

### 제3장 남북교류협력의 활성화

#### 제1절 남북교류협력 기반조성

##### 1. 남북교류협력 추진노력

정부는 1988년 「7·7 특별선언」으로 개방과 화해정책에 의한 남북교류협력시대의 개막을 천명하고, 남북교류협력을 정착시켜 나가기 위한 노력을 지속적으로 추진해 왔다. 정부는 「남북교류협력에관한법률」

(췔90.8.1)을 비롯한 관련 법령을 마련함으로써 남북교류협력이 우리법의 테두리내에서 추진될 수 있는 기반을 마련하였다. 또한 1990년부터 1992년까지 8차례에 걸쳐 개최된 남북고위급회담에서는 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」 및 「남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」를 채택함으로써 남북간 화해·협력이 실천단계에 진입할 수 있는 토대를 확보하였으나, 북한측이 분야별 공동위원회 가동을 거부함에 따라 아직까지 이행되지 못하고 있다.

남북교류협력 추진은 1993년 3월 북한의 「핵비확산조약」(NPT) 탈퇴선언 이후 어려움에 처하기도 하였지만, 1994년 10월 미·북간의 「제네바 합의」로 북한 핵문제 해결의 실마리가 풀림에 따라 정부는 「남북경제협력활성화조치」를 발표하는 등 정치·군사적 긴장으로 교착상태에 빠져있던 남북교류협력을 활성화하기 위한 여러 가지 노력을 기울였다.

「국민의 정부」 출범 이후 정부는 남북간 긴장완화와 신뢰조성을 위해서는 다양한 형태의 남북교류가 지속적으로 추진되는 것이 무엇보다 중요하다는 인식하에 ‘정경분리’ 원칙에 입각하여 제반조치들을 시행해 나가고 있다. 정부가 ‘정경분리’ 원칙에 입각하여 남북경제협 활성화를 추진하는 것은 민간차원의 경제협력이 남북한간의 정치적 상황보다는 시장경제 원리에 따라 기업의 자율적 판단하에 이루어지도록 하자는 것이다.

이러한 정부의 의지는 1998년 4월 30일 발표한 「남북경제협활성화조치」로 구체화되었다. 동조치는 기업의 자율적 판단을 존중하는 토대 위에서 민간주도의 경제협력을 추진하고, 정부는 과당경쟁 및 불공정거래행위 방지 등 교류협력 질서 확립에 주력하기 위해 필요한 내용을 담고 있다.

이 조치에 따라 1998년 들어 제 분야의 남북교류협력이 크게 증가하였다. 특히, 문화예술·종교·언론 등 사회문화분야의 방북 및 협력사업은 지난 수년간의 실적을 능가하는 성과를 거두었다. 정부는 앞으로도 남북교류협력이 활성화될 수 있도록 교류협력 관련 규제완화 및 절차 간소화를 계속 추진해 나갈 것이다.

##### 2. 남북교류협력 관련 법·제도의 정비

정부는 「남북교류협력에관한법률」을 비롯한 관련 법령을 제정한 이래 남북교류협력 활성화를 제도적으로 뒷받침하기 위해 관련 법·제도를 지속적으로 정비해 왔다. 1998년에는 「남북경제협활성화조치」를 뒷받침하기 위해 「남북경제협력사업처리예관규정」을 개정하여 수시방북제도를 기업인 일반에게로 확대하고 협력사업자 및 협력사업 동시승인제도를 신

설하였다. 또한 「남북교역대상물품반출·반입승인절차에관한고시」를 개정하여 승인을 요하는 품목을 축소하고, 반출방식 및 생산설비 반출규모 제한을 폐지하였다.

정부는 「남북경협활성화조치」 시행 이후에도 관련 법령의 정비를 계속 추진하여 남북교류협력 관련 총 규제 40건 중 14건을 폐지하고 15건을 개선하는 등 총 규제의 70%를 완화하였다. 이를 위해 「남북교류협력에관한법률시행령」을 개정하여 선박·항공기에 의한 북한 항행용역을 외국항행용역으로 보아 관련 세법을 준용토록 함으로써 선박이나 항공기에 의한 남북간 용역도 세제상의 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 또한 통일부고시인 「국내기업및경제단체의북한지역사무소설치에관한지침」, 「남북한왕래자의휴대금지품및처리방법」, 「남북협력기금운용관리규정」을 개정하였으며, 금강산관광사업의 성사로 대규모 단체방북이 이루어지면서 관광객들의 편의를 도모하고 관광사업의 원활한 추진을 뒷받침하기 위해 「금강산관광객등의북한방문절차에대한특례」도 제정하였다.

### 3. 남북협력기금의 관리·운용

남북협력기금의 재원은 현재까지는 대부분이 정부출연금이며, 일부 민간출연금과 운용수익금으로 구성되어 있다. 향후 대규모 수요가 있을 때에는 다른 기금·금융기관 등으로부터의 장기차입금, 국채관리기금으로부터의 예수금 등으로 조성할 수도 있다.

남북협력기금은 1991년에 정부출연으로 250억원을 조성한 이래 1998년 12월 말까지 정부출연금 5,350억원, 민간출연금 5억 4,300만원, 운용수익금 1,206억 7,100만원 등 총 6,562억 1,400만원이 조성되었다.

남북협력기금은 초기에는 축구·탁구 등 체육분야 국제대회 단일팀 출전지원과 쌀 직교역의 손실보전 등 남북 공동사업 지원에 사용되었으나, 북한 핵문제로 인해 남북관계가 경색되었던 1993년, 1994년에는 집행되지 않았다. 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. 또한 대북 경수로사업과 관련하여 1996년에 사전 용역비 600만달러를 지원하고 1998년에는 초기사업비 4,500만달러를 대출한 바 있다. 1998년 12월 말까지 1995년의 대북 쌀 15만톤 무상지원 비용 1,854억원 등 15건의 남북교류협력사업 지원에 총 3,021억 3,600만원을 집행하였다.

