

## 제6장 남북교류협력

### 제1절 남북교류협력 기반조성

### 제2절 남북인적교류

### 제3절 남북교역

### 제4절 남북협력사업

### 제5절 남북협력기금

### 제6절 남북교류협력의 발전방향

### 제1절 남북교류협력 기반조성

#### 1. 추진 경위

남북교류협력시대가 개막된 것은 우리정부가 1988년 ‘7·7선언’을 통해 남북간 교류협력을 추진해 나갈 것임을 천명한 이후이다. 정부는 남북교류협력관계를 정착시켜 나가기 위해 「남북교류협력에 관한 법률」(1990.8.1 제정)을 비롯한 관련 법령을 마련함으로써 남북교류협력이 우리 법의 테두리내에서 안정적으로 이루어질 수 있도록 하는 기반을 마련하였다.

한편 1990년 9월에는 분단 이후 처음으로 남북한 총리를 수석대표로 하는 제1차 남북고위급회담이 서울에서 개최됨으로써 남북간 화해와 협력의 새로운 분위기가 조성되게 되었다. 특히 1991년 12월 제5차 회담에서는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」가 채택되었고, 1992년 9월 제8차 회담에서는 남북기본합의서의 구체적 이행대책을 담은 부속합의서가 채택·발효됨으로써 남북간 화해·협력시대의 실천단계에 진입할 수 있는 기반을 마련하였다.

그러나 이러한 남북간의 합의사항들은 북한이 팀스피리트훈련 등을 구실로 1992년 11월로 예정되어 있던 분야별 남북공동위 가동을 거부함에 따라 아직까지 이행되지 못하고 있다.

김영삼정부의 출범이후 정부는 남북교류협력을 더욱 본격적으로 추진하기 위한 노력을 전개하였다. 1993년 3월에 인도적 차원에서 이인모의 방북을 허용하고 「신경제 5개년계획 남북경제교류협력부문계획」을 수립하는 등 남북교류협력을 추진하기 위한 체계적인 방안들을 강구하였다.

그러나 북한이 1993년 3월 갑자기 NPT 탈퇴를 선언함으로써 야기된 북한 핵문제가 남북관계 전반을 경색국면으로 전환시켰으며, 이에 따라 정부는 북한 핵문제 해결을 위해 남북경협을 핵문제 해결시까지 보류하는 조치를 취한 바 있다. 1994년 10월 「제네바 합의」로 북한 핵문제 해결의 실마리가 풀림에 따라 정부는 그동안 유보되었던 남북경협의 단계적 추진을 위한 ‘남북경제협력 활성화 조치’를 발표하고 기업인의 방북을 허용하였다.

김영삼정부 출범이후 지난 5년간 1,700여명이 남북을 왕래하는 등 인적 왕래와 접촉이 있었으며, 남북교역이 연간 3억달러에 달하여 우리는 중국, 일본에 이어 북한의 3대 교역상대로 부상하고 남북한 직항로도 개설되었으며, 대북투자 실현으로 남북 최초의 합영회사가 운영되고 있다.

지난 5년간 핵문제 등 정치·군사적 긴장으로 남북관계가 교착상태에 빠져 있었음에도 불구하고 우리정부는 교류협력을 꾸준히 추진함으로써 향후 남북관계 개선의 중요한 토대를 마련하였다.

## 2. 신경제 5개년계획 남북경제교류협력부문계획 수립

정부는 1993년 7월 남북교류협력을 적극 추진하기 위한 중기계획으로서 「신경제 5개년계획 남북경제교류협력부문계획」을 수립하였다. 동 계획은 기존의 「제7차 5개년 남북교류협력부문계획」 중 경제분야 계획에 「남북교류협력에 관한 부속합의서」 내용 등 남북관계 진전상황과 국내외 경제여건을 반영하여 보완한 것으로서 그 주요내용은 다음과 같다.

계획기간중 남북 ‘화해·협력단계’ 정착과 ‘남북연합단계’ 진입에 대비하는 남북경제교류협력을 추진하기 위하여 ①남북한간 물자교류, ②남북경제협력사업 추진, ③과학·기술·환경분야 교류협력, ④남북한간 교통통신망 연결, ⑤경제관련 통계·자료의 교환, ⑥국제무대에서의 남북경제협

력 확대, ⑦남북경제교류협력 관련 법규 및 제도의 정비, ⑧남북경협 및 경제공동체 형성에 필요한 자원조달, ⑨남북경제연구의 체계적 추진 등 9개의 과제를 제시하고 있다. 또한 이러한 정책과제들은 ‘시범사업 실시 및 제도화 단계’, ‘분야별 교류협력 활성화 단계’, ‘경제공동체 기반조성을 위한 경협 본격화 단계’라는 3단계에 따라 단계적으로 추진해 나가도록 되어 있다.

이러한 남북경제교류협력부문계획을 추진함에 있어서는 우리의 실천 노력도 중요하지만 대부분의 과제들이 북한과 협의하여 추진할 사안들이기 때문에 북한측의 호응도 필요하다. 그러나 남북교류협력에 대한 북한측의 소극적인 태도로 인해 아직까지 제대로 추진되지 못하고 있는 점은 아쉬운 일이다.

### 3. 남북경제협력 활성화 조치

정부는 미국과 북한간의 제네바 핵협상 타결에 따른 대북 경수로 지원과 북한과 관련국간의 관계개선 등 한반도 주변상황의 변화에 능동적으로 대처하고 남북관계를 실질적 협력관계로 진전시켜 나가기 위해 1994년 11월 ‘남북경제협력 활성화 조치’를 발표하고, 기업인 방북 승인과 협력사업(자) 승인 등 이를 구체화하는 후속조치를 취해나가고 있다. 남북경제협력 활성화 조치의 주요내용은 다음과 같다.

### 4. 남북교류협력 관련 법·제도 정비

정부는 남북경제협력 활성화 조치를 제도적으로 뒷받침하고 남북경협의 효과적인 추진을 위하여 관련제도를 마련하였다.

우선 남북교류협력추진협의회를 개최하여 1994년 11월에는 「남북경제협력사업처리예규정」을 제정하고, 「남북한교역대상물품및반출·반입승인절차에관한고시」를 개정하였으며, 1995년 6월에는 남북경협에 있어서의 외국환관리의 특례를 정한 「대북투자등에관한외국환관리지침」을 제정하였다. 이러한 규정 및 고시의 제정과 개정은 「남북교류협력에관한법률」에 의하여 통일원장관에게 위임된 사항으로서 그동안 통일원은 관계부처 및 전문가들의 의견을 수렴해 왔다.

또한, 1997년 6월에는 「남북사회문화협력사업처리예관한규정」을 제정하여 남북간 사회문화협력사업 추진에 대비한 제도적 장치도 마련하였다.

## 제2절 남북인적교류

### 1. 남북왕래

#### 가. 개 황

남북인적교류는 남북한의 주민이 상대측 지역을 방문하는 ‘왕래’와 남북한 및 제3국 등에서 직·간접적인 방법으로 만나거나 교신하는 ‘접촉’으로 대별할 수 있다.

남북왕래는 1989년 6월 12일 「남북교류협력예관한지침」 시행 이후 1997년 11월까지 남한주민의 북한방문이 신청 316건(2,814명), 승인 266건(2,579명), 성사 227건(2,340명)이며, 북한주민의 남한방문은 신청 15건(607명), 승인 14건(597명), 성사 12건(575명)으로 집계되었다. 전체적으로 신청·승인·성사 모든 면에서 남한방문보다 북한방문이 훨씬 높게 나타나고 있는데 이는 남북한 인적 왕래가 남한주민의 북한방문 위주로 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

연도별 추이를 살펴보면, 남한주민의 북한방문은 1992년까지는 비교적 활발히 이루어지다가 북한 핵문제로 남북관계가 경색되었던 1993년과 1994년에는 현저히 감소하였으나, 1995년에 들어 기업인 방북 등으로 다시 증가하였다. 1996년부터는 기업인 이외에도 대북 경수로지원사업 관련 인원의 방북이 대폭 늘어나고 있으며, 1997년에는 남북적십자사간 합의에 의한 대북식량지원 인도요원의 방북도 꾸준히 진행되고 있다. 반면, 북한주민의 남한방문은 1993년까지는 조금씩 이루어지다가 1994년 이후 1997년 11월까지 한건도 이루어지지 않고 있다.

