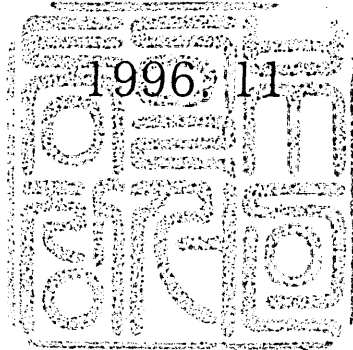


경제교류 · 협력분야

'96년도 전문가 위촉과제 종합



통 일 원  
(남북회담사무국)

이 책자는 남북경제교류·협력과 관련된 주요 협상방안 및 현안문제에 대해 남북회담사무국이 전문가에게 위촉한 과제를 종합·편집한 것으로, 여기에 수록된 내용은 우리국의 공식적 견해가 아님을 밝혀 둡니다.

## < 목 차 >

- 남북간 경제분야 국제협력 및 공동진출 방안 ..... 3  
 (김도경, LG경제연구원 연구위원)
  
- 다자간 투자 보장협정 및 이중과세 방지협정 협상방안 ... 45  
 (배종렬, 수출입은행 해외투자연구소 선임연구원)
  
- 「남북 경제상담소」 사업 추진방안 ..... 71  
 (오승렬, 민족통일연구원 연구위원)
  
- 남북간 과학기술분야 교류대비 협상방안 ..... 87  
 (최건모, 과학기술처 기술협력3과장)
  
- 남북한 철도연결사업의 협상방안 ..... 105  
 (오재학, 교통개발연구원 도시교통연구실장)
  
- 관광특구 설치·운영을 위한 남북한 관광교류 협상방안 ..... 121  
 (윤창운, 한국관광공사 조사연구실장)
  
- 남북한 이동성 병충해 정보교환 및 공동방제 방안 ..... 157  
 (최귀문, 농업과학기술원 작물보호부장)
  
- 북한 경제분야 단기전망 ..... 165  
 (최수영, 민족통일연구원 책임연구원)



# 남북간 경제분야 국제협력 및 공동진출 방안

김 도 경

(LG 경제연구원 연구위원)

## <차 례>

1. 문제의 제기
2. 국제협력방식의 종류
  - 가. 북한에 직접 진출하는 방식
  - 나. 외국에서의 북한 노동력 활용방안
3. 결 론



# 1. 문제의 제기

## 가. 최근의 남북관계

### (1) 상호 모순된 양상의 남북관계

- 최근의 남북관계는 복잡하고도 상호 모순된 현상이 서로 교차되는 양상을 보이고 있다.
  - 북한측은 한국정부 배제원칙을 고수하면서 남북대화를 거부하고 있으며, 우리 정부는 4자회담을 전제로 한 경제지원을 제안하고 있다. 그리고 KEDO를 통한 국제적인 에너지 협력이 급진전되면서 수면하에서는 남북관계를 개선시키기 위한 시그널(signal)도 교환되고 있다.
  - 이러한 현상이 나타나는 것은 우선 북한측이 주민설득을 위한 명분을 확보하고 남한과 대등한 대화가 가능한 카드를 가질 때까지 일체의 공식적인 대화에 나서지 않는 것이 유리하다고 판단했기 때문이다.
- 그럼에도 불구하고 남한기업과의 경제교류는 실리적인 측면에서 당면한 경제문제 해소에 도움이 되고 있기 때문에 북한은 우리 기업들과 비공개적으로 경험을 추진하는 등 이중적인 태도를 보이고 있다.

## (2) 북한의 이중적인 태도

- 북한의 이중적인 태도는 서방과의 관계에서도 잘 나타나고 있다. 북한은 투자유치와 관계정상화를 위해 서방국가들과의 접촉을 다각화하면서 호전적인 발언을 자제하는 등 유화적인 제스처도 보이고 있다.
  - 북한은 당면한 어려움을 타개하기 위해 미국, 일본 등 서방국가들과 부단히 접촉하면서 핵협상 타결, KEDO 협상 타결, 식량원조 등의 적지 않은 성과를 얻어냈다.
  - 그리고 이러한 협상 과정에서 북한은 한반도의 긴장을 조성하는 것이 유리하다고 판단할 경우에는 긴장을 조성해 왔다. 물론 이러한 유화책과 강경책의 혼합은 계산된 것이라기 보다는 강경파의 압력을 고려한 정책결정의 결과로서 나타난 측면도 부정할 수 없다.
- 이와 같은 맥락에서 북한의 강경파는 통일전선 노선을 견지하여 휴전선에서의 군사도발을 감행하면서 한국정부와의 적대관계를 공식적으로 풀지 않고 있다.
  - 특히 어려운 식량사정하에서 긴장을 고조시키고 있는 군부 일각에서는 한국정부가 외국정부의 대북 식량지원을 막고 있다고 믿고 이를 군사행동에 준하는 적대행위로 보는 시각까지 가지고 있다.



### (3) 한국정부의 경색된 남북관계 개선 노력

- 한편 한국정부는 지난 해 대북 쌀지원 실시 이후 경색된 남북관계를 개선하기 위해 4자회담 수락을 조건으로 한 경제지원을 지난 8월에 제안하였다. 이는 남북한 직접대화 원칙을 고수하면서 대북 경제지원을 다국간 협력 방식으로 추진하자는 것이다.
  - 4자회담은 형식상 다국간 협의이지만 실질적으로는 남북한 직접대화의 장이 되기 때문이다.
  - 그렇지만 4자회담을 제시하기까지 우리의 대북정책도 강경책과 온건책 사이에서 방향을 못 잡고 일관성이 없었기 때문에 앞으로의 대북정책이 어떠한 방향으로 전개될지는 예측하기 힘든 실정이다.
- 한국정부의 대북정책에 있어서는 보수계열과 진보계열의 시각차 외에도 기업과 정부의 입장 차이, 북한 식량난에 대한 관점 차이, 대남 군사 위협, 미국·일본의 대북관계 정상화에 대한 찬반 의견 차이 등으로 인해 다소 혼선을 빚어왔다는 사실을 부인하기 힘들다.

#### 나. 남북경협 부진 상황을 타개하기 위한 동향 및 전망

- 이러한 남북경협을 둘러싼 어려운 환경 속에서도 최근 남북한 모두 남북경협 부진 상황을 타개하기 위한 움직임을 보이고 있어서 눈길을 끌고 있다.

- 대표적인 예로 지난 8월 19일부터 대우의 남포 합영공장이 정식으로 가동되어 연간 3,500만달러의 매출을 목표로 연간 셔츠 300만장, 자켓 60만장, 가방 30만개를 생산할 계획으로 있다. 이를 위해 (주)대우는 512만달러를 투자하여 10명의 기술자를 보내 1,300명의 북한 근로자들을 기술지도하고 있다. 통일원은 대우측 경리담당 관리자의 평양상주를 허용함으로써 일견 남북관계가 개선될지 모른다는 희망을 불어넣고 있다.
- 또한 한국토지공사는 북한의 대외경제협력추진위원회와 나진-선봉지역에 40만평 규모의 한국전용공단 개발을 위해 협의 중이며, KOTRA가 북한지사를 개설하기 위해 북측과 꾸준히 접촉하고 있다는 언론보도도 나오고 있다.
- 이밖에도 최근 들어 일부 대기업의 임직원들이 북한을 비공개적으로 방문하여 대북투자를 논의했으며, 대농, 쌍방울 등 24개 중견 및 중소기업들은 1996년 9월 13일~15일 기간중 북한의 나진-선봉 투자포럼에 참가하여 각각 200~900만달러 규모의 투자상담을 가질 예정으로 있다.
  - 북한당국이 중국-북한 국경선을 침범한 소설가 김하기 씨를 석방한 것도 매우 예외적인 사례라고 할 수 있다.

#### (1) 상황 타개를 위한 '명분찾기' 국면 지속

- 그렇다면 앞으로의 남북관계는 어떻게 될 것인가 ?

- 지금까지의 남북관계는 주로 ▲북한의 정치·경제상황 ▲남한의 정치상황 ▲한반도 주변의 국제적 역학관계에 의해 좌우되어 왔다.
- 따라서 현재 나타나고 있는 일부 희망적인 조짐에도 불구하고 ▲북한이 경제난을 더 이상 버티기 힘들 경우 ▲김정일이 공식권력에 취임함으로써 새로운 명분이 확보될 경우와 같이 특별한 계기가 마련되지 않는 한 가까운 시일내에 남북관계가 대폭 개선될 것으로는 기대되지 않는다.
- 그 이유는 현재 북한은 체제유지 차원에서 남북대화를 진행할 수 없는 상태에 있고, 우리 정부도 4자회담을 포기할 수 없으며, 미국·중국·일본은 ‘북한 끌어안기 정책’을 굳힌 상태에 있기 때문이다.
- 이와 같은 상황을 고려한다면 남북관계는 당분간 한국, 북한, 미국, 중국, 일본간의 공방이 지속되는 가운데 상황타개를 위한 ‘명분찾기’ 국면이 지속될 것으로 보인다.

## (2) 한정된 범위 내에서의 남북경협 전개

- 즉, 남북 상호간의 정치적인 알력이 경제협력 분야에 영향을 미칠 수 밖에 없기 때문에 남북경협은 한정된 범위 내에서 이루어질 것으로 보인다.

- 임가공무역 형태의 경협 확대, 나진-선봉지역 등 일부 지역에 대한 소규모 투자는 이루어질 가능성이 있지만, 한국기업 단독의 대규모 투자는 우리 정부도 원치 않고 있다는 점에서 가까운 시일내에는 실현될 것으로 보이지 않는다.

### (3) 외국기업의 북한시장 선점에 대한 잠식 가능성

- 이로 인해 남북경협에 대한 국내여론 고조와 함께 외국기업의 북한시장 선점에 대한 우려가 고조될 가능성도 있다.
- 사실 북한 나진·선봉지역의 통신망은 태국계 기업인 록스레이사에 의해 구축되고 있으며, 통일 이후를 고려할 때 북한의 각종 기간산업이 우리 기업이 진출하기도 전에 외국자본에 의해 잠식될 가능성도 있기 때문이다.

### (4) 대안 : 국제협력방식에 의한 북한과의 경제교류 확대방안

- 이러한 상황 하에서 그나마 희망을 주는 것은 국제협력 방식에 의한 북한과의 경제교류 확대이다.
- 우선 KEDO를 통한 에너지협력에 대해 북한이 우리의 기대 이상으로 빠른 진전을 보이고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

- 즉, 지난 5월 22일 KEDO 인원에 대한 외교특권 및 신변안전보장 장치가 마련되었으며, 6월 14일에는 KEDO와 북한간에 통행·통신의정서가 합의되어 남북간의 대규모 인적·물적 교류가 가능해졌다.
- 서울-북경-신포간에 300회선의 통신망 구축에도 합의했으며, 1998년중에는 무궁화 위성을 통한 서울-신포 위성통신망을 구축할 예정으로 있다. 또한 장비 및 인력의 해상 수송시 북한 영해 진입이 가능해졌으며, 긴급상황시에는 헬기 및 육로를 통한 이동이 가능하도록 논의되고 있다.
- 또 북한이 한국기업에 대해서는 이상할 정도로 신경질적인 반응을 보이면서도 외국기업들에 대해서는 관대한 자세를 취하고 있다는 점도 주의해서 관찰해야 할 사항이다.
- 국제협력방식에 의한 대북한 진출은 일견 우리가 생색을 내기는 힘들지만, 북한으로서는 명분상으로 남한이라는 이름을 배제시킬 수 있으며, 우리 측으로서는 실질적으로 남북경협을 추진하는 주체가 될 수 있다는 점에서 답답하게 막혀있는 남북관계의 숨통을 터놓을 수 있는 좋은 방안이라고 할 수 있다.
- 따라서 본고에서는 국제협력방식을 이용한 북한과의 교류확대방안에 대해 심도있게 알아보도록 한다.

## 2. 국제협력방식의 종류

- 남북한 국제협력방식으로는 크게 ① 북한에 직접 진출하는 방식과 ② 해외에서 북한노동력을 활용하는 방식으로 나누어 생각해 볼 수 있다.
- 먼저 북한에 직접 진출하는 방식은
  - ▲KEDO 방식 ▲컨소시엄 방식 ▲한국기업의 해외현지법인 진출방식 ▲국내기업 소유의 외국기업 진출방식 ▲해외동포 소유 외국기업의 진출방식 등으로 나누어 생각해 볼 수 있다.
- 다음으로 해외에 북한노동력을 활용하는 방식으로는 ▲기업체의 북한노동력 활용 방식 ▲외국정부의 북한노동력 활용 방식 등이 있다.

### 가. 북한에 직접 진출하는 방식

#### (1) KEDO 방식

- 최근 주목을 받고 있는 KEDO(한반도에너지개발기구) 방식이란 한국정부, 미국정부, 일본정부 등 다국가가 연합하여 새로운 국제협력기구를 설립한 뒤 이 국제협력기구의 이름으로 북한당국과 계약을 체결하여 북한에 진출하는 방식을 말한다.

- 경수로 건설의 경우 한국·미국·일본 등이 주축이 되어 KEDO라는 에너지개발기구를 설립한 뒤 KEDO가 북한과 계약을 체결하였으며, 경수로 건설에 소요되는 자금은 각국이 일정 비율로 분담하기로 약속하였다.
- 아직까지 완전히 확정된 것으로는 보이지 않지만, 지금까지의 나타난 결과로는 한국이 가장 많은 자금을 책임지고, 다음으로는 일본, 그리고 미국의 순으로 되어 있으며, 기타 유럽의 일부 국가들이 소액의 자본을 각출하는 것으로 되어 있다

#### (가) KEDO 방식의 이점

- 만약 한국정부가 직접 북한에 대해 경수로를 건설해 주겠다고 제안했다면 북한이 거절했을 가능성이 크지만, KEDO가 북한과 협력하는 방식을 취함으로써 북한당국 으로서는 남한을 배제함으로써 주민들에 대해 명분을 가지면서 실리를 챙길 수 있다는 이점이 있다.
- 한편 KEDO 방식을 유도해 낸 것은 미국이지만, 실질적으로 자금을 분담하는 국가는 한국이라는 점에서 한국이 실질적으로 북한의 경수로 건설을 주도해 나갈 수 있다.

## (나) KEDO 방식의 논란 가능성

- 그렇지만 KEDO의 경우는 북한의 핵개발을 저지하기 위해 일종의 편법에 의해 설립된 국제기구이기 때문에 경수로 건설 과정에서 분담금 문제를 둘러싸고 논란을 거듭할 가능성이 있다.
  - 따라서 북한진출을 목적으로 한 국제협력기구를 설립하기 위해서는 무엇보다도 한국의 현재와 미래에 도움이 되고, 다음으로 북한에도 도움이 되는 동시에 그들의 체면과 명분을 살릴 수 있어야 한다.
- 그리고 새로운 국제협력기구에 참여하는 제3국에게도 이익이 될 수 있어야 한다는 조건이 따른다.
  - 이러한 조건과 명분을 갖출 만한 국제협력기구로는 ▲ 동북아 국제투자협력체(가칭) ◆ 동북아지역개발 투자기금(가칭) ▲ 북한경제개발 국제협약체 ▲ 동북아 환경 및 수자원관리기구(가칭) 등을 생각해 볼 수 있다.

## ① 「동북아 국제투자협력체」(가칭) 설립

- 북한과 협력하기 위한 새로운 국제기구로 생각해 볼 수 있는 것은 동북아의 지역협력을 추구하자는 이념을 가진 공신력 있는 투자기관이다. 이 새로운 투자기관을 가칭 「동북아 국제투자협력체」라고 가정할 경우, 이 기구는 동북아지역에 각종 프로젝트를 추진하면서 그 일환으로 북한에 투자하는 것이다. 가능하다면 각 프로젝트가 북한과 관련을 맺을 수 있도록 함으로써 북한이 자연스럽게 많은 프로젝트에 참여할 수 있도록 유도하는 것이다.



- 「동북아 국제투자협력체」의 개념은 동북아지역을 공동개발하기 위한 정책협의체로 북한을 포함한 각국 정부의 입장을 조율하며, 자원개발 및 역내의 중요한 프로젝트를 협의해 나가는 것이다. 대상국은 남북한, 일본, 중국, 러시아, 미국 등으로 하며, 각국 정부출연금으로 운영되는 상설기구라고 할 수 있다.
- 이 기구의 임무로는 역내 투자개발정보 제공, 대규모 지역협력 프로젝트 발굴 및 협력계획 수립, 투자가의 입장과 투자수용자의 입장 조율, 각종 대규모 투자시 각국 정부의 투자보장조치 마련 등을 들 수 있다. 여기서 결정된 개발계획에 따라 역내 각국기업은 물론 역외기업의 투자를 활성화시키는 한편 각종 개발프로젝트의 국제컨소시엄도 유도할 수 있다.
- 만약 이 「동북아 국제투자협력체」가 확대 강화될 경우 업무를 다각화시켜 다양한 협력방안을 모색하는 지역공동체기구로 발전시킬 수 있다.
- 예를 들어 대북투자사업이 활발해지고 북한의 수출능력이 제고된다면 북한제품에 대한 관세혜택 제공 등의 통상협력을 강화하면서 장기적으로는 자유무역지대를 창설하여 점차 NAFTA, AFTA 등에 버금가는 역내 경제협력체로 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

## 동북아 국제투자협력협의체 개요

구 분	내 용
개 념	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 동북아지역 공동개발정책 협의</li> <li>· 북한을 포함한 각국 정부 입장 조율</li> <li>· 자원개발 등의 프로젝트 지원</li> <li>· 정부 보증, 대상국은 남북한, 일본, 중국, 미국, 러시아</li> <li>· 각국 정부출연금으로 운영되는 상설기구</li> </ul>
임 무	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 역내 투자개발정보 제공</li> <li>· 대규모 지역협력 프로젝트 발굴, 협력계획 수립</li> <li>· 각국 정부 정책자금, 수출입은행 융자 등 알선</li> <li>· 투자가 입장과 투자수용자 입장 조율</li> <li>· 각종 대규모 투자시 각국 정부의 투자보장조치 마련</li> </ul>

### ② 「동북아지역개발 투자기금」 창설

- 지금까지 지역개발을 추진해 온 UN 산하기관인 UNDP 등은 자금부족과 운영상의 비능률이 문제가 되어 각국간의 협조가 잘 이루어지지 않았다. 이와 같은 제약을 극복하기 위해서는 남북한과 관련 주변국을 대상으로 한 지역개발투자기금을 창설할 필요가 있다.
- 「동북아지역개발 투자기금」의 목적은 동북아지역 공동개발을 위해 지역개발 프로젝트에 자금을 투자하는 것이다.

- 조직은 남북한, 일본, 중국, 미국, 러시아 등의 정부 및 정부관련기관, 금융기관 혹은 민간기업으로 구성하여 이들의 자본으로 출자하여 기금을 조성한다. 이사회는 관련국 정부 등의 출연자로 구성하며, 투자회사는 민간기업, 금융기관 관계자 등으로 구성된 회사형식으로 운영한다.
- 사업은 각종 프로젝트의 타당성 검토, 유망프로젝트에 대한 투융자, 기금 및 프로젝트 수익의 관리 및 재무전략의 추진 등을 들 수 있다.
  - 「동북아지역개발 투자기금」에는 북한도 소수 지분으로 참여케 함으로써 북한 스스로 책임을 느끼게 해야 한다.
  - 관련국의 자금출연으로 기금을 설정하되, 이를 일종의 투자회사와 같이 운영하면서 북한의 사회간접자본 프로젝트 등의 개발사업에 활용할 수 있다.
- 운영기금을 각종 개발사업에 투자하면서 거기에서 나오는 수익을 다시 투자하는 것을 원칙으로 하되, 장기적으로는 각 출연금 비율에 따라 배당도 실시하는 것을 원칙으로 한다.
  - 여유자금이 있을 경우 국제금융시장에서 효율적으로 운영하는 등 재무전략도 추진할 수 있도록 한다.

## 동북아지역개발 투자기금 개요

구 분	내 용
목 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 동북아지역 공동개발 추진</li> <li>· 지역개발 프로젝트에 자금 투자</li> </ul>
조 직	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 남북한, 일본, 중국, 미국 등 정부 및 정부관련기관, 금융기관, 민간기업의 출자로 자금조성</li> <li>· 기금을 관리하는 투자회사 설립</li> <li>· 이사회는 관련국 정부 등의 기금 출연자로 구성</li> <li>· 투자회사는 민간기업, 금융기관 관계자 등으로 구성된 회사형식으로 운영</li> <li>· 금융전문가, 경제전문가, 프로젝트 엔지니어 등의 전문 인력활용</li> </ul>
사 업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각종 프로젝트 타당성 검토</li> <li>· 유망 프로젝트에 대한 투융자-프로젝트 금융</li> <li>· 각종 프로젝트 투자주체에 대한 투융자-코퍼레이트 금융</li> <li>· 기금 및 프로젝트 수익의 관리 및 재테크</li> <li>· 초기 기금규모 10억달러 정도</li> </ul>

### ③ 「북한경제개발 국제협의회」 혹은 「북한경제개발 국제기금」 설립

- 북한의 경제개발에 직접 참여하기 위한 방안으로 북한경제개발 국제협의회와 북한경제개발 국제기금의 설립을 생각할 수 있다.

- 북한경제개발 국제협의체는 6.25 전쟁 이후 남한에 설립된 UNKRA(UN Korea Restruction Association)를 모델로 설립하는 것이 바람직하다. 미국의 경제원조 기관이 한국에 경제원조를 해 준 것과 비슷한 개념에서 출발하는 것이다.
- 한국은 국제기구의 이름으로 북한의 경제발전에 필요한 자금과 물자를 원조해 주는 대가로 북한의 경제개발계획에 직접 참여하는 것이다.
- 이러한 국제기구를 구성하는데 있어서는 한국이 주축이 되어 미국, 일본, 유럽 등의 국가들이 구성원이 되는 「북한경제개발 국제협의체」를 설립하는 것이 급선무이다. 한국이 이 국제기구를 설립하는데 있어서 가장 많은 자본금을 각출할 경우 사후에 절대적인 우선권을 행사하면서 실질적으로 북한의 경제개발계획에 참여할 수 있다.
- 북한이 자신의 경제개발계획에 이 국제기구의 참여를 얼마나 원할지 모르지만, 만약 국제기구가 실포지역에 대한 경수로 건설과 같이 보다 실질적인 청사진을 내 보이며, 경제개발계획에 참여할 뜻을 밝힐 경우 가능한 일이라고 할 수 있다.
- 국제기구의 북한 경제개발 참여와 관련해서는 UNDP가 주관하는 두만강 개발 프로젝트가 좋은 예가 된다.

- 현재 UNDP는 두만강유역 개발을 위해 북한, 중국, 러시아가 참여하는 두만강개발 프로젝트를 진행중에 있다. 이는 UN이 직접 나서서 3개 국가들이 공동으로 참여하는 프로젝트를 진행시키자는 것이지만, 초기의 의욕에 비해서는 각국간의 협조가 잘 되고 있지 않기 때문에 커다란 진전을 보이고 있지 않다.
- 북한의 경우에는 중국 및 러시아와 공동으로 두만강을 개발하느니 보다 차라리 나진-선봉지역을 직접 개발함으로써 독자적인 노선을 걸겠다는 입장을 취하고 있다. 그렇지만 중요한 사실은 북한이 동북아지역 개발에 상당한 의욕을 갖고 UNDP와 두만강개발 프로젝트에도 호의적인 태도를 보였다는 점이다.
- 따라서 새로운 경제협력기구가 UNDP와 같이 실질적으로 북한의 경제를 발전시킬 수 있는 프로젝트를 제안하고 이를 뒷받침할 수 있는 자금과 물자를 제공할 경우 북한이 관심을 갖고 응할 가능성이 있다고 보여진다.
- 한편 새로운 경제협력기구의 설립이 여의치 않을 경우 「북한경제개발 국제기금」과 같은 국제은행의 설립도 구상해 볼 수 있다. 북한은 「북한경제개발 국제기금」의 자본을 가지고 공동으로 합작 및 합영사업을 수행해 나가되, 이윤은 나누어 갖는 것을 원칙으로 한다.

- 물론 한국이 이 국제기금의 대주주가 됨으로써 보다 가능한 사업을 창출해 나감으로써 북한의 경제회생에 도움이 되도록 한다.
- 「북한경제개발 국제기금」의 경우 북한측이 보다 뚜렷한 명분을 지닐 수 있으며, 각국의 지분에 따른 이익금 배당도 가능하기 때문에 북한이 적극적으로 관심을 가질 것으로 예상된다.

#### ④ 동북아 환경 및 수자원관리기구

- 현재 동북아지역에서는 환경문제가 국제적인 문제로 등장하고 있다. 중국의 황하와 장강에서 쏟아내는 오염된 하수, 중국 동북지역에서 발생하는 각종 오염물질, 러시아가 동해지역에 폐기하는 핵폐기물 등과 같은 환경문제는 앞으로 더욱 심각해 질 것으로 보인다.
- 북한 역시 압록강이 중국과 접해 있고 두만강은 중국 및 러시아와 접함으로써 환경과 수자원관리 문제는 국내적인 문제가 아니라 국제적인 협의가 필요한 문제라고 할 수 있다.
- 환경문제는 국제기구의 관심과 지원을 얻기 쉽기 때문에 UN 관련기관과의 협조나 독자적인 국제협력기구의 설치를 통해 해결해 나가는 것이 바람직하다.

- 따라서 UN산하 환경관련기관, 국제환경기관, 남북한, 중국, 러시아, 일본 등이 참여하는 「동북아 환경 및 수자원관리기구」를 설립하여 환경 및 수자원관리 문제를 논의하되, 이 과정에서 환경친화적인 사업의 투자를 논의하자는 것이다.
- 예를 들어 수출이 가능한 공해방지 산업을 북한에 유치함으로써 북한으로 하여금 외화획득과 환경문제해결이라는 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있게 하는 것이다. 또한 동해지역의 어족자원을 공동연구하여 어족자원의 확대적인 관리를 위한 협력방안도 찾을 수 있다.
- 이 방식은 처음부터 투자 및 경제개발을 목적으로 북한과 접촉하는 방식과는 달리 간접적으로 환경 및 수자원문제를 논의하는 과정에서 자연스럽게 투자진출을 논의하자는 것이므로 대화의 폭은 좁을지 몰라도 성사가능성은 높다고 할 수 있다.