이밖에 여유자금은 국채·공채의 매입, 재정융자특별회계 및 공공자금관리기금 예탁, 금융기관에의 단기예치 등의 방법으로 운용하고 있다. 1998년 12월 말 현재 3,522억 200만원을 여유자금으로 운용하고 있다. 이중 1,806억 1,900만원은 재정경제부의 재정융자특별회계 및 공공자금관리기금에 예탁하고 있으며, 1,715억 8,300만원은 시중 금융기관에 예치하고 있다.

## 제2절 남북인적교류

## 1. 남북왕래

### 가. 개 황

1989년 6월 12일 「남북교류협력에관한기본지침」 시행 이후 1998년 12월 말까지 금강산 관광 광객을 제외한 남한주민의 북한방문은 신청 729건(6,836명), 승인 668건(6,365명), 성사 584건(5,724명)이며, 북한주민의 남한방문은 신청 15건(607명), 승인 14건(597명), 성사 12건(575명)으로 집계되었다. 전체적으로 남한방문보다 북한방문이 훨씬 높게 나타나고 있는데, 이는 남북한 인적 왕래가 북한방문 위주로 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

연도별 추이를 살펴보면, 남한주민의 북한방문은 1992년까지는 비교적 활발히 이루어지다가 북한 핵문제로 남북관계가 경색되었던 1993년과 1994년에는 현저히 감소하였으나, 1995년부터 기업인, 대북 경수로지원사업 관련 인원을 중심으로 꾸준히 진행되어 왔다.

「국민의 정부」 출범 이후 정부가 적극적인 교류협력 정책기조를 지속적으로 견지해 나감에 따라 지난 수년간의 방북인원을 능가할 정도로 북한방문이 급격히 증가하는 추세를 보이고 있다. 반면 북한주민의 남한방문은 1993년까지는 조금씩 이루어지다가 1994년 이후 1998년 12월까지 한 건도 이루어지지 않고 있다.

### 나. 북한방문

#### (1) 기업인 방북

1992년 10월 남포경공업단지 투자실무조사단의 방북 이후 한동안 단절되었던 기업인의 방북은 1994년 11월 「남북경제협력활성화조치」를 기점으로 본격적으로 추진되기 시작하였다. 그러나 1996년 9월 북한의 잠수함 침투사건으로 인해 한동안 중단되었다가 1997년 들어 재개되기도 하는 등 기업인의 방북이 남북관계의 전반적 상황에 영향을 받기도 하였다. 그러나 「국민의 정부」 출범 이후 「남북경제협력활성화조치」(췔98.4.30)에 따라 기업인의 방북은 비교적 안정적으로 추진되고 있다.

1998년 한해의 방북실적은 신청 95건(312명), 승인 91건(293명), 성사 77건(231명)으로 전년에 비해 다소 증가하였다. 특히 대기업 총수의 방북이 허용됨에 따라 정주영 현대그룹 명예회장의 방북이 성사되었고, 이를 계기로 금강산 관광사업이 이루어지는 등 남북간 대규모 인적·물적 교류의 계기를 마련하는 성과를 거두었다.

#### (2) 사회문화분야 방북

사회문화분야에서의 북한방문은 초기에는 남북국악인 서울·평양 공연과 남북통일축구대회, 세계청소년축구대회 남북단일팀 평가전과 남북여성세미나 등 남북공동 참여행사 중심으로 이루어지다가 1992년부터는 종교인 등을 중심으로 개별적인 북한방문이 이루어지는 경향을 보였다. 1996년까지는 북한이 체제유지 차원에서 사회문화분야 교류를 기피함에 따라 우리측 사회문화계 인사의 방북이 거의 이루어지지 못하였으나, 1997년 들어 사회문화분야 협력사업이 처음으로 시작되면서 종교인, 언론인 등을 중심으로 방북이 점차 늘어나기 시작하였다.

「국민의 정부」 출범 이후 남북관계 개선에 대한 기대감으로 우리 사회 문화계의 대북교류 열기가 고조되고, 북한도 사회문화분야 교류에 다소 융통성을 보임에 따라 지난 수년간에 비해 방북이 급격히 증가하였다. 1998년 한해의 방북실적은 신청 66건(352명), 승인 60건(300명), 성사 40건(238명)으로 전년에 비해 크게 증가하였다. 1998년에 성사된 주요 방북사례로는 리틀엔젤스예술단 평양공연, 주요언론사 관계자의 방북 등을 들 수 있다.

#### (3) 대북 경수로지원사업 관련 방북

대북 경수로지원사업의 진전에 따라 관련 인원의 북한방문은 대폭 확대되고 있다. 1995년에 부지조사 활동이 시작되어 부지조사단 및 관련 의정서 협상을 위한 대표단이 방북하였다. 1997년에는 초기 현장공사 착공을 위한 사전 실무협상단과 초기현장공사 착공식(8.19) 참가 정부대표단, 부지조사단 등 총 571명이 북한을 방문하였다. 1998년 들어서는 초기 현장공사가 본격적으로 추진됨에 따라 12월 말까지 97건 756명의 방북이 성사되었다. 현재 초기 현장공사가 계속되고 있어 한국전력(주) 및 합동시공단의 건설인력이 장기체류 중이며, 향후 본공사 착공 등 공사진척에 따라 방북 또는 현지 체류인원은 점차 늘어날 것으로 예상된다.

