

# 한반도의 평화정착과 남북교류협력의 과제와 전망

*Peace Settlement in Korean Peninsula and Its Prospect of Economic Exchange & Cooperation between Two Koreas*



글 / 李 宣

(Lee, Sun)

도로 및 공학기술사, 교통기술사,

(주)한석엔지니어링 부회장,

명지전문대 겸임교수,

한국기술사회 홍보위원.

E-mail: sunjameslee@korea.com

Economic integration between South and North Korea will be possible with the removal of all barriers preventing both sides from economic exchange and cooperation. Economic integration would allow both to share economic benefits and eventually bring peace in the Korean peninsula. From the economic perspective two economies have high structural complementarity, and thus, have high potential for forming a single market providing resource pooling and productive efficiency and mutual economic exchanges. As economic cooperations expand between the two Koreas, there will be a higher chance to develop the peninsula as a regional hub for the northeast asian network with a unified transportation system.

## 1. 서론

남북한간 경제교류의 협력은 우리 정부의 일방적인 '7·7선언'(1988)을 통해 시작되었다고 할 수 있다. 1988년 10월 '대북경제개방조치'를 통해 남북한간 교역을 허용하고 1989년 6월에는 '남북교류협력'에 관한 지침을 제정하여 제3국을 통한 북한과의 교역이 추진되기 시작하였으며 이에 따라 남북한 경제관계는 당시의 소극적인 물자 교류를 중심으로 시작되었다.

1991년 남북한의 정치관계가 호전됨에 따라 남북교역이 확대되기 시작하여 교역규모가 1991년에는 1억1,127만 달러, 1992년에는 1억7,342만 달러를 기록하였다가 1993 ~ 94년에는 북한 핵문제의 대두로 남북교역의 증가추세가 둔화되어 2억달러의 수준에서 정체하는 모습을 보였다. 그러나 남북관계가 악화되고 북한의 대외무역규모가 감소하는 가운데서도 불구하고 남북교역은 증가추세를 유지하였다.

1997년 적십자회담을 통한 대북식량지원과 KEDO의 경수로사업추진 등 남북관계의 진전에

따라 남북교역의 규모가 3억 달러를 초과하는 기록을 달성하였다. 2000년의 남북교역액은 남북정상회담 개최(2000. 6. 15, 평양) 등 남북관계의 개선에 힘입어 사상 처음 4억 달러를 돌파한 후, 2002년에는 5억 6,770만 달러(11개월분)의 교역액을 달성함으로써 11년전에 비하여 규모면에서 5배 이상의 성장을 가져왔다.

이는 과거의 불신과 논쟁으로 일관하던 낡은 타성에서 벗어나 양측이 신의에 의한 협력을 이행하고, 남북한간의 경제협력을 통하여 한반도 민족경제를 균형적으로 발전시키고 아울러 경제협력과 교류를 활성화함으로써 양측의 신뢰를 더욱 돈독히 하고자 하는 6.15 공동선언의 정신을 바탕으로 가능하였으며 향후 양측의 당국간 회담을 장관급으로 격상하여 운영키로 한 지금까지의 11회에 걸친 남북장관급회담을 통해 많은 화해와 협력의 성과를 달성하였다.

## 2. 남북경제협력 주요 추진사업

2-1. 경제협력 추진위원회의 설치 및 주요회의

제2차 남북장관급회담(2000. 8. 29 ~ 9. 1,

평양)에서는 경제협력을 확대·발전시키기 위하여 투자보장, 이중과세방지 등 제도적 장치를 마련키로 합의하였으며, 제4차 남북장관급회담(2000. 12, 평양)에서는 교류협력을 협의확대·추진하기 위한 남북경제협력추진위원회(이하 '경추위'라 함)를 설치키로 합의하였다.

경추위 제1차 회의(2000. 12, 평양)에서 남북 쌍방은 경제교류와 협력이 민족경제를 균형적으로 발전시키고 민족의 공동번영을 이룩하는데 견해를 같이 하고 남북경제협력사업을 적극 추진키로 합의하였다.

