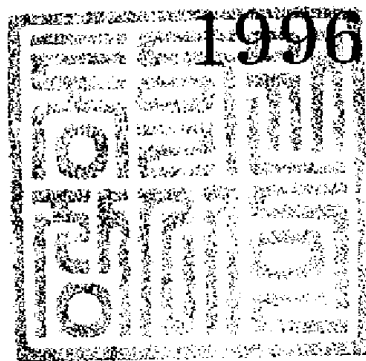


통분 96-12-40

'96 北韓 및 統一研究 論文集(Ⅲ)

南北交流·協力 分野



統 一 院

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

금년에도 30개의 연구과제를 위촉하여 그 연구결과를 「'96 북한 및 통일연구 논문집」 5권으로 분류하여 발간하였습니다.

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

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

1996년 12월

통일원 정보분석실

권 별 수 록 논 문 일 랑 표

| 권 별 | 수 록 논 문 집 | 집 필 자 |
|-----|--|--|
| I | <ul style="list-style-type: none"> ○ 탈북귀순자의 한국사회 적응력제고에 관한 정책적대응방안 연구 ○ 김정일정권 붕괴시나리오와 한국정책 대응 모형 ○ 통일대비 교포정책 활성화방안에 관한 연구 ○ 남북한 통일헌법의 성립절차에 관한 연구 -독일 및 예멘의 통일사례와 관련하여 ○ 러시아한인들의 민족정체성과 한반도통일에 대한 인식연구 ○ 남북한 군비경쟁의 계량모형 분석 | <p>李哲宇(고려대 강사)</p> <p>河奉達(부경대 조교수)</p> <p>金再起(전남대 통일문제연구소 책임연구원)</p> <p>朴井源(국민대 법학연구소 연구원)</p> <p>沈憲用(러시아과학아카데미 연구원)</p> <p>李殷國(연세대 조교수)</p> |
| II | <ul style="list-style-type: none"> ○ 북한출신 남한이주자의 국내적응력 향상을 위한 통합적지원모델 개발 -사회심리학적 지원체계구축을 중심으로 ○ 민족공동체 형성을 위한 사회통일 교육방안의 모색 -교수학습방법을 중심으로 ○ 통일시대를 위한 정치교육방안 연구 -민주적 정치교육과 정치문화를 위한 철학적 반성 ○ 통일후의 바람직한 기업구조 연구 ○ 북한의 정치교육 효과성에 관한 연구 -탈북자의 체제적응 능력을 중심으로 ○ 통일이후 남북한 법체계통합방안에 관한 연구 ○ 통일에 대비한 북한기업소들의 발전적 해체 및 사유화 방안에 대한 연구 -독일 및 동구권 국가들의 사유화과정을 참조로 | <p>李晩植(연세대 강사)</p> <p>李京禧(호남대 부교수)</p> <p>具升會(동국대 강사)</p> <p>洪德律(대구대 부교수)</p> <p>李英愛(단국대 정책과학 연구소 연구원)</p> <p>洪準亨(서울대 행정대학원 전임강사)</p> <p>金炳昊(국민대 교수)</p> |

| 전별 | 수 록 논문 집 | 집 필 자 |
|-----|--|---|
| III | <ul style="list-style-type: none"> ○ 남북한 신뢰구축 - 비대칭성과 다차원적손실보상 전략을 중심으로 ○ 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 | <p>許萬鎬(경북대 조교수)</p> <p>申弘均(한국항공대 부교수)</p> <p>趙成烈(성균관대 강사)</p> <p>尹德龍(연세대 통일연구원 전문연구원)</p> <p>朴炳度(건국대 강사)</p> |
| IV | <ul style="list-style-type: none"> ○ 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 정향연구 | <p>張慶燮(서울대 부교수)</p> <p>戚仁姬(이화여대, 조교수)</p> <p>申 進(충남대 부교수)</p> <p>金貴玉(충북대 강사)</p> <p>任七星(전남대 전임강사)</p> <p>吳基城(북한연구소 연구원)</p> |
| V | <ul style="list-style-type: none"> ○ 한·중관계 발전이 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 | <p>姜錫燦(건국대 민족통일연구소 연구위원)</p> <p>魯燦伯(광주보건전문대 전임강사)</p> <p>張爐淳(성균관대 강사)</p> <p>朴光基(대전대 교수)</p> <p>李宗宣(국회도서관 입법조사 연구관)</p> <p>梁鉉洙(서울대강사)</p> |

()는 소속기관임

南北韓 信賴構築

研究責任者：許萬鎬(慶北大)

목 차

| | |
|---|----|
| <요약문> | 5 |
| 1. 서론 | 9 |
| 2. 남북한 신뢰구축조치들의 현황과 문제점 기본합의서 및 부속합의서 | 10 |
| 3. 남북한 신뢰저해요인 및 CBMS의 비대칭적 수용성 | 14 |
| 3.1. 한국의 통일이념 갈등과 제도적 수용성 | 14 |
| 3.2. 북한의 사회적 분열과 사회통제상의 위기 | 21 |
| 4. 다차원적 손실보상 전략 | 26 |
| 4.1. 현안별 손익계산 | 26 |
| 4.2. 손실보상점 모색 | 34 |
| 5. 결론 및 정책건의 | 36 |
| 5.1. 결 론 | 36 |
| 5.2 . 정책건의 | 37 |
| ※참고자료 | 43 |

〈요 약 문〉

남북한은 평화통일에 도달하기 위한 첫단계로서 신뢰구축과 이에 관련된 조항들을 남북기본합의서 및 부속합의서에 명시하였다. 그러나 이를 실현하기 위한 구체화 단계에서 남북한은 의견 대립을 보였다. 신뢰구축을 위한 조치들로 각측은 자신들에게 유리한 방안들을 제시했고, 상대측은 이를 자신을 약화내지 붕괴시키기 위한 전술로 받아 들였다. 따라서 남북한간에 논의되었던 신뢰구축조치들(CBMs)은 ‘신뢰저해조치들’로 인식되는 경향마저 있었다.

신뢰구축문제와 관련된 보다 구체적인 문제들로서, 남북기본합의서와 부속합의서를 채택하기 위한 협상과정에서 북한이라는 폐쇄사회에 單刀直入적인 직접접근과 零和(Zero-Sum)적인 사고에서 오는 협상의 비효율성을 지적할 수 있고, 유럽의 경우와 비교해 볼때, 이 합의서들에 명시되어 있는 신뢰구축조치들은 부분적이고, 목표가 불분명하다고 볼 수 있다.

본 연구는 남북한간의 신뢰구축의 저해요인들을 정치사회학적 시각에서 규명하여 협상론에 접목시켜 봄으로써 이에 대한 학문적 논의의 폭을 넓히고, 현안 타결에 기여하고자 한다.

남북한 신뢰구축조치들의 현황과 문제점 : 기본합의서 및 부속합의서

헬싱키 회담(1975) 이전에는 신뢰구축조치들이 운용적 군비통제의 한 부분으로 인식되었었다. 그러나 현재는 兩者가 개념적으로 구별된다. 즉, 신뢰구축조치는 분쟁당사국들간에 정치·군사적 긴장을 완화하고, 일련의 실질적 수단을 통해 상호 신뢰를 구축하려는 노력이다. 보다 구체적으로, 분쟁당사국들이 심각한 위협이 존재하지 않는다는 것을 인식할 수 있도록 의사소통을 하는 정치·군사적 행위를 의미한다. 따라서 신뢰구축조치는 재보장, 투명성, 전쟁이나 위기 발발에 대한 예측성을 제고시키는 것을 주요 목적으로 한다.

그런데 남북한은 그간의 협상과정에서 신뢰구축에 대해 현저한 입장차이를 보였으며, 운용적 군비통제의 한 부분으로 인식하는 경향이 강하다.

남북기본합의서와 부속합의서가 채택·발효되었지만, 이런 입장차이는 해소되지 못하고 세부 실천방안 마련을 위한 협상단계로 이월되었다.

현재 북한의 핵무기개발 의혹 해소와 그로부터 파생된 경수로 제공 협상으로 남북한관계의 개선과 신뢰구축문제가 담보상태에 있으나, 근본적으로는 신뢰구축문제와 연결되어 있다고 볼 수 있다.

이런 관점에서 현재까지 협의, 채택된 남북한간의 신뢰구축조치들의 문제점을 다각적으로 조 명해 볼 필요가 있다. 즉, 목표의 불명확성, 신뢰구축조치들의 제한성, 협상중점과 방향설정시 목표와의 미연계, 북한의 비밀성/폐쇄성을 충분히 고려하지 않은 데에서 오는 문제점 등.

남북한 신뢰저해요인 및 CBMs의 비대칭적 수용성

남북한 신뢰구축의 원초적 장애는 '사회방위'(social defence) 내지 '사회통제'(social control)의 약화에서 찾아질 수 있다. 즉, 북한이 1960, 70년대에 사회통합도가 높고, 사회통제가 효과적으로 이루어지고 있을때, 북한은 남북한 관계개선과 신뢰구축을 위한 많은 제안들을 했었고, 한국 정부는 이런 제안들이 한국사회의 통제력 약화로 이어질까 우려하여 소극적으로 대응했었다. 그러나 현재는 그 반대의 상황이 도래하였다. 따라서 본 장에서는 남북한 양측이 제시한 신뢰구축 방안에 대한 정치체제의 수용성을 사회와의 관계속에서 규명하고자 했다.

한국의 통일이념갈등과 제도적 수용성

통일문제와 관련한 남한내부에서의 이념갈등과 민주화된 한국정부의 수용성을 고찰하여 북한의 신뢰구축방안의 수용성을 규명하고자 했다. 특히, 한국정부 및 지배엘리트들이 우려하는 북한의 통일전선전략이 한국의 재야통일운동가들의 주의주장과 어느 정도 친화력이 있으며, 한국사회의 방위능력 약화로 이어질 수 있겠는가를 규명하고자 했다.

이는 한국의 정치발전애 따른 정치체제의 능력 신장, 민주주의 체제의 공고화, 재야 통일운동가들의 전략 및 노선정립 등과 깊은 상관관계를 가지고 있다.

북한의 사회적 분열과 사회통제

'농업집단지화', '상공업의 협동화'를 통하여 1958년 이후 북한사회는 '사회주의적 생산관계의 유일적 지배'를 구축하고, '전체주민의 사회주의 노동자화'를 추구하여 왔다. 그러나 40년 이상의 공산화 과정을 통해 체제에 대한 자발적 동의를 얻을 수 있는 사회계층은 그 구성비에 있어 큰 변화를 주지 못했다. (26.1%에서 28%로 상승, 그러나 다른 자료에 따르면 핵심계층이 20~25%로 감소) 그 뿐만 아니라, 평양 시민들과 지방주민들간의 각종 기화불균등이 제도적으로 강요 됨에 따라 지역적 편린화 현상이 심각하고, 아직도 577만명(27%)의 적대계층이 존재한다는 것은 40년 이상에 걸친 북한의 계급정책이 계급구성원만 바꾸었을 뿐, 사회적 통합도를 높이고, 지지계층의 저변을 확대시키는 데에는 성공하지 못했다는 것을 의미한다.

이와 같이 통합도가 낮은 북한사회는 여러가지 사회통제장치에도 불구하고 외부로부터의 충격이나 권력이양과정에서의 정통성위기에 대해 대단히 취약할 수 밖에 없다.

1980년대 후반부터 북한에서의 정치적, 사회적 일탈현상은 급증하고 있다. 그리고 동구 공산사회의 붕괴직전에 공통적으로 보였던 '2차사회영역'의 확대 현상도 보인다. 이와 같이 북한사회의 분열 심화는 권력엘리트들에게 신뢰구축을 위한 조치들을 마련하는 데에 있어서 소극적이고, 한국의 제안들에 대해 부정적으로 평가하게 만들고 있다.

다차원적 접근을 통한 손실보상전략

본 장에서는 남북기본합의서와 부속합의서를 채택하기위한 협상과정에서 부각되었던 주요 현안들을 신뢰구축조치들과 관련하여 협상손익을 평가한 뒤에, 이를 단계별, 영역교차(cross-section) 방식을 통해 손실보상점을 다차원적으로 규명하고자 했다.

한국사회에 민주주의가 공고화 되고, 북한이 통일전선전략을 포기하기 전까지 신뢰구축조치의 구체적 성과를 기대하기는 힘들다. 이 단계에서는 오직 형식적 신뢰구축조치만이 가능할 것이다. 따라서 운영원칙을 준비할 필요가 있다.

이 단계에서 남북한 양측은 경제적 신뢰구축과 사회·문화적 신뢰구축에 주력해야 될 것이다. 경제적 신뢰구축조치를 마련하는 데에 있어 한국은 '費用 對 效果'에 기초한 경제적 합리성에 따라 협상에 임하고, 북한이 사회·문화적 신뢰구축조치에서 양보를 할 경우에만 이 원칙을 유보해야 될 것이다.

CSCE나 시나이案과는 달리 한국의 경우는 '신뢰구축후 군비감축'이라는 순차적 과정을 적용하기는 힘들 것이다. 북한이 군비감축을 '신뢰구축의 방법'으로 고집하고 있기때문에 신뢰구축조치들과 저수준의 군비통제가 동시에 이루어질 가능성이 높다.

신뢰구축의 제2단계 즉, 한국의 민주주의 공고화와 북한의 통일전선전략의 실질적 포기 이후에 남북한이 군사력 평가에 합의하여 상호군사력균형감축(MBFR)을 달성한 후에 주한미군은 철수시킬 수 있을 것이다.

그런데 남북한 양측은 모든 개별 영역에서 손익균형점을 찾으려 하지말고, 여러 영역에 걸쳐서 균형점을 찾도록 해야 될 것이다.

결론 및 정책건의

신뢰구축조치의 일반적 개념이 한국에 적용되기는 힘들다. 왜냐하면 한국의 경우에는 신뢰구축의 궁극적 목적이 평화공존에 있는 것이 아니라 민족통일에 있기 때문이다. 신뢰구축조치와 통일간의 상관관계는 추구하는 통일의 형태에 달렸다. 즉, 남북한이 통일의 형태로서 느슨한 국가연합을 추구한다면 신뢰구축조치가 그 목적에 도움이 되고, 상호 보완관계를 형성하겠지만, 파도가 없이 급격한 현상타파를 통해 통일을 추구한다면 그 정책은 신뢰를 구축하는데 큰 장애가 될 것이다.

남북한 각측의 내적 민주화는 바람직한 통일의 형태로 양측을 접근 시킬뿐만 아니라, 통일정책 입안자들에게 자신감을 주고, 정책적 대안을 풍부하게 할 것이다. 따라서 남북한간의 신뢰구축은 각측의 정치발전에도 달렸다고 볼 수 있다.

정부는 재야 통일운동가들을 체제내에 포용하여 한국사회의 방위력을 강화시키고, 북한사회

의 민주화에 역동성을 부여하기 위해 이들을 설득·유도, 체제내에 수용하는 정책이 필요하다. 그리고 신뢰구축조치들을 마련하기 위한 대북 협상시 화해전략, 혹은 문제해결전략 (problem solving)에 필요한 다양한 설득논리들도 개발해야 된다.

이런 목적의식에 따라 제야 통일운동가들에 대한 정책, 대북 협상력 제고를 위한 정책, 정전 체제 전환문제에 대한 대북 설득논리 및 대국민 홍보방안 등을 건의하고자 한다.

1. 서론

남북한은 평화통일에 도달하기 위한 첫단계로서 신뢰구축과 이에 관련된 조항들을 남북기본합의서 및 부속합의서에 명시하였다. 그러나 이를 실현하기 위한 구체화 단계에서 남북한은 의견 대립을 보였다. 신뢰구축을 위한 조치들로 각측은 자신들에게 유리한 방안들을 제시했고, 상대방측은 이를 자신을 악화내지 붕괴시키기 위한 전술로 받아 들였다. 따라서 남북한간에 논의되었던 신뢰구축조치들(C Confidence Building Measures : CBMs)은 ‘신뢰저해조치들’ (Confidence Destroying Measures)로 인식되는 경향마저 있었다. 신뢰구축의 당위성에 대해서는 남북한이 공감하면서 구체적인 실현단계에서는 왜 어려움을 겪고 있는가?

신뢰구축과 관련된 보다 구체적인 문제들로서, 남북기본합의서와 부속합의서를 채택하기 위한 협상과정에서 북한이라는 폐쇄사회에 單刀直入적인 직접접근과 零合(zero-sum)적인 사고에서 오는 협상의 비효율성을 지적할 수 있고, 유럽의 경우와 비교해 볼때, 이 합의서들에 명시되어 있는 신뢰구축조치들은 부분적이고, 목표가 불분명하다고 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 접근방법상의 기술적인 문제외에 ‘사회방위’(social defence)라는 관점에서 이 문제를 접근해 볼 필요가 있다.

제2차세계대전 이후 지역적 분규는 국가간의 분쟁(inter-states conflicts)보다 국가내 분쟁(intra-state conflicts)이 압도적 다수를 차지하고 있다. 계급갈등, 종교분쟁, 인종분쟁 등, 실로 다양한 국내분쟁 양상이 전개되어 왔다. 남북한 관계에서 야기되는 긴장과 갈등도 경계선에서 무장력에 의해 야기되는 측면도 있지만, 사회적 안정을 파괴하고, 終局에는 정치체제를 붕괴시켰다는 정치·전략적 의도에서 비롯되는 바가 크다고 볼 수 있다.

본 연구는 남북한간의 신뢰구축의 저해요인들을 정치사회학적 시각에서 규명하여 협상론에 접목시켜 봄으로써 이에 대한 학문적 논의의 폭을 넓히고, 현안 타결에 기여하고자 한다.

그간 남북한 신뢰구축을 군사부문에 한정시켜 생각해오에 따라 남북한과 같은 “고질적 갈등 관계”에 신뢰구축 일반론을 적용하는 데에는 한계가 있었다. 그러나 신뢰구축조치들에 대한 포괄적 개념을 수용하여 영역별 손익평가를 한후, 이를 단계별, 영역교차(cross-section) 방식을 통해 손실보상점을 모색함으로써 현안타결에 다양한 돌파구를 찾을 수 있을 것이다.

필자가 연구를 수행하며 또 하나의 역점을 두고자 하는 것은 북한의 ‘2차사회영역’(second social space)의 확대 가능성을 최대한으로 활용하여 북한의 대남정책을 순화시키고, 이를 위해 재야민간통일운동가들이 담당해야 될 부분과 정부가 이들을 제도권내에 흡수하여 활용할 수 있는 방법을 모색하는 것이다.

2. 남북한 신뢰구축조치들의 현황과 문제점 : 기본합의서 및 부속합의서

헬싱키 회담(1975) 이전에는 신뢰구축조치들이 운용적 군비통제의 한 부분으로 인식되었다. 그러나 현재는 兩者가 개념적으로 구별된다. 즉, 신뢰구축조치는 분쟁당사국들간에 정치·군사적 긴장을 완화하고 일련의 실질적 수단을 통해 상호 신뢰를 구축하려는 노력이다.¹⁾ 보다 구체적으로, 분쟁당사국들이 심각한 위협이 존재하지 않는다는 것을 인식할 수 있도록 의사소통을 하는 정치·군사적 행위를 의미한다. 따라서 신뢰구축조치는 재보장(reassurance), 투명성, 전쟁이나 위기 발발에 대한 예측성을 제고시키는 것을 주요 목적으로 한다.²⁾

그런데 남북한은 그간의 협상과정에서 신뢰구축에 대해 현저한 입장차이를 보였으며, 운용적 군비통제의 한부분으로 인식하는 경향이 강하다. 남북기본합의서와 부속합의서가 채택·발효되었지만, 이런 입장차이는 해소되지 못하고 세부실천방안 마련을 위한 협상단계로 이월되었다. 그간 북한의 핵무기개발 의혹 해소와 그로부터 파생된 경수로제공 협상으로 남북한관계의 개선과 신뢰구축문제가 담보상태에 있으나, 이 현안들도 근본적으로는 신뢰구축문제와 연결되어 있다고 볼 수 있다.

이런 관점에서 현재까지 협의, 채택된 남북한간의 신뢰구축조치들의 문제점을 다각적으로 조명해 볼 필요가 있다.

먼저, 기본합의서 채택 협상에서 남북한 양측은 신뢰구축조치들을 운용적 군비통제와 구분하지 않고, 이를 군사부문에 한정적으로 적용하려 했다. 따라서 신뢰구축에 대해 직접적인 표현으로는 기본합의서 제12조에 “군사적 신뢰조성”이라는 문구로 부분적으로만 기술하고 있다. 그러나 신뢰구축조치들은 정치, 경제, 사회·문화, 군사 등, 여러 영역에 걸쳐 복합적으로 구성되어 있다. 이런 관점에서 기본합의서 ‘제1장 남북화해’는 정치적 신뢰구축, ‘제2장 남북불가침’은 군사적 신뢰구축, ‘제3장 남북교류·협력’은 나머지 영역에 해당된다고 볼 수 있다.

1) Andrew Mack and Paul Keal, *Security and Arms Control in the North Pacific*, (Sydney: Allen & Unwin, 1988), p.258.

2) 군비통제는 戰力을 제한, 축소, 통제하기 위한 노력으로 정의 될 수 있다. 따라서 군비통제는 특정국가의 군사능력에 대한 합리적이고, 정교한 평가를 요구한다. 그런데 그에 대한 합의에 도달하기 위해서는, 특히 수량면에서, 지나치게 긴 시간이 요구된다. 그러나 신뢰구축조치들(CBMs)은 이 평가문제를 우회하고, 군사력과 그 구성내용을 전드리지 않고 넘어갈 수 있다. 신뢰구축조치들은 비공격적, 우호적 태도 (friendly posture)를 취함으로써 자국의 군사적 의도에 대해 상대방이 안심할 수 있도록 설계되는 것이다. 따라서 군비통제나 무장해제(disarmament)를 군사적 ‘하드웨어’라 한다면, 신뢰구축조치들은 재보장(reassurance) 즉, 안심 할 수 있고, 예견할 수 있는 능력을 고양시키도록 설계된 조치들을 통해 ‘소프트웨어’를 민화시키는 것을 거당한다. Masahiko Asada, “Confidence-Building Measures in East Asia, A Japanese Perspective”, *Asian Survey*, Vol. X X VIII, No.5, May 1988, p.489.

그런데 바룩 기본합의서와 부속합의서를 채택하기는 했지만, 다음 도표에 나타나 있는 바와 같이, 신뢰구축을 위한 주요현안에 대한 남북한간의 입장차이는 좁혀지지 못하고 이월되거나, 극히 선언적인 합의로 귀결됨으로서 실행성이 결여 되었다.

경제적, 사회·문화적 신뢰구축조치들은 부속합의서채택 협상을 통해 비교적 구체화 되었다. 그러나 정치·군사부문에서는 공격적 의도의 잔존과 상대에 대한 불신, 안보불안감에서 비롯되는 입장들을 견지함으로서 진전 될 수 없었다.

먼저, 정치부문에서 북한이 대한민국을 국제사회의 독립된 주체로 인정하기를 거부함으로써 합의문에 주체들의 정식명칭도 기입하지 못했다. 그리고 남북한의 국제적 지위에 대한 이견은 부속합의서 채택협상에서도 좁혀지지 못했다. (예 : 국제기구에 하나의 명칭, 하나의 의석으로 가입하는 문제의 이월) 또한, 북한은 “全住民의 자유왕래를 방해하는 법적, 제도적 규정 철폐”(보안법 철폐문제)를 고집함으로써 기존의 대남 통일전선전략을 고수하겠다는 입장을 버리지 않았다.

군사부문에서는 신뢰구축조치들이 제대로 논의 되지도 못했지만, 북한은 대북제재시 한국의 대미 협력가능성을 봉쇄하고, 남북한 양측의 지리적 불균형성에서 오는 전략적 우위를 이용하려 했다. (서울, 평양지역 안전보장문제 이월)³⁾

[남북한 입장차이와 그 결과]

| | | 우 리 측 | 북 측 | 결 과 |
|-------------|--------------------------------|---|--|---|
| 차 이 점 | 화 해 (정치적 신뢰구축) | ·신문·라디오·TV·출판물개방 ·휴전체제의 평화체제 전환 ·서울·평양 상호연락 대표부 설치 ·기체결 조약·협정 존중 | ·거론 없음. ·미국과의 평화협정 체결 ·거론 없음. ·거론 없음. | ·기본합의서 16조, 교류·협력 부속합의서 9조 ·기본합의서 5조, 화해 부속합의서 5장(미결) ·기본합의서 7조 (판문점에 설치) ·기본합의서에 채택 안됨. ·화해 부속합의서 무기(이월) |
| | 불 가 침 (군사적 신뢰구축 및 군축) | ·군사적 신뢰구축과 단계적 군비감축 ·거론 없음 ·불가침이행 보장장치 강구: 군사정보 교환, 군인사 상호 방문, 부대이동 통보, 비무장지대 평화적 이용, 현장검증과 상주감시체제 운영 | ·군비경쟁 중지, 군축실현 ·대외조치 강구 ·거론 없음 | ·기본합의서 12조, 부속 합의서에는 진전 없음. ·기본합의서에 채택 안 됨. 화해 부속합의서 무기(이월) ·기본합의서 12조, 부속 합의서에는 진전 없음. |

3) 불가침 경계선 문제는 기본합의서 및 부속합의서 채택협상에서 일반적인 국가대 국가간의 협상에서 보여지는 바와 같은 참여한 대립점이 되지 않았다. 이는 쟁점이 될 현안들을 양측이 피한 결과이기도 하지만, 남북한의 주요 관심이 다른 데에 있다는 것을 의미한다.

| | | 우 리 측 | 북 측 | 결 과 |
|-------------|---|---|-----------------------------|---|
| 차 이 점 | 교류협력 (경제적, 사회· 문화적 신뢰구축) | 3통 지원보장 조치 : 주민상호방문, 안전 보장, 우편불교환소 설치, 우편·통신비밀 보장, 불자교역, 경제협력 추진방안 | ·원칙적인 경제 협력, 교류 실현 표명 | ·기본합의서 3장, 관련 부속합의서에서 현저한 진전을 보임. |
| | 화 해 | 내부문제 불간섭, 비방중상금지, 이산가족 문제 해 결노력, 국제무대 대결지양·공동노력 | | 기본합의서와 관련 부속합의서에 채택됨. |
| | 불 가 칩 | 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결, 파괴·진북행위 금 지, 군사당국자간 직통전화 설치, 불가침영역 설정 | | |
| 교류협력 | 경제·과학·학술·문화 등 제반교류협력 실시, 철도·도로·항로·채신망 연결 | | | |

上述한 신뢰구축조치들의 제 영역들간의 상관관계나, 그들간의 순차적 효과 (sequential effectiveness)를 생각할 때, 군사적 신뢰구축조치들은 최종단계에 실행 될 수 있는 것이다. 그러나 북한은 정치·군사문제를 우선적으로 해결하기를 고집하고 있다.

순수 신뢰구축조치라는 관점에서 남북한이 해운 기본합의서 및 부속합의서 채택협상에서 다음과 같은 문제들을 지적할 수 있다.

첫째, 모호성의 문제를 지적할 수 있다. 신뢰구축조치들의 목표와 그 목표에 도달하기 위한 수단, 주체에 대한 합의가 명확히 이루어 지지 않음에 따라 신뢰구축조치들의 구체적인 효과를 기대하기 힘들다.

신뢰구축조치들의 직접적인 목표가 평화공존인지, 통일인지 불분명 하다. 그런데 목표를 어디에 두느냐에 따라 신뢰구축조치들의 내용이 현저히 달라질 것이다.

남북한 모두 궁극적인 목표로 완전한 통일을, 그리고 이를 위한 과도기를 설정하고 있다. 그러나 그 과도기에서의 평화공존에 대해서는 견해가 다르다. 즉, 한국은 두 국가 내지 정부의 존재를 인정하고, 이들의 신뢰구축과 평화공존을 추구하고 있다. 그러나 북한은 두 국가의 존재 현실을 인정하려 들지 않고, 정치·군사적 현안 타결을 신뢰구축과 동일시 함으로써 신뢰구축의 목표와 방법을 전도시킴에 따라 신뢰구축의 내용 마련을 어렵게 하고, 그 목표를 불분명하게 하고 있다. 신뢰구축, 평화공존, 통일이라는 일련의 과정이 합의되어야 단계적 진전을 위한 각 단계에서의 대책이 마련 될 수 있을 것이다.

한국측은 군사적 투명성, 예측성 증대와 함께 비무장지대 (DMZ)내에서의 무력충돌 가능성을 불신조장의 원인으로 보고, 완충기능의 제고와 군인사간 관계증진을 군사적 신뢰구축조치들의 목

표로서 설정하고 있으나, 이는 신뢰구축조치들 중 한 개 조치일 따름이지 목표는 아니다.

그리고 위기관리제도의 정착을 위해 불가침 부속합의서 2, 3, 4조의 실천을 위한 실무협의회 구성을 촉구하고 있으나, 유럽의 위기관리제도는 CPC(Conflict Prevention Centre)로서 이 기구는 對面 정보교환본부의 성격을 가지고 있다.

둘째, 부분성의 문제를 지적할 수 있다. 신뢰구축조치들에는 정보조치 (Information Measures), 통신조치 (Communication Measures), 통고조치 (Notification Measures), 기동관찰행위조치 (Maneuver Observer Conduct Measures) 등, 정보 및 통신조치 외에 감시조치 (Inspection Measures), 불간섭조치 (Non-Interference Measures), 행동 혹은 긴장완화조치 (Behavioural or Tension-Reduction Measures), 억제조치 (Constraint Measures), 선언조치 (Declaratory Measures) 등 제한 혹은 기습공격에 대한 조치 등이 있다.⁴⁾

기본합의서 12, 13조에 협의, 추진하도록 합의된 신뢰구축조치들은 대규모 부대이동과 군사 연습의 통보 및 통제, 비무장지대의 평화적 이용, 군인사 교류, 정보교환, 직통전화 설치 등이 다. 그런데 이 조치들은 주로 정보 및 통신조치에 국한되어 있다. 특히, 13조에 직통전화의 용도를 우발적인 무력충돌과 확대 방지용으로 한정하고 있으나, 보다 다양하게 사용 될 수 있다. 그리고 “통제”의 의미가 불분명하다. 한국은 훈련의 규모 제한으로 해석하고 있으나, 북한은 성격과 횡수 제한으로 해석할 가능성이 높다.

세째, 신뢰구축조치들의 출발점은 선의의 양보에 있다. 그러나 남북한은 모두 零合的 視覺 (zero-sum perspective)에 따라 ‘피아간 유블리’로 추진대책을 수립함에 따라 상호 합의점 도달이 어렵고, 불필요한 논쟁이 야기 되었다. 투명성 증대, 안정, 위협방지 측면에서 추진해야 함목적적이며, 합의점 도달이 쉬울 것이다.

마지막으로 접근방법상의 문제점을 지적할 수 있다. 안보강박관념에 사로잡혀 있는 북한은 모든 것을 비밀로 보호하고 있다. 그에 비해 한국은 정치, 사회, 경제 부문 뿐만 아니라 국방정보도 이미 상당히 공개되어 있다. 따라서 북한에게는 정보교환의 절박성이 상대적으로 낮다. 따라서 군사공동위원회의 진행을 기피할 가능성이 높다. 따라서 극히 초보적인 정보교환부터 시범적으로 실시하고, 북한의 사소한 반응도 이를 높게 사야 될 것이다. 즉, 심리적, 우회적 방법이 필요하다. 한국측의 판단기준으로 형평성을 요구한다면 현재 규정된 사항들의 실행 마저도 기대하기 힘들 것이다.

4) James Macintosh, "Confidence (and Security) Building Measures in the Arms Control Process: A Canadian Perspective", (prepared for The Arms Control and Disarmament Division, Department of External Affairs, Ottawa, Canada), Arms Control and Disarmament Studies, No.1, Chapter Six 참조.

3. 남북한 신뢰저해요인 및 CBMs의 비대칭적 수용성

남북한 신뢰구축의 원초적 장애요인은 두 국가의 능력의 불균형과 비대칭성에서 찾아질 수 있을 것이다. 즉, 국가가 처해 있는 국제환경에 대한 대처능력과 ‘사회방위’(social defence) 내지 ‘사회통제’(social control)능력에서 불균형 내지 비대칭성을 보임으로서 신뢰구축조치들에 대한 적극적인 수용이 어려웠다.

즉, 한반도 주변의 역학구조가 북한에게 유리했고, 사회통합도가 높고, 사회통제가 효과적으로 이루어 지고 있던 1970년대까지 남북한 관계개선과 신뢰구축을 위한 많은 제안들을 북한이 주도적으로 했었다. 한국정부는 이런 제안들이 한국사회에 대한 통제력 약화로 이어질까 우려하여 소극적으로 대응했었다. 그러나 현재는 그 반대의 상황이 도래하였다. 즉, 국제사회의 역학구조가 북한에게 불리하게 형성되어 있고, 사회통제력이 현저히 약화된 상황에서 한국이 제안하는 각종 경제적, 사회·문화적 신뢰구축안들에 대해 북한당국은 이를 북한의 사회방위 약화와 궁극적으로는 북한체제의 붕괴, 흡수통일을 노리는 술수로 인식하고, 부정적인 입장을 취하고 있다.

본 장에서는 남북한이 각각 제시한 신뢰구축 방안에 대한 수용성을 이런 관점에서 검토해 보고자 한다.

3.1 한국의 통일이념갈등과 제도적 수용성

북한이 제시한 신뢰구축방안들 중에서 남한이 수용하기 힘든 항목들은 주한미군 철수, 미-북한 평화협정체결에 의한 정전체제의 전환, 제야세력을 활성화 시키고, 이를 통일전선전략의 호응세력으로 동원하는데 방해가 되는 보안법의 철폐 등이다.

그런데 이 현안들은 한국정부의 대북한 안보능력 즉, 군사능력 뿐만 아니라 한국사회내부에서의 제야 통일운동 추진세력에 대한 통제력과 그들의 주장에 대한 수용성과도 관계가 된다.

3.1.1 주한미군 철수문제

한국정부의 고위 정책결정자들과 제야 통일운동가들 간에 가장 큰 시각의 차이를 보이는 사항이 주한미군의 철수문제일 것이다. 제야 통일운동가들 사이에도 철수의 방법과 시기에는 차이가 있으나, 철수의 당위성은 모두 공유하고 있다. 그러나 정부 실무자들은 현단계에서의 대북 군사력 열세를 만회하기 위해 미군의 주둔이 절대적으로 필요하지만, 통일후에도 미군을 계속 주둔시켜 한반도 주변의 강대국들에 대한 억지력을 제공 받는 것이 통일한국의 국익에 부합된다는 인식을 갖고 있다. 따라서 주한미군의 철수문제는 2원적인 성격을 띠고 있다. 즉, ‘과연 미군의 도움없이 남한의 군사력만으로 대북 전쟁억지력을 발휘할 수는 없는가’라는 문제와 ‘장기

적으로 동북아 평화체제를 구축하는데 미국에 일방적으로 의존하는 것이 과연 한국의 국익에 일치할 것인가' 라는 문제이다.

먼저, 첫째 문제에 대한 인식의 차이는 다음과 같은 이유들이 있기 때문이다. 첫째, 남북한의 정확한 戰力評價·比較가 불가능하고, 공개적으로 논의하기가 현실적으로 힘들다. 1988년 9월에 이영희교수가 "남북한 전쟁능력 비교연구"를 통해 기존의 '북한 군사력 우위론'에 대해 반론을 제기 하면서 시작된 남북한 戰力 비교논쟁은 오관치, 정병호의 '북한 군사력 우위론' 수호와 하영선의 '남북한 균형론' 등으로 논쟁이 발전되었으나, 각자 상당한 설득력을 가지고 있지만 정확한 평가·비교기준을 가질 수 없는 한계때문에 뚜렷한 결론을 내리지 못했다.⁵⁾

둘째, 그간 한국의 戰力構造가 미국에 지나치게 의존되어 있어 자체 전쟁수행능력을 충분히 기르지 못했다. 특히, 한국은 그간 통제·지휘·통신·정보체계 (C3I)를 미국에 주로 의존해 왔기 때문에 火力면에서 북한에 대한 대응능력을 갖추었다 하더라도 독자적으로 전쟁을 수행할 수 있는느냐는 의문을 제기하게 된다.⁶⁾

현재의 한국군 戰力發展計劃에 따르면 한국은 수년내에 한국군의 자체 전력만으로도 대북 전쟁억지력은 보유할 수 있게 된다. 그런데 미군으로부터 제공받는 정보·통신체계의 지원은 한국의 경제수준으로 대체하기 어렵다는 것이 현단계에서의 미군철수불가론의 중요한 論據 중의 하나이다. 그러나 한국의 정보·통신체계를 미군으로부터 제공받는 수준은 못되더라도 북한의 정보·통신체계를 제압할 수 있는 수준으로는 발전시켜야 되고, 그것은 불가능하지 않을 것이다. 그런데 이는 경제력과 기술의 발전과 깊은 관계가 있지만 현시점에서는 인적, 물적 자원을 효율적, 합리적으로 배분할 수 있는 사회적 민주화에 보다 더 깊은 관계를 갖는다.

세째, 급진적 통일운동가들이 지적하는 종속론적 시각은 차치하더라도 기존의 대미 의존적 안보정책에 익숙해진 한국의 지배엘리트들의 정서적인 문제 또한 합리적 판단을 阻害하는 중요한 요인이 될 것이다.

안보정책에서 충분성을 추구하는 것은 공통적인 현상이다. 그러나 현실적으로 신뢰구축조치들(CBMs)을 포함한 우리의 통일정책을 수행하는데 주한미군이 큰 걸림돌이 되는 것은 사실이 다. 협상의 상대인 북한과 포용해야 될 재야 통일운동세력들의 첫째 요구 사항이 '주한미군철수' 이므로 정부도 이에 대해 기존의 고정관념에 따라 不可論만 주장할 것이 아니라, 한반도의 평화상태가 일정수준 이상 공고해지면 철수시킬 수 있다는 입장을 취하는 것이 신뢰구축조치들과 관련한 대북정책을 추진하는데 역동성을 더 얻을 수 있을 것이다.

5) 이영희, 오관치, 하영선씨의 논쟁은 『월간조선』 1989년 4월호 참조.

6) 1994년에 합참정보본부가 국방장관에게 보고한 「정보현대화 기본계획」에 의하면, 한국군의 군사정보 대미의존률은 신호정보에서 99%, 영상정보에서 98%에 달하는 등, 미국군사동맹국 중 대미의존률이 가장 높고, 미국의 정보지원 없이 자주적 군사정보판단이 불가능한 상태이다. 현재 진행중인 금강, 백두 사업이 완료되어도 신호정보 의존률은 96%나 된다. 조선일보 1996년 10월 1일자 3면 참조.

둘째 문제 즉, '한국이 통일되고 난 뒤에도 미군을 계속 주둔시키면서 주변 강대국들에 대한 억지력을 제공 받자'는 주장은 한국의 지배엘리트들의 너무도 안일한 대미 의존적 안보관의 반영이라고 볼 수 있다. 과거 냉전구조 속에서는 한-미 양자체제와 주한미군이 평화유지에 유효했을지 모르나, 다자간 안보협력체가 주도적 역할을 할 시점에서 이런 구상에 집착하면 통일한국이 대외정책에서 취할 수 있는 선택의 폭은 극히 제한 될 것이다.

방콕에서 1994년 5월에 개최된 아세안 지역협의회 (ARF) 고위당국자 실무협약에서 한국정부가 제출한 '한반도 주변의 새로운 안보체제 구축을 목적으로 하는 구상'에서 동북아 안보정세에 대처하기 위해 지금까지의 대미 군사력 의존에서 한발 벗어나 역내제국에 의한 다각적인 체제를 구축하는 것이 필요하며, 주한미군에 치우친 평화유지의 한계를 밝힌 것으로 봐서 정부도 이제는 이 사안에 대해 시각을 달리하고 있는 것 같다.⁷⁾

3.1.2 정전협정의 대체문제

정전협정은 한국전쟁후 현재까지 한반도에서의 남북한 군사관계 및 미군 주둔의 제도적 틀을 구성하고 있다. 그런데 정전협정은 그 내용이 군사적 성질에 한정되어 있기 때문에 교전당사자들간의 정치적 문제해결을 위한 화답개최가 정전협정 제4조 제60항에 명시되어 있고, 그에 의거하여 개최되었던 제네바 정치회담이 실패함에 따라 정전협정체결 이후에 발생한 문제들에 대해 군사적 문제 이외에는 해결할 수 있는 법적 기반이 조성되지 못했다. 이와 같은 정전협정의 한정적 성격과 남북한 관계를 포괄적으로 규정할 수 있는 후속조치 마련의 실패는 '정전협정이 평화협정으로 대체되어야 한다'는 주장을 제기하게 한다. 그러나 이에 대해서는 현대 국제법해석의 새로운 경향에 따라 사고의 전환이 필요하다.

정전협정에 대한 현대 국제법해석은 제2차세계대전 이전과는 완전히 다르다. 과거에는 정전협정을 해석하는데 있어 정전협정을 체결하여 전쟁상태를 임시 중단하고, 그 다음에 평화조약을 체결함으로써 전쟁이 종료되고, 평화상태가 구축된다는 생각을 했었다. 그러나 제2차세계대전 이후에 미·소 불록체제가 형성되면서 세계에서 일어난 어떤 무력충돌도 강대국의 이해관계에 연결되지 않는 것이 없었다. 평화조약을 체결하려면 어느 일방이 상대방을 완전히 압도해야 전쟁의 원인이 해결되면서 조약체결이 가능한데, 2차 세계대전 이후의 무력충돌들은 미·소의 이해관계가 얽혀 있어 그것이 불가능했기때문에 평화조약을 체결한 경우가 거의 없다.

결국 한쪽이 다른쪽을 압도할 수 없는 상태이기때문에 이런 사실관계가 계속됨으로서 전쟁을 마침내 포기하게 된 것이다. 전쟁원인은 해결되지 않았지만 전쟁을 계속할 수 없기때문에 포기함으로서 그런 사실상태가 오래되어 법률상태로 변하게 된 것이다. 그래서 정전협정 그 자체만으로도 전쟁이 종료되고, 평화상태에 도달하는데 법적하자가 없다는 것이 현대 국제법학자

7) 조선일보, 1994년 5월 25일자.

들의 해석이다. 따라서 정전협정이 반드시 평화협정으로 대체 되어야만 하는 것은 아니다.⁸⁾ 더욱이 북한과의 협상의 어려움을 고려할 때, 정전협정을 대체하기 위해 새로이 평화협정을 체결하기 보다는 남북기본합의서와 부속합의서들을 실현하기 위한 세부실천방안들을 마련하여 실질적인 평화정착이 구현되도록 하는 것이 더 바람직하고, 실현가능성이 더 있을 것이다.

그런데 대부분의 재야 통일운동가들은 정전협정을 평화협정으로 대체해야 된다고 주장해 왔다. 그들은 평화협정 체결을 주장하면서 누구를 당사자로 해야 되는지는 구체적으로 밝히지 않는 경우가 대부분이었다. ‘한국대학총학생회연합’ 산하 ‘조국통일위원회’에서도 “조미간의 휴전협정을 미국의 책임있는 태도하에 평화협정으로 전화(환)함으로서만 긴장상태 완화와 전쟁위험 제거가 가능하다”고 주장하며, 당사자를 북한-미국으로 간접적으로만 상징해 왔다.⁹⁾ 그러나 최근에 와서는 “북·미 평화협정 체결”을 직접적으로 주장하고 있다. 이는 한국정부의 정전협정 당사자성과 통일문제의 주체성을 부인하는 것이므로 한국정부의 입장과는 완전히 대립되는 것이다.

북한이 1991년 3월부터 유엔측 수석대표에 한국장성이 임명된 것을 인정하지 않으며 군사정전위원회 본회의에 불참해 오다가 급기야 94년 4월 29일에 군정위에서 일방적으로 철수하면서 정전협정을 파기하는 일련의 행위들을 취하고 있는 상황에서 미국과 북한이 평화협정을 체결하게 되면 한반도에 ‘공고한 평화상태’가 도래하기도 전에 한반도 평화유지의 실질적 역할을 해왔던 주한미군의 법적 존립근거가 반으로 줄어들고, 이 문제에 대한 한국의 대북한 설득력은 그 만큼 약화될 수밖에 없을 것이다.

대북관계의 실증적 경험에 의하면 한반도에서 미군을 철수시킬 정도의 공고한 평화는 문익환 목사의 ‘평화협정 체결’이나, 김영환씨의 ‘평화선언’ 등 형식적인 조치 만으로는 보장되기 힘들다. 이런 관점에서 평화협정 체결이나 주한미군 철수가 전제조건으로 제시되거나, 충분한 평화보장조치 없이 주한미군 철수를 주장하는 재야 운동가들의 통일방안들은 한국정부로서는 수용할 수 없는 주장들이다.

그런데 이 문제에 대해 한국정부는 어느정도 대처 능력이 있는가? 한국정부는 남북한간에 평화협정을 체결하고, 중국과 미국 혹은 유엔측 당사국들의 사후 인정을 받는 형식을 취하고자 했다. 중국이 1994년 이봉총리의 방한을 계기로¹⁰⁾ 해서 한국의 이런 입장에 대해 동조하는 견해

8) 이런 주장이 해외에서는 한국전쟁 종료 직후인 1954년부터 J. Stone, J. Starke 등에 의해 제기되어 왔다. 현재, 국내에서도 아직은 소수이지만 유병화 교수를 포함하여 이런 주장을 하는 국제법학자나 관련 전문가들이 있다. 이에 대한 보다 자세한 논의는 다음을 참조하시오. 김명기, 『한반도 평화조약의 체결』, 국제법출판사, 1994 ; 拙稿, “南北韓 軍事關係發展 속에서의 軍事停戰委員會 -懸案과 對策-”, 『韓國政治의 爭點과 利害』, 박영사, 1993년 참조.

9) ‘범청학련 남측본부 (전대협) 중앙위원회 통일방안’의 ‘전제조건’, “제3회 한총련 통일일꾼 전진대회” 토론자료 2, p.65.

를 표명함으로써 비교적 유리한 상황에 놓이게 되었다.¹⁰⁾ 그러나 북한은 이 문제에 대해 한국을 배제시키고 미국과의 직접협상을 통해 자신의 의사를 관철시키려 두 방향으로 정책을 추구하고 있다. 한 방향은 한국의 대응능력을 약화시키기 위해 미·북한 핵협상과 경수로 공급협상에 연계시키려 시도했다. 그렇게 함으로써 종래에는 이 문제가 독립된 현안으로 한국정부가 설득해야 될 대상이 북한과 제야 통일운동가들이었다면, 이제는 이 문제가 다른 현안들과 연계되면서 한국정부가 이 문제에 관해 설득, 동조를 구해야 될 대상국가의 수와 동시에 고려해야 될 변수들이 그만큼 늘어난 것이다.

또다른 한 방향은, 한국이 4자회담형식을 빌어 이 문제를 해결하려 하자, 북한은 미국과의 평화협정 체결 혹은 그 과도기로서 '잠정협정'을 체결하자는 기존의 주장을 관철시키기 위해 정전체제의 파기, 한반도의 불안정상황 조성으로 '평화를 담보할 평화협정을 체결해야 된다'는 국내의 여론을 조성하려 하고 있다. 현재 친북성향을 띤 한국내 재야 및 학생운동세력이 여기에 동조하고, 이러한 여론조성을 위해 운동을 전개하고 있으나, 이 문제는 일반인들의 관심을 끌지 못하고 있는 것이 사실이다. 따라서 한국정부는 이 현안에 대한 적극적인 홍보활동과 학술회의 개최 등으로 북한과 국내 친북세력의 주장이 잘못 되었음을 국내·외에 알려 여론을 선도 할 필요가 있다.

3.1.3 보안법 철폐문제

한국의 보안법 철폐문제는 '제야 통일운동가들의 주장내용과 북한의 통일전선전략이 어느 정도 친화력이 있는가, 북한의 통일전선전략이 한국사회에서 어느 정도 동조세력을 규합할 수 있고, 효과를 거둘 것인가'하는 문제와 긴밀한 연관을 갖는다.

1980년대에 민중통일운동을 전개했던 故문익환 목사나 한국기독교교회협의회 등, 종교계 통일운동가들은 북한에 대해서도 상당히 비판적인 시각을 가지고 있었다. 그러나 북한에 대해 보다 호의적인 시각을 가지고 있는 통일운동가들은 북한을 인식하는데 있어 전체주의적 접근방식이나 '공산주의는 악이고, 자본주의는 선이다'는 식의 양분법적 흑백논리를 버리고, 북한체제가 사회주의체제로서의 자기발전논리를 갖고 있다는 것을 인정하자고 주장해 왔다. 그 위에서 북한사회의 특수한 상황과 조건, 고유한 경험을 통해서 일상화된 특수한 발전경로를 탐색해야 된다는 것이다. 북한사회주의체제를 분석할 때 북한사회주의가 지향하는 이념을 이해하고, 그것이 만들어낸 현실의 다양한 사회작동원리를 분석하여 그 이념이 북한사회 현실에 어떻게 구체적으로 구현되고 있는가를 관찰해야 된다는 것이다. 따라서 북한사회주의를 내제적으로 접근하여

10) 군실부자들에 따르면, 1976년에 중국은 북한의 군정위정체에 일절 관여하지 않기로 합의한 뒤, 북한에 일임해왔다고 한다. 따라서 정전체제의 전환문제에 대해서도 중국은 북한과 입장을 같이 해왔다. 그러나 이봉총리는 訪韓중이던 94년 10월 31일에 평화체제로의 전환문제는 "남·북한을 포함한 관련 당사국들이 참여하여 해결해야 된다"는 한국측 입장에 동조하는 견해를 피력하였다.

비판해야 된다는 것이다.¹¹⁾

이와같은 논리에 따라 북한은 사회주의의 일반적인 발전논리가 강하게 관철되고 있는 사회주의체제이며, 궤별투쟁과 숙청도 북한사회주의체제가 하나의 공고한 지도집단을 가질 때까지 북한사회주의 발전의 필연적인 경로로 인식되어야 한다는 것이다. 그리고 북한사회를 통제사회로 만든 것은 북한체제가 아니라 군사적 긴장상태가 계속되고 있는 남북한관계때문이라는 것이다. 또한, 오늘의 북한은 전략적으로 무력통일을 포기했으며, 남침할 경제적 능력도 없다는 것이다.¹²⁾

한국의 지배세력이 고정관념으로 갖고 있는 분단의식, 냉전사고와 함께 '북한 콤플렉스'는 물론 극복 되어야 할 것이다. 그러나 통일된 민족국가에 제도적 다원주의가 보장되는 사회가 되려면 통일의 동반자로서의 북한의 현체제는 접근방법이나 인식태도의 문제 이전에 변혁의 당위성을 안고 있다. 특히, 북한 사회주의체제 성립과정에서 드러난 비주체성은 차치하더라도 무자비한 숙청과 탄압을 통한 김일성, 김정일의 권력의 사유화와 전체주의 徵候群을 모두 갖고 있는 북한의 현체제는 인식의 문제를 떠나 신뢰구축의 또 다른 걸림돌로 작용하고 있는 것이 부인될 수 없는 사실이다.

재야 통일운동가들 중 일부는 '북한이 변해야 통일이 될 수 있다'는 시각에 대해 비판적인 견해를 가지고 있다. 물론 한국의 사회와 국가의 성격, 대미관계도 변해야 되겠지만, 북한의 민주화와 개방은 통일의 필수조건이다. 통일이 이질적인 두 체제의 단순한 결합이 아니라 사회내부의 통일까지 포함하는 포괄적 개념의 통일이라면, 현재와 같이 폐쇄적이고, 전체주의체제를 가진 북한과 통일을 한다는 것은 불가능할뿐만 아니라 의미가 없다.

그런데 일반 韓國民들의 북한에 대한 인식은 아직 대단히 보수적이다. 물론 한국전쟁 미경험세대가 국민의 다수를 차지하는 오늘날, 북한을 통일의 동반자로서 긍정적으로 평가해야 한다는 데에는 동조 하지만, 현실로서의 북한을 호의적으로 평가하는 국민들을 극소수다.

故문익환 목사는 그의 "연방제 3단계 통일방안"에서 남북한 각자가 분단논리와 흑백논리를 극복·타파하고, 兩者의 價値收斂을 위한 軌道修正을 위해 민중민주주의를 실현하고, 인적·문화적·경제적 교류추진 등을 통해 통일환경을 조성하고, 남북한 UN동시가입과 평화협정 체결 및 미군철수 등을 선행조건으로 실시한 뒤, 다음과 같이 3단계에 걸쳐 연방제 통일을 실현할 것을 주장하였다. 즉, 1단계에서 군사와 외교는 남북한이 독립적으로 운영하는 대영제국형의 연방제를 실시하면서 영세중립을 선언하고, 2단계에서는 남북한이 현 사회·경제체제를 그대로 유지하면서 군사와 외교는 통합하여 남북한 정부를 2단위의 지방정부로 위치지우고, 마지막으로 지방

11) 송두율, "북한사회를 어떻게 볼 것인가", 『월간 사회와 사상』, 1988년 12월호.

12) 이종석, "북한체제 인식을 둘러싼 논쟁, 전체주의적 관점과 내재적 접근방법", 『월간 사회와 사상』 (전권특별기획 2, 90년대 한국사회의 쟁점), 한길사.

정부의 단위를 道 수준으로 세분하자는 것이다.¹³⁾

백기완씨는 3단계의 “반외세 민중해방통일론”을 주장하였다. 그는 단계별 이행과정에 대한 구체적인 언급은 없이 제1단계에서 민중주도로 민주정부를 수립하여 경제의 예측화, 사회적 불평등구조, 분단지향적 가치·제도·문화의 철폐, 주한미군철폐, 핵기지철폐, 평화협정체결 등을 해결하고, 제2단계에서는 남북의 두 체제가 국가연합을 구성하는 민족연립정부를 수립하고, 마지막 제3단계에서 단일 민족국가를 수립하자는 것이다.¹⁴⁾

한국기독교교회협의회는 1988년 4월에 개최된 “세계기독교교회협의회”에서 “NCC 평화·통일 선언”을 채택하면서 민족의 화해와 통일을 위한 기본원칙으로 7·4공동성명의 3대 원칙 (자주, 평화, 사상·이념·제도를 초월한 민족 대단결)과 인간의 자유와 존엄성을 최대한 보장하는 인도주의와 통일논의에 대한 온 국민의 민주적 참여, 특히 민중의 우선적 참여를 제시 하였다.

그리고 이상의 원칙들에 입각하여 이산가족의 재상봉과 자유로운 거주 보장, 고향방문 허용, 연좌제 폐지, 통일논의의 자유와 양심의 자유 보장, 상호비방 및 적대행위 중지, 각종교류, 방문, 통신의 개방, 경제교류의 최대한 개방, 휴전협정의 평화협정으로의 전환 및 불가침조약의 체결, 평화협정 등의 조치와 신뢰 회복, 평화와 안정의 국제적 보장이 이루어진 후의 미군 철수 및 유엔군사령부 해체, 남북간의 군사력 감축, 핵무기 철폐, 국제협약이나 남북협상시의 자주성 견지, 민족의 이익에 배치되는 모든 외교조약 폐기 또는 수정 등을 실시할 것을 남북한 兩政府에 요구하였다.¹⁵⁾

이외에도 김낙중씨의 “3차 7개년계획에 의한 평화통일방안”, 김영환씨의 10단계 연방제 통일방안 등, 많은 재야 통일운동가들이 민주화와 외세배격을 전제로 한 통일방안들을 제시 하였다.

그런데 정부·여권에서는 그들의 주장이 통일의 과정에서 우선순위를 어디에 두고 통합을 추진하자는 것인가에 비판의 초점을 두고 있었다. 즉, 남한정부의 통일방안과 같이 교류·협력을 우선시하고 정치·군사협상을 나중에 해나아가는 기능주의 방식과 북한정부의 통일방안과 같이 정치·군사회담을 우선하고 교류·협력을 나중에 하는 방식, 그리고 이 둘을 동시에 추진하는 방식 중에서 어디에 해당하는가에 따라 분류하고, 그들의 주장이 同時推進論 내지 정치·군사협상 우선 방식에 가까우며, 연방제에서 준비단계로 제시된 것은 북한의 ‘고려민주연방공화국안’의 선결조건을 변형시킨 것에 불과하다고 평가하며 白眼視 하고 있다.¹⁶⁾

그러나 노태우 정부 이후부터 추진해온 한국의 대북정책 내지 통일정책은 어느 정도 동시추진방식을 취하고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 남북기본합의서 및 부속합의서들에는 교류·협력

13) 문익환, “연방제통일의 3단계과정”, 『월간 사회와 사상』, 1988년 9월호.

14) 백기완, 『통일이냐 반통일이냐』, 형성사, 1987.

15) 서경석, “기독교계의 통일논쟁, 이상과 현실”, 『신동아』, 1988년 6월호.

16) 朴淳成, 崔鎮旭, 統一論議의 變遷過程 1945-1993, 1993. 12. 민족통일연구원, pp. 141 ~ 144.

문제 뿐만아니라 정치·군사문제까지 포함되어 있고, 비핵화 공동선언과 핵문제의 우선해결원칙 등은 한국정부가 先導적으로 정치·군사문제 우선해결방식을 따르는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

민중통일론자들은 과거 한국정부의 통일정책을 국민들의 정치적 관심을 돌리고, 민중운동으로부터 중산층을 이탈시키기 위한 정략적인 것이라고 부정적으로 보아 왔다. 물론 국제환경의 변화와 시차가 있어서 직선적으로 대비할 수는 없어도 그간 민중통일론자들이 주장해오던 내용들 중 상당한 부분이 남북고위급회담의 성과들을 통해 이미 이루어졌거나, 그러한 방향으로 진행되고 있다고 볼 수 있다.

한국기독교 장로회의 김경재씨가 주장하던 ‘상대성 인정’은 남북기본합의서 제1장 ‘남북화해’와 그 부속합의서의 채택으로 제도상으로는 이미 이루어진 것이고, 김영환씨나 한국기독교 교회협의회 등을 포함한 많은 재야통일운동가들이 주장해온 군비축소도 기본합의서 제12조상의 규정과 군사공동위원회의 활동을 통해 실현시키기로 되어있다. 학생운동단체들을 포함하여 거의 모든 민주·통일운동가들이 주장해온 ‘반공국시 철폐’, ‘국가보안법 철폐’ 등도 이미 부분적으로는 이루어졌다고 볼 수 있지만, 화해부문 부속합의서가 발효되고 세부실천방안들이 마련되어 실천되는 단계에서는 실현될 수 밖에 없다.

따라서 현시점에서 보안법 철폐문제나 재야 통일운동세력에 대한 정부의 통제력과 정부의 통일정책에 대한 국민들의 지지도는, 특정 정책에 대한 찬반을 떠나서, 과거 어느때 보다 높다고 볼 수 있다. 그런데 이는 한국 정치체제의 민주화와 정부의 정통성과 긴밀한 연계관계가 있다. 즉, 1980년대 사회변혁운동의 맥락에서 주장되었던 ‘민중통일론’이 일정 부분 제도권에 이미 수용되었고, 정치적 민주화에 따라 일정 부분에 대해서는 설득력을 상실 했기때문이다.

3.2. 북한의 사회적 분열과 사회통제상의 위기

남북한 신뢰구축을 위한 노력들에서 북한은 일종의 딜레마에 빠져있다. 즉, 북한이 한국사회에 대해서는 통일전선전략을 추구하면서 주민들의 자유로운 여행과 접촉 보장, 인쇄물과 사상에 대한 접근 허용 등을 제안하면서도 북한사회에 대한 국가의 통제력 약화를 야기시킬 수 있는 통행, 통신, 통상, 언론매체 개방, 이산가족 재회문제 등 사회·문화적 신뢰구축조치들과 경제적 신뢰구축조치들에 대해서는 적극적으로 수용할 수 없는 딜레마에 빠져 있는 것이다.

본 절에서는 上記 한국측의 신뢰구축조치 案들이 수용되기 어려운 북한사회의 취약성을 계급정책, 계급구성, 이탈현상을 통해 나타난 사회적 통합도와 헨키스 (Elemér Handkiss)의 ‘2차사회’ (second society) 개념을 통해 2차사회영역의 확대 가능성을 중심으로 살펴 보고자 한다.

3.2.1 계급정책과 사회통제

‘농업집단화’, ‘상공업의 협동화’를 통하여 1958년 이후 북한사회는 ‘사회주의적 생산관계의

유일적 지배'를 구축하고, '전체주민의 사회주의 노동자화'를 추구하여 왔다. 그 과정에서 북한 당국은 1958년부터 1960년대 말까지 중앙당의 '집중지도'를 통하여 반혁명분자의 신분분류와 투쟁, 북한주민의 紅一色化를 추구했으며, 그러한 목적에서 1964년 4월부터 1969년 사이에 주민 등록사업을 실시하여 1971년 2월에는 북한주민을 3계층 51개 부류로 분류하였다. 그 결과 약 87만가구 391만 5천명을 핵심계층으로, 약 70만가구 351만명을 동요계층으로, 그리고 약 173만가구 793만 5천명을 적대계층으로 분류하였다.¹⁷⁾ 그리고 계급정책의 주요 과제를 동요계층과 적대계층에 대한 경계강화와 사상교양의 강화에 두었다.

1970년대 북한의 계급정책은 양면성을 띠었다. 즉, '3대 기술혁명'을 통해 도시-농촌간의 생활상의 격차를 해소시키고, '개급차이'를 좁힘으로서 공산주의 정권체에 대한 주민들의 자발적 동의를 유도해 내기위한 일종의 '사탕과자정책'을 실시하였고, 다른 한편으로는 사상, 기술, 문화에 걸친 '3대혁명소조 운동'을 통해 노동자, 농민, 사무원들을 '혁명화', '노동계급화' 시키면서 동시에 반혁명적 요소에 대해서는 철저한 독제를 실시하는 '체찍정책'을 실시하였다.

이상의 계급정책 결과, 북한사회는 김용기 교수의 평가처럼 한편으로 과거의 불평등 체계를 해소하였으나, 다른 한편으로 새로운 불평등 체계를 제도화 시켰다. 즉, 다른 어떤 사회와도 달리 출신성분과 배경에 따른 계급차별이 새로운 불평등 구조의 주요 축을 이루면서 북한주민들의 사회, 경제, 문화생활에 있어서 층화된 위계서열을 형성하였다.¹⁸⁾

上記 3계층 51개 부류는 1950~60년대에 실시된 주민조사사업에 의거한 것이고, 그 주요 지표도 일제시대 및 한국전쟁 당시의 행적이므로 이제 더 이상 의미가 없을 것이다. 당시의 계급구성원들이 이제는 고령화 되어 사망했거나, 사회활동연령을 넘겼기때문이다. 그러나 문제는 이러한 계급차별정책의 결과, 불평등체계가 제도화 되어 현재의 계급구조 형성에도 지대한 영향을 미쳤을 것이라는 것이다.

통일원에서 근년에 발간한 한 자료에 따르면 현재의 북한주민들은 핵심계층 598만명 (28%), 동요계층 962만명 (45%), 적대계층 577만명 (27%)으로 나뉘어 진다.¹⁹⁾ 즉, 40년 이상의 공산화 과정을 통해 체제에 대한 자발적 동의를 얻을 수 있는 사회계층은 그 구성비에 있어 큰 변화를 주지 못했다. (26.1%에서 28%로 상승, 그러나 다른 자료에 따르면 핵심계층이 20~25%로 감소) 그 뿐만 아니라, 평양 시민들과 지방주민들 간의 각종 기회불균등이 제도적으로 강요 됨에 따라 지역적 편린화 현상이 심각하고, 아직도 577만명(27%)의 적대계층이 존재한다는 것은 40년 이상에 걸친 북한의 계급정책이 계급구성원만 바꾸었을 뿐, 사회적 통합도를 높이고, 지지계층의 저변을 확대하는 데에는 성공하지 못했다는 것을 의미한다.

17) 보다 자세한 내용은 김용기, "계급의 불평등구조와 계급정책", 『북한사회의 구조와 변화』, 경남대학교 극동문제연구소, 1987, pp.203~206 참조.

18) 상계서, pp.207~208.

19) 통일원, 『북한개요 '91』, 1990, p.238.

이와 같이 통합도가 낮은 북한사회는 여러가지 사회통제장치에도 불구하고 외부로부터의 충격이나 권력이양과정에서의 정통성위기에 대해 대단히 취약할 수 밖에 없다.

3.2.2 일탈현상과 개혁추진세력의 등장 가능성

1980년대 후반부터 북한에서의 정치적, 사회적 일탈현상은 급증하고 있다. 이런 일탈현상의 증가가 동구에서와 같은 개혁추진세력 내지 현 폐쇄적 독재체제에 변혁을 요구할 수 있는 사회세력의 성장으로 연결 될 수 있겠는가? 이에 대해서는 상반된 견해가 존재한다. 부정적 입장을 취하는 측은 “북한주민들이 통제가 따로 필요 없을 정도로 김일성교도들이 되어 있다”는 사실과 반체제 집단 (dissident group)의 不在를 지적한다. 그러나 북한사회의 내면을 들여다 보면 이런 입장은 충분히 부정 될 수 있다. 김일성, 김정일에 대한 주민들의 인식은 그들을 농담의 대상으로 卑下 시킬 정도로 정상적이며, 노동당 가입을 白眼靚 하기도 하고, 각종 공사현장의 실태는 상부에서의 통제가 조직하부에 제대로 미치지 못하는 것을 여실히 보여준다.²⁰⁾ 그리고 북한내부에 반체제집단이 존재한다는 주장과 함께 적지 않은 증거들도 있다. (1992년의 4.25 군부 쿠데타 음모 및 안중호 부총참모장을 포함한 40여명의 군장교 처형사건 등) 따라서 체제 불만 세력들을 조직화 시킬 수 있는 여건과 계기가 조성되고, 메카니즘만 주어진다면 개혁추진 사회세력의 성장 가능성은 충분히 있다.

구소련 및 동구의 예를 볼때, 전문관료형의 기술적 지식인들에 대한 정치적 충원은 활발했으나, 창조적 지식인의 범주에 속하는 작가, 예술가 등은 정치권력의 중핵기구에 거의 대표되지 않았고, 학계출신 또한 극히 희소했었다. 따라서 창조적 지식인과 정치권력간의 접합도는 무척 낮았었고, 이들 속에 반체제적 아웃사이드의 서식 가능성이 컸었다.²¹⁾ 이런 관점에서 봤을때 아직 구체적으로 알려진 표증들이 충분하지는 않지만 북한의 경우도 예외일 수는 없을 것이다. 지식인들의 체제 비판적 소리는 흔히 청년문화를 자극하게 되는데, 1990년에 있었던 김책공대 학생들의 ‘김정일 경제정책 비판 대자보 사건’이나, 같은해 5.1절에 원산에서 있었던 ‘김부자 초상화 훼손 및 反金 뼈라 살포사건’ 등은 그 좋은 예라고 볼 수 있다.

조르단(Zbigniew A. Jordan)의 폴란드 청년문화 분석에 따르면, 1964년 당시 청소년 연령집단과 여타 연령집단 간에는 격심한 문화적 격차가 있었는데, 이들은 옷차림, 머리 스타일, 음악취향, 성행위, 퇴폐문학 등에 있어 서구의 ‘성난 젊은이’(angry young man)과 매우 친화성이 깊었다는 것이다. 조르단은 그 이유로서 이 청년들이 부르조아의 원규나 규범적 전통에서도, 마르크스 이념이나 실제 행태에서도 공히 설 자리를 찾지 못했기 때문이고, 이들은 세계를 부정하는

20) 1991년 11월의 평강역 폭발사건이나, 1996년 8월말에 있었던 나진-선봉 경제특구 도로공사에서 있었던 북한군 6군단 소속 군인 200여명의 폭동과 120명의 총살사건은 이런 맥락에서 일어날 수 있는 극단적인 예로 해석 될 수 있다.

21) 안병영, 『현대공산주의연구, 역사적 상황-이데올로기-체제변동』, 한길사, 1982, p.166.

이의론자(non-conformist)로서 '퇴거의 이데올로기'(ideology of withdrawal)를 표방하게 되었다고 설명한다.

이와같은 현상은 공산정권 치하의 동구권에서는 거의 보편적이었던 현상으로서 동구전문가들은 동구 청년문화의 이런 소외적 경향이 다음 세 가지 주요 源泉으로부터 비롯되었던 것이라고 주장한다. 첫째, 가족가치의 전통적 요인과 사적 생활영역에 대한 침투를 서슴지 않는 공산주의 이데올로기간의 긴장. 둘째, 사회적으로 공인된 목표성취 수단에 대한 접근에 있어서 개인간의 심한 편차. 셋째, 개인주의적 가치체계와 공산주의적 가치체계간의 갈등. 그런데 이 세 가지 요인들중 노동자의 이름으로 당내 지배를 강화하는 국가주의(statism)와 개인의 주체적 자유를 갈구하는 청년들의 생활의식간의 상충을 뜻하는 세번째 요인이 가장 크게 작용했고, 이는 청년들의 규범적 부정향성을 심화 시키고, 소외화를 자극했다는 것이다.²²⁾

과거 동구 공산사회의 이와 같은 예는 현재의 북한 청년문화를 이해 하는 데에 많은 도움을 줄 수 있을 것이다. 왜냐하면 上記 소외의 세가지 원천은 북한사회에도 거의 같은 형태로 존재하며, 그 결과의 표증들도 나타나고 있기 때문이다. 북한에서 이미 수년전부터 남한 및 서방의 대중가요들이 친숙한 청년들 사이에서는 비밀리에 불리워지기도 하고, 정치적, 이념적 이유보다는 사회적, 경제적 이유때문에 율납하는 사람들의 수가 최근 몇년간에 괄목할 만큼 늘어난 것은 좋은 예로 볼 수 있을 것이다.

코본스키(Andrzej Korbonski)의 연구결과, 동구 자유화의 배경조건이 지식인과 청년의 소외였던 것 처럼 북한사회의 변혁을 추진할 수 있는 원동력도 현재의 폐쇄적이고, 교조적인 사회정책으로부터 소외된 지식인과 청년들에서 찾아질 수 있을 것이다.

보다 구체적으로, 외부사정을 잘 알고 있는 소환 유학생들, '비통신'을 통해 남한사정을 알 수 있는 지배엘리트들(전체주민의 2~3%)과 국제회의 참석, 합작회사 및 관광사업 종사, 해외근로 등을 통하여 외부사정을 알고 있는 사람들 중에는 개혁, 개방에 동조할 수 있는 사람들이 상당히 있을 것이다.

따라서 이들이 조직화 되고, 더 나아가 이들의 운동이 북한주민 72%에 해당하는 동요 및 적대계층에 뿌리를 내릴 수 있는 여건이 조성되도록 대북정책을 수행해야 될 것이다.

3.2.3 2차사회영역의 확대

헨키스 (Elemér Hankiss)는 1980년대말의 헝가리에는 사회의 지배적 (공식적) 영역과는 다른 조직원리에 의해 통치되는 사회의 제2영역 즉, 일종의 "2차사회"가 존재한다고 전제했다. 헨키스에 따르면 1차, 2차 사회는 헝가리 국민들의 서로 다른 집단들을 의미하는 것이 아니라, 두 개의 다른 조직원리 셋트에 의해 각각 지배되는 사회적 존재의 두 차원을 의미하는 것이다. 그

22) 상게서, pp.169~170.

는 당시 헝가리의 1차사회와 2차사회를 확연히 구분지을 수 있는 2분법적인 변수들을 다음과 같이 제시했다.²³⁾

| 변 수 | 1 차 사 회 | 2 차 사 회 |
|--------------------|--|--|
| 동질성 대 분화와 통합 | 동질성, 확산성, 핵화 | 분화와 통합 |
| 수직적 조직 대 수평적 조직 | 수직적 조직 | 수평적 조직 |
| 하향 대 상향 | 권력과 영향력의 하향적 흐름 ; 관료적 지배 | 권력과 영향력의 상향적 흐름 ; 대표제도 |
| 國家化 대 非國家化 | 국가소유제의 압도 | 비국가소유제의 압도 |
| 중앙집권화 대 비중앙집권화 | 사회적 실재의 모든 영역에 걸친 총체적 중앙집권화 | 온건한 중앙집권화 ; 사회·경제적 행위자들의 점증되는 자율성 |
| 정치지배 대 사회·경제 지배 | 사회·경제적 요인들에 대한 정치적 의도와 이익의 압도. | 사회·경제적 요인들의 우위 |
| 理念 대 沒理念 | 공식 이념에 강하게 젖어 있음. | 비이념적 영역과 선택적 이념의 영역 |
| 가시성 대 비가시성 | 엘리트들이 다소간 분명한 전망을 가지고 있는 사회적 현실의 영역 ; “1차대중”(first public)에 의해 반영 된 영역. | 사회적 현실이 가시적이거나 부분적으 로만 가시적인 영역 ; “1차대중”에 의해 반영되지 않았거나 부분적으로 혹은 왜곡된 방법으로만 반영. |
| 수용성 대 비수용성 | 정통성이 있고, 이념적으로, 정치적 으로 받아들여진 영역. | 정통성이 분명하지 않거나 정통성이 없는 영역. |

헝가스에 따르면, 上記 “體系-異質”(system-foreign)의 조직원리는 경제생활뿐만 아니라, 공공 영역, 문화생활, 사회의식, 정치적·사회적 상호작용 분야에 나타난다는 것이다.²⁴⁾

후기공산사회를 설명하는 헝가스의 이와같은 변수들은 북한사회를 설명하는 데에도 원용될 수 있을 것이다. 즉, 탈북망명자들의 증언에 따르면, 북한주민들은 1차의식인 주체사상, 집단주의에 따라 사회주의 공동체 생활을 영위하고, 국가의 유일지도체계에 순종적이긴 하지만, 그 외에 2차의식이라 볼 수 있는 ‘자유주의’(개인주의), 온정주의(nepotism), 소시민적 성향 등을 일반화 된 가치정향으로 가지고 있다는 것이다. 그리고 주민들을 직접 지도·통제하는 일선 간부들은

23) Cf. Elemér Hankiss, The “Second Society”: Is there an alternative social model emerging in contemporary Hungary?, Social Research, Vol.55, Nos.1-2 (Spring/Summer 1988), pp.21~22.

24) “체계-이질”(system-foreign)의 개념에 대한 설명은 다음을 참조하시오. 상게서, pp.14~17.

주민들의 이러한 2차의식에 대해 방임하고 있다는 것이다. 특히, 최근에 와서 생활이 어려워지면서 공안사건이 아닌 경우에는 국가의 통제는 거의 방치되고 있다는 것이다. 남북한 신뢰구축을 위한 제 조치들은 필시 2차의식, 2차경제의 확장을 초래 할 것이다.

통일문제와 관련하여 사회세력에 대한 국가자율성과 국가능력의 면에서는 북한이 더 강하다고 평가 할 수 있을 것이다. 그러나 사회적 취약성으로 인하여 선택의 폭은 북한이 훨씬 더 약하다고 볼 수 있다.

4. 다차원적 손실보상전략

본 장에서는 남북기본합의서와 부속합의서를 채택하기위한 협상과정에서 부각되었던 주요 현안들을 신뢰구축조치들과 관련하여 협상손익을 평가한 뒤에 이를 단계별, 영역교차(cross-section) 방식을 통해 손실보상점을 다차원적으로 규명하고자 한다.

4.1 현안별 손익계산

4.1.1 정치적 현안

[項目別 有·不利 판단]

| 외국과의 기체결 조약의 폐기 및 수정 | | | |
|----------------------|--------------------------|------------------------------|-----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·대북 협상력 강화 ·대내 설득력 강화 | ·주한미군 철수 여건 조성 ·대북 방어력 약화 | × × |
| 북한 | ·주한미군 철수 유도 | ·남북한 직접 대립에 의한 긴장 고조 가능 | ○ |

이 현안은 한·미상호방위조약을 폐기 내지 수정시키는 데에 주요 목적이 있기때문에 한국의 위신문제에만 그치지 않고, 방위정책의 근본적인 수정을 의미하는 문제이다. 북한이 평화공존과 신뢰구축을 추구한다면 한·미상호방위조약은 수정될 수 있을 것이다. 따라서 한국의 유·불리 정도는 북한의 태도에 달렸다.

| 정전체제의 전환(1): 미-북 평화협정체결 | | | |
|-------------------------|----------------------|-------------------------------|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | | ·한국정부의 위상 약화 ·주한미군 주둔명분 약화 | ×× |
| 북한 | ·주한미군 주둔명분 약화, 철수 유도 | | ○○ |

이 문제는 일견 법률상의 문제 즉, 전쟁종식의 문제, 당사자 문제로 인식 될 수 있다. 그러나 실제로는 북한이 이 문제를 통해 주한미군 철수를 유도하겠다는 것이다. 만약, 북한이 평화공존을 추구한다면 주한미군은 장애가 되지 않는다.

| 정전체제의 전환(2): 남북한간 평화협정체결 | | | |
|--------------------------|--|---|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·한국정부의 위신 확보 ·형식적 평화체제 구축 ·대안 제시 | ·기본합의서 및 부속합의서 등 기존의 성과를 무용화 ·한국의 당사자성을 북한에 설득하는데 장시간이 요구 됨. | × |
| 북한 | ·형식적 평화체제 구축후 주한미군 철수 유도 | ·한국정부를 미제의 괴뢰로 매도하기 위한 선전목적 약화 ·기본합의서 및 부속합의서 등 기존의 성과를 무용화 | × |

북한의 요구에 대한 맞대응이라는 측면외에 별 의의가 없다. 김영삼 정부는 1994년부터 이 안을 진지하게 고려해 오다가 최근에는 4자회담을 통해 실현 시키려 하고 있다. 그러나 이 안을 채택할 경우, 평화협정이 이미 채택한 남북기본합의서와 부속합의서를 무용지물로 만들 수 있고, 이를 피하자면 평화협정은 위임사항만 나열하는 선언적 합의서가 될 것이다.

| 정전체제의 전환(3): 기본합의서 실천성 확보후 정전협정 대체 | | | |
|------------------------------------|--|--|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·대안제시 및 한국정부의 위신 확보 ·평화체제의 주체적 건설 ·기본합의서의 실천성 조기 확보 ·평화체제의 제도적 완결 | ·과도기의 기능적 공백 | ○○ |
| 북한 | ·평화체제의 주체적 건설 ·기본합의서의 실천성 조기 확보 ·평화체제의 제도적 완결 | ·과도기의 기능적 공백 ·별도의 주한미군 철수계획 합의가 없을 경우 미군의 계속 주둔을 인정하는 것임. ·한국정부를 “미제의 괴뢰”로 매도할 수 있는 논리 약화. | ○ |

미·북한 외교관계가 정상화 되거나, 주한미군 철수계획이 정해지면서 주한미군문제에 대한 북한의 인식이 달라지면, 이 안은 실현 될 수 있을 것이다.

| 보안법 철폐문제 | | | |
|----------|--|----------------------|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·북한에 대해서도 동일조치 요구 ·북한내 빈혁신력 성장 가능성 증대 | ·한국내 친북세력에 대한 통제력 약화 | × |
| 북한 | ·통일전선전략 제약요인 제거 ·남한내 제아·친북세력 활성화 | ·내부통제력 약화 | × |

이 안은 상대측에 대한 대응카드 제시 외에는 의미가 없다. 유·불리는 각 체제의 민주화 정도와 사회세력을 통제할 수 있는 능력에 달려있다.

4.1.2 경제적 현안

| 경제특구 투자확대 | | | |
|-----------|---|---|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·경제적 배후지역 확보 ·북한과의 유기적 연계관계 형성으로 협상집 다양화 ·우호적 태도 교환 | ·관계 악화시 투자자원이 불모가 될 수 있음. | ○ |
| 북한 | ·경제 활성화 ·후기공산사회의 제 위기들을 극복할 경우 체제 강화 ·협상집 및 불모 확보 | ·자본주의 영향 침투, 2차사회영역 확대. ·후기공산사회의 제 위기들을 극복하지 못할 경우, 체제위기 도래. ·외부 제제 대상 제공 | ○○ |

| 관광단지 공동개발 | | | |
|-----------|---|--|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·새로운 투자대상 확보 ·우호적 태도 교환 ·경제적 이익 ·북한의 사회·경제적 개혁, 개방 촉진 | ·경제적 실리없이 일방적 투자가 될 가능성 | ○ |
| 북한 | ·경제적 이익 ·우호적 의사 교환 ·후기공산사회의 제 위기들을 극복할 경우 체제 강화 ·협상집 및 불모 확보 | ·자본주의 영향 침투, 2차사회영역 확대 ·후기공산사회의 제 위기들을 극복하지 못할 경우, 체제위기 도래. ·외부 제제 대상 제공 | ○ |

| 과학·기술교류 및 기술인력 공동양성 | | | |
|---------------------|--|--|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·우호적 태도 교환 ·기술적 연계관계 형성으로 협상칩 및 제제수단 확보 | ·경제적 실리없이 일방적 투자가 될 가능성 | ○ |
| 북한 | ·우호적 태도 교환 ·과학·기술 발전 | ·엘리트들의 2차의식 확대 ·2차사회영역 확대 ·기술적 연계관계 형성으로 협상칩 및 제제수단 제공 | ○ |

| 자원 공동개발 | | | |
|---------|--|-------------------------------|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·부족자원 확보 ·자본 및 기술적 연계관계로 협상칩 및 제제수단 확보 ·우호적 태도 교환 | ·투자자본 및 자원공급체계가 불모로 될 수 있음. | ○ |
| 북한 | ·부족자원 확보 ·남한의 투자자본 및 자원공급체계를 불모로 잡을 수 있음. ·우호적 태도 교환 | ·자본 및 기술적 연계관계로 협상칩 및 제제수단 제공 | ○ |

上記 현안들은 남북한 모두 실현하기를 원하므로 이행 될 가능성이 매우 높다. 이 문제들에 대한 한국의 대북 우위가 확실하므로 한국의 의지가 부과 될 수 있는 가능성이 그 어떤 영역보다 크다. 따라서 한국은 다른 영역에서의 협상성공을 위해 이 영역에서 많은 협상칩을 개발할 수 있을 것이다. 예를 들어, 북한이 다른 영역에서 바람직한 조치를 취할 때, 한국은 경제영역에서 양보를 할 수 있을 것이다.

그러나 한국정부는 사기업들이 비용 대 효과 비율 (cost-benefit ratio)에 기초한 경제적 합리성에 따라 이 문제들을 담당하도록 위임해야 된다. 이 경제적 합리성은 북한이 보상을 받을만한 '우호적 태도'(friendly posture)를 취했을 때에만 유보 될 수 있을 것이다. 이러한 원칙을 고수하는 것은 신뢰구축에 필요한 북한의 우호적 태도를 유도하기 위한 협상론의 차원에서만 필요한 것이 아니라, 통일후 경제적 혼란도 최소화 시키고, 통일비용도 줄일 수 있기때문이다.

4.1.3 사회·문화적 현안

| 대중매체 허용 | | | |
|---------|---|--------------------|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·북한체제변동의 결정적 계기 제공 ·한국내 친북세력 약화 ·양측의 문화적 이질감 감소 | | ○○ |
| 북한 | ·양측의 문화적 이질감 감소 | ·2차의식의 확대로 사회통제 곤란 | ×× |

| 이산가족 재회 | | | |
|---------|--------------------|--------------------------------------|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·북한체제변동의 중요한 단초 제공 | ·경제적 손실 | ○ |
| 북한 | ·경제적 이득 | ·2차의식, 2차경제 등, 2차사회영역 확대로 사회통제 곤란 | × |

| 에·체능 및 학술행사 교류 | | | |
|----------------|---|--------------------|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·우호적 태도 교환 ·양측의 문화적 이질감 감소, 균형발전 | ·경제적 손실 | ○ |
| 북한 | ·우호적 태도 교환 ·양측의 문화적 이질감 감소, 균형발 진 | ·2차의식의 확대로 사회통제 곤란 | × |

| 종교행사 교류 | | | |
|---------|---|---------------------------|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·우호적 태도 교환 ·북한내 비공산화 영역 (2차사회의 한 부분) 확대 | ·경제적 손실 | ○ |
| 북한 | ·우호적 태도 교환 ·대외적 선전효과 | ·2차의식 확대 ·종교세력의 신장 가능성 | ×× |

사회·문화적 신뢰구축조치들은, 앞장에서 분석된 바와같이, 북한사회의 취약성때문에 북한당국으로서는 받아들이기 힘들다. 한국의 언론매체를 북한주민들에게 개방하면 북한주민들의 사회의식은 급격히 변할 것이다. 그 뿐만 아니라, 이산가족의 재회 내지 재결합과 그들의 자유로

은 거주는 북한내 동요계층과 적대계층을 음지에서 양지로 끌어내고, 그들로 하여금 중요한 사회적 비중을 차지하게 할 것이다.

사회·문화영역에서 한국은 북한을 바람직한 통일의 동반자로 유도하기 위한 많은협상칩을 개발할 수 있을 것이다. 그런데 북한과 협상을 하는데 있어서 다른 영역에서의 보상을 동반한 심리적, 우회적 접근을 시도 할 필요가 있다. 이 영역에서의 대북협상에서 한국정부가 개발, 제시할 수 있는 협상칩의 다양성과 대북 설득력은 한국의 민주주의의 공고화 정도와 정부의 사회관리능력에 달려있다.²⁵⁾

4.1.4 군사적 현안

| 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제 | | | |
|-------------------------|--|---|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | · 기습공격력 약화 · 투명성 증대 | · 부대규모가 주로 사단급으로 구성 · T/S 훈련에 대한 통제주장 가능 | ○ |
| 북한 | · 부대가 여단급으로 구성 · 유류부족으로 대규모훈련이 곤란 · T/S 훈련 통제 가능 | · 기습공격력 약화로 군사력 우위 상실 가능 | ○ |

| DMZ의 평화적 이용 | | | |
|-------------|---|---|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | · 우호적 태도 교환 · 진정한 완충지대화 | · 대전차 방벽 및 장애물 철거주장 가능 · DMZ관련 협상 이용, 북한의 대미 직접 접촉 | ○ |
| 북한 | · 평화의지 대내외 선전 · 대전차 방벽, 장애물 철거 주장 · 정전협상 이용, 대미 직접접촉 가능 | · DMZ내의 시설 철거비용 부담 · 완충지대화로 기습능력 저하 | ○ |

25) 민주주의의 공고화문제는 또 다른 연구주제이므로 여기서는 詳論하지 않겠다. 그러나 시민권의 규범과 원칙이 다수 시민들에 의해 그 가치를 인정받고 지속적으로 실행될 경우에 이론적으로 민주주의체제는 공고화되었다고 말할 수 있다. 양동훈, “제3세계의 민주화과정 : 개념화의 문제” 한국정치학회보, 28집 1호, 1994, pp.456~455.

그런데 헌팅톤은 통치자들이 선거의 결과로 권력을 포기할 때 민주주의는 현실화 되고, 권력순환이 주요 정치적 집단들에 의하여 두번 이루어지면 민주주의체제는 공고화 될 수 있다고 주장한다. S. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: Univ. of Oklahoma Press, 1991), p.267.

| 군인사 교류 | | | |
|--------|--|---|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·적대감 및 불신 해소 (우호적 태도교환) ·북한의 투명성 증대 | ·제야, 친북인사 교류와 연계 주장 | ○ |
| 북한 | ·제야, 친북세력과의 교류 주장가능 ·적대감 및 불신 해소 (우호적 태도 교환) ·남한의 투명성 증대 | ·북한의 실상 공개가능 ·북한의 군사력에 대한 투명성 증대로 군사적 우위 상실 가능 | × |

| 정보교환 | | | |
|------|--------------------------------|---|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·북한의 투명성 증대 ·검증수단에 대한 주장 가능 | ·미군정보 요구 ·신무기 도입정보 요구 | ○ |
| 북한 | ·미군정보 요구 ·신무기 도입정보 요구 | ·한국측의 검증수단 요구 ·군사력에 대한 투명성 증가로 북한의 전력 노출 | × |

| 검증문제 | | | |
|------|--|--|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·신뢰구축조치의 완성 ·부수효과 획득 : 군비통제, 현장검증, 상주감시를 통해 북한전력에 대한 복합적 검증 | | ○○ |
| 북한 | ·신뢰구축조치의 완성 ·부수효과 획득 : 군비통제, 현장검증, 상주감시를 통해 북한전력에 대한 복합적 검증 ·군축과 검증 연계 | ·감시에 의한 군사적 우위 감소 ·북한군 전력 노출 ·북한사회 개방 촉진 | × |

| 직통전화 설치 및 운영 | | | |
|--------------|--|-------------------------------|----|
| | 유 리 | 불 리 | 종합 |
| 한국 | ·우발적 무력충돌 및 상승 방지 ·여러회선의 인라채널 설치시 북한의 일방적 단절 곤란 | | ○ |
| 북한 | ·우발적 무력충돌 및 방지 | ·여러회선의 인라채널 설치시 북한의 일방적 단절 곤란 | ○ |

| 군사분계선 일대 무력증강 금지 | | | | | |
|------------------|----------------------------|---|---|---|----|
| | 유 | 리 | 불 | 리 | 종합 |
| 한국 | | | ·서울이 분계선에 근접하여 북한의 기습공격 용이 ·원칙만의 합의는 북한이 정치선전에 이용 가능 | | ×× |
| 북한 | ·휴전선 돌파 용이 ·정치선전상의 이용가치 | | | | ○ |

| 상대방에 대한 정찰활동 금지 | | | | | |
|-----------------|---------------------------|---|---------------------------------------|---|----|
| | 유 | 리 | 불 | 리 | 종합 |
| 한국 | | | ·북한의 기습공격능력 향상 ·검증의 주요수단 포기로 해석 가능 | | ×× |
| 북한 | ·기습공격력 향상 ·주한미군의 역할 감소 | | | | ○○ |

| 영해·영공 봉쇄 금지 | | | | | |
|-------------|----------------------------------|---|-------------------------------------|---|----|
| | 유 | 리 | 불 | 리 | 종합 |
| 한국 | | | ·대북 국제제재시 참여 불가 ·대북 제재방안중 하나를 상실 | | × |
| 북한 | ·수송로의 안전 확보 ·대북 국제제재시 한국참여 봉쇄 | | | | ○○ |

| 수도권 안전보장 | | | | | |
|----------|---|---|-----------------|---|----|
| | 유 | 리 | 불 | 리 | 종합 |
| 한국 | ·서울의 분계선 근접 약점 극복 ·서울 저남 스킨드 미사일 위협 감소 | | ·검증수단의 뒷받침 필요 | | ○○ |
| 북한 | | | ·한국에 대한 위협수단 상실 | | ×× |

(○ : 有利, ○○ : 매우 有利, × : 不利, ×× : 매우 不利)

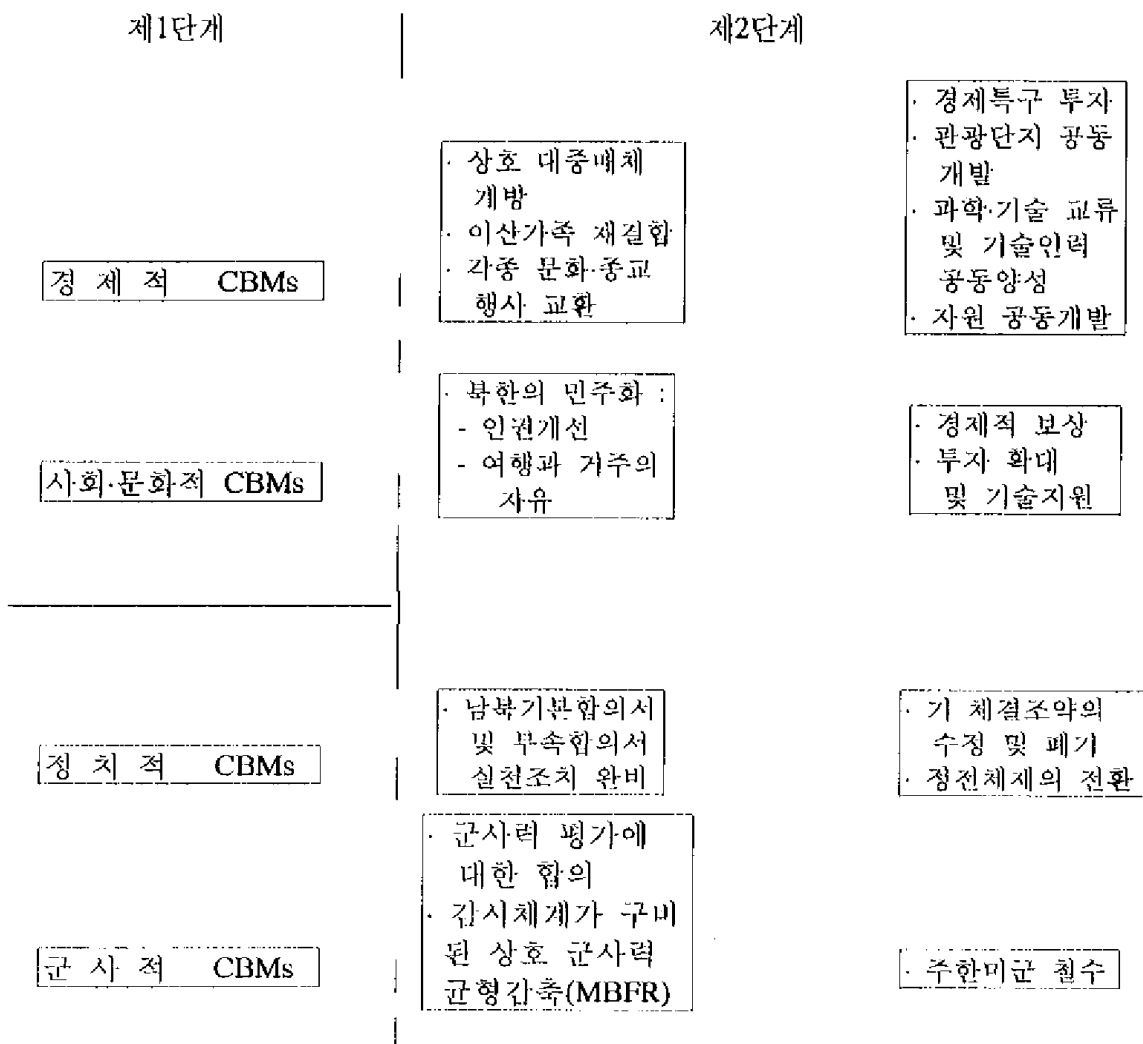
上記 손익평가에의하면, 군사적 신뢰구축조치들의 주요 현안들에서 남북한 모두 유리하다. 상기 유·불리 평가는 현재의 긴장상황을 전제하고 있는 것이지만, 남북한이 진정으로 상호 신뢰구축을 원하고, 공동이익을 추구한다면 불리한 것으로 평가되는 다른 현안들에서도 유리한 점을 많이 찾을 수 있다.

이러한 객관적 가능성에도 불구하고 군사적 신뢰구축조치들이 가까운 장래에 실현되기 힘든 것은 군사적 현안들이 零合的 시각에 따라 다루어 지기 때문이다. 지난 반세기 가까이 구축되어 온 '군사적 장치' (military apparatus)는 북한에서뿐만 아니라, 남한에서도 이러한 시각을 변화 시키는 데에 중요한 제어역할을 하고 있다. 북한당국은 신뢰구축조치들을 '적화통일'이 생존전략인 자신들의 체제를 약화시킨다고 인식하고 있다. 한국에서도 신뢰를 구축하기 위해 정부가 일방적인 조치를 취하는 것에 보수세력들이 제동을 걸고 있다. 이런 의미에서 남북한 신뢰구축의 장애들은 남북한 관계에만 존재하는 것이 아니라 남북한 내부에도 존재한다.

4.2 손실보상점 모색

영역교차를 통한 손실보상전략

한국의 민주주의 공고화
북한의 통일전선전략 포기



제1단계 :

한국의 민주주의가 공고화 되고, 북한이 통일전선전략을 실질적으로 포기 할 때까지 신뢰구축조치들의 중요한 결과를 기대하는 것은 불가능 할 것이다. 제1단계에서는 형식적 신뢰구축조치들만이 가능할 것이다. 따라서 이 단계에서는 운영원칙을 정하는 것이 중요하다. 양측은 경제적, 사회·문화적 신뢰구축조치들에 우선 치중해야 될 것이다. 물론, 북한당국은 사회적 취약성때문에 사회·문화적 신뢰구축조치들에 대해 소극적일 것이다. 그런데 전술한 바와같이 경제적 신뢰구축을 비용 대 효과 비율에 기초한 경제적 합리성에 따라 협상을 운영하면서, 북한이 사회·문화적 신뢰구축조치들에 대해 양보를 하면 이 ‘경제적 합리성의 원칙’을 유보함으로써 북한에게 동기부여를 할 수 있을 것이다. 따라서 이 분야에서 많은 협상칩들을 개발해야 된다.

그러나 1단계에서도 한국은 북한에게 정치적 신뢰구축조치들의 손실보상점을 제시 할 수 있을 것이다. 예를 들어, 구체적 평가기준을 제시하면서 “한반도에서 평화상태가 공고해지면 외국과의 기 체결 조약도 수정될 수 있다”. “남북기본합의서와 부속합의서의 실천조치가 완전히 구비되면, 정전협정을 이들로 대체 할 수 있다”. “한국의 보안법은 구체적 평가기준에따라 북한이 통일전선전략을 포기하고, 북한내에도 동일한 조치를 취할 경우에는 수정내지 철폐될 수 있다”.

제2단계 :

한국의 경우는 시나이案(Sinai Plan)이나, 유럽안보협력회의(CSCE)와는 달리 신뢰구축후, 군비감축을 하는 수순을 밟기는 힘들 것이다. 북한이 군축을 신뢰구축의 한 조치로 인식하는 한, 신뢰구축조치들과 기본적인 군축은 동시에 이루어 질 수 밖에 없을 것이다.

제2단계에서 한국은 남북한이 군사력에 대한 정확한 산정에 동의한후, 상호균형감축(MBFR)이 이루어 지면 주한미군을 철수시킨다는 제안을 할 수 있을 것이다. 한국은 또한 대북 자본·기술투자를 확대하는 방법으로 북한에게 손실보상을 함으로써 북한의 민주화를 고무시킬 수 있을 것이다.

남북한은 각 영역에서 損益均衡點을 찾으려 하지말고, 영역을 교차하면서 최종적인 손익균형점을 찾으려 해야 된다. 이는 일괄거래 협상방식 (package dealing)과는 다른 개념이다. 일괄거래 방식은 이미 제시된 협상안들을 유리한 것과 불리한 것을 묶어서 거래하는 것이지만, 영역교차 방식을 통한 손익균형점 산정 방식은 多次元順次方式이므로 시간과 공간개념이 더 가미된 접근 방식이다. 현재 채택되어 있는 부속합의서와 관련 분과위원회, 공동위원회들의 운영양식은 화해, 불가침, 교류·협력 등, 각 분야별로 협상을 하게 되어 있어서 각 부문에서의 일괄거래는 할 수 있을 지 모르지만, 다차원순차협상방식을 하기는 어렵다. 이는 협상정책의 차원에서 이루어져야 되는 문제이지, 협상테이블에서의 기술적인 문제가 결코 아니다.

그런데 이를 위해서는 협상운영체계가 효율적으로 운영 될 수 있어야 되고, 단호한 유연성

(firm flexibility)을 기조로 한 일관성 있는 대북정책이 수립되어야 한다. 그리고 진정 신뢰구축을 원한다면 상대측의 약한부분은 회피하는 우회적 접근을 택해야 된다.

5. 결론 및 정책건의

5.1 결론

신뢰구축조치들 (CBMs)에 대한 일반적인 개념을 한국에 그대로 적용할 수는 없다. 한국의 경우 신뢰구축조치들의 최종목표는 평화공존에 있는 것이 아니라 민족통일에 있기때문이다. 신뢰구축조치들과 통일간의 상관관계는 남북한이 원하는 통일의 형태에 따라 달랐다. 만약 통일의 형태로 느슨한 국가연합을 남북한이 원한다면 신뢰구축조치들은 이 목적에 부합되고, 상호 보완관계가 형성 될 것이다. 그러나 남북한이 과도기 없이 극적인 현상타파에 의한 통일을 추구한다면, 그들의 통일정책은 신뢰구축조치들에 심각한 장애가 될 것이다.

이런 의미에서 한국도 북한에게 흡수통일에 대한 우려를 불식시켜 줘야 되겠지만, 북한은 적화통일정책을 포기했다는 것을 보여주는 일련의 실질적 조치들을 취해야 된다. 기본합의서와 부속합의서가 채택되었음에도 불구하고 상호 불신과 의심이 여전히 남아 있는 것은 이런 신뢰구축의 기본적인 전제조건이 이루어 지지 않았기때문이다.

대내적 민주화는 이런 목적에서 필요하다. 대내적 민주화는 남북한 각측을 바람직한 민족통일상으로 수렴시킬뿐만 아니라, 정책결정자들로 하여금 자신감을 갖게 함으로써 통일정책에 역동성을 불어 넣을 수 있다. 이런 관점에서 북한의 정치변동과정에서 개혁추진세력이 자연스럽게 등장하는 것이 바람직한데, 한국은 그들이 조직화 되고, 그들의 개혁운동이 북한주민의 약 72%에 해당되는 동요 및 적대 계층에 뿌리내릴 수 있는 유리한 환경이 조성되도록 대북정책을 추진해야 될 것이다.

북한과의 협상에서 '체적과 당근정책'을 쓰는 것도 필요하겠지만, 한국이 북한에게 사용할 수 있는 협상의 지렛대나 제제수단이 충분하지 않은 현실을 고려할때, 북한이 제일 중요시 하는 '무기' 즉, '민중'을 체제내에 수용하여 대북정책의 주요 수단으로 삼는 것이 가장 장기적이고, 안정적인 정책대안이 될 수 있을 것이다.

또한 제야 통일운동가들도 급진적인 일부 운동가들을 제외하고는 과거와 같은 원초적인 구호성의 통일안 제시 보다는 제도권에 진입하여 자기들의 주장이 정책화 되도록 노력하고 있으므로 한국정부의 제야 통일운동세력에 대한 통제력은 현저하 신장 되었다고 볼 수 있다.

볼프강 뫼젠(Wolfgang Mommsen)이 1960, 70년대 독일의 민족적 통일성의 像을 '민족적 자기동일성의 문제는 사라지고 실용적 자기이해가 자리를 잡았다'고 묘사하며 제시했던 네 가지 이유들 즉, 과거에 대한 문제의식 결여와 자기위치에 대한 비역사적 규정, 뿌리 깊은 반공주의적

태도와 보호국인 미국의 가치와 교호형식 그리고 스스로 이룩한 경제성과에 대한 자의식적 요소는 오늘날 한국의 민족적 통일성의 상을 설명하는 데에도 시사하는 바가 크다고 생각한다.²⁶⁾ 한국이 대북정책을 취하는데 있어서 현재의 대북 우위를 신뢰구축과 북한을 바람직한 방향으로 유도하기 위한 수단으로 구체화 시키는 것은 절대적으로 필요하다. 그러나 그것이 감상적인 자만심이 되어서는 결코 목적을 이룰 수 없을 것이다. 이런 전제하에 한국이 당면한 현안들에 대해 정부가 취해야 될 정책적 대안들을 다음과 같이 제안 한다.

5.2 정책건의

5.2.1 재야 통일운동가들에 대한 정책

정부는 재야 통일운동가들을 체제내에 포용하여 한국사회의 방위력을 강화시키고, 북한사회의 민주화에 역동성을 부여하기 위해 이들을 설득, 유도하는 정책이 필요하다.

먼저, 다음과 같은 설득논리가 개발 되어야 할 것이다. 즉, 분단한국의 역사적 경험에 비추어 민중주체의 이상사회 구성논리로 분단구조를 극복한다는 것은 실현성을 획득하기가 힘들다. 수 없이 많은 통일방안들이 이미 제시 되었으나 결실을 거두지 못했던 것은 그 案들이 정책결정으로 전환(conversion)되기 위한 필수조건인 구체성과 지지의 강도, 효과적 전달방법이 부족했기 때문이다. 따라서 민중통일론이 정책화 될 수 있는 방안들이 모색되어야 하고, 그러기 위해서는 그 案들이 보다 더 세련화 되어야 할 것이다. 아울러 통일의 당사자로서 북한이 갖고 있는 변혁의 당위성을 실증적, 이론적으로 지적하고, 변혁의 역동성을 민중통일론자들이 제공해야 될 것이다.

남북기본합의서와 부속합의서들의 실현을 앞두고 있고, 민간차원에서의 교류는 이미 상당히 진척되어 있는 현단계에서 한국정부도 과거와 같이 북한을 彼岸의 경계대상으로만 생각하는 소극적인 자세를 취해서는 안될 것이다. 북한 정치체제의 민주화를 통해 혁명이념에 기초한 공격적 대남정책을 순화시키고, 북한사회의 민주화를 통해 독재권력의 주민동원력을 약화시킴으로써 전쟁도발 가능성을 억제하고, 폐쇄적 자급자족 경제체제를 세계 자유시장 경제체도에 교차시킴으로써 북한사회 내부에 민주화 촉진요인은 유입시키는 적극적인 정책이 필요하다.