#### (4) 대북 식량지원 관련 방북

1997년에는 북한의 식량난을 덜어주기 위한 민간의 대북 식량지원을 위해 남북한 적십자사 간의 합의에 따라 지원식량 인도요원 149명이 북한을 방문하였다.

1998년 들어서도 인도적 차원의 대북지원이 지속적으로 이루어짐으로써 12월 말까지 20건 129명의 방북이 성사되었다.

### 다. 남한방문

북한주민들의 남한방문은 1990년부터 1992년까지 개최된 남북고위급회담 북한대표단의 남한방문, 1990년 남북통일축구대회, 1991년 제6회 세계청소년축구대회 남북단일팀 평가전과 1992년 우리측 경제계인사 방문 및 산업시찰을 위한 김달현 정무원 부총리 일행의 남한방문 등이 이루어졌다.

그러나 1993년 서울에서 개최되었던 두만강개발계획 관련 통신분야 전문가회의(1.27~30)와 자원·산업·환경분야 전문가회의(11.8~10)에 각 3명씩 참석한 이후로는 북한주민들의 남한방문은 이루어지지 않고 있다. 1994년 이후 우리측은 서울에서 개최되는 다양한 분야의 문화·체육행사나 국제회의 등에 북한측을 꾸준히 초청하였으나 이에 응해오지 않고 있는 형편이다.

## 2. 북한주민 접촉

### 가. 개 황

남한주민의 북한주민 접촉은 1989년 6월 12일 「남북교류협력에관한기본지침」 시행 이후 1998년 12월 말까지 신청 12,090건(25,246명), 승인 11,671건(24,031명), 성사 3,447건(9,269명)으로 집계되고 있다. 북한주민 접촉은 매년 증가하여 오다가 1996년 9월 북한의 잠수함 침

투사건으로 일시 감소하였으나 1997년 이후 다시 꾸준히 추진되고 있다. 특히 1998년 들어 이산가족분야를 중심으로 북한주민 접촉신청이 급격한 증가추세를 보이고 있다.

북한주민 접촉은 기업인들의 교역·투자상담, 이산가족들의 재북가족과의 서신교환, 학자·종교인들의 제3국 개최 학술회의 참석 등의 형태로 주로 이루어지고 있다.

#### 나. 경제분야

1989년 이후 1998년 12월 말까지 신청 2,993건(7,791명), 승인 2,895건(7,517명), 성사 1,499건(2,561명)에 이르고 있다. 1998년에는 정부의 적극적인 교류협력정책에도 불구하고 국내경제사정 악화로 인한 남북경제협력이 부진하여 신청 566건(1,374명), 승인 558건(1,345명), 성사 331건(565명)으로 전년보다 다소 증가하는 수준에 머물렀다.

물자교역 및 남북경협 협의 목적의 북한주민 접촉은 북경, 홍콩 등 제3국에서 꾸준히 이루어져 왔으며, 이러한 접촉을 토대로 기업인 방북 및 남북경협이 지속적으로 추진되어 나가고 있다.

#### 다. 사회문화분야

##### (1) 학 술

1989년 이후 1998년 12월 말까지 학술분야 북한주민 접촉은 신청 435건(3,002명), 승인 399건(2,692명), 성사 133건(1,700명)으로 집계되었다. 1998년에는 신청 49건(173명), 승인 46건(175명), 성사 21건(74명)으로 전년보다 다소 증가한 것으로 나타났다.

남북간의 학술교류는 대부분이 중국지역에서 개최되고 있는데, 이는 중국지역 동포학자·단체들의 북한과의 교류경험 및 지리적 근접성을 감안한 결과이기도 하다.

1998년 주요 접촉사례로는 제4차 남북해외학자통일학술회의(2.20~

21, 북경), 남북대학간 학술교류 협의(6.10~11, 북경), 제4회 조국통일에 관한 국제학술토론회(8.5~7, 비엔나) 등이 있다.

##### (2) 문화·예술

1989년 이후 1998년 12월 말까지의 문화·예술분야 북한주민 접촉은 신청 280건(1,317명), 승인 237건(1,234명), 성사 68건(649명)으로 집계되었다. 1998년에는 신청 48건(167명), 승인 47건(172명), 성사 27건(75명)으로 전년에 비해 크게 증가하였다.

1998년 주요 접촉사례로는 코리안 평화미술전 서울·평양전 개최 협의(4.6, 동경), 리틀엔젤스예술단 북한공연 협의(4.11~14, 북경), 윤이상 통일음악회 남북한 공동개최를 위한 협의(6.22~23, 북경) 등이 있다.

##### (3) 체 육

1989년 이후 1998년 12월 말까지 체육분야에서의 북한주민 접촉은 신청 162건(831명), 승인 153건(803명), 성사 44건(489명)으로 나타났다. 1998년에는 신청 36건(465명), 승인 34건(463명), 성사 13건(395명)으로 전년에 비해 크게 증가하였다.

1998년 주요 접촉사례로는 북한 권투선수 국제시합 출전 협의(5.4~

5, 북경), 아시안게임 참가 남북한 선수단 공동응원 협의(12.12~20, 방콕) 등이 있다.

#### (4) 관 광

1989년 이후 1998년 12월 말까지 관광분야에서의 북한주민 접촉은 신청 155건(483명), 승인 147건(455명), 성사 41건(116명)으로 집계되었다. 1998년에는 신청 15건(43명), 승인 15건(43명), 성사 7건(23명)으로 외형상으로는 전년과 비슷한 수준을 보이고 있으나, 예년과 달리 단순접촉에 그친 것이 아니라 금강산 관광사업의 실현으로 이어지는 획기적 성과를 거두는 밑거름이 되었다.

1998년 주요 접촉사례로는 금강산 관광 및 개발사업 추진 협의(7.5~6, 북경) 등이 있다.

