) - 업무 및 관광축 (승객수송) - 장거리 노선 (대륙연결) 	<ul style="list-style-type: none"> - 초기 : 철도시설에 의한 화물수송 우선 - 중장기 : 도로에 의한 승객 및 고부가 화물 수송
금강산 Corridor	<ul style="list-style-type: none"> - 관광축 (승객수송) - 단거리 노선 	<ul style="list-style-type: none"> - 승객수송을 위한 도로위주의 시설확충이 필요

4.2.3 주요 Corridor별 시설현황

앞서 제시한 바와 같이 교통수단별로 접근통제측면에서 각기 장단점이 있으나, 향후 동과교통로의 확보를 위해서는 시설의 현황을 정확히 파악하는 것이 시간과 재원낭비 방지를 위해 무엇보다도 중요하다.

1) 신의주 Corridor

신의주 Corridor는 북한뿐 아니라 한반도 전체가 대륙으로 연결되는 가장 중요한 축이며, 지금까지 교통시설도 비교적 잘 발달되어있다.

도로의 경우에는 서울~개성~평양~안주~신의주~단동(중국)~심양(중국)을 경유하

는 도로망이 형성되어있다. 여기에서는 크게 4개 구간으로 구분하여 현황을 살펴볼 수 있는데, 남쪽부터 서울~개성, 개성~평양~안주, 안주~신의주 그리고 신의주~단동~심양으로 구분할 수 있다.

우선 서울~개성간에는 자유로와 통일로를 통한 두 가지 접근방법이 있다. 이중 자유로는 이미 자동차전용도로로 왕복10차선과 중앙에 확장가능성까지 확보하고 있으며 특히 서울 남쪽에서 서해안고속도로와 외곽순환도로를 이용하여 쉽게 접근할 수 있다. 통일로는 서울을 관통하는 차량이 통과하는 도로로 왕복4차선으로 되어있으나, 주변지역이 이미 시가화되어 있고 교통량이 포화상태에 있어 통과도로로서의 기능이 어렵다. 그리고, 판문점~개성구간은 약 19km로서 도로폭이 갑자기 줄어드는 구간이다.

개성~평양~안주구간은 북한지역에서 보기 드문 고속도로구간으로 왕복4차선이며 구간별로 약 5m폭의 중앙분리대가 있어 통과도로로서의 기능이 가능하나 보다 나은 서비스를 위해 포장개선사업 및 진출입시설의 개선은 필요하다.

안주~신의주의 139km 구간은 북한의 도로구분상 1급도로에 속하는 도로로서 확포장 및 선형개선 등 도로의 보수가 필요한 구간이다.

끝으로 신의주~단동~심양구간은 현재 신의주~단동이 압록강철교로 유일하게 연결되고 있으며, 단동~심양은 고속도로사업이 추진중이나 전체구간의 1/4정도 시공된 상태이다. 따라서, 철교를 통과하면서 교통정체가 심각하고 한편, 단동~심양간에도 일부 고속도로구간을 제외하고는 왕복2차선도로로 통과도로로서의 기능이 희박하면 새로운 노선의 건설이 필요한 실정이다.

철도의 경우에는 역시 서울~신의주 약 455km 구간은 평의선으로 전통적으로 한반도 전체의 중요한 노선으로 인식되었으며, 현재에도 표준궤 (1,435mm)로 되어있어 기술적으로는 직접 통행에 문제가 없다. 그러나, 시설이 노후화되어 있어 고속통행은 어려운 실정이며, 또한 문산~봉동간 약 20km (남한구간 12km, 북한구간 8km)의 단절된 철도의 연결이 필요한 실정이다. 이러한 연결을 위하여 남한측에서는 이미 실시설계와 용지매수 그리고 임진강교량 하부 보강 등의 작업을 마친 상태로 북한측과의 합의로 연결이 가능하다.

한편, 신의주~단동구간은 압록강 철교를 건너 단동역으로 직접 연결되어있으며, 현재에도 북한의 열차가 단동역까지 진입하여 환적·환승을 하고 있다.

2) 금강산 Corridor

금강산 Corridor는 고속도로의 접근은 현재 어려우나, 국도3호선과 5호선 그리고 국도 43호선을 연장하여 접근이 가능하다. 현재 남한의 국도 3호선은 집경지역까지 4차선 확장공사가 진행되고 있으며, 국도 5호선과 43호선도 2001년까지 4차선 확장공사계획이 수립되어있다. 그러나 북한지역의 도로는 대부분 하급도로로서 대부분 신설되어야 할 구간이다. 우선 국도 3호선은 철원~평강의 약 20km, 국도 5호선은 화천~평강의 약 62km 그리고 국도 43호선은 신철원~근동(가현리)의 40km가 연결되어야 하며 그 이후 북한지역 내에서는 평강~고성~장전간의 약 78km의 노선이 자동차전용도로로서 신설되어야 한다. 이 노선은 수도권 및 한반도에서 금강산의 접근 뿐아니라 금강산 유람선이 정박할 것으로 알려진 장전항까지 연장되어 선박이용자들의 금강산 접근도를 향상시켜줄 수 있다.

철도는 금강산선을 통하여 연결이 가능하나 남한측의 철원~금곡간 24.5km, 북한측의 금곡~기성간 50.8km가 복구를 통하여 금강산까지 접근이 가능할 것으로 판단된다.

3) 청진 Corridor

청진 Corridor는 신의주 Corridor와 함께 한반도의 대륙연결을 위한 중요한 노선으로, 현재 남한구간도 교통시설이 잘 발달되지는 못한 상태이다.

도로의 경우에는 부산~고성~원산~나진·선봉~블라디보스톡(러시아)을 경유하는 도로망이 형성되어있다. 여기에서는 크게 4개 구간으로 구분하여 현황을 살펴볼 수 있는데, 남쪽부터 부산~간성, 간성~장전, 장전~원산 그리고 원산~나진·선봉~두만강으로 구분할 수 있다.

우선 부산~간성은 동해안 국도7호선에 의해 도로망이 형성되어 있으나, 고속화도로 수준은 아직 미치지 못하고 있다. 간성~장전구간은 단절된 구간으로 복원이 필요하고, 장전~원산간은 북한의 고속도로가 있으나 시설의 개보수가 필요한 실정이다. 그리고 원산에서 두만강 국경지점까지는 북한의 간선도로급이 건설되어 있으나 확장, 포장 등 보수가 필요가 실정이다.

철도의 경우에도 도로처럼 시설이 양호하지는 못하지만 최근 북한의 원산~고성 구간이 남한 기업에 의해 선로복구가 완료된 것으로 알려진 바 있다. 남한구간에서는 역

시 강릉에서 삼척구간 57.5km 외에는 약 300km의 노선 신설이 필요한 상태이다. 그리고, 원산에서 두만강 국경지점까지는 북한의 간선철도가 운행중에 있으나 침묵교체, 중량레일화 등을 통하여 고속주행이 가능하도록 해야 한다.

4.2.4 통과로의 기능확보를 위한 시설확충방안 및 소요비용 산출

앞서 언급한 바와 같이 본 연구에서 사례로 들고 있는 3개의 Corridor의 교통시설을 향후 고속통과도로로서의 기능을 확보하기 위해서 시설의 대폭적인 개보수 혹은 부분적으로 신설이 필요하다.

1) 신의주 Corridor

도로부문에서는 현황에서 제시된 서울~신의주간 고속화도로의 건설이 필요하며, 중국 및 대륙과의 연계를 위해서는 신의주~단동~심양간의 고속화도로의 건설이 수반되어야 한다. 이러한 전제하에 도로확충방안은 여러 가지 대안이 있을 수 있으나, 남쪽으로부터의 접근방법에 따라 크게 두 가지 대안이 있을 수 있다.

첫 번째 대안은 기존 자유로를 활용하는 방법이고, 두 번째는 통일로를 고속화도로로 확충하여 판문점~개성구간 연결, 개성~안주간 기존 고속도로 활용, 안주~신의주 고속화도로 신설, 신의주~단동~심양구간 고속화도로 신설대안으로 기존 도로를 최대한 이용한 방안이 있을 수 있다. 그러나, 대안1 노선의 총연장은 474km로 나타나는 반면에 대안2의 노선은 총연장이 460km로 서울에서 신의주까지 주행거리가 더 짧은 것으로 나타난다.

그러나, 두 번째 대안은 도로주변이 이미 시가화되어 있는 상태로서 고속통과주행이 어렵고, 군사시설 등으로 인해 새로운 노선을 선정하기도 어려운 실정이다. 더욱이 비용측면에서도 일단 자유로를 이용하는 것보다 약 8,000억원이 더 소요되는 것으로 나타나 실익이 적을 것으로 보인다. 그러나, 서울 도심으로의 직접 진입이라는 상징성을 감안한다면 장기적인 대안으로 검토해 볼 필요가 있다.

이러한 점을 감안하여 신의주 Corridor를 구축하는데 소요되는 비용은 대안1의 경우에는 총 158km의 공사구간에 3조 8,100억원이 소요될 것으로 예상되며, 대안2의 경우에는 총 183km의 공사구간에 4조 6,100억원이 소요될 것으로 예상된다.

<표 4-3> 신의주 Corridor의 도로시설확충방안

구 간		연장(km)	확 충 방 안	소요비용(억원)
서울~ 판문점	대안1: 자유로	40	기존도로 활용	-
	대안2: 통일로	25	고속화도로 확충 (불광동~판문점)	8,000
판문점~개성		19	확장	1,960
개성~안주		276	기존 고속도로 이용	-
안주~신의주		139	고속화도로 확충	36,140
계		460~474		38,100~46,100

주 : 1) 신의주~심양구간은 현재 중국정부에 의해 고속도로 건설이 진행중이므로 생략
 2) 고속화도로확충의 소요비용은 통일로의 경우 도시부로 규정하여 320억원/km,
 안주~신의주구간은 북한지역으로 용지비등을 감안하여 260억원/km를 적용함

철도의 경우에는 우선 문산~동봉간 단절된 노선을 연결하고, 동봉~신의주간의 북한지역내 철도노선에 대해서는 복선화 및 시설개보수가 필요한 실정이다. 이 경우 여기에 소요되는 비용은 문산~동봉간 노선 20km 연결에 800억원, 동봉~신의주간 복선화 및 시설개보수에 약 2조 3,700억원으로 추정되며, 총소요비용은 2조 4,500억원에 달할 것으로 예상된다.

<표 4-4> 신의주 Corridor의 철도시설확충방안

구 간	연장(km)	확 충 방 안	소요비용(억원)
서울~문산	40	기존 노선 활용	-
문산~동봉	20	신설	800
동봉~신의주	395	기존시설 복선화 및 개보수	23,700
계	455		24,500

주 : 철도의 단선신설비용 60억원/km, 기존시설 복선화비용 40억원/km 소요

2) 금강산 Corridor

도로에 의해 금강산에 접근하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있으나, 수도권에서 가장 접근이 용이한 노선은 역시 국도 3호선이며, 대안으로는 국도 5호선과 43호선이 있으며, 이들은 모두 북한지역에 70km의 도로신설이 필요하다.

여기에 제시된 세 가지 대안중 첫 번째는 국도3호선을 활용한 철원~평강~장전노선으로 98km의 노선신설이 필요하며 1조2,139억원이 소요될 전망이다. 두 번째 대안은 국도 5호선을 활용한 화천~평강~장전노선으로 약 140km의 가장 긴 도로신설이 필요하며 그에 따라 비용도 1조8,019억원이 소요될 전망이다. 세 번째 대안은 국도 43호선을 활용한 방법으로 신철원~근동간~장전노선으로 약 108km의 신설에 1조4,929억원이 소요될 전망이다. 결국 비용측면에서나 현재 전국 간선도로망이 수도권에 집중하고 있는 점을 감안할 때 대안 1이 가장 좋은 것으로 판단된다. 결국, 금강산 Corridor는 대안에 따라 98~140km에 달하며, 비용은 1조2,139~1조8,019억원에 달할 것으로 예측된다.

철도의 경우는 금강산의 북원으로 철원~장전간 단절된 노선을 연결하는데 75.3km에 4,458억원이 소요될 전망이다.

<표 4-5> 금강산 Corridor의 도로시설확충방안

구 간	연장(km)		확충방안	소요비용(억원)
	남한	북한		
대안1: 국도3호	20	78	남한측 : 철원~평강 신설 북한측 : 평강~장전 신설	2,100 10,039
대안2: 국도5호	62		남한측 : 화천~평강 신설 북한측 : 평강~장전 신설	7,980 10,039
대안3: 국도43호	40		남한측 : 신철원~근동 신설 북한측 : 평강~장전 신설	4,890 10,039
계	98~140			12,139~ 18,019

주 : 1) 자동차전용도로급 도로신설비용으로 평지 105억원/km, 산지 128.7억원/km 적용
2) 북한구간은 산지로서 128.7억원/km 적용

<표 4-6> 금강산 Corridor의 철도시설확충방안

구 간	연장(km)	확충방안	소요비용(억원)
철원~금곡	24.5	단선 복원 신설	1,410
금곡~기성	50.8	단선 복원 신설	3,048
계	115.3		6,918

주 : 철도의 단선신설비용 60억원/km 적용

3) 청진 Corridor

도로를 이용하여 청진 Corridor를 완성시키는 방법은 국도 7호선을 연장하여 원산~고성간 고속도로와 연결시키는 방법이고, 궁극적으로는 강릉~고성간 고속도로를 확충하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 도로상태가 나쁜 원산~고성간 고속도로의 신설을 포함하여 간성~온성간의 고속도로 건설이 필요하다. 이 노선의 총연장은 840km에 달하며 장거리 노선인 관계로 약 21.8조원의 비용이 소요될 것으로 추정된다.

<표 4-7> 청진 Corridor의 도로시설확충방안

구 간	연장(km)	확 충 방 안	소요비용(억원)
간성~장전 (연결구간)	40	고속도로 신설	10,400
원산~두만강	800	고속도로 신설	182,000
계	840		218,400

주 : 고속도로 확충의 소요비용은 용지비 등을 제외하고 260억원/km를 적용함

철도부문에서도 노선길이는 역시 도로와 유사하나 최근 건설된 것으로 알려진 장전~원산간 노선을 제외하면 40km의 미연결구간 신설과 700km에 달하는 기존 시설 복선화 및 개보수 사업이 필요하다. 이들 사업에 소요되는 비용은 총 2.8조원으로 추정된다. 이 외에도 실제 남한지역의 부산~간성간 동해안 전체의 연결을 위해서는 포항~삼척간 171.3km의 복선신설, 삼척~강릉간 57.5km의 복선확장 그리고 강릉~대진간 96.4km의 복선신설이 필요하며, 이에 소요되는 비용은 2.65조원으로 추산된다.

<표 4-8> 청진 Corridor의 철도시설확충방안

구 간	연장(km)	확 충 방 안	소요비용(억원)
간성~장전	40	신설	240
장전~원산	100	기존노선 이용	-
원산~온성	700	기존시설 복선화 및 개보수	28,000
계	840		28,240

주 : 철도의 단선신설비용 60억원/km, 기존시설 복선화비용 40억원/km 소요

4.3 육상 직수송로와 해상수송로의 수송비 비교

4.3.1 사례 노선 선정

동북아와 북한을 육상으로 연결하기 위한 가장 중요한 노선으로 앞서 신의주 Corridor, 청진 Corridor 그리고 금강산 Corridor를 제시하였으며, 이들은 결국 대륙과 연결되는 장거리 노선으로 역할을 할 수 있다.

즉, 신의주 Corridor (서울~신의주)는 단거리로서 서울~평양 그리고 장거리로는 동경~서울~북경노선의 기본 구간이 된다. 청진 Corridor는 부산~나진·선봉 혹은 동경~부산~블라디보스톡의 기본 구간이 되며, 금강산 Corridor는 서울~금강산간의 기본 구간이 될 수 있다.

우선 5개 비교노선으로는 서울~평양, (동경)~서울~(단동)~북경, 서울~나진·선봉, 부산~블라디보스톡, 서울~금강산을 선정하였으며, 여기에서 동경~북경노선중 단동~북경간은 육상에 의한 중국내 수송으로 또한 동경~서울노선은 기존의 항만이나 도로를 이용하는 것으로 간주하여 서울~단동을 비교대상으로 하였다. 결국, 여기에서 제시한 노선들은 중국과 러시아지역에 대한 공동수송구간으로 수송비용산정의 기초자료를 제공할 수 있다.

이들 비교노선에 대해 서울~금강산구간을 제외하고는 장거리 구간으로 화물과 여객을 대상으로 하고, 서울~금강산구간은 여객을 대상으로 해운, 철도, 도로 등 3개 수단에 대한 수송비용을 비교함으로써 가장 경제적인 수송수단을 선정해 보고자 한다.

<표 4-9> 비교연구의 주요 대상

노 선	비교대상 (수송비용)			비교항목
	해 운	철 도	도 로	
서울~평양	서울~인천~남포~평양	서울~평양	서울~평양	컨테이너
(동경)~서울~단동~(북경)	서울~인천~단동 (~북경 : 육로)	서울~단동	서울~단동	컨테이너
서울~나진	서울~속초~나진	서울~원산~나진	서울~원산~나진	컨테이너
(동경)~부산~블라디보스톡	부산~블라디보스톡	부산~길주~블라디보스톡	부산~나진~블라디보스톡	컨테이너
서울~금강산	서울~속초~장진~금강산	서울~금강산	서울~금강산	승객

주 : 블라디보스톡까지의 철도이용은 길주에서 혼합선으로 환적

4.3.2 총수송비용 산정 방법

수송비용을 산정하기 위해서는 수송대상 (화물 품목, 여객), 수송수단, 운비용 및 간접비용 (시간비용) 등 여러 가지 요소를 고려해 볼 수 있다. 화물의 경우 종류에 따라 수송비용이 상이하나, 본 연구에서는 컨테이너를 대상으로 비용을 산출하여 비교하고자 한다.

우선 수송비용은 운임과 소요되는 시간에 따른 시간비용으로 구분할 수 있다.

$$Ca = \sum L_{lr} * c_{lr} + \sum L_s * c_s + \sum T_{lr} * t_{cm} + \sum T_s * t_{cm}$$

$$\text{총수송비용} = \text{수송비용} + \text{시간비용}$$

Ca : 총수송비용

L_{lr} : 수송수단 r에 의한 육상수송거리

c_{lr} : 수송수단 r에 의한 단위수송비용

L_s : 해운(sea)에 의한 수송거리

c_s : 해운(sea)에 의한 단위수송비용

T_{lr} : 수송수단 r에 의한 육상수송시간

T_s : 해운(sea)에 의한 수송시간

t_{cm} : 화물 혹은 여객의 단위시간가치

1) 수송비용

화물에 대한 수송수단별 수송비용이나 수송시간은 수송수단의 특성과 함께 아래 표와 같이 매우 상이하며, 수송시간은 서울~부산간을 사례로 제시하였으며, 이를 이용하여 수송수단별 수송속도를 산정할 수 있다.

<표 4-10> 수송수단별 수송특성

특 성	공 로	철 도	연안해운	주 운
화물의 크기	소, 중량	중, 대량	대량	중, 대량
수 송 거 리	단거리	중장거리	장거리	중장거리
중 량 제 한	엄격	약간 엄격	무제한	약간 엄격
기 상 영 향	거의 없음	전천후	매우 영향	매우 영향
수단간 연결	용이	약간 제약	매우 제약	곤란
수송비용(원/톤·km)	74.07	24.20	7.48	15.79
서울~부산간 수송시간	10	9	30	61

자료 : 국토개발연구원, 「지역간 용수수급 불균형 해소방안 조사연구」, 1998

여객의 운임은 흔히 거리별 단위비용은 다시 구간별 속도변화와 그에 따른 유류소모량 등을 감안하여 시간별 단위비용으로 대체하여 이용할 수 있다. 차종별 시간당 고정비용은 차종별로 다양한 데 본 연구의 주요 대상이 될 여객 수송을 위해서 이용될 비용으로는 승용차 5,041 원/대·시간과 단체관광객을 위한 대형버스 9,348 원/대·시간으로 나타난다. 여기에는 물론 운전자 인건비, 차량감가상각비, 보험료, 제세공과금 등이 포함되어 있다. 여기에 승용차와 대형버스의 평균속도 (80km/h, 100km/h)를 적용하면 평균 83원/km의 공로운임을 산출해 낼 수 있다.

<표 4-11> 차종별 시간당 고정비용

[단위 : 원/톤·km]

구간 [km] 수송수단	승용차	소형버스	대형버스	소형 화물차	중형 화물차	대형 화물차
운전자 인건비	4,400.4	4,400.4	6,065.6	3,531.6	4,905.6	5,261.6
차량감가상각비	267.2	475.7	1,812.9	540.1	1,557.8	3,638.0
보 험 료	249.1	254.6	1,274.3	712.5	1,548.9	1,629.4
제 세 공 과 금	124.5	124.6	190.0	49.0	53.6	98.3
계	5,041.2	5,255.2	9,347.8	4,833.2	8,065.9	10,627.3

자료 : 국토개발연구원, 「고속도로 사업효과 조사」, 1995

그 외 서울~금강산 노선에 적용된 여객의 수송비용은 일단 상기 화물수송비용과 동일하게 적용하여 산출하며, 철도의 경우에는 서울~부산간 운임을 연장으로 나눈 값을 적용하고자 한다. 서울~부산간 세마을호 기준 운임은 크게 본선운임 (9,000원), 접근 및 싹배송운임 (1,400원)을 포함하여 30,400원으로 산정되며, 여기에 서울~부산간 운행 거리인 430.7km를 적용하면 철도여객의 수송비용원단위는 70.6원/km으로 나타난다.

2) 시간가치 (시간비용)

우선 여객의 시간가치는 소득에 따라 상이하나 본 연구에서는 임금율법을 적용하여 8,816.8원/시간⁵⁾을 적용하고자 한다.

5) 월평균소득 1,721,000원과 월평균근로시간 195.2시간 (24.4일x8일)을 감안하면 사람의 평균시간가치는 8,810.6원/시간으로 나타난다

화물의 경우 품목별 시간가치는 크게 차이를 보이고 있는데, 전체 평균 시간가치는 8,108원/시간·톤 정도인 것으로 나타나고, 가장 시간가치가 낮은 것으로는 육류, 낙농, 수산품의 경우에는 626원/시간·톤으로 나타난다. 본 연구에서는 컨테이너로 수송할 수 있는 품목이 제한되어있지 않은 점을 고려하여 전체품목의 평균 시간가치 (8,108원/시간·톤)를 적용하고자 한다.

<표 4-12> 품목별 화물의 시간가치

[단위 : 원/시간·톤]

품 목 구 분	시 간 가 치
육류, 낙농품, 수산물 및 수산가공품	626
섬유사 및 섬유제품	1,410
의복, 가죽, 및 모피제품	3,632
고무 및 플라스틱제품	726
유리, 도자기, 시멘트, 콘크리트제품	4,999
자동차 및 기타 운송기계	1,156
기타 제조업 부품	2,992
전기기계, 통신기기 및 전자기기 부품	5,342
전체품목 평균	8,108

자료 : 국토개발연구원, 「고속도로 사업효과 조사」, 1995

4.3.3 노선별·수단별 총수송비용의 산출

앞서 제시한 5개 노선에 대해서 도로와 철도 그리고 현재 상황과의 비교를 위해 해운에 의한 수송비용을 함께 비교하고자 한다. 그리고, 해운의 경우에는 항만과 최종목적지까지의 내륙수송거리 (예: 서울~인천)도 함께 고려하였으며, 그 외에도 도로와 철도를 대안으로 설정하여 함께 고려하였다. 또한 육상수송로의 여러 대안 (참고 <표 4-3>~<표 4-6>중에서는 건설비용이 최소인 노선을 선정하였는데, 서울~평양간은 자유로, 서울~금강산간은 국도3호선을 선정하였으며, 철도는 기존의 노선을 이용하였다. 그리고, <표 4-13>처럼 노선구간 거리에 주어진 속도 및 비용원단위를 적용하여 노선별·수단별 총수송비용을 산정 할 수 있다.

<표 4-13> 노선별 총수송비용

[단위 : 원]

노선	수단		수송비용	시간비용	총비용	비 고
	주수단	보조수단				
서울~평양	해 운	철 도	3,560	69,864	73,424	
		도 로	7,350	68,323	75,673	
	철 도		5,556	23,311	28,877	경의선
	도 로		16,962	18,567	35,529	자유로
서울~단동 (북경)	해 운	철 도	3,923	123,951	127,874	
		도 로	5,070	123,485	128,555	
	철 도		11,011	46,114	57,125	경의선
	도 로		35,109	38,432	73,541	자유로
서울~나진	해 운	철 도	12,760	244,591	257,351	
		도 로	26,724	238,916	265,640	
	철 도		19,118	80,067	99,185	경원선
	도 로		58,515	64,053	122,568	경원축
부산~ 블라디보스톡	해 운		8,228	297,293	305,521	
	철 도		24,200	101,350	125,550	동해선
	도 로		74,070	81,080	155,150	동해축
서울~금강산	해 운	철 도	9,379	76,704	86,083	
		도 로	23,343	70,533	93,876	
	철 도		9,439	15,209	24,648	금강산선
	도 로		9,545	10,139	19,684	국도3호

주 : 1) 수송비용 원단위

- 화물 : 철도 24.2원/km·톤, 도로 74.07원/km·톤, 해운 7.48원/km·톤 적용

- 여객 : 철도 70.6원/km, 도로 83.0원/km (승용차, 버스 평균) 적용

2) 수송시간산정을 위한 속도는 도로 100km/h, 철도 80km/h, 해운 30km/h 적용

3) 서울~금강산은 여객 그리고 나머지 노선은 화물을 대상으로 산정함

총수송비용은 수송비용과 시간비용으로 구분되는데, 해운, 철도, 도로의 순서로 수송비용은 많아지나, 역순으로 시간비용이 적어지는 것을 볼 수 있다. 결과적으로 총비용은 해운에 비해 도로와 철도가 매우 낮게 나타나고 있어 분명 육상교통을 이용한 수송이 효율적임을 판단할 수 있다. 그 외, 도로와 철도간에는 해운에 비해 큰 차이는 없으나 전반적으로 철도가 유리한 것으로 나타나는데, 이는 일반적으로 적용되는 “수송거리 200~300km이상에서는 철도가 도로보다 유리하다”라는 원리에 적합한 결과이다. 그러나, 비교적 단거리이며 여객수송을 비교한 서울~금강산선에서는 철도보다 도로의 총수송비용이 적게 나타나 도로수송이 철도수송보다 더 효과적인 것으로 보인다.

노선별로 보면, 서울~평양간은 철도가 해운의 39%, 도로의 81%수준의 비용이 소요

되어 가장 유리한 것으로 나타나, 우선적으로 철도에 의한 접근이 유리하다. 서울~단동의 경우에는 철도가 해운의 41%, 도로의 71%수준으로 유리한 것으로 나타나며, 서울~나진간은 철도가 해운의 37%, 도로의 81%수준의 비용이 절감되는 것으로 나타난다. 한편, 부산~블라디보스톡간은 역시 철도가 도로와 해운보다 훨씬 유리한 것으로 나타나며, 끝으로 서울~금강산간은 도로가 해운의 21~23%, 철도의 80%수준으로 매우 효율적인 교통수단으로 나타난다.

이와 같은 결과를 노선별로 승객수송의 경우를 적용해 보면, 약간 다른 결과가 도출된다. 즉, 모든 구간에선 도로가 해운보다는 약 50%내외 철도보다 96%수준으로 비용이 저렴한 것으로 나타나는데, 이는 원단위 수송비용 및 시간가치의 변화에서 기인하는 것으로 판단된다. 그러나, 여기에서 나타나는 철도에 대한 도로의 비용절감효과는 화물수송에서 만큼 커다란 차이는 보이지 않고 있어, 도로의 절대적인 우위를 이야기 하기는 어려운데, 대부분 장거리 노선임을 감안하면 타당한 결과이다.

이러한 결과를 종합해 볼 때, 대부분의 노선에서 일단 철도가 우세한 것으로 나타나며, 서울~금강산 구간은 도로가 유리한 것으로 분석된다.

5. 직수송 통과로의 운영방안 제시

5.1 단계별 건설 및 운영방안

5.1.1 남북교류 단계의 구분

이미 남북관계에 따른 수송수단별 장단점을 설명하였으며, 이러한 장단점을 이용한 효율적인 수송방안 마련의 가장 기본이 되는 전제가 바로 남북간의 관계이다. 이러한 남북간의 관계는 지금까지 일반적으로 다양한 시나리오를 설정하여 이용하여 왔으며, 이러한 시나리오에 적합한 정책을 수립하였다.

본 연구의 시간적 범위는 통일이전 남북교류단계로서 점진적인 통일을 전제로 민족공동체통일방안에서 제시하는 화해협력기-남북연합기-통일국가완성의 3단계를 전제로 통일이전을 크게 교류초기단계-교류활성화단계-교류본격화단계로 구분하여 통과교통로

되어 가장 유리한 것으로 나타나, 우선적으로 철도에 의한 접근이 유리하다. 서울~단동의 경우에는 철도가 해운의 41%, 도로의 71%수준으로 유리한 것으로 나타나며, 서울~나진간은 철도가 해운의 37%, 도로의 81%수준의 비용이 절감되는 것으로 나타난다. 한편, 부산~블라디보스톡간은 역시 철도가 도로와 해운보다 훨씬 유리한 것으로 나타나며, 끝으로 서울~금강산간은 도로가 해운의 21~23%, 철도의 80%수준으로 매우 효율적인 교통수단으로 나타난다.

이와 같은 결과를 노선별로 승객수송의 경우를 적용해 보면, 약간 다른 결과가 도출된다. 즉, 모든 구간에선 도로가 해운보다는 약 50%내외 철도보다 96%수준으로 비용이 저렴한 것으로 나타나는데, 이는 원단위 수송비용 및 시간가치의 변화에서 기인하는 것으로 판단된다. 그러나, 여기에서 나타나는 철도에 대한 도로의 비용절감효과는 화물수송에서 만큼 커다란 차이는 보이지 않고 있어, 도로의 절대적인 우위를 이야기 하기는 어려운데, 대부분 장거리 노선임을 감안하면 타당한 결과이다.

이러한 결과를 종합해 볼 때, 대부분의 노선에서 일단 철도가 우세한 것으로 나타나며, 서울~금강산 구간은 도로가 유리한 것으로 분석된다.

5. 직수송 통과로의 운영방안 제시

5.1 단계별 건설 및 운영방안

5.1.1 남북교류 단계의 구분

이미 남북관계에 따른 수송수단별 장단점을 설명하였으며, 이러한 장단점을 이용한 효율적인 수송방안 마련의 가장 기본이 되는 전제가 바로 남북간의 관계이다. 이러한 남북간의 관계는 지금까지 일반적으로 다양한 시나리오를 설정하여 이용하여 왔으며, 이러한 시나리오에 적합한 정책을 수립하였다.

본 연구의 시간적 범위는 통일이전 남북교류단계로서 점진적인 통일을 전제로 민족공동체통일방안에서 제시하는 화해협력기-남북연합기-통일국가완성의 3단계를 전제로 통일이전을 크게 교류초기단계-교류활성화단계-교류본격화단계로 구분하여 통과교통로

의 건설 및 운영방안을 제시하고자 한다.

<표 5-1> 교류단계별 여건진단

단 계	여 건 진 망 결 과
교류초기 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 김정일체제 인정, 남북대화의 재개, 대기업 2차방북 및 투자재개 - 남북정상회담의 가능성 대두로 남북관계, 미국 및 일본과의 관계개선 - 서방국가인 EU, 동남아와의 관계개선 - 남북한 이산가족의 상봉 - 북한 경제난의 심화로 식량지원 확대 - 기업방북활발, 나진-선봉진출논의 본격화 등을 통하여 남북경협이 확대 - 위탁가공용 시설재 반출 및 기술자의 방북이 허용 - 원문점에 교역관련 협의기구 및 우편물 교환소가 설치 - 소규모 합작투자 등을 통해 경제협력의 경험을 축적
교류 활성화단계	<ul style="list-style-type: none"> - 상호 상주대표부 설치 논의 본격화 및 상호 관광방문을 허용 - 기업간의 위탁가공 확대 및 합영합작사업이 성사되어 대북 대규모 투자 - 중계무역등 다양한 교역형태가 개발되어 교역이 더욱 활성화 - 남북한 상호 부존자원의 공동개발의 일환으로 동, 아연, 흑연, 석재 등 북한에 풍부한 지하자원의 개발
교류 본격화단계	<ul style="list-style-type: none"> - 북한내에서는 체제에 대한 불평과 불안 증폭 - 미국과 대북경제제재 해제, 연락사무소 설치 및 핵문제 급진전 - 일본과도 역시 대북 전후배상금 지불을 시작하고, 대북투자를 본격화 - 경제회생 가능성에 따라 교역전면 확대 및 남북한간 경제통합 추진 - 국내외 자원의 공동개발, 건설업체의 제3국 공동진출 및 제3국에 합작투자사업 추진등 단일화된 형태로 각종 사업이 수행 - 남한에서는 북한지역에 중공업분야, 기술집약산업 등 공업 및 제조업분야의 대규모 합작 및 단독투자가 실시 - 관광, 수송, 엔지니어링 등 서비스분야에 있어서 남북한 합작투자 - 북한기업의 남한 진출을 유도 - 토지소유제도, 조세, 화폐단일화, 금융, 물가 및 가격 등 제도적 접근

주 : 기발표된 정치, 사회, 경제분야의 시나리오를 종합하여 필자작성

한반도의 장래 여건변화 예측의 핵심은 과연 북한의 개방정책이 앞으로 어떻게 전개될 것인가 하는 것이다. 나진·선봉자유무역지역의 시험운영 등을 감안할 때, 북한은 동구 및 소련과 같은 급진적인 개방보다는 중국과 같은 점진적인 개방의 가능성이 높은 것으로 보인다.

최근 북한은 자유무역지역인 나진·선봉뿐만 아니라 신의주, 남포등을 또 다시 자유무역지대로 지정할 의사를 비추는 등 개방정책에 대한 적극적인 의사를 표명하고 있다.

그러나, 이러한 자유무역지역의 성과결과나 확고한 개방정책의 수립이전에는 북한통과에 철저한 통제가 예상된다. 결국, 이러한 통제 정도에 따라 시설확충을 포함한 교통정책 혹은 교통시설과 사회간접자본의 이용범위 등이 제약을 받을 것이다.

결국, 통과교통로의 운영 역시 이러한 북한의 개방정책과 함께 변화하여야 하는데, 여기에서는 남북관계의 여건변화를 고려하여 3단계로 구분하여 단계적인 시설확충 및 운영방안을 제시할 수 있다. 1단계는 교류초기단계로서 동북아지역을 대상으로 남북접경지역에서 환적을 통한 방법, 2단계는 교류활성화단계로 남한차량의 북한통과후 동북아지역 수송 그리고 3단계는 교류본격화단계로 남북한 차량의 상대방 특정지역으로의 통과수송을 고려해 볼 수 있다.

5.1.2 남북간 통과교통로 구축의 기본원칙

나진·선봉, 금강산 개발 등을 통해 볼 때, 남북한 교류의 시작은 경제적 상황이 어려운 북한의 점진적인 경제개방을 통해 이루어진다. 그리고, 여기에서 가장 중요한 것이 실익과 명분으로 북한은 지금까지 이 두 가지를 모두 추구하면서 남북간의 관계를 유지해 오고 있다.

따라서, 향후 남북간 통과교통로의 구축에 있어서도 역시 이러한 기본 원칙은 유지될 수밖에 없을 것이나, 궁극적으로 다음과 같은 몇 가지 원칙은 상호 합의하에 유지되어야 할 것이다.

첫째, 남북한이 공히 실익을 얻을 수 있도록 한다. 지금까지의 남한의 북한지원 형식보다는 남한 역시 효율적인 수송로 확보를 통한 물류비 절감과 북한 역시 통과료 수입 등을 통한 외화획득의 기회부여가 있어야 할 것이다.

둘째, 남북한 통과교통로가 정치적인 목적으로 이용되어서는 안 된다. 동서독간에도 동독은 통과교통로를 흔히 동서교류 및 협상의 수단으로 이용한 적이 많이 있다. 따라서, 통과교통로의 안전성, 신뢰성 확보를 위해서는 국제기구나 국제법을 이용하여 중립적으로 이용될 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 확실한 재정분담 원칙의 수립이 필요할 것이다. 동서독관계에서 역시 동독이 통과료의 독자적인 인상으로 인해 서독측이 많은 비용을 부담한 사례를 볼 수 있다. 따라

서, 양측은 상호실익추구라는 점을 상호 인식하여 적절한 수준의 통과료 책정과 특히 단절된 도로의 복원·유지보수에 대한 재정부담 등 명확한 원칙이 합의되어야 할 것이다.

넷째, 통과차량의 선정 및 보험, 법규 등 합리적인 기준의 수립이 필요하다. 통과차량 혹은 탑승자에 대한 제약이 동서독간에 있었던 점을 감안하여 이러한 통과차량 및 통과자의 선정, 북한지역 내에서의 사고시 인도적 차원의 처리 등 제반 규정이 명확히 합의되어야 한다.

다섯째, 북한의 확고한 개방정책이전에는 남한도 북한의 이러한 정책을 존중하여 남북 주민간의 접촉 혹은 탈출로로의 활용 방지에 대한 적극적인 노력을 보여줄 필요가 있다. 즉, 필요할 때까지 북한 내에서의 적극적인 접근통제는 상호 보장이 되어야 한다.

5.1.3 단계별 남북간 통과교통로 구축 및 운영방안

남북간 통과교통로의 구축은 앞서 언급한 바와 같이 단계적으로 이루어져야 하며, 1 단계에서는 북한지역의 개방이 어렵고 동북아지역으로의 화물 직수송을 목표로 하며, 남북접경지역에서 환적 혹은 운전자 교체후 수송이 계속되는 일종의 연계수송 방법을 강구할 수 있다. 그러나, 이 방법은 순수 직수송방법이라고 할 수는 없다. 2단계에 이르러 직수송방법을 고려해 볼 수 있는데, 역시 목적지는 동북아지역에 두고 남한차량의 북한통과후 직수송하는 방법으로 이 때까지도 주로 화물수송을 주로 하는 노선이 필요하다. 그리고 3단계는 남북한차량의 남북한내 특정지역 (예 : 서울, 부산, 평양, 나진·선봉 등)으로 직접 통행하여 수송하는 방법으로 여객과 화물수송을 함께 고려해야 한다.

이러한 기본 전략아래에서 1단계에는 동북아 연결을 위해 우선 신의주 Corridor와 청진 Corridor의 시설확충이 필요하며, 장거리 화물수송에 대비하여 철도시설의 확충이 필요하다. 그리고, 현실적으로 이번 “대북 한우 수송”과정에서 보았듯이 환적 혹은 환승 등이 이루어지기 위해서는 물류기지 등 환적·환승 시설의 확충이 필수적이며, 가장 적합한 위치는 역시 신의주 Corridor의 관문점 근처나 나진·선봉 Corridor (경원선)의 철원부근이 될 것이다. 한편, 운영부문에 있어서는 환적을 포함한 북한지역 내 화물운송 위탁에 따른 수송비 책정과 화물의 안전을 위한 보험체계확립 등 역시 안전성확보를 위한 국제적 협약의 체결이 필수적이다. 그리고, Corridor별로 기타 단절된 철도노선의 다양한 발굴과 연결사업을 추진해야 한다.

2단계 동북아로의 남한차량의 직접 통행을 위해서는 시설확충보다는 각종 규정을 위한 협약이 체결되어야 하는데, 대표적인 것이 통행료이다. 여기에서 적절한 통행료의 수준은 기존 남한의 통행료보다는 높게 책정되겠지만 남북간 모두 이해할 수 있는 합리적인 수준에서 결정되어야 한다. 그리고, 이 시기부터는 본격적으로 남한차량과 사람이 북한을 통과하는 단계로 무엇보다도 이들의 안전보장과 사고시 보험처리문제, 급유 혹은 환자이송등에 관한 협약이 체결되어야 한다. 그 외, 시설부문에서는 서울~금강산 도로가 우선적으로 확충되어야 하며, 부산지역의 대륙연계 수송거점 확보를 위해 동해안 철도가 건설되어야 한다. 또한, 금강산행 도로 연결과 때를 같이하여 남북간 단절된 도로의 연결이 수반되어야 한다.

<표 5-2> 교류단계별 통과교통로 건설 및 운영방안

단 계	기본목표	건설부문	운영부문
1단계	- 동북아 (연계통과수송)	- 서울~신의주 철도 - 서울~블라디보스톡 철도 ※ 단절된 철도 연결	- 환적을 포함한 수송비 책정 - 화물 안전을 위한 보험 등 국제협약체결
2단계	- 동북아 직수송	- 서울~금강산 도로 - 동해안 철도(속초~고성) ※ 단절된 도로 연결	- 통과료 책정 - 안전보장을 위한 협약 체결 - 통행차량의 사고시 처리방안 (보험, 급유, 이송 등)
3단계	- 남북간 상호 직수송	- 서울~신의주 도로 - 서울~블라디보스톡 도로 - 동해안 도로(속초~고성) - 서울~금강산 철도	- 각종 표지판 및 차량운행규 정, 제도의 적용 방법 협의 - 직접 통행에 따른 주민 접촉 등에 대한 규제 협의

3단계에서는 본격적으로 도로건설이 이루어져야 하며, 궁극적으로 일부 대륙노선을 제외하고는 여객과 고부가가치 화물의 수송에 유리한 도로시설의 확충에 주력해야 한다. 여기에서 대표적으로 제시된 것이 경부고속도로를 연장한 서울~신의주, 서울~블라디보스톡, 동해안 고속도로이며, 그 외에도 철도로서 서울~금강산을 연결함으로써 두 교통수단간의 합리적인 수송분담체계가 이루어지도록 한다.

5.1.4 통행료 지불방안 및 적정수준 검토

남북간 직수송을 하면서 통행료를 지불하는 방안은 먼저 1단계 연계수송의 경우에는

개별 화물 수송단위로 지불하는 방법밖에 없을 것이며, 이 때의 수송비는 남한의 비용 체계를 이용하거나, 새로운 비용체계를 확립하여 통행료나 수송비의 결정이 이루어 질 수 있을 것이다.

2, 3 단계처럼 남북한 차량이 직접 통과를 할 때에는 크게 두 가지 방법이 가능하다. 한가지는 독일 통행협정 체결 전처럼 개별적으로 사용료를 지불하는 방법이고, 다른 한가지는 통행협정 체결이후처럼 정부간 일괄 지불하는 방법이다. 당시 독일의 경우에는 개별적으로는 10마르크씩, 이후 일괄지불은 연간 500만 마르크씩 지불하였다.

이들 두 가지 방법 중 독일의 경우에는 전통적으로 고속도로 사용료를 지불하지 않은 나라로서 협정체결후 두 번째 방법의 적용이 가능하였으나, 국내의 경우에는 수익자 부담으로 고속도로 통행료를 지불하고 있다. 그러나, 국내의 경우에도 다른 통행대안노선이 없을 경우 (예 : 대체국도가 없는 경우)에는 통행료를 받지 않은 점을 감안할 때, 초기에는 남북간 협정에 의한 두 번째 방법, 즉 일괄 지불방법이 적합할 것으로 판단된다. 그러나, 2, 3단계에서 도로와 철도가 함께 건설되어 대체수단이 제공되면 결국 수익자 부담원칙에 의해 기존 남한과 마찬가지로 개별적으로 통행료를 지불하는 방법이 타당하며, 이 때 국경통과지점인 관문점 및 신의주 그리고 철원 및 금강산입구에 요금 징수소를 설치하여 통행료를 징수할 수 있을 것이다.

<표 5-3> 통행료 징수 방법의 장단점

주 체	징수방법	장 점	단 점
정 부	사후정산	- 정확한 비용 지불 가능 - 교통량에 따라 탄력적 - 초기에 적합	- 상호 신뢰문제 - 매년 혹은 일정기간마다 가격에 대한 협상 - 통과교통량에 대한 정확한 조사 및 자료 축적 필요
	사전정산	- 일정기간을 정해 일괄지불함으로써 지불방법이 편리함 - 징수인원 불필요	- 교통량에 따라 비탄력적 - 일부 과잉 혹은 과소 지불 - 정확한 교통수요 예측 필요
개 인	일괄금액	- 초기에 적합 - 징수방법이 단순 - 징수원 등 접촉을 최소화	- 불평등 - 징수원 등 접촉을 통한 북한 개방의 가속화 (남한측 입장)
	차별금액	- 형평성 - 징수원 등 접촉을 통한 북한 개방의 가속화 (남한측 입장)	- 징수소 등을 통한 주민간 접촉가능성 확대 (북한측 입장)

적정요금은 쉽게 추정하기 어려우나, 먼저 초기의 정부간 일괄지불방식을 택할 경우에는 교통량 예측과 그에 따른 총액의 산정이 필수적이거나, 실제 일정기간 정확한 교통량 예측은 불가능하다. 따라서, 교통량 예측을 자료축적이 필요한 초기에는 사후정산방법을 활용하는 것도 한 가지 방법이다. 그리고, 향후 정확한 예측이 가능할 경우 총비용 및 지불방법(일시, 분할 등)에 대해 토의를 계속해야 할 과제이다. 한편, 여러 대안 노선이 건설되어 개별 통행료를 징수할 경우 적정 통행료는 남한의 요금체계를 이용하여 거리별 병산제를 취하는 방법이 있고 일괄적으로 일정금액을 징수하는 방법이 있다. 그러나, 일정금액 일괄징수방식은 초기에는 단동, 블라디보스톡 등 목적지가 적어 별 문제가 없으나, 향후 평양, 나진, 선봉, 금강산 등 목적지가 다양해 질 경우에는 이용자들의 불만이 있을 수 있어 궁극적으로는 거리에 따른 차등징수방식을 선택하여야 할 것이다.

5.2 통과교통운영기구 구성

지금까지 제시한 여러 가지 사업, 운영을 위한 기준 및 규정 합의 등을 추진할 필요가 있다. 실제 남북간에는 교통분야의 행정조직이나 운영방법이 매우 상이하여 앞서 제시한 여러 사업을 수행하기 위해서는 새로운 협의체 혹은 공동기구의 조직이 필요하다. 독일의 경우에도 제반사항의 적용과 해석에 관한 의견조정을 위하여 협정당사국간의 공동위원회를 구성하였고, 실제 많은 현안문제들을 처리해 나갔다.

우리의 경우에도 이러한 상황은 비슷하게 전개될 것으로 전망된다. 그러나, 이러한 통합기구의 조직에 있어서 가장 중요한 것은 독일의 통일과정에서 이미 경험한 바와 같이 구동서독의 관리들간에서 발생하였던 갈등, 특히 구동독지역의 관리들이 느꼈던 박탈감을 고려한 공동기구의 조직이 이루어져야 한다. 그리고, 여기에서 필요한 기구는 아래 표에서 보는 것처럼 단지 하나의 공동위원회 뿐 아니라 실제 세부적인 사업을 추진할 공동조직이 필요하며, 이들의 조직에는 앞서 제시한 기술자들의 수준차이, 사고방식의 차이를 극복할 수 있는 사전교육과 가급적 남북한 기술자의 공동참여로 사업을 추진할 필요가 있다.

교류초기단계에는 철도사업이 주로 추진되므로 이를 지원할 수 있는 사업체계가 구

축되어야 한다. 따라서, 건설을 위한 현장조사팀, 철도시설반 그리고 운영을 담당할 연계수송담당반으로 구성된 “남북한 공동수송 협의체(가칭)”의 구성이 필요하다.

<표 5-4> 단계별 도로정비 기구, 조직 및 임무

단계 구분	기구	조직	임무
교류초기	남북한 공동수송 협의체	- 공동현장조사반 - 철도시설반 - 연계수송담당반	- 철도연결 및 화송사업 - 연계수송 제도 협의 - 연계철도노선의 협의
교류활성화	남북통과교통 공동위원회	- 공동현장조사반 - 도로시설 및 운영반 - 철도시설 및 운영반 - 제도개선반 - 교육업무담당반	- 육상을 통한 직수송을 지원할 수 있는 H/W, S/W 측면의 업무 추진 - 연계도로노선의 협의
교류본격화	남북한 교통 통합추진위원회	- 종합 교통망 계획반 - 공동현장조사반 - 교통시설건설·관리반 - 제도통합반	- 상이한 제도의 통합 - 실제 철도 등 다양한 사업을 종합적 추진

교류활성화단계에는 남북간 철도뿐 아니라 도로를 통해 직수송이 이루어지게 됨에 따라 남한차량의 북한통과를 위한 제반 여건이 조성되어야 하며, 모든 조직이 이를 지원할 수 있도록 구성되어야 한다. 따라서, 우선 도로와 철도 건설과 운영을 담당하게 될 도로건설 및 운영반과 이를 위한 사전현장조사반의 구성이 필요하다. 그리고, 운영 측면에서는 남북한 차량의 원활한 통과를 위하여 제반 제도 및 건설상의 기준 등을 협의하게 될 제도개선반과 또한 필요시 남북간 관리 및 기술자의 갈등을 해소하고, 적용능력을 함양하기 위한 남북한 공무원 및 통과운전자의 상호교류, 보충교육등 제반사업을 추진하게 될 교육업무담당반이 필요하게 될 것으로 전망된다. 결국 이러한 하부조직을 포함하여 “남북한 통과교통 공동위원회(가칭)”가 구성되어야 한다.

교류본격화단계에는 남북간 육상을 통한 남북한 지역내 차량의 직접 운행이 이루어질 전망이다, 이에 따라 “남북한 교통통합추진위원회(가칭)”를 조직하여 향후 전개될 남북간 교통의 통합에 대비하여야 하는데, 이 조직의 유기적인 구성을 위하여 본격적인 남북한 관리의 교류와 보다 효율적인 조직체제가 이루어져야 한다. 이 단계에서는 먼저

계획적 측면에서 남북한 종합교통망을 함께 구성하고 다양한 남북간 교통망의 연결 및 종합적인 교통체계 구축을 위하여 함께 노력해야 한다. 이를 위해 세부적으로는 현장조사를 담당할 현장조사반과 그리고 시설의 건설 및 유지를 담당할 하부조직이 필요하며, 끝으로 남북한간 세관기능의 적용여부를 비롯하여 남북한 각종 제도 및 규정의 통합을 추진할 제도통합반이 필요로 할 것이다.

5.3 기타 준비사항

5.3.1 재원조달방법의 마련

앞서 제시한 여러 가지 준비상황 외에 이러한 사업을 추진하는데 가장 중요한 문제점이 바로 재원조달부문이다. 앞서 언급한 바와 같이 3개 Corridor를 건설할 경우에도 많은 재원이 소요되는 것으로 나타나며, 이러한 재원의 대부분이 북한지역에 투자되게 된다.

이러한 재원을 전적으로 북한이 부담하는 것은 어려운 실정이며, 통과교통로 확충을 위해서는 남한과 제3국에 의한 재원분담이 이루어져야 할 것으로 보인다. 남한측에서는 서독과 마찬가지로 결국 장기적으로 통일후 사회간접자본의 선투자개념으로 적극적인 투자가 필요하며, 이를 위한 재원조달방안도 함께 마련되어야 한다. 우선 남한측에서 생각해 볼 수 있는 방법은 ‘통일기금조성방법’, ‘조세수입에 의존하는 방법’, ‘국채를 이용하는 방법’이 있으며, 제3국에 의한 방법은 동북아 간선교통로의 확보라는 차원에서 국제기구 (ASEM, APEC, KIDO: Korean Peninsula Infrastructure Development Organization)에 의한 방법을 들 수 있다. 남한의 경우 여기에서 제시된 여러 가지 방법중에서 조세 증가분이나 방위비 절감 등의 조세수입에 의해 재원이 마련되어야 하나, 집중적인 투자가 필요할 경우에 한해서 국채발행 등의 위기관리차원의 재원조달방안이 단기적으로 활용될 수 있을 것이다.

5.3.2 특별법의 제정

남북간 교통시설확충에는 남한에서와 같은 형태의 사업추진과 건설이 적용될 수 없다. 즉, 민원, 재원확보, 설계기준 등 여러 가지가 신속성을 요하는 남북한 통과교통로

확충의 걸림돌이 될 가능성이 많다. 따라서, 신속한 남북간 통과교통망 확충을 위하여 ‘남북통과교통로 건설촉진법 (가칭)’과 같은 특별법의 제정이 필요하다. 즉, 신속한 통과교통망구축을 위해 남한측뿐만아니라 북한측의 교통시설부지 우선 확보방안, 추진기구 구성 및 인원 확보방안, 행정처리과정 및 민간의견수렴 과정의 단축 등 효율적인 사업 추진방안과 제원조달방안 등이 포함된 제도적인 지원이 필요하다.

6. 결론

남한은 그간 지리학적으로는 반도형태이나, 교통상으로 볼 때는 북한에 의해 단절된 섬과 같은 상태이다. 이러한 지정학적 단점을 극복하는 방법은 궁극적으로 통일이전이라도 동북아의 효율적인 수송체계 구축을 위해서는 반드시 남한과 대륙과의 연결이 이루어져야 한다.

이러한 통일이전을 대상으로 과거 동서독간의 통행사례를 감안하여 단기적으로는 남한과 중국 및 러시아 등 동북아 그리고 장기적으로는 남한과 북한의 주요 도시 (평양, 나진, 선봉, 금강산 등)를 남한차량이 직접 통행할 수 있는 방안을 모색하고자 한 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구에서는 남북한 현황과 동북아에서 한반도의 잠재력을 평가함으로써 남한과 한반도가 갖고 있는 지정학적 장점을 부각시키고, 오히려 북한의 폐쇄정책으로 중국과 일본사이에서 위축될 수 있는 위기에 놓여있음을 상기시키고 있다.

두 번째로는 한반도 통일 및 남북교류의 주요 사례로 항상 등장하는 동서독간의 통일이전 통행로운영방법에 대해 검토를 하고, 이를 통해 우리가 받아들여야 할 교훈을 정리하였는데, 크게 첫째, 통행로를 통한 남북통일의 길을 개척, 둘째, 통행상의 신뢰도 및 안전성 확보, 셋째, 통과로를 탈출로로 이용하는 것에 대한 대처, 넷째, 공동사업의 추진을 통한 통행로 확충방법의 모색, 다섯째, 동북아를 겨냥한 통과교통 추진, 여섯째, 남북간 상호 실익을 추구 등으로 정리해 볼 수 있다.

세 번째에는 남북한 주요 교류거점을 분석하여 주요 노선 (Corridor)를 선정하고, 이들 Corridor별 시설확충방안 그리고 수송수단별로 총비용을 산출하여 철도, 도로, 해운

확충의 걸림돌이 될 가능성이 많다. 따라서, 신속한 남북간 통과교통망 확충을 위하여 ‘남북통과교통로 건설촉진법 (가칭)’과 같은 특별법의 제정이 필요하다. 즉, 신속한 통과교통망구축을 위해 남한측뿐만아니라 북한측의 교통시설부지 우선 확보방안, 추진기구 구성 및 인원 확보방안, 행정처리과정 및 민간의견수렴 과정의 단축 등 효율적인 사업 추진방안과 제원조달방안 등이 포함된 제도적인 지원이 필요하다.

6. 결론

남한은 그간 지리학적으로는 반도형태이나, 교통상으로 볼 때는 북한에 의해 단절된 섬과 같은 상태이다. 이러한 지정학적 단점을 극복하는 방법은 궁극적으로 통일이전이라도 동북아의 효율적인 수송체계 구축을 위해서는 반드시 남한과 대륙과의 연결이 이루어져야 한다.

이러한 통일이전을 대상으로 과거 동서독간의 통행사례를 감안하여 단기적으로는 남한과 중국 및 러시아 등 동북아 그리고 장기적으로는 남한과 북한의 주요 도시 (평양, 나진, 선봉, 금강산 등)를 남한차량이 직접 통행할 수 있는 방안을 모색하고자 한 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구에서는 남북한 현황과 동북아에서 한반도의 잠재력을 평가함으로써 남한과 한반도가 갖고 있는 지정학적 장점을 부각시키고, 오히려 북한의 폐쇄정책으로 중국과 일본사이에서 위축될 수 있는 위기에 놓여있음을 상기시키고 있다.

두 번째로는 한반도 통일 및 남북교류의 주요 사례로 항상 등장하는 동서독간의 통일이전 통행로운영방법에 대해 검토를 하고, 이를 통해 우리가 받아들여야 할 교훈을 정리하였는데, 크게 첫째, 통행로를 통한 남북통일의 길을 개척, 둘째, 통행상의 신뢰도 및 안전성 확보, 셋째, 통과로를 탈출로로 이용하는 것에 대한 대처, 넷째, 공동사업의 추진을 통한 통행로 확충방법의 모색, 다섯째, 동북아를 겨냥한 통과교통 추진, 여섯째, 남북간 상호 실익을 추구 등으로 정리해 볼 수 있다.

세 번째에는 남북한 주요 교류거점을 분석하여 주요 노선 (Corridor)를 선정하고, 이들 Corridor별 시설확충방안 그리고 수송수단별로 총비용을 산출하여 철도, 도로, 해운

의 총비용 비교를 통한 최적 수송시설의 확충방안을 제시하였다. 여기에서 분석된 주요 노선은 서울~북경노선, (동경)~서울~단둥~(북경)노선, 서울~나진·선봉노선, 부산~블라디보스톡 노선 그리고 서울~금강산 노선 등 5개 노선이다. 수송비용과 시간비용으로 구분되어 산출된 수단별 총수송비용의 비교결과는 알려진 대로 수송비용은 선박, 철도, 도로 순서로 높아지며, 시간비용은 도로, 철도, 선박 등 역순으로 많아짐을 알 수 있었다. 결과적으로 화물수송의 경우에는 철도가 대부분의 노선에서 유리한 반면, 여객 수송을 위해서는 대부분의 노선에서 도로가 유리한 것으로 나타난다. 그리고 두 가지 육상수송수단은 모두 해운보다는 압도적으로 유리한 것으로 나타난다.

마지막으로는 통과교통로의 운영방안을 제시하고 있는데, 크게 3단계로 구분하여 초기에는 북한차량으로의 환적이나 운전사의 교체하여 연계수송하는 방법으로 북한주민과의 접촉최소화를 목적으로 하고 있으며, 이 방법을 위해서는 남북간 접경지역에 물류거점기지의 건설이 추가적으로 필요하다. 두 번째 단계에서는 남한차량이 동북아 국가로의 직접 통행이 가능한 것이고, 세 번째는 남북한 차량이 북한의 특정지역을 직접 통행하는 등 점진적인 통과로 확보방안이 제시되었다. 그리고, 이러한 통과로 확충에 있어서 네 가지의 기본원칙을 제시하였는데, 첫째, 남북한이 공히 실익을 얻을 수 있어야 하며, 둘째, 남북한 통과교통로의 안전성 및 신뢰성 확보, 세 번째는 통과료 및 시설확충비용 등에 대한 확실한 재정분담 원칙의 수립, 끝으로 네 번째는 통과차량의 선정 및 보험, 법규 등 각종 기준과 규정이 합리적으로 수립되어야 한다.

그 외에도 본 연구에서는 통행로 지불방식으로 독일처럼 정부의 일괄지급방식과 개별 지급방식을 검토하였다. 정부지급방식의 경우에도 사후정산지급방식과 사전정산지급방식으로 구분하고, 개별지급방식은 동일금액 징수방식과 차등징수방식을 검토하였는데, 궁극적으로는 개별적으로 차등징수방식을 선택하는 것이 합당한 것으로 제안하고 있다. 지금까지 제시한 시설확충방법 외에도 본 연구에서는 이들 사업의 추진을 위한 추진기구의 구성, 재원조달방법 그리고 원활한 교통망 확충을 위한 특별법 제정 등에 대해서 언급하고 있다.

이러한 제반 사항은 독일의 통독전 통행사례를 살펴봄으로써 독일이 범한 오류를 다시 범하지 않도록 충분한 교훈을 얻고자 하였다.

궁극적으로 이러한 남북교류의 제반 여건의 성숙과 그에 따른 통과교통로의 확충은 남한과 한반도가 동북아의 물류중심지로서의 기능을 선점하는 밑거름이 될 수 있으며, 직간접적인 남북간 정부와 민간차원의 접촉으로 통일로의 길로 한걸음 빨리 접어들 수 있을 것으로 예상된다.

참고문헌

- 교통신문사, 「교통연감」, 1991
- 국토개발연구원, 「통일국토의 잠재력과 과제」, 1993
- 국토개발연구원, 동북아경제권에 대응한 국토개발의 과제, 1994.12
- 국토개발연구원, “고속도로 사업효과 조사”, 1995
- 국토개발연구원, 「통일에 대비한 종합도로망 구축방안」, 1998
- 국토개발연구원, 「통일에 대비한 국토개발과 관리기본구상 연구」, 1998
- 국토개발연구원, “지역간 용수수급 불균형 해소방안 조사연구”, 1998
- 김경석, 「21C 환동해권 교통체계의 구축방향」, 환동해권 국제학술 심포지움, 강원대학교, pp.23-41, 1997.6
- 김경석, 「한반도 통일에 대비한 사회간접자본 확충과제」, 통일에 대비한 국토개발 전략에 관한 한·독국제회의, pp.1-33, 1996.9
- 김경석, 「아세아·태평양지역의 육상교통망」, 국토정보, pp.112-123, 1996.4
- 김경석, 「독일의 통일과 교통망 확충전략」, 국토정보, pp.80-87, 1996.2
- 니콜라스 에버스타트 저, 주명갑 역, 「한반도 통일로 가는길」, 서울 : 한국경제신문사, 1994
- 박양호, 김경석, 「통일에 대비한 사회간접자본 -교통체제를 중심으로-」, 민족통일논총, 경상대학교 pp.17-41, 제12집, 1996.12
- 에너지경제연구원, 「Korea Energy Review Monthly」
- 왕덕생, 「21세기를 향해 매진하는 중국의 육상교통」, 1995
- 장세화, 「동북아운송체계 현황과 전망」, 1992
- 전경련, 「한국경제연감」, 1991
- 정필수, 「남북 해상운송 및 화물유통체계 구축방안」
- 주독대사관, 「숫자로 본 독일통일」, 1992
- 해운항만청, 「해운항만통계연보」, 1991
- 해운산업연구원, 「대륙횡단철도운송과 정기선사의 대응전략」, 1992
- 해운산업연구원, 「남북한 화물운송체계 구축방안」, 1993.

- 통일원, 「동서독 교류협력 사례집」, 1995
- 통계청, 「한국통계연감」, 1991
- 통계청, 「통계로 본 세계와 한국」, 1995
- 삼우기술단 건설기술연구원, 「통일후 한반도사회간접자본 장기개발구상」
- 안두순, 「한반도 통일과 경제통합 : 독일의 경험에서 본 극복의 과제」, 한국경제신문사, 1993
- 국토개발연구원, 「북한의 국토개발 편람」, 1992
- 주종원, 김현수, 유영욱, 「북한국토 및 도시계획 연구 : 통일에 대비한 국토구상을 중심으로」, 국토계획, 대한국토도시계획학회, 1994
- 통일원, 「남북한 사회문화지표」, 통일원, 1991
- 통일원, 「독일통일 관련 자료집」, 통일원, 1991
- 통일원, 「통독어후 분야별실태」, 통일원, 1991
- 통일원, 「북한개요」, 통일원, 1992
- Bundesminister fuer Verkehr (독일교통성), 「Verkehr in Zahlen」, 1993
- DRI, 「World Market Executive Overview」, 1994.6
- Friedrich Ebert Stiftung, 「Implications for the unification of Korea"/Korean Institute for International Economic Policy」, International seminar on two years since the German unification, Korea Institute for International Economic Policy, 1992
- Gyeong-Seok, Kim, 「Infrastructure Development Strategy around the Korean Peninsula」, International Conference "Industrial Cooperation and Regional Development in Northeast Asia", pp.153-191, 1996.6
- _____, 「Jane's World Railways」, 36. Edition 1994-1995

脫北者 支援 民間團體와 政府와의 파트너십(partnership) 研究



李基永(성결대)

목 차

<요약문>	67
1. 서론	73
2. 연구의 이론적, 경험적 배경	77
3. 정부와 민간의 연결 - 탈북자, 이주민, 난민의 지원사례	84
4. 각국의 제도비교	101
5. 탈북자 정착지원에서의 정부와 민간의 연결모형을 위한 논점들	106
6. 결론	116
※참고문헌	121

【요약문】

탈북자 정착지원사업에 있어서 문제점들은 지원의 주체에 의거하여 정부의 지원사업의 내용이 탈북자의 욕구에 비해 크게 부족하거나 실시하고 있는 사업의 효과성이 발휘되지 못한다는 점이고 다른 하나는 민간단체들의 탈북자 지원활동에 체계와 통일성이 없고 지속적인 면이 부족하다는 것이다. 아직 민간단체들은 탈북자 지원에 있어서 자신들의 역할에 대한 명확한 인식이 이루어지지 못한 채로 지원사업을 실시하고 있고 정부 또한 민간단체들의 역량을 탈북자지원에 있어서 효율적으로 활용할 방안을 가지고 있지 못하기 때문에 탈북자들의 포괄적인 욕구(needs)에 비해 정부와 민간의 지원은 서로 분리되어 비효과적이고 그 규모나 내용 면에서 매우 소극적이고 미미한 것으로 인식되고 있다. 그러므로 현실적으로 정부와 민간부문의 협력적 연결의 모색은 현재의 탈북자 지원에서의 두 정착지원의 주체가 안고 있는 문제들을 극복함과 아울러 앞으로의 탈북자 정착지원의 방향성을 제시 할 수 있다.

이러한 연구의 취지에 입각하여 이 연구는 다음과 같은 분석작업들을 하였다. 첫째, 현재 이루어지고 있는 탈북자 지원사업에 있어서 정부와 민간사이의 연결관계를 조명하고 문제점을 확인·검토하였고. 둘째, 난민과 이주민을 지원하고 있는 외국의 경험을 살펴보면서 이들 나라에서는 정부와 민간이 어떠한 관계를 이루며 정착지원의 사업을 하고 있는지, 정부와 민간사이에 어떠한 연결프로그램이 존재하는지를 검토하였다. 셋째, 현재 우리나라의 탈북자지원에서 정부와 민간을 연결하는 건전한 파트너쉽을 이루기 위해서는 어떠한 요소들이 토의되어야 하는지를 설명하면서 외국의 경험들을 적용하고 비교하였다. 마지막으로 이러한 토의에 기반하여 우리나라의 여건에 적합한 정부-민간의 파트너쉽의 모형을 제시하였다.

이 글에서 말하는 파트너쉽(partnership)은 “어떠한 프로젝트를 놓고 두 개 혹은 그 이상의 기관이나 조직이 연결되는 구조를 토대로 서로 동의된 관계를 말하는 것으로서 일반적으로 역할과 책임의 분담, 위험부담의 공유, 공동의 목표추구등을 포함한다”(Lewis, 1997: 39). 그리고 정착지원의 의미는 탈북자가 입국한 후부터 정부수용시설과 개별정착지에서의 삶에 대하여 사회적, 경제적으로 적응에 성공하도록 원조하는 모든 활동을 뜻하는 것이다.

세계적인 추세로 민간단체 혹은 비정부조직(NGO)의 활동에 대한 관심이 증가하는 것은 정부의 존재와 역할에 대한 기대가 불투명해지고 아울러 영리추구의 기업이 하는 사회봉사활동에 신뢰가 형성되지 못하는 결과라고 할 수 있다. 이러한 분위기에서 NGO는 현대적 사회서비스의 주요한 모델로서 제시되면서 그것이 가진 장점, 즉, 포괄적이면서도 지역주민들(indigenous people)의 욕구에 보다 충실하고, 예방적인 서비스에 초점을 두는 것등의 특성이 널리 부각되었다.

서구사회에서 비정부 민간자원조직과의 협력의 요구는 1950년대 무렵부터 증가하기 시작하여 이러한 조직들과의 협력을 추진하는 정부는 재정적 지원 뿐 아니라 행정업무에서의 지원도 아울러 실시하고, 인적교류, 서비스 기획에서의 공동작업, 정책에 대한 자문 등을 받을 수 있도록 했다. 실제로 정부가 접근하지 못하는 부류의 클라이언트들에 대하여 서비스제공의 효과를 거듭으로서 민간조직들은 정부에도 지대한 이득을 가지다주게 되었고 정부와의 관계 또한 더욱 밀접하고 견고하게 연결되는 상황을 맞게 되었다. 정부와 민간자원조직 모두 이러한 상태를 건전한 파트너십(working partnership)의 모습으로 인식하게 되었다.

정부와 민간자원조직들간의 긴밀한 협력관계는 변화하기 시작하여 공동의 이익추구의 관계에서 정부와 민간사이의 비의존과 서로의 분리된 정체(identity)를 강조하고 둘 사이의 관계형성 초기부터 투입(input)을 명확히 하고 산출(output)에 초점을 맞추는 공식적 계약을 통한 관계로 바뀌게 되었다. 이러한 상황에서 민간조직들은 과거 어느 때보다 제공된 서비스의 단위당 효과성에 대하여 민감하게 되었고 지역사회내의 자원인력의 활용은 유급의 전문 직업인으로 대폭 대체 되었다.

이러한 정부와 민간의 파트너십의 요구는 난민이나 이민자의 정착을 지원하는 분야에서 제기되고 또 시행되어 왔는데, 그들의 정착지원에 있어서 다양한 지원주체들이 연계되어야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 난민 및 이민자의 정착은 삶의 전반적인 부분에 걸쳐 이루어지는 것이기 때문에 다양한 지원주체들이 다각적인 면에서 정착의 일부를 지원하는 역할을 맡아서 할 수 있게 복돋워져야 한다는 것이다. 둘째, 난민을 비롯한 이주민 개인 각각은 독특한 욕구를 갖기 때문에 모든 정착지원의 이해관계자들이 유연해져야 할 뿐더러 알맞은 서비스를 제공하기 위하여 한 이해관계자는 다른 이해관계자와 서로 연결이 되어 있어야 한다. 셋째, 정착의 성공을 기늬하는 기준은 지원은

받는 사람들의 만족감에 의하여 세워져야 한다는 것인데 그러기 위해서는 이주민의 관심과 원하는 것들을 모든 정착지원주체들이 분명하고 주의 깊게 청취할 수 있는 그러한 정착지원의 구조를 만들어야 한다는 것이다. 이러한 이유로서 탈북자들의 정착지원에서도 이와 관련된 모든 지원주체들이 서로 연결되어서 조정되는 지원체계를 형성할 필요성이 제기되는 것이다.

정부와 민간의 연결상황을 현실속에서 발견하기 위하여 우리나라 탈북자 지원체계와 독일의 이주민 정착지원체계, 그리고 미국, 캐나다, 호주(아프리카난민의 경우), 일본등의 난민 정착지원체계를 살펴보고 비교하였다. 비교의 항목들은 정착지원서비스 전달자가 누구이며 그 역할은 무엇인가, 민간단체의 활동에 있어서의 재정적 원천은 어디인가, 민간자원기관과 정부간 연결관계의 형식과 정도는 어떤가의 세 가지이다.

외국과 한국의 정착지원사례를 비교 분석하고 현실적 상황을 고려하면서 앞으로 남한에서의 탈북자 정착지원을 위한 정부와 민간단체의 파트너쉽 모형의 두가지울 제시한다. 그 하나는 단기적으로 이루어질 수 있는 모형으로서 현실적 제약점을 상당히 고려한 모형이고 다른 하나는 장기적인 전망으로서 이상적으로 요구되어지는 모형을 제시한 것이다. 이와 같은 모형을 제시하기 위해서 다음과 같은 논점들에 대하여 선행된 토의가 있었다. 첫째, 대부분의 외국의 정착지원의 사례들에서 정부와 민간은 그 역할이 뚜렷히 구분히 되어 각자의 역할에 충실하고 있는데 탈북자지원의 경우 민간단체들이 공식적으로 정부와 연결된다면 민간은 지원에서 어떤 부분을 맡아서 활동해야 하는가? 둘째, 민간단체와 연결되어 파트너쉽을 이룰 때 중심적인 정부의 탈북자 지원 전달부서는 어디가 되어야 하는가? 셋째, 분명 민간단체의 연합체가 있어야 민간과 정부사이의 연결이 가능한데 이 연합체(가칭, 탈북자지원 민간단체 협의회등)가 어떻게 이루어 질 것이며, 또 기존의 '북한이탈주민 후원회'의 존재는 어떻게 변화해야 하는가? 넷째는 정부가 민간단체를 재정적으로 지원하는데 어디에서 재원을 확보하고 민간과 정부사이의 재정의 분담을 어떻게 할 것인가? 다섯째는 민·정 파트너쉽이 이루어질 때 민간의 서비스내용과 형식에 정부가 영향을 미칠 것인가이다.

이상과 같이 논점들을 토의하면서 결론적으로서 정부와 민간단체의 파트너쉽의 단기적으로 현실성을 고려하는 모형과 장기적으로 이상적인 모형을 제시하는데 각 모형에는 전제적 상황이 설정된다. 먼저 단기적 모형에서는 기존의 '북한이탈주민 후원회'를

형식과 내용면에서 변형시키는 것을 전제로 하여 민간단체의 구심점으로 인정하며, 탈북자 수용과 정착지원의 중심적 역할이 통일부에 주어져 있는 상황에 변화가 없다. 그리고 한해의 탈북자의 수가 현재와 같은 수준에서 급격한 변동이 일어나지 않아서 민간단체의 예산이나 후원금이 정부의 예산을 보조할 수 있다. 또한 정부수용시설보호의 기간이 1년 정도를 기준으로 하는데 이것이 불변한다. 단기적 모형(도식 4참조)은 통일부 인도지원국이 보건복지부와 노동부에 비해서 중심적인 정부 부서로서 기존의 탈북자지원 민간단체가 모인 북한이탈주민후원회와 교류한다. 이때 정부는 후원회의 독립성을 인정하고 민간단체가 시행하는 프로그램중 포괄적 상담에 대한 재정적 자원을 부분적으로 제공하며 후원회로부터 실시한 지원내용에 대한 결과를 통보 받는다. 북한이탈주민 후원회는 자체적인 모금과 후원금 그리고 부족한 부분에 대한 정부의 재정지원을 합하여 정부수용시설에서 퇴소하여 개별정착을 시작하는 탈북자들에게 통일적으로 응급구호적인 생필품을 제공하고 그들이 포괄적인 상담을 실시한다. 현재로서는 개별교회등 종교단체가 실제 상담서비스전달자의 대부분을 차지할 가능성이 많은데 과거와는 달리 상담을 위한 상설적이고 고정적인 공간을 마련하고 심층적인 상담에 필요한 전문인력을 고용하여 실시한다.

장기적인 모형(도식 5참조)의 전제조건은 첫째, 민간단체의 협의회로서 북한이탈주민후원회가 아닌 새로운 연합체-예를 들어 ‘탈북자 지원 민간단체 협의회(가칭)’등의-가 형성된다. 둘째, 탈북자 정착지원의 중심적 정부부서가 보건복지부로 지정되고 산하 ‘탈북자 정착지원국’이 형성되어 정착지원활동이 이곳을 중심으로 조정된다. 셋째, 탈북자의 수가 급격히 증가하고 이들이 지방으로 분산 정착하여 전국이 정착의 대상지가 된다. 그리고 민간이 자신의 예산만으로 지원활동을 계속할 수 없게 된다. 넷째, 실제 사회 내에서의 조기적 사회적응의 중요성이 부각되면서 정부 수용시설보호의 기간이 최소화하여 약 2-3개월로 축소된다.

이러한 전제되는 조건들 아래서 정부와 민간의 파트너쉽을 이루는 구조는 보건복지부의 ‘탈북자 정착 지원국(가칭)’과 민간단체의 모인인 ‘탈북자지원 민간단체협의회(가칭)’가 연결되어 탈북자의 개별정착지 정착후의 삶에 대하여 중점적으로 서비스를 제공하는 공동의 목표로 협동하는 것이다. 이때 민간의 서비스 전달자는 기존의 탈북자 지원 민간단체에 전국에 소재한 사회복지관이 포함되어 그 규모와 사업의 범위가 커진다.

먼저 사회복지관은 기존의 민간단체들이 실시하던 포괄적 상담제공의 역할을 대신하게 되고 기존의 민간단체들은 응급구호적인 물질원조에 주력하게 된다. 이전에 정부수용 시설에서 시행되던 사회적응교육이 탈북자들이 정착하는 지역내 사회복지관에서 실시됨으로서 민간은 상담적 지원과 아울러 보다 충실한 사회적응교육 혹은 훈련을 실시하는 주체로 비중이 커지게 된다. 그리고 수용시설 내에서 제공되던 일차적 직업알선서비스 및 직업교육이 개별거주자 정착후에 실시됨으로서 사회복지관은 이러한 고용서비스를 제공하는 소위 '고용 네트워크'의 일부로서도 기능을 하게 된다. 정부는 단기적모형에서보다 증가된 재정적 지원을 하는데 이는 탈북자의 숫자가 증가하는 이유이고 또한 민간이 사회적응교육과 고용서비스에 참여하기 때문이다. 정부의 재정적 지원은 중앙정부(보건복지부, 통일부, 노동부등)의 예산과 함께 특별예산, 그리고 탈북자지원 특별기금의 설치(이종훈, 1996)등의 기제로써 마련되어야 할 것으로 보인다. 더욱이 탈북자들이 전국적으로 분산되어 정착한다면 지방정부에게 중앙정부가 보조금을 제공하는 방식이 이루어져야 하고 특별히 밀집되는 지방의 경우에는 특별한 재정적 배려가 있어야 한다. 정부의 재정적 지원에 대하여 민간단체협의회는 전체민간의 탈북자 지원사업계획과 결과에 대한 보고를 매년마다 전담부서인 보건복지부 탈북자 정착지원국에 제출하여야 한다. 또한 지방정부도 각 지역의 상황에 대하여 중앙정부에 보고하여야 한다.

1. 서론

1.1 문제제기

최근 들어 증가하는 탈북자(여기서는, 북한을 탈출하여 남한에 이주한 사람을 의미함)의 정착지원사업에 있어서 문제점들은 지원의 주체에 의거하여 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 그 하나는 정부의 지원사업의 내용이 탈북자의 욕구에 비해 크게 부족하거나 실시하고 있는 사업의 효과성이 발휘되지 못한다는 점이고 다른 하나는 민간 단체들의 탈북자 지원활동에 체계와 통일성이 없고 지속적인 면이 부족하다는 것이다.

먼저 정부 지원사업의 문제점을 세부적으로 서술하면 다음과 같다(이종훈, 1996; 이정우·김형수, 1996; 박종철·김영윤·이우영, 1996; 윤덕룡·강태규, 1996).

ㄱ. 정부(통일부가 중심)의 탈북자의 경제적 적응을 위한 지원은 탈북자의 요구에 매우 못 미치는 정도로 부족하다. 현재 정부는 사설에서의 적응교육이 끝난 뒤 탈북자들이 개별 거주지에 정착할 때 임대아파트 보증금과 소정(약 8백만원 정도)의 정착금을 지원하게 되는데 이 정도의 경제적 자원은 과거 탈북자(대개 귀순자라고 불리우던)들이 지급받는 정착금수준에 비해 현격하게 적고 현실적으로도 정착생활을 하기에 극히 부족한 금액이다.

ㄴ. 저조한 경제적 지원과 함께 탈북자들의 적응을 어렵거나 더디게 만드는 요인은 수용시설 보호기간(과거는 6-8개월 정도, 현재는 법적으로 1년으로 명시 되어있음)중 정부가 실시하는 사회적응교육과 직업교육등이 실질적인 효과를 발휘할 수 있게 하는데 부족하다. 특히 자신들의 욕구에 비해 저조한 정착금을 가지고 출발하는 탈북자들은 남한사회에서 그나마 안정된 직업을 가지는 것에 기대를 걸고 있으나 비효과적인 직업훈련이나 사회적응훈련이 경제생활의 자립과 사회·심리적 적응에 걸림돌이 되고 있다고 한다.

ㄷ. 탈북자가 개별정착지에 거주할 때 정부의 정착자원은 최소한의 것에 불과하다. 안정된 직장을 모두가 구해서 독립생활을 시작하는 것도 아니고 직장을 구하더라도 한 곳에서 오래 견디지 못하는 경우도 허다하여 정착금이 오래가지 못하고 바닥나 경제적으로 허덕이게 되는 경우가 많다. 그리고 그들이 남한사회에 섞여서 본격적인 사회생활

분담하는 현실적인 파트너십의 모형을 그려보는 내용으로 이 연구는 이루어진다.

1.2.2 연구의 의의

이 연구는 다음과 같은 탈북자 지원에 있어서의 정책적, 실무적 의의가 있다.

첫째, 정부와 민간단체들이 탈북자 지원에 필요한 자원의 조달 및 직접적 서비스 전달에 있어서의 명확한 역할 규명을 할 수 있게 함으로써 두 지원 주체사이에서의 교류(물적·인적 자원)를 가능하게 하고 민간의 대(對) 정부 불신감을 해소할 수 있다.

둘째, 북한 이탈주민 후원회와 같은 정부의 민간단체와의 연결시도가 구체적이고 효과적인 방향이 될 수 있게 정책을 수립하게 해준다.

셋째, 민간단체의 탈북자 지원프로그램이 포괄적이고 체계적인 것이 될 수 있게 함으로써 문제점으로 지적된 지원사업의 단편성, 비통일성, 지원 대상의 중복, 누락등의 폐단을 개선할 수 있게 한다.

넷째, 민간단체들의 역량을 효과적으로 집결할 수 있게 하며 개별민간단체의 탈북자 지원사업을 각자의 여건에 맞게 특성화를 이룰 수 있게 한다.

다섯째, 기존의 탈북자 지원단체뿐만 아니라 잠재력이 있는 민간단체의 개발연결 및 조절력의 증대를 정부가 가질 수 있게 한다. 즉, 앞으로 탈북자 지원사업에 참여할 수 있는 관련 기관들이 실제 지원사업을 착수, 활성화 할 경우 지금까지 경험한 혼란 및 문제점을 미연에 예방할 수 있을 것이다.

1.3 연구의 방법

이 연구는 문헌조사와 기존의 연구데이터로 사용되었던 조사결과를 이용하여 이들을 분석하는 방법으로 이루어졌다.

먼저 문헌조사는 국내의 문헌과 국외의 문헌을 나누어서 분석하였는데 이용된 국내 문헌의 종류는 탈북자문제에 관한 선행 연구자료, 정부의 탈북자 지원 정책관련 자료, 탈북자 지원 민간단체의 간행물, 보고서, 업적 평가서, 프로그램 소개관련 문헌등이다. 그리고 국외문헌으로는 난민(refugees)과 이주자(주로 독일의 이주민을 포함하는 국제적 이주자의 정착지원에 관한 이론적·실증적 선행 연구자료들이 중점적으로 선정, 분석

되었고 그의 유엔고등판무관(UHCR) 정기 간행물 및 CR-ROM자료, 주독대사관의 번역자료, 통일부의 내부 번역자료, 미국 연방정부의 난민정착담당국(Office of Refugee Resettlement, ORR)의 미의회 연례보고서와 기초 통계자료등이 이용되었다.

2차 자료(secondary data)의 분석에서는 기존의 탈북자 연구 중에서 실증적 조사를 한 결과물들을 참조로 하였는데 그 중에서 특히 1997년 하반기에 행해졌던 탈북자지원 민간단체들의 질적 분석 자료(민간단체 실무자와의 인터뷰자료로서 필자소장 자료임)를 중점적으로 사용하였다.

2. 연구의 이론적, 경험적 배경

2.1 용어의 정의

글을 시작하기 전에 먼저 이루어져야 할 것이 이 연구의 주제에 관련된 단어들의 개념을 명확히 하는 일일 것이다. 여기서는 탈북자, 정부, 민간단체, 정착지원, 그리고 파트너십의 개념에 대하여 정의를 하기로 하겠다.

① 탈북자: 현재 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법령’에 의거하여 탈북자의 정의를 하면 탈북자란 “북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자”를 말한다(동법령, 제 2조 1항). 그러나 이러한 정의만을 가지고 탈북자를 정의하면 러시아와 중국 등지에서 피신하고 있는(공식적으로 피난민으로 인정받지 못함) 모든 북한 탈출자를 포함하는 것이므로 이 글에서는 위 탈북자의 정의에서 남한에 입국하여 수용되고 정착해가고 있는 사람들을 가리킨다.

② 정부: 이 글에서 정부란 우리 나라의 경우 중앙정부를 말하는 것으로서 탈북자정착지원과 관련된 업무를 담당하는 중앙 정부부서를 통합적으로 말하는 것이다. 현재, 탈북자정착지원과 관련하여 업무를 담당하는 부서는 통일부의 인도지원국을 비롯하여 보호관리를 위하여 안기부와 통일부, 직업훈련을 위하여 노동부와 보건복지부, 취업알선을 위하여 노동부와 보건복지부, 정착지원과 관련하여 보건복지부, 그리고 사후 신변 보호 및 관리를 위하여 안기부와 경찰청등이 될 수 있다. 그리고 장기적인 시각에서 탈

되었고 그의 유엔고등판무관(UHCR) 정기 간행물 및 CR-ROM자료, 주독대사관의 번역자료, 통일부의 내부 번역자료, 미국 연방정부의 난민정착담당국(Office of Refugee Resettlement, ORR)의 미의회 연례보고서와 기초 통계자료등이 이용되었다.

2차 자료(secondary data)의 분석에서는 기존의 탈북자 연구 중에서 실증적 조사를 한 결과물들을 참조로 하였는데 그 중에서 특히 1997년 하반기에 행해졌던 탈북자지원 민간단체들의 질적 분석 자료(민간단체 실무자와의 인터뷰자료로서 필자소장 자료임)를 중점적으로 사용하였다.

2. 연구의 이론적, 경험적 배경

2.1 용어의 정의

글을 시작하기 전에 먼저 이루어져야 할 것이 이 연구의 주제에 관련된 단어들의 개념을 명확히 하는 일일 것이다. 여기서는 탈북자, 정부, 민간단체, 정착지원, 그리고 파트너십의 개념에 대하여 정의를 하기로 하겠다.

① 탈북자: 현재 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법령’에 의거하여 탈북자의 정의를 하면 탈북자란 “북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자”를 말한다(동법령, 제 2조 1항). 그러나 이러한 정의만을 가지고 탈북자를 정의하면 러시아와 중국 등지에서 피신하고 있는(공식적으로 피난민으로 인정받지 못함) 모든 북한 탈출자를 포함하는 것이므로 이 글에서는 위 탈북자의 정의에서 남한에 입국하여 수용되고 정착해가고 있는 사람들을 가리킨다.

② 정부: 이 글에서 정부란 우리 나라의 경우 중앙정부를 말하는 것으로서 탈북자정착지원과 관련된 업무를 담당하는 중앙 정부부서를 통합적으로 말하는 것이다. 현재, 탈북자정착지원과 관련하여 업무를 담당하는 부서는 통일부의 인도지원국을 비롯하여 보호관리를 위하여 안기부와 통일부, 직업훈련을 위하여 노동부와 보건복지부, 취업알선을 위하여 노동부와 보건복지부, 정착지원과 관련하여 보건복지부, 그리고 사후 신변 보호 및 관리를 위하여 안기부와 경찰청등이 될 수 있다. 그리고 장기적인 시각에서 탈

북자들이 전국에 분산되어 정착한다면 정부의 개념 속에는 지방정부 혹은 지방자치단체도 포함된다. 외국의 사례들을 연구할 때 많은 경우, 정부란 연방정부와 주, 지방정부를 포함하여 이르는 말이다.

③ 민간단체: 이 글에서 말하는 민간단체란 소위 NGO라고 불리우는 비정부 조직으로서 비영리 민간자원단체 혹은 조직을 말한다.

김동배와 이기영의 연구(1997)에 따르면 1997년 현재 탈북자를 지원하는 민간단체는 여덟군데 정도였고 기독교연합단체 산하의 개별교회가 여러 곳이 포함된다면 이보다 많은 숫자가 탈북자를 지원하고 있다고 볼 수 있다.²⁾

④ 정착지원: 이 글에서 정착지원(resettlement service)라 함은 낯선지역에 도착한 사람들(난민, 이민자, 이주자, 탈북자등)에게 생존과 관련된 사항들에 대하여 원조하는 것(에를 들어 주거, 서류문서작업, 아동의 입학), 도착후 단기간에 이루어지는 원조(기본적이고 일반적 오리엔테이션, 고용을 위한 준비작업, 시민권 혹은 호적획득을 위한 준비작업등), 그리고 보다 장기적인 원조(정착한 사회에서 경제적 안정을 위해 필요한 안정된 직업을 갖고 한사람의 사회구성원으로 적용하며 살아가도록 도와주는 것)을 모두 포함하여 이르는 말이다(Burnaby, 1990; Le-Doux and Stephens, 1982).

⑤ 파트너십(partnership): 이 말의 개념은 이 장의 다음부분에서 심층적으로 논의되겠지만 Lewis(1997)의 정의를 빌어 간략히 서술하자면 다음과 같다. 즉, 파트너십은 “어떠한 프로젝트를 놓고 두 개 혹은 그 이상의 기관이나 조직이 연결되는 구조를 토대로 서로 동의된 관계를 말하는 것으로서 일반적으로 역할과 책임의 분담, 위험부담의 공유, 공동의 목표추구등을 포함한다”(p. 39).

2.2 NGO의 역할

Streenten(1997)에 의하면 비정부조직(NGO)의 목적은 인간의 고통을 감소시키는 활동을 하거나 경제적으로 낙후한 국가들의 발전을 위해 활동하는 것이라고 했다. 이러한 NGO의 예로서 규모가 큰 국제조직 (국제사면단체와 같은)뿐 아니라 지역사회협회, 조합, 교회단체, 노동조합, 환경단체, 소비자협회, 여성집단, 신용조합, 농민단체 등이 될

2) 이 글 마지막부분에 소개된 탈북자 지원 민간단체들의 목록을 참고하십시오.

수 있다. 대개 NGO를 다르게 표현하여 사적자원조직(private voluntary organizations)이라고도 하는데 이때 우리는 NGO가 사적(私的)인 조직이고 비정부 조직이긴 하지만 큰 재단이나 영리추구의 회사를 의미하지 않는다. 그래서 우리는 자원적(voluntary)이고 사적(私的)인 조직, 즉 인류의 고통의 완화와 개발이라는 목표에 대하여 투신하고 일할 자원봉사자들을 동원하는 그러한 조직을 말하는 것이다.

근래에 NGO의 활동에 대한 관심이 증가하는 것은 정부의 존재와 역할에 대한 기대가 불투명해지고 아울러 영리를 추구하는 기업이 사회봉사활동을 하려는 상황에 대해서도 꺼려지는 것의 결과라고 할 수 있다. 종종 지적되는 것이 정부, 특히 중앙정부는 개별적인 클라이언트(client)들에 대하여 서비스제공의 자신감을 상실했다는 것인데, 예를 들어 특히 빈곤자들에 대한 것은 더욱 그렇다고 볼 수 있다. 그리고 시장은 구매능력이 있는 사람들만을 위해 존재하고 있다는 비평은 이미 오래된 것이고, 그 결과 남은 희망이라곤 소위 제3섹터라고 불리우는 비영리, 비정부, 자원조직들의 몫으로 되어왔다.

그리고 민간조직의 활동이 필요하다고 주장하는 근거를 정부의 규모에 있어서의 부적절성에서 자주 찾고 있다. 예를 들어 '국민국가는 규모가 큰일에 대하여는 너무 작고 작일 일에 대하여는 너무 크다'라는 말이 인용된다(Streenten, 1997). 즉, 국제사회의 조정이나 규칙과 같은 큰일들(예로서 비무장화, 환경보호, 타국을 파괴하고 자국도 피해를 가져오는 정책의 방지등)에 대해서는 독자적인 역량이 모자라고, 또한 지역적 조직이나 소규모의 민간단체들이 움직여야 하는 일들(클라이언트의 특성이 다양하여 개별적인 서비스를 실시하거나, 지역적 특성과 지역사회의 욕구를 정확히 파악해야 해결될 수 있는 문제등)에서는 정부의 손은 너무 크고 무디어 민간조직에 비해 비효과적이라는 말이다.

이러한 경우, NGO는 현대적 사회서비스의 주효한 모델로서 제시되면서 그 장점들이 널리 부각되었다. 즉, 포괄적이면서도 지역주민들(indigenous people)의 욕구에 보다 충실하고, 예방적인 서비스에 초점을 두는 것들이 자원사회봉사조직들의 장점으로 특징 지워졌다.

2.3 NGO와 정부의 관계

NGO의 이러한 정부와의 차별적인 성격으로 인하여 NGO는 종종 자신들의 정체성을 정부와 대조적이거나 반대적인 입장에 서있는 것으로 밝혀왔다(Tendler, 1982). NGO입장에서의 정부는 크고 유동적이지 못하며 관료적이고 위계적이어서, 예를 들어 빈곤자들에게 효과적으로 다가가지 못하는 그러한 모습으로 보여진다는 것이다.

한편 정부가 생각하기를 NGO는 정부의 힘을 약화시키는 존재였다는 것과 정부가 그 조직들을 무마함으로서 정부의 통제아래 두려고 시도했다는 것등은 놀라운 일이 아니다(Fisher, 1997). 이러한 관계는 NGO의 일이 인권조직과 연계하여 개인과 단체의 권리를 신장하려 할 때는 정부의 지침과 정면 대립하여 더욱 긴장을 발생시키게 하는 것이었다(Fowler, 1991).

그러나 실제로 이러한 묘사에도 불구하고 NGO와 정부간의 관계는 단순히 부정적 방향의 어느 한편으로 규정되기 힘들만큼 매우 복잡하고 다양한 것으로 서술된다(Streeten, 1997).

먼저, NGO 프로젝트의 요소들은 종종 정부에 의해 제공되거나 그 반대로 정부의 계획의 중요한 필요사항들의 NGO에 의해서 충족되는 경우가 허다하다. 예를 들어 NGO의 보건 프로젝트가 그 성공을 위해서는 중앙정부에 의해서 간호사들의 훈련과 임금의 지급이 되는 것이 매우 중요한 요소로 작용한다. 한 예로서 스리랑카의 정부는 NGO활동을 직업훈련, 관리적 훈련, 지도력 훈련등으로서 지원했다.

두번째, 정부와 NGO의 연결성은 NGO의 제정의 많은 부분이 점차적으로 정부와 은행등에서 흘러들어 오고 있고, 특히 개도국에서는 정부로부터 직·간접적으로 들어오고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 최근 세계적인 추세로서 NGO 제정의 1/3에 해당하는 지원이 공공행정부에 의해서 이루어지고 있다(Streeten, 1997). 이것은 1970년경의 1.5 퍼센트 정도에 비하여 엄청난 증가이다. 스웨덴의 경우 정부지원금의 80 퍼센트가 NGO에게 주어진다.

셋째, 정부와 NGO의 연결성은 성공적인 NGO프로젝트들이 종종 정부에 의해서 작용되거나 확장되어 실시된다는 데서 찾아볼 수 있다. 대체로 NGO의 공헌은 정부사업에 비해 실험적이고 혁신적인 프로젝트를 실시할 수 있는 것이라고 한다면, 그 성공적인

실험은 바로 정부에 의해서 적용되리라는 예상은 무리가 없다고 본다. 물론 그러한 적용, 모방, 확장에는 제한이 있다. 만약 NGO프로젝트가 카리스마적 지도자에 의존하는 것이거나, 혹은 헌신적인 자원봉사자와 지역사회의 참여가 매우 중요한 요소로 되어있다면 정부가 이를 적용한다는 것은 거의 불가능하다. 또 다른 제한의 이유는 보다 명백한 것으로서, 원래의 NGO프로젝트의 장점이 작은 규모, 그리고 자율성, 세밀한 포커스, 그리고 지역적인 자원의 활용에서 오는 것인데, 이러한 장점들이 정부가 사업을 하게되면 그 장점들이 사라지고 결국 그 프로젝트는 비효율적인 되기 때문이다.

넷째, 정부와 NGO와 연결이 이루어 질 때, NGO가 정부의 정책결정자들에게 다양한 영향을 미칠 수 있다는 점이 고려되어야 한다. NGO들은 정책을 둘러싼 각종 토의에 참여하고 의사결정과정에 관여하게 될 것인데, 그러한 정치적 압력(혹은 정치적 힘)을 자신의 이해와 관련된 사항을 요구하든지 그와 관련된 정책변화를 위해 사용할 수도 있다. 그리고 이러한 관계는 역으로 성립하여 정부가 민간에게 특정한 요구를 위해 압력을 행사할 수도 있는 것이다. 그리고 NGO를 후원하는 후원자가 NGO를 그들의 목적을 위해서 이용할 수도 있을 것이다.

정부와 민간조직들이 연결될 때 발생하는 관계성은 이러한 다양한 요소들을 함께 고려할 때 적절히 파악될 수 있을 것이다. 이제 이러한 관계성을 지니는 정부와 민간조직이 어떠한 변천을 겪으면서 그 연결작업을 시도하여 왔는지 그 역사적 과정을 살펴보기로 하겠다.

2.4 파트너십의 변화의 과정

2.4.1 파트너십의 성취

서구사회에서 비정부 민간자원조직들의 장점에 대한 인식은 1950년대 무렵부터 증가하기 시작되었다(Nowland-Foreman, 1998). 이러한 조직들과의 협력을 추진하는 정부는 이들에게 재정적 지원 뿐 아니라 행정업무에서의 지원도 아울러 실시하고, 인적교류, 서비스 기획에서의 공동작업, 정책에 대한 자문 등을 받을 수 있도록 했다. 실제로 정부의 관련부처가 접근하지 못하는 부류의 클라이언트들에 대하여 서비스제공의 효과를 거둠으로서, NGO에 의해 제공된 많은 서비스들이 정부에도 지대한 이득을 가져다주게

되었다. 이러한 분위기에서 민간기관들은 성장하였고 정부와의 관계 또한 더욱 밀접하고 견고하게 연결되는 상황을 맞게 되었다. 정부와 민간자원조직 모두 이러한 상태를 건전한 파트너십(working partnership)의 모습으로 인식하게 되었다.

Lewis(1997)에 의하면 이러한 파트너십의 형성은 희소한 자원의 보다 효율적인 사용을 이루고 제도적인 기반을 더욱 공고히 하며, 긍정적인 참여를 제고시키는 방법이다. 또한 정부와 민간의 파트너십은 정부 행정의 투명성을 강화하고 상의하달식의 조직문화를 개선함으로써 보다 폭넓은 시민사회의 모습을 강화할 수 있다는 것이다. 미국에서는 1981년에 이러한 정부와 민간의 협력관계를 보다 법적인 것으로 강화하기 위하여 정부와 민간조직사이의 "상호적 기대(mutual expectations)"를 규정한 "이해의 서신(letter of understanding)"이 탄생되기도 하였다.

2.4.2 계약적 관계

정부와 민간자원조직들간의 긴밀한 협력관계는 미국의 경우 1980년대 중반부터 변화하기 시작하여 전국적으로 민간자원기관들이 경합성(contestability), 책임성(accountability), 재정지원자와 서비스제공자의 확연한 분리, 업무수행척도(performance indicators)의 사용, 경영관리주의(managerialism)의 한파로 인하여 흔들리고 부서지기 시작했다. 그러므로 그 동안 지속되었던 긴밀한 파트너십, 그리고 공동 이익추구의 관계가 변하여 정부와 민간사이의 비의존과 서로의 분리된 정체(identity)를 강조하게 되었고 정부와 민간조직의 관계설정 초기부터 투입(input)을 명확히 하고 산출물(outputs)에 초점을 맞추는 공식적 계약을 통한 관계로 바뀌게 되었다(Nowland-Forreman, 1998).

그후 민간자원조직들은 보다 효율성과 효과성을 추구하는 영리기업과 같은 모습을 갖추려는 작업을 시작했다. 이러한 민간조직들의 변화는 그 동안 자신들의 중요한 파트너였지만 이제는 자신들이 산출해내는 서비스를 구매하는 역할로 탈바꿈하는 정부의 변화가 예상되는 가운데 이루어진 것이었다. 이러한 상황에서 민간조직들은 과거 어느 때 보다 제공된 서비스의 단위를 정확히 파악하게 되었고 서비스 시간의 추이에 따른 경향, 단위당가격, 서비스 수혜자들의 인구통계학적 특성 등을 정확히 분석하기 시작했다. 또한 민간조직을 통해 제공되던 지역사회 자원인력의 참여가 완전히 전문 직업인의

관리에 의해 대체된다는 것이었다. 민간 조직들은 비전문적 자원봉사자들이 제공하는 1개월에 3-4시간정도의 작업으로서는 더욱 까다로워지는 클라이언트의 요구가 계속 증가하는 상황에서 복잡한 조직을 더 이상 관리할 수 없다는 것을 깨달았다. 이제 자원봉사조직은 정확한 서비스전달자가 되어야 했고 정부와의 계약하에 어떤 구체적 결과를 내놓기를 계약했으며 이러한 긴박한 조건아래서 확대된 지역사회의 선(good)을 위하여 일하려는 자원봉사자들의 훈련의 장을 마련할 여유가 없게되었던 것이다. 대신에 민간 자원조직은 전문가로서의 자격을 지닌 유급직원을 고용하는데 필요한 투자를 하고 있는 것이다.

2.4.3 이주자 정착지원에서 파트너십의 필요성

지금까지 정부와 민간자원조직사이의 연결성 혹은 파트너십을 논의하면서 우리는 왜 이러한 민·정사이의 연결작업이 탈북자의 정착지원에 요구 되는가라는 질문을 해야만 한다. 이에 대한 응답으로서 앞서 문제제기의 부분에서 제시한 탈북자 지원의 현 당면 문제해결이라는 차원을 접어두고서 탈북자, 난민등의 비자발적 이주자(involuntary migrants)들이 겪는 정착의 과정이 가지는 특별한 성격에서 민·정이 연결된 정착지원의 당위성을 찾아볼 수 있다.

Burnaby(1990)는 이민자와 난민의 정착지원에 있어서 다양한 지원주체 혹은 이해관계자(stakeholders)사이의 연계됨이 있어야 하는 이유를 난민과 이민자의 정착이 지니는 내재적인 특성과 관련지어 설명하고 있다. 첫째, 정착지원 주체들 사이의 조정(coordination)과 관련된 문제로서 난민 및 이민자의 정착은 삶의 전반적인 부분에 걸쳐 이루어진다는 점이다. 그러므로 사회의 거의 모든 구성체들(social institutions)이 다각적인 면에서 이해관계자가 될 수 있고 정착과정의 일부를 지원하는 역할을 재각기 맡아서 할 수 있게 복돋워져야 한다는 것이다. 개별적인 난민 한사람 한사람의 정착관련욕구는 그들의 초기 정착시기동안 어느 한 시점에서 쉽게 해결되지 못하는 성질의 것이며 또한 그들의 욕구는 시간을 따라서 변화하고 발전한다는 것이다.

둘째, 난민을 비롯한 이주민 개인 각각은 독특한 욕구를 갖는다. 이것은 결국 정착서비스가 유연성을 발휘하여 다양한 욕구를 채우기에 적합한 서비스가 되어야 한다는 것을 의미한다. 난민의 욕구와 관심을 이해하는데 모든 정착지원의 이해관계자들이 유연

해져야 할 뿐더러 알맞은 서비스를 제공하기 위하여 한 이해관계자는 다른 이해관계자와 서로 연결이 되어 있어야 한다.

셋째, 어느 사회에서도 난민이나 이민자의 정착성공의 확고한 기준이 서있지 못하다는 것이다. 결국 정착의 성공을 가늠하는 기준은 지원을 받는 사람들의 만족감에 의하여 세워져야 한다는 것인데 그러기 위해서는 이주민의 관심과 원하는 것들을 모든 정착지원주체들이 분명하고 주의 깊게 청취할 수 있는 그러한 정착지원의 구조를 만들어야 한다는 것이다.

이러한 이유로서 탈북자들의 정착지원에서도 이와 관련된 모든 이해관계자들(stakeholders-에를들이 탈북자 당사자, 정부, 민간단체, 지역주민등)이 서로 연결되어서 조화를 이루면서 조절되는 그러한 자원체계를 형성할 필요성이 제기된다고 보는 것이다.

3. 정부와 민간의 연결-탈북자, 이주민, 난민의 지원사례

3.1 한국의 탈북자 정착지원 사례³⁾

우선 우리나라의 탈북자 정착지원에 있어서 정부와 민간단체의 연결의 노력을 살펴 보기 위해서는 북한이탈주민 후원회의 존재를 논의해야 한다. 1997년 7월부터 시행된 ‘북한 이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법령’에 명시된 것처럼 대 민간차원의 제도로서 ‘북한이탈주민 후원회’을 두고 있는데 정부는 이 후원회를 민간단체들의 구심점으로 삼아서 정부와 민간단체와의 연계를 이루는 방향으로 나아가려 하고 있다. 그런데 ‘북한이탈주민 후원회’가 민간단체들의 연합협의체로서 민간단체들 내부적 조정자로서 그리고 정부와 민간의 실질적 교량의 역할을 할 수 있을 지는 아직 미지수이다. 현재로서는 이 후원회가 실제 탈북자 지원사업을 진행하고 있는 기관들이 자발적인 연대에 의해 형성되지 못하고 정부가 주도하여 현재 탈북자 지원사업을 하고 있거나 앞으로 할 수 있을 역량을 지니고 있다고 여겨진 민간기관들을 한자리에 모아놓은 상태라고

3) 이 글의 뒤에 소개된 <도식 1>을 참조하시오.

해져야 할 뿐더러 알맞은 서비스를 제공하기 위하여 한 이해관계자는 다른 이해관계자와 서로 연결이 되어 있어야 한다.

셋째, 어느 사회에서도 난민이나 이민자의 정착성공의 확고한 기준이 서있지 못하다는 것이다. 결국 정착의 성공을 가늠하는 기준은 지원을 받는 사람들의 만족감에 의하여 세워져야 한다는 것인데 그러기 위해서는 이주민의 관심과 원하는 것들을 모든 정착지원주체들이 분명하고 주의 깊게 청취할 수 있는 그러한 정착지원의 구조를 만들어야 한다는 것이다.

이러한 이유로서 탈북자들의 정착지원에서도 이와 관련된 모든 이해관계자들(stakeholders-에를들이 탈북자 당사자, 정부, 민간단체, 지역주민등)이 서로 연결되어서 조화를 이루면서 조절되는 그러한 자원체계를 형성할 필요성이 제기된다고 보는 것이다.

3. 정부와 민간의 연결-탈북자, 이주민, 난민의 지원사례

3.1 한국의 탈북자 정착지원 사례³⁾

우선 우리나라의 탈북자 정착지원에 있어서 정부와 민간단체의 연결의 노력을 살펴 보기 위해서는 북한이탈주민 후원회의 존재를 논의해야 한다. 1997년 7월부터 시행된 ‘북한 이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법령’에 명시된 것처럼 대 민간차원의 제도로서 ‘북한이탈주민 후원회’을 두고 있는데 정부는 이 후원회를 민간단체들의 구심점으로 삼아서 정부와 민간단체와의 연계를 이루는 방향으로 나아가려 하고 있다. 그런데 ‘북한이탈주민 후원회’가 민간단체들의 연합협의체로서 민간단체들 내부적 조정자로서 그리고 정부와 민간의 실질적 교량의 역할을 할 수 있을 지는 아직 미지수이다. 현재로서는 이 후원회가 실제 탈북자 지원사업을 진행하고 있는 기관들이 자발적인 연대에 의해 형성되지 못하고 정부가 주도하여 현재 탈북자 지원사업을 하고 있거나 앞으로 할 수 있을 역량을 지니고 있다고 여겨진 민간기관들을 한자리에 모아놓은 상태라고

3) 이 글의 뒤에 소개된 <도식 1>을 참조하시오.

볼 수 있다. 후원회 회원 기관을 보면 일부 소수회원 단체(한기총, 극동방송, 한민족복지재단 등)를 제외하고는 현재로서 아직 구체적인 탈북자 지원활동이 없는 단체(예를들어, YMCA, YWCA, 그리고 일반기업체의 장과 사회저명인사들이 속한 단체등)들이 많다. 그리고 실질적으로 탈북자 지원에 의욕적이고 구체적인 프로그램을 실시하고 있는 다른 민간기관들은 후원회 가입에 대한 필요성을 가지지 못하고 있는 실정인 것이다.

1997년 현재 국내의 민간단체들중 탈북자의 정착지원을 돕고 있는 민간단체 10여군데가 조사되었는데(김동배·이기영, 1997) 상당수가 종교관련(특히 기독교)단체였는데 대부분 정부와의 상설적인 커뮤니케이션이나 상호교류는 거의 없는 것으로 알려졌다. 그리고 이들 민간단체들은 자신들의 역량이 허락하는 데로 지원의 수준과 내용에서 매우 다양한 종류의 지원활동을 하고 있었다.

3.2 독일의 이주민 지원의 사례4)

사실 탈북자는 난민보다 독일의 통일이전 동독으로부터 서독으로 이주한 사람들과 매우 흡사한 경우라고 할 수 있는데 앞서 언급한 난민의 경우와는 달리 이들은 언제나 정치적 박해로 인하여 탈출한 것은 아니다. 그리고 대개 그들의 기본적 권리와 자유를 누릴 수 있는 보다 자유롭고 민주적인 사회에서 살기를 희망하여 그리고 자유시장경제에서의 개별적인 복지에 혜택을 누릴 수 있는 곳에서 살기를 희망하여 이주한 것이라는 점(Stein, 1990)에서 엄격하게는 난민과 구별 지어지면서 탈북자와 비슷한 상황이라 볼 수 있다.

최근으로 오면서 점점 더 많은 난민의 수가 더 이상 개별적인 정치적 박해 때문이 그 이유가 아니고 기아로부터의 고통 혹은 더 나은 경제적인 삶의 동경등 경제적 이유인 경우가 허다하다. 이에 비추어 독일의 통일전 동독이주자들은 이와 같은 경제적인 이유에서 비롯되었다고 본다.

난민이란 일반적으로 원래의 거주지였던 고국에서 삶의 터전이 뿌리뽑힌(uprooted) 사람들을 의미하지만 때로 이 단어는 소위 국민적 난민(national refugees, 즉, international refugees란 말에 비교되어서) 혹은 “내부적으로 이주된(internally displaced)” 사람들을 지

4) 글뒤에 소개된 <도식 2>을 참조하기 바람.

칭하기 위해서도 사용된다. 예를 들어, 국제적으로 인정되는 자국의 영역에서 계속 남아있더라도 난민과 같은 상황 속에 처해 있는 경우나, 혹은 고국의 영토를 떠나서 다른 나라의 피난처에 거하고 있더라도 그 나라 국민들과 똑같은 지위로 치우되고 있을 때 등의 경우에 해당한다. 이러한 난민들은 국제법아래에서는 보호를 요청할 수 없지만 국제법이 마련하는 "진정한 의미의 난민"(true refugees)에게 제공하는 같은 종류의 원조를 필요로 하고 있다. 이러한 경우가 바로 동독으로부터 서독으로 온 사람들, 그들이 난민이든 이민자이든 또는 "바리케이트 침범자"라 불리는 약 4백만의 사람들이 이 경우에 해당하는 것이다. 대부분 그들은 원조를 필요로 하고 있으나 국제법상에서의 난민의 처우와 같은 방식으로 원조되지 않고 있는 것이다.

이러한 동독 이주민⁵⁾의 초기 수용과 정착을 지원하는 부서는 연방내무부이며 이주민 처리와 관련된 실제적 업무(이주신청서의 심사, 허가서 발급, 입국절차결정, 수용소건립 및 관리, 이주민의 지역별 분할의 관장등)은 연방행정청(Bundesverwaltungsamt)에서 맡아서 하고 있다(박종철·김영윤·이우영, 1996). 그러나 초기 이주민 수용의 업무에는 연방 내무부 뿐 아니라 연방군, 국경수비대, 기술지원단, 독일 적십자사, 말타지원봉사단, 요하너터 재난구제단, 그외 각지역 교회자선단체들이 참여하였다(주독대사관, 1994). 그러므로 민간자원 조직들은 동독으로부터 넘어온 이주민들을 수용하는 초기의 지원단계에서 참여하고 있음을 볼 수 있다.

이주민들은 입국후 초기 2-3일간을 연방수용소에서 체류한 후 주 정부의 수용소로 분산 수용되는데 이러한 분산수용은 주 정부의 인구규모 및 경제사정, 그리고 이주민의 연고자의 존재, 이주민의 희망지와 정착가능성등을 고려하여 이루어진다. 연방수용소에서 주 정부의 중앙수용소까지의 이동경비는 연방정부의 재원에서 충당되며 그후 주 정부 수용소에서 다시 지방별로 분산수용이 이루어지며 최종적으로 개별주택이 마련되기 까지 임시거주지에서 2-3년간 생활하게 된다. 임시거주지 문제는 지방자치단체의 난민과, 사회안정과, 또는 복지과에서 담당한다. 임시거주지의 형태는 공동취사장이 있는 기숙사에서부터 다세대 주택에 이르기까지 각 州나 지사단체의 사정에 따라 다양하다. 한

5) 이러한 이주민은 그 이주형태에 따라 합법이주민, 탈출이주민, 해외지역으로부터의 귀향자등으로 나누는데 이에 대한 자세한 설명과 아울러 이주민의 규모 및 시기별구분은 박종철외 2인의 글에서 찾아 볼 수 있다(박종철·김영윤·이우영, 1996: 24-29).

편 가족이나 친지에게로 직접 갈 경우 그곳에서 정식주택과 직장이 마련될 때까지 그곳에서 거주하기도 한다.(통일원, 1994: 박종철·김영운·이우영, 1996).

수용소 시기에서의 민간단체의 활동은 대개 응급구호적인 성격이라 할수 있다. 예를 들어, 수용소에 파견된 자선단체들(독일 적십자사, 구교자선단체 Karitas, 신교자선단체 Diakonisches Werk, 근로자 자선봉사대등)은 체류하고 있는 정주민과 이주민이 필요한 의류를 지원하였다. 연방정부는 보조금과 함께 신교 자선단체를 지원하였으나 이·정주민이 점차 증가함으로써 연방예산에 의한 보조금 지원이 거의 불가능해져서 홍보 활동을 강화하여 개인들로부터의 헌금과 기증품을 확보해 가려 하였다(통일원, 1994).

그 다음 단계로서 동독 이주민을 정치·경제·사회적으로 무리 없이 정착·동화시키기 위한 동화대책 또한 정부와 민간조직이 함께 실시하고 있다. 그러나 이·정주민의 동화대책을 전담하는 정부기구는 존재하지 않았고 민간단체들이 독자적인 동화프로그램을 운영하면서 활동을 하고 있었다. 정부 관련 부서로서 연방내무부와 가족노인부 그리고 주(州)정부가 동화대책을 예산상으로 지원하기 위하여 민간조직들에게 “예산회계법”에 근거하여 1976년부터 막대한 재원을 제공하였으며 주 정부 역시 관계단체에게 보조금을 지급했다. 예를 들어, 1987년 연방내무성은 동화대책을 위해 약 2,640억 DM 을 지출하였다(통일원, 1994)

연방정부와 주정부가 실시한 직접적 서비스는 동독이주민의 교육과 동화, 그리고 서독주민과의 접촉을 조장하는 목적으로 정치교육센터를 설립하여 운영한 것이었고 이주민 거주지역별로 시민대학을 설치·운영한 것이었다(이정우·김형수, 1996). 그리고 “이주민 정착지원 기관과의 업무조율을 위해 이주민 관련 관청과 민간단체들을 연계하는 정보전달망을 구축하고 있었으며, 이주민 단체간의 교류를 증진시키는 정보센터를 운영하고 있었다”(이정우·김형수, 1996).

정부에게 있어서 동화대책의 서비스전달자로서 민간자원조직의 의미는 동독의 이주민이 정착과정에서 경험하는 심각한 심리적·정신적 충격을 극복하는데 효율적인 지원을 제공하는 중요한 서비스 전달주체이다. 그러므로 서독정부는 “민간자원을 적극적으로 개발·육성하고 이들의 활동에 대해 재정적인 지원을 해주었다”(이정우·김형수, 1996). 민간조직들은 각종 종교단체와 민간자선단체, 그리고 이주민 단체들이 있었고 이 단체들은 “이주민의 직업, 교육, 법률 및 생활문제에 대한 상담, 사회부적응자에 대

한 심리상담, 행정기관 및 사회보장제도의 이용안내, 그리고 여가생활에 대한 안내등과 관련된 업무”(이정우·김형수, 1996)를 실시하고 있다. 전반적으로 동화대책에 있어서 사회·심리적응 프로그램에 대한 민간단체의 주도적 역할을 엿볼 수 있다.

서독정부는 이주민들이 수용소에 체재하고 있을 때부터 직업이나 사회정착, 생활에 필요한 정보와 상담서비스를 제공하며, 각 지방정부는 이들의 취업을 위한 지원책으로서 충분한 직업교육과 직업상담(연방고용청에서 모든 수용소에 직업상담 파견관실을 운용하여 직업적응을 도우는 것)과 함께 이 기간동안의 생활비를 보조하였다. 그리고 연방정부와 지방정부 사이에 긴밀한 업무연계와 협조체제가 이루어져 연방정부와 지방정부 모두에 동독이주민 문제를 총괄하는 부서가 설치되었으며, 각 지방정부의 여건에 따라 이주민을 할당·분산시킴으로써 이주민의 집중에 의해 야기될 수 있는 문제-특정 지방의 과도한 재정부담이나 초과노동공급, 주택부족 등-를 예방하였다.

이주한 동독주민들의 정착 및 동화대책에 참여한 민간조직으로는 “카리타스(Karitas Vand), 신교교회(Diakonisches Werk), 근로자복지단체, 독일 평등복지협회, 신교교회청정주민 사업단, 독일 카톨릭 난민 협의회 및 아커만 협회(Ackermann-Gemeinde)등”인데 이들은 연방정부로부터 재정적 지원을 받고 있었다(박종철·김영윤·이우영, 1996).