남북경협사업의 본격적인 논의는 경추위 제2차 회의(2002. 8, 서울)부터 시작되었으며 작년 8월부터 금년 8월사이의 1년 기간에 각종 당국자간 회의를 통해 많은 협의가 이루어졌으며 그동안 정제되었던 경협 물꼬가 트이기 시작하였다. 이 기간에 남북경제협력추진위원회 6회, 남북 철도·도로연결 실무협의회 3회, 남북 철도·도로연결 실무접촉 2회, 개성공단 실무협의회 2회, 개성공단 실무접촉 2회, 임진강 수해방지관련 실무협의회 2회, 남북해운협력 실무접촉 2회, 남북경제협력제도 실무협의회 2회 등의 각종 당국자간 회담이 개최되었으며, 이를 통해 남북한간의 경제협력사업은 더욱 탄력적이고 실질적인 진전을 보이고 있다. 특히 경추위 제6차 회의(2003. 8. 26 ~ 28, 서울)결과, 지금까지 남북간에 제3국을 통한 '간접' 교역에서 '직접' 교역방식으로 전환할 수 있는 기틀을 마련함으로써 간접교역에서 발생할 수 있었던 의사 소통에로 또는 추가 비용발생 등의 교역활성화 제약요인 등을 제거할 수 있게 되었다. 또한 남북간에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서가 서명·교환됨으로써 남북교역의 확대 발전을 기대할 수 있게 되었다.

#### 2-2. 4개 경협합의서의 발효 및 효과

남북경제협력제도실무협의회 제2차 회의(2003.

7. 개성)에서는 4개 경협합의서의 후속조치, 원산지확인, 산업표준과 산업재산권 문제 등이 논의되었고 개성·금강산지구 통행 등의 문제들을 협의하였으며 역사상 처음으로 경의선 임시도로를 이용, 우리 측 차량으로 매일 서울-개성 간을 오가는 '출퇴근 회담'이 전개되었다.

동 회의에서 남과 북은 각기 4개 경협합의서의 발효에 필요한 내부절차를 마쳤음을 상호 확인하였으며 드디어 판문점 연락관을 통해 발효통지문을 교환함으로써 지난 8월 20일부로 4개 경협합의서가 발효되었다. 이는 남북간의 법적 규범으로서 실질적인 집행력을 갖고 적용될 수 있다는 점에서 의의가 있으며 이로써 우리 기업들이 북한에 대한 투자보장과 이중과세방지 등의 실질적인 혜택을 받게 되었으며 이를 통해 남과 북은 경협사업을 더욱 발전시키고 남북교역의 거대질서를 확립할 수 있는 제도를 마련하게 되었다.

### 3. 분야별 주요 추진사업의 기대효과

#### 3-1. 남북 철도 및 도로의 연결

그동안 남과 북은 경의선 및 동해선 철도·도로연결사업의 남북한간 동시착공식을 비롯해, 2003년 6월 14일에는 역사적인 경의선 및 동해선 철도연결행사를 철도연결지점에서 공동으로 진행하였다. 철도·도로연결공사용 자재·장비에 대한 인도·인수와 기술지원 인원들의 왕래를 위해 경의선 및 동해선 임시도로를 이용키로 합의함에 따라 남북철도·도로연결실무협의회 제3차 회의(2003. 7, 문산)부터는 원활한 자재·장비제공에 의한 신속한 노반공사의 완료로 임시도로를 통해 상호 남과 북을 왕래하며 회의를 진행하고 있다. 지난 8월 개성에서 개최된 제6차 실무접촉에서는 남북철도·도로연결공사가 안정적으로 추진될 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하는 동시에 신호·통신·전력계통설계와 자재·장비의 정상운

영을 위한 기술지원 등에 합의하고 오는 10월부터 자재·장비 및 설계도서 등을 북측에 인계키로 하였으며 경의선과 동해선의 철도·도로연결 공사를 중단 없이 각 측이 자기 측 방향으로 계속 추진해 나가기로 합의하고 현재 연결공사가 계속 진행되고 있으며 금년 내에 궤도부설 및 도로 노반공사가 완료될 예정이다.

