



북한의 해운·항만 실태와 남북 협력 방안

임종관 / 한국해양수산개발원 책임연구원

북한의 전력 실태와 남북 협력 방안

정우진 / 에너지경제연구원 연구위원

남북 사회 문화 교류 협력의 과제와 전망

주강현 / 민족문화연구소 소장, 문학박사

북한의 해운·항만 실태와 남북 협력 방안

임송관 / 한국해양수산개발원 책임연구원

북한의 개방 정책 성공 여부는 북한 주민의 생존 여부를 결정하는 사안이며 남북 통일 비용에도 큰 영향을 미칠 것이다. 그리고 이처럼 중차대한 개방 정책의 성공 여부에는 북한의 해운·항만 여건을 획기적으로 개선시키는 일이 선결 과제이다. 그러나 북한은 선박의 보유량과 항만의 시설이 부족할 뿐만 아니라, 이러한 조건을 개선하는 데 필요한 전문 인력, 노하우, 자본 등을 보유하고 있지 못하다. 따라서 북한은 해운·항만 조건을 개선하는 데 외국의 지원이 절실하며, 지원에 있어서 상업성만 따질 수 없는 남북 협력이 가장 바람직하고 경제적인 것이다. 이러한 상황을 종합할 때, 해운·항만 분야의 남북 협력은 북한에 대한 남한의 일반적인 지원 형태가 불가피하다. 남한의 북한에 대한 지원은 북한의 실정과 해운의 효율성 그리고 항만 투자의 경제성을 모두 고려해야 하므로, 북한의 대외 무역 항로를 근거리의 직항체제와 원거리의 환적체제로 설정하여 투자 부담을 완화시켜야 한다. 그리고 정부도 북한 항만 투자를 지원함으로써 투자의 공공성을 어느 정도 유지해야 한다.

머리말

북한이 대외 개방 정책의 일환으로 합영법을 제정한 지 14년이 지났다. 그러나 아직까지 북한의 개방 정책은 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 통상적으로 대외 개방 정책은 외국인 자본을 유치하여 수출 산업을 육성함으로써 경제 발전의 기반을 조성하고자 하는 것이다. 이러한 개방 정책의 성공 여부에는 수출입 상품의 수송을

담당하는 해운과 항만 부분의 발전이 큰 역할을 수행해왔으며 북한도 예외일 수는 없을 것이다.

본 고에서는 북한의 수송 정책에 대한 역사적 변화를 정리하고 해운 및 항만 분야 현황을 살펴본 다음, 대외 개방 정책의 성공을 위해 제기되는 해운·항만 분야의 과제를 진단해본다. 그리고 북한의 이러한 과제를 해결하기 위한 남북한 협력 방안을 제시해보고자 한다.

북한의 해운·항만 실태

해운·항만 정책의 발전 과정

○ 북한의 수송 개념

자본주의 경제에서는 수송을 '경제 사회의 부문간 또는 지역간을 통합시켜주는 기능과 사람과 재화의 이동을 통해 부가가치를 창출하는 기능을 가진 하나의 독자적인 산업'으로 인정하고 있다. 그러나 북한은 사회주의경제체제이기 때문에 수송의 통합 기능은 인정하나 부가가치 창출 기능은 부정해왔다(〈표 1〉 참조). 북한은 수송이 부가가치를 창출하는 독자적인 서비스 산업임을 부정하는 대신에 물질 생산 과정의 불가결한 요소로 보고 있다. 즉, 생산 과정의 일부로서 수송의 중요성은 강조하나 소비 과정의 수송의 역할에 대해서는 별다른 의미를 부여하지 않

는다. 생산물의 이동 과정에서 부가가치를 창출해서는 안된다는 이념은 수송 과정에서 이윤을 추구해서는 안된다는 의미이며 수송의 대가인 운송료(이동 과정의 부가가치)를 부정하는 것이다.

해운도 수송의 일부이기 때문에 북한에서 해운은 이와 같은 수송 개념에서 벗어나기 어렵다. 다만, 북한이 자본주의 경제권에 대한 대외 개방 정책을 추진하고 있기 때문에 북한의 사회주의적 수송 개념에 자본주의적 요소가 점진적으로 반영되어갈 것이다. 그리고 이러한 개념의 변화와 함께 해운·항만의 상업화가 진행되어갈 것으로 예상된다.

○ 해운·항만 관련 정부 조직의 변화

북한의 행정 조직은 정부원 산하 조직이다. 따라서 수송 관련 조직도 정부원 산하의 여러 조직 가운데 하나를 구성한다. 수송을

〈표 1〉 북한의 수송 개념

수송의 개념		비고
첫째	화물과 여객의 이동을 통하여 경제 각 부문을 연결시킴	수송을 경제적 연계 수단으로 간주
둘째	도시와 농촌간을 경제 및 문화적으로 결합시킴	수송을 도시와 농촌간 경제·문화적 통합 수단으로 간주
셋째	모든 지역을 단일 경제의 유기적 총체로 화합시킴	수송을 국가 경제의 융합 수단으로 간주
넷째	생산 과정의 한 부분으로서 사회적 확대 재생산의 불가분의 요소	수송을 동태적 생산 과정의 중요한 수단으로 간주
다섯째	모든 생산물은 수송 활동을 통해 이동되어질 때 부가적 가치를 붙여서는 안됨	수송의 독자적인 부가가치 창출 기능을 부정

자료: 북한연구소(1983), 「북한총람」, p. 844.