한편 “실향민 및 피난민, 과거 정치범관련 단체에는 실향민 연맹, 실향농민협회, 유럽 지역 독일 청소년단, 중부 독일인 중앙협의회, 중동부 독일인 중앙협의회, 구정치범 지원재단, 구정치범 동우회, 스탈린주의 희생자 연합등”인데 이들의 프로그램은 연방 및 주정부 정치교육센터를 통해 이루어졌다(통일원, 1994).

3.3 미국의 난민 지원의 사례

3.3.1 개괄적 설명

해마다 약 10만여명의 세계 여러나라의 난민들을 수용하고 정착시키기 위하여 미국은 연방정부안에 난민정착국(Office of Refugee Resettlement, ORR)를 설립하고 각주(州)의 보건복지부(Department of Health and Human Services)에서 이에 준 하는 난민정착사무소를 개설케 했다. 모든 난민들은 미국에 도착하면서 후원자 혹은 후원기관을 갖게되는데 그렇지 못한 난민들은 국제연합 고등난민판무관(UHCR)과 워싱턴에 있는 연방

난민정착국(ORR)에 의해 재정착의 장소가 지정이 된다. ORR은 여러나라 출신의 난민들을 원조하는 기관들의 목록을 가지고 있다. 예를 들어 전국적으로 퍼져있는 미국카톨릭 협의회는 아시아난민들의 주요후원기관이다. 이미 미국에 친척이나 친구가 후원자로 지정되어 도움 받을 수 있는 난민들은 그들의 연고지에 배치된다.

난민이 처음 공항에 도착할 때 우선 난민의 모국어를 사용할 줄 아는 사람에 의해 마중되어 지정된 후원기관이 각주(state)의 난민정착사무소와의 계약 하에 서비스제공자로서의 역할을 한다. 후원기관은 기본적인 가구가 딸린 아파트의 월세, 한달동안의 전기, 전화, 가스등의 유틸리티(utility)비용, 식비, 의복비등을 지급한다. 이러한 비용은 처음 1개월을 위한 것이다. 그리고 난민 한사람은 150-200불, 2인의 가족은 350불, 3인의 가족은 550불을 초기 정착자금으로 일회에 한해서 지불된다. 도착후 10일내 지방에 소재한 의료클리닉에서 의료검진을 받으며 여기에 대한 경비는 주정부가 지불한다.

후원기관은 2주안에 난민을 위한 고용을 알아보게 되는데 대개 기관은 난민들에게 일자리를 제공하여왔던 고용주의 목록을 가지고 있다. 만약 이러한 일자리가 여의치 않으면 난민에게 일상생계를 위한 최소한의 경비, 푸드스텝(식료품보조), 메디케이드(의료보호)를 제공하는 복지프로그램에 가입되게 한다. 후원기관은 또한 2주간의 오리엔테이션을 제공하고 90일동안 교통, 그리고 6개월간의 통역, 그리고 6개월에서 1년에 걸쳐 상담서비스를 제공한다. 결국 1 년안에 모든 서비스가 종료되는 것이다. 물론 위에서 설명한 난민을 위한 모든 서비스혜택은 친척이나 친구에 의해 후원되는 난민에게도 마찬가지로 적용된다.

3.3.2 난민지원 서비스의 전달주체

주요한 서비스 전달자는 1996년 현재 10개의 민간자원기관(Volags)에 의해서 수행되고 이 기관의 활동은 연방정부에 의해서 지원된다. 예를 들어, 미국으로 정착한 난민중 가장 많은 수를 차지했던 베트남난민들은 미국가톨릭협의회(USCC)에 의해 정착서비스를 제공 받았고 구 소비에트로부터 온 유대계 난민들은 유대인 이민자 지원서비스기관(Hebrew Immigration Aid Service, HIAS)에 의해서 지원되었다. 이들 기관이 제공하는 서비스의 종류는 거의 모든 정착에 필요한 거의 모든 부분을 말한다고 해도 과언이 아닌

데 직업훈련, 직업알선, 육체적 및 정신적 건강프로그램, 문화적 적응에 대한 교육실시, 영어훈련, 자영사업(self-employment) 지원등이 포함된다. 자원기관들은 모두 전국적 조직을 가지고 있으며 그 기관 나름대로의 정착지원전략을 가지고 있지만 미국사회에서의 가능한 한 신속한 자립을 이룰 수 있도록 돕는다는 기본적인 목표(연방정부에 의해서 권유되는 목표)를 공유하고 있다.

오늘날과 같은 복잡한 구조는 아니지만 과거에도 사적(private) 혹은 비영리 조직들(non-profit organizations)- 주로 종교단체-이 주요 서비스 전달의 기능을 하고 있었는데 오늘날의 다른 모습이라면 그 기관내에서 활동하는 인력이 과거에는 자원봉사자들이었다면 현재는 유급전문가들에 의해 서비스가 전달되고 있다는 것이 될 수 있겠다.

3.3.3 난민 정착지원사업의 지출내역

미국의 난민프로그램을 위한 제정은 노동부, 보건복지부, 교육부, 그리고 다른 관련정부기관의 예산에 관한 법에 의해 마련된다. 이중에서 대부분의 지원사업은 보건복지부에 의해 이루어지고 연방정부의 재정은 보건복지부 산하 난민정착국(Office of Refugee Resettlement)에 의해서 주정부와 개별서비스 기관에 지원된다.

1996년도 (fiscal year)에 보건복지부의 난민지원사업관련 지출은 약 410백만 달러에 이르는데(ORR, 1997) 이 비용 중에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것은 바로 주(州)정부가 난민에게 현금과 의료를 제공하는 프로그램에 충당되는 비용이고 그 다음은 각각의 주정부가 실시하는 난민지원 사회서비스 프로그램 (예를 들어 고용관련 서비스, 영어훈련프로그램, 직업훈련 프로그램등 공적부조 프로그램에 의존하지 않고 경제적 자립을 이룩할 수 있도록 하는 다양한 지원사업들)에 대한 비용이다. 이러한 난민지원 사회서비스 프로그램은 연방정부에 의해 독자적으로 실시되기도 하는데(예를 들어, 난민의 지역사회와 가족의 강화 프로젝트 혹은 영세 자영업 창업을 위한 용자 프로그램 등) 이에 대한 비용도 지출된다.

현재 정부로부터의 포괄적인 재정적 지원이 실시되지만 미국은 역사적으로 자원기관들(Volags)은 자기부담으로 난민정착을 지원했다. 초기의 난민정착지원프로그램은 민간부분(private sector)으로부터 재정적으로 지원되었지만 세계2차 대전 후 대량난민의 유

입이 일어났을 때 연방정부는 난민들의 교통비로 자원기관들이 대출하는 자금을 원활히 유동화 할 수 있게 하기 위하여 자원기관들에게 자금을 융자해주었다. 이것이 정부와 민간이 난민문제로서 연결된 최초의 모습이라고 볼 수 있다. 그 뒤 정부의 재정적 지원이 시작되어 소규모의 1인당 정착지원금⁶⁾이 1960년대 동안 입국한 쿠바난민들을 위해서 최초로 형성되었다(Wright, 1981).

1976년부터 국무성(the State Department)은 자원기관들에게 그랜트를 주기 시작했는데 (난민 1인당 250불 정도-350불 정도) 이는 점차적으로 증가하는 난민의 수와 그 비용의 증가 때문에 발생하는 자원기관(voluntary agencies)의 부담을 덜어주기 위함이었다. 그러므로 이시기에 있어서 정부로부터의 모든 그랜트(grants)는 각 자원기관으로 하여금 당시까지 독자적으로 실시해오던 난민 정착지원 프로그램을 난민의 증가 속에서도 계속할 수 있도록 하기 위한 원조적 그랜트(grants)로 인식되었다. 정착지원에 드는 비용은 대개 정착의 지역이 어디인가에 따라 결정되며 대부분 그 지원금액은 정착지원비용에 훨씬 못 미치는 것이었다(Wright, 1981).

3.3.4 난민지원 프로그램의 내용

미국의 난민지원은 크게 영접(reception)과 초기배치(initial placement) 그리고 국내정착지원(domestic resettlement)으로 두 가지로 나눌 수 있다.

① 영접과 초기배치(Reception and Placement): 먼저, 도착과 동시에 난민들은 국무성⁷⁾의 그랜트 프로그램("협력적동의" Cooperative Agreements 라고 불리움)에 의해서 지정된 난민지원기관들로부터 초기적 서비스를 받게 된다. 미의회에 보고하는 자료로서 현존하는 가장 최근의 출판물인 난민정착국(Office of Refugee Resettlement, ORR)의 1996년도 보고 자료에 의하면 이러한 초기서비스에는 민간자원기관으로서 Church World Service등의 10개 기관⁸⁾이 참여하여 난민들을 도왔다. 이러한 기관들은 입국후 최초 30

6) 그 뒤 이 금액은 1인당 500불, 350불, 500불 등으로 증대되기는 했지만 기복이 심했다.

7) 구체적으로 국무성의 인구, 난민, 그리고 이주담당국(Bureau of Population, Refugees, and Migration)이 자원기관과 cooperative agreement를 체결한다.

8) 이 10개의 기관은 Church World Service를 비롯하여 Episcopal Migration Ministires, Ethiopian Community Development Council, Hebrew Immigrant Aid Society, Iowa Refugee Service Center, Immigration Rescue Committee, Immigration and Refugee Services of America, Lutheran Immigration and Refugee Service,

일동안에 소위 "둥지틀기(nesting services)"를 위한 원조를 제공하는데 여기에는 기본적인 의식주(shelter)의 문제를 해결하게 하는 것, 간단한 오리엔테이션, 의뢰서비스(referral)등이 포함된다.

이러한 서비스는 자원기관의 스태프이나 그 기관과 협력해서 일하는 다른 개인 및 단체들에 의해서 제공되며 이러한 프로그램을 위한 비용은 난민 1인당 1996년 현재 700불의 정부 지원금으로 충당되고 있다. 이러한 지원금은 사적으로 지원되는 (contributions from private sources) 현금 및 현물 지원과 함께 30일간의 생활을 지원하기 위한 것이다. 과거 2-3년전에는 이러한 지원금이 도착후 90일간의 생활을 돕기위한 것이었으나 현재는 그 기간이 급격히 줄어들었다. 물론 이 기간후의 난민지원은 연방정부가 주체가 되는 난민정착 지원 프로그램에 의해서 이루어지게 된다.

이시기에 이루어지는 서비스를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(ORR, 1994).

ㄱ. 도착이전의 서비스(Pre-arrival) : 자원기관이외에 난민후원자가 될 사람을 선정하고 그 사람들에게 대한 교육을 실시하거나 난민의 도착시 까지의 여정(travel)과 logistical arrangements 그 밖의 지원사항에 대한 조정활동등을 포함한다.

ㄴ. 영접(Reception) : 도착후 최소한 30일 동안의 우선적 주거마련과 필요한 가구, 음식, 의복 구입 등을 지원한다.

ㄷ. 상담과 의뢰 (Counseling and Referral) : 지역사회에의 오리엔테이션, 특히 의료, 고용, 언어 및 직업훈련등에의 오리엔테이션 등을 실시한다. 이러한 지원사업의 기본목표는 가능한 빠른 시일내에 경제적 자립을 이루도록 하는 것이다.

② 국내정착프로그램(Domestic Resettlement Program): 초기의 서비스가 실시된 다음 난민들은 미국사회에 정착하는데 필요한 원조(Domestic Resettlement Program)를 받게된다. 여기에는 다양한 프로그램과 다양한 서비스 전달주체가 존재하지만 가장 역점을 두는 원조의 방향이 정착지원을 위한 비용의 85%는 난민을 고용시키기 위하여 필요한 서비스 비용으로 충당이 될 정도로 고용을 통한 빠른 경제적 자립이라고 할 수 있다.

이러한 국내정착지원 프로그램을 크게 세 가지로 분류하면 다음과 같다(ORR, 1997):

United States Catholic Conference, World Relief Refugee Service등인데 해마다 1-2개의 민간자원기관들이 변경되기도 한다.

주(州)정부가 관리하는 프로그램, 윌슨/휘시 프로그램(the Wilson/Fish program), 자원기관 매칭그랜트 프로그램(the Matching Grant program).

첫째, 연방정부의 난민정착 지원은 연방 난민정착국(Office of Refugee Resettlement)에 의해 총괄적으로 관리되지만 실제 정착지원 프로그램은 주정부가 주도적으로 실시하고 있다. 각 주정부는 난민들에게 그들의 과도기적(transitional) 어려움을 지원하는 금전적, 의료적 지원(cash and medical assistance)과 함께 사회적 서비스(social services)를 제공한다. 이러한 난민정착지원 프로그램에 참여하는 주정부는 자신의 난민지원 프로그램의 특성과 범위를 나타내고 그 프로그램이 난민법(Refugee Act)의 내용과 잘 부합하여 시행될 것이라는 계획서를 제출하도록 되어있다. 여기에는 앞서 지출내역에서도 밝혔듯이 난민을 위한 현금과 의료서비스를 제공하고 고용과 관련된 다양한 사회적 서비스, 그리고 난민밀집지역에 대한 표적원조(targeted assistance program)등이 포함된다. 표적원조프로그램을 통해서 주정부가 주로 난민들 사이의 자조집단(self-help groups)이나 난민 토착조직(indigenous organization, 예를 들어 Mutual Assistance Associations같은)을 지원하고 있다.

둘째, 윌슨/휘시프로그램은 주정부 시행프로그램의 대안으로서 실시되는 것으로 그 목적이 난민의 자립을 증가시키며 복지에 대한 의존을 줄이고 서비스 제공자와 정착지원기관사이의 조정을 증대시키기 위한 것이다. 윌슨/휘시 프로그램당국은 주정부, 자원기관(volags), 그밖의 다른 난민서비스전달 주체에게 금전 및 의료지원, 사회적 서비스 등에 대한 혁신적인 방법을 개발하도록 기회를 제공하고 있다. 그러나 이에 대한 다른 특별한 예산이 따로 있는 것이 아니고 기존의 금전 및 의료지원을 위한 예산과 사회적 서비스를 위한 예산에서 재원이 제공된다. 이 프로그램은 연방정부의 재정적 지원(funds)아래서 주정부(예를 들어 매사추세츠주와 오레곤주의 주정부산하 난민사무소등) 혹은 자원기관(예를 들어, 켄터키주와 캘리포니아 샌디에고에서의 미국가톨릭회의, United States Catholic Conference)등이 실시하여서 새로운 난민정착지원 효과성을 발휘하게 하기 위한 것이다.

셋째, 자원기관 매칭그랜트 프로그램(voluntary agency matching grant program)은 1979년부터 의회에 의해 재정적으로 후원되어서 주정부가 시행하는 정착지원에 대안적인 것으로 연방정부가 직접 시행하고 있다. 이 프로그램의 목표는 난민이 미국에 도착한

후 어떤 공공복지 프로그램에 의존함이 없이 4개월 이내에 완전히 자립하도록 하기 위한 것이다. 이 프로그램을 실시하도록 후원받는 자원기관들은 자신들이 지원하는 난민 1인당 1,000-1,400불의 그랜트를 받고 있다. 이 프로그램의 특징은 가능한 빠른시기내에 고용을 하도록 하는 것과 이를 위한 집중적인 서비스에 있다. 연방난민정착국(ORR)은 참가하는 자원기관들로 하여금 난민들에게 의식주와 같은 기본적인 관리, 케이스 매니지먼트, 그리고 재택 고용서비스를 제공할 것을 의무화했다. 그리고 추가적으로 언어훈련과 의료적 지원이 그들의 거주지에서 혹은 다른 프로그램에 의뢰해서라도 실시되기도 한다. 여기에는 당연히 초기영접과 매치서비스에 참가했던 10여개의 자원기관들이 참여하여 전국적으로 이 프로그램을 실시하고 있다.

이상과 같이 살펴보면 미국에서의 난민정착지원사업은 연방정부와 주정부, 그리고 개별적인 자원기관(voluntary agencies)가 다소 복잡한 관계를 가지며 제공되고 있는 것이다. 중요한 점은 공공적 기관으로서의 정부(연방 혹은 주)와 민간자원기관이 밀접히 연결되어 있다는 것과 그 대부분의 연결매체가 두 주체사이의 계약이란 것이다.

난민지원의 역사를 거치면서 난민지원은 연방정부의 책임으로 되었고, 공적부조, 의료보장, 그밖의 다른 사회서비스가 사회보장제도를 통하여 난민들에게 제공될 때 이를 직접 전달하는 주정부는 그들의 비용이 과거에는 100 퍼센트 연방으로부터 상환되었다. 1980년에 제정된 미국의 난민법(Refugee Act of 1980)에 의하면 주정부가 난민정착 지원사업에 대한 계획, 시행, 조정의 책임을 가지고 있다. 주정부는 현금과 의료부조 지급, 각종 사회서비스 실시와 아울러 인고자 없는 난민아동을 보호하는 책임을 지고 있다. 연방정부로부터 난민지원사업에 대한 재정을 지원받기 위해서는 법에서 규정하듯이 주정부의 난민프로그램의 내용과 범위에 대한 것과 그 프로그램이 난민법에 부합되게 실시될 것이라고 확신되는 계획서를 제출해야 한다. 또 그 계획서에는 주정부가 그계획을 실시하고 발전시키는 것을 책임질 주정부안의 부서를 지정하고 실제 난민조정자(coordinator)의 이름을 명시하여야 한다. 이 코디네이터들은 주안의 난민정착지원에 필요한 공적, 사적자원들을 조정한다는 명목으로 존재하는 것이다.

이제 이러한 난민의 정착원조에 관한 미국의 시스템을 도식화 하면 좀더 이해에 도움이 될 것이다. 글 뒤에 소개된 <도식3>는 미국의 난민지원시스템을 그려본 것이다.

난민의 원조에 필요한 제원은 국무성에 의해서 조성되어 보건복지부에 매년 단위로

입국하는 난민의 숫자에 기준하여 지원되고 있다. 보건복지부 산하 난민 재정착사무국(Office of Refugee Resettlement, ORR)은 국무성으로부터 지원금을 받아서 각 주(州, state)로 분배를 한다. 이때에도 각 주에 정착하는 난민의 숫자를 감안하여 지원금(fund)을 분배한다. 그리고 주정부는 난민지원 자원기관(Volags)의 지방분소(local entities for the actual provision)에 연방으로부터 받은 그랜트를 가지고 정착원조프로그램을 지원하는 것이다.

즉, 초기의 영접서비스를 위해서는 연방정부(구체적으로 난민정착국, ORR)가 10-13개 되는 자원기관과 계약을 맺고 정착서비스(domestic resettlement programs)를 위해서는 개별주정부가 이들 10-13개 민간단체의 지방 분소들(local branches)과 계약을 맺어 난민지원 서비스를 제공하고 있는 것이다.

이러한 자원기관들은 미국자원기관 평의회(American Council of Voluntary Agencies)란 이름으로 서로 연결되어 있고 전국의 난민후원자 연대(a national network of affiliated sponsors)와 연합하여 난민지원프로그램을 실시하고 있다. 이러한 구조는 미국의 난민정착 지원서비스가 획일적이고 일관적이라기 보다는 다양성으로 특징지어 질 수 있다는 것을 말해주고 있다(Haines, 1985).

모든 민간자원기관(Volags)들은 난민 한사람 혹은 한가족이 자신의 후원자(sponsor)를 가지도록 배치하는데 난민을 후원하는 후원자는 그 종류에 있어서 다양하다. 즉, 난민의 후원자는 개인이 될 수도 있고 단체, 기관(agency), 그보다 더 큰 사회 구성체들이 될 수도 있다. Rubin(1982)에 의하면 난민 후원모형에 따라 두 가지 난민정착의 모형을 나눌 수 있는데 첫째는 가족 후원제도(family sponsorship)이고 다른 하나는 지역사회 후원제도(community sponsorship)이다.

첫째, 가족 후원 모형에서는 지역사회의 교회와 협력하여 하나의 가족이 한 난민의 후원자로서 설정되는데 이때 이 가족은 전국적 단위의 자원기관(Volag)과 밀접하게 연결되지 않는다. 난민원조 서비스는 전문 사회사업가의 개입이 없이 자원봉사적 활동으로만 이루어지는데 전문가가 개입하지 않는 경향은 최소한 정착의 초기단계에서는 더욱 뚜렷하다.

둘째, 지역사회 후원 모형에서는 지역사회가 후원자가 되며 이때 자원봉사는 부수적인 것이 될 뿐 서비스의 중심은 전문적인 원조를 제공할 수 있는 자원기관이 되는데

구체적으로 자원기관(Volag)의 지방 사무소(local branches) 혹은 이와 제휴된 기관(affiliated agencies)이 된다.

구체적인 예를 들어 후원자의 원조과정을 설명하면 다음과 같다. 유대인 이민자 원조회(Hebrew Immigrant Aid Society, HIAS)가 이민서류의 승인이 나는 동안 난민들을 상담하여 미국의 지역사회에 그들을 연결시키는 작업을 한다. 연결될(즉, 그들이 정착할)지역은 주로 그들의 가족이나 친척의 유무, 일자리기회의 유무, 그리고 지역사회가 감당할 수 있는 난민의 숫자등을 기준으로 연결된다. 이 유대인 이민자 원조회(HIAS)의 책임은 일단 난민들이 그들을 후원하는 지역사회(sponsoring community)에 도착하면 끝이난다. 해당 지역사회에서의 유대인 이민자 가족서비스 기관은 다른 유대인서비스기관과의 연계하에 정착서비스를 제공(오리엔테이션/ 금전적 지원/ 주택/ 의료/ 언어학습/ 취업상담 및 일반상담)한다. 대개 유대인 이민자 원조회(HIAS)와 유대인가족서비스 기관의 연결망(network)은 난민의 정착서비스에서 지역사회후원모형(community sponsorship model)을 채택하고 있으며 일반적으로 전문사회사업가(professional social workers)를 주요 서비스전달자로 활용한다. 이 지역사회후원모형 아래서 전문가와 준전문가(paraprofessionals)를 섞어서 활용함으로써 다양한 모습을 보인다.

3.4 캐나다, 호주, 일본의 난민지원사례

3.4.1 캐나다의 사례

캐나다는 동남아 난민들의 1979년과 1980년 사이의 대규모 정착이 2차 세계대전 이후 가장 큰 정착프로그램을 요구했다(Winland, 1992). 이전의 난민의 유입은 1950년대의 헝가리, 1960년대의 체코슬로바키아로부터였고 동남아난민의 유입이후 80년대의 라틴 아메리카 난민들이 들어왔다. 이들은 대개 대도시지역을 정착지로 택하였고 특히 토론토, 밴쿠버, 몬트리올 등을 택했다.

캐나다정부(연방정부)가 난민들을 위한 정착과정에 자원을 하기 시작한 것은 1960년대부터였는데 특히 정부는 언어훈련에 집중적인 지원을 제공했다. 이는 난민과 이민자들이 캐나다의 노동시장에서 필요한 인력이 되게 하기 위함이었다. 그전까지의 정착지원은 지역적인 민간자선단체에 의해 비공식적인 수준에서 이루어지고 있었다. 1970년

이후 경기의 불안정과 함께 캐나다는 국가의 정체감의 약화되는 어려움 가운데서 국가 내 여러 민족집단들로부터의 압력을 받고 마침내 다문화주의 정책(multiculturalism policy)을 고양하고 1988년 이러한 정책을 법제화하게 되었다. 이러한 사회적 맥락에서 난민 및 이민자들의 정착을 공식적으로 지원하는 정부의 역할을 더욱 요구하게 되었다.

캐나다의 주류 사회속에 무리없이 동화되어 이민자들이 캐나다의 규범에 순응하면서 살아가게 한다는 측면에서 정부의 정착 서비스수준은 비정부 민간조직에 의해 제공되는 지원을 받음으로서 대폭 증가했다.

캐나다의 난민정착에 대하여 이해관계자(stakeholders)는 난민당사자, 정부, 정착 서비스제공자, 난민과 이민자의 옹호자들이라고 할 수 있다. 이때 정부는 난민들이 캐나다 경제와 사회에 통합 되어가는 것을 보기 원하고 그러한 통합이 안될 때 나타날 수 있는 부정적 결과에 관여하길 원치 않는 정부란 의미이고, 서비스제공자란 정착의 결과들에 대하여 보살피는 사람들이거나 혹은 이러한 서비스요구가 있기 때문에 고용되어진 사람들이란 의미이다. 난민이민자의 옹호자들은 난민 개개인 혹은 집단을 위해 이러한 정착의 결과들을 보살피는 사람이란 뜻이다. 이러한 이해 관계자들의 상호작용을 살펴보는 것은 정부와 민간단체, 그리고 그밖에 참여하는 사회 구성체들(social institutions)의 연결이 어떻게 이루어지고 있는가를 살펴보는데 중요하다.

먼저 난민과 이민자의 정착과정을 둘러싼 중앙(연방)정부와 지방정부의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 캐나다 연방정부는 미국의 경우처럼 최종적인 정착 서비스제공에 대한 재정지원자(funder)로서 기능을 하고, 지방의 정착지원기관들, 지역들, 혹은 정착지원에 관여하는 개인들 사이에 경쟁을 유발하여 정착서비스의 선택과 관련된 정부행위에 대한 중앙권력을 증가시키고 있다. 또한 지방의 민간기관을 평가하고 모니터하기 위해 독립적인 조직을 만들고 이를 위해 전문가를 고용한다. 이를 통하여 재정지원의 취소와 중단위험의 기제를 발휘하고 있는 것이다.

어떤 민간기관의 정착지원계획이 재정적으로 지원되는가하는 것은 정부 부서인 고용 및 이민부의 지방 담당직원이 지방난민자문위원회(지방정부 당국과 난민자원관련 민간단체의 구성원으로 이루어진)의 자문을 받아 결정하게 되어있으나 어떤 주들(provinces)에서는 이러한 결정이 연방정부의 고용 및 이민국의 관료들에 의해서 이루어지고 있다. 1988년 고용 및 이민국은 언어훈련과 여성의 직업기술훈련 프로그램을 위해 개별적인

서비스기관이 제출한 프로그램계획을 재정적으로 지원했다. 그러므로 중앙정부가 결정하는 것이 전문성에 기초하여 이루어지지 못하고 있는 것임에도 불구하고 개별난민서비스기관의 프로젝트를 재정적으로 지원하는 결정을 통하여 지방을 통제하고 있는 것이다. 지방이 항상 재정지원과 관련된 일에서 선호되는 것은 아니지만 정착서비스의 재정지원에 관해서 이루어지는 결정과정에 적절한 전문지식적 기반이 반영되어야 한다는 것을 지적하고 있는 것이다(Burnaby, 1990).

같은 맥락에서 중앙 정부부서의 통제에 관한 오래된 비판은 정착관련 훈련프로그램에 접근하는 것을 허가하는데 있어서 고용 및 이민부의 상담직원이 문지기(gatekeeping) 역할을 하고 있다는 것이다(Abella, 1984). 그 상담직원은 언어평가에 대하여 훈련을 받지 않았기 때문에 그 난민 혹은 이민자가 영어를 잘 하지 못하여도, 결국 난민 클라이언트에게 자신의 언어인 영어로 대화하려 하는 것이다. 또한 연방정부가 채택한 직업훈련프로그램의 피교육 자격도 이민자와 난민들의 경우에 적합하지 못하여 비판되고 있다.

연방과 지방정부가 제공하는 재정적 지원의 프로그램 종류와 수준에 있어서의 빈번한 변화는 서비스전달기관으로 하여금 혼동되게 하고 과중한 업무에 시달리게 하며 적절한 스태프치를 못하게 하며 그들 사이에 과열된 경쟁에 시달리게 한다. 이러한 상황은 서비스전달기관의 고통스런 결과의 초레이외에도 다른 주요한 결과를 초래하는데 그것은 연결기제의 절실한 요구라는 것이다. 즉, 난민과 이민자들이 그들이 원하는 프로그램에 접근하여 배울 수 있게 하는 그러한 연결기제가 필요하다는 것이다.

현재의 중앙과 지방정부, 서비스전달기관 사이의 재정지원의 형태로 이루어지는 반복적인 모형의 대안적인 것이 필요하다. Burnaby(1990)는 정부와 지방정부(지자체) 그리고 민간기관사이의 연결을 위한 기제를 바람직한 방향으로 변화시켜야 한다고 주장한다. 원래 연결(brokerage)서비스는 난민들이 어떠한 지원프로그램에 지원 받을 수 있게 하기 위하여 정확한 정보를 주는 것이라 할 수 있는데 이런 점에서 중앙정부와 지방정부, 서비스 전달기관 사이의 관계개선이란 차원에서 지적되었지만 이러한 기능은 단기적으로 난민지원서비스가 장기적으로 잘 조정될 수 있을 때까지 강조되어야 한다.

보다 적절한 연결기제를 발전시키기 위해서는 중앙정부의 담당 부서(즉, 지방의 개별적인 서비스전달기관에게 재정지원(fund)을 분배하는 부서 그리고 난민과 이민자들이 서비스에 접근하는데 통제를 담당하는 부서등)의 공무원들이 난민관련업무에 적절한

기술을 가지도록 훈련되어야 한다. 예를 들어 그 공무원들이 난민들의 언어능력을 평가한다면 그들이 먼저 언어능력평가에 대한 훈련을 받아야 한다는 것이다. 그리고 들어 연방정부의 고용 및 이민국에서 난민과 이민자를 위하여 일하는 상담가들과 지방(지역)의 다른 연결시설(brokerage facilities)에서 일하는 상담가가 서로 통합되어 일한다면 효과적일 것이다.

3.4.2 호주의 사례(아프리카 난민대상)

호주는 지난 10여년간 약 5000여명의 아프리카난민들을 특별 인도주의 프로그램으로서 수용 정착시켰다. 호주 또한 이러한 난민들을 정착 적응시키기 위하여 정부공공기관(public agencies)과 비정부 민간조직들이 폭넓은 원조서비스 프로그램을 함께 실시하여 왔다.

무작위로 추출된 멜번(Melbourne)의 57개 구호기관(공공기관과 비정부 민간조직들을 모두 포함)들의 기관장 및 실무자(coordinators)들을 면접하여 조사한 연구(Majka, 1997)에 따르면 아프리카난민을 원조하는 민간기관들은 그중 일부는 서로 연결망을 지니고 있지만 많은 대다수 기관들은 서로가 역사, 규모, 행정적 구조(중앙집중식 대 지방분권식), 주요 클라이언트, 인적·재정적 자원, 중점원조내용, 서비스의 틀(frame), 원조능력, 활동의 범위 및 수준, 관심영역, 주요 목표 등에 대하여 매우 다양한 모습을 보이고 있다. Majka는 이러한 민간지원단체들을 그들의 주요목적에 따라 크게 세 가지로 분류하고 있는데 첫째는 조직의 목적이 옹호(advocacy)와 의뢰(referral)에 있는 기관들이다. 두 번째는 조직의 주요목표가 난민들의 보호, 법적지위 보장, 주거마련, 건강, 복지프로그램, 고용, 언어교육, 사회 심리적, 문화적 적응문제, 종교적 지원등에 있는 조직들이고 마지막 세 번째는 조직이 주로 자기발전에 주요 목표가 있는 경우로서 조직의 설립과 발전, 지역사회개발에 관여하는 것이다.

이러한 민간기관들은 정부로부터 재정적인 지원을 받는 정도에 따라 자신들의 프로그램에 대한 평가의 방법이 다르다. 먼저 정부기관으로부터 재정적 지원을 받은 민간기관들은 상당히 표준화된 보고체계를 가지고 있다. 이러한 민간기관들은 자신들의 재정 지원처에 지원을 실시한 난민의 숫자, 다양한 원조제공노력, 프로그램결과, 재정지출 내

용등을 제출한다. 그리고 이 민간기관들은 내부적인 평가기제가 존재하여 서비스를 받은 난민 수혜자들로부터 제기된 문제들을 지속적으로 사정하기 위하여 관리자들과 실무스텝이 모여서 정기적(주별 혹은 월별)인 회의를 한다. 회의는 난민지역사회의 대표들 사이에서도 열려서 난민지원의 양과 질, 그리고 과정등에 대하여 논의하고 아울러 그러한 지원이 목표한 난민인구 집단에 대하여 실질적으로 도움이 되었는지도 논의한다.

조사된 기관중 다른 34개의 기관들은 대부분 재정적 지원을 받지 않거나 부분적으로 지원받은 난민자체적 상호회(ethnic associations)인데 이들은 평가의 도구를 제3세계 클라이언트에 맞도록 고안했다. 지역사회의 자생적 지도자들은 프로그램개발, 서비스전달, 프로젝트 평가를 위한 가장 신속하고 건설적인 방법은 개별적인 요구와 상황에 초점을 맞추고 다양성과 자립성을 지키며 사람들의 현재의 위치에서 출발하고 그들을 원조하며 그 다음에 그들의 조직적 자원 및 자산의 사용을 평가하는 것이다.

호주의 전체의 경우를 생각할 때 난민 지원모형은 영국과 뉴질랜드의 난민지원모형, 즉, 사후 대책적인(ad hoc)프로그램위주로 지원을 실시하고, 정부로부터의 불충분한 재정지원을 가지며, 지원기관들 사이의 조정적 기제가 없고 비평가적인 모습을 지니는 모형과 미국적인 모형, 즉, 구체적인 국가의 난민정착지원의 의제(agenda)를 가지고 있고 거대한 체계를 형성하여 난민지원조직들을 정확히 측정하는 기제를 가지고 있는 모형의 중간적 형태를 보이고 있다. 영국과 뉴질랜드에서는 구체적 난민지원 시스템이 존재하지 못하기 때문에 구호물자를 배분하기 위한 적절한 하부구조(infrastructure)를 형성하지 못하고 있으며 보다 핵심적이고 공식적인 정착지원을 제공하는데 관심을 기울이지 못하고 있는 것이다.

3.4.3 일본의 사례

미국의 난민지원체계가 다양하고 개별적인 접근(individualized approach)의 모습을 보인다면 일본은 제도화된 계획(institutionalized approach)에 의하여 난민지원이 이루어진다고 볼 수 있다(Hirayama, Hirayaman, and Kuroki, 1995).

정착하는 난민들에게 초기의 영접과 오리엔테이션(initial reception and orientation)을 제공하기 위하여 일본정부는 4개의 센터를 설립하였는데 그 첫 번째가 오무라 난민영

접센터이다. 이 센터는 1989년에 난민의 임시 영접시설로 설립되어 보트피플의 난민판정이 주 업무로 되어 있다. 일단 여기에서 난민으로 판정이 되면 이들은 국제난민지원센터(International Refugee Assistance Center)로 보내지게 되는데 이 센터(IRAC)는 제3국이나 일본에 정착하기를 원하는 난민들을 위한 통과사무소(transient center)이다. 다른 난민센터들인 히메지와 야마토 정착촉진센터들은 태국, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀, 홍콩등과 같은 1차적 난민캠프에 있는 난민자격심사소(Refugee Status Survey Mission)를 거쳐 일본에 정착하는 난민들을 위한 곳이다.

이러한 IRAC, 히메지, 야마토센터들은 일본의 주요한 난민정착을 담당하는 기관들로서 아시아인복지교육재단(FWEAP)에 의해 운영되고 있다. 이 교육재단은 일본정부와 계약을 맺고있는 비영리 민간기관이다. 이 외에도 동남아 난민의 소규모 정착지원프로그램을 실시하고 있는 세 개의 민간기관이 더 있다.

IRAC에서는 제3국에 정착하기를 희망하는 난민들은 원칙적으로 1년정도 머무를 수 있으며 일본에 정착하기를 바라는 난민들은 6개월 이 IRAC에서 머무른다. 히메지와 야마토센터에서도 일본에 정착하는 난민을 대상으로 정착전 6개월 정도까지 머무를 수 있다.

이 세 군데 정착지원 센터에서의 비슷한 프로그램은 네 가지 영역으로 분류될 수 있는데 정착에 필요한 행정업무지원, 보호와 간호, 상담과 교육, 고용의 지원이 그것들이다. 행정적 지원업무에 소요되는 비용은 외무성, 보건에 필요한 것은 보건복지성, 일본어교육은 교육성, 직업교육은 노동성에 의해 실시된다. 그외 일일수당, 의료비용, 교통비, 사회생활적응안내, 통역비는 국제연합 고등난민판무관실 일본분소이나 외무성에 의해서 지불된다.

4. 각국의 제도비교

4.1 정착지원서비스 전달자와 역할

우리나라의 경우 수용시설에서의 정착에 필요한 사회적응교육, 직업교육, 직업알선등의 서비스는 중앙정부에 의해서 이루어지고 있고, 개별정착지에서의 생활이후의 서비

접센터이다. 이 센터는 1989년에 난민의 임시 영접시설로 설립되어 보트피플의 난민판정이 주 업무로 되어 있다. 일단 여기에서 난민으로 판정이 되면 이들은 국제난민지원센터(International Refugee Assistance Center)로 보내지게 되는데 이 센터(IRAC)는 제3국이나 일본에 정착하기를 원하는 난민들을 위한 통과사무소(transient center)이다. 다른 난민센터들인 히메지와 야마토 정착촉진센터들은 태국, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀, 홍콩등과 같은 1차적 난민캠프에 있는 난민자격심사소(Refugee Status Survey Mission)를 거쳐 일본에 정착하는 난민들을 위한 곳이다.

이러한 IRAC, 히메지, 야마토센터들은 일본의 주요한 난민정착을 담당하는 기관들로서 아시아인복지교육재단(FWEAP)에 의해 운영되고 있다. 이 교육재단은 일본정부와 계약을 맺고있는 비영리 민간기관이다. 이 외에도 동남아 난민의 소규모 정착지원프로그램을 실시하고 있는 세 개의 민간기관이 더 있다.

IRAC에서는 제3국에 정착하기를 희망하는 난민들은 원칙적으로 1년정도 머무를 수 있으며 일본에 정착하기를 바라는 난민들은 6개월 이 IRAC에서 머무른다. 히메지와 야마토센터에서도 일본에 정착하는 난민을 대상으로 정착전 6개월 정도까지 머무를 수 있다.

이 세 군데 정착지원 센터에서의 비슷한 프로그램은 네 가지 영역으로 분류될 수 있는데 정착에 필요한 행정업무지원, 보호와 간호, 상담과 교육, 고용의 지원이 그것들이다. 행정적 지원업무에 소요되는 비용은 외무성, 보건에 필요한 것은 보건복지성, 일본어교육은 교육성, 직업교육은 노동성에 의해 실시된다. 그외 일일수당, 의료비용, 교통비, 사회생활적응안내, 통역비는 국제연합 고등난민판무관실 일본분소이나 외무성에 의해서 지불된다.

4. 각국의 제도비교

4.1 정착지원서비스 전달자와 역할

우리나라의 경우 수용시설에서의 정착에 필요한 사회적응교육, 직업교육, 직업알선등의 서비스는 중앙정부에 의해서 이루어지고 있고, 개별정착지에서의 생활이후의 서비

스는 거의 민간단체의 손에 맡겨져 있다. 그러므로 우리나라의 탈북자 지원 민간단체들은 역할의 뚜렷한 특성이 없이 응급구호적인 물품지급에서부터 직업교육과 알선, 심리상담, 사회적응교육에 이르기까지 주어진 여건에 따라 다양한 사업을 실시하고 있다.

독일의 경우는 일차적 수용과 정착의 과정에서 생활용품 지급비부터 자영업 개업지원에 이르기까지의 경제적 적응을 위한 과정을 위해서 연방정부와 주정부가 직접적인 프로그램을 마련하여 지원하고 민간단체는 1차적 수용시설에서의 구호적 지원(의복지급등)과 2차 수용시(개별州의 임시거주지) 혹은 영구거주지에서의 동화대책에 중심적인 서비스전달자로서 역할을 한다. 특히 동화대책에서는 민간단체들의 사회적 심리적 적응의 원조와 정보제공, 교육기능을 발휘하게 하였다. 동화대책과정에서 연방 및 주 정부의 직접적 서비스 전달활동에 포함될 수 있는 것은 정치교육센터를 설립하여 운영한 것이었고 이주민 거주지역별로 시민대학을 설치·운영한 것이라고 할 수 있다.

미국의 경우는 초기의 영접과 배치, 그리고 정착적응의 모든 과정에서 민간자원기관들이 주도적으로 프로그램을 실시하고 지원서비스를 전달하게 하고 있다. 연방정부와 주정부는 소규모의 자체적인 지원 프로그램을 마련하는데 대부분 지역간의 난민지원으로 인한 부담의 불균형을 해소하게 한다든지, 혹은 비용 효과적이고 단기적인 자립원조모형을 개발하는 프로그램을 실험하는 정도이다.

캐나다는 미국과 비슷하여 민간자원기관들이 주도적으로 정착에 관련된 제반 서비스를 전달하고 있고 호주 또한 전반적인 서비스를 공공기관과 민간기관들이 함께 서비스를 전달하며 일본의 경우는 IRAC, 히메지, 야마토센터같은 정부가 설립한 난민센터를 민간기관이 운영함으로써 직접적인 서비스전달은 여전히 민간의 손에 의해 이루어지고 있다고 할 수 있다. 일본 민간이 전달하는 서비스의 내용은 앞서 소개하였듯이 정착에 필요한 행정업무지원, 보호와 간호, 상담과 교육, 고용의 지원등을 함으로서 민간의 역할이 사회·심리적 적응과 정보전달, 교육등에 치중한 독일의 동화대책에 비해 다소 포괄적이라고 볼 수 있다.

4.2 민간단체의 활동에 있어서의 재정적 원천

우리나라의 경우 민간단체의 예산으로만 이루어지고 있고 독일의 경우에는 민간조직

의 동화대책서비스의 전달에 대하여 연방(내무부와 가족노인부)과 주정부에서 전적으로 재정적인 지원을 해주고 있다. 미국, 캐나다, 호주의 경우는 민간단체의 프로그램에 대하여 연방정부의 난민 및 이민자 관련부서에서 재정적인 지원을 그랜트의 형식으로 지급하고 있다. 일본의 경우도 이와 비슷하나 그랜트의 형식이라기 보다는 난민센터를 운영하는 민간기관(아시아인복지교육재단, FWEAP)에 그 비용을 전달하는 방식이라고 본다. 그러나 일본의 경우는 정부의 지원과 관련되지 않은 다른 민간 기관들도 존재한다.

4.3 연결관계의 형식과 정도

우리나라의 경우에는 민간과 정부를 연결하는 가제로 통일부가 관여⁹⁾하는 ‘북한이탈주민 후원회’가 될 수 있으나 실제로 정부와 민간단체들의 적절한 연결기제가 되지 못하고 있다. 현재, 탈북자 지원을 주도적으로 담당하는 정부부서는 통일부의 인도지원국이며 이외의 정부 관련 부서들이 병렬식으로 연결되어 탈북자 정착지원에 관여하고 있다. 그러므로 정부와 민간단체사이의 연결의 정도는 매우 약하거나 거의 없다고 할 수 있다.

독일의 경우에는 이 글을 위한 자료로서는 연방, 주정부, 그리고 민간자원조직들의 연결기제를 정확히 알 수 없다. 다만, 미국의 경우와 같은 계약의 형식은 아니면서도 정부와 민간조직들이 조화롭게 밀접히 연결되고 있음을 알 수 있다. 무엇보다 연방 및 주 정부는 민간단체의 지원활동이 효과적이 될 수 있는 기반을 조성하기 위하여 경제적 적응을 위한 전폭적인 지원을 실시하였고 민간단체의 영역으로서 이주민의 사회적, 문화적, 심리적 적응에 대한 지원활동을 민간조직들에게 맡김으로서 어느 나라보다 그 역할의 분담이 적절히 이루어졌다고 본다. 그리고 이러한 민간활동에 대한 연방내무부와 가족노인부 그리고 주(州)정부가 동화대책을 재정적으로 지원하는 모형은 공동의 목표 달성을 위해 정부와 민간이 연결되는 바람직한 파트너십의 모습으로 보인다. 또한 “이주민 정착지원 기관들사이의 업무조율을 위해 이주민 관련 관청(정부)과 민간단체들을 연계하는 정보전달망이 구축되어 있었으며, 이주민 단체간의 교류를 증진시키는 정보

9) “통일부 장관이 후원회의 건전한 운영을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다” (북한 이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법령 30조 제 2항) 에 근거함.

센터를 운영하고 있었다“(이정우·김형수, 1996)는 것은 적어도 정부와 민간단체, 그리고 이주민 사이의 커뮤니케이션 혹은 상호작용이 이루어지고 있다는 것을 보여준다.

미국을 비롯하여 캐나다와 호주등의 경우에 민간자원조직과 정부는 계약적(contracting)인 관계로 연결되고 있다. 즉, 정부는 민간기관이 전달하는 서비스의 구매자와 같은 입장에서 민간기관으로부터 난민수용 및 정착지원계획을 검토하고 또한 실제로 시행된 서비스의 내용을 평가하여 재정적인 자원을 결정하는 방식으로 관계를 맺고 있는 것이다. 특히 미국의 경우, 개별적인 후원자가 비공식으로 지원하는 방법을 인정하면서도 일단 정착지원 민간기관이 관여하는 모든 난민들의 상황에 대한 조직적인 정돈과 통제를 발휘하고 있다. 그러므로 어느 나라의 경우보다 민간자원조직과 정부의 관계는 밀접하면서도 반목의 소지가 있다고 본다.

미국의 경우 정부와 민간단체사이의 이러한 계약적 관계는 그 장단점이 구체적으로 논의되고 있다. 먼저 미국식 모형에서는 정부가 확실한 난민원조의 책임을 분명히 명시하고 있다. 그러므로 모든 난민서비스의 재정적 지원의 일차적인 책임을 명백히 하고 있다. 따라서 이러한 책임을 대리하여 민간기관이 서비스를 전달할 때 그 지원과 감독은 철저히 시행되는 것이다. 이러한 모형의 장점으로서는 난민원조 자원기관이 서로 연결되어 있어 정부가 전국적인 원조사업을 벌일 때 원조대상이나 프로그램내용이 중복되거나 누락되게 하는 일이 없다. 그리고 난민원조를 전담하는 부서 즉, 보건복지부 산하 난민정착국이 있어서 정확한 정보를 파악하고 정착지원사업의 전체적인 조정을 원활히 할 수 있다. 그러므로 기존의 민간자원기관들의 역량을 충분히 이용하고 있다.

한편 단점으로 지적될 수 있는 것은 재정적 지원(fund)를 받기 위하여 민간자원기관들 사이의 끊임없는 경쟁이 이루어질 수 있는데 이러한 경쟁적 분위기는 진정한 난민의 원조라는 본래의 목표를 벗어나 최종적으로 재정적 지원을 받는 것에 목표가 맞춰질 수 있다. 그리고 전반적인 난민정착지원에 대한 민간기관의 활용은 정부의 재정적 부담을 가중할 수 있다. 미국의 경우 종종 주정부와 연방정부의 난민지원제정에 대한 불협화음이 존재하여 서로 반목하는 경우도 있는데 많은 경우가 주 정부가 실질적인 난민서비스의 전달을 지휘하면서 소요된 경비를 연방정부로부터 직접히 상환 받지 못하는 경우이다.

또한 미국식 계약제의 단점으로서 난민정착에 대한 연방정부의 정책적 가이드라인이

너무 강하게 작용하여 정착서비스를 전달하는 민간기관의 자율성에서 오는 장점을 감소시킨다는 것이다. 예를 들어서, 미국의 경우 각주의 난민의 實數(미국에서 정착한지 3년 혹은 3년 이하가 되는 경우)를 헤아리고 각주의 전체인구에 대한 난민의 비율을 산정하여 이 두가지를 가지고 연방의 재원을 주별로 할당하고 있는데 여기에는 다음과 같은 문제가 있다. 이러한 방식의 재정적 분배는 정부의 엘리트즘(elitism)에 근거한 것 외에는 아무것도 아니라는 비판이다. 즉, 난민의 독특한 욕구를 반영하지 않고 정부의 자의적인 인식, 가치, 관심을 기준으로 재원량의 할당한 것이다.

한편 정부가 정책적으로 추진하고 이를 실천에 반영하도록 요구하는 단기적 재정지원의 기제(short-term funding mechanism)로는 민간자원기관들이 전략적이고 효과적인 정착지원 기획을 할 수 없다는 지적이 있다. 즉, 정부의 정책적 권고에 따르면 단기 속성적이고 응급처방적 서비스내용(예: 조기고용을 목표로 하는 직업 및 언어훈련, 고용서비스등)에만 재원이 집중되고 있어서 기획과 서비스제공에서의 혁신적인 프로그램을 실시하는데 제한이 많다는 것이다(Le-Doux and Stephens, 1992).

최근 대다수의 민간자원기관들은 자신들의 서비스내용을 확대하고 난민과 이민자의 독특하고 변하는 욕구들을 충족시키는데 유효한 특별한 서비스를 제공하려 하고 있다. 자원민간기관들은 이러한 전략적 프로그램개발을 통해서 정부로부터의 경쟁적인 재정지원(funding)의 환경속에서 생존할 수 있다는 경험을 하고 있을 뿐만 아니라 응급히 재정이 요구되는 문제들을 해결할 수 있는 기제를 발전시켰다고 할 수 있다. 한가지 예로서 재정원천의 다각화(triangulation of funding sources)를 발전시켜 연방정부의 재정지원에의 의존으로부터 점차 벗어나고 있는 것이다(Le-Doux and Stephens, 1992).

미국의 민간기관들은 미국자원기관협의회(American Council of Voluntary Agencies)의 이름아래 연결되어서 전체적인 난민지원업무에 있어서 정부(연방정부의 경우에는 보건복지부산하 난민정착국이 위주로 대민 창구의 역할을 한다)와 협의 조정을 이루는 역할을 하고 있다. 그리고 주정부 소속의 난민 코디네이터(refugee coordinator)들은 연방정부로부터 재정적 지원을 받고 있는 모든 난민지원 민간조직과 그 프로그램의 결과에 대한 수량화된 정보를 관리하고 연방정부와 지방정부(주정부), 그리고 지방의 민간자원기관들사이의 조정자로서 역할을 하고 있는 것이다.

캐나다의 경우 정부의 주무부서인 고용 및 이민부(지방업무 담당 공무원)가 지방정부

당국과 난민지원관련 민간단체의 구성원으로 이루어진 ‘지방난민자문위원회’와 연결되어서 정착지원에 관한 협의를 하고 결정할 수 있도록 되어있다. 그러나 앞서도 언급하였듯이 이러한 연결기제가 잘 활용되지 못하고 있어서 연방정부의 일방적인 의사결정이 문제점으로 지적되고 있다.

호주의 경우도 미국이나 캐나다와 같이 정부로부터 그랜트를 받고 지원사업을 실시하며 이에 대한 결과를 심층적으로 분석하고 보고하는 계약적 관계로서 연결되어 있다.

일본의 경우는 정부의 난민주무부서와 개별민간단체인 아시아인 복지교육재단과 단독적인 계약을 체결하고 있다.

5. 탈북자 정착지원에서 정부와 민간의 연결 모형을 위한 논점들

5.1 민간단체들의 지원 활동내용

아직 우리나라의 민간조직은 탈북자지원에 있어서의 장기적 방향성이 마련되어 있지 못하다는 것을 서두에서 문제점으로 지적되었다. 이것은 탈북자 정착의 어디까지를 도와주어야 하는지, 즉, 응급구호적 차원의 지원을 해야 하는지, 아니면 직업상담, 직업훈련, 교육의 차원까지 해주어야 하는지(미국처럼), 혹은 민간조직의 장점을 살릴수 있는 심리적 사회적 적응의 문제를 중점적으로 원조해야 하는지에 대한 뚜렷한 감각이 없다. 더욱이 정부와 민간사이의 커뮤니케이션이 체계화되어 있지 못하므로 탈북자지원에 있어서의 정부사업에 단점이 지적되고 부족한 것들이 제기되고 있음에도 불구하고 정부의 사업을 지원한다는 취지에서도 어떻게 해야 효과적인지를 잘 깨닫지 못하고 있는 것이다. 그러므로, 정부와 민간의 파트너십이 이루어지기 위해서는 먼저, 정부가 민간에게 어디까지를 도움 받을 것인가가 분명히 제시되어야 한다. 예를 들어, 독일의 경우처럼, 수용시의 보조적인 구호사업 그리고 동화대책에서의 주도적인 이주민 교육과 정보 제공, 상담 등의 활동정도를 하기를 원한다든지, 아니면 미국의 경우처럼 대부분의 난민정착지원활동에서 민간조직의 주도적인 도움을 원하는 것인지, 아니면 또다른 어떤 부분이든지, 이것이 분명하여지지 않고서는 정부민간사이의 공식적 관계가 설정되기

당국과 난민지원관련 민간단체의 구성원으로 이루어진 ‘지방난민자문위원회’와 연결되어서 정착지원에 관한 협의를 하고 결정할 수 있도록 되어있다. 그러나 앞서도 언급하였듯이 이러한 연결기제가 잘 활용되지 못하고 있어서 연방정부의 일방적인 의사결정이 문제점으로 지적되고 있다.

호주의 경우도 미국이나 캐나다와 같이 정부로부터 그랜트를 받고 지원사업을 실시하며 이에 대한 결과를 심층적으로 분석하고 보고하는 계약적 관계로서 연결되어 있다.

일본의 경우는 정부의 난민주무부서와 개별민간단체인 아시아인 복지교육재단과 단독적인 계약을 체결하고 있다.

5. 탈북자 정착지원에서 정부와 민간의 연결 모형을 위한 논점들

5.1 민간단체들의 지원 활동내용

아직 우리나라의 민간조직은 탈북자지원에 있어서의 장기적 방향성이 마련되어 있지 못하다는 것을 서두에서 문제점으로 지적되었다. 이것은 탈북자 정착의 어디까지를 도와주어야 하는지, 즉, 응급구호적 차원의 지원을 해야 하는지, 아니면 직업상담, 직업훈련, 교육의 차원까지 해주어야 하는지(미국처럼), 혹은 민간조직의 장점을 살릴수 있는 심리적 사회적 적응의 문제를 중점적으로 원조해야 하는지에 대한 뚜렷한 감각이 없다. 더욱이 정부와 민간사이의 커뮤니케이션이 체계화되어 있지 못하므로 탈북자지원에 있어서의 정부사업에 단점이 지적되고 부족한 것들이 제기되고 있음에도 불구하고 정부의 사업을 지원한다는 취지에서도 어떻게 해야 효과적인지를 잘 깨닫지 못하고 있는 것이다. 그러므로, 정부와 민간의 파트너십이 이루어지기 위해서는 먼저, 정부가 민간에게 어디까지를 도움 받을 것인가가 분명히 제시되어야 한다. 예를 들어, 독일의 경우처럼, 수용시의 보조적인 구호사업 그리고 동화대책에서의 주도적인 이주민 교육과 정보 제공, 상담 등의 활동정도를 하기를 원한다든지, 아니면 미국의 경우처럼 대부분의 난민정착지원활동에서 민간조직의 주도적인 도움을 원하는 것인지, 아니면 또다른 어떤 부분이든지, 이것이 분명하여지지 않고서는 정부민간사이의 공식적 관계가 설정되기

힘들다. 이것이 이루어져야 정부가 민간조직에게 어떤 형태의 지원(금전적, 기술적)이 얼마만큼 이루어질 것인지도 결정될 수 있다.

그렇다면 우리의 경우 민간조직들이 어떤 사업 내용으로 탈북자 지원활동을 하기가 기대되어져야 하는가? 이것은 정부가 수용시설에서의 적응훈련의 과정을 어떻게 기획하는가에 따라 달라진다. 현재 정부는 수용시설 보호기간을 북한이탈 주민의 보호 및 정착지원에 관한 법령에 명시된대로 1년으로 확장하여(개인별로 약간의 차이를 고려함) 그 기간동안 과거보다 한층 효과적인 사회적응교육과 직업교육을 실시하려 하고 있다. 수용시설에서의 교육들이 구체적이고 효과적으로 이루어진다면 탈북자들이 개별정착지에서 독립적인 사회생활을 시작할 때 민간조직으로부터의 지원활동이 비교적 적게 요구될 것이라는 예상이 가능하나 이것은 그리 타당하지 않다고 본다. 왜냐하면 사회적응교육과 직업교육이라는 개념자체가 수용시설 내에서 완결되어지는 혹은 탈북자의 특성만을 고려해서 실시되는 그러한 성질의 것이 아니기 때문이다. 이 두 가지는 어디까지나 탈북자가 어느 지역에 정착하여 어떠한 경제적, 사회적 환경에서 살아가게 될 것인지에 따라 다양한 형식과 내용으로 이루어져야 보다 효과적이 될 수 있기 때문이다. 또한 현재의 사회적응교육의 문제가 피상적인 교육내용과 실제 생활적응의 부족, 그리고 직업훈련과 직업알선도 미봉적으로 제공되기 때문에 이러한 정부의 노력이 허사가 되고 마는 결과를 낳고 있다고 종종 지적되고 있다. 그러므로 정부의 수용시설 보호기간이 길어지면 길어질수록 그리고 수용시설에서 적응교육을 종결하는 방향으로 나아가려 하면 할수록, 정부의 재정적 지출을 증가시킬 뿐이지 개별정착지 정착이후에 민간에게 요구되는 탈북자 서비스의 폭은 감소되지 않을 것이다. 그리고 이러한 상황에서 보다 전문적인 민간조직의 탈북자 지원이 필요할 것으로 예상한다면 정부의 재정적 보조가 예상되고 정부는 이러한 지출에 대한 부담을 더욱 크게 느끼게 될 것이다.

그러므로 장기적으로 정부는 수용시설에서의 수용기간을 최소한으로 줄이는 것이 필요하다. 그리하여, 탈북자들의 개별정착지에서의 생활을 가능한 빨리 시작하게 하여 그곳에서 생활하면서 실질적인 사회적응교육을 병행하고 지역노동 시장여건에 부합하는 고용관련 서비스와 직업훈련이 이루어져야 할 것이다. 만약 정부수용시설에서의 교육이 단기화 된다면 탈북자의 개별정착지에서의 정착과정에 정부의 무관심이 계속될 수 없으며 정부의 탈북자 지원사업은 이 개별정착시기에 더욱 본격화되어야 한다. 그래야

만 민간단체들이 이 시기에 정부의 진정한 동역자(partner)로서 정부의 부담을 덜어주는 역할을 할 수 있을 것이다. 여기서 정부는 현재의 민간조직들이 실시하고 있는 응급 구호적인 활동(예를 들어, 정착지에서의 독립생활을 시작할 때 필요한 생활용품을 모집하여 분배해주는 것등)을 계속해서 하도록 요청할 수 있을 것이고 더 나아가 상설적인 공간을 가지고 탈북자들의 포괄적인 상담서비스를 제공해주는 활동을 하도록 요청할 수 있을 것이다. 미국과 독일의 경우 수용과 정착사에 응급한 생필품을 마련하는데 정부가 재정적으로 지원했는데 아직 우리나라에서는 당장 정부가 이것을 지원하지 않아도 될 정도로 탈북자 숫자가 많지 않고 또 응급구호적 생필품을 지급하는 것을 위한 민간의 자원은 부족하지 않다고 본다. 현재 생필품을 지급하는 민간단체는 개별교회가 대부분인데(김동배·이기영, 1997) 이들이 제공할 수 있는 금전적, 물질적 지원을 방지할 필요는 없는 것이다. 그러나, 탈북자의 숫자가 급증한다면 이 부분에도 정부(중앙정부 그리고 장기적으로 지역적 분산이 심화될 때는 지방자치단체도 포함)의 재정적 지원이 필요하게 될 것이다.

또 하나 중요한 민간의 활동으로서 포괄적 상담지원을 하는 민간단체의 역할을 언급하였는데 여기서 말하는 포괄적 상담이란 정착지에서 사회생활을 시작할 때부터 생활을 영위하면서 필요한 다양한 정보를 제공하기 위해서 그리고 여러 가지 적응의 어려움을 상담해 주고 또 다른 적절한 원조기관을 소개해 주는 의뢰(referral)를 제공하는 역할(예를 들어 고용관련 정보전달 및 직업알선을 위한 네트워크를 형성하는 역할)을 하는 일차적인 상담소의 기능을 하는 것을 말한다. 이러한 민간조직의 상담적 지원은 자원봉사자들에게만 맡겨져서는 단순한 보조적이고 비효과적일 수 있으므로 보다 전문화된 유급의 인력을 고용하여 실시할 수 있도록 해야한다. 여기서 정부의 재정적인 지원이 필요하다고 본다. 그리고 장기적으로는 기존의 탈북자지원 민간단체와 함께 지역사회복지관이 이러한 포괄적 정착상담을 실시하는 장소로 포함되어서 점차적으로 상담지원 사업에서 중심적인 역할을 하는 기관으로 이동되어 가야할 것이다. 왜냐하면 사회복지관은 다른 어느 민간기관보다 손쉽게 상담에 관련된 전문지식을 익힌 인력을 구할 수 있고 지역에 기반을 둔 기관이기 때문에 탈북자들이 정착지의 생활 환경속에서 적절한 상담적 지원이 이루어질 수 있기 때문이며 공간적인 접근도에서 유리할 수 있을 것이다. 이러한 복지관의 기능에 의존할 경우 역시 이 부분에 대한 정부의 재정적 지원이

있어야 한다.

정부의 수용시설에서의 보호와 교육이 최소화되면 경제적 적응에 관련된 직업교육이 개별정착지의 정착후 본격적으로 이루어져야 한다는 예상을 할 수 있는데, 이러한 경제적 적응을 위한 지원은 단기적으로도 또한 장기적으로도 민간기관의 역할로 포함될 수 없다. 그러므로 기술교육 및 직업훈련은 현재와 같이 서울시립기능대학과 사설학원을 이용하듯이 정부에 의해서 프로그램이 주도되어야 한다. 다만 포괄적인 상담소를 운영하는 민간단체와의 연계를 통해 탈북자의 특성과 여건, 그리고 거주하는 지역여건에 적합한 직업훈련이 부과될 수 있도록 해야 할 것이다.

외국의 사례를 보면 미국이 직업알선과 직업교육, 그리고 고용을 위한 각종서비스 전달을 민간기관에게 맡긴 반면 독일은 정부의 공공기관(연방고용청등)이 이주민의 직업교육 및 직업알선 프로그램을 실시하고 교육기간중 별도의 소득지원을 해주었다(이정우·김형수, 1996). 직업알선에서는 서독의 실업자와의 형평성문제를 감안하여 가능한 정부의 직접적인 개입은 지양하고 시장의 기능에 의해 이루어지게 하려 하였다.

5.2 민간단체와 연결될 정부의 탈북자 지원 전담부서

탈북자가 개별정착지에서 사회생활을 시작할 때부터 정부는 민간조직의 역량을 적극적으로 활용하여야 한다. 현재, 탈북자를 돕는 민간단체들을 보면 대개 의욕이 앞서고 적절한 프로그램시행과 재정의 마련에서는 부족함을 보여주고 있는데 이는 전반적으로 탈북자의 욕구와 그들의 지원방법이 적절히 맞아떨어지지 못해서 그렇다고 본다면 이들의 의욕과 자원이 적절하게 활용되게 하기 위해서는 반드시 정부와 민간이 연결되어야 한다. 일차적으로 탈북자를 영접하고 초기적 적응교육을 실시하면서 파악된 탈북자의 욕구와 문제, 그리고 그들의 장점들이 민간단체들에게 충분히 전달되어 고지되도록 해야한다. 그리하여 그들이 지원할 수 있는 내용과 자원의 양, 그리고 탈북자의 욕구등을 연결시키는 작업이 누군가에 의해서 이루어져야한다. 그러므로 정부를 대변하여 1차적 적응훈련결과를 민간단체에게 전달할 정부 부서가 정해져야 하고 이를 전달받는 민간단체의 연합회같은 기구가 형성이 되어야 한다. 현재로선 정부부서는 통일부 산하의 인도지원국의 어떤 부서가 될 수 있고 민간단체의 연합체적인 단체는 탈북

주민 후원회가 될 수 있다(적어도 조직의 정관상으로는, 그리고 탈북자 지원법령에 의거한다면). 그러나 이러한 정부부서와 민간단체의 연합체는 각각 문제점을 내포하고 있다. 먼저 통일부의 인도지원국이 정부시설내의 직업교육의 결과 및 탈북자의 욕구를 민간기관에게 전달할 기관으로 지정되면 그 다음 개별정착지에서의 탈북자 지원시 필요한 정부의 담당부서가 결정이 되어야 하는데 이때에도 통일부의 인도지원국이 되어야 하는가에 대한 의문을 제기할 수 있다. 어떠한 타당한 근거를 들어서 통일부 인도지원국이 제정착에 필요한 원조제공시에도(예를 들어, 직업알선, 직업교육, 사회심리적 상담활동, 사회보장제도의 활용문제등) 이를 총괄적으로 전담하여 민간단체들을 조정하며 정부의 정착정책을 관철시키는 (마치 미국의 보건복지부 산하 난민정착국과 같은 존재로서) 역할을 한다면 처음부터 끝까지 탈북자 지원과 관계되는 정부부서가 하나라는 점에서 일관성은 유지될 수 있다는 측면에서는 긍정적이다. 그러나, 개별 정착지에서 정착지원을 하는 과업의 내용이 매우 사회복지적인 면에서 전문성을 요하는 것이다. 이러한 전문적 활동을 통일부의 인도지원국 담당 직원들이 수행하기란 적절하지 못한 점이 많을 것이다. 그렇다면 우리나라도 미국의 경우처럼, 탈북자가 도착하여 정부시설내에서 교육을 받기 시작할 때부터 그 과정을 끝내고 개별정착지에서 본격적인 제정착의 노력을 할 때까지 보건복지부산하의 탈북자 정착지원국이 생겨서 이를 전담하고 민간단체와 연결되는 정부 부서가 되어야 하지 않을까 생각한다¹⁰⁾.

5.3 민간단체의 연합회적인 조직

미국에서의 민간자원기관의 연합회가 있듯이 우리의 경우에도 분명 민간단체의 연합체가 있어야 한다. 이러한 연합체가 탈북주민 후원회가 된다면 이는 정부의 관변단체적인 성격이 짙어서 진정한 정부와 민간단체의 매개역할을 할 수 없고 민간단체들의 조정을 이룰 수 없을 것이다. 그러므로 연합체는 결국 현재 어떤 방식으로 탈북자를 지원하는 민간단체들이 모여서 새로운 연합기구를 형성하고 역량은 충분하나 아직 구체적인 지원활동을 하지 못하고 있는 민간단체들을 참여시킬 필요가 있는 것이다. 현재처

10) 이종훈(1996) 또한 민간단체의 지원이 활성화되는 정착지원단계에서의 주무부서를 보건복지부로 하자는 의견을 제시한바 있다.

럼, 먼저 탈북주민 후원회같은 관변적 연합체를 만들어 놓고 현재 활동중인 단체나 그렇지 않은 단체를 한꺼번에 가입시켜 놓고 인위적으로 연결하게 하려면 그 연합체 형성의 과정이 그리 매끄러울 수가 없을 것이다. 탈북자 지원사업을 할 수 있는 자원적, 기술적 역량을 가진 큰 민간단체들을 포섭하려는 정부의 의도는 부적절하다고 말할 수 없으나 구체적이고 장기적인 계획없이 이들을 참여시키려고 한다면 탈북자 욕구에 적합하지 못한 지원활동에 치우치고 일회성의 지원활동이 될 가능성이 많다. 그러므로 장기적으로 민간단체들을 조화시키고 조정할 수 있는 기능은 탈북자 주민 후원회의 형식이 아닌 다른 것이 되어야 한다고 본다.

결국 민간단체를 연결하는 어떤 연합체의 형성은 민간단체 스스로의 필요에 의하여 자발적인 것이 되어야 한다는 것인데 이러한 필요에 의한 자발적 연합체의 형성은 결론적으로 정부와 민간단체사이의 구체적인 상호작용이 시작되어야 이루어질 수 있다고 본다. 정부가 민간에게 바라는 것이 없거나 있다고 하더라도 이것이 전달되지 않고 또한 반대로 민간조직들이 정부에게 원하는 것이 없거나 이를 위해 정부와 커뮤니케이션을 하지 않는다면 민간단체들이 어떤 연합체를 구성할 필요를 느끼지 않을 것이며 정부의 단일 창구를 찾지도 않을 것이기 때문이다.

그렇다면, 정부와 민간단체사이의 상호작용은 두 주체 중 누구에 의해 시도되어야 하는가? 마땅히 정부에 의해 먼저 상호작용이 제기되어야 한다고 본다. 탈북자 지원의 책임은 1차적으로 당연히 정부에게 있다. 민간단체는 어디까지나 보조적인 것이며 이들에게 탈북자 부적응, 혹은 정착의 실패의 책임은 직접적이지 않으며 결국 정부에게 화살이 돌아가게 되어있다. 현재 탈북자적응의 많은 문제점이 제기되고 있는 데도 정부는 혼자서 힘겨워 하면서도 구체적으로 민간단체에게 주문하는 것이 없다. 단지 민간단체가 하고 있는 활동들을 지켜보면서 그들의 활동이 정착에 보탬이 되어줄 것 정도로 기대하고 있다. 이유라면, 정부가 민간단체에 대한 아무런 지원이 없이 주문할 수는 없기 때문이라고 생각할 수 있을 것이다. 혹은 정부가 탈북자 정착의 문제를 너무 협소하고 단기적인 것으로 생각하고 있어서 그런 것이 아닌가 의심하게도 한다. 시설에서의 적용교육과 직업교육 그리고 직업알선 정착금지급 이정도가 탈북자의 문제를 해결하는데 모두라고 생각하고 있지 않나, 그나마 실시하는 지원이 피상적인데도 정착지 정착후에는 방관만 하고 있는 느낌을 줄 정도로 정부가 너무 탈북자정착지원을 가볍게 생각하

는 것 같다. 이러한 정부의 관점은 장기적으로 더 심각한 탈북자의 부적응의 문제를 불러 올 것이며, 엄청난 사회적 자원을 사용해야 하는 문제가 생겨날 수도 있다.

분명히 탈북자 정착의 문제는 단기적으로 해결될 수 없는 문제라는 것과 이를 위해서 정부는 민간단체의 역량을 활용해야 한다는 것인데 이를 위해서는 정부가 먼저 민간에게 손을 내밀어야 한다. 즉, 정부가 하는 것보다 더 효과적이라고 생각되는 것들에 대하여 민간에게 맡기도록 해야하고 이 부분에 대한 재정적 지원을 약속해야 한다. 처음부터 민간단체사업에 대하여 100%를 지원할 수는 없을 것이고 장기적으로도 꼭 그렇게 정부가 민간단체의 모든 활동을 재정적으로 책임져야 한다는 원칙은 없다. 현재로서도 정부가 민간단체와 계약을 체결하여 그들의 지원계획서를 심사하고 이에 근거하여 그랜트를 제공하는 미국의 시스템 같은 방식을 시작하기는 아직 우리나라의 탈북자 지원 민간단체의 활동이 너무 단편적이고 충분히 전문적이지 못하다. 그러므로 외국의 경우 난민지원을 하던 민간조직들을 처음 지원하던 경우와 같이 부분적으로 모자라거나 필요한 부분에 대해서 재정적으로 지원할 수 있을 것이다. 예를 들어, 현재 매우 심각한 탈북자의 문제가 남한사회에서 적절한 직업을 구하지 못하거나 정해진 직업에서 몇 달을 버티지 못하는등 경제활동에서의 부적응 때문이라고 지적되는데 이러한 정착에 있어서 매우 중요한 요건을 민간단체들의 원조로서 해결해 보기를 시도한다든지, 탈북자의 사회심리적 적응을 위한 서비스는 민간단체가 더 잘 전달할 수 있다고 본다면 이러한 지원활동을 민간차원에서 구체적이고 세부적으로 효과적으로 실시하도록 맡기고 이를 위해 지원금을 배분할 수 있을 것이다.

미국의 경우, 초기의 난민지원 민간조직에 대한 보조적 자금지원이 정부에 의해서 이루어진 이유는 미국사회에 입국하는 난민의 수가 점차적으로 많아짐으로서 과거 민간조직의 재정에만 의지해서 이루어지던 활동들이 중단되거나 실시하기에 어려워졌다는 데 있다. 우리의 경우 최근에 와서 탈북자의 수가 급증했지만 아직 탈북자의 수가 그리 많다고는 할 수 없다(해방이후부터 탈북한 모든 사람을 헤아려 약 800여명정도). 그렇다면 아직 우리의 경우는 정부가 민간조직을 재정적으로 지원해야 할 시기가 아닌가? 그렇지 않다고 본다. 문제를 원조대상의 숫자가 얼마인가에 국한해서는 안된다고 본다. 미국의 경우, 난민지원 민간조직들은 대부분 난민을 지원하기 전에 미국에 이민온 이민자들을 원조하는 데 축적된 기술과 방법이 있었고 이들을 돕는데 형성된 체계적이고

방대한 조직을 갖추고 있었다. 난민을 돕는데는 바로 이러한 기존의 조직과 축적된 기술방법을 활용할 수 있었던 것인데 단순히 난민의 수가 증가함으로써 정부의 재정적 원조가 요구되었던 것이다. 그러나 우리의 경우, 현재 탈북자의 정착을 지원하는 민간 조직들은 활동의 체계와 원조에 필요한 경험과 지식이 매우 부족하다 할 것이다. 그리고 인적, 물적 자원동원에서도 많은 제한점들을 보인다. 그러므로, 이들이 민간조직으로서 정부보다 효과적으로 전달할 수 있는 탈북자 지원의 서비스분야에서 혹은 정부가 도움을 필요로 하는 지원분야에서 보다 체계적이고 전문적인 활동을 책임성 있게 펼칠 수 있게 하기 위해서는 정부의 재정적 보조가 가까운 장래에 이루어져야 할 것이다.

민간단체의 탈북자지원사업에서 최대한의 책임성을 이끌어내면서 정부와 연결시키는 방법은 단순한 정부의 부분적 보조차원을 넘어 정부와 민간지원단체사이의 공식적인 계약을 체결하는 관계로의 이행을 의미하게 되는데 현재로서는 우리의 경우에 적합치 않다고 본다. 가장 큰 이유는 현재 탈북자 지원활동을 하는 민간조직들이 정부가 계약적 관계로서 탈북자 지원사업을 의뢰할 만큼 전문성이 없고 조직력이 없다는 것이고 다른 이유들은 장기적으로 이들 민간단체가 탈북자지원에 있어 충분한 노하우를 갖추고 전문적인 활동을 한다고 하더라도 계약적 관계가 내재하고 있는 본질적 단점들 때문이다.

정부와 서비스 전달조직사이의 계약적 관계의 추구는 이론과 실제면에서 경쟁적 분위기에서 형성된다. 그것의 목적은 정부와 민간(서비스의 공급자)사이의 너무나 밀착된 역기능적 협력의 틀을 깨고 민간자원조직들 사이의 경쟁을 유발함으로써 “공급자 일변도(provider capture)”의 문제를 개선하자는 것이었다. 그러나 실제로 이렇게 함으로써 정부와 민간의 협력이 줄고, 불신이 커지게 되었으며 통합적인 서비스시스템이 감소되었다. 계약을 사용하는 방향으로 가는 것은 원래 목표가 법적인 모형을 통한 정부와 민간사이의 관계를 세부적으로 규정하고 조절하려는데 있었는데 결과는 결국 민간과 정부사이의 상호 신뢰가 줄게되었던 것이다.

또한 정부와 민간의 계약적 관계의 형성은 정부관련 부서와 민간조직내부의 메카니즘에도 부정적인 결과를 초래한다고 지적된다(Nowland-Foreman, 1998).¹¹⁾

11) Nowland-Foreman(1998)에 따르면 이 부정적 결과들은 다음과 같이 요약된다. 1) 정부편당기관과 자원조직 두가지 모두에게 상호작용을 위한 비용이 증가한다. 한 층 더세밀함이 요구되고 수퍼비전이 더 필요하며 보고또한 더 필요하게되기 때문이다. 2) 자원조직에 있어서 행정비가 증가한다. 3) 정부에 의해 결정되는 우선 순위적인 것을 매우 강조하게 되고 자원조직이 내어놓는 우선적인 것은 덜

5.4 정부의 민간단체에 대한 재정적 지원

정부와 민간단체가 연결되는 모형에서는 앞에서 언급했듯이 민간단체의 포괄적 상담지원(장/단기적 모형의 경우 모두), 그리고 응급구호적 물질의 제공(장기적 모형의 경우)에 대하여 재정적으로 지원하는 것이 필요하다고 했다. 그러면 이러한 재정적 지원의 원천은 어디서 찾아야 하는가? 단기적으로 북한이탈주민 후원회가 민간의 연합체로서 기능하는 모형에서는 후원회의 모금활동과 가입단체들의 자발적인 재정적 기여를 기대하면서 모든 민간단체의 소요경비중 부족한 부분을 채워주거나 재정능력이 부족한 단체를 개별적으로 지원하는 형식이 되어야 할 것이다. 구체적으로는 민간단체들이 상담지원의 공간으로 사용될 사무실사용료, 각 단체마다 전문 상담인력 2명과 사무보조원 1명 정도의 인건비, 운영비 및 사무비, 외부기관 의뢰비, 전산정보관리 소요경비등에 포함될 수 있는데 이중에서 자체적으로 충당될 수 있는 부분을 제외한 나머지 부족한 부분을 재정적으로 지원해야 하리라고 본다. 장기적인 모형에서는 사회복지관과 기타 민간단체를 지원해야 하고, 또한 모든 민간단체의 응급구호적 생필품제공에 대한 경비도 지원해야 할 것으로 보인다. 물론 탈북자지원 민간단체의 연합체가 어떠한 기존의 민간 자원봉사단체들을 포함하여 형성될지는 모르지만, 응급구호적 지원에 대한 민간의 역할을 활용하고 역시 부족한 부분을 지원하는 형식으로 하여야 할 것이며, 포괄적 상담을 실시하는 사회복지관 및 기존의 민간단체에 대한 재정적 지원은 매우 규격적이고 통일적인 형식으로 바뀌어야 할 것이다. 예를 들어, 탈북자 1인의 상담서비스에 해당하는 비용을 획일적으로 책정하고 이와 함께 사례의 특수성을 감안할 수 있는 기제를 발전시켜서 민간단체 연합체에 제공해야 한다. 이러한 방식을 택할 때 장기적 모형의 시나리오 대로라면 재원의 여지가 없이 정부지원의 규모가 급증할 것이 예상된다. 그러므로 민간단체의 자발적 모금과 기여로서는 절대적으로 부족할 것이므로 반드시 이에 대한 대비로서 탈북자 지원의 예산항목이 이루어지거나 탈북자지원 특별기금설치(이종훈, 1996)와 같은 것이 이루어져야 할 것이다.

중요하게 된다. 4) 모든 조정(control) 핵심처가 자원조직에서 정부원당부처로 이동한다(즉 어떤 서비스가 제공되어야 되는지, 누구에게, 어떤 방법으로 등에 대한 조정의 핵심처가 자원조직에서 정부로 이동함). 5) 자원조직의 재정상의 위위도가 증가한다.

5.5 민간의 서비스내용과 형식에 대한 정부의 영향

정부가 민간단체의 정착지원 내용에 어느 정도 영향을 미칠 것인가 하는 문제는 정부의 대 민간단체의 재정적 지원이라는 차원과 병행해서 고려된다. 즉, 정부가 민간에 대하여 정착지원의 서비스전달의 비용을 재정적으로 지원하게 되면 당연히 정부는 민간에 대하여 어느 정도의 책임성을 요구하게 될 것이고 그 책임성의 기준은 정부의 정책적 방향에 의해 정해지기 쉬우므로 결국 전반적인 민간의 탈북자지원사업(구체적으로는 응급구호적 원조와 포괄적 상담의 제공)에 대하여 영향을 미치게 될 것으로 예상할 수 있다. 단기적인 모형에서 고려할 때 정부는 민간서비스활동에 대한 재정을 부분적으로 지원하고 있고 또 민간에게 기대하는 것도 부분적이고 보조적인 지원활동(예를 들어, 사회적응교육의 보충적 교육, 혹은 직업과 경제적 적응에 대한 상담, 사회·심리적 문제의 상담등)이기 때문에 비교적 느슨한 피드백을 요구하리라고 예상된다. 예를 들어, 계획서보다는 정착지원을 시행한 후 결과 보고서 정도를 탈북주민 후원회로부터 요구할 수 있을 것이다. 그리하여 지원경비의 일부를 보상적으로 지불할 수 있을 것이다.

장기적인 모형에서는 이와는 대조적으로 탈북자의 수도 급증하고 지원대상의 인원수에 따라서 응급구호원조와 포괄적 상담에 필요한 경비를 책정하기 때문에 정부의 정책적 영향은 민간단체에 보다 크게 미칠 수 있을 것이다. 비용의 대부분이 정부로부터 지출되는 경향이 커지면 커질수록 민간단체들의 사업계획서와 결과 보고서를 엄격히 심사할 것이며 이러한 분위기에서 민간단체에 대한 정부가 요구하는 탈북자 지원사업의 원칙이라든지 세부적 내용에 대한 통제와 간섭이 증가하기 쉽다. 이미 살펴보았듯이 미국의 계약적 모형은 정부의 통제가 극단적으로 발달하는 경우인데 이러한 상황은 정부가 민간단체를 활용하는 근본적인 이유, 즉 민간단체는 정부가 직접하기 힘든 서비스를 제공하기에 오히려 더 적합하다라는 이유를 무너뜨리는 경우가 되는 것이다. 현실적으로 미국의 경험에서도 이러한 문제가 존재하고 있다. 예를 들어 난민 지원의 기간(시간적 요소)이 매우 뜨거운 논쟁거리인데 장기적인 지원을 할 것인가 아니면 단기적인 지원으로 우선 그들의 고용문제와 경제적 적응에 치중하여야 할 것인가를 놓고 정부 정책자들과 민간서비스 전달자들이 갈등을 겪고 있다.

정부의 재정적 지원에 수반될 수 있는 정부의 영향이 민간의 독립성에 기반하고 있

는 장점을 상쇄하지 않도록 중간연결매체로 작용하는 ‘탈북자 지원 민간단체 협의회’와 보건복지부 산하 ‘탈북자 정착지원과’가 효과적인 협의와 조정을 이루는 역할을 철실히 요구된다고 할 것이다.

6. 결 론

이상과 같이 논의된 결론으로서 이제 탈북자 정착지원의 모형을 제시하려 한다. 제시되는 모형은 두 가지이다¹²⁾. 하나는 단기적으로 시급하게 민간의 활동을 효과적으로 집약하고 정부와 연계시키기 위하여 현실적 여건 속에서 구상하는 모형인데 이 모형(도식 4)에는 다음과 같은 전제요건이 있다.

㉠. 기존의 ‘북한이탈주민 후원회’를 형식과 내용면에서 변형시키는 것을 전제로 하여 민간단체의 구심점으로 인정한다. 즉, 법령에 의해 후원회가 발족이 되었지만 어디까지나 민간단체의 협의체적 단체로 그 성격이 정립되고 명실공히 정부와의 대화창구의 역할을 하기 위해서는 정부로부터의 독립성이 인정되고, 또한 공식적 사업내용에 대한 정부의 지원외에 통일부의 개별적인 지원은 없어야 한다. 그리고 현재 구상하는 탈북자 지원사업이 현실에 바탕을 둔 계획이어야 하며 무엇보다도 실질적인 지원사업을 하고 있는 민간단체를 위주로 연결되어야 하며, 역량은 있으나 형식적으로 참여하고 있는 기관들이 실제로 탈북자지원담당부서 내지는 책임자가 있어 응급구호적 사업부터 동참하게 해야한다. 그래야만 다른 진행중인 민간단체들과의 의사소통이 자연스럽게 되고 연계의 가능성을 찾을 수 있다.

㉡. 탈북자 수용과 정착지원의 중심적 역할이 통일부에 주어지 있는 상황에 변화가 없다.

㉢. 연(年) 탈북자의 수가 현재와 같은 수준(약 50여명 정도)에서 급격한 변동이 일어나지 않아서 민간단체의 예산이나 후원금이 정부의 예산을 보조할 수 있다.

㉣. 정부수용시설보호의 기간이 1년정도를 기준으로 하는데 이것이 불변한다.

12) 글뒤에 소개된 도식4 와 도식5를 참조하십시오.

는 장점을 상쇄하지 않도록 중간연결매체로 작용하는 ‘탈북자 지원 민간단체 협의회’와 보건복지부 산하 ‘탈북자 정착지원과’가 효과적인 협의와 조정을 이루는 역할을 철실히 요구된다고 할 것이다.

6. 결 론

이상과 같이 논의된 결론으로서 이제 탈북자 정착지원의 모형을 제시하려 한다. 제시되는 모형은 두 가지이다¹²⁾. 하나는 단기적으로 시급하게 민간의 활동을 효과적으로 집약하고 정부와 연계시키기 위하여 현실적 여건 속에서 구상하는 모형인데 이 모형(도식 4)에는 다음과 같은 전제요건이 있다.

ㄱ. 기존의 ‘북한이탈주민 후원회’를 형식과 내용면에서 변형시키는 것을 전제로 하여 민간단체의 구심점으로 인정한다. 즉, 법령에 의해 후원회가 발족이 되었지만 어디까지나 민간단체의 협의체적 단체로 그 성격이 정립되고 명실공히 정부와의 대화창구의 역할을 하기 위해서는 정부로부터의 독립성이 인정되고, 또한 공식적 사업내용에 대한 정부의 지원외에 통일부의 개별적인 지원은 없어야 한다. 그리고 현재 구상하는 탈북자 지원사업이 현실에 바탕을 둔 계획이어야 하며 무엇보다도 실질적인 지원사업을 하고 있는 민간단체를 위주로 연결되어야 하며, 역량은 있으나 형식적으로 참여하고 있는 기관들이 실제로 탈북자지원담당부서 내지는 책임자가 있어 응급구호적 사업부터 동참하게 해야한다. 그래야만 다른 진행중인 민간단체들과의 의사소통이 자연스럽게 되고 연계의 가능성을 찾을 수 있다.

ㄴ. 탈북자 수용과 정착지원의 중심적 역할이 통일부에 주어지 있는 상황에 변화가 없다.

ㄷ. 연(年) 탈북자의 수가 현재와 같은 수준(약 50여명 정도)에서 급격한 변동이 일어나지 않아서 민간단체의 예산이나 후원금이 정부의 예산을 보조할 수 있다.

ㄹ. 정부수용시설보호의 기간이 1년정도를 기준으로 하는데 이것이 불변한다.

12) 글뒤에 소개된 도식4 와 도식5를 참조하십시오.

이러한 전제조건하에서 통일부 인도지원국은 보건복지부와 노동부에 비해서 중심적인 정부 부서로서 기존의 탈북자지원 민간단체가 모인 북한이탈주민후원회와 교류한다. 이때 정부는 후원회의 독립성을 인정하고 민간단체가 시행하는 프로그램중 포괄적 상담에 대한 재정적 지원을 부분적으로 제공하며 후원회로부터 실시한 지원내용에 대한 결과를 통보 받는다.

탈북주민 후원회는 자체적인 모금과 후원금 그리고 부족한 부분에 대한 정부의 재정 지원을 합하여 정부수용시설에서 퇴소하여 개별정착을 시작하는 탈북자들에게 통일적으로 응급구호적인 생필품을 제공하고 그들이 사회적응교육과 직업교육/직업알선의 서비스를 기반으로 사회생활을 하면서 부딪히는 포괄적인 문제에 대하여 상담을 실시한다. 현재로서는 개별교회등 종교단체가 실제 상담서비스전달자의 대부분을 차지할 가능성이 많은데 과거와는 달리 상담을 위한 상설적이고 고정적인 공간을 마련하고 심층적인 상담에 필요한 전문인력을 고용하여 탈북자의 심리상담을 비롯하여 생계, 직업 및 직장 그 외 다양한 경제적 부적응에서 비롯되는 포괄적인 문제를 상담하고 이들에게 필요한 적합한 서비스를 직접 제공하거나 도움되는 기관을 연결시키는 전문적 지원을 실시한다. 이러한 구상은 민간기관의 정착지원 역할 중 무엇보다 중요시되는 심리사회적응에의 지원의 역할(김동배, 1996; 이종훈, 1996; 전우택·민성길, 1996; 김동배·이기영, 1997; 이상호, 1997)을 발전시키고자 함이다.

이 민간단체들과 파트너가 되는 통일부 인도지원국은 보건복지부와 노동부와 연계하여 민간의 포괄적 상담으로 제시되는 생계에 관한 욕구나 고용관련 재교육의 욕구를 수용하게 하여 탈북자들에게 필요한 지원이 제공되게 한다. 한편 초기 수용시설에서의 교육시 사회적응교육을 기획/시행하고 초기의 직업교육과 직업알선을 위하여 노동부와 연계한다. 그리고 탈북자가 수용시설에서 퇴소할 무렵, 파악된 탈북자의 숫자, 개인적 배경과 특성, 가족관계 그리고 욕구 등에 대한 정보를 탈북주민 후원회에 제공함으로써 민간단체가 탈북자와의 가족결연이나 단체(주로 교회)결연을 맺거나 상담서비스를 시작할 때 유용히 활용되게 한다.

탈북자가 경제적 자립을 이루고 사회적 적응의 성취를 단기적으로 이루는 시간은 수용시설에서의 1년과 퇴소후 약 2년이 경과하는 3년정도로 예상한다.

정부와 민간을 연결하는 것으로서 두 번째는 보다 장기적인 모형(도식 5)으로서 다음

과 같은 전제조건이 있다.

ㄱ. 민간단체의 협의회로서 북한이탈주민 후원회가 아닌 새로운 연합체-예를 들어 '탈북자 지원 민간단체 협의회(가칭)'-등의-가 형성된다.

ㄴ. 탈북자 정착지원의 중심적 정부부서가 보건복지부로 지정되고 산하 '탈북자 정착 지원국'이 형성되어 정착지원활동이 이곳을 중심으로 조정된다.

ㄷ. 탈북자의 수가 급격히 증가하고 이들이 지방으로 분산정착하여 전국이 정착의 대상지가 된다. 그리고 민간이 자신의 예산만으로 지원활동을 계속할 수 없게 된다.

ㄹ. 실제 사회 내에서의 조기적 사회적응의 중요성이 부각되면서 정부 수용시설보호의 기간이 최소화하여 약 2-3개월로 축소된다.

이러한 전제되는 조건들 아래서 장기적으로 이상적 모형(도식 5 참조)을 설명하면 다음과 같다.

정부와 민간의 파트너십을 이루는 구조는 중심적 정부부서로서 보건복지부의 '탈북자 정착 지원국(가칭)'과 민간단체의 모임인 '탈북자지원 민간단체협의회'가 연결되어 탈북자의 개별정착지 정착후의 삶에 대하여 중점적으로 서비스를 제공하는 공동의 목표로 협동하는 것이다. 이때 민간의 서비스 전달자는 기존의 탈북자 지원 민간단체에 전국에 소재한 사회복지관이 포함되어 그 규모와 사업의 범위가 커진다. 먼저 사회복지관은 기존의 민간단체들이 실시하던 포괄적 상담제공의 역할을 대신하게 되고 기존의 민간단체들은 응급구호적인 물질원조에 주력하게 된다. 사회복지관이 새롭게 실시하는 포괄적 상담세팅은 이전보다 훨씬 많은 탈북자를 대상으로 하고 또한 그 지원의 내용이 중요하게 된다. 즉, 이전에 정부수용시설에서 시행되던 사회적응교육이 탈북자들이 정착하는 지역내 사회복지관에서 실시됨으로서 민간은 상담적 지원과 아울러 보다 충실한 사회적응교육 혹은 훈련을 실시하는 주체로 비중이 커지게 된다. 그리고 수용시설 내에서 제공되던 일차적 직업일선서비스 및 직업교육이 개별거주지 정착후에 실시됨으로서 사회복지관은 이러한 고용서비스를 제공하는 소위 '고용 네트워크'의 일부로서도 기능을 하게 된다. 그럼에서 보듯이 고용 네트워크는 탈북자를 지역에서 상담하는 사회복지관, 노동부, 그리고 개별기업(잠재적 탈북자의 고용주로서)이 참여하게 되는데 사회복지관은 다른 두 주체들에게 탈북자의 고용관련욕구, 그리고 탈북자의 배경과 특성, 노동

력에 대한 정보를 제공하여 개별기업은 이들에 대한 정보로서 채용가능성을 고려하게 하고 노동부는 일차적 취업시도에 실패하거나 처음부터 직업재교육이 필요한 탈북자에게 효과적인 직업훈련을 실시하게 한다.

이러한 민간의 활동에 대하여 정부는 단기적모형에서보다 증가된 재정적 지원을 하는데 이는 탈북자의 숫자가 증가하는 이유이고 또한 민간이 사회적응교육과 고용서비스에 참여하기 때문이다. 그리고 무엇보다도 전국적인 사회복지관이 민간의 중심적 서비스전달주체로 나서면서 이들에 대한 재정적 지원의 부담이 증가할 것이기 때문이다. 정부의 재정적 지원은 중앙정부(보건복지부, 통일부, 노동부등)의 예산과 함께 특별예산, 그리고 탈북자지원 특별기금의 설치(이종훈, 1996)등의 기제로서 마련되어야 할 것으로 보인다. 더욱이 탈북자들이 전국적으로 분산되어 정착한다면 지방정부에게 중앙정부가 보조금을 제공하는 방식이 이루어져야 하고 특별히 밀집되는 지방의 경우에는 특별한 재정적 배려가 있어야 한다. 정부의 재정적 지원에 대하여 민간단체협의회는 전체인간의 탈북자 지원사업계획과 결과에 대한 보고를 매년마다 전담부서인 보건복지부 탈북자 정착지원국에 제출하여야 한다. 또한 지방정부도 각 지역의 상황에 대하여 중앙정부에 보고하여야 한다.

지방정부는 직접적으로 탈북자지원 민간단체협의회와 상호작용하여 지역의 재정적 여건과 노동시장적인 정보를 제공하고 탈북자에 관한 현황과 욕구에 대한 정보를 민간단체로부터 얻는다.

통일부의 인도지원국은 정부수용시설에서 탈북자를 보호하면서 퇴소전 반드시 교육되어야 할 사회적인 오리엔테이션을 실시하고 탈북자들의 신상과 배경, 욕구조사등을 실시한다.

보건복지부는 민간과의 파트너로서의 기능수행이외에 매우 중요한 기능이 요구되는데 그것은 탈북자의 정착지원에 필요한 제반 사회보장적 프로그램의 적용과 확대라고 할 수 있다. 현재, 수용시설의 퇴소후 탈북자들은 거의 정부로부터 방치된다는 비판이 있을 정도로 정부의 사회보장적 지원이 부족하다. 이를 보충하는 것은 벌써 여러 학자들에 의해서 지적이 되었는데, 독일과 미국의 사례를 보더라도 정부가 기존하는 사회보장프로그램을 이주민과 난민에게 적용하여 실시함으로써 기본적 경제적응을 하는데 지대한 도움을 주고 있다는 사실을 발견한다.

탈북자 정착의 이상적인 모형은 탈북자가 입국 후 약 2년에서 2년 반정도의 시간을 소모하여 경제적 자립과 사회적 적응을 성취하게 되어있다. 정부수용시설에서 일괄적으로 장기화하는 시설보호의 시간을 줄임으로서 개별적인 차이에 의해서 얼마든지 정착지원의 시간을 줄 일수 있게 되어있으므로 단기적으로 현실에 맞추어진 모형보다는 비용효과성을 발휘할 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 김동배(1996). “탈북자들의 적응을 위한 민간차원의 대책” 탈북자들의 남한생활 적응을 위한 대책. 탈북자 대책을 위한 대토론회. 연세대학교 통일연구원.
- 김동배·이기영(1997). 민간기관의 탈북자 지원 현황과 과제 연세대학교 통일연구원 제 16차 통일 세미나 시리즈 발표문.
- 박종철·김영윤·이우영(1996), 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안. 민족통일연구원.
- 윤덕룡·강태규(1997). 탈북자의 실업과 빈부격차에 의한 갈등-탈북자들의 경제문제에 관한 설문조사를 중심으로. 연세대 통일연구소 통일심포지움 발표문.
- 이장호(1997). “북한출신주민(탈북자 포함) 심리 사회적응 프로그램의 개발,” 성곡논총 28(4): 739-89. 성곡학술재단.
- 이정우·김형수(1996). 탈북이주자 사회정착지원 개선방안, 한국보건사회연구원.
- 이종훈(1996). “남한이주 북한동포 지원정책의 문제점과 정비방향” 현안분석 제 119호.
- 전우택·민성길 (1996). “북한 귀순자들의 심리와 적응상의 문제,” 탈북자들의 남한생활 적응을 위한 대책, 탈북자 토론회를 위한 대토론회, 연세대 통일연구원.
- 주독대사관 (1994). ‘89년 동독 탈출난민의 서독 수용 및 지원-독일 연방내무부 작성. 통일부 번역자료 100-81.
- 통일원(1994), 인권관련 법규 및 동서독 사례연구, 북한인권자료-I.
- Abella, J. R. Silberman(1984). *Equality in Employment. A Rpyal Commision Report*. Ottawa: Supply and Service Canada.
- Ackoff, Russell L. (1974). *Redesigning the Future: A system Approach to Societal Problems*. New York, NY: John Wiley and Sons.
- Alexandre, Ariel and Aoyama, Yuko(1992). “The City and the Elderly,” *The OECD*

Observer 177: 9-11.

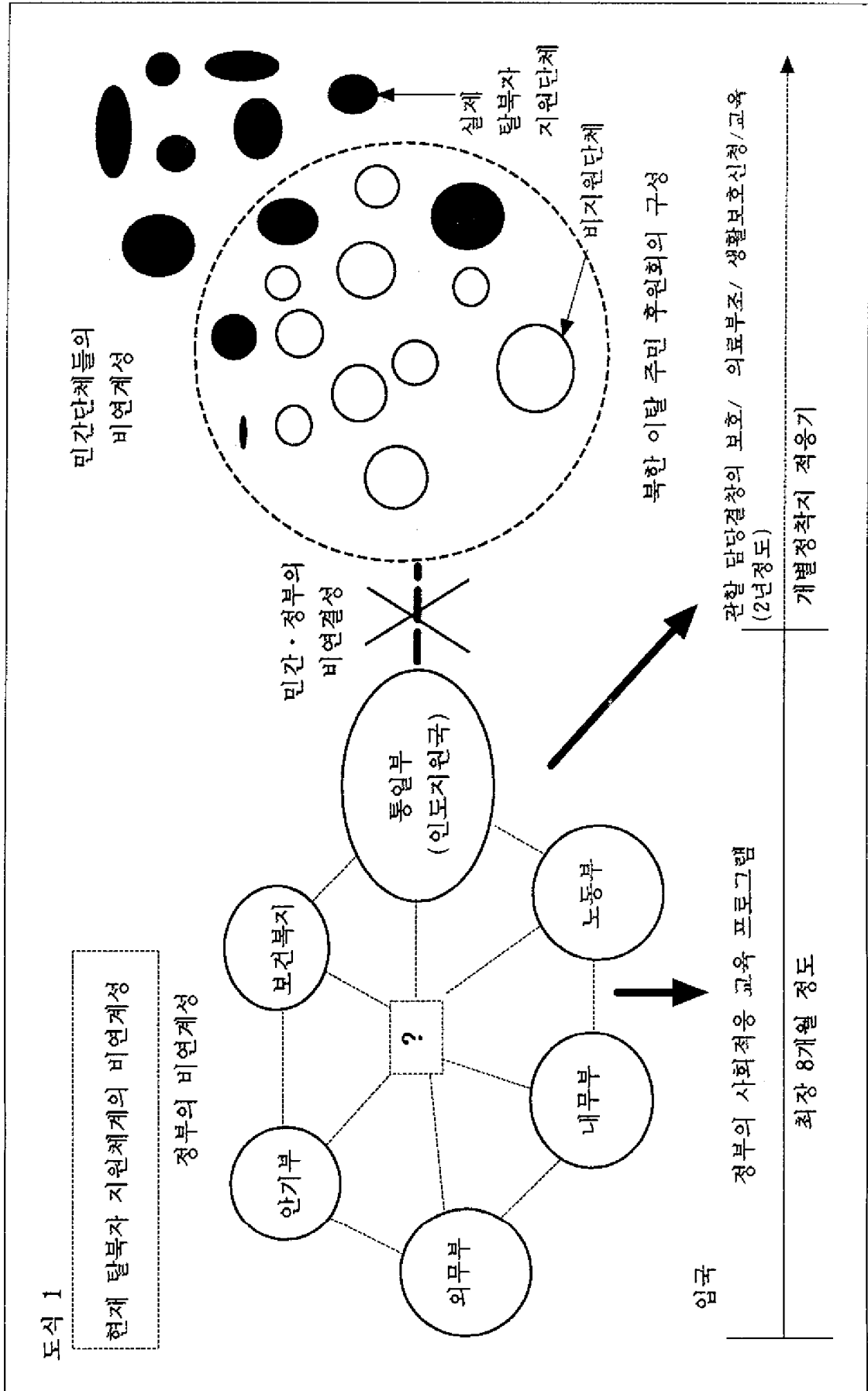
- Burnaby, Barbara(1990). "Coordinating Settlement Services: Why Is It so Difficult?," In Adelman, *Southeast Asian Refugees in Canada and the United States*. pp. 356-380.
- Yaansah, Eddie Adiin and Harrell-Bond, Barbara(1995). "Regulating the Non-Governmental Sector: The Dilemma," *RPN* 19
- Fisher, William F.(1997), "Doing good?: The Politics and Antipolitics of NGO Practices," *Annual Review of Anthropology* 26: 439-64.
- Fowler, A.(1991). "The role of NGOs in changing state-society relationships: perspectives from Eastern and Souther Africa," *Dev. Policy Rev.* 9: 53-84.
- Gold, Steven J.(1992). *Refugee Communities. A Comparative Field Study*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Hirayama, K., Hirayaman, H. and Kuroki, Y.(1995). "Southeast Asian Refugee Resettlements in Japan and the USA." *International Social Work* 38: 165-76.
- Le-Doux, Cora and Stephens, King S. (1992), "Refugee and Immigrant Social Service Delivery: Critical Management Issues," *Journal of Multicultural Social Work* 2(1):31-45.
- Lewis, David J.(1997). "NGOs, Donors, and the State in Bangladesh," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 554: 33-45.
- Majka, Lorraine (1997). "African Refugee Settlement Assistance in Melbourne," *Journal of Migration World* 25(5): 26-29.
- Nowland-Foreman(1998), "Purchase-of-Service Contracting, Voluntary Organization, and Civil Society, Dissecting the Goose That Lays the Golden Eggs?" *American Behavioral Scientist* 42(1): 108-123.
- Office of Refugee Resettlement (1994 and 1997), *Report to Congress, Refugee Resettlement Program*. U.S. Department of Health and Human Services. Washington, D.C.: Office of Refugee Resettlement, USDHHS.

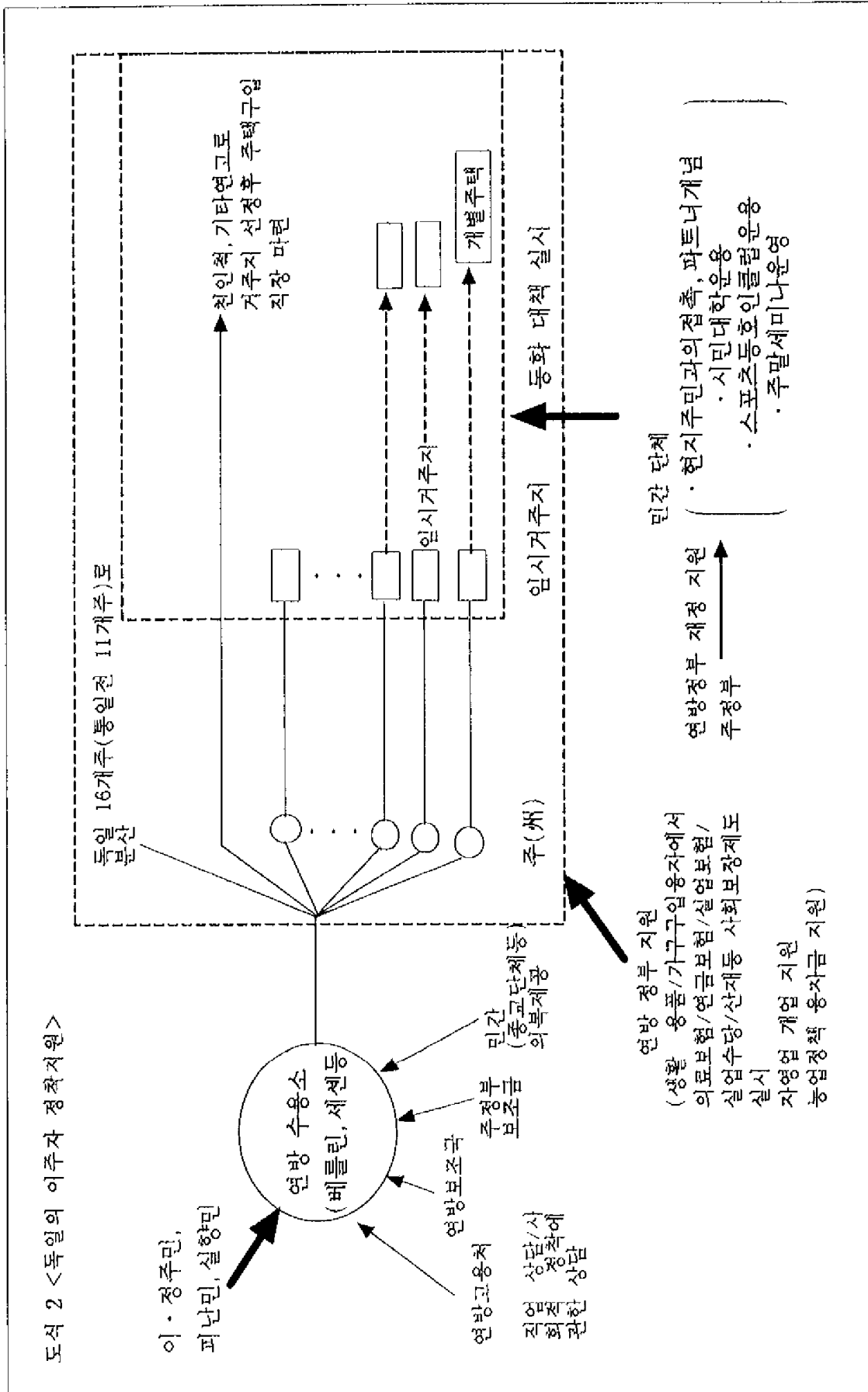
- Ravi, Nair(1997). "Refugee Protection in South Asia," *Journal of International Affairs* 50: 201-20.
- Stein, Torsten(1990). "The Protection of Internal Refugees in Divided States: The German Experience," In *Proceedings for the 11th Seminar on International Humanitarian Law-the Protection of Human Life and Dignity*, pp. 67-78, October 25, Press Center, Seoul.
- Streenten, Paul(1997), "Nongovernmental Organizations and Development," *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 554: 193-210.
- Tendler, Judith(1982). *Turning Private Voluntary Organizations into Development Agencies: Questions for Evaluation*, USAID Program Evaluation Discussion Paper no. 12 (Washington, DC: Agency for International Development).
- Winland, Daphne N.(1992). "The role of religious affiliation in refugee resettlement: The case of the Hmong," *Canadian Ethnic Studies* 24(1): 96-120.
- Wright, Robert G. (1981). "Resettlement: Voluntary Agencies and the Resettlement of Refugees," *International Migration Review* 15(1): 157-174.

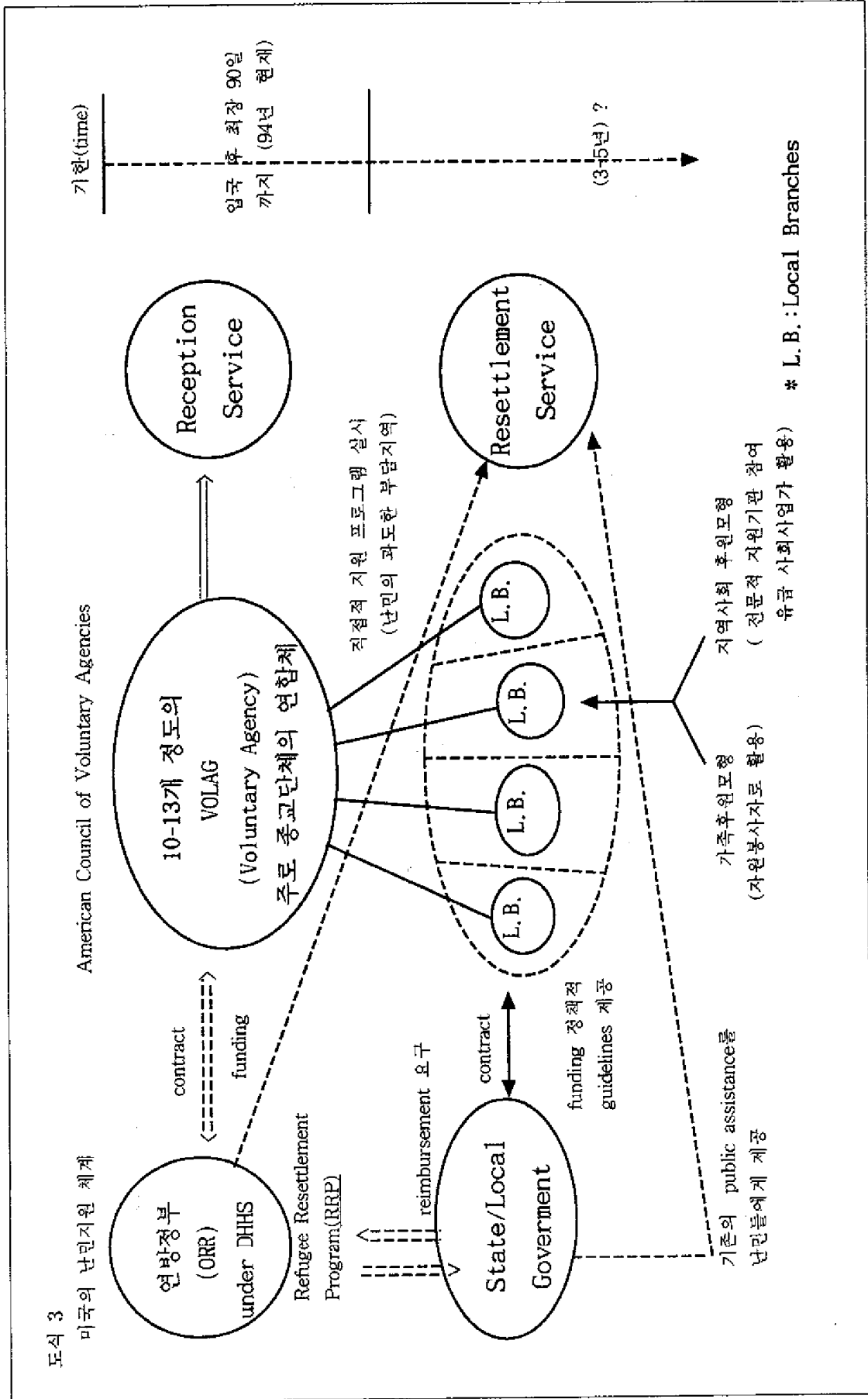
<표 1> 1997년 현재 탈북자 지원 민간단체(김동배·이기영, 1997)

단체성격	단체명	지원내용	단체배경
결연, 협력, 후원 단체	북이탈주민후원회	민간단체 통합-조정/민간단체 정부 접촉 창구	통일원, 관계법
	한국기독교총연맹	교회결연알선	개신교
	한국복음주의협의회	교회결연알선	개신교
직접 서비스 제공 단체	한민족복지재단	고향마을	개신교
	중앙대 민족발전연구원	남북통합교실	대학부설
	극동방송	기초생활품제공/ 결연사업	개신교
	가양7 종합사회복지관	동포에나누기, 공감대형성	사회복지기관
	평화통일을 위한 남북 나눔운동	청년마당, 탈북자 형제돕기등	개신교
개별 교회*	임광교회	개별적 물질지원	개신교
	여의도순복음교회	직업훈련, 장학, 결혼상담, 취업알선 등	개신교
	할렐루야 교회	개별적 물질지원	개신교

* 개별교회는 표에서 제시된 세 곳 외에도 다수가 탈북자 지원을 하고 있음.







臺灣·中國의 經濟交流協력이 南北經協에 주는 시사점



高正植(배재대)

목 차

<요약문>	133
1. 연구목적과 범위	139
2. 臺灣·中國의 경제교류 발전과정	141
3. 臺灣·中國의 경제교류 현황과 특징	151
4. 臺灣·中國의 兩岸關係 기본정책과 경제교류 확대조치	159
5. 臺灣·中國의 경제교류 추진기구	168
6. 臺灣·中國의 경제교류 촉진요인	176
7. 臺灣·中國의 경제교류 확대가 兩岸關係에 미친 영향	188
8. 臺灣·中國의 경제교류가 남북경협에 주는 시사점	196
※참고문헌	207

【요약문】

대만과 중국의 성공적인 경제교류는 정경분리원칙에 입각하여 정치적 대립관계에 있는 서로 다른 경제체제간에 이루어졌다는 측면에서 남북한 경제협력에 시사하는 바가 매우 크다. 왜냐하면 양안간의 정치경제적 구조는 남북한과 매우 유사한 특징을 많이 지니고 있기 때문이다. 특히 경제발전단계, 부존자원, 생산요소 차이에서 오는 경제적 보완성, 서로 다른 경제체제간의 경제적 교류, 통일의 주도권을 둘러싼 정치적 대립 등의 측면에서 상당히 유사한 측면을 많이 가지고 있다. 또한 양안간의 경제교류가 무엇보다도 정경분리 원칙에 의하여 추진되었다는 점이 남북경협을 더욱 본격적으로 추진하고자 하는 우리 정부나 기업들로 하여금 많은 관심을 가지게 만든다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 양안간의 경제교류를 분석하여 정경분리원칙에 의한 남북경협 추진에 주는 시사점을 파악하고자 하는 데 주요 목적이 있다. 특히 정경분리원칙이 남북경협에 적용되기 위한 제반 필요충분조건은 무엇인지를 양안간의 경제교류 측면에서 분석하여 남북경협 추진 원칙과 시각을 마련하는데 일차적인 연구목적이 있다. 남북경협의 큰 틀을 보는 시각의 올바른 정립은 다음단계의 구체적인 추진전략 수립과 속도조절, 적용범위를 결정하는데 가장 중요한 기반이 된다고 볼 수 있다. 본 연구에서 대만과 중국의 경제교류 과정과 방법, 성과와 필요충분조건 등을 분석한 결과 정경분리원칙에 의한 남북경협 추진과 관련되어 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

먼저 양안간 경제교류를 촉진시킨 필요충분조건 측면에서 남북경협에 주는 시사점이다. 양안간의 경제교류 확대를 촉진시킨 경제적 보완성을 정리해 보면 양안간 경제발전 및 상대비용의 차이, 중국 내수시장의 급신장, 환경보호비용의 증대, 우회수출경로로의 활용, 중국의 선진자본 도입의 적극성 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 경제적 보완성에 의한 양안간 경제교류 확대는 다음과 같은 중요한 요소들이 충족되었기 때문에 가능해졌다고 볼 수 있다. 하나는 중국의 경제개혁과 대외개방정책의 적극적인 추진이며 다른 하나는 양안간 경제교류의 중개지로서의 홍콩의 존재이다.

양안간의 경제교류를 촉진시킨 필요충분조건 측면에서 보면 정경분리에 의한 남북경협의 확대를 위한 필요충분조건에는 미비된 사항이 매우 많다. 하나는 북한의 경제개혁과 대외개방의 폭과 속도가 중국에 비하여 현저히 떨어진다는 사실이다. 이는 경제적

측면에서의 남북간의 경제교류 동기를 매우 저하시키는 것이다. 북한의 경제개혁 지연과 대외개방 폭의 제한은 남북간 경제적 상대비용 및 경제발전 단계의 차이에서 오는 보완성, 내수시장의 진출여부, 우회수출경로로의 활용 등 모든 경제적 동기를 감소시키는 결과를 낳고 있다.

다른 하나는 남북간 경제교류에 있어서의 홍콩과 같은 중개지역의 부재이다. 양안간의 경제교류에서 홍콩은 매우 중요한 역할을 담당하였다. 외국인 투자의 중국 유입 유도, 중국투자의 노하우와 정보의 축적, 상호 다른 경제체제에서의 교역과 투자방법 학습, 중국의 자본주의 학습, 중국이 필요로 하는 자본 및 기술의 제공, 자본주의 기업 노하우의 제공, 기업경영의 국제화, 중국 수출입품의 대리점 역할, 중국 생산제품의 국제시장 마케팅, 중국측 합작대상기업의 물색, 자금 및 마케팅 서비스 지원 등의 다양한 역할을 담당해 왔다고 볼 수 있다.

홍콩과 같은 중개지역 내지 완충지역의 부재는 남북간 이질체제의 부딪침을 중화시킬 수 없게 함으로써 상호간의 불신에서 오는 갈등을 해소할 수 있는 영역이 좁아진다. 나아가 이러한 갈등은 곧바로 정치영역으로 비화되어 경제교류가 정치영역에 크게 제약받는 형태로 나타나게 된다. 또한 북한의 남한당국 접촉 회피와 남북경협을 정경분리 요구에 전략적으로 대응할 수 없다. 홍콩의 존재는 대만의 3不政策에 대한 하나의 우회적인 해결방안이 될 수 있었던데 반하여 남북한간에는 북한의 요구에 우회적으로 대응할 수 있는 방안마련이 그만큼 용이하지 않다.

이러한 시사점을 종합적으로 고려해 볼 때 정경분리에 의한 남북경협 추진에는 다음과 같은 사항들이 우선적으로 고려될 필요가 있다.

첫째, 남북경협 확대의 기본요건과 정부의 조치사이에는 큰 간격이 존재한다는 사실이다.