#### 나. 북한방문

##### (1) 기업인 방북

1992년 10월 남포경공업단지 투자실무조사단의 방북 이후 한동안 남북왕래가 없었던 기업인의 방북은 ‘남북경협 활성화 조치’ (1994.11) 이후 1994년 12월 쌍용그룹 관계자들을 필두로 1995년과 1996년에 걸쳐 34개기업 208명이 북한을 방문하였다.

그러나 1996년 9월 북한 무장잠수함 침투사건이 발생하여 기업인의 방북이 한동안 중단되었다가, 1997년 들어 재개되기 시작하여 11월까지 29개기업 113명이 북한을 방문하였다. 1994년 11월 남북경협 활성화조치 이후 1997년 11월까지 총 55개기업, 321명의 기업인이 북한을 방문하였다. 이들 기업인들은 교역과 투자관련 협의를 목적으로 북한을 방문하였으며, (주)대우의 임원과 기술자들은 정부로부터 승인을 받은 남포공단의 경협사업을 추진하기 위해 북한을 방문하여 장기체류하면서 공장운영 및 제품생산 관련 기술지도 활동을 수행하였다.

방북 기업인의 기업규모별로는 대기업 12개사, 중소기업이 43개사 등이며, 방북기간은 (주)대우의 장기체류자를 제외하고는 방북 활동목적에 따라 4~5일부터 2주까지 다양하게 나타나고 있다. 방북 지역별로는 평양·남포 일대와 나진·선봉지역이 가장 많고, 일부 기업의 경우는 강원도·신의주·사리원 등의 지역을 방문하기도 하였다. 방북경로는 북한이 판문점을 통한 직접왕래를 꺼리고 있는 관계로 중국 북경에서 평양간의 항공편을 주로 이용하였으나, 중국 도문을 거쳐 북한 남양으로 육로로 방문하는 사례도 많으며, 최근에는 중국 권하에서 북한 원정리쪽으로 방문하는 사례가 늘어나고 있다.

## (2) 사회문화분야 방북

사회문화분야에서의 북한방문은 초기에는 1990년의 남북국악인 서울·평양 공연과 남북통일축구대회, 1991년의 세계청소년축구단일팀 평가전과 남북여성세미나 등 남북공동 참여행사 중심으로 이루어졌으나, 1992년부터는 종교인 등을 중심으로 개별적인 북한방문이 이루어지고 있다. 1995년에는 각계의 종교인 6명이 북한을 방문하여 남북종교교류 문제를 협의하였으며, 1997년에는 11월까지 종교인, 언론인 등 22명이 방북하여 남북종교교류와 병원설립 문제 등을 논의하였다.

### (3) 대북 경수로지원사업 관련 방북

대북 경수로지원 사업의 진전에 따라 관련 인원의 북한방문은 대폭 확대되고 있다. 1995년에 부지조사 활동이 시작되어 부지조사단 22명이 북한을 방문하였고, 1996년에는 부지조사단 42명과 의정서 협상을 위한 대표단 10명 등 총 54명이 방북하였다.

1997년에는 초기공사 착공을 위한 사전 실무협상단 64명과 초기현장공사 착공식(8.19) 참가 정부대표단 및 관계자 55명, 시공단 131명, KEDO 현장사무소 대표 2명과 관련 수송인원 75명, 이외에 부지조사단 48명 등 총 663명이 북한을 방문하였다. 초기 부지공사 착공후 건설인력이 장기체류중이며 향후 공사진척에 따라 체류인원은 점점 늘어갈 것으로 전망된다. 방북경로는 통상 항공편으로 중국 북경에서 북한 평양 순안공항을 거쳐 선덕공항에 도착한 다음 차량편으로 금호지구로 이동하는 경로가 이용되고 있으며, 동해안 항구에서 양화항으로 입항하는 해상로도 이용되고 있다.

### (4) 「한적」의 대북식량지원 관련 방북

1997년에는 북한의 식량난을 덜어주기 위한 민간의 인도적 대북식량지원을 위해 남북한 적십자사간의 합의에 따라 6월부터 11월말까지 지원식량 인도요원 149명이 북한을 방문하였다.

6월부터 7월까지 진행된 1차 지원에는 인도요원 42명과 수송인원 20명 등 62명이 방문하였고, 8월부터 진행된 2차 지원에는 인도요원 57명과 수송인원 30명 등 87명이 방문하였다.

방북경로는 육로의 경우 중국의 단둥, 집안, 도문에서 북한의 신의주, 만포, 남양으로 방문하고 있으며, 해상으로는 남포항, 홍남항으로 입항하였다.

### 다. 남한방문

북한주민들의 남한방문은 1993년 서울에서 개최되었던 두만강개발계획 관련 통신분야 전문가회의(1.27~1.30)와 자원·산업·환경분야 전문가회의(11.8~11.10)에 각 3명씩 참석한 이후로는 이루어지지 않고 있다.

1995년에는 서울에서 개최된 제3차 일본군 위안부문제 아시아연대회의(2.27~3.2)에 북한측 인원이 참가하기로 되어 있었으나, 판문점을 통과하기

로 예정되었던 당일 북한은 일방적으로 행사불참을 선언하여 무산되었다. 이후에도 서울에서 개최되는 문화·체육행사나 국제회의 등 다양한 분야에서 북한측의 참가를 꾸준히 초청하였으나 북한측은 응해오지 않고 있는 형편이다.

## 2. 북한주민접촉

### 가. 개 황

남한주민의 북한주민접촉은 1989년 6월 12일 「남북교류협력에관한지침」 시행 이후 1997년 11월말까지 신청 7,384건(18,390명), 승인 7,015건(17,262명), 성사 2,553건(7,317명)으로 집계되고 있다. 북한주민접촉은 매년 신청과 승인·성사면에서 증가하여 오다가 1996년 9월 북한 무장잠수함 침투사건으로 일시 감소하였으나 1997년 들어 다시 꾸준히 추진되고 있다. 북한주민접촉은 기업인들의 교역·투자상담, 이산가족들의 재북가족과의 서신교환, 학자·종교인들의 제3국 개최 학술회의 참석 등의 형태로 주로 이루어지고 있다.

북한주민접촉은 남북간 왕래나 협력사업의 추진을 위해서 북한과 협의해야 하기 때문에 상대적으로 많이 이루어지고 있으며, 정부는 남북교류협력을 확대해 나간다는 차원에서 폭넓게 허용해 왔다.

### 나. 경제분야

1989년 6월 12일 「남북교류협력에관한지침」 제정 이후 1997년 11월까지 경제분야 북한주민접촉은 신청 2,383건, 승인 2,294건, 성사 1,142건에 이르고 있다. 1997년도는 신청 430건, 승인 407건, 성사 273건으로 전년동기보다 다소 증가하였다.

북한은 우리기업과의 경제교류협력을 희망하고 있어 물자교역 및 경협협의를 위한 남북주민간 접촉이 중국의 북경·연변, 홍콩 등 제3국에서 꾸준히 이루어져 왔으며, 이러한 인적접촉이 기반이 되어 북한 현지조사 및 경협 협의를 위한 기업인 방북이 지속되는 밑거름이 되었다.

## 다. 사회문화분야

### (1) 학 술

1989년 6월 12일 이후 1997년 11월까지 학술분야 북한주민접촉은 신청 382건, 승인 351건, 성사 112건으로 집계되었다. 1997년도에는 신청 30건, 승인 26건, 성사 13건으로 1996년보다 다소 감소한 것으로 나타났다.