당면 현안인 북한의 핵투명성이 보장되면 남북한 관계는 다차원적으로 전개될 것이다. 그 단계에서는 민간차원에서의 접촉·교류가 활발해 질 것인데, 지금과 같이 한국내 민간단체들을 정부가 법률상의 인·허가제도만으로 통제하기는 대단히 어려워 질 것이다. 따라서 재야 통일문제 관련 단체들을 제도권내에 수용할 수 있는 장치를 마련해야 될 것이다.

그 뿐만 아니라 노태우정부이래 한국의 통일방안의 근간이 되고 있는 ‘한민족 공동체 통일방

26) 유르젠 하버마스, “독일통일과 마르크화 민족주의”, 『사회와 사상』, 한길사, 1990년 6월, p.109.

안'도 이제는 그 실천성을 구체적으로 검토해야 될 것이다. 완전통일의 중간단계에 설정해 놓고있는 남북한 同數의 의사결정기구들 (남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회 등)에서 합의를 보지 못할 경우나, 결정사항들에 대한 履行與否 심사 등에서 凡民族的 權威를 반드시 필요로 할 것이다. 그 단계에서 '內的合意'를 쉽게 만들어 낼 수 있는 북한에 효과적으로 대응하기 위해서는 한국정부가 재야세력들을 체제내에 수용하여 적극적으로 포용해야 될 것이다. 그렇지 못할 경우 이들을 이용하려는 북한의 노력은 더욱 거세질 것이고, 이는 필연적으로 통일을 향한 남북한관계 발전에 걸림돌로 계속 작용할 것이다.

현재 운용되고 있는 '민주평화통일자문회의'를 명실상부한 기구가 되도록 재야세력에게 문호를 개방하고, 활성화 시키는 것이 현실성 있는 대안이 될 수 있을 것이다. 지난 1995년 8월 30일에 출범한 제7기 평통자문회의의 경우, 기초·광역 자치단체 의회의원으로 구성된 지역대표 5,327명, 직능대표 6,102명, 57국가에 걸친 해외지역 자문위원 1,785명으로 구성되어 있는 방대한 조직이다.²⁷⁾ 이 단체가 범민족적 권위를 갖춘 조직이 되기 위해서는 직능대표와 해외대표에 통일운동가들을 적극적으로 영입할 필요가 있다. 그리고 이 기구를 북한이 주장하는 민간단체의 교류나, 범민족회의에 적극 활용할 필요가 있다.

5.2.2 대북 협상력 제고를 위한 정책

현단계에서 대북협상력을 신장시키기 위해서는 한국이 안고있는 다음의 문제점들이 극복되어야 한다. 첫째, 한국의 인사제도상 자주 교체 될 수밖에 없는 협상대표들의 경험부족. 둘째, 정권교체와 장기적 플랜의 부재에서 비롯되는 협상목표와 전략의 불명확성. 셋째, 협상과정보다 극적인 효과를 선호하는 협상종사자들의 영웅주의적 태도. 넷째, 협상주체에 대한 미숙과 과도한 책임감에서 비롯되는 협상장에서의 주도권 상실. 이러한 문제점들이 극복되기 위해서는 먼저, 국가적 차원에서의 확고한 지도력과 지원이 있어야 되고, 협상통로가 통합되도록 해야 된다. 그리고 협상대표단에 보다 큰 자율성을 부여하고, 불필요한 부담이나 제약을 자우지 말아야 된다. 협상실무자들의 잦은 교체를 지양하고, 예비인력을 충분히 확보하여 체계적인 교육을 통해 협상가의 전문성을 확보해야 된다. 협상실무자들은 협상전술 및 기법을 풍부히 개발하여 협상진행시 주도권을 장악해야 된다. 협상력을 강화시키기 위해서는 공개성과 비밀성을 조화시키고, 협상공간을 확보하고 계산된 모호성을 구사할 필요가 있다. 아울러 협상효과를 극대화시키기 위해서는 인내와 단호함이 요구되며, 비공식적인 탐색과 외적상황 전개를 협상에 연계시킬 필요가 있다. 그러나 신뢰구축조치들을 마련하기 위한 협상에서는 화해전략 (문제해결전략)이 주로 구사 되기때문에 많은 대북 설득논리들이 개발 되어야 한다.

27) 1996년 10월 1일 현재 총 구성원은 13,214명이고, 그중에는 1,933명의 여성대표들이 있다.

5.2.3 정전체제 전환문제에 대한 설득논리

5.2.3.1 對北 설득논리

현 정전체제의 파국상태는 군정위 수석대표에 한국장성이 임명된 것에 대해 북한이 이를 인정할 수 없다며 군사정전위원회에 不參하면서 시작되었다. 그리고 북한은 차후 설립될 군사공동위원회에서 군정위 기능을 흡수해야 된다고 주장하기도 했다. 북한은 정전체제의 붕괴를 기정사실화 시키려 노력하고 있고, 한국도 어느정도는 이에 동조하고 있다. 그러나 이 문제에 내포된 다음 사항들에 대해 한국으로서는 반드시 짚고 넘어가야 될 필요가 있다.

(1) 韓側 首席代表 不認定에 대한 論駁 및 說得

조약당사자에 대한 비엔나 협정 제1조상의 정의, 한국이 정전협정 체결을 지지한다는 1953년 7월 11일자 한·미 공동성명, 정전협정 체결과정에서 대한민국 정부가 조약당사자로서 지켜야 할 義務履行保障에 대한 공산측의 요구 등은 정전협정 체결당사자로서의 한국정부의 法的 權能을 의심할 수 없게 한다. 또한, 1953년 12월 20일부터 한국대표가 어떤 형태로든 군정위 활동에 참여해 온 것은 기정사실(fait accompli)이다. 그 뿐만 아니라 정전협정 제2조 20항에 의하면 군사정전위원회 10명의 고급장교 중 5명은 국제연합 총사령관이 임명하게 되어 있다. 이와 같이 정전협정에 명시된 국제연합 총사령관의 고유한 임명권에 따라 정전협정 당사국인 한국측 장성을 1964년 6월 16일부터 次席代表로 참석시켜 왔던 것 또한 기정사실이다.

그런데 한국장성이 차석대표로 참석하는 것은 문제가 안되고, 수석대표로 참석하는 것은 문제가 된다는 것은 극히 편협하고, 비민족적이며, 비논리적인 사고임을 북한측에 지적해야 될 것이다.

(2) 停戰委 不參 및 일방적 파기에 대한 抗議

남북기본합의서 제5조에 의하면, 남북한은 “평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수”해야 된다. 그런데 현 남북한 관계가 정전상태를 대체할 만큼 鞏固한 평화상태에 도달했다고 남북한이 공히 인정한 바가 없다.

또한, 정전협정 제5조 62항에 따르면 “정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 接受하는 수정 및 증보 또는 쌍방이 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다”라고 규정되어 있는데, 현재 정전협정은 그 어떠한 규정에 의해서도 명확히 교체된 적이 없다.

정전협정 제2조 31항에 따르면 군정위의 휴회는 쌍방 수석위원의 합의하에 7일 이내의 기간 동안만 가능하며, 어느 일방의 수석위원이 24시간 以前에 통고하면 休會는 끝나게 되어 있다. 이와 같이 정전협정에 군정위 휴회에 대한 명백한 규정이 있는데, 북한이 현재와 같이 군정위 회의에 無限定 불참하는 것은 이 조항에 대한 具體的인 違反이다. 따라서 북측의 군정위 불참

은 남북 기본합의서 제5조, 정전협정 제2조 31항 및 제5조 62항에 대한 명백한 위반인 동시에 그간 진행되어 온 남북한 관계개선의 기본정신에 違背되는 행위이다.

(3) 軍停委 기능의 군사공동위원회 吸收主張에 대한 反駁

군정위의 전반적인 任務는 정전협정의 실시에 대한 감독과 모든 정전협정 위반사건에 대해 협의, 처리하는 것이다.(정협 제2조 24항). 이러한 전반적인 임무의 한 一邊으로 군정위는 비무장지대와 한강하구에 관한 각 규정의 집행을 감독하고, 공동감시소조의 사업을 지도하며(정협 제2조 25항 ㉔,㉕목), 군정위 수석위원은 한강하구, 비무장지대에서 정전협정 위반사건을 조사하기 위해 공동감시소조를 파견할 수 있는 權限과 비무장지대 이외의 지점에서 발생한 정전협정 위반사건에 대한 特別監視, 視察을 위해 중립국감독위원회를 파견할 수 있는 권한을 갖는다(정협 제2조 27항 및 28항).

이와 같이 군정위는 그 고유의 권한과 임무를 가지고 있으며, 군사공동위의 기능은 제7차 남북고위급회담에서의 합의에 따르면 기본합의서상의 불가침 관련조항들의 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천대책을 협의, 이행하는 기구이다.

군사공동위원회가 제기능을 수행하려면 군정위와의 긴밀한 협조관계를 유지하며 유기적인 補充관계를 형성해야 될 필요는 있으나, 기구의 속성상 군사공동위가 군정위 기능을 모두 흡수할 수는 없다. 군사공동위가 흡수 못하는 군정위 고유기능 중에는 지난 40년 가까이 남북한간 군사적 인정을 도모하는 데에 결정적인 역할을 했으며, 현 남북한 관계에서 아직도 필요한 부분이 많다.

그 뿐만 아니라 어떤 법이 效能을 상실할 때는 그 存立理由가 미약해질 만큼 위반사태가 없거나, 法制定상황의 변화가 先行되어야 하나, 현 남북한 관계에서는 아직까지도 정전협정에 대한 명백하고 구체적인 위반사건들(예 : 무장간첩 침투사건들)이 발생하고 있으므로 그 여건이 성숙되었다고 볼 수 없다.

(4) 武力紛糾 발생시 機能的 空白 指摘

남북한간의 武力紛糾가 발생 할 경우, 현재와 같이 정전체제가 파국상태에 있으면 이를 협의, 해결할 수 있는 방법이 없다. 이와 같은 기능적인 空白은 그동안 발생한 일련의 사건들(남측 헬기 3대의 우발적 남방한계선 추월사건, 북한 무장간첩 침투사건들)에서 여실히 증명되었다.

이와 같은 사건들이 남북한이 共히 納得할 수 있는 수준에서 해결되지 않고 지나갈 경우, 이는 향후 남북한 군사관계는 물론 여타부분에서의 관계발전에도 지대한 악영향을 미칠 것이다. 그 뿐만 아니라 현재와 같은 기능적 공백이 계속될 경우 가벼운 무장충돌이 심각한 무력분규로 上昇되는 것을 막을 방법이 없다.

따라서 현재와 같이 군정위를 空轉시키며 정전체제를 파국으로 몰고가는 것은 남북한 관계를 매우 위태롭고 약하게 만들뿐만 아니라, 남북기본합의서 이행에 대해서도 역기능적 역할을

하는 것임을 지적하고, 남북한간에 공고한 평화상태가 조성될 때까지 또한, 그렇게 되기 위해서도 현단계에서는 정전협정이 준수되고, 군정위가 그 본래의 기능을 발휘해야 됨을 북한측에 설득해야 된다.

(5) 基本合意書 履行을 위한 군정위의 有機的 補完機能 필요성 說得

現段階에서 기본합의서에 규정된 交流協力問題나 無害通航權 보장문제를 실천하기 위해서는 停戰協定과 同協定의 실천기구인 군정위의 기능정상화가 필수적이다.

기본합의서에 규정된 특정사항들에 대해서는 현 정전협정상의 군정위 기능과 유기적 협력하에서 보다 효율적으로 이행될 수 있을 것이다. 예를 들어 우발적 침범 및 무력충돌사건 발생시에 대한 진상조사 및 가해정도에 대한 평가는 각 사안에 따라 군정위와 중감위에서 실시할 수 있을 것이다. 또한, 管轄區域 侵犯사건 발생시 이에 대한 조사 및 송환문제와 관련하여 군정위 및 중감위기능을 활용하면 보다 효과적일 것이다. 특히, 귀순과 偶發的 侵犯이 불확실한 경우, 당사자의 自由意思審理를 중감위에서 담당하게하면 좋을 것이다.

이와 같이 남북기본합의서의 효과적 이행을 위해 군정위 기능은 조속히 정상화되어야 하고, 이미 합의된 실천과제들에 대해 가장 容易한 合意點을 導出하고, 실현성 있는 대안을 마련하기 위해서는 군정위가 기본합의서의 부속기구들과 유기적 보완관계를 형성해야 됨을 북한측에게 논리적으로 설득해야 될 것이다.

현실적으로 회담장소(군사분과위원회 혹은 군사공동위원회)에서 '군정위 해체'와 관련된 주제가 정식의제로 채택되지 않고 餘他議題를 논하는 과정에서 附屬議題로, 혹은 私談의 형식으로 거론될 때에는 上述된 내용들을 一目瞭然하게 설명할 시간이 허락되지 않을 것이다. 따라서 매 상황에서 필요한 부분을 선택하여 강경, 혹은 穩健對應方式을 選別的으로 취해야 한다. 즉 회담장소에서 상황의 흐름을 중단시키거나 우리에게 유리한 방향으로 전환시킬 필요가 있을 때에는 논박, 항의 및 논리전개의 1단계 이월 내지 先得戰略을 구사하고, 회담분위기를 온화하게 만들 필요가 있을 때에는 설득논리를 주로 구사하는 것이 좋을 것이다.

5.2.3.2 對國民, 對外弘報方案

남북기본합의서 채택에 따라 남북한간에 신뢰구축의 제도적 틀은 마련되었으나, 그 구체적 실천대책을 마련하기 위해서는 아직도 수많은 장애요인들을 克服해야 하며, 그러기 위해서는 상당한 시간과 노력이 필요함을 국민들에게 인식시켜야 한다. 남북고위급회담이 시작된 1990년 이후 96년 9월까지 한국측에 의해 적발된 북한 간첩 및 무장특수요원 남파사건만 15회나 된다는 사실은 신뢰구축조치들에 대한 북한측의 實踐意志를 의심하지 않을 수 없게 하며, 현재의 남북한 관계가 정전협정체제에서 평화협정체제로 전환시키기에 아직 時機尙早임을 말해 준다는 것을 국민들에게 周知시켜야 될 것이다.

군정위를 해체하고, 정전체제를 붕괴 시키려는 북한의 행위와 주장에 대해서도 앞에서 열거

한 항목별로 그 不當함을 指摘하여 국민들에게 홍보해야 될 필요가 있다.

그러나 대북관계에 대한 對國民, 對外弘報에 있어 가장 중요한 것은 우리정부가 당장 가시적인 성과를 추구하기 보다는 진지한 협상자세를 갖고 총체적 대북정책에 따라 남북한관계의 현안들을 성실히 해결해 나아가고 있다는 것을 認識시키는 것이다.

참고자료

- 고영환, “북한의 관점에서 본 대남협상전략 및 기술”, 1993 3/4분기 군비통제 학술간담회 발표자료 (1993. 8. 26)
- 강원덕, “북한의 인도문제 협상전략과 한국의 대응”, 국제평화연구소, 『북한의 통일관련 대남 협상전략과 한국의 대응』, (통일문제학술토론회), 1994년 6월.
- 김남식, “민간통일운동에서의 이념갈등과 전망”, 한국국제정치학회 영남지회 연례학술회의 발표논문, 1995.
- 김갑철, 『민중통일론의 이상과 현실』, 문우사, 1993.
- 김영학, 『좌경운동의 이념 및 전략전술 -이론과 전술의 종합적 고찰-』,
- 김영환, “친미론과 용미론과 반미론”, 『월간 사회와 사상』, 1988년 12월호
- 김용기, “계급의 불평등구조와 계급정책”, 『북한사회의 구조와 변화』, 경남대학교 극동문제연구소, 1987.
- 김재한, “북한의 정치문제 협상전략과 한국의 대응”, 국제평화연구소, 『북한의 통일관련 대남 협상전략과 한국의 대응』, (통일문제학술토론회), 1994년 6월.
- 김호진, “민중통일론과 한민족 공동체 통일방안”, 『월간 사회와 사상』, (전권 특별기획 2, 90년대 한국사회의 쟁점), 한길사.
- 문광건, “남북한 신뢰구축의 문제점과 발전방향”, 한국국방연구원, 『군축환경 및 북한핵』, 제3집 6권, 1994.
- 문익환, 『통일은 어떻게 가능한가』, 학민사, 1984.
- 문익환, “연방제통일의 3단계과정”, 『월간 사회와 사상』, 1988년 9월호.
- 박창희, “민중통일주체론”, 『통일논의의 제문제』, 대왕사, 1988.
- 朴淳成, 崔鎮旭, 統一論議의 變遷過程 1945-1993, 민족통일연구원, 1993년 12월.
- 백기완, 『통일이냐 반통일이냐』, 형성사, 1987.
- 서경석, “기독교계의 통일논쟁, 이상과 현실”, 『신동아』, 1988년 6월호.
- 서재진, 『또하나의 북한사회 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』, 나남출판, 1995.
- 송두율, “북한사회를 어떻게 볼 것인가”, 『월간 사회와 사상』, 1988년 12월호.
- 안병영, 『현대공산주의연구, 역사적 상황·이데올로기·체제변동』, 한길사, 1982.
- 양성철, 『남북통일 이론의 새로운 전개』, 경남대학교 극동문제연구소, 1989.
- 伍修權, 「在외교부 8년의 경험」, 『중소연구』, 제8권 제1,2호, 1984, 한양대학교.
- 이기봉, 『김일성 和戰전략 검증』, 도서출판다나, 1993.
- 이달곤, 1995. 『협상론 -협상의 과정, 구조, 그리고 전략-』, 법문사.
- 이장호·이춘재 (편), 『남북의 장벽을 넘어서 - 통일과 심리적 화합 -』, 한국심리학회 제1차 통일문제 학술 심포지움 논문집, 중앙적성출판사, 1994.
- 이종석, “북한체제 인식을 둘러싼 논쟁, 전체주의적 관점과 내재적 접근방법”, 월간 사회와 사상』 (전권특별기획 2, 90년대 한국사회의 쟁점), 한길사.
- 임동원, “남북한의 군사문제 협상전략 : 성과와 전망” 국제평화연구소, 『북한의 통일관련 대

- 남 협상전략과 한국의 대응」, (통일문제학술토론회), 1994년 6월.
 최덕신, 「내가 겪은 판문점」, 삼구문화사, 1955.
 유르겐 하버마스, “독일통일과 마르크화 민족주의”, 『사회와 사상』, 한길사, 1990년 6월.
 허만호, 북측 군정위 해체주장과 관련한 대응방안, 한국국방연구원, 1992.
 허만호, 북한의 군사협상 전략과 기술분석 및 대비방향, 한국국방연구원, 1993.
 프랜시스 후쿠야마, 함종빈 (역), 『역사의 종언, 이후의 시대 공산주의는 끝났다.』, 현정화,

- 고려대학교 총학생회, 일보진진, 1985. 여름.
 국방정보본부, 『軍事停戰委員會 便覽』, 1986.
 김부성, 「내가 판 땅굴」, 갑자문화사, 1976.
 김일성의 시리아 대통령 환영연 연설문. 1975. 『로동신문』 (10월 1일).
 내외통신사, 『내외통신』
 북한 사회과학 출판사, 『정치사전』, 1973.
 북한 과학백과사전출판사, 『현대조선말사전』, 1981.
 『월간조선』, 1989년 4월호.
 이대 총학생회, 이화언론, 제4호, 1985.
 조국통일범민족연합측의 8.15 50주년 민족공동행사 관련 각종 자료.
 조선일보, 1994. 5. 25, 1996. 10. 1,
 통일원, 『북한개요 '91』, 1990.
 <증언 및 회의록>
 송용섭 (전 합참1차장)
 송한호 (전 통일원 차관)
 정호근 (전 합참의장) 외 협상실무자들의 증언
 남북고위급회담 녹취 비디오 테이프
 군사분과위원회 회의록

- =====
 Masahiko Asada, “Confidence-Building Measures in East Asia-Japanese Perspective,” Asian Survey, vol.28, no.5 may, 1988.
 Christopher Dupont and Guy-Olivier Faure, “The Negotiation Process”, in Victor A. Kremenyuk (ed.), International Negotiation, San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1991.
 Mark J. Gasiorowski, “Economic Crisis and Political Change: An Event History Analysis”, American Political Science Review, Dec. 1995, Vol.89 No.4.
 Elemér Hankiss, The “Second Society”: Is there an alternative social model emerging in contemporary Hungary?, Social Research, Vol.55, Nos.1-2, Spring/Summer 1988.
 Man-Ho HEO, “Confidence-Building and Arms Control Negotiations in South-North High Level Talks: Issues and Prospects”, The Korean Journal of International Studies Vol.XXIV, No.1, Spring 1993.

Maria Hirszowicz, *Coercion and Control in Communist Society: The Visible Hand in a Command Economy*, St. Martin's Press, 1986.

Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: Univ. of Oklahoma Press, 1991.

Fred Charles Iklé, *How Nations Negotiate*, New York: Frederick A. Praeger Publishers, 1964.

Janos Kornai, *Contradictions and Dilemmas, Studies on the Socialist Economy and Society*, The MIT Press, 1986.

Victor A. Kremenyuk, *International Negotiation, Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco, Oxford : Jossey-Bass Publishers, 1991.

Library of Congress, *Soviet Diplomacy and Negotiating Behavior: Emerging New Context for U.S. Diplomacy*, Washington, D.C.: Study Prepared by the Senior Specialists Division, Congressional Research Service, Library of Congress, 1979.

Andrew Mack and Paul Keal, *Security and Arms Control in the North Pacific*, 1988.

James Macintosh, *Confidence (and Security) Building Measures in the Arms Control Process: A Canadian Perspective*, The Arms Control and Disarmament Division, Dept. of External Affairs, Ottawa, Canada.

Michael Mandelbaum (ed.), *The Other Side of the Table, The Soviet Approach to Arms Control*, New York, London: Council on Foreign Relations Press, 1990.

Willem F. G. Mastenbroek, "Development of Negotiating Skills", in Victor A. Kremenyuk, *전계서*.

Talcott Parsons, *The Social System*, 1951.

Dean G. Pruitt, "Strategy in Negotiation", in Victor A. Kremenyuk (ed.), *전계서*.

Howard Raiffa, *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Massachusetts, London: Harvard Univ. Press, 1982.

Lonard S. Spector and Jaqueline R. Smith, "North Korea: The Next Nuclear Nightmare?", in *Arms Control Today*, March, 1991.

Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, Addison-Wesley Publishing Company, 1978.

Arie Bloed, *From Helsinki to Vienna: Basic Documents of the Helsinki Process*, Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1990.

Allan E. Goodman, *Negotiating While Fighting: The Diary of Admiral C. Turner Joy at the Korean Armistice Conference*, 1978.

Admiral C. Turner Joy, *How Communists Negotiate*, New York: The Macmillan Company, 1955, (번역본) 『共産側의 協商態度』, 國土統一院, 1988.

William H. Vatcher, *Panmunjom: The Story of the Korean Military Armistice Negotiations*, Praeger, 1958.

=====
Dominique Moisi, "De la négociation internationale", in *POUVOIRS, Revue Française d'Etudes*

Constitutionnelles et Politiques. No.15 (La négociation), PUF, 1980.

Hubert Touzard, La médiation et la résolution, Paris: PUF, 1977.

Hubert Touzard, "Psychosociologie de la négociation, Etat des recherches", in POUVOIRS, 전개서.

統一에 對備한 韓國航空政策의 課題와 方向

- 南北韓 民航空 交流協力 增進戰略을 中心으로 -

研究責任者：申 弘 均(韓國航空大)

목 차

| | |
|--|----|
| <요 약 문> | 53 |
| 1. 서론 | 57 |
| 1.1 연구의 목적 | 57 |
| 1.2 연구방법 | 57 |
| 1.3 연구내용 | 58 |
| 1.4 예상효과 | 58 |
| 2. 국가통합과 항공운송산업의 역할 | 59 |
| 2.1 국가통합이론 | 59 |
| 2.2 항공운송산업의 특성과 역할 및 국가통합에의 기여 | 61 |
| 3. 북한 항공운송산업의 현황분석 | 64 |
| 3.1 북한 항공운송산업의 발달과정과 현황 | 64 |
| 3.2 북한의 항공행정 및 항공기업 현황 | 66 |
| 3.3 북한의 공항과 시설 현황 | 68 |
| 3.4 북한항공의 수용능력, 국제경쟁력 및 전망 | 68 |
| 4. 북한 민항의 제도적, 정책적 특성과 남·북한 협력가능성에 대한 검토 | 69 |
| 4.1 전반적 교통체계 및 정책분석 | 69 |
| 4.2 북한의 항공협정제도 분석 | 70 |
| 4.3 북한의 항공교육 및 교육훈련 체제 | 71 |
| 5. 분단국 또는 미수교국간 항공협력 사례 | 71 |
| 5.1 독일의 사례 | 71 |
| 5.2 중국과 대만간 직항로 개설 문제 | 73 |
| 5.3 비수교국간의 항공협력 사례 | 74 |
| 6. 남북한 관광교류 촉진을 위한 항공교통 협력 | 74 |
| 6.1 남북한 관광교류 필요성과 문제점 | 74 |
| 6.1.1 필요성 | 74 |
| 6.1.2 문제점 | 75 |

| | |
|--|-----|
| 6.2 남북관광 교류의 역할 | 77 |
| 6.3 남북한 관광교류 협력분야 | 78 |
| 6.3.1 북한의 관광자원 및 시설 현황 | 78 |
| 6.3.2 공동개발 관광자원 | 81 |
| 6.4 남북 관광교류 추진방안 | 83 |
| 6.5 남북 관광교류에 있어서 항공교통 지원 방안 | 85 |
| 7. 남·북한 정부간 항공협력 방안 | 86 |
| 8. 남·북한 항공사간 협력증진 전략 | 88 |
| 8.1 항공사간 협력에 관한 일반 이론과 사례 | 88 |
| 8.1.1 항공사간 제휴 | 88 |
| 8.1.2 제휴에 의한 기대 효과 | 89 |
| 8.2 항공사의 다국적화 | 90 |
| 8.2.1 항공사의 다국적화 | 90 |
| 8.2.2 공동운항 항공사 사례 | 90 |
| 8.3 항공운송기업의 그룹화 | 90 |
| 8.4 남북한 항공사간 협력증진 전략 | 91 |
| 8.4.1 IATA 등 국제항공사 기구를 통한 협력 | 91 |
| 8.4.2 상호 총대리점 임명을 통한 영업상의 협조체제 | 92 |
| 8.4.3 공동운항방식에 의한 남북한간 직항 정기항로 개설 | 92 |
| 8.4.4 남북한간 합작회사의 설립 또는 다국적 항공사의 설립 | 93 |
| 8.4.5 남북한 항공사간 공동위원회 설립 | 94 |
| 8.4.6 남북한 부정기(전세기) 공동운항의 활성화 | 94 |
| 8.4.7 남북한 항공사간 임직원 상호파견 교류 | 94 |
| 9. 걸어:통일에 대비한 한국항공정책의 과제와 방향 | 95 |
| 9.1 남북한간 교통망 연결을 위한 단계별 전략 | 95 |
| 2 통일에 대비한 한국항공정책의 과제 | 96 |
| ※참고문헌 | 108 |

- 표 및 그림 목차 -

| | |
|--------------------------------------|----|
| < 표 3-1 > 북한의 민간항공 일지 | 65 |
| < 표 3-2 > 고려민항 현황 | 66 |
| < 표 3-3 > 금강산 항공현황 | 67 |
| < 표 3-4 > 순안(평양) 국제공항 제원 | 68 |
| < 표 4-1 > 교통수단별 화물 수송의존도 (95') | 69 |
| < 표 6-1 > 북한의 5대 관광권과 개발방향 | 79 |
| < 표 6-2 > 북한의 관광지역별 수용태세 판단 | 82 |
| < 그림 8-1 > 초대형 항공운송 기업의 예시 | 91 |
| < 그림 8-2 > 다이아몬드 노선 | 93 |

- 부록 목차 -

| | |
|---|-----|
| < 부록 표 1-1 > 북한의 민용기 보유기종 | 99 |
| < 부록 표 1-2 > 북한민용 항공기 제원 | 99 |
| < 부록 표 1-3 > 북한항공기 등록기호별 기종 | 100 |
| < 부록 표 1-4 > 북한의 국제선 운항현황 | 101 |
| < 부록 표 1-5 > 고려민항 항공기 제원 | 102 |
| < 부록 1-6 > 금강산 항공사 약력 | 103 |
| < 부록 표 1-7 > 금강산 항공사 항공기 보유현황 | 103 |
| < 부록 1-8 > 금강산 항공사 운항노선(국제선/정기편) | 103 |
| < 부록 표 1-9 > 북한관광 상품판매 합작 / 합영 여행사 현황 | 104 |
| < 부록 표 1-10 > 남한의 남북교류협력 관련법 | 104 |
| < 부록 표 1-11 > 북한의 대표적 숙박시설 | 105 |
| < 부록 표 1-12 > 북한의 대표적 편의 시설 | 105 |
| < 부록 표 1-13 > 남북한 항공관광지표 비교 | 106 |

〈요 약 문〉

항공운송산업은 그 성격상 국가간 교류의 가능성이 가장 높고, 일단 교류가 이루어지면 이에 따르는 파급효과 및 그 지속성이 타 산업에 비해 월등하기 때문에, 항공운송산업에 대한 연구는 국가정책 및 관련 산업분야의 측면에서 매우 가치가 있다.

특히 최근의 대북방 교류증진에 따라 그 역할의 중요성이 더욱 강조되는 것이 일반적인 추세임을 고려할 때 동일 관제공역권내에 위치한 북한의 항공운송산업에 대한 기존 연구가 마약하다는 사실은 북한사회의 폐쇄성으로 인한 자료부족과 그 동안 정부의 항공정책이 조심스럽게 수립·유지되어 왔고, 이에 따라 민항업계 역시 제한된 범위 내에서 대북 교류협력정책을 추구해 온 것에서 기인한다고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 통일을 대비하여 항공산업의 육성이라고 하는 국가적 과업과 효과적인 항공정책의 수립을 위한 기초자료를 위해 북한의 항공산업이 갖는 정치, 경제적 특성을 파악하고, 앞으로 예상되는 남·북한 항공운송산업의 협력방안을 다각적으로 제시하려 하고 하였다

본 연구에서는

첫째, 항공운송산업이 국가통합에 미치는 일반적 영향을 검토하고,

둘째, 고려민항(전 조선민항)으로 대표되는 북한항공운송산업의 현황을 분석하고, 특히 항공정책의 기조와 대외경쟁력, 경영방식, 및 경제적 성과 등에 초점을 두고 각 특성을 살펴보았다.

셋째, 북한의 국내외 교통관련 정책자료를 수집, 조사, 분석하고 산업의 구조상의 특성과 문제점을 파악했으며

넷째, 정부 차원의 항공협력방안을 모색하였고

다섯째, 항공사 차원의 제반 항공협력방안은 외국사례도 참고하여 비교·분석 제시하였다.

남북통일은 예측 불가능한 돌발적인 계기에 의해 이루어 질 수도 있고, 꾸준한 준비를 통해 북한의 개발을 유도하는 단계적인 전략에 의해 이루어질 수도 있다. 그 어느 경우에도 남북간 교통로의 연결은 인적 및 물적 교류의 확대를 위한 가장 중요한 전제조건이다.

남북간 교통로의 연결은 어느 한 순간에 이루어질 수 있는 일이 아니다. 시설에 대한 별도의 투자없이 가장 신속하게 연결될 수 있는 교통수단은 항공이며, 해운도 제한된 범위내에서 즉시 이용 가능하다. 그러나 철도와 도로의 지표교통은 끊어진 휴전선 일대의 구간들을 복구하는데 많은 예산과 시간이 소요된다. 더욱이 북한의 열악한 철도와 도로사정을 남한과 같은 수준까지 끌어올리는데는 엄청난 투자가 필요할 것이며, 현재의 북한 사정으로 보아 그 모두를 남한에서 부담하지 않을 수 없을 것이다.

항공교통의 특성과 Mitrany, Nye, Jacob 등의 통합이론을 종합해 볼 때도 남북한 항공교통협력 추진이 통일을 추진시키기도 하고 통일 이후의 한반도의 동질성 회복 및 신속한 제반 인적·물적 왕래를 도모하므로 통일 과업 수행의 조기 완수와 정착에도 기여할 것이다.

21세기 국제항공여건과 환경은 명실공히 아시아·태평양 시대가 될 것이며 특히 잠재력이 큰 한국, 중국, 일본 등의 동북아 지역의 비중이 크게 증대할 것으로 예상된다. 특히 21세기 남북한 통일의 가능성에 대비한 민항공의 제반 기반조성을 이룩해야 하며 신 인천국제공항의 성공적인 개설과 Hub화 전략 추진으로 (통일)한국의 중심적 역할을 강화해야 될 것이다. 한국은 통일 이전인 현재도 양적으로는 ICAO 8위권의 민항공 주요국으로 부상하고 있으나 질적으로는 세계적 수준에 미흡한 점이 적지 않다는 것을 솔직히 시인하고 21세기 아시아·태평양 시대의 주도국으로 성장하기 위한 정부, 산업, 군, 학계의 총체적 노력을 기울여야 할 것이다. 이러한 주요 시점에서 한국의 항공정책 수립에 고려해야 할 과제와 방향을 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 계속 급속히 성장하는 아시아·태평양 지역의 민간항공 발전을 위하여 역내 항공의 점진적 자유화(Progressive Liberalization)를 실현할 수 있도록 노력한다. 또한 효과적이고 조직적인 지역적 협조를 도모하기 위하여 이 지역에서도 EU, NAFTA, Andean Pact 등과 같은 역내 민간항공협력기구를 구성할 수 있는 기반조성에 선도적 역할을 한다.

둘째, 보다 독립적이고 전문인력을 갖추고, 자율적으로 항공정책을 수립 시행할 수 있도록 항공행정기구를 확대 강화 개편한다. 현재와 같이 건설교통부의 1개국 단위로서는 한계가 있다.

셋째, 정부간, 비정부간, 세계적 또는 지역적 제반 국제항공기구 활동(ICAO, IATA, OAA 등)에 적극파견 참여하여 점차 주도적 역할을 하고 특히 ICAO의 33개 이사국 피선을 위하여 총력적 외교교섭을 전개한다.

넷째, 국제경쟁력이 있는 국적항공사 육성을 위한 제반 항공정책을 과감히 수립 추진한다.

다섯째, 세계적 수준의 충분한 항공전문 인력 양성을 위해 정부, 군, 산업계, 학계의 공동 종합 장기 대책을 수립한다.

여섯째, 신 인천(영종도) 국제공항 등 건설을 비롯한 여타 국제공항의 건설·확장을 차질없이 추진하여 아·태시장 및 동북아의 중심기지로서의 기본 시설을 확보한다.

일곱째, 인천 국제공항이 개항되는 2000년까지 각종 국제항공회의를 유치 한국과 신 공항을 동시에 홍보한다.(예 : 제3차 아세아·오세아니아 지역항공 협력회의(1998), 제4차 세계항공우주법대회(1997), 아·태지역항공국장회의(1998), 기타 ICAO, IATA, OAA 전체 또는 위원회 회의 등)

여덟째, 아시아·태평양지역 전체 지역항공기구가 설립될 때까지 동북아지역 항공협력체제(Sub-Regional Aviation Cooperation System)를 먼저 구축하는 것을 신중히 검토 관계국과 협의 추진한다.(예 : 2000년까지 Beijing-Seoul-Tokyo(BESTO) Shuttle Service 개설추진 등)

아홉째, 언제 갑자기 이루어질지 모르는 통일에 대비 남북한 민항공협력 방안을 구체적, 세부적으로 사전 연구·준비한다.

열번째, 이상과 같은 문제들을 심도 있게 협의 추진하기 위해서는 정부, 군, 산업계, 학계 공동의 항공정책 협의회(가칭)를 구성하고 정기적으로 모여 중지를 모으고 공청회를 통하여 여론

도 수렴해 나가야 할 것이다.

특히 앞에서 설명한 남북한 민항공협력 증진을 위한 정책과제와 방향을 요약정리하면 다음과 같다.

첫째, 남북한 정부간 항공협력 과제

- 1) 남북한 항공 당국간 민항공 공동위원회(가칭) 설치
- 2) 남북한 양측에 이득이 되는 민항공 분야의 협력 추진
 - 북한의 영공개방과 항공로 설정 이용
 - 남북한 항공 우편물 수송 협조
 - 항공전문인 공동 교육 훈련
 - 국제 항공기구에서의 공동협조
- 3) 남북한 공동항공 정책의 연구

둘째, 남북한 항공사간 협력증진 과제

- IATA 등 국제항공사 기구를 통한 항공사간 협력
- 상호 총대리점 임명을 통한 영업상의 협조체제 구축
- 공동운항방식에 의한 남북한간 직항 정기노선 개설
- 남북한간 합작회사 설립 또는 다국적 항공사의 설립
- 남북한 항공사간 공동위원회 설립
- 남북한 부정기(전세기) 공동운항의 활성화
- 남북한 항공사간 임직원 상호파견 교류

남북한 민항공 협력증진은 역시 전반적인 남북한 관계발전과 주변 4대 강국과의 관계에 크게 영향을 받는 것이 사실이며 특히 북한의 정치·경제적인 내부불안 요인과 일관성 없는 태도에 따라 한반도 긴장상태가 조성되는 경우도 있었다. 하지만 역사의 방향은 사회주의, 전체주의의 퇴색과 분단국가의 통합이며 남북통일도 시간의 문제로 평가되고 있다.

따라서 독일연방(서독)이 통일전 20여년 전부터 전분야에 걸쳐 꾸준히 점진적인 협력과 교류를 해 왔듯이 우리도 인내를 갖고 사전에 만반의 준비를 하고 한 단계씩 점진적으로 나아가야 할 것이다. 이상에서 설명한 제반 과제는 한가지도 쉬운 것이 없으나 21세기 통일과 아시아·태평양시대를 주도하기 위해서는 반드시 이루어야 할 과제들이며 나아가야 할 방향인 것이다. 따라서 항공관련 정부당국, 군, 산업계, 학계는 중지를 모으고 일치단결해 힘을 기르면서 제반 과제들을 하나씩 풀어 나가는데 국내적, 국제적 최선의 노력을 다해야 할 것이다.

1. 서론

1.1 연구의 목적

항공운송산업은 그 성격상 국가간 교류의 가능성이 가장 높고, 일단 교류가 이루어지면 이에 따르는 파급효과 및 그 지속성이 타 산업에 비해 월등하기 때문에, 항공운송산업에 대한 연구는 국가정책 및 관련 산업분야의 측면에서 매우 가치가 있다.

특히 최근의 대북방 교류증진에 따라 그 역할의 중요성이 더욱 강조되는 것이 일반적인 추세임을 고려할 때 동일 관제공역권내에 위치한 북한의 항공운송산업에 대한 기존 연구가 미약하다는 사실은 북한사회의 폐쇄성으로 인한 자료부족과 그 동안 정부의 항공정책이 조심스럽게 수립·유지되어 왔고, 이에 따라 민항업계 역시 제한된 범위 내에서 대북 교류협력정책을 추구해 온 것에서 기인한다고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 통일을 대비하여 항공산업의 육성이라고 하는 국가적 과업과 효과적인 항공정책의 수립을 위한 기초자료를 위해 북한의 항공산업이 갖는 정치, 경제적 특성을 파악하고, 앞으로 예상되는 남·북한 항공운송산업의 협력방안을 다각적으로 제시하려는데 그 목적이 있다.

본 연구의 목적을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 항공운송산업이 국가통합에 미치는 일반적 영향을 검토한다

둘째, 고려민항(전 조선민항)으로 대표되는 북한항공운송산업의 현황을 분석한다. 특히 항공정책의 기초와 대외경쟁력, 경영방식, 및 경제적 성과 등에 초점을 두고 각 특성과 주요 성과를 규명한다.

셋째, 북한의 국내외 교통관련 정책자료를 수집, 조사, 분석하고 산업의 구조상의 특성과 문제점을 파악한다.

넷째, 정부 차원의 항공협력방안을 모색한다. 이를 위해 향후 남·북교류를 전제로 한 항공교류 전망 및 정책협조 추진방향 등을 제시한다.

다섯째, 항공사 차원의 항공협력방안을 모색한다.

여섯째, 통일 후 바람직한 항공운송산업구조와 정책방향을 제시한다.

1.2 연구방법

북한의 항공운송산업에 대한 기존 연구가 미흡한 이유로는 무엇보다도 정부기관의 일부인 동시에 독점적 국영체제로 운영되어 온 고려민항에 관한 정보의 수집이 용이하지 못했다는 점을 들 수 있다. 또한 항공산업은 경제적 측면뿐만 아니라 국방, 외교 등의 측면에서 실질적으로 고려되어야 하는 정책변수가 많이 존재하기 때문에 경쟁적인 정보의 공유가 가능한 타산업과

달리 연구자 나름대로 접근 노력이 없이는 관련자료의 수집이 용이하지 않다는 특징을 갖는다. 더구나 북한이라는 연구 대상은 직접 자료의 수집이 불가능하다.

따라서 본 연구에서는 북한의 항공운송산업에 대한 실태 파악을 위해 가능한 2차자료 (Secondary data)를 이용하고, 자료의 수집을 위해 ICAO, 미국, 독일 등 제 3국의 간행물을 적극 활용하는 문헌연구의 연구방법을 택한다. 특히 최종적인 남·북간 항공협력증진전략의 도출을 위해서는 국·내외 전문가 면담을 통하여 가능한 대안별 정치적, 경제적, 기술적 타당성을 검증한다.

본 연구에 적용되는 연구방법론을 정리하면 다음과 같다

- (1) 문헌연구(국내, 국외 자료조사)
- (2) 사례분석(중국, 독일의 사례연구)
- (3) 전문가 면담(ICAO, 북한전문가 등)
- (4) David Mitrany의 통합접근 이론의 응용 및 검증
- (5) 기타 연구자, 전문가 연석회의 결과 분석, 정리

1.3 연구내용

본 연구의 전반부에는 북한의 항공운송산업의 구조와 산업정책, 제도와 경제적 특성 등에 초점을 두어 현황분석을 다루고 후반부에서는 남·북간 항공협력방안을 정부차원의 협력방안과 항공사차원의 협력증진 전략으로 각각 구분하여 분석하고 실현 가능한 민항공 교류 협력 증진 전략의 대안을 제시한다

본 연구의 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

- (1) 항공운송산업이 국가통합에 미치는 영향
- (2) 북한 항공운송산업의 현황과 분석
- (3) 북한 민항의 제도적, 정책적 특성과 남·북한 협력 가능성에 대한 검토
- (4) 남북한 정부간 항공협력방안의 제시
- (5) 남북한 항공사간 항공협력 증진 전략의 제시

1.4 예상효과

항공산업은 지식, 기술 집약형 산업이고, 고부가가치 산업이며 타산업으로의 기술 파급효과가 매우 큰 산업인 동시에 국제운송산업의 측면에서는 국가간 정치, 경제, 문화적 교류를 촉진하고, 관광산업의 해외진출을 유인하는 중요한 역할을 담당하기도 한다. 한편 최근까지 주로 비공식적으로 이루어져 오고 있는 남·북한 교역과 경제협력에 대한 논의의 진전에 따라 남·북한 산업간에는 다각적인 경제협력체제가 모색되고 있어 조만간 항공운송산업분야 역시 이에 대한 관심과 논의가 진척화될 전망이다.

본 연구는 항공산업계에서 지대한 관심을 기울이는 연구로서 국내항공사, 정부, 국제민간항공공업계의 항공정책수립에서도 영향을 미칠 것이고, 타 항공분야의 협력방안 수립시 참고모델이 될 것이다. 남·북한 항공교통분야의 협력은 초기자본투자 없이도 신속, 용이하게 이루어질 뿐만 아니라 타 교통분야의 협력촉진은 물론 경제, 관광, 문화교류에도 커다란 파급효과를 미칠 것이며, 더 나아가 남·북한 동질성 회복 증대로 정치분야 협조와 남북통일을 이루는데도 크게 기여할 것이다.

2. 국가통합과 항공운송산업의 역할

2.1 국가통합이론

우리는 지금 개방사회, 국제화 사회, 지역화 사회 및 세계화 시대에 살고 있다. 더 나아가서 얼마 안 있으면 21세기 우주시대를 맞이하게 될 것이다. 탈 이데올로기, 탈 냉전으로 말미암아 아주 특수한 북한과 쿠바를 제외하고 세계 어느 나라 사이에도 교류와 왕래가 가능하도록 개방되었으며, UR 타결에 의한 다자간 자유무역, 자유경쟁에 의한 국제화 사회가 될 것이며, 세계화의 파도기 단계로 EC, NAFTA, ASEAN, APEC 등 지역개방협조체제 구축이 빠른 속도로 진행되고 있다. 북한의 핵문제는 한반도나 동북아 또는 IAEA만의 문제가 아니고 UN 등 전세계의 문제이며, 이스라엘-PLO간의 문제가 중동지역만의 문제가 아니고 전세계 평화 관련 문제이듯이 우리는 아주 상호의존적이고, 상호 연관적인 단일세계에 살고 있다. 이처럼 오늘날 사회가 국제화, 세계화 등의 탈국경적인 현상이 일어나는 주원인은 과학문명의 발달 특히, 교통, 체신수단의 발달에 기인함은 모두가 공감하는 사실이다. 교통수단 중에서 가장 짧은 역사를 갖고 있음에도 급속히 발달한 항공교통수단이 큰 역할을 하고 있음도 주지의 사실이다.

본 장에서는 이러한 항공운송산업의 특성과 발달이 국가통합에 미치는 영향을 검토하며 이를 위해 통합에 관한 이론을 파악하고, 항공운송산업의 특성과 국가통합과의 관계를 검토하고자 한다.

통합(Integration)에 대해서는 많은 학자들의 수많은 이론이 있지만 여기에서는 본제와 관련되는 몇 가지 기본개념과 이론만을 소개하기로 하겠다. 통합에 대하여 하아스, 린드버그, 에치오니아, 도이취, 제이콥 등의 여러 가지 정의가 있으나 이들의 통합이론에 대한 주된 관심은 나뉘어져 있거나 흩어져 있는 인간집단이 하나의 공동체를 만들어 가는 과정과 공동체가 된 후 그것을 유지하는 방법에 있다고 할 수 있다. 이러한 통합을 일반적으로 정의한다면 “자립적인 사회적 단위의 상호관계가 변화하여 그 결과로 관련된 모든 단위체들이 자립성을 잃고 더 큰 사회적 단위체의 일부가 되는 과정 및 그 결과”라고 볼 수 있다(위등반길등의 정의)

통합에 대해서 나이(Nye)는 다음과 같은 지역통합의 모형을 구분하고 있다.

가. 경제적 통합(economic integration)

나. 사회적 통합(social integration)

다. 정치적 통합(political integration)

1) 기관 통합(institutional integration)

2) 정책 통합(policy integration)

3) 태도 통합(attitudinal integration)

4) 안전공동체 통합(security integration)

경제적 통합을 “다른 국가에 속하는 경제단위간의 차별을 없애는 것”이라고 규정하고, 그 단계로는 약한 것부터 강한 것까지 다섯단계-자유무역지역, 관세동맹, 경제동맹, 전면적 경제통합-으로 나뉘고 있다. 사회적 통합은 국경을 넘는 커뮤니케이션과 상호왕래의 증가를 말한다. 이러한 증가현상이 최고에 달하여 국가단위의 사회내에서의 커뮤니케이션 및 상호왕래수준까지 오르게 되면 그 때는 범국가적 사회가 형성되는 것이다. 정치적 통합은 통합중에서 가장 어렵고 또 그 결과가 가장 큰 통합이다. 정치적 통합은 대체로 다음과 같은 상태, 조건이 충족되었을 때를 말한다. 즉, 첫째, 최소한 어떤 초보적인 기구를 갖추고 있고, 둘째, 정책형성에서 상호의존적이며, 셋째, 서로가 동일체 의식과 공동의 의무감을 느낄 것 등이다. 정치통합은 한마디로 말해 두 개이상의 정치단위가 하나의 정치단위로 합쳐지는 것을 말한다. 하나의 정치단위가 되기 위해서는 단일정책수립기관이 형성되어야 하며(기관통합), 대내외 정책이 한가지로 되어야 하며(정책통합), 주요 사태판단에 대한 공통된 태도를 가질 수 있어야 하고(태도통합), 나아가서는 구성원사이에 하나의 공동체 속에 속하고 있다는 유대의식이 형성되어야 한다(안전공동체).

미트라니(David Mitrany)는 그의 기능주의 통합이론에서 두 개의 중요한 명제를 제시하고 있다. 즉, 서로 교호작용을 하고 있는 사회간에 기능적인 상호의존관계가 생기면 공동의 통합이익이 생겨나고 이 공동이익은 두 사회를 불가분으로 만들기 때문에 통합추진의 큰 요인이 되며, 한 차원에서 이루어진 기능적인 협조관계는 다른 차원에서의 협조관계를 유발한다는 이른바 분기이론(Ramification Theory)이다. 이러한 두 개의 전제 밑에서 미트라니는 기존 주권체제라는 여건 속에서 통합을 현실적으로 추진하는 전략으로서 “비정치적인 기술적 차원의 협조로부터 시작하여 점차 정치적인 통합으로 나아가야 한다.”는 점진론을 주장했다.

통합의 전제조건, 즉 통합요인으로 제이콥(Philip E. Jacob)은 열 개의 변수를 제시하고 있다. 즉, (1) 지리적 인접성, (2) 동질성 (3) 상호작용 (4) 상호간의 지식(인식상의 인접성) (5) 기능적 이익 (6) 사회적 특성 (7) 구조적 틀 (8) 주권종속지위 (9) 정부기능의 효율성 (10) 통합경험 등이다.

2.2 항공운송산업의 특성과 역할 및 국가통합에의 기여

항공운송이란 인간이나 재화를 항공기를 사용하여 장소적으로 이동시키는 현상이며, 이러한 항공운송서비스를 고객에게 제공하고, 그 대가를 징수한 운임으로 수익을 얻는 일종의 사업이 항공운송산업이라고 볼 수 있겠다. 항공운송은 그 역사가 비교적 짧고 가장 늦게 등장한 교통수단이기 때문에 철도, 자동차, 선박 등 육상운송이나 해상운송의 보완적 역할에 지나지 않았지만 제 2차 세계대전 이후에는 항공기 제작기술의 발달, 전세계적인 항공노선망의 형성, 항공수송수요의 격증 등 급속한 발전을 거듭함으로써 오늘날엔 가장 선구적인 교통수단으로 발전하였으며, 대표적인 국제교통수단으로서의 지위를 확보하기에 이르렀다. 항공교통의 특성으로 흔히 고속성, 안전성, 정시성, 쾌적성, 경제성, 응수성, 국제성 등을 든다. 이 중에서 가장 중요한 것은 역시 고속성이다. 타 교통수단에 비해 몇 배의 속도를 지니고 있고 항공기는 철도, 자동차, 선박 등 육상이나 해상교통 등 타 교통기관 보다 속도면에서 가장 압도적인 우위를 점유하고 있으며, 이것은 항공운송만이 갖는 고유특성이라 할 수 있다. 전 세계 주요 도시를 연결하는 국제항공노선망을 구성하여 항공교통이 국제교통의 중심역할을 할 수 있게 된 것이나 타 교통기관 보다 비교적 고율의 운임을 적용할 수 있는 것도 이러한 항공운송 고유의 고속성의 가치가 인정되기 때문이다.

다음에 항공운송의 주요 역할에 대하여 살펴보기로 하겠다.

첫째, 외교정책 수단으로서의 역할을 한다.

국제항공은 흔히 국력의 상징이며 일국의 정치적, 경제적, 기술적, 수준을 나타내는 하나의 지표로 평가되고 있다. 제 2차 대전이후 신생 독립국가들도 앞을 다투어 항공회사를 설립하여 국가의 강력한 보호하에 운영하여 왔다. 이는 국제항공을 갖고 있다는 자체가 국제적으로 그 국가의 국력을 상징하고 국가위신을 향상시키는 수단으로 필요하다고 생각했기 때문이다. 또한 국제항공운송산업은 대외정책 추진을 위한 수단으로서의 역할도 수행하고 있어서 정부의 특정한 대외정책의 실현이나 국가간의 정치적 제휴나 협조상 필요할 경우 항공협정을 체결하기도 하며, 타당성이나 채산성이 없이도 특정국에 대한 항공노선의 개설을 정부가 요청하는 경우가 있다.

둘째, 경제발전의 촉진제로서의 역할을 한다

항공운송산업은 고용기회를 확대시키고 국가 산업기반의 확대, 강화, 국민 총자본의 회전을 향상 및 생산성의 능률화 등 국가경제발전의 촉진제로서 기여하고 있다. 또한 지리적으로 고립되어 있고, 경제적으로 기술적으로 후진성을 벗어나지 못하고 있는 국가에서는 국제항공노선을 개설하여 항공수송을 촉진함으로써 국가의 무역, 관광여행, 투자 등의 증진을 도모할 수 있다.

셋째, 국제수지 개선의 역할

국제항공은 외국항공사의 이용에 따른 자국외화의 유출을 방지하고 외화획득의 수단으로 작

용함으로써 국제수지 개선에 크게 기여하고 있다. 작은 국가가 비교적 대규모의 국제항공수송을 통하여 적극적으로 외화획득을 하고 있는 경우도 있다.

넷째, 사회·문화 교류 촉진수단으로서의 역할

국제사회의 대표적 교통수단으로서 국제항공은 전 세계적으로 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 면에서 국제 교류를 매개하고 촉진시키는 역할을 수행하고 있다. 항공운송은 기술, 지식, 사상 및 정보등의 국제적인 보급을 촉진함으로써, 인간의 사고나 범위를 세계적 규모로 확대시켰으며, 신속·쾌적한 해외여행을 자유롭게 할 수 있다는 그 자체가 하나의 문화적 역할이라고 할 수 있다. 또한 지역적 편견을 제거하고 상호 이해 증진을 통한 국제정치의 안정과 평화증진에도 공헌하고 있다. 인간의 생활이 향상되고 가치관이 다양화됨에 따라 한층 더 항공기의 이용이 증대되면서 사회적 문화적 역할도 더 한층 중요해지고 있다.

다섯째, 노동과 자본의 이용범위 확대의 역할

항공운송은 기술과 노동력의 이용에 있어서도 그 동원 범위를 확대시켰을 뿐만 아니라, 그 이동을 용이하게 하고, 신속화하는데 있어서 직접적인 역할을 하고 있다. 더욱이 자본의 국내적, 세계적 이동도 항공수송에 의해 용이·신속화 되었다.

여섯째, 국제분업과 무역촉진의 역할

19세기 해상교통발달이 국제적 분업과 국제적 산업의 기초를 형성하는데 절대적인 기여를 했으며, 최근에 급속도로 발달한 항공수송은 이러한 지역적, 국제적 분업과 교류를 더욱 촉진하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 따라서 국제적 분업하에서 국민경제의 상호교환의 형태로 이루어지는 국제무역은 항공수송과 해운의 대량수송, 원거리 수송의 기능발달에 의존하지 않을 수 없다. 항공수송의 발달은 지역적, 국제적 시장의 확대와 유통과정의 합리화에 크게 영양을 주며, 각 국의 국내거래는 물론 국제무역의 발전을 촉진하는데 크게 기여하고 있다.

일곱째, 항공기 제조산업 발달의 촉진제로서의 역할

국제항공노선에 그 국가의 항공회사가 취항하는 것은 항공기의 자국제조를 유도하여 항공산업을 촉진하는 계기가 된다. 그러나 이것은 항공기를 제조할 수 있는 미국, 영국, 러시아, 캐나다, 일본, 스페인, 인도네시아, 브라질 등 일부 국가에만 해당된다. 한국, 중국 등은 잠재력을 길러 항공기 제조산업에 참여할 예정이다.

여덟째, 국가방위 도구로서의 역할

항공운송산업은 비상시에 공군수송력에 바로 동원될 수 있는 예비수송대(Ready Reserve)의 역할을 한다. 즉, 항공기와 훈련된 조종사, 정비사 등은 그대로 활용될 수 있기 때문이다. 따라서 평시에 항공운송산업의 육성은 예비공군력을 증대시키는 효과를 가지음으로 국가 방위 도구로서의 중요성과 역할이 인정되고 있다.

이상과 같은 항공운송의 제반특성과 역할이 세계통합에 어떻게 기여할 수 있는지 검토해 보

졌다. 항공운송은 비교적 짧은 역사에도 불구하고 급속히 발달하여 세계를 결과적으로 작게 만들었고, 우리들을 단일 세계에 살 수 있게 하였다. 이는 항공교통의 고속성과 지구표면의 장애물에 구애됨 없이 세계 어느 지점간에도 항공교통로를 구성하여 편리한 왕래를 할 수 있기 때문이다.

첫째, 항공교통은 국제관계를 증진시켰다. 항공교통은 국제교류의 수단으로서 세계인류의 접촉(Contact)을 깊게 하고, 국제 협조정신을 증진시키고 형제애를 발전시켰다. 또한 항공교통은 시간과 거리를 단축시켜 각국의 정치가들이 쉽게 만나 대화를 갖는 의견을 교환하는 현대 회의 외교를 가능하게 함으로서 국제관계를 잘 발전시켰다. 넓은 의미의 국제관계 입장에서 볼 때 세계의 더 많은 사람들이 여러 곳을 여행하고 다른 생활방식을 볼 수 있다면 상호이해와 협조가 증진되고 더 빠르게 평화와 풍요의 시대에 도달할 수 있을 것이다.

둘째, 항공교통은 경제적인 통합발전에 중요요인이 된다. 국가경제를 발전시키고 국제분업과 무역을 촉진시키며 관광, 투자 및 자본이동을 용이하게 하기 때문이다.

셋째, 항공교통은 사회문화교류를 촉진시킨다. 항공교통은 인구의 집중과 분산 또는 이민에서도 중요한 역할을 하여 세계인구의 분산에도 기여한다. 또한 문명은 본질상 국제성이 있으며 크게 보면 교류의 산물이다. 따라서 상호접촉으로 문화형태의 이전은 바람직하다. 사회생활의 원리를 보면 낯선 사람들끼리 적대관계가 되는 경우가 많으며 상호 충분히 아는 사이에는 상호협조적이며 특히 공동이익이 있을 경우 상호의존적이 된다고 한다. 민간항공은 국제접촉과 이해의 동맥으로서 이는 평화로 향하는 국제적 단결을 이룩하고 더 나아가서 세계평화에도 기여한다.

이상에서 설명한 항공운송산업의 특성과 역할을 통합이론과 연관시켜 검토해 볼 때 첫째, 항공교통은 나뉘어져 있거나 흩어져 있는 인간집단을 연결하여 하나의 공동체로 만들어지는 과정을 촉진하는 역할을 한다. 둘째, 항공교통은 Nye의 통합모형중에서 경제적 통합(무역, 관광, 투자, 자본이동 등)과 사회적 통합(국경을 넘는 커뮤니케이션과 존재의 증대)에도 크게 기여함은 재론할 필요가 없는 사실이다. 셋째, Mitrany의 기능주의 통합이론(서로 교호작용을 하고 있는 사회간에 기능적인 상호 의존관계가 생기면 공통의 통합이익이 생겨나고 이 공동이익은 두 사회를 불가분으로 만들기 때문에 통합추진 ...)과 점진론(비정치적인 기술적 차원의 협조로부터 시작하여 점차...)으로 볼 때 항공교통의 역할이 중대하다. 넷째, Jacob의 통합요인 10가지 중에서 항공교통은 (1) 지리적 인접성 (2) 동질성 (3) 상호작용 (4) 상호간의 지식 (5) 기능적 이익 등 5가지에 직간접으로 크게 기여하고 있다. 즉, 항공운송산업은 그 특성이나 역할을 볼 때 다른 어느 분야보다 국가통합에 크게 기여하고 있음을 알 수 있다.

3. 북한 항공운송산업의 현황분석

3.1 북한 항공운송산업의 발달과정과 현황

북한의 항공운송분야는 전반적으로는 관련시설 및 규모가 매우 낙후되어 있고, 북한 공군의 지배하에 있는데다가 현 북한의 경제수준에 비추어 볼 때 민간항공의 발전은 당분간 기대하기 어려울 것으로 보인다. 북한의 민간항공 발달과정을 보면 1946년 12월 10일 북조선 항공건설 중앙위원회가 발족하였으나, 항공은 소련 주둔군에 의하여 계속 운영되어 왔으며, 휴전후에야 비로소 민간항공으로 명백을 유지하게 되었다.

1958년 평양-함흥-청진간 민간정기 항공운항이 개시되었으나 1958년에 일반인의 국내 여행의 통제에 의한 여객수요 감소와 이에 따른 경영난으로 평양-청진간의 정기운항편도 폐쇄되었고, 1960년부터 북한공군으로 이관되어 현재에 이르고 있다. 북한은 인민 무력부에 속해있는 공군 산하부대의 기구인 조선민용항공총국(약칭 : 조선민항, 최근에 고려민항으로 개칭됨)에서 모든 여객기의 운항 등을 관장해 왔다.

북한의 국내선은 평양-함흥, 청진의 1개 정기노선을 제외하고는 모두 부정기적으로 공무수행을 위하여 운행하고 있으며, 순안비행장은 국내항공의 중추적 역할을 담당한다. 여타의 국내항공들이 이용하는 공항으로는 원산 등 10여개가 있으며, 모두 공군기지를 이용하고 있다.

북한은 1960년대에 중국·소련과 항공협정을 체결한 이래 1990년대 초까지 총 41개국과 항공협정을 체결하였다. 그러나 실제로 운항중인 국제항공노선은 4개국에 지나지 않고 있으며, 이들 국가와는 주 1-2회의 평양-베이징, 평양-모스크바-베를린, 평양-불가리아의 소피아, 평양-하바로프스크간의 국제 정기 노선과 평양-동구, 중동, 아프리카간 비정기 노선에 취항하고 있다. 근래에 홍콩과 평양, 평양과 일본사이의 전세기 운항에 관한 협정을 조인하여 항공의 국제화에 대비하고 있다.

1992년 8월에는 태국과 항공협정을 체결하여 평양-북경-방콕간 주당 2회의 정기노선 취항에 합의하였으나 양국간 수요부족으로 부정기적으로 운항하고 있다. 1996년 초에는 마카오와도 항공교섭으로 부정기 운항을 한적이 있으나 계속되지 못하고 있으며 북한은 또한 1996년 12월 영국을 개방하고자 ICAO 및 한국, 관계국과도 협의중이나 당분간은 상호취항보다는 영공통과만 허용하는 상당히 제한적인 내용일 것이다.

1991년말 현재 보유 항공기는 총 64대(경비행기, 헬리콥터도 포함)이며 여객기는 27대이다. 기종은 AN-24(8기), TU 기종(6기), IL 기종(13기) 등이 있다.

< 표 3-1 > 북한의 민간항공 일지

| 연 도 | 내 용 |
|--------------|---|
| 1946. 12. 10 | 북조선 항공건설 중앙위원회 발족, 운영권은 소련 1군 장악 |
| 1953. 12. | 소련과 조선항공운수주식회사 사업개시에 관한 의정서 조인 및 조·소 항공운수 합작회사 설립, 최초의 국내정기노선 운항개시(평양~심양~취타/주 2회) |
| 1954. 5. | 최초의 국내정기노선 운항개시(평양~함흥~청진/주3회) |
| 1955. 9. 8. | 조선항공운수회사 설립(항공기는 소련에서 도입) 및 내각직속 항공관리국 운영 |
| 1958. | 일반인의 여행규제에 따른 수요감소 및 경영난으로 평양~청진간 국내노선 폐쇄 |
| 1958. 12. | 소련과 의정서 조인(평양~모스크바 노선에 TU-104 취항) |
| 1959. 2. 18. | 조·중 취항협정 체결 |
| 1959. 2. | 평양~모스크바간 우회 정기노선 개발(TU-104) |
| 1959. 4. 1 | 평양~북경간 정기노선 개설 |
| 1960. | 회사운영권을 공군사령부로 이관(공군산하 민용항공국) |
| 1974. | 중동, 아프리카, 아시아 제국과 항공협정 체결 확대(이라크, 시리아, 파키스탄 등 총 39개국과 체결) |
| 1975. 9. | 평양~하바로프스크간 운항에 관한 의정서에 의해 노선 개설 (북한:AN-24, 소련:TU-154, 각각 주 1회) |
| 1977. | ICAO(국제민간항공기구) 가입 |
| 1978. | 소련제 최신형 장거리 여객기 IL-62 및 TU-154로 대체 운항 및 평양~모스크바간 직항 증편 운항(주 2회) |
| 1987. 11. | 모스크바 노선의 베를린 연장 운항 |
| 1988. | 평양~모스크바~소피아 노선 개설 |
| 1990. 1. 13 | 평양~홍콩간 전세기 운항을 위한 시험비행 실시 |
| 1992. 1. 23 | 북경에서 개최된 조·일 항공회담에서 양국 각 40개 운항협정 합의 |
| 1992. 8. 29 | 태국과 항공협정체결(평양~북경~방콕간 정기노선 및 주당 2편 취항 합의) |
| 1994. 12 | 북한의 영공 개방선언 |
| 1995. | 국제항공업무 통과 협정 가입 |
| 1996. | IATA(국제항공운송협회) 가입 및 북한 영공개방 ICAO 및 관계국과 교섭 |

3.2 북한의 항공행정 및 항공기업 현황

북한의 유일한 항공회사인 고려민항(전 조선민항)은 1955년에 설립된 조선 항공운수회사를 1958년에 개편한 것으로서 형식적으로는 항공기업의 형태를 취하고 있으나 과거 중국이나 소련과 마찬가지로 정부기관의 일부로서 단순한 국영기업체가 아니고 복합적인 정치·경제조직이다. 따라서 이 조직에 의해서 민간항공의 수송활동은 물론 항공행정, 안전지도 및 감독, 공항관리, 항공교통관제 등의 제 업무가 이루어지고 있다.

북한이 보유하고 있는 민간용 수송기의 총 보유대수는 24대이며 모두 소련제로서 소형의 AN-2를 비롯하여 IL-2, IL-18, AN-24, TU-154, IL-62가 있다. 이중 IL-2, IL-14, IL-18, AN-24는 국내선용으로 사용하고 있으며 신형인 TU-153, IL-62는 특별기로 이용하고 있다. 국제선용으로는 AN-24를 주로 사용하고 있으며 1976년에 신규로 도입된 TU-154는 특별 운항에만 사용하고 있다. 국제선용으로 운항이 가능한 항공기는 17대이다. 현재 국내선은 1개 노선만을 정기운항하고 있으며 국제선은 중국, 소련, 동독, 불가리아 등 4개국의 5개 도시(북경, 모스크바, 하바로프스크, 베를린, 소피아)에 정기노선을 개설하여 취항중에 있다. 북한은 1977년에 ICAO(국제민간항공기구)에 가입하였으며 1996년에 IATA(국제항공운송협회)에 가입하였다.

< 표 3-2 > 고려민항 현황

| 구 분 | 내 용 |
|----------------|--|
| 항공사 명칭 | 조선민항(Chosonminhang Korea Airways), 현 고려민항 |
| TWO LTR CODE | JS |
| THREE LTR CODE | KCA |
| 설립일자 | 1954년 |
| 우편주소 | 조선민주주의 인민공화국 평양시 순안구역 민용항공 |
| 전신주소 | ZKKKYAYX |
| 영업전보주소 | <CIVILAIR>PYONGYANG |
| 텔렉스 | 5471JSKP |
| SITA CODE | FNJEDJD(본사 외사과) |
| 사장 | 김요웅 |
| 취항국가 | 4개국(중국, 러시아, 독일, 불가리아) |
| 취항도시 | 7개도시(북경, 모스크바, 하바로프스크, 이르쿠츠크, 노보시비르스크, 베를린, 소피아) |
| 보유기대수 | 총 27대 |
| 국제기구 참가 | ICAO, IATA, SITA |
| 항공협정체결 국가 | 39개국(1988년현재) |

1991년에 설립된 금강산 국제항공회사는 재미교포 박경원씨가 설립한 회사로서 항공사 명칭은 에어코리아(Air Korea)를 사용하며, 회사성격은 민간급의 유한책임 회사이다. 사업범위는 국제 및 국내항공운송으로서 여객과 화물의 운수를 담당하며, 계열사로서는 금강산 국제그룹(1988년 설립)산하에 금강산 국제 관광회사와 금강산 국제 무역개발회사(1988년 9월 18일 북한과 합작설립)가 있다.

금강산 국제항공회사는 1대의 비행기를 보유하고 있으나 주로 전세편에 이용하고 주 업무는 여행사의 특성이 강하다. 전세기 운항 실적은 1991년 5월 평양~나고야간에 북한 최초의 전세 비행편을 운항하였으며, 1992년 4월에 나고야~평양간 전세 비행기(TU-154, 90명)로 김일성 생일축하단 참가단(일본인 관광단) 수송을 담당한다. 이 회사는 북한의 합영법에 의한 특수한 사례로서 북한의 교통과 대외개방에 시사하는 바가 있다.

< 표 3-3 > 금강산 항공현황

| 구 분 | 내 용 |
|----------------|---|
| 항공사 명칭 | 금강산국제항공회사(Air korea) |
| THREE LTR CODE | KGA |
| 회사성격 | 민간급 유한책임회사 |
| 등록주소 | 조선민주주의 인민공화국 평양시 중구역 경립동 |
| 전화번호 | 850-2-814212 |
| FAX | 850-2-814211 |
| 텔레번호 | 5954KSKP |
| 거래은행 | 조선대성은행(총계 : 류대성) |
| 등록자금 | 500만 달러 |
| 유동자금 | 50만 달러 |
| 사업범위 | 국제국내항공운송(여객, 화물 운송) |
| 등록일자 | 1991년 3월 1일 |
| 개업일자 | 1991년 3월 1일 |
| 법인대표 | 이사장 박경윤 부이사장 박종근, 류대성 부장 김홍정 |
| 계열사 | 금강산 국제그룹(88년 설립) 산하 1. 금강산국제관광회사 2. 금강산국제무역개발회사(88.9.18 북한과 합작설립) |

3.3 북한의 공항과 시설 현황

공항은 약 33개이며 이중 민간이 활용할 수 있는 공항은 약 10여개로 알려져 있다. 대표적인 순안공항을 비롯하여 신덕, 원산, 해산, 어랑, 개천 등으로 공군기를 활용하고 있는 것으로 알려져 있다. 민간이 일반적으로 사용하는 북한의 민간 국제공항은 평양근교의 순안공항으로 1955년에 건설되었고, 1987년부터 국제선을 위한 공항청사를 건설하였다. 근래에 원산공항을 민간공항으로 전환하였다고 한다.

순안국제공항 시설현황을 살펴보면, 관리는 민용항공국(CAAK)산하 지방항공관리 사무소에서 하며, 제트기의 이착륙이 가능한 활주로는 3,500×70m과 4,000×60m등 2개가 있다. 착륙시설로는 초단파 방향탐지 무선국, 계기착륙장치, 거리측정장치 등이 설치되어 있는 것으로 알려졌다.

< 표 3-4 > 순안(평양) 국제공항 제원

| 도시 / 비행장 | 좌표 위치 | 착륙 지대 | | | | | | 등 대 | | | | 지상 조업 |
|----------|--|---------------|--------------|-------------------|--------|------|--------------------|-----|-------|---------|-----|-------|
| | | 길이 (m) | | | 활주로 | | | 정 조 | 진 입 등 | 활 주 로 등 | 기 타 | |
| | | 활 주 로 번 호 | 활 주 로 | 활 주 로 말 단 안 전 지 대 | 경사 (%) | 표면 | 강도 | | | | | |
| 평양 / 순안 | N 3912.1 E 12540.4 평양중심에서 350도 방향 22km | 35 - 17 | 3,700 ×70 | 250× 170 | 0.057 | 콘크리트 | 47/R/ A/W/ U | 유 | 유 | 유 | 유 | |
| | | 01 - 19 | 4,000 ×60 | 300× 260 | 0.1 | 콘크리트 | 47/R/ A/W/ U | 유 | 유 | 유 | 유 | |

* 착륙시설 : 저중파 비방향성 무선 등대(NDB), 계기착륙장치(ILS), 초단파전방향무선등대(VOR), 초단파방향탐지무선국(VDF), 거리측정장치(DME), 정밀접근탐지기(PAR)

3.4 북한항공의 수용능력, 국제경쟁력 및 전망

북한 주민의 국내외 항공여행은 특정인에게만 허용되기 때문에 국내 자체 발생수요는 미약하며 따라서 이를 기반으로 하는 국내 항공 운송능력이나 국제 경쟁력은 크게 낮은 수준이다. 그러나 국제화, 개방화 추세에 따라 남한을 포함한 외국인의 방문(관광, 비즈니스)을 대폭 개방, 허용하고 한국 및 외국항공사와 제휴한다면 국제항공의 수요는 크게 증대할 것이고 앞으로 북한의 민항공이 전반적으로 발전할 잠재력은 충분히 있다고 사료되며 이러한 것이 남북한의 전반적인 교류협력과 통일에도 기여할 것이다.

4. 북한 민항의 제도적, 정책적 특성과 남·북한 협력 가능성에 대한 검토

4.1 전반적 교통체계 및 정책분석

북한은 전형적인 구 소련식 사회주의 국가이기 때문에 모든 수송수단은 국가소유이며 주관적 재산으로서 통일적인 수송체계를 형성하고 있다. 따라서 자본주의 체제와는 달리 철도, 자동차, 선박, 항공기 등 각종 수송수단간의 상호관계를 아주 긴밀하게 유지하면서 국가가 일괄관리하고 있다.

북한의 교통은 가장 전형적인 후진국의 교통체계인 철도 의존적 체계를 이루고 있는 것이 북한교통 구조의 특성이다. 북한 교통의 주축을 이루고 있는 철도조차도 현 상태로는 국가경제 발전을 충분히 뒷받침할 수 있는 수준에 이르지 못하고 있을 뿐만 아니라 종합적으로 체계화되어 있지 않다.

또한 철도시설의 대부분이 일제시대의 유물로서 철도시설이 노후해 있으며 부분적으로 시설을 보강하고 전철화를 추진하고 있는 것을 제외한다면 철도의 확장(연장)이나 시설의 현대화도 도모하지 못하고 있는 실정이다.

북한에서의 도로교통은 철도교통의 보조적 기능에 불과하며 북한자체의 폐쇄성으로 말미암아 국제교통인 해운이나 항공교통은 아주 유치한 초기단계에 그치고 있으며 외국선박이나 항공기의 운항조차 통제하고 있다. 이러한 면을 감안할 때 북한의 교통은 철도를 제외하고는 거의 발달하지 못하고 있으며 각종 교통수단간의 불균형된 발전이 교통 구조상의 특성으로 나타나고 있다.

북한의 경우 사회주의 경제건설의 조기달성을 위해서는 모든 투자는 물질적 생산부문(직접 생산부문) 특히 중공업 부문에 집중시켜야 한다는 기본 노선 때문에 국가 생산의 잠재력을 개발하고 증대시키는데 절대적으로 필요한 사회간접자본인 교통에 대한 투자를 거의 못하였으며 설혹 투자재원이 마련될 경우에는 철도의 전철화, 복선화에 집중투자하였고 도로교통은 물론 해운, 항만, 항공 등 가타 교통에 대하여는 거의 투자를 못하고 있어 종합적인 교통체계와 균형 있는 교통구조로 발전할 수 없었다. 그 결과 교통문제가 북한의 경제발전의 큰 장애요소로서 시급히 해결해야 할 구조적 과제로 되었다.

< 표 4-1 > 교통수단별 화물 수송의존도 (95°)

| 구 분 | 철도 | 도로 | 해운·항공 | 계 |
|-----|------|------|-------|-----|
| 한국 | 34.3 | 22.1 | 42.6 | 100 |
| 북한 | 86 | 12 | 2 | 100 |

북한은 산악지역이 많아 도로교통이나 철도의 확장에는 한계가 있으며 철도나 도로망의 확장도 필요하지만 현 철도의 단선을 복선화하고 전철화하고 도로의 확장, 고속도로화와 동시에 포장율을 확대할 경우에 사회간접자본에 대한 막대한 투자가 소요되어 사실상 이를 감당하기 어렵다. 따라서 중국이나 러시아가 항공교통망의 확장과 강화에 역점을 두고 있듯이 북한에서도 큰 투자없이 쉽게 교통망을 구성하고 확장할 수 있는 항공교통망의 확장이 시급하다.

4.2 북한의 항공협정제도 분석

북한은 현재까지 42개국 이상과 항공협정을 체결했으며 공군산하의 민용항공국이 주도적 역할을 하였다. 실제로 취항국가는 5~6개밖에 안되나 남북한 대결구도시 UN외교 등 소모적 경쟁외교의 일환으로 항공협정도 가급적 많은 나라와 체결한 것 같다.

ICAO를 통하여 최근 입수한 북한이 체결한 4개 항공협정(이라크, 파키스탄, 콩고 및 루마니아)을 검토하면 대개의 경우 일반적인 항공협정의 형태를 따랐으며 가장 중요한 부분의 노선구조도 제3국의 중간지점이나 이원지점(beyond point)이 세분화 되어있지 않고 출발지점(평양)과 목적지점(상대국의 수도)만 명기되어 상호 당장 취항계획 없이 형식적으로 체결한 인상을 준다. 더욱이 북한측에서 번역한 국문 항공협정문안을 보면 전문용어의 이해도 부족한 듯 하다. 예를 들면 1976년 6월 3일자로 체결된 이라크와의 항공협정에서 “International Air Service(국제항공업무)”를 “국제항공봉사”로 번역했으며 1979년 3월 15일자 루마니아와 체결한 항공협정 한국어본 제1조 등에 의하면 “Designated Airline(지정항공사)”를 “지정된 항공기업소”라고 번역 기재하고 있다.

북한 정부는 수송의 중요성과 현대화의 필요성은 인식하고 제 2차 7개년 계획(1978~84)에도 주요 과업으로 명시했으나 자본부족으로 실적이 미약할 따름이며 1991년의 「남북한 기본합의서」에서도 제 19조 「남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로·항로를 개설한다」라고 명시적 합의를 했다.

북한은 1991년 12월 28일 정부원 결정 제 74호에 의거 나진시와 선봉지구를 자유경제무역지대로 하고 청진항을 자유무역항으로 각기 개발한다는 계획을 발표했다. 북한은 외국인 직접투자(한국 포함)를 유치하여 나진·선봉지역을 2000년대 중계무역, 수송업, 가공공업, 관광업을 주력산업으로하는 국제무역과 상업도시로 만들 계획이다. 그를 위해 단계적으로 사회간접자본 설비의 건설이다.

항만사업(15.2억불 규모), 철도 전철화(6천만불 규모), 고속도로(317km에 달하는 6개 고속도로) 건설과 더불어 항공부문에서는 선봉에 연간 여객 2,000만명, 화물 250만톤의 수송능력을 가진 공항건설이 계획되어 있다.(7.3억불 규모) 외국인 투자와 경제활동의 원활화를 위한 통신망의 국제화 사업으로 나진시에 건축면적 1.1만 평방미터에 4만 회선 규모를 가진 국제위성통신센터

의 건설이 추진되고 있다. 전력부문 사업은 선봉원유화력발전소의 확장으로 발전능력을 총 40만 킬로와트로 늘릴 계획이다. 또한 관광 및 서비스 부문사업으로는 안주-신해와 우암·굴포의 2개 관광지 개발, 나진·선봉 개발촉진센터 건설 및 나진 관광호텔 건설이 있다. 북한은 1994년 12월 이래 영공개발원칙을 선언하고 1996년 12월 실시를 목표로 ICAO 및 한국 등 주변국들과 적극적으로 실무교섭을 전개하고 있다.

그러나 이러한 계획들은 북한의 정치경제가 어느 정도 안정되고 주요국가들과의 우호적 관계가 유지되는 것이 선결과제이다. 최근 북한 경제의 악조건과 그로 인한 정치·경제불안과 군사적 도발 등이 긴장상태를 초래하여 장애요인이 되고 있다.

4.3 북한의 항공교육 및 교육훈련 체제

북한의 조선민항은 1946년 소련과의 합작운항 경험으로 민항공운영에 대한 교육을 받았으나 구 소련의 Aeroflot 역시 국가기관으로서 최소한의 행정 및 기술분야에 대한 오리엔테이션에 국한되고 서구식 마케팅 및 경영기법은 교육받지 못하였다.

북한은 1977년 ICAO에 가입이래 소수의 고정멤버가 대표로 3년마다의 총회에는 참석하나 각종 분과위원회나 심포지엄, 안전세미나 등엔 외화부족 이유인지는 몰라도 참석치 않고 있다. 더구나 민간단체(학회나 연구소, 대학)주최 항공관련 연수과정이나 세미나 등에도 참석하지 않고 있어 현대식 민간항공 전문교육이 없는 상태이다. 북한의 조종, 정비, 관제요원은 공군요원이거나 공군에서 교육받은 요원들로서 국제민간 항공전문요원으로서의 전환교육이 영공개방에 따른 국제항공협력을 위해서도 필수적이다. 최근에 고려민항은 IATA에 가입하여 제반정보 수집 및 매뉴얼 도입연구에 좋은 계기를 맞이했으나 항공전문요원은 단시일내에 양성되는 것이 아니라 막대한 투자와 더불어 장시간이 소요되는 것이다. 이 분야에 대하여는 통일대비 한국측에서 사전 협력, 지원할 필요가 있겠다.

5. 분단국 또는 미수교국간 항공협력 사례

남북한 정부간 또는 항공사간 협력 증진 방안을 모색하기 전에 타 분단국 또는 미수교국간 항공협력 사례를 먼저 검토하겠다.

5.1 독일의 사례

2차 세계대전후 독일은 공산주의 동독과 자본주의 서독으로 양분되었으며 베를린은 동독의 중심에 위치하게 되었다. 베를린은 미, 영, 불, 소 4개국에 의해 4등분되었으나 주변은 동독에 포위된 상태였다. 베를린과 서독과의 항공교통은 20mile 폭의 3개의 corridor가 설정되어 서독과

베를린과의 모든 수송은 Lufthansa를 배제한 채 Pan Am, British Airways와 Air France에 의해 진
 담되었다.

1955년 동·서독 정부가 잠정적인 영공주권이 허용되었으나 베를린으로부터의 항공수송은
 역시 연합국에 의해 배타적으로 소유되었다. 베를린에서 탄생된 Lufthansa가 베를린 운항권이
 제한된 것은 불행한 일이었으며 더구나 베를린 발착 연 500만명 여객수송의 황금시장에서 배척
 당한 것은 더욱 고통스러운 일이다.

1971년 서독과 소련간 항공협정이 체결되었으나 베를린에 운항권을 바로 회복하는 데는 별 도
 움을 못 주었다. 그 동안 동독은 별도의 Lufthansa를 설립했으나 추후 Interflug로 개칭했다. 물론
 두 독일 항공사는 양국간 항공협정이 없어 타방의 영공을 비행할 수 없었다.

첫번째 동서독 항공사인 Lufthansa와 Interflug간 회담이 양정부 당국의 복인하에 동서독간 직
 항로 개설 목적으로 개최되었으나 연합국의 승인을 받아야 하는 국제 의무조항 때문에 좌절되었
 다. 결국 1984년 8월 3일 Interline Agreement(양항공사간 상대방의 항공권 상호인정 등)가 체결
 되고 연합국의 승인을 득하였으며 전후 40년만에 Lufthansa는 동독에 정기편을 취항할 수 있었
 다. 이는 두 분단국가간의 관계정상화에 크게 기여한 조치로 평가된다. 동시에 Interflug도 서독
 의 여러지점에 취항허가를 득하였다.

동·서독 분계선에 따른 ADIZ(비행금지구역) 때문에 동독의 Leipzig로의 비행은 체코상공을
 우회하여야 했다. 베를린 취항은 아직 Lufthansa에게 불허되었고 Pan Am과 British Airways에 의
 해 지배되었다. 대안으로 Lufthansa와 Air France는 Euro Berlin France이라는 새 항공사를 공동설
 립하여 1988년 11월 7일 Frankfurt와 Berlin에 취항했다. 이 회사는 Lufthansa(49%)와 Air
 France(51%)에 의해 공동으로 소유되었으며 프랑스에 등록되어 베를린과 기타 지역간의 비행을
 연합국 Corridor를 통해 운항할 수 있었다. 이 회사는 급속히 발전하여 8대의 B-737을 소유 또는
 임차하여 Stuttgart, Munich, Dusseldorf 및 Hamburg와 Berlin간에도 취항하였으며 2년만에 DM 25
 백만 운항수입 흑자를 기록했다. 물론 이 회사의 모든 영업지원은 Lufthansa와 Air France에 의
 해 지원되었다.

1990년 동·서독 통일 이후에는 전 독일 영공이 Lufthansa에게 개방되었으므로 Euro Berlin의
 목적은 없어져서 점차 운항을 축소하다가 1994년 최종적으로 문을 닫았다. 1990년 10월 3일
 Lufthansa는 통일기념 행사에 참석하는 독일연방 국회의원들을 Cologne /Bonn에서 베를린으로
 수송했으며 수주후인 1990년 10월 28일에는 베를린으로부터의 정상적인 정기편을 재개했다. 동
 독이 붕괴될 당시 Lufthansa는 이미 동독의 Leipzig에 주 2회 정기운항하고 있었으며 Dresden을
 추가 운항했는데 누구든 통일절차는 오랜 시간이 걸릴 것이라고(the reunification process would
 take quite a long time) 생각했고 그렇게 급작스럽게 이루어 질 것으로 생각하고 준비하지 못하
 였다. 따라서 Lufthansa도 수주내에 급히 모든 운항 준비를 서둘러야 했으며 자연이 Pan Am은

운항중지를 해야 했으므로 Lufthansa는 Pan Am의 1200여명의 직원과 시설을 인계받았다,

Lufthansa와 Interflug는 통일전인 1990년 1월 이미 제반분야에서 협조 증진키 위해 Partnership 합의를 했으며 곧 공동 자회사인 Interhana Service(Catering)과 Interhansa Simulator Center(Pilot training)를 베를린에 설립했다.

Interflug는 오래된 비경제적인 기종들(러시아제)로 경제적인 어려움에 봉착했으며 결국 1991년 4월말 해체되었다. Lufthansa는 베를린에 있는 Interflug 직원 1,000명을 흡수했으며 추가로 베를린에 과거 Interflug 직원 2,500여명을 재교육시켜 여행 및 관광산업에 취업시키기 위한 회사를 설립했다. 통일된 독일의 통합 Lufthansa는 경영합리화와 점진적인 민영화의 길을 걸으면서 미래의 도전에도 만전을 기하고 있다.

5.2 중국과 대만간 직항로 개설 문제

대만은 중국과의 직접 교통망 연결에 중국보다 신중하고 보수적인 입장이다. 대만은 중국이 대만에 대하여 적대행위를 포기하고, 대만에 대하여 무력행사를 단념하고, 대만을 중국과 동등한 정치체제로 인정하고, 대만의 국제활동을 방해하지 않을 것을 확실히 약속할 때 중국본토와의 항공, 해운 직항로 개설에 관한 협의를 한다는 전제조건을 제시하고 있다.

이러한 전제조건은 1997년 7월 홍콩과 1999년 마카오를 중국이 흡수할 경우 대만의 지위가 불리해 질 것이 명백하다. 대만은 1997년과 1999년 이후에도 홍콩과 마카오의 항공,해운 교통로를 막대한 이익때문에 중단할 수 없는 입장이다. 따라서 대만은 중국 본토와의 준 항공 및 해운 직항로(quasi-direct air and sea with Mainland China) 전략을 취하고 있다.

첫째, 대만은 남부 Kaoshiung항에 “offshore shipping center”(국제해운지역)을 설치하여 이 지역과 중국본토와의 해운항로 설정 가능성을 계획하고 있다.

둘째, 대만은 1995년 Air Macao 및 홍콩의 Cathay Pacific Airways와 중국본토와를 연결하는 직항로 개설에 합의하였다. Air Macao는 51%의 주식을 중국본토에서 소유하고 있으나 동일 항공기로 타이베이-마카오-상하이-베이징을 운항하도록 허용되었다.(그러나 타이베이-마카오 구간과 마카오-상하이-베이징 구간은 비행편명이 다르다) 홍콩에 기반을 둔 Cathay Pacific Airways의 자회사이기도 한 Dragon Air는 주식의 46%가 중국본토 소유이나 카오슝-홍콩-중국본토를 운항할 수 있도록 허가 받았다.(홍콩 중심 비행편명은 다름)

셋째, 대만과 중국본토간의 직항공로는 양측의 정치적인 문제가 해결되는 최종단계에서 개설될 것이다. 지난해 대만의 정부 및 항공사 대표들로 구성된 항공교섭 대표단이 베이징과 상하이를 방문하여 중국의 항공당국과 항공사의 고위관계자들과 직항로 개설문제에 대하여 심도있는 논의를 가졌다. 아마도 빠르면 1997년 중 상하이와 연결되는 직항로가 개설될 수도 있을 것으로 예측된다.

5.3 비수교국간의 항공협력 사례

국가간의 정기 항공노선의 개설은 해당 2국간의 항공협정체결에 의해 이루어진다. 그러나 2국간의 항공협정은 국가간에 체결하는 조약이기 때문에 어디까지나 당사국간의 국교 정상화를 전제로 하는 것이다. 따라서 국교가 없는 상태에서는 사실상 정부간의 항공협정체결이 불가능하기 때문에 항공노선을 개설할 수 없는 것이 원칙이나 필요시에는 예외적으로 민간항공사간의 제휴 또는 합의형태로 운수협정을 체결하여 해당정부가 승인하여 노선을 개설할 수도 있다.

이러한 항공사간 운수협정으로서로는 첫째, 항공협정을 대신하는 운수협정, 둘째, 항공협정을 전제로한 운수협정, 셋째, 항공협정을 보완하는 운수협정이 있으나 국교가 없는 국가간에 항공교통망을 구성하는 데로 첫 번째의 경우로서 그 방법으로서로는 상무협정(Commercial agreement)을 체결하고 이를 정부가 승인하는 형태를 취하여 노선을 개설하는 것이다.

1964년 한일국교 정상화 이전의 KAL과 JAL은 양사간 체결한 상무협정에 의하여 한일간 노선에 정기취항을 하였다. 국교가 없는 상태에서 양국간의 항공교통망을 구성하는 전 단계로서는 필요에 따라 부정기편(Charter)을 허가하여 운항하는 사례도 적지 않다. 1986년의 아시아올림픽 경기를 계기로 한·중 및 한·소간 부정기 운항이 실시되었으며 1972년 9월 일본과 중국간 국교 정상화 이전에도 일본항공은 상하이에 Charter편을 운항하였다. 또 다른 사례는 미수교국가의 항공사간에 합병회사를 설립운항하는 것이다. 베트남 국영 항공사와 캐나다 태평양 항공사는 1989년 6월부터 호치밍시와 밴쿠버를 연결하는 정기노선을 주1회 개설하여 공동운항하고 있다.

6. 남북한 관광교류 촉진을 위한 항공교통 협력

오늘날의 관광산업은 특히 국제관광의 발달은 교통수단의 발달에 상관관계를 이룬다고 볼 수 있으며, 특히 항공교통의 발달에 힘입은 바 크다. 오늘날 국제관광은 나라마다 차이가 있으나 대부분은 항공교통을 이용하고 있는 사실이 이를 입증하고 있다. 특히 한국이나 일본의 경우에는 90%이상의 국제관광이 항공교통수단을 이용하고 있다. 한반도의 특수한 상황에서 북한으로의 여행에 대한 한국인들의 관심은 대단히 크고, 이러한 관점에서 남북관광협력에 대한 노력은 오래 전부터 있어 왔다. 본 장에서는 남북한의 관광교류 추진에 대해 검토해보고 관광교류지원을 위한 항공교통 협력방안에 대해 고찰해 보겠다

6.1 남북한 관광교류 필요성과 문제점

6.1.1 필요성

남북관광협력은 남북교류협력사업 중 우선적으로 추진되어야 할 분야이다. 협력의 잠재력과 남북한간 협력을 통하여 얻을 수 있는 실익은 여러가지가 있겠지만 크게 다음과 같은 3가지로

요약될 수 있을 것이다

첫째, 비정치적인 관광분야의 협력을 통하여 범민족적 화합을 유도, 평화적 통일을 위한 기반 조성에 기여할 수 있다. 관광은 지역간 혹은 국가간 교류를 통하여 평화공존을 지향하는 산업으로 그 중요성이 이미 인정되고 있다, 관광협력을 통한 인적교류는 오랫동안 단절되었던 두 체제간의 이질감과 적대감을 해소시킬 수 있는 최선의 방법이다. 물론 북한은 현재로서는 우리의 자본과 기술만을 필요로 하고 사람이 들어오는 것은 우려하고 있다. 하지만 협력관계가 상속되면서 상호신뢰감이 형성되면 이러한 그들의 우려는 자연스럽게 없어질 것이다. 이를 위하여 초기단계의 협력에서는 단기적인 이윤의 추구보다는 상호신뢰를 회복하여 장기적인 협력의 토대를 구축하는 일에 더 큰 비중이 주어져야 할 것이다.

둘째, 국토의 일체성을 회복하고 국민휴식공간을 확충하는데 기여할 수 있다. 한반도는 지난 40년간 철책에 의하여 물리적으로 단절되어 있었다. 남북협력에 의한 남북관광자원의 상호연계 개발이나 남북한을 포함하는 공동관광지역의 형성은 그 동안 이분화되었던 국토를 상징적 또는 물리적으로 일체화시키는 데에 기여할 수 있다. 또한 그 동안 군사상의 이유로 접근이 제한되었던 휴전선 부근 관광자원의 합리적인 활용과 남북관광자원의 상호연계는 새로운 국민휴식공간을 확충시키고 여가공간 선택의 폭도 넓혀 줄 것이다.

셋째, 한반도 관광매력을 제고시켜 관광수입증대에 기여할 것이다. 남북한 관광자원이 상호 보완적으로 개발 및 운영됨으로써 관광목적지로서의 한반도의 매력이 당연히 제고될 것이다. 즉 관광객 욕구의 다양화 추세에 부합하는 보다 폭넓은 관광기회를 제공할 수 있게 된다. 한편 그 동안 이념상의 이유로 극단적으로 대치되었던 남북이 이념을 초월하여 상호 협력한다는 사실은 자유와 평화를 한반도 관광이미지를 형성하여 새로운 한반도의 매력증대로서 외래관광객 유치 활성화의 계기가 되어 관광수익증대에 실질적인 기여를 할 수 있으리라 본다. 특히 관광협력을 통하여 경제적 어려움을 겪고 있는 북한의 경제를 활성화시켜 장래 한반도의 통일비용을 경감시키는데 도움을 줄 것이다.

6.1.2 문제점

남북한 관광교류협력은 정치·경제적 많은 잠재력을 가진 것이지만 미래의 예측하기 어려운 여러 가지 환경변화로 쉬운 일만은 아니다. 관광협력을 위해서 가장 필수적인 전제 조건은 남북한 정치적 긴장완화이고 남북관계 호전 이후라도 미개발된 북한의 상황으로는 관광협력 동반자로는 부족한 형편이다. 이러한 남북한 관광교류협력의 커다란 문제점을 나누어 생각해 보면 미개발 관광국으로서의 북한의 문제와 남북한 교류협력상의 문제이다.

먼저 남북한 교류협력상의 문제를 살펴보면

첫째, 한국은 남북관광교류에 대한 강한 의지와 의욕을 갖고 있으나 체계적으로 관광교류를 담당할 정부부처나 관련기관, 제도, 법적인 부분이 정비되지 못하고 있다.

둘째, 남북 관광지 공동개발사업에 관한 경우도 공동개발의 방법, 입지, 투자비, 환수방법, 투자자의 우선순위 등에 관해 전혀 연구된 바가 없다.

셋째, 한국의 관광기업이 북한과의 관광교류를 추진한다 해도 실제로 창구역할을 수행할 기구가 없다.

넷째, 투자비 규모, 투자비 산정, 관광상품의 기획 등과 관련한 Know-how가 현재는 축적된 바가 전혀 없다.

다섯째, 한국의 관광기업이 북한의 관광실태 및 북한의 체제실상을 알지 못하여 실제로 관광교류시 많은 문제점을 노출시킬 수 있다.

여섯째, 남북관광교류를 구체화시키고 연구할 전문가가 부족한 실정이다

일곱째, 북한의 관광기반시설이 매우 취약함으로 이를 확충하는 데에는 막대한 자본, 기술, 인력이 필요하다.

여덟째, 남북 관광교류협력을 위한 단계적 접근방법이 마련되지 못하고 있다.

다음은 협력의 파트너로서의 북한이 가지고 있는 취약점이다

첫째, 관광에 대한 인식의 부족을 들 수 있다. 북한은 심각한 외화부족현상을 타개하기 위한 하나의 방편으로서 관광의 유용성을 인정하고 있다. 하지만 근본적으로 관광을 서구 자본주의 문화의 퇴폐적 온상으로 간주하고 있다. 외국인과의 교류와 관광객 증가는 북한의 순수성과 혁명적 열기를 파괴시켜 공산주의사상과 주체사상을 오염시킨다고 인식하고 있기 때문에 관광분야에서의 그들의 협력 마인드는 근본적으로 한계가 있다.

둘째, 북한을 여행하는 외국인에 대한 관광활동 통제이다. 북한에서의 관광은 안내원의 동행하에 정해진 코스만을 관광할 수 있다. 일반적으로 안내원 2명이 동행하는데 그 중 한명은 안내원이라기 보다는 감시원이다. 이와같은 이유로 관광객은 지역의 사회와 문화를 직접적으로 경험하고 싶은 욕구를 충족시킬 수 없다. 특히 야간에는 통행이 제한되기 때문에 나이트 라이프가 없어 지루하고 쓸쓸한 밤을 보내야 한다.

셋째, 북한의 관광수용태세 부족 및 낮은 서비스 수준이다. 숙박,교통, 쇼핑, 위락시설 등 각종 관광관련 시설이 미비하여 관광객에게 큰 불편을 주고 있다. 특히 교통시설은 지극히 마흡에서 관광지의 연계개발의 큰 장애요인이 되고 있다. 미흡한 교통체계로 북한내 관광루트는 관광지간을 직접 연계한 순환관광루트(circular route)가 아니라 평양을 중심으로 한 방사선형 루트(radial route)로 형성되어 있어 관광지와 관광지를 이동하는데 장시간이 소요된다. 또한 서비스의 수준이 낮다. 이는 북한 사회에 서비스 산업이 존재하고 있지 않기 때문이다. 서비스 개념이 부재하기 때문에 관광종사자들의 태도가 경직되어 있고 불친절하며 따라서 고객관리 차원의 서비스공급을 기대하기 어렵다. 특히 관광종사자들은 국가기관 소속 공무원이거나 사업체의 노동자 신분을 가지고 있어 직업의식이 결여되어 있고, 업무개선과 수익성 제고를 위한 자발적인

노력과 창의성이 미흡하다.

넷째, 사업의 수익성 확보 차원에서 투자여건이 미흡하다. 우선 북한의 경제력이 낙후된 관계로 국내 관광시장이 지극히 취약하다. 또한 외국투자 유치를 위한 법령체계가 미흡하다. 외국기업의 북한투자 허용을 위하여 1984년 합영법을 제정하여 투자촉진을 위한 각종 제도와 법령을 제정하기는 하였으나 아직 충분치 못하다. 또한 폐쇄적인 북한체제의 특성 때문에 구체적인 타당성 조사와 분석이 불가능하여 외부투자가 지극히 위축되어 있다. 기존의 외부투자 실적도 대부분 조총련을 통한 것인데 그 투자 규모는 중소기업 수준에 불과하다.

다섯째, 대외적으로 북한의 이미지가 부정적이다. 한 나라가 갖고 있는 이미지는 관광객 유인력 결정에 중요한 역할을 한다. 하지만 북한에 대한 이미지는 최근 핵사찰 문제 등으로 더욱 악화된 상태에 있다. 특히 체제유지를 위한 사회적 통제 및 인권문제 등은 관광객의 안전에 대한 요구에 부정적인 영향을 미치고 있다.

6.2 남북관광 교류의 역할

현대의 관광현상을 중심으로 구분하면 순수관광, 검목적 관광으로 대별된다. 검목적관광은 본질적인 측면에서 순수관광목적과 성격을 달리하고 있기 때문에 통일을 접근하는 과정에서의 관광은 순수관광 목적에 우선순위가 부여되어야 한다. 순수관광목적은 관광을 통하여 민족의 이질감을 해소하는 지렛대 역할을 수행하도록 해야 한다. 분단된 국토의 남과 북에 존재하는 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 분야의 불균형을 해소하기 위해서는 먼저 정치성이 완전 배제된 상호 순수관광목적의 방문기회를 창출시킬 필요가 있다. 당장 남북한의 현재 상황으로 볼 때 순수관광목적 관광에 어려움이 존재하지만 이를 극복하는 과정은 순수관광이 앞에서 제시한 신뢰, 성실, 인내의 가치관이 확립된다면 순수관광에 대한 북측의 거부감을 상당히 줄일 수 있을 것이다. 북한에는 여행의 자유가 한국처럼 보장되어 있지 않고 있다. 한국을 방문할 여행비의 문제를 생각하면 북한 경제사정상 매우 어려운 점도 있다. 따라서 한국방문자에 대해서는 여행 및 관광보조금을 지급하는 등의 배려가 필요하며, 이와 같은 조그마한 관광을 통한 상호 방문의 물고름 트는 것은 관광을 통한 민족동질성 회복이라는 가장 큰 효과를 기대할 수 있다. 순수관광 목적형 관광객 교류촉진을 위하여 동시에 수행하여야 할 역할은 남과 북이 상호보완함으로써 상호이익이 되며 경제적으로 한국에 비하여 열세에 있는 북한을 자극하지 아니하고 북한을 순수관광으로 끌어내는 상호보완성의 지혜를 창출하여야 한다. 순수관광은 관광이 추구하는 가장 숭고한 이념 중의 하나인 평화, 비폭력을 전제로 하고 있다. 선진제국은 관광과 여가를 권리로 받아들이고 있는 입장이고 보면 여행권이 제한당하고 있는 북한 주민을 순수관광에 참여시키는 현실적으로 어려운 입장이다.

순수관광목적의 관광객 교류가능 항목을 제시하고 이의 접근 방법을 논해보면

첫째, 설악산·금강산 공동개발의 시작과 개발후 이 지역에 국한시킨 남북의 관광객교류 뿐

만 아니라 외래 관광객의 자유로운 왕래가 실현되는 항목을 설정할 수 있다.

둘째, 남북이산가족의 교류를 관광과 연계시키는 방안을 검토할 수 있다.

셋째, 북한이 요구할 수도 있는 순수관광목적의 관광객 교류에 대한 제안을 신중적으로 검토할 수도 있다.

넷째, 전면적인 자유왕래를 전제로 한 관광교류를 검토할 수 있다.

위의 네 가지 항목중 설악산·금강산 공동개발을 통한 관광교류는 공동개발에 투입되는 시간·비용을 고려하면 당장 관광교류로 이어지는 않더라도 관광교류를 위한 공간을 마련한다는 데에 가장 큰 의미가 있다.

남북이산가족 교류를 관광과 연계시키기 위해서는 상당한 인내와 노력이 뒷받침되어야 하는 어려움이 있다.

북한이 요구할 수도 있는 순수관광목적의 관광교류는 북측에서 여러가지 형태의 교류계층을 제시할 가능성이 있기 때문에 이에 대응할 전략수립과 신중적인 대응자세가 필요하다.

설악산·금강산이 공동개발되고 남과 북의 신뢰구축을 바탕으로 전면적인 관광교류가 실시되는 것은 상당한 시간과 노력을 요할 것으로 판단된다. 따라서 남북관광교류는 설악산·금강산 공동개발에 대한 남북의 협조체제가 이룩되면 동시에 순수관광 목적의 관광객교류에 대한 북측 요구에 대한 신중한 검토, 남북이산가족 교류를 관광과 연계시키는 교류방안 등 남북관광교류가 가능한 항목을 중심으로 상황적응형으로 교류의 단계와 교류의 전략을 신중적으로 운용할 필요가 있다고 판단된다. 결국 순수관광목적의 관광교류가 북한 당국자에게 북한체제를 전복시키거나 와해시키려는 목적이 아닌 순수한 민족의 일체감을 되찾는 역할을 수행하는데 기여한다는 인식과 믿음을 주어야 한다. 여행비에 대한 부담도 북한 당국자가 부담으로 받아들이지 않게 되는 상호 보완성의 지혜창출이 필요하다. 상호 보완성의 지혜는 비정치적·비군사적·비폭력적인 방법으로 상호신뢰를 구축하여 통일로 가기 위한 지렛대를 만드는 제1단계의 작업이다.