책임지는 북한의 조직으로는 1차 내각에서 3차 내각까지(1948년 9월~1967년 12월)는 교통성, 철도성, 교통운수위원회 등이 있었다.¹⁾ 제4차 내각(1967년 12월~1977년 12월)에서는 이러한 수송 관련 조직이 철도성과 육운 및 해운성으로 나누어졌다가, 제5차 내각(1972년 12월~1977년 12월)에서는 교통체신위원회로 통합되었다. 그러나 교통체신위원회는 1976년 철도부·육해운부·체신부로 다시 분리되었으며, 제9차 내각(1990년 4월~1992년 3월) 때부터 육해운부에서 해운부가 독립함으로써 해운 항만을 책임지는 전담 조직이 출현하였다.

해운부가 출현하기 전의 육해운부는 철도 관련 분야를 제외한 해운, 항만, 민용 항공, 조선 등에 관한 종합 운송 계획을 작성하고 실행하였고, 이에 따른 기술 지도, 시설 유지, 연구 기관 운영 등의 업무를 담당하였으며, 내륙의 강이나 하천의 수송도 관장하였다. 이러한 육해운부 산하에는 해운총국이 있는데, 해운총국은 항수송지도국, 항만건설지도국, 선박공업관리국, 강·하천·연해운수관리국, 항지도국 등으로 조직되었다. 그리고 육해운부에서 독립한 해운부에는 부장,

부부장, 해운연합총국장, 항만총국장, 정치부장, 청진항장 등이 요직인 것으로 알려지고 있다.²⁾ 그리고 북한의 주요 항구에는 해운사업소가 있어 항구에 출입하는 선박의 해운 관련 업무를 취급하고 있으며, 또 항만사업소가 있어 항 내의 시설 개축, 준설 사업 등 항만 관리 업무를 담당하고 있다. 그리고 해운 관련 인력의 양성 기관으로는 해사대학(University of Maritime Transport), 평양운수대학, 평양운수전문학교, 평양고등운수학교, 나진해양고등학교, 남포조선전문학교 등과 같은 전문 교육 기관이 있으며, 기존의 해운 관련 종사자들에 대한 재교육을 담당하는 해운 양성소 등도 있다.

○ 해운·항만 정책의 변화

북한은 1948년 9월 정부가 수립된 이후 철도 운송을 위주로 하는 운송 정책을 추진해왔다.³⁾ 1967년 12월 육해운성을 철도성과 별도로 설치하였으나 해운은 철도 운송을 보조하는 역할을 벗어나지 못하였으며,⁴⁾ 대외 교역 발전을 위한 외항 해운의 중요성은 강조되지 않았다. 북한이 외항 해운의 중요성을 공

1) 이하 수송 관련 조직은 「북한총림」(북한연구소, 1994)의 pp. 196~198을 참조한 것임.

2) Radiopress(일본)(1994), 「조선민주주의인민공화국 조직별 인명부」, 참조.

3) 국제 해상 교역 화물의 운송과 관련하여 북한은 1949년 10월 3일 「외국 통상을 하는 항구에 관한 규정(내각결정 제143호)」를 제정하였으나, 이규정은 선박의 항만 입출항 절차를 규정하였을 뿐, 국제 해상 운송의 상업적 문제들에 대해서는 언급하지 않았다.

식화시킨 것은 제6차 내각에서 1980년 8월에 (조).⁴⁾ 또 1986년 최고인민회의 상설회의에서 「해운법」을 제정하면서부터이다(〈표 2〉 참조). 「항만법」을 제정함으로써 항만이 대외 관문

〈표 2〉 북한 「해운법」의 주요 내용

주요 조항	주요 내용
제 1 조	· 해운법은 해상 운수의 발전과 항해와 선박의 관리 운영에서 규율과 질서의 확립, 해상에서의 인명과 재산의 보호를 목적으로 함
제 3 조	· 3면이 바다로 둘러싸여 있는 우리나라에서 해상 운수의 발전은 수송 문제 전반을 원활하게 해결하고 무역을 발전시키기 위한 중요한 조건임. · 국가는 … 대형 선박을 대량 건조하고 항만을 개축 확장해서 선박 수송을 발전시킨다
제 4 조	· 해상 운수는 국가의 지도 아래 계획적으로 행함 · 국가는 해상 운수 분야에서 계획과 계약 규율을 엄수하도록 지도·통제하고 중앙집권적 지령시스템을 확립함
제 5 조	· 국가는 선박 운영 기관의 기업 관리에 있어서 독립채산제를 실시하고 경영 상의 독립성을 보장함
제 10 조	· 국가가 승인한 해상법 관계의 국제협약은 본 법과 같은 효력을 가짐
제 17 조	· 선박은 국가로부터 위임된 국가 기관·기업소와 그것을 소유하고 있는 협동 단체가 관리함 · 국가 기관·기업소와 협동 단체 상호간의 선박 이관은 정무원 혹은 당해 상급 기관의 승인을 받지 않으면 안됨
제 31 조	· 선박 운영 기관은 정치 활동을 우선시키고 선원이 주인으로서의 입장에 입각하여 선박 관리를 바르게 행하고 책임을 지고 임무를 수행해야 함
제 38 조	· 선박은 오물을 버리거나 해수 또는 대기를 오염시켜서는 안됨
제 44 조	· 해사 감독 기관은 선박 항행의 안전에 대한 확인 의무를 가지고, 선박의 항행을 중지시키거나 적재량 및 항해 구간을 제한할 수 있음
제 45 조	· 해사 운수 기관은 물자별 집중 수송·연대 수송을 강화하고 컨테이너 수송을 폭넓게 도입해야 함
제 46 조	· 해상 운수 기관은 북한의 무역 화물부터 우선적으로 수송하고, 화물 수송을 정확하게 맞물리게 해서 공선 운항이나 체선을 없애야 함
제 65 조	· 화물 손해에 관해 외국의 당사자에게 지는 해상 운수 기관의 책임은 당해 국제협약에 따르되, 국제협약보다 낮은 책임을 적용하는 나라의 당사자와의 관계에 있어서는 그것에 따름
제 67 조	· 대외 운수 기관은 해상 수송 능력을 증대시켜서 무역의 수송을 원활하게 보장하기 위해, 해상 운수의 수요, 화물 확보 조건, 선박 수송 능력, 경제적 채산 등을 충분히 견적한 후, 일정 기간 외국 선박을 용선할 수 있음
제 69 조	· 선박에 대한 봉사에 있어서는 북한 선박과 긴급한 배선을 제외하고는 입항 순서에 따라 행함
제 71 조	· 무역항에 입출항하는 외국 선박은 의무적으로 도선 안내를 받아야 함