남북간의 학술교류는 대부분이 중국지역에서 개최되고 있는데, 이는 우리의 해당단체들이 중국 연변 등지의 동포학자·단체들의 북한과의 교류경험과 지리적 근접성을 감안하여 남북한 학자들이 공동으로 참여하는 학술행사를 많이 추진하고 있기 때문으로 볼 수 있다. 1997년에 이루어진 주요 학술행사는 남북학술회의(1997.6, 북경), 제3회 고구려 국제학술대회(1997.7, 동경), 제5차 조선학 국제학술토론회(1997.8, 오오사카), 제7차 동북아경제포럼(1997.8, 울란바토르), 제3차 통일을 위한 남북해외동포학자 학술회의(1997.8, 북경), 제4차 세계청년학생 평화세미나(1997.9, 북경), 남북평화미술전(1997.10, 동경) 등이다.

### (2) 체 육

1989년 6월 12일 이후 1997년 11월까지 체육분야에서의 북한주민접촉은 신청 126건, 승인 118건, 성사 30건으로 나타났다. 1997년도는 신청 17건, 승인 15건, 성사 8건으로 1996년도와 비슷한 수준을 보이고 있다. 1997년에는 로울러스케이팅, 축구 등 국내 경기단체가 국내외에서 개최되는 국제대회를 계기로 남북교류를 모색하였으나 별 성과는 없었다.

다만, 대한산악연맹의 북한등산협회 관계자에 대한 암벽등반교육 및 스포츠클라이밍선수권대회 참관(1997.7, 북경)과 북한 프로권투협회의 세계권투협회(WBA), 범아시아권투협회(PABA) 가입을 주선·성사시키는 남북간 접촉이 이루어졌다.

### (3) 문화·예술

1989년 6월 12일 이후 1997년 11월까지의 문화·예술분야 북한주민접촉은 신청 230건, 승인 190건, 성사 42건으로 집계되었다. 1997년도는 신청



18건, 승인 18건, 성사 10건으로 전년과 비슷한 수준을 보이고 있다.

1997년도에 신청된 18건을 장르별로 보면 음악 5건, 미술 4건, 영화 2건, 교예 2건, 사진 2건, 기타 3건 등으로 고르게 나타나고 있으나, 남북간에 실질적인 교류가 이루어지지 않는 못한 가운데 의사타진 차원의 단순접촉만 일부 이루어졌다.

#### (4) 관 광

1989년 6월 12일 이후 1997년 11월까지 관광분야에서의 북한주민접촉은 신청 140건, 승인 131건, 성사 35건으로 집계되었다. 1997년도는 신청 11건, 승인 10건, 성사 5건으로 1996년과 비슷한 수준을 보이고 있다.

1997년 관광분야 주요접촉은 제30차 세계관광기구 동아시아·태평양지역 위원회 회의 참석 등으로 의사타진 차원의 단순접촉에 머물렀다.

#### (5) 종 교

1989년 6월 12일 이후 1997년 11월까지 종교분야 북한주민접촉은 신청 244건, 승인 193건, 성사 59건으로 나타났다. 1997년도에는 신청 30건, 승인 25건, 성사 13건으로 지난해에 비해 다소 증가 추세에 있다.

1997년도에는 남북한 개신교계 관계자들이 미국 뉴욕에서 개최된 남·북·미 교회협의회(6.17~6.19)에서 접촉한 것을 비롯해서 독일교회의 날 행사(6.17~6.22, 독일 라이프치히) 및 세계개혁교회연맹총회(8.8~8.20, 헝가리 드브리첸) 참가 등을 통한 접촉이 있었으며, 개신교계 인사의 방북이 이루어지기도 하였다. 불교계에서는 북경에서 실무자급의 접촉을 통해 부처님오신날 봉축 남·북 불교도 공동발원문을 합의하는 성과를 보이기도 하였다. 또한 한국종교인평화회의의 남북한 종교지도자 북경회의(5.30~5.31, 북경)와 천주교의 남북천주교인 북경세미나(6.4~6.7, 북경) 개최 등을 통한 남북 종교인간의 접촉이 있었다.

그러나 북한은 순수한 종교교류에 대해서 매우 부정적인바 1991년 남북기본합의서 채택과정에서도 종교교류를 합의서에 명시하는 것을 거부한 바 있다. 우리측 종교단체들의 적극적 노력에도 불구하고 북한이 여전히 순수종교교류보다는 정치적 의도 및 실리추구를 목적으로 응해 옴으로써 남북

한간 종교교류는 별다른 진전을 이루지 못하고 있는 실정이다.

#### (6) 언론·출판

1989년 6월 12일 이후 1997년 11월까지 언론·출판분야 북한주민접촉은 신청 205건, 승인 166건, 성사 31건으로 나타났다. 1997년은 신청 18건, 승인 13건, 성사 4건으로 제3국을 통한 접촉은 꾸준히 이루어지고 있다. 신청 18건의 경우 모두 언론분야로서 북한의 자연경관 촬영, 문화유적 답사 및 북한실상 취재를 위한 신청이 대부분이며, 출판분야의 교류는 이루어지지 않고 있다.

### 3. 향후 전망

남북간의 인적교류는 민족구성원간에 자유로운 접촉과 왕래를 통하여 분단의 장기화로 인한 민족의 고통을 치유하고, 단절된 민족적 유대와 동질성을 회복·발전시킴으로써 평화적 통일의 기반을 조성하는 한편, 통일이후에도 사회적·문화적 이질감을 최소화하는 데 이바지할 수 있을 것이다. 1993년 김영삼정부가 출범한 후에는 적법절차에 따른 민간차원의 남북교류 협력에 대해서는 전향적으로 허용하고, 이의 성사를 위해 지원하는 등 다각적인 노력을 기울여 왔다. 이 결과 교류사례나 분야가 확대되는 등 민간급 접촉에서 성과를 보이기도 하였으며, 기업인, 경수로 관련인원 등을 중심으로 1,700여명이 북한을 방문하였다.

그러나 북한은 남북간의 인적교류가 체제유지에 부정적 영향을 미칠 것을 우려하여 소극적으로 응해 오고 있어, 기대만큼 크게 진전되지는 못하고 있는 실정이다. 그런 가운데에서도 남북경제인의 제3국 접촉에서는 북한측이 우리 기업인에게 대북투자를 제의해 오면서 방북초청장을 발급하는 등 지속적인 관심을 보여오고 있으며, 북한이 당면한 경제난·식량난을 타개하기 위해서는 외부의 도움이 필요하므로 앞으로 인적교류를 포함한 남북간 교류와 협력은 점차 확대되리라 예상된다.

또한 초기공사가 진행되고 있는 대북경수로 지원사업을 위해 공사 현장에 많은 우리 기술진들이 체류하고 있으며, 앞으로 공사가 본격적으로 진행되면 더욱 많은 우리 기술인력들이 내왕하고 북한인력과 공동으로 작업하게 됨으로써 남북간의 교류협력 전반에 긍정적인 파급효과가 있을 것으

로 전망된다.

### 제3절 남북교역

#### 1. 남북간 물자교역

##### 가. 교역규모

남북간의 물자교역은 1988년 ‘7·7선언’의 후속조치로 정부가 대북한 경제개방 조치를 취한 이후 추진되기 시작하였으며, 조치 발표후 첫해인 1989년의 교역량은 1천9백만달러였고 이듬해인 1990년에는 1천3백만달러로 첫 2년간은 2천만달러 이하였다.

1990년 8월 「남북교류협력에관한법률」 및 「동 법률시행령」 등이 제정·시행되어 남북간의 교역을 위한 제도적 장치가 마련됨에 따라 1991년에는 교역량이 1억달러를 넘어서는 규모로 대폭 증가하였으며, 1992년에는 1억7천만달러를 상회하는 규모로 커졌고 위탁가공교역도 추진되기 시작하였다.