둘째, 남북경협의 제반조건이 충족되지 않는 상태에서의 정경분리에 의한 남북경협의 추진은 그 자체가 북한의 개혁개방 유도과 같은 정치적인 목적에서 이루어지는 것이다.

셋째, 남북경협이 경제적 논리에 따라서 성과를 거둘 수 있기 위해서는 경제논리가 적용될 수 있는 영역, 경제논리가 적용될 수 있는 범위에 바레해서 정경분리 원칙을 적용하는 것이 바람직하다.

넷째, 단기적으로는 경제논리가 적용될 수 있는 영역, 범위를 찾아내는 것이 매우 중요하다.

다섯째, 북한의 정경분리 요구나 남북경협에 있어서의 남한당국 배제 전략에 효과적으로 대응하기 위해서는 양안간에 활용되고 있는 형식상의 민간기구와 같은 조정기구를 설립하는 것이 바람직하다.

여섯째, 중국과 대만은 본격적인 경제교류의 추진이전에 친척방문을 허용하는 등 최소한의 인적교류가 먼저 허용되었다. 따라서 남한정부의 이산가족상봉 등의 인적교류 정책이 전혀 받아들여지지 않는 상태에서 경제교류만을 대규모로 확대해 나가는 것에 한계가 있을 것으로 판단된다. 남한 기업인의 조건없는 방북허가와 북한당국의 이산가족 및 친척의 방북 허용이 상호 보완적으로 이루어질 필요성이 있다.

종합적으로 볼 때 기업도 경제적 이익을 도모하고 평화와 안정이라는 정치적 이익도 얻어 낼 수 있는 대만·중국간의 윈윈식 정경분리원칙은 남북경협에 내재되어 있는 비경제적인 요소들을 고려해 볼 때 한반도에서 그대로 적용되기 어렵다고 판단된다. 오히려 한반도 상황에 맞지 않는 성급한 정경분리 원칙에 의한 남북경협의 추진은 남한기업이 북한에서의 수익성 한계로 말미암아 경제적 실리도 확보할 수 없는 상황에서 북한 정치체제의 경직성과 취약성으로 인한 체제불안정의 비용을 지불하는 내용으로 나타날 가능성이 높다.

대만기업의 대중국 투자도 남한기업의 대북투자에 시사하는 바가 적지 않다. 대만과 한국의 산업구조는 상당히 다른 측면을 지니고 있으나 양국의 중국투자가 중소기업 위주의 노동집약적인 상품위주로 이루어져 왔다는 점을 고려해보면 양국의 대중투자의 가장 큰 동기는 양국의 노동집약적인 중소기업들의 생산제품이 생산비용 증가로 가격경쟁력을 잃어버리면서 중국에 투자가 시작된 것을 들 수 있다.

결국 한국기업이나 대만기업의 중국투자 성격 측면에서 볼 때 남한기업의 대북투자 동기도 동일한 선상에서 출발할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 하나는 현지의 값싼 생산요소를 이용한다는 것이고 다른 하나는 동일언어와 문화상의 유사성이 존재한다는 것이다. 따라서 남한기업의 대북투자가 활성화되기 시작할 경우 한국 및 대만기업의 대중국투자에서 보여 주었듯이 남한기업의 대북투자도 초기에는 '생산효율확보형 투자' 위주로 이루어질 것으로 예상된다. 이후 북한의 경제개혁 추진과 경제성장으로 인한 내수

시장의 구매력 제고와 비례하여 '시장확보형 투자'가 뒤따를 것으로 판단된다.

그러나 남한기업의 대북투자가 지니는 경제적, 정치적 위험도는 대만기업의 중국투자가 지니는 그것보다 상대적으로 높다. 그 이유는 첫째, 중국이 대만기업을 위협할 경우 중국 외자도입의 90% 이상을 차지하고 있는 다른 외국인 기업투자를 크게 위축시킬 가능성이 높기 때문에 중국이 이러한 위협을 무릅 쓸 이유가 크지 않다.

둘째, 대만과의 정치적 대립이 격화될 수 있는 영역은 대만의 독립추진과 중국의 무력에 의한 대만통일 추진이다. 그러나 이것은 현실적으로 발생할 가능성이 낮기 때문에 양안간 정치적 충돌가능성의 범위는 매우 좁다.

셋째, 대만을 위협할 경우 미국의 개입으로 인하여 양안간 갈등이 미·중간 갈등으로 확대될 가능성이 높다.

반면 남북한간에는 정치적 위험도를 낮출 수 있는 조건이 충족되지 않고 있다. 첫째, 정경분리에 의한 남한기업의 대북투자가 본격화되면 남한 기업의 대북투자 비중이 여타 외국인 기업의 대북투자의 비중을 초월할 가능성이 높다. 이 경우 북한당국이 여타 외국인기업의 대북투자에 미치는 부정적인 영향보다 남한투자기업을 압박하여 얻고자 하는 정치적 이익이 크다고 판단될 때 남한투자기업을 정치적으로 활용할 수 있는 여지가 커지게 된다. 따라서 남한기업의 대북투자는 대만기업의 중국투자에 비하여 정치적으로 이용될 가능성이 상대적으로 높다.

둘째, 남북한간의 정치적 충돌이 발생될 영역이 양안간에 비하여 매우 높다는 사실이다. 이러한 정치적 위험성은 대부분 북한정권의 경직성과 취약성에 기인하는 것들이다.

셋째, 북한 내부의 의사결정과정의 대만과 중국처럼 정치와 경제를 분리해서 결정하도록 되어 있지 않다는 사실이다.

상기와 같은 측면에서 보면 우리 기업 및 정부의 대북투자 시각과 관련되어 다음과 같은 사항을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 신정부의 대북투자 허용내용은 기업의 대북투자가 지니는 정치적 성격과 북한 경제의 외국인 투자유치를 위한 기본요건 등을 고려해 볼 때 속도조절을 위한 제도적 장치가 필요하다.

둘째, 남한기업들도 대북투자의 정치적, 경제적 위험성에 대하여 과소평가하는 경향이 있다. 남한기업들의 경우 대북투자의 비활성화가 남한정부의 대북정책 규제에 크게

기인하는 것으로 과대평가하고, 북한이 지닌 외국인 투자유치의 부적적 요인들에 대해서는 과소평가하는 경향을 지니고 있다.

셋째, 한국기업의 대북투자는 업종별, 규모별로 차별화하여 추진할 필요가 있다.

넷째, 한국기업의 본격적인 대규모 대북투자는 북한이 이에 상응하는 조치를 취하는 것과 비례해서 추진되어야 한다.

다섯째, 남한의 초기 대북투자는 대기업보다는 중소기업 위주로 추진되어야 효과적이다.

여섯째, 우리기업의 대북투자 여부는 북한의 대외개방 성공에 필수적인 요인으로 작용하기 때문에 여전히 대북정책 카드로서의 기능을 지니고 있다.

1. 연구목적과 범위

대만과 중국은 양지역간의 정치적 대립관계에도 불구하고 성공적인 경제교류를 이룩해 오고 있다. 양지역간의 경제교류 성과를 보면 1997년말 현재 교역규모는 263억 달러 수준을 기록하고 있으며 대만의 대중국 투자는 348억 달러 수준으로 정치적 대립이 없는 국가들과 거의 대등한 내용으로 경제교류를 이룩해 나가고 있다. 양지역간의 경제교류가 본격화 되기 시작한 시점인 1987년 당시 대만과 중국간의 교역규모는 약 15억 달러 수준에 불과했던 사실을 고려해 볼 때 괄목할만한 성과라고 평가할 수 있다. 이러한 양안간의 경제교류 확대는 중국의 미사일 발사나 군사훈련 등 첨예한 정치적 대립과정을 겪으면서 성취한 것이기에 더욱 큰 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 따라서 중국과 대만의 정경분리원칙에 입각한 경제교류의 확대는 정치적 제약요인에도 불구하고 성공적이었다고 평가할 수 있다.

대만과 중국의 성공적인 경제교류가 정경분리원칙에 입각하여 정치적 대립관계에 있는 서로 다른 경제체제간에 이루어졌다는 측면에서 남북한 경제협력에 시사하는 바가 매우 크다. 특히 남한 정부가 정경분리 원칙에 입각하여 남북경협을 추진하려고 하는 이 시점에 있어서 남북경협 추진 정책에 주는 시사점은 크다고 판단된다. 왜냐하면 양안간의 정치경제적 구조는 남북한과 매우 유사한 특징을 많이 지니고 있기 때문이다. 특히 경제발전단계, 부존자원, 생산요소 차이에서 오는 경제적 보완성, 서로 다른 경제체제간의 경제적 교류, 통일의 주도권을 둘러싼 정치적 대립 등의 측면에서 상당히 유사한 측면을 많이 가지고 있다. 또한 양안간의 경제교류가 무엇보다도 정경분리 원칙에 의하여 추진되었다는 점이 남북경협을 더욱 본격적으로 추진하고자 하는 우리 정부나 기업들로 하여금 많은 관심을 가지게 만든다고 볼 수 있다.

현재 신정부가 들어서면서 남한정부의 대북통일정책에 많은 변화가 나타나고 있다. 신정부에서 내세우는 대북정책의 목표는 평화·화해·협력의 실현을 통한 남북관계에 개선에 두고 있으며 이를 위해 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극추진, 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용 등 대북정책 3대 원칙을 제시하고 있다.¹⁾ 이 중 새정부의 대북정책 특징이 엿보이는 대목은 ‘화해·협력의 적극추진’이라는 대목이다. 새정부의 대

1) 통일부, 「국민의 정부 대북정책 추진기조」, 1998. 3. 21

북정책 추진기조에 들어가면 ① 안보와 협력의 병행 추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선실현, ③ 화해·협력으로 북한의 변화여건 조성, ④ 남북간 상호이익 도모, ⑤ 남북 당사자 해결원칙하에 국제적 지지 확보, ⑥ 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진 등이 제시되고 있는데, 특히 ‘화해·협력으로 북한의 변화여건을 조성한다’는 추진기조와 관련되어 북한의 점진적 변화가 남북관계 개선의 현실적 대안이라고 보고 ‘보다 많은 접촉’, ‘보다 많은 대화’, ‘보다 많은 협력’을 추진한다는 원칙을 내세우고 있다.

이러한 대북정책 추진기조는 구체적인 대북정책 방향에서 더욱 분명하게 나타나고 있는데 특히 경제적인 측면에서는 정경분리원칙에 입각하여 남북경제협력을 활성화시킨다는 것이다. 이를 뒷받침하기 위한 구체적인 방안으로는 첫째, 경제논리에 따라 기업의 자율적 판단을 존중하는 방향에서 추진, 둘째, 북한이 시급히 필요로 하는 분야부터 우선 추진, 셋째, 기업인 방북 확대, 투자규모 상향조정, 경협절차 간소화 등을 내세우고 있다.²⁾

남북경제협력에 있어서 ‘남북경협의 활성화’라는 구호는 이미 과거 정권에서도 익숙하게 사용되어 왔다.³⁾ 그러나 이번 새정부에서 내세우는 것이 과거의 남북경협 정책과 크게 다른 점은 남북경협 활성화를 정경분리의 원칙하에서 추진하겠다는 것이다. 과거에는 남북경협의 활성화가 중요한 대북정책 추진 방향이었음에도 불구하고 항상 정치적 상황의 종속변수로서 작용함으로써 정치적 상황에 제약되어 왔다.⁴⁾ 따라서 새정부가 내세우는 정경분리원칙에 의한 남북경협 추진정책은 내용측면에서 볼 때 과거에 비하여 매우 진일보한 것이라고 일단 평가할 수 있다.

이러한 신정부의 정경분리원칙에 의한 남북경협의 추진은 대만과 중국간의 성공적인 경제협력관계에 대한 관심을 더욱 높혀놓고 있다. 따라서 본 연구에서는 양안간의 경제교류를 분석하여 정경분리원칙에 의한 남북경협에 주는 시사점을 파악하고자 하는 데 주요 목적이 있다. 특히 정경분리원칙이 남북경협에 적용되기 위한 제반 필요충분조건

2) 통일부, 「국민의 정부 대북정책 추진기조」, 1998. 3. 21

3) 이미 김영삼 정부에서 1993년 7월 남북교류협력을 적극적으로 추진한다는 목적하에 「신경제 5개년 계획 남북경제교류 협력부문 계획」을 수립하여 남북한 물자교류 등 9개 과제를 제시하고 이에 대한 후속조치로 1994년 11월 「남북경협활성화조치」를 발표, 기업인 방북 등 남북경제인사 상호방문 허용, 위탁가공교역 활성화 등의 남북경협정책을 추진한 바 있다(통일원, 「통일백서(1997)」, 1997. 12, pp. 138~139).

4) 최성(1998), pp. 28~47 참조.

은 무엇인지를 양안간의 경제교류 측면에서 분석하여 남북경협 추진 원칙과 시각을 마련하는데 일차적인 연구목적이 있다. 남북경협의 큰 틀을 보는 시각의 올바른 정립은 다음단계의 구체적인 추진전략 수립과 속도조절, 적용범위를 결정하는데 가장 중요한 기반이 된다고 볼 수 있다.

본 연구는 먼저 양안관계의 기본적인 경제교류 협력 내용과 추진정책을 검토한 이후 다음단계로 양안경제교류가 성공적으로 추진된 필요충분조건에 대한 분석을 시도하고자 한다. 또한 양안간 경제교류가 대만경제와 중국경제에 미친영향과 양안관계에 미친 영향 등을 종합적으로 분석한다. 최종적으로는 양안간 경제교류가 성공적으로 이루어진 필요충분조건 측면에서 남북경협의 구조적 성격을 평가하고, 우리 정부와 기업에 주는 종합적인 시사점을 제시하고자 한다.

2. 대만·중국(兩岸)의 경제교류 발전과정

대만과 중국의 관계발전은 크게 보아 다음과 같이 3단계로 분류할 수 있다⁵⁾. 제 1 단계는 1987년 11월 1일 이전단계로서 대만·중국간의 경제교류가 매우 미미한 수준에 머물러 있었던 시기이다. 제 2 단계는 1987년 11월 2일에서 1992년 9월 17일 기간으로서 양안경제교류가 공식적으로 시작된 단계이다. 또한 이 시기는 천안문 사태의 발생 등으로 양안관계가 긴장관계에 놓이기도 하였다. 제 3 단계는 1992년 9월 18일부터 현재까지의 기간이다. 이 시기는 중국이 경제개혁과 대외개방을 더욱 가속화하고 시장화를 본격적으로 추진하는 단계이다. 따라서 대만의 중국경제교류도 더욱 활발하게 이루어지던 시기라고 볼 수 있다.

2.1 제 1 단계(1987년 11월 1일 이전)

兩岸간의 관계발전의 제 1 단계는 사적인 접촉이 이루어지던 1978~1987년 기간이다. 이 단계에서는 대만의 3不政策(不接觸, 不談判, 不協商) 아래서 양안간의 인적, 물적 교

5) *Journal of Northeast Asian Studies*, "Toward The Center: Implication of Integration and Democratization for Taiwan's Mainland Policy", 1994. Spring, p. 51.

은 무엇인지를 양안간의 경제교류 측면에서 분석하여 남북경협 추진 원칙과 시각을 마련하는데 일차적인 연구목적이 있다. 남북경협의 큰 틀을 보는 시각의 올바른 정립은 다음단계의 구체적인 추진전략 수립과 속도조절, 적용범위를 결정하는데 가장 중요한 기반이 된다고 볼 수 있다.

본 연구는 먼저 양안관계의 기본적인 경제교류 협력 내용과 추진정책을 검토한 이후 다음단계로 양안경제교류가 성공적으로 추진된 필요충분조건에 대한 분석을 시도하고자 한다. 또한 양안간 경제교류가 대만경제와 중국경제에 미친영향과 양안관계에 미친 영향 등을 종합적으로 분석한다. 최종적으로는 양안간 경제교류가 성공적으로 이루어진 필요충분조건 측면에서 남북경협의 구조적 성격을 평가하고, 우리 정부와 기업에 주는 종합적인 시사점을 제시하고자 한다.

2. 대만·중국(兩岸)의 경제교류 발전과정

대만과 중국의 관계발전은 크게 보아 다음과 같이 3단계로 분류할 수 있다⁵⁾. 제 1 단계는 1987년 11월 1일 이전단계로서 대만·중국간의 경제교류가 매우 미미한 수준에 머물러 있었던 시기이다. 제 2 단계는 1987년 11월 2일에서 1992년 9월 17일 기간으로서 양안경제교류가 공식적으로 시작된 단계이다. 또한 이 시기는 천안문 사태의 발생 등으로 양안관계가 긴장관계에 놓이기도 하였다. 제 3 단계는 1992년 9월 18일부터 현재까지의 기간이다. 이 시기는 중국이 경제개혁과 대외개방을 더욱 가속화하고 시장화를 본격적으로 추진하는 단계이다. 따라서 대만의 중국경제교류도 더욱 활발하게 이루어지던 시기라고 볼 수 있다.

2.1 제 1 단계(1987년 11월 1일 이전)

兩岸간의 관계발전의 제 1 단계는 사적인 접촉이 이루어지던 1978~1987년 기간이다. 이 단계에서는 대만의 3不政策(不接觸, 不談判, 不協商) 아래서 양안간의 인적, 물적 교

5) *Journal of Northeast Asian Studies*, "Toward The Center: Implication of Integration and Democratization for Taiwan's Mainland Policy", 1994. Spring, p. 51.

류가 매우 제한적이고 비공식적으로 이루어졌다.

경제교류 측면에서 볼 때 제 1 단계 시기는 중국의 경제개혁의 방향이 불확실한 단계로 대만인들의 중국 상품에 대한 수요도 많지 않을 때이다. 따라서 대만정부의 행정 명령과 정책적 고시 등의 방법을 통하여 대만에서 생산되지 않는 약제나 농공업 원재료를 간접수입하는 수준이었다. 또한 이 시기에는 정부가 간여하지 않는 가운데 홍콩을 통한 간접수출은 합법적으로 인정되었다. 이 시기는 대만·중국간 접촉의 초기단계로서 양안관계가 매우 제한적인 범위에서 추진되었으며 금융인이나 일반 경제인들의 왕래가 상당부분 금지되던 시기이다.

< 표 2-1 > 제 1 단계 대만의 주요 조치 내용

	주요 조치	주요 내용
1977	「取締匪偽物品管理辦法」 공포	홍콩을 통한 간접무역으로 수입되는 약제나 농공원료와 세관과 경제부가 승인한 화물 이외에는 일절 불수
1981	중국대륙기업이 발부한 신용장 접수와 관련된 외환은행 지정	대만 이외에서 발부된 신용장 처리 대만내 외환 취급은행 지정에 대한 규정
1982	외환 관련 처리요강 발표	대륙은행의 외환대출, 제3지역을 정유하는 외환대출과 매입 등 일질의 외환행위에 대한 금지규정
1984	홍콩, 마카오를 통해 간접수입해 오는 물품의 제한범위를 축소	민간이 홍콩, 마카오를 통하여 중국 대륙과 간접무역하는 것을 허용
1985. 7. 4	홍콩, 마카오에 대한 간접무역 3가지 원칙 발표	중국과의 직접통항, 중국기구와 관료들과의 접촉 금지, 간접무역에 대하여는 국가발간선
1987. 8. 5	27개 중국대륙의 농공원재료 간접수입 허용	警備總司令部수입검사 면제

자료 : 中華民國經濟部, 「兩岸經貿白皮書(1996)」, 참조

2.2 제 2 단계(1987. 11. 2~1992. 9. 17)

이 시기는 대만정부가 1987년 11월에 대만인의 대륙 친지방문을 정식허용하면서 시작되었다. 이로 인하여 양안간 민간교류가 우선적으로 실행되게 되었으며 양안관계가 한단계 더 발전하는 계기가 되었다. 이와 함께 활성화되는 양안교류를 효율적으로 처리하기 위하여 대만정부는 1988년 8월 「行政院大陸工作會報」를 우선적으로 설립하였

고, 이후 1991년 1월에는 「行政院大陸委員會」를 발족시켰다.

중국정부도 대만정부의 정책에 대응하여 1988년 국무원의 臺灣事務辦公室을 설립하고 그 하위조직으로 1991년 12월 해협양안관계협회를 설립하였다. 따라서 동 시기는 이들 기관의 주관하에 양안관계가 제도화를 위한 기틀을 마련해 나가는 시기라고 할 수 있다.

이 시기에 양안간 경제사회교류를 제도화하기 위하여 발표된 대표적인 조치들을 보면 대만의 간접수입 원칙조례 발표(1998), 양안간 민간의 간접통화 허용(1989), 중국에 대한 간접수출품 관리조례(1990), 간접투자 및 기술합작관리조례(1991), 대륙지역 국제회의 및 기타활동 참여 규정(1992) 등의 공포를 들 수 있다.⁶⁾

< 표 2-2 > 대만의 제 2 단계 대륙경제교류 조치

	주요 조치	주요 내용
1987.11. 02	대만인의 대륙친지 방문허용	군인과 현직공무원을 제외하고, 삼촌과 배우자 등의 친척관계에 한하여 대륙방문 허용 매년 일회, 체류기간은 3개월로 한정
1988.04. 13	중국대륙지역과의 우편물 처리 규정 발표	중국 대륙과의 우편물은 紅十字總會를 통하여 수령하게 되며 우편물은 20Kg 내에 한정
1988.08. 05	대륙상품 간접수입처리 원칙 발표	다음 3원칙에 부합하는 대륙의 농공원재료의 간접수입 허용 1) 국가안전에 위해를 가하지 않을 것, 2) 국내산업에 영향이 적을 것, 3) 대만상품의 대외경쟁력을 제고시키는데 도움이 될 것
1989.06. 07	대만과 중국간 민간의 간접통화 허용	대만이 민간용 전화를 이용, 제3지역을 경유하는 간접방식을 통하여 대륙과 간접통화하는 것은 허용
1989.06. 09	중국의 물품관리조례 발표	정식으로 대륙으로부터 간접수입하는 물품을 공식적으로 개방, 대륙으로부터 간접수입해 오는 물품의 항목을 제시하는 방법 이용

6) 법규 명칭은 「大陸產品間接輸入處理原則」, 「開放臺灣地區與大陸地區民衆間接通話」, 「對大陸地區間接輸出貨品管理辦法」, 「對大陸地區間接投資或技術合作輔導作業要點」, 「參與涉及大陸地區之國際會議或活動作業要點」임.

1990.03. 26	국제회의나 연구활동 등 대륙 문제와 관련된 활동 규정 제정	정부기관, 학술기구, 민간단체 혹은 개인이 대륙에서 개최되는 국제회의나 제반활동에 참여하는 원칙을 규정
1990.05. 21	금융기관이 중국대륙에서 간접 외환대출하는 업무수행 허용	개인이 대륙의 친척 등에게 대출이나 공여하는 것을 허용
1990.08. 21	중국대륙지역에 대한 간접수출 품 관리 조례 발표	수출규정처리 조례에 따른 고기술산업제품을 제외한 일질의 중국대륙에 대한 간접수출 제한 폐지
1990.10. 06	중국에 대한 간접투자 및 기술 합작 관리조례 공포	해당 주관부문의 허가를 획득한 이후 제3지역을 점유하여 중국에 투자하는 간접투자 허용
1991.08. 20	금융기관의 대륙지구 간접외환 처리 조례 규정공포	대만지역 이외의 외환지정은행이나 우정국 저축기관의 대만 및 대륙지역을 제외한 제3국 은행을 통한 대륙 간접외환처리 관련 내용
1992.02. 22	대만의 원양어선에 중국대륙인들의 고용과 관련된 규정 발표	대만 소속의 원양어선에 중국 대륙의 선원을 고용하는 문제를 처리하는 규정
1992.05. 05	대만인의 대륙지구 여행과 관련된 처리 규정	대만인의 대륙 여행시 신변안전과 권익 등을 보장하는 내용 강화
1992.07. 23	대륙지역 국제회의 및 기타 활동에 참여하는 규정 공포	대만의 개인, 법인, 단체 등의 대륙에서 개최되는 국제회의 참여 완전 개방, 공무원은 중앙정부기관의 동의를 받은 후에 참여하도록 규정

자료 : <표 2-1>과 동일

제 2 단계에서의 양안관계는 중국의 천안문사태 발생으로 우여곡절을 경험하는 단계를 이기도 하다. 즉, 1987년 후반기부터 천안문사태가 발생하기 전의 기간에는 양안의 경제적, 인적교류가 급증하였다. 1987년에 15,700명의 대만인이 본토를 방문하였으며 1988년에는 145,800명으로 급증하였다.⁷⁾ 양안간 교역도 1987년, 1988년 각각 15억 달러, 27억 달러로 전년동기 대비 각각 51% 및 87% 증가하였다. 그러나 제 2 단계에서 급속히 증가하던 양안간 경제적, 사회적 교류는북경의 천안문 사태발생으로 급감하는 결과를 가져 왔다. 이는 중국의 천안문 사태 진압과정이 중국 정부의 개혁개방 후퇴 가능성과 대만 안보에 대한 위협 가능성을 동시에 보여준 것으로 파악되었기 때문이다.

7) *Free China Review*, "Trade Across the Straits", 1991. January.

2.3 제 3 단계(1992. 9. 18~현재)

양안간 교류의 제 3 단계는 천안문 사태로 위축되었던 양안교류가 다시 회복되어 가속도가 붙은 1992년 이후 현재까지를 들 수 있다. 천안문 사태 해결과정에서 보여준 중국정부의 군사행동에 대한 대만정부의 우려에도 불구하고 양안간의 잠재적 경제 보완성으로 말미암아 양안간의 경제교류는 1990년 들어오면서 다시 이전수준으로 급속히 회복되었다. 이 기간에는 양안간의 경제교류가 동 지역에서의 경제통합을 가능하게 할 정도로 새로운 단계로 진입하게 되었다.⁸⁾ 또한 대만정부의 3不政策으로 대만관리의 중국관리 접촉이 금지되어 있음에도 불구하고 양안간의 관리가 경제적 교류 확대를 위한 각종 회의에서 접촉하게 되는 등 경제적 실리추구로 인한 3不政策의 예외상황이 계속해서 발생되었다. 이는 대만의 3不政策도 정경분리 원칙하에 정치적인 영역에서 명분상으로 존재하는 내용으로 변화하는 것을 보여준다.⁹⁾

대만은 1992년 9월 18일을 기하여 대만과 중국간의 인민관계 조례를 시행하였다.¹⁰⁾ 이는 양안간의 민간인 왕래와 생활에 관련된 문제를 처리하는 기본법으로 양안경제교류의 법제화가 시작되었음을 의미하는 것이다. 정부 유관기관은 동 법규에 의거하여 점진적으로 양안 경제교류에 필요한 장치를 제도화하고 경제교류의 범위와 방법을 명확하게 하며, 나아가 경제무역허가방법, 개방시기 등을 규정하도록 하였다. 이러한 제도화는 인력, 물품, 자금 및 기술, 업종 종류에 따라서 추진되었다.

2.3.1 인적교류의 제도화

대만정부는 대만지역 및 대륙지역 인민관계조례에 따라서 몇 가지 하위법규를 발표하고 양안간 인적교류를 제도화하였다. 하나는 대만지역 및 대륙지역 인민관계조례에 9

8) 양안간의 경제통합에 대한 개념은 아직 정리된 것이 없으며 여기서는 양안간의 상품교역, 노동력 이동, 자본거래 등의 경제교류가 폭넓게 발생해서 2개국 이상의 국가들이 동일 경제단위화하는 과정으로 파악한다. 양안간의 경제교류에 의한 경제통합 현상은 Balassa가 규정하고 있는 5가지 단계, 즉 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장, 경제동맹, 완전경제통합 중 어느 것에도 해당하지 않는다. 그러나 양안간의 경제교류는 일반적인 경제통합에서 보여 주는 것 이상의 경제통합적인 요소가 강하다는 것이 특징적이다. 이를 스칼라피노는 '자연경제지역'이라고 명명하였다.

9) 人民日報, 1993. 4. 23 및 1993. 3. 30, 星島日報, 1993. 7. 27, *Journal of Northeast Asian Studies*(1994), pp. 53.

10) 법규명칭은 「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」임.

조에 의거하여 1993년 4월에 발표된 대만인의 대륙지역 입경허가 관련법규의 공포이다. 여기서는 대만의 각 기관과 공공사업기관이 해당업무 수요에 따라서 대륙에서의 업무를 처리하기 위하여 중국대륙을 방문할 수 있도록 보장하였다. 또한 대만의 공무원도 중앙 해당주관기관의 동의를 얻어서 대륙지역에서의 국제회의와 활동에 참여할 수 있도록 허용하였다.

또 하나는 대만과 대륙의 인민관계조례 10조에 근거하여 만들어진 중국 대륙인의 대만입경과 관련된 허가조례이다. 여기서는 대만정부의 허가를 획득할 경우 방문을 허가한 범위안에서 대만에서의 활동을 보장하며, 각종 국제회의, 기술지도 등 다양한 방면에서 대만 입경을 허용하도록 하였다.

2.3.2 상품교류

대만의 대중국 상품교류는 대만과 중국의 인민관계 조례 제35조에 따라서 1993년 대만 정부가 공포한 대만과 중국간 무역을 허가하는 법규에 따르도록 하였다.¹¹⁾ 대만과 중국의 인민관계 조례 제35조는 중국과 경제교류를 추진하는 대만인, 법인, 단체 등 모든 대만의 개인이나 기구는 중앙정부의 공식적인 허가없이 대륙에 대한 투자나 기술협작을 할 수 없도록 규정하고 있다. 또한 동 조례가 발표되기 전에 이루어진 대륙과의 경제교류도 모두 동법규가 발효된 날로부터 30일 이내에 신고하고 재승인을 받도록 규정해 놓고 있다.

< 표 2-3 > 대만의 제 3 단계 대륙 인적교류 조치 내용

종 류	인 적 교 류
법 적 근 거	대만지역 및 대륙지역 인민관계조례 제9조: · 대만인의 대륙입경시 주관기관이 신청허가를 얻어야 한다 · 대륙지역 입경허가를 받은 자는 대만의 국가안전과 이익에 위배되는 활동을 하여서는 안된다 · 제1항의 허가조례에 따라 內政部의 심사와 행정원의 승인을 획득한 이후 발표한다.
하위법규(승인 단위,공포일자)	臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法(內政部 境管局) 1993. 4. 30 1995. 8. 23 수정발표

11) 「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」 참조.

종 류	인 적 교 류
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 대만인은 內政部警政署入出境管理局에 신청하고 대륙입경을 허가받는다(제3조) · 각 기관과 공공사업기관은 해당업무수요에 따라 대륙에서의 업무처리를 위해 대륙방문을 할 수 있다(제6조) · 공무원은 중앙 해당 주관기관의 동의를 얻어서 대륙지역에서의 국제회의와 활동에 참여할 수 있다(제8조) · 대만의 공공사업기관은 해당업무의 필요성에 따라 대륙지역 사무소에 인력을 파견, 활동하게 할 수 있다(제9조)
종류	인적교류
법적근거	<p>대만과 대륙의 인민관계조례 10조 :</p> <ul style="list-style-type: none"> · 대륙의 중국인들은 해당 주관기관의 승인을 받아야만 대만에 입경할 수 있다. · 대만입경을 허가받은 대륙인은 허가범위 이외의 활동을 할 수 없다. · 허가변법의 제2항에 따라 주관기관의 심사를 거쳐 행정원의 승인을 받은 후 발표된다.
하위법규(승인 단위, 공포일자)	<p>大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法(내정부, 1993. 2. 8) 大陸地區科技人士來臺從事研究許可辦法(행정원국가과학위원회, 1993. 5. 21)</p>
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 대만입경을 허락받은 대륙인은 허가목적에 부합하는 활동만 하여야 한다(제10조) · 중앙의 허가기관 승인을 받아 국제체육조직, 정부간, 혹은 半官半民의 국제조직이 주최하는 국제회의에 참여할 수 있다(제11조) · 대륙지역에서 우수한 학술지위에 있거나 응용공정 등 기술상의 우수한 성취를 이룩한 과학기술 연구인력은 초청기관의 승인을 획득하여 연구, 계획, 지도, 진학 등의 유관업무에 참여할 수 있다(제4조)
법적근거	<p>대만과 대륙의 인민관계조례 제17조 :</p> <p>대륙인 중 아래 조건을 충족시키는 자는 대만에 장기체류할 수 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> · 대만인의 배우자, 결혼한지 2년이 지났거나 자녀가 있는 경우 · 정치, 경제, 사회, 교육, 과학기술 혹은 문화적인 측면에서 해당 부문의 승인을 획득한 경우
하위법규(승인 단위, 공포일자)	<p>大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法(內政部) 1993. 2. 8</p>
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 정치, 경제, 사회, 교육, 과학기술과 문화 측면에서 대륙인민이 일정한 조건을 구비할 경우 해당 주관부문의 승인을 획득한 이후 대만에 체류할 수 있다(제2조) · 대륙인민이 매년 대만에 거주를 위하여 수차 신청하는 것은 제한한다(제24조)

자료 : <표 2-1>과 동일

동 법규에 의하여 마련된 대만과 중국간의 무역을 허가하는 법규에서는 양안간 교역은 반드시 간접무역으로 이루어져야 함을 규정하고, 대륙왕래 상품도 제 3 지역을 경유하여 운송되어야 한다고 정해 놓고 있다.¹²⁾

< 표 2-4 > 대만의 제 3 단계 대륙 상품교류 조치 내용

종 류	상 품
법적근거	대만과 중국인민관계조례 제 35조 · 대만인, 법인, 단체 및 기타기구는 주관기관의 허가를 받지 아니하고는 대륙에 대한 투자나 기술합작을 할 수 없다. 또한 대륙의 인민이나 법인, 단체, 기타기관과의 무역이나 다른 상업행위도 마찬가지이다. · 허가는 주관부문의 심사를 거쳐 행정원 승인이후 가능하다 · 본조례 시행전 해당기관의 비준을 제1항에 해당하는 투자, 수출합작, 무역 및 기타 상업행위자는 동법규가 시행하게 된 날로부터 3개월이내에 해당 주관부문의 승인을 획득하여야 한다. 재승인을 받지 아니할 경우 허가를 취소한다
하위법규(승인 기관, 공포일시)	臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法(經濟部貿易局) (1993년 4월 26일) 1994. 7. 4 수정발표, 1995. 5. 5 수정발표
주요 내용	· 양안무역은 간접무역으로 이루어져야 하며 제3국을 거쳐야 한다(제5조) · 양안무역구조를 평가하기 위하여 무역감축기구를 설립한다 · 대륙상품의 수입과 관련된 허가원칙과 관련, 대만기업과 해당기관은 수입물품에 대한 목록 확대에 대한 건의를 할 수 있다(제8조) · 대륙왕래물품은 제3지역을 경유하여 운송되어야 한다(제7조)

자료 : <표 2-1>과 동일

2.3.3 자본 및 기술 교류

대만의 대중국 자본 및 기술교류는 대만지구와 대륙지구 인민관계 조례 제35조에 의거하여 공포된 「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法(1993. 3)」과 「大陸地區產業技術引進許可辦法(1993. 5)」 등에 따르도록 하였다. 또한 인민관계조례 제36조에 근거하여 공포된 「臺灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法(1993. 4)」과 「臺灣地區與大陸地區保險業務往來許可規定(1994. 9)」에 따라서 대륙과의 금융교류를 추진하도록 조치하였다.

12) 「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」 제5조 참조.

먼저 대륙에 대한 투자 및 기술합작허가법에서는 대륙투자는 반드시 간접투자만 허가하며, 제3지역에 설립된 기업이 대륙에 투자하는 경우 1백만 달러를 넘지 못하도록 규정하였다. 동시에 대륙지역에 대한 투자와 기술합작 업종 및 경영항목은 허가업종, 금지업종, 심사후 허가업종 등으로 분류하여 해당기관이 공고한다고 규정하였다.¹³⁾

< 표 2-5 > 대만의 제 3 단계 대륙 자금 및 기술 교류 조치 내용

종 류	자금 및 기술
법적근거	대만지구와 대륙지구 인민관계 조례 제35조
하위법규(승인 기관, 공포일시)	在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法(경제부투심회) 1993. 3. 1 大陸地區產業技術引進許可辦法(경제부) 1993. 5. 3
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 대륙투자방식은 간접적인 투자만 허용하며 제3지역에서 투자설립한 공사, 사업은 투자금액을 1백만 달러 이하로 규정한다(제4조) · 대륙지역에 대한 투자와 기술합작 업종 및 경영항목은 허가업종, 금지업종, 심사후허가업종 등으로 분류하여 해당기관이 공고한다(제7조) · 연구개발과 산업발전에 특수하게 필요시 되어 대륙의 산업 기술과 과학기술연구성과, 대륙 기술자를 수요할 경우 연구기관과 농공업 혹은 기술업종을 개방한다(제2조, 제4조) · 대륙으로부터 도입되는 기술은 중앙해당기관의 허가를 획득해야 하며 간접방식에 의하여 도입한다(제5조)
법적근거	대만과 중국의 인민관계 조례 제36조 · 대만의 금융보험기관과 기타 대만지역 이외에 설립된 분공사는 해당 주관 기관의 허가없이 대륙의 법인, 단체, 기타기관, 그리고 대륙이외의 지역에 설립된 분공사나 기구에 업무관계를 가질 수 없다 · 해당 조례 규정에 따라 재정부의 심사를 거쳐 행정원의 승인을 획득해야 한다.
하위법규(승인 기관, 공포일시)	臺灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法(재정부) 1993. 4. 30 臺灣地區與大陸地區保險業務往來許可規定(재정부) 1994. 9. 30
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 대만의 은행과 해외지사들은 정부 해당기관의 승인을 획득한 이후 대륙의 외국은행 분공사나, 해외에 있는 중국의 법인, 단체, 기타기구 및 개인에게 금융업무를 가질 수 있다(제2조) · 금융업무 범위는 대출, 태환, 신용장 발급, 수출입 예치금, 대리대출입 등이다(제4조) · 대만의 보험기업이나 해외지사는 해당기관의 허가를 통하여 대륙의 보험기관이나 그 해외지사, 대륙의 외국보험회사와 재보험 계약체결을 할 수 있다(제4조) · 대만보험회사나 해외지사는 허가를 획득한 이후 중국의 인민, 법인, 단체 혹은 기타기관과 보험업무를 체결할 수 있다(제5조)

자료 : <표 2-1>과 동일

13) 「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法(1993. 3)」 제7조 참조.

3.4.2 남북한의 투자소득에 대한 적정 원천징수 세율 검토

투자소득이라 함은 일반적으로 이자, 배당, 사용료소득을 의미한다. 자본교류가 대등하게 이루어지고 있는 선진국상호간에는 투자소득에 대해 원천지국에서 저세율을 적용하여 상호간에 세부담을 경감하는 것이 용이하나, 남북한 관계처럼 자본교류가 일방적일 경우는, 자본수입국에서 세율을 경감하지 않을 리고 한다.

그러나 자본과 기술이 부족한 나라에서는 외국의 선진기술과 외국자본을 유치하여 경제를 회생하는 것이 투자소득에 대한 세율을 높게 하여서 조세장벽 때문에 외국의 투자를 잃는 것과 비교하여 나라경제에 어느 것이 더 좋은 방법인지는 정책결정자가 판단할 사항이지만, 일반적으로 후진국은 이러한 제한세율을 조세조약에 도입하여서 외국자본과 기술을 도입하고 있는 바, 남북한간 인적·물적 교류의 확대와 안정을 추구한다는 점에서 「남북한간 이중과세방지협정내용」에 적극적으로 반영할 필요가 있다고 본다. 예를 들면 이자소득의 경우 남한이 체결한 조세조약을 보면 10% ~15% 정도에서 결정되고 있고, 배당소득의 경우는 0% ~25%, 사용료소득의 경우는 0% ~15%에서 결정되고 있다¹⁸⁶⁾.

또 다른 하나는 이러한 제한세율에 지방세인 주민세 또는 도시경영세가 포함되는지 여부다.¹⁸⁷⁾ 남한이 체결한 조세조약의 대부분은 주민세가 포함되어 있으나 일부조세조약에서는 주민세가 별도로 구분되어 있다¹⁸⁸⁾. 그러나 제한세율 적용자체가 세수의 목적보다는 안정적으로 외국자본을 유치하려는 정책목적이 앞서는 이상 주민세 등은 포함되어야 타당하다고 생각된다.

사실 북한의 경우 자유경제무역지대는 10%의 원천징수세율이 적용되므로, 남한이 체결한 이중과세방지협정상 제한세율과 차이가 거의 없다. 따라서 과감하게 제한세율을 낮추어서 0%~5% 사이의 제한세율 결정도 가능하리라고 본다.

186. 자세한 내용 : 이용섭, 위의 책, pp. 181~230. 참조.

187. 주민세가 포함되어 있을 경우, 법인세와 주민세의 구분방식은 다음과 같다.

(1) 법인세 원천징수분 : $A \times B / B+C$

(A: 이중과세방지협정상 제한세율, B: 법인세원천징수세율, C: 주민세원천징수세율)

(2) 주민세 원천징수분 : $C = A - B$

188. 한·미 및 한·캐나다간 이중과세방지협정은 주민세가 구분되어 있다.

3. 대만 · 중국의 경제교류 현황과 특징

3.1 양안무역 현황과 구조

대만과 대륙과의 초기 무역은 중국이 양안간의 무역교류를 1979년 5월 대만과의 무역집행규정을 공포하면서 시작되었다. 이 당시에 대만정부는 3不政策을 통해 양안간의 직접무역을 불법으로 규정하여 중국측의 규정공포와 관계없이 직접무역을 제한하였다. 이러한 과정을 극복하기 위하여 제한적으로 대만기업들은 홍콩과 같은 제3지역을 경유하는 간접교역의 방식을 활용하게 되었다. 홍콩을 경유하는 대만 · 중국간의 간접교역은 1979년 7,780만 달러 수준이었고, 중국의 경제개혁과 대외개방의 확대, 경제성장의 지속에 따른 양안간의 교역확대가 계속되어 양안경제교류가 공식화되기 시작한 1987년에는 15억 달러 상당에 이르게 되었다.

양안간의 초기교역은 대만의 일방적인 무역흑자 상태에서 진행되었는데, 이는 대만 정부가 중국으로부터의 수입을 강력하게 억제하는 정책을 추진하였기 때문으로 풀이된다. 양안간의 무역수지는 대만이 1979년은 3,400만 달러의 적자를 기록한 이후 1980년부터는 흑자로 돌아서서 1981년 3억 달러, 1987년 9억 3,760만 달러의 흑자를 기록하였다.

양안간의 무역규모는 양안경제교류가 활성화되기 시작한 1989년 이후 더욱 빠른 속도로 확대되어 왔다. 양안간 무역규모는 1991년 86억 달러 수준이었으나 1997년에는 263억 달러로 확대되어 약 3배 정도 급증하였다. 1991~1997년 기간동안 양안간의 총교역규모는 약 1,285억 달러에 달하고 있다. 이처럼 양안간의 교역규모는 1990년대 들어 오면서 비약적으로 증가하였다. 이는 대만의 직교역 금지조치 아래서 홍콩을 경유하는 간접교역 형태로 이루어졌다는 사실을 감안해 볼 때 놀라운 기록이다.

< 표 3-1 > 홍콩을 경유한 양안의 간접무역 추이(1979 ~ 1987년)

단위 : 백만달러

	간접수입	간접수출	합 계
1979	56.3	21.5	77.8
1980	76.2	235.0	311.2
1981	75.2	384.2	459.3
1982	84.0	194.5	178.5
1983	89.9	157.9	247.7
1984	127.8	425.5	553.2
1985	115.9	986.9	1102.7
1986	144.2	811.3	955.6
1987	288.9	1,226.0	1515.9

자료 : 行政院大陸委員會, 「兩岸經濟統計月報」, 각호

< 표 3-2 > 대만과 중국간 교역 추이(1987~1997년)

단위: 억달러

	대만통계			홍콩통계			중국통계		
	수출	수입	합계	간접수출	간접수입	합계	수출	수입	합계
1987	-	-	-	12.27	2.89	15.16	-	-	-
1988	-	-	-	22.42	4.78	27.20	-	-	-
1989	-	-	-	28.97	5.87	34.84	-	-	-
1990	-	-	-	32.78	7.65	40.43	3.20	22.55	25.75
1991	74.9	11.2	86.1	46.67	11.26	57.93	5.95	36.39	42.44
1992	105.4	11.1	116.6	62.88	11.19	74.07	6.98	58.81	65.79
1993	139.9	11.0	150.9	75.85	11.04	86.89	14.62	129.33	143.95
1994	160.2	15.5	178.8	85.18	12.92	98.10	22.42	140.85	163.27
1995	194.3	30.9	225.2	98.83	15.74	114.57	30.98	147.84	178.82
1996	207.2	30.6	237.8	97.18	15.82	113.00	28.03	161.82	189.85
1997	224.6	39.2	263.7	-	-	-	33.96	164.41	198.37

자료 : 行政院大陸委員會, 「兩岸經濟統計月報(各年號)」, 中國對外經濟貿易合作部, 「中國對外經濟貿易年鑑(各年號)」

홍콩을 경유하는 양안간 교역규모도 1980년 3억 1100만 달러에서 양안교류가 정식으로 시작되던 해인 1987년 15억 달러로 증가하고, 이후 양안경제교류가 본격화 됨에 따라서 1996년 113억 달러 수준으로 급증하였다.¹⁶⁾ 홍콩을 경유하는 양안간 무역은 1980~1995년 기간 중 약 3,500% 증가하였다.

또한 간접교역을 통하여 대만은 중국으로부터 대규모의 무역흑자를 실현하였는데 대만측의 무역흑자는 1995년 163억 달러, 1996년 176억 달러, 1997년 185억 달러 규모에 달하고 있다. 이러한 대만의 무역흑자는 양안경제교류에서 대만의 경제적 이익이 중국보다 훨씬 크다는 것을 보여주는 것이다. 이러한 대만의 무역흑자는 대만의 중국에 대한 수입금지 조치에 기인된 바 크다. 즉 대만 수입제품의 1/3가량이 수입금지 품목으로 묶여 있다. 그러나 1996년부터는 대만이 수입 내거티브 품목에 대한 통제를 폐지함으로써 수입금지 품목의 약 2/3가량이 수입가능하게 되었다.¹⁷⁾ 이러한 수입자유화 조치는 장기적으로 양안간의 무역불균형을 회복하는데 상당히 도움을 주리라고 전망된다.

양안간의 무역불균형으로 중국이 커다란 무역손실을 감소하면서도 이에 대한 대응조치를 취하지 않는 것은 무역교류의 확대와 이를 통한 대만경제의 중국경제 의존도의 제고, 나아가 경제를 통한 대만의 흡수통일을 목적으로 하는 정치적인 최종 목표를 달성하기 때문으로 풀이되고 있다.

대만의 대중 수출상품구조를 보면 < 표 3-3 >에서와 같다. 즉 대만의 최대 수출업종은 1995년 기준 기계용구 및 그 부품으로 전체의 약 14.2%를 점하고 있다. 다음이 전기설비 및 그 부품 13.6%, 플라스틱과 그 제품 11.9%, 인조섬유사 8.6%로 순으로 나타나고 있다. 이러한 대만의 대중국 수출상품구조는 양안간 경제발전단계 차이로 인하여 중국의 산업구조고도화와 가공무역에 필요한 자본집약적, 중공업제품을 주로 수출하기 때문에 나타난 결과이다.

반면 대륙으로부터의 수입상품구조를 보면 1995년 말 기준 철강제품이 전체업종의 약 24%로 최대수입품목이며, 그 다음이 전기설비 및 그 부품 15.2%, 광물연료 광유 및 그 정제품 순으로 나타나고 있다. 일반적으로 대만의 중국으로부터의 수입은 수출에 비

16) 대만의 홍콩을 경유한 대중 수출액은 1996년 말 현재 207억 달러로 당해연도 총수출액 1,159억 달러의 약 18.6%를 차지하고 있다(「中華民國臺灣地區進出區貿易統計月報」, 1997, 12)

17) *China Business Review*(1997), pp. 21~22.

하여 규모가 적으며 품목에 있어서도 일치상품이거나 대만내에서 경쟁력을 상실한 노동집약적 제품 위주로 구성되어 있다.

< 표 3-3 > 대만의 대중 수출 상품 구조

단위: 백만달러, %

HS코드	상품명	1993		1994		1995	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
84	기계용구 및 그 부품	2,328.2	18.3	2,173.9	14.8	2,534.8	14.2
85	전기설비 및 그 부품	1,535.9	12.1	1,883.4	15.9	2,441.5	13.6
39	플라스틱과 그 제품	1,338.9	10.5	1,661.1	14.1	2,137.8	11.9
54	인조섬유사	1,004.7	7.9	1,291.3	10.9	1,540.5	8.6
59	공업용방직물	839.2	6.6	1,155.2	9.8	1,268.1	7.1
55	인조섬유면	444.5	3.5	642.0	5.4	851.8	4.8
72	철강	177.3	1.4	284.8	2.4	529.3	3.0
87	기타차량 및 그 부품	455.6	3.6	491.2	4.2	544.6	3.0
60	수제직물	467.0	3.7	588.3	5.0	685.7	3.8
41	생피혁	249.6	2.0	456.4	3.9	590.3	3.3
	기타	3,886.9	30.4	4,025.4	13.6	4,773.8	26.7
	합 계	12,727.8	100.0	14,653.0	100.0	17,898.2	100.0

자료: 臺灣海關統計, 各年號

< 표 3-4 > 대만의 대중 수입상품 구조

단위: 백만달러, %

HS코드	상품명	1993		1994		1995	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
85	전기설비 및 그 부품	60.8	6.0	236.0	12.7	469.9	15.2
72	철강	78.9	7.8	192.7	10.4	742.7	24.0
27	광물연료, 광유 및 그정제품	100.8	9.9	158.6	8.5	188.8	6.1
25	소금, 황산, 석회석, 시멘트	119.2	11.7	164.3	8.8	158.6	5.1
84	기기 및 기계용구	11.7	1.2	37.0	2.0	110.4	3.6
64	신발, 각반과 유사제품	106.9	10.5	164.5	8.9	173.1	5.6
44	목제품과 목탄	83.8	8.3	123.6	6.5	179.5	5.8
5	동물제품	38.5	3.8	78.7	4.2	88.3	2.9
29	유기화학품	35.4	3.5	81.6	4.4	111.4	3.6
79	아연과 그 제품	46.5	4.6	76.6	4.1	126.5	4.1
	기타	333.0	32.7	545.1	29.5	742.1	24.0
	합 계	1,015.5	100.0	1,858.7	100.0	3,091.3	100.0

자료: 臺灣海關統計, 各年號

3.2 양안투자 현황과 특징

대만정부는 대중국 간접투자만을 허용하고 있기 때문에 대만기업의 중국 투자도 홍콩 등을 통한 간접투자 방식을 통하여 이루어졌다. 상당수의 대만기업들은 홍콩의 보조금을 통하여 간접적인 방법으로 중국에 투자하고 있다. 대만기업의 중국투자는 1996년 말 현재 누계액 측면에서 대만정부 승인기준으로 68억 6,000만 달러, 중국측 계약기준으로 348억 7,000만 달러에 달하고 있다. 실행액 기준으로 대중투자는 1996년 말 현재 149억 달러로 중국 전체 외국인 투자의 8.4%를 차지하여 홍콩의 대중투자에 이어 2위를 차지하고 있다.¹⁸⁾

주요 투자 품목은 대만내에서 가격경쟁력을 상실한 노동집약적인 중소기업 생산제품에 집중되어 있다. 대만정부가 금지하고 있는 투자대상품목은 전기기계, 플라스틱, 직물 등인데 이들 품목도 제3국을 경유하여 중국에 투자되고 있는 것이 현실이다.¹⁹⁾

< 표 3-5 > 대만의 대중국 투자 추이

단위: 억 달러, 천

	대만정부 승인기준		중국정부 통계기준	
	건수	허가액	계약액	실행액
1991	237	1.7	13.9	4.7
1992	264	2.5	55.4	10.5
1993	9,329	31.7	99.7	31.4
1994	934	9.6	51.7	33.9
1995	490	10.9	58.4	31.6
1996	383	12.2	64.8	34.8
합 계	11,637	68.6	348.7	149.1

자료: 「中華民國對外投資統計月報」, 1997. 12 및 「中國統計年鑑」, 1997

18) 대만의 해외투자 중 대중투자가 차지하는 비중의 추이를 보면 1991년 9.5%, 1992년 21.7%, 1993년 65.6%, 1994년 37.3%, 1995년 44.6%, 1996년 34.0%로 전체투자의 약 36% 가량이 중국에 투자되고 있다(「中華民國對外投資統計月報」, 1997).

19) 대만기업의 업종별 대중투자는 제조업이 전체의 94%를 차지하고 있으며 이종에서 전자·전기(16.9%), 고무·플라스틱(13.0%), 음식료품(11.2%), 기초금속(8.9%), 화학제품(7.0%) 등의 순서로 투자되었다(「中華民國對外投資統計月報」, 1997. 12).

대만의 대중국 투자는 통계상의 집계에 어려움이 내제되어 있다. 대만정부가 중국투자를 허가한 규모는 1995년과 1996년의 경우 각각 490건 11억 달러와 383건 12억 달러 수준인데 반하여 중국정부 통계에는 대만으로부터의 투자가 각각 58억달러와 64억 달러로 나타나고 있다.²⁰⁾

대만정부는 대만기업의 대중투자가 심화될수록 대만경제의 독립성과 안정성이 낮아진다고 파악하기 때문에 1996년 3월 중국 군사훈련 이후 대중국 투자에 대한 제한을 더욱 강화하고 있으며, 중국 대륙을 대체할 수 있는 다른 아시아지역으로 대만기업의 해외투자를 촉진시킬 수 있는 정책을 모색해 오고 있다.²¹⁾

< 표 3-6 > 대만의 업종별 대중국 투자 연평균증가율 추이

단위 : %

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
전기전자제품	10.2	4.4	11.9	0.2	10.5	12.6	26.8
식품업	4.9	3.5	5.1	2.6	2.9	1.9	4.0
금속공업	17.2	-1.8	10.3	3.6	13.2	5.5	14.5
운수공구업	19.1	1.6	16.3	9.4	4.2	6.2	5.9
화학품제조업	2.9	4.9	14.8	6.7	2.1	7.3	7.3
플라스틱제조업	-4.0	-6.5	6.2	-7.4	-4.1	10.2	-1.1
방직업	1.6	-2.0	14.3	-8.5	-9.7	11.0	2.6
비금속광산물제조업	15.3	4.9	9.0	11.3	12.4	3.2	-4.3
고부제조업	-2.4	8.1	6.2	3.7	-6.7	-0.3	7.4
기계제조업	9.4	8.5	12.4	3.3	5.4	6.4	6.4
중화학및기술집약산업의 제조업 비중	64.2	64.5	65.4	66.2	68.5	70.3	73.3

자료 : 臺灣經濟部, 「兩岸經貿關係發展之探討」, 1997.

20) 양측 통계상의 불일치 이유에 대해서는 다음의 논문을 참조. 林昱君, 論臺商對大陸投資統計問題暨發展趨勢, 「中國大陸研究」, 1997. 11 참조.

21) CBR(1997), p. 23. 일 예로 대만의 베트남 투자는 1995년에 12억 달러로 1994년에 비하여 약 132% 증가하였다. 대만의 베트남 투자는 1995년 말 현재 35억 8,000만 달러 수준으로 최대투자국 위치에 있다.

대만기업의 대륙투자 주요 업종을 보면 전기전자제품, 금속공업, 운수공구업, 화학품 제조업, 기계제조업 등의 대중국투자 연평균증가률이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다.²²⁾ 반면 식품업, 방직업, 플라스틱제조업 등의 대중국 투자연평균 증가률은 상대적으로 낮은 것으로 확인되고 있다. 전체적으로 볼 때 대중국 투자업종 중에서 중화학 및 기술집약산업의 제조업 비중이 1989년 64.2%에서 1992년 66.2%, 1995년 73.3%로 높아지고 있어서 노동집약적인 업종 중심에서 중국 내수시장 접근에 보다 유리한 자본집약적인 업종 중심으로 옮겨가고 있음을 알 수 있다.

< 표 3-7 > 대만의 대중국 직접투자 업종별·지역별 비중 추이(1991~1995년)

단위 : %

업종	광둥성	복건성	강소성	절강성	하북성	기타	합계
식음료	11.5	11.4	31.6	3.3	14.5	27.5	100.0
방직	30.6	9.8	30.8	11.8	1.0	15.8	100.0
의복장식	17.1	22.7	39.2	7.7	2.5	10.7	100.0
피혁제품	48.9	19.9	14.0	7.2	2.5	7.3	100.0
목재류	20.4	12.3	35.1	4.5	6.8	20.7	100.0
제지업	32.3	7.0	42.9	2.6	5.8	9.2	100.0
화학품	30.1	7.3	38.0	5.6	6.2	12.5	100.0
플라스틱제품	35.1	21.9	13.9	3.6	10.7	24.0	100.0
비금속광물업	55.6	18.9	13.3	1.5	3.5	7.0	100.0
금속제품	15.3	20.0	31.1	9.6	5.1	18.8	100.0
기계제조업	28.8	11.0	37.9	3.9	4.2	13.9	100.0
전기전자제품	17.3	5.0	57.6	3.3	3.6	13.1	100.0
운수공구업	41.1	13.7	27.9	4.0	5.9	7.3	100.0
정밀기계	22.6	17.0	28.5	1.5	3.5	26.9	100.0
	42.6	17.9	17.1	6.2	9.0	7.0	100.0
합계	31.3	14.2	29.1	4.6	6.0	14.6	100.0

자료: 臺灣經濟部投資審議委員會, 「兩岸經貿關係發展之探討」, 1997.

대만의 대중국 직접투자 업종별·지역별 비중 추이를 1991~1995년기간 종합해서 보면 < 표 3-7 >에서와 같다. 먼저 지역별 투자를 보면 광둥성이 31.3%로 가장 높고, 그 다음이 강소성 29.1%, 복건성 14.2%, 하북성 6.0%로 나타나고 있다. 업종별로 보면 식

22) 行政院大陸委員會, 第66次委員會報告事項(3), 1996. 9. 7 참조.

음료는 강소성이 31.6%, 방직품은 광동성 30.6%, 강소성 30.8%, 의복장식류는 강소성 39.2%, 피혁제품은 광동성 48.9%, 목재류는 강소성 35.1%, 제지업은 강소성 42.9%, 광동성 32.3% 등에 집중된 것으로 나타나고 있다. 따라서 노동집약적인 제품은 주로 광동성과 강소성을 중심으로 집중투자되어 있음을 보여주고 있다. 다만 투자 유치에 가장 적극적인 지역이었던 복건성은 의복장식, 피혁제품, 플라스틱제품, 비금속광물업, 금속제품, 운수공구업 위주로 투자되었음을 알 수 있다.

전체적으로 볼 때 대만의 대중국 투자도 투자여건이 가장 양호한 광동성 지역과 내수시장이 밀집해 있는 강소성 지역에 집중되어 있어서 일반 외국인 투자의 투자집중지역과 비슷한 내용을 보여주고 있다.

< 표 3-8 > 대만의 서비스업 대중국 직접투자 지역별 비중 추이(1991~1995)

단위 : %

업종	광동성	복건성	강소성	절강성	하북성	기타	합계
도소매업	7.6	4.7	64.2	2.9	7.2	13.4	100.0
국제무역	7.8	3.2	52.2	0.9	20.4	15.4	100.0
식당	9.4	18.7	25.5	1.7	7.4	37.2	100.0
운수업	0.0	0.0	55.1	12.5	1.2	31.1	100.0
창고업	9.8	0.0	20.8	0.0	69.4	0.0	100.0
금융보험업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
기타	5.2	11.4	26.8	4.6	14.3	37.5	100.0
합계	6.3	7.0	44.8	3.8	12.9	25.2	100.0

자료 : 臺灣經濟部投資審議委員會, 「兩岸經貿關係發展之探討」, 1997.

대만기업의 서비스업 대중국 직접투자 지역별 비중 추이를 보면 강소성이 44.8%로 서비스업 투자의 절반가량이 집중되어 있는 것으로 나타나고 있다. 그 다음으로 하북성 12.9%, 복건성 7.0%, 광동성 6.3% 순으로 확인되고 있다. 업종별로도 도소매업, 국제무역, 운수업, 창고업 등이 강소성에 집중적으로 투자되고 있다. 복건성은 식당업 투자가 18.7%로 주류를 이루고 있으며 광동성은 창고업 9.8%, 식당업 9.4% 순이며 하북성은 창고업이 69.4%로 나타나고 있다.

4. 대만·중국의 兩岸關係 기본정책과 경제교류 확대조치

4.1 대만·중국의 양안관계 기본정책

중국의 대대만 정책은 양안간의 교류확대와 대만의 국제적 고립유도를 통한 흡수통일의 추구라고 요약할 수 있다. 이러한 중국의 대대만 통일정책은 다음과 같은 방식으로 구체화되었다. 첫째는 通商, 通郵, 通航으로 표현되는 三通과 친척방문 및 관광교류, 문화교류, 체육교류, 학술교류로 대표되는 四流를 통한 적극적인 양안교류정책의 추진이다. 둘째, 하나의 국가안에 자본주의 경제체제와 사회주의 경제체도를 공존시키는 一國兩制에 의한 통일정책의 추진이다. 이는 홍콩과 마카오의 중국반환에 적용되는 원칙이기도 하다. 이미 홍콩은 1997년 7월 일국양제의 방법으로 중국에 반환되었다.

중국은 이러한 적극적인 교류확대정책의 추진과 함께 대만에 대한 무력불사용의 천명을 거부하고 대만의 국제적 고립화를 추구해 오고 있다.

따라서 중국은 개혁개방이래 3通原則과 경제 및 민간교류 확대로 경제통합을 진전시키며 대만을 하나의 중국정책안으로 끌어당기고 있다. '하나의 중국' 원칙을 통하여 국제적으로 대만을 포위, 고립시키면서 민간경제교류의 확대를 통하여 양안통합을 가속화시킨다는 전략을 구체화해 오고 있다.

반면 대만은 중국의 대대만정책에 대항하여 중국의 무력사용 포기를 요구하면서, 불접촉, 불교섭, 불담판의 三不政策을 고수하는 가운데 중국과의 실리적인 경제교류를 추구해 왔다. 즉 중국의 무력에 의한 흡수통일이 구체화되어 대만을 위협하지 않는 선에서 민간의 대륙 경제교류 요구증대, 중국과의 경제교류를 통한 실리확보라는 측면을 무시할 수 없었기 때문에 중국과의 교류확대를 간접적으로 허용하는 정책을 추진해 왔다. 또한 유엔의 재가입 시도 등을 통한 국제사회의 생존공간을 확보하기 위하여 노력하고 있다.²³⁾

23) 대만정부는 세계무역기구(WTO)의 가입도 추진하고 있는데 중국정부 당국은 중국의 동기구 가입 이전에 대만의 가입은 절대 허용할 수 없다고 주장하고 있다(經濟日報, 1997. 12. 28). 세계무역기구 입장에서는 중국보다는 대만이 무역자유화 등 모든 측면에서 동기구 가입자격을 더 잘 갖추고 있는 것으로 평가하고 있다(*Journal of NorthEast Asian Studies*, "Important of Integrating China and Taiwan into the WTO System", 1996. Fall, pp. 74~75). 중국과 대만이 이 기구에 모두 가입할 경우 동지역에서의 경제통합은 더욱 가속적으로 일어날 수 있다.

이러한 兩岸간의 기본적인 입장차이를 고려해 볼 때 양안간의 정치적 갈등은 중국정부의 하나의 중국원칙과 대만정부의 대만의 실체 및 국제적 활동 인정이라는 상반된 명제가 부딪치는 데서 발생하는 것이다.

대만은 양안간의 교류에 있어서 중국으로부터 실리적 이익을 더 많이 취하고 있는 측면은 있지만 경제적 실리를 추구할수록 대만의 대중국 정책에 더 많은 혼란과 갈등이 발생된다는 측면에서는 매우 어려운 난제를 안고 있다.²⁴⁾ 즉 양안간 경제교류가 확대될수록 대만의 정책 방향이 서로 충돌할 여지가 많다. 그 중 하나는 경제적 번영을 위한 중국 대륙과의 경제적 유대 강화는 다른 측면에서 대만경제의 대륙의존도를 심화시켜 독립성을 저해할 가능성이 높다는 점이다(< 표 4-1 >참조). 또 하나는 경제적 실리 추구 과정에서 나타나는 사회적 교류의 확대가 3不政策과 대립되게 된다는 점이다. 이러한 정책적 모순속에서 대만정부는 중국의 무력에 의한 직접적인 위협이 구체화되지 않는 한 경제적 실리를 우선하는 정책을 추진해 오고 있다고 볼 수 있다.

< 표 4-1 > 양안간 무역의존도 추이

단위: %

	대만의 대륙 무역의존도			대륙의 대만 무역의존도		
	수출의존도	수입의존도	무역의존도	수출의존도	수입의존도	무역의존도
1988	3.70	0.96	2.47	1.01	4.16	2.65
1989	4.38	1.22	2.94	1.12	4.09	3.12
1990	4.88	1.40	3.32	1.23	6.14	3.50
1991	9.09	0.95	5.41	1.57	7.32	4.27
1992	11.90	1.00	6.80	0.88	12.03	6.31
1993	14.90	1.30	8.50	1.11	12.24	7.02
1994	15.70	2.20	9.30	1.54	12.67	6.98
1995	16.00	3.00	9.80	2.08	11.19	6.37
1996	17.21	3.66	10.79	2.91	17.81	9.77
1997	17.90	3.40	10.90	2.10	16.10	8.20

주: 1991년 이전은 홍콩海關統計, 1992년부터는 臺灣經濟部貿易局 통계 참조
 자료: 香港海關統計, 經濟部國際貿易局

24) 현실적으로는 중국의 대대만 정책에 효과를 거두고 있는 것으로 분석된다. 대만 무역액의 17%를 중국에 의존하고 있고 대부분의 무역흑자가 대중무역에서 나오고 있다는 사실은 대만경제를 포함한 전반적인 대만 국력의 중국 의존도가 높아지는 것을 의미한다.

실제적으로 대만의 대륙에 대한 무역의존도는 계속해서 높아져 왔는데 1988년 2.4%에서 1997년 말에는 10.9% 수준으로 급속히 높아졌다. 양안간의 교역이 급속히 증가되어 왔기 때문에 대륙의 대만 무역의존도도 동일하게 제고되었다. 대륙의 대만무역의존도는 1988년 2.6%에서 1997년에는 8.2%으로 높아졌다. 그러나 이러한 양안간 무역의존도 수치는 대만정부가 대륙으로부터의 수입을 강력하게 억제하는 가운데 나타난 것이어서 향후 양안간 무역의존도는 더욱 높아지리라고 예상된다. 특히 대만정부가 1997년 7월부터 약 4천여 품목에 대하여 대륙으로부터의 수입을 허가했기 때문에 양안간 무역의존도는 더욱 높아질 것으로 전망되고 있다.

구체적으로 볼 때 대만의 대중국 수출품목 가운데, 40%에 달하는 462개 품목이 중국 시장 의존도가 지나치게 높으며 이중에 유리, 철강재, 사료, 가공농수산물 등 55개 품목은 전체 수출의 80%이상을 중국시장에 의존하는 것으로 파악되고 있다. 이처럼 대만의 중국경제 의존도가 높아갈수록 하나의 중국을 지향하는 중국의 경제압력카드는 더욱 위력을 발휘하게 될 것으로 분석된다.

따라서 대만정부는 중국의 대만기업에 대한 경제정책을 민간을 통한 정부압박(以民逼官), 상업을 통한 정치포위(以商圍政)와 같은 경제통일전략으로 파악하고 있다.²⁵⁾

이러한 흐름아래서 중국은 경제교류의 확대를 지속적으로 추진하고 홍콩의 성공적인 중국반환을 바탕으로 一國兩制 방식을 통한 대만흡수통일정책을 더욱 강력하게 들고 나오고 있는 추세이다. 즉 홍콩이 중국에 반환된 이후 지금까지 중국의 정책은 성공적인 것으로 평가받고 있다. 덩소평이 확립한 1국 2체제 및 고도의 자치허용 정책은 홍콩의 미래에 대한 중국의 대외적 약속이다.²⁶⁾ 중국정부는 홍콩의 중국반환 이후에도 홍콩의 성공적인 경영을 단지 홍콩만의 문제로 보고 있지 않다. 중국은 홍콩의 번영이 계속 될 경우 대만을 외교적으로 고사시키며 1국 2체제 방식으로 흡수통일할 수 있는 길이 열릴 것으로 기대하고 있다.²⁷⁾ 즉 성공적인 홍콩 경영은 마카오의 1999년 환수에 이어

25) 대만정부는 중국의 대대만정책을 政經分離와 以商圍政의 전략으로 압축해서 정리하고 있다. 또한 구체적인 중국의 전략을 文攻武嚇를 구사한 이후 臺灣海峽兩岸間航運管理辦法 등을 통하여 三通을 추진하려는 전략을 가지고 있는 것으로 파악하고 있다(行政院大陸委員會, 第66次委員會會議報告事項(3), 1996. 9. 7).

26) 중국이 1국 2체제를 유지하기 위하여 중화인민공화국홍콩특별행정기본법을 제정하였는데 이 법에는 행정관리권, 입법권, 독립적인 사법권 및 법원 최종심도 특구정부나 사법부에 속하도록 규정되어 있다. 단지 외교, 국방문제와 주요 관리들의 임명권만이 중국정부에 귀속되어 있다.

대만을 하나의 중국안으로 통일시킬 수 있는 모델이 될 것으로 보고 있다.

따라서 중국정부는 홍콩의 중국반환 이후에도 첫째, 홍콩에 대해 일국양제를 충실히 이행함으로써 대만과의 통일명분을 높이고 둘째, 경제적인 측면에서 교류를 강화, 홍콩의 중개지 역할도 전지 또는 제고하며, 셋째, 군사력의 현대화와 대만의 고립을 가속화시켜 대만내의 독립 움직임을 사전에 차단하는데 초점을 맞출 것으로 예상되고 있다.

이러한 중국의 움직임 하에서 최근 대만의 가장 큰 관심은 군사적 안보의 확보, 지속적인 경제번영, 미국과의 유대관계 강화에 두어져 있다.²⁸⁾ 이는 최근 대만과 관련되어 발생되고 있는 두 가지 변화와 깊은 관련이 있다. 하나는 중국 대륙과의 경제적 통합 가능성이 매우 높아졌다는 사실이고, 다른 하나는 국내적으로 민주화의 욕구가 분출하며 중국으로부터의 독립움직임이 높아지고 있다는 사실이다²⁹⁾.

4.2 대만·중국의 경제교류 확대조치

중국은 경제개혁과 대외개방을 통한 체제전환과 경제성장의 추구정책이 대만과의 인적, 물적교류의 확대를 통하여 대만을 흡수통일하려고 하는 대대만 통일정책에 부합됨에 따라 적극적으로 대만과의 경제교류를 추진하여 왔다. 즉 무역을 통한 이익과 투자유치를 통하여 대만의 자본, 기술, 경영노하우 등을 도입하고 고용창출을 이룩하는 것과 같은 경제적 실리를 획득함과 동시에 대만의 대륙경제의존도를 재고시켜 궁극적인 중국 주도의 통일을 이룩하겠다는 것이다.

중국의 대대만 경제교류 확대조치는 다양한 내용으로 구체화되어 추진되어 왔다. 중국은 1978년 복건성의 廈門을 대만기업 투자유치를 위한 경제특구로 지정한데 이어 1983년 4월에는 대만동포의 경제특구 투자에 대한 3개항의 우대조치를 발표하였다. 그러나 이는 대만정부의 무시로 인하여 상징적인 조치 수준으로 끝났다고 볼 수 있다.

27) 강태민 주석은 홍콩의 중국반환 정축대회에서 “홍콩방식의 일국양제 방침에 따라 대만과의 통일문제를 해결할 것”이라고 천명한 바 있다(「人民日報」, 1997. 7. 3). 일국양제에 의한 중국의 통일정책에 대해서는 강 주석의 미국방문시에도 공개적으로 언급된 바 있다(*The Economist*, 1997. 10. 18, p. 42).

28) Ibid, pp. 53~54.

29) *Journal of Northeast Asian Studies*, “Toward The Center: Implication of Integration And Democratization for Taiwan's Mainland Policy”, 1994. Spring, p. 49.

이후 중국의 국무원은 1988년 7월 「臺灣同胞投資獎勵規定」을 발표하여 공식적으로 대만기업의 투자를 유치하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 이러한 조치는 대만정부가 대만인의 대륙방문을 허용하고 외환통제를 크게 자유화한 1987년 이후였기 때문에 상당한 가시적인 효과를 가져오기 시작하였다. 또한 지방정부도 중앙정부와 별도로 지방세 및 토지사용료를 감면하거나 대만기업투자구를 설치하여 대만기업 우대조치를 제공하였다.

이후에도 중국정부는 대만기업의 대중국 투자를 더욱 본격화할 수 있도록 제도적 장치를 강구해 왔다. 중국정부는 대만의 중국에 대한 투자를 적극적으로 유치하고 보호하기 위하여 「中華人民共和國臺灣同胞投資保護法實施細則」을 마련하였다.³⁰⁾ 동 실시세칙에는 대만의 대중국 투자형식, 재투자형식, 대만기업들에 대한 세금징수, 대만기업들의 경영관리 자주권, 분쟁시 중재협상, 대만기업 양도와 이전 및 권한승계 등에 대하여 구체적으로 명시하였다.

반면 대만은 초기에는 대중교류에 대하여 직접교역, 직접투자, 직접통항을 금지시키고 있었기 때문에 별다른 제도적 장치를 취하지 않았다. 그러나 1987년 대륙방문을 허용하고 대륙방문 인적교류가 확대되면서 대중교역과 투자에 대한 입장을 정리해야 하는 상황을 맞이하게 되었다. 대만정부가 1987년 취한 대륙친척방문허용, 대만의 외환통제의 자유화 정책, 3불정책 아래서 양안의 간접교류를 합법화 하려는 방안으로서의 新3不政策 등은 양안간의 경제교류를 새로운 단계에 진입시키는 계기가 되었다. 특히 新3不政策은 정경분리라는 원칙 아래 공식적인 접촉을 제외한 모든 방면의 민간교류를 묵인, 합법화시키는 정책이었다.

이에 따라 대만정부는 1989년 10월 제3국을 경유하여 이루어지는 중국과의 간접적인 교역, 투자, 기술협력을 허용하는 규정을 발표하였다.³¹⁾ 이 규정에 따라서 대륙투자를 허용하는 업종을 구체적으로 명시하고 모든 대륙투자 사업을 대만경제부에 등록하도록 의무화하였으며 1990년 10월에는 「大陸投資技術協力管理法」을 공포하였다. 또한 양안 경제교류는 대만정부가 1992년 9월 대만지구와 대륙지구의 인민관계조례를 공포하면서 새로운 단계에 진입하게 된다.³²⁾ 이후 동 법규에 근거하여 수많은 하위 경제사회교류

30) 「文匯報」, 1996. 6. 17.

31) 법규 명칭은 「對大陸地區從事間接投資或技術合作管理辦法」임.

관련법규가 제정되어 양안교류가 법적인 측면에 의해 제도적으로 뒷받침되는 시기에 들어가게 된다. 이러한 흐름의 일환으로 「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法(1993)」, 「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法(1993)」, 「在大陸地區從事商業行爲許可辦法(1994)」을 제정하는 등 대륙투자예 대한 제도적 장치를 갖추기 시작하였다. 대만정부가 대중국투자허가 기준으로 삼고 있는 것은 크게 세종류로 분류하여 투자허용업종(positive list), 투자금지업종(negative list), 이 두영역에 포함되지 않는 사안별 심사대상으로 분류하였다.³³⁾

< 표 4-2 > 대륙투자 허가 및 금지품목수 추이

종 별	업 종	일 사	항 목	
허가품목	농업	1992. 07. 31	27	
		1993. 03. 01	103	
		1994. 10. 14	31	
		1995. 08. 09	61	
	제조업	1990. 10. 19	3,353	
		1991. 04. 08	326	
		1992. 03. 26	58	
		1993. 03. 01	74	
		1994. 08. 29	285	
		1994. 11. 09	220	
	서비스업	1994. 12. 21	132	
		1993. 03. 01	20 품목	
		1994. 10. 28		
1995. 08. 09				
금지품목	농업	1993. 03. 01	9	
		1993. 04. 08		
	제조업	1993. 03. 01	국제협외 62 품목 국방과학 기술 111 품목 주도성 신제품 58 품목 핵심부품 68 품목	
		서비스업	1993. 03. 01	4품목
			1994. 01. 14	

자료: 臺灣經濟部投資審議委員會, 「兩岸經貿白皮書」, 1996.

32) 법규 명칭은 「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」임.

33) 「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法」제 7조 참조. 대만정부는 1992년 투자가능 품목을 158개 증가시킨데 이어 1993년 787개, 1994년 220개 품목씩 점진적이고 단계적으로 증가시켜 왔다. 1996년에는 중국과의 긴장완화를 위해 컴퓨터 등을 포함한 451개의 제조업과 증권, 선물거래, 유통업 투자 등을 허용하였다.

또한 대만은 중국과의 무역 및 투자를 중심으로 한 경제교류가 지속적으로 확대되는 가운데 1997년 홍콩의 중국반환을 계기로 그동안 취해오던 대중국 3不政策에도 상당한 변화의 조짐을 보여주고 있다.

이미 대만은 1995년 5월부터 중국대륙과 사실상 직접항행을 허용하는 자유항구상으로서 경외전문중심을 설립, 운영하여 왔다. 여기서는 외국선적 및 외국에 선적을 둔 편 의치적선의 대중직접항행이 가능하게 된 것이다. 이후 대만은 1997년 4월에는 대만 입영해운 소속 입순호의 하문입항을 허용함으로써 양안선박들의 직항이 48년만에 처음 실현되는 계기를 마련하였다.³⁴⁾ 대만은 이러한 제한 직항의 성과를 분석한후 개방항구를 확대하기로 하는 한편 중국과의 항공교류도 추진하기로 결정하였다. 중국정부는 이를 통항, 통상, 통우의 3통 추진의 계기로 적극 활용할 방침이다.³⁵⁾

또한 홍콩이 중국에 반환되는 것을 계기로 대만정부는 중국 선적의 모든 화물선이 제3국을 거쳐 대만항구에 입항하는 것을 허용함으로써 그 때까지 대만 남부 高雄항과 중국 남부 福州港 및 廈門港을 오가는 중국의 6개 선박회사 및 대만의 6개 선박회사들에 한정되어 있던 양안간 해상연결을 한단계 더 높혀 놓았다.³⁶⁾

나아가 대만정부는 1996년 5월에는 중국과의 긴장을 완화하고 직접 3통에 대비, 양안 특구를 설치키로 하고 「兩岸經濟貿易交流特區設置管理條例」라는 법률초안도 마련하였다.³⁷⁾ 양안특구는 대만의 臺中항과 高雄항 인근에 건설되며 특구내에서 양안간 사람, 화물, 선박, 항공기, 기술, 자본, 정보, 우편, 통신이 정치적인 제약없이 자유로이 왕래되도록 조치하고 있다.

양안간의 직항에 대한 부분적인 허용은 운송비용을 그 이전에 비하여 약 40% 줄어든게 만들었다.³⁸⁾ 한 예로 대만의 해운회사인 陽明은 이 조치로 인하여 연간 약 2,600만

34) 「明報」, 1997. 4. 25.

35) 그러나 아직은 대만이 선박의 직항만을 허용할 뿐 화물의 국내반입을 금지하는 제한을 두고 있기 때문에 직항수요는 많지 않은 실정이다. 이로 인하여 중국 정부에서는 대만의 부분적인 직항조치는 매우 제한적인 내용의 범위에서만 가능한 것으로 평가절하하고 있다. 당시 중국의 외교부장인 천치첸도 대만측의 직항방안은 불합리한 요소가 많다고 지적한 바 있다(「文匯報」, 1997. 4. 8)

36) 대만 정부가 1997년 4월 19일 대만의 高雄과 중국 복건성의 廈門사이에 직항을 허용한 것도 홍콩의 중국반환을 대비한 정책이었다고 볼 수 있으며 6월의 중국 화물선 입항 자유화조치는 여기서 한단계 더 나간 것이다.

37) 「文匯報」, 1996. 5. 8.

38) *China Business Review*(1997), p. 21. 대만의 무역인들은 컨테이너 운송비의 경우는 직접교역이 이루어

달려 정도를 절감할 수 있게 되었다.

이러한 조치는 홍콩의 중국 반환과 양안 교역규모의 확대에 따라 대만정부 스스로 필요성을 인식한 데 따른 것이다. 홍콩의 중국반환은 국제정치무대에서 대만을 곤경으로 몰아넣을 가능성이 높지만 경제적인 측면에서는 중국과 대만 사이의 직접접촉과 당국자간의 접촉확대를 가져오기 때문이다.

중국정부도 대만과의 직항, 직무역을 실현시키기 위하여 1996년 8월에는 복건성 하문 경제특구에 대대만 무역을 위한 특수컨테이너 부두 건설공사에 착수하였다. 이미 중국 교통부와 대외무역경제합작부는 「臺灣海峽兩岸間航運管理規程」과 「臺灣海峽兩岸間貨物運輸管理規程」을 발표하고 福州과 廈門을 최초의 대대만 行商直航 시험항구로 지정하였다.

양안간의 최근 변화는 양안간의 경제교류를 통한 상호이익 증진을 외면할 수 없었다는데 기인한다. 즉 대만과 중국은 1995년의 정치적 대립으로 인하여 양안경제관계가 영향을 받음으로써 정경을 분리, 경제를 우선시켜 관계를 개선시킨다는 방침을 수립하고 추진해 왔다. 이는 홍콩반환으로 종래 홍콩을 경유했던 중국, 대만 무역이 직접무역 형태로 바뀌게 되어 각종 문제를 해결할 창구가 필요하게 되었고, 중국 내륙지역 경제발전에는 대만의 자본, 기술이 필요해 兩岸 경제계가 관계개선에 적극적인 입장을 보여왔기 때문이다.³⁹⁾

또한 대만정부는 양안간의 정치적 긴장속에서도 1997년 7월 1일을 기하여 중국산 제품 4천여 품목의 수입을 허용한다고 발표하였다. 금지품목 명단에 올라있지 않은 모든 품목들을 제3국을 통해 수입하는 것이 허용된다고 밝힘으로써 대만의 대중수입정책은 수입허가품목 위주정책에서 최소 수입금지품목 위주 정책으로 완전히 전환되었다.⁴⁰⁾

수입금지품목의 해제는 중국의 대만수출을 촉진시켜 지금까지의 대대만 대규모 무역수지 적자를 완화시킬 수 있을 것으로 분석된다. 왜냐하면 대만의 대중수입 금지품목의 상당수는 중국이 비교우위를 지니고 있는 농수산물에 집중되어 있기 때문이다.⁴¹⁾ 따라

질 경우 약 50~80% 정도 절감될 것으로 평가하고 있다(Presidents & Prime Ministers, 1997. 7~8, p. 22).

39) 「日本經濟新聞」, 1996. 9. 1.

40) *South China Morning Post*, 1997. 7.

41) *China Business Review*, "Setting Sail Across The Strait", 1997. 3. 1, pp. 21-22.

서 중국의 농수산물의 대대만 수출 증대는 무역불균형을 완화시키는 데 크게 기여할 것으로 예상되고 있다.

그러나 3不政策에 대한 완화와 교역에 있어서의 양안경제교류 확대를 위한 긍정적인 조치에도 불구하고 대중국 투자부문에 있어서는 새로운 제약을 가하는 조치들을 내놓고 있다. 즉 대만은 1997년에 들어오면서 양안간에 외교전이 치열해지는 등 양안관계가 회복조짐을 보이지 않음에 따라 중국에 대한 압력의 일환으로 자국 기업의 대중 투자를 제한하는 방법을 강구하였다.

< 표 4-3 > 대륙상품 간접수입 허가 품목수 추이

비준순위	공고일시	자유화품목수	비준순위	공고일시	자유화품목수
1	1988. 08. 05	50	18	1993. 07. 19	52
2	1989. 01. 17	40	19	1993. 08. 20	83
2A	1989. 04. 22	2	20	1993. 09. 27	93
3	1990. 03. 06	57	21	1993. 11. 30	339
3A	1991. 08. 22	15	22	1993. 11. 30	932
4	1991. 12. 31	30	23	1993. 12. 30	78
4A	1991. 12. 31	1	24	1994. 02. 08	59
5	1992. 02. 01	34	25	1994. 03. 25	75
5A	1992. 01. 29	7	26	1994. 08. 29	147
6	1992. 05. 05	15	27	1994. 09. 23	70
7. 8	1992. 06. 12	6	28	1994. 11. 22	49
9	1992. 07. 02	15	29	1994. 12. 16	73
9A	1992. 08. 03	1	30	1995. 01. 25	24
10	1992. 09. 08	24	31	1995. 03. 27	72
11	1992. 10. 13	23	32	1995. 05. 05	41
12	1992. 11. 19	88	33	1995. 06. 06	49
13	1992. 12. 21	27	34	1995. 06. 16	50
14	1993. 02. 09	25	35	1995. 08. 02	81
15	1993. 03. 10	39	36	1995. 09. 02	193
16	1993. 05. 16	26	37	1995. 10. 26	111
17	1993. 06. 09	62	38	1995. 12. 26	101

자료: 臺灣經濟部國際貿易局, 1996

대만정부의 제한조치로 고려되고 있는 주요 내용들은 양안관계가 회복되기전까지 중국투자의 상한선을 업체당 3천만달러로 한정하고 대규모 인프라 투자를 금지한다는 것

등이다.⁴²⁾ 이후 이를 구체화시켜 대만은 1997년 5월 대만기업의 대중국 인프라 투자를 전면 금지하는 등의 규제조치를 내린 바 있다. 이는 대만경제부가 중국의 대만흡수 통일공세에 대항하기 위한 조치의 하나로 대만 경제계와 협의, 이같은 투자규제에 합의한 것이다.⁴³⁾ 동 조치에는 댐, 발전소, 공항, 도로, 항만 등 투자액이 큰 대규모 인프라 투자를 전면 금지하는 것을 핵심으로 하며, 투자 1건당 상한선을 5천만 달러 이하로 규정함으로써 대만기업의 중국내 대형공장건설이 불가능하게 되는 내용이 담겨 있다.

물론 대만의 이같은 조치는 대만기업의 대중 투자확대가 중국 주도의 양국 통일을 부추길 우려가 있다는 판단에 따른 것이지만 경제발전에 거액의 인프라 자금을 필요로 하는 중국측으로서는 받아들이기 어려운 조치인 것이다. 또한 중국시장에 적극적으로 진출하고자 하는 대만 국내기업의 반발을 불러오고 있다. 따라서 이러한 대만정부의 조치는 중국정부와의 긴장관계 유발, 대만기업인들에 대한 마찰 증가를 가져와 안팎으로 불리한 위치에 놓일 가능성도 없지 않다.

5. 대만 · 중국의 경제교류 추진기구

5.1 중국측 기구

5.1.1 中央黨對臺工作領導小組

中央黨對臺工作領導小組는 대만에 대한 정보수집과 분석, 그리고 대대만 전략과 정책을 수립, 최종 결정하는 조직이다. 일반적으로 중국의 대대만 대응조직 중 정책기구와 실무기구를 구분한다면 동소조는 대대만정책의 결정을 담당하는 기구에 속한다. 현재 동소조의 책임자는 강택민 총서기이며 부책임자는 외교부와 국무원 부총리를 맡고 있는 전기친이다. 동 조직의 강화는 1993년 3월 14기 전인대 이후 강택민 총서기가 책임자로 내정되면서 이루어졌다. 현재는 양안관계의 실무진이 정책결정기관인 동기구의 주요 직책에 임명되고 있어서 실무와 정책을 유기적으로 연계하는 기능을 강화하고 있다.

42) *South China Morning Post*, 1997. 1. 20.

43) 「日本經濟新聞」, 1997. 6. 2.

등이다.⁴²⁾ 이후 이를 구체화시켜 대만은 1997년 5월 대만기업의 대중국 인프라 투자를 전면 금지하는 등의 규제조치를 내린 바 있다. 이는 대만경제부가 중국의 대만흡수 통일공세에 대항하기 위한 조치의 하나로 대만 경제계와 협의, 이같은 투자규제에 합의한 것이다.⁴³⁾ 동 조치에는 댐, 발전소, 공항, 도로, 항만 등 투자액이 큰 대규모 인프라 투자를 전면 금지하는 것을 핵심으로 하며, 투자 1건당 상한선을 5천만 달러 이하로 규정함으로써 대만기업의 중국내 대형공장건설이 불가능하게 되는 내용이 담겨 있다.

물론 대만의 이같은 조치는 대만기업의 대중 투자확대가 중국 주도의 양국 통일을 부추길 우려가 있다는 판단에 따른 것이지만 경제발전에 거액의 인프라 자금을 필요로 하는 중국측으로서는 받아들이기 어려운 조치인 것이다. 또한 중국시장에 적극적으로 진출하고자 하는 대만 국내기업의 반발을 불러오고 있다. 따라서 이러한 대만정부의 조치는 중국정부와의 긴장관계 유발, 대만기업인들에 대한 마찰 증가를 가져와 안팎으로 불리한 위치에 놓일 가능성도 없지 않다.

5. 대만 · 중국의 경제교류 추진기구

5.1 중국측 기구

5.1.1 中央黨對臺工作領導小組

中央黨對臺工作領導小組는 대만에 대한 정보수집과 분석, 그리고 대대만 전략과 정책을 수립, 최종 결정하는 조직이다. 일반적으로 중국의 대대만 대응조직 중 정책기구와 실무기구를 구분한다면 동소조는 대대만정책의 결정을 담당하는 기구에 속한다. 현재 동소조의 책임자는 강택민 총서기이며 부책임자는 외교부와 국무원 부총리를 맡고 있는 전기친이다. 동 조직의 강화는 1993년 3월 14기 전인대 이후 강택민 총서기가 책임자로 내정되면서 이루어졌다. 현재는 양안관계의 실무진이 정책결정기관인 동기구의 주요 직책에 임명되고 있어서 실무와 정책을 유기적으로 연계하는 기능을 강화하고 있다.

42) *South China Morning Post*, 1997. 1. 20.

43) 「日本經濟新聞」, 1997. 6. 2.

5.1.2 國務院 臺灣事務辦公室

國務院 臺灣事務辦公室은 1988년 양안간의 경제교류가 활발해지면서 이에 대응하기 위하여 설립된 기관이다. 즉 1987년 11월 이후 대만정부의 대륙친척방문허용정책을 계기로 양안간의 경제사회적인 교류가 확대되어 기존의 중앙대만판공실의 업무체계를 가지고 가중된 양안관련 업무를 담당하기 어려웠기 때문이다. 1991년부터 중앙대만판공실을 國務院 臺灣事務辦公室에 통합하여 대만에 대한 업무를 실행하고 있다.

동 기구는 양안의 교류와 협력 증대를 통한 경제무역, 문화, 체육, 과학기술교류 등 3통을 촉진하여 인적왕래와 경제교류를 증대시키는데 그 목적이 있다. 동기구에서 양안간 경제교류를 담당하고 있는 실무부서는 교왕국과 경제과학기술국으로서 대만인의 중국내 경제, 무역 활동에서 발생된 문제들을 처리하거나 양안간 경제, 무역 및 과학기술협작 관련 사무를 처리하는 것을 주요 업무로 하고 있다.

5.1.3 各省對臺辦公室

중국 중앙의 대만정책을 효과적이고 지역특성에 맞도록 활용하기 위하여 1987년부터 각성의 핵심도시에 대만관련 기구를 설립하였다. 각 성의 판공실은 중앙당의 대만정책을 해당 성 차원에서 집행하고, 그 결과와 문제점 등을 國務院 臺灣事務辦公室에 정기적으로 보고하는 것으로 되어 있다. 특히 중앙에서 체결된 사항을 지방차원에서 집행하는 데 발생하는 문제점을 해결하고 각 성내에서 추진되는 중요한 양안교류활동을 관할하는 데 업무의 중점을 두고 있다.

5.1.4 海峽兩岸關係協會

海峽兩岸關係協會는 대만이 1991년 1월 행정원대륙위원회 산하에 해협교류기금회를 설립하여 양안교류를 추진하자 이에 대응하여 설립한 민간단체이다. 실질적으로 중국의 海峽兩岸關係協會나 대만의 해협교류기금회는 형식적으로는 민간단체이나 정부의 관리통제를 받으면서 정책을 집행하는 실무기구라는 점에서 볼 때는 정부기구나 다름없다고 볼 수 있다. 중국의 海峽兩岸關係協會의 주요 업무는 대만측 海峽交流基金會와 협상을 통하여 양안간의 경제사회교류 상에서 발생하는 제반 문제들을 해결하는 실무

적인 기능을 담당하고 있다.

< 표 5-1 > 海峽兩岸關係協會의 주요 조직과 기능

조 직	기 능
비서부	· 업무관리
협조부	· 海基會와의 교섭업무처리, 대만 각계인사 접대 및 연락
연락부	· 양안교류관련 법률과 경제에 관한 정보 제공
종합부	· 대만과의 협상 담당
경제부	· 대만기업가에 대한 종합지원과 양안경제교류발전 추진
연구부	· 양안관련 제반 주제 연구 분석, 정책수립 보조
대만사무법률자문기관	· 대만인의 법률적인 업무 처리

자료 : 黃昭能(1995), 國立政治大學 東亞研究所.

海峽兩岸關係協會의 조직을 보면 비서부, 협조부, 연락부, 종합부, 경제부, 연구부 등 6개부서가 있으며 이 중 경제부와 연구부는 1994년 2월에 신설된 부서이다.

중국의 海峽兩岸關係協會는 대만이 중국과의 공식적인 접촉을 회피하면서 대륙위원회 산하의 민간단체인 해협교류기금회를 내세워 중국과의 경제사회교류를 추진하고 있기 때문에 대만의 양안교류정책에 대응하여 만들어진 기구이다. 따라서 대만의 대중국 정책을 고려해 볼 때 양안간 교류를 실무적으로 담당하는 기관으로서는 海峽兩岸關係協會가 매우 중요한 위치에 있다고 볼 수 있다.

5.2 대만측 기구

5.2.1 國家統一委員會

대만은 양안간 경제사회교류가 본격화 되면서 이를 처리하기 위한 최고기구로 국가통일위원회를 1990년 9월에 설립하였다. 국가통일위원회는 대만총통이 위원장을 역임하도록 되어 있으며 행정기관의 성격보다는 최고자도부가 통일정책 수립과 관련되어 여론을 수렴하고 자문을 구하는 기관의 성격을 지니고 있다. 총통이 위원회 위원장을 겸임하고 있고 부주임은 3인으로 구성하되 두명은 부총리와 행정원 장관이 당연직으로 참여하고, 나머지 일명은 총통의 추천에 의하여 임명된다. 위원은 각계대표로 구성하며

국가통일과 관련된 정책방향에 대한 자문 및 연구의견을 제시한다.

5.2.2 行政院 大陸委員會

대만 행정원은 1988년 8월 行政院大陸工作會報라는 조직을 설립하여 본격화되는 양안관계의 일을 처리하도록 하였다. 그러나 동 조직은 조직체계상 복잡해지고 규모가 급속히 확대되는 양안관계 업무를 효과적으로 처리하는데 한계가 있어 1991년 1월 행정원 대륙위원회가 다시 설립되었다. 대륙위원회는 대만의 대중국 정책과 관련된 실질적인 최고기관이라고 할 수 있다.

행정원 대륙위원회는 양안경제교류 활동과 관련하여 다음과 같은 구체적인 조치를 취할 수 있다.⁴⁴⁾

첫째, 여러 관련 기관의 협조를 받아서 양안무역, 투자, 금융, 교통, 여행 및 농어업 왕래와 관련된 법규를 제정, 수정할 수 있으며, 나아가 안정된 양안경제교류질서를 확보하는데 노력한다.

둘째, 행정원이 결정한 국가경쟁력공작계획과 양안정세가 조화를 이룰 수 있도록 결합하며, 兩岸關係小組工作計劃을 연구입안하여 양안간 미래의 발전원칙과 방안을 확립한다. 나아가 구체적인 목표와 정책, 관련법규, 조직 등의 업무를 총괄 처리한다.

셋째, 대만기업의 투자보장협의를 허가하고, 양안경제교류상의 분쟁을 조정, 중재하며, 지적재산권 보호제도 등을 확립한다. 나아가 양안간 협상이 신속하게 진행되도록 하며, 양안경제무역교류의 질서를 보장하여 기업의 권익을 보장한다.

넷째, 학술기관과 민간단체에 연구토론회, 전문주제 연구나 대만기업의 중국현지 경영실태 현황 등에 대한 분석을 위탁하여 대륙경제교류정책 수립에 참고할 수 있도록 한다.

다섯째, 대륙현지에서의 대만기업 활동에 도움을 주기 위하여 대륙위원회 대만기업 창구를 설립하고⁴⁵⁾, 양안경제무역 정보, 자문, 소송 등을 처리하며 나아가 대만기업조직과 업무 능력을 강화시키고, 관련 자원을 결합, 기업계와 공통으로 서비스를 제공한다.

44) 行政院大陸委員會, 「行政院大陸委員會簡介」, 1998. pp. 6~7.

45) 「陸委會臺商窓口」를 의미.

여섯째, 양안경제무역문답집, 양안운송문제문답집 등을 발간하여 양안경제무역정책에 대한 대만정부의 입장을 홍보한다. 나아가 대륙경제, 금융, 세제, 교통, 여행, 농어업 및 환경 보호 등에 대한 현황에 대하여 소개한 대륙경제무역 총서를 전문가 집단에 위탁하여 발간함으로써 기업활동에 도움을 제공한다.

일곱째, 각 정부기관과 민간단체의 대륙경제교류업무를 보는 인력들에게 대만정부의 대륙정책을 이해하도록 교육시키며 양안간 경제무역교류를 효율적으로 처리하도록 인재양성에 노력한다.

5.2.3 海峽交流基金會

海峽交流基金會는 대만정부의 대중국 통일정책 방침 때문에 설립된 기관이다. 즉 대만정부는 대중국 통일정책과 관련되어 3不政策을 고수하고 있기 때문에 정부간 직접적인 접촉은 불가능하게 되어 있다. 따라서 정부의 지침을 받아서 집행하는 반관반민의 기관을 설립, 대중국 접촉에 나서도록 하고 있는데, 海峽交流基金會는 이러한 목적으로 1991년 설립된 기관이다. 즉, 해협교류기금회는 양안민간왕래의 업무처리와 협조를 위하여 설립되었으며 양안 인민의 권익을 보장하기 위하여 설립된 사단법인이다.⁴⁶⁾ 이는 대륙위원회와 위탁계약을 맺은 권한범위내에서 중국의 단위나 단체와 업무를 추진한다.

중국정부도 대만의 이러한 입장을 받아들여 대만의 海峽交流基金會와 동일한 성격의 해협양안관계협회를 동년 12월에 설립하여 대만의 양안교류 추진방식에 응답을 해왔다. 따라서 대만의 海峽交流基金會에 대응하는 중국의 기관은 해협양안관계협회이며 양안간의 실무적인 경제사회교류와 관련된 사항은 이 두기관이 협상을 통해서 해결해 나가고 있다. 따라서 양안교류의 공식적인 접촉창구는 민간형식을 취한 두기관이라고 볼 수 있다.

그러나 실질적인 내용측면에서 볼 때 정부가 민간교류와 관련되어 결정한 사항을 집행하는 기능만 담당하고 있을 뿐 양안경제교류를 주도적으로 입안하고 집행해가는 것은 아니다. 이는 대륙위원회와 海峽交流基金會의 관계를 규정한 조폐에 잘 나타나고 있다. 즉, 대륙위원회와의 구체적 관계는 다음의 두가지 방면에 있다.⁴⁷⁾

46) 行政院大陸委員會陸法字第1002號令, 「大陸事務財團法人設立許可及監督準則」, 참조.

47) 行政院大陸委員會, 「行政院大陸委員會簡介」, 1998, p. 2.

첫째, 감독관계이다. 즉, 대륙위원회는 민법 제32조와 대륙위원회 조직조례 2조 규정에 의하여 해협교류기금회의 업무를 지시, 감독하는 권한과 책임을 갖는 것으로 되어 있다.

둘째, 위탁관계이다. 즉, 大陸委員會와 海峽交流基金會는 위탁관계를 지닌다. 특별감독순위, 양기관의 권리와 의무 등은 위탁관계 약정에 따라 이루어지며 감독범위도 위탁사항 안에서 결정된다. 양기관의 상호관계(예를 들어 지시, 보고, 이행 등)는 위탁계약에 의하여 이루어진다.

< 표 5-2 > 海峽交流基金會의 주요 부서 담당업무

부서명	업무내용
經貿服務處	양안경제교류 관리, 경제분쟁해결, 중국내 경제활동 지원, 경제정보 수집분석
法律服務處	양안경제사회교류상 발생하는 민사분쟁 등 법적인 문제 관할
旅行服務處	양안간 주민의 방문, 여행 관련 업무 담당, 중국여행사의 권익보장
文化服務處	양안간 교육, 문화, 예술, 체육, 학술, 과학기술 등의 교류 관장
綜合服務處	중국에 대한 정보의 수집, 출판, 교육훈련, 연구분석 등 관할

자료 : 海峽交流基金會組織規程 第2條 참조

따라서 海峽交流基金會는 행정원대륙위원회의 위탁으로 업무를 집행하고 있으며 대만정부의 철저한 지시와 감독을 받고 있다고 볼 수 있다. 이러한 위탁관계와 감독기능으로 인하여 행정원대륙위원회와 반관반민단체로서의 海峽交流基金會는 여러 가지 양안간의 교류 사안에 대하여 의견이 충돌하는 경우도 적지않게 발생하는 것으로 확인되고 있다.

일반적으로 대륙위원회는 중국과의 관계개선 문제에 대하여 매우 보수적인 시각과 방침하에서 접근하는 편이고 海峽交流基金會는 운영위원들이 상당부분 기업과 관련된 민간단체 인사들로 구성되어 있을 뿐만 아니라 양안관계를 경제사회교류 측면에서 적극적으로 확대해가려는 기본 시각을 많이 가지고 있기 때문에 진보적이고 적극적인 입장을 지니고 있다. 따라서 양안관계를 보는 시각과 입장의 차이로 인하여 사안별로 갈등이 발생하는 것으로 알려지고 있다.

구체적으로 행정원 대륙위원회와 海峽交流基金會가 양안관계 처리를 두고 의견이 대

립된 경우가 1991년 6월에서 1993년 6월까지 22차례나 발생하였고 이로 인하여 海峽交流基金會의 인사이동까지 여러차례 있었던 것으로 알려지고 있다.⁴⁸⁾ 의견대립이 핵심 원인은 海峽交流基金會의 고유권한이 실무적인 업무를 집행하는 과정에서 크게 제한되었을 뿐만 아니라 최종적으로 정부측으로부터 거부되거나 반영되지 않았기 때문인 것으로 알려지고 있다.

법적인 측면에서 볼 때도 대륙위원회가 海峽交流基金會를 설립 감독할 수 있도록 되어 있을 뿐만 아니라 경제적인 측면에서 볼 때도 海峽交流基金會의 운영경비의 약 70%를 행정원 대륙위원회가 국회의 동의를 거쳐 지원하는 것으로 되어 있기 때문이다.⁴⁹⁾

5.3 양안 경제교류 협상방식과 내용

지금까지 양안간의 경제교류를 확대시키기 위하여 양측이 취한 조치들의 내용을 보면 대만 및 중국 정부의 공식적인 협정이나 합의를 통해서 이루어진 것이 없다는 것이 특징적이다. 즉 대만과 중국의 정부는 자신들이 필요한 조치를 일방적으로 취해나간 것이라고 볼 수 있으며 상대방 측의 일방적인 조치에 대응하는 방식으로 또 다른 조치를 취하는 형식을 보여주었다.

단지 양안의 경제사회교류상 발생하는 제반분제와 사항들을 협의하고 상호 조정하는 기구로서 1991년부터 대만측은 海峽交流基金會를, 중국측은 海峽兩岸關係協會를 설립하여 운영하여 왔다. 그러나 이 기구들이 실질적으로 양안 정부의 입장을 그대로 대변하고 있고 양안경제교류 관련 정책을 실무적으로 집행하는 기구라는 측면에서 본다면 형식상의 민간기구일 뿐 정부기구나 다름없다고 볼 수 있다. 이러한 형식상의 민간기구를 통하여 양안의 경제교류를 조정하고 협의하는 것은 대만정부의 중국 불접촉과 같은 3不政策 때문이라고 볼 수 있다.

대만정부가 海峽交流基金會를 점차적으로 정부 정책을 집행하는 실무기구화 시키려고 하는 의도는 海峽交流基金會의 인사구조 변화에서도 잘 나타나고 있다. 즉 海峽交流基金會의 인사구조는 설립당시 약 93%가 실무업무 담당인사, 7%가 정부인사였는데 반

48) 陳月春, “我國大陸組織運作關係之研究-陸委會與海基會之關係探討”, 國立中興大學公共政策研究所, 1994, pp. 64~65.

49) 海峽交流基金會, 1991~1996년기간 年譜 참조.

하여 1996년에는 동비율이 각각 69%와 31%로 정치계의 인사가 증원되었다. 이는 대만 정부가 준정부기구로서의 기능을 보다 직접적으로 감독, 관리하고자 하는 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 대만의 海峽交流基金會에 대응하는 중국정부의 해협양안관계협회는 민간단체의 성격을 띄고는 있지만 실질적으로 대만의 정책입장에 호응하기 위하여 만들어진 것이기 때문에 인사구성의 구조와는 상관없이 정부의 입장을 100% 대변하는 기관이라고 볼 수 있다.

< 표 5-3 > 최근 양안교류 협상 일지

	협 상 내 용
1991. 2. 19 12. 16	· 대만 대륙위원회 제단법인 해협교류기금회 설립 · 중국, 해협양안관계협회 설립
1993. 4. 10 4. 27	· 해기회, 해협회 부회장간 회담, 양안공정서사용사증협의 및 양협회 회장회담 · 양협회 회장 회담, 양안공정서사용사증협의, 양안관계회담제도화 등 협의
1994. 2. 1	· 양협회, 부회장급 일차 회담
1995. 5. 27 6. 16 6. 17 6. 30 7. 21-26 8. 15-25	· 제2차 양협회 회장 회담을 위한 1차 예비회담 · 해협양안관계협의회, 해협교류기금회에 양협회 회장 회담 추진 결정 통지 · 양안제도화 협상과 관련된 대륙위원회성명 발표 · 해협양안관계협의회, 해협교류기금회에 제도화협상 추진 결정통지 · 중국의 대대만 일차 미사일 발사 · 중국의 대대만 이차 미사일 발사
1996. 3. 8-23 4. 29 5. 2 7. 3 7. 5	· 중국 탄도미사일 발사, 3차 군사연습 · 해협교류기금회, 양협회 회장회담과 제도화 협상 회복 희망 전달 · 해협양안관계협의회, 해협교류기금회 제의 거절 · 해협교류기금회, 양측이사장 상호방문 제의 · 해협양안관계협의회, 구체화되지 않은 답장 전송
1997. 11. 6 11. 7 11. 11	· 해협양안관계협의회, 해협교류기금회 비서장, 경제무역토론회 참석 · 해협교류기금회, 이사장 정식방문교류 건의 및 해협양안관계협의회 정식초청 · 해협양안관계협의회, 신문사설을 통하여 간접적으로 해협교류기금회 이사장 방문 거절표시. 기타사항 불명확 답변
1998. 1. 19 2. 20 2. 24 3. 5 3. 11 3. 17 3. 26 4. 3 4. 13	· 해협교류기금회, 해협양안관계협의회로부터 11월 7일자 제의 답변 · 행정원 원장, 양안교류 및 협상의 일관된 입장 표명 · 해협양안관계협의회, 양회교류일정에 따른 협상 개시 표시 · 해협교류기금회, 해협양안관계협의회 의사에 대한 환영표시 전달 · 해협양안관계협의회, 해협교류기금회 토론회 초청 · 해협교류기금회, 금년 4월 중 방문 통보 · 해협양안관계협의회, 해협교류기금회의 통보 환영 표시 · 해협교류기금회, 4월 중순 방문자 명단 등 구체내용 통지 · 해협양안관계협의회, 해협교류기금회 일정 확정, 부비서장 방문 환영 표시

양안경제교류와 관련된 양안간 협상이나 제도화 과정에서 대만의 海峽交流基金會와 중국의 해협양안관계협회가 실무적으로 핵심기구가 되고 있다는 것은 양기구의 협상내용에서 잘 드러나고 있다. 양기구는 공중문서의 승인여부와 동기우편발 조회 및 보상에 관한 회담을 1992년 3월부터 1993년 3월까지의 기간에 3차례나 가졌을 뿐만 아니라 대만기업에 대한 투자보장문제와 지적재산권 보호 등에 대한 협의를 지속해 왔기 때문이다.⁵⁰⁾ 나아가 양안간 사회교류와 관련된 사항, 즉 어업분규문제, 사범기구간의 상호협조, 각종 범죄활동 등에 대해서도 동기구들이 협상의제로 다루어 왔다. 물론 이러한 양기구의 경제관련 의제 협상은 중국정부가 대만기업에 대한 투자보장을 전제로 대만의 전면적인 3통 실현을 요구하였기 때문에 실질적인 합의에 도달하지는 못하고 있다. 그러나 실질적으로 양정부의 경제교류와 관련된 의제가 동기구를 통해서 협의되고 진행된다는 사실은 대만정부의 대중국 기본정책으로 인하여 海峽交流基金會의 역할이 그만큼 크다는 것을 의미하는 것이다.

6. 대만 · 중국의 經濟交流 촉진요인

6.1 중국의 경제개혁과 대외개방의 확대

중국은 1978년부터 시장경제도입을 핵심내용으로 하는 경제개혁을 추진하여 왔다. 이는 사회주의 초급단계론, 사회주의 상품경제론, 사회주의 시장경제론, 중국적 특색의 사회주의 등의 표현을 통하여 대변되어 왔다.⁵¹⁾ 중국의 경제개혁은 사회주의 계획경제 체제에 시장경제를 도입하는 것으로 중앙에 집중되어 있는 의사결정권한을 기업, 소비자, 노동자, 정부 등 모든 경제주체에게 이양하는 의사결정권한의 분권화 형태로 나타났다.⁵²⁾

50) 行政院大陸委員會, 「兩岸大事記(1912. 1~1998. 4)」, 1998.

51) 中國共產黨第15次全國代表大會報告, 高舉鄧小平理論偉大旗幟, 把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀, 「中華人民共和國國務院公報」, 1997 第30號, 中國社會科學院 著, 俞희문 옮김, 「中國社會主義市場經濟論」, 진명출판사, 1995 및 馬洪 著, 정광수 옮김, 「社會主義 商品經濟論」, 과학과 사상, 1990 참조.

52) 계획체제의 분권화, 기업의 분권화, 제정의 분권화 등 각종 의사결정권한의 분권화에 대하여는 박원

양안경제교류와 관련된 양안간 협상이나 제도화 과정에서 대만의 海峽交流基金會와 중국의 해협양안관계협회가 실무적으로 핵심기구가 되고 있다는 것은 양기구의 협상내용에서 잘 드러나고 있다. 양기구는 공중문서의 승인여부와 동기우편발 조회 및 보상에 관한 회담을 1992년 3월부터 1993년 3월까지의 기간에 3차례나 가졌을 뿐만 아니라 대만기업에 대한 투자보장문제와 지적재산권 보호 등에 대한 협의를 지속해 왔기 때문이다.⁵⁰⁾ 나아가 양안간 사회교류와 관련된 사항, 즉 어업분규문제, 사법기구간의 상호협조, 각종 범죄활동 등에 대해서도 동기구들이 협상의제로 다루어 왔다. 물론 이러한 양기구의 경제관련 의제 협상은 중국정부가 대만기업에 대한 투자보장을 전제로 대만의 전면적인 3통 실현을 요구하였기 때문에 실질적인 합의에 도달하지는 못하고 있다. 그러나 실질적으로 양정부의 경제교류와 관련된 의제가 동기구를 통해서 협의되고 진행된다는 사실은 대만정부의 대중국 기본정책으로 인하여 海峽交流基金會의 역할이 그만큼 크다는 것을 의미하는 것이다.

6. 대만 · 중국의 經濟交流 촉진요인

6.1 중국의 경제개혁과 대외개방의 확대

중국은 1978년부터 시장경제도입을 핵심내용으로 하는 경제개혁을 추진하여 왔다. 이는 사회주의 초급단계론, 사회주의 상품경제론, 사회주의 시장경제론, 중국적 특색의 사회주의 등의 표현을 통하여 대변되어 왔다.⁵¹⁾ 중국의 경제개혁은 사회주의 계획경제 체제에 시장경제를 도입하는 것으로 중앙에 집중되어 있는 의사결정권한을 기업, 소비자, 노동자, 정부 등 모든 경제주체에게 이양하는 의사결정권한의 분권화 형태로 나타났다.⁵²⁾

50) 行政院大陸委員會, 「兩岸大事記(1912. 1~1998. 4)」, 1998.

51) 中國共產黨第15次全國代表大會報告, 高舉鄧小平理論偉大旗幟, 把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀, 「中華人民共和國國務院公報」, 1997 第30號, 中國社會科學院 著, 俞희문 옮김, 「中國社會主義市場經濟論」, 진명출판사, 1995 및 馬洪 著, 정광수 옮김, 「社會主義 商品經濟論」, 과학과 사상, 1990 참조.

52) 계획체제의 분권화, 기업의 분권화, 제정의 분권화 등 각종 의사결정권한의 분권화에 대하여는 박원

중국정부가 추진해 온 경제개혁의 핵심 내용을 요약해 보면 다음과 같다.⁵³⁾

① 중앙계획당국의 명령지표에 의해서 운영되는 계획경제체제를 시장의 경제적 신호에 의해서 정책을 집행하는 거시경제관리체제로 전환시키는 것이다. 이는 재정정책과 통화정책의 중요성을 제고시키는 역할을 담당하였다.

② 중앙에 집중되어 있던 의사결정권한을 각각의 하위 경제주체에게 이양하는 의사결정권한의 분권화이다. 이는 한편으로 주요 경제주체인 기업, 소비자, 정부가 경제행위와 관련된 의사결정 권한을 나누어 갖는 형태로 나타났으며 다른 한편으로 중앙정부와 지방정부가 경제적 권한을 분점하는 내용으로 구체화되었다.

③ 모든 부문의 경제행위가 시장의 가격신호에 따라서 이루어지도록 계획에 의해서 결정되던 가격을 시장의 수요공급에 의하여 결정되는 시장가격으로 대체하였다. 이는 가격의 자유화로 나타났다.

④ 국유기업을 국민경제의 중심으로 하되 외자기업, 사영기업, 개체기업 등 다양한 소유형태의 기업이 공존하여 기업활동을 하도록 허용하였다. 이는 국유기업을 중심으로 하는 사회주의 계획경제체제에 경쟁체제를 도입함으로써 비효율성과 비능률성을 극복하고자 하는 형태로 나타났다.

⑤ 균등분배를 지양하여 능력에 따른 분배체제로의 전환을 시도하였다. 이는 노동시장의 유연성 제고, 성과급 도입 등의 형태로 나타났다.

⑥ 농업개혁과 관련되어 집단농업방식을 개인청부방식이나 집단적 청부방식으로 전환하여 농업생산력을 제고시키고자 하였다. 이는 인민공사의 해체와 각종 청부경영책임제의 도입, 농산물 가격의 자유화, 수매형태의 다양화 등의 내용으로 구체화 되었다.

⑦ 국유기업을 개혁하고자 하였다. 이는 소유와 경영의 분리, 비효율적인 만성적자 기업의 파산허용, 기업의 인수합병, 주식제의 도입 등을 허용하는 현대기업제도로의 전환으로 나타났다.

중국의 경제개혁은 종합적으로 볼 때 중국경제의 시장화라는 내용으로 실현되었다. 이는 시장경제가 적용되는 범위가 계획경제내에 광범위하게 넓혀지는 것을 의미하는

라(1992) 참조.

53) 中國共產黨第15次全國代表大會報告, 高舉鄧小平理論偉大旗幟, 把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀, 「中華人民共和國國務院公報」, 1997 第30號, pp. 1356~1357.

것이다. 경제개혁을 통한 시장화의 진전성과는 다음과 같은 측면에서 대표적으로 나타나고 있다.

첫째, 가격의 자유화를 통하여 시장가격이 적용되는 범위가 확대되었다. 이는 시장기구에 의해서 가격이 결정되는 영역만큼 중국경제가 시장화되었음을 의미하는 것이다.

각 상품별 시장에 의해서 가격이 결정되는 비중의 변화추이를 보면 1978년 소비재는 3.0%, 농부산물 5.6%, 생산재 3.0% 수준에 불과하였으나 중국의 경제개혁 추진에 의한 시장화의 진전으로 동 비중은 1990년 소비재 53%, 농부산물 51.6%, 생산재 36.4%로 제고되었다. 이러한 중국경제의 시장화의 정도는 1992년부터 본격화된 경제개혁의 급진진으로 다시 확장되어 1995년에는 소비재 88.8%, 농부산물 78.6%, 생산재 77.9%로 높아졌다.⁵⁴⁾ 이러한 시장화의 수치제고는 그만큼 중국경제내에 시장의 영역이 커졌음을 의미하며 시장의 논리가 적용되는 영역이 확장되었음을 의미한다.