### 3-2. 개성공단건설사업

개성공단건설사업은 제7차 남북장관급회담(2002. 8. 12 ~ 14, 서울) 및 경추위 제2차 회의(2002. 8. 26 ~ 29, 서울)의 합의에 따라 2002년 12월 공동으로 공단건설 착공을 개시하였으며 2002년 10월 30일부터 11월 2일까지 평양에서 개최된 개선공단건설 실무협의회 제1차 회의에서 개성공단 1단계 100만평에 대한 개발을 2003년 말까지 완공키로 합의하였다. 경의선철도 복구공사와 문산-개성간 도로 신설공사는 개성공단에 연결되는 주요 인프라로서 현재 남북한 기술진에 의해 공사가 진행 중에 있다. 북한은 동 공단사업의 추진을 위해 2002년 11월 13일 개성공업지구 지정하고 동년 11월 20일 개성공업지구법을 제정하였다. 또한 최근의 개최된 경추위 제6차 회의결과, 기반시설건설을 위한 개성공업지구법의 하위규정을 조속히 제정·공포키로 합의하였으며 시급한 토지임대료 등의 문제에 대해서도 적극 협력키로 하였다.

개성공업지구는 서울에서의 거리가 70km에 불과한 한 시간 내의 근거리에 위치하였을 뿐 아니라 북한의 저렴한 인건비와 양질의 노동력을 활용할 수 있으며 남한의 유희설비의 이전을 통한 새로운 수출시장 확보라는 경제적 효과가 기대된다. 또한 북한의 20만 명에 가까운 고용효과와 근로소득으로 인한 수요창출로 북한 내부경제에 긍정적인 영향을 미치는 효과도 기대된다.

### 3-3. 금강산관광사업

금강산관광사업과 관련해서는 북한이 2002년 10월 23일 금강산관광 지구를 지정하고 동년 11월 13일 금강산관광지구법을 제정하였으며 우리 정부는 금강산관광사업의 활성화를 위해 2003년 3월 28일 제정된 '금강산관광에 대한 경비지원지침'에 의거 금강산관광사업이 지원되고 있다.

경추위 제6차 회의 결과, 해로관광, 육로관광 및 관광지구개발 등의 사업자간 합의 이행을 협력키로 하였으며 금년 9월 1일부터 육로관광을 재개하고 조속한 시일 내에 특구경계확정 및 금강산관광지구법 하위규정을 제정 공포키로 합의함에 따라 금강산관광사업의 발전적 효과를 기대할 수 있게 되었다.

### 3-4. 임진강 수해방지사업

임진강 수해방지사업은 제2차 실무협의회(2002. 10, 평양)를 통해 남북 양측이 임진강지역의 수해방지의 의의와 중요성에 대한 인식을 같이 하고 임진강 유역과 한강하류에 대한 현지조사, 기상·수문자료 통보, 홍수예보시설설치, 임진강상류의 치산치수에 필요한 묘목제공문제 등과 관련한 의견들을 논의하고 공동조사의 필요성과 원칙에 공감하고 계속 협의키로 한 바 있다.

최근 경추위 6차 회의에서 논의한 결과, 임진강 수해방지사업에 관한 남북간 협의를 문서교환방식으로 계속 추진키로 하고 공동조사 등을 통한 상호신뢰를 바탕으로 홍수예보시설설치 또는 남북공유하천의 수자원공동이용 등 수자원 협력분야도 더욱 확대될 것으로 기대된다.

### 3-5. 경수로건설 지원사업

우리 정부는 북한 핵문제 해결과 북한의 경제발전에 절대적인 과제가 되고 있는 에너지문제를 해결해 줌으로써 남북관계 개선에 미칠 수 있는 금

정적인 영향을 고려하여 경수로 건설지원을 결정하였으며 1,000MWe급 경수로 2기(200만 Kw)를 제공하기로 하였다.

경수로발전소의 공급과 재원조달을 위하여 한·미·일은 국제 콘소시엄인 '한반도에너지개발기구'(Korean Peninsula Energy Organization : KEDO)를 1995년 3월에 설립하였으며 KEDO의 집행이사회는 한·미·일·EU 등 4개 집행이사국의 대표로 구성되어 있고 KEDO사무국은 결정사항을 집행하고 있다.