### 동북아 환경관리기구

구 분	내 용
목 적	· 북한을 포함한 동북아지역 생태계 보존 및 관리



구 분	내 용
조 직	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각국 정부대표로 정책결정이사회 구성</li> <li>· 각국 정부관련기관의 파견인력 등으로 사무국 구성</li> <li>· 각국은 협상에 필요한 국가교섭권을 자국대표에게 위임</li> <li>· 전문 조사·연구 및 환경영향 평가조직 발족</li> </ul>
사 업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경조사 및 생태계 자원 활용</li> <li>· 하천 수자원관리 수해방지</li> <li>· 어족자원, 삼림자원, 하천 및 수력발전 자원의 공동관리 및 지속가능한 활용 모색</li> <li>· 각국 입장 조정</li> <li>· 재해 발생시의 긴급 지원</li> </ul>

## (2) 컨소시엄 방식

### (가) 컨소시엄 방식과 KEDO 방식의 차이

- 컨소시엄 방식은 한국, 미국, 일본, 유럽 등의 기업들이 하나의 다국적 사업체를 구성하여 이의 독자적인 이름으로 북한과 계약한 후 사업을 추진하는 방식이다.
- KEDO 방식이 정부차원의 협력체로서 좀 더 장기적인 차원에서의 협력을 목적으로 한다면 컨소시엄 방식은 민간이 주도하면서 이윤 창출을 목적으로 한다는데서 차이가 있다.

### (나) 컨소시엄 방식의 운영방향

- 북한에 진출하는 것을 목적으로 한다면 컨소시엄 구성에 있어서 한국기업이 가장 많은 지분을 확보함으로써 컨소시엄을 한국기업의 의지대로 운영할 수 있게 해야 한다.
- 그러나 지나치게 한국기업이 주도권을 가지려고 할 경우 외국기업의 참여가 저조할 수 있으므로, 컨소시엄도 처음에는 외국기업들이 주도권을 갖고 출발하되 차츰차츰 한국기업이 주도권을 갖는 경우로 그 범위를 확대하는 것이 바람직하다.

### (다) 컨소시엄의 특징

- 컨소시엄의 특징은 대부분의 경우 소규모 투자에는 나타나지 않으며, 대규모 투자나 사회간접자본 개발, 자원개발 등과 같이 자본의 회임기간이 길고 성공을 장담할 수 없으며 투자리스크가 큰 사업에서 잘 나타난다는 점을 들 수 있다.

#### ① 대규모 프로젝트 추진

- 사회간접자본 개발과 관광사업 개발 프로젝트

- UN, IMF, IBRD, ADB 등 국제기관의 지원을 받기가 비교적 용이한 프로젝트는 전력개발, 공단조성, 물류환경 개선, 정보통신망 구축 등 사회간접자본 개발과 관광사업 개발 프로젝트이다.
- 전력사업과 관련해서는 일본의 엔차관 등을 이용, 중국, 러시아 등지의 북한 접경지역에 발전소를 건설하여 전력의 일부를 북한으로 송전하는 사업을 생각해 볼 수 있다.
- 북한내에서 자가발전이나 열병합발전을 촉진하는 방안도 있다. 또한 공단 및 주택단지내에 자가발전 설비를 공급하기 위한 플랜트 수출 및 보수관리 협력회사를 국제합작 형태로 설립할 수도 있다.
- 공단개발도 국제협력 형태로 진출할 수 있다. 특히 북한의 경제특구인 나진-선봉지역의 사회간접자본 건설을 담당하는 합작사를 남북한과 제3국의 합작형태로 설립하여 기반조성에 나서는 전략을 강구할 수 있다.
- 현재 미국, 일본, 유럽 등 서방기업의 대북한 진출동향을 살펴보면 제조업부문보다는 컨소시엄 구성에 유리한 발전소 건설, 철도, 도로, 항만, 통신, 석유탐사 등 대규모 이권사업에 보다 큰 관심을 가지고 있다. 따라서 이들 사업을 활성화하기 위한 다자간 협상을 개최하고 북한에 대해서는 기술지도와 용자 등을 보장할 경우 국제협력 형태의 진출이 가능할 것으로 보인다.

### 사회간접자본 컨소시엄 사업내용

구 분	내 용
전 력	<ul style="list-style-type: none"> <li>· KEDO방식의 전력개발 : 기존 국제협력기관 활용</li> <li>· 접경지역에서의 송전사업 : 일본 엔차관 활용</li> <li>· 지역발전사업 : 열병합발전, 플랜트 지원 합작사</li> </ul>
공 단	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제특구 : 나진-선봉지역 국제투자 합작사 등</li> <li>· 접경지대 국제공단 : 공단개발 합작사</li> </ul>
물 류	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 철도, 도로, 항만 : 남북한과 동북아지역 연결 동북아 역내 물류합리화 국제회의 등</li> </ul>
정보통신	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전화통신 : 기간통신망 근대화, 동북아지역 통합</li> <li>· 소프트웨어 : 동북아 역내 통신규격 등 통일</li> </ul>

- 관광개발은 외화수입이 확실한 프로젝트로 북한을 포함한 주변 각국들의 관심도 높다. 특히 남북한, 중국, 러시아 극동지역을 하나로 묶어 연계관광 패키지 상품으로서 개발한다면 수요를 진작시킬 수 있을 것으로 보인다.
- 관광부문에 대한 진출을 위해서는 숙박시설이나 물류환경의 정비, 그리고 오락시설 등의 정비가 필요한데 이를 위해서는 국제기관이나 각국 정부의 정책자금을 활용할 수 있는 협력방안을 구축할 필요가 있다.
- 남북한, 중국, 러시아, 일본기업이 「동북아 관광진흥합작사」를 설립한 후, 이들이 각국 정부 및 국제기관의 금융지원을 받을 수 있도록 노력하는 체제를 만드는 것이 중요하다.

## ② 기술협력 추진

### ○ 기술협력형의 컨소시엄

- 이윤을 목표로 특정한 사업을 추진하는 컨소시엄 이외에도 기술협력형의 컨소시엄도 추진할 수 있다. 전문가 파견, 연수생 수용, 기자재의 수출, 공동기술개발 수행 등의 기술협력을 한국기업이 아닌 국제 컨소시엄이 주축이 되어 추진할 경우 북한이 이에 응할 가능성이 있다.

- 기술협력의 효과로서는 각종 기술표준의 국제화, 산업협력을 위한 저변교류 강화 등을 기대할 수 있다. 전체 조건으로는 한국의 주도성이 확보되는 방향에서 이루어지는 것이 바람직하다. 그렇게 되어야 북한 및 동북아 지역의 각종 기술체계를 한국화시켜서 이 지역을 우리나라의 기술 및 자본재 수출시장으로서 육성할 수 있기 때문이다.

○ 이를 위해서는 남북한 정부, 중국정부, 러시아정부, 한국기업이 합동으로 「동북아시아 기술협력센터」와 같은 조직을 만들어 기술협력에 나서야 한다. 실질적으로는 한국에 본부를 둔 이 기술협력센터를 북한, 중국, 러시아에 설치하여 각 분소들을 연계하여 각종 기술이전 사업을 추진하는 체제를 만드는 것이 중요하다.

- 그리고 산업의 기반이 되는 각종 검사기술이나 평가기술 등을 북한 및 인접국에 이전해 나가는 것이다. 이 방식에 있어서는 기술이전료를 받지 않으며, 각국에 설립하는 기술협력센터의 토지, 시설비용, 현지인력 유지비용 등은 각국 정부가 부담하도록 한다.
- 우리측의 기술파견 인력의 인건비는 우리측이 부담하도록 한다. 기자재 수출 등의 2차적인 이익으로 우리측의 부담을 보전한다. 이와 함께 남북한, 중국, 러시아의 4자간에 의한 공동기술개발 프로젝트를 추진하면서 이 지역의 산업기술 유대관계를 강화시킬 수 있다.
- 공동기술개발은 ▲우리나라와 이들 국가간의 기술격차가 작고 공동으로 개발하는 가치가 있는 분야 ▲우리나라가 일방적으로 기술을 이전하면서도 현지 사정에 맞게 이를 개량하여 산업화시키는 분야의 두가지로 이루어져야 할 것이다.
- 첫째, 분야에 관해서는 중국이나 러시아의 기초과학기술력에 뒷받침된 분야가 유망하다.
- 둘째, 분야의 경우 생산기술, 품질관리기술, 경영기술, 유통기술, 마케팅기술 등 각종 산업기술협력으로서 현지에 우리 기술을 전파하는 프로세스와 이를 활용한 개량 프로세스의 2단계 프로젝트로 추진한다. 현지사회에 기반을 둔 산업기술의 개발을 목적으로 공동기술개발의 성과에 의해 바로 산업 및 합작기업이 육성되도록 한다.

### ③ 농업협력

#### ○ 농업협력을 위한 컨소시엄 구성

- 지금 전세계적으로 식량이 부족해지는 시대로 접어들고 있다는 점에서 농업협력을 위한 컨소시엄 구성은 큰 관심을 끌 수 있을 것으로 보인다. 특히 북한의 경우 식량문제가 심각하며, 중국, 러시아, 일본, 몽골 등 주변 인접국들이 모두 안정적인 식량공급원을 확보하는 것이 현안문제로 등장하고 있다.

○ 농업협력을 위한 컨소시엄은 남북한을 포함, 동북아 인접국들로 구성하며, 사업내용은 우선적으로 병충해와 각종 재해에 강한 다수확 품종 개발, 비료공장 건설, 농산물 가공공장 건설, 농산물 수출상품 개발, 농기구 개발 및 리스 등 여러 각도에서 추진할 수 있다.

#### (3) 국내기업의 해외현지법인 진출방식

○ 현재까지 국내기업의 해외현지법인이 북한에 진출한 예는 공식적으로 나타나 있지 않지만, 북한측이 우리의 해외현지법인이 한국기업인지 확인하기가 어렵기 때문에 이 방식도 바람직한 국제협력방식이라고 할 수 있다.

- 또한 해외현지법인이 한국기업이라는 것을 북한측이 파악했다고 하더라도 북한측으로서는 엄연히 외국기업과 사업하는 것이기 때문에 크게 거부반응을 보이지는 않을 것으로 예상된다.

- 우리 기업들이 만약 북한에 적극 진출할 의사가 있을 경우 북한진출을 목적으로 해외현지법인을 설립하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.
  - 예를 들면 동양그룹은 홍콩협지법인을 이용하여 나진-선봉지역에 200만달러를 투자, 호텔 건설에 나서 거의 완공시킬 단계에 와 있다. 이와 같이 홍콩이나 일본, 미국법인을 통해 우회적으로 이 지역에 진출하는 것은 매우 유망하다고 할 수 있다.
  - 해외현지법인을 통한 북한 진출에 있어서는 제조업 뿐만 아니라 관광, 유통, 서비스, 금융 등 다양한 사업이 가능하다.
- 문제는 우리 정부가 해외현지법인을 한국기업으로 보느냐 아니면 외국기업으로 보느냐에 대해 어떠한 기준을 갖는지가 문제라고 할 수 있다.
  - 왜냐하면 해외현지법인의 경우 우리 정부의 통제가 불가능하며, 더욱이 북한에 진출할 경우 이들 기업이 북한과 어떠한 조건으로 어떠한 사업을 꾸려나가는지를 확인하기가 힘들기 때문이다.
- 상당수의 해외현지법인들이 당장에라도 북한에 진출할 수 있는 여건이 마련되어 있기 때문에 만약 우리 정부가 공식적으로 해외현지법인의 대북한 진출을 허용한다면 여러 분야에서 대북 진출이 이루어질 것으로 예상된다.



#### (4) 국내기업 소유 외국기업의 진출방식

- 최근 한국기업들의 해외진출이 늘어나면서 M&A를 통한 국내기업들의 해외기업 인수도 늘어나고 있다. LG그룹이 미국의 Zenith사를 인수하였으며, 삼성그룹은 AST사를 인수함으로써 이제 미국이 자랑하던 굴지의 기업들이 한국기업의 손으로 넘어오고 있다.
- 이러한 사례는 언론기관에 발표된 것보다 더 많은 것으로 알려지고 있다. 따라서 실질적인 소유주는 한국기업이지만 대외적으로 이름이 난 외국기업들이 북한과 협력하려고 할 경우 북한측으로서는 아무런 거리낌 없이 협력에 응할 가능성이 크다.
- 해외정보가 빈약한 북한으로서는 유명 외국기업의 실질적인 소유주를 파악하기 힘들 뿐더러 유명 외국기업의 소유주가 한국기업이라는 것을 상상조차 하기 힘들기 때문이다.
- 따라서 국내기업 소유의 외국기업들의 경우 북한측으로 하여금 경계심을 갖지 않고 북한에 쉽게 진출할 수 있는 입지를 가지고 있다.

## (5) 해외동포 소유 외국기업의 진출방식

- 한국인들의 해외이민이 늘어나면서 우리 교민들이 소유하고 있는 기업들의 수가 늘어나고 있으며, 그 규모도 커지고 있다.
- 해외동포의 경우 중국의 조선족, 러시아의 고려인들은 자신들의 아이덴티티가 한국사람들보다는 중국인이나 러시아인 혹은 북한주민 쪽에 가까우며, 일본에 있는 조총련계 기업의 경우 실질적으로 북한기업에 가깝다고 평가할 수 있다. 또한 이들 국가의 기업이 한국과 연관을 갖기 시작한 것도 얼마 되지 않으므로, 이들 기업에 대해서는 별다른 기대를 하기 힘든 실정이다.
- 그렇지만 미국교민, 중남미 교민, 동남아 교민들의 경우 대부분 한국에서 살다가 현지에서 자리잡은 사람들로 아이덴티티가 한국민에 가까우며, 일본의 민단체통의 동포들의 경우도 마찬가지이다. 따라서 이들을 적극적으로 이용하여 북한에 진출하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.
- 특히 주목되는 것은 최근 중남미와 미국 교민들 중에서 사업에 성공한 사람들끼리 중국의 화교처럼 한교 혹은 조교를 형성하여 국제적으로 단합하려는 움직임을 보이고 있다는 사실이다.

- 북한측이 해외 한국동포들의 투자에 대해서는 비교적 관대한 태도를 보였다는 점에서 이들 한교(조교)를 이용하여 북한에 진출하려고 할 때 비교적 원활한 협력이 가능할 것으로 보인다.
- 여기에서 중요한 것은 빠른 시일내에 한교(조교) 인맥을 파악하여 이들이 대북투자에 대해 협조적으로 나오도록 이해를 구하는 일이다.

## 나. 외국에서의 북한 노동력 활용방안 (주로 중국과 러시아에 소재)

### (1) 기업의 북한노동력 활용

- 외국에 소재한 기업들이 북한노동력을 활용하려 할 경우 그 주체는 ▲제조업체 ▲건설업체 ▲서비스업체 ▲농업생산업체 ▲광업체 등으로 나누어 생각해 볼 필요가 있다.

#### ① 제조업체의 북한노동력 활용

- 제조업체의 북한노동력 활용은 북한노동력을 장기간 외국에서 거주시키면서 활용하는 방법과 북한에서 중국이나 러시아로 출퇴근시키면서 활용하는 방법으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

- 제조업체가 북한노동력을 외국에서 활용하기 위해서는 대만, 한국과 같이 노동력이 부족한 나라에서는 가능할지 모르지만 노동력이 풍부한 지역이나 일본과 같이 외국인 노동력의 유입을 심하게 규제하는 지역에서는 많은 어려움이 따른다고 할 수 있다.
- 더욱이 북한은 테러국가로 지정되어 있어서 북한인에 대한 인식이 나쁘기 때문에 중국이나 러시아 등 북한과 오랫동안 우방국이었던 나라에서는 몰라도 그렇지 않은 나라에서는 북한노동력을 활용하기가 쉽지 않은 실정이다.
- 그러나 현지에서 교육을 목적으로 일정기간 동안 기술을 습득시키기 위해 북한노동력을 외국에 거주시키는 것은 가능하다. 또한 중국 동북3성 지역이나 극동 러시아 지역의 사정을 잘 알고 이들 지역에 친족이 있으면서 어학 능력도 뛰어난 인력의 경우는 중국이나 러시아 합작사의 관리자로서 활용할 수도 있다.
- 한편 중국의 압록강 지역이나 두만강 지역 그리고 러시아 극동지역에 우리 기업이 합작공장을 세우고 여기에 북한사람들을 출퇴근시키면서 고용하는 것은 가능하다. 이 경우 중국이나 러시아 파트너와 계약할 경우 일정 비율의 북한노동자 채용을 의무화하는 것이 중요하다.

- 이러한 방식은 홍콩기업에 출퇴근하는 심천지역의 중국 근로자들이 좋은 예가 될 수 있다. 심천의 중국근로자들은 아침에 전철을 이용하여 홍콩으로 출근한 뒤 일을 끝내고 다시 전철을 이용하여 심천으로 퇴근한다. 이들에 대해서는 일종의 통행권을 부여하여 국경통과가 원활하도록 중국과 홍콩간에 합의를 봤기 때문에 국경통과는 전혀 문제가 안된다.
- 현재 중국과 북한간, 그리고 중국과 러시아간에 교통로가 확보된 지역에서는 이 방식이 가능하다. 만약 교통로가 확보되지 않았을 경우 우리측에서 다리를 연결해주고 버스 등 교통 편을 제공할 경우 가능하리라고 보여진다.

## ② 해외건설 현장에서의 북한노동력 활용

- 우리 건설업체가 해외건설현장에 북한노동력을 활용하겠다는 아이디어는 나온지 오래된다. 그동안 대우그룹 등 일부 대기업을 중심으로 구상한 것으로 알려져 있지만 어찌된 일인지 아직까지 실현되지 않고 있다.
- 일각에서는 북한측이 대규모의 망명 등을 우려하여 꺼리고 있다는 소문이 있으며, 다른 한편에서는 북한측이 소규모의 망명은 각오하고 있다는 얘기도 있지만 확인할 방법이 없다.

- 우리측의 입장에서는 값싸고 근면한 북한노동력 활용시 사업채산성을 높일 수 있으며, 북한측으로서도 별다른 투자없이 외화를 벌어들일 수 있다는 점에서 성사 가능성이 높은 방식이다.
  - 해외건설업체들은 현재 벽돌을 쌓는다고 하는 단순기능공들은 방글라데시, 파키스탄, 중국, 베트남 등지에서 데려와 쓰고 있다. 이들의 인건비는 정확하게 알려져 있지 않지만, 한국인 노동자에 비해서는 월등히 싼 수준인 것으로 알려지고 있다.
- 우리측으로서는 통일후를 대비한다는 차원에서 북한노동력을 데려와 단순기능공 이외에도 건설 중장비, 크레인, 덤프트럭 등의 운전기사, 터널 발파 기능공 등을 양성시킬 수 있다.
  - 이들에 대한 임금지불은 달러로 지불하는 방법, 필요한 생필품을 현물로 지불하는 방법, 식량으로 북한당국에 직접 지불하는 방법 등 여러 가지가 있을 수 있다.
- 이탈자 발생시에는 남북한간 정부차원에서 귀순자 불허용에 대한 협약을 체결할 경우 어느 정도는 막을 수 있을 것을 보인다.

### ③ 서비스업체의 북한노동력 활용

- 서비스업은 그 범위가 넓으므로 크게 나누어 일반 서비스업과 제조업관련 서비스업으로 나누어 생각해 보기로 한다.

- 일반 서비스업으로서는 우리 기업이 해외에 투자한 백화점이나 대형 식당 등에서 북한노동력을 활용하는 방법을 지적할 수 있다. 특히 식당의 경우에는 소자본으로 얼마든지 설립이 가능하므로 북한측과의 장기 계약을 통하여 노동력 공급을 약속받는 것이 중요하다.
- 현재 북경, 심양, 단동, 연변 등의 지역에는 북한식당들이 많이 운영되고 있다. 우리의 현지법인이 중국 및 북한기업과 합작으로 서비스업체를 설립하되, 북한노동력 활용을 전제로 할 경우 가능하다고 생각된다.
- 한편 자동차·기차·선박 등의 경우에도 한국, 중국, 북한과 합작으로 수리업체를 설립하여 북한노동력을 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다.
- 또한 한국, 중국, 북한과 합작으로 백화점 등 소매점을 중국에 설립하여 북한상품의 판매도 겸할 경우 북한인력을 활용할 수 있다.

#### ④ 해외자원개발에서의 북한 노동력 활용

##### ㉠ 농수산업 부문에서의 북한노동력 활용

- 농업부문에서의 북한노동력 활용은 실현 가능성이 큰 분야라고 할 수 있다.

- 현재 세계적으로 식량부족 현상이 가시화됨에 따라 우리 정부도 해외 농업자원 개발에 관심을 기울이고 있다.
- 개인적인 차원에서 대륙연구소의 장덕진씨가 중국의 흑룡강성 삼강평원 개발에 착수하였으며, 우리 정부도 러시아 연해주 지역의 개발을 구상한 바 있다. 또 호주나 브라질 등 국토가 풍부한 지역에서의 농산물 자원 개발도 심심치 않게 거론되고 있다.
- 해외농산물자원개발시의 북한노동력 활용은 우선 임금을 생산된 농산물로 지불할 수 있으며, 지역이 광활하고 넓어서 북한인력의 이탈이 쉽지 않다. 또한 해외농산물자원 개발시에는 중국이나 러시아 이외의 어느 지역에서도 활용하기 쉽다는 이점이 있다.
- 또한 농업 부문에서의 북한 노동력 활용은 북한사람들에게 경작기술, 농기계 조작 노하우, 농약 사용 노하우 등 농업생산성을 높일 수 있는 방법을 알려줄 수 있다는 점에서 대단히 중요한 방식이라고 할 수 있다.
- 한편, 최근 해외원양어업에서의 노동력 부족으로 조선족 중국인들을 활용하다가 엄청난 사고를 겪기는 했지만, 부족한 해외원양어업에 북한노동력을 활용하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 만약 원양어선이 한국소속이라면 북한측이 거부할 가능성이 있지만, 외국소속 선박일 경우 북한측이 흥미를 갖고 임할 가능성이 있다.



### ㉔ 광업부문에서의 북한노동력 활용

- 해외 광산자원개발에서의 북한노동력 활용은 해외 농산물자원개발에서의 북한노동력 활용과 비슷한 개념이라고 볼 수 있다.
  - 우리측이 소유한 해외광산에서 북한노동력을 활용할 경우 채산성을 높일 수 있다.
- 현재 북한은 석탄 등 주요 에너지원이 고갈됨에 따라 에너지가 절대적으로 부족하고 광산에서 일하는 인부들의 실업률이 높아지고 있다. 따라서 임금을 석탄 등으로 지불하는 방식으로 북한노동력을 활용할 경우 사업이 성사될 수 있으리라고 본다.

### (2) 외국정부의 북한노동력 활용

- 과거 우리 정부는 외화획득을 위해 독일에 광부와 간호원들을 대거 파견한 적이 있다. 이와 마찬가지로 한국정부가 외국정부와 협의하여 북한의 전문인력들을 필요한 부문에 초청하는 협력방식을 생각할 수 있다. 이 협력에 있어서 해당국이 북한인력들에 대한 교육을 실시하는 과정에서 한국이 참여할 수도 있을 것이다.
  - 현재 러시아정부는 극동시베리아 지역의 삼림자원개발을 위해 북한정부와의 합의하에 대규모의 북한인력을 활용하고 있다. 즉 우리 기업이 러시아정부 등 외국정부가 개발하려고 하는 자원의 일부를 확보하는 조건으로 북한인력을 활용하는 방안도 가능하다고 할 수 있다.

## (3) 국제기구의 북한노동력 활용

- 북한이 각종 국제기구에 참여하고 있지 않지만 앞에서 언급한 바와 같이 동북아 지역을 중심으로 다양한 국제 협의체를 설립하게 되면 북한 인력을 이러한 국제기구 사무국 직원으로 고용하게 된다.
  - 우리나라가 주도권을 가진 국제기구 등에서 북한 인력을 활용하는 기회도 늘어날 것으로 예상되기 때문에 이에 대한 대응책을 강구하는 것도 중요한 과제가 될 것으로 보인다.
- 북한의 국제사회 참여도 앞으로 늘어날 것으로 보여 우리측과 인맥관계를 구축한 북한의 국제적 인재를 적극 활용하는 기회도 늘어날 것으로 보인다.
  - 동북아 지역 국제기구에서 훈련된 북한 인재를 잘 활용한다면 장기적으로 볼 때 대북교섭에 있어서도 도움을 줄 것으로 보인다.
  - 또한 북한의 개방화를 유도하는 한편 북한 및 동북아 지역개발을 위해서도 북한의 국제기구 가입을 촉진해야 할 것으로 보인다.
- 중요한 국제기구중에서 ADB 등 북한이 가입하고 있지 않는 데도 많기 때문이다. 북한이 아직 가입하고 있지 않는 국제기구로서 이 지역 경제발전상 중요한 기관들에 대해서는 북한의 가입을 위해 우리가 측면적인 지원을 하는 것도 중요하다고 할 수 있다.