#### (5) 종 교

1989년 이후 1998년 12월 말까지 종교분야 북한주민 접촉은 신청 299건(1,381명), 승인 245건(1,233명), 성사 94건(727명)으로 나타났다. 1998년에는 신청 55건(214명), 승인 51건(202명), 성사 35건(150명)으로 지난해에 비해 크게 증가하였다.

1998년 주요 접촉사례로는 통일과 나눔 남북교회협의회(3.16~18, 시드니), 제6차 조국의 평화통일과 선교에 관한 기독교회의(10.8~10, 오사카) 등이 있다.

#### (6) 언론·출판

1989년 이후 1998년 12월 말까지 언론·출판분야 북한주민 접촉은 신청 237건(623명), 승인 198건(531명), 성사 45건(130명)으로 나타났다. 1998년에는 신청 31건(53명), 승인 30건(54명), 성사 13건(22명)으로 전년도에 비해 다소 증가하였다.

1998년 주요 접촉사례로는 중앙·동아일보 등 언론사들의 방북을 위한 사전협의 목적의 접촉 등이 있다.

### 제3절 남북교역 및 교통·통신망 연결

#### 1. 남북간 물자교역

##### 가. 교역규모

남북교역은 1988년 「7·7 특별선언」 이후 대북한 경제개방조치를 취하면서 시작되어 꾸준히 확대되어 왔다. 1997년에는 위탁가공교역의 확대, 대북 경수로 건설사업의 진전 등으로 교역량이 3억달러를 돌파하였으나, 1998년에는 IMF관리체제하의 어려운 경제상황 속에서 내수경기 부진 등으로 남북교역도 위축되었다.

정부는 이러한 어려운 교역여건을 감안, 1998년 4월 30일 「남북경협활성화조치」를 발표하고, 그 후속조치로 「남북교역대상물품및반입·반출승인절차에관한고시」를 개정하는 등 남북교역 활성화의 제도적 기반을 마련하기 위해 노력하였으나, 1998년 한해의 교역규모는

221,943천달러로 전년 대비 28% 감소하였다.

#### 나. 교역형태·품목

##### (1) 교역형태

남북교역은 대부분 해외중개상을 통한 간접교역 형식으로 진행되어 왔으나, 최근에는 한약재와 농산물 및 위탁가공물품 등 일부품목은 직접교역 형식으로 추진되고 있다.

반입과 반출의 비율은 교역 초기에는 10:1에도 미치지 못하였으나, 1996년에는 2.6:1, 1997년에는 1.7:1로 반출의 비중이 지속적으로 증가해 왔으며, 1998년에는 반출우위로 바뀌었다. 이는 경수로건설용 물자, KEDO 지원 중유, 금강산 관광사업용 물자, 인도지원 물자 등 비거래성 물자의 반출이 증가한 반면, 내수경기 위축으로 반입은 크게 줄었기 때문이다.

##### (2) 반입품목

반입물품은 초기에는 철강금속류, 농림수산물, 광산물 등 1차 산품이 주류를 이루었으나, 1994년부터는 위탁가공제품인 섬유류의 반입이 증가하면서 2차 산품의 비중이 꾸준히 높아지고 있다. 1997년까지는 반입품목 중 광산물 및 철강금속류가 최대 교역품목이었으나, 1998년에는 섬유류가 42.0%로 반입비중이 가장 높고, 농림수산물 23.6%, 철강금속류 22.0%의 순으로 반입되었다. 광산물은 금괴 반입의 감소로 비중이 크게 낮아졌다.

지난 10년간 금괴·아연괴등 광산물 및 철강금속류(68.6%)가 가장 반입비중이 높았으며, 섬유류(14.0%), 농림수산물(11.7%), 화학제품(3.2%), 기계·전기전자제품(0.8%) 등이 주로 반입되었다.

##### (3) 반출품목

북한으로 반출되는 물품은 초기에는 농업용 비닐자재 등 화학제품이 큰 비중을 차지하였으나 1993년부터는 위탁가공용 섬유류 위주로 품목구조가 바뀌었다.

1998년 반출의 품목별 구성은 기계류·운반용기계 22.3%, 섬유류 22.0%, 비금속광물제품 16.6%, 1차 산품 15.4%, 플라스틱·화학제품 7.5%, 철강금속제품 7.3%, 전기전자 4.2%, 기타 4.7%로서 섬유류는 전년보다 반출비중이 낮아졌으나 지난 10년간 반출규모로는 여전히 최대 교역 품목이었다. 경수로사업 및 금강산 관광사업의 추진으로 기계류·운반용기계의 반출이 크게 증가하였으며, 대한적십자사를 통한 대북지원물품이 반출물자의 상당부분(12.1%)을 차지하였다.

#### 다. 위탁가공교역

위탁가공교역은 1991년에 시작된 이후 꾸준히 증가되어 왔다. 1998년 70,988천달러로 전체교역액의 32.0%를 차지하고 있다.

위탁가공교역으로 반입되는 물품은 의류가 대부분이나, 칼라TV, TV스피커, 자동차배선 등으로 품목이 다양화되고 있으며, 1998년에는 컴퓨터용 모니터, 음향기기부품, 전자부품, 철도

차량, 카세트테이프 등 새로운 품목으로 확대되었다.

1998년 「남북경협활성화조치」로 그간 협력사업 승인업체에만 적용되던 수시방북이 교역분야로 확대되자, 4개 기업 19명의 기술자가 북한을 수시방문하기도 하였다. 아직까지 북한은 설비를 제공하는 경우에 한하여 기술자 방북을 허용한다는 제한적 입장을 보이고 있으나, 첫 기술지도의 성사는 위탁가공교역 분야의 새로운 진전으로 볼 수 있다.