자료: 임종관(1995. 8), “남북 해운 협력의 문제점과 향후 추진 방향”, 「해운산업연구」, 해운산업연구원.

주: 북한 「해운법」은 1980년 8월 최고인민회의 상설회의에서 채택되었음

- 4) 북한은 4차 내각의 말기인 1972년 2월 26일 「육해운전」을 제정하였다(최고인민회의 상임위원회의 지령). 육해운전의 제정 발표문에 의하면, “강하천들과 바다를 리용하여 수송 운수를 발전시키면 천도의 부담을 덜어줄 뿐만 아니라 수송 원가를 적게 들고도 많은 짐을 나를 수 있습니다”라고 해운의 의미를 규정하였다.
- 5) 「해운법」 제3조에는 “3면이 바다에 둘러싸여 있는 우리나라에서 해상 운수의 발전은 수송 문제 전반을 원활하게 해결하고 무역을 발전시키기 위한 중요한 조건이다. 국가는 … 대형 선박을 대량으로 건조하고 항만을 개축 확장해서 선박 수송을 발전시킨다”라고 규정하고 있다.

〈표 3〉 북한 「항만법」의 내용 구성

조항 구성	내용 구성
제 1 장	<ul style="list-style-type: none"> · 항만법의 기본 원칙 - 항만의 정의 - 항만 관리와 운영 원칙 - 외국과의 친선 협조 관계 발전(평등성, 자주성, 상호 존중, 호혜 원칙) - 북한이 승인한 항만 관련 국제협약의 효력 인정
제 2 장	<ul style="list-style-type: none"> · 항만 건설 관련 규정 - 항만 건설 계획은 국토 총건설 계획에 기초하여 작성 - 항만 건설 계획은 전망 계획, 당면 계획, 시설 계획으로 구분 - 항만 건설 주체: 건설 주 기관이 직접 하거나, 건설 주 기관과 시공 주 기관간의 계약을 통해 실시
제 3 장	<ul style="list-style-type: none"> · 항만 관리 규정 - 항만 관리는 원칙적으로 항 운영 기관이 담당 - 동일 항만을 여러 기관·기업소·단체가 이용할 경우는 정무원이 정하는 데 따라 관리 - 항만 시설의 보수 규정 - 항만 환경 관련 입출항 선박의 준수 사항 - 항해 규칙 준수 규정 - 외국 선박은 입항시 북한 국기를 게양해야 함 - 외국 선박은 항만에서 해당 기관의 승인없이 측심, 전파 탐지 및 무선 통지 기재를 사용할 수 없음
제 4 장	<ul style="list-style-type: none"> · 무역항 운영 규정 - 무역항 운영을 개선·강화하여 대외 무역 통과량을 증대시키는 것이 목적 - 무역 선박 관리를 비상설항연합회로 일원화 - 북한 선박과 긴급 선박을 제외한 선박은 입항 순서에 따라 취급 - 입출항 승인은 항무 감독 기관이 담당 - 항무 감독 기관은 선박 운영 기관 또는 선박 대리 기관의 신청 접수후 선박 검사와 수로 안내를 함 - 화물 취급 작업의 절차·화물 보관 관리·인수도 절차 규정 - 항만 비용은 입출항시마다 계산 및 정산 - 외국 선박 운영 기관은 입항 전에 항만 비용 전도금을 지정된 은행에 입금해야 함
제 5 장	<ul style="list-style-type: none"> · 항만 내의 규율과 질서 확립을 위한 법적 통제 - 해당 감독 기관들은 항만법의 내용을 관철하기 위하여 법해설 선전과 법적 통제를 강화해야 함 - 특히, 당의 정책적 요구를 대중에게 해설 침투시켜야 함

자료: 임종관, 전계서.

주: 북한의 항만법은 1986년 최고인민회의 상설회의에서 채택되었음.

으로서 중요함을 강조하였다(〈표 3〉 참조). 그리고 1990년 4월 제9차 내각에서부터 해운 부를 별도로 설치함으로써 국제 해상 운송에 보다 적극적인 자세를 나타내고 있다. 한편,

북한은 제3차 7개년계획(1987~93)의 교통 운수 부문에 대하여 “교통 운수를 빨리 발전 시키는 것은 인민 경제의 모든 부문에서 생산 의 높은 장성을 이룩하여 새 전망 목표들을

실현하는 데서 나서는 선차적 과업의 하나이다”라고 밝힘으로써 수송 문제가 경제 발전의 선결 과제임을 천명하였다.