1993년과 1994년에는 북한핵 문제로 인한 어려운 남북관계 사정에도 물자교역은 꾸준히 진행되어 교역량이 2억달러에 근접하였으며, 위탁가공교역도 2천5백만달러를 상회하는 수준으로 확대되었다. 1994년 11월 정부가 남북간의 시범적 경협과 기술자 방북 등을 포함한 남북경협활성화 조치를 취한 이후 남북간의 교역량은 큰 폭으로 증가하여 1995년에는 2억9천만달러를 기록하였다.

1996년에는 북한 잠수함 침투사건 등으로 2억5천만달러로 전년에 비해 다소 감소하였으나 1997년들어 북한으로부터 철강금속류의 반입증가와 위탁가공교역의 확대, 대북경수지원사업의 진전에 따라 10월까지 교역량은 2억7천6백만달러 수준으로 전년동기 대비 27.8% 증가하였으며, 연말까지는 3억달러를 돌파할 것으로 보인다.

남북교역이 시작된 1989년 이래 1997년 10월까지 교역실적은 통관기준으로 총 15억1천만달러이며, 이중 반입이 12억3천만달러, 반출이 2억8천만달러이다. 1995년 북한에 무상으로 지원한 쌀 15만톤 약 2억4천만달러를 포함하면 총 교역량은 17억5천만달러이다.

## 나. 교역형태 · 품목

### (1) 교역형태

교역방식은 북한측에서 아직까지 남북한간의 물자교역을 공식적으로 인정하지 않고 있기 때문에 대부분이 해외중개상을 통한 간접교역 형식으로 추진되고 있는데, 해외중개상을 통해 협의, 계약, 대금결제를 처리하는 방식과 함께 북한당사자와 직접 협의하고 계약 및 대금결제는 해외중개상을 통하는 방식 등도 점차 늘어나고 있다. 또한 한약재와 농산물 일부품목은 남북간 직접계약을 통하여 반입되고 있다.

반입과 반출의 비율은 초기에는 10:1 비율에도 미치지 못하였으나 1996년에는 3:1, 1997년에는 1.7:1로 반출의 비중이 점차 증가하고 있는데, 이는 위탁가공교역의 확대에 따른 원부자재의 반출증가와 KEDO가 지원하는 중유, 경수로물자 등의 반출이 크게 증가한 데 기인한다.

### (2) 반입품목

북한으로부터 반입되는 물품은 초기에는 금괴, 아연괴 등 철강금속류를 비롯하여 농림수산물, 광산물 등 주로 1차 산품이 대부분이었으나, 1994년 이후에는 철강금속과 광산물의 반입 비중이 줄어들고 위탁가공 제품인 섬유류의 반입이 증가하면서 2차 산품의 비중이 초기에 비해 높아지는 형태로 품목구조가 바뀌었다. 그러나 아직까지도 반입품목중 철강금속의 비중은 50%선으로 최대교역 품목이다.

1997년도 10월까지 반입품목의 품목별 구성은 철강금속류 51.8%, 섬유류 24.7%, 농림산물 5.6%, 수산물 7.3%, 화학제품 4.4%, 기계전자 1.8%, 광산물 0.1%, 경수로물자 재반입 1.6%, 기타 2.6%로 전년에 비해서 철강금속류와 수산물의 비중이 조금 높아진 반면 섬유류와 농림산물의 비중은 다소 감소하였다.

### (3) 반출품목

북한으로 반출되는 물품은 초기에는 농업용 비닐자재 등 화학제품이 최대품목으로 큰 비중을 나타냈으나 1993년부터는 위탁가공교역이 늘어남에 따라 섬유류가 최대품목으로 60% 이상의 비중을 차지하는 등 품목구조가 크게 바뀌었으며, 1995년 이후에는 KEDO의 중유 반출로 화학제품의 비중이 다시 점차 커지고 있다.

1997년에는 10월까지 반출품목의 품목별 구성비율은 섬유류 34.7%, 화학제품 29.2%, 경수로물자 13.4%, 농림수산물 7.6%, 기계전자 3.4%, 철강금속류 0.6%, 기타 11.1%로 전년에 비해 섬유류의 비중이 많이 줄어들었으며 화학제품과 농림산물의 비중이 다소 늘어났다. 이러한 품목구성은 북한의 경제난으로 인한 구매력 부족에 기인한 것으로 보인다.

#### 다. 위탁가공교역

위탁가공교역은 우리의 원부자재를 북한으로 반출하여 이를 가공한 완제품을 다시 반입하는 교역방식이다. 1991년 코오롱상사가 학생가방을 간접교역방식으로 처음 시작한 이후 1992년 838천달러, 1993년 7,008천달러, 1994년 25,663천달러, 1995년 46,436천달러, 1996년 74,402천달러로 크게 증대되고 있다.

1997년에는 10월까지 교역액이 70,541천달러로 전년동기 대비 7.2% 증가하였으며, 전체 교역액의 25.5%를 차지하고 있다.

위탁가공교역이 이처럼 증대되고 있는 이유는 북한의 저렴한 노동력을 이용할 수 있을 뿐 아니라 위탁가공교역 추진을 향후 남북경협준비과정으로 보아 국내기업들이 적극성을 띠고 있기 때문이다. 또한 북한 측으로서도 노동력을 활용하면서 투자부담 없이 외화획득이 가능하고, 낙후된 경공업분야 발전의 계기가 될 수 있다는 점에서 선호하고 있는 것으로 보인다.

남북한간 임금수준 차이 등 상이한 경제구조를 감안할 때 상호보완성이 높은 위탁가공분야는 섬유류, TV 등 가전제품 조립, 자동차용 전기제품 등 노동집약적인 산업분야가 유망할 것으로 보인다. 위탁가공교역으로 반입되는 물품은 의류가 대부분을 차지하고 있고 가방·신발·완구·슈트카바 등

이 나머지를 차지하고 있었으나, 1996년부터는 칼라TV, TV스피커, 자동차 배선 등으로 그 품목이 점차 다양해지고 있다.

## 라. 과제와 전망

남북한간의 물자교역은 그동안 우리정부의 일방적인 조치로 진행되어 왔으며, 이에 상응하는 북한측의 공식적인 조치가 없음에도 불구하고 1996년의 경우 19억8천만달러로 추정되는 북한 대외무역 총 규모의 12.8%를 차지하고 있으며, 1994년 이후 남북교역은 북한의 대외무역 규모에서 중국, 일본에 이어 세 번째의 위치를 차지하고 있다.

그동안 지속적인 증가추세를 보여왔던 남북교역은 북한의 경제난이 심화됨에 따라 1996년 북한의 원료 및 에너지 공급부족으로 인한 철강금속류의 생산 감소 등에 따라 일시적인 감소현상을 보였다.

그러나 1997년에는 나프타 등 화학제품과 수산물의 반입증가, 위탁가공교역의 증대와 더불어 대한적십자사의 대북식량지원, 경수로사업의 진전 등으로 남북간 경제교류는 더욱 활성화될 수 있는 계기를 맞이하고 있다. 아울러 정부는 1997년 4월 「남북교역대상물품및반출·반입승인절차에관한고시」를 개정하여 자동승인품목과 제한승인품목으로 하던 품목구분을 ‘포괄승인품목’과 ‘승인을 요하는 품목’으로 변경하고, 외국환은행장의 반출입승인 제도를 폐지하는 등 교역절차를 크게 간소화하였다. 또한 대북경수로건설 사업과 관련하여 원자력산업 관련 물자의 반출입을 위해 전략물자 반출·입 승인절차를 신설하였다.

남한의 기술·자본과 북한의 노동력이 결합되어 남북간 상호보완성이 높은 위탁가공교역은 꾸준히 증가하여 전체교역의 약 1/4수준의 규모로 증대되면서 품목도 다양화되고 있으나, 기술지도상의 애로, 과다한 물류비용 등으로 폭넓게 확대되지는 못하고 있다.