### 3. 결 론

- 남북경협을 촉진하기 위해 본문에서 검토된 바와 같은 국제협력방식을 채용하는 것은 상당한 효과가 있는 것으로 보인다.
  - 북한은 남한과의 협력을 원하면서도 여러 가지 내부사정으로 인해 국제협력에 의한 간접적인 협력을 모색하고 있고 우리측도 국제협력으로 북한과의 실질적인 직접 대화가 가능한데다가 경제적인 이익도 적지 않기 때문이다.
- 국제협력에 있어서는 북한과 중국, 러시아를 포함한 동북아 지역개발 전략을 세우고 이 지역의 포괄적인 경제발전을 모색하면서 국제기구나 컨소시엄을 구축해 나가는 것이 바람직하다고 할 수 있다.
  - 대북 경협을 국제적인 차원에서 활성화 시키면서 동북아 경제의 발전을 모색하여 우리나라의 입지를 만주대륙 전반에 걸쳐 확고하게 구축해 나가야 할 것이다.
- 이와 같은 장기전략에 있어서는 대북전략이 가장 핵심적인 과제라고 할 수 있으며, 통일 이후의 지정학적인 분석을 바탕으로 전략을 강구해야 할 것이다. 일단 두만강 개발 등 동북아 지역의 프로젝트에 있어서 나진·선봉지구를 동북아 경제의 국제비즈니스 센터로 육성해 나가야 할 것이다. 이를 위해 이 지역에 일차적으로 투자해 나가는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

- 중국의 훈춘이나 러시아 지역은 이 국제비즈니스 센터의 배경지역으로서 나진·선봉 국제비즈니스 센터와 점차 연계시키면서 개발·협력해 나가는 것이 유리하다.
- 대북 국제협력의 초점을 나진·선봉지역에 집중시키면서 이와 중국, 러시아 거점을 연계하는 국제개발 전략을 주도적으로 추진해 나가는 것이 중요하다고 할 수 있다.
- 예를 들어 동북아 국제 전력·배전 공사와 같은 국제컨소시엄을 창설하여 접경지역에서부터 국제협력사업을 점차적으로 확대시켜 나갈 수 있다.
- 북한 및 동북아지역 국제협력에 있어서는 일단, 본고에서 제시된 동북아 국제투자협력협의체, 북한경제개발 국제협의체와 같은 정부간 협의체를 주축으로 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.
- 그리고 그 산하에 동북아 국제투자협력협의체나 북한경제개발 국제기금 등의 민관합동 조직을 두고 UNDP, ADB 등 국제기관과의 연계하에 각종 프로젝트를 추진해 나가야 할 것이다.
- 이와 같은 체계적인 개발체제가 구축되면 민간기업들이 주축이 된 다양한 국제컨소시엄을 조성할 수 있을 것으로 보인다.

- 그리고 이와 같은 국제협력에 있어서는 우리 정부조직간에도 효과적인 협력이 이루어져야 할 것이다. 남북이 분단된 상황 하에서 동북아 지역과 북한 전략을 연계시켜서 각종 분야의 개발전략이나 외교협상을 추진해야 하기 때문이다.
  
- 북한전략 추진에 있어서 중국, 러시아, 일본, 미국 등 동북아 관련 주요국에 대한 외교능력 등을 제고시키기 위해 장래적으로는 통일원 산하에 ‘동북아 개발부(가칭)’ 라는 명칭과 내실을 가진 조직의 확대 재편도 필요할 것으로 보인다.



# 다자간 투자 보장협정 및 이중과세 방지협정 협상방안

- 남북간 투자보장 및 이중과세 방지 정책방향에 관한 일고찰 -

배 중 렬

(수출입은행 해외투자연구소 선임연구원)

<차 례>

1. 문제의 제기
2. 투자보장 및 이중과세 방지방안
3. 유형별 장·단점 분석과 대북 협상전략
4. 맺음말





## 1. 문제의 제기

### 가. 북한의 경제특구형 개방전략 검토

- 북한은 1991년 12월 라진-선봉(羅津-先鋒)지역을 자유경제 무역지대로 선포하면서 조심스럽게 경제특구형 개방전략을 가시화하기 시작하였다.
- 1992년 4월 평양에서 열린 국제회의이후 김달현 부총리를 비롯한 북한관리들은 남한의 대북투자도 가능하다는 입장을 시사하였고 북한의 외자관련법령에 나타나고 있는 “공화국 영역밖에 거주하는 조선동포”가 남한을 지칭하는 것이라고 비공식적으로는 설명하였지만, 이를 공식화하지는 못했다.
- 이에 따라 남한 내부에서는 ‘공화국영역밖이라는 조항’에 대한 해석이 분분한 실정이다.
  - 일각에서는 ‘공화국영역밖이라는 조항’은 사실상 남한을 지칭하는 것이지만, 이를 공식화하지 못하는 것은 복잡한 북한의 내부사정에 기인하고 있는 것으로 보고 있다.
  - 다른 일각에서는 북한체제의 특성상 ‘공화국’이란 북반부 공화국과 남반부공화국을 지칭하기 때문에 ‘공화국영역밖’을 엄밀하게 정의할 경우 남한은 포함될 수 없다는 입장을 견지하고 있다.

- ‘공화국영역밖에 거주하는 조선동포’에 대한 해석이 분분하다는 것은 달리말하면 아직까지는 남북간의 정치군사적 신뢰가 약하다는 것을 의미하며, 정치적 투자환경이 열악하다는 것을 입증하고 있다.
- 따라서 이를 명확하게 범제화하지 않는 한 남북간에는 투자보장에 대한 사실상의 제도적 장치는 없는 것으로 보는 것이 타당할 것 같다.
- 물론 투자보장장치가 없더라도 투자가 불가능한 것은 아니며, 실제로 한-중이나 한-베트남간에 투자보장 내지 이중과세방지협정이 없는 상태에서도 많은 기업인들이 진출이 이루어졌던 것이 사실이다.

#### 나. 최소한의 법률적 장치제도

- 투자보장은 당사자간에 좋은 관계에 있을 때를 상정하는 것이 아니라 나쁜 관계에 있을 때에도 민간투자를 보호하는 최소한의 법률적 장치라는 점이다.
- 특히 정전상태에 있는 남북간의 특수성을 감안할 때, 투자보장장치는 소홀히 할 수 없는 정책목표라 할 수 있겠다.

- 투자보장장치가 명확하지 않다는 것이 대북투자의 걸림돌이 된다는 사실을 인식한 북한당국은 최근 투자보장방안에 대해 나름대로의 검토를 하고 있는 것으로 알려지고 있는데, 대외경제협력추진위원회의 김정우 위원장은 자유경제 무역지대에 대한 남한기업의 진출은 두만강지역개발프로그램에서 다자간 투자보장장치를 강구함으로써 해소될 수 있다는 입장을 시사함에 따라 이에 대한 관심이 고조되고 있다.
- 따라서 본고에서는 상기와 같은 문제인식을 바탕으로 남북간의 다양한 투자보장방안에 대한 검토를 바탕으로 바람직하며 적절한 대북투자보장방안이 무엇인지를 규명하고자 한다.
  - 이를 위해 먼저 제2장에서는 투자보장방안에 대한 현재의 북한의 입장과 함께 다양한 투자보장 및 이중과세방지방안의 유형을 살펴보고,
  - 제3장에서 유형별 장단점을 분석한 다음 적절한 대북협상 전략을 기술하고,
  - 제4장에서는 결론을 제시해 보고자 한다.

## 2. 투자보장 및 이중과세 방지방안

### 가. 북한의 입장

- NPT탈퇴와 김달현의 실각이후 남북경협에 대한 북한의 태도는 후퇴하고 있으며, 특히 김일성사후 북한의 대외경제정책기조가 『通美-引日-封南』이라는 서방협력중시형 개방전략<sup>1)</sup>의 형태로 점차 가시화되면서 이러한 경향은 더욱 강화되고 있다.
  - 이러한 북한의 대외정책기조가 라진-선봉시의 경제특구에도 영향을 미쳐 1996년 9월에 열렸던 라진-선봉국제투자설명회(9.12-16)에서는 남한의 라진-선봉투자조사단 파견이 무산되는 사태까지 초래하게 된다.
  - 라진-선봉경제특구는 북한이 사회주의시장을 상실한 이후 자본주의시장으로의 침투를 위한 북한 대외경제정책의 중심과제였고<sup>2)</sup>, 또한 자유경제무역지대로서 특별한 법질서를 세우겠다고 공언한 지역으로서의 그동안 남북간에는 무언중에 남한의 대북투자가 상대적으로 가능한 지역으로 인식되어왔기 때문에 투자조사단 파견의 무산은 그 파장이 크게 나타나고 있다.

1)배종렬, 북한의 대외경제정책과 남북경제교류, 『입법조사연구』 제234호, 1995년 8월호, pp.23-27.

2)Kim Jong U, "North Korea's External Economic Policy," Korea: Prospects for Economic Development Conference Sponsored by the Gaston Sigur Center For East Asian Studies, Elliott School of International Affairs, The George Washington University, April 22-23, 1996, Washington DC, p. 3.

- 결과적으로 볼 때 남한당국을 배제하겠다는 북한의 개방기조가 라진-선봉경제특구 내지 라진-선봉지역이 포함되어 있는 두만강개발계획에도 적용된다는 것을 의미하고 있어 남북 당국간의 직접적인 투자보장협상이 쉽지 않을 것임을 예고하고 있다.
- 그러나 남북 당국간의 협상전망이 멀어진다는 것은 다른 의미에서는 남한 민간기업들이 대북투자가 어려워지게 되고, 이는 곧 서방자본의 진출여건도 악화된다는 것을 의미하고 있기 때문에 경제특구의 건설에 총력을 다하고 있는 북한당국에게도 상당히 어려운 딜레마를 제공하고 있다.
- 다시말하면 남한당국의 배제와 남한 민간자본 및 서방자본의 유치라는 두 마리 토끼를 쫓는 북한으로서는 남한당국의 배제가 남한 민간자본 내지 서방자본 유치에 부정적인 영향을 미치는 것을 최소화하는 방안을 강구할 수 밖에 없다는 점이다.
- 투자보장에 대한 명확한 장치가 없다는 남한측의 문제제기에 대해 북한은 나름대로 내부검토가 있었고<sup>3)</sup>, 이번 9월투자설명회를 계기로 하여 이에 대한 검토결과의 일단을 가시화시키고 있다.

---

3)북경에서 열렸던 “남북해외동포학자학술회의(1996. 9.13-15)”에서 북한측 참석자와의 비공식대화에서도 내부검토가 있었다는 점이 확인되고 있다.

- 최근 대외경제협력추진위원회가 작성한 라진-선봉자유경제무역지대문답집<sup>4)</sup>에 의하면 “공화국영역밖에 거주하고 있는 조선동포들은 행정적, 법률적 관할권밖에 거주하고 있는 조선동포들로서 해외동포와 남한동포들이 포함된다”고 토지임차자격을 설명하는 문장속에 삽입시켜 놓고 있다.
  - 또한 일본 싱와물산과 토요엔지니어링이 작성한 라진-선봉자유경제무역지대에 관한 문답집<sup>5)</sup>에서는 “공화국의 법률관할하의 지역은 군사분계선 이북지역을 말한다”고 명시되어 있다.
- 공화국영역밖에 거주하는 조선동포에 대한 북한의 유권해석방식은 과거 말로써 표현하던 것이 간접적인 형태나마 명문화되었다는 점에서 진일보한 내용이나 법률의 형태로 표현되지 못했다는 점에서 현재 북한의 입장을 이해하는데 좋은 단서를 제공해 주고 있다.
- 즉, 90년대 외자법령에 나타나 있는 공화국영역밖에 거주하는 조선동포』가 투자할 수 있는 지역이 북한의 전역을 대상으로 하고 있기 때문에, 『공화국영역밖에 거주하는 조선동포』에 남한을 포함시켜 법제화할 경우 북한내부에서도 정치적 부담이 상당히 크다는 점이다.

4)대외경제협력추진위원회, 라진-선봉자유경제무역지대문답집, 1996. 6, p.45

5)과거 투자세미나의 질의응답에서 대외경제협력추진위원회가 답변한 내용을 종합하는 형식으로 작성된 작은 팜플렛형식에 이에 대한 해석을 명확히 해 두고 있다.(싱와물산-토요엔지니어링, 라진-선봉자유경제무역지대에 관한 문답집, 1996. 9)

- 그렇지만 북한이 개방을 하면서도 남한을 배제한다면 서방 자본의 유치에 부정적인 영향을 미칠 것은 자명하며, 이에 대한 우회수단으로 법제화 이외의 방법으로 이를 명시함으로써 북한 내부의 반대파도 무마하면서 남한측의 비판도 희석시키겠다는 입장을 정리한 것으로 판단된다.
- 그런데 라진-선봉의 경우 자유경제무역지대이며, 두만강지역개발계획의 한 부분에 해당되는 점을 감안할 때 이러한 방식에 의한 투자보장방안이 남한이나 서방자본을 설득하기가 쉽지 않을 것으로 생각된다.
- 이에 대해서 북한은 두만강지역개발추진을 위한 Commission (두만강지역 개발사업 및 동북아시아 개발을 위한 협의위원회)회의에서 다자간 투자보장장치라면 받아들일 수 있다는 입장을 천명할 것으로 보이며, 이는 일종의 KEDO 방식을 남북간의 투자보장에도 적용하겠다는 구상으로 해석된다.
- 이렇게 볼 때 남북간 투자보장이나 이중과세방지에 대한 현재 북한의 입장은 다자간 투자보장방안 형태로의 법제화는 가능하나, 이를 내부법제화에는 반영하지 않겠다는 입장을 가진 것으로 추측된다<sup>6)</sup>.

---

6)“공화국영역밖”의 해석을 법제화함으로써 발생하는 내부법제간의 충돌문제를 피하는 방법으로서 남한의 남북교류협력에 관한 법률과 같이 특별법을 제정하는 것이 오히려 바람직할 수 있다. 이러한 법제화의 연장선상에 있는 것이 중국의 대만동포장려법을 상정해 볼 수 있는데, 이와같은 형태의 법제화 방안은 채택이 되지 못한 것으로 판단된다.

## 나. 대안적 방안

- 아직은 구체화되지 않았지만 북한이 제시하고 있는 투자방안을 포함하여 남북간의 투자보장형태로 고려될 수 있는 방안은
  - <표 1>에서 보는 바와 같이 크게 체결주체에 따라 일방적 투자보장방안, 쌍무적 투자보장방안, 다자간 투자보장방안으로, 대상지역에 따라 전체지역을 대상으로 한 투자보장방안과 특정지역을 대상으로 한 투자보장방안으로 나누어 볼 수 있다.
  - 또한 이들 투자보장방안들은 협정의 구속성 여부에 따라 3차원의 형태로도 분류가 가능하다.
- 첫째, <방안 1>은 남측의 남북교류협력에 관한 법과 같이 어느 일방이 사전협의 없이 투자보장과 이중과세에 관한 입장을 천명하고 이를 법제화하는 것이다.
  - 이를 전체지역으로 확대하기가 곤란하다면, <방안 2>와 같이 라진-선봉지역이나 남포지역 등 특정지역에만 적용되는 법제에 반영하는 방안을 생각해 볼 수 있다.
  - 전자는 <남한동포장려(투자)법> 같은 법을 별도로 만들어 여기에 투자보장방안과 이중과세방지방안 등을 입법화하는 것이며,



- 후자는 남한동포에 관한 규정을 삽입하는 형태로 자유경제무역지대법을 개정하는 방안이나 자유경제무역지대 남한동포투자법 등을 상정해 볼 수 있다.

### 〈표 1〉 체결주체와 지역별 투자보장형태

체결지역/체결주체	일방적 접근법	쌍무적 접근법	다자적 접근법
전 체 지 역	방안 1	방안 3	방안 5
특 정 지 역	방안 2	방안 4	방안 6

- 둘째, <방안 3>과 <방안 4>는 남북 양측의 합의에 따라 투자보장 및 이중과세방지협정을 체결하는 방법이다.
  - 이미 남북간에는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(이하 “기본합의서”라 한다)의 「제3장 남북교류협력」의 이행과 준수를 위한 부속합의서(이하 “부속합의서”라 한다) 제1조 ⑫항은 “남과 북은 경제교류와 협력을 원활히 추진하기 위하여 필요한 투자보장, 이중과세방지, 분쟁조정절차 등에 대해서는 쌍방이 합의하여 정한다”라고 규정되어 있다.
  - 따라서 남북간의 투자보장 및 이중과세방지협정은 기본합의서의 부속합의서 형태로 채택하면 된다. 여기서 <방안 3>은 북한 전체지역을 대상으로 한다면, <방안 4>는 라진-선봉과 같이 특정지역을 대상으로 하는 것이다.

- 셋째, <방안 5>와 <방안 6>은 남북간의 투자보장 및 이  
중과세방지협정을 다자간의 틀속에서 해결하는 방안이 될  
것이다.
  - 예를들어 전자는 4자회담과 같은 틀속에서 투자보장장치  
를 강구하거나, 후자는 TRADP(두만강지역개발프로그램)  
의 Commission협정 등에서 다자간 투자보장장치를 강구  
하는 방안을 상정해 볼 수 있다.
  
- 남북간의 협정은 정상적인 국가간에 체결하는 일반적인 협  
정형태와는 달리 국가적 성격을 가지고 있는 것은 사실이  
지만, 특수한 지역간의 거래에 가깝기 때문에 협정의 구속  
성 여부가 문제가 될 수 있다.
  - 즉, 일반적으로 남북간의 합의는 법적 구속력을 기대할  
수 없는 신사협정에 가깝다는 것이 통설적인 견해이다.
  
- 그러나 남북당국간에 합의하는 분쟁해결조항의 구속력에  
따라 남북간의 합의는 구속력을 가질 수도 있기 때문에,  
이점을 고려하면 보다 다양한 조합의 투자보장방안을 생  
각해 볼 수 있다.

### 3. 유형별 장·단점 분석과 대북 협상전략

#### 가. 유형별 장·단점 분석

- “투자보장을 위해 가장 바람직한 방안이 무엇인가를 나타내는 척도”를 협정의 적절성, “북한이 수용하기가 가장 쉬운 방안이 무엇인가를 나타내는 척도”를 협정의 수용성, “가장 잘 지켜지는 방안이 무엇인가를 나타내는 척도”를 협정의 구속성이라고 조작적으로 정의하고,
  - 이 세가지 기준을 적용해 6가지 대안적 방안을 평가해 본다면 <표 2>와 같이 체계화해 볼 수 있다.

〈표 2〉 유형별 장단점 분석

구분/기준	투자보장방식 예	적절성	수용성	구속성
방안1	- 남한동포장려(또는 투자)법	보통	낮음	높음
방안2	- 자유경제무역지대법의 개정 - 자유경제무역지대 남한동포투자법	보통	보통	높음
방안3	- 투자보장 및 이중과세 방지를 위한 부속합의서 채택	높음	낮음	보통
방안4	- 자유경제무역지대 투자보장 및 이중과세 방지를 위한 부속합의서 채택	높음	보통	보통
방안5	- 4자회담등의 틀속에 투자보장 및 이중과세방지 조항 규정	낮음	낮음	낮음
방안6	- 두만강지역투자촉진법속에 투자보장 및 이중과세방지 조항 삽입	낮음	높음	낮음

- 첫째, 적절성의 측면에서 본다면, 남한의 입장에서는 <방안 3>과 <방안 4>는 투자보장 및 이중과세방지협정을 기본합의서 내지 부속합의서의 형태로 끌어내어 남북간의 합의를 하나의 통일적인 틀에 구성할 수 있으며, 또한 이전에 합의한 기본합의서를 부활시킬 수 있다는 점에서 바람직한 방안이라고 할 수 있다.
- 또한 부속합의서의 내용이 구체화된다는 것은 남북간의 정치군사적 대결관계가 완화된다는 신호탄이기 때문에 기업의 투자환경가운데 가장 중요한 정치적 투자환경의 개선을 의미하게 된다.
- <방안 1>과 <방안 2>는 남북간의 합의에 의한 방식이 아니기 때문에 투자보장과 이중과세방지와 관련된 남측의 입장이 적절하게 반영되지 않을 수 있다는 점에서 <방안 3>과 <방안 4>에 비해 적절성이 부족한 것은 사실이나, 내부법제화 과정을 거친다는 점에서 신사협정에 가까운 <방안 3> 이나 <방안 4>에 비해 어떤 의미에서는 보다 진일보한 측면이 존재할 수도 있다.
- <방안 5>와 <방안 6>은 협정을 체결한다는 점은 <방안 3>이나 <방안 4>보다는 전향적이나, 내부법제화에 대한 보장이 없으며, 남북간의 직접적인 대화를 기피한다는 점에서 가장 적절성이 떨어지는 방안이라고 평가해 볼 수 있겠다.

- 다시말하면 남북간의 정치군사적 대결상태가 경제분야에도 영향을 미치는 상황이기 때문에 정치적 투자환경은 상대적으로 열악한 것으로 볼 수 있다.
- 둘째, 수용성의 측면에서 본다면, 북한 전체를 협정대상으로 하는 <방안 1>, <방안 3>, 그리고 <방안 5>는 북한 전체를 남한의 투자대상지역으로 열어준다는 의미이기 때문에 현재 북한의 여건상 가장 받아들여기가 어려울 것으로 보인다.
- 특정지역에 대한 남북간 직접협상(<방안 4>)이나 북한의 일방적 조치(<방안 2>)에 의한 투자보장방안은 북한이 쉽게 받아들일 것으로는 보이지 않으나, 한 번 시도해 볼 만한 방안으로 보인다.
- 왜냐하면 예를들어 라진-선봉과 같은 특정지역은 북한 스스로 특별한 법질서를 수립하겠다는 의지를 가지고 있고, 또한 그러한 방향으로 법령이 제정되고 있기 때문에 남북간의 상황변화에 따라서는 수용할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.
- 그러나 북한이 가장 원하는 방안은 현재 수준의 투자보장 장치하에서 외국인투자를 유치하는 것이며, 남한의 문제 제기가 계속된다면 <방안 6>은 수용할 수 있다는 입장으로 평가된다.

- 셋째, 구속성의 측면에서 본다면, <방안 5>와 <방안 6>의 다자간 협정방안은 일종의 편법에 해당되기 때문에 문제가 발생할 경우 구속성이 가장 떨어질 것으로 평가된다.
  - 일반적으로 다자간 협정은 국가간의 이해관계가 상충되어 쌍무적 협정으로 해결하기가 곤란한 이슈를 다자간의 틀 속으로 끌어들이므로써 국가간의 이해관계를 조정하는 방안이라 할 수 있다.
  - 다시말하면 이미 쌍무협정이 체결된 국가끼리 다자간협정을 체결하는 방식이라는 점에서 쌍무협정체결이 곤란하여 다자간 협정형식을 빌리는 <방안 5>와 <방안 6>과는 구별된다고 하겠다.
  - <방안 3>과 <방안 4>는 <방안 5>와 <방안 6>에 비해서는 구속성이 높을 것으로는 전망되나, 일종의 신사협정이라는 점에서 크게 기대할 것은 없을 것으로 보인다. 반면에 <방안 1>과 <방안 2>는 내부법제화과정을 거친다는 점에서 가장 구속성이 높을 것으로 평가된다. 그렇지만 투자보장에 대한 실효성은 분쟁해결절차에 있기 때문에 이들 방안에 대한 획일적인 평가는 지양되어야 할 것이다.
  - 다시말하면 겉으로는 <방안 1>과 <방안 2>는 내부법제화되었다는 점에서 구속성이 높을 것으로 판단된다. 그러나 분쟁해결절차에 하자가 있고, 여타방안들에서는 국제적인 분쟁해결절차가 규정되어 있다면, 오히려 여타방안들이 구속성이 높을 수도 있다.

- 구속성이란 협정에 대한 실행의지라는 점에서 북한의 과거형태를 볼 때, 어느 방안도 구속성이 높지 않을 것으로 전망된다.

## 나. 대북 협상전략

- 위에서 논의한 6가지 방안 가운데 현재 남측이 가장 선호하는 방안은 <방안 3>이라고 한다면, 북측이 가장 선호하는 방안은 <방안 6>인 것으로 판단된다.
- 남북당국간에 협정체결을 전제로 할 경우, 현재 남북이 선호하는 유형은 상반되고 있는 것으로 보여 입장의 조율이 쉽지 않을 것으로 평가된다.
- 그렇다면 남북간 투자보장과 이중과세방지협정이 없는 상황에서 남한기업인의 대북투자는 불가능한 것인가?
  - 남북간 투자보장과 이중과세방지협정이 없는 상황에서도 남한의 대북투자는 다음과 같은 3가지 유형으로 전개될 수 있다.
- 첫째는 진출기업이 북한당국과 개발계약을 통해 투자보장과 이중과세방지문제를 해결하는 것이다. 이 경우 문제의 핵심은 중재규정에 있는데, 제3국중재규정이 북한당국에 의해 수용된다면<sup>7)</sup> 어느정도 투자보장이 된 것이라고 볼 수는 있다.

---

7)현재 대북진출기업이 체결한 계약서 가운데는 제3국 중재규정을 담고 있는 경우도 있다.

- 그러나 문제가 발생할 경우 북한당국이 그 중재규정의 결과에 승복하지 않는다면 실효성을 기대하기가 거의 불가능한 방안이라고 할 수 있다.
- 둘째는 예를들어 중국과 같이 북한과 투자보장 및 이중과세방지협정이 되어 있는 국가에 현지법인을 만들고 현지법인의 명의로 대북투자를 하는 것이다. 문제가 발생할 경우 남북간의 문제로 처리되는 것이 아니라, 예를들어 이미 투자보장 및 이중과세방지규정이 있는 북·중간의 문제로 처리되고, 거기에 규정된 절차에 따라 문제를 해결하는 것이다.
- 이 방안은 개별계약보다는 실효성이 있을 수 있으나, 남측의 입장이 반영되어 있지 않고, 또한 중재규정에 하자가 있을 수도 있어 상황에 따라서는 개별계약을 통해 보완할 필요성이 제기될 수도 있다.
- 셋째는 남한과 국교관계가 있는 국가<sup>8)</sup>의 기업과 공동으로 북한에 진출하고 투자보장은 북한이 하는 것이 아니라, 공동진출하기로 되어 있는 제3국의 기업이 하는 것이다. 예를들어 일본 조총련기업과 함께 북한에 진출하고, 투자보장은 일본의 조총련기업이 적절한 조치를 통해 남한기업에 보장하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

---

8)이 방안은 북한과 투자보장 및 이중과세방지협정이 체결되어 있는 국가이면 좋고, 그렇지 않을 경우에도 문제가 되지 않는다.



- 상기의 예들은 남북간 투자보장과 이중과세방지협정이 없는 상황에서 북한시장으로의 진출을 원하는 기업들이 상정할 수 있는 투자보장방식이라고 볼 수 있는데, 이들 방식에 대한 평가는 향후 남북간에 체결되는 투자보장과 이중과세방지협정이 얼마나 현실성이 있으며, 구속성이 있느냐에 따라 좌우될 것이다.
- 왜냐하면 적절하지 못하게 체결된 투자보장방안은 기업들의 대북진출 분위기 조성에는 큰 역할을 할 수 있을지 모르나, 실질적인 투자보장에는 미흡할 가능성과 함께 남북간 투자보장과 이중과세방지협정이 없는 상황하에서의 투자보장방식보다 못할 경우가 존재할 수 있기 때문이다.
- 북한의 개방전략을 분석해 볼 때 전술한 바와 같이 남한당국간의 직접적인 협상은 피하면서 서방자본, 특히 일본자본을 끌어들이 수 있도록 남한자본을 적절하게 유치하는 것이 북한의 정책목표가 되어 있는 것은 확실한 것 같다.
- 이렇게 볼 때 북한 전체지역을 대상으로 하는 <방안 3>은 북한이 수용하기가 우선 쉽지 않을 것으로 보인다. 반면, 북한이 원하는 <방안 6>은 전술한 바와 같이 투자보장이 없는 상태하에서의 투자보장방안보다는 진일보한 측면이 존재하나, 투자보장에 대한 일종의 편법에 해당되며, 투자보호를 위한 적절성도 떨어지며, 남북간 직접적인 협상방식의 수용가능성을 더욱 더 멀어지게 하는 방안이라는 점에서 바람직하지 않는 방안이라고 볼 수 있다.