해운·항만의 실태

○ 북한의 선대 및 항로 실태

북한의 선박 보유량은 1980년 34 척의 23만 톤(G/T)에서 1990년에 89 척의 44만 톤으로 증가하였고, 1996년에는 182 척의 69만 톤으로 증가하였다. 따라서 1990년 이후 북한의 선대는 연평균 7.8%씩 증가한 셈

이다. 선박의 종류를 보면, 일반 화물선이 100 척에 45만 톤으로 가장 많고 산화물선(벌크선)이 9 척에 11만 톤이며, 어선류는 10 척에 5만 톤이다(〈표 4〉 참조). 북한은 1974년에 6,600 톤급 선박을 최초로 건조하였으며, 최근에는 1만 톤급의 선박까지 건조할 수 있는 것으로 알려지고 있으나 최근의 선박 건조 실적은 저조한 것으로 알려지고 있다.⁶⁾ 따라서 북한은 선박의 수요를 충족하기 위해서 일본, 싱가포르, 홍콩 등으로부터 중고선을 도입하고 있으며 이에 따라 선박의 고령화가 심한 편이다. 그리고 북한은 공산품 대외 무역의 중요한 운송 수단이 되고 있

〈표 4〉 북한의 최근 선박 보유량 추이

선박의 종류	1994년		1995년		1996년	
	척수	톤수(GT)	척수	톤수(GT)	척수	톤수(GT)
유조선	2	114,801	3	115,797	4	4,155
산화물선	10	127,940	9	107,243	9	107,243
일반 화물선	61	372,135	83	401,081	100	449,299
화객선	1	3,574	1	3,574	1	3,574
컨테이너선	-	-	-	-	-	-
냉동선	4	2,909	4	2,940	4	2,940
로로 화물선	-	-	-	-	-	-
로로 화객선	1	5,376	1	5,376	2	15,048
여객선	1	8,315	2	16,008	2	16,008
어선	28	11,214	33	13,225	50	43,171
기타 어선	7	50,079	7	50,079	8	48,921
조사선	-	-	-	-	2	2,505
합계	115	696,343	143	715,323	182	692,864

자료: Lloyd's Register of Shipping, *World Fleet Statistics*, 각년도.

6) 유석형·임종관(1993. 12), 「남북한 화물운송체계 구축 방안」, 해운산업연구원, p. 45.

는 로로선이나 컨테이너 전용선은 보유하고 있지 않다. 북한의 조선동해해운회사는 해운부 직속의 선사로서 북한 선박의 70% 정도를 소유하고 있는 것으로 알려지고 있다.

한편, 북한의 주요 무역 상대국인 중국 및 러시아와 철도 운송이 연결되기 때문에 대외 해상 항로는 빈약한 편이다. 북한과 러시아 간 해상 무역은 청진·블라디보스톡 항로를 주로 이용하고 있으며, 중국과의 해상 무역은 남포·상해 항로가 주로 활용되고 있다. 그리고 북한 선사들은 일본과 동남아 지역의 항로를 운영하고 있다. 북한의 외항 화물은 약 1,500만~2,000만 톤으로 추산되나, 이 가운데 북한 선박으로 수송되는 것은 전체의 20% 정도로 알려지고 있다. 따라서 북한의 대외 교역은 대부분 무역 상대국 선박이나 다른 외국 선박에 의해서 수송되어야 하는 상황이다.

○ 북한의 대외 무역항 현황

북한의 대외 무역은 동해안의 신봉, 나진, 청진, 홍남, 원산 등과 서해안의 남포, 송림, 해주 등 8대 항만을 주로 이용하고 있다(〈표 5〉 참조). 일본의 8개 항구(東京, 기타큐슈, 오사카, 요코하마, 고베, 시미즈, 니가타, 하카타)와 북한 항만간의 해상 무역에서는, 남포항과 원산항의 이용이 각각 29%를

차지하고 있어 가장 많고, 청진항은 19%이며, 홍남항은 18%이다. 이러한 대외 무역항은 한국, 미국, 대만, 남아공화국 등을 제외한 모든 나라의 선박이 입출항할 수 있다. 그러나 선봉항과 나진항은 1991년 12월 28일 자유무역지대로 지정되었고(정무원 결정 제 74호), 1994년 4월 28일에는 자유무역항 규정(정무원 결정 제20호)이 제정됨으로써 어느 나라 선박의 입출항도 가능한 것으로 되어 있다.

북한의 항만은 시설 미비 및 노후화로 선박과 화물의 수용이 상당히 제한적으로 이루어지며 화물 처리도 인력에 많이 의존하고 있는 형편이다. 북한 8대 무역항의 화물 처리 능력은 연간 3,100만 톤에 불과하다. 이는 남한 전체 하역 능력의 10% 수준이며, 인천항 하역 능력에도 미치지 못한다. 하역 장비도 대부분 5~20 톤급의 소형 크레인이 주류를 이루는 데다 컨테이너 전용 하역 장비는 청진항 이외에는 거의 없어 컨테이너선의 입출항이 어려운 형편이다. 그리고 항만의 배후수송체계도 매우 낙후되어 있기 때문에, 항만 시설의 개선만으로는 선박의 입출항이 활성화되기 어렵다. 따라서 북한의 개방 정책이 외국인 투자자들에게 매력적이라 하더라도 열악한 항만 여건이 개선되지 않는 한 외국인 투자가 실제로 이루어지기 어려운 일이다.