앞으로 남북교역의 활성화를 위해서는 적절한 교역품목의 개발 등 업계의 노력이 필요하며, 아울러 남북교역을 공식화하고 이를 당국차원에서 논의하기 위해서는 북한당국의 태도변화가 더욱 필요하다고 본다. 이를 통해 간접교역의 직교역으로의 전환, 정기적인 해로와 육상수송로의 개설 등 물류비용을 절감하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

## 2. 남북간 수송장비 운행

### 가. 개 황

남북간에는 「남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」 제3조 제5항에서 남북 사이의 교류물자는 쌍방이 합의하여 개설한 육로, 해로, 항공로를 통하여 직접 수송하도록 한다고 규정하고 있다. 그러나 아직까지 후속협약이 이루어지지 못하여 남북한간에는 공식적인 수송로가 개설되어 있지 못한 실정이다. 이러한 남북관계 사정에 따라 1988년 대북 경제개방조치 이후 1993년말까지 남북한간의 5억불 상당의 교역물자 수송이 모두 외국선박에 의해 이루어졌다.

정부는 남북간의 항로에 내국선사의 참여기반을 조성하여 남북교류협력을 촉진시키고 장기적인 관점에서 민족내부의 항로로 발전시켜 나가기 위해 1994년 6월 남북한간 수송장비 운행승인 제도를 도입하여 남북한간에 선박 등 수송장비를 운행하고자 할 경우에는 내·외국인 모두 통일원장관의 승인을 받도록 하였다. 아직까지는 제3국적선에 의한 수송이 대부분이나 1995년 쌀 15만톤 대북지원, 1997년 대한적십자사의 지원물품과 경수로 물자를 우리 국적선이 운송한 사례와 같이 국적선 운항은 물론 남북간 해운분야의 상호협력을 위한 제도도 발전시켜 나가야 할 것이다.

### 나. 남북간 선박운항

#### (1) 운항횟수

남북간 수송장비운행 승인제도가 시행된 1994년 7월에서 1997년 10월까지 남북간 수송장비운행은 편도기준으로 1,005회이다. 이중 북한에서 남한으로의 운행이 690회로 남한에서 북한으로의 운행 315회보다 약 2.2배가 많다. 남한지역에서는 인천항, 부산항, 북한지역에서는 남포항, 나진항으로 선박운행이 집중되고 있다.

#### (2) 물동량

1994년 7월부터 1997년 10월까지 남북간의 물동량은 1,623천톤이며, 이중

북한에서 남한으로의 물동량이 881천톤으로 남한에서 북한으로의 물동량 742천톤보다 약 1.2배 정도가 많다. 이러한 물동량 추이는 반입위주의 남북 교역 구조를 반영하고 있다. 항구별로는 남한지역의 인천항, 울산항, 여수항, 부산항 등과 북한지역의 나진항, 남포항, 청진항 등이 물동량의 대부분을 처리하고 있다.

### (3) 국적선 운항

남북한은 1992년 7월 19일 「남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속 합의서」 제3조에서 “남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설한다”고 합의하였다. 그러나 이에 대한 후속협의를 이루어지지 않아 남북간에 교통로는 개설되지 못하고 있다. 다만, 최근에 부분적으로 남북간의 물자수송을 위한 임시 교통로가 개설되고 있다.

남북간 직접 합의에 의한 정기 해로는 개설되지 않았으나, 경수로사업 이행을 위한 통행관련 한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한간의 통행의정서에 규정된 바지선과 소형선박에 의한 물자 수송로와 KEDO 인원·물자의 수송로 등 2개의 수송경로를 통해서 우리 국적선이 경수로물자를 수송하고 있다.

이 수송로를 통해 한국해양대학교 실습선인 한나라호가 동해항에서 신포지역의 양화항까지 2회에 걸쳐 왕복운항하였고, 바지선인 KOREX CHAMP호와 소형선박인 KOREX PUSAN호가 울산항에서 양화항까지 경수로 초기건설 장비와 물자들을 수송하였다.

한편 1997년 5월 26일 대한적십자사와 북한적십자회간에 대북 인도적 지원 식량의 인도·인수 지점을 해로의 경우 남포항과 홍남항으로 한다고 합의한 대로 북한의 남포항과 홍남항을 통해 우리 국적선이 3회에 걸쳐 밀가루, 라면 등 대북 지원물품을 운송하였다.

### 다. 과제와 전망

남북간의 교역실적은 1989~1997년까지 약 15억달러 상당을 넘어서고 있고 1994년 7월이후 남북한간 물동량은 1,623천톤에 이르고 있으나, 아직까지 남북간 교역물품을 수송할 정기항로가 개설되어 있지 않은 실정이다. 또한 현재 남북간의 교역물량을 선박으로 운송하는 데 소요되는 물류비용



이 비슷한 거리의 외국으로의 운송에 비해 상대적으로 과다한 것으로 평가되고 있다. 그 이유는 남북간 정기항로가 개설되어 있지 않으며, 물량의 규모가 작고, 북한의 항구시설 사정에 따른 장기체선 등으로 인해 운송비가 비싸기 때문이다.

이러한 고물류비용은 남북교역 물품의 가격경쟁력을 저하시키는 주요 요인이 되고 있다. 따라서 고물류비용을 절감하여 남북교역을 활성화하기 위해서는 정기항로의 개설은 물론 육로의 개설 등 수송분야의 남북간 협력이 적극 추진되어야 할 것이며, 이렇게 될 경우 남북교역의 확대에도 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 전망된다.

### 3. 남북간 교통로 개설

#### 가. 대구/평양 FIR 통과 항로개설 및 관제통신망 구성

1994년 12월 8일 북한의 민용항공총국장 김요웅은 북한이 「국제항공업무 통과협정」을 비준할 준비가 되어 있으며, 세계 모든 나라의 민간항공기에 영공을 개방하여 통과비행 및 이착륙을 허용하겠다는 입장을 국제민간항공기구(ICAO)이사회 의장에게 전달하였다.

이에 ICAO는 1995년 4월과 1996년 1월 2차례에 걸쳐 관계관을 북한에 파견하여 평양 비행정보구역(FIR)을 통과하는 국제항공노선 개설의 일환으로 대구/평양 FIR을 통과하는 항공노선의 개설을 협의하였다.

북한은 우리나라를 포함한 모든 나라의 항공기 운항을 허용하고, 항공기의 안전운항과 사고시 구조·수색의무에 대해서 동의를 표시하면서도 남북간에 직접 합의는 수용할 수 없으므로 ICAO를 중개로 한 간접 합의방식으로 항로개설을 협의할 수 있다는 입장을 보였다. 이에따라 ICAO의 주선으로 1996년 9월 10일부터 13일까지 방콕에서 개최된 회의에서 남북한은 우리 항공기를 포함한 모든 나라의 민간항공기에 대해 차별없는 항로개방, 남북한 항공교통관제소간 직통관제통신망 구성, 항공기운항의 안전조치 등 항로개설에 관한 기본원칙에 합의하였다.

1997년 3월 26일부터 3일간 열린 2차회의에서 양측은 서울-동해안-평양 FIR-하바로브스크와 평양-선덕-대구 FIR-일본 MIHO 간의 항로를 개설하고, 항공기의 운항허용과 안전운항 보장, 그리고 남북한 관제소간 2개의 관제직통전화 설치 등에 합의하였으나, 구체적인 관제통신망 구성방식에 대

해서는 이견을 보였다.

이어 1997년 10월 7일부터 3일간 방콕에서 개최된 3차회의에서 남북한은 대구/평양 항공교통관제소간 관제통신망의 주회선은 판문점을 경유하는 직통유선전화로 하고, 예비회선은 ASIASEAT II 인공위성을 이용한 남북 직접 연결방식을 이용기로 합의하고, 양측 수석대표가 「대구/평양 항공교통관제소간 관제협정」에 서명하였다.