농수산물 등 1차 산품의 교역은 국내 산업보호가 함께 고려되어야 하므로 교역확대에 한계가 있는 여건임을 감안할 때, 우리의 유휴산업설비와 북한의 유휴기술인력을 상호보완적으로 활용할 수 있는 위탁가공교역은 앞으로 발전 가능성이 높은 분야이다.

## 2. 남북간 교통로 개설과 운영

### 가. 남북간 교통로 개설 추진

#### (1) 남북 철도연결을 위한 국제적 노력

1991년 제47차 UN 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP) 총회에서 한국은 남북한, 중국, 러시아, 몽골간의 아시아북부횡단철도 연결의 타당성조사 사업을 제안하였고, 1992년 제48차 ESCAP 총회는 ‘아시아북부철도망 연결사업의 타당성 조사사업’을 추진하기로 결정하였다. 타당성 조사에 의해 해운과 경쟁이 가능한 6개의 대안노선이 제시되었는데, 이는 ① 한국-북한-중국-카자흐스탄-러시아-유럽, ② 한국-북한-러시아-유럽, ③ 북한(나진)-러시아-유럽, ④ 중국(연운항)-카자흐스탄-러시아-유럽, ⑤ 중국-몽골-유럽, ⑥ 러시아-유럽 등이다.

1995년 ESCAP 정책담당자회의에서는 타당성 조사결과를 인정하고, 대안노선의 운행시간, 요금, 서비스 등의 실질적 여건에 대해 추가 조사를 실시하기로 합의하였다. 또 1996년 제52차 ESCAP 총회는 ‘아시아북부육상교통망사업(ALTID)’의 추진원칙으로 ‘수도과 수도의 연결’ 및 ‘주요 국제교통로에 대한 방해받지 않은 접근’을 확인하였다.

1997년부터는 아시아북부 횡단철도 ‘컨테이너 수송시범사업’을 추진하고 있다. 컨테이너 수송시범사업은 2단계로 구성되어 있는데 1단계에서는 ‘아시아북부노선 타당성 조사사업’의 미비점에 관한 실제적인 요건을 제시하기 위한 조사사업이며, 2단계 사업은 실제운행단계로 1999년 이후에 추진될 예정이다.

정부가 ‘아시아북부노선 철도망 연결사업’에 적극적으로 참여하고 있는 것은 남북한 철도 연결을 통해 중국횡단철도(TCR) 또는 시베리아횡단철도(TSR)로 연결되는 대륙연결 육상교통망을 구축하기 위한 장기 구상에 따른 것이다.

#### (2) 대구-평양 비행정정보구역(FIR) 통과항로 개설·운영

1996년 9월 10~13일 방콕에서 국제민간항공기구(ICAO)의 제의에 따라 개최된 남북한간 협의를 통해 일부 기술적인 사항을 제외하고 항로개설에 관한 합의가 이루어졌다. 남북한은 항로개설에 관한 양해각서에 한국과 북한의 양당사자가 ICAO와 합의하는 3자합의 방식으로 하고, 관제협정은 남북한 항로관제소간에 직접 체결할 것에 합의하였다. 항로는 대구/평양 FIR 통과 북미주~서울항로와 평양 FIR 통과 일~중항로를 개설키로 하고, 한국 등 모든 나라의 항공기에 대해 무차별 개방을 보장하기로 하였다. 북한은 남북한을 직접 당사자



로 하는 양해각서 체결에 강한 반대의사를 표명한 것을 제외하고는 대체로 우리측의 제의를 수용하는 적극적인 자세를 보였다. 1997년 10월 7~9일 방콕에서 개최된 회의에서 대구-평양 항로관제소간 관제통신망의 주회선은 ‘판문점경유 직통유선전화’로 하고, 보조회선은 ‘ASIASAT II 인공위성 이용 남북한 직접연결 통신망’으로 합의하였다. 이에 따라 남북한은 「대구~평양 비행정보구역 통과 항공서비스 노선의 개설 및 운영에 관한 양해각서」에 가서명하고, 「대구 항로관제소와 평양 항로관제소간의 관제협정」에 서명하였다. 이에 따라 1998년 3월 1~6일까지 대한항공 등 6개 항공사가 항공로에 대한 시험비행을 실시하였고, 4월 23일 항공로가 완전히 개설되어 월 180여편의 항공기가 동 항로를 이용하고 있다. 한편, 1998년 9월 10일에는 대구 FIR을 통과하는 북한~일본간 직항로(B332항로)의 운영이 개시됨으로써 북한의 비행정보구역을 통과하는 항공로 개설사업은 일단락되었다. 동 항공로 개설에 따라 북한은 최소한 연 200만달러 이상의 관제료 수입을 얻을 수 있게 되었고, 한국은 미주 및 러시아간 운항시간을 노선에 따라 20~50분 정도 단축시킬 수 있게 되어 연간 약 2,000만달러 이상의 유류절약이 가능하게 되었다.

### (3) 속초-나진-훈춘 해륙교통로 개설

1993년 한국과 중국은 한국의 속초와 중국의 훈춘간에 카웨리항로를 개설하기로 합의하였다. 이후 북한의 나진항을 이용하여 중계수송하는 방안이 논의되었고, 1995년 북한의 나진·선봉행정경제위원회와 중국의 훈춘시 간에 중계수송을 위한 의정서가 체결되었다. 1997년 1월 31일 중국은 훈춘의 권하(圈河) 통상구를 임시 1급통상구로 승격시켰고, 이후 정부차원에서 속초-나진-훈춘 해륙교통로 개설을 위한 협의가 진행되었다.