〈표 5〉 북한의 8대 무역항 현황

항구명		부두 길이 (m)	최대 수심 (m)	접안 능력	하역 능력	주요 취급 화물	주요 장비	특징	
동해안	청진	동항	754	9	1만 톤	87만 톤	일반 잡화, 곡물	15 톤급 크레인외 살화물 크레인 등	중국의 대일 중개 무역에 이용
		서항	1,384	10	1만 톤	713만 톤	광석류, 철재류	25 톤급 크레인	김책제철소 지원항
	나진	2,515	10	1만 톤	300만 톤	석탄, 비료, 잡화	5~15 톤급 크레인 (17 대)	구소련의 對동남아 수출 창구(동계)	
	선봉	455	23	25만 톤	200만 톤	석유, 화학 제품		북한 유일의 화학 발전소	
	홍남	1,850	13	3만 톤	450만 톤	비료, 마그니샤 크링커	10 톤급 크레인 10 톤급 캔트리 크레인	북한 최대의 화학 공업지구	
	원산	2,520	7.9	1만 톤	170만 톤	시멘트, 수산물		군항·수산기지	
서해안	남포	1,890	13.5	2.5만 톤	800만 톤	석탄, 시멘트, 일반 잡화,	5 톤급 크레인 석탄, 시멘트, 곡물 적하기, 해상 크레인	평양과 고속도로, 전기 철도 연결	
	송림	700	10	2만 톤	160만 톤	철광석, 석탄	18 톤급 크레인	송림제철소 전용 부두	
	해주	1,350	12	1만 톤	240만 톤	시멘트	10 톤급 크레인 (안벽기중기)	북한 최대의 시멘트 산업단지	
계		13,198			3,120만 톤				

- 자료: 1) Lloyd's(1996), *Ports of the World*.
 2) 북한연구소(1994), 「북한총람(1983~93)」.
 3) 한국수출입은행(1994), 「남북 경제 협력 실무 안내」.
 4) 한국무역협회(1994), 「주요 북한 무역 지표」.

북한의 대외 개방과 해운·항만의 과제

북한의 대외 개방 정책

북한의 경제는 1990년부터 국민총생산액(GNP)이 감소하고 있으며 대외 채무도 증가하고 있다. 인구는 매년 40만 명 이상씩 증가하고 있으나 식량 생산은 계속 감소하고 있다. 남한과 북한간의 GDP 규모를 대비하면 북한의 상대적 위상이 지속적으로 낮아지고

있으며, 1인당 GDP도 계속 감소하고 있다(〈표 6〉 참조). 이러한 사정을 종합해볼 때, 북한은 폐쇄적 자립 경제를 유지하기 어려운 상황이다.

북한은 1984년 9월 합영법을 제정하는 등 제한적인 개방 정책을 추진하였으나 큰 성과를 거두지 못하였다. 이에 북한은 1991년 12월 나진·선봉지역을 자유무역지대로 지정한 이후 대외 개방 관련 법령을 보다 적극적으로 제정하였다. 즉, 1992년 10월에는 외국인투

〈표 6〉 북한의 경제지표 추이

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996
인구(백만 명)	21.7	22.2	22.6	23.1	23.5	23.9
GDP(억 달러)	229	211	205	212	223	214
(한국 대비 %)	(8.2)	(6.9)	(6.2)	(5.6)	(4.9)	(4.4)
1인당 GDP(달러)	1,038	943	904	923	957	910
(한국 대비 %)	(16.0)	(13.5)	(12.1)	(10.8)	(9.6)	(8.4)

자료: 1) 한국은행의 추정치.
 2) EIU, Country Profile, South Korea, North Korea 1997-98.

자법, 합작법, 외국인기업법 등을 제정하고, 1993년에는 세금, 외환, 토지 임대, 외국인 출입, 노동 등의 관련법을 제정하였다(〈표 7〉 참조). 특히, 1993년 1월에는 자유경제무역 지대에 관한 법을 제정하였다. 그리고 1994년에는 합영법을 개정하고, 외국 기업의 사무

〈표 7〉 북한의 개방 관련 법규의 제정 현황

제정 일자	법 규명	비고
1984. 9.8	합영법	최고인민회의 상설회의 결정 제10호
1985. 3.7	합영회사소득세법	최고인민회의 상설회의 결정 제12호
3.7	외국인소득세법	최고인민회의 결정 제12호
1991. 12.28	나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 지정	정무원결정 제74호(최고인민회의 제9기 제3회회의에서)
1992. 4.9	외국과의 합영·합작 근거 규정	헌법 제37조의 수정
10.5	외국인투자법	최고인민회의 상설회의 결정 제17호
10.5	합작법	최고인민회의 상설회의 결정 제18호
10.5	외국인기업법	최고인민회의 상설회의 결정 제19호
1993. 1.31	외국인투자기업 및 외국인세금법	최고인민회의 상설회의 결정 제26호
1.31	외환관리법	최고인민회의 상설회의 결정 제27호
1.31	자유경제무역지대법	최고인민회의 상설회의 결정 제28호
10.27	토지임대법	최고인민회의 상설회의 결정 제40호
11.17	세관법	최고인민회의 상설회의 결정
11.24	외국인투자은행법	최고인민회의 상설회의 결정 제42호
11.29	자유경제무역지대 외국인 출입 규정	정무원 결정 제75호
12.30	외국 투자 기업 노동 규정	정무원 결정 제80호
1994. 1.20	합영법 개정	최고인민회의 상설회의 결정
2.21	자유경제무역지대 외국 기업 상주 대표 사무소 규정	정무원 결정 제8호
4.28	자유무역항 규정	정무원 결정 제20호
5.25	민사소송법	최고인민회의 상설회의 결정
6.14	자유경제무역지대 외국인 체류 거주 규정	정무원결정

자료: 임종관, 전거서.
 주: 법의 세칙 또는 시행 규정의 제정 현황은 생략하였음.