또한 남북한은 대구/평양 FIR 통과항로의 설정, 모든 국가의 민간항공기에 대한 무차별 운항허용, 항공기의 안전운항 보장 및 수색·구조·사고조사 등에 있어서 국제민간항공조약 및 부속의정서 규정에 따른 협조, 분쟁 발생시 해결절차 등 항로의 설정과 운영에 관한 사항이 포함된 「대구/평양 비행정보구역통과 국제항로개설에 관한 양해각서」에 양측 수석대표가 서명하고, 1997년 10월 27일에 정식으로 서명하였다.

이에 따라 남북한은 1997년 10월 19일 대구/평양 항공교통관제소간에 판문점 경유 관제통신망을 개통하였고, 1998년 2월말까지 예비회선인 ASIASEAT II 인공위성을 이용한 직통전화를 연결하고, 관제통신망의 시험가동 및 시험비행을 거쳐 1998년 4월 23일부터는 우리 항공기를 포함한 모든 나라의 민간항공기가 대구/평양 FIR 통과항로를 이용할 수 있게 되었다.

대구/평양 FIR 통과항로 개설 및 남북간 관제협정의 체결은 남한과 북한 사이에 운행하는 비행기의 항공로를 개설한 것은 아니지만 남북간에 직통 관제통신망이 개설됨으로써 남북한이 합의하면 언제든지 운항할 수 있다는 점에서 남북간 항공로 개설에 큰 진전을 보인 것으로 평가된다.

#### 나. 속초-나진-훈춘간 카웨리항로 개설추진

1993년 2월 한국과 중국은 해운회담에서 속초-방천(훈춘)간 카웨리항로를 개설하고, 한중합작선사를 운항사업자로 지정하기로 합의하였다. 이에 따라 정부는 1993년 4월 (주)동북웨리 등 9개선사가 구성한 컨소시엄사를 동 항로의 국내사업자로 지정하였다. 그러나 두만강의 하상이 높아 동 항로의 이용이 불가능하자 운항선사는 포시에트항이나 자루비노항에 기항하는 문제를 러시아와 협의하였으나, 러시아가 항만시설 투자를 요구하여 항로개설은 이루어지지 못하였다.

1995년과 1996년 북한의 나진·선봉행정위원회와 중국의 훈춘시가 나진항을 이용하여 여객과 화물을 중계운송한다는 데 합의함에 따라 속초-나진-훈춘간 카훼리항로의 개설문제가 본격적으로 논의되었으나, 북한이 당국간 협의를 기피하여 진전이 이루어지지 않았다. 1997년 1월 31일 중국은 중국측 출입지점인 권하통상구를 제3국인이 통과할 수 있는 임시국가1급통상구로 지정하고, 카훼리항로 개설을 협의하기 위한 남북한·중국 3국간 실무회의 개최를 제의하였다.

1997년 11월 13일부터 이틀간 북경에서 열린 실무회의에서 남북한은 카훼리항로 개설의 필요성에 대해서는 공감하였으나, 항로를 이용하는 우리측 여객의 신변안전보장방안과 분쟁해결을 위한 당국간 협의기구 구성에 대해 이견을 보임으로써 합의를 이루지 못하였다.

속초-나진-훈춘 카훼리항로 개설은 남북간 교류협력 차원에서 매우 의미 있는 사업이다. 또한 중국이 동북3성 지역의 경제개발을 위해 매우 적극적인 입장이고, 북한도 나진·선봉지대 투자기반의 조성에 크게 기여할 것으로 기대하고 있다.

따라서 북한의 책임있는 당국이 우리측 여객에 대한 신변안전을 보장하는 등의 태도변화가 있을 경우에는 항로개설에 큰 진전이 있을 것으로 보인다.

## 제4절 남북협력사업

### 1. 개 황

대북 경제개방 조치 이후 남북간의 교역이 추진되어 성과를 보임에 따라 우리기업들은 북한지역 투자에 관심을 보이기 시작하였다.

남북고위급회담이 진전을 보이던 1992년 1월에는 김우중 대우그룹 회장이 북한을 방문한 데 이어 9월에는 장치혁 고합그룹 회장이 방문하였으며, 6월에는 북한 정무원 부총리 김달현이 우리쪽을 방문하는 등 남북경협 분위기가 조성됨에 따라 10월 5일 (주)대우가 남북경제협력사업자 승인을 받아 투자대상지역인 남포에 조사단을 파견하기도 하였다.

그러나 이후 북한 핵문제 등으로 남북관계가 경색됨에 따라 투자를 추진할 여건이 마련되지 못하였다. 그러다가 1994년 10월 제네바 미·북한 핵협상 타결로 핵문제가 해결되는 방향으로 전개됨에 따라 정부는 그동안 추진되지 못하였던 남북경제협력을 활성화하기 위하여 1994년 11월 8일 남북경협 활성화조치를 발표하였다. 이후 정부는 동 조치를 실질적으로 뒷받침하기 위해 1994년 12월 1일에는 「남북경제협력사업처리에관한규정」, 「국내기업및경제단체의북한지역사무소설치에관한지침」을, 1995년 6월28일에는 「대북투자등에관한외국환관리지침」을 마련하였다.

이러한 남북경협 활성화조치에 따라 경제교류와 협력이 꾸준히 증진되어, (주)대우가 1995년 5월 남북경제협력사업 승인을 받고 1996년 1월 북한측과 합영회사를 최초로 설립하는 성과를 이루었다. 그러나 1996년 9월 북한측의 의도적인 선별초청으로 인한 우리측 대표단의 나진·선봉투자설명회 참가가 무산되고 뒤이어 발생한 북한의 잠수함 침투사건으로 우리 기업인의 신변안전보장 문제가 제기되어 기업인의 북한방문과 협력사업(자) 승인이 보류되었다.

그러다가 1996년말 북한측의 잠수함사건에 대한 사과와 4자회담 예비회담, 대북식량지원을 위한 적십자회담의 개최 등을 통해 전반적인 남북관계가 개선됨에 따라 정부는 남북경협을 재개하기 위해 기업인 방북을 허용하고 협력사업(자) 승인을 확대하는 등 적극적인 노력을 기울이고 있으며, 남북경협을 위한 기업인들의 활동이 다시 활기를 띠어 가고 있다.

한편, 사회문화분야의 경우에 있어서는 1991년 세계탁구선수권대회 및 세계청소년축구대회에 남북단일팀을 구성하여 참가한 사례가 있다. 남북한 단일팀은 탁구에서 여자팀이 단체전 우승을 차지하고, 축구는 8강에 진입하는 등 우리민족의 저력을 과시한 바 있다. 1992년 이후에는 북한측의 소극적인 태도로 인해 사회문화분야 협력사업은 더 이상 성사되지 못하고 있다. 그러나 정부는 사회문화협력사업을 통한 민족동질성 회복이 무엇보다도 중요하다는 점을 인식하고, 향후 사회문화분야 협력사업이 추진될 경우에 대비해 제도적 장치를 마련하는 등 노력을 기울이고 있다.

## 2. 추진 현황

### 가. 남북경제협력사업자 승인 현황

우리기업들이 북한지역에 투자를 하기 위해서는 우선 정부로부터 사업추진 자격을 부여하는 ‘남북경제협력사업자’ 승인을 받은 후 사업에 실제로 착수할 때에는 ‘남북경제협력사업’ 승인을 받아야 한다.

이러한 제도는 남북관계의 특수성에 비추어 남북경제협력과정에서 혼선이 일어나거나 남북관계 개선에 저해되는 일들이 발생하지 않도록 질서를 세우고 정부와 기업이 상호 긴밀히 협력함으로써 남북관계 개선에 도움이 될 수 있도록 하기 위한 조치이다.

남북경제협 활성화 조치 이전에는 1992년 10월에 (주)대우의 남포공단 경공업사업에 대한 남북경제협력사업자 승인뿐이었으나, 남북경제협 활성화 조치 이후 1995년 6개기업, 1996년 4개기업, 1997년 16개기업 등 총 27개기업이 남북경제협력사업자로 승인을 받았다. 이중 남북간에 협력사업을 실제로 진행하고 있는 (주)대우, (주)태창, (주)녹십자, 한국전력(주), 한국통신(주), 외환은행 등의 6개기업을 제외한 21개기업이 남북경제협력사업자로서 북한측과 구체적인 사업추진에 대하여 협의를 진행중이다. 이들 기업들은 북한측 상대방과의 구체적인 ‘협약서’를 체결하게 되면 남북경제협력사업에 대한 승인을 신청해 올 것으로 예상된다.