6.3 남북한 관광교류 협력분야

6.3.1 북한의 관광자원 및 시설 현황

북한의 관광자원을 크게 2가지로 나누어 살펴보면 자연관광자원과 문화관광자원으로 나누어 살펴볼 수 있다. 관광상품으로 개발되었거나 가능성이 있는 이러한 자원들은 창의적 사고를 가지고 상품화될시에 충분한 잠재력이 있다고 보여지지만 현재는 북한을 대표할 수 있는 관광상품이 해외시장에 알려지지 않고 있는 실정이다. 북한 전역에 있는 관광지는 최근까지 42개소로 알려지고 있다. 이들 관광지는 문화·휴식터, 유원지, 휴양지 등을 포함한 것으로서 각 시도에 위치한 것들이다.

북한의 자연관광은 전반적으로 자원성이 우수하여 개발잠재력이 높은 것으로 평가된다. 북한

지역은 대체로 험준한 산악과 우수량이 풍부한 강과 하천을 많이 보전하고 있다. 아름다운 자연풍경을 갖춘 계곡이 산재하고 있으며 특히 산악경승지, 해안경승지, 온천 등이 많다. 북한의 대표적인 자연경승지를 보면 내륙지역은 백두산과 이동 무산군에 이르는 고산지대로 UNESCO에서는 1980년 백두산 일대를 국제생물보호구역으로 지정한 아름다운 경치를 가진 곳이고 금강산을 중심으로하는 한반도 최대의 산악 해안경관이 수려한 지역으로 국제적으로도 유명한 곳이다. 이외에도 수려한 경관을 가진 미개발된 자연경승지는 남한 보다도 더 많은 편이다.

문화 관광자원은 역사문화적 평가가 제대로 이루어지지 않아 상당수의 문화재가 훼손되거나 변형되는 등 민족문화보존이 소홀히 되고 있다. 사회주의 이념에 배치되는 유교, 불교 문화재나 민속자료들은 배격되어 이에 관련된 문화재의 실태파악도 곤란한 실정이다. 한편 행사, 놀이, 경기, 축제 등 전통적 민속은 공산당의 정책목적 달성을 위한 수단으로 변질되어 역사적 전통성을 상실한 주체사상 합리화 수단으로 이용되고 있다.

북한의 관광시설 개발은 지극히 미약하다 위락시설은 소규모로 일부지역에 국한되어 개발되고 있으며 이용대상도 외국인을 중심으로 극히 제한되어 있다. 하지만 북한은 70년대 초부터 관광자원개발에 대해 큰 관심을 보이기 시작하였다. 주로 자연자원개발에 역점을 두어 왔는데, 백두산지역은 온천치료와 스키관광, 금강산·묘향산지역은 등산관광, 남포·원산은 낚시관광을 중심으로 개발하는 등 근래에 와서 각 지역의 특성에 맞는 관광개발에 노력하고 있다.

특히 제3차 7개년 계획(1985~1991년)에서 관광개발부분이 강조되었다. 국가 주요사업계획 목표로 고속도로 건설, 근로자 문화휴식장 건설, 소비재 공급증대와 함께 백두산, 묘향산, 명사십리 해수욕장, 몽금포 해수욕장, 금강산 등의 관광지 종합개발 관광지역으로 선포하였다. 한편, 1987년 7월에는 백두산, 금강산, 묘향산, 청진, 남포, 원산, 함흥, 개성, 판문점 등의 9개의 지역을 외래객 유치에 위한 대외개발 관광지역으로 선포하였다. 또한 북한은 서구관광객의 유치를 목적으로 평양·묘향산권, 남포권, 백두산권, 신천·개성권, 원산·금강산권 등 5대 관광권을 설정하여 개발을 추진하여 왔으나 큰 진전을 보이고 있지는 못하다.

< 표 6-1 > 북한의 5대 관광권과 개발방향

| 관광권역 | 주요자원 | 개발방향 및 도입시설 |
|----------|--|--|
| 백두산 권역 | 천지, 망천후(향로봉), 청봉, 배계봉(침봉), 리명수 유원지, 백두온천 | - 휴양산 및 산악활동 - 자연생태관광 및 사상학습 장소 - 동계 스포츠 |
| 묘향산·평양권역 | 묘향산, 석탄암동굴, 성천의, 무산, 백양루온천, 성천금강, 자모산, 대성산, 문화사적 등 | - 외국관광객 유치 - 관광호텔, 위락시설, 휴양시설, 골프장 등 |

| 관광권역 | 주요자원 | 개발방향 및 도입시설 |
|-----------|---|---|
| 남포시권역 | 우산휴양지, 용강온천, 서해감문, 우산리 1·2·3호 고분, 용강 쌍영총, 대안리 1호 고분 | - 남포지역 : 위탁시설, 숙박시설 유치 - 대동강하구 : 골프장, 유원지, 해수욕장, 호텔, 유흥장, 전문음식점 |
| 신천·개성권역 | 신천온천, 장수산, 장수호, 서흥호, 멸악산, 석담구곡, 수용산, 연안팔경, 수양산, 고려사적, 판문점 등 | - 서부지역의 자연경승과 동남지역의 사적 문화 자원 연계개발 - 온천휴양지(신천, 연안, 백천 등) - 내수면 휴양지(서흥호, 장수호, 귀락지) - 향토특산물의 집산지(고려인삼, 도자기, 죽세공품) 개발 - 개성주위의 문화사적(왕릉, 산성, 대궐터, 사찰, 향교 등)복원, 개발 |
| 원산·금강산 권역 | 외금강, 해금강, 송도원, 명사십리, 장덕도, 천계곡, 장덕산 등 | - 원산지역 : 시가지 정비, 관광휴양지, 숙박시설, 휴식공간 확충 - 금강산지역 : 산악관광, 해안관광, 시도락관광, 뱃놀이시설, 전망대, 금강산일주도로 등 정비 |

자료 : 한국관광진흥연구원, 『통일과 관광개발』, 1995

이 중 백두산권역은 김일성 위상화사업을 위해 항일 전적지로 개발되어 있어 김일성 위상화를 위한 동상, 비석 등 많은 기념물이 설치되어 있다. 방문객 수송시설로는 삼자연호텔 및 집단 숙박시설이 있고 기타 위탁시설 및 편의시설 등도 구비되어 있다. 한편, 금강산지역은 '원산~금강산휴양지 종합개발개발계획' 차원에서 개발이 이루어져 왔다. 원산~금강산간 도로가 정비되고 철도가 부설되었으며 원산~고성구간 유람선이 87년부터 취항하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 금강산지역에 불교사찰이 보수되어 숙박장소와 박물관으로 이용되고 있으며 금강산 순환도로 및 등산로도 확충되었다. 숙박시설로는 조종련 교포전용호텔, 금강산호텔, 온정여관 등이 있고 기타 스키장, 보트 놀이장 등의 위탁시설 및 편의시설이 있다.

북한은 관광활동에 기본이 되는 숙박시설의 경우 질과 양에 있어서 매우 부족한 상태이다. 1980년대 들어 북한은 외국인관광객 유치사업 확충정책의 일환으로 호텔건설에 많은 투자를 하기 시작하였다. 특히 "평양축전"을 계기로 외국인을 대상으로한 호텔이 건설되었으나 외국인을 수용할 수 있는 호텔은 대부분 평양등 일부 대도시 및 주요관광지 주변에 집중되어 있다. 현재 외국인 관광객이 이용할 수 있는 숙박시설인 관광여관(관광호텔)은 전역에 35개소가 있으며 호

텔 객실수는 약 5,000실이다. 주요 관광지나 휴양지에는 호텔의 별장, 야영장, 여관, 휴양소 등이 위치하고 있고 주요 이용 대상은 북한 주민이다.

최근 관광전문식당의 수도 늘어나고 있다. 북한여행이 제한되던 시기에는 관광전문식당이 청류관, 옥류관 등 2개소에 불과했다. 하지만 관광개방 이후 특히 평양축전 전후로 각종 식당의 수가 증가하고 있고 밀, 보리, 조, 기장, 감자 등 밭작물을 이용한 향토음식이 관광음식으로 개발되어 전국 30여개소의 전문음식점을 통해 외국관광객에게 소개되고 있다. 한편, 근래에는 김일성 생일을 기념하여 평양 통일거리에 수용능력 5,000석 규모의 북한 최대 냉면집을 개관하기도 하였다.

북한관광을 지원할 수 있는 교통시설은 지극히 미약하다. 국토의 대부분이 산악지형으로 낭림산맥등 험준한 산맥들이 방해하고 있어 동서간의 효율적인 운송에 큰 문제점이 있는 것으로 나타나 있다. 생산체제도 지역단위 중심이고 지역간 왕래가 제한되어 왔던 관계로 전국적인 교통망이나 운송수단이 발달되지 못하였다. 1960년까지는 일제시 건설된 철도와 도로의 시설 및 장비를 수리·복구하여 사용하였으나 전반적으로 수송능력의 부족현상은 심화되고 있는 실정이다. 특히 관광을 위한 대중 교통수단이나 정규운행노선은 거의 없다. 북한의 육상교통체계는 일제시대에 건설된 철도망을 중심으로 발전하여 왔다. 도로는 철도의 보조교통수단 역할을 하고 있어서 여러관광지를 연계하는 관광루트 개발은 지극히 제한적이다. 해안교통체계는 해안이 동서로 완전히 분리된 상태로 해안운송은 극히 미미한 상태이다. 그러나 이것은 남북 교류가 본격화되면 한반도 전국일주 크루즈의 최고 관광코스가 될 수 있어 가장 극적인 변화가 예상되는 분야이다. 항공교통체계는 앞에서 설명한 바와 같이 국제선과 국내선의 제한적운행으로 매우 취약한 상황이고 항공시설 및 국내외 항공노선의 개발수준이 취약하다. 현재 북한내 국내선 공항은 군검용과 간이공항을 포함하여 17개소이며 국제선공항은 평양근처 순안 1개소뿐이다. 북한의 국제노선은 오직 아시아 대륙횡단노선과 중국노선이 있을 뿐 서방세계로의 항공노선은 없으며, 단지 동남아~일본으로부터의 관광객수송을 위한 전세기 취항이 부정기적으로 있을 뿐이다.

6.3.2 공동개발 관광자원

남북한 관광교류가 활기를 띠게 된다면 관광자원에 대한 공동개발이 있을 것이고 우선적으로 투자 가치가 있는 지역의 개발이 선정되고 개발될 것이다. 북한의 개발 잠재력이 높은 관광자원과 남한의 자원을 연계 개발하는 공동개발에 선정될 수 있는 자원은 어떤 것이 있을까? 관광개발대상지역 선정시 일반적으로 고려되는 요소로서 자원성, 시장성, 접근성 등을 들 수 있다. 하지만 남북관광자원 공동개발 차원에서의 평가는 공동개발의 특성을 감안하여 남북자원 연계개발 가능성 및 관광객 관리의 용이성 등을 추가할 필요가 있다고 본다. 이는 지리적으로

북측이나 남측에 대한 한정된 자원을 개발하는 것보다는 연계가 가능한 자원을 통한 효과를 제고하는데 도움이 될 것이기 때문이다. 북한에 대한 관광개발에 있어 특히 그들이 지닌 패쇄적 사회성격상 자본과 기술의 유입은 허락하지만 인적인 교류를 통한 왕래를 쉽게 허락하지는 않을 것이다. 그러한 점에서 외래의 관광객들이 북한의 사회에 쉽게 접하지 않는 고립된 지역의 개발을 선호하고 있다.

한국은 국·도립공원의 개발과 관광단지 개발 및 관광기반시설의 확충 등 개발측면에서 경제발전과 더불어 선진제국 수준의 노하우를 축적해 두고 있다 이와 같은 개발의 노하우는 이미 논의 단계에 있는 설악산·금강산을 공동개발하고 이 지역을 중심으로 산재되어 있는 석호(경포, 화진, 심일포, 영랑호 등)지역을 묶어 개발하는 방안이 강구되어야 한다.

원산지역은 산악자원과 동해안의 수려한 자연경관으로 명사십리, 속후, 마전 등의 해수욕장을 중심의 해안경관과 구천각, 함흥본궁, 배운산성 등 조선의 사적지가 여러 곳에 산재해 있어 내륙·해안복합관광형 관광지로 개발하기가 유리하다.

또한 한반도 최대의 명산이 백두산의 관광자원을 중심으로 설정한 권역의 자원은 다종의 희귀동식물, 삼지연, 비룡폭포, 천상수구십구곡 등 산악경관이 매우 뛰어나고 오국산성, 회령향고, 원시유적지가 있기 때문에 관광성의 유형을 고려하여 역사문화형, 휴양 유락형으로 개발해야 하는데 이에 대한 개발 방향을 보면 우리나라 개국신화의 창조과정과 개국신화마을 조성과 한민족의 일과 사상을 고취시켜 민족의 자긍심을 키울 수 있는 교육기관의 도입 등이 우선시 해야 할 것이다.

관광자원을 평가해보면 금강산, 판문점, 개성, 원산, 남포지역이 비교적 공동개발 잠재력이 높은 것으로 나타난다. 백두산과 묘향산지역은 자원은 뛰어나지만 접근성 및 남북연계 가능성이 불량하기 때문에 공동개발의 우선순위는 타자원에 비하여 낮다.

< 표 6-2 > 북한의 관광지역별 수용태세 판단

| 지역 | 주요자원 | 개발여부 | 접근성 판단 | | | | 관광수용태세 |
|---------|------------------------------|------|--------|----|----|----|--------|
| | | | 도로 | 철도 | 해로 | 항공 | |
| 백부고후 | 백두산, 삼지연, 수립 | 개발중 | ○ | ○ | × | × | △ |
| 의주·동립 | 통군정(관서팔경), 동립폭포, 해안경승 | | ○ | ○ | ○ | × | × |
| 묘향산 | 묘향산, 약산(관서팔경), 자연동굴(4개소) | 개발 | ○ | ○ | × | × | △ |
| 평양·남포 | 문화사적, 모란봉, 온천, 연관정(관서팔경), 남포 | 개발 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 구월산·장수산 | 구월산, 장수산 계곡, 온천 | | ○ | ○ | × | × | × |

| 지역 | 주요자원 | 개발여부 | 접근성 판단 | | | | 관광수용태세 |
|-------|--------------------------|------|--------|----|----|----|--------|
| | | | 도로 | 철도 | 해로 | 항공 | |
| 삼방협 | 휴양지, 경승지, 약수터 | | ○ | ○ | × | × | × |
| 개풍·개성 | 문화사적(고려시대), 경승지 | 개발 | ○ | ○ | × | × | △ |
| 연백·해주 | 온천, 경승지 | | ○ | ○ | × | × | △ |
| 주을·청진 | 온천, 경승지 | | ○ | ○ | × | ○ | △ |
| 칠보산 | 경승(내칠보, 외칠보, 해칠보), 온천 | | ○ | ○ | × | × | × |
| 홍원·이원 | 경승지(해안) | | ○ | ○ | ○ | × | × |
| 함흥·정평 | 문화사적, 경승지, 자연호수 | | ○ | ○ | ○ | × | △ |
| 원산 | 문화사적, 경승지(해안, 내륙) | 개발 | ○ | ○ | ○ | × | |
| 통천 | 시중호동 4개호수, 경승지 | 개발 | ○ | × | ○ | × | × |
| 금강산 | 외금강, 해금강, 산금강, 해금강 | 개발중 | ○ | × | ○ | × | △ |
| 서해 | 경승지, 해수욕장(은율군, 대동강하구) | 개발 | ○ | ○ | ○ | × | × |
| 몽금포 | 경승지(장산부), 해수욕장(몽금포, 구미포) | 개발중 | ○ | × | ○ | × | × |
| 석담구곡 | 벽성군지역, 자연경승 | | ○ | ○ | × | × | × |
| 부전고원 | 자연경승, 휴양 | | ○ | ○ | × | × | × |

자료 : 한국관광공사, 북한지역관광조사, 1989

6.4 남북 관광교류 추진방안

남북한 관광교류 추진방식은 여러 가지로 연구되어 오고 있고 다양한 방식으로 전개되어 왔으나 그 실효성에 있어서는 이상적인 안들이 많이 있어 왔다. 다음은 구체적이고 적용가능한 관광교류 추진방안에 대하여 검토해 보았다.

첫째, 점진적 단계별 접근

남북관광교류협력은 점진적 접근방법을 취하여야 한다. 즉흥적이거나 급속한 접근은 금물이다. 점진적 접근방법은 관광측면에서 상호교류와 완화분야에 대한 기본적인 골격을 짜는 작업에서 시작되어야 한다. 점진적 접근방법은 시행착오를 줄일 수 있는 이점이 있고 지속적인 교류를 가능케 할 이점이 있다. 남북교류는 전술한 바와 같이 단계별 접근방법을 채택하여야 한다. 이는 점진적 접근방법과 맥을 같이하는 것으로서 관광교류를 성공적으로 이끌 수 있는 방법이기도 하다.

둘째, 다자간 접근 및 협력형태

남북관광교류의 촉진방식은 남과 북 양측이 주가 되어 이루어지는 것이 바람직할 수도 있다.

그러나 교류의 초기 단계에서는 오히려 남과 북의 관광시장에 관심을 가질 수 있는 일본, 중국 등과 협력형태의 다자간 추진방식이 효과를 더할 수 있다. 다자간 접근방식은 남북간 대화를 촉진시킬 수 있는 장점과 관광교류의 진척을 가시화시킬 수 있는 이점도 있다. UNDP에서 주관하고 있는 나진·선봉자구의 개발형태에서 한국이 참여할 수 있는 부분을 설정하여 참여하면 이는 다자간 접근방식의 한 예가 될 것이다. 다자간 협력방법은 여행상품의 공동개발과 같은 soft한 측면에서부터 관광지공동개발과 같은 hard한 측면까지를 모두 표방할 수 있다.

셋째, 콘소시엄형태의 협력방법

다자간 접근방식이 다소 소극적 협력방법이라면 콘소시엄형태의 협력방법은 보다 적극적인 협력방법이 될 수 있다. 북한의 특정지구를 개발하기 위해 막대한 투자재원을 조달하기 위해 개발을 위한 콘소시엄형태가 바람직할 것이다.

넷째, 통일부작용 극소화 접근방법

남북관광교류협력의 추진방식중 가장 중요한 내용은 관광교류협력이 통일시 남북간 제반 부작용을 극소화하는 방향에서 접근되어야 하는 것이다. 남북관광지 공동개발이나 관광상품 공동개발, 관광시설 공동개발 모두가 남북지역간 불균형해소, 남북 주민간 소득격차 해소, 남북의 문화이질감 해소에 도움이 될 수 있어야 한다.

다섯째, 북한의 국제사회 참여 유도형 접근방식

남북관광교류협력방법의 다른 형태는 세계에서 고립된 북한을 국제사회의 일원으로 유도하는 접근방식이 되어야 한다. 북한이 고립을 피하고 개방화의 길을 걷는 것은 국제사회 모두가 바라는 입장이기 때문에 남북관광교류협력은 북한의 개방을 유도하는 측면에서 이루어져야 한다.

여섯째, 북한지역 관광자원 보존형 개발

남북관광공동개발이나 관광상품의 공동개발시 가장 우선적으로 고려되어야 할 사항은 북한지역의 자연환경의 보존이다. 어떠한 형태로든 북쪽지역의 자연생태계를 관광개발이란 이름하에 파괴해서는 안된다. 비무장지대, 개마고원지구, 백두산 칠봉산, 묘향산, 금강산 등의 자연생태지구는 보존·개발방식을 취해야 한다.

일곱째, 무용지나 황무지 중심의 관광개발

북한지역의 관광공동개발은 그 대상지가 가능한 무용지나 황무지를 대상으로 하여야 한다.

여덟째, 북한지역 주민참여형 개발과 지역고용창출형 개발

북한지역 관광지개발이나 관광상품개발은 북한지역주민의 참여가 보장되고 관광공동개발의 결과가 북한지역 고용창출이 되는 방향에서 개발되어야 한다. 이는 통일시 남북간 지역격차해소와 지역주민간 소득격차해소에 도움이 되기 때문이다.

아홉째, 투자의 과실송금 보장

남북간 관광교류협력의 가장 큰 이슈는 어떻게 북측지역에 투자한 과실의 송금을 보상받느냐

나 하는 것이다. 이를 위해서 북한 정부당국자의 보장이 절대적으로 필요하며 이를 위해 한국 정부는 남북 대화시 이 문제를 확실히 해야 한다

6.5 남북 관광교류에 있어서 항공교통 지원 방안

이상에서 설명한 남북한 관광교류를 촉진하기 위해서는 관광지에 접근 교통수단으로서 편리한 항공교통 수단을 마련하는 것이 가장 효과적일 것이다. 그러나 북한의 공항시설을 볼 때 5대 관광 개발권을 비롯한 제반 관광지에 대형기가 취항할 만한 민간공항은 없으며 인근 군공항을 겸용해야 하는데 특히 한국측 항공기의 운항은 보안상 허용되지 어려울 것이다. 따라서 전반적인 남북한 민항공협력 방안은 다음장에서 종합적으로 설명하겠지만 여기에서는 남북한 관광교류지원을 위한 항공교통 방안에 대하여 간단히 언급하겠다.

첫째, 초기에는 수요면에서나 북한의 통제 편의상 대형 단체관광객의 방문은 허용 안될 것으로 사료된다. 따라서 건설이 용이한 헬기장을 5대 관광권역내에 설치하여 20-30명 단위의 헬기 운항으로 관광교류를 지원하는 방안이다. 헬기 운항원가가 비싸 경제성 문제가 있으나 육로로 장시간 소비하는 것보다는 단시간에 이동이 용이하다는 장점이 있다.

둘째, 다음에는 30-40명 탑승의 소형기 즉, commuter기의 운항이다. 북한처럼 산악지역이 많고 동서거리가 긴 지역에서는 소규모 간이 공항을 관광지역 근처 곳곳에 건설하여 commuter기를 운항하는 것이 낮은 수요에도 적합하며 경제적인 것이다

셋째, 판문점이나 비무장지역 공동구역내에 헬기장과 commuter 공항을 건설하여 남북한이 공동관리 사용하며 남북한 관광객의 중계지점(transfer point)으로 활용하며 북한지역관광은 고려민 항편에 의한 방문, 한국측 지역관광은 한국측 항공사가 맡아 수송하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

넷째, 당분간 남북한 합작자회사에 의한 항공운송이나, 제3국을 포함한 3자 합작회사 설립으로 공동운항하는 방안도 고려 할 수 있을 것이다.

다섯째, 설악산-금강산을 잇는 남북한 공동 관광상품을 시급히 개발하여 이를 헬기운항이든 속초-원산간의 공동운항편 개설로 관광교류를 지원하는 방안도 신중히 추진할 수 있을 것이다. 속초-원산간의 운항시 동해 공해상공을 우회해서 상호 보안상의 문제를 피할 수도 있을 것이다.

여섯째, 장차 한반도 평화가 성숙되고 남북교류가 무르익어 상호신뢰가 구축되면 서울-평양 수도권 직항로 개설로 관광교류 및 제반교류를 지원할 수도 있겠다.

※ 6장의 전반 남북한 관광교류 관련 자료는 한국관광공사, 이장춘, 최승담 박사의 이론 과 견해를 요약한 것이며 후반 항공교통 지원방안은 필자와 홍순길 박사의 견해임.

7. 남·북한 정부간 항공협력 방안

항공분야에 있어서 남북한 정부간 협력을 위해서는 첫째는 항공당국간 남북한 민항공 공동위원회(가칭)의 설치이다. 1989년 11월 28일 서독의 Kohl수상이 연방의회에서 행한 연설에서 “10개항 통일방안”을 제시하였는데 그 “2항”에 보면 “양국 주민에게 혜택을 주는 범위 내에서 독일연방(서독) 정부는 동독과 모든 분야에서의 협력관계를 유지”를 밝혔고 “5항”에서는 “양독 정부의 공동위원회 설치”와 특히 “전문분야별 공동위원회”를 강조하였다.

남북한 민항공 공동위원회가 설치되면 「남북기본합의서」 제19조의 실현을 위한 남북한간 제반 항공로 개설 추진 문제의 구체화 방안도 협의할 수 있을 것이다.

둘째는 현 분단상태에서 양측에 이득이 되는 민항공 분야에 대한 협력 추진이다. 그 중 하나는 북한의 영공개방에 따른 필수 불가결한 남북한 관제협조이다. 북한은 1994년 12월 영공개방 및 통과비행허용 방침을 표명했으며, 1996년 1월 이후에는 국제민간항공기구(ICAO) 관제관이 남북한을 방문하여 항로개설 의사를 타진하였다. 1996년 6월에는 국제항공운송협회(IATA)에 가입신청 하였으며, 지난 9월10~13일에는 태국방콕에서 ICAO 주제로 남북한 및 일본, 중국 항공당국 실무회의가 개최되었으며 다음과 같은 원칙적인 합의와 진전이 있었다.

① 대구/평양 FIR을 통과하는 북미주/서울간 항로개설 문제와 북한상공을 통과하는 일/중간 항로개설 문제가 논의되었으며,

② 모든 민간항공기에 대한 무차별 개방원칙과

③ 통과 항공기의 안전보장 조치 등에 관하여는 합의가 이루어졌다.

④ 그러나 대구/평양 FIR을 통과하는 항공기 안전운항의 핵심사항인 대구/평양 관제소간 관제직접 통신망 구성방식에 대하여는 합의에 도달하지 못한 채 9월13일 회의를 종료하였다.

남북한 및 ICAO는 남북한 관제소간 가장 적절한 관제직접 통신망 구성방식에 대해 상호시간을 두고 면밀히 검토한 후 조속한 시일내에 다시 협의를 개최하고, 그 결과를 토대로 대구/평양 FIR 통과 국제항로 개설문제를 타결하는 방향으로 노력하기로 하였다.

북한이 선언한대로 1996년 12월 이전 타결이 되어 동년 12월부터 평양 FIR 통과항로 개설운항되면 다음과 같은 효과가 있어 남북한은 물론 제3국 항공사에게도 이익이 된다.

① 운항시간 절약(년간)

국적항공사 = 4,418 시간

외국항공사 = 3,142 시간

계 = 7,560 시간

② 유류 절약(년간)

국적항공사 = \$ 9,277,800

외국항공사 = \$ 6,598,200

 계 = \$ 15,876,000

③ 항공보안시설 사용료(Over Flight charge) 지불

국적항공사 = \$ 1,331,520
 외국항공사 = \$ 839,280

 계 = \$ 2,170,800

다음엔 남북한간 항공우편물 수송에 대한 협조이다. 현재의 긴장상태가 어느정도 해소되고 나진·선봉지역 개발도 본격화되고 전반적인 경제교류가 다시 활성화되면 전반적인 남북한간 항공우편이나 항공소포 수요가 증대할 것이고 이러한 수요를 소형화물기에 의한 항공편으로 흡수하면 남북한 양측에 도움이 될 것이다.

다음으로는 항공전문인 교육분야에서의 협조이다. 북한은 현재 근본적으로 민간항공 전문인이 거의 없거나 태부족한 상태이다. 고려민항 자체가 공군의 산하조직으로 소규모 운항을 유지하고 있으며 42개 이상의 항공협정을 체결했음에도 수요부족으로 소수의 외국항공사만이 북한을 취항하고 있는 실정으로 현재까지는 민간항공전문인력의 확보가 그리 심각하게 느껴지지 않았을지도 모른다. 그러나 영공개방으로 외국항공사의 북한영역내 취항이 늘어나고 고려민항의 국내외 운항도 크게 확장되면 민간항공 전문인이 더욱 부족하게 될 것이다. 따라서 남북한 민항공의 건전한 협력을 위해서는 북한 항공종사자의 양적, 질적 수준도 향상되지 않으면 안된다. 그러므로 남북한 공동항공교육 계획을 수립하여 협조하는 것이 바람직하다. 북한 항공전문인의 교육지원 시설로는 한국항공대학교나 한국공항공단의 항공기술교육원을 확충하여 활용할 수 있겠고 국적항공사인 KAL이나 ASIANA의 교육시설을 보조적으로 활용할 수도 있겠다.

다음에는 국제 항공기구 또는 제반 국제항공회의에서의 협조이다. 국제항공기구나 제반 국제항공회의에서는 남북한 대표는 예민한 정치적 의제가 아니라면 가능한 협조하고 협의하며 상호 지원하는 공동대책을 취하는 것이 바람직하며 이러한 것이 남북한 긴장완화, 교류증진, 통일의 길에도 긍정적으로 작용할 것으로 본다.

셋째는 남북한 공동항공정책의 연구 및 수립이다

남북한간 전반적인 협조관계가 증진되면 장차 통일에 대비한 남북한 공동항공정책 수립에 대한 공동 Working Group을 구성하여 연구할 필요가 있다. EU도 현재 공동 항공정책을 수립중에 있으며 ASEAN이나 ANDEAN PACT에서도 지역내 구성국가의 이익을 위한 공동항공정책에서도 지역내 구성국가의 이익을 위한 공동항공정책을 수립 또는 시행중에 있다.

이에는 ① 한반도 항공노선망 ② 공동대외 항공교섭정책 ③ 항공사 정책 ④ 공항개발정책 ⑤ 공역관리정책 ⑥ 항공전문인력 수급정책 등이 포함될 수 있겠다.

8. 남·북한 항공사간 협력증진 전략

8.1 항공사간 협력에 관한 일반 이론과 사례

지역화, 국제화, 세계화 시대를 맞이하여 항공운송산업의 협력방안은 항공사간의 제휴, 다국적화 및 그룹화 등을 통하여 실현되고 있는데 이에 대한 구체적인 방법과 현황을 Bin Cheng, 김철용, 유광의, 이태원 등의 이론을 참고하여 정리하면 다음과 같다

8.1.1 항공사간 제휴

항공사들이 제휴(Alliance)전략을 채택하고 있는 이유로서는 ①급성장하는 정보기술에 대한 투자, 기업이미지에 대한 투자 등 고정투자(Fixed-cost)의 분담, ②시장개발 또는 상품개발에 대한 위험의 분담, ③상호 제살까기식 경쟁으로 인한 소모전으로부터의 탈피, ④각 제휴멤버의 노선망 공유 및 시장확대를 통한 고객들의 잠재적 욕구 충족 등을 들 수 있다.

이와 같은 항공사간의 제휴방식은 크게 전략적 제휴(Strategic Alliance)와 마케팅 제휴(Marketing Alliance)의 형태로 구분된다.

1) 전략적 제휴

전략적 제휴는 지분참여가 없을 수도 있으나 주로 항공사들간의 소유지분에 대한 일방 또는 상호투자를 통하여 이미 타 산업에 있어서도 보편화된 것이다

특히 항공산업은 법적으로 국제적인 흡수·합병이 규제되어 있는 관계로 80년대 말부터 항공사간의 지분참여 방식이 활용되기 시작하면서 주로 항공사들 간의 수요확보 및 규제상 확대가 어려운 취약 Network에 대한 보강책으로 이루어졌다. 전략적 제휴의 장기적인 목표로는 통합된 운영시스템 및 공동브랜드를 개발하여 소비자에게 온라인(On line) 항공 서비스(seamless travel)를 제공함으로써 제휴 항공사 그룹이 타 그룹이나 타 항공사보다 경쟁우위를 확보하려는 데 기초를 두고 있다.

2) 마케팅 제휴

마케팅 제휴는 다양하게 이루어지고 있으며, 앞으로도 많은 아이디어들이 등장할 것으로 전망되고 있다. 현재 주로 사용되고 있는 마케팅 제휴의 방식으로서는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

① CRS 제휴

항공사 마케팅 활동의 가장 강력한 수단이자 막대한 고정비 투자를 요구하는 컴퓨터 예약시스템(CRS)과 이를 통한 시장정보관리 및 수익관리시스템(YMS)은 항공사의 경쟁력 강화에 갈수록 큰 영향을 줄 것으로 예상되고 있다. 특히 기존에 개발·활용되고 있는 세계적 대규모 CRS에 여러 항공사들이 가입함으로써 마케팅 활동사의 범세계화 추세가 현저하게 나타나고 있다.

② 공동운항 (Joint Operation)

두 개 이상의 항공사가 공동운항하는 방법은 항공산업의 발달초기에 주로 사용되어 온 것이다. 즉 경제성이 없는 노선에서의 경쟁을 지양하고 고정된 공급력을 변동적인 수요에 대응시키는 한 방안으로 활용되어 왔으나, 수익성이 높은 시장이나 성장하는 시장에서는 사용되지 않았었다. 그러나 90년대에 접어들면서 과당경쟁과 성장둔화로 인하여 여러 항공사들이 위기에 몰리게 되자, 원가절감을 위한 수단으로서 특정노선에 다시 공동운항시스템이 활용되는 모습을 보이고 있으며, 이는 특히 상호 제휴 항공사들간에 선호되고 있다.

③ 운항편명 공동사용(Code Sharing)

운항편명 공동사용방식은 CRS(Computer Reservation System:컴퓨터 예약 시스템)의 발달 이후 새로운 마케팅 기법으로 활용되기 시작하였으며, 규제완화된 미국시장에서 80년대 중반부터 지역항공사와 대형 항공사들 간의 제휴가 이루어짐으로써 급속히 확산되어 왔다. 90년대 대형 항공사들간에도 협정상 단독 운항이 가능한 국제시장에서 이러한 기법을 활용하여 적은 비용으로 시장지배력을 강화하려고 하고 있다.

④ 기타

이외에도 정비구역의 상호교환, 일괄탑승수속, 상호고객 우대제도 공유, 시설물 공동사용, 항공기 공동구입 및 임대차 계약, 운항승무원 및 중역의 교환, 공동 승무원교육, 상품 공동개발, 공동 판촉광고, 기내식 및 항공유 공동 구매, 대리점 공동운영 등이 마케팅 제휴의 방식으로 널리 활용되고 있다.

8.1.2 제휴에 의한 기대 효과

항공사들의 제휴를 통하여 얻으려고 하는 이득 및 기대효과를 다양하게 제시되고 있다. 이들 주요 기대효과를 요약하여 열거해 보면 다음과 같다.

- ① 자원공동활용에 의한 원가 절감효과
- ② 자본이나 새로운 경영기술의 용이한 획득
- ③ CRS 열람상의 우선순위 확보
- ④ 공항혼잡 및 공항규제에 따른 자원완화
- ⑤ 대규모 마케팅의 확보 및 적은 투자비용으로 새로운 서비스 개발
- ⑥ 규제가 심한 시장에서의 용이한 진입
- ⑦ 장거리 노선 운영력의 강화 및 급성장 중에 있는 국제항공운송 수요의 확보
- ⑧ 네트워크의 확대에 분산되고 있는 수요의 확보
- ⑨ 신속한 연결 스케줄 제공
- ⑩ 서로간의 제살까기 경쟁으로 인한 소모전에서 탈피

8.2 항공사의 다국적화

8.2.1 항공사의 다국적화

대부분의 국가들은 항공사를 국익이나 공익을 위해서 정부관리체제하에 두기를 원했고, 이에 따라 국적주의(國籍主義 ;nationalism)와 정부통제를 일반화했었다. 그러나 세계화 시대에 경쟁력을 강화하려면 자유롭게 세계적 노선망을 효율적으로 구성, 운영할 수 있는 다국적기업(多國籍企業) 항공사가 유리하리라고 판단되어 다국적 항공기업의 출현이 서서히 나타나고 있다. 대표적인 다국적 기업은 스칸디나비아 3국에 의해 설립된 SAS이며, 영국, 스페인, 독일, 이탈리아, 스칸디나비아국들에 의해 설립되는 Airlines of Europe 등이 있다.

8.2.2 공동운항 항공사 사례

Scandinavian Airlines System(SAS)은 1946년에 덴마크, 노르웨이, 스웨덴의 3국 공동의 National Flag Carrier로서 설립되었으며 3국의 항공협정상 지정기업이다. 이들 복수의 국가는 하나의 항공회사를 공동소유하여 각각의 항공협정상의 권리를 SAS가 행사하는 독특한 방식을 채택하고 있으며 유사한 방식을 아프리카 항공(Air Afrique)이 취하고 있다.

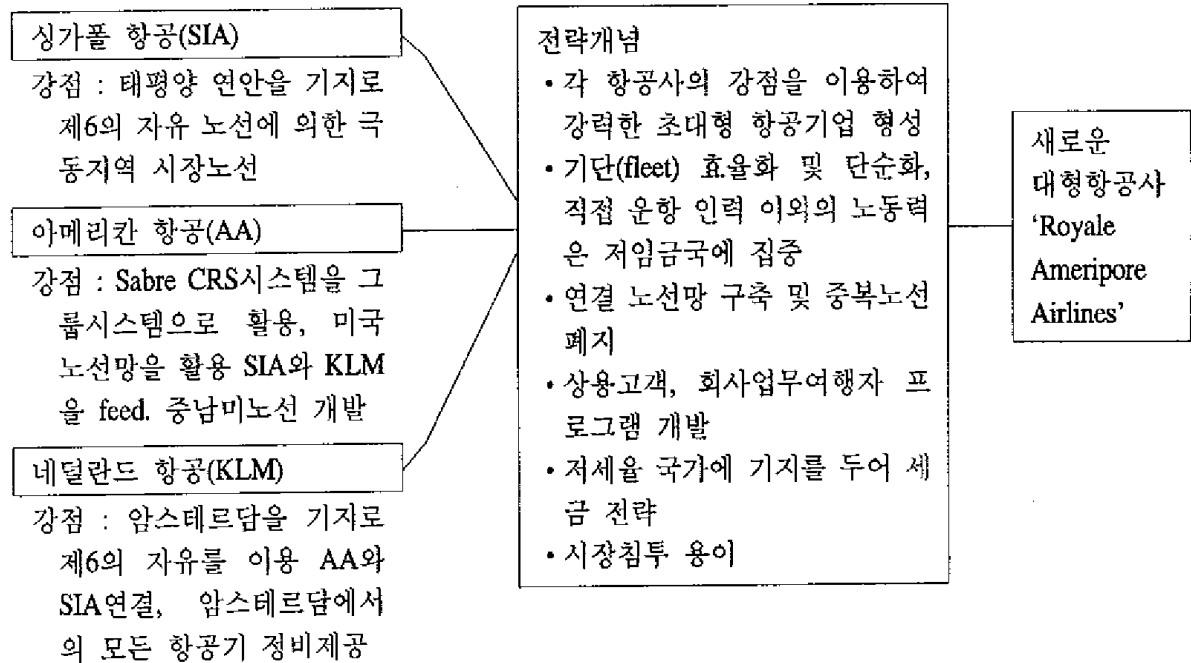
SAS의 지분비율을 보면 덴마크의 DDL항공(Det Danske Luftfaseselskap)이 20%, 노르웨이의 DNL 항공(Det Norske Luftfaseselskap)이 20%, 스웨덴의 SILA항공(AB Aero -transport)이 30%를 각각 보유하고 있다. 원래 이들 항공회사는 각국의 국내선과 근거리 국제선을 운항하고 있었지만 대서양노선을 개설하기 위하여 다국적 항공기업을 설립하여 현재는 국제노선을 전부 일임하고 있다.

SAS는 이들 항공기업에서 선출된 6명의 이사에 의해 운영되고 있다. 항공기는 각 항공기업의 소유로 되어 있으며 해당 국가에 등록되어 있는 것을 Pooling형태로 사용하고 있다.

8.3 항공운송기업의 그룹화

세계적 노선망 구성의 효율화, 항공기 이용률 확대 등을 목적으로 항공기업간의 전면적 제휴를 바탕으로 하는 항공사들의 그룹화 현상도 나타나고 있다. Gialoreto(1988)은 <그림 8-1>과 같은 거대한 규모로 세계적 시장규모를 가질 수 있는 항공사 그룹화의 가상모형을 제시했었는데, 이러한 종류의 판매시장을 달리는 거대 항공사들이 그룹화하려는 움직임이 현실적으로 나타나고 있다. 또한, 이러한 그룹화는 2국간 항공협정의 규제하에서는 Ownership and Control이 양국에 주어진 항공사만이 운송권이 주어짐으로서 생기는 한계성을 극복하는데도 이용된다.

< 그림 8-1 > 초대형 항공운송 기업의 예시



8.4 남북한 항공사간 협력증진 전략

이상과 같은 제반이론과 사례를 참고하고 남북한 특수상황을 고려할 때 다음과 같은 협력증진 전략을 생각할 수 있겠다.

8.4.1 IATA 등 국제항공사 기구를 통한 협력

IATA(International Air Transport Association)는 세계 각국의 항공기업(32개국 61개 항공회사가 참여)이 1945년 4월 쿠바의 아바나에서 세계항공회사협회를 개최하여 제2차 대전 후의 항공수송의 비약적인 발전에 따라 예상되는 여러 가지 문제에 대처하고 국제항공수송사업에 종사하는 항공회사간의 협조강화를 목적으로 설립한 순수민간의 국제협력단체로써 항공운임의 결정, 운송규칙의 제정 등이 주된 임무이며 준 공공적 기관으로서의 성격을 갖고 있다. 현재 105개국의 190여 주요 항공사가 가입하고 있다.

IATA의 목적은, 첫째 세계의 제 국민의 복지를 위하여 안전, 확실 및 경제적인 항공수송의 발달을 촉진함과 동시에 이와 관련되는 제 문제의 해결, 둘째 국제민간항공운송에 종사하고 있는 민간항공기업의 협력기관으로서 협력을 위한 제 수단의 제공, 셋째 ICAO, 기타 국제기관과의 협력의 도모 등 세가지로 대별할 수 있다. 이 중에서도 가장 중요한 것이 항공기업간의 협력이다. 이러한 목적에 따라 항공기업간에 통일적으로 사용해야 할 각종의 표준방식을 설정하는 공적을 남겼다. 이 중에는 표준약관, 항공권, 화물운송장, 복수항공기업간의 연대운송협정, 판매대리점과의 표준계약, 표준 지상업무 위탁계약 등이 포함된다.

이러한 IATA에 북한의 고려민항이 1996년 6월 가입신청 하였기 때문에 앞으로 회원 항공사로서 본격적인 권리·의무를 이행하게 되면 다자적으로 회원 항공사간 협력이 증진됨은 물론 남북한 항공사간에도 IATA의 항공사간 연대운송협정(Multilateral Interline Traffic Agreement)이 적용가능하게 되어 예를 들면, 대한항공과 고려민항간에 여객 및 화물의 연결운송이 가능하여 각사의 운송분에 대한 항공운임의 청산도 IATA를 통하여 가능함으로 북한의 국제 항공교통망의 간접적인 확대에 획기적인 결과를 초래할 수 있으며 남북한의 관계개선에도 긍정적으로 기여할 것이다.

고려민항이 한 걸음 더 나아가서 가까운 장래에 동양지역 항공사협회(Oriental Airline Association : OAA)에도 가입하여 KAL과 ASIANA를 포함한 회원항공사들과 협력 증진을 위해 노력한다면 동양지역 항공협력에도 긍정적으로 기여할 뿐만 아니라 남북한 항공사간 대화증진을 통한 분야별 협력이 개선될 것이다.

8.4.2 상호 총대리점 임명을 통한 영업상의 협조체제

한국의 국적 항공사중 하나와 북한의 고려민항이 영업상의 협조체제를 구축하고 나아가서는 이용자의 편의를 향상시키기 위하여 상호 총대리점(General Sales Agent)을 임명하는 것이다. 즉 대한항공(또는 아시아나)이 고려민항을 북한에서의 총대리점으로 임명하고 대신 고려민항이 대한항공(또는 아시아나)을 한국에서의 총대리점으로 임명하는 방안이다.

더 나아가 보다 적극적인 제휴를 고려한다면 관할지역의 범위를 확대하여 한반도만이 아니고 전세계를 대상으로하여 대한항공(또는 아시아나)이 진출하고 있는 지역과 고려민항이 진출하고 있는 지역의 총대리점을 상호 임명하는 것이다. 이 경우 고려민항이 단독 진출하고 있는 지역보다 대한항공(또는 아시아나)이 진출하고 있는 지역이 훨씬 크므로 북한측에 크게 유리한 영업확대 결과를 기대할 수 있으며 이런 과정에서 자연스럽게 남북한 항공사간 업무의 교류 및 협력이 증대될 것이다.

8.4.3 공동운항방식에 의한 남북한간 직항 정기항로 개설

공동운항방식(Joint operation) 남북한간 직항정기항로 개설방식에는 참여 국가 및 항공사의 수에 따라 아래와 같이 세가지 형태로 나눌수 있다.

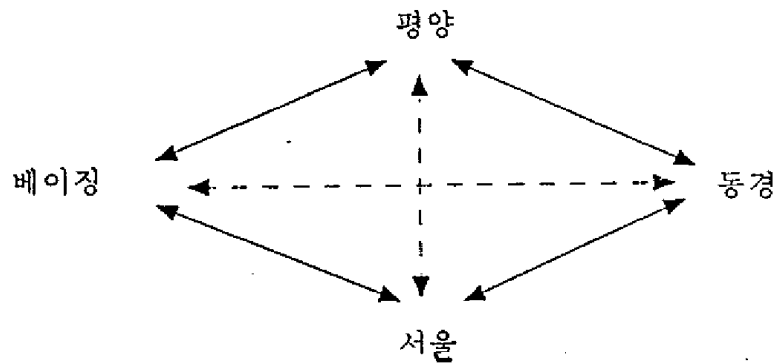
첫째는 남북한 항공사만의 공동운항방식에의한 직항노선 개설을 들 수 있다. 즉 예를들면 서울~평양 및 속초~원산간 또는 부산~서울~평양~신의주 및 제주~광주~서울~평양~칭진 등의 남북한 직항노선을 합의 설정하여 한국의 항공사와 북한의 고려민항이 공동운항하는 것이다. 공동노선항공사는 ① KAL/고려민항, ② ASIANA/고려민항, ③ KAL 및 ASIANA/고려민항 등 세가지가 가능하겠으나 이 중 1가지를 택하거나 노선별로 다른 공동운항방식을 취득할 수도 있겠다. 그러나 이 방법은 남북한간 신뢰가 구축되고 한반도의 긴장이 완화되고 남북교류가 크

개 진전되었을 때 가능하다.

둘째는 남북한 2개 항공사와 1개의 외국 항공사를 포함하는 3사간 공동운항방식을 들 수 있다. 예를 들면 한국의 1개 항공사, 북한의 고려민항 및 중국의 1개 항공사 등 3개 항공사가 서울~베이징~평양 또는 서울~심양~평양간을 공동운항하는 방식이다. 다른 한가지 방안은 한국의 1개 항공사, 북한의 고려민항, 일본의 1개 항공사 등 3개 항공사가 서울~동경~평양 또는 서울~니이가타~평양간을 공동운항하는 방식이다. 이 방법은 비교적 실현가능하다.

셋째는 남북한 2개 항공사와 중국, 일본, 각 1개 항공사 등 4개 항공사간 공동운항방식이다. 예를 들면 북한의 고려민항, 한국의 1개 항공사, 중국의 1개 항공사, 일본의 1개 항공사 등 4개사가 서울~베이징~평양~동경~서울간의 다이아몬드 노선을 공동운항하는 것이다. 4개사간 협조가 증진되면 다이아몬드 노선에 베이징~동경, 서울~평양 직항로도 추가할 수 있을 것이다.

< 그림 8-2 > 다이아몬드 노선



8.4.4 남북한간 합작회사의 설립 또는 다국적 항공사의 설립

위의 방안은 각 항공사가 독립적인 경영을 유지하면서 특정노선에 협조를 증진하여 공동운항방식을 취하는 것이다. 이곳에서 설명하려는 방식은 관련회사의 공동투자로 새로이 설립된 합작회사 또는 다국적 항공사로 하여금 특정노선을 운항케하며 이를 위한 지원을 분담하고 이익을 공유하는 것이다.

첫째, 남북한 항공사간 새로운 합작회사를 설립하여 남북한간 직항노선을 개설 정기운항하는 것이다. 예를 들면 고려민항과 한국의 1개 항공사(KAL 또는 아시아나)가 50 : 50비로 합작 투자하여 가칭 통일 한국항공사(United Korea Airline)를 설립하여 상호합의하는 남북한간 직항노선을 운영하며 경영책임과 손익을 반분하는 것이다. 그러나 교섭에 따라서는 북한의 고려민항과 한국의 대한항공과 아시아나 3개사가 공동투자하여 합작회사를 만들 수도 있으며 교섭여하에 따라서는 40 : 30 : 30 또는 30 : 40 : 30도 될 수 있겠다.

둘째는 3개국의 3개 항공사간 다국적 항공사 설립이다. 즉 북한의 고려민항과 한국의 1개사

빛 중국의 1개사가 공동투자하여 가칭 황해항공사(Yellow Sea Airline)를 설립하여 운항하는 것이다. 다른 하나는 북한의 고려민항, 한국의 1개사, 일본의 1개사가 공동투자하여 가칭 한일항공사(Korea-Japan Airline)를 설립하여 서울~동경~평양간 또는 서울~니이가타~평양간을 운항하는 것이다. 투자비는 한국 : 북한 : 제3국이 30 : 30 : 40으로 하여 제3국 항공사가 대표이사로 추천케하고 본사도 제3국의 수도(베이징 또는 동경)에 두고 임원수는 한국 3인, 북한 3인, 제3국 4인으로 투자 비율에 따를 수도 있겠다.

셋째는 4개국 4개 항공사간 다국적 항공사 설립이다. 즉 북한의 고려민항, 한국의 1개사, 중국의 1개사, 일본의 1개사가 공동투자하여 가칭 동북아 항공사(Far East Asia Airline)를 설립하여 서울~베이징~평양~동경~서울의 다이아몬드 노선을 운항하는 방식이다. 협조 진전에 따라서는 서울~평양 및 베이징~동경노선을 추가할 수 있겠다. 투자비는 각 사별로 25%씩하여 임원수도 각 사 3명씩 추천하고 대표이사는 1~2년씩 교대로 맡을 수 있겠으며 본사는 가능한 서울에 두되 제3국의 수도에 둘 수도 있겠다.

8.4.5 남북한 항공사간 공동위원회 설립

정부간 남북한 민항공 공동위원회(가칭)의 설립이 필요하듯이 남북한 항공사간에도 공동위원회를 설립하여 상호협력 및 한반도 민항공의 공동발전 전략을 모색해야 할 것이다. 이 공동위원회에는 북한의 고려민항과 한국의 대한항공 및 아시아나의 참여는 물론 일반 전문가나 학자도 참여하여 남북한 항공사간 상호협력 증진 방안과 한반도 민항공의 공동발전 전략을 협의토록 한다. 동 위원회 산하에는 분과위나 소단위 연구모임(Small Study Group)도 두어 전문분야별로도 협력방안과 전략을 모색토록 한다. 특히 정보교환, 교육, 시장조사, 운항, 정비, 자재구입, 홍보, 선진 공항관리, 운송, 기상 등 제 분야에서 남북한 공동운영 및 자료교환과 아울러 통일에 대비한 공동 연구와 단계별 대응책을 수립 추진토록 한다. 동 공동위원회 전체회의 및 분과회의 등은 정기적으로 개최하며 개최장소는 서울, 평양, 판문점 또는 기타 국내장소를 교대로 할 수도 있겠다.

8.4.6 남북한 부정기(전세기) 공동운항의 활성화

정기편 개설로 인한 남북한 항공사간 협력도 중요하지만 이와 병행해서 특수 목적의 단체 수송을 위한 전세편 운항도 남북항공사간 공동으로 추진하는 것이 바람직하며 아마도 초기에는 보다 현실성 있는 방안인지도 모르겠다. 예를 들면 남북한 정부간 회의 개최시 대표단의 수송이나, 이산가족 상봉을 위한 수송, 관광교류를 위한 관광단체의 수송, 문화·종교 교류를 위한 재민 문화·종교단체의 수송, 스포츠팀의 수송, 긴급구호 물자의 수송 등이 그 예라 하겠다.

8.4.7 남북한 항공사간 임직원 상호파견 교류

남북한 항공사간 협력이 어느 정도 진전되면 한 단계 더 나아가서 상호신뢰 구축과 협력의

효과적인 추진을 위하여 일부 임직원을 상호 파견·교류 근무케하여 이해와 협조를 증진시킬 수 있고 아울러 교육의 효과도 기대할 수 있겠다. 초기에는 각 분야 1명 총 5명 이내의 소수로 출발하여 점차 각 분야 3~4명씩 20~30명까지 확대할 수 있겠다.

북한의 고려민항은 전문성이나 경쟁성에서 한국측 항공사보다는 더 후진성을 면치 못하여 교육, 훈련, 경영자분의 이익을 기대할 수 있겠다.

9. 결어:통일에 대비한 한국항공정책의 과제와 방향

9.1 남북한간 교통망 연결을 위한 단계별 전략

남북한 민항공 교류협력 증진은 전체적인 교통분야 교류협력과 한국의 통일 추진전략과 연관되어 검토되어야 할 것이다. 남북한간 교통망의 연결은 남북간 화해협력에 따라 인적·물적 교류가 활성화되기 전에 단계적으로 먼저 구성되어야 한다. 즉 교통망의 연결을 양체제간 정치적 타협에 따라 전개될 남북한간 관계 진전에 맞추어 추진되어야 하며, 각 단계별 교통수요에 따라 필요한 교통망의 연결과 구성이 먼저 계획되어야 한다. 이 분야 전문가인 이인원, 이역혁 교수의 견해를 요약 소개하면 다음과 같다.

현재 남한에서 계획하고 있는 3단계 통일전략에 의하면 각 단계별로 교통수요와 연결망의 구성방안이 달라질 것이다. 제1단계의 화해협력기에서는 인적 교류로서는 남북간 당국자 및 극히 제한된 범위의 경제인의 왕래가 허용될 뿐일 것으로 예상된다. 이 시기의 물적 교류는 상호 협의에 의해 사안별로 제한된 물자수송이 이루어질 것이다. 따라서 이 시기에는 인적교류의 수단으로서는 제3국을 중계기지로 한 간접적인 항공운송(Interlining)과 판문점을 통한 도로운송을 활용하고, 물적 교류의 수단으로서는 남북한 항만을 직접 연결하는 정기해운편을 개설해야 할 것이다. 또 이 시기에는 앞으로의 교류확대를 대비하여 최소한 서울로부터 북쪽으로 끊어진 철도와 도로노선인 문산의 경의선과 철원의 경원선의 복구공사는 착공해야 할 것이다.

제2단계의 남북연합기에서는 좀더 통합적인 교통망 구성방안이 수립되어야 할 것이다. 이 시기에는 남북의 교통계획가들이 상호자료와 정보를 교환하여 공동으로 통합교통망 구성계획을 수립하고 1단계보다 더 진전된 범위에서의 교통망 건설에 착수해야 할 것이다. 우선 철도와 도로는 서해안노선과 동해안 노선 등 남한의 기존노선을 북으로 연계시켜야 한다. 항공은 서울-평양간 직항노선의 개설을 추진하되, 미흡할 경우 제3국의 항공사가 북경이나 니이가타를 중계기지로 경유하여 취항할 수 있으며, 또는 남북한의 항공사들이 이들 중계기지를 활용하면서 코드 공유(code sharing) 등 공동운항을 할 수 있을 것이다. 해운은 남북한 국적선사의 정기선 취항지점을 더 늘리고 북한의 주요항만의 시설확충에 남한 건설사가 참여하는 방안도 추진되어야 할 것이다.

제3단계의 통일국가기에는 남한의 새로운 교통수단인 고속전철망을 북한으로 연계하여 건설하고, 첨단교통수단인 자기부상열차의 도입도 검토될 수 있을 것이다. 또 한반도 전체를 대상으로 한 철도와 도로망의 구성에 있어서 중국과 러시아의 교통망과의 연계를 목표로 하여 이들 국가와 대륙통합교통체계를 구성할 수 있을 것이다. 항공은 남북한 각 도시를 국내선으로 운항하는 물론 남북한 항공사의 통합이 이루어질 수 있고, 노선권 등 북한의 항공주권을 남한이 행사할 수 있을 것이다. 해운은 이미 자유화되어 남북한의 각 항만에 남북한 선박이 자유로이 취항할 수 있을 것이다.

9.2 통일에 대비한 한국항공정책의 과제

남북통일은 예측 불가능한 돌발적인 계기에 의해 이루어 질 수도 있고, 꾸준한 준비를 통해 북한의 개발을 유도하는 단계적인 전략에 의해 이루어질 수도 있다. 그 어느 경우에도 남북간 교통로의 연결은 인적 및 물적 교류의 확대를 위한 가장 중요한 전제조건이다.

남북간 교통로의 연결은 어느 한 순간에 이루어질 수 있는 일이 아니다. 시설에 대한 별도의 투자없이 가장 신속하게 연결될 수 있는 교통수단은 항공이며, 해운도 제한된 범위내에서 즉시 이용 가능하다. 그러나 철도와 도로의 지표교통은 끊어진 휴전선 일대의 구간들을 복구하는데 많은 예산과 시간이 소요된다. 더욱이 북한의 열악한 철도와 도로사정을 남한과 같은 수준까지 끌어올리는데는 엄청난 투자가 필요할 것이며, 현재의 북한 사정으로 보아 그 모두를 남한에서 부담하지 않을 수 없을 것이다.

항공교통의 특성과 Mitrany, Nye, Jacob 등의 통합이론을 종합해 볼 때도 남북한 항공교통협력 추진이 통일을 추진시키기도 하고 통일 이후의 한반도의 동질성 회복 및 신속한 제반 인적·물적 왕래를 도모하므로 통일 과업 수행의 조기 완수와 정착에도 기여할 것이다.

21세기 국제항공여건과 환경은 명실공히 아시아·태평양 시대가 될 것이며 특히 잠재력이 큰 한국, 중국, 일본 등의 동북아 지역의 비중이 크게 증대할 것으로 예상된다. 특히 21세기 남북한 통일의 가능성에 대비한 민항공의 제반 기반조성을 이룩해야 하며 신 인천국제공항의 성공적인 개설과 Hub화 전략 추진으로 (통일)한국의 중심지 역할을 강화해야 될 것이다. 한국은 통일 이전인 현재도 양적으로는 ICAO 8위권의 민항공 주요국으로 부상하고 있으나 질적으로는 세계적 수준에 미흡한 점이 적지 않다는 것을 솔직히 시인하고 21세기 아시아·태평양 시대의 주도국으로 성장하기 위한 정부, 산업, 군, 학계의 총체적 노력을 기울여야 할 것이다. 이러한 주요 시점에서 한국의 항공정책 수립에 고려해야 할 과제와 방향을 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 계속 급속히 성장하는 아시아·태평양 지역의 민간항공 발전을 위하여 역내 항공의 점진적 자유화(Progressive Liberalization)를 실현할 수 있도록 노력한다. 또한 효과적이고 조직적인 지역적 협조를 도모하기 위하여 이 지역에서도 EU, NAFTA, Andean Pact 등과 같은 역내 민간

항공협력기구를 구성할 수 있는 기반조성에 선도적 역할을 한다.

둘째, 보다 독립적이고 전문인력을 갖추고, 자율적으로 항공정책을 수립 시행할 수 있도록 항공행정기구를 확대 강화 개편한다. 현재와 같이 건설교통부의 1개국 단위로서는 한계가 있다.

셋째, 정부간, 비정부간, 세계적 또는 지역적 제반 국제항공기구 활동(ICAO, IATA, OAA 등)에 적극파견 참여하여 점차 주도적 역할을 하고 특히 ICAO의 33개 이사국 피선을 위하여 총력적 외교교섭을 전개한다.

넷째, 국제경쟁력이 있는 국적항공사 육성을 위한 제반 항공정책을 과감히 수립 추진한다.

다섯째, 세계적 수준의 충분한 항공전문 인력 양성을 위해 정부, 군, 산업계, 학계의 공동 종합 장기 대책을 수립한다.

여섯째, 신 인천(영종도) 국제공항 등 건설을 비롯한 여타 국제공항의 건설·확장을 차질없이 추진하여 아·태시장 및 동북아의 중심기지로서의 기본 시설을 확보한다.

일곱째, 인천 국제공항이 개항되는 2000년까지 각종 국제항공회의를 유치 한국과 신 공항을 동시에 홍보한다.(예 : 제3차 아세아·오세아니아 지역항공 협력회의(1998), 제4차 세계항공우주법대회(1997), 아·태지역항공국장회의(1998), 기타 ICAO, IATA, OAA 전체 또는 위원회 회의 등)

여덟째, 아시아·태평양지역 전체 지역항공기구가 설립될 때까지 동북아시아 지역 항공협력체제(Sub-Regional Aviation Cooperation System)를 먼저 구축하는 것을 신중히 검토 관계국과 협의 추진한다.(예 : 2000년까지 Beijing-Seoul-Tokyo(BESTO) Shuttle Service 개설추진 등)

아홉째, 언제 갑자기 이루어질지 모르는 통일에 대비 남북한 민항공협력 방안을 구체적, 세부적으로 사전 연구·준비한다.

열번째, 이상과 같은 문제들을 심도 있게 협의 추진하기 위해서는 정부, 군, 산업계, 학계 공동의 항공정책 협의회(가칭)를 구성하고 정기적으로 모여 중지를 모으고 공청회를 통하여 여론도 수렴해 나가야 할 것이다.

특히 앞에서 설명한 남북한 민항공협력 증진을 위한 정책과제와 방향을 요약정리하면 다음과 같다.

첫째, 남북한 정부간 항공협력 과제

- 1) 남북한 항공 당국간 민항공 공동위원회(가칭) 설치
- 2) 남북한 양측에 이득이 되는 민항공 분야의 협력 추진
 - 북한의 영공개방과 항공로 설정 이용
 - 남북한 항공 우편물 수송 협조
 - 항공전문인 공동 교육 훈련
 - 국제 항공기구에서의 공동협조

3) 남북한 공동항공 정책의 연구

둘째, 남북한 항공사간 협력증진 과제

- IATA 등 국제항공사 기구를 통한 항공사간 협력
- 상호 총대리점 임명을 통한 영업상의 협조체제 구축
- 공동운항방식에 의한 남북한간 직항 정기노선 개설
- 남북한간 합작회사 설립 또는 다국적 항공사의 설립
- 남북한 항공사간 공동위원회 설립
- 남북한 부정기(전세기) 공동운항의 활성화
- 남북한 항공사간 임직원 상호파견 교류

남북한 민항공 협력증진은 역시 전반적인 남북한 관계발전과 주변 4대 강국과의 관계에 크게 영향을 받는 것이 사실이며 특히 북한의 정치·경제적인 내부불안 요인과 일관성 없는 태도에 따라 한반도 긴장상태가 조성되는 경우도 있었다. 하지만 역사의 방향은 사회주의, 전체주의의 퇴색과 분단국가의 통합이며 남북통일도 시간의 문제로 평가되고 있다.

따라서 독일연방(서독)이 통일전 20여년 전부터 전분야에 걸쳐 꾸준히 점진적인 협력과 교류를 해 왔듯이 우리도 인내를 갖고 사전에 만반의 준비를 하고 한 단계씩 점진적으로 나아가야 할 것이다. 이상에서 설명한 제반 과제는 한가지도 쉬운 것이 없으나 21세기 통일과 아시아·태평양시대를 주도하기 위해서는 반드시 이루어야 할 과제들이며 나아가야 할 방향인 것이다. 따라서 항공관련 정부당국, 군, 산업계, 학계는 중지를 모으고 일치단결해 힘을 기르면서 제반 과제들을 하나씩 풀어나가는데 국내적, 국제적 최선의 노력을 다해야 할 것이다.

※단기간에 이상의 연구를 수행함에 있어 자료의 빈곤으로 어려움이 많았으나 여러기관 및 전문가, 선배 교수님들의 협조와 지문이 있었으며 특히 건설교통부 항공국 관계자, 대한항공 관계자, ICAO의 Zubkov국장, KAL 이태원 부사장, 한국항공대 홍순길, 이영혁 교수님들의 조언과 협조 및 자료지원에 깊은 감사를 드립니다

〈부 록〉

< 부록 표 1-1 > 북한의 민용기 보유기종

| 기종 | 보유대수 | 좌석수 | 엔진(수) |
|----------------|------|-----------|---------|
| ANTONOV AN-24 | 8 | 50 | 터보프롭(2) |
| AN-26 | 1 | 38 | 피스톤 (2) |
| ILYSHIN IL-18 | 4 | 75 - 125 | 터보프롭(2) |
| IL-76 | 2 | 화물기 | 터보팬 (4) |
| IL-62 | 8 | 115 - 186 | 터보팬 (4) |
| TOPOLEV TU-134 | 2 | 72 | 터보팬 (2) |
| TU-154 | 5 | 128 - 164 | 터보팬 (3) |
| 계 | 30 | - | - |

자료 : Flight International(93.12월)

< 부록 표 1-2 > 북한민용 항공기 제원

| 구분 | AN-24 | AN-26 | IL-18 | IL-76 | IL-62 | TU-134 | TU-154 |
|------------|--------|--------|--------|---------|---------|--------|--------|
| 전장(M) | 23.5 | 23.5 | 35.9 | 46.6 | 53.1 | 34.3 | 47.9 |
| 전폭(M) | 29.2 | 29.2 | 37.4 | 50.5 | 43.3 | 29.0 | 37.6 |
| 유상탑재량(KG) | 5,700 | 5,500 | - | 40,000 | 23,000 | 7,700 | 15,800 |
| 최대속도(KT) | 270 | 237 | 403 | 432 | 480 | 485 | 542 |
| 항속거리(NM) | 500 | 1,360 | 3,500 | 3,600 | 3,618 | 1,300 | 3,250 |
| 최대이륙중량(KG) | 21,000 | 24,000 | 63,503 | 170,000 | 157,500 | 44,500 | 86,000 |
| 이륙활주로(M) | 1,820 | 600 | 1,300 | 850 | 2,750 | 2,180 | 1,450 |
| 착륙활주로(M) | 1,200 | - | 850 | 450 | 1,800 | 2,050 | - |

< 부록 표 1-3 > 북한항공기 등록기호별 기종

| 등록기호 | 기종 | 장착엔진 | 비고 |
|-------|---------------|--------------|--|
| 701 | Ilushin14 | 2 SH ASH-82T | |
| 704 | Ilushin14 | 2 SH ASH-82T | |
| 706 | Ilushin14 | 2 SH ASH-82T | |
| 707 | Ilushin14 | 2 SH ASH-82T | |
| 709 | Ilushin14 | 2 SH ASH-82T | |
| P-527 | Antonov24 | 2 IV AI-24 | FNG-NGO 차터운항 FNG-NGO 차터운항 FNG-NGO 차터운항 |
| P-528 | Antonov24 | 2 IV AI-24 | |
| P-529 | Antonov24 | 2 IV AI-24 | |
| P-531 | Antonov24 | 2 IV AI-24 | |
| P-532 | Antonov24 | 2 IV AI-24 | |
| P-533 | Antonov24 | 2 IV AI-24 | |
| P-534 | Antonov24 | 2 IV AI-24 | |
| P-537 | Antonov24 | 2 IV AI-24 | |
| P-813 | Tupolev134B-3 | 2 SO D-30-3 | |
| P-814 | Tupolev134B-3 | 2 SO D-30-3 | |
| P-824 | Ilushin18 | 4 IV AI-20 | |
| P-825 | Ilushin18 | 4 IV AI-20 | |
| P-835 | Ilushin18D | 4 IV AI-20 | |
| P-836 | Ilushin18D | 4 IV AI-20 | |
| P-551 | Tupolev154B | 3 KU NK-8-2U | |
| P-552 | Tupolev154B | 3 KU NK-8-2U | |
| P-553 | Tupolev154B | 3 KU NK-8-2U | |
| P-561 | Tupolev154B-2 | 3 KU NK-8-2U | |
| P-618 | Ilushin62M | 4 SO D-30KU | |
| P-880 | Ilushin62M | 4 SO D-30KU | |
| P-885 | Ilushin62M | 4 SO D-30KU | |
| P-889 | Ilushin62M | 4 SO D-30KU | |

< 부록 표 1-4 > 북한의 국제선 운항현황
고려민항 취항노선

| 편명 | 운항노선 및 시간 | 요일 | 기종 |
|--------|--|-----|---------|
| JS 151 | 평양 → 북경 (10:00) (10:30) | 화,토 | TU-154B |
| JS 152 | 북경 → 평양 (15:00) (15:30) | 화,토 | |
| JS 215 | 평양 → 모스크바 → 베를린 (10:00) (21:50) (10:30) | 목 | IL-62M |
| JS 216 | 베를린 → 모스크바 → 북경 (10:00) (21:50) (10:30) | 목 | |
| JS 217 | 평양 → 이루쿠츠크 → 노보시비르스크 → 모스크바 → 소피아 (80:30) (04:40) (08:00) (13:35) (17:00) | 월 | TU-154B |
| JS 218 | 소피아 → 모스크바 → 노보시비르스크 → 이루쿠츠크 → 평양 (18:35) (22:30) (03:25) (06:35) (16:45+1) | 월 | |
| JS 253 | 평양 → 하바로브스크 (10:30) (05:40) | 토 | TU-143B |
| JS 254 | 하바로브스크 → 평양 (08:00) (17:20) | 토 | |

중국민항

| | | | |
|--------|----------------------------|---|------|
| CJ 903 | 북경 → 평양 (12:10) (13:45) | 월 | MD80 |
| CJ 903 | 평양 → 북경 (14:45) (16:45) | 월 | |

에어로프로트

| | | | |
|-------|--------------------------------|---|---------|
| SU567 | 모스크바 → 평양 (22:35) (12:55+1) | 일 | IL-62M |
| SU568 | 평양 → 모스크바 (11:30) (16:45+1) | 화 | |
| SU813 | 하바로브스크 → 평양 (03:10) (11:35) | 목 | IL-154B |
| SU814 | 평양 → 하바로브스크 (13:05) (09:35) | 목 | |

< 부록 표 1-5 > 고려민항 항공기 제원

| | IL - 14 | IL - 18 | IL - 62M | AN - 24T | TU - 134B | TU - 154B |
|-----------------------|------------------------------|-------------|-----------------------------|----------------------------|--------------------|----------------------------|
| SPAN (ft) | 104 | 122.8 | 141.9 | 95.9 | - | - |
| LENGH (ft) | 69.11 | 117.9 | 174.3 | 77.2 | - | - |
| LENGHT (ft) | - | 33.4 | 40.6 | 27.3 | - | - |
| MAX T/O WT (lb) | 36,380 | 134,925 | 357,150 | 46,300 | - | 211,650 |
| MAX PAYLOAD (lb) | - | - | 50,700 | 10,168 | - | 39,680 |
| MAX SPEED (km/h) | 500 | 650 | 900 | - | - | 975 |
| CRUISING SPEED (km/h) | 360 | 600 | 820 | 450 | - | 900 |
| SVC CEILING (ft) | - | 32,800 | 39,400 | 27,560 | - | - |
| T/O DIST. (m) | - | 1,100 | 3,250 | 1,720 | - | 2,100 |
| L/D DIST. (m) | - | 850 | 2,800 | 880 | - | 2,060 |
| MAX RANGE (km) | - | 5,200 | 6,700 | 3,000 | - | 5,280 |
| FUEL (Imp. G/L) | - | 5,213 | 21,998 | 1,220 | - | 10,300 |
| ENGINE | ASH-82T (R) 2600hp*2 | AT-20 (T.P) | NK-80-4(T.P) 23,150 lb*4 | AI-24A(T.P) 2,550 ghp*2 | D-30-3(T.P) | NK-8-2(T.P) 20,950 lb*3 |
| SEAT | 27 | 84 - 122 | 168 - 186 | 38 soldiers | 80 | 128-167 |
| CREW | 5 (2CREW,F/E, NAV,COM) | 5 (좌동) | 5 (좌동) | 5 (좌동) | 3 2 CREW,F/E | 3 2 CREW,F/E |
| FIRST FLIGHT | 1956 이전 | 1957 . 7 | 1963. 1 | 1960. 4 | - | 1968. 10 |

자료 : Flight International(93.12월)

< 부록 1-6 > 금강산 항공사 약력

- 1991. 3. 1 : 재미교포 박경운씨가 설립
- 1991. 4. 15 : 양각도 호텔 (48층)에 카지노 및 디스코텍, 가라오케바 등 위락시설 서리를 통한 관광객 유치 활성화 추진
- 1991. 4. : 원산 군용비행장을 민간에 개방 추진
- 1991. 4. : 금강산 주변에 외국인 전용 관광단지 건설 추진
- 1994. 4. : 최초 남북 직교역사업인 남한 쌀 5천톤과 북한 무연탄 3만톤 시멘트 1만1천톤의 물물교환을 천지무역상사(유종열 회장)과 국제 그룹을 통해 추진하였으나 실패
- 1991. 5. 21 : 나고야-평양-나고야 북한 최초의 CHARTER 실시
- 1992. 2. 28 : 동경에서 제일한국민(민단체)에 대한 VISA 발급대행업무 개시 발표
- 1992. 3. 9 : 동경에서 한국인에 대한 VISA 발급대행업무 개설 및 금강산 백두산 관광여행 허가 발표
- 1992. 4. 12-16 : 나고야-평양 CHARTER 실시 (기종 : TU 154, 90명탑승)
김일성 생일 축하객 참가(일본인 관광단)

< 부록 표 1-7 > 금강산 항공사 항공기 보유현황

| 기종 | 보유 | 장착엔진 | 장착좌석 | 항속거리 |
|-----------|----|--------------|------|-------|
| TU - 154B | 1 | 3 KU KN-8-2U | 138 | 3,280 |
| 計 | 27 | | | |

< 부록 1-8 > 금강산 항공사 운항노선(국제선/정기편)

| | 운항노선 및 시각 | 편명 | 기종 |
|---------|---|------------|--------------------|
| 92.4.12 | 평양 —————> 나고야 (13:80) —————> 평양 (14:31) | KGA615/616 | TU-154B (P-553) |
| 92.4.16 | 평양 —————> 나고야 (13:12) —————> 평양 (14:38) | KGA617/618 | |

< 부록 표 1-9 > 북한관광 상품판매 합작 / 합영 여행사 현황

| 여행사명 | 업 무 | 합작 합영주체 | 비 고 |
|----------------|---|-----------------------------|--|
| 조/오 국제 여유공사 | - 북한관광선전, 북한여행 객모집 - 입국사증발급, 북한영사 업무 대행 - 홍콩/마카오 소재 여행사 들의 북한관광 업무관장 | 북한:조선국제여행 사 마카오:화제그룹 | - 홍콩소재 Joint World Travel City Bank International Travel과 밀접한 업무관계 유지 - 합작회사 |
| 조/중 여유공사 | - 중국인의 북한여행 일선 | 북한:평안북도 중국:요녕성단 동시여행사 | - 제3국인 참여불가 - 합작회사 |
| 금강산 국제관광회사 | - 외국의 관광업무기관과 연계하여 외국관광객 북 한유치 | 재미교포 단독출자 | - 합영회사 |

자료 ; 통일원, '북한의 관광사업 추진현황', 내부자료, 1992.

한국관광공사, '남북한 관광협력 방안에 관한연구', 1992 정리

< 부록 표 1-10 > 남한의 남북교류협력 관련법

| 법률 | 대통령령 | 총리령 | 장관령 고시 |
|--|-------------------|--------------------|--|
| 남북교류협력에 관한 법률 | 남북교류협력에 관한 시행령 | 남북교류협력에 관한 시행규칙 | 남북한 왕래자의 휴대 금지품 및 처리방법 남북한 왕래 주민의 휴대 대품 검사 및 반출입 요령 남북한 교역 대상물품 및 반출입 승인 절차에 관한 고시 |
| 남북협력기금법 | 남북 협력기금 법 시행령 | 남북협력기금법 시행규칙 | 남북협력기금운용 관리규정 |
| 대외무역법, 외국환관리법, 한국수출입법, 대외경제협력기법, 기타 조세관련 법규(법인 세법, 소득세법, 조세감면규제법, 수출입보호법, 수출원재료에 대한 관세 등 환급에 대한 특례법) | | | |

< 부록 표 1-11 > 북한의 대표적 숙박시설

| 구분 | 종 급 | 대 표 적 시 설 | 비 고 |
|------------------|------|---|-----------|
| 관 광 호 텔 | 특급수준 | 평양관광호텔, 양각도호텔, 서산호텔, 유경호텔 양강호텔 | 유경호텔은 미완성 |
| | 1급수준 | 청년호텔, 향산호텔, 보통강여관, 신흥산여관, 송 도원여관, 청봉여관, 청춘여관, 금강산여관, 자남 산여관 | |
| | 2급수준 | 청관산여관, 평양여관, 대동강여관, 항구여관, 해 산여관, 삼자연신여관 | |
| | 3급수준 | 은수봉호텔, 해방산여관 | |
| | 기타 | 베개봉호텔, 조총련관광호텔, 풍천호텔, 해주호 텔, 금수산호텔, 서평양호텔, 봉화산호텔, 모란봉 호텔, 시중호호텔, 안주호텔, 개성민속여관 | 미확인 포함 |
| 야영장 | 22개소 | | |

주) 관광호텔은 여관을 포함한 것임. 관광호텔만의 평양집중도는 약 90%임.

자료: 교통개발연구원, '남북관광자원 공동개발 방안에 관한 연구', 1992

< 부록 표 1-12 > 북한의 대표적 편의 시설

| 구분 | 개 소 | 대 표 적 시 설 | 비 고 |
|------|------|---|---------------------------------|
| 백화점 | 6개소 | 평양제1백화점, 평양제2백화점, 역전백화점(평 양백화점), 아동백화점, 서평양백화점, 동평양 백화점 | 평양지역소재 |
| 외화상점 | 16개소 | 평양지하외화상점, 보통강외화상점, 약품외화 상점, 대동강외화상점, 청광산외화상점, 고려여 관외화상점, 선교외화상점, 서평양외화상점, 선 교외화상점, 송신외화상점, 천리마거리외화상 점, 보통문외화상점, 혁신외화상점, 서성거리외 화상점, 낙원백화점 | 평양지역소재 서성거리외화상점 은 제일교포 운영 |
| 전문식당 | 30여개 | 청류관, 옥류관, 청춘관, 청광거리 식당가 | 외래관광객대상 |

< 부록 표 1-13 > 남북한 항공관광지표 비교

| | 한 국 | 북 한 |
|-------------------------|---|--|
| 연간 외래객 | 2,340,762(1988년) | 100,000명(연간추정) (이중 관광객 3만명, 나머지 7만명은 두만강·압록강 월경 당일 귀환자 및 친지방문, 성묘객 추정) |
| 관 광 호 텔 | 276개 호텔 객실 33,869실, 특급호텔 49동 16,327실, 단, 일반호텔 제외 | 30개 호텔 객실 8,000실, 특급호텔 5동 5,291실 |
| 여 행 사 | <ul style="list-style-type: none"> • 일반여행사 158회사 • 국외여행업 358회사 • 국내여행업 1,000회사 | 국영항공사 1개소 (조선국제여행사) |
| 여 객 기 보 유 대 수 | <ul style="list-style-type: none"> • 대한항공:44대(대형 11, 중형 15, 소형 18) • 국내항공 : 7개소 | 조선민항 : 중형 17대 |
| 공 항 수 | <ul style="list-style-type: none"> • 국제공항 : 3개소(김포, 부산, 제주) • 국내항공 : 7개소 | 국제공항 : 1개소(순안) 국내항공(간아항공) 10개소 (정기항공) 2개소 국내선 정기노선 : 순안-청진구간 |
| 항공 노선수 | <ul style="list-style-type: none"> • 대한항공 : 39개 노선 주간운항회수 145편 • 외국항공사 : 43개 노선 주간운항회수 141편 (14개 항공사) | 조선민항 : 4개 노선(동구, 소련, 중국) 주간운항회수 7편 외국항공사(중국, 소련): 4개 노선 주간 운항회수(편도) 7편 (2개항공사) |
| 국 제 정 기 여 객 선 취 향 | 2개 노선(한국-일본) 부산, 시모노세키, 오사카, 나가사키 | - |
| 국 제 열 차 운 행 | - | 3개 노선(주간운항, 편도 7회) <ul style="list-style-type: none"> • 평양-모스크바(시베리아 횡단) • 평양-북경 • 평양-원산-청진-대동강역-हत산-블라디보스톡-시베리아철도 |

| | 한 국 | 북 한 |
|----------------------|--|---|
| 연안 여객선 운항 | <ul style="list-style-type: none"> • 카페리운항구간 4개 노선(제주, 부산, 목포, 울릉도, 완도) • 일반여객선항로 17개 노선 | 원산-고성(정기여객선) * 금강산 관광객 수송 |
| 내수면 유람선 운항 지역 | 한강, 남한강(충주댐), 소양강(소양호) | 대동강, 수풍호, 대평만(압록강하구), 두만강 하구 |
| 관광 열차 | <ul style="list-style-type: none"> • 서울-경부선-경주(경주고적관광) • 경부선구간(신혼여행, 피서, 단풍관광) | 해산-삼지연(백두산관광) |
| 대단위 위락 단지 | 9개소 | 2개소(대성산, 송도원) |
| 골프장 | 41개소 | 2개소(평양, 묘향산) |
| 스키장 | 6개소 | 2개소(백두산, 외금강) |
| 관광휴양단지 | 5개소(경주, 제주, 설악, 충무, 남원) | 4개소(원산 송도원, 통천 시중호, 백두산 삼지연, 묘향산) |
| 자연공원 | 국립공원 20개소 | 경승지 13개소(백두산, 묘향산, 칠보산, 부전고원, 구월산, 장수산, 수양산, 금강산, 대동강, 명사십리, 몽금포, 동림, 개성) |
| 유스호스텔 | 12개소 | - |
| 콘도미니움 | 12개동(2,400실) | - |
| 야영장 | 37개소 | 22개소 |
| 온천 | 28개소 | 52개소 |
| 해수욕장 | 105개소 | 7개소(송도원, 명사십리, 서해리, 남포, 와우도, 몽금포, 구미포, 용양포) |
| 관광전문음식점 | 347업체 | 약 10개소 (평양시내 전문음식점) |
| 국제회의 용역업 (CPO) | 9개업체 | - |

자료 : 국토통일원, 한국관광공사, 북한문제연구소, 기타자료 참고자료

참고문헌

- 통일원, 『북한개요』, 1995
 통일원, 『남북한 통일정책 비교』, 1990
 공보처, 『도표로본 북한의 오늘』, 1993
 공보처, 『북한의 국토개발』, 1994
 교통산업연구원, 『항공교통』, 각호
 교통산업연구원, 『교통산업연구』, 각호
 대외경제연구원, 『중국편람』, 1992
 외무부, 『국제관계자료』, (1991 - 1994)
 홍순길, 『주요국가의 국제항공관계』, 한국항공대학교, 1989
 홍순길 외, 『주요국가의 국제항공관계』, 한국항공대학교, 1992
 홍순길 외, 『중국의 민간항공』, 한국항공대학교, 1995
 교통신문사, 『교통연감』, 1995
 산업연구원, 『북한의 경제전망과 남북경협』, 1995
 한국법제연구원, 『북한의 합영법제』, 1995
 학민사, 『남북한 교류협력관련 법령』, 1992
 이장춘, 『관광과 통일』, 대왕사, 1995
 이태원, 『현대항공운송론』, 서울컴퓨터프레스, 1991
 한국비교경제학회, 『남북한의 경제체제와 통합』, 박영사, 1995
 통일연수원, 『민주통일론』, 1993
 유광의, 『항공사경영론』, 백산출판사, 1996

< 국외 문헌 >

- Asford, N., Stanton, M and Moore, Clifton A. Airport Operation. New York: John Wilely and Sons, Inc., 1984
 Asian Aviation, Sept. 1992.
 Asian Wall Street Journal, Aug. 11. 1992
 Aviation Daily, Washington D.C. (1989~1994)
 Aviation Week & Space Technology, Washington D.C. (1989~1994)
 Bauer, Raymond A. and Gergen, Kenneth J. ed. The Study of Policy Formation. New York: The Free Press, 1986.
 Caw son, Alan. Corporatism and Political Theory. Oxford: Basil Blackwell Ltd., 1986.
 CACC, Annual Report 각호
 Dallin, Alexander, Black Box, KAL 007 and the Superpowers, Berkely: University of California Press. 1985.

- Feigenbaum, Harvely B. *The Politics of Public enterprise: Oil and the french State*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1985.
- Gialloreto, Louis, *Strategic Airline Management*, Pitman. 1988.
- Gidwitz, Besty. *The Politics of International Air Transport*. Lexington Books, 1990.
- Gourdin, Powell. "International Aviation Policy and Strategic Airlift- A Critical Appraisa" in *Transportation Journal* Vol. 23, 1983.
- Herbenar. Ronald J. and Scott, Ruth K. *Interest Group Politics in America*. Eaglewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc., 1982.
- Hewwitt. Lenox, "Some Aspects of International Deregulation", Adress to the Wings Club, New York 11 April 1979.
- ICAO 간행물(1990~1992)
International Herald Tribune.
- INZERILLI, Florence, *Air Transport in China*, ITA, 1994.
- Journal of Air Law & Commerce*(1990~1994).
- Katzenstein, Peter J. *Small States in World Market: Industrial Policy in Europe*, Ithaca and London: Cornell University Press. 1985.
- Kim, Young C, *Japanese Journalists and Their World*. Chalottesville : University Press of Virginia, 1981.
- Kim, Young-Lai, Han, Sung-Joo ed. *The Foreign Policy of the Republic of Korea*, New York: Columbia University Press, 1985.
- Lindblom, Charles E. *The Policy Making Process*, Eaglewood Cliffs: Princeton-Hall, Inc., 1980.
- Neufville, Richard De. *Airport System Planning*, London The Macmillan Press Ltd., 1981.
- Shepherd, William and Wilcox, Clair *Public Policies toward Business*, 6th ed. Homewood, III. : Richard D. Irwin, Inc., 1979.
- Sowter, Robert. *JANE's All the World's Aircraft*.
- Sowter, Robert. *JANE's Word Airlines*.
- Teneza, Newal R. *The Commercial Airline Industry*, Lexington: D.C. Health and Company, 1980.
- Willey, John R. *Administration and Management*. Westport, Connecticut: Eno Foundation for Transportation, Inc., 1986.
- Wilson, G, *Special Interests and Policy Making* Wiley, 1977.
- Woodton, Graham, *Interest Groups: Policy and Politics in America*, Englewood Cliffs, N.J.: Printice-Hall, Inc., 1985.

北韓의 技術革新시스템의 特性에 관한 研究

- 南北韓간 科學技術의 交流·協力과 統合에 대한 政策示唆 -

研究責任者：趙 成 烈(成均館大)

목 차

| | |
|--|-----|
| <요약문> | 115 |
| 1. 서론 | 119 |
| 1-1. 연구의 목적 | 119 |
| 1-2. 연구의 범위와 방법 | 120 |
| 2. 사회주의와 기술축적: 이론적 논의와 분석틀 | 121 |
| 2-1. 사회주의 발전모델과 기술축적 | 121 |
| 2-1-1. 경제효율과 사회주의 체제 | 121 |
| 2-1-2. 경제발전 모델과 기술축적의 유형 | 122 |
| 2-2. 국가기술혁신시스템의 유형과 사회주의적 특징 | 123 |
| 2-2-1. 기술축적의 유형화와 국가기술혁신시스템 | 123 |
| 2-2-2. 기술개발시스템의 유형 | 125 |
| 2-2-3. 기술확산시스템의 유형 | 126 |
| 2-3. 사회주의 국가혁신시스템의 한계와 전환 | 127 |
| 2-3-1. 기술혁신의 제약요인과 ‘계획의 역설’ | 127 |
| 2-3-2. 사회주의 국가기술혁신시스템의 이중성 | 128 |
| 2-3-3. 개혁개방정책과 국가기술혁신시스템의 전환 | 129 |
| 3. 북한 국가기술혁신시스템의 형성과 발전 | 130 |
| 3-1. 북한의 경제체제와 기술축적의 특징 | 130 |
| 3-1-1. 저효율, 자원투입형 성장체제 | 130 |
| 3-1-2. 중공업 우선노선과 군수산업의 비대화 | 132 |
| 3-1-3. 자력갱생적 공업화전략과 기술도입의 제약 | 134 |
| 3-2. 북한의 국가기술혁신시스템의 발전과정 | 135 |
| 3-2-1. 제1시기(1945-60년): 국가기술혁신시스템 형성기 | 135 |
| 3-2-2. 제2시기(1961-70년): 자주적 국가기술혁신시스템 확립기 | 137 |
| 3-2-3. 제3시기(1971-83년): 대서방 기술협력 모색기 | 138 |

| | |
|--|-----|
| 3-3. 내포적 성장체제로의 전환 모색과 첨단 과학기술정책 | 138 |
| 3-3-1. 자력갱생 원칙의 후퇴와 대외개방정책의 전개 | 140 |
| 3-3-2. 첨단 과학기술의 중장기 발전전략: -- 「2000년까지의 과학기술개발 장기계획」의 수립 | 142 |
| 3-3-3. 제1, 2차 과학기술발전 3개년 계획 | 144 |
| 4. 80년대 이후 북한의 국가기술혁신시스템의 구조와 특성 | 146 |
| 4-1. 기술개발시스템과 연구개발능력 | 146 |
| 4-1-1. 민간부문의 기술개발시스템과 기술력 | 147 |
| 4-1-2. 국방부문의 기술개발시스템과 기술력 | 153 |
| 4-2. 기술확산시스템의 특징 | 156 |
| 4-2-1. 민간부문의 기술확산시스템과 및 군-민전환 | 156 |
| 4-2-2. 외국인 투자유치와 대외 기술도입 | 160 |
| 4-2-3. 과학기술교육 및 훈련체계 | 162 |
| 5. 남북한 국가기술혁신시스템의 통합과 정책시사 | 166 |
| 5-1. 남북한 과학기술 통합의 기본방향 | 166 |
| 5-2. 남북한 국가기술혁신시스템의 특성 비교 | 167 |
| 5-2-1. 기술개발시스템: 모방형 대 전통형/모방형 | 167 |
| 5-2-2. 기술확산시스템: 확산형 대 단절형 | 169 |
| 5-3. 남북한 과학기술의 교류·협력 및 통합전략 | 170 |
| 5-3-1. 남북한 과학기술의 교류·협력 현황 | 170 |
| 5-3-2. 남북한 국가기술혁신시스템 통합의 3단계 전략 | 173 |
| 5-3-3. 시스템 통합에 대비한 과학기술분야의 정책과제 | 175 |
| ※참고문헌 | 178 |

〈요 약 문〉

일반적으로 북한의 과학기술 수준은 한국에 비해 크게 뒤떨어져 있는 것으로 인식되고 있다. 그러나 북한은 얼마전 ‘로동1호’, ‘로동 2호’ 등 중거리 미사일과 장거리 미사일 ‘대포동’을 개발하는 등 군사용 과학기술면에서는 놀라운 성과를 내고 있다. 북한의 과학기술 연구개발활동은 선진국에 의존하기보다는 자체의 연구인력과 독자적인 이론의 개발을 통해 수행되어 온 만큼 북한은 독특한 과학기술적 궤적(trajjectory)과 체제(system)를 가지고 있으며, 기술축적의 경로 또한 북한이 추구해온 과학기술정책의 산물이라고 할 수 있다.

북한의 기술축적을 제약하는 경제체제의 가장 큰 특징은 경제효율이나 기술혁신에 의존하기 보다는 자원투입에 의존하는 저효율형 성장체제이다. 북한의 군사용 기술개발시스템에 비해 산업기술은 낙후되어 있음은 널리 알려진 사실이다. ‘경제-국방 병진노선’의 채택에 따라 북한의 제한된 연구개발인력과 자원을 군사용 기술개발에 집중함으로써 산업용 기술의 개발은 소홀히 할 수밖에 없었다. 또한 미국 등 서방선진국들의 대공산권 기술이전 규제정책[COCOM 규제]과 이와 맞물려 북한의 자력갱생적 발전전략은 북한의 기술수준을 국제수준과 비교하여 낙후한 상태에 머물게 하는 주요 원인이 되었다.

북한의 국가기술혁신시스템의 발전은 북한이 대외개방을 시작한 1984년 이전까지 형성기(1945-1960)와 확립기(1961-70), 대서방 기술협력 모색기(1971 -83)로 나눌 수 있다. 북한당국은 1984년 합영법을 제정한 이후 내포적 성장체제로의 전환을 모색해 오고 있다. 북한당국은 대외개방을 준비하는 한편, 첨단과학기술을 육성하기 위한 정책을 전개해 오고 있다. 1987년에는 「2000년까지의 과학기술개발 장기계획」을 수립했으며, 이를 실현하기 위한 단계별 과제로서 제1차(1988~1990) 및 제2차(1991.7.~1994.6.)의 「과학기술 발전 3개년 계획」을 시행해 오고 있으나 그 성과는 미지수이다.

북한의 국가기술혁신시스템의 특성을 기술개발시스템과 기술확산시스템으로 나누어 한국의 경우와 비교해 보면, 북한의 기술개발시스템의 특성은 한국이 군수, 민수부문의 커다란 차이 없이 ‘모방형’ 단계에 있는 것과는 달리 군수부문과 민간부문이 커다란 특성의 차이를 보이고 있다. 한국의 경우는 실용적이고 상업적인 산업기술의 수준이 상대적으로 높은 반면, 핵심기술의 대외의존도가 높다.

이에 비해 북한은 자립적인 동원체제 아래에서 어느 정도 독자적인 산업기술과 과학기술 개발능력을 갖추었으나 국제적인 수준과 비교해서는 낮은 기술개발력을 보유하고 있다. 특히 군용기술에 편중함으로써 군용기술과 산업기술의 개발력 간에는 ‘모방형’ 단계와 ‘전통형’ 단계로 그 격차가 크다.

북한의 기술개발시스템은 (구)소련이나 중국의 경우와는 차이가 난다. (구)소련이나 중국과 같은 사회주의 대국은 서방 자본주의국가들과 대결하기 위해 기초연구부터 응용연구에 이르는

총체적인 기술개발시스템을 갖추고 있다. 그러나 사회주의 소국인 북한의 경우는 기초연구면에서도 사회주의 대국에 비해 취약하며, 불완전한 다운 스트림(down stream) 방식을 취하고 있다. 북한 과학기술정책의 결정과 집행의 중추기관이 과학원의 기능을 (구)소련의 경우와 비교해 보면, 소련과학원은 기초과학이 갖는 비중이 매우 높은 반면, 북한과학원은 상대적으로 생산기술에 많은 비중이 두어져 있다.

북한의 기술혁신시스템의 특성 역시 한국과 커다란 차이점이 존재한다. 한국은 국립연구소-정부출연연구소-대학-기업연구소의 시스템으로 이루어져 있는 '확산형'의 특성을 갖고 있다. 한국의 기술혁신시스템은 국가의 전략적 계획 아래 임무지향적 기술개발에 치중하는 것이 아니라, 적극적으로 민간기업에게 기술을 지원하기 위한 확산형 시스템으로 규정할 수 있다. 초기 산업화과정에서 부족한 기술적 지원들을 집중적으로 배치, 관리하기 위해 국가가 주도하는 형태를 취했지만, 그 목적은 국가부문의 기술개발을 강화하는 데 있다기보다는 민간기업의 연구개발능력을 강화하는 데 두어졌다.

이에 비해 북한의 기술혁신시스템은 국방부문이나 과학원 등 국립연구소를 제외하고 대학과 기업부문의 연구개발기능이 상당히 취약하거나 결여되어 있다. 따라서 제품화기술면에서 상당히 낙후되어 있으며, 북한당국의 대중적 기술혁신운동에도 불구하고 기술혁신면에서는 커다란 성과를 거두지 못하고 있다.

이처럼 북한의 기술혁신시스템은 동원 가능한 물적, 인적 자원들을 군사기술의 개발에 집중적으로 배분함으로써 오히려 기술의 확산을 저해하는 '단절형' 확산시스템을 가지고 있다. 그리하여 북한의 국가혁신시스템은 산업기술의 개발에 장애요인으로 작용하고 있다. 사회주의국가들이 개혁개방정책을 취하면서 단절형 기술혁신시스템을 확산형 내지는 파급형 시스템으로 전환하는 문제가 과제로 제기되고 있다. 그러나 북한은 부분적인 대외 개방정책 이외에 중앙계획적 경제정책과 시장적 자극과 경제적 효율의 결여 등 사회주의체제의 근본적인 한계를 개혁하고자 하는 노력이 없기 때문에 독자적인 전환은 거의 불가능한 실정이다.

이와 같이 남북한의 이질적인 국가기술혁신시스템의 특성은 시스템의 완전한 통합과 과학기술의 교류와 협력에서 중요한 시사점을 제공한다. 과학기술분야에서 남북한 두 체제를 통합하는 과제는 국가기술혁신시스템을 구성하는 여러 변수들--정부의 과학기술정책 기조, 기업전략, 산업 및 기업의 구조, 교육 및 훈련체제, 국제기술 협력관계 등--을 어떻게 효과적으로 통합해 나가느냐 하는데 달려 있다.

남북한 과학기술의 통합을 이루는 기본방향은 비정치적 영역에서 과학기술 교류와 협력을 증진시키는 것이 우선이다. 남북한의 국가기술혁신시스템을 통합하기 위한 구체적인 전략은 3단계로 나누어 볼 수 있다. 제1단계는 과학기술의 교류·협력 단계, 제2단계는 과학기술 공동연구개발의 단계, 끝으로 제3단계는 시스템의 완전 통합을 달성하는 단계이다. 단계별로 과학기술

의 교류·협력 및 통합의 구체적인 목표를 제시하면 다음과 같다.

제1단계인 과학기술의 교류·협력단계는 통일에 앞서 과학기술의 기반을 구축하기 위해 기초과학, 자원의 공동개발, 물자교류, 합작투자 등 국내외 관련기관 사이의 협력체제를 마련함으로써 서로간에 연구개발의 경험을 교류한다. 또한 표준화와 Data Base구축, 천연자원 및 생태계의 공동조사 작업을 통해 실질협력의 기틀을 마련한다.

제2단계 과학기술 공동연구개발의 단계에서는 소극적인 과학기술의 교류와 협력에서 한발 나아가 상호 과학기술분야에서 이룩한 성과와 경험을 교환하고 협력한다. 이를 위해 한국의 과학기술연구원과 분야별 정부출연연구소가 중심이 되어 북한 과학원과 산하 연구기관들과 공동연구를 조직한다. 그리고 한국 내부에서는 가칭 '혁신시스템 통합기획단'을 구성하여 북한의 국가기술혁신시스템과 과학기술 역량을 정밀 조사, 분석하여 이를 토대로 단계별 통합에 대비한다.

제3단계인 국가기술혁신시스템의 통합은 남북관계가 급속히 개선되고 1, 2단계의 정책들이 어느 정도 성과를 거두었거나 북한체제의 갑작스런 붕괴 등으로 인해 통일이 앞당겨질 때 본격화될 수 있다. 시스템의 완전 통합은 정부의 과학기술정책 뿐만 아니라 교육제도 및 산업·기업구조의 개혁 등 전반적인 사회경제적인 개혁과 함께 진행되기 때문에 종합적인 구조조정이 필요하다.

남북한의 국가기술혁신시스템을 통합하기 위해 무엇보다 북한의 국가기술혁신시스템을 개혁하지 않으면 안되지만 한국의 국가기술혁신시스템도 북한의 시스템을 흡수 통합에 대비하고, 국토의 균형발전과 자원의 효율적인 배분을 위해서 북한의 시스템에 못지 않은 개혁이 필요하다. 한국의 경우 기술혁신시스템은 어느 정도 정비가 되어 있지만, 기술개발시스템의 전반적인 수준에서 여전히 모방형 단계를 벗어나지 못하고 있는 문제점이 있다. 따라서 한국의 과학기술력을 제고함으로써 예상되는 통일의 후유증을 극소화하는 대비책이 필요하다.

통합의 주체는 북한의 국가기술혁신시스템이 사회주의적 특성상 국가주도라는 점을 고려할 때 남북한 국가기술혁신시스템의 통합 주체는 통합의 초기단계까지는 국가주도적인 성격을 띠지 않을 수 없다. 그러나 국가부문의 일방적인 주도는 민간주도로 전환하고 있는 한국의 국가기술혁신시스템의 발전에 자칫 걸림돌이 될 수 있다. 따라서 남북한 국가기술혁신시스템의 통합은 민간주도를 원칙으로 하되, 북한지역에서 기술혁신시스템을 재정비하는 초기작업에만 국가가 주도하는 과도기적인 조치가 필요할 것이다.

1. 서론

1-1. 연구의 목적

지금 북한은 기존 노선의 “고수”나, “개혁·개방”이나를 둘러싼 내부 논쟁이 진행되고 있지만 결국은 수준과 속도의 차이는 있겠지만 전반적으로는 개혁개방으로 갈 것으로 전망된다. 이러한 추세에 따른다면 북한은 낙후된 산업기술을 극복하기 위해 기술도입을 적극화할 것이고, 또한 축적된 군사용 기술력을 바탕으로 산업용 기술로의 “전환”(conversion)을 서둘 것으로 전망된다. 따라서 북한의 국가기술혁신시스템의 특성에 관한 연구는 무엇보다 남북한 기술교류 및 협력사업을 위한 정책적 기초를 제공해 줄 수 있다.

북한의 국가기술혁신시스템에 관한 연구는 통일에 대비한 정책 마련의 의미도 갖는다. 우리는 동서독의 통일과정에서 서독측이 동독의 축적된 기술력을 전혀 활용하지 못하고 방치시키는 오류를 범했던 데서도 이러한 교훈을 얻을 수 있다. 동독은 사회주의국가 가운데 (구)소련 다음으로 높은 수준의 과학기술력과 경제력을 갖추고 있었음에도 불구하고, 서독과 동독의 통일과정에서 동독의 산업시설과 기술력은 전혀 활용되지 못하였다. 그 결과 동독의 산업시설과 기술력이 통일에 기여했다기보다는 오히려 통일의 경제적 효과가 마이너스(-)화했던 것이다. 이것은 서독측이 동독의 국가기술혁신시스템의 특성을 제대로 이해하고 있지 못했기 때문에 서독과 동독 간의 국가기술혁신시스템의 통합에 실패했던 것이다.

본 연구는 북한의 과학기술의 확산 및 개발시스템에 관한 실증적 연구를 수행하고자 한다. 특히 국가기술혁신시스템의 특성에 대한 규명을 통해 북한의 과학기술정책과 기술시스템의 분석 및 향후 전망을 목적으로 한다.

본 연구는 한국의 국가기술혁신시스템과의 비교연구도 병행하고자 하는데, 이는 남북한간 기술교류 및 협력을 위한 정책적 기초수립과 나아가 통일에 대비한 남북한 국가기술혁신시스템의 통합을 근거를 제공하기 위함이다. 이와 같은 북한의 국가기술혁신시스템의 특성에 관한 연구를 통해 얻을 수 있는 예상효과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 통일 이전, 남북한간 과학기술의 교류 및 협력을 촉진하기 위한 정책수립의 기초자료로서 활용할 수 있다. 즉, 북한과 경제협력 및 교류를 할 때 한국기업이 자본과 기술을 가지고 들어가 단지 북한의 노동력만을 이용하는 방식으로 북한에 진출할 수도 있지만, 다른 한편으로는 북한의 국가기술혁신시스템을 그대로 활용하여 민간산업화로 전환하는 방안이다. 이것은 90년대 들어 러시아나 중국 등 사회주의국가에서 전개되고 있는 ‘군-민 전환’(conversion)방식을 응용한 것이라고 할 수 있을 것이다.

이와 같이 북한의 기술시스템을 그대로 이용하여 생산에 활용하는 방식은 자칫 낙후되고 경직된 북한의 시스템을 그대로 이용한다는 점에서 단기적인 경제효율은 떨어질 수 있다. 그러나

이 방식은 북한의 군-민 전환을 지원하여 북한의 시스템 내부에서 새로운 기술혁신을 불러일으킬 수 있는 장점이 있다. 따라서 북한의 국가기술혁신시스템의 특성에 관한 연구는 지속적인 남북한 기술협력과 교류를 위한 정책 수립의 기본자료로서 활용될 수 있다.

둘째, 통일을 대비하여 남북한의 국가기술혁신시스템을 통합하기 위한 정책을 수립하는 데 기초자료로서 활용될 수 있다. 앞서도 지적했듯이, 서독이 겪었던 통일비용을 절감하기 위해서도 북한의 산업기반과 기술력을 파괴하지 않고 그대로 통일 한국의 산업기반과 기술력으로 보존시키는 것은 매우 중요한 과제가 될 것이다.

북한의 국가기술혁신시스템의 특성을 규명하고 한국의 경우와 비교하는 작업은 통일을 대비한 정책과제를 수행하기 위한 기초연구로서의 의미도 갖는다. 즉, 남북한의 국가기술혁신시스템의 특성 연구와 비교는 통일 이후 남북한의 통합적인 국가기술혁신시스템을 구축하기 위한 정책수립의 기초자료로 활용될 수 있다.

1-2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 1945년 해방 이후 최근에 이르기까지 북한의 국가기술혁신시스템의 형성과 발전, 그리고 그 특성에 관하여 연구한다. 또한 사회주의적 보편성과 북한적 특수성이라는 관점에 입각하여 다음을 연구범위로 설정한다.

첫째, 북한 사회주의 경제발전에서 기술의 역할. 과학기술에 대한 북한 당국의 인식은 1945년 해방 이래 몇 차례 변화를 거듭해 왔다. 따라서 북한의 국가기술혁신시스템은 고정된 시스템으로서가 아니라 단절과 연속의 종합적 관점에서 이해되어야 한다.