KEDO 집행이사국들은 1998년 예상사업비를 46억 달러(물가상승률 연 2.1% 적용)로 하는 '재원분담결의'를 채택하였으며 우리 측은 실제 공사비의 70%를 원화(32.2억 달러 상당의 3조 5,420억원)로 기여하고, 일본은 10억 달러 상당의 엔화로 기여하며, EU는 가입당시 약속한 7,500만 ECU를 기여하기로 하였다. 미국은 북한의 흑연갑속로 동결 및 건설 중단에 따른 대체에너지로 연간 50만 톤의 중유를 북한에 제공하기로 하였다.

2000년 말 현재 부지정지 공사는 약 89.2%를 완료하였으며 경수로건설공사의 전체공정 진척도는 9.03%를 나타내고 있으며 분야별로는 종합설계 16.5%, 원자로 설비구매 20.14%, 핵연료 구매 2.27%, 시공 9.62%를 보이고 있다.

경수로 사업은 북한의 핵개발 의도를 저지하여 한반도의 안전과 평화를 유지하는 안보적인 의의도 있으나 장기간에 걸쳐 남북한간의 대규모의 인적·물적·기술적 교류 및 협력을 수반하게 되기 때문에 경수로사업을 통한 남북간의 교류협력이 상호간의 적대감을 완화시키고 불신을 해소하는 시험장으로써 남북관계 개선의 기회가 될 것으로 기대된다. 또한 남북한의 인적 접촉이 필수적이므로 민족적 일체감을 증진시키는 만남의 장이 될 수 있을 것으로 사료된다.

#### 4. 남북경협 추진상의 문제점 및 대책

이제까지 남북경협은 북한의 폐쇄적인 대내 지향적 개발정책과 남한에 대한 의존심화를 두려워하는 심리 때문에 남북한의 쌍무적 경제관계의 확대에 대해 불안감을 갖고 있는 것으로 보이며 이와 같은 북한의 우려를 해소하지 않고서는 남북경협의 장기적인 발전을 기대하기가 쉽지 않을 것으로 보인다.

남북관계에 미치는 최대변수는 북한 핵 문제와 미·북 관계이다. 미·북간 교착상태가 지속되면 남북관계도 부정적 영향을 받을 것이며 남북경협의 발전도 어려울 것이다. 그러나 북한이 국제사회의 압력을 완화하려고 노력하며 남한으로부터의 경제적 협력을 희망하기 때문에 북한 핵 문제가 최악의 상황으로 전개되지 않는 한 남북대화통로는 유지될 것으로 보인다. 지난 8월 말 개최된 6자 회담(2003. 8. 27 ~ 29, 북경)은 미·북간 이견절충 등 과제가 남이 있기는 하나 회담에 참여한 6개국(남·북한·미·일·중·러) 모두가 공히 북핵문제의 평화적인 해결과 한반도 비핵화에 대한 공감대가 형성된 관계로 향후 관계 당사국들의 노력이 계속된다면 대화를 통해 북핵문제가 해결될 수 있는 계기가 이어질 것으로 보인다.

동북아에서 한반도의 정치경제적 영향력은 미약하지만 주변강대국과의 역학관계, 지정학적 위치, 시대적 흐름을 감안할 때 역내 경제협력에서 한반도내의 평화정착과 한반도의 역할은 매우 중요하며 한반도와 동북아 질서 재편 문제가 결부된 북핵문제는 이번 기회에 반드시 해결되어야 한다.

#### 5. 남북경협의 향후 발전방향 및 전망

##### 5-1. 남북한 교통망 인프라의 연계효과

2002년도 남북교역의 규모가 총 6억 달러에 근접하고 있는 가운데 위탁가공교역이 안정적인 성장세에 진입하고 있으며 개성공단건설이 완공

될 경우 직교역의 의한 교역 규모가 엄청나게 상승될 것으로 예상된다. 이러한 남북교역은 남북한 간에 공식적인 수송로가 개설되지 않아 제3국 선박에 의한 해상운송의 형태로 이루어져 왔으며 현재 남북한간에는 남북간 교역물자 수송을 위해 인천-남포 간 항로, 부산-나진간 항로, KEDO인력 수송을 위해 속초-양화간 항로, 금강산 관광을 위해 속초-장진간 항로 등 4개 해상항로에 정기선이 운항 중에 있다.