< 표 6-1 > 價格類型別 생산 및 판매 占有比率 추이

단위: %

		1978	1987	1990	1992	1993	1994	1995
소 비 재	정부결정가격	100.0	33.7	29.8	5.9	4.1	7.2	8.8
	정부지도가격	0.0	28.0	17.2	1.1	1.4	2.4	2.4
	시장결정가격	0.0	38.3	53.0	93.0	93.8	90.4	88.8
농 산 물	정부결정가격	92.6	29.4	25.0	12.5	10.4	16.6	17.0
	정부지도가격	1.8	16.8	23.4	5.7	2.1	4.1	4.4
	시장결정가격	5.6	53.8	51.6	81.8	87.5	79.3	78.6
생 산 재	정부결정가격	97.0	64.0	44.6	18.7	13.8	14.7	15.6
	정부지도가격	0.0	23.0	19.0	7.5	5.1	5.3	6.5
	시장결정가격	3.0	13.0	36.4	73.8	81.1	80.0	77.9

자료 : 「中國物價年鑑」, 각년호

둘째, 소유제의 다양화로부터 시작된 소유제개혁에 의하여 국유기업의 비중이 상대적으로 크게 감소되었다. 이는 다양한 소유형태의 기업활동이 중국에서 활발하게 이루어지고 있음을 의미한다.

54) 「中國物價年鑑」, 각년호

중국의 공업생산에서 국유기업이 차지하는 비중추이를 보면 1978년 77%에서 1985년 64.9%, 1990년 54.6%, 1996년 28.5%로 급격히 낮아지고 있다. 반면 외자기업과 사영기업, 개체기업의 경우는 동비중이 1978년 0.5%, 1985년 3.0%, 1990년 9.8%, 1996년 32.1%로 1990년대 들어오면서 빠르게 높아졌음을 알 수 있다.⁵⁵⁾ 이것은 시장경제원리에 의해서 움직이는 기업의 수와 그 역할비중이 급격히 증가되었음을 의미하는 것이다.

< 표 6-2 > 所有制別 構造의 변화

단위 : %

	공업총산출액 기준				취업자수 기준			
	1978	1985	1990	1996	1978	1985	1990	1996
국유기업	77.6	64.9	54.6	28.5	60.3	45.4	40.4	32.2
집체기업	22.4	32.1	35.6	39.4	39.5	52.1	50.1	47.3
개체기업	-	1.8	5.4	15.5	0.2	2.3	9.3	17.9
기타기업	-	1.2	4.4	16.6	-	0.1	0.3	2.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 中國國家統計局, 「中國統計年鑑」, 1997

셋째, 중앙정부가 관장하는 재정의 국민소득에서 차지하는 비중이 급속히 낮아졌다. 이는 중앙정부가 직접적으로 자원의 분배에 참여하던 방식에서 탈피하여 시장기구를 중심으로 자원분배가 이루어지도록 하였음을 의미한다. 중국의 중앙정부의 재정수입이 국내총생산에서 차지하는 비중을 보면 1980년 25.7%, 1985년 22.4%, 1990년 15.8%, 1995년 10.7%로 급속히 하락해 왔다.⁵⁶⁾

또한 중국의 대외개방은 무역과 투자를 중심으로 본격적으로 추진되었다. 무역과 관련되어서는 무역관련 의사결정권한의 분권화, 외환유보제, 무역대리제 등의 내용을 포함하는 무역관리체제의 개혁으로 표출되었으며, 투자와 관련되어서는 외국인 투자를 유치할 수 있는 경제특구의 설치, 대외개방도시의 점진적·단계적 확대, 각종 우대조치의 확대 등의 내용으로 나타났다.⁵⁷⁾

55) 「中國統計年鑑」, 각년호.

56) 「中國統計年鑑」, 각년호.

57) 보다 자세한 내용은 다음을 참조. 박상수, 「중국의 대외무역관리제도」, 대외경제정책연구원, 1994 및 대한상공회의소, 「중국의 신무역관리제도와 무역구조의 변화」, 1997.

중국의 대외개방의 성과는 무역규모의 확대, 외국인투자유치의 급증에서 가장 잘 나타나고 있다. 중국의 대외무역은 1980년 381억 달러, 1985년 696억 달러, 1990년 1,154억 달러, 1996년 2,899억 달러로 급증하여 연평균 증가율이 13.5%에 달하였으며 1997년 말 현재 세계 10대무역국으로 부상하였다. 그 결과 중국의 대외무역의존도는 1996년 말 현재 35.1% 수준에 달하였다.

< 표 6-3 > 交易規模 및 貿易依存度 추이

단위 : 억달러, %

	1978	1980	1985	1990	1996
수출입총액	206.4	381.4	696.0	1,154.4	2,899.0
(수출)	97.5	181.2	273.5	620.9	1,510.6
(수입)	108.9	200.2	422.5	533.5	1,388.4
무역의존도 ¹⁾	9.8	12.6	23.0	29.9	35.7

주 : 1) 무역의존도(%) = 수출입총액 / 정상GNP × 100

자료 : 中國國家統計局, 「中國統計年鑑」, 1997

한편 외국인 투자유치도 성공적으로 이루어져 1979~1996년 기간동안 계약기준 유치 금액은 4,691억 달러, 총 28만 3,344건이 계약되었다. 동기간동안 중국에 실행된 투자금액은 1,748억 달러에 달하였다.⁵⁸⁾ 1992년부터는 미국과 대등하게 외국인 투자유치의 1위를 경쟁하는 수준으로 올라섰다.

< 표 6-4 > 外資導入¹⁾ 추이

단위 : 억달러, %

	1979~84	1985~88	1989~91	1992~96	1979~96
대외차관	130.4	199.9	197.1	513.6	1,041.1
(76.1)	(65.4)	(61.8)	(25.1)	(36.7)	
직접투자 ²⁾	41.0	105.9	121.9	1,529.5	1,798.3
(23.9)	(34.6)	(38.2)	(74.9)	(63.3)	
계	171.4	305.8	319.0	2,043.1	2,839.4
(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

주 : 1) 실행액 기준 2) 외국인 기타투자 포함 3) ()안은 구성비

자료 : 中國國家統計局, 「中國統計年鑑」, 1997

58) 「中國統計年鑑」, 각년호

대외개방의 성과는 중국경제의 국제시장과의 연계성이 심화되었음을 보여주는 것이다. 이는 국제경쟁력과 관계없이 정치적, 비경제적 논리로 움직여지던 중국경제가 국제시장에서 통용되는 국제관례에 부합하는 경제논리로 전환되어감을 의미하는 것이다.⁵⁹⁾ 또한 비교우위론에 입각한 생산요소의 이동이 중국경제내에서 매우 활발하게 이루어지고 있음을 의미하는 것이다.

중국의 경제개혁과 대외개방의 성과는 다음과 같은 의미를 내포하고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 경제논리에 의해서 움직여지는 영역이 매우 넓어졌다. 따라서 정경분리가 적용될 수 있는 영역이 커졌음을 의미한다.

둘째, 정부의 경제에 대한 간섭이 축소되어 기업이 활동할 수 있는 영역이 확대되었다. 이는 외국기업에 있어서도 마찬가지로 적용된다.

셋째, 정치영역과 분리된 경제영역이 확보됨으로써 경제에 대한 정치권력의 유연성이 제고되었다. 또한 체제의 경직성이 크게 완화되었다.

넷째, 국제시장에서 통용되는 규범과 법질서, 경쟁질서와 경쟁기준이 중국내에서도 광범위하게 통용될 수 있게 되었다.

다섯째, 중국정부가 외국인 투자활동 영역에 직접적으로 개입할 수 있는 여지가 축소되었다. 따라서 특정국가의 중국에 대한 투자의 위험성이 매우 낮아졌다.

대만기업의 중국진출을 통한 양안경제교류의 확대는 이러한 중국의 경제개혁과 대외개방의 추진에 따라 경제논리에 의해서 움직여지는 영역이 확장됨에 따라서 가능했다고 볼 수 있다. 양안간의 경제교류가 정경분리원칙하에 본격화되기 시작한 1990년 이후는 이미 중국경제의 시장화 진전 정도가 농산품 51.6%, 소비재품 53%, 생산재36.4% 수준에 이르러 시장기구에 대한 실험이 성공을 거두고 있는 단계였으며 외국인 투자도 계약기준 총 29,000건 투자에 403억 6,100만 달러에 이르고 있어서 대만기업의 중국투자만이 특별히 정치적 위험성을 겪을 가능성이 매우 낮아진 상태였다.

59) 중국의 세계무역기구(WTO)의 가입에 대한 노력은 중국경제의 운영법칙과 관행, 법규 등을 세계경제질서로 편입시키는데 중요한 역할을 담당하였다. 이는 중국정부가 세계무역기구에 제출한 양허계획서에 잘 나타나 있다.

6.2 홍콩의 兩岸經濟交流 중개 및 완충지대 역할

대만정부가 대중국 경제교류에 있어서 직접투자, 직접교역, 직접통항의 직거래를 금지시키고 있기 때문에 양안경제교류는 제3국을 거쳐서 이루어진다. 이러한 대만정부의 대중경제교류 방침은 양안간의 경제교류에 있어서 홍콩의 역할을 매우 중요하게 만들었다. 즉 홍콩은 대만이 중국친척방문과 대만기업의 간접교역을 허용한 1988년부터 양안경제교류의 중개기지로서 중요시되었다.

< 표 6-5 > 대만과 중국간의 간접교역 규모(홍콩경유)

단위: 억 달러, %

	대만의 대홍콩 수출		대만의 대홍콩 수입		대만홍콩교역총액	
	금액	그 중 대중수출액	금액	그 중 대중수입액	금액	간접교역금액
1981	19.2	3.8	4.3	0.7	23.5	4.6
1985	26.7	9.8	5.5	1.1	32.3	11.0
1990	74.4	32.7	27.2	7.6	101.7	40.4
1991	95.6	46.6	31.7	11.2	127.3	57.9
1992	113.0	62.8	33.9	11.1	146.9	74.0
1993	122.0	75.8	36.5	11.0	158.6	86.9
1994	139.3	95.1	37.0	12.9	176.3	108.1
1995	165.7	98.8	45.8	15.7	211.5	114.6
1996	157.9	97.1	42.7	15.8	200.7	113.0
연평균증가율	15.1	24.0	16.5	22.5	15.4	23.8

자료: 行政院大陸委員會, 「兩岸經濟統計月報」, 각호

대만과 홍콩의 교역액은 1996년 200억 달러 수준에 이르러 대만은 홍콩의 4대교역국, 3대수입국, 7대 수출국이 되면서 서로 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 대만 홍콩간의 교역액 중 56.3%인 113억 달러는 중국과 대만간의 제수출이며 이의 연평균증가율은 23.8%로서 홍콩 대만간의 전체무역증가를 15.4%를 상회하고 있다.⁶⁰⁾ 현재 중국과 무역 거래를 하는 대만기업 가운데 38%가 홍콩에서 주문을 받고 있으며 약 50%가 홍콩에서 중개업무를, 20%가 홍콩에서 자금조달을 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그밖에 7개

60) 香港海關, 1997年香港轉口貿易統計分析, 「發表統計數據的新聞稿」, 1998. 2. 20.

의 대만은행이 홍콩에 지점과 사무소를 설치하여 양안간의 간접교역을 지원하고 있다.⁶¹⁾

홍콩은 중국에 대해서도 매우 중요한 경제적 역할을 담당하고 있다. 홍콩의 무역은 중국이 개혁개방을 시작한 80년대 들어 중국의 수출창구와 세계각국의 대중국 통상 관문역할을 하면서 급신장하였다. 홍콩과 중국과의 무역은 1985년 이후 연평균 21.9%씩 성장하였다. 홍콩의 대중국 무역규모는 1996년 말 현재 1,357억 달러로 홍콩 총무역의 36%를 차지하고 있다. 홍콩이 처리하는 재수출 중 중국산이 58%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.⁶²⁾

또한 홍콩은 중국의 최대 투자파트너이다. 중국이 1979~1996년 기간동안 도입한 전체 외국인 투자의 약 59%가 홍콩자본으로 이루어져 있다.⁶³⁾ 이러한 홍콩의 대중국 투자는 중국의 수출증대에도 획기적으로 기여하고 있을 뿐만 아니라 중국이 필요로 하는 자본 및 기술의 유입, 기업경영 노하우의 제공, 기업경영의 국제화 등에 크게 공헌하였으며 중국의 고용창출에도 커다란 역할을 담당하였다.

양안경제교류에 있어서 홍콩의 존재는 다음과 같은 의미를 지니고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 양안경제교류에 있어서 대만과 중국의 정치적 대립과 긴장관계가 경제교류에 미치는 영향을 최소화 할 수 있는 역할을 담당하였다. 이는 양안경제교류가 경제논리에 의해서만 움직여질 수 있도록 유도하는 역할을 하였음을 의미한다.

둘째, 대만의 간접교역, 간접투자, 간접통항의 대중경제교류 제약조건을 극복할 수 있는 발판이 되어주고 있다. 즉 간접교역, 간접투자의 효과를 극대화시켜주는 역할을 담당하고 있다.

셋째, 중국과 대만의 서로 다른 경제체제가 직접적으로 충돌하는 것을 중화시켜주는 역할을 담당하였다.

넷째, 양안간의 서로 다른 경제체제가 효율적인 상거래를 할 수 있는 방법에 대한 종합적인 정보를 제공함으로써 경제영역에서의 갈등과 적대감, 불신을 최소화시켰다.

다섯째, 홍콩의 대중투자 확대와 재수출의 경험 노하우는 대만기업의 대중진출에 중

61) 김원태(1997).

62) 香港海關, 1997年香港轉口貿易統計分析, 「發表統計數據的新聞稿」, 1998. 2. 20.

63) 高正植(1996), p. 38.

요한 정보를 제공하였다.

6.3 대만과 중국의 경제적 보완성

현재 중국, 대만, 홍콩은 경제교류를 통하여 빠르게 통합되어 나가고 있다. 이들 지역의 경제교류는 1980년대 후반부터 본격화되기 시작하였는데 90년대 들어오면서 가속화되어 서로 다른 경제체제를 유지하고 있음에도 불구하고 경제적 통합이 급속히 진행되고 있는 중이다.⁶⁴⁾ 이러한 경제적 통합의 급진전은 이들 지역내에서의 노동력, 생산기술, 자본 등 핵심 생산요소의 이동이 매우 활발하게 전개되고 있음을 의미하는 것이다.

이들 지역에서의 생산요소의 활발한 이동과 경제적 통합의 급진전은 그만큼 이들 지역내에 이질적인 요소, 즉 경제체제상의 커다란 상이성에도 불구하고 이것을 극복할 수 있는 상호간 경제적 보완성이 크다는 것을 보여주는 것이다. 이러한 경제적 상호 보완성은 기본적으로 대만과 중국, 홍콩이 지니고 있는 부존자원, 생산요소, 그리고 경제발전단계 등의 차이에 근거한다고 볼 수 있다.

대만 홍콩, 중국의 경제적 상호보완성으로 말미암아 경제통합을 촉진하는 요소들을 구체적으로 보면 다음을 들 수 있다.⁶⁵⁾

① 토지, 설비, 노동, 세금, 자본, 경영노하우의 상대적 비용이 이들 지역의 경제적 상호의존성을 높일 수 있는 요소로 작용한다.

② 동질적인 문화도 이들 지역의 경제통합 촉진에 중요한 요소로 들 수 있다. 즉 지역방언, 풍습, 습관, 가치체계 등의 측면에서 홍콩·마카오는 광둥성파, 대만은 복건성파 매우 유사하기 때문에 이들 지역 기업들의 사업적 유대를 강화하는데 유리하다.

③ 중국의 내수시장에 대한 진출도 중요한 요소로 작용하고 있다. 90년대 들어오면서 외국기업들의 내중투자가 2단계에 접어든다고 볼 수 있는데 이것은 중고급품 상품과

64) Robert A. Scalapino는 이들 지역의 경제통합현상을 '자연경제지역(Natural Economic Territories)'이라는 용어로 설명하고 있다. 이는 경제동력의 방향성이 여러지역에 분산되어 있는 자원과 노동력, 기술과 자본을 한곳으로 집중시켜 새로운 구조물을 구축하게 되는 것을 의미하고 있다(*Asian Affairs*(1994), p. 108).

65) 미국의 Henry Luce Foundation의 도움을 받아서 미국의회에서 파견한 학자들이 조사한 보고서에 근거한 자료들이다. (*Asian Affairs*, "Economic Integration of South China and its Implication for U.S.-China Relations", Summer, 1994)

고부가가치 상품을 생산하는 기업들이 중국내 생산후 외국으로의 수출뿐만 아니라 내수시장을 겨냥해서 대중투자를 시도하고 있다는 사실이다.

④ 홍콩 및 대만기업들이 중국에 공장을 이전하는데 있어서 환경도 중요한 요소로 작용하고 있다. 홍콩과 대만에 있어서 공장중설 및 설립과 관련되어 제정되어 있는 엄격한 법률과 제도적 장치들은 관련 기업들을 중국으로 이전하게 만드는 요소로 작용하고 있다.

⑤ 홍콩, 대만의 대규모 대미 무역흑자 기록은 중국으로의 공장이전을 촉진시키고 있다. 해당업종에 있어서 미국의 무역압력이 이들 국가들의 공장을 중국이나 베트남 등지로 이전하도록 촉진시키는 작용을 하고 있다.

⑥ 북경정부의 정치적 의도도 이들 지역의 경제적 통합을 가속화시키는 요인으로 작용하고 있다. 즉 중국당국은 중국, 대만, 홍콩의 경제적 의존성을 높여서 '하나의 중국, 두 개의 체제'라는 통일방침을 실현시키고자 하고 있다. 따라서 이들 지역의 경제적 통합시 이러한 중국의 통일방침을 더욱 용이하게 할 수 있다. 동시에 중국은 대만과 홍콩의 자산을 중국경제발전에 계속해서 활용하는 것이 유리하다는 계산을 하고 있다는 것이다. 따라서 이들 지역의 자본과 경영노하우, 전문경영인, 고급기술이 중국으로 유입되는 유인책을 계속해서 유지할 필요가 있다는 것이다.

⑦ 홍콩의 중국반환을 계기로 홍콩과 광둥성, 중국과 대만의 경제적 유대관계는 더욱 확고해질 것이라는 점을 들고 있다. 이미 중국정부의 일국양제 통일방안을 실현시키기 위해서는 홍콩의 경제적 번영을 계속 유지할 필요성이 있고 이와 관련하여 중국기업들의 홍콩투자가 활발하게 전개되고 있다. 결국 자본주의 경제체제를 골격으로 하는 홍콩과 사회주의 시장경제를 핵심으로 하는 중국경제체제의 공존과 발전은 대만과 중국의 경제적 유대관계를 확대시키는 발판으로 작용하게 될 것이다.

양안간의 경제적 보완성을 기초로 하여 볼 때 대만 기업들의 대중투자는 다음과 같은 경제적 동기에 의해서 이루어지고 있는 것으로 파악되고 있다.

① 대만화폐의 달러화에 대한 지속적인 평가절상을 들 수 있다.⁶⁶⁾ 이는 지난 10년 동

66) 1985년 이래 1992년 중반까지 대만달러화는 미국달러화에 대하여 약 40%가 평가절상되었다(Osman Tseng, *Free China Journal*, 18 August 1992, p. 3). 평가절상이 된 주요 원인으로서는 첫째, 대만의 대규모 무역흑자의 연속적인 기록을 들 수 있다. 이는 외환보유고의 축적과 높은 이자율은 대만달러화에 대한 수요를 증가시켰다. 둘째, 미국의 경기침체로 인한 달러화의 약세가 대만달러의 상대적 평가절

안 대만 수출상품의 국제경쟁력을 약화시키는 주요 요인으로 작용하였다. 대만의 주요 수출제품이 중소기업의 노동집약적 상품들로 구성되어 있기 때문에 자국화폐의 평가절상은 이들 수출상품의 가격경쟁력을 급격히 약화시켰다.

② 일반 생산비용이 크게 상승하였다는 점이다. 제조업의 평균임금은 매년 연평균 약 15%씩 상승하여 월평균최저임금 수준을 약 494달러 정도까지 올려놓았다. 이는 시간당 약 2.06달러 수준에 해당한다.⁶⁷⁾ 이러한 임금수준은 중국의 노동자 임금에 비하여 약 13내지 15배 정도 높은 것이다. 토지가격의 상승도 생산비용을 높이는 중요한 요인으로 작용하였다. 또한 환경보호와 관련되어 환경오염방지비용이 증가된 것도 생산비용 상승을 압박하였다. 이러한 생산비용 상승요인들은 노동집약적인 수출상품의 가격경쟁력을 유지할 수 없도록 만들었다.

③ 지난 수년간 대만 내부의 정치적 사회적 질서의 악화도 대만의 중국투자를 촉진시켰다. 각종 경제범죄와 공공적 무질서, 기업활동 환경의 악화는 기업인들로 하여금 대만지역에 대한 투자 확신을 감소시켰다.⁶⁸⁾

④ 대부분의 대만기업들은 중국에 대한 직접투자를 통하여 내수시장에 진출함으로써 수출을 확대하는 전략을 구사하였다. 급성장하고 있는 중국내수시장으로의 진출욕구는 대만기업의 대륙투자를 촉진시키는 요인으로 작용하였다.

⑤ 수출공산품에 대한 선진국들의 무역압력도 대만기업들이 생산기지를 중국으로 옮겨가도록 유인하는데 중요한 요인이 되었다. 대만기업들은 대중투자를 통한 중국의 수출쿼터를 활용하여 미국이나 EC 시장에 진출을 확대하고자 하였다.⁶⁹⁾

⑥ 대아세안 지역에서의 노동자 임금상승과 대만기업에 대한 비우호적인 분위기는 대만기업의 해외투자를 중국, 베트남 등지로 다원화시키도록 유도하였다.

대만과 중국의 경제발전 단계의 차이와 생산요소의 차이 등을 감안하여 양안간 경제적 보완성이 어떤 영역에서 가장 크게 나타나는지는 대만기업의 대중투자동기 조사에서 잘 나타나고 있다. 조사보고서에 따르면 대만기업들의 투자동기는 다음과 같은 순서

상을 유발시켰다는 점이다(*Free China Journal*, February 1992, pp. 40~43).

67) Ibid.

68) FCJ, 6 Oct 1992, p. 7.

69) Qi Luo and Christopher Howe(1993), pp. 751~753.

로 나타나고 있다. 즉 풍부한 저임노동력(93%), 동일언어와 혈연에 따른 의사소통의 용이성, 저가의 토지 및 공장, 방대한 대륙 내수시장, 구식기계의 충분한 활용, 값싸고 풍부한 원자재, 중국측의 각종 특혜제공 등으로 나타나고 있다.⁷⁰⁾ 또 다른 조사에서는 저임노동력의 활용, 언어와 문화상의 유사성, 저가 토지활용의 용이성, 외국구매자의 요구, 모기업 위험의 분산, 구식 유희설비의 활용, 투자우대조건, 현지시장판매, 제3국 GSP 활용, 원자재 확보 순서로 나타나고 있다.⁷¹⁾

대만기업의 대중투자 동기에 대한 조사결과는 한국기업의 대중 투자동기와 크게 다르지 않은 것으로 확인되고 있다. 한국의 조사에 따르면 대중투자의 동기는 현지의 값싼 생산요소의 이용, 새로운 시장의 개척, 정보수집과 시장진출을 위한 교두보 마련, 국내에서의 완제품 생산을 위한 중간가공, 무역규제의 위회를 통한 제3국 수출, 본사 차원의 범세계적 전략에 따른 거점구축, 설비와 기술의 이전을 통한 수출유발 효과 순서이다.⁷²⁾ 또 다른 조사에 따르면 한국기업의 대중투자 동기는 저임노동력 이용, 현지의 투자우대조건, 중국진출 교두보 마련을 위한 시범투자, 기술 및 노후설비수출을 통한 수출 유발효과, 경쟁기업들의 중국투자에 대한 대응전략, 내수시장 진출, 본사차원의 범세계적 전략에 따른 거점구축, 현지의 값싼 원자재의 안정적 공급 순으로 나타나고 있다.⁷³⁾

기업들의 해외투자 동기를 수출지향적투자, 현지시장지향적 투자, 그리고 특혜지향적 투자로 분류하거나, 시장확보형투자, 생산효율확보형투자, 그리고 기술확보형 투자의 세가지로 분류할 수 있다.⁷⁴⁾ 후자의 분류기준을 따를 경우 대만의 대중투자는 풍부한 저임노동력 확보, 의사소통의 용이성, 저가의 토지 및 공장설립 등의 요소가 우선시 됨으로써 ‘생산효율확보형 투자’ 성격이 높으며 그 다음이 방대한 대륙내수시장 진출 등이 선호되어 ‘시장확보형 투자’ 특성을 지니고 있다. 한국의 대중투자는 ‘생산효율확보형 투자’가 전체투자의 약 58.4%, ‘시장확보형 투자’가 약 36%의 순으로 나타나서 대만

70) Hsiao and So(1992), p. 30, 김시중, 「대만기업의 대중투자의 현황과 파급효과」, 대외경제정책연구원, 1993, p. 37에서 재인용

71) Chiu and Chung(1992), p. 7, 김시중(1993), p. 37에서 재인용.

72) 안종석, 「한국기업의 대중투자실태와 향후과제」, 대외경제정책연구원, 1993. 6, p. 29.

73) 박상수, 「한국기업의 대중투자 실태 및 경영성과 분석」, 대외경제정책연구원, 1997, p. 38.

74) Reuber(1973), p. 71 및 정구현(1987), p. 276, 안종석(1993), p. 29에서 재인용.

의 대중국 투자와 비슷한 투자동기를 지니고 있음을 알 수 있다.⁷⁵⁾

7. 대만·중국의 經濟交流 확대가 兩岸關係에 미친 영향

7.1 중국경제에 미친 영향

양안간의 경제교류 확대가 중국경제에 미친 영향을 보면 다음과 같이 요약할 수 있다.⁷⁶⁾ 첫째, 중국이 국유부문을 축소하고 비국유부문을 활성화시켜 사회주의 시장경제로 전환하는데 있어서 긍정적인 역할을 담당하고 있다. 특히 대만기업의 하문경제특구에서의 자본주의 방식에 의한 활동은 중국의 사회주의 시장경제 전환에 중요한 정보를 제공해주고 있을 뿐만 아니라 자본주의 시장경제와 사회주의 시장경제가 효율적으로 공존할 수 있는 방안을 모색할 수 있도록 도와주는 효과를 지니고 있다.

둘째, 중국 중앙정부의 산업발전전략이 성과를 거둘 수 있도록 하는데 중요한 역할을 담당하고 있다. 대만기업이 집중적으로 진출해 있는 복건성과 광둥성은 전기전자제품 위주의 수출산업 육성지역으로 특화되어 있는데 이러한 산업발전전략이 성과를 거두는데 중요한 역할을 담당하고 있다.

셋째, 중국이 지니고 있는 자원과 노동력 등 각종 생산자원을 세계시장과 연결시키는데 중요한 역할을 담당하고 있다.

넷째, 중국의 경제발전에 필요한 기술을 이전시킨다는 것이다. 대만과 중국은 언어가 같고 문화가 비슷하기 때문에 중국인 노동자들이 대만기업의 기술을 파악하고 이해하기가 가장 용이하다.

다섯째, 대만기업의 중국 투자가 미치는 가장 큰 영향은 중국 대외수출의 증대라고 할 수 있다. 중국에 투자하고 있는 대만기업들은 대부분 높은 수출비중을 유지하고 있기 때문에 중국의 대외수출 증대에 중요한 역할을 하고 있다. 이미 중국의 급속한 수출

75) 인종식(1993), p. 30.

76) Qi Luo and Christopher Howe(1993), pp. 753~761.

의 대중국 투자와 비슷한 투자동기를 지니고 있음을 알 수 있다.⁷⁵⁾

7. 대만·중국의 經濟交流 확대가 兩岸關係에 미친 영향

7.1 중국경제에 미친 영향

양안간의 경제교류 확대가 중국경제에 미친 영향을 보면 다음과 같이 요약할 수 있다.⁷⁶⁾ 첫째, 중국이 국유부문을 축소하고 비국유부문을 활성화시켜 사회주의 시장경제로 전환하는데 있어서 긍정적인 역할을 담당하고 있다. 특히 대만기업의 하문경제특구에서의 자본주의 방식에 의한 활동은 중국의 사회주의 시장경제 전환에 중요한 정보를 제공해주고 있을 뿐만 아니라 자본주의 시장경제와 사회주의 시장경제가 효율적으로 공존할 수 있는 방안을 모색할 수 있도록 도와주는 효과를 지니고 있다.

둘째, 중국 중앙정부의 산업발전전략이 성과를 거둘 수 있도록 하는데 중요한 역할을 담당하고 있다. 대만기업이 집중적으로 진출해 있는 복건성과 광둥성은 전기전자제품 위주의 수출산업 육성지역으로 특화되어 있는데 이러한 산업발전전략이 성과를 거두는데 중요한 역할을 담당하고 있다.

셋째, 중국이 지니고 있는 자원과 노동력 등 각종 생산자원을 세계시장과 연결시키는데 중요한 역할을 담당하고 있다.

넷째, 중국의 경제발전에 필요한 기술을 이전시킨다는 것이다. 대만과 중국은 언어가 같고 문화가 비슷하기 때문에 중국인 노동자들이 대만기업의 기술을 파악하고 이해하기가 가장 용이하다.

다섯째, 대만기업의 중국 투자가 미치는 가장 큰 영향은 중국 대외수출의 증대라고 할 수 있다. 중국에 투자하고 있는 대만기업들은 대부분 높은 수출비중을 유지하고 있기 때문에 중국의 대외수출 증대에 중요한 역할을 하고 있다. 이미 중국의 급속한 수출

75) 인종식(1993), p. 30.

76) Qi Luo and Christopher Howe(1993), pp. 753~761.

증가는 미국, 일본 등 선진권 시장에 있어서 대만 본토 기업들의 수출에 커다란 영향을 미치고 있다.

여섯째, 중국 내수시장을 개방시키고 선진 고기술의 중국 유입을 촉진시킬 수 있다. 상당수의 대만기업들은 선진국 다국적기업들과 합작이나 합자형태로 중국에 투자하고 있기 때문에 이들 기업의 선진기술을 중국에 접목시키는데 중요한 역할을 하고 있다.

대만과의 경제교류는 중국의 일방적인 무역적자 기록에도 불구하고 중국의 대외경쟁력 강화, 고용창출, 수출확대, 선진기술 도입, 경제성장에 필요한 자본의 흡수 등 종합적인 측면에서는 득이 실보다 많다고 평가할 수 있다.

7.2 臺灣經濟에 미친 영향

대만·중국의 경제교류 확대는 대만경제에도 적지 않은 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 전체적으로 대중국 투자집중으로 인한 국내투자 위축, 대만내 자금의 해외유출, 무역구조의 변화, 산업구조조정의 촉진 등으로 나타나고 있다. 양안간 경제교류가 대만경제에 미친 영향을 보면 다음과 같다.⁷⁷⁾

첫째, 대륙에 대한 집중투자가 대만 국내투자를 위축시키고 있다는 점이 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다. 1991년 대만기업의 대륙투자는 금액기준 국내고정투자의 0.4%, 제조업 투자의 1.6% 수준에 불과하였다. 그러나 1995년에는 동비중이 각각 1.9%, 7.4%로 제고되어 대륙투자가 대만내 투자에 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이러한 추세가 향후 더욱 강화될 것이라는 측면에서 대만정부는 우려를 나타내고 있다.

또한 대륙투자는 다른 지역국가에 대한 투자도 동시에 위축시키고 있다. 즉 대만의 전체 해외투자에서 대륙투자가 차지하는 비중이 1991년 9.5% 수준이었으나 1992년부터 급격히 높아지기 시작하여 1993년에는 65.6% 수준까지 수직상승하였다. 1994년과 1995년은 각각 37.3%, 44.6%로 약간의 감소세를 보여주었으나 여전히 큰 비중을 차지하고 있다.

둘째, 대만의 무역구조 변화와 수출상품의 국제경쟁력 약화이다. 대륙의 대만수입상품들을 보면 대부분 기계설비, 플라스틱원료, 전기설비 및 부품, 화학섬유 등 생산재가

77) 行政院大陸委員會, 第66次委員會會議報告事項(3), 1996. 9. 7, pp. 2~3.

주류를 이루고 있다. 이들 제품이 대만의 대륙수출품의 약 75%를 이루고 있다. 대만기업의 대륙투자 업종이 상당부분 기계설비, 공업원료 및 반제품 등으로 이루어져 있다는 점을 고려해 보면 대만의 대륙투자와 대만의 대륙 수출품 사이에는 상당한 연계성이 있음을 알 수 있다. 이는 대만기업의 대륙투자 목적이 중국에서 생산하여 해외로 재수출하는 데 있음을 보여주고 있다. 따라서 대만기업의 대륙투자 집중은 해외에서의 대만 수출품에 대한 경쟁력 약화를 야기시키고 있다. 미국시장에서의 시장점유율을 보면 대만은 1987년 6.1%에서 1995년 3.7%로 급속히 감소한 반면 중국은 1995년 6% 수준의 시장점유율을 보여주고 있다. 이러한 현상은 일본시장에 있어서도 마찬가지로 나타나고 있다. 대만의 시장점유율은 1995년 4.3% 수준인데 반하여 대륙은 10% 이상의 점유율을 보여주고 있다.

셋째, 대만의 산업구조조정에 대한 영향이다. 대만기업의 대륙투자는 국내산업의 구조조정에 상당한 영향을 미치고 있다. 대만 제조업의 국내생산에서 차지하는 비중 추이를 보면 1987년 38.9%에서 1995년에는 28.3%로 급속히 하락하였다. 반면 서비스업종의 비중은 동기간 48%에서 60.1%로 크게 증가하였다. 제조업 내에서의 변화도 급격히 나타나서 고기술, 중화학공업제품의 수출비중이 급속히 높아지는 추세를 보여주고 있다. 또한 최근 몇 년간 민간부문의 대만에서의 투자는 부진했던 반면 대륙투자는 매우 활발하여서 대만산업발전에 타격을 준 것으로 나타나고 있다. 전체적으로 볼 때 대만의 대륙투자 집중은 산업경쟁력을 제고시키고 산업구조고도화에 커다란 영향을 미치고 있으며 동시에 대만의 산업경쟁력에 커다란 압력 요인으로 작용하고 있다.

넷째, 대만 자본의 중국으로의 급속한 유입이다. 대만의 경제발전 정도나 외환보유고 정도를 고려해 볼 때 기업들의 본격적인 해외투자는 정상적이며 100억 달러정도의 대륙투자가 대만금융기관에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 평가되고 있다. 그러나 대만기업의 대륙투자시 대륙의 자금부족과 현지용자의 어려움 등이 존재하기 때문에 대륙에서의 경영자금과 운영자금 모두를 대만으로부터 송금하거나 제3지역을 통해 송금하는 경우가 많아지고 있다. 이것은 장기적으로 볼 때 대만자금의 대륙유입을 더욱 촉진시키는 요인으로 작용하게 될 것이다.

대만정부는 대만의 대중국 투자가 지니는 정치적 성격과 분업적 이익구조, 국내산업 구조조정과 국제경쟁력에 미치는 영향을 종합적으로 고려하여 다음과 같은 입장을 정

리하고 있는 것으로 파악되고 있다.⁷⁸⁾

첫째, 아시아 태평양 경제 중심은 중국경제가 아니다. 그러나 몇 가지 점을 동시에 고려할 필요가 있다. ① 대륙시장은 아태운영중심의 보조적인 역할을 할 뿐 선결조건은 될 수 없다. ② 중국대륙이 아태운영 중심이 될 수 없다할지라도 대륙은 핵심시장이 될 수밖에 없다는 점을 고려해야 한다. ③ 대륙경제에 대한 의존성을 낮춰야 한다는 점과 국제분업에서 오는 이익을 무시할 수 없다는 점이 동시에 고려되어야 한다. ④ 장기적으로 볼 때 생산비용 절약과 분업효과 등을 종합적으로 분석하여 대륙투자전략을 수립해야 한다.

둘째, 대만기업의 대륙투자에 대한 득실이 정확하게 평가되어야 한다. 이때 고려되어야 할 점으로 다음의 기준들을 들고 있다. ① 경제발전단계로 볼 때 대만의 대륙투자는 양안간 산업의 분업적 기본구조에 따른 것이기 때문에 대만경제에 유리하게 작용하고 있다. ② 대륙투자가 확대될수록 대만내 투자의 위축을 가져 올 가능성이 높다. ③ 대륙투자 업체 중 상당수가 대만에서의 생산을 통한 경쟁력을 이미 상실한 상태에 있다. 따라서 이에 대한 제한은 대륙투자를 위축시킬 가능성이 높다

셋째, 대만기업의 대륙투자 관리방식을 개선할 필요하다. ① 기업들의 대륙투자가 규모와 수적인 측면에서 매우 활발하기 때문에 엄격한 관리가 어려워지고 있다. 따라서 장기적으로는 대륙투자관리방식을 대체할 필요가 있다. ② 정부의 계획적인 대만기업의 대륙투자 관리방식은 대만기업의 이익을 보장해 줄 수 없다. ③ 대륙투자의 심사방식을 일반화, 법제화하고 구체적인 기준을 설정, 집행해야 하며 특혜적이거나 예외적인 정책을 추진해서는 안된다. ④ 대륙투자규모는 계속해서 제한할 필요성이 있지만 산업별 구조와 특성, 국내시장에서의 공동화 현상과 대외경쟁력 약화 등의 요인을 종합적으로 고려하여 결정해야 한다.

7.3 兩岸關係 전반에 미친 영향

양안간의 경제적 사회적 교류의 증가는 양안관계 전반에 다음과 같은 영향을 미치고 있는 것으로 분석된다.

78) 行政院大陸委員會, 兩岸投資問題 座談會 報告, 1996. 7. 19.

첫째, 양안간의 전쟁발생 가능성을 현저히 약화시켰다. 양안간의 전쟁비용은 양안간 경제교류에 의한 상호이익으로 인하여 과거에 비하여 증가하였다. 이는 양안간의 전쟁은 과거보다 더 많은 손실을 감수해야 함을 의미한다. 또한 양안간의 경제적, 사회적 교류의 확대는 양안교류에 따른 이해관계 집단을 대량 출현시킴으로써 이들이 전쟁의 제 요소로 작용하게 되었다. 이들은 양안교류에 참여하는 기업인, 지식인, 친척을 둔 민간인 등으로 볼 수 있다. 나아가 양안간 경제교류로 인하여 상대적 이익을 취하고 있는 지방의 세력들도 전쟁의 제 요소로 작용한다. 예를 들어 복건성과 광둥성 등의 지방세력들을 들 수 있을 것이다.

둘째, 양안간의 경제사회교류의 확대는 양안간의 갈등을 ‘체제간의 갈등’에서 ‘권력 집단간의 갈등’으로 성격을 변화시켜 왔다. 즉 양안간의 경제적 교류의 확대과정은 양 체제간의 경제적 보완성으로 인하여 체제갈등적 성격은 감소되어 왔으며 반면 양안이 지니고 있는 정치적 갈등요인으로 인하여 통일정체를 둘러싼 권력집단간의 갈등적인 성격은 강화되었다고 볼 수 있다.

셋째, 양안의 통일논리를 정치적인 측면보다는 경제적인 측면에서 개발함으로써 실질적인 양안간의 이익을 도모하는 방식을 통하여 통일의 지평을 확대해 왔다는 점이다. 즉 중국과 대만당국은 정치적 측면에서의 갈등과 이해대립에도 불구하고 실용주의적으로 양안관계를 처리해 왔다는 사실이다. 양안당국은 통일정책에 있어서의 뚜렷한 대립관계에도 불구하고 상호간 경제적 측면에서의 실리획득에 있어서는 정치 우선논리를 배제하는 현명함을 보여주었다.

넷째, 양안간 경제교류의 확대는 양체제가 공존하면서 상호이익을 취할 수 있는 가능성을 높혀주었다. 또한 양안간의 경제교류는 체제대립적인 요소를 중화시킬 수 있는 중간장치가 매우 중요하다는 것을 보여주고 있다. 양안간의 관계에 있어서 이러한 중간장치로는 중국이 설정한 경제특구를 들 수 있으며, 넓게는 홍콩의 존재를 들 수 있다. 이러한 특정지역에서의 양체제의 공존 가능성을 넓힐 수 있는 실험이 지속됨으로써 체제의 이질적인 요소들이 전면적으로 부딪치며 대립될 수 있는 여지를 상당히 완화시키는 작용을 하였다고 볼 수 있다.

양안경제교류의 확대는 미국의 대중국정책에도 커다란 영향을 미치고 있다. 이는 중국남방지역에 대한 미국 의회조사대표단의 결론에서 잘 나타나고 있다.⁷⁹⁾

① 대만, 홍콩, 중국의 경제적 상호의존성의 증대로 말미암아 미국이 중국의 수출에 제재를 가할 경우 대만과 홍콩의 경제에 막대한 타격을 입히게 된다.

② 중국에 대규모 투자를 활성화시킬 경우 중국의 내수시장을 개방시키는 효과를 유도해 낼 수 있을 것으로 판단된다. 중국 내수시장 개방의 상당부분은 직접투자를 통해서 가능하기 때문이다.

③ 중국 내수시장의 확장은 미국, 홍콩, 대만 기업인들의 파트너십을 통하여 달성될 수 있다. 따라서 이들 국가 기업간 생산, 경영, 판매 등의 영역에서의 결합은 미국의 국익에 도움이 되는 전략이다.

④ 중앙집중 권력의 분권화와 지방정부의 자율성이 제고될수록 미국인들은 지방정부와의 관계망을 확대시킬 수 있다.

⑤ 화남경제권의 출현은 이들 세지역에서의 변화를 통하여 제도적 수렴을 달성하도록 만들 것이다. 이는 궁극적으로 이 지역에서의 정치적 안정성을 제고시켜 미국과 중국의 관계를 안정화시키는데 도움이 될 것이다.

⑥ 화남경제권에서의 대만경제의 중요성이 매우 커지고 있기 때문에 미국은 대만의 건설적 잠재력이 홍콩과 중국, 대만 모두에 이익이 될 수 있는 방향으로 극대화되도록 배려할 필요가 있다.

7.4 兩岸經濟交流의 당면과제

양안경제 교류 전반에 있어서 해결해야 할 몇 가지 당면과제가 남아 있다. 이는 양안 경제교류가 대만과 중국경제에 미친 부정적인 측면과 관련이 있다.

첫째, 대만경제 측면에서 볼 때 대중국 경제의존도의 심화로 인하여 중국에 의한 흡수통일 가능성을 불식시키는 일이다. 향후 중국의 정치구조와 통일정책이 변화되지 않는 상황에서 대만경제의 중국경제 의존도가 높아갈 경우 대만정부 입장에서는 양안경제교류에 대한 우려가 커질 수밖에 없다

둘째, 양안경제교류에 있어서 지속적으로 나타나고 있는 무역불균형의 문제이다. 현재는 중국이 경제교류 확대를 통한 대만과의 통일환경 조성이라는 큰 틀하에서 무역불

균형을 감내하고 있지만 지속적으로 중국이 일방적인 무역불균형을 받아들일 수 있느냐가 문제의 관건이다. 1997년 7월부터 대만이 중국으로부터의 수입금지 품목을 묶어 있는 4,000여 업종을 해제하였지만 양안간의 무역불균형을 해소하는데 얼마나 기여할 수 있을지는 아직 미지수이다.

셋째, 대만 상품의 대외경쟁력 약화, 국내 산업의 위축과 산업구조조정 문제이다. 이미 미국과 일본 등의 선진국 시장에서 대만상품이 중국상품에 밀려서 시장점유율이 급격히 낮아지고 있는 추세에 있다. 또한 대만기업의 중국에 대한 집중투자는 국내산업에 대한 투자위축을 가지고 오고 대만내 산업구조조정을 가속화시키고 있다. 대만기업의 중국투자가 대만의 산업구조조정 속도보다 더욱 빨리 진행되거나 대만의 국제경쟁력 상실이 더욱 빠르게 나타날 경우 양안간에 진행되고 있는 경제교류의 속도는 조정될 수밖에 없을 것이다.

나아가 대만기업의 중국투자와 관련되어서도 해결해야 할 당면과제를 지니고 있다. 현재 대만기업들의 대중 투자 특성을 볼 때 다음과 같은 내용을 지니고 있다.⁸⁰⁾

① 투자형태 측면에서 볼 때 단독투자가 지배적이다. ② 노동집약적인 경공업 제품 위주로 중국에 투자되었다. ③ 대만의 석유화학산업에 대한 수요가 중국에서 폭발적으로 증가하고 있기 때문에 이들 산업의 중국야전이 특징적으로 부각되고 있다. ④ 중국 투자진출 대만기업들의 생산제품 수출비중이 매우 높다는 사실이다. ⑤ 투자의 평균규모가 시간이 지날수록 대형화 추세를 보여주고 있다. ⑥ 금융, 보험 등의 서비스 분야보다는 제조업 중심의 상품생산 투자가 주종을 이루고 있다. 이러한 특징은 하문경제특구에 대한 투자에서도 잘 나타나고 있다.⁸¹⁾

이러한 특징을 나타내는 대만기업의 대중투자는 중국경제 발전방향과 관련되어 몇 가지 해결해야 할 과제를 가지고 있다.⁸²⁾

첫째, 대만기업의 대중투자 업종과 중국정부의 산업구조조정 정책과의 마찰이다. 중국은 고기술 자본집약적인 분야로의 투자유치를 통하여 산업구조고도화를 이룩하려고

80) 行政院大陸委員會, 「國內企業赴大陸投資有關問題」, 1996. 9.

81) 1983~1991년 기간동안에 있어서 대만기업의 대중투자 중 단독투자가 차지하는 비중은 약 77.5%에 달하였다. 복건성 하문 경제특구에 대한 대만기업의 투자는 약 90%가 단독투자 형태로 이루어졌다 (Qi Luo and Christopher Howe(1993), pp. 753~757).

82) Ibid.

하고 있다. 이들 분야는 자동차, 중화학, 철강, 설비제조업, 선박 등과 같은 중화학공업 분야 중심으로 이루어져 있다.⁸³⁾ 반면 대만기업의 대중 투자는 주로 소규모 중소기업형 투자로 이루어져 있다. 대만정부의 대중투자정책 지침에 따라서 대만기업의 대중국 투자는 제3국을 경유하여 소규모 노동집약적인 업종으로 이루어져 왔다. 따라서 대규모 자본집약적인 투자는 대중 금지품목으로 묶여 있어서 대만기업 자체의 투자동기에 의해서 대중투자가 이루어지기는 어려웠다. 이러한 현실을 반영 대만의 대중투자 업종과 중국정부의 투자유치 희망업종간에 차이가 발생함으로써 중국의 산업구조고도화 정책이 나오기 이전과 같은 유대관계는 어려울 것으로 보인다.

둘째, 중국 내 계열화되어 있는 대규모 기업과 다국적 기업을 연계시키려고 하는 중국정부의 입장과 소규모 기업 위주로 대중투자를 유도하고 있는 대만정부의 입장과의 마찰을 들 수 있다. 대만정부는 대규모 투자중심으로 중국의 주요 기업들과 대만기업이 계열화 관계를 구축할수록 중국의 영향권 안에 놓이게 되어서 민간을 통한 중국의 통일정책에 말려들 가능성이 크다고 판단하고 있다.

셋째, 대만투자의 지역적 한계를 들 수 있다. 대만의 대중투자는 복건성과 광둥성 등의 중국 동남쪽에 집중되어 있다. 이들 지역에 대한 집중적인 투자는 대만기업들의 후속투자를 유도하여 집중도가 더욱 강화되는 현상으로 나타나고 있다. 이러한 지역적 집중은 중국의 투자지역 확대정책과도 불일치하는 것이어서 중국경제개발에 대한 기여효과를 제약하는 결과를 낳고 있다.

넷째, 중국의 이중경제를 심화시킨다는 점이다. 대만기업의 중국 남부지역에 대한 집중적인 투자는 이들 지역의 소득수준 향상과 고용창출에는 크게 기여하지만 다른 측면에서는 타지역과의 불균등을 심화시키는 결과를 가져오게 된다. 이러한 불평등은 타지역으로부터의 과도한 인구유입을 불러오고 중앙정부와 지방정부간, 나아가 지방정부간의 정책대립을 심화시킬 가능성이 높다.

다섯째, 대만투자기업에 대한 차별적 인센티브의 제공은 여타 외국인 투자기업들의 중국 투자에 대한 반감을 누적시킬 수 있다. 이러한 차별적 인센티브의 제공이 중국정

83) 중국은 기계, 전자, 석유화학, 자동차, 건설업을 국민경제의 지주산업으로 결정하고 산업구조고도화 정책추진에 박차를 가하고 있다(「90年代國家產業政策要綱」, 1994. 6 및 「中共中央關於制定國民經濟和社會發展九五計劃和2010年遠景目標的建議」, 96. 3).

부의 투자유치 목적에 부합되는 프로젝트를 유치하는데 유리할지 모르나 다른 한편에서는 이타 외국인 투자기업의 대중투자에 부정적인 영향을 끼칠 수 있는 여지가 크다.

전체적으로 볼 때 대만과 중국의 경제교류는 양지역간의 생산요소, 부존자원과 경제발전단계 차이 등으로 인한 경제적 보완성이 경제적 배타성보다 현재는 매우 크다고 평가된다. 양안간의 합리적 분업구조로 인한 효율적 자원배분은 장기적으로 양지역의 경제성장에 긍정적으로 작용하게 될 것이다. 단지 현재 직면하고 있는 단기적인 측면에서의 당면과제를 어떻게 정치적인 사안으로 비화되지 않는 수준에서 합리적으로 해결해 나가느냐가 관건이라고 할 수 있다.

8. 대만 · 중국의 經濟交流가 남북경협에 주는 시사점

8.1 남북경협 일반에 주는 시사점

먼저 양안간 경제교류를 촉진시킨 필요충분조건 측면에서 남북경협에 주는 시사점을 살펴보기로 한다. 양안간의 경제교류 확대를 촉진시킨 경제적 보완성을 정리해 보면 양안간 경제발전 및 상대비용의 차이, 중국 내수시장의 급신장, 환경보호비용의 증대, 우회수출경로로의 활용, 중국의 선진자본 도입의 적극성 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 경제적 보완성에 의한 양안간 경제교류 확대는 다음과 같은 중요한 요소들이 충족되었기 때문에 가능해졌다고 볼 수 있다. 하나는 중국의 경제개혁과 대외개방정책의 적극적인 추진이며 다른 하나는 양안간 경제교류의 중개자로서의 홍콩의 존재이다.

양안간의 경제교류를 촉진시킨 필요충분조건 측면에서 보면 정경분리에 의한 남북경협의 확대를 위한 필요충분조건에는 미비된 사항이 매우 많다. 하나는 북한의 경제개혁과 대외개방의 폭과 속도가 중국에 비하여 현저히 떨어진다는 사실이다.⁸⁴⁾ 이는 경제적

84) 경제개혁의 측면에서 볼 때 북한은 중국에 비하여 시장화의 진전정도, 가격자유화, 의사결정권한의 분권화, 국유기업개혁, 재정 및 금융개혁, 물자관리체제개혁, 농업개혁 등 모든 측면에서 훨씬 뒤떨어져 있다. 북한은 최근까지 중국식 경제개혁은 절대 추진하지 않는다고 공언해왔으며 경제개혁을 추진하는 중국에 대하여 수정주의자, 민족이기주의라고까지 공격한 바 있다. 대외개방의 측면에 있어서도 중국은 이미 전방위개방 단계로 진입하여 연해지역 및 내륙지역이 개방되고 있고, 세계무역기구의 가입을 앞두고 있을 만큼 국제적인 경제규범에 가까이 와 있으나 북한의 경우는 중국이 일찍이 성공적으로 실험을 마친 경제특구를 나진·선봉지역에 설치하여 실험적으로 운영해 보는 수준에 머

부의 투자유치 목적에 부합되는 프로젝트를 유치하는데 유리할지 모르나 다른 한편에서는 이따 외국인 투자기업의 대중투자에 부정적인 영향을 끼칠 수 있는 여지가 크다.

전체적으로 볼 때 대만과 중국의 경제교류는 양지역간의 생산요소, 부존자원과 경제발전단계 차이 등으로 인한 경제적 보완성이 경제적 배타성보다 현재는 매우 크다고 평가된다. 양안간의 합리적 분업구조로 인한 효율적 자원배분은 장기적으로 양지역의 경제성장에 긍정적으로 작용하게 될 것이다. 단지 현재 직면하고 있는 단기적인 측면에서의 당면과제를 어떻게 정치적인 사안으로 비화되지 않는 수준에서 합리적으로 해결해 나가느냐가 관건이라고 할 수 있다.

8. 대만 · 중국의 經濟交流가 남북경협에 주는 시사점

8.1 남북경협 일반에 주는 시사점

먼저 양안간 경제교류를 촉진시킨 필요충분조건 측면에서 남북경협에 주는 시사점을 살펴보기로 한다. 양안간의 경제교류 확대를 촉진시킨 경제적 보완성을 정리해 보면 양안간 경제발전 및 상대비용의 차이, 중국 내수시장의 급신장, 환경보호비용의 증대, 우회수출경로로의 활용, 중국의 선진자본 도입의 적극성 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 경제적 보완성에 의한 양안간 경제교류 확대는 다음과 같은 중요한 요소들이 충족되었기 때문에 가능해졌다고 볼 수 있다. 하나는 중국의 경제개혁과 대외개방정책의 적극적인 추진이며 다른 하나는 양안간 경제교류의 중개자로서의 홍콩의 존재이다.

양안간의 경제교류를 촉진시킨 필요충분조건 측면에서 보면 정경분리에 의한 남북경협의 확대를 위한 필요충분조건에는 미비된 사항이 매우 많다. 하나는 북한의 경제개혁과 대외개방의 폭과 속도가 중국에 비하여 현저히 떨어진다는 사실이다.⁸⁴⁾ 이는 경제적

84) 경제개혁의 측면에서 볼 때 북한은 중국에 비하여 시장화의 진전정도, 가격자유화, 의사결정권한의 분권화, 국유기업개혁, 재정 및 금융개혁, 물자관리체제개혁, 농업개혁 등 모든 측면에서 훨씬 뒤떨어져 있다. 북한은 최근까지 중국식 경제개혁은 절대 추진하지 않는다고 공언해왔으며 경제개혁을 추진하는 중국에 대하여 수정주의자, 민족이기주의라고까지 공격한 바 있다. 대외개방의 측면에 있어서도 중국은 이미 전방위개방 단계로 진입하여 연해지역 및 내륙지역이 개방되고 있고, 세계무역기구의 가입을 앞두고 있을 만큼 국제적인 경제규범에 가까이 와 있으나 북한의 경우는 중국이 일찍이 성공적으로 실험을 마친 경제특구를 나진·선봉지역에 설치하여 실험적으로 운영해 보는 수준에 머

측면에서의 남북간의 경제교류 동기를 매우 저하시키는 것이다. 북한의 경제개혁 지연과 대외개방 폭의 제한은 남북간 경제적 상대비용 및 경제발전 단계의 차이에서 오는 보완성, 내수시장의 진출여부, 우회수출경로로의 활용 등 모든 경제적 동기를 감소시키는 결과를 낳고 있다.

이는 양안간 경제교류가 본격화된 시점을 고려해 보면 분명해진다. 즉 양안간의 경제교류는 1988년부터 본격화되었다고 보아야 할 것이다. 이는 양안간 정경분리 정책에 의한 경제교류의 2단계에 해당되는 시기이다.⁸⁵⁾ 이 때 중국은 경제개혁과 대외개방이 상당수준까지 진전되고 있을 시기이다. 경제개혁 측면에서는 기업개혁, 가격개혁, 거시경제관리체제개혁 등이 높은 단계로까지 진척이 되었다.⁸⁶⁾ 대외개방 측면에서는 경제특구가 수출가공구 성격에서 체재실험적 성격으로 변화되었으며 경제특구의 성과를 토대로 대외개방지역이 연해도시 전체로 확대되는 과정에 있었다.⁸⁷⁾ 이미 외국인 투자유치도 계약액 기준 279억 달러, 실행액기준 118억 달러 수준에 도달한 상태였다. 무역 측면에서도 대외교역량이 1988년 말 현재 1,027억 달러 수준까지 도달해 있었다. 이러한 배경에서 양안간 경제교류가 본격화되었다는 사실이다.⁸⁸⁾

이는 양안간 경제교류에서 대만이 지닐 수 있는 경제적 위험성이 매우 낮아진 상태를 의미한다. 동시에 정경분리 정책을 적용시킬 수 있는 영역이 매우 확대되었음을 의미하는 것이기도 하다.

반면 남한기업의 경우는 북한의 경제개혁과 대외개방이 매우 낮은 수준에 있는 상태에서 북한에 진출함으로써 향후 북한체제가 겪게되는 체제개혁과 대외개방의 시행착오 비용을 대신 치루어야 하는 위험성을 안고 있다. 이는 북한체제의 취약성으로 말미암아 북한의 경제개혁 방향과 내용, 방법이 불확실한 상태에서 여타국가의 기업들보다 북한에 본격적으로 진출할 경우 북한체제가 지닌 불확실성의 비용을 남한 기업들이 지불해

물러 있다(자세한 내용은 다음을 참조. 조명철, 「북한과 중국의 경제관계 현황과 전망」, 대외경제정책연구원, 1997, pp.16~31).

85) 臺灣經濟部, 「兩岸經貿白皮書」, 1996, p. 2.

86) 중국의 경제개혁 추진단계를 가격자유화를 통한 시장화의 진전 측면에서 볼 때 1단계(1978~1984), 2단계(1985~1988), 3단계(1989~1991), 4단계(1992~현재)로 분류할 수 있는데 이미 양안경제교류가 확대되기 시작하는 시점은 중국경제개혁의 2단계가 완료되는 시점이었다(高正植(1997), pp. 20~23).

87) 박정동(1993), pp.35~47 및 이학규 외(1992), pp. 46~47.

88) 「中國統計年鑑」, 각년호.

야 함을 의미한다.⁸⁹⁾

다른 하나는 남북간 경제교류에 있어서의 홍콩과 같은 중개지역의 부재이다.⁹⁰⁾ 양안간의 경제교류에서 홍콩은 매우 중요한 역할을 담당하였다. 외국인 투자의 중국 유입 유도, 중국투자의 노하우와 정보의 축적, 상호 다른 경제체제에서의 교역과 투자방법 학습, 중국의 자본주의 학습, 중국이 필요로 하는 자본 및 기술의 제공, 자본주의 기업 노하우의 제공, 기업경영의 국제화, 중국 수출입품의 대리점 역할, 중국 생산제품의 국제시장 마케팅, 중국측 합작대상기업의 물색, 자금 및 마케팅 서비스 지원 등의 다양한 역할을 담당해 왔다고 볼 수 있다. 따라서 중국과 대만은 홍콩의 역할을 충분히 활용하였으며 홍콩 또한 양안간의 경제교류를 촉진시키는 중개지역의 역할을 충분히 해냄으로써 경제적 실익을 얻었다.

홍콩과 같은 중개지역 내지 완충지역의 부재는 남북간 이질체제의 부딪침을 중화시킬 수 없게 함으로써 상호간의 불신에서 오는 갈등을 해소할 수 있는 영역이 좁아진다. 나아가 이러한 갈등은 곧바로 정치영역으로 비화되어 경제교류가 정치영역에 크게 제약받는 형태로 나타나게 된다. 또한 북한의 남한당국 접촉 회피와 남북경협외의 정경분리 요구에 전략적으로 대응할 수 없다. 홍콩의 존재는 대만의 3不政策에 대한 하나의 우회적인 해결방안이 될 수 있었던데 반하여 남북한간에는 북한의 요구에 우회적으로 대응할 수 있는 방안마련이 그만큼 용이하지 않다.

이러한 시사점을 종합적으로 고려해 볼 때 정경분리에 의한 남북경협 추진에는 다음과 같은 사항들이 우선적으로 고려될 필요가 있다.

첫째, 남북경협 확대의 기본요건과 정부의 조치사이에 큰 간격이 존재한다는 사실이다. 즉 남북경협이 성과를 거둘 수 있기 위해서는 북한의 개혁개방 확대, 직교역의 기능을 보완해 줄 수 있는 홍콩과 같은 중개지역의 존재와 기능이 충족되어야 함에도 불구하고 우리 정부의 대북 경협정책은 법률적 장치와 제도적 개선, 그리고 각종 행정규제의 완화 등의 내용으로 압축되고 있다.⁹¹⁾ 따라서 남한정부의 실질적인 정경분리원

89) 중국에 비하여 북한의 경제개혁과 관련된 체제의 취약성에 대해서는 다음을 참조(박세훈, "통일과 남북한경제의 체제전환", 「남북한의 경제체제와 통합」, 박영사, 1995, pp. 42~43).

90) 현재 남북한간의 교역도 홍콩을 중개지로 하여 이루어지는 경우가 가장 많다. 그 다음이 싱가포르, 일본, 중국 등의 순으로 나타나고 있는데 이들 지역들이 양안간의 경제교류에 있어서 홍콩이 수행했던 역할과 기능을 담당하는 것은 불가능하다(대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」, 1997. 9, p. 34).

칙에 의한 남북경협을 추진에도 불구하고 북한의 개혁개방이 뒷받침되지 않을 경우 그 성과를 낙관하기가 쉽지 않다.

둘째, 남북경협의 제반조건이 충족되지 않는 상태에서의 정경분리에 의한 남북경협의 추진은 그 자체가 북한의 개혁개방 유도과 같은 정치적인 목적에서 이루어지는 것이다. 즉 양안관계에서 보듯이 경제논리가 적용될 수 있는 영역이 충족되지 않으면 경제논리에 의한 남북경협의 확대는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 경제논리에 의해서 남북경협을 풀어야 한다는 기업의 논리는 남북경협에 내재되어 있는 특수한 요인들에 대한 인식부족에서 온 것일 가능성이 높다. 다시 말하면 경제논리에 의한 기업의 대북경협 추진에는 기업들이 풀 수 없는 경제외적 요인들이 많이 존재함을 의미한다.

셋째, 남북경협이 경제적 논리에 따라서 성과를 거둘 수 있기 위해서는 경제논리가 적용될 수 있는 영역, 경제논리가 적용될 수 있는 범위에 비례해서 정경분리 원칙을 적용하는 것이 바람직하다. 경제논리가 적용될 수 없는 상황에서 경제논리에 따라 정경분리 원칙을 확대할 경우 그 부작용으로 인하여 책임소재 논쟁이 재연될 가능성이 높다. 따라서 북한의 개혁개방조치 내용, 폭, 범위, 속도를 고려하여 단계적, 점진적으로 남북경협을 추진하는 것이 필요하다.⁹²⁾

91) 신정부에서 추진하고 있는 남북경협의 방향은 남북경협을 기업이 시장경제원리에 따라 자율적으로 추진해 나가도록 하고 정부는 규제완화 등 경협추진 여건 조성에 주력한다는 것으로 요약할 수 있다. 이를 위한 구체적인 방안으로 다음과 같은 내용들을 제시하고 있다. ① 기업인 방북과 관련하여 방북요건(초청장) 구비시, 승인을 원칙으로 하고 수사방북제도를 협력사업자 승인을 받지 않은 기업인에게도 확대시행하며, 기업인의 북한주민접촉 승인유효기간을 현행 1년에서 3년으로 연장한다. ② 대북투자과 관련하여 지금까지 1,000만달러의 범위내에서만 허용하던 대북투자 규모의 상한선을 폐지하고 투자제한 업종을 네거티브 리스트로 전환하여 전략적으로 기술이전이 곤란한 분야와 기타 북한의 전력증강에 직접 기여할 수 있는 산업 등을 제외하고는 대북투자가 가능하도록 한다. 또한 300만 달러 이하의 사업 등에 대해 협력사업자 및 협력사업을 동시에 승인할 수 있도록 한다. ③ 남북교역과 관련하여 반입시 승인을 요하는 품목(205개)을 국내시장의 영향을 최소화하는 범위내에서 별도의 승인절차를 거치지 않아도 되는 포괄승인품목으로 전환한다. 또한 위탁가공교역 활성화를 위해 생산설비의 반출제한을 폐지해 나가기로 하였으며 이를 위해 관계부처와 협의를 거쳐 남북한 교역대상품품 및 반출반입 승인절차에 관한 고시를 개정한다. ④ 정부는 북한측이 남북간 직교역을 허용하는 등 북한내부의 남북경협 추진 여건을 개선해 나가는 한편, 투자보장 협정 등 남북당국간의 제도적 장치 마련에도 성의있는 자세로 나올 수 있도록 촉구한다(국민의 정부, 남북경협 활성화 조치 발표문(1998. 2) 참조).

92) 북한의 경제개혁은 급진적이고 전면적으로 이루어지기 어렵기 때문에 경제개혁 추진 단계별로 남북경협을 추진하는 것이 바람직하다는 의견은 이미 제시된 바 있다(오 승렬외, 「북한의 경제개혁과 남북경협」, 민족통일연구원, 1995. 12, pp. 79~108).

넷째, 단기적으로는 경제논리가 적용될 수 있는 영역, 범위를 찾아내는 것이 매우 중요하다. 우선 남북한 경제적 보완관계에 있으면서 정치부분으로부터 영향을 적게 받을 수 있는 산업이나 업종을 선정해 내는 것이 필요하다. 남북경협이 활성화 되기 위한 최선의 길은 경제논리 적용 영역을 넓히는 길이나 이는 우리측의 제도적 개선, 행정규제 완화, 정경분리정책의 추진 등으로는 한계가 있으며, 북한이 경제개혁과 대외개방을 확대할 때 가능하기 때문이다. 이는 장기적인 시점에서 가능한 것이다.

다섯째, 북한의 정경분리 요구나 남북경협에 있어서의 남한당국 배제 전략에 효과적으로 대응하기 위해서는 양안간에 활용되고 있는 형식상의 민간기구와 같은 조정기구를 설립하는 것이 바람직하다. 대만과 중국의 양안경제교류도 대만의 3不政策의 고집으로 형식적 민간단체에 의하여 의사결정이 조정되고 있다. 따라서 북한당국의 남한당국 배제전략에 대한 명분제공 차원에서 형식상의 민간기구를 통해서 남북경협을 추진하는 것도 강구해 볼 필요가 있다.⁹³⁾

여섯째, 중국과 대만은 본격적인 경제교류의 추진이전에 친척방문을 허용하는 등 최소한의 인적교류가 먼저 허용되었다. 즉 경제교류에 앞서 사회적 교류가 일정 정도로는 이루어지고 있었다는 사실이다. 따라서 남한정부의 이산가족상봉 등의 인적교류정책이 전혀 받아들여지지 않는 상태에서 경제교류만을 대규모로 확대해 나가는 것에는 한계가 있을 것으로 판단된다. 남한 기업인의 조건없는 방북허가와 북한당국의 이산가족 및 친척의 방북 허용이 상호 보완적으로 이루어질 필요성이 있다.

종합적으로 볼 때 기업도 경제적 이익을 도모하고 평화와 안정이라는 정치적 이익도 얻어 낼 수 있는 대만·중국간의 윈윈식 정경분리원칙은 남북경협에 내제되어 있는 비경제적인 요소들을 고려해 볼 때 한반도에서 그대로 적용되기 어렵다고 판단된다. 오히려 한반도 상황에 맞지 않는 성급한 정경분리 원칙에 의한 남북경협의 추진은 남한기업이 북한에서의 수익성 한계로 말미암아 경제적 실리도 확보할 수 없는 상황에서 북한 정치체제의 경직성과 취약성으로 인한 체제불안정의 비용을 지불하는 내용으로 나타날 가능성이 높다.

93) 최근 이러한 방법에 대한 논의가 활발하게 개진되고 있다(이종석(1998), p. 12, 최수영(1998), p. 58, 민족통일연구원, 「대북정경분리정책」, 1998).

8.2 대북투자에 주는 시사점

대만과 한국의 산업구조는 상당히 다른 측면을 지니고 있으나 양국의 중국투자가 중소기업 위주의 노동집약적인 상품위주로 이루어져 왔다는 점을 고려해보면 양국의 대중투자의 가장 큰 동기는 양국의 노동집약적인 중소기업들의 생산제품이 생산비용 증가로 가격경쟁력을 잃어버리면서 중국에 투자가 시작된 것을 들 수 있다.

결국 한국기업이나 대만기업의 중국투자 성격 측면에서 볼 때 남한기업의 대북투자 동기도 동일한 선상에서 출발할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 하나는 현지의 값싼 생산요소를 이용한다는 것이고 다른 하나는 동일언어와 문화상의 유사성이 존재한다는 것이다. 따라서 남한기업의 대북투자가 활성화되기 시작할 경우 한국 및 대만기업의 대중국투자에서 보여 주었듯이 남한기업의 대북투자도 초기에는 '생산효율확보형 투자' 위주로 이루어질 것으로 예상된다. 이후 북한의 경제개혁 추진과 경제성장으로 인한 내수시장의 구매력 제고와 비례하여 '시장확보형 투자'가 뒤따를 것으로 판단된다.

현재의 북한경제 상태에서는 내수시장지향형 투자, 즉 '시장확보형 투자'는 불가능하다. 단지 외국인을 대상으로 한 관광사업, 호텔사업 등 외환을 확보하기 쉬운 부문으로의 대규모 투자는 이루어질 가능성도 높다.

남한기업의 북한투자가 활성화될 경우 대만기업의 중국투자로 인하여 나타난 효과들, 즉 비국유부문의 증대와 경제개혁의 촉진, 북한산업 회생에 대한 지원, 북한의 자원과 노동력의 국제시장과의 연계, 북한경제 발전에 필요한 기술의 이전, 대외수출 증대를 통한 외환조달 등의 측면에서 커다란 기여를 할 수 있을 것으로 보인다. 한국기업의 대북투자가 북한경제에 미치는 영향은 대만·중국간, 남북한간의 상대적인 국가경제규모를 고려해 볼 때 대만기업의 대중투자가 중국경제에 미친 영향보다 훨씬 더 클 수 있을 것으로 평가된다.

그러나 남한기업의 북한 투자에 가장 큰 장애요인은 경제적인 측면에서 투자의 기본요건들이 충족되지 않고 있다는 사실이다. 대만 및 한국기업의 중국투자동기 조사항목에는 배제되어 있는 제반요소들, 즉 인프라의 상태(통신, 전기, 용수, 항만 등), 외환의 조달정도, 원자재의 공급여력, 노동시장의 발달정도, 국가위험도 등과 같은 외국인 투자유치에 가장 기본적인 요소들이 투자부적격 수준에 머물러 있기 때문이다.⁹⁴⁾ 이러한 투

자의 기본요건이 충족되지 않고 있는 상황에서 생산효율성 동기에 의한 투자가 어느 수준으로 이루어질 수 있을지는 미지수이다.

또한 남한기업의 대북투자가 지니는 경제적, 정치적 위험도도 대만기업의 중국투자가 지니는 그것보다 상대적으로 높다. 그 이유는 첫째, 중국이 대만기업을 위협할 경우 중국 외자도입의 90% 이상을 차지하고 있는 다른 외국인 기업투자를 크게 위축시킬 가능성이 높기 때문에 중국이 이러한 위협을 무릅 쓸 이유가 크지 않다.

둘째, 대만과의 정치적 대립이 격화될 수 있는 영역은 대만의 독립추진과 중국의 무력에 의한 대만통일 추진이다. 그러나 이것은 현실적으로 발생할 가능성이 낮기 때문에 양안간 정치적 충돌가능성의 범위는 매우 좁다.

셋째, 대만을 위협할 경우 미국의 개입으로 인하여 양안간 갈등이 미·중간 갈등으로 확대될 가능성이 높다.

반면 남북한간에는 정치적 위험도를 낮출 수 있는 조건이 충족되지 않고 있다. 첫째, 정경분리에 의한 남한기업의 대북투자가 본격화되면 남한 기업의 대북투자 비중이 여타 외국인 기업의 대북투자의 비중을 초월할 가능성이 높다.⁹⁵⁾ 이 경우 북한당국이 여타 외국인기업의 대북투자에 미치는 부정적인 영향보다 남한투자기업을 압박하여 얻고자 하는 정치적 이익이 크다고 판단될 때 남한투자기업을 정치적으로 활용할 수 있는 여지가 커지게 된다. 따라서 남한기업의 대북투자는 대만기업의 중국투자에 비하여 정치적으로 이용될 가능성이 상대적으로 높다.

둘째, 남북한간의 정치적 충돌이 발생할 영역이 양안간에 비하여 매우 높다는 사실이다. 이러한 정치적 위험성은 대부분 북한정권의 정직성과 취약성에 기인하는 것들이다.⁹⁶⁾ 반면 경제개혁과 대외개방을 추진하고 있는 중국정부는 국민들로부터 폭넓은 지

94) 외국인 투자유치에 중요한 요인으로 작용하고 있는 노동력의 임금수준, 원자재 조달가능성 여부, 제 3국수출의 용이성, 정보공개 등 모든 측면에서 북한이 중국이나 베트남 등의 국가에 비하여 뒤떨어지는 것으로 평가되고 있다(日本아시아경제연구소, 「苦難の行軍-金正日時代の政治經濟展望」, 1997. 1 및 민족통일연구원, 「북한의 경제특구 투자환경 연구」, 1995. 12).

95) 북한정부는 1996년 9월의 나진선봉 국제투자토론회 개최기간 동안 자유경제무역지대에 대한 투자계약 총실적은 65건에 9억 709만 달러이며 투자합의서에 서명한 대상까지 합하면 그 실적은 20억 2,000만 달러에 달한다고 발표하였다(북한대외경제협력추진위원회, 「나진-선봉자유경제무역지대 개발의 성과」, 1997. 1). 외국인 기업의 대북투자 규모가 이런 수준에 머물러 있기 때문에 남한기업의 대북투자가 본격화될 경우 단기간내에 북한의 외국인 투자유치금액에서 남한기업이 차지하는 비중이 50%를 넘을 가능성이 매우 높다.

지를 받고 있다. 따라서 중국 정권의 유연성, 탄력성이 북한보다 크다.

셋째, 북한 내부의 의사결정과정은 정치와 경제를 분리해서 결정하도록 되어 있지 않다는 사실이다. 결국 북한은 정치적인 동기에 의하여 경제적인 의사결정을 내릴 가능성이 중국에 비하여 상대적으로 높다. 그만큼 남북간 경제교류를 제약하는 요인이 많다.

상기와 같은 측면에서 보면 우리 기업 및 정부의 대북투자 시각과 관련되어 다음과 같은 사항을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 신정부의 대북투자 허용내용은 기업의 대북투자가 지니는 정치적 성격과 북한 경제의 외국인 투자유치를 위한 기본요건 등을 고려해 볼 때 속도조절을 위한 제도적 장치가 필요하다. 우리정부는 현재 정경분리원칙에 의하여 대북투자를 기업자율에 일임하고 투자규모의 제한을 폐지하며 최소한의 업종만 투자금지 업종으로 지정하는 네거티브리스트만을 유지하는 방향으로 대북투자 원칙을 결정하고 있다.⁹⁷⁾

그러나 대만의 중국투자는 남한의 대북투자보다 위험성이 낮고 경제적 수익성이 높음에도 불구하고 양안관계가 지니고 있는 정치적 위험성으로 인하여 투자규모를 최근 건당 5,000만달러 수준 이하로 한정하고 있다. 이러한 사실을 감안해보면 우리 정부의 대북 투자규모의 제한 폐지결정은 제도적 보완장치가 필요함을 의미한다. 실제적으로 관광 및 호텔사업, 사회간접자본 영역에서는 남한기업의 대규모 투자가 이루어질 가능성이 높기 때문에 이러한 투자제한 상한선의 철폐는 남한기업의 대북투자가 지닌 상대적 위험성을 고려할 때 보완될 필요가 있다.

둘째, 남한기업들도 대북투자의 정치적, 경제적 위험성에 대하여 과소평가하는 경향이 있다. 기업들의 대북투자가 성과를 거두기 위해서는 우리 정부의 행정규제 폐지, 정경분리와 같은 조치뿐만 아니라 북한의 외국인투자의 정치적 위험성 감소, 외국인 투자유치의 기본요건 충족, 시장화의 진전 등 제반요소들이 충족되어야 한다.⁹⁸⁾ 남한기업들의 경우 대북투자의 비활성화가 남한정부의 대북경협 규제에 크게 기인하는 것으로 과

96) Bruce Bueno de Mesquita · 모종린, “북한의 경제개혁과 김정일 정권의 내구력 분석”, 「통일연구」, 연세대학교 통일연구원, 1997, pp. 49~68.

97) 정부는 지금까지 대북투자제한을 500만 달러 이하로 제한하고 있었다. 또한 대북투자승인 분야도 사전 허가한 일부분에 한해서는 투자할 수 있도록 하는 포지티브 리스트 방식을 유지해 왔다(조선일보, 1998. 3. 27).

98) 북한의 국가위험도에 대하여 유러머니지는 1996년 9월에는 178개 조사대상국 중 176위 국가에, 1997년 9월 조사에서는 180개 국가 중 178위로 평가하였다.

대평가하고, 북한이 지닌 외국인 투자유치의 부적격 요인들에 대해서는 과소평가하는 경향을 지니고 있다.⁹⁹⁾

셋째, 한국기업의 대북투자는 업종별, 규모별로 차별화하여 추진할 필요가 있다. 이러한 차별화된 다단계 대북투자 허용 전략은 북한체제 불안정성으로 인한 체제의 정치적 위험성 때문에 필요한 것이다. 대만도 중국 투자의 정치적 위험성으로 말미암아 투자를 3단계로 구분, 허가하고 있다. 즉 투자허용업종, 투자금지업종, 사안별 심사대상업종 등에 대한 구분이다.¹⁰⁰⁾ 대만의 대중투자 업종 차별화 정책은 대만경제의 중국경제 의존도 심화로 인한 정치적 활용가능성 때문이라고 볼 수 있다.

넷째, 한국기업의 본격적인 대규모 대북투자는 북한이 이에 상응하는 조치를 취하는 것과 비례해서 추진되어야 한다. 현재 북한의 경우는 남한과의 최소한의 사회적 교류도 허용하지 않고 있으며 한국기업의 대북투자에 대한 투자보장 안전장치나 투자유치에 대한 제도적 유인책을 발표하지 않고 있는 상태이다. 중국 정부의 경우는 대만기업의 투자유치를 위하여 복건성 廈門에 경제특구를 실정한다던가, 대만동포투자우대조치를 마련한다던가 하는 대대만경제교류 우대조치를 일반적인 외국인 투자유치 정책과 분리, 특별히 추진한 바 있다. 이는 북한이 취할 수 있는 남한기업에 대한 최소한의 투자 안전보장 장치이기도 하다.

다섯째, 남한의 초기 대북투자는 대기업보다는 중소기업 위주로 추진되어야 효과적이다. 북한 경제의 구조한 현실을 감안해 볼 때 대북투자 초기 단계에서는 시장확보형 투자보다 생산효율확보형 투자가 보다 효과적이기 때문이다. 이는 대만기업의 중국투

99) 남북경협 활성화와 관련되어 기업은 정부에 다음과 같은 내용을 꾸준히 제기하여 왔다. 첫째, 남북경협 확대를 위하여 책임있는 양국자간의 협의를 통해 신변안전보장, 투자보장, 산업재산권보장 등 기본적인 시정에 대한 법적, 제도적 장치를 마련해야 한다. 둘째, 대북투자에 대한 판단과 결정은 기업이 경제논리에 따라서 이루어지도록 해야 한다. 셋째, 북한이 정부에 의해 경제가 운영되므로 우리도 대등하게 정부가 대북경제교류의 상대가 되어야 한다는 논리로부터 탈피해야 한다. 따라서 남한은 북한의 정경관계를 의식함 없이 경제적 논리에 의하여 대북경협을 추진해야 한다는 것이다. 넷째, 남북경협의 확대는 북한이 시장경제의 작동원리를 학습하고 시장경제의 행정절차를 적용하는 과정으로 보아야 한다. 다섯째, 남북경협을 북한체제의 개혁과 개방으로의 유도수단이나 통일전략으로 활용하고자 하는데서 벗어나야 한다. 여섯째, 정부가 기업의 대북투자를 심사하고 타당성이부를 결정하는 것에서 벗어나야 한다. 일곱째, 기업인의 방북은 기업인 스스로 결정할 수 있어야 한다(양법적, 「남북교류협력 행정절차간소화 방안」, 「통일연구」, 1998. 3, 김태일, 「신정부의 대북정책과제」, 「통일연구」, 1998. 2 등 참조).

100) 1993년 3월에 공포된 「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法」 제7조 참조.

자 특징에서도 잘 나타나고 있다. 그러나 현실적으로 대북투자에 있어서 투자자금면에서 유리한 대기업이 단기적인 이익보다는 중장기적인 이익을 고려한 투자 선점효과를 목적으로 대북투자에 나설 가능성이 높다. 이 경우 중소기업의 북한 투자진출이 상대적으로 어려워지며 이는 나아가 남한내 산업구조조정 의 기회로 활용할 수 있는 가능성이 줄어들고, 통일이후 남북한 산업의 최적배치라는 측면에서도 불리한 것이다. 북한 입장에서 소수 대기업 위주의 대북투자가 북한 사회의 영향 최소화, 투자유인효과의 극대화, 남한사회의 영향력 극대화 측면에서 중소기업보다는 유리할 수 있기 때문이다.

여섯째, 우리기업들도 북한의 대남한 투자 안전장치를 마련하는 것과 비례하여 대북 투자를 추진할 필요가 있다. 현재 일부에서는 외국인 기업의 대북한 투자가 많이 이루어지고 있기 때문에 우리 정부가 기업의 대북투자 카드를 정책카드로 활용할 수 있는 힘이 없어졌다는 주장도 제기되고 있다. 동시에 남한기업의 북한투자 진출이 늦어질 경우 외국 투자기업과의 경쟁에서 그만큼 투자선점 효과를 거두기 어려워진다는 주장이 그것이다.¹⁰¹⁾

그러나 홍콩과 중국, 대만과 중국의 경제교류에서 보듯이 이러한 주장은 현실적으로 타당성을 지니기 어렵다. 중국에 대한 외국인 투자는 홍콩으로부터 시작되었다. 홍콩의 대중국투자는 1979~1988년 기간동안 전체 외국인 투자의 계약액 기준 61.4% 수준을 차지하고 있었다.¹⁰²⁾ 즉 홍콩이 중국의 대외개방에 필요한 자본을 대부분 제공했다고 하더라도 과언이 아니다. 홍콩이 중국의 대외개방을 어느정도 안정적인 궤도에 올려놓은 이후 여타 외국인 기업의 대중투자가 본격화되었다는 것을 의미한다. 이는 남북경협 측면에서 고려해 볼 때 북한의 대외개방에 필요한 자본이 남한에 있음을 의미하며 남한기업이 북한에 본격적으로 진출하는 것과 북한의 대외개방 성과여부와 밀접한 관련성이 있음을 의미하는 것이다.

또한 대만은 중국투자진출을 어느 국가보다 늦게 시작했음에도 불구하고 대만과 중국의 경제관계가 1988년 공식적으로 시작된 이후 가장 빠른 속도로 증가하였으며, 일찍 중국에 투자 진출한 외국인 기업과의 경쟁에서도 결코 뒤지지 않고 있다. 대만의 대중국투자는 1988년 당시 전체 투자의 약 5% 수준에 불과하였으나 1996년 말 현재 8% 수

101) 이종석(1998), pp. 3~4.

102) 高正植(1996), p. 38.

준으로 가장 빠르게 증가한 지역이다. 이는 남한 기업이 대북투자에 있어서 어느 국가보다 늦게 진출한다고 하더라도 가장 빠르게 상호보완성의 효과를 거둘 수 있는 국가임을 의미하는 것이다.

참고문헌

한국문헌

- 統一院, (1997), 남북경제협력사업 추진절차
- 統一院, (1997), 남북교역 실무안내
- 統一院, (1996), 남북교역 추진현황
- 統一院, (1995), 남북교역사례집
- 統一院, (1995), 남북교역실무안내
- 統一院, (1997), 남북관계 개선과 북한의 안정적 변화유도
- 統一院, (1992), 臺灣·中國間 交流關係法規彙(Ⅰ,Ⅱ)
- 統一院, (1994), 中國·臺灣間 交流關係資料彙: 法律과 政策解説
- 對外經濟政策研究院, (1993), 臺灣企業 中國投資의 現況과 波及效果
- 對外經濟政策研究院, (1993), 한국기업의 대중투자실태와 향후과제
- 대한상공회의소, (1997), 중국의 신무역관리제도와 무역구조 변화
- 대한상공회의소, (1997), 중화경제권시대의 개막과 우리기업의 대응
- 民族統一研究院, (1997), 북한경제난의 현황과 전망
- 民族統一研究院, (1993), 中·臺灣 關係의 現況과 發展方向
- 民族統一研究院, (1994), 中·臺灣의 統一政策 比較研究
- 民族統一研究院, (1996), 中國의 對內政策과 對臺灣政策 展望: 제8기 全人大 4차회의
결과분석을 중심으로
- 民族統一研究院, (1996), 북한경제제도의 문제점과 개혁전망
- 민족통일연구원, (1998), 대북정경분리정책 : 어떻게 실천해 나갈 것인가?
- 法務部, (1995), 中國과 臺灣의 統一 및 交流協力法制
- 産業研究院, (1984), 韓國·日本·臺灣의 製造業 에너지 需要構造 比較分析
- 産業研究院, (1989), 韓國과 臺灣의 産業構造와 經濟成果: 大企業과 中小企業의 成長
寄與 成果比較
- 産業研究院, (1993), 한·중·아세안의 무역경쟁구조분석
- 産業研究院, (1991), 북한의 무역구조

대한무역투자진흥공사, 북한뉴스레터, 각월호

韓國銀行, (1993), 臺灣經濟와 韓國經濟: 經濟開發過程 및 政策運用 比較, 서울: 한국은행

산업은행, (1996), 북한산업의 실상과 개발방향

海運産業研究院, (1996), 臺灣海峽 兩岸間 海運管理規定의 影響과 對應方案

고정식, (1997), 중국의 가격개혁과 시장화의 진전, 산업연구원

김시중, (1997), 한국기업의 대중투자 실태 및 경영성과 분석, 대외경제정책연구원

동용승, (1997), 남북경협 이렇게 풀자, 삼성경제연구원

모종린 외, (1997), 북한의 경제개혁과 김정일 정권의 내구력 분석, 「통일연구」, 연세대 통일연구원, 창간호

박상수, (1993), 중국의 수입관리제도, 대외경제정책연구원

박상수, (1994), 중국의 대외무역관리제도, 대외경제정책연구원

박월라, (1992), 중국경제의 지방분권화 현황과 문제점, 대외경제정책연구원

박월라, (1996), 중국 내륙개발의 과제와 전망, 대외경제정책연구원

박정동, (1996), 북한의 경제특구(중국과의 비교), 한국개발연구원

신상진, (1997), 중북관계 전망, 민족통일연구원

안철경 외, (1997), 남북경협 증대 및 통일에 대비한 보험산업 대응방안 연구, 보험개발원

오승렬, (1995), 북한의 경제개혁과 남북경협, 민족통일연구원

유재현 외, (1995), 남북경협 의 현황, 시민의 신문사

유한수 · 이영선 편, (1997), 북한진출기업전략, 연세대학교 통일연구원 연구총서(4), 오름

이영선 편, (1997), 통일준비, 연세대학교 통일연구원 연구총서(3), 오름1

이찬우, (1997), 나진선봉 자유경제무역지대 개발 현황, 통일원 세미나 발표자료

이충복, (1997), 북한체제 민화에 대한 전망, 「통일연구」, 연세대학교 통일연구원, 제1권2호

이학규, (1992), 중국의 대외경제정책변화와 한중경제교류, 산업연구원

조명천, (1997), 북한과 중국의 경제관계 현황과 전망, 대외경제정책연구원

- 한국비교경제학회 편, (1995), 남북한의 경제체제와 통합, 박영사
- 북한경제 포럼 편, (1996), 북한경제론, 법문사
- 현대경제사회연구원, (1998), 김영삼 정부 5년의 대북정책 평가, 「통일연구」
- 양법직, (1998), “남북교류협력 행정절차간소화 방안”, 「통일연구」, 현대경제사회연구
구원
- 김태일, (1998), “신정부의 대북정책과제”, 「통일연구」, 현대사회경제연구원
- 박진, (1998), “IMF시대의 남북한 경제관계전망과 대응방안”, 「통일연구」, 현대경제
사회연구원
- 최성, (1998), “신정부의 통일·외교·안보정책 추진 방향”, 「통일연구」, 현대경제사
회연구원
- 곽태환, (1998), “새정부의 대북·통일정책추진방향”, 「통일연구」, 현대경제사회연구원
- 김원태, (1997), 중화경제권의 팽창(홍콩반환), 「삼성경제」, 삼성경제연구소
- 정영식, (1997), 남북한 관계 평가와 전망(김일성 사후 3년), 「삼성경제」, 삼성경제연
구소
- 이홍규, (1997), 중국의 일국양제 정책의 새로운 조명과 그 시사점, 「삼성경제」, 삼성
경제연구소
- 고정식, (1996), “한·중경제교류의 새로운 발전과 당면과제”, 산업연구원·한국무역
협회 국제세미나 자료
- 이증석, (1998), “정경분리의 여건조성과 정책과제”, 「대북정경분리정책」, 민족통일연
구원
- 최수영, (1998), “남북경협 활성화의 구체화 방안”, 「대북정경분리정책」, 민족통일연
구원

중국문헌

- 中國統計年鑑, 各年號
- 中國對外經濟貿易年鑑, 各年號
- 兩岸經濟統計月報, 各月號

- 財政部統計處進出口貿易統計月報, 各月號
- 中華民國臺灣地區進出口統計月報, 各號
- 中華民國對外投資統計月報, 各月號
- 兩岸經濟交流統計速報, 各月號
- 兩岸交流統計摘要(經貿類), 各年號
- 人民日報, 1993. 4. 23
- 星島日報, 1993. 3. 30
- 文匯報, 1996. 6. 17 及 5. 8, 1997. 4. 8
- 明報, 1997. 4. 25
- 經濟日報
- 臺灣經濟部, (1996), 兩岸經貿白皮書
- 臺灣經濟部, (1997), 兩岸經貿關係發展之探討
- 行政院大陸委員會, (1998), 行政院大陸委員會簡介
- 行政院大陸委員會, (1996), 行政院大陸委員會第66次委員會會議報告事項(3)
- 行政院大陸委員會, (1998), 兩岸大事記(1912~1998)
- 行政院大陸委員會, (1998), 海峽兩岸的協商
- 行政院大陸委員會, (1991), 大陸事務財團法人設立許可及監督準則
- 內政部警政署入出境管理局, (1998), 臺灣地區人民進入大陸地區申請案件統計表
- 海峽交流基金會, (1992), 財團法人海峽交流基金會組織規程
- 香港海關, (1998), 發布統計數據的新聞稿
- 中華經濟研究院, (1993), 大陸出口導向工業政策對我外貿發展之影響及我方因應策略
- 中華經濟研究院, (1994), 兩岸產業競爭趨勢分析
- 陳德昇, (1994), 兩岸政經互動· · 政策解讀與運作分析, 永業出版社(臺北)
- 林德昌, (1997), 海峽兩岸的經貿投資與政經互動關係, 「中國大陸研究」, 第40卷, 2期
- 陳德昇, (1997), 大陸現階段經濟發展與政治運作互動及影響, 「中國大陸研究」, 第40卷, 1期
- 林笠君, (1997), 論臺商對大陸投資統計問題暨發展趨勢, 「中國大陸研究」, 第40卷, 11期
- 歐陽新宜, “海峽兩岸社會發展的前景· · 聚合還是依賴”, 「中國大陸研究」, 1997. 6
- 國際關係研究中心, (1997), 中共於國際雙邊關係中對臺灣地位等問題的主張之研究, 臺北

國際關係研究中心, (1997), 兩岸三地的政經政勢, 臺北

일본문헌

日本經濟新聞, 1996. 9. 1, 1997. 6. 2

日本貿易振興會, (1992), 兩岸經濟交流と臺灣, 東京: 日本貿易振興會, 平成4

東洋經濟新聞社, (1996), 中國・香港・臺灣進出企業總攬

平松茂雄, (1997), (續)中國の海洋戰略, 東京: 勁草書房

金泓汎, (1995), 中國經濟圈: 大陸, 香港, 臺灣の補完と協力, サイマル出版會

영미문헌

Asian Affairs, "Economic Integration of South China and its Implication for U.S.-China Relations", Summer, 1994

Ash, Robert, F. (1993). Economic integration within Greater China: Trade and investment flows between China, HongKong. *China Quarterly, Dec., Iss. 136*, p711, 35p

Cabestan, Jean-Pierre. (1996). Taiwan's mainland policy: Normalization, yes; reunification, later. *China Quarterly, Dec., Iss. 148*, p1260, 24p

China Business Review, "Setting Sail Across The Strait", March 1, 1997

China Morning Post, 1997. 1. 20

Economist, 1997. 10. 18

Far Eastern Economic Review. (1995). Indirect trade jumps. 9/21/95, *Vol. 158 Iss. 38*, p81

Free China Review, "Trade Across the Straits", 1991. January.

Japan 21st. (1996). Taiwan-China trade following return of Hong Kong to China. *Nov., Vol. 41 Iss. 11*, p19

Jia , Qingguo. (1994). Toward the center: Implications of integration and democratization for Taiwan's mainland policy. *Journal of Northeast Asian Studies, Spring, Vol. 13 Iss. 1*, p49 15p

- Journal of Northeast Asian Studies, "Toward The Center: Implication Of Integration And Democratization for Taiwan's Mainland Policy", 1994. Spring
- Journal Of NorthEast Asian Studies, "Important Of Integrating China and Taiwan Into The WTO System", 1996. Fall
- Jue, Stanton. (1994). Economic integration of South China and its implications for U.S.-China relations. *Asian Affairs: An American Review, Summer, Vol. 21 Iss. 2, p108, 20p*
- Lin, Chong-Pin. (1993). Beijing and Taipei: Dialectics in post-Tiananmen interactions. *China Quarterly, Dec., Iss. 136, p770, 35p*
- Luo, Qi. (1993). Direct investment and economic integration in the Asia Pacific: The case of Taiwanese investment. *China Quarterly, Dec., Iss. 136, p746, 24p*
- Osman Tseng, Free China Journal, 18 August 1992
- Poh, Steven K.C. (1997). Straight across the strait. *Asiaweek 02/07/97, Vol. 23 Iss. 5, p52*
- Shambaugh, David. (1993). Introduction: The emergence of 'Greater China'. *China Quarterly, Dec., Iss. 136, p653, 7p*
- Wiles, Marilyn McCall. (1995). Trade links stabilizing China and Taiwan relations. *Capital District Business Review, 6/26/95, Vol. 22 Iss. 11, p33*
- Xin, Ren. (1995). Mainland, Taiwan economic ties enhanced. *Beijing Review, 3/13/95, Vol. 38 Iss. 11, p16*
- Yahuda, Michael. (1993). The foreign relations of Greater China. *China Quarterly, Dec., Iss. 136, p687, 24p*
- Yahuda, Michael. (1996). The international standing of the Republic of China on Taiwan. *China Quarterly, Dec., Iss. 148, p1319, 21p*
- Yun-Han Chu. (1997). The ABCs of cross-strait policy. *Free China Review, May, Vol. 47 Iss. 5, p42*

南北交易 活性化를 위한 複合物流시스템 構築 모델



宋 啓 儀(동서대)

목 차

<요약문>	215
1. 연구 목적 및 범위	219
2. 남북한 물류환경 분석	220
3. 남북한 복합물류시스템의 구축	235
4. 효율적 복합물류시스템과 정책적 지원	254
5. 결론	262
※참고문헌	265

【요약문】

남북한 복합물류시스템을 효율적으로 구축하는 데에는 남북한 물동량의 증가 추세에 맞추어 3단계로 나누어 개발하여 나가는 것이 바람직할 것이다. 우선 남북한 교역규모가 약 15억달러 수준에 이를 것으로 보이는 2000년말까지를 1단계로 하여 전체적인 개발계획 및 구상과 기존시설을 활용한 복합물류시스템 구축을 모색하여야 할 것이다.

둘째, 2001년부터 2005년까지를 2단계로 하여 복합물류시스템의 완전한 구축을 통해 남북교역 활성화에 본격적으로 기여하게 하여야 할 것이다. 2006년에는 남북한 교역규모가 117억달러 수준에 이를 것이므로, 물류기반시설인 도로, 철도, 항만, 공항 등의 시설확충과 장비 현대화가 필요하고, 또한 각 물류주체의 운영 효율화, 물류정보시스템의 활용 및 물류체계의 네트워크화가 필요하다.

셋째, 2006년부터 2010년까지의 3단계에서는 남북한 복합물류시스템에의 신기법 적용 및 수정·보완 단계로 하여 더욱 남북한 복합물류시스템을 발전시켜 나가는 방안을 강구하여야 할 것이다. 즉 이 단계에서는 남북한 교역규모가 2010년에 459억달러에 이를 정도로 엄청난 규모의 교역 물동량이 발생할 것이므로, 이를 효율적으로 처리하여야 하는 종합계획이 필요한 단계이다.

한편 주로 공간적 범위와 관련하여 남북한 복합물류시스템의 기본구도는 ① 남북한 교역에 직접적으로 기여할 수 있도록 북한을 포함한 한반도 전체를 공간적 범위로 하여 복합물류시스템을 구상하고, ② 더 나아가 남북통일시대에 대비하여 한반도를 통하여 환황해권, 환동해권, 환태평양은 물론 유럽에까지 연계시키는 복합물류시스템을 구축함으로써 한반도가 국제물류거점기지로 발전할 수 있도록 하여야 한다.

우선 남북교역 활성화를 위한 남북한 복합물류시스템의 구축 모델의 구체적인 방안으로서, 도로운송망은 남한의 서해안고속도로와 북한의 서해안축도로망의 연결이 가장 중요하며(국도 1호선축), 또한 남한의 동해고속도로와 북한의 동해안축 도로망과의 연결이 우선적으로 추진되어야 한다.

한편 철도운송망의 구축은 남북한의 경의본선 서해안축의 연결과 북한의 원라선과 연결한 동해안축 철도운송망의 구축이 우선적으로 추진되어야 하며, 남북교역 물동량이 급증하는 2000년 이후에는 북한의 평원선 등 동서횡단축의 개발이 추진되어야 한다.

또한 남북교역 초기단계에서부터 가장 중요한 역할을 담당할 것으로 기대되는 해운 운송망의 연결은 크게 서해안측과 동해안측으로 나누어 생각할 수 있다. 즉 서해안측은 남한의 평양, 목포, 군산, 아산, 인천항과 북한의 해주, 남포(송림), 용암포(신의주)를 연결하고, 동해안측으로는 남한의 부산, 포항, 동해, 속초와 북한의 원산, 홍남, 청진, 나진(선봉)을 연결하는 것을 생각할 수 있다.

그리고 남북교역 초기단계에서는 그 중요성이 크게 부각되지 않겠지만, 남북교역이 활성화되는 2단계에서 그 필요성이 부각될 남북한 항공노선의 연결은 우선적으로 서해안측의 남한의 김포(또는 인천국제공항) 공항과 북한의 순안공항, 신의주공항을 연결하여야 할 것이며, 또한 동해안측의 남한의 김해공항, 강릉공항과 북한의 원산공항, 청진공항 및 선봉공항을 연결하여야 할 것이다.

한편 남북한 교역 물동량이 급증할 것으로 예견되는 2000년 이후에는 남북한 교역 물동량을 원활하게 처리하기 위해 남북한 물류거점화 전략을 구상하여야 한다. 우선적으로 북한의 물류거점이 될 지역으로는 역시 물류수요 유발산업이 집중되어 있는 지역과 인구가 밀집되어 있는 상업·소비지역이 될 것이다. 그러므로 남북한 물류거점화 연계는 북한의 서해안측의 평양지역 물류단지 및 신의주지역 물류단지와 남한의 수도권 물류단지인 부곡 복합화물터미널 및 의왕 내륙컨테이너기지를 우선적으로 연계하는 것을 고려하여야 하고, 또한 동해안측의 북한의 함흥지역 물류단지 및 청진지역 물류단지와 남한의 부산권 물류단지인 양산 복합화물터미널 및 양산 내륙컨테이너기지를 연계하는 것을 고려하여야 할 것이다.

또한 한반도를 국제물류거점기지로 발전시켜 나가야 한다는 기본 개념에서는 한반도를 환동해권, 환황해권 및 환태평양권의 중심 물류기지로 개발하는 것을 구상하여야 한다. 이를 위하여 우선철도운송망으로는 남북한 철도망과 아시아 횡단철도(TAR : Trans Asia Railway), 시베리아 횡단철도(TSR), 중국 횡단철도(TCR), 만주 횡단철도(TMR), 몽골 횡단철도(TMGR) 등을 연계하는 방안을 모색하여야 한다.

한편 도로운송을 중심으로 하는 운송망으로는 남북한의 도로망과 아시안 하이웨이(Asian Highway)을 연계하는 것을 고려할 수 있으며, 해상운송을 주축으로 한 환동해권, 환황해권, 환태평양권 운송망은 한반도를 국제물류거점 중심지로 발전시키는데 크게 기여할 것이다.

또한 항공운송을 중심으로 하는 국제복합운송망의 구축은 한반도가 이미 동북아의 항공운송 중심지로 발달되어 있어 남북 항공망 연계가 이루어지는 경우 더욱 국제복합운송망으로서 발전할 수 있을 것이다.

그러므로 이와 같이 도로, 철도, 항공, 해상운송을 연계한 국제복합운송망의 구축은 당연히 그 중심이 한반도가 될 것이며, 한반도를 경유하는 수송물류의 효율화에 크게 기여함은 물론 세계 물류중심지로서 많은 부가가치를 창출하여 한반도 경제발전에도 크게 기여할 것이다.

그러므로 남북교역 활성화를 도모하고 한반도를 국제물류거점기지로 발전시켜 나아가기 위하여는 그 만큼 정책적인 지원이 있어야 한다. 이를 위한 구체적인 내용으로서, 우선 정부는 효율적인 남북한 복합물류시스템을 구축하여야 할 필요성과 당위성을 깊이 인식하고 정책적인 지원을 할 수 있는 폭넓은 인식전환이 있어야 한다.

둘째, 남북한간의 효율적인 복합물류시스템을 구축하기 위하여는 이에 걸림돌로 작용하고 있는 각종 법·제도를 정비하여야 한다. 기본적인 방향은 개방화이지만, 구체적으로 남북 투자자유화, 교역 및 반출입의 자유와, 노동력의 이동 자유화 및 외국환관리 법상의 보완 등일 것이다.

셋째, 한반도의 일정 지역을 자유무역지구(Free Trade Zone)로 지정하여 한반도가 국제물류거점기지로 발전할 수 있도록 장기적인 관점에서 정책적인 지원이 있어야 할 것이다.

넷째, 남북한 교역 활성화에 대비하여 효율적인 복합물류시스템을 구축하는데 있어서 그 추진 주체가 민간기업이 될 수 있도록 배려되어야 할 것이다.

1. 연구 목적 및 범위

1.1 연구 목적

최근 정부 및 민간기업의 남북경협 활성화를 위한 노력 등으로 앞으로 남북교역은 급속하게 확대될 것으로 보인다. 그런데 이러한 남북교역을 더욱 활성화시키기 위하여는 교역의 기반이 되는 물류체계의 구축이 필요하다. 즉 남북교역에 따르는 물동량의 원활한 이동은 더욱 교역규모를 증대시킬 것이며, 따라서 도로, 해상, 항공, 철도 및 물류거점화 전략, 물류정보시스템의 구축을 통한 물류활동의 지원 등 이를 종합한 복합물류시스템의 구축은 남북교역 활성화를 위해서는 남북교역정책에 비금가는 매우 중요한 문제이다. 왜냐하면 교역이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하여 주는 복합물류시스템의 구축과 같은 기반시설 및 제도적 지원이야말로 기업 등 상인의 교역욕망을 충족시킬 수 있는 좋은 유인책이기 때문이다.

즉 물자의 이동 및 사람 이동의 자유화와 원활한 이동 지원정책은 교역 활성화의 지름길인 만큼 남북교역 활성화를 위해서는 남북을 연계하는 복합물류시스템의 구축이야말로 남북교역이 활성화되는 이 시점에서 매우 중요한 문제이다. 따라서 본 연구에서는 육·해·공 운송수단과 물류거점화를 위한 복합물류단지를 연계하는 복합물류시스템의 구축을 모색하여 남북교역 활성화에 기여하는데 연구 목적이 있다.

1.2 연구 범위

우선 시간적 연구 범위로는 전체를 3단계로 나누어, 현재부터 2000년말까지를 1단계로 하여 전체적인 개발계획 및 구상과 기존시설을 활용한 복합물류시스템 구축을 모색하고, 2001년부터 2005년까지를 2단계로 하여 복합물류시스템의 완전한 구축을 통해 남북교역 활성화에 본격적으로 기여하게 하며, 2006년부터 2010년까지는 복합물류시스템에의 신기법 적용 및 수정·보완 단계로 하는 단계적 연구 결과를 강구한다.

또한 공간적 연구 범위로는 남북한 교역에 직접적으로 기여할 수 있도록 북한을 포함한 우리나라 전체를 공간적 범위로 하여 복합물류시스템을 구상하지만, 더 나아가 북

한을 포함한 우리나라를 통하여 환황해권, 환동해권, 환태평양은 물론 유럽에까지 연계시키는 복합물류시스템을 구축함으로써 북한을 포함한 우리나라를 국제물류거점으로 발전시켜 북한을 포함한 우리나라의 세계 무역중대에도 기여할 수 있도록 한다.

2. 남북한 물류환경 분석

2.1 북한의 물류환경

북한의 경제현황은 자료의 신뢰성 등의 문제로 정확한 실태를 파악하는 것이 어려우나 각종 기관에서 발표한 자료를 종합하여 보면, 1990년 이후 계속하여 상당폭의 마이너스 성장을 하고 있는 것으로 보인다. 즉 1996년도에 북한은 마이너스 4.9%의 성장(한국은행 추정 자료)을 하였으며, 1997년에도 북한경제는 실질 GDP 기준 마이너스 3.7%의 성장률을 기록하여 1990년 이후 7년째 마이너스 성장을 보이고 있다. 또한 1997년도 북한의 명목 GNP는 1996년 보다 4.0% 감소한 214억달러로 남한의 1975년(209억달러) 수준에 불과한 실정이며, 1인당 GNP는 전년 보다 47달러가 줄어든 910달러를 기록하였다.

그러므로 남한과 북한의 경제격차는 명목 GNP기준 1990년 10.9배에서 1996년에는 22.4배로 확대되었으며, 1인당 GNP 격차도 1990년 6.5배에서 1996년 11.6배로 확대되었다. 그리고 1996년 기준 남한의 GNP규모는 세계 11위, 1인당 GNP는 세계 34위이었지만, 북한은 각각 60위와 110위로 추정된다(통일원 자료).

더구나 북한의 산업구조는 더욱 열악한 실태를 보여주고 있는데, 1996년 기준으로 농업이 29%, 광공업이 28%, 서비스업이 32.3%, 건설업이 6.7% 발전기가스수도업이 4.0% 을 차지하고 있어(한국은행 추정 자료), 전형적인 후진국형 산업구조를 보이고 있다.

한을 포함한 우리나라를 통하여 환황해권, 환동해권, 환태평양은 물론 유럽에까지 연계시키는 복합물류시스템을 구축함으로써 북한을 포함한 우리나라를 국제물류거점으로 발전시켜 북한을 포함한 우리나라의 세계 무역중대에도 기여할 수 있도록 한다.

2. 남북한 물류환경 분석

2.1 북한의 물류환경

북한의 경제현황은 자료의 신뢰성 등의 문제로 정확한 실태를 파악하는 것이 어려우나 각종 기관에서 발표한 자료를 종합하여 보면, 1990년 이후 계속하여 상당폭의 마이너스 성장을 하고 있는 것으로 보인다. 즉 1996년도에 북한은 마이너스 4.9%의 성장(한국은행 추정 자료)을 하였으며, 1997년에도 북한경제는 실질 GDP 기준 마이너스 3.7%의 성장률을 기록하여 1990년 이후 7년째 마이너스 성장을 보이고 있다. 또한 1997년도 북한의 명목 GNP는 1996년 보다 4.0% 감소한 214억달러로 남한의 1975년(209억달러) 수준에 불과한 실정이며, 1인당 GNP는 전년 보다 47달러가 줄어든 910달러를 기록하였다.

그러므로 남한과 북한의 경제격차는 명목 GNP기준 1990년 10.9배에서 1996년에는 22.4배로 확대되었으며, 1인당 GNP 격차도 1990년 6.5배에서 1996년 11.6배로 확대되었다. 그리고 1996년 기준 남한의 GNP규모는 세계 11위, 1인당 GNP는 세계 34위이었지만, 북한은 각각 60위와 110위로 추정된다(통일원 자료).

더구나 북한의 산업구조는 더욱 열악한 실태를 보여주고 있는데, 1996년 기준으로 농업이 29%, 광공업이 28%, 서비스업이 32.3%, 건설업이 6.7% 발전기가스수도업이 4.0%를 차지하고 있어(한국은행 추정 자료), 전형적인 후진국형 산업구조를 보이고 있다.

<표1> 북한의 경제지표(1996년말)

구분	북한자료	미국 CIA 분석자료	한국은행추정	IMF 시찰단
경제성장률	-17.3%	-5%	-4.9%	-17.3%
1인당 GDP	481달러	900달러	910달러	480달러
산업구조	<ul style="list-style-type: none"> · 농업 15% · 광공업/ 건설 50% · 서비스 기타 35% 	<ul style="list-style-type: none"> · 농업 25% · 광공업 60% · 서비스 15% 	<ul style="list-style-type: none"> · 농업 29% · 광공업 28% · 서비스 32.3% · 건설 6.7% · 전기가스수도업 4.0% 	<ul style="list-style-type: none"> · 농업 45.1% · 광공업 14.7% · 건설 4.8% · 기타 35.4%

자료 : 북한 발표자료는 북한당국이 UNDP(유엔개발계획)에 제출한 자료이며, IMF자료는 북한당국이 IMF시찰단에 제공한 자료를 기초로 하여 작성한 것이고, 한국은행 자료는 북한자료를 한국은행이 종합하여 만든 자료임.

이와 같이 북한은 지속적인 마이너스 성장을 하면서 어려운 경제여건에 직면하고 있다. 그러므로 물류기반시설인 사회간접자본 시설 또한 매우 열악한 상태일 것이라는 것은 쉽게 짐작이 간다. 그러나 실제로 북한의 사회간접자본 시설과 물류기반시설은 다른 사회주의 국가 보다도 현저하게 열악한 환경을 보이고 있고, 정책이나 인식 또한 매우 미친한 것이 현실이다.

그러므로 남북한의 사회간접자본 시설 비교 또한 양적으로 현격한 차이를 보이고 있을 뿐만 아니라 질적으로도 빈약하고 노후화되어 있어 효율성까지 감안하면 그 차이는 매우 클 것으로 생각된다. 더구나 북한의 경제사정이 매우 어려워 대규모 투자가 수반되는 사회간접자본 시설의 확충은 단기간내에 개선될 여지가 없어 보인다.

<표2> 남북한의 교통시설 지표

구 분	단 위	북 한	남 한	대비(북한=100)
수송 분담율(화물)	%	100	100	-
철 도	%	74	14.3	
도 로	%	18	64.8	
해 운	%	8	20.9	-
항 공	%	-	-	
철도 총연장	km	5,059	6,495.8	128.4
전철화 구간	km	3,280	524.5	16.0
전철화율	%	64.8	8.1	-
지 하 철	km	34.0	152.7	449.1
도로 총연장	km	34,000	58,847	173.1
고속도로	km	524.5	1,600	305.1
포장도로	km	1,861	47,573	2,556.3
포장율	%	5.5	80.8	-
항만 하역능력	만톤	3,490	25,765	738.3
외항선 보유량	만톤	60	895.6	1,492.7
객 차 보유량	량	1,050	2,038	194.1
화 차 보유량	량	23,920	16,116	67.4
기관차 보유량	대	1,182	598	50.6
자동차 보유량	만대	26.4	523.1	1,981.4
항공기 보유량	대	18	184	1,022.2
국제항공 노선	노선	4	64	1,600
및 취항 도시	도시	5	44	880
전화 회선수	만회선	40	1,534	3,835

자료 : 국토개발연구원, 통일국토의 잠재력과 과제, 1993

주 : 1) 남한은 1992년, 북한은 1991년 기준임

2) 남한의 전화 회선수는 1990년 기준임

3) 수송분담율은 톤 기준임

따라서 북한과 남한의 교통시설 등 사회간접자본 시설의 차이는 엄청나게 큰 차이를 보이고 있다. 이것은 북한이 폐쇄된 자립경제체제를 유지하면서 사회간접자본 시설에 대한 투자를 소극적으로 추진하여 온 반면에, 남한은 대외지향적 경제개발과 국민편의 향상을 위하여 사회간접자본 시설에 대한 투자를 지속적으로 추진하여 온 결과이다.

즉 북한과 남한의 사회간접자본 시설에 대하여 북한은 1991년을 기준으로 하고 남한은 1992년을 기준으로 하여 비교하면서 북한의 물류환경을 살펴보면 다음과 같다.

2.1.1 수송분담체계

북한은 철도, 남한은 도로중심 교통체계를 보이고 있다. 즉 북한의 수송분담체계는 철도운송이 74%로 절대적인 비중을 차지하고 있고, 남한은 도로운송이 64.7%를 차지하고 있어 북한과 남한의 주요 운송수단은 각각 철도와 도로로 상이한 교통체계를 갖고 있는 것으로 분석됐다.

이러한 현상은 최근 들어 더욱 심화되는 경향을 보이고 있는데, 1993년에는 북한의 화물수송분담률이 철도가 92.8%, 도로가 7.2%로 철도 의존도가 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 반면에 남한은 1996년 기준으로 볼 때에 도로가 68.6%로 철도의 8.6%를 크게 앞질렀다(교통개발연구원).

2.1.2 철도시설

북한의 철도는 일제시대에 건설된 철도망을 기초로 모두 43개 노선으로 구성되어 있으며, 대부분이 여객 수송 보다는 공업용 원자재나 농수산물 등 화물을 주로 수송하는 산업철도이다. 다른 사회주의 국가에서도 나타나는 현상이지만 북한의 철도는 다른 수송수단에 비하여 비교적 잘 발달되어 있으며, 따라서 물류 원활화에 기여할 수 있는 가장 좋은 운송수단으로 기대된다.

북한의 철도 총연장은 5,059km로 남한의 6,459.8km의 78% 수준에 그쳐 절대적인 철도길이는 짧으나, 전철화율은 남한의 8.1%에 비하여 북한은 64.8%로 크게 앞지르고 있다. 이것은 북한이 1958년 평원선을 전철화한 이후부터 경사가 심한 산악지대에 유리한 철도 전철화사업을 지속적으로 추진하여 온 결과이다.

2.1.3 도로시설

북한은 도로를 철도의 보조수단으로 간주하고 있어 도로부분의 수송분담율이 매우 낮으며, 도로시설 또한 빈약하다. 북한의 도로 총연장은 약 3,400km로 남한의 58,847km

에 비하여 58% 수준에 그치고 있다. 이중 고속도로는 전체 도로 가운데 1.5%에 지나지 않은 524km이며, 차량이 통행할 수 있는 노폭 2.4m 이상의 도로는 약 23,000km이고, 포장도로는 약 1,861km로서 도로포장율도 8.1%에 지나지 않고 있다. 따라서 북한의 도로 시설은 도로폭도 좁고, 비포장도로가 대부분이며, 물류활동을 원활하게 지원할 수 있는 도로망 체제도 갖추어져 있지 않다.

이러한 현상은 최근 들어서도 좀처럼 개선될 기미를 보이지 않고 있는데, 이는 북한 도로의 기능이 주로 도시와 주변 농촌지역간의 생필품 및 전자재 등을 운송하는데 국한되어 있으며, 차량운행도 연료 절약과 차량수명 연장을 위해 30km 미만의 단거리 운행을 원칙으로 하고 있는 결과이다.

2.1.4 해운 및 항만시설

북한은 8개의 무역항, 5개의 원양수산기지항 및 30여개의 어항을 가지고 있다. 북한의 항만하역능력은 3,490만톤으로 남한의 25,765만톤의 13.5% 수준에 그치고 있으며, 8개 무역항중 평양 외항인 남포항이 총 무역량의 40%를, 그리고 배후공업지대가 있는 홍남항이 30%를 처리하고 있는 것으로 알려져 있다. 한편 내수로 총연장은 2,253km이지만, 이 또한 대부분이 소형선박만 운항이 가능하다.

또한 북한의 해안선은 3,000km에 이르지만 해안선이 동서로 완전히 분리되어 있어 연안해운에 의한 화물운송이 현재는 불가능한 실정이다. 더구나 폐쇄된 자립경제체제를 견지하고 있어 외항해운 등 해운산업이 발전하지 못하고 있으며, 항만시설도 컨테이너화물취급 등 효율적인 항만하역작업이 이루어질 수 있는 체제와 시설이 거의 안되어 있다.

2.1.5 항공시설

북한은 폐쇄적인 경제체제와 국내외 여행을 통제하고 있어 항공수요가 매우 적고, 항공시설도 또한 매우 빈약하다. 북한에서 민간항공기가 이착륙할 수 있는 공항은 10여개이고, 대표적인 민간항공기 취항공항은 평양 순안공항이다. 대표적인 민간항공기 취항항로는 평양 - 김책 - 블리디보스톡(러시아) 노선항로와 평양 - 의주 - 심양 - 북경(중국) 노선항로 등이 있다.

평양 순안공항은 평양 북쪽 22km 지점에 위치하고 있으며, 공항은 24시간 운영체제

를 가져가고 있다. 한편 규모는 활주로 2개(3,500m x 70m, 4,000m x 60m)와 유도로 20개, 주기장 20개 및 착륙용 항공보안무선시설을 보유하고 있다.