둘째, 북한의 과학기술정책 및 정책결정시스템. 북한의 과학기술정책은 과학기술에 대한 인식변화와 함께 변해 왔다. 북한의 국가기술혁신시스템은 여타 사회주의국가처럼 국가주도적으로 운영되어 왔기 때문에 북한당국의 정책결정시스템을 이해하는 것은 국가기술혁신시스템의 특성을 이해하는 전제가 된다.

셋째, 국가기술혁신시스템의 구조와 기능. 국가기술혁신시스템을 기술의 개발 측면 뿐만 아니라 기술확산이라는 양측면에서 북한의 국가기술혁신시스템의 특성을 규명한다.

넷째, 북한의 국가기술혁신시스템의 특성과 중국 및 한국과의 비교. 북한 국가기술혁신시스템의 변화를 전망하기 위해서는 이마 앞서 개혁, 개방을 실시한 중국의 선행에 대한 비교연구가 필요하다. 또한 남북한 간의 기술교류와 협력을 위해서는 한국과 북한의 국가기술혁신시스템의 장단점과 미비점과 보완점 등에 대한 비교연구가 불가피하다.

본 연구는 정치경제학적 접근법의 하나인 신제도론적 분석에 따른다. 특히 프리만(C. Freeman, 1987)의 '국가기술혁신시스템'(the National System of Innovation)개념을 응용한 필자의 '국가기술혁신시스템 분석모델'을 적용하여 북한의 국가기술혁신시스템의 특성을 실증적으로 연구한다²⁸⁾. 기술의 개발능력과 확산정도를 보여주는 국가기술혁신시스템의 특성분석은 사회주

의국가(가령 중국과 북한)간의 비교 뿐만 아니라, 사회주의국가-자본주의국가(가령 북한)간의 비교에도 유용하다.

2. 사회주의와 기술축적: 이론적 논의와 분석틀

제2장에서는 북한의 국가기술혁신시스템을 분석하기 위해 사회주의와 기술의 관계에 관한 몇 가지 개념적인 논의에서 시작한다. 먼저 일반적인 고찰로서 경제효율에 따른 경제발전의 여러 모델과 기술축적의 유형을 살펴본 다음, 기술축적의 유형화를 위해 국가기술혁신시스템 개념을 도입한다. 끝으로 북한의 과학기술에 대한 이해와 사회주의 정치경제와 과학기술의 관계 등 기본적인 개념을 명확히 하기 위해 사회주의 발전모델과 기술축적의 특성을 분석한다.

2-1. 사회주의 발전모델과 기술축적

2-1-1. 경제효율과 사회주의 체제

경제효율은 국민경제의 성장을 이룩하고 국제경쟁력을 향상하기 위해 국가가 수립하는 전략과 밀접하게 관련되어 있다. 현재까지 알려진 경제효율은 배분효율, 성장효율, 혁신효율이 존재하며, 이를 이론화시킨 대표적인 경제학자의 이름을 빌어 리카도효율(Ricardian Efficiency)과 칼도어 효율(Kaldorian Efficiency), 그리고 슈페터효율(Schumpeterian Efficiency)이라고도 부른다.

배분효율(Allocation Efficiency)이란 부존자원의 최적분배, 생산의 극대화, 산출물의 최적구성을 동시에 수행하는 것을 가리킨다. 이와 같이 자원이 효율적으로 배분된 상태가 파레토 최적(Pareto Optium)이다²⁹⁾. 성장효율(Growth Efficiency)이란 제조업부문에서의 설비투자에 의해 나타나는 비용체감의 법칙(law's of decreasing costs)에 따라 '규모의 경제'와 '실행에 의한 학습'의 효과를 극대화하는 것을 의미한다. 끝으로, 기술이나 생산방법, 또는 경영방식의 개선을 통해 투입에 대한 산출의 비율을 높이는 것이 혁신효율(Innovation Efficiency)이다³⁰⁾.

브루스와 라스키는 사회주의 경제체제는 기본적으로 '배분효율'이 사용되지 않은 것으로 평가하고 있다³¹⁾. 즉, 농업과 경공업의 인력과 자원을 중공업 부문으로 집중적으로 배치함으로써 '효율'의 향상이 없이 중공업 분야의 성장만을 가져왔을 뿐이라는 것이다³²⁾. 따라서 사회주의경

28) Freeman, C., *Technology Policy and Economic Performance: Lessons From Japan*. London: Pinters Publishers Ltd., 1987.

29) 자원의 효율적인 배분문제는 신고전파의 최대 초점으로, 신고전파는 완전경쟁 아래에서 자본주의가 최적상태를 달성한다고 보았다.

30) 조 성렬, 「국가와 기술혁신체제의 관계에 대한 한국과 일본의 비교연구」(성균관대 대학원 정치외교학과 박사학위논문, 1995.12.), p11-18.

31) Brus, Włodzimierz and Laski, Kazimierz, *From Marx to the Market: Socialism In Search of an Economic System*, Oxford: Clarendon Press, 1989, pp8-10.

제는 농업생산성이 급격히 떨어지고, 경공업이 낙후될 수밖에 없었다.

랑게(Lange)와 미세스(Mises)/하이에크(Hayek) 간에 벌어졌던 사회주의 하의 경제계산 논쟁(the Socialist Calculation Debate)이 보여주듯이, 사회주의 아래에서 적정가격은 중앙의 계획당국이 시도와 오류를 거듭하는 과정을 통해 찾을 수 없었기 때문에 사회주의는 자본주의보다 생산성의 향상면에서는 비효율적이었다³²⁾. 즉, 사회주의적 체제는 배분효율면에서 볼 때 자본주의체제보다 불리한 위치에 있었다.

한편, 사회주의국가들은 대량생산체제를 국내적으로 뒷받침해 줄 내수시장이 결여되었기 때문에 '성장효율'의 측면에서도 한계를 보이고 있었다. 시장부족의 한계를 극복하기 위해 사회주의국가들은 1950년 후반부터 사회주의적 국제분업을 시도하였다. 이에 따라 일시적으로 코메콘(COMECON) 국가들의 경우는 사회주의적 대량생산체제의 수립이 가능하였지만, 결국은 사회주의국가들의 협소한 시장으로 말미암아 사회주의 국제분업이 가져다 준 '규모의 경제'(economy of scale)효과는 곧 상실되고 말았다. 더군다나 사회주의 국제분업이 형성되면서 한 사회주의국가의 모순이 전체 사회주의국가에게로 전가·이전되는 계기가 되었다.

1970년대 서구 선진자본주의국가들을 중심으로 과학기술혁명이 일어나면서 극소전자기술을 기반기술로 한 지식정보산업이 출현했으며, 또한 혁신효율을 극대화하는 방향으로 구조조정이 전개되었다. 그러나 사회주의국가들은 구조적 취약성으로 인해 과학기술혁명의 확산이 지체되었으며, 그 결과 극소전자기술을 기반으로 한 내포적 축적체제로의 전환에 실패하였다. 사회주의체제는 비효율적인 정치경제 구조로 말미암아 자본주의와의 체제경쟁에서 뒤처지기 시작했으며 마침내 사회주의 세계체제의 붕괴로까지 이어지게 되었다.

2-1-2. 경제발전 모델과 기술축적의 유형

경제발전전략은 경제효율과 밀접한 관련이 있다. 배분효율을 적극 활용하는 발전전략으로 리카도적 발전전략이 있으며, 성장효율과 관련해서는 케인즈적 발전전략과 칼도이적 발전전략 두 가지 형태가 존재한다. 끝으로 혁신효율을 적극적으로 활용코자 하는 슈페터적 발전전략이 존재한다³⁴⁾.

먼저, 리카도적 발전전략은 자본, 기술이 부족하고 국내시장이 협소한 개도국에서 상대적으로 풍부한 저임금 노동을 비교우위로 하는 전략이다. 이 때 후발개도국의 기술전략은 주로 선진

32) *ibid.*, p53.

33) *ibid.*, pp51-60.

34) 이와 유사하게 포터(M. Porter)는 축적전략을 요소 주도형, 투자 주도형, 혁신 주도형, 그리고 부(富) 주도형의 네 가지 유형으로 나누고 있다. Porter, M, *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press, 1990, pp545-65. 본 논문에서는 투자주도형을 영미형 케인즈적 축적전략과 동아시아형 칼도이적 축적전략으로 구분한다.

국의 기술도입에 의존하는 것으로서, 발전전략의 일부로서 아직 독자적인 의미를 갖지 못한다.

다음으로, 칼도어적 발전전략과 케인즈적 발전전략은 모두 성장효율(Growth Efficiency)을 활용하는 투자주도형 전략이다. 전자가 ‘칼도어-버둔 법칙’(Kaldor-Verdun’s law)에 따라 해외시장과 도입기술에 의존해서도 추진될 수 있는 전략임에 반해, 후자는 승수효과가 나타나기 위해 내수시장과 기술자립이 갖춰졌을 때 채택할 수 있는 발전전략으로 통상 포드주의적 발전전략으로 불린다³⁵⁾. 이 두 가지 발전전략에서는 기술진보는 해로드(R.F.Harrod)가 말하는 ‘노동절약적-자본사용적 기술진보’이며, ‘자본체화적(Capital-Embodied)’ 형태로 나타나기 때문에 기술혁신이 경제발전과 국제경쟁력의 강화에 미치는 역할이 아직까지는 간접적이다.

끝으로 슈페터적 발전전략은 기술력의 신장을 통해 국제경쟁력을 강화하고자 하는 기술혁신 주도형 전략이다. 기술경쟁력에 의한 수출 확대는 제조업의 생산증가를 가져오고, 이것은 다시 노동생산성을 향상시켜 경쟁력을 더욱 강화시키는 메카니즘을 갖고 있다³⁶⁾. 여기서 투자증가나 소득성장도 간접적으로 기술혁신을 촉진하지만, 기술혁신 그 자체가 국제경쟁력에 직접적인 영향을 미친다. 국제경쟁이 치열해지고 가속화될수록 국제경쟁의 양상은 자본설비를 둘러싼 투자 경쟁에서 기술혁신을 가속화하기 위한 기술경쟁으로 이진해 가게 된다.

선진국의 발전전략이 슈페터적 전략을 취하면서부터 기술선도국 또는 기술추격국가는 신제품개발과 그와 관련된 연구개발투자를 통해 절대우위를 확보하기 위해 치열하게 경쟁을 벌이고 있다. 이에 따라 후발산업국이 누리던 ‘후발성의 이익’은 점차 사라지고, 기술이전을 통한 ‘학습에 의한 산업화’도 점차 어렵게 되었다. 첨단기술을 개발한 국가만이 국제경쟁에서 절대우위를 차지하게 되는 ‘선발성의 이익’이 지배하게 되면서, 기술추격국의 기술전략도 점차 창의성과 다양성에 바탕을 둔 창조형 기술전략이 지배적인 형태가 된다.

부족한 자본과 낮은 기술력에서 산업화를 시작해야만 했던 사회주의국가들은 ‘노동사용적-자본절약적 기술진보’를 도모했다고 할 수 있다. 그러나 이러한 사회주의적 기술진보는 앞서 살펴 보았듯이, 배분효율면에서나 성장효율면에서 볼 때 실패한 전략으로 평가할 수 있다. 이처럼 사회주의적 발전전략에는 그에 고유한 기술축적의 유형을 갖고 있지 않다. 따라서 사회주의의 기술축적 전략은 고유한 축적유형의 차원이 아니라 자본주의적 기술축적 유형과의 비교의 관점에서 접근할 것이다.

2-2. 국가기술혁신시스템의 유형과 사회주의적 특징

2-2-1. 기술축적의 유형화와 국가기술혁신시스템

북한의 국가기술혁신시스템을 본격적으로 분석하기 위한 기초로서 프리만의 ‘국가기술혁신

35) 조성렬, 앞의 글, pp19-20.

36) Dosi, G., Pavitt, K. & Soete, L. *The Economics of Technical Change and International Trade*, New York: New York University Press, 1990, pp228-30.

시스템' 개념을 응용하여 기술개발시스템과 기술확산시스템을 각각 유형화하고, 이들을 종합함으로써 국가기술혁신시스템의 특성을 평가하는 분석틀을 제시한다. 기술개발시스템은 산업화의 정도와 관계가 있다면, 기술확산시스템은 경제체제의 특성과 관계가 깊다.

새로운 제품기술혁신은 수출 가능성을 높여 주며, 동시에 내생적 수요수준과 소득수준 그리고 수입품의 수준을 높인다. 반면에 기술혁신의 실패와 그에 따른 생산성 증가의 좌절은 외환수지를 압박하여 성장의 가능성을 제약한다. 이처럼 세계시장에서 기술혁신이 성장의 엔진(engine of growth)역할을 하게 되었다³⁷⁾.

각국이 기술혁신주도형 국제경쟁력 강화를 위해 슈퍼터적 발전전략을 채택함에 따라 이제 국가의 경쟁력 정책의 핵심은 독립변수로서 국가의 기술혁신능력(state's capability of innovation)을 제고할 수 있는 기술혁신네트워크의 구축에 달려 있게 되었다. 프리만(C. Freeman)은 기술혁신효율을 극대화하기 위한 네트워크를 '국가혁신시스템'(National System of Innovation) 또는 '국가기술혁신시스템'으로 개념화하고 있다. 이 국가기술혁신시스템 모델은 기술진보를 연구개발(R&D)투자나 연구인력 등 투입요소의 함수가 아니라, 연구개발비나 연구인력 등 요소들을 유기적으로 결합시키는 시스템(system)과 이 시스템을 원활히 작동토록 지원해 주는 사회제도(social institutions)에서 찾고 있다³⁸⁾.

기술개발시스템은 기술개발공정(기초연구, 원천기술, 제품화기술, 조립·가공기술)의 진입단계에 따른 구분이며, 기술확산시스템은 국립연구소, 정부출연연구소, 대학 연구소, 기업 연구소 등 각단위 연구주체간의 네트워크의 응집도로 구분한다. 응집도의 평가는 각 연구주체들을 결합시키는 각종 법령, 제도 등의 분석을 통해 가능하다.

이러한 기준에 따라 기술개발시스템의 유형을 의존형, 모방형, 창조적 모방형, 창조형의 넷으로 나누고, 또한 기술확산시스템의 유형도 파급형, 확산형, 단절형의 셋으로 나누어 이들의 종합화를 통해 각국의 국가기술혁신시스템의 특성을 유형화하는 분석틀을 마련한다.

프리만의 '국가기술혁신시스템'(the National System of Innovation) 개념을 응용한 필자의 국가기술혁신시스템 분석모델을 적용하여 북한의 국가기술혁신시스템의 특성을 분석한다. 기술의 개발능력과 확산정도를 보여주는 아래의 분석틀은 사회주의국가(가령 중국과 북한)간의 비교뿐만 아니라, 사회주의국가-자본주의국가(가령 남북한)간의 비교에도 유용하다.

37) Dosi, et al. op cit., pp227-8.

38) 프리만은 국가혁신시스템을 "활동과 상호작용을 통해 신기술을 창안하고 도입하고 개량하고 확산시키는 공공 및 민간부문 내에 있는 여러 제도들의 네트워크"으로 정의하고, 국가혁신시스템의 특성변수로서 국가의 역할, 기업의 전략, 교육·훈련 및 이와 관련된 사회적 혁신, 경쟁·제일 및 산업구조의 네가지 변수를 들고 있다. Freeman, C., Technology Policy and Economic Oerformance: Lessona from Japan: London: Pinters Publishers Ltd., 1987, pl.

2-2-2. 기술개발시스템의 유형

일반적으로 기술개발공정은 기초연구, 원천기술, 설계기술, 조립·가공기술의 네 단계로 구분할 수 있다. 구미 선발산업국의 경우는 기초연구에서 시작하여 조립가공기술로 이어지는 다운 스트림(down stream)방식의 기술개발시스템을 갖고 있지만, 일본과 한국 등 후발산업국의 경우는 도입기술을 바탕으로 산업화를 추진한 업 스트림(up stream)방식이 일반적이다.

기술개발시스템은 이러한 공정단계의 진입단계를 기준으로 유형화할 수 있다. 기술개발시스템은 기본형태인 ‘의존형’, ‘모방형’, ‘창조형’과 완전한 기술시스템을 갖추기 이전단계인 ‘전통형’, 모방형과 창조형의 중간형태인 ‘창조적 모방형’의 다섯 가지로 대별할 수 있다.

(1) 전통형: 전통적인 재래의 기술이나 생산방법에 의거한 기술체계를 가리킨다. 여기서 전통적인 생산방법이란 반드시 재래의 생산방식을 고수하는 것만을 의미하는 것은 아니고, 신기술과 신생산방식이 보편적으로 확산·보급됐음에도 불구하고 기존의 낡은 기술이나 생산방식을 지속하는 것을 포함한다.

(2) 의존형: 기술개발 공정상으로 볼 때에는 최종단계인 조립 및 가공기술을 외국에서 도입하여 생산하는 것을 의미한다. 의존형을 벗어나지 못하게 만드는 구조적 원인에 대해 김영호(1988)는 기술도입 촉진효과와 기술습득 상승효과와 결여라는 ‘기술이중 갭(technological double gab)’으로 설명하고 있다³⁹⁾.

(3) 모방형: 외국으로부터 원천기술을 도입하거나 외국산 완제품을 모방설계설계(reverse engineering) 및 조립·가공 능력을 갖추게 된 기술개발의 단계이다. 이 단계에서 주된 기술혁신은 공정혁신(process innovation)의 형태를 취하고 있다.

(4) 창조적 모방형: 모방형과 창조형의 과도적인 형태로서, 원천기술을 도입한 후 독자적인 설계기술을 확보한 단계를 가리킨다. 이 단계에서 나타나는 기술혁신상의 특징은 공정혁신을 기본으로 하면서 점차 제품혁신이 증대한다는 점이다.

(5) 창조형: 창조형은 과학적 연구에 기초하여 기술분야와 접목시키는 기초연구에서 시작하여 원천기술과 설계기술, 조립가공기술 등 일괄적 체계를 갖추고 있는 개발시스템을 가리킨다. 이 단계에서는 주로 제품혁신(product innovation)이 기본적인 기술혁신 형태이다.

아래 <표2-1>은 기본적인 기술개발시스템(의존형, 모방형, 창조형)의 특성과 경제효율, 발전전략의 관계를 중심으로 정리한 것이다.

39) 김영호는 기술종속의 유형을 크게 인도형(A타입)과 한국형(B타입), 중동형(C타입)의 셋으로 나누고 있다. 인도형은 기술이전효과를 결여한 채 기술습득 상승효과만 가지고 있는 것이고, 중동형은 반대의 경우, 그리고 한국형은 기술이전 촉진효과와 기술습득 상승효과를 모두 구비한 탈종속형이다. 金泳鎭, 『東아시아工業化と世界資本主義: 第4世代工業化論』, 東京: 東洋經濟新報社, 1988, 第3章 참조.

<표2-1> 기술개발시스템과 경제효율의 관계

| 기술개발시스템 | 의존형 시스템 | 모방형 시스템 | 창조형 시스템 |
|---------|--------------|------------------------|------------|
| 경제효율 | 배분효율 | 성장효율 | 혁신효율 |
| 발전전략 | 리카도적 발전전략 | 케인즈/칼도어적발전전략 | 슈페터적 발전전략 |
| 주요산업형태 | 노동집약적 산업 | 자본-기술집약적 산업 | 정보지식산업 |
| 학습형태 | 실행에 의한 학습(1) | 실행에 의한 학습(2) | 실험에 의한 학습 |
| 경쟁력의 원천 | 장시간 노동, 저임금 | 규모의 경제, 인적자본(교육·훈련) | 창의성, 창조성 |
| 초점 공정 | 조립공정 | 가공기술, 설계기술 | 설계기술, 원천기술 |
| 기술혁신 유형 | 공정기술혁신(1) | 공정기술혁신(2) (설비체화기술) | 제품기술혁신 |
| 조직의 관리 | 강력한 리더쉽 | 조직의 팀워크 | 개인의 자율성 |

<출전> 조 성렬(1995), pp15-23.

2-2-3. 기술확산시스템의 유형

기술확산시스템은 연구주체들간에 기술이 확산되는 구조를 가리키는 것으로, 자본주의사회를 기준으로 할 때 국가연구소, 정부출연연구소, 대학연구소, 기업연구소 등 연구개발의 주체들 간의 관계를 가리킨다. 이러한 관계를 규정하는 요소로서 국가부문과 민간부문, 민간부문간의 관계 등을 규명하는 작업이 기술확산시스템을 규정하는 주요 요소이다.

기술확산시스템은 국가부문의 기술개발시스템과 민간부문의 상업용 기술개발시스템의 관계를 중심으로 파급형(spun on type)과 확산형(spun off type), 단절형(spun away type)의 세 가지 유형으로 대별할 수 있다⁴⁰⁾.

첫째, 파급형(spun off)이란 국가가 기술개발을 주도하고 이를 점차 민간부문으로 이전·파급시켜 가는 방식으로, 국가연구소나 정부출연연구소에서 개발한 원천기술을 민간기업에게 이전하여 상품화하는 것이다. 이 방식은 주로 군사용 기술이나 에너지개발, 국가정보망과 같은 전략적 기술의 개발에서 많이 나타난다. 이러한 스핀 오프 방식의 확산시스템을 가지고 있던 나라는 제2차 세계대전 이전의 미국이며, 우주·에너지·해양 등 빅 사이언스(Big Science)계통의 원천기술의 개발은 대부분의 국가에서 여전히 스핀 오프 방식을 취하고 있다⁴¹⁾.

40) Samuels, Richard J. *Rich Nation Strong Army: National Security and the Technological Transformation of Japan*, Massatussets, Ithaca and London: Cornell University Press, 1994, pp14-31.

41) 프리만은 미국 전기전자회사들의 기술파생(spun off) 과정을 벨 전화연구소를 중심으로 설명하고 있다. 텍사스 인스트루먼트(TI)사나 미국 반도체산업의 핵심인물들은 대부분 벨연구소 출신이며, 또한 TI사, 페어 차일드, 인텔 등의 기술자들이 부품산업으로 이동하여 부품기술의 발전에 커다란 기여를

둘째, 확산형(spin on)이란 민용 위주의 기술개발을 의미하는 것으로 처음부터 상업적인 목적의 기술개발을 지향하는 것이다. 이 시스템은 기술의 확산면에서 볼 때 가장 효율적인 시스템이라고 할 수 있으며, 이를 확산지향형(diffusion oriented type)이라고도 한다. 확산형에서는 민용 위주의 개발을 하지만, 최근에는 이를 전략기술이나 군용기술로 전용할 수 있는 이중기술(dual technology)개발에 치중하고 있다.

셋째, 단절형(spin away)이란 국가 차원의 전략기술 또는 군용기술에 치중하지만, 이러한 기술개발의 성과들이 민간부문으로까지 확산되기 어려운 시스템을 가리킨다. 그 결과 국가부문 내지는 군사부문과 민간부문간의 기술적 불균형이 심화되고; 경제적으로나 기술적으로 이중구조가 형성된다. 이러한 기술확산시스템은 사회주의국가나 제3세계의 무기개발체계에서 흔히 나타나는 형태이다.

2-3. 사회주의 국가혁신시스템의 한계와 전환

2-3-1. 기술혁신의 제약요인과 '계획의 역설'

북한의 국가기술혁신시스템의 특성을 분석하기 위해서는 무엇보다 사회주의적 생산양식과 국가기술혁신시스템 간의 관계를 고찰해야 한다. 넬슨(R. Nelson)에 따르면 자본주의와 사회주의는 생산이 조직되는 방식이 다르기 때문에 각각 상이한 국가기술혁신시스템이 존재하게 된다⁴²⁾.

자본주의 국가기술혁신시스템의 특징을 보면, 첫째 상당 부분의 신기술들이 사유화되어 있어, 이윤동기를 부추기고 시장세력으로 하여금 신기술의 창조를 자극한다. 둘째로는 다수의 상호 독립적이고 서로 경쟁하고 있는 신기술의 원천이 존재한다. 세째는 다른 기업들이나 자기 기업들이 이룩한 기술혁신을 채택하는 데 있어 사후적으로(ex post) 시장세력에 크게 의존한다.

위와 같은 자본주의적 국가기술혁신시스템에 비해 사회주의 국가기술혁신시스템의 특징은 첫째 국민경제활동에서 정부가 차지하는 비중이 자본주의와 비교할 수도 없을 정도로 압도적이라는 데서 찾을 수 있다. 둘째, 신기술들은 국가부문에 귀속되어 있으며, 정부의 계획과 의지에 의해 기업과 대학이 움직이는 규제와 지시의 체제이기 때문에 신기술의 개발은 시장 시그널(Market Signal)이 아니라 정부의 계획과 지시에 따라 임무지향형으로 이루어진다. 셋째, 폐쇄적인 개발체제로 인해 기술의 원천은 독점되어 있고 폐쇄되어 있기 때문에 부문간의 결합에 의한 시너지효과(synergy effect)가 제대로 나타나지 않는다.

한슨(P. Hanson)은 (구)소련을 사례로 들어 사회주의국가에서 기술혁신을 저해하는 요인에 대해 다음 여섯 가지로 정리하고 있다. 첫째, 연구와 생산의 제도적 분리. 둘째, 기업들이 생산방식을 혁신하는 데 대한 유인 부족. 셋째, 신제품의 가격결정에 따르는 여러 문제. 넷째, 낮은 비

했다. Freeman, C, "The Rise of Science-Related Technology: Electronics", The Economics of Industrial Innovation, 2nd ed., London: Frances Pinters Ltd., 1982, pp92-100.

42) Nelson, R. (1990), "Capitalism as an Engine of Progress", *Research Policy* 19. pp193-214.

율의 감가상각. 다섯째, 외부에 대해서는 물론 연구기관 상호간에서도 폐쇄적인 정보 운용. 여섯째, 기술혁신을 자극할 경쟁 압력의 부족 등이다⁴³⁾. 이러한 요인들 때문에 사회주의국가들에서는 '위로부터의 명령'에 의한 것 말고는 기술의 국내확산이 제대로 이루어지지 않는 것이다.

이와 같이 기술혁신을 저해하는 사회주의체제의 구조적 요인은 중앙계획의 한계와 시장의 결여로 집약된다. 사회주의와 같은 중앙계획경제는 달성된 수준을 기준으로 계획수치를 정하는 소위 '톱니의 원칙(ratchet principal)'을 견지하고 있다. 이 때문에 계획수치는 항상 증가하기 마련이다⁴⁴⁾. 그러나 이것은 무엇보다 개혁과 기술혁신에 대한 반감으로 나타난다.

사회주의국가에서 기술혁신은 그에 따르는 위험성 때문에 적극 나서려 하지 않으며, 설사 성공을 거둔다 하더라도 자금배분은 항상 달성된 수준에서부터 계획수치를 산출하기 때문에 성공은 보상을 의미하지 않는다. 이 때문에 '자본의 무정부성'을 극복하고 계획에 의한 합리성을 추구한다는 사회주의경제는 오히려 수행될 수 없는 계획을 수립하게 되고 기술혁신을 제약하게 되는 '계획의 역설(planning paradox)'이 발생하게 된다⁴⁵⁾.

2-3-2. 사회주의 국가기술혁신시스템의 이중성

사회주의국가들은 자본주의국가들과의 체제대결 속에서 군사적인 안보를 최우선의 과제로 삼았다. 그 결과 대부분의 사회주의국가들은 군수산업에 대해 대대적인 투자와 인적·물질 자원의 집중적인 배분이 이루어졌다. 그 결과 지극히 낮은 수준의 민수산업과 첨단수준의 군수산업이라는 이중구조가 심화될 수밖에 없었다. 사회주의의 국가기술혁신시스템 역시 일부 군사용 기술부분에서 높은 성과를 이룩했음에도 불구하고 대부분의 민수부문 기술이 낙후되고 취약한 이중구조를 이루고 있다.

특히 사회주의 계획경제 아래에서는 산업구조의 변화가 기술의 변화를 초래하거나 기술의 변화가 산업구조의 변화를 가져오는 등 긴밀한 관계가 이루어지지 못하고 있다.

사회주의국가들이 자본주의적 개발도상국과 다른 점은 여타 개도국들은 국가기술혁신시스템이 형성되지도 못한 채 전반적으로 기술중속상태에 머물러 있는 데 비해, 사회주의 국가들은 민간부문의 기술능력 수준은 여타 개도국들과 마찬가지로 기술혁신이 이루어지지 않는 기술혁신부재의 상태에 있는 반면, 군사분야와 원자력산업, 항공우주산업과 같은 일부 대형과학(Big Science)분야에서는 모방형 기술혁신단계에 이르러 높은 기술능력을 축적하고 있다는 점이다.

국가가 주도하는 자주형 국가기술혁신시스템은 과거 사회주의국가의 무기개발체제에서 흔히

43) Hanson, Philip, *Trade and Technology in Soviet-Western Relations*, Macmillan, 1981, pp798-9.

44) 가령 각 기관들은 중앙계획당국으로부터 전년도 예산 집행실적을 기준으로 그 다음 해 예산을 편성 받게 되기 때문에 남은 예산을 이월시키지 않고 낭비한다든지, 중요하지 않은 사업의 수를 늘려잡아 예산을 보다 많이 확보하려는 비능률이 발생한다.

45) Brus and Laski, op cit. p42 및 pp45-6.

나타났던 형태로서, 자본주의국가들에서 나타나는 국가기술혁신시스템의 유형과는 달리 국가주도의 '단절형 국가기술혁신시스템'이라고 할 수 있다. 이와 유사한 국가기술혁신시스템은 전전 일본군국주의체제 아래에서나 본격적으로 개발국가형태를 취하지 않는 일부 제3세계국가에서도 종종 나타나고 있다.

이러한 국가기술혁신시스템의 이중구조는 민간상업용 기술분야에서는 기술혁신부재의 상태(또는 전통형)이지만, 군사기술이나 이와 관련된 국책 기술분야에서만 자주형으로 나타나는 특징을 가지고 있다. 에릭 바르크는 기존 사회주의체제의 국가기술혁신시스템이 군사부문과 민간상업부문의 기술격차가 엄청날 뿐만 아니라, 유기적 연관이 거의 없이 단절되어 있다는 점에서 '파편화된 기술혁신(fragmented innovation)'으로 부르고 있다⁴⁶⁾.

2-3-3. 개혁개방정책과 국가기술혁신시스템의 전환

1980년대 이후 사회주의국가들이 점진적인 개혁개방정책을 취하면서 이들의 국가기술혁신시스템도 점차적으로 변화해 왔다. 특히 국가기술혁신시스템의 이중구조라는 사회주의체제의 고질적인 구조적 결함에서 오는 민수산업의 피폐와 개혁개방정책 이후 군수공장의 가동을 저하라는 두 가지 문에 직면하면서 이러한 변화는 더욱 가속화되고 있다. 특히 1990년대 사회주의세계체제가 붕괴된 이후 과거 군수산업시설이나 관련기술들을 민간제조품의 생산으로 전환 중에 있다.

러시아에서 민수전환이 시작된 것은 고르바초프의 신사고외교에 따라 본격적으로 군축이 시작된 1987년부터였다. 1988년 8월 Belousov계획과 1990년 2월 Symslov계획 등 야심적인 민수전환 계획에도 불구하고 가시적인 성과가 나타나지 않았다. 이 때까지 군수산업에서 민수품을 생산하는 비율은 1989년에는 40%, 1990년 54%를 기록하고 있다. 러시아에서 본격적으로 민수전환이 전개된 1991년 8월 군부쿠데타 이후 엘친 정권이 등장한 이후이다. 그 현황을 보면, 1991년 약 460개의 군산복합체와 200개의 연구개발기관들이 민수전환하였으며, 1992년에는 89개 지역에서 550개 이상으로 군산복합체가 민간기업으로 전환을 마쳤다⁴⁷⁾.

중국은 1984년 등소평(鄧少平)이 국방기술을 경제건설에 참여시킬 것을 역설한 뒤로 군수산업의 민수전환이 급속히 이루어지고 있다. 군수산업에서 민수품을 생산하는 비율을 보면, 1985년 47%에서 1988년에는 58%, 1989년 66%로 해마다 크게 증가하였다. 또한 군수공장에서도 민간기업으로 기술이전도 활발히 이루어져 1989년 현재 프로젝트만 해도 20,000여개에 달하며, 기술

46) 이것은 에릭 바르크(E. Baark)가 중국의 과학기술정책을 가리키기 위해 처음 사용한 말이다. Erik Baark, "Fragmented Innovation: China's Science and Technology Policy Reforms in Perspect" in Joint Economic Committee, U.S. Congress, *China's Economic Dilemmas in the 1990s: The Problems of Reforms, Modernization, and Interdependence*, Vol.2, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1991, p531.

47) 홍성범, 정성철, 『러시아중국의 국방기술 민수전환 현황과 한국의 효율 기술획득 방안』(과학기술정책 관리연구소, 1994), pp30-48 및 p58.

이전비도 내외 기술무역액의 절반에 해당하는 10억 위안(元)이 지불되었다⁴⁸⁾.

최근 러시아, 동구권 국가를 비롯한 구사회주의권 국가나 중국과 같은 현존 사회주의국가에 서 전개되고 있는 국가기술혁신시스템의 전환은 기술확산시스템에서 특징적으로 나타난다. 구 사회주의국가의 단절형 국가기술혁신시스템은 급격히 해체되고 ‘군·민 전환’(conversion)방식에 의해 ‘파급형’ 국가기술혁신시스템으로 전환하고 있다. 이미 국가연구소 등에서 개발한 군수기술을 민간연구소나 기업에서 상업적 목적으로 전용하는 사례가 집중하고 있으며, 아직은 군수 산업들이 민수품을 생산하는 경우가 대부분이지만, 점차 민간기업화하는 경향을 보이고 있다.

3. 북한 국가기술혁신시스템의 형성과 발전

북한은 1945년 이래 자립적 사회주의경제를 건설하기 위해 국내 자원과 원료를 활용하기 위한 과학기술적 노력으로 과학기술자의 육성과 경제건설에 필요한 과학기술적 문제해결이라는 두 가지 정책을 기본축으로하여 과학기술정책과 과학기술혁신시스템을 구축, 운영해 왔다. 제3 장에서는 북한의 경제체제와 기술축적의 특징, 그리고 과학기술의 발전경로와 국제기술협력에 관해 살펴 본다. 북한의 국가기술혁신시스템이 시기별로 어떠한 특징을 가지면서 변화했는가를 사회주의적 보편성과 북한적 특수성이라는 관점에서 북한의 국가기술혁신시스템의 발전과정을 분석한다. 이러한 분석을 통해 북한이 한국에 비해 자립적인 국가기술혁신시스템을 먼저 구축 했음에도 불구하고, 오히려 1970년대 이후 한국보다 기술개발수준이나 효율면에서 뒤떨어지기 시작했는지에 대한 정치적, 경제적 원인을 규명한다.

3-1. 북한의 경제체제와 기술축적의 특징

3-1-1. 저효율, 자원투입형 성장체제

북한의 경제건설방식의 가장 커다란 특징이자 문제점은 그것이 구조적으로 북한의 기술혁신 을 가로 막고 있다는 데 있다. 이는 사회주의 건설의 기본원리인 마르크스의 이론과 현실이 상 반된다는 것을 보여주는 적나라한 사례가 될 것이다. 마르크스의 관점에서 볼 때 사회주의체제 는 자본주의적 생산관계의 질곡으로부터 생산력을 해방시키기 위한 기본전제가 된다. 사회주의 체제는 경제적 합리성의 측면에서 자본주의보다 우월하다는 인식이 전제되어 있다. 자본주의체 제에서 생산관계와 생산력이 모순되는 핵심적 이유는 자본주의체제의 이윤추구 시스템에 있다 고 보고 있다⁴⁹⁾.

사회주의체제를 옹호하는 많은 학자와 이론가들은 경제발전전략으로서 사회주의의 장점을

48) 앞의 책, p112.

49) 쿠신, A.A.(노 태진譯), 『마르크스의 기술론』, 서울: 문학과 지성사, 1990.

다음 세 가지로 들고 있다. 첫째, 사회주의는 사적 이윤에 대한 고려 없이도 경제발전에 필요한 잠재적 자원들을 동원할 수 있다. 둘째, 사회주의는 완전고용을 약속하고 투자정책에서도 자본과 노동 강도 간의 적절한 균형을 위해 노력할 수 있다. 셋째, 사회주의는 가격과 임금조정을 거시적 차원에서 잠재산출량과 국민생산의 배분을 조화시킬 수 있다는 점 등이다⁵⁰.

그러나 이러한 사회주의자들의 주장에도 불구하고, 현존사회주의는 성공적인 발전전략이 아니었다. 브루스 & 라스키는 사회주의 경제의 침체가 단지 '외연적' 성장체제에서 '내포적' 성장체제로 이행하는 데 실패했기 때문이 아니라, 현존사회주의 체제가 비효율적이었다는 데 문제점이 있다는 점을 강조하고 있다. 즉, 그 동안 높은 성과를 보였던 사회주의국가의 경제성장은 경제효율성에 의거한 것이 아니라, 생산요소의 공급 증가--경공야 및 농업분야의 인적, 물적 자원을 중공업 분야에 이동--에 전적으로 의존했기 때문에 사회 전체적으로 볼 때는 잉여가 없는 성장이라고 평가하고 있다⁵¹.

크루그만(P. Krugman)은 사회주의국가의 경제성장은 주로 생산요소의 투입, 즉 인력과 자본의 투입증가에 의한 것으로 선진국 경제에서 보는 것과 같이 경제의 효율성 증가로 인해 성장에 기여하는 바가 극히 적다고 한다. 투입중대형 성장전략은 산업화의 초기단계에서는 풍부한 유희자원과 노동력을 동원함으로써 괄목한만한 성장을 이룰 수 있었다. 그러나 (구)소련의 경우 처럼 사회주의국가들은 노동력의 투입 등 투입요소를 증가시키는 것이 한계에 다다르게 되자 곧 성장에 제동이 걸릴 수밖에 없었다. 동원가능한 국내의 인적, 물적 자원이 고갈되면서 투입중대형 성장전략은 한계에 직면하게 된 것이다⁵².

박 형중은 북한경제의 경제 역시 기술혁신에 따른 노동력 절약과 노동생산성 향상이 불가능했기 때문에 이를 보완하기 위해 노동력 공급의 절대량을 늘이는 방식, 즉 노동력 동원을 위한 대중운동에 항시적으로 의존했다고 평가하고 있다⁵³. 북한 경제는 성장의 가장 기초적인 요인인 자본부족과 낮은 기술 문제로 커다란 장애를 안고 있었다. 북한은 공업화 기간 동안 자본이 절대적으로 부족했기 때문에 여성 및 노년층의 노동력과 풍부한 천연자원을 이용하여 자본절약적-노동사용적이며 자원 과다투입적인 형태로 공업화를 추진하였다. 자본을 절약을 위해 노동집약적 형태의 생산기술과 기계가 투입되었으며 수지타산이 맞지 않는 낡은 기계를 대체하지 않고 계속 사용하였다⁵⁴.

50) Brus & Laski, op cit., p7-8.

51) Brus and Laski, op cit. p32.

52) Krugman, Paul, R. "The Mith of Asia's Miracle", *Foreign Affairs*, Vol.73, No.6 Nov./Dec., 1994, p.

53) 박형중, 『북한적 현상의 연구: 북한 사회주의 건설의 정치경제학』, 연구사, 1994, p46.

54) 북한경제는 낮은 기술수준과 경영체계 상의 내재적인 원인 때문에 산업이 원자재 과다 사용의 경향을 가지고 있어서, 연료 발전 및 원자재 생산분야는 북한경제의 최대 애로분야였다. 같은 책, p45 및 북한연구소 편, 『북한경제론』(서울: 북한연구소, 1979), p107.

이처럼 북한은 경제성장의 가장 기초적인 요인은 자본의 부족으로 경제효율성을 활용하지 못한 채 저효율적인 자원투입형 경제체제를 유지해 온 것이다. 새로운 자본투자가 이루어질 때마다 생산능력의 양적 팽창과 아울러 새로운 기술을 내제한 기계장비 등-- 자본채화 기술--을 활용하지 못함으로써 초기에는 어느 정도 고도성장을 이룰 수 있었지만, 경제의 효율성이 정체 되고 자원의 동원이 한계에 부딪치면서 지속적인 경제성장이 어렵게 된 것이다.

3-1-2. 중공업 우선노선과 군수산업의 비대화

1958년 8월 종파투쟁으로 연안파, 소련파 등 소위 국제파와의 노선투쟁에서 김 일성이 승리한 이후, 북한정권은 본격적으로 중공업 우선정책으로 나아갔다. 그들이 처음 내세운 것은 '중공업 우선+ 경공업, 농업 병진' 정책이었지만, 1962년 쿠바사태가 일어나자 북한-중국 및 북한-소련 사이에 상호군사협정을 체결하는 한편, (구)소련이 보여준 태도에 불만을 느끼고 독자적인 군비확대 정책을 전개해 갔다.

1962년 12월 조선로동당 중앙위 전원회의에서 '경제 및 군비 병진노선'을 채택하여 당면한 경제건설보다는 군수산업에 높은 비중을 두는 중화학공업에 배진했다. 그리하여 사실상 '경공업, 농업 병진'은 포기되고 '군수산업 위주의 중공업 위주'정책만이 남게 되었다. 그 결과 북한은 국내의 산업연관이 취약할 수밖에 없게 되어 경공업분야와 농업분야의 후퇴를 가져왔다.

1966년 10월 김 일성은 공식적으로 '4대 군사노선'을 천명하고 한국전쟁 직후 조직되었던 군사위원회를 부활시켜, 북한내에서 군사문제의 중요성이 더욱 부각되었다. 이처럼 군사문제의 부각은 군수산업과 이와 관련된 중화학공업화를 촉발시킴으로써 결과적으로 소비재, 농업 및 사회간접시설의 저발전을 초래하였다. 그 이유는 군수산업이 다음과 같은 문제점을 안고 있기 때문이다⁵⁵⁾.

첫째, 군수산업은 필연적으로 민수산업에 비해 훨씬 큰 규모의 투자와 고급 기술인력 및 숙련노동력을 필요로 하는 반면, 생산의 비효율성, 투자성과의 불확실성으로 인해 비경제적인 요소를 강하게 띠고 있다. 군수산업의 목적은 경제효율성보다는 무기체계의 성능이나 적시성에 있기 때문에 수요의 탄력성이 낮다.

둘째, 군수산업의 육성에 따른 자원배분의 불균등과 경제의 위축을 들 수 있다. 군수산업 위주의 북한 산업정책은 직접적으로 민수부분의 자원을 제한, 축소시키는 결과를 가져옴과 동시에 전통적 제조업 부문에서 투자회수 및 투자감소를 가져옴으로써 간접적인 형태로 민수산업부분의 자원의 축소를 가져왔다(<표3-1> 참조). 여기에는 연구개발비의 배분문제, 인적 자원의 불균등한 배분문제가 관련된다. 가령 군수산업에 소요되는 인력들은 고기술, 고숙련, 남성노동 집약적이기 때문에 민간부문에서 필요한 장인적 숙련을 지닌 노동자들이 대거 군수산업으로 빠져

55) 조순경, 「군수산업 중심의 산업·기술정책과 경제위기」, 『경제와 사회』 제20호, 1993 겨울, pp22-31.

나갈 수밖에 없게 된다.

<표3-1> 국민총생산액 대비 국방비의 남북한 비교

(단위:%)

| 연도 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 남한 | 4.7 | 5.6 | 5.6 | 6.0 | 5.2 | 6.1 | 6.3 | 6.2 | 5.8 | 5.4 | 5.5 | 5.2 | 4.8 |
| 북한 | 22.2 | 22.2 | 22.5 | 22.6 | 22.2 | 22.6 | 22.6 | 22.4 | 22.7 | 22.6 | 22.2 | 22.3 | 22.4 |

(자료) ACDA, World Military Expenditures and Arms Transfers
(for various years)

<표3-2>가 보여주는 북한의 산업구조는 군수산업과 관련이 깊은 기계 및 금속공업, 야금공업, 석유화학 등 중화학공업분야의 비중이 계속해서 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 반면, 일반대중들의 생활수준과 밀접하게 관련되어 있는 경공업(식료공업 포함)은 30% 내외에서 크게 변화가 없음을 보여주고 있다.

북한의 산업구조를 보면, 농업이 차지하는 비중이 22.3%나 되는 저개발국가치고는 공업부분의 비중이 매우 높다. 1990년 기준으로 전체 산업 가운데 공업이 차지하는 비중이 45.3%로서, 중공업 대 경공업의 비중이 대략 7:3인 점을 감안한다면, 전체 산업 중 중공업의 비중이 32%나 차지할 정도로 비대화되어 있다⁵⁶⁾.

<표3-2> 북한의 총공업생산물의 부문별 구조

| | 1949 | 1960 | 1970 | 1980 | 1987 | 1988 | 1989 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 전력공업 | 1.6 | 0.3 | 0.3 | 0.7 | 1.5 | 1.5 | 1.2 |
| 연료공업 | 5.1 | 1.3 | 1.2 | 1.5 | 1.6 | 1.6 | 1.5 |
| 채굴공업 | 8.1 | 4.0 | - | 8.1 | 1.8 | 1.8 | 1.8 |
| 야금공업 | 11.0 | 6.8 | 10.5 | 12.0 | 14.8 | 15.2 | 15.3 |
| 기계공업 및 금속공업 | 8.1 | 21.3 | - | 33.7 | 27.5 | 27.2 | 27.2 |
| 화학 및 석유화학 | 9.5 | 5.4 | 8.0 | 9.5 | 9.8 | 9.6 | 9.6 |
| 건설재료 | 2.5 | 5.9 | - | 9.5 | 8.3 | 8.4 | 8.5 |
| 암염 및 목재가공 | 8.6 | 5.5 | - | 2.0 | 2.0 | 2.0 | 2.0 |
| 경공업 | 13.6 | 16.8 | 16.0 | 15.0 | 15.2 | 16.8 | 15.9 |
| 식료공업 | 19.4 | 14.4 | 13.0 | 10.0 | 9.9 | 9.6 | 9.7 |
| 기타 | 15.3 | 16.6 | - | 6.0 | 7.6 | 7.3 | 7.3 |

(출처) 소련 국제경제·정치연구소, 『1989-90 북한경제개관』 (한국개발연구원 譯, 서울: 한국개발연구원, 1991), p4.

56) 소련 국제경제·정치연구소, 『1989-90 북한경제개관』 (한국개발연구원 譯, 서울: 한국개발연구원, 1991), p1.

이처럼 중공업에 대한 우선적인 자원배분, 특히 4대 군사노선의 시행과 함께 군수산업에 집중적으로 자원을 배분함으로써 소비재공업 및 농업의 불균등발전을 초래했다. 중공업의 우선적 발전은 소비재 생산공업에 제공되어 확대재생산의 기반이 될 불변자본, 즉 자본재를 생산하는 전략이지만, 북한은 중화학공업화를 군수산업화함으로써 중공업 발전이 경공업 및 농업의 발전을 이끌지 못하였다⁵⁷⁾. 결국 북한의 기술혁신은 국방기술분야의 능력향상에 그치고 되고, 기술혁신을 가속화시키는 유인효과를 결여하게 되었다.

3-1-3. 자력갱생적 공업화전략과 기술도입의 제약

북한은 대외 무역관계에서 전통적인 소비에트형 발전전략에 따라 비교우위의 원칙을 거부함으로써 북한의 산업은 포괄적이고 자력갱생적인 산업구조를 구축하는 내향적인 방향으로 전개되었다. 특히 자본재 부문에서 수입대체 우위전략을 구사함으로써 북한은 경제에서의 주체=자립적 민족경제를 추구하였다. 북한에서 말하는 자립적이고 근대적인 민족공업이란 “최신의 기술로 장비되고, 주로 국내의 자원과 원료에 의거하여 발전하고 국민경제에서 필요한 자재, 원료, 동력 및 기계설비를 기본적으로 국내에서 생산, 보장할 수 있는 공업을 의미한다⁵⁸⁾.”

북한은 이러한 자립적이고 민족적인 공업화를 달성하기 위해 독자적인 기술축적에 역점을 두었다. 북한정부는 이를 달성하기 위해 ‘자력갱생의 원칙, 대중의 원칙, 사회주의적 경쟁’의 사회주의 기술혁신 3대 원칙을 천명하였다. 이러한 3대 원칙은 1984년 북한이 합영법을 제정하면서 점차 국제기술분업에 참가할 것을 모색할 때까지 북한의 기술혁신의 기본원칙으로 지속되었다⁵⁹⁾.

1950년대 소련을 중심으로 사회주의적 국제분업인 코메콘(COMECON)이 형성되었을 때 개발도상 사회주의(developing socialism)로서의 북한은 선진 사회주의(developed socialism)를 자처했던 소련의 수직적 국제분업 압력을 거부했었다. 북한은 소련의 내정간섭 그리고 자본주의 세계체제로부터의 편입 압력 등을 거부하고 자력갱생의 원칙에 입각하여 자립적 민족경제건설노선을 추진함으로써 대외의존과 종속을 피할 수 있었다. 그러나 세계적 차원의 노동분업구조 속에서 누릴 수 있는 기술혁신과 정보와 지식의 유입이 차단되는 불리한 조건에서 공업건설을 하지 않을 수 없는 불리한 위치에 있었다⁶⁰⁾.

북한이 비교우위를 바탕으로 한 국제분업에 참여하지 않음으로써 산업이 지나치게 세분화되고, 기계산업의 저해요인인 비효율적인 소규모 생산시설의 증가추세가 나타났다. 또한 성장에 필요한 기술도입의 제약으로 기술수준이 낙후되고 생산시설이 노후화하였으며, 폐쇄적인 경제

57) 북한연구소 편, 앞의 책, pp605-606.

58) 현대조선문예강좌 편집위원회 편, 『북한의 경제』(도서출판 광주, 1988), p87.

59) 3대원칙에 대한 설명은 민족통일연구원 편, 『남북한 국력추세 비교연구』 개정판, 1993.12. p455 참조.

60) 고유환, 앞의 글, p234.

정책에 따른 협소한 국내시장만으로는 기술혁신의 유인을 결여할 수밖에 없었다. 그 결과 대량 생산에 의한 자본제화 기술진보와 같은 성장효율을 이용한 산업발전을 이룩할 수 없었다.

북한은 사회주의 국제분업에 참가하지 않았을 뿐만 아니라, 선진자본주의국가의 과학기술과 관련된 정보, 자료의 교류를 외면하였다. 북한당국은 자력갱생의 원칙을 내세워 국내의 부존자원과 인력에 의해 기술개발과 확산을 도모했다. 이러한 고립된 산업기술적 환경에서는 전문화라든가 산-학 협동은 큰 효과를 거두지 못하였다. 북한의 공업성장은 고도의 기술이나 전문가의 참여를 필요로 하기보다는 많은 양의 원자재만을 필요로 하는 비효율적인 산업화의 경향이 두드러졌다⁶¹⁾.

북한의 기술축적에서 그나마 중요한 역할을 한 것은 (구)소련이나 동구권국가들로부터의 도입기술이었다. 그러나 공산권의 과학기술 수준은 미국, 일본 등 서방 선진국들의 기술수준에 비해 대단히 낙후되었으며, 그나마 북한이 공산권에서 도입된 기술을 바탕으로 구축한 기술개발 시스템도 도입기술을 부분적으로 '개량'한 것에 불과한 실정이기 때문에 북한의 과학기술수준은 국제수준과 비교할 때 저급한 수준에 머물러 있는 요인이 되었다.

3-2. 북한의 국가기술혁신시스템의 발전과정

북한은 일제가 남겨놓은 중화학공업의 유산으로 남한보다는 유리한 조건에서 산업화를 시작하였다. 그러나 3년간에 걸친 한국전쟁을 통해 대부분의 산업시설을 파괴되었으며, 따라서 북한의 전후 재건은 소위 사회주의 형제국들의 지원 없이는 불가능한 것이었다.

북한에 도입된 기술의 형태는 낮은 기술력 때문에 순수한 기술이전보다는 자본설비도입에 따른 간접적인 기술이전이 대부분이었다. 그렇기 때문에 북한의 해외기술도입은 자본(설비)도입과 순수한 기술도입을 분리해서 고찰하는 것은 커다란 의미가 없다. 따라서 북한의 해외기술도입은 자본 및 기술 도입이 포괄된 형태로서 파악할 것이다.

그런데 북한의 기술축적은 북한의 경제개발계획의 상황과 국제정세에 다른 크게 좌우되어 왔다. 전후 북한의 기술축적과정은 대외기술협력을 중심으로 1960년대까지 사회주의국가 편중기에서, 1972년대 이후 자주노선 정착기, 그리고 1984년 합영법의 제정 이후의 적극적인 대서방 자본-기술 합작모색기로 구분할 수 있다.

3-2-1. 제1시기(1945-60): 국가기술혁신시스템 형성기

첫째 시기(1945~1960)는 일제나 쫓겨간 후 남겨진 공장시설을 정비하는 단계부터 시작하였다. 이 단계까지는 일제시대에 훈련받은 북한의 기술자들을 중심으로 생산설비의 재가동에 전념하였다. 북한정부가 사회주의국가들, 특히 소련과 동구 및 중국의 원조 및 차관을 통해 산업 및

61) 바자노바, 나탈리아, 『기रो에 선 북한경제』 (서울: 한국경제신문사, 1992), p64

기술축적을 시도하기 시작한 것은 1948년 북한정권이 수립되고 나서부터이다.

1946년 3월 소련과 “장기문화 및 차관협정”을 체결하여 이 협정에 따라 소련으로부터 10억 루블(약 5,300만 달러)의 무상원조 및 차관을 도입하였으며, 그밖에도 전문가 파견, 약간의 기술 지원과 종자 및 식물표본의 교환 등이 있었다. 한국전쟁 기간 중 군수물자의 지원 이외에, 휴전 이후 1956년 8월 북한은 소련과 새로운 원조협약에 의해 3억 루블의 무상원조를 제공받았다. 그에 따라 수풍 수력발전소, 김책 제철공장, 남포 비철급속공장, 승호리 사멘트공장 등을 건설하고 식품 및 직물공장 등이 복구되었다.

전후 복구 3개년 계획기간(1954~1956년) 동안에는 북한정부는 사회주의경제의 기초를 확립하는 데 총력을 기울였다. 그러나 이 기간 동안 북한의 대외 협력관계는 국제정세의 변화에 크게 영향을 받고 있었다. 1956년 후루시초프의 스탈린 격하운동으로 중소이념분쟁이 시작되자 북한은 중소관계에서 중립적인 입장을 견지하면서 양국과의 관계를 유지하였다. 1956년 7월 9일과 57년 3월 17일 각각 소련과 원조협정과 차관협정을 체결하여 경제원조를 받았다.

1950년대 북한에 제공된 소련의 기술원조는 40개의 산업개발 프로젝트가 복구되거나 새로 착수되었다. 소련의 지원에 의해 건설된 산업들이 북한의 산업에서 차지하는 비중은 매우 높았다. 북한의 주요 생산제품 가운데 소련제가 차지하는 비중을 보면, 전력 40%, 선철 51%, 코크스 53%, 강철 22%, 압연 33%, 전기 동 100%, 전해질 아연 44%, 정제 금·은 100%, 초석 90%, 시멘트 18%, 면사 67%, 합판 100%, 통조림 100% 등이었다⁶²⁾.

북한이 제1차 인민경제 5개년계획(1957-60년) 중에 사회주의국가들로부터 제공받은 자본 및 기술 원조는 총 6억 3,984만 달러로서 이 기간 중 북한의 총예산세입의 25.7%, 기본 건설투자의 82.1%나 차지할 정도로 절대적인 것이었다⁶³⁾. 그밖에도 김일성대학 부총장 등 수명의 물리학자, 화학자가 소련에 파견되어 핵개발지식을 습득하는 등 고차원적인 기술 지원협력이 있었다.

한국전쟁이 한창 중이던 1952년 10월 과학원을 창립하여 과학기술개발의 토대를 만들었고, 세계과학자연맹 등 국제기구에 가입하는 등 국제적인 기술교류에도 힘을 기울였다. 1957년부터는 경제계획의 완수, 절약투쟁의 강화, 원가절감 등 사회주의 경쟁운동의 한 형태인 ‘천리마운동’과 같은 노동생산성 향상운동을 전국적으로 전개하였다. 또한 기존의 김일성대학, 김책 공업대학 외에 평양 기계공업대학 등 8개의 공업대학을 신설하여 북한의 사회주의 공업화에 따라 소요되는 기술수요에 대처하였다⁶⁴⁾.

62) 나탈리아 바자노바(양준용역), 『기묘에 신 북한경제』 (서울:한국경제신문사, 1992),p

63) 극동문제연구소(1979), 『북한부역론』, p389.

64) 임용순, 채규철, 『북한의 과학기술교육정책과 인력에 관한 연구』(성균관대 사회과학연구소, 『사회과학』, 제32권 2호, 1993), p220.

3-2-2. 제2시기(1961-70): 자주적 국가기술혁신시스템 확립기

1958년 사회주의적 제도를 완성한 북한은 1961년 경제개발 5개년계획을 통해 사회주의공업화를 이루기 위한 야심찬 계획을 마련하였다. 이러한 계획은 소련의 자본 및 기술지원이 전제되어 있었다. 1961년 7월에 조인된 조-소 협약에서 소련은 북한에 40만 KW급의 북창 화력발전소와 같은 40만 KW급 평양 화력발전소, 연간 500만톤 생산능력의 무산철광 개발, 그리고 연산 300~350만톤급 농축원광의 고농도공장, 김책제철소의 시설 확장, 함흥의 모직공장, 해산의 면직공장 및 TV센터 신축 등에 관해 협력이 추진되었다⁶⁵⁾.

1961년 10월 소련공산당 제22차 당대회와 1962년 쿠바사태에서 보여준 소련의 태도를 보면서 북한은 반소련, 친중국 노선을 취하게 되었다. 그 결과 북한에 대한 소련 및 동구와의 자본-기술적 협력이 급속히 감소하였다. 소련은 이에 대한 정치적 보복수단으로 북한에 파견된 과학자, 기술자들을 철수시켰으며, 당초 약속했던 생산설비 및 기술지원을 중단하였고, 이와 더불어 동구국가들의 원조도 동결되었다.

이에 따라 북한은 그들이 추진하던 제1차 인민경제 7개년계획(1961-67년)에 필요한 자본과 기술을 중국에 의존할 수밖에 없었기 때문에 중국과의 자본-기술협력관계가 강화되었다. 중국과는 1958년 9월 27일 원조협정과 차관협정을 체결하였으며, 1960년에는 재차 “1961-64년 장기차관협정”을 체결하였다. 그러나 당시 중국의 자본 및 기술수준으로 볼 때 매우 불충분한 것이 아닐 수 없었다. 그나마 1966년 이후 중국에서 문화대혁명이 발발하여 중국내 사정이 악화되면서 만족할만한 경제-기술적 원조를 기대할 수 없게 되었다.

중·소분쟁의 회오리 속에서 북한은 제1차 7개년 계획에 필요한 산업설비나 선진기술의 도입이 원활하지 못하자 북한은 독자적인 산업 및 기술개발의 방향으로 선회하였다. 북한정부는 국내자원의 합리적인 배분과 사용을 통해 당초의 계획을 달성하고자 하였다. 이를 위해 40개의 4년제 공장대학을 각지역의 대규모 공장과 기업소에 설치하였다. 또한 고급인력의 확보를 위해 ‘박사원’을 증설하였으며, 각 대학마다 부설 연구소들을 만들어 나갔다⁶⁶⁾.

그러나 이 시기의 과학기술적 노력들은 북한정부가 소위 ‘경제-국방건설 병진노선’과 ‘4대 군사노선’을 채택하면서 왜곡되어 갔다⁶⁷⁾. 국방분야에서의 독자적인 기술개발노력에 힘입어 북한의 국방기술력은 전반적인 산업기술력의 낙후에도 불구하고 상당한 수준에 이를 수 있었다.

65) 김병목, 정선양, 임덕순, 「남북한 과학기술협력의 과제와 대응」 (서울: 과학기술정책관리연구소, 1994), pp87-92 참조.

66) 김철환, 「북한의 과학기술정책연구」(통일원, 1990), pp29-30.

67) 함택영은 1962년 이후 북한이 ‘자위’노선을 내걸고 독자적인 군사력 증강에 나선 것은 소련으로부터의 군사원조가 불가능지면서 자책부담으로 대체하고, 또한 장비의 ‘수입대체’를 피했던 ‘수동적인 것’이었다고 평가하고 있다. 함택영, 「경제·국방건설 병진노선의 문제점」(경남대 극동문제연구소 편, 『북한 사회주의건설의 정치경제』, 1993), p140.

하지만 제한된 인적, 물적 자원들이 국방건설에 투입되면서 노동집약적 준비증강에 따른 막대한 자원의 동원으로 경제건설에 필요한 자원들이 제약되었고 그 결과 경제성장은 부진하게 나타났다. 이 때문에 북한은 당초 목표대로 경제건설을 이룰 수 없었으며, 3년을 연장한 끝에 1970년에 겨우 달성되었다. 북한이 당초의 경제목표를 양적으로는 달성했을 지 모르나, 기존 설비의 개조에 의한 생산확대가 주된 형태였기 때문에 품질적인 면에서는 매우 뒤떨어져 있었다.

1960년대 말부터 북한과 소련간의 관계가 개선되면서, 1970년 2월 양국간에 조인된 협약에 따라 소련은 김책제철소의 확장(연산 100만톤→240만톤), 150MW급 청진발전소의 건설을 지원하였다. 선진외국으로부터 자본재 및 기술을 도입하지 못해 경제개발에 어려움을 겪었던 북한은 소련과의 관계개선을 통해 자본재와 기술의 도입을 재개함과 동시에 선진자본주의국으로부터의 경제-기술협력을 모색하게 된다.

3-2-3. 제3시기(1971-83): 대서방 기술협력 모색기

이 시기는 북한이 인민경제 신6개년 계획을 수립하고 경제-기술협력선의 다변화를 피하면서 선진자본주의국으로부터 자본-기술적 협력을 모색하던 시기이다. 유엔(UN)이 1951년 북한에 대해 통상금지를 부과하는 결의안을 채택한 이래 북한과 선진자본주의국가들간의 자본 및 기술관계는 20년 가까이 단절되어 왔으며, 북한의 대외협력관계는 대부분 사회주의국가에 편중되어 있었다.

1971년 이래 남북한 관계가 일시적으로 호전되면서 북한당국은 서방국가와의 산업 및 기술협력을 강화하기 시작했다. 북한은 일본과 호주 뿐만 아니라 다수의 유럽국가들과 무역거래를 확대하고 중단기적인 신용장을 연장시키는 등 기존의 태도를 바꾸었다. 그 결과 제1차 6개년 계획기간(1971-76년) 동안 소련으로부터의 차관 도입액은 6억 3천만 달러에 불과했으나 대서방 차관도입액은 약 10억달러에 달해 사회주의국으로부터의 차관 도입액을 능가하게 되었다⁶⁸⁾.

북한당국은 공업화를 가속화시키고 기술혁신을 촉진시키기 위해 선진설비와 기술을 적극적으로 도입하고자 하였다. 김 일성은 1975년 ‘공업부문 열성자 대회’에서 “경제가 급속하게 발전하고 새로운 경제부문이 생기는 조건 하에서는, 사회주의 시장에 계속 의거하면서 자본주의 시장에도 적극적으로 진출하여 우리에게 필요한 기계와 설비를 수입해야”한다고 역설하고 있다.

비록 북한의 대서방 경제관계가 확대되기는 했지만, 미국과 북한간의 무역 및 경제관계는 여전히 냉각되어 있었다. 더군다나 코콤(COCOM) 규제와 같이 북한이 서방국가와 교역하는 데는 많은 제약요소가 존재하고 있었다. 일본정부는 1961년 4월 북한에 대한 직접교역을 허용하였고, COCOM이 규제하는 전략물자와 기술의 이전을 제외하고는 대북한 수출과 투자에 대해 민간차원의 교류의 경우에는 특별한 제한을 두지 않고 있었다. 일본은 북한의 세 번째로 커다란 교역상대국이며, 경제발전에 필요한 선진기술과 자본재를 확보한다는 데 커다란 의미가 있었다.

68) 국토통일원(1977), 『북한 대외경제협력관계연구』, p23.

북한과 일본의 교역관계는 70년대 초반 남북대화의 개시 등 남북관계 안정과 1971년 11월 ‘조일우호축전 의원연맹’이 결성된 데 힘입어 크게 신장했다. 북한은 1974년 일본으로부터 기계 및 설비수입이 1971년 대비 9배나 늘어났다. 특히 북한은 제1차 6개년 계획에 필요한 기계, 설비, 플랜트 등을 일본에 의존하고 있었다. 이 시기에 일본에서 도입된 주요 설비와 기술을 보면, 에틸렌 글리콜 플랜트, 시멘트 플랜트, 타월 플랜트, 기타 기계 및 설비 등이다⁶⁹⁾.

그러나 1974년 말부터 경화(硬貨)의 부족으로 북한이 약 36억 달러에 달하는 대일본 채무의 상황이 6개월 이상 지연되면서 북한과 서방과의 자본-기술적 관계가 악화되기 시작하였다. 대일 채무의 상황이 지연된 원인은 북한이 70년대 초기 무리한 시설도입으로 대규모 무역적자를 기록한 데다가 주요수출품인 비철금속류의 가격이 하락하여 외환사정이 악화되었기 때문이다. <표3-3>이 보여주듯이, 1970년 중반에 정점에 달했던 일본과 호주를 포함한 북한의 대서방 교역관계에서 서방산업국가들이 차지하는 비율이 점차 감소하였다.

북한에게는 선진자본주의국들이 장래성 있는 교역 상대국이었고, 특히 상당히 현대적 기술을 보유하고 있으며 수출을 통해 달러 수입과 신용을 얻을 수 있어 대단히 매력 있는 국가들이었지만, 북한경제의 국제경쟁력 약화로 차관을 지급하기 위한 경화결제에 불가능했기 때문에 신용을 지킬 수가 없었던 것이다. 결국 북한은 공업제품과 연료, 기술의 주요 보유국인 소련과 중국에게 계속적으로 의존하는 길밖에 없었으며, 또다시 독자적인 기술개발 및 보급에 힘쓰게 되었다⁷⁰⁾. 이 기간 동안 북한에서 나타난 기술혁신상의 특징은 새로운 기술개발보다는 이미 도입된 서방의 선진기술들을 대대적으로 공장 및 기업소로 보급하는 데 과학기술의 정책을 두고 있다는 점이다.

<표3-3> 북한의 대외무역동향(거래액의 비중)

(단위:%)

| | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1988 | 19923) |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| 소련1) | 38.2 | 9.1 | 47.6 | 27.0 | 24.6 | 38.1 | 49.0 | 11.8 |
| 코메콘국가들 (소련 제외)2) | 15.5 | 8.6 | 12.4 | - | 10.7 | 12.5 | 13.1 | - |
| 중국 | 33.1 | 26.7 | 12.3 | 28.5 | 21.6 | 15.6 | 7.9 | 28.2 |
| 선진자본주의국 | 3.2 | 13.3 | 14.7 | 35.1 | 27.2 | 22.0 | 19.2 | 30.7 |
| 기타국가 | 10.0 | 12.3 | 13.0 | - | 15.9 | 11.7 | 10.8 | 29.3 |
| 합계 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

*1992년부터는 러시아와 독립국연합(CIS)의 여러나라들

69) 1970년대와 80년대 전반에 걸쳐 북한이 일본에서 도입한 수입항목을 보면, 기계 및 운수장비 44.5%, 재료별 제조제품 30%, 화학제품 10%, 그밖에 잡제품 등이다. 최신림, 『북한의 무역구조』(서울: 산업연구원, 1991), pp59, 64, 69.

70) Popov, A., 「북한의 경제침체와 대외경제관계: 1970년대 후반~1990년대」, 『북한 사회주의경제의 침체와 대응』 경남대 극동문제연구소, 1995, pp140-1.

**폴란드, 동독, 체코슬로바키아, 불가리아, 루마니아, 헝가리, 몽골, 베트남, 쿠바.
1991년부터는 “기타 국가들”에 포함.

***추정치

(자료) Foreign Economic Relation of the USSR: A Statistical Report (Moscow:1991); Direction of Trade(New York: IMF, 각연도별); Bazahnova, N. Foreign Economic Relation of DPRK(Moscow:1993), p57.

(출전) Popov, A.(1995), 「북한의 경제침체와 대외경제관계」, p141

3-3-1. 자력갱생 원칙의 후퇴와 대외개방정책의 전개

북한은 그 동안 비교우위론에 의한 국제무역을 거부하고, 최소한의 교역만을 유지하는 폐쇄 경제를 운영해 왔다. 이것은 앞에서 살펴본 대로 북한경제가 주변환경에 대해 대응했던 결과이지만, 다른 한편으로는 북한의 국가기술혁신시스템의 방향을 단절적인 형태로 결정짓는 요인이 되었다. 특히 북한은 1950년대 말 소련측이 추진했던 코메콘(COMECON) 가입을 거부함으로써 비교우위에 의한 ‘분배효율’ 뿐만 아니라, 규모의 경제와 학습효과에 의한 ‘성장효율’을 적용할 기회를 상실하였다.

1970년대 서방자본주의세계를 중심으로 전개된 과학기술혁명의 여파 속에서 북한의 대외채무는 늘기만 했고, 급기야 1974년부터는 대서방 채무의 상황이 지연되고 이자 지불이 동결되었다. 당시 북한정부는 대외 채무의 원인이 자본주의의 제국주의적 성향에 기인하는 국제경제질서의 모순에서 비롯된다고 규정하며, 불공정한 무역관계와 차관조건이 개선되는 ‘신국제경제질서(New International Economic Order)’가 수립될 때까지는 채무상환 기일의 연장과 이자의 동결이 불가피하다고 주장하였다(71). 80년대에 들어 북한정부는 한발 더 나아가 일체의 대외채무에 대해 사실상 상환이 불가능하다는 의사를 표명해 왔다. 그 결과 서방선진국들은 북한에 대한 자본투자과 기술이전을 꺼리게 되었고 결국은 북한 스스로 산업의 발전과 기술력 향상의 기회를 사실상 상실하였다.

북한은 경제적 어려움에서 벗어나기 위해 제한적인 형태나마 대외 개방정책을 도입했는데, 그것이 바로 1984년 9월에 제정된 ‘합작회사운영법’(약칭 합영법)이다. 북한당국은 합영법의 도입을 통해 외채부담이 없이 산업건설을 추진하고 아울러 선진국의 경영과 기술을 도입하고자 했던 것이다. 합영법의 제정과 함께 ‘합작투자부’를 설치(같은 해 11월)하여 합작투자와 선진기술의 도입을 유도하고자 하였다.

이것은 북한당국의 통제 아래 점진적으로 대외 개방을 시도한 것으로 평가할 수 있는 것이었다. 그러나 그들의 당초 기대와는 달리 기술이전과 같은 효과는 없었고, 오히려 북한내에 자본주의적 소비재 산업(특히 음식점, 판매점)의 도입이 급증했을 뿐이다. 이는 북한이 신변 및 투자

71) 강인준, 「발전도상나라들의 채무와 ‘채무의 자본화’ 문제」, 『국제생활』 (평양: 국제생활사, 1991년 2월호), pp43-4.

안전보장협정을 체결하지 않은 상태에서 투자의 안정성을 확보할 수 없었고, 또한 북한경제가 사회간접자본의 투자가 부실하여 산업 지원시설이 태부족하여 신기술을 보유한 외국기업들이 진출을 꺼렸기 때문이었다.

1980년대말부터 북한은 더이상 자본주의세계와의 단절을 통해서도 성장이 불가능함을 깨닫기 시작하였다. 북한은 심각한 경제난에서 벗어나기 위해서 자신들의 비교우위를 통해 자본주의시장과의 관계를 정상화하는 길을 모색하게 되었다. 북한은 자신들의 비교우위 요소를 값싸고 양질인 노동력에서 찾고, 이에 기초하여 산업화를 추진하지 않을 수 없게 되었다. 그리하여 자유무역지대의 설치를 통해 서방자본을 유치하고, 미국과 일본과의 관계 개선을 서두르고 있다.

이것은 최근 나진-선봉지구에 대한 투자 유치과정에서도 잘 드러나고 있다. 1991년 12월 28일 북한은 나진-선봉 자유경제무역지대의 설치할 것을 발표하고, 1992년 2월 신무역체계를 수립하였다. 1992년 2월 정부원은 기관지 『민주조선』을 통해 “대외무역사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대한 결정”을 발표⁷²⁾하였다. 무역부 부부장 리신효는 이 결정에 따른 북한의 새로운 무역체계를 “새로운 무역체계”로 부르고, 새로운 무역체계의 기본원칙을 “수출을 인민경제 모든 부문에서 첫 자리에 놓고 수출품부터 먼저 생산하여 내보내는 원칙”으로 정의하고 있다⁷³⁾. 이러한 원칙은 1993년 12월 8일 ‘무역 제일주의’ 방침으로 결정되었으며, 1994년 김 일성의 신년사 및 1994년 4월 최고인민회의에서 ‘수출산업’의 육성을 강조한 데서도 드러나고 있다.

북한정부는 1991년 12월 대외 경제정책 부문의 급격한 상황 변화를 헌법에 명시하기로 하고, 1992년 4월 사회주의 헌법을 개정하여 대외 개방의 법적 근거를 마련하였다. 이와 관련된 주요 헌법조항으로는 “외국인 투자 장려” 조항(신헌법 제36조)과 “외국인 권리보호” 조항(신헌법 제37조) 등이 삽입되어 있다. 이에 앞서 북한정부는 1991년 11월 26일 대외무역과 자본유치의 분위기를 조성하기 위해 북한 최초의 국제합작은행인 ‘조선통일발전은행’을 홍콩의 Ruby Holding사와 합작으로 설립하였다. 이 은행은 당 비서국 ‘화학 및 경공업부’ 산하기관으로 소속되어 있다. 1992년 10월까지 외국인 투자법 등 외국인투자의 유치와 관련된 각종 법규들을 정비하였다.

그러나 유의해야 할 것은 북한이 추구하는 대외경제정책은 자력갱생적인 경제원칙에서 일부 후퇴했기는 했지만 ‘수출지향적 산업화’로 구조전환을 도모하는 것이라고 평가하기는 이르다⁷⁴⁾. 현재까지 나타난 북한의 대외 개방정책은 경제 및 기술구조상 부족부분을 충당하는 데 정책초점이 두어졌기 때문에 대형 설비의 도입을 희망하고 있지 않고 있다. 북한은 나진-선봉 자유무

72) 『민주조선』 1992년 2월 26일.

73) 리신효, 「새로운 무역체계의 본질적 특성과 우월성」, 『경제연구』 (1992년 제4호), pp30-2.

74) 고유환은 북한의 대외개방정책을 “수출지향적 경제구조의 조성”과 자본주의 세계시장으로의 편입을 통해 생존을 적극 모색하고 있다고 평가하고 있다. 그러나 최근 나타난 북한의 평화를 ‘수출지향적’ 구조로의 전환으로 보는 것은 지나친 평가라고 볼 수 있다. 고유환, 「북한 사회주의체제의 구조적 위기와 김 정일 정권의 진로」 (한국정치학회 편, 『한국정치학회보』 1996년 30집 2호, 여름), p235 참조.

역지대를 통해 첨단산업 분야보다는 기술수준이 낮은 제조업 부문(직물, 의류, 전기, 전자부분)에 합작투자를 유치할 것을 희망하고 있으며, 합작투자의 규모도 대부분 1억 달러 내외로 대규모가 아니다.

자유무역지대에서 북한이 기대하는 것은 대외 개방체제와 수출산업전략으로 전환이 아니라, 북한의 산업기술부문을 첨단화하기 위해 필요한 외화를 확보하기 위한 '수단'으로 해석된다. 정치적으로 볼 때에도 북한이 에너지 및 식량을 제 3세계에 공급하기 위해서 무엇보다도 외화가 필요한 실정이다. 특히 (구)소련 및 동구권 국가들이 붕괴된 이후 과거와 같은 전통적 교역방식으로는 선진기술의 도입에 필요한 경화를 도저히 획득할 수 없게 되었기 때문이다⁷⁵⁾. 북한당국이 추구하는 것은 오히려 1987년 이래 추진해 오고 있는 첨단과학기술부문의 개발과 확산을 성공리에 달성하여 기존의 외연적 성장체제를 내포적 성장체제로 전환하는 데 있다고 할 수 있다.

3-3-2. 첨단 과학기술의 중장기 발전전략

-- 「2000년까지의 과학기술개발 장기계획」의 수립

북한당국은 80년대 이후 지속적으로 경제가 침체상태를 벗어나지 못하게 되면서 기존의 외연적 성장체제의 한계를 절감하게 되었다. 그리하여 북한은 과학기술의 발전과 기술혁신을 통해 북한의 산업구조를 극소전자기술을 기반기술로 하는 내포적 성장체제로 전환하고자 노력하고 있다. 이러한 움직임은 1986년 김일성의 신년사와 1987년 김일성의 신년사에서 잇달아 표명하고 있다.

이러한 첨단 과학기술분야를 성공적으로 개발하기 위해서는 현재와 같은 북한은 낮은 기술수준과 폐쇄적인 기술확산개발시스템을 가지고는 불가능하기 때문에, 북한은 이러한 과학기술적 목표를 달성하기 위해 그 동안 견지해 왔던 자력갱생적 과학기술개발방식을 탈피하여 선진국과의 과학기술협력을 적극화할 의지를 보이고 있다.

과학기술 교류와 협력을 강화하여 선진과학기술을 적극 받아들여야 하며, 만일 '다른 나라'에서 이미 연구된 과학기술의 성과를 받아들이지 않고 자체의 힘으로 개척하자면 과학역량을 효과적으로 리용하지 못하고 시간과 자금을 낭비함으로써 나라의 과학기술을 빨리 발전시킬 수 없다.....과학기술발전이 세계추세에 민감하지 못하면 세계적으로 넓은 기술을 받아들일 수 있다⁷⁶⁾.

이것은 북한의 과학기술정책이 견지해 왔던 자력갱생원칙이 안고 있는 문제점에 대해 인정하기 시작했다는 것을 의미하는 것으로, 대중운동적 기술혁신운동에서 점차 첨단기술분야의 육

75) 1991년 1월부터 러시아는 북한과 기존의 바터제 방식에서 경화결제에 의한 무역거래만을 하고 있고, 중국과도 1991년 3월부터 무역대금결제를 국제시장의 가격을 기초로 스위스 프랑으로 결제하기로 합의하였다.

76) 남궁육, 「과학기술교류와 협조에서 지켜야 할 원칙과 그 요구」, 『경제연구』(평양: 사회과학출판사, 1992년 4호), pp24-6.

성과 선진기술의 도입을 촉진하는 방향으로 나아갈 것을 천명하고 있는 것이다.

1988년 3월 조선로동당 중앙위원회 6기 13차 전원회의에서는 산업기술향상을 위해 2,000년까지 전국적으로 모든 분야에서 전산자동화(FMS의 구축)와 초대규모 집적회로(VLSI)생산을 선진국의 수준까지 끌어올리겠다는 목표를 제시하였다. 북한당국은 2,000년까지 달성해야 할 목표로써 7대 첨단 과학기술분야 과제를 선정하고 이를 위해 구체적인 계획을 마련하는 데 착수했다.

7대 첨단과학기술 분야로는 전자공학, 정보기술, 생명공학, 신소재, 에너지, 해양 및 기상, 핵에너지 분야 등이며, 보다 구체적으로는 생산공정의 자동화, 로봇화, 전자계산기화를 달성하고 이를 위해 기계, 정밀전자, 로봇공업 분야의 발전에 노력할 것을 강조하고 있다. 첨단기술 과제 외에도 실용기술 과제 49개, 기초과학 과제 4개 등도 동시에 제시하고 있다.

정무원 산하의 각 부서와 위원회별로 과학기술개발기간을 제1단계(1987년~1993년)와 제2단계(1994년~2000년)로 구분하여 「2000년까지의 과학기술개발 장기계획」을 수립하였다. 이러한 장기 계획을 추진하기 위해 80년대 들어 기술관료의 등용을 늘려 정무원 각부와 위원회의 부장과 위원장 가운데 기술관료가 크게 증가하였다.

북한당국은 이러한 목표를 달성하기 위해 제3차 7개년 계획 기간 동안 과학기술분야에 대한 투자를 국민소득의 3-4%로 늘리기로 결정하고, 2000년까지는 5%를 넘도록 하고 있다. 또한 과학기술을 고도화하기 위해 인재 양성에 힘써 1987년 당시 13만 5천명 수준인 과학자, 기술자를 2000년까지 20만명 수준으로까지 끌어올린다는 계획을 세워 놓고 있다. 그리고 연구단지를 조성하고, 과학자들에 대한 투자를 늘려 장비를 현대화하고, 공장과 기업소에서의 실험연구도 현대화할 것을 제시하는 등 의욕적인 계획을 세워 놓고 있다⁷⁷⁾.

<표3-4> 북한의 7대 첨단과학기술분야 과제

| 과학기술분야 | 과제 | 목표 |
|--------|--|---|
| 전자공학 | - 반도체기술: 16 및 64MDRam 개발 - 개인용컴퓨터(P/C) 제작기술의 발전 - 전자재료 및 전자부품의 80% 국산화 | 선진국 수준 진입 |
| 정보기술 | - 전국 전산망 체계 구축 - 경제계획의 종합적인 전산화 | 2,000년까지 정보화사회 달성 |
| 생명공학 | - 축산업분야에서 50%이상 수확증대 가능한 품종개발 - 동물세포 융합기술의 생산기술화 - 과수, 수목, 약초의 인공적 증식 | 생물 증식공업의 신산업화를 통해 북한의 수요충족 및 수출상품화 |

77) 김병목, 임병기, 이장재, 앞의 글, p46 및 p48.

| 과학기술분야 | 과 제 | 목 표 |
|-----------|--|-------------------------|
| 신 소 제 | <ul style="list-style-type: none"> - 고온 초전도체료, VLSI전자공업용 자기재료, 내연기관용 고성능 자기재료, 정밀 자기재료 (국산화 80% 목표) 등 개발 - 금속재료 및 고강도 수지재료, 금속과 수지의 복합재료 등 고기능성 수지재료의 개발 | 신소재 및 고기능성 소재 개발 |
| 에 너 지 | <ul style="list-style-type: none"> - 태양전지 개발, 수소에너지기술의 확보를 위한 연구 - 레이저기술: CO2레이저의 출력 향상시켜 10-20KW급 개발. - 플라즈마에 의한 재료 가공기술, 표면처리 기술, 접착공구 개발 등. | 반도체, 레이저 장치공업의 산업화 |
| 해 양 · 기 상 | <ul style="list-style-type: none"> - 해양기술의 개발: 심해자원 개발기술, 수중 탐사 및 채취기술 등 - 남극개발: 이미 선발대 파견 - 거대기술분야: 항공기술, 우주위성통신, 기상위성 기술 등 계획 | 거대기술분야의 진입 |
| 핵 에 너 지 | <ul style="list-style-type: none"> - 우라늄 자원의 효과적 이용기술 - 상온 핵융합기술 | 수력 및 석탄자원 고갈에 따른 에너지 균형 |

(자료) 김병목,임병기,이장재, 『북한의 과학기술정책과 과학기술발전계획』(『과학기술 정책』 제4권 제1호,1992), p44.

3-3-3. 제1, 2차 과학기술발전 3개년 계획

북한당국은 2,000년까지의 중장기 계획을 실현하기 위한 당면과제로서 두 차례에 걸친 “과학기술발전 3개년계획”을 세워 놓았다. 제1차 계획은 1988년부터 1990년까지, 제2차 계획은 1991년 7월부터 1994년 6월까지 각 3년 동안이다. 북한당국은 과학기술발전 계획을 수행하는 데서 전지해야 할 원칙으로서 i) 주체적 입장의 고수, ii) 집단주의의 구현, iii) 과학연구 결과 빛 이론과 생산실천의 밀접한 결합 등 세 가지를 제시하고 있다⁷⁸⁾.

제1차 과학기술발전 3개년 계획(1988-1990)은 최신 과학기술을 통해 인민경제의 현대화를 적극 추진하는 것을 기본목표로 삼고 있고, 6개 과학기술 분야를 선정하여 중점 연구과제를 제시하고 있다. 북한당국이 과학기술적 과제는 전자공학(반도체, 광섬유통신 등), 기계공학, 신제

78) 같은 글, p48.

료, 열공학, 유전공학, 생명공학, 화학공업, 대체에너지 개발(태양열, 풍력 등) 등 6개 중점 추진 분야와 그밖에 신과학분야, 기타 기술혁신 등이다.

북한당국은 이 가운데 전자공업을 특별히 강조하고 있는데, 이는 1970년대 이후 서구 선진국을 중심으로 보급, 확대되고 있는 극소전자혁명의 성과를 북한에서 적극적으로 도입하고자 하는 정책적 의지의 표현으로 보인다. 이 계획에서 북한당국이 기대하는 것은 북한의 성장체제를 외연적인 것에서 내포적인 성장체제로 전환하는 데 있는 것이다. 과학기술발전 3개년 계획(1988-1990년)의 과학기술분야별 추진목표와 과제를 살펴보면 다음 <표3-5>와 같다.

제2차 과학기술발전 3개년 계획(1991.7.-1994.6.)은 제1차 계획의 연장선상에서 이루어졌다는 점에서 계획의 형식이나 내용면에서 종전의 계획을 그대로 답습한 것으로 평가할 수 있다. 정무원 기관지 『민주조선』은 이번 2차 계획의 과제에 대해 김 정일이 경제발전의 현실적 요구에 맞게 과학기술수준을 향상시키기 위해 제시했다고 언급함으로써, 제1차 계획의 목표가 북한의 현실적인 과학기술수준과는 동떨어진 것이었으며 실제로 제시된 목표를 달성하지 못했던 것으로 해석되고 있다. 또한 제2차 계획을 성과적으로 수행하기 위해 과학자, 기술자들의 역할을 높이고 과학기술 행정사업과 과학연구사업에서 당적 지도를 강화할 필요성이 있다고 역설함으로써 제1차 계획이 시행과정에서 혼선과 시행착오가 나타났음을 보여주고 있다.

<표3-5> 과학기술발전 3개년 계획 기간(1988-90)의 중점 추진분야

| 기술분야 | 추진계획 | 과제 |
|------|----------------------------|--|
| 전자공학 | 인민경제 중요 부문의 전자계산기화, 로봇화 실현 | <ul style="list-style-type: none"> - 개인용 컴퓨터에 사용되는 전자부품과 전자재료들의 특성 개선, 자급을 향상, 프로그램 개발, 이용 분야의 확대. - 대규모 집적회로(LSI), 특수 반도체 소자, 고급 가전제품, 광섬유 통신 실현 |
| 기계공학 | 수치제어(NC)화 및 생산공정의 로봇화 | <ul style="list-style-type: none"> - 공작기계의 절밀화, 고속화, 지능화 - 유압기구 장치를 비롯한 기계부품, 자동화 장치 연구개발 - '구성-104호'선반 생산의 정상화 - 신형 NC공작기계, 현대적 만능공작기계, 정밀기계 적극개발 |
| 신재료 | 신소재 부문의 과학기술발전 | 전자공업에 절실히 필요한 화학물 반도체와 정밀요업 재료의 개발 및 공업화 |

| 기술분야 | 추진계획 | 과제 |
|----------|-----------------------------------|---|
| 열공학 | 에너지 수요 충족 | - 저열탄과 초무연탄의 효과적 이용방법 개발 - 태양에너지, 동력에너지 등 새로운 에너지원 개발과 이용, 전망 연구 |
| 생명공학 | 현대 생물학의 성과를 농업, 축산업, 의학, 식품공업에 적용 | 생산성이 높은 새로운 농작물과 가축품종, 의약품과 식료품 생산 |
| 화학공학 | 비날론 연구의 심화 | 고강도 비날론의 생산 |
| 신과학기술 분야 | 인민경제의 여러 부문에서 효과적 이용 | - 레이저 응용연구 - 기초과학 연구의 강화 |
| 기타 기술혁신 | 전통산업의 발전 | - 마그네시아 크링커 생산 - 인삼, 누에고치, 동의치료의 발전 |

(자료) 김병복, 임병기, 이장재(1992), p47에서 작성.

이렇게하여 수정된 제2차 계획의 중점 기술분야는 제1차 계획안과 약간의 차이를 보이고 있다. 제1차 계획이 전자공학, 생물학, 열공학 분야의 기술혁신에 중점을 둔 반면, 제2차 계획에서는 기계공업, 전자공업, 자동화공업, 화학공업 및 농업 등 포괄적인 목표를 제시하고 있다는 점에서 차이가 난다. 이것은 단기간 내에 성과를 거둘 수 없는 첨단과학기술분야의 기술개발을 단기 목표로 설정한 데 따른 부작용을 없애고, 독자적으로 상당한 기술축적을 이룩한 기계공업 분야의 기술혁신 등 보다 현실적인 과제로 목표가 재조정됐음을 보여주고 있다.

4. 80년대 이후 북한의 국가기술혁신 시스템의 구조와 특성

4-1. 기술개발시스템과 연구개발능력

북한의 국가기술혁신시스템을 기술개발시스템과 기술확산시스템으로 나누어 그 특성을 각각 규명한다. 먼저 본 절에서는 북한의 기술개발력은 군사부분과 민간부분의 격차가 크기 때문에 기술개발시스템의 규명을 위해서는 양자를 분리하여 특성을 분석한 후 이를 종합하는 방식을 취하게 될 것이다. 북한의 연구개발시스템은 국립연구소 성격의 과학원 체제와 이공계 대학의 연구소 등을 들 수 있는데, 본 연구에서는 과학원, 경공업과학원과 대학연구소의 특성에 대해 살펴본다. 또한 북한의 개발능력을 평가하기 위해 기존 연구를 토대로 북한의 기술개발력을 평가할 것이다.

4-1-1. 민간부문의 기술개발시스템과 기술력

(1) 과학기술관련 행정체제

북한의 기술혁신시스템의 가장 큰 특징은 정부주도형이라는 데 있다. 이것은 사회주의국가의 일반적인 현상이기도 하지만, 북한이 1984년 합영법을 제정하여 대외 개방정책을 실시한 이후에도 그 기초는 크게 바뀌지 않았다. 북한정부는 과학기술정책의 수립뿐만 아니라 직접적으로 연구개발활동을 수행하는 연구기관을 관리하고 있다.

북한의 과학기술관련 행정체제의 특징은 중앙과 지방, 실행부문과 관리부문 등으로 구성된 많은 기관들이 다원적으로 제휴하는 하나의 복잡한 네트워크를 이루고 있는 데 있다. 북한정부, 그 가운데서도 정무원은 이 네트워크의 중추에 위치한 북한의 과학기술에 관한 최고정책결정 및 관리기관이며, 여기서 과학기술에 관한 모든 기본정책이 결정된다.

북한의 과학기술활동을 실질적으로 총괄하는 기관은 국가과학기술위원회이다. 이 위원회는 정무원이 관리하는 전국의 과학기술활동을 구체화하는 역할을 담당하고 있다. 이들의 임무는 국가과학기술발전을 위한 전략, 방침, 정책, 법규를 책정하고, 국가계획위원회 과학기술계획국과 공동으로 중장기적인 과학기술발전계획 및 연도별 계획을 작성, 실시하고 예산의 책정과 감독의 책임을 진다. 또한 전국 각지의 과학기술 데이터, 기술시장, 국제과학기술협력 등의 제반 활동을 관리한다. 국가과학기술위원회의 각 부서는 아래 <그림4-1>과 같다.

(2) 국립연구소 및 대학연구소

1) 과학원

과학원은 자연과학부문에서 최고의 학술기관이자 종합연구센터로서, 1983년 완공된 평양 북쪽 27Km지점에 위치한 평성 과학도시 안에 자리잡고 있다. 과학원의 역할은 국가의 과학연구 분야의 계획과 정책의 수립에 참여하며, 또한 협동연구를 조직적으로 지도하고 전국적인 학술 발표회·토론회 등을 조직하고 연구성과를 생산에 응용할 대책에 관해 토의하는 것 등이다. 과학원 산하에는 14개의 연구소와 1개의 천문기상대, 그리고 '과학원 출판사' 및 연구용 기자재를 제작·생산하는 '과학원 종합공장'이 있다.

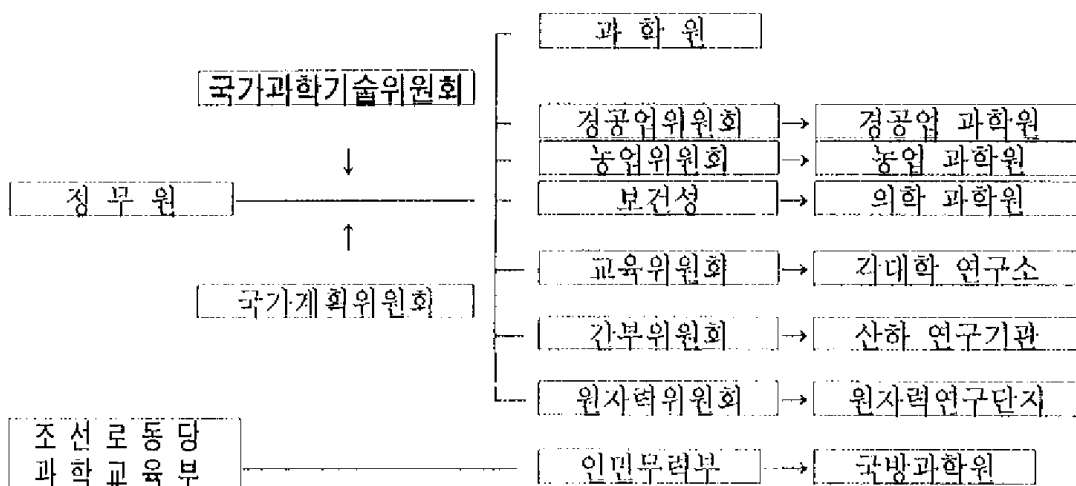


<그림4-1> 국가과학기술위원회의 조직

북한의 과학원은 정부원 직속으로 과학기술정책을 결정하는 기관일 뿐만 아니라 집행기관이다. 한국의 과학기술처, 한국과학원(KIST), 한국과학기술연구소(KAIST), 한국개발원(KDI) 등과 같은 정책결정기구와 연구기관들을 종합한 것과 유사한 기능을 가지고 있다. 북한의 과학원은 (구)소련의 과학원과는 달리 기초과학분야의 비중은 매우 약한 반면, 생산기술분야를 상대적으로 강조하고 있다. 이것은 북한의 과학원의 기능이 전후복구사업과 사회주의 공업화를 위한 경제건설의 도구로서, 경제계획 초기부터 북한이 보유하고 있는 낮은 기술이나마 효과적으로 조직하여 이를 산업화에 이용하려고 했기 때문이다⁷⁹⁾.

이러한 특징을 고려해 볼 때, 북한의 기술개발시스템은 외국의 원천기술을 도입해다가 제품 기술혁신을 통해 독자적인 제품을 만들어내는 ‘모방형’ 단계에는 이르지 못하고 있으며, 단지 외국기술을 도입하여 산업화를 이룩해 나가는 ‘의존형’ 기술개발시스템을 취하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 북한의 의존형시스템은 한국의 6, 70년대의 의존형 기술개발시스템과는 커다란 차이가 존재한다. 가장 커다란 차이점은 대외기술협력관계와 전반적인 산업기술수준을 고려할 때, 북한은 자신들이 필요로 하는 기술을 원활히 공급받을 수 있는 조건이 아니었으며, 따라서 과학원의 역할은 도입할 수 없는 기술이나 일일이 도입하기 곤란한 애로(隘路)기술들을 부득이 과학원을 통해 개발하는 데 있는 것으로 보인다. 이런 점에서 판단해 본다면, 북한의 민간산업용 기술은 북한당국이 비록 생산기술년에 비중을 두었다는 점에서는 한국의 과학기술연구소(KIST)의 초기 역할과 비슷하지만, 기술도입 촉진효과를 결여했다는 점에서 ‘불완전한’ 의존형 단계를 크게 벗어나지 못하고 있다⁸⁰⁾.



<그림4-2> 북한의 과학기술관련 행정체계

79) 김 정흠(1976), “기능자 양성의 제도적 장치”, 『북한』 1976년 6월호, pp107-8.

80) 북한의 산업기술개발체제는 본 논문의 제2장에서 고찰했듯이, 의존형의 두 가지 형태 가운데 기술이 전 촉진효과를 결여한 제 기술습득 상승효과만을 피하는 ‘인도형’에 가깝다고 평가할 수 있다.

2) 경공업과학원

경공업과학원은 낙후된 경공업 분야를 발전시켜 주민생활을 윤택하게 하는 데 제기되는 과학기술적 문제들을 해결하기 위한 목적으로 1954년 9월 경공업성 산하 중앙연구소로 출범하였다. 1956년 북한정권은 “중공업 우선과 농업 및 경공업 병진정책”을 표방하여 초기에는 경공업에 대해 육성정책을 전개하고자 했으나, 1962년 쿠바사태 이후 ‘경제건설 및 국방건설 병진방침’이 결정되면서 경공업분야에 대한 자원은 미미한 채로 있었다.

1978년경부터 지방공업 육성과 경공업 기술수준을 향상시킨다는 방침 아래 경공업분야의 연구 비중을 높여 주민생활의 향상에 주력하고 있다. 최근 들어서는 수출을 위해 경공업품의 생산을 확대하고 품질을 높이기 위해, 원자재에서 품종개량에 이르는 연구사업을 벌이고 있다⁸¹⁾.

그러나 북한의 과학기술개발체계가 가진 가장 커다란 문제점은 ‘자립적 민족경제의 건설’을 표방한 데 따른 한계이다. 즉, 북한의 각종 연구소들은 강냉이 가공연구소, 일용품연구소, 장(醬)연구소 등 현실생활에 밀접히 관련된 것들이라는 점에서 어느 정도 장점도 존재하지만, 다른 한편으로는 국제적인 기준과는 터무니 없이 동떨어진 낮은 기술수준에 머물러 있다는 문제점이 존재한다. 선진국에서는 이미 오래전에 개발한 저급기술임에도 불구하고, 북한의 기술개발 시스템이 ‘기술이전 촉진효과’를 결여하고 있기 때문에 새로이 많은 인력과 자원을 들여 개발하는 등 비효율이 엄청나며, 그나마 제품수준도 조잡한 것이 대부분이다.

<표4-1> 북한의 국립연구소 현황

| 소속부서 | 연구기관명 | 연 구 소 명 |
|--------|--------|--|
| 정무원직속 | 과학원 본원 | -물리수학연구소, 공학연구소, 지질 및 지리학연구소, 자동화연구소, 중앙기계공업연구소, 동물학연구소, 식물학연구소, 실험생물학연구소, 공업미생물연구소, 규산염연구소, 중앙연료연구소, 중앙흑백금속연구소, 유색금속연구소, 원자력연구소. -천문기상대 -과학원 종합공장 |
| | 합흥분원 | 고분자화학연구소, 유기화학연구소, 무기화학연구소. |
| 경공업위원회 | 경공업과학원 | 재료연구소, 건재과학연구소, 방직기계연구소, 방직설비고도화연구소, 방직연구소, 강냉이가공연구소, 일용품연구소, 중소화학연구소, 피복연구소, 방직연구소, 신발연구소, 출판인쇄과학연구소, 발효연구소, 식료연구소, 중소기계연구소, 장(醬)연구소, 합흥섬유연구소, 도자기연구소. |

81) 김 철환, 앞의 글, pp66-8.

| 소속부서 | 연구기관명 | 연 구 소 명 |
|---------|---------------------------------------|--|
| 농업위원회 | 농업과학원 | 육종학연구소, 토양학연구소, 작물제배학연구소, 수의학연구소, 사료학연구소, 축산학연구소, 농업시설공학연구소, 농업기계화연구소, 농업화학연구소, 식물보호학연구소, 식물생리학연구소, 강계 체소학연구소, 과수연구소, 잠학연구소. |
| | 평양분원 원산분원 해주분원 경성분원 해산분원. | |
| 보건부 | 의학과학원 | 동의학연구소, 위생연구소, 제2임상의학연구소, 수혈 및 혈액학연구소, 약학연구소, 광수물리치료연구소, 산업의학연구소, 정신신경병학연구소 |
| | 함흥분원 | 함흥 임상병학연구소, 함흥 혈액연구소. |
| 기계공업위원회 | | 기계설계연구소 |
| 화학공업부 | | 화학건재연구소 |
| 건설부 | | 수리공업연구소 기계화연구소 |
| 원자력위원회 | 원자력연구단지 | 원자력 연구소(라남분소, 원산분소, 박천분소) |

(자료) 이항구, 「북한의 과학기술연구 현황」, 『북한』, 1979.12., p251.

김철환, 『북한의 과학기술정책 연구』, 국토통일원, 1990, p69.

3) 대학연구소

북한의 각대학의 연구소들은 활동과 성과가 미미한 실정이다. 이는 북한의 과학기술의 추진 체계가 대학연구소에 적합한 기초과학분야나 기초기술연구분야에 있지 않고, 생산기술의 연구 개발에 비중이 두어져 있기 때문에 상대적으로 대학연구소의 기능은 제한적일 수밖에 없다⁸²⁾.

북한의 대학을 단순한 교육기관으로서가 아니라 기술개발의 기능을 갖춘 연구소로서 수행할 수 있는지 평가하기 위해 본 연구에서는 박사원과 연구원 체제를 갖추고 있는지 여부를 기준으로 삼았다. 북한은 자연과학 및 공학분야에 대한 연구기능을 강화하기 위해 각 대학 내에 박사원(博士院)과 연구원(研究院)을 두고 있다. 박사원과 연구원은 한국의 대학원에 해당되는 제도로서, 각기 학사과정--한국의 석사과정에 해당--과 박사과정을 두고 있다.

일반적인 대학들이 교육 자체에만 중점을 두는 데 비해, 박사원과 연구원을 갖춘 대학들은 전문 과학자, 기술자의 양성 뿐만 아니라, 과학기술분야의 기초연구를 담당하고 있다. 북한에서 박사원과 연구원을 갖춘 대학의 현황은 <표4-2>와 같다.

82) 염영일, 『북한 과학기술정책과 교육연구제도』, 『경영과 컴퓨터』, 1989년 10월호, pp175-7 참조

<표4-2> 북한의 박사원 및 연구원 설치대학

| 설치기관 | | 박사원 | 연구원 |
|--------|---|-----|-----|
| 내각직속기관 | 김일성 종합대학 | ○ | ○ |
| 고등교육청 | 김책 공업대학, 평양 건설대학, 평양 의학대학, 함흥 의학대학 | ○ | ○ |
| | 함흥 화학공업대학, 평양 기계대학, 함흥 수리대학, 신의주 경공업대학, 청진 광산금속대학, 원산 수산대학, 청진 의학대학, 함흥 약학대학, 희천 공업대학, 사리원 농업대학, 원산 농업대학, 혜산 농림대학, 순천 축의산업대학, 해주 농업대학 | | ○ |
| 보통교육성 | 평양 사범대학, 사리원 사범대학, 함흥 기술사범대학 | ○ | ○ |
| 철도청 | 평양 철도대학 | | ○ |

(자료) 통일원

(2) 기술개발수준

북한의 5개 과학원과 이공계 대학의 대학연구소의 수준은 자력갱생 원칙에 따라 북한에서 가용한 자원과 인력을 바탕으로 하고 있기 때문에, 실용적인 면은 많이 있으나 국제수준과 비교할 때에는 해외 선진과학기술정보의 미비, 실험기자재의 낙후 등 연구용 시설의 빈약, 교수요원의 부족 등으로 전반적으로 낮은 편이다. 또한 과학기술연구사업을 지나치게 당면한 정책 목표를 달성하는 데에 동원하여 장기적인 과학기술의 발전을 위한 연구사업이 소홀히 취급되고 있다⁸³⁾.

일반적으로 기술개발력을 평가하기 위해서는 기술규모와 연구비, 연구자수, 기술수출액, 해외 특허취득수 등의 지수가 필요하다⁸⁴⁾. 그러나 북한에 관한 정확한 통계가 우리에게 잘 알려져 있지 않기 때문에 북한에 관해 정확한 기술개발력을 측정할 수 없다. 따라서 본 연구에서는 한국에서 일반적으로 통용되는 “비교연도 측정법”(the Method of Comparative Year's Survey)을 사용하여 북한의 기술개발수준을 나타낼 수밖에 없다.

이 방법은 북한의 기술개발수준을 파악하기 위해 현재 가동중인 산업설비나 제품의 질로부터 유추하는 방법이다. 이것이 가능한 이유는 북한의 기술개발단계가 아직 창조적 모방형이나

83) 염영일, 앞의 글, p175.

84) 기술개발력 지수는 다음과 같이 나타낸다.

$$\text{기술개발력} = \frac{1}{3} \left\{ \text{기술규모} + \sqrt{\text{연구비} \cdot \text{연구자수}} + \frac{1}{2} (\text{기술수출액} + \text{해외 특허취득건수}) \right\}$$

여기서 기술규모는 다시 특허등록건수, 기술무역액, 제조업총부가가치액, 기술집약제품 수출액의 산술 평균으로 계산한다. 한국산업기술진흥협회, 『93년판 산업기술백서』, 1993.10, p153 및 p155.