- 설사 다자간 협정방식을 남한이 수용한다고 하더라도 투자보장이 없는 상태하에서의 투자보장방안보다도 좋지 않거나, 투자보장체결을 위해 너무 많은 시간을 소비할 가능성도 배제하기 어렵다<sup>9)</sup>. 왜냐하면 다자간 협정방식을 Commission회의에 상정할 경우,
  - ①한국과 북한을 제외하고 Commission을 구성하고 있는 국가(중국, 러시아, 몽골)들의 특성을 볼 때, 모두 자본주의식 기업운영경험이 일천한 사회주의국가들이고,
  - ②모두 투자수용국이라는 점에서 한국측 입장에 동조하지 않을 가능성도 있으며,
  - ③북한을 제외하고는 모두 쌍무적인 차원에서 이미 한국과 투자보장을 체결<sup>10)</sup>하였기 때문에 투자보장에 대한 필요성이 높지 않다는 점 등에서 남북간의 특수사항을 감안한 투자보장방식의 관철이 의외로 어려울 가능성도 있다 하겠다.

---

9) 두만강지역 개발 프로그램에서 두만강지역 개발사업 및 동북아시아 개발을 위한 협의위원회 (Commission)와 두만강지역 개발조정위원회(Committee) 설립 협정, 그리고 두만강지역 개발사업 및 동북아시아지역에 대한 환경원칙에 대한 양해각서를 체결하는데도 4년이란 시간이 소요되었다. 투자보장과 이중과세방지협정은 보다 구체적이고 쟁점도 많을 수가 있어 얼마만한 시간이 걸릴지는 장담하기 어렵다.

10) 한국과 중국간의 투자보장은 1992년 12월 4일에, 한국과 러시아간의 투자보장은 1991년 7월 11일에, 한국과 몽골간의 투자보장은 1991년 4월 30일에 이미 체결되었다. 이중과세방지협정은 중국과는 1994년 9월 28일에, 러시아와는 1995년 8월 24일에, 몽골과는 1993년 6월 6일에 각각 체결되었다.

- 상기와 같은 문제의식을 바탕으로 할 때, 남북간 투자보장 방안으로서는 다음과 같은 3가지 대안을 고려해 보는 것이 타당할 것 같다.
- 첫째의 방식은 비공식적인 남북협상을 바탕으로 <방안 2>의 형태의 투자보장방안을 강구해 보는 것이다. 이 방안에서의 투자보장방안은 「자유경제무역지대 남한동포투자법」의 형태로 법제화하는 것이 가장 바람직할 것 같다.
  - 이 방안의 경우 협상의 중점은 최소한 외국투자가보다는 차별대우를 받지 않도록 하는 규정, 외국투자가보다는 우대조치를 받을 수 있는 규정, 현지채류 및 거주시 신변안전을 확보할 수 있는 규정, 국제중재방식을 도입하는 규정 등에 두어야 할 것으로 보인다.
  - 이 방안은 ①남북간 비공식협상을 통해 북한 일방이 발표하는 형식이기 때문에 북한의 정치적 부담이 상대적으로 적을 것으로 보이며,
  - ②남측의 입장에서는 우대조치를 받지 못하는 상황이 발생하더라도 최소한 외국투자가와의 동등대우를 보장받을 수 있을 것으로 보이며,
  - ③자유경제무역지대 남한동포투자법은 자유경제무역지대법의 개정에 의한 방식보다는 특별법의 형태로 내부법제화되기 때문에 자연스럽게 남한동포투자법의 형태로 발전 가능함과 동시에 남북간의 거래가 민족내부거래라는 남북간 기본합의서 정신에도 부합되며,

- ④라진-선봉지역은 일종의 공화국 속의 공화국으로 특별한 법질서가 적용될 수 있기 때문에 북한의 수용가능성이 있는 방안이라 할 수 있다.
- 둘째의 방식은 공식적인 남북협상을 바탕으로 <방안 4>의 형태의 투자보장방안을 강구해 보는 것이다. 이 방안에서의 투자보장방안은 「부속합의서의 형태로 자유경제무역지대 남한투자규정」을 만들고 여기에 투자보장 및 이중과세 방지에 관한 규정을 삽입하는 것이다.
  - 남북간 공식대화를 한다는 점에서 북한이 부담스러워 할 수 있는 방안이나, 특정지역만을 대상으로 한다는 점에서 북한이 응할 가능성도 있으며, 또한 이 방안은 남북간 투자보장을 위한 가장 확실한 방법이라고 할 수 있다.
  - 이 경우 자유경제무역지대 남한투자규정은 남한기업의 대북투자를 위한 일종의 시범규정이라는 위상을 가질 것으로 보이며, 시범규정의 운영상황을 보아가면서 이를 개정하거나 점차 지역을 확대하는 수순을 밟게 될 것으로 예측된다.
  - 이 방안은 남북간의 정치군사적 대결관계가 해소되는 신호탄이 될 수 있어 정치적 투자환경의 개선이라는 부수효과도 있고, 또한 자유경제무역지대를 정경분리지대로 규정할 수 있다면 대북투자의 활성화에도 크게 기여하게 될 것이다.

- 문제는 이 방안은 신사협정에 가깝다는 점이 한계점이라 할 수 있다. 이 경우 남북간에 협정을 체결할 때 국제투자분쟁해결기구(ICSID)협약 준수 등과 같은 국제중재규정에 관한 조항을 둔다면 이러한 문제점은 상당부분 커버가 가능할 것이다.
  - 그러나 이 방안도 북한의 ICSID가입이나 국제중재방식에 대한 수용이 관건이 된다. 남북관계가 전향적으로 풀린다고 가정해 볼 경우 <방안 4>의 방식에 <방안 2>의 방식을 접목해 보는 것도 한 방안이 될 수 있다.
  - 이러한 방안은 남북기본합의서 정신을 바탕으로 남한이 남북교류에 관한 법률을 제정했듯이 북한도 이에 상응하는 예를들어 「자유경제무역지대 남한동포투자법」 같이 내부법제화과정을 거치는 것을 의미하기 때문에 가장 확실한 남북간 투자보장방안이라고 볼 수 있다.
- 셋째의 방식은 <방안 6>과 같이 북한이 원하는 다자간 투자보장형식은 수용하지만, 그 내용에 있어서는
- ① 2 + 3의 형식 , 즉 남한과 북한이 합의하고 이를 중국, 러시아, 몽골이 보증하는 형태를 취하면서 그 합의사항에 대해서는 「자유경제무역지대 남한동포투자법」과 같은 형태로 내부법제화과정을 거치도록 요구하거나,

- ② Commission회의에 다자간 투자보장방안을 상정하되 5개 회원국간에 두만강개발지역에만 적용되는, 예를들어 「두만강지역 외국인투자유치법」 같은 법령속에 투자보장과 이중과세방지에 관한 조항을 설정하고, 이 법안을 5개 회원국 모두가 자국의 국내법이나 양자간 투자보장 및 이중과세방지협정에 우선하여 적용될 수 있도록 특별법적인 지위를 부여하는 방식을 고려해 볼 수 있다.
- <2 + 3형식의 방안>은 그 내용에 있어서는 남북간의 협상이나 다자간 투자보장방식을 원하는 북한의 입장을 고려하여 중국, 러시아, 몽골이 조연으로 출연하는 방식으로 KEDO식의 모델을 적용하되 협상주체는 남한이 되는 방식이라고 한다면,
- <두만강지역 외국인투자유치법 형태의 방안>은 남북간의 협상이라는 틀을 벗어나 두만강지역을 중심으로 하여 동북아경제협력을 추구한다는 차원에서 다자간 투자보장 및 이중과세방지방안을 강구하는 것이라고 할 수 있다.
- 전자의 방안은 북한이 응한다고 하더라도 내부법제화 등의 방법에는 반대할 가능성이 상존하며,
- 후자의 경우에는 협정이 체결된다 하더라도 신사협정에 가까울 가능성을 배제하기가 쉽지 않을 것으로 보인다. 또한 후자의 경우 현재 두만강지역개발의 분위기가 공동개발보다는 독자개발쪽에 무게가 실리고 있기 때문에 상대적으로 더욱 그러하다 하겠다.

#### 4. 맺음말

- 남북간에 투자보장이나 이중과세방지를 위한 협정이 되어 있지 않는 상태에서도 정치적 투자환경만 개선된다면, 대북투자자에 관심이 있다고 의사를 표명하는 기업들이 다수 존재하고 있다.
  - 그동안 북한의 외국인투자유치실태와 북한과의 교역경험을 바탕으로 할 때, 기업들은 북한의 외국인투자를 보호하겠다는 주장이 법령의 형태로 표현된 것에 대해서는 환영하지만, 법령에 규정된 내용을 북한이 진정으로 지킬 의사가 있는지에 대해서는 반신반의하고 있다.
  - 따라서 기업들은 자구책을 강구하는 방향에서 기업 나름대로의 투자보장방안을 강구할 것으로 예상된다.
- 남한당국에 의해 체결되는 투자보장이나 이중과세방지방안은 남북간의 신뢰회복과 화해를 반영하는 형태로 전개되고, 북한도 남한의 투자를 진정으로 유치하겠다는 의지가 천명되어야 협정에 대한 실효성을 담보할 수 있을 것으로 보인다.
- 이렇게 볼 때 남북간의 투자보장과 이중과세방지방안은 정치적 고려를 바탕으로 한 남북한간의 정치적 흥정의 부산물로서 합의되어서는 곤란할 것으로 보이며, 오히려 경제적 고려를 바탕으로 한 정경분리의 입장에서 남북간에 진정한 경제협력의 이루어내기 위한 시범법령의 형태로 합의 내지 입안되어야 할 것이다.

- 이와같은 관점에서 상대적으로 남북간 정치적 부담을 줄인다는 차원에서 특정지역을 중심으로 남북간 합의를 달성하고 이를 점차 확대하는 방향에서 남북한간의 협정이 체결되는 것이 바람직할 것 같다.



# 「남북 경제상담소」 사업 추진방안

오 승 렬

(민족통일연구원 연구위원)

— <차 례> —

1. 문제제기
2. 「남북 경제상담소」 사업 기본구도
3. 「남북 경제상담소」 사업 추진방안
4. 정책적 고려사항



## 1. 문제제기

- 「기본합의서」 「제3장 남북교류·협력을 위한 부속합의서」 제7조는 경제분야 교류·협력을 위한 기구설치 및 기타 실무적 문제들을 경제교류·협력 공동위원회에서 협의하도록 정하고 있음.
  - 북측은 「기본합의서」 협의과정에서 평양과 서울에 경제사무소를 교환 설치하며, 판문점에 경제상담소를 공동으로 설치운영한다는 우리측 안에 대하여 ‘분열지향적 방안’이라고 반발하였음.
  
- 최근 북한은 남북 당국자간의 대화는 기피한 채, 군사적 긴장 조성에 의한 주민통제와 남한기업과의 개별접촉을 통한 정치·경제적 실리 획득에 주력하고 있음.
  - 현재의 남북관계로 보아 교류·협력경제공동위원회의 조기 가동을 기대하기는 어려운 상황임.
  
- 정부는 남북관계 경색국면의 돌파구를 마련하고, 남북경제교류·협력 확대를 통한 「민족공동체 통일방안」 실현을 위해, 경제공동위원회 구성 이전이라도 「남북 경제상담소」 사업을 제안·추진할 필요성이 있음.

- 본 문건에서는 북한측의 입장과 예상 반응을 고려하여 「남북 경제상담소」 설치를 위한 단계적 접근방법과 사업 내역을 제시하고자 함.

## 2. 「남북 경제상담소」 사업 기본구도

- 「남북 경제상담소」 설치 방안은 ① 정부의 통일정책 및 대북정책 기본원칙에 충실해야 하며, ② 국민적 합의를 도출할 수 있어야 할 뿐만 아니라, ③ 북한이 수용할 수 있고, ④ 북한의 대남정책을 변화시킬 수 있으며, ⑤ 남북한 상호 실리를 도모할 수 있는 경제적 효율성을 갖추어야 함.
- 간접교역 위주로 이루어지고 있는 현단계 남북 경제교류의 한계성을 감안할 때, 경제교류의 지속적 확대와 안정성 보장을 위해서는 북한의 입장과 제도미비 등 제약요인을 극복할 수 있는 현실적 조치가 필요함.
  - 「남북 경제상담소」 설치는 개별적 사안이 아닌 남북 경제교류·협력의 제도화라는 큰 틀 속에서 추진하는 것이 바람직함.
- 향후 남북관계 개선의 전기가 마련되는 경우, 남북 경제관계는 직·간접교역 확대(신뢰구축단계) → 북한의 투자유치 희망분야에 대한 투자 및 지원(협력증진단계) → 합의에 의

한 공동사업 추진(공동사업단계) → 생산요소의 자유로운 이동보장(경제공동체단계)을 통해 발전시킬 수 있을 것이며, 그 과정에서 단계별로 요구되는 교류·협력의 제도화를 추진해야 할 것임.

- 신뢰구축사업으로서는 북한의 대남 적개심 완화 및 남북한 간 신뢰구축과 북한경제의 대남 의존도 제고를 위하여 교역 절차 간소화와 경제지원 사업을 추진함.
  - 협력증진사업으로서는 북한의 투자유치 희망사업 위주의 대북투자사업을 추진함과 동시에 지원성 경협 범위를 확대함.
  - 공동사업으로서는 남북한 경제의 상호보완성 활용을 통한 산업구조조정 및 경제효율성 제고를 목표로 하는 사업을 시행함.
  - 경제공동체단계에서는 생산요소의 자유로운 이동을 보장함으로써 남북한 경제의 통합을 시도함.
- 「경제공동체」 형성 이전 단계인 신뢰구축사업 → 협력증진사업 → 공동사업의 추진과정에서 남북간 합의가 필요한 사안들을 처리하기 위해서는 접촉 및 협의창구의 기능을 담당할 기구와 조직이 필요할 것인 바, 「남북 경제상담소」 사업은 이를 위한 단계별 대안을 제시하는데 그 목적을 둬.

### 3. 「남북 경제상담소」 사업 추진방안

#### 가. 신뢰구축단계

##### (1) 정부의 조치

- 북한이 당국간의 대화를 기피하고 있는 점을 감안, 1995. 6.17 전경련이 결성한 '남북경협특별위원회'를 확대 개편하거나, 이와는 별도로 민간기업과 정부투자기관 및 연구기관 대표 등으로 구성되는 민간차원의 남북경제교류·협력 협의조정기구(이하에서는 협의조정기구로 지칭)를 설치함.<sup>1)</sup>
  - 협의조정기구는 남북경협관련 기업 및 개인에 대해 과당 경쟁 방지를 위한 경협 가이드라인을 제시하고, 남북한의 제도적 차이에 기인한 특수한 거래관행에 적용할 수 있도록 오리엔테이션(orientation)을 실시함.
  - 남북경협 과정에서 발생할 분쟁해소와 남북 공업규격 조정, 무역대표단 교환 등을 위해 남북간 협의가 필요한 경우, 협의조정기구가 대북 접촉창구 역할을 수행하도록 함.

1)북한은 한국뿐만 아니라 모든 미수교국가와의 교역을 민간베이스 무역에 의존하고 있음. 독일은 통독 전 동·서독 경제교류관련 접촉 및 협상 창구로서 민간단체인 독일 상공회의소 산하에 '상공신탁관리소'라는 상설기구를 설치·운영하였음. 중국과 대만은 실질적으로 정부간 접촉을 대행할 수 있는 半官半民 성격의 중재기구인 「海協會」(1991.12)와 「海基金」(1990.11)을 각각 설립한 후, 싱가포르에서 대표자 회담을 갖고 쌍방은 정례회담개최, 교류협력과정에서의 분쟁처리, 대륙진출 대만기업의 투자보장 문제 등을 논의하고 공동성명을 포함한 4개의 합의서를 채택한 바 있음.(1993. 4)

- 남북 당국자간의 협의에 따라 「남북 경제상담소」가 가동될 수 있는 시점에서는 협의조정기구의 대북 협의창구 기능을 흡수하도록 함.
- 협의조정기구의 운영경비는 남북교류협력기금으로 충당함.
- 북측이 우리측 협의조정기구를 인정하고 상호접촉을 통한 경협관련 사안의 해결에 성의를 보이는 경우, 신뢰구축사업의 일환으로서 남북경협 활성화 조치(1994.11. 8)를 확대·보완함.
  - 특별한 제약사유가 없는 한, 북한의 초청장 혹은 입국비자를 취득한 기업인 및 경협관련 기술자의 방북을 허용
  - 위탁가공교역과 관련하여 반출되는 시설재의 허가규모 확대
  - 일정 규모내의 자본금 송금 및 사무소 설치 등 민간기업의 시범적 대북투자 사업에 대한 편의제공
- 정부는 남북교역의 거래비용(transaction cost) 절감 및 위험부담 요인 제거를 위한 조치를 취함으로써 남북교역총량을 증대시킴.<sup>2)</sup>

---

2)신뢰구축사업 추진 결과, 남한의 반입액이 북한 수출총액의 50%를 상회하는 경우(1995년 30.1%), 북한은 안정적 외화획득을 위해 남북교역 제도화의 필요성을 인식하게 될 것으로 판단됨.

- 남북 경제교류가 제3국의 중개자에 의존함으로써 인해 발생하는 불필요한 중개비용을 절감할 수 있도록 남북교역관련 통신·정보·운송·보험·금융 사업에 대한 내부적 규제를 완화함.
- 남북교역과 관련, 기업간의 청산계정 개설 및 직교역 반출에 대한 무이자 대월자금(swing facility) 제공 등 다양한 결제방식을 허용함.<sup>3)</sup>
- 남북교역 촉진을 통한 북한의 대남 경제의존도 제고를 위해 대북한 반출기업에 대한 수출금융제도 및 해외시장 개척자금제도를 적용하고, 반입물품에 대한 부가가치세 기본세율 10%를 5~10%로 차등적용하며, 반출에 대한 수출손실준비금 설정액을 상향조정함.

## (2) 남북합의 유도 사항

- 남북경협과정에서 발생할 수 있는 분쟁해결을 위해 우리측 협의조정기구와의 책임있는 협상에 임할 북한측 기구를 설정하도록 하고, 양측 기구가 직접 통신수단을 갖추도록 함.

---

3) 사회주의권 국가간의 교역관행에 의하면, 남북한 교역을 위한 청산계정은 양측 중앙은행에 상호개설함이 일반적이거나, 대부분의 남북교역이 기업차원에서 이루어진다는 점을 고려하여, 상용은행에 기업차원의 청산계정 설치를 허용해야 할 것임. 청산계정에 대해서는 교역액의 일정범위내에서 무이자 조건의 貸越限度를 설정하여 대월자금을 제공하되, 미청산잔액에 대해서는 매년말 기준으로 일정기간내 정산하도록하여 대월자금의 누적적 증가를 방지함. 동서독간의 청산계정 운영실례를 보면 1968~1975년간 대월자금은 교역규모의 25%로 설정되었음.



- 이미 개설된 부산-나진 항로에 더해 포항-원산, 인천-남포를 잇는 정기 직항로 및 문산-개성간 육로수송로를 개설하고 남북한 국적선의 운항을 보장함.
  - 남측의 협의조정기구와 이에 상응하는 북측의 기구는 당국자간의 합의에 의한 통행협정 체결시까지 적용될 남북한 선박 운항 및 육로수송과 관련 통신·접안·하역 방법 등에 관한 잠정규정을 제정함.
- 남북 양측은 협의조정기구의 협상을 통해 교역상품 품질 유지를 위한 선적전 품질검사와 클레임처리 방법상의 문제점 해소를 위한 제도적 장치를 마련함.
  - 무역담당기관간에 상업용 전용회선 설치를 통해 전화, 텔렉스, 팩스 사용의 편의를 도모함.
  - 선적전 품질검사를 위한 기술자 상주제도를 추진함.
  - 제3국 중개상을 통하지 않고 직접 거래관련 분쟁사안 및 클레임을 처리할 수 있는 제도적 보완책을 마련함.
- 양측 협의기구는 남북한간 공업규격 조정 및 무역대표단 교환을 위한 협의를 추진함.

## 나. 협력증진단계

### (1) 정부의 조치

- 남북 합의에 대비하여 「남북 경제상담소」 우리측 조직을 먼저 가동함으로써 북측과의 협의창구로 활용함.
- 「남북 경제상담소」는 정부 관련 부처 실무책임자 중심으로 구성하며, 기능상 필요할 경우 민간 전문가를 포함시킴.
- 협의조정기구는 협력증진단계에서도 존속시키되, 그 기능을 클레임 처리 등 남북교역 및 투자와 관련된 기술적 문제 해결과 민간차원의 경제교류 지원사업에 한정시킴.
- 협력증진단계에서는 나진-선봉 및 기타 합작기능지역에 대한 민간기업의 이윤동기에 의한 직·간접투자 절차를 간소화하고 편의를 제공함.
- 일반투자의 경우 건당 투자 상한선을 확대하되, 필요시 투자 상한 초과를 허용하며, 전략산업을 제외한 투자 상한액이내의 일반투자는 신고제로 전환함.
- 전략산업 중 투자 금지 및 허가업종은 별도로 고시함.

- 협력증진단계의 경협사업 성격상 정부차원의 지원이 필요한 경우 협의조정기구는 정부와 협력하여 재원조달 방안을 강구함.
- 남북교류협력기금을 활용하거나, 공공차관 또는 상업차관에 대한 정부 및 협의조정기구의 차관보증을 제공함.
- 협의조정기구는 정부 및 국내외 기업과 대북 투자를 위한 컨소시엄을 형성하고 투자자본 회수방안에 대한 협의 및 감리를 담당함.

## (2) 남북합의 유도 사항

- 남북한 경제교류·협력 증진과정에서 발생하는 문제의 해결 및 교류·협력의 방향설정을 위하여 「남북 경제상담소」를 설치하고, 이를 통해 남북경협의 제도화와 「기본합의서」에 의한 교류·협력공동위원회 가동 및 부속 합의서 이행을 추진함.
- 남북 교류·협력공동위원회가 가동될 경우, 「남북 경제상담소」는 공동위원회 소속 기구로 편입시킴.
- 「남북 경제상담소」는 남북 실무 당국자간의 협의를 통해 투자 및 무역정보 교환, 거래알선·지원·상담, 남북 경제인의 상호방문 지원 등의 업무를 수행하고, 투자보장, 이중과세방지 등 협정체결과 분쟁조정을 위한 남북간의 의견조정 등 경협제도화의 실무작업을 담당함.

- 한반도내에 「남북 경제상담소」 설치를 합의할 수 있을 때까지 과도기적인 조치로 홍콩에 각각 「남북 경제상담소」를 설치하여 관련 업무를 추진함.
  - 현재 남북교역의 70% 이상이 홍콩을 통해 간접교역 형태로 이루어진다는 점과, 국제무역 중심지로서의 편리성 등을 감안할 때, 홍콩은 「남북 경제상소」 운영에 적합한 지역으로 판단됨.
  - 남북한이 「남북 경제상담소」를 개설할 경우, 실무접촉의 절차 간소화가 가능하고 보안유지가 용이해진다는 이점도 있을 것임.
  - 홍콩의 「남북 경제상담소」는 정기회의와 수시회의 및 실무담당자간 개별접촉을 통해 관련 업무를 수행하되, 기타 경제상담소 운영과 관련, 필요한 사항은 쌍방이 합의하여 정하도록 함.
  - 북한이 홍콩안(案)에 동의하지 않을 경우, 대안으로서 동경이나 북경을 고려할 수 있을 것임.
- 협력증진단계의 사업이 순조롭게 진전될 경우, 남북 교류·협력공동위원회를 구성·가동하고, 「남북 경제상담소」를 동 위원회 산하로 편입시킴과 동시에 홍콩으로부터 한반도내로 이전함.

## 다. 공동사업단계

### (1) 정부의 조치

- 남북한간의 공동사업으로서는 남북한 경제의 상호보완성을 극대화할 수 있는 사업을 선정하여 남한주도로 기획·실행하며 동북아 경제협력의 틀 속에서 한반도경제 종합발전계획을 추진함.
- 공동사업의 추진을 통해 남북한간 원활한 생산요소 이동이 가능할 수 있도록 국내 제도를 보완함.
  - 공동사업 추진과정에 있어서 남북한 경제의 비교우위 실현을 위하여 남한은 자본과 기술, 북한은 사업에 필요한 원자재 및 노동력을 제공하되 상호실리를 보장할 수 있는 공평한 공동사업 관리방식을 개발함.

### (2) 남북합의 유도 사항

- 「남북 경제상담소」는 남북간 합의를 통해 남북 경제교류·협력공동위원회 산하에 공동사업 추진을 위한 기구를 설치함.
  - 한반도 공동발전계획 및 투자계획을 수립하고, 이에 따른 재원조달 및 투자를 관리할 남북한 공동명의로 「한반도투자개발회사」를 설립함.

- 자유무역지대 설치 및 운영과 관련된 제반 문제의 협의·결정을 위해 남북한이 공동으로 참여하는 「자유무역지대 관리협의회」를 설치함.
- 「남북 경제상담소」는 관광부문의 교류·투자·협력을 위해 개발방식, 개발기간, 과실송금, 관광객유치, 통행방법 및 여행자 신변보장 등에 관한 남북간 협정을 추진함.
  - 남북한 철도망이 연결을 위해 철도선로의 궤도폭, 전기기관차 이용시 전력수준, 신호체계, 기존 운영시간과의 조정을 위한 협정을 체결함.
- 「남북 경제상담소」는 남북한간 우편부문과 전기통신부문의 교류·협력에 대비한 우편전달절차, 요금부담방법의 세부적 방안에 관한 협정을 체결함.
  - 남북한 통신망간의 호환성 확보를 위해 남북공동연구단을 발족시키고 이를 통해 음성 및 비음성 분야의 정보교환, 남북한 위성통신망과 세계통신망의 연계 등 정보통신교류방안을 수립·추진함.
  - 향후 동북아시아 광역통신망구축에 있어서 남북한이 주도적 역할을 담당하도록 남북협조체제를 구성함.
- 「남북 경제상담소」는 공동어로구역 내에서의 안전조업과 어업분쟁 예방 및 처리를 위한 협정을 체결함.