북한은 한국-중국, 중국-북한간에 분리된 합의를 통해 교통로를 개설하자고 주장하였으나, 한국은 교통로 개설과 여객의 신변안전 등에 관해 정부간 합의가 필요함을 제기하여, 1997년 11월 13일부터 이틀간 남북한, 중국이 참가한 국장급 실무회의가 북경에서 개최되었다.

동 회의에서 한국은 3당사국이 체결한 양해각서에 의해 여객의 신변안전을 보장하고, 교통로 운영을 지원할 통신수단의 연결, 돌발사태 및 분쟁 해결을 위한 ‘민관공동협의회’ 구성·운영, 나진·선봉지대를 단순 통과하는 여객에 대한 차별없는 초청이 이루어져야 한다는 것을 제안하였다. 반면 북한은 여객의 신변안전 보장은 당사국의 법률에 의해 보장하고, 당국간에는 교통로 개설 등 원칙적인 사항만을 합의하며, 구체적 사항은 사업자간의 상업적 계약으로 처리하자는 입장을 보임으로써, 한국측이 제기한 통신망 연결, 민관공동협의회 구성·운영, 차별없는 초청에 대해서는 논의할 수 없다는 입장을 표명하였다. 결국 여객의 신변안전 보장 방안 등에 대한 남북간 이견으로 타결을 보지 못했다.

1998년에 들어서도 한국은 해로개설에 관한 우리측 합의서안을 작성하여 당사국에 전달하는 등 교통로 개설을 위한 노력을 지속적으로 경주해 나가고 있다.

## 나. 남북간 수송장비 운행

### (1) 운항횟수

1998년 남북간 선박운항 횟수는 편도기준으로 총 602회로 전년 대비 68.6%가 증가하였다. 이중 남한에서 북한으로의 운항은 260회로 전년 대비 130% 증가하였고, 북한에서 남한으로의 운항은 342회로 전년 대비 40.2%가 증가하였다.

한편, 판문점을 통해 소(한우) 및 차량 등의 반출이 이루어져 남북간 육상교통로를 통한 수

송 가능성을 열어놓은 것도 남북 교통협력의 큰 진전으로 볼 수 있다.

## (2) 물동량

1998년 선박에 의한 물동량은 총 55만 8,331톤 상당으로 전년동기 대비 8.6%가 감소하였다. 남한에서 북한으로의 물동량은 39만 6,111톤으로 전년 대비 9.6% 증가하고, 북한에서 남한으로의 물동량은 16만 2,220톤으로 전년 대비 35%가 감소하였다.

## 3. 남북간 통신망 연결 및 운영

### 가. 남북간 통신망 연결 현황

현재 남북한간에는 직접연결 전화가 29회선, 제3국 경유 간접연결 전화가 14회선이 연결되어 있다. 직접연결 전화는 당국간 합의에 의한 것으로 연락업무 및 회담지원용으로 이용되고 있다.

반면 제3국을 경유하여 간접연결된 전화는 총14회선으로 경수로사업과 금강산 관광을 지원하기 위한 통신망이다. 한편, 북한의 실포 경수로부지에 파견된 한국의 건설인력이 이용하는 남북한간 우편서비스는 중국을 경유하는 국제우편서비스를 활용하고 있다.

### 나. 남북간 통신망 연결 추진

#### (1) 남북간 관제통신망 개설 및 운영

1998년 10월 남북간에 체결된 관제협정에 따라 대구항로관제소와 북한의 평양항로관제소간에 관제통신망이 연결되었다. 남북 관제통신망의 주회선은 1997년 11월 19일에 ‘판문점 경유 남북한 직통전화’로 2회선이 개설되었고, 보조회선은 1998년 2월 17일 ‘인공위성(ASIASAT II) 이용 남북 직접연결 방식’으로 1회선이 개통되어 운영되고 있다.

#### (2) 금강산 관광지원을 위한 통신협력사업

현대측과 북한의 조선아세아태평양평화위원회간에 1998년 7월 6일 「금강산관광을 위한 부속계약서」가 체결되었다. 동 부속계약서에는 금강산 관광사업과 관광객의 편의를 위해 통신시설 제공 및 이용을 보장한다는 내용이 포함되어 있다. 이에 따라 10월 19일 현대전자산업(주)와 북한의 금강산국제관광총회사간에 통신보장을 위한 합의서가 체결되었다.

정부는 1998년 11월 12일 현대전자산업(주), 한국전기통신공사, (주)온세통신이 공동으로 신청한 ‘금강산 관광을 위한 통신협력사업’의 1단계 사업을 승인하였고, 11월 17일 제3국 경유 국제전화방식으로 6회선이 연결되었다. 2단계 사업은 북한내 광케이블을 이용하여 남북간 통신회선을 확충하는 사업으로 1999년 초에 시행될 예정이며, 3단계 사업은 금강산 관광지역내에 이동통신망을 구축하는 것으로 금강산 관광지역이 종합적으로 개발된 이후에나 시행될 수 있는 장기 사업이다.

## 제4절 남북협력사업

## 1. 남북 경제협력사업

### 가. 협력사업자 승인 현황

1994년 남북경협 활성화 조치 이후, 고합물산의 의류·봉제, 직물 등 4개 사업의 협력사업자 승인을 필두로 하여 지금까지 협력사업자 승인을 받은 기업은 모두 40개 기업이다. 이중 이미 협력사업 승인을 받은 대우 등 15개 기업을 제외한 25개 기업이 현재 협력사업자로 지정된 상태로 남북경협사업자 승인 현황은 다음의 표와 같다.