창조형 단계에 이르지 못하고 대부분 의존형이나 모방형에 머무르고 있기 때문에, 북한의 기술 개발수준은 (구)소련, 동구 및 중국으로부터 도입된 설비나 기술을 그대로 적용하여 생산 중이거나 모방생산한 것이기 때문이다.

한국과 북한은 공히 아직 독자적인 기초연구와 원천기술을 바탕으로 산업화를 이루어낸 기술선도적인 국가가 아니라 기술학습적 발전을 이루었다. 이처럼 남북한의 기술축적이 어느 단계까지는 공통적으로 자본제의 도입에 따른 '자본체화적 기술'이다. 때문에 현재 가동중인 산업설비의 기술수준이나 제품수준을 통해 남북한의 기술력을 비교·평가할 수 있다.

<표4-3> 주요 제품별 남북한 산업기술 수준 비교

| 분 야 | 세부분야 | 북 한 | | 남 한 |
|----------|-------|--|------------|--|
| | | 주 요 생 산 품 목 | 남한 대비 기술수준 | |
| 전자 전기 | 가 전 | -소형 칼라TV, 냉장고, 세탁기 조립 생산기술 -VTR, CDP 등 고부가제품 수입의존 | 80년대 초반 | 대형칼라TV, HDTV, 디지털 VIR LCD |
| | 통 신 | 반전자식 교환기, 광케이블 생산기술 | | 진전자식 교환기(TDX) 광케이블 생산기술 |
| | 컴 퓨 터 | 소형컴퓨터(16bit) 조립생산 | | 중형컴퓨터(TICOM) |
| | 반 도 체 | TTL IC 등 간단한 Digital IC 조립 및 소규모생산 | | 64M, 256M D-Ram |
| | 전기기계 | -범용제품은 양산체제(345KV 급 기기 몰드 변압기, GIS) -대용량 발전기, 전력전자기기, 자동화 관련기술 낙후 | | 80KV급 器機 핵심부품 및 소재 국산화 |
| 기계 | 공작기계 | -부품 자체생산 및 대형 특수기계 생산 -NC공작기계 및 정밀공작기계 수입부 품의 조립 생산 | 80년대 중반 | 기술자립 및 응용생산 |
| | 자 동 차 | 신모델생산 및 부품 국산화 | 70년대 후반 | 기술자립 및 응용생산 |
| | 정밀기계 | 부품 국산화 단계 | - | 기술응용 단계 |
| | 자 동 화 | 단위기계 자동화 | 80년대 전반 | 생산공정 자동화 |
| 금속 | 철 강 | 1,000만톤 목표 (1993년) | 80년대 중반 | 연간 1,750만톤 생산 |
| | 압 연 | 연속압연 | | 직송압연 |
| | 비철제련 | 한국보다 뒤떨어짐 | | 선진국 수준 |
| 화학 | 기초화학 | 암모니아, 황산, 가성소다 등 (석탄계열 치중, 석유계열 낙후) | 80년대 초반 | 고부가가치 및 기초화학 계열 제품 (농절산, 고농 도인산 등) |
| | 석유정제 | 처리능력 1일 8만 배럴 (1989년) | | 처리능력 1일 100만배럴 |
| | 석유화학 | 나프타 분해시설 연간 6만톤 | | 나프타 분해시설 연간 300만톤 |
| 섬유 | 화 섬유 | -비스코스레이온, 비닐론, 아닐론, 모발 론 독자생산 -나일론, 폴리에스터섬유 수입의존 | 70년대 후반 | 고기능성 신탄섬 생산 |
| | 방 직 | -화섬직물, 중급의류 -염색 및 후처리기술 낙후 | | 고기능 직물의류 |
| 요업 | 시멘트 | SP도입 | 70년대 후반 | 제품고도화 |
| | 유 리 | 제품다양화 단계 | | 제품고도화 단계 |
| 기타 | 제 지 | -인쇄용지, 크라프트지, 신문용지, 판지 생산 -고급 인쇄용지는 수입의존 | 70년대 후반 | 정보용지, 특수기능지, 고급지 생산 |
| | 식 품 | 유기공(분유), 수산물 불조립 | | 70년대 중반 |

(자료) 한국산업은행, 『산업기술동향: 남북한의 산업기술현황과 협력방안』 (1992.3.)

김병목, 임병기, 이장재, 『북한의 과학기술정책과 과학기술발전계획』(『과학기술정책』 제4권 제1호, 1992).

김 철환, “북한의 과학·기술정책연구”, 『신동아』 1990년 10월호.

김 정흠, “북한의 과학·기술수준: 지표로 본 남북한 비교”, 『북한학보』 11집, 1988년 1월호.

김철환(1990.10.)과 한국산업은행(1992.3.)의 연구 등을 바탕으로 전자·전기, 기계, 금속, 화학, 섬유, 요업, 기타 경공업 등 7개 기술분야에서 31개 세부 기술분야에 대해 남한의 기술수준이 도달한 연도를 기준으로 북한의 비교연도를 나타낸 것이 <표4-3>이다⁸⁵⁾.

4-1-2. 국방부문의 기술개발시스템과 기술력

북한 기술개발시스템의 가장 중요한 특징은 국방기술을 위주로 하여 연구개발체계가 이루어져 있다는 데 있다. 1962년 이래 수립된 ‘국방에서의 자위’ 원칙에 따라 i) 고성능 현대무기와 저성능 무기의 적절한 배합, ii) 한반도의 지형적 특성에 적합한 무기체계의 운용, iii) 기습과 속도전 전략에 입각한 무기체계의 운용, iv) 북한 독자형의 무기체계 개발생산이라는 기본정책방향을 세우고 국방기술과 무기체계를 발전시켜 왔다.

북한에서는 국방 R&D 및 방위산업에 기술자원이 집중되어 있는데, 국방기술개발 위주의 체계는 기술혁신을 위한 자원 및 연구개발인력을 군수산업에 편중시킴으로써 점차적으로 민수부문의 산업생산설비의 축소와 그에 따른 민간부문의 고용감소를 가져오게 되었다⁸⁶⁾.

북한의 국방부문 기술개발시스템은 한국전쟁 이전부터 일본군의 병기창 시설을 이용하여 무기를 부분적으로 생산한 바 있고, 한국전쟁이 끝난 뒤에는 1950년대말 소화기 및 탄약 공장을 건설하면서 부분적으로 형성되기 시작하였다. 그러나 북한이 본격적으로 독자적인 국방기술개발 시스템을 갖추기 시작한 것은 1962년 12월 12~14일 조선로동당 중앙위 전원회의에서 “경제발전에서 일부 제약받더라도 우선 국방력을 강화한다”고 결의한 이후부터이다⁸⁷⁾. 4대 군사노선은 이 회의에서 윤곽이 제시되었으며, 1966년에 와서 ‘군 현대화’노선이 제시됨으로써 확립되었다⁸⁸⁾.

북한의 국방부문 기술개발체계는 인민무력부 산하에 국방과학원을 두고 있다. 국방과학원은 국방과학을 연구하기 위한 목적으로 1960년대 초반에 설립되어 군수공업 육성을 위해 연구사업을 수행하고 있다. 국방과학원은 인민무력부의 통제를 받으며, 유도무기, 전기 및 전자, 물리, 금속 및 화학재료, 기술경제 등 40여 개의 부문별 연구소를 세워 무기의 연구개발과 무기소재 등

85) 한국산업은행, 『산업기술동향: 남북한의 산업기술현황과 협력방안』 (1992.3.)

86) 조순경, 앞의 글, p30.

87) 『조선중앙년감』, 1963년, pp157-9 참조.

88) 함택영, 앞의 글, pp136-7.

을 연구하고 있다. 그밖에도 각종 군수공장들의 기술혁신을 지도하고 있다⁸⁹⁾. 그밖에도 현재 북한에서는 군수공장 이외의 각 공장과 기업소들도 군수물자를 생산하는 조직이 혼재되어 있다.

군수산업을 위주로 한 북한의 기술정책은 북한의 기술발전에 긍정적인 면과 부정적인 면의 두 측면에서 함께 기여해 왔다. 부정적인 측면은 군수산업 관련기술개발의 비경제성과 비효율성, 그리고 비밀주의와 특수 군사목적 위주의 개발정책(mission oriented policy)으로 인해 민수부문으로 파급(spin off)되는 데 한계가 따른다는 점을 지적할 수 있다⁹⁰⁾. 특히 제한된 자원이 특수한 형태의 첨단기술개발을 끊임없이 요구하는 소수의 특정산업부문에 집중됨으로써 산업구조를 왜곡하고, 민수산업은 상대적으로 자금, 인력을 포함한 자원의 제한을 경험할 수밖에 없게 되었다.

북한은 민간부문의 산업기술수준이 낙후된 것과는 달리, 재래식 무기분야에서는 제3세계 국가들에게 수출할 정도로 일정 수준의 기술수준에 도달해 있다. 북한이 전반적으로 낮은 산업수준에도 불구하고 제한된 자원을 집중투자, 관리함으로써 일부 국방과학기술분야에서는 매우 높은 수준의 기초연구와 첨단기술능력의 축적을 이룩하였다. 그 동안 미국을 위시한 서방선진국의 COCOM(대공산권 수출통제위원회) 규제로 인해 기술이전의 장애요인이 있었지만, 북한의 군사관련 기술수준은 구식 저급무기에서 고성능 정밀무기에 이르기까지 다양한 무기체계를 유지할 능력을 보유하고 있다.

그러나 북한은 아래 <표4-4>에서 보듯이, 특수소재분야나 정밀전자분야에서는 상당히 취약하기 때문에 완제 무기류들은 대부분 소련의 기술지원 하에서 생산해 왔다. 따라서 북한이 러시아와 갖고 있는 군사기술적 지원이 차단된다면 북한의 국방기술체제는 크게 동요할 수밖에 없을 것이다. 또한 사회주의 소국(小國)이라는 점 때문에 러시아, 중국과는 달리 항공, 우주, 원자력 등 빅 사이언스(Big Science)분야에서는 취약성을 면치 못하고 있다.

89) 김철환, 앞의 글, pp64-5 및 pp69-70.

90) 일반적으로 군수기술산업은 다음과 같은 특성을 가지고 있다. 첫째는 鰐鬚의 낮은 가격탄력도로서 가격보다는 무기체계의 성능이나 직시성 등을 중요시한다. 둘째로는 일방적 공급자로서의 군수산업의 독과점적 성격을 들 수 있다. 셋째, 군수품 가격산정이 원가마레이웬(cost-plus)방식으로 이루어지기 때문에 군수산업체는 이윤증대를 위해 비용절감형이 아닌 비용극대화 전략을 추구한다. 넷째로는 군수기술분야에서는 소모적인 무한가속의 기술혁신 경쟁이 계속되고 있다. 끝으로 고기술, 고숙련노동집약적이다. 조 순경, 앞의 글, pp22-25.

<표4-4> 북한의 국방관련 기술수준

| | 주요 무기기술 현황 | 평가 |
|--------|--|---|
| 지상무기분야 | <input type="checkbox"/> 소화기 및 총포 -설계기술: 자체설계 -소재기술: 자체개발 | <input type="checkbox"/> 완전 자체설계 및 제작가능 |
| | <input type="checkbox"/> 장갑차 -소재기술: 세라믹 등 특수소재 미개발 -동력장치, 현수장치: 자체 및 모방설계 -열처리, 용접 및 절삭·계측기술: 보유 -사격통제장치: 기초연구단계 | <input type="checkbox"/> 독자적인 설계능력은 부족하나 모방설계는 가능.T-62전차는 양산단계, T-72전차는 러시아의 지원으로 자체 제작. |
| 해상무기분야 | <input type="checkbox"/> 고속함정 -소재 및 선체강판: 자체생산 -고장력강 등 특수재료: 일본에서 수입 -선체가공 및 용접기술: 보유 | <input type="checkbox"/> 함정의 독자개발·설계 능력은 부족하지만, 기존 함정에 대한 부분적 개조 설계능력 보유. |
| | <input type="checkbox"/> R급 잠수함 - 설계능력: 모방설계 - 건조기술: 양산체제 <input type="checkbox"/> 소형 잠함 설계능력 - 자체설계 및 건조능력 | <input type="checkbox"/> 60년대 소련(구), 중국에서 잠수함 도입한 이후 자체 정비 및 유지능력 확보 |
| 항공무기분야 | <input type="checkbox"/> 항공기 소재기술: 고온용 특수강, 특수유리 등 정밀소재를 제외한 대부분의 소재를 자체 개발 <input type="checkbox"/> 항공기 설계능력: 특수장비 결여로 낮은 수준이나 90년대 초 장비도입으로 기술축적 중. <input type="checkbox"/> 항공기 조립기술: -기술제휴에 의한 생산능력 보유 -부품 제작 능력 보유 | <input type="checkbox"/> 미그-21의 기술도입 및 생산을 시작하고 항공기 제작 관련 시설이 다수 건설 중이나, 항공통신 및 전자기술은 잠재력이 많이 뒤떨어짐. |
| 유도무기분야 | <input type="checkbox"/> 전자장비 기술수준 -관련전자공업의 낙후로 자체개발 불능 -기술도입으로 對전차 유도탄 생산가능 <input type="checkbox"/> 소재개발 기술수준 -적외선 광학전자, 정밀기계: 미보유 -유도무기탄체, 탄두재질,추진체:자체개발 <input type="checkbox"/> 시스템 설계능력 -하드웨어의 설계능력 보유 -소프트웨어는 개념설계 수준 | <input type="checkbox"/> 분해 및 부품공급에 의한 조립생산 과 러시아의 기술지원 하에 일부 부품의 자체 모방생산 능력 보유. 러시아제 스쿠드 미사일을 모방, 개량하여 로동 1,2호 중거리 미사일 및 대포동 장거리 미사일 개발. |
| 핵무기 분야 | <input type="checkbox"/> 핵무기 기술 - 핵개발인력: 3,000명 이상 - 핵재료확보: 제1,2연구용 원자로. 현재 우라늄 정련공장 건설중 - 재처리기술: 초기 개발단계 | <input type="checkbox"/> 핵무기 개발능력을 보유할 것으로 평가되나 1994년 북-미 간 제네바 합의로 개발중단 |

(자료) 김철환, 「북한의 과학·기술수준」, 『신동아』 1990년 12월호, pp224~227을 기초로 하여 작성.

4-2. 기술확산시스템의 특징

기술확산시스템의 경우 사회주의국가들은 거의 모든 국가들이 국방분야와 민간분야가 분리된 단절형(spun away) 시스템을 갖고 있었다. 북한의 경우도 예외는 아니다. 여기서 중점을 두게 될 것은 북한의 기업관리체계와 군사-민간 분야의 관계, 그리고 북한과 같이 기술후진국의 기술축적에 결정적으로 중요한 대외 기술협력문제, 그리고 기술확산의 일익을 담당하게 되는 기술 관련 교육 및 훈련시스템에 대해 살펴보기로 한다.

북한의 기술확산시스템과 관련하여 중요한 문제는 북한의 공장 및 기업소의 관리체계가 기술혁신에 미치는 영향과 민-군간의 기술적 “전환(conversion)”문제이다. 이 문제는 사회주의국가의 체제전환과 관련된 문제로서, 시장적 요소의 도입 없이 “전환”에 성공할 수 있는지와 관련된 문제이다. 특히 이것은 남북한 기술적 교류 및 협력과 관련하여 엄밀한 분석이 요구되는 바이다.

4-2-1. 민간부문의 기술확산시스템과 및 군-민전환

(1) 민간부문의 기술확산시스템

알렉시 슈페터(J. A. Schumpeter)는 기술혁신을 촉진하기 위해서는 단지 연구개발(R&D) 관련 투자를 늘리는 것만으로는 충분치 않으며, 기업구조가 매우 중요하다는 점을 지적한 바 있다. 그는 중소기업의 기업보다는 대규모 기업이 기술혁신에 유리하다는 ‘슈페터 가설’을 내놓았다. 이것은 슈페터가 말한 대로, 경영자가 혁신(innovation)을 이루기 위한 필요조건이기도 하다. 사회주의 국가에서 기술혁신을 이룩하는 주요요소 가운데 하나는 역시 기업구조의 개혁에 있다. 1980년대 이후 북한에서 나타난 기업구조의 개혁은 연합기업소 제도의 도입과 외국인합작회사의 허용으로 요약될 수 있다.

종전 북한의 기업구조 내지는 공업정리체제는 사회주의 제도의 수립 초기 지배인 단일관리제에서 1961년 대안(大安)의 사업체계를 통해 확립되었다. 대안의 사업체계는 모든 당원들과 노동자, 기술자들이 공장관리에 참가하도록 제도화한 것으로, 북한의 『경제사전』에서는 “생산을 지도하는 사람들이 생산자인 노동자들과 토의하여 계획을 세우고 그 계획을 생산자 자신의 것으로 만드는 것”으로 정의하고 있다⁹¹⁾. 그러나 대안의 사업체계에 따른 경영권의 분권화는 기술혁신 3주체라고 할 수 있는 계획작성자, 공장·기업소 관리자(지배인), 노동자 간의 갈등을 유발시켰다⁹²⁾. 또한 공업규모가 점차 커지고 급속한 과학기술의 발전과 함께, 부문간·지역간·기업간 생산연계가 복잡해지고 다양해지면서 종전의 개별 기업소체계로는 경영개선 및 기술혁신을 하는 데 한계에 직면하게 되었다.

북한의 경제침체가 장기화됨에 따라 기업가의 기술혁신에 필요한 경영권의 독립과 기업규모

91) 사회과학원 경제연구소, 『경제사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p80.

92) 박형중, 앞의 책, pp67-73.

의 확대 등 제도적 장치의 마련이 필요했다. 1980년대에 들어와 북한당국은 경제재건에 초점을 맞춘 새로운 기업혁신전략을 채택하였다. 이러한 목적을 실현하기 위해 채택한 정책 중 가장 핵심적인 내용은 경영권의 강화를 위한 독립채산제의 확립과 기업체계의 개선을 위한 연합기업소 제도의 도입 등 두 가지이다.

독립채산제의 도입은 당이나 국가의 영향으로부터 경영자의 자율권을 확보하고 노동자에 대해 경영자들의 권한을 증대시키는 데 목적을 두고 있다. 이것은 국가가 아니라 공장 자체가 자신의 경영 및 손익에 책임을 지는 단위가 되도록 경영권을 강화하고 기업자율권을 높이기 위한 것이다. 즉, 북한경제가 시장경제로 전환하기 위해서는 먼저 기업가의 기술혁신에 필요한 경영권의 확립이 필요하기 때문이다. 또한 수익의 개념을 강화함으로써 경영자의 기술혁신의 '동기'를 부여하기 위해 독립채산제를 실시했다고 볼 수 있다⁹³⁾. 독립채산제는 1984년 12월 당 중앙위 전원회의에서 "독립채산제에 관한 규정"이 수정되면서 전산업부문에 확대 실시되었다.

북한의 연합기업소로의 조직형태 개혁은 독립채산제가 확대 실시된 직후인 1985년 7월에 이루어졌다. 연합기업소는 원료, 연료를 생산하는 기업소들과 그것을 이용하여 제품을 생산하는 기업소들로 이루어진 하나의 거대한 공업생산유기체로 정의되고 있는데⁹⁴⁾, 이는 독립채산제의 도입에 따라 그에 걸맞게 공업부문의 생산단위를 개편할 필요성에 의한 것이다. 연합기업소 제도는 종전에 부문별 중앙지도기관인 부, 위원회의 직접지도를 받던 데서, 연합기업소가 그 권한을 이양받아 공업관리의 중심단위가 되어 생산 및 경영활동을 독자적으로 수행할 수 있게 만든 것이다. 이처럼 연합기업소 제도를 도입한 이유는 기업소들간의 연합에 의해 새롭게 생산과정을 효율화하고, 물질적 동기를 부여하여 기술혁신을 촉진하고자 했던 것이다.

그러나 기업 경영과 구조의 개혁 차원에서 도입된 독립채산제와 연합기업소 제도의 도입은 사회주의 중앙계획경제의 기본적인 한계를 벗어나지 못하였다. 독립채산제와 연합기업소 제도의 도입에 따라 당의 간섭이 줄어들고 기업소들이 상대적으로 경영의 독자성을 갖게 되었다고는 하지만 일단 중앙에서 수립된 목표치는 달성되어야만 하고 따라서 그것을 달성하기 위해 품질향상이나 원가인하 등 기술혁신, 생산성 향상에는 적극적일 수가 없고 단지 수량적인 목표달성에만 매달리게 되었기 때문이다⁹⁵⁾. 결국 중앙계획경제의 강고한 장벽과 시장메카니즘의 결여로 인해 물질적 동기를 부여하는 데 실패함으로써 생산성의 향상과 기술혁신으로 이어지지 못하였던 것이다.

93) 북한에서 독립채산제의 도입 필요성이 제기된 것은 그 이전인 1973년 2월 김일성에 의해서이다. 「사회주의 경제관리를 개선하기 위한 몇가지 문제에 대하여」, 『김일성 저작집28』(평양: 조선로동당 출판사).

94) 이호철, 「북한 사회주의체제의 변화에 관한 연구: 개혁, 개방정책을 중심으로」, 『'95 북한 및 통일연구 논문집(II)』(통일원, 1995), pp34-5.

95) Brus and Laski, op cit., pp45-6.

최근 북한에서는 장기적인 경제침체에 직면하면서 농업과 공업부문에 근본적인 경제개혁안을 시행하고 있는 것으로 알려져 있다. 북한은 지난 1992년 2월 「사회주의 농촌체제」를 발표하여 이(理)단위의 협동농장을 국가소유형태인 「농업연합기업소」와 「국영농장 경영위원회」(국영농장)으로 확대하는 새로운 농업제도의 개혁안을 발표한 바 있다. 그들의 논리는 사회주의가 진전된 만큼 농업도 작은 생산단위의 협동농장 형태에서 거대 규모의 국유형태로 확대해야 한다는 '규모의 경제'론에 입각하고 있다. 이러한 방침에 따라 1992년 12월 평양시 만경대구역 협동농장과 평남 속천군 협동농장을 각각 통합하여 국유형태의 「만경대구역 국영농장」과 「속천군 농업연합기업소」로 개편하였다.

북한측이 개혁개방의 물결을 거스르며 시도했던 새로운 실험은 결국 실패로 끝난 것 같다. 최근 들어 북한당국은 전인민적 소유, 엄밀히 말해 국가적 소유로의 전환을 중단하고 부분적으로 개인농을 단계적으로 허용하는 조치를 취하고 있다. 이는 국영농장의 농업생산성이 기대만큼 향상되지 않았거나 오히려 떨어졌기 때문으로 보인다. 북한 당국은 15년간 임대, 일정 기간 국가가 농기계 및 종자 제공, 생산물의 자유처분을 골자로 한 개인농 제도를 도입했다⁹⁶⁾. 이 개인농 제도는 아직 전면적으로 확대 실시되고 있는 것은 아니고, 집단적 경작이 어려운 농지에 한정되어 단계적으로 실시되고 있는 단계에 있다.

공업관리제도에도 일정한 개혁이 진행되고 있는데, 1996년 10월부터 단계적으로 공장도급제가 도입될 예정으로 알려져 있다. 공장을 개인에게 도급을 주는 공장도급제의 핵심 내용은 도급 결정과정에서부터 경쟁체제를 도입하여 공장의 이익을 더낼 수 있는 개인에게 공장을 양도한다는 것이다. 그러나 북한에는 공장을 인수할만한 개인적 부를 축적한 사람이 없기 때문에 임대형식의 도급제가 당장 실현될 가능성이 희박하다. 그보다는 전문경영인으로 특별채용하는 도급제의 초기적인 형태를 취할 가능성이 가장 높다고 볼 수 있다.

(2) 국방부에서의 기술혁신과 '군·민전환'의 문제

북한 국방부문의 무기생산과 기술혁신은 조선로동당 군사위원회 소속 제2 경제정책위원회와 인민무력부 산하 국방과학원으로 이원화되어 관리되고 있다. 제2경제정책위원회는 모든 군수공장을 직영하고 각종 무기와 군사장비들을 생산, 조달하는 등 생산관리를 담당하고 있으며, 국방과학원은 기술지도를 담당하고 있다⁹⁷⁾.

인민무력부 산하 국방과학원에서의 기술개발은 주로 임무지향방식(Mission-Oriented Type)에 따라 이루어지고 있다. 군수용 기술개발의 특징은 무엇보다 경제효율을 우선적으로 고려하기보다는 성능 개선을 우선적으로 지향하는 데 있다. 따라서 군수부문의 기술개발은 민간부문에서의 기술개발보다 비효율적일 뿐만 아니라, 북한의 낮은 무기성능으로 인해 자본회수 효과가 크

96) 『경향신문』 1996년 9월 11일자.

97) 김병복, 정선양, 임덕순, 「남북한 과학기술협력의 과제와 대응」, 과학기술정책관리연구소, 1994, p21.

지 않기 때문에 비경제적이다.

북한은 과도한 인적, 물질 자원을 군사부문에 투입함에 따라 결과적으로 사회주의 공업화에 커다란 걸림돌이 되고 있다. 북한당국은 막대한 군병력 유지에 따른 경제적 손실을 조금이나마 해결하기 위한 목적으로 일찍이 북한군을 생산현장에 투입해 오고 있다. 가령, 북한이 자랑하는 8 Km에 달하는 서해 감문공사라든가, 순천 비날론기업소, 대천 화력발전소, 사리원 칼륨비료공장, 평양-개성간 고속도로, 광복거리 등의 건설과 그밖에 수많은 대규모 사업에 군인들이 동원되고 있다⁹⁸⁾.

그러나 이러한 군병력의 생산현장 내 투입은 전문적인 기술이 요구되는 생산현장에서 군인들의 노동력을 이용하는 것은 단순 노동력의 동원 이외에 전문기술력을 동원하는 데는 한계가 있다. 또한 군인들의 복무기간이 5-6년밖에 안되는 짧은 기간이기 때문에 기술혁신은 물론이고 자체 내에 기술축적이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

이는 앞에서 살펴본 대로, 북한의 군인들이 동원되는 것은 전문적인 기술이 요구되는 분야라기보다는 단순한 인력이 필요한 건설현장이 대부분이 것은 바로 이 때문이다. 따라서 북한의 군수부문은 기술적으로 볼 때에는 북한내에 기술혁신에 별다른 기여를 하지 못하고 있다. 기술-경제적으로 볼 때 군인들의 경제참여는 단순히 노동력을 동원한다는 것 이상의 의미를 갖지 못하고 있다.

본 연구의 2-3-3에서 보듯이, 러시아나 중국의 경우는 군-민전환이 활발히 이루어지고 있다. 그러나 북한의 경우는 이렇다 할 군-민 전환의 사례가 없다. 다만 90년대 들어 나진-선봉 자유무역지대를 설치하는 등 점차 수출산업의 육성하는 데 주력하고 있다. 앞에서 살펴 보았듯이 이러한 수출산업의 육성은 기본적으로 북한경제의 완전개방으로 이끌 것이라고 평가하는 것은 아직까지는 속단이다. 그러나 그것이 비록 점진적이고 제한적인 것일지라도 북한당국이 수출공단을 육성하고 수출상품을 개발하는 정책이 성과를 거두게 되면 군수부문과의 마찰이 예상된다.

인민무력부는 무기 수출이나 기타의 방법으로 벌어들이는 외화를 관장하고 있으며, 이렇게 확보된 비공개자금으로 무기개발과 전력증강에 투자하고 있다. 최근 북한은 이라크와 이란 등 중동국가들의 자금지원을 받아 러시아제 스커드 미사일을 개량한 로동 1호, 2호 및 대포동 미사일을 개발하여 이란, 이라크 등 중동국가들에게 수출하고 있다. 북한의 주력수출품목인 무기 수출이 구소련의 붕괴로 러시아로부터 각종 신형무기가 거래되고 있기 때문에 북한제 무기의 판로는 많은 타격을 받고 있을 것으로 예상된다⁹⁹⁾.

98) *Korea Today* 1989, No.25.

99) 동룡승, 「북일수교과정 및 수교가 북한 경제에 미칠 영향 분석」, 『'95 북한 및 통일연구논문집(II)』(통일원, 1995), p 257.

4-2-2. 외국인 투자유치와 대외 기술도입

(1) 북한의 외국인 투자유치 및 기술도입 정책

북한은 자력갱생적인 기술개발의 한계를 절감하면서 외국의 선진기술의 도입을 정책적으로 지원하기 시작했다. 이는 자력갱생 원칙을 변경 내지는 포기하기 시작했다는 것을 의미한다. 김정일은 “자력갱생한다는 것은 남의 것을 하나도 받아들이지 않는다는 것을 의미하는 것이 아니다. 남의 것이라도 선진적인 것은 우리나라의 실정에 알맞게 적극 받아들여야 한다”¹⁰⁰⁾고 하이 자력갱생원칙의 변경을 정당화시키고자 하고 있다.

또한 “과학기술의 발전을 위해 합영 합작을 해서라도 선진과학기술을 적극 도입하라”¹⁰¹⁾고 지시하면서 생산성과 효율성 제고를 위해 과학기술의 적극적인 도입을 강조하고 있다. 이처럼 북한은 합영합작사업을 추진하는 목적 가운데는 국내산업의 활성화와 외화 획득 뿐만 아니라 선진 과학기술을 도입코자 하는 의도가 크게 작용한 것이다.

1984년 합영법의 제정에서 1991년 나진·선봉 자유무역지대의 설정, 마침내 1992년 4월 북한 헌법 개정 때 제37조에 “국가는 우리나라 기관·기업소·단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작을 장려”한다고 규정함으로써 외국기업의 북한투자에 대한 법적 근거를 마련하기에 이르렀다. 북한의 대외개방과 관련된 법제도 및 세제를 살펴보면 다음과 같다.

1) 법제도

북한은 자본부족을 해소하고 선진기술의 도입을 촉진하기 위해 외국인 투자를 허용하기 시작했다. 외국인투자의 형태는 중국의 합자, 합작, 외자기업에 해당되는 합영회사, 합작회사, 외국인회사의 세 가지 형태로 나누어지는데, 구체적인 내용면에서는 약간의 차이가 있다.

북한당국은 합작회사의 경우 경영관리의 다양성을 인정하지 않고 경영권은 북한측에 귀속된다. 단지 자유무역지대 안에서만 100% 외국인 단독출자가 가능하다. 투자의 계약기간은 10년 내가 원칙이며, 특정사업의 경우 10년 이상도 가능하다.

그밖에도 원자재의 구입을 북한에서 구입하는 것을 원칙으로 하되 북한에서 구입하는 것이 불가능할 경우에만 해외구입을 허용하고 있으며, 합영자제상사에 대한 판매대금은 북한 물자 구입에만 사용할 수 있도록 내수판매대금의 사용을 제한하고 있다¹⁰²⁾.

2) 세제

북한당국은 외국기업의 투자를 촉진하기 위해 일정한 우대조치를 시행하고 있다. 기업소득세율은 합작기업의 경우 결산이익의 25%이며, 자유무역지대의 경우에는 14%이다. 특히 북한당국

100) 김정일(1984), 「인민생활을 더욱 높일 데 대하여」(경남대 극동문제연구소 편, 「김정일 저작선」, 1991), p191

101) 김정일(1991.10.28.), 「과학기술발전에서 새로운 전환을 일으키자」

102) 경제기획원 대외경제국, 「북한경제편람」 1994. 9.

은 선진기술부문, 자원개발과 인프라 건설부문, 과학연구 및 기술개발부문 등 투자장려부문에 대해서는 10%의 낮은 소득세율을 적용하고 있다.

북한당국은 외국투자기업이 발생한 이윤을 북한내에 재투자하도록 하는 유인 우대세제를 병행하고 있다. 경영기간이 5년 이상인 경우 재투자분에 해당하는 만큼 이미 납부한 소득세액의 50%를 환급하도록 하고 있다. 또한 북한경제에서 가장 취약한 부문인 인프라시설에 외국기업이 재투자할 경우에는 이미 납부한 소득세액 전부를 환급하도록 하는 특혜조치를 취하고 있다. 이는 중국이 수출기업이나 선진기술기업에 재투자할 때 100% 환급하는 것에 비교되는 것으로, 북한경제의 취약점을 잘 드러내주고 있다.

(2) 북한의 대외개방정책과 기술도입 상의 문제점

외국기업의 북한 투자는 1992년 헌법 개정 때까지 완전히 보장되지 않았으며, 따라서 투자관련 법적, 세제적 제도의 미비는 외국인 기업의 중장기적인 투자를 곤란하게 만들었다. 따라서 1984년 합영법이 시행된 이래 외국인투자의 대부분은 조총련계의 투자 일색이었으며 그나마 단가성의 경공업이나 유통판매업이 대부분이었다(<표4-5> 참조).

북한 당국은 법적, 세제면에서 외국기업의 투자를 보호하는 방향으로 개선했지만, 선진국의 경영방식이 북한에 도입되었을 때 나타날 수 있는 정치적, 사회적 불안정화에 대한 우려 때문에 100% 외국인 투자를 제한하고 합작투자를 선호했다. 그나마 합작기업의 경우 경영권은 북한측이 장악하게 되어 있기 때문에 외국기업들은 신경영기법이나 신기술의 도입을 꺼렸다. 이에 따라 합작투자기업이 북한에 줄 수 있는 신경영기법이나 기술도입은 곤란해 지고, 북한에 진출 하였던 합영기업들은 하나 둘씩 철수하기 시작했다. 최고 131개에 달했던 합영기업들은 1995년 말 현재 20여개밖에 안 남은 것으로 알려져 있다¹⁰³⁾. 현재까지 드러난 북한의 대외개방정책이 지난 문제점과 한계를 들면 다음과 같다.

첫째, 무엇보다 경제운용의 축이 중국과는 달리 개혁개방 그 자체에 있다기보다는 체제유지에 두어지고 있다는 점이다. 이것은 북한의 대외 개방정책을 주도하는 엘리트들이 세력면에서 볼 때에는 중국에 상응할 만한 실용주의노선을 아직 형성하지 못하고 있음을 반증하고 있다. 이는 아직 개혁개방에 걸맞게 주체사상을 재해석하려는 노력이 나타나지 않고 있는 데서도 잘 드러난다.

둘째, 개방정책의 일관성 결여이다. 북한의 대외개방이 정치적인 변수에 크게 좌우되고 있기 때문에 합영법과 같은 소극적인 접근을 통해 선진기술을 도입하고자 한 정책은 별다른 성과를 거두지 못하고 말았다. 대부분의 합영기업들은 음식료품 또는 섬유가공, 봉제 등 노동집약형산업, 1984-1993년말까지 승인된 131개 합영기업 가운데 약 9%에 불과한 12개 기업 정도만이 자본집약적이며 기술집약적인 것으로 추정된다¹⁰⁴⁾.

103) 김병목, 정선양, 임덕순, 앞의 책, p101.

<표4-5> 합영법 제정 이후 외국기업(조총련계)의 대북 투자현황(업종별)

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 중 공 업 | - | - | - | 2 | 1 | - | - | 3 | 6 |
| 경 공 업 | - | 3 | 10 | 9 | 11 | 1 | 11 | 8 | 8 |
| 광 업 | - | - | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 2 |
| 농림수산업 | - | - | - | 3 | - | 1 | 2 | 1 | 3 |
| 유통판매업 | 3 | 5 | 6 | 5 | 6 | - | 1 | 2 | 8 |
| 계 | 3 | 8 | 18 | 20 | 19 | 3 | 16 | 17 | 27 |

(자료) 통일원 자료에 의거하여 필자가 작성.

셋째로 개방지역의 선정 문제이다. 북한이 자유무역지대의 설치를 통해 고급, 정밀, 선진기술의 도입을 하기 위해서는 상대적으로 앞선 산업, 과학 및 기술기반을 갖춘 평양, 원산, 함흥 등 대도시에 인접하여야 한다. 그러나 나진-선봉 자유무역지대는 이러한 입지면에서 볼 때 도입기술의 확산효과를 갖기에는 불리한 조건을 가지고 있다. 나진-선봉지역이 이와 같이 불리한 입지 조건에도 불구하고 선정된 이유는 북한당국이 경제개방의 부작용이 정치적으로 나타날 것을 우려했기 때문이다.

그렇지만 나진-선봉 자유무역지대에서 상당한 경제적 성과를 거두게 되고 북한당국도 정치적 안정에 자산을 얻게 되면, 기술확산에 유리한 입지조건을 갖춘 자유무역지대가 대도시 부근으로 확산되어야 할 것이다. 가령 광업관련 외국기업의 경우는 같은 에너지 생산지역으로 생산유치하는 것이 필요하다. 또한 경공업의 경우는 내수용과 수출용을 구별하여, 내수용의 경우 물류비용의 절감과 적시 공급을 위해서라도 소비지 부근에 설립하는 것이 필요하다.

그러나 북한의 경우는 이를 일괄적으로 나진-선봉지역에만 국한하고 있고 아직 별다른 정책 변화의 조짐이 나타나고 있지 않기 때문에 이에 따른 비효율이 예상된다. 이처럼 북한당국이 경제개혁이 없는 대외개방에 치중함으로써 과연 실효를 거둘 수 있을지 그 성과가 의문시된다¹⁰⁵⁾.

4-2-3. 과학기술교육 및 훈련체계

과학교육인력의 양성 및 훈련은 개발 내지는 도입된 기술을 확산시키는 데 매우 중요한 역할

104) 중국의 경우를 보면, 개발개혁 정책을 실시한 초기인 1979-1983년 사이 겨우 2-3%만이 외국시장을 겨냥한 수출산업이었고, 40%가량이 수입대체 생산이었다. 그리고 나머지 50-60%의 기업은 중국 내에서 외환벌이에 매달리고 있었다. Huang Fangyi, "China's Introduction of Foreign Technology and External Trade : Analyses and Options", Asian Survey, Vol.XXVII, No.5(May), 1987, p588.

105) 한국산업은행, 『KDB산업경제』, 1995 제41호, 9-15, p69.

을 담당하고 있다. 북한의 과학기술 교육 및 기술훈련 체제로는 정규 교육기관 외에 공장, 기업소 단위의 공장대학, 농장대학, 어장대학 등이 있으며, 기술혁신을 위한 대중운동과 해외 과학기술 연수생 파견을 큰 몫을 하고 있다.

(1) 전문대학, 이공계 대학 등 정규교육기관

북한의 과학기술관련 정규 교육기관으로는 김일성 종합대학과 한국의 과학기술연구원(KAIST)에 해당하는 평양이과대학, 그리고 각분야별 공업대학이 있다. 북한의 대학 가운데 70% 가량이 이공계 계통의 대학이며, 이 가운데 50% 정도는 공장대학, 농장대학, 어장대학으로 되어 있다. 대학의 수는 1982년 186개에서 1988년에는 240여개로 늘어났지만, 공장대학 등을 제외하면 한국의 이공계 대학에 해당하는 공업대학 이상의 숫자는 훨씬 적어 80여개에 불과한 실정이다.

이공계 대학의 대부분을 차지하는 산업분야별 공업대학은 규모면으로 볼 때나 실험실습의 질적인 면에서 볼 때 한국의 이공계 대학과 전문대학의 중간수준에 불과하다. 또한 석박사과정 에 해당하는 연구원, 박사원 제도를 두고 있는 대학은 20개 정도에 불과하기 때문에 과학기술 자의 배출능력면에서는 남한에 비해 훨씬 떨어진다고 볼 수 있다(<표4-2>참조).

그밖에도 과학원, 경공업과학원 등 5개 국립연구기관에서도 박사원, 연구원 제도를 두어 과학기술인력을 양성하는 역할을 하고 있으며, 1984년 9월부터는 과학기술 영재의 조기 발굴과 육성을 위해 한국의 과학고등학교에 해당하는 평양 제1고등중학교를 신설하였으며, 그 뒤 같은 성격의 고등중학교를 사·도마다 신설하였다.

(2) 공장·기업소 단위: 공장대학

북한에는 정규 공업대학 이외에 공장대학이 있는데, 이는 1961년 제1차 인민경제 7개년 계획을 달성하기 위해 처음 설립되었다. 공장대학은 대규모 공장이나 기업소의 부설로 되어 있으며, 공장과 기업소의 자금지원을 받아 운영되며, 공장 자체가 실험 및 학습장소로 이용되고 있다. 이러한 공장대학의 설립목적은 노동계급 속에서 새로운 엘리트층을 양성하고 교육과 생산 이론과 실천을 결부시켜 노동자의 생산수준과 생산의욕을 높이고자 하는 데 두어져 있다¹⁰⁶⁾. 이러한 교육체계는 각 공장이나 기업소들이 산업생산에서 나타나는 여러 가지 기술적 문제들을 근로자에 대한 교육을 통해 자체에서 해결하기 위해 고안된 제도이다.

공장대학의 학장은 지배인이 겸임하며, 교원의 대부분은 공장에서 일하며 가르치는 과학자, 기술자. 그밖의 전문가들이며 학생은 그 공장의 근로자들이다. 공장대학의 졸업연수는 4년이며, 오후 1시부터 4시까지 3시간 수업하고, 주당 18시간의 수업을 받는다. 졸업 후에는 일반 대학의 졸업생들과 마찬가지로 기술사 자격증을 교부한다. 공장대학에 설치된 학과나 교과목은 공장,

106) 편집국 논설, 「공장대학은 교육과 생산을 밀접히 결합시키는 우월한 교육형태」, 『근로자』 1985년 3월호.

기업소나 지역 특성에 맞게 되어 있으며, 각 공장의 기계조작, 운수, 보수 뿐만 아니라 새로운 기종의 개발 및 공장에서 생겨나는 여러 가지 기술적 문제를 자체적으로 해결하는 데 도움을 줄 수 있는 문제를 다루고 있다¹⁰⁷⁾.

(3) 기술확산을 위한 대중운동

북한은 '대중운동' 방식의 기술혁신운동을 전개한다는 원칙에 따라 각 공장과 기업소에 기술자들을 파견하면서 대중운동에 의한 신기술의 확산과 보급을 꾀하고 있다. 1979년 12월 조선로동당 5기 19차 전원회의에서는 기술혁신의 확산을 위해 과학자와 기술자로 구성된 '5.19 기술혁신 돌격대'를 조직하기로 결정하였다. 이러한 당의 방침에 따라 각 지역의 공장, 기업소에 근무하는 우수 기술자, 기능공들은 1980년 11월 희천 공작기계공장을 필두로 '4.15기술혁신돌격대'를 조직하여 생산중대와 노동력 및 자원 절약운동을 벌였으며, 과학원 소속 과학자들로 하여금 '2.17 과학자 돌격대'를 조직케 하여 생산공장에 들어가 신기술보급 및 기술적 애로를 해결하는 데 앞장 서게 하였다¹⁰⁸⁾.

이러한 대중운동형 기술확산운동은 각급 공장과 기업소마다 기술혁신돌격대를 조직, 운영하여 전문적인 과학기술자들 뿐만 아니라 일반 노동자들도 경쟁적으로 창의와 고안을 창출하도록 유도하고자 했다. 이는 전문적인 과학자나 기술자를 생산현장에 투입하여 기술적 애로를 시정해 준다는 점에서는 기술확산을 촉진한다는 의미가 있지만, 북한의 기술적 수준 자체가 낙후되었기 때문에 근본적인 기술혁신의 계기로는 되지 못했다.

(4) 해외 과학기술 연수생의 파견

북한이 선진기술을 습득한 중요한 통로의 하나는 과학기술연수생을 외국에 파견하는 방법이다. 북한은 오랜 전부터 (구)소련, 동구권에 과학기술연수생을 파견해 왔으며, 1970년대 서구 자본주의국가들을 중심으로 일어난 극소전자혁명이 전세계적으로 확산되면서 연수생들의 해외파견을 증가시키고 있다.

북한이 과학·기술 연수생을 파견한 국가별로 보면, (구)소련과 일본이 거의 비슷한 수치를 보이면서 대부분을 차지하고 있으며 그밖에 중국이 세 번째 연수생 파견국가를 기록하고 있다. 이는 북한당국이 자체에서 해결 가능한 중간기술보다는 정밀기계, 전기전자 등 첨단기술을 습득하기 위한 목적으로 과학기술연수생들을 기술선진국에 파견한 것을 알 수 있다(<표4-6>참조).

파견된 연수생들을 분야별로 살펴보면, 1980년에는 기계, 보건·의학, 전기·전자, 원자력의 순으로 각기 15명에서 10명의 수준에 그쳤으나, 1982년부터는 순서가 바뀌어 전기·전자, 기계,

107) 편집부 편, 「자료를 통해 본 북한 과학기술 발전사」, 『과학시대』 (서울 : 도서출판 동녘, 1991년 4월 창간호), pp253-4.

108) 박 동철, 「자립경제노선 대응방안 강구」, 『과학과 기술』, 1989년 2월호, pp28-9.

금속의 순으로 각기 101명, 87명, 35명으로 파견인원이 대폭 늘었다. 1980년부터 84년까지 5년간 과학기술연수생의 파견 비중을 기술분야별로 보면, 기계분야가 393명으로 가장 많고, 두 번째가 전기전자분야 330명, 세 번째 금속분야 232명, 네 번째가 자원개발분야로서 134명 등이다.

이러한 추세는 북한에서 기술도입에 중점을 두는 분야가 전통적인 기계공업 외에 극소전자 혁명 이후 급속히 확산되기 시작한 전기전자분야의 최신기술들을 습득하기 위한 것으로 보인다. 총규모면에서 볼 때에도 1980년 141명에서 점차 증가하여 1981년 205명, 1982년 350명, 1983년 602명으로 정점을 이루었으며, 합영법이 시작된 1984년에는 570명으로 이후 점차 감소 추세를 나타내기 시작했다¹⁰⁹⁾.

<표4-6> 북한의 국가별 과학·기술 연수생 파견현황

| | 1980년 | 1981년 | 1982년 | 1983년 | 1984년 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 소련 | 40 | 43 | 117 | 200 | 145 |
| 중국 | 50 | 50 | 50 | 57 | 80 |
| 동독 | 4 | 6 | 8 | 30 | 49 |
| 헝가리 | - | - | - | 17 | 11 |
| 불가리아 | - | - | - | 14 | 25 |
| 유고 | - | 23 | 5 | 10 | 6 |
| 폴란드 | - | - | - | 6 | 35 |
| 루마니아 | - | - | - | - | 3 |
| 공산권 소계 | 94 | 122 | 180 | 334 | 354 |
| 일본 | 35 | 56 | 112 | 202 | 93 |
| 서독 | 4 | 21 | 10 | 15 | 37 |
| 프랑스 | - | - | 5 | 13 | 12 |
| 스웨덴 | - | - | - | 11 | 20 |
| 이태리 | - | - | 11 | 5 | - |
| 스위스 | - | 4 | 13 | - | 7 |
| 네덜란드 | - | 2 | - | - | 5 |
| 오스트리아 | - | - | 1 | - | 19 |
| 노르웨이 | - | - | 3 | - | - |
| 덴마크 | - | - | - | - | 20 |
| 인도 | - | - | 15 | 18 | 3 |
| 파키스탄 | - | - | - | 4 | - |
| 필리핀 | 8 | - | - | - | - |
| 서방권 소계 | 47 | 83 | 170 | 268 | 216 |
| 총계 | 141 | 205 | 350 | 602 | 570 |

(자료) 김철환, 「북한 과학기술분야의 대외협력 실태연구」, 국토통일원, 1990, p74

이는 일본과의 기술교류 및 협력이 주로 조총련계 기업들이었기 때문에 합영법의 제정 이후 북한 내에서 합작형태로 기술교류가 이루어졌기 때문으로 보인다. 그 이후 북한당국은 잇단 북

109) 김철환, 「북한 과학기술분야의 대외협력 실태연구」, 국토통일원, 1990, p74

한유학생의 귀순사태와 소련, 동구권의 체제 위기 등이 심화되면서 점차 해외 유학생, 연수생의 파견을 대폭 제한하고, 그 대신 북한 내로 외국기업과 과학자, 기술자들을 유치하는 방향으로 해외 과학기술의 학습과 습득의 방향을 바꾸고 있다.

5. 남북한 국가기술혁신시스템의 통합과 정책시사

5-1. 남북한 과학기술 통합의 기본방향

서구 자본주의국가들 사이에서도 그 효율성을 인정받고 있던 서독의 창조형 단계의 확산형 국가기술혁신시스템과 분권형 정책결정체제도 동서독의 과학기술통합에 커다란 역할을 하지 못하였다. 서독과 동독 두 체제 간에 이루어진 경제-기술적 통합의 경우에서 보듯이, 양국의 기술력 격차와 생산시스템의 차이는 상대적으로 낙후되어 있던 동독의 산업시설 및 기술을 무용지물로 만들었다. 그만큼 동독의 산업생산력과 기술력이 통일 독일에 별다른 기여를 못했다는 것이다¹¹⁰⁾.

한국의 모방형 단계의 확산형 국가기술혁신시스템과 중앙집중형 정책결정체제는 서독의 시스템과 비교할 때 많은 한계가 존재하기 때문에, 남북한간의 과학기술을 통합하는 데서 효과를 발휘하기에는 많은 문제점이 존재할 것으로 보인다. 다만 동서독의 국가기술혁신시스템의 통합 과정에서 나타났던 시행착오를 연구함으로써 우리들은 과학기술의 통합에 따르는 시행착오를 최소화할 수 있을 것이다.

남북한의 과학기술의 통합에서 중요한 것은 양적인 산업생산 능력의 문제도 아니다. 왜냐하면, 같은 생산능력을 보여주고 있다고 해도 이를 생산하는 데 사용한 기술수준은 커다란 차이가 있기 때문이다. 그렇다고 그러한 산업생산을 어떠한 기술을 가지고 이루어냈는가 하는 기술수준의 문제도 아니다(<표5-1> 및 <표4-3>, <표4-4> 참조). 두 체제간의 과학기술의 통합은 단지 산업생산력을 높이는 문제도 아니고, 기술수준을 같도록 만드는 작업도 아니다. 북한과 남한의 기술수준이 같은 모방형 단계에 있다고 해도 상호 호환적인 것은 아니다.

가장 중요한 것은 두 체제가 가지고 있는 남북한간의 기술개발시스템 및 기술확산시스템의 진정한 통합이다. 이러한 국가기술혁신시스템의 특성이 무엇인가 두 체제의 통합에서 가장 중요한 점이다. 국가기술혁신시스템을 구성하고 있는 체면수들--정부의 과학기술정책, 기업전략, 산업 및 기업의 구조, 교육 및 훈련체제, 국제기술협력 관계 등--을 어떻게 효과적으로 통합해 나가는가 하는 데 달려 있는 것이다.

110) 김병목, 정신양, 임덕순, 앞의 책, p217.

<표5-1> 남북한 주요 경제지표 비교(1992년말 현재)

| 구 분 | 남 한 | 북 한 | 단 위 |
|---------|--------|--------|-----|
| 인 구 | 43,663 | 22,336 | 천 명 |
| G N P | 2,945 | 211 | 억달러 |
| 1인당 GNP | 6,749 | 943 | 달 러 |
| 경제성장률 | 4.7 | -7.6 | % |
| 수 출 | 766.3 | 10.2 | 억달러 |
| 수 입 | 817.3 | 16.4 | 억달러 |
| 군 사 비 | 111.9 | 55.4 | 억달러 |
| 원유 도입량 | 6,930 | 152 | 만t |
| 쌀 생산량 | 533.1 | 153.1 | 만t |
| 자동차생산량 | 172.5 | 1.04 | 만 대 |
| 강 철 | 2,805 | 179.3 | 만t |
| 철 도 | 6,496 | 5,096 | Km |

(자료) 통일원, 「북한경제종합평가」 (1990'~92')

따라서 남북한의 과학기술적 통합을 모색하기 위해서는 무엇보다 먼저 남북한의 국가기술혁신시스템의 특성을 비교해 보는 것이 필요하다. 이러한 비교분석을 통해 우리는 남북한 국가기술혁신시스템의 장단점을 파악할 수 있게 해 줄 것이다. 두 시스템이 가진 특성과 장단점은 남북한간의 과학기술 교류·협력을 위한 정책적 기초를 마련해 줄 수 있을 것이며, 또한 이는 남북통일을 대비하여 국가기술혁신시스템을 통합해 나가는 방향과 관련해서도 중요한 시사점을 제공해 줄 것이다.

남한과 북한의 과학기술분야의 교류와 협력을 강화하고, 장기적으로 남북한간의 국가기술혁신시스템을 통합하는 것을 염두에 둘 때, 무엇보다 남한과 북한이 가지고 있는 국가기술혁신시스템의 특성을 비교하는 것이 출발점이 되어야 한다. 본절에서는 기존의 연구성과를 바탕으로 한국의 국가기술혁신시스템과 북한의 국가기술혁신시스템의 특성을 비교·분석한다.

5-2. 남북한 국가기술혁신시스템의 특성 비교

5-2-1. 기술개발시스템: 모방형 대 전통형/모방형

한국은 1960년대 산업화를 추진하면서 기술개발시스템을 구축하기 시작했는데 이는 북한보다 10년 이상 뒤늦은 것이다. 한국은 1960년대-70년대 초반 외국기술의 도입을 통해 경공업제품 위주로 수출을 해 왔다. 한국의 수출지향 산업화 전략은 독자적인 제품개발력을 확보함으로써 수출경쟁력을 강화하기보다는 선진기술의 도입을 바탕으로 한 조립가공 수출에 치중하였으며, 그 결과 한국의 기술개발력의 수준은 1960년대 산업화를 통해 전통형에서 벗어나 쉽게 의존형

단계에 진입하였다.

1970년대 중반 이후부터는 중화학공업 제품의 수출을 촉진하는 등 중간제보다는 최종제에 중점을 두는 정책을 구사해 왔다¹¹¹⁾. 중화학공업화 이후에는 한국의 기술혁신의 특성은 대량생산-대량수출의 구조를 통해 공정혁신이 주종을 이루었다. 그러나 아직까지는 기술개발시스템은 의존형을 극복하지 못하였다.

1980년대부터 한국정부는 독자적인 기술개발을 강화하기 위해 과학기술처의 기능을 강화하고 기술드라이브 정책을 추진함으로써 한국의 기술개발수준은 1980년대 중반 이후 점차 모방형 단계로 진입했다. 1990년대 중반 현재 한국의 기술력은 초고집적 반도체(VLSI), 고화질 TV(HDTV), 액정화면(LCD) 등 일부 첨단기술제품에서 국제수준의 제품력을 갖추는 등 창조적 모방형 단계에 도달해 있다. 그러나 한국의 기술개발력은 기초과학분야에서 낮은 수준에 머물러 있음은 물론 기계공업, 부품산업 등 자본재, 중간재 산업부문에서도 여전히 의존형 내지는 모방형 단계에 있어 내일 무역적자의 원인이 되고 있다.

북한의 경우는 중공업 위주의 경제정책과 자급적이고 응용적인 과학기술분야의 양성을 통해 비교적 높은 기술자립도를 보이고 있으며, 과학기술의 자립도 면에서 볼 때는 한국보다 자립적이라고 볼 수 있다. 그러나 높은 기술자립도에도 불구하고 전반적으로 낙후한 기초과학 및 산업기술수준을 볼 때 결코 북한의 기술개발시스템이 바람직한 것이라고 볼 수는 없다.

북한의 시스템은 기초과학연구분야에서 사회주의 소국(小國)으로서의 취약성을 가지고 있다. (구)소련이나 중국과 같은 사회주의 대국은 서방 자본주의국가들과 대결하기 위해 기초연구부터 응용연구에 이르는 총체적인 기술개발시스템을 갖추고 있다. 그러나 사회주의 소국인 북한의 경우는 기초연구면에서도 사회주의 대국에 비해 취약하다는 점이다. 북한 과학기술정책의 결정과 집행의 중추기관이 과학원의 기능을 (구)소련의 경우와 비교해 보면, 소련과학원은 기초과학이 갖는 비중이 매우 높은 반면, 북한과학원은 상대적으로 생산기술에 많은 비중이 두어져 있다¹¹²⁾.

북한은 자립적인 동원체제 아래에서 어느 정도 독자적인 산업기술 개발능력을 갖추었으나 국제적인 수준과 비교하여 낮은 기술개발력을 보유하고 있다. 특히 군용기술에 편중함으로써 군용기술과 산업기술력 간의 격차는 크다. 군사기술은 전반적으로 모방형 단계이며 일부는 창조적 모방형 단계에 와 있는 것으로 평가되지만, 산업기술의 수준의 경우 5, 60년대에 도입된 (구)소련 및 동구권의 기술이 점진적 혁신에 의해 지금까지 유지되어 오고 있다는 점에서 전통적 단계를 완전히 극복하지 못하고 있는 것으로 보인다.

북한의 기술개발정책은 주로 중공업부문의 새로운 기술을 터득하기 위해 추진되었다. 북한당국은 생산하지 못하는 상품을 국산화시키는 데 필요한 기술만을 취득하고자 했을 뿐이며, 이미

111) 민족통일연구원, 『남북한 국력추세 비교연구』 개정판, 1993.12., p490.

112) 김 정홍(1988), 앞의 글, pp113-4.

생산하고 있는 제품의 생산비를 인하하고 품질을 높이기 위한 기술습득에는 소홀하여 내포적 축적체제의 구축과는 거리가 멀었다. 이는 북한의 기술개발정책 자체가 외연적 성격을 가지고 있다는 것을 보여주고 있다.

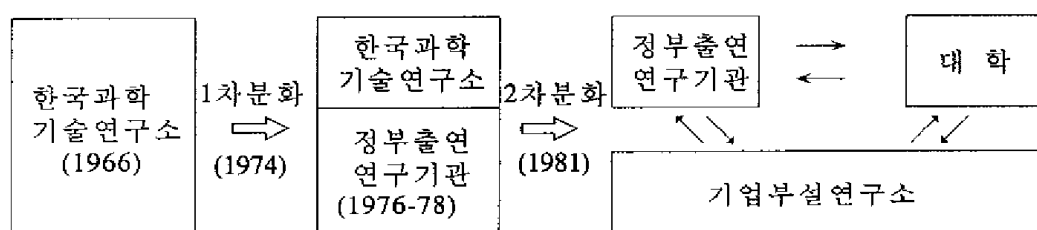
5-2-2. 기술확산시스템: 확산형 대 단절형

한국의 기술확산시스템의 특징은 국가의 전략적 계획 아래 임무지향적 기술개발에 치중하는 것이 아니라, 적극적으로 민간기업에게 기술을 지원하기 위한 ‘확산형’ 시스템으로 규정할 수 있다. 초기 산업화과정에서 부족한 기술적 지원들을 집중적으로 배치, 관리하기 위해 국가가 주도하는 형태를 취했지만, 그 목적은 국가부문의 기술개발을 강화하는 데 있다기보다는 민간기업의 연구개발능력을 강화하는 데 두어졌다.

따라서 한국의 기술확산시스템은 1966년 한국정부가 한국과학기술연구소(KIST)를 만든 이래 국가의 전략적인 기술개발을 위주로 한 시스템이라기 보다는 주로 민간기업들의 기술흡수 및 개량을 지원하기 위한 정부출연기관의 형태를 취하고 있었다. 1973년 1월 한국정부가 중화학공업화의 착수를 선언하면서, 동시에 중화학공업화를 추진하는 데 필요한 기술적 능력을 확보하기 위해 각 산업별로 정부가 출자하고, 민간기업에게 필요한 기술지원을 하기 위한 정부출연 연구기관체제를 구축하였다.

1981년 12월에 있었던 정부출연연구기관의 개편에서 과학기술처의 역할이 강화되고, 산-학-연(産-學-硏) 삼자의 역할분담체제로 개편되었다. 이 개편에서 기술의 특성과 개발의 효율성에 맞춰 상업화 기술분야는 민간기업에게 대폭 이양하고, 기존 16개의 정부출연연구기관은 9개의 대단위 연구기관으로 통폐합되었다. 그와 함께 민간기업연구소도 대대적으로 증설되어 1990년 1,000개를 돌파한 이래 1994년말 현재 2,030개에 달하고 있다.

그러나 한국의 확산형 기술확산시스템에서 민간기업의 비중이 높아짐에 따라 여러 가지 문제점이 제기되고 있다. 기술확산의 주체인 기업들이 상업적인 이익을 중시함에 따라 과학기술력을 높이기 위해 장기적인 투자를 하기보다는 단기적인 이익을 위주로 한 투자가 성행하는 등 투자구조의 왜곡 현상이 나타나고 있다. 따라서 국가부문과 민간부문의 역할분담체제를 명확히 할 필요가 있다. 또한 민간부문이 확대되어 가고 있음에도 불구하고 여전히 기술정책의 결정체제는 중앙집중적이어서 분권적인 개편이 시급한 실정이다.



<그림5-1> 한국 기술확산시스템의 분화과정

(출전) 조성렬, 『국가와 기술혁신체제의 관계: 한국과 일본의 비교연구』, p216

북한의 기술혁신시스템은 자본주의국가와 커다란 차이점이 존재한다. 흔히 자본주의국가들에서는 국립연구소-(정부출연연구소)-대학-기업연구소의 시스템으로 되어 있지만, 사회주의국가들은 특히 기업부문의 연구개발기능이 상당히 취약하거나 결여되어 있다. 따라서 제품화기술면에서 상당히 낙후되어 있으며, 또한 국내 기술혁신시스템의 결여로 그 효율이 더욱 감소되었다.

이처럼 북한의 기술혁신시스템은 동원 가능한 물질, 인적 자원들을 군사기술의 개발에 집중적으로 배분함으로써 오히려 기술의 확산을 저해하는 '단절형' 혁신시스템을 가지고 있다. 그리하여 북한의 국가혁신시스템은 산업기술의 개발에 장애요인으로 작용하고 있다.

북한당국은 이러한 문제점을 해결하기 위해 '기술혁신 돌격대'나 '과학자 돌격대'와 같은 대중운동 방식의 기술확산을 시도하였지만 그 성과는 미미한 편이다. 이러한 북한의 대중운동방식의 기술혁신운동은 신기술의 개발과 보급보다는 기존 기술의 보급과 예로(隘路)기술의 해결에 초점을 맞추고 있었다.

이 때문에 1970년대 서구 선진자본주의국가들을 중심으로 발생하여 80년대 이후 한국 등 신흥공업국으로 급속히 확산되고 있었던 극소전자혁명(Micro Electronic Revolution)의 성과를 적극적으로 수용할 수 없었다. 그 결과 한국이 이러한 과학기술혁명의 성과를 받아들여 기존의 성장체제를 급속히 내포적 축적체제로 전환한 데 반해, 북한은 여전히 자원동원형, 노동집약형 외연적 축적체제를 유지하여 노동생산성 및 기술력 수준이 정체될 수밖에 없었다.

이에 따라 북한은 1984, 5년 독립채산제와 연합기업소 제도를 도입해 보았지만 생산성의 향상과 기술혁신에서 별다른 성과를 거두지 못했으며, 최근 들어서는 공장도급제의 실시를 검토중에 있다. 그러나 근본적으로 사회주의체제가 갖고 있는 수요-공급구조의 결여, 시장적 자극의 결여, 경제적 효율의 결여 등 구조적 한계로 인하여 중앙계획경제를 온존시킨 채 미봉적인 전환은 거의 불가능할 것으로 보인다.

최근 러시아와 동구 국가들 및 중국을 중심으로 군-민전환의 문제가 크게 대두되고 있다. 이러한 군-민전환의 문제는 기술혁신시스템의 측면에서 볼 때, 종전의 단절형 시스템을 확산형 내지는 파급형 시스템으로 전환하는 문제이다. 북한에서는 아직 이렇다 할 군-민전환의 사례가 조사되고 있지 않지만, 군-민전환을 통한 기술혁신시스템의 개혁은 북한이 기술혁신을 지속하고 제도화하기 위한 불가피한 선택이 될 것이다.

5-3. 남북한 과학기술의 교류·협력 및 통합전략

5-3-1. 남북한 과학기술의 교류·협력의 의의

남북한 사이에는 과학기술의 협력기반을 구축하기 위해 상호 연구개발의 경험을 교류하고자 하는 시도가 계속 이루어져 왔다. 이러한 과학기술적 교류와 협력은 남북한간의 평화공존을 위해서 뿐만 아니라, 남북한 주민들 상호간에 경제적 번영을 위해서도 필요하다. 그 동안 남북한

당국자들은 과학기술이 교류와 협력을 위해 몇 차례의 제의를 내놓은 바 있다.

맨먼저 남북한간의 과학기술적 교류·협력에 적극적인 태도를 나타냈던 것은 북한쪽이었다. 북한측은 1963년 9월과 1963년 12월 두 차례에 걸쳐 북한 의 공업지대와 남한의 농업지대 간에 있었던 연계를 회복할 것을 제의하였고, 1972년 4월 및 1974년 6월에는 북한의 지하자원과 중공업, 남한의 경공업과 농업 등을 연결하는 종합적인 경제협력을 제안하였다. 북한측의 이러한 제의는 당시까지 북한이 우위에 섰던 남북한 산업간의 분업체계 형성을 제의한 것으로, 다분히 정치공세적 성격을 띤 합작 제의였다.

그밖에 북한당국이 제의한 과학기술과 관련된 제의로는 1962년 10월과 1963년 9월, 그리고 1980년 10월과 1982년 2월에 남북한의 지하자원과 바다자원을 공동으로 개발하고 이용할 것을 제의해 왔다. 또한 1982년 3월에는 농업부문의 합작교류를, 1985년 9월 18일 남북경제회담에서 공업 및 기술개발분과 위원회 구성을 제의하기도 하였다.

한편, 한국측의 주요 제의내용을 보면, 1972년 6월 북한측의 4월 남북한 분업 제의에 대해 남북한간 인적, 물적인 과학기술의 교류를 제의하였으며, 1978년 6월에는 남북한의 교역, 기술·자본의 협력을 추진하기 위해 민간경제협력기구를 구성할 것을, 1982년 2월에는 남북한 기술자의 교류를 제의하였다. 남북한의 자원 공동개발과 관련된 제의로는 1973년 6월 및 1980년 5월에 자원의 공동개발, 1982년 12월에는 자연자원의 공동 이용개발 등을 북한당국에 각각 제의하였다.

한국측의 대북 제의의 특징은 경제력 면에서 북한을 추월하기 시작한 1970년대 이후 대북 과학기술 관련된 교류·협력에 관한 제의가 나타나고 있으며, 또한 북한과의 과학기술 교류 및 자원의 공동개발과 같은 실질적인 문제에 중점을 두고 있다.

80년대까지 남북한간의 과학기술 교류·협력에 관한 제의들은 모두 아무런 성과도 없이 끝나고 말았다. 한 동안 중단되었던 남북한 당국자간의 대화는 17년이 지난 1990년 9월에야 재개되었으며, 1991년 남북한 UN 동시가입 이후 남북한간의 고위 당국자회담이 상당히 진전되어 1991년 12월에 열렸던 제5차 회담에서는 역사적인 「남북기본합의서」가 체결되었다.

기본합의서에서는 정치·군사면에서뿐만 아니라 경제를 비롯한 과학·기술, 교육·문화, 예술 및 라디오, 텔레비전, 출판물 등 출판·보도분야에 이르기까지 광범위하게 남북한간 교류·협력을 실시키로 합의하였다. 제6, 7차 회담을 거쳐 1992년 5월 19일에는 군사, 경제, 사회 각부 문별로 공동위원회가 구성됨으로써 구체적인 실행방안에 대해 논의가 진전되었다¹¹³⁾. 특히 교

113) 현재 「남북기본합의서」를 기초로하여 구성된 교류협력분과위원회에 제출된 내용을 보면, (1) 경제교류를 민족 내부교류로 국제사회에서 인정받는 것, (2) 서로간의 계약에 의거할 것, (3) 투자에 대한 안전보장 조치를 시행할 것, (4) 과학기술의 교류 및 (5) 청산결제방식, 이중과세 의 방지, 합의에 의한 분쟁해결 원칙, (6) 통계 및 공업규격의 교환과 통일, (7) 서울과 평양에 경제사무소의 교환 설치 및 관문점에 경제상담소 운영 등 각종 교류와 협력을 지원하는 방안이 포함되어 있다.

류협력분과위원회에서는 과학기술의 교류 및 통계와 공업규격의 교환과 통일 등 남북한의 과학기술의 통합에 필요한 원칙적인 문제에 합의를 도출하였다. 그리고 서울과 평양에 경제사무소를 교환 설치하고 판문점에 경제상당소를 운영하기로 합의함으로써 남북한 과학기술 교류의 창구를 마련하기에 이르렀다.

남북한 국가기술혁신시스템의 통합은 비정치, 비군사적인 영역에서의 교류와 협력에서 시작하여 점차 완전한 국가기술혁신시스템의 통합으로까지 나아가는 단계적인 경로가 기본이 될 것이다. 북한체제의 갑작스런 내부 붕괴로 통일이 앞당겨 질 경우도 상정해 볼 수 있으나, 이 경우에도 동서독과 같은 엄청난 시행착오와 혼란을 최소화하기 위해서는 국가기술혁신시스템의 통합은 역시 단계적으로 이루어질 수밖에 없다¹¹⁴⁾.

한국이 북한과의 경제 및 과학기술분야의 교류·협력의 확대를 희망하는 것은 새로운 시장의 확보라는 근시안적인 경제논리보다는 통일 이후 경제 및 과학기술의 통합이라는 과제를 실현하기 위한 단계적 접근의 일환이다. 서독은 동독을 흡수 통일하면서 동독의 산업기반과 기술력을 흡수하지 못한채 엄청난 통일비용을 감수해야만 했다. 하지만 한국은 서독과 같은 경제대국, 기술대국도 아니고 동서독의 경제력 격차만큼 남북간의 격차가 큰 것도 아니기 때문에, 북한의 산업기반과 기술력을 파괴하지 않고 그대로 통일 한국의 산업기반과 기술력으로 보존시키는 것은 매우 중요한 과제가 될 것이다.

북한은 남한과는 다른 입장에서 남북한간의 과학기술 교류와 협력에 커다란 관심을 보이고 있다. 북한당국은 사회주의 세계체제의 붕괴 등 국제환경의 변화와 북한의 경제난 가속화 등으로 자본주의국가와의 교류와 협력, 특히 남북한간의 교류와 협력은 불가피한 것으로 인식하고 있다. 현재 개혁개방파와 보수파간의 입장 차이 때문에 일관된 정책을 보여주지 못하고 있지만, 결국 개혁개방파의 입장이 관철될 수밖에 없기 때문에 남북한간의 경제분야 및 과학기술분야의 교류와 협력에 적극적인 자세를 보이는 북한 개혁개방파의 입장을 중심으로 그들이 갖고 있는 구상을 2단계로 나누어 정리해 보면 다음과 같다¹¹⁵⁾.

첫째, 제1단계로는 자원의 공동개발, 합작투자, 물자교류 등 경제협력과 교류 실현하고, 둘째 제2단계에서는 과학·기술 등 여러 분야에서 이룩한 성과와 경험을 교환하여 협력하며, 국제무대에서도 서로 협력하여 대외에 공동으로 진출하기 위한 조치를 취할 것을 제시하고 있다. 여기서 1단계 조치들은 나진-선봉자유무역지대의 관철에 의해 실현될 수 있는 문제이지만, 2단계는 향후 과제로 남아 있다. 한편 북한당국은 통일의 경우에 대비한 제3단계에 대해서는 언급을 회피하고 있다.

본 연구에서는 한국이 취해야 할 남북한 국가기술혁신시스템의 통합전략을 통일 이전의 과

114) 김병목, 정선양, 임덕순, 앞의 책, p148.

115) 「조선로동당 중앙위원회 제6기 제19차 전원회의에 관한 보도」, 『로동신문』 1991년 12월 25일자.

학기술의 교류협력단계, 과학기술의 공동연구개발 단계, 통일 이후의 국가기술혁신시스템의 통합단계 등 3단계로 나누어 살펴보기로 한다.

5-3-2. 남북한 국가기술혁신시스템 통합의 3단계 전략

(1) 제1단계: 과학기술의 교류·협력단계

남북한 과학기술의 통합을 이루는 기본방향은 비정치적 영역에서 과학기술 교류와 협력을 증진시키는 것이 우선이다. 통일에 앞서 과학기술의 기반을 구축하기 위해 국내외 관련기관 사이의 협력체제를 마련함으로써 서로 간에 연구개발의 경험을 교류하는 것이 중요하다¹¹⁶⁾.

제1단계에서 과학기술 교류는 자원 및 공산품의 교류와 민간 주도의 합작투자 등을 통해 이루어 질 수 있다. 따라서 과학기술 교류의 기본원칙은 이 단계에서는 경제협력의 수단으로서 위치지워 진다. 남한에서 경제협력을 통해 북측에 제공되는 기술은 민간기업이 보유하고 있는 소비재 생산기술이 주종을 이룰 것이며, 남한측은 북한측의 기초연구의 성과들을 이전받는 것에 기대해 볼 수 있다.

정부차원에서 교류와 협력이 가능한 과학기술 분야로는 정치군사적인 측면에서 영향을 적게 받고, 파급효과가 크며, 상호 보완적인 공통관심분야가 적합할 것이다. 이제까지 북한이 제외했던 내용을 고려해 볼 때 중점 교류가능 분야로는 기초과학, 기상기술, 자원개발, 해양개발, 농업기술 등의 분야가 1차적으로 교류와 협력이 가능한 분야가 될 것이다¹¹⁷⁾. 그밖에도 표준화(규격, 용어의 통일) 및 D/B구축사업과 천연자원 및 생태계 등의 공동조사를 들 수 있다. 1996년 8월 남북한 학자들간에 컴퓨터 자판의 규격에 대해 합의를 본 것은 과학기술 교류의 한 성과라고 볼 수 있다.

이 단계에서 한국의 대비책으로는 북한과의 경제협력과 과학기술교류를 통해 북한의 과학기술력과 국가기술혁신시스템의 구조에 대해 보다 정밀한 평가작업이 최우선 과제로 요구된다. 이러한 작업은 단기적으로는 북한과의 과학기술교류 정책을 입안하는 데 중요한 근거자료가 될 뿐만 아니라, 중장기적으로는 남북한 국가기술혁신시스템 통합을 위한 기초자료를 제공받을 수 있기 때문이다.

(2) 제2단계: 과학기술의 공동연구개발단계

제1단계가 주로 민간기업들의 대북 진출과 투자를 지원하는 가운데 소극적인 과학기술교류에 머물렀다고 한다면, 제2단계는 한발 나아가 북한의 과학원 산하 연구기관이나 대학, 기업소와 공동연구개발을 조직하고 협력을 한층 강화해 나아가는 단계이다.

116) 임기철, 「2010년에 이르는 새로운 환경변화와 여건 전망」, 「2010년을 향한 과학기술발전 장기계획: 총괄편」, 과학기술정책관리연구소, 1995, pp26-8.

117) 임양택, 「남북한 산업 및 기술협력의 추진방안에 관한 연구」, 서울: 한국경제연구원, 1989.4., p267.

이 단계에서 민간기업들은 단순히 북한주민의 노동력만을 활용하기 위해 경제협력을 맺는 것이 아니라, 남북한 간에 비교우위 분야와 특화분야를 발굴하여 상호 경제 및 과학기술의 교류와 협력을 강화할 필요가 있다. 민간기업의 연구소나 민간단체들이 북한의 연구기관들과 공동연구를 할 수 있도록 법적, 제도적 제약을 개선하는 것이 필요하다.

정부차원에서는 과학기술 인력과 과학기술 정보를 교류하는 데 그치는 것이 아니라, 과학기술 교육기관을 공동 설립하거나 한국의 과학기술연구원과 북한의 과학원이 중심이 되어 산하 연구소 간에 보다 체계적인 기술이전을 위한 기구를 설립하는 것이 필요하다. 이를 통해 공동 연구개발 프로그램을 개발하여 과학기술 협력의 실효성을 높인다.

이 단계에서 중장기적인 국가기술혁신시스템의 통합과 관련하여 중요한 과제는 남북한 간에 공동기반기술체계를 정비하는 일이다. 산업기술면에서 볼 때 북한의 기술수준이 저급하므로 한국이 구축해 놓은 생산기반기술들을 확대 보급하여 공동적인 기술적 기반을 마련한다. 그밖에 북한경제의 취약점 중의 하나인 주요 간선도로, 철도 등 교통망과 전화전신망과 같이 사회간접자본시설의 지원과 남북한 연결 사업이 필요하다.

과학기술의 통합을 담당할 '혁신시스템통합기획단'(가칭)을 구성하여 남북한 국가과학기술시스템과 과학기술의 역량을 조사, 분석하여 이를 토대로 단계별 통합을 추진한다¹¹⁸⁾. 북한측에게는 매우 민감한 문제이기는 하지만, 국가혁신시스템의 효율적 통합이라는 중장기적 목표를 달성하기 위해 시스템의 체변수, 특히 군사기술의 민간기술로의 전환과 기업구조 및 관리체계를 점진적으로 개편할 수 있는 실천대책을 마련하는 것이 필요하다.

(3) 국가기술혁신시스템의 통합단계

제1, 2단계의 과학기술의 교류협력 및 공동연구개발 단계를 경과하였을 때나 북한체제의 갑작스런 붕괴 등으로 인해 통일이 앞당겨질 때를 대비하여 남북한 국가기술혁신시스템을 통합하기 위한 사전 대비책의 마련이 필요하다. 두 시스템간의 통합은 과학기술정책이나 제도간의 통합, 구성원의 통합을 포함하기 때문에 본질적으로 갈등의 요인을 안고 있다.

특히 남북한의 국가기술혁신시스템의 통합이란 한국의 시스템의 문제점에도 불구하고 결국은 한국의 국가기술시스템에 북한의 시스템을 통합하는 과정이 될 것이다. 따라서 무엇보다 북한의 국가기술혁신시스템을 변화시킬 수 있는 정책프로그램이 제시되어야 한다.

한국의 국가기술혁신시스템 역시 기술개발이나 기술확산 면에서 많은 문제점을 안고 있는 것이 사실이기 때문에, 남북한의 시스템 통합에 앞서 한국의 과학기술정책이나 시스템의 제정

118) 한국과학기술단체총연합회에서는 1990년 4월 '남북민간과학기술교류추진협의회'를 구성하였으며, 1991년과 1992년에 「북한의 과학기술에 관한 조사연구」를 행하여 북한의 과학기술의 수준을 측정하고 있다. 또한 1991년 8월 '제1차 한민족 국제과학기술 학술대회'를 개최하였으며, 1992년 5월 '세계한민족과학기술공동 협의회 창립총회'를 개최하여 남북한 과학자와 해외 과학자간의 교류와 협력을 도모하고 있으나 북한측은 참가하지 않고 있다.

비가 필요하다. 무한 기술경쟁 시대에 살아남기 위해서도 시급히 모방형 기술개발시스템에서 벗어나 창조형 단계로 진입하는 것이 필요하다. 또한 지방자치 시대를 맞이하여 그 동안 지역 편중의 부작용을 낳았던 중앙집중적인 결정체계를 개선하여 분권화하는 작업이 필요하다.

남북한 국가기술혁신시스템의 완전 통합은 정부의 과학기술정책 뿐만 아니라 교육제도 및 산업·기업구조의 개혁 등 전반적인 사회경제적인 개혁과 함께 진행되기 때문에 통일 한국의 전망 아래 전체적인 균형을 이루는 것이 중요하다.

5-3-3. 시스템 통합에 대비한 과학기술분야의 정책과제

본 연구에서는 북한의 독특한 과학기술적 궤적(trajjectory)과 체제(system)를 살펴 보았으며, 그 결과 북한의 국가기술혁신시스템은 군사부문과 민간부문이 단절된 채 기술개발수준은 각기 모방형과 전통형의 특성을 가지고 있음을 규명하였다. 이러한 북한 국가기술혁신시스템의 특성을 토대로 하여 남북한간의 국가기술혁신시스템의 통합전략을 모색해 보았다. 효율적인 통합 국가 기술혁신시스템을 구축하기 위해 필요한 남북한의 과학기술적 개혁과제와 시사점을 북한과 남한의 경우에 대해 살펴보면 다음과 같다.

본문에서 북한의 국가기술혁신시스템의 특성을 분석한 결과는 다음과 같은 북한 시스템의 개혁과제들을 시사해 주고 있다. 첫째, 단절형 기술혁신시스템의 개혁이 필요하다. 이는 군사기술의 민간부문으로의 전환 문제로 집약된다. 북한의 국방기술개발 수준은 이미 모방형 단계에 와 있으므로, 아직 전통형 단계를 완전히 극복하지 못한 민간기술분야에 연구개발인력과 자원을 배분한다면 빠른 기간 안에 민간분야의 기술수준이 향상될 수 있을 것이다.

둘째, 기업의 자율적 기술혁신 마인드를 도입하는 것이다. 북한이 독립채산제를 채용하고 연합기업소 제도를 운영한다고 해도 중앙계획경제의 구조적 제약 때문에 기술혁신에서 별다른 성과를 거두지 못해 왔다. 이는 근본적으로 사회주의체제가 갖고 있는 시장적 자극의 결여, 경제적 효율의 결여와 같은 구조적 한계에 기인한 것으로, 사회주의적 중앙계획경제체제를 온존시키고서는 효율적인 국가기술혁신시스템의 구축은 불가능하다. 따라서 근본적인 개혁은 시장메카니즘을 도입하고, 사회주의 기업소를 자본주의적 기업으로 개편하는 길 이외에는 없다.

셋째는 북한의 과학원 중심 연구개발체제를 대폭 개편하는 것이 필요하다. 과학원의 기능을 점차 민간기업(또는 연합기업소) 차원의 연구기능을 이관하고, 대학연구소의 기능을 정상화시킨다. 과학원 중심체제는 국가가 주문하는 특정한 기술개발에는 효과적이었을지 모르지만 민간부문으로 기술혁신의 확산에는 매우 비효율적인 구조이기 때문이다. 또한 대학연구소의 기능을 정상화시킴으로써 기초연구분야나 장기응용연구를 활성화시킬 수 있다.

남북한의 통합 국가기술혁신시스템으로 재편하는 데서 중요한 것은 한국의 공동기반 생산기술을 기초로 해야 한다는 것이다. 산업부문에서 제조되는 제품의 가치구성요인이 다르기 때문에, 북한의 기술을 그대로 적용한다면 남북한 시스템 통합에는 기여하지 못할 것이다. 또한 북

한의 저급한 산업기술수준으로는 대외경쟁력을 확보할 수 없기 때문에 상대적으로 국제경쟁력을 갖춘 한국의 기반적 생산기술로 통합하는 것이 필요하다.

남북한의 국가기술혁신시스템을 통합하기 위해 무엇보다 북한의 국가기술혁신시스템을 개혁하지 않으면 안되지만 한국의 국가기술혁신시스템도 북한의 시스템을 흡수 통합에 대비하고, 국토의 균형발전과 자원의 효율적인 배분을 위해서 북한의 시스템에 못지 않은 개혁이 필요하다. 한국의 경우 기술혁신시스템은 어느 정도 준비가 되어 있지만, 기술개발 시스템면에서는 여전히 창조형 국가기술혁신시스템으로 이행하기에는 문제가 존재한다. 한국의 과학기술력을 제고함으로써 예상되는 통일 후유증을 극소화할 필요가 있다.

이를 위해서는 먼저 국가기술혁신시스템을 통합하는 데 따르는 기본방향과 원칙을 설정하는 것이 중요하다. 특히 자본주의 국가인 한국에서는 국가기술혁신시스템의 통합을 누가 주도하는가 하는 문제가 중요하다. 왜냐하면 남북한 시스템 통합의 주체가 누구냐에 따라 한국의 기술혁신시스템의 개편 방향과 정책과제가 달라질 것이기 때문이다.

민간주도로 남북한 국가기술혁신시스템을 통합하고자 할 경우에는 현행 정부출연연구소를 모두 민간 이양하는 것이 바람직하다. 이렇게 되면, 북한의 기술개발시스템을 흡수 통합할 경우에도 민간기업의 연구소가 통합을 담당할 수 있도록 법적, 제도적 준비를 마련해야 할 것이다.

또한 시스템 통합과정에서 기술혁신의 여러 주체간에 역할분담을 명확히 해야 한다. 상업용 민간기술의 경우는 원천기술이나 설계기술의 개발은 정부출연연구소에서 주도하고 민간기업이 참여하는 기술조합 방식에서 벗어나, 정부출연연구소의 역할과 시설을 과감하게 민간기업이나 대학의 연구소에 이양하는 개혁이 필요하다.

그러나 국가주도로 시스템의 통합을 시도할 경우, 정부출연연구소는 기존과 같이 민간기업의 기술개발을 지원하던 시스템에서는 점차 탈피해 가되 북한의 과학원 산하 연구소나 기업연구소의 기술통합과 기술개발 지도를 담당하는 역할로 전환해야 한다. 정부출연연구소의 역할은 보다 장기적이고 공공적인 성격의 연구개발과제로 전환해야 한다.

기술개발시스템의 성격이 점차 모방형에서 창조적 모방형으로 발전해 나감에 따라 기초연구를 위주로 하는 국가연구소의 설립이 필요하다. 정부출연연구소 가운데 일부는 기초연구에 전념하도록 하는 국가연구소 시스템으로 재편·강화할 필요가 있다. 기초연구는 창조형 기술개발시스템으로 전환하기 위한 필요조건으로 이를 전담할 국가연구소 체제를 신설할 필요가 있다¹¹⁹⁾.

이처럼 통합의 주체가 민간이나, 국가냐에 따라 향후 시스템의 통합에 대비한 정책과제과 달라진다. 북한의 국가기술혁신시스템이 사회주의적 특성상 국가주도라는 점을 고려할 때 남북한 국가기술혁신시스템의 통합 주체는 통합의 초기단계까지는 국가주도적인 성격을 띠지 않을 수

119) 현재 선진국들에서는 일본의 이화학연구소, 독일의 막스 프랑크 연구소, 미국의 벨 연구소 등과 같이 기초연구를 전담하는 국가 차원의 연구소들이 존재한다.

없을 것이다. 초기단계부터 민간기업에 의한 북한 시스템의 통합작용은 오히려 북한 관계자들의 엄청난 빈발과 부작용이 초래될 수 있기 때문이다. 그러나 국가부문의 일방적인 주도는 민간주도로 전환하고 있는 한국의 국가기술혁신시스템의 발전에 자칫 걸림돌이 될 수 있다. 따라서 남북한 국가기술혁신시스템의 통합은 민간주도를 원칙으로 하되, 북한지역에서 기술혁신시스템을 재정비하는 초기작업에만 국가가 주도하는 과도기적인 조치가 필요할 것이다.

참고문헌

(1) 한국 문헌

- 고 유환, 「북한사회주의의 구조적 위기와 김정일 정권의 진로」, 『한국정치학회보』 30집 2호, 1996.
- 과학세대 편집부 편, 「자료를 통해 본 북한 과학기술 발전사」, 『과학세대』 창간호, 1991월 4월.
- 국토개발연구원, 『북한의 국토개발 편람』, 1992.
- 국토통일원, 「북괴의 산업기술현황 분석」, 1972.
- 국토통일원, 「북한의 과학기술수준 분석」, 1975.
- 국토통일원, 「북한 수출상품의 대외경쟁력 분석과 전망」, 1988
- 김 규륜, 「동북아 경제협력과 남북한관계」, 『동북아 경제권 구상과 한국의 선택』(세종연구원, 한국세계지역연구협의회 공동세미나, 1995. 10. 6.~7.)
- 김 병목, 『남북한 과학기술교류의 가능성 및 협력방안』, 한국과학기술연구원 과학기술정책 기획본부, 1992.
- 김 병목, 임 병기, 이 장재, 「북한의 과학기술정책과 과학기술발전계획」, 『과학기술정책』 제4권 제1호, 1992.
- 김 병목, 정 선양, 임 덕순, 『남북한 과학기술협력의 과제와 대응』, 서울: 과학기술정책관리연구소, 1994.
- 김 정흠, 「기능자 양성의 제도적 장치」, 『북한』 1976년 6월호.
- 김 정흠, 「북한의 과학·기술수준: 지표로 본 남북한 비교」, 『북한학보』 11집, 1988년 1월호.
- 김 철환, 『북한의 과학기술정책 연구』, 통일원, 1990.
- 김 철환, 「북한의 과학·기술수준」, 『신동아』 1990년 12월호.
- 남궁 영, 「동북아 경제협력과 북한의 개혁개방」, 『동북아 경제권 구상과 한국의 선택』(세종연구원, 한국세계지역연구협의회 공동세미나, 1995.10.6~10.7)
- 민족통일연구원, 『남북한 국력추세 비교연구』 개정판, 1993.12.
- 박 동철, 「자립경제노선 대응방안 강구」, 『과학과 기술』, 1989년 2월호.
- 박 진희, 「북한의 과학기술: 정책·교육·수준의 개괄적 고찰」, 『과학동아』 1989년 10월호.
- 박 태호, 「북한·중국의 개혁개방정책 비교」(한국산업은행, 『KDB산업경제』 1995, 제41호, 9/15).
- 박 형중, 『북한적 현상의 연구: 북한 사회주의건설의 정치경제학』, 서울: 연구사, 1994.
- 산업기술진흥협회, 『93년판 산업기술백서』, 1993.10.
- 서 영아, 「남·북한 전략무기 정밀분석」, 『과학동아』 1994년 5월호.
- 알렉산더 안치슈킨(김 성환譯), 『사회주의의 미래와 과학기술혁명』, 서울:푸른산, 1990.
- 양 운철, 「남북한 경제협력전망」, 서울: 세종연구소, 1991
- 염 영일, 「북한 과학기술정책과 교육연구제도」, 『경영과 컴퓨터』 1989년 10월호
- 임 기철, 「2010년에 이르는 새로운 환경변화와 여건전망」, 『2010년을 향한 과학기술발전 장기 계획(총괄편)』, 서울:과학기술정책관리연구소, 1995.

- 임 양택, 『남북한 산업 및 기술협력의 추진방안에 관한 연구』, 서울: 한국경제연구원, 1989. 4.
- 임 용순, 채 규철, 『북한의 과학기술교육정책과 인력에 관한 연구』(성균관대 사회과학연구소 편, 『사회과학』 제32권 제2권, 통권 제37호, 1993).
- 최 수영, 『북·일경제관계의 현황과 전망』, 『일본평론』 제8집, 가을·겨울호, 1993.
- 최 신립, 『북한의 무역구조』(서울: 산업연구원, 1991).
- 최 홍봉, 『한국 중소기업의 기술전략개발 유형: 결정요인 및 경영성과』(부산공업대학 편, 『산업과학기술연구논문집』 제10집, 1995).
- 쿠신, A.A.(노 태천譯), 『마르크스의 기술론』, 서울: 문학과 지성사, 1990
- 포포브, A., 『북한의 경제침체와 대외경제관계: 1970년대 후반~1990년대』, 『북한 사회주의경제의 침체와 대응』, 서울: 경남대 극동문제연구소, 1995.
- 한국개발연구원, 『남북한 경제공동체 형성을 위한 정책과제』, 서울: 한국개발연구원, 1993.
- 한국과학기술단체총연합회, 『북한의 과학기술과 남북교류』(심포지움자료), 1991
- 한국산업은행, 『산업기술동향: 남북한의 산업기술현황과 협력방안』, 1992.3
- 해외경제연구소, 『북한의 공업화와 기술혁명에 관한 연구』, 1978.
- 현대조선문제강좌 편집위원회 편, 『북한의 경제』, 광주:도서출판 광주, 1988.
- 현 봉섭, 『북한의 과학기술동향 조사』, 한국과학기술연구원, 1991
- 홍 성범, 정 성철, 『러시아·중국의 국방기술민수전환 현황과 한국의 효율적 기술획득 방안』, 서울: 과학기술정책관리연구소, 1994.

(2) 북한문헌

- 강 인준, 『발전도상나라들의 채무와 '채무의 자본화' 문제』, 『국제생활』, 1991년 2호.
- 강 응철, 『중산절약과 과학기술』, 『경제연구』 1990년 2호.
- 김 세민, 『과학기술의 진보와 사회생활의 발전』, 『경제연구』 1988년 4호.
- 김 숙정, 『기술혁명은 경공업 발전을 다그치기 위한 중요한 담보』, 『근로자』 1986년 9호.
- 김 회수, 『기술혁명을 다그치기 위한 대중적 기술혁신운동』, 『근로자』 1987년 2호.
- 남궁 옥, 『과학기술교류와 협조에서 지켜야 할 원칙과 그 요구』, 『경제연구』 1992년 4호.
- 럼 병호, 『인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 힘 있게 다그쳐 사회주의 완전승리를 위한 물질기술적 토대를 튼튼히 마련하는 것은 제3차 7개년 계획의 기본과업』, 『경제연구』 1987년 2호.
- 리 민철, 『과학기술 진보에 의한 부문구조의 변화 발전』, 『경제연구』 1988년 제3호.
- 리 신호, 『새로운 무역체계의 본질적 특성과 우월성』, 『경제연구』 1992년 4호.
- 『민주조선』 1992년 2월 26일.
- 박 영식, 『과학기술 행정사업을 전개하는 데서 나서는 몇 가지 문제』, 『근로자』 1986년 11호.
- 백 세운, 『공작기계공업과 전자, 자동화공업을 빨리 발전시켜 인민경제의 현대화를 힘 있게 다그치자』, 『근로자』 1989년 1호.
- 유 시영, 『기술혁명은 우리나라 경제발전의 기본고리』, 『근로자』 1986년 3호.
- 원 응래, 『기술적 진보에 기초한 사회주의적 생산발전에서 전기화 실현의 중요원칙』, 『경제연구』

구』 1989년 4호.

임 영호, 「인민경제의 전면적 기술개조는 현시기 우리나라 과학기술발전의 중요한 목표」, 『경제연구』 1988년 1호.

전 정희, 「발전된 과학기술에 토대하여 생산의 높은 장성을 이룩하는 것은 현시기 경제발전의 기본추세」, 『근로자』 1988년 3호.

전 제관, 「과학기술발전 3개년 계획은 나라의 과학기술을 새로운 높은 수준에 올려 세우기 위한 보람찬 투쟁과업」, 『근로자』 1988년 8호.

『조선중앙년감』, 평양: 조선중앙통신사, 1963년.

최 금순, 「과학기술교육의 질을 높히는 것은 현시기 교육부문 앞에 나선 중요한 과업」, 『근로자』 1988년 6호.

최 종영, 「우리 당이 제시한 기계공업 발전의 기본방향」, 『근로자』 1989년 8호

최 중국, 「경제, 과학기술 및 정보공학의 일체화 과정의 필연성과 균형적 발전」, 『경제연구』 1989년 2호.

편집국 논설, 「과학기술을 발전시켜 경제건설에서 새로운 양상을 이룩하자」, 『근로자』 1986년 1호.

편집국 논설, 「공장대학은 교육과 생산을 밀접히 결합시키는 우월한 교육형태」, 『근로자』 1985년 3호.

편집국 논설, 「과학기술의 발전과 인텔리의 역할 문제」, 『근로자』 1985년 6호

편집국 논설, 「공작기계 새끼치기 운동은 인민경제의 기술장비를 강화하기 위한 대중적 혁신 운동」, 『근로자』 1985년 9호.

편집국 논설, 「사람들의 창조적 능력과 과학기술교육」, 『근로자』 1985년 11호

한 국화, 「인민경제의 전면적 기술개조는 우리나라 사회주의 경제발전의 합법칙적 요구」, 『경제연구』 1989년 1호.

홍 성남, 「기간공업부문의 생산기술적 토대를 확대, 강화하는 것은 올해의 중요한 경제건설 과업」, 『근로자』 1988년 3호.

(3) 외국문헌

金泳鎬, 「東アジア工業化と世界資本主義: 第4世代工業化論」 □東京: 東洋經濟新報社, 1988 □

劍持一巳, 「技術安全保障とコム規制」 □『經濟評論』, 1988年 3月号.

在日本朝鮮總聯合會 科學技術者協會, 『科學技術』 1987, 1988, 1990, 1993

ソ聯邦科學アカデミ-自然科學・技術史研究所, チェコスロバキア科學アカデミ-哲學・社會學研究所 編(山崎俊雄, 中峯照悅 譯), 『人間・科學・技術: 科學 技術革命のマルクス主義的分析』(上, 下), 東京: 大月書店, 1975.

方 柱, 『朝鮮概觀』, 平壤: 外文出版社, 1987

森谷正規, 『日本・中國・韓國 産業技術 比較: 「技術比較論」からの接近』 □東京: 東洋經濟新報社, 1986.

Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers, various

- years.
- Baark, Eric, "Fragmented Innovation: China's Science and Technology Policy Reform in Retrospect", *China's Economic Dilemmas in the 1990s*, New York, M.E.Shape, 1992
- Barabaschi, Sergio, "Managing the Growth of Technical Information." In N. Rosenberg et al. eds. *Technology and Wealth of Nations*, Stanford: Stanford University Press, 1992,
- Brus, Włodzimierz and Laski, Kazimierz, *From Marx to the Market: Socialism In Search of an Economic System*, Oxford: Clarendon Press, 1989.
- Conroy, Richard, *Technological Change in China*, OECD, 1992
- Dosi, G., Pavitt, K. & Soete, L. *The Economics of Technical Change and International Trade*, New York: New York University Press, 1990.
- Freeman, C., *Technology Policy and Economic Performance: Lessons From Japan*: London: Pinters Publishers Ltd., 1987.
- Hanson, Philip, *Trade and Technology in Soviet-Western Relations*, Macmillan, 1981.
- Huang Fangyi, "China's Introduction of Foreign Technology and External Trade: Analyses and Options", *Asian Survey*, Vol.XXVII, No.5 (May), 1987.
- Krugman, Paul, R. "The Mith of Asia's Miracle", *Foreign Affairs*, Vol.73, No.6 Nov./Dec., 1994
- Nelson, R., "Capitalism as an Engine of Progress", *Research Policy* 19, 1990.
- Nelson, R. ed., *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, London: Oxford University Press, 1993.
- Porter, M, *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press, 1990.
- Samuels, Richard J. *Rich Nation, Strong Army: National Security and the Technological Transformation of Japan*, Massatussets, Ithaca and London: Cornell University Press, 1994.
- Sigurdson, Jon, *China's Science Policy in the 80s*, Manchester University Press, 1990.
- Simon, Denis, "China's Acquisition and Assimilation of Foreign Technology", *China's Economic Dilemmas in the 1990s*, New York, M.E. Shape, 1992
- Suttmeier, Richard, "China's High Technology: Programs, Problems and Prospects", *China's Economic Dilemmas in the 1990s*, New York, M.E.Shape, 1992.

南北韓 換去來 및 金融協力の 可能性에 관한 研究

研究責任者：尹 德 龍(延 世 大)

목 차

| | |
|---------------------------------------|-----|
| <요약문> | 187 |
| 1. 서론 | 191 |
| 2. 남북교역과 환거래 | 192 |
| 2.1. 환거래 및 금융협력의 방향이 갖는 의미 | 192 |
| 2.2. 남북한간 환거래 및 금융협력의 방향 | 194 |
| 2.3. 일반적 환거래 방식 | 195 |
| 2.4. 남북간 현 금융거래 방식과 문제점 | 197 |
| 2.5. 현 금융거래 방식의 개선방향 | 200 |
| 2.5.1. 거래 방식의 문제 - 직거래의 필요성 | 200 |
| 2.5.2. 거래통화의 문제 - 자국화폐 혹은 청산화폐로 | 202 |
| 3. 금융협력을 위한 방안과 문제점 | 204 |
| 3.1. 금융협력의 필요성 | 204 |
| 3.2. 금융협력의 방식과 문제점 | 205 |
| 3.3. 금융협력과 환거래 | 207 |
| 4. 화폐통합과 금융협력 및 환거래와의 관계 | 208 |
| 4.1. 화폐통합과 환거래의 관계 | 208 |
| 4.2. 화폐통합과 금융협력의 관계 | 209 |
| 4.3. 화폐통합과 환거래와 금융협력 | 210 |
| 5. 남북 환거래 및 금융협력 방안 | 210 |
| 5.1. 단기적 결제 방법으로서의 환거래 방식 | 211 |
| 5.1.1. 남북한의 환거래를 위한 현재 법률체계 | 211 |
| 5.1.2. 현재의 법규정내에서 가능한 환거래 방안 | 213 |
| 5.1.3. 단기적으로 개선할 수 있는 환거래 방안 | 214 |

| | |
|---|-----|
| 5.2. 금융협조방식으로서의 환거래 | 215 |
| 5.2.1. 동·서독간 금융협력의 예 | 215 |
| 5.2.2. 남·북한간 금융협조의 가능한 방향과 제도적 현실 | 219 |
| 5.2.3. 남·북한간 금융협조 방안 및 환거래 방식의 대안: Currency Board | 222 |
| 5.3. 통일준비로서의 환거래 및 금융협력 | 228 |
| 6. 요약 및 전망 | 230 |
| * 자 료: 독일 연방은행고시 6001/88, 6001/89 | 232 |
| ※참고문헌 | 235 |

〈요 약 문〉

이 논문에서는 환거래와 금융협력 및 화폐통합을 하나의 연장선상에 두고 장기적으로 추구할 수 있는 화폐 및 금융분야의 남·북협력방안을 마련해 보고자 했다. 그 기초작업으로 환거래, 금융협력, 화폐통합에 관한 이론들을 개괄하고 환거래에 있어서의 현실상의 문제점들을 분석해 보았다. 대안제시를 위해서는 단기적으로는 현실의 법규정을 근거로 가능한 환거래의 형태와 그 개선방안을 살펴보고 중장기적으로는 금융협력을 위한 법적 규정을 통해 남·북간 금융협력의 준비상태를 분석하였다. 여기에 참고할 수 있는 사례로 독일에서의 금융협력사례를 서독지역의 동독관련 법규정의 변화를 통해 추적해 보았다. 그리고 북한의 개혁시에 공조할 수 있는 금융협력을 위한 대안으로 Currency Board라는 제도의 도입을 제안했다. 끝으로 화폐통합을 위한 대안으로 병행적 화폐를 제안하여 Currency Board와의 연계정책을 제안했다.

이 논문에서는 현실적인 몇가지 대안들을 단기, 중기, 장기적 개념으로 연결하여 현안인 환거래의 문제를 당장의 현실로만 보지 아니하고 장기적 대안구상의 한부분으로 파악하여 일관성있고 효율적인 방안을 구성해 보고자 했다. 논문의 소절속의 주요내용들을 아래에 간략히 소개한다.

1. 논문의 목표: 본 논문이 다루고자 하는 바는 첫째로 단기적 측면에서의 합리적인 남·북간 환거래방식의 개발이다. 둘째는 환거래 방식의 효율적 활용을 위해 남·북간 어떤 금융협력방식이 필요한지를 알아내는 일이다. 셋째는 환거래와 금융협력 방식을 화폐통합으로 연결시켜 나가는 방안을 찾는 일이다.

2. 전제: 위의 과제들을 풀어 나가기 위한 전제로, 남한정부는 가능하면 경제적 이익도 추구하지만 그보다 먼저 전쟁을 방지하고 평화를 정착시키는 일에 관심을 둔다고 하여 남·북 경제 교류에 관한 기본 입장을 정리하였다. 이 경우, 정부는 경제적, 제도적 유인효과를 제공하여서라도 북한이 남한과의 교류에 적극적으로 참여하게 되길 원하고 마찬가지로 남한의 개별 경제 주체들에게도 이러한 유인효과를 제공할 마음의 준비가 된 것으로 본다.

3. 일반적인 환거래 방식과 현재의 남·북 환거래 방식: 일반적 거래방식을 살펴보고 이방식들의 적용가능성을 알아보고 현재 남·북한간에 이루어지고 있는 형태의 환거래 방식을 분석해 본다. 현재의 방식은 미국달러화를 근거로한 간접결제방식이 이용되고 있다. 이 방식은 거래비용, 시간지체, 위험도가 높아 비효율적 방식이다. 또한 경화가 부족한 북한의 경우 실제 투자에 필요한 여러 자본재를 수입할 수 없다. 따라서 남·북한 자국화폐를 근거로한 직거래 혹은 청산계정의 설치가 합리적인 방안이 될 것이다. 이 경우 현재 남한과의 무역에서 흑자를 누리고 있는 북한이 외화의 공급제한을 우려할 수 있으므로 경화로의 주기적 정산을 보장하여야 할 것이다. 그 외에도 북한이 남한으로 부터의 수입을 늘릴 수 있도록 독일의 SWING과 같은 신용제공 방식을 도입하는 것도 북한이 이제도에 참여하게 하는 한 방안이 될 수 있을 것이다.

4. **금융협력과 환거래에 대한 논의:** 이 부분에서는 서로 다른 체제와 서로 다른 富의 크기를 가지고 있는 남·북한은 원만한 교류를 위해서 제도적 수렴 혹은 협의체를 통한 금융제도상의 협력이 필요할 뿐 아니라 재정상의 공조를 통해 자본의 병목현상을 해결해주는 방안들과 그 가능성을 점검하였다. 환거래와 관련하여서도 신용거래의 가능성을 통한 재정적 공조가 가능함을 보였다.