그러나 현재의 해상운송은 운항일수, 운임 등에 있어서 많은 문제점을 갖고 있으며 남북한 철도망이 연결될 경우 인천-남포 간 운임은 해상운송의 1/4수준인 1TEU당 200달러 수준이하가 될 것이며, 운항일수도 현재의 1/5수준인 2일 정도가 소요될 것으로 전망된다.

아울러 남북한의 철도망이 TCR(중국횡단철도) 및 TSR(시베리아횡단철도)과 연결될 경우 국내의 물류비 절감에도 크게 기여할 것으로 보인다. 2000년도 우리나라 국가물류비는 GDP의 12.8%로서 일본의 9.6% 또는 미국의 10.1%에 비해 월등히 높은 수준으로 이 가운데 수송비가 차지하는 비중이 64.2%나 된다. 이러한 현실을 감안할 때 대륙간 철도의 연결은 수송비의 절감에 크게 기여할 수 있을 것이다.

### 5-2. 동북아 경제체계와의 연계효과

남북경협과 한반도 경제공동체 건설을 위해서는 동북아 지역의 교통, 통신 등 인프라의 확충과 연결이 선행되어야 한다. 남북경협을 단순히 남북한 양자간 차원에서 확대·발전시켜 나가는 것 보다는 동북아 경제협력의 차원에서 역내 국가들과 연계해서 나아가야 할 때 더욱 성공적인 방향으로 전개될 것이 기대된다. 남북경협과 연계한 동북아 경제협력을 구체화하기 위해서는 북한도 동북아경제권의 일원으로 참여할 수 있도

록 하여야 하며 남북경협의 발전을 위한 동북아 국가들의 활용에 역내 사회간접자본의 확충과 연계될 수 있어야 할 것이다.

향후 유럽-동북아-태평양으로 이어질 수 있는 TCR과 경의선의 연결, 또는 TSR과 동해선과의 연결은 동북아 물류수송 및 이 지역 개발과 발전에 획기적으로 기여할 것이며 남북경협도 동북아 철도망 연결로 인한 지역경제협력의 확대에 편승하여 발전해 나아갈 것이다.

경의선의 복원이 TCR과 연계될 경우 동북아의 지하자원, 노동력, 자본 및 기술 등의 결합을 촉진 시키면서 황해경제권의 형성을 가시화 시킬 것이며 남북한과 중국의 협력이 이루어질 경우 중국 동북부지역의 개발 및 한반도 경제공동체 건설의 촉진을 통해 동북아 경제권의 구축을 더욱 가속화시킬 수 있을 것이다.

또한 TSR과 동해선의 연계도 범아시아 교통망을 통한 인적, 문화적 교류의 활성화와 동북아 문화권의 형성 등이라는 시각에서 접근함으로써 남북경제협력 촉진 및 남북경제공동체의 건설을 위한 포괄적인 수준에서 추진되어야 할 것이다.

현재 동북아시아의 지역운송 네트워크는 대량의 물동량 발생지인 한국과 일본으로부터 육상을 통한 접근이 불가능하며 항만하역시설의 노후화와 배후교통망의 미비로 인해 운송망의 기능이 부족한 실정이다. 따라서 남북한간 철도망은 중국과 러시아에게 동북아지역 수출시장의 접근을 용이하게 하며 한국과 일본은 직수송이 가능한 효율적인 판매망을 구축할 수 있으며 산업 활동에 필수적인 천연자원을 안정적으로 확보할 수 있는 근접 수송망을 갖추게 될 것이며 중국과 러시아의 경제 활성화도 기대할 수 있을 것이다.

남북한의 철도망과 도로망 연결은 장기적으로 한반도가 동북아의 육상 물류 및 국제복합운송의 거점으로 발전할 수 있는 가능성이 주어지며 남북

공히 동북아지역의 이익을 극대화 하는데 주요한 위치를 차지하면서 통일을 앞당길 수 있는 기회도 함께 기대할 수 있을 것이다.