한편 북한의 항공기 보유대수는 18대로 남한의 184대에 비하여 현저하게 적으며, 기종도 노후화되어 있다.

2.2 남한의 물류환경

오늘날 기업 물류관리의 효율화를 통하여 가치우위와 비용우위를 동시에 획득하는 문제는 기업경쟁력 제고는 물론 더 나아가 국가경쟁력 제고와 관련하여 중요한 과제로 대두되고 있다. 그러므로 각 국가는 물류관리의 이러한 중요성을 인식하고 물류경쟁력을 제고시키기 위한 효율적인 물류정책을 강구하고 또한 구사하고 있는 것이다.

더구나 남한은 대외의존적이며 수출지향적인 경제구조 때문에 물류시설의 확충을 통한 물류 효율화는 국가경제발전을 위하여 매우 중요한 요소이다. 따라서 남한에서는 국가차원에서 물류기반시설인 사회간접자본 시설의 적극적인 투자를 비롯하여 국가 물류 효율화를 위한 기반조성을 지속적으로 하여 왔다.

즉 남한은 물류입국(物流入國)으로서 동북아의 물류중심지로 발전시켜 나아가야 한다는 사명감하에 물류체계를 선진화하고, 각종 물류기반시설을 확충하여 왔다. 즉 하드웨어적인 면에서 도로, 철도, 항만, 공항, 물류단지 및 통신시설을 확충하여 왔고, 소프트웨어적인 면에서 규제개혁과 물류시설 운영능력을 배양하여 왔다. 그러므로 현재 남한의 물류환경은 그 동안의 노력에 의해 선진국 수준에 와 있다고 볼 수 있으며, 남북 물류가 본격적으로 전개되면서 물동량이 늘어나면 이에 대응하여 물류네트워크를 정비하여 나아가면 될 것으로 보인다.

이러한 정책적인 지원에 힘입어 남한의 수송물류는 그 동안 지속적인 경제성장과 이로 인한 경제규모의 확대에 따라 물동량은 지난 10년간 약 3.4배나 증가하였다. 즉 물동량의 증가추세를 보면, 1983년에는 6억2,400만톤이었으나 1993년에는 21억1,700만톤으로 증가하였으며, 이러한 추세라면 2003년에는 51억7,700만톤으로 증가할 전망이다.

이 중 주로 도로운송, 철도운송 및 연안운송에 의존하고 있는 국내화물 수송량은 1983년에 5억600만톤에서 1993년에는 18억톤으로 지난 10년간 2.6배 증가하였으며, 이 추세라면 2003년에는 45억 5,900만톤에 이를 것으로 보인다. 이를 운송수단별로 보면, 도로화물 물동량은 1993년에는 1983년에 비해 2.9% 증가한 16억4,300만톤이었으며,

2003년에는 1993년 보다 2.6% 증가한 37억 3,400만톤에 이를 것으로 보인다. 또한 철도 화물 물동량은 1993년에는 1983년에 비해 0.2% 증가한 6,000만톤이었으며, 2003년에는 1993년 보다 1.4% 증가한 8,500만톤에 이를 것으로 보이고, 해운(연안)화물 물동량은 1993년에는 1983년에 비해 2.3% 증가한 9,600만톤이었으며, 2003년에는 1993년 보다 1.9% 증가한 1억 7,900만톤에 이를 것으로 보인다. 한편 극히 미미한 실적을 보이고 있지만 가장 높은 성장률을 보이고 있는 항공화물 물동량은 1993년에는 1983년에 비해 5.4% 증가한 27만톤이었으며, 2003년에는 1993년 보다 8.8% 증가한 240만톤에 이를 것으로 보인다.

그런데 운송수단별 분담율은 1993년 기준으로 볼 때에 도로화물운송부문이 절대적이어서 91.3%에 이르고 있는데 바하이, 철도, 연안해운, 항공화물운송의 분담율은 각각 3.4%, 5.3% 및 0.02%에 불과한 실정이어서 수송분담율의 역할분담이 물류발전에 중요한 문제로 대두되고 있다.

또한 연안운송분야는 집중화되어 있는 도로운송분야의 부담을 완화시켜 주는데 기여할 수 있는 운송수단이지만, 우리나라에서 컨테이너 연안운송은 취약성을 보이고 있으며, 유류, 시멘트, 비료, 철강 등 특정물자의 벌크운송에만 활성화되어 있다.

<표3> 남한 화물물동량 증가 추이 및 운송수단별 분담율

단위 : 천톤

구분	1983		1993		2003		증가배수		
	수송량 A	분담율 (%)	수송량 B	분담율 (%)	수송량 C	분담율 (%)	B/A	C/B	
총물동량	624,270	-	2,117,751	-	5,176,500	-	3.4	2.5	
국내 물동량	합계	505,819	100	1,799,928	100	4,559,000	100	2.6	2.5
	공로	426,211	84.3	1,643,292	91.3	3,734,000	94.2	2.9	2.6
	철도	50,478	9.9	60,167	3.4	85,000	1.9	0.2	1.4
	해운	29,087	5.7	96,196	5.3	179,000	3.9	2.3	1.9
	항공	43	0.01	273	0.02	2,400	0.05	5.4	8.8
국제 물동량	합계	118,451	100	317,823	100	617,500	100	1.7	1.9
	해운	118,185	99.8	316,872	99.7	614,000	99.4	1.7	1.9
	항공	266	0.2	951	0.3	3,500	0.6	2.6	3.7

자료 : 건설교통부, 21세기를 향한 국가물류정책의 방향, 1996

한편 국내 수송물류의 효율성이 저하되고 있는 가장 큰 요인은 철도운송분야가 취약성을 보이고 있고, 그 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있다는 점이다. 즉 대량화물을 신속하게 수배송할 수 있는 장점을 가지고 있는 철도운송이 그 기능을 제대로 발휘하여 준다면 도로운송의 과중한 부담도 덜어 주고, 전반적인 수송물류의 효율화를 기할 수 있는데도 불구하고 철도운송의 경영 및 관리 효율화가 이루어지고 있지 않아 다른 운송수단과의 연계운송을 비롯한 전반적인 효율화가 이루어지지 않고 있다.

다음으로 남한의 국제 수송물류는 해상운송과 항공운송에 의하여 이루어지고 있는데, 물량기준으로 볼 때에는 전체의 99.7%에 이를 정도로 거의 모든 화물이 해상운송에 의해 이루어지고 있다. 즉 국제운송 물동량은 1993년에는 1983년에 비해 10년간 1.7% 증가한 3억1,800만톤에 이르렀으며, 이러한 추세라면 2003년에는 1993년에 비해 1.9% 증가한 6억1,800만톤에 이를 것으로 보인다. 이를 운송수단별로 보면, 해상운송의 경우 1993년에는 1983년에 비해 1.7% 증가한 3억1,700만톤이었으며, 2003년에는 1993년 보다 1.9% 증가한 6억 1,400만톤에 이를 것으로 보이고, 항공운송의 경우는 1993년에는 1983년에 비해 2.6% 증가한 95만톤이었으며, 2003년에는 1993년 보다 3.7% 증가한 350만톤에 이를 것으로 보인다.

그런데 이러한 결과는 해상운송이 대량의 화물을 저렴한 비용으로 운송할 수 있다는 장점을 가지고 있고, 이와 더불어 우리나라의 해상운송분야가 수송물류의 효율화를 기하여 국제경쟁력을 갖추고 있기 때문이며, 반면에 항공운송분야는 항공화물터미널의 미비 등 전반적인 경쟁력이 취약하기 때문이다. 그러므로 항공운송분야는 범세계적인 물류기지(HUB)로서의 역할을 수행할 수 있는 항공화물터미널 등 국제화를 위한 기반 조성을 하여야 하고, 이와 더불어 고부가가치 물류상품의 개발 및 항공물류사업의 국제간 제휴 등 항공물류사업의 국제적 전개를 위한 활발한 노력이 있어야 할 것이다.

2.2.1 수송분담체계

북한은 철도, 남한은 도로중심 교통체계를 보이고 있다. 그런데 남한의 도로중심 교통체계는 지나치게 집중화되어 있는데, 1997년 현재 도로운송 분담율이 전체의 90%에 육박하고 있어 오히려 조화있는 물류발전에 저해요인으로 작용하고 있다.

이로 인하여 남한은 심각한 도로교통체증과 대기오염 등의 환경문제까지 야기하고 있는데, 이의 해소를 위하여도 대량화물을 신속하게 운송할 수 있는 철도운송을 활용하고, 또한 연안운송을 활성화할 필요성이 있다.

2.2.2 철도시설

남한의 철도는 국내화물운송을 원활하게 하는데 기여하고자 지속적인 발전을 이룩하여 왔다. 특히 수출입 의존도가 매우 높은 남한은 효율적인 수출입컨테이너화물운송이 매우 중요함을 인식하고 일찍부터 이 분야의 효율화에 중점을 두어 왔다. 따라서 의왕 ICD를 비롯하여 철도물류기지를 건설하였고, 효율적인 물류활동을 하기 위한 철도화물 운송체제를 구축하고 있다.

즉 1997년 기준 기관차 보유량은 총 483대에 이르고 있으며, 철도수송 컨테이너화차는 총 1,211량에 이르고 있다. 또한 운영의 효율화를 위해 민간기업의 참여를 도모하고 있으며, 시설확충을 위해 지속적으로 노력하고 있다.

그러나 남한의 철도운송은 여객운송 중심으로 운영되고 있어 화물운송을 위한 배려와 체제전환이 미흡한 것이 하나의 과제로 대두되고 있다.

2.2.3 도로시설

남한의 수송체계는 도로운송 중심으로 되어 있으므로 도로부문의 수송분담율이 90%에 이를 정도로 매우 높으며, 도로시설 또한 어느 정도 현대적인 시설과 도로망을 구축하고 있다.

남한의 도로 총연장은 1992년 기준으로 58,847km에 이르고 있으며, 이중 고속도로는 1,600km에 이르고 있고, 도로포장율도 80% 이상을 기록하고 있다. 따라서 도로운송의 효율화를 위해 지속적으로 도로망의 확충 등을 하여 왔으나 도로운송 집중화 현상이 너무 과도하여 시설확충에 따르는 효과가 그리 크게 나타나지 않고 있는 실정이다.

2.2.4 해운 및 항만시설

남한에서의 해운산업은 국제수송물류에서 절대적인 중요성 가지면서 지속적으로 발

전하여 왔으며, 따라서 그 시설 또한 세계적인 수준에 이르고 있다. 즉 부산항과 광양항은 컨테이너 전용부두를 확보하고 있으며, 특히 부산항은 연간 500만TEU 이상을 처리하는 세계 5위의 항만이다.

1995년말 현재 남한의 총 항만시설(안벽) 규모는 약 75km이며, 이중 부산항이 약 16km, 인천항이 약 10km, 포항항이 약 9.4km로 이들 3개항이 전체의 약 47%를 차지하고 있다. 또한 항만부대시설의 하나인 상옥의 경우도 전체 보관능력이 296만톤에 이르고 있으며, 항만시설확보율도 약 68.5%에 있고, 항만별로는 여수·광양·포항항 등의 시설확보율이 높은 편이고, 인천·군장·울산·부산항 순으로 시설확보율이 저조한 편에 속한다.

한편 품목별로는 컨테이너, 목재, 철강, 자동차 등이 적정하역시설을 확보하지 못하고 있는 것으로 나타났는데, 다소의 문제점이 없지는 않지만 앞으로 남북물류에 있어서는 큰 장애가 되지는 않을 것으로 보인다.

2.2.5 항공시설

남한의 항공시설은 김포국제공항과 김해 및 제주공항이 대표적인 공항이며, 현재 세계적 규모의 인천국제공항이 2000년말 개항 예정으로 건설중이다. 즉 1994년도 기준 남한의 항공운송은 국내선 25 및 국제선 87개 노선에 취항하고 있으며, 총운항회수는 국내선 274,196회, 국제선 78,650회이다. 주요 공항으로는 김포, 김해, 제주 이외에도 대구, 광주, 강릉, 울산, 포항, 속초 등이다.

남한의 항공산업은 대외지향적인 경제정책 및 국내외 여행 자유화 등에 힘입어 비약적인 발전을 거듭하고 있으며, 특히 화물운송분야에 있어서는 대한항공이 세계2위를 기록할 정도로 비약적인 발전을 하고 있다.

2.2.6 물류단지

북한에서는 찾아보기 힘든 물류단지의 개념이 남한에서는 도입되어 있다. 즉 고도의 물류네트워크를 구성하여 보다 효율적인 물류활동을 실현하기 위하여는 수송과 보관을 연계한 물류망의 구축이 절대적으로 필요하며, 따라서 보관물류활동을 효율적으로 수

행하기 위해 적절한 장소에 물류단지를 확보하는 것이다.

이러한 의미에서 남한의 기업들은 자체적으로 물류단지 또는 물류센터를 확보하고 있는 경우가 많으며, 국가적인 차원에서도 물류단지를 건설하여 물류 효율화에 기여하고 있다. 국가차원에서 추진된 대표적인 물류단지로서는 수도권에 11만평 규모의 부곡 공영복합화물터미널과 23만평 규모의 의왕 내륙컨테이너기지(ICD)가 있으며, 부산권에는 10만평 규모의 양산 공영복합화물터미널과 29만평 규모의 양산 내륙컨테이너기지(ICD)가 건설 중이다.

2.2.7 물류정보시스템

교역량의 증대로 물동량이 늘어나면 아의 효율적인 물류관리를 위해 물류정보시스템의 활용은 필수적이다. 이러한 개념에서 남한에서는 기업은 물론 국가적인 차원에서 물류정보시스템의 구축과 활용을 적극적으로 도모하여 왔다.

즉 남한에서는 국가적인 차원에서 정보고속도로의 건설 등 정보인프라를 지속적으로 확충하여 왔고, KT-Net와 KL-Net 등 물류정보망을 구축하여 왔으며, 또한 범국가적인 차원에서 육상, 해상, 항공화물에 대한 종합물류정보망을 구축하여 화물흐름, 서류흐름, 정보흐름을 효율화하기 위한 작업을 추진중이다. 이러한 일련의 물류정보시스템 구축은 남북교역 물동량이 급증하는 경우 효율적인 물류관리에 크게 기여할 것이다.

2.3 남북교역 현황 및 전망

남북한 물류환경 속에서 남북교역이 활성화될 경우 이 교역이행을 원활하게 하는 물류체계의 선진화는 매우 중요한 요소이다. 이는 남북한 물류환경, 즉 사회간접자본 시설의 확충과 물류체계의 고도화 등이 핵심적인 사항이겠지만, 우선은 물동량이 어느 정도 증가할 것인지와 물동량의 발생지와 도착지를 알려 주는 O/D(Origin/Destination)의 분석일 것이다. 이에 여기에서는 그 동안의 남북한 교역현황을 바탕으로 남북교역 물동량을 예측한다.

우선 1988년 10월부터 1995년 6월까지 남북한 반출입 승인 현황은 <표4>와 같다. 즉 1994년도에 반입 승인은 총 601 건, 92개 품목에 금액이 203,521천달러에 이르렀으며,

반출 승인은 총 173 건, 50개 품목에 금액이 25,423천달러에 이르렀다. 따라서 반출입 승인 합계는 총 774 건, 142개 품목에 금액이 228,944천달러에 이르렀다.

이를 종합하여 보면, 반출입 승인은 금액기준으로 할 때에 반입 승인이 반출 승인 보다 8배에 이를 정도로 현저하게 많다. 또한 1991년에는 반출입 승인이 대폭적으로 증가하였으며, 그 이후에도 완만한 증가세를 보이고 있다. 이러한 결과는 1991년 “남북경제 교류 합의서” 발표 이후 남북한 교역이 활발하게 진행되면서 나타난 결과로 보이며, 최근의 남북한 화해 분위기는 더욱 남북한 교역을 활발하게 추진시킬 것으로 보인다.

<표4> 반출입 승인 현황(1988. 10 ~ 1995. 6)

연도	반 입			반 출			합 계		
	건수	품목수	금액(천\$)	건수	품목수	금액(천\$)	건수	품목수	금액(천\$)
88	4	4	1,037	-	-	-	4	4	1,037
89	57	20	22,235	1	1	69	58	21	22,304
90	75	26	20,354	4	4	4,731	79	30	25,085
91	328	92	165,996	40	48	26,176	368	140	192,172
92	365	93	200,685	42	34	12,818	407	127	213,503
93	478	87	188,528	76	39	10,262	554	126	198,790
94	601	92	203,521	173	50	25,423	774	142	228,944
95	380 (259)	76	131,195 (83,165)	265 (57)	47	41,758 (9,506)	645 (316)	123	172,953 (92,671)
총계	2,288		933,551	601			2,889		1,054,788

* ()내는 94년 동기 실적

자료 : 통일원

한편 1988년 10월부터 1995년 6월까지 남북한 반출입 통관 현황은 <표5>와 같다. 즉 1994년도에 반입 통관은 총 708 건, 83개 품목에 금액이 176,298천달러에 이르렀으며, 반출 통관은 총 267 건, 42개 품목에 금액이 18,248천달러에 이르렀다. 따라서 반출입 통관 합계는 총 975 건, 125개 품목에 금액이 194,546천달러에 이르렀다.

이를 종합하여 보면, 반출입 통관은 금액기준으로 할 때에 반입이 반출에 비하여 9.7 배에 이를 정도로 현저하게 많다. 이러한 경향은 남한의 정책적인 배려에 기인한 것으로 앞으로도 상당기간 이러한 추세가 지속될 전망이다. 또한 반출입 통관은 1991년에

대폭적으로 증가하였으며, 그 이후에도 완만한 증가세를 보이고 있다. 이러한 결과는 1991년 “남북경제교류 합의서” 발표 이후 남북한 교역이 활발하게 진행되면서 나타난 결과로 보이며, 최근의 남북한 화해 분위기는 더욱 남북한 교역을 활발하게 추진시킬 것으로 보인다.

<표5> 반출입 통관 현황(1988. 10 ~ 1995. 6)

연도	반 입			반 출			합 계		
	건수	품목수	금액(천\$)	건수	품목수	금액(천\$)	건수	품목수	금액(천\$)
89	66	24	18,655	1	1	69	67	25	18,724
90	78	21	12,278	4	3	1,187	82	24	13,465
91	300	50	105,722	23	17	5,547	323	67	111,269
92	510	81	162,863	63	24	10,563	573	105	173,426
93	601	77	178,166	97	21	8,425	698	98	186,591
94	708	83	176,298	267	42	18,248	975	125	194,546
95	372 (248)	64 (50)	97,466 (62,138)	611 (70)	42 (15)	25,430 (7,818)	983 (318)	106 (65)	122,896 (69,956)
총계	2,635		751,448	1,066		69,469	3,701		820,917

* ()내는 94년 동기 실적
자료 : 통일원

또한 남북한 반출입 통관기준 연도별 증가 추세는 <표6>과 같다. 즉 반출과 반입 모두 “남북경제교류 합의서” 발표가 있었던 다음해인 1992년에는 각

<표6> 남북한 교역 증가 추세 (통관 기준)

단위 : 천\$, %

구 분	반 입		반 출		반출입	
	금액	전년비 증가율	금액	전년비 증가율	금액	전년비 증가율
1990	12,278	-	1,187	-	13,465	-
1991	105,722	761.1	5,547	367.3	111,269	726.4
1992	162,863	54.0	10,563	90.4	173,426	55.9
1993	178,166	9.4	8,425	-20.2	186,591	7.6
1994	176,298	-1.0	18,248	116.6	194,546	4.3
평균증가율 (’90-’94)	-	205.9	-	138.5	-	198.2

각 761.1%와 367%의 대폭적인 증가세를 보였으며, 1990년에서 1994년까지 4년 동안 평균 증가율도 반입이 205%, 반출이 138% 증가 추세를 보였다. 또한 반출입 합계 증가율도 유사한 증가 추세를 보였으며, 1990년에서 1994년까지 4년 동안 평균 증가율은 198% 증가한 것으로 나타났다.

그런데 이러한 결과는 남북한 교역 물동량을 전망하는 것을 매우 어렵게 하고 있다. 즉 남북한 교역을 활성화시킬 수 있는 역사적인 계기가 있는 경우 8배 정도의 엄청난 증가 추이를 보이기도 하고, 그 증가율이 일정하지가 않기 때문이다.

그러므로 여기에서는 1990년에서 1994년까지의 단순 산술평균한 증가율을 가지고, 이러한 증가율이 2년마다 달성될 것으로 추정하여 남북한 교역 물동량의 전망을 한다. 이러한 추정은 앞으로 남북한 화해 분위기 조성과 국제적인 개방화 추세에 의해 남북 교역은 대폭적인 증가 추세를 보일 것이라는 것을 전제로 하고 있다.

<표7> 남북한 교역 증가 전망(통관 기준)

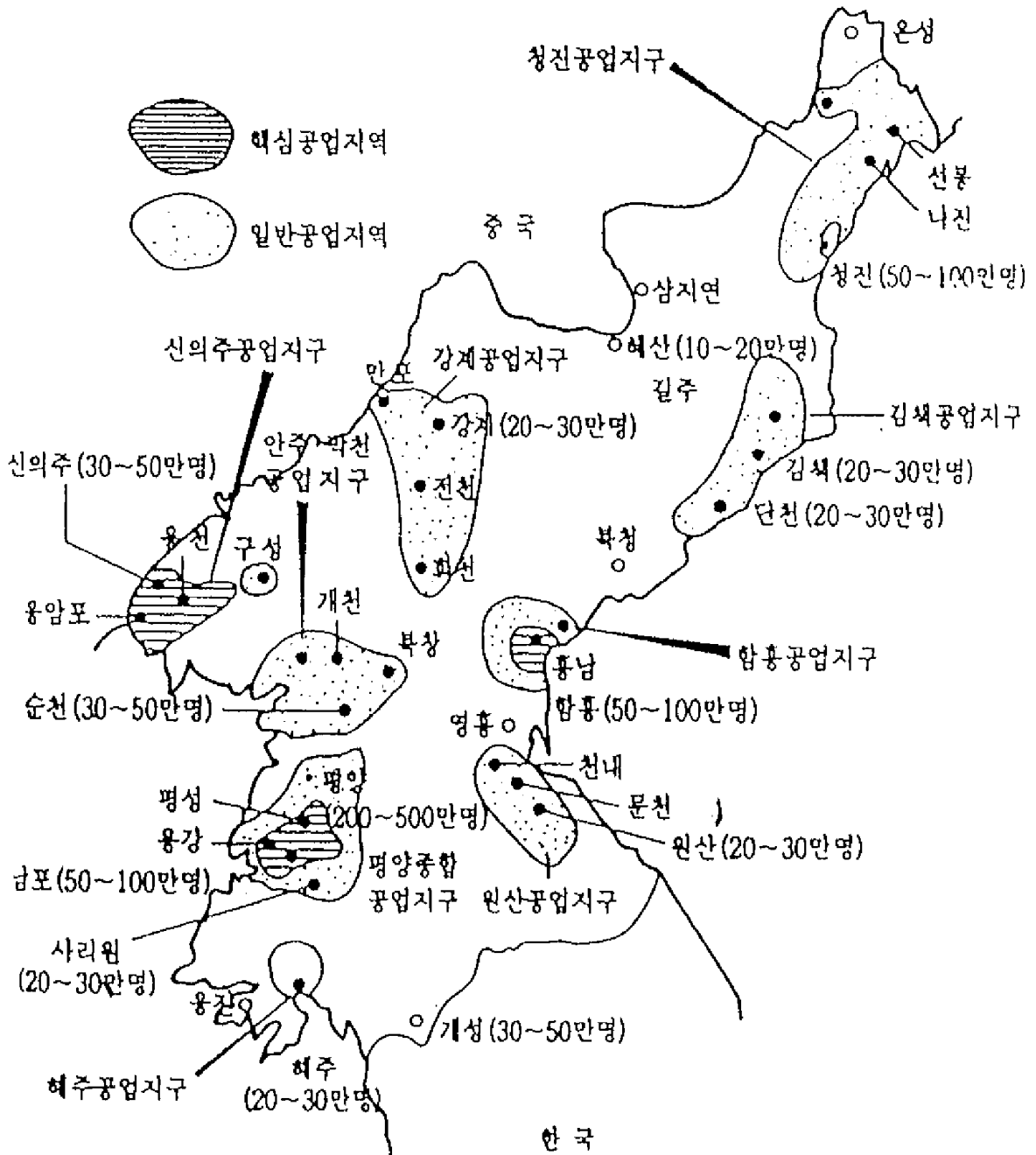
단위 : 천\$

년 도	반출입 금액
1994	194,546
1996	385,201
1998	762,698
2000	1,510,142
2002	2,990,081
2004	5,920,361
2006	11,722,314
2008	23,210,182
2010	45,956,160

즉 남북한 교역은 2000년에는 금액기준으로 15억달러에 이를 것으로 전망되며, 2006년에는 117억달러, 그리고 2010년에는 459억달러에 이를 것으로 전망된다. 그러나 이러한 전망은 현재의 남북한 교역여건을 전제로 한 것에 불과하며, 남북통일 등 다른 변수가 발생할 경우 이 전망과는 전혀 다른 현상이 나타날 수도 있다.

한편 남북교역 물동량의 발생지와 도착지를 알려 주는 O/D는 공업·상업지구와 도시 등 소비수요지역일 것이다. 북한의 주요 공업생산지구와 배후도시 인구는 <그림1>과 같다.

<그림1> 북한의 주요 공업·상업지구와 배후도시 인구(1992년 기준)



즉 북한의 대표적인 공업·상업지구는 서해안을 따라 발달되어 있는 평양·남포지구, 신의주 공업지구 및 청천강공업지구 등이 있으며, 또한 동해안을 따라 발달되어 있는 청진공업지구, 함흥공업지구, 김책공업지구 및 원산공업지구 등이 있다. 한편 소비수요지역으로서 인구가 밀집되어 있는 도시지역도 역시 서해안을 따라 발달되어 있는 평

양·남포지역, 순천지역 및 신의주지역이 있으며, 동해안을 따라 발달되어 있는 청진지역, 김책지역, 함흥지역 및 원산지역이 있다.

그러므로 북한의 공업·상업지구와 인구밀집 도시지역은 서해안과 동해안을 따라 발달되어 있는 것이 특징적이며, 공업·상업지구가 곧 인구밀집 도시지역이다. 따라서 남북교역이 활발하게 전개될 경우 물동량은 남한의 물동량 발생 및 수요지역과 연결되는 선상에서 물동량의 O/D가 형성될 것이라는 것을 쉽게 예상할 수 있다.

즉 그 주요한 물동량 O/D는 남한의 경인지역과 북한의 평양·남포지역을 상호 이동하는 물동량이 가장 많을 것으로 예상되며, 이외에도 남한 서해안 의 경인지역, 아산만 공업지역, 군산·목포지역과 북한의 평양·남포지역, 청천강 공업·상업지역, 신의주지역을 상호 이동하는 물동량이 많을 것으로 예상된다.

또한 동해안지역에서는 남한의 부산권지역, 포항·울산지역 및 강릉·속초·동해지역과 북한의 청진지역, 김책공업지역, 함흥지역 및 원산지역을 상호 이동하는 물동량이 상당히 많을 것으로 예상된다.

이러한 결론은 남북한 복합물류시스템을 구축하는 경우 매우 중요한 자료가 되며, 결국 남북한 복합물류시스템은 서해안과 동해안을 잇는 해상연안운송 중심의 물류체계가 되어야 함을 시사하는 것이다.

3. 남북한 복합물류시스템의 구축

3.1 도로운송망 구축

남북교역의 초기단계에서는 해상연안운송 중심의 물류체계가 중요한 역할을 할 것으로 보이나, 보다 남북교역이 활성화되어 그 물동량이 급증하면 수요에의 탄력성이 좋고, 발단 배송능력이 뛰어난 도로운송이 상당한 역할을 할 수밖에 없을 것이다.

양·남포지역, 순천지역 및 신의주지역이 있으며, 동해안을 따라 발달되어 있는 청진지역, 김책지역, 함흥지역 및 원산지역이 있다.

그러므로 북한의 공업·상업지구와 인구밀집 도시지역은 서해안과 동해안을 따라 발달되어 있는 것이 특징적이며, 공업·상업지구가 곧 인구밀집 도시지역이다. 따라서 남북교역이 활발하게 전개될 경우 물동량은 남한의 물동량 발생 및 수요지역과 연결되는 선상에서 물동량의 O/D가 형성될 것이라는 것을 쉽게 예상할 수 있다.

즉 그 주요한 물동량 O/D는 남한의 경인지역과 북한의 평양·남포지역을 상호 이동하는 물동량이 가장 많을 것으로 예상되며, 이외에도 남한 서해안 의 경인지역, 아산만 공업지역, 군산·목포지역과 북한의 평양·남포지역, 청천강 공업·상업지역, 신의주지역을 상호 이동하는 물동량이 많을 것으로 예상된다.

또한 동해안지역에서는 남한의 부산권지역, 포항·울산지역 및 강릉·속초·동해지역과 북한의 청진지역, 김책공업지역, 함흥지역 및 원산지역을 상호 이동하는 물동량이 상당히 많을 것으로 예상된다.

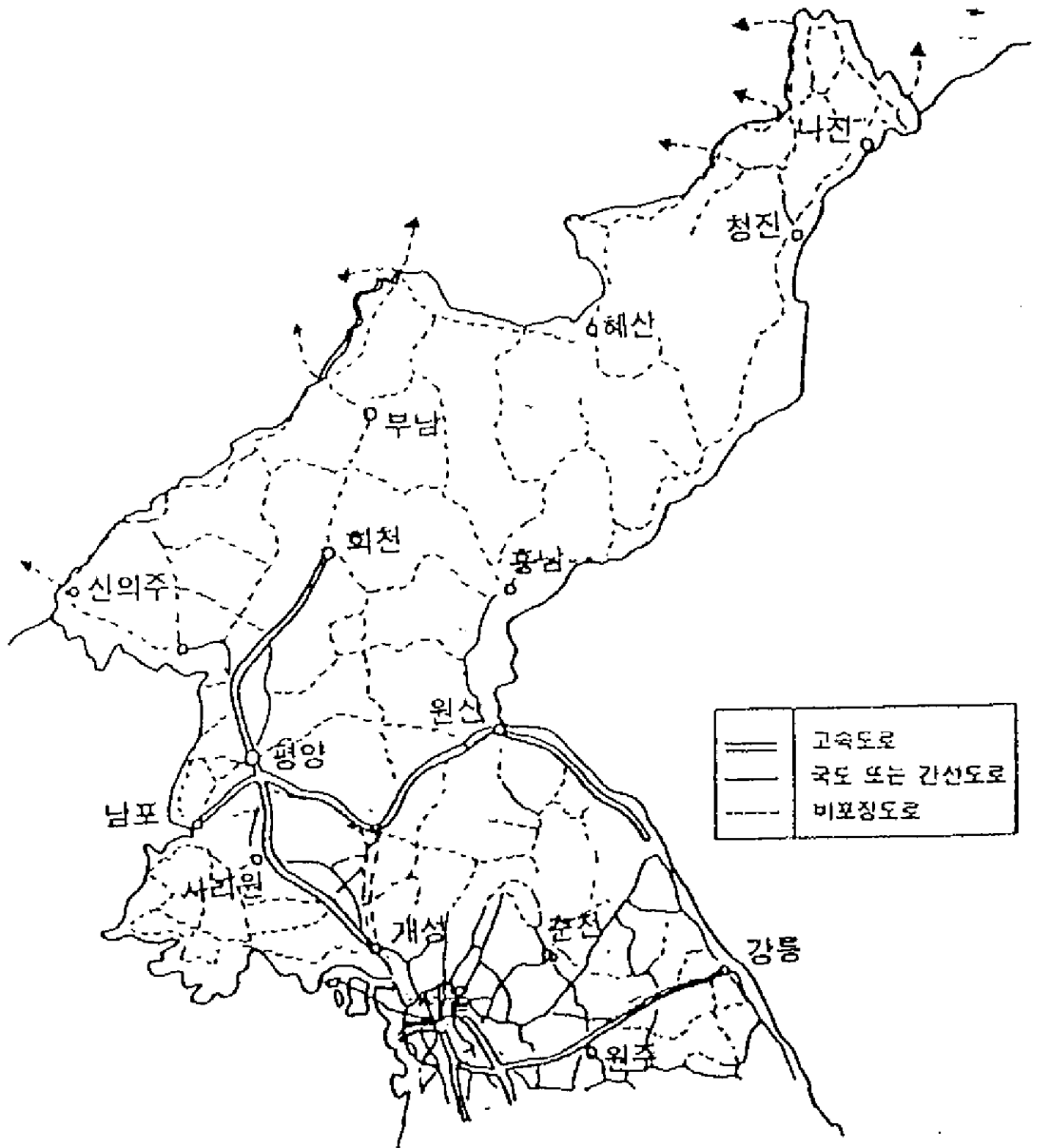
이러한 결론은 남북한 복합물류시스템을 구축하는 경우 매우 중요한 자료가 되며, 결국 남북한 복합물류시스템은 서해안과 동해안을 잇는 해상연안운송 중심의 물류체계가 되어야 함을 시사하는 것이다.

3. 남북한 복합물류시스템의 구축

3.1 도로운송망 구축

남북교역의 초기단계에서는 해상연안운송 중심의 물류체계가 중요한 역할을 할 것으로 보이나, 보다 남북교역이 활성화되어 그 물동량이 급증하면 수요에의 탄력성이 좋고, 발단 배송능력이 뛰어난 도로운송이 상당한 역할을 할 수밖에 없을 것이다.

<그림2> 북한의 주요 도로망



그런데 북한의 도로망 구축은 매우 빈약하다. 1992년 기준 도로 총연장은 34,000km이지만, 대부분 도로폭이 매우 좁고, 비포장도로 상태이다. 이것은 북한의 수송체계가 철도운송 중심으로 되어 있어, 그 만큼 도로운송부문에 대한 투자가 소홀하였기 때문이며, 더욱 험준한 지형과 기후조건, 중화학공업 원자재의 수송에의 부적합, 석유 사용 억제, 이동왕래의 제약 등 자동차 이용에 제약이 많이 따라 도로운송부문이 경시되었기 때문이다.

<표8> 북한의 주요 등급별 도로 현황(1992)

구 분	노선수	총연장(km)	주요 노선
고속도로	4	524	평양~순안, 평양~남포, 평양~원산, 원산~고성
간선도로	10	3,100	개성~신의주, 고성~온성, 신의주~고무산 등
1급도로	9	1,250	평양~토산, 평양~영흥, 북청~혜산
2급도로	26	2,560	박천~조선, 길주~무산, 김책~갑산 등

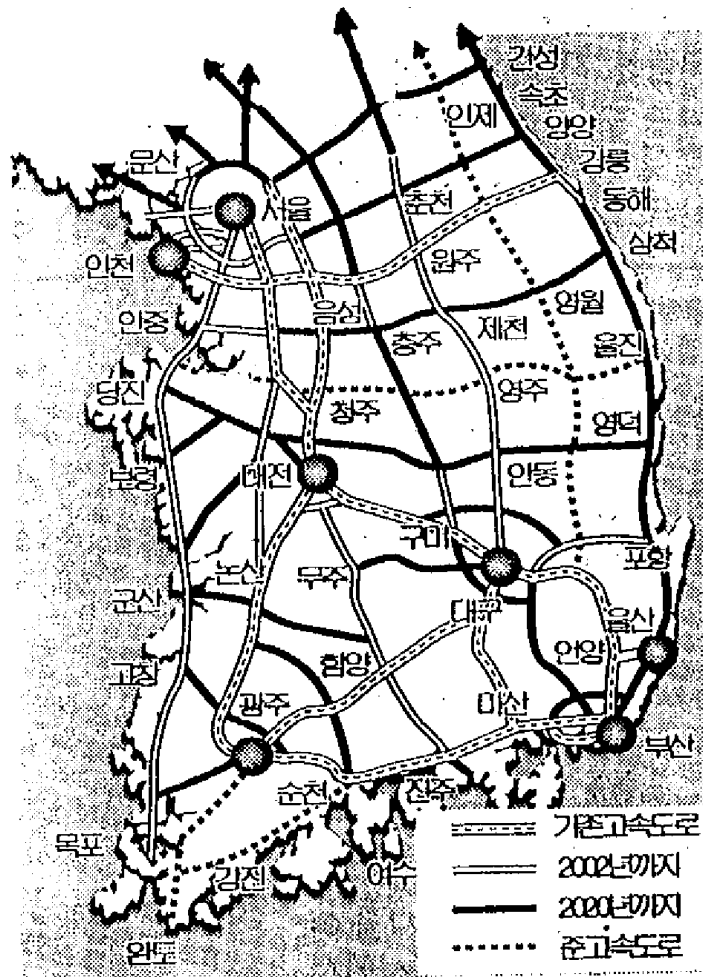
북한의 도로망은 서해안축과 동해안축, 그리고 평양~원산간 동서연결선을 추축으로 하고, 또한 북부국경을 따라가는 북부국경축과 평양~강계의 부축으로 골격을 이루고 있다.

그러므로 남북교역 물동량을 처리하기 위한 도로운송망의 연결은 남한의 서해안고속도로와 북한의 서해안축 도로망의 연결이 가장 중요하며(국도1호선축), 실제 수송물류 기능도 이 노선망이 큰 역할을 수행할 것이다.

또한 남한의 동해고속도로와 북한의 동해안축 도로망과의 연결은 이 동해안축을 중심으로 한 남북한 교역 물동량의 이동이 상당히 많을 것이므로, 이 수요에 대응한다는 차원에서 중요할 것이다.

물론 남북교역 초기단계에는 서해안축과 동해안축을 기축으로 하는 기존 도로망의 연결로 도로운송 물동량을 처리하는 것이 가능하겠지만, 남북교역 물동량이 급증할 것으로 예상되는 2000년 이후의 2단계에서는 남한의 중앙고속도로와 북한의 중부축 도로망을 연결하여야 할 것이고, 수송물류의 신속성을 확보하기 위하여 고속도로의 확충을 고려하여야 할 것이며, 더욱 남북한 모두 동서축을 잇는 도로망과 지선도로망의 확충도 고려하여야 할 것이다.

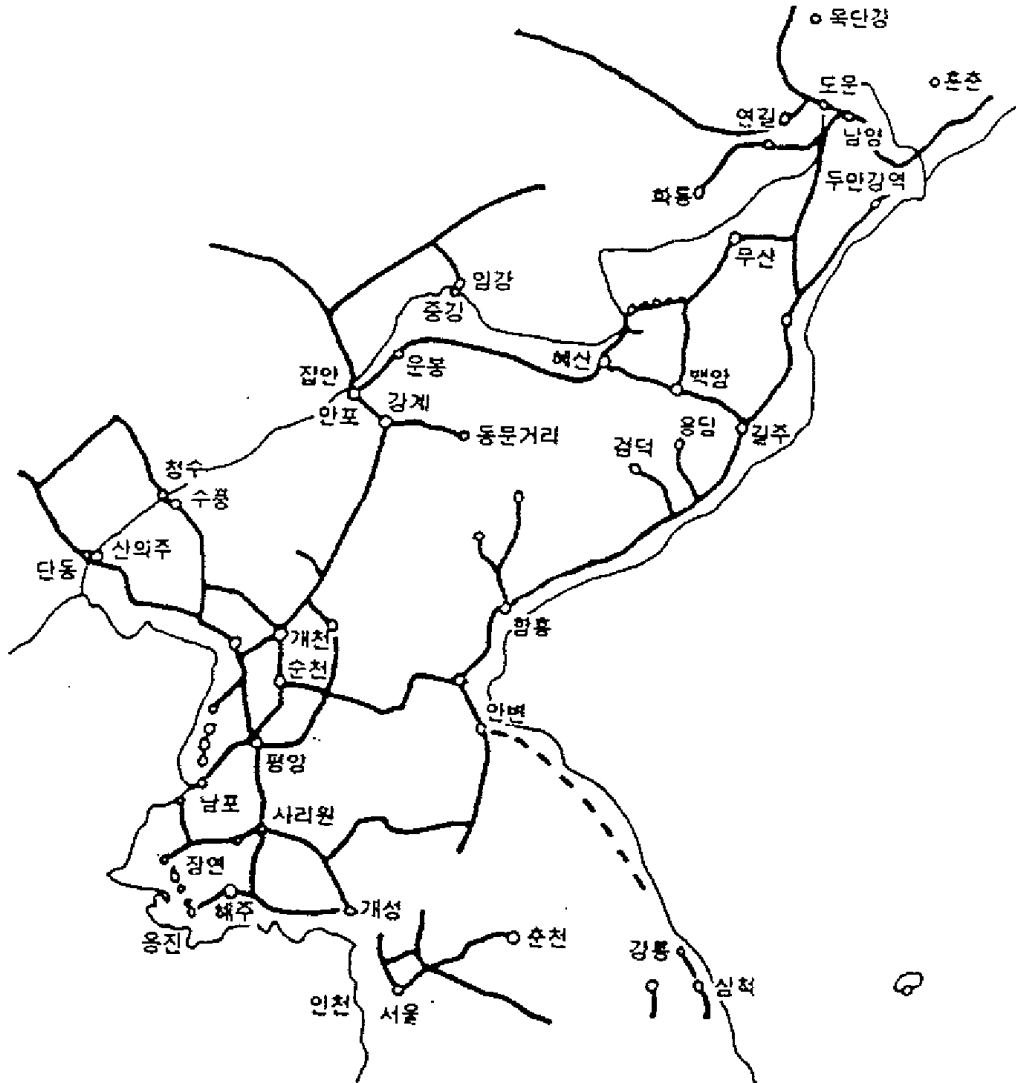
<그림3> 남한의 주요 간선도로망 계획



3.2 철도운송망 구축

북한의 철도망은 다른 운송망에 비하여 비교적 잘 구축되어 있다. 이것은 북한이 일제시대부터 구축된 철도망을 바탕으로 수송체계를 철도운송 중심으로 전개하여 왔기 때문이며, 중화학 원자재의 수송과 험준한 산악지역에의 수송 등에 철도운송이 적합하였기 때문이다.

<그림4> 북한의 주요 철도망(1992)



북한의 철도망은 1992년 현재 60여개의 노선에 총연장 5,059km로서, 크게 3개 노선의 순환축으로 구축되어 있다. 즉 경의본선의 서해안축, 원라선을 중심으로 한 동해안축 및 평원선의 동서횡단축이 그것이다.

그러므로 남북교역 초기단계에서 해상연안운송 다음으로 많은 물동량을 처리할 것으로 기대되는 철도운송망의 연결은 북한의 이 3개축과 이에 대응하는 남한의 철도망을 연결하는 것이 바람직할 것이다. 이것은 남한 정부가 구상하고 있는 남북한 철도망 연결계획과 동일한 개념이며, 이 기본개념도 서해안축과 동해안축 및 경원선을 연결하는 것으로 되어 있다.

<표9> 정부의 남북철도망 연결 기본 계획

구 분	정의선	경원선	금강산선	동해북부선
연결 총연장	20km	31km	75.3km	241.2km
남측구간	문산~장단	신탄리~월정	철원~금곡	강릉~군사분계선
연장	12km	16.2km	24.5km	124.5km
소요공기	19개월	24개월	19개월	5개월
북측구간	장단~봉동	월정~평양	금곡~기성	군사분계선~안변
연장	8km	14.8km	50.8km	116.7km

자료 : 건설교통부 수송정책실 보도자료, 교통·관광부문 남북교류 협력계획, 1994. 6. 30.

즉 남북한 철도망 연결은 남북한 모두 철도망의 구축이 비교적 잘되어 있어 남북을 잇는 기존 철도망의 복구 및 짧은 연장 철도망의 연결로 가능할 것이며, 따라서 그 공사 소요기간도 짧고, 투자비용도 적게 들 것으로 보인다.

그러나 남북교역이 본격화되는 2000년 이후에는 철도운송의 효율화를 위해 철도의 복선화와 시설현대화 작업이 이루어져야 증가하는 물동량을 효율적으로 처리할 수 있을 것이다.

3.3 해상운송망 구축

북한의 항만은 남북분단에 따라 동서해간의 운항이 불가능하게 되고, 주 교역 대상국인 러시아, 중국과의 교역이 주로 육상운송을 통해 이루어짐으로써 해상운송의 발달이 잘 이루어지지 않았다. 그러나 남북 교역 물동량의 운송은 초기단계에서는 해상연안운송 중심으로 이루어지는 것이 가장 바람직하므로 남북을 연결하는 해상운송망의 구축은 매우 중요하다고 할 수 있다.

<표10> 북한의 주요 항만 현황

항만	하역능력	접안능력	수심	부두연장	주요취급화물	기 타
청진	800만톤	2만톤	9.7m	5,270m	철광석, 곡물, 강재	'83년부터 중국의 대일 중개무역항으로 이용
홍남	350만톤	1만톤	6.7~7.9m	1,630m	비료, 마그네샤 크링크, 수산물, 섬유	10톤 젠트리크레인 보유, 1960년 무역항으로 개항
나진	300만톤	1.5만톤	10m	2,280m	공산품, 소금, 잡화	러시아의 동남아 수출창구
원산	170만톤	1만톤	6.1~7.9m	2,520m	시멘트, 석탄, 수산물	무역항(1976~) 및 군항
남포	800만톤	2만톤	10m	1,890m	석탄, 곡물, 시멘트	평양과 고속도로·전철로 연결
해주	240만톤	1만톤	7m	1,350m	시멘트, 곡물	1974년 무역항으로 개항
송림	160만톤	1만톤	10m	700m	철광석, 석탄, 강철	1975년 무역항으로 개항
선봉	200만톤	20만톤	15m	-	석유	석유도입항으로 개발

자료 : 정필수, 남북직교역을 위한 해상운송방안, 해운산업연구원, 1992, p.26

즉 북한의 항만시설은 빈약하지만 남북교역 물동량을 운송하기 위하여 남북항로를 연결하는 것은 그리 어려운 문제는 아니다. 그러므로 남북교역 초기단계에서의 남북항로 연결은 남북한 각각 발달되어 있는 항만을 중심으로 연결하고, 본격적인 남북교역이 이루어지는 2000년 이후에 항만의 시설과 기능을 보완하는 방향으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

남북항로의 연결은 크게 서해안측과 동해안측으로 나누어 생각할 수 있다. 즉 서해안

측은 남한의 광양, 목포, 군산, 아산, 인천항과 북한의 해주, 남포(송림), 용암포(신의주)를 연결하고, 동해안측으로는 남한의 부산, 포항, 동해, 속초와 북한의 원산, 홍남, 청진, 나진(선봉)을 연결하는 것을 생각할 수 있다.

한편 남북교역의 물동량 증가에 따라 부산~나진간 남북한 해상직항로가 1996년 7월 개통된 이래 최근에는 올해들어 남북한간에 여객항로와 카페리, 컨테이너항로 등 다양한 항로가 잇달아 개설되고 있어 남북교역 물동량 운송에 크게 기여할 것으로 보인다. 즉 금강산관광의 본격 추진으로 현대상선과 통일그룹이 각각 유람선과 쾌속선을 이용 동해~장진, 속초~장진항로를 운항할 예정인데다, 인천~남포항로를 통해 컨테이너화물운송이 가능하게 되어 남북교역 활성화에 크게 기여할 것이다.

3.4 항공운송망 구축

북한의 항공시설은 대부분이 군사목적의 군용공항이고, 순안공항만이 유일한 국제공항으로서 항공운송의 중추적인 기능을 수행하고 있다. 그러나 전반적인 북한의 항공시설은 매우 미비한데, 이것은 민간항공운송분야의 발전을 위한 노력이 거의 없었기 때문이다.

북한항공운송의 민간항공 담당부서는 평양시 순안구역에 소재하고 있는 조선민용항공총국이다. 민간항공기 취항공항은 평양 순안공항 1개소이며, 나머지는 군용공항이다. 민간항공기 취항항로로서 대표적인 것은 평양~김책~블라디보스톡(러시아) 노선항로와 평양~의주~십양~북경(중국) 노선항로가 있다.

남북한 항공노선을 연결하는 문제는 남북교역 초기단계에서는 그리 필요성이 대두되지 않겠지만, 남북교역이 활성화될 것으로 생각되는 2000년 이후에는 화물운송의 신속성 등의 장점을 가지고 있는 항공운송도 그 중요성이 크게 대두될 것이다.

남북한 항공노선의 연결 문제는 군사적인 사안이 해소된다면 그리 어려운 문제는 아니다. 남북교역이 활성화되는 단계에서 남북한 항공노선의 연결이 우선적으로 고려하여야 할 노선은 서해안측의 남한의 김포(인천국제공항)공항과 북한의 순안공항, 신의주공항이며, 또한 동해안측의 남한의 김해공항, 강릉공항과 북한의 원산공항, 청진공항 및 선봉공항이다.

한편 김포공항과 순안공항의 직항로 개설은 인적교류의 활성화를 위하여도 가장 우선적으로 개설하여야 하며, 순안공항 이외의 북한의 항공시설이 매우 미비하므로, 남북 교역의 활성화 추세를 보면서 북한 공항시설의 현대화 작업이 추진되어야 할 것이다.

3.5 물류거점화 전략

물류단지 및 시설이 부족하고, 영세성을 면치 못함으로써 야기될 수 있는 물류 비효율성의 문제와 물류단지 및 시설의 종합적인 네트워크화와 연계성의 부족으로 인한 물류 비효율성의 문제 또한 물류 효율화를 위하여 매우 중요한 요소이다.

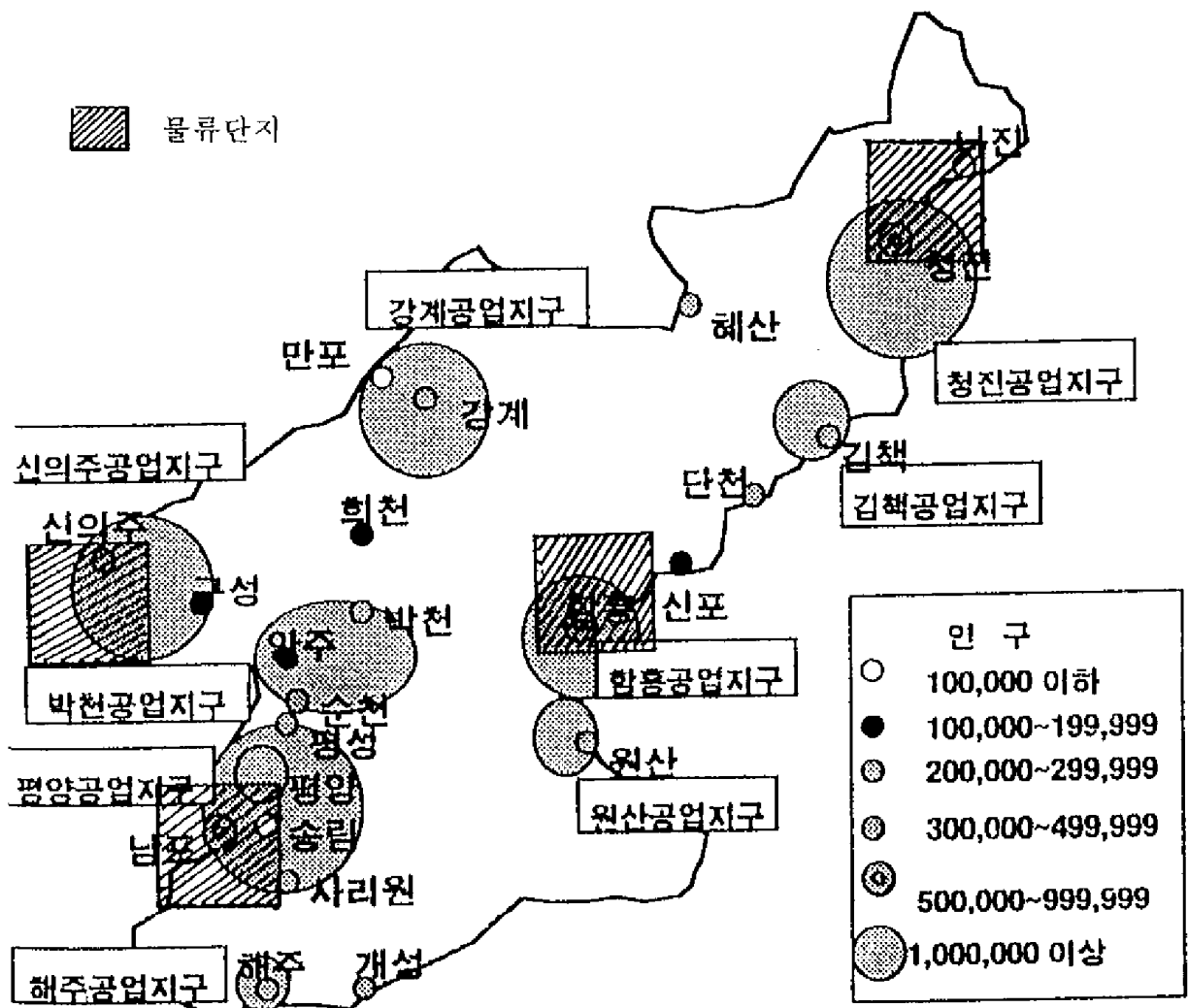
그러나 북한에서는 이와 같은 물류거점화 전략 개념이 정립되어 있지 않다. 물론 현재 북한에서는 물류수요 유발산업 등이 발달되어 있지 않아 물동량이 그리 많이 발생하지 않으므로, 물류거점화 전략까지 고려하지 않아도 되겠지만, 앞으로 남북교역이 활발하게 전개되는 경우 전반적인 수배송의 효율화와 보관기능의 유지 등을 위하여는 물류거점화 전략 개념이 중요하다.

따라서 북한지역에서도 2000년 이후를 대비하여 물류거점화 전략을 구상하여야 한다. 이러한 전략 개념은 남북교역 물동량의 단순 직송체제에서 물류네트워크를 활용한 효율적 수배송·보관 체제로의 전환을 통해 물류 효율화를 극대화시킬 것이다.

우선적으로 북한의 물류거점이 될 지역으로는 역시 물류수요 유발산업이 집중되어 있는 지역과 인구가 밀집되어 있는 상업·소비지역이 될 것이다. 즉 서해안축의 평양공업지구와 신의주공업지구, 그리고 동해안축의 함흥공업지구와 청진공업지구가 우선적으로 고려되어야 한다.

한편 남한에서는 물류단지 및 시설을 주요 지역거점별로 집산화하여 대규모 물류단지 및 시설을 체계적으로 배치함으로써 지역간 거점 수배송체계를 구축하려고 1997년 초에 유통단지개발종합계획을 수립하여 추진중에 있다. 즉 우선적으로 물동량 규모가 큰 수도권 및 부산권에 종합물류거점 시설인 내륙컨테이너기지과 복합화물터미널을 조성하고, 점차 중부·영남·호남권 등도 단계적으로 건설을 추진하고 있다.

<그림5> 북한의 물류거점 예상지역



<표11> 남한 수도권 및 부산권 물류기지 건설 현황

구 분	수 도 권		부 산 권	
	부곡 복합화물터미널	의왕 내륙컨테이너기지	양산 복합화물터미널	양산 내륙컨테이너기지
○ 위치	경기도 군포시 부곡동 일원	경기도 의왕시 철 도화물기지	경남 양산군 물금면 일원	경남 양산군 물금면 일원
○ 부지면적	11만평	23만평	10만평	29만평
○ 처리능력				
- 화물취급장	3,170천톤/년	1,357천TEU/년(C Y기준)	1,698천톤/년	980천TEU/년 (CY기준)
- 배송센터	8,096천톤/년	-	6,376천톤/년	-

<표12> 남한의 중부·영남·호남권 물류기지 건설 현황

구 분	중부권	영남권	호남권
○ 위 치	· 충북 청원군 부용면, 현도면 · 충남 연기군 동면 일원	· 경북 김천시 아포읍 일원	· 전남 장성군 동화면 일원
○ 규 모	40만평	27만평	31만평
○ 사업내용	화물취급장, 배송센 터, 컨테이너기지	좌동	좌동
○ 사업기간	1997 ~ 2001	좌동	좌동
○ 화물처리능력	26,500톤/일	40,900톤/일	34,800톤/일

그러므로 남북한 물류거점화 연계는 북한의 서해안축의 평양지역 물류단지 및 신의주 지역 물류단지와 남한의 수도권 물류단지인 부곡 복합화물터미널 및 의왕 내륙컨테이

너지지를 우선적으로 연계하는 것을 고려하여야 하고, 또한 동해안축의 북한의 함흥지역 물류단지 및 청진지역 물류단지와 남한의 부산권 물류단지인 양산 복합화물터미널 및 양산 내륙컨테이너거지를 연계하는 것을 고려하여야 할 것이다. 그리고 남북교역이 활성화되어 물동량이 급증할 것으로 예상되는 2000년 이후에는 북한의 물류단지를 보다 개발하고, 이 물류단지와 남한의 중부권 물류단지 등을 연계하는 것으로 고려하여야 하며, 보다 효율적인 물류활동을 위하여 물류거점간 연계망을 구축하는데 주력하여야 할 것이다.

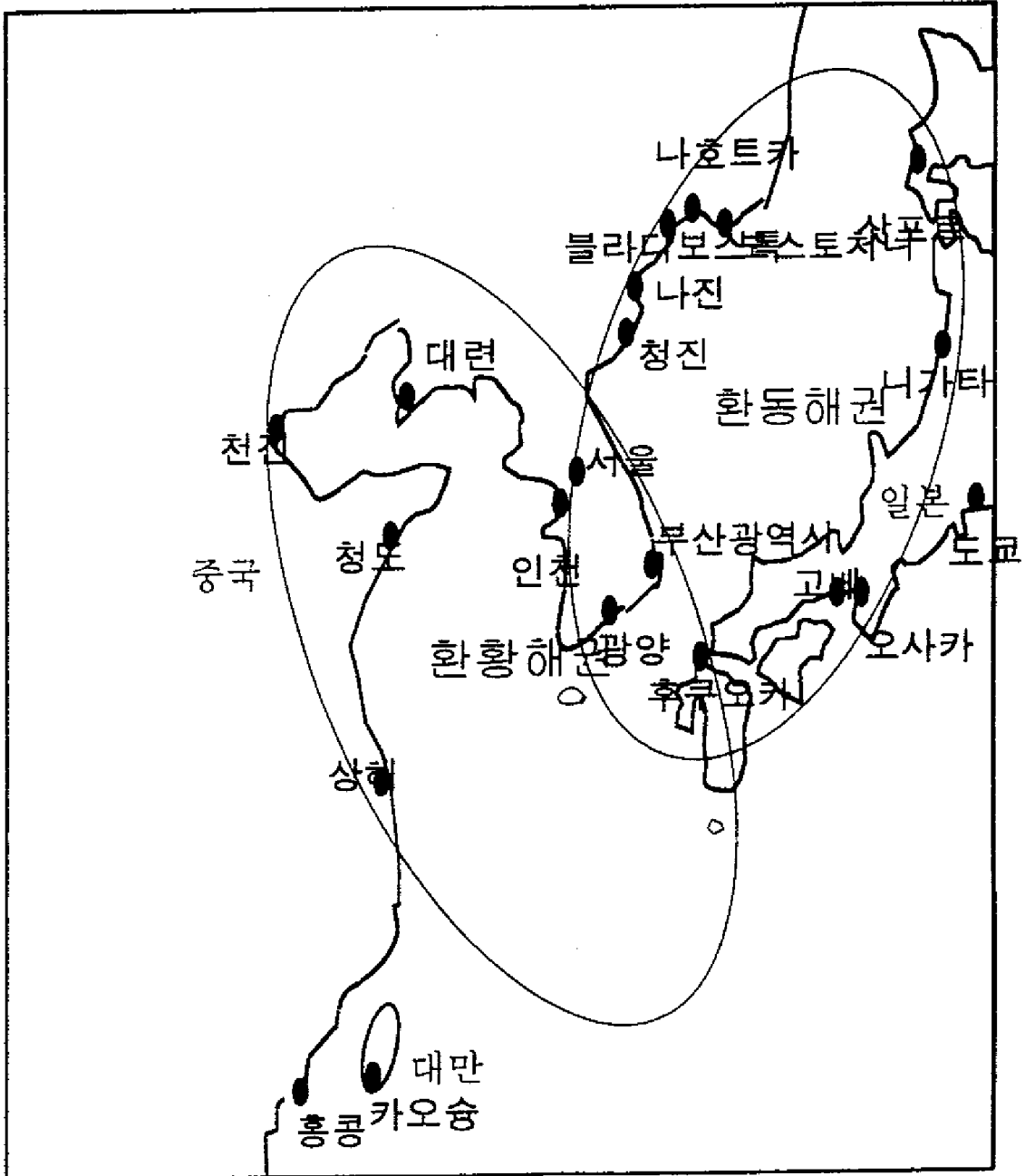
이와 같이 물류거점 시설을 확충하고, 효율적인 물류네트워크화를 구축하면 대량·왕복 수배송물류체계를 구축할 수 있게 되고, 또한 도시간 대량거점수송 및 도시내 소량 집배송체계를 구축할 수 있어 도시간 및 도시내의 합리적인 수배송물류체계의 확립이 가능하게 된다. 그리고 이러한 체제는 도로, 철도, 항공 및 해상연안수송과의 연계수배송체계를 구축하여 종합적인 복합물류시스템 구축과 함께 남북물류의 효율화에 크게 기여할 것이다.

3.6 국제복합운송망 구축

우리나라는 지정학적으로 동북아의 중심에 위치하고 있어 일찍부터 동북아의 물류거점으로 발전할 수 있는 좋은 여건을 가지고 있다. 즉 남한의 인천 및 경인지역은 환황해권의 물류 중심지로서 발전할 무한한 가능성을 가지고 있고, 부산항은 환태평양 및 아시아권의 물류거점으로서 이미 확고한 위치를 차지하고 있다. 한편 북한은 러시아와 중국을 통한 유럽지역으로의 물류망과 환태평양으로 진출할 수 있는 좋은 여건을 가지고 있어 국제물류거점으로 발전할 가능성을 가지고 있다.

따라서 육해공 운송망과 물류단지를 연계한 남북한 국제복합운송망의 구축이 매우 중요한 과제로 대두되고 있다. 이를 위하여 우선적으로 고려하여야 할 사항은 남북한을 국제물류서비스를 제공하는 몇 개의 물류거점군으로 구축하고, 이 거점과 동북아, 미주, 동남아시아 및 유럽 등과 연결하는 복합물류망을 구축하여야 한다.

<그림6> 한반도의 동북아에서의 지정학적 위치



즉 철도운송을 주축으로 하는 운송망으로는 남북한 철도망과 아시안 횡단철도(TAR : Trans Asia Railway), 시베리안 횡단철도(TSR), 중국 횡단철도(TCR), 만주 횡단철도(TMR), 몽골 횡단철도(TMGR) 등을 연계하는 방안을 모색하여야 한다. 이 복합물류망을 통하여 일본 및 동남아에서 발생한 물동량을 남북한을 경유하여 중국의 동북부, 몽골리아, 러시아, 중앙아시아, 중동, 유럽까지 효율적으로 운송하는 것이 가능할 것이며, 이는 곧 남북한이 국제물류거점 중심지가 되는 것이고, 이 운송망은 전세계를 대상으로 하는 복합물류망을 구축하게 되는 것이다.

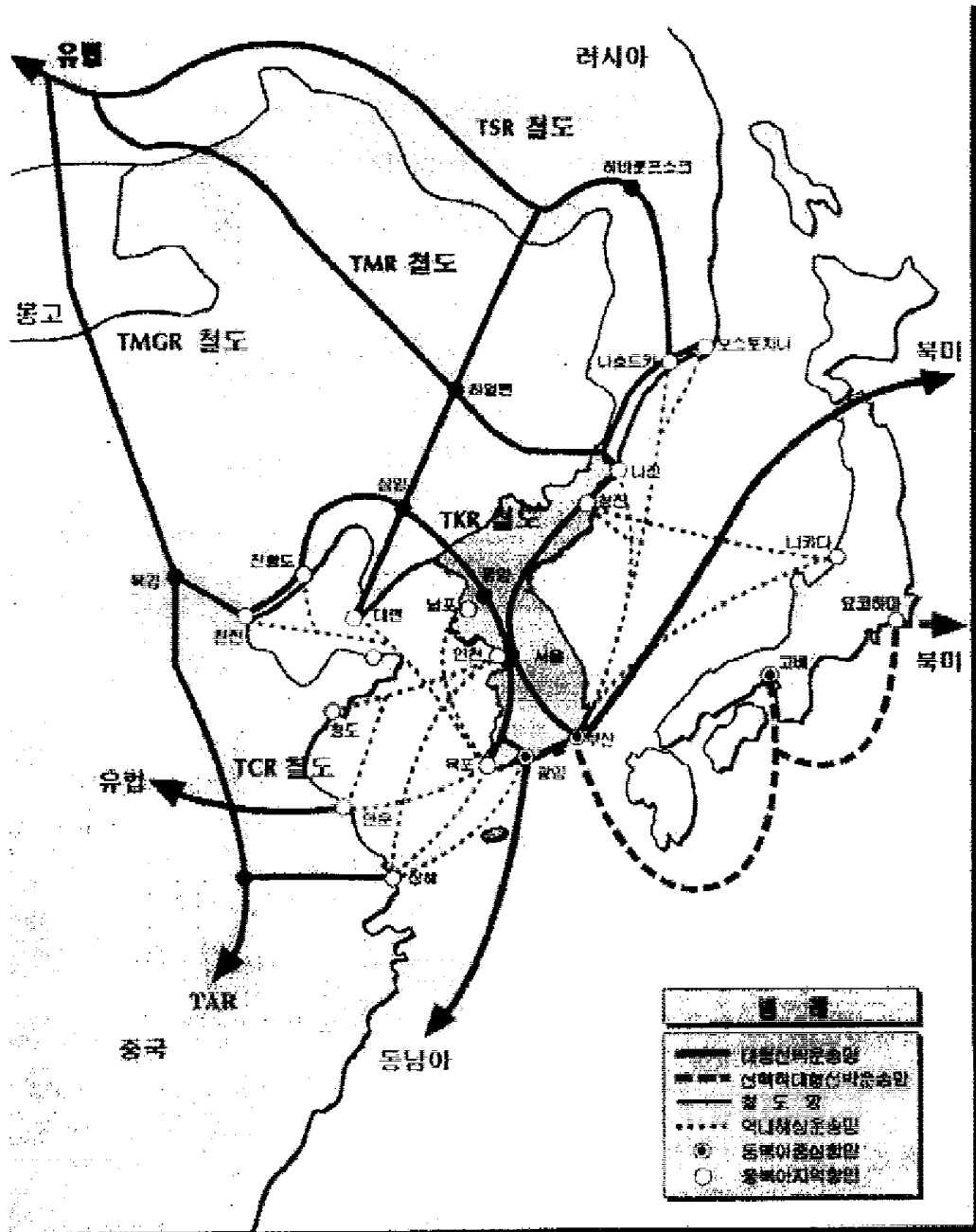
또한 도로운송을 중심으로 하는 운송망으로는 남북한의 도로망과 아시안 하이웨이(Asian Highway)을 연계하는 것을 고려할 수 있다. 이 복합물류망이 구축되면 남북한 한반도에서 중국, 몽골, 중앙아시아, 러시아 전역 및 유럽까지도 연결되는 도로망이 구축되게 된다. 따라서 이 복합물류망은 철도운송과 연계하여 중국, 러시아, 유럽지역으로의 물류 효율화에 크게 기여할 것이다.

한편 해상운송을 중심으로 하는 남북한 복합운송망의 구축과 남북한 한반도를 국제물류거점으로 하는 국제복합운송망의 구축도 중요한 의미가 있다. 즉 해상연안운송을 중심으로 한 남북한 복합운송망의 구축과 이 운송망과 연계한 국제복합운송망, 즉 해상운송을 주축으로 한 환동해권, 환황해권, 환태평양권 운송망은 한반도를 국제물류거점 중심지로 발전시키는데 크게 기여할 것이다.

그리고 항공운송을 중심으로 하는 운송망의 구축은 이미 대한항공이 화물운송분야에서 세계 2위를 기록할 정도로 많은 성장을 이룩하고 있고, 또한 한반도가 동북아의 항공운송 중심지로 발달되어 있어 남북 항공망 연계가 이루어지는 경우 더욱 물류발전에 크게 기여할 것으로 보인다.

그러므로 이와 같이 도로, 철도, 항공, 해상운송을 연계한 국제복합운송망의 구축은 당연히 그 중심에 한반도가 있게 되며, 한반도를 경유하는 수송물류의 효율화에 크게 기여함은 물론 세계 물류중심지로서 많은 부가가치를 창출하여 한반도 경제발전에도 크게 기여할 것이다.

<그림7> 국제복합운송망 구도



자료 : 해운산업연구원, 해운항만산업 정책구상, 1996. 5

3.7 물류정보시스템의 구축

남북한 교역 물동량이 급증하는 경우 보다 물류활동을 원활하게 하기 위하여는 필연적으로 정보물류의 지원이 있어야 한다. 이것은 물류활동에는 수많은 관련서류와 정보의 흐름이 수반되게 마련인데, 정보물류의 지원이 있어야 물류의 신속·정확한 처리가 가능하고, 종합적인 물류 효율화가 가능하기 때문이다.

이에 남한에서는 육·해·공 운송 주체별로 물류정보시스템을 구축하고 있고, 국가 차원에서도 종합물류정보망을 추진중에 있다. 즉 현재 국가적으로 추진되고 있는 물류정보망중 해상운송 분야에는 항만관리운영의 효율화를 도모하고, 항만의 과학적 관리를 위한 정책결정을 지원하는 정보시스템인 PORT-MIS가 있으며, 또한 해상운송 관련 다양한 물류정보를 제공하고 있는 한국물류정보통신(KL-Net)이 있다. 선사, 육상운송업체, 항만터미널 등 주요 물류사용자가 공동참여한 KL-Net는 항만출입국관리, 검역, 해상운송, 보세운송 등 해상수출입화물 관련서류의 일괄처리체제를 확립할 계획이며, 또한 화물추적시스템을 비롯한 재고관리, 선박스케줄, 국내외 통계자료 조회서비스 등 다양한 정보와 부가서비스를 제공하게 된다.

또한 철도운송 분야에는 철도운송의 종합정보시스템을 구축하기 위해 철도운송 관련 기본적인 운영정보를 제공하기 위한 정보시스템인 철도운영정보시스템(KROIS)이 있다. 삼성데이터시스템을 전담사업자로 선정, 시스템 구축을 하고 있는 이 정보망은 운임청구를 비롯해 운송장, 계약관리 등 철도화물 고유의 운송업무를 정보시스템화할 계획이며, 이에선 철도차량의 이동배치, 장비소계 관리업무와 열차편성 및 운영, 동력차 운영업무도 포함할 계획이다.

이 밖에도 항공운송 분야에는 항공화물정보시스템(CCS)과 국적 항공사들의 자체 정보시스템이 구축·운영되고 있으며, 공로운송 분야에는 데이콤 운송VAN, 한진 GLOVAN 등 민간기업 VAN 등이 운영되고 있다.

이와 함께 건설교통부는 오는 '95년부터 2000년까지 화물차량 운송정보시스템을 구축하여 과학적인 화물차량관리를 시행할 계획인데, 이 시스템은 무선운행허가, 전자운행일지, 전자증명 등 전자관리 시스템업무와 적정차량배치, 최적경로, 과적여부통보 등 각종 운행정보를 제공하게 될 뿐 만 아니라 운전자 및 차량상태 감지, 자동조난 신호시

스팀의 도입 등 안전관리기능도 수행토록 할 계획이고, 또한 화물터미널 정보센터 등과 연계하여 체계적인 집배송기능을 수행토록 할 계획이다.

<표13> 남한의 물류정보시스템 및 VAN 구축 현황

구분	시스템명	서비스 내역	현황	
VAN	운송VAN	운송요청, 업체본·지사간 정보교환, 요금처리등	서비스 초기 단계로 양양운수등 일부업체에 제공	
	GLOVAN	공차중개, 유휴창고알선 등 20여종 서비스제공	화주, 운송업체 등 424개 한진 관련 업체에 제공	
	KL-Net	컨테이너화물운송관련 EDI서비스, 물류관련DB제공	PORT-MIS, KROIS에 대한 EDI 독점사업자	
	KT-Net	상역,외환등 자동화 통관/화물자동화 수출입 자동화	무역자동화시스템 및 관세청 통관시스템에 대한 EDI 독점 사업자	
시스템	공로	기착예정정보, 배차정보, 수송물량정보, 차량추적정보제공	대한통운의 자체 컨테이너 운송시스템	
	해운	PORT-MIS	선박운항관리, 화물관리, 선적관리, 선박관리 등	전국 항만시설에 대한 운영 관리시스템 전국을 4개 권역으로 구성
	철도	KROIS	화물운송장, 화차배분, 운송 통지서 등의 EDI, 화물, 화차, 운임정보 DB등	철도청 철도운영관리시스템 '96. 1월부터 상용서비스 '97. 4월 3개 전자문서 개발
	항공	ACE II ABACUS	항공화물예약, 항공운항조회, 자동발권 및 화물추적 서비스	세계적 항공화물 정보시스템 SITA 망에 연계 운영중 TRAXON 등 국제 항공화물 Community 시스템과 접속중

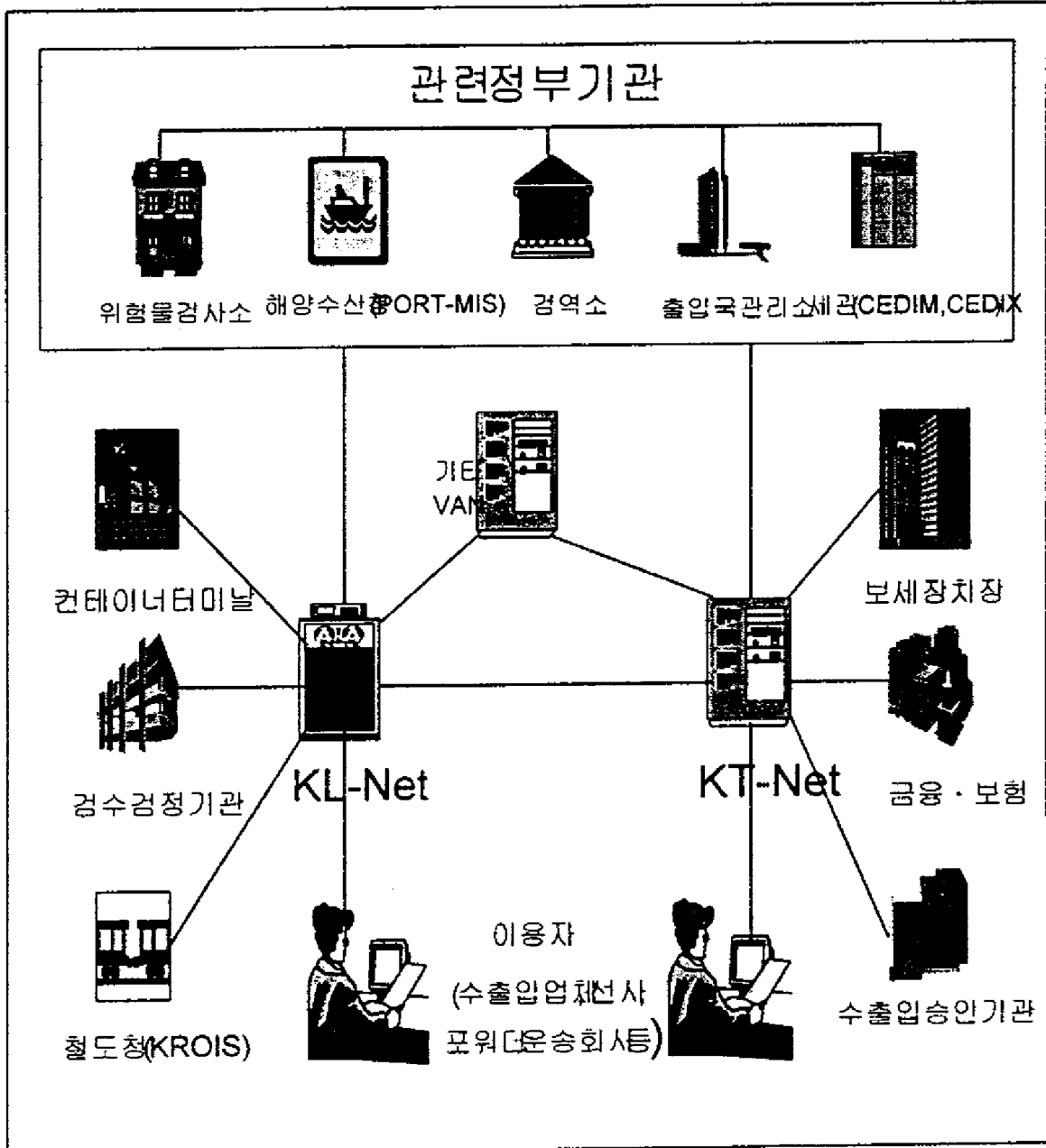
<표14> 남한의 물류 관련 유관망 추진 현황

구 분		추진 현황
통관망		<ul style="list-style-type: none"> - 관세청 수출입보세화물 및 통관시스템 · EDI형 수출입 보세화물관리시스템 (해운/항공/육송) 및 통관시스템 구축 및 운영중 · 전국 1000여개 보세구역의 화물반출입보고시스템 운영중(해상 및 항공화물)
무역망	상역	<ul style="list-style-type: none"> - 한국무역정보통신(주) 설립 : '92.6 - 무역업무자동화시스템 개통 : '92.11
	금융	<ul style="list-style-type: none"> - 금융결제원을 중심으로 상역망과 연계하여 서비스
	보험	<ul style="list-style-type: none"> - 보험개발원을 중심으로 시스템 구축

그러나 이와 같이 물류 주체별로 각각 추진되고 있는 물류정보망은 각 물류 주체별 개별정보를 공동 활용할 수 있도록 통합물류시스템을 구축하여야 한다. 이는 물류 관련 기관·시설·VAN 등에 산재되어 있는 부분적인 원시정보를 수집·가공하여 가치있는 정보형태로 제공하는 통합물류정보시스템을 구축하여야만 물류 효율화에 적극 활용할 수 있기 때문이다. 이러한 의미에서 국가 차원으로 추진되고 있는 종합물류정보망은 전자문서교환(EDI) 서비스, 물류 데이터베이스(DB) 제공 서비스 및 첨단화물운송 정보서비스(CVO)를 제공할 계획으로 있다.

그러므로 남한에서 구축된 이러한 물류정보시스템들은 앞으로 남북교역이 활발하게 진행되는 경우 보다 그 서비스 영역 및 내용이 보완되어야 할 것이며, 북한 물류정보시스템과의 통합내지는 연계방안이 모색되어야 한다. 그러면 급증하는 남북교역 물동량에 비례하여 증가할 서류 및 정보처리를 원활하게 하여 주어 물류 효율화에 크게 기여할 것이다.

<그림8> 국가 종합물류정보망 개념도



4. 효율적 복합물류시스템과 정책적 지원

4.1 기본 구도

남북한 교역 활성화와 이로 인한 물동량의 증가는 한반도를 둘러싼 정치·경제 환경 변화에 따라 그 시기는 다소 조절될지 몰라도, 머지않아 급격한 물동량의 증가가 발생할 것이라는 것은 쉽게 예견할 수 있다. 이것은 1991년 남북교류 기본 합의서, 1994년 남한의 남북정협활성화 조치 및 최근의 각종 남북 화해정책을 통해서도 예견할 수 있지만, 남북통일까지도 고려할 때에 거의 자명한 사실이다.

이러한 남북 물동량 변화를 고려하여 이를 원활하게 하고, 더욱 남북교역을 활성화하기 위하여는 물류 차원에서의 전략이 중요하며, 따라서 효율적인 복합물류시스템의 구축과 정책적인 지원이 있어야 한다.

그런데 물류체계의 구축과 물류기반시설의 건설에는 막대한 투자와 장기간의 건설 소요기간이 필요하므로 물동량의 증가추세에 맞추어 단계적인 투자를 진행하는 것이 바람직하다.

그러므로 남북한 효율적인 복합물류시스템을 구축하는 데에는 남북한 물동량의 증가추세에 맞추어 3단계로 나누어 개발하여 나가는 것이 좋을 것이다. 우선 현재부터 2000년말까지를 1단계로 하여 전체적인 개발계획 및 구상과 기존시설을 활용한 복합물류시스템 구축을 모색하여야 할 것이다. 이 단계의 마지막 연도인 2000년에는 남북한 교역 규모가 약 15억달러 수준에 이를 것으로 보이므로 기존의 물류시설을 활용하고, 주로 해상연안운송 중심의 물류체계를 고려하는 것이 가장 바람직할 것이다.

둘째, 2001년부터 2005년까지를 2단계로 하여 복합물류시스템의 완전한 구축을 통해 남북교역 활성화에 본격적으로 기여하게 하여야 할 것이다. 2006년에는 남북한 교역규모가 117억달러 수준에 이를 것이므로, 기존의 물류기반시설과 물류체계로는 남북교역 물동량을 효율적으로 처리하는 것이 불가능하다. 그러므로 물류기반시설인 도로, 철도, 항만, 공항 등의 시설확충과 장비 현대화가 필요하고, 또한 각 물류주체의 운영 효율화, 물류정보시스템의 활용 및 물류체계의 네트워크화를 기하여 효율적인 복합물류시스템을 구축함으로써 급증하는 물동량에 대비하여야 할 것이다. 또한 이 단계에서는 단순히 남북교역 물동량을 효율적으로 처리하기 위한 복합물류시스템 차원을 넘어 한반도가

동북아의 국제적 물류거점기지가 될 수 있도록 복합물류시스템을 발전시켜 나가야 한다. 따라서 이 단계에서는 종합계획하에 복합물류시스템이 효율적으로 구축될 수 있도록 국가 차원의 정책적인 지원이 가장 절실히 요구되는 시기라고 할 수 있다.

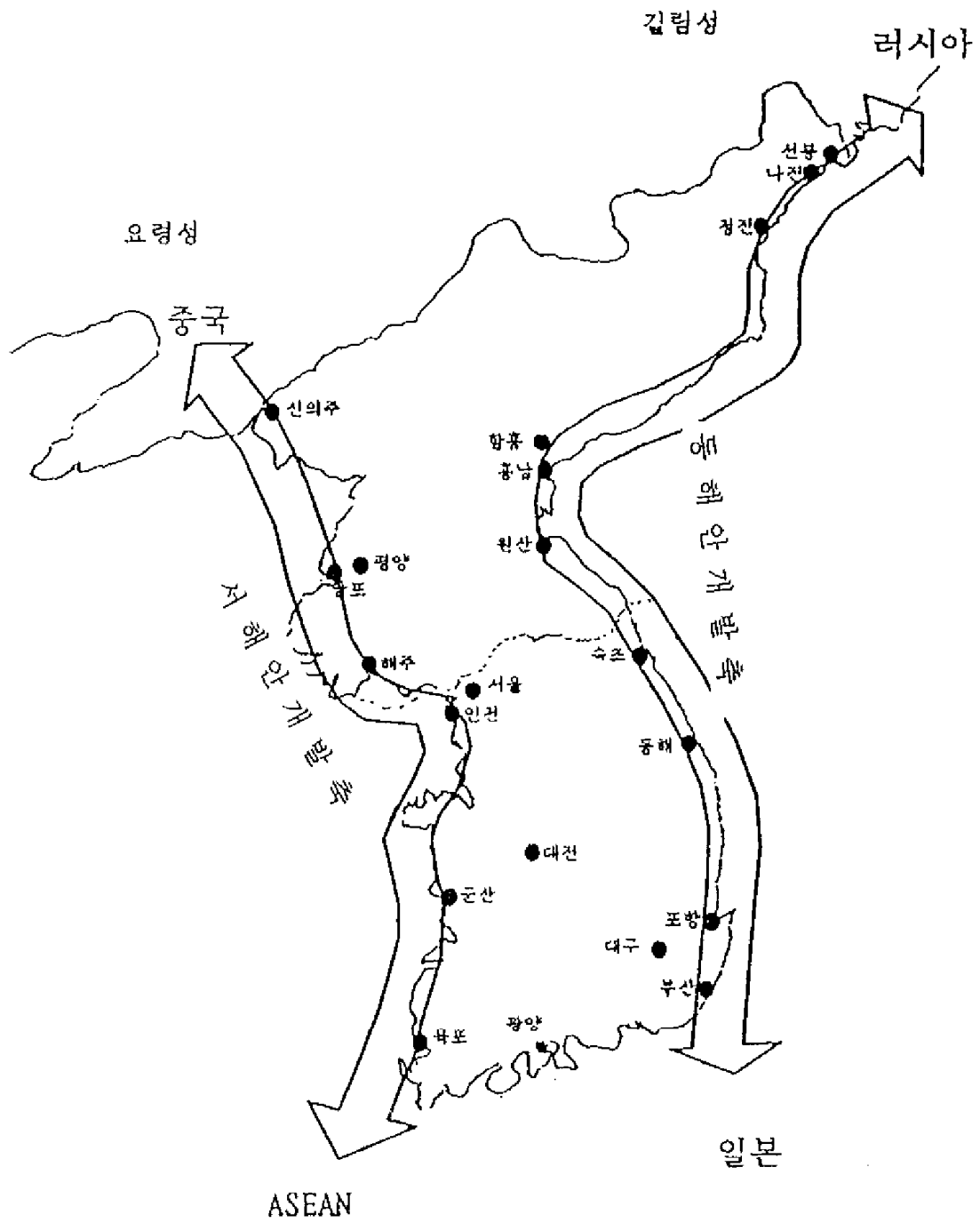
셋째, 2006년부터 2010년까지의 3단계에서는 남북한 복합물류시스템에의 신기법 적용 및 수정·보완 단계로 하여 더욱 남북한 복합물류시스템을 발전시켜 나가는 방안을 강구하여야 한다. 즉 이 단계에서는 남북한 교역규모가 2010년에 459억달러에 이를 정도로 엄청난 규모의 교역 물동량을 효율적으로 처리하여야 하는 단계이다. 그러나 종합계획하에 수립된 복합물류시스템이 2단계에서 본격적으로 구축하고, 이 단계에서는 신기법의 적용 및 수정·보완 단계로 하여 보다 첨단화되고 고도화된 운영기법을 적용하는 것을 주안점으로 하여야 할 것이다.

한편 주로 공간적 범위와 관련하여 남북한 복합물류시스템의 기본구도는 ① 남북한 교역에 직접적으로 기여할 수 있도록 북한을 포함한 한반도 전체를 공간적 범위로 하여 복합물류시스템을 구상하고, ② 더 나아가 남북통일 시대에 대비하여 한반도를 통하여 환황해권, 환동해권, 환태평양은 물론 유럽에까지 연계시키는 복합물류시스템을 구축함으로써 한반도가 국제물류거점기지로 발전할 수 있도록 하여야 한다.

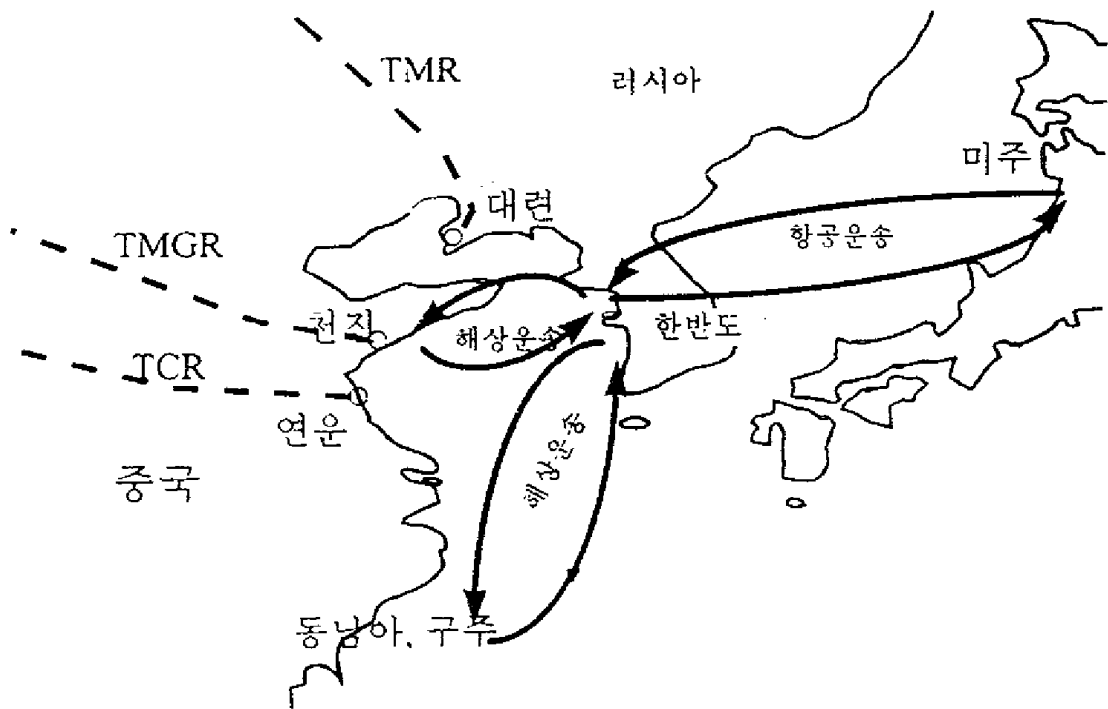
우선 남북한 교역에 직접적으로 기여할 수 있도록 남북한 전체를 공간적 범위로 하여 복합물류시스템을 구상하는 기본 개념에서는 그 개발축을 동해안 개발축과 서해안 개발축으로 크게 나누어 개발하여 나가는 것이 바람직할 것이다. 이것은 동해안축과 서해안축이 남북한 교역 물동량의 처리에 주도적인 역할을 할 해상연안운송에 노선상으로 가장 적절하고, 또한 이 2개의 축에 남북한 모두 산업지역 및 인구밀집지역이 위치하고 있어 물류수요 유발지역이기 때문이다.

또한 한반도를 국제물류거점기지로 발전시켜 나가야 한다는 기본 개념에서는 한반도를 환동해권, 환황해권 및 환태평양권의 중심 물류기지로 개발하는 것을 구상하여야 한다. 한반도는 국제적으로 중국, 홍콩, 대만의 환황해권 및 러시아, 일본 등의 환동해권의 물류 중심에 위치하고 있으며, 또한 대륙과 태평양을 연결하는 교두보적인 위치에 있기 때문에 동북아 경제권의 국제물류기지로 발전할 수 있는 가장 적합한 지정학적인 입지를 갖고 있다.

<그림9> 남북한 복합물류시스템 구축의 기본 구도



<그림10> 한반도의 국제물류 입지



4.2 효율적 복합물류시스템 모델

남북한 복합물류시스템의 구축 모델은 서해안축과 동해안축을 기본 개념으로 하는 남북한 복합물류시스템과 한반도를 동북아 국제물류거점기지로 발전시켜 나아가기 위한 국제 복합물류시스템으로 크게 나누어 고려할 수 있다.

우선 남북한 복합물류시스템에서 도로운송망은 남한의 서해안고속도로와 북한의 서해안축 도로망의 연결이 가장 중요하며(국도 1호선축), 또한 남한의 동해고속도로와 북한의 동해안축 도로망과의 연결이 우선적으로 진행되어야 한다.

한편 철도운송망의 구축은 남북한의 경의본선 서해안축의 연결과 북한의 원라선과 연결한 동해안축 철도운송망의 구축이 우선적으로 진행되어야 하며, 남북교역 물동량

이 급증하는 2000년 이후에는 북한의 평원선 등 동서횡단축의 개발이 추진되어야 한다.

또한 남북교역 초기단계에서부터 가장 중요한 역할을 담당할 것으로 기대되는 해상 운송망의 연결은 크게 서해안축과 동해안축으로 나누어 생각할 수 있다. 즉 서해안축은 남한의 평양, 목포, 군산, 아산, 인천항과 북한의 해주, 남포(송림), 용암포(신의주)를 연결하고, 동해안축으로는 남한의 부산, 포항, 동해, 속초와 북한의 원산, 홍남, 청진, 나진(선봉)을 연결하는 것을 생각할 수 있다.

그리고 남북교역 초기단계에서는 그 중요성이 크게 부각되지 않겠지만, 남북교역이 활성화되는 2단계에서 그 필요성이 부각될 남북한 항공노선의 연결은 우선적으로 서해안축의 남한의 김포(인천국제공항)공항과 북한의 순안공항, 신의주공항을 연결하여야 할 것이며, 또한 동해안축의 남한의 김해공항, 강릉공항과 북한의 원산공항, 청진공항 및 선봉공항을 연결하여야 할 것이다.

한편 남북한 교역 물동량이 급증할 것으로 예견되는 2000년 이후에는 남북한 교역 물동량을 원활하게 처리하기 위해 남북한 물류거점화 전략을 구상하여야 한다. 이러한 전략 개념은 남북교역 물동량의 단순 직송체제에서 물류네트워크를 활용한 효율적 수배송·보관 체제로의 전환을 통해 물류 효율화를 극대화시킬 것이다.

우선적으로 북한의 물류거점이 될 지역으로는 역시 물류수요 유발산업이 집중되어 있는 지역과 인구가 밀집되어 있는 상업·소비지역이 될 것이다. 그러므로 남북한 물류거점화 연계는 북한의 서해안축의 평양지역 물류단지 및 신의주지역 물류단지와 남한의 수도권 물류단지인 부곡 복합화물터미널 및 의왕 내륙컨테이너기지를 우선적으로 연계하는 것을 고려하여야 하고, 또한 동해안축의 북한의 함흥지역 물류단지 및 청진지역 물류단지와 남한의 부산권 물류단지인 양산 복합화물터미널 및 양산 내륙컨테이너기지를 연계하는 것을 고려하여야 할 것이다. 그리고 남북교역이 활성화되어 물동량이 급증할 것으로 예상되는 2000년 이후에는 북한의 물류단지를 보다 개발하고, 이 물류단지와 남한의 중부권 물류단지 등을 연계하는 것으로 고려하여야 하며, 보다 효율적인 물류활동을 위하여 물류거점간 연계망을 구축하는데 주력하여야 할 것이다.

또한 한반도를 국제물류거점거지로 개발하기 위하여는 국제복합운송망의 개발이 중요하다. 이를 위하여 우선 철도운송망으로는 남북한 철도망과 아시안 횡단철도(TAR : Trans Asia Railway), 시베리안 횡단철도(TSR), 중국 횡단철도(TCR), 만주 횡단철도

(TMR), 몽골 횡단철도(TMGR) 등을 연계하는 방안을 모색하여야 한다.

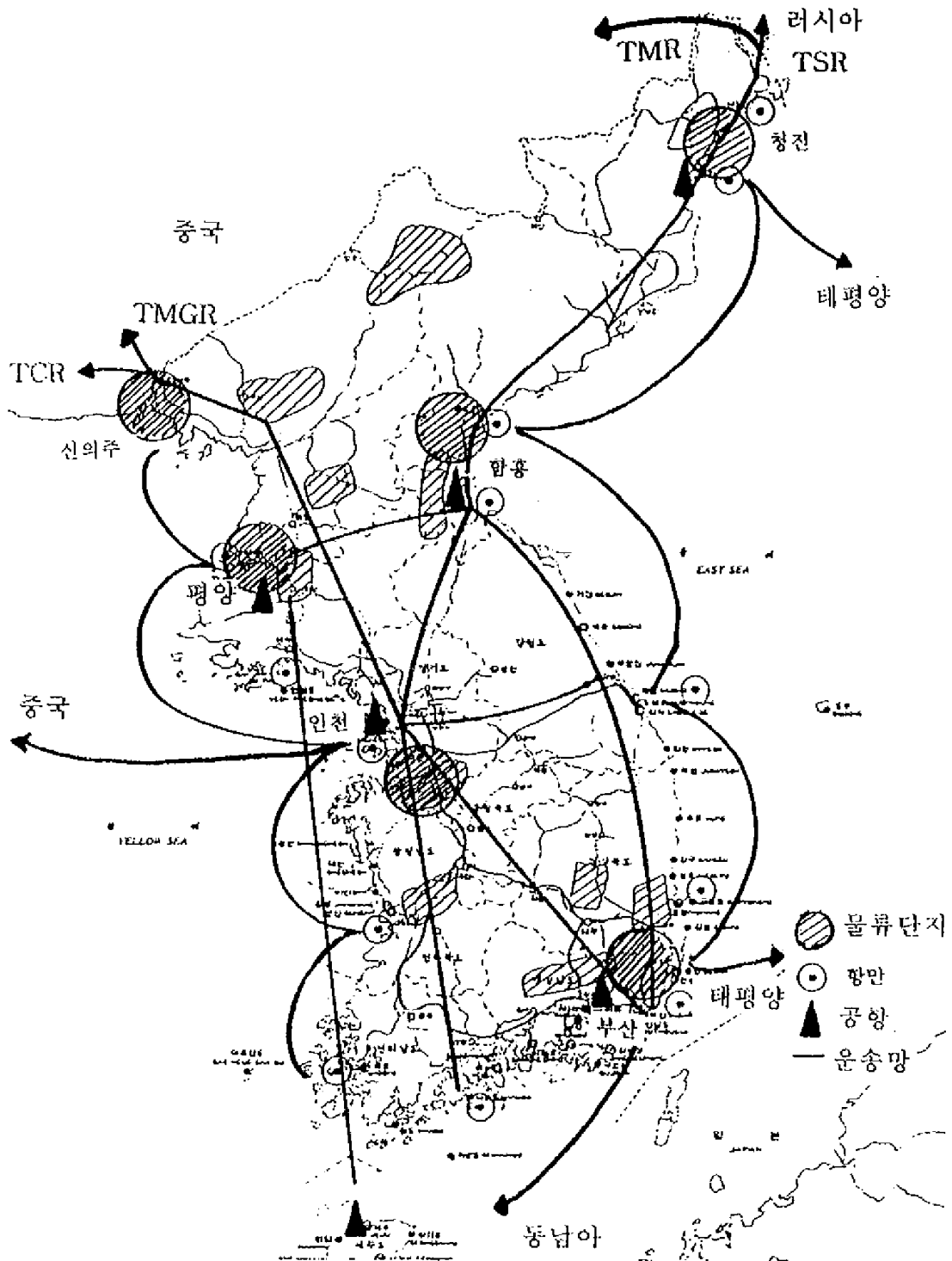
한편 도로운송을 중심으로 하는 운송망으로는 남북한의 도로망과 아시안 하이웨이(Asian Highway)를 연계하는 것을 고려할 수 있으며, 해상운송을 주축으로 한 환동해권, 환황해권, 환태평양권 운송망은 한반도를 국제물류거점 중심지로 발전시키는데 크게 기여할 것이다.

또한 항공운송을 중심으로 하는 국제복합운송망의 구축은 한반도가 이미 동북아의 항공운송 중심지로 발달되어 있어 남북 항공망 연계가 이루어지는 경우 더욱 국제복합운송망으로서 발전할 수 있을 것이다.

그러므로 이와 같이 도로, 철도, 항공, 해상운송을 연계한 국제복합운송망의 구축은 당연히 그 중심에 한반도가 있게 되며, 한반도를 경유하는 수송물류의 효율화에 크게 기여함은 물론 세계 물류중심지로서 많은 부가가치를 창출하여 한반도 경제발전에도 크게 기여할 것이다.

그러나 이와 같은 국제복합운송망의 개발과 더불어 반드시 추진되어야 할 것은 이 모든 운송망이 물류정보시스템의 체계적인 지원하에 구축되어야 한다는 사실이다. 이것은 물류활동에는 수많은 관련서류와 정보의 흐름이 수반되게 마련인데, 정보물류의 지원이 있어야 물류의 신속·정확한 처리가 가능하고, 종합적인 물류 효율화가 가능하기 때문이다.

<그림11> 남북한 복합물류시스템 구축 모델



4.3 정책적 지원

북한의 물류정책, 교역정책(개방정책) 및 이에 관한 향후 투자정책을 남한의 경우와 비교·분석하여, 향후 남북교역이 활성화되어 남북교역 물동량이 급증하는 경우에 대비하여야 하며, 이 자료를 토대로 효율적인 복합물류시스템을 구축하는데 있어서 국가정책적인 지원과 종합계획을 수립하여야 한다.

이러한 국가 차원의 지원정책 및 종합계획 수립은 남북한 복합물류시스템 개발 1단계에서 수립되어야 하며, 실제적인 이행은 아마도 2단계에서 절정에 달할 것이다.

우선 정부는 효율적인 남북한 복합물류시스템을 구축하여할 필요성과 당위성을 깊이 인식하고 정책적인 지원을 하여야 한다. 즉 남북한 교역 활성화를 위하여 가장 중요한 요소중의 하나가 교역 물동량을 어떻게 효율적으로 이동시킬 것인가 하는 문제이다. 또한 선진국의 홍콩, 로테르담, 싱가포르, 도쿄 등이 일찍이 국제물류거점기지로 발전시켜 상당한 부가가치를 창출하고 있다. 그러므로 남북통일 등 남북한 교역 활성화에 대비하고, 지정학적으로 동북아의 중심에 위치한 한반도를 국제물류거점기지로 발전시켜 나아가기 위하여도 남북한 복합물류시스템의 구축에 정책적인 지원을 아끼지 말아야 한다.

둘째, 남북한간의 효율적인 복합물류시스템을 구축하기 위하여는 이에 걸림돌로 작용하고 있는 각종 법·제도를 정비하여야 한다. 기본적인 방향은 개방화이지만, 구체적으로 남북 투자자유화, 교역 및 반출입의 자유화, 노동력의 이동 자유화 및 외국환관리 법상의 보완 등일 것이다. 물론 이러한 조치는 남북한 경제협력 환경을 보아 가면서 단계적으로 실시할 수 있을 것이나, 기본 방향은 남북경제협력을 좁은 시각에서가 아니라 남북한을 민족 내부간 거래로 규정하여 장기적인 관점에서 추진되어야 할 것이다.

셋째, 한반도의 일정 지역을 자유무역지구(Free Trade Zone)로 지정하여 한반도가 국제물류거점기지로 발전할 수 있도록 장기적인 관점에서 정책적인 지원이 있어야 할 것이다. 이러한 자유무역지구는 남북한 교역자유지역을 의미하는 것은 물론 외국화물이 자국내 반출입시 통관수속을 하지 않고, 국내에 머무르는 동안 관세를 면제해 주는 특정지역을 뜻한다. 자유무역지구의 가장 큰 특징은 관세면제의 특전에 있으며, 수출입절차 화물에 대한 가공절차 등에 부여하는 자유의 정도에 따라 여러 가지 유형의 자유무역지구로 분류가 가능하다. 아마도 한반도에서는 북한의 나진·선봉지구와 남한의 인

천영중도지역 및 부산 가덕도 항만지역이 예상 후보지가 될 수 있을 것이다.

넷째, 남북한 교역 활성화에 대비하여 효율적인 복합물류시스템을 구축하는데 있어서 그 추진 주체가 민간기업이 될 수 있도록 배려되어야 할 것이다. 이것은 정부의 역할을 축소하는 것이 아니라 민간차원의 협력이 결국 정부 차원 내지는 정치적 협력을 촉매하는 작용을 할 것이므로, 장기적이고 폭넓은 관점에서 배려되어야 할 것이다. 또한 이러한 배려는 민간기업의 투자 및 교역증대 유인책이 될 것이므로 아마도 남북한 교역 활성화를 크게 앞당기는 계기가 될 것이다.

5. 결 론

남북한 교역 활성화와 이로 인한 물동량의 증가는 한반도를 둘러싼 정치·경제 환경 변화에 따라 그 시기는 다소 조절될지 몰라도, 머지않아 급격한 물동량의 증가가 발생할 것이라는 것은 쉽게 예견할 수 있다. 그러므로 이러한 남북교역 물동량 증가 추이를 고려하여 이를 원활하게 처리하고, 더욱 남북교역을 활성화하기 위하여는 국가차원에서 물류전략이 중요하며, 따라서 효율적인 복합물류시스템의 구축과 정책적인 지원이 있어야 한다.

그런데 물류체계의 구축과 물류기반시설의 건설에는 막대한 투자와 장기간의 건설 소요기간이 필요하므로 물동량의 증가추세에 맞추어 단계적인 투자를 진행하는 것이 바람직하다. 우선 남북한 효율적인 복합물류시스템을 구축하는 데에는 남북한 물동량의 증가 추세에 맞추어 3단계로 나누어 개발하여 나가는 것이 좋을 것이다.

즉 현재부터 2000년말까지를 1단계로 하여 전체적인 개발계획 및 구상과 기존시설을 활용한 복합물류시스템 구축을 모색하여야 할 것이다. 이 단계의 마지막 연도인 2000년에는 남북한 교역규모가 약 15억달러 수준에 이를 것으로 보이므로 기존의 물류시설을 활용하고, 주로 해상연안운송 중심의 물류체계를 고려하는 것이 가장 바람직할 것이다.

둘째, 2001년부터 2005년까지를 2단계로 하여 복합물류시스템의 완전한 구축을 통해 남북교역 활성화에 본격적으로 기여하게 하여야 할 것이다. 2006년에는 남북한 교역규모가 117억달러 수준에 이를 것이므로, 기존의 물류기반시설과 물류체계로는 남북교역

천영중도지역 및 부산 가덕도 항만지역이 예상 후보지가 될 수 있을 것이다.

넷째, 남북한 교역 활성화에 대비하여 효율적인 복합물류시스템을 구축하는데 있어서 그 추진 주체가 민간기업이 될 수 있도록 배려되어야 할 것이다. 이것은 정부의 역할을 축소하는 것이 아니라 민간차원의 협력이 결국 정부 차원 내지는 정치적 협력을 촉매하는 작용을 할 것이므로, 장기적이고 폭넓은 관점에서 배려되어야 할 것이다. 또한 이러한 배려는 민간기업의 투자 및 교역증대 유인책이 될 것이므로 아마도 남북한 교역 활성화를 크게 앞당기는 계기가 될 것이다.

5. 결 론

남북한 교역 활성화와 이로 인한 물동량의 증가는 한반도를 둘러싼 정치·경제 환경 변화에 따라 그 시기는 다소 조절될지 몰라도, 머지않아 급격한 물동량의 증가가 발생할 것이라는 것은 쉽게 예견할 수 있다. 그러므로 이러한 남북교역 물동량 증가 추이를 고려하여 이를 원활하게 처리하고, 더욱 남북교역을 활성화하기 위하여는 국가차원에서 물류전략이 중요하며, 따라서 효율적인 복합물류시스템의 구축과 정책적인 지원이 있어야 한다.

그런데 물류체계의 구축과 물류기반시설의 건설에는 막대한 투자와 장기간의 건설 소요기간이 필요하므로 물동량의 증가추세에 맞추어 단계적인 투자를 진행하는 것이 바람직하다. 우선 남북한 효율적인 복합물류시스템을 구축하는 데에는 남북한 물동량의 증가 추세에 맞추어 3단계로 나누어 개발하여 나가는 것이 좋을 것이다.

즉 현재부터 2000년말까지를 1단계로 하여 전체적인 개발계획 및 구상과 기존시설을 활용한 복합물류시스템 구축을 모색하여야 할 것이다. 이 단계의 마지막 연도인 2000년에는 남북한 교역규모가 약 15억달러 수준에 이를 것으로 보이므로 기존의 물류시설을 활용하고, 주로 해상연안운송 중심의 물류체계를 고려하는 것이 가장 바람직할 것이다.

둘째, 2001년부터 2005년까지를 2단계로 하여 복합물류시스템의 완전한 구축을 통해 남북교역 활성화에 본격적으로 기여하게 하여야 할 것이다. 2006년에는 남북한 교역규모가 117억달러 수준에 이를 것이므로, 기존의 물류기반시설과 물류체계로는 남북교역

물동량을 효율적으로 처리하는 것이 불가능하다. 그러므로 물류기반시설인 도로, 철도, 항만, 공항 등의 시설확충과 장비 현대화가 필요하고, 또한 각 물류주체의 운영 효율화, 물류정보시스템의 활용 및 물류체계의 네트워크화를 기하여 효율적인 복합물류시스템을 구축함으로써 급증하는 물동량에 대비하여야 할 것이다. 또한 이 단계에서는 단순히 남북교역 물동량을 효율적으로 처리하기 위한 복합물류시스템 차원을 넘어 한반도가 동북아의 국제적 물류거점기지가 될 수 있도록 복합물류시스템을 발전시켜 나가야 한다. 따라서 이 단계에서는 종합계획하에 복합물류시스템이 효율적으로 구축될 수 있도록 국가 차원의 정책적인 지원이 가장 절실히 요구되는 시기라고 할 수 있다.

셋째, 2006년부터 2010년까지의 3단계에서는 남북한 복합물류시스템에의 신기법 적용 및 수정·보완 단계로 하여 더욱 남북한 복합물류시스템을 발전시켜 나가는 방안을 강구하여야 한다. 즉 이 단계에서는 남북한 교역규모가 2010년에 459억달러에 이를 정도로 엄청난 규모의 교역 물동량을 효율적으로 처리하여야 하는 단계이다. 그러나 종합계획하에 수립된 복합물류시스템이 2단계에서 본격적으로 구축하고, 이 단계에서는 신기법의 적용 및 수정·보완 단계로 하여 보다 첨단화되고 고도화된 운영기법을 적용하는 것을 주안점으로 하여야 할 것이다.

한편 주로 공간적 범위와 관련하여 남북한 복합물류시스템의 기본구도는 ① 남북한 교역에 직접적으로 기여할 수 있도록 북한을 포함한 한반도 전체를 공간적 범위로 하여 복합물류시스템을 구상하고, ② 더 나아가 남북통일 시대에 대비하여 한반도를 통하여 환황해권, 환동해권, 환태평양은 물론 유럽에까지 연계시키는 복합물류시스템을 구축함으로써 한반도가 국제물류거점기지로 발전할 수 있도록 하여야 한다.

우선 남북한 교역에 직접적으로 기여할 수 있도록 남북한 전체를 공간적 범위로 하여 복합물류시스템을 구상하는 기본 개념에서는 그 개발축을 동해안 개발축과 서해안 개발축으로 크게 나누어 개발하여 나가는 것이 바람직할 것이다. 이것은 동해안축과 서해안축이 남북한 교역 물동량의 처리에 주도적인 역할을 할 해상연안운송에 노선상으로 가장 적절하고, 또한 이 2개의 축에 남북한 모두 산업지역 및 인구밀집지역이 위치하고 있어 물류수요 유발지역이기 때문이다.

또한 한반도를 국제물류거점기지로 발전시켜 나가야 한다는 기본 개념에서는 한반도를 환동해권, 환황해권 및 환태평양권의 중심 물류기지로 개발하는 것을 구상하여야 한

다. 이는 한반도가 국제적으로 중국, 홍콩, 대만의 환황해권 및 러시아, 일본 등의 환동해권의 물류 중심에 위치하고 있으며, 또한 대륙과 대평양을 연결하는 교두보적인 위치에 있기 때문에 동북아 경제권의 국제물류기지로 발전할 수 있는 가장 적합한 지정학적 입지를 갖고 있기 때문에, 앞으로 한반도가 국제물류거점기지로 발전할 경우 상당한 경제적 부가가치를 창출할 것이다.

참고문헌

1. 강승필, 김시곤, 21세기 동북아시아 한반도의 교통 : 기본구상과 정책과제, 교통개발연구원, 1994
2. 교통개발연구원, 통일대비 남북한 교통 및 관광 심포지움, 1993
3. 국토개발연구원, 유통단지개발 종합계획(안), 1997
4. 김영봉, 박인성, 동북아 경제권에 대응한 국토개발의 과제, 국토개발연구원, 1994
5. 김원, 북한의 국토개발연구, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1991
6. 대한항공경영기획실, 북한의 교통 현황, 대한항공, 1992
7. 임형민, 북한의 국토개발 : 도시와 교통을 중심으로, 공보처, 1994
8. 임형민·류승한, 북한의 국토개발 편람, 국토개발연구원, 1992
9. 오재학·주정렬, 통일대비 남북교통망 개설 및 운영 방안, 교통개발연구원, 1994
10. 유석형·임종관, 남북한 화물운송체계 구축 방안, 해운산업연구원, 1993
11. 이태원, 남·북한간의 항공교통망 구성방안, 서강대학교 동아연구소, 1990
12. 전일수, 남북경제협력과 한반도 항만의 발전 방향, 해운산업연구원, 1992
13. 정필수, 남북 해상운송 및 화물유통체계 구축 방안, 해운산업연구원, 1993
14. 통일원, 남북교류협력 법·제도 실천과제 연구, 1994
15. 한국개발연구원, 북한의 투자환경과 경제협력의 정책과제, 1993
16. 한국무역협회, 화물수송관련부문의 경쟁력 제고방안 수립에 관한 연구, 1992
17. 해운산업연구원, 남북직교역을 위한 해상운송 추진 방안, 1992
18. 日通總合研究所, 最新 物流 핸드북, 白桃書房, 1991
19. 和多田作一郎, 高收益物流戰略, 産能大學出版部, 1991
20. 増田和彦, 物流合理化と在庫管理の實務, 清文社, 1989
21. 西澤 脩, 物流費の會計と管理, 白桃書房, 1988
22. D.J. Bowersox, D.J. Closs & O.K. Helferich, Logistics Management, 1986
23. J.C. Johnson & D.F. Wood, Contemporary Logistics, 1990
24. J.F. Magee, Industrial Logistics, N.Y. McGraw-Hill, 1968
25. J.F. Proud, Manufacturing Resource Planning and Material Requirement Planning,

Auerbach Publishers Inc., 1981

26. J.R. Evan et al., Applied Production and Operations Management, N.Y. West Publishing Co., 1984
27. M.E. Porter, Competitive Advantage, The Free Press, 1985
28. R.E. Fox, Keys to Successful Materials Management Systems, APICS Conference Proceedings, Falls Church, 1980
29. R.H. Ballou, Basic Business Logistics, Perention, 1987
30. R.H. Ballou, Business Logistics Management, 1992
31. R.J. Tersine, Materials Management and Inventory System, North Holland Publishing Co., 1976
32. R.L. Janson, Handbook of Inventory Management, Prentice-Hall Inc., 1987
33. R.W. Hall, Zero Inventories, Dow Jones-Irwin, 1983
34. T.H. Davenport & J.E. Short, "New Industrial Engineering : Information Technology and Business Process Redesign," Sloan Management Review, Summer 1990
35. W. Zinn, M.Levy & D.J. Bowersox, Effects of Centralization on Expected Costs in a Multi-Location Newsboy Problem, Management Science Vol. 25, 1979
36. W.J. Tallon, The Impact of Inventory Centralization on Aggregate Safety Stock : The Variable Supply Lead Time Case, Journal of Business Logistics, Vol.14, 1993

圖書館協力 및 電子圖書館 構築을 통한 南北 交流 活性化 方案



金美賢(미국연수중)

목 차

<요약문>	269
1. 서론	273
2. 독일의 경우	274
3. 남북의 도서관	287
4. 도서관 상호협력	301
5. 전자도서관 구축을 위한 기술적 배경	307
6. 결론	314
※참고문헌	317

【요약문】

남북한은 1990년 9월 제 1차 남북고위급회담을 시작으로 1992년 5월 제 7차 회담에 이르기까지 1년 10개월에 걸친 정부간 공식회담을 지속시켰고, 그 성과로서 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서”가 양측 정부에 의해 공식적으로 서명, 발효되었다. 이로 인해 남북한간의 관계개선에 획기적인 전기를 마련하게 되었는데, 남북간의 교류협력문제는 부분적인 접근이 아니라 남북한의 공동이익과 민족동질성을 회복하기 위한 총체적인 접근이 이루어져야 한다. 그리고, 이러한 민족동질성을 회복에 있어서 중요한 역할을 하는 것이 도서관이라고 볼 수 있다. 우선, 남북한 상호 비정치적인 학술, 과학, 기술 정보교환이 도서관을 통하여 이루어지면 정치적인 통합으로 진전되는 통로를 마련할 수 있다. 또한, 남북 도서관 상호협력은 자료, 정보의 이동뿐만 아니라 인원의 이동을 유발하기에 여기서 또 다른 차원의 협조 관계를 유발하며, 도서관 상호협력을 하고 있는 양자간에 기능적인 상호의존관계가 생기면 공동의 통합이익이 생겨나고, 이 공동이익은 두 사회를 불가분하게 만들기 때문이다. 다시말해 남북한 도서관 협력은 현 시점에서 우리가 할 수 있는 가장 가능성이 큰 분야로 이를 통해 우리 언어와 민족사를 통일하는 탈이데올로기, 탈체제 차원의 동질성 회복을 전개할 수 있으며, 이로 인해 긴장완화와 나아가 통일에 기여할 수 있다고 보고 있다.

통일이 되기까지 남북 도서관 정보교류의 범위는 군사, 외교, 경제 및 국가기밀에 속하는 최신 과학기술 정보를 제외한 학술적인 정보를 중심으로 이루어질 수밖에 없을 것이다.

도서관 상호협력사업의 종류중 가장 기본적인 것은 상호대차이다. 그리고 이를 가능하게 하는 서지 도구는 종합목록이다. 종합목록은 두 개 이상의 도서관 장서목록으로 어떤 특정한 자료가 소장된 위치를 알고자 하는데 도움을 주기 위한 것이다. 현재 남북한이 소장하고 있는 자료에 대해 서로 파악하고 있지 못한 상태이기 때문에 교류 협력 시 무엇부터 시작할 것인가에 관한 논의가 있어야 한다. 즉, 양측이 각각 소장하고 있는 자료에 대한 목록 정보를 교환하는 일은 도서관 업무 분야에서 교류협력 중 가장 실현가능성이 높으며, 그 효과도 높을 것이다. 물론 여기에는 각종 서지류의 협동작성이 포함된다. 이것은 정보자료 교류 및 도서관 상호대차의 전제가 되는 주요 도구 이므

로 무엇보다도 선행되어야 할 것이다. 물론 전면적으로 실시하기에는 어려움이 있겠지만 우선 순수학문이나 기초과학과 같은 분야부터 분야별로 시작하는 것도 현실적인 방법이라고 할 수 있다.