소 규정과 자유무역항 규정을 제정하였으며 기타 법의 시행 규정들을 제정하였다.

이와 같이 90년대 이후 대외 개방 정책을 크게 강화하였으나 1994년 김일성의 갑작스러운 사망에 따른 정권 내부의 정돈 문제, 핵 분쟁에 따른 대외 관계의 악화, 대외 채무 불이행에 따른 국제 신용도 하락, 높은 인건비 등으로 아직까지 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 특히, 북한은 나진·선봉지역에 적극적인 외국 투자 유치 전략을 추진하고 있으나 중국 기업의 호텔, 카지노 관련 투자외에는 실질적인 성과를 보지 못하고 있다.⁷⁾ 그러나 최근에는 김일성 사망 이후의 후계체제가 정돈되어 가고 있으며, 남한에서는 국민의 정부가 출범하여 적극적인 남북 경제 협력 정책을 추진하고 있고, 미국도 북한에 대한 경제 규제를 해제할 움직임이 나타나는 등 긍정적인 여건이 조성되고 있기 때문에 북한의 대외 개방 정책은 향후 가시적 성과가 나타날 것으로 전망된다.

북한의 대외 교역 추이

북한의 대교역은 1988년 52억 달러를 기록한 이후 하락 추세로 반전되어 1991년에는 21억달러 축소되었다(〈표 8〉 참조). 특히, 수출액은 1988년의 20억 달러에서 1991년에는 1/3수준으로 위축되었다. 그러나 1992년부터는 대외 교역이 증가 추세로 다시 반전하여 1996년에는 33억 달러로 확대되었다. 특히, 수출의 경우에는 1991년의 6.8억 달러에서 1996년에 11억 달러로 급증하였다.

북한의 수출입 교역은 1992년부터 빠르게 증가하고는 있으나, 규모 면에서 볼 때 남한의 중견 무역 회사의 교역 규모와 비슷한 수준이며, 수출과 수입의 불균형(무역 적자)이 아직도 극심한 실정이다. 뿐만 아니라 북한의 무역은 특정 지역에 지나치게 편중되어 있는 문제점도 있다. 북한의 대외 무역은 러시아를 포함한 아시아 지역에 약 73% 정도 의존하고 있다. 특히, 러시아, 중국, 일본 등

〈표 8〉 북한의 대외 교역 추이

(단위: 억 달러)

구분	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
수출입	52.4	48.0	22.4	21.8	22.4	24.4	24.3	24.6	33.3
수출	20.3	19.1	9.1	6.8	8.4	8.8	9.9	8.1	11.0
수입	32.1	28.9	13.3	15.0	14.0	15.6	14.4	16.5	22.3

자료: IMF, DOT, 각년도.

7) FIU, *Country Profile, South Korea, North Korea 1997-98*, pp. 80~81 참조.

3국에 대한 무역이 전체 무역의 60%나 차지한다(〈표 9〉 참조).

한편, 남북한 불자 교류는 1989년에 시작되어 1995년까지 지속적으로 증가하였으며 1996년의 교류액은 2억 5,000만 달러로 북한 전체 대외 무역의 7.6%를 차지할 수 있는 규모이다(〈표 10〉 참조). 특히 북한으로부터의 반입액은 1억 8,000만 달러로 북한 전체 수출액의 16.6%나 된다. 이로써 남한은 러

시아, 중국, 일본 등에 이어 네번째로 큰 북한의 교역 파트너가 되었다.

북한 해운·항만의 과제 및 남북 협력의 필요성

북한이 외국인 투자를 유치하여 수출 산업을 발전시키려면 교역 상품을 운송할 수 있는 해운·항만 여건을 개선시켜야 한다. 과거 남한의 수출 산업 발전에 해운·항만의

〈표 9〉 북한의 對아시아 국가별 수출입 교역 추이

(단위: 백만 달러)

연도 국가	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	비고
러시아	-	-	-	234	97	91	892	1992년 이전은 구소련 기준이므로 생략
수출	-	-	-	49	40	14	315	
수입	-	-	-	185	57	77	577	
일본	465	496	477	465	485	588	514	
수출	271	250	231	222	297	306	265	
수입	194	246	246	243	188	282	249	
중국	516	655	734	732	648	593	609	
수출	118	78	140	269	181	58	62	
수입	398	577	594	663	467	535	547	
홍콩	144	174	161	113	80	88	58	
수출	26	37	44	27	23	22	13	
수입	118	137	117	86	57	66	45	
대만	4	1	6	7	11	16	17	
수출	4	1	4	6	3	7	7	
수입	-	-	2	1	8	9	10	
아시아	918	1,068	1,136	1,228	898	979	1,038	
수출	290	208	330	377	269	206	251	
수입	628	860	806	851	629	773	787	
세계	2,239	2,185	2,241	2,447	2,428	2,455	3,333	
수출	913	681	845	884	993	805	1,095	
수입	1,326	1,504	1,396	1,563	1,435	1,650	2,238	

자료: IMF, DOT 1997.