- 「남북 경제상담소」는 남북한 전력 공동개발·이용을 위한 기술·인력·정보의 교류·협력을 추진함.

#### 4. 정책적 고려사항

- 본문의 「남북 경제상담소」 추진방안은 북한이 남북 당국자 간의 협의에 의한 경협 제도화를 기피하고 있는 현재 상황을 고려하여 제시된 것임.
  - 남북관계 개선의 계기가 마련될 경우, 현 단계에서도 협력 증진단계 사업으로 설정되어 있는 「남북 경제상담소」 설치 방안을 북한에 제안할 수 있을 것이며,
  - 이에 대한 북측 반응이 부정적일 경우, 본문에 제시된 협의조정기구를 설립하여 협의창구로 활용할 수 있을 것임.
- 「남북 경제상담소」 사업의 대북 제안은 본문에서 제시된 바와 같이, 우리 정부의 단계적 대북 경협 활성화 조치와 병행하여 이루어지는 경우, 실현 가능성이 높을 것으로 판단됨.
- 「남북 경제상담소」 사업의 구체적 추진을 위해서는 남북 교류협력 관련 법률을 포함한 우리측 법규의 보완을 우선적으로 추진할 필요성이 있음.

- 협의조정기구 설치에 관한 법적 근거를 마련해야 할 것이며, 협의조정기구 혹은 정부 당국자는 북측과 협의하여 「경제상담소」 공동 설치·운영에 관한 구체적 세부합의서를 작성해야 할 것임.
- 우리측에 의한 일방적인 「남북 경제상담소」 설치 제안을 북측이 수용할 가능성은 매우 낮을 것으로 판단됨.



# 남북간 과학기술분야 교류대비 협상방안

최 건 모

(과학기술처 기술협력 3과장)

## <차 례>

1. 머리말
2. 남북한 과학기술협력의 원칙
3. 남북한 과학기술협력의 문제점
4. 남북한 과학기술협력분야
5. 남북한 과학기술협력 추진전략
6. 맺는말



## 1. 머리말

- 과학기술협력은 다른 분야에 비해서 상대적으로 정치적 요소가 적고 상호교류를 통한 남북한의 동질성을 추구할 수 있어 타분야의 협력을 촉진하기 위한 선행적 기반을 조성한다는 데 큰 의미가 있다.
- 또한 남북한의 기술수준이나 경제발전 관계를 볼때 상호보완적인 측면이 많다. 북한은 그동안 국방산업을 중심으로 한 중공업 우선정책에 따라 군사기술의 기초가 되는 소재공업·기계공업 등이 상당한 수준에 달하고 있는 반면, 생필품과 관련되는 경공업 부문은 취약한 것으로 알려지고 있다.
- 반면 남한은 경제의 발전 및 고속성장과 더불어 산업기술력의 눈부신 발전을 이루어 왔다. 이제는 첨단기술 개발과 더불어 기초과학 등 저력을 키우고 공공기술, 미래기술로 그 범위를 넓혀가고 있다.
- 남북한이 힘을 합하면 과학기술의 폭과 깊이를 더할수 있어 한정된 연구개발자원을 갖고 있는 우리로서는 그 한계를 극복할 수 있는 좋은 계기가 될 수 있을 것이다.

○ 기술 이전에 따른 부메랑 효과도 크게 염려할 필요가 없고 문화적·언어상 장애가 없다는 것도 남북기술협력의 장점 중의 하나이다. 그러나 이러한 당위성, 필요성, 중요성에도 불구하고 아직 남북한간 과학기술 교류는 다른 분야와 마찬가지로 미진한 상태이다.

- 양측 정부간에는 1991년 12월 『남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서』를 마련, 과학기술 및 환경분야에 정보교환, 공동연구 및 산업부문의 기술협력과 전문가 및 기술자들의 상호교류에 합의한 바 있다.
- 이를 실행하기 위한 추진체로 ‘남북경제교류·협력공동위원회’가 1992년 5월에 구성되었지만 이후 북한 핵문제가 현안으로 등장하면서 양측 관계가 경색, 지금까지 정부차원에서 과학기술 협력은 진전이 없는 상태이다.
- 한편 민간차원에서는 한국과학기술단체총연합회 (과총)를 주축으로 비영리 민간기관·대학·학회 그리고 UNDP 등 국제기구 등을 중심으로 간접교류가 일부 이루어져 왔다.
- 과총은 1990년 4월 産·學·研 대표들로 구성된 ‘남북과학기술교류추진위원회’를 구성하였고, 1991년 8월에는 중국 연길에서 제1차 한민족 국제과학기술 학술대회를 개최, 남한 101명, 북한 45명 등 총 440명이 참가, 남북 분단 이후 최초이며 최대의 학술교류가 이루어졌다.

- 이외에 중국·일본 등 제3국에서 개최된 학술대회에 남북한이 지난 4~5년간 10여 차례 공동 참가하였으며 이를 통하여 다소나마 상대방 과학기술계를 이해할 수 있는 계기가 마련되었다.
- 1991년에는 UNDP가 추진하는 두만강개발사업 (TRADP)을 통하여 남한 정부인사가 평양회의에 참석하는 등 교류가 이루어졌다.

○북한과의 과학기술협력은 정치적 상황의 변동에 따라 다음 세가지 단계로 나누어 생각할 수 있겠다.

첫째, 먼저 지금과 같이 정부차원의 교류가 이루어지지 않고 있는 상태에서 제3국 및 국제기구 등을 통한 민간 위주의 간접교류

둘째, 북한과 제한된 범위에서나마 정부차원의 교류가 가능할 때 양자협력 차원에서의 과학기술 교류

셋째, 통일이 되어 단일국가 형태하에 양쪽의 이질적인 과학기술 체계·자원의 통합을 생각할 수 있을 것이다.

○본고에서는 2번째 단계, 즉 북한과 정부차원의 교류가 가능하게 될 경우 어떠한 방식으로 북한과 과기협력을 전개해 나가는 것이 바람직할 것인가에 초점을 맞춰 검토해 보고자 한다.

## 2. 남북한 과학기술협력의 원칙

- 남북한 과학기술협력이 구체적으로 추진될 때 어떤 부분에서 얼마만큼 협력할 것인가 등에 대한 협력 원칙이 필요하다. 이는 과학기술의 속성에 따른 원칙과 남북한 과학기술이 처한 환경요인의 특성으로 인한 원칙으로 크게 나눌 수 있다.
- 협력의 일반적인 원칙은 다음과 같다.
  - ① 협력을 저해하는 장애 요인을 제거한다.
  - ② 협력을 촉진하는 촉진 요인을 북돋운다.
  - ③ 쌍방 이익이 되는 분야부터 추진한다.
  - ④ 비용이 적게 드는 분야부터 추진한다.
  - ⑤ 위험이 적은 분야, 성공률이 높은 분야부터 시작한다.
- 이외에도 남북한 과학기술 협력이기 때문에 추가적으로 고려해야 할 원칙은 다음과 같다.
  - ① 비교적 단기간내에 가능한 협력을 우선 추진한다. 이는 기간이 길면 협력 자체가 다른 요인에 의하여 성사되지 못할 가능성이 높기 때문이다.

또한 협력이 시작되었다 중단되면 과학기술의 속성상 그 전에 쏟은 노력은 허사로 돌아갈 수 있기 때문이다.

- ② 가능하면 정치, 군사 등의 문제와 과학기술협력 문제를 분리하여 추진한다. 분리하는 것이 불가능하다면 정치적인 영향을 적게 받는 분야부터 시작한다.

과학기술 분야가 비교적 정치적인 분야와는 무관하지만 군사목적으로 전용될 수 있는 기술 등은 정치적인 영향때문에 중단될 가능성이 높다. 따라서 정치와 관련이 적은 분야부터 시작하는 것이 바람직하다.

또한 상호 신뢰관계가 상당히 형성된다면 정치와 직적접인 연계성을 고려하지 않는 방향으로 나아가야 할 것이다.

- ③ 궁극적으로 남북한 과학기술 시스템의 통합을 염두에 두어야 한다. 예를 들어 통합 과학기술 시스템의 형태가 남한의 과학기술 시스템을 근간으로 하여 북한의 과학기술 시스템을 해체하는 것이라고 가정하면 현재의 북한 과학기술 시스템을 공고히 하는 협력을 가능하면 지양하여야 추후 과학기술 시스템의 재편시 추가적인 비용 발생을 억제할 수 있을 것이다.

- ④ 가능하면 타분야에도 긍정적인 효과를 발생시킬 수 있는 분야부터 시작한다. 예컨대 인적 교류 등을 통해 통일에 대한 인식을 고취시킬 수 있다든지 과학기술도 인접 과학기술에 영향을 많이 미칠 수 있는 분야부터 시작한다든지 하는 방안을 추구한다.
- ⑤ 정부와 민간의 역할을 분담한다. 정부는 민간기업의 손이 닿기 어려운 과학기술 인프라 부문에 주안점을 두는 것이 좋겠다.
- ⑥ 산업정책과의 긴밀한 연계 관계를 유지한다. 주지하다시피 과학기술과 산업의 연계는 갈수록 깊어지고 있다. 또한 남북한의 통합은 북한의 산업뿐만 아니라 남한의 산업 구조도 상당부문 변경시킬 것으로 예상되기 때문에 이와 보조를 맞추는 것이 절대적으로 필요하다.
- ⑦ WTO체제 등에서는 과학기술에 대한 규제도 상당한 바 남북한 과학기술 협력도 이런 규제를 피해나가면서 동시에 동북아 과학기술 네트워크의 주체가 되기 위한 전략을 구사해야 할 것이다.



### 3. 남북한 과학기술협력의 문제점

- 남북한간 과학기술협력에 따른 문제점으로는 먼저 구조적인 문제 즉 과학기술 시스템, 과학기술 정책, 과학기술 문화상의 차이에서 오는 혼란을 들 수 있을 것이다.
  - 이러한 차이는 쉽게 극복할 수 없을 것이며, 남한의 주도로 과기협력이 이루어진다고 가정할때 이를 수용해야 하는 북한측 과학기술자들은 더욱 큰 어려움이 예상된다.
  
- 과학기술협력에 필수적인 상대방 과학기술에 대한 정보가 크게 부족한 것도 장애요인으로 꼽힌다.
  - 북한 사회의 폐쇄성으로 인하여 북한의 과학기술에 관한 정확한 정보가 수집되어 있지 아니하며 외부에 알려진 과학기술 논문, 국제학회 등을 통한 북한 과학기술자와의 접촉으로 부터 얻는 정보, 중국 연변 등지의 조선족으로 부터 얻는 정보 등이 전부이므로 향후 협력이 본격적으로 전개되면 먼저 상대방 기술에 대한 이해부터 서둘러야 할 것이다.
  - 북한은 경제적으로 점점 어려워지는 상황에 놓여있어 앞으로 남한과 과기협력을 하려 해도 재정적인 부담때문에 상호호혜적인 대등한 입장에서 양자 협력을 기대하기 어려울 것이다.

- 남북 과기협력은 남한의 재정적, 기술적 주도하에 이루어질 수 밖에 없을 것인 바 남한이 그동안 선진국과의 협력에서 취해왔던 방식을 북한에도 그대로 적용하려고 한다면 협력은 난관에 부딪칠 가능성이 높다.
- 남한으로서는 재정적 부담을 감수하고 단기 이익보다는 장기적 안목에서 협력을 바라보아야 할 것인데 이러한 새로운 형식의 협력방식에 대한 무경험은 협력의 장애요인이 될 수 있다.

#### 4. 남북한 과학기술협력분야

- 협력분야를 과학기술 및 경제적 논리에서 보자면 단기적으로는 본격적인 협력에 들어가기 전에 사전조사연구를 수행하여야 하며 그와 동시에 교류협력의 물꼬를 트는 것이 주요한 목표가 될 것이다.
- 경제적 관점에서 기초, 응용, 개발 연구 등으로 나누어 협력분야를 보면,
  - 개발 연구가 가장 적합한 교류분야이고 정치적인 관점에서 북한의 자존심을 고려하여 보면 북한이 비교적 상대적 우위가 있는 기초 연구가 적합하다.

- 또한 상호보완 차원에서 즉 경제적 비교우위를 서로 결합한다는 점에서 과학기술 교류협력을 전개하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들어 남한에서는 이미 경쟁력을 상실하여 가고 있는 노동력 중심의 경공업산업을 북한으로 이전하는 것을 고려할 수 있다. 이 과정에서 경공업중심의 산업기술이 이전될 수 있을 것이다.
  - 한편 표준화는 시급히 해결해야 할 주제인데 남북한이 과학기술 용어의 이질성을 극복하고 산업표준을 수립하는데 많은 노력을 기울여야 할 것이다.
- 참고로 그동안 언론 등을 통해서 공개되었거나 학술발표회, 또는 일부 과학자들이 제시한 주요 협력과제 등을 정리하여 보면 <표1> 과 같다.

<표 1> 남북한 과학기술협력 과제(안)

과 제 성 격	협 력 과 제 (안)
협력기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 과학기술협력 양해각서</li> <li>- 범민족 과학기술자협회 대표자 회의</li> <li>- 남북한 과학기술조사단 상호 교환 방문</li> <li>- 남북한 과학기술 교류 심포지움 공동개최</li> <li>- 범민족 과학기술자 학술대회</li> </ul>

과 제 성 격	협 력 과 제 (안)
통합기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과학기술자의 상호교류</li> <li>- 각 대학 및 기업 연구소의 개방</li> <li>- 대덕연구단지/평성연구단지간 교류</li> <li>- 남북한 과학기술의 공동 data base 구축</li> <li>- 남북한 과학기술 전산망 구축</li> <li>- 남북한 과학기술용어 조사 및 표준화</li> <li>- (생산) 기술이전센터 설립</li> </ul>
과학기술별 주제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 포항 방사능 가속기를 이용한 핵융합 연구</li> <li>- 남극지역 공동연구</li> <li>- 도핑 기술 협력</li> <li>- 남북한 기상협력</li> <li>- 비무장지대 생태계 조사를 통하여 세계환경공동연구단지 조성 (UNESCO)</li> <li>- UNDP의 두만강 하부구조 개발사업 공동참여</li> <li>- 북한 경수로 지원</li> <li>- 황해 해양과학 조사</li> <li>- 전통 동양의약 개발</li> <li>- 서해안 대륙붕 탐사</li> <li>- 식량증산 및 수확후 저장기술 공동개발</li> <li>- 병충해 방제기술 공동연구</li> <li>- 석유 대체 에너지 공동개발 연구</li> <li>- 비휘발유계 자동차 연료 개발</li> <li>- 공장자동화 공동연구</li> <li>- 저질탄 연소기술 공동연구</li> </ul>

## 가. 우선 협력과제

- 북한과 협력을 생각할 수 있는 분야는 수없이 많을 것이나 제한된 시간과 인력자원을 고려하여야 하므로 사안의 시급성, 사업의 파급효과, 북한의 호응 예상도 등을 감안, 우선 협력하여야 할 과제와 시간을 두고 협력을 진행시켜야 할 과제로 구분 추진하는 것이 바람직 할 것이다.
- 우선 남북한간 상이한 과학기술 시스템 및 문화에서 발생 되는 혼란을 극복하기 위해서 남북한 과학기술 용어 비교 사전 출판사업 또는 용어 표준화사업에 착수, 과학기술자들 상호간 의사소통이 원활히 이루어 질 수 있도록 노력 하는 한편 과학기술 제분야에서 표준화를 추진해 나가야 할 것이다.
- 남북한 교류초기에 많은 관심은 북한에 대한 산업기술 이전과 북한 기술 인력에 대한 훈련에 모아질 것이다.
- 구체적인 분야로는 에너지, 섬유, 생필품 관련 기술 등 민생 기술분야와 당장 산업의 효율성을 향상시키는데 관련되는 생산기술분야를 들 수 있다. 이를 나열해 보면 아래 <표2> 와 같다.

〈표 2〉 단기적으로 유망한 남북한 과학기술 주제  
- 북한 입장을 중심으로-

기 술 분 야	구체적인 협력분야 (예)
에너지 관련 기술	- 에너지 절약기술 - 대체 에너지 기술 - 원자력 발전기술
농업식량 기술	- 육종기술 - 병충해 방제기술 - 화학비료의 생산
자연재해 방지기술	- 토목기술 - 기상예측
생 산 기 술	- 공장자동화 기술 (NC, CNC, FMC) - 소프트웨어 기술 - PC 기술 - 반도체 생산
위탁가공 교역기술	- 의류가공 기술 - 경공업 제품 제조 기술 - 무역·기술정보센터 공동운영

- 이러한 기술군들에 대해서 기술이전을 종합적으로 주관·추진할 수 있도록 기술이전센터를 설립하고 또 관련 북한 기술자들을 체계적으로 교육시킬 수 있는 시스템을 서둘러 갖추는 것이 필요할 것이다.

○ 남북한의 공동관심사로서 상호 협력을 통하여 synergy 효과를 극대화 할 수 있는 분야들을 우선협력 대상에 포함할 수 있다.

- 먼저 대북 경수로 지원사업을 들 수 있다.
- 1995년 12월 KEDO-북한과의 경수로 공급협정 체결로 경수로 공급범위, 사업방식 등 향후 경수로 공급 추진방향이 확정 되었는데 이에 근거하여 앞으로 원자로 계통 및 핵연료 설계 기술지원, 북한 기술자 교육훈련 및 안전 규제 기술 지원분야에서 남북한간 기술협력이 예상된다.
- 남북한간 기상자료 교환 및 기상전용 통신망 구축 등 기상협력, 비무장지대 생물 다양성 분포조사를 통한 동 지역 환경 생태계 보호사업, UNDP 두만강 지역 개발사업, 황해 공동조사 사업 등은 지역적으로 남북한 공동 협력사업이 절실한 분야로서 우선 추진 대상사업으로 고려되어야 할 것이다.

#### 나. 장기 협력분야

- 장기적으로는 북한이 가지고 있는 일부 기초과학 및 군사 기술 등 강점분야를 계속 활성화하고 남한과의 협력을 통하여 더욱 발전될 수 있도록 하는 한편, 첨단기술, 산업기술 등 북한의 취약분야에 대해서는 전반적인 능력향상에 목표를 두고 협력을 추진해 나가야 할 것이다.

- 장기협력 또한 남북한의 과학기술 통합이라는 궁극적 목표를 상시 염두에 두고 이루어지는 것이 바람직할 것이다.
- 기초과학 특히 핵융합 부문, 환경기술 등 기초·공공부문 기술의 협력, 미세전자기술의 기술이전을 통한 북한 산업기술의 향상, 군사기술의 민수화 추진 등이 장기 협력분야로 검토될 수 있을 것이다.

## 5. 남북한 과학기술협력 추진전략

- 남북한 과학기술 협력은 반드시 순차적으로, 논리적으로 될 수 있는 것이 아니지만 가능하다면 다음과 같이 단계적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

### 가. 1단계 : 상호 이해 촉진단계

- 앞서 언급한 바와 같이 남북한 관계의 특수성으로 인하여 그동안 상호 정보교환이 거의 전무하였으므로 교류의 물꼬가 트이면 우선 양쪽의 과학기술계간 상호이해 촉진을 위한 노력이 이루어져야 할 것이다.
- 정부 및 민간차원의 과학기술 조사단 교류, 분야별 공동 학술대회, 각종 과학기술 심포지움, 세미나, 워크숍, 과학기술자 상호 방문 교류 등을 통하여 정보교환과 협력분야 도출을 가능한 빠른 시일내에 신속히 이루어지도록 노력하여야 하며 이 과정에서 정부가 주도적 역할을 수행하여야 할 것이다.



## 나. 2단계 : 남북한 협력 촉진을 위한 기반구축 사업

- 남북협력을 보다 체계적으로 연속적으로 효율적으로 수행하려면 협력기반을 공고히 다져나가야 할 것이다.
- 조직, 기구측면에서 보면 정부간 협의를 위한 남북과학기술협력위원회 구성, 기술협력을 증대하기 위한 과학기술협력센터 설립, 기술훈련 특히 북한 과학기술자의 훈련을 위한 기술훈련센터 설립, 북한 기업들의 과학기술 활동에 대한 자문기구 구성, 북한지역에 기술창업센터 설립 및 과학기술 정보네트워크의 구성 등을 생각할 수 있다.
- 남북한의 유사분야에서 대학, 연구기관, 동종기업끼리 양자간 협력을 강화하므로써 남북한 협력기반의 초석 역할을 담당하게 될 것이다.
- 한편 상이한 남북한 과학기술 기반을 조화시키기 위한 노력의 일환으로 과학기술 용어 통일, 표준화 사업 등을 구사하여야 할 것이다.

## 다. 3단계 : 프로젝트 공동 추진 단계

- 이미 경수로 건설지원사업과 같이 과학기술과 관련되는 남북 협력 프로젝트가 진행중에 있으며 나진·선봉지구에 대한 투자, 제3국 에너지·자원개발 공동참여, 남북 공동탐사 및 개발, 철도 및 도로연결, 통신망 연결 UNDP

두만강지역 개발 등 예상되는 남북 대형 공동 프로젝트를 통하여 기술이전 및 협력이 구체적으로 이루어지게 될 것이다.

- 또한 현재 남한에서 수행되고 있는 국가 R&D 프로젝트들을 북한 과학기술자에게도 그 문호를 개방하여 북한 과학기술자들이 남한의 자본주의·시장경제에 바탕을 둔 R&D 시스템에 적응할 수 있는 기회를 제공하는 것이 바람직할 것이다.

## 6. 맺는말

- 지금까지 살펴본 남북 과학기술협력분야 및 전략은 남북한이 현재와 같은 양체제 병존하에서 교류가 가능함을 전제로 검토해 본 것이다. 그러나 그 시기, 상호개방의 정도 및 범위 남북한의 경제 사정 변화, 상호 개방의 요인이 된 주변 여건 등 많은 변수에 따라 협력분야 및 전략은 다양한 내용을 갖게 될 것이다.
- 우리가 북한으로 부터 필요로 하는 것을 받아들이는 기회로 활용할 것인가 그렇지 않으면 북한이 필요로 하는 것을 도와주는데 초점을 둘 것인가에 따라 그 방향이 달라 질 것이나 궁극적으로는 통합 한국이 필요로 하는 바람직한 통합 과학기술 시스템을 염두에 두고 이를 지향하는 방향으로 과기협력이 진행되어야 할 것으로 본다.

# 남북한 철도연결사업의 협상방안

오 재 학

(교통개발연구원 도시교통연구실장)

## <차 례>

1. 사업의 배경
2. 남북한 철도현황 및 연결방안
3. 협상과제 및 대응방안
4. 결론 및 정책건의



## 1. 사업의 배경

- 1992년 발표된 「남북경제교류합의서」에 의하면 남과 북은 남북간의 효율적이고 원활한 교통체계의 연결 및 교통서비스 지원이 남북한 경제교류와 통행에 있어 가장 기초적인 전제 조건이라는데에 모두 동의하고 있다.
  - 남북교류·협력부속합의서 제1장 제3조에서 “남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설한다”에 관한 사항에 합의하였다.
  - 그리고, 교통수단, 운행방법, 승무원출입절차, 통과지점 선정 등 실무적 문제들을 「남북경제교류협력공동위원회」에서 토의·결정토록 하였다.
- 동북아지역을 포함 아시아국가들간의 경제교류 급증이 예상되면서 동북아 및 동남아시아국가들간의 철도망을 연결코자 하는 범아시아철도망(Trans-Asian Railway: TAR)의 개발이 활발히 논의되고 있으며, 범아시아철도망 구축에 있어 남북한 철도망연결이 시급한 해결과제로 부각되고 있다.
  - 북한은 1995년 10월 ESCAP주최 방콕회의에서 범아시아철도망 구축사업에 적극 참여입장을 표명하였다.
  - 1996년 3월 방콕에서 개최된 아시아유럽정상회의(ASEM)는 범아시아철도망 구축사업의 추진에 합의하였다.

- 철도청은 지난 1980년대부터 남북교류활성화와 육상교통을 이용한 대륙수송을 실현하기 위하여 남북분단이후 단절된 경의선, 경원선, 금강산선의 사업복구를 위한 「남북한 철도망연결사업」을 적극 추진중에 있으며, 북한의 동의만 있으면 착공후 2년이내에 개통이 가능할 것으로 예상되고 있다.
- 북한이 철도위주의 수송체계인 점을 감안할 때 남북교류시의 주요교통수단은 철도가 될 가능성이 높으며, 장거리 지역간 수송 및 대륙연계수송은 철도의 수송비중이 절대적으로 높을 것으로 예상되고 있다.
  - 그러나, 반세기동안 서로 단절되어 독자적으로 개발 운영되어 온 남북한의 철도체계를 단기간에 연결시킬 경우 시설운영과 이용에 있어 많은 어려움과 비효율성을 발생시킬 것으로 보인다.
  - 이에 대비하여 「남북경제교류합의서」에서 제시된 바와 같이 노선복구, 시설정비, 신호 및 통신체계, 열차운영, 안전 및 보완 등 여러 분야별 문제점을 파악하여 이들에 대한 정밀한 검토와 대응방안이 강구되어야 할 것이다.
- 위와 같은 배경하에 본고에서는 향후 「남북한 철도망연결사업」의 추진을 위한 남북한 협상에 대비하여 남북한 철도연결시 예상되는 문제점과 이에 대한 대응책을 중심으로 정책방안을 검토하고자 하는 것이다.

## 2. 남북한 철도현황 및 연결방안

### 가. 남한의 철도현황

#### (1) 선로시설

- 1990년 현재 남한의 철도연장은 3,091km에 달하고 있다.
- 복선영업-km는 846.8km로 약 27.4%의 복선화율을 나타내고 있으며, 총영업km중 524.5km가 전철화되어 17%의 전철화율을 보이고 있다.
- 전철전기방식은 25KV 60Hz 교류방식을 사용하고 있다.