학술정보의 공유를 실행하기 위해서는 우선 정보의 표준화가 선행되어야 하는데 이는 정보내용을 표준화하려는 것이 아니고 정보교환이나 유통이 원활히 행하여 지도록하기 위하여 여러 가지 정보의 표현형식과 유통절차를 표준화하는 것을 의미하는 것이다. 즉, 목록을 표준화하여 분담목록시스템을 통한 종합목록 데이터베이스의 구축을 이루는 것은 통일 후 도서관의 혼란을 최소화 할 수 있는 하나의 방법일 것이다. 또한, 분담목록의 원활한 수행을 위해서는 종합목록이 데이터베이스화 되어야 하고 참가 도서관들의 목록업무가 전산화되어 있어야 하며, 종합목록은 전산망으로 연결되어 협력도서관에서도 접근이 가능하여야 한다. 효과적인 분담목록을 위해서는 목록과 관련된 사항이 표준화 되어야 하며, 이를 통해 협력도서관은 온라인으로 종합목록을 갱신하고 이용할 수 있도록 해야 한다. 이러한 모든 전반적 필요사항들이 모두 실시되기에는 어려움이 있겠으나, 단계적 계획을 통하여 기초적 환경 설정과 표준화부터 시작해 볼 필요가 있다.

국가적 전자도서관을 구축하기 위해서는 여러 가지 사업이 이루어져야 하겠지만 크게 보면 도서관 업무의 전산화, 정보의 네트워크 공유화, 정보의 디지털화, 정보의 지식화의 4단계로 볼 수 있다. 북한의 경우는 현재 어느정도 도서관 업무가 전산화 되어 있고 네트워크 현황이 어떠한지 알 수 없고, 남한의 경우는 도서관 업무의 전산화와 정보의 네트워크 공유화 단계를 시도하고 있거나 구축하고 있다. 이상적인 전자도서관 환경을 구축하기 위해서는 우선적으로 도서관업무의 전산화와 종합목록이나 정보유통을 위한 표준화가 이루어져야 하므로 통일 후의 혼란을 줄이고 남북의 진정한 학술교류를 지원하기 위해서는 남북 전자도서관 관련 위원회를 구성하여 이러한 문제를 단계적으로 함께 해결해 나가야 할 것이다. 또한, 물리적인 도서관의 운영과는 달리 전자도서관을 운영하는 데는 전자출판이나 저작권, 정보의 가치 및 보안과 같은 여러 가지 문제가 발생할 수 있으므로 이러한 문제에 대해서도 충분한 검토를 거쳐 서로의 이익을 해치지 않는 범위내에서 협력할 수 있도록 해야 할 것이다.

북한은 내외의 환경을 고려해 볼 때 변화가 불가피하다. 또한, 북한의 개방과 변화가

남북 관계의 진척에 우선적인 요인으로 여겨지므로 통일환경의 개선을 위하여 먼저 북한의 변화를 도와야 한다. 그러나 이러한 변화는 지나친 무리가 없는 범위내에서 이루어져야 하므로 이를 안정적으로 유도하기 위하여 북한과의 인적, 물질 교류를 확대하고 경제부분의 협력을 꾸준히 모색해 나가야 하는 것이다. 이를 위한 물질적 역량의 배양이나 정책적, 법적, 제도적 측면의 정비방안도 마련되어야 하지만, 이와 함께 사회적 융화를 위한 대책도 필수적으로 포함되어야 하는 것임은 두말할 필요가 없다. 더욱이 통일의 추진과정을 뒷받침하고 통일 이후의 국가에서 삶의 질을 향상시키기 위한 문화적 측면의 사전 함양 작업은 대부분 물질적·제도적 측면보다 훨씬 많은 시간을 필요로 하는 것이라는 점에서 중·장기적 안목에서 일찍부터 서둘러 추진되어야 한다.

통일을 위한 협력과 통일후의 사회적 문제를 최소화하는데 필수적인 주민들간의 융화를 위하여 우선적으로 도서관을 통한 순수한 학술적 자료의 교환을 하게 하므로써 북한의 개방과 변화를 유도하며 남북간의 동질성 회복의 초석이 될 수 있다는 점에서 본 연구의 중요성을 강조하고자 한다.

정보화정책은 선진정보사회를 실현하기 위해 각 부문과 부처간의 정보화를 서로 연결하고, 국가경쟁력 강화의 토대로서 통합적 효과를 거두게 하기 위한 방향제시 및 기획조정역할을 수행하는 데 핵심적인 기능이 있다. 그러나 이런 시대적 추세에도 불구하고 현재 북한은 인터넷 접근이 불가능한 곳이며 남한에서도 사상성에 위협을 받을 수 있다는 위험성 때문에 북한관련 사이트에 접근하는 것도 막고 있는 실정이므로 당장에 전자도서관 교류를 시작한다는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 따라서, 공동의 전자도서관 구축을 위해서는 먼저, 남한과 북한의 대표적 공공도서관 또는 국립도서관을 선정하고 양측의 도서관 관련 전문가들로 위원회를 구성하여 상호교류를 위한 제도적인 장치를 마련하여야 하며 그러한 제도하에 상호교류를 시작하되 서로의 이익에 해를 주지 않는 범위내에서 순수한 학술적 교류와 문화적 교류로 시작하여야 한다. 학술자료의 교환을 위한 상호대차 시스템 구축과 더불어 남한과 북한의 대표 도서관들은 통일된 도서관 공동 홈페이지를 구축한다. 이렇게 함으로써 공동 홈페이지를 통한 통합형 도서관과 각자의 체제를 유지하고 상호의존하는 병존 협력형의 모델을 함께 적용하여 효과적인 도서관 협력체제를 구축할 수 있도록 한다.

남북 양측의 환경적인 요건으로 인하여 전자도서관을 통한 교류는 시기상조일 수 있

으므로 우선은 물리적 형태의 도서관 협력을 추진하면서 전자도서관의 구축에 대하여 논의해 나가는 것이 현실적이다. 그리고 계속적인 정책적 논의를 통하여 디지털 데이터, 검색시스템, 통신망, 하드웨어, 제도적 장치, 그리고 서로의 이익에 해를 끼치지 않을 효율적 관리적 시스템을 갖출 수 있도록 한다면 전자도서관을 통한 문화 교류 및 학술 정보가 효과적으로 이루어질 수 있는 기반이 마련되어 서로의 이질감을 극복하고 통일에 대비할 수 있는 여러 가지 여건 마련에도 기여할 수 있을 것이다.

1. 서 론

동서간의 화해의 시기에 들어서고 정치, 경제적 환경변화로 인해 한국의 국제관계에도 많은 변화가 일어났으며 현시대는 체제와 이념보다는 자국의 이익을 확보하는데 더 많은 노력을 기울이게 되었다. 이러한 시대적, 정치적 상황으로 인해 통일에 대한 관심이 증대되고 통일에 대비한 여러 가지 방안들에 대한 필요성 역시 증가하고 있다. 남북의 오랜 분단으로 인한 상호불신, 이질감의 해소, 민족 동질성 회복이라는 근본적 문제 해결을 위해 교류의 필요성은 양측에서 모두 인정하는 사실이다. 통일의 성공여부는 외면적인 통일뿐 아니라 내면적인 통합, 즉, 사회적 융화에 달려있다고 보아야 하나 이는 어느 한 쪽이 일방적으로 준비하여 이루어지는 것이 아니라 양측의 공동 노력이 있어야 한다. 지금까지 보아온 사실로는 남북간의 상호교류는 북한의 긍정적인 태도, 즉, 개방의 가능성에 달려있다고 해도 과언이 아님을 알 수 있다. 이러한 상황에서, 양측의 이질감을 해소하기 위한 여러 가지 노력들 중 가장 효과적인 방법으로는 교육, 문화, 그리고 학술활동의 교류를 통한 방법을 들 수 있다. 그러나 교육과 문화, 학술활동의 교류는 많은 시간을 요구하는 일이므로 통일을 대비한 사회적 융화에 그 목적을 두고 정책이나 방안 마련이 장기적인 안목속에서 이루어져야 하겠지만 여러 사회적인 문제로 인해 쉽지 않은 일이다.

남북 교류 문제를 검토함에 있어서 가장 중요한 문건은 90년대 초 문화부가 신설되면서 통일원과 함께 발표한 “남북 문화 교류의 5대 원칙”이다. 5대 원칙은 ①분단 이전의 민족 전통 음악의 교류, ②승부 및 경쟁적 분야의 배제, ③전통 문화의 원형을 변형, 훼손하는 표현 양식 지양, ④쉽고 작은 일에서부터 시작, ⑤공동 실행을 위한 지속적인 노력을 들고 있다. 여기에는 여러 가지 이견이 있을 수 있겠으나, 남북 문화 교류가 극히 형식적이 되어 온 이유는 남북 양측의 당국이 남북간의 교류를 정치적으로 이용하려 하였고, 상대를 경쟁의 상대로 생각하였기 때문이며 따라서 보다 현실적으로 교류를 진행시키기 위해서는 남북 문제에 대한 정보를 획기적으로 국민들에게 개방하고 여러 가지 불합리한 법과 제도의 개선이 이루어져야 한다.¹⁾ 남북은 1992년 9월 3일의 남북 고위급회담 교류협력분과위 제7차 회의에서 정보자료의 교환, 공동연구조사 및 편찬사

1) (염무웅, 1993)

업을 실시키로 하였으나, 교육과 문화활동 교류의 중심적인 역할을 수행할 수 있는 도서관을 활용하는 문제에 관해서는 언급하지 않았다. 물론 교육, 학술적 교류에는 사상적인 측면과 같은 서로의 이익을 해칠 수 있는 가능성에 따른 위험성이 있을 수 있으나, 정치적인 요소를 배제하고 효과적으로 정책을 수립할 수 있다면 도서관을 통한 상호간의 교류와 이에 따른 동족간의 융화를 효과적으로 도모할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 남북 양측의 연구와 문화활동에 있어 남북의 교류 활성화를 도모하며 북한을 개방으로 유도할 수 있도록 도서관을 활용하는 방안에 대해 논의해 보고자 한다.

본 연구의 내용 및 범위를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 남북의 통일이 실행되면 정보의 흐름이나 유통과정에도 많은 혼란이 야기되므로 이를 어떻게 운영할 것인가에 관한 문제에 직면하게 된다. 따라서 통일전에 장기적인 계획을 수립하여 도서관을 통한 양측의 문화적, 학술적 교류를 시작한다면 도서관은 양측 주민들간의 이질화 극복에 공헌하여 통일후의 사회적 혼란에 대비할 수 있을 뿐 아니라 변화된 정보환경의 변화에도 대비할 수 있다. 이에 본 연구는 남북 양측의 도서관 협력이 정책적으로 수립되어야 하는 당위성과 정책적 요소들을 검토하고자 한다.

둘째로, 통일 전에 도서관 협력을 통한 동서독의 정보교류의 경험이 있는 독일의 경우를 연구하고 남북의 도서관 현황을 분석하여 실제적으로 남북간의 도서관의 협력을 수행하기 위한 여러 가지 문제점들과 방안들을 연구하여 도서관 협력 모형을 제시하고자 한다. 셋째로, 남북 양측의 도서관 관련 전문가들로 구성되는 위원회의 정책방안에 따라 물리적 형태의 도서관의 상호교류를 수행할 뿐만 아니라 이와 더불어 각각 남북의 대표도서관들의 공동 전자도서관을 구축하여 운영하는 방안에 대한 가능성을 검토해보고자 한다.

2. 독일의 경우

동서독의 경우에는 통일 전후에 이미 교류를 모색하고 공동의 도서관 제도를 구축하고자하는 여러 가지 노력들이 이루어졌으므로, 통일을 대비하는 우리에게도 동서독의

업을 실시키로 하였으나, 교육과 문화활동 교류의 중심적인 역할을 수행할 수 있는 도서관을 활용하는 문제에 관해서는 언급하지 않았다. 물론 교육, 학술적 교류에는 사상적인 측면과 같은 서로의 이익을 해칠 수 있는 가능성에 따른 위험성이 있을 수 있으나, 정치적인 요소를 배제하고 효과적으로 정책을 수립할 수 있다면 도서관을 통한 상호간의 교류와 이에 따른 동족간의 융화를 효과적으로 도모할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 남북 양측의 연구와 문화활동에 있어 남북의 교류 활성화를 도모하며 북한을 개방으로 유도할 수 있도록 도서관을 활용하는 방안에 대해 논의해 보고자 한다.

본 연구의 내용 및 범위를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 남북의 통일이 실행되면 정보의 흐름이나 유통과정에도 많은 혼란이 야기되므로 이를 어떻게 운영할 것인가에 관한 문제에 직면하게 된다. 따라서 통일전에 장기적인 계획을 수립하여 도서관을 통한 양측의 문화적, 학술적 교류를 시작한다면 도서관은 양측 주민들간의 이질화 극복에 공헌하여 통일후의 사회적 혼란에 대비할 수 있을 뿐 아니라 변화된 정보환경의 변화에도 대비할 수 있다. 이에 본 연구는 남북 양측의 도서관 협력이 정책적으로 수립되어야 하는 당위성과 정책적 요소들을 검토하고자 한다.

둘째로, 통일 전에 도서관 협력을 통한 동서독의 정보교류의 경험이 있는 독일의 경우를 연구하고 남북의 도서관 현황을 분석하여 실제적으로 남북간의 도서관의 협력을 수행하기 위한 여러 가지 문제점들과 방안들을 연구하여 도서관 협력 모형을 제시하고자 한다. 셋째로, 남북 양측의 도서관 관련 전문가들로 구성되는 위원회의 정책방안에 따라 물리적 형태의 도서관의 상호교류를 수행할 뿐만 아니라 이와 더불어 각각 남북의 대표도서관들의 공동 전자도서관을 구축하여 운영하는 방안에 대한 가능성을 검토해보고자 한다.

2. 독일의 경우

동서독의 경우에는 통일 전후에 이미 교류를 모색하고 공동의 도서관 제도를 구축하고자하는 여러 가지 노력들이 이루어졌으므로, 통일을 대비하는 우리에게도 동서독의

도서관 교류를 살펴보는 것은 미래의 남북 도서관 교류 및 정보교류의 가능성을 타진해보고 파생되는 문제점을 파악하는데 많은 도움이 될 것이다. 독일의 경우, 1972년 6월 양독간의 기본조약체결 이전까지의 문화교류는 주로 민간차원의 교류가 이루어지다가 1986년 5월 6일 문화분야에서의 상호협력을 증진시킬 목적으로 「문화협력에 관한 협정」을 체결하여 문학, 미술, 음악, 영화, 학술, 교육, 도서, 출판, 방송, 체육, 청소년문제 등 포괄적인 분야가 망라되고 문화원, 도서실등의 교환설치가 포함되었다. 이에 따라, 상호대출 뿐만 아니라 2차 자료를 비롯한 각종 참고서지등을 교환하는 활동을 하였고, 도서 전시회등의 교류를 시작하였다. 또한 공공도서관을 통한 교류를 위하여 공공도서관의 존재의식과 도서관 협력에 관한 문제와 학술도서관과 자료제공서비스등의 다양한 측면을 고려하여 이념적인 것은 제외하고 순수한 학술정보만의 교류에 치중하여 법적제도를 만들고자 하였다. 그 결과 학자, 학생들이 정보 및 문화교류를 통하여 교육과 학술분야의 협력을 광범위하게 추진할 수 있었다. 또한 1990년 6월 동서독 도서관 당국자들은 통일을 대비하여 전문가 그룹과 함께 모여 수립하기 위한 효율적이고 상호유익한 정책보고서를 작성하였으며 여기에는 29명의 도서관 및 문헌 정보학 학자들이 참여하여 동독 도서관의 법적인 보장, 단기간의 보조 프로그램과 장기적 도서관 구조조정, 기본 장서의 개발, 도서관 예산 모델, 도서관 기준과 표준치의 발전안, 도서관 건축과 유지 보수의 보조 프로그램, 사서, 정보 전문가 교육의 새개정안, 공공도서관의 존재의식과 필요성과 발전안, 지역적, 전국적 도서관 서비스의 협력과 같은 구체적인 안건들이 포함되어 있으며 이러한 안건들을 해결하기 위하여 공공도서관, 도서관 직원과 교육, 학술도서관과 자료제공서비스, 지역적, 전국적서비스와 이와 관련된 중앙기구, 도서관 조직과 법적인 문제에 관련된 6개의 전문가 조직을 구성하여 각 분야별 세부적 중장기 발전계획을 내놓았다.²⁾ 그 세부적 사항들을 살펴보면 다음과 같다.

2.1 공공도서관

동독의 공공도서관은 소련 공공도서관의 이념에 기초하여 사회주의적 이데올로기를

2) 한상완. 1996. "통일을 대비한 남북한 도서관 정책과 제도에 관한 연구." 한국문헌정보학회지. v.30, n.1, p.109.

확고히 하고 사회주의적 문화를 확장시키는 공공도서관의 역할에 중점을 두고 학문적, 기술적 혁명, 평등한 사회주의적 교육시스템, 사회주의적 문화혁명의 지속에 입각한 사회주의적 통속소설, 막스레닌니즘의 자료들로 구성되어 있었다. 이러한 동독의 도서관들은 계획경제정책하에서 중앙집중식 시스템으로 발전, 관리되어왔던 반면 서독의 공공도서관들은 지방자치제 중심의 체제하에 분산식 시스템을 유지하고 있다. 동독의 도서관에 대해서는 정확한 통계는 없는데 부락도서관, 농촌지역중앙도서관, 시도서관 등 대단히 많은 도서관이 있고, 베를린을 중심으로 각 지역도서관을 연결하는 네트워크가 정비되고 있었다. 동독주민은 급격한 변화에 대응하기 위한 새로운 지식의 요구가 많으며, 특히 민주사회의 적용에 필요한 정치, 경제, 법률, 컴퓨터 서적류와 도피문화, 서방세계에 관한 여행서적 등을 많이 요구하고 있다.³⁾ 이에따라 통일 후에 새로운 지방자치체제하에서의 공공도서관 운영을 위한 정책들이 필요하게 되었는데, 공공도서관에 관련된 전문가 그룹은 다섯가지 사업을 아래와 같이 정리하여 공공도서관 장서의 기준과 표준치, 예산, 건물, 업무, 직원에 관한 프로필을 내용으로 하는 프로필과 주정부의 법에 공공도서관의 설립이 명시되어야 하는 것 외에 주정부는 주정부 예산으로 각 시마다 전문공공도서관센터 설립토록 하는 권고안을 내놓았다.

- 공공도서관 운영을 위한 사업

1. 공공도서관의 새로운 행정체제로의 정립
2. 혼란기에 대처할 수 있는 임시 규정
3. 지역적, 전국적 구조
4. 새로운 주정부 헌법에 도서관을 각 주의 의무조항으로 삼입, 촉진
5. 중앙집권식 예산책정을 주정부의 시와 다른 하위지방자치단체 단위로 위임⁴⁾

그러나 이러한 사업들은 공공도서관의 폐쇄나 40%의 장서폐기처분, 주정부의 예산빈곤, 비용, 효과, 서비스 면에서 본 경적된 인사관리의 어려움과 같은 문제점에 봉착하게

3) 김순원. 1994. "통일독일의 도서관 및 정보서비스체제 정비에 관한 연구. 한국문헌정보학회집. v.26, 6월호. p.235-255.

4) 노문자. 1994. "통일독일의 도서관 통합과정." 도서관문화. v.35, n.1, p.20.

되었다. 또한, 도서관에 관한 이해의 차이와 경쟁심리등이 동서독의 도서관 융화에 걸림돌이 되었다.

2.2 도서관의 직원과 교육

동서독 도서관의 이념이 서로 다르므로 사서들의 경험과 가치관이 다른 것은 당연한 일이다. 따라서, 양측이 모두 수긍하는 교육정책을 수립해야 한다는 문제가 발생하게 되었다. 이를 위해 1991년 1월 동독도서관사서, 정보전문가들의 자격을 인정하여 동등한 대우를 받게 하는 것과 서독의 자격증과는 다르게 명칭되고 있는 동독의 자격증을 동일한 조건하에 사용되어 지도록 하는 문제들에 대한 해결안이 제시되었다. 또한, 사서에 관한 명칭의 통일을 위해 동독의 명칭을 서독의 명칭으로 통일하는 통일안을 마련하였다.

2.3 학술도서관 자료제공 서비스

1989년 신규 구입도서수를 살펴보면 서독은 학생당 2.4권인데 비해 동독은 5.2권으로 서독을 상회하고 있으며, 인원적인 측면에서도 서독은 직원당학생수가 176명인데 비해 동독은 54명으로 나타나고 있으며, 대출수에서는 서독은 직원당 약 5,000권인데 비해 동독에서는 3,500권으로 나타나 동독이 통계결과로서는 좋은 것으로 나타나 있으나 이는 서독에서는 통계대상에서 제외되는 소규모 도서관도 동독에서는 모두 포함시킴으로써 이러한 결과가 나타난 것으로 분석하고 있다.⁵⁾ 동독의 학술도서관에 있어서 가장 큰 문제점은 역시 서독문헌의 부족이므로, 장서와 시설을 서독의 수준에 맞추기 위해 예산이 책정되고, 기본적 학술 도서를 구입하도록 하기 위해 서독 사서들의 자문을 얻는 것이 일반화 되어있었다. 그러나, 차차 동독 사서들이 자체적으로 자료 선정을 할 수 있도록 하였다. 독일 도서관 연구소의 주도하에 이루어진 이러한 사업은 동독 도서관의 경쟁력 강화에 많은 도움을 주었다. 또한, 장기적인 안목에서 볼 때 지역도서관의 중요성을 인식하고, 한 지역의 자료에 대한 납본제를 책임지고, 해당지역에 관련된 자료를 빠짐없이 수집하며, 지역서지를 발간하며, 해당지역의 종합목록센터로서의 기능과

5) 김순원.

경우에 따라서는 그 지역의 도서관 협동센터의 기능도 수행하며, 상호대차에서의 조정 도서관 역할을 하며, 전문가의 평생교육을 조직 관리하는 지역도서관을 강화하기 위하여 새로운 예산을 책정하여 지원하였다.⁶⁾ 또한 학술도서관은 복사기, 컴퓨터, 기계화를 위한 설비와 장서확충에 대응할 수 있는 공간 확보 등이 시급한 문제로 제기되고 있다. 일반적으로 기능과 규모가 유사한 도서관을 비교할 때 동독도서관들은 서독도서관들에 비해 인원적인 면에서는 충실하지만 관리기술의 낙후와 요구가 많은 교과서, 실용서 및 자본주의의 적용에 필요한 다양한 교양서의 부족이 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다. 따라서, 이러한 문제점들의 보완을 위한 노력을 지속적으로 전개하고 있다.⁷⁾

2.4 지역, 전국적 서비스

독일은 이상적인 상호대차, 도서관 협동체제의 구축, 기술적인 네트워크, 표준과 기준에 관련된 문제들이 해결되어야 한다고 보고, 상호대차촉진방안을 연구하고, 신속한 상호대차를 위해 축차간행물 서지기구와 종합목록을 빠른 시일내에 CD-ROM에 수록하는데 주력하였으며 외부 데이터베이스의 구입에 대한 권고인도 내놓았다. 또한, 동독에서는 취약했던 협동체제의 구축을 위하여 다음과 같은 정신에 입각하여 비용모델과 비용추정안을 내놓았고, 지역간의 협약을 위한 표준조약서도 제시하였다.

- 협동체제의 구축을 위한 기본 정신
- 자료의 제공과 서지정보의 제공은 신속하고 정확한 서비스정신에 입각해야 한다.
- 각 도서관은 이용자와 서비스의 비율에 적합한 현실성 있는 도서관 규모를 제정립하여야 한다.
- 이용자 서비스는 기존의 자료를 최대한 활용해야 한다.
- 동독의 도서관은 서독의 협동네트워크와 협력해야 한다.
- 이 협력체는 협약상의 규정에 따라 이루어져야 한다.
- 제원조달은 일시적인 투자 뿐만 아니라 운영비용도 감안해야 한다.
- 공동의 약정이나 표준은 지켜져야 한다.

6) 노문자

7) 김순원.

이러한 협동체계를 구축하고자 하는 독일의 노력은 지역적 특성을 고려한 다음의 4개의 협력체를 탄생시켰다.

- Sudwestverbund und Sachsischer Bibliotheksverbund
- Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
- Norddeutscher Bibliotheksverbund Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein
- Berlin-Brandenburg

2.4.1 상호대차제도의 정비

분단이후, 동서독간의 공공도서관 장서의 대출교류는 일반적으로 무난히 진행되었고 그 양도 적지 않았다. 동독측은 동독에 없는 서방세계의 전문서적을 장기대출교류를 통해서 입수하는 문제에 큰관심을 갖고 있었다. 그러나 서독의 공공도서관이 동독과의 대출교류를 통해서 입수하고자 노력하는 것은 동독측 도서관에만 남아있는 장서나 고서적 또는 주로 지지학분야 같은 것이었다. 기록분야의 협조분야에서는 공무상 또는 학술상의 목적을 띠고 있는 것은 자료의 입수가 용이해졌고 상호주의적 토대위에서 확대되고 완화되었다. 예를들어 연방문서실, 외무성 정치문서실 또는 지방공공단체 문서실과 같은 서독내의 문서실 이용은 일반적으로 서독인 이용자에게 허용하는 것과 같은 정도의 편의를 동독인 이용자에게 제공하였다. 그러나 동독측은 서독인이 학술적인 목적으로 동독의 중앙 또는 지방문서실을 이용하려는 것을 종종 거부하였다. 양독 학술도서관 사이의 대출은 비교적 협조가 잘 이루어지고 있는 반면 국립문서실분야에서는 제한되었다.⁸⁾

동서독의 통일과 함께 도서관 활동의 여러영역에서 독일을 포괄하는 문헌공급시스템의 재편성이 진행되어 왔지만, 기본적으로 구서독의 모형을 구동독측에 확대시켜 가는 것이라 할 수 있다. 제 2차 세계대전으로 타격을 받은 독일은 전국적인 규모로 학술문헌을 효율적으로 정비하기 위하여 서독학술진흥원(Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG)

8) 정분희

이 서독의 학술연구의 활성화와 그에 필요한 재정지원을 하기로 하였다. 이에 따라 학술 자료수집을 위한 자료 수서 부서를 설치하여 여기에 필요한 도서관 자료 전문위원회 (Bibliotheksausschuss)를 구성하여 첫째, 각 도서관이 하나 내지는 다수의 전문분야 자료를 집중적으로 수서, 정리, 보존, 이용케하는 것, 둘째, 지원이 대학도서관에만 한정되나 대학도서관도 전국적으로 상호대차제도에 따라 장서의 관외대출을 허용하는 도서관에만 지원을 하도록 하고, 또한 학술연구에 필수적이라고 인정된 소장사항을 갖춘 도서관에만 지원을 하는 것, 셋째, 외국연속간행물의 수집, 넷째, 도서관과 그들 사업육성정책의 최상협력 효과를 바탕으로 수행하도록 한다는 원칙하에서 재정지원이 이루어졌다. 독일학술진흥원의 재정지원은 대학도서관의 정상운영예산을 경감하기 위한 것이 아니라, 분야별 분담학술도서 수서시스템(Sondersammelgebietsprogramm, SSG-Programm)에서 도서관들은 도서관 정상운영비이외에 공동수서 계획에 따라 분담받은 학문분야의 자료 구입비만을 별도로 지원받도록 하였다. SSG-Programm에서는 정신과학을 포함한 모든 학문분야를 대상으로 하고 있지만, 그중에서도 최신 연구성과의 신속한 정보제공이 필요한 학문분야에 대해서는 4개의 전문분야를 지정해 각 분야별 문헌을 집중적으로 수집하여 전국서비스를 실시하는 중앙전문도서관을 설립하였다.⁹⁾

중앙전문도서관은 SSG-Programm 참가도서관들과 더불어 독일에서 분야별 전국적인 문헌공급을 담당하는 기관으로서의 위치를 확고히 하고 있는데, 주요 역할은 전문분야의 학술잡지 및 도서의 망라적 수집(기술보고서, 회의록, 정부간행물, 통계, 회사업무보고서등)과 서지, 목록작성, 그리고 독일의 전통적인 상호대차형태 이외의 직접주문을 통한 학술연구 및 산업계의 요청에 대응한 신속한 정보제공이다.¹⁰⁾ <표1>는 독일도서관 연구소에서 발행하고 있는 1990년 도서관통계의 중앙전문도서관 상호대차 현황이다.

9) 노문자, 1987. "서독국가립동수서정책: SSG-Programm." 국회도서관보, v.24, n.3, p.30-49.

10) 김순원

<표 1> 중앙전문도서관 상호대차 현황

	기술정보도서관	의학중앙도서관	경제학중앙도서관	농학중앙도서관	합계
접수총건수	447,448	395,152	31,395	35,333	909,328
구서독에서의 접수건수	177,557	200,099	30,026	29,584	437,266
순수접수건수	378,483	335,817	22,358	25,879	762,537
문헌복사건수	334,483	315,160	12,203	20,695	682,541

*순수 접수건수는 접수총건수에서 실제로 제공된 건수. 현물대차와 문헌복사 포함

중앙전문도서관은 독일전체학술도서관에서 상호대차의 순수접수건수가 약 27%, 문헌복사 건수는 약 41%를 차지하고 있어 독일의 문헌공급시스템에 있어서 중요한 기능을 수행하고 있다는 것을 알 수 있다.

또한, 독일은 지역종합목록을 기반으로 하여 지역수준과 전국수준의 도서관 협력활동을 실시하고 있으며, 지역종합목록을 중심으로 국립도서관과 학술도서관 및 공공도서관, 전문도서관 등 관종을 초월한 전국적 상호협력체제를 유지해 오고 있다. 구서독에서는 상호대차를 위해 7개의 지역종합목록이 형성되어 있는데, 조직으로서의 지역종합목록을 중앙목록(Zentralkatalog : ZK)이라 부르며, 지역도서관의 장서현황에 대한 정보센터의 기능을 수행하고 있다. 전국수준의 상호대차제도에 참가하기 위해서는 질 높은 도서관서비스를 실시할 수 있는 직원의 배치와 서지도구 등 이용체제가 정비되어 있어야 하며, 각 도서관은 중앙목록에 의한 심사와 관할주 교육부의 승인을 얻어야 한다. 참가형태는 시스템에 직접참가하는 방법과 지도도서관(Leitbibliothek)을 통해 간접적으로 참가하는 방법이 있는데, 통상적으로 대학도서관이나 비교적 대규모 공공도서관 혹은 지역의 남본도서관인 주립도서관 등 지역에서 중심적인 도서관들이 지도도서관을 맡고 있다. <표 2>는 1991년 지역종합목록을 중심으로한 상호대차 통계이다.¹¹⁾

11) 김순원

<표 2> 지역종합목록 상호대차 통계

지역 종합 목록		각지역에서 발생한 상호대차	지역종합목록을 정유한 상호대차				
			지역 상호 대차	전국상호대차		합 계	지역종합목록에서 소장이 확인된 건수
				해당지역	타지역		
구 서 독	바덴뷔르템베르크 중앙목록	541,643		81,774	104,937	186,711	82,929(44.4%)
	바이에른 중앙목록	395,398	9,606	93,976	147,838	251,420	143,735(57.2%)
	베를린중앙목록	96,761	2,124	10,012	82,543	94,679	11,863(12.5%)
	헤센중앙목록	319,928		50,111	89,956	140,067	36,729(26.2%)
	니더작센중앙목록	332,497	16,669	162,668	142,966	322,323	192,199(59.6%)
	북 독일중앙목록	150,909		63,830	75,353	139,183	43,907(31.5%)
	노르트라인, 베스트팔렌 중앙목록	740,508	2,660	94,212	72,594	169,466	42,689(25.2%)
소 계		2,577,644	31,059	566,603	716,187	1,303,849	554,021(42.5%)
구 동 독	상호대차, 중앙목록연구소			2,128	52,291	54,419	15,783(29.0%)
	메칼렌부르크, 포포메른 중앙목록	44,452		16,762	1,347	18,109	2,771(15.3%)
	작센, 안할트중앙목록	53,726		26,935	21,760	48,695	9,457(19.4%)
	작센중앙목록 (드레스덴)	82,788		15,354	16,463	31,817	3,730(11.7%)
	작센중앙목록 (라이프치히)						
	튀링겐중앙목록	58,209		12,072	11,451	23,523	5,656(23.8%)
소 계		239,175		73,251	103,312	176,563	37,347(21.2%)
합 계		2,816,819	31,059	629,854	819,499	1,480,412	591,398(39.9%)

전되는 통로를 마련할 수 있다. 또한, 남북 도서관 상호협력은 자료, 정보의 이동뿐만 아니라 인원의 이동을 유발하기에 여기서 또 다른 차원의 협조 관계를 유발하며, 도서관 상호협력을 하고 있는 양자간에 기능적인 상호의존관계가 생기면 공동의 통합이익이 생겨나고, 이 공동이익은 두 사회를 불가분하게 만들기 때문이다. 다시말해 남북한 도서관 협력은 현 시점에서 우리가 할 수 있는 가장 가능성이 큰 분야로 이를 통해 우리 언어와 민족사를 통일하는 탈이데올로기, 탈체제 차원의 동질성 회복을 전개할 수 있으며, 이로 인해 긴장완화와 나아가 통일에 기여할 수 있다고 보고 있다.³²⁾

통일이 되기까지 남북 도서관 정보교류의 범위는 군사, 외교, 경제 및 국가기밀에 속하는 최신 과학기술 정보를 제외한 학술적인 정보를 중심으로 이루어질 수밖에 없을 것이다. 여기서 학술정보란 학술적 목적으로 연구, 기록, 간행, 배포되고 있는 정보를 말한다. 정보교류는 양측이 모두 생산하고 받아들일 수 있는 것으로서, 다음과 같은 정보 자료가 있다.

- 1) 1차자료 : 1차자료란 새로운 원저적 이론이나 사실을 발견한 사람 자신이 그 내용을 처음으로 기록한 정보로 원문의 내용을 전혀 가공하지 않은 것을 말하며 도서와 소책자 등의 연구저서, 학위논문, 학술회의록, 교과서, 기관의 간행물과 정간물, 신문, 그리고 규격, 특히, 제품목록, 정보통신 등과 같은 특수분헌등을 포함한다.
 - 2) 2차자료 : 2차자료란 1차자료에 포함되어 있는 내용을 어떠한 형식으로 가공하거나 재편성하여 재생산한 것으로 1차자료의 소재가 기록되는 것으로 백과사전, 인이사전, 주제전문사전, 편람, 용어집, 지도집, 인명록 등의 참고도서와 도서목록, 색인, 초록, 해제, 인용, 내용목차지와 같은 서지류를 포함한다.
 - 3) 3차자료 : 3차자료란 1차정보의 양이 방대하게 생산되자 그의 서지적 통정을 위하여 2차자료에서 얻어온 결과물을 공식출판물에 발표하는 것으로 초록지, 색인지, 서지, 종합목록등을 포함한다.
- 시청각자료 : 사지, 영화필름, 필름, 필름스트립, 마이크로필름, 마이크로카드, 마이

32)정분화

강대훈. 1990. 사회민혁을 위한 한국도서관운동론. 광주 : 도서출판.

교수들이 동독의 대학들로 대거 유입되면서, 장서의 부족과 낙후한 도서관의 시설에 대한 개선이 논의되기 시작하였다. Bonn의 지방정부는 단거리 통신망을 위한 예산을 대학들에 지원하였는데, 이는 도서관에 지원하는 것이 아니라 대학의 네트워크 구성을 위한 예산으로 지원되었다. 그러나, Wolkswagen Foundation의 grant는 도서관이 최신의 기술과 시스템으로 자동화를 할 수 있도록 하여 고도의 네트워크 환경을 갖출 수 있도록 한 것이다.¹³⁾

1991년에는 DFG의 위원회에서 도서관 자동화를 위한 지침서를 내놓았다. 이 지침서가 자동화과정에 있어 얼마나 결정적 역할을 수행하였는지는 알 수 없으나, 자동화 과정에 있어 필요한 사항에 관하여 전문가들의 의견을 모아 놓은 것이었다. 예를들어, Section C.2.1.4의 “operating system standards”에서는 Unix를 추천하는 상세한 이유를 기술해 놓았고, Section C.3.3에서는 지역시스템을 운영하는 직원에 대한 새로운 기술 훈련에 드는 시간적인 부족으로 인하여 중앙집권적 협동체제의 구축을 추천하였다.¹⁴⁾

1989년 이후, 독일과학재단의 주요 도서관 프로젝트는 동독의 대학과 연구소들을 연결하는 학술네트워크(WIN, Wissenschaftsnetz)에 지역의 도서관망(Lokale Bibliotheksnetz)을 가입하고, 지역도서관망은 궁극적으로 소규모 지방단위 시스템, 지역시스템, 전국적 협동시스템과 연결하여 결국은 하나의 DBV-OSI (German Library Network on the Basis of OSI (Open Systems Interconnection) Standards)를 구성하는 것이다. 이 OSI 모델은 도서관 분야에서 검색과 상호대차서비스를 제공하여 궁극적으로는 최종이용자에 자료제공서비스의 개선효과와 정보탐색, 서지정보, 자료청구, 대출까지도 연결, 외부데이터베이스의 사용을 통해 자료의 수서와 편복업무를 해결하고자 한 것이다.¹⁵⁾ 1993년 DBV-OSI II가 시작되었는데, 이는 Z39.50를 통하여 동일한 인터페이스를 통해 각기 다른 네트워크에 접근할 수 있도록 하고자 한 것이다. 최근의 또다른 프로젝트의 하나인 SUBITO는 상호대차의 속도와 효율성을 증가시키기 위하여 현재의 문헌전달 시스템을 집약화 한 것이다. 현재의 상호대차 요청은 2주에서 6주정도 소요되며 도서관에 있어서

13) Seadle, Michael. 1996. “Rebooting the East : Automation in University Libraries of the Former German Democratic Republic.” *Library Hi Tech*. v.14, n.4, p.29-44.

14) Seadle, Michael.

15) 노분자

는 비용 역시 20DM정도 들게 된다. 따라서, SUBITO는 이러한 상호대차의 비용과 시간 면에서의 비효율성을 줄이기 위하여 5DM 정도로 72시간 이내에 우편 전달할 수 있도록 하고자 하여 시작된 것으로, 구성된 시스템은 다음과 같다.

- 표준화된 주문 시스템 : 이 프로젝트에서는 독일 도서관의 표준이 될 수 있는 전자적 주문형식이 개발되었다. 모든 사람이 동일한 조건에서 SUBITO 서비스에의 접근을 가능하게 하기 위해서 기존 서비스 기관에서의 접근 외에도 전연방의 단일화된 주문시스템 SUBITO-Order를 자체적으로 구축하였다.
- 원문 검색시스템 : 잡지의 내용목차를 준비하여 개별 기사의 검색을 허용하는 데이터베이스를 ZDB 데이터베이스와 연결하는 시스템을 구축한다.
- 원문 제공시스템 : 전체적 제공과정의 처리를 해결하기 위하여 SUBITO 서비스를 제공하는 도서관들은 주문을 받고 처리한 후 도큐먼트를 전송할 수 있는 시스템을 필요로 한다. 문헌의 제공은 주문과 동일한 과정을 거쳐 이루어지며, 추가 비용을 부담할 경우 Fax 또는 우편으로도 제공된다.¹⁶⁾

최근, 독일에서는 더욱 많은 새로운 기금들이 전자도서관의 구축을 위해 구성되고 있다. 1996년 10월, DFG는 “디지털화된 문헌의 처리와 배포(distributed Processing and Delivery of Digital Documents)의 프로젝트를 공모하였는데 멀티미디어의 처리를 가능하게 한다는 조건하에 MeDoc, SUBITO, DBV-OSI를 확대하고, TIB QUICK 2000(a digital library of research reports in full text at the Technical Information Library in Hannover), IBIS(an Internet-Based Information System for Libraries at the universities of Dortmund and Bielefeld), INSTI(Innovation Stimulation of the German Economy through Scientific-Technical Information)을 시작하는데 지원하겠다는 발표를 하였다. 1996년 8월 14일에는 1996년부터 1999년까지 정부의 “Information as Raw Material for Innovation” 프로그램을 위하여 편성된 16억 DM의 예산을 전자도서관과 데이터베이스 프로젝트에 지원한다는 발표를 하였다.

16) Baker, Thomas. 1996. “German Library Networks in the Web Age.” *Library Hi Tech*. v.14, n.4, p.24-8.

2.5 중앙기구

전문가 그룹이 형성되면서 동서독의 중앙기구의 통폐합 작업이 진행되었다. 동독의 Methodische Zentrum과 Zentralinstitut für Bibliothekswesen은 서독의 독일도서관 연구소(DBI)로 통폐합되었다. 또한, 동독의 국립도서관이었던 독일도서관(Deutsche Bücherei, Leipzig)은 서독의 국립도서관인 독일도서관(Deutsche Bibliothek, Frankfurt)으로 합병되었으나 동독의 건물은 계속 유지되면서 업무의 재조정이 있었다. 그리고, 프랑크푸르트 독일 도서관은 국가서지의 발간과 배포, 정보기술과 커뮤니케이션기술의 발전, 독일명문헌유지의 업무를 담당하고, 라이프찌히의 독일도서관은 도서수집의 중앙센터, 독일도서와 활자박물관, 여러 가지 특수장서수집의 업무를 담당하도록 하였다.

2.6 도서관의 구조와 법적인 문제

독일은 도서관 구조와 법적인 문제를 위해 주의원인 법률가를 자문역으로 그들의 연구에 참여시켰다. 서독의 도서관의 업무에 관한 법은 행정규정으로 정해져 있다. 이와 달리 동독에서의 도서관법은 사회주의적 중앙집권식의 법규로 매우 포괄적이다. 따라서, 동독이 서독으로 흡수되면서 동독의 도서관을 서독의 도서관법에 융화되도록 하는 것이 주 안건이 되었다. 지원프로그램이나 계획은 주로 학술도서관 위주에서 공공도서관으로 확대되는 방식을 취하게 되었다.¹⁷⁾

우리나라와는 분단이라는 상황이 비슷한 독일의 통일은 우리에게 있어서도 많은 의미가 있다고 할 수 있다. 정치적인 통일은 사실상 단기간에 이루어 질 수도 있지만, 문화나 사회적 통일은 장기간이 요구된다. 독일의 경우, 1972년 기본조약 체결 후 14년이 경과한 1986년 5월에 이르러서야 문화협정이 체결되어 문화 및 교육의 교류가 활성화되기 시작한 것은 정치, 경제에 비해 이 분야의 교류가 얼마나 어려운 것인가를 잘 알 수 있게 한다. 그럼에도 불구하고 독일에서는 상호 여행은 물론 각종 문화행사의 방문, 서적전시회를 통한 출판의 교류, 학자 및 학생들의 교류가 끊임없이 이루어지고 있어 동서독의 사람들이 독일인의 문화적 동질성을 잃지 않도록 항상 노력하여 왔다는 것을 잘 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 통일 후 독일이 해결해야 하는 문제로서 주민들간의

17) 노문자

이질화로 인한 사회적인 갈등을 들고 있다. 이는 독일정부가 제도적인 통일에 치중한 나머지 양측 주민들간의 융화에 소홀했다는데 그 원인을 두고 있다.¹⁸⁾ 따라서, 우리의 경우는 아직 전반적인 정책적인 측면에도 더욱 관심을 기울여야 하지만, 통일후 실제로 문화, 학술적 측면의 교류를 실행하여 사회적 통합에 무리가 없도록 하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위하여 도서관을 효율적으로 활용한다면 문화, 학술적 교류를 더욱 활성화 시킬 수 있을 것이다.

3. 남북의 도서관

도서관의 역할은 정부정책, 여론, 경제상태, 이용자요구, 도서관직의 규범, 개개 도서관의 경험, 가치, 개인적 요구 등에 따라 다를 수 있으나, 일반적으로 본다면 지역사회 전체의 요구에 응하는 넓은 범위의 지식활동과 예술활동, 레크레이션 활동을 수행하며 학습과 교육 활동의 지원을 목적으로 한다. 또한 어떤 특정분야 또는 주제에 대한 자료를 적극 수집하여 연구, 조사 활동을 보다 효과있게 할 수 있도록 하기 위한 기관으로서의 역할을 수행하고자 하는 것이다. 특히, 현재와 미래와 같은 정보화 사회에 있어서는 많은 국가들이 국가 경쟁력을 높이기 위한 정보력 강화와 국민생활의 질적 향상을 가져오기 위한 도서관 서비스 향상에 더욱 많은 노력을 기울여오고 있다. 그러나, 남북 양측의 도서관은 정치적 기반과 제도, 방법과 성격, 목적과 이념, 성장과정에 있어 많은 차이가 있으므로, 그 서비스나 역할에 있어서도 차이가 있는 것은 당연한 일이다. 따라서 본 연구에서는 남북의 도서관 현황을 우선 파악함으로써 앞으로의 통일을 대비하는 도서관 정책수립에 도움을 주고자 한 것이다.

3.1 북한의 도서관

사회주의 경제체제에서의 도서관은 국가가 전적으로 설립, 운영하며 이념교육, 체제 유지, 국가시책 전달의 도구로 이용되고 사상의 자유, 집회의 자유, 언론의 자유가 실제

18) 통일원

이질화로 인한 사회적인 갈등을 들고 있다. 이는 독일정부가 제도적인 통일에 치중한 나머지 양측 주민들간의 융화에 소홀했다는데 그 원인을 두고 있다.¹⁸⁾ 따라서, 우리의 경우는 아직 전반적인 정책적인 측면에도 더욱 관심을 기울여야 하지만, 통일후 실제로 문화, 학술적 측면의 교류를 실행하여 사회적 통합에 무리가 없도록 하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위하여 도서관을 효율적으로 활용한다면 문화, 학술적 교류를 더욱 활성화 시킬 수 있을 것이다.

3. 남북의 도서관

도서관의 역할은 정부정책, 여론, 경제상태, 이용자요구, 도서관직의 규범, 개개 도서관의 경험, 가치, 개인적 요구 등에 따라 다를 수 있으나, 일반적으로 본다면 지역사회 전체의 요구에 응하는 넓은 범위의 지식활동과 예술활동, 레크레이션 활동을 수행하며 학습과 교육 활동의 지원을 목적으로 한다. 또한 어떤 특정분야 또는 주제에 대한 자료를 적극 수집하여 연구, 조사 활동을 보다 효과있게 할 수 있도록 하기 위한 기관으로서의 역할을 수행하고자 하는 것이다. 특히, 현재와 미래와 같은 정보화 사회에 있어서는 많은 국가들이 국가 경쟁력을 높이기 위한 정보력 강화와 국민생활의 질적 향상을 가져오기 위한 도서관 서비스 향상에 더욱 많은 노력을 기울여오고 있다. 그러나, 남북 양측의 도서관은 정치적 기반과 제도, 방법과 성격, 목적과 이념, 성장과정에 있어 많은 차이가 있으므로, 그 서비스나 역할에 있어서도 차이가 있는 것은 당연한 일이다. 따라서 본 연구에서는 남북의 도서관 현황을 우선 파악함으로써 앞으로의 통일을 대비하는 도서관 정책수립에 도움을 주고자 한 것이다.

3.1 북한의 도서관

사회주의 경제체제에서의 도서관은 국가가 전적으로 설립, 운영하며 이념교육, 체제 유지, 국가시책 전달의 도구로 이용되고 사상의 자유, 집회의 자유, 언론의 자유가 실제

18) 통일원

적으로 제한된 사회에서 자료에 대한 검열로 인해 국민의 정보접근권이 존재하지 않는다.¹⁹⁾ 따라서, 북한의 도서관도 이와 비슷한 실정일 것으로 여겨진다. 그러나 좀더 자세히 북한 도서관의 성격을 살펴보기 위하여 조선말 대사전을 보면 도서관은 “책을 비롯한 출판물을 정비, 보관하고 사람들이 널리 읽을 수 있도록 빌려주는 문화기관으로서, 도서선진과 책읽기 지도를 통하여 근로자들 속에서 당의 유일사상체계를 튼튼히 세우고 그들을 혁명화하며 노동계급화하는 과정을 촉진하는 기관으로서, 그리고 그들의 문화기술수준을 높여 사상, 기술, 문화의 3대혁명 수행에 적극 이바지하는 힘있는 수단이며 나라의 귀중한 문헌재부를 보관하는 중요한 문헌기관이다” 라고 정의하고 있어 북한의 도서관은 문화생활의 중심이나 교육의 중추적 역할을 도모하는 기관이라기 보다는 유일사상 체계를 더욱 확고히하고 대중의 노동 계급화를 위한 기관임을 명시하고 있다. 그러나 이러한 현실은 도서관에만 해당되는 것이 아니라 전체 문화나 교육활동이 이러한 유일사상 체계 확립과 노동의 계급화를 추구하고 있는 현실이므로 본 논문에서는 정치적, 사상적 문제는 제외하기로 하고 사실만을 기술하고자 한다.

북한의 도서관에 관련된 자료는 자료 자체도 입수하기가 어렵지만 입수된 자료라 하더라도 검증이 어려운 실정이라 연구에 근본적인 어려움이 있다. 그러나, 본 연구에서는 교류에 앞서 남북의 도서관에 관한 이해를 위하여 북한 도서관 실정에 관하여 제한적이지만 가능한 선행 연구와 자료들을 통해 살펴보고자 하였다.

3.1.1 북한 도서관 현황 및 운영체계

그러나, 현재의 도서관 현황과 장서량등에 관한 정확한 통계는 알 수 없고, 단지 북한 국립중앙도서관의 장서량에 관하여 1971년까지의 알려진 통계를 보면 <표 4>와 같다. 또한, 인민대학습당은 1985년 1600만책, 김일성 종합대학 도서관은 1983년 북한연구소에 따르면 200만권의 장서를 구비하고 있다고 한다.²⁰⁾

19) (이순자, 1997)

20) 북한연구소, 1983. 북한총람 : 1945-1982. 서울 : 북한연구소. p. 1212.

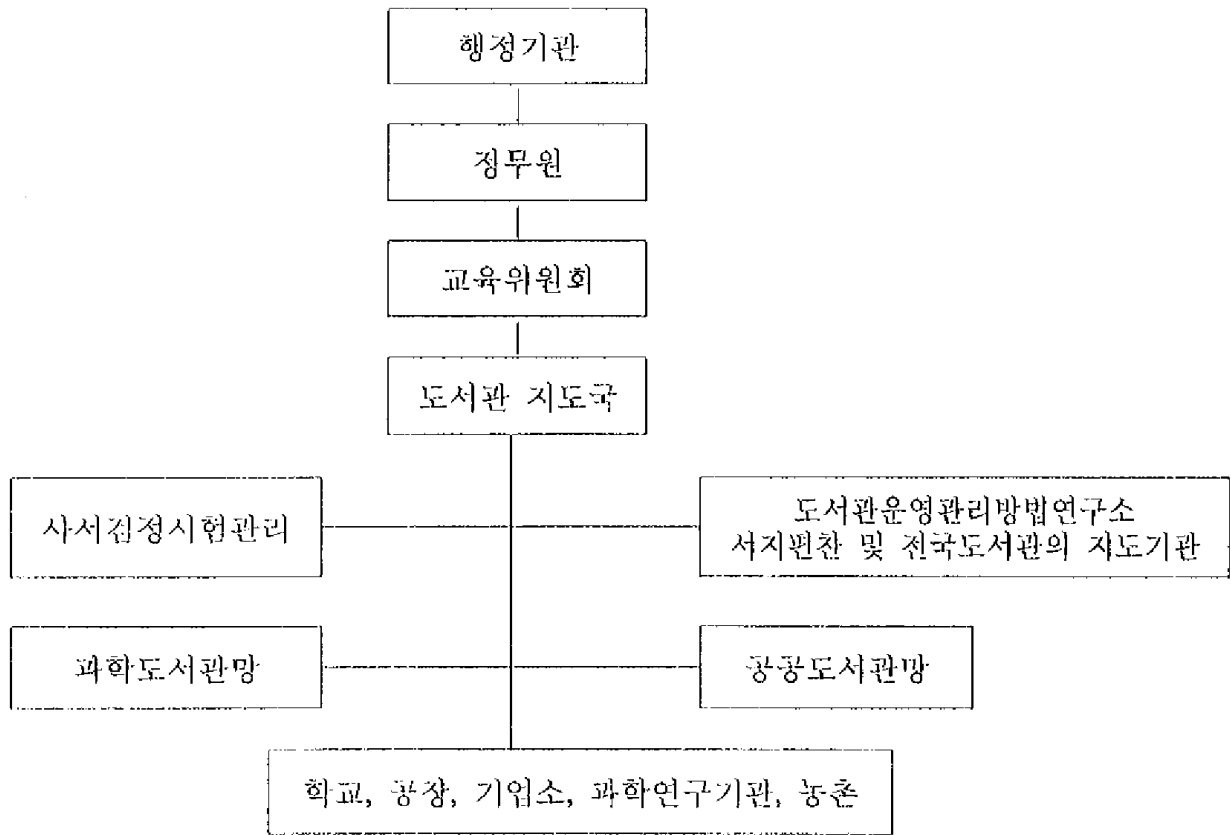
<표 4> 연도별 북한 국립중앙도서관 장서량²¹⁾

연도별	장서량	비고
1950	110,000	11만권 중 고서 5,000권 포함. 이 중 6.25동란으로 70,500권 소실.
1955		마르크스-레닌주의관계 서적 42,000권, 과학기술도서 31만권, 소련, 중국의 원조 도서 25만권.
1957	455,100	37개 국어 자료를 포괄. 한문 및 고서 23만권
1958		1,500권의 고서 증가 중국, 소련으로부터 도서지원 받음.
1960	600,000	
1963	1,329,000	이 중 특허자료 20만종 고전 10여만부.
1964	1,520,000	
1971	2,270,000	이 중 김일성 노작 3만 2천부
1972	71년과 동일	
1973-97	발표없음	

도서관의 운영체계를 볼 때 질적으로 어느정도 조직적으로 이루어지고 있는지는 확인할 수 없으나, 외형상으로는 조직적으로 이루어지고 있는 것으로 보인다. 그 구체적인 운영체계를 보면 다음과 같다.

북한의 도서관은 국가지도 체계상 행정기관인 정무원의 교육위원회 도서관 지도국이 담당하고 있으며, 그 산하에는 도서관 운영관리 방법 연구소, 과학 도서관망, 공공도서관망이 있으며 도서관의 전반적 업무 및 운영에 영향을 미치며 실질적으로 업무를 관장하는 곳은 도서관운영관리방법연구소이다. (그림 1 참조)

21) 정분희. 1993. 45p.



<그림 1> 북한의 도서관 운영체계²²⁾

북한의 도서관 협회는 1953년에 설립되었으며, 협회 사무국은 평양의 국립중앙도서관내에 있다. 평양의 국립중앙도서관은 1946년 창설된 평양도서관을 중앙도서관으로 명칭만 개칭하여 오늘날까지 이르고 있는 것으로 보이는데, 장서수는 고서, 마르크스-레닌주의에 관련된 자료, 기술도서를 포함하여 약 300만권을 소장하고 있는 것으로 보인다.

국립중앙도서관은 각급도서관에 운영 및 기술지도를 하며, 매월 정기적으로 [과학기술서지통보]라는 서지 안내를 하고 있다. 또한 여러가지 도서관 전문지를 발간하나 1970년 이후 활동에 대해서는 알길이 없다.²³⁾

국립중앙도서관 외에 1980년대에 들어서 교육기관이자 도서관인 인민대학습당이 개관되었는데 이는 1986년에 장서 3000만권, 열람석 5000석을 갖추고 있었으며, 매일 평

22) 송승섭. 1994. "북한도서관의 기능과 현황." 북한. 1월호. p. 151-9.

23) 한상완. 1994. "도서관 분야의 남북간 상호협력 방안." 도서관문화. v.35, n.1, p.4-14.

양일운. 1982. "북한의 도서관." 북한. v.126, p.108-119.

관 12000여명이 도서관을 이용하였다고 한다. 인민대학습당은 단순한 도서관이 아니라 방송통신대학의 성격을 지니므로 도서관이라 명시되지 않았다고 한다.

또한 군중도서관이라 일컬어지는 공공도서관은 국가 지휘체계로 도서관망이 확립되어 있고, 성인용 도서관과 학생용 도서관, 그리고 아동용 도서관과 이동 도서관이 지역 단위로 연계되어 조직되어 있는 것으로 보인다. 이러한 북한의 공공도서관은 당의 이념과 김일성 유일사상의 선전기관으로서의 역할과 생산증가를 위한 학습에 초점을 맞춘 사회교육기관이며 조직적이고 체계적으로 운영되는 것으로 보인다.²⁴⁾

대학도서관으로서 북한에서 최고의 시설을 지닌 김일성 종합대학 도서관은 약 200여 만권의 장서를 소장하고 있으나 사상과 문학에 있어서는 김일성이나 마르크스, 모택동의 저작을 제외하면 거의 찾아보기 힘들다고 한다. 따라서, 대부분의 장서는 기술과 과학도서류라고 여겨진다.²⁵⁾

북한에서의 사서양성은 1976년부터 김일성 종합대학 어문학부 도서관학과에서 하고 있으며, 등급제를 적용하여 실무와 이론을 병행하도록 하고 있다. 또한 도서관 지도국은 매년 검정 시험을 치루며 이를 통해 채용되는 사서는 주로 어학능력에 따라 다음의 6개 등급으로 나누어진다고 한다.

1급사서 : 3개 국어를 습득하고 박사, 교수에게 참고봉사를 실시할 수 있어야 한다.

2급사서 : 3개 국어를 습득하고 있어야 한다.

3급사서 : 2개 국어를 습득하고 있어야 한다.

4급사서 : 5급 또는 6급의 자격을 갖추고 3년 이상의 실무경력을 갖고 있어야 한다.

5급사서 : 4년제 또는 5년제 대학을 졸업한 자여야 한다.

6급사서 : 고등학교 졸업후 3년 이상의 실무경험이 있거나 2년제 대학을 졸업하여야 한다.²⁶⁾

이러한 체계는 사서의 질적수준을 중요시 한다는 것을 알 수 있으며 사서가 전문직으로 인정받고 있음을 알 수 있다.

24) 송승섭. 1994. "북한도서관의 기능과 현황." 북한. 2월호. p. 142-9.

25) 한상완.

26) 정분희. 1993. 남북한 도서관 및 정보자료 교류 협력 방안에 관한 연구 : 통독 전후의 사례를 중심으로. 연세대학교 석사학위논문.

3.1.2 자료조직

북한에서의 분류는 도서관의 성격에 따라 성인 공공도서관용으로 [도서 및 서지분류표](도서관운영방법연구소), 학생도서관용으로 [학생도서관분류표](도서관운영방법연구소), 대학도서관용으로 [도서분류표](김일성 종합대학 과학도서관), 그리고 전문 도서관용으로 [중앙과학기술통보사 분류표](중앙과학기술 통보사)를 이용하고 있다. 그러나, 도서분류는 지도국 하부조직인 도서관 연구소에서 작성한 [통일분류표]를 이용한다고 하는 기록이 있다. 이러한 북한의 분류체계는 우리나라의 십진분류체계와 유사한 것으로 보이나 확인할 자료가 없는 실정이다. 목록규칙으로는 [목록 및 서지기입법](도서관운영방법연구소, 1984)이 있고, 이는 서명 기본기입 방식을 채택한 것이다. 북한에서의 도서관 목록은 그 목적에 따라 열람용 목록과 사무용 목록으로 구분되어지는데, 열람용 목록은 독자들이 이용하는 목록이며, 사무용 목록은 도서관 직원들의 업무를 위한 목록이다. 목록에 수록되는 내용은 서명, 부제목, 저자명, 역자명, 출판지, 출판사, 출판년도, 면수등의 서지사항을 기입하게 하고 있다.²⁷⁾

이상으로 볼 때, 북한의 도서관은 김일성 유일사상의 유지와 계급화를 위한 학습의 적극적 지원에 그 목적을 두고 이를 위해 중앙으로부터 지방에 이르기까지 체계적인 도서관 운영체계를 지니고 있으며 사서의 양성이나 외형에 있어서는 매우 조직적인 양상을 보이고 있다. 그러나, 장서수에 있어서는 학습을 위한 교재나 마르크스-레닌주의, 김일성 관련자료에 있어서도 부족한 열악한 환경을 지니고 있는 것으로 보인다.

3.2 남한의 도서관

유일사상확립과 계급화를 목표로 하는 북한의 도서관과는 달리 남한의 도서관은 국민에 대한 정보제공과 지식의 축적과 창출, 지역사회의 모든사람들의 교육에 대한 욕구 충족, 여가의 적극적 이용을 위한 기관으로서의 역할, 그리고 문화생활의 중심이 되는 사회적 기관으로서의 역할, 그리고 남한의 교육과 연구의 수준을 선진국 수준으로 높이기 위한 지원기관으로서의 역할들을 중시여기고 성장해 왔기 때문에 남북의 도서관이 체제와 이념에 있어 양극화 현상을 이루고 있음은 당연한 사실이다.

27) 정분회.

<표 5> 남한 도서관 현황

연도	관종별	도서관수	직원수	열람석수	연간증가책수	장서수	연간이용책수	연간이용자수	예산
1994	국립중앙도서관	1	245	4,315	238,371	1,667,387	3,299,921	2,006,331	9,775,287
	국회도서관	1	270	308	65,486	788,207	999,644	158,781	7,596,475
	공공도서관	279	4,429	161,207	1,357,336	9,484,968	28,049,488	34,678,074	87,115,206
	대학도서관	343	3,579	288,177	2,720,499	37,152,952	33,412,079	93,441,125	102,889,384
	학교도서관	6,656	660	409,419	-	19,647,301	13,986,414	13,480,726	12,393,995
	전문, 특수도서관	414	1,705	17,269	645,669	7,445,841	5,031,186	4,553,018	38,741,225
	합계	7,694	10,688	880,895	5,027,361	76,366,654	84,778,780	14,278,055	258,511,551
1995	국립중앙도서관	1	245	4,316	191,323	2,019,211	3,996,763	1,971,888	10,882,403
	국회도서관	1	257	344	74,206	855,428	1,068,320	172,274	8,784,314
	공공도서관	304	4,440	172,532	1,736,696	11,222,029	34,392,627	37,254,689	105,784,330
	대학도서관	378	3,766	308,081	3,608,002	40,023,787	35,278,856	93,583,915	107,106,516
	학교도서관	6,658	660	409,419	-	19,647,301	13,888,424	13,480,726	12,393,995
	전문, 특수도서관	418	1,736	18,614	706,017	8,141,132	5,526,795	4,861,555	41,572,619
	합계	7,758	11,140	913,315	6,318,244	81,906,888	94,252,785	151,324,848	296,524,377
1996	국립중앙도서관	1	247	4,403	222,449	2,202,252	5,869,608	2,157,628	14,005,886
	국회도서관	1	276	330	65,760	1,079,501	1,278,558	196,144	10,418,108
	공공도서관	304	4,776	193,973	2,142,814	13,020,023	36,464,627	40,175,412	127,919,550
	대학도서관	385	3,883	331,491	4,761,400	47,880,371	33,788,192	85,634,333	169,101,031
	학교도서관	7,656	660	422,070	3,445,953	23,093,254	16,242,353	12,399,534	10,451,578
	전문, 특수도서관	438	1,859	18,335	746,250	8,582,872	5,681,778	4,764,660	44,238,991
	합계	8,785	11,701	971,602	11,384,626	95,838,873	99,326,118	145,327,711	378,135,144
1997	국립중앙도서관	1	245	4,403	188,538	2,380,790	5,293,928	1,580,028	22,283,587
	공공도서관	319	4,862	197,310	1,879,232	14,812,497	46,956,172	43,434,731	144,584,609
	대학도서관	388	3,883	349,578	5,330,914	52,716,721	71,159,370	68,386,596	224,933,591
	학교도서관	8,140	660	427,340	-	21,654,233	15,323,858	12,424,992	10,285,018
	전문, 특수도서관	443	1,623	14,884	447,793	7,434,540	5,778,142	2,908,996	52,115,431
	합계	9,291	11,273	993,315	7,848,797	99,010,781	144,541,424	128,735,341	454,182,236

일반적 도서관 관련 자료로 1994년부터 1997년까지의 남한의 도서관 현황을 보면 <표 5>와 같다.²⁸⁾ 장서수는 다른 관종보다 대학도서관이 평균적으로 많이 보유하고 있는데 이는 000 종류부터 900 역사지리분야까지 망라적으로 수집하고 있기 때문이다.

3.2.1 우리나라 주요학술정보센터

1. 산업기술정보원(Korea Institute of Industry and Technology Information : KNITI)

KINITI의 모체는 1962년에 유네스코 한국위원회의 한 부서로서 설립된 한국과학기술정보센터(KORSTIC)이다. 그 당시 과학기술정보센터는 남한 과학기술에 관한 중추적 기관으로서 문교부 산하기관이었다. 1967년에는 과학기술처가 신설됨에 따라 소속부처가 과학기술처로 변경되었다. 1982년에 한국과학기술정보센터는 국제경제연구원(KIEI)과 함께 한국산업경제기술연구원(KIET)으로 통폐합되어 상공부산하기관으로 소속이 변경되었으며, 한국산업경제기술연구원은 1984년에 산업연구원으로 명칭을 변경하였다. 1988년에는 산업연구원의 부설기관으로서 산업기술정보센터(CITI)가 개소되었다. 그후 1991년에 산업기술정보원법이 제정 공포됨으로써 산업연구원으로부터 독립하여 현재의 산업기술정보원(KINITI)으로 개원된 것이다.

산업기술정보원의 주요사업의 내용은 다음과 같다.

- 1) 정보자료의 수집 : 국내외에서 발생하는 산업, 기술관련 정기간행물, 데이터베이스, 특허 및 연구보고서등을 구입 및 교환의 형태로 수집하고 있다. 현재 정기간행물은 6013종이며, 해외 특허자료는 7종 그리고 데이터베이스는 10종에 달한다.
- 2) 데이터베이스제작 및 도입 : 국내외에서 수집한 각종 과학기술문헌정보를 최초로 우리말 데이터베이스화 하여 국내 산업계에서 필요로 하는 정보를 신속 정확하게 활용할 수 있도록 기틀을 다졌다.
- 3) 정보조사분석 : 국내외 산업기술동향 및 첨단기술의 개발현황을 종합적으로 조사, 분석, 연구하여 이를 “조사연구보고서”, “월간신기술”로 발간하고 있으며, 특정주제에 대한 국내외 관련 정보를 종합적으로 조사, 분석하여 기업의 신기술 개발 및

28) 도서관협회. 1997. 도서관통계. 서울 : 도서관협회.

신사업 수행에 필요한 경제적 기술적 타당성을 평가 자문하고 있다.

- 4) 정보보급 : 산업기술정보의 효율적인 보급을 위해 정보이용회원제도를 운영하고 있다.
- 5) 산업기술정보 유통체제 구축 : 전국 어디에서나 전세계의 산업, 무역, 기술에 관한 정보를 신속, 정확하게 활용할 수 있도록 KINITI의 중앙데이터뱅크(KINITI-IR)를 중심으로 서울 및 전국의 11개 지역정보센터를 연결하는 자체 정보유통망을 구축, 운영하고 있다.
- 6) 대외협력 : 일본과학기술정보센터, 미국상무성 기술정보국, 대만 과학기술정보센터, 러시아과학기술정보센터, 호치민 과학기술정보센터, 중국국가정보센터, 캐나다 과학기술정보기구등의 9개국 13개 해외 정보기관과 협력각서를 체결, 업무협력을 하고 있다.
- 7) 기술이전정보유통 사업 : 1994년 3월 설치된 기술이전정보센터는 1995년도 기술수요조사의 실시를 통하여 1700건의 기술이전 관련 정보를 DB로 제작하여 구축하였다. 기술이전정보센터는 1996년 국내의 해외이전 가능 또는 희망기술을 조사하여 Korea Technology Opportunity를 연간으로 발행하여 국내외 배포함은 물론 요구정보에 대하여 조사, 제공할 계획이다.
- 8) 지역산업정보화사업 : 통산산업부의 산업기술인프라 확충정책의 일환으로, 제반 경영여건이 취약한 지방소재 기업체의 생산 및 경영활동에 필요한 각종 산업기술정보의 획득과 활용을 원활하게 하고 지역중심의 기술정보 확산체제를 구축하여 국가전반의 정보유통 하부구조를 정비하기 위하여, 통산산업부와 지방자치단체가 공동으로 예산분담하고 산업기술정보원이 지역내 유관기관과 협력하여 지역의 고유한 DB를 제작하는 동시에 온라인 검색서비스를 제공할 수 있도록 전산장비를 설치하였으며, 산업기술정보원의 지역정보센터와 지역내 유관기관 및 지방자치단체와의 네트워크를 연결하는 산업정보화사업을 추진하였다. 또한, 지역정보화 정책협의회를 구성 및 운영하고 있다.

2. 연구개발정보센터(KORDIC)

연구개발정보센터는 1993년 4월에 한국과학기술연구원(KIST)의 부설 연구소로 설립

되었다. 과학기술처는 1990년에 들어와서 유통사업의 기본계획을 수립하였으며, 과학기술처차관을 위원장으로 하고 각 정부출연의 소장들을 위원으로 하는 과학기술정보유통추진위원회를 구성하였다. 1991년에는 시스템공학연구소 내에 과학기술정보 유통사업단을 설치하고 한국표준연구소등 8개 출연을 전문정보센터로 지정하였다. 1993년에 정보유통사업단이 시스템공학연구소에서 독립하여 KIST부설기관인 연구개발정보센터로 독립하였다. 그러나 1994년 2월에 과학기술정보 종합조정기관으로 지정받았으며, 1997년 1월에 KAIST부설 연구기관으로 소속이 변경되었다.

연구개발정보센터는 정부출연에 의해 운영되는 비영리연구기관으로서 과학기술정보 DB를 제작하여 산학련의 다양한 정보수용자에게 제공함으로써 국가과학기술정보 유통기반을 구축하는 중추적 역할을 수행하는 기관이다. 이러한 KORDIC의 주기능은 과학기술정보의 유통서비스 및 종합적인 관리시스템 구축, 과학기술정보 수집, 분석 및 유통관련 기술 연구개발, 분야별 전문정보센터에 대한 종합조정 및 기술지원, 다양한 배체를 활용한 국내외 과학기술정보의 종합안내 서비스로서 이를 수행하기 위한 주요사업내용은 다음과 같다.

- 1) 과학기술정보서비스 : 과학기술정보서비스로서는 KRISTAL 온라인 정보서비스, 해외과학기술통합서비스, 원문제공서비스, 기술개발 상담, 정보검색 대행, 웹페이지 검색서비스, 기술정보 문헌발간등의 사업을 수행한다.
- 2) 전자도서관: 연구개발정보센터를 중심으로 전문분야별 단위도서관을 연계하여 하나의 종합도서관체제를 구축하고 초고속 정보통신망을 기반으로 SGML, Z39.50, 저작권 관리 등 최첨단 기술을 응용한 가상적인 도서관을 구축하는 사업이다.
- 3) 지역정보화사업 : 과학기술처의 정보화사업은 연구개발정보센터를 중심으로 각 지역의 협력기관과 함께 기업 및 지역고유정보(상품, 시설, 인력정보 등)를 DB화하여 국내외에서 활용할 수 있는 체제를 구축하기 위함이다. 시범사업으로 추진한 창원/마산 지역사업의 축적된 노하우 및 기술을 바탕으로 전국 각 광단지역으로 단계적으로 확대할 계획이다.
- 4) 연구개발사업 : 연구개발사업으로는 효과적인 정보검색서비스를 위한 정보검색시스템 KRISTAL-II의 개발, 대상 한글문서를 분석하여 단어를 인식하고 원형을 복원하고 관련된 정보를 할당하여 적절한 색인어를 자동으로 추출하는 시스템의 개

발, 자료 시각화, 문자인식등의 기타연구, 국제협력사업등이 있다.

3. 국립중앙도서관

국립중앙도서관은 주로 국내의 모든 자료를 수집하여 이들을 국가의 문화재로서 영구히 보존하는 기능과 국가의 대표도서관으로서 국내의 모든 도서관이나 세계 각국의 도서관 및 문화기관과의 긴밀한 연락과 협력에 노력하는 기능, 그리고 현대의 문헌정보학의 선진적인 이론을 실천하는 동시에 그 실천을 통해서 도서관의 수준을 향상시키는 기능을 갖고 있다. 또한 도서관 전산화의 중심으로서 국립중앙도서관이 추진하고 있는 기능은 우선 도서관 상호 이용 및 협력을 위한 표준화의 첫 단계인 한국문헌자동화 목록법의 개발이라고 할 수 있다. 또한 "전산화를 통한 국가문헌정보체제 및 도서관협력망의 총괄"이란 법적기능수행을 위하여 1991년부터 1997년까지 국내 495개 주요 도서관 및 해외의 문헌정보 유통기관을 체계적으로 연결하는 도서관정보전산망(KOLISNET : Korean Library Information System-Network)을 형성하여 문헌정보 DB를 공동으로 구축하고 활용하는 것을 주요내용으로 하는 "도서관정보전산망 구축계획"을 1990년 6월에 수립하여 추진중에 있다.²⁹⁾

1983년 국가 기간전산망 구성안이 수립되어 1986년 전산망 보급, 확장과 이용촉진에 관한 법률이 제정되었으며, 연이어 1987년 시행령이 제정되어 전산망 사업의 추진과 전산망 관련 주요 정책이 구성되었다. 이 법에 근거하여 대통령 산하에 전산망 조직위원회가 구성되어 활동하고 있다.

5개의 기간전산망 중 도서관망과 관련이 있는 것이 교육전산망이다. 이 망은 초기단계는 교육망과 연구망을 구분하여 추진하며 여건이 조성되면 단일망으로 운영토록 계획하고 있다. 교육전산망은 기반사업적인 성격을 가지는 학교컴퓨터교육 지원과 학술정보 또는 교육행정정보의 교환 등을 목적으로 하는 대학전산화, 도서관망, 교육행정망으로 구성된다. 이 중 도서관망 사업은 국립중앙도서관을 중심으로 문헌정보처리의 표준화와 도서관 업무의 전산화를 이루고 이를 토대로 전국의 도서관을 전산망으로 연결할 계획이며, 학술연구활동 등을 효율적으로 지원할 수 있는 학술연구정보를 체계적으로 수집, 정리, 배포하는 학술정보전산망 구축계획이 있다.

29) 이영자. 1995. "정보기술이 자원공유에 미치는 영향" 『도서관학논집』, pp.205-244

4. 첨단학술정보센터

첨단학술정보센터(Korea Research Information Center, KRIC)는 교육 및 연구활동에 필요한 각종 학술 정보를 연구자들에게 서지 사항, 초록은 물론 원문정보까지도 인터넷을 통하여 시간과 장소에 관계 없이 신속하게 제공하는 시스템을 구축하여 국가 경쟁력 강화 및 세계적 수준의 선진 연구 환경을 조성하고자 하며 정보의 수집, 정리, 보존기능을 활성화하고자 하여 설립된 센터이다. KRIC 시스템은 웹을 이용하여 정보서비스 시스템을 구축하되, 그 구성, 내용, 디자인 면에서 사용자들에게 쉽고 친근감 있게 구축하고, KRIC에서는 전문학술정보센터의 기사검색 서비스를 위해서 모든 전문학술정보센터, 혹은 일부 전문학술정보센터를 선택하여 분산검색하며, 그 결과 원문을 직접사용자에게 보여줄 수 있도록 하기 위하여 다음과 같은 사업을 실시하고 있다.

- 1) 종합목록 시스템 : 전국 대학도서관의 종합목록 데이터베이스를 구축하여 하나의 통합된 서지 데이터베이스를 이용하게 함으로써 중복 작업을 피하고 온라인 분담 편복 기능을 제공하고자 한 것이다.
- 2) 분야별 전문학술정보 시스템 : 각 분야별로 전문화된 전문정보센터를 지정하여 해당분야의 전문학술정보 검색서비스를 제공하도록 한다. 전문정보센터는 특정 전문분야별 연구정보를 효과적으로 가공하여 데이터베이스를 구축하고 학술 연구자에게 원문을 중심으로 제공하게 하고자 한 것이다.
- 3) 해외학술정보 시스템 : 외국의 학술정보서비스 기관인 OCLC, BLDSC, UMI, ISI등과 연계하여 정보전문가나 최종이용자에게 외국 자료에 대해 원문제공서비스를 제공하고자 한 것이다.
- 4) 학술지원정보 시스템 : 국내연구자의 학술연구 수행을 지원하기 위하여 각종 정보(연구소/학회 현황, 연구인명정보, 해외 박사논문)를 웹을 통해 받을 수 있는 시스템을 구축하고 연구소, 학회, 국내 연구자들의 연구 현황과 연구결과의 산출활용에 이르기까지 종합적인 분석체계를 확립하고자 한 것이다.

5. 대학도서관 학술정보전산망

국내의 대학도서관을 중심으로 정보망을 구상하고 그 필요성을 공식화한 것이 대학도서관 학술전산망 사업에서부터 출발된다. 제안된 계획과 필요성을 살펴보면 대학의

교육 및 연구활동에 필요한 국내 및 해외의 최신 학술정보를 빠르게 입수하여 제공할 수 있는 교육 및 연구환경의 조성의 필요성을 인식한데서 부터이다. 학술활동의 효율성을 극대화시키고자 한정된 예산을 경제적으로 운영하고 학문연구에 필요한 정보자료를 최대한으로 서비스해야 한다는 본질적인 입장에서부터 학술정보전산망은 짝이 튼 것으로 볼 수 있다.

대학도서관의 학술정보전산화 사업은 1980년대 초반부터 국립대학도서관협의회에서 도서관 업무전산화의 일환으로 추진방안이 논의되었다. 1983년 11월 25일 제 35차 국립대학도서관협의회에서 전산화추진소위원회를 구성키로 결의함에 따라 1984년 3월 23일에 도서관 전산화 실무소위원회를 구성하고 제 1차 회의를 개최하였다. 또한 1985년 2월에는 동협의회 이사회에서는 서울대가 중심이 되어 학술잡지종합목록을 전산화하기로 하였다.

그리고 1988년 5월 소위원회에서 데이터베이스를 구축할 때 국내서는 KORMARC, 외국서는 LCMARC를 표준포맷으로 사용하도록 권고하기로 하였다. 그러나 각 대학은 공히 예산과 전문인력이 없어서 그 추진실적은 극히 미진하였다. 그러나 1990년대에 들어와서 국가기관 전산망과 연계하여 국립대학 도서관 전산화도 활기를 띠기 시작하였다. 또한 도서관 업무의 전산화는 그 장애성이나 표준성 및 공유성을 고려해야 되고 국립대학의 경우는 예산확보문제 등에 있어서 공동체적인 위치에 있다고 할 수 있으므로 그 공동추진은 필수적이다. 그런데 이 사업은 추진의 효율성으로 보나 사실상 남한 대학도서관의 선도적인 역할을 해 온 서울대가 사업추진에 주도적인 역할을 맡게 되었다.

이에따라 1990년 2월에는 '학술정보전산화계획-대학도서관을 중심으로'를 수립하고 대학도서관 업무의 전산화를 획기적으로 추진하도록 하였다. 한편, 1990년 12월에는 전국37개 국공립도서관장이 서울대학교 문화관 '국공립대학도서관장협의회'를 창립하고 '대학도서관학술정보전산망 구축사업계획서'를 심의하고 채택하였다. 이 계획서는 국가 경쟁력 및 국가 기술개발을 위하여 대학도서관 전문 학술정보를 대학이나 연구기관 및 산업체가 공동 사용할 수 있는 공유체제를 구축한다는 내용으로 제안된 것이다. 대학도서관 학술정보망의 기본계획은 다음의 5가지 목표로 구성되어 있다.

- 1) 대학도서관 전문학술정보 공유체제의 확립
- 2) 대학도서관 전산망 구축

3) 소프트웨어의 공동활용

4) 대학도서관 학술정보 데이터베이스 구축을 계획 : 그 대상은 총 2,600만 책의 국립 대학 도서관의 데이터베이스를 우선 구축하고 이를 기반으로 2,000만 책의 사립대학 도서관 데이터베이스 구축을 실시하고자 한 것이다.

5) 해외 전문학술정보 데이터베이스의 도입 및 활용 : OCLC (Online Computer Library Center), RLIN (Research Library Information Network), NLM(National Library of Medicine), UTLAS(University of Toronto Library Automation System), NACSIS(National Center for Science Information Systems), EURONET(European Online Information Network)등의 해외 주요 도서관망과 온라인으로 연결하여 표준화와 공동편목 등의 정보협력체제를 갖추하고자 계획된 것이다.³⁰⁾

남한은 도서관 정책의 기틀을 만드는 지름길은 전문적 단체를 구성하고 도서관법을 제정하는 길이라 믿어, 도서관계에서는 1955년 도서관협회의 재건과 동시에 도서관법의 입법을 서둘러 시작한 후, 8년여의 세월만에 드디어 1963년에 최초의 도서관법을 제정하게 되었다. 그 이후 도서관정책 전담부서를 아예 문체부로 이관하고, 공공도서관장의 전문적 사서 배치 등 몇가지 추가적인 법개정의 성공을 보아 문체부 산하에서 도서관 정책이 이루어지게 되었다.³¹⁾

정보화 사회에서 홍수처럼 쏟아지는 무한한 정보 속에서 원하는 정보에 대한 빠른 접근과 여과된 정보를 시 공간에 제약받지 않고 접근하는 것만이 현대를 살아가는 현대인에게 성공의 지름길이다. 이러한 신념하에 세계유수의 기업은 물론이거니와 도서관들이 21세기를 대비하여 국가적인 정보고속도로 건설에 참여하고 정보화를 추진하고 있다. 남한은 선진정보사회가 무엇을 의미하는지를 인식하고 이에 따라 정보화의 입체적인 비전과 최적 전략을 마련하기 위하여 정보화 사업에 주력하고 있다. 이는 김일성의 유일사상 확립과 계급화의 수단으로 도서관을 이용하는 북한외 도서관 이념과 달리 국가의 정보력강화와 이를 기반으로 국가경쟁력을 높이고자 하는 이념을 바탕으로 하고 있음을 보여주는 것이다. 정치적 이념의 양극화로 인한 이러한 남북의 이질화 현상

30) 이두영, 남태우, 조인숙 공저. 1997. 국가적학술정보 관리 및 유통시스템 구축 방안에 관한 연구. 서울 : 첨단학술정보센터 .

31) 이용남. 1996. "우리도서관문화의 현주소" 『도서관문화』, pp.8, vol.37(6)

을 극복하기 위하여 다각적인 교류가 모색되어야 하겠지만 비이념적이고 비 정치적인 다른 분야의 교류와 더불어 도서관, 정보자료의 교류협력 방안이 이루어지면 우리 언어와 민족사를 통일하는 탈 이데올로기, 탈 체제차원의 동질성 회복운동을 전개할 수 있다. 양측이 제각기 생산하고 있는 인문, 사회, 자연과학 문헌의 생산량으로 볼 때, 남북한 정보자료의 교류가 민족전체 생산성에 이바지하여 결국 긴장완화와 통일에 기여할 수 있을 것이다. 또한, 우선 학자들부터 순수한 학술적 정보를 교환하도록 하고 문화적 교류를 자연스럽게 이룰수 있는 기회를 제공한다면 서로의 동질성 회복에 초석이 될 것이다. 그리고, 더 나아가 공동의 전자도서관 구축을 이룸으로써 서로의 이익을 해치지 않는 범위내에서 상호간의 교류를 활성화 할 수 있도록 지원하는 것은 통일 후 국가적 경쟁력 강화에도 일익을 담당할 수 있을 뿐 아니라 통일 후 국민통합을 위하여 북한지역 주민의 재교육에도 효율적인 지원을 할 수 있을 것이다.

4. 도서관 상호협력

현재와 미래는 정보사회라는 것은 두말할 필요도 없으며 도서관은 가치있는 정보를 효율적으로 습득할 수 있도록 하는 사회적 역할을 수행하는 도구인 것이다. 독일의 경우는 분단이후 끊임없는 교류협상이 이루어져왔음에도 불구하고 통일후 발생된 문제들로 진통을 겪어오고 있으므로 이질화가 심화되어 있는 우리의 경우는 더욱더 체계적인 준비가 필요할 것으로 사료된다.

남북한은 1990년 9월 제 1차 남북고위급회담을 시작으로 1992년 5월 제 7차 회담에 이르기까지 1년 10개월에 걸친 정부간 공식회담을 지속시켰고, 그 성과로서 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서”가 양측 정부에 의해 공식적으로 서명, 발효되었다. 이로 인해 남북한간의 관계개선에 획기적인 전기를 마련하게 되었다. 그러나 남북간의 교류협력문제는 부분적인 접근이 아니라 남북한의 공동이익과 민족동질성 회복하기 위한 총체적인 접근이 이루어져야 한다. 그리고, 이러한 민족동질성 회복에 있어서 중요한 역할을 하는 것이 도서관이라고 볼 수 있다. 우선, 남북한 상호 비정치적인 학술, 과학, 기술 정보교환이 도서관을 통하여 이루어지면 정치적인 통합으로 진

을 극복하기 위하여 다각적인 교류가 모색되어야 하겠지만 비이념적이고 비 정치적인 다른 분야의 교류와 더불어 도서관, 정보자료의 교류협력 방안이 이루어지면 우리 언어와 민족사를 통일하는 탈 이데올로기, 탈 체제차원의 동질성 회복운동을 전개할 수 있다. 양측이 제각기 생산하고 있는 인문, 사회, 자연과학 문헌의 생산량으로 볼 때, 남북한 정보자료의 교류가 민족전체 생산성에 이바지하여 결국 긴장완화와 통일에 기여할 수 있을 것이다. 또한, 우선 학자들부터 순수한 학술적 정보를 교환하도록 하고 문화적 교류를 자연스럽게 이룰수 있는 기회를 제공한다면 서로의 동질성 회복에 초석이 될 것이다. 그리고, 더 나아가 공동의 전자도서관 구축을 이룸으로써 서로의 이익을 해치지 않는 범위내에서 상호간의 교류를 활성화 할 수 있도록 지원하는 것은 통일 후 국가적 경쟁력 강화에도 일익을 담당할 수 있을 뿐 아니라 통일 후 국민통합을 위하여 북한지역 주민의 재교육에도 효율적인 지원을 할 수 있을 것이다.

4. 도서관 상호협력

현재와 미래는 정보사회라는 것은 두말할 필요도 없으며 도서관은 가치있는 정보를 효율적으로 습득할 수 있도록 하는 사회적 역할을 수행하는 도구인 것이다. 독일의 경우는 분단이후 끊임없는 교류협상이 이루어져왔음에도 불구하고 통일후 발생된 문제들로 진통을 겪어오고 있으므로 이질화가 심화되어 있는 우리의 경우는 더욱더 체계적인 준비가 필요할 것으로 사료된다.

남북한은 1990년 9월 제 1차 남북고위급회담을 시작으로 1992년 5월 제 7차 회담에 이르기까지 1년 10개월에 걸친 정부간 공식회담을 지속시켰고, 그 성과로서 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서”가 양측 정부에 의해 공식적으로 서명, 발효되었다. 이로 인해 남북한간의 관계개선에 획기적인 전기를 마련하게 되었다. 그러나 남북간의 교류협력문제는 부분적인 접근이 아니라 남북한의 공동이익과 민족동질성 회복하기 위한 총체적인 접근이 이루어져야 한다. 그리고, 이러한 민족동질성 회복에 있어서 중요한 역할을 하는 것이 도서관이라고 볼 수 있다. 우선, 남북한 상호 비정치적인 학술, 과학, 기술 정보교환이 도서관을 통하여 이루어지면 정치적인 통합으로 진

전되는 통로를 마련할 수 있다. 또한, 남북 도서관 상호협력은 자료, 정보의 이동뿐만 아니라 인원의 이동을 유발하기에 여기서 또 다른 차원의 협조 관계를 유발하며, 도서관 상호협력을 하고 있는 양자간에 기능적인 상호의존관계가 생기면 공동의 통합이익이 생겨나고, 이 공동이익은 두 사회를 불가분하게 만들기 때문이다. 다시말해 남북한 도서관 협력은 현 시점에서 우리가 할 수 있는 가장 가능성이 큰 분야로 이를 통해 우리 언어와 민족사를 통일하는 탈이데올로기, 탈체제 차원의 동질성 회복을 전개할 수 있으며, 이로 인해 긴장완화와 나아가 통일에 기여할 수 있다고 보고 있다.³²⁾

통일이 되기까지 남북 도서관 정보교류의 범위는 군사, 외교, 경제 및 국가기밀에 속하는 최신 과학기술 정보를 제외한 학술적인 정보를 중심으로 이루어질 수밖에 없을 것이다. 여기서 학술정보란 학술적 목적으로 연구, 기록, 간행, 배포되고 있는 정보를 말한다. 정보교류는 양측이 모두 생산하고 받아들일 수 있는 것으로서, 다음과 같은 정보 자료가 있다.

- 1) 1차자료 : 1차자료란 새로운 원저적 이론이나 사실을 발견한 사람 자신이 그 내용을 처음으로 기록한 정보로 원문의 내용을 전혀 가공하지 않은 것을 말하며 도서와 소책자 등의 연구저서, 학위논문, 학술회의록, 교과서, 기관의 간행물과 정간물, 신문, 그리고 규격, 특히, 제품목록, 정보통신 등과 같은 특수분헌등을 포함한다.
 - 2) 2차자료 : 2차자료란 1차자료에 포함되어 있는 내용을 어떠한 형식으로 가공하거나 재편성하여 재생산한 것으로 1차자료의 소재가 기록되는 것으로 백과사전, 인이사전, 주제전문사전, 편람, 용어집, 지도집, 인명록 등의 참고도서와 도서목록, 색인, 초록, 해제, 인용, 내용목차지와 같은 서지류를 포함한다.
 - 3) 3차자료 : 3차자료란 1차정보의 양이 방대하게 생산되자 그의 서지적 통정을 위하여 2차자료에서 얻어온 결과물을 공식출판물에 발표하는 것으로 초록지, 색인지, 서지, 종합목록등을 포함한다.
- 시청각자료 : 사지, 영화필름, 필름, 필름스트립, 마이크로필름, 마이크로카드, 마이

32)정분화

강대훈. 1990. 사회민혁을 위한 한국도서관운동론. 광주 : 도서출판.

크로피쉬, VTR테이프, 녹음테이프, 음반, CD-ROM등

- 데이터베이스 : 각종 데이터베이스
- 고전자료 : 민족사 정립을 위해 남북한 모두 이해를 같이 할 수 있는 가장 비정치적인 자료를 포함한다.³³⁾

위에서 나열한 모든 종류의 자료들을 교환하는 것은 고무적인 일일 것이나 아직 시
기상조일 수 있으므로 목록이나, 색인, 초록과 같이 우선적으로 가능한 자료들을 교류
하는 것이 현실성이 있다고 본다.

4.1 도서관업무의 상호협력

도서관의 상호협력이란 도서관간 자료를 공동으로 수집하거나 목록을 공동으로 분담
해서 작성하고, 소장하고 있는 자료를 공동으로 이용, 보존하는 모든 활동을 이르는데
여기에는 공동수서, 공동목록, 공동축적, 공동이용의 기능들을 포함하는 것이다. 공동수
서관 각 도서관이 관심주제별로 도서를 집중 구입하여 공동 소유하고 협력도서관간의
자료중복구입을 지양함으로써 도서관간의 효율적인 운영을 하고자 하는 것이며, 공동
목록은 하나의 자료를 한 도서관에서만 목록 작성하고 그 외의 도서관에서는 그 목록
의 내용을 그대로 이용하고자 하는 것이다. 또한, 공동축적은 도서관간의 공간부족문제
의 해결방안중의 하나로써, 자료를 한 곳에 모으는 중앙축적과 여러 도서관에서 나누어
소장하는 분산축적으로 나눌 수 있으며 공동이용은 도서관 이용자들이 가장 원하는 것
은 자관에 소장되어 있지 않은 자료를 도서관 정보망을 통해 신속하고 편리하게 이용
할 수 있도록 하는 것으로 상호대차, 원문복사서비스, 상호이용의 세가지의 기능을 통
해 수행된다.

도서관 상호협력사업의 종류중 가장 기본적인 것은 상호대차이다. 그리고 이를 가능
하게 하는 서지 도구는 종합목록이다. 종합목록은 두 개 이상의 도서관 장서목록으로
어떤 특정한 자료가 소장된 위치를 알고자 하는데 도움을 주기 위한 것이다. 현재 남북
한이 소장하고 있는 자료에 대해 서로 파악하고 있지 못한 상태이기 때문에 교류 협력
시 무엇보다 시작할 것인가에 관한 논의가 있어야 한다. 즉, 양측이 각각 소장하고 있

33) 한상완. 1994. "도서관 분야의 남북간 상호협력 방안"

는 자료에 대한 목록 정보를 교환하는 일은 도서관 업무 분야에서 교류협력 중 가장 실현가능성이 높으며, 그 효과도 높을 것이다. 물론 여기에는 각종 서지류의 협동작성이 포함된다. 이것은 정보자료 교류 및 도서관 상호대차의 전제가 되며, 주요 도구이므로 무엇보다도 선행되어야 할 것이다.³⁴⁾ 물론 전면적으로 실시하기에는 어려움이 있겠지만 우선 순수학문이나 기초과학과 같은 분야부터 분야별로 시작하는 것도 현실적인 방법이라고 할 수 있다.

또한, 학술정보를 공유를 실행하기 위해서는 우선 정보의 표준화가 선행되어야 하는데 이는 정보내용을 표준화하려는 것이 아니고 정보교환이나 유통이 원활히 행하여 지도록 하기 위하여 여러가지 정보의 표현형식과 유통질차를 표준화하는 것을 의미하는 것이다.³⁵⁾³⁶⁾ 즉, 목록을 표준화하여 분담목록시스템을 통한 종합목록 데이터베이스의 구축을 이루는 것은 통일 후 도서관의 혼란을 최소화 할 수 있는 하나의 방법일 것이다. 또한, 분담목록의 원활한 수행을 위해서는 종합목록이 데이터베이스화 되어야 하고 참가 도서관들의 목록업무를 전산화되어 있어야 하며, 종합목록은 전산망으로 연결되어 협력도서관에서도 접근이 가능하여야 한다. 효과적인 분담목록을 위해서는 목록과 관련된 사항이 표준화 되어야 하며, 이를 통해 협력도서관은 온라인으로 종합목록을 갱신하고 이용할 수 있도록 해야 한다. 이러한 모든 전반적 필요사항들이 모두 실시되기에는 어려움이 있겠으나, 단계적 계획을 통하여 기초적 환경 설정과 표준화부터 시작해 볼 필요가 있다.

4.2 학술교류

남북한이 참여하는 국제학술대회가 지속적으로 개최되어야 할 필요성이 있다. 분야별 대학간 개별협정을 맺어 공동프로젝트를 수행한다든지 자매결연과 같은 형식을 취하여 공동학술행사를 개최하는 것과 같은 방법을 통해 지속적인 학술대회를 개최하는 것은 순수한 학문적 교류를 활성화 시키는 것이다.

단기적인 공동학술행사로는 1989년 경희대학교 사학과에서 추진한바 있는 북한의 고

34) 한상완, 1994.

35) 김성혁, 1997. 대학도서관간 상호협력 기본 방안에 관한 연구. 서울 : 첨단학술정보센터

36) 조병희, 1991. "한국도서관네트워크의 과제와 발전방향." 국회도서관보. v.28, n.4, p.3-14.

구려 지역 학술답사와 1991년 연변에서 열린 바 있는 고려학회 주최의 KOREA학 국제 학술대회는 미흡하지만 남북한학자가 공동으로 참여한 학술토론회가 열렸었다. 이러한 국제 학술대회는 세계 각영역의 최고 권위자인 석학들과 한국의 학자들이 모여 과학, 기술정보 및 학술정보를 교환하고 인적교류를 통한 신뢰를 형성, 학술교류의 질적향상을 정립시키는 계기가 되고 있다는 점에서 학술교류의 좋은 본보기로 평가할 수 있다.³⁷⁾

4.3 출판물의 교류와 저작물의 상호보호

남한정부는 제 7차 경제사회 발전 5개년 계획을 수립하면서 남북교류협력부문에서 출판분야의 교류도 언급하고 있다. 즉, 비이념적 분야부터 단계적으로 교류를 추진한다는 것이다. 그리고 “부속합의서” 제 9조는 남과 북은 교육, 문학, 예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판, 보도 등 여러 분야에서 협력을 실시한다고 명시하고 있다. 그리고 제4항은 남과 북은 교육, 문학, 예술, 보건, 출판, 보도 등 여러분야에서 연구, 조사, 편찬사업, 행사를 공동으로 실시하며... 도서출판물의 교환전시회를 진행한다고 한다. 즉, 도서관간의 자료의 교환이 이루어지기 전의 초보적 정보 교류 형태로 출판물을 상호 전시함으로써 간접적 교류효과를 얻을 수 있다. 이를테면 남북한이 동시에 국제도서전시회에 참가하는 문제를 고려해 볼 수 있다. 북한의 출판물은 공산주의이론서적과 당의 혁명역사, 김일성의 생애와 사상에 관한 도서 등 정치서적이 주종을 이루고 있으며 출판사는 조선노동당출판사 등 7개사에서 집중적으로 출판해 내고 있고, 80% 정도가 평양종합인쇄공장에서 인쇄되고 있다. 이처럼 북한에서는 출판물이 한정된 곳에서 발간되므로 남북한이 합의만 하면 북한 출판물의 국내 유통은 훨씬 용이할 것으로 기대된다.³⁸⁾

남한정부는 북한자료개방정책에 따라 이념성이 개입될 여지가 적은 역사, 자연과학, 기술과학 등 순수학술서적의 반입을 허가할 방침을 밝힌 바 있으므로 북한에서 간행된 비이념성 자료는 국내반입을 허용할 것으로 보인다. 북한에서 간행된 “리조실록”의 경

37) 한상완. 1994.

38) 정분희

우 국내출판사와 북한 사회과학원의 대외창구인 일본의 구월서방과 계약을 체결함으로써 엄청난 비용의 중개료를 부담하는 결과를 가져왔다. 따라서 앞으로 “부속합의서”에 의한 출판물 교류 이행시 직교역을 원칙으로 하는 구체적 방안이 마련되어야 할 것이다. 1993년 10월에는 북한의 “리조실록”이 남북한의 정식 저작권계약에 의하여 출간되었다. 이를 계기로 남북한간의 공동의 문화유산에 대해 이념의 벽을 뛰어 넘는 활발한 연구가 이루어질 것으로 예상된다.

또한 남북한은 1992년 9월 평양에서 열린 제8차 남북고위급회담에서 저작권문제를 협의하고 남북교류협력 부속합의서 제2장 제9조에서 “남과 북은 쌍방이 협의하여 정한 데 따라 상대측의 각종 저작물에 대한 권리를 보호하기 위한 조치를 취한다”고 합의하였다. 따라서 남북간의 저작권 보호에 관한 세부사항의 협의, 실천은 앞으로 남북사회, 문화교류, 협력공동위원회에서 쌍방이 합의하는데 따라 그 범위, 보호기간, 이용절차 등의 보호조치가 마련될 것으로 보고 있다. 이는 아직 저작권보호를 위한 계약의 실효성을 보장할 수 있는 조건이 마련되지 않은 상태임을 나타내므로 출판계약의 적법성 및 저작권의 유효성 여부가 관건이라고 할 수 있다.³⁹⁾

앞으로 남과 북이 저작권을 상호보호함에는 다음과 같은 몇 가지의 방안을 생각할 수가 있다. 우선, 남과 북이 합의하여 각기 자기측의 국내법의 정하는 바에 따라 상대측의 저작권을 보호하는 방법이 있다. 그러나 이 방법은 남북쌍방의 저작권보호에 관한 국내법이 서로 비슷한 수준으로 갖추어져 있을때에 타당성이 있는 것이나 북한이 아직까지 남한의 저작권법에 해당하는 저작권에 관한 구체적인 법제도를 가지고 있지 않은 상태이므로 다소 실효성이 적은 방법이라 여겨진다. 둘째로, 남과 북이 국제조약이 요구하는 수준의 저작권보호법제를 갖추고 동일한 다국간저작권조약의 회원국이 되는 방안이다. 이 역시 북한이 저작권보호령을 갖추기전에는 실현가능성이 없는 방법이다. 셋째로는 남북간에 저작권보호에 관한 실제적, 절차적 규정을 새로운 특별협정을 체결하는 방법이다. 현재로서는 별도의 특별협정을 통하는 방법이 가장 문제 발생의 소지가 적은 것으로 여겨진다.⁴⁰⁾

39) 정분희 1993, 재인용

40) 한승헌. 1993. “남북부속합의서에 따른 저작물의 상호보호방안.” 인권과 정의. v.197. p.87-93.

5. 전자도서관 구축을 위한 기술적 배경

전통적으로 도서관의 기본적인 속성이라 하면, 책자와 같은 물리적 형태의 정보매체를 물리적인 보존장소에 수집, 정리하여 이용할 수 있도록 하는 것이었다. 그러나, 현재는 자동화된 도서관 시스템들을 기반으로 정보를 디지털화하고 데이터베이스를 구축하면서 시간과 공간에 구애받지 않고 정보로의 접근을 가능케하는 전자도서관이라는 새로운 형태의 도서관이 생겨나게 되었다.

1990년대에 들어서 도서관은 획기적인 변화의 시대를 겪고 있다. 가장 큰 원인은 통신기술의 발전과 이에 따른 컴퓨터 네트워크의 확산에서 찾을 수 있다. 무엇보다도 1990년 이후 전세계적인 네트워크로서 대중화된 인터넷은 전세계 도서관의 온라인 목록에 대한 접근을 가능케 하고 있으므로 정보의 공유와 정보에 대한 접근점으로서의 도서관 기능을 더욱 강화하고 있다. 1990년대 초반에 등장한 웹이 전세계적으로 급속히 확산되고 있는 이유는 다음과 같다.

- 1) 웹은 원래의 웹서비스뿐만 아니라 Telnet, FTP, Gopher등과 같은 다양한 인터넷 서비스를 통합하여 제공한다.
- 2) GUI를 기반으로 한 편리한 웹 브라우저를 이용할 수 있다.
- 3) 텍스트뿐만 아니라 이미지, 오디오, 비디오 등을 포함하는 멀티미디어 데이터를 쉽게 이용할 수 있다.
- 4) 개인과 기업 누구든 웹에 정보를 올려 전세계 인터넷망을 통해 쉽게 정보를 제공할 수 있다.
- 5) HTML의 주요 특징중의 하나인 하이퍼링크 기능을 이용하여 분산환경하에서 다양한 정보자원을 쉽게 연결할 수 있다.⁴¹⁾

이러한 장점들로 인해 학술연구용으로만 활용되던 인터넷에 대한 일반인들의 요구 또한 늘어나게 되었다.

디지털 도서관의 개발은 1990년대초 미국의 초고속 정보통신망 프로젝트의 주요 응용 서비스들 중의 하나로 시작된 후 전세계적으로 확산되고 있다. 이러한 디지털 도서

41) 정영미. 1998. 전자도서관 구축론.

관의 목적을 미국도서관협회는 다음과 같이 기술하고 있다.

- 정보와 지식을 디지털 형태로 수집, 저장, 조직할 수 있는 수단을 체계적으로 개발하고 디지털 도서관 장서를 체계적으로 구축한다.
- 정보를 사회의 모든 부문에 경제적이고 효율적으로 배포한다.
- 연구자원, 전산 및 통신망에 대한 투자를 유도하기 위한 공동의 노력을 장려한다.
- 연구, 비즈니스, 정부, 교육 부문들 사이의 커뮤니케이션과 협동작업을 강화한다.
- 평생교육의 기회를 증진시킨다.⁴²⁾

5.1 디지털도서관의 기능

디지털 도서관의 기능은 크게 정보자원기능, 정보기능, 커뮤니케이션 기능의 3가지로 나눌 수 있다. 정보자원기능은 이용자가 전자형식이 아닌 출판물에 대해서도 목록으로 탐색이 가능한 기능이다. 도서관자료는 전자형태로 목록되어 표준액세스(지지, 서명, 주제, ISBN, 청구번호 등)로 검색할 수 있다. 정보기능은 전자형식으로 접근하여 전달되는 데이터, 정보, 지식의 제공을 말하는 것으로, 멀티미디어에 축적된 것도 있고 컴퓨터에 축적된 것도 있다. 이러한 정보에는 지역사회 정보시스템에 의해 생성된 지역사회정보파일, 모든 비전자형식의 정보에 대한 온라인 목록, 정보요구나 참고질문의 회답을 받을 수 있는 전자메세지 시스템, 인구통계나 소비자파일등 지역사회 데이터파일 등이 있을 수 있다. 커뮤니케이션기능은 이용자 개개인이 디지털도서관의 한 노드로서 디렉토리 기능, 연결 기능, 정보중개기능 등을 수행하는 것이다(그림 2 참조). 커뮤니케이션 기능으로 서비스 할 수 있는 내용은 다음과 같다.

- 1) 지역 CATV의 접근. 도서관은 지역 CATV시스템의 지역기점이 되거나 공공액세스 설비를 준비한다.
- 2) 도서관과 일반용 원격지간 회의 설비
- 3) 온라인 서지시스템, 온라인 정보시스템, 지역사회 기관, 온라인 도서관 네트워크와의 연결설비
- 4) 도서관 커뮤니케이션 시스템에 의한 지방신문이나 연속간행물의 온라인 출판

42) <http://sunsite.berkeley.edu/ARL/definition.htm>

5) 지역사회 전체를 위한 전자게시판

6) 도서관과 이용자간, 지역사회 구성원과 타 정부기관간의 전자 메시지 시스템⁴³⁾

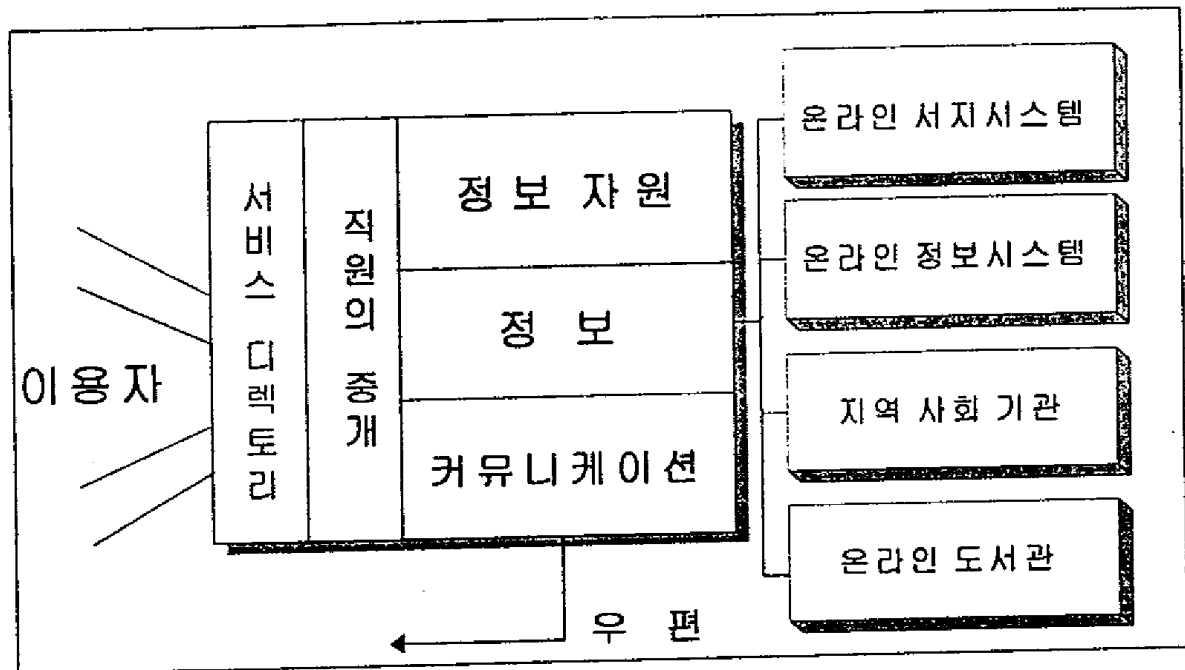


그림 2. 전자도서관 모델⁴⁴⁾

결국 디지털 도서관의 기능은 텍스트, 그래픽, 소리, 이미지 등의 각종 형태의 데이터를 효과적으로 관리할 수 있도록 디지털형태로 저장하고, 이들 정보를 편리하게 검색할 수 있는 기능과 네트워크를 이용한 커뮤니케이션 기능을 충분히 제공하여 시간과 공간을 초월하여 정보원에 접근할 수 있도록 하는 것이다.

이러한 기본기능외에 최근 여러연구를 통해 제시되고 있는 디지털 도서관의 주요기능으로는 교육과 학습의 기능이 있다. 디지털 도서관은 부모, 교사, 학생들이 정보자원을 공유하고 필요에 따라 손쉽게 의사전달을 할 수 있도록 하기 때문에, 학습자들이 실제 문제를 해결하기 위해 상호 협력하는 것이 가능하다. 이러한 교육과 학습에 있어서의 디지털 도서관의 역할은 자원의 공유, 자원의 보존과 조직 및 이용, 사람과 사상의

43) 김태승. 1995. "컴퓨터 기술과 정보관리." 정보학의 실제. 정보관리학회편. 서울 : 한국도서관협회. p.35-73.

44) Dowlin

결합을 통한 사회적, 지적 역할 수행의 세가지로 설명하고 있다.⁴⁵⁾

디지털도서관은 정보고속도로의 중요한 응용분야이다. 디지털도서관 서비스는 현재 도서관에 소장되어 있는 모든 도서의 목록, 정기간행물의 초록, 전문 등에 대한 데이터베이스를 구축하고 도서관들을 통신망을 통해 하나로 연결하여 정보자원을 교환할 뿐만 아니라, 나아가 기존의 도서관에 보관되어 있는 자료 이외에도 각종 출판물과 정보자원에 대한 국가적인 데이터베이스를 구축하여 일반 이용자들에게 보다 광범위하고 다양한 정보자원에의 접근기회를 제공하는 것이다. 미국의 경우는 국가정보기반구조 프로젝트의 응용분야로 디지털도서관개발을 추진하고 있으며, 일본은 전국 100여개의 국립대학이 정부의 지원하에 디지털도서관 모형을 구축하고 있다. 이러한 사실은 21세기의 국가경쟁력은 정보력을 통해 확대될 수 있으며, 이러한 정보력은 디지털도서관 구축을 통해서 달성할 수 있다는 사실을 보여주고 있다. 미국은 국가디지털도서관의 구축을 통해서 국가의 정보산업경쟁력을 제고시킬 수 있을 뿐만 아니라 정보산업의 세계주도권 확보가 가능하다고 보고 국립과학재단의 지원하에 국가디지털도서관을 구축하고 있다.

국가디지털도서관의 기능은 다음과 같이 정보의 디지털화 및 검색시스템 구축, 그리고 협력체제 운용으로 분류된다.

- 정보의 디지털화 : 디지털화할 대상의 선정 및 대상의 디지털화
- 검색시스템 구축 : 탐색 보조도구의 개발 및 인터페이스 설계
- 협력체제 운용 : 정보보존소와의 협력체 유지, 기금 모금과 저작권 지침 개발⁴⁶⁾

우리나라도 이러한 중요성을 인식하고 국가적 차원의 디지털도서관을 구축하는 것이 필요하다고 보여진다. 국가디지털도서관 구축의 필요성과 기대효과를 살펴보면 다음과 같다.

- 1) 모든 국민이 지역, 시간의 제약없이 국내외 정보자원에 접근하여 정보를 획득하게 된다.
- 2) 신속한 정보획득과 자료활용의 극대화를 이룰 수 있다.

45) 한상원, 김성희, 문성빈, 이란주 공저. 1996. "국가디지털도서관 구축계획에 관한 연구." 한국문헌정보학회지. v.30, n.3, p.37-65.

46) 이병욱. 1997. 전국대학 디지털 도서관 구축 방향에 관한 연구. 서울 : 첨단학술정보센터. p.6

- 3) 정보자원의 편중화를 방지함으로써 지역간 균등발전을 도모할 수 있다.
- 4) 국민의 정보접근성, 이용성, 획득성을 권장함으로써 국민의 세계화를 도모할 수 있다.
- 5) 전 세계 정보공유화 계획에 참여함으로써 우리나라 국가 이미지를 제고시킬 수 있다.
- 6) 정보공유화를 통한 외국의 다양한 정보를 입수하여 국가정책 수립에 반영할 수 있다.
- 7) 선진각국의 과학기술 연구동향 및 정보를 신속하게 입수하여 우리나라 과학기술 연구능력을 향상시킬 수 있다.
- 8) 해외이용자들에게 한국학 자료를 비롯한 국내문헌정보를 제공할 수 있다.
- 9) 디지털 도서관 구축과 관련된 다양한 국제표준제정에 참여함으로써 우리나라의 정보산업을 보호하고 육성할 수 있다.

이러한 필요성에 근거한 국가디지털도서관 구축에는 국가적인 지원체제는 물론, 장, 단기적인 구축계획에 대한 지속적인 연구가 필요하며, 국가를 대표하는 국가디지털도서관으로써 그리고 통일을 대비하는 민족도서관으로서 거시적 안목의 계획수립이 필요하다.⁴⁷⁾

현재 남한에서는 여러 정부 기관과 민간기관에서 각각 디지털도서관 구축을 추진중에 있다. 예를 들어 대학도서관을 살펴보면 홍익대, 한성대 등의 40여개 대학에서 디지털 도서관을 구축 중에 있고, 민간도서관의 경우 LG상남도서관등이 디지털 도서관을 구축하거나 계획중에 있으며, 정부기관과 민간기관의 협력하에 여러 연구 정보센터가 전자화된 정보 서비스를 제공하고 있다. 이밖에도 정부출연연구소, 각 지방단체들도 국가 정보화 추진 계획에 따라 디지털도서관 구축을 추진하고 있다.

5.2 국가 디지털도서관 구축을 위한 각종 사업

1. 디지털화할 자료선정

- 디지털화 자료선정기준 설정

47) ibid.

- 디지털화 자료선정

2. 국가디지털도서관 구축을 위한 연합협력체제 구축

- 각 대학의 도서관들과 전자도서관 구축에 관련된 연구를 공동으로 수행(테스트베드 개발)
- 출판계, 정보산업계, 정보제공기관, 정보이용그룹, 관련 연구기관, 기타 학계 및 산업계, 정부 기관등의 참여 유도
- 국내의 정보기관을 관할할 수 있는 중앙조정기구의 역할 수행

3. 데이터베이스 구축

- 체계적인 데이터베이스의 개발 및 관리를 통하여 정보 종속국의 전략을 예방
- 다양한 분야에서 개발이 이루어지도록 유도

4. SGML데이터의 데이터베이스 구현

- 다양한 유형의 데이터에 적합한 데이터모델링 기법 개발
- 데이터베이스 구축 및 검색관련 도구 개발
- 우리글로 된 문헌에 적합한 DTD개발

5. 소프트웨어개발

- 컴퓨터 그래픽 설계를 이용한 사용자 인터페이스 개발
- 네트워크를 통한 전자적 문헌전달 서비스 프로그램 개발
- 각종 브라우저의 개발과 인터넷 웹 브라우저와의 통합

6. 디지털도서관 관련 표준화 활동 및 국가표준제정

- 국제표준에 따른 국내표준 개발
- 멀티미디어 정보가 이질적인 환경에서도 운영될 수 있도록 내부운용성 고려
- 국립중앙도서관에 납본될 디지털화된 자료의 표준화를 위한 기초 마련

7. 디지털 도서관 관련 저널 발행

- 국가 전자도서관 구축에 관련된 연구과정 및 결과 보고
- 전자도서관 구축에 관련된 대학 연구팀들의 연구과정 및 결과 보고
- 연구도서관, 산업체, 관련 기관들의 연구과정 및 결과 보고

8. 전문인력 확보

- 새로운 전문인력 임용
- 현 직원 교육과 훈련

9. 저작권 문제 해결

- 저작권 보호 메카니즘 개발
- 전자 저작권 관리 시스템 개발
- 디지털 시대에 맞는 새로운 저작권법 제정

10. 예산 및 기금 확보

- 정부 예산확보 방안 수립
- 민간기업 기금 지원확보 수립

11. 디지털 도서관 건축사업

- 국가디지털도서관 입지선정, 건물 설계 및 공사, 내장 및 실내장식

12. 전산시스템 확보

- 하드웨어 소프트웨어의 구입 및 개발⁴⁸⁾

국가적 전자도서관을 구축하기 위해서는 위와같은 여러 가지 사업이 이루어져야 하겠지만 크게 보면 도서관 업무의 전산화, 정보의 네트워크 공유화, 정보의 디지털화, 정보의 지식화의 4단계로 볼 수 있다. 북한의 경우는 현재 어느정도 도서관 업무가 전산화 되어 있고 네트워크 현황이 어떠한지 알 수 없고, 남한의 경우는 도서관 업무의 전산화와 정보의 네트워크 공유화 단계를 시도하고 있거나 구축하고 있다. 이상적인 전자

48) ibid

도서관 환경을 구축하기 위해서는 우선적으로 도서관업무의 전산화와 종합목록이나 정보유통을 위한 표준화가 이루어져야 하므로 통일 후의 혼란을 줄이고 남북의 진정한 학술교류를 지원하기 위해서는 남북 전자도서관 관련 위원회를 구성하여 이러한 문제를 단계적으로 함께 해결해 나가야 할 것이다. 또한, 물리적인 도서관의 운영과는 달리 전자도서관을 운영하는 데는 전자출판이나 저작권, 정보의 가치 및 보안과 같은 여러 가지 문제가 발생할 수 있으므로 이러한 문제에 대해서도 충분한 검토를 거쳐 서로의 이익을 해치지 않는 범위내에서 협력할 수 있도록 해야 할 것이다.