### 나. 협력사업 승인 현황

협력사업에 있어서는 제조업 분야에서 대우, 태창, 녹십자 등 3개 기업, 수산업 분야에서 미홍식품, 태영수산/LG상사 등 3개 기업, 농업 분야에서 국제옥수수재단, 두레마을 영농조합, 백산실업 등 3개 단체, 기타 아자커뮤니케이션(광고분야), 코리아랜드(부동산 분야)가 협력사업 승인을 받았으며, 경수로 지원사업을 위하여 한국전력, 한국통신 및 한국외환은행이 각각 협력사업 승인을 받았다. 1998년 이후 협력사업 승인은 다양한 분야에 걸쳐 이루어지고 있는 것이 특징이다.

### 다. 국제기구를 통한 협력사업

정부는 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.

두만강개발계획의 목표는 두만강지역을 세계적인 수준의 교통·운송 중심지 및 가공·제조업 중심지로 개발하여 동북아 국가들의 경제협력 거점을 마련하는 데 있다. UNDP의 주관하에 남·북한, 중국, 러시아, 몽골이 회원국으로, 일본, 핀란드, 캐나다 등이 옵저버로 참가하고 있다.

대상지역은 두만강유역을 중심으로 광협에 따라 3개권역으로 구분되고 있는데, 두만강경제구역(TREZ; Tumen River Economic Zone)은 나진-훈춘-포시에트로 연결되는 소삼각 지역(1,000Km<sup>2</sup>)을 대상으로 하고 있고, 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 두만강지역개발에 따라 영향을 받을 수 있는 동북아 내륙 전지역을 대상으로 하고 있다. TRADP는 사업계획 확정을 위한 투자 전단계와 사업의 본격 시행단계의 2단계로 구분·추진되어 왔다. 1단계 사업추진을 위해 1991년 10월 비상설기구로 정부차원의 계획관리위원회(PMC; Program Management Committee)를 구성, 6차례의 회의를 개최하였으며 분야별로 실무그룹(WG; Working Group)회의도 수시로 개최하여 TRADP사업의 추진원칙과 제도적 장치를 마련하였다. 즉 ‘점진적 조화방식’을 개발의 기본원칙으로 채택하고 현실성있는 사업부터 단계적으로 추진해 나가되 제도의 개선 및 조화를 통한 바람직한 교역 및 투자환

경을 장기간에 걸쳐 조성해 나가도록 하였다.

추진기구로는 최고 의사결정기구로서 5개국위원회(Commission)와 접경 3개국위원회(Committee), 실행계획 추진협의를 위한 실무작업반(Working Group) 회의 및 TRADP 사업의 행정적 지원을 위한 사무국을 설치·운영토록 함으로써 제도적 장치를 구비하였다.

정부는 제6차 PMC회의(쑤95.12.4~7, 뉴욕)에서 「두만강경제개발지역 및 동북아시아 개발을 위한 협의위원회 설립협정」에 서명함으로써 국제협정을 통해 남북간 교류협력을 확대하여 북한의 개방과 변화를 촉진해 나가며 통일에 유리한 환경을 조성해 나가는 데 적극적인 노력을 기울여 왔다.

또한 정부는 1996년 4월 한·UNDP 신탁기금으로 100만달러를 출연하고, 북한 등 회원국에 투자촉진·사업지원센터 지원, 두만강유역 공무원 훈련 프로그램 등 5개 사업에 92만달러를 지원기로 결정하였다.

1996년 4월 북경에서 제1차 5개국위원회 회의가 개최되어 재원조달방안, 중장기 사업계획 등에 관하여 논의함으로써 본격적인 실행단계로 이행하게 되었다. 1996년 10월 제2차 5개국위원회 회의에서는 제2단계 사업추진 방향 등이 논의되었고, 일본의 가입 권유 결의안을 채택하여 회원국 확대를 통해 재원을 조달하는 방안에 대한 관심도를 반영하였다.

TRADP 제2단계에 접어들어 5개국위원회 회의 및 분야별 실무작업반 회의를 통해 현안문제에 대한 회원국간의 의견을 교환하고 향후 추진방안을 논의해 오고 있으며, 특히 북한을 포함한 접경 3개국의 제도가 개선되고 조화가 이루어질 경우 적극적인 사업의 추진이 기대된다.

## 2. 남북 사회·문화협력사업

### 가. 협력사업자 승인 현황

1991년 제41회 세계탁구선수권대회(일본 지바) 및 제6회 세계청소년축구대회(포르투갈) 남북단일팀 구성·참가에 대한 협력사업자 승인이 있는 이후, 북한 핵문제 등으로 인한 남북관계 상황과 사회문화분야 교류협력을 기피하는 북한의 태도로 인해 한동안 남북협력사업이 단절되었다가 1997년 들어 중앙일보사의 북한지역 문화유적 답사사업에 대해 협력사업자 승인이 이루어졌다.

「국민의 정부」 출범 후 남북관계 개선에 대한 기대감으로 우리 사회문화계의 대북교류 열기가 고조되고 북한측도 사회문화교류협력에 대한 기존의 입장을 다소 완화함에 따라 동 분야 협력사업도 크게 증가하였다. 1991년 이후 10개 단체에 대해 협력사업자 승인을 하였으며, 이중 7개 단체에 대한 협력사업자 승인이 1998년중에 이루어졌다.

### 나. 협력사업 승인 현황

「국민의 정부」 출범 이전에는 1991년 세계탁구선수권대회 및 세계청소년축구대회 남북단일팀 구성·참가에 대한 협력사업 승인과 1997년 중앙일보사의 북한지역 문화유적 답사 및 조사 사업 등 3건의 협력사업만 추진되었다. 1998년 들어 민간의 자율성을 존중하는 바탕위에서 남북교류협력을 적극 추진한다는 정부의 방침 아래 사회문화분야 교류는 지난 수년간의 실적을 능가할 정도로 증가하였으며, 협력사업도 모두 5건이 승인되어 추진되고 있다.