5. **화폐통합, 금융협력, 환거래:** 화폐통합과 앞에서 거론한 환거래 및 금융협력의 연관성을 설명한 부분으로 장기계획을 통해 이 세분야가 유기적 관련을 가질 수 있는 방안을 강구해야 한다고 강조 한다.

6. **남북한의 환거래를 위한 법률체계:** 현재 주어진 법제도 안에서 가능한 남·북간 환거래 방식을 알아 보기 위해 남북한의 환거래에 관한 규정을 분석했다. 법적으로는 양측 모두 남·북한간의 거래를 다른 일반외국과 동일하게 취급하고 있으나 양측 다 특별규정을 제정할 수 있는 가능성을 만들어 두고 있다.

7. **현재 법규정내에서 가능한 환거래 방식:** 지금 당장이라도 남·북한 은행간에 거래은행 지정에 대한 합의만 되면 경화를 근고로한 산용장, 송금, 추심등을 통한 일반적 거래가 가능하다.

8. **단기적으로 개선 가능한 환거래 방안:** 현재의 법규정 안에서 개선 가능한 환거래 방안은 거래화폐를 자국화폐나 청산단위등으로 지정하는 것이다. 법적으로는 이를 금하는 조항이 없으므로 양측 담당자들 끼리의 합의 만 있으면 가능하다. 약간의 법규정을 새로 하도록 한다면 청산계정의 설치도 가능하다.

9. **동·서독간 금융협력의 예:** 동서독은 점령국의 감시하에 있었고 그들이 정한 법에 의해 동·서독간의 모든 거래가 초기에는 허가제를 원칙으로 하였으나 점차 통제에서 벗어나고 자발적인 거래가 가능하게 되었다. 가장 먼저는 교역이 자유로워 졌고 1983년에는 자본이동이 허용되기 시작하고 1988년에는 금지되지 않은 것은 모두 허용되는 정도로 관계가 발전했다. 동·서독 간에는 재산권의 거래나 유산상속까지 가능해져 사실상 사회전반의 교류에 필요한 금융부문의 흐름이 허용되었다. 이 과정의 설명을 위해 1983년의 연방은행고시가 번역, 요약되어 소개 되었고 1988년의 연방은행고시는 부록에 첨부되었다.

10. **남·북한간 금융협력의 가능방향:** 법적 규정을 먼저 보면 남한은 남한의 기업이다 개인을 남·북경제교류에 참여시키기 위한 여러 제도들을 [남북협력 기금법]의 기초위에 마련해 두었으나 북한에게 제공하는 유인장치가 없어서 독일의 경우와 대조를 이룬다. 그러나 법적 규정에는 북한과의 대화만 열리면 새로운 제도를 도입할 수 있도록 필요한 규정이 마련되어 있다.

11 **북한개혁시의 금융협력 방안:** 북한이 정치적 변동과는 상관없이 현재의 경제체제는 개혁의 필요성을 느끼게 될 것이다. 이 때 제시할 수 있는 개혁프로그램으로 Currency Board를 제안 한다. 이 제도는 중앙은행운영에 대한 경험이 없는 개혁국가들도 손쉽게 도입할 수 있고 화폐

의 안정성 및 전환성을 보장 받을 수 있는 방안이다. 이 제도를 도입하기에 문제가 될 수 있는 준비통화의 마련에 남한이 남한화폐를 준비통화로 제공한다면 유기적 금융협력관계가 성립될 수 있다. 이 때 새로 발행될 북한의 Currency Board화폐의 단위를 남한 화폐단위와 일치시킨다면 남·북간 교역상의 거래비용을 최소화할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

12. 화폐통합으로 가는 길: 화폐및 금융분야의 통일준비라 할 수 있는 화폐통합의 방안으로 이 논문에서는 병행적 화폐통합을 제안한다. 이 방식은 지금까지의 제도적 결정을 통한 화폐통합이 아닌 시장의 기능에 의한 화폐통합을 지향하고 있다. 이 방식의 장점은 교환율의 결정에 의한 생산성 왜곡이 없고 점진적인 경로로 화폐통합이 이루어 지는 관계로 화폐통합의 충격을 최소화 할 수 있는 방안이다. 특히 앞에서 제안된 Currency Board를 북한이 받아들인다면 병행적 화폐통합은 가장 비용이 적게드는 화폐통합을 가능하게 할 것이다.

1. 서론

남한은 현재 교역금액 기준으로 보아 북한의 세번째 중요한 교역 상대국이 될 만큼 남·북한 간 무역의 규모가 성장했다. 또한 북한에게 최대의 무역흑자를 가져다 주는 중요한 외화 공급국이 되었다. 그러나 이러한 외적인 성장에도 불구하고 남·북한은 전체 교역량의 91.3%를 간접 교역으로 행하는 성숙되지 못한 거래형태를 유지하고 있다. 마찬가지로 이러한 거래에 수반되는 대금결제나 투자에 소요되는 자본도 홍콩, 중국, 일본, 싱가포르 등 제 3국의 중개를 통하여 이루어지고 있는 실정이다.

화폐나 금융의 이동은 실물거래가 있으면 그 이면에 따르게 되는 그림자와 같다. 그러나 이러한 인과관계는 반대방향으로 움직이기도 한다. 즉, 화폐의 흐름이 막히거나 원활하지 못하면 그 영향으로 실물의 이동도 줄어들게 된다. 거래 대상자 가운데 대금결제에 시간이 너무 지체되거나 행정적으로 복잡한 절차를 요구하는 사람이 있으면 그런 사람들과는 거래를 피하고 싶어하게 된다. 왜냐하면 경제학적 의미에서는 시간이나 행정수고도 모두 비용이기 때문이다.

이 연구는 남·북한간 실물교역이 가장 원활하게 이루어지도록 하는 환거래의 형태를 찾는 것에 그 주안점을 두고 있다. 그러나 환거래의 형태는 독립적인 것이 아니라 금융제도에 따라 영향을 받기도 한다. 따라서 이 연구의 목적은 가장 원활한 실물교역을 가능하게 하는 환거래 및 금융제도의 조합을 찾는 것이라고 표현할 수 있다. 그러나 환거래나 금융제도의 영향을 받는 것은 경제분야 만이 아니다. 사회적 교류, 문화적 교류, 정치적 교류도 화폐의 흐름에 영향을 받는다. 결국 이 연구는 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 흐름을 가장 원활하게 할 수 있는 환거래 및 금융제도의 합리적 조합을 찾는 것이라고 할 수 있다.

합리적 방안이란 어떠한 목적에의 부합성을 기준으로 판단할 수 있다. 따라서 남·북한간의 경제교류가 어떠한 목적하에 수행되고 있는지의 문제가 환거래 및 금융제도의 합리성을 결정하게 될 것이다. 남·북경제교류를 수행하는 주체는 기업 및 개인이다. 이들의 목적은 이윤이다. 그러나 국가적으로 볼 때 남·북경제교류는 경제적 목적보다는 전쟁을 방지하고 평화를 공고히 하기 위하여 강화되고 지속되어야 한다. 이 연구에서는 이러한 국가적 목표를 실현하는데 가장 적합한 환거래 및 금융거래의 형태를 찾고자 했다.

이 연구의 논리적 구조는 다음과 같다. 먼저 본 연구과제의 전체적 열개는 당연한 과제로서의 환거래, 중장기적 과제로서의 금융협력, 그리고 장기적 과제로서의 화폐통합이 유기적 관련을 가지고 일관성있게 진행될 수 있는 방안을 찾아내는 것에 있다.

따라서 다음장에서는 먼저 환거래에 관련된 문제들을 다루었다. 처음에는 연구의 전제가 되는 환거래의 방향설정으로부터 일반적인 환거래의 형태가 어떤 것이 있을 지를 알아 보았다. 그리고 현재 남·북간에 이루어지고 있는 환거래 방식의 특징을 분석해 보고 그 개선방향을 찾아 보았다.

세번째 장에서는 금융협력의 문제를 다루었다. 남북한간에 금융협력이 왜 필요한지 그리고 협력의 방식과 문제점을 살펴보고 금융협력과 환거래와의 관계를 알아 보았다.

네번째 장에서는 지금까지 각각 보았던 환거래 및 금융협력이 화폐통합과는 어떻게 관련을 맺을 수 있는 지를 분석해 보았다.

다섯번째 장에서는 실질적 대안을 제시해 보고자 했다. 단기적으로 합리적인 환거래 방식은 어떤 것인지, 중장기적 입장에서 적절한 금융협력의 형태는 어떤 것이 있는 지, 그리고 장기적으로 통일을 준비하는 입장에서 화폐통합은 어떤 방식을 통해 성취될 수 있겠는가 하는 문제에 대해 환거래 및 금융협력을 통한 남북경제교류의 최대화 및 비용최소화의 방향에서 각각의 대안을 제시해 보았다.

2. 남북교역과 환거래

2.1. 환거래 및 금융협력의 방향이 갖는 의미

일반적으로 換(Exchange)이란 “지역적으로 떨어져 있는 사람들 사이에 있어서의 내차결제를 현금을 직접 수송하지 않고 은행의 중개에 의해 어음이나 수표등의 신용수단으로 행하는 방법”을 말한다.¹²⁰⁾ 금융협력이란 실물부문의 교류가 원활하게 이루어질 수 있도록 금융제도상의 구조체제를 마련하는 것과 금융부문의 병목현상을 해결하기 위한제협력관계라고 할 수 있다. 즉, 제도적 상충부문의 해결과 제정부족에의 공동대처라고 할 수 있다. 따라서 국제간 환거래에 대한 제 규정과 이와 관련된 금융협력제도는 실물부문에 있어서의 거래를 뒷받침해주는 틀이 된다.¹²¹⁾ 이 틀이 어떻게 마련되느냐에 따라 실물부문의 거래가 늘기도 하고 줄어들기도 한다. 자본이동의 양이나 속도 또한 이 틀에 따라 달라지므로 국제간 투자가 영향을 받게 된다.

이러한 규정들은 일반적으로 국제관계나 그나라의 상황에 따라 마련되어지고 모든 거래국에 동일하게 적용된다. 그러나 특정대상국들과 경제교류를 더 증진시키기를 원하는 경우에는 예외적인 규정을 만들어 적용시키기도 한다. 그 대표적인 예로 구주연합(European Union)국가들간에 적용되어 온 유럽통화제도(European Currency System)를 들 수 있다.¹²²⁾ 이 국가들은 서로간의 화폐에 대하여 환율을 인정시키고 자본이동에 대한 규제를 철폐함으로써 경제적 효율성을 제고시키는 노력을 해 왔다. 또 다른 예로 프랑스와 아프리카의 옛 식민지 국가들 사이에 존재하는 Franc Zone을 들 수 있다. 이들 국가간에도 마찬가지로 환거래 및 자본이동이 원활하게 진행될

120) 참조. 양영환, 오원영(1996), 599쪽.

121) 채권자와 채무자가 서로 다른 나라에 있을 때의 환을 외국환이라하고 동일한 국내에 있을 때 내국환이라 한다. 외국환과 내국환은 거래에 따른 여러 조건이 다를 수 밖에 없다. 남한과 북한간의 환거래를 이 논문에서는 상거래와 관련된 여건을 고려하여 일단 국제간 거래로 규정하기로 한다.

122) 참조. Emerson et al.(1992), 61-63쪽.

수 있도록 하는 예외적 원칙이 적용되고 있다.¹²³⁾ 이처럼 화폐 및 금융부문의 제도적 협조는 관계되는 나라들간의 경제교류를 증진시킬 뿐만 아니라 사회전반의 교류를 강화시키게 된다.¹²⁴⁾

남·북한간의 환거래 및 금융협력에 더 직접적 시사점을 주는 것은 통일전 동독과 서독간의 사례이다. 다른 어느 사회주의 국가와 마찬가지로 동독은 경제의 대외의존도가 낮고 교역 자체도 대부분이 사회주의 국가간에 이루어졌다. 그러나 서독은 동독과의 교역에서 현금이 필요치 않도록 청산계정을 설치하여 내독교역을 증가시키고 교역에서의 수지균형이 이루어지지 않게 되자 신용거래를 할 수 있도록 정해진 한도내에서 무역적자를 허용해 주는 SWING이라는 제도를 도입하였다. 이러한 제도로 동독으로서는 자금이 구애받지 않고 서방세계의 상품과 기술을 수입할 수 있었으니 서독과의 거래를 거부할 이유가 없었다. 그 결과 서독은 소련과 함께 가장 중요한 동독의 교역상대국이 되었다. 서독이 환거래 및 금융측면에서 동독으로 하여금 내독교역에 참가하게 만드는 제도적 유인동기를 제공하였기 때문이다.

서독은 동독과의 교역에서 경제적으로 양보를 하면서도 경제교류를 지속하고자 한 흔적이 뚜렷하다. 그렇다면 잠재적 적대국으로 대처중이었던 동독과의 경제교류를 위해 이러한 관심을 기울여 온 서독은 어떠한 이득을 얻었는가?

내독교역에서 추구한 서독의 이득은 첫째로 경제교류를 통한 정치적 안정, 즉, 평화였다.¹²⁵⁾ 동독의 경제를 서독의 경제에 연계시켜서 서독의 이해관계와 동독의 이해관계를 함께 맞물리게 함으로 전쟁의 가능성을 줄이고자 한 것이다.

일반적으로 전쟁은 이해관계의 충돌에서 야기되는 것이므로 그럴 가능성이 있는 국가들에 대하여 서로 이해관계를 얽히게 한다면 전쟁의 가능성이 줄게 된다는 것이다. 이러한 관계가 유지되기 위하여는 서로 의존도가 비슷하여야 할 것이나 독일의 경우 상호의존도가 비슷한 것은 아니었다. 동독은 서독의 경제에 상대적으로 훨씬 많이 의존하였으나 서독은 동독과의 교역이 그리 의미를 둘만한 정도가 되지 못했다.¹²⁶⁾ 그러나 동독지역 한 가운데에 서베를린을 두고 있던 서독측 입장으로서 전쟁을 피하고자 하는 것이 최대의 급선무였으므로 상대적으로 호전적일 수 있는 동독의 서독에 대한 의존도를 높이는 전략을 사용할 수 밖에 없었다. 또한 베를린 지역으로의 안전한 통행 및 유통가능성이 보장되었어야 하므로 분쟁가능성을 줄이는 것에 많은 노력을 기울이게 되었다. 이해관계를 연계시킴으로 전쟁을 방지하게 하는 전략은 유럽연합의 기초가 되었던 구주석탄철강공동체(ECSC)의 출발동기가 되기도 하였다.¹²⁷⁾ 경제교류가 실제로

123) 참조. 손병해(1995) 299-312쪽.

124) 참조. Molle(1990) 9쪽.

125) 참조. Rösch(1986), 90쪽.

126) 서독은 동독의 전체 교역량중 9% 정도를 차지하여 소련에 이어 두번째로 중요한 교역상대국이였다. (참조 Rösch, 1986, 97쪽.)

127) 참조 Molle(1990), 50쪽.

전쟁의 위협을 줄여준다는 사실은 학문적으로도 입증되었다. Polachek(1980)은 1958년부터 1967년 까지의 30개국 자료를 분석한 결과 무역량이 두배로 늘면 해당국가간 적대감은 20%가 감소한다는 연구결과를 발표했다.

서독이 내독교역에서 추구한 두번째 목표는 민족적인 이유에 근거한 지속적 접촉유지이다.¹²⁸⁾ 이것은 동·서독이 서로 관련없이 분열되어 지내는 것을 방지하기 위한 전략이었다고 볼 수 있다. 어떤 형태로든 지속적인 교류를 가짐으로 민족적 일체성을 유지하고자 했고 이를 통해 적대성을 줄이고 이질화되는 것을 막고자 했다. 이러한 정책은 여러 분야에서 시도되었지만 특히 동독의 관심을 끌 수 있는 경제분야에서 여러가지 유인장치가 도입되었다. 내독교역을 증진시키고자 도입된 CLEARING체제나 SWING제도는 환거래 및 금융적 측면에서의 유인장치라고 할 수 있다. 금융이전이라는 측면에서 또한 동독과 서독에 나뉘어져 살던 이산가족들이나 친척, 친지들 사이에 소액송금을 허용하여 줌으로 서로간에 가족적 유대감을 유지할 수 있게 하였다. 동독인들은 이를 통해 생활개선을 도모할 수 있었고 서독에 거주하는 가족들은 혼자만 누리는 부에 대하여 죄의식을 덜 수 있었다. 이러한 여러 방면에서의 교류, 특히 경제적인 면에서의 교류는 동독인들과의 분쟁가능성을 줄이고 민족적 일체감을 높여주어 궁극적으로는 전쟁을 억제하는 역할을 하고 통일의 기반을 만들어 주었다.

2.2. 남북한간 환거래 및 금융협력의 방향

위에서 언급한 다른 나라들의 예가 남북한간의 환거래 및 금융협력에 관한 연구를 위해 주고있는 시사점을 먼저 정리해 보기로 한다.

첫째, 환거래 및 금융협력에 관한 정책적 방향이 구체화되어야 한다. 즉, 남북간의 거래에서 경제적 이득을 최우선으로 할 것인지 아니면 전쟁의지나 긴장완화와 같은 정치적 이득을 우선으로 할 것인지가 결정되어야 한다. 이러한 목표가 정해진 다음이라야 이를 가장 효율적으로 이루이 나갈 수 있는 구체적 정책내용들이 정해지게 될 것이다. 한국의 경우 형식적으로는 휴전상태이지만 사실상 종전이라고 해야 할만큼 계속적으로 평화가 유지되고 있다. 그러나 전쟁이 다시 발발할 경우 남한과 북한은 지금까지 쌓아온 부를 파괴하고 함께 몰락의 길을 걷게 될 것은 명백한 사실이다. 따라서 통일육 논하기 이전에 긴장을 완화하고 전쟁발발을 안정적으로 제이하는 것이 남북한 관계에 있어서 최우선 과제가 되어야 할 것이다. 물론 남북 경제교류가 남한경제에 이득을 가져올 수 있는 부분도 많다. 그러나 경제적 이득만을 추구하는 자세보다는 평화를 안정적으로 유지하게 하는 데에 국가의 모든 정책이 모아져야 할 것이다.

둘째, 관련 정책들이 일관성있게 유지되어야 한다. 환거래나 금융협력이란 남북교역에만 영향을 미치는 것이 아니라 경제전반과 사회적인 교류에까지도 영향을 미친다. 남북한간에는 지

128) 참조 Rösch(1986), 90쪽.

금까지 서로를 공식적인 거래대상으로 생각하지 않았었기 때문에 1980년대 후반부터 교역이 시작되긴 했지만 직접적 송금이나 환거래를 할 수 있는 제도적 방안이 마련되어 있지 않다. 그러나 일단 직접적 송금이나 환거래를 할 수 있는 제도가 마련된다면 교역을 위해서만이 아니라 금융이전이 수반될 수 있는 모든 교류에 사용이 가능하다. 따라서 남·북한간의 교류가 가능한 다른 모든 분야에서도 금융이동에 대한 일반적 적용이 이루어 질 수 있도록 구체적 규정이 마련되어야 한다. 그리고 이러한 규정들은 앞에서 언급한 바와 같이 전쟁억지와 같은 남북교류에 있어서의 전체적 목표에 이바지 할 수 있도록 일관성 있는 정책목표가 적용되어야 한다. 이를 통해 다양한 교류가 가능해지고 지속적 접촉이 이루어지면 평화가 그만큼 안정적이 될 것이다.

한국에서의 환거래와 금융협력의 방향은 이와 같은 원칙에 따라 그 내용이 정해져야한다. 모든 경제행위의 목적은 복지증진이다. 한반도에서의 복지는 평화가 확고해진 후에야 안정을 얻게 된다. 환거래와 금융협력이 평화정착에 이바지 하여야 하는 이유도 여기에 있다.

2.3 일반적 환거래 방식

국제간 수출입대금의 결제는 물물교환이나 金으로도 할 수 있으나 절차에 따른 거래비용때문에 주로 송금, 신용장, 추심의 방법이 많이 사용된다. 이 중에서도 신용장을 이용한 대금결제가 가장 일반적으로 이용되는 대금결제 방식이라고 할 수 있다. 대금결제 방식을 특징별로 보면 다음과 같다.

(가) 신용장(Letter of Credit: L/C)

신용장이란 무역거래에서 대금결제를 원활하게 하기 위하여 수입상의 거래은행이 수입상의 요청에 따라 개설하는 서장으로 신용장상에 명시된 조건과 수출상이 제시하는 서류가 일치하기만 하면 개설은행은 수출상이 대금결제를 받기 위해 발급하는 환어음을 인수, 지급, 또는 매입을 약속하는 증서이다.

무역거래의 결제에 있어서 신용장이라고 하면 보통 화환신용장을 지칭한다. 화환신용장이란 신용장으로 대금결제를 받을 때에 구비되어야 할 서류를 명시한 신용장이다. 이때 구비서류란 보통 선적서류를 말하는 것으로 운송서류 보험서류 상업송장등을 뜻한다. 이러한 화환신용장을 통한 대금결제의 과정은 다음과 같다:

- ① 매매계약 → ② 수입상이 자기거래 은행에 신용장 개설 → ③ 수출상에게 신용장 개설 통지 → ④ 수출상은 상품을 선적한 후 선적서류를 교부받음 →
- ⑤ 수출상은 신용장에 명기한 선적서류를 첨부하여 환어음을 발행함으로 자신의 거래 은행에서 수출대금 회수 ⑥ 화환어음을 매입한 은행은 신용장 개설은행에 이를 송부하고 매입대금을 상환 받음 → ⑦ 개설은행은 수입상에게서 수입대금을 받고 선적서류를 인도 → ⑧ 수입상은 선적서류를 운송회사에 제시하고 상품을 인도받음.

신용장은 수입상의 불확실한 신용을 은행의 확실한 신용으로 대체하여 수출상과 수출상의 환어음을 인수한 은행이 안심하고 거래를 할 수 있게 한다. 또한 관계 은행들이 선적조건의 부합성 여부를 조사하게 되므로 수입상으로서도 수입되는 물품들에 대하여 신뢰할 수 있게 된다. 따라서 무역을 원활하게하고 증진시키는 효과가 있다.¹²⁹⁾

(나) 추심

추심에 의한 대금결제 방식은 신용장없이 수출입 당사자간의 계약을 근거로 화환어음으로 결제하는 것을 말한다. 추심방식의 대금결제 과정은 다음과 같다:

수출상이 계약에 의거 물건을 선적한 후 수입상을 지급인으로 하는 환어음을 발행하여 은행에 추심을 의뢰한다. 추심을 의뢰받은 은행은 수입상의 거래은행에 추심을 요청하고 수입상은 선적서류를 인수하며 즉시 대금을 지불하거나 일단 어음을 받은 후 만기일에 대금을 지불하게 된다. 수입상의 거래은행은 지불받은 대금을 추심의뢰 은행에 보내고 이 대금은 다시 수출상에게 전달된다.

이 방식에서 은행은 단순히 수출대금의 추심의뢰와 추심업무만 행하는 심부름꾼의 역할을 하고 대금결제는 매매당사자간의 계약에 의해 이루어진다. 추심방식은 선적서류를 대금지불과 동시에 넘겨주는 지급인도조건(D/P, Documents against Acceptance)과 환어음을 인수하면 선적서류도 함께 넘겨주어 만기일에 지급할 수 있게 하는 인수인도조건(D/A, Documents against Acceptance)의 두가지 형태가 가능하다. 이러한 추심방식은 대금결제에 있어서의 위험이 남아있는 까닭에 신용장제도가 일반화되어 사용되고 있다.

(다) 송금방식

송금은 직접 대금을 받을 당사자에게 해당금액을 보내는 것으로 수출입대금 결제방식은 물품인도전에 대금이 미리 지불되는 단순송금 방식과 물품이나 선적서류의 인도와 동시 혹은 이후에 지불되는 대금교환도 방식이 있다. 대금교환도 방식 중 물품과 상환하는 경우를 현물상환도지급조건(Cash on Delivery; COD)이라 하고 선적서류와 상환하는 경우를 서류상환도지급조건(Cash against Documents; CAD)이라고 한다. 단순송금방식에 의한 수출대금지불은 송금환수표, 우편송금환, 전신송금환, 수표전달을 통해 이루어진다. 단순송금방식은 일반적으로 소액거래에 이용된다. 대금교환도 방식의 적용에는 수출상의 지사, 대리인 또는 거래은행이 물품이나 서류를 전달하게 하고 대금도 영수하게 된다.

129) 수출상, 수입상, 생산자가 갖게 되는 구체적 효과에 대하여는 양영환, 오원영(1996), 281쪽 이하를 참조할 것.

남한이 북한과 계속하여 위탁가공무역을 지속할 수 있다면 남한만이 아니라 북한 또한 다음과 같은 직접적 이윤을 얻게 된다. 첫째, 받게 되는 가공임은 지속적 재화수출의 경우와 같은 경제적 효과를 지닌다. 둘째, 가공무역을 통해 새로운 기술을 습득하고 세계시장에 접근하는 생산양식을 깨우치게 된다. 셋째, 생산품의 일부를 가공임으로 받을 경우 북한 국내에 필요한 재화공급을 원활하게 해줄 수 있다.

이 방식에서 개선할 점이 있다면 가공임을 지급할 때 현금을 운반해 가거나 제3국의 은행을 통하여야 한다는 것이다. 현금운반에 따르는 위험요소나 간접금융거래방식의 비효율성은 누구나 알고 있는 바이므로 직접적인 거래를 할 수 있는 제도가 마련되어야 할 것이다.

(다) 송금을 통한 현금결제 방식

송금을 통한 수출입대금 결제방식은 물품인도전에 대금이 미리 지불되는 단순송금 방식과 물품이나 선적서류의 인도와 동시 혹은 이후에 지불되는 대금교환도 방식이 있다. 대금교환도 방식 중 물품과 상환하는 경우를 현물상환도지급조건(Cash on Delivery; COD)이라 하고 선적서류와 상환하는 경우를 서류상환도지급조건(Cash against Documents; CAD)이라고 한다. 단순송금 방식에 의한 수출대금지불은 송금환수표, 우편송금환, 전신송금환, 수표전달을 통해 이루어진다. 단순송금방식은 일반적으로 소액거래에 이용된다. 대금교환도 방식의 적용에는 수출상의 지사, 대리인 또는 거래은행이 물품이나 서류를 전달하게 하고 대금도 영수하게 된다.

현재 남·북간의 교역에서는 단순송금 방식이 많이 사용되고 있다. 이 방식의 문제점은 계약위반시 효과적인 대응이 어렵다는 것이다. 게다가 남·북간에 직접적 송금이나 수금을 가능하게 하는 은행간 교류나 우체국간의 업무연결이 제도적으로 준비되어 있지 않다는 것이다. 결국 단순송금이라 할지라도 제3국을 통하는 간접결제 방식으로 이루어 질 수 밖에 없다는 것이다. 따라서 지금까지 무역대금의 결제는 대부분 일본이나 홍콩에 있는 은행들을 통하여 거래가 이루어지고 있다. 이것은 외국으로 우회하는 기간동안 자본의 기회비용 상실과 수수료 지불등의 손실을 유발한다. 또한 중간에 개입하게 되는 중개업자나 은행의 숫자가 늘면 늘수록 안전한 지불에 대한 위험성도 늘어날 소지가 많다. 또한가지 중요한 단점은 제3국을 거치는 송금의 경우 대금결제시 항상 현금이 준비되어 있어야 한다는 점이다. 외화가 부족한 북한에게 있어서는 교역을 위축시키는 중요한 요인이 될 수 있다.

(라) 신용장을 이용한 방식

무역거래의 대금결제 수단으로는 신용장이 가장 일반화된 지불방식이지만 남·북한의 경우 직거래 은행이 없는 탓으로 신용장을 이용하기가 불편하다. 남·북한의 교역에 신용장이 이용되는 경우도 있으나 이는 모두 일본이나 홍콩동지의 중개상을 통해서 이루어지므로 비용 및 위험부담이 늘어난다. 뿐만 아니라 신용장이 제3국에 도착하고 이것이 북한의 무역회사에 전달되는

과정에서 시간적 지체가 일어나기가 쉽다. 물론 북한에서 남한으로 이어지는 경로에도 시간적 비용이 있게 될 것이다. 이러한 시간적 지체는 교역물품의 보관 및 저장비용을 상승시킬 뿐만 아니라 농수산물의 경우 그 적절한 판매시기를 놓치게 하고 상품의 신선도를 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 시간이 될 소요되는 송금방식을 택하는 경우가 많다.

(마) 제3국화폐로 결제하는 방식

현재 남북간의 거래에 통용되는 화폐는 주로 미국 달러이다. 이처럼 제3국의 화폐로 결제를 하기 위하여는 환율변동에 따른 거래적 위험이나 외국환 구입에 따른 비용등을 추가로 부담하여야 한다. 물론 이 비용은 외환을 사용하게 되는 일반적인 무역거래에서 항상 발생하는 것이지만 남·북한의 거래는 국내적 거래로 간주하고 있으므로 굳이 외국과의 거래와 같은 방식을 따를 필요는 없다. 남한과 북한의 통화가 직접거래에 이용될 수 있다면 경화가 부족하여 무역에 제한을 받고 있는 북한에게 외화의 압박을 덜어주고 남·북한의 거래당사자들에게는 거래비용을 절약하게 할 것이다.

위에 열거한 바와 같이 현재의 남북한간 금융거래 방식은 여러가지 문제점을 가지고 있음에도 불구하고 정치적 여건이 성숙하지 못했고 아직까지의 무역규모가 심각할 정도의 비용을 초래할만한 수준이 되지 않았던 탓으로 지금과 같은 대금결제 방식이 유지되어 왔다. 그러나 무역의 규모가 커지고 남·북한간 자금이동이 그 빈도나 금액면에서 증가하기 시작하면 시간적 금전적 손실과 거래의 위험을 줄이기 위한 금융거래의 새로운 방식의 요구가 커질 것이 틀림없다. 이러한 요구는 남한의 고임금구조로 인한 북한지역 투자가 더 큰 규모로 성장하고 남한의 이산가족들이 북한지역 친인척들의 생계를 돕기위한 송금등을 요청해오기 시작하게 되면 현실적 문제로 가시화 될 수 있다. 왜냐하면 현재와 같은 형태의 대금결제 방식은 이와 같은 요구를 수용하기에는 적절한 방식이 될 수 없음이 분명하기 때문이다.

2.5. 현 금융거래 방식의 개선방향

2.5.1. 거래 방식의 문제 - 직거래의 필요성

남·북간 경제교류를 위해 금융적 측면에서 가장 먼저 해결되어야 할 사항은 남북간 직접적 금융거래를 가능하게 만드는 일이다. 이것은 우선적으로는 현재의 교역이나 투자를 위한 자금이전을 용이하게 하고 그 비용을 감소시키는 결과를 가져올 것이다. 1995년 현재 해외중개상을 통한 순수한 형태의 간접교역 또는 북한당사자와 직접협의하되 계약 및 대금결제는 해외중개상을 통하는 방식으로 하여 간접교역이 이루어 지는 것이 91.3%를 차지한다.¹³⁴⁾ 이러한 간접교역

134) 참조. 남북교류협력동향, 제55호, 통일원, 1996년 1월, 79쪽.

의 금전, 시간, 행정에 있어서의 추가적 비용은 비용자체의 경제적 비효율 뿐만 아니라 남북한 간 경제협력을 위축시키는 역할까지 하게된다. 이러한 문제는 남북한간 직접적 금융거래가 가능해지면 피할 수 있게될 것이다.

그러나 직거래 방식은 미래를 대비하는 측면에서 그 필요성이 더욱 강조되어야 할 것이다.

그 첫째 이유로 북한과의 교역이 현재까지는 대기업 중심으로 이루어져 왔지만 장기적으로는 중소기업쪽으로 그 지분이 확대될 것이라는 전망을 들 수 있다. 남한의 중소기업들은 상당수가 근로자 임금의 상승으로 생산이 한계에 부딪혀 있다. 현재 외국인 기술연수생이라는 명목으로 값싼 노동력을 수입하여 생산을 지속하고는 있으나 이들의 노동력까지도 점점 더 비싸지고 있어서 생산을 포기하거나 타국으로의 이전이 불가피 하게 되었다. 그러나 중소기업체가 외국에 새로이 진출하기에는 어려움이 많다. 따라서 북한과의 경제협력에 관련된 시간적, 행정적, 금전적 비용이 줄어들면 남북경제교류에 참여하는 중소기업의 수가 크게 늘어날 가능성이 높다.

중소기업들은 또한 시장의 수요에 빨리 대응하는 것이 일반적이다. 지금은 아직 양측의 산품에 대한 정보가 제한적으로 접할 수 밖에 없는 상태이지만 서로 양측의 생산물에 대한 충분한 정보를 접할수 있게 되면 대규모는 아니라 할지라도 중소기업단위에서 이루어질 수 있는 교역 대상품목은 훨씬 더 늘어날 것이기 때문이다.

이러한 경향은 지금까지의 남북교역에서도 점차 중소기업의 참여율이 높아지고 있을 뿐 아니라 통일전의 동·서독간의 교역에서도 많은 중소기업이 참여하였다는 사실이 보여주고 있다.¹³⁵⁾ 이처럼 중소기업의 참여율이 높아진다는 것은 자금거래의 빈도수와 소액거래의 비율이 높아지게 된다는 것을 의미한다. 따라서 금융면에서의 간접거래가 계속된다면 이에 따른 비용 및 위험부담을 증가시켜 중소기업들에게는 실질적 부담이 될 수 있다. 따라서 거래규모가 위축되거나 효율성을 떨어뜨리는 결과를 초래하게 될 것이다.

두번째의 이유는 이전거래가 늘어날 것으로 예상되기 때문이다. 한국의 경우 남북한간의 직접적인 통신이나 우편이 실현되지 않아서 혈육간의 인위적 단절이 지속되어 왔다. 그러나 경제관계가 점점 긴밀해지면 경제인들만 왕래를 허용한다는 것은 성립되기 어려운 이야기이다. 어떤 형태로든 민간의 교류도 현재보다는 증가될 것이며 이럴 경우 북한의 가족이나 친척에게 생활비를 돕고자하는 마음이 생길 가능성이 높다. 이를 막는다면 정치적 부담이 되기도 할 뿐더러 제3국을 통해서라도 자금을 이전하고자 하는 사람이 생겨날 것이다. 결국 더 많은 비용을 부담하는 자금이전의 형태로 전이될 수 있다.

차라리 일정한 한도를 정하여 합법적으로 이전거래가 가능하도록 하는 것이 정치적으로나

135) 1985년도 통계에 의하면 동독과의 교역이 서독에게는 국민총생산의 0.4%, 무역에 있어서는 1.7%의 비중밖에 차지하지 못했다. 그러나 여기에 참여한 기업의 수는 6,000에서 7,000개에 이르렀고 매년 60,000여개의 계약이 이루어졌다. 통계는 이러한 기업들의 80%가 1,000명이하의 노동자가 일하는 중소기업들이었다는 사실을 밝히고 있다. 참조. Rösch(1986), 96쪽.

경제적으로 합리적인 방법이 될 것이다. 이 경우 소액의 송금도 가능하도록 만들고 이를 법적인 허용범위내에서 이루어 질 수 있도록 유도하기 위하여는 남·북한간의 직접적인 금융거래가 가능하여야 할 것이다.

2.5.2. 거래통화의 문제 -자국화폐 혹은 청산화폐로

(가) 자국화폐를 쓰는 방식

현재 남·북한간 경제교류에서 통용되는 화폐는 일반적으로 미국 달러화이다. 이처럼 제3국의 화폐를 사용하는 가장 큰 이유는 호환성 때문이다. 미국 달러화의 경우 세계 어느 곳에서든지 통용될 수 있으므로 거래비용이 가장 적게 드는 화폐이다. 남한의 대외거래에 가장 많이 사용되어지는 화폐 역시 미국달러화이다.

이처럼 제3국의 화폐를 쓸 경우 문제점은 남북거래가 외화보유에 영향을 받을 수 있다는 것이다. 북한은 외화 부족으로 경제발전에 심각한 어려움을 겪어 왔다. 아직까지는 남한과의 교역이 그 품목이나 수량면에서 미약한 편이지만 북한이 경제개발을 하려면 남한으로부터 도입하고자 하는 투자재가 훨씬 더 늘어날 수 있다. 따라서 남한으로서는 그러한 가능성을 현실화할 수 있는 방안을 제공하여 주어야 한다. 즉, 북한이 구매하고자 하는 물건을 외화가 부족하여 구입하지 못하게 되지 않도록 배려하자는 것이다.

이러한 문제에 대한 해결책으로 남·북한간 교역 및 금융거래에 북한의 인민폐와 남한의 화폐를 직접 사용할 수 있게 하는 방법을 들 수 있다. 이럴 경우 북한으로서는 남한으로부터 물건을 구입하는 데 자국화폐를 쓸 수 있게 되므로 외화부족으로 어려움을 겪게 되거나 외화를 소진하게 되는 두려움에서 벗어나고 자유롭게 물건을 구입할 수 있게 될 것이고 북한으로 하여금 남한과의 교역량을 늘리게 하는 무역창출의 효과를 발생시키게 될 것이다.

이 경우 문제점은 북한에 상품을 파는 남한 기업은 세계시장에서 호환성이 없는 북한화폐를 받게 되므로 화폐수익의 유동성에 제한을 받게 된다. 따라서 북한과의 교역에서 이러한 유동성 손실을 보전할 수 있을 만한 이득을 주거나 국가에서 호환성 있는 화폐로의 전환을 보장해 주기를 원할 것이다. 그렇지 않은 경우 북한과의 교역을 기피하는 기업들이 생겨나게 될 것이다.

이것은 북한의 경우에도 마찬가지이다. 북한에서 수출한 물품의 대금을 남한화폐로 받았을 경우에 미국의 달러와 비교하였을 때 유동성이나 안정성 면에서 불리하다고 판단할 수 있을 것이다. 따라서 북한 기업에 대하여도 화폐의 호환성을 보장해 줄 수 있는 장치가 필요하다고 할 것이다. 그 보장장치란 북한이 요구할 시에는 언제든지 원하는 제3의 화폐로 교환해주는 것을 보장하면 된다.

(나) 새로운 화폐를 창발하여 쓰는 방식

남·북한간에 새로운 화폐를 창발하여 거래에 필요한 통화로 이용할 수 있다. 그 예로 유럽연

합이 ECU(현재 EURO)라는 새로운 화폐를 만들어 유럽연합에 가입한 국가들 사이의 금융이전에 사용하고 있는 것을 들 수 있다. 이 국가들은 역내에서 이루어지는 경제활동을 한 국가내에서 이루어지는 것으로 간주하여 관세 및 비관세 장벽을 철폐하고 생산요소들의 이동까지 자유롭게 되어질 수 있도록 모든 시장을 개방하고 있다. 이 유럽연합에 참여하고 있는 국가들의 교역중 반 이상이 유럽국가들 사이에서 이루어지고 있는 것을 볼 수 있다. 이들이 새로 창발하여 쓰고 있는 화폐는 어느 한 국가의 화폐가 공동시장을 지배하는 것을 방지하고 역내 화폐들간에 가치를 안정적으로 유지될 수 있도록 하는 역할을 했다. 각 화폐가 정해 놓은 환율변동 허용구역을 벗어나면 의무적으로 개입하도록 하는 체제를 통해 환율의 안정을 유도해 왔던 것이다. 이러한 제도는 환율 변동에 따른 거래위험을 감소시켰고 자본 및 상품의 교류가 가속화되는데에 도움을 주었다.¹³⁶⁾ 그러나 이 국가들의 화폐는 모두 세계시장에서 호환성이 있는 화폐들인데 비해 남북한의 화폐는 아직 국제적으로 호환이 가능하지 않고 특히 북한의 화폐는 시장경제적 개념에서의 화폐적 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다. 따라서 환율의 조절이나 화폐의 기능을 유럽연합의 경우에 유추하는 것은 남·북한의 현실과 상당한 거리가 있다고 할 것이다.

새로운 화폐적 개념을 도입한 것으로 북한의 경우에 적용할 수 있는 좀 더 가까운 예는 COMECON 국가들을 중심으로 사용되었던 Transfer Ruble을 들 수 있다. COMECON 국가들 사이에서는 각국들간의 생산구조도 서로 보완적이 되도록 생산분야를 서로 나누어 맡았기 때문에 불가피하게 서로 교역되어야 할 물품이 많았다. 따라서 이러한 교역들에 대한 대금을 서로 정확하게 계산하여 주고 받을 수 있는 체계가 확립되어 있지 않았다. 그러나 국가간의 교역량이나 부채관계에 대한 일관성 있는 계산 방식이 필요하였으므로 소련의 Ruble을 기준으로 한 정산체계를 만들어서 사용하였다. 그러나 이 Ruble은 실제 사용되는 화폐는 아니었으므로 Transfer Ruble이라고 불렀다. COMECON국가들 간의 교역상의 부채 및 잉여는 이 화폐단위로 계산되었다. 각 화폐의 가치는 협약에 의해 정해졌다.

이와 비슷한 예로 동·서독간의 청산단위(Verrechnungseinheit)를 들 수 있다. 이 것은 동독과 서독이 내독무역의 결제를 위해 만든 청산계정(Verrechnungskonto)에서 사용된 결제단위였다. 청산계정은 양 지역간 실제 화폐가 교환되는 대신 청산은행의 계좌상으로만 부채 및 잉여가 계상된다. 동·서독간에는 양측 중앙은행들이 청산은행의 역할을 했다. 이 제도에서는 예를 들어 서독측 수입업자는 그 대금을 서독 연방은행의 동독이 예금주로 된 서독마르크 계좌에 지불하고 서독측 수출업자는 이 계좌에서 대금을 받게 된다. 여기에서 청산단위는 동독과 서독의 합의에 의해 정해진 청산단위로 청산시 동독 마르크 한단위를 서독마르크 한단위와 동일하게 계산해 주었다. 일반적으로 이러한 청산단위의 설정은 외환시장의 환율변동에 관계없이 합의된 국가들끼리 내부적으로만 사용하는 것으로 교역에 있어서의 상대주의(Bilateralism)를 관철하는 수단으

136) 유럽통화제도의 자세한 비용-편익분석은 Emerson et al.(1992), 61-201쪽 참조.

로 주로 이용된다.

남·북한간에도 이러한 청산단위를 쓰고자하는 제안이 되고 있으나 현재 북한이 남한과의 교역에서 현저한 무역흑자를 남기고 있으므로 청산계정의 설치로 북한은 손해를 보게 된다고 생각할 수 있다. 따라서 북한이 외화를 긴급히 필요로 할 경우 평균잔고와 관련하여 경화대출을 가능하게 하고 무역상대주의를 고집하지 않는다는 보증을 하는 등의 보조수단이 마련되어야 북한도 이에 동의할 수 있을 것이다. 또한 잔액을 주기적으로 청산해주는 과정에서도 북한이 원하는 화폐로 교환해 주고, 서독이 현실환율보다 훨씬 높게 동독화폐를 평가해 준 것처럼 북한의 화폐가치를 넉넉히 평가해 준다면 청산계정 설치의 가능성은 더욱 높아질 것이다. 실제로 이러한 청산계정이 일반적인 경우에서처럼 무역상대주의를 관철하고자하는 수단이 되어서는 남한에게도 도움이 되지 않는다. 그 이유는 남·북한 교역량 중 가공무역의 비율이 높아지고 있고 생산요소 및 기술수준으로 보아 산업구조가 보완적 형태를 유지하고 있기 때문이다.¹³⁷⁾ 북한으로부터의 원자재 및 가공무역의 비율이 높아지면 남한에게 있어서 생산의 고비용구조를 해결하는데 도움을 받을 수 있게 된다.

3. 금융협력을 위한 방안과 문제점

3.1. 금융협력의 필요성

금융협력은 남북한이 장기적으로 한반도의 평화와 번영을 추구에 나가는 동반자라는 의식을 가질 경우 필요한 사항이다. 제도적인 협조 혹은 수렴, 재정적 공조등을 통해 북한이 경제발전을 위해 필요로 하고 있는 자본 및 기술을 공급받을 수 있게하고 남한의 자본생산성을 제고하여 남북한 모두에게 이득이 되는 공동의 경제발전을 위해서는 이에 맞는 효율적인 금융협력체제가 있어야 하기 때문이다.

유럽연합의 통화통합 움직임이나 아프리카와 프랑스간에 운영되고 있는 프랑지역(Franc Zone), 남미의 방식등이 이러한 금융협력의 대표적 예라고 할 수 있다. 또한 소연방의 붕괴후 구 소연방 지역들 중심으로 제기된 바 있는 지불동맹(Payment Union)도 외화부족에 대응하기 위하여 여러 국가들이 공동으로 서로 협력하는 체제를 마련하고자 한 시도로 금융협력의 한 형태라고 할 수 있다.

북한의 경우 이미 70년대에 외화의 부족으로 경제의 개방정책을 포기하고 소위 “주체경제”라고 하는 폐쇄적이고 독립적인 경제건설을 추구하고 왔다. 그러나 세계시장으로 부터 격리됨으로 인해 생산성의 저하만 초래한 결과가 되어서 지금은 飢의 성장을 거듭하고 있다. 북한은 이로 부터 탈피하고자하나 자본부족으로 인해 해외투자를 유치하거나 자본을 빌리지 않고는 새로운

137) 참조. <註 1>

투자의 가능성이 없다. 낮은 무역의존도로 인해 외화를 취득할 수 있는 가능성도 취약하고 국제적 신용도도 낮은 북한을 도와줄 수 있는 길은 남한이 직접투자를 하거나 북한이 신용거래를 할 수 있는 가능성을 제공해 주는 것이다.

서독의 경우 동독이 서독 물건을 수입해 갈 때 외상거래를 할 수 있도록 SWING이라는 제도를 만들어 운영하였다. 동독이 무너지기 직전에는 수십억 마르크의 차관을 제공하기로 하고 일부는 이미 제공되기도 하였다. 이러한 금융협력은 동독으로 하여금 서독의 경제력으로부터 이득을 얻게 함으로 전쟁의 가능성을 줄이고 동서독간의 교류를 확대하여 지속적인 유대가 끊어지지 않도록 도와 주었다. 또한 동독이 경제적으로 어려움을 겪게될 때 차관을 약속함으로써 경제회생의 희망을 주었고 이들로 하여금 전쟁과 같은 극단적인 선택을 하지 않도록 막아 주었다.

한국 정부는 상호협력을 통한 점진적 한반도통일정책을 거듭하여 천명해 왔다. 이러한 통일정책은 평화를 정착시키고 서로간의 교류협력을 증진시킬 뿐 아니라 경제수준의 격차를 줄여나가는 노력을 필요로 한다. 결국 이러한 정책은 양 정부가 평화공존과 공동의 발전을 위하여 협력할 때에만 가능한 일이다. 결론적으로 금융협력은 남·북한의 평화적 통일을 위해 어느 때가 당연히 추진되어야 할 과제라고 할 수 있다.

3.2. 금융협력의 방식과 문제점

우선 제도적 측면에서의 금융협력은 금융거래를 원활하게 하기 위한 제도적 공조체제를 마련하는 것을 뜻한다. 남·북한은 서로 다른 금융체제를 운용하고 있어서 직접적인 금융거래에서 생길 수 있는 여러가지 문제점들을 해결할 수 있는 방안이 필요하다. 독일의 경우 서독에서는 상공신탁사무소(Treuhandstelle für Industrie und Handel)를 설치하여 내독교역과 관련된 모든 문제를 동독측 상대와 의논하도록 하였다. 양측 대표는 14일 마다 동베를린과 서베를린에서 번갈아 가며 만나서 현안에 대한 의논을 함으로 발생할 수 있는 모든 문제들이 일찍 토의 될 수 있었고 해결책을 찾을 수도 있었다. 또한 서독의 상설 대표부가 동베를린에 설치되어 있었다.¹³⁸⁾

장기적으로는 북한의 금융제도 자체가 개선되어야 한다. 북한의 금융분야 낙후성이 북한경제의 침체를 가속화 시키고 있다는 지적이 나올 만큼 북한은 효율성이 없는 금융체제를 운영하고 있다.¹³⁹⁾ 북한의 금융분야 개선에 남한이 협력할 수 있다면 북한의 제도개선을 도울 뿐만 아니라 남한과의 금융거래가 훨씬 더 원활하게 이루어질 수 있도록 제도적인 수렴현상이 있을 수 있다. 그러나 이러한 제도개선이나 협력관계는 북한이 그 필요성을 인식하고 협력을 요청하는 일이 우선되어야 하므로 남한의 의도만으로는 성취할 수 없는 일이다.

재정부문의 공조라는 측면에서 금융협력의 방식은 직접적인 신용대여 혹은 지불보증과 같은

138) Treuhandstelle für Industrie und Handel에 대한 자세한 설명은 Rösch(1986) 96쪽 이하 참조.

139) 참조. 정종락(1996), 16쪽.

간접대여방식을 통해 이루어 질 수 있다. 그러나 무제한적으로 이러한 방식을 도입할 경우 남한경제 자체에도 위험을 초래할 수 있으므로 구체적인 한도를 설정해야 할 것이다. 가능한 몇 가지 방법을 제시해 보면 다음과 같다.

(1) 금융협력 기금설립 - 남북협력기금과 같은 금융협력을 위한 기금을 통하여 그 기금의 허용한도내에서 북한의 요청에 따라 일정한 심사기준을 통과하면 저리 혹은 무이자로 대출을 할 수 있게 하는 방법이 가능하다. 이것은 개발도상국들이 빌려쓰던 장기차관이나 이차세계대전 후 독일의 경제부흥을 가능케 했던 미국의 마샬플랜등과 기본적으로는 동일한 개념이라 할 수 있다. 가까운 예로 독일의 통독과정에서도 이러한 기금마련이 제안되었고 실제로 Deutsche Fonds라는 기금은 통일이 된 후 동독지역의 자금수요를 담당하는 역할을 수행하게 되었다. 그렇지만 통일의 과정이 더 길어졌을 경우에도 동독지역의 경제부흥을 위한 기금이 설립되었을 것은 당시 서독에서의 논의를 살펴보면 쉽게 알 수 있다.¹⁴⁰⁾ 한국에서도 북한의 경제부흥을 위해 필요한 자금지원을 할 수 있는 기금조성을 하여 운용한다면 남북한의 신뢰구축과 평화정착, 그리고 경제적 격차를 줄일 수 있는 좋은 도구가 될 수 있을 것이다.

(2) 남북교역에서 일정한도까지의 신용거래 허용 - 이것은 독일의 SWING과 같은 제도를 만들자는 것으로 북한이 필요한 물품들을 한국에서 구입할 경우 이에 대한 대금지불을 어느 한도액까지 신용거래를 할 수 있게 하는 방식이다. 이것은 북한이 다른나라보다 우선적으로 한국을 교역상대로 선택할 수 있는 유인효과를 제공할 수 있다. 따라서 정치적으로 굳이 좋은 관계가 유지되지 않을 때 까지도 서로간의 교역관계가 계속 이어질 수 있게하는 방안이 될 수 있다. 이러한 신용거래의 효용성은 동서독의 경험을 통해서도 이미 사실로 입증되었다.¹⁴¹⁾ 뿐만 아니라 최근의 북한사정과 같이 급한수요가 있음에도 불구하고 자금압박으로 인해 사회적 불안이 가중되거나 북한주민들의 생계에 문제가 야기될 정도가 된다면 남한에도 그 불안요소가 영향을 미칠 가능성이 있다. 북한이 안정되어야 이성적인 대화가 가능하다는 것을 염두에 둔다면 이러한 신용거래의 허용은 훌륭한 교역증진체과 동시에 전쟁억지책이 될 수 있을 것이다.

(3) 차관상환의 구체적 한도까지 지불보증 - 북한은 70년대 말 국제자본시장에서 상환불능의 사정이 생김으로 개방화정책을 포기하고 자급자족형태의 주체경제를 추구해 왔다.¹⁴²⁾ 따라서 지금까지도 해외자본시장에서의 신용도가 낮다. 북한이 투자에 필요한 자본을 해외차관을 통하여 조달하려 할 때 신용도가 낮음으로 비용을 더 많이 지불해야하거나 아니면 자본을 빌리는 것 자체가 어려울 수 있다. 이 경우 한국이 보증 혹은 부분보증 형태로 도와줄 수 있다면 북한

140) 참조. Matthäus-Maier(1990), 390쪽 이하.

141) 참조. Rösch(1986), 98쪽.

142) 참조. Hwang(1993), 44쪽.

의 경제회복에 도움을 줄 수 있을 것이다.

재정적 공조측면의 남·북한간 금융협력은 결국 직접적 대출, 지불유예의 허용, 대출 지원의 형태로 이루어 지는 것이 일반적 방안이 될 것이다. 이러한 방안들은 모두 직접 혹은 간접적으로 남한에 재정적 부담을 가져올 수 있다. 그리고 북한이 남한에서 정해놓은 한계이상으로 대출을 받고자할 경우 남한이 거절한다면 그때까지의 자원에도 불구하고 오히려 관계가 악화될 가능성이 있다. 한도를 넘는 지원을 허용할 경우에는 비슷한 상황이 반복될 가능성이 있다. 따라서 남한에 대한 재정적 부담을 어느 한도내에 묶어두고 지속적인 금융협력이 가능한 방안을 마련할 수 있어야 한다.

3.3. 금융협력과 환거래

금융협력을 북한이 필요한 물자를 외화없이도 구득할 수 있게 하자는 측면에서 이해한다면 환거래의 형태를 바꿈으로 금융협력을 꾀할 수 있다. 구체적 방안으로는 북한과의 교역에서 달러와 같은 경화를 사용하지않고 남·북한이 자국화폐로 교환할 수 있게 하면 서로간의 경화부담을 줄일 수 있게 될 것이다. 현재 남·북간의 교역에서는 북한이 흑자상태를 지속하고 있어 남한이 오히려 북한의 경화공급을 도와주고 있는 실정이다. 이러한 상황은 북한이 외화를 절약하고 있어서 야기된 것일 가능성이 많다. 북한이 자국화폐를 거래에 이용할 수 있게 된다면 수입량이 훨씬 더 늘어날 수도 있게 될 것이다. 물론 북한이 계속적으로 흑자상태를 유지할 경우에는 북한의 요구에 따라 남한화폐를 북한이 원하는 경화로 바꾸어 줄 수 있도록 하는 방안을 추가할 수도 있다. 이것은 일정 기간을 설정해 두고 무역흑자분 만큼만 외화로 교환하여 주면 된다. 따라서 무역흑자를 얻는 편은 외국환을 교환하는 것으로 인해 생기는 비용을 전액 절약할 수 있고 무역적자가 생기는 편은 적자분 만큼만 외환교환으로 생기는 거래비용을 지불하면 된다.

거래에 있어서도 남·북한 화폐를 직접 주거나 받는 것이 아니라 서로 청산계정을 이용할 수도 있다. 즉, 남·북간의 거래를 장부상으로만 결재하여 회계기간의 마지막에 가서 청산을 하던가 잔금을 다음 회기로 이월하게 할 수 있다. 이 경우에 정부는 이러한 청산계정을 취급할 수 있는 은행만 지정하면 된다. 물론 남한의 기업들은 수출한 금액을 정부에서 지정한 은행에서 회수할 수 있도록 한다면 참여하는 기업들에게 비용을 전가하지 않고 남·북한 교류를 계속할 수 있게 된다.

남·북한 화폐간의 교환비율은 양측 담당은행에서 협의를 거쳐 정하거나 달러와 같은 제3국과의 환율을 원용하여 결정한다면 환율이 문제를 야기하지는 않을 것이다. 남·북한이 교역시 경화를 사용하지 않고 자국화폐를 사용하거나 청산계정을 이용한다면 서로간의 교역을 증진하는 효과와 거래비용을 줄이는 효과, 그리고 재정적 곤란을 완화하는 효과를 얻게하는 금융협력의 방

안이 될 수 있다.

4. 화폐통합과 금융협력 및 환거래와의 관계

경제통합은 정치적, 사회적 통합과 함께 통일을 구성하는 중요요소이다. 경제통합은 실질적 생활방식의 통일을 가능하게 함으로 보는 이에 따라서는 정치적 통합보다 오히려 더 중요하고 긴밀한 통일의 요소라고 할 수 있다. 화폐통합은 이러한 경제통합의 빼놓을 수 없는 중요한 요소중 하나이다. 왜냐하면 실물경제적으로 통합이 모두 완성되었다고 하더라도 서로 다른 화폐를 쓰는 경제간에는 최소한 거래비용이 발생하므로 경제통합이 완성되었다고 보기가 어렵기 때문이다.¹⁴³⁾ 남북간의 환거래 방식과 금융협력의 틀을 짜는 데에 있어서 장기적으로 이러한 화폐통합을 준비하는 측면을 함께 고려할 수 있다면 더욱 의미있는 방안이 될 것이다.

4.1. 화폐통합과 환거래의 관계

화폐통합이란 둘 이상의 화폐공간이 공동의 화폐를 도입하면서 단일 화폐공간으로 통합되는 것을 말한다.¹⁴⁴⁾ 그러나 단일한 화폐를 사용하지 않더라도 대상이 되는 국가간에 서로 아무런 제약없이 화폐가 호환이 되고 그 교환비율이 고정되어 변동이 없다면 화폐의 호환과정에서 발생하는 비용외에는 다른 거래비용이 발생하지 않는다. 이러한 화폐교환의 비용도 환거래의 방식에 따라 발생하지 않을 수도 있다. 예를 들어 벨기에와 룩셈부르크는 양국화폐를 양국가내에서 이루어지는 모든 거래에서 서로 공용하고 있어서 사실상 화폐통합이 된 것이나 마찬가지로의 상태에 있다. 즉, 한 화폐를 다른 화폐로 교환하여야 할 이유가 없으므로 화폐교환에서 발생하는 비용도 없게 되고 양국가에서 다 통용이 되므로 호환성은 100%라고 할 수 있다. 그리고 마치 한나라의 화폐인 양 양 국가에서 통용되고 있어서 환율이 조정되어야 할 이유도 없다. 고정 환율을 사용하고 있는 국가들이 대부분 때때로 환율변동의 압력에 시달리는 경우가 많으므로 화폐통합의 상태와 구분짓는 주요 판단기준이 되고 있는데 벨기에와 룩셈부르크는 양국화폐를 외환거래로 간주하지 않는 방식을 통해 2국 2화폐를 마치 1국 1화폐제도처럼 사용하는 독특한 양상을 보여주고 있다. 이런 방식을 사용한 이유를 들자면 전통적으로 한나라와 마찬가지로 교류가 많았고 서로 의존적 경제구조를 유지해 왔기 때문에 거래비용을 최소화할 수 있는 화폐체

143) 참조. Gros & Thygesen (1991), 230쪽 이하.

144) 강조점에 따라 서로 다른 화폐간에 환율이 고정되어 있고 호환성이 무제한으로 가능할 경우도 화폐통합과 같은 경우로 인정하는 경우가 많으나 궁극적으로 단일한 화폐의 사용이 화폐통합의 완전한 형태로 인정되고 있으며 환율의 완벽한 고정이나 서로 다른 화폐간의 무제한한 호환성이란 현실적으로 보장하기 어려운 까닭에 단일한 화폐사용을 필요요건으로 인정하는 추세에 있다. Gros, Thygesen (1991), p. 230.

제를 만들게 된 것으로 볼 수 있다.

남북한은 두 나라로 나뉘어져 있긴 하지만 통일을 지향하고 있는 단일민족 국가들이다. 남북한은 단기적으로는 서로간의 경제교류를 넓혀 양측의 경제적 발전을 도모하고 경제의 상호의존도를 확대하여 전쟁을 억제하고 평화를 안정적으로 유지하는 것이 필요하다. 그러나 장기적으로는 벨기에와 룩셈부르크처럼 한나라와 비슷한 상태로 까지 경제교류를 심화시키는 것이 실질적 통일을 성취해가는 방안이 될 수 있을 것이다.

화폐통합은 거래수단을 단일화함으로써 경제통합을 완결시키는 행위로 간주되고 있다. 이러한 화폐통합을 행하는데 있어서 가장 중요한 문제중 하나는 생산성으로 흔히 대표되는 경제적 현실을 왜곡시키는 일이 일어나지 않도록 통합화폐로의 교환율을 결정하는 일이다. 남북한간의 환거래가 안정적으로 지속될 수 있다면 이러한 환거래를 통하여 합리적인 화폐의 교환율을 발견할 수 있다. 적절한 교환율의 발견은 화폐통합시 주요한 판단기준으로 작용하게 된다.

화폐통합을 위해 환율보다 더 중요한 것은 통합되는 환율변동을 통해 통합된 지역간에 경쟁력 조절을 해야 하는 필요가 생기지 않도록 경제구조를 사전적으로 조정하는 일이다. 즉, 화폐통합이라는 것은 이를 행하는 사전적 행위보다는 이후의 부작용이 생기지 않도록 화폐통합으로의 과정을 준비하는 것이 더 중요하다.¹⁴⁵⁾ 남북간의 경제교류를 증진시킴으로 소득의 격차를 줄이고 환율을 안정적으로 유지하는 것등은 모두 이러한 사전준비의 일환이 될 수 있다. 환거래의 형태를 이에 맞게 결정하여 운용하는 것은 화폐통합과 관련하여 더욱 중요한 의미를 지닌다. 유럽연합에서도 이러한 중요성 때문에 구조조정을 위한 기금을 통해 낙후된 지역의 발전을 도모하고 경제적 생산성을 향상시키기 위한 노력을 하고 있다. 남북한이 통일된 국가를 지향한다면 적어도 유럽연합보다는 훨씬 더 많은 노력을 경주해야 할 것이다.

4.2. 화폐통합과 금융협력의 관계

금융협력은 금융제도의 수렴, 재정적 공조, 화폐정책의 공동보조 등을 대표적인 형태로 들 수 있다.

서로 다른 두나라간에 화폐통합이 가능하려면 재정적인 통합이 중요한 조건이 되기도 한다. 그 첫번째 이유는 통합되는 국가간에 생산성의 차이가 존재함으로써 상대적으로 낙후된 지역에 가격이나 품질에 있어서의 경쟁력 상실을 초래하여 실업이 발생할 수 있다. 이 때 노동력의 이동, 가격이나 임금의 유연성 등이 이 생산성의 차이를 메꾸어 주지 못할 경우에는 재정이전을 통하여 양 지역의 균형을 찾아야 할 것이다.¹⁴⁶⁾ 두번째 이유는 재정구조의 차이이다. 재정을 충

145) Vaubel(1978)은 이러한 관점에서 화폐통합이론은 화폐통합에 대한 이론이 아니라 화폐통합과정에 대한 이론이라고 정의했다. 참조 Vaubel(1978), 180쪽.

146) Eichengreen(1990)은 미국 미시간주를 대상으로 연구한 논문에서 재정이전이 노동력의 이동이나 가격 혹은 임금의 유연성과 마찬가지로 지역간의 생산성의 불균형을 방지해 주는 역할을 한다는 사실을

당하는 방식이 국가마다 산업 및 사회구조의 차이로 인해 서로 다르다. 따라서 재정을 충당하는 방식도 나라마다 다르다. 특히 사회주의 국가에서는 은행이 모두 국가의 은행밖에 없기 때문에 중앙은행과 그 지점들 밖에 없다고도 할 수 있다. 국민들이 생산한 것 중 민간에 분배한 것 이외에는 국가에서 모두 사용하지만 화폐의 발행량도 모두 국가의 재량에 달려있다. 따라서 재정이 부족한 경우 언제라도 화폐의 증발을 통해 충당할 수 있다. 이러한 나라가 화폐통합으로 인해 화폐발행의 권한을 제한 당하고 발행을 일정한 규칙에 따라서만 하도록 한다면 당장 재정적 어려움에 직면할 수 있다. 그러므로 재정이전은 이러한 곤란을 해결할 수 있는 좋은 방안이 될 수 있다. 그러나 재정이전이 일정한도를 넘게 되면 재정을 넘겨주는 지역주민의 반발을 초래할 가능성이 높다.

세번째는 제도적 수렴 혹은 협조 방안의 모색이다. 화폐통합이전에 이미 금융협력율 통해 경쟁력 제고를 꾀할 뿐 아니라 금융제도를 어떻게 충격없이 통합할 수 있는지를 금융협력의 과정을 통하여 파악하고 제도적 준비를 해 간다면 화폐통합시 갑작스러운 제도의 변화로 인한 경제적 충격을 미연에 방지할 수 있게될 것이다.

4.3. 화폐통합과 환거래와 금융협력

남한과 북한이 장기적으로는 경제통합을 추구해 간다고 가정할 경우에 환거래와 금융협력의 방안을 화폐통합을 함께 고려하여 마련한다면 더욱 의미있는 작업이 될 것이다. 지금까지의 이론적 고찰을 통해서 볼 때 환거래는 재정적 비용이나 경화부족 문제를 용이하게 해주는 형태로 결정한다면 금융협력의 일환이 될 수도 있다. 뿐만 아니라 적정환율을 발견하고 환율이라는 제도적 장치가 없이도 지역간 경쟁력의 차이를 해소할 수 있도록 금융협력을 할 수 있다면 화폐통합으로 이어지는 훌륭한 연결고리가 될 것이다. 물론 이러한 원론적 장치가 현실에서 마련되기 위하여는 금융협력의 형태나 범위가 재정적 부담을 지게 될 국민들의 동의를 얻을 수 있는 한도내에 있어야 할 것이다. 남북한간의 직접적 금융거래는 아직 시작도 되지 않은 상태이다. 따라서 환거래나 금융협력등을 통하여 경제통합을 추구해 나가는 것은 아직 시간적으로 더 많은 경과를 요구하는 일이 될 것이다. 이 기간동안 하나씩 꾸준히 연구하고 차례차례 준비해 간다면 합리적이고 효율적인 화폐통합을 이룰 수 있도록 환거래 및 금융협력의 방안이 마련될 수도 있을 것이다.

5. 남북 환거래 및 금융협력 방안

이 장에서는 단기적으로 남·북간 결제방안과 장기적으로 북한과의 공조를 통해 북한의 금융

입증해 보이고 있다.

참조. Eichengreen (1990), 21-24쪽.

체제를 개혁하는 방안, 그리고 이러한 연장선 상에서 화폐통합까지 이르게 하는 합리적 대안을 제시해 본다.

5.1. 단기적 결제 방법으로서의 환거래 방식

단기적 결제방법으로서의 환거래 방식은 첫째로 현재 남북 경제협력의 중심이 되고 있는 교역의 대금지불이 원활하게 이루어지도록 하는 데에 우선적 주안점이 놓여져야 할 것이다. 둘째는 가능한 한 거래비용이 최소화되어야 할 것이다. 셋째는 교역을 증진시키고 남북한간에 경제적 상호의존도를 높이는 방향으로 환거래의 형태가 결정되어야 할 것이다. 이러한 목적을 충족시키는 방안을 마련할 수 있으려면 법적 뒷받침이 있어야 하므로 우선 현재 법규정을 살펴보고 그 기초위에 가능한 형태의 환거래 방식과 그 개선방안을 보기로 한다.

5.1.1. 남북한의 환거래를 위한 현재 법률체계

(가) 남한의 법률체계

남한의 법률체계 중 현실적으로 적용상의 필요가 가장 많은 교역에 따른 결제업무를 규정하고 있는 법들을 보면 다음과 같다.

* 결제업무를 취급기관에 대하여

- 관련 법조항: 남북교류협력에 관한 법률(이하 교류협력법) 제19조 1항, 남북교류 협력에 관한 법률 시행령(이하 시행령) 제40조

교류협력법 제19조 1항은 결제기관의 지정은 필요에 따라 통일원장관과 재정경제원 장관이 협의하여 지정할 수 있다고 규정하고 시행령 40조를 통하여 한국은행, 한국수출입은행, 그리고 외국환관리법 제8조에 의거 외국환업무의 인가를 받은 자, 외국환관리법 제10조에 의거 환전상 업무의 인가를 받은 자를 결제기관으로 지정받을 수 있는 대상으로 정하고 있다. 이 규정들에 의하면 현재일반시중은행들도 대부분이 외국환업무를 취급하고 있으므로 남북교류에 따른 결제기관으로 지정받을 수 있는 대상이 된다. 그러나 실제로 북한과의 직접적인 환거래가 이루어지지 않고 있어서 결제기관의 지정이 현실적으로 의미가 없는 상태이다.

* 지불방법에 대하여

- 관련 법조항: 교류협력법 제19조 2항, 시행령 41조,

교류협력법 제19조 2항에서는 지정된 결제기관이 행하는 결제의 범위, 방법 및 절차등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하기로 하고 시행령 41조 1항에서는 외국환관리법이 정하는 바에 의한다고 규정하고 있다. 그러나 2항에서는 통일원장관이 필요하다고 인정할 경우 재정경제원장관 및 관계행정기관의 장과 협의하여 결제업무를 범위에 대한 특례를 정할 수 있는 것으로 되어 있다.

이 규정들은 일단 북한을 다른 외국과 구별하지 않고 동일시하고 있다. 그러나 통일원장관이 특례를 통하여 차별화할 수 있는 가능성을 제시하고 있다. 즉, 남·북한 간에만 통용되는 지불방식도 이러한 특례규정으로 정할 경우 법적인 하자는 없다는 결론이다.

전체적으로 남한에서는 남북한간의 투자 및 물품의 교역, 기타 경제협력사업 및 이에 수반되는 거래에 대하여 특별한 규정이 마련되어 있지 않다. 우선은 일반 외국에 준하여 거래를 진행하고 필요가 생기면 그때가서 특별한 규정을 만들 수 있다는 기본취지만 밝혀져 있을 뿐이다.

(나) 북한의 법률체제

북한에서도 남한을 대상으로 특별히 규정된 법률은 없다. 외국인을 위한 투자 및 경제교류에 관한 법률이 남한에도 일괄적으로 적용되나 이러한 조항들에도 예외조항들을 둘 수 있도록 되어 있으므로 필요에 따라 예외규정을 만들 수 있는 여지는 존재한다. 환거래나 대외금융의 측면에서 북한도 남한과 마찬가지로, 남한과의 거래를 다른 외국과 구별하는 특별한 법규정은 두지 않고 있다.

일반적인 환거래에 적용되는 법률은 [조선민주주의인민공화국 외화관리법](이하 외화관리법)과 [외화관리법 시행규정](이하 시행규정)이다.

*결제업무의 취급기관에 대하여

- 관련 법조항: 외화관리법 제5조, 시행규정 제 7조

북한의 외화관리법 제5조와 시행규정 제 7조에 의하면 외국환 업무를 전담하는 은행은 무역은행으로 명시되어 있다. 이 무역은행은 중앙은행의 외환부 기능을 수행한다. 그러나 시행규정 7조는 또한 무역은행밖의 다른 은행도 외화관리기관¹⁴⁷⁾의 승인을 받아 외국환업무를 할 수 있다고 말한다. 현재 무역은행외에 외국환 업무를 수행하는 북한은행으로는 대성은행, 금강은행이 있다.

*지불방법에 대하여

- 관련 법조항: 외화관리법 제12조, 시행규정 제17조

북한은 대외경제거래에 따른 결제방법으로 외화관리법 제12조와 시행규정 제17조에 의하여 신용장, 송금, 대금청구, 지불위탁의 방법을 사용한다. 이 조항들은 북한의 결제방식이 남한에서 일반적으로 사용되는 결제방식과 다름이 없음을 보여주고 있다.

147) 북한의 외화관리기관이란 재정부, 무역부, 조선중앙은행, 무역은행을 말한다. 한국수출입은행(1994), 24 쪽 참조.

5.1.2. 현재의 법규정내에서 가능한 환거래 방안

남북한의 현재 법규정에 따르면 남한에서도 북한을 일반적인 다른 외국과 마찬가지로 간주하여 환거래를 할 수 있도록 되어있다. 뿐만 아니라 북한에서도 남한을 일반적인 외국과 동일시하여 환거래를 한다면 법적으로는 아무런 문제가 없다. 단지 현재 이러한 거래가 이루어지지 않고 있는 것은 서로 거래은행을 개설하지 않고 있는 탓이다. 현재 북한의 주요 환거래은행은 일본이나 독일, 영국, 프랑스, 스위스, 오스트리아등에 한정되고 있다.¹⁴⁸⁾ 남한이 북한의 세번째 큰 교역상대국임에도 불구하고 아직 직접적인 환거래를 위한 은행이 개설되어 있지 않은 것은 물론 정치적인 긴장상태가 해결되지 않았던 원인이 크다. 그러나 이러한 인과관계를 반대방향으로 접근해 볼 수도 있다. 즉, 직접적인 환거래를 통해 남북교역 및 경제협력을 증가시킴으로써 정치적 긴장상태를 완화할 수도 있다는 것이다. 따라서 긴장관계가 해소되어 직접적 환거래가 가능해 질때 까지 기다리지 말고 적극적으로 환거래를 가능하게 한다면 오히려 평화를 정착시키는 전략으로서의 기능도 할 수 있을 것이다.

직접적 환거래를 할 경우 가능한 거래은행은 북한측에서는 무역은행이 될 것이고 남한에서는 한국은행이나 수출입은행만이 아니라 외환거래를 할 수 있는 모든 시중은행이 그 대상이 될 수 있다.¹⁴⁹⁾ 따라서 지정권이 있는 통일원장관과 재정경제원장관이 협의를 통해 업무성격에 적합한 은행을 지정하여야 할 것이다. 현재는 제 3국을 통한 간접결제를 하고 있어서 지정거래은행이 필요한 것은 아니지만 직거래를 하고 거래화폐를 자국화폐로 이용하거나 청산계정을 도입한다면 청산은행은 법적 근거에 의해 한국은행 혹은 수출입 은행이 될 가능성이 높다. 물론 이 경우에도 거래은행은 여러 은행이 될 수 있으나 결국 모든 거래가 최종적으로 결제되는 것은 청산은행이 되고 다른 은행은 중개역할만 하게된다.

거래방식에 대하여는 남한측에는 특별한 규정이 없으나 북한측에서는 시행규정 제16조에 자금결제의 무현금원칙을 밝히고 있다. 즉, 외화를 북한화폐인 “조선원”계좌, 전환성 있는 외화를 북한화폐로 바꾼 “외화원”계좌, 그리고 외화계좌를 통해, 직접적 현금의 송출입이 아닌 부가적 거래를 통하여 결제하는 것을 원칙으로 정하고 있다. 이러한 부가적 거래를 통한 결제도 국제적으로 일반화된 것이므로 문제가 될 소지는 없다.

거래화폐에 대하여도 북한에서는 법적인 규정이 있다. 시행규정 제4조에 의하면 임의의 시기와 장소에서 다른 나라의 화폐로 바꿀수 있는 지의 여부에 따라 전환성 있는 외화와 전환성이 없는 화폐로 구별하고 있다. 그리고 그 사용방식에도 차이를 두고 있다. 뿐만 아니라 북한화폐와 교환하거나 환거래에 사용될 수 있는 외화의 종류는 외화관리기관이 정하게 되어 있다. 따라서 남북한간의 직접적인 환거래가 가능해진다 하더라도 어떠한 화폐를 거래화폐로 통용하게

148) 참조. 수출입은행(1994), 20쪽.

149) 참조. 시행령 제40조.

될지의 여부는 아직 예측하기가 어렵다.

남한에서도 원화의 전환성이 높지 않은 탓으로 대외거래에서는 미국 달러화와 같은 경화를 많이 사용해 왔다. 따라서 이러한 제3의 통화를 사용하는 것에는 아무런 문제가 없다. 다만 비용적 측면에서 효율을 높일 수 있는 다른 방식도 가능하다는 것이다.

결론적으로 현재 남북한의 법적 테두리내에서 서로를 일반 외국과 동일시하여 교역에 대한 대금결제도 같은 방식으로 하려고 한다면 직접적인 환거래가 가능하며 이러한 거래는 남북한이 거래은행의 지정에만 동의하면 가능하다. 그리고 거래형태는 일반 다른 외국과의 거래와 다를 바가 없이 송금, 신용장, 추심등을 통해 이루어질 수 있다.

5.1.3. 단기적으로 개선할 수 있는 환거래 방안

앞에서 제안한 환거래 방안에서 법적으로 특별한 변동없이도 개선¹⁵⁰⁾할 수 있는 요소는 거래를 위한 화폐선택에 관한 것이다. 현재 대외교역에서 일반적으로 사용되고 있는 방식인 경화인 제3국화폐를 남북간 거래화폐로 쓸 경우의 장단점은 다음과 같다:

장점 - 경화는 화폐의 전환성이 좋으므로 유동성의 손실이 없다. 따라서 유동성의 측면에서 보면 경화를 사용하는 것이 기회비용이 적게 소요된다.

단점- 제3국화폐인 경화를 쓸 경우 환율변동에 의한 손실의 위험이 존재한다.

물론 환율변동에 의한 이득의 기회가 없는 것은 아니지만 환거래를 통해 이득을 추구하는 상인이 아니고 교역을 하는 사람의 입장에서 환율의 안정은 거래에서 발생하는 이득의 안정을 뜻하므로 환율변동이 없는 것이 좋다.¹⁵¹⁾

또 다른 단점은 경화를 구입하는데 드는 거래비용이다. 특히 북한의 경우 대외거래가 적고 북한화폐에 대한 신용도가 낮기 때문에 항상 경화부족에 시달려 왔다. 이러한 북한이 남한과의 거래를 위해서 경화를 사용하게 되면 꼭 필요한 물자에 한해서만 교역이 이루어질 가능성이 많다. 따라서 일반 소비상품에까지 교역을 확대하기 위해서는 경화결제 없이 교역이 이루어질 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 그 예로 구상무역과 같은 연관무역의 확대나 결제화폐를 남북한의 자국화폐로 지정하는 것등을 들 수 있다. 북한이 현재까지는 남한과의 교역에서 흑자를 보고 있어서 오히려 남북교역에서 경화를 얻고 있으나 경화를 사용하지 않고도 남한에서 물건을 사갈 수 있게 된다면 북한으로의 반출량이 훨씬 더 늘어날 수도 있을 것이다.

150) 여기에서 개선이란 의미는 거래비용을 줄이고 교역을 증가시킬 수 있는 방향으로의 제도변화를 뜻한다.

151) 환율의 안정은 교역을 통한 이익을 안정시킴으로 교역증대의 효과를 가져오게 한다. 그외에도 환율 안정을 위해 지출되는 비용을 절약할 수 있으므로 환율의 안정은 효율성을 높이는 행위라는 주장이 일반적이다. (Emerson et al.(1992), 64쪽 이하). 그러나 이 주장에 대한 학계의 의견이 일치된 것은 아니다.(De Grauwe(1992), Willms(1992), 159쪽)

남북간의 환거래에 있어서 거래화폐에 대한 지정만 자국통화로 할 수 있게 된다면 교역량도 늘고 거래비용도 줄이는 효과를 갖게 될 것이다. 한가지 남은 문제는 교역의 불균형 문제이다. 북한이 남한에 대해 흑자를 보일 경우에는 정산기간을 정하여 북한에서 원하는 화폐로 교환해주는 방식으로 운영하면 해결될 수 있다. 반대로 남한이 흑자를 누리게 될 경우에는 서독의 SWING과 같은 신용제공의 방식도 남북교역을 증진시키게 될 것이다.

법적인 준비가 필요한 일이지만 교역대금의 지불방식도 또한 개선의 여지가 있다. 남북한이 자국화폐를 통해 거래한다 하더라도 할 때마다 송금과 수금을 하고 일년에 한번씩 외화로 정산을 한다면 남북화폐의 환율변동에 의한 위험이 여전히 존재한다. 그리고 이러한 환차로 부터의 이익을 추구하는 투기꾼들이 개입할 경우에는 남·북한의 환시장이 크지 않으므로 환율조작과 같은 부작용이 야기될 가능성이 높다. 따라서 남한과 북한의 담당부서가 협의하여 환율을 고정시키고 잦은 송수금에 의한 거래비용도 절약하게 하는 자국화폐 기준의 청산계정 도입이 더 효율적 방안이 될 것이다.¹⁵²⁾ 그러나 이 경우에는 필요한 세부사항들이 협약에 의하여 정해지고 법제화 되어야 하므로 시간적 경과가 요구된다.

5.2. 금융협조방식으로서의 환거래

남북간의 금융협조는 남북간의 교역에 있어서 앞에서 밝힌 바와 같이 재정적 문제가 대두되었을 경우 이를 해결하여 장애가 되지 않도록 한다는 것을 단기적 목표로 할 수 있다. 장기적으로는 남북간의 자본시장을 교류시킴으로 남한자본의 생산성을 높이고 북한에는 자본의 병목현상으로 야기되는 경제발전의 장애를 해결할 수 있게 함을 목표로 할 수 있다. 이러한 과정을 통해 남북한은 모두 경제적 이득을 누리게 되고 특히 자본부족으로 어려움을 겪던 북한지역의 경제발전을 가속화 할 수 있을 것이다. 이러한 금융협조의 가능한 방식을 찾아본다는 의미에서 먼저 독일에서 있었던 금융협조 방식의 예를 분석해 보기로 한다.

5.2.1. 동서독간 금융협력의 예

여기에서 금융협력은 두가지 측면에서 보고자 한다. 첫째는 서독이 동독에게 제공한 금융신용의 종류와 그의미를 보고자한다. 둘째는 서독과 동독의 금융기관들이 서로 다른 금융제도를 운영하면서 어떻게 서로 금융거래를 했는지를 통해 제도적 공조에 대하여 알아보기로 한다. 그리고 끝으로 동·서독간 금융협력의 경제적 효과 및 의미를 분석해 보고자 한다.

서독이 동독에 제공한 금융신용의 가장 대표적인 것으로는 SWING을 들 수 있다. 이것은 동독이 서독과의 교역에서 적자를 기록하더라도 어느 한도까지는 서독이 자동적으로 신용을 제공

152) 이 청산계정의 도입시에도 북한이 쉽게 동의할 수 있는 외환으로의 정산 가능성이나 SWING과 같은 신용공급이 부가되어야 한다.

하도록 한 제도이다. 이 제도는 동독이 서독과의 교역을 지속하게 하는 유인효과를 제공하였다. 동독은 실제로 교역상의 적자에도 불구하고 대금지불의 문제로 수입을 줄여야 하는 일은 없었다. 또한 동독은 이 SWING제도를 타국에서의 교역 및 금융거래에서 간접보충의 역할을 할 수 있도록 사용하였다. 타국과의 거래에서 재정문제가 대두되면 SWING제도를 이용하여 사용할 수 있는 경화의 신용한도가 많이 남아있음을 강조하여 대외거래에 활용한 것이다.¹⁵³⁾

그 외에 동독 말기에 수십억 마르크의 차관을 제공한 사례가 있으나 이것은 일반적인 경우는 아니었다. 이 보다는 여러 명목의 이전거래가 오히려 동독에 실질적 도움을 준 것이라 할 수 있다. 이전거래는 처음에는 개별적 허락을 받아야 했으나 1988년에 일반승인이 도입되어 이전거래가 자유스럽게 이루어지게 되었다.¹⁵⁴⁾ 그러나 전체적으로 어느 정도 정상적인 금융거래는 1979년의 독일 연방은행고시 제6002/79호를 거쳐 제 6002/83호로 정비되면서 가능해져 있었다. 이 동서독간의 초기 금융거래 형태가 남북한간 금융거래의 골격을 정비하는 데에 가장 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 그 골격을 아래에 정리해 보기로 한다.

* 연방은행고시 제 6002/83호의 요약 및 해설

연방은행 고시 제6002/83호는 1950년 7월 15일 베를린의 미국, 영국, 프랑스 점령군 사령관들이 정한 시행령 제 500호와 외환관리법을 근간을 이루고는 있으나 전반적인 금융거래를 가능하게 하는 체제로 정비되었다. 여기에는 지불방식에 관한 규정을 세가지 분야로 나누어 규정하고 있고 그 후에는 용어에 대한 규정 및 법적 발효에 관한 설명을 담고 있다. 그리고 부록에 동독 지역의 거래대상은행 목록과 계좌운영에 대한 기술적 설명이 들어 있다.

여기에는 우선적으로 베를린 협정(Berliner Abkommen)을 근간으로한 일반적인 원칙, 거래방식, 송금을 위한 특별규정, 신용장을 위한 특별규정의 순으로 구성되어 있다.

첫째 부분은 동독과 서독간에 이루어지는 지불거래에 일반적으로 지켜져야 하는 사실들을 규정하고 있다.

- 인적대상: 이 고시가 적용되는 대상은 동독주민과 서독주민사이에 이루어지는 거래여야 한다.
- 거래은행: 서독의 모든 은행, 동독의 지정된 은행들.
- 청산은행: 서독 연방은행(Bundesbank), 동독의 국가은행(Staatsbank).
- 계좌들: 반출물품에 대한 지불액-하부계좌 1/2 - 계좌번호 50402871

S 계좌 - 계좌번호 50402880

153) 참조. Matthäus-Maier(1990).

154) 1988년에 도입된 일반승인은 사실상 금지원칙(Verbotsprinzip)의 완전포기와 같다. 이로 인해 동·서독간의 금융거래가 전면적 자유화의 길로 들어서게 된 중요한 사건이므로 그 기본 골격을 정리하여 부록에 실는다. 참조 부록 1

반입물품에 대한 지불액-하부계좌 1/2 - 계좌번호 50402871

용역에 대한 지불액-하부계좌 3 - 계좌번호 50402873

그와 이 계좌들에 기입되어야 할 항목들과 그 거래방식들에 대하여는 부록에 더 자세한 설명을 해주고 있다.

두번째 부분에서는 지불방식에 대하여 규정하고 있다. 지불거래의 방식들은 서독에서 동독으로 보낼 때와 동독에서 서독으로 보내는 경우가 구별되어 있으나 기본적인 틀은 동일한 형태로 일반적 규정이 그 기초가 되고 있다. 이 규정은 상품구입시와 용역이용시의 사용계좌번호, 지불거래를 위한 승인신청시의 서류양식, 그 조건등을 세밀하게 지정하고 있다. 또한 200마르크 이하의 적은 금액의 송금과 같이 승인이 필요치 않은 경우등에 대하여도 자세한 규정을 하고 있다. 그 다음에는 지불된 금액의 재송금에 관한 요건들이 정해져 있으며 대리점이나 위탁 판매점을 설립하고 운영하는 경우의 송금원칙에 대한 것도 규정하고 있다. 그리고 이런 모든 거래는 기록으로 남겨야 할 의무와 6년 이상 기록을 보관해야 한다는 것을 정하고 있다.

세번째 부분에서는 송금거래에 있어서 특별히 적용되는 규정들을 밝히고 있다. 즉, 동독지역의 송금을 받을 사람이 지정은행에 계좌가 없을 경우에 대한 처리방식, 전신환의 경우 들어있어야 할 내용들, 송금마감시간, 송금철회등에 대한 자세한 사항이 정해져 있다.

네번째 부분에서는 신용장을 사용하는 경우 적용될 특별한 사항들에 대하여 다음과 같은 규정을 하고 있다. 서독에서 발행한 신용장의 경우 그 금액을 지불할 때 전신환으로 하며 동독에서는 송금한 돈이 대금지불에 사용되지 않았을 때 만기 후 일주일 이내에 재송금해야 한다는 원칙들을 정하고 있다. 그리고 동독에서 서독에 발행한 신용장을 취소할 때의 방식에 관한 자세한 규정이 들어 있다.

법적으로 동독은 서독에게 있어서 외국이 아니었다. 따라서 교역에 있어서도 외국과의 무역으로 간주되지 않았다. 서독의 역대정권들은 모두 이러한 입장을 취했고 1973년 7월 31일에는 헌법재판소에서 이사실을 인정하고 규정하기에 이르렀다.¹⁵⁵⁾

그러나 내독거래는 법적으로 특별한 취급을 받았는데 그 내력을 보면 다음과 같다. 기본적으로는 동서독의 통일이전까지 서독지역에서는 군정법(MRG) 제53조, 서베를린 지역에는 행정령(VO) 제500조가 기본이 되었다. 이 두 법은 행정구역이 다른 관계로 두가지로 발표되었지만 사실상 같은 내용으로 이루어져 있다. 이 법은 다른 일반적인 외국과의 거래에 대한 규정과는 달리 “금지원칙”(Verbotssprinzip)을 근간으로 한다. 즉, 법에 명시적으로 허용되지 않은 모든 거래는 금지한다는 것이다. 이러한 일반적 금지원칙은 60년대말 일반승인(Allgemeine Genehmigungen)이 도입되고 그 후 계속적으로 자유화(Liberalisierung)가 이루어지면서 완화되다가 나중에는 사실상 없어진 것이나 다름없이 되었다. 그래서 통일직전에는 오히려 처음과는 반대로 명시적으

155) 참조. Rösch(1986), 95쪽.

로 금지된 것이 아닌 경우에는 모든 것이 허용되는 “예외적 금지 원칙”이 적용되는 상태에 이르게 되었다.¹⁵⁶⁾

이러한 일반적 상황은 금융거래에서도 마찬가지였다. 금융거래가 가능하게 된 것은 1974년 생계를 돕기 위해 연금수혜자, 생활보호대상자, 불구자, 고아 등에 대하여 특정한 몇몇 경우 서로 송금을 가능하게 하자는 동서독 재무장관의 합의에 의해 이전지출이 가능하게 되었다. 이렇게 시작된 이전 지출이 1983년에 와서는 개별승인을 받지 않아도 되는 이전지출에 대한 일반승인규정을 도입하면서 훨씬 더 자유로워진다. 여기서 일반승인이라함은 정해진 경우에 해당하면 그 사항을 입증하는 것만으로 자동승인이 되도록 하는 것을 뜻한다. 예를 들어 가족적인 관계로 인해 생계비를 보조할 경우 가족관계상의 필요성을 증명할 수 있는 서류만 정해진 규정에 따라 1년에 1회이상 보여주면 가능하도록 된 것이다. 또한 손해를 배상해야 할 경우의 지불도 일반승인이 가능해진 분야다. 예를 들어 교역을 위한 왕래도중 교통사고를 낸 경우 이에 대한 배상을 할 수 있도록 했다고 보면 쉽게 이해될 수 있는 상황이다.

공시 제 6002/83호는 일반승인을 도입하면서도 각 경우에 해당하는 특별계좌를 모두 지정하고 개별승인과 일반승인이 적용되는 구체적 사항들에 대하여 자세한 규정을 하고 있다.

그러나 1988년에 들어서 동독과 서독간의 거래에 훨씬 폭 넓은 일반승인이 도입되어 대부분의 거래가 자유로워지게 된다.¹⁵⁷⁾ 특히 중요한 사실은 동서독간에 자본거래가 가능하게 된다. 동독지역의 재산권을 서독지역 주민이 구입할 수 있게 되고 마찬가지로 서독지역의 재산권도 동독주민이 구입할 수 있게 된다. 채권 및 채무관계에 대한 처리방식이나 유산에 대한 처리 및 분배에 대하여도 동·서독간 이전이 가능하게 되어서 지금까지 단절되었던 여러 분야의 경제적, 사회적관계가 정상화되어지도록 하고 있다. 예를 들어 법적으로 상속권자가 서독에 살고 유산을 남긴사람은 동독주민일 경우에도 상속이 가능하도록 제도적 준비가 되어졌다. 그 외에도 여행사, 합영기업, 지사, 대표부등 영리 혹은 비영리적 목적으로 관련을 갖게 되는 여러 형태의 접촉에 필요한 자금이전들에 대한 폭넓은 승인과 함께 필요한 제 규정이 도입되었다.

동·서독간에 점진적으로 발전된 이러한 금융교류 및 협력의 방향은 통일을 있게한 제도적 주요기반의 하나가 되었다. 독일의 사례는 당연히 남북한간에도 있게 될, 그리고 있어야 할 앞으로의 발전 방향을 제시하고 있다. 독일의 경우에서 알 수 있듯, 금융거래는 경제적인 관계만이 아닌 사회적, 정치적 생활의 교류를 가능하게 하는 기본적 흐름의 하나이다. 이 흐름이 원활해 질수록 더 빨리 단절이 극복될 수 있음을 동·서독간의 금융관계 발전사례는 명백히 보여주고 있다.

156) 참조. 같은 책 95-96쪽.

157) 계약적 내용에 대하여는 부록에 번역, 요약된 연방은행 고시 6004/88을 참고하거나 1988년 11월 12일 발표된 연방공고(Bundesanzeiger) 제 213호를 참조할 것.

5.2.2. 남북한간 금융협조의 가능한 방향과 제도적 현실

남북한의 장기적 금융협조 방안으로는 다음과 같은 기본방향을 제시할 수 있을 것이다.

- 첫째, 대금지불에 필요한 절차의 간소화 및 거래비용 축소,
- 둘째, 북한의 자본부족을 보완하고 남한의 경제성장을 돕는 일,
- 셋째, 사회적 교류를 원활하게하는 화폐적 흐름을 창출하는 일.

첫번째 목표는 절차적인 문제이므로 남북한간에 합의만 되면 가능한 일이다. 또한 이러한 일은 남북 모두에 이득을 주는 일이므로 합의에 이르기에도 쉽다. 다만 새로운 제도의 도입으로 서로간의(특히 북한의) 이득이 침해될 받을 수 있는 경우에는 이를 보완할 수 있는 제도적 장치가 함께 구비되어야 함을 염두에 두어야 한다.¹⁵⁸⁾

두번째의 사항은 경제협력을 원활히 함으로 양측의 비교우위를 서로 충분히 활용하자는 것이 그 주안점이다. 이 때의 경제협력은 생산요소의 이동, 특히 남에서 북으로의 자본이동을 통한 형태가 가장 우선적으로 고려될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 자본이동에 대하여는 우선적으로 직접투자나 합작의 형태가 될 것이므로 북한에 진출하는 기업 각자의 판단에 맡길 수밖에 없다. 기업의 투자는 기본적으로 기업적인 이해가 바탕이 되어 자기책임의 원칙에 입각하여 이루어져야 한다. 다만 정부가 유인효과를 줄 수 있는 분야가 있다면 그에 대한 배려를 통해 경제교류가 더욱 활발히 있을 수 있도록 도울 수는 있을 것이다. 단순한 예로 북한에 투자하는 기업에 대해 세제상의 혜택을 줄 수도 있고 경우에 따라서는 자금의 대출에 국가가 보증을 서주거나 용자를 해 주는 방법도 있을 수 있다.

실제로 남한의 남북협력기금법은 남북교류를 증진시키기 위해 훨씬 폭 넓은 증진책을 마련하고 있다. 경제 및 금융분야의 해당조항을 보면 다음과 같다.

남북협력기금법 제8조 3항에서는 [교역 및 경제분야 협력사업을 촉진하기 위하여 소요되는 자금의 남한주민에 대한 지원 또는 용자]를 위하여 이 기금을 사용할 수 있다고 규정한다.

남북협력기금법시행령(이하 “령”이라한다) 제8조에서는 이법의 시행이 남북협력기금운용관리규정(이하 “규정”이라한다.)에 의해 이루어진다는 사실과 이 법의 적용이 기업의 일반적 목표가 달성될만한 여건이 되지 않을 경우에만 한한다고 제한한다. 구체적 적용대상에는 규정 제7조 5항에서 9항까지에 의하면 다음과 같은 사항에 해당하는 남한주민에 대하여 이 기금으로 보조를 한다고 되어 있다.;

- 남한주민이 북한과의 경제협력이나 교역에서 손실을 입은 경우 손실보조를 위해
- 경제협력사업지원을 위한 남한 주민에 대한 용자
- 남한주민에 대한 반출자금대출
- 남한주민에 대한 반입자금대출

158) 이 분야에 대한 주요논의는 5.1.3항의 내용을 참조.

- 교역이나 경제협력사업에 소요되는 자금을 대출받아 시행하고자 하는 남한 주민을 위한 보증

위에 열거된 예는 실제투자 및 교역에 있어서 발생할 수 있는 손실을 보전하거나 금융이용에 편의를 제공하여 남북경제교류를 활성화하는 유인효과를 제공하고자 하는 정부의 의지를 보여 준다. 투자자들이 경영의 실책으로 야기된 손실의 경우에는 물론 이러한 규정들이 적용되기 곤란하겠지만 정치적 이유등으로 투자를 망설이는 경우에는 좋은 유인효과를 줄 수 있을 것이다.¹⁵⁹⁾ 이러한 지원책은 정치적 측면뿐만 아니라 경제적으로도 합리적 선택이라고 할 수 있다. 북한에의 기업진출은 경제교류가 없던 새로운 시장에 대한 접근이므로 먼저 교류를 시작하는 사람들은 그만큼 더 많은 위험부담을 안게 된다. 이들이 경제교류를 통해 알게되는 북한지역에서의 경제활동 및 시장상황에 대한 새로운 정보는 차후의 교류를 위해 중요한 정보가 될 수 있다. 즉, 경제적 측면에서 긍정적 외부효과를 발생시킨다. 이러한 경제적 외부효과에 대한 보상으로서의 남북교류의 지원은 경제원칙에서 벗어나지 않는다고 할 수 있다.

자금법 제8조 4호는 [남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전등 대금결제의 편의를 제공해 주거나 자금을 융자해 주는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전과 금융기관으로부터 대통령령이 정하는 비지정통화의 인수를 위해 남북협력기금을 사용할 수 있다고 밝힌다.

이 법은 첫째, 환전이나 대금결제, 즉, 송금이나 신용장등 경제교류에 따른 금융업무를 하는 은행이 북한과의 거래나 북한통화의 취급등으로 인한 손실을 보전함으로써 남·북간 금융운용을 원활하게 하고자 하는 의도가 담겨 있다. 영 제8조 2호에 의하면 [환전업무등의 취급으로 인하여 발생한...통화의 인수비용, 환거래비용, 환율변동에 따른 손실, 기타 부대경비의 지원]을 할 수 있다고 밝혀 금융기관의 참여를 적극적으로 지원하고 있다. 또한 영 제8조 2호에서는 [대금결제 업무의 취급으로 인하여 발생한 이자손실의 지원 및 채권의 인수를 위하여 필요한 경우] 기금을 통한 지원을 할 수 있다고 밝히고 있다.

둘째로 이 법은 은행들이 남북교류에 참가하는 기업들에게 활발한 자금융자를 해 주도록 제도적 지원을 가능하게 하고 있다. 즉, 경제협력에 참가하는 이들에 대하여 이 기금을 통한 직접적 자금융자가 아니라 전문기관인 은행이 자금융자를 하게하고 이 금융기관을 지원함으로써 교류를 활발하게 한다는 것이다. 이에 대하여는 영 제8조의 2호에서 경제분야 협력사업의 융자에 필요한 자금을 금융기관에 지원할 수 있으며 금융기관이 경제분야의 협력사업에 대하여 지원 혹은 융자를 하다가 발생한 경비나 손실에 대한 지원도 할 수 있다고 정하고 있다.

세번째 이 법이 의도하고 있는 바는 북한통화¹⁶⁰⁾를 취급하다가 국가에서 인수 할수 밖에 없

159) 남북협력기금운용관리규정은 각 항목마다 자기귀책사유에 해당하지 않는 사항에 대하여만 손실을 보전한다고 규정하진 않았다. 그러나 이 규정 8조 2항의 채무조정 항목에 기재된 자기귀책사유는 일반적인 시장경제의 원리이므로 손실보전의 신청이 있을 경우 적용여부를 결정하는 기본기준이 될 수 있을 것이다. 참조. 남북협력기금 운용관리규정 제 8조 2항.

는 경우를 상정하고 있다. 정치적 이유로 갑자기 거래가 중단될 경우 북한통화를 소지하고 있는 은행들이 손실을 입게 하지 않겠다는 보장이 될 수 있는 조항이다. 이 조항으로 인해 금융기관들이 북한의 환취급에 따른 환위험의 일부에 대한 염려는 덜 수 있게 되었다.

지금까지 열거한 금융기관에 대한 지원에 대하여는 영 제8조 2호와 규정 제 7조 10항부터 13항까지에서 세부적 설명을 하고 있다.

지금까지 남북한의 금융협력에 대한 남한의 법적 준비를 보았다. 여러 분야에 유인효과를 줄 수 있는 장치들이 개발되어 있어서 남북 경제교류에 대한 열의를 보여주고 있다. 그러나 이러한 지원책이 남한의 기업들에 대한 유인책에만 집중되어 있고 북한이 참여할 수 있는 동기유발에 대하여는 아무것도 제공하는 것이 없다. 이 사실은 동서독의 경우와 비교해볼 때 대조적인 양상이다. 동독이 서독과의 교역에 계속적 참여를 유발하기 위해 서독은 SWING을 통해 신용공급을 하였지만 서독기업들의 참여에 대하여는 특별한 유인책이 없었다. 그러나 남한의 경우에는 북한이 남한과의 거래에 참여할 수 있도록하는 유인책은 전혀 없는 대신 남한의 기업들의 참여를 유도하기 위하여는 많은 대책을 강구하고 있다. 그 가능한 이유로는 우선 당시 서독이 자본이동에 대하여 그리 적극적일 수가 없었다는 사실을 들 수 있다. 고르바초프가 등장하기 전까지만 해도 세계는 동서로 나뉘어져 이데올로기 대립을 지속해왔기 때문에 생계나 생활에 관련한 인본주의적 지원외에는 행하기가 어려웠던 여건이었다. 그외 정치적으로는 서독을 점령하고 있는 연합군의 승인을 받아야하는 어려움이 있었고 세계대전을 일으킨 과거로 인해 독일의 부활에 대한 견제를 의식해야 했던 것으로 볼 수 있다. 그러나 한국이 남북교류를 지원하기로 한 것은 90년대에 들어와서이다. 이미 냉전이데올로기가 종식된 후일 뿐만아니라 중국 및 소련과의 교류도 이미 가능해져 있던 때였다.¹⁶¹⁾ 민족적인 측면을 고려하지 않더라도 아시아의 대륙과 연결하는 육로가 막혀있다는 사실만으로도 북한과의 교역은 경제성을 가질 수 있다. 그러나 통일을 염두에 둔 경우에는 더더욱 북한의 경제발전과 개방이 남한의 경제발전과도 직결된다는 의식이 생긴후이므로 남한의 거래 및 투자에 대한 정책이 적극적으로 법적 내용에도 반영되게 된 것이다.

또 다른 이유를 들자면 남북한의 접촉이 정치적인 측면에서는 그리 활발하지 않았던 탓이라고 볼 수도 있다. 북한과의 합의도 없이 남한이 이런 저런 북한지원 제도를 만들 수는 없기 때문이다. 그러나 기금법 제8조5호에서[기타 민족의 신뢰와 민족공동체회복에 이바지하는 남북교류협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류협력을 증진하기위한 사업의 지원]을 할 수 있

160) 기금법의 “비지정통화”가 북한통화를 의미한다는 사실은 남북협력기금법시행령 제10조에서 밝히고 있다. 참조 남북협력 기금법 제 10조.

161) 예를 들어 남북 경제교류에 대한 각종 지원책이 규정되어 있는 남북협력 기금법은 1990년 8월에 처음 제정되었다.

다고 포괄적으로 밝히고 있고 기금법 제8조 3호에서는 이 법의 적용은 [남한과 북한의 당국간 합의 또는 협의회의 의결이 있는 경우에 한한다]고 정하여 정부간 협의를 통한 협력이 가능하도록 기본적인 법적 준비는 되어 있는 상태이다.¹⁶²⁾

전체적으로 금융협력의 제1단계인 거래의 원활화 및 거래비용 축소에 관한 준비와 제2단계인 자본의 이동 및 경제협력 차원의 준비는 적어도 법적으로는 포괄적 준비가 되어있는 상태이다. 단지 당국간 대화와 합의만 있으면 더 구체화되고 실천에 옮길 수 있게 될 것이다.

금융협력의 제3단계라고 볼 수 있는 사회적교류를 원활하게 하는 금융의 흐름을 창출한다는 것은 사회적 제반 교류에 따른 금융왕래를 가능하게 하자는 것과 같다. 남북방문시 지출이나 선물을 위해 지참하는 돈, 이산가족들간의 생계비 지원, 공공요금이나 수수료, 채권이나 주식같은 재산권의 유통, 부동산거래, 신용카드사용과 같은 생활에 필요한 제반 금융부분의 거래를 가능하게 함으로 금융부분이 남북간의 교류에 장애가 되지않고 오히려 先導하는 기능을 갖게 하자는 것이다. 그러나 이 단계에 대하여는 아직까지 제도적준비가 필요할만한 여건이 되어있지 않다. 현재 법적으로 정해진 사항은 <남북한 왕래자의 휴대품검사 및 반출입요령에 관한 관세청 고시>에서 외국환관리법에서 정하고 있는 조항들이 마찬가지로 적용되게 될 것임을 밝히고 있다.¹⁶³⁾

5.2.3. 남북한간 금융협조 방안 및 환거래 대안: Currency Board

(가) 남북한간 금융협조 방안

지금까지 논의된 바를 근거로 보면 남북한간의 금융거래는 자국통화를 근거로한 직접거래로 이루어 지는 것이 거래비용도 가장 적고 교류도 늘어나게 한다. 그리고 자본이동을 통해 남북한 양측의 경제성장을 늘어나게하는 방안은 자본의 이동에 따른 위험요소를 줄여주는 정책이 시행되어야 한다. 직접적으로는 위험요소에 대한 보완책으로 손실보전이나 금융상의 특혜제공이 있을 수 있다. 그러나 근본적인 위험요소는 남북한간의 서로 다른 제도적인 차이에 있다고 볼 수 있다. 제도적차이로 인한 위험은 북한에 장기적으로 중앙은행과 민간은행의 이단계 금융체제가 도입되고 이자율이 금융분야의 희소성과 자본의 생산성을 반영할 수 있는 체제로 바뀌어지면 해결될 수 있다. 그러나 그렇게 되기까지는 북한이 제도개혁의 필요성을 느껴서 개혁을 시작해야 할 뿐 아니라 그러한 제도가 자리를 잡기까지에도 많은 시간이 걸리게 될 것이다. 남한과의 장기적 금융협력은 따라서 다음과 같은 순서로 진행되어야 할 것이다

162) 참조. 남북협력기금법 제8조 5호, 남북협력기금법시행령 제8조 3호.