### 5-3. 남북한 에너지 분야의 교류협력

에너지는 경제발전에 필수불가결한 요소인 바, 북한은 에너지난으로 인해 경제회생에 큰 지장을 받고 있다. 1999년 현재 북한의 발전시설용량은 739만kw로 남한의 4,698kw에 비하여 1/6수준이며 그 중 실제가동이 가능한 발전량은 186억kwh로 남한의 약 1/13에 불과하다. 이를 발전원별발전량 비중으로 살펴보면 남한의 경우는 연간 발전량 2,393억kwh중 화력이 54%, 수력이 3%, 원자력 발전량이 43%의 비율로 구성되어 있는데 반해, 북한의 경우는 수력 55%와 화력 45%비율의 수력우위구조를 갖고 있으나 대부분의 수력발전소가 일제 때 설치된 노후시설로 보수가 불가피하고 갈수기인 동기에는 수급의 부족으로 발전량이 크게 떨어지는 불안정한 수력 의존적 전력구조를 갖고 있다.

이 같은 전력난은 북한의 노후화된 발전설비의 대대적인 보수 및 정비계획과 함께 소규모 발전소 건설계획에도 불구하고 투자재원의 부족과 높은 송배전 손실률 등의 요인으로 크게 호전되지 않는 것으로 사료된다. 북한 핵 문제로 야기된 경수로 건설과정의 지연과 2007년에 완공예정인 개성공단에 전력지원요청 등을 고려할 때 에너지 분야 전문가간 남북교류 활성화, 개성공단 등 남한 전용공단에 대한 전력공급의 협력 문제, 북한발전소 개보수 사업에의 남한기업참여 등의 방법으로 북한의 전력난을 완화할 수 있을 것으로 보이나 남북한간 전력계통 연계문제는 북한의 전력계통에 대한 상세한 조사와 검토가 선행되어야 할 것이다.

남북한간의 에너지협력논의는 동북아 에너지협력으로 확대하여 남북한 및 주변국들과의 협력에 대

한 관심을 촉진 시킬 필요가 있다고 사료된다. 현재 가스공사가 추진 중인 이투쿠츠크 가스사업 등, 시베리아 천연가스 개발과 관련하여 중국, 남북한, 일본 등 주변국들이 파이프라인을 통한 가스수송 프로젝트에 지대한 관심을 보이고 있는 점을 감안할 때에 남북한간의 에너지 분야 협력방안은 장기적 차원에서 동북아지역의 자원개발 및 에너지시장 공동 진출의 국제적 차원에서 남북 배관통과에 의한 동북아 가스사업, 또는 동북아 전력망 구성사업 등에 대한 협력도 논의될 수 있을 것이다.

## 6. 맺는말

세계질서의 변화 속에서 북한도 이제 변하지 않으면 안 된다는 사실을 인식하고 생존과 발전을 위하여 경제정책의 변화를 꾀하고 있다. 그러나 남북 경제협력의 진전과 남북관계의 개선국면에도 불구하고 한반도 정세가 불안한 요인은 남북간의 평화공존을 위한 평화상태가 정착되어 있지 않기 때문이다.

평화상태를 구축하기 위해서는 남북간에 화해의 분위기가 한 차원 높게 조성되어야 한다. 화해는 인간관계와 국가관계를 정상화 하며 다른 체제간의 교류에서도 상호 의존성을 증대시키는 방향으로 관계를 진전시킨다. 그렇게 함으로써 공유된 미래를 향해 미래의 상호 의존성을 탐색하면서 공유된 미래를 공동으로 소유하기 위해 대결적 체제의 틀과 적대적인 사고의 틀에서 벗어나도록 노력하게 되고 그러한 과정에서 화해의 분위기가 조성될 수 있을 것이다.

민족과 우리 후손들의 생존과 번영을 위해 남북간의 화해와 협력으로 남북대결을 종식시키고 한반도 내의 냉전체제를 해체하여 한반도가 영원한 평화의 발원지로 재생하여 세계가 부러워하는 평화정착의 장이 되기를 기대한다.

(원고 접수일 2003. 8. 30)