이들 21개 기업에 대한 남북경제협력사업자 승인 현황은 다음과 같다.

#### 나. 남북경제협력사업 승인 현황

남북경제협력사업은 1995년 (주)대우가 남포공단 경공업사업에 대해 승인을 받은 이후 1997년 (주)태창, (주)녹십자, 한국전력(주), 한국통신(주), 외환은행 등에서 5개사업에 대해 승인을 받아 총 6개사업이다. 정부로부터 1995년 5월 17일 남북경제협력사업 승인을 받은 (주)대우는 북한의 조선삼천리총회사와 함께 1996년 1월 26일 분단이후 최초의 남북합영회사인 ‘민족산업총회사’를 설립하였다. 민족산업총회사의 총 투자규모는 10,497천달러로 이중 (주)대우측의 투자액은 5,122천달러이며, 양측에서 총 6명의 이사로 이사회를 두고 있다. 민족산업총회사는 본사를 평양에 두고 남포시 항구구역 신흥동 약 7만4천㎡ 부지에 셔츠, 블라우스, 자켓, 가방 생산공장을 세워 1996년 8월 19일부터 가동을 시작하였다.

(주)태창은 1997년 5월 22일 금강산생물 개발사업에 대해 남북경제협력사업 승인을 받아 1998년초 공장가동을 목표로 설비발주 및 합영회사 설립

을 위한 준비중에 있고, (주)녹십자는 1997년 11월 14일 유로키나제(혈전증 치료제) 생산사업에 대해 사업승인을 받아 평양에 합작회사 설립 및 설비 투자를 위해 준비를 진행하고 있다.

한편, 한국전력과 한국통신은 경수로 지원사업을 위하여 1997년 8월 남북경제협력사업 승인을 받았으며, 외환은행이 경수로 사업 부지내 은행점포 개설을 위한 사업승인을 1997년 11월에 받았다.

1997년 11월말 현재 남북경제협력사업 승인 현황은 다음과 같다.

#### 다. 국제기구를 통한 남북경협

정부는 남북간의 직접적인 경제협력사업과 함께 국제기구에서 추진하는 지역협력사업을 통해서도 남북경협을 추진하기 위해 노력하고 있다.

대표적인 사업은 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Program) 주관의 두만강개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Program)이다. 여기에는 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골이 회원국으로 참가하고 있으며 일본, 핀란드, 캐나다 등이 옵저버로 참가하고 있다. 두만강개발계획의 목표는 두만강지역을 세계적인 수준의 교통·운송 중심지 및 가공·제조업 중심지로 개발하여 동북아 국가들의 경제협력의 거점을 마련하는 데 있으며, 개발대상 지역은 두만강유역을 중심으로 개발 지역의 범위에 따라 3개권역으로 구분하고 있다.

두만강경제구역(TREZ: Tumen River Economic Zone)은 나진-훈춘-포시에트로 연결되는 소삼각 지역(1,000km<sup>2</sup>)을 대상으로 하고 있으며, 두만강경제개발지역(TREDA: Tumen River Economic Development Area)은 청진-연길-블라디보스톡으로 연결되는 대삼각지역(10,000km<sup>2</sup>)을 대상으로 하며, 동북아지역개발지구(NEARDA: North East Asia Regional Development Area)는 두만강지역 개발에 따라 영향을 받을 수 있는 동북아 내륙 전지역을 대상으로 하고 있다.

두만강개발계획은 점진적 조화방식을 개발의 기본원칙으로 채택하고 현실성있는 사업부터 단계적으로 추진해 나가되 제도의 개선 및 조화를 통한 바람직한 교역 및 투자환경을 장기간에 걸쳐 조성해 나가도록 하고 있다. 사업추진 방식은 사업계획 확정을 위한 투자 전단계와 사업의 본격 시행단계의 2단계로 구분하여 1단계 사업추진을 위해 비상설기구로 계획관리위원회(PMC: Program Management Committee)를 구성·운영하고, 분야별로

실무그룹(WG: Working Group)회의를 수시로 개최하였다.

1995년 12월 미국 뉴욕에서 개최된 제6차 PMC 회의에서 「두만강경제 개발지역 및 동북아시아 개발을 위한 협의위원회 설립협정」이 체결됨으로써 두만강개발계획은 2단계인 5개국위원회 체제로 정비되었다.

의사결정기구로서 5개국위원회(Commission)와 접경3개국위원회(Committee)를 두고, 실행계획 추진협의를 위한 실무작업반(Working Group) 회의 및 두만강개발계획 사업의 행정적 지원을 위한 사무국을 설치함으로써 사업추진을 위한 제도적 장치를 정비하게 되었다.

정부는 초기부터 두만강개발계획에 회원국으로 각종 회의에 적극 참여해 오고 있을뿐 아니라, 1996년 4월에는 한·UNDP 신탁기금 100만달러를 출연하였으며 1997년 9월에는 이 기금에서 북한 등 회원국의 투자촉진·사업 지원센터 지원, 두만강유역 공무원 훈련프로그램 등 5개 사업에 80만달러를 지원하였다.

### 3. 향후 전망

정부는 남북협력사업을 통해 민족동질성을 회복하고, 남북간 실질적인 협력관계를 형성시켜 나가기 위하여 관련 제도를 정비해 나가면서 당국차원뿐만 아니라 민간의 남북협력사업 추진을 지원하기 위해 노력하고 있다. 경제분야의 경우 남북 당국간에는 아직까지 투자보호를 위한 제도적 장치가 마련되어 있지 못한 실정이나 1994년 11월 남북경협 활성화 조치를 취하여 시범적 경협에 대해서는 대북투자를 할 수 있도록 하였다. 이에 따라 1994년 11월 이후 48개기업 285명의 기업인이 북한을 방문하였고, 27개기업에 대해 협력사업자 승인을 하였으며, 이중 6개기업이 북한과의 협력사업을 추진중이다.

김영삼 대통령은 1996년 8·15 광복절 경축사를 통하여 북한이 4자회담에 호응해 오면 남북 농업협력, 나진·선봉 투자, 남북교역 확대, 한국 관광객들의 북한방문 허용 용의를 밝혔다.

하지만 북한은 대화거부 태도를 유지하면서 남북경협 활성화를 위해서 필요한 각종 제도적 지원장치의 마련에 응해오고 있지 않는 등 본격적인 남북경협을 위해서 극복해야 할 과제는 아직도 많은 실정이다. 또한 갈수록 심각해지는 북한의 경제난 해소를 위해서는 개혁·개방이 필요하다는

것이 전문가들의 공통된 의견이나, 북한은 개혁보다 나진·선봉 자유경제 무역지대의 부분개방을 통해 자본을 축적하고 경제회생을 도모하려는 의도에 남북경협 활성화를 위한 당국차원의 대화는 거부하면서 남한기업을 상대로 투자를 유치하려는 이중적인 태도를 보이고 있다.

이러한 남북관계 현실을 고려할 때 남북경협은 단순한 경제적 논리로만 접근하기는 어려우며, 기업과 정부가 긴밀히 협조하여 질서있고 신중하게 경협이 추진되어야 할 것이다.

남북간 정치·군사적 긴장상황이 한국기업뿐만 아니라 서방기업의 대북 투자를 저해하는 최대의 장애요인인 만큼 단순교역을 넘어선 대북투자가 성사되기 위해서는 정치·군사적 신뢰에 기초한 한반도의 평화적 환경조성이 급선무라고 할 수 있다. 정부는 이를 위해서 4자회담의 개최와 성공이 중요한 해결책이라고 보고 있으며 북한이 4자회담에 성실히 임한다면 북한은 정치적 안정과 군사적 신뢰 그리고 경제적 실리를 도모할 수 있을 것이다.