163) 참조. 남북한 왕래주민의 휴대품검사 및 반출입 요령에 관한 관세청고시 제 90-647호, 제2장 제4조 (화폐등의 신고)와 제3장 제8조 2호.

첫째, 제도적 협약을 통한 위협요소 감소 및 투자지원: 이 기간에는 제도적인 협약을 통해 경제협력에 대한 위협을 최소화하고 교류·협력을 지원해 주는 형태가 지속 될 것이다. 이 때 북한과의 협약을 통해 위협을 감소시킬 가능성이 있는 금융협력 사항은 다음과 같은 것이다.

- 남북화폐의 교환비율에 대한 안정성: 북한의 환율은 국가에서 결정하게 된다. 외환시장이 형성되어 있지도 않고 강력한 외환관리제를 사용하고 있는 만큼 환율의 변동이 북한당국에 의해 임의로 결정되거나 변동되지 않도록 보장을 받아야 할 것이다.
- 대금지불 및 자금이동에 관한 계약준수: 금융거래에 대한 또 다른 위협은 장해진 금액과 정해진 시간에 계약이 준수되는가의 여부에 달려있다. 북한의 모든 대외거래는 정부 당국의 책임하에 있으므로 이러한 약속 준수에 대한 보장이 당국간 협약을 통해 있어야 한다.

둘째, 북한의 경제개혁 협력기: 북한이 어떠한 정치체제를 유지하던 현재의 경제체제는 그 한계에 도달해 있음은 모두가 주지하는 사실이다. 따라서 북한이 경제개혁을 시도할 때 안정적으로 성공할 수 있도록 돕는 일이 남북한의 안정에 도움이 된다. 잘 기능하는 금융체제를 만드는 일은 이러한 경제개혁의 가장 중요한 분야 중 하나이다. 경제개혁을 시도한 여러 사회주의 국가들의 가장 큰 첫번째 난관이 물가문제라는 사실은 금융분야의 know-how가 얼마나 중요한 일인지를 말해준다. 중앙은행과 그지점들로만 운영되고 있는 체제라고 할 수 있는 일단계적 은행체제를 자본을 축적하는 유인을 제공하고 가장 생산성이 높은 곳으로 자본의 흐름을 이끌어 가는 이원적 은행체제로 바꾸는 일은 북한에 자본시장을 도입하는 중요한 일이다. 화폐의 가치가 실물경제를 제대로 반영할 수 있도록 관리하는 일은 화폐량을 조절하는 know-how 가 있어야 한다. 이처럼 수없이 열거할 수 있는 주요 금융제도의 운영방식들은 한번 자리가 잡히면 바꾸기가 힘들다. 유럽연합이 화폐통합을 위해 물가 인상을 한도, 환율변동폭, 재정적자폭, 등 네가지 수렴조건들을 내걸고 이를 지향하고 있으나 각국은 지금까지의 금융운영방식을 버리지 못하여 1995년도 현재 이 수렴기준을 모두 만족시킨 나라는 룩셈부르크한나라에 불과했다.¹⁶⁴⁾ 이 사례는 한번 도입된 금융제도는 경제적 충격없이 변화되기가 힘들다는 사실을 보여준다. 따라서 남한이 북한의 개혁과정에 참여하면서 금융분야의 건설을 돕게되면 양지역의 금융체제가 수렴되도록 하거나 유기적 연관관계를 갖게하는 방향설정이 가능하게 될 것이다. 이는 장기적으로 남북간의 금융거래를 용이하게 할 뿐 아니라 화폐통합 및 경제통합으로 발전해 나갈 필요가 생길 때 그길을 예비하는 결과를 가져올 수 있다.

(나) Currency Board 제도

여기서는 실제 북한의 금융체제 개혁에 남한이 참여할 수 있을 경우 제시할 수 있는 대안을 살펴보고자 한다. 이 대안이 갖추어야 할 조건은 북한에 가장 성공적인 금융개혁을 가능하게 하

164) 참조. 한국은행(1996), 8쪽.

면서 남한과의 유기적 관련을 맺게할 수 있는 방안이라야 한다. 이러한 조건을 만족시킬 수 있는 하나의 대안으로 북한에 Currency Board제도의 도입을 제안한다.

Currency Board 제도는 애초에 영국이 식민지와와 금융거래의 편의를 위해 만든 것이다. 식민지에서 영국의 화폐를 사용하기 위해서는 영국으로부터 각 식민지로 화폐를 운송해야하는 위험스럽고 번거로운일이 따른다. 이 번거로움을 덜기위해 각 식민지에서 사용되는 영국화폐를 거둬 들여 각 나라마다 교환준비금으로 적립해두고 그 액수에 해당하는 각 식민지 화폐를 현지에서 발행하였다. 그 이후 영국의 식민지 관리들에게도 임금을 영국에서 식민지로 수송하지않고 각 식민지의 화폐로 지급하게 되었다. 그러나 이 식민지 화폐를 영국화폐로 교환하기를 원하는 경우에는 아무런 제한없이 교환이 가능했다. 따라서 식민지화폐나 영국화폐나 아무런 차이가 없었다. 식민지화폐의 통화량은 100% 영국화폐와 교환이 가능해야 했으므로 그 지역에서 추가되거나 줄어드는 영국화폐량에 따라 늘어나거나 줄어드는 방식으로 운영되었다. 이러한 식민지 화폐의 발행과 관리를 담당하는 위원회가 Currency Board였다. 따라서 Currency Board는 현재의 일반적 중앙은행보다 훨씬 제한된 범위의 일을 담당하는 중앙은행이라고 할 수 있다.

Currency Board는 중앙은행이긴하나 화폐의 발행을 임의로 하지 못하고 정해진 준비통화(Reserve Currency)의 양에 일치하도록만 발행할 수 있다. 따라서 규칙에 따른 화폐정책만이 가능하게 되므로 항상 예측이 가능하다. 이러한 특징은 준비통화와 Currency Board에서 발행하는 통화와의 교환율이 고정되어 있기 때문에 만들어진 것이다. 일반적으로 이 교환율은 법으로 고정하여 원칙적으로 변경할 수 없게 되어 있다. 또한 Currency Board에서 발행한 화폐는 그 교환율로 환산했을 때 보유하고 있는 준비통화의 양과 일치해야 하므로 그 전환성이 완전하다.

이러한 Currency Board제도가 최근들어 동구권의 에스토니아와 같은 개혁국가나 남미의 아르헨티나 같은 국가들에서 다시 도입되고 있다. 뿐만 아니라 홍콩은 오래전부터 이제도를 사용하고 있었다. 물론 이 국가들이 식민지로서 Currency Board제도를 채택하게 된 것이 아니라 이제도가 보장하는 화폐의 완전한 전환성과 화폐가치의 안정성유지와 같은 이제도의 장점을 활용하기 위한 방안이었다. 개혁국가나 개발도상국가들에게 있어서 화폐의 안정성과 완전한 전환성은 경제의 신뢰도를 결정하는 주요 요소들이다. 그러나 화폐의 안정성과 전환성은 국내외의 신임을 필요로 하므로 단시일에 얻을 수 없는 것들이기도 하다. Currency Board는 전환성과 안정성을 갖춘 외국의 화폐와 자국화폐의 가치를 묶어두는 방식이므로 외국의 화폐가 이미 보유하고 있는 이러한 특성을 빌려오는 방식이라고 할 수 있다. 따라서 이때 준비화폐로 쓰여질 화폐는 국제적으로 그 가치가 안정되고 전환성이 보장된 것이라야 한다. 예를 들면 에스토니아의 경우는 독일의 마르크화가, 홍콩과 아르헨티나의 경우는 미국 달러화가 준비화폐로 사용되고 있다.¹⁶⁵⁾

165) Currency Board제도를 사용하는 대표적인 나라로 거론되는 홍콩은 1973년 부터 일반적인 중앙은행

이 제도의 주요 장·단점을 보면 다음과 같다.

장점: - Currency Board는 도입이 용이하다. 이 제도는 자의적인 통화관리가 불가능하고 정해진 규칙에 따라서만 운용하게 되므로 금융제도의 사전적 개혁이나 많은 지준비가 필요 없다. 따라서 쉽고 빠르게 도입할 수 있는 제도이다.

- 이 제도는 안정적이고 전환성이 완전한 화폐정책을 가능하게 한다. 그 이유는 100% 준비통화와 교환이 가능하기 때문이다.

- 이 제도는 복잡한 지식이나 규칙을 알 필요가 없으므로 적은 인원만으로도 운용이 가능하다. 따라서 비용이 적게드는 제도이다.

단점: - 이 제도를 도입하는 나라는 스스로 자국의 화폐정책의 자율성을 포기함으로써 화폐의 안정을 추구한다. 그리고 자국의 법 이외에는 구속받는 것이 없으므로 업제든지 법만 개정하면 이 제도를 포기할 수 있다는 단점이 있다.

- 경제상황의 변동에 따라 신축적인 통화정책이 불가능하여 경제의 적응력이 제한받게 된다.

- 통화의 공급이 준비통화의 양에 의해 결정되므로 경제개발기에 유동성결핍 현상이 초래될 수 있다.

Currency Board는 지금까지 열거한 장·단점 때문에 특히 중앙은행 운영의 경험이 부족한 개혁 국가나 물가불안정에 시달리는 개발도상국들에게 많은 관심을 끌고 있다.¹⁶⁶⁾

(다) 남북한 금융협력 방안으로서의 Currency Board

북한이 금융분야의 개혁을 시도할 때 Currency Board 제도를 도입한다면 사회주의 국가들이 개혁의 초기에 가장 큰 문제로 겪게되는 인플레이션 문제를 해결할 수 있을 뿐 아니라 완전한 전환성을 가진 화폐를 사용하게 되므로 경화부족으로 인한 대외거래의 단절을 피할 수 있게 된다. 그리고 개혁을 시도하는 나라들에게 이 제도가 제공하는 가장 큰 장점은 제도의 운영방식이 간단하여 사전적 지식이나 경험을 필요로 하지 않을 뿐더러 도입하기 위한 제도적 준비가 복잡하지 않아서 단시일에 적용할 수 있다는 점이다.

그러나 북한이 이 제도를 도입하기에 곤란을 야기시킬 몇가지 점들도 있다.

첫째, 화폐의 발행이 준비외화의 양에 의해 결정되므로 경제상황에 맞는 적절한 화폐정책을

체제를 시도하였다가 1983년에 다시 US\$를 준비통화로 하는 Currency Board체제로 복귀했다.(참조. Schwartz, 1993, 173-177쪽.) 아르헨티나는 오랜 기간동안 인플레이션과의 전쟁을 벌이다가 1991년 4월부터 US\$를 준비통화로 하는 Currency Board를 도입하였다.(참조. 앞의 글, 178-179) 에스토니아는 구 소연방 최초의 개혁국가로 1992년 7월부터 독일의 DM을 준비통화로 이 제도를 도입하였다.(Buch, 1993, 441-464쪽) 이들 국가들은 현재 모두 화폐가치의 안정을 누리고 있다.

166) 이 제도의 장·단점에 대한 정리는 앞에서 언급한 여러자료에서 두루 찾아볼 수 있으나 Buch(1993), 442쪽 이하에 간결 명료하게 요약되어 있음.

사용할 수 없게 된다. 즉, 화폐정책이라는 중요한 경제정책적 수단 중 하나를 잃어버리는 결과가 된다. 그러나 북한의 경우 지금까지 화폐정책이 중요한 경제정책적 수단으로 사용된 적이 없었으므로 일반적으로 생각하는만큼 화폐정책의 상실이 북한의 경제정책에 어려움을 야기시키지는 않을 것이다.

둘째, 준비화폐를 마련해야하는 어려움이 있다. 북한은 외화부족으로 오래전부터 어려움을 겪어왔기 때문에 준비화폐를 마련하기가 어려울 것이다. 따라서 외부의 도움없이 북한에 필요한 유동성을 확보할 만한 정도의 외화를 마련하는 것이 Currency Board를 도입하는 자체를 불가능하게 만들 수도 있다.

이러한 북한의 금융개혁에 남한이 협력할 수 있다면 앞의 문제들을 해결할 수 있을 뿐 아니라 성공적인 개혁을 완수할 수 있도록 도움을 제공할 수 있을 것이다.

이러한 개혁프로그램에 남한이 북한에서 필요로 하는 준비통화를 공급하여 준다면 북한으로서는 준비통화의 문제를 해결할 수 있다. 그러나 문제는 남한이 이만한 외화를 공급해 줄만한 여력이 있는지의 여부와 공급할 여력이 있다하더라도 북한이 이 제도를 성공적으로 운영할 수 있을지의 문제가 제기된다. 따라서 남한이 외화를 북한에 공급하는 것은 경제적, 정치적 비용이 많이 드는 일이 될 것이다. 다른 대안으로 남한에서 남한화폐를 준비통화로 북한에 공급하는 일을 생각할 수 있다. 일반적으로 세계적 호환성을 갖추고 물가 상승률이 낮은 통화를 준비통화로 채택하는 것이 상례이긴 하나 남한이 북한으로 하여금 기준통화로 사용할 남한통화를 공급하고 북한은 이 기준안에서 Currency Board 화폐를 도입한다면 적어도 남한화폐 정도의 전환성과 안정성은 얻 될 것이다. 남한화폐는 남한의 OECD가입으로 세계금융시장에 완전한 개방을 해야 할 것이고 화폐의 전환성은 더욱 높아지게 될 것이다. 또한 현재 남한의 물가상승률이 선진국보다 높은 편이긴 하나 경제성장률을 비교해보면 상대적으로 크게 높은 것은 아니다. 북한이 개혁을 통해 경제성장이 가속화되어 남한의 경제성장률을 앞지르게 될 경우 남한의 현재 물가상승률은 경제적으로 더더욱 문제될 것이 없다. 만약 북한이 경제개혁을 시작한후 남한통화를 기준으로 한 Currency Board 도입을 원하고 남한이 이에 동의만 한다면 남·북한 화폐들 사이에 환율이 고정되고 양화폐간의 전환성이 보장되므로 남·북한간의 거래비용은 환전에 따른 비용이외에는 존재하지 않게 된다.

북한이 남한의 도움을 받아 이 제도를 도입하기로 한다면 이 제도의 도입은 다음과 같은 기본적 순서로 진행될 것이다.

1. 화폐발행 기능외의 중앙은행의 기능들을 다른 여러 기관에 분산한다.
2. 적정환율을 찾기위해 잠정기간동안 변동환율제를 도입한다.
3. 중앙은행으로서의 기능을 관측할 수 있고 예측가능한 형태가 되도록 만드는 제도를 개발한다.
4. Currency Board의 화폐로 기존의 지불준비용 화폐를 교환한다.
5. 준비화폐와의 교환율을 결정한다.
6. 준비화폐의 양이 Currency Board에서 발행한 화폐의 양을 모두 교환할 수 있는 수준이 되는지를 점검한다.
7. 나머지 채권이나 화폐적 재산을 Currency Board의 화폐크기로 전환한다.

참조: Hanke, Schuler(1994), 98쪽, Yoon(1995), 174쪽.

이 도표에 나타난 과정을 조금 더 내용적으로 구체화 해보기로 한다.

1의 과정에서 북한의 중앙은행은 Currency Board로서 발권에 대한 책임만 지게 된다. 이 과정에서 북한이 다른 개혁 프로그램의 추진을 위해 투자재원이 필요할 경우에는 남한에서 그 재정의 부족분을 대여함으로써 이 제도의 단점인 유동성 결핍현상이 나타나지 않도록 보조한다.

2의 과정에서는 시장에서 적정환율을 찾기 위해서 변동환율을 허용하는 것이지만 만약 그 이전에 거래를 통해 남북한 화폐사이의 적정 환율을 발견했다면 필요없는 과정이다. 다만 유의할 것은 가능하면 북한통화를 약간 평가절하하는 것이 생산성의 적응을 위해 더유리하다.¹⁶⁷⁾

3의 과정에서는 Currency Board를 도입한다는 사실과 그 운용방법을 북한주민들에게 알려져서 투기적 반응으로 인한 부작용을 미리 방지한다.

4에서 6까지의 과정에서는 Currency Board의 화폐로 기존화폐를 교환해주는 것으로 2에서 발견된 환율을 적용할 때 북한지역에 존재하는 화폐의 양을 회수할 수준의 남한 화폐를 미리 준비하는 것이 선행되어야 한다. 그리고 새로 발행되는 Currency Board의 화폐는 이 남한 화폐와 1:1로 교환할 수 있는 정도로 발행하게 된다면 북한의 새로운 화폐와 남한의 화폐는 같은 단위로 계속해서 유지될 수 있게 된다.

7의 과정에서는 마지막으로 나머지 채권, 채무와 관련된 증서들을 교환해주는 단계이다.

남한은 이 과정에서 평화정착이라는 정치적 이윤외에도 남·북한간의 금융거래에서 비용절감의 효과와 남한의 화폐공간이 확장됨으로 인한 Seigniorage 이득을 얻게 된다.¹⁶⁸⁾ 남한이 쉽게

167) Hanke & Schuler(1994), 61쪽,에서는 평가절상의 경우와 평가절하의 경우를 대비하여 그 경제적 의미를 자세하게 설명하고 있다.

168) Seigniorage 이득에 관하여는 Grilli(1988)의 연구를 참조할 것.

이제도에 협력할 수 있는 이유는 남한은 제공한 준비통화 이외에 다른 아무런 추가적 의무를 지야할 것이 없다는 것이다. 그리고 제공하는 남한화폐의 추가적 발행에 따른 비용은 북한이 이 제도를 운영하는 한 실질적으로 무시할 수 있는 수준이기 때문이다.

결론적으로 북한이 개혁프로그램을 수행하는 과정에서 금융분야의 개혁을 위해 남한의 도움을 요청한다면 남한화폐를 준비화폐로 한 Currency Board 제도를 대안으로 제시하는 것이 좋다. 또한 이의 도입과정에서 남한이 준비화폐의 지원 및 발전기의 유동성공급을 위한 재정적 지원만 해 준다면 북한의 성공적 개혁뿐만 아니라 남북한의 금융 및 화폐제도가 유기적 연관을 지속적으로 유지할 수 있는 좋은 방안이 될 것이다.

5.3. 통일준비로서의 환거래 및 금융협력 : 화폐통합으로의 징검다리

금융 및 화폐적 측면에서의 통일준비를 가장 단순화하여 표현한다면 화폐통합의 준비라고도 할 수 있을 것이다. 경제적 통일이 없는 정치적 통일이 이루어지기 어렵고 화폐통합이 없는 경제적 통합이 완성되어질 수 없기 때문이다. 이러한 화폐통합을 경제적 충격을 최소화하면서 이루는 것이 금융 및 화폐적 측면에서의 통일준비가 될 것이다.

화폐통합의 충격은 일반적으로 통합되는 화폐간의 교환비율의 결정이 잘못되거나 통합되는 지역간 생산성의 차이를 보완할 수 있는 다른 장치가 없을 때에 생긴다.¹⁶⁹⁾ 화폐간의 비율이 잘못 결정되면 화폐의 가치가 상대적으로 평가절상된 지역은 생산성이 타격을 입게된다. 동서독의 화폐통합에서 동독화폐의 과대평가는 동독지역의 대량실업과 급격한 생산의 감소를 야기시켰다. 통합되는 지역간에 생산성의 차이가 존재할 경우에는 임금이나 가격의 차이가 이러한 생산성의 차이를 보완할 수 있거나 생산요소의 이동 혹은 직접적인 이진지출등의 보완적 장치가 있어야 한다.¹⁷⁰⁾ 그렇지 않을 경우에는 화폐의 단일화로 인한 인위적인 화폐공간의 통합은 생산성이 낮은 지역의 생산요소 및 상품의 가격을 지나치게 빨리 상승하게 하여 생산성을 해치고 전체 경제에 악영향을 미친다. 그러나 어떤환율을 적정환율로 결정해야하는지에 대하여도 판단이 어렵거니와 생산성의 차이를 보완하는 장치를 도입하는 일은 통합되는 지역간 부의 재분배를 필요로 하므로 사회적 동의를 필요한 일이다. 이러한 화폐통합의 충격은 어느 특정한 날에 특정한 교환비율로 화폐통합을 제도적 방법을 통해 실시하기 때문에 야기되는 문제이다.

화폐통합은 제도적으로 도입하지 않고 시장의 기능에 맡길 수도 있다.¹⁷¹⁾ 예를 들어 남·북한 화폐를 남·북한 양측에서 모두 사용할 수 있게 하는 것이다. 시장의 화폐사용자들은 안정성이나 전환성이 더 우수한 화폐를 선호하게될 것이므로 덜 우수한 화폐는 시장에서 점점 사라지게 될

169) 이와 관련된 다양한 이론에 대하여 간략한 정리는 윤덕룡(1996) 참조.

170) Willms(1992), 179쪽.

171) 참조. Vaubel(1978) 45쪽 이하.

다. 이 逆그레샴의 법칙은 중국적으로 양측화폐중 하나만 시장에서 통용되게 만들 것이다.¹⁷²⁾ 이 경우 화폐통합은 저절로 이루어 지게 되고 점진적 적응과정을 거치며 화폐통합이 도입되므로 이로 인한 경제적 충격도 없다. 이처럼 두개의 화폐를 동시에 통용되게 하여 화폐통합을 이루는 방식을 병행적 화폐통합(Parallel Currency Union)이라고 부른다. 이 경우의 단점은 화폐통합이 도대체 어느시점에 이루어 질지 예측하기가 어렵다는 것이다. 또한 어느정도 화폐통합이 진행되었더라도 정치적 여건이 달라지면 언제든지 무효화 만들 수 있다는 약점도 지니고 있다.

이제 남북한이 아무런 충격없이 화폐통합을 할 수 있는 방법 한가지를 제안하고자 한다. 그 방안은 북한이 남한의 화폐를 준비통화로 하여 Currency Board를 만들고 이후에 병행적 화폐통합을 시도하는 것이다. 이때의 화폐통합은 남·북한 양지역에 아무런 충격을 주지않고도 이루어 질 수 있다.¹⁷³⁾ 왜냐하면 이미 교환비율이 고정되어 있고 양측화폐간의 전환성이 보장되어있기 때문이다. 이 경우 병행적 화폐통합은 벨기에와 룩셈부르크처럼 남북한을 공통의 화폐공간으로 이어주는 절차에 불과하게 될 것이다.

이 경우 역그레샴의 법칙에 의한 화폐의 선별현상이 늦거나 빨리 일어나는 것은 실 경제에 아무런 변동을 야기하지 않는다. 두 화폐간의 전환성이 완전하므로 화폐단위의 상이함으로 인한 불편함만 없다면 두 화폐 모두 계속해서 통용될 가능성이 높다. 그러므로 Currency Board의 도입시 이러한 경우를 고려하여 남한의 화폐단위와 북한의 화폐단위를 동일하게 만든다면 병행적 화폐통합은 그대로 화폐통합으로 이어지게 될 수 있다. 즉, 현재 남한의 화폐중에도 같은금액의 화폐중에 디자인이 변경되어 다른 모양의 화폐들이 통용되는 것처럼 북한의 화폐와 남한의 화폐도 함께 통용될 것이다. 이 때의 화폐통합은 중앙은행만 통합되면 종결되게 된다.

여기에서는 화폐통합으로 가는 길을 어떻게 준비하느냐에 따라 아무런 부작용없이 화폐통합이 이루어 질 수도 있는 한 가능성을 제시해 보았다. 화폐통합의 부작용에 대한 논의만 하기 보다는 실제로 이러한 대안이 있을수도 있다는 사실을 염두에 두고 환거래의 방식에서 금융협력 그리고 화폐통합에 이르기 까지의 길을 장기적으로 차근차근 준비해 간다면 끝없는 통일비용의 논의를 무색하게 만들 수도 있을 것이다.

172) 逆그레샴의 법칙에 따른 통화선별 과정에 대한 자세한 설명은 위의 책 82쪽 참조.

173) 여기에서는 화폐통합으로 가는 절차적 차원에서의 충격을 의미한다. 서로 생산성의 차이가 높은데도 화폐만이 아니라 정치적 사회적 통합까지 동시에 진행된다면 노동력의 이동을 통한 충격이 나타날 수 있다. 그러나 정치적 통합이 유보 됨으로 가격이나 임금의 차이가 생산성의 차이를 반영할 수 있다면 여기에서 제한한 형태의 화폐통합은 아무런 충격없이 이루어 질 수 있다. 이 때의 금융협력 형태는 서로 다른 두나라 간에 가능한 최상의 형태라고 할 수 있다. 이것이 바로 유럽의 통화통합에서 이루고자 하는 형태라고 할 수 있다.

6. 요약 및 전망

지금까지 단기, 중장기, 장기적 측면에서 남·북한 관계에서 가장 합리적인 환거래, 금융협력, 화폐통합의 관계를 분석해보고 이를 통해 합리적 대안을 도출하고자 했다.

이러한 연구의 기본방향은 전쟁을 방지하고 평화를 정착시키기 위해 남·북한의 이해관계를 서로 얽히게 하는 데에 두었다. 따라서 가능한한 세 분야의 교류를 증진 시키도록하는 환거래 및 금융협력 방안을 제시하고자 했다.

우선 단기적 측면에서 현재의 미국달러화와 같은 제 3국의 화폐를 근거로한 간접결제방식은 비용적인 측면에서나 지체시간 및 위험도에서 비효율적이므로 자국화폐를 근거로한 청산제정의 설치가 가장 합리적 방안으로 제시되었다. 이 방안이 북한에게 유인효과를 줄 수 있으려면 북한이 흑자를 누리게 될 경우를 대비해 주기적 경화청산방식을, 북한이 적자를 겪게 되는 경우를 위해서는 SWING과 같은 신용제공을 포함시키는 것이 좋다. 또한 경제교류상의 문제점 해소를 위해 상설 대표부를 교환하고 잦은 담당자 회합을 갖는 것이 불만의 조기해결을 위한 방안으로 제시되었다.

중장기적 측면에서는 북한의 금융분야 개혁시를 대비하여 개발도상국가나 개혁국가들에서 운용하기 쉬운 Currency Board를 대안으로 제시하였다. 이 제도에서 기본적으로 요구되는 준비화폐로 남한화폐를 제공하여 남한이 이 개혁프로그램에 참여한다면 북한의 금융개혁을 성공에 이르게 할 수 있을 뿐 아니라 남·북한간 금융분야의 유기적 협력관계를 구축하게 된다.

장기적으로는 화폐통합을 이루도록 준비하는 것이 화폐 및 금융분야의 통일과 관련된 최종목표가 될 것이다. 이 연구에서는 남·북한의 화폐를 공동으로 사용하는 병행적 화폐통합방안을 제시한다. 이 방안은 앞에서 중장기적 협력방안으로 제시된 Currency Board가 이루어졌을 경우에는 가장 무리없는 화폐통합 방식으로 볼 수 있다.

이 연구에서는 장기적으로 연관을 지어 시도해볼 수 있는 한가지 대안들의 연결을 제시함으로써 금융분야의 통일준비도 환거래 방식으로부터 금융협력을 거쳐 화폐통합에 이르는 길을 꾸준히 준비해 나간다면 통일비용을 염려하지 않아도 될 수 있는 대안도 가능성을 보이고자 했다.

남·북한 간에는 아직까지 간접교역, 간접결제가 주를 이루고 있으나 교역규모의 증가추세로나 지속적인 관계발전의 가능성을 염두에 둘 때 직접적 금융거래가 가능하게 될 날이 반드시 오게 될 것이다. 이 때를 대비해 당장 필요한 단기적인 환거래방식에만 관심할 것이 아니라 중장기적, 그리고 장기적인 측면에서 금융협력 및 화폐통합의 방향으로 지속적으로 끌고 갈 수 있는 대안들을 개발해야 한다. 이 연구에서 제시한 것은 이러한 가능성의 한가지 예에 불과하다. 이 대안의 장단점을 잘 살펴 발전시켜 나가든지, 다른 대안을 개발하든지 거시적이고 장기적 안목으로 남북관계를 준비해 나가는 것이 중요하다.

남·북간의 장기적 측면에서의 환거래 및 금융협력에 관한 대안들이 개발되면 단기적, 즉흥적

대책수립에 따른 부작용을 예방할 수 있다. 또한 갑작스러운 여건변동에도 장기적 큰틀의 기조 안에서 벗어나지 않는다면 일관성 있는 정책수립이 가능할 것이다. 이러한 일관성 있는 정책들은 통일에 따르는 비용들을 최소화 할 수 있게하고 신뢰를 줄 수 있는 통일정책을 실현할 수 있게 할 것이다. 그리고 무엇보다도 역사가 주는 기회를 놓치지 않고 활용할 수 있는 행운은 미리 준비하는 사람, 미리 준비하는 국가가 얻게 될 것이다.

* 자 료: 독일 연방은행고시 6001/88, 6001/89(번역 및 요약)

출전: 내독간 경제 및 지불거래에 관한 지침서, 독일 연방은행, 1989년 1월.

Merkblatt über den innerdeutschen Wirtschafts- und Zahlungsverkehr (Deutsche Bundesbank), 1989, 1.

1. 연합군 외환 관리법(Allierte Devisenbewirtschaftungsgesetze):

동·서독간의 경제 및 지불거래에 관한 법적 근거는 1949년 내지는 1950년에 발효된 외환관리법이 그 기초를 이루었다. 구체적으로는 미군 및 영국군의 점령지역에서는 군정법 53조, 프랑스 점령지역은 행정령 235조, 그리고 서베를린 지역은 사령관령 500조에 근거한 것이다. 지불거래와 관련하여서 서독의 법은 단지 국제무역에 관한분야에서만 적용되었다. 동·서독간의 무역 및 금융거래에 관련된 모든 거래는 다른 외국과의 거래에 적용되는 국제무역법과는 달리 허가제를 기본으로하는 금지원칙이 적용되었다. 즉, 허가된 사항이외는 모두 금지된 것으로 간주하게 되어 있었다.

2. 내독무역 및 금융거래의 관리를 위한 독일 연방은행의 승인제도 (Genehmigungen der Deutschen Bundesbank zur Regelung des innerdeutschen Wirtschafts- und Zahlungsverkehrs)

서독의 연방은행은 상품의 동독지역으로의 반출이나 동독지역으로 부터의 반입 그리고 그와 관련된 용역에 대하여 승인하는 권한을 가진다. 승인은 일반승인과 개별승인의 두가지 종류가 있다.

독일연방은행은 告示 6001/88 호와 6002/88 및 6002/83호로 자본거래에 관한 두가지의 일반승인을 하였다.

- 고시 6002/88호를 통하여 동독의 서독화폐(DM)계정에서 동베를린 소재의 Genex Geschenk Dienst GmbH라는 회사에 매년 각 계좌소유주마다 개인적 수요를 위해 상품이나 용역의 구입을 위해 60,000DM 까지 지출할수 있게 하였다. 또한 20,000DM까지는 Forum-Schecks의 구입을 위해 지출할 수 있도록 일반승인을 하였다.

- 고시 6001/88은 5개의 주요분야로 이루어져 있다.

(1) 가장 방대한 분량의 첫번째 분야는 서독지역 주민의 동독지역 재산에 대한 거래와 동독지역 주민의 서독지역 소재 재산에 대한 거래와 관련한 규정이다. 이 규정에 의해 서독주민들의 동독지역 소재의 재산에 관한 모든 거래에 따른 금융이전은 동독지역에 개설되어 해당주민의 계좌를 통해 이루어 지는 것이 허용되었다.

동독주민들에게는 Bl.1a-g에 구체적으로 거명된 거래에 관해서 허용되어졌다.

동독지역에 개설되어 있는 DM계좌에 대하여는 특정한 목적에의 사용만 일반승인이 되었다. 예를 들면 Bl.1a-g에 거명된 거래를 이루는데 필요한 지불을 위해서나 계좌주인이 한달에 5,000 DM까지 현금으로 찾는 일 그리고 그 가족이 함께 서독에 방문 왔을 경우 같은 한도의 액수를 찾을 수 있다. 그의 세금지불, 공공 수수료, 요금, 재판비, 변호사나 공증인 수수료, 등도 지불할 수 있다. 일반적으로 승인되어 지는 것으로는 또한 동독지역 주민이 서독지역주민에 대하여 갖고 있는 채권요구에 대하여 동독지역의 채권자명의로된 DM계좌에 지불하거나 생활비지급방식에 준한 회계방식으로 지불할 수 있도록 한 것을 들 수 있다. 그 외에도 잔무행정과 잔무처리에 관련된 특정 업무도 처리되어 질 수 있다.

서독의 자연인들은 동독을 여행할 때 여행에 필요한 경비를 현금이나 유로수표, 혹은 여행자 수표나 신용카드로 지불할 수 있다. 또한 동독주민들로부터 선물이나 현금, 그리고 재산권에 결부된 증서등도 서독으로 가지고 돌아올 수 있다. 동독지역 주민들은 서독지역을 여행할 때 현금이나 재산증서들을 가지고 올 수 있으며 선물을 받을 수있고 가지고 온 현금외에 개인적 필요를 충당시킬 수 있는 만큼의 현금을 돌아갈 때에 가지고 갈 수 있다.

(2) 두번째 분야는 서독내 금융기관들의 업무에 대한 규정이다.

금융기관들은 동독지역 주민들을 대상으로 동독인용 DM계좌를 열 수 있고 동독인용 Ander계좌, 그리고 동독인용 Depot를 운영할 수 있다. 단지 이러한 계좌들과 Depot가 특별히 표지가 되어 있어야 한다는 조건이 전제되어 있다. 동독인용 DM계좌와 Ander계좌에 예입은 어떠한 종류라도 가능하나 인출의 경우엔 특정 조건들 아래에서만 이루어 질 수 있다.

특히 주요하게 규정되어 있는 것은 앞에서 말한 계좌나 Depot를 운영하는 금융기관들이 근거서류를 내보이게한다거나 서명을 미리 해보이도록하여 이들 계좌나 Depot들에 대한 이용자들이 결과적으로 승인을 거치도록 하게 하는 것이다.

(3) 세번째 부분은 상품 및 용역의 교역과 기업운영을 위한 지출에 관한 것이다.

일반적으로 승인된 사실로는 점령지역간무역에 관한령과 내독경제교류에 관한 공시1호 및 3호에 따른 지불이 있고 그오에 보증금 혹은 승인된 점령지역간의 무역 및 상품 및 용역의 교환에 대한 보증을 위한 보증과 관련한 지불, 그리고 이런류의 거래로 유발된 채권의 처리와 관련된 경우를 들 수 있다. 또한 동독과의 거래와 관련된 제3의 지역과의 기업운영을 위한 지출도 일반승인이 되어있는 상태이다.

마찬가지로 여기서도 특별한 지침을 따르도록 되어 있는데 관련 금융기관들이 지불을 하위계정 혹은 S계정을 통해 예입 혹은 인출을 하고 또는 하위계정을 통해 지불을 시행하는 경우 그 지불의 근거가 되는 거래에 관하여 서명을 하도록 하는 것을 들 수 있다.

(4) 네번째 부분에서는 상임 대표부의 업무나 청소년청을 통한 생활비보조의 관리 그리고 건

강협약의 실천에 따른 업무에 관한 규정이 되어있다.

(5) 다섯번째 부분은 마지막 정리 및 정의들이 포함되어 있다.

승인되지 않은 업무들은 승인이 될 때 까지 효력을 발생하지 못한다. 승인이 거부되어 질 경우 그 거래는 무효가 된다. 외환관리법 제 7조에 따르면 뿐만 아니라 승인되지 않은 거래에 대해 취소를 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

외환법상의 제 규정을 준수하는 지에 대한 감시는 외환관리법 제 3조에 의거 감사를 실시하거나 자료를 요구할 수 있도록 하고 있다. 비은행기관들에 대하여는 상급금융관리국이 그리고 은행기관들에 대하여는 연방은행이 그 감사권을 가지고 있다.

외환관리법의 위반사항에 대하여는 령위반사항들은 OWiG에 근거하여 처벌하거나 1952년 제정된 경제형법상의 규칙에 따라 형사소송법 10, 12, 320조와 관련하여 처벌할 수 있도록 하고 있다.

참고문헌

- 손병해, 경제통합론 - 이론과 실제 -, 법문사, 1995.
- 양영환, 오원영, 무역상무론, 법문사, 1996.
- 윤덕룡, “화폐통합 - 언제, 어떻게, 왜?”, <삼성경제>, 1996, 1월.
- 전홍택, 오강수, 북한의 외국인투자제도와 대북투자 추진방안, 한국개발연구원, 1995.
- 정종락, “남북경협과 기업의 경영전략”, 기업경영차원의 대북한 진출전략, 연세대학교 통일연구원, 1996.
- 통일원, 남북교류협력동향, 제 55호, 1996년 1월.
- , 남북교류협력동향, 제 61호, 1996년 8월.
- 한국수출입은행, 남북경제협력 실무안내, 1994.
- 한국은행, EU통화통합과 거시경제정책 운용, 1996.
- Baldwin, Richard (1989)
The growth effects of 1992, *Economic Policy*. October, 248-281.
- Bruno, Michael, Jeffrey Sachs (1985)
Economics of Worldwide Stagflation. Cambridge, Mass.
- Buch, Claudia (1993)
Die Währungsreform in Estland. *Die Weltwirtschaft*, Jg. 1993, 441-465.
- Corden, W. M. (1972)
Monetary Integration. (Essays in International Finance, No. 93) Princeton, N.J., 1972.
- Corker, Robert J., Richard D. Haas (1991)
Price pressure gaps: An application of P^* using Korean data. IMF working paper 91/26, International Monetary Fund.
- De Grauwe, Paul (1990)
The Cost of Disinflation and the European Monetary System. *Open Economics Review*, Bd. 1. 147-173.
- De Grauwe, Paul (1992)
The Economics of Monetary Integration. Oxford.
- De Grauwe, Paul, Wim Vanhaverbeke (1991)
Is Europe an Optimum Currency Area ? Evidence from Regional Data. CEPR Discussion Paper No. 555. London.
- Deutsche Bundesbank(1990a)
Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 6/90, Frankfurt/M.
- Deutsche Bundesbank(1990b)
Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 7/90, Frankfurt/M
- Döpke, Jörg (1993)

- Alternative Ansätze zur Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 591, Kiel.
- Dornbusch, Rüdiger, Holger C. Wolf (1994)
- East German Economic Reconstruction. In: Olivier Blanchard (Ed.), Transition in Eastern Europe, Bd.1, Washington, p.152-182.
- Eichengreen, Barry (1990)
- Costs and Benefits of European Monetary Unification, Working Paper No. 90-150, University of California at Berkeley, Department of Economics.
- Emerson, Michael et al. (1992)
- Ein Markt- Eine Währung: Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Brüssel.
- EIU(Economist Intelligence Unit)
- Country Report, Southkorea/Northkorea, diverse Numbers.
- Feldsieper, Manfred (1981)
- Währungsunion II: Zielsetzungen und Probleme. In: HdWW, Bd. 8, Stuttgart. 545-562.
- Fels, Gerhard, Hans-Peter Fröhlich, Otto Vogel (1990)
- Sozialverträgliche Ausgestaltung der deutsch-deutschen Währungsunion. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Grilli, Vittorio (1988)
- Seigniorage in Europe, Discussion Paper No. 565, Economic Growth Center, Yale University, New Haven.
- Gros, Daniel, Niels Thygesen (1992)
- European Monetary Integration. From the European Monetary System to European Monetary Union. London.
- Hanke, Steve, Kurt Schuler (1994)
- Currency Boards for Developing Countries, San Francisco.
- Heise, M. (1991)
- Das Volkswirtschaftliche Produktionspotential. Wirtschaftswissenschaftliches Studium, p. 553-558.
- Hoffmann, Lutz (1992)
- Integrating the East German states into the German economy: Opportunities, burdens and options. In: Welfens, Paul J.J. (Ed.) Economic Aspects of German Unification, p. 49-71.
- Hwang, Eui-Gak(1993)
- The Korean Economies - A Comparison of North and South, Oxford.
- Ishiyama, Yoshide (1975)
- The Theory of Optimum Currency Areas: A Survey. Staff Papers, International Monetary Fund, Vol. 22, 344-383.
- Kenen, Peter (1969)

- The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. In: Robert Mundell, Alexander Swoboda (Eds.), *Monetary Problems in the International Economy*, Chicago. 41-60.
- Kronberger Kreis (1990a)
Soziale Marktwirtschaft in der DDR-Währungsordnung und Investitionsbedingungen. Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V., Schriftenreihe: Bd.20.
- Kronberger Kreis (1990b)
Deutsche Währungsunion - Die Risiken sind beherrschbar. Argumente zur Wirtschaftspolitik, Nr. 30/Febr. 1990. Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung e.V.
- Matthäus-Maier, Ingrid (1990)
Signal zum Bleiben. In: *Die Zeit* vom 19. Jan. 1990.
- Marston, Richard C. (1990)
Systematic Movements in Real Exchange Rates in the G-5: Evidence on the Integration of Internal and External Markets, Working Paper No. 3332, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- McKinnon, Ronald (1963)
Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, Bd. 53, 717-725.
- Molle, W. T. M., R. Morsink (1990)
European direct investment in Europe. In: B. Bürgermeier, J. Mucchielli (Eds.), *Multinationals and Europe 1992*, London.
- Mundell, Robert A. (1961)
A theory of optimum currency areas. *The American Economic Review*, Vol. 51 (1961), 657-665.
- Neumann, Manfred, Jürgen von Hagen (1991)
Real Exchange Rate Variability Within and Between Monetary Unions: How far Away is EMU ?. Working Paper, Indiana University School of Business.
- Peters, Torsten (1995)
European Monetary Union and labour markets: What to expect?. *International Labour Review*, Vol. 134, No.3, p. 315-332.
- Petschnigg, Reinhard (1993)
Die Konvergenzkriterien des Unionsvertrages: Eine kritische Interpretation. *Wirtschaftspolitische Blätter*, Bd. 40, 43-53.
- Rösch, Franz (1986)
Aussenwirtschaft der DDR und innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen. In: Gutman, Gernot, Gottfried Zieger, *Außenwirtschaft der DDR und innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen*. 90-98.
- Sachs, Jeffrey, Xavier Sala-i-Martin (1989)
Federal Fiscal Policy and Optimum Currency Areas. Harvard University.
- Schmieding, Holger (1990)
Währungsunion und Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Industrie. *Kieler Arbeitspapiere*, 413. Institut

für Weltwirtschaft, Kiel.

Schwartz, Anna, J.(1993)

Currency Boards: their past, present, and possible future role. In: Carnegie-Rochester Conference Series on public policy. 39, 147-187.

Siebert, Horst (1990)

Die Wahlmöglichkeiten einer deutsch-deutschen Geld- und Währungspolitik. Konjunkturpolitik, Beiheft 37, p. 31-49.

Siebert, Horst (1992)

Das Wagnis der Einheit. Stuttgart.

Vaubel, Roland (1976)

Real Exchange-Rate Changes in the European Community. Kieler Arbeitspapiere, No. 39, Kiel.

Vaubel, Roland (1978)

Strategies for Currency Unification. Kieler Studien 156, Tübingen.

Willms, Manfred (1992)

Internationale Währungspolitik. München.

Yoon, Deok Ryong (1995)

Die deutsch-deutsche Währungsunion und ihre Implikationen für den Fall einer koreanischen Wiedervereinigung. Diss. Kiel.

北韓의 外國人 投資關聯法과 對北投資의 法的保護方案에 관한 研究

研究責任者：朴 炳 度(建 國 大)

목 차

| | |
|------------------------------------|-----|
| <요 약 문> | 245 |
| 제1장 序 論 | 249 |
| 제2장 北韓의 外國人投資關聯法の 制定背景과 立法現況 | 250 |
| 제1절 外國人投資關聯法の 制定背景 | 250 |
| 제2절 外國人投資關聯法の 立法現況 | 252 |
| 제3절 外國人投資關聯法の 體系 | 254 |
| 제3장 外國人投資關聯法の 內容과 問題點 | 254 |
| 제1절 外國人投資法 | 255 |
| 1.1 開放政策의 方向과 目的 | 255 |
| 1.2 外國人投資企業의 類型 | 255 |
| 1.3 投資의 主體 및 投資地域 | 256 |
| 1.4 投資部門과 投資優待措置 | 256 |
| 1.5 投資의 保護 | 257 |
| 1.6 外國人投資企業의 權利와 義務 | 257 |
| 1.7 紛爭解決 | 258 |
| 1.8 問題點 | 258 |
| 제2절 合營法 | 259 |
| 2.1 合營法の 基本 | 259 |
| 2.2 合營企業의 創設 | 259 |
| 2.3 合營企業의 機構와 經營活動 | 260 |
| 2.4 合營企業의 決算과 分配 | 261 |
| 2.5 合營企業의 解散과 紛爭解決 | 261 |
| 2.6 問題點 | 262 |
| 제3절 外國人企業法 | 263 |
| 3.1 外國人企業法の 基本 | 263 |

| | | |
|-----|------------------------|-----|
| 3.2 | 外國人企業의 創設 | 263 |
| 3.3 | 外國人企業의 經營活動 | 264 |
| 3.4 | 外國人企業의 解散, 清算 및 紛爭解決 | 264 |
| 3.5 | 問題點 | 265 |
| 제4절 | 合作法 | 265 |
| 4.1 | 合作法の 基本 | 265 |
| 4.2 | 合作企業의 組織과 設立 | 266 |
| 4.3 | 合作企業의 經營活動 | 266 |
| 4.4 | 合作企業의 解散과 紛爭解決 | 267 |
| 4.5 | 問題點 | 267 |
| 제5절 | 自由經濟貿易地帶法 | 268 |
| 5.1 | 自由經濟貿易地帶의 法的 地位 | 268 |
| 5.2 | 管理機關의 權限과 任務 | 268 |
| 5.3 | 經濟活動條件의 保障 | 270 |
| 5.4 | 特惠關稅 등 便益의 提供 | 270 |
| 5.5 | 紛爭解決 | 271 |
| 5.6 | 問題點 | 271 |
| 제6절 | 對外經濟契約法 | 272 |
| 6.1 | 對外經濟契約法の 基本 | 272 |
| 6.2 | 對外經濟契約의 締結 | 272 |
| 6.3 | 對外經濟契約의 履行 | 273 |
| 6.4 | 對外經濟契約의 讓渡, 變更 및 取消 | 273 |
| 6.5 | 對外經濟契約 違反에 대한 責任과 紛爭解決 | 274 |
| 6.6 | 問題點 | 274 |
| 제7절 | 종합적 평가 | 275 |
| 제4장 | 南韓의 對北投資와 法的 保護方案 | 276 |
| 제1절 | 南北經協의 현황과 展望 | 276 |
| 제2절 | 對北投資의 法的 保護 方案 | 279 |
| 2.1 | 對北投資의 法的 問題 | 279 |

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 2.2 南北韓의 國內法에 의한 保護方法 | 280 |
| 2.2.1 北韓의 外國人投資關聯法の 規定에 의한 方法 | 280 |
| 2.2.2 韓國政府의 對北投資 支援과 保護對策 | 281 |
| 2.2.3 南韓의 對北投資家의 투자보호를 위한 자구책 | 283 |
| 2.3 南北韓間의 合意를 통한 保護方案 | 284 |
| 2.3.1 남북한간의 投資保障協定 | 284 |
| 2.3.2 友好通商航海條約 | 286 |
| 2.3.3 二重課稅防止協定 | 286 |
| 제3절 對北投資紛爭解決節次 및 方法 | 287 |
| 제5장 結 論 | 288 |
| ※參 考 文 獻 | 291 |

〈요 약 문〉

최근에 남북 최초의 합영사업인 (주)대우의 북한 남포공단이 모든 준비를 끝내고 시험가동에 들어감에 따라 남북경협이 새로운 국면을 맞게 되었다. 南韓의 資本과 技術, 北韓의 勞動力과 土地 등을 결합해 합영사업체를 만들어 냄으로써 반세기 分斷史上 남과 북이 가장 구체적이고 실질적으로 협력한 사례가 탄생한 것이다. 이와 같이 앞으로 남북경협이 더욱 활발해질 것이 예상되는데 과거의 투자 선례가 많지 않은데다가, 북한이 최근에 외국 자본과 기술을 유치하기 위하여 외국인투자관련법을 많이 제정하였는데 이의 내용을 아는 것은 투자준비과정에 필수적이라고 할 것이다.

일반적으로 海外投資에 있어서는 그 어느 국면이나 단계를 막론하고 자본수입국의 國內法이나 관련 국제법을 떠나서는 생각할 수 없다. 특히 외국투자가가 해외직접투자를 하려면 무엇보다도 먼저 자본수입국의 외국인 투자관계법제에 대한 검토를 하여야 한다. 왜냐하면 헌법과 외국인투자관계법의 규정은 외국투자가의 진출형식을 비롯한 진출전략과 직결될 뿐만아니라 이러한 관련법 규정의 검토를 통하여 비로소 외국투자가의 권익에 대한 현지국의 법적 보장의 형식과 내용을 파악할 수 있기 때문이다.

1992년 이후에 제정 또는 개정된 북한의 외국인투자관련법은 상당히 많다. 외국의 자본과 기술을 도입하기 위하여 제정한 핵심적인 법은 합영법, 외국인투자법, 합작법, 외국인기업법, 자유경제무역지대법, 대외경제계약법 등이라고 할 수 있다.

그런데 이러한 북한의 외국인투자관련법은 최근의 改正 및 制定을 통하여 상당히 체계화되고 내용도 방대해졌으나, 북한 보다 한발 앞서 경제개방정책을 시행하고 있는 중국과 비교를 하면 아직도 문제점이 많다. 첫째, 法體系上的 不完全性이다. 북한헌법이 最上位法이고 경제개방과 관련한 법중에는 外國人投資法이 上位法이고 그 나머지 법이 下位法이라 볼 수 있는데 上位法과 下位法이 모순되는 규정이 아직도 존재하고 있다. 또한 각종 관련법에서 사용하고 있는 用語의 정확한 定義規定이 없어 법의 적용범위가 모호한 경우가 있고, 用語의 사용도 일관성이 없는 경우가 많다. 또한 법규가 모호하고 추상적인 경우에는 북한 당국의 자의적인 해석·적용이 우려된다. 둘째, 外國人投資關聯法의 여러 규정에 體制維持的 內容이 나타나고 있는데 이는 그러한 법을 유명무실하게 할 염려가 있다. 셋째, 外國人投資企業에 대한 統制가 강하게 남아 있다는 점이다. 이러한 규정들은 북한에 진출하려는 기업에 상당히 부담이 되는 것이다. 넷째, 북한지역에 투자하는 기업의 자유로운 경영활동에 저해되는 규정이 많다는 점이다. 다섯째, 분쟁 발생시 북한의 재판기관이나 중재기관에 의한 해결에 의존해야 하는 조항들도 문제로 지적될 수 있다. 이러한 문제점과 함께 지적할 수 있는 점은 外國人投資關聯法이 아무리 잘 정비되어 있더라도 북한이 진정으로 외국인의 투자를 적극적으로 유치할 의지가 없다면 이러한 법들이

대외적 명분용에 불과할 위험이 많다는 것이다. 그래서 우리가 대북투자환경을 평가함에 있어 法制에 대한 것보다 이찌면 정치적 환경일 것이다. 지금까지 북한이 보여준 바에 의하면 외국인투자에 대한 법제의 불비로 인하여 외국인투자를 유치하지 못한 면도 있지만 더욱 근본적인 것은 안심하고 투자할 수 있는 정치적 환경이 조성되지 않았기 때문이었다고 평가할 수 있다. 따라서 북한에 투자를 하기에 앞서서 경제적 타당성을 충분히 고려한 후 투자위험을 줄이는 방안을 세운 뒤에 대북투자를 행하여야 할 것이다.

또하나 투자위험을 줄이는 방안으로서 반드시 고려되어야 할 점이 대북투자의 法的 妥當性이다. 이러한 측면에서 볼때 북한진출기업은 대북투자에 앞서 북한의 외국인투자관련법들을 분석하여 그에 대한 대책을 마련하여야 한다. 또한 南北基本合意書의 序文에서 남북한의 관계를 “쌍방사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 特殊關係”라고 규정하고 있듯이 국제사회에서 남북간의 交易를 민족내부간 거래로 인정받을 수 있도록 하여야 할 것이다. 이와 같이 남북간의 관계가 국가간의 관계가 아니고 상호간에 국가로 승인하고 있지 않기 때문에 국제법상 허용되는 투자보호방법이 그대로 적용되기는 현실적으로 어렵기 때문에 이를 援用하여 적용할 수 있도록 그 대책을 강구하여야 할 것이다.

다시 말해서 남한의 기업들이 대북투자를 검토함에 있어서 經濟的 妥當性 이외에도 投資의 安全性도 법적 시각에서 최우선적으로 고려하여야 할 것이다. 지금까지의 북한의 태도로 보아 어느 지역의 해외투자 보다 投資危險이 크기 때문에 먼저 대북투자를 희망하는 기업 스스로 투자보호방안을 강구해야 할 것이다. 일반적으로 기업차원의 투자보호방법은 投資契約 締結時 대북투자에서 발생할 수 있는 紛爭을 점검하여 그 해결방안을 가능한 한 상세히 계약서에 명기하는 방법이다. 우리 정부차원에서는 南北投資保障協定 締結이 가장 현실적인 대북투자보호방법이라는 관점에서 동협정의 체결을 적극적으로 추진해야 한다. 특히 이 협정에는 北韓의 國有化 措置를 制限하는 조항과 投資原本 및 果實을 자유로이 送金할 수 있는 규정을 두어야 한다.

북한은 법집행의 관행이 외부에 거의 알려져 있지 않고 법의 구체성이나 투명성이 떨어지기 때문에 대북투자의 경우에 기업차원에서는 투자계약을 체결할 때 사전에 문제가 될 소지가 있는 사안에 대해서 상세히 규정하는 것이 요구된다. 정부차원에서도 투자보호 차원에서 북한투자정보를 정확히 전달하는 방안을 강구하고 투자추진방향을 정하여 투자손실을 줄일 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

해외투자에 앞서서 투자대상국의 법제도적 환경을 검토하는 것은 중요한 전략적 고려사항으로 취급되는데 북한에 대한 투자에 있어서도 마찬가지이다. 남한의 기업이 북한에 투자를 하는 경우에 앞에서 살펴본 북한의 외국인투자관련법들에 근거하여 우리의 투자가측과 북한측 당사자와 투자계약이 체결되게 될 것이다. 이러한 대북투자계약은 투자의 조건·절차, 기업의 설립·운영 등에 관하여 정하는 것이 목적이나 계약의 내용을 명확하게 함으로써 투자보호의 역할도 한

다. 그러나 북한의 외국인투자관련법들이나 투자계약만으로는 대북투자의 안전성을 충분하게 보장할 수 없다. 따라서 대북투자를 보호하기 위한 국제법적 보호 방법의 적용 가능성을 검토하여야 할 것이다.

국제법상 투자보장방법으로는 자본수입국과 자본수출국간에 체결하는 投資保障協定을 통한 방법을 비롯하여 投資家 國籍國의 外交的 保護權 행사를 통한 방법, 政府의 投資保證計劃 등에 의한 보호방법이 있다. 그러나 이들 보호방안은 대부분 2개국 이상의 國家間에서 적용되는 방법들인데, 남북한은 서로 상대방을 국가로 승인하지 않고 있기 때문에 국제법상 투자보호방법은 대북투자의 경우 변형되어 원용될 수 밖에 없다.

아직 북한의 외국인투자관련법들의 적용에 대한 실상을 정확히 파악할 수 없는 단계에서는 대북투자의 경우 남북한간 투자보장협정 등 제도적 장치 마련 이전에는 소규모 시범사업 투자로 상호신뢰와 경험을 쌓은 후 점차 대규모 투자로 발전시켜나가는 것이 바람직하다. 그리고 남북 정부간 차원의 투자보장협정이 체결되어 있지 않은 현단계에서 북한에 진출하여 투자하려는 기업이 우선적으로 대북투자예 앞서 자구책을 강구하지 않으면 안된다. 기업차원의 제도적 장치의 확보는 남북간 제도적 장치가 마련되기 전까지 일단 기업간 계약에 의해 투자보호와 신변안전 등을 보장받을 수 밖에 없기 때문에 우선적으로 고려될 수 있는 방안이다.

그러나 대북투자규모가 커지면 기업자신이 스스로 투자위험을 줄이는 자구책을 마련하고 투자보호방법을 강구하는데는 한계가 있다. 즉, 대북투자의 규모가 대형화되면 투자계약에 의한 투자보호만으로는 불충분하므로 남북한 당국간 합의를 거쳐 남북경제협력의 기본적인 제도적 장치를 마련하여 투자보호를 법제화·제도화하는 것이 필요하다. 그 대표적인 것이 남북한 당국간에 投資保障協定을 체결하는 것이다. 대북투자의 법적 보호를 위해서는 북한 진출기업 뿐만 아니라 정부차원에서도 다각적인 방안을 강구해야 할 것이나 그것은 법적 타당성이 인정되는 틀속에서 찾아야 할 것이다.

또한 우리 기업의 대북투자시 발생하는 분쟁을 공정하고 객관적인 분쟁해결절차 및 방법에 의하여 해결하는 것은 북한 당국의 자의적인 분쟁처리로 부터 객관적인 분쟁해결을 확보함으로써 그 자체가 투자의 보호역할을 할 수 있는 면도 있다. 따라서 일반적으로 국제투자분쟁해결 방법으로 이용되는 분쟁해결방안을 활용하여 대북투자시 예상되는 분쟁이 신뢰할 수 있는 기관과 절차에 의해서 해결될 수 있도록 하여야 할 것이다.

제1장 序 論

1990년대에 접어들어 소련을 비롯한 社會主義國家들의 몰락과 그들 국가의 경제체제에 자본주의 시장경제원리의 도입은 북한에도 많은 자극을 주었다. 북한은 1991년 12월 라진-선봉지역을 자유무역지대로 선포하여 외국인 직접투자에 대하여 전향적인 개방정책을 시도하고 있다. 그리고 대외경제개방정책의 일환으로 기존의 법령을 개정하고 外國人投資關聯法令을 새로이 制定·公布하여 시행하고 있다. 특히 1994년 1월에는 외국의 투자를 유치할 목적으로 1984년에 제정한 合營法을 개정하여 사실상 남한측의 대북투자를 허용하였고, 실제로 남한측 기업의 대북투자가 전개되고 있다.¹⁷⁴⁾ 최근의 대우의 남포공단 가동은 合營法을 제정한 이래 처음으로 조총련이나 해외자본이 아닌 남한의 자본을 합영의 상대로 맞이했다는 점에서 남북경협도 새로운 국면을 맞게 되었음을 의미한다.

지난해 쌀회담 이후 남북관계가 잔뜩 얼어붙은 상태에 놓여 있지만 일련의 북한의 경제개방 정책에 대한 전향적인 자세와 우리나라 기업의 북한에 대한 투자의지가 살아있는 한 南北經協의 발걸음은 계속 진행될 것이며¹⁷⁵⁾ 투자규모도 상당히 커질 것이 예상된다. 따라서 본 연구에서는 對外經濟開放政策과 관련있는 北韓法制를 살펴보고 對北投資의 法的保護方案을 검토하고자 한다. 효율적인 對北投資準備와 발생할 수 있는 投資紛爭을 예방하고 대처하기 위해서 북한의 외국인투자와 관련있는 법령을 분석하는 것은 절실하다고 하겠다.

일반적으로 海外投資에 있어서는 그 어느 국면이나 단계를 막론하고 자본수입국의 國內法이나 관련 국제법을 떠나서는 생각할 수 없다. 특히 외국투자가가 해외직접투자를 하려면 무엇보다도 먼저 자본수입국의 외국인 투자관계법제에 대한 검토를 하여야 한다. 왜냐하면 헌법과 외국인투자관계법의 규정은 외국투자가의 진출형식을 비롯한 진출전략과 직결될 뿐만아니라 이러한 관련법 규정의 검토를 통하여 비로소 외국투자가의 권익에 대한 현지국의 법적 보장의 형

174) 1991년 12월 13일 제5차 南北高位級會談에서 남북한간의 경제·사회·문화교류의 법적 토대가 될 문서로서 「南北사이의 和解와 不可侵 및 交流協力에 관한 合意書」(통칭하여 南北合意書라고 함)가 署名되었는데 이의 실천을 위해 조직된 남북한교류협력위원회는 여러 접촉을 통해 1992년 9월 7일 投資保障, 二重課稅禁止 및 交易上 紛爭調停節次合意, 清算決濟方式의 物資交流 등 여러 분야에서 합의를 본바 있으며 그 후 북한의 핵사찰과 관련한 대립으로 답보상태에 놓여 있다가 북미간의 북한경수로 합의로 남한기업의 대북투자가 급진전되는 듯 하였으나 또 다시 북한의 비무장지대에서의 정전협정위반 등으로 다시 냉각되었다. 그러나 그 후의 움직임은 이러한 정치적 대립과는 별도로 한국 기업들의 북한투자를 위해 다각적인 움직임이 나타나고 있다. 1996년 9월 13일에서 15일까지 북한 나진·선봉의 자유경제무역지대에서 열린 국제투자포럼에 우리의 기업체를 파견하여 북한 투자를 위한 사전작업을 본격적으로 시작하려 하였으나 국제투자포럼에 참가를 희망하던 우리 기업에 대하여 선별적으로 초청하여 북한 방문이 무산되었고, 잠수함 무장간첩사건으로 남북간의 관계가 극도로 악화되어 당분간 대북투자의 전망을 어렵게 하고 있다.

175) 김영삼정부의 4자회담 제안을 계기로 남북경협을 위한 활발한 움직임이 있었다. 그러나 4자회담제안에 대한 북한의 무반응으로 진전이 별로 나타나지 않고 있다.

식과 내용을 파악할 수 있기 때문이다.¹⁷⁶⁾

따라서 본 논문에서는 북한이 外資의 유치에 대해 내외경제개방정책을 세우게 된 배경과 外國人投資를 유치하기 위한 개방정책의 시행을 위해서 관련법령을 制定 또는 改正하게 된 배경과 立法現況에 대해서 살펴보고, 이러한 법령들의 主要內容과 問題點을 평가한 뒤에 우리나라 기업들이 북한에 투자를 할 때 예상되는 문제점과 對北投資의 法的保護方案에 대하여 고찰하고자 한다.

남한의 기업들이 대북투자를 검토함에 있어서 經濟的 妥當性 이외에도 投資의 安全性도 법적 시각에서 최우선적으로 고려하여야 할 것이다.¹⁷⁷⁾ 지금까지의 북한의 태도로 보아 어느 지역의 해외투자 보다 投資危險이 크기 때문에 먼저 대북투자를 희망하는 기업 스스로 투자보호방안을 강구해야 할 것이다. 일반적으로 기업차원의 투자보호방법은 投資契約 締結時 대북투자에서 발생할 수 있는 紛爭을 점검하여 그 해결방안을 가능한 한 상세히 계약서에 명기하는 방법이다. 우리 정부차원에서는 南北投資保障協定 締結이 가장 현실적인 대북투자보호방법이라는 관점에서 동협정의 체결을 적극적으로 추진해야 한다. 특히 이 협정에는 北韓의 國有化措置를 制限하는 조항과 投資原本 및 果實을 자유로이 送金할 수 있는 규정을 두어야 한다. 이러한 대북투자의 보호방안을 이 연구에서 검토한다.

제2장 北韓의 外國人投資關聯法の 制定背景과 立法現況

제1절 外國人投資關聯法の 制定背景

북한은 1960년대 중국과 소련을 비롯한 사회주의 국가와의 경제교류와 경제지원을 통한 경제개발을 추진하였으나 성공하지 못하였다. 1970년대에 들어서 자본주의 국가의 자본과 기술을 도입함으로써 경제개발을 도모하였으나 사회주의 국가의 경제지원 감소와 자본과 기술의 유치도 실적이 부진하여 경제성장에 실패하고 말았다.

그래서 북한은 1984년 9월 8일 外國의 資本과 技術을 도입하기 위하여 중국이 1979년에 제정한 「中外合資經營企業法」을 모방하여 前文과 5장 26개조로 구성된 「合營法」¹⁷⁸⁾을 제정하여 경제체제의 대변화를 예고하였다. 합영법제정 이후 외자유치를 위한 제도 마련에도 노력을 경주함으로써 서방국가 및 사회주의 국가와의 경제협력에 본격적으로 추진하였고, 특히 1989년에

176) 張孝相, 國際經濟法, 서울: 博英社, 1985, 96년.

177) 위의 책, 182면.

178) 이에 대해서는 法制處 編著, 北韓의 合營法制, 서울: 한국법제연구원, 1992; 法制處, 北韓法制概要, 法制資料 제157집, 1992, 608-628면; 李浩, “北韓의 「합영법」採擇의 背景과 展望,” 統一安保教育(國土統一院, 1984), 제14집, 65-78면; 權五乘, “北韓의 經濟法,” 北韓의 法과 法理論(경남대 국동문제연구소, 1988), 446-453면 참조.

는 완전한 私有合營會社를 허용하였다.¹⁷⁹⁾

그러나 외자유치 관련 법제도의 마련 등 북한당국의 의욕적인 경제개방정책의 추진에도 불구하고 주체사상에 입각한 사회주의 경제체제의 고수로 인한 정치적·사회적 폐쇄성, 북한의 낮은 대외신용도, 사회간접자본시설의 不備와 內需市場의 狹小 등의 투자여건의 미성숙과 이윤보장·투자회수 등 투자보장이 불투명하고 이들을 뒷받침할 수 있는 法制度가 미비하였기 때문에 그 실적은 매우 부진하였다.¹⁸⁰⁾ 따라서 외자도입을 통한 개방정책은 재일교포회사와의 소액규모의 합영을 제외하면 합영실적은 매우 미미한 상태에 머무를 수 밖에 없었다.¹⁸¹⁾ 게다가 北韓經濟는 북한의 대외무역의 대부분을 차지하였던 소련을 비롯한 사회주의국가의 몰락으로 社會主義圈과의 경제관계가 악화됨으로써 경제침체를 더욱 심화시켰다.¹⁸²⁾

그런데 보다 근본적인 문제는 대외경제개방정책에 대한 북한 당국의 의지의 결여에 있다. 북한의 대외경제개방정책의 기초는 그들의 社會主義體制의 維持에 영향을 주지 않는 범위 내에서 外國의 資本과 技術을 도입하는 것이다. 이와 같은 북한의 체제수호적 개방정책은 외국의 자본을 유치하기에는 미흡하다고 볼 수 있다.

따라서 북한은 국제적 고립과 경제침체를 벗어나기 위하여 대외경제정책의 방향전환을 모색하지 않을 수 없었다.¹⁸³⁾ 그리하여 1991년부터 대외정책을 전환하기 시작하였는데, 외국인투자의 적극적인 유치를 통하여 경제침체를 벗어나기 위하여 제한적인 개방정책을 채택하게 되었다.¹⁸⁴⁾ 이는 북한의 경제체제가 대내외적인 환경의 변화에 의해 기존의 자립형 경제체제에 수정을 가하여 완전하지는 않지만 ‘개방형 경제체제’ 또는 ‘자본주의 시장경제원리의 부분적 도입’으로의 정책전환을 도모하고 있는 것이라고 볼 수 있다.¹⁸⁵⁾

179) 동용승, “북한의 외국인투자관계법규 정비의 배경 및 의미,” 世界經濟, 서울:三星經濟研究所, 제41호, 1992, 47면-48면.

180) 法制處 編著, 北韓의 合營法制, 9-16면; 金永信, “南北經協의 展望,” 北韓研究, 제3권 제4호(大陸研究所, 1992, 겨울), 102-104면.

181) 諸成鎬, “北韓 外國人投資法 - 5가지 문제점: 羅津·先鋒地區 開發을 중심으로,” 自由公論, 통권 제311호, 1993, 188면.

182) 東유럽社會主義國家들이 몰락하고 북한이 본격적으로 外國人投資關聯法을 제정할 당시인 1992년의 북한의 무역규모를 보면 수출은 9.2억 달러이고 수입은 15.5억 달러로 총무역규모는 24.7억달러이었다. 이는 전년대비 4.37%가 감소된 규모이었다. 그리고 1992년 북한의 對外經濟協力關係와 對外貿易赤字에서 비롯된 外債는 97.2억 달러에 이르고, 經濟成長率은 -7.6%로 전년도 -5.2% 보다 더욱 저하되었었다(대한무역진흥공사, 북한투자실무, 1993, 11-17면).

183) 이에 대하여는 金尙謙, 北韓의 交易現況과 對外經濟政策, 서울: 대외경제정책연구원, 1994, 76-77면 참조.

184) 1991년 부터 외국인투자 유치를 위하여 대외경제개방정책을 취하게 된 배경으로는 1991년 7월 부터 豆滿江地域開發計劃에 유엔開發計劃(UNDP)이 관여하기 시작하면서 이것이 많은 영향을 미쳤다(諸成鎬, “북한의 외국인투자관련 법령 분석 및 평가,” 統一研究論叢, 제2권 제1호(민족통일연구원, 1993), 203-204면).

제2절 外國人投資關聯法の 立法現況

최근의 식량난을 겪고 있음에서도 알 수 있듯이 북한이 심각한 경제난을 겪고 있다는 사실은 오래전 부터 잘 알려진 사실이다. 이러한 경제난을 극복하기 위하여 초보적인 단계로 1980년대 부터 外國과의 經濟協力과 技術導入의 필요성을 인식하고 대외무역의 확대와 외국인 투자유치를 내용으로 하는 대외개방정책을 시행하고 있다. 그러나 이러한 개방정책의 시도에도 불구하고 外國의 투자는 극소수에 그쳤고 그들이 믿었던 조총련자본의 북한에의 유입도 기대대로 되지 않았다.¹⁸⁶⁾

이와 같이 기존의 정책이나 법제도를 가지고는 심각한 經濟難을 타개할 수 없다는 점을 인식한 북한당국은 두만강 인접지역에 조선, 철강 석유화학 등의 산업을 유치하여 북한경제에 활력을 불어넣고자 1991년 12월 28일 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 선포하였다.¹⁸⁷⁾ 그리고 1992년 말부터 外國人投資關聯法을 대폭 改正 내지 制定하였다. 이는 外國資本을 적극적으로 유치하여 경제난을 극복하겠다는 의지를 대외적으로 천명하고 있는 것으로 보인다.

1992년 이후의 구체적인 立法過程을 보면, 특히 주목할만한 것은 1992년 4월 9일 최고인민회의 제9기 3차회의에서 1972년의 「社會主義憲法」을 시행한지 20년만에 대폭 개정하였다. 북한 經濟制度의 기본적인 틀을 제시하고 있는 북한의 現行憲法은 1972년의 헌법과 비교하여 불 배 경제에 관한 규정의 상당한 부분이 개정되었다.¹⁸⁸⁾ 특히 개정된 현행헌법은 제37조를 신설하여 대외경제개방정책을 基本法인 憲法에 의하여 뒷받침하고 있다. 즉 새로 개정된 현행헌법 제37조는 “국가는 우리나라의 기관, 기업소, 단체와 다른 나라의 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작을 장려한다”고 규정하여 자본주의 국가로부터의 자본유입의 길을 헌법적으로 터놓았다. 다시 말해서 이 규정은 북한의 대외경제개방정책과 관련한 법제도의 기본틀로써 대외경제분야에서 정책변화를 할 수 있는 법적·제도적 기초가 되고 있다. 북한지역에 있는 외국인의 합법적 권리와 이익의 보장과 외국기업 및 외국인들과의 企業 合營과 合作을 장려하는 條項의 新設은 資本과 技術을 導入하여 경제난을 극복해 보려는 의지를 보여주는 것이다. 1990년대 들어서 제정 또는 개정된 ‘外國人投資關聯法들’은 이 규정에 의거하고 있다고 볼 수 있다.

185) 吳炳勳, “北韓의 對外經濟政策 變化展望,” 統一問題研究, 제4권 3호(統一院, 1992, 가을), 100-111면.

186) 北韓이 外國자본을 유치하는데 실패한 주요원인으로는 ①외국자본의 투자를 유치하기에는 법제도가 미흡하였고, ②협소한 북한의 내수시장과 대외채무지불지연문제, ③갖은 계약불이행과 外國과의 합영·합작의 부족, ④주체사상식의 경제논리 등을 들 수 있다(李佑泓, 暗愚의 共和國: 北朝鮮工業의 奇怪(東京: 亞紀書房, 1990), 38-50면 참조).

187) 정무원 결정 제74호.

188) 자세한 내용은 張明奉, “北韓憲法 40年과 그 動向,” 북한법(서울: 박영사, 1993), 25-42면 참조; 그리고 現行 北韓憲法과 1972년 憲法上의 經濟規定에 관한 비교는 李啓滿, “北韓 經濟制度의 憲法的 基礎,” 統一問題研究, 第5卷 1號(서울: 統一院, 1993, 봄), 261-264면 참조.

1984년에 제정된 「合營法」은 외국자본을 유치하는데 실패했다는 평가를 받았는데, 이러한 문제를 타개하여 외국기업들의 더욱 적극적인 투자를 유도하기 위하여 「合營法」보다 잔일보한 「外國人投資法」¹⁸⁹⁾을 비롯하여 「合作法」¹⁹⁰⁾, 「外國人企業法」¹⁹¹⁾을 1992년 10월 5일 최고인민회의에서 채택하여 시행하고 있다.¹⁹²⁾ 이들의 후속법령으로 1993년 1월 31일 「외화관리법」¹⁹³⁾, 「자유경제무역지대법」¹⁹⁴⁾, 「외국투자기업 및 외국인세금법」¹⁹⁵⁾등을 제정하였고,¹⁹⁶⁾ 동년 10월 27일 「토지압대법」¹⁹⁷⁾을, 11월 24일 「외국투자은행법」¹⁹⁸⁾을 制定¹⁹⁹⁾하였다. 그리고 1994년 1월 20일에는 그 동안 외국자본의 유치에 미흡하여 실제 별로 효과를 거두지 못했던 「合營法」을 전면 改正하였다. 또한 1993년 11월 29일에 「자유경제무역지대 외국인출입규정」²⁰⁰⁾을, 동년 12월 30일 「외국투자기업노동규정」²⁰¹⁾을, 1994년 2월 21일에 「외국투자기업 및 외국인세금법 시행규정」²⁰²⁾²⁰³⁾과 「자유경제무역지대 외국기업상주 대표사무소 규정」²⁰⁴⁾등 관련부수법령을 정무원의 결정을 통하여 채택하였다.²⁰⁵⁾ 또한 북한은 분쟁해결과 관련하여 1995년 2월 22일 「대외경제계약법」²⁰⁶⁾을, 동년 9월 22일 「대외민사법」²⁰⁷⁾ 제정·공포하였다.

189) 최고인민회의 상설회의 결정 제17호, 총 22개조로 구성.

190) 최고인민회의 상설회의 결정 제 18호, 총 21개조로 구성.

191) 최고인민회의 상설회의 결정 제 19호, 총 4장 31개조로 구성.

192) 이들 세 가지 법령에 관하여 자세한 것은 大韓貿易振興公社, 北方通商情報, 1992년 11월호, 1-9면, 193-199면 참조.

193) 최고인민회의 상설회의 결정 제27호, 총 4장 31개조로 구성.

194) 최고인민회의 상설회의 결정 제28호, 총 7장 43개조로 구성.

195) 최고인민회의 상설회의 결정 제26호, 총 8장 57개조로 구성.

196) 이 들 법령에 관한 자세한 내용은 民主平和統一諮問會議 事務處, 北韓 外國人投資關聯法 解說, 1993, 16-25면 참조.

197) 최고인민회의 상설회의 결정 제40호, 총 6장 42개조로 구성.

198) 최고인민회의 상설회의 결정 제42호, 총 5장 32개조로 구성.

199) 한겨레신문, 1993년 11월 27일 2면.

200) 정무원 결정 제75호, 총 21개조로 구성.

201) 정무원 결정 제80호, 총8장 48개조로 구성.

202) 정무원 결정 제9호, 총 8장 79개조로 구성.

203) 「자유경제무역지대 외국인출입규정」, 「외국투자기업노동규정」, 「외국투자기업 및 외국인세금법 시행규정」은 平和問題研究所, 統一問題研究, 제6권 1호(1994년 여름호)의 부록에 全條文이 소개되어 있다.

204) 정무원 결정 제8호, 총 30개조로 구성.

205) 이들 법령의 입법과정과 현황에 대한 출처는 崔鍾庫, 북한법(서울 : 博英社, 1993) : 統一院, 월간 북한동향, 1993년 1월호에서 12월호 까지 : 북한연구소, 북한, 3월 4월 5월 7월호 : 東亞日報, 1994년 1월 21일 5면 : 한국일보, 1994년 5월 28일 7면에서 인용하였다.

206) 최고인민회의 상설회의 결정, 총5장 42조로 구성.

이와 같이 1992년 이후에 제정 또는 개정된 북한의 외국인투자관련법은 상당히 많다. 그러나 이 연구에서는 외국의 자본과 기술을 도입하는데 핵심적인 법이라고 할 수 있는 「합영법」, 「외국인투자법」, 「합작법」, 「외국인기업법」, 「자유경제무역지대법」, 「대외경제계약법」에 대하여 그 주요내용과 문제점을 검토하고자 한다.

제3절 外國人投資關聯法の 體系

북한은 社會主義的 計劃經濟²⁰⁸⁾에 해당하기 때문에 기본적으로는 대외경제정책은 기본적으로 폐쇄적이다. 그러나 1992년 憲法改正時 제37조를 신설하여 대외경제개방정책의 憲法的 根據를 마련하였다.²⁰⁹⁾ 즉 新憲法 제37조에 국가는 기관, 기업소, 단체와 다른 나라의 法人 또는 개인들과의 기업합영과 합작을 장려한다고 규정하고, 이 規定을 근거로 하여 外國人의 投資와 관련이 있는 외국인투자관련법들을 제정하였다.

사회주의 국가인 북한의 법체계를 우리나라 법체계와 비교하는 것은 정확할 수는 없지만, 이들 외국인투자관련법을 法體系化시켜보면, 헌법규정 제37조가 最上位規定이고, 外國人投資法은 대외경제개방의 핵심적 내용인 외국인투자에 관한 일반원칙과 기본질서에 대한 총칙적인 규정을 두고 있는 基本法이라고 볼 수 있다.²¹⁰⁾ 즉 「外國人投資法」은 外國人의 북한투자와 관련된 총체적인 규정을 담고 있어 가장 기본이 되는 법이라 볼 수 있다. 이 법의 下位法的 性格을 지닌 것으로 「外國人企業法」, 「合營法」, 「合作法」 등이 있고, 앞에서 언급한 나머지 법령들은 그 부수법령으로서의 성격을 갖는다.²¹¹⁾ 즉 「外國人企業法」, 「合營法」, 「合作法」은 각각 외국인기업, 합영기업, 합작기업의 설립·운영·해산 및 분쟁해결 등을 규정하고 있는 下位法이라 할 수 있다. 따라서 이러한 법들의 규정과 외국인투자법이 충돌하는 경우에는 외국인투자법이 상위법으로서 우선적으로 적용되는 효과를 갖는다.

제3장 外國人投資關聯法の 內容과 問題點

北韓의 外國人投資關聯法들은 앞에서 살펴본 바와 같이 상당히 많다. 그러나 이 논문에서는 외국의 자본과 기술을 도입하는데 핵심적인 법이라고 할 수 있는 「外國人投資法」, 「合營法」, 「外國人企業法」, 「合作法」, 「自由經濟貿易地帶法」, 「對外經濟契約法」에 대하여 그 주요내

207) 최고인민회의 상설회의 결정, 총5장 52개조로 구성.

208) 北韓의 新憲法 제20조와 제34조 참조.

209) 權五乘, “北韓의 外國人投資關係法”, 北韓研究, 제4권 4호(大陸研究所, 1993, 겨울), 100면; 李啓滿, 앞의 글, 263면.

210) 徐憲濟, 通商問題와 法(서울: 栗谷出版社, 1995), 412면.

211) 李啓滿, “최근의 북한 外國人投資關聯法”, 北韓研究, 제5권 3호(大陸研究所, 1994, 가을), 178-179면.

용과 문제점을 고찰한다.

제1절 外國人投資法

1.1 開放政策의 方向과 目的

외국인 투자법은 합영, 합작, 단독투자 등 북한에서의 외국인투자 전반을 규율하고 외국인 투자기업의 설립·운영에 관한 일반원칙과 질서를 포괄적으로 규정하는 基本法 내지 一般法의 성격을 갖는다.²¹²⁾ 이와 같이 外國人投資에 관한 一般法的인 性格을 갖고 있는 외국인투자법은 외국인투자에 대한 북한의 기본적 정책방향을 同法 제1조에서 표명하고 있다. 즉 세계 각국과 경제협조를 확대·발전시키는 것이 북한의 일관된 정책이라고 하고 완전한 평등과 호혜의 원칙에 따라 외국투자자들이 북한의 영역안에서 투자하는 것을 국가가 장려한다고 선언하고 있다. 북한의 대외경제정책의 천명을 통하여 동법의 제정목적은 간접적으로 기술하고 있다.

1.2 外國人投資企業의 類型

외국인투자법의 목적은 외국투자자들이 외국인투자기업을 창설하고 운영하는데 필요한 일반 원칙과 질서를 포괄적으로 규제하는데 있다(동법 제2조). 이 법에서 말하는 外國投資家란 북한의 영역 안에 투자하는 다른 나라의 법인과 개인을 말하며, 外國投資企業이란 외국투자자가 북한의 영역 안에 북한측과 공동으로 투자하거나 단독으로 투자하여 경영하는 기업을 말한다. 따라서 이 법에 의하여 북한에서 가능한 外國人投資企業의 조직형태는 合營企業, 合作企業 그리고 外國人企業의 세 가지이고(제2조), 기업형태에 따라 기업의 설립절차를 달리하고 있다.²¹³⁾ 合營企業이란 북한측 투자자와 외국측의 투자가 공동으로 투자하고 공동으로 운영하며 투자몫에 따라 이윤을 분배하는 기업을 말하며, 合營法의 적용을 받는 기업이며, 이는 전형적인 조인트 벤처(joint venture)에 해당하는 것이다.²¹⁴⁾ 合作企業이란 북한측의 투자자와 외국측의 투자가 공동으로 투자하지만 생산과 경영은 북한측이 하고 계약조건에 따라 상대측 투자몫을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업을 말하며(동 제2조 및 합작법 제2조), 合作法의 적용을 받는다. 합영기업과 합작기업이 기본적으로 다른 점은 외국투자자가 경영에 직접 참가할 수 있는가의 여부이다.

그리고 外國人企業이란 외국인투자자가 단독으로 투자하여 독자적으로 경영하는 기업을 말하며(동법 제2조 및 외국인기업법 제2조), 外國人企業法이 적용된다. 그러나 이러한 형태의 외

212) 諸成鎬, “북한의 외국인투자관련 법령 분석 및 평가,” 統一研究論叢, 제2권 제1호(민족통일연구원, 1993), 205면.

213) 통일원, 남북경제협력사업 추진절차, 1995, 93면.

214) 徐憲濟, 앞의 책, 412면.

국인투자는 합작기업이나 합영기업을 북한의 전지역에서 설립할 수 있는 것과는 달리 自由經濟貿易地帶內에서만 설립이 가능하기 때문에(제3조) 현재로서는 羅津·先峰自由貿易地帶에서만 외국인기업이 설립·경영활동을 할 수 있다.

합영기업은 공동투자·공동경영 방식으로 조직되고 이윤배분과 손실부담은 持分에 따르고, 합작기업은 공동투자·북한단독경영 방식으로 조직되고 이윤배분은 계약에 따르고 손실은 북한이 부담하는 기업형태이다. 외국인기업은 외국투자자측의 단독투자·단독경영방식으로 조직되고 이윤과 손실부담은 전적으로 외국인투자자측에게 있는 기업형태이다.²¹⁵⁾

1.3 投資의 主體 및 投資地域

북한 영역 안에 투자할 수 있는 주체는 외국의 기관, 회사, 기업소, 개인 및 기타 경제조직이고 북한의 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 법에 따라 투자할 수 있다(제5조).²¹⁶⁾ 여기서 북한의 영역 밖에 거주하는 조선동포들이란 제일동포를 중심으로 한 親北韓系 海外同胞 뿐만 아니라 남한에 거주하고 있는 조선동포, 즉 한국인도 포함하는 것이라고 여겨진다.²¹⁷⁾ 그리고 합영기업이나 합작기업의 설립·운영지역은 북한의 전지역에서 가능하나 외국인기업은 자유경제무역지대인 나진·선봉내에서만 가능하다(제3조).

1.4 投資部門과 投資優待措置

외국투자자의 投資部門은 공업, 농업, 건설, 운수, 채신, 과학, 기술, 관광, 유통, 금융 등을 비롯한 여러 부문에 걸쳐 비교적 광범위하게 인정하고 있다(제6조). 그러나 민족경제의 발전과 국가안전에 지장을 주거나 경제기술적으로 낙후된 부문이나 환경오염유발산업에 대한 투자는 금지하거나 제한하도록 하고 있다(제11조). 특히 첨단기술을 포함한 현대적 기술과 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문, 자원개발 및 하부구조 건설부문, 과학연구 및 기술개발부문에 대한 투자를 특별히 장려하는 규정을 두고 있고(제7조), 이러한 투자장려부문에 투자하여 설립한 외국인투자기업에 대하여 소득세를 비롯한 여러 가지 세금의 감면, 유리한 토지사용 조건의 보장, 은행대부의 우선적인 제공 등과 같은 우대를 하고 있다(제8조).

그리고 자유경제무역지대내에 설립한 외국인투자기업은 關稅 및 所得稅 등에서 特惠的인 經營活動을 보장하고 있는데, 북한이 특별히 정한 품목 이외에는 수출입물자에 대하여 관세를 부

215) 김용호, "북한의 투자개방조치 분석," 主要國際問題分析(外交安保研究院, 1993), 15면 참조.

216) 북한에 투자할 수 있는 主體에 外國人 뿐만이 아니고 '북한의 영역 밖에 거주하는 조선동포들'도 포함시키고 있는 법은 외국인투자법 이외에도 合作法 제5조, 外國人企業法 제31조 自由經濟貿易地帶法 제7조 등이 있다.

217) 崔鍾庫, "北韓法の 最近 動向과 特徵", 北韓研究, 제4권 4호(大陸研究所, 1993, 겨울), 20면; 權五乘, "北韓의 外國人投資關係法", 北韓研究, 제4권 4호(大陸研究所, 1993, 겨울), 102면; 徐憲濟, 앞의 책, 413면.

과하지 않고, 생산부문에 이윤이 발생하는 해로부터 3년까지 소득세를 부과하지 않으며, 그 다음 2년까지 소득세를 50%범위내에서 감면해줄 수 있도록 하고, 결간이윤에 대한 소득세율은 다른 지역에서 25%에 비해 14%로 낮은 등의 特惠를 보장하고 있다(제9조). 또한 자유경제무역 지대내에 기업을 창설하거나 그 운영을 위하여 입출국하는 외국투자자들의 手續節次와 方法을 간편화하고 있다(제10조).²¹⁸⁾

1.5 投資의 保護

북한은 그들의 법에 따라 외국투자자와 외국인투자기업의 합법적 권리와 이익을 보장한다고 하고 있다(제4조). 또한 외국인투자기업과 외국인 투자자가 투자한 재산을 국유화하거나 수용하지 않는다는 규정을 두고, 다만 국가가 불가피한 사정으로 이를 국유화하거나 수용하는 경우에는 해당하는 補償을 하도록 되어 있다(제19조). 원칙적으로 국유화를 금지한 이 규정은 투자환경을 개선한 조치라고 볼 수 있다.

그리고 외국투자자가 기업운영에서 얻은 합법적 이윤과 기타 수입, 기업을 청산하고 남은 자산은 북한의 外貨管理法의 규정에 따라 國外로 送金할 수 있도록 하고 있다(제20조).

1.6 外國人投資企業의 權利와 義務

외국투자자는 貨幣財産·現物財産·知的財産權 등 상당히 광범위하게 有形·無形資産의 投資가 가능하도록 하고 있고, 다만 이들 투자하는 재산 및 재산권의 가치에 대한 평가는 해당시기의 국제시장의 가격을 기초로 하여 당사자간의 합의에 따르도록 하고 있다(제12조). 그리고 외국인투자기업은 북한이나 다른 나라에 지사, 대표부, 출장소를 설치하거나 자회사(새끼회사)를 설립할 수 있으며(제13조), 북한 영역 안에 설립한 외국인투자기업은 북한의 法人으로 되지만 북한 영역 안에 있는 외국인투자기업의 지사, 대표부, 출장소는 북한의 법인으로 되지 않는다(제14조). 외국인투자자와 외국인투자기업설립에 필요한 토지는 최고 50년까지 賃貸하여 주는 데,²¹⁹⁾ 임대하여 준 토지는 임대받은 기간 안에 해당기관의 승인하에 이를 양도하거나 상속할 수 있다(제15조).

그리고 외국투자자는 이윤의 일부 또는 전부를 북한의 영역 안에 再投資할 수 있으며, 이 경우 재투자분에 대하여는 이미 납부한 소득세의 일부 또는 전부를 반환받을 수 있다(제18조).

또한 북한은 외국인투자기업의 경영비밀을 법적으로 보장할 뿐만 아니라 외국투자자와 합의 없이 이를 공개하지 않도록 하고 있다(제21조).

218) 기업을 설립·운영하기 위하여 자유경제무역지대내에 직접 입국하는 외국인투자자에게는 無査證制度를 실시하고 있다(자유경제무역지대법 제41조).

219) 이와 같이 토지 임대기간을 '50년까지' 보장한 것은 중국의 천진공단, 러시아의 나호트카 경제특구의 경우와 동일한 것이다(諸成鎬, 앞의 "북한의 외국인투자관련 법령 분석 및 평가," 208면).

한편, 외국인투자기업에 필요한 勞動力은 원칙적으로 북한사람을 채용하여야 하고, 이 경우 해당노동기관과 계약을 맺고 그에 따라 採用·解雇하여야 한다(제16조). 그리고 외국투자자와 외국인투자기업은 북한의 해당법에 따라 소득세, 거래세, 재산세를 납부할 의무가 있다(제17조).

1.7 紛爭解決

외국인투자와 관련하여 당사자간에 의견차이가 나타난 경우 일차적으로 협의의 방법으로 해결하고, 협의의 방법으로 해결할 수 없는 분쟁은 북한의 裁判機關 또는 仲裁機關에서 해당절차에 따라 심의·해결하거나 쌍방의 합의에 따라 제3국의 중재기관²²⁰⁾을 통해서도 해결할 수 있도록 하고 있다(제22조).

1.8 問題點

외국인투자법은 북한의 대외경제개방과 관련한 기본법이다. 그런데 사회주의국가의 법률들에서 일반적으로 공통되는 현상인 법규정의 추상성이 외국인투자법에도 나타나고 있다. 따라서 내용이 불분명한 규정들이 존재한다. 앞으로 보다 세부적인 기준이 마련되지 않을 경우 북한의 자의적인 판단이 개입할 소지가 있는 규정들이 다수 존재한다.

대표적인 例로 북한의 영역 안에 투자할 수 있는 주체로 ‘공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들’이라는 애매한 표현을 사용하고 있기 때문에 공화국의 영역을 어디까지로 보느냐에 따라 한국기업이 투자주체에서 배제될 가능성이 남아 있다. 또 투자가 금지되거나 제한되는 대상을 ‘민족경제발전과 나라의 안전에 지장을 주는 대상’이라는 불확정적인 표현을 사용하고 있다.

그리고 투자하는 재산 및 재산권의 가치 평가에 있어서도 평가의 기준이나 방법에 대한 구체적인 규정이 없어 분쟁의 여지가 있다.²²¹⁾ 즉 북한은 토지, 시설 및 설비 등을 과대평가하려 할 것이고, 반대로 우리측 기업의 지적재산권 또는 기술에 대하여 과소평가할 가능성이 있기 때문이다. 또 투자하는 재산과 재산권의 가치는 국제시장가격을 기초로 하여 당사자간의 합의를 통하여 결정한다고 규정하고 있는데, 이 국제시장가격이란 구체적으로 무엇을 뜻하는지 또는 어디를 기준으로 결정되는지도 분명치 않다.²²²⁾

외국인투자기업은 북한의 노동력을 채용하여야 하는데, 이것도 북한 노동력을 직접 고용할 수 있는 것이 아니라 북한의 해당 노동력알선기관과 계약을 맺고 그에 따라 채용하거나 해고할 수 있도록 하고 있어 북한당국이 외국인투자기업의 북한인과의 勤勞契約關係에 介入하는 것을

220) 분쟁해결을 위한 중재기관에 관하여 合作法 제21조와 外國人企業法 제31조, 그리고 營業法 제47조에도 규정하고 있으나 前者의 두 법은 ‘제3국의 중재기관’이라고 명시하지 않고 단순히 ‘중재기관’이라고만 되어 있어 그것이 북한 안에 있는 중재기관을 말하는 것인지 북한 이외의 제3국의 중재기관을 의미하는 것인지 분명하지 않다.

221) 중국의 경우 제3자에게 평가를 의뢰하는 것이 가능하도록 되어 있다(徐蕙濟, 앞의 책, 414면).

222) 諸成鎬, 앞의 “북한의 외국인투자관련 법령 분석 및 평가,” 209면.

강화시키고 있다.²²³⁾

私人이 해외에 투자함에 있어서 資本輸入國의 國有化措置를 금지하는 장치는 투자가의 입장에서 중요한 제도이다. 북한의 외국인투자법은 원칙적으로 國有化를 금지하고 있으나 ‘불가피한 사정’이 있을 경우 國有化를 허용하고 있는데, 그 판단에 있어서 북한의 자의성이 개입될 여지가 있다.

분쟁해결에 있어서도 외국인투자기업과 北韓의 企業 또는 北韓當局과의 분쟁이 발생한 경우 그 해결절차 및 방법에 관한 규정이 없다는 것도 문제점의 하나이다.²²⁴⁾

제2절 合營法

2.1 合營法의 基本

합영법은 북한과 세계 여러나라들 사이의 경제·기술협력과 교류를 확대·발전시키는데 이바지하고자 만든 법이다(동 제1조). 합영기업의 설립·운영의 당사자를 북한의 기관, 기업소, 단체와 외국의 법인 또는 개인 그리고 북한 영역 밖에 거주하는 조선동포들로 규정하고 있다(제2조). 합영대상은 과학기술, 공업, 건설, 운수를 비롯한 여러 분야이고 특히 첨단기술을 포함한 현대적 기술을 도입하는 대상, 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 대상, 하부구조 건설대상, 과학연구 및 기술개발 대상들에 대한 합영을 장려하는 규정을 두고 있으며(제3조), 이러한 장려대상 합영기업은 세금의 감면, 유리한 토지이용 조건의 제공과 같은 우대조치를 한다(제7조). 합영기업은 해당 등록기간에 등록한 날로부터 북한의 법인으로 되고(제6조), 합영당사자들은 출자한 재산에 대한 소유권을 가지며 독자적인 경영활동을 할 수 있으며(제5조), 합영기업을 운영하는 과정에서 생긴 채무는 자기 출자액 안에서만 책임을 진다(제4조). 즉 합영기업은 유한책임회사의 기업형태라고 볼 수 있다.

2.2 合營企業의 創設

합영당사자들, 즉 합영을 하려는 북한의 기관, 기업소, 단체와 외국투자가는 관계기관과 협의하고 합영계약을 맺은 다음 정무원 대외경제기관 또는 자유경제무역지대 당국에 기업의 기본규약, 계약서 사본 경제기술 타산서 같은 서류를 첨부한 합영기업창설 신청문건을 제출하고, 당해 기관은 신청문건을 접수한 날로부터 50일 안에 기업창설을 승인하거나 부결하는 결정을 하여야 한다(제9조). 합영기업은 기업창설이 승인된 날로부터 30일 안에 도(직할시)행정경제위원회 또는 자유경제무역지대 당국에 등록하여야 하고,²²⁵⁾ 등록한 날로부터 20일 안에 기업 소재지의

223) 통일원, 통일속보, 제92-11호, 1992, 12, 10면.

224) 徐憲濟, 앞의 책, 416면.

225) 기업을 등록한 날이 합영기업의 창설일이 된다.

제정기관에 세무등록을 해야 한다(제10조).

합영당사자는 출자몫을 합의하여 정하고(제11조), 정해진 기간 안에 출자하여야 하고 (제14조), 자기의 출자몫을 상속할 수 있으며 제3자에게 양도할 수도 있다(제12조). 출자는 화폐재산, 현금재산과 지적재산권, 기술, 토지이용권 같은 것으로 할 수 있다(제11조). 합영기업의 등록자본은 투자규모에 따라 총투자액의 30% 내지 70% 이상되어야 하고, 등록자본을 늘리는 경우는 기업창설을 승인한 기관과 합의하고 변경등록을 하면 가능하지만 등록자본은 줄일 수는 없다(제15조).²²⁶⁾ 합영기업은 정부원 대외경제기관의 승인을 얻어 북한 또는 외국에 지사를 설치할 수 있다(제13조).

2.3 合營企業의 機構와 經營活動

합영기업의 기관은 최고의결기관인 이사회(제16조)와 책임자, 부책임자, 제정부기성원(제18조), 제정검열원(제19조)이 있다. 우리나라 기업법에서 회사의 기관과 용어가 다른 기관이 대부분이나 직무와 권한을 유사하게 연결할 수 있을 것이다. 理事會는 최고의결기관으로 합영기업의 기본규약을 수정·보충하거나 합영기업의 발전대책, 경영활동계획, 결산과 분배, 책임자·부책임자·제정검열원의 임명 및 해임과 같은 중요한 문제를 토의·결정한다(제17조). 책임자는 자기사업에 대하여 이사회 앞에 책임을 지고(제18조), 제정검열원은 기업의 경영활동을 일상적으로 검열할 권한이 있으며 자기 사업에 대하여 이사회 앞에 책임을 진다(제19조).

합영기업은 기본규약, 이사회 결정에 따라 관리·운영한다(제20조). 합영기업은 정부원 대외경제기관 또는 자유경제무역지대 당국이 발급하는 영입허가증서를 가져야 영업활동을 할 수 있다(제22조). 또한 합영기업은 정해진 기간안에 연간 물자구입 및 판매계획을 해당기관에 제출하면 경영활동에 필요한 물자를 북한 영역안에서 구입하거나 생산한 제품을 북한 영역안에 팔 수 있고(제23조), 반출입 승인만을 얻어 경영활동에 필요한 물자를 수입하거나 생산한 제품을 수출할 수 있다(제24조). 합영기업은 승인된 업종범위에서 경영활동을 해야 하고 업종을 확대하거나 변경하려는 경우 정부원 대외경제기관 또는 자유경제무역지대 당국의 승인을 받아야 한다(제25조). 노동력은 북한의 노동법과 외국투자기업에 적용되는 노동규정²²⁷⁾에 따라 관리·이용해야 하고 (제27조), 종업원은 원칙적으로 북한사람이어야 한다(제26조). 이들 종업원들은 직업동맹조직을 내세울 수 있으며, 합영기업은 직업동맹조직의 활동조건을 보장하여야 한다(제32조).

합영기업은 북한의 은행에 돈자리(計座)를 두어야 하고 외화관리기관과 합의하여 외국의 은

226) 자본의 감소를 허용하지 않는 이러한 규정은 외국투자자들에게 불리한 것으로 평가된다(裴鍾烈, “북한의 外資法令의 整備에 따른 우리의 對北投資政策 방향”, 輸銀調査月報, 제12권 3호, 1993, 3, 27면).

227) 「외국인투자기업 노동규정」이 1993년 12월 30일 정부원 결정 제80호로 제정되었다. 이 노동규정은 平和問題研究所, 統一問題研究, 제6권 1호, 1994 이름, 부록 274-280면 참고.

행에 돈자리를 들 수 있고(제28조), 필요한 자금을 북한 또는 외국은행에서 대부분을 수 있고(제29조), 보험을 들려고 할 경우 북한 보험에 들어야 한다(제30조).

2.4 合營企業의 決算과 分配

합영기업은 해마다 한번씩 정기적으로 경영활동을 결산하여야 한다. 결산년도는 1월1일부터 12월 31일까지 이고 다음 해 2월 안에 결산하여야 한다(제33조). 결산은 총수입에서 원가²²⁸⁾와 기타 경비를 공제하고 결산이윤을 확정하는 방법으로 한다(제34조). 그리고 결산된 자금을 보충하고 등록자금을 확대하는데 사용하기 위한 예비기금으로 등록자본의 25%에 해당하는 금액이 될 때까지 해마다 얻은 결산이윤의 5%를 적립해야 한다(제35조). 이와 같은 예비기금 이외에 생산 확대 및 기술발전기금, 종업원들을 위한 상급기금, 문화후생기금, 양성기금과 같은 필요한 기금을 조성하여야 한다. 기금의 종류와 규모, 이용대상과 범위는 이사회에서 토의·결정한다(제36조). 합영기업은 결산문건에 대하여 재정검열원의 검열을 받고 이사회에서 비준을 한 다음 이윤을 분배하는데, 이윤분배는 결산이윤에서 소득세와 예비기금을 비롯한 필요한 기금을 공제한 다음 합영당사자들의 출자몹에 따라 나눈다(제37조). 합영기업은 세금을 납부해야 하는데 소득세는 이윤이 나는 해로부터 일정한 기간 감면받을 수 있고(제38조), 4년간 연속으로 전년도의 손실에 대해 당해년도의 결산이윤에서 보전할 수 있다(제39조). 외국측 합영당사자는 분배받은 이윤의 일부 또는 전부를 북한에 재투자할 수 있으며, 이 경우 이미 납부한 소득세의 일부 또는 전부를 환급받을 수 있고(제41조), 기업운영에서 얻은 이윤과 기타 소득, 기업을 청산하고 분배 받은 자금을 국외로 송금할 수 있다(제42조).

2.5 合營企業의 解散과 紛爭解決

합영기업은 存續期間의 滿了, 支拂能力의 喪失, 一方當事者의 契約義務 不履行, 自然災害 등으로 기업을 운영할 수 없을 경우 解散된다(제43조). 존속기간이 끝나기 전이라도 해산사유가 발생하면 理事會에서 토의·결정하고 기업창설을 승인해 주었던 기관의 허가 또는 재판소의 판결에 따라 해산할 수 있다. 前者의 허가로 해산되는 경우에는 이사회가, 後者의 판결에 따라 해산되는 경우에는 재판소가 清算人을 임명하고 청산위원회를 조직한다. 청산위원회는 합영기업의 모든 거래업무를 종결하고 청산을 끝낸 다음 10일 안에 기업등록 취소 수속을 해야 한다(제44조).

그리고 합영기업의 존속기간²²⁹⁾을 연장하려는 경우 그 기간이 끝나기 6개월전에 이사회에서

228) 원가에는 원료 및 자재비, 연료 및 동력비, 노력비(인건비), 감가상각비, 물자구입비, 기업관리비, 보험료, 판매비 등을 포함한다(동법 제34조).

229) 존속기간의 계산은 도(직할시)행정경제위원회 또는 자유경제무역지대 당국에 기업을 등록한 날부터 계산한다.

토의·결정한 후 기업설립을 승인한 기관의 존속기간 연장승인을 받도록 하고 있다(제45조).

합영기업은 행정기관의 지시 또는 행정기관일군의 행위에 대해 의견이 있을 경우 해당 윗기관에 신소청원을 할 수 있다(제46조). 합영과 관련한 의견의 다툼은 협의의 방법으로 해결하고, 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 北韓의 裁判機關 또는 仲裁機關에 제기하여 해결하며 第3國의 仲裁機關에 제기하여 해결하는 것도 가능하도록 규정하고 있다(제47조).

2.6 問題點

해외투자자들 입장에서 보면 많은 문제를 안고 있었던 1984년에 제정된 合營法²³⁰⁾에 비하면 1994에 개정된 합영법의 내용은 상당히 보완되었다고 볼 수 있다. 또한 개정된 합영법에 의하여 그 동안 에메모호하였던 남한의 기업이나 개인이 합영당사자가 될 수 있도록 하고 있다.