#### (2) 안전시설(신호, 통신)

- 철도운영의 안전 뿐만 아니라 차량운행효율성을 위하여 1991년 현재 AIS(자동열차정지장치)비율 93%, ABS(자동차폐쇄장치)비율 22%, CTC(열차집중제어장치) 비율 33%를 갖추고 있다.

#### (3) 차량보유

- 1991년 기준 객차 2,138대, 화차 15,741대, 기관차는 디젤기관차 501대, 전기기관차 94대, 동차는 디젤동차 197대, 전기동차 632대의 철도차량을 보유하고 있다.

#### (4) 철도운행속도

- 최고속도는 140km/h, 열차표정속도는 106km/h 이다.

#### (5) 철도의 수송분담역할

- 자동차 보유증가와 도로망의 발달로 1970년대 이후 철도수송의 역할이 지속적으로 감소하였으나, 1980년 중반이후 극심한 도로교통정체로 인하여 철도투자와 철도산업의 육성이 대두되고 있다.
- 1990년 기준 철도의 여객수송분담율은 인-km기준으로 22%, 화물수송분담율은 톤-km기준으로 30.9%에 달하고 있다.

### 나. 북한의 철도현황

#### (1) 선로시설

- 1989년 기준 궤도연장은 5,024km에 달하고 있다.(영업연장은 알 수 없음)
- 평안-순안(경의선)구간 35km와 청진-수산구간 103km구간의 139km만 복선일뿐 나머지연장은 모두 단선인 것으로 알려져 있다.



## (2) 안전시설(신호, 통신)

- ATS와 CTC 시설은 없으며, ABS비율이 전역의 약 86%에 달하고 있으며, 무선장치는 사용하나 구체적인 내역을 알 수 없다.

## (3) 차량보유

- 1990년 기준 기관차는 증기기관차, 디젤기관차, 전기기관차를 포함 총 11,164대를 보유하고 있으며, 기관차 1,000대, 화차 23,400대 가량 보유하고 있는 것으로 파악되고 있다.

## (4) 열차운행속도

- 평양-신의주간 국제선 열차운행의 경우 표정속도 약 60km/h, 기타열차는 표정속도 약 47km/h 로 운행되고 있다.

## (5) 운영체제

- 철도부사령실 통제하에 중앙에서 「집중열차운송체제」에 의하여 집중관리하고 있다.

- 생산지와 소비지 부근의 기존역을 집중화물역으로 지정하여 운영되고 있다.
- 철도요원은 군대식 통제하에 관리되고 있는 게 특징이라고 볼 수 있다.

#### (6) 철도의 수송분담역할

- 북한은 철도중심으로 교통시설을 개발하여 철도위주의 수송체계를 유지하고 있다.
- 여객보다는 화물수송위주로 고속수송보다는 대량수송위주로 철도를 운영하고 있다.

## 다. 남북한 철도 연결 및 운영방안

### (1) 철도노선 복구 및 연결

- 남북을 연결하는 주요교통축으로 1단계로 경의선과 경원선을 복구 연결시키고 금강산선 구간(원산-고성)이 철거된 동해북부선(강릉-속도-고성-원산)의 개통은 2단계로 추진하도록 할 것이다.

- 경의선 연결 : 남측의 문산-장단구간(12km)과 북측의 장단-봉동구간(8km)이 복구연결되면 서울-개성-신의주 구간이 완비된다.
- 경원선 연결 : 남측의 신탄리-월정리(16.2km)구간과 북측의 유정리-평강(14.8km)구간이 복구연결되면 서울-원산 구간이 완비되게 된다.
- 그리고, 동해안측의 경우 초기단계에는 도로 혹은 해로수송에 의존하도록 한다.

## (2) 열차운행방안

- 남북한의 열차가 기존의 단절된 지점인 경계지점까지만 운행되는 방안(방안 1)과 출입국관리를 거쳐 남북한의 주요도시까지 운행되는 방안(방안 2)으로 나누어 볼 수 있다.

### (가) 「방안 1」의 경우

- 기관차 및 객차등 수송장비의 상호교류가 없기 때문에 운영관리의 측면에서 간소하나 여객의 경우 환승, 화물의 경우 환적을 해야하는 불편함과 비효율성이 발생하게 되는 것이다.

- 남북교류초기단계에서 교통시설등 제반여건이 미비한 경우 선택할수 있으나 점차적으로 「방안2」로 전환되어야 할 것이다.

(나) 「방안 2」의 경우 : 사전에 남북간에 협의조정이 필요

- 객차와 화차의 출입지역선정, 인수인계등 출입관리사항 조정
- 신호, 통신체계, 전철전력이용방식, 기관차·객차 및 화차의 운행방식, 안전 및 보안시설 조정
- 운송주체간의 요금수준 및 수입정산, 시간표, 승무원 배치, 영업서비스 등 조정

### 3. 협상과제 및 대응방안

- \* 「남북한 철도망연결사업」 추진과 관련하여 크게 (i)철도시설계획, (ii)철도시설운영, (iii)소요비용 및 재원조달로 구분하여 향후 협상에 대비한 추진과제와 대응방안을 검토하기로 함.

## 가. 철도시설계획

### (1) 연결노선의 선정

- 경의선, 경원선, 동해북부선

### (2) 선로정비 규격 조정

- 궤간, 곡선, 구배, 궤도중심간격 등

### (3) 전기설비계획

- 전기, 전력방식
- 전원공급 개선방식 및 설비(전차선)

### (4) 정차장(역) 시설

- 정차장 배치
- 정차장 부대시설(이용자 편의시설 포함)
- 환승 및 환적(기중기 등) 편의시설

### (5) 신호설비

- 신호방식
- 열차운행 종합제어장치

(6) 통신설비

- 열차운행관리를 위한 무선통신체계

(7) 차량 (기관차, 객차, 화차)

- 차량의 규격
- 차량의 중량
- 차량연결체계
- 안전장치

(8) 차량기지

- 세정, 청소설비
- 안전검사시설

**나. 철도시설운영**

(1) 운행차량의 종류와 열차편성

- 차량중량제한
- 등급별 열차운행

- (2) 운행열차시각표(DIA)
- (3) 신호 및 통신체계
- (4) 승객안전 및 보안체계
- (5) 요금수준설정 및 수입금 정산체계
- (6) 승무원 관리규정
- (7) 대륙으로 연계수송되는 통과열차에 대한 운행규정

## 다. 소요비용 및 재원조달

- (1) 소요비용
  - 질적으로 상이한 남북한철도체계를 개통·운영시키기 위해서는 단순히 연결노선의 복구 뿐만아니라 앞에서 언급한 바와 같이 여러가지 복합적인 시설투자가 요구되며 이들 투자에 소요되는 비용을 추정, 남북한 철도연결협상시 상호간 비용부담에 대해 협의토록 해야 할 것이다.

## (2) 재원조달

- 남북한의 경제적 비용부담능력을 감안할때 대부분이 우리정부에 의하여 투자되어야 할 것으로 예상되어 이에 대한 현실적인 재원조달방안을 강구토록 해야 할 것이다.

## 4. 결론 및 정책건의

- (1) 「남북한 철도연결사업」은 단순히 남북한간의 단절된 철도노선의 연결이라는 차원에서 벗어나 남북경제교류 및 통행 뿐만아니라 범아시아철도망, 시베리아횡단철도망 등 대륙철도망과의 연결을 감안하여 사전에 충분한 검토와 계획이 이루어져야 할 것이다.
- (2) 승객의 대중교통이용의 편리성 제고, 화물수송의 효율성 극대화, 그리고 수송안전을 감안할 경우 여러가지의 복합적인 시설이 요구되는 바, 이에 대한 연구와 계획이 요구되고 있다.



- (3) 「교통부문의 남북통일비용 및 소요재원조달계획」의 일환으로 남북한 철도연결사업에 필요한 투자소요비용을 추정하여 현실적인 재원조달방안을 조속히 강구토록 해야 할 것이다.



관광특구 설치·운영을 위한

## 남북한 관광교류 협상방안

윤 창 운

(한국관광공사 조사연구실장)

### <차 례>

1. 관광에 대한 인식변화와 대응
2. 북한의 관광에 대한 인식과 개발 한계
3. 외국의 관광특구 개발 사례
4. 중국의 대만 관광유치를 위한 접근  
성 향상정책
5. 관광특구 개발의 입지조건과 가능성
6. 관광특구 설치·운영 방향
7. 결 론



## 1. 관광에 대한 인식 변화와 대응

- 우리나라는 국토분단 50년이 되는 이 시점에서 아직도 실질적 동족간 민족공동번영을 위한 교류와 통일을 대비한 협력사업이 만족스럽게 이루어지지 않고 있다.
  - 제8차 남북고위회담 합의문이 진통을 겪은 뒤 발표되고 곧이어 9월 11일 후속조치로서 남북 3개 부속합의서가 발표되었다.
  - 합의서는 남북화해, 남북불가침, 교류협력부문에 실질적 협력과 통일을 앞당기는 교류증대를 내용으로 한 진전된 실천과제를 담고 있다.
- 그러나 그로부터 4년이 지난 현재까지 원칙에만 합의했을 뿐 구체적이고 실질적 성과를 거둔 남북한간 사업은 없었다고 해도 과언이 아니다.
  - 북한측의 무성의하고 비협조적인 태도, 북한이 아직 본격적 남북협력사업을 수행할 단계에 이르지 못한 내부적 사정, 남북대화를 정치적 수단으로 이용하려는 이중적 태도 등 여러 가지 북한측의 사정으로 남북한 관계는 지지부진한 답보상태를 보이고 있다.

- 북한은 체제모순과 무력통일을 지향하여 과도한 군비확충에 자원, 예산, 인력을 투입한 결과로 구소련이 보여준 바와 같이 경제파탄을 초래하였다. 외세배격과 자력갱생을 오랜 세월 관철한 대가는 국가경제의 파탄, 주민에게는 궁핍, 재정적으로는 국가파산이라는 비극적 현상을 맛보게 하였다.
- 근년 경제파탄에서 국가경제를 회생시키고 경제재건을 위해 필요한 자재와 유류, 부족한 식량을 구입하기 위해 외화벌이(외화획득) 회생에 과거 어느 때 보다 관심을 보이고 있다.
- 종래 볼 수 없었던 수출제일주의, 경공업제일주의, 농업제일주의를 국가경영의 최우선 과제로 삼고 있는 점을 보더라도 그 심각성은 짐작하고도 남음이 있다.
- 북한은 외화벌이 대상분야에 관광업을 포함시켜 귀중한 외화획득에 힘쓰고 있으며 외국관광객 유치, 관광상품개발과 수출, 관광시설개발에 과거 어느 때 보다 활발한 사업을 추진하고 있다.
- 한편으로는 외화벌이에 치중함으로써 새로운 개방열풍이 북한지역에 거세게 소용돌이쳐 견잡을 수 없는 상황이 전개될 것을 우려하여 적극적인 개방, 관광교류를 유보하고 있다.

- 관광사업의 활성화는 외화획득에 큰 기여를 할 수 있다는 사실을 인정하면서도 체제안정에 결코 바람직하지 않다고 판단하여 시기를 미루고 있거나 또는 한정된 분야에 국한하여 체제안정에 위협을 주지 않고 외화획득을 기할 수 있는 방법 중 어느 하나를 택하는 것으로 보인다.
- 남북 교류·협력 부속합의서 제1조는 “물자교류와 석탄, 광물, 수산자원 등 자원의 공동개발과 공업, 농업, 건설, 금융, 관광 등 각 분야에서의 경제협력사업” 실시를 명시하고 있다.
  - 그리고 관광사업이 발달하고 관광교류가 이루어지기 위해서 필요한 “철도, 도로의 연결 및 해로, 항로의 개설(제3조)의 필요성을 강조한 점은 향후 쌍방간 관광교류와 협력사업수행을 위한 토대를 마련했다는 데 큰 의의를 부여하였다.
- 초기단계에서 의욕적 협력사업은 기대할 수 없고 신뢰구축과 투자환경성숙이 이루어지는 단계에서 투자, 협력대상을 확대시켜 나가야 할 것으로 본다. 관광특구와 같은 대단위 투자사업은 상당한 협력단계와 수준에 이르는 시점 또는 북한이 관광특구의 개발이 불가피할 정도로 경제난이 심하여 외부자본의 적극 유치와 한국자본의 참여를 바라는 시기에 제기될 것으로 본다.

- 현재 나진·선봉 자유경제무역지대를 고시하고 외국인의 자유왕래를 보장한다는 관련 법제정은 있으나 이는 어디까지나 이 지역에 한정된 것이지 타지역으로 확대시키겠다는 것이 아니다. 이곳 이외 타지역이 개방지역이 되려면 기존 법령을 개정하거나 새로운 법령을 다시 제정해야한다.
- 북한지역의 관광투자와 입지선정에 앞서 외국의 사례를 참고하고 북한의 당면문제를 검토 분석하여 합당한 대안을 제시하는 것이 바람직할 것이다.

## 2. 북한의 관광에 대한 인식과 개발 한계

- 1980년대에 들어서면서 동서냉전이 사실상 종식되고 참여했던 동서진영간 대립과 군비경쟁은 평화와 화해를 추구하는 국제협력체제로 바뀌게 되었다.
- 구소련을 필두로 하여 동구와 중국이 속속 개혁과 개방을 표방하면서 진보적이고 혁신적 체제개혁을 단행하기에 이른 것이었다.
- 종래 공허한 명분, 이념, 사상, 혁명을 앞세워 국가발전과 국민복지를 약속했으나 세월이 지나 그 허구와 비현실성으로 경제파탄과 빈곤만 남겨 놓았다. 1950년 이래 근래까지 중소 이념분쟁으로 소련과 중국은 무의미하게 시간을 허비했고, 소련에게는 몰락의 길을 가져왔으며 중국에게는 사회주의체제의 모순성을 인식하는 반성의 계기를 마련했다.



- 소련보다 앞서 개혁과 개방을 실질적으로 시험한 중국은 수정사회주의로 전환하여 오늘날 만족스러운 결실을 가져와 경제자립과 경제대국의 꿈을 착실히 이행해 가고 있다.
- 소련은 이보다 10년 정도 늦게 1980년대 후반에서야 개혁을 단행하지만 이미 때는 늦었으며, 수정사회주의의 채택과 체제정비를 위한 조정기간은 혼란과 분열로 나타나는 국면으로 나타났다.
- 한편 북한의 경우에는 이들 두나라에 비해 개혁과 개방의 속도와 수준이 크게 못미치고 있고 지난 50년간 지켜온 폐쇄성과 고립정책으로 성장의 한계에 이르렀다. 경제회생을 위해 자력갱생과 생산성 추구를 하고 있으나 이를 뒷받침할 수 없는 구조적 문제가 있어 과감한 개혁과 개방을 지향하지 않는 한 활로모색은 어렵다.
- 최근 체제안정을 유지하면서 한정적 개방을 최북단 변방에 허용하고 이곳에 자유경제무역지대를 지정하였으나 투자환경과 입지조건이 만족스럽지 못해 외부세계의 적극적 관심을 끄는데 어려움이 있다. 이 지역에 집중투자, 개발을 하는데 제도적 정비를 하고 있고 이곳 이외 지역에 대한 추가 개방은 당분간 없는 것으로 보인다.

- 북한이 관광에 대하여 관심을 나타낸 시기는 1970년대이고 사회주의국가와 조총련방문자를 위한 호텔건설을 하였으나 연간 10만명에 미치지 않는 이용자로부터 큰 영업적 수익은 얻을 수 없었으며, 1980년대 후반에 들어오면서 「평축」행사개최를 기하여 현대적 호텔을 많이 지었고 오락시설도 갖추었다.
- 평양과 그 주위지역에만 치중했고 지방관광투자는 극히 미흡했다. 최근 관광사업에 큰 관심을 보이고 있는 것은 외화난이 심화하면서 관광업을 외화벌이 업종에 추가하여 수출제일주의 실천과제로 삼고 있다.
- 이와 관련하여 관광업소에 근무할 인력을 양성하기 위하여 외국어 교육, 관광업무(호텔, 여행업, 요식업) 전문교육을 위해 외국어 대학, 상업대학(평양, 청진)에 관광관련 학과를 운영하고 있다.
- 북한의 관광산업수준은 한국에 비해 대체로 30년 차이를 보이는 것으로 평가되며 열악한 환경하에서 관광산업을 발전시키는데 어려움이 있다.

### 가. 외화벌이 업종으로 관광업 인정

- 북한이 강조하는 외화벌이(외화획득)는 재정난 해소와 외국물자도입에 필요한 외화획득에 있다. 투자장려 업종에 관광업(호텔, 골프장, 음식점, 오락시설 등)이 포함되고 있으나 아직 조총련을 제외하고 서방자본의 진출은 없다.
- 관광업종은 단독투자, 합영사업, 합작투자를 허용하고 각종 혜택을 부여하겠다는 관련법들이 근년에 제정되었다. 북한이 벌어들이는 관광외화는 연간 1억불에 미치지 못하는 것으로 보고 있다.
- 국내기업의 북한진출에 많은 관심을 보이는 분야는 관광호텔업이나 아직 투자여건은 성숙되지 못했다.

### 나. 토지의 용도와 관광지 개발

- 북한은 산지가 80% 정도 차지하며 농경지가 절대부족하여 경사진 산지는 다락밭(계단식밭)으로 개간하고, 해안에는 간척사업으로 농경지 확보를 하여 새땅 찾기와 식량증산에 힘쓰고 있다. 상당부분의 삼림이 농경지 개간으로 황폐하여 삼림지대를 이용한 산간관광지 개발에 어려움이 있다.

- 북한의 토지용도를 보면 개발규제지역(사적지, 천연기념물보존지역, 자연보호구역, 특수목적관리지역), 개발장려지역(농경지 개간, 산간지대), 개발촉진지역(공업, 관광지, 자유경제무역지대)으로 편의상 나누어 볼 수 있는데 관광특구개발은 촉진지역에 속한다고 볼 수 있다.
- 이에 해당하는 곳은 원산, 금강산 주위 지역, 남포, 청진, 나진·선봉지구로 볼 수 있다. 유망한 후보지 금강산은 남북한이 대치하는 지역에 입지하여 있어 전반적 개발은 어렵고 어느 특정구역(안전지역)에 한정시킬 가능성이 높다.

#### 다. 외국여행자의 자유로운 관광보장 문제

- 북한 전 지역의 약 70% 이상 지역이 사실상 여행통제지역으로 보고 있는데 특히 지방관광에는 상당한 제약(제도적, 물리적)을 받고 있으며 해안선 지역 관광(황해도 해안, 강원도 동해안)은 제한을 받는다.
- 관광산업의 발달의 전제조건은 “자유로운 여행”이 장소, 시간, 대상에 관계없이 스스로 이루어져야 하는데 북한의 경우는 외국여행자의 관광을 엄격히 관리(사전허가, 여행구역 한정)하므로 전역을 방문하고 여행할 수 있는 관광코스, 여행상품개발은 한계가 있다.

- 향후 관광특구가 개발된다면 그 구역 내에서만 자유로운 관광을 허용하고 이곳을 벗어나 타지역으로의 여행은 엄격히 제한할 것으로 보인다. 현재 추진중인 청진 자유항, 나진·선봉지구내 관광특구는 첫 시험장소가 될 것이다. 한국관광객의 여행범위는 초기단계에서 북한이 이 특구에 한정시켜 외화벌이를 할 것으로 예상된다.

#### 라. 우리 국민의 북한여행에 대한 북한 태도

- 북한은 한국을 지칭하는 어떠한 표현을 공식적으로 사용하지 않고 있어 한국여행자의 북한 관광참여시 이른바 내국민대우를 할 것인지 외국인과 같은 태도를 보일 것인지 명확하지 않다. 막연히 “공화국(북한) 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포”라는 표현을 하고 있기 때문에 우리 여행자의 법적 지위에 대하여 논란 여지가 있다.
- 종래 국내여행사가 주선하는 북한관광단의 북한여행을 거부하고, 남북한을 연계한 관광여행을 반대하는 입장을 보면 우리 국민의 북한관광은 공식적 방식으로는 어렵다는 것을 알 수 있다. 북한의 계획된 책략이 작용하는 것으로 볼 수 있고 한국 관광객의 북한여행으로 예상되는 파급효과를 우려하기 때문이라고 볼 수 있다.
- 이같은 북한의 우려를 어느 정도 해소시키자면 남북한이 합의하여 북한내 특정지역에 관광특구 설치, 운영하는 방안을 택할 때 성사 가능성이 있다.

### 마. 한국으로부터 접근성 문제

- 우리 여행자의 북한으로의 여행에 접근성, 신변안전문제가 제기된다. 휴전선을 지나는 북한여행은 당분간 기대하기 어렵고 다만 우회적 접근방식(황해, 동해의 공해를 둘러서 북한으로 접근, 상륙)이 고려될 수 있다.
- 북한을 자극하지 않고 북한에 개방충격을 최소화하면서 접근하는 방식은 우리 선박, 여객기가 공해로 항행한 다음 북한으로 접근하는 것이며 한국측에는 여행자의 안전성 확보에도 도움이 될 것이다.
- 금강산 주위의 어느 특정구역이 관광특구로 확정된다면 국내 공항, 항구에서 안전지대(공해)를 경유하여 여객기, 선박을 접근시키는 방식이 고려될 수 있다.

## 3. 외국의 관광특구 개발 사례

- 일반적으로 경제특구, 자유경제무역지대특구는 사회주의국가와 일부 개발도상국에서 외자유치, 경험, 경제자립을 위해 취하는 경제정책의 하나이고, 사회주의국가에서는 개방, 외자유치, 외화획득, 고용촉진 등 당면문제를 해결하기 위해 채택하고 있다.
- 현재 경제특구와 관광특구를 개발하는 국가는 중국, 베트남, 캄보디아, 러시아가 대표적이다.

- 이 가운데 가장 성공적으로 특구를 운영하는 나라는 중국이다. 중국은 1979년부터 종래 고립적 자력갱생과 경제자립 (autarky)으로는 더 이상 근대화를 기대할 수 없음을 개혁론자들이 인정하면서 개방을 통한 서방세계와의 경협으로 국가경제 재건과 상호보완적 경제운용방식을 채택하였다.
- 이를 위해 서방세계와 대만의 접근이 용이한 해안도시와 구역을 정하고 이 곳으로 외국자본진출을 보장하는 제도정비를 하였고 투자환경안정과 높은 잠재성으로 서방자본진출이 활발하다.

#### 가. 중국의 해안·도서지역에의 경제특구 개발

- 개방초기에 총격흡수와 자본주의 경영시험을 위해 해안지역 도시, 도서에 경제특구를 지정하였다. 첫 시도는 홍콩에 인접한 광둥성 광주와 深圳지구, 肇慶(조경)지구를 개방지구(특구)로 지정하여 서방자본(화교자본 포함)의 유치에 성공하여 만족스러운 결과를 거두었다.
- 이에 고무되어 점차 경제특구는 확산되어 해남성, 복건성 아모이지구(대만해협 연안)을 추가로 지정하여 역시 만족스러운 성과를 거두고 있다. 무엇보다도 해안경제 특구는 입지조건, 접근성이 양호하고 지역경제발전에 크게 기여하고 있다.

- 중국은 합영법 제정에 이어 서방자본과 대만자본 유치를 위해 외국인투자관리법, 國有地 사용·양도전매조례, 대만 동포투자장려규정등을 제정하였고 대만자본진출에 있어서도 특례를 부여하고 있다.

#### 나. 중국정부의 관광부문에 대한 관심과 태도

- 중국은 문혁이전 시기에는 관광사업을 자본주의적 타락을 대표하는 업종이라 하여 금지하였으나 개혁주의자들이 집권하면서 국가산업으로 인정받게 되었다. 1986년 조자양총리는 국무원 관광업무회의를 주관하여 관광산업의 중요성을 강조하고 이에 대한 국가적 지원 필요성을 강조하였다.
- 즉, “관광산업은 중국 경제건설에 중요한 구성부문이고 향후 외화획득의 3대 지주의 하나가 되도록 해야한다.”고 주장하면서 관광산업발전은 국민경제 발전과 관련되어 고려되어야 한다고 밝혔다.
- 이 같은 발언이 있는 후 국무원산하 관광업무지도 小組(조장 谷牧)은 전국 6개 관광구역, 2000여 현·시에 관광전담기구를 설치토록하고, 2천년대 이전에 외국관광객 1천만명, 외화 100억불 획득을 제시했다. (1994년 현재 760만명, 73억불 기록함)



- 특히 대만관광객 유치에 관심을 보이고 있는데 연간 153만명(1995년)이 본토방문을 하여 20억불이상 지출하고 있다. 중국은 관광산업발전을 위해 전국에 68개 대학, 190개 전문대학에 관광관련 학과를 두고 있으며, 관광종사자는 170만명에 달한다.

#### 다. 관광특구 개발

- 중국은 관광특구를 경제특구내에 별도 설치하거나 특정지역을 별도로 지정하고 있으며 현재 모두 개발중이다. 관광특구가 지정된 곳은 복건성 아모이(廈門)반도, 광둥성 探川, 肇慶지구, 해남생(海南島) 三亞市, 琼海, 萬泉河지구, 大連市 大山島 지구, 唐山市, 발해만 菊花島등이다.
- 그리고 최근 미국 Walter Disney회사가 桂林市에 종합 레크레이션단지(theme park, 10Km<sup>2</sup>, 2억불)투자를 추진하고 있다. 이들 지역에는 외국인의 자유여행이 보장, 무관세 적용이 되고 있다.

### 4. 중국의 대만 관광유치를 위한 접근성 향상정책

- 중국과 대만간의 인적 교류가 확대되면서 대만여행자의 중국여행이 급증하고, 이들의 중국내 관광소비는 중국경제에 도움을 주며 쌍방 신뢰를 구축하고 있다.

- 중국은 대만자본의 본토진출을 적극 장려(현재 제3국을 통한 간접투자)하고 있고 가까운 시일에 직교역을 대비한 해안 항구의 개방을 서두르고 있다. 대만관광객의 중국여행이 증가하면서 각종 사고(범죄, 교통사고, 실종, 발병 등)가 빈발하면서 이에 대하여 쌍방 당국자가 만나서 해결책을 강구해 나가고 있다.