6. 결 론

북한은 내외의 환경을 고려해 볼 때 변화가 불가피하다. 또한, 북한의 개방과 변화가 남북 관계의 진척에 우선적인 요인으로 여겨지므로 통일환경의 개선을 위하여 먼저 북한의 변화를 도와야 한다. 그러나 이러한 변화는 지나친 무리가 없는 범위내에서 이루어져야 하므로 이를 안정적으로 유도하기 위하여 북한과의 인적, 물질 교류를 확대하고 경제부분의 협력을 꾸준히 모색해 나가야 하는 것이다. 이를 위한 물질적 역량의 배양이나 정책적, 법적, 제도적 측면의 정비방안도 마련되어야 하지만, 이와 함께 사회적 융화를 위한 대책도 필수적으로 포함되어야 하는 것은 두말할 필요가 없다. 더욱이 통일의 추진과정을 뒷받침하고 통일 이후의 국가에서 삶의 질을 향상시키기 위한 문화적 측면의 사전 함양 작업은 대부분 물질적·제도적 측면보다 훨씬 많은 시간을 필요로 하는 것이라는 점에서 중·장기적 안목에서 일찍부터 서둘러 추진되어야 한다 (통일원).

통일을 위한 협력과 통일후의 사회적 문제를 최소화하는데 필수적인 주민들간의 융화를 위하여 우선적으로 도서관을 통한 순수한 학술적 자료의 교환을 하게 하므로써 북한의 개방과 변화를 유도하며 남북간의 동질성 회복의 초석이 될 수 있다는 점에서 본 연구의 중요성을 강조하고자 한다.

정보화정책은 선진정보사회를 실현하기 위해 각 부문과 부처간의 정보화를 서로 연결하고, 국가경쟁력 강화의 토대로서 통합적 효과를 거두게 하기 위한 방향제시 및 기

도서관 환경을 구축하기 위해서는 우선적으로 도서관업무의 전산화와 종합목록이나 정보유통을 위한 표준화가 이루어져야 하므로 통일 후의 혼란을 줄이고 남북의 진정한 학술교류를 지원하기 위해서는 남북 전자도서관 관련 위원회를 구성하여 이러한 문제를 단계적으로 함께 해결해 나가야 할 것이다. 또한, 물리적인 도서관의 운영과는 달리 전자도서관을 운영하는 데는 전자출판이나 저작권, 정보의 가치 및 보안과 같은 여러 가지 문제가 발생할 수 있으므로 이러한 문제에 대해서도 충분한 검토를 거쳐 서로의 이익을 해치지 않는 범위내에서 협력할 수 있도록 해야 할 것이다.

6. 결 론

북한은 내외의 환경을 고려해 볼 때 변화가 불가피하다. 또한, 북한의 개방과 변화가 남북 관계의 진척에 우선적인 요인으로 여겨지므로 통일환경의 개선을 위하여 먼저 북한의 변화를 도와야 한다. 그러나 이러한 변화는 지나친 무리가 없는 범위내에서 이루어져야 하므로 이를 안정적으로 유도하기 위하여 북한과의 인적, 물질 교류를 확대하고 경제부분의 협력을 꾸준히 모색해 나가야 하는 것이다. 이를 위한 물질적 역량의 배양이나 정책적, 법적, 제도적 측면의 정비방안도 마련되어야 하지만, 이와 함께 사회적 융화를 위한 대책도 필수적으로 포함되어야 하는 것은 두말할 필요가 없다. 더욱이 통일의 추진과정을 뒷받침하고 통일 이후의 국가에서 삶의 질을 향상시키기 위한 문화적 측면의 사전 함양 작업은 대부분 물질적·제도적 측면보다 훨씬 많은 시간을 필요로 하는 것이라는 점에서 중·장기적 안목에서 일찍부터 서둘러 추진되어야 한다 (통일원).

통일을 위한 협력과 통일후의 사회적 문제를 최소화하는데 필수적인 주민들간의 융화를 위하여 우선적으로 도서관을 통한 순수한 학술적 자료의 교환을 하게 하므로써 북한의 개방과 변화를 유도하며 남북간의 동질성 회복의 초석이 될 수 있다는 점에서 본 연구의 중요성을 강조하고자 한다.

정보화정책은 선진정보사회를 실현하기 위해 각 부문과 부처간의 정보화를 서로 연결하고, 국가경쟁력 강화의 토대로서 통합적 효과를 거두게 하기 위한 방향제시 및 기

확조정역할을 수행하는 데 핵심적인 기능이 있다. 이를 위해서는 정보화사회에 대한 확고한 비전과 목표가 필요하다. 정보화정책이 국가발전의 핵심전략으로 제기능을 다하도록 하기 위해서는, 정보정책의 추진체계를 재정비하고, 세부 정책목표간 우선순위를 명확하게 설정하며, 추진주체의 정책조정기능을 대폭 강화할 필요가 있다. 정보화정책이 우리가 처한 문제상황을 해결하는데 얼마만큼 실효성이 있으며 실현가능성을 지니느냐에 따라 우리나라 정보화의 명운이 좌우된다.⁴⁹⁾ 이러한 점에서 보편적 정보서비스와 사회적 불평 등을 극복하기 위해서는 그 역할증대에 처해있는 도서관의 정보화정책을 현실적 토대를 바탕으로 실천적 전략을 모색해야 한다.

그러나 이런 시대적 추세에도 불구하고 현재 북한은 인터넷 접근이 불가능한 곳이며 남한에서도 사상성에 위협을 받을 수 있다는 위험성 때문에 북한관련 사이트에 접근하는 것도 막고 있는 실정이므로 당장에 전자도서관 교류를 시작한다는 것은 현실적으로 어려운 일이다.⁵⁰⁾ 따라서, 공동의 전자도서관 구축을 위해서는 먼저, 남한과 북한의 대표적 공공도서관 또는 국립도서관을 선정하고 양측의 도서관 관련 전문가들로 위원회를 구성하여 상호교류를 위한 제도적인 장치를 마련하여야 하며 그러한 제도하에 상호 교류를 시작하되 서로의 이익에 해를 주지 않는 범위내에서 순수한 학술적 교류와 문화적 교류로 시작하여야 한다. 학술자료의 교환을 위한 상호대차 시스템 구축과 더불어 남한과 북한의 대표 도서관들은 통일된 도서관 공동 홈페이지를 구축한다. 이렇게 함으로써 공동 홈페이지를 통한 통합형 도서관과 각자의 체제를 유지하고 상호의존하는 병존 협력형의 모델을 함께 적용하여 효과적인 도서관 협력체제를 구축할 수 있도록 한다.

남북 양측의 환경적인 요건으로 인하여 전자도서관을 통한 교류는 시기상조일 수 있으므로 우선은 물리적 형태의 도서관 협력을 추진하면서 전자도서관의 구축에 대하여 논의해 나가는 것이 현실적이다. 그리고 지속적인 정책적 논의를 통하여 디지털 데이터, 검색시스템, 통신망, 하드웨어, 제도적 장치, 그리고 서로의 이익에 해를 끼치지 않

49) (한국정보문화센터. 1996. 『정보정책의 효율적 추진 방안에 관한 연구』, pp.152, 서울 : 한국정보문화센터)

50) 조삼만. “한반도 통일을 위한 통일원 홈페이지 개선 방안 : 인터넷상에서 홈페이지 사례중심으로”. 1997.

정영미, 안현수 공저. 1998. 전자도서관 구축론. 서울 : 구미무역.

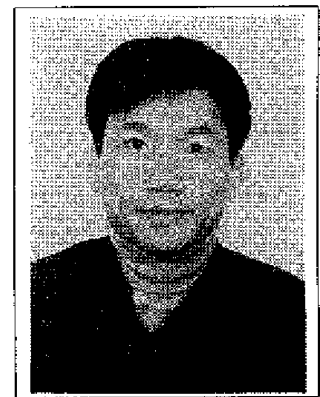
을 효율적 관리적 시스템을 갖출 수 있도록 한다면 전자도서관을 통한 문화 교류 및 학술 정보가 효과적으로 이루어질 수 있는 기반이 마련되어 서로의 이질감을 극복하고 통일에 대비할 수 있는 여러 가지 여건 마련에도 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강대훈. 1990. 사회변혁을 위한 한국도서관운동론. 광주 : 도서출판.
- 김성혁, 박제년, 윤종필. 대학도서관 상호협력 기본방안에 관한 연구. 서울 : 첨단학술정보센터. 1997.
- 김순원. 1994. “통일독일의 도서관 및 정보서비스체제 정비에 관한 연구. 한국문헌정보학회지. v.26, 6월호. p.235-255.
- 김태승. 1995. “컴퓨터 기술과 정보관리.” 정보학의 실제. 정보관리학회편. 서울 : 한국도서관협회. p.35-73.
- 노문자. 1987. “서독국가협동수서정책: SSG-Programm.” 국회도서관보. v.24, n.3, p.30-49.
- 노문자. 1994. “통일독일의 도서관 통합과정.” 도서관문화. v.35, n.1, p.20.
- 북한연구소. 1983. 북한총람 : 1945-1982. 서울 : 북한연구소. p. 1212.
- 최홍식. 의학도서관을 위한 상호대차 시스템의 설계 및 구현. 서울 : 중앙대학교. 1994.
- 송승섭. 1994. “북한도서관의 기능과 현황.” 북한. 2월호. p. 142-9.
- 신용철. “독일 통일과 문화 및 교육의 교류” 통일문제연구. v.2, n.4. p.153-83. 1990.
- 양기백. 미의회북한관계자료 실태분석. 서울 : 통일원. 1991.
- 양일운. 1982. “북한의 도서관.” 북한. v.126, p.108-119.
- 윤재근, 이상호, 박상천. 북한의 문화정보 I. 서울 : 고려원. 1991.
- 이두영, 남태우, 조인숙. 국가적 학술정보 관리 및 유통시스템 구축 방안에 관한 연구. 서울 : 첨단학술정보센터. 1997.
- 이병욱 등. 전국대학 디지털 도서관 구축 방향에 관한 연구. 서울 : 첨단학술정보센터. 1997.
- 이순자. 도서관 정보센터 경영론. 서울 : 한국도서관협회. 1997.
- 이영자. 1995. “정보기술이 자원공유에 미치는 영향” 『도서관학논집』, pp.205-244
- 정분희. 1993. 남북한 도서관 및 정보자료 교류 협력 방안에 관한 연구 : 통독 전후의 사례를 중심으로. 연세대학교. 석사학위논문.

- 정영미, 안현수 공저. 1998. 전자도서관 구축론. 서울 : 구미부역.
- 조명희. 1991. "한국도서관네트워크의 과제와 발전방향." 국회도서관보. v.28, n.4, p.3-14.
- 조삼만. "한반도 통일을 위한 통일원 홈페이지 개선 방안 : 인터넷상에서 홈페이지 사례중심으로" . 1997.
- 조성진. "북한의 미술정책과 남북미술교류 전망 연구". 통일문제연구. v.4, n.4, p.221-43. 1992.
- 한상완 등저. "통일을 대비한 남북한 도서관 정책과 제도에 관한 연구." 한국문헌정보학회지. v.30, n.1. p.89-123. 1996.
- 한상완. "도서관분야의 남북간 상호협력 방안" 도서관문화 v. 34, n.6, p.5-15. 1994.
- 한상완, 김성희, 분성빈, 이란주 공저. 1996. "국가디지털도서관 구축계획에 관한 연구." 한국문헌정보학회지. v.30, n.3, p.37-65.
- 한승현. "남북부속합의서에 따른 저작물의 상호보호방안". 인권과 정의. v. 197. p.87-93. 1993.
- 통일원. "통일문제이해".
<http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/nb.cgi?44D44/D4417.htm>
- 통일원. "통일의 전망과 과제". 통일백서.
<http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/nb.cgi?44D44/D4415.htm>
- <http://sunsite.berkeley.edu/ARL/definition.htm>
- 한상완. 1994. "도서관 분야의 남북간 상호협력 방안." 도서관문화. v.35, n.1, p.4-14.
- Baker, Thomas. 1996. "German Library Networks in the Web Age." Library Hi Tech. v.14, n.4, p.24-8.
- Seadle, Michael. 1996. "Rebooting the East : Automation in University Libraries of the Former German Democratic Republic." Library Hi Tech. v.14, n.4, p.29-44.

바람직한 南北韓間 二重課稅防止協約 締結 方案 研究



安 昌 浦(강남대)

목 차

<요약문> 321

여는 글 323

1. 북한세법규정과 이중과세방지내용 326

2. 남북한 교류에 따른 이중과세 발생원인 351

3. 남북한 이중과세방지협정에 포함될 내용 366

닫는 글 391

※참고문헌 396

【요약문】

1992년 9월 남과 북은 쌍방간 교류를 증진시키기 일환으로 二重課稅防止協定の 締結을 합의하였다. 그러나 정치·군사문제 등 외적요인으로 인해 남북한 대치상태가 지속되다 보니, 이중과세방지협정에 대해서 별다른 진전이 없었다. 다만 「南北 交流協力에 관한 法律」이 제정되어서, 남한기업이 북한과 교역시는 세제상 특혜를 주면서 장려하고 있지만 그 효과는 아직 미지수로 남아 있다.

다행히도 남북한 교류는 끊임없이 계속 증가세를 보이고 있어서 멀지 않은 장래에 남북한간 교역도 정치논리가 아닌 경제논리가 주도하는 시대가 올 것으로 예상되며, 이러한 경우 남한 기업은 북한의 값싸고 우수한 노동력과 지하자원을 이용하고, 북한은 남한의 자본과 우수한 기술을 이용하면서 서로 共存共榮의 시대로 접어들 수 있을 것이다.

이중과세는 국제간의 교역에 있어서 이해당사자국이 서로 각각의 租稅主權을 행사하여 자기나라 세법의 기준에 따라 과세를 하게되는 데서 시작한다. 이러한 이중과세는 국제간 교역과 투자를 저해하게 되며, 따라서 각국은 이를 回避하기 위해 이중과세방지협정을 체결하여서 이러한 폐해를 최소화하고 있다.

남북한 교역도 위와 마찬가지로이다. 남북한 교류가 활성화되면 북한은 북한기준에 따라 북한에 진출한 남한기업에 대해 과세를 할 것이고, 남한은 남한 나름대로 남한세법에 따라 북한에 진출한 기업에 대해 과세를 할 것이다. 이에 따라 자연적으로 이중과세 문제가 발생하게 된다. 남한은 나름대로 세법에 이중과세 방지제도를 두고 있지만, 완벽하게 이중과세를 방지하지는 못하고 있다.

그렇다면 이중과세를 완전하게 방지하는 방법은 무엇일까? 이는 소득이 발생한 나라(所得源泉地國)에서 과세하지 아니하고 소득인이 거주(居住地國)하고 있는 나라에서 과세를 하는 방법, 즉 國外所得免除方法을 각국이 모두 세법에 채택하여 시행하면 이중과세 문제는 해결될 수 있다. 그러나 소득원천지국(또는 거주지국)에서 과세권을 포기한다는 의미는 자기나라 稅收를 그 만큼 逸失한다는 뜻으로, 누구도 원치 않을 일이다.

더더군다나, 남북한의 교류는 일방적으로 남한의 자본과 인적 자원 및 물자가 북한으로 들어가는 형태이므로, 북한의 입장으로는 소득발생지인 북한에서 될 수 있는 한 많

이 과세를 하려고 하는 것은 당연한 일이다. 반대로 남한기업의 입장에서는 북한에서 租稅負擔에 대한 豫測이 不可能 할 정도로 어렵다면, 일부러 북한을 교역상대자로 택할 리는 만무하다. 따라서 이중과세방지협약은 상대적인 면이 강하다.

따라서 남북한처럼 경제적인 격차가 큰 나라간에는 所得源泉地國의 課稅權을 強化해주는 방법으로 조세조약이 체결되는 반면, 비교적 경제력이 엇비슷한 나라간에는 居住地國의 課稅를 強化하는 방향으로 이중과세방지협정이 체결된다.

만일 이중과세방지협정의 협상이 시작되면 누구든지 자기의 과세권을 양보하지 않으려고 할 것이다. 따라서 서로간에 이해득실이 맞아야만 타결이 가능하다. 그렇다면 구체적으로 남북한 이중과세방지협정은 어떠한 모습을 띠게 될까? 먼저 남한기업의 북한 진출이 가시화 될 경우, 소득발생지인 북한에서의 과세권이 강화될 것이고, 북한에서 납부한 세액은 남한에서 공제해 주는 방식이 예상될 수 있다.

남한의 입장에서는 북한의 원천지국과세권은 어느 정도 인정할 수 있지만, 明確한 課稅基準을 제시하여서, 예를 들면 사업소득의 경우는 固定事業場 存在與否를 課稅條件으로 제시하든지, 소득세의 경우 居住地 判定 基準을 明確하게 하여 혼란을 제거하는 등, 불투명한 점이 많은 북한세법 규정을 이중과세방지협정이라는 투명한 틀 속에서 새롭게 해석하려고 노력할 것이다.

또한 남북관계는 이러한 조세효과만으로는 설명하기가 어려운 점도 많이 있다. 현재 남북한간에는 投資保護協定이 체결되어 있지 않아서, 만일 북한당국과 남한의 투자자 사이에 다툼이 있을 경우 이에 대한 安全裝置가 부족하다. 이러한 점을 메꿀 수 있는 것이 이중과세방지협정이다. 이를 통해 조세 부담의 예측이 가능하고, 당사자간의 다툼보다는 권한 있는 당국자간에 해결을 유도하여 서로간 신뢰를 쌓을 수 있을 것이다.

또한 단기제류자에 대한 免稅要件을 신설하여 남북한간 人的交流의 活性化에도 큰 도움을 줄 수 있다. 그리하여 이러한 교류가 빈번하여지고, 서로가 투명한 과세체계속에서 교류를 진행하다 보면, 결국 조세가 남북교류를 저해하는 일이 없어지고, 오히려 상대방을 서로 신뢰하게 될 수 있을 뿐만 아니라, 남북한간의 교류도 자유주의 국가와의 거래처럼 자유스럽게 할 수 있을 날도 그리 멀지 않았으리라 생각한다.

여는 글

이중과세(double taxation)란 국제간의 거래¹⁾에 있어서 거래 당사자국이 동일한 사람의 동일한 소득에 대해 서로 다른 과세당국이 같은 종류의 조세를 중복하여 부과하는 것을 말한다. 이러한 二重課稅²⁾는 재화·용역의 교역 및 자본·사람의 이동을 저해하므로, 이의 방지 또는 극소화가 투자환경조성의 주요한 관건이 된다. 크게 보면 오늘날 이중과세방지협정은 이중과세(직접적이든 간접적이든)로부터 납세자를 완전히 보호하고 또한 이중과세를 방지하여 국제교역과 투자 및 기술이전을 촉진하며, 차별적인 과세를 금지하고 국제거래가 원활하게 이뤄질 수 있도록 하는 法的·財政的 確實性을 부여함을 그 목적으로 한다.³⁾

한편, 대한민국(이하 남한이라 함)과 조선민주주의인민공화국(이하 북한이라 함)간의 인적·물적 교류는, 아직까지는 경제적인 요인보다는 정치적 요인에 의하여 많은 제약을 받고 있기는 하지만, 북한도 외자의 도입 및 무역 신장에 온갖 힘을 기울이고 있는 점을 보면, 꾸준히 증가할 것으로 예상된다. 이렇게 남북간 교역과 자본 등의 투자가 빈번하여 지면 필연적으로 발생하는 것 중의 하나가 이중과세 문제이다. 예를 들면, 남한은 남한 나름대로 조세체계를 가지고 있어서 북한에 진출한 남한기업 및 남한에 진출한 북한기업에 대해 남한의 기준으로 과세를 할 것이고, 북한은 북한 나름대로 북한에 진출한 남한의 기업에 대해 조세를 북한 나름대로의 기준에 따라 부과하게 될 것이다.⁴⁾

1. 국제간 거래란 당사자의 일방 또는 쌍방이 비거주자 또는 외국법인인 거래로서, 자산의 매매·임대차, 용역의 제공, 금전의 대부·차용 기타 거래자의 손익 및 자산에 관련된 모든 거래를 말한다(국제조세조정에 관한 법률 제2조 제1항 제1호 참조).
2. Tax Convention은 조세조약, 이중과세방지협정, 이중과세방지협약 등의 용어가 사용되고 있으나, 이 글에서는 이중과세방지협정으로 통일하여 사용하고자 한다.
3. 재무부 세계국, 이중과세방지를 위한 UN모델협약, 1985, p. 3 참조. 일반적으로 이중과세방지협약의 목적은 이중과세방지를 주된 목적으로 하고 또한 선진기술 및 외국자본 도입의 촉진, 자원의 안정적 확보, 국제적 탈세 및 조세회피 방지, 경제협력과 문화교류의 촉진 등을 목적으로 한다(자세한 내용 : 이용섭, 국제조세, 세경사, 1996, p. 51~53 및 OECD, Modèle de Convention Fiscale, Paris, 1992. 참조).
4. 현재 북한의 과세체제상, 북한의 기업이 남한에 진출했을 경우 남한으로부터 얻은 소득에 대해서 북한에서 과세를 한다는 규정이 없으므로(북한의 세금은 외국투자법인과 외국인에게만 부과되고, 순수 북한인 또는 북한기업에게는 부과하지 않는다), 이 북한인 및 북한기업에 대한 이중과세는 발생하지 않는 것처럼 보여지나, 실상은 남한에서 발생한 소득에 대해 남한세법 규정에 따라 조세가 부과되면,

이는 결국 남북한 기업 모두가 이중과세의 위험성에 적나라하게 노출됨을 의미한다. 따라서 남북한 교류와 관련된 기업은 조세조약이 체결되어 있어서 이중과세를 당하지 아니하는 다른 외국기업과 비교할 때, 이중과세 당한 租稅負擔額 이상으로 기업의 國際競爭力을 잃게되므로, 이러한 현상은 남북한 모두에게 부담이 될 수밖에 없다.

이러한 이중과세를 방지하기 위하여 1992년 9월 17일 발효된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 「제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제 1조 제12항」에서 남북한은 다음과 같이 합의하였다.⁵⁾

남과 북은 경제교류와 협력을 원활히 추진하기 위하여 필요한 투자보장, 二重課稅防止, 분쟁조정절차 등에 대해서는 쌍방이 합의하여 정한다.

그러나 위와 같은 합의 이후 발생한 정치적·군사적인 갈등 등으로 인해 이중과세 등의 협정체결에 대해서 전혀 진전을 이루지 못했다. 그러나 우리 민족이 통일이 되든 또한 별도의 나라도 구분이 되어 살든자 간에 인적·물적 교류의 증가는, 정치적인 문제와 달리, 피할 수 있는 성질의 것이 아니므로, 위에서 언급한 바와 같이 남북한 기업이 서로 다른 쪽에서 사업을, 직접·간접으로 영위할 시기가 멀지 않다고 판단된다.⁶⁾ 이럴 경우 이중과세 문제가 초미의 관심사로 등장할 것이다.

따라서 이 글에서는 남북한 사이에 경제교류가 어느 국가처럼 활성화 될 경우 맞게 될 이중과세 해결 방안을 마련하는데 그 목적이 있다. 본 연구의 애로점은 현재까지 북한경제에 대한 연구 실적이 북한 및 남한에서 매우 미미하고, 북한경제가 자본주의 국가의 세법체제와 비교할 때 매우 非合理的이고 粗雜하며, 남북한간 用語의 쓰임도 달라 그 법조문이 의도하는 바를 해석하는데 매우 어렵다는 점이다. 또한 북한은 중국과는 달리 현재까지 외국과 이중과세방지협정을 체결하지 않고 있어서 북한의 외국기업에

그 북한기업은 남한에서 납부한 세금을 북한에서 공제를 받아야 이중과세 문제가 해결될 수 있으나, 북한세법상 외국납부세액공제 규정이 없으므로 남한에서 부담한 세액을 북한에서 공제 받을 방법이 없어서 이중과세의 위험이 있다.

5. 위 합의서의 법적인 성질에 대해 「조약」이라는 견해와 남북한 당국의 특수한 「약정」이라는 견해가 있다(자세한 내용 : 박윤훈, 남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력 법령의 보완·발전방향, 서울대학교 법학 제34권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 1993. p. 4. 참조).

6. 남북한간 교류협력에 대한 현황과 전망에 대한 자세한 내용 : 통일원, 남북경제협력사업 추진절차, 1997, pp. 7~19 ; 통일원, 북한경제실태 및 남북경협문제, 1995, pp. 75~89 ; 김상겸, 북한의 교역현황과 대외경제정책, 대외경제정책연구원, 1994, 참조.

대한 과세정책을 파악할 수 없다는 점도 본 연구의 제약조건 중의 하나이다. 또한 현실적으로 남한인 및 남한기업의 북한진출이 북한인 및 북한기업의 남한 진출보다는 월등하게 많을 수밖에 없는 점을 감안하여, 주로 남한인 및 남한기업의 북한에 진출할 때 발생하는 이중과세와 이의 해결방안에 중점을 두고자 한다.

이를 위해 먼저 북한의 「세금체계⁷⁾」를 남한의 「조세체계」와 비교 분석하여서 남한인 및 남한기업이 북한에 진출할 경우 부담하게 될 북한에서의 조세와 남한에서의 조세를 분석하여서(제1장) 이중과세가 발생하는 현상에 대해서 분석하고(제2장), 이를 해결하기 위해 기존에 남한이 체결한 이중과세방지협정⁸⁾ 및 국제간에 표준모델⁹⁾을 참고하여, 바람직한 남북한간 이중과세방지협정 체결 방안을 마련하고자 하는데 중점을 두고자 한다(제3장).

7. 북한의 용어는 우리와 상당히 다르다. 북한 외국투자기업 및 외국인 세금법상에는 남한의 조세라는 용어 대신에 세금이라는 용어를 쓰고 있다. 그러나 본고에서는 남북한간 비교를 쉽게하기 위하여 남한이 사용하는 「조세」라는 용어를, 세금법 대신에 「세법」이라는 용어를 사용하기로 한다.
8. 1997년 1월 1일 현재 남한은 45개국과 이중과세방지협정을 체결하여 시행 중에 있으며, 3개국과는 서명을 하였고(서명은 국회동의 받기 전에 양국 정부간 합의한 상태를 말함), 7개국과는 가서명(가서명은 양국 실무자급에서 합의한 상태를 말함)을 하였다. 그 현황은 아래와 같다

나라	서명일	나라	서명일	나라	서명일
일 본	'70.3.3.	뉴질랜드	'81. 10. 6.	아일랜드	'89.7.18.
태 국	'74.8.26.	호 주	'82. 7.12.	폴란드	'91.6.21.
독 일	'76.12.4.	노르웨이	'82.10.5.	이탈리아	'89.1.10.
영 국	'77.4.21.	방글라데시	'83.5.10.	몽골	'92.4.17.
덴마크	'77.11.11.	터어키	'83.12.24.	이집트	'92.12.9.
벨지 움	'77.8.29.	필리핀	'84.2.21.	베트남	'94.5.20.
미 국	'76.6.4.	스리랑카	'84.5.28.	중국	'94.9.28.
카나 다	'78.2.10.	룩셈부르크	'84.11.7.	루마니아	'93.10.11.
프랑 스	'79.6.19.	인도	'85.7.19.	스페인	'94.1.17.
싱가 폴	'79.11.6.	파키스탄	'87.4.13.	멕시코	'95.1.11.
네델란드	'78.10.25.	오스트리아	'85.10.8.	튀지	'94.9.19.
스위 스	'80.2.12.	인도네시아	'88.11.10.	체코	'92.4.27.
핀란드	'79.2.8.	튀니시아	'88.9.27.	불가리아	'94.3.11.
스웨 덴	'81.5.27.	헝가리	'89.3.29.	러시아	'92.11.19.
말레이시아	'82.4.20.	브라질	'89.3.7.	남아프리카공화국	'95.7.7.

* 서 명 국 : 슬로바크 ('92.4.27.), 그리스 ('95.3.20.), 포르투갈 ('96.1.26.)

* 가서명국 : 모로코('78.3.16.), 나이지리아('88.10.13.), 몰타('94.3.11.), 쿠웨이트('94.6.9.),

파푸아뉴기니아('96.1.10.), 카자흐스탄('95.5.18.), 이스라엘('96.6.11.)

9. 국제간 표준모델에는 선진국과 선진국간 이중과세방지협정의 체결을 위한 OECD모델조약과 선진국과 후진국간 이중과세방지협정 체결을 위한 UN모델조약이 있다.

1. 북한세법규정과 이중과세방지 내용

오늘날 각국은 그 나라의 역사적·정치적·사회적 상황에 따라 독자적인 조세제도를 마련하고, 그 조세제도에 따라 排他的이고 固有한 課稅權을 행사한다. 국제간의 인적·물적인 교류가 활발하여지면, 각국의 과세권 행사로 인해서 동일인의 동일한 소득에 대해 서로 다른 국가가 동종의 조세를 중복하여 과세하게 된다.¹⁰⁾ 이러한 이중과세는 각국이 타국의 조세제도를 고려하지 않고, 자국의 재정수요와 조세정책 목적에 따라 과세함으로써 발생하게 된다.

이러한 이중과세를 방지하기 위하여 각국은 자국 법에 이중과세 방지를 위한 제도적 장치를 두고 있다. 자국 법에 의한 이중과세방지방법은 (1)自國人 및 法人의 外國源泉所得에 대해 자국내 에서 과세를 하지 않거나 (2)외국에서 납부한 세액을 일정 한도에서 공제하여 주는 방법¹¹⁾ (3)相互合意하여 免除하는 방법을 들 수 있다¹²⁾.

그러나 자국 법에 의한 이중과세방지방법은 자국 법의 개정이 국가간에 체결된 조약보다 용이하므로, 외국투자자의 입장에서 보면 法的 安定性이 부족하여 조세부담 예상 을 어렵게 하고, 또한 자국 법에 의한 외국소득면제방법은 결국 자국의 조세수입의 감소를 전제로 하여 이뤄지므로 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 이러한 한계를 극복하기 위해서 관련 당사국간에 이중과세방지협약을 통해 해결하는 방법을 선호하고 있다.

북한은 세계적으로 거의 유일하게 북한 거주 외국인 및 외국인 투자법인에게만 조세

10. 일반적으로 이중과세는 法律的 二重課稅와 經濟的 二重課稅로 구분한다. 전자는 동일인의 동일한 소득에 대해 과세주체가 다른 나라가 각각 동일한 조세를 부과하는 것을 말하고, 후자는 동일소득이 서로 다른 원인으로 (예를 들면 배당의 경우 법인소득에 대해 일단 법인세를 부담하고 난 뒤, 그 주주에게 배당을 하면 다시 배당소득세를 내므로 동일 소득에 대해 법인과 개인이 두 번 부담한다) 조세를 부담하는 것을 말한다(자세한 내용 : 이용섭, 앞의 책, pp. 41~47 및 최인섭, 국제조세론, 대왕사, 1984, pp. 28~29 참조). 이중과세방지협정에서는 전자의 경우를 취급하고 있으며, 후자의 경우는 각 내국세법에서 이를 방지하고 있는데 우리나라는 소득세법에서는 Gross-Up제도를 이용하여 경제적 이중과세를 방지하고 있다(소득세법 제17조 제3항 참조).

11. 남한에서는 이중과세방지제도로 외국납부세액공제, 외국납부세액 손금산입방법, 간주외국세액공제제도, 간접외국납부세액공제를 두고 있다 (법인세법 제24조의 3, 같은법 시행령 제78조의 2, 같은법 시행규칙 제43조 참조).

12. 국제운수소득에 대해서는, 상호면세를 조건으로, 거주지국에서만 과세를 한다(법인세법 제53조 제1항 제2호, 소득세법 제13조 제1항 제3호, 부가가치세법 제11조 참조).

를 부과하는 독특한 조세제도를 갖추고 있다. 이러한 북한의 조세체계가 우리에게 매우 중요한 이유는 남한 인 및 남한법인이 북한에 투자하여 북한에서 기업을 창설할 경우 그 기업은 세법상 남한기업이 아니고 북한기업이라는 점에 있기 때문이며, 남한투자자의 입장에서 보면 북한투자기업의 이중과세방지가 제대로 되지 아니하면 결국 그 손해는 남한투자자에게 미치기 때문이며 또한 북한세법을 제대로 알아야 남한의 이중과세방지협정 체결 戰略을 효과적으로 세울 수 있기 때문이다(제2절).

북한의 법체계는 자본주의 국가의 법체계와는 달리 북한 「헌법」보다 「김일성·김정일 교시」가 우선하는 등 법적 환경이 매우 비합리적이므로 조세관련 법규의 분석을 정확하게 분석하기 위해서는 먼저 북한의 법체계와 法源을 분석하기로 한다(제1절). 그리고 북한세법에서도 이중과세방지 규정을 두고 있는데 이러한 이중과세방지 방안을 남한의 규정과 비교 분석하여서 이중과세방지협정의 필요성을 도출하기로 한다(제3절).

1.1 북한세법의 법원

법원(sources of law)은 법의 존재형식을 말하며, 이는 제정법, 판례법, 관습법 등과 같이 우리들이 경험적으로 인식할 수 있는 형식으로 존재하는 것을 의미한다.¹³⁾ 자본주의 국가에서 조세법의 법원은 성문법과 불문법으로 대별되며, 성문법에는 헌법, 법률, 조약과 국제법규, 법규명령(대통령령과 행정각부의 부령)과 지방자치단체의 조례 및 규칙 등이 있고, 불문법으로는 관습법, 판례 및 조리 등이 있다.

북한법의 法源은 북한의 통일적인 법전이 완성되지 않았기 때문에 성문법이건 불문법이건 논의하기가 매우 어렵다.¹⁴⁾ 물론 북한에서도 형식상으로는 헌법이 최고의 권위를 가진 국가의 基本法的인 위치를 점하고 있다. 북한 헌법이 다른 법들과 구별되는 점은 「헌법이 국가사회 제도의 기본 문제들을 확고히 하며, 정치, 경제, 문화분야의 제

13. 서울대학교 법학연구소, 법학통론, 서울대학교 출판부, 1986, pp. 36~37 참조.

14. 현재 북한에는 통일법령집(남한의 대한민국법령집에 해당됨)을 출간하지 않고 있기 때문에 몇 건의 법령이 운용되고 있는지 불분명하지만, 일반적으로 남한의 대법전 소분류방식으로 구분해 보면 ① 헌법분야 ② 행정법 분야 ③ 토지법 분야 ④ 협동조합법 분야 ⑤ 군사법 분야 ⑥ 민법분야 ⑦ 가족법 분야 ⑧ 상법분야 ⑨ 경제법 분야 ⑩ 노동법 분야 ⑪ 사회보장법 분야 ⑫ 조세법 분야 ⑬ 형법 분야 ⑭ 소송법 분야 ⑮ 국제법 분야 등으로 구분할 수 있다.(자세한 내용 : 최종고, 북한법, 박영사, 1993, pp. 9~10 참조).

원칙을 규제하며 모든 법령과 立法의 법률적 기초로 되며, 최고의 법적 효력을 가지며, 오직 최고주권기관에서 일정한 절차에 의해서만 채택, 수정, 보충된다」라고 정치사전에서 설명하고 있다.¹⁵⁾ 북한의 성문법원으로서는 단행 법령들을 들 수 있다.

그런데 이들보다 더 주목되는 것은 勞動黨의 지침, 강령, 원칙 등으로, 이들은 「권고적 의미」만이 아니라 「강제규범」으로서의 효력을 갖고 있다는 점이다.¹⁶⁾ 실제로는 북한의 법은 그 주체가 주권이 아닌 노동당이며, 법의 본질은 노동당의 노선과 정책을 법이란 형식을 통해 표현된 것에 불과하고, 실질적으로는 김일성 교시나 당 정책이 법규범을 대신하고 있기 때문에, 사실상 북한에서 최고의 규범을 지니는 것은 「김일성의 교시」와 「김정일의 말씀」과 「당의 사법 정책」이라 할 수 있다.¹⁷⁾

이러한 점을 감안하여 북한의 법체계를 형식적인 측면에서 보면, 「김일성 교시·김정일 말씀」→「노동당 규약」→「헌법」→「법령」→「시행세칙」→「규정」→「직제」 등의 상하 구조를 형성하고 있다.¹⁸⁾ 이중에서도 「김일성의 교시」는, 1994년 7월 8일 사망 후에도 지금까지 북한사회와 주민들의 생활을 규율하고 있는 점을 보면, 사실상 最高法으로서 권위와 효력을 보유하고 있다고 생각된다. 따라서 북한의 조세법이 노동당의 정책과 어긋날 때에는 후자의 의도대로 쉽게 개정·변경될 수 있어서 조세법의 안정적 운영이 매우 취약하다고 본다.¹⁹⁾

이러한 취약점은 우리가 언급할 이중과세방지협정과 북한세법에 충돌이 있을 경우, 어떤 규정이 먼저 적용되어야 하는지가 점에서 외국투자자들의 북한에서의 조세부담을 안정적으로 예측할 수 없다는 데 큰 문제점이 있다.²⁰⁾

한편 북한의 不文法源은 관습법, 판례법, 조리를 드는데, 북한 법체계에서는 이러한 불문법에 대해 法源性을 인정하지 않고 있다.²¹⁾

15. 정치사전, 사회과학출판사, 1973.

16. 최종고, 북한법, 박영사, 1993, p. 6.

17. 제성호, 대북투자 보호 및 분쟁해결방안 연구, 민족통일연구원, 1993, p. 43. 참조.

18. 제성호, 앞의 글, p. 49. 참조.

19. 북한의 법원성에 관한 자세한 내용: 법제처, 북한법체계요, 1991, pp. 8~12 참조.

20. 좋은 예로 1992년에 개정된 한영법시행세칙 제1조에서는 "이 세칙은 김일성 주석과 김정일 서기가 다른 나라들과 협영을 잘한 데 대하여 주신 방침과 조선민주주의 인민공화국 합영법을 철저히 관철하는 것을 목적으로 한다"라고 규정하고 있다. 따라서 이 세칙의 경우 그 상위법이 한영법이 아니라 「김일성·김정일의 교시」임을 알 수 있다.

결론적으로 북한 세법의 법원은 헌법과 성문법 중 조세와 관련된 「외국투자기업 및 외국인 세금법」과 「외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정」 및 「세관법」 등을 들 수 있다.

1.1.1 북한헌법상 조세조항

북한 헌법은 1948년 9월 제정된 이래 1954년 4월 제1차 개정 이래 모두 7차례 개정되어 현재에 이르고 있다. 신 헌법 중 경제조항을 살펴보면, 외국인의 북한 투자를 촉진시키기 위해 외국인의 권익보호 규정(제16조), 외국인·외국법인의 합작과 합영을 장려하는 규정(제37조)을 새로이 신설하였다. 특히 위 조항은 1992년 10월 제정된 外國人投資法 등의 헌법적 모태가 되었다.

역사적으로 보면, 북한은 1974년 김일성이 「세금제도를 완전히 없앨 데 대하여」라는 교시를 통해 형식적으로는 세금제도가 존재하지 않았다.²²⁾²³⁾ 또한 북한 사회주의 헌법(1972. 12. 28.) 제33조에서는 세금에 대해 「국가는 낡은 사회의 유물인 세금 제도를 완전히 없앤다」라고 규정하고 있었다. 그러나 「합영법(1984. 9. 8. 최고인민회의 상설

21. 앞의 글, pp. 6~8 참조.

22. 이 교시의 내용은 다음과 같다.

「세금없는 세상에서 살아보려던 인민들의 꿈은 드디어 현실로 되었으며 우리나라는 세계에서 처음으로 세금이 없는 나라로 되었다. 사회주의 하에서 낡은 사회의 유물인 세금제도를 완전히 없애는 것은 합법칙적인 것이다. 사회주의 하에서는 사회주의적 국영경리와 협동경리가 국가의 경제적 기초로 되어 있으며 근로인민들의 단결과 협조가 사회관계의 기본을 이루고 있다. 사회주의 사회의 사회경제적 관계는 주민들의 세금부담을 체계적으로 덜며 그것을 종국적으로 없앨 수 있는 기초로 된다. 사회주의 하에서 세금제도는 다만 일정한 기간 국가적 및 사회적 수요를 보장하기 위한 보충적인 자금원천으로서 인민들의 생활수준상 차이를 조절하기 위한 보충적 수단으로서 이용된다. 우리나라에서 세금 폐지는 우리나라 사회주의제도의 우월성에 기초한 것이며 그 발전의 합법칙적인 요구에 맞는 것이다.」(북한법령집 제2권, p. 113.)

23. 북한의 조세제도에 관한 연혁을 살펴보면 1946년 3월 「20개조 정강」에서 일제시대에 운영되던 식민지 조세제도를 철폐한다고 하였으나, 수익세·지세·지세부가세·영업세·영업부가세·주세·물품세·유흥음식세 및 입장세의 조세제도를 당분간 유지하다가, 1947. 2. 27. 인민위원회 법령 제호로 「세금제도 개혁에 관한 결정서」를 채택하여 새로운 조세제도를 마련하였다. 이에 따르면 조세를 국세, 도세 및 시·면세로 구분하여 ①국세에는 소득세·농업현물세·등록세·상속세·거래세·관세 및 이익공제수입이 있었고 ② 도세에는 가옥세·차량세·부동산취득세·음식세·마권세 및 인민학교세가 있으며 ③ 시·면세에는 대지세·시장세·도축세·시면유지세가 있었다. 그러나 북한사회체제가 사회주의로 전환되어 생산수단의 국공유화 내지 사회주의화로 인하여 조세제도를 유지할 필요성이 없어져서 1974. 4. 1. 에는 모든 세금제도를 폐지하였다.

화의 결정 제10호), 실시 이후부터는 비록 그 대상이 북한주민이 아닌 북한 거주 외국인 또는 외국 법인에 한정되기는 했지만 「합영회사 소득세법(1985)」과 「외국인 소득세법(1985)」이 제정되었다.²⁴⁾²⁵⁾

그리고 1992년에 개정된 북한 헌법 제37조에서는 합영법(1984)제정 취지를 뒷받침하기 위해 「국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려한다」라는 명문 규정을 삽입하였고, 「국가는 낡은 사회의 유물인 세금제도를 완전히 없앤다」라는 규정을 삭제한 대신, 「외국투자법인 및 외국인」에 대한 과세를 정당화하기 위해 헌법 제25조에서 「세금이 없어진 우리나라에서 끊임없이 늘어나는 사회의 부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다」라고 간접적으로 조세 부과 필요성을 표현하고 있다.²⁶⁾

사실 북한의 國家 收入의 財源²⁷⁾ 중 상당부분은 「소비재를 생산·판매하는 국영기업소 생산협동조합이 제품의 도매가격에 일정 금액을 추가하여 소비자에게 판매함으로써 얻어지는 부가수익으로써 국가에 납입하는 거래수입금」으로, 이는 명칭만 세금이 아니지 실질적으로는 남한의 간접세 성격으로서 세금이 없다라는 주장은 사실상 불가능함을 보여주는 좋은 예라 할 수 있다.²⁸⁾

24. 북한은 1993년 1월 「외국투자기업 및 외국인 세금법」을, 1994년 2월에는 「외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규칙」을 제정하여 외국인 투자관련 세제를 재정비하였으며, 따라서 1985년에 제정된 「합영회사 소득세법」과 「외국인 소득세법」은 폐기된 것으로 보인다.

25. 자세한 내용 : 정주환, 북한의 합영법, 단국법학(제3집, 을남 이종법박사 회갑기념), 단국대학교 법과대학, 1993, pp. 1~31., 한국무역협회, 북한의 합작투자제도(북한의 합영법규), 1991. 5. pp. 1~35., 권제원, 북한의 외국인 직접투자 유치제도에 관한 연구(1)(합영법상 합영기업의 경영관리제도를 중심으로), 연세대학교 법학연구(제6권), 연세대학교 법과대학 법학연구소, 1996.6., pp. 477~503. 박헌목, 북한의 합영법 및 경제 관련 법령의 검토, 사회과학연구(제9집), 경성대학교 사회과학연구소, 1993, pp. 55~109.

26. 자세한 내용 : 이종상, 북한헌법상 경제조항, 경남법학 제9집, 1993, pp. 157~173 참조.

27. 그렇다면 북한의 국가예산수입은 어떻게 조달되는 것일까. 북한의 주장에 따르면 국가예산의 수입부분은 ① 소비재를 생산 판매하는 국영기업소 생산협동조합이 제품의 도매가격에 일정 금액을 추가하여 소비자에게 판매함으로써 얻어지는 부가수익으로써 국가에 납입하는 거래수입금 ② 모든 국영기업소가 그 경영활동에서 얻어지는 소득 중에서 그 기업소에 남겨놓기로 결정된 금액을 제외하고 국가에 납입하는 국가기업이익금 ③ 각종 협동조합 등이 국가로부터 각종 생산수단을 공급받거나 국가의 지도하에 경영활동을 한 대가로 국가에 납입하는 사용료 또는 수수료 성격의 협동단체 이익금 ④ 서비스부문의 독립채산제 기업소들의 봉사료 수입으로써 국가에 납입하는 봉사료 수입금 ⑤ 기업소의 고정자산에 대한 감가상각비, 국가재산 판매수입 등의 기타 수입금으로 구성된다. 그러나 각각의 항목이 얼마인지는 밝혀진 바 없다.

1.1.2 외국투자기업 및 외국인 세금법

북한의 세법은 「외국인 투자법(1992)」을 기본으로 하여 「외국투자법 및 외국인 세금법(최고인민회의 상설기구 결정 제26호(1993.1.31.) 및 최고인민회의 제9기 제5차 회의 승인(1993. 4. 8.)」이다. 이 법을 시행하기 위해 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행 규정(정무원 결정 제9호(1994.2.21.))이 제정되었고, 나진·선봉의 자유경제무역지대의 활성화를 위해 제정된 「자유경제무역지대법(최고인민회의 상설회의 결정 제28호(1993. 1. 28.) 및 최고인민회의 제9기 제5차 회의 승인(1993. 4. 8.))」에서 이 지역에 투자한 외국투자기업과 외국인에 대한 조세 감면을 규정하고 있으며, 「세관법(최고인민회의 상설회의 결정(1993.11.17.) 및 최고인민회의 제9기 제6차회의 승인(1993.12.10.))」²⁹⁾에서 외국인 및 외국법인에 대한 세금조항을 신설·보완하여 운영하고 있다.³⁰⁾

「외국투자기업 및 외국인 세금법」에서는 조세의 종류를 납세자 및 과세 대상 물건의 성격에 따라 기업소득세, 개인소득세, 재산세, 상속세, 거래세 및 지방세로 구분하고 있다. 기업소득세란 북한에서 기업형태로 사업을 운영하는 외국업체에 대한 조세를 규정하고 있고, 개인소득세란 개인자격으로 근로 등을 제공하고 받은 노임 등에 대한 조세이며, 재산세는 외국인 및 외국기업이 북한에서 소유하고 있는 건물 등에 대한 조세를 말하고, 상속세는 북한 거주 외국인이 북한소유 재산 등을 상속받았을 경우 부담하는 조세이며, 거래세는 북한에서 영업활동을 하는 외국인이 각 단계별로 거래금액에 일정한 세율을 적용하여 부과되는 간접세 성격의 세금이고, 지방세는 각 지방의 재원조달을 위해 특정한 소득에 대해 지방자치단체가 부과하는 조세이다. 이러한 북한의 세목을 남한과 비교해보면 아래 표와 같다.

28. 사회주의 국가의 조세체계에 자세한 내용과 분석 : W. E. Butler(이윤영 번역), 소비에트법, 대륙연구소 출판부, 1990. 참조.

29. 세관법은 북한인과 북한기업에 대해서도 적용된다는 점에서, 위에서 언급된 외국투자기업 및 외국인 세금법과는 성질을 약간 달리 하고 있지만, 조세라는 관점에서 볼 땐, 관세도 조세의 하나이므로 이 글에서 비교 검토하기로 한다.

30. 자세한 내용 : 원용수, 통일을 대비한 남북한간의 대외경제법 비교연구(북한의 외국인 투자관련법의 내용과 문제점을 중심으로), 통일논총(제12집), 숙명여자대학교 통일문제연구소, 1995, pp. 1~25 참조.

남북한 조세 대비표

구분	북한	남한	비고
국세	기업소득세	법인세, 소득세	
	개인소득세	소득세	
	재산세	지방세법상 재산세해당	
	상속세	상속세	
	거래세	(舊) 영업세	현 부가가치세와는 과세 표준 산출방법이 다름
지방세	도시경영세	공동시설세	
	등록면허세	등록세, 면허세	
	자동차 이용세	자동차세	

북한 조세법은 외국투자기업 및 외국인 세금법 안에서 납세의무자별로 구분되어진다. 외국투자자가 북한에 투자할 경우 그 투자 대상 법인은 그 대상법인의 근거법인 합영법, 합작법, 외국인기업법 등에 따라, 합영기업, 합작기업, 외국인기업으로 구분되어진다.³¹⁾ 이러한 법인은 기업소득세를 부담하는 납세의무자가 된다.

또한 북한내 법인을 설립하지 않은 기업이지만 북한내 「상주기구(남한의 고정사업장의미입)」를 설치하여 경영활동을 하거나, 또는 상주기구가 없다할 지라도 북한원천소득이 있는 외국회사, 상사, 기타 경제조직을 外國企業이라고 하며, 기업소득세 중 원천징수 신고·납부 적용대상이 된다.

31. 북한의 외국인 투자법(1992.10. 5. 최고인민회의 상설회의 결정 제17호, 1992. 12. 10. 최고인민회의 제9기 제4차 회의 승인)상 기업을 분류하면 합작기업, 합영기업 및 외국인 기업으로 구분된다(외국인 투자법 제2조 참조). 합작기업이란 북한측 투자가와 외국측 투자가가 공동으로 투자하되 운영권은 북한측이 갖는 기업을 말하고, 합영기업이란 북한과 외국투자가가 공동으로 투자하되 양측 공동으로 운영하는 기업을 말하고, 외국인 기업이란 외국투자가가 단독으로 투자하는 기업을 말하나(외국인 투자법 제2조) 이는 자유경제무역지대 안에서만 창설·운영할 수 있다(외국인 투자법 제3조). 합영기업, 합작기업과 외국인기업의 비교에 대한 자세한 내용 : 붙임 표 1 : 합영기업, 합작기업과 외국인기업의 비교 참조).

법인형태별 조세적용 세목

법인형태	근거 규정	기업유형	조세적용 세목
합영기업	합영법	북한법인	기업소득세, 지방세, 거래세
합작기업	합작법	북한법인	기업소득세, 지방세, 거래세
외국인기업	외국인기업법	북한법인	기업소득세, 지방세, 거래세
외국기업(법인)	(본점소재지국)	상주기구	기업소득세, 지방세, 거래세
외국기업(개인)	(개인거주지국)	상주기구	기업소득세, 지방세, 거래세
외국인	거주지국	개인	개인소득세, 재산세, 상속세

1.1.3 북한세법의 특징

북한의 「외국투자기업 및 외국인 세금법」은 외국자본에 대한 파격적인 우대조치와 나름대로 국제흐름에 부응하려고 하는 노력하고 있다.

(1) 외국자본에 대한 우호적인 세제혜택

북한세법에서는 외국인 자본에 대해 유리한 세제혜택을 부여하고 있다. 이점은 북한이 얼마나 외국자본의 유치를 위해 노력하고 있는가를 보여주고 있다고 하겠다. 특히 자유경제무역지대에 투자한 외국기업에 대해서는 기타지역에 투자한 외국자본에 대한 세제상 특혜보다 훨씬 有利한 條件을 제시하고 있어서 자유경제무역지대 개발에 강한 의지를 표시하고 있음을 알 수 있다. 또한 인접국인 중국의 기업소득세율이 30% 인데 비해 북한은 25%를 적용하고 있고, 개인소득세율도 4~20% 누진세율을 적용하고 있는 반면 중국은 5~45%를 적용하고 있는 점을 보면 북한이 중국보다 외국자본 등에 대해 좋은 조건을 구비하고 있음을 알 수 있다.³²⁾

32. 자세한 내용 : 통일원, 남북경제협력사업 추진절차, 1997, pp. 183~184 참조. 그러나 32. 세율에 관하여 중국과 베트남과 비교해 보면, 베트남과는 차이가 없으나, 중국에 비해서는 낮다. 그러나 1년 이상 거주자에 대해 전세계적인 소득에 대해 모두 북한에서 과세되나, 중국은 국외소득 중 국내로 송금된 부분만 과세하고 있으므로, 세율차이가 바로 투자요인으로 이어질 수 있는지 여부는 불투명하다 (자세한 내용 : 불임 표 2 북한·중국·베트남의 세율비교표 참조)

(2) 원천지국과세에서 거주지국과세체도로 변환

중전의 북한세법인 「합영회사 소득세법」과 「외국인 소득세법」은 주로 북한에서 발생한 소득(이하 북한원천소득이라 함)에 대해 중점을 두고 있었던 반면, 현재의 규정은 「거주지국 과세」를 중심으로 하는 先進·개방형으로 바꾸고 있다. 이는 북한내에 외국법인의 설립이 자유롭고, 외국인이 장기간 거주한다는 전제하에 규정된 것으로, 북한의 세법이 북한의 개방 정책을 반영하고 있다라고 볼 수 있다. 이를 위해 세율은 중전 세법규정보다 세율은 과감하게 낮춘 반면, 과세 대상소득은 全世界所得(world wide income)으로 확대하고 있다. 또한 사업소득에 대한 이중과세방지의 기준의 하나인 상주기구(남한의 고정사업장의 의미임)에 관한 규정³³⁾을 놀랍게도 도입하여 시행하고 있음은 눈여겨볼 만한 하다 하겠다.

북한의 외국투자기업 및 외국인 세금법상 과세대상소득

납세의무자	과세대상소득	신고·납부
외국인투자기업	전세계소득 (북한내·외 원천소득)	자진신고
외국기업	북한내 원천소득	원천징수·자진신고
고정사업장 설치 외국기업	북한내 원천소득	자진신고
외국인 중 1년이상 거주자	전세계소득(북한내·외 원천소득)	자진신고
외국인 중 북한 비거주자	북한내 원천소득	원천징수·자진신고

(3) 사유재산제도의 허용에 따른 조세법 관련 규정의 정비

북한에서는 원칙적으로 私有財産制度가 허용되지 않고 있지만, 자유경제무역지대내에서는 한정적으로 이를 허용하고 있다. 따라서 즉 자유경제무역지대내에 시장경제요소를 도입하였고, 이에 따라 재산세, 상속세, 지방세를 신설하였다.

(4) 이중과세방지협정에 체결에 대비한 근거 규정 신설

북한세법에서는 외국과 이중과세방지협정 명확히 하고 있다. 즉 외국인 투자기업 및 외국인은 북한과 자기나라 정부사이에 체결된 二重課稅防止協定이 있는 경우, 「외국투

33. 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행 규정 제2조 참조.

자기업 및 외국인 세금법」에 우선하여 그 협정이 적용된다는 규정을 신설하였다. 이는 북한이 남한뿐만 아니라 다른나라와도 이중과세 방지를 위한 협정의 체결을 준비하고 있음을 알 수 있다.³⁴⁾

(5) 차별적 과세 규정 존재

북한세법상 납세의무자는 외국투자기업과 외국인에 한정된다. 북한 주민과 순수 북한기업에게는 조세를 부과하지 않고 유독 외국기업과 외국인에게만 부과한다는 것은 그들의 정치목적이 무엇이든 간에 차별 과세한다는 비난을 모면하기 어렵다. 또한 논리적으로 북한 헌법에 “세금이 없어진 우리나라에서”라고 규정을 하면서도 외국기업과 외국인에게만 세금을 부담한다는 것은, 하위법이 상위법을 위반하여 규정하고 있음을 알 수 있다.

1.2 企業所得稅 관련 규정

기업소득세는 기업을 설립하여 사업활동을 하고 있는 외국투자기업 및 외국기업에게 적용하고 있으며 또한 북한원천소득이 있는 외국인에 대한 원천징수의무도 규정하고 있다.

1.2.1 납세의무 범위

위와 같은 납세자³⁵⁾ 중 외국투자법인은 북한내에서 「정상적인 기업활동을 하여 얻은 소득(남한의 사업소득과 같은 의미임)」과 「기타소득」 즉 이자소득, 배당소득, 고

34. 북한은 현재까지 외국과 이중과세방지 협정을 체결하지 아니 하였다. 그러나 조약으로는 1961년에 체결된 「북한과 소비에트 사회주의공화국 연방간의 우호협조 및 호상원조에 관한 조약」과 같은 해에 체결된 「북한과 중화인민공화국간의 통상항해에 관한 조약」이 있다.

35. 납세자와 납세의무자에 대한 구별기준이 북한 세금법에는 명확하게 정의되어 있지 않다. 참고로 남한 세법에서는 납세의무자란 “세법에 의해 국세를 납부할 의무(국세를 징수하여 납부할 의무를 제외한다)있는 자를 말하고 있고, 이 범위 안에는 연대납세의무자와 제2차 납세의무자 및 보증인을 포함시키고 있다(국세기본법 제2조 제9호). 반면 납세자란 납세의무자와 세법에 의하여 국세를 징수하여 납부할 의무를 지는 자를 의미하고 있어 납세의무자 보다는 그 적용 범위가 넓다. 한편 북한의 외국투자기업 및 외국인 세금법상 외국투자기업의 경우 기업활동에서 얻은 소득에 대한 기업소득세 및 북한에서 노동 보수 등을 지급시 원천징수 의무가 부여되므로 (북한 외국투자기업 및 외국인 세금법상 용어는 지불하는 단위임) 납세자의 범위에도 포함되므로, 이 글에서는 납세자로 표기한다.

정재산의 임대와 판매소득, 재산양도소득, 공업소유권, 기술비결, 경영과 관련한 봉사를 제공하여 얻은 소득 및 북한영역 밖에서 지사, 출장소, 세끼회사(남한의 海外子會社의 미업)³⁶⁾ 같은 것을 설치하여 얻은 「국외소득(남한의 외국원천소득)」에 대해서 기업소득세를 납부하여야 한다.³⁷⁾

또한 외국기업 중 북한에 기업을 설립하지 아니하고, 북한내 상주기구 (이하 고정사업장이라 함)을 설치하여 영업활동을 하고 이를 통해 소득을 얻는 경우는 그 소득에 한하여 신고·납부의무가 있고, 고정사업장이 없으면서 北韓源泉所得이 있는 경우는 북한원천소득에 대한 원천징수·납부의무가 있다.

그러나 해외에 있는 자회사가 북한내에 있는 외국투자기업(모회사)에게 배당을 할 경우, 과세대상이 되는 소득이 배당소득뿐인지 아니면 해외자회사의 소득까지 과세대상이 되는 지는 불확실하다.³⁸⁾ 이를 요약하면 아래 표와 같다.

북한원천소득 및 외국원천소득 구분

원천종류	소득종류	예시
북한원천소득	기업활동소득	- 생산부문의 생산물 판매소득 - 건설, 탐사, 개별부문의 소득 - 상업(무역포함)부문의 상품판매소득 - 금융부문의 이자 및 수수료 소득 - 교통운수, 채산, 음식업 등의 서비스 부문의 운임 및 요금 소득
	기타소득	- 이자소득 - 이익·배당소득 - 재산의 임대 및 양도소득 - 공업소유권과 Know-How, 저작권의 제공 및 양도에 의한 소득 - 기술고문, 상담, 기능공 양성 등의 경영에서 얻은 소득 - 폐설물 및 부산물 처리에 의한 소득 - 기타 열거되지 아니한 소득
외국원천소득		- 해외지사, 해외출장소, 해외자회사 설립으로 인한 소득

36. 이는 해외자회사를 의미한다.

37. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제8조 참조.

38. 남한의 경우 남한 기업(모회사)의 해외 지사 등의 소득은 모회사에 합산하나 해외자회사는 합산하지 않는 「법인별 과세원칙(법인세법 제1조 제1항 참조)」을 적용하고 있다.

1.2.2 납세연도 결정 및 결산이윤의 산출

기업소득세의 납세연도(남한의 과세대상 사업연도임)과세대상 사업연도는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 하되, 사업연도 중 영업을 시작한 경우는 시작한 날로부터 12월 31일까지로 하고, 사업연도 중 해산되는 경우는 1월 1일부터 해산되는 날까지로 한다.³⁹⁾ 기업소득세 산출의 근거가 되는 과세표준은 기업의 총수입에서 원가⁴⁰⁾와 이와 관련된 지출⁴¹⁾ 및 거래세⁴²⁾를 공제하여 산출된다.⁴³⁾ 또한 작업기간이 1년 이상 걸리는 건설 및 조립, 설치공사, 대형 기계설비의 가공, 제작 같은 것을 하는 경우, 수입금액의 산정은 그 해에 수행한 작업량에 따라 얻은 수입금액에서 지출된 비용을 공제하고 남은 금액으로 한다.⁴⁴⁾

남한의 경우는 企業會計基準에 따라 작성된 재무제표상 당기순이익에서 세법상 기준으로 다시 수입금액과 경비 및 원가 등을 재조정하여 세법상 당기순이익을 산출해야 하나, 북한의 경우는 결산서상 이윤에서 바로 원가, 지출비용 및 거래세를 차감하여 과세표준을 산출한다.⁴⁵⁾ 만일 외국인투자기업(합작기업, 합영기업 및 외국인 기업)이 손실

39. 외국인투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제14조 참조.

40. 원가라 함은 다음의 것을 말함. 구체적으로 원가라 함은 ① 공업부문의 경우 원료 및 자재비, 동력비, 물자구입경비, 사제품 생산비, 노임, 고정재산 감가상각금, 직장 및 회사관리비, 판매비, 보험료 등을 말하고 ② 상업부문에서는 상품비와 유통비(수송비, 보관비, 포장비, 용기 손모 및 수리비, 상품자연감모비, 영업용 연료 및 전력비, 노임, 대외판매 수속비, 비품비, 난방비, 조명비, 수도사용료, 사무비, 통신비, 여비, 선전비, 대외사업비, 노동보호비, 문화사업비, 대부이자, 보험료, 이밖의 유통비를 말하며 ③ 봉사부문에서는 급양원자재비와 유통비, 교통운수운영비, 체신운영비, 기타지출에는 환차시세의 변동으로 입은 손실, 기업이 파산을 당하여 받지 못한 채권, 판로가 막혀 체화된 제품을 실현하기 위해 재가공·재포장 하는데 든 비용을 말한다(외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제15조 참조).

41. 남한의 일반관리비와 유사함.

42. 외국인투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제15조 참조. 위 규정에 의하면 남한의 경우와 달리 간접세 성격의 거래세가 경비로 공제되고 있다.

43. 외국인투자기업 및 외국인 세금법 제9조 참조.

44. 외국인투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제16조 참조.

45. 북한은 외국인투자기업이 회계처리와 관련하여 외국인투자기업의 재정부기계산은 외국인 투자기업과 관련한 북한의 「재정부기계산규범」에 따라서 해야 한다고 규정하고 있으나, 아직까지 외국인투자기업을 위한 재정부기계산규범은 제정되지 않았으며, 외국인기업법 등에서 단편적으로 언급하고 있는 실정이다. 북한회계제도에 관한 자세한 내용 : 김병호, 남북한 경제협력을 위한 북한회계제도에 관한 연구, 통일문제연구(제6권 제2호 통권 제22호), 통일문제연구소, 1994 가을, pp. 133~163 및 전홍택·오강수, 앞의 책, pp. 195~196 참조.

이 발생한 경우는 4년 이내의 범위에서(남한의 경우는 5년 이내임) 다음연도의 이윤에서 공제가 가능하다.⁴⁶⁾

과세표준 산출 흐름도

$$\boxed{\text{과세표준}} = \boxed{\text{수입 금액}} - \boxed{\text{원 가}} - \boxed{\text{비 용}} - \boxed{\text{이월결손금}}$$

1.2.3 세액산출 및 신고납부

위와 같이 과세표준이 있는 납세자는 과세표준에 해당세율을 적용하여 산출한다. 만일 감면에 해당된다면 감면비율을 추가로 적용하여 산출한다(감면에 대한 자세한 내용: 아래 1.2.5. 항 참조).

산출세액 계산 흐름도

$$\boxed{\text{산출세액}} = (\boxed{\text{과세표준}} \times \boxed{\text{세 율}}) \times \boxed{\text{감면비율}}$$

북한의 기업소득세율은 법인별, 영입구역별로 구분된다. 기본적으로 25% 세율이 적용되고, 자유경제무역지대에 설립된 기업은 14%, 첨단산업에는 10%가 적용된다.

기업소득세는 「分期別」로 예정납부하고, 「年末決算」에 의해 확정·납부한다.⁴⁷⁾ 예정납부는 분기가 끝난 다음 15일 안에 하며, 연간종합소득계산은 연도가 끝난 다음 3개월 안에 하며, 과납액은 반환 받고 미납액은 추가 납부한다. 분기결산이윤을 정확하게 계산할 수 없는 경우에는 전년도에 납부한 소득세액의 25%를 납부한다.⁴⁸⁾ 외국투자기업은 납세연도가 끝난 때로부터 2개월 안으로 「연간 기업소득세납부서」⁴⁹⁾와 「부기검증 사무소의 확인을 받은 연간 재정부기결산서」⁵⁰⁾를 해당 재정기관에 제출해야 한다.⁵¹⁾

46. 이 조항이 외국기업에도 적용되는 지는 불분명하다(외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제31조 참조).

47. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제11조 참조.

48. 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제19조 참조.

49. 기업소득세납부서에는 거래은행명칭, 동자리 번호, 결산이윤, 세율, 납세금액의 내용이 포함되어야 한다(외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제12조 참조).

50. 재정부기결산서에는 재정상태표, 원가계산표, 생산 및 판매소득계산표, 이윤 및 분배계산표, 손익계산표, 관리비계산표, 고정재산 감가상각금 계산표 등이 포함된다(외국인기업법 시행규정 제48조, 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제22조 참조).

1.2.4 외국납부세액공제제도

외국인투자기업이 해외에 지사를 설치하여 얻은 소득에 대해서도 북한에서 기업소득세를 납부해야 한다. 이러한 경우, 자사가 외국에서 납부한 세액에 대한 이중과세가 발생할 수 있다. 북한은 이를 해결하기 위해서 外國納付稅額控除方法을 적용하되, 북한의 세율보다 높게 부담한 조세는 북한의 세율은 한도로 공제하고, 북한의 세율과 같거나 낮은 경우는 전액 공제한다.

1.2.5 기업소득세 면제 및 감면제도

다른 나라의 정부나 국제금융조직이 북한 정부와 국가은행에 차관을 주었거나 다른 나라의 은행이 우리나라의 은행 또는 기업에 유리한 조건(즉 런던은행들 사이에 제안한 이자율 보다 낮은 이자율 : London Inter-Bank Offered Rate와 거치기간을 포함한 10년 이상의 상환기간 등)으로 대부를 주었을 경우⁵²⁾, 그에 대한 이자소득에 대하여서는 소득세를 면제한다.⁵³⁾

기업소득세의 감면은 부문별로 구분된다. 북한이 장려하는 업종(남한의 엔지니어링기술진흥법과 비슷함), 즉, 첨단기술부문, 자원개발과 하부 구조건설부문, 과학연구 및 기술개발부문에 대해서는 이윤이 난 해로부터 3년간 100% 면제하며 그 다음 2년간은 50% 범위 내에서 감면한다. 봉사부문(남한의 서비스부문의미임)의 외국투자기업이 10년 이상 기업을 운영할 경우에는 기업소득세를 이윤이 나는 해로부터 1년간 면제하며 그 다음 2년간은 50% 범위에서 면제한다.⁵⁴⁾

자유경제무역지대에 설립한 생산부문과 봉사부문의 외국투자기업 10년 이상 기업을 운영할 경우에는 기업소득세를 이윤이 난 해로부터 3년간 면제하며, 그 다음 2년간은 50% 범위에서 덜어준다.⁵⁵⁾ 자유경제무역지대 안의 철도, 도로, 통신, 비행장, 항만, 하

51. 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제21조 참조.

52. 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제27조 참조.

53. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제15조 제1항 참조. 그러나 다음 2년까지 소득세를 50% 범위내에서 덜어줄 수 있다라는 규정은 임의적 규정으로 이는 덜어주지 않을 수도 있음을 알 수 있다. 따라서 동법 세칙에서 그 기준이 마련되지 않으면 자의적 적용가능성을 배제할 수 없다.

54. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제15조 제3항 참조.

55. 이점에 대해서는 외국투자기업의 설립지 기준이 불분명하다. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제15조

부구조건설부문의 외국투자기업 중 총 투자액이 6천만원 이상이 되는 기업은 이윤이 난 해로부터 4년간 면제하며, 그 다음 3년간은 50% 범위 내에서 면제한다.

외국투자자가 기업운영에서 얻은 合法的 利潤 중 전부 또는 일부를 북한에 再投資하여 등록자본을 늘이거나(증자하거나), 다른 외국인투자기업을 설립하여 5년 이상 운영할 경우, 再投資分에 대하여 납부한 소득세액의 50%를 환급 받을 수 있으며, 이 중 하부구조 건설부문에 재투자하는 경우에는 再投資分에 대하여 납부한 소득세 전액을 환급받을 수 있다. 감면기간의 계산은 이윤이 난 해로부터 연속하여 계산하므로, 만일 첫째 해에 이윤이 나고 그 다음해부터 3년간 결손이 나고 그 이후 이윤이 날 경우는, 첫째 해만 100% 면제받고, 그 이후 이윤이 난 부분은 50%내에서 감면을 받는다.⁵⁶⁾

감면을 받고자하는 외국투자기업은 「기업소득세 감면신청서」를 재정기관에 제출하여 재정기관의 승인을 얻어야 한다. 기업소득세 감면신청서에는 기업의 명칭과 주소, 업종, 이윤이 생긴 연도, 총 투자액, 거래은행 명칭과 돈자리 번호를 밝히고, 해당 기업 설립시 승인기관이 증명하는 문건을 첨부하여 제출하여야 한다.⁵⁷⁾ 재투자하여 감면을 받고자하는 외국투자기업은 신청서와 함께 재투자액과 경영기간을 증명하는 기업설립 심사 승인기관의 확인 문건을 제출하여야 한다.⁵⁸⁾

북한의 감면 기준은 10년 동안 사업을 수행하는 것을 전제로 하고 있으므로, 만일 10년 이전에 철수하거나 또는 해산하는 경우는 이미 감면 받은 세액은 다시 납부해야 한다.⁵⁹⁾ 또한 재투자의 경우 경영기간이 5년이 되기 전에 자본을 철수하는 경우에도 재투자시 반환 받은 소득세액은 다시 납부해야 한다.⁶⁰⁾

제3항은 설립지 제한 규정이 없지만, 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제29조에서는 자유경제무역지대에 설립한 외국투자기업으로 한정하고 있다.

56. 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제31조 참조.

57. 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제33조 참조.

58. 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제35조 참조.

59. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제15조 제2항 및 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제34조 참조. 이 경우 감면받은 세액만 세금을 다시 내는 것인지 또는 일정한 이자율 붙여서 내는 것인지는 불분명하다.

60. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제16조 참조.

1.2.6 원천징수납부제도

외국기업이 북한에서 얻은 기타소득에 대한 원천징수세율은 20%로 하되, 자유경제 무역지대에서 발생한 소득은 10%로 한다.⁶¹⁾ 공제납부자(즉 외국기업에게 북한원천소득을 지급하는 자) 또는 수익인(북한원천소득을 받는자 즉 외국법인)은 수익이 발생한 때로부터 15일 이내에 수익인이 자진신고·납부하거나 수익금을 지불하는자(납한의 원천징수의무자)가 수익금을 지급하면서 「기업소득세액 공제납부서」⁶²⁾와 공제납부한다.⁶³⁾

1.2.7 해산·청산 및 구조조정 관련 규정

기업이 해산될 경우는 해산 선포일로부터 20일 안으로 기업소재지의 재정기관에 납부할 세액의 50%를 납세담보금으로 세워야 하며, 청산이 끝난 날로부터 15일 안으로 청산소득에 대한 기업소득세를 납부하여야 한다.⁶⁴⁾ 이때 적용되는 세율은 기업의 이득에 대해 적용되는 세율과 같다. 청산시 납세담보금은 납부할 청산소득세에서 차감할 수 있다.

외국투자기업이 통합되거나 분리되었을 경우 그 때까지의 사업소득에 대해 결산하고, 통합·분리 선포일로부터 20일 안으로 해당 기업소득세를 납부하여야 한다. 이때 해산, 통합, 분리되는 외국투자기업은 미납한 기업소득세를 다른 채무의 이행에 앞서 납부해야 한다.⁶⁵⁾

1.2.8 國際租稅 관련

북한에 외국금융기업이 비거주자들 사이의 거래를 하여 얻은 소득에 대해서는 기업소득세를 면제하거나 감면할 수 있다. 또한 이중과세를 방지하기 위하여, 외국기업의

61. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제13조 참조.

62. 기업소득세공제납부서에는 거래은행의 명칭, 돈자리 번호, 지불항목, 지불금액, 세율, 납세금액의 내용이 포함되어 있어야 한다(외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제23조 참조).

63. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제14조 참조.

64. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제11조 참조.

65. 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제24조 참조.

해외지사가 납부한 세액을 北韓適用稅率의 範圍內에서 세액공제를 한다.

외국과 이중과세방지협약을 체결할 경우는 북한의 「외국투자기업 및 외국인 세금법」 등의 규정과는 별도로, 그 협정에 따라 세금을 부과할 수 있다.⁶⁶⁾

아울러 고정사업장에 관한 규정을 신설하여서 북한내에 「상주기구」가 있는 경우는 상주기구에 관련된 경영활동 소득에 대한 조세규정을 두고 있다.⁶⁷⁾

1.3 개인소득세 관련 규정

앞서 설명한 바와 같이 북한 주민에게는 개인소득세가 부과되지 않지만, 북한에 거주하는 외국인 및 북한원천소득이 있는 非居住 外國人에게는 「외국투자기업 및 외국인 세금법」 및 「외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정」에 따라 납세의무가 부과된다.

1.3.1 납세의무 범위와 과세대상소득

외국인의 개인소득세는 납세의무 범위는 「居住 期間」을 기준으로 하고 있다. 즉 북한에서 180일 이상 거주하는 외국인은 원칙적으로 개인소득세 납부의무가 있다.⁶⁸⁾ 즉 180일 이상 1년 미만 동안 북한에 거주한 외국인은 북한원천소득에 대해서, 居住期間이 1년 이상인 외국인은 북한에서 발생한 소득을 포함한 전세계에서 얻은 소득에 대해 북한에서 소득세를 납부해야 한다.

거주자별 과세소득 범위

구분	과세소득 범위	비고
1년이상 거주 외국인	북한원천소득 + 외국원천소득	자진신고납부
180일 이상 거주 외국인	북한원천소득	자진신고납부
180일 이하 거주 외국인	북한원천소득	원천징수납부
비거주 외국인	북한원천소득	원천징수납부

66. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제7조 참조.

67. 그러나 위 상주기구(남한의 고정사업장 의미)의 경영활동에 대한 귀속소득의 산출방법을 명확하게 규정하고 있지 않아서 많은 혼란이 예상된다. 일반적으로 국제조세분야에서는 이러한 고정사업장에 대한 귀속소득의 산정은 귀속주의원칙, 총괄주의 원칙, 질충주의 원칙에 따라 결정된다 (이점에 대해서는 이중과세방지협정 체결방안 3.2. 참조).

68. 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제36조 참조.

과세대상 소득은 열거적으로 규정되어 있는데 이를 보면 (1)노동보수에 의한 소득⁶⁹⁾ (2)배당소득⁷⁰⁾ (3)공업소유권⁷¹⁾, 기술비결⁷²⁾, 저작권의 제공에 의한 소득⁷³⁾(4)이자소득⁷⁴⁾ (5)임대소득⁷⁵⁾ (6)재산판매소득⁷⁶⁾ (7) 증여소득⁷⁷⁾ (8) 개인기업소득(개인업 소득에 한함)⁷⁸⁾으로 구분된다.

1.3.2 적용세율

세율은 소득의 종류에 따라 구분되어 적용된다.

(1) 노동보수(남한의 勤勞所得에 해당됨)에 적용되는 세율은 아래와 같이 5%~20%까지 누진과세 된다(자세한 내용 : 붙임 표 3 노동보수에 따른 세율표 참조). 만일 동일인에게 복한내에 여러 곳에서 소득이 발생할 경우에는, 이를 합산한 所得에 대해 세율을 적용한다.⁷⁹⁾

(2) 배당소득⁸⁰⁾, 공업소유권과 기술비결, 저작권의 제공에 의한 소득, 이자소득, 임대

69. 노동보수에 의한 소득은 노임, 상급, 장려금, 가급급과 강의, 강연, 투고, 번역, 설계, 제도, 설치, 수예, 조각, 그림, 창작, 공연, 부기, 체육, 의료, 상담과 같은 소득을 들 수 있다(외국투자기업 및 외국인 세법법 시행규정 제37조 참조).

70. 이익배당금, 잉여금의 분배소득을 의미함(외국투자기업 및 외국인 세법법 시행규정 제37조 참조).

71. 특허권, 실용신형권, 공업도안권, 상표권의 소유자가 그것을 제공하거나 양도해 받은 소득을 말함(외국투자기업 및 외국인 세법법 시행규정 제37조 참조).

72. 특허수속을 하지 않았거나 공개하지 않고 있는 기술문헌과 기술지식, 숙련기능, 경험 같은 것을 제공하여 얻은 소득을 의미함(외국투자기업 및 외국인 세법법 시행규정 제37조 참조).

73. 소설, 시, 미술, 음악, 무용, 영화, 연극과 같은 문예예술을 제공하여 얻은 소득을 말함(외국투자기업 및 외국인 세법법 시행규정 제37조 참조).

74. 예금, 채권에 의한 이자소득을 말함(외국투자기업 및 외국인 세법법 시행규정 제37조 참조).

75. 건물, 기계, 설비, 자동차, 선박 등을 임대하여 얻는 소득을 말함(외국투자기업 및 외국인 세법법 시행규정 제37조 참조).

76. 건물, 기계, 설비, 자동차, 선박과 같은 재산을 판매하여 얻은 소득을 말함(외국투자기업 및 외국인 세법법 시행규정 제37조 참조).

77. 화폐재산, 현물재산, 공업소유권, 기술비결을 비롯한 재산과 재산권을 증여 받은 소득을 말함(외국투자기업 및 외국인 세법법 시행규정 제37조 참조).

78. 영업허가를 받은 외국인이 상점, 음식점, 수리소 같은 것을 차려 놓고 자체로 상업 및 봉사활동을 하여 얻은 소득을 말함(외국투자기업 및 외국인 세법법 시행규정 제37조 참조).

79. 외국인 소득세법 세칙 제6조 제3항 참조.

80. 복한의 배당은 결산이윤을 확정된 뒤 기업소득세를 납부하고, 예비기금(등록자본의 25%에 해당하는 금액)이 될 때까지 매년 결산이윤의 5%를 적립해야 하며, 이 적립금은 기업의 결산을 배꾸거나 등록자

소득에 의한 소득은 20% 분리하여 과세한다.

- (3) 증여에 의한 소득에 적용되는 2%~12% 까지 분리 과세된다(자세한 내용 : 표 4 증여소득에 대한 세율표 참조). 단, 1만원 이하의 소득은 면제한다.
- (4) 고정자산 임대소득에 대한 소득세 산출은 수입금액에서 노력비, 포장비, 수수료 같은 필요경비를 20% 공제하고 난 뒤의 금액에 20%의 세율을 적용한다.
- (5) 개인기업 소득에 대한 소득은 거래세를 공제한 금액에 대해 25%를 적용한다.

1.3.3 비과세 소득

외국인이 북한 영역내에서 얻은 소득이라 할 지라도 다음과 같은 소득은 非課稅 對象所得이다.

- (1) 북한 정부와 다른 나라 정부 사이에 맺은 협정에 의해 개인소득세를 납부하지 않기로 한 소득
- (2) 북한 금융기관으로부터 받은 저축성 예금이자와 보험금 및 보험보상금
- (3) 자유경제무역지대 안에서 비거주자들 사이의 거래업무를 하는 은행에 비거주자들이 예금한 돈에 의한 이자.

1.3.4 원천징수납부

노동보수 및 이자소득세는 매달 기준으로, 다른 소득은 분기별 기준으로 신고·납부한다.⁸¹⁾ 노동보수에 의한 소득 및 이자소득세는 지불하는 단위(납한의 원천징수 의무자를 의미함)가 지급한 날마다 계산하여 다음달 15일 내에 지불하는 단위 소재자의 재정기관에 납부한다. 재산판매소득 및 증여소득은 분기 다음달 10일 안에, 개인기업 소득은 분기 다음달 15일 안에 수익인의 거주지의 재정기관에 신고 납부한다.⁸²⁾ 북한원천소

본을 증자하는데에만 사용이 가능함) 기타 필요한 기금(예 : 생산확대 및 기술발전기금, 종업원 상급을 위한 기금, 문화후생기금, 양성기금 등이 있으며, 이의 적립한도는 결산이익의 10% 임)을 제외하 뒤, 출자지분에 따라 합영당사자들 사이에 나누는 방법이다.

81. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제24조 참조.

82. 개인기업을 하는 경우는, 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제40조 제3항에 의하면, 외국투자기업 및 외국인 세금법과 달리, "달마다 계산하여 소득이 있는 다음달 15일 안으로 수익인이 신고 납부한다" 라고 규정되어 있다.

득이 있는 외국인 중 비거주자인 외국인은 북한에서 발생한 재산판매소득에 대해 분기마다 계산하여 소득이 있는 다음 분기 첫 달 10일 안으로, 원천징수의무자가 공제납부하며, 북한내에 거주하는 외국인은 본인 스스로 재산판매소득과 증여소득에 대해 분기마다 계산하여 소득이 있는 다음 분기 첫 달 10일 안으로 신고 납부한다.

배당소득, 공업소유권과 기술비결, 저작권을 제공하여 얻은 소득, 임대소득에 의한 개인소득세는 원천징수의무자가 분기 첫 달 10일 안으로 해당 재정기관에 공제납부하거나 수익인이 신고 납부한다. 그러나 수익인이 북한내에 거주할 경우는 본인이 신고 납부한다.

개인소득세액 산출 기준 요약

소득종류별	개인 소득세액 산출방법
근로소득	소득액 × 세율 (5%~20%)
배당소득	원천징수 납부 (20%)
공업소유권, 저작권, Know-How 등	원천징수 납부 (20%)
이자소득	원천징수 납부 (20%)
증여소득	증여액 × 세율 (2%~12%)
재산판매소득	원천징수 납부 (20%)
개인기업소득	(소득액 - 거래세) × 세율 (25%)
임대소득	(임대료 - 감가상각금) × 세율 (20%)

* 감가상각금 : 노력비, 포장비, 수수료 등의 비용이며, 고정재산 최초가격의 20%까지만 공제 가능함

1.3.5 二重課稅防止規程

외국인 중 1년 이상 북한에 거주하는 자는 북한영역 밖에서 얻은 소득에 대해 소득이 있는 다음 분기 첫 달 안으로 收益人이 신고 납부한다. 그러나 이때 외국에서 개인소득세를 납부했을 경우는 개인소득세액 범위 안에서 세금공제를 신청할 수 있다(남한의 세액공제임).⁸³⁾

83. 이때는 해당 국가 세무기관이 발행한 납세문건 원본을 첨부해야 한다.(외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제41조 참조).

1.4 상속세

북한에 거주하는 외국인은 북한의 相續財産⁸⁴⁾에 대한 상속세를 납부하여야 하고 또한 외국의 상속재산에 대해서도 납부를 하여야 한다. 그러나 북한에 거주하지 아니하는 외국인은 북한내에서 상속받은 재산에 대해서만 납세의무가 주어진다.

1.4.1 상속재산의 범위

북한의 소유권제도는 국가소유, 협동단체소유 그리고 개인소유로 되어 있으며 토지는 원칙적으로 국가소유이다. 그 결과 외국투자자와 외국투자기업은 民法 및 外國人投資法에 따라 토지임차권 및 사용권 또는 관리권만을 가질 뿐이다. 따라서 북한토지제도상 토지임차권의 제3자에 대한 양도만이 가능하다. 자본주의 국가에서 토지소유권의 사망시 인정되는 상속개념이 북한의 외국인 토지임차제도에는 개입될 여지가 없다.

그럼에도 불구하고 외국투자자와 외국투자기업이 국가로부터 임대 받은 토지에 대하여 해당기관의 승인 하에 제3자에게 상속할 수 있다고 규정하고 있는데(제15조), 여기서 북한이 상속이라는 용어를 사용한 것은 자본주의 법 개념으로 쉽게 이해되지 않는다. 또 대다수 국가의 민법상 재산권 상속의 경우 국가기관의 승인을 요하지도 않는다. 이상과 같은 점에 비추어 제15조의 상속 개념의 규명이 필요하다.

1.4.2 상속재산의 평가 및 상속재산가액의 결정

상속재산은 상속받은 때의 재산의 현지 시장가격으로 한다. 그러나 북한에서 공정한 시장가격이 존재하는 지 의문시된다. 상속재산의 평가액에서 상속인의 채무액, 장례비용, 상속기간에 상속재산을 보존 관리하는데 드는 비용, 공중료 등을 공제한 후의 금액에 아래의 세율을 적용하여 결정한다.

1.4.3 상속세율과 신고 및 납부

상속세율은 6% ~ 30%까지 상속액에 따라 적용된다(자세한 내용 : 붙임 표 5 상속세

84. 상속재산이라 함은 동산, 부동산, 회계재산, 유가증권, 예금, 저금 및 보험금, 공익소유권, 저작권, 토지이용권, 채권 등을 의미한다(외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제53조 참조).

율표 참조). 상속자는 상속을 받은 때로부터 3개월 안으로 상속재산액, 공제액, 과세대상액, 상속세액 등을 기록한 상속세 납부서와 공증기관의 공증을 받은 상속세 공제신청서를 해당 재정기관에 제출하여야 한다. 상속자가 둘 이상인 경우는 상속자 별로 상속세를 납부한다. 상속세는 現金으로 납부하여야 한다. 상속액이 5만원 이상인 경우는 해당 재정기관에 신청하여 3년 안에 분할 납부할 수 있다. 物納으로 상속세를 납부할 경우에는 그 이유와 재산종류, 가격 등을 밝힌 신청서를 해당 재정기관에 제출하여 승인을 받아야 한다. 이때 물납 대상은 상속받은 재산에 한한다.⁸⁵⁾

1.5 지방세

외국투자기업과 외국인은 지방세를 부담하여야 한다. 지방세에는 (1)도시경영세 (2)등록면허세 (3)자동차 이용세가 있다. 도시경영세는 도시의 公共施設을 管理하는 목적으로 징수한다. 그 부과기준은 다음과 같다. 외국투자기업은 노임총액의 1%를, 외국인은 월수입의 1%를 도시경영세를 부담한다.

또한 외국투자기업과 외국인이 기업, 광업권, 어업권을 登錄할 경우 및 기술자격 면허증을 발급받을 경우는 건당 또는 광구당 10원에서 1,000원 사이의 세금을 납부하여야 한다(자세한 내용 : 붙임 표 7 등록면허세액표 참조)

아울러 외국투자기업과 외국인이 自動車를 所有한 때는 자동차 이용세를 납부하여야 한다(자세한 내용 : 붙임 표 8 : 자동차 이용세액표 참조). 자동차 이용세는 해마다 2월 안으로 자동차 이용자가 소재지 또는 거주지의 재정기관에 납부한다. 자동차를 이용하지 않는 기간에는 소재지 또는 거주지의 재정기관에 신고하면 자동차 이용세를 면제받을 수 있다.⁸⁶⁾

1.6 재산세

재산세 제도는 북한에 비록 외국인에게만 적용되지만, 초기 사유재산제도가 정착되는 것으로 보인다. 재산세 과세대상은 아직 사유재산으로 인정될 만한 재산이 극히 제한

85. 외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제57조 참조.

86. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제 51조 참조.

적인 관계로, 북한내 소유하고 있는 「건물」, 「선박」, 「비행기」에 대해 부과된다.

재산세 과세표준은 위 지방세 중 등록면허세와 관련이 있는데, 등록 당시 등록가액에 1%~1.4%세율을 곱하여 산출된다(자세한 내용 : 붙임 표 6 재산세율표 참조)

1.7 거래세

외국투자기업과 외국인이 중 생산물 판매와 봉사(남한의 서비스 해당됨)하는 경우는 거래세 부과대상이다. 거래세 과세대상은 생산부문에서 생산물 판매금액의 수익금, 상업부문에서 상품판매액, 서비스 부문에서는 봉사수익금(남한의 서비스료)에 대해 부과한다.

거래세 적용세율은 각 부문마다 다르다. 일반적으로 10%의 세율이 적용되나, 사회목적으로 통제하는 술 담배 등은 21~60%까지 높은 세율이 부과되고 있다(자세한 내용 : 붙임 표 9 거래세율표 참조).

1.8 관세

관세는 외국투자법인과 외국인뿐만 아니라 북한의 기관, 기업소, 단체와 공민에게도 적용된다. 그러나 수출과 수입을 장려하는 물자에는 관세를 적용하지 않거나 낮게 적용하며, 수입과 수출을 제한하는 물자에는 관세를 높게 적용하고 있다.⁸⁷⁾

1.8.1 관세 기준가격

관세 기준가격은 수입과 수출로 구분되는데, 수입물자의 경우에는 국경도착가격, 수출물자의 경우는 국경인도가격, 수출입물자가 아닌 경우는 소매가격으로 정한다.

1.8.2 관세적용 제외 품목

아래의 물자에는 관세를 부과하지 아니한다.⁸⁸⁾

(1) 다른 나라 정부 또는 국제기구에서 보내온 선물

87. 세관법 제4조 참조.

88. 그러나 아래의 경우에는 관세 면제의 예외에 해당되어, 해당 관세를 부담해야 한다.

- (1) 북한에 오는 대표단 성원과 외교관, 북한에 주재하는 국제기구 대표단의 기준초과 물자
- (2) 외국투자기업이 생산한 상품을 자유경제무역지대 밖의 북한지역에서 판매하는 경우
- (3) 가공무역, 중개무역, 제수출을 목적으로 들어온 물자를 북한영역에서 판매하는 경우

- (2) 정해진 기준을 초과하지 않은 여행자의 휴대품
- (3) 외국투자기업이 생산과 경영을 위하여 들여오는 물자와 북한에서 생산하여 수출하는 물자
- (4) 가공무역, 중계무역, 재수출목적으로 들여오는 물자
- (5) 다른 나라와 맺은 조약에 따라 관세를 물지 않게 되어 있는 물자
- (6) 국가가 따로 정한 물자

1.8.3 관세율

관세율은 政務院이 정한다.⁸⁹⁾ 북한과 다른 나라와 맺은 무역 협정에 관세 특혜조항이 있는 경우는 特惠關稅率을 적용하고 없을 경우는 普通關稅率을 적용하며, 무역협정에 관세율이 따로 정하여져 있을 경우는 그에 따른다.⁹⁰⁾

1.9 가산세 · 벌금

위에 언급된 조세 등에 대한 신고 및 납부를 규정대로 하지 않았을 경우는 다음과 같은 가산세와 벌금을 납부하여야 한다. 외투자기업과 외국인이 세금을 정한 기일 안에 납부하지 않았을 경우, 납부기일이 끝난 다음달부터 납부하지 않은 세액에 대해 매일 0.3%에 해당하는 연체료를 가산하여 납부해야 한다.

또한 납세의무자가 다음과 같이 북한 내에서 세무신고를 해태 하였을 경우에는 벌금을 부과한다.

- (1) 외국인 납세의무자가 정한 기일 안에 세무수속을 하지 않았거나 소득세납부서, 소득세공제납부서, 재정부기결산서를 내지 않았을 경우에는 책임 있는 당사자에게 2천원까지 벌금이 부과된다.
- (2) 공제납부자가 세액을 적게 공제하였거나 공제한 세액을 국고에 납부하지 않았을 경우에는, 미납한세액에 미납하지 아니한 세액의 2배까지 벌금을 물린다.
- (3) 장부, 전표, 증빙문건을 위조, 폐기하였거나, 원가, 비용, 소득액과 같은 것들 사실과 맞지 않게 계산하여 탈세한 경우에는 탈세액과 그 탈세액의 4배까지 벌금을 물린다.

89. 세관법 제32조 참조.

90. 세관법 제37조 참조.

세금납부규정 위반시 制裁방법 요약

규정 위반 사항	제 제 대 용
납세의무자가 세금 미납시	납부기일 익일부터 미납세액에 대하여 매일 0.3% 연체료 부과
납세의무자가 세금 미신고시	2천원 까지 벌금 부과
원천징수의무자가 과소신고 또는 미납부시	미납세액 + 미납세액의 2배까지 벌금
관련증빙의 위조, 폐기 또는 비용 등의 허위계산시	탈세액 + 탈세액의 4배까지 벌금부과
규정 위반사항이 중대한 경우	형사처벌

1.10 구제절차

외국투자기업 및 외국인이 복한 재정기관 등으로부터 부당한 처분을 받은 경우, 신소청원과 소송을 통해 구제할 수 있도록 규정하고 있다.

1.10.1 신소청원

외국투자기업과 외국인은 세금납부와 관련하여 의견이 있는 경우, 세금을 납부한 날로부터 30일 안으로 세금을 받은 재정기관의 웃기관에 신소청원(납한의 이의신청과 같음)을 할 수 있다. 이 신청소원을 받은 재정기관은 30일 안으로 신소청원을 처리하여야 한다.⁹¹⁾

1.10.2 소송

신소청원 결과에 의견이 있는 외국투자기업 및 외국인은 신소청원을 처리 받은 날로부터 10일 안으로 소재지 또는 거주지 재판소에 소송을 제기할 수 있다.

소송에 관해서 특별한 규정을 두고 있지 아니하다. 그러나 합병법 시행세칙 제100조

91. 관세의 경우 신소청원을 받은 상급세관은 그것을 접수한 날로부터 20일 안으로 처리하여야 한다(세관법 제50조). 신소처리 결과에 의의가 있을 경우는 신소를 처리 받은 날로부터 10일안에 해당 재판소에 소송을 제기할 수 있다(세관법 제51조).

에서는 “합영당사자들의 분쟁이 있을 경우 북한의 민사소송절차에 따라야 한다” 라고 규정하고 있다. 한편 북한의 민사소송법상 민사재판의 관할은 ①중재 또는 행정적 절차로 해결하는 경우를 제외한 재산분쟁사건 ②이혼사건 ③자녀양육비, 부양료 청구와 관련한 사건 ④민사상 권리와 법률적 의의를 가지는 사실에 대한 확인 사건 ⑤ 이 밖에 민사재판절차로 해결하도록 규정한 사건으로 규정하고 있다.⁹²⁾

북한의 재판은 원칙적으로 3급 2심제를 채택하고 있다. 북한의 재판소는 중앙재판소, 도(직할시) 재판소와 인민재판소가 있다. 중앙재판소는 상소, 항의사건, 비상상소 및 제심사건을, 도(직할시) 재판소는 제1심 판결에 대한 상소·항의사건을, 제1심은 인민재판소에서 담당한다. 따라서 조세사건의 제1심은 인민재판소가 담당한다고 판단된다. 북한의 재판활동의 원칙은 ①재판공개의 원칙②재판독립의 원칙③합의제 원칙을 들 수 있다.⁹³⁾ 또한 소송당사자로 변호사를 선임할 수 있다.⁹⁴⁾ 그러나 북한법의 특성상 법보다는 「김일성·김정일의 교시」와 「로동당의 정강정책」에 위배될 때는 후자가 먼저 적용 되므로, 조세분쟁이 있을 경우는 더더군다나 두말할 필요가 없이 북한에 유리하게 적용할 것은 불문가지이다.⁹⁵⁾

따라서 조세분쟁이 일어날 경우는 이러한 민사소송에 의한 절차보다는 「남북한간 이중과세 방지 협정내용」에 상호합의 규정을 두어서, 이에 따라 처리하는 것이 훨씬 바람직하다 할 것이다.

2. 남북한 교류에 따른 이중과세 발생 원인

오늘날 각국이 국제간 거래에 대해 과세하는 기준은 居住地國 課稅原則과 源泉地國 課稅原則 및 國籍地國 課稅原則으로 구분된다. 거주지국 과세원칙이란 납세의무자의 거주지국에서 과세권을 행사하는 것을 말하며, 원천지국 과세원칙이란 소득이 발생되는 장소를 기준으로 하여 과세하는 원칙을 말한다. 국적지국 과세원칙이란 자국의 국민

92. 북한 민사소송법 제53조 참조.

93. 제성호, 북한의 법체제와 사법제도, 북한의 이해, 집문당, 1995, p. 76. 참조.

94. 자세한 내용 : 제성호, 앞의 글, p. 80. 참조.

95. 자세한 내용 : 법제처, 북한의 합영법제, 1992, pp. 126~129 참조.

에서는 “합영당사자들의 분쟁이 있을 경우 북한의 민사소송절차에 따라야 한다” 라고 규정하고 있다. 한편 북한의 민사소송법상 민사재판의 관할은 ①중재 또는 행정적 절차로 해결하는 경우를 제외한 재산분쟁사건 ②이혼사건 ③자녀양육비, 부양료 청구와 관련한 사건 ④민사상 권리와 법률적 의의를 가지는 사실에 대한 확인 사건 ⑤ 이 밖에 민사재판절차로 해결하도록 규정한 사건으로 규정하고 있다.⁹²⁾

북한의 재판은 원칙적으로 3급 2심제를 채택하고 있다. 북한의 재판소는 중앙재판소, 도(직할시) 재판소와 인민재판소가 있다. 중앙재판소는 상소, 항의사건, 비상상소 및 제심사건을, 도(직할시) 재판소는 제1심 판결에 대한 상소·항의사건을, 제1심은 인민재판소에서 담당한다. 따라서 조세사건의 제1심은 인민재판소가 담당한다고 판단된다. 북한의 재판활동의 원칙은 ①재판공개의 원칙②재판독립의 원칙③합의제 원칙을 들 수 있다.⁹³⁾ 또한 소송당사자로 변호사를 선임할 수 있다.⁹⁴⁾ 그러나 북한법의 특성상 법보다는 「김일성·김정일의 교시」와 「로동당의 정강정책」에 위배될 때는 후자가 먼저 적용 되므로, 조세분쟁이 있을 경우는 더더군다나 두말할 필요가 없이 북한에 유리하게 적용할 것은 불문가지이다.⁹⁵⁾

따라서 조세분쟁이 일어날 경우는 이러한 민사소송에 의한 절차보다는 「남북한간 이중과세 방지 협정내용」에 상호합의 규정을 두어서, 이에 따라 처리하는 것이 훨씬 바람직하다 할 것이다.

2. 남북한 교류에 따른 이중과세 발생 원인

오늘날 각국이 국제간 거래에 대해 과세하는 기준은 居住地國 課稅原則과 源泉地國 課稅原則 및 國籍地國 課稅原則으로 구분된다. 거주지국 과세원칙이란 납세의무자의 거주지국에서 과세권을 행사하는 것을 말하며, 원천지국 과세원칙이란 소득이 발생되는 장소를 기준으로 하여 과세하는 원칙을 말한다. 국적지국 과세원칙이란 자국의 국민

92. 북한 민사소송법 제53조 참조.

93. 제성호, 북한의 법체제와 사법제도, 북한의 이해, 집문당, 1995, p. 76. 참조.

94. 자세한 내용 : 제성호, 앞의 글, p. 80. 참조.

95. 자세한 내용 : 법제처, 북한의 합영법제, 1992, pp. 126~129 참조.

이라는 기준에서 과세하는 원칙을 말한다⁹⁶⁾.

따라서 이중과세가 발생하는 주요원인은 (1) 양 당사자국이 한 납세의무자에 대해 서로 자기의 居住者로 주장하는 경우 (2) 거주자에 대해서 전세계소득에 대해 과세하고 비거주자에 대해서 그 나라 원천소득에 대해서만 과세하는 경우로, 하나의 소득에 대해 居住地國의 課稅權과 源泉地國의 課稅權이 競合하는 경우를 들 수 있다.

남북한간 이중과세 발생원인도, 다른 국가와 거래처럼, 서로 다른 과세주체간에 발생하는 문제로서, 별다른 차이를 보이지 않고 있다. 이 글에서는 남북한간 교류 유형을 분석해 보고(제1절), 이중과세가 발생하는 세목(제2절)과 남한세법의 이중과세방지규정(제3절) 및 이중과세방지협정 체결의 필요성(제4절)을 검토하기로 한다.

2.1 남한기업의 북한진출 가능한 유형

현재 남한은 북한투자는 법인의 경우 가능하지만 개인 차원의 북한 투자는 사실상 불가능하다. 북한은 개인사업자를 인정하지 않기 때문에 개인이 남한에 투자는 할 수 없고, 주로 국가가 운영하는 사업자가 투자할 것으로 예상된다.

「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 「제3장 남북교류·협력」의 이행과 준수를 위한 부속합의서(1992. 9. 17. 발효) 제1조 제4항에 남북교류 당사자에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

남과 북 사이의 경제협력과 불자교류의 당사자는 법인으로 등록된 상사, 회사, 기업체 및 경제기관이 되며, 境遇에 따라 個人도 될 수 있다.

북한은 외국인의 투자를 장려하기 위하여 1992. 10. 5. 외국인투자법을 제정하였는데, 이에 의하면 외국인 투자가의 형태는 合作企業, 合營企業 및 外國人企業으로 구분된다. 단, 외국인 기업은 자유경제부역지대 안에서만 운영될 수 있다. 투자국가에는 외국과, 북한의 영역 밖에 거주하는 조선동포들도 투자할 수 있다고 규정하고 있으므로, 남한의 기업들도 원칙적으로 가능하다 하겠다.⁹⁷⁾

96. 미국, 필리핀, 멕시코 등의 국가가 이를 채택하여 시행하고 있다.

97. 외국인투자법 제2조 및 제3조 참조. 외국측 투자당사자의 범위와 관련하여 남한기업의 투자가 가능한지 이부가 의문시되었으나, 1995년 7월 합의법 시행규정에서 “공화국 영역 밖의 조선동포”라고

결론적으로, 비교적 자유스럽지는 못하지만, 전 분야에 걸쳐서 투자는 가능하다고 본다. 즉 남한의 개인, 개인기업, 법인이 북한에 합영, 합작, 외국인기업을 설립할 수 있고, 북한내 사무소등을 설치하여서 연락사무소 및 북한 당국과 상호협력이 있다면 영리업무도 할 수 있고, 또한 북한원천소득을 가질 수 있는 비거주 외국인의 입장이 될 수 있기 때문이다. 다만, 북한에서는 북한 직접투자를 주로 원하고 있다는 점에서 기타의 분야는 북한당국의 사전 동의를 필요로 하고 있다.

2.1.1 投資企業 設立

외국인투자법은 외국투자가와 외국투자기업을 구별하여 외국투자는 공화국령역 안에 투자하는 외국법인과 개인을, 외국투자기업은 북한내에 설립한 합작기업, 합영기업, 외국인 기업으로 각각 의미하고 있다.⁹⁸⁾

合作企業은 북한측 투자가와 외국측 투자가가 공동으로 투자하고 北韓側이 運營하며 계약조건에 따라 외국측에 투자 몫을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업을 말하며, 合營企業은 투자당사자들이 출자한 지분에 따라 경영권을 갖고 이윤과 손실을 분배하게 되며 출자한도내에서 책임을 지는 有限責任會社의 형태를 말하고, 外國人企業은 외국인 투자가가 單獨으로 投資하여 경영하는 기업을 말하는데 외국인 기업은 나진·선봉 등 자유경제무역지대 안에서만 창설·운영할 수 있다. 북한지역 밖에서 거주하는 조선동포들도 외국인투자법에 따라 투자할 수 있으며 북한 지역안에 설립한 합작기업, 합영기업, 외국인 기업은 北韓의 法人이 된다.⁹⁹⁾ 남한측 투자가도 이러한 원칙에 따라 북한영역밖에 거주하는 해외동포로 간주되므로 다른 외국의 법인과 다를 바 없다.

원칙적으로는 남한의 「법인」 중심으로 북한과 합작투자 또는 자유경제무역지대에 100% 단독투자 형태가 주된 형태를 이룰 것으로 본다. 그리고 경우에 따라서는 개인도 가능할 것으로 본다. 또한 남북교류협력에 관한 법률 제2조 제4호에 의해 국내기업(국내법에 의해 설립된 법인 및 개인기업 포함) 및 경제단체가 남북경제교류 협력의 효과

규정하고 있어서 남한기업도 투자가 가능한 것으로 판단된다. (자세한 내용 : 홍준형, 남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향, 남북교류협력 법·제도 실천과제 연구, 통일원, 1994, pp. 3~48. 참조).

98. 외국인 투자법 제2조 참조.

99. 같은법 제14조 참조.

적인 추진을 위하여, 북한지역에 사무소(대표부, 대리점, 출장소 등 명칭을 불문함)를 설치할 수 있는 바, 이는 직접 출자형식이 아닌 직접 진출하는 형식을 갖출 수 있다.

2.1.2 事務所 設置

국내기업(개인기업 포함) 및 경제단체가 남북경제교류 협력의 효과적인 추진을 위하여 북한에 설치하고자 하는 대표부, 대리점, 출장소 등을 말한다. 이러한 사무소는 외국 환관리규정상 해외사무소와 같이 독자적인 영업활동을 수행하지 아니하고 비영리적인 활동을 주로 하고 있다. 그러나, 남북한 당국이 사무소의 기능과 관련한 별도의 합의서를 체결할 경우에는 합의된 내용에 따라 활동이 가능하다.

따라서 사무소의 업무활동 범위는 (1) 통신연락 등 연락업무 (2) 시장조사, 연구활동, 경제기술 자료의 소개 및 자문활동 등의 비영업직 활동 (3) 국내기업 및 경제단체가 위임한 범위내의 북한측 거래 당사자와의 계약체결, 대금의 수취와 지불, 물자의 인도와 인수 등의 위임대리업무 등을 할 수 있다.¹⁰⁰⁾

한편, 북한은 「자유경제무역지대 외국기업 상주 대표사무소」에 관한 규정 (1994. 1. 21. 정무원 결정 제8호)에서, 상주대표사무소는 외국기업의 업무와 관련된 통신연락과 자문사업, 경제기술자료의 소개 같은 봉사활동을 하여야 한다. 필요한 경우 외국기업이 위임한 범위 안에서 거래당사자와 계약을 맺거나 대금과 물자를 주고 받는 것과 같은 위임 대리업무활동을 할 수 있다라고 규정하고 있어서 기본적으로 남북한이 사무소에 관한 업무내용에 있어서는 차이가 없다고 하겠다.

2.1.3 개인자격으로 북한에 투자 및 인적용역 등 제공

아직까지는 요원한 얘기이지만, 남북한 인적교류가 활성화되면(예를 들면, 남한의 회계사가 북한기업을 감사하는 용역을 맡는 등), 남한의 인적자원이 북한에서 북한원천소득을 발생할 수 있을 것으로 예상되며, 남한의 투자가가 북한의 증권시장에서 북한기업의 유가증권을 매매할 수도 있을 것이다.

100. 국내기업 및 경제단체의 북한 사무소 설치에 관한 지침 (통일원고시 제94-3호, 1994. 12. 1. 제정) 참조.

아울러 문화교류의 일환으로 남한의 예술인, 체육인, 교수, 학생 등이 北韓에서 北韓源泉所得을 얻을 수 도 있다. 이러한 경우 이중과세 문제가 발생될 수 있다.

2.2 이중과세 발생 예상세목

위와 같이 남한 기업의 북한 진출에 대해, 북한세법이 아무런 제한 없이 적용된다면 아래와 같은 세목에 대해 이중과세의 발생이 예상된다.

2.2.1 기업소득세의 경우

북한에 사무소를 설치한 남한기업의 경우, 북한사무소는 북한 외국투자기업 및 외국인 세금법에 의해 관련 세금을 부담하고, 그 북한사무소의 이익은 다시 남한기업의 법인세 또는 소득세 계산시 합산되므로, 北韓에서 負擔한 稅額의 南韓에서 控除與否가 이중과세가 될 수 있다.

만일 남한기업의 북한사무소가 남한에서는 비수익사업을 했다고 판단했으나, 북한에서는 이를 수익사업을 한 영리법인이라고 판단하여 기업소득세를 부과할 경우도 마찬가지로 이중과세가 된다. 또한 북한에 자본을 투자하여 설립한 투자법인이 배당할 경우, 북한은 배당소득에 대해 원천징수할 것이고, 남한기업은 그 配當所得을 다시 익금에 가산하여 法人稅를 賦課하므로 이중과세가 된다.

2.2.2 개인소득세의 경우

南韓의 居住者가 北韓의 居住者로 看做될 경우, 남한에서는 위 사람에 대해 전세계소득에 대해 과세하고, 북한조세당국에서는 또다시 위 사람에 대해서 전세계소득에 대해서 과세한다면 이중과세가 된다.

2.2.3 상속세의 경우

개인소득세의 경우와 마찬가지로 한 개인에 대해 남한과 북한이 동시에 각각의 居住者로 판단할 경우는 이중과세가 된다.

2.2.4 거래세의 경우

간접세는 消費地에서 과세하는 것이 일반적인 원칙이다. 따라서 남한에서 소비될 경우는 남한의 부가가치세법이, 북한에서 소비될 경우는 북한의 거래세가 적용되므로 이중과세의 위험성이 없다.

2.2.5 지방세의 경우

지방세의 경우 일부는 이중과세의 위험성이 있다. 都市經營稅는 외국투자법인의 이익 및 외국인의 급여에 대해 부과되므로, 개인소득세와 마찬가지로 이중과세의 위험성이 있다. 그러나 등록·면허세는 그 재산 등의 登錄地에서 과세되므로 남한은 남한에서 북한은 북한에서 과세되므로 이중과세 위험성이 없다. 마찬가지로 교통이용세도 그 이용되는 장소에 따라 결정되므로 이중과세 위험성이 없다.

2.2.6 관세의 경우

교역당사자가 남북한간에 물품을 반입·반출하고자 하는 경우에는 대상물품, 거래형태, 대금결제방법에 관해서 통일부장관의 승인을 받도록 규정하고 있다(남북교류협력에 관한 법률 제13조). 교역 당사자는 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관 및 대외무역법에 의해 무역업의 허가를 받은 자로 제한하고 있다(법 제12조). 교역당사자가 정부에 반출입을 신청하는 경우 교역대상물품 광고에 의해 제한 승인품목으로 분류된 물품의 반출입 신청은 감류 외국환은행의 장에게 하도록 하고 있다(통일원 고시 제91-2호 제2조).

북한 물품을 반입하는 경우에는 無關稅 原則이 적용되고 있다. 반출입 되는 물품은 내국간 물품의 이동으로 간주해 북한으로부터 반입되는 물품에 대해서는 관세 및 기타 수입물품에 부과하는 부과금을 부과하지 않는다(법 제26조 제2항 단서, 같은 법 시행령 제50조 제3항의 1). 이는 1988년 7월 7일 “민족자존과 번영을 위한 대통령 특별선언(이른바 7·7선언)”을 통해 최초로 남북간 교역을 민족 내부의 교역으로 본다라고 일방적으로 선언했고, 「남북기본합의서」에서 남북간에 이를 합의했기 때문이다(동 합의서 제15조). 외국과의 무역에는 수출·수입이라는 표현을 사용하고 있지만, 내국간 거

라이프로 반출·반입이라는 용어를 사용하고 있다.¹⁰¹⁾

그러나 북한으로 반출되는 물품에 대해서는 수출에 준하는 각종 지원제도를 그대로 준용하고 있다.¹⁰²⁾ 정부는 교역당사자에게 반출입 물품의 가격, 수량, 품질 기타 거래 조건에 관하여 조정명령을 할 수 있다.¹⁰³⁾

남북한 直交易이 활성화되고 그 규모가 확대되면, 현재 내국간 거래로 인정돼 無關稅 혜택을 적용 받고 있는 남북간 직교역이 다른 나라 입장에서 보면 특혜가 될 수 있어 통상마찰을 불러올 수 있기 때문에 이에 대한 대비책이 강구되어야 한다. 현재 남북한은 2국 2체제로 인정되기 때문에, 남북간 교역은 국가간의 교역에 해당되어 무관세 혜택을 주는 것은 WTO의 최혜국 대우원칙에 위반될 수도 있다. 따라서 남북한 관계의 특수성을 회원국에게 설득하여 남북한 직교역은 예외사항으로 인정받을 수 있도록 외교적 노력이 필요할 것이다.¹⁰⁴⁾

2.2.7 소결론

위에서 언급한 바와 같이 남북한 거래에 있어서 이중과세 발생원인은 (1) 거주자 판정 기준의 모호에 따른 거주지국 과세권 경합 (2) 고정사업장의 귀속소득금액에 대한 거주지국과 원천지국간의 과세권 경합 (3) 내국세법상 이중과세방지제도 미흡으로 인한 외국납부세액이 거주지국에서 불공제 등을 들 수 있다. 또한 이중과세가 발생하는 세목은 (1)기업소득세 (2)개인소득세 (3)상속세 (4)지방세 중 도시경영세를 들 수 있다.

101. 권해수, 남북교류법상 북한 주민 접촉 및 남북왕래 절차의 문제점 및 개선방안, 남북교류협력 법·제도 실천과제 연구, 통일원, 1995, p. 7. 참조.

102. 남북교류협력에 관한 법률 제26조 참조.

103. 남북교류협력에 관한 법률 제15조 참조.

104. 독일의 경우, 통합전 동서독간의 교역은 「FRANKFURT협정」에 의거 「독일은 하나의 경제적 단위」로 간주 동서독간의 거래는 국내거래로 인정받아, 관세 및 수입과징금 등 대외교역 제한 요소를 배제하였다. 1951년 서독이 GATT에 가입시, 회원국들의 최혜국 대우에 대한 요구에도 불구하고, 1951년 4월 「TORQUAY의정서」에서 동서독 교역은 최혜국 대우의 예외로 인정하도록 설득하여 동서독의 교역을 국내거래로 인정받았다(자세한 내용 : 서병철, 분단국간의 관계개선 가능성과 한계, 외무부 외교안보연구원, 1982, 참조).

2.3 남한세법상 이중과세 방지 규정

남한세법에서 북한을 포함한 국제간 거래에 대해서 이중과세 방지 규정을 마련하여 적용하고 있으며(제1항), 특히 북한 진출기업에 대해서는 다른 나라와의 교역과는 별도의 특례규정을 두고 있다(제2항).

2.3.1 일반적인 이중과세방지 규정

남한세법은 남한거주자 또는 남한법인의 과세대상소득은 남한원천소득과 외국원천소득 즉 전세계소득이 과세대상이 된다. 따라서 南韓人 및 南韓企業이 외국원천소득이 있을 경우는 이를 합산하여 국내세법에 따라 국내원천소득과 합산하여 신고하여야 한다. 이때 해외원천소득의 경우 원천지국에서는 그 나라의 세법에 따라 세금을 부담하였을 것이고, 거주지국인 남한에서는 남한세법에 따라 합산하여 과세하므로, 해외납부세액만큼 이중과세 되는 결과를 초래한다.¹⁰⁵⁾

이를 방지하기 위해 외국납부세액공제제도를 1971.12.28. 법인세법에 도입하였고, 간주 외국세액 공제제도는 조세감면 규제법에 1986.12.26. 신설되었고, 간접 외국세액 공제제도는 1995. 12. 29.에 신설되었다.

2.3.1.1 외국납부세액 공제 제도

앞서 설명한 바와 같이 국내기업이 해외원천소득이 있는 경우, 그 국외원천소득에 대해 해외에서 납부했거나 납부할 법인세액을 남한의 법인세에서 공제하도록 규정하고 있다(개인사업자의 경우는 소득세법에서 외국납부세액 공제제도를 두고 있다¹⁰⁶⁾).¹⁰⁷⁾ 이 조항은 남한과 이중과세방지협정을 체결하지 아니한 국가에 진출한 기업도 혜택을 받을 수 있다는 점에서 國家間의 二重課稅 완화장치라고 말할 수 있다.¹⁰⁸⁾

이 제도는 법인세액에 국외원천소득¹⁰⁹⁾이 포함되어 있는 경우, 국외원천소득이 과세

105. 자세한내용 : Gest(Guy) et Tixier(Gibert), Droit Fiscal International, Puf, Paris, 1990.

Gouthière(Bruno), Les impôts dans les affaires internationales, Francis LEFEBVRE, Paris, 1992. 참조.

106. 소득세법 제57조 참조.

107. 법인세법 제24조의 3 참조.

108. 이형수, 국제조세의 실무, 행법사, 1997, p. 1503, 渡邊 淑夫, 外國稅額控除, 同文館, 東京, 1993.

109. 국외원천소득이란 당해 사업연도 소득금액에 포함되어 있는 금액 중 남한의 세법에 의하여 계산된

표준금액에서 차지하고 있는 비율을 한도로 하여, 아래와 같은 산식을 적용 외국납부세액¹¹⁰⁾을 공제해 주는 제도이다.¹¹¹⁾

$$\text{외국납부세액 공제한도} = \text{산출세액} \times \text{국외원천소득/ 법인세 과세표준액}$$

따라서 내국법인이 외국에 납부하였거나 납부할 세액¹¹²⁾이 있는 경우, 상대국 세율이 국내 실효세율보다 낮으면 전액 국내에서 공제될 수 있는 반면, 상대국세율이 국내세율보다 높으면 國內 實效稅率 範圍內에서만 控除가 可能하다.¹¹³⁾ 이러한 공제한도를 초과하는 경우 그 초과금액은 향후 5년 이내에 종료하는 사업연도에 이월하여 그 이월된 사업연도의 공제한도 범위 안에서 공제 받을 수 있다.