그러나 아직도 여전히 문제점이 존재하고 있다. 북한 합영법은 합영회사를 유한책임회사라고 규정하고 있는데 북한은 회사라는 실체의 권리·의무를 규율하는 會社法이라는 것이 없기 때문에 합영회사의 법적 지위가 모호하다. 또한 합영기업에는 출자지분에 따라 구성되는 社員總會가 없기 때문에 합영법상 법적 수입관계가 없는 이사회가 기업의 최고의사결정기관이 되는 법리상으로 어색한 점이 존재하고 있다. 따라서 출자 및 기업지분에 대해서는 契約으로 정하여야 하는데 이는 기업에 대한 소유권을 물권적 권리가 아닌 채권적 수준으로 전락시키는 결과를 가져오고 있다.²³¹⁾

그리고 出資의 방식이나 평가에 있어서 북한이 자의적인 판단을 할 가능성이 높기 때문에 계약상으로 부실출자를 방지할 대책을 세워야 하고, 합영당사자가 합의하여 중립적인 제3국의 기관이 공평하고 합리적인 원칙에 따라 객관적으로 평가하게 위임하는 방법을 고려해 보아야 할 것이다.

합영법상 합영기업의 종업원은 북한 사람으로 채용하여야 하는데, 채용 및 해고시에는 북한 당국과 합의하여 하여야 하므로 합영기업이 자율적으로 근로관계를 형성하는데 장애가 되는 규정이 존재하고 있다.²³²⁾ 또한 합영기업의 종업원들은 직업동맹을 결성할 수 있고, 합영기업은

230) 개정된 이전의 1984년에 제정된 합영법의 문제점에 대해서는 法制處 編著, 北韓의 合營法制(서울:한국법제연구원, 1992), 225-245면; 諸成鎬, 對北投資保護 및 紛爭解決方案研究(서울:民族統一研究院, 1993), 34-36면; 申東秀, “북한합영법의 종합적 비판,” 統一韓國, 통권 제12호, 1984, 56-65면 참조.

231) 法制處 編著, 北韓의 合營法制, 227면.

232) 사용자와 노동자의 자유로운 계약에 의하여 근로관계가 형성되는 자본주의 시장경제체제와는 달리 북한내에는 자유로운 근로계약의 체결을 전제로 하는 노동시장이 존재하지 않으므로 근로의 공급과 수요에 관한 정보에 접근하기 어렵고, 완고한 사회주의 계획경제를 실시하고 있는 북한은 직장배치제도를 채택하고 있어, 직업선택은 국가에 의해 이루어지고 일단 취업한 후 임의로 직장을 옮긴다는 것은 불가능하다. 따라서 합영기업이 북한주민을 상대로 자유로운 근로계약을 체결하는 것은 원칙적으로 불가능한 일이라고 볼 수 있다(法制處 編著, 위의 책, 235-238면 참조).

직업동맹조직의 활동조건을 보장해 주도록 규정하고 있는데, 勞動組合과 職業同盟과의 관계가 명확하지 않은 점도 문제점이라고 볼 수 있다. 직업동맹은 형식상 노동자들의 자발적 조직체로 되어 있으나, 실제로는 북한 노동당의 하부조직이다. 만약 북한 노동당이 정치적 동기에 의해 직업동맹을 동원하여 합영사업을 방해한다면 투자침해가 발생할 수 있다.

제3절 外國人企業法

3.1 外國人企業法의 基本

외국인기업법은 북한이 세계 각국과 경제관계를 확대·발전시키기 위하여 나진·선봉지대의 자유경제무역지대내에서 외국의 법인과 개인들이 외국인기업을 창설·운영하는 것을 규율하기 위하여 제정한 법이다(동법 제1조). 여기서 외국인기업이란 외국의 법인과 개인이 기업의 설립에 필요한 資本의 全部를 투자하여 창설한 기업으로 자유경제무역지대 내에서 獨自的으로 經營活動을 하는 기업을 말한다(제2조). 外國人企業은 국가안전에 지장을 주지 않는 한 전자·자동차·기계제작·식품가공·피복가공·일용품 공업, 운수 및 봉사 등 비교적 광범위한 분야에서 설립·운영할 수 있다고 규정하고 있다(제3조). 그러나 북한의 안전에 지장을 주거나 기술적으로 뒤떨어진 기업은 창설할 수 없다고 하고 있다(동조 후단). 북한 당국은 외국인투자가를 법적으로 보호하지만(제4조), 외국투자는 북한의 법과 규정을 존중하고 준수해야 할 의무가 있고 인민경제의 발전에 해를 주는 행위를 하지 말아야 한다(제5조). 외국인기업의 설립주체에 공화국영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 포함하고 있다(제6조).

3.2 外國人企業의 創設

외국인기업을 창설하려는 외국인투자는 외국인기업창설신청서를 정무원 대외경제기관에 제출하여야 하고(제7조),²³³⁾ 정무원의 대외경제기관은 접수한 날로부터 80일 안에 승인하거나 부결하는 결정을 하여야 한다(제8조). 기업창설이 승인되면 30일 안에 소재지의 도(직할시)행정경제위원회에 등록하여야 하며, 이 등록일이 외국인기업의 設立日이 된다. 그리고 등록일로부터 20일 안에 소재지 재정기관에 세무등록을 하여야 한다(제9조).

외국투자는 승인받은 외국인기업창설신청서에 지적된 기간 내에 투자하여야 하고(제12조), 정무원의 대외경제기관은 외국투자가가 정당한 이유없이 투자 기간 안에 투자하지 않을 경우 이미 승인한 외국인기업창설을 취소할 수 있도록 하고 있다(제13조).

외국인기업은 정무원 대외경제기관의 승인을 얻어 북한내 또는 다른 나라에 지사, 대표부, 출장소를 설립하거나 새끼회사(자회사)를 설립할 수 있도록 허용하고 있다(제10조).

233) 외국인기업창설신청서를 제출할 때 기업의 규약, 경제기술타산서, 투자가의 자금신용확인서를 비롯하여 심의기준에 필요한 문건을 첨부하여 한다.

3.3 外國人企業의 經營活動

외국인기업의 경영활동은 정부원 대외경제기관이 승인한 기업의 규약 범위 안에서 진행하여야 하고(제14조), 기업을 등록한 도(직할시)행정경제위원회에 生産과 輸出入計劃을 제출하여야 한다(제15조). 경영활동에 필요한 물자를 북한에서 구입할 수도 있고 외국으로 부터 수입할 수도 있으며, 생산한 제품을 수출할 수도 있고 북한에 팔 수도 있으나(제16조), 원료 및 자재를 북한에서 구입하거나 생산한 제품을 북한에서 판매할 경우에는 북한의 해당무역기관을 통하도록 하고 있다(제17조). 돈자리(計座)는 원칙적으로 북한의 貿易銀行에 두어야 하나 외환관리기관과의 합의하에 북한의 다른 은행이나 외국의 은행에 돈자리를 두는 것을 허용하고 있다(제18조). 또한 외국인기업은 기업 소재지내에 재정부기문건을 두도록 하고 있다(제19조). 또한 정부원 대외경제기관과 재정기관에 외국인 기업의 투자 및 세무정형을 검열·감독할 수 있는 권한을 부여하고 있다(제27조).

외국인기업은 근로자를 기업소재지의 노동알선기관과 맺은 계약에 따라 북한사람을 채용하여야 하며 해고할 수도 있다. 다른 나라의 기술자, 기능공을 채용하려고 할 경우에는 정부원 대외경제기관과 합의하여야 한다(제20조). 外國人企業의 종업원들은 職業同盟組織을 결성할 수 있으며, 외국인기업은 職業同盟組織의 활동조건을 보장해 주어야 한다. 이러한 직업동맹조직은 북한의 노동법규에 따라 종업원들의 권리와 이익을 보호하며 외국인기업과 노동조건의 보장과 관련한 계약을 맺고 그 이행을 감독한다(제21조).

外國人企業이 보험에 들려고 할 경우에는 북한의 보험에 가입하여야 하고(제23조), 외국인기업은 원칙적으로 법과 규정에 따라 稅金을 물어야 하나, 생산과 경영활동에 필요한 물자를 수입하거나 생산한 제품을 수출할 때에는 그에 대한 關稅를 免除받는다(제25조).

외국인기업은 登錄資本을 늘릴 수는 있어도 줄일 수는 없고, 등록자본을 타인에게 讓渡하고자 할 경우에는 정부원 대외경제기관의 승인을 받아야 한다(제26조). 외국인기업은 기업운영에서 얻은 合法的 利潤을 제투자할 수 있으며, 國外로 送金할 수도 있다(제22조).

3.4 外國人企業의 解散, 清算 및 紛爭解決

원칙적으로 외국인기업은 承認된 存續期間이 끝나면 解散되지만 존속기간이 끝나기 前에 기업을 해산하려고 하거나 그 기간을 연장하려고 할 경우에는 정부원 대외경제기관의 승인을 받아야 한다(제28조). 그리고 정부원 대외경제기관을 비롯한 해당기관은 외국인기업이나 외국인투자자가 외국인기업법을 위반한 경우 그 정상에 따라 기업을 中止 또는 解散시키거나 罰金을 賦課할 수 있다(제29조).

외국인기업이 破産 또는 解散된 경우에 기업을 등록한 도(직할시)행정경제위원회에 破産 또

는 解散登錄을 하여야 하고, 이 경우에도 기업의 殘餘財産은 清算節次가 끝날 때까지는 마음대로 처리해서는 안된다(제30조).

외국인기업과 관련한 분쟁은 일차적으로 분쟁당사자가 협의를 통하여 해결하되, 협의되지 않으면 북한의 재판기관이나 중재기관에서 해당절차에 따라 심의·해결하도록 하고 있다(제31조).

3.5 問題點

자유경제무역지대로 선포한 나진·선봉지역에 설립·운영이 가능함 외국인기업에 관하여 규정하고 있는 외국인기업법 역시 기본적으로 법률용어나 법리가 불명확 점은 여전히 문제점으로 나타나고 있다. 그리고 합영법에서 지적되었던 문제점들도 거의 유사하게 발생할 여지를 나고 있는 점도 지적 될 수 있다.²³⁴⁾ “나라의 안전에 지장을 주거나 기술적으로 뒤떨어진 기업”(제3조) 및 “인민경제발전에 저해를 주는 행위”(제5조) 등의 표현은 매우 추상적으로 북한당국에 의해 자의적으로 해석되고 적용되어 외국인투자기업의 활동을 위축시킬 가능성이 크다.

외국인기업의 창설을 아직까지 투자여건이 취약한 나진·선봉지역의 자유경제무역지대로 한정하고 있기 때문에 외국인투자가가 단독투자를 하기에는 어려움이 있다고 보여진다. 나진·선봉지역에는 우선 기업의 해외투자에서 가장 중요시되는 공항, 항만, 전력, 통신 및 용수 등 사회기반시설이 거의 없다.²³⁵⁾ 따라서 북한의 의욕 만큼 매력적이지는 않다.

북한의 대외경제정책의 획기적 전환을 위하여 설치한 자유경제무역지대에서 설립·운영할 수 있는 외국인기업이 북한당국으로부터 設立에서 解散·清算에 이르기까지 干涉 내지 統制를 강하게 받도록 하고 있는 규정들은 외국인투자가의 투자를 위축시킬 뿐만아니라 그 자유로운 경영활동을 저해할 수 있다. 이는 외국자본, 특히 서방자본을 유치하여 정치체제의 위협을 받지 않고서도 극심한 경제난을 극복하려는 의도가 용두사미가 될 수 있는 문제점이기도 하다.

그리고 분쟁해결기관에 있어서도 외국인투자법이나 합영법에서와는 달리 북한의 재판기관 또는 중재기관만을 규정하고 있어, 제3국의 중재기관에 분쟁해결을 부탁할 수 있는지의 여부가 모호하게 되어 있다.

제4절 合作法

4.1 合作法의 基本

234) 職業同盟組織의 정치적 악용 가능성 및 외국인기업의 減資禁止 규정 등

235) 북한이 1991년 12월 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 선포는 하였으나 5년째 되는 최근의 현황을 보더라도 현지는 아무것도 건설되지 않은 채 논밭과 허허벌판뿐이라고 보도되고 있다. 나진·선봉거리에서 소달구지를 흔히 볼 수 있고 대부분 폭이 좁은 비포장도로 기반시설이 갖춰지지 않았고, 대규모 공단조성을 위한 도로건설과 같은 공사는 커녕 소규모 공사장도 찾아 볼 수 없었다고 한다(동아일보, 1996, 8월 4일 5면).

합작법은 북한과 세계 여러나라들 사이에 經濟協力과 技術交流를 擴大·發展시키기 위하여 제정한 법으로서, 합작기업의 조직과 설립, 경영활동, 결산, 분쟁해결 등에 관하여 규정하고 있다. 합작기업이란 북한측 투자가와 외국투자자들이 공동으로 투자하지만 그 경영권은 북한측이 가지고,²³⁶⁾ 외국투자자는 합작계약조건에 따라 투자금을 상환받거나 이윤을 분배하는 기업을 말한다(동법 제2조). 합작의 대상부문은 수출할 수 있는 제품, 선진기술이 도입된 제품을 생산하는 부문에 조직하는 것을 기본으로 하면서 관광, 봉사부문에도 가능하다(제3조). 투자장려부문은 외외국투자가가 현대적인 설비와 첨단기술을 투자하거나 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문이다(제4조). 합작기업의 설립주체는 합영기업의 설립주체와 동일하게 북한의 기관, 기업소, 단체와 외국의 법인 또는 개인이고, 공화국영역 밖에 거주하는 있는 조선동포들로 규정하고 있다(제5조).

4.2 合作企業의 組織과 設立

합작기업도 합영기업의 설립에 있어서와 마찬가지로 합작을 하려는 북한측 당사자는 해당 상급기관과 협의하고 외국측 투자가와 합작계약을 체결한 다음 정무원의 대외경제기관에 合作申請書를 提出하여야 한다(제6조).²³⁷⁾ 정무원의 대외경제기관은 신청서를 접수한 날로부터 50일 안에 이를 승인하거나 부결하는 결정을 내려야 한다(제7조). 정무원의 대외경제기관으로부터 합작기업설립 승인을 받으면 30일 안에 소재지의 도(직할시)행정경제위원회에 등록하여야 하고 그 등록일이 합작기업의 창설일이 된다(제8조).

한편, 합작기업의 經營權은 북한측 투자가에 있기 때문에 합영기업에서와 같은 理事會 또는 責任者 등에 관한 규정을 두고 있지 않다.²³⁸⁾ 다만 합작당사자들은 非常設的인 共同協議機構를 조직할 수 있는데, 여기서는 새로운 技術의 導入과 品質의 提高, 再投資를 비롯한 경영에서 제기되는 중요한 문제들을 협의하도록 되어 있다(제16조).

그리고 정무원 대외경제기관으로부터 승인을 받지 않고서는 처음에 승인된 합작업종을 마음대로 변경할 수 없다(제9조). 또한 합작기업 당사자의 권리와 의무의 양도를 제한하고 있는데, 합작의 일방당사자가 자기의 권리와 의무의 일부 또는 전부를 제3자에게 양도하려고 할 경우에는 상대방당사자의 동의를 얻은 다음 정무원 대외경제기관의 승인을 받아야 한다(제10조).

4.3 合作企業의 經營活動

236) 외국투자자는 투자만 하고 생산과 경영활동에는 참여할 수 없기 때문에 투지에 대한 부담이 크다는 점을 유의하여야 한다.

237) 합작신청서를 제출할 때 신청서에는 계약서, 경제기술타산서를 비롯한 필요한 문건을 첨부하여야 한다.

238) 徐憲濟, 앞의 책, 419면.

합작기업은 계약에 따라 외국투자자측의 기술자를 채용할 수 있으며, 제3국의 기술자는 정무원 대외경제기관과의 합의하에 제3국의 기술자를 채용할 수 있다(제11조). 생산과 경영에 필요한 물자는 국가의 승인하에 수입할 수 있고,²³⁹⁾ 생산한 제품을 국가의 승인하에 수출할 수 있다(제12조). 외국투자자가 투자한 원금을 상환받거나 利潤을 分配할 때에는 合作製品으로 하는 것을 기본으로 하며,²⁴⁰⁾ 쌍방의 합의가 있으면 다른 방법으로 할 수도 있다(제13조). 이윤을 분배하는 경우에는 법에 정한 稅金을 납부하여야 한다(제18조). 그리고 합작기업에서 생산된 제품이나 수입은 상환이나 분배의무를 이행하는데 먼저 쓸 수 있다(제14조). 외국투자자가 합작기업에서 얻은 합법적 이윤과 기타의 소득은 북한의 외화와 관련한 법과 규정에 따라 國外로 送金할 수 있도록 보장하고 있다(제15조).

경영활동에 대한 決算은 月別, 分期別, 年別로 하고 財政簿記決算書를 해당기관에 제출하며 財政銀行機關의 監督을 받아야 한다(제17조).

4.4 合作企業의 解散과 紛爭解決

合作은 合作期間이 終了되면 끝난다(제20조). 또한 합작당사자의 일방이 합작계약의 의무를 이행하지 않아 기업을 운영할 수 없게 된 경우에도 해산할 수 있는데, 이 경우에는 정무원 대외경제기관의 승인²⁴¹⁾을 받아야 한다. 이 경우에 생긴 손해에 대해서는 계약상의 의무를 이행하지 아니한 당사자가 진다(제19조). 합작기간이 종료되거나 기간 전에 해산되는 경우 법이 정한 바에 따라 채권채무관계를 청산하며 등록취소수속을 하여야 한다(제20조). 합작기간이 종료된 후에도 합작을 계속하려고 할 경우에는 그 기간만료 6개월 전에 정무원 대외경제기관의 승인을 받아야 한다(동조).

합작당사자간의 意見差異는 협의의 방법으로 해결하고 분쟁이 되는 사건은 북한의 裁判機關 또는 仲裁機關²⁴²⁾에서 심의·해결한다(제21조).

4.5 問題點

이미 검토한 바와 같이 북한에서 외국인 투자기업의 조직형태는 세 가지 종류인데 합작법에

239) 合營企業과 外國人企業에 대하여는 生産과 經營活動에 필요한 물자의 수입에 관하여 關稅가 免除되고 있으나, 合作企業에 대하여는 관세를 면제하는 규정이 없다.

240) 이윤분배와 투자에 대한 상환을 합작제품으로 하도록 되어 있기 때문에 외국투자자가 製品의 販路를 확보해야 하는 부담을 안을 수 있다(통일원, 통일속보, 92-11호(1992, 11), 17-18면).

241) 만약 북한측 당사자가 합작계약의 의무를 이행하지 않아 기업을 운영할 수 없게 되더라도 정무원 대외경제기관이 승인하지 않으면 합작기업을 해산할 수 없는데, 이는 외국투자자에게 불리하게 작용할 우려가 있다(權五乘, “北韓의 外國人投資關係法”, 北韓研究, 제4권 4호(서울: 大陸研究所, 1993, 겨울), 106면).

242) 앞서서도 지적한 바와 같이 분쟁을 제3국의 중재기관에 부탁할 수 있는 규정이 없이 북한의 재판기관과 중재기관에서만 심의 해결하도록 하고 있어 분쟁해결의 공정성을 기대하기 어렵다.

의해 규율되는 합작기업은 북한측 투자가가 경영을 전담하기 때문에 투자에 대한 위험부담이 다른 조직형태에 비하여 크다고 볼 수 있다. 북한 보다 앞서서 대외경제개방정책을 실시하고 있는 중국과 비교하여 볼 때, 중국의 합작기업의 경우 경영권 및 이윤분배 등이 契約에 의해 결정되는데 비하여 북한의 합작기업의 경우는 북한측투자가가 경영을 전담하고 이윤분배에 있어서도 원칙적으로 합작제품으로 규정하고 있기 때문에, 사실상 외국인투자자측이 그 판매에 따른 위험을 부담하여야 한다.²⁴³⁾

사회주의국가의 경우 합작이나 합영사업에 당국의 介入·統制가 어느 정도는 불가피하다고 볼 수 있으나, 매월 경영활동에 관한 결산서를 해당기관에 제출하여 재정은행기관의 감독을 받도록 하고 있는 지나친 통제를 가져올 우려가 있다.

제5절 自由經濟貿易地帶法

5.1 自由經濟貿易地帶의 法的 地位

함경북도 동해안 최북단 나진·선봉지역의 자유경제무역지대는 사회주의 폐쇄경제체제를 고수해온 북한이 시장경제방식을 제한적 범위에서나마 도입하려고 설정한 특별구역이다. 이러한 나진·선봉지역에 자유경제무역지대를 창설하여 효과적으로 관리·운영하고, 외국의 자본과 기술을 유치함으로써 대외경협력과 교류를 확대·발전시킬 목적으로 제정한 법이 자유경제무역지대법이다(동법 제1조).²⁴⁴⁾

자유경제무역지대는 特惠的인 貿易과 中繼輸送, 輸出加工, 金融, 奉仕地域으로 선포한 북한의 일정한 영역을 말한다(동법 제2조). 이 지역에도 北韓의 主權이 미치며,²⁴⁵⁾ 이 지대에서 경제무역활동을 하는 외국인기업 및 외국인 투자가는 북한이 특별히 수립한 제도와 질서에 따르도록 하고 있다(동조). 그런데 外國의 資本과 技術을 유치하기 위하여 북한사회주의 경제체제가 그대로 적용되지 않고, 이 법에 의해 중앙대외경제기관(對外經濟委員會)과 자유경제무역지대 당국을 통해서 開發과 管理·運營이 지도된다(제3조). 따라서 외국투자는 이 地帶 안에서 기업관리와 경영방법을 자유로이 선택할 수 있는 권리가 있다(제5조).

5.2 管理機關의 權限과 任務

243) 諸成鎬, 앞의 “북한의 외국인 투자관련 법령 분석 및 평가,” 212-213면 참조.

244) 북한이 설치한 나진·선봉지역의 경제특구의 거시적 경제효과는 외자도입과 고용확대, 임금획득, 산업구조·국제수지개선 효과 등이 예상되고 외국기업진출과 노동력 조달, 인제육성, 생산관리 등에서 미시적 효과를 예상할 수 있을 것이다. 이에 대하여는 朴貞東, 북한의 經濟特區, 한국개발연구원, 1996, 123면-181면 참조.

245) 이러한 규정은 북한이 시장경제방식을 제한적인 지역에 도입하지만 영토주권의 제한에는 반대한다는 기본적인 입장을 법령을 통해 제확인하고 있는 것으로 평가된다(內外通信, 1993년 2월 6일, 2면).

자유경제무역지대의 관리기관에는 중앙대외경제기관(대외경제위원회)과 지대당국이 있는데,²⁴⁶⁾ 중앙대외경제기관은 자유경제무역지대의 개발과 경제관리·운업을 위임받은 중앙집행기관이며 지대당국은 현지집행기관이다(제8조). 지대당국은 행정경제부서들과 외국투자와 관련한 사업을 맡아보는 대외경제부서들로 구성한다(제11조).

중앙대외경제기관은 ①북한의 정책에 기초하여 자유경제무역지대의 개발, 경제관리·운영과 관련한 집행대책을 세우고, ②자유경제무역지대의 경제관리·운영사업을 관장하여 지도하고, ③총투자액 2천만원 이상의 하부구조건설부문과 총투자액 1천만원 이상의 그 밖의 부문에서 투자대상을 심의하고 승인하는 권한과 임무가 있다(제9조). 또한 중앙대외경제기관은 지대당국을 통하여 받은 투자승인신청을 해당투자대상에 따라 관계기관들과 합의한 후에 심의하고 그 결과를 지대당국에 통보해 준다(제10조).

이에 비하여 자유경제무역지대의 개발과 경제관리·운영사업을 조직집행하는 지대 당국은 ①주민행정, 도시경영 등을 비롯한 행정경제사업 실시, ②사회질서유지, 인신과 재산 보호, ③지대의 개발계획을 작성·선전·집행, ④모든 투자신청 접수,²⁴⁷⁾ ⑤기업등록과 영업허가, ⑥투자자의 노동력채용의 자원, ⑦토지와 건물의 임대 또는 양도, ⑧건물·구축물·작업장의 건설 및 개건에 대한 직·간접인 봉사제공, ⑨기타 지대에 대한 투자와 개발을 촉진하고 관리·운업을 개선하기 위한 사업을 실시할 권한과 임무가 있다(제12조). 그리고 지대당국은 외국투자기업에서 일할 근로자들의 기술기능수준을 높이기 위하여 기술인재양성기금을 설립하고 양성기관을 운영하고(제15조), 지대당국의 대표, 해당기관, 기업소 대표 및 외국투자기업대표로 지대의 개발과 관리·운영사업을 협의·협조하는 자문위원회를 조직할 수 있다(제16조).

중앙대외경제기관과 지대당국은 외국인투자가의 투자신청을 접수하여 승인여부를 결정할 권한을 갖는데,²⁴⁸⁾ ①국가의 안전과 주민의 건강 및 동식물의 생장에 해를 줄 수 있는 대상, ②국가가 정한 환경보호한계기준을 초과하는 대상, ③경제기술적으로 뒤떨어진 대상에 대해서는 투자를 禁止 또는 制限할 수 있다(제13조). 또한 중앙대외경제기관과 지대당국은 ①투자조건을 어겼을 경우, ②북한의 법을 엄중히 위반하였을 경우에는 승인된 기업의 창설 또는 영업허가를

246) 자유경제무역지대의 관리기관을 중앙대외경제기관(대외경제위원회)과 지대당국으로 한정하고 있는 것은 원칙적으로 중앙정부가 대외개방을 통제하는 동시에 제한적이거나 지방분권적인 요소를 도입하고 있음을 의미하는 것이다. 중앙대외경제기관인 대외경제위원회를 자유경제무역지대의 개발과 관리·운업을 담당하는 중앙기관으로 명문으로 규정함으로써 과거 무역부와의 업무분담이 불분명했던 대외경제위원회가 향후 대외경제개방을 이끄는 핵심기구로 등장할 것임을 시사하고 있다(諸成鎬, 앞의 “북한의 외국인투자관련 법령 분석 및 평가,” 228면).

247) 하부구조건설부문에서 총투자액이 2천만원 이하인 투자대상과 그 밖의 부문에서 1천만원 이하인 투자대상은 지대당국이 직접 심의·승인한다.

248) 합영기업과 합작기업은 투자신청을 접수한 날로부터 50일 이내에, 외국인기업은 80일 이내에 기업창설 승인 가부를 결정하여야 한다.

취소하거나 영입을 중지시킬 수 있다(제14조).

5.3 經濟活動條件의 保障

외국인투자가는 자유경제무역지대내에 기업을 설립·운영할 수 있고(제18조 전문), 외국인투자 기업은 同地帶內에 지사, 대리점, 출장소를 설치할 수 있다(제19조). 북한의 다른 지역에서는 허용되지 않는 단독투자, 즉 외국인기업의 설립·운영도 가능하다(제18조 후문). 자유경제무역지대내에 모든 상품을 자유롭게 들여올 수 있으며, 그것을 貯藏, 保管, 加工, 分解, 選別, 包裝, 修理하거나 同地帶 안에서 國外로 搬出할 수 있다. 그러나 국가의 안전, 사회도덕생활, 주민들의 건강에 해로운 상품은 搬入할 수 없다(제17조). 외국투자기업과 외국인은 同地帶 안에서 필요한 토지를 賃借할 수 있으며, 임대기관의 승인하에 임대기간을 연장할 수 있다(제20조). 특히 장려 부문에 투자하는 투자자에게는 입지조건이 유리한 토지를 임대하여 주며 임대료를 낮추어 줄 수 있도록 하고 있다(제38조).

地帶勞動力斡旋機關과의 契約에 따라 필요한 勞動力을 확보할 수 있으며, 同地帶 當局 또는 대외경제부서와의 합의하에 일부 관리직원과 특수한 직종의 기술자를 외국인으로 채용할 수 있다(제21조). 그리고 同地帶 안에 있는 무역항에는 외항선박과 선원의 국적에 관계없이 自由롭게 入出航할 수 있다(제23조). 또한 자유경제무역지대내에 직접 들어오는 외국인에게 無査證制度를 실시한다(제41조)²⁴⁹⁾.

일부 대중필수품은 국가가 가격을 정하지만 나머지 상품의 가격은 판매자와 구매자간의 합의에 의하여 정한다(제22조). 이는 제한적인 지역의 상품에 대해서만 적용되는 것이지만 상품의 가격결정을 자유시장경제원리에 의하도록 하고 있는 것으로 상당히 획기적인 내용이다.

5.4 特惠關稅 등 便益의 提供

북한은 자유경제무역지대에서 特惠關稅制度를 실시한다고 선언하고 있다(제25조). 구체적으로 자유경제무역지대에서 關稅가 免除되는 상품은 ①가공수출을 목적으로 동지대내에 들여오는 상품, ②생산과 경영에 필요한 물자와 동지대내에서 생산한 수출상품, ③투자자에게 필요한 일정한 양의 사무용품과 생활용품, ④지대건설에 필요한 물자, ⑤통과하는 외국의 무역화물 등이다(제26조). 그러나 외국으로 부터 동지대내에 상품을 팔기 위하여 들여오는 경우와 동지대내

249) 대한무역투자진흥공사에 따르면 북한의 나진·선봉시 행정경제위원회 대표단과 중국의 지린(길림)성 인민정부대표단은 1996년 6월 15일에서 17일까지 중국 창춘에서 북한의 원정과 중국의 취안허(권하)를 잇는 국경세관통로의 제3국인 통행 허용을 위한 회담을 갖고 제3국 국적자로 구성된 단체의 원정-취안허간 통행을 합의했다고 한다. 북한과 중국은 이 회담에서 제3국의 국적을 지닌 단체가 이 국경세관을 통해 나진·선봉지역에 입국하려 할 경우 북한의 비자 없이도 통행을 허가해 주기로 합의했다. 이 합의에 따르면 제3국적인은 團體에 한하며 여권 기타 유효한 증명서와 초청장을 갖고 있어야 한다(한겨레신문, 1996년 7월 10일 2면).

에서 생산되었거나 수입한 상품을북한의 타지역에 팔기 위해 내가는 경우에는 관세가 면제되지 않는다(제27조). 또한 외국인 투자기업이 지대안에서 생산한 상품을 수출하지 않고 지대내에 판매하는 경우에는 그 상품생산에 사용한 수입원료, 자재와 부분품에 대한 관세를 물어야 한다(제28조). 그리고 그리고 이러한 관세의 자료가 되는 세관의 검사문건과 송장을 비롯한 상품의 반출입과 관련한 문건은 5년 동안 보관하여야 한다(제29조).

그리고 同地帶 내에서 기업활동을 통하여 얻은 이윤과 이자, 배당금, 봉사료, 재산판매수익금을 비롯한 所得을 國外로 送金할 수 있으며, 國外에서 同地帶로 들여왔던 재산을 경영기간이 끝나면 제한없이 國外로 내갈 수 있도록 보장하고 있다(제35조).

외국투자기업의 소득세율은 원칙적으로 결산이윤의 25%이지만 자유경제무역지대내에 설립된 외국투자기업의 소득세율은 14%로 한다(제36조).²⁵⁰⁾ ²⁵¹⁾ 그리고 경영기간이 10년 이상되는 생산부문의 기업에 대하여 企業所得稅를 3년간 면제하고, 하부구조 건설부문의 투자기업에 대하여는 4년간 면제하고 그 이후 3년간은 50% 범위 안에서 減額하고 있는 등 세금의 감면을 주고 있다(제37조).

외국투자기업과 외국인은 자유경제무역지대내의 정해진 장소에서 외화유가증권을 거래할 수 있고(제34조), 장려부문에 투자하는 투자가는 북한의 금융기관으로부터 경영활동에 필요한 자금을 우선적으로 대부받을 수 있다(제39조). 그러나 지대내에서의 유통화폐는 조선원으로 하고, 모든 거래에 대한 결제는 조선원 또는 전환성외화에 의하도록 하고 있다(제30조).

5.5 紛爭解決

자유경제무역지대내에서의 경제활동과 관련한 意見差異는 당사자들 사이의 協議의 方法으로 해결한다(제42조). 그리고 외국투자기업의 경제활동과 관련한 紛爭事件은 北韓의 裁判機關 또는 仲裁機關에서 해당절차에 따라 심의·해결하며 第3國의 仲裁機關에 제기하여 해결할 수도 있다(제43조).

5.6 問題點

나진·선봉지역에 외국인투자 실적은 북한의 대외경제개방정책의 성공을 가늠하는 척도가 될 수 있다. 이 지역은 나진항, 선봉항, 웅상항 등 기존의 항만과 중국 및 러시아와 연결되는 항만을 가지고 있는 장점이 있고, 한반도 및 일본을 포함한 아·태지역과 유럽을 연결하는 동북아의 요충지로서의 지리적인 이점도 가지고 있어 유엔개발계획(UNDP)가 주관하고 있는 두만강지역

250) 외국인투자기업 및 외국인 세금법 제12조와 외국인투자법 제9조에 자유경제무역지대내의 외국투자기업의 소득세율을 14%로 규정하고 있다.

251) 국가가 장려하는 첨단기술부문, 자원개발과 하부건설구조부문, 과학연구 및 기술개발부문의 소득세율은 10%로 하고 있다(외국투자기업 및 외국인 세금법 제12조).

개발계획과 인접국들이 추천하고 있는 이 지역 개발계획의 성공여부에 따라 국제교류의 거점으로 발전할 가능성이 있다.

그러나 아직 북한이 의욕하는 만큼의 성과는 나타나지 않고 있다. 그 이유는 이 지역은 사회간접자본이 열악하기 때문에 투자유인이 낮다. 북한이 경제회생의 돌파구로 적극 추진하고 있는 나진·선봉자유경제무역지대의 개발은 기본적으로 중국의 특구방식을 모방한 것이나, 경제체제 개혁이 뒷받침되지 않고 다른 지역과 완벽한 차단 속에서 추진하는 있는 것도 하나의 원인이라고 볼 수 있다.²⁵²⁾ 제한적인 범위에서나마 시장경제원리를 수용하여 외국의 자본과 기술을 유치하려는 정책이 경제외적 정치논리에 의해서 외국투자가들에게 매력을 주지 못하고 있는 것이다.²⁵³⁾

제6절 對外經濟契約法

6.1 對外經濟契約法의 基本

북한은 중국이 1985년에 제정한 섭외경제계약법을 모방하여 1995년 「대외경제계약법」을 제정·공포하였다.²⁵⁴⁾ 이 법의 制定目的은 대외경제계약의 체결과 이행에서 규율과 질서를 엄격히 하여 계약당사자들의 권리와 이익을 보호하기 위함에 있다(제1조). 여기서 말하는 대외경제계약에는 무역, 투자 봉사(서비스)와 관련한 계약이 포함된다(제2조).

특히 북한은 외국투자가의 신뢰확보를 위해 국제적 수준의 법원칙이라 할 수 있는 平等과 互惠의 原則 및 信用의 原則을 대외경제계약의 체결과 이행에서 지켜지도록 하고 있다(제4조). 계약의 이행과정에서 생긴 채무에 대해서 계약당사자에게 책임을 지도록 하는 규정을 구고 있으며(제6조), 계약의 체결과 이행에 대하여 정부원 대외경제기관이 감독·통제하도록 하고 있다(제7조).

6.2 對外經濟契約의 締結

252) 趙明均, “남북경협의 전망과 과제,” 전환기의 남북경협, 현대경제사회연구원, 1996, 209면.

253) 북한은 1996년 9월 13일에서 15일까지 나진·선봉무역지대에서 국제투자포럼을 개최하였는데, 사회기반시설 설비투자 마비와 이에 따른 부정적 투자 전망을 씻기 위해 정부의 경제담당 최고위 관리인 홍성남 부총리가 환영사를 하고, 김정은 나진·선봉시 행정경제위원회 위원장과 김정우 대외경제협력추진위원회 위원장 등이 직접 나서 적극적인 투자유치활동을 전개하였다.

254) 현실적으로 남북한 상호간이 국가로 승인하지 않고 있는 사실을 감안하여 남한의 기업과 체결된 경제계약에 관해서도 적용될 수 있도록 관련법의 명칭을 ‘國際’경제계약법이라 하지 않고 ‘對外’경제계약법이라고 하고 있다. 이는 중국의 관련법의 영향을 받았는데, 중국의 국제경제무역중재위원회의 중재규칙은 중국과 홍콩, 대만, 마카오 기업과의 사이에 무역거래로 인하여 발생한 분쟁이 同 중재위원회의 중재대상에 포함된다는 것을 명백히 하기 위하여 ‘國際 또는 涉外’경제무역거래로 발생하는 분쟁을 해결한다고 명문의 규정을 두었다(법원행정처, 북한의 중재제도, 1995, 136면).

계약당사자는 상대편 계약당사자의 법인 또는 거주 등록과 재산, 이행담보 같은 신용상태를 확인하여 승인된 업종, 지표, 수량의 범위내에서 계약을 체결하여야 한다(제9조). 그리고 계약체결은 계약당사자들이 참가하여(제12조), 정무원대외경제기관이 만든 표준계약서에 따라 하여야 한다(제10조). 계약체결은 書面으로 하여야 하지만 인쇄전신이나 모사전신으로 맺은 계약도 서면계약으로 인정한다(제13조).

계약은 ①계약당사자들이 계약서에 수표한 때, ②계약서에 제시된 계약효력발생조건이 충족된 때, ③승인을 받아야 하는 계약²⁵⁵⁾은 해당기관이 그 승인을 한 때에 效力이 발생하고(제14조), 국가의 안전에 해를 주거나 경제적 이익에 손해를 주는 계약, 欺瞞이나 強要로 맺은 계약은 效力을 가지지 못한다(제18조).

6.3 對外經濟契約의 履行

계약당사자는 계약기간내에 契約義務를 이행하여야 하고, 상대방의 동의없이 계약내용을 변경시켜 이행할 수 없다(제19조). 또한 계약당사자는 상대방이 계약내용과 다르게 이행하는 경우 그 이행에 대하여 거절하거나 정확한 이행을 요구할 수 있으며 자기의 계약상 의무이행을 보류할 수 있다(제20조). 그러나 계약을 이행하는 과정에서 自然災害, 封鎖, 급성전염병발생과 같은 불가항력의 사유가 발생한 경우 계약의무이행의 일부 또는 전부를 중지할 수 있다(제21조).²⁵⁶⁾ 계약이행기간은 계약당사자들의 합의에 따라 연장하거나 단축할 수 있다(제25조).

6.4 對外經濟契約의 讓渡, 變更 및 取消

계약은 양도, 변경, 취소할 수 있는데, 書面의 方式으로 하여야 하고 당해 계약을 승인한 기관의 허가를 받아야 한다(제32조).

계약당사자는 상대방의 동의를 얻어 자기의 계약상 권리와 의무의 일부 또는 전부를 제3자에게 讓渡할 수 있다. 그리고 이 때 계약의 양도가간은 계약이행기간의 남은 기간으로 한다(제26조).

계약당사자들은 합의하에 계약내용을 일부 變更할 수 있으며, 계약내용의 변경에는 수정, 삭제, 보충이 포함된다(제27조).

또한 계약을 取消할 수 있는데, 그 取消事由는 ①계약기간내에 계약을 이행할 수 없거나 그 이행이 불가능한 경우, ②계약당사자가 이유없이 계약의무이행을 중단하거나 완전히 포기한다는 것을 선언한 경우, ③계약위반으로 계약체결을 달성할 수 없거나 커다란 경제적 손실을 입은 경우, ④계약을 시행하지 못하여 시정할 시간을 주었으나 그 기간에 이행하지 못한 경우, ⑤

255) 북한 영역에 외국인투자기업 및 다른 나라에 투자하는 것과 관련한 계약, 거래액이 많거나 국가적 의의를 가지는 계약의 체결은 정무원대외경제기관 또는 해당기관의 承認을 받아야 한다(제11조).

256) 이런 경우 불가피한 사유의 발생과 내용, 범위를 상대방에게 알리고 그것을 증명하는 공증문건을 보내야 한다.

불가항력의 사유가 계약이행기간 이상 지속되는 경우, ⑥기타 계약에서 정한 취소조건이 발생한 경우 등이다(제28조). 계약의 취소는 계약위반 또는 불이행 정도에 따라 일부 또는 전부에 대해서 할 수 있다(제29조). 그러나 계약이 취소된 경우라도 손해보상, 청산 및 분쟁해결과 관련한 조항의 효력은 지속된다(제31조).

6.5 對外經濟契約 違反에 대한 責任과 紛爭解決

계약을 위반한 자는 그에 대하여 책임을 지는데, 계약위반으로 인하여 손해를 입은 계약당사자는 보상청구권을 가지며 손해를 입힌 계약당사자는 보상의무를 진다(제33조). 계약을 위반한 자는 계약에서 정한 違約金을 물거나 해당하는 손해를 보상하여야 하는데, 손해보상은 화폐, 현물, 재산권으로 할 수 있다(제34조).

손해배상청구는 계약에서 정한 손해배상청구기간에 하여야 하고(제35조),²⁵⁷⁾ 계약당사자는 계약서상에 약정한 계약금과 손해보상금, 위약금 등을 정한 기일 내에 이행하지 못한 경우에는 지연이자 또는 연체료를 물어야 한다(제39조). 그러나 불가항력의 사유로 계약의 일부 또는 전부를 이행하지 못하였거나 해당 국가와 체결한 條約에서 責任免除事由를 규정하였을 경우에는 계약위반에 대하여 責任이 免除된다(제40조).

그리고 계약과 관련한 意見差異²⁵⁸⁾는 일차적으로 協議의 방법으로 해결하고, 협의의 방법으로 해결할 수 없는 경우에는 仲裁의 방법으로 해결하는데, 당사자의 합의에 따라 第3國의 仲裁機關에 제기하여 해결할 수 있다(제42조).

6.6 問題點

북한이 대외경제계약법을 제정하여 시행함으로써 북한도 對外貿易, 投資 및 서비스 관련 제반 商業契約의 締結形式 및 節次와 契約履行의 內容과 效果 등에 관한 법제의 기본골격을 갖추게 되었다.²⁵⁹⁾ 이 법이 제정·시행되기 이전에는 외국인투자법, 합영법, 합작법, 외국인기업법 등과 그 시행규정들 및 민법의 관련규정에 의하여 개별적으로 대외경제계약이 규율되어 계약체결의 방식이나 효과, 계약불이행의 경우의 손해보상, 계약강제이행수단, 분쟁해결절차 및 방법 등이 명백하지 않았으나 이 법이 제정·공포됨으로써 대부분의 법적 문제들이 명확하게 규정되게 되었다.²⁶⁰⁾

257) 契約書에 損害報償請求權이 정해지지 않은 경우에는 해당 국가와 맺은 條約에 따르며, 조약도 없는 경우에는 民事時效期間에 할 수 있다.

258) 여기서 말하는 契約과 관련한 意見差異란 무역·투자·봉사(서비스) 계약의 체결, 이행, 양도, 변경, 취소와 관련하여 발생하는 분쟁을 의미한다도 볼 수 있다.

259) 신웅석, “북한의 대외경제계약법,” 월간 경영법무, 1995.8., 20면.

260) 법원행정처, 북한의 중재제도, 136면.

분쟁해결과 관련하여 특기할 만한 사실은 앞에서 검토한 외국인투자관련법들에서 규정하고 있는 분쟁해결의 절차 및 방법과는 달리 紛爭解決의 節次 및 方法에 있어서 북한의 재판기관에 의한 분쟁해결을 규정하지 않고 當事者의 協議, 북한의 仲裁機關에 의한 仲裁, 第3國의 仲裁機關에 의한 仲裁만을 예정하고 있다. 이것은 북한으로서는 남한이나 다른 외국의 무역·투자·서비스 계약당사자를 북한의 통상재판소의 관할로 쉽게 끌어들이 수 없거니와 선거에 의해 선출된 판사와 인민참심원으로 구성되는 통상재판소의 민사재판부가 무역분쟁을 해결할 전문적인 지식을 결여하고 있다는 현실을 솔직히 인정하고 외국과 남한의 당사자들이 북한 중재기관으로 자발적으로 접근하도록 유도하고 있다고도 해석할 수 있다.²⁶¹⁾

제7절 종합적 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 외국인투자관련법은 최근의 改正 및 制定을 통하여 상당히 체계화되고 내용도 방대해졌으나, 북한 보다 한발 앞서 경제개방정책을 시행하고 있는 중국과 비교를 하면 아직도 문제점이 많다. 중국은 개방정책에 앞서 자국의 국내법을 대폭정비하여 이에 대비하고 있다.²⁶²⁾ 이들 외국인투자관련법들의 문제점을 요약하면 다음과 같은 점을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 法體系上의 不完全性이다. 북한헌법이 最上位法이고 경제개방과 관련한 법중에는 外國人投資法이 上位法이고 그 나머지 법이 下位法이라 볼 수 있는데 上位法과 下位法이 모순되는 규정이 아직도 존재하고 있다. 또한 관련법을 시행하기 위한 시행규정이 최근에 많이 마련되어 가고 있기는 하지만 아직 제정되지 않은 분야가 있어서 관련법의 구체적 시행에 대한 분석을 어렵게 하고, 각종 관련법에서 사용하고 있는 用語의 정확한 定義規定이 없어 법의 적용범위가 모호한 경우가 있고, 用語의 사용도 일관성이 없는 경우가 많다.²⁶³⁾ 예를들면, 외국인투자가와 외국인기업이 법을 위반한 경우 정상에 따라 처벌한다는 규정²⁶⁴⁾은 주체가 모호하며 법의 적용이나 해석에 북한의 자의성이 개재될 여지가 많다. 또한 법규가 모호하고 추상적인 경우에는 외국인이 투자시 당사자간의 투자계약에 모든 조건들을 명시해야만 하는 번거로움이 발생한다.²⁶⁵⁾

둘째, 外國人投資關聯法의 여러 규정에 體制維持的 內容이 나타나고 있는데 이는 그러한 법을 유명무실하게 할 염려가 있다. 특히 勞動力의 雇傭에 있어서 북한사람을 우선 채용하도록

261) 위은 책, 137면.

262) 김용호, “아시아 사회주의국가의 경제개방과 법령정비에 관한 비교분석”, 統一問題研究, 제6권 1호, 平和問題研究所, 1994 여름. 156~158면 참고.

263) 徐憲濟, 앞의 책, 429면.

264) 외국인기업법 제29조.

265) 민족통일연구원, 북한의 대외경제개방정책 현황과 전망, 연구보고서 94-17, 1994, 49면.

하고 있는 종업원 채용의 배타성²⁶⁶⁾과 職業同盟組織의 結成을 보장하도록 하고 있는 것이 대표적인 例라고 할 수 있다. 이러한 규정들은 북한에 투자를 희망하는 외국기업에게는 상당히 부담이 되는 내용이라 볼 수 있다.²⁶⁷⁾

세째, 外國人投資企業에 대한 統制가 강하게 남아 있다는 점이다. 예를 들면, 合營企業, 合作企業, 外國人企業의 설립은 政務院의 대외경제기관의 承認을 받아야 하며, 이들 기업이 承認을 받게 되면 도(직할시)행정경제위원회에 登錄을 하도록 하여 외국인투자기업에 대한 統制機能을 수월하게 할 수 있도록 남겨두고 있다. 기업경영에 대한 북한당국의 지나친 간섭은 외국인기업에 대한 생산 및 수출입계획의 제출요구²⁶⁸⁾에서도 나타나고 있다.

넷째, 북한지역에 투자하는 기업의 자유로운 경영활동에 저해되는 규정이 많다는 점이다. 예를 들면, 생산과 경영에 필요한 물자수입에 대한 사전승인을 받도록 하여²⁶⁹⁾ 합작기업의 물자 조달이 보장되지 않고, 외국인기업 및 합영기업이 보험을 들 경우 반드시 북한의 보험에 가입하여야 한다는 규정²⁷⁰⁾은 외국인기업 및 합영기업에 사실상 이중부담을 주는 결과를 가져온다. 자본을 늘일 수는 있어도 줄일 수는 없도록 하고 있는 것²⁷¹⁾도 문제점으로 지적할 수 있다.

다섯째, 분쟁발생시 북한의 재판기관이나 중재기관에 의한 해결에 의존해야 하는 조항들도 문제로 지적될 수 있다.

이러한 문제점과 함께 지적할 수 있는 점은 外國人投資關聯法이 아무리 잘 정비되어 있더라도 북한이 진정으로 외국인의 투자를 적극적으로 유치할 의지가 없다면 이러한 법들이 대외적 명분용에 불과할 위험이 많다는 것이다.

제4장 南韓의 對北投資와 法的 保護方案

제1절 南北經協의 현황과 展望

최근에 남북 최초의 합영사업인 (주)대우의 북한 남포공단¹⁾이 모든 준비를 끝내고 시험가동에 들어감에 따라 남북경협이 새로운 국면을 맞게 되었다. 南韓의 資本과 技術, 北韓의 勞動力과

266) 이러한 내용은 외국인투자법 제16조, 외국인기업법 제20조, 자유경제무역지대법 제21조, 합영법 제26조 등에 규정되어 있다.

267) 舊蘇聯에서도 勞務管理에 대한 엄격한 規制는 합작투자사업의 성패에 결정적인 영향을 미치는 것으로 지적되었다(Tracey E.Aronson, "The New Soviet Joint Venture: Analysis, Issues and Approaches for the American Investor," Law and Policy in International Business, Vol.19, 1987, p.875).

268) 외국인기업법 제15조.

269) 합작법 제12조.

270) 외국인기업법 제23조, 합영법 제31조.

271) 외국인기업법 제26조, 합영법 제15조.

土地 등을 결합해 합영사업체를 만들어 넘으로써 반세기 分斷史上 남과 북이 가장 구체적이고 실질적으로 협력한 사례가 탄생한 것이다.

그러나 1996년 9월 13일에서 15일까지 나진·선봉자유무역지대에서 열린 투자포럼에의 우리기업의 참여가 좌절되고,²⁷²⁾ 18일 무장간첩 침투사건까지 발생하여 남북경제협력이 급속히 냉각될 것이라고 예상된다.²⁷³⁾ 그럼에도 불구하고 사회주의국가들의 몰락을 포함한 국제환경의 변화와 북한이 당면한 식량난 등으로 인하여 이미 북한의 대외개방정책이라는 호랑이 등에 올라탔다고 볼 수 있다. 최근 통일원이 제출한 국감자료에 의하면 <표1>에서 보는 바와 같이 남북 교류협력법이 제정된 후 북한의 초청장을 받아 방북한 기업은 모두 31개, 횟수로는 49차례에 이른다.

<표1> 남북교류협력법 제정 이후 방북기업

| 기 업 | 방 북 시 기 · 지 역 | 방 북 목 적 |
|------------|---------------|-----------|
| 엑스엘스포츠 | 91. 10. 평양 | 신발합작 협의 |
| 대 우 그 룹 | 92. 1. 평양 | 경제교류 협의 |
| 고 합 그 룹 | 92. 9. 평양 | 석유화학제품 반입 |
| 대 우 그 룹 | 92. 10. 남포 | 남포공단 조사 |
| 쌍 용 그 룹 | 94. 12. 나진·선봉 | 시멘트 반입 |
| 삼 성 그 룹 | 95. 1. 나진·선봉 | 투자환경 조사 |
| 엘 지 그 룹 | 95. 2. 평양 | 투자환경 조사 |
| 영 신 무 역 | 95. 2. 남포 | 신발 위탁 가공 |
| 대 동 화 학 | 95. 2. 남포 | 신발 위탁 가공 |
| 한 화 그 룹 | 95. 1. 나진·선봉 | 경협타당성 조사 |
| 신 원 | 95. 1. 남포 | 의류 위탁사업 |
| 대 우 그 룹 | 95. 1. 남포 | 합영사업 논의 |
| 효성물산홍콩유한공사 | 95. 3. 남포 | 물자교역 협의 |
| 제 일 제 당 | 95. 3. 남포 | 식음료 교역 |
| 해덕익스프레스 | 95. 6. 나진·선봉 | 선박운항 관련 |
| 산 수 음 룹 | 95. 6. 나진·선봉 | 생수개발 조사 |
| 대 호 건 설 | 95. 6. 나진·선봉 | 투자타당성조사 |
| 한 국 특 수 선 | 95. 6. 나진·선봉 | 하역설비 조사 |
| 대 동 화 학 | 95. 6. 평양 | 신발생산 관련 |
| 포스트레이드 | 95. 7. 나진·선봉 | 코크스탄 교역 |
| 동 진 교 역 | 95. 6. 료향산 | 투자환경 조사 |

272) 한겨레신문, 1996년 9월 23일 6면.

273) 1996년 9월 13일에서 15일까지 나진·선봉지역에서 열린 국제투자포럼에 참석한 미국측 참가자나 일본측 참가자의 반응은 미국의 경제체제가 해체되지 않는 한 투자가 어려울 것이라는 또는 남북관계가 개선되지 않으면 투자위험부담이 너무 크다는 인식 아래 상황탐색이 대부분이었다(東亞日報, 1996년 9월 17일 5면).

| 기 업 | 방북 시기 · 지역 | 방북 목적 |
|----------|---------------|-----------|
| 동북아경제개발 | 95. 7. 나진·선봉 | 경협 협의 |
| 동양그룹 | 95. 6. 나진·선봉 | 투자타당성 조사 |
| 대우그룹 | 95. 7. 남포 | 협력사업 관련 |
| 태창 | 95. 6. 금강산 | 생수개발 협의 |
| 대우 | 95. 8. 나진·선봉 | 투자환경 조사 |
| 한국A마그네틱스 | 95. 9. 나진·선봉 | 컴퓨터부품 교역 |
| 한중경제교역 | 95. 9. 평양 | 교역 협의 |
| 한일그룹 | 95. 11. 나진·선봉 | 협력사업 협의 |
| 한코퍼레이션 | 95. 11. 나진·선봉 | 신발위탁가공 |
| 대우그룹 | 95. 11. 남포 | 협력사업 관련 |
| 동양그룹 | 95. 11. 나진·선봉 | 시멘트유통기지관련 |
| 대우 | 95. 10. 남포 | 협력사업 관련 |
| 신원 | 95. 11. 평양 | 교역 협의 |
| 구룡상역 | 95. 12. 평양 | 투자환경조사 |
| 대우그룹 | 96. 2. 남포 | 협력사업 기술지도 |
| 대우그룹 | 96. 2. 남포 | 협력사업 교육 |
| 대우그룹 | 96. 3. 남포 | 남포 공장 업무 |
| 대우그룹 | 96. 3. 남포 | 남포 공장 업무 |
| 대우그룹 | 96. 3. 남포 | 남포 공장 업무 |
| 은천산업 | 96. 5. 나진·선봉 | 물자교역 협의 |
| 태창 | 96. 5. 금강산 | 생수사업 협의 |
| 신일피혁 | 96. 5. 나진·선봉 | 피혁의류 제조 |
| 삼양레미콘 | 96. 7. | 모래반입 협의 |
| 현대자동차씨비스 | 96. 8. 원산 | 기관차합작 협의 |
| 대우 | 96. 8. 남포 | 협력사업 관련 |
| 엘지그룹 | 96. 8. 평양 | 컬러텔레비전 생산 |
| 한국토지공사 | 96. 8. 나진·선봉 | 공단조성 조사 |
| 태창 | 96. 8. 금강산 | 생수사업 협의 |

* 출처: 한겨레신문, 1996년 9월 23일 6면.

93년과 94년엔 남북관계가 경색되어 방북기업이 없다가 제네바합의로 북한 핵문제가 해결된 직후 94년 12월부터 방북이 허용되면서 다시 물꼬가 트이기 시작하였다. 그 후 대기업들이 잇달아 북한을 방문하였고, 한국토지공사가 공기업 중 처음으로 나진·선봉지역을 조사하고 돌아왔다. 지금까지 북한을 방문한 총31개 기업 중 협력사업자 승인을 받은 기업은 10개 기업에 불과

하다.²⁷⁴⁾ 그리고 이 가운데 실제 협력사업에 들어간 기업은 대우 한개 뿐이다. 4자회담제약에 대한 거부와 무장간첩사건으로 당분간 남북경제협력사업이 주춤하겠지만 남북관계가 개선되면 다시 남북경협이 활성화되라라고 전망할 수 있다. 왜냐하면 남북경협은 남북한 모두에게 이익을 가져다줄 수 있기 때문이다. 남북경협은 다른 분야의 교류협력과 긴장완화에도 상당한 파급효과가 있을뿐만아니라 장기적으로 통일을 대비한다는 측면에서 볼때도 통일 이후 막대하게 늘어갈 통일비용을 줄이는 효과도 가지고 있다.²⁷⁵⁾

앞으로 남북경협은 남북대화과 남북관계 개선의 진전상황에 따라 단계적으로 신중하게 추진해 나가야 할 것이다. 그리고 남북한 당국은 이러한 경제협력의 원활한 추진을 위해 청산결제, 투자보장, 이중과세방지, 분쟁조정절차, 산업재산권 보호와 왕래절차에 관한 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.²⁷⁶⁾

제2절 對北投資의 法的 保護 方案

2.1 對北投資의 法的 問題

국내외를 막론하고 投資에는 언제나 法律問題가 발생한다. 해외투자도 물론이고 남한의 북한에 대한 投資도 마찬가지로 투자기업의 해외진출이나 투자에 있어서 法的 妥當性 여부를 검토하여야 한다. 왜냐하면 자본수입국의 외국인투자관련법의 규정은 투자의 내용과 형식을 정하고 있을 뿐만아니라 외국인 투자자의 투자보장과 관련있는 내용을 담고 있기 때문이다, 또한 외국 투자자의 보호와 관련있는 국제조약의 적용가능성의 검토는 해외에 진출한 자국민의 보호를 꾀하는 해당국가의 입장에서 선행되어야 할 사항이다.

海外投資에는 언제나 위험이 따른다. 여기서 말하는 위험이란 非事業的 危險²⁷⁷⁾을 일컫는 것으로 이것을 政治的 危險이라고도 한다. 이러한 위험에 대응하는 것이 해외투자의 법적 보호의 문제이다.²⁷⁸⁾ 해외투자자는 이러한 정치적 위험이 항상 어디에나 도사리고 있음을 유의하고 해외 진출과 투자에 앞서 經濟的·技術的·法的 妥當性을 두루 검토하고 投資에 따르는 權益의 保護를 위한 방안을 다각도로 강구하지 않으면 안된다.²⁷⁹⁾ 오늘날 해외투자의 법적 보호방안에 대

274) 협력사업자 승인을 받은 10개 기업은 대우, 고합물산, 한일합섬, 국제상사, 녹십자, 동양시멘트, 동통해운, 삼성전자, 태창, 대우전자 등이고, 이들과 성격이 다른 것으로 북한의 신포지구에 건설될 경수로의 주계약자로 지정된 한국전력도 올해 7월 협력사업자 승인을 받았다.

275) 趙明均, 앞의 “남북경협의 전망과 과제,” 205면.

276) 趙明均, 위의 글, 214면.

277) 예를들면 換錢의 제약, 收用措置, 정부계약의 위반, 전쟁이나 내란으로 인한 손실 등이 이에 해당된다.

278) 張孝根, 앞의 책, 97면.

279) 위의 책, 99면.

해서는 외국투자가 자신을 비롯하여 그의 국적국과 자본수입국이 각기 그 나름의 방안을 강구하고 있는 실정이다.

그런데 우리의 대북투자에 있어서는 북한의 외국인투자관련법에 대한 불신과 남북한 정부차원의 투자보장협정이 체결되어 있지 않기 때문에 대북투자를 준비하는 우리 기업의 불안이 적지 않다. 북한은 외국인투자를 유치하기 위하여 관련법을 다수 제정하였으나 법체계와 그 내용이 미비하여 관련법규에 대한 해석에 대한 분쟁의 소지가 다분하다.²⁸⁰⁾

해외투자에 앞서서 자본수입국의 법제도적 환경을 검토하는 것은 중요한 전략적 고려사항으로 취급되는데 북한에 대한 투자에 있어서도 마찬가지이다. 남한의 기업이 북한에 투자를 하는 경우에 앞에서 살펴본 북한의 외국인투자관련법들에 근거하여 우리의 투자가측과 북한측 당사자와 투자계약이 체결되게 될 것이다. 이러한 대북투자계약은 투자의 조건·절차, 기업의 설립·운영 등에 관하여 정하는 것이 목적이나 계약의 내용을 명확하게 함으로써 투자보호의 역할도 한다. 그러나 북한의 외국인투자관련법들이나 투자계약만으로는 대북투자의 안전성을 충분하게 보장할 수 없다. 따라서 대북투자를 보호하기 위한 국제법적 보호 방법의 적용 가능성을 검토하여야 할 것이다.

국제법상 투자보장방법으로는 자본수입국과 자본수출국간에 체결하는 投資保障協定을 통한 방법을 비롯하여 投資家 國籍國의 外交的 保護權 행사를 통한 방법, 政府의 投資保證計劃 등에 의한 보호방법이 있다.²⁸¹⁾ 그러나 이들 보호방안은 대부분 2개국 이상의 國家間에서 적용되는 방법들인데, 남북한은 서로 상대방을 국가로 승인하지 않고 있기 때문에 국제법상 투자보호방법은 대북투자의 경우 변형되어 원용될 수 밖에 없다.²⁸²⁾ 특히 남북한은 상호간에 國家承認을 하고 있지 않기 때문에 투자보호를 위한 外交的 保護權의 行使는 현실적으로 불가능하다.

2.2 南北韓의 國內法에 의한 保護方法

2.2.1 北韓의 外國人投資關聯法の 規定에 의한 方法

투자가입장에서 볼때 해외투자의 보호를 위해서는 기본적으로 투자국 정부에 의존할 수밖에 없겠지만 자본의 수입을 필요로 하는 국가들도 외국인투자를 유인하기 위하여 그 보호책을 마련하고 있는 것이 일반적이다. 즉 자본수입국의 헌법 규정에 재산권을 보장하고 국유화나 수용 및 補償에 관하여 명문조항을 두거나 외국인 투자관련법에 투자에 대한 보호방안을 규정하기도

280) 張孝相, “法的 타당성 측면에서 본 南北韓 經濟交流와 協力方案,” 國際法學會論叢, 제35권 제1호(통권 제67호), 1990, 53면.

281) 張孝相, 앞의책, 98면; 洪性化, 國際法概論, 건국대출판부, 1995, 350면 참조.

282) 張孝相, 國際經濟法, 134-142면 참조; 民族統一研究院, 對北投資保護 및 紛爭解決方案 研究, 1993, 64-65면 참조.

한다.²⁸³⁾

그런데 북한의 경우에는 법보다는 黨의 綱領이 우선하는 정치체제²⁸⁴⁾이기 때문에 법 자체의 실행여부에 대한 신뢰성이 떨어진다. 그러나 우리 입장에서 북한에 대한 투자환경의 판단기준은 현실적으로 외국인투자관련법들에 의존할 수 밖에 없다. 따라서 앞에서 지적한 바 있는 북한의 외국인투자관련법들의 문제점을 개선하는 모습을 북한 당국은 보여주어야 그들이 의도하는 외국인투자가 활발해 질 것이다. 또한 북한 당국이 관련법의 개정에 소극적일 때는 우리 정부가 우리 기업의 대북투자 보호라는 차원에서 북한 당국에 대해 외국인투자관련법들이 안고 있는 문제점을 개선하도록 요청하여야 한다. 특히 북한이 외국인투자관련법들을 해석·적용할 때 자의적인 판단이 행해지지 않도록 구체성과 투명성을 제고하도록 촉구할 필요가 있다.

北韓의 外國人投資關聯法들 중에 남한측에서 투자를 본격적으로 시작할 경우 우리 정부가 개정을 요청해야 할 것으로 판단되는 대표적인 내용은 다음과 같다. 노동조합과 관련된 북한의 노동관계법규가 없는 대신 생산현장에 직업동맹(직맹) 등의 노동당의 외곽단체인 근로단체가 있다. 외국인투자관련법들에 의해 설립이 인정되고 직업동맹에 대하여 그 조직을 비롯한 활동을 자유롭게 보장하도록 하고 있다. 이 직업동맹은 형식적으로는 근로자들의 자발적 조직체로 되어 있으나 실제로는 그 규약에서 보듯이 노동당의 하부조직이다. 이 직업동맹이 노동당의 지시에 따라 회사경영에 반대하는 단체행동을 하는 경우, 북한의 노동관계법규에 파업 등 노동3권의 보장규정을 두고 있지 않은 상태에서 직업동맹의 단체행동, 특히 직업동맹의 정치적 동기의 쟁의행위 등이 허용되느냐의 문제이다. 만일 이것이 허용되면 북한당국(노동당)은 직업동맹을 동원하여 외국인투자기업(합영·합작·외국인기업)의 사업을 방해할 수 있어 투자침해가 야기될 수 있는 가능성이 높다. 따라서 이러한 침해로부터 투자활동을 보호할 수 있는 규정의 명문화를 요구하여야 한다.²⁸⁵⁾ 또한 북한의 근로자들의 정치활동·군사훈련·행적적 동원 등으로 근로시간을 침해할 수 있으므로 관련계약을 통하여 시간을 직업동맹 등의 단체대표와 협상하여 이를 정할 수 있도록 보장받아야 할 것이다.

또한 북한의 헌법이나 외국인투자관련법령에 일정기간 동안 수용이나 국유화가 업을 것임을 보장하거나 보상지급을 약속하는 내용의 조항을 삽입하도록 요청하는 것이 바람직하다.

2.2.2 韓國政府의 對北投資 支援과 保護對策

한국정부가 남북경협을 지원하면서 대북투자에 보호에 대비하는 것도 대북투자의 간접적 보

283) 金楨鍵, “海外投資의 國際法的 諸問題,” 國際法學會論叢, 제38권 제2호(통권 제74호), 1993, 24면.

284) 북한의 권력체제는 처음부터 국가를 유지하는 3권이 견제와 균형의 원리에 따라 조직되는 것이 아니라 당을 핵심으로 하여 구성되어 있다. 조선노동당이 국가와 정부의 원동력이고 모든 정치적·경제적·사상적 활동의 중추이기 때문에 당이 입법·행정·사법기관을 포함하는 모든 국가기관의 임무를 조정하고 지도하고 있다(통일원, 북한의 사법제도와 통일안보, 1995, 32면).

285) 法制處 編著, 北韓의 合營法制, 한국법제연구원, 1992, 236-237면 참조.

호방안이 될 수 있다. 정부는 94년 11월 8일 「남북관계 현안문제에 대한 정부 조치」를 내놓고 그 후속지침으로 '남북경협처리규정' '국내기업 및 경제단체의 북한사무소 설치지침'을 제정하고 위탁가공 활성화를 위한 관련 설비를 만들 수 있도록 관련규정을 개정하였다. 그럼에도 남북관계의 특수성을 감안할 때 앞으로도 남북경협을 지원하기 위한 많은 제도가 마련되어야 한다. 또한 북한투자에 앞서 필요한 정보를 지원하는데 정부가 적극적 역할을 하여야 한다. 북한측 교역당사자에 대한 정보가 풍부하고 정확해야 사전에 투자위험을 차단하는 조치를 취할 수 있기 때문이다. 상황이 허락한다면 일정장소에 무역상담소를 설치하여 남북교역 당사자간 상담 및 계약체결, 정보교환의 장소로 활용하는 것도 투자보호의 간접적 방법이 될 수 있을 것이다.

그리고 아직 북한의 외국인투자관련법들의 적용에 대한 실상을 정확히 파악할 수 없는 단계에서는 대북투자의 경우 남북한간 투자보장협정 등 제도적 장치마련이전에는 소규모 시범사업 투자로 상호신뢰와 경험을 쌓은 후 점차 대규모 투자로 발전시켜나가는 것이 바람직하다.²⁸⁶⁾

대북투자에 따른 진출기업의 위험부담이 크기 때문에 남북한간 물자교역 및 협력사업에 대한 정부차원의 법제도적 지원이 요구된다. 그러한 지원방안으로 우리 정부는 對北投資保險制度를 적극적으로 운영하면서 기업의 투자손실을 補填하는 방안을 강구할 수 있으며, 최대한 이를 제도적으로 뒷받침하여야 한다.²⁸⁷⁾

남북교역을 내국간거래로 취급하여야 하듯이 대북투자를 국내투자로 간주하여 우리 기업들의 대북투자에 대해서는 여건이 좋지 않은 국내공단에 입주할때 정책적으로 지원하는 것과 같은 세제·금융상의 혜택을 제공하거나 경우에 따라서는 특별법을 제정하여 세금감면 등 각종 인센티브를 제사할 필요가 있다.²⁸⁸⁾

또한 대북투자 남한기업의 투자손실의 일부를 보호해 주는 방법을 생각할 수 있다. 정부는 대북투자의 위험을 보전하는 대북투자보험 내지 수출보험법의 북한 적용을 위한 근거를 마련하고 지원하는 방안도 확대해 나가야 할 것이다.²⁸⁹⁾

286) 朴良雨, "북한진출 기업의 지원정책," 전환기의 남북경협, 서울: 현대경제사회연구원, 1996, 275면.

287) 일반적으로 投資保證計劃이란 資本輸出國 정부가 事業外的 危險에 대한 일종의 보험자와 같은 역할을 함으로써 민간기업의 해외투자를 촉진하려는 것이다. 현재 미국·일본·독일을 비롯한 대부분의 자본수출국에서 이러한 제도를 운영하고 있다(張孝相, 앞의 책, 137-138면 참조). 주요국가의 投資保證計劃 現況에 대해서는 民族統一研究院, 앞의 책, 136면-143면 참조).

288) 정성장, "북한의 대외개방관련 경제적 대응방안," 경제교류·협력분야 '95년도 전문가 위촉과제 종합, 통일원, 1995, 143-144면.

289) 이에 대한 자세한 내용은 民族統一研究院, 對北投資保護 및 分爭解決方案 研究, 1993, 97-136면 참조.

2.2.3 南韓의 對北投資家の 투자보호를 위한 자구책

일반적으로 東西貿易에 있어서도 貿易協定과 貿易契約의 규정에 따라 輸出入이 이루어진다. 즉 외국에 투자를 하는 기업은 일차적으로 投資契約를 체결하여 그 규정에 의하여 투자가 이루어지고 동시에 투자보호를 위한 방법이 나타나게 된다. 특히 투자기업의 국적국과 자본수입국간에 투자보장협정이 체결되지 않은 단계에서는 당해 투자기업 차원에서 투자계약을 통하여 투자보호를 강구하는 것은 매우 중요하다.²⁹⁰⁾ 남북한간에 있어서도 투자위험을 줄이면서 경제교류협력을 효과적으로 추진하기 위해서는 먼저 북한 진출기업이 대북투자에 앞서 자구책을 강구하지 않으면 안된다.²⁹¹⁾ 따라서 남북정부간 차원의 투자보장협정이 체결되어 있지 않은 현단계에서 북한에 진출하여 투자하려는 기업이 우선적으로 고려하여야 할 투자보장방법은 북한측 투자가와 체결하는 투자계약에서 정부간 차원에서 체결되는 투자보장협정에 포함될 수 있는 내용 중 투자보장에 관한 조항을 합작투자계약에 명시가능한 것을 규정하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 送金保障이나 兌換通貨로의 전환을 위한 공동노력 등에 관하여 투자계약에 명시하는 것이 현명하다. 기업차원의 제도적 장치의 확보는 남북간 제도적 장치가 마련되기 전까지 일단 기업간 계약에 의해 투자보호와 신변안전 등을 보장받을 수 밖에 없기 때문에 우선적으로 고려될 수 있는 방안이다.²⁹²⁾

북한에 진출하는 남한기업이 투자보호를 위해 몇가지 유의해야 할 사항이 있다. 북한은 변함없이 아직도 하나의 조선정책에 입각하여 한반도 전체를 공화국 영역이라고 주장하고 있다. 그런데 북한의 외국인투자관련법들에는 북한에 투자할 수 있는 인적 범위 중에 '공화국 영역밖에

290) 원래 합작투자계약은 계약당사자들이 목적사업의 계속적 수행을 위하여 합작투자기업의 설립, 출자비율과 형태, 기업의 기관 등 기업운영에 필수적인 기본적 사항에 대한 합의로써 그 자체가 투자보호를 목적으로 하는 것은 아니다. 그러나 합작투자계약의 내용이 투자보호와 관련된 것이 많기 때문에 계약당사자들이 그 내용을 구체적으로 합의할수록 투자의 안전성을 가져올 수 있다는 점에서 투자보호와 밀접한 관련이 있다(民族統一研究院, 對北投資保護 및 紛爭解決方案 研究, 1993, 65-66면).

291) 대북투자의 경우 북한체제의 불안전성과 경직성으로 인하여 非事業的 投資危險이 여타지역의 해외투자보다 크기 때문에 북한에 진출하는 우리 기업은 스스로 나름대로의 투자보호를 위한 自衛手段을 강구하여야 한다. 즉 북한진출을 준비하는 기업은 投資形態, 適正 投資規模의 策定 및 資金의 多邊化, 進出地域 및 投資種目, 合作先, 販路 등을 충분히 고려한 후 經濟的 妥當性이 있다고 판정될 경우에 대북투자를 추진하여야 한다. 이와 같은 북한진출기업이 투자시 고려할 사항에 대해서는 民族統一研究院, 對北投資保護 및 紛爭解決方案研究, 49-63면 참조; 앞에서(제3장) 살펴본 바와 같이 북한의 외국인투자관련법들에 의하면 북한이 허용하는 외국투자가의 투자기업 조직형태는 합영기업, 합작기업 및 외국인기업 세 종류이다. 즉 남한 기업이나 개인이 북한에 투자할 수 있는 기업의 조직형태는 북한측 투자자와 공동으로 투자하여 공동으로 경영하는 합영기업, 북한측투자자와 공동으로 투자하고 북한측 투자자가 단독으로 경영하는 합작기업, 우리측 투자자가 단독으로 투자하여 단독으로 경영하는 외국인기업 형태 등 세 가지이다. 이 중 어느 형태의 기업으로 진출하는 것이 투자위험을 줄이는 것인가 사전에 면밀히 검토를 하여야 할 것이다.

292) 趙明均, 앞의 "남북경협의 전망과 과제," 215면.

거주하는 조선동포들'이라고 표현하고 있어, 남한기업에도 외국인투자관련법들이 적용되는지 불분명하다. 그래서 우리 기업의 대북투자시 북한의 외국인투자관련법들이 적용되는지 분명하지 않다. 따라서 이러한 불분명한 사항을 제거하기 위해서는 기업자신이 반드시 투자계약 체결시에 남한기업의 대북투자에 대해 북한의 외국인투자관련법들이 적용된다는 점을 명기함으로써 적어도 북한이 인정하는 투자보호를 받도록하는 것이 필요하다.²⁹³⁾ 그리고 남한기업의 대북투자에 있어서 판로의 확보, 투자자금의 다변화 등의 방식에 의해 기업 스스로 투자보호방법을 강구해야 한다.²⁹⁴⁾ 또한 북한측 당사자와 투자계약을 체결할 때 불가항력조항이나 분쟁해결 방안 등 간접적인 투자보호방법이 될 수 있는 관련규정을 명확하게 삽입하여 투자위험을 줄이는 노력을 하여야 한다.²⁹⁵⁾

2.3 南北韓間의 合意를 통한 保護方案

현단계에서는 대북투자의 경제외적 위험이 존재하고 있고 경험이 부족하기 때문에 소규모 위탁가공사업부터 시작하여 단계적으로 확대하는 것이 바람직하다. 그런데 대북투자규모가 커지면 기업자신이 스스로 투자위험을 줄이는 자구책을 마련하고 투자보호방법을 강구하는데는 한계가 있다. 즉, 대북투자의 규모가 대형화되면 투자계약에 의한 투자보호만으로는 불충분하므로 남북한 당국간 합의를 거쳐 남북경제협력의 기본적인 제도적 장치를 마련하여 투자보호를 법제화·제도화하는 것이 필요하다. 그 대표적인 것이 남북한 당국간에 投資保障協定을 체결하는 것이다.

2.3.1 남북한간의 投資保障協定

투자보호를 위해서 일차적으로는 자본수입국의 국내법을 통하여 보장받는 것이 바람직하겠으나 그동안의 경험으로 비춰보거나 특히 북한 당국의 관련법에 대한 분석을 통해보더라도 이것만으로는 믿음직스럽지 못하다. 자본수입국의 국내법은 언제든지 자의적으로 개폐될 수 있기 때문이다. 따라서 자본수출국과 자본수입국간의 政府次元에서 투자보장협정을 체결하는 경우가 증가하고 있다. 國有化나 收用과 관련한 국제관습법규가 불확실해짐에 따라 자본수출국들로서는 점점 더 투자보장협정 체결의 필요성을 느끼고 있다.²⁹⁶⁾ 資本輸出國과 資本輸入國간의 投資保障協定이라는 兩者條約을 통하여 국제투자의 法的 保護를 도모하는데, 투자의 보장을 위한 양자조약은 해외투자에 관한 國際法規의 흠결을 보완하기 위하여 체결되는 조약으로서, 兩

293) 諸成鎬, "남북경협에 따른 법적문제와 대응방안," 전환기의 남북경협, 서울: 현대경제사회연구원, 1996, 121면.

294) 民族統一研究院, 對北投資保護 및 紛爭解決方案研究, 연구보고서 93-09, 1993, 52-65면 참조.

295) 위의 책, 65-91면 참조: 趙明均, 앞의 "남북경협의 전망과 과제," 215면.

296) Michael Akehurst, A Modern Introduction to International Law, 6th ed., London: Allen & Unwin, 1987, p.97.

當事國의 국가이익의 보호를 위한 가장 효과적인 방법으로 평가되고 있다.²⁹⁷⁾ 다수의 국가들이 이러한 兩者條約을 체결하고 있는 것은 資本輸入國이 外資의 유치와 외국인 투자의 법적 안전성 확보의 필요성을 절감하고 있음이 입증되는 것이고, 당사국간의 개별적인 필요성에 따른 것이기 때문에 多者條約보다도 오히려 효과적인 투자보장방안이 된다.²⁹⁸⁾

북한 당국이 북한에 투자하고 있는 남한의 기업을 收用하거나 남한측투자자의 財産을 沒收·制限하여 투자를 침해하는 경우와 북한 당국의 不法行爲에 의하여 북한과 투자분쟁이 발생할 수 있다. 이러한 종류의 투자분쟁은 기본적으로는 投資保障에 관한 문제이고 국제법상의 국가 책임에 관한 문제이다. 그러나 대북투자에 있어서 投資保障協定과 같은 정부차원의 협정이 없기 때문에 우리기업의 불안이 적지 않다. 그래서 우리 정부로서 강구할 수 있는 보호방안으로는 제일 기본적으로 投資保障協定을 생각할 수 있다.

북한내에서 외국인의 투자침해에 관한 분쟁이 발생하면 북한은 그것을 북한내의 司法的·行政的 節次로 해결하여야 한다는 國內的 救濟原則을 주장하여 관철시키고자 할 것이다. 그러나 일반 불법행위가 아닌 立法的·行政的 措置를 통하여 투자침해가 발생한 경우에는 북한에서 이용 가능한 구제수단은 실효성이 없다고 보아야 할 것이다. 더구나 남한측투자자의 입장에서 보면 현재의 南北韓의 特殊關係로 인하여 남한 정부가 남한측투자자가 입은 투자침해를 구제받기 위하여 外交的 保護權을 행사할 수 있는 것도 아니다.

남북한이 投資保障協定을 체결하여 투자에 대한 수용·몰수·제한을 원칙적으로 금지됨을 명문으로 규정하고, 예외적으로 수용·몰수·제한하는 경우에도 迅速·充分·有效한 補償의 지급²⁹⁹⁾ (prompt, adequate and effective payment)을 하여야 한다는 규정을 명문화하여야 할 것이다.

그러나 대북투자의 확대에도 불구하고 投資保障協定을 政府間協定의 형식으로 체결한다는 것은 당분간 기대하기 어렵다.³⁰⁰⁾ 그렇다면 당분간은 다른 투자보호방법을 강구해야 할 것이다.³⁰¹⁾

297) Zouhair A. Kronfol, Protection of Foreign Investment(Leiden: A.W. Sijthoff, 1972), p.154.

298) 張孝相, 앞의 책, 140면.

299) 여기서 말하는 신속성은 보상의 시기를 의미하며, 충분성은 보상액수를, 실효성은 보상수단과 관련한 요건으로서 피해외국인이 즉각 이용할 수 있는 通貨(currency)로 보상금이 지급되어야 함을 의미한다(金大淳, 國際法論, 서울:三英社, 1996, 379면).

300) 張孝相, “法的 타당성의 측면에서 본 南北韓 經濟交流와 協力方案,” 國際法學會論叢, 제35권 제1호 (통권 67호), 1990, 59면.

301) 북한의 대외경제협력추진위원회 金正宇위원장은 1996년 7월 29일부터 홍콩에서 개최되었던 나진·선봉지역투자설명회에서 한국기업의 나진·선봉지역의 투자유치를 위해 필요하다면 남북한간에도 투자보장협정과 이중과세방지협정 등을 맺을 용의가 있으나 그 문제에 대한 협의는 유엔개발계획(UNDP)내에 설치된 「두만강개발사업 5개국공동위원회」를 통하여 이루어져야 한다는 입장을 밝혔다(東亞日報, 1996년 8월 1일 2면).

2.3.2 友好通商航海條約

민간인의 해외투자를 보호하기 위하여 체결되는 조약으로서는 투자보장협정 이외에 友好通商航海條約을 들 수 있다.³⁰²⁾ 대체로 통상조약의 체결은 세계 각국에 투자를 하고 있는 미국이 취하여 온 방식이다. 이 조약에는 투자 이외에 항해·무역·상업활동에 종사하지 않는 自國民의 거주 등과 같이 다양한 내용이 포함되나, 投資의 保護에 대해서도 상당히 광범위하게 규정하고 있다.³⁰³⁾ 友好通商航海條約은 대체로 兩者間에 체결되는 조약으로 다자간조약 보다 좀더 세부적으로 양당사자간의 특별한 문제를 다룰 수 있다는 장점이 있다.

앞으로 대북투자 보호를 위해 남북한간의 通商條約을 체결된다면 우리 정부가 유념하여야 할 것은 이 조약이 국제법적으로 타당성이 있는 것이어야 한다. 무엇보다도 이 협정의 형식과 당사자 여하에 따라서는 그 체결이 국제법에서 말하는 國家承認의 문제를 제기하기 때문이다.³⁰⁴⁾ 남북한은 상호간에 상대방을 국가로 승인하고 있지 않고 있지 않기 때문에 남북한간의 통상협정 체결이 상호간에 국가승인의 법적 효과가 나타나지 않는 형식을 취하여야 한다. 남북 교역을 위한 통상협정은 內國間 交易이라는 그 본질적 특성과 남북한관계의 현주소에 비추어 국가승인의 효과를 가져오지 않도록 그 형식과 당사자 및 그내용을 정하여야 한다.³⁰⁵⁾

2.3.3 二重課稅防止協定

해외투자에 따른 국제적 조세처리의 단순화와 해외투자기업의 조세부담경감을 통해 상호투자를 증진시키기 위한 政府間 協定으로 二重課稅防止協定이 있다.³⁰⁶⁾ 남북한이 각자의 조세법³⁰⁷⁾에 따라 남북한간의 투자의 결과로 발생한 개인소득 및 기업의 사업소득에 대하여 남북한이 이중과세하거나 과세를 하지 못하는 과세상의 모순이 발생할 수 있다. 이러한 문제는 일국의 국내법만으로 해결하기는 부족하다. 따라서 이러한 문제를 다루기 위해 교역당사국과 이중과세의 회피 및 탈세의 방지에 관한 협정을 체결하게 된다. 이러한 협정은 이중과세의 회피 및 탈세방지에 관한 국내법의 흠결을 보완하고 당사국들이 조세적 측면에서 상호이익이 조정된 경제관계를 협정에 의하여 적절하게 보호한다는 측면에서 그 의의를 찾을 수 있다.³⁰⁸⁾ 투자보장협정이 합작투자보호에 대한 상징적 의미가 큰 반면 이중과세방지협정은 투자촉진을 위한 실질적 의미가 크므로 투자협력의 확대를 위해서는 이중과세방지협정의 체결도 중요하다.³⁰⁹⁾ 남북

302) 金楨鍵, 앞의 “海外投資의 國際法的 諸問題,” 24년.

303) 張孝相, 앞의 책, 139년.

304) 張孝相, “法的 타당성 측면에서 본 南北韓 經濟交流와 協力方案,” 48년.

305) 이에 대한 자세한 것은 장효상, 위의 논문, 49-50년 참조.

306) 金楨鍵, 앞의 “海外投資의 國際法的 諸問題,” 27년

307) 북한은 사회주의 경제체제로 세급제도를 폐지한다고 선언하고 있으나 외국인투자관련소득세법상에서는 소득에 대한 과세를 인정하고 있다.

308) 法制處 編著, 앞의 책, 251-252년.

대한간에 있어서도 이중과세방지협정은 간접적으로 남한기업의 대북투자의 촉진 및 보호기능을 할 수 있다는 점을 감안하여 투자보장협정뿐만 아니라 이러한 이중과세방지협정의 체결이 필요하다.³¹⁰⁾ 남북한이 체결하는 이중과세방지협정에는 기본적으로 이중과세 방지대상 조세의 범위에 부동산소득, 사업소득, 운수소득, 배당, 이자, 양도소득 등을 포함시키되우리기업의 대북투자와 관련하여 북한지역에서 발생한 소득과 관련한 비용을 공제하는데 대한 보증을 획득하는 것이 필요하다.³¹¹⁾

제3절 對北投資紛爭解決節次 및 方法

북한의 관련 국내법 및 우리 정부와의 투자보장에 관한 합의를 통하여 투자의 보호에 관하여 아무리 상세한 규정을 그 해석상 이견이 있을 수 밖에 없고 예기치 못한 분쟁이 발생할 여지가 많다고 예상할 수 있다. 투자목적이 무엇이든간에 해외투자에 있어서는 각 당사자가 서로 다른 법제와 상관습을 배경으로 하고 있어 投資契約에 사호간의 權利·義務關係를 아무리 상세히 규정한다고해도 분쟁의 소지는 언제나 있게 마련이다. 따라서 우리 기업의 대북투자시 발생하는 분쟁을 객관적인 분쟁해결절차 및 방법에 의하여 해결하는 것은 북한 당국의 자의적인 분쟁처리로부터 객관적인 분쟁해결을 확보함으로써 그 자체가 투자의 보호역할을 할 수 있는 면도 있다.

국제관행상 투자의 분쟁해결은 분쟁당사자에 따라,³¹²⁾ 즉 ①분쟁당사자가 모두 개인인 경우, ②일방은 국가이고 다른 일방은 타국의 국민인 경우, ③분쟁당사자가 모두 국가인 경우로 나누어 볼 수 있고, 분쟁당사자에 따라 그 해결방법도 달리하고 있다. 남북한간에도 투자분쟁해결에 대하여 이와 같이 차별적으로 접근하여 분쟁해결방법을 규정하는 것이 현실적 필요성과 법리적 타당성을 감안할 때 바람직하다. 현실적으로 남북한간의 투자분쟁해결에만 적용할 수 있는 방법이 별도로 있는 것이 아니기 때문에 국제적으로 널리 이용되고 있는 국제투자분쟁의 해결방법을 원용하여 해결할 수 밖에 없다. 일반적으로 국제투자분쟁을 해결하는 방법은 直接交渉(negotiation), 調停(conciliation), 仲裁(arbitration), 現地國 法院에 의한 訴訟(litigation) 또는 司法的

309) 韓國開發研究院 北韓經濟研究센터, 南北韓 經濟協力の 當面課題와 두만강地域 開發計劃, 1992, 27-28면.

310) 諸成鎬, 앞의 “남북경협에 따른 법적문제와 대응방안,” 125면.

311) 이외에 남북한간의 이중과세방지협정의 체결시에 유의해야 할 점에 대해서는 諸成鎬, 위의 논문, 125-127면 참조.

312) 대개 국제투자분쟁은 서방 투자자와 사회주의 국가 및 제3세계그룹에 속하는 국가간에 발생하고 이를 처리하면서 이에 관한 국제관행이 나타났다. 북한도 사회주의체제를 유지하고 있는 국가이고 그동안의 국제투자분쟁해결도 북한과 정치체제가 유사한 국가들과의 사이에서 이루어진 것이기 때문에 국제관행을 살펴보는 것은 의미가 있다.

解決(judicial settlement) 등이 있다.

調停이나 仲裁를 통하여 투자분쟁을 해결해온 대다수 사회주의 국가들의 경험에 비추어 볼 때 가능한 한 북한의 재판기관 보다 무역중재기관에서 투자분쟁을 해결하는 것이 투자자에게 더욱 유리하다고 판단된다. 물론 북한의 司法機關 및 仲裁機關에 투자분쟁을 해결하는 것이 남한측 투자자의 중국적인 권익확보에 만전을 기하기에는 한계가 있다. 따라서 남북한의 투자분쟁은 북한의 재판기관이나 중재기관 이외에 제3국의 재판기관이나 국제투자분쟁해결센터(ICSID) 등 국제기구를 이용하는 방법도 적극적으로 고려할 필요가 있다.³¹³⁾

투자분쟁 발생시 북한의 법원에 그 전속적 관할권을 인정하는 것은 정당한 사법판단이 어렵다고 보아야 한다. 북한 헌법 제155조는 “재판소는 재판활동을 통하여 조선민주주의 인민공화국의 주권과 사회주의제도, 국가와 사회협동단체 재산, 인민의 합법적 권리와 생명 재산을 보호하고, 모든 국가기관, 기업소, 단체와 국민들이 국가의 법을 정확히 지키고, 계급적 원썬들과 온갖 위법자들을 반대하여 적극투쟁하도록 하는 임무를 수행한다”라고 규정하고 있다. 이는 처음부터 사법기관의 존립목적은 사회주의체제의 수호와 그것의 유지·발전에 두고 있음을 보여주고 있는 것이다.³¹⁴⁾

제5장 結 論

지금까지 검토한 바와 같이 북한의 외국인투자관련법은 최근의 改正 및 制定을 통하여 상당히 체계화되고 내용도 방대해졌으나, 북한 보다 한발 앞서 경제개방정책을 시행하고 있는 중국과 비교를 하면 아직도 문제점이 많다. 첫째, 法體系上의 不完全性이다. 북한헌법이 最上位法이고 경제개방과 관련한 법중에는 外國人投資法이 上位法이고 그 나머지 법이 下位法이라 볼 수 있는데 上位法과 下位法이 모순되는 규정이 아직도 존재하고 있다. 또한 각종 관련법에서 사용하고 있는 用語의 정확한 定義規定이 없어 법의 적용범위가 모호한 경우가 있고, 用語의 사용도 일관성이 없는 경우가 많다. 또한 법규가 모호하고 추상적인 경우에는 북한 당국의 자의적인 해석·적용이 우려된다. 둘째, 外國人投資關聯法의 여러 규정에 體制維持的 內容이 나타나고 있는데 이는 그러한 법을 유명무실하게 할 염려가 있다. 셋째, 外國人投資企業에 대한 統制가 강하게 남아 있다는 점이다. 이러한 규정들은 북한에 진출하려는 기업에 상당히 부담이 되는 것이다. 넷째, 북한지역에 투자하는 기업의 자유로운 경영활동에 저해되는 규정이 많다는 점이다. 다섯째, 분쟁발생시 북한의 재판기관이나 중재기관에 의한 해결에 의존해야 하는 조항들도 문제로 지적될 수 있다. 이러한 문제점과 함께 지적할 수 있는 점은 外國人投資關聯法이 아무

313) 諸成鎬, 위의 논문, 124면.

314) 통일원, 북한의 사법제도와 통일안보, 1995, 33면.

리 잘 정비되어 있더라도 북한이 진정으로 외국인의 투자를 적극적으로 유치할 의지가 없다면 이러한 법들이 대외적 명분용에 불과할 위험이 많다는 것이다. 그래서 우리가 대북투자환경을 평가함에 있어 法制에 대한 것보다 어쩌면 정치적 환경일 것이다. 지금까지 북한이 보여준 바에 의하면 외국인투자에 대한 법제의 불비로 인하여 외국인투자를 유치하지 못한 면도 있지만 더욱 근본적인 것은 안심하고 투자할 수 있는 정치적 환경이 조성되지 않았기 때문이었다고 평가할 수 있다. 따라서 북한에 투자를 하기에 앞서서 경제적 타당성을 충분히 고려한 후 투자위험을 줄이는 방안을 세운 뒤에 대북투자를 행하여야 할 것이다.

또하나 투자위험을 줄이는 방안으로서 반드시 고려되어야 할 점이 대북투자의 法的 妥當性이다. 이러한 측면에서 볼때 북한진출기업은 대북투자에 앞서 북한의 외국인투자관련법들을 분석하여 그에 대한 대책을 마련하여야 한다. 또한 南北基本合意書의 序文에서 남북한의 관계를 “쌍방사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 特殊關係”라고 규정하고 있듯이 국제사회에서 남북간의 交易를 민족내부간 거래로 인정받을 수 있도록 하여야 할 것이다. 이와 같이 남북간의 관계가 국가간의 관계가 아니고 상호간에 국가로 승인하고 있지 않기 때문에 국제법상 허용되는 투자보호방법이 그대로 적용되기는 현실적으로 어렵기 때문에 이를 援用하여 적용할 수 있도록 그 대책을 강구하여야 할 것이다.

북한은 법집행의 관행이 외부에 거의 알려져 있지 않고 법의 구체성이나 투명성이 떨어지기 때문에 대북투자의 경우에 기업차원에서는 투자계약을 체결할 때 사전에 문제가 될 소지가 있는 사안에 대해서 상세히 규정하는 것이 요구된다. 정부차원에서도 투자보호 차원에서 북한투자정보를 정확히 전달하는 방안을 강구하고 투자추진방향을 정하여 투자손실을 줄일 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

해외투자에 앞서서 투자대상국의 법제도적 환경을 검토하는 것은 중요한 전략적 고려사항으로 취급되는데 북한에 대한 투자에 있어서도 마찬가지이다. 남한의 기업이 북한에 투자를 하는 경우에 앞에서 살펴본 북한의 외국인투자관련법들에 근거하여 우리의 투자가측과 북한측 당사자와 투자계약이 체결되게 될 것이다. 이러한 대북투자계약은 투자의 조건·절차, 기업의 설립·운영 등에 관하여 정하는 것이 목적이나 계약의 내용을 명확하게 함으로써 투자보호의 역할도 한다. 그러나 북한의 외국인투자관련법들이나 투자계약만으로는 대북투자의 안전성을 충분하게 보장할 수 없다. 따라서 대북투자를 보호하기 위한 국제법적 보호 방법의 적용 가능성을 검토하여야 할 것이다.

국제법상 투자보장방법으로는 자본수입국과 자본수출국간에 체결하는 投資保障協定을 통한 방법을 비롯하여 投資家 國籍國의 外交的 保護權 행사를 통한 방법, 政府의 投資保證計劃 등에 의한 보호방법이 있다. 그러나 이들 보호방안은 대부분 2개국 이상의 國家間에서 적용되는 방법들인데, 남북한은 서로 상대방을 국가로 승인하지 않고 있기 때문에 국제법상 투자보호방법

은 대북투자의 경우 변형되어 원용될 수 밖에 없다.

아직 북한의 외국인투자관련법들의 적용에 대한 실상을 정확히 파악할 수 없는 단계에서는 대북투자의 경우 남북한간 투자보장협정 등 제도적 장치마련 이전에는 소규모 시범사업 투자로 상호신뢰와 경험을 쌓은 후 점차 대규모 투자로 발전시켜나가는 것이 바람직하다. 그리고 남북 정부간 차원의 투자보장협정이 체결되어 있지 않은 현단계에서 북한에 진출하여 투자하려는 기업이 우선적으로 대북투자에 앞서 자구책을 강구하지 않으면 안된다. 기업차원의 제도적 장치의 확보는 남북간 제도적 장치가 마련되기 전까지 일단 기업간 계약에 의해 투자보호와 신변안전 등을 보장받을 수 밖에 없기 때문에 우선적으로 고려될 수 있는 방안이다.

그러나 대북투자규모가 커지면 기업자신이 스스로 투자위험을 줄이는 자구책을 마련하고 투자보호방법을 강구하는데는 한계가 있다. 즉, 대북투자의 규모가 대형화되면 투자계약에 의한 투자보호만으로는 불충분하므로 남북한 당국간 합의를 거쳐 남북경제협력의 기본적인 제도적 장치를 마련하여 투자보호를 법제화·제도화하는 것이 필요하다. 그 대표적인 것이 남북한 당국간에 投資保障協定을 체결하는 것이다. 대북투자의 법적 보호를 위해서는 북한 진출기업 뿐만 아니라 정부차원에서도 다각적인 방안을 강구해야 할 것이나 그것은 법적 타당성이 인정되는 틀속에서 찾아야 할 것이다.

또한 우리 기업의 대북투자시 발생하는 분쟁을 공정하고 객관적인 분쟁해결절차 및 방법에 의하여 해결하는 것은 북한 당국의 자의적인 분쟁처리로 부터 객관적인 분쟁해결을 확보함으로써 그 자체가 투자의 보호역할을 할 수 있는 면도 있다. 따라서 일반적으로 국제투자분쟁해결 방법으로 이용되는 분쟁해결방안을 활용하여 대북투자시 예상되는 분쟁이 신뢰할 수 있는 기관과 절차에 의해서 해결될 수 있도록 하여야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 權五乘, “北韓의 外國人投資關係法,” 北韓研究, 제4권 4호, 大陸研究所, 1993, 겨울.
- 權五乘, “北韓의 經濟法,” 北韓의 法과 法理論, 서울: 경남대 극동문제연구소, 1988.
- 金大淳, 國際法論, 서울:三英社, 1996.
- 金尙謙, 北韓의 交易現況과 對外經濟政策, 대외경제정책연구원, 1994 10.
- 김상호, “북한의 외국인투자환경과 투자분쟁해결에 관한 고찰,” 仲裁, 제279호, 대한상사중재원, 1996.
- 金永信, “南北經協의 展望,” 北韓研究, 제3권4호, 大陸研究所, 1993겨울.
- 김용호, “아시아 사회주의 국가의 경제개방과 법령정비에 관한 비교분석,” 統一問題研究, 제6권 1호, 서울:平和問題研究所, 1994여름.
- 김용호, “북한의 투자개방조치 분석,” 主要國際問題分析, 서울; 외교안보연구원, 1993.
- 金楨鍵, “海外投資의 國際法的 諸問題,” 國際法學會論叢, 제38권 제2호 (통권 제74호), 1993.
- 동용승, “북한의 외국인투자관계법규 정비의 배경 및 의미,” 世界經濟, 서울: 삼성경제연구소, 제41호, 1992.
- 朴良雨, “북한진출 기업의 지원정책,” 전환기의 남북경협, 서울: 현대경제사회연구원, 1996.
- 朴貞東, 북한 經濟特區, 서울: 한국개발연구원, 1996. 6.
- 裴鍾烈, “북한의 外資法令의 정비에 따른 우리의 對北投資政策 방향,” 銀行調查月報, 제12권 3호, 1993.
- 徐憲濟, 通商問題와 法, 서울:栗谷出版社, 1995.
- 申東秀, “북한합영법의 종합적 비판,” 統一韓國, 통권 제12호. 1984.
- 신응식, “북한의 대외경제계약법,” 월간 경영법무, 1995.
- 吳炳勳, “北韓의 對外經濟政策 變化展望,” 統一問題研究, 제4권 3호, 서울: 統一院, 1992 가을.
- 李啓滿, “최근 북한 外國人投資關聯法,” 北韓研究, 제5권 3호, 大陸研究所, 1994 가을.
- 李啓滿, “北韓 經濟制度의 憲法的 基礎,” 統一問題研究, 제5권 1호, 서울: 統一院, 1993 봄.
- 李佑泓, 暗愚の共和國: 北朝鮮工業の奇怪, 東京:亞紀書房, 1990.
- 李 浩, “北韓의 「합영법」採擇의 背景과 展望,” 統一安保教育, 제14집, 國土統一院, 1984.
- 張明奉, “北韓의 變化와 北韓 憲法 改正,” 北韓研究, 제4권 4호, 大陸研究所, 1993 겨울.
- 張明奉, “北韓憲法 40年과 그 動向,” 북한법, 서울: 博英社, 1993.
- 張明奉, “北韓 憲法改正과 南北關係 展望,” 統一問題研究, 제5권 1호, 서울: 統一院, 1993 봄.
- 張孝相, 國際經濟法, 서울: 博英社, 1985.
- 張孝相, “法的 타당성 측면에서 본 南北韓 經濟交流와 協力方案,” 國際法學會論叢, 제35권 제1호(통권 제67호), 1990.
- 全洪澤, 北韓의 外國人投資法制, 서울: 韓國開發研究院, 1993.
- 정성창, “북한의 대외개방관련 경제적 대응방안,” 경제교류·협력분야 '95년도 전문가 위촉과제 종합, 통일원, 1995.

- 諸成鎬, “남북경협에 따른 법적 문제와 대응방안,” 전환기의 남북경협, 서울: 현대경제사회연구원, 1996.
- 諸成鎬, “北韓 外國人投資法,” 自由公論, 통권 제311호, 1993.
- 諸成鎬, “북한의 외국인투자관련 법령 분석 및 평가,” 統一研究論叢 제2권 제2호(서울: 민족통일연구원), 1993.
- 趙明均, “남북경협의 전망과 과제,” 전환기의 남북경협, 현대사회경제연구원, 1996.
- 崔鍾庫, “北韓法의 最近 動向과 特徵,” 北韓研究, 제4권 4호, 大陸研究所, 1993 겨울.
- 崔鍾庫(外), 北韓의 法과 法理論, 서울: 경남대 극동문제연구소, 1988.
- 洪性化, 國際法概論, 서울: 건국대출판부, 1995.
- 大韓貿易振興公社, 북한투자실무, 1993.
- 大韓貿易振興公社, 北方通商情報, 1992년 11호.
- 大韓貿易振興公社, 국제경제현안해설, 1991.
- 민족통일연구원, 북한의 대외경제개방정책 현황과 전망, 연구보고서 94-17, 1994
- 民族統一研究院, 對北投資保護 및 紛爭解決方案研究, 1993.
- 民主平和統一諮問會議 事務處, 北韓 外國人投資關聯法 解說, 1993.
- 법원행정처, 북한의 중재제도, 1995.
- 法制處, 北韓의 合營法制, 法制資料 제160집, 1992.
- 法制處, 北韓法制概要, 法制資料 제157집, 1992.
- 북한연구소, 북한, 1994년 3월·4월·5월·7월호.
- 통일원, 북한의 사법제도와 통일안보, 1995.
- 통일원, 남북경제협력 추진절차, 1995.
- 統一院, “北韓의 外國人投資關聯法 分析·評價,” 統一速報, 제92-11호, 1992년 12월.
- 韓國開發研究院, 南北韓 經濟協力の 當面課題와 두만강地域 開發計劃, “1992.
- 韓國輸出入銀行 海外投資研究所, 北韓의 貿易 및 外國人投資制度, 1991.
- 韓國外換銀行, 北韓의 合作投資 및 外國換管理制度, 1991.
- Harry H.G. Post, International Economic Law and Armed Conflict, Martinus Nijhoff Publishers, 1994.
- Michael Akehurst, A Modern Introduction to International Law, 6th ed., London: Allen & Unwin, 1987.
- M. Sornarajah, The International Law on Foreign Investment, Cambridge University Press, 1994.
- Tracey E. Aronson, “The New Soviet Joint Venture: Analysis, Issues and Approaches for the American Investor,” Law and Policy in International Business, Vol.19, 19

執筆者 紹介(掲載順)

1. 許 萬 鎬 : 경북대학교 사회과학대학원 조교수
〈주요경력 및 연구실적〉
 - 연세대학교 사회과학대학 정치외교학과 강사
 - 한국국방연구원 군비통제연구센터 선임연구원
 - 연구실적 : 세계외교정책론(공동 4인)외 한민족의 단일성의 지속성등 연구논문 다수
2. 申 弘 均 : 한국항공대학교 항공교통학과 부교수
〈주요경력 및 연구실적〉
 - 한국통신 위성 사업단 부장
 - 연구실적 : 신국제 항공 우주업 강의(공저)등 연구논문 다수
3. 趙 成 烈 : 성균관대학교 사회과학연구소 강사
〈주요경력 및 연구실적〉
 - 서강대학교 정치외교학과 강사
 - 한국정치학회 정회원(현)
 - 연구실적 : 정치대국 일본의 정세 개편과 21세기 국가전략등 연구논문다수
4. 尹 德 龍 : 연세대학교 통일연구원 전문연구원(연구교수)
〈주요경력 및 연구실적〉
 - 독일 Kel대학교 이론경제학연구소 연구조교
 - 독일 Kiel대학교 부설 Institute of World Economics 연구원
 - 한국보건사회연구원 책임연구원
 - 연구실적 : 탈북응자의뎃 남한 적응을 위한 대책등 연구논문 다수
5. 朴 炳 度 : 건국대학교 법학대학 강사
〈주요경력 및 연구실적〉
 - 세종대학교 강사
 - 상명여자대학교 강사
 - 대한국제법학회 사무국장(현)
 - 연구실적 : 국제환경 입법과정의 특징과 문제점등 연구논문 다수

'96北韓 및 統一研究 論文集(第Ⅲ卷)

인 쇄 : 1996. 12. 7

발 행 : 1996. 12. 12

발행처 : 통일원 정보분석실

인쇄처 : 덕 성 문 화 사