## 제5절 금강산 관광사업

### 1. 추진경과

「국민의 정부」는 대북 포용정책 기조에 따라 ‘보다 많은 접촉, 보다 많은 교류, 보다 많은 협력’이 이루어질 수 있도록 지원해 왔다. 이러한 정책기조를 배경으로 정주영 현대그룹 명예회장 일행이 1998년 6월 16~23일간 북한을 방문, 조선아세아태평양평화위원회(이하 ‘아태’, 위원장: 김용순)와 금강산 관광문제를 협의하고 1998년 6월 22일 「금강산 관광을 위한 계약서」를 체결함으로써 금강산 관광사업에 합의하였다.

그 이후 현대는 아태와 여러차례의 실무협의를 통해 ‘신변안전보장문제’, ‘통신보장문제’, ‘공동해난구조문제’, ‘입북료문제’ 등에 합의함으로써 금강산 관광사업이 가시화되게 되었다.

먼저 신변안전보장문제와 관련해서, 현대와 북측은 「금강산 관광을 위한 부속계약서」(췌98.7.6)상에 ‘신변안전과 편의 및 무사귀환’ 보장을 명기하였고, 북한의 치안책임자인 사회안전상 명의의 포괄적인 「신변안전보장 각서」(췌98.7.9)를 확보하였으며, 북한 사회안전성과 조선아세아태평양평화위원회 대변인이 평양방송을 통해 신변안전을 보장한다고 밝힌 바 있다(췌98.10.23, 췌98.11.14).

통신보장문제와 관련해서는, 북측이 관광객 편의를 위해 통신을 보장함에 따라 금강산-원산-평양-인텔셋-일본-한국으로 연결되는 통신망을 구성하였으며(췌98.10.19, 「금강산관광 통신(1단계)보장을 위한 합의서」), 이에 따라 현재 6회선(관광선 4회선, 현지사무소 2회선)을 구성·운영하고 있다.

그밖에 북측은 관광객의 직업·신분을 이유로 입·출북을 불허하는 일이 없을 것이라고 약속하였으며(췌98.8.15, 「보장서」), 양측은 관광선 비상사태시에는 공동해난구조지역을 지정하고, ‘비무장 공동해난구조대’를 편성하기로 합의하였다(췌98.8.14, 「공동해난구조를 위한 합의서」).

입북료와 관련해서는 4박 5일 기준 관광객 1인당 입북료를 300달러에 합의하였다(췌98.9.2, 「금강산 현지 관광요금에 관한 부속합의서」).

### 2. 정부승인

#### 가. 사업승인

1998년 6월 현대가 북측과 금강산 관광사업에 대한 「의향서」 수준의 계약서를 체결함에 따라 정부는 1998년 8월 6일 현대3사(현대상선, 현대건설, 금강개발산업)를 협력사업자로 승

인하였다.

또한 관광에 필요한 구체적 사안들이 현대와 북측간에 합의됨에 따라 정부는 제48차 남북교류협력추진협의회를 열어 금강산 관광사업을 남북협력사업으로 승인(췔98.9.7)하였다.

나. 개발사업으로의 확대

현대는 기존의 관광사업을 개발사업으로 확대하기 위해 1998년 10월 29일 아태와 「금강산 관광사업에 관한 합의서」를 체결하였다.

이 합의서에 따르면 현대는 북측으로부터 금강산 지역의 토지 및 시설물 이용권과 관광사업권을 단독으로 장기간 확보하여 호텔, 해수욕장 등 관광개발 사업을 추진할 수 있게 되고, 그 대가로 6년 3개월간 9억 4,200만달러를 북측에 지불하는 것으로 되어 있다. 사업대상 지역도 외금강 일부지역에서 내금강, 통천, 시중호 지역에까지 확대되었으며 관세면제, 반출입·송금의 자유보장 등 각종 특혜들도 확보하였다.

이러한 관광개발사업이 순조롭게 진행된다면 우리 국민들이 보다 편안하게 금강산 지역을 관광할 수 있게 될 것이며, 남북교류도 그만큼 확대될 것이다.

### 3. 관광현황

현대는 동해 여객터미날 건설 및 장전항 임시부두시설 설치, 시험운항 등 만반의 준비를 갖춘 후 1998년 11월 18일 현대 금강호에 관광객 826명을 태우고 첫 출항했다.

첫 출항후 1998년 12월 말까지 관광선은 23회 운항되었으며, 총 10,554명이 금강산을 관광하였다. 이러한 숫자는 남북교류가 시작된 1989년 이후 1997년까지 9년간 북한을 방문한 총 인원 2,408명의 약 4배에 달하는 숫자이다.

금강산 관광객 이외에도 부두 및 편의시설 공사를 위해 우리 공사인원 1,800여명이 북한을 방문(1일평균 400여명 체류)하여 북한 근로자와 함께 작업을 하고 있다.

이와 같이 금강산 관광사업은 관광객의 신변안전, 관광선의 안전운항 등에서 큰 문제없이 순조롭게 진행되고 있으며, 북측도 신속하게 입북심사를 진행하고 친절하게 우리 관광객을 맞아들이는 자세를 보이고 있다. 지난 12월 17일 응급환자가 발생한 경우에도 북측은 호송선박을 파견하여 환자가 신속하게 우리 지역으로 후송될 수 있었다.

관광시작 초기에는 북측이 우리 관광객 중 일부 언론사 기자와 통일부 직원에 대해 하선을 불허하여 이틀간 하선을 못한 경우가 있었으나, 현대측이 합의서 위반으로 항의하자 마지막 날 하선을 허용하였으며 그 이후에는 모든 관광객들이 직장·신분에 관계없이 관광을 하고 있다.