주: 아시아는 인도를 포함한 아시아 전지역에 대한 교역임(러시아·일본 제외).

〈표 10〉 연도별 남북한 교역 규모(통관액 기준)

(단위: 백만 달러)

연도	반입	반출	총액	연증가율(%)	비고
1988	-	-	-		· 대북 경제 개방 조치
1989	18.6	0.1	18.7		· 경제 교류 탐색기(~1990)
1990	12.3	1.2	13.5	-27	· 상동
1991	105.7	5.5	111.2	723	· 교류 본격 증가
1992	162.9	10.6	173.5	56	
1993	178.2	8.4	186.6	7	· 침체 상태기(1994. 핵문제 등)
1994	176.3	18.2	194.5	4	
1995	222.9	64.4	287.3	48	· 재상승기(1994년 11월 정부 경험 규제 완화 조치 발표)
1996	182.4	69.6	252.0	-12	
계	1,059.2	178.1	1,237.3		

자료: 통일원 교류협력국(1998. 6), 「남북교류협력동향」.

주: 1995년 반출 통계는 대북 지원 쌀을 제외 수치임.

발전이 크게 기여한 사실이나, 러시아의 극동 지역 개발 정책이 열악한 수송 조건 때문에 상당히 제약받고 있음에 주목해야 한다. 그리고 중국에서도 개방 성과가 가시화될수록 화물 운송의 어려움이 가중되고 있음을 간과해서는 안될 것이다.

북한은 지금까지 북한에 진출하려는 외국 기업들에게 운송 문제를 스스로 해결하라는 태도를 보여왔다. 북한의 이러한 자세는 제조업 투자자들에게 운송 분야 투자까지 부담시키는 것이므로 투자 의욕을 저하시키는 결과를 초래한다. 그리고 설사 투자 기업들이 스스로 운송 문제를 해결한다 하더라도 그것은 한계가 있으며, 전체적으로 보면 임기응변적이고 부질서와 비효율성만 축적하는 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 북한은 해

운·항만 분야에 대해서도 별도로 체계적이고 거시적인 계획을 수립하여 효율적이고 경제적인 해운 항만 산업을 육성해야 한다.

북한 해운 항만 산업의 육성을 위한 기본 과제는 해운 산업의 독자적 이윤을 인정하고, 상업적 경쟁체제와 경영체제를 제도화하고, 선박 확보 및 항만 개발을 위한 자본을 축적하는 일이다. 그러나 불행하게도 북한은 해운 항만에 대한 상업적 노하우와 전문 인력이 부족하고 자본도 부족하기 때문에 자력으로 해운 항만 산업을 육성하기는 어려운 실정이다. 그러므로 개방 정책의 선결 과제인 해운 항만 문제를 해결하기 위해서 북한은 외국의 지원이 절실히 필요한 실정이다. 북한은 일본·미국·유럽 국가들의 협력을 기대하고 또 추진할 수 있을 것이다. 그러나

북한이 이들 국가들과의 협력을 추진하려면 상업적 이기주의를 보장해주어야 하기 때문에 협력의 경제적 便益이 상당히 축소될 것이다. 따라서 북한은 상업적 이해 관계의 상호 조정이 가능한 남한과의 협력을 추진하는 것이 보다 유리할 것이다. 무엇보다도 남한의 기업은 해운 항만 관련 對북한 투자에 있어서 다른 외국 기업보다 더 적극적인 자세를 보이고 있기 때문에, 남한으로부터의 협력 지원은 다른 외국의 지원보다 쉽고 신속히 추진될 수 있다. 또 북한은 남북 해운 협력에 의한 국제 해운 시장 진출을 통하여 많은 외화를 획득할 수 있을 것이다.

한다. 이러한 항로 설정은 북한이 필요로 하는 상선대의 규모와 항만 시설의 규모를 결정하기 때문에 지원의 경제성에 밀접한 관계가 있다. 둘째로는 북한의 대외 교역 구조에 맞는 항로를 설정해야 한다. 즉, 교역 구조의 단기·중기·장기 변화에 단계적으로 대응하는 지원 방안을 수립해야 한다. 셋째로는 북한에 대한 노하우 제공과 함께 해운 항만 관련 상업적 전문 인력을 양성할 수 있는 교육 훈련 프로그램을 마련함으로써 북한이 스스로 전문 인력과 노하우를 축적해갈 수 있도록 해야 한다.

對북한 해운·항만 지원 방안

해운·항만 분야의 남북 협력 추진 방향

기본 방향

북한의 해운과 항만 조건을 개선시키기 위한 남북 협력은 그 형태에 있어서 남한이 북한에 대해 자본, 인력, 노하우 등을 지원하는 일방적인 협력 형태가 불가피하다. 따라서 남북은 상호 협의하여 북한 해운 항만 산업의 효율성을 극대화시키면서도 지원의 경제성을 최대한 확보할 수 있도록 다음과 같은 사항은 고려해야 한다. 첫째로는 국제해상운송망과 북한의 지정학적 위치를 함께 고려하여 가장 효율적인 무역 항로를 설정해야

○ 북한의 대외 무역 항로 설정 방안

아시아·태평양의 국제 해상 운송은 싱가포르, 홍콩, 카오슝, 부산(광양), 고베를 연결하는 기간 항로 위주로 이루어지고 있다. 이것은 5,000 TEU를 초과하는 초대형 선박을 운항하는 선사들이 경제성을 확보하기 위해 각 지역운송권에서 중심적 역할을 수행하는 거대 항만에만 선박을 기항시키기 때문이다. 즉, 항로 운영의 중심항(Hub-Port) 이용 전략을 추진하기 때문이다. 북한은 국제 해상 항로의 지정학적 위치상 초대형 컨테이너선이 기항하기 어려운 여건이다.