○ 중국-대만 사이에 직항로(항공기, 선박)가 없으나 마카오 항공사(중국 출자지분 51%)가 중국-마카오-대북 노선에 취항하므로 사실상 중국-대만간 직항노선이 개설된 것이나 다름없다.

- 종래에는 상대방 지역여행시 항공기를 바꾸어 타고 갔으나 이제 한번 탑승하면 그대로 상대방 지역으로 갈 수 있다. 이로써 종래 대만이 고수해 온 삼불정책의 하나인 불통항정책은 사실상 해제된 것이나 다름없다. 또한 홍콩 CPA 항공사와 중국이 공동투자하는 아모이(廈門)공항은 향후 중국-대만 사이의 직항로 개설, 취항에 대비하고 있다.

○ 한편, 통독 이전의 서독, 동독간 인적 교류는 활발히 이루어졌었고 1972년 쌍방이 합의한 통행조약 체결이후 여행자는 급증하였다.

- 동서독간 국경선에는 철조망을 동독이 설치했으나 비무장 지대는 없었다. 서독은 경제지원과 인적 교류를 동시에 추진함으로써 동독의 경제발전과 개방을 도왔으며, 동독주민이 서독여행시 동독인에게 1인당 100마르크 여비보조를 하였다.
- 그리고 철책선지역(103마일)을 따라 3-5Km 폭으로 동독이 임의로 통제구역을 설정했으나 비무장지대는 아니었으며 서독은 경계선 가까이 안내소를 설치하여 현장교육 장소로 이용하고 주위에서 통일정책세미나를 개최하였다.

## 5. 관광특구 개발의 입지조건과 가능성

- 국가가 산업입지선정, 경제개발을 하는데 그 후보지 선정은 타당성이 있어야 하며, 특히 북한지역의 특구설치는 신중을 요하며 가급적 남북한에게 다 함께 도움을 줄 수 있도록 고려해야 한다. 특구 후보지 선정에 앞서 기초조사, 타당성분석이 있고 투자계획, 협력방안이 논의되어야 한다.
- 특수한 여건에 처해있는 북한지역내 관광특구개발사업은 다음과 같은 사항을 검토, 분석한 후 대안을 마련해야 한다.
  - ① 환경, 기후, 접근성, 시장성, SOC 수준, 용수사정등 기본적인 문제

- ② 접경지역과 군사지역, 공해산업시설 인접지역, 북한의 취약지역을 고려한 비교적 입지조건이 양호한 후보지 선정문제
- ③ 남북한 쌍방에 이익을 줄 수 있도록 투자대상, 운영방식, 수익성, 고용 등 지방경제 활성화(북한)와 한국기업 수익성(투자가치)의 동시 충족
- ④ 투자재원조달에 있어 북한측 기대는 거의 기대할 수 없고 한국측 기업, 제3국 기업 참여방식 논의
- 대규모 투자는 컨소시엄 형성이 바람직하고, 국제금융기구(IBRD, ADB, UNDP)참여도 고려할 수 있고, 국내기업의 경우 모험사업투자에는 남북협력기금융자를 고려할 수 있다.
- ⑤ 관광특구 개발에 따른 외부 접근성 향상과 편의보장
- 외부시장(한국, 서방세계) 관광시장개척, 관광객 유치업무를 수행할 조직, 기구가 선정되거나 설립되어야 한다. 또한 가급적 항공노선이 관광특구 인접지역 공항으로 연결되어 외국관광객 입국의 편의증진을 보장해야 한다. 한국에 대하여 지정된 통로(합의에 의한 노선설정)를 이용한 북한지역내 관광특구 출입이 보장되도록 북한이 협조해야 한다.

## 가. 자연조건

- 관광산업이 발달하자면 천혜의 자연조건이 구비되어야 한다. 한냉한 곳, 고온다습한 곳, 비가 내리지 않는 곳은 관광지로 발전할 수 없으며 고위도 지역으로 갈수록 여건을 더욱 나빠진다.
- 북한의 경우 관광특구는 북위 38도-40도 사이에 위치한 곳일수록 유리하며, 연평균 15-20℃, 9개월동안 날씨가 온화해야 관광개발 후보지가 될 수 있다.
- 대륙성 기후(혹한), 긴 겨울, 갈수기(건기)가 긴 곳, 삼림황폐가 심한 곳, 공해지역에 해당되는 곳은 우선 제외되어야 한다. 관광업은 자연기후에 큰 영향을 받기 때문에 영업기간은 6개월 이상 가능해야 하며 그 이하 기간은 투자가치(채산성)가 적다.
- 한국기업이 투자를 할 경우 절대 영업기간(채산성이 보장되는 최소한 영업기간)을 고려할 것이고 영업가능 기간이 짧은 곳으로 투자촉진을 하는 것은 바람직하지 않다.

## 나. 접근성

- 산업기지나 관광지의 발달은 외부(시장)로부터 얼마나 접근성이 보장되느냐에 따라 좌우된다.
  - 북한의 관광지와 명소는 해안지대(황해도, 함경도, 강원도), 내륙지대(평안도)에 분포하고 철도와 도로에 의존한다. 그러나 다양한 접근수단이 미비하고 육로를 이용한 여행시간은 지나치게 많이 소요되어 여행수요촉진에 어려움이 있다.
- 불편한 교통문제해소, 지방관광활성화를 위한 근대적 교통망 확충이 필요하고, 지방공항의 증설이 무엇보다도 필요하다.
- 관광지간, 지역간 접근수단이 부족하고 접근로가 미비되어 package tour 개발이 부진하다. 관광특구가 개발되더라도 접근성이 향상되지 않으면 큰 성과를 기대할 수 없다.
  - 개발 후보지 주위의 공항이 반드시 필요하며 장거리 시장에서 관광객을 신속히 유치하는 것은 항공기가 다른 어떠한 교통수단보다 우위성에 있다.

## ① 나진 · 선봉지구

- 평양에서 이 곳까지 열차운행 소요시간은 대체로 16시간 소요되고, 도로상태가 좋지않아 해안도로를 이용한 관광객 접근을 기대하기 어렵다. 이 지역은 향후 물류, 제조업 중심지로 발전할 가능성이 있으나 접근성, SOC, 기후, 관광자원 등 기본요건을 고려하면 관광특구로 발전하는데 한계가 있다. 백두산, 칠보산 방면 관광객의 중간 경유지로서 이용될 수 있다.

## ② 원산 · 금강산 지구

- 금강산개발과 투자에 있어 관광소비, 체류는 오히려 원산지역에 치중될 것으로 보이며 원산은 금강산의 관문이며 지리적으로 투자 입지조건이 양호하다. 북한은 이러한 점을 고려하여 원산일대의 SOC 확충(철도역, 철도복구, 항만, 고속화도로 건설)에 힘쓰고 있다.
- 현재 금강산으로의 접근 수단은 오직 동해안 도로에만 의존하고 있어 교통접근수단의 다양성이 필요하다. 아직 이 지역을 자유경제무역지대로 선포하지 않아 적극적 투자는 재고해야할 것이며 휴전선이 있어 남북한 연결 교통망 복구가 어렵다.

- 초기 단계에서는 도로를 이용한 접근, 동해안 도로의 연결이 고려될 수 있다. 무엇보다도 금강산 관광의 최대 수요자는 한국관광객이 될 것이므로 북한은 금강산개발에 한국측 투자를 우선 고려해야 할 것이다. 이 점을 고려할 때 금강산 북부지역에 공항건설이 필요하다.

### ③ 개성지구

- 현재 남북한은 판문점을 관광지로 이용하고 있으나 상대방 지역으로 관광객을 보내지 못하고 있다. 접근성은 양호하나 근처에 공항이 없는 점이 결함이다.
- 관광특구 후보지는 개성직할시 일부 구역이 예상되며 이 곳은 역사, 문화, 경승자원을 갖추고 있고 서울에서 90분 거리에 해당하여 배후지(관광시장)는 지리적으로 서울이 가까우므로 경인권을 염두에 두지 않을 수 없다.
- 개성지구에 특구가 입지한다면 한국측에서 합의된 통로(회랑지대)를 이용하여 출입할 수 있고 방한 외국관광객에게 이 구역 여행의 편의를 줄 수 있다. 그리고 개성지구 특구가 합의된다면 한국기업의 투자가 기대된다.



#### ④ 평양 · 남포지구

- 관광투자 입지조건은 북한내에서 가장 양호한 편이다. 평양시내 특구설치는 기대할 수 없으나 외항인 남포의 일정지구를 특구로 지정할 수 있다.
  - 현재 외국무역선이 남포항에 기항하고 있고, 선원들을 위한 전용 위락지구를 대동강 하구 臥牛島에 마련하여 이 곳에서 외국인들의 자유로운 관광활동을 허용하고 외화를 획득하고 있다.
  - 사실상 관광특구로 볼 수 있으나 호텔, 유흥시설 이외 추가 투자는 없는 상태이다. 남포항이 국제항인 점을 고려하면 향후 이 근처에 관광특구 설치가 검토될 수 있다.
- 한국기업이 남포공업단지에 투자확대를 하면 한국여행자, 사업자의 방문이 늘어나고 이들은 특구에서 관광소비를 하게 될 것이다. 특구는 공업단지가 가까이 또는 공업단지내 일부 구역을 정할 수 있을 것이다.

#### ⑤ 백두산 지역

- 내륙에 위치하여 접근성은 좋지 않고 동계 스포츠, 산악관광, 휴양을 내용으로 한 투자가 예상되나 통일이후에 기대할 수 있다. 현재 백두산 북부지역은 중국이 관광휴양지를 투자하고 접근성 향상(도로확장, 포장, 공항건설)에 힘쓰고 있다.

- 북한은 이 지역에 혁명사적지 순례 대상지로 개발 하였고 외국관광객을 위한 수용태세는 미비하다. 대단위 스포츠단지(스키장), 휴양지 개발은 계절 성과 접근성 문제로 당분간 기대하기 어렵고 관광특구로 개발하는데 한계가 있다.

관광특구 개발 후보지 비교 분석

대상지	위 치	개 발 정 도	접 근 성	주위 관광자원
侍中湖 지 구	원산과 금강산 사이	외국 관광객 개방 ○소규모 숙박시설 ○휴양시설(감탕치료) ○호수 및 놀이 ○해수욕(동해안)  ※1978년 수립한 원 산, 금강산 장기개 발계획의거(2단계 추진중) 휴양지구 로 개발중	원산-금강산 (114 km 구간 고속도로 이용)  ※철도,공항부재,철 도복구 기대(현 재 동해 북부선 철도 복구중)	○원산명사십리 ○호수지대(청정 담수호 3개소) ○금란산 ○총석정지구 ○금강산
남포지구	평양 서남쪽 대동강 하구 (국제항)	○외국관광객 개방 (1987년)  ○臥牛島에 국한하여 호 텔(2),위락시설(빠징 고,디스코,놀이시설), 전문식당(臥牛島)	외항선,고속도로(평 양-남포,53km)  ※평양,남포시가 배후지	○평양 대성호 골 프장(18홀) ○서해 해수욕장 ○평남온천(용강) ○우산 휴양지

대상지	위 치	개 발 정 도	접 근 성	주위 관광자원
나진·선봉 지구	함경북도 최북단의 해안지대 (항구, 도서, 육지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1993-2010년 기간 장기개발계획추진 (746km<sup>2</sup>)</li> <li>○ 외자유치단계(호텔, 휴양지, 별장촌, 놀이 시설, 민속놀이장)외 국관광객개방</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 함경선 철도, 선박에 의존</li> <li>○ 항공기접근 없음 ※ 접근성 불량</li> <li>○ No visa 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특기할 만한 명소 부재(해안경승을 관광자원화 구상)</li> </ul>
개성지구	개성직할시 관내	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민속여관</li> <li>○ 고려사적지</li> <li>○ 인삼농장</li> <li>○ 박연폭포</li> <li>※ 개성-판문점 관광코스 package tour 이용(북한)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서울에서 1시간 30분 거리(74km)</li> <li>○ 고속도로</li> <li>○ 경의선철도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 판문점</li> <li>○ 송악산</li> <li>○ 고려사적지</li> </ul>
侍中湖 지구	원산과 금강산 사이	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국 관광객 개방</li> <li>○ 소규모 숙박시설</li> <li>○ 휴양시설(감탕치료)</li> <li>○ 호수 및 놀이</li> <li>○ 해수욕(동해안)</li> <li>※ 1978년 수립한 원산, 금강산 장기개발계획의거(2단계 추진중) 휴양지구로 개발중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>원산-금강산 (114km 구간 고속도로 이용)</li> <li>※ 철도, 공항부재. 철도복구 기대 (현재 동해 북부선 철도 복구중)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 원산명사십리</li> <li>○ 호수지대(청정수호 3개소)</li> <li>○ 금란산</li> <li>○ 충석정지구</li> <li>○ 금강산</li> </ul>

## 다. 사회간접자본

- 현재 북한은 노후한 기반시설로 산업, 물류, 지방경제를 뒷받침하고 있고 또한 공업화에도 SOC 부족으로 큰 애로를 겪고 있다. 관광산업이 발전하자면 완비된 SOC가 절대적으로 필요한데 관광객 수송수단, 교통망이 크게 부족하고 전력난으로 관광호텔의 정상가동이 어렵다.
  - 특히 지방관광호텔은 경영난(관광수용 부족), 전력난으로 정상운영이 되지 않으며 부족한 전력은 소수력발전, 자가발전에 의존하는 실정이다. 특히 건기의 전력난은 심하여 공장가동 뿐만 아니라 관광시설 전력공급에도 애로가 있다. 이러한 문제는 북한지역 관광호텔투자, 관광특구개발에 큰 장애요인으로 작용한다.
- 금강산 지역의 경우에도 심한 전력난이 있는 것으로 보이며 최근 착수한 금강산 발전소(60만KW 수준) 건설은 이 지역 전력난 해소(원산공업지대, 금강산 개발사업지원)를 목적으로 한 것으로 보인다. 본격적 전력공급은 2천년 이후에 기대할 수 있다.
- 한편 절대부족한 공항은 북한의 국제관광발전의 또 하나의 장애요인으로 나타난다. 순안국제공항으로 국내외 하객을 처리하고 있고 지방에 국내공항(함흥, 청진)이 있으나 별로 이용되지 못하고 강원도 지역에는 민간공항이 없어 관광객 수송을 할 수 없다. 금강산 관광 활성화와 투자촉진을 하자면 반드시 금강산 근처에 공항이 있어야 한다.

- @그리고 관광지과 관광시설은 풍부한 용수를 필요로 하므로 갈수기를 대비할 수 있는 담수, 지하수가 안정 공급되어야 한다. 후보지에 저수지, 댐, 하천이 있어야 한다. 호텔, 풀장, 수영장, 골프장은 청정하고 풍부한 수자원을 필요로 하는 시설들이다.
- 무역보다도 관광시설은 24시간 영업을 하므로 24시간 에너지(전력, 유류) 공급이 원활해야 한다. 그 이유는 관광활동 소비는 밤낮으로 이루어지고 수시로 사람들이 들어가고 나가기 때문에 완전한 서비스 체제를 갖추어야 하기 때문이다.

## 6. 관광특구 설치 · 운영 방향

- 북한은 합병법, 기업법, 합작법, 외국인 투자기업법 등에 북한의 관광부문의 투자를 명문화하고 있고, 자유경제무역지대법에서는 봉사지역(관광부문 영업구역)을 자유경제무역지대에 설치한다고 밝히고 있다.
- 그러나 투자 자격은 한국 투자가에 대한 명시는 없고 조선동포로만 표현하고 있다.
- 중국이 마련한 대만자본유치를 위해 제정한 대만동포투자장려규정(1988)은 어디까지나 대만투자가의 경제특구내 투자를 법적으로 보장하고 국가의 보호를 약속하는 것이다.

- 북한의 법령은 아직 한국을 투자유치 대상국으로 명문화하지 않고 있는 점에서 중국에 비해 동족간 투자보장협정이 미비되었다고 하겠다. 향후 북한이 관계법을 개정, 보완하고, 자유경제무역지대를 추가로 선포한다면 북한에 대한 투자여건은 개선될 것이다.
- 장기적으로 보면 북한내 관광시설투자는 특구가 한국 관광객이 이용할 곳이고 북한 지역의 경제활성화에 도움을 줄 수 있다는데 인식을 해야할 것이다.
- 관광투자와 협력은 다음과 같은 관점에서 긍정적으로 검토되어야 할 것이다.

**가. 북한의 최대 관광시장은 한국이 될 것이므로 관광활동을 국내거래로 간주되어야 한다.**

- 현재 북한은 한국 관광객보다 제3국 관광객 유치에 관심을 보이거나 여러가지 여건을 고려하더라도 장래성이 없다.
- 한국에서 북한은 1일 생활권, 1일 관광권에 속하고 주요 관광지에는 항공기로 1시간이면 접근할 수 있다. 만약 육로개통, 항공기 취항이 이루어진다고 가정하면 한국 관광객의 관광소비는 북한의 외화획득, 고용증진, 지역산업에 기여할 것은 자명하다.

- 비록 북한이 문호개방을 하여 외국관광객이 많이 찾는다고 하더라도 남쪽 한국시장을 능가할 수 없을 것이며, 통일이전 단계에서는 한국에서 가깝고 편리하게 접근할 수 있으므로 한국관광 시장의존도는 최저 90% 수준은 유지할 것이다.
- 그리고 한국 여행자의 북한내 관광소비는 곧 북한에 대한 무상원조에 해당하므로 경제활력을 불어넣을 것이다. 한국의 해외여행자는 1995년 382만명을 기록했고 해외소비(외화)는 59억불에 이르렀다. 이중 일부 여행자가 북한을 찾는다면 북한은 안정적으로 연간 10-20억불의 외화를 간단히 획득할 수 있을 것이다.
- 북한지역으로 한국, 외국 관광객의 유치와 관광, 문화활동을 증진시키기 위하여 각종 위락시설(카지노, 골프장, 오락시설), 국제회의장, 스포츠시설, 쇼핑, 유흥시설(육지, 해상, 호수)을 보다 많이 투자해야 한다.
- 이러한 활동이 만족스럽게 이루어지도록 하자면 no visa 실시, 면세, 24시간 영업활동이 허용되어야 한다. 이 정도 뒷받침하자면 북한의 자유경제무역지대를 추가 지정과 최근 제정법령들이 적용되어야 한다.

#### 나. 후보지 선정은 쌍방 기대이익 충족을 고려해야 한다.

- 가급적 평양, 원산 이남지역일수록 투자가치가 높고, 쌍방 기대이익이 높다고 본다.
- 북한은 외부 영향을 적게 받는 지역을 바랄 것이고 한국은 접근성과 수익성 보장이 되는 곳, SOC가 제대로 갖추어진 곳을 고려할 것이다.
- 이 점에 대하여 외국 투자가들도 공감할 것이다. 북한 내 지방경제 발전이 가장 낙후한 곳일수록 북한의 지방경제발전과 고용촉진에 도움을 주게 될 것이다.

#### 다. 접근성 향상을 위한 교통로의 접속이 필요하다.

- 북한의 최대 관광수요자는 한국 여행자와 방한 외국인들이다. 이들을 안전하게 수송할 수 있는 교통로의 복구, 연결이 이행되어야 한다.
- 관광특구로 접근할 수 있는 지정된 루트의 합의가 필요하다. 만약 북한지역내 접근로(도로, 철도) 개통에 북한측 재정사정으로 어려움이 있다면 한국측이 이에 지원, 참여하는 것도 검토할 수 있다.
- SOC 투자는 장려업종이므로 북한측이 긍정적으로 수용할 수 있기 때문이다.



라. 부족한 전력을 공급하는 문제는 한국의 여유전력이 있는 경우 고려할 수도 있다.

○ 심각한 전력난으로 관광개발, 투자를 기대할 수 없으므로 개발후보지에 진출할 합작, 단독투자 사업체에 한국의 여유전력을 송전함으로써 정상적 운영에 도움을 줄 수 있을 것이다.

○ 북한에 가까운 지역의 발전소(강원도 수력발전소)에서 송전시설을 갖추어 북한지역의 관광특구로 전력공급을 할 수 있을 것이다. 다만 공급하는 전력이 오직 관광특구 관광시설운영 목적으로 한정하여 사용된다는 합의(투명성)가 전제되어야 할 것이다.

마. 한국 관광객의 안전여행, 귀환이 보장되어야 하고, 합의된 지정루트(희랑지대)를 이용하는데 합의가 필요하다.

○ 북한이 기피하는 취약지역을 우회하여 한국 관광객의 안전한 여행을 보장할 수 있는 접근루트의 선정이 합의하에 이루어져야 한다. 그리고 북한지역에 체류시 신변안전보장, 사고대책에 적극 북한이 협조해야 한다.

- 이러한 문제는 중국, 대만간에서도 최근 논의되고 의견일치를 보았다.

- 지정된 루트를 이용시 이용하는 교통수단의 유형, 종류, 수송인원, 그리고 출발시간과 도착시간, 통과방법, 여행자수 등에 합의가 있어야 한다. 이 경우 자동차, 열차, 선박, 항공기 모두 적용되어야 한다.

**마. 관광특구내 통용되는 화폐 채택에 합의가 필요하다.**

- 관광객이 소비를 하는데 사용하는 화폐는 외화(합의에 의해 결정)를 사용하거나 한국, 북한, 외화를 함께 통용하는 문제와 결제방식을 비롯하여 관광특구에서 영업하는 한국기업의 과실송금의 방법, 절차가 논의되어야 한다.

**바. 관광특구는 가급적 해안에 입지하는 것이 유리하다.**

- 관광객의 접근성을 향상시키고 수상레크리에이션을 촉진하기 위해서 해안(灣, 항구)에 접한 지역이 바람직하다. 여객선, 유람선의 자유로운 출입이 가능해야 한다. 북한의 경우 이 같은 입지조건을 구비한 곳을 남포, 원산, 장전등 항구이다. 이 같은 항구의 개방과 특구지정은 관광객 유치에 큰 도움을 주게 된다.

- 원산과 장전은 해상레크리에이션, 해안레크리에이션(해수욕), 호수레크리에이션(해안지대 담수호), 온천관광, 산악관광(등산, 스키, 생태관광)이 모두 충족될 수 있어 연중 관광객을 유치할 수 있는 유리한 위치에 있다. 중국의 경우에도 관광특구를 해안지대에 지정, 개발하고 있다.

- 현재로서는 그 후보지는 북한이 휴양지구로 개발한 금강산 북쪽해안 시중호(현재 외국 관광객이용 숙박시설, 휴양시설 구비), 금란산 지구가 유망하다.

#### 사. 관광특구내 관광업소 인력활용문제에 대한 합의가 필요하다.

- 관광부문은 노동집약업종이고 고용효과가 높으며 동시에 친절, 국제수준의 서비스가 요청되므로 잘 훈련된 인력공급이 필요하다. 북한은 관광산업수준이 한국에 비해 뒤떨어지지만 관광인력양성을 위한 투자는 해오고 있다. 관광안내원, 통역안내원, 호텔종사원은 북한내 대학교와 전문대학수준 전문교육을 받고 취업한다.
- 특구내 관광시설, 업소에 고용될 인력은 북한지역의 고용촉진, 외화획득에 도움을 주기 위해 가능한 한 북한인력채용(합작, 단독기업 경우)을 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 그리고 한국의 우수한 기업경영방식을 북한 근로자에게 전수, 재교육, 자립경영이 가능하도록 노동력의 질 향상을 위해 교육프로그램 개발과 지원하는 것을 검토해야 할 것이다.

## 7. 결 론

- 관광산업의 발전은 긴장, 대립이 없는 평화적 분위기가 성숙하고 지속되는 곳에서 기대할 수 있으며, 외부에서 관광객을 유치하기 위해서는 관광편의시설과 접근수단이 향상되어야 한다.

- 또한 관광지는 사계절 연중 이용되어 안정된 수익이 보장되  
게끔 다양한 소비, 놀이, 음식, 휴양 등 관광기능을 수행할  
수 있는 시설투자와 경영이 필요하다.
- 어느 특정 계절의 관광을 즐기기 위해 찾아오는 관광객을 위  
한 시설투자는 채산성이 없고 투자가치가 없는 것이다. 입  
지선정에서도 이 점을 고려해야 한다.
- 그리고 관광활동이 지속적으로 보장되기 위해서는 관광지, 관  
광특구가 배후지(관광시장)를 확보해야하고 동시에 관광지와  
배후지를 잇는 정기 수송루트(노선)가 개통되고 운항되어야  
하며 물리적 장애를 받지않아야 활성화 된다.
- 북한의 경우 개방보다는 경제난 타개책으로 관광사업을 외화  
벌이대상으로 하고 있다. 그러나 투자여건이 미비되고 예측  
할 수없는 투자환경때문에 외국기업이 관광분야에 투자를 미  
루고 있다.
- 관광특구 개발은 북한의 경제난을 해소하는데 도움을 주고 신  
뢰를 쌓을 수 있는 유용한 경제협력방법으로 보며, 외화를 안  
정적으로 획득보장 받을 수 있고 북한의 고용촉진에 도움을  
줄 수 있는 자유경제무역지대와 관광특구 개발은 북한에게 실  
질적 도움을 줄 수 있다.
- 비록 남북한 경협사업이지만 한국기업에게도 투자수익이 보장  
되도록 여건개선, 업종선정, 제도금융지원(모험사업인정)이 뒷  
받침되어야 한다.

- 관광특구 개발에 있어 SOC 투자는 한국 관광객의 관광편의 증진, 합작사업의 정상적 운영과 수익성 제고를 위해 이 부문에 대한 부분적 참여가 필요할 것으로 보이고 이 같은 조건으로 북한으로부터 개발부지, 투자대상사업, 관광루트와 접근루트 개통을 요청해야 할 것이다.
  
- 비록 관광특구는 새로이 지정하는 것보다는 북한이 외국 관광객을 위하여 이미 개발, 개방한 곳을 확대하여 기능, 공간, 시설을 확충하는 것이 북한에게는 경제적이며, 추가적 개방에 따른 예상문제를 최소화할 것으로 본다. 또한 한국에게도 새로운 곳을 지정하여 처음부터 SOC, 시설투자하는 것은 재정적 부담을 줄 수 있으므로 기존 북한의 외국인 전용관광지구를 그대로 활용하고 보완적 투자를 함이 재정적 부담을 경감시켜줄 것으로 보고 있다.