정부는 사회문화분야의 협력사업을 추진하는 것이 오랜 분단으로 인한 불신과 이질감을 해소하고 민족공동체를 회복하는 첩경이라는 인식하에 지금까지 많은 노력을 하여 왔으나, 북한측의 소극적인 태도로 아직까지 그 성과는 미미한 실정이다. 앞으로 남북간 사회문화협력사업 추진을 위해서는 우리의 노력과 더불어 북한측의 태도변화가 있어야 할 것이다.

향후에도 정부는 남북관계의 전반적인 진전상황에 따라 남북협력사업을 단계적으로 발전시킬 수 있는 여건을 조성해 나가는 한편, 북한의 반응과 태도를 고려하면서 다양한 분야의 협력사업을 확대해 나가는 방안을 계속하여 검토해 나갈 방침이다.

## 제5절 남북협력기금

### 1. 남북협력기금의 설치

남북협력기금은 남북교류협력을 지원하는 데 필요한 자금을 확보·공급



하기 위하여 「남북협력기금법」에 의거하여 1990년에 설치되었다. 남북협력기금은 통일원장관이 운용·관리를 관장하고, 그 운용·관리에 관한 사무는 한국수출입은행에 위탁하였으며, 기금의 운용·관리에 관한 기본정책 등 중요사항에 대해서는 남북교류협력추진협의회의 심의를 받고 있다.

남북협력기금의 용도는 남북간 주민왕래 지원, 문화·학술·체육협력사업 지원, 교역 및 경제협력사업에 대한 지원 또는 용자, 남북교류협력을 지원하는 금융기관에 대한 지원, 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 사업에 대한 지원 등이다.

1995년부터는 정부차원의 대북지원 재원을 남북협력기금에서 지출함으로써 민족공동체를 건설하는 데 크게 기여하고 있으며, 향후 남북협력기금은 남북관계 개선을 위해 필요한 재원으로 활용되어 통일정책 추진을 활성화하는 데 뒷받침할 수 있을 것이다.

## 2. 남북협력기금 조성 및 집행

### 가. 조 성

남북협력기금의 재원은 현재까지는 대부분이 정부출연금이며, 일부 민간출연금과 운용수익금으로 조성되고 있다. 향후 대규모 수요가 있을 때에는 다른 기금·금융기관 등으로부터의 장기차입금, 국채관리기금으로부터의 예수금 등으로 조성할 수도 있다. 여유자금은 국채·공채의 매입, 재정용자특별회계 및 공공자금관리기금의 예탁, 금융기관에의 단기예치 등의 방법으로 운용하고 있다.

남북협력기금은 1991년에 정부출연으로 250억원을 조성한 이래 1997년 11월까지 정부출연금 4,850억원, 민간출연금 4억 9,900만원, 운용수익금 758억 5,300만원 등 총 5,613억 5,200만원이 조성되었다.

### 나. 집 행

초기에는 축구·탁구 등 체육분야 국제대회 단일팀 출전지원과 쌀 직교역의 손실보조 등 남북 공동사업 지원에 사용되었으나, 북한핵문제로 인해 남북관계가 경색되었던 1993년, 1994년에는 집행이 없었다. 그러다가 북한의 식량난, 경제난이 심화되어 북한이 국제사회에 지원을 요청하기 시작한

1995년부터는 북한에 대한 쌀 15만톤 무상지원 및 국제기구의 대북지원사업에 참여하는 형태 등으로 남북협력기금이 사용되고 있다.

1997년 11월까지의 남북협력기금 집행실적은 대북 쌀 15만톤 무상지원비용 1,854억원 등 12건의 남북교류협력사업에 총 2,136억원을 사용하였다.

#### 다. 여유자금 운용

여유자금은 국채·공채의 매입, 재정융자특별회계 및 공공자금관리기금 예탁, 금융기관에의 단기예치 등의 방법으로 운용하고 있다. 1997년 11월말 현재 3,462억원을 여유자금으로 운용하고 있으며, 이중 1,606억원은 재정경제원의 재정융자특별회계 및 공공자금관리기금에, 1,856억원은 시중 금융기관에 각각 예치하고 있다.

#### 제6절 남북교류협력의 발전방향

우리정부의 대북정책 기조는 한반도 평화를 유지하면서 남북한간 교류협력을 통해 화해와 협력을 도모하고, 이를 바탕으로 평화적인 통일을 이룩하는 데 있다. 이러한 대북정책의 추진에 있어 남북교류협력은 북한의 경제난을 해소시켜 북한체제의 안정적 변화를 유도하면서, 통일후 발생할지도 모를 남북주민간 갈등을 사전에 해소하여 민족공동체의 회복과 발전을 이루는 데 그 의미가 있다고 하겠다.

우리정부는 그간 교류협력을 통해 남북관계를 과거의 적대적 대결상태로부터 화해협력의 단계로 진입시키기 위해 부단한 노력을 경주해 왔다. 그러나 북한은 체제수호적 부분개방정책을 추진하면서 정책의 목표를 여전히 현존체제의 생존과 유지에 두고 북한 경제를 회복시키기 위해 필요한 개혁·개방이 가져올 체제동요를 우려하여 제한된 범위내에서 실리적·선별적 남북교류협력을 시도하고 있다. 사회문화분야 교류협력에 있어서는 통일전선전술적 차원에서 정치적으로 이용가능한 민간급 접촉만을 고집하고 있으며, 경제분야에 있어서는 교류협력 확대를 위한 당국간 제도적 장치 마련은 외면하고 우리 민간기업을 대상으로 선별적인 접근을 시도하는 이중적인 태도를 견지하고 있다.

현재 정부의 교류협력정책은 교류협력이 남북관계의 전반적인 상황과 조화를 이루는 가운데 남북관계 개선에 선도적 역할을 수행해야 한다는 의미에서 정경조화의 입장에 있다. 이는 북한이 남한당국 배제입장을 견지하면서 대남적대정책을 계속 유지하는 한 정치·군사 등 남북관계 상황을 종합적으로 고려하지 않을 수 없는 데 따른 것이다.

현재 남북간에는 교류협력의 추진을 위한 최소한의 제도적 장치마저 마련되어 있지 않은 상태로, 남북교류협력은 여전히 우리정부의 일방적인 조치로 추진되고 있어 남북한 당국간 합의에 의한 안정적인 교류협력이 추진되지 못하고 있는 안타까운 상황이 지속되고 있다.

지난 반세기동안 세계를 지배했던 냉전체제가 종식되고 세계각국이 정치이념을 떠나 경제적 실리에 따라 이합집산하는 상황에서 남북한도 상호 교류협력을 통해 민족의 역량을 키워나가고 이를 바탕으로 통일후 세계무대의 당당한 일원으로 나서는 것이 우리민족의 소망이다. 남북교류협력 확대를 위한 제도적 장치의 마련이 없이 우리정부의 일방적인 노력으로 추진되는 현재의 교류협력 상황은 남북간의 교류협력을 확대·발전시키는 데 한계가 있을 뿐 아니라 결국 통일이 이루어지는 경우에도 막대한 비용을 지불하게 되어 세계 일류국가로 도약하려는 우리민족 전체의 열망을 저버리는 결과를 초래하게 될 것이다.

따라서 북한당국은 남북교류협력을 원활히 추진하기 위해서는 남북한 당국간 합의에 의한 제도적 장치마련이 무엇보다도 중요하다는 점을 인식하고 하루빨리 이 문제 해결을 위한 당국간 대화에 응해 나와야 할 것이다. 정부는 앞으로도 제분야에서의 남북간 교류협력을 확대시키기 위하여 당국간 제도적 장치 마련을 위해 노력하는 한편, 제도적 장치 마련 이전이라도 남북관계 상황을 종합적으로 고려해 가면서 남북교류협력을 지속적으로 추진해 나갈 것이다.