따라서 북한의 대외 무역 항로 설정에 있어서는 남북한 교류, 일본, 중국, 러시아 등과 같은 단거리 무역에서는 직항체제가 유지될 수 있도록 하고, 북미, 동남아, 유럽 등과 같은 원양 무역 항로는 동북아의 중심항과 연결되는 환적 항로를 설정해야 한다. 이러한 환적 항로는 북한의 각 무역항을 남한의 부산, 광양, 인천항 등에 연결시키는 운항체제를 구축해야 한다. 북한에 초대형 선박을 유치하기 위한 거대 항만 건설을 무리하게 추진할 경우에는 투자 자본의 회수가 어려울 것이다.

○ 북한의 항만 시설에 대한 지원 방안

북한의 대외 무역 구조는 앞서 살펴본과 같이 러시아, 중국, 일본, 한국 등에 65% 이상이 집중되어 있다. 따라서 북한의 항만 시설은 이들 국가들과 연결되는 항로에 운항할 수 있는 1,000 TEU급 이하의 컨테이너선박과 1만 톤급 이하의 일반 화물선에 맞추어 계획되어야 한다. 이러한 선박의 규모에 맞는 항만 시설이면 남북한 환적 항로를 개설하기에도 충분할 것이다. 그리고 향후 북한의 무역 규모가 확대되고 교역 지역이 다변화되는 추세에 따라서 항만의 규모를 확장시켜야 한다.

북한 항만에 대한 시설 지원은 신규 건설

이나 규모의 확장에 앞서 하역 장비와 관제 장비 등의 설치가 우선되어야 한다. 특히, 컨테이너 화물을 처리할 수 있는 장비와 시스템의 구축이 급선무다. 그리고 북한 항만에 대한 투자는 다른 나라에 비해 투자 회수 기간이 길다는 점을 고려하여 여러 회사들이 합작하는 컨소시엄 형태가 바람직할 것이다. 또한 남북한 협력은 상업성만 계산하기 어려운 성격이므로 정부에서도 대북한 항만 투자에 대한 지원 방안을 마련해야 한다.

○ 북한의 해운 항만 전문 인력 양성 방안

1997년에 반환된 홍콩은 중국과의 협력 정책 일환으로 중국 선원 인력에 대한 교육 프로그램을 마련하여 시행하고 있다. 따라서 남북한도 양쪽의 교육 기관간이나 연구 기관간에 그리고 선사간이나 항만간에 교육 훈련 지원프로그램을 마련하여 북한의 전문 인력을 양성해야 한다.

맺음말

지금까지 살펴본 결과, 북한은 대외 개방을 추진함에 따라 수송 개념에 대한 인식의 변화와 함께 해운 항만 관련 정부 조직과 정책의 변화를 보여주고 있다. 즉, 해운 항만이 대외 개방 전략에서 차지하는 중요성을

인식하게 된 것이다. 북한이 스스로 인식하고 있듯이 북한의 해운 항만 여건을 개선하는 것은 대외 개방 정책의 성공 여부를 가름하는 선결 과제이다. 그리고 북한의 입장에서 볼 때, 협력 대상국으로서 상업성만 계산할 수 없는 남북한 협력이 가장 경제적인 것이다. 이러한 필요성에 따라 남한이 북한의 항만 시설 개선을 지원하는 데 있어서는 운송의 효율성과 지원의 경제성을 확보하기 위해 북한의 지정학적 위상과 무역 구조를 국제해상운송망에 효과적으로 결부시키는 항로를 상징하는 것이 무엇보다도 중요하다 하겠다. ㉔

참고 문헌

배종렬(1994. 12), 「남북 경제 협력 실무 안내」, 한국수출입은행 해외투자연구소.
 ——(1995 봄), “북한 외자 법령의 문제점과 대책”, 「북한 연구」, 대륙연구소.
 북한연구소(1983. 4), 「북한 총람」.
 ——(1994. 5), 「북한 총람(1983~93)」.
 유석형·임종관(1993. 12), 「21세기 동북아 경제권 형성에 대비한 화물운송센터 구축 방안」, 해운산업연구원.
 ——(1993. 12), 「남북한 화물운송체제 구축 방안」, 해운산업

연구원.
 임종관(1995. 7.3), “남북 해운 회담 조속히 추진해야”, 「해운산업정보」, 제769호, 해운산업연구원.
 ——(1994. 7.4), “대북한 협력 사업으로 선박해체업 유망”, 「해운산업정보」, 제727호, 해운산업연구원.
 전일수(1994 여름), “북한의 해운 항만 현황과 과제”, 「북한 연구」, 대륙연구소.
 진형인·조찬혁(1994. 12), 「통일에 대비한 해운 항만 정책 구상」, 해운산업연구원.
 통일원(1992), 「남북 경제 교류 협력 실무 안내」.
 한국무역협회(1995), 「남북한 경제교류협력 법규집」.

Lloyd's Register of Shipping, *World Fleet Statistics*, 각년도.