# 남북한 이동성 병충해 정보교환 및 공동방제 방안

최 귀 문

(농업과학기술원 작물보호부장)

— <차 례> —

1. 이동성 병충해의 공동방제 목적
2. 이동성 병충해의 예찰방법
3. 남북간 정보교환 방안
4. 남북간 공동방제 추진시 문제점 및 대책





## 1. 이동성 병해충의 공동방제 목적

- 본래의 이동성 병해충에 목표를 둔 것은
  - 외국에서 매년 날라오는 병해충, 또한 새로운 해충이 외국에서 침입하는 병해충
  - 국내에 있던 것이 계절적으로 이동하면서 발생하는 병해충
  - 특히 외국에서 침입하여 남북으로 확산되는 것을 공동방제하는 데 그 목적이 있다.
  
- 북한 농업기술 현황 및 병해충의 발생 정보를 모르는 상태에서 본 과제를 다루기는 매우 어려운 실정이라고 하겠다.
  
- 북측의 확실한 정보와 지원요청도 없는 상태에서 기술적인 지원과 구체적인 방안을 구상하는 것 자체가 무리라고 생각되지만, 기본적인 지원방향을 살펴보면
  - 첫째, 남북한 전문가들이 공동으로 조사한 후 필요하다고 공감어 가는 것부터 한가지씩 협의하여 기술적 협어가 이루어져야 할 것이다.
  - 둘째, 만약 지원을 한다고 할 때는 농산물 지원 보다 전문가가 서로 방문하여 필요하다고 인정되는 농자재로 지원하는 방향(농약, 비료, 품조, 농기계 등)에서 시작어 되어야 할 것이다.

셋째, 농업분야에 있어서는 식량작물 위주로 방향을 설정하여야 한다. 이것이 현시점에서 어려우면 북한이 요구하는 방향에서 지원이 이루어지지 않으면 그후에 부작용이 따를 것으로 보기 때문이다.

- 그 이유는 일방적인 계획일뿐 실현성이 희박하다고 보기 때문에 북한이 지원을 원하는 것을 파악하여 검토를 하면 구체적인 방안이 나오리라 생각한다.
- 병해충방제에 있어서 농약과 방제기술 지도가 같이 따라 주어야 최대의 효과를 거둘 수 있다. 왜냐하면 재배방법이나 품종에 따라서 약제의 반응이 다르기 때문에 농약만 있다고 방제가 되는 것이 아니기 때문이다. 이와같이 모든 분야에서 순서를 따라 서서히 대처하여 해결해 나가야 될 것이다.

## 2. 이동성 병충해의 예찰방법

- 북한에서 실시하고 있는 이동성 병충해의 예찰방법에 대한 정보는 지극히 제한되어 있기 때문에 여기에서는 우리측에서 실시하고 있는 예찰방법에 대해서 살펴 보고자 한다.

- 예찰은 각 시군에서 예찰포를 논 600평씩(전국 151개소), 밭 300평씩(전국 50개소) 재배하면서 각종 예찰기구를 설치하여 놓고 매일 채집되는 병포자와 해충을 조사하며 그 지역에서 어떤 병원균과 해충이 시기적으로 발생하는지를 조사하고 있으며 또한 1주일 간격으로 예찰 조사 요령에 의하여 조사하고 있다.
- 채집된 상황과 포장조사 결과를 온라인에 의하여 농촌진흥청(작물보호과)으로 보내면 작물보호과에서는 4월부터 9월 사이에 전국에서 들어 온 결과를 종합하여 매주 금요일 오후 2시에 예찰정보를 발표한다. 각도 농촌진흥원 농촌진흥청과 같이 예찰정보를 발표하고 있다.
- 구체적인 방법은 1995년 농촌진흥청에서 발간한 농작물 병해충 발생 예찰요강에 의하여 실시하고 있다.

### 3. 남북간 정보교환방안

- 현재로는 정보교환 방법이 없으나 만약 서신이나 전화 및 팩스(FAX)를 통하여 예찰정보 내용을 관계기관을 통하여 교환할 수 있다.
- 필요하면 제3국을 통하여 교환도 가능하다. 또한 언론매체를 통하여 청취나 구독이 가능하지만 구체적인 결과나 조사 결과와 예찰회의 자료 등은 어려우리라 생각한다.

- 어떤든 전문가 교류나 통신이 개통되지 않고는 해결이 어렵다고 볼 수 있다.

#### 4. 남북간 공동방제 추진시 문제점 및 대책

가. 기술적인 정보교환이 안됨으로 거의 정보를 모르고 있다.

- 기술적인 정보교환을 위하여는 남북한 관계 전문가의 교류가 이루어져야 한다. 남북한 전문가로 구성된 공동조사가 선행되어야 문제점이 파악되고 구체적인 해결방안이 모색될 것이다. 현재와 같은 상태에서는 공동방제 추진은 어려운 여건이다.

나. 농약 및 방제기구의 생산이 많이 되지 않는 것으로 추정되므로 농약 및 방제기구가 부족하다.

- 어떤 병해충 방제를 위해서 어떤 농약이 부족하지 알수 없으며 농약을 지원하더라도 방제기구 없이는 농약살포가 되지 않는다. 또한 작물별, 병해충별 방제방법 및 방제적기 등 기술적인 지원이 있어야 하므로 기술지원 없는 방제효과를 최대로 얻기가 어려우므로 현지 기술지도가 병행되어야 한다.

**다. 국제학술 회의 및 전문가 교류가 없다.**

- 남북간 상호방문은 현재 상태로 어렵더라도 국제적인 학술회의나 제3국에서 전문가가 모여서 서로 벽 없이 기술적으로 대화할 수 있는 기회와 서로 필요한 문헌과 서적 등을 만나지 않더라도 교환할 수 있는 방안이 이루어져야 한다.

**라. UNDP사업으로 병해충 종합방제를 양국이 실시하나 내용을 모르고 있다.**

- 국제기구를 통하여 서로 자료 및 기술지원을 할수 있는 방법으로 동북아 각국(일본, 중국, 한국, 북한, 몽골 등)이 정보교환을 할수 있는 방안을 UNDP와 추진중이다.

**마. 식량작물 병해충 위주로 공동방제를 추진한다.**

- 공동방제 추진을 하는 것이 바람직하나 우선 상대국에서 요청시는 가능하나 일방적인 지원이나 제안은 시기상조라고 본다. 다만 '97년부터 하나하나 해결해 나가는 방향으로 나가야 될 것으로 사료된다.
- 이와 같은 상태에서는 우선 범위를 좁혀 식량작물 병해충부터 시작하는 방법밖에 없다고 생각되므로, 정부차원에서 전문가와 협의를 거쳐 많은 검토와 방안이 나와야 될 것이다.



# 북한 경제분야 단기전망

최 수 영

(민족통일연구원 책임연구원)

## <차 례>

1. 북한의 경제 추이
2. 경제난의 원인
3. 경제난의 실상
4. 경제의 불안정
5. 경제분야 단기전망





## 1. 북한의 경제 추이

### 가. 북한의 거시경제지표 개관

- 거시경제지표(통일원과 한국은행 추정)에 따르면, 북한은 1980년 후반기의 경제침체와 1990년대의 경제후퇴로 경제난이 극도로 심화되고 있음을 보여주고 있다.
- 1980년대(1981~1989) 북한의 연평균 경제성장률(불변가격 기준)은 3.2%이며, 1990년대에는 6년 연속 마이너스 성장을 기록하여 국민총생산(경상GNP)은 1990년 231억 달러에서 1994년 212억 달러로 감소하였다.

### 나. 저조한 북한경제의 실적

- 북한의 저조한 경제실적은 북한발표에서도 잘 나타나고 있다.
  - 북한은 제2차 7개년계획(1978~1984)이 1984년 완수되었다고 발표하였으나 제3차 7개년계획(1987~1993)을 2년의 조정기를 거쳐 1987년에 착수하였다.
  - 1980년에 제시한 1990년의 10대전망목표를 1987년에 수정하여 목표치를 하향 조정하고 수행기간을 1993년으로 연장하였으며,

- 1993년 12월 노동당 제6기 제21차 전원회의의 제3차 7개년계획 실적보고에서 제3차 7개년계획의 부진을 사회주의권의 몰락에 따른 대외경제 기반의 상실로 돌리면서 어느 정도 실패를 자인하였다.
- 올해(1996)는 김정일 생일을 기해 집중적으로 경제실적을 발표해 온 예년과는 달리 2월중 단 1건의 경제실적도 발표하지 않고, 완충기(1994~1996) 과제로 내세운 3대제일주의(농업·중공업·무역제일주의)에 대한 언급을 자제하고 있다.

## 2. 경제난의 원인

### 가. 경제체제의 구조적 모순

- 북한의 경제난은 근본적으로 1960년대 중반 이래 누적되어 온 체제의 구조적 모순에서 발생하는 것이다.
- 경제체제의 구조적 모순에는 ①계획경제의 외연적 성장지향, ② 지나친 자립경제 추구, ③중공업 위주의 발전전략, ④국방비의 과다지출, ⑤경직된 경영관리체계 등을 지적할 수 있다.
- 이러한 경제구조는 비효율을 낳게되고 경제의 전분야에서 부족현상의 악순환을 야기시키고 있다.

## 나. 사회주의권 국가와의 대외경제기반 와해

- 사회주의권 국가와의 대외경제기반이 와해된 것도 1990년대 북한경제 후퇴의 주된 원인의 하나인 것이다.
- 구소련의 해체와 동구 사회주의 국가의 몰락으로 북한의 주된 대외경제기반이 사라지게 되고 특히 소련의 지원이 중단되었다.
- 북한의 대외무역은 1988년 이래 7년째 계속 감소하여 1995년 북한의 무역규모는 20.6억 달러(수출 5.9억 달러, 수입 14.7억 달러)로 1980년대 말의 40% 수준에 불과하다.
- 1980년대까지 북한의 최대 무역상대국이던 러시아와의 교역액은 1995년에는 0.6억 달러에 지나지 않았다.

## 다. 제한적인 개방정책의 부진

- 경제침체에서 탈피하고자 시도한 제한적인 개방정책의 부진도 경제난을 부채질하고 있다.
- 1980년대 중반부터 외자유치의 일환으로 진행된 합영사업은 조총련 동포와의 소규모 합작에 머물렀을 뿐이다.

- 1990년대에 새롭게 추진한 나진·선봉자유경제무역지대도 외자유치의 성과가 2,000만 달러 정도로 극히 부진하여 계획을 수정하지 않을 수 없었다.
- 북한이 최근 유엔공업개발기구(UNIDO)에 제출한 나진·선봉 투자유치계획서의 공업부문 외자 유치목표는 58개분야 4.37억 달러로 1993년 12월 대외경제협력추진위원회가 발표한 「나진·선봉 자유경제무역지대 국토개발 총계획」에 포함된 68.6억 달러에 비해 12% 수준으로 축소되었다.

#### 라. 연속적인 자연재해

- 1995년 여름 세차례에 걸친 집중 호우에 따른 수해 등과 같은 자연재해도 북한경제를 어렵게 만들고 있다.
- 농경지 및 도로 유실, 이재민 발생, 탄광 침수 등과 같은 자연재해를 신속히 복구할 장비, 자금이 부족한 북한의 경우 대규모 수해는 당해년도 뿐만 아니라 장기간에 걸친 농업 및 석탄생산의 차질을 가져왔다.

### 3. 경제난의 실상

- 북한경제는 식량, 에너지, 외화부족의 3난과 함께 원자재와 생필품 부족으로 산업활동이 마비되고 주민들의 불만이 가중되고 있다.

#### 가. 식량난

- 식량난의 근본적인 원인은 국영 및 협동농장방식으로 운영되는 집단영농체제의 비능률에 따른 곡물생산 감소때문이다.
  - 이외에도 1970년대에 협동농장에 대대적으로 보급된 영농기계들은 석유부족으로 대부분 밭이 묶인 상태이며, 농민들의 노동의욕 저하와 농약 부족도 곡물생산의 감소 요인으로 작용하고 있다.
- 북한의 곡물생산은 1992년 443만톤에서 1994년에는 413만톤으로 감소하였으며, 1995년에는 수해로 대폭 감수한 350만톤 정도로 추산된다.
  - 해외수입을 감안하지 않을 경우 북한은 매년 250만톤 이상의 곡물이 부족하여 주민들은 하루에 두 끼도 제대로 먹을 수 없는 실정이다.

- 북한은 부족한 식량의 일부를 중국 등으로부터 수입하고 있으나 1994년에는 36만톤, 1995년에는 88만톤(한국과 일본으로부터의 원조 포함) 만을 수입하는데 그치고 있다.
- 따라서 북한의 곡물 수입은 외화부족으로 사실상 중단된 상태로서 국제기구 등을 통한 원조에 의존하려는 경향을 보이고 있다.
- 세계식량기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)은 농업부문의 구조적 결함과 수해에 따른 생산감소로 1996년 북한은 최악의 식량난에 직면할 것이라고 예견하였다.
  - 만성적 식량부족으로 어린이 210만명과 임산부 45만명이 아사 위기에 처해 있음을 경고하면서 국제구호대책의 마련이 시급함을 강조하고 있다.
- 북한의 식량난은 전 지역에 걸친 현상이지만 지역별로도 차이가 큰 것으로 알려져 있다.
- 지역별 자급자족체계에 따르고 있는 북한에서는 식량의 합리적 배분이 이루어지지 않고, 수송의 지연으로 특정 지역에서의 식량난이 가중되고 있다.

## 나. 에너지난

- 에너지난은 체제의 특수성이 만들어 낸 산물으로써 국내에서 생산된 에너지가 공급의 대부분을 담당해야 한다는 과도한 에너지 자급자족정책의 결과로 볼 수 있다.
- 상대적으로 풍부한 석탄생산에 의존한 결과 90%에 이르는 높은 에너지 자급도를 이루었지만, 석탄위주의 비효율적 산업구조는 경제성장의 걸림돌이 되어 국내에너지 생산을 둔화시키는 요인으로 작용하였다.
  - 석탄생산량은 1985년의 3,750만톤에서 1994년에는 2,540만톤으로 감소하였으며, 그나마 경제원리와 효율성을 무시한 석탄증산정책으로 저질탄이 양산되고 있다.
  - 북한의 기존탄광은 장기채굴로 인해 생산여건이 계속 악화되고 있는 반면 신규탄광의 개발, 생산설비의 확충 및 현대화는 북한의 노력에도 불구하고 부진하였다.
  - 최근에는 갱목수요의 40% 정도를 차지하던 러시아산 갱목용 목재 수입의 중단에 따른 갱목의 절대적인 부족도 석탄생산의 제약요인으로 등장하고 있다.
- 1994년의 발전량은 231억kwh로 1990년의 277억kwh에 비해 16.7% 감소하였다.

- 석탄생산의 감소로 북한은 총발전시설용량(1994년 현재 724만KW)의 40%를 차지하는 화력발전소의 원만한 가동이 보장되지 않아 전력생산에 차질을 빚고 있다.
  - 수력발전은 지형적 특성으로 겨울철과 같은 갈수기에는 수량이 부족하여 전력생산이 고르지 않고 시설용량도 1990년대에 들어와 확대되지 않았다.
- 전체에너지 소비의 10% 정도를 차지하는 석유소비도 원유 도입의 격감으로 급격히 감소하였다.
- 1994년 원유도입량은 연간 정유능력 350만톤의 1/4 정도인 91만톤 정도로 1990년 도입분 250만톤과 비교해 볼 때 2/3가 감소하였다.
- 원유도입의 격감은 구소련의 붕괴에 따라 러시아가 경화 결제를 요구하게 됨으로써 러시아로부터의 도입이 거의 중단되었기 때문이지만 주된 원인은 외화부족에 기인하고 있다.

## 다. 외화난

- 외화난은 장기적인 무역수지 적자와 상환능력의 결여로 차관 도입 및 외자유치가 극히 부진하기 때문에 발생하는 것이다.



- 1994년과 1995년 북한의 대외무역적자는 각각 8.8억 달러, 8.4억 달러이다.
- 1970년대 초반부터 누적되어 온 총외채는 106.6억 달러(1994년 말 기준) 정도로 GNP의 50.3%를 차지하는 규모이다.
  - 북한의 외채는 1970년대 초반 서구선진국으로부터 도입한 차관 미상환액 및 연체이자의 누적과 구소련 및 중국과의 무역에서 발생한 무역적자(채무)의 변제를 미루어 온 것이 대부분이다.
  - 북한의 외채는 북한이 보유하고 있는 해외자산이 전무한 점을 감안한다면 순외채와 할 수 있기 때문에 심각성은 더욱 크다.
- 수출품목이 극히 제한되어 있고 공급능력도 매우 부족하기 때문에 당분간 북한의 외화보유 상태가 개선될 전망은 전무하다.
  - 그나마 무기수출 및 조총련 동포의 송금 등이 대외무역에서의 적자를 어느 정도 메꾸어 주고 있다.
  - 현상황에서 외화부족의 타개는 북·일수교를 통한 배상금의 획득이 거의 유일한 희망이다.

○ 외화부족으로 북한은 당장 시급한 식량을 해외에서 조달할 수 없으며, 에너지 및 원자재의 수입도 제한하도록 강요당하고 있는 실정이다.

- 심지어 해외공관의 활동자금도 제대로 지급하지 못하고 있다.

#### 4. 경제의 불안정

##### 가. 산업활동 마비

○ 북한의 에너지난은 에너지의 국내생산 부진과 해외도입 감소라는 공급측면에서 발생하고 있으며, 원자재 부족 또한 국내생산 저조, 외화부족에 따른 수입감소, 그리고 유류 부족에 따른 적기 공급의 지연 등에 기인한다.

- 에너지 및 원자재 부족에 따라 북한의 산업활동은 거의 마비 상태이다. 공장가동률은 30% 내외로 알려지고 있다.(예: 김책제철소의 3개 고로 중 2개는 가동이 중지된 상태)

- 그나마 가동중인 기계들도 교차생산(빈갈아 가며 쉬게 하는 것)하고 있다. 수송용 트럭, 트랙터, 어선 등은 밭이 묶인 상태이며, 부족한 원자재 공급은 지연되고 있다.

- 일부 도시에서 운행되는 무궤도 전차는 전압이 고르지 않기 때문에 운행시간이 제대로 지켜지지 않고 있다.
- 최근 북한은 원자재 부족에 따른 수출감소를 상쇄하면서 외화획득의 기회를 넓히고자 섬유·의류제품의 위탁가공에 중점을 두고 독일, 일본 등으로 수출 증진을 도모하고 있다. 그러나 규모가 미약하기 때문에 이를 통한 외화획득은 북한의 경제난 해결에는 큰 도움이 되지 않는다.

#### 나. 주민불만 팽배

- 경제난이 심화되면서 주민들은 배급제도 등 국가에만 의존해서는 기본적인 생존마저 위협받게 되어 불만이 팽배하다.
- 주민들은 질이 저하된 식량과 생필품의 부족분을 보충하기 위해 스스로 자구책(물물교환, 밀매, 친지방문)을 찾고 있다. 식량창고 습격 사건이 일부 지역에서 발생하였다는 보도도 있다.
- 생필품 부족의 타개책으로 북한은 1984년 이래 '8·3인민소비품생산운동'을 추진하고 있다.

- 이 운동의 취지는 생산과정에서의 부산물과 폐기물을 활용하여 소비재를 증산하는 것으로 8·3인민소비품이 전체 소비재에서 차지하는 비중은 점점 높아지고 있다.
- 경제난이 심화됨에 따라 공장과 기업소, 그리고 여기에 속한 노동자들은 자체의 필요와 물물교환용으로 더 많은 8·3인민소비품을 확보해야 할 필요성이 증대하였기 때문에 고의적으로 원자재를 빼돌리거나 부산물 및 폐기물을 양산하는 부작용을 초래하고 있다.
- 북한당국은 심각한 기근현상에 허덕이고 있는 주민들이 옷가지, 담배, 성냥, 과일, 야채, 달걀, 닭 등을 거래하는 것을 규제하지 않고 어느 정도 허용하고 있다.
- 이러한 자유시장(농민시장)의 허용은 공적인 배급체계를 통한 식량 및 생필품 공급이 제대로 이루어지지 않기 때문이다.
- 밀매 등 불법적인 거래에 대해서는 엄격한 통제와 처벌을 강화하고 있다.

#### 다. 이중구조의 심화

- 전반적인 산업활동의 마비현상과 경제난 심화에 따른 주민들의 자구책 강화로 북한경제는 비공식부문의 확산에 따른 이중구조가 심화되고 있다.

- 비공식부문이란 사회주의체제에서 국가의 구속력과 통제력이 적용되지 않거나 또는 국가의 권위를 넘어서는 특수한 부문으로 어느 경우이던 국가의 계획 수행을 저해하게 된다.
  - 비공식부문의 확산에 따른 경제의 이중구조는 생산, 분배, 무역, 가격 등 전분야에 걸쳐 심화되고 있다.
  - 생산에서의 이중구조는 계획생산에 대한 불법적인 8·3인민소비품생산과 터밭에서의 생산물이 대표적인 예라고 하겠다.
- 불법적인 8·3인민소비품생산은 원자재의 낭비를 초래하게 되어 총공업생산을 오히려 감소시킬 수도 있다.
- 농민들은 터밭관리 및 확대에 주력하고 협동농장의 작업에는 소홀하게되어 농업생산량에 차질을 빚고 있다.
- 무역에서의 이중구조는 국가(공공)무역에 대한 밀무역이 성행하고 있다.
- 중국과의 국경에서 물물교환과 소규모 밀무역은 일상화되어 있다. 일부 밀무역은 국가의 묵인하(예: 중국에 대한 중고 자동차 수출)에 조직적으로 이루어지고 있다.

- 시장(가격)의 이중구조는 국영상점에 대한 농민시장 및 암시장, 국정가격에 대한 실제 거래가격과의 차이이다.
  - 국가의 분배기능이 제대로 작동하지 않기 때문에 농민시장이 성행하고 암시장에서의 거래도 만연하고 있다.
  - 농민시장과 암시장에서의 생필품의 실제 거래가격은 국정가격의 수십배에 이르고 있다.
- 소득의 이중구조에서 발생하는 소득 불평등(실질소득 격차)이 확대되고 있다.
  - 북한과 같은 사회주의 사회에서 주민들은 임금 이외의 형태(주택, 식량, 의료 등)로 제공받는 실질적인 소득의 격차는 핵심계층과 비핵심계층간에 크게 나타나고 있다.
- 경제난이 심화되면서 비핵심계층에 대한 각종혜택이 줄어들어 소득격차는 더욱 확대되고 있다.
  - 더구나 사적영역의 확대(암시장, 터밭 등)에 따른 이중구조의 수혜층(외화벌이 일꾼, 대외무역 종사자, 밀무역꾼 등)과 비수혜층이 발생하게 되어 주민들간의 소득격차도 심화되고 있다.

- 이러한 이중구조의 심화에 따라 북한(경제)체제는 이완과 불안정이 확대 재생산되어 사회주의 경제질서가 와해되고 있다.
- 이중구조의 최종 피해자는 상대적으로 정치·경제·사회적으로 낮은 위치에 있는 계층이기 때문에 주민들의 불만은 더욱 가중되고 있다.
  - 생필품 부족에 허덕이는 주민들은 암시장에 흘러온 간부용과 유력인사용 물품을 높은 가격으로 구입해야하는 이중고를 겪고 있다.
  - 만연하고 있는 뇌물의 먹이사슬의 최종 피해자도 역시 일반주민인 것이다.

## 5. 경제분야 단기전망

- 북한은 총체적인 경제위기를 극복할 자생력을 상실하였으며 경제난 심화에 따른 주민들의 불만은 체제 불안정을 가속화할 것이다.
- 이러한 경제위기는 체제개혁과 과감한 개방을 통해서만 어느 정도 해결해 나갈 수 있을 것이다.

- 지난 1980년대 중반이래 북한이 추진해 온 개혁, 개방의 수준으로 미루어 볼 때 체제유지에 부담이 되는 대변혁 조치는 향후 1~2년내에는 가능성이 매우 희박하다.
- 북한은 국제기구에 호소하거나 일부 국가들과의 관계개선을 통해 경제난을 완화하고자 할 것이다.
  - 국제기구의 대북 인도적·경제적 지원은 상징적이고 매우 제한적일 수 밖에 없다. 북한을 현실적으로 지원할 수 있는 국가는 한국을 포함하여 현재 관계개선이 진행 중인 미국과 일본 뿐이다.
- 현상태에서 북한은 남한 당국 배제전략과 정전협정의 무력화를 시도하고 있기 때문에 남한과의 경협을 통한 경제난 완화는 기대하기 어려울 것이다.
  - 단지 남북물자교역과 소규모 임가공교역은 유지·확대될 것이지만 이것은 북한경제에 큰 도움은 되지 않을 것이다.
  - 따라서 향후 1~2년 동안에도 북한은 북·미, 북·일 관계개선을 통한 경제협력(지원)에 매달릴수 밖에 없다.
  - 미국과의 관계 개선은 점진적으로 진행될 것이기 때문에 미국으로부터 실질적인 지원은 미미할 것이다.



- 비록 북·일수교가 이루어지더라도 배상금은 장기간에 걸쳐 다양한 형태로 제공될 것이기 때문에 당분간 북한경제에 미칠 실질적인 효과를 제한적일 것이다.
- 결국 북한은 경제를 희생하기 위한 아무런 대안도 가지고 있지 못하기 때문에 경제난 심화에 따른 사회주의 경제체제의 마비 현상과 주민들의 불만은 더욱 증폭되고 있다.
- 직장에서의 사보타지, 일부지역에서의 식량 소요사태, 탈북자의 증가 등을 예상할 수 있다.
- 그러나 거의 완벽한 당의 통제방식(군사화된 병영방식)과 군부의 존재, 그리고 주민들이 악조건에 익숙해 있다는 점에서 북한경제는 체제 불안정이 심화되는 상황에서도 단기간 유지될 것이다.
- 김정일 정권은 동유럽 사회주의 정권들이 무너질 때의 단계와 매우 유사한 위기의 초기단계임은 분명하지만 당국의 통제에 대한 주민들의 조직적인 반발은 아직은 시기상조이다.



경제교류·협력분야  
'96년도 전문가 위촉과제 종합

---

인 쇄 1996년 12월 6일  
발 행 1996년 12월 13일  
발 행 처 남북회담사무국  
운 영 2 부  
경 제 회 담 과  
(전화 : 730-3656)  
인 쇄 처 (주) 성 립 문 화

---