結論적으로 이 규정에 의하면 일부분 이중과세 방지는 가능할 지 모르지만, 남한기업의 법인세 산출세액이 없거나 또는 남한 법인세 실효세율이 해당 외국세율보다 낮을 경우또는 5년 이내에 공제가 다 이뤄지지 않을 경우에는 이중과세를 피할 수 없다.¹¹⁴⁾

2.3.1.2 외국납부세액 손금 산입 제도

위와 같은 외국납부세액 공제제도는 완벽한 제도는 아니고 제한적인 이중과세방지제도이다. 따라서 이러한 결점을 보완하기 위해서 외국납부세액을 손금으로 산입하는 방법을 추가로 인정하는 방법이다. 따라서 위 두 방법 중 하나를 납세자가 選擇하여 적용할 수 있다.¹¹⁵⁾

금액을 말한다. 국외원천소득은 각국의 세법규정이 다르기 때문에, 해당국가의 세법에 따라 계산된 금액과 남한세법에 따라 계산된 금액이 다를 경우가 있는데 이 경우는 남한의 세법에 의해 계산된 금액으로 한다(법인세법 기본통칙 3-2-1-...24의 3참조).

110. 외국납부세액은 외화로 납부되기 때문에, 남한세법에 따라 세액공제 또는 손금산입을 할 경우에는 원화로 환산되어야 하는데, 이때는 납부한 때의 기준환율 또는 재정환율에 의하고, 확정된 외국납부세액을 미납한 경우에는 그 사업연도 종료일 현재 기준환율 또는 재정환율을, 사업연도 종료일 이후 확정된 외국납부세액은 확정일 이후 최초로 납부하는 날의 기준환율 또는 재정환율에 의하여 환산한다(법인세법 기본통칙 3-2-8-...24의 3 참조).

111. 법인세법 제24조의 3 제1항 제1호 참조.

112. 외국납부세액은 한국의 법인세 또는 소득세에 상응하는 것으로, 외국정부 또는 지방자치단체에 의하여 과세되는 것을 말하고, 여기에는 가산세와 가산금은 제외된다(법인세법 시행령 제78조의 2 참조).

113. 남한기업의 국외사업장이 2개 이상의 국가에 있는 경우에는, 국가별로 한도액을 계산하는 방법과 일괄하여 한도액을 계산하는 방법 중 선택하여 계산할 수 있다 (자세한 내용 : 법인세법 기본통칙 3-2-7-...24 참조).

114. 소득세의 경우도 이와 동일하다.

115. 법인세법 제24조의 3 제1항 제2호 참조.

2.3.1.3 간주외국세액 공제제도

일반적으로 개발도상국가의 경우 외국자본에 대해 租稅를 減免해 주는 경우가 많이 있다(예를 들면 북한의 외국투자기업 및 외국인 세금법상 감면). 따라서 이 경우 외국에서 납부한 세액이 없어서 외국납부세액공제를 받지 못하므로 衡平性 문제가 제기되었다. 이를 해결하기 위해서 “ 국외원천소득이 있는 내국법인이 조세조약의 상대국가에서 당해 국외원천소득에 대하여 법인세를 감면 받은 세액 상당액은 당해 租稅條約이 定하는 範圍 안에서 세액공제 또는 손급에 산입되는 외국법인세액으로 본다” 라고 규정하고 있다.¹¹⁶⁾

이 제도의 적용조건은 조세조약의 체결국가에 限定된다는 점이다.¹¹⁷⁾ 따라서 북한에 진출한 남한의 기업은 북한과 이중과세방지협정을 체결하지 않는 한 북한에서 감면을 받은 세액은 남한에서 공제를 받을 수 없으므로 이중과세의 한 원인이 된다.

2.3.1.4 간접외국납부세액 공제제도

앞선 3가지 방법은 해외지사의 경우가 해당되나, 이 제도는 海外子會社의 配當에 관련되어 있다. 즉 “남한법인의 각 사업연도의 소득금액에 외국자회사로부터 받는 이익의 배당이나 잉여금의 분배액(수입배당액이라 함)이 포함되어 있는 경우에, 그 외국자회사의 소득에 대하여 부과된 외국법인세 중 수입배당액에 상당하는 세액은 조세조약이 정하는 범위안에서 이를 세액공제 또는 손급산입이 되는 외국법인세액” 으로 본다.¹¹⁸⁾

간접외국납부세액 산출¹¹⁹⁾ =

$$\text{외국자회사 법인세액} \times \text{수입배당금/외국자회사 (소득금액-법인세액)}$$

이때 적용되는 외국자회사는 내국법인이 總發行株式 또는 總出資持分の 100분의 20

116. 법인세법 제24조의 3 제1항 제3호 참조.

117. 이 조항이 신설되기 전 남한이 체결한 이중과세방지협정에서 이 제도를 언급하고 있었으나, 국내법에 규정이 없어 시행을 못했었다. 그러나 1986년 이 규정의 신설로 이중과세방지협정 체결국가에서 납부한 외국납부세액은 국내에서 공제 받을 수 있게 되었다.

118. 법인세법 제24조의 3 제1항 제4호 참조.

119. 법인세법 시행령 제78조의 2 제7항 참조.

이상을 출자하고 있는 외국법인으로 배당확정일 현재 6개월 이상 계속 보유하고 있는 법인을 말한다.¹²⁰⁾ 이 제도는 국외지점의 경우, 국외지점이 부담하는 외국법인세는 남한 본점의 법인세 산출시 공제되나, 외국 자회사가 부담하는 세액은 공제가 되지 않는 (왜냐하면 자회사의 해외소득은 남한 모회사에 합산되지 않기 때문임) 불균형을 해결하기 위한 제도로, 1996년부터 법인세법에 도입하여 시행하고 있으며, 이종과세방지협정에서 이 제도가 규정된 나라는 미국, 영국, 브라질, 덴마크, 이스라엘 등에서 규정하고 있다.

2.3.2 남한 세법상 남한기업의 북한진출에 대한 특례규정

남한 세법상 북한은 외국일까 아니면 남한의 일부일까? 이점은 세법을 적용함에 있어서 매우 중요하다.¹²¹⁾ 북한이 외국이라면 남북한간 거래는 모두 수출과 수입이 되며 이에 따른 조세감면 등의 혜택이 부여되고, 남한의 일부로 본다면 수출입이 아니라 나라안의 거래로 전라도에서 경상도로 물건을 파는 것으로 간주되며 따라서 법인세법, 조세감면규제법의 「수출에 대한 특례규정」의 혜택을 받을 수 없고, 부가가치세법상 과세대상이 되기도 하며 관세는 면세의 대상이 된다.

120. 법인세법 제24조의 3 제1항 제5호 및 같은법 시행령 제78조의 2 제8항 참조.

121. 남한은 헌법 제3조에서 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 내용의 영토조항을 두고 있으며, 국가보안법을 제정하여 북한을 조선민주주의인민공화국이라는 국호를 참칭하는 반국가단체로 보고 북한지역은 그러한 반국가단체가 불법적으로 점거하고 이 미수복지역으로 간주하고 있다. 북한의 경우 그들의 사회주의 헌법이나 형법에서 직접적으로 대한민국 자체를 부정하거나 반국가단체로 규정하고 있지는 않지만, 노동당 규약에서 “조선로동당의 당면 목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업을 완수하는데 있으며, 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의 사회를 건설하는데 있다”고 규정하고 있는 등 대한민국을 국가로 인정하고 있지 아니하다.

남북한이 서로를 정식국가로 인정하지 않고 있는 현실을 감안하여, 남한의 기업과 체결된 경제계약에서도 대외경제계약법의 적용을 위해, 중국의 예에 따라 법령의 명칭을 「국제」경제계약이라고 하지 않고 「대외」경제계약법으로 하고 있는 점은 주목할 만 하다 하겠다(중국의 국제경제무역 중재위원회의 중재규칙은 중국과 홍콩, 대만, 마카오 기업과의 사이에 무역거래로 인하여 발생한 분쟁이 위 중재위원회의 중재대상에 포함된다는 것을 명백히 하기 위해 국제 또는 섭외 경제 무역거래로 발생하는 분쟁을 해결한다는 명문의 규정을 두었다). 1992. 2. 19. 발효된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 서문에서는 남북한 사이의 관계를 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계로 파악하고 있다(자세한 내용 : 정연철, 남북합의서의 의미와 법적의미(석사논문), 경희대학교 대학원, 1992. pp. 68~166; 최대권, 남북회담과 합의의 법적 제문제, 통일원, 1992. pp. 1~38 참조).

결론적으로 남한세법은 북한과의 거래를 세법상 최대한 지원을 하고 있다. 북한으로 반출을 수출로 보아 세법상 수출에 관련된 특혜를 주며, 북한으로부터 반입의 경우에는 수입이 아니라 내국간 거래로 보아 관세의 부과를 면제하고 있다.

최근에 문제가 된 「금강산 관광」에 대한 부가가치세 과세여부에 대해서는 「남북 교류협력에 관한 법률」의 적용대상은 물품의 교역과 협력사업을 위한 문화·체육·학술·경제 등의 활동에 대해서만 규정되어 있고, 선박과 항공기의 북한 운항에 대해서는 규정이 없으므로, 이는 「남북교류협력에 관한 법률」의 적용을 받지 않으므로, “북한은 남한의 일부로 보아서 금강산 사업자가 선상에서 관광객에게 제공하고 받는 용역대가 등은 외국에서 제공하는 것이 아니고 남한에서 제공하는 것으로 이는 부가가치세 과세대상이다”라는 것이다. 바로 이러한 문제는 세법에서 북한과 교류에 대해 사례별로 법을 제정한 결과로 보여진다. 따라서 이러한 혼란을 방지하기 위해서는 북한과 모든 교역에 대해 남북한 교류의 촉진을 위해서는 세법상 보다 더 보완이 필요할 것으로 판단된다.

2.3.2.1 남한 법인세법상 남북간 교역을 수출·입으로 본다.

남한 법인이 북한과 거래를 할 경우, 북한을 外國으로 보아 수출하는 거래로 인식하여, 해외자원개발 투자 매당소득에 대한 법인세 면제¹²²⁾와 국제선박 양도차익에 대한 손급산입 제도¹²³⁾를 이용할 수 있다.¹²⁴⁾ 남북교류협력에 관한 법률 제53조에서는 「북한에 물품을 반출하거나 용역을 제공하는 것은 수출 또는 외화획득사업으로 간주하고 있으며, 북한으로부터 물품이 반입되는 것은 수입으로 보지 아니한다」라고 규정하여 다른 나라와 수출하는 경우와 다르게 세법에서 규제하고 있지 않다.

2.3.2.2 소득세법상 상호주의 및 상호협정의 규정 신설

북한에서 남한 주민에 대해 과세특례를 인정하는 경우, 남한에서 소득이 있는 북한주

122. 조세감면규제법 제24조 참조.

123. 조세감면규제법 제24조의 2 참조.

124. 종전의 수출손실준비금의 손급산입제도, 해외시장개척준비금의 손급산입, 수출사업에 대한 특별감가상각비의 계상, 해외시장개척준비금의 손급산입, 해외사업 등에 대한 소득공제, 외국항행사업에 대한 특별감가상각비 계상, 해외투자손실준비금의 손급산입 등의 제도는 1998년 2월 세법 개정시 삭제되었음.

민의 소득에 대하여 그와 동등한 특례를 인정할 수 있다는 相互主義를 규정하고 있다. 또한 남북교류 협력에서 발생하는 소득에 대한 과세에 대하여 남북한 당국간의 합의가 있는 때에는 소득세법의 전부 또는 일부를 준용하지 아니할 수 있다는 相互協議課稅가 가능하도록 규정하고 있다.

2.3.2.3 부가가치세법상 남북간 교역을 내국간 거래로 간주

남북교류협력에 관한 법률 제51조에서는 남북한 거래 중 수출은 법인세 분야와 같이 “북한으로 반출되는 물품과 북한에 제공되는 용역”은 이를 수출로 간주하여 부가가치세법상 영세율을 적용하며, “북한으로부터 반입되는 물품 또는 북한으로부터 제공 받는 용역” 수입으로 보아 세관장이 부가가치세를 징수한다.

2.3.2.4 관세세법상 남북한간 교역을 내국간 거래로 간주

위 법인세 등 내국세와는 달리 “원산지가 북한인 반입물품”에 대해서는 내국간 거래로 인정하여 관세를 부과하지 아니한다.

2.3.3 남북한 세법상 이중과세 방지제도 비교

위에서 본 것처럼 남한세법이나 북한세법이나 모두 정도의 차이는 있지만 이중과세 방지를 위한 규정을 두고 있다. 이러한 세액공제방법은 일단 과세가 되고 난 뒤에 이를 해결하는 방법으로 완전한 방법은 되질 못한다.

특히 북한의 이중과세방지제도는 남한과 달리 외국납부세액공제만을 규정하고 있어서, 남한기업이 투자하여 설립한 북한 투자기업이 해외로 자회사 등을 설립하여 진출할 경우에는, 적절한 이중과세방지대책이 없으므로 결과적으로 남한 투자자들이 북한 투자를 꺼리는 요인으로도 작용할 수 있다.

구분	남한	북한	비교
외국납부세액공제제도	○	○	
외국납부세액 손금산입제도	○	×	
간주외국세액공제제도	○	×	이중과세방지협정체결시만 적용
간접외국납부세액공제제도	○	×	이중과세방지협정체결시만 적용

2.4 남북한 교류에 따른 이중과세 방지 필요성

우리는 위에서 남북한 특히 우리에게 생소한 북한의 세법을 분석하였고, 남북한간 이중과세방지 방안이 있는지를 검토하였으나, 현재 남한 세법상 「외국납부세액 공제방법」과 남한기업의 북한 진출에 대한 「특례규정」만으로는 이중과세방지가 완전하지 못함을 알 수 있다. 이 장에서는 근본적인 문제로 남한의 기업이 북한에 진출할 경우 납세의무자로서 북한 및 남한 과세당국으로부터 과세를 당할 수 있는 경우를 분석하기로 한다.

현재 남북기본합의서가 발효되었으나, 투자보장에 관한 쌍방 정부 차원의 협정은 없으며, 합영법을 비롯한 북한의 합작투자 관계법령도 미비한 상태다. 투자보장 장치가 없는 가운데 이뤄지는 대규모 투자의 경우 과실 송금뿐만 아니라 원금회수 불능의 위험이 따르기 때문에 합작투자가 제한될 수밖에 없다.

따라서 남북경제 협력이 진전되기 위해서는 투자보장협정의 체결과 이중과세 방지협정의 체결이 우선적으로 요구된다. 투자보장협정이 해외 투자자의 투자의 증진 및 상호 보호라는 외형적 의미가 크게 나타나지만, 이중과세방지협정은 투자촉진을 위한 실질적 의미가 크므로 남북한 투자 협력의 확대를 위해서는 상기 이중과세방지협정의 체결이 필수적으로 요청된다.¹²⁵⁾

2.4.1 외국납부세액공제 일부 규정 적용 불가

남한세법에서는 이중과세방지 규정을 비교적 자세하게 규정하고 있어서 외국에서 부담한 세액에 대해서는 원칙적으로 국내에서 세액공제 또는 손금산입의 규정을 통해 방지하고 있으나, 북한과는 이중과세방지협정이 체결되어 있지 않은 관계로, 간주외국납부세액공제와 간접외국납부세액공제가 적용되지 못하고 있음을 앞장(2.3.1. 참조)에서 분석하였다.

특히 북한에서 남한 기업의 북한투자에 대해 조세상 감면이 가능하나, 남한세법에서는 이중과세방지협약이 체결되어야만 간주외국납부세액공제가 가능하며, 또한 남한기업에서 북한에 투자하여 설립한 기업의 總發行株式의 20% 이상을 소유하고 있는 경우

125. 이윤, 박용석, 수교이후의 한소경제협력방안, 산업연구원, 1991. 4. pp. 4-7 참조.

적용이 가능한 간주외국납부세액공제도 마찬가지로 이중과세방지협약이 없는 적용이 불가능하다.

2.4.2 거주지 판정 기준의 미흡에 따른 이중과세 발생

남한이나 북한 모두 개인소득세에 대하여는 「居住地」를 중심으로 과세를 하고 있다. 그러나 남한이나 북한 세법상 모두 자기 영역의 거주자라고 주장할 만한 소지가 너무나 많이 있어서 이에 일정한 기준의 설정이 필요하다.¹²⁶⁾

2.4.3 과세소득 범위의 중복에 따른 이중과세 발생

북한 세법상 거주자일 경우 전세계소득에 대해 과세하고 비거주자일 경우 북한원천소득에 대해 과세한다. 따라서 남한의 거주자(북한 입장에서는 비거주자임)의 소득은 북한원천소득을 포함한 전세계소득에 대해 과세하므로, 결국 북한원천소득에 대해서는 이중과세를 하게 된다. 이러한 이중과세를 방지하기 위해서 고정사업장 기준의 설정 등이 필요하다.

2.4.4 국제적 탈세방지에 기여

북한과 교류가 진행될수록 남한기업의 북한소득 또는 북한기업의 남한소득에 대한 정확한 파악이 어려울 수 있다. 또한 상호징수협조 등을 통해서도 조세채권의 逸失을 방지 할 수 있다.

2.4.5 남한기업의 북한진출 촉진과 보호

일반적으로 이중과세방지협정을 체결하는 주된 이유는 물론 이중과세방지이지만, 자국기업의 자본, 기술 등을 외국에 진출시키고, 자국기업을 상대국의 무분별한 과세권으로부터 보호하는데도 그 주된 목적이 있다.

126. 이 글에서는 상속세에 관한 이중과세방지방법에 대한 분석은 제외하기로 한다. 상속세도 결국 거주지에 관한 문제가 제일 커다란 이슈이나, 사업소득 등과는 달리, 각국의 민법 등에 따른 사망의 기준과 시점, 부동산 등의 정의와 평가 문제 등은 매우 복잡하다. 현재 남한의 경우 상속에 대한 이중과세방지협정은 체결하지 않고 있다. 그러나 OECD에서는 이러한 상속세의 이중과세 방지를 위해서 모델조약을 만들어서 회원국들에게 상속세 이중과세방지협정을 체결하도록 권고하고 있다(자세한 내용 : 재정경제원 세계실 국제조세과, OECD재정위원회 규약집, 1995. 5., pp. 16~41 참조).

따라서 남북한간에도 고정사업장과 관련 없는 소득은 설혹 그 소득이 북한원천소득이라 할 지라도 과세하지 않으며, 단기 체류자에 대한 비과세, 상호합의절차 등의 규정이 필요하다.

만일 북한조세당국에 의해 북한에 진출한 남한의 기업이 부당한 대우를 받았거나 받을 우려가 있는 경우는 북한의 민사소송법에 의한 결정보다는 남북한 권한 있는 조세당국의 상호합의에 의뢰하는 방법이 훨씬 효과적일 수 있다.

3. 남북한 이중과세방지 협정에 포함될 내용

지금까지 전세계적으로 이중과세 방지를 위해 약 1500여 협정이 체결되어 운영되고 있다. 그러나 이를 통해서도 각국간 세법상의 차이 및 조세주권의 행사로 인해 완벽한 이중과세 방지가 되질 못하고 있다. 이론상으로 가장 완벽한 이중과세 방지 방법은 각국이 각각 자국의 세법상 「國外所得免除方法」을 채택하고 있으면 가능하다. 이 방법은 남한의 경우 남한기업과 남한인 및 외국기업과 외국인에 대해 남한원천소득만을 과세하고, 외국에서 발생된 소득에 대해서는 과세를 하지 않는 방법이다. 또한 해당 외국에서도 마찬가지로 이러한 조세법상 위 규정을 채택하고 있으면, 이중과세가 발생될 여지가 없다.

그러나 현실적으로, 양국간에 걸쳐서 소득이 발생하는 경우가 많고, 어디에서 소득이 발생되는지의 기준이 각국마다 다르기 때문에 이러한 국외소득 면제방법은 거래가 국제화되고 복잡화된 현재에서는 그 적용이 현실적으로 불가능하다.

따라서 현재의 조세조약은 이러한 각국간의 조세체계를 그대로 인정한 다음, 최대한으로 이중과세를 방지하기 위해 거주자 판정기준, 사업소득에 대한 과세 기준, 자본소득에 대한 제한세율¹²⁷⁾ 적용 및 조세회피 및 탈세방지를 위한 규정을 삽입하여 조세조약을 시행 운영하고 있다.

한편 남북한간 교류도 이러한 범주를 벗어나지 못하는 한 이중과세 방지를 위한 이중과세방지협정의 검토가 필요하다 하겠다. 물론 남북한간에 체결될 이중과세방지협정

127. 이중과세방지협정상 사용된 내용을 보면 「우대세율」이라는 표현이 더 적합하다.

따라서 남북한간에도 고정사업장과 관련 없는 소득은 설혹 그 소득이 북한원천소득이라 할 지라도 과세하지 않으며, 단기 체류자에 대한 비과세, 상호합의절차 등의 규정이 필요하다.

만일 북한조세당국에 의해 북한에 진출한 남한의 기업이 부당한 대우를 받았거나 받을 우려가 있는 경우는 북한의 민사소송법에 의한 결정보다는 남북한 권한 있는 조세당국의 상호합의에 의뢰하는 방법이 훨씬 효과적일 수 있다.

3. 남북한 이중과세방지 협정에 포함될 내용

지금까지 전세계적으로 이중과세 방지를 위해 약 1500여 협정이 체결되어 운영되고 있다. 그러나 이를 통해서도 각국간 세법상의 차이 및 조세주권의 행사로 인해 완벽한 이중과세 방지가 되질 못하고 있다. 이론상으로 가장 완벽한 이중과세 방지 방법은 각국이 각각 자국의 세법상 「國外所得免除方法」을 채택하고 있으면 가능하다. 이 방법은 남한의 경우 남한기업과 남한인 및 외국기업과 외국인에 대해 남한원천소득만을 과세하고, 외국에서 발생된 소득에 대해서는 과세를 하지 않는 방법이다. 또한 해당 외국에서도 마찬가지로 이러한 조세법상 위 규정을 채택하고 있으면, 이중과세가 발생될 여지가 없다.

그러나 현실적으로, 양국간에 걸쳐서 소득이 발생하는 경우가 많고, 어디에서 소득이 발생되는지의 기준이 각국마다 다르기 때문에 이러한 국외소득 면제방법은 거래가 국제화되고 복잡화된 현재에서는 그 적용이 현실적으로 불가능하다.

따라서 현재의 조세조약은 이러한 각국간의 조세체계를 그대로 인정한 다음, 최대한으로 이중과세를 방지하기 위해 거주자 판정기준, 사업소득에 대한 과세 기준, 자본소득에 대한 제한세율¹²⁷⁾ 적용 및 조세회피 및 탈세방지를 위한 규정을 삽입하여 조세조약을 시행 운영하고 있다.

한편 남북한간 교류도 이러한 범주를 벗어나지 못하는 한 이중과세 방지를 위한 이중과세방지협정의 검토가 필요하다 하겠다. 물론 남북한간에 체결될 이중과세방지협정

127. 이중과세방지협정상 사용된 내용을 보면 「우대세율」이라는 표현이 더 적합하다.

에는 남북한의 특수한 사정이 반영되겠지만, 그 본질적인 내용은 남한이 다른나라와 체결한 조세조약과 그 내용은 대동소이하리라고 생각된다. 왜냐하면 협약이든 조약이든 그 목적은 이질적인 쌍방의 조세체계를 하나로 융화시키는 그릇이기 때문이다.¹²⁸⁾

따라서 이 장에서는 일반적인 조세조약의 내용에 남북한 특수사정을 감안한 「바람직한 남북한간 이중과세 방지방안」에 대해 아래와 같이 연구한다. 먼저 남북한간 인적·물적 교류에 따르는 이중과세 발생요인에 대한 이중과세 방지 방안을 (1) 남한기업이 북한에 직접 투자할 경우(제1절) (2) 남한기업이 사무소 등을 설치하여 직접사업을 경영할 경우(제2절) (3) 위 (1)(2) 경우 이외에 남한기업 또는 남한인이 북한원천소득이 있는 경우를 살펴보기로 한다(제3절). 이중과세방지협정은 또한 투자의 활성화와 투자의 보장을 간접적으로 보장해줄 뿐만 아니라 쌍방의 조세주권을 양보하여 체결되므로, 이 협정의 적용대상이 되는 기업에 대한 정의(제4절), 조세회피 및 탈세방지를 위한 내용(제6절), 기타 인적교류를 촉진하기 위한 내용을 포함할 수 있다(제7절).

3.1 居住地 判斷基準 마련

앞서 분석한 「남북한 조세체계 차이점」처럼, 남한은 남한대로 북한은 북한 나름대로 독특한 조세체계를 지니고 있다. 남한주민 또는 기업이 북한에 진출하여 사업을 할 경우, 그 사람 또는 기업의 주거지가 어디인지에 따라서 과세권의 주체가 달라지게 된다. 만일 한사람(한 기업)에 대해 남북한 조세당국에서 모두 자기 쪽의 거주자라고 간주한다면 이중과세 문제는 필연적으로 발생하게 된다. 이러한 문제는 주로 거주자 판정에 관한 문제로, 직접 또는 간접투자의 경우에 발생하게 된다.

거주지 판정에 관해서는 개인사업자의 주소 또는 거소지 문제(1항)와 법인사업자의 본점 또는 주된 사무소의 판정(2항)이 주된 관심사이다. 이 거주지 판정이 이중과세방지 협정에서 중요한 이유는 「남북한간 이중과세 방지 협정」의 적용대상자가 되는지 여부와 남한 또는 북한 어느 쪽의 거주자인지를 결정하기 때문에 매우 중요하다.¹²⁹⁾

128. 남북한이 이중과세방지협정을 체결할 경우, 남한법상 북한의 존재에 대해, 나라로 볼 것인지 아니면 남한의 일부로 볼 것인지를 문제가 예상된다. (자세한 내용 : 이장희, 북한의 조약 체결 당사자 능력 인정에 따른 법적 문제 연구, 인도법 논총(제16호), 대한적십자사 인도법연구소, 1996, pp. 73 ~ 100 참조).

3.1.1 개인의 거주지 판정과 개인소득세

남북한의 「개인」에 관한 소득세 부과는 居住 與否를 기준으로 하고 있다.¹³⁰⁾ 즉 국적 기준이 아니고 남한내 주소를 두거나 1년 이상 거소를 둔 개인¹³¹⁾은 남한 소득세 납세의무를 가지고 있다. 북한의 경우는 북한 일반 주민은 원칙적으로 조세가 없는 관계로 소득세 납세의무가 없지만, 북한 영역 안에서 180일 이상 체류하거나 거주하는 외국인은 북한 개인소득세 납세의무가 부여된다.¹³²⁾

그런데 남한 소득세법상 남한의 주민이 북한에 일시 체류할 경우 또는 북한 사무소에 근무하는 임·직원은 남한의 거주자인과 동시에 북한에 거주하는 외국인으로 구분되어, 남북한 양측에서 모두 동일한 소득에 대해 이중과세 된다.¹³³⁾ 또한 남한 소득세법의 경우에는 국내에 1년 이상 거주할 것을 통상 필요로 하는 직업을 가진 때에는 1년이라는 기간조건에 관계없이 남한의 거주자로 간주하게 된다(이와 같은 경우는 북한 주민이 남한에서 단기 체류할 경우도 발생된다).

이러한 경우 북한에 체재중인 남한 주민은 남한에서는 남한 소득세법에 따라 남한 거주자로 인정되고, 북한에서는 북한의 「외국투자기업 및 외국인세금법 시행규정」에 따라 북한의 거주자로 인정되어 개인소득세 납세의무를 가지게 된다.

3.1.1.1 남한의 소득세법상 거주자 판정

남한의 소득세법상 「주소를 둔 자」라 함은 남한내 생계를 같이하는 가족 및 국내에 소재하는 자산의 유무 등 생활 관계의 객관적 사실에 따라 결정되며¹³⁴⁾ 그 예로서

129. 만일 남한 거주자라면 남한의 세법 적용을 받아야 하고, 북한의 거주자라면 북한의 세법 적용을 받아야 한다. 그리고 남북한 모두의 거주자가 아니라면 「남북한간 이중과세방지협정」의 적용대상이 되지 않는다.

130. 북한의 기업소득세는 기업을 대상으로 하고 있어서, 남한세법상 개인기업의 경우 소득세법을 적용하고 있는데 반하여, 북한세법은 개인기업도 기업소득세를 부과하고 있다.

131. 소득세법 제1조 제1항 제1호 참조.

132. 외국투자기업 및 외국인세금법시행규정 제36조 참조.

133. 남한의 소득세법은 일단 거주자로 인정되면 소득세법에 열거된 모든 소득에 대해 납세의무를 지지만(세법상 용어는 전세계소득에 대한 납세의무라고 함), 비거주자의 경우에는 소득세법 제199조에 열거된 국내원천소득에 대해서만 납세의무를 진다.

134. 소득세법 시행령 제2조 제1항 참조. 민법상의 주소는 생활근거지를 말하지만(민법 제18조 참조) 세법상 주소는 민법과는 다르게 규정되어 있다.

(1)계속하여 1년 이상 국내에 거주할 것을 통상 필요로 하는 직업을 가진 때 (2)국내에 생계를 같이하는 가족이 있고, 그 직업 및 자산상태에 비추어 계속하여 1년 이상 국내에 거주할 것으로 인정되는 때를 들고 있다.¹³⁵⁾ 그러나 국외에서 근무하는 공무원 또는 거주자나 내국법인의 국외사업장¹³⁶⁾등에 파견된 임원 또는 직원은 국외거주기간에 상관없이 남한의 거주자로 본다.¹³⁷⁾

그렇다면 남한 소득세법상 非居住者라 함은 무엇을 의미하는 것일까? 논리적으로 보면 거주자가 아닌 자 중 국내에 소득세법이 정한 원천소득이 있는 자를 말한다.¹³⁸⁾ 이는 계속하여 1년 이상 국외에 거주할 것을 통상 필요로 하는 직업을 가진 자 및 외국 국적을 가졌거나 외국법령에 의하여 그 외국의 영주권을 얻은 자로서 국내에 생계를 같이하는 가족이 없고 그 직업 및 자산상태에 비추어 다시 입국하여 주로 국내에 거주하리라고 인정되지 아니한 자를 의미한다.¹³⁹⁾

결론적으로, 계속하여 1년 이상 국외에 거주할 것을 通常적으로 필요로 하는 직업을 가지고 출국하거나, 국외에서 직업을 가지고 1년 이상 거주하는 때에도 내국인 및 내국법인의 해외지점 또는 사무소 등에서 근무하거나, 국내에 가족 및 자산의 유무 등과 관련하여 생활의 근거가 국내에 있는 것으로 보는 때에는 거주자로 인정된다.¹⁴⁰⁾ 따라서 남한기업의 북한지점에 근무하는 남한 인은 남한거주자일 뿐 만 아니라 북한의 거주자로도 된다.

이러한 규정에 비추어 보면 남한의 소득세법상 거주자의 규정은 대단히 포괄적으로 규정되어 있으며 대부분의 남한인의 경우는 외국에 근무한다 할 지라도 국외체류기간에 관계없이 남한의 거주자로 인정될 수밖에 없다.

3.1.1.2 북한의 거주자 판정

북한의 경우도 남한의 경우와 유사하다. 북한내에서 1년 이상 체류하거나 거주하는

135. 소득세법 시행령 제2조 제4항 각호 참조.

136. 이와는 반대로 국외에서 비거주자 또는 외국기업에 근무하는 내국인은 비거주자로 구분된다.

137. 소득세법 시행령 제3조 참조.

138. 소득세법 제1조 제1항 제2호 참조.

139. 소득세법 시행령 제2조 제4항 각호 참조.

140. 소득세법 기본통칙 1-4(주소우선에 의한 거주자와 비거주자의 구분) 참조.

외국인은 북한외에서 얻은 소득(외국원천소득)에 대해서도 북한법에 따라 소득세를 납부해야 한다.¹⁴¹⁾ 그러나 북한내에서 180일 이상 체류하면서 얻은 소득에 대해서는 북한내에서 얻은 소득에 대해서만 납세의무를 가진다.¹⁴²⁾ 다만 체류하거나 거주하는 기간 안에 임시로 출국하는 경우에는 그 일수를 체류 또는 거주기간에 포함하도록 규정하고 있다.¹⁴³⁾

3.1.1.3 남북한간의 거주자 규정 차이점

위에서 본 바와 같이 남북한의 차이는 남한의 비거주자의 구분은 거주성 여부를 기준으로 하고 있는데 비해, 북한의 경우는 180일 이상 등 날짜기준으로 하고 있다는 점이다. 따라서 남한기업의 북한사무소에 근무하는 남한인 근로자 및 임원은 남한의 거주자인 동시에 북한의 거주자로 인정될 수밖에 없다.

남북한간 거주자에 대한 소득세 납세의무 범위

구분	남한소득세법		북한 개인소득세 규정	
	무제한적	제한적	무제한적	제한적
납세의무범위	무제한적	제한적	무제한적	제한적
규정내용	남한내에 주소 또는 거소를 둔 개인	거주자가 아닌 자로서 남한원천소득이 있는 자	북한내에 1년 이상 체류하거나 거주하는 외국인	북한내에 180일 이상 체류하는 외국인
과세대상소득	전세계소득	남한내원천소득	전세계소득	북한내발생소득
예외사항	국외에서 근무하는 공무원 또는 거주자나, 내국법인의 국외사업장에 파견된 임원 또는 직원은 국외에 1년 이상 근무한다 할 지라도 거주자로 간주한다.			

141. 외국투자기업 및 외국인세금법 제17조 참조.

142. 외국투자기업 및 외국인세금법시행규칙 제36조 참조.

143. 외국투자기업 및 외국인세금법시행규정 제36조 참조. 남한의 경우도 이와 비슷하다. 소득세법 시행령 제4조 제2항에 의하면 “국내에 거소를 두고 있던 개인이 출국후 다시 입국한 경우에 생계를 같이 하는 가족의 거주지나 자산 소재지 등에 비추어, 그 출국목적이 명백하게 일시적인 것으로 인정되는 때에는 그 출국한 기간도 국내에 거소를 둔 기간으로 본다” 라고 규정하고 있다.

3.1.1.4 거주자 판정의 문제점에 대한 이중과세방지협정상 해결방안

위와 같은 문제점은 남북한 각각의 조세 규정에 따라 한사람을 남북한 모두의 거주자로 인정하는 데에 따른다. 이와 같은 문제점은 남북한간의 문제뿐만 아니라 남한과 다른 나라와도 거주자 판정에 대한 문제점이 똑같이 발생되고 있다. 이를 해결하기 위해서, OECD 모델 조세조약은 「거주자 판정기준」을 아래와 같이 제시하면서 이를 순차적으로 적용하도록 규정하고 있다.¹⁴⁴⁾

- (1) 항구적인 주거(permanent home)가 있는 나라
- (2) 항구적인 주거가 양 나라에 있을 경우는 중대한 이해관계의 중심지 (center of vital interests)가 있는 나라
- (3) 국민(national)으로 되어있는 나라
- (4) 이외의 경우 권한 있는 당국의 상호합의를 통한 결정

그러나 남북한간 경제교류 현실을 감안해 보면, 지금 당장 가족까지 포함하여 남한 또는 북한에 체류하는 것을 가정하는 것은 매우 어려운 일이다. 그러나 이러한 규정은 비교적 남북교류가 다른나라와 교류처럼 활발해 질 경우는 반드시 제기될 문제로서 이중과세방지 협정에는 남북한간 특수한 사정을 감안하여 (4)를 제외한 기준은 「남북한간 이중과세 방지 협정내용」에 포함될 성질이라고 판단된다.

3.1.2 법인의 거주자 구분

남한 법인세법상 내국법인이라 함은 「국내에 본점 또는 주 사무소를 둔 법인」이라고 규정하고 있으므로 이는 본점소재지가 어디에 있느냐에 달려있다.¹⁴⁵⁾ 그런데 민법 제33조 및 상법 제172조에 의하면 법인은 모두 본점이나 주된 사무소에 설립등기를 함으로써 성립되도록 규정하고 있으므로, 남한의 법률에 의해 설립된 법인은 내국법인이고, 외국의 법률에 의해 설립된 법인은 자연스럽게 외국법인이 된다. 따라서 합병법

144. 남한이 현재까지 체결한 조세조약은 모두 위 기준을 따라 체결되었다. 단, 한일 조세조약의 경우는 이중거주자인 경우는 권한있는 당국간의 협의를 통해 결정하도록 하고 있고(조약 제3조제3항 참조), 호주와의 조세조약은 일상적인 거소에 관한 규정이 없으며, 싱가포르의 조세조약은 국민에 관한 규정이 없을 뿐이다. 한편 UN 모델조약에서는 (1) 중대한 이해관계의 중심지 (2)일상적인 거소 (3)국민 (4) 상호합의를 통한 결정의 기준을 제시하고 있다(자세한 내용 : UN모델조약 제 4조 제2항 참조).

145. 법인세법 제1조 제1항 참조.

등에 의해 북한에 설립된 합자회사, 합영회사, 외국인기업은 모두 북한법인이 된다.

북한의 경우도 자세한 규정은 없지만, 북한 민법 제12조에 의하면 「기관, 기업소, 단체는 해당 국가기관에 등록된 때로부터 민사상 권리를 가지거나 의무를 질 수 있는 민사권리능력과 그것을 자신이 직접 실현할 수 있는 민사행위능력을 가진다」라고 규정하고 있는 점으로 미루어 보아 우리와 마찬가지로 준거법 주의를 채택하고 있음을 알 수 있다. 따라서 법인의 경우는 개인의 경우와는 달리 이중 거주자로 구분될 경우는 극히 드물다 하겠다.

3.1.3 남한의 「법인격 없는 법인」이 북한에 진출할 경우

법인격 없는 사단·재단·기타 단체(이하 법인격 없는 단체라 함)란 법률상 법인격이 부여되어 있지 아니함으로써 사법상 법인으로서 권리·의무 주체로서 능력을 갖추지 못하는 단체를 말한다. 사실 이와 같은 법인격 없는 단체는 사회적으로 많이 존재하고 있는데, 이들은 법인격이 없다는 점을 제외하고는 그 내부관계나 외부관계에 있어서 법인격이 있는 사단과 재단의 경우와 유사하게 운용되고 있다.

남한의 세법은 이러한 법인격 없는 단체를 구분하여서 (1)세법상 당연히 법인으로 보는 단체 및 신청·승인에 의해 법인으로 보는 단체와 (2)법인으로 보지 않고 1거주자로 보는 단체 및 공동사업자로 보는 단체로 구분하고 있다.¹⁴⁶⁾ 당연히 법인으로 보는 단체는 법인세법의 적용을 받게 되고 법인으로 인정되는 반면, 법인으로 보지 않는 법인격 없는 단체는 개인으로 간주하여 소득세법의 적용을 받게 된다.

북한의 법규정에는 단체, 기업소라는 형태의 기업이 존재하고 있지만, 북한의 세법규정은 이들에 대해 직접세를 부과하고 있지 아니하므로 구분 및 분석의 실효성이 없다. 그러나 이러한 법인격 없는 법인이 북한에 진출할 경우 남북한간 이중과세방지 협약에서는 이를 개인거주자로 간주해야 할 것인지 또는 법인거주자로 간주해야 할 것인지 여부가 문제가 될 수 있다.

이러한 문제를 해결하는 방법으로는 「개인기업」의 경우 남북한 각각의 세법 목적상 법인으로 인정되는 경우는 법인으로 하고, 개인으로 인정되는 경우는 개인으로 인정하여¹⁴⁷⁾ 「남북한간 이중과세방지협정」에 반영하면 문제점은 없을 것으로 판단된다.

146. 국세기본법 제13조 및 같은법 시행령 제8조 참조.

3.2 사무소 설치 경우

일반적으로 기업의 해외진출은 연락사무소(Liaison Office)를 설치하여 시장조사 정보 수집 등 사업의 예비적·보조적인 활동을 수행한 뒤, 사업의 타당성이 있으면 현지에 사무소(지점)를 설치하여 직접 영업활동을 수행하고, 더 나아가 무역장벽의 타개 및 현지국가의 저렴한 생산요소 활용과 기술정보의 축적을 위해 현지에 법인(자회사)을 설립하여 사업을 하게 된다.¹⁴⁸⁾

현재까지 남북한간의 경제교류가 크게 진전이 없어서 지점형태의 진출이 극히 미미하지만, 앞으로 경제교류가 활성화되면 지점형태의 진출이 많을 것으로 예상된다. 이런 지점 형태의 진출과 이중과세와 관계에 대해 분석하기로 한다.

3.2.1 사무소설치에 따른 이중과세

세법상 사무소(지점)는 본점에서 독립된 법인이 아니고 법인에 속한 하나의 부서에 불과하다. 사무소(지점)의 소득은 본점의 소득에 합산되어 과세된다. 따라서 국내사무소(지점)의 소득의 합산은 이중과세 문제가 없지만, 해외사무소(지점)의 이익을 본점에 합산할 경우에는 해외지점이 그 진출국에서 얻은 소득은 그 진출국에서 과세되고 아울러 본점 소재지국에서 또다시 과세하므로 이중과세 문제가 발생한다.

따라서 남한기업이 북한에 사무소(지점)형태로 진출시 북한의 기업세가 과세되고 다시 그 소득은 남한의 본점 소득에 합산되며, 북한의 외국투자기업¹⁴⁹⁾이 남한에 지점형태로 진출하는 경우 그 지점의 소득은 남한 법인세법에 의해 과세되고 다시 북한의 기업소득세에 의해 소득세가 부과되어 이중과세 문제가 발생하게 된다.

147. 우리나라가 체결한 대부분의 조세조약에는 이러한 원칙을 포함하고 있다.

148. 외국에 지점을 설치하여 사업을 영위하고 있는 경우는, 해외사업의 초기에는 사업상 손실이 발생하는 경우가 많은데, 이 경우 해외지점의 손실은 본국의 세법상 본점의 이익에 상계되어 법인세가 부과되므로 절세할 수 있는 효과가 있다. 지점형태 진출과 현지법인 형태 진출에 대한 장단점 분석의 자세한 내용 : 이용섭, 앞의 책, 1996, pp. 739~741. 참조.

149. 북한의 일반기업이 남한에 지점형태로 진출할 수 있는 지 여부는 불분명하고, 또한 진출이 가능할 경우 남한에서 납부한 법인세는, 북한의 관련법규 미비로 북한에서 공제받을 수 없을 것으로 판단된다(왜냐하면 외국투자기업 및 외국인 세금법은 외국투자기업에만 적용되기 때문임).

3.2.1.1 고정사업장 판단 기준¹⁵⁰⁾

사무소(지점)등이 사업활동을 하여 얻는 소득인 사업소득(Business Income)에 대한 과세는 이중과세방지협정의 가장 중요한 문제 중의 하나로, 「고정사업장이 존재하는지 여부」에 따라 과세권이 결정된다.¹⁵¹⁾ 선진국은 될 수 있는 한 과세소득의 범위를 축소하여 자국에서 과세권을 행사하려고 하고 있어서 고정사업장 범위를 축소하려고 하고 있고, 후진국은 고정사업장의 범위를 넓게 해석하여 자국의 과세권을 확대하려고 하고 있다. 이러한 사업소득과세에 대한 남한의 규정은 선진국의 입장에서 정비가 되었으나, 북한의 경우는 단지 「상주기구」를 설치하였을 경우라는 모호한 규정만을 두고 있어서, 「남북한간 이중과세 방지 협정내용」에 그 명확한 구분기준을 삽입하여 이중과세를 방지할 필요가 있다.

3.2.1.2 사업소득에 과세에 대한 북한세법상 내용

어려한 事業所得에 대해 북한에서는 자세한 과세 규정이 없이 다만 “외국투자기업 및 외국인이 상주기구를 설치하고 얻은 기업활동에 대한 소득에 대해서는 기업소득세를 바쳐야 한다”라는 규정을 두고 있을 따름이다. 사실 현재 북한의 실정으로는 외국기업의 북한 지점 (북한 자유경제구역지대 외국기업 상주 대표사무소에 관한 규정에는

150. 고정사업장 판정기준은 국제조세분야의 핵심분야이다. 자세한 내용 : Douvier(Pierre-Jean), Taxation of Permanent Establishments, IBFD, Paris, 1993., Skaar(Arie), Permanent establishment, KLUWER, Nethlande, 1991, International Fiscal Association, L'établissement stable dans le droit fiscal national et international, C.D.F.I., vol 34(a), 1957., John(Huston) et Williams (Lee), Permanent Esatablisements a planning primer, Kluwer, nethlande, 1993. 참조.

151. 사업소득이란 사업에서 발생하는 소득을 의미한다. 남한의 소득세법과 법인세법에서는 사업소득을 농업·어업·광업·제조업·전기가스업·도소매업 등 16가지로 구분하여 열거하고 있다 (자세한 내용 : 소득세법 제19조, 법인세법 제55조 제1항 제5호 참조). 이러한 열거의 필요성은 소득세법이 열거된 소득에만 과세를 하는 입장이기 때문으로 이해가 된다. 한편 법인세법에서는 이중 아래와 같은 용역을 제공하여 얻는 소득을 별도로 구분하여 인적용역소득이라 하고 이를 사업소득에서 제외하여 구분하고 있다(법인세법 제55조 제1항 제6호 및 같은법 시행령 제122조 제4항 참조)

- (1) 영화·연극의 배우·음악가와 기타 공중연예인이 제공하는 용역
- (2) 직업운동가가 제공하는 용역
- (3) 변호사·공인회계사·건축사·측량사·민리사 기타 자유직업가가 제공하는 용역
- (4) 과학기술·경영관리 기타 분야에 관한 전문적 지식 또는 특별한 기능을 가진 자가 당해 지식 또는 기능을 활용하여 제공하는 용역

북한의 경우는 남한의 경우와는 달리 경제가 복잡하지 아니한 관계로, 간단하게 「기업활동을 통해 얻은 소득」으로 구분하고 있다. 개인기업의 경우는 「영업허가를 받은 외국인이 상점, 음식점, 수리소 같은 것을 차려 놓고 자체로 상업 및 봉사 활동을 하여 얻은 소득」이라고 규정하고 있다.

「상주대표사무소」라는 명칭을 사용하고 있음)」¹⁵²⁾영업활동이 지극히 아래와 같이 제한적임을 알 수 있다.

- (1) 상주대표 사무소는 외국기업(본 기업이라고 함¹⁵³⁾)의 업무와 관련된 통신연락과 자문사업, 경제기술자료의 소개와 같은 봉사활동을 하여야 한다. 필요한 경우 본 기업이 위임한 범위 안에서 거래당사자와 계약을 맺거나 대금과 물자를 주고 받는 것과 같은 위임대리 업무를 할 수 있다(자유경제무역지대 외국기업 상주대표 사무소에 관한 규정 제5조).
- (2) 상주대표사무소는 본 기업의 위임대리 업무활동 범위를 벗어나 자체로 다른 나라에서 상품을 들여다 되거리(남한의 재판매 의미임), 위탁판매를 하거나 공화국영역안에 있는 수출물자를 구입하여 파는 것과 같은 영리를 목적으로 하는 업무활동을 할 수 없다(자유경제무역지대 외국기업 상주대표 사무소에 관한 규정 제6조)

따라서 북한세법에서는 지점 등의 활동에 대한 기업소득세의 부과에 소홀한 점이 있는 반면, 이러한 점은 이중과세를 일으킬 수 있다는 점에서 주의를 기울일 필요가 있다. 일반적으로 지점 등의 소득 결정은 귀속주의 원칙¹⁵⁴⁾ 또는 총괄주의 원칙¹⁵⁵⁾에 따라 결정되는데, 북한세법상 「企業活動을 하여 얻은 所得」이란, 남한세법기준으로 볼 때는, 반드시 영업활동을 통해서만 얻어지는 것은 아니기 때문이다.

아울러 북한의 세법상 「외국지점이 없을 경우 발생될 수 있는 소득」에 적용되는 세율이 25%(자유무역지대는 14%)로 남한의 2%(만일 조세조약이 체결된 국가는 비과세)에 비추어 월등히 높으므로, 이는 남북경제교류에 많은 지장을 초래할 수 있다.

3.2.1.3 사업소득 과세에 대한 남한세법상 규정

반면, 남한의 법인세법과 남한이 체결한 조세조약에서는 「외국법인의 국내지점」의 과세는 다음과 같은 원칙 아래 이뤄지고 있다.

152. 자유경제무역지대 외국기업 상주 대표사무소에 관한 규정 제1조. 참조.

153. 남한의 표현은 「본사」임.

154. 귀속주의 원칙이란 지점에 귀속되는 소득만을 과세한다는 원칙이다(자세한 내용 : 최인섭, 앞의 책, pp. 75~76 참조).

155. 총괄주의 원칙이란 지점이 관여가 되지 않았다 할 지라도 북한내 지점이 있으면 북한에서 발생된 모든 소득에 대해 과세하는 방법을 말한다(자세한 내용 : 최인섭, 위의 책, pp. 75~76 참조)

- (1) 고정사업장이 국내에 없으면 사업소득에 대해 비과세하고
- (2) 고정사업장이 국내에 존재할 경우 과세되는 소득은 고정사업장에 「歸屬」되는 소득이며
- (3) 고정사업장에 귀속되는 소득은 「獨立企業間 原則」에 따라 「正常的」으로 결정되어야 하고
- (4) 고정사업장에 귀속되는 소득결정에 있어서 관련된 「외국 본사의 경비(즉 관련경비)」는 고정사업장의 경비에 배부되어야 함
- (5) 그러나 고정사업장이 購入하여 本社에 販賣한 去來(단순구입거래)는 과세하지 아니한다.

3.2.1.4 남북한간 사업소득에 대한 이중과세 해결방안

남북한 세법상 본질적인 차이점은 북한세법에서 외국기업 등의 북한지점이 영업활동이 거의 제한적으로 이뤄지고 있음에 따라 「국제적인 수준」의 조항을 갖추지 못하고 있다는 점이다. 따라서 남북한 경제교류가 활성화될 경우 예상되는 세법상 혼란을 막기 위해서, 「남북한간 이중과세 방지 협정내용」에 반드시 정확하게 규정이 삽입될 필요가 있다.

현재 남한이 갖추고 있는 사업소득에 대한 과세원칙은 OECD 및 UN모델조약과 거의 대동소이한 수준으로서, 전세계 각국이 채택하고 있는 일반적인 기준을 충실하게 반영하고 있다. 남북한간 경제교류 자체는 남한이 다른 외국과의 거래에 있어서 발생할 수 있는 또 다른 특징을 갖추지 아니하는 한, 남한의 법인세법상 수준 또는 OECD모델조약 및 UN 모델조약의 내용을 포함하는 것이 바람직하다 할 것이다. 그 내용을 간추리면 아래와 같다.

(1) 고정사업장 구성요건의 확립

일반적으로 고정사업장의 성립요건은 ①사업장소가 존재하고②그 사업장소가 고정되어 있으며③그 사업장소에서 사업이 수행될 것을 주된 요건으로 하고 있다.¹⁵⁶⁾ 이러한 예로서 관리장소, 지점, 사무소, 공장, 작업장, 광산, 유전, 기타 천연자원의 채취장소 등을 들 수 있다.¹⁵⁷⁾

156. 자세한 내용 : 최인섭, 앞의 책, pp. 112~119 ; 이용섭, 앞의 책, pp. 123~125. 참조.

이 중 비교적 관심이 되는 부분은 건설공사 및 용역제공과 관련된 고정사업장의 기간의 문제이다. 일반적으로 후진국은 이 기간을 축소하려는 경향이 있고 선진국은 길게 하려고 하고 있다. 북한의 경우도 마찬가지라고 생각된다. 따라서 이 기간의 문제는 고정사업장 귀속소득의 결정과 같이 연결하여서 생각해 볼 필요가 있다고 생각한다. 즉 귀속소득 결정방법이 원천지국에 유리한 총괄주의 방법인 경우는 기간을 짧게하여 상대적으로 균형을 맞추고, 귀속주의 방법인 경우에는 그 기간을 길게 잡는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

(2) 예비적 보조적인 장소에 관한 고정사업장 구성 예외 조항

위와 같은 일반적인 고정사업장에 해당된다 할 지라도 상품의 보관·전시 등 영업의 본질적인 면이 아닌 예비적이고 보조적인 사업활동을 하는 경우는 고정사업장에서 제외된다¹⁵⁸⁾.

(3) 독립대리인과 종속대리인에 관한 규정

위와 같은 일반적인 고정사업장 성립요건에는 해당되지 아니하나, 고정사업장이 존재하는 것과 마찬가지로 경제적 효과를 가져올 수 있는 거래형태가 있는데, 이는 사업

157. OECD 모델조약의 제7조 고정사업장 규정은 아래와 같다.

- (1) 이 협약의 목적상 고정사업장이라 함은 기업의 사업이 전적으로 또는 부분적으로 영위되는 일정한 사업장소를 의미한다.
- (2) 고정사업장이라 함은 특히 다음의 것을 포함한다. 1) 관리장소, 2) 지점, 3) 사무소, 4) 공장, 5) 작업장, 6) 광산, 유전 또는 개스천, 채석장 또는 기타 자연자원의 채취 장소
- (3) 건축장 또는 건설 또는 설비공사는 12개월을 초과하여 존속하는 경우에만 고정사업장이 된다. (UN 모델조약 제5조 제3항 및 남한 법인세법 제56조 제2항 제4호, 제5호에서는 「6개월」을 기준으로 하고 있으며, 별도로 용역제공과 관련 12개월 중 6개월을 초과하여 장소를 고정사업장에 포함한다)

158. OECD 모델조약 제5조 제4항은 아래와 같음

- 1) 그 기업에 속하는 재화 또는 상품의 보관, 전시 또는 인도만을 위한 시설의 사용
 - 2) 저장, 전시 또는 인도의 목적만을 위한 그 기업 소유의 재화 또는 상품의 재고 보유
 - 3) 타기업에 의한 가공의 목적만을 위한 그 기업소유의 재화 또는 상품의 재고보유
 - 4) 그 기업을 위한 재화 또는 상품의 구입 또는 정보의 수집만을 위한 일정한 장소의 보유
 - 5) 그 기업을 위한 여타의 예비적이고 보조적인 성격을 가지는 활동의 수행만을 위한 일정한 장소의 보유
 - 6) 이들 활동이 복합된 결과로 나타난 그 일정한 장소의 전반적인 활동이 예비적 또는 보조적 성격을 가지는 경우, 앞 1)~5)에서 언급된 활동만의 집합을 위한 일정한 장소의 보유
- 단, UN 모델조약 제5조 제4항이나 법인세법 제56조 제3항에서는 재화나 상품의 보관·전시 또는 인도만을 위한 시설의 사용과 관련 「인도」라는 규정이 없다.

장은 없다할 지라도 상행위 중 가장 중요한 「契約 締結權을 가지고 恒常 이를 行使」하는 대리인을 두고 사업을 하는 것으로, 이를 간주고정사업장 (종속대리인)이라 한다.¹⁵⁹⁾

사실 「자유경제무역지대 외국기업 상주 대표사무소에 관한 규정」 제6조에 규정된 「위임대리업무」는 일반적인 국제조세의 눈으로 보면 종속대리인으로 간주될 수 있다.

3.2.1.5 고정사업장과 사업소득 과세와의 관계

일반적으로 조약 당사국간의 이중과세 방지와 경제교류의 활성화를 위하여, 고정사업장을 설치하기 전까지의 사업활동은 경제활동에 깊이 참여한 것으로 볼 수 없으므로, 고정사업장이 있는 경우에만 과세하고 그 전에는 비과세하자는 논리이다. 남북한의 경우도 경제교류확대를 조세가 적극 지원한다는 차원에서 보면 이러한 원칙은 포함되어야 한다.

고정사업장이 있다면 그 고정사업장에 과세될 수 있는 소득은 얼마나 되는지를 결정해야 한다. 이러한 소득의 결정은 (1)귀속주의(Attribution Principle)와 총괄주의(Entire Principle)방식 및 절충주의 방식(Force of Attraction Principle)이 있다¹⁶⁰⁾. 이러한 원칙 중 원칙지국에 가장 유리한 방법은 총괄주의 원칙에 따른 것으로, 일반적으로 선·후진국

159. OECD모델조약 제5조 제5항(종속대리인) 및 제6항(독립대리인)의 규정은 아래와 같다.

(1) 종속대리인에 관한 규정

이면 인이 일방체약국에서 특정기업을 위하여 활동하고 그 기업명의의 계약체결권을 가지며 동 권한을 항상 행사하는 경우 그 기업은 동인이 그 기업을 위하여 수행하는 활동에 의하여 동 체약국에 고정사업장을 가진 것으로 간주된다. 단, 동인의 활동이 일정한 장소를 통하여 수행되더라도 그 일정한 장소를 고정사업장에서 배제하는 전가 4항의 활동에 한정되는 경우(예비적 보조적 활동)는 예외로 한다(UN모델조약 제5조 제5항에서는 “기업의 재화나 상품의 재고를 일상적으로 보유하고 그 기업을 위하여 정기적으로 동 재화나 상품을 인도하는자”라는 규정이 삽입됨).

(2) 독립대리인에 관한 규정

(6)기업이 한 나라에서 중개인·일반 위탁매매인 또는 기타 독립적 지위를 가진 대리인을 통하여 사업을 영위한다는 이유만으로 동 기업이 동체약국내에 고정사업장을 가진 것으로 간주되지 아니한다. 다만, 그들이 그들 사업의 통상적 과정에서 행한 경우에 한한다(UN 모델조약에서는 “대리인의 활동이 전적으로 또는 거의 전적으로 특정기업을 위하여 행해질 경우에는 독립대리인으로 보지 아니한다(제5조 제7항)”라는 규정이 삽입됨).

160. 이 방법은 UN모델조약에서 주장하고 있는 방식으로 (1) 동 고정사업장에 귀속시킬 수 있는 부분 (2) 동 고정사업장을 통하여 판매되는 재화와 동일 또는 유사한 재화의 타방체약국에서의 판매소득에 귀속시킬 수 있는 부분 (3) 동 고정사업장을 통한 활동과 동일 또는 유사한 것으로서 타방체약국에서 수행되는 사업활동에 귀속시킬 수 있는 부분에 대해서 과세할 수 있다라고 하고 있다. 현재 한·인도네시아 협정에서 이 방법을 적용하고 있다.

간 이중과세방지협정 체결시 이용된다.¹⁶¹⁾ 그러나 과세소득의 적정한 안분을 통한 이중과세방지가 가장 합리적인 방법이므로, 북한측에서는 북한기업의 남한에 대한 진출보다 남한기업의 북한진출이 상대적으로 많으므로 북한의 세수확보를 위해 과세 범위가 상대적으로 넓은 총괄주의원칙을 주장할 수 있을 것으로 예상되지만, 남북한간 이중과세 방지를 위해서는 비교적 귀속주의 원칙이 바람직하다고 생각된다.

그러나 고정사업장이 있다 할 지라도 고정사업장이 자기기업을 위하여 구입한 거래는(본사는 이 상품을 제3자에게 재판매함), 과세기술상 구매단계에서는 이윤이 발생하지 않고 또한 발생한다 할 지라도 그 이윤의 측정이 어렵기 때문에, 이러한 단순구입거래는 비과세를 하고 있으며, 남북한간의 교류협력 증진을 위해서도 위 규정의 삽입이 필요하다.¹⁶²⁾

3.2.1.6 고정사업장에 귀속되는 소득의 정상여부 판단

고정사업장에 귀속되는 소득은 본사와 지점간에 이루어지는 게 대부분으로, 이는 가격조작 등을 통해 조세를 부당하게 회피하거나 遺脫할 우려가 많이 있다. 이러한 점을 방지하기 위해서, 본점과 지점은 완전하게 분리된 기업으로 가정하고, 그 분리된 기업이 얻었을 이윤을 고정사업장의 이윤으로 한다.¹⁶³⁾

161. 오병주, 외국법인 과세소득 범위에 관한 연구, 건국대학교 행정대학원(석사논문), 1992, pp. 64~67 참조.

162. OECD 모델조약 제7조 제5항의 규정 및 법인세법 제56조 제4항은 단순구입비과세원칙을 아래와 같이 규정하고 있다(그러나 UN 모델조약에서는 언급이 없다).

- (1) 한 나라의 기업의 이윤은 그 기업이 다른 나라에 소재하는 고정사업장을 통하여 동 나라에서 영위하지 않는 한, 그 나라(거주지국)에서만 과세된다. 그 기업이 상기와 같이 사업을 영위하는 경우에 그 기업의 이윤 중 동 고정사업장에 귀속시킬 수 있는 부분에 대해서만 다른 나라에서 과세될 수 있다.
- (2) 어떠한 이윤도 고정사업장이 당해 기업을 위하여 재화 또는 상품을 단순히 구입하는 이유만으로 동 고정사업장에 귀속되지 아니한다.

163. OECD 모델 조약 제7조 제2항과 UN모델조약 제7조 제2항 및 법인세법 제55조 제5항과 같은 법 시행령 제122조 제1항 제2호의 규정에서는 다음과 같은 독립기업간 원칙을 규정하고 있다(단, 한·일간 조세조약은 총괄주의 원칙이 적용되므로, 위 규정은 없다).

- (2) 일방체약국의 기업이 타방체약국 내에 소재하는 고정사업장을 통하여 동 타방체약국 내에서 사업을 영위하는 경우에 동 고정사업장이 동일한 또는 유사한 조건하에서 동일한 또는 유사한 활동에 종사하고, 또한 동 고정사업장을 가진 기업과 전적으로 독립하여 거래를 하는 별개의 분리된 기업이라고 가정하는 경우에, 동 고정사업장이 취득할 것으로 기대되는 이윤이 각 체약국내의 고정사업장에 귀속되는 것으로 한다.

3.2.1.7 해외에서 발생한 경비 배부

일반적으로 고정사업장에서 발생한 수익을 위해서는 그 경비가 고정사업장 소재지에서 발생될 뿐만 아니라 해외에서도 발생이 된다. 예를 들면 남한기업의 本店經費 중 상당부분은 북한지점을 위해 사용되었다면, 위 경비 중 합리적으로 안분된 경비는 북한지점의 경비로 배부하는 것이 합리적이다.¹⁶⁴⁾

그러나 여기서 남북한간에 문제가 될 수 있는 부분은 북한의 거래세 부문이다. 거래세는 조세의 성격으로 일반적으로 공제가 불가능하나, 북한은 거래세를 경비로 인정하고 있으므로 이 거래세가 본점경비 배부시 배부될 경비인지 여부는 남북한간 합의가 필요하다고 본다.

3.3 남한원천소득과 북한원천소득의 구분기준의 다름에 따른 이중과세 문제

일반적으로 거주자인 경우는 전세계에서 발생한 소득(world wide income)에 대한 납세의무를 가지게 된다.¹⁶⁵⁾ 따라서 북한기업은 북한세법에 따라 남한기업은 남한세법에 따라 과세될 것으로 여기서 다시 논의할 필요는 없다고 하겠다. 그러나 남북한 각각에 비거주자인 경우는 ① 남한은 남한 내에서 발생한 소득에 대해서 그 소득의 지급자는 지급시 원천징수 하여 납부하도록 규정하고 있고¹⁶⁶⁾ ②북한도 북한에서 발생한 소득에 대해 지급자는 源泉徵收 하여 납부하도록 규정하고 있으므로¹⁶⁷⁾, 남한 내 또는 북한 내에서 발생하는 소득인지가 서로 다르면 이중과세가 발생할 수 있다.

사실 남한세법에는 남한원천소득에 대해 상세하게 규정하고 있으나, 북한세법상 북

164. 자세한 내용 : 국세청 고시 제89-60호(1989. 3. 10. 개정); 법인세법 기본통칙 6-1-33...54; 한·일 조세조약 제6조 제3항 및 일본측 공한 제1조 제1항, 한·터이기간 조세조약 의정서 제2항 참조. 한편 OECD모델조약 및 UN모델조약 제7조 제3항에서는 본점경비 배부원칙을 다음과 같이 규정하고 있다.

(3) 고정사업장의 이윤을 결정함에 있어서, 동 고정사업장의 목적으로 발생한 경영비 및 일반관리비를 포함하는 경비는 동 고정사업장이 소재하는 계약국 또는 다른 곳에서 발생하는가에 관계없이 비용공제가 허용된다.

165. 북한영역안에서 설립된 합작기업, 합영기업, 외국인기업은 북한의 법인이고, 북한안에 있는 외국인 투자기업의 지사, 대표부, 출장소는 북한법인이 아니다(외국인 투자법 제14조 참조).

166. 소득세법 제127조 및 법인세법 제59조 참조

167. 외국투자기업 및 외국인세금법 시행규정 제40조 제2항, 제4항 참조.

한원천소득은 명쾌하게 구분되고 있지 않다. 또한 남한기업의 북한진출이 상대적으로 북한기업의 남한 진출보다 훨씬 많을 것으로 예상되므로, 북한세법을 기준으로 하여 남북한원천소득¹⁶⁸⁾의 차이를 분석하고 난 뒤, 이를 해결하는 방안을 제시하기로 한다.

3.3.1 북한원천소득의 종류

북한세법상 원천소득은 다음과 같다.

- (1) 기업활동을 하여 얻은 소득(남한의 사업소득)
- (2) 이자소득
- (3) 배당소득
- (4) 공업소유권과 기술비결, 저작권의 제공 및 양도에 의한 소득(남한의 사용료소득)
- (5) 고정자산 임대와 판매소득
- (6) 기술고문, 상담, 기능공 양성과 같은 봉사를 하여 얻은 소득(남한의 인적용역소득)
- (7) 기타소득

3.3.1.1 기업활동을 하여 얻은 소득

남한의 사업소득에 해당되는 용어로, 이 문제는 앞 3.2.에서 언급한 바와 같이 「남북한간 이중과세방지협정내용」이 체결될 경우, 그 협정내용에 OECD모델조약의 규정을 인용하여서, 남한기업의 고정사업장이 북한에 있을 경우는 그 고정사업장에 귀속되는 소득은 북한에서 과세하고, 고정사업장이 없으면 북한에서 과세하지 않으면 비교적 쉽게 해결될 수 있다. 북한세법상 기업활동에서 얻은 소득에 대해서는, 고정사업장 존재 유무에 불구하고, 25%의 기업소득세가 부과될 수 있다.¹⁶⁹⁾

3.3.1.2 이자소득

북한의 경우는, 은행업이 발달되지 못한 이유도 있겠지만, 그 정의가 매우 간단한데, 외국투자기업 및 외국인 세금법 제22조에 의하면 이자소득이란 「은행에 예금하고 얻는 소득」 소득이라고만 규정하고 있다. 이는 남한의 「支給地 基準」과 동일하다 하겠

168. 남한 소득세법상 소득의 종류는 ① 이자소득② 배당소득③부동산소득④선박 등의 임대소득 ⑤사업소득 ⑥인적용역소득 ⑦ 근로소득 ⑧ 퇴직소득 ⑨토지·건물 등의 양도 소득⑩ 산림소득 ⑪사용료소득 ⑫ 유가증권 양도소득⑬기타소득으로 구분하고 있다.

169. 남한의 경우는 외국기업의 고정사업장이 없을 경우는 사업소득에 대해 2%원천징수한다.

다. 즉 지급자가 북한에 소재한 은행(북한은행 및 북한소재 외국은행 포함)이 지급한 이자가 이에 해당된다. 이는 북한이 지급지주의를 북한원천소득의 기준으로 삼고 있는 것으로 보인다. 따라서 남한의 기업이 북한소재 은행에 예금한 결과 받은 소득은 당연히 북한원천소득이 되며, 소득액의 20%(남한의 경우 20%)에 대해 원천징수납부를 해야 한다.

한편 남한도 이자소득¹⁷⁰⁾에 대한 원천소득 기준은 支給地主義를 원칙으로 하되 使用地主義를 예외적으로 규정하고 있으므로, 남북한간 원천에 관한 다름은 없다할 수 있다. 그러나 북한세법의 규정이 너무나 간단하여서 복잡한 금융상품에 대해 효과적으로 대처할 수 있는지는 의문시된다. 따라서 이중과세방지협정에는 이러한 신상품 등에 대해서 이자소득에 해당되는 지 여부를 분명하게 할 필요가 있다.

3.2.1.3 배당소득의 경우

북한세법상 배당소득이란 이익배당금, 잉여금의 분배라고 정의하고 있다. 이러한 정의는 일반적으로 남한의 경우와 비슷하며, 북한원천소득을 구분하는 것도 명확한 표현은 없지만, 북한기업으로부터 받은 배당은 북한에서 지급되었든 북한영역 밖에서 지급되었든 북한원천소득으로 분류된다고 볼 수 있으며, 이러한 점은 남한의 기준과 유사하다.¹⁷¹⁾ 다만 앞서 이자소득의 경우처럼 북한세법이 치밀하지 못해서, 남한에서는 배당으로 간주될 수 있는 성질(예를 들면 주주입원에 대한 소득처분 등) 등을 추가로 보완할 필요가 있다고 본다.

3.2.1.4 공업소유권과 기술비결, 저작권의 제공 및 양도에 의한 소득(남한의 사용료소득 의미임)

북한세법상 사용료소득(외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정 제37조 참조)이란

170. 남한세법상 이자소득이란 비거주자가 한국의 국가·지방자치단체·거주자·내국법인·외국법인의 국내사업장 등으로부터 지급 받은 예금의 이자와 할인액, 국가 또는 지방자치단체가 발행한 채권 또는 증권의 이자와 할인액 등을 말한다. 이자소득에 대한 국내원천소득의 판단 기준은 지급지가 아니냐에 따라 국내원천소득이 되고 또한 국외원천소득이 된다.¹⁷¹⁾ 그러나 예외적으로, 외국법인 또는 비거주자의 국내사업장과 관련되어 그 국내사업장의 소득금액 계산시 필요경비로 인정되는 것은 내국법인과 동일하게 균형을 위하여 비록 외국에서 그 이자가 지급되었다 할 지라도 그 차입금이 국내에서 사용되었으므로 국내원천소득으로 간주하고 있다. (법인세법 제55조 제1항 나목 참조).

171. 소득세법 제17조 참조.

「특허권, 실용신안권, 공업도안권, 상표권의 소유자가 그것을 제공하거나 양도해 받은 소득을 말하며, 기술비결에 의한 소득은 특허수속을 하지 않았거나 공개하지 않고 있는 기술문헌과 기술지식, 숙련기능, 경험 같은 것을 제공하여 얻은 소득」을 말하고 있으나, 정확하게 원천소득의 기준을 설명하고 있지는 않다.

그러나 위 조문을 유추하여 보면, 북한에서 사용된 Know-How 등에 대한 대가는 그 지급장소가 북한내인지 북한외 인지 불문하고 북한원천소득으로 간주될 수 있다. 남한의 경우 국내에서 사용하거나 그 대가를 국내에서 지급하는 경우를 국내원천소득의 기준으로 제시하고 있다.¹⁷²⁾

문제는 무엇이 사용료소득인지 정의하는 문제이다. 이는 북한세법이나 남한세법이나 모두 모호하게 규정되고 있어서 실제로 남한에서는 사용료소득과 사업소득, 사용료소득과 인적용역소득의 구별 기준에 대한 혼란이 많이 일고 있다.¹⁷³⁾ 또한 남한이 체결한 이중과세방지협정상 사용료소득에 관한 내용도 공통점보다는 다른 점이 더 많은 정도로 복잡하다. 또한 북한과 남한의 특허권 등에 대한 관련 규정이 너무나 판이하게 다르므로, 사용료소득에 대한 정의는 「남북한간 이중과세 방지 협정내용」 체결시 세법뿐만 아니라 세법과 연관된 관련법을 더 깊이 있게 분석하여 정의할 필요가 있다.

3.2.1.5 고정자산 임대와 판매소득

고정자산 임대소득과 판매소득에 대한 북한원천소득의 기준은 그 자산의 소재자가 북한일 경우는 북한원천소득으로 구분한다. 반면 남한의 경우는 그 자산의 종류별로 구분하여 정의하고 있다. 남한의 경우는 토지·건물 등의 양도 소득은 별도의 조항에서 언급이 되고 있으며 선박 및 항공기 등의 임대소득은 그 부동산의 소재지국가에 원천이 있는 것이 아니라 임차인이 누구인지에 따라 달라진다. 그러나 자동차 및 증기의 경우는 남한에 등록된 것이 임대되는 경우에만 남한의 원천소득이 된다.¹⁷⁴⁾

남한이 체결한 조세조약상 부동산 임대소득의 국내원천소득 기준은 각 나라마다 각

172. 법인세법 제55조 제1항 제9호 참조. 그러나 OECD모델조약 제12조에서는 이중과세방지를 위해서 “사용료를 취득하는 자의 거주지국에서만 과세” 하도록 권고하고 있으며, UN모델조약에서는 원천지국에서 제한세율로 과세할 수 있도록 규정하고 있다.

173. 자세한 내용 : 국세청, 사용료소득과 인적용역소득과 구별기준, 1992. 참조

174. 국세청 국조 1260.1-1084, 1981. 7. 24. 참조

각 다르게 규정되고 있으나, 일반적으로 장비·인원·설비를 갖춘 국제운송용 선박·항공기의 임대예 따른 傭船料는 국제운송소득으로 분류하고 있다.¹⁷⁵⁾ 이러한 국제운송소득은 상호간 면세조항을 적용하는 것이 일반적인 원칙이다. 따라서 「남북한간 이중과세 방지 협정내용」에서는 좀더 대상 자산에 대한 분류가 필요하며(예를 들면 항공기 등의 임대소득 등), 양측의 조세정책에 맞는 규정의 확립이 필요하다.

3.2.1.6 기술고문, 상담, 기능공 양성과 같은 봉사를 하여 얻은 소득 (남한의 인적용역 소득을 의미)

북한의 인적용역소득에 대한 정의는 「기술고문, 상담, 기능공 양성과 같은 봉사를 하여 얻은 소득」을 말하고 있다. 인적용역의 제공지가 북한일 경우는 북한원천소득이 된다. 그러나 남북한간 인적교류가 활발해 지면 활발해 질수록 인적용역소득에 대한 북한당국의 확대해석과 법개정이 예상된다. 사실 이중과세방지협정상 인적용역소득은 이렇게 간단한 것이 아니라, 독립적 인적용역소득과 종속적 인적용역소득(근로소득)으로 구분¹⁷⁶⁾하고 그 각각에 대해 면세기준을 두어서, 인적교류를 활발하게 하도록 하고 있다.

남한의 경우 인적용역소득이란 연예인, 직업운동가, 변호사, 회계사, 건축사, 과학기술을 경영관리, 기타 전문적 지식 또는 특별한 기능을 가진 자가 당해 지식 또는 기능을 활용하여 국내에서 제공하거나 이용케 함으로 인하여 발생하는 소득이라고 정의하고 있다.¹⁷⁷⁾ 남북한 인적교류가 활발하게 진행되기 위해서는 「남북한간 이중과세방지협정내용」에 인적용역소득에 대한 면세요건을 포함할 필요가 있다.¹⁷⁸⁾

175. 그러나 한·미간 조세조약의 경우는 선박·항공기의 임대소득은 임대인이 선박 또는 항공기의 국제운송에 종사하는 자일 경우에는 사업소득에 해당되나, 그렇지 않은 경우에는 사용료소득으로 간주된다.

176. 독립적 인적용역소득이란 용역제공자가 누구에게 고용되지 않고, 자기가 사업주가 되어서 제공하는 용역을 말하며(예 : 변호사), 종속적 인적용역소득이란 누구에게 고용되어 용역을 제공하는 경우(예 : 법률사무소에 고용되어 있는 변호사가 제공하는 용역)를 말한다 (자세한 내용 : 이용삼, 앞의 책, pp. 249 ~284. 참조).

177. 법인세법 제55조 제1항 제6호 및 같은법 시행령 제122조 제4항 각호 규정 참조.

178. 남한이 체결한 조세조약 중 인적용역소득에 대한 면세조건은 다음과 같다.

3.2.1.7 기타소득

북한의 「이 밖의 소득」이란 앞에서 열거한 다섯 가지 이외의 모든 소득을 말하는지 아니면, 다른 소득을 말하는지가 불분명하다. 남한의 경우 위에서 언급된 소득이외에 국내에서 있는 자산과 관련하여 받은 경제적 이익 등을 기준으로 하고 있다.¹⁷⁹⁾

한편 일반적으로 이중과세방지협정에서는 기타소득이란 당해 협정상 각 조문에서 취급되지 않은 소득을 말하고 있다. 따라서 이중과세방지협정상 기타소득의 범위와 남한 세법상 기타소득의 범위는 매우 다를 수 있다. 남한의 경우 기타소득에 대한 과세는 (1) 거주지국가에서만 과세하는 유형 (2)거주지국과 원천지국 양국에서 모두 과세하는 유형 (3)기타소득에 대한 별도의 조문이 없는 유형으로 구분된다.¹⁸⁰⁾ 마지막 항의 경우는 남한세법상 기타소득이 적용된다.

따라서 남북한간 이중과세방지협정에서는 남한측에서는 거주지국에서만 과세하려고

인적용역소득에 대한 면제조건

구분	독립적 인적용역소득	종속적 인적용역소득
한·일 조세조약	1) 당해 역년 중 90일 초과 체재 2) 인적용역소득금액이 \$3,000 초과 위 조건 중 하나에 해당되는 경우는 용역수행지국에서 과세함	1) 당해 역년 중 한국에서 183일 이하 체재 2) 당해 용역이 일본거주자의 피고용인에 의해 제공될 것 3) 한국에서 일본 거주자의 과세소득 계산상 근로소득 상당액이 손금산입되지 않을 것 위 조건을 모두 만족시키는 경우만 한국에서 과세함
한·미 조세조약	1) 과세연도 중에 총 183일 이상 체재 2) 인적용역소득금액이 \$3,000 초과 3) 과세연도 중 183일 이상 고정시설 보유 위 조건 중 하나에 해당되는 경우는 용역수행지국에서 과세함	1) 당해 과세연도 중 한국에서 183일 미만 체재 2) 당해 용역이 미국거주자의 피고용인에 의해 제공 3) 고용주가 한국에 있는 고정사업장이 근로소득을 경비로 부담하지 않을 것 4) 근로소득금액이 \$3,000 이하일 것 위 조건을 모두 만족시키는 경우만 한국에서 과세함

* 자세한 내용 : 이용섭, 앞의 책, pp. 253~255 참조.

179. 법인세법 제1항 제11호 및 같은법 시행령 제122조 제7항 각호 참조.

180. 자세한 내용 : 이용섭, 앞의 책, p. 286 참조.

할 것이고, 북한측에서는 원천지국에서 과세를 주장할 수 있으므로, 이 사항은 남북간 인적교류확대 측면에서 결정될 성질로 보여진다.

3.3.2 소득 구분의 특례규정

남북한 모두 원천소득의 기준이 다를 경우가 많이 있다. 특히 남한의 경우 남한세법상 국내원천소득의 기준과 이중과세방지 협약상 국내원천소득의 기준이 다를 경우가 많아서 이를 집행하는데 많은 어려움이 있었으나, 최근 국제조세조정에 관한 법률 제28조에 이중과세방지협정상 「所得區分」이 국내세법상 구분기준보다 우선하여 적용된다고 명백하게 규정하고 있는 점은 앞으로 체결될 남북한간 이중과세방지협정에서도 인용될 만하다 하겠다.

3.4 투자소득에 대한 제한세율 적용

일반적으로 같은 경제수준의 나라간 조세조약의 내용은 원천지국의 과세권을 최대한 축소하여 체결하는 것이 보통이다. 이러한 조세조약의 경우에는 원천지국의 과세권 축소가 어느 한 국가에게만 혜택 또는 불이익을 주는 것이 아니고, 양국의 국익에 부합되므로 조세조약 체결시 크게 문제가 되질 않는다.¹⁸¹⁾

그러나 선·후진국간 조세조약의 경우에는 다음과 같은 문제점이 복잡하게 얽혀 있어서 그 공통점을 찾기가 매우 어렵다. 첫째, 선진국은 자기나라가 일방적으로 상대국에 투자하는 입장에 있으므로 원천지국 과세권을 최대한 축소함으로써 이중과세를 방지하려고 하고 있다. 둘째, 개발도상국은 진출을 받는 입장에 있으므로, 소득발생지국의 과세권을 가급적 확대하려고 한다. 셋째, 개발도상국으로서는 소득발생지국의 과세를 강화하는 것이 조세수입의 측면에서 바람직할 것이나, 자국의 경제개발을 위한 선진기술과 자본의 도입, 즉 외국인투자를 원활하게 유치하기 위해서는 투자소득에 대해서는

181. 조세조약체결에 관한 자세한 내용 : Francis LEFEBVRE, Opérations internationales(Pays et zones à fiscalité privilégiée), Paris, 1995, OECD, International Tax avoidance and evasion, Paris, 1989, Comparison of the OECD and US model treaties for the avoidance of double taxation, Paris, 1990., Les Aspects Fiscaux des prix de Transfert pratiques au sein des entreprises multinationales, Paris, 1993., ONU, Manuel de négociation des conventionna fiscales bilatérales entre pays développés et pays en voie de développement, New York, 1990. 小松芳明, 日韓新日米 租稅條約 解説, 日本租稅研究所, 東京, 1982. 大橋時昭 外 1人, 移轉價格稅制詳解, 大藏財務協會, 東京, 1995. 참조.

고율로 과세할 수 없는 입장에 있다.¹⁸²⁾

따라서 조세조약상 투자소득(이자·배당·사용료소득)에 대하여 해결해야 할 중요한 과제는 이와 같은 양국간의 입장, 즉 자국기업의 대외진출을 꾀하는 선진국과 외국인 투자 유치 및 적정 조세수입의 확보라는 개발도상국의 상반된 입장을 어떻게 조화할 수 있을까 하는 게 문제이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 원천지국과 거주지국 중 어느 한 국가에만 불이익을 줄 수 없다는 점에서 과세권을 양 국가에 적절히 안배하고 있다. 즉 소득발생한 나라에서는 자국의 세법상 세율보다는 낮은 세율로 과세하도록 하고 있고, 거주지국에서는 소득발생지국에서 과세된 투자소득에 대해서 세액공제방법이나 소득면제방법에 의하여 이중과세를 배제하도록 하고 있어서 이중과세를 방지하고 있다. 그러나 이러한 제한세율의 적용은 양 당사자국의 과세권 제한에 따른 것으로, 그 혜택은 양 당사자 거주자에게만 적용될 수 있다.

3.4.1 제한세율 적용 조건

위와 같은 制限稅率은 다음과 같은 조건하에 적용된다¹⁸³⁾. 첫째, 이중과세방지협정 당사자국의 거주자와 법인에게만 적용된다. 따라서 당사자국이 아닌 제3국의 거주자인 법인이 지급하거나 받는 투자소득에 대해서는 적용되지 아니한다. 일부 조세조약에는 그 나라에서 설립된 법인이라 할 지라도, 그 법인의 자본금의 비율에 따라 적용을 달리 하고 있다.¹⁸⁴⁾ 둘째, 이중과세방지협정상 명기된 우대세율은 소득이 발생한 나라에서 과세할 수 있는 최고 세율을 의미한다. 따라서 소득발생지국의 국내법상 세율이 협정상 세율보다 낮을 경우에는 그 낮은 세율을 적용함을 의미한다.¹⁸⁵⁾

182. 이용섭, 앞의 책, pp. 175~176에서 인용하여 재정리함.

183. 조세조약상 우대조건만을 이용하여 세금을 절세 또는 회피하는 방법을 Treaty Shopping이라고 한다. 각국은 이러한 Treaty Shopping을 방지하기 위해서 조세조약의 적용대상에 일정한 제한을 두고 있다 (자세한 내용: Kluwer, Treaty shopping, 1988 참조).

184. 예를 들어 한·미 조세조약 제17조 (b)항에 의하면 “동 법인 자본의 25% 이상, 상기 일방 체약국의 개인 거주자가 아닌 1인 이상의 인에 의하여 직접적으로 또는 간접적으로 소유되는 것으로 등록되어 있거나, 또는 양 체약국의 권한 있는 당국간의 협의를 거쳐 달리 결정되는 경우”에는 우대세율을 적용할 수 없도록 규정하고 있다.

185. 국제조세조정에 관한 법률 제29조 참조.

3.4.2 남북한의 투자소득에 대한 적정 원천징수 세율 검토

투자소득이라 함은 일반적으로 이자, 배당, 사용료소득을 의미한다. 자본교류가 대등하게 이루어지고 있는 선진국상호간에는 투자소득에 대해 원천지국에서 저세율을 적용하여 상호간에 세부담을 경감하는 것이 용이하나, 남북한 관계처럼 자본교류가 일방적일 경우는, 자본수입국에서 세율을 경감하지 않을 리고 한다.

그러나 자본과 기술이 부족한 나라에서는 외국의 선진기술과 외국자본을 유치하여 경제를 회생하는 것이 투자소득에 대한 세율을 높게 하여서 조세장벽 때문에 외국의 투자를 잃는 것과 비교하여 나라경제에 어느 것이 더 좋은 방법인지는 정책결정자가 판단할 사항이지만, 일반적으로 후진국은 이러한 제한세율을 조세조약에 도입하여서 외국자본과 기술을 도입하고 있는 바, 남북한간 인적·물적 교류의 확대와 안정을 추구한다는 점에서 「남북한간 이중과세방지협정내용」에 적극적으로 반영할 필요가 있다고 본다. 예를 들면 이자소득의 경우 남한이 체결한 조세조약을 보면 10% ~ 15% 정도에서 결정되고 있고, 배당소득의 경우는 0% ~ 25%, 사용료소득의 경우는 0% ~ 15%에서 결정되고 있다¹⁸⁶⁾.

또 다른 하나는 이러한 제한세율에 지방세인 주민세 또는 도시경영세가 포함되는지 여부다.¹⁸⁷⁾ 남한이 체결한 조세조약의 대부분은 주민세가 포함되어 있으나 일부조세조약에서는 주민세가 별도로 구분되어 있다¹⁸⁸⁾. 그러나 제한세율 적용자체가 세수의 목적보다는 안정적으로 외국자본을 유치하려는 정책목적이 앞서는 이상 주민세 등은 포함되어야 타당하다고 생각된다.

사실 북한의 경우 자유경제무역지대는 10%의 원천징수세율이 적용되므로, 남한이 체결한 이중과세방지협정상 제한세율과 차이가 거의 없다. 따라서 과감하게 제한세율을 낮추어서 0%~5% 사이의 제한세율 결정도 가능하리라고 본다.

186. 자세한 내용 : 이용섭, 위의 책, pp. 181~230. 참조.

187. 주민세가 포함되어 있을 경우, 법인세와 주민세의 구분방식은 다음과 같다.

(1) 법인세 원천징수분 : $A \times B / B + C$

(A: 이중과세방지협정상 제한세율, B: 법인세원천징수세율, C: 주민세원천징수세율)

(2) 주민세 원천징수분 : $C = A - B$

188. 한·미 및 한·캐나다간 이중과세방지협정은 주민세가 구분되어 있다.

3.5 남북한 이중과세 방지를 위한 기타 특별규정

북한은 종전의 합영법과는 달리 외국투자기업 및 외국인 세금법 등에서 국제조세와 관련하여 몇 가지 선언적인 규정을 삽입하고 있는데 그 중의 하나가 「외국과의 협정」에 따라 세금을 부과할 수 있다는 규정이다.¹⁸⁹⁾ 이러한 규정은 상대국 조세당국과 원만한 협의와 협상 및 상호 협조를 할 준비가 되어있다고 볼 수 있다.

남북한간 인적·물적 교류에 있어서 우선적으로 검토되어야 될 사항은 남북한 모두 자기 측의 기업과 상대방 측의 기업에 대한 차별적인 과세를 하지 않아야만 기업이 안정적으로 사업을 할 수 있다 (1항). 만일 이중과세방지협정의 집행상 문제점이 있을 경우는 양측 조세당국자간에 원만한 합의를 이끌어 낼 수 있도록 조세당국자간 상호합의를 할 수 있는 바탕이 있어야 하고 또한 상호간 납세정보에 대한 교환을 할 수 있어야 한다(2항).

특히 조세를 포탈하고 상대측에 거주하고 있을 거주하고 있을 경우 체납 또는 포탈한 조세를 상대방 조세당국이 대신 징수하여줄 수 있다면 양측의 세정에 대한 신뢰는 보다 더 굳건해 질 수 있으리라 생각된다(3항).

3.5.1 차별과세금지원칙

차별과세금지란 상대국의 국민을 과세상 동일한 상황에 있는 자국민보다 불리하게 취급되어서는 안된다는 원칙으로, 구체적으로는 국적 무차별, 고정사업장 무차별, 자본 무차별 등이 있다.¹⁹⁰⁾

국적무차별이란 국적에 따른 차별과세를 금지하는 것으로, 남한은 국적에 따른 과세가 아닌 거주자에 따른 과세이므로 문제가 발생되지 아니하나, 북한의 경우는 북한내국인에게는 조세 납부의무가 원천적으로 없는 반면 북한에 거주하는 외국인에게만 조세 납부의무가 부여된다. 따라서 원천적으로 북한 헌법 등이 개정되지 않는 한 차별과세금지원칙은 문제가 될 수 있다.

또한 고정사업장에 대한 차별금지란 자국 내에 있는 상대국 기업의 고정사업장에 대하여 자국의 기업과 차별을 두지 않아야 한다는 것이고, 자본무차별은 외국자본이라고

189. 외국투자기업 및 외국인 세금법 제12조 및 같은 법 시행규정 제12조.

190. 최인섭, 앞의 책, pp. 331~334. 참조.

해서 내국자본과 차별해서는 안된다는 원칙이나, 국적무차별에서 본바와 같이 원초적으로 북한 주민과 법인에게는 세금 납부의무가 없고, 북한 외국투자가에는 세금을 부과하는 것은 북한의 헌법상 문제이므로, 헌법의 하위법인 이중과세방지협정에서 별도로 구별하여 차별금지원칙을 정한다는 것은 헌법과 이중과세방지협정간에 상호 모순이 될 수 있다.

3.5.2 정보교환

이중과세 배제 및 탈세를 방지하기 위해서는 적절한 시기에 관련 정보의 교환이 필요하다. 일반적인 정보교환은 필요한 때에 정보를 교환할 의무를 지우고 있다. 이러한 정보의 교환은 정기적인 교환과 상대국으로부터 요청이 있을 경우 자발적으로 제공하는 것으로 구분된다.

정기적인 교환은 상대국의 세법개정내용, 이자, 배당, 사용 등의 지급사항을 통보해 주어서, 위 소득에 대한 수익인이 그 거주지국에서 신고를 제대로 하고 있는지 상호대사할 수 있도록 할 수 있으며, 자발적인 제공은 한쪽이 세무조사를 통해 수집한 정보가 타방국의 세무행정에 이로우리라 판단되면 정보를 제공하는 것을 말한다. 물론 정보를 제공함에 있어서 자국의 국내법 및 행정적 관행을 위반해 가면서까지 제공할 필요는 없을 것이다.

3.5.3 상호합의

일반적으로 이중과세방지협정이 체결된 경우, 한나라의 거주자가 다른 나라의 조세당국으로부터 당해 조세조약의 규정에 위배되는 과세조치를 받았거나 받을 우려가 있을 때에는 자기가 거주자로 되어 있는 국가의 권한 있는 당국에 이의를 제기하고, 이의를 제기 받은 조세당국은 상대방 나라의 권한 있는 당국과 상호합의를 통해 문제를 해결할 수 있다. 특히 북한 법체계가 자본주의의 법체계와 많이 다른 만큼 조세부담 예측의 안정성을 높이기 위해서라도 상호합의하에 과세하는 정신은 매우 필요하다 하겠다.

3.5.4 징수협조

남한에 진출한 외국기업에 대해 부과되거나 부과될 조세를 납부하지 않고 상대국으

로 이주하는 경우가 있다. 이럴 경우 남한의 조세법은 상대국에 미치지 못하므로, 징수 협조에 관한 규정을 두고 있는 조세조약이 있다. 이러한 조항은 남북한의 부당한 탈세 포탈법에 대한 강력한 제제수단이 될 수 있다.¹⁹¹⁾

달는 글

국제간 거래에 있어서 이중과세문제는 대단히 풀기 어려운 문제 중의 하나다. 왜냐하면 이를 해결하기 위해서는 자국의 과세권을 포기해야 하고 포기하는 만큼 자기나라 조세수입이 줄어들기 때문이다. 그러나 조세수입이 줄어든 것 보다, 이중과세방지 협정을 체결하여서 외국자본과 기술이 유입되고, 그로 인해 자기나라의 산업이 발달되고 고용창출 효과가 배가가 된다면, 이중과세방지 협정의 체결로 인해 逸失된 조세수입의 효과 보다 월등한 효과를 볼 수 있다. 이 문제의 해결방안은 물론 전적으로 정책결정자의 판단에 달려 있다고 본다.

남북한간 인적·물적 교류는 매우 제한적으로 이뤄지고 있으나, 멀지 않은 장래에, 정치 논리보다는 시장경제의 논리에 따라 활짝 열릴 것으로 예상된다. 이때 예상되는 문제중의 하나가 이중과세 문제이다. 이러한 이중과세방지는 전적으로 양 당사자국의 의도에 달려 있다. 그러나 이러한 협정도 국제거래의 활성화를 지향하고 있는 점만은 분명한 사실이다.

남북한간 교류는 앞으로 십 수년 이상 남한의 자본과 기술이 북한에 진출하고, 남한의 기업이 북한의 노동력을 이용하는 형태가 될 것으로 예상된다. 따라서 남한은 될 수 있는 한 남한기업의 소재지인 남한에서 과세를 원할 것이고, 북한은 소득의 발생지인 북한에서 과세를 하기를 원할 것이다. 따라서 양측에서는 원천소득의 범위를 각각의 입장에서 넓게 해석하려고 할 것이다. 그러나 이러한 의도도 일정한 틀 안에서 상호주의 입장에서 협정내용에 반영되어야만 할 것이다.

그러나 남북한간 거래라고 해서 다른 나라와의 거래와 크게 다른 점은 없어 보인다.

191. 한·미 (제30조 제1항) 및 한·벨지움(제26조)간 이중과세방지협정에는 이러한 징수협조 규정이 포함되어 있다.

로 이주하는 경우가 있다. 이럴 경우 남한의 조세법은 상대국에 미치지 못하므로, 징수 협조에 관한 규정을 두고 있는 조세조약이 있다. 이러한 조항은 남북한의 부당한 탈세 포탈법에 대한 강력한 제제수단이 될 수 있다.¹⁹¹⁾

달는 글

국제간 거래에 있어서 이중과세문제는 대단히 풀기 어려운 문제 중의 하나다. 왜냐하면 이를 해결하기 위해서는 자국의 과세권을 포기해야 하고 포기하는 만큼 자기나라 조세수입이 줄어들기 때문이다. 그러나 조세수입이 줄어든 것 보다, 이중과세방지 협정을 체결하여서 외국자본과 기술이 유입되고, 그로 인해 자기나라의 산업이 발달되고 고용창출 효과가 배가가 된다면, 이중과세방지 협정의 체결로 인해 逸失된 조세수입의 효과 보다 월등한 효과를 볼 수 있다. 이 문제의 해결방안은 물론 전적으로 정책결정자의 판단에 달려 있다고 본다.

남북한간 인적·물적 교류는 매우 제한적으로 이뤄지고 있으나, 멀지 않은 장래에, 정치 논리보다는 시장경제의 논리에 따라 활짝 열릴 것으로 예상된다. 이때 예상되는 문제중의 하나가 이중과세 문제이다. 이러한 이중과세방지는 전적으로 양 당사자국의 의도에 달려 있다. 그러나 이러한 협정도 국제거래의 활성화를 지향하고 있는 점만은 분명한 사실이다.

남북한간 교류는 앞으로 십 수년 이상 남한의 자본과 기술이 북한에 진출하고, 남한의 기업이 북한의 노동력을 이용하는 형태가 될 것으로 예상된다. 따라서 남한은 될 수 있는 한 남한기업의 소재지인 남한에서 과세를 원할 것이고, 북한은 소득의 발생지인 북한에서 과세를 하기를 원할 것이다. 따라서 양측에서는 원천소득의 범위를 각각의 입장에서 넓게 해석하려고 할 것이다. 그러나 이러한 의도도 일정한 틀 안에서 상호주의 입장에서 협정내용에 반영되어야만 할 것이다.

그러나 남북한간 거래라고 해서 다른 나라와의 거래와 크게 다른 점은 없어 보인다.

191. 한·미 (제30조 제1항) 및 한·벨지움(제26조)간 이중과세방지협정에는 이러한 징수협조 규정이 포함되어 있다.

특히 1994년도에 체결된 남한과 중국 및 남한과 베트남간의 이중과세방지협정의 내용은 기존의 남한이 자본주의국가와 체결한 협정과 커다란 차이를 보이지 않고 있다. 따라서 이중과세방지협정 체결사 가장 큰 문제는 남북한 양측의 조세수입의 확보라는 실리와 남한기업의 북한 진출 원활화 및 투자보장이라는 명분을 놓고 이를 어떻게 適正하게 按分할 방법을 찾는 데 있다고 하겠다.

두발할 것도 없이 가장 완벽한 이중과세 방법은 「국의소득면제방법」임이 분명하나, 여러 가지 여건상 위 조항의 채택이 어렵다면, 남북한간에는 OECD 모델조약 또는 UN모델조약을 참고 삼아서 이중과세방지협정안을 마련하되, 거주지에 관한 규정, 고정사업장에 관한 규정, 고정사업장에 귀속되는 소득의 결정 방법, 제한세율 적용시 적용세율의 합리적인 결정방법이 가장 중요한 요소라 하겠다.

붙임

[표 1]

합영기업, 합작기업과 외국인기업의 비교

구 분	합작기업	합영기업	외국인기업
근거법규	외국인 투자법, 합작법	외국인 투자법, 합영법 및 시행세칙	외국인 투자법, 외국인 기업법
출자비율	당사자간 합의 결정	합작계약에 따라 결정	외국인 100%
설립지역	제한없음	제한없음	자유경제무역지대
경영권	북한측이 생산 및 경영	투자지분 및 계약에 따라 (이사회)	외국투자가
투자형식	공동투자 (지분비가 없음),	공동투자 (투자액/지분비 동일)	100% 외국단독투자
이윤배분	합작제품 배분원칙	지분비에 따라 배분	지분비에 따라 배분
청 산	유한책임, 투자비율에 따라 청산	북한측이 소유권 모두 가짐	청산위원회 결정
기업소득세	25% (자유경제무역지대 14%)	25% (자유경제무역지대 14%)	14%(단 이윤발생후 3년간 면제, 다음 2년간 50%감면)
관 세	수출입 물자 면세	규정없음	수출입 물자 면세
감 자	허용안됨	규정없음	허용안됨
회계세무감독	재정검열원(감사)	재정은행기관	대외경제기관과 재정기관

* 출처 : 남북경제협력사업 추진절차, 통일원, 1997, p. 50.

[표 2]

북한과 중국의 외국인자본에 대한 주요 조세제도 비교

구 분	북	중
기업소득세율	- 일반지대 25% - 자유경제무역지대: 14% - 장려부문: 10%	- 일반 : 30% + 지방세 3% - 경제특구 : 15%
개인소득세율	4~20% 누진세율 적용	5~45% 누진세율 적용
조세감면	10년이상 운영할 경우, 이윤이 나는 해로부터 3년간 면제하고 그 다음 2년간 50% 면제	10년이상 운영할 경우, 이윤이 나는 해로부터 2년간 면제하고 그 다음 3년간 50% 면제
재투자시 감면	재투자분에 대한 소득세 50% 환급 (하부구조부문 : 100%)	재투자분에 대한 소득세 40% 환급

[표 3]

노동보수에 대한 적용 세율표

금액 기준	적용 세율
2천원 까지	0%
2천 1원 ~ 3천원	2천원 초과하는 금액의 4%
3천 1원 ~ 4천원	40원 + 3천원 초과하는 금액의 5%
4천 1원 ~ 5천원	90원 + 4천원 초과하는 금액의 6%
5천 1원 ~ 6천원	1백50원 + 5천원 초과하는 금액의 7%
6천 1원 ~ 7천원	2백20원 + 6천원 초과하는 금액의 8%
7천 1원 ~ 8천원	3백원 + 7천원 초과하는 금액의 9%
8천 1원 ~ 9천원	3백90원 + 8천원을 초과하는 금액의 10%
9천 1원 ~ 1만원	4백90원 + 9천원을 초과하는 금액의 15%
1만 1원 이상	6백40원 + 1만원을 초과하는 금액의 20%

[표 4]

증여소득에 대한 세율표

증여소득액	적용세율	증여소득액	적용세율
1만원 까지	0%	20만 1원 ~ 40만원	8%
1만 1원 ~ 10만원	2%	60만 1원 ~ 80만원	10%
10만 1원 ~ 20만원	4%	80만 1원 이상	12%

[표 5]

상속세율표

상속액	세율	상속액	세율
20만 1원 ~ 35만원	6%	250만 1원 ~ 400만원	16%
35만 1원 ~ 60만원	8%	400만 1원 ~ 800만원	18%
60만 1원 ~ 80만원	10%	800만 1원 ~ 2,000만원	20%
80만 1원 ~ 120만원	12%	2,000만 1원 ~ 5,000만원	25%
120만 1원 ~ 250만원	14%	5,000만 1원 이상	30%

[표 6]

재산세율표

구분	세율(%)	구분	세율(%)	구분	세율(%)
건물	등록값의 1	선바	등록값의 1.4	비행기	등록값의 1.4

[표 7]

등록면허세액표

구분	세액	구분	세액	
1. 기업등록 관계 설립등록 변경등록 취소등록	건당 장려부문 40원 40원	1,000원 500원	3. 어업권 등록 처음등록 변경등록 취소등록	건당 1,000원 10원 10원
2. 광업권 등록 처음등록 변경등록 취소등록	광구당 10원 10원	1,200원 10원 10원	4. 면허증, 자격증 발급 자동차 의사 약제사 회계사	건당 20원 1,000원 500원 500원

[표 8]

자동차 이용세액표

구분	세액	구분	세액
승용차 버스 12석 까지 13~30석 까지 31석 이상	대당/년 50원 대당/년 90원 100원 120원	화물자동차 특수차 자동차전차	적재톤당/년 120원 대당/년 50원 대당/년 20원

[표 9]

거래세율표

구분	세율(%)	구분	세율(%)	구분	세율
1. 생산부문		고무제품	4 ~ 9	식료품	3 ~ 20
전기제품	4 ~ 10	섬유제품	1.5 ~ 10	술, 담배같은 제한하는 상품	21 ~ 60
연료제품	2 ~ 7	신발제품	3 ~ 4	농산물	3 ~ 4
광물제품	4 ~ 5	일용제품	3 ~ 15	축산물	2 ~ 5
금속제품	4 ~ 7	전자제품	4 ~ 14	수산물	4 ~ 10
기계 및 설비	4 ~ 5	가죽 및 털제품	5 ~ 8	2. 상업부문	2
화학제품	2 ~ 10	기타공업제품	4 ~ 15	3. 봉사부문	2 ~ 4
건축제품	2 ~ 13				

참고문헌

〈주요 국내문헌〉

- 국세청, 사용료·인적용역소득에 대한 과세기준 해설, 1988.
- , 비거주자·외국법인의 국내원천소득에 대한 원천징수 해설, 1997.
- , 외국법인 납세안내, 1997.
- , 외국인 투자법인 납세안내, 1997.
- 권제열, 북한의 외국인 직접투자 유치제도에 관한 연구, 연세대학교 법학연구소, 1996.
- 권혜수, 남북교류법상 북한 주민접촉 및 남북왕래 질차의 문제점 및 개선방향, 통일원, 1995.
- 김병련, 북한의 외자도입법령과 대외경제정책, 교수논총(제2집), 국방대학원, 1993.
- 김병호, 남북한 경제협력을 위한 북한회계제도에 관한 연구, 통일문제연구소, 1994.
- 김상겸, 북한의 교역현황과 대외경제정책, 대외경제정책 연구원, 1994.
- 박윤훈, 남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력 법령의 보완·발전방향, 서울대학교 법학연구소, 1993.
- 박헌복, 북한의 합영법 및 경제관련 법령의 검토, 강성대학교 사회과학연구소, 1993.
- 법제처, 북한법, 박영사, 1993.
- 서병철, 분단국간의 관계개선 가능성과 한계, 외무부 외교안보연구원, 1982.
- 서울대학교법학연구소, 법학통론, 서울대학교출판소, 1986.
- 오병주, 외국법인 과세소득 범위에 관한연구, 건국대학교 행정대학원(석사논문), 1992.
- 원용수, 통일을 대비한 남북한간 대외경제법 비교연구, 통일논총(제12집), 숙명여자대학교 통일문제연구소
- 이용섭, 국제조세, 세경사, 1996.
- 이윤·박용식, 수교이후의 한소경제협력방안, 산업연구원, 1991.
- 이윤영역, 소비에트법, 대륙연구소 출판부, 1990.
- 이상희, 북한의 조약체결 당사자 능력에 따른 법적연구, 대한적십자사 인도법연구소, 1996.
- 이존상, 북한헌법상 경제조항, 경남법학(제9집), 경남대학교, 1993.

- 이형수, 국제조세의 실무, 행법사, 1997.
- 장재식, 조세법, 서울대학교 출판부, 1990.
- 재무부, 이중과세방지를 위한 UN모델협약, 1985.
- 재정경제원, OECD 재정위원회 규약집, 1995.
- , '94년 OECD재정위원회자료, 1994. 7.
- 정연철, 남북합의서의 법적의미, 경희대학교 대학원(석사논문), 1992.
- 정주환, 북한의 합영법, 단국대학교 법학대학, 1993.
- 제성호, 북한의 법체계와 사법제도, 집문당, 1995.
- , 대북투자 보호 및 분쟁해결방안 연구, 민족통일연구원, 1993.
- 최인섭, 국제조세론, 대왕사, 1984.
- 최종고, 북한법, 박영사, 1993.
- 통일원, 북한경제실태 및 남북경협문제, 1995.
- , 남북경제협력사업 추진절차, 1997.
- , 북한법제 개요, 1991.
- , 북한의 합영법제, 1992.
- 한국수출입은행, 남북경제협력 실무안내, 1994.
- 홍준형, 남북관계활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완 방향, 통일원, 1994.

〈주요 외국문헌〉

- Douvier(Pierre-Jean), Taxation of Permanent Establishments, IBFD, Paris, 1993.
- Francis LEFEBVRE, Opérations internationales(Pays et zones à fiscalité privilégiée), Paris, 1995.
- Gest(Guy) et Tixier(Gibert), Droit Fiscal International, Puf, Paris, 1990.
- Gouthière(Bruno), Les impôts dans les affaires internationales, Francis LEFEBVRE, Paris, 1992.
- International Fiscal Association, L'établissement stable dans le droit fiscal national et international, C.D.F.I., vol 34(a), 1957.

John(Huston) et Williams (Lee), Permanent Esatablissements a planning primer, Kluwer, nethlande, 1993.

Kluwer, Treaty shopping, 1988.

OECD, Modèle de Convention Fiscale, Paris, 1992.

-----, International Tax avoidance and evasion, Paris, 1989

-----, Comparison of the OECD and US model treaties for the avoidance of double taxation, Paris, 1990.

-----, Les Aspects Fiscaux des prix de Transfert pratiques au sein des entreprises multinationales, Paris, 1993.

ONU, Manuel de négociation des conventiona fiscales bilatérales entre pays développés et pays en voie de développement, New York, 1990.

Skaar(Arie), Permanent establishment, KLUWER, Nethlande, 1991.

小松芳明, 日韓·新日米 租税條約 解説, 日本租税研究所, 東京, 1982.

渡邊 淑夫, 外國稅額控除, 同文館, 東京, 1993.

大橋時昭 外 1人, 移轉價格稅制詳解, 大藏財務協會, 東京, 1995.

〈부록1〉

권 별 수 록 논 문 일 람 표

권 별	논 문 제 목	연 구 자
I	○ 남북한 통일상사범의 정립방향에 관한 연구	權載烈(관동대 조교수)
	○ 남북한 정보통신통합 전략대안 모색에 관한 연구	徐淳福(광주대 전임강사)
	○ 다자간 안보협력과 지도국의 역할 - 보스니아 사태 해결의 동아시아적 함의	崔晉宇(이화여대 전임강사)
	○ 남북협상 과정상의 대북협상모델 연구 - 남북한 경제 통합의 경제적 효과분석을 위한 CGE 모델을 중심으로	張錫仁(산업연구원 수석 연구원)
	○ 남북한 전력유통 상황 아래에서의 전원설비 개발에 따른 비용/편익 분석연구	朴宗培(안양대 전임강사)
II	○ 체제전환기의 노사관계 변화 - 동구의 경험과 정책적 시사점	沈幸用(상명대 부교수)
	○ 통일이후 북한지역의 도시개발 방향에 관한 연구	李尙峻(국토개발연구원 책임연구원)
	○ 남북한 통일시 사회복지제도의 통합방안 - 급진적 통일방식을 중심으로	林裁亨(단국대 강사)
	○ 통일후 북한지역 산림자원의 효율적 관리 방안 모색에 관한 연구	李谷範(한국토지공사 해외사업실 과장)

권별	논 문 제 목	연 구 자
Ⅲ	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한체제의 변화를 계량적으로 분석할 수 있는 지표 ○ 통일에 대비한 북한 보험산업의 민영화 방안 연구 <ul style="list-style-type: none"> - 체제전환 국가의 보험산업을 중심으로 ○ 러시아 극동지역의 북한 노동력에 관한 연구 ○ 북한의 소비생활양식 및 소비문화와 통일후 적용문제 연구 ○ 북한사회의 정보화 현황과 정보화 지표 개발에 관한 연구 	<p>金哉翰(한림대 부교수)</p> <p>申東昊(보험개발원 팀장)</p> <p>李埰文(경북대 강사)</p> <p>金聖淑(한국가정생활개선진흥원연구원)</p> <p>崔洙滿(연세대 사회과학연구소 연구원)</p>
Ⅳ	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북한 및 동북아지역의 육로 직수송 방안에 관한 연구 ○ 탈북자 지원 민간단체와 정부와의 파트너쉽 연구 ○ 내만·중국의 경제교류협력이 남북경협에 주는 시사점 <ul style="list-style-type: none"> - 정경분리정책이 남북경협에 미치는 영향을 중심으로 ○ 남북교역 활성화를 위한 복합물류시스템 구축 모델 ○ 도서관 협력 및 전자도서관 구축을 통한 남북교류활성화 방안 ○ 바람직한 남북간 이중과세방지 협약체결 방안 연구 	<p>金景錫(국토개발연구원 연구원)</p> <p>李基永(성결대 전임강사)</p> <p>高正植(배제대 전임강사)</p> <p>宋啓儀(동서대 전임강사)</p> <p>金美賢(미국 연수중)</p> <p>安昌滿(강남대 전임강사)</p>
Ⅴ	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대학 통일교육관련 교양강좌의 실태와 실험적인 수험모델 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 부산지역 주요대학을 중심으로 ○ 통일이후의 국민통합을 위한 인성교육 방안 연구 ○ 통일이후 사회과 교육목표로서의 시민성 개념의 재정립 및 구체화 방안 ○ 통일준비를 위한 대국민 홍보전략 수립에 관한 일 연구 ○ 새 통일 한국의 영·유아 교육 연구 	<p>金鴻秀(경성대 사회과학연구소 전임연구원)</p> <p>金國鉉(교원대 강사)</p> <p>金景模(경상대 조교수)</p> <p>韓美靜(성결대 전임강사)</p> <p>林明姬(동남보건전문대 전임강사)</p>

<부록2>

최근 연도별 연구과제 목록('96~'98년)

'96년

<통일정책 분야>

- 탈북귀순자의 한국사회 적응력제고에 관한 정책적 대응방안 연구
- 김정일정권 붕괴시나리오와 한국정책 대응모형
- 통일대비 교포정책 활성화 방안에 관한 연구
- 남북한 통일헌법의 성립절차에 관한 연구
- 러시아한인들의 민족정체성과 한반도통일에 대한 인식 연구
- 남북한 군비경쟁의 계량모형 분석

<통일교육 및 통일대비 분야>

- 북한출신 남한이주자의 국내적응력 향상을 위한 통합적 지원모델 개발
- 민족공동체 형성을 위한 사회통일 교육방안의 모색
- 통일시대를 위한 정치교육방안 연구
- 통일후의 바람직한 기업구조 연구
- 북한의 정치교육 효과성에 관한 연구
- 통일이후 남북한 법체계통합방안에 관한 연구
- 통일에 대비한 북한기업소들의 발전적 해체 및 사유화 방안에 대한 연구

<남북교류 · 협력분야>

- 남북한 신뢰구축
- 통일에 대비한 한국항공정책의 과제와 방향
- 북한의 국가기술혁신 시스템의 특성에 관한 연구
- 남북한 환거래 및 금융협력의 가능성에 관한 연구
- 북한의 외국인 투자관련법과 대북투자의 법적보호방안에 관한 연구

<북한실태 분야>

- 중국농촌의 탈사회주의 개혁과 북한의 진로
- 북한여성의 「여성의식」에 관한 연구
- 북한정치체제 변혁의 역동성
- 북한 “인민”생활세계 연구
- 북한의 화법(話法)연구
- 3차원적 문화구조를 통해본 북한주민의 가치 정향 연구

<통일환경 분야>

- 한·중관계발전이 남북관계 및 한반도 안정에 미치는 영향
- 미북협상과 한국정부의 대응방안
- 북한의 대미협상전략의 효율성과 한계성
- 동북아 평화체제구성과 전망에 있어서 한·미 안보협력관계의 의미와 역할
- 북한의 대미접근과 한국의 대응방안
- 러시아의 대북한 정책의 변화와 한국의 대응

'97년

<통일정책·통일환경 분야>

- 분단비용과 통일비용에 관한 인식제고 방안
- 한반도 통일시 위기관리 방안 연구
- 통일 후 북한기업의 사유화 방안
- 남북한 통합시 북한 국공채의 처리 방안에 관한 연구
- 통일원 「전자 상황실」의 구축·운영에 관한 연구
- 민간통일운동의 주요 논의 동향과 통일정책 수용여부에 관한 연구
- 4자 회담을 통한 한반도 평화체제구축 방안
- 중국 경제개혁의 북한수용 가능성에 대한 비판적 고찰
- 중국의 對한반도 기본전략

- 독일통일 후 과거청산에 관한 논쟁 연구
- 북한 정보통신 시장의 이행경제적 전망에 따른 정부와 기업의 대응전략
- 한국교회의 통일논의에 관한 연구

<북한실태 분야>

- 북한의 주택실태와 북한지역 주택정책 방향 설정을 위한 연구
- 김정일체제하 북한군 및 군엘리트 연구
- 해방직후 북한의 교육·문화 실태 일연구
- 북한주민의 이미지에 대한 사회심리학적 연구
- 북한 사회주의체제의 전환과 구조적 제약
- 북한사회의 풍자적·은어적 담론분석을 통해본 체제 안정도 평가문제

<교류협력·인도지원·남북협상분야>

- 대북경수로 지원사업과 남북한관계 변화 전망
- 남북한 친족구조의 비교
- 남북한 가족의 가족중심의식과 사회통합 가능성의 모색
- 일본기업의 북한투자, 대만·한국기업의 중국투자 경험으로부터 본 한국기업의 북한 투자진출 전략
- 「환동해경제권」 형성과 남북한 경제통합의 연계가능성
- 남북한 당국간 회담유형과 남북한 관계변화의 상관성에 관한 연구

<통일교육·홍보분야>

- 통일대비 학교 통일교육의 방법 모형 개발
- 가치교육 기법을 활용한 통일교육 교수프로그램 개발
- 인터넷과 PC통신을 통한 통일정책의 적극적 홍보
- 통일 후 북한주민 재교육을 위한 인터넷 상의 가상 대학 구축 방안
- 남북한 의무교육법제 통일안 마련을 위한 기초연구
- 탈북주민의 사회적응을 위한 단계별 프로그램에 관한 연구

'98년

<통일정책 · 통일환경 분야>

- 남북한 통일상사범의 정립방향
- 남북한 정보통신통합 전략대안 모색에 관한 연구
- 다자간 안보협력과 지도국의 역할
- 남북협상 과정상의 대북협상 모델연구
- 남북한 전력유통 상황 아래에서의 전원설비 개발에 따른 비용/편익 분석 연구
- 체제전환기의 노사관계 변화
- 통일이후 북한지역의 도시개발 방향에 관한 연구
- 통일과정에서의 남북한 사회복지제도 통합 방안
- 통일후 북한지역 산림자원의 효율적 관리방안 모색에 관한 연구

<북한실태 분야>

- 북한체제의 변화를 계량적으로 분석할 수 있는 지표
- 통일에 대비한 북한 보험산업의 민영화 방안 연구
- 러시아 극동지역의 북한 노동력에 관한 연구
- 북한의 소비생활양식 및 소비문화와 통일후 적응문제 연구
- 북한사회의 정보화 현황과 정보화 지표개발에 관한 연구

<남북회담 · 교류협력 · 인도지원 분야>

- 남북한 및 동북아지역의 육로 적수송방안에 관한 연구
- 탈북자 지원 민간단체와 정부와의 파트너십 연구
- 대만 · 중국의 경제교류협력이 남북경협에 주는 시사점
- 남북교역 활성화를 위한 복합물류시스템 구축 모델
- 도서관협력 및 전자도서관 구축을 통한 남북교류활성화 방안
- 바람직한 남북간 이중과세방지 협약체결 방안

<통일교육·홍보분야>

- 대학 통일교육관련 교양강좌의 실태와 실험적인 수험모델 개발
- 통일이후의 국민통합을 위한 인성교육의 방안 연구
- 통일이후 사회과 교육목표로서의 시민성 개념의 재정립 및 구체화 방안
- 통일 준비를 위한 대국민 홍보전략 수립을 위한 일 연구
- 새통일 한국의 영·유아 교육 연구

南北交流協力(Ⅳ)

인 쇄 : 1998. 12. 5

발 행 : 1998. 12. 10

발행처 : 정보분석실 분석총괄과
서울특별시 종로구 세종로 77-6
☎ 02)720-2425~6

인쇄처 : 덕 성 문 화 사
☎ 02)274